

سیاست صنعتی
بنیان‌های نظری، چگونگی اجرا، مسائل مرتبط و
تحلیل اقتصاد سیاسی

تیر ۱۴۰۱

تهیه کننده: محسن محمدی ایوانکی

فهرست مطالب

پیشگفتار	۸
مقدمه	۱۱
فصل اول. مهم‌ترین رویکردهای علمی اخیر به سیاست صنعتی	۱۸
۱. رویکرد ساختارگرایی جدید	۱۹
۱.۱. چستی سیاست صنعتی	۱۹
۲.۱. بنیان‌های نظری برای اجرای سیاست صنعتی	۲۱
۳.۱. تجربه سیاست صنعتی در عمل	۲۵
۴.۱. اقتصاد ساختارگرایی جدید	۳۰
۵.۱. نقش دولت در چارچوب اقتصاد ساختارگرایی جدید	۳۸
۶.۱. چارچوب شناسایی و تسهیل رشد	۴۳
۷.۱. چگونگی هماهنگی از طریق فهم تجربه شرق آسیا	۴۵
۲. رویکرد جهش اقتصادی	۵۶
۱.۱.۲. هنر جهش اقتصادی؛ موانع، میانبرها و پرش در سیستم‌های نوآوری	۵۶
۲.۲. لزوم افزایش قابلیت‌ها از طریق سیاست صنعتی	۶۹
۳.۲. توسعه صنعتی در بستر غنی از منابع	۷۸
۴.۲. تأمین مالی توسعه صنعتی	۹۴
۳. رویکرد جامعه یادگیرنده	۱۰۲
۱.۱.۳. نقش و اهمیت بخش صنعت (تولیدات کارخانه‌ای)	۱۰۲
۲.۲.۳. استدلال اقتصاد نوزاد برای حمایت‌گرایی در مقابل استدلال صنعت نوزاد: سیاست تجاری در یک محیط یادگیرنده	۱۰۶
۳.۳. نقش سیاست صنعتی و تجاری در ایجاد یک جامعه یادگیرنده	۱۱۲
۴.۳. اهمیت سیاست نرخ ارز در اجرای سیاست صنعتی	۱۳۷
۴. رویکرد سیاست صنعتی نوین	۱۴۲

- ۱.۴. الگویی برای طراحی راهبرد رشد ۱۴۴
- ۲.۴. توسعه اقتصادی به مثابه خوداکتشافی ۱۵۲
- ۳.۴. عادی سازی بحث سیاست صنعتی ۱۵۶
- ۴.۴. بنیان‌های نظری سیاست صنعتی ۱۵۸
- ۵.۴. سیاست صنعتی در عمل ۱۶۴
- ۶.۴. آخرین دیدگاه‌های رودریک در باب سیاست صنعتی ۱۸۱
۵. رویکرد حکمرانی رشدافزا ۱۸۸
- ۱.۵. حکمرانی رشدافزا در مقابل حکمرانی بازارمحور ۱۸۹
- ۲.۵. سیاست‌های اختصاصی در مقابل سیاست‌های غیراختصاصی ۲۰۲
- ۳.۵. یادگیری و اکتساب فناوری ۲۰۹
- ۴.۵. سیاست صنعتی افقی یا عمودی؟ ۲۲۲
۶. رویکرد سیاست صنعتی فعالانه ۲۲۵
- ۱.۶. محرک‌های تنوع سیاست صنعتی ۲۲۶
- ۲.۶. اهمیت بخش تولید ۲۳۰
- ۳.۶. مبانی نظری سیاست صنعتی ۲۳۹
- ۴.۶. سیاست صنعتی در عمل ۲۴۱
- ۵.۶. یک رویکرد توسعه‌گرا برای مدیریت درآمد منابع ۲۶۵
- ۶.۶. توسعه صنعتی شرق آسیا ۲۷۷
۷. رویکرد قابلیت‌ها (فضای محصول و پیچیدگی اقتصادی) ۲۹۴
- ۱.۷. فضای محصول توسعه ملل را مشخص می‌سازد ۲۹۷
۸. جمع بندی ۳۰۸
- ۱.۸. آیا سیاست‌های صنعتی باید با مزیت نسبی مطابقت داشته باشند؟ ۳۰۸
- ۲.۸. نگاهی تطبیقی به هفت رویکرد مطرح شده ۳۱۶
- فصل دوم. موضوعات مرتبط با سیاست صنعتی ۳۲۲

۳۲۲	۱. سیاست صنعتی و زنجیره‌های ارزش جهانی (GVC)
۳۲۴	۱.۱. کلیاتی در باب جهانی شدن
۳۳۴	۲.۱. سیاست صنعتی در عصر جهانی شدن تولید و فراگیری زنجیره‌های ارزش جهانی
۴۲۴	۳.۱. GVC و تأثیرات آن بر اقتصاد کشورها
۴۴۶	۴.۱. جمع‌بندی
۴۵۴	۲. قطب‌های صنعتی
۴۵۴	۱.۲. قطب‌های صنعتی و توسعه اقتصادی: مروری بر ادبیات
۴۶۹	۲.۲. اکوسیستم‌های محلی و شرایط اجتماعی شرکت‌های نوآور
۴۷۶	فصل سوم. اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی
۴۷۷	۱. نظریه دولت توسعه‌گرا
۴۷۷	۱.۱. جنگ روایت‌ها در مورد معجزه اقتصادی شرق آسیا
۴۸۴	۲.۱. آیا تجربه شرق آسیا (تشکیل یک دولت توسعه‌گرا) قابلیت انتقال و تکرارپذیری دارد؟
۴۹۳	۲. نظریه استقرار سیاسی
۴۹۳	۱.۲. اقتصاد نهادگرای جدید (NIE)
۴۹۷	۲.۲. قدرت و استقرار سیاسی
۵۰۱	۳.۲. قدرت و نهادهای تعریف‌کننده استقرار سیاسی
۵۰۴	۴.۲. استقرار سیاسی به عنوان محدودیتی در عملکرد نهادی
۵۰۸	۵.۲. گونه‌شناسی استقرار سیاسی
۵۱۲	۶.۲. شبکه‌های حامی-پیرو
۵۲۱	۷.۲. استقرار سیاسی، فساد و رشد
۵۳۹	فصل چهارم. نهاد متولی توسعه صنعتی (سازمان راهبر)
۵۴۰	۱. مروری اجمالی بر نمونه‌های کلاسیک سازمان‌های راهبر
۵۴۶	۲. سازمان راهبر چگونه باشد و چه وظایفی را بر عهده بگیرد؟
۵۵۷	۱.۲. نقش سازمان‌های راهبر در بالا بردن ظرفیت نهادی دولت

- ۲.۲. جمع‌بندی ۵۶۱
۳. سازمان راهبر به عنوان یک کانون اثربخشی (PoE) ۵۶۳
- ۱.۳. گام‌های ابتدایی برای ایجاد PoE چیست؟ ۵۶۴
- ۲.۳. PoE ها چگونه به وجود می‌آیند؟ ۵۶۷
- ۳.۳. عواملی که سبب استمرار و بقای PoE می‌شود، چیست؟ ۵۷۸
- فصل پنجم. جمع‌بندی ۵۸۲
- منابع ۵۸۷

فهرست اشکال

- شکل ۱. مسیر پیشنهادی کثون لی برای توسعه اقتصادی (منبع: لی ۲۰۱۹)..... ۶۹
- شکل ۲. مسیرهای پیش روی کشورها برای خروج از تله درآمد متوسط (منبع: لی ۲۰۲۰) ۸۱
- شکل ۳. مالکیت بر اساس بخش در شیلی (منبع: لی ۲۰۲۰) ۸۷
- شکل ۴. مالکیت بر اساس بخش در مالزی (منبع: لی ۲۰۲۰) ۹۲
- شکل ۵. آسیب شناسی رشد (منبع: رودریک ۲۰۰۷ به نقل از ترجمه اثر)..... ۱۵۲
- شکل ۶. رانتجویی در کره جنوبی و هند در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی (منبع: خان ۱۹۹۸)..... ۱۹۹
- شکل ۷. رانتجویی در مالزی و تایلند در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی (منبع: خان ۱۹۹۸)..... ۱۹۹
- شکل ۸. پاسخ های اقتصادی معمول (لیبرال) به شکست های بازار (منبع: خان ۲۰۰۸)..... ۲۰۳
- شکل ۹. راهبردهایی برای رسیدگی به شکست های خاص بازار (منبع: خان ۲۰۰۸)..... ۲۰۳
- شکل ۱۰. «قابلیت بالا» در مقابل «قابلیت پایین» در اصلاح شکست های بازار (منبع: خان ۲۰۰۸)..... ۲۰۶
- شکل ۱۱. حکمرانی رشدافزا در کشورهای منتخب در بازه زمانی ۱۹۶۰-۲۰۰۰ (منبع: خان ۲۰۰۷)..... ۲۰۹
- شکل ۱۲. یادگیری حین انجام کار و تأمین مالی ضرر (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۲۱۴
- شکل ۱۳. اولویت های متوالی سیاستی برای یادگیری و اکتساب فناوری (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۲۲۲
- شکل ۱۴. تحول در منطق سیاست صنعتی (منبع: آندرونی ۲۰۱۶)..... ۲۲۸
- شکل ۱۵. مسیرهای توسعه تولید؛ تغییر در سهم تولید در GDP در گروه های مختلف کشورها (منبع: آندرونی، ۲۰۱۳)..... ۲۳۱
- شکل ۱۶. تغییر در سهم زیرشاخه های تولید در تولید ناخالص داخلی در سطح درآمد سرانه انتخاب شده برای کشورهای بزرگ .. ۲۳۲
- شکل ۱۷. وابستگی های متقابل ساختاری (منبع: چانگ و آندرونی ۲۰۱۹)..... ۲۴۴
- شکل ۱۸. ماتریس بسته سیاستی و چالش های سیاست صنعتی (منبع: آندرونی ۲۰۱۶)..... ۲۵۰
- شکل ۱۹. گزینه های اصلی برای مدیریت درآمد منابع (منبع: چانگ ۲۰۲۰)..... ۲۶۶
- شکل ۲۰. نمایش تغییر تدریجی در تخصیص درآمدهای منابع پیشنهاد شده در مدل چانگ (منبع: چانگ ۲۰۲۰)..... ۲۷۵
- شکل ۲۱. توزیع موجودی دارایی های به دست آمده از طریق درآمدهای منابع تحت سناریوهای مختلف (منبع: چانگ ۲۰۲۰)..... ۲۷۶
- شکل ۲۲. سیاست اقتصادی کشورهای شرق آسیا (منبع: چانگ ۲۰۰۷)..... ۲۸۱
- شکل ۲۳. فضای محصول..... ۳۰۰
- شکل ۲۴. بومی سازی ساختار تولیدی برای مناطق مختلف جهان..... ۳۰۲
- شکل ۲۵. تکامل تجربی کشورها..... ۳۰۴
- شکل ۲۶. فرآیند انتشار و نابرابری شبیه سازی شده..... ۳۰۵
- شکل ۲۷. طیف دولت و بازار آزاد (منبع: تحقیق حاضر)..... ۳۱۶

- شکل ۲۸. هفت رویکرد سیاست صنعتی و طیف دولت و بازار (منبع: تحقیق حاضر)..... ۳۱۸
- شکل ۲۹. صادرات و واردات جهانی، ۱۹۹۰-۲۰۱۷ (منبع: هوگ ۲۰۲۰)..... ۳۲۳
- شکل ۳۰. جریان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به کشورهای در حال توسعه، ۱۹۹۰-۲۰۱۷ (منبع: هوگ ۲۰۲۰)..... ۳۲۳
- شکل ۳۱. عمیق تر شدن منحنی خندان (منبع: هوگ ۲۰۲۰)..... ۳۵۵
- شکل ۳۲. زنجیره ارزش Apple iPhone4 (منبع: Xing 2010)..... ۳۷۸
- شکل ۳۳. ارتقاء عملکردی در VC (منبع: کاپلینسکی، ۲۰۱۵)..... ۳۸۲
- شکل ۳۴. "نازک شدن" در GVC های تخصصی عمودی..... ۳۸۵
- شکل ۳۵. توسعه پیوند بازارمحور و تاثیر سیاستگذاری (منبع: موریس ۲۰۱۲)..... ۳۸۹
- شکل ۳۶. روند GVC در بازه زمانی ۱۹۹۵-۲۰۱۴ (منبع: بانک جهانی ۲۰۱۷)..... ۴۳۶
- شکل ۳۷. رشد بهره‌وری و سهم نیروی کار در دو بخش خدمات (منبع: رودریک ۲۰۱۷)..... ۴۴۳
- شکل ۳۸. نهادهای رسمی توضیح دهنده رشد (NIE) (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۴۹۵
- شکل ۳۹. نهادهای رسمی توضیح دهنده تغییرات نهادی (NIE) (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۴۹۶
- شکل ۴۰. نهادهای غیررسمی محدود کننده عملکرد در NIE (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۴۹۷
- شکل ۴۱. اثرات دوگانه نهادها بر توزیع و رشد (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۴۹۸
- شکل ۴۲. استقرار سیاسی (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۴۹۹
- شکل ۴۳. تحلیل سطح پایین: تاثیرات نهادهای خاص (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۵۰۰
- شکل ۴۴. وابستگی متقابل قدرت و نهادها (منبع: خان ۲۰۱۲)..... ۵۰۱
- شکل ۴۵. وابستگی بخش های تولیدی به ترتیبات غیررسمی (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۵۰۳
- شکل ۴۶. قدرت به عنوان محدود کننده اجرای نهادهای خاص (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۵۰۵
- شکل ۴۷. استقرار سیاسی و منحنی تبادل ثبات-رشد (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۵۰۶
- شکل ۴۸. راهبردهای اجرایی و شیب منحنی تبادل (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۵۰۷
- شکل ۴۹. تغییرات توسعه‌ای در مقابل تغییرات ناپیوسته (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۵۰۷
- شکل ۵۰. منحنی تبادل و مقایسه کشورها (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۵۰۸
- شکل ۵۱. رابطه تعاملی بین استقرارهای سیاسی و نهادها (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۵۲۱
- شکل ۵۲. امکان‌پذیری و تاثیر راهبردهای مبارزه با فساد (منبع: خان ۲۰۱۹)..... ۵۲۹
- شکل ۵۳. تأثیر اقتصادی فساد (منبع: خان ۱۹۹۸)..... ۵۳۲
- شکل ۵۴. جریان‌ات و روابط در شبکه های حامی-پیرو شبه قاره هند (منبع: خان ۱۹۹۸)..... ۵۳۶
- شکل ۵۵. جریان‌ات و روابط در شبکه های حامی-پیرو کره جنوبی (منبع: خان ۱۹۹۸)..... ۵۳۷
- شکل ۵۶. روند شکل‌گیری یک کانون اثربخشی (منبع: رول ۲۰۱۴)..... ۵۷۷

فهرست جداول

- جدول ۱. سه نوع شکست در ساحت توسعه اقتصادی (منبع: لی ۲۰۱۳)..... ۵۹
- جدول ۲. توسعه قابلیت‌ها در گروه کسب و کارها (منبع: لی ۲۰۱۹)..... ۶۴
- جدول ۳. تعریف سیاست صنعتی (منبع: رودریک ۲۰۲۰)..... ۱۴۳
- جدول ۴. مقایسه ابزارهای سیاست صنعتی (منبع: رودریک ۲۰۰۳)..... ۱۷۳
- جدول ۵. مقایسه حکمرانی رشدافزا و حکمرانی بازارمحور (منبع: لوریدسن ۲۰۱۰)..... ۱۹۰
- جدول ۶. پیامدهای رشد و کارایی مربوط به گونه‌های مختلف رانت (منبع: خان ۱۹۹۸)..... ۱۹۷
- جدول ۷. منابع بالقوه شکست‌های عمده بازار در کشورهای در حال توسعه (منبع: خان ۲۰۰۸)..... ۲۰۰
- جدول ۸. شکست‌های بازار که یادگیری را محدود می‌کنند: دلالت‌های مربوط به قابلیت‌های حکمرانی (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۲۲۱
- جدول ۹. سیاست صنعتی؛ امواج و حوزه‌های سیاست مرکزی در حال ظهور (منبع: آندرونی، ۲۰۱۶)..... ۲۳۰
- جدول ۱۰. نیازهای سرمایه‌گذاری داخلی کشورها بر اساس عوامل مختلف (منبع: چانگ ۲۰۲۰)..... ۲۷۱
- جدول ۱۱. هفت رویکرد به سیاست صنعتی در یک نگاه (منبع: تحقیق حاضر)..... ۳۲۱
- جدول ۱۲. وضعیت صادرات هفت اقتصاد نوظهور (منبع: گرفی ۲۰۱۳)..... ۳۳۸
- جدول ۱۳. سیاست‌های صنعتی در اقتصادهای نوظهور (منبع: گرفی و استورگن ۲۰۱۳)..... ۳۴۲
- جدول ۱۴. نقش‌های مختلف دولت در مقابل GVC (منبع: هورنر و الفورد ۲۰۱۹)..... ۳۶۳
- جدول ۱۵. سیاست صنعتی دو مرحله‌ای پیشنهادی اودیجیه..... ۳۹۸
- جدول ۱۶. نقش‌های مختلف دولت در مقابل GVC (منبع: هورنر و الفورد ۲۰۱۹)..... ۴۴۹
- جدول ۱۷. سیاست صنعتی دو مرحله‌ای (منبع: اودیجیه ۲۰۱۹)..... ۴۵۰
- جدول ۱۸. مقایسه عملکرد اقتصادی کشورهای آسیای شرقی با تجویزات اجماع واشنگتن (منبع: رودریک ۲۰۰۷)..... ۴۷۸
- جدول ۱۹. گونه‌شناسی استقرار سیاسی (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۵۰۹
- جدول ۲۰. جناح‌های حامی-پیرو و ساختار ائتلاف حاکم (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۵۱۵
- جدول ۲۱. ساختارهای حامی-پیرو و قدرت سازمانی سرمایه‌داران نوظهور (منبع: خان ۲۰۱۰)..... ۵۱۹
- جدول ۲۲. جمع‌بندی مباحث مطروحه در باب وظایف و چگونگی سازمان‌های راهبر (منبع: تحقیق حاضر)..... ۵۶۳
- جدول ۲۳. دسته‌ها و عواملی که نحوه ایجاد PoE‌ها را توضیح می‌دهد (منبع: رول، ۲۰۱۴)..... ۵۶۸

بسمه تعالی

پیشگفتار

تقریباً میان اندیشمندان اقتصادی و به طور خاص اندیشمندان توسعه اجماع نظر وجود دارد که مسیر توسعه یافتن، از صنعتی شدن و بسط تولیدات کارخانه‌ای در کشورهای در حال توسعه می‌گذرد. به بیان دیگر، بدون صنعتی شدن و سرریزهایی که توسعه این بخش برای کشورها می‌آفریند، امکان توسعه وجود ندارد. این گزاره تقریباً مورد اجماع در میان اهالی اندیشه توسعه، اگر مورد توجه محافل اندیشه‌ای و به تبع آن سیاستگذاران در ایران قرار می‌گرفت؛ مباحث پیرامون سیاست صنعتی اینچنین مهجور باقی نمی‌ماند.

بدیهی است که در دهه ۹۰ متأثر از تحریم‌ها و سایر مشکلات، اقتصاد ایران از حرکت بازایستاده و رشد تقریباً صفر را شاهد بوده‌ایم ولی اگر به دهه ۸۰ و وفور درآمد نفتی در آن مقطع هم بنگریم، صنعت یکی از کم‌اهمیت‌ترین موضوعات در میان اهالی اندیشه و سیاستگذاران ایران بوده است و آن دسته از سیاستگذارانی که به دنبال توسعه صنعتی بوده‌اند و حتی سفارش نگارش استراتژی صنعتی هم می‌دادند، به دلیل عدم فهم بایسته و شایسته یا سفارش‌ها را به گروه‌های بی‌ربط می‌دادند یا پس از دریافت خروجی، به درستی اجرا نمی‌کردند.

به هر روی، چه به دلیل تحریم، چه به دلیل عدم فهم بایسته سیاستگذار و چه به دلیل عدم ورود صحیح محافل اندیشه‌ای، ایران در شرایط کنونی از حیث توسعه صنعتی وضعیت مناسبی ندارد و حتی صناعی که در طول نیم‌قرن گذشته شکل داده‌ایم، عموماً در کف زنجیره‌های ارزش جهانی و پیچیدگی اقتصادی قرار دارند. با این حال، همانطور که اشاره شد خبری از بحث، گفتگو و تلاش برای اجرای سیاست صنعتی مؤثر در کشور وجود ندارد.

به نظر می‌رسد فضای سیاستگذاری اقتصادی در ایران به شدت متأثر از تجویزات مرسوم نهادهای بین‌المللی همچون بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول قرار دارد؛ چه آن زمانی که این نهادها در قالب اجماع واشنگتن، تعدیل ساختاری شامل سیاست‌هایی همچون خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی، آزادسازی و... را به کشورهای جهان سوم توصیه می‌کردند و چه اکنون که بعد از شکست اجماع واشنگتن به حکمرانی خوب و تأکید زیاد بر ساخت نهادهایی همچون حقوق مالکیت، حاکمیت قانون، شفافیت، دموکراسی و... روی آورده‌اند. تحت چنین شرایطی غالباً با گزاره‌هایی مواجه می‌شویم که مگر می‌شود برای ساختار نهادی موجود، تجویزی در باب سیاست صنعتی یا توسعه اقتصادی داشت؟ آیا در زمینه‌ای که سرشار از تعارضات منافع است، می‌شود به اجرای راهبرد رشد همت گماشت؟ و سؤالات این‌چنینی که به گونه‌ای با استفهام انکاری سیاستگذار و مقامات ارشد کشور را به سمت اصلاحات ساختاری بی‌حد و حصر سوق می‌دهند.

سؤالی که همواره در تعامل با صاحبان چنین اندیشه‌هایی برای نگارنده وجود داشته است، این بوده که گذر چه میزان زمان اصلاحات ساختاری همچون رفع تعارضات منافع، شفافیت، حاکمیت قانون و امثال آن را در ایران حاکم خواهد ساخت؟ و کشور تا چه زمانی برای تحقق این اصلاحات باید صبر کند؟ از سوی دیگر، آیا تجربیات موفق توسعه در قرن اخیر که به طور خاص در شرق آسیا جاری بوده است، ابتدا چنین اصلاحات زمان‌بر و فرسایشی را هدف قرار داد و بعد به توسعه صنعتی اندیشید؟ یا بالعکس، غالب آنچه در فضای اندیشه‌ای کشور ما به عنوان اصلاحات ساختاری بیان می‌شود، نتیجه توسعه صنعتی در این کشورها بوده است؟

"زمان" و سرعت نیل به توسعه اقتصادی هم موضوع دیگری است که از تحلیل‌ها خارج شده است. طبیعتاً برای محور تاریخی توسعه (اروپای غربی و آمریکای شمالی) بالا بردن سرعت و به تبع آن کاهش زمان رسیدن به توسعه اقتصادی موضوعیت چندانی نداشت ولی آیا برای ایران امروز هم چنین است؟ برای کشوری که حداقل هفت دهه سابقه برنامه‌ریزی توسعه دارد و در ابتدای انقلاب اسلامی، از کشورهایی همچون کره جنوبی سطح توسعه‌یافتگی بالاتری را داشته است، آیا این چنین خرامان خرامان به سوی توسعه اقتصادی حرکت کردن شایسته است؟ از سوی دیگر امروز فضای ساری و جاری قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم در سایه نبود پیشرفت‌های امروزی فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT)، وجود ندارد و مردم ایران وضعیت زندگی خودشان را با کشورهای همسایه مقایسه می‌کنند و فشاری بر اذهان و سرمایه اجتماعی برای برون‌رفت از وضعیت موجود و توسعه اقتصادی ایجاد می‌کند. در یک کلام باید گفت به عکس تصور موجود، "زمان مهم است"؛ در واقع باید گفت "زمان بسیار مهم است" و هر تجویز و مسیر ارائه شده برای امروز ایران باید عامل "زمان" را وارد تحلیل کند.

اگر زمان مهم باشد، اصلاحات ساختاری بی‌حد و حصر که زمان به نتیجه رسیدن آنها نامشخص است و به عنوان مقدمات عزیزت به توسعه صنعتی معرفی می‌شوند؛ به نظر می‌رسد راهگشا نخواهد بود. بسیاری از صاحب‌نظرانی که به دیدگاه‌های آنها در این کتاب اشاره خواهیم داشت، تأکید ویژه دارند که اصلاحات از نوع حکمرانی خوب در اتمسفر کشورهای توسعه‌نیافته همچون ایران قابلیت اجرا ندارد و حتی اگر اجرایی باشد، بسیار زمان‌بر خواهد بود و این کشورها باید از طریق حکمرانی رشدافزای متناسب با قابلیت‌های حکمرانی خود اقدام به اجرای سیاست صنعتی کنند. با این حال، مهم‌تر از این مبانی تئوریک، وقایعی است که پس از جنگ جهانی دوم در کشورهای شرق آسیا رخ داده است. کشورهایی همچون کره جنوبی و تایوان غالباً بدون آنچه ما امروز به عنوان اصلاحات ساختاری می‌شناسیم، قدم در مسیر توسعه صنعتی گذاشته و اصلاحات ساختاری مدنظر را در مسیر و در انتهای مسیر توسعه فراهم ساختند. در واقع مسیر توسعه جزئی از توسعه است و این همان امری است که ما از آن غافل هستیم.

با پذیرش اینکه برای زمینه کنونی در کنار اصلاحات بسیار محدود که زمان بر نخواهند بود، باید به اجرای یک سیاست صنعتی مشخص اقدام کنیم؛ سؤالاتی در باب سیاست صنعتی مطرح خواهد شد:

۱. بنیان‌های نظری اجرای سیاست صنعتی شامل چه مسائلی است؟
۲. سیاست صنعتی چگونه طراحی و اجرا شود؟ ابزارهای سیاست صنعتی چیست؟
۳. آیا اجرای سیاست صنعتی در شرایط کنونی متفاوت از اتمسفر دهه‌های پس از جنگ جهانی شده است؟ آیا در سایه زنجیره‌های ارزش جهانی، کشورها باید سیاست صنعتی متفاوتی اجرا کنند؟
۴. نقش قطب‌های صنعتی، مناطق پردازش صادرات و امثال آنها در اجرای سیاست صنعتی چیست؟
۵. کشورها اگر بناست در مسیر اجرای سیاست صنعتی، صنعتی را انتخاب کنند و مورد حمایت قرار دهند؛ چه شیوه‌هایی برای انتخاب وجود دارد؟
۶. ارتباط سیاست صنعتی به عنوان یک خط مشی (policy) با امر سیاست (politics) و ذی‌نفعان قدرت چگونه خواهد بود؟
۷. سیاست صنعتی در همه نقاط جهان موفق عمل نکرده، چه نظریاتی توضیح دهنده موفقیت‌ها یا عدم موفقیت‌های سیاست صنعتی هستند؟
۸. آیا کشورها برای اجرای سیاست صنعتی نهاد متولی داشته‌اند؟ در ادبیات چه ویژگی‌هایی برای این نهاد برشمرده شده است؟

در این کتاب، به دنبال طرح مباحثی هستیم که پاسخی به سؤالات فوق هستند.

مقدمه

سیاست صنعتی هم در ساحت عمل و هم در ساحت نظر سابقه طولانی دارد. اقدامات اولیه از آنچه که به عنوان سیاست صنعتی در نظر گرفته می‌شود، حداقل به اروپای قرون وسطی باز می‌گردد و می‌توان آن را در دولت-شهرهای ایتالیا یا انگلستان اواخر قرون وسطی یافت. همچنین تاریخچه‌ای غنی از تفکر و تحلیل درباره چنین سیاست‌هایی، از جمله متون ایتالیایی قرن شانزدهم، بسیار قبل از متون کلاسیک اواخر قرن هجدهم و اوایل قرن نوزدهم الکساندر همیلتون و فردریک لیست وجود دارد.

به بیان دیگر، حتی پیش از پرداختن اسمیت (۱۷۷۶) به مباحثی چون تقسیم کار در کتاب ثروت ملل برای رونق تولید و صنایع، آنتونیو سرا اقتصاددان مریکانالیست به اقتصاد مقیاس و انباشت سرمایه در زمینه توسعه نیافتگی پرداخته بود و هیوم نیز در رساله حسادت در تجارت، مباحثی مرتبط با سیاست صنعتی طرح کرده بود. با این حال سابقه تحلیل اقتصادی سیاست صنعتی را می‌توان به چهار مرحله اصلی متمایز و مهم‌تر تقسیم کرد (چانگ و آندرونی، ۲۰۱۹):

مرحله اول: صنعت نوزاد (انقلاب صنعتی تا پایان جنگ جهانی دوم)

الکساندر همیلتون (۱۷۹۱) وزیر خزانه‌داری آمریکا بحث صنعت نوزاد را در مقابل گفتمان غالب تجارت آزاد (خصوصاً نظریه مزیت نسبی ریکاردو) توسعه داد. او معتقد بود که یک کشور برای حمایت از صنایع نوپای خود در برابر صنایع پیشرفته خارجی باید برنامه داشته باشد همان‌گونه که فرزندان در سنین کودکی به حمایت و محافظت نیاز دارند. این سیاست‌های حمایتی مورد تأکید همیلتون محدود به تعرفه نبود بلکه شامل یارانه به صنایع استراتژیک، تخفیف تعرفه وارداتی مرتبط با بخش‌های تولیدی صادراتی، ممنوعیت صادرات مواد اولیه اساسی نیز بود که در معجزه اقتصادی شرق آسیا به درستی استفاده شده است؛ این موضوع در انگلستان دوره رابرت والپول (۱۷۲۱-۱۷۴۲) نیز مطابق شواهد اجرا شده است. نظریه همیلتون توسط فردریک لیست توسعه داده شد و بر طیف وسیعی از کشورها در قرن نوزدهم (خصوصاً آمریکا) و در قرن بیستم (شرق آسیا) اثرگذار بود.

لیست (۱۸۳۷) با طرح و مقایسه اقتصاد ملی و اقتصاد جهانی، معتقد بود هر ملتی را از نظر مناسبات با نظام جهانی می‌توان به دو گونه نظام حاکمیت سیاسی مستقل یا جزئی از نظام جهانی نگریست. دیدگاه اول به اقتصاد ملی و دیدگاه دوم به جزئی از اقتصاد جهانی خواهد انجامید. از منظر لیست، در جهان امروز صلح جهانی تحقق نیافته و کشورها باید به دنبال حفظ استقلال و تقویت اقتصاد ملی خود باشند و تصور حداکثرسازی تجارت جهانی در سایه تجارت آزاد (مطابق نظرات آدام اسمیت و ژان باتیست سه) تنها در صورتی رخ می‌دهد که صلح برقرار شده و تجارت برای همگان آزاد باشد نه اینکه تجارت آزاد یک سویه جهت استثمار برخی کشورها به سود کشورهای پیشرفته برقرار باشد. عقل

سلیم نمی‌پذیرد که برای همه کشورها با شرایط متفاوت از حیث جغرافیایی، کشاورزی، صنعتی، نهادها، قوانین و... تجویز واحدی داشته باشیم.

وضع تعرفه‌ها برای حمایت از صنایع نوزاد داخلی در این مرحله از سیر تاریخی سیاست صنعتی بسیار پررنگ بوده است. فردریک لیست به فواید و هزینه‌های وضع تعرفه برای یک کشور در اتمسفر زمانی اوایل قرن نوزدهم میلادی پرداخته است:

فواید تعرفه:

- روح خفته کار و کوشش و تلاش اقتصادی را بیدار می‌کند.
- جوانان را برای تحصیلات فنی و تکمیل مطالعات در خارج بر می‌انگیزد.
- کارگران را تشویق می‌کند تا بعد از کسب تخصص و مهارت لازم به شغلی دیگر روی آورند ولو آنکه موفقیت در این شغل تضمین نشده باشد.
- واحدهای صنعتی سرمایه‌گذارانی که ریسک بالایی کرده‌اند، محافظت می‌کند.
- مهاجرت سرمایه‌داران، کارخانه‌داران و کارگران متخصص کشورهای دیگر به کشور تعرفه‌گذار.
- ایجاد فرصت برای ارتقاء کارخانه‌ها و صنایع داخلی.

هزینه‌های تعرفه:

- تعیین صدها مأمور گمرک
- از بین رفتن آزادی تجارت و جستجو در اسباب و اثاثیه مردم در مرزها
- حتی در زمان صلح کشورهای دوست نمی‌توانند بین هم کالا آزادانه مبادله کنند گویی که آلوده به میکروب هستند.
- لرزاندن پایه‌های اخلاقی مرزنیسان، وسوسه شدن آنها برای شکستن قانون.

به باور لیست، منافع وضع تعرفه بر هزینه‌ها برتری داشته و راه دیگری برای رسیدن به این منافع با هزینه‌های کمتر وجود ندارد. همه برنامه‌های حمایتی برای صنعتی شدن بدون حمایت تعرفه‌ای کم اثر خواهند بود. تعرفه‌ها دردسری بزرگ هستند ولی اگر نباشند، دردسرهایی بزرگتری ایجاد می‌شود؛ همانگونه که تأمین مخارج سنگین ارتش و ساختن استحکامات نظامی بهتر است تا آنکه ملیت و استقلال کشوری از دست برود. وضع تعرفه اختراع اقتصاددانان یا مقامات اداری نیست بلکه پیامد طبیعی و اجتناب‌ناپذیر تنش‌ها و رقابت‌های بین‌المللی است. کشورها بدون سیاست حمایتی از

صنعت، بازار خود را به رقبا و بنگاه‌های اقتصادی خارجی تقدیم خواهند کرد و از این رو، به صورت طبیعی به تعرفه روی آورده‌اند.

به صورت کلی در این مرحله تاریخی از پرداختن به سیاست‌های صنعتی، در مورد مسائل سیستمی مانند تعادل بین بخش‌های مختلف اقتصادی (به ویژه کشاورزی و تولید) و تعادل بین بخش‌های مختلف تولید (کالاها، سرمایه‌ای و مصرفی) بحث‌های کمی صورت گرفته است. همچنین به موضوعاتی چون شایستگی نسبی ابزارهای مختلف سیاست‌های صنعتی (تعرفه‌ها، یارانه‌ها و ...) و همچنین موارد مربوط به اجرای سیاست (ساختار اداری، قابلیت‌های بوروکراتیک، سازوکارهای نهادی یا فساد) پرداخته نشد.

مرحله دوم: پرداختن به موضوعات بین بخشی و ساختاری (۱۹۴۵-اواسط دهه ۱۹۷۰)

پس از جنگ جهانی دوم، در طی دوره به اصطلاح "عصر طلایی سرمایه‌داری"، سیاست‌های صنعتی به عنوان یکی از ابزارهای اصلی برای برنامه‌ریزی‌های اقتصادی کشورها به تصویب رسید و شامل انواع مختلفی از جایگزینی واردات تا ارتقاء صادرات، حمایت از صنایع نوزاد تا مالکیت دولتی بنگاه‌های اقتصادی در بخش‌های استراتژیک بوده است. موضوعات مرتبط با سیاست صنعتی در سطح سیستمی و ساختاری توسط اقتصاددان توسعه کلاسیک مانند فورتادو، لویس، پریش، روزن اشتاین رودن، نورکس، هیرشمن، گرشنکرون و... مورد بررسی قرار گرفته و به زمینه تولید و انتقال مازاد کشاورزی به بخش صنعتی توجه داشتند. برخی موضوعات مورد توجه آنها:

- ماهیت پویای بخش تولید بسیار مورد تأکید قرار گرفت؛ فراتر از بحث‌های صنعت نوزاد و با استفاده از مفاهیمی چون کشش درآمد، اقتصاد مقیاس و رقابت انحصاری و غیره.
- کالاها، سرمایه‌ای و مصرفی نقش‌های متفاوتی در تولید دارند. صنایع مختلف تأثیر متفاوتی بر انباشت سرمایه، تورم و رشد دارند.
- اتکاء اقتصادهای عقب مانده به کالاها، سرمایه‌ای وارداتی و محدودیت‌های ناشی از آن که به کمبود ارز در مراحل سرمایه‌گذاری فیزیکی، تغییر فناوری و رشد اقتصادی دامن می‌زند.
- بسیار به وابستگی بین بخشی صنایع مختلف (به ویژه نظریه فشار بزرگ روزن اشتاین رودن و استدلال پیوند هیرشمن) تأکید داشتند.

همچنین در این مقطع زمانی کشورهای در حال توسعه که بازار آزاد پیش از آن برای آنها توسعه ایجاد نکرده بود، انگیزه‌هایی برای تأسیس شرکت‌های دولتی داشتند:

- کمبود کارآفرینان خصوصی
- عدم عمق بازارهای مالی خصوصی و سرمایه‌های خصوصی که قادر به تأمین مالی شرکت‌های جدید و قدیمی نبودند.

- ناتوانی بنگاه‌های محلی در تحمل خطرات ناشی از سرمایه‌گذاری‌های کلان
- ترس نسبت به بهره‌برداری توسط شرکت‌های خارجی (به دلیل همان ریشه‌های استعماری)
- و جریان‌های فکری مُد آن روز که پس از رکود بزرگ به محدودیت‌های بازار تأکید داشت.

امید بود که این شرکت‌های دولتی سودآور باشند و درآمد را مجدداً سرمایه‌گذاری کرده و شکاف منابع جدا شده از کشورهای در حال توسعه را کاهش دهند. در برخی از کشورها مانند کشورهای شرق آسیا نتایج این سیاست‌ها موفقیت‌آمیز بوده و در سایر نقاط ناامیدکننده بود گرچه برخی معتقد بودند که این موضوع ریشه در سیاست‌های اقتصاد کلان و حکمرانی کشورها داشته نه سیاست‌های صنعتی.

مرحله سوم: مرگ زودرس سیاست صنعتی؟ (اواسط دهه ۱۹۷۰ - اواسط دهه ۲۰۰۰)

منتقدین سیاست صنعتی معتقد بودند که سیاست صنعتی اختلالات عمیقی ایجاد کرده و همین سبب شکست آن است. اختلالاتی چون:

- استفاده از منابع عمومی محدود برای دنبال کردن سیاست‌های جایگزینی واردات ناپایدار
 - اقدامات اداری برای کاهش بار یارانه‌های عمومی مثل اعطاء انحصار بازار به شرکت‌های غیرقابل قبول در صنایع دارای اولویت، سرکوب نرخ بهره، ارزش‌گذاری بیش از حد پول ملی و کنترل قیمت مواد اولیه.
- همچنین اقتصاددانان نئوکلاسیک، اقتصاددانان توسعه را به دلیل بدبینی بیش از حد به تجارت بین‌الملل و تجویز توصیه‌هایی مانند جایگزینی واردات، توسعه صنعت کالاهای سرمایه‌ای، فشار بزرگ یا رشد متوازن مورد انتقاد قرار داده و به باور آنها کشورهای عقب‌مانده باید بر مزیت‌های نسبی خود تکیه کنند.

در دهه ۱۹۸۰ با ظهور بنیادگرایی بازار (روی کارآمدن ریگان و تاچر و نهادهای بین‌المللی ایدئولوژیک^۱)، این تصور ایجاد شد که خطر شکست دولت بیشتر از شکست‌های بازار و مشکلات هماهنگی ساختاری است و هرگونه مداخله فعالانه دولت برای تقویت تحول ساختاری نفی شد؛ این موضوعات در قالب نسخه‌ای واحد تحت عنوان اجماع واشنگتن با تأکید بر آزادسازی، خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی به کشورهای جهان توصیه می‌شد؛ طبعاً سیاست

^۱ به تعبیر چانگ، تیلیث نامقدس: سازمان تجارت جهانی (WTO)، بانک جهانی (World Bank)، صندوق بین‌المللی پول (IMF).

صنعتی هم در میان سیاست‌های اجماع و اشنگتن جایگاهی نداشت. حامیان نئولیبرالیسم به همان اقتصاد نئوکلاسیک مبتنی بر نظم طبیعی، خودجوش و خودسازماندهی شده در اقتصاد بازار و به بی‌کفایتی دولت در مداخلات باور دارند و البته از منظر آنها، دولت در حفاظت از نظم طبیعی و مجازات منحرفین شایستگی و صلاحیت دارد.

باین حال در همین مقطع زمانی در اقتصادهای صنعتی بالغ مانند آمریکا، سیاست‌های صنعتی از یک چارچوب مبتنی بر نوآوری الهام گرفته و تحت عناوینی چون سیاست‌های رقابت، علم، فناوری و غیره توسط سازمان‌ها یا وزارتخانه‌های غیرصنعتی اجرا می‌شدند. این موضوع بر خلاف افسانه‌ای است که کشورهای توسعه‌یافته کنونی سیاست صنعتی اجرا نکرده‌اند. از سوی دیگر، اقتصادهای دارای رشد صنعتی سریع مانند چین و کشورهای با درآمد متوسط مانند مالزی و برزیل سیاست‌های صنعتی را با صراحت بیشتری اجرا کردند و توانستند تعدادی از بخش‌های تولیدی و مبتنی بر منابع را متحول کنند.

مرحله چهارم: علاقه مجدد به سیاست صنعتی (اواسط دهه ۲۰۰۰ تا کنون)

در مرحله سوم تاریخی مورد اشاره، نگاه منفی به سیاست صنعتی به حدی بود که گری بکر در نطق پس از دریافت جایزه نوبل خود در سال ۱۹۹۲ بیان کرده بود: «بهترین سیاست صنعتی، نبود آن است». تحت چنین شرایطی علاوه بر سیاست‌های صنعتی که به صورت غیرصریح توسط کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه اجرا می‌شد، مسائلی موجب شد که علی‌رغم تصور مرگ زودرس سیاست صنعتی در محافل دانشگاهی، دوباره مباحث مربوط به سیاست صنعتی بر سر زبان‌ها افتاده و اجماع قدرتمند نئولیبرالی در مورد نقش مناسب دولت در اقتصاد که حدود سه دهه در غرب و سازمان‌های بین‌المللی به رهبری غرب حاکم بوده است، به چالش کشیده شود: موفقیت کشورهای شرق آسیا (ژاپن، کره جنوبی، تایوان) و تجربه سریع‌ترین رشد اقتصادی تاریخ تحت انواع سیاست‌های صنعتی، تجاری و فناوری مغایر با تجویزات اجماع و اشنگتن و شکست کشورهای آفریقا و آمریکای لاتین که بر اساس سیاست‌های اجماع و اشنگتن عمل کردند.

از سوی دیگر، بحران ۲۰۰۸ برای اقتصاددانان و سیاستگذاران اثبات کرد که مسائل شکست بازار حتی در کشورهای با درآمد بالا که بازارهای مالی نسبتاً خوبی دارند، فراگیر است. به عبارت دیگر، بحران مالی و رکود متعاقب آن برای آمریکا عصمت ایده بازار خودتنظیم‌گر را لکه‌دار کرده است (وید، ۲۰۱۰).

به باور رودریک (۲۰۲۰) روندهای متفاوتی در ایجاد علاقه مجدد به سیاست صنعتی نقش داشته است:

- در اقتصادهای درحال توسعه: عقب‌گرد نسبت به بنیادگرایی بازار (اجماع واشنگتن) به این دلیل که حتی در مواقعی که نرخ رشد بالا بوده است؛ اقتصادهای جنوب آفریقا و آمریکای لاتین با نرخ‌های نامطلوب تحول تولیدی و کمبود مشاغل باکیفیت در تولید یا خدمات مدرن مواجه بوده‌اند. این امر تقاضا برای سیاست‌های دولت را برای تنوع بخشیدن و ارتقاء اقتصادها فراتر از آزادسازی بازارها ایجاد کرده است.
- در اقتصادهای پیشرفته: ضعف عمومی بازار کار و تأثیرات طولانی‌مدت بحران مالی تأثیرات مشابهی ایجاد کرده است. مواردی مانند: پویایی پایین رشد به ویژه در منطقه یورو، کاهش مداوم سهم اشتغال بخش تولید در آمریکا و کشورهای اروپای غربی، افزایش تهدید رقابتی چین در بازارهای جهانی.

در علاقه کشورهای پیشرفته و درحال توسعه به سیاست صنعتی، چین نقش جدی دارد. اگرچه رشد اقتصادی چین کند شده ولی با این نرخ‌های پایین تر هم آماده است به بزرگترین اقتصاد جهان تبدیل شود. چین دارد در آمریکا تبدیل به یک دیو یا شیطان می‌شود؛ مشاغل آمریکایی از دسترسی ناکافی به بازار و شیوه‌های تجارت ناعادلانه چین شکایت دارند؛ مدافعان نیروی کار در کشورهای مختلف در مورد صادرات چین به کشورهاشان گلایه دارند. همه اینها به ایجاد سیاستگذاری سخت علیه چین و تمایل به سیاست‌های صنعتی قوی‌تر منجر شده است؛ در آمریکا هر دو طیف سیاسی هم دموکرات‌هایی مانند سناتور وارن و هم محافظه‌کارانی مانند رویو به سیاست صنعتی تأکید دارند (رودریک، ۲۰۲۰).

برای کشورهای درحال توسعه نیز، چین هم یک تهدید و هم یک نمونه برای تقلید است. استراتژی‌های صنعتی چین یک نمونه قوی برای این است که اقدامات دولت چگونه می‌تواند تنوع سریع اقتصادی و تحولات ساختاری را برانگیزاند. با توسعه بیشتر چین هزینه نیروی کار در چین بالا می‌رود و فرصتی است که سایر کشورهای ضعیف وارد تولید شوند.

ویژگی دیگر این مرحله، پرداختن بسیاری از اقتصاددانان نزدیک به جریان اصلی اقتصاد به مباحث سیاست صنعتی است. تجربه شرق آسیا، شکست سیاست‌های اجماع واشنگتن و بحران ۲۰۰۸ در این موضوع نقش داشته است. همین موضوع اختلاف نظرها در مورد سیاست صنعتی را گسترش داده است و برخی معتقدند نگرش اقتصاددانان نزدیک به جریان اصلی اقتصاد به سیاست صنعتی ناقص بوده و کارکردی را که سیاست‌های صنعتی اجرا شده در مراحل اول و دوم داشته است، ندارد.

مروری بر مباحث پیش رو

با توجه به آنچه گفته شد، موضوعات مرتبط با سیاست صنعتی پس از بحران ۲۰۰۸، رونق گرفته و نحله‌های اندیشه‌ای مختلف در باب سیاست صنعتی ورود داشته‌اند. در این کتاب به دنبال مرور به روزترین مباحث در باب سیاست صنعتی هستیم.

فصل اول کتاب، به دنبال بررسی بنیان‌های نظری و چگونگی اجرای سیاست صنعتی از منظر نحله‌های مختلف اندیشه‌ای خواهد بود. بر اساس معیارهایی که در ابتدای این فصل طرح خواهند شد، هفت دیدگاه متفاوت در باب سیاست صنعتی مرور خواهد شد. این هفت دیدگاه (ساختارگرایی جدید مبتنی بر آثار جاستین لین، جهش اقتصادی مبتنی بر آثار کئون لی، سیاست صنعتی نوین مبتنی بر آثار دنی رودریک، جامعه یادگیرنده مبتنی بر آثار جوزف استیگلیتز، حکمرانی رشدافزا مبتنی بر آثار مشتاق خان، سیاست صنعتی فعالانه مبتنی بر آثار هاجون چانگ و آنتونیو آندرونی و قابلیت‌ها مبتنی بر آثار ریکاردو هاسمن) هم در باب بنیان‌های نظری و هم در باب چگونگی طراحی و پیاده‌سازی سیاست صنعتی مباحث متنوعی را ارائه داده‌اند.

فصل دوم به دنبال بررسی دو موضوع مهم از سیاست صنعتی است که برای کشورهای در حال توسعه امروزی بسیار مهم است. در سه دهه اخیر زنجیره‌های ارزش جهانی (GVC) در بستر جهانی شدن گسترده، تقسیم کار را بین‌المللی ساخته و اجرای سیاست صنعتی باید با توجه به این تقسیم کار بین‌المللی انجام شود. در ابتدای این فصل، به دنبال مرور به‌روزترین دیدگاه‌ها در باب سیاست‌های صنعتی در عصر زنجیره‌های ارزش جهانی خواهیم بود که بعضاً دارای تعارضات جدی با یکدیگر هستند. در بخش دوم از این فصل، به موضوع قطب‌های صنعتی که اخیراً به صورت گسترده‌تری مورد توجه قرار گرفته است، خواهیم پرداخت.

سیاست صنعتی در همه نقاط دنیا وجود داشته ولی همه جا موفق نبوده است. برای توصیف و توضیح این موفقیت و یا عدم موفقیت، عموماً اندیشمندان به اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی در نقاط مختلف جهان پرداخته‌اند. نظریه دولت توسعه‌گرا در توصیف تجربه موفق شرق آسیا و همچنین نظریه استقرار سیاسی در توصیف چرایی موفقیت یا عدم موفقیت سیاست صنعتی در نقاط مختلف جهان مهم‌ترین نظریه‌های مورد بحث در این زمینه هستند. فصل سوم کتاب به دنبال مرور این دو نظریه است. هر دو نظریه بر اساس آنچه در تجارب سیاست صنعتی رخ داده است، توصیه‌های مهمی برای بکارگیری در کشورهای در حال توسعه کنونی ارائه داده‌اند و در این فصل طرح خواهند شد. فصل چهارم کتاب به مبانی علمی موجود در باب نهاد متولی اجرای سیاست صنعتی خواهد پرداخت. فصل پنجم نیز جمع‌بندی از مباحث ارائه شده در این کتاب ارائه خواهد داد.

فصل اول. مهم‌ترین رویکردهای علمی اخیر به سیاست صنعتی

در این فصل به دنبال پرداختن به بنیان‌های نظری و چگونگی اجرای سیاست صنعتی از منظر نحله‌های مختلف اندیشه‌ای هستیم. معیار و ملاک انتخاب اندیشمندان در این بخش وجود یک دیدگاه یا نظریه خاص، ارجاع بالا به نظرات اندیشمندان و متاخر بودن نظریه آنها (حداکثر طرح شده در دو دهه اخیر و ممتد بودن نشر آثار در این زمینه) بوده است. این سه معیار کمک می‌کند که در عین اختصار، به‌روزترین و مهم‌ترین دیدگاه‌ها در مورد سیاست صنعتی مرور شود. بر این اساس دیدگاه‌های هشت اقتصاددان^۲ در قالب هفت بخش طرح خواهد شد.

- جاستین لین - رویکرد ساختارگرایی جدید
- کئون لی - رویکرد جهش اقتصادی
- جوزف استیگلیتز - رویکرد جامعه یادگیرنده
- دنی رودریک - رویکرد سیاست صنعتی نوین
- مشتاق خان - رویکرد حکمرانی رشدافزا
- هاجون چانگ و آنتونیو آندرونی - رویکرد سیاست صنعتی فعالانه
- ریکاردو هاسمن - رویکرد قابلیت‌ها (فضای محصول و پیچیدگی اقتصادی)

در پایان این بخش، تطبیق و مقایسه‌ای میان این هفت گروه خواهیم داشت. طبعاً آنچه در آثار مورد بررسی این اندیشمندان طرح شده است، طابق النعل بالنعل یکدیگر نبوده است و ممکن است اندیشمندی به موضوعی پرداخته باشد که دیگران به آن پرداخته‌اند یا در آثار مورد بررسی ما برای این کتاب، قرار نداشته‌اند. با این حال، تلاش می‌شود امهات مباحث مورد تأکید آنها در زمینه سیاست صنعتی طرح شود و در پایان این فصل، در یک نگاه کلی این رویکردها مقایسه شوند.

^۲ هاجون چانگ و آنتونیو آندرونی از آنجا که مقالات متعددی با یکدیگر در زمینه سیاست صنعتی چاپ کرده‌اند، در یک بخش طرح خواهند شد.

۱. رویکرد ساختارگرایی جدید

رویکرد ساختارگرایی جدید در دهه اخیر توسط جاستین لین طرح شده است. وی اقتصاددان چینی، فارغ التحصیل دانشگاه شیکاگو و استاد دانشگاه پکن است. در ادامه مهم‌ترین دیدگاه‌های جاستین لین در باب سیاست صنعتی در هفت بخش ارائه خواهد شد.

۱.۱. چیستی سیاست صنعتی

جاستین لین (۲۰۱۳) بر این باور است که به لحاظ تاریخی، به جز چند اقتصاد صادرکننده نفت، هیچ کشوری بدون صنعتی شدن ثروتمند نشده است. با این حال او هم به بحث برانگیز بودن توزیع نقش‌ها بین دولت‌ها و بخش خصوصی در فرآیند صنعتی شدن و توسعه اقتصادی تأکید دارد.

لین، اولین و شاید بزرگترین منبع سردرگمی در مورد سیاست صنعتی را مبهم بودن تعریف آن در ادبیات اقتصادی دانسته است که تعریف سیاست صنعتی به نوعی منعکس‌کننده بحث در مورد دامنه، اهداف و ابزار آن است. او برای نیل به یک تعریف مشخص از سیاست صنعتی ارجاعات متعددی به اندیشمندان دیگر داده است:

- تصمیمات دولت با هدف منحرف ساختن انگیزه‌ها به نفع گروه‌های خاصی از سرمایه‌گذاران، که به معنای کنار گذاشتن بی‌طرفی سیاست‌ها است، سیاست صنعتی است (هریسون، ۲۰۰۹).
- سیاست صنعتی به معنای دقیق یک سیاست بخشی است که به دنبال ارتقاء بخش‌هایی است که در آن مداخله باید به دلایل استقلال ملی، استقلال فناوری، شکست ابتکار عمل خصوصی، کاهش فعالیت‌های سنتی و تعادل جغرافیایی یا سیاسی صورت گیرد (کوهن، ۲۰۰۶).

لین اشاره دارد که سیاست صنعتی هم می‌تواند مرتبط با یک بخش خاص یا صنعت (عمودی) و هم مرتبط با کل اقتصاد (افقی) باشد؛ سیاست‌های صنعتی افقی عموماً شامل سیاست‌های کلی محیط کسب‌وکار است که تأثیر غیرمستقیم بر صنعت دارد، سیاست‌های کلان اقتصادی و اجتماعی و همچنین سیاست‌های مرتبط با تجهیزات سرمایه‌ای و سیاست‌های دفاع ملی از این جنس است. با این حال، در عمل، تعیین مرز بین حوزه‌های سیاستی که منحصراً تحت تأثیر مجموعه‌ای از اقدامات دولتی قرار می‌گیرند، دشوار است، زیرا قوانین همیشه اثرات غیرمستقیم، ناخواسته و گاهی حتی غیرقابل مشاهده دارند. این موضوع توضیح می‌دهد که چرا برخی از نویسندگان «سیاست صنعتی» را به‌عنوان هر شکلی از مداخله انتخابی تعریف می‌کنند که طبعاً دیگر دایره شمول این تعریف صرفاً بخش تولید نیست و منظور هرگونه سیاستی است که به نفع فعالیت‌های پویاتر و تحول‌ساختاری در اقتصاد است. شکست‌های بازاری که عموماً

به عنوان پشتیبان نظری سیاست‌های صنعتی طرح می‌شوند؛ ممکن است افزون بر بخش صنعت و تولید، در سایر بخش‌های اقتصاد مانند خدمات و کشاورزی هم وجود داشته باشند. با این حال، بسیاری از محققان همچنان از رویکرد حداقلی به سیاست صنعتی حمایت می‌کنند. به عنوان مثال، ویس (۲۰۱۱) پیشنهاد می‌کند که سیاست صنعتی منحصراً بر صنعت تولید تمرکز کند که به دلیل فضای بیشتر برای ایجاد سطوح بالا و رشد بهره‌وری (حداقل در مراحل نسبتاً اولیه توسعه)، نقش ویژه‌ای در رشد دارد.

از منظر لین، چنین مجادلات معنایی واقعاً به حل چالش‌های پیش روی سیاست‌گذاران در سراسر جهان کمک نمی‌کند. در حالی که منطق محدود کردن تعریف و دامنه سیاست صنعتی ممکن است از دیدگاه صرفاً مفهومی مفید باشد، اجرای آن در عمل دشوار است زیرا اغلب مداخلات دولت را نمی‌توان به طور منظم به حوزه‌های سیاستی خاص محدود کرد. علاوه بر این، نقش همه دولت‌ها طراحی و اجرای مجموعه‌ای از سیاست‌ها برای تقویت ایجاد کسب و کار در برخی مکان‌ها، حمایت از بخش‌های خاص اقتصاد، تشویق صادرات، جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و ترویج نوآوری است که همه اینها به نفع برخی صنایع است. در واقع، حتی می‌توان استدلال کرد که کل عملیات تهیه و اجرای بودجه که اغلب از طریق بحث‌های سیاسی هر ساله توسط دولت‌ها و پارلمان‌های سراسر جهان انجام می‌شود، عمدتاً در مورد سیاست صنعتی است.

در این زمینه، لین به نست (۱۹۹۷) ارجاع می‌دهد که معتقد بود: «هر کشوری سیاست صنعتی دارد، خواه جامع باشد یا پراکنده، خواه مقامات این عمل را بپذیرند یا نه». تحقیقات نست نشان می‌دهد که «هر صنعت بزرگ در آمریکا عمیقاً با دولت در ارتباط و به آن وابسته است. موقعیت رقابتی هر شرکت آمریکایی تحت تأثیر سیاست دولت قرار دارد. هیچ تمایز دقیقی بین بخش خصوصی و دولتی در این کشور یا هر کشور صنعتی دیگر نمی‌توان قائل شد. اثرات اقتصادی سیاست‌های دولتی و تصمیمات سطح بنگاه کاملاً در هم تنیده شده‌اند». بر همین اساس لین معتقد است این مشاهدات درباره کشوری که اغلب به عنوان موفق‌ترین اقتصاد بازار آزاد در تاریخ معرفی می‌شود، مناقشات معنایی و این گزاره را که سیاست صنعتی لزوماً یک استراتژی توسعه نادرست است، باطل می‌کند.

به عنوان جمع‌بندی لین معتقد است اکثر کشورها، به صورت ارادی یا غیرارادی سیاست صنعتی را به اشکال مختلف دنبال می‌کنند، که به طور کلی به هر تصمیم، مقررات یا قانون دولتی اشاره دارد که فعالیت یا سرمایه‌گذاری مداوم در یک صنعت را تشویق می‌کند. به هر حال، توسعه اقتصادی و رشد پایدار نتیجه تغییرات مداوم صنعتی و فناورانه است، فرآیندی که نیازمند همکاری بین بخش‌های دولتی و خصوصی است. شواهد تاریخی نشان می‌دهد که در کشورهایی که با موفقیت از یک اقتصاد کشاورزی به یک اقتصاد مدرن تبدیل شدند - از جمله کشورهای اروپای

غربی، آمریکای شمالی، و اخیراً در شرق آسیا - دولت‌ها سرمایه‌گذاری‌های کلیدی شرکت‌های خصوصی را هماهنگ کردند که به راه‌اندازی صنایع جدید کمک کردند، و اغلب مشوق‌هایی را برای شرکت‌های پیشگام فراهم می‌کرد.

حتی قبل از بحران مالی جهانی اخیر و رکود متعاقب آن، دولت‌ها در سراسر جهان از بخش خصوصی از طریق یارانه‌های مستقیم، اعتبارات مالیاتی یا وام‌های بانک‌های توسعه‌ای به منظور تقویت رشد و حمایت از ایجاد شغل حمایت کردند. گفت‌وگوها در بسیاری از اجلاس‌های سطح بالا به دنبال تقویت سایر ویژگی‌های سیاست اقتصادی بود که در نهایت به نفع صنایع یا مکان‌های خاص است، از جمله تأمین مالی عمومی فرودگاه‌ها، بزرگراه‌ها، بنادر، شبکه‌های برق، مخابرات و سایر زیرساخت‌ها، بهبود اثربخشی نهادها، تأکید بر آموزش، مهارت‌ها و یک چارچوب قانونی واضح تر. بحران جهانی اخیر منجر به بازنگری در نقش اقتصادی دولت‌ها شده است. چالش سیاست صنعتی بیشتر است، زیرا باید به طراحی برنامه‌های کارآمد و با حمایت دولت کمک کند که در آن بخش‌های دولتی و خصوصی تلاش‌های خود را برای توسعه فناوری‌ها و صنایع جدید هماهنگ کنند.

۲.۱. بنیان‌های نظری برای اجرای سیاست صنعتی

جاستین لین (۲۰۱۳) معتقد است علیرغم بحث‌ها و مناقشات بر سر حوزه، ابزار و شرایط مناسب اثربخشی سیاست صنعتی، اجماع گسترده‌ای در میان اقتصاددانان بر سر مبانی نظری آن وجود دارد. مشروعیت مداخله دولت برای اجرای سیاست صنعتی از زمان همیلتون و آدام اسمیت تثبیت شده است؛ در ادامه نیز فردریک لیست آن را به خوبی توصیف کرده است. با این حال، همانطور که اقتصاد کلان در دهه‌های اخیر در دو جهت اصلی (نئوکلاسیک و نئوکینزی) تکامل یافته است، بنیان‌های نظری اجرای سیاست صنعتی، هم از سوی اقتصاددانان حامی سنت نئوکلاسیک طرح شده و هم از سوی اقتصاددانانی که متعلق به این سنت نیستند. لین به دیدگاه هر دو گروه پرداخته است:

نظریه نئوکلاسیک نیاز به مداخله دولت را فقط در شرایط شکست بازار تصدیق می‌کند؛ مراد از شکست بازار، وضعیتی است که سازوکارهای بازار منابع را به صورت کارآمد تخصیص نمی‌دهند. این نوع موقعیت‌ها از چهار منبع اصلی ناشی می‌شوند:

- اولین و رایج‌ترین مورد شکست بازار ناشی از آثار بیرونی مثبت است که عموماً به عنوان فرصت‌هایی تعریف می‌شوند که با سرمایه‌گذاری یا ریسک پذیرفته شده توسط یک عامل ایجاد می‌شوند و در عین حال انتفاعی برای دیگران در اقتصاد دارند. مورد معمول تحقیق و توسعه است که برای بنگاه‌های پیشگام، هزینه بر است و گاهی اوقات دانش جدید رایگان را برای سایر بنگاه‌ها تولید می‌کند. در یک سیستم بازار آزاد، شرکت‌های ریسک‌پذیر

به طور سیستماتیک برای تولید آثار بیرونی فناوری و ایجاد چنین منافع اجتماعی پاداش نمی گیرند. بنابراین، فعالیت تحقیق و توسعه کمتر از سطح مطلوب از دیدگاه اجتماع، گسترش پیدا می کند. برای بنگاه‌های پیشگام، هزینه تحقیقات علمی و اکتشافات فناوری می تواند بالا باشد. مشکلات در تخصیص دانشی که ایجاد می کنند، انگیزه‌های آن‌ها را برای تحقیق کاهش می دهد - مگر اینکه دولت برای مزایای اجتماعی بالقوه دانش جدید ارزش قائل شود و با یارانه دادن به تحقیق و توسعه و همچنین از طریق تعریف مجدد حقوق مالکیت در جهت تغییر انگیزه‌ها اقدام کند.

- مورد دوم شکست بازار ناشی از آثار بیرونی مارشالی است که از طریق برخی از بخش‌ها یا صنایع، منجر به تجمع جغرافیایی می شود. این نوع خاص از آثار بیرونی می تواند از طریق سرریزهای دانش محلی در سطح صنعت، پیوندهای ورودی و خروجی همراه با هزینه‌های حمل و نقل و ادغام نیروی کار ایجاد شود (مارشال، ۱۹۲۰؛ کروگمن، ۱۹۹۱؛ هریسون و رودریگز-کلا، ۲۰۰۹). این تجمع جغرافیایی در مواردی می تواند به انحصار یا انحصارطلبی و در نتیجه قدرت بازار منجر شود. در صنایعی که با موانع ورود بالا یا هزینه‌های ثابت بالا (و در نتیجه، صرفه جویی در مقیاس) مشخص می شوند، بنگاه‌های پیشگام می توانند از طریق مزیت بنگاه اول بودن مورد حمایت قرار گیرند و دولت، مانع از ورود رقبای بالقوه به بازار شود.

- یکی دیگر از دلایل مداخله عمومی نیاز به رسیدگی به مسائل هماهنگی است. رشد اقتصادی فرآیندی از ارتقاء مداوم صنعتی و فناوری است که نیازمند نهادهای در حال تحول است. همانطور که یک کشور از نردبان صنعتی و فناوری بالا می رود، تغییرات اقتصادی، نهادی و اجتماعی زیادی رخ می دهد: فناوری مورد استفاده بنگاه‌های آن به طور فزاینده‌ای پیچیده می شود، نیازهای سرمایه‌ای فیزیکی و انسانی و همچنین مقیاس تولید و اندازه بازارها افزایش می یابد. مبادلات بازار نیز پیچیده تر می شود زیرا در آن عواملی از بخش‌های مختلف اقتصاد دخالت دارند. بنابراین، یک فرآیند ارتقاء صنعتی و فناوری انعطاف پذیر و روان نیازمند بهبود همزمان در نهادهای آموزشی، مالی، حقوقی و زیرساخت‌های فیزیکی است تا صنایع تازه ارتقاء یافته بتوانند مقادیر کافی برای دستیابی به صرفه‌های مقیاس تولید کنند و به تولید کنندگان کم هزینه تبدیل شوند. واضح است که بنگاه‌ها یا خانوارها نمی توانند همه این تغییرات را به صورت مقرون به صرفه درونی کنند و هماهنگی خودجوش بین بسیاری از عوامل خصوصی برای رویارویی با این چالش‌های جدید اغلب غیرممکن است. تغییرات در زیرساخت‌های فیزیکی، نهادها و مقررات مستلزم اقدام جمعی یا حداقل هماهنگی بین ارائه‌دهنده خدمات زیربنایی و بنگاه‌های صنعتی است. به همین دلیل، این وظیفه دولت است که یا خود چنین تغییراتی را ارائه کند یا آنها را به طور فعال هماهنگ کند.

• چهارمین مورد از شکست بازار از عدم تقارن اطلاعاتی و بازارهای ناقص پدیدار می‌شود - یعنی در شرایطی که کالاها یا خدمات مورد تقاضا حتی زمانی که مصرف کنندگان آماده پرداخت قیمت بالاتر هستند، در دسترس نیستند. علاوه بر این، مصرف کنندگان نمی‌توانند کیفیت کالاها را ارزیابی کنند، زیرا بازارها با اطلاعات نامتقارن مشخص می‌شوند، که می‌تواند منجر به کژگزینی^۳ و کژمنشی^۴ شود. مراد از کژگزینی شرایطی است که کیفیت را نمی‌توان روی کالاها جداگانه ارزیابی کرد، اما فقط به طور متوسط برای کالاها مشابه ارزیابی می‌شود و همچنین کژمنشی زمانی رخ می‌دهد که یکی از طرفین معامله با حسن نیت قراردادی را منعقد نمی‌کند، اطلاعات گمراه کننده‌ای در مورد ارزش دارایی‌های خود ارائه می‌دهد، یا انگیزه‌ای برای پذیرش مخاطرات غیرعادی دارد. در چنین شرایطی، بنگاه‌ها دسترسی برابر به اطلاعات ندارند و رقابت می‌تواند به شدت محدود شود. هنگامی که برخی از کسب و کارها استراتژی‌هایی را بکار می‌گیرند که در شرایط بازار نقص ایجاد می‌کند، دولت دو گزینه برای مداخله دارد:

۱. تدوین یک سیاست رقابتی قوی به منظور بازگرداندن شرایط بازی برابر

۲. اتخاذ یک سیاست صنعتی استراتژیک که از طریق آن نقش فعالی در تشویق رفتار غیر فرصت طلبانه ایفا می‌کند.

همانطور که اشاره شد اقتصاددانانی که به سنت نئوکلاسیک تعلق ندارند هم به بنیان‌های نظری سیاست صنعتی پرداخته‌اند. به عنوان مثال، نظریه پردازان تکاملی بر اهمیت نوآوری و تغییرات فناورانه در فرآیند رشد تأکید می‌کنند. از آنجایی که اقتصادهای ملی دائماً در حال تکامل هستند، سطوح ثابت تحقیق و توسعه و نوآوری نسبت به چارچوب نهادی موجود برای اطمینان از تولید مداوم دانش و انتشار آن در میان عوامل خصوصی، سطوح کمتری را نشان می‌دهند. استدلال می‌شود که دولت‌ها باید نقش مهمی در ایجاد ظرفیت نهادهای داخلی برای پیش بینی روندهای اصلی اقتصاد و مقابله با تغییرات سیستمی ایفا کنند (نلسون، ۱۹۹۵).

نظریه پردازان دیگر بر انگیزه‌های همکاری بین کسب و کارها در بخش‌های نوآوری صنعتی و به‌ویژه نیاز به تجمیع منابع مالی و شایستگی‌های مکمل برای تحقیق در زمینه‌هایی که با پیچیده‌تر شدن و گران‌تر شدن فناوری‌های جدید، همکاری قوی لازم است، تمرکز کرده‌اند. از آنجایی که همکاری بنگاه‌ها در تحقیق و توسعه هزینه‌ها را کاهش می‌دهد، در زمان آنها صرفه‌جویی می‌کند و خطر ورشکستگی را توزیع می‌کند، می‌توان از دولت‌ها برای تشویق

³ adverse selection

⁴⁴ Moral hazard

انتقال اطلاعات و همکاری بین بنگاه‌ها استفاده کرد. یک سازوکار شناخته شده برای دستیابی به این هدف، انگیزه مالی برای همکاری است، مانند اعطای بودجه عمومی مشروط به همکاری بین بنگاه‌ها. مداخلات دولتی که به انتشار دانش جدید یا به اشتراک گذاری اطلاعات موجود کمک می‌کند، می‌تواند احتمال تولید راه‌حل‌های فنی کارآمدتر توسط بنگاه‌ها را افزایش دهد. تحقیقات مشارکتی در بین بنگاه‌های خصوصی اما با حمایت دولت‌ها می‌تواند به اشتراک گذاری اطلاعات و نوآوری مثبت منجر شود که برای اقتصاد دانش بنیان بسیار مهم است (اسپنس، ۱۹۸۴؛ کاتز، ۱۹۸۶).

همچنین لین (۲۰۱۴) به دو دسته از هزینه-فایده‌هایی که در فرایند ارتقاء صنعتی مستمر نمی‌تواند توسط بنگاه‌های فردی درونی شود؛ اشاره داشته است که در هر دو مورد نیاز به مداخله دولت است:

اول اینکه بنگاه‌ها برای ورود به یک صنعت جدید باید اطلاعاتی در مورد فناوری‌های تولید و بازارهای محصول داشته باشند. اگر چنین اطلاعاتی آزادانه در دسترس نباشد، هر بنگاهی باید منابعی را صرف جستجو، جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل کند. بنگاه‌های پیشگامی که تلاش می‌کنند وارد صنایع جدید شوند، ممکن است به دلیل هدفگذاری صنایع اشتباه، شکست بخورند یا به دلیل هدف قرار دادن صنایع سازگار با مزیت نسبی کشور موفق شوند. در صورت موفقیت، تجربه آنها اطلاعات ارزشمند و رایگانی را در اختیار سایر شرکت کنندگان احتمالی قرار می‌دهد. آنها به دلیل رقابت و ورود سایر بنگاه‌ها، رانت انحصاری پیشگامی نخواهند داشت. علاوه بر این، بنگاه‌های پیشگام اغلب نیاز دارند منابعی را برای آموزش کارگران در مورد فرآیندها و تکنیک‌های جدید کسب و کار اختصاص دهند و این کارگران ممکن است توسط رقبای غیرپیشگام استخدام شوند. حتی در شرایطی که بنگاه‌های پیشگام با شکست مواجه می‌شوند، تجربه بد آنها نیز دانش مفیدی را در اختیار سایر بنگاه‌ها قرار می‌دهد. با این حال، آنها باید هزینه‌های شکست را خودشان متقبل شوند. به عبارت دیگر، ارزش اجتماعی سرمایه‌گذاری بنگاه‌های پیشگام (اولین‌ها) معمولاً بسیار بیشتر از ارزش خصوصی است. همه این مسائل باعث می‌شود که بنگاه‌ها تمایلی به ارتقاء ساختار صنعتی خود نداشته باشند. دوم، با بالا رفتن یک کشور از نردبان صنعتی و فناورانه، تغییرات زیادی مورد نیاز است: فناوری مورد استفاده بنگاه‌های آن پیچیده‌تر می‌شود، نیاز به سرمایه‌افزایش می‌یابد، مقیاس تولید و اندازه بازارها نیز افزایش می‌یابد. بنابراین، فرآیند ارتقاء صنعتی و فناوری انعطاف‌پذیر و روان، نیازمند بهبود همزمان در زیرساخت‌های نرم از جمله نهادهای آموزشی، مالی و قانونی و زیرساخت‌های سخت مانند جاده‌ها، بزرگراه‌ها، تأسیسات بندری و منابع برق است، به طوری که بنگاه‌ها در شرایط جدید صنایع ارتقا یافته می‌توانند هزینه‌های مبادله را کاهش داده و به مرز امکان تولید برسند. بهبود زیرساخت‌های سخت و نرم مستلزم هماهنگی فراتر از تصمیمات بنگاه‌ها است.

۳.۱. تجربه سیاست صنعتی در عمل

از منظر لین (۲۰۱۳)، تجربه سیاست‌های صنعتی، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، عمدتاً تجربه موفق نبوده است. او روایتی را از این تجارب نقل کرده است: دولت‌ها اقدامات سیاستی مختلفی را برای ترویج صنعتی شدن در سراسر جهان در حال توسعه اتخاذ کردند. در آسیا و خاورمیانه و بعداً در آفریقا، تبدیل سرزمین‌هایی که قبلاً مستعمره یا نیمه مستعمره به حساب می‌آمدند؛ به کشورهای مستقل با احساسات شدید ملی گرایانه همراه بوده است. فقدان صنعتی شدن - به ویژه در اختیار داشتن صنایع سنگین بزرگ، که اساس قدرت نظامی و قدرت اقتصادی بود - چین، هند و سایر مناطق در جهان در حال توسعه را مجبور کرده بود که تسلیم قدرت‌های استعماری شوند. در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، بسیاری از رهبران سیاسی جهان در حال توسعه - به‌ویژه رهبران نسل اول که پس از دوره‌های طولانی انقلاب یا مبارزه، مردم خود را به استقلال سیاسی و اقتصادی رساندند - انگیزه فراوانی برای نوسازی^۵ و بازسازی عزت کشورهاشان در سطح بین‌المللی داشتند. این نوع نگاه، اغلب آنها را به اولویت دادن به توسعه صنایع سنگین، بزرگ و پیشرفته سوق داد چرا که این نوع صنایع را پیش نیاز و نمادهای مهمی برای ملت سازی و نوسازی می‌دانستند.

انگیزه‌های ایدئولوژیک با رویکرد ساختارگرایانه اولیه به توسعه اقتصادی، که بر حذف شکست‌های بازار متمرکز بود و استدلال می‌کرد که صنعتی شدن و رشد نمی‌تواند خود به خود در کشورهای در حال توسعه به دلیل جمود ساختاری و مشکلات هماهنگی اتفاق بیفتد، تقویت شد. به نظر می‌رسد که این دیدگاه توسط ایده پریش-سینگر پشتیبانی می‌شد. بسیاری از رهبران ناسیونالیست برای رهایی اقتصاد خود از فرمان قیمت‌های صادراتی پایین که به طور مداوم منجر به انتقال درآمد از کشورهای در حال توسعه غنی از منابع به کشورهای توسعه‌یافته می‌شد، تصمیم گرفتند صنایع تولیدی داخلی را از طریق فرآیندی به نام جایگزینی واردات راه‌اندازی کنند. با این حال، این استراتژی اغلب نتوانست وعده موفقیت این کشورها را به اندازه کشورهای توسعه‌یافته محقق کند و باعث رکود، بحران‌های مکرر و حتی پیامدهای فاجعه‌بار در بسیاری از موارد شد.

انگیزه هدف قرار دادن صنایع مدرن و پیشرفته (صنایع سرمایه‌بر) قابل درک بود. متأسفانه، طرح جسورانه برای توسعه صنایع جاه طلبانه جدید که در کشورهای پیشرفته اروپایی حاکم بود، ریشه در هیچ تحلیلی از مبانی اقتصادی این کشورهای فقیر نداشت. بسیاری از برنامه‌های توسعه که توسط کشورهای کم درآمد اغلب بر اساس الگوی برنامه‌ریزی اتحاد جماهیر شوروی سابق به تصویب رسید، معمولاً شامل ایجاد شرکت‌های دولتی در صنایع پیشرفته بود که فاقد توان فنی، ساختار هزینه رقابتی و تأمین مالی برای رسیدن به این اهداف بلندپروازانه بودند.

⁵ modernization

علیرغم خوش بینی مفروضات و پیش بینی های کلان اقتصادی، این برنامه ها معمولاً برآورد می کردند که منابع داخلی تنها برای پاسخگویی به تنها بخشی از نیازهای مالی پیش بینی شده کافی است. بنابراین، در طول اجرای این برنامه ها استقراض خارجی بخش دولتی باید بخش بزرگی از چارچوب مالی باشد. برخی از این کشورهای در حال توسعه با پیشبرد پروژه های سرمایه بر جسورانه، اغلب در دوره های طولانی به نرخ های سرمایه گذاری بالایی دست یافتند. مقیاس ظرفیت تولید در صنایع سنگین بزرگ بود و صنایع سرمایه بر تازه ایجاد شده از مقیاس بزرگی برخوردار بودند. با این حال، محصولات آنها با تقاضای ناکافی در بازار داخلی مواجه بوده و در بازارهای بین المللی قابل رقابت نبود. در نتیجه صنایع این کشورها در نهایت با ظرفیت مازاد و زیان های شدید مواجه شدند و برای بقای خود نیاز به حمایت مستمر و یارانه های دولت داشتند که باعث ایجاد انحرافات و سایر مشکلات کلان اقتصادی شد: زیان های مالی انباشته توسط شرکت های دولتی کسری پس انداز کشور را تشدید کرد و به عدم تعادل در تراز پرداخت ها، تورم بالا و بحران های شدید اقتصاد کلان منجر شد. در پایان، عملاً هیچ کشور در حال توسعه ای که سیاست های صنعتی را در دوران بلافاصله پس از جنگ جهانی دوم آغاز کرد، نتوانست شکاف درآمدی را با ایالات متحده کاهش دهد.

در تلاش برای درک دلایل عملکرد ضعیف توسعه ای کشورهای در حال توسعه نگرش های مختلف بحث هایی داشته اند. جاستین لین با مرور کلی بر این بحث ها، به بیان ایده خود پرداخته است:

بسیاری از اقتصاددانان نئوکلاسیک به نقاط ضعف استراتژی های توسعه مورد حمایت ساختارگرایان اولیه اشاره کرده اند. وسواس در مورد شکست های بازار منجر به استراتژی های بخشی داخلی، سیاست های سرمایه گذاری ناکارآمد و بسیاری از انحرافات شد که اقتصادهای فقیر را فلج کرد:

- وجود شرکت های دولتی دارای انحصار
- اعطای یارانه های کلان به برخی صنایع
- فراوانی بالای تسخیر سیاسی و رانت جویی
- فراگیر شدن سرکوب مالی که اغلب با افزایش ارزش پول داخلی و سهمیه بندی سرمایه و ارز همراه بوده است.

همانطور که کوهن (۲۰۰۶) اشاره می کند: «انتقاد استاندارد می کند که علیه سیاست های صنعتی بخشی وارد می شود این است که دولت نه اطلاعات لازم و نه انگیزه کافی برای انتخاب بهتر از بازار را دارد. به دلایل سیاسی دولت تمایل دارد اقدامات نمایشی را به اقدامات مؤثر و انتخابی ترجیح دهد و همچنین اثرات کل اقدامات خود و به ویژه اثرات

منفی بلندمدت حمایت اعطا شده به شرکت‌های خاص و تأثیرات منفی مزایای اعطا شده به بخش‌های ارتقاء یافته بر سایر بخش‌ها را اشتباه تخمین بزند».

سایر محققان به دنبال توضیحاتی از نوع اقتصاد سیاسی، با تمرکز بر قدرت و پویایی گروه‌های ذینفع بوده‌اند. برخی استدلال کرده‌اند که بزرگی منافع اقتصادی، اجتماعی یا سیاسی برای گروه‌های ذینفع خاص، اغلب باعث می‌شود که آن‌ها نفوذ سیاسی کافی به دست آورند تا دولت را مجبور به اتخاذ تصمیمات اختلال زایی که برای آنها مطلوب است، کنند. پیامد منطقی چنین استدلالی توصیه به تغییرات در سیستم تشویقی در کشورهای در حال توسعه به عنوان راه‌هایی برای خلاصی از اختلالات و انحرافات است: خصوصی‌سازی، حقوق مالکیت قوی‌تر و رقابت بخشی و بین بخشی بیشتر.

بنابراین، محققان اغلب بر تحلیل‌های اقتصادی-سیاسی با توضیحات متنوع تکیه کرده‌اند. از آنجا که به نظر می‌رسد بسیاری از کشورهای در حال توسعه مانند غنا نه صرفاً با سرمایه‌گذاری کم، بلکه با سرمایه‌گذاری در صنایع اشتباه گرفتار شده‌اند، تحلیل‌های اخیر استدلال کرده‌اند که ساخت «فیل‌های سفید» باید به عنوان توزیع مجدد با هدف تأثیرگذاری بر نتایج انتخابات تلقی شود. برای مثال، رابینسون و تروویک (۲۰۰۵)، یک مدل اقتصاد سیاسی ارائه می‌کنند که نشان می‌دهد «فیل‌های سفید» نوع خاصی از بازتوزیع ناکارآمد هستند، که وقتی سیاستمداران برای دادن وعده‌های معتبر به حامیان مشکل دارند، از نظر سیاسی جذاب هستند. آنها معتقدند که همین ناکارآمدی چنین پروژه‌هایی است که آنها را از نظر سیاسی جذاب می‌کند. چرا؟ زیرا تنها به برخی از سیاستمداران اجازه می‌دهد تا به طور معتبر قول ساختن آنها را بدهند و در نتیجه وارد بازتوزیع معتبر شوند. این واقعیت که همه سیاستمداران نمی‌توانند به طور معتبر چنین پروژه‌هایی را انجام دهند، به کسانی که می‌توانند یک مزیت استراتژیک می‌دهد.

چنین حدسیات سیاسی-اقتصادی در ارزش ظاهری قابل قبول به نظر می‌رسند. اغلب این اتفاق می‌افتد که گروه‌های ذینفع قدرتمند در کشورهای در حال توسعه با بخش‌های پیشرفته سرمایه‌بری مرتبط هستند که بیشترین سود را از حمایت دولت می‌برند. با این حال، شواهد تاریخی حاکی از آن است که وقتی اقدامات سیاست حمایتی که اختلالات را ایجاد می‌کردند برای اولین بار در بسیاری از کشورهای در حال توسعه معرفی شدند، قدرتمندترین گروه ذینفع (یعنی مالکان زمین) به طور متناقضی بیشترین ضرر را از آنها می‌کردند و اگرچه صنعتگران قدرتمند شهری اغلب از سیاست‌های حمایت‌گرایانه سود می‌بردند، اما از بسیاری دیگر از اختلالات لازم برای کارکرد سیستم اقتصادی ضرر کرده‌اند. برای مثال، آنها اغلب از تسلط مالکیت دولتی فراگیر در صنایع پیشرفته رنج می‌بردند. بنابراین لازم است به دنبال توضیحات قانع‌کننده‌تر باشیم.

لین معتقد است تفکر توسعه گذشته نتوانست دلایل واقعی شکست سیاست‌های صنعتی را رمزگشایی کند زیرا آنها ماهیت یا علل رشد اقتصادی مدرن را اشتباه می‌دانستند. ساختارگرایان اولیه حق داشتند که شکاف ساختاری بین کشورهای کم درآمد و پردرآمد را از بین ببرند. اما آنها دلایل اشتباه مشکل را شناسایی کردند. آنها ناتوانی کشورهای کم درآمد در ایجاد صنایع پیشرفته کشورهای با درآمد بالا را به سختی بازار نسبت دادند. بر اساس این فرض، آنها از سیاست‌های درون‌نگر برای ایجاد صنایعی حمایت کردند که در واقع در محیط‌های باز و رقابتی قابل دوام نبودند. در حالی که یارانه‌ها و حمایت‌ها به برخی کشورها اجازه می‌داد تا برای مدتی به رشد بالای سرمایه‌گذاری دست یابند، این استراتژی با اختلالات پرهزینه همراه بود و در میان‌مدت تا بلندمدت پایدار نبود. مطمئناً این رویکرد نمی‌تواند به آنها کمک کند تا به سطوح کشوری با درآمد بالا همگرا شوند.

"اجماع واشنگتن" با تمرکز و سواس گونه بر شکست‌های دولت و نادیده گرفتن مسائل ساختاری آونگ سیاست را به سمت بنیادگرایی بازار تغییر داد. فرض اجماع بر این بود که بازار آزاد به طور خودکار نیروهای خود به خودی برای اصلاح تفاوت‌های ساختاری بین کشورها ایجاد می‌کند. با این حال، شکست بازار ناشی از آثار بیرونی و هماهنگی در فرآیند تغییرات ساختاری درونی است. بدون تسهیل دولت، روند خود به خودی که محرک تغییر است یا خیلی کند است یا حتی در هیچ کشوری اتفاق نمی‌افتد. متأسفانه، «اجماع واشنگتن» این را نادیده گرفت. همچنین بسیاری از انحرافات موجود در یک کشور در حال توسعه را نادیده گرفت که ترتیبات بهینه دوم برای محافظت از شرکت‌های غیرقابل دوام فعال در بخش‌های اولویت‌دار آنها در دوران ساختارگرایی انتخاب شده بود. بدون پرداختن به دوام شرکت‌ها، تلاش برای از بین بردن این اختلالات می‌تواند باعث سقوط، بیکاری زیاد و بی‌ثباتی اجتماعی و سیاسی شود. بسیاری از دولت‌ها به دلیل ترس از چنین پیامدهای وحشتناکی، حمایت‌ها و یارانه‌های پنهانی را که حتی از یارانه‌ها و حمایت‌های قدیمی کارآمدتر بودند، برای حمایت از صنایع طرح شده، بکار گرفتند.

لین معتقد است این نگرش‌ها در توضیح چرایی شکست سیاست‌های صنعتی ناموفق بوده‌اند و جای تعجب نیست که توصیه‌های سیاستی بعدی آنها - و امیدواری آنها به اینکه تغییرات در سیستم تشویقی برای تحریک رشد پایدار کافی باشد - برای کمک به سیاست‌گذاران کشورهای فقیر برای خروج از تله فقر نادرست یا ناکافی بودند. از منظر لین، شکست سیاست‌های صنعتی در واقع پیامدهای انتخاب‌های استراتژیک نادرست در انتخاب صنعت بوده است.

یک کشور در حال توسعه طبیعتاً دارای نیروی کار یا منابع طبیعی نسبتاً فراوان است اما سرمایه نسبتاً کمی دارد. هزینه نیروی کار و منابع طبیعی آن نسبتاً کمتر از هزینه سرمایه است. بنابراین، یک کشور در حال توسعه در صنایع سنگین

⁶ market rigidities

که نیازمند نهاده‌های سرمایه بزرگ و نیروی کار کوچک است، دارای یک ضرر طبیعی خواهد بود زیرا هزینه‌های تولید آن ذاتاً بیشتر از یک کشور پیشرفته خواهد بود. این مفهوم مزیت نسبی است، که تجویز می‌کند که کشورها کالاها و خدماتی را تولید می‌کنند که به عوامل نسبتاً فراوان خود به عنوان ورودی نیاز دارند، بنابراین هزینه‌های کمتری را نسبت به دیگران متحمل می‌شوند.

با بازگشت به بافت تاریخی و فکری دوران پس از جنگ جهانی دوم، می‌توان فهمید که چرا استراتژی‌های صنعتی‌سازی و مدرن‌سازی سریع که توسط ساختارگرایان اولیه حمایت می‌شد، شکست خوردند: آن استراتژی‌ها مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده عملکرد بلندمدت یک کشور را نادیده گرفتند. ساختارگرایان اولیه به درستی بر تفاوت ساختاری کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه و لزوم حل مسئله هماهنگی و آثار بیرونی در تغییرات ساختاری تمرکز کردند ولی استفاده از منابع دولتی و اشکال مختلف مداخلات عمومی را برای ایجاد یا حمایت از شرکت‌هایی در صناعی که بدون توجه به قابلیت اقتصادی انتخاب شده‌اند، انتخاب کردند. از آنجایی که کشورهای در حال توسعه از نظر نیروی کار و منابع طبیعی نسبتاً غنی هستند اما از نظر سرمایه غنی نیستند، صنایع پیشرفته سرمایه‌بر برای ساختار برخورداری‌های این کشورهای فقیر در آن زمان مناسب نبودند - یا با مزیت نسبی آنها همسو نبودند. شرکت‌هایی که در آن صنایع ایجاد می‌شوند، نمی‌توانند با شرکت‌های کشورهای توسعه‌یافته با سرمایه فراوان رقابت کنند. بنابراین، آنها در بازارهای باز رقابتی غیرقابل دوام بودند و نمی‌توانستند بدون یارانه یا حمایت دولتی دوام بیاورند.

بزرگترین اشتباه بسیاری از کشورهای در حال توسعه، تلاش آنها برای سرپیچی از مزیت نسبی تعیین شده توسط ساختار برخورداری‌های آنها بود: در کشورهایی که ویژگی‌های برخورداری عوامل با فراوانی نیروی کار و کمبود سرمایه مشخص می‌شد، سیاست دولت با هدف ایجاد صنایع سنگین سرمایه‌بر مدرن و پیشرفته بود. با اجرای استراتژی توسعه مبتنی بر صنایع سنگین، آنها نتوانستند شرکت‌هایی بسازند که قادر به ادامه حیات در بازارهای باز رقابتی باشند. این شرکت‌ها به دلیل نیازهای سرمایه‌ای بالا و هزینه‌های ساختاری بالای تولیدشان در یک کشور در حال توسعه، در بازارهای رقابتی باز قابل دوام نبودند. حتی زمانی که آنها به خوبی مدیریت می‌شدند، نمی‌توانستند در یک بازار بدون تحریف و رقابت، سود اجتماعی قابل قبولی کسب کنند.

به منظور بسیج منابع برای سرمایه‌گذاری و حفظ عملیات در بخش‌های پیشرفته سرمایه‌بر، برای دولت‌های کشورهای در حال توسعه ضروری بود که از شرکت‌ها در صنایع دارای اولویت حمایت کنند. با این حال، ظرفیت‌های محدود جمع‌آوری مالیات و حمایت و یارانه در مقیاس بزرگ نمی‌توانست ادامه یابد. بنابراین، برای کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری و ادامه فعالیت شرکت‌های غیرقابل دوام خود، دولت‌ها به اقدامات دیگر همچون اعطای انحصارات

بازار به شرکت‌ها در بخش‌های اولویت‌دار، سرکوب نرخ‌های بهره، ارزش‌گذاری بیش از حد ارزش‌های داخلی، و کنترل قیمت مواد خام متوسل شدند. چنین تحریفاتی به برخی از کشورهای فقیر این امکان را داد که در مراحل اولیه توسعه خود، حداقل به طور موقت، صنایع پیشرفته‌ای را راه‌اندازی کنند. در نهایت، آنها همچنین به سرکوب انگیزه‌ها، تخصیص نادرست منابع و ناکارآمدی اقتصادی منجر شدند (لین، ۲۰۰۹).

به زعم لین (۲۰۰۹)، حذف چنین تحریفاتی در اقتصاد به سه دلیل برای کشورهای در حال توسعه دشوار شد:

۱. استراتژی‌های توسعه‌ای که مزیت نسبی را به چالش می‌کشید، نخبگان صنعتی را به وجود آورد که عموماً ثروتمند بودند و از نظر سیاسی به خوبی با رهبران سیاسی به ویژه در کشورهای غیرسوسیالیستی در ارتباط بودند.

۲. صنایع به عنوان ستون فقرات برنامه‌نوسازی کشورها در نظر گرفته شدند. حذف یارانه‌ها و حمایت‌ها منجر به فروپاشی آنها می‌شد و این نتیجه‌ای که مورد قبول جامعه نبود.

۳. فروپاشی این صنایع، بیکاری بزرگ و بی‌ثباتی اجتماعی و سیاسی ایجاد می‌کرد. به همین دلیل است که دولت‌ها حتی پس از خصوصی‌سازی به صنایع بزرگ و قدیمی در اروپای شرقی و کشورهای ذیل اتحاد جماهیر شوروی سابق یارانه پرداخت کردند.

به طور خلاصه، می‌توان گفت که تصمیم رهبران کشورهای در حال توسعه برای هدف قرار دادن صنایع پیشرفته و مدرن سرمایه‌بر در اقتصادهای پیشرفته به طور کلی ناپایدار بود. بنابراین، مشکلی که مانع بسیاری از سرمایه‌گذاری‌های بلندپروازانه صنعتی که توسط رهبران کشورهای در حال توسعه آغاز شد و در نهایت به اقتصاد آنها آسیب زد، در وهله‌ی اول قابلیت اجرای این پروژه‌های توسعه‌ای بود. حتی اگر بهترین ظرفیت‌های مدیریتی، مؤثرترین ترتیبات نهادی و سیستم تشویقی بهینه برای عملکرد خوب به آنها سپرده می‌شد، نمی‌توانستند با شرکت‌های کشورهای پیشرفته در بازار آزاد رقابت کنند یا نرخ‌های بازده قابل قبولی ایجاد کنند.

جاستین لین بر اساس چنین تحلیلی از تجربیات گذشته سیاست صنعتی، دیدگاه اقتصاد ساختارگرای جدید^۷ (NSE) را طرح کرده است که در ادامه بدان با تفصیل بیشتری خواهیم پرداخت.

۴.۱. اقتصاد ساختارگرای جدید

⁷ New Structural Economics

جاستین لین پس از مشاهده تجربه عملی اجرای سیاست صنعتی که مبتنی بر دیدگاه‌های پیشین در باب رشد و توسعه، به ارائه چارچوبی برای بازاندیشی در مباحث توسعه همت گمارده است. جاستین لین این چارچوب را "اقتصاد ساختارگرای جدید" و یا "رویکرد نئوکلاسیکی به منظور ساختاردهی و ایجاد تغییر در فرآیند توسعه اقتصادی" نامیده است. از منظر لین، همانطور که راهبردهای رشد پایدار پس از بحران مالی مورد بازبینی قرار گرفته، در نظر گرفتن تغییرات ساختاری، نتایج آن و ارتقاء صنعتی نیز بسیار مهم است. به عکس ادبیات اقتصادی سهم بیشتری را به تجزیه و تحلیل نوآوری در فناوری اختصاص داده و به این موضوعات توجه زیادی ندارد. اقتصاد ساختارگرای جدید طرح شده توسط جاستین لین، برای تکمیل نظرات قبلی موارد زیر را در نظر می‌گیرد:

۱. ساختار برخورداری عوامل یک اقتصاد از یک سطح توسعه به سطح دیگر رشد می‌کند. بنابراین ساختار صنعتی مطلوب یک اقتصاد در سطوح مختلف توسعه متفاوت خواهد بود. هر ساختار صنعتی نیازمند زیرساخت‌های متناظر خود (اعم از سخت و نرم) است تا عملیات و تبادلات خود را تسهیل نماید.
۲. هر سطح از توسعه اقتصادی یک نقطه در امتداد پیوستگی از یک اقتصاد کشاورزی کم درآمد به یک اقتصاد صنعتی با درآمد بالاست؛ نه دوگانگی دو سطح توسعه اقتصادی (فقیر در مقابل ثروتمند یا در حال توسعه مقابل صنعتی). اهداف کشورهای در حال توسعه نباید لزوماً از کشورهای توسعه یافته ترسیم شود.
۳. در هر سطح از توسعه، بازار سازوکار اصلی برای تخصیص مؤثر منابع است. با این حال توسعه صنعتی نیاز به ارتقاء صنعتی و بهبود متناظر با زیر ساخت‌های سخت و نرم در هر سطح است که هزینه بر است و دولت باید این مسائل را تسهیل کند.

لین برای آنکه بتواند اقتصاد ساختارگرای جدید را در مقایسه با رویکردهای پیشین از جمله رویکردهای سنتی ساختارگرایی طرح کند، مروری بر تجارب و تفکرات توسعه داشته است. از منظر او، این نگرش‌ها و مطالعات، در دو مسیر مرتبط اما جداگانه ادامه یافته است: نظریه‌های رشد؛ نظریه‌های توسعه.

در باب نظریه‌های رشد، درست است که اقتصاددانان کلاسیک در مورد این مسائل جسته گریخته حرف‌هایی داشته‌اند ولی مدل‌سازی سیستماتیک این مباحث از دهه ۱۹۴۰ میلادی آغاز شده است. هارود-دومار مدل رشد سولو را برای آنکه عوامل تعیین کننده بر رشد اقتصادی را شناسایی کنند، توسعه دادند. آنها به سرمایه محوریت بخشیدند و بازدهی نزولی سرمایه را طرح کردند یعنی کشورهای فقیر با سرمایه کمتر به ازاء هر کارگر نسبت به کشورهای توسعه یافته رشد سریعتری را دارند و البته فناوری کاملاً بیرون از مدل آنها قرار داشت. در گام بعد، مدل‌های رشد درون‌زا تلاش کردند فناوری را وارد تحلیل اقتصادی کنند. در حالیکه مدل‌های رشد نئوکلاسیک رشد، فناوری و انباشت سرمایه را

برون زا در نظر می‌گرفتند، مدل‌های رشد درون‌زا توضیح می‌دادند که چرا فناوری با گذشت زمان از طریق ایده‌های جدید رشد می‌کند.

سؤال بعدی این بود که بفهمیم چگونه انتشار فناوری در برخی کشورها اتفاق می‌افتد و رشد پایدار ایجاد می‌کند و در برخی اینگونه نیست؟ اخیراً تلاش‌های زیادی (عجم اوغلو، ۲۰۰۱؛ جونز، ۱۹۹۸) برای گسترش درک تجربی و نظری ما از رشد شده است ولی همچنان پایداری و تسریع رشد در کشورهای در حال توسعه به طور کامل حل نشده است.

پیشرفت فکری در حوزه نظریه‌های توسعه با مقاله روزن اشتاین رودن (۱۹۴۳) آغاز شد که به زعم او، توسعه به تعامل میان صرفه‌های مقیاس در سطح بنگاه‌های منفرد و اندازه بازار بستگی دارد. اگر بتوان فرآیند نوسازی و استفاده از تکنیک‌های مدرن تولید، در مقیاس بزرگ اجرا کرد؛ روند توسعه اقتصادی خودپایدارساز خواهد بود. چارچوب رودن، موجی از ایده‌های مشابه را برانگیخت (هیرشمن ۱۹۵۸، میردال ۱۹۵۷، لویس ۱۹۵۴ و...) که به عنوان رویکرد ساختارگرا برای توسعه اقتصادی شناخته می‌شوند^۸ به باور آنها بازار معایب زیادی دارد که باید توسط دولت تکمیل و اصلاح شود.

کاهش تجارت بین‌المللی در رکود بزرگ منجر به بدبینی نسبت به صادرات در دوره پس از جنگ شد. برای نمونه در آمریکای لاتین، رهبران سیاسی و نخبگان اجتماعی قویا تحت تأثیر زوال تجارت، پیچیدگی اقتصادی و ایده توسعه ارائه شده توسط راثول پریش و سینگر (۱۹۵۰) بودند. پریش و سینگر بر این باور بودند که کاهش تجارت در مقایسه با صادرات اقلام کالایی اولیه پست‌تر بوده و منجر به انتقال درآمد از "کشورهای در حال توسعه منبع محور" به "کشورهای توسعه‌یافته سرمایه محور" می‌گردد و طبیعتاً بحث می‌کردند که راه پیش روی کشورهای در حال توسعه برای مقابله با استثمار آنان توسط کشورهای توسعه‌یافته، ایجاد صنایع تولیدی بومی در طی فرآیندی است که با عنوان "جایگزینی واردات" شناخته می‌شود نتایج در بسیاری موارد ناامید کننده بود؛ این موارد در آمریکای لاتین، آفریقا و جنوب آسیا در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ قابل مشاهده بود. همانطور که اشاره شد جاستین لین معتقد است این شکست ریشه در این موضوع دارد که این کشورها مزیت نسبی‌های خود را رها کرده و بر صنایع سنگین سرمایه بر متمرکز شدند در حالی که سرمایه در اقتصاد آنها کمیاب بوده است.

کشورهای در حال توسعه با محافظت از صنایع ناپایدار هزینه‌هایی را به اقتصاد خود تحمیل کردند:

^۸ جاستین لین این افراد را متعلق به سنت ساختارگرایی معرفی کرده در حالی که ساختارگرایانی چون پریش، سینگر و ... این افراد را ساختارگرا نمی‌دانستند (هانت، ۱۹۸۹).

۱. افزایش در قیمت واردات و کالاهای جایگزینی واردات در قیاس با قیمت‌های جهانی موجب تحریف انگیزه‌ها شده و اقتصاد را به سوی مصرف ترکیبی از کالاهای اشتباه پیش می‌برد.

۲. تکه تکه شدن بازارها که اقتصاد در مقیاس کوچک تولید کند و همین باعث کاهش بهره‌وری و کارایی می‌شود.

۳. کاهش رقابت خارجی و ایجاد انحصار داخلی برای بنگاه‌هایی که به ساختار سیاسی مرتبط باشند.

۴. فرصت‌های رانت و فساد که هزینه‌های مبادله و تأمین نهاده را افزایش می‌دهد.

با شکست رویکردهای ساختارگرایانه، کشورها به رویکردهای مبتنی بر بازار آزاد روی آوردند. بحران بدهی آمریکای لاتین (از ۱۹۸۲) و شوک‌های برون‌زای به هم پیوسته که مکزیک و چندین اقتصاد آمریکای لاتین را سرنگون کرد؛ سازمان‌های بین‌المللی را بر آن داشت که اجماع واشنگتن (مجموعه‌ای از سیاست‌های بازار آزاد مبتنی بر نئوکلاسیک) را به کشورها ارائه کنند. از منظر لین، این مجموعه سیاست‌های آزادسازی اقتصادی، خصوصی سازی و اجرای برنامه‌های تثبیت؛ در بهترین حالت بر رشد و اشتغال آثار بحث برانگیز داشتند و جاستین لین به عملکرد مثبت این سیاست‌ها خوشبین نیست.

در مورد نظریه‌های رشد هم اتفاقاتی رخ داد و پرداختن به مدل‌های خطی از این دست است. دیدگاه جایگزین مدل رودریک و هاسمن (۲۰۰۵) با عنوان درخت تصمیم‌گیری بود که تغییرات ساختاری را در مسیر رشد و توسعه به رسمیت شناختند و استدلال کردند محدودیت‌های لازم برای رشد هر کشور وجود دارد و این محدودیت‌ها بین کشورهای مختلف متفاوت است و کشورها باید محدودیت‌های کلیدی را حل کنند (توان پرداختن به همه محدودیت‌ها وجود ندارد).

فرض مدل رشد نئوکلاسیک همگرایی بود که در عمل رخ نداده است و همین موضوع سؤالات اساسی جدید مطرح ساخته است:

- آیا اقتصاددانان توسعه در جستجوی عوامل تعیین‌کننده رشد در مکان مناسبی هستند؟
- آیا باید به جای سیاست‌ها یا علاوه بر سیاست‌ها، روی نهادها تمرکز شود؟
- چگونه می‌توان نتایج نهادی خوبی ایجاد کرد؟

اینها مسائلی است که مورد مطالعه اقتصاددانان توسعه قرار گرفته است. آنها همچنین به مباحث رفتار خرد در سطح خانوار و بنگاه با دو هدف وارد شدند:

- اجازه عدم تجانس در اقتصاد (داخل و خارج کشورها)
- بررسی چگونگی عملکرد محدودیت‌های رشد در سطح خرد

این مطالعات ممکن است بسیاری از مسائل جزئی را حل کند ولی مسئله این است که تحقیقات امروزی توسعه در سطح بسیار محدود متمرکز شده و نگاه کلی و جامع وجود نداشته باشد.

لین با طرح و مرور آنچه در مباحث توسعه و رشد توسط اندیشمندان مختلف تولید شده است؛ بر این باور است که زمان بازنگری در نگرش‌ها و مباحث اقتصاد توسعه فرارسیده است و اقتصاددانان باید از تجربیات گذشته و دانش قبلی درس گرفته و تفکر و چارچوب جدیدی را ارائه دهند. بر همین اساس، جاستین لین به طرح اقتصاد ساختارگرایی جدید ارائه داده است. تفکر توسعه اقتصادی به طور مداوم یک فرآیند ادغام، کشف، تداوم و ابتکار جدید است و طبیعی است که اقتصاد ساختارگرایی جدید نیز دارای برخی شباهت‌ها و تفاوت‌ها با تفکرات قدیمی باشد. در ادامه به این شباهت‌ها و تفاوت‌ها اشاره خواهد شد.

۱.۴.۱. تفاوت اقتصاد ساختارگرایی جدید با ادبیات اولیه در مورد تغییرات ساختاری

جاستین لین، اشاره به پنج مرحله توسعه کشورهای مد نظر روستو می‌کند که گرشنکرون بعدها زیر سؤال برده است؛ از این جهت که همه کشورهای در حال توسعه لزوماً از سطوح مشابه عبور نمی‌کنند. از نظر ساختارگرایی جدید، طیف توسعه یک طیف مداوم است نه یک سری مکانیکی با پنج سطح برجسته و از این منظر، رویکرد لین مخالف روستو است. در واقع درست است که در مسیر توسعه، ساختار برخورداری‌های اقتصاد تغییر می‌کند ولی لزوماً مسیرها یکسان نیست. ساختارگرایی جدید واقعیت‌های کلیدی از تحلیل رشد مدرن (کمیسیون رشد ۲۰۰۸، رومر ۲۰۰۹) را می‌پذیرد که خلاصه کلام این است: اقتصادی که از مزیت نسبی خود پیروی کند، در توسعه صنایعش در سطح بازارهای داخلی و جهانی توان رقابتی بیشتری می‌یابد و طبعاً به طور بالقوه میزان درآمد و مازاد بیشتری برای پس انداز ایجاد خواهد کرد، سرمایه‌گذاری نیز بیشترین بازده را خواهد داشت و در نهایت، خانوارها بالاترین رغبت را به پس انداز نشان می‌دهند و در نتیجه ارتقاء سریع‌تر ساختار برخورداری کشور محقق می‌شود (لین، ۲۰۱۰).

۲.۴.۱. شباهت‌ها و تفاوت‌های ساختارگرایی جدید با رویکردهای قدیمی ساختارگرایی

هر دو (ساختارگرایی جدید و رویکردهای قدیمی ساختارگرایی) بر اساس تفاوت‌های ساختاری بین کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه بنا شده‌اند و نقش فعال دولت را در تسهیل توسعه اقتصاد تأیید می‌کنند البته تفاوت‌های عمیقی از نظر اهداف و روش‌های مداخله دولت وجود دارد. همانطور که پیش‌تر اشاره شد، ساختارگرایی قدیم از سیاست‌های توسعه‌ای که مغایر با مزیت نسبی اقتصاد است، حمایت می‌کند و به کشورهای در حال توسعه توصیه

می‌کند که از طریق اقدامات مستقیم اجرایی و تحریف قیمت‌ها، صنایع پیشرفته را مورد حمایت قرار دهند؛ به عکس ساختارگرایی جدید به نقش اصلی بازار در تخصیص منابع اشاره دارد و به دولت توصیه می‌کند تا با پرداختن به آثار بیرونی مثبت و هماهنگی، نقش تسهیل‌کننده‌ای را برای کمک به شرکت‌ها در روند ارتقاء صنعتی بازی کند.

ساختارگرایی قدیم یک دیدگاه دوگانه نسبت به دنیا دارد؛ "کشورهای کم درآمد یا پیرامون" در برابر "کشورهای پردرآمد یا کشورهای مرکز" و بر همین اساس به تفاوت‌های ساختار صنعتی بین کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه تأکید دارد. در نقطه مقابل، ساختارگرایی جدید چنین تفاوت‌هایی را به عنوان بازتابی از یک طیف کامل لحاظ می‌کنند که شامل سطوح و مراتب مختلفی از توسعه است. ساختارگرایی جدید همچنین نظریه‌های وابستگی را رد می‌کند و بر این باور است که در دنیایی که جهانی شدن رو به فزونی است، فرصت‌هایی برای کشورهای در حال توسعه فراهم است تا بتوانند روندهای تاریخی منفی را از طریق تنوع بخشی در اقتصاد و ایجاد صنایع سازگار با مزیت نسبی خود، جبران کنند و به رشد خود شتاب بخشند.

تفاوت دیگر رویکردهای قدیم و جدید ساختارگرایی در این است که ساختارگرایی قدیم مداخله سیستماتیک دولت در فعالیت‌های اقتصادی را عامل اصلی در نوسازی می‌دانست. از جمله ابزارهای اصلی ساختارگرایان قدیم می‌توان به حمایت‌گرایی عمومی (مانند تعرفه‌های اعمال شده بر واردات به منظور محافظت از صنایع نوزاد)، سیاست‌های سختگیرانه نرخ ارز، سرکوب مالی و ایجاد شرکت‌های دولتی در اکثر بخش‌ها اشاره کرد. به عکس ساختارگرایی جدید، جایگزینی واردات مبتنی بر مزیت‌های نسبی اقتصاد را می‌پذیرد و همچنین تأکید دارد فرایند ارتقاء صنعتی کشور در حال توسعه باید با تغییر مزیت نسبی کشور که نشان‌دهنده انباشت سرمایه انسانی، فیزیکی و تغییر در ساختار برخورداری عوامل اقتصاد است، سازگار باشد.

۳.۴.۱. بینش‌های سیاستی اقتصاد ساختارگرایی جدید

هدف نهایی تفکرات توسعه، ارائه توصیه‌های سیاستی است که تلاش برای پیشرفت اقتصادی و اجتماعی پایدار و فراگیر را در کشورهای فقیر تسهیل کند. در این بخش چند بینش مقدماتی ساختارگرایی جدید از منظر لین طرح خواهد شد:

سیاست مالی

تا پیش از رکود بزرگ اقتصاددانان اغلب معتقد بودند بهترین سیاست مالی حفظ بودجه متوازن و متعادل دولت هاست ولی پس از رکود بزرگ، ایده‌های کینزی در مورد سیاست‌های مالیاتی و هزینه‌ای برای جبران چرخه‌های تجاری در اقتصاد طرح شد. از دیدگاه ساختارگرایی جدید، اثرات سیاست مالی ممکن است در کشورهای در حال توسعه و

توسعه یافته متفاوت باشد؛ زیرساخت‌های فیزیکی به طور کلی یک الزام برای کشورهای در حال توسعه است و در چنین شرایطی به سه دلیل رکودها زمان مناسبی برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها هستند:

- تقویت تقاضای کوتاه مدت به وسیله این سرمایه‌گذاری‌ها و طبعاً تقویت رشد بلندمدت
- هزینه سرمایه‌گذاری در دوره رکود نسبت به زمان‌های عادی کمتر است.
- از دام هم‌ارزی ریکاردویی می‌توان جلوگیری کرد زیرا افزایش نرخ‌های رشد آتی و درآمد مالی می‌تواند هزینه این سرمایه‌گذاری‌ها را جبران کند.

اگر دولت در کشوری در حال توسعه از رویکرد اقتصاد ساختارگرای جدید در تسهیل توسعه صنایع با توجه به مزیت نسبی کشور پیروی کند، اقتصاد این کشور رقابتی خواهد بود و به دلیل احتمال رشد قوی، وضعیت مالی و حساب خارجی قابل قبول خواهد بود. از سوی دیگر در حوزه مدیریت ثروت منابع طبیعی نیز ساختارگرایان جدید معتقدند باید سهم مناسبی از درآمد آن، به سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی، زیرساخت‌ها، سرمایه اجتماعی و ... به منظور تسهیل تحول ساختاری اختصاص یابد. بسیاری از کشورهای در حال توسعه اغلب از تأمین پایدار هزینه‌های سرمایه‌گذاری و نگهداری آن ناتوان هستند. در چنین کشورهایی، راهبرد مالی اثربخش، انباشت درآمدهای حاصل از منابع طبیعی در صندوق‌های حاکمیتی و سرمایه‌گذاری در بازارهای سهام یا پروژه‌های خارجی نیست بلکه بهتر است بخش قابل توجهی از درآمدها به منظور تأمین مالی پروژه‌های داخلی یا منطقه‌ای به منظور تسهیل توسعه اقتصادی بکار گرفته شود.

سیاست پولی

ساختارگرایی قدیم سیاست پولی را تحت کنترل دولت می‌دانست (نه در اختیار بانک مرکزی مستقل) و هدف این بود که سیاست‌های پولی تقویت‌کننده توسعه صنعتی باشند. نئوکلاسیک‌ها با رخ دادن انقلاب انتظارات عقلایی، در این موضوع (تأثیرگذاری سیاست پولی بر توسعه صنعتی) تردید کردند. ساختارگرایی جدید بر استفاده از سیاست نرخ بهره برای تشویق سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و ارتقاء صنعتی در دوران رکود تأکید دارد و نگرش آنها به سیاست پولی بسیار گسترده‌تر از نئوکلاسیک است و شامل سرمایه‌گذاری‌هایی می‌گردد که گلوگاه رشد را از میان بر می‌دارد. در اغلب شرایط نرخ‌های بهره تحت قاعده استاندارد تیلور برقرار است. همچنین متولیان سیاست پولی بایستی به یارانه‌های موقت نرخ بهره، قواعد منعطف تخصیص اعتبارات و هدف‌گیری زیر ساخت‌ها از طریق بانک‌های توسعه تمسک جویند.

توسعه تأمین مالی

در باب اینکه توسعه تأمین مالی از ضروریات رشد است، اجماع نظر وجود دارد ولی در باب چگونگی آن چنین اجماعی وجود ندارد. واضح است که کشورهای در حال توسعه با انباشت محدود سرمایه مواجه هستند. ساختارگرایی قدیم مشکلات بخش مالی در اقتصادهای توسعه نیافته را ناشی از شکست و نارسایی‌های رو به گسترش بازار در نظر می‌گرفت که غلبه بر آنها از طریق صرفاً بازار ممکن نبود و در نتیجه توصیه به کنش فعال دولت داشتند؛ از منظر آنها دولت وظیفه داشت تا پس اندازه‌ها را تجهیز کند و اعتبارات را به منظور پشتیبانی از توسعه صنایع سرمایه بر پیشرفته تخصیص دهد. این امر اغلب منجر به سرکوب مالی می‌شد و در مقابل، نئوکلاسیک‌ها بر آزادسازی مالی تأکید کردند. آنها بر وجود یک نظام حقوق مالکیت بدون ابهام، نهادهای قراردادی مناسب و در نهایت رقابتی، برای ظهور یک نظام مالی شفاف تأکید داشتند و از دولت‌ها خواستند که از مالکیت بانک‌ها دست بکشند و موانع تخصیص اعتبارات و تعیین نرخ‌های بهره را از میان بردارند.

ساختارگرایان جدید بر این حقیقت تأکید دارند که انحرافات اغلب بدین منظور طراحی شده که از بنگاه‌های در حال فروپاشی در بخش‌های اولویت دار کشورهای در حال توسعه حمایت نماید. بدین منظور ساختارگرایان جدید تأکید دارند که ساختار مالی بهینه باید در تناسب با سطح توسعه یافتگی و ساختار صنعتی آن روز کشورها تعیین شود و همه این عوامل نسبت به برخورداری درونی اقتصاد درون‌زا هستند.

سرمایه خارجی

در جهانی نگرش به روابط خارجی مرتبط با ایده مرکز-پیرامون بود، ساختارگرایان قدیم سرمایه خارجی را به مثابه ابزار دست کشورهای صنعتی و بنگاه‌های چند ملیتی برای برقرار کنترل بر کشورهای در حال توسعه می‌دیدند. آنان با این گزاره که تحرک آزاد سرمایه میان کشورها می‌تواند تخصیص کارآمد اعتبارات را موجب شود؛ مخالف بودند و جریان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به سوی کشورهای فقیر را به منزله ابزاری برای مالکیت و سیطره خارجی قلمداد می‌کردند و طرفدار محدودیت‌های شدید بر آن بودند.

به عکس نئوکلاسیک‌ها استدلال می‌کردند که تحرک سرمایه بین‌المللی به دنبال چند هدف است:

- به کشورهای دارای پس انداز کم، اجازه استفاده از منابع مالی برای پروژه‌های مولد بومی می‌دهد.
- به سرمایه‌گذاران توانایی تنوع بخشی به پرتفوی سرمایه‌گذاری می‌دهد.
- ریسک سرمایه‌گذاری را توزیع می‌کند و تجارت مبتنی بر مبادله کالاهای کنونی در برابر کالاهای آتی را ترویج می‌کند.

با چنین نگرشی به شدت حامی بازارهای سرمایه باز و یا آزادسازی هستند.

رویکرد ساختارگرایی جدید سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را برای کشورهای در حال توسعه منبع مساعدتری در قیاس با سایر جریان‌های سرمایه می‌داند چرا که معمولاً صنایعی را هدف قرار می‌دهد که سازگار با مزیت نسبی کشور است. این روش، کمتر مستعد واژگون‌سازی ناگهانی اقتصاد در قیاس با وام‌های بانکی، تأمین مالی از طریق ابزارهای بدهی و پرتفوی سرمایه‌گذاری است. افزون بر این، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی اغلب فناوری، مدیریت، دسترسی به بازارها و شبکه‌سازی اجتماعی را به همراه می‌آورد که حلقه مفقوده کشورهای در حال توسعه بوده و به منظور ارتقاء صنعتی، حیاتی است.

سیاست تجاری

در ساختارگرایی قدیم، رویکردهای متنوعی نسبت به تجارت خارجی وجود دارد اما جنبه ثابت تمامی آنها این است که ادغام در اقتصاد جهانی مقید به حفظ ساختار موجود جهانی قدرت در ارتباط با کشورهای غربی و همکاری با شرکت‌های چندملیتی است که بر کشورهای فقیرتر مسلط هستند و اقتصاد کشورهای در حال توسعه را استثمار می‌کنند. این گروه به منظور شکستن تله وابستگی، اتخاذ راهبردهای جایگزینی واردات توسط اقتصادهای در حال توسعه تا زمانی که صنایع مدرن آنها بتواند در بازارهای جهانی با کشورهای صنعتی پیشرفته رقابت کند، پیشنهاد داده‌اند.

یگک دیدگاه متفاوت، متأثر از بحران ۱۹۸۰ میلادی اتخاذ شد که به نوعی حاصل مشاهده بحران اقتصاد کلان کشورهای در حال توسعه بود. اقتصاددانان دریافتند که مسبب بلاواسطه این بحران‌ها کمبود ارز برای تادیه بدهی‌ها و خرید کالاهای وارداتی بود. آنها آزادسازی تجاری و تشویق صادرات را به عنوان راهکار کمبود ارز پیشنهاد دادند. ساختارگرایان جدید همسو با نئوکلاسیک‌ها، صادرات و واردات را نسبت به مزیت نسبی تعیین شده توسط ساختار بر خورداری‌های کشور درون‌زا در نظر می‌گیرند. جهانی شدن راهی را پیش روی کشورهای در حال توسعه قرار می‌دهد که منجر به بهره‌مندی از مزایای عقب ماندگی و دستیابی به نوآوری و تحول ساختاری می‌شود. گشایش اقتصادی و تجاری، مجرای اصلی برای همگرایی است. ساختارگرایی جدید معتقد است کشورهای در حال توسعه باید با انحراف از راهبردهای جایگزینی واردات به جای مانده از ساختارگرایی قدیم آغاز کنند و آزادسازی تجاری تدریجی را توصیه می‌کند.

۵.۱. نقش دولت در چارچوب اقتصاد ساختارگرایی جدید

در چارچوب اقتصاد ساختارگرایی طرح شده توسط جاستین لین یکی از سؤالات مهم این است که چگونه می‌توان اطمینان حاصل کرد که اقتصاد یک کشور به گونه‌ای رشد می‌کند که با مزیت نسبی آن کشور سازگار باشد؟ جاستین لین معتقد است زمانی که قیمت‌های نسبی سرمایه، نیروی کار و منابع طبیعی کمبود نسبی این عوامل تولید را در ساختار برخورداری هر کشور منعکس کنند، بیشتر بنگاه‌ها با هدف حداکثر کردن سود، وادار می‌شوند تا متناسب با مزیت نسبی خود وارد صنایع شوند، زیرا راهی برای به حداقل رساندن هزینه‌های تولید آنها و حفظ رقابت پذیری در بازار است. چنین سیستم قیمت نسبی فقط در یک سیستم بازار رقابتی وجود دارد. با توجه به اینکه چنین سیستم بازار رقابتی غالباً در کشورهای در حال توسعه وجود ندارد، لین تأکید دارد که در این کشورها، دولت برای بهبود نهادهای مختلف بازار به منظور ایجاد و حفاظت از رقابت مؤثر در بازارهای محصول و عوامل، اقدام کند.

به بیان دیگر از منظر لین، بازار سازوکار اساسی ضروری برای تخصیص مؤثر منابع در هر مرحله معین از توسعه است، اما رشد اقتصادی پویا مستلزم ایفای نقش فعال و تسهیل‌کننده دولت برای غلبه بر آثار بیرونی و هماهنگی برای حرکت اقتصاد از یک مرحله به مرحله دیگر است. دولت می‌تواند این وظیفه مهم را از مسیرهای زیر به اجرا برساند:

۱. ارائه اطلاعات در مورد صنایع جدیدی که با مزیت نسبی جدید حاصل از تغییر ساختار برخورداری سازگاری دارد.
۲. هماهنگی سرمایه‌گذاری در صنایع مرتبط و بهبودهای مورد نیاز در زیرساخت‌ها.
۳. یارانه دادن به فعالیت‌های دارای آثار بیرونی در مرحله شروع معرفی صنایع و فناوری‌های جدید.
۴. تسریع توسعه صنایع جدید از طریق حمایت‌های مشخص یا جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برای غلبه بر کسری سرمایه اجتماعی و سایر محدودیت‌های نامشهود.

یکی از مسئولیت‌های مهم دولت از منظر جاستین لین، اجرای سیاست صنعتی است. همانطور که پیش‌تر نیز اشاره شد، اگرچه بازارها انگیزه‌هایی برای تخصیص کارآمد منابع در هر مرحله معین از توسعه فراهم می‌کنند، اما برای شروع و تداوم توسعه کافی نیستند زیرا توسعه اقتصادی شامل ارتقاء صنعتی و بهبودهای مربوطه در زیرساخت‌های سخت و نرم در هر سطح از توسعه است. چنین ارتقاء و بهبودی مستلزم هماهنگی ذاتی با آثار بیرونی بزرگ برای هزینه‌های مبادله بنگاه‌ها و بازده سرمایه‌گذاری است. بنابراین، دولت علاوه بر سازوکار بازار، باید نقش فعالی در تسهیل تغییرات ساختاری داشته باشد.

لین در مقام توصیف سیاست صنعتی مطلوب خود معتقد است در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته‌ای که صنایع آنها در مرزهای جهانی قرار دارد و ارتقاء و تنوع صنعتی آنها متکی بر تولید دانش جدید خود از طریق فرآیند آزمون و خطا

است، کشورهای در حال توسعه در فرآیند جهش^۹ در مرزهای صنعت جهانی حرکت می‌کنند و از مزیت عقب ماندگی برخوردارند. به عبارت دیگر می‌توانند به وام گرفتن فناوری و ایده‌های صنعتی موجود از کشورهای پیشرفته تکیه کنند. این روش دستیابی به نوآوری هزینه کمتری دارد و ریسک کمتری نسبت به روشی دارد که توسط شرکت‌های کشورهای توسعه‌یافته استفاده می‌شود (کروگمن، ۱۹۷۹). بنابراین، در یک کشور در حال توسعه متعهد به سیستم بازار، اگر بنگاه‌ها بدانند چگونه از پتانسیل مزیت عقب ماندگی بهره ببرند و دولت فعالانه اطلاعات، هماهنگی و جبران آثار بیرونی را در فرآیند ارتقاء و تنوع صنعتی فراهم کند، کشور می‌تواند بسیار سریعتر از یک کشور توسعه‌یافته رشد کند و به هدف همگرایی با کشورهای با درآمد بالا دست یابد. لین بر این باور است که ایده او در مورد بریتانیا در قرن هجدهم، برای آلمان، فرانسه و ایالات متحده در قرن نوزدهم و کشورهای شمال اروپا، ژاپن، کره، تایوان-چین، سنگاپور، مالزی، و دیگر اقتصادهای شرق آسیا در قرن بیستم کاربرد داشته است (آمسدن، ۱۹۸۹؛ چانگ، ۲۰۰۳؛ گرشچنکرون، ۱۹۶۲؛ وید، ۱۹۹۰).

جاستین لین برای دفاع از ضرورت اجرای سیاست صنعتی توسط دولت به شواهد تاریخی اشاره داشته است. از منظر او، شواهد تاریخی فراوانی وجود دارد که نشان می‌دهد پیشرفته‌ترین اقتصادهای امروزی به شدت به مداخله دولت برای شعله‌ور کردن و تسهیل فرآیندهای جهش خود متکی بودند. مداخله دولت به آنها اجازه داد تا پایگاه‌های صنعتی قوی بسازند و شتاب رشد خود را در دوره‌های طولانی حفظ کنند. لین به آثار اندیشمندان مختلفی در این زمینه ارجاع داده است:

فردریک لیست در بررسی معروف خود از سیاست‌های تجاری و صنعتی مؤثر در تحولات اولیه اقتصادی در جهان غرب، ابزارهای سیاستی مختلفی را مستند کرده که از طریق آنها دولت‌ها از صنایع داخلی حمایت می‌کردند یا حتی برای حمایت از توسعه صنایع خاص مداخله می‌کردند. به همین ترتیب، چانگ (۲۰۰۳) تحولات اقتصادی را در دوره‌ای که اکثر اقتصادهای پیشرفته کنونی انقلاب صنعتی خود را پشت سر گذاشتند (بین پایان جنگ‌های ناپلئون در ۱۸۱۵ و آغاز جنگ جهانی اول در سال ۱۹۱۴) مرور کرده است. او الگوهای مختلفی از مداخله دولت را به ثبت رسانده است که به این کشورها اجازه داده است تا استراتژی‌های خود را با موفقیت اجرا کنند. برخلاف خرد متعارف که اغلب موفقیت‌های صنعتی غرب را به سیاست‌های آزادسازی و بازار آزاد نسبت می‌دهند، شواهد تاریخی نشان می‌دهد که استفاده از سیاست‌های صنعتی، تجاری و فناوری عنصر اصلی تحول ساختاری موفق آنها بوده است. این

^۹ Catch up: در آثار ترجمه شده این واژه تحت عناوین همپایی، جبران عقب‌ماندگی، جهش و... ترجمه شده است که به نظر نگارنده جهش ترجمه مناسب‌تری برای این واژه است و در این کتاب از این ترجمه برای این واژه استفاده شده است.

موارد از استفاده مکرر از تعرفه واردات یا حتی ممنوعیت واردات برای حمایت از صنایع نوزاد گرفته تا ارتقاء صنعتی از طریق کمک‌های انحصاری و تأمین ارزان از کارخانه‌های دولتی، یارانه‌های مختلف، مشارکت‌های دولتی و خصوصی و سرمایه‌گذاری مستقیم دولتی، به‌ویژه در بریتانیا و ایالات متحده متغیر بوده است. همه کشورهای عقب‌تر برای رسیدن به پیشگامان سیاست فناوری مشخصی را اجرا کرده‌اند. تا اواسط انقلاب صنعتی اول، کانال اصلی انتقال فناوری، حرکت کارگران ماهر بود که دانش جدید را انتشار می‌دادند. کشورهایی همچون فرانسه که دیر به فرآیند صنعتی شدن وارد شدند، تلاش کردند فناوری را در مقیاس وسیع از بریتانیا به دست آورند اما دولت بریتانیا مهاجرت کارگران ماهر را برای بیش از یک قرن، از سال ۱۷۱۹، ممنوع کرد. هنگامی که فناوری‌های جدید در ماشین‌ها تجسم یافتند، ماشین‌ها نیز تحت کنترل دولت قرار گرفتند؛ قوانین مختلفی در طول قرن هجدهم و نوزدهم برای ممنوعیت صادرات «ابزار و وسایل» به تصویب رسید.

مداخله دولت در تجربیات اولیه صنعتی شدن اشکال مختلفی داشته است. در ژاپن، دولت کارخانه‌های بسیاری (کارخانه‌های راهبر)^{۱۰} در کشتی‌سازی، معدن، منسوجات و غیره ایجاد کرد که بیشتر آنها با قیمت‌های بسیار پایین به بخش خصوصی فروخته شد و یارانه‌های بیشتری دریافت کردند. این موضوع به شروع فرآیند صنعتی شدن و تنوع صنعتی ژاپن کمک کرد. حتی زمانی که شرکت‌های دولتی عملکرد ضعیفی داشتند، موارد بسیاری از شکست‌ها وجود داشت که باعث رشد بخش خصوصی شد. این به ویژه در ژاپن در طول بازسازی میجی رخ داد، زمانی که یک صنعت نساجی پر جنب و جوش از شکست شرکت دولتی ضعیف ظهور کرد. شرکت‌های خصوصی موفق بودند زیرا مهارت‌ها و مدیریت را از شرکت‌های دولتی آموختند و نوآوری‌های فرآیندی مختلفی را برای جایگزینی تجهیزات گران‌قیمت با نیروی کار ارزان معرفی کردند که مزیت نسبی ژاپن در آن زمان بود.

دولت‌های کشورهای توسعه‌یافته همچنان به اتخاذ تدابیر مختلف برای حمایت از ارتقاء و تنوع صنعتی ادامه می‌دهند، اگرچه این سیاست‌ها ممکن است تحت عنوان رسمی "سیاست صنعتی" اعلام نشود. چنین اقداماتی معمولاً شامل حمایت از تحقیقات اساسی، تخصیص قراردادهای دفاعی و تدارکات عمومی بزرگ است. دولت‌های محلی اغلب انواع مشوق‌ها را برای شرکت‌های خصوصی جهت جذب آنها به مناطق جغرافیایی خاص و ایجاد سرمایه‌گذاری‌های جدید فراهم می‌کنند. اعمال همه این اقدامات نیازمند شناسایی صنایع یا محصولات خاص است و به معنای "انتخاب برندگان" است.

¹⁰ pilot plants

تقریباً همه کشورهای در حال توسعه سعی کرده‌اند مدل‌های قبلی تغییر ساختاری تحت رهبری دولت را به ویژه پس از جنگ جهانی دوم تکرار کنند. از اقتصادهای برنامه‌ریزی شده اروپای شرقی و آسیایی گرفته تا رژیم‌های چپ‌گرا یا حتی لیبرال در آمریکای لاتین، آسیا، آفریقا و سراسر جهان عرب، بسیاری از دولت‌ها اقدامات سیاستی مختلفی را برای ارتقاء صنعتی اتخاذ کرده‌اند (چنری، ۱۹۶۱). در حالی که موفقیت‌های کمی در شرق آسیا وجود داشته است، همانطور که پیش‌تر اشاره شد اکثر این تلاش‌ها در ارائه نتایج مورد انتظار شکست خورده‌اند که به زعم لین ریشه در عدم تطابق سیاست صنعتی این کشورها با مزیت نسبی اقتصاد آنها داشته است.

با این حال، لین علیرغم اعتقاد به شکست اکثر تجربه‌های سیاست صنعتی در قرن گذشته، شواهد تاریخی را مؤید این گزاره می‌داند که کشورهای موفق در مرحله جهش، همگی از سیاست‌های صنعتی برای تسهیل ارتقاء صنعتی خود استفاده کردند و سیاست‌های صنعتی آنها صنایع موجود در کشورهای در حال رشد پویا با ساختار برخوردار مشابه و درآمد سرانه نسبتاً بالاتر را هدف قرار داده است. برای نمونه:

۱. بریتانیا صنایع هلند را در قرن شانزدهم و هفدهم هدف قرار داد. تولید ناخالص داخلی سرانه بریتانیا حدود ۷۰ درصد تولید ناخالص داخلی سرانه هلند بود.
۲. آلمان، فرانسه و ایالات متحده صنایع بریتانیا را در اواخر قرن نوزدهم هدف قرار دادند. درآمد سرانه آنها حدود ۶۰ تا ۷۵ درصد درآمد سرانه بریتانیا بود.
۳. در دوره بازسازی میجی، ژاپن صنایع پروس را هدف قرار داد. تولید ناخالص داخلی سرانه ژاپن حدود ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی سرانه پروس بود. در دهه ۱۹۶۰، ژاپن صنایع ایالات متحده را هدف قرار داد. تولید ناخالص داخلی سرانه ژاپن حدود ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی سرانه ایالات متحده بود.
۴. در دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰، کره، تایوان-چین، هنگ کنگ-چین و سنگاپور صنایع ژاپن را هدف قرار دادند. درآمد سرانه آنها حدود ۳۰ درصد درآمد سرانه ژاپن بود.
۵. در دهه ۱۹۷۰، موریس صنایع نساجی و پوشاک هنگ کنگ-چین را هدف قرار داد. درآمد سرانه موریس حدود ۵۰ درصد درآمد هنگ کنگ بود.
۶. در دهه ۱۹۸۰، ایرلند صنایع اطلاعاتی، الکترونیکی، شیمیایی و دارویی ایالات متحده را هدف قرار داد. درآمد سرانه ایرلند حدود ۴۵ درصد درآمد سرانه ایالات متحده بود.
۷. در دهه ۱۹۹۰، کاستاریکا صنعت بسته بندی و تست تراشه‌های حافظه تایوان را هدف قرار داد. تولید ناخالص داخلی سرانه کاستاریکا حدود ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی تایوان-چین بود که تولید کننده اصلی در این بخش بود.

لین با ذکر این مثال‌ها تأکید دارد که برای موفقیت یک سیاست صنعتی، باید بخش‌هایی را هدف قرار دهد که با مزیت نسبی نهفته اقتصاد مطابقت دارند. مزیت نسبی نهفته به صنعتی اطلاق می‌شود که در آن اقتصاد هزینه‌های تولید پایینی دارد اما هزینه‌های مبادله‌ای آنقدر زیاد است که در بازارهای داخلی و بین‌المللی قابل رقابت نیست. هنگامی که دولت به شرکت‌ها کمک کند تا بر مسائل هماهنگی و آثار بیرونی برای کاهش ریسک و هزینه‌های مبادله غلبه کنند، شرکت‌ها قابل دوام خواهند بود و بخش‌ها رقابتی خواهند شد.

۶.۱. چارچوب شناسایی و تسهیل رشد

از منظر لین، اگرچه شواهد تاریخی و معاصر نشان می‌دهد که دولت‌ها همیشه نقش مهمی در تسهیل ارتقا و تنوع صنعتی در همه کشورهای موفق دارند اما ممکن است برای تأیید ایده‌ای که مدت‌ها در مناقشه بوده کافی نباشد. بسیاری از اقتصاددانانی که با این تصور کلی موافقت می‌کنند که مداخله دولت جزء ضروری تحول ساختاری است، مخالفت خود را با سیاست صنعتی به دلیل فقدان یک چارچوب کلی که بتواند برای هدایت سیاست‌گذاری مورد استفاده قرار گیرد، ادامه داده‌اند.

برای توجیه اینکه سیاست صنعتی برای ارتقاء توسعه اقتصادی ضروری است، جاستین لین اصول اساسی را تدوین می‌کند که می‌تواند در شکل‌گیری سیاست صنعتی موفق بکار گرفته شود. گام اول شناسایی صنایع جدیدی است که ممکن است یک کشور در آنها مزیت نسبی نهفته داشته باشد و گام دوم رفع محدودیت‌هایی است که مانع ظهور صناعی با چنین مزیتی می‌شود و شرایطی را فراهم می‌کند تا آنها به مزیت رقابتی کشور تبدیل شوند. به طور خاص، لین یک فرآیند شش مرحله‌ای را پیشنهاد داده است:

(۱) دولت در یک کشور در حال توسعه می‌تواند فهرستی از کالاها و خدمات قابل مبادله را که حدود ۲۰ سال است در کشورهای در حال رشد پویا با ساختار برخوردارهای اولیه مشابه و درآمد سرانه حدود ۱۰۰ درصد بیشتر از کشور خود، تولید شده است؛ شناسایی کند. این گام می‌تواند از انجام کارهای نادرست دولت یا تسخیر شدن توسط گروه‌های وابسته به رانت جلوگیری کند.

(۲) در میان صنایع موجود در آن فهرست، دولت ممکن است به صناعی که برخی از شرکت‌های خصوصی داخلی قبلاً به طور خودجوش وارد شده‌اند اولویت بدهد و سعی کند این موارد را شناسایی کند: موانعی که این شرکت‌ها را از ارتقاء کیفیت محصولاتشان باز می‌دارد یا موانعی که ورود سایر شرکت‌های خصوصی به آن صنایع را محدود می‌کند. این موضوع می‌تواند از طریق ترکیبی از روش‌های مختلف مانند تجزیه و تحلیل زنجیره ارزش یا چارچوب تشخیصی رشد پیشنهاد شده توسط هاسمن و همکاران انجام شود (۲۰۰۸). سپس دولت می‌تواند سیاست‌هایی را برای

حذف این محدودیت‌های الزام‌آور اجرا کند و از آزمایش‌های کنترل‌شده تصادفی‌سازی شده برای آزمایش اثرات آن استفاده کند تا از اثربخشی این سیاست‌ها در سطح ملی اطمینان حاصل کند (دوفلو، ۲۰۰۴). این مرحله از دانش ضمنی متعلق به شرکت‌های داخلی موجود بهره می‌برد.

(۳) برخی از صنایع موجود در فهرست ممکن است برای شرکت‌های داخلی کاملاً جدید باشند. در چنین مواردی، دولت می‌تواند تدابیر خاصی را اتخاذ کند تا شرکت‌های کشورهای با درآمد بالاتر را که در گام اول شناسایی شده‌اند، به سرمایه‌گذاری در این صنایع تشویق کند تا از هزینه‌های نیروی کار کمتر استفاده کنند. دولت همچنین ممکن است برنامه‌های حمایتی و پرورشی را برای تسریع ورود شرکت‌های خصوصی داخلی به این صنایع تنظیم کند. وقتی دانش ضمنی وجود نداشته باشد، دولت می‌تواند به واردات یا پرورش آن کمک کند.

(۴) علاوه بر صناعی که در فهرست فرصت‌های بالقوه برای کالاها و خدمات قابل مبادله در مرحله (۱) شناسایی شده‌اند، دولت‌های کشورهای در حال توسعه باید به اکتشافات موفقیت‌آمیز خود توسط شرکت‌های خصوصی توجه زیادی داشته باشند و از افزایش این صنایع حمایت کنند. در نتیجه، یک اقتصاد فرصت‌های ناشی از فناوری‌های جدید را که در مراحل قبل شناسایی نشده‌اند، از دست نخواهد داد.

(۵) در کشورهای در حال توسعه با زیرساخت‌های ضعیف و محیط تجاری غیر دوستانه، دولت می‌تواند در پارک‌های صنعتی یا مناطق پردازش صادرات سرمایه‌گذاری کند و بهبودهای لازم را برای جذب شرکت‌های خصوصی داخلی و در صنایع هدف انجام دهد. بهبود زیرساخت‌ها و محیط کسب و کار می‌تواند هزینه‌های مبادله را کاهش دهد و توسعه صنعتی را تسهیل کند. با این حال، به دلیل محدودیت‌های بودجه و ظرفیت، اکثر دولت‌ها نمی‌توانند در یک بازه زمانی معقول، بهبودهای مطلوب را برای کل اقتصاد انجام دهند. بنابراین، تمرکز بر بهبود زیرساخت‌ها و محیط تجاری در پارک‌های صنعتی یا مناطق پردازش صادرات، جایگزین قابل مدیریت‌تری است. پارک‌های صنعتی و مناطق پردازش صادرات نیز از مزیت تشویق خوشه‌بندی صنعتی برخوردار هستند. این مرحله تضمین می‌کند که دولت وظیفه هماهنگی را به شیوه‌ای عمل‌گرایانه ایفا می‌کند.

(۶) دولت همچنین می‌تواند مشوق‌هایی را برای شرکت‌های پیشگام داخلی یا سرمایه‌گذاران خارجی که در فهرست صنایع مشخص شده در مرحله (۱) کار می‌کنند، به منظور جبران دانش عمومی غیررقابتی ایجاد شده توسط سرمایه‌گذاری‌های آنها، ارائه دهد. این مشوق‌ها باید هم از نظر زمانی و هم از نظر هزینه مالی محدود شوند. این مشوق‌ها، ممکن است به شکل تعطیلی مالیات بر درآمد شرکت برای چند سال محدود، اعتبارات مستقیم برای سرمایه‌گذاری مشترک یا دسترسی اولویت به ذخایر خارجی برای واردات تجهیزات کلیدی باشند. انگیزه‌ها نباید به

شکل رانت انحصاری، تعرفه‌های بالا یا سایر تحریفات باشد و دولت از این طریق می‌تواند از خطر رانت جویی و تسخیر سیاسی جلوگیری کند. برای شرکت‌هایی که در مرحله ۴ هستند که صنایع جدید را با موفقیت خود کشف کرده‌اند، دولت ممکن است به دلیل مشارکت در توسعه اقتصادی کشور به آنها پاداش‌های ویژه اعطا کند. این مرحله به آثار بیرونی می‌پردازد.

از منظر لین، صنایع شناسایی شده در فرآیند فوق باید با مزیت نسبی نهفته کشور سازگار باشد. هنگامی که شرکت‌های پیشگام با موفقیت وارد شوند، بسیاری از شرکت‌های دیگر نیز وارد این صنایع خواهند شد. نقش تسهیل‌کننده دولت عمدتاً به ارائه اطلاعات، هماهنگی بهبود زیرساخت‌های سخت و نرم و جبران آثار بیرونی محدود می‌شود. تسهیل دولت از طریق رویکرد فوق احتمالاً به کشورهای در حال توسعه کمک می‌کند تا از پتانسیل مزیت عقب ماندگی بهره ببرند و رشد پویا و پایدار را تحقق بخشند.

۷.۱. چگونگی هماهنگی از طریق فهم تجربه شرق آسیا

همانطور که در اقتصاد ساختارگرای جدید بحث شده است، توسعه نیاز به هماهنگی مؤثر در تقویت تغییرات ساختاری برای جهت دهی مجدد منابع به سمت کاربران، بخش‌ها و مکان‌های با بهره‌وری بالاتر دارد. جاستین لین (۲۰۱۷) به بررسی تجربه کشورهای شرق آسیا پرداخته است. از منظر او، تجارب موفق کشورهای آسیایی حاکی از وجود یک چارچوب سیاست راهبردی مؤثر است که کشورهای در حال توسعه می‌توانند از طریق تسهیل توسعه بخش خصوصی در صناعی که با مزیت‌های نسبی کشورها همخوانی دارد، ابتکارات هماهنگ را برای ارتقاء تغییرات ساختاری و توسعه اقتصادی طراحی و اجرا کنند. چارچوب مد نظر لین، از پنج جزء تشکیل شده و او آن را "چارچوب آسیایی" نامیده است: (۱) آرمان^{۱۱}، (۲) استراتژی، (۳) اجرا، (۴) کسب دانش و (۵) پرورش تشکیل سرمایه انسانی.

لین برای هر یک از این موارد توضیح مختصری ارائه داده و به ذکر مواردی از تجربه کشورهای شرق آسیا (ژاپن، کره جنوبی، چین، ویتنام و سنگاپور) پرداخته است که به عنوان حسن ختام این بخش بدان خواهیم پرداخت:

اول. آرمان

آرمان رسیدن به جهش برای کشورهای فقیری که به دنبال استفاده از فرصت‌های رشد در اقتصاد جدید جهانی هستند، یک ویژگی حیاتی است. این آرمان یک کشور را برای اتخاذ اهداف توسعه بلندپروازانه ترغیب می‌کند. هنگامی که این جاه طلبی مبتنی بر درک قوی از مزیت‌های نسبی کشور و روندهای جهانی باشد نه تنها قطب نما برای فرآیند

¹¹ Aspiration

توسعه است، بلکه منبع قدرتمندی از انرژی و پویایی نیز هست. این امر به‌ویژه در تلاش‌ها برای بازسازی از ساختارهای با ارزش پایین به ساختارهای با ارزش بالا کاربرد دارد. بیان آرمان ویژگی مشترک دولت‌های فعال و متعهد در کشورهای آسیایی است که در تلاش‌های توسعه‌ای خود موفق بوده‌اند:

ژاپن

در اواسط قرن نوزدهم، رهبران میجی ژاپن از برتری قدرت‌های نظامی غربی و تهدید تداوم تسلط خارجی شوکه شدند. آرمان رهبران ژاپن این بود که ژاپنی جدید بسازند که مشخصه آن قدرت و نفوذ در دنیای مدرن باشد. منشور سوگند که رهبران میجی در سال ۱۸۶۸ تنظیم کردند، آرمان قاطعانه و عزم آنها را برای موفقیت در این تلاش از طریق "حکومت روشنگرانه" و تلاش‌های شدید برای کسب دانش در سراسر جهان بیان کرد (یانسن ۲۰۰۰).

کره جنوبی

رئیس جمهور پارک چونگ هی ژاپن را به خاطر بازسازی میجی (۱۸۶۸-۱۹۱۲) تحسین کرد. آرمان او تبدیل کره جنوبی به ژاپن دوم بود و بارها این موضوع را ابراز کرد: «من برای نوسازی کشورم تلاش می‌کنم همانطور که نخبگان مدرن میجی چنین کردند» (مون و جون، ۲۰۱۱). پارک چونگ هی همچنین آرمان آموختن از آلمان غربی را داشت و احیای این کشور پس از جنگ جهانی دوم را تحسین می‌کرد. پارک در سخنرانی قبل از سفر خود به آلمان غربی در سال ۱۹۶۴ اظهار داشت: «من قصد دارم از نزدیک شاهد احیای آلمان غربی باشم، کشوری که از خاکستر جنگ جهانی دوم به عنوان کشوری مرفه بیرون آمده و دستاوردهای برجسته‌ای داشته است».

سنگاپور

با شروع در اوایل دهه ۱۹۶۰، نخست وزیر لی کوان یو و تیم رهبری اش تمایل زیادی به رشد سریع و جامع داشتند و برای نیل به این هدف از طریق مشورت با کارشناسان به تولید یک مدل توسعه پرداختند که از آن زمان به طور قابل توجهی مؤثر بوده است. آرمان لی کوان یو این بود که سنگاپور را با ایجاد استانداردهای جهان اول در امنیت عمومی و شخصی، بهداشت، آموزش، مخابرات، حمل و نقل و خدمات به جهان اول برساند. او همچنین تلاش‌های متنوعی برای تغییر شخصیت مردم سنگاپور داشت. به گفته نخست وزیر وقت لی: «ما باید تلاش‌های فوق‌العاده‌ای انجام می‌دادیم تا تبدیل به افرادی محکم و سازگار شویم که می‌توانستیم کارها را بهتر و ارزان‌تر از همسایگانمان انجام دهیم. ما باید متفاوت می‌بودیم».

چین

حزب کمونیست چین (CPC) اصلاحات اقتصادی تحول آفرین را در سال ۱۹۷۸ با هدف "پیشرفت شجاعانه برای ایجاد یک تغییر اساسی در وضعیت عقب مانده کشورمان به گونه‌ای که به یک قدرت بزرگ، مدرن و سوسیالیستی تبدیل شود"، آغاز کرد. تعیین هدف نه تنها در آغاز اصلاحات بلکه در مقاطع حساس تحول اقتصاد نیز مهم است. در سال ۱۹۹۲، جناح محافظه کار حزب کمونیست چین بیم داشت که چین از اهداف سوسیالیستی خود منحرف شود و در نهایت یک سری حملات علیه اصلاحات انجام داد و خواستار حذف مناطق ویژه اقتصادی شد. با این وجود، دنگ شیائوپینگ طی سفری به جنوب چین در ژانویه ۱۹۹۲ حمایت خود را از تسریع اصلاحات ابراز داشت و بر عقب افتادن چین از بسیاری از کشورهای همسایه تأکید کرد و به صراحت گفت: «ما باید از هر فرصتی برای توسعه سریع کشور استفاده کنیم. اکنون فرصت خوبی داریم. اگر نتوانیم از این فرصت بهره برداری کنیم، خیلی زود از بین خواهد رفت.»

ویتنام

موفقیت اخیر ویتنام مدیون فرصت‌های ایجاد شده توسط فناوری اطلاعات و ارتباطات است و می‌تواند به عنوان مثالی برای اینکه چگونه آرمان رهبری متعهد می‌تواند یک کشور را قادر سازد تا به سرعت از روندهای فناوری در ارتقاء ساختار برخوردار خود استفاده کند، باشد. با توجه به این جاه طلبی قوی و تعهد تزلزل ناپذیر، رهبری ویتنامی نیز در برچیدن ساختار انحصاری در این صنعت، ترویج رقابت در بخش خصوصی و نوسازی زیرساخت‌های ICT قاطع‌تر بوده است. در نتیجه، در کمتر از یک دهه، ویتنام سیستم مخابراتی فرسوده و ظرفیت ناچیز تولید ICT خود را به یک زیرساخت دیجیتال بسیار رقابتی تبدیل کرد و یک مرکز پر جنب و جوش از تولید و برون‌سپاری فناوری اطلاعات و ارتباطات جهانی را ایجاد کرد.

دوم. استراتژی

پس از تعیین اهداف روشن و بلندپروازانه برای توسعه، یک کشور نیاز به تدوین استراتژی مؤثر برای دستیابی به آنها دارد. استراتژی توسعه اقتصادی را می‌توان مجموعه‌ای از انتخاب‌ها و اصول راهنما در تعقیب چنین اهدافی دانست. هسته اصلی این استراتژی، جهت‌گیری‌های استراتژیک، بخش‌های مهم اقتصادی، محورهای اصلی و اولویت‌هایی است که کشور باید شناسایی و بیان کند تا از مزیت نسبی خود به طور کامل بهره‌برداری کند و تغییرات ساختاری و رشد اقتصادی را تقویت کند.

برای تدوین یک استراتژی اقتصادی مؤثر، یک کشور باید ابتدا شایستگی‌های اصلی و مزایای نسبی مرتبط با برخوردار شدن فعلی‌اش، همراه با فرصت‌ها و چالش‌های جهانی، و روندهای عمده فناوری و اجتماعی-اقتصادی را به

خوبی درک کند. تدوین یک استراتژی اقتصادی مؤثر مستلزم تعهد سیاسی قوی از سوی رهبری عالی و مشارکت شدید همه ذینفعان است. این استراتژی باید محصول بومی کشور باشد که به طور محکم در یک زمینه منحصر به فرد ریشه داشته و با بازخوردهای دولت، مشاغل، اتاق‌های فکر، سایر کارشناسان، متخصصان و نمایندگان کارگری اطلاع رسانی شود. اگر یک استراتژی صرفاً محصول یک شرکت مشاوره، سازمان بین‌المللی یا سازمان دولتی فردی باشد، احتمال تأثیرگذاری کمتری دارد.

یک استراتژی اقتصادی مؤثر نقش مهمی در شناسایی مزیت نسبی کشور در ارتباط با ساختار برخورداری در حال تحول آن و پیشنهاد جهت‌گیری‌ها و اولویت‌های استراتژیک برای تقویت تغییرات ساختاری در اقتصاد دارد. یک استراتژی تلاش‌های توسعه اقتصادی کشور را در بخش‌ها و مناطق همسو می‌کند و انسجام، سازگاری، کارایی و اثربخشی هماهنگی آنها را تقویت می‌کند. برای یک کشور بزرگ در حال توسعه، دولت ممکن است روند رشد پویا را با ایجاد عملی محیطی بومی سازی شده در پارک‌های صنعتی آغاز کند.

با توجه به تغییرات سریع در شرایط اقتصادی خارجی و تکامل مستمر ساختار برخورداری یک کشور، علاوه بر استراتژی‌های اقتصادی صحیح، یک کشور به بازنگری‌ها و اصلاحات منظم و مکرر نیز نیاز دارد تا ارتباط و اثربخشی چنین استراتژی‌هایی را افزایش دهد. زمانی که اقتصاد کشور با چالش‌هایی مواجه می‌شود، بازنگری یک استراتژی اقتصادی قوی‌تر است، زیرا رهبران می‌توانند درک عمیق‌تری درباره روندهای اقتصادی در حال ظهور و نیروهای پشت سر آنها ایجاد کنند. در این مواقع، کشور همچنین عزم بیشتری برای انجام تغییرات قاطع و تلاش‌های تجدید ساختار سیاسی به منظور تقویت رقابت و تحول اقتصادی دارد.

سنگاپور به عنوان کشوری که موفقیت اقتصادی آن به شدت به استحکام استراتژی آن متکی است، نمونه خوبی از چنین تلاش‌هایی است. هنگامی که اقتصاد تحت تأثیر شوک‌های خارجی مرتبط با تغییرات عمده در چشم انداز اقتصادی جهانی و منطقه‌ای قرار گرفت، دولت استراتژی‌های خود را مورد بازنگری قرار داد:

- ۱۹۸۵ (در بحبوحه رکود اقتصادی): کمیته اقتصادی برای تحریک اقتصاد سنگاپور و شناسایی مسیرهای جدید برای رشد تأسیس شد.
- ۱۹۹۱ (دستیابی به شتاب): پس از بیست و پنج سال توسعه سریع، سنگاپور پیش‌نویس برنامه اقتصادی استراتژیک (SEP) را برای تدوین استراتژی‌ها و برنامه‌هایی برای ارتقاء کشور به جایگاه کشور توسعه‌یافته سطح اول طی سی تا چهل سال تهیه کرد.

- ۱۹۹۷ (بحران مالی آسیا): کمیته رقابت پذیری سنگاپور (CSC) جهت پیشنهاد استراتژی‌هایی برای احیای اقتصاد کشور و تقویت موقعیت رقابتی آن تشکیل شد.
- ۲۰۰۱ (در میان رکود جهانی ناشی از ورشکستگی دات کام در سال ۲۰۰۰ و حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر): کمیته بررسی اقتصادی (ERC) برای رسیدگی به رکود و شکل دادن به جهت اقتصاد سنگاپور در ۱۵ سال بعد تأسیس شد.
- ۲۰۰۹ (بحران مالی جهانی): کمیته استراتژی‌های اقتصادی (ESC) با ماموریت توسعه استراتژی‌هایی برای رشد اقتصادی سنگاپور در محیط جدید جهانی تأسیس شد.
- ۲۰۱۶ (رکود رشد بهره‌وری): کمیته اقتصاد آینده (CFE) برای یافتن مسیر توسعه اقتصادی آینده سنگاپور تأسیس شد.

سوم. اجرا

یک استراتژی اقتصادی صحیح مستلزم اجرای مؤثر برای ایجاد نتایج مطلوب است. این امر نیازمند تلاش‌های شدید در ایجاد ظرفیت اجرایی، ایجاد یک محیط مناسب و اطمینان از در دسترس بودن منابع مالی برای اجرای استراتژی‌ها است. این فرآیند همچنین به یک سازوکار نظارت و ارزیابی مؤثر برای پیگیری دقیق پیشرفت و اطلاع رسانی ارزیابی عملکرد برای ابتکارات فردی نیاز دارد. این سازوکار باید مشارکتی، عملی و انعکاسی باشد و شامل یادگیری و سازگاری فشرده باشد. با اجرای مؤثر یک استراتژی توسعه اقتصادی صحیح، یک کشور می‌تواند به طور کامل از پتانسیل خود استفاده کند، تاب‌آوری خود را در برابر شوک‌های خارجی افزایش دهد و ساختار بر خورداری خود را به سرعت ارتقا دهد.

قرار دادن یک استراتژی اقتصادی در یک مسیر اقدام هماهنگ، نه تنها به یک چشم انداز استراتژیک، بلکه به مهارت‌های عملیاتی نه تنها تعهد بلندمدت بلکه همچنین واکنش سریع به تغییرات، و نه تنها بررسی دقیق اقدامات اجرایی، بلکه همچنین مدیریت مؤثر عملکرد نیاز دارد. به این ترتیب، یک کشور در حال توسعه که فاقد تجربه در چنین ابتکارات رشدی است، نیاز به یک سازمان بسیار شایسته برای برآوردن الزامات مورد نیاز اثربخشی توسعه، به ویژه در مورد اجرای مؤثر استراتژی‌های اقتصادی دارد.

برای موفقیت اجرای سیاست صنعتی در یک کشور در حال توسعه، ابتکارات نهادی که سازمان‌های بسیار شایسته را جهت هماهنگ کردن تلاش‌ها برای تنوع و ارتقاء صنعتی، بهبود کارایی و بهره‌وری، و ارتقاء صادرات ایجاد و حمایت

می‌کنند، حیاتی هستند.^{۱۲} تجارب اقتصادهای موفق آسیایی در طول سال‌های معجزه‌آمیزشان نمونه‌های دقیقی ارائه می‌کنند. برای ژاپن، وزارت صنعت و تجارت بین‌الملل (MITI)، آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی (EPA) و وزارت دارایی (MOF) به عنوان محرک‌های کلیدی معجزه اقتصادی آن طی سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۹۰ در نظر گرفته می‌شوند. به ویژه، MITI، در مشورت قوی با انجمن‌های تجاری، سه معیار روشن را برای انتخاب صنایع استراتژیک تعیین کرد: کشش درآمدی بالا، پیشرفت فناوری و رشد بهره‌وری. در همان زمان، EPA بر نظارت بر پیشرفت تغییرات ساختاری و رشد بهره‌وری تمرکز کرد. تجزیه و تحلیل و بررسی خط مشی آن به دولت کمک می‌کند تا تصمیمات آگاهانه‌تری در تخصیص منابع بگیرد.

کره جنوبی در دهه ۱۹۶۰ نهادهای مهمی را برای اجرای سیاست‌های صنعتی ایجاد کرد که از موسسه علوم و فناوری کره (KIST) تا وزارت علوم و فناوری (MOST) و کنفرانس‌های ترویج صادرات را شامل می‌شد. KIST در کمک به شرکت‌های محلی برای تطبیق فناوری خارجی فعال بود، در حالی که MOST به طور مؤثر سیاست‌های فناوری ملی را هماهنگ می‌کرد.

برای تایوان، وزارت امور اقتصادی (MOEA) و سازمان‌های وابسته به آن مانند کمیته مشاوره فناوری (TAC) و موسسه تحقیقات فناوری صنعتی (ITRI) پشت تلاش‌های هماهنگ برای تغییر صناعی همچون منسوجات و پوشاک، اسباب بازی، کشاورزی، ماشین آلات، پتروشیمی، تجهیزات الکتریکی و الکترونیک بودند. در واقع، ITRI سهم عمده‌ای در هماهنگی تلاش‌های تایوان برای تبدیل شدن به یک بازیگر پیشرو در صنایع نیمه هادی و کامپیوتر داشت. برای سنگاپور، هیئت توسعه اقتصادی (EDB)، که به عنوان محرک اصلی تحول اقتصادی سنگاپور در نظر گرفته شده است، درس‌های ارزشمندی ارائه می‌دهد که چگونه یک سازمان دولتی می‌تواند یک محرک پیشرو در اجرای یک استراتژی برای رشد و تحول اقتصادی باشد:

۱. یک کشور در حال توسعه باید سازمانی ایجاد کند که به اجرای استراتژی اقتصادی کشور اختصاص دارد. سازمان باید استراتژی عملیاتی مشخص خود را داشته باشد که عنصر اجرایی استراتژی اقتصادی کشور را به تفصیل بیان کند. این سازمان همچنین باید انعطاف‌پذیری تجاری داشته باشد و از دولت برای اثربخشی بالا دستور ویژه داشته باشد.
۲. دولت باید در انتصاب رئیس این سازمان اهتمام ویژه داشته باشد. این شخص باید برای مردم مورد احترام باشد.

^{۱۲} در بخش مجزایی به نهاد متولی توسعه صنعتی خواهیم پرداخت.

۳. سازمان باید باهوش‌ترین و بهترین جوانان را از همه بخش‌ها جذب کند و برای آنها الهام بخش باشد تا به کشور برای رهایی از فقر و حرکت به سوی رفاه، کمک کنند.

۴. سازمان به عنوان حلقه اصلی بین دولت و جامعه تجاری، باید در پنج ویژگی (5C^{۱۳}) برتر باشد: تعهد، شایستگی، اعتبار، ارتباطات و هماهنگی:

- تعهد یک احساس قوی از مأموریت و استانداردهای اخلاقی بالا است.
- شایستگی نه تنها با استانداردهای حرفه‌ای بالا تعریف می‌شود بلکه یک دستور روشن از سوی رهبران دولت و یک ساختار سازمانی توانمند است.
- اعتبار شهرت فساد ناپذیری، صداقت و ثبات است.
- ارتباطات باید بین دولت و سرمایه‌گذاران رخ دهد و باید با سطح بالایی از پاسخگویی، مشاوره فشرده، و وضوح هدف استراتژیک سازمان مشخص شود.
- هماهنگی مظهر پیوند نزدیک بین سازمان و سایر سازمان‌های دولتی و توانایی سازمان برای هدایت تلاش‌های هماهنگ بین سازمان‌ها در اجرای استراتژی اقتصادی کشور است.

چهارم. کسب دانش

تعهد قوی به یادگیری

کسب دانش یک ابزار ضروری برای یک کشور در حال توسعه جهت افزایش اثربخشی تلاش‌های هماهنگ خود در طول مسیر توسعه است. کسب دانش تنها به واردات فناوری و دانش محدود نمی‌شود بلکه شامل یادگیری از بهترین شیوه‌های بین‌المللی می‌شود. علاوه بر این، دانش و خرد ارزشمندی را می‌توان از آزمایش، ارزیابی در برابر بهترین عملکردها و تعهد به بهبود مستمر به دست آورد. کشورهای موفق آسیایی ثابت کرده‌اند که یادگیرنده‌های خوبی هستند و به طور مؤثر از مزیت «عقب‌ماندن» خود استفاده می‌کنند.

ژاپن

جستجوی دانش در سراسر جهان برای ساختن پایه‌ای برای آینده کشور، یک اصل راهنما برای دولت میجی بود، همانطور که در سوگند منشور ۱۸۶۸ بیان شد. دولت میجی در اجرای راهبردهای خود، گروهی متشکل از ۵۰ مقام عالی رتبه را برای سفری ۲۲ ماهه (دسامبر ۱۸۷۱ تا سپتامبر ۱۸۷۳) به ایالات متحده و اروپا اعزام کرد که بر کشف الگوها و درس‌هایی برای مدرن‌سازی متمرکز بود. همانطور که توسط یانسن (۲۰۰۰) اشاره شده است، درس‌هایی که

¹³ commitment, competence, credibility, communication, and coordination

از این مأموریت گرفته شد، روشن و متفکرانه بود و این گروه، یادگیری خود را بر آموزش آمریکایی، صنعتی شدن بریتانیا، رویه قضایی فرانسه و نهادهای نمایندگی آلمان متمرکز کردند.

دولت میجی همچنین در کسب دانش از طریق مشورت با کارشناسان خارجی فعال بود. به عنوان مثال، موری آرنوری، یک دیپلمات در واشنگتن که بعداً معمار سیستم آموزشی میجی شد، از مریان برجسته آمریکایی دعوت کرد تا نظرات خود را در مورد اینکه چگونه ژاپن می‌تواند سیستم آموزشی خود را متحول کند، ارائه دهند. دیوید موری، که استاد کالج راتگرز در نیوجرسی بود، در پاسخ خود در سال ۱۸۷۳، استدلال کرد که ژاپن می‌تواند به «قدرت تجاری به همان اندازه عظیم» در آسیا تبدیل شود، همانطور که انگلستان در قبال اروپا بود. دیوید موری سپس بلافاصله به عنوان مشاور وزارت آموزش و پرورش جدید به ژاپن دعوت شد.

کره جنوبی

دولت پارک بر اهمیت بسیج خرد و دانش دانشمندان در تدوین برنامه‌های توسعه اقتصادی کره تأکید کرد. دولت از این رویکرد در تهیه اولین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی خود (۱۹۶۱-۱۹۶۱) استفاده کرد و این رویکرد را به عنوان ابزاری استراتژیک برای روشنگری استراتژی توسعه اقتصادی و تحریک مشارکت دانشمندان کشور در تلاش‌های توسعه ملی بکار برد. پارک کمیته برنامه‌ریزی را سازماندهی کرد که اساتید دانشگاه و کارشناسان با دانش تخصصی نقش مهمی در آن ایفا کردند تا حداکثر تخصص موجود را برای مدیریت و سیاست‌گذاری دولت بسیج کند و در عین حال خودسری و عجول بودن افسران نظامی را تحت کنترل داشت.

شخص پارک تلاش‌های بی‌وقفه‌ای برای یادگیری انجام داد. تفکر پارک به روی ایده‌های جدید باز بود و می‌توانست آن‌ها را به یک برنامه عملیاتی دقیق تبدیل کند و برای یادگیری در مورد مسائل اقتصادی و کشف راه‌هایی برای ایجاد توسعه اقتصادی به سختی مطالعه می‌کرد. پارک به عنوان مردی توصیف می‌شد که «مشغول مطالعه ژاپن بود... او اغلب بریده‌هایی از روزنامه‌های ژاپنی می‌گرفت و تاریخ اقتصاد ژاپن را تا نیمه‌شب می‌خواند. بخش بزرگی از سیاست‌نوسازی پارک از تقلید از ژاپن پدید آمد. او همیشه وضعیت اقتصادی کره جنوبی را با وضعیت ژاپن مقایسه می‌کرد» (مون، ۲۰۱۱).

نشست توسعه صادرات کره که از سال ۱۹۶۵ به مدت تقریباً پانزده سال هر ماه توسط پارک سازماندهی و اداره می‌شد، گواه تلاش‌های مدیریت پارک برای روشن کردن استراتژی توسعه خود با دانش کارشناسان و درس‌هایی از تجربیات اجرایی بود. شرکت‌کنندگان از بخش‌های دولتی، صنعتی و دانشگاهی در بحث‌های پر جنب و جوش با هدفی مشترک

برای ابداع بهترین راه‌حل‌های ممکن شرکت کردند. تصمیمات اتخاذ شده در طول این جلسات، دیدگاه‌های جامع و متنوع شرکت کنندگان را در بر می‌گرفت و در اولویت قرار می‌داد.

سنگاپور

کسب دانش یکی از ویژگی‌های برجسته استراتژی توسعه سنگاپور در طول تاریخ کوتاه اما قابل توجه تحول اقتصادی این کشور بوده است. دولت لی کوان یو به اذعان خودش، دانش کمی در مورد چگونگی حکمرانی و حل مشکلات اقتصادی و اجتماعی در سال ۱۹۵۹ داشت و تنها فرمول آنها برای موفقیت این بود که دائماً مطالعه کنند تا بفهمند چگونه کارها را انجام دهند. یادگیری دولت او بر چند اصل استوار بود: هرگز دو بار اشتباه نکنید و بر روی شانه‌های دیگرانی که قبلاً عمل کرده‌اند، بالا بروید (از بهترین شیوه‌های دنیا بیاموزید و از اشتباهاتی که دیگران مرتکب شده‌اند درس بگیرید).

گو کنگ سویی، معمار اصلی اقتصاد سنگاپور، توانایی یادگیری از دیگران را به عنوان عنصر کلیدی موفقیت این کشور برشمرده است. او ادعا می‌کند که سنگاپور مشتاق یادگیری و سازگاری بود، نه اینکه بدون فکر کردن، در هر چالشی که با آن روبرو بود، از ساختن سیستم مترو گرفته تا راه‌اندازی نیروی هوایی، تقلید کند.

چین

تلاش چین برای کسب دانش نیز قابل توجه است، به ویژه در مورد آزمایش. به گفته هایلمن (۲۰۰۸)، آزمایش سیاست به عنوان «یک فعالیت هدفمند و هماهنگ با هدف تولید گزینه‌های سیاست جدید که به سیاست‌گذاری رسمی تزریق می‌شوند و سپس در مقیاس بزرگ‌تر تکرار می‌شوند، یا حتی به طور رسمی در قوانین ملی گنجانده می‌شوند» تعریف می‌شود. آزمایش سیاست چین از ایجاد مناطق ویژه اقتصادی تا معرفی مقررات آزمایشی را شامل می‌شود. در طول دو دهه اول اصلاحات اقتصادی چین، بیش از ۳۰ درصد از مقررات جدید دولت تحت وضعیت آزمایشی اجرا شد.

قابلیت‌های جذب کننده شرکت‌ها

کسب دانش نه تنها برای بهبود عملکرد دولت حیاتی است، بلکه برای شکوفایی بخش خصوصی نیز ضروری است. نشاط بخش خصوصی، به ویژه در میان شرکت‌های کوچک و متوسط (SME) در کسب دانش به قابلیت‌های جذب آنها بستگی دارد که توسط سه عامل کلیدی طرز فکر، شایستگی، و سازوکارهای تسهیل کننده و تشویقی تعیین می‌شود.

پرورش نوع تغییر طرز فکر که یک نگرش مثبت نسبت به یادگیری ایجاد می‌کند، یک گام اولیه اساسی است. ارتقاء شایستگی بخش خصوصی گام بعدی است. این موضوع شامل سرمایه‌گذاری در آموزش، ارائه پشتیبانی در آموزش، ترویج انتشار دانش، و تشویق یادگیری حین انجام کار است. کوهن (۱۹۹۰) اظهار می‌دارد که کسب دانش توسط شرکت‌ها به دانش مرتبط قبلی آنها بستگی دارد که این موضوع توانایی آنها در تشخیص ارزش اطلاعات جدید، جذب آن و به کار بردن آن در اهداف تجاری را تعیین می‌کند. همچنین توجه به این نکته مهم است که افزایش شایستگی یک شرکت در جذب دانش ضمنی و شیوه‌های کاری ممکن است آن را قادر سازد تا دانش سخت در فناوری جدید را آسان‌تر به دست آورد.

سازوکارهای تسهیل و تشویق هماهنگ شده توسط دولت نقش مستقیم و مهمی در تلاش شرکت‌ها برای کسب دانش، به ویژه در فعالیتهای تحقیق و توسعه دارد. این سازوکارها از تقویت انتشار دانش تا حمایت‌های مشاوره‌ای و از طرح‌های حمایت مالی تا مشوق‌های مالی را شامل می‌شود.

جنبش بهره‌وری سنگاپور نمونه خوبی از نقش مؤثر دولت در تقویت بخش خصوصی برای کسب دانش برای بهبود و رشد است. جنبش بهره‌وری سنگاپور در سپتامبر ۱۹۸۱ توسط نخست وزیر وقت لی کوان یو با ترتیبات نهادی مؤثر و ابتکارات سیاستی خلاقانه راه‌اندازی شد. این جنبش تلاش‌های زیادی را برای ترویج کسب دانش و اتخاذ بهترین شیوه‌ها در بخش‌ها و شرکت‌ها به منظور تبدیل سنگاپور به اقتصاد با بهره‌وری بالاتر ادامه داده است. برای آماده‌سازی برای راه‌اندازی نهضت بهره‌وری، کمیته‌ای که از سوی دولت تعیین شده بود، گزارشی در مورد بهره‌وری با عنوان «گزارش کمیته بهره‌وری» تهیه و در ژوئن ۱۹۸۱ منتشر کرد. این گزارش به طور کامل تجربیات ژاپن در افزایش بهره‌وری، نگرش کاری و روابط کار-مدیریت را تجزیه و تحلیل کرد. در توصیه‌های خود، این مطالعه بر اهمیت جنبه‌های انسانی مرتبط با تغییر طرز فکر تأکید کرد و پیشنهاد ایجاد شورایی در سطح بالا برای بررسی تلاش‌های بهره‌وری و ترسیم استراتژی آینده را داد. موفقیت سنگاپور در این زمینه نشان می‌دهد که تأکید بر تغییر طرز فکر، تقویت معیارهای عملکرد و حمایت شدید از آموزش، راه‌های مؤثری برای تقویت قابلیت‌های جذب کننده شرکت‌ها هستند.

پنجم. پرورش تشکیل سرمایه انسانی

همانطور که لوکاس (۱۹۹۳) استدلال می‌کند: «موتور اصلی رشد، انباشت سرمایه انسانی-دانش است و منبع اصلی تفاوت در استانداردهای زندگی در میان کشورها، تفاوت در سرمایه انسانی است». سرمایه انسانی نقش مهمی در ایجاد تغییرات ساختاری یک اقتصاد ایفا می‌کند. با در دسترس بودن نیروی کار ماهر بالاتر، شرکت‌ها قادر و حتی اغوا

می‌شوند تا به سمت فعالیت‌های با ارزش افزوده بالاتر حرکت کنند. تشکیل سرمایه انسانی پر جنب و جوش همچنین توانایی‌های جذب شرکت‌ها و جامعه را افزایش می‌دهد و یادگیری و نوآوری آنها را تقویت می‌کند. این امر به اقتصاد کمک می‌کند تا با منابع کمتر، محصول بیشتری تولید کند و تلاش‌ها برای ارتقاء ظرفیت تولید را حفظ کند. در نتیجه، انتظار می‌رود سرمایه‌گذاری در آموزش و پرورش یک اقدام مهم برای ارتقاء رشد اقتصادی باشد. برای اقتصادهای موفق آسیایی، پرورش تشکیل سرمایه انسانی از لحاظ تاریخی یک اولویت سیاستی اصلی بوده است. تلاش‌های آنها در این مسیر استراتژیک در سه رویکرد انجام شده است: جذب فعال مهاجران، سرمایه‌گذاری هنگفت در آموزش و پرورش، و ارتقاء تهاجمی ظرفیت نوآوری.

۲. رویکرد جهش اقتصادی

رویکرد جهش اقتصادی در سال‌های اخیر توسط کتون لی طرح شده است که اقتصاددان کره‌ای فارغ التحصیل دانشگاه کمبریج و استاد دانشگاه ملی سئول است. وی از طرفداران تحلیل شومپتری است و همانند شومپتر، نوآوری را به عنوان محرکه اصلی توسعه اقتصادی می‌داند. کتون لی آثار متنوعی در باب سیاست‌های صنعتی و نمونه‌های موفق و ناموفق اجرای سیاست صنعتی داشته است. در این بخش ابتدا مروری کلی بر کتاب "هنر جهش اقتصادی" (۲۰۱۹) خواهیم داشت که به نوعی گردآوری به روزترین دیدگاه‌های کتون لی برای ارائه به کشورهای در حال توسعه است. در ادامه مروری بر برخی دیگر از آثار او در زمینه چگونگی افزایش قابلیت‌ها، توسعه صنعتی منابع محور و همچنین تأمین مالی توسعه صنعتی خواهیم داشت. ویژگی مهم آثار کتون لی استفاده از نمونه‌ها و تجربه‌های تاریخی اخیر است.

۱.۲. هنر جهش اقتصادی؛ موانع، میانبرها و پرش در سیستم‌های نوآوری

از منظر کتون لی (۲۰۱۹)، جهش اقتصادی^{۱۴} به معنای پرکردن شکاف میان اقتصادهای عقب‌تر و پیشگام است اما پارادوکس جهش اقتصادی می‌گوید که با دنبال کردن یا تقلید صرف از پیشگامان نمی‌توان به جهش اقتصادی دست یافت.

۱.۱.۲. گذرگاه باریک بین کشورهای ثروتمند و کشورهای با درآمد متوسط

چگونگی دستیابی به رشد اقتصادی پایدار با وجود آنکه مدت هاست موضوع تحقیقات اقتصادی است ولی ناشناخته مانده است (نورث، ۲۰۰۵). مطالعات انجام شده غالباً تلاش می‌کنند به تجویزی جهان شمول برای رشد اقتصادی برسند که صرف نظر از زمینه مورد بررسی، تفاوت‌های ساختاری و... برای همه کشورها و زمینه‌ها صدق کند. در همین راستا، کشورهای در حال توسعه به دنبال دستیابی به رشد اقتصادی از طریق تقلید از روش‌ها و نهادهای اقتصادی پیشرفته هستند. برای نمونه می‌توان به اجماع واشنگتن اشاره کرد که به دنبال ترویج بسته‌ای از سیاست‌هاست (هدف این سیاست‌ها کاهش دخالت دولت و خصوصی سازی، آزادسازی مالی و تجاری، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی توسط شرکت‌های چند ملیتی (MNC) در شرکت‌های داخلی و حمایت جدی از حقوق مالکیت است). کتون لی معتقد به منسوخ شدن مسیر اجماع واشنگتن و لزوم اجرای سیاست‌های صنعتی است.

¹⁴ Economic catch up

لی بر این باور است که گذرگاه باریکی برای توسعه کشورهای توسعه نیافته وجود دارد و باید بسیار مراقب باشند تا به تله درآمد متوسط^{۱۵} (MIT) دچار نشوند؛ تله درآمد متوسط شرایطی است که در آن اقتصادهای با درآمد متوسط معمولاً با رشدهای کند اقتصادی روبه رو می‌شوند و در نتیجه از پیوستن به طبقه اقتصادهای پردرآمد باز می‌مانند. لذا "گذار"^{۱۶} از شرایط درآمد متوسط به درآمد سطح بالا موضوعیت می‌یابد. لی با مروری اجمالی بر عوامل طرح شده در باب چرایی وقوع تله درآمد متوسط (نهادهای سیاسی، ساختار تجاری-صنعتی و باز بودن اقتصادی، قابلیت‌های نوآوری برای تداوم صادرات)، بر قابلیت‌های نوآوری تأکید ویژه دارد. به باور او، تله درآمد متوسط زمانی رخ می‌دهد که کشورهای دامبا درآمد متوسط میان تولیدکنندگان با دستمزد پایین و نوآوران با دستمزد بالا گرفتار می‌شوند. کشورها برای رفع این مشکل، باید به سوی نوآوری حرکت کنند و از این طریق، توانایی رقابت را بازیابی کنند. به بیان دیگر، قابلیت‌های نوآوری به شکل روزافزونی به عنوان راه حل‌های کلیدی برای رهایی اقتصاد از تله درآمد متوسط پذیرفته شده‌اند.

پژوهشگران پیرو مکتب فکری شومپتر از جمله لاندوال و نلسون هوادار مفهوم نظام ملی نوآوری^{۱۷} (NSI) هستند و چنین استدلال می‌کنند که تفاوت‌ها در نظام ملی نوآوری در کشورها منجر به تفاوت در نوآوری و عملکرد اقتصادی به ویژه در کشورهای در مرحله درآمد متوسط می‌شود. منظور از نظام ملی نوآوری نظامی است که عناصر و روابطی را تشکیل می‌دهد که در تولید، انتشار و استفاده از دانش جدید و از منظر اقتصاد کاربردی تعامل دارند. در عمل هم بنگاه‌هایی که ثبت اختراع انجام می‌دهند و هم جوامع دانشگاهی که مقالات و تولیدات علمی دارند، دو بال مهم نظام ملی نوآوری هستند. با این حال، بسیاری از کشورهای در حال توسعه فاقد نظام کارای تبدیل دانش علمی به دانش فناورانه هستند و در نتیجه، دانش علمی معمولاً تجاری نمی‌شود بلکه در برج عاج دانشگاه باقی می‌ماند. به صورت کلی، کئون لی معتقد است میزان ثبت اختراع‌ها و تحقیق و توسعه بسیار بیشتر از تولیدات نظری علمی می‌تواند توضیح دهنده رشد و توسعه اقتصادی باشد. وی بر همین اساس، یکی از دلایل مهم تفاوت عملکرد شرق آسیا و آمریکای لاتین را تفاوت نظام ملی نوآوری در این کشورها معرفی کرده است.

۲.۱.۲. دو شکست و یک مانع

اگر چه اهمیت نوآوری تا حد زیادی مورد پذیرش همگان واقع شده ولی تقویت قابلیت‌های نوآوری و غلبه بر تله درآمد متوسط کار ساده‌ای نیست. در این مسیر "دو شکست و یک مانع" وجود دارد.

¹⁵ Middle income trap

¹⁶ transition

¹⁷ National Innovation System

شکست اول، شکست ناشی از قابلیت‌ها است که به مشکلات داخلی در رابطه با ایجاد قابلیت‌های نوآوری در کشورهای در حال توسعه می‌پردازد و تفاوت اساسی با شکست بازار متعارف دارد. منشا شکست بازار در نوآوری، اثرات جانبی منفی ناشی از کالای عمومی بودن دانش است و توصیه می‌شود که به تحقیق و توسعه، یارانه داده شود. در نگرش شکست بازار، فرض نهان این است که شرکت‌ها و کنشگران اقتصادی، قابلیت نوآوری را دارند و مشکل تنها در زمینه مالی وجود دارد اما واقعیت این است که در کشورهای در حال توسعه، قابلیت‌ها در سطح پایینی قرار دارد و توانایی پیگیری و تحقیق و توسعه درون سازمانی وجود ندارد. از سوی دیگر، در مکتب فکری شومپیتر شکست سیستم نیز مطرح شده است. شکست سیستم در سطح بالاتری به شکست در کارکردهای نظام ملی نوآوری کشورها اشاره دارد که شامل بنگاه‌ها، دانشگاه‌ها، آزمایشگاه‌های پژوهشی عمومی، واحدهای دولتی و نهادهای مالی می‌شود. زمینه مداخله دولت جهت رفع شکست ناشی از قابلیت با شکست سیستم متفاوت است و به نظر می‌رسد شکست سیستم بیشتر در کشورهای در حال توسعه و پیشرفته رخ خواهد داد و مسئله کشورهایی که در سطوح پایین درآمدی قرار دارند، نیست. به باور لی، فهم "پارادوکس فناوری" که بر اساس آن کشورهای در حال توسعه علیرغم بازدهی بالای تحقیق و توسعه، به اندازه کافی به آن بها نمی‌دهند؛ با توجه به شکست ناشی از قابلیت آسان خواهد بود. موضوع این است که شرکت و کنشگران اقتصادی این کشورها نمی‌دانند چطور این کار را انجام دهند یا از قابلیت نوآوری برخوردار نیستند. برای عبور از این شرایط که به تله در آمد متوسط منجر می‌شود؛ مداخلات مؤثر نباید تنها به فراهم ساختن بودجه تحقیق و توسعه محدود شود؛ بلکه می‌بایست راه‌های ترویج قابلیت‌های تحقیق و توسعه نیز مد نظر قرار گیرد. کتون لی به جای پرداختن به شکست بازار، به "شکست ناشی از قابلیت‌ها" و ضرورت تقویت قابلیت‌های شرکت‌ها، بخش‌ها و کشورها تمرکز کرده است. لی در قالب جدول زیر به مقایسه این سه نوع شکست در ساحت توسعه اقتصادی پرداخته است:

نوع شکست		موضوع	
شکست ناشی از قابلیت	شکست سیستم	شکست بازار	
بازیگران (بنگاه‌ها و آنچه در بازیگران (بنگاه‌ها)	تعامل با بنگاه است) تعامل میان بازیگران	نهادهای بازار	تمرکز
نبود قابلیت در بنگاه‌ها نبود فرصت یادگیری	نبود قابلیت‌ها در بازیگران نبود پیوستگی و یادگیری تعاملی	دانش به عنوان کالای عمومی فقدان مشوق‌ها	عامل
نبود تحقیق و توسعه	نبود بازیگران غیربنگاهی توانمند موانع در برابر یادگیری تعاملی	تحقیق و توسعه غیربهنه	مسئله

راهکارها	کمک‌های مالی برای پژوهش و توسعه	ایجاد بازیگران جدید ایجاد و حمایت از روابطها	دسترسی به دانش و کمک در یادگیری
در ارتباط با چه کشورهایی؟	کشورهای در حال توسعه و پیشرفته	کشورهای در حال توسعه و پیشرفته	فقط کشورهای در حال توسعه

جدول ۱. سه نوع شکست در ساحت توسعه اقتصادی (منبع: لی ۲۰۱۳)

شکست دوم با عنوان شکست اندازه^{۱۸}، به سختی ایجاد کسب و کارهای بزرگ که برای جهش از اقتصادی با درآمد متوسط به درآمد بالا ضروری است، اشاره دارد. در کشورهای در حال توسعه کسب و کارها اغلب به شکل بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط^{۱۹} (SME) بوده و برای رسیدن به وضعیت پردرآمد نمی‌توان روی آنها حساب کرد. بنگاه‌های کوچک و متوسط مدت هاست که به عنوان ابزار ایجاد شغل، رشد اقتصادی و کمک به فقرا در کشورهای در حال توسعه معرفی شده‌اند؛ حتی بانک جهانی که کمک‌های فراوانی (۱۰ میلیارد دلار در طی سال‌های ۱۹۹۸-۲۰۰۲ و ۱.۳ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۳) به SMEها داشته؛ در قالب تحقیقات نتوانسته ارتباطی علی میان فقرزدایی و رشد درآمد سرانه در کشورهای در حال توسعه پیدا کند (بک، ۲۰۱۵). از سوی دیگر، داشتن تعداد زیادی بنگاه کوچک در بخش خدمات می‌تواند به خدمات‌گرایی (یا صنعت زدایی) زود هنگام منجر شود. به باور لی، کسب و کارهای بزرگ برای انتقال از اقتصادی با درآمد پایین به درآمد بالا به شدت ضروری هستند خصوصاً آنکه این کسب و کارها از اثرات جانبی مثبت ناشی از مقیاس بهره می‌برند و از موقعیت بهتری برای فعالیت‌های با ارزش افزوده بالاتر در زمینه تحقیق و توسعه و بازاریابی برخوردارند.

همانطور که اشاره شد، از منظر لی در کنار این دوشکست، یک مانع هم وجود دارد. این مانع، تأثیرات منفی ناشی از حفاظت شدید از حقوق مالکیت معنوی^{۲۰} در اقتصادهای پیشرفته است. این امر معمولاً در دعاوی حقوقی بین شرکت‌های پیشگام فعلی و شرکت‌های تازه وارد مشاهده می‌شود. اگر چه به دلیل فعالیت‌های ترول‌های ثبت اختراع^{۲۱}، حتی در اقتصادهای پیشرفته نیز امروزه حقوق مالکیت معنوی به عنوان مانعی بر سر راه نوآوری شناخته می‌شود اما چنین تأثیر آسیب‌زایی در اقتصادهای عقب مانده تر، جدی‌تر است. اگر در سطح بالاتری به موضوع نگاه کنیم، این مانع، نظام سازمان تجارت جهانی (WTO) را هم در بر می‌گیرد چون این نهاد فضای سیاست‌گذاری را برای کشورهای

¹⁸ Size failure

¹⁹ Small and medium enterprises

²⁰ Intellectual Property Rights

^{۲۱} فرد یا سازمان‌هایی را می‌گویند که مالکیت یک اختراع را بدون قصد استفاده از آن برای تولید محصول، در اختیار می‌گیرد. این گروه به دنبال عایدات آتی ناشی از آنچه ثبت شده خواهند بود.

عقب مانده محدود کرده است. چانگ (۲۰۰۲) به تاسی از فردریک لیست این موضوع را با عنوان "انداختن نردبان" طرح کرده است.

۱.۲.۱.۲. میانبرهایی برای غلبه بر شکست ناشی از قابلیت

به زعم لی، وجود این دو شکست و یک مانع سبب شده که گذارهای اقتصادی به ندرت و با سختی روی دهند. به همین دلیل لازم است که کشورهای که به دنبال جهش هستند، میانبرهایی را برای ایجاد ظرفیت‌های نوآورانه بیابند و همچنین از تقلید روش‌های بکاررفته در اقتصادهای پیشرفته پرهیز کنند. لی بر این باور است که علیرغم تأکیدات اخیر بر لزوم تثبیت قابلیت‌های فناورانه در سطح شرکت‌ها، قابلیت‌سازی باید با دقت و در چارچوب کلان نظام ملی نوآوری (NIS) طراحی و پیاده‌سازی شود. در صورتی که این قابلیت‌سازی در سطح نظام ملی نوآوری انجام نشود، فرآیندهای آن از مسیر خارج می‌شود و به تاخیر می‌افتد. برای مثال، اگر کشورهای در حال توسعه به مانند اقتصادهای پیشرفته، حفاظت از حقوق مالکیت معنوی را در سطح بالا اجرا کنند، فرآیند قابلیت‌سازی اثربخشی کمتری خواهد داشت. افزون بر این بر اساس ایده نظام نوآوری بخشی^{۲۲} (SIS)، امکان یادگیری و جهش در همه بخش‌ها به طور یکسان وجود ندارد و کشورهای در حال توسعه با مسئله کلیدی انتخاب فناوری مواجه خواهند بود. لی به چند اقدام کلی در زمینه پرورش قابلیت‌های فناورانه که پیش‌تر در کشورهای در حال توسعه اجرا شده‌اند؛ اشاره داشته است:

- تشکیل و مشارکت در یک کنسرسیوم تحقیق و توسعه عمومی و خصوصی
- قراردادهای توسعه مشترک با واحدها یا بنگاه‌های تخصصی خارجی
- ارتقاء بنگاه‌های بومی با یادگیری از بنگاه‌های سرمایه‌گذار مستقیم خارجی
- ارتقاء بنگاه‌های اقتصادی تحت مدیریت دانشگاه‌ها در مهندسی مستقیم
- تصاحب فناوری‌ها و برندهای خارجی به وسیله ادغام و تملک

در ادامه به سه میانبر طرح شده توسط لی برای غلبه بر شکست‌های ناشی از قابلیت اشاره خواهیم داشت:

میانبر اول به محافظت از حقوق مالکیت معنوی و گذار از تقلید به نوآوری مربوط می‌شود. بحث لی بر این اساس است که افزایش سطح محافظت از حقوق مالکیت معنوی در مراحل اولیه ممکن است کمکی به ایجاد قابلیت‌های نوآوری نکند چرا که یک بده بستان میان تأثیرات این موضوع بر نشر دانش و نوآوری وجود دارد؛ به این معنا که اگر چه حفاظت از حق مالکیت معنوی موجب ترویج نوآوری می‌شود اما حفاظت شدید از این حقوق می‌تواند به نشر دانش و یادگیری تقلیدی در شرکت‌های عقب‌تر آسیب برساند. در این زمینه لی معتقد است کشورهای در حال توسعه

²² Sectoral Innovation System

باید به سطح پایین‌تری از حفاظت از حقوق مالکیت معنوی در طول مرحله گذار با هدف تشویق نوآوری‌های خرد در قالب حق اختراعات کوچک یا علائم تجاری بپردازند.

حق ثبت ابداعات جزئی (اختراعات کوچک) در کشورهای چون آمریکا و انگلیس امکان‌پذیر نیست. با این حال، کره جنوبی جزء آن دسته از کشورهایی است که از ابداعات جزئی بهره فراوانی برده است. در سال ۱۹۶۱، دولت کره قوانین مالکیت معنوی خود را مورد بازبینی قرار داد و نخستین نظام مستقل حفاظت از حقوق مالکیت معنوی خود را برقرار کرد که از نوآوری‌های خرد حمایت ویژه می‌شد. این موضوع برای کره که در آن مقطع از طریق مهندسی معکوس به دنبال یادگیری از فناوری‌های خارجی بود، بسیار اهمیت داشت. از سوی دیگر، علائم تجاری نوعی حفاظت از حقوق مالکیت معنوی اند که در درجه اول نه مبتنی بر فناوری که مبتنی بر بازار هستند و برای کشورهای در حال توسعه می‌توانند مفید باشند.

میانبر دوم استفاده از فناوری‌های با چرخه عمر کوتاه به جای فناوری‌های با چرخه عمر بلند است. یکی از ایده‌های کلیدی در علم اقتصاد شومپتری این است که تمام بخش‌ها با یکدیگر از نظر الگوهای نوآوری و ساختار بازارشان متفاوت هستند و نمونه این موضوع در مفهوم نظام نوآوری بخشی قابل رویت است. بر این اساس، الگوها و امکان جهش فناورانه توسط کشورهای عقب‌تر می‌تواند در میان بخش‌های مختلف متفاوت باشد لذا گزینش بخش‌ها یا تخصص‌یابی کشورهای عقب‌تر مطرح می‌شود. مسئله این است که کشورها چه بخش‌هایی را انتخاب کنند؛ در این زمینه ایده‌های مختلفی چون جذابیت/امکان‌پذیری (یونیدو)، فضای محصول (هاسمن) طرح شده ولی کتون لی به انتخاب با کمک مفهوم نظام نوآوری بخشی معتقد است. بر اساس تحلیل شومپتری، عناصر گوناگون رژیم‌های دانش را می‌توان در دو دسته طبقه‌بندی کرد: دسترسی پذیری یک پایگاه دانش خارجی (درجه انتقال فناوری نهفته و ماژولار بودن) و سرعت یادگیری (ضمنی بودن دانش و چرخه عمر فناوری‌ها^{۳۳}). لی بر این باور است که هر چه پایگاه دانش خارجی و امکان انتقال فناوری‌های نهفته بیشتر و ضمنی بودن دانش مرتبط با فناوری کمتر باشد؛ امکان جهش بیشتر خواهد بود. بر اساس این نگرش، استراتژی گذار کشورهای در حال توسعه باید به جای ورود به بخش‌های با فناوری‌های مبتنی بر چرخه عمر بلند که تحت سلطه کشورهای غنی است، ورود به بخش‌هایی باشد که مبتنی بر فناوری‌های با چرخه عمر کوتاه مدت است. با این حال، زمانی که اقتصادها به بلوغ در فناوری می‌رسند و سطح بالایی از قابلیت‌ها را در خود توسعه می‌دهند، مشتاق به روی آوردن به فناوری‌های با چرخه عمر بلندمدت خواهند بود. این رویکرد نقطه مقابل دیدگاه‌هایی است که بهره‌گیری از فناوری‌های کم و بیش منسوخ کشورهای توسعه‌یافته را به

^{۳۳} مراد از چرخه عمر، سرعت تغییر یا منسوخ شدن فناوری در طول زمان است.

عنوان راهکاری برای توسعه کشورهای در حال توسعه پیشنهاد می‌کند. لی بر این باور است که در مقابل ایده مزیت نسبی تجاری (تخصص یابی مبتنی بر تجارت) که در ابتدا بر اساس شرایط بهره‌مندی از منابع تعیین می‌شوند، مزیت‌های نسبی پویا در فناوری (تخصص یابی فناورانه) بر اساس قابلیت‌های تحقیق و توسعه و طراحی که در طول زمان افراد کسب کرده‌اند، تعیین شود و کشورهای در حال توسعه بر این اساس برنامه‌ریزی داشته باشند.

میانبر سوم می‌تواند به شکل مشارکت در زنجیره‌های ارزش جهانی (GVC) و یادگیری از طریق این مشارکت باشد. علیرغم اینکه مشارکت در زنجیره‌های ارزش جهانی به شکل روزافزون توصیه شده ولی بسیاری از کشورها در زنجیره‌های دارای ارزش افزوده پایین گرفتار شدند و به همین دلیل در اثربخشی GVCها تردید وجود دارد. لی معتقد است صرف پیوستن به زنجیره‌های ارزش جهانی، ورود به قسمت‌های با ارزش افزوده بالاتر و گذار به وضعیت درآمد بالا را تضمین نمی‌کند چون اقتصادها ممکن است در فعالیت‌های دارای ارزش افزوده پایین گرفتار شوند. کتون لی فرضیه «مشارکت بیشتر-کمتر-دوباره بیشتر» را طرح کرده است. بر این اساس، کشورها در مراحل اولیه رشد باید مشارکت فعالی در زنجیره‌های ارزش جهانی داشته باشند تا از جهان بیرون بیاموزند. ارتقاء به ارزش افزوده بالاتر مستلزم تلاش مضاعف کشور یا افزایش ارزش افزوده داخلی است و همین امر موجب ترغیب برخی کشورها به کاهش مشارکت در زنجیره ارزش جهانی می‌شود یا آنها را به جدایی یا استقلال از GVC وا می‌دارد. بنابراین در مراحل بعدی و پس از ایجاد ارزش افزوده در داخل، می‌توانند به زنجیره‌های سطح بالاتر بپیوندند. این دنباله «اول درون، بعد بیرون و دوباره درون» یک منحنی غیرخطی ایجاد می‌کند که بیانگر مشارکت کشور در زنجیره ارزش جهانی است. این مشارکت از طریق ارزش افزوده خارجی (FVA) یا به عبارتی سهم ارزش افزوده خارجی در صادرات اندازه‌گیری می‌شود. لذا می‌توان فرض کرد که در مراحل درآمد پایین یا متوسط رو به پایین، سهم ارزش افزوده خارجی در ابتدا افزایش خواهد یافت و سپس در مراحل درآمد متوسط و متوسط رو به بالا و زمانی که کشورها تلاش می‌کنند به اتکای کمتر به زنجیره‌های ارزش جهانی، ارزش افزوده داخلی را افزایش دهند؛ کاهش خواهد یافت. این ارزش افزوده خارجی مجدد و در سطوح درآمد بالاتر باید از طریق مشارکت بیشتر در زنجیره ارزش جهانی افزایش یابد. به باور لی، از نظر مشارکت در زنجیره ارزش جهانی گذرگاه بین کشورهای عقب مانده و پیشگام به قدری باریک است که تنها تعداد انگشت شماری از کشورها نظیر کره، تایوان و چین توانسته‌اند در دوره‌هایی ارزش افزوده داخلی خود را افزایش دهند.

۲۰۲۰۲. میانبری برای غلبه بر شکست ناشی از اندازه

در شناسایی نحوه ترویج کسب و کارهای بزرگ، می‌توان به جهش‌های اقتصادی گذشته در سراسر جهان توجه داشت. در اغلب موارد، این کسب و کارهای بزرگ به شکل گروه کسب و کارها^{۲۴} (BG) هستند. گروه کسب و کارها شامل مجموعه‌ای از چندین شرکت است که به شکل رسمی و یا غیررسمی به یکدیگر متعهد هستند. مشخصه گروه کسب و کار، سطح متوسط تعهد در آنها است یعنی تعهد آنها فراتر از یک ائتلاف راهبردی کوتاه مدت است اما به شکل قانونی نیز در یک نهاد واحد یکپارچه نشده‌اند. کیرتسو^{۲۵} در ژاپن و چبول^{۲۶} در کره جنوبی نمونه‌هایی از این دست است. سؤال این است که گروه کسب و کارها چرا در بسیاری از کشورها رواج دارند؟

خلا نهادی در کشورهای در حال توسعه به شکست بازار در بازارهای مختلف می‌انجامد که تشکیل گروه کسب و کار موضوعیت می‌یابد: اول، شرکت‌ها در بازارهای نوظهور به دلیل نبود اطلاعات، در ساخت برندهای معتبر نسبت به هم‌تایان خود در اقتصادهای پیشرفته متحمل هزینه‌های بیشتری می‌شوند. یک گروه کسب و کار معتبر می‌تواند از نام گروه خود برای ورود به کسب و کارهای جدید استفاده کند. دوم، سرمایه‌گذاران در بازارهای سرمایه وقتی که به اطلاعات دسترسی ندارند، از سرمایه‌گذاری در مشاغل ناآشنا خودداری می‌کنند. در چنین شرایطی، گروه‌های کسب و کار جافتاده دسترسی مناسبی به بازارهای سرمایه دارند. سوم، با توجه به کمبود مدیران آموزش دیده و امکانات آموزشی، گروه کسب و کار در بازار کار می‌تواند با توسعه مدیران آینده دار و سرشکن کردن هزینه‌های ثابت توسعه حرفه‌ای بر مشاغل موجود در گروه، ارزش ایجاد کنند.

از سوی دیگر، از زمان تحلیل گروه کسب و کار از دیدگاه اقتصاد هزینه مبادله توسط ویلیامسون، شرکت‌های خوشه‌ای^{۲۷} یا گروه کسب و کارها به طور طبیعی به عنوان یکی از قالب‌هایی شناخته می‌شوند که شرکت‌ها هنگام کار کردن در محیطی که دچار نارسایی شدید بازار یا خلا نهادی است، برای کاهش هزینه مبادله از آن استفاده می‌کنند. لذا تعجب آور نیست که در کشورهای در حال توسعه دارای هزینه مبادله بالاتر، گروه کسب و کارها مرسوم‌تر باشند. کئون لی عملکرد گروه‌های کسب و کار را فراتر از این موضوع دانسته است؛ از منظر او، گروه‌های کسب و کار ابزارهای سازمانی برای جهش اقتصادی هستند. به بیان دیگر این گروه‌ها نه تنها می‌توانند پاسخی به شکست‌های بازار باشند بلکه محملی برای جهش اقتصادی خواهند بود.

²⁴ Business group

²⁵ Keiretsu

²⁶ Chaebol

²⁷ conglomerates

در همین راستا سؤال این است که چگونه گروه کسب و کارها می‌توانند به شرکت‌ها در آشنایی و ورود به بازارهای جدید کمک کنند. این کار از طریق ارائه یارانه تبعیضی^{۲۸} در مراحل اولیه شروع کسب و کار انجام می‌شود و معمولاً با زیان همراه است. برای مثال، سرمایه‌گذاری سامسونگ در تراشه حافظه طی هفت سال اول ورود به این بازار در دهه ۱۹۸۰ زیان ده بود و این زیان با سود حاصل از سایر شرکت‌های وابسته جبران می‌شد. تأمین مالی چنین سرمایه‌گذاری‌هایی می‌تواند از طریق بازار سرمایه جبران شود؛ برای مثال، تسلا در آمریکا اینگونه است اما در اقتصادهای در حال توسعه اینگونه شکست بازار فراوان است. بنابراین، شرکت‌ها معمولاً به کمک‌های آشکار دولت یا تأمین مالی از طریق بازار سرمایه داخلی گروه کسب و کارها روی می‌آوردند. کئون لی یک مسیر پویا برای توسعه قابلیت توسط گروه کسب و کارها ارائه داده است:

مرحله / موضوع	مرحله ۱	مرحله ۲	مرحله ۳	مرحله ۴
قابلیت	کم/شبکه سازی	اجرای پروژه	ادغام: عمودی/افقی	نوآوری فناورانه توسعه محصول
رفتار	رانتجویانه	متنوع سازی مرتبط/ غیر مرتبط	پاسخگویی متنوع سازی جغرافیایی	تخصصی سازی
ویژگی	تصادفی	بخش محوری کمتر	بخش محور حضور در بخش‌های متعدد	فناوری تخصصی

جدول ۲. توسعه قابلیت‌ها در گروه کسب و کارها (منبع: لی، ۲۰۱۹)

گروه کسب و کارها در مرحله اول قابلیت کمتری دارند و رفتار رانت جویانه را دنبال می‌کنند. در چنین شرایطی چگونگی ایجاد، نگهداری و استفاده از شبکه و ارتباطات گروه کسب و کارها با دولت که متولی تخصیص منابع کلیدی است، تعیین کننده رقابت در بازار است. در مرحله دوم، گروه کسب و کارها به دلیل تقاضای بازار یا سیاست صنعتی دولت، در بخش‌های مرتبط و غیرمرتبطی وارد می‌شوند که از منظر آنها سودآور و آینده دار است لذا به دانش اجرای پروژه می‌رسند که بخش محور نیست. در مرحله سوم و در جایگاهی که بخش‌های مختلف را در اختیار دارند، ادغام عمودی و افقی را تجربه خواهند کرد تا به مزایای آن دست پیدا کنند. در نهایت و در مرحله چهارم، آنها می‌توانند قابلیت نوآوری در فناوری را توسعه دهند.

۳.۲.۱.۲. پرواز با بالن پوش

صرف نظر از میانبرهای گفته شده، ایده‌های شومپیتری پرش^{۲۹} و پنجره فرصت مفاهیم کلیدی قابل استفاده دیگر هستند. فرض پرش ادعا می‌کند که ظهور نسل جدیدی از فناوری‌ها یا پارادایم‌های فنی-اقتصادی، به خصوص نوآوری‌های تخریبگر شایستگی، امکان جبران عقب ماندگی را در اختیار کشورهای توسعه نیافته قرار می‌دهد. در زمینه‌های فنی-اقتصادی جدید، شرکت‌های مسلط و عقب‌تر هر دو از یک نقطه شروع می‌کنند و شرکت‌های جا افتاده و پیشرو اغلب در "تله" چسبیدن به فناوری‌های موجود که منشا برترین آنهاست، گرفتار می‌شوند. پرش فراسوی میانبرهاست چرا که میانبرها تنها قابلیت سازی را دربر می‌گیرند و برای ایجاد تحول شدید در سهم یا رهبری بازار کافی نیستند. تغییر در رهبری صنعت از شرکت‌های جاافتاده و پیشرو به تازه واردها در اقتصادهای نوظهور معمولاً تنها مستلزم تلاش در سطح شرکت نیست بلکه به تحولات لحظه‌ای بیرونی که به آنها "پنجره فرصت" گفته می‌شود نیز احتیاج دارد. به نظر جز این حالت، فرصت تغییر برتری معمولاً بسیار کم به وجود می‌آید. برای مثال، شرکت‌های عقب‌تر کره‌ای به کمک چبول‌ها تا اواخر دهه ۱۹۸۰ به سطح معینی از قابلیت‌ها رسیدند ولی اگر پنجره فرصت ظهور فناوری دیجیتال نبود، هرگز امکان پیشی گرفتن از پیشگامان ژاپنی را نمی‌یافتند.

کئون لی تقسیم بندی سه گانه‌ای در باب پنجره فرصت‌های پیش روی کشورهای در حال توسعه داشته است:

۱. پارادایم جدید فنی-اقتصادی: این مسئله مزیت پیشگامان یا پیشتازان را که ناشی از برتری در سرمایه‌گذاری‌های فعلی است، تهدید می‌کند. وقتی پارادایم جدید فرا می‌رسد، کشورهای عقب‌تر و پیشگام در نقطه شروع یکسانی نسبت به فناوری‌های جدید قرار می‌گیرند. با این حال، کشورهای پیشگام به واسطه تمایلی که به فناوری‌های قدیمی به واسطه سرمایه‌گذاری در آنها دارند، ممکن است عقب بمانند.
۲. شرایط تقاضا یا رژیم‌های بازار: چرخه کسب و کار و یا تغییر ناگهانی در تقاضای بازار از جمله افزایش مشتریان در همین جریان است. به صورت کلی، چرخه‌های کسب و کار باعث ایجاد فرصت‌هایی برای به چالش کشیدن صنایع توسط رقبا می‌شود.
۳. پنجره سوم را دولت می‌تواند باز کند. این فرصت معمولاً باعث ایجاد محیطی نامتقارن برای کشورهای پیشگام و تازه واردان از طریق سیاست‌های حمایتی دولت رخ دهد.

کشورهای عقب‌تر گزینه‌های راهبردی متعددی برای ورود یا جهش احتمالی دارند که مسیر سوم مبتنی بر ایده پرش کئون لی خواهد بود:

²⁹ Leapfrogging

۱. دنبال کردن مسیر: کشورهای عقب‌تر در مسیر فناوری‌های قدیمی کشورهای پیشگام حرکت کنند. طبعاً شرکت‌های پیشگام نگران نشت فناوری‌های تحت مالکیت خود نیستند و فناوری‌های قدیمی را در اختیار کشورهای عقب‌تر قرار می‌دهند.

۲. رد کردن مرحله: کشورهای عقب‌تر همان مسیر کشورهای پیشگام را طی می‌کنند؛ با این تفاوت که به جای فناوری‌های قدیمی، از به روزترین فناوری‌ها استفاده می‌کنند. از این رو رقابت تنگاتنگی بین کشورهای پیشرو و کشورهای تازه وارد رخ می‌دهد چرا که فناوری به روز در اختیار آنها است.

۳. ایجاد مسیر: کشورهای عقب‌تر به دنبال ساخت مسیر از طریق بهره گرفتن از پارادایم فنی-اقتصادی جدید یا نسل جدید فناوری‌ها هستند. طبعاً این راهبرد، دشواری و ریسک‌های فراوانی را در پی دارد.

کئون لی در قالب مثال‌هایی از صنایع مختلف، به تغییر رهبری صنعت، پنجره فرصت این تغییر و شرایط اولیه (قابلیت‌های مورد نیاز برای تغییر) پرداخته است. برای نمونه به صنعت تلفن همراه اشاره خواهیم داشت:

- تغییر رهبری: کئون لی با ارجاع به گیاجتی (۲۰۱۷) بیان کرده که تغییر رهبری در صنعت تلفن همراه دو بار اتفاق افتاده که فاصله زمانی بین هر کدام ۱۴ سال بوده است. اولین تغییر در سال ۱۹۹۸ رخ داد وقتی که نوکیا و گوشی‌های هوشمند دیجیتال اش باعث سرنگونی حاکمیت موتورولا (شرکتی که در گوشی‌های آنالوگ سرمایه‌گذاری می‌کرد) شد. دومین تغییر رهبری در سال ۲۰۱۲ رخ داد؛ وقتی که گذار از گوشی‌های همراه معمولی به تلفن همراه هوشمند رخ داد و سامسونگ به همراه اپل سهم بازار شرکت نوکیا را نابود کردند.
- پنجره فرصت: تغییرات فناوری مهم‌ترین پنجره فرصت در هر دو اتفاق تغییر رهبری محسوب می‌شود. ظهور فناوری دیجیتال پنجره فرصتی در گذار از موتورولا به نوکیا بود و تبدیل گوشی‌های معمولی به گوشی‌های هوشمند پنجره‌های بسیار گسترده از فرصت‌ها برای گذار از نوکیا به سامسونگ. سیستم عامل اندروید گوگل برخلاف سیستم عامل‌های قبلی گوشی همراه مانند سیمبیان نوکیا سفارشی ساخته شده بود تا رابط لمسی را که محبوبیت زیادی هم در بین مشتریان پیدا کرده بود حمایت کند؛ اولین فروشنده تلفن همراه اندروید شرکت سامسونگ بود. با شروع رهبری نوکیا پنجره تقاضا اهمیت بسیاری پیدا کرد زیرا تعداد کاربرهای شخصی تلفن همراه به جای شرکت‌ها افزایش پیدا کرده بود. پنجره‌ای نهادی و نقش دولت‌ها و نهادهای فرادولتی نیز به خاطر حمایت همه جانبه اتحادیه اروپا از استانداردهای GSM توسط شرکت نوکیا نقش مهمی داشت.

• شرایط اولیه (قابلیت‌های مورد نیاز): یکی از شرایط اولیه مطلوب برای نوکیا ویژگی مکانی فنلاند بود که پول زیادی برای برقراری ارتباط بین مناطق پرجمعیت دور از هم با استفاده از خطوط تلفن ثابت خرج می‌کرد. بدین ترتیب، نصب خدمات تلفن بی سیم به شدت تشویق و مشوق‌های قوی برای نصب خدمات تلفن همراه فراهم گردید. برای حضور سامسونگ در بخش تلفن‌های همراه با استانداردهای بالاتر شرط اولیه حیاتی مورد نیاز سیاست استاندارد انحصاری دولت بود. بنابراین یک کنسرسیوم سه جانبه تحقیق و توسعه مشترک شامل نهادهای بخش خصوصی، دولتی و خارجی به عنوان کانال اصلی یادگیری اولیه و ایجاد قابلیت‌های فناوری در کنار قابلیت‌های موجود تولید محصولات الکترونیکی مصرفی مختلف شروع به کار کرد.

به صورت کلی، کئون لی نقش پرش را به صورت "پرواز با بالن برای رسیدن به رقیب در هنگامی که نردبان را انداخته اند" توصیف کرده است. با توجه به آنکه پرواز با بالن تنها در شرایط آب و هوایی مطلوب امکان‌پذیر است، اقتصاد تنها زمانی می‌تواند پرشی موفق داشته باشد که این کار با فراهم شدن پنجره فرصت خارجی همزمان باشد. به علاوه اقتصادها باید به عنوان پیش شرطی برای پرواز با بالن، قابلیت‌سازی‌های لازم را انجام داده باشند. در غیر این صورت ممکن است به جای پرواز به سمت بالا، از پنجره سقوط کنند.

۲.۱.۲. سه تناقض در جهش اقتصادی

کئون لی معتقد است دو مفهوم میانبر و پرش در بطن هنر پارادوکسیکال جهش اقتصادی قرار دارند. در حالی که میانبر به اتخاذ روشی متفاوت با شیوه‌های قبلی پیشگامان توسط اقتصادهای عقب‌تر برمی‌گردد؛ پرش به معنای پیش دستی این اقتصادهای عقب‌تر در انجام کاری جدید قبل از پیشگامان و در نتیجه پیشی گرفتن از آنها است. به بیان دیگر، میانبر در تلاش برای قابلیت‌سازی است و در گام بعد، پرش به معنای بهره‌برداری از ظرفیت‌های ایجاد شده به منظور پیشرفت یا جهش سریع اقتصادی و رسیدن به پیشگامان می‌باشد و معمولاً با بهره‌برداری به موقع از پنجره‌های فرصت پدید می‌آید.

در کنار دو مفهوم میانبر و پرش، نقطه ورود هم موضوعیت دارد. زنجیره‌های ارزش تولید از قبل توسط شرکت‌هایی از کشورهای پیشگام اشغال شده است. بنابراین، شرکت‌های عقب‌تر به دلیل ورود دیر هنگام تنها دو راه دارند. یا بخش‌های با ارزش افزوده پایین و ارزان قیمت را که توسط اقتصادهای پیشرفته رها شده‌اند، در اختیار بگیرند یا از تولید محصولات طراحی شده توسط شرکت‌های اصلی تولیدکننده تجهیزات³⁰ (OEM) شروع کنند و به جای

³⁰ Original equipment manufacturing

شرکت‌های داخلی بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تکیه کنند. OEM شکل خاصی از پیمانکاری است که محصول آماده و کامل مطابق مشخصات دقیق تعیین شده توسط شرکت طرف قرارداد، ساخته می‌شود و شرکت عقب‌تر ارزش افزوده چندانی تولید نمی‌کند و تنها بهای انجام کار را دریافت می‌کند. نوعی ورود در جهت دنباله روی یا یادگیری از پیشگامان است. در مرحله بعد، ممکن است این شرکت به سراغ تولید طراحی‌های خود³¹ (ODM) و تولید با برند خود³² (OBM) برود که هر دو به تولید ارزش افزوده بیشتر در اقتصاد داخلی منجر می‌شود.

این سه مفهوم، تصویر کلی از روند بلندمدت جهش اقتصادی شامل «ورود» ← «میانبر» ← «پرش» به دست می‌دهد. جهش اقتصادی بازی «دنبال کردن هدفی متحرک» است؛ یعنی برای جهش اقتصادی موفق، اقتصاد تازه وارد باید سریع‌تر از هدفش بدود یا از روی پیشگام بپرد. مسیر ارائه شده توسط لی شامل سه تناقض است و از دل همین تناقض کشورهای در حال توسعه می‌توانند به پیشگامان برسند:

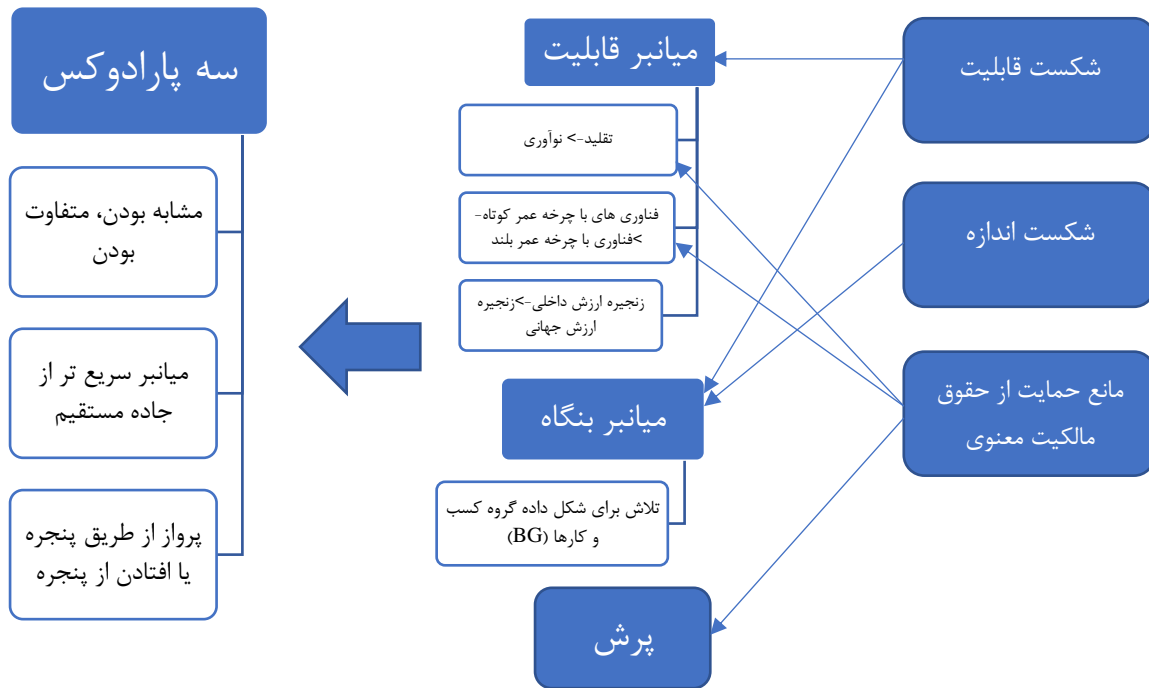
۱. «برای شبیه بودن باید متفاوت بود»: یعنی برای رسیدن به پیشگامان و شبیه شدن به آنها، اقتصادهای عقب‌تر باید مسیری متفاوت از پیشگامان خود در پیش گیرند.

۲. «میانبر می‌تواند سریع‌تر از جاده مستقیم باشد»: یعنی به دلیل ترافیک در جاده مستقیم، کشورها باید برای آنکه سریع‌تر از دیگران به هدف برسند، مسیر میانبر را برگزینند.

۳. «می‌توانی از پنجره باز به بیرون پرواز کنی یا از پنجره بیافتی»: یعنی تنها کسانی که آمادگی پرواز با بال‌هایی قوی را داشته باشند می‌توانند اقدام به پرش کنند، در حالی که دیگران در معرض ریسک بالایی قرار دارند. مسیر کلی مد نظر کثون لی در شکل زیر قابل مشاهده است:

³¹ own design manufacturing

³² Own brand manufacturing



شکل ۱. مسیر پیشنهادی کئون لی برای توسعه اقتصادی (منبع: لی، ۲۰۱۹)

۲.۲. لزوم افزایش قابلیت‌ها از طریق سیاست صنعتی

تغییرات ساختاری به معنای تحول ساختار تولیدی یک کشور، از لحاظ تاریخی روندی کند داشته است. توسعه در واقع در مورد همین فرآیند تغییرات ساختاری است. به همین دلیل، کئون لی (۲۰۱۵) معتقد است کشورها باید این فرآیند را با استفاده از سیاست‌های مختلف برای مواجهه با ابعاد مختلف توسعه، پرورش دهند. به باور او، به طور خاص در این زمینه انباشت قابلیت‌ها مهم است.

لی معتقد است که کشورهای دیروار باید سیاست‌های صنعتی قابلیت‌محور را در حین توسعه اجرا کنند و به وجود استراتژی‌هایی برای ایجاد قابلیت در مراحل مختلف توسعه اقتصادی تأکید دارد؛ به ویژه، کشورهای در حال توسعه باید قابلیت‌های خود را در تولید و فروش محصولات در بازارهای بین‌المللی برای کسب ارزش خارجی جهت پرداخت هزینه واردات کالاهای سرمایه‌ای افزایش دهند. مسئله این است که چگونه می‌توان قابلیت‌ها را افزایش داد و ارزیابی بانک جهانی (۲۰۰۵) از اصلاحاتی که بسیاری از کشورهای در حال توسعه در دهه ۱۹۹۰ انجام دادند، اشاره دارد که رشد اقتصادی مستلزم تلاش‌هایی افزون از استفاده کارآمد از منابع است و اقدامات (سیاست‌های) خاصی برای تقویت جهش فناوری یا تشویق ریسک‌پذیری برای انباشت سریع‌تر قابلیت‌ها ممکن است مورد نیاز باشد.

لی معتقد است توسعه و تقویت قابلیت‌های فناورانه یک کشور، با بحث تله در آمد متوسط مرتبط است و کشورهای می‌توانند از این تله خارج شوند که قابلیت‌ها را به خوبی توسعه دهند؛ اقتصادهای کره جنوبی و تایوان مثال‌هایی از این دست است. کتون لی (۲۰۱۵) نیاز به ایجاد قابلیت‌ها را به عنوان بخشی از یک سیاست صنعتی در کشورهای با درآمد متوسط، با تمرکز بر تجربیات در این دو اقتصاد بررسی کرده است و در ادامه مروری بر نظرات او خواهیم داشت. به نوعی این بخش، شرح مبسوط‌تری از دیدگاه‌های لی نسبت به بخش اول خواهد بود.

۱.۲.۲. تطبیق ابزارهای سیاستی از طریق مراحل توسعه

همانطور که در سطور فوق اشاره شد، توسعه اقتصادی زمان بر است و ذاتاً در بین کشورها متفاوت است. علیرغم این ویژگی نسبتاً آشکار، ادبیات توجه کافی به نیاز به ابزارهای مختلف سیاستی برای کشورهای در مراحل مختلف توسعه نداشته است. در بحث اخیر در مورد اهمیت نسبی سیاست‌ها، نهادها و جغرافیا برای توسعه اقتصادی، اکثر مطالعات به دنبال یک عامل تعیین کننده جهانی واحد برای رشد اقتصادی، صرف نظر از مرحله توسعه بوده‌اند. با این حال، رودریک (۲۰۰۶) و هاسمن (۲۰۰۸)، به شدت بر اهمیت شناسایی محدودیت‌های الزام آور یک کشور برای رشد تأکید کرده‌اند.

یک رویکرد ایده آل میانی از منظر کتون لی، توجه به مرحله خاص برای رشد اقتصادی است که در واقع نه جهانی هستند و نه خاص یک کشور. این دیدگاه با اقتصاد ساختارگرایی جدید جاستین لین (۲۰۱۲) سازگار است. مطابق با همین ایده، لی و کیم (۲۰۰۹) دریافتند که توسعه فناوری و آموزش عالی در ایجاد رشد در کشورهای با درآمد متوسط و بالا مؤثرتر است، در حالی که به نظر می‌رسد آموزش متوسطه و نهادهای سیاسی برای کشورهای کم درآمد مهم‌تر هستند.

اگر این منطق به سیاست صنعتی یک کشور تعمیم داده شود، جعبه ابزار آن سیاست نیز باید به مرحله توسعه هر کشور بستگی داشته باشد. ابزارهای سیاست صنعتی سنتی به شکل حمایت از صنعت نوزاد از طریق تعرفه‌ها یا کاستن از ارزش پول ملی ارائه می‌شدند. اما اگر توسعه صنعتی طی ۱۰ تا ۲۰ سال گسترش یابد، طبیعی است که ابزارهای سیاست تغییر کند. این دیدگاه پویا از سیاست صنعتی موجه است زیرا سطح توانایی ذینفعان مداخلات سیاستی نیز تغییر خواهد کرد.

سیاست صنعتی در کره را در نظر بگیرید. شین و لی (۲۰۱۲) گزارش می‌دهند که تعرفه‌ها و سایر اشکال حمایتی به گسترش صادرات و تولید در طول دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ کمک کردند، در حالی که سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه که توسط معافیت‌های مالیاتی تحریک شده بود، از اواسط دهه ۱۹۸۰ کلید خورد و تا سال ۲۰۰۵ ادامه داشت.

اولین مطالعه نشان داد که تأثیر انتظامی جهت گیری صادرات در طول دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ به کشور اجازه داد تا از رانت‌های مرتبط با اعمال تعرفه برای سرمایه‌گذاری‌های ثابت استفاده کند. مطالعه دوم نشان داد که ساختار بازار انحصاری انگیزه سرمایه‌گذاری‌های تحقیق و توسعه را در اواسط دهه ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۵ برانگیخت. این موضوع نشان می‌دهد که شکل فعالیت دولت در کره از یک «سیاست صنعتی سنتی» (یعنی یک سیاست تجاری) به سمت یک «سیاست فناوری» تکامل یافته است. چنین تغییر پویایی در ابزارهای سیاستی صرفاً توسط دولت تحمیل نشد، بلکه منعکس‌کننده سطح موجود و مطلوب توانایی‌های بنگاه‌ها هم بود. اگرچه کره بر اساس استراتژی متکی بر صادرات کالاهای کم هزینه به سرعت رشد کرد، اما اثربخشی این استراتژی در اواسط دهه ۱۹۸۰ به اوج خود رسید. در آن زمان، این کشور با افزایش نرخ دستمزد مواجه بود در شرایطی که همزمان کشورهایی با دستمزد کمتر به عنوان رقیب کره در بازارهای جهانی مطرح شدند. شرکت‌ها از نیاز به ارتقاء کالاهای با ارزش افزوده بالاتر آگاه بودند و برای اولین بار مراکز تحقیق و توسعه داخلی را تأسیس کردند که دولت از طریق معافیت‌های مالیاتی برای تحقیق و توسعه تسهیلاتی ایجاد کرد (لی و کیم ۲۰۱۲؛ لی و کیم ۲۰۱۰). نوع جدید مهم دیگری از فعالیت‌های دولتی به شکل سیاست هدف قرار دادن مستقیم فرآیند یادگیری شرکت‌ها از طریق مشارکت دادن آنها در کنسرسیوم‌های تحقیق و توسعه دولتی - خصوصی بود. یک مثال قابل توجه از این مورد، توسعه جایگزین واردات محلی سوئیچ‌های تلفن در دهه ۱۹۸۰ است (لی و همکاران ۲۰۱۲).

این تغییر در فعالیت‌های دولتی - از سیاست‌های صنعتی سنتی (تعرفه‌ها و کاستن از ارزش پول ملی) در مراحل اولیه توسعه به سیاست‌های فناوری که بعداً تحقیق و توسعه، تحقیقات دولتی - خصوصی و کنسرسیوم‌های توسعه را ترویج می‌کنند - برای سایر کشورهای در حال توسعه که می‌خواهند از کم درآمد به متوسط تبدیل شوند و به وضعیت درآمد بالاتر پیشرفت کنند نیز مورد نیاز است. بدون آن، کشورهای در حال توسعه به سطح درآمد متوسط خواهند رسید، اما برای رقابتی ماندن به عنوان مکانی برای تولید کم هزینه و حجم بالا تلاش می‌کنند (بانک جهانی ۲۰۱۰؛ یوسف ۲۰۰۹).

به صورت کلی، حرکت از یک ساختار صنعتی که تحت سلطه فعالیت‌های با ارزش افزوده پایین است به ساختاری با بخش بزرگی از فعالیت‌های با ارزش افزوده بالاتر به طور خودکار اتفاق نمی‌افتد، حتی اگر کشوری برای تجارت و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی باز باشد. دستیابی به چنین تغییری مستلزم یادگیری آگاهانه و ریسک‌پذیری توسط شرکت‌ها و سایر بازیگران عمومی است که شانس سرمایه‌گذاری بر «پنجره‌های فرصت» را افزایش می‌دهد مانند ظهور فناوری‌ها و بازارهای جدید.

به عنوان مثال، تایوان برای دستیابی به ساختار صنعتی با ارزش افزوده بالاتر بدون همکاری فعال تحقیق و توسعه عمومی-خصوصی، که اولین نمونه موفق آن کنسرسیومی برای توسعه لپ‌تاپ‌ها بود، زمان بیشتری می‌برد (ماتیوز ۲۰۰۲). سرمایه‌گذاری‌های مشترک عمومی و خصوصی هیچ تضمینی برای موفقیت در ورود به بخش بالاتر هر صنعت ارائه نمی‌کنند، اما ممکن است تنها راه ممکن برای تغییر تخصص در بخش‌های سنتی و مبتنی بر ارزش افزوده کم، باشد.

کنسرسیوم تحقیق و توسعه عمومی-خصوصی که سوئیچ‌های تلفن دیجیتال را در کره توسعه داد، آغاز ظهور این کشور به عنوان یک رهبر در دستگاه‌های مخابراتی و فناوری اطلاعات بود. این موفقیت همچنین باعث یادگیری و اعتماد به نفس شد که منجر به همکاری بیشتر دولت و بخش خصوصی در تولید تراشه‌های حافظه، تلفن‌های همراه و تلویزیون‌های دیجیتال شد. جمهوری کره با ورود به صنایع جدید با این شکل از همکاری، به تدریج اتکای خود را به صنایع دارای ارزش افزوده پایین مانند پوشاک، نساجی، اجاق گاز و یخچال کاهش داد.

۲.۲.۲. سه مرحله دسترسی و یادگیری برای ورود به بخش‌های با ارزش افزوده بالا

از منظر لی برای کشورهای در حال توسعه، جهش، ورود و تخصص در بخش‌های با ارزش افزوده بالاتر، اساساً یک فرآیند سه مرحله‌ای است. مرحله اول جذب فناوری و دانش خارجی است. در مرحله دوم، یادگیری و دسترسی از طریق قراردادهای توسعه مشترک^{۳۳} و کنسرسیوم‌های عمومی-خصوصی حاصل می‌شود؛ زمانی که شرکت‌های دیر وارد مراکز تحقیق و توسعه داخلی خود را برای یادگیری بومی ایجاد می‌کنند. سومین و بلندپروازانه‌ترین مرحله پرش به سمت فناوری‌های نوظهور است.

از زمان انتشار مقاله‌ای تأثیرگذار توسط کوهن و لوینتال (۱۹۹۰)، ظرفیت جذب به عنوان یکی از محدودیت‌های الزام آور اصلی برای توسعه اقتصادی کشورهای دیروارد شناخته شده است. در مورد کره، محققان بر اهمیت افزایش ظرفیت جذب^{۳۴} که شرکت‌ها را قادر می‌سازد تا جریان دانش خارجی را یاد بگیرند و جذب کنند، تأکید کرده‌اند (کیم و دالمن ۱۹۹۲؛ پک ۱۹۹۳؛ ایونسون و وستفال ۱۹۹۵). تلاش برای ایجاد چنین ظرفیتی نه تنها باید بر افزایش سطح سرمایه انسانی عمومی متمرکز شود، بلکه باید بر ایجاد فرصت‌های یادگیری برای کارگران در شرکت‌های خصوصی نیز تمرکز کند؛ تجربه کره این نکته را تأیید می‌کند. در دهه ۱۹۶۰، زمانی که کره شروع به نوسازی از طریق صادرات کرد، سرمایه انسانی آن ضعیف بود: نرخ ثبت نام در سال ۱۹۶۵ در مدارس ابتدایی ۲۹.۶٪، ۱۰.۹٪ در

³³ Codevelopment

³⁴ absorptive capacity

مدارس راهنمایی و ۲.۶٪ در سطح عالی بود. بنابراین، تأکید اصلی بر افزایش سطح سرمایه انسانی بود و در اواسط دهه ۱۹۷۰ بهبود قابل توجهی مشاهده شد. در سال ۱۹۷۵، ثبت نام این مدارس بیش از دو برابر افزایش پیدا کرده بود (بانک جهانی ۲۰۰۵).

واردات فناوری و ارائه آموزش‌های لازم برای بهره‌برداری از تجهیزات و امکانات نیز ظرفیت جذب کره را افزایش داد. به‌ویژه در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، شرکت‌ها دانش ساخت و راه‌اندازی تأسیسات تولیدی را به دست آوردند (چانگ و لی ۲۰۱۱). مجموعه دانش شامل محتویات فناورانه به صورت چاپی و همچنین آموزش و خدمات مرتبط ارائه شده در محل توسط مهندسان خارجی بود. مهندسان محلی گهگاه برای یادگیری فرآیندهای پیاده‌سازی به شرکت انتقال دهنده فرستاده می‌شدند. به گفته چانگ و لی، این فناوری، از جمله حقوق ثبت اختراع، بعدها به وجود آمد، زمانی که کره‌ای‌ها بهتر می‌توانستند محتوای مدون پتنت‌ها را رمزگشایی کنند. نویسندگان با استفاده از داده‌های سطح شرکت در زمینه صدور مجوز دانش، نشان می‌دهند که شرکت‌ها در دهه ۱۹۷۰ قبل از شروع تحقیق و توسعه داخلی در اواسط دهه ۱۹۸۰، دوره طولانی یادگیری، جذب و تطبیق فناوری خارجی را پشت سر گذاشتند. فناوری خارجی به سه شکل اصلی به این کشور سرازیر شد: قراردادهای لایسنس دانش فنی^{۳۵}، دانش ثبت اختراع^{۳۶} و لایسنس فناوری ثبت اختراع شده^{۳۷}.

توسعه مشترک، تحقیق و توسعه خانگی^{۳۸}

ایجاد مؤسسات تحقیقاتی دولتی محلی که می‌توانند تحقیق و توسعه متمرکز بر مسئله را انجام دهند و سپس نتایج را به بخش خصوصی منتقل کنند، برای روند افزایش ظرفیت جذب ضروری است. در کره در اواخر دهه ۱۹۶۰، دولت نیاز به آموزش پیشرفته برای دانشمندان و مهندسان را جهت آمادگی لازم برای توسعه فناوری‌های بومی تشخیص داد. در سال ۱۹۷۲، دولت یک دانشکده جدید مهندسی و علوم کاربردی به نام مؤسسه علوم پیشرفته کره (که بعداً به مؤسسه علوم و فناوری پیشرفته کره تغییر نام داد) تأسیس کرد. این مؤسسه با تأمین بودجه کافی، از زمان تأسیس خود، آموزش با کیفیت بالا ارائه کرده است.

ایجاد سرمایه‌گذاری مشترک با شرکای خارجی یا یک توافق مونتاژ با یک تولیدکننده تجهیزات اصلی خارجی نیز یک مسیر مؤثر برای یادگیری مهارت‌های عملیاتی اولیه و فناوری‌های تولید است. جذب سرمایه‌گذاری مستقیم

^{۳۵} licensing contracts of know-how

^{۳۶} patented know-how

^{۳۷} licensing of patented technology

^{۳۸} Home-Grown Research and Development

خارجی یکی از بهترین راهکارها برای تضمین یادگیری و دسترسی به دانش است. با این حال، ممکن است این مسیر برای اهداف بلندمدت قابل اعتماد نباشد و شرایط خاصی از جمله کنترل محلی و الزامات سهم داخل باید رعایت شود. امسدن و چو (۲۰۰۳) بیان می‌کنند که رسیدن به فناوری نیازمند استفاده از دارایی‌های مرتبط با اجرای پروژه، مهندسی محصول و نوعی تحقیق و توسعه است که تحقیقات کاربردی و توسعه اکتشافی را در بر می‌گیرد و این کار توسط شرکت‌های محلی انجام می‌شود. شرکت‌های خارجی بنا به ماهیت خود هیچ دلیل یا انگیزه‌ای برای توسعه قابلیت‌های خود در کشورهای میزبان ندارند، زیرا این شرکت‌ها در حال حاضر در شرکت مادر در خارج از کشور حضور دارند. بنابراین، مسائل مالکیت در تحقیق و توسعه و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ممکن است به عنوان سازوکاری برای یادگیری قابلیت‌های بالاتر مؤثر نباشد. در روزهای اولیه خود، بسیاری از چپول‌ها در جمهوری کره سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی داشتند یا با شرکت‌های چند ملیتی خارجی روابط سازنده تجهیزات اصلی برقرار کردند. به گفته لی و هی (۲۰۰۹)، سامسونگ در ابتدا یک سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت ژاپنی سانئو بود که به سامسونگ، بدون هیچ تجربه قبلی در صنعت الکترونیک، امکان دستیابی به دانش و فناوری را داد. هیوندای موتورز زمانی با فورد در یک قرارداد تولید کننده تجهیزات اصلی قرار داشت، اگرچه مدت زیادی دوام نیاورد.

زمانی که شرکت‌های در حال رشد، سطح مشخصی از ظرفیت جذب را ایجاد کردند، باید مراکز تحقیق و توسعه خود را ایجاد کنند. این موضوع به این دلیل است که شرکت‌های خارجی عموماً تمایلی به اعطای مجوزهای فناوری به شرکت‌های تازه وارد ندارند، به‌ویژه زمانی که تلاش می‌کنند وارد بازارهای مهارت‌محور که کشورهای پیشرفته بر آن تسلط دارند، شوند. سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه نه تنها برای جذب بیشتر فناوری پیشرفته، بلکه برای توسعه قابلیت‌های فناوری شرکت‌های دیروارد لازم است. توسعه قابلیت‌های تحقیق و توسعه داخلی بسیار مهم است زیرا موفقیت اولیه منجر به افزایش نرخ دستمزد می‌شود و در نتیجه رقابت‌پذیری را در مقایسه با سایر اقتصادهایی که هزینه‌ها یا دستمزد ارزان‌تری ارائه می‌دهند، از دست می‌دهد (لی و ماتئوز ۲۰۱۲).

هنگامی که شرکت‌ها مراکز تحقیق و توسعه داخلی را تأسیس کردند، باید مسیرهای متنوع‌تری برای یادگیری و دسترسی به دانش خارجی از طریق صدور مجوز را کشف کنند. جایگزین‌ها شامل قراردادهای توسعه مشترک با شرکت‌های تخصصی تحقیق و توسعه خارجی و موسسات تحقیق و توسعه دولتی، تسلط بر ادبیات، راه‌اندازی پایگاه‌های تحقیق و توسعه در خارج از کشور و آغاز ادغام و تملک بین‌المللی است. از اوایل دهه ۱۹۹۰ بود که تعداد کمی از شرکت‌ها در کره پایگاه‌های تحقیق و توسعه در خارج از کشور را برای دستیابی آسان‌تر و سریع‌تر به فناوری

خارجی که از طریق صدور مجوز، رسیدن به آن دشوار بود، تأسیس کردند. این پایگاه‌ها همچنین روند توسعه فناوری را دنبال می‌کردند.

دستیابی به دانش خارجی و آزمودن شیوه‌های جدید یادگیری بسیار مهم است زیرا تلاش‌های تحقیق و توسعه داخلی جدا شده اغلب برای ایجاد قابلیت‌های بومی در این زمینه‌ها کافی نیست. در این مرحله، دو روش مهم یادگیری جدید وجود دارد: قراردادهای توسعه مشترک با آژانس‌ها یا شرکت‌های متخصص تحقیق و توسعه خارجی و مشارکت در کنسرسیوم‌های تحقیق و توسعه عمومی-خصوصی. در هر دو مورد، بهترین اهداف آن دسته از صنایع یا فناوری‌هایی هستند که نسبتاً بالغ هستند اما اقتصادهای متأخر آن‌ها را با قیمت‌های انحصاری از شرکت‌های خارجی وارد می‌کنند یا می‌خرند. در این شرایط، هدف گذاری جایگزینی واردات شامل برداشتن رانت از شرکت‌های خارجی و دادن آن به شرکت‌های داخلی است. تحت این فرآیند، شرکت‌های محلی با عدم اطمینان‌ها و خطرات کمتری مواجه هستند، زیرا فناوری‌های هدف بالغ آن‌هایی هستند که کنسرسیوم‌های تحقیق و توسعه می‌توانند از آنها تقلید کنند. یکی از عواملی که می‌تواند مانع از هدف گذاری شود، عدم اطمینان ذاتی در انتخاب صنایع و فناوری‌های مناسب است زیرا تشخیص اینکه کدام یک در یک کشور خاص رونق می‌یابد، دشوار است. این نگرانی در زمینه کشورهای توسعه‌یافته که در آن شرکت‌های پیشرو در فناوری با عدم اطمینان بیشتری روبرو هستند، منطقی است.

هیوندای نمونه خوبی از حالت اول (توسعه مشترک) است. تجارت اصلی این گروه در گذشته ساخت و ساز بود، یک بخش مبتنی بر فناوری دارای چرخه عمر بلند. هیوندای در اوایل دهه ۱۹۷۰ به عنوان مونتاژکننده فورد وارد تجارت چرخه کوتاه‌تر خودرو شد. چنین شیوه ورود در کشورهای در حال توسعه رایج است. با این حال، موقعیت هیوندای و کره به عنوان سنگر تجارت خودرو بدون تصمیم شجاعانه این شرکت برای قطع روابط با فورد و فروش با برند خودروهایی خود ممکن نبود. هیوندای سپس یک سرمایه‌گذاری مشترک با میتسوبیshi تشکیل داد که بر اساس آن خودروساز ژاپنی موتورها و سایر قطعات را تأمین می‌کرد و هیوندای خودروها را به عنوان تولیدکننده دارای مجوز مونتاژ می‌کرد. با این حال، زمانی که هیوندای می‌خواست موتورهای خود را توسعه دهد، میتسوبیshi که ۲۰ درصد از سهام این سرمایه‌گذاری مشترک را در اختیار داشت، از آموزش طراحی و تولید موتورهای خود به شریک خود امتناع کرد. بسیاری از شرکت‌ها در کشورهای در حال توسعه که در وضعیت مشابهی قرار دارند احتمالاً در آن مقطع تسلیم می‌شوند. اما چانگ جو یونگ، رئیس موسس هیوندای، در عوض سرمایه‌گذاری زیادی در تحقیق و توسعه برای توسعه موتورهای داخلی انجام داد. خوشبختانه، هیوندای توانست به دانش تخصصی تحقیق و توسعه خارجی، مانند شرکت مهندسی ریکاردو در بریتانیا در اوایل دهه ۱۹۸۰، دسترسی پیدا کند. این فرآیند آسان نبود، با این که دو

شرکت بیش از ۱۰۰۰ نمونه اولیه موتور را امتحان کردند تا اینکه در اواخر دهه ۱۹۸۰ به یک طراحی موفق و یک نمونه اولیه رسیدند (لی و لیم ۲۰۰۱).

حالت دوم، مشارکت در یک کنسرسیوم تحقیق و توسعه عمومی-خصوصی، همچنین می تواند مدرسه ای مؤثر برای شرکت های خصوصی در زمانی که توانایی شان کم است، باشد. به همین دلیل، شرکت های خصوصی معمولاً نمی توانند رهبری این کنسرسیوم ها را که در آن آژانس های تحقیقاتی دولتی به آموزش و انتقال نتایج تحقیق و توسعه به شرکت های خصوصی مشارکت می کنند، بر عهده بگیرند. نمونه های زیادی از این فرآیند در کره و تایوان وجود دارد. کنسرسیوم های تحقیق و توسعه تحت رهبری دولت در صنعت تجهیزات مخابراتی، به ویژه توسعه سوئیچ های تلفن، نمونه های قابل توجهی از حالت دوم هستند که منجر به بومی سازی موفقیت آمیز سوئیچ های تلفن در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ در چندین کشور متأخر از جمله برزیل، جمهوری خلق چین (PRC)، هند و کره شد (لی و همکاران ۲۰۱۲).

پرش به فناوری های در حال ظهور

آخرین مرحله برای ایجاد قابلیت ها، جهش به سمت فناوری های نوظهور است. در اینجا، کشورهایی که دیر وارد می شوند، هدفشان تقلید از محصولات موجود نیست بلکه راه هایی را برای توسعه محصولات در فناوری های نوظهور بررسی می کنند.

نمونه ای از کره، توسعه تلویزیون دیجیتال (لی و همکاران ۲۰۰۵) است، یک حوزه قطعی و نهایی که این کشور را قادر ساخت تا در تجارت تولید تلویزیون از ژاپن پیشی بگیرد. نمونه ای از پرش از چین، حرکت اخیر آن به سمت خودروهای موتور الکتریکی و استفاده از نیروی خورشیدی است. در هر دو زمینه، هیچ محصولی برای تقلید وجود نداشت. در چنین شرایطی کشورهای پیشرفته و دیر وارد به طور همزمان وارد بازار می شوند. یک حرکت قوی برای کشورهای دیروارد برای فراتر رفتن از گروه با درآمد متوسط و پیوستن به باشگاه کشورهای ثروتمند این است که ابتدا در این تلاش موفق شوند. در پرش، کنسرسیوم های تحقیق و توسعه عمومی-خصوصی نقش حیاتی تری ایفا می کنند، با توجه به اینکه خطر قابل توجهی وجود دارد. علاوه بر این، ابتکارات هماهنگ برای استانداردها و مشوق های انحصاری برای پذیرندگان اولیه برای کاهش ریسک بازار اولیه ضعیف مهم است.

اگرچه مرحله دوم و سوم شامل کنسرسیوم های تحقیق و توسعه عمومی-خصوصی می شود، تفاوت قابل توجهی بین این دو وجود دارد. در مرحله سوم، شرکت های خصوصی رهبری را نسبت به آزمایشگاه های دولتی در انجام مشترک

تحقیق و توسعه بر عهده می‌گیرند، در حالی که در مرحله دوم، آزمایشگاه‌های تحقیقاتی دولتی عمدتاً مسئولیت تحقیق و توسعه را بر عهده دارند و بازیگران خصوصی تولید را انجام می‌دهند. بنابراین، در مرحله نهایی کنسرسیوم تحقیق و توسعه، نقش بازوهای تحقیقاتی دولتی نظارت بر روند فناوری‌ها و ارائه اطلاعات در مورد انتخاب استانداردهای مناسب فناوری و شناسایی شرکای خارجی مناسب در توسعه مشارکتی است. نمونه‌هایی از کنسرسیوم‌های عمومی - خصوصی در کره با شرکای خارجی شامل شرکت فناوری بی‌سیم Qualcomm برای توسعه تلفن همراه و Zenith برای توسعه تلویزیون دیجیتال است (لی و لیم ۲۰۰۱؛ لی و همکاران ۲۰۰۵).

۳.۲.۲. نوع درون بخشی و بین بخشی

تجارب اقتصادهای نوپای موفق مانند جمهوری کره و تایوان نشان می‌دهد که اگر سیاست صنعتی موفق باشد، باید بتواند به ارتقاء و تنوع درون بخشی و بین بخشی دست یابد. مطالعه‌ای توسط لی و ماتیس (۲۰۱۲) در مورد اقتصادهای رو به رشد موفق نشان می‌دهد که ارتقاء در همان صنعت و ورود متوالی (نوعی دیگر ارتقاء) به صنایع جدید و امیدوارکننده در طول توسعه صنعتی آنها اتفاق افتاده است. نویسندگان استدلال می‌کنند که تا زمانی که این دو نوع ارتقاء دنبال نشود، شانس برای رسیدن به موفقیت کم است.

با این حال، دو موضوع در اینجا مطرح است: یکی از منظر کشور دیروارد و دیگری از منظر کشور پیشتاز یا شرکت فعلی. از دیدگاه افرادی که دیرتر وارد می‌شوند، موفقیت با استراتژی تولید تجهیزات اصلی باعث افزایش نرخ دستمزدهای محلی می‌شود، مشکلی که پایگاه‌های دارای کارگر ارزان‌تر در کشورهای بعدی همیشه در حال ظهور هستند. این امر شرکت‌ها را وادار می‌کند تا به سمت فعالیت‌های با ارزش افزوده بالاتر در همان صنایع حرکت کنند تا بهتر بتوانند در برابر نرخ دستمزد بالاتر (و فراتر از توانایی‌های فعلی کشورهای بعدی) مقاومت کنند. اگر این اتفاق نیفتد، کشورها به احتمال زیاد در تله درآمد متوسط قرار می‌گیرند.

کشورهای پیشرو تمایل دارند صنایع جدیدی تولید کنند که با ارزش افزوده بالاتر مطابقت دارد و این کشورها به کشورهای دیروارد برای میزبانی فعالیت‌های برون‌سپاری در صنایع جدید نگاه می‌کنند. با ظهور محصولات جدید و صنایع جدید، صنایع قدیمی به فعالیت‌هایی با ارزش افزوده پایین‌تر تنزل پیدا می‌کنند و شرکت‌ها را مجبور می‌کند وارد صنایع نوظهور با ارزش افزوده بالا شوند.

سوارز و اوتربک (۱۹۹۵) خاطرنشان می‌کنند که نیاز به این دو نوع ارتقا و تنوع بخشی از چرخه حیات صنعتی بین‌المللی ناشی می‌شود که در آن جهان توسعه یافته تمایل به ایجاد صنایع جدید دارد و تا حدودی به این دلیل است که کشورها و شرکت‌های متأخر تمایل دارند این صنایع را پس از آن به ارث ببرند. آنها بالغ می‌شوند و محصولاتشان

استاندارد می‌شود. با توجه به این چرخه عمر، یکی از ویژگی‌های مهم بازیابی موفقیت آمیز این است که بتوانیم وارد مرحله ارزش افزوده قبلی و بالاتر از یک چرخه شویم، که تنها با افزایش جذب یا قابلیت‌های فناورانه امکان‌پذیر است. در غیر این صورت، شرکت‌ها محکوم به گیر افتادن در فعالیت‌ها یا صنایع با دستمزد کمتر هستند. به همین دلیل است که ایجاد قابلیت‌های فناورانه برای موفقیت سیاست صنعتی در شکل دادن به یک ساختار صنعتی متنوع و پویا حیاتی است. تنها در این صورت است که یک اقتصاد معمولی با درآمد متوسط می‌تواند از دام سطح پایین بیرون بیاید و به یک بازیگر اصلی در عرصه صنعتی تبدیل شود. این چالشی است که شرکت‌ها در کشورهایی مانند برزیل، جمهوری خلق چین و هند با آن مواجه هستند.

ارتقاء و تنوع درون بخشی و بین بخشی به هم مرتبط هستند؛ به این معنا که ورود و تنوع بین بخشی تنها پس از کسب قابلیت‌های طراحی (احتمالاً از مهندسی معکوس) برای ارتقاء در یک صنعت خاص امکان‌پذیر است. یعنی برای غلبه بر معضلات و بن‌بست‌های بالقوه یک مدل رشد مبتنی بر تولید تجهیزات اصلی، شرکت‌های دیروارد ابتدا باید قابلیت‌های طراحی را برای بهره‌گیری از صنایع نوظهور به دست آورند. کشورهایی که دیر وارد می‌شوند نمی‌توانند مدت زیادی در یک صنعت معین بمانند، زیرا صنایع قدیمی خودشان در حال تغییر هستند که به واسطه ابتکارات سودآورتر پیشگامان هدایت می‌شود.

۳.۲. توسعه صنعتی در بستر غنی از منابع

کئون لی و همکاران (۲۰۲۰) ضمن مرور بر ادبیات موجود در باب تله درآمد متوسط، به مسیری متفاوت از آنچه گفته شد، برای خروج کشورها از تله درآمد متوسط می‌پردازد. در ادامه به این مسیر که مبتنی بر تجربه تاریخی کشورهای شیلی و مالزی طرح شده است، خواهیم پرداخت.

موارد شیلی و مالزی می‌تواند نگرش جدیدی را بر بحث مربوط به تله درآمد متوسط و رشد اقتصادی در اقتصادهای دیروارد ایجاد کند. اگر مالزی در حال فرار از MIT است، این معما ایجاد می‌شود که چگونه با وجود شکست محسوس در صنعت خودروسازی و موفقیت‌های مختلف در صنعت الکترونیک به چنین عملکردی دست یافته است. شیلی نیز مورد جالبی است زیرا نماد به اصطلاح نتولیرالیسم در آمریکای لاتین بوده است و برای سال‌ها از اجماع واشنگتن مبتنی بر بازار آزاد پیروی می‌کرد (ویلیامسون ۱۹۹۰)، که عمدتاً به عنوان یک شکست تلقی می‌شد (رودریک ۲۰۰۶).

در واقع، چندین محقق شیلی را به دلیل موفقیتش از طریق رویکرد بازار آزادش تحسین کرده‌اند و حتی استیگلیتز (۲۰۰۲) شیلی را با وجود رژیم سیاستی بازار آزادی غیرقابل تنظیم، یک موفقیت استثنایی در نظر گرفته است. بنابراین،

سؤال این است که آیا رشد شیلی به دلیل سیاست‌های لیبرال آن بوده است یا اتفاق دیگری در شیلی رخ داده است؟ کئون لی بر این باور است که دولت‌ها در هر دو اقتصاد از طریق مداخلات فعال در سیاست صنعتی موفق شده‌اند نه تولید، بلکه چندین بخش پیشرو مبتنی بر منابع، مانند بخش‌های نفت، لاستیک و روغن پالم در مالزی، و ماهی قزل آلا، میوه‌ها، شراب و جنگل‌داری را در شیلی ارتقا دهند. در مالزی، این صنایع مبتنی بر منابع درجات زیادی از توسعه پیوند، رقابت و پیچیدگی فناوری را نشان داده‌اند، به ویژه از طریق حمایت دولتی از فعالیتهای تحقیق و توسعه، برخلاف عملکرد ضعیف بخش‌های الکترونیک و خودرو. در شیلی، ظهور موفقیت‌آمیز صنایع صادراتی رقابتی از دهه ۱۹۶۰ به حفظ رشد بخش مس کمک کرده است و کئون لی معتقد است که این امر با سیاست‌های بلندمدت ایجاد قابلیت‌های محلی در تولید و نوآوری از طریق مداخلات عمودی و افقی مرتبط بوده است.

۱.۳.۲. تله در آمد متوسط و چارچوب نظری کئون لی

وجود «تله در آمد متوسط» (MIT) برای اولین بار توسط گیل و خاراس (۲۰۰۷) ذکر شد و از آن زمان در میان محققان و مؤسسات بین‌المللی محبوبیت پیدا کرده است. با این حال، برخی از محققان وجود این تله را رد کرده‌اند؛ به این دلیل که دلیلی وجود ندارد که باور کنیم اقتصادهای با درآمد متوسط سازوکارهای رشد متفاوتی را اتخاذ می‌کنند (مانند آی‌آر و همکاران ۲۰۱۳؛ هان و وی ۲۰۱۷؛ ایم و روزنبلات ۲۰۱۳). بحث‌ها و دیدگاه‌های متناقض در دهه گذشته در مورد وجود MIT به دلیل تفاوت در تعاریف تله و روش‌های مختلف برای آزمون وجود آن است (لی ۲۰۱۹). صرف نظر از وجود آن، واضح است که بسیاری از اقتصادهای با درآمد متوسط در تلاش برای دستیابی به وضعیت درآمد بالا هستند و این موضوع، مهم است.

مطالعات مختلف سعی کرده‌اند عوامل کلیدی ایجاد کننده MIT مانند شرایط جمعیتی، نهادها، ساختارهای صنعت و تجارت، تنوع، زیرساخت‌های فیزیکی و تحولات مالی کلان را بررسی کنند. یک استدلال در این زمینه این است که قابلیت‌های نوآوری محدودیت الزام آور کلیدی برای MIT است. این دیدگاه همچنین با بیانیه اولیه بانک جهانی مطابقت دارد که اقتصادهای با درآمد متوسط به دلیل گرفتار شدن بین تولیدکنندگان با دستمزد پایین تر و مبتکران با دستمزد بالاتر در تله گرفتار می‌شوند. نرخ دستمزد آنها برای رقابت با صادرکنندگان با دستمزد پایین تر بسیار بالا است و سطح توانایی فناورانه آنها بسیار پایین است تا آنها را قادر به رقابت با کشورهای پیشرفته کند (بانک جهانی ۲۰۱۰). اهمیت نوآوری به عنوان علت MIT با تجربه تعداد بسیار کمی از اقتصادهای شرق آسیا که در دهه‌های گذشته با موفقیت به اقتصادهای با درآمد بالا تبدیل شدند، سازگار است. این کشورها شامل کره جنوبی و تایوان می‌شود که از

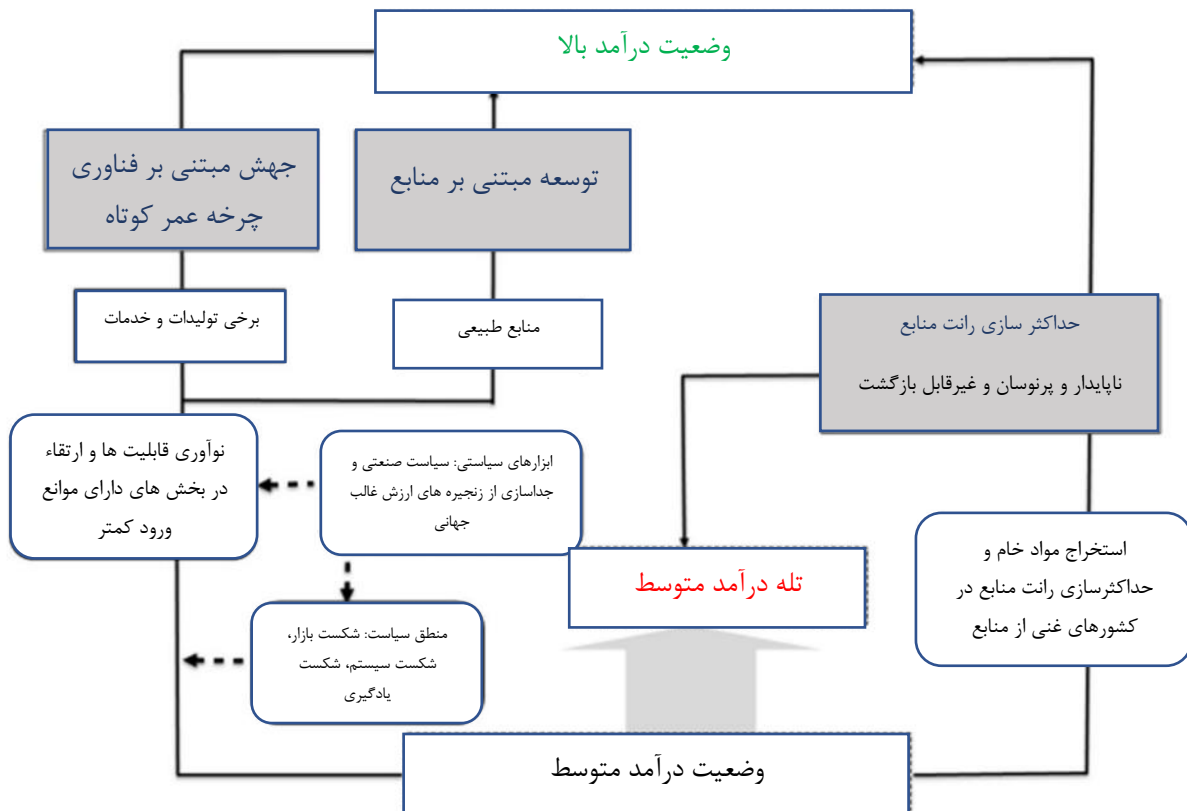
اواسط دهه ۱۹۸۰، به دلیل قابلیت‌های نوآوری رو به رشد خود، از اقتصاد دارای کالاهای با دستمزد پایین به اقتصاد دارای کالاهای گران قیمت تغییر پیدا کردند (لی ۲۰۱۳).

اگر کسی بپرسد که چه کسی چنین قابلیت‌های نوآوری را ایجاد و ترویج می‌کند، پاسخ شرق آسیا این است که پاسخ، شرکت‌های محلی تحت کنترل است و بسیاری از این شرکت‌ها در ابتدا از شرکت‌های چندملیتی خارجی و همچنین از طریق همکاری با شرکت‌های اصلی تولید کننده تجهیزات (OEM) آموخته‌اند. امسدن (۱۹۸۹) یکی از مطالعات اولیه است که بر اهمیت ارتقاء مالکیت محلی به جای اتکای غیرفعال به سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) تأکید می‌کند. موفقیت تایوانی‌ها نیز با ظهور نهایی شرکت‌های بومی پشتیبانی شده است (آمسدن و چو ۲۰۰۳، گوریری و همکاران ۲۰۰۱). دیدگاه مشابهی توسط مارین و بل (۲۰۰۶) به اشتراک گذاشته شده است که مشاهده کردند که اگر کشورهای میزبان بر پیوندهای بین سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و اقتصاد داخلی تمرکز نکنند، اثرات سرریز FDI رخ نمی‌دهد. لی و همکاران (۲۰۱۶) و لی و لیم (۲۰۰۱) مشاهده کردند که سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی می‌تواند مجرای مهمی برای کسب دانش خارجی باشد اما تمایل دارد با رشد نهایی قابلیت‌های فناوری بومی تداخل داشته باشد. سپس، مالکیت بومی در مراحل بعدی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند، زیرا شرکت‌های خارجی تمایل بیشتری به انتقال یا فروش فناوری ندارند.

یکی از معیارهای مهمی که برای مداخلات سیاستی باید در نظر گرفته شود، به بزرگی موانع ورود برای تازه واردان مربوط می‌شود. کئون لی استدلال می‌کند که بخش‌های مبتنی بر منابع، بسته به میراث طبیعی و میراث تاریخی، با موانع ورودی کمتری نسبت به بیشتر بخش‌های تولیدی مرتبط هستند. بنابراین، بخش‌های مبتنی بر منابع می‌توانند جایگزینی برای تولید یا خدمات دارای چرخه عمر کوتاه (مثلاً فناوری اطلاعات) باشند، که معیار موانع ورود کم را برای کشورهای که دیرتر وارد می‌شوند، برآورده می‌کنند. قابلیت‌های نوآوری، که به دلیل چندین شکست بازار، نیازمند مداخله عمومی یا سیاست صنعتی برای غلبه بر آن است و اینکه چنین مداخلاتی تنها زمانی می‌تواند به نتایج موفقیت آمیزی منجر شود که منجر به رشد نهایی شرکت‌های بومی در بخش‌های خاص با موانع ورود کم از نظر رقابت بین‌المللی شود.

شکل زیر علاوه بر چرخه کوتاه بر اساس فناوری در تولید یا خدمات و مسیر توسعه مبتنی بر منابع مورد بحث در اینجا، راه فرار دیگری از MIT را نشان می‌دهد که در اینجا به تفصیل تحلیل نشده است. این مسیر معمولاً توسط کشورهایمانند قطر، کویت، امارات متحده عربی، یا گینه استوایی، با سرانه رانت کالایی بالا دنبال می‌شود که مدل اقتصادی آنها در بلندمدت واقعاً پایدار نیست، زیرا در برابر نوسانات قیمت کالا بسیار آسیب‌پذیر است و قابل برگشت است.

علاوه بر این، اکثر صادرکنندگان نفت رشد بهره‌وری ضعیفی را ثبت کرده‌اند و شاهد کاهش درآمد نسبی در مقایسه با ایالات متحده در ۳۰ سال گذشته بوده‌اند (چریف و همکاران ۲۰۱۶). چنین مدل توسعه مبتنی بر رانت منابع به طور قابل توجهی با مسیرهای توسعه مبتنی بر منابع شیلی و مالزی که توسط کتون لی تحلیل شده است، متفاوت است و این مسئله تا حد زیادی بر توسعه پیوندهای بالادستی و پایین دستی حول استخراج کالا و توسعه منابع جدید (فعالیت‌های مبتنی بر دانش و سرریزهای فناورانه قابل توجه) تمرکز دارد.



شکل ۲. مسیرهای پیش روی کشورها برای خروج از تله درآمد متوسط (منبع: لی، ۲۰۲۰)

پس از ارائه این صورت بندی کلی از دیدگاه کتون لی به توضیح آنچه در شیلی و مالزی مبتنی بر مسیر دوم (توسعه مبتنی بر منابع) طی شده است، خواهیم پرداخت.

۲.۳.۲. رشد فراتر از تله درآمد متوسط و بخش‌های پیشرو

۱.۲.۳.۲. رشد فراتر از تله درآمد متوسط

یکی از راه‌هایی که ادبیات مشخص می‌کند که آیا کشوری فراتر از تله درآمد متوسط است یا خیر، اندازه‌گیری سطح درآمد نسبی یک کشور نسبت به ایالات متحده است. بر اساس گزارش بانک جهانی (۲۰۱۲)، در صورتی که درآمد سرانه یک کشور برای چندین دهه در محدوده ۲۰ تا ۴۰ درصد درآمد سرانه ایالات متحده باقی بماند، می‌توان کشوری را در ردیف کشورهای در تله درآمد متوسط قرار داد. همین مطالعه نشان می‌دهد که تنها ۱۳ اقتصاد طی سال‌های ۱۹۶۰ تا ۲۰۰۸ از تله فرار کردند. محاسبات نشان می‌دهد که هر دو کشور مالزی و شیلی از سال ۲۰۱۰ از MIT فرار کرده‌اند (داده‌های صندوق بین‌المللی پول). در سال ۲۰۱۷، مالزی و شیلی به ترتیب به ۴۶.۳ و ۴۱.۹ درصد از درآمد سرانه ایالات متحده رسیدند. اکثر اقتصادهای نوظهور شکاف خود را با ایالات متحده پر نکرده‌اند و زیر آستانه ۴۰ درصد باقی مانده‌اند. تولید ناخالص داخلی سرانه مکزیک از بالای ۴۰ درصد در اواسط دهه ۱۹۸۰ به ۳۲.۸ درصد از تولید ناخالص داخلی ایالات متحده در سال ۲۰۱۵ کاهش یافت. تولید ناخالص داخلی سرانه برزیل و آفریقای جنوبی نیز از دهه ۱۹۸۰ به زیر ۳۰ درصد کاهش یافته است.

۲.۲.۳.۲. بخش‌های پیشرو در مالزی و شیلی

کئون لی عملکرد صادراتی بخش‌های مبتنی بر منابع را با بخش‌های پیشرو «سنتی» در شیلی و مالزی مقایسه کرده است. تأکید او بر قیاس از حیث صادرات، از این جهت است که کشورهای در حال توسعه باید ارزشهای سختی را از طریق صادرات به دست آورند تا برای کالاهای سرمایه‌ای وارداتی که برای سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی پایدار مورد نیاز هستند، پرداخت کنند (رامانایاک و لی ۲۰۱۹).

مطابق آمار، صنایع مبتنی بر منابع موتور محرکه صادرات در شیلی و مالزی بوده است. در شیلی، مجموع سهم صادراتی صنایع مبتنی بر منابع جدید (صنایع ماهی قزل‌آلا، شراب، میوه و صنایع چوب) تا سال ۲۰۱۷ به ۲۸ درصد رسیده است و پس از استخراج معدن (۵۵ درصد) به دومین سهم صادراتی تبدیل شده است. در مالزی، مجموع سهم صادراتی صنایع مبتنی بر منابع (نفت، روغن نخل و لاستیک) در سال ۲۰۱۷ به ۲۱ درصد رسید، پس از بخش الکترونیک که سهم صادراتی ۳۸ درصدی را نشان می‌دهد.

با این حال، آیا این صادرات مبتنی بر منابع عمدتاً منابع فرآوری نشده است که ارزش افزوده داخلی کمی ایجاد می‌کند؟ کئون لی معتقد است که چنین نیست. از دهه ۱۹۶۰، کاهش ارزش افزوده تدریجی پایین‌دستی در صادرات این سه بخش رخ داده است. سهم لاستیک خام و نفت خام هر دو از بیش از ۹۰ درصد در سال ۱۹۶۰ به کمتر از ۳۰ درصد در سال ۲۰۱۰ کاهش یافته است. در مقابل، سهم محصولات تولیدی بر پایه لاستیک تا سال ۲۰۱۲ به بیش از ۵۰ درصد از کل صادرات لاستیک افزایش یافت، در حالی که سهم فرآورده‌های نفتی از کمتر از ۱۰ درصد به بیش

از ۷۰ درصد از فرآورده‌های نفتی تا سال ۲۰۱۴ افزایش یافت. انتقال از صادرات نفت خام به روغن پالم فرآوری شده دستاورد متمایز مالزی است که در همان دوره در اندونزی اتفاق نیفتاد (ساتو ۲۰۱۶).

با توجه به شیلی، بخش‌های منابع جدید بسیار پیچیده و مبتنی بر فناوری هستند. به عنوان مثال، تولید ماهی قزل‌آلا به فناوری‌هایی مانند سیستم‌های ذخیره سازی سرد، واکسن‌ها و حمل و نقل محصولات تازه به بازارهای جغرافیایی دور نیاز دارد (Lebdioui 2019). محصولات مبتنی بر چوب همچنین شامل انواع متنوعی از محصولات با ارزش افزوده بالاتر مانند خمیر کاغذ، کاغذ، مقوا، چوب پنبه و مبلمان است.

۳.۳.۲. سیاست صنعتی و ارتقا در بخش‌های کلیدی شیلی

به باور کئون لی، در طی پنج دهه گذشته شیلی یک فرآیند جالب (اما ناهموار) ارتقاء و ایجاد قابلیت در سطح بخش را تجربه کرده است. برخی از بخش‌ها، مانند شراب و ماهی قزل‌آلا، با فعالیت‌های تحقیق و توسعه قابل توجه، اهمیت فزاینده در بازارهای جهانی و سطوح بالای همکاری بین شرکت‌ها و مؤسسات تحقیقاتی، به طور فزاینده‌ای به بخش‌های مبتنی بر فناوری تبدیل شده‌اند. به عنوان مثال، شرکت‌های تولیدی در بخش ماهی قزل‌آلا به تدریج شکاف فناوری را با قابلیت‌های مرزی پر کرده‌اند. در مقابل، اکثر تأمین کنندگان معدن هنوز به عنوان ظرفیت متوسط یا کم در مدیریت تولید و انطباق با فناوری‌های موجود طبقه‌بندی می‌شوند، در حالی که هیچ تأمین کننده معدن محلی هنوز در مرز دانش فعالیت نمی‌کند. دو بخش بعدی به بررسی دقیق‌تر بخش‌های کلیدی می‌پردازد که به عنوان موتور رشد در شیلی در پنج دهه گذشته عمل کرده‌اند.

۱.۳.۳.۲. بخش‌های منابع جدید: ماهی قزل‌آلا، میوه‌ها، محصولات چوبی و شراب

با وجود غلبه مس در سبد صادراتی شیلی (همچنان بیش از ۵۰ درصد از کل صادرات در سال ۲۰۱۷)، شیلی از دهه ۱۹۶۰ تحت یک فرآیند تنوع صادرات قرار گرفته است که به دلیل ظهور بخش‌های تجاری رقابتی جهانی جدید مانند ماهی قزل‌آلا، میوه‌ها، شراب و بخش‌های چوبی موفق عمل کرده است. استراتژی متنوع سازی شیلی بر شناسایی مناطق ویژه با پتانسیل برای مزیت نسبی متمرکز شده است. با این حال، این موضوع نه تنها نتیجه فرآیندهای بازار آزاد نبوده است، بلکه در نتیجه ابتکارات خاص بخش برای سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت و ایجاد قابلیت، که ممکن است به طور کلی آن را سیاست صنعتی بنامیم، به دست آمده است. در این مسیر، هم مداخلات عمودی و هم مداخلات افقی در عمل انجام شده است. مداخلات عمودی در ماهی قزل‌آلا، میوه‌ها و جنگلداری برجسته‌تر بود، در حالی که

بخش شراب عمدتاً مداخلات افقی را نشان می‌داد. در این مسیر نقش بنیاد عمومی-خصوصی شیلی³⁹ بسیار مهم بوده است.

بخش مبتنی بر **چوب** بخشی است که دولت شیلی به صراحت از دهه ۱۹۶۰ آن را هدف قرار داده است. در آن زمان، دولت یک حرکت استراتژیک روی یک بخش غیرموجود اما بالقوه سودآور با مزیت نسبی پنهان انجام داد زیرا مشخص بود که کاج رادیاتا در بخش‌های خاصی از شیلی سریع‌تر از بقیه جهان رشد می‌کند. بنابراین از دهه ۱۹۶۰، شرکت توسعه تولید شیلی⁴⁰ (CORFO) به سرمایه‌گذاری در کاشت پینو رادیاتا یارانه پرداخت. ارتقاء فنی و صنعتی متعاقباً نه تنها به دلیل این یارانه‌ها، بلکه به دلیل اقدامات ترویجی صریح مانند ممنوعیت صادرات چوب خام و همچنین جذب سرمایه‌گذاری از سوی تولیدکنندگان پیشرو الیاف چوب و محصولات مبتنی بر چوب انجام شد. بنابراین، جریان مستقیم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، به ویژه از نیوزلند، اغلب در اتحاد با شرکت‌های داخلی که قبلاً در این بخش تأسیس شده بودند، وجود داشت.

هم در صنعت ماهی قزل آلا و هم در صنعت میوه تازه، مزیت نسبی توسعه شیلی طبیعی نبود، بلکه از طریق انباشت سرمایه انسانی، فناوری و یادگیری همراه با مواهب طبیعی مطلوب به دست آمد. هر دو صنعت در نتیجه برنامه‌های انتقال فناوری در سطح دولتی (از طریق پروژه ماهی سالمون شیلی ژاپن و برنامه شیلی-کالیفرنیا برای آموزش مهندسان کشاورزی) ظهور کردند. بنیاد شیلی همچنین نقش کلیدی در آزمایش فعالیت‌های جدید با مزیت نسبی پنهان، توسعه پیشگامان و سپس ترویج آنها به عنوان نمونه‌هایی برای دنبال کردن از طریق انتشار فناوری، ایفا کرده است. در واقع، مأموریت بنیاد شیلی باعث شد که تحقیق و توسعه و فناوری به عنوان «کالاهای عمومی» به طور گسترده در بین کارآفرینان محلی به منظور تحریک تقلید و کاهش موانع ورود در صنایع جدید، مورد توجه قرار گیرد.

علاوه بر بنیاد شیلی، واحدهای تحقیقاتی عمومی مانند مؤسسه تحقیقات کشاورزی (INIA) در تولید میوه و مؤسسه توسعه شیلات و صندوق توسعه شیلات در بخش ماهی قزل آلا مسئول تحقیق و توسعه هستند. این آژانس‌های تحقیق و توسعه عمومی در تقویت قابلیت‌های شرکت‌های محلی برای شروع توسعه فناوری‌های خود برای رویارویی با چالش‌ها و محیط منحصر به فردشان نقش مهمی ایفا کرده‌اند. در واقع، شواهد نشان می‌دهد که شیلی ثبت اختراعات زیادی را برای واکسن‌های ماهی قزل آلا، آزمایش‌های زیستی، و آزمایشگاه‌های کنترل کیفیت توسعه داده است.

³⁹ public-private Fundación Chile

⁴⁰ Production Development Corporation of Chile

بخش **شراب** در شیلی سابقه طولانی دارد، و بنابراین رشد صادرات قوی آن در دوره‌های اخیر می‌تواند به عنوان نمونه‌ای از "کشف" صادرات مورد علاقه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) در نظر گرفته شود. جالب توجه است که در بخش شراب، نقش مهم بیشتر از طریق سیاست‌های افقی بوده است. در حالی که برخی از درجات مداخلات عمودی از طریق *Servicio Agricola Ganadero* که مسئول بازرسی کیفیت است، رخ داده است؛ مداخلات افقی عمدتاً به شرکت توسعه تولید شیلی و سازمان توسعه صادرات ارائه دهنده اعتبار صادراتی و تأمین مالی متکی است. افزون بر این ابتکارات ملی همچون قراردادهای تجارت آزاد (مثلاً توافق با کره جنوبی، که در نتیجه به واردکننده مهم شراب شیلی تبدیل شده است) نیز وجود داشته است.

در غیاب یک آژانس دولتی ارائه دهنده کمک عمودی در نوآوری و ارتقاء، عمدتاً این سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بود که به بخش شراب کمک کرد تا فناوری خود را ظهور و ارتقا دهد. سرمایه‌گذاران خارجی، به ویژه از اسپانیا، انتقال دانش مربوط به عملکردهایی مانند کشت انگور، شراب‌سازی و بازاریابی شراب را فعال کردند. این امر دسترسی به کانال‌های توزیع در بازارهای عمده و بهبود تصویر شراب شیلی را مساعد کرد. نوآوری در صنعت شراب شیلی با «یادگیری از طریق نگاه کردن»⁴¹ از راه‌های مختلف، از جمله مشارکت باغ‌شناسان خارجی در فصل برداشت شیلی و همچنین در سفرهای خارجی شراب‌شناسان و شراب‌کاران شیلیایی به مراکز بین‌المللی شراب‌سازی امکان‌پذیر شده است. با این حال، توجه به این نکته مهم است که در بخش شراب، بسیاری از شرکت‌های محلی تحت کنترل در نهایت رشد کرده و به شکل غالب مالکیت شرکت‌ها در این بخش تبدیل شده‌اند. به عنوان مثال، در سال ۲۰۰۴، تنها ۴۰ تاکستان از مجموع ۲۶۵ تاکستان در شیلی در جاتی از سهام خارجی را در ساختار مالکیت خود داشتند که حدود ۱۵ درصد از ارزش کل صادرات شراب شیلی را تولید می‌کرد. تا سال ۲۰۱۰، بیش از ۲۰۰ شرکت رقابتی در سطح متعلق به شیلی در بخش شراب با بیش از ۱ میلیارد دلار صادرات ظاهر شدند.

در مجموع، موسسات عمومی و سیاست‌های صنعتی در فرآیند انباشت قابلیت‌هایی که ظهور این صنایع جدید در شیلی را شکل داد، کلیدی بوده‌اند. این موضوع، بسته به هر بخش به شکل حمایت تحقیق و توسعه، تأمین مالی برای آموزش فنی و انباشت سرمایه انسانی، کنترل نظارتی و کیفی برای بازارهای صادراتی، ترویج تجارت، و انتشار فناوری بوده است.

۲.۳.۳.۲. موفقیت ضعیف در بخش پیشرو مس

⁴¹ learning by looking

در حالی که بخش مس بیش از نیمی از کل صادرات شیلی را در دهه گذشته به خود اختصاص داده است، قیمت‌های پایین‌تر کالاها آسیب‌پذیری این بخش را افزایش داده و منجر به کاهش مازاد تجاری آن طی سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۱۵ شده است. در حالی که استخراج مس ستون فقرات اقتصاد شیلی را تشکیل می‌دهد، تلاش‌ها برای ایجاد تنوع عمودی و ارتقا تا حد زیادی شکست خورده است. شیلی موفق به توسعه فعالیت‌های مبتنی بر دانش در مقیاس بزرگ در زمینه استخراج مس نشده است. با توجه به ظهور قوی بخش‌های منابع جدید، موفقیت ضعیف بخش مس را می‌توان به فقدان یک سیاست صریح صنعتی نسبت داد.

چندین مورد از تأمین کنندگان محلی وجود دارد که با موفقیت به عنوان تأمین کنندگان سطح بالا در خدمات مبتنی بر دانش تبدیل شدند (مانند تولید پمپ‌های آب، تولید دستگاه‌های انفجار، تولید ابزار حفاری، تولید تجهیزات زیستی معدن). این شرکت‌ها قابلیت‌های فناورانه بالا، رقابت بین‌المللی و همچنین انباشت قابلیت‌های عرضی مفید برای سایر بخش‌ها را نشان می‌دهند. با این حال، حدود ۹۷٪ از تأمین کنندگان معدن هنوز هم به عنوان ظرفیت متوسط یا پایین در استفاده از فناوری طبقه‌بندی می‌شوند و تعداد بسیار کمی از تأمین کنندگان محلی در مرز دانش فعالیت می‌کنند. در نتیجه، اگرچه مشارکت تأمین کنندگان معدن شیلی افزایش یافته است (و از سال ۲۰۰۷ دو برابر شده است)، سطح صادرات، پیچیدگی‌های فناورانه و میزان دانش در عرضه کالاها و خدمات پیرامون معدن بسیار دور از سطوحی است که در کشورهای پیشرفته غنی از منابع مانند استرالیا وجود دارد. همانطور که براوو اورتگا و مونوز (۲۰۱۵) توضیح می‌دهند، اکثر تأمین کنندگان محلی در زمینه بهبودهای بسیار حاشیه‌ای در مدیریت تولید و انطباق فناوری‌های موجود، بدون هیچ‌گونه پیشرفت فناورانه عمده عمل می‌کنند.

رشد ضعیف شرکت‌های محلی با عدم وجود سیاست‌های صریح صنعتی که مشوق‌هایی را برای تأمین کنندگان داخلی برای نوآوری فراهم می‌کند و همچنین سطح بالای رقابت از سوی تأمین کنندگان خارجی، که مانعی برای ورود و ارتقاء تأمین کنندگان داخلی و نوآوری است، قابل توضیح است. مهم‌تر از همه، حاکمیت GVC‌های معدن، علیرغم روند اخیر به سمت برون‌سپاری، بسیار سلسله‌مراتبی باقی مانده است و نگرش آنها جلوگیری از خطرات مربوط به جستجوی فناوری محلی مربوط به تأمین کنندگان خود است. با توجه به این وضعیت، تطابق ضعیفی بین شرکت‌های چندملیتی استخراج و راه‌حل‌های توسعه‌یافته توسط تأمین کنندگان محلی حاکم است. در مجموع، مشوق‌های عمومی برای نوآوری و حمایت از انباشت سرمایه انسانی ماهر تا حد زیادی کم بوده است. برای ناکامی‌های بازار سرمایه نیز اصلاحی صورت نگرفته است. اگرچه سیستم بانکی شیلی بسیار توسعه‌یافته است، اما به نظر می‌رسد که مکملی بین بخش تأمین مالی و نیازهای تأمین کنندگان معدن وجود ندارد.

علاوه بر این، بخش معدن فاقد یک سازمان دولتی است که بتواند تحقیق و توسعه و همچنین آموزش را تقویت کند، مانند مواردی که در بخش‌های منابع جدید توضیح داده شد. دانشگاه‌های محلی تا حد زیادی به این صنعت کمک نمی‌کنند.

بخش	مالک غالب فعلی	نظرات
معدن	خارجی	اگرچه این بخش در دهه ۱۹۷۰ ملی شد، اما شرکت‌های خارجی در حال حاضر دو سوم کل تولید معدن شیلی را تولید می‌کنند.
جنگل داری بر پایه چوب	محلی	اگرچه اکثر شرکت‌های خارجی از طریق اتحاد با شرکت‌های داخلی که قبلاً در این بخش تأسیس شده بودند، در شیلی سرمایه‌گذاری کردند. از اواسط دهه نود، سرمایه‌گذاری خارجی در این بخش همچنان وجود دارد، اما در مقیاس کوچک.
ماهی قزل آلا	مختلط	تلاش‌های بنیاد شیلی بیشترین موفقیت را داشته است و صنعت ماهی قزل آلا در کشور در حال حاضر یک فعالیت کاملاً بین‌المللی شده با شرکت‌های داخلی و خارجی است.
شراب	محلی	در سال ۲۰۰۴، ۱۵ درصد از تاکستان‌های شیلی درجانی از سهام خارجی در ساختار مالکیت خود داشتند. این گروه از شرکت‌ها نیز حدود ۱۵ درصد از ارزش کل صادرات شراب شیلی را تولید کردند. با این حال، نقش کارشناسان و فناوری خارجی مورد تأیید قرار گرفته است.
میوه	محلی	برخلاف دیدگاه گسترده که کشت میوه در شیلی تحت سلطه شرکت‌های چندملیتی بوده است، شرکت‌های خارجی تنها حدود ۲۳.۶ درصد از صادرات میوه‌های تازه را در سال ۱۹۸۴ و ۳۰.۵ درصد در سال ۱۹۹۱ را کنترل کردند. با این حال، دولت نقش مهمی در توسعه استانداردها و در لجستیک ایفا کرد

شکل ۳. مالکیت بر اساس بخش در شیلی (منبع: لی، ۲۰۲۰)

۳.۳.۳.۲. بحث خلاصه درباره شیلی

کثون لی درس‌هایی از مورد شیلی را که می‌تواند برای سایر کشورهای در حال توسعه مورد استفاده قرار بگیرد، بدین شرح خلاصه کرده است:

- علاوه بر نیروهای بازار، بسیاری از مداخلات سیاست صنعتی باعث ایجاد و تقویت بخش‌های جدید غیر سنتی مبتنی بر منابع طبیعی شده است. مهمتر از همه، این موضوع بسیار متفاوت از روایت معمولی است که موفقیت شیلی را کاملاً ناشی از آزادسازی و بازارهای باز نشان می‌دهد.

۲. شیلی به ارتقاء به فعالیت‌های با ارزش افزوده بالا در بخش‌های کالایی دست یافته است (یک فعالیت کاملاً جدید، مانند برداشت ماهی قزل‌آلا، و یک فعالیت کاملاً جاافتاده، مانند میوه‌های تازه)، بدون تکیه بر زنجیره‌های ارزش جهانی تحت سلطه خارجی، بلکه با انتقال و تطبیق فناوری با شرایط محلی. به غیر از معدن، مالکیت محلی قابل توجهی در بخش‌های منابع موفق ظاهر شده است، حتی اگر به درجات مختلف (جدول ۱).

۳. تلاش‌ها برای ارزش افزوده در بخش مس هنوز اندک است و بیشتر مس به عنوان سنگ معدن مس صادر می‌شود. این موضوع نشان می‌دهد که در بخش مس، به نظر می‌رسد شیلی سومین مسیر «حداکثرسازی رانت منابع» را دنبال می‌کند، با قیمت‌های بالای حاکم در اوایل دهه ۲۰۰۰ که به خروج از MIT کمک کرد. در واقع، با اشاره به مدل مفهومی لی در شکل ۲، شیلی ممکن است بیشتر ترکیبی از مسیرهای ۲ و ۳ (توسعه مبتنی بر منابع و به حداکثرسازی رانت منابع) باشد تا تنها یک مسیر.

۴. داستان‌های بخشی همچنین اهمیت مدیریت راهبردی ارتباط محلی-خارجی، با شناخت سهم مثبت و همچنین محدودیت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI)، به ویژه برای دسترسی به دانش و فناوری خارجی را نشان می‌دهد.

۴.۳.۲. سیاست صنعتی و ارتقاء در بخش‌های کلیدی مالزی

برخلاف شیلی، تصور می‌شود که مالزی اغلب با تنوع بخشیدن به کالاهای تولیدی به جهش رسیده است. با این حال، در عمل چندان در بخش تولیدی موفقیتی حاصل نشده است و در عوض، مالزی اخیراً در ارتقاء صادرات در بخش‌های کالایی که از زمان استقلال وجود داشته است، موفقیت کسب کرده است (چانگ ۲۰۰۷).

۱.۴.۳.۲. ارتقاء صنعتی در بخش‌های مبتنی بر منابع: نفت، روغن پالم و لاستیک

تولید مبتنی بر منابع در مالزی شامل تولید و صادرات محصولات مبتنی بر لاستیک (مانند کالاهای لاتکس و لاستیک)، محصولات مبتنی بر نفت (مانند پتروشیمی، پلاستیک، سوخت، لاستیک مصنوعی و غیره) و بر پایه روغن پالم (مانند مواد اولئوشیمیایی) است. این بخش‌ها با هم به موتور پیشرفت و رشد صادرات تبدیل شده‌اند که به ویژه نتیجه حمایت دولت از طریق مشوق‌های مالی و تحقیق و توسعه و خدمات کنترل کیفیت بوده است. در این بخش‌ها، نقش یک

شرکت دولتی، مانند پتروناس^{۴۲} در بخش نفت، یا سایر سازمان‌های دولتی، مانند هیئت لاستیک مالزی^{۴۳} (MRB) در لاستیک، آژانس توسعه زمین فدرال^{۴۴} (FELDA) و هیئت روغن پالم مالزی^{۴۵} (MPOB) مشهود بوده است.

بخش **نفت** مالزی در ابتدا تحت تسلط شرکت‌های نفتی چند ملیتی بود که ارائه دهندگان اصلی فناوری بالادستی در دوره‌های اولیه بهره برداری از منابع به ویژه با توجه به شرایط تقاضای فناوری مالزی در مناطق ساحلی و اعماق آب باقی ماندند. دولت مالزی در سال ۱۹۷۴ یک شرکت دولتی به نام پتروناس تأسیس کرد که با اعلام قانون توسعه نفت (PDA) و قراردادهای اشتراک تولید (PSC) امکان‌پذیر شد. هدف PDA به دست آوردن کنترل ملی بیشتر بر منابع نفت، ارائه منابع نفتی مقرون به صرفه به بازار محلی برای تشکیل پایه‌ای برای سرمایه و صنایع انرژی بر، و تشویق پیوندهای تولید در فعالیتهای بالادستی و پایین دستی بود. پتروناس، شرکت دولتی نفت، نیز به تدریج توانایی‌های خود را توسعه داده و به فعالیتهای با ارزش بالاتر ارتقا یافته است. دولت همچنین رویکردی جامع را در سیاست صنعتی با ترکیب الزامات سهم داخل، مشوق‌های مالیاتی، انتقال مهارت‌ها (از طریق دانشگاه‌های فنی و تخصصی)، سرمایه‌گذاری‌های دولتی و فرصت‌های یادگیری آغاز کرد. این ابزارها در تقویت قابلیت‌های صنعتی تأمین‌کنندگان محلی با اجازه دادن به شرکت‌های محلی برای بهره‌مندی از روابط پایدارتر درون صنعت، قرار گرفتن در معرض بهترین شیوه‌ها، استانداردهای کیفیت و همچنین قابلیت‌های بازاریابی موفق بوده‌اند. این رویکرد کل نگر منجر به انباشت قابلیت‌های مورد نیاز برای فعالیتهای مبتنی بر دانش در طول زنجیره ارزش نفت شد.

پتروناس وسیله‌ای کلیدی برای چنین سیاست‌های صنعتی بود زیرا برنامه‌ای مانند برنامه توسعه فروشنده پتروناس را برای توسعه قابلیت‌های تأمین‌کنندگان محلی اجرا می‌کرد. شرکای پتروناس همچنین ملزم به پرداخت سالیانه مشارکت تحقیقاتی به پتروناس، به منظور ترویج تحقیق و توسعه مشترک (PSC) هستند. بنابراین، رشد شرکت‌های محلی از پتروناس پیروی کرد و ۷۴ درصد از ارزش کل قراردادها در فعالیتهای بالادستی در بخش نفت تا سال ۱۹۹۵ به شرکت‌های داخلی اعطا شد. تردید وجود دارد که اگر شرکت‌های نفتی بین‌المللی این بخش را کنترل می‌کردند، نتایج ارزش افزوده مشابهی حاصل می‌شد یا خیر. پتروناس خود به یک شرکت نفت و گاز بین‌المللی کاملاً یکپارچه تبدیل شده است که در بیش از ۳۰ کشور فعالیت می‌کند. اکنون در فهرست ۵۰۰ شرکت جهانی Fortune قرار دارد.

⁴² Petronas

⁴³ Malaysian Rubber Board

⁴⁴ Federal Land Development Agency

⁴⁵ Malaysian Palm Oil Board

هم در بخش لاستیک و هم در بخش روغن پالم، مزارع در اوایل دوره استعمار همه متعلق به خارجی‌ها بود و هیچ علاقه‌ای به افزایش ارزش افزوده داخلی وجود نداشت. شرکت‌های مزرعه‌ای که عمدتاً تحت کنترل اروپا هستند، صادرات روغن پالم خام را ترجیح می‌دادند و دستاوردهای زیادی در جابجایی تأسیسات فرآوری روغن نباتی آنها در مالزی مشاهده نشد. پس از ورود اولیه به GVC های تحت سلطه خارجی در دوران استعمار، مالزی با ملی کردن شرکت‌های داخلی از طریق تصرف خصمانه سه مجتمع مزرعه‌ای روغن پالم و لاستیک بریتانیا که در بورس اوراق بهادار لندن توسط سرمایه عمومی مالزی در سال ۱۹۸۱ فهرست شده بودند، شکست داد. علاقه به فرآوری روغن پالم و لاستیک طبیعی به صورت محلی از آن زمان افزایش یافت. علاوه بر این، در بخش لاستیک، تفاوت زیادی در رفتار خرید بین شرکت‌های داخلی و خارجی قابل مشاهده است. شرکت‌های خارجی در مقایسه با شرکت‌های داخلی، ارتباطات رو به جلو و عقب‌تری با سایر تولیدکنندگان در مالزی دارند.

جالب توجه است که تلاش‌های مالزی برای تحریک ارتقاء صنعتی با حملات شرکت‌های خارجی نیز مواجه شد. به عنوان مثال، صادرات روغن پالم فرآوری شده مالزی در دهه ۱۹۷۰ توسط بازار مشترک اروپا مسدود شد، بازاری که برای اطمینان از باقی ماندن ظرفیت تصفیه در اروپا، افزایش تعرفه را اعمال کرد. پس از افزایش بیشتر تعرفه‌ها در اتحادیه اروپا در دهه ۱۹۹۰ از حدود ۱۰۰ درصد در دهه ۱۹۷۰ به بیش از ۲۰۰ درصد در دهه ۱۹۹۰ (Gopal 2001)، بیشتر معاملات بازار برای روغن پالم فرآوری شده مالزی از طریق مشارکت دولت به دولت و تحت به اصطلاح ترتیبات مبادله‌ای امضا شد. در نتیجه این تجارت مبادله‌ای که بازارهای صادراتی را تضمین کرد، فعالیت‌های پالایش روغن پالم در مالزی به طور قابل توجهی افزایش یافت و در عرض ۱۰ سال به رقابتی‌ترین در سطح بین‌المللی تبدیل شد و به صرفه‌های ناشی از مقیاس دست یافت. اگر تغییر مالکیت از خارجی به داخلی وجود نداشت، چنین ارتقاء به صادرات روغن پالم فرآوری شده، به جای نفت خام، امکان‌پذیر نبود. انگیزه مهم دیگر برای فرآوری روغن پالم، مالیات‌های صادراتی بالاتر بر نفت خام و مالیات‌های پایین‌تر برای روغن‌های فرآوری شده بیشتر بود که باعث شد قیمت‌های داخلی نفت خام و فرآوری شده از قیمت‌های بازار بین‌المللی منحرف شود.

چنین ارتقایی در بخش روغن پالم با افزایش تلاش‌های تحقیق و توسعه به رهبری هیئت روغن پالم مالزی (MPOB) که از اواخر دهه ۱۹۷۰ مسئول تحقیق و توسعه در کلیه فعالیت‌های مرتبط با روغن پالم است؛ با شیمی، کیفیت، تکنیک‌های تحلیلی، حمل و نقل و جابجایی فرآورده‌های روغن پالم شروع شد و بعداً به سمت تحقیق و توسعه در مواد اولئوشیمیایی و روغن هسته پالم فرآوری شده گسترش یافت. حمایت مالی دولت از تحقیق و توسعه نیز چنین محصولاتی از محصولات جانبی اولئوشیمیایی گرفته تا روش‌های کشت و تولید سازگار با محیط زیست را هدف قرار

داد. چنین تلاش‌های تحقیق و توسعه شرکت‌ها را قادر می‌سازد تا ارزش افزوده محصولات موجود را افزایش دهند، و همچنین امکان معرفی محصولات جدید در بازارها (مانند بیودیزل، چربی‌های تخصصی و ویتامین A) را فراهم کرد.

در بخش لاستیک، هیئت لاستیک مالزی (MRB) به مرجع پیشرو در تحقیق و توسعه مرتبط با لاستیک تبدیل شده است و تخصص را در کل زنجیره ارزش لاستیک، از کشت، مدیریت مزارع تا تکنیک‌های تولید لاستیک و بازاریابی محصولات لاستیکی انباشته کرده است. چندین شرکت مالزیایی در بازارهای بسیار رقابتی با تولیدکنندگان ارزان قیمت (مانند چین و هند) و سایر کشورهای تولیدکننده لاستیک طبیعی (مانند تایلند و ویتنام) به تولیدکنندگان پیشرو در جهان برای محصولات مبتنی بر لاستیک مانند دستکش‌های لانتکس و کالاهای پیشگیری کننده تبدیل شده‌اند.

۲.۴.۳.۲. موفقیت نسبی در بخش‌های تولیدی پیشرو: الکترونیک و خودرو

برخلاف ارتقاء موفقیت آمیز در سه بخش مبتنی بر منابع که در بالا بررسی شد، صنعت الکترونیک در مالزی علی‌رغم تسلط آن در سبب صادرات، موفقیت‌های متفاوتی را نشان می‌دهد. این موضوع را می‌توان به ترکیبی از فقدان سیاست صریح صنعتی و توده بحرانی از شرکت‌های محلی در مقابل تداوم تسلط شرکت‌های چندملیتی در این بخش نسبت داد. مجدداً، تسلط شرکت‌های چندملیتی به معنای فضای کمتری برای مداخله دولت و منافع کمتر در ایجاد قابلیت‌های محلی، تأمین کنندگان محلی و پیوندهای محلی است.

در بخش الکترونیک، دولت رویکردی نسبتاً «مینیمالیستی» را اتخاذ کرد که عمدتاً زیرساخت‌های اساسی و خدمات دولتی را ارائه می‌کرد و با ارائه مشوق‌های مالیاتی و دستمزدهای پایین، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را ارتقا می‌داد. نتیجه اولیه، رشد موفقیت‌آمیز تولید مبتنی بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی با ارزش افزوده پایین بود. با این حال، چنین استراتژی در بلندمدت پایدار نبود، زیرا مالزی نیز با افزایش نرخ دستمزد مواجه بود، در حالی که سایر کشورهای همسایه دستمزدهای کمتری را برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی پیشنهاد می‌کردند. در نتیجه، بخش الکترونیک در مالزی به اندازه کافی نوآورانه برای رقابت با مبتکران با دستمزد بالا نبود و در عین حال، دستمزد آنها از قبل برای رقابت با تولیدکنندگان با دستمزد پایین‌تر بسیار بالا بود. این علامت معمولی تله درآمد متوسط است (بانک جهانی ۲۰۱۲)، و برخی مطالعات قبلاً چنین امکانی را برای مالزی مورد بحث قرار داده‌اند.

چنین وضعیتی تا حدودی به این دلیل است که تا سال ۲۰۰۰ هیچ سیاست صنعتی صریحی با هدف توسعه فناوری‌های بومی در بخش الکترونیک وجود نداشت. هدف اولیه ارتقاء بخش الکترونیک در واقع ایجاد اشتغال بود. تنها از دهه ۲۰۰۰ بود که تلاش‌های بیشتری از طریق طرح‌های اصلی صنعتی، مشوق‌های مالیاتی، کمک‌های مالی تحقیق و توسعه

و سرمایه‌گذاری‌های دولتی برای سوق دادن شرکت‌های داخلی به سمت فعالیت‌های با ارزش افزوده بالاتر انجام شد. به عنوان مثال، در بخش نیمه هادی‌ها، سرمایه‌گذاری‌های هدفمند در فعالیت‌های سطح بالا، مانند طراحی تراشه، ساخت wafer، و تحقیق و توسعه حمایتی از سال ۲۰۰۵ انجام شد. علیرغم تلاش‌های اخیر برای افزایش سهم داخل و ارزش افزوده تولید، نتایج، اگرچه ملموس بود، اما محدود باقی ماندند. سهم مالزی از صادرات جهانی فناوری پیشرفته در دهه گذشته کاهش یافته است و مالزی مزیت هزینه پایین نیروی کار خود را در مقابل کشورهای همسایه (مانند ویتنام) از دست می‌دهد. در این میان، انتشار فناوری و ارتباطات داخلی به دلیل عدم انتقال فناوری توسط MNCها در مالزی محدود شد.

بخش خودروسازی مالزی داستان کاملاً متفاوتی است، زیرا در معرض مداخلات تهاجمی با حمایت از صنعت نوزاد، تعرفه‌های بالا و مالکیت ملی قرار گرفت. با این حال، نتوانسته است به یک بخش رقابتی بین‌المللی تبدیل شود. چنین شکستی مربوط به حضور تنها هویج و عدم وجود چماق است که سیاست صنعتی را بسیار نامتقارن کرده است. هیچ چیز دلالت بر این نداشت که دو خودروساز با برند ملی (پروتون و پرودوا) حتی در بازار داخلی با یکدیگر رقابت می‌کنند، آنها همچنین برای صادرات به بازار جهانی تحت فشار قرار نگرفتند.

بخش	مالک غالب	نظرات
نفت	محلی	این شرکت دولتی سهامدار عمده در عملیات استخراج نفت از طریق قراردادهای اشتراک تولید با شرکت‌های چندملیتی است
روغن پالم و لاستیک	محلی	قبلاً متعلق به خارجی بود، اما از زمان ملی شدن واقعی در دهه ۱۹۸۰ در مالکیت محلی بود.
الکترونیک و برق	خارجی	خروجی الکترونیک تحت سلطه شرکت‌های چند ملیتی است و اکثریت قریب به اتفاق سرمایه‌گذاری‌ها در این بخش هنوز FDI هستند.
خودرو	بیشتر محلی	از نظر فنی، شرکت‌های خودروسازی محلی بوده‌اند، اما واحدهای تولیدی اغلب تحت سلطه مالکیت خارجی بوده‌اند (در حالی که واحد فروش در مالکیت داخلی بوده است).

شکل ۴. مالکیت بر اساس بخش در مالزی (منبع: نلی، ۲۰۲۰)

۳.۴.۳.۲. بحث خلاصه درباره مالزی

بحث در بخش‌های فرعی قبل چند درس را پیشنهاد می‌کند. اول، عناصر مشترک موفقیت در سه بخش مبتنی بر منابع (لاستیک، نفت، روغن پالم) وجود دارد: ترکیبی مشابه از سیاست صنعتی و رشد نهایی شرکت‌های تحت کنترل

محلی. در مورد مالزی، نقش مالکیت محلی برای هر سه بخش بسیار واضح است. ثانیاً، تجربه بخش خودرو نشان می‌دهد که صادرات محوری قوی باید به عنوان شرط موفقیت اضافه شود.

کئون لی در پایان این بحث، چند نکته مهم را طرح کرده است:

۱. شیلی و مالزی از نظر سطح درآمد در مقایسه با ایالات متحده در مسیر فرار از تله درآمد متوسط هستند.
۲. موتورهای صادراتی پیشرو آنها نه تنها بخش‌های سنتی مانند الکترونیک در مالزی یا معدن در شیلی هستند، بلکه بخش‌های «جدید» مبتنی بر منابع مانند نفت، لاستیک و روغن پالم در مالزی و ماهی قزل‌آلا، میوه‌ها، شراب و جنگلداری در شیلی.
۳. رشد پایدار این بخش‌های صادراتی به دلیل سیاست‌های صنعتی بوده است که باعث ایجاد و انباشت قابلیت‌های تولیدی و نوآوری شده‌اند. در شیلی و مالزی، سیاست‌های صنعتی حمایت تحقیق و توسعه، مشوق‌های مالی، کمک‌های صادراتی و کنترل کیفیت را برای ارتقاء صنعتی به سمت محصولات و فعالیت‌های با ارزش بالاتر ارائه کرده‌اند. مواردی که در اینجا تحلیل می‌شوند به وضوح نشان می‌دهند که چنین ارتقاء مستلزم مداخلات دولت است. به طور خاص، با توجه به امکان نوع دیگری از نفرین منابع - رونق قیمت که صادرات غالب کالاهای خام یا فرآوری نشده (مثلاً روغن پالم خام) را تقویت می‌کند، اما مانع از انتقال مطلوب به صادرات کالاهای فرآوری شده می‌شود. ممکن است لازم باشد قیمت‌ها به دلیل مالیات، یارانه یا مقررات اشتباه باشد.
۴. ظهور نهایی شرکت‌های تحت کنترل محلی جنبه مهمی از این موفقیت بلندمدت بوده است، اگرچه منابع یادگیری اولیه به طرز مهمی شامل بازیگران خارجی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی می‌شد. در واقع، همانطور که در مورد روغن پالم و لاستیک در مالزی به وضوح نشان داده شد، کنترل محلی مواد خام به این کشورها امکان داد تا اهرمی برای ارتقاء ارزش افزوده محلی به دست آورند. این با بینش اولیه امسدن (۱۹۸۹) مطابقت دارد که سرمایه‌گذاری‌های خارجی و شرکت‌های چندملیتی می‌توانند کانال‌های مهمی برای دسترسی به دانش خارجی باشند، اما تمایل دارند با رشد نهایی قابلیت‌های فناوری بومی تداخل داشته باشند. به طور کلی، تجربیات مالزی و شیلی نیز با الگوی غیرخطی مشارکت GVC مد نظر لی سازگاری دارد که بر جدایی گذرا از GVC در مراحل درآمد متوسط تأکید دارد تا ارزش افزوده داخلی را افزایش دهد و قابلیت‌های فناورانه را توسعه دهد.
۵. در نهایت، از آنجایی که موارد شیلی و مالزی امکان فرار از تله درآمد متوسط را نه از طریق تولید، بلکه از طریق بخش‌های مبتنی بر منابع طبیعی نشان می‌دهند، تجربه شیلی و مالزی نشان می‌دهد که می‌تواند مسیرهای جایگزینی برای کشورها برای فرار از تله درآمد متوسط وجود داشته باشد. تله درآمد متوسط اولین مورد

مبتنی بر ایده جهش اقتصادی با توسعه قابلیت‌های فناوری در بخش‌های تولید یا خدمات فناوری چرخه کوتاه، با مانع ورود کم است و در لی (۲۰۱۳) تحلیل شده است. در حالی که جهش دیگر مبتنی بر رانت‌های بالای سرانه کالا در کشورهایی مانند قطر، کویت، امارات متحده عربی یا گینه استوایی است، ممکن است در درازمدت واقعا پایدار نباشد زیرا در برابر نوسانات قیمت کالا بسیار آسیب پذیر است. بنابراین، یک مسیر جایگزین (همچنین مبتنی بر منابع) برای خروج از MIT، راهی تدریجی برای اعمال سیاست‌های صنعتی منسجم برای ارتقاء پیوندها و قابلیت‌های فناوری در اطراف صنایع مبتنی بر منابع است، نه تنها رانت منابع.

۴.۲. تأمین مالی توسعه صنعتی

کئون لی (۲۰۱۷) به تجربه تأمین مالی توسعه صنعتی در کره جنوبی پرداخته و دلالت‌های قابل استفاده‌ای را برای کشورهای قاره آفریقا ارائه داده است که طبعاً برای سایر کشورهای در حال توسعه نیز قابل استفاده است. در ادامه به بحث او خواهیم پرداخت:

۱.۴.۲. سیستم‌های مالی و سیاست صنعتی در کره

۱.۱.۴.۲. کنترل مالی و سیاست صنعتی

کمبود شدید سرمایه در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در کره، شرکت‌ها را مجبور کرد تا برای تأمین مالی فراتر از سود انباشته، به شدت به اعتبار وابسته باشند. در غیاب بازارهای سرمایه مؤثر، دولت از کنترل خود بر سیستم بانکی استفاده کرد تا پس‌اندازهای داخلی و خارجی را به سمت صنایع یا شرکت‌های منتخب هدایت کند. رژیم جدیدی که در سال ۱۹۶۱ قدرت را در دست گرفت، بانک‌های تجاری را ملی کرد و به این ترتیب، بانک‌ها تا سال ۱۹۸۰ در مالکیت دولت بودند و پس از آن خصوصی شدند. اگرچه بسیاری از بانک‌ها خصوصی شده‌اند اما دولت کره همچنان کنترل مؤثری بر مؤسسات بانکی از طریق سیاست‌های خود دارد. در کره، دولت تقریباً مستقیماً بر بخش خصوصی از طریق کنترل اعتبارات، کنترل داشت.

برای یک فعالیت مؤثر دولتی یا سیاست صنعتی، توانایی دولت برای کنترل مالی بسیار مهم بود. کئون لی معتقد است غالب اندیشمندان، متوجه تفاوت اساسی بین کنترل مالی دولت از طریق تخصیص اعتبار و سایر ابزارهای کنترلی مانند تعرفه‌ها، سهمیه‌های وارداتی، مشوق‌های مالیاتی و مجوزهای ورود یا تجارت نیستند. او به سه تفاوت مهم این دو گونه کنترل اشاره کرده است:

۱. کنترل مالی مستلزم کنترل اختیاری بیشتری است. با تخصیص اعتبار، دولت می‌تواند نه تنها توانایی مالی شرکت‌ها را کنترل کند، بلکه می‌تواند انطباق با سایر موارد را به شرکت تحمیل کند.

۲. یک تفاوت کیفی این بود که کنترل مالی دولت بر خلاف سایر ابزارها که به وسیله قوانین یا مقررات حمایت می‌شدند، بر اساس اختیارات سیاسی نبود بلکه کنترل مالی دولت مبتنی بر قدرت اقتصادی دولت بود که با مالکیت بر بانک‌ها مرتبط بود.

۳. در حالی که اکثر کنترل‌های دیگر، به جز صدور مجوز، صنایع یا بخش‌های خاصی را هدف قرار می‌دهند، و بنابراین، تنها به‌طور غیرمستقیم بر شرکت‌ها تأثیر می‌گذارند، کنترل مالی مستقیماً متوجه شرکت‌های فردی است.

در این رابطه، یک واقعیت ساده اما اساسی را باید متذکر شد: اهرم مالی دولت بر شرکت‌ها قدرت کنترل را داشت، زیرا شرکت‌ها انگیزه قوی برای بهبود عملکرد خود داشتند و شرکت‌ها معتقد بودند که تأمین اعتبار حیاتی است. بنابراین، حتی اگر شرکت‌های تجاری بزرگ به دلیل ارتباطات خاص خود با سازمان‌های دولتی تحت محدودیت‌های به اصطلاح بودجه‌ای نرم قرار داشته باشند، این امر لزوماً مانند شرکت‌های سوسیالیستی به بازده انگیزشی ضعیف منجر نمی‌شود، اما در واقع می‌تواند دقیقاً منجر به رفتار مخالف، یعنی ریسک‌پذیری بیش از حد شود.

کره در دهه ۱۹۶۰ شکاف پس‌انداز بزرگی داشت، با پس‌انداز داخلی معادل ۹ درصد تولید ناخالص داخلی و سرمایه‌گذاری ناخالص معادل ۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی و بنابراین، برای پر کردن این شکاف باید به استقراض خارجی تکیه می‌کرد. به همین دلیل است که صادرات بسیار مهم و محدودیت الزام آور حیاتی برای رشد اقتصادی در مراحل پایین و متوسط درآمد است. با وجود درآمد کم و در نتیجه پس‌انداز داخلی پایین، کره نرخ سرمایه‌گذاری بالاتری را حفظ کرده بود و یکی از دلایل آن نرخ‌های بهره پایین بود که توسط دولت سرکوب شده بود. بنابراین، کره اساساً تحت شرایط سرکوب مالی قرار داشت اما ممکن است از نظر هلمند، مرداک و استیگلیتز (۱۹۹۷) به عنوان "محدودیت‌های مالی" در نظر گرفته شود زیرا نرخ‌های بهره واقعی حداقل مثبت بوده‌اند. با وجود این نسبت بهره سرکوب شده، نسبت پس‌انداز داخلی در کره به دلیل رشد درآمد مرتبط با سرمایه‌گذاری قوی در طول دهه‌ها، به افزایش خود ادامه داد (چو ۱۹۹۷). نرخ‌های پس‌انداز داخلی از ۹ درصد در اوایل دهه ۱۹۶۰ به حدود ۳۰ درصد در اواسط دهه ۱۹۸۰ افزایش یافته بود.

در تجربه کره، بخش بانکی همیشه قرار بود با ارائه یک عرضه پایدار به اصطلاح "رشد پول"^{۴۶} با نرخ‌های مقرون به صرفه به بخش‌های واقعی "خدمت" کند، در حالی که بخش‌های تولیدی همیشه در اولویت بودند. البته چنین رویه‌ای به این دلیل امکان‌پذیر بود که کره چندین بانک توسعه مانند بانک توسعه کره، بانک صادرات-واردات کره و بانک

⁴⁶ growth money

صنعتی تأسیس کرد و همچنین به این دلیل که بیشتر بانک‌های تجاری تا قبل از خصوصی‌سازی تحت مالکیت یا کنترل دولت بودند. اواسط دهه ۱۹۸۰ با فاصله بسیار کمی بین نرخ سود وام و سپرده، سودآوری بخش‌های بانکی بسیار پایین بود که باعث افزایش سودآوری بخش تولیدی شد، به طوری که سرمایه‌گذاری خصوصی به جای کسب و کارهای مالی، به بخش تولید سرازیر شد.

علاوه بر این، بخش‌های تولیدی اغلب به دلیل کنترل ورود توسط دولت در تعدیل «تعداد بهینه» شرکت‌ها در هر بخش، با توجه به اندازه بازار، رانت‌هایی را به دست می‌آوردند، به طوری که برای شرکت‌های پذیرفته شده حداقل سطوح سود (رانت) تضمین شده بود. بالا بردن نرخ بازده در بخش‌های صنعتی خاص از نرخ بهره می‌تواند ابزار دیگری برای هدایت سیاست‌های صنعتی، به ویژه در شرایطی که با نرخ‌های بهره بالا مواجه است، باشد.

در کره، این سنت اجرای کنترل ورود در بسیاری از بخش‌ها به عنوان یک نوع سیاست صنعتی با الگوبرداری از رویه‌های ژاپنی در نظر گرفته شد (جانسون ۱۹۸۲). این عمل دو معنا داشت. اول تفکیک تولیدکنندگان «خوب» و «بد» بود، و دوم این بود که برای تولیدکنندگان منتخب سودهای پایدار ایجاد شود تا از سودهای بلندمدت مطمئن شوند و برای سرمایه‌گذاری بیشتر در سرمایه ثابت تشویق شوند. این رویه همچنین تأثیرات بالای بازدهی بالاتر از نرخ بهره را داشت که برای تقویت سرمایه‌گذاری خصوصی نیز مفید بود. به بیان ساده، ایده این بود که، برای مثال، پنج شرکت با سود در یک بخش بهتر از ۱۰ شرکت بدون سود هستند.

۲.۱.۴.۲. نقش و تکامل چندین بانک توسعه‌ای

بانک توسعه کره (KDB)

بانک توسعه کره^{۴۷} با ارزش دارایی‌های ۲۶۹.۷ تریلیون وون (۲۳۲.۵ میلیارد دلار) در سال ۲۰۱۶، وسیله اصلی وام‌های سیاستی یا به اصطلاح تأمین مالی توسعه در کره بوده است؛ این بانک در سال ۱۹۵۴ تأسیس شد. کارکرد اصلی بانک توسعه کره تأمین بودجه برای صنعت، به ویژه برای تولید، کشاورزی و معدن بود. در دهه ۱۹۵۰، منبع اصلی سرمایه بانک کمک‌های خارجی از ایالات متحده بود و با استفاده از این منابع، KDB در صنایع اساسی مانند صنایع کود و سیمان و بازیابی نیروگاه‌های تخریب شده جنگ کره سرمایه‌گذاری کرد. شرکت‌های خصوصی برای دریافت وام‌های KDB نیاز به تأییدیه‌هایی از سوی وزیر دارایی داشتند. بنابراین، اندازه کلی وام‌های سیاستی از KDB نسبتاً کوچک بود. تا سال ۱۹۶۰، وام‌های سیاستی KDB کمتر از ۱۶ میلیارد وون (۲۵۰ میلیون دلار) بود.

⁴⁷ Korean development bank

در سال ۱۹۶۱، دولت جدید استراتژی توسعه را از صنعتی‌سازی جایگزینی واردات به صنعتی‌سازی مبتنی بر صادرات تغییر داد. برای انجام این کار، آنها تأمین وام‌های سیاستی را "وظیفه" اصلی بخش مالی قرار دادند و KDB به عنوان بانک پایه در این زمینه معرفی شد. قوانین مربوط به KDB چهار بار در دهه ۱۹۶۰ مورد بازنگری قرار گرفت و سرمایه ثبت شده بانک از ۴۰ میلیون وون (۰.۳۲ میلیون دلار) در سال ۱۹۶۱ به ۱۵۰ میلیارد وون (۵۲۰ میلیون دلار) در سال ۱۹۶۹ افزایش یافت؛ ضمن اینکه حق قانونی قرض گرفتن از بانک‌های خارجی هم برای این بانک قائل شدند. با استفاده از این وجوه، وام‌های سیاستی از KDB حدود ۱۲ برابر از ۲۰.۳ میلیارد وون (۱۶۲.۷ میلیون دلار) در سال ۱۹۶۱ به ۲۳۹.۱۳ میلیارد وون (۶۰۸.۶ میلیون دلار) در سال ۱۹۷۲ افزایش یافت. بیشتر وام‌ها برای تأسیسات تولیدی استفاده شد و ۵۵.۹ درصد از کل وام‌های داده شده در کره برای تأسیسات تولیدی، توسط KDB ارائه شد. همچنین زمانی که شرکت‌های کره‌ای از موسسات مالی خارجی وام می‌گیرند، تضمین‌هایی برای وام ارائه می‌دهد. میزان تضمین‌ها از ۱۸.۱ میلیارد وون (۱۳۹.۲ میلیون دلار) در سال ۱۹۶۳ به ۶۰۰.۳ میلیارد وون (۱.۷۳ میلیارد دلار) در سال ۱۹۷۱ افزایش یافت.

دولت کره از سال ۱۹۷۳ شروع به پرورش صنایع سنگین و شیمیایی کرد. این صنایع دارای ویژگی‌هایی هستند که برای سودآوری نیاز به سرمایه‌گذاری زیاد و افق زمانی طولانی دارد. KDB برای تأمین چنین صندوق‌های سرمایه‌گذاری برای صنعتی‌سازی سنگین و شیمیایی، وام‌هایی از موسسات مالی خارجی مانند بانک توسعه آسیایی (ADB) و بانک بین‌المللی بازسازی و توسعه (IBRD) اخذ کرد و اوراق قرضه ارزی را در بازار سرمایه بین‌المللی منتشر کرد. وجوه از موسسات مالی خارجی و اوراق قرضه ارزی به سرعت از ۴.۷۹ میلیارد وون (۱۲.۲ میلیون دلار) در سال ۱۹۷۲ به ۴۷۸.۷ میلیارد وون (۹۸۹ میلیون دلار) در سال ۱۹۷۹ افزایش یافت. در نتیجه، حدود نیمی از وجوه KDB از کشورهای خارجی در سال ۱۹۷۹ تأمین شد. باقیمانده وجوه KDB عمدتاً از "صندوق سرمایه‌گذاری ملی" تأمین می‌شود که از طریق انتشار اوراق قرضه فروخته شده به خانوارها و بانک‌های خصوصی تأمین می‌شود. دولت هر بانک تجاری را مجبور به خرید اوراق قرضه صندوق سرمایه‌گذاری ملی با استفاده از ۲۰ درصد افزایش سالانه سپرده‌های پس انداز خود کرد. با استفاده از این وجوه، وام‌های سیاستی از KDB بسیار سریع افزایش یافت، حدود ۱۰ برابر از ۳۱۸.۴۷ میلیارد وون (۷۹۹.۵ میلیون دلار) در سال ۱۹۷۳ به ۳.۱۲ تریلیون وون (۶.۴ میلیارد دلار) در سال ۱۹۸۰. این وجوه عمدتاً برای صنایع سنگین و شیمیایی مانند کشتی‌سازی، فولاد، ماشین‌آلات، صنایع شیمیایی، خودروسازی و الکترونیک استفاده می‌شد.

در دهه ۱۹۸۰، تمرکز سیاست صنعتی از سیاست صنعتی انتخابی بخش به توسعه فناوری‌های گلوگاهی تغییر کرد. مطابق با این تغییر، از سال ۱۹۸۱ قانون مربوط به KDB مشخص کرده است که KDB می‌تواند بودجه‌ای را برای تحقیق و توسعه در صنایع نوظهور بکار بگیرد. همچنین در سال ۱۹۸۴، "شرکت تأمین مالی فناوری کره" تأسیس شد تا با افزایش تقاضای سرمایه خطرپذیر مطابقت داشته باشد.

بانک صادرات-واردات کره

بانک صادرات-واردات کره در سال ۱۹۷۶ به منظور تأمین مالی سیاست بلندمدت برای شرکت‌های صادرکننده فعال در صادرات کالاهای سرمایه‌ای تأسیس شد. با توجه به اینکه بخش‌های کالاهای سرمایه‌ای یکی از کمتر توسعه‌یافته‌ترین بخش‌ها بودند، برای جبران برخی از معایب رقابتی شرکت‌های کره‌ای، به تأمین مالی قوی صادرات نیاز بود. استراتژی جدید دولت کره از اواسط دهه ۱۹۷۰، برای ترویج صنعتی‌سازی سنگین و شیمیایی، صادرات کالاهای سرمایه‌ای را نیز هدف قرار داد. برای انجام این کار، در آن زمان به تأمین مالی صادراتی درازمدت نیاز بود، زیرا بازارهای بین‌المللی کالاهای سرمایه‌ای اساساً بازارهای خریدار بودند و بسیاری از خریداران خارجی نیازمند شرایط پرداخت معوق به فروشندگان بودند. علاوه بر این، تولید کالاهای سرمایه‌ای معمولاً به زمان زیادی نیاز دارد، بنابراین اگر خریداران خارجی شرایط پرداخت معوق را بخواهند، برای شرکت‌های کشورهای دیر وارد صادرات بدون حمایت مالی طولانی مدت بسیار دشوار است.

برای حمایت از شرکت‌های صادرکننده داخلی که با شرایط پرداخت معوق از سوی خریداران خارجی مواجه هستند، بانک صادرات-واردات کره وام‌های سیاستی بلندمدت با دوره بازپرداخت تا ۱۰ سال ارائه کرد. نرخ بهره سالانه ۷ درصد بود که نسبتاً پایین بود. پس از تأسیس بانک صادرات-واردات کره، میزان تأمین مالی صادرات از ۱۳۴.۲ میلیارد وون (۲۷۷ میلیون دلار) در سال ۱۹۷۷ به ۴۴۴.۳ میلیارد وون (۹۱۸ میلیون دلار) در سال ۱۹۷۹ و به ۷۷۴.۷ میلیارد وون (۸۹۰ میلیون دلار) در سال ۱۹۸۵ افزایش یافت. سهم صادرات با حمایت وام‌های بانک صادرات-واردات کره از کل صادرات نیز از ۱/۵ درصد در سال ۱۹۷۷ به ۴/۸ درصد در سال ۱۹۸۴ افزایش یافت. از سال ۱۹۷۶ تا ۱۹۸۵، ۷۶.۵ درصد از تأمین مالی صادرات این بانک به صنعت کشتی‌سازی اختصاص یافته است. این امر از رشد سریع صادرات در صنعت کشتی‌سازی حمایت می‌کند که متوسط نرخ رشد صادرات سالانه آن در این دوره ۲۰.۵ درصد بوده است. وجوه باقی‌مانده به سایر صنایع سنگین و شیمیایی اختصاص یافت. در اواخر دهه ۱۹۸۰، صادرات کشتی‌سازی به دلیل تغییر شرایط بین‌المللی کاهش یافت، به طوری که میزان تأمین مالی صادرات به ۳۱۴.۴ میلیارد وون (۳۵۶ میلیون دلار)

در سال ۱۹۸۶ کاهش یافت. در واکنش به این کاهش، بانک صادرات-واردات کره فهرست صنایع هدف را به ابزارهای الکترونیکی گسترش داد.

از اواخر دهه ۱۹۸۰، اقتصاد کره برای اولین بار مازاد تجاری داشت و بنابراین، برخی از مقررات دولتی علیه سرمایه‌گذاری خارجی توسط شرکت‌های داخلی کاهش یافت. مطابق با تسهیل مقررات، بانک صادرات-واردات کره به شرکت‌های کره‌ای که در کشورهای خارجی سرمایه‌گذاری می‌کردند، وام‌های سیاستی ارائه کرد. در مواجهه با افزایش نرخ دستمزدها در کره، شرکت‌های صنایع سبک، مانند صنایع نساجی، تلاش کردند تا امکانات تولیدی خود را به کشورهای در حال توسعه منتقل کنند که هزینه‌های نیروی کار ارزان‌تری داشتند. بنابراین، بانک صادرات-واردات کره خدمات مالی به آنها ارائه کرد. در نتیجه، وام‌های سرمایه‌گذاری بین‌المللی از ۵/۱۷ میلیون دلار در سال ۱۹۸۷ به ۵۷۴ میلیون دلار در سال ۱۹۹۵ افزایش یافت.

بانک صنعتی کره (IBK) برای SMEها

بانک صنعتی کره^{۴۸} (IBK) توسط دولت کره در سال ۱۹۶۱ تأسیس شد. وظیفه اصلی آن ارائه وام برای شرکت‌های کوچک و متوسط بود. قانون IBK تصریح کرد که سهم شرکت‌های کوچک و متوسط از کل وام‌های آن باید حداقل ۹۰ درصد باشد. علاوه بر شرکت‌های تولید، معدن و حمل‌ونقل، از سال ۱۹۷۳، شرکت‌هایی در بخش‌های ساخت‌وساز، بازرگانی و خدمات نیز توانستند به‌عنوان شرکت‌های کوچک و متوسط مشتری برای IBK در نظر گرفته شوند. با این وجود، تمرکز اصلی بر تولید شرکت‌های کوچک و متوسط با توجه به مشارکت IBK در استراتژی صنعتی‌سازی مبتنی بر صادرات بود. یک تفاوت بین IBK و KDB یا بانک صادرات-واردات کره این بود که اکثریت وجوه IBK از سپرده‌های خانوارها و شرکت‌ها تأمین می‌شد و سهم آن از وام‌های بین‌المللی یا از صندوق سرمایه‌گذاری ملی ناچیز بود. با این حال، در مقایسه با KDB و بانک صادرات-واردات کره، اندازه وام‌های سیاستی آنها نسبتاً کوچک بود. مبلغ یک وام سیاستی از IBK حدود یک سوم آن از KDB در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ بود. در اوایل دوره جهش در کره، تمرکز اصلی استراتژی توسعه بر روی تعدادی منتخب از مشاغل بزرگ بود که صادرکنندگان پیشرو در طول دوره بودند. به خصوص، صنعتی‌سازی صنایع سنگین و شیمیایی، از اواسط دهه ۱۹۷۰، مشاغل بزرگی را هدف قرار داد که می‌توانستند نیاز به اندازه معینی از سرمایه‌گذاری ثابت را برآورده کنند. در این پیشینه سیاستی، SMEها کانون اصلی سیاست صنعتی نبودند. با این حال، رژیم جدید، که در سال ۱۹۸۰ پس از مرگ پارک رئیس‌جمهور قدرت را در دست گرفت، تغییراتی را در سیاست صنعتی ایجاد کرد، مانند تغییر از هدف گذاری

⁴⁸ Industrial bank of Korea

خاص بخش به اهداف خاص فناوری. تغییر دیگر، از اواسط دهه ۱۹۸۰، تخصیص منابع بیشتر برای SMEها در مشاغل مبتنی بر فناوری بود. از سال ۱۹۸۱، IBK برای شرکت‌های کوچک و متوسط که کالاهای واسطه‌ای مختلف مانند قطعات متنوع، مواد صنعتی و ابزار تولید می‌کنند و به شرکت‌های بزرگ می‌فروشد، وام‌های سیاستی ارائه کرده است. از سال ۱۹۸۶، IBK وام‌های بلندمدت سیاستی به این شرکت‌های کوچک و متوسط ارائه کرده است. در سال ۱۹۸۹، IBK شروع به ارائه وام‌های سیاستی برای شرکت‌های کوچکی کرد که پتانسیل رشد آنها در آینده خوب بود اما تعداد کارکنان آنها کمتر از ۵۰ نفر بود. بنابراین، IBK وام‌های سیاستی را بدون نیاز به وثیقه زیادی به این شرکت‌ها ارائه کرد. به دلیل این نوع حمایت مالی، وام‌های سیاستی از IBK از ۹۷۰.۵ میلیارد وون (۱.۶ میلیارد دلار) در سال ۱۹۸۰ به ۶.۶۹ تریلیون وون (۹.۴۵ میلیارد دلار) در سال ۱۹۹۰ افزایش یافت.

۲.۴.۲. دلالت‌هایی برای آفریقا

عدم تعادل خارجی و سیاست صنعتی برای تولید صادرات در آفریقا

تعجب آور نیست که بسیاری از کشورهای آفریقایی در مراحل کم درآمد سال‌ها کسری تجاری داشته‌اند. این موضوع اساساً به دلیل توانایی‌های صادراتی ضعیف در مقایسه با تقاضای همیشه قوی برای کالاهای وارداتی در اقتصادهای آفریقا است. کره همچنین سه دهه کسری تجاری را پشت سر گذاشت تا اینکه اولین مازاد تجاری خود را در سال ۱۹۸۶ ثبت کرد. از آن زمان، مازاد تجاری خود را حفظ کرده است (لی ۲۰۱۳). کره در اوایل دهه ۱۹۶۰ نسبت صادرات به واردات ۱ به ۹ داشت که بسیار بدتر از یک کشور معمول در آفریقا است. کره با پس‌انداز داخلی تنها ۹ درصد تولید ناخالص داخلی و سرمایه‌گذاری ناخالص معادل ۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی، شکاف پس‌انداز زیادی داشت و برای پر کردن این شکاف به استقراض خارجی متکی بود. این موضوع نشان می‌دهد که چرا صادرات بسیار مهم است و محدودیت‌های الزام آور حیاتی برای رشد اقتصاد در مراحل پایین یا متوسط درآمد است.

با توجه به اینکه خروج از کسری تجاری ممکن است چندین دهه طول بکشد، یک کشور در مرحله کم درآمد ممکن است اقدامات گذرا را برای مدیریت تراز پرداخت‌ها ضروری بداند. در جستجوی ابزارهای سیاستی خاص، تجربه گذشته در کره می‌تواند مفید باشد. در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، کره کنترل متمرکز شدیدی بر مبادلات خارجی در اقتصاد داشت، به طوری که تمام درآمدهای صادراتی (ارزهای خارجی) ابتدا تحت کنترل دولت (بانک کره) قرار گرفت و سپس برای «استفاده‌های قابل توجه» مانند پرداخت برای واردات کالاهای سرمایه‌ای تخصیص یافت. یکی از دلایل کنترل شدید مبادلات خارجی در بازار بسته سرمایه در دوره اولیه این بود که ترویج صادرات و جابجایی آزاد سرمایه نمی‌تواند با هم کار کنند. ترویج صادرات اغلب شامل کاهش ارزش پول است (یا شرایط اقتصادی

معمول در اقتصادهای نوظهور تمایل به کاهش ارزش مکرر دارد، که سیگنال یا انگیزه‌ای برای مردم است تا پول خود را به خارج از کشور ببرند (یا پول خود را در حساب‌های بانکی تحت تسلط ارز خارجی بگذارند).

در این شیوه‌ها، واردات «غیر ضروری» مانند کالاهای مصرفی لوکس، به دلیل تعرفه‌های بالا، موانع غیر تعرفه‌ای متنوع، یا کمپین‌های اجتماعی از بین می‌رفت و گرفتن مجوز برای استفاده از دلار دشوار بود. به عنوان مثال، حتی واردات میوه‌های خارجی (مانند موز) به دلیل تعرفه‌های بالا یا موانع غیر تعرفه‌ای متوقف شد. به طور کلی، تعرفه‌ها برای کالاهای سرمایه‌ای پایین و برای کالاهای مصرفی بسیار بالا بود؛ نوعی حمایت نامتقارن که به تقویت کالاهای صادراتی منجر می‌شد. مشخص شد که چنین حفاظتی تأثیرات قابل توجهی بر حجم و سهم بازار محصولات صادراتی کرده دارد. این اقدامات همچنین به این معنی بود که کنترل شدیدی بر خروج سرمایه (فرار سرمایه) وجود دارد. برای مثال، مردم عادی نمی‌توانستند حساب‌های بانکی خود را در کشورهای خارجی داشته باشند و بانک‌های خارجی تا اواخر دهه ۱۹۸۰ اجازه نداشتند در کره تجارت باز کنند.

کره علیرغم درآمد کم و در نتیجه پس‌انداز داخلی پایین، نرخ سرمایه‌گذاری بالاتری را حفظ کرد و یکی از دلایل آن نرخ‌های بهره پایین بود که افزایش نرخ‌ها توسط دولت سرکوب شد. علیرغم این نسبت سود سرکوب شده، نسبت پس‌انداز داخلی در کره به دلیل رشد درآمد مرتبط با سرمایه‌گذاری قوی در طول دهه‌ها، به افزایش خود ادامه داد. این تجربه ممکن است دلالت‌هایی برای کشورهای آفریقایی، از جمله اوگاندا داشته باشد که در آن نرخ‌های بهره در حال حاضر بسیار بالا (بیش از ۲۴ درصد) هستند، علی‌رغم اینکه نرخ‌های تورم آنچنان بالا نیست، در حالی که نرخ‌های بهره بسیار پایین برای پس‌اندازهای سپرده شده در بانک‌ها اعمال می‌شود. این وضعیت برای سرمایه‌گذاری خصوصی بسیار بد است و نشان دهنده قدرت نامتقارن و تسلط وام‌دهنده بر وام‌گیرنده و همچنین تسلط بخش بانکی بر بخش واقعی است. اگر هر دو طرف قدرت برابر داشته باشند، نرخ بهره برای پس‌انداز نیز باید بالا باشد. به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد بازارهای مالی انحصاری و نامتعادل در قدرت عرضه و تقاضا هستند و می‌توان گفت که وضعیتی از شکست بازار است که ممکن است نوعی مداخله دولت را توجیه کند. به عبارت دیگر، بخش بانکی در حال کسب رانت‌های اضافی مرتبط با انحصارطلبی است، که کاملاً برعکس وضعیت مطلوب بخش تولیدی است که از رانت بهره می‌برد، مانند گذشته کره، جایی که بخش بانکی همیشه وظیفه «خدمت» به واقعیات را بر عهده داشت.

۳. رویکرد جامعه یادگیرنده

جوزف استیگلیتز اقتصاددان آمریکایی و استاد دانشگاه کلمبیا که در سال ۲۰۰۱ برنده جایزه نوبل شده و در بازه زمانی ۲۰۰۰-۱۹۹۷ به عنوان نایب رییس بانک جهانی فعال بوده است؛ در آثار فراوانی به موضوع سیاست صنعتی پرداخته است. دیدگاه محوری او در این زمینه نقش و اهمیت سیاست صنعتی در ایجاد جامعه یادگیرنده^{۴۹} است. در ادامه تلخیصی از دیدگاه‌های محوری او ارائه خواهیم داد.

۱.۳. نقش و اهمیت بخش صنعت (تولیدات کارخانه‌ای)

استیگلیتز (۲۰۱۴) معتقد است مسیر ایجاد جامعه یادگیرنده از اقتصاد یادگیرنده می‌گذرد و اقتصاد یادگیرنده نیز در نسبت مستقیم با شرکت‌ها یا بنگاه‌های یادگیرنده قرار دارد. از منظر او در هر موسسه‌ای، ممکن است انگیزه‌هایی برای توسعه دانش و احتکار یا انتقال آن وجود داشته باشد. موضوع معماری یک بنگاه یادگیرنده موازی با معماری یک اقتصاد یادگیرنده است. از جهاتی نمی‌توان این دو را از هم جدا کرد. بحث‌های سنتی در مورد مرز بنگاه‌ها (کوز، ۱۹۳۷) بر هزینه‌های مبادله متمرکز بود اما ساختار یادگیری نیز به همان اندازه مهم است. ممکن است انتقال اطلاعات (دانش) در داخل یک بنگاه آسان‌تر از بین بنگاه‌ها باشد، تا حدی به این دلیل که «تبادل» دانش به خوبی بوسیله قیمت‌ها و قراردادهای مشخص نمی‌شود.

چرا شرکت‌های صنعتی منبع نوآوری هستند؟

به صورت کلی، فرض کلیدی استیگلیتز این است که بخش صنعتی منبع نوآوری است. توجه چنین فرضی ریشه در ماهیت فعالیت صنعتی دارد. فعالیت نوآورانه در شرکت‌هایی صورت می‌گیرد که (نسبت به شرکت‌های دیگر بخش‌ها) (۱) بزرگ، (۲) دارای عمر طولانی، (۳) پایدار، و (۴) از نظر جغرافیایی متمرکز هستند. در مقابل، تولیدات کشاورزی و صنایع دستی معمولاً در بستر بسیار غیرمتمرکز در میان بسیاری از شرکت‌های کوچک، دارای عمر کوتاه مدت و ناپایدار انجام می‌شود. استیگلیتز در ادامه با تفصیل بیشتری به سؤال فوق پاسخ داده است:

(۱) شرکت‌های بزرگ: از آنجایی که نوآوری‌های خاص برای سازمان‌های بزرگی که می‌توانند آن‌ها را در بسیاری از واحدهای خروجی به کار ببرند بسیار ارزشمندتر از سازمان‌های کوچک‌تر با سطح خروجی پایین‌تر است، انگیزه بسیار بیشتری برای مشارکت در تحقیق و توسعه در شرکت‌های بزرگ وجود دارد. از آنجایی که شرکت‌ها در بخش صنعتی بزرگتر از بخش کشاورزی/صنایع دستی هستند، احتمالاً نوآوری بیشتری در بخش صنعتی وجود دارد. نتیجه

⁴⁹ Learning society

سرمایه‌گذاری بیشتر در نوآوری در بخش صنعت نسبت به سایر بخش‌ها خواهد بود. این موضوع را می‌توان به شکل دیگری بررسی کرد: شرکت‌های بزرگ می‌توانند آثار بیرونی بیشتری را که با یادگیری ایجاد می‌شوند، درونی کنند. علاوه بر این، دسترسی به نوآوری بسیار نامشخص است و شرکت‌ها و افراد ریسک‌گریز هستند. شرکت‌های بزرگ احتمالاً ریسک‌گریز کمتری دارند و بنابراین بهتر می‌توانند خطرات نوآوری را تحمل کنند. علاوه بر این، به دلیل نقص اطلاعات، بازارهای سرمایه ناقص هستند، به ویژه برای سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه و معمولاً شرکت‌های بزرگ توانایی وثیقه‌گذاری بیشتری جهت دریافت کمک از بازارهای سرمایه دارند.

البته استیگلیتز تأکید دارد که بحث فوق لزوماً به این معنا نیست که در بخش صنعتی، بزرگ‌ترین شرکت‌ها نوآورترین شرکت‌ها هستند. دشواری‌های ایجاد انگیزه‌های مناسب برای پاداش نوآوری ممکن است به مانعی علیه شرکت‌های بزرگ تبدیل شود. شرکت‌های بزرگ ممکن است منابعی برای تأمین مالی نوآوری داشته باشند که معمولاً شرکت‌های کوچک‌تر فاقد آن هستند اما سابقه قابل توجهی از شرکت‌های بزرگ وجود دارد که ارزش نوآوری‌های راهگشا را درک نمی‌کنند، از جمله مایکروسافت بیش از حد به صفحه‌کلید و زیراکس وابسته است که به معنی عدم درک اهمیت یک رابط کاربر پسند در تلاش برای ارائه نوآوری‌های محاسباتی قبلی خود به مصرف‌کنندگان می‌باشد. (۲) ثبات و تداوم (پایداری): انباشت دانشی که رشد بهره‌وری بر آن استوار است لزوماً انباشته است. این امر به نوبه خود تا حد زیادی بستگی به سازمانی باثبات برای حفظ و انتشار دانش درگیر و تداوم مشاغل و پرسنل برای حمایت از این فرآیندها دارد. در سازمان‌های بزرگ، با منابعی برای تأمین ظرفیت اضافی در صورت نیاز، درجه ثبات و تداوم مورد نیاز بسیار بیشتر از سازمان‌های پراکنده کوچک وجود دارد؛ جایی که از دست دادن افراد منفرد ممکن است فرآیند انباشت دانش را کاملاً به خطر بیندازد. در نتیجه، بهبود پایدار بهره‌وری به احتمال زیاد از تولید صنعتی ناشی می‌شود تا کشاورزی و صنایع دستی.

راه دیگری برای درک اینکه چرا ثبات و تداوم به یادگیری کمک می‌کند، وجود دارد. مزایای یادگیری در آینده گسترش می‌یابد. شرکت‌های با عمر طولانی می‌توانند این مزایای دور را بیشتر ارزش گذاری کنند. همچنین، از آنجایی که شرکت‌های صنعتی معمولاً عمر طولانی‌تری دارند و نسبت به شرکت‌های دیگر بخش‌ها پایدارتر هستند، می‌توانند با نرخ بهره پایین‌تر به سرمایه دسترسی داشته باشند. آنها احتمالاً محدودیت سرمایه کمتری دارند و ریسک‌گریزی کمتری دارند.

(۳) انباشت سرمایه انسانی: فرصت‌ها و انگیزه‌ها برای انباشت سرمایه انسانی عمومی در شرکت‌های صنعتی بزرگ، پیچیده، با عمر طولانی و باثبات با طیف گسترده‌ای از فعالیت‌های وابسته به یکدیگر بسیار بیشتر از کشاورزی کوچک،

پراکنده و با تمرکز محدود است. برای نمونه، در این شرکت‌های صنعتی احتمال سود بیشتر از بارور شدن ایده‌ها وجود دارد. شرکت‌های پایدار با عمر طولانی انگیزه بیشتری برای ارتقاء سرمایه انسانی دارند که منجر به بهره‌وری بیشتر شرکت و توانایی بیشتر برای انطباق با شرایط متغیر می‌شود. همانطور که اشاره شد، این شرکت‌ها همچنین ظرفیت بیشتری برای تأمین مالی این سرمایه‌گذاری‌ها و توانایی و تمایل بیشتری برای تحمل ریسک‌ها دارند. انباشت سرمایه انسانی حاصله یک عنصر حیاتی هم در توسعه نوآوری‌هایی است که رشد بهره‌وری به آن بستگی دارد و هم در انتشار آنها در حین تحرک نیروی کار در داخل و بین شرکت‌ها و در بین بخش‌ها.

(۴) تمرکز و انتشار دانش در بین شرکت‌ها: انتشار دانش در بین شرکت‌های صنعتی در مقیاس بزرگ (که اغلب محصولات متمایز تولید می‌کنند) بسیار سریع‌تر از انتشار دانش در بین شرکت‌های کشاورزی یا صنایع دستی پراکنده، در مقیاس کوچک است. این واقعیت که آنها محصولات مختلفی تولید می‌کنند، احتمال اکتشافات متفاوت را افزایش می‌دهد. از سوی دیگر، این واقعیت که آنها محصولات مشابهی را تولید می‌کنند، این احتمال را افزایش می‌دهد که یک کشف مرتبط با یک محصول با محصول دیگر مرتبط باشد.

بحث‌های اخیر درباره نقش خوشه‌ها در صنعتی شدن بر اهمیت مجاورت جغرافیایی تأکید کرده است. مجاورت جغرافیایی، تحرک بین شرکتی را ارتقا می‌دهد و یک کاتالیزور مهم برای یادگیری و راهی مهم برای انتقال یادگیری است چون شرکت‌ها سعی می‌کنند تحرک کارگران خود را به بیرون محدود کنند. دلیل شرکت‌ها برای چنین اقدامی، کاهش بازده سرمایه‌گذاری آنها در سرمایه انسانی و احتمال از دست رفتن مزیت رقابتی آنها است.

(۵) جریان‌های دانش فرامرزی: در حالی که یادگیری با نزدیکی جغرافیایی تسهیل می‌شود؛ به‌ویژه کشورهای در حال توسعه (که بسیاری از شرکت‌ها بسیار پایین‌تر از «بهترین شیوه‌ها» عمل می‌کنند) می‌توانند از پیشرفت‌های کشورهای دیگر بیاموزند. در حالی که شرایط کشاورزی ممکن است از کشوری به کشور دیگر به طور قابل توجهی متفاوت باشد، پتانسیل یادگیری فرامرزی در بخش صنعتی بیشتر است. وجود شرکت‌های بزرگ و پایدار با انگیزه‌ها و ظرفیت‌های مشارکت در یادگیری فرامرزی، نقش آن بخش را در یادگیری اجتماعی افزایش می‌دهد. در واقع، به طور گسترده‌ای پذیرفته شده است که موفقیت در بخش صنعتی نه تنها نیازمند دانش، بلکه به توانایی کسب دانشی است که در فراسوی مرزها وجود دارد، وابسته است.

چرا ممکن است سرریزهای قابل توجهی از بخش صنعتی به سایر بخش‌های اقتصاد وجود داشته باشد؟

برای مثال، از طریق جابجایی افراد ماهر و پیشرفت در فناوری و کالاهای سرمایه‌ای که ارتباط بین بخشی دارند، یادگیری توسط یک شرکت یا زیربخش به سایر شرکت‌ها و زیربخش‌ها در بخش صنعتی انتقال پیدا می‌کند. با این حال، این مزایا به طور گسترده‌تری حتی به بخش کشاورزی هم انتقال پیدا می‌کند. در پاراگراف‌های زیر برخی از مسیرهایی که این اتفاق به ویژه در نتیجه درآمدهای مالیاتی که یک بخش صنعتی رو به رشد می‌تواند ایجاد کند، شرح داده خواهد شد.

(۱) توانایی حمایت از تحقیق و توسعه عمومی: یکی از کاربردهای مهم درآمدهای مالیاتی، حمایت از تحقیق و توسعه بخش کشاورزی و سایر بخش‌های حتی غیرصنعتی از طریق منابع عمومی است. این عامل ممکن است به ویژه در حمایت از تحقیقات کشاورزی مهم باشد. طبعاً بدون پایه‌های مالیاتی حاصل از فعالیت‌های صنعتی، فعالیت‌های تحقیق و توسعه قابل حمایت نیستند و بخش خصوصی، به تنهایی، این تحقیق را انجام نمی‌داد، چه رسد به انتشار گسترده‌ای که برای رشد بهره‌وری کشاورزی بسیار حیاتی بود.

(۲) حمایت عمومی از انباشت سرمایه انسانی: استفاده مهم دیگر از این وجوه سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی است. بحث قبلی ما بر سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی توسط شرکت متمرکز بود. این سرمایه‌گذاری‌ها تا حد زیادی مکمل سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی هستند که در سیستم آموزش رسمی انجام می‌شود. همانطور که در مورد تحقیق و توسعه، شکست‌های بازار سرمایه خصوصی به این معنی است که حمایت عمومی در قالب آموزش ابتدایی و متوسطه رایگان جزء حیاتی انباشت سرمایه انسانی عمومی است و بازده اجتماعی بالایی را به همراه دارد. علاوه بر این، بازده بالای آموزش در بخش صنعتی منجر به تقاضای بیشتر برای نیروی کار تحصیل کرده می‌شود و دوباره، با مهاجرت کارگران در بخش‌ها، در نهایت رشد بهره‌وری بالاتر در بخش کشاورزی و صنایع دستی نیز ایجاد خواهد شد. افزون بر این، در نهایت آموزش عمومی به تمام بخش‌های اقتصاد، نه فقط مناطق شهری، گسترش می‌یابد.

(۳) توسعه یک بخش مالی قوی: بدیهی است که سرریزها از یک بخش به بخش دیگر ممکن است اشکال مختلفی داشته باشد و بحث اصلی بر سرریزهای فناوری متمرکز است. با این حال، سرریزهای مهمی از تحولات نهادی وجود دارد که برای عملکرد یک اقتصاد صنعتی ضروری است. بخش ۲ بر مزایای توسعه یک سیستم آموزشی عمومی از طریق منابع عمومی برای بقیه اقتصاد تأکید کرد. سرمایه‌گذاری سنگین یک اقتصاد صنعتی مدرن نیاز به منابع مالی دارد. بنابراین، تعجب آور نیست که یک محیط صنعتی باید با بخش مالی بسیار توسعه‌یافته‌تری نسبت به محیط کشاورزی/صنایع دستی تأمین شود. پس از توسعه، یک بخش مالی قوی، استقرار سرمایه را در سراسر اقتصاد، حتی در بخش روستایی، تسهیل می‌کند.

بحث بالا هم نشان می‌دهد که چرا یادگیری (نوآوری) ممکن است با سرعت بیشتری در بخش صنعت رخ دهد و همچنین اینکه چرا یادگیری و نوآوری توسعه‌یافته در بخش صنعت (به طور کلی، شامل نوآوری‌های نهادی)، نه تنها در بخش صنعتی بلکه به بقیه بخش‌ها سرریز می‌کند. این سرریزها شامل دانش، سرمایه انسانی و توسعه نهادی است. به عنوان مثال، بهبود در مؤسسات مالی و آموزش دارای مزایای سیستمی است. هنوز مسیرهای دیگری وجود دارد که سرریزها از طریق آنها رخ می‌دهد. به عنوان مثال، مکانیزاسیون صنعتی بهره‌وری کشاورزی را بهبود بخشید. به طور خلاصه، مسیرهای متعددی وجود دارد که از طریق آنها نوآوری‌های فناورانه و نهادی بخش صنعتی به رشد بهره‌وری بالاتر برای کل اقتصاد تبدیل می‌شود.

۲.۳. استدلال اقتصاد نوزاد برای حمایت‌گرایی در مقابل استدلال صنعت نوزاد: سیاست تجاری در یک محیط

یادگیرنده

خرد متعارف اقتصادی بر این موضوع استوار است که تجارت آزاد کارایی اقتصادی را افزایش می‌دهد و طبعاً رشد اقتصادی هم حاصل خواهد شد. در میان اقتصاددانان متعارف بیشترین توافق نظر در مورد گزاره‌هایی است که مزایای تجارت آزاد را تأیید می‌کنند. با این حال، در زمینه "یادگیری"، سرریزهایی (چه فناورانه و چه نهادی) وجود دارند که برای روند رشد اساسی هستند. برای این مهم، از دیدگاه استیگلیتز مطلوب است که دولت‌ها در بازار مداخله کنند و بخش‌هایی را تشویق کنند که یادگیری بیشتر و سرریزهای یادگیری بیشتری خواهند داشت. استیگلیتز این موضوع را استدلال اقتصاد نوزاد برای سیاست‌های حمایت‌گرایانه دولت نامیده است: مزایای یادگیری احتمالاً برای کشورهای که شکاف دانش زیادی بین آنها و کشورهای پیشرفته‌تر وجود دارد، بالا خواهد بود.

استدلال‌ها برای سیاست‌های حمایت‌گرایانه در ادبیات اقتصادی سابقه طولانی داشته است و در بخش اول کتاب توضیح داده شد. از جمله مهم‌ترین این استدلال‌ها، استدلال صنعت نوزاد طرح شده توسط همیلتون وزیر خزانه داری آمریکا در قرن هجدهم بوده است که بعدها نیز توسط اندیشمندان زیادی بسط داده شده است. استیگلیتز معتقد است که شاید استدلال اقتصاد نوزاد شباهت‌هایی با استدلال صنعت نوزاد داشته باشد ولی در عمل چنین نیست.

۱.۲.۳. استدلال صنعت نوزاد برای سیاست‌های حمایت‌گرایانه

استدلال صنعت نوزاد معتقد بود که کشورهای در حال توسعه باید از "نوزادان" خود محافظت کنند تا بتوانند بهره‌وری بیشتری داشته باشند (یادگیری حین انجام کار) و در نتیجه با کشورهای پیشرفته‌تر رقابت کنند. بدون چنین حمایتی، اقتصادهای در حال توسعه به تولید کالاهای سنتی که با رشد آهسته بهره‌وری همراه هستند، تنزل خواهند یافت.

همانطور که اشاره شد، بخش صنعت در معرض یادگیری سریع تری نسبت به بخش کشاورزی است، بنابراین طبیعی بود که کشورهای در حال توسعه بخواهند به آن بخش گذار داشته باشند و البته طبیعی بود که صنعت مزیت نسبی آنها در آغاز گذار نبود. بدون دخالت دولت، آنها نمی‌توانند وارد بخش صنعتی شوند و بنابراین نمی‌توانند یاد بگیرند. بیم آن می‌رفت که بازارهای آزاد و نامحدود، کشورهای در حال توسعه را از ورود به بخش‌های پویاتر بازدارد، به خصوص اگر یادگیری خارج از شرکت‌ها باشد و طبعاً در آن شرایط هیچ شرکتی انگیزه‌ای برای انجام سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز نخواهد داشت.

با سیاست‌های حمایت‌گرایانه، شرکت‌ها می‌توانند وارد این بخش‌های پویاتر شوند. در نتیجه، به عنوان مثال، با یادگیری حین انجام کار، هزینه‌های نهایی کاهش می‌یابد و شرکت‌ها در نهایت رقابتی می‌شوند. بدون حمایت و محافظت، شرکت‌ها نمی‌توانند زنده بمانند تا از مزایای آن یادگیری بهره‌مند شوند.

در واقع، شواهد قابل توجهی برای اعتبار این استدلال‌های صنعت نوزاد وجود دارد - حمایت‌گرایی نقش مهمی در توسعه بسیاری از کشورهای اروپایی ایفا کرد. با این حال، منتقدان خاطر نشان می‌کنند که در بسیاری از موارد، به نظر می‌رسد که نوزادان هرگز بزرگ نمی‌شوند و هزینه‌های زیادی را به جامعه تحمیل می‌کنند. استیگلیتز معتقد است که این نگرانی‌ها در بحث اقتصاد نوزاد برای حمایت بسیار کمتر از بحث صنعت نوزاد است. او توضیح خواهد داد که چرا یارانه‌های دولتی ممکن است مطلوب باشد حتی اگر بخش یارانه‌ای هرگز کاملاً رقابتی نشود.

افزون بر این، این منتقدان معتقدند که اگر چنین بود که این شرکت‌ها در نهایت رقابتی می‌شدند، امروز می‌توانستند وام بگیرند. به راحتی می‌توان نشان داد که در یک مدل پویای بلندمدت (به عنوان مثال، جایی که شرکت‌ها ارزش تنزیل شده فعلی سود خود را با در نظر گرفتن یادگیری آینده به حداکثر می‌رساند)، هزینه نهایی تولید مربوطه با این واقعیت کاهش می‌یابد که تولید امروز هزینه نهایی را که آنها در آینده با آن مواجه خواهند شد، کاهش می‌دهد. بنابراین، برای آنها بهینه خواهد بود که امروز با ضرر کار کنند. مخالفان حمایت‌گرایی می‌گویند که اگر این شرکت‌ها واقعاً رقابتی هستند، باید بتوانند برای تأمین مالی یادگیری خود وام بگیرند و نیازی به مداخله دولت نیست.

نواقص بازار سرمایه، اطلاعات ناقص و بحث حمایت از صنعت نوزاد

با این حال، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، شرکت‌ها نمی‌توانند بر اساس سود آینده (نه وثیقه) وام بگیرند. نظریه اطلاعات ناقص و نامتقارن توضیح داده است که چرا چنین است. منتقدان استدلال صنعت نوزاد در پاسخ گفته‌اند دولت باید به جای ایجاد یک مشکل جدید اقتصاد سیاسی، برای اصلاح این نقص بازار وارد عمل شود. اگر به طور کلی نمی‌توان این کار را انجام داد، دولت باید (از این نظر) به سادگی پولی را که شرکت می‌توانست وام بگیرد، در

صورتی که بازارهای سرمایه بهتر کار می‌کردند، با نرخ بهره تجاری قرض دهد. از منظر استیگلیتز تا حدودی، این همان کاری است که کشورهای موفق شرق آسیا انجام دادند. آنها سرمایه را بیشتر در اختیار شرکت‌هایی قرار دادند که معتقد بودند پتانسیل یادگیری بیشتری را نشان می‌دهند اما آنها از اصلاح شکست در بازارهای مالی فراتر رفتند.

دو دلیل وجود دارد که صرفاً اصلاح آن شکست‌ها کافی نخواهد بود. اولین مورد این است که بازارها و اقتصادهایی که در آنها نوآوری (یادگیری) اهمیت دارد، مملو از شکست‌های بازار هستند. تصحیح یک شکست بازار - دسترسی به منابع مالی - باعث تقویت سایر شکست‌های بازار می‌شود که برخی از آنها بسیار مهم‌تر هستند. در مورد کشورهای شرق آسیا، آنها فقط شکست‌های بازار مالی را اصلاح نمی‌کردند. آنها از دسترسی به منابع مالی کمیاب به عنوان ابزاری برای سیاست صنعتی برای تشویق بخش‌هایی با سرریزهای فناوری بزرگ استفاده کردند.

پاسخ دوم به این پیشنهاد که از یارانه‌ها یا وام‌های شرکت به جای حمایت‌گرایی (و نه افزون بر آن) استفاده شود، این است که این رویکرد به طور کامل نقص‌های اطلاعاتی را که منجر به نقص بازار سرمایه می‌شود، در نظر نمی‌گیرد. دولت ممکن است در موقعیتی بهتر از بازار سرمایه برای قضاوت در مورد شرکت‌هایی که احتمالاً وام‌های خود را بازپرداخت می‌کنند، نباشد. (ارزیابی اینکه کدام صنایع یا بخش‌ها دارای پتانسیل یادگیری بیشتر و سرریزهای یادگیری بیشتر هستند، به اطلاعات کاملاً متفاوتی نیاز دارد.)

به یک معنا، شباهت‌هایی، اما نه به صورت کامل، بین استفاده از سیستم ثبت حق اختراع برای تأمین مالی تحقیقات و استفاده از حمایت برای تأمین مالی صنایع جدید وجود دارد. بودجه دولتی برای تحقیقات می‌تواند بسیار کارآمدتر باشد و از برخی ناکارآمدی‌های ایستا و پویا مرتبط با سیستم ثبت اختراع اجتناب کند اما دولت باید تصمیم بگیرد که کدام محققین تأمین مالی شوند، همانطور که بازارهای سرمایه باید تصمیم بگیرند که کدام کارآفرینان را تأمین مالی کنند.

با این حال، سیستم ثبت اختراع و حمایت، امکان انتخاب خود را فراهم می‌کند. با سیستم ثبت اختراع، شرکت‌ها از شانس خود استفاده می‌کنند. آنهایی که خوش شانس یا باهوش هستند بازدهی دریافت خواهند کرد. اگر شرکت‌ها قضاوت نادرست کنند، عواقب آن را متحمل می‌شوند.

چرا وارد نشدن به بخش‌های پویاتر ممکن است یک نقطه ضعف نباشد؟

این شکست بازار که توضیح داده شد، به خودی خود استدلال کاملاً منسجمی برای سیاست تجاری و صنعتی ارائه نمی‌دهد. زیربنای بحث صنعت نوزاد برای حمایت، این باور است که کشورها در صورتی که نتوانند وارد بخش‌هایی با رشد بهره‌وری بالا شوند، محروم هستند. با این حال، لزوماً اینطور نیست.

دلیل آن این است که همه کشورها از یادگیری در اقتصادهای پویاتر در نتیجه قیمت‌های پایین‌تر سود می‌برند، تا زمانی که بازارها رقابتی باقی بمانند. حرکت به سمت یک بخش پویاتر، رانت (نوآوری) بیشتر کشور را تضمین نمی‌کند و کشورهایی که در این بخش نیستند از یادگیری در جاهای دیگر سود می‌برند، تا زمانی که بازارهای جهانی رقابتی باشند.

با رقابت، قیمت‌ها در بخش پویا متناسب با بهره‌وری کاهش می‌یابد، در شرایطی که درآمد هر واحد تولید شده متناسب با بهره‌وری کاهش می‌یابد، درآمد هر ساعت ثابت می‌ماند. اقتصادهای دارای بخش پویا از یادگیری با کاهش هزینه‌ها سود می‌برند. کشورهای متخصص در بخش‌های غیر پویا نباید به سایر کشورهایی که در بخش به ظاهر پویاتر متخصص هستند، غبطه بخورند. آنها از قیمت‌های پایین‌تری که باید برای کالاهای تولید شده توسط آن بخش بپردازند، سود می‌برند.

با این حال، این تجزیه و تحلیل، دو مورد از شکست‌های مهم بازار در بازارهای دارای یادگیری و نوآوری را در نظر نمی‌گیرد: سرریزهای یادگیری و نقص رقابت. هر یک از آنها به تنهایی دلیل قانع‌کننده‌ای برای سیاست‌های تجاری و صنعتی ارائه می‌کنند و این دو با هم تعامل دارند تا یک مورد قانع‌کننده‌تر برای مداخله دولت ارائه کنند.

۲.۲.۳. از بحث صنعت نوزاد تا بحث اقتصاد نوزاد

به صورت کلی استیگلیتز بر این باور است که حمایت‌گرایی می‌تواند ابزار مهمی برای کمک به رشد اقتصاد نوزاد با ایجاد یک جامعه یادگیرنده باشد. منطق استیگلیتز برای حمایت‌گرایی مبتنی بر شکست‌های بازار حاصل از عدم تقارن اطلاعاتی، یادگیری درون‌زا و نوآوری با توجه به آثار بیرونی یادگیری است.

از منظر استیگلیتز، سیاست صنعتی و تجاری بر انتخاب برندگان متمرکز نیست. اگرچه مطمئناً دولت‌ها نمی‌خواهند بازنده‌ها را انتخاب کنند. همچنین بر این موضوع استوار نیست که دولت می‌تواند کار بهتری نسبت به بخش خصوصی در انتخاب برندگان انجام دهد. یادگیری شامل سرریزها است که به طور ناقص در اقتصاد بازار درونی می‌شوند و این موضوع، مولفه محوری سیاست صنعتی است. سیاست‌های صنعتی و تجاری به شناسایی بخش‌ها یا صنایعی (شرکت‌ها، حوزه‌های نوآوری) مربوط می‌شوند که می‌توانند آثار بیرونی بزرگی ایجاد کنند یا جایی که بازدهی که می‌تواند

توسط شرکت نوآور (یادگیرنده) کسب شود، بخشی از منافع اجتماعی است. دولت‌ها در بسیاری از کشورها در واقع کار معتبری در انجام این انتخاب‌ها انجام داده‌اند و در نتیجه جوامع ما سود زیادی برده‌اند.

استدلال اقتصاد نوزاد برای حمایت‌گرایی حتی نیازی به شناسایی بخش‌های خاصی با سرریزهای بزرگ یا نقص‌های بزرگ بازار سرمایه ندارد. واضح است که به طور متوسط سرریزها ممکن است در برخی از بخش‌های کلی تعریف شده اقتصاد بزرگتر باشند تا تحریف در تخصیص ثابت متعارف منابع را تضمین کنند.

استیگلیتز در این زمینه یک مدل دوبخشی ساده را طرح کرده است: بخش صنعتی (مدرن) و بخش سنتی ("صنایع دستی" یا "کشاورزی"). چهار ویژگی کلیدی برای مدل وجود دارد: (الف) سرریزهایی از بخش صنعتی به بخش صنایع دستی وجود دارد که به شرکت‌های بخش صنعتی غرامت پرداخت نمی‌شود. (ب) چنین سرریزهایی مبتنی بر جغرافیا هستند، یعنی تنها افزایش بهره‌وری در بخش صنعتی در کشور در حال توسعه بر افزایش بهره‌وری در بخش سنتی تأثیر می‌گذارد. (ج) بخش صنعتی بخشی است که نوآوری‌ها در آن متمرکز شده است و (د) از جمله عوامل مهم تعیین‌کننده سرعت نوآوری در بخش صنعتی در کشور در حال توسعه (یا تأثیر آن بر بخش سنتی) اندازه آن بخش صنعتی است. انتقادهای قبلی از سیاست‌های تجاری که توسعه بخش صنعتی را در کشورهای در حال توسعه تشویق می‌کردند، عواملی را که در مرکزیت تحلیل استیگلیتز قرار دارند، نادیده گرفتند.

منتقدان استدلال کردند که اولاً حمایت‌گرایی پرهزینه است: برای مثال، کره جنوبی می‌تواند با استفاده از مزیت نسبی خود، کالاهای صنعتی بیشتر و کالاهای کشاورزی بیشتری داشته باشد. ثانیاً مزیت نسبی کره در نتیجه حمایت‌گرایی تغییر نخواهد کرد. کره همیشه مزیت نسبی در کشت برنج خواهد داشت. بنابراین احماقانه بود که واردات کالاهای صنعتی را محدود کند، حتی اگر با این کار بهره‌وری در بخش کالاهای صنعتی را افزایش دهد. هرگز نمی‌تواند به آن برسد، بنابراین حمایت باید دائمی باشد. تحت این نگرش، کشور اگر صرفاً در مزیت نسبی خود، یعنی کشت برنج، متخصص می‌شد، وضعیت بهتری می‌داشت.

استیگلیتز معتقد است در این استدلال دو اشتباه وجود دارد. اولین مورد این است که کشورها می‌توانند حداقل در حوزه‌های خاصی جهش پیدا کنند، و کره یک مثال واقعی برای این ادعا است. اگر جهش امکان‌پذیر باشد، مزیت نسبی پویا با مزیت نسبی ایستا متفاوت است. مهمتر از همه، اگر مزیت نسبی پویا تحت تأثیر تخصیص منابع امروزی قرار گیرد، پس مداخله در بازار برای دور شدن از مزیت نسبی ایستا مطلوب است.

اما نقص دوم حتی عمیق‌تر است. تجزیه و تحلیل استاندارد، سرریزهای یادگیری و این واقعیت را نادیده می‌گیرد که ممکن است یادگیری بیشتر، و سرریزهای یادگیری بیشتر در ارتباط با برخی از بخش‌ها نسبت به سایر بخش‌ها وجود

داشته باشد. اگر صنعتی شدن مزایایی داشته باشد (مثلاً مرتبط با سرریزهای یادگیری و یادگیری)، باز هم مداخله در بازار برای دور شدن از مزیت نسبی ایستا مطلوب است. حتی اگر نوزاد هرگز بزرگ نشود - حتی اگر سال به سال مجبور به پرداخت یارانه باشد، حتی اگر هیچ تغییری در مزیت نسبی وجود نداشته باشد - مزایای پویای حمایت و سرعت رشد سریع تر حاصل می شود و از هزینه های ثابت فراتر خواهد رفت. مداخله ممکن است مطلوب باشد، زیرا یادگیری اقتصاد و توانایی آن برای یادگیری را افزایش می دهد. به این معنا که حتی اگر مزیت نسبی کره در کشاورزی باقی بماند، حمایت صنعتی ممکن است مطلوب باشد، زیرا با انجام این کار، ممکن است در نتیجه سرریزهای یادگیری از بخش صنعتی، بخش کشاورزی (سنتی) پویاتری داشته باشیم. محدودیت های تجاری اندازه بخش صنعتی را افزایش می دهد، مزایای آن به بخش روستایی سرازیر می شود و درآمد ملی احتمالاً با سرعت بسیار سریع تری رشد می کند. بنابراین، توجه استیگلیتز به حداکثر رساندن یادگیری نه فقط یک شرکت خاص یا یک صنعت خاص، بلکه در کل اقتصاد است - ایجاد یک جامعه یادگیرنده.

اینکه هزینه های کوتاه مدت ارزش مزایای بلندمدت را دارد یا خیر، به سرعت یادگیری و نرخ تنزیل ترجیحات بستگی دارد. البته، کشورها مجبور نیستند بین دو دیدگاه حدی حمایت گرایی محض و تجارت آزاد یکی را انتخاب کنند و می توانند یک مداخله تجاری بهینه را برگزینند.

۳.۲.۳ مدل ساده شده

استیگلیتز جهانی بسیار ساده شده را متشکل از دو اقتصاد در نظر می گیریم - یکی توسعه یافته (D) و دیگری کمتر توسعه یافته (L). این اقتصادها دو نوع کالا تولید می کنند - یکی صنعتی (M) و دیگری کشاورزی (A) که شامل کالاهای متعدد در هر دسته می شود. هر دو تنها با استفاده از نیروی کار به عنوان ورودی تولید می شوند، با فناوری هایی که در هر نقطه از زمان دارای بازده ثابت به مقیاس هستند. فرض می شود که اقتصاد توسعه یافته از مزیت مطلق در تولید هر دو کالا برخوردار است، اما اقتصاد کمتر توسعه یافته از مزیت نسبی در کشاورزی برخوردار است.

تعادل رقابتی تجارت آزاد

تولید صنعتی در اقتصاد کمتر توسعه یافته به دلیل ضعف نسبی آن در تولید کالاهای صنعتی از نظر اقتصادی مقرون به صرفه نیست. در کشاورزی تخصص دارد. سپس ترکیب مصرف در اقتصاد کمتر توسعه یافته با هزینه نسبی تولید در کشور توسعه یافته تعیین می شود. ترکیب تولید در اقتصاد صنعتی با تقاضای جهانی (تقاضای خود به علاوه واردات اقتصاد کمتر توسعه یافته) برای کالاهای صنعتی تعیین می شود.

توسعه پویا

پیشرفت فناوری را در این تعادل ایستا در نظر بگیرد. به طور رسمی، فرض می‌شود که (۱) بهبود بهره‌وری بر بخش‌های صنعتی و کشاورزی که در اصل به یک بخش اختصاص داده شده‌اند تأثیر می‌گذارد و مزایایی دارد که ناگزیر به سایر بخش‌ها سرریز می‌کند. (۲) بهبود سرمایه انسانی، که دوباره، در حالی که در یک بخش ایجاد می‌شود، ناگزیر با نیروی کار به سایر بخش‌های اقتصاد منتقل می‌شود. (۳) دانش و توجه انباشته مدیران و مهندسان، که اگرچه در یک بخش توسعه یافته است، اما به طور طبیعی به بخش‌های دیگر مهاجرت می‌کنند. و (۴) تحولات نهادی، که در حالی که در پاسخ به نیازهای یک بخش به وجود می‌آیند، برای سایرین نیز مفید است.

در مرحله بعد فرض می‌شود که بخش صنعتی نسبت به سایر بخش‌ها برای یادگیری مساعدتر است. با گذشت زمان، در غیاب حمایت، اقتصاد کمتر توسعه یافته و متخصص در کشاورزی، بیشتر و بیشتر از همتای توسعه یافته خود عقب می‌افتد.

نقش سیاست تجاری

اکنون عواقب ممنوعیت واردات صنعتی توسط کشور کمتر توسعه یافته (یا به همان نسبت، اعمال تعرفه‌های بسیار بالا) را در نظر بگیرید. نتیجه یک ضرر فوری رفاهی خواهد بود زیرا تولید صنعتی پرهزینه داخلی را جایگزین واردات کم‌هزینه از اقتصاد توسعه یافته کرد. با این حال، در تعادل جدید، تولید صنعتی در اقتصاد کمتر توسعه یافته دیگر صفر نخواهد بود و رشد بهره‌وری اکنون رخ خواهد داد. درست مانند اقتصاد توسعه یافته، یک اقتصاد با تعرفه‌های بالا و کمتر توسعه یافته، ترکیبی از خروجی‌های وابسته به تقاضای خود را برای محصولات صنعتی و کشاورزی/صنعت با هزینه نسبی تولید این دو کالا تولید می‌کند.

در نهایت، مزایای این بهبود پویا در بهره‌وری بر ناکارآمدی‌های کوتاه‌مدت مرتبط با تولید صنعتی محلی پرهزینه بیشتر خواهد بود. وضعیت کشور بهتر خواهد شد. اینکه آیا ارزش تنزیل شده رفاهی بیشتر است یا خیر، بستگی به نرخ رشد از طریق حمایت‌گرایی و نرخ تنزیل دارد. بنابراین، در این زمینه، موانع تجاری ممکن است به جای آسیب رساندن به رفاه اقتصادی، تقویت کننده آن باشند. با نرخ تنزیل به اندازه کافی پایین، حمایت‌گرایی محض همیشه بهتر است. در این مدل با سرریزهای کامل، کشور در حال توسعه همیشه دارای یک نقطه ضعف نسبی در یادگیری خوب است. بنابراین، اگر قرار است یادگیری ادامه یابد، حمایت باید ادامه یابد. نوزاد هرگز بزرگ نمی‌شود، به این معنا که کشاورزی مزیت نسبی کشور باقی می‌ماند - و در عین حال مطلوب است که یارانه به بخش یادگیری ادامه یابد.

۳.۳. نقش سیاست صنعتی و تجاری در ایجاد یک جامعه یادگیرنده

سیاست‌های صنعتی - به معنای سیاست‌هایی که دولت‌ها تلاش می‌کنند تا ساختار اقتصاد را شکل دهند، از جمله انتخاب تکنیک و تخصیص‌های بخشی اقتصاد - مجدد مورد توجه قرار گرفته‌اند. بینش عمده اقتصاد رفاه در پنجاه سال گذشته این است که بازارها به خودی خود به طور کلی به نتایج بهینه پارتو منجر نمی‌شوند. استیگلیتز (۲۰۱۸) به این موضوع نگاه جامعی داشته است و پیش از پرداختن به ادامه بحث سیاست صنعتی، مروری بر این بحث خواهیم داشت.

از زمان توسعه مدل اقتصاد ولراسی، دیدگاه خاصی از اقتصاد بازار غالب شده است. بر اساس این دیدگاه، بازار شامل بنگاه و خانوار است. بنگاه در حال بشینه سازی سود خود یا ارزش بازار سهام در یک زمینه پویا است و خانوارها نیز متشکل از بازیگران یکپارچه هستند. بنگاه و خانوار در یک بازار رقابتی از طریق سازوکار قیمت تعامل دارند و به تعبیر استیگلیتز، اقتصاددانان کارایی اطلاعاتی قیمت‌ها را جشن گرفته‌اند و از منظر آنها، بنگاهها مجبور به دانستن فناوری سایر بنگاهها و همچنین ترجیحات خانوار نیستند و همینطور خانوارها نیاز به دانستن فناوری و منابع در دسترس ندارند. همه چیز کاملاً معجزه آسا پیش می‌رود. از منظر استیگلیتز، این دیدگاه از اقتصاد بازار، به سه فرضیه مهم بستگی دارد:

- در هر نهاد (بنگاه‌ها و خانوارها به عنوان نهاد) هیچ مشکلی از تجمیع ترجیحات^{۵۰} وجود ندارد.
- هیچ مشکلی در اجرای قرارداد وجود ندارد.
- تمام بازارها رقابتی هستند؛ هیچ کس قدرت بازاری ندارد.

افزون بر موارد فوق، فرض‌های مهم دیگری وجود دارد که از آن جمله می‌توان به فرض اطلاعات بیش از حد ساده^{۵۱} اشاره کرد. با این حال از منظر استیگلیتز (۱۹۹۵) حتی کمی از ناقص بودن اطلاعات می‌تواند سطح بالایی از قدرت بازاری را هم درون نهادها (مانند یک خانوار یا بنگاه) و هم بین نهادها (قدرت انحصاری) تولید کند. فقدان اطلاعات خوب، فرصتی برای یک گروه جهت بهره برداری از دیگران را فراهم می‌کند. اساساً فرضیه‌ای وجود دارد که با وجود اطلاعات نامتقارن و ناقص، اقتصاد بازار حتی اگر رقابتی باشد، کارا نیست.

از سوی دیگر، در تجزیه و تحلیل سنتی اقتصاد بازار هیچ بحثی در مورد نهادها و تعاملات نهادی وجود ندارد چون نهادها اهمیتی نداشتند. این موضوع در شرایطی است که ما جهان را از طریق نهادها می‌بینیم. از منظر استیگلیتز این شیوه ورود اقتصاد بازار به مسائل اقتصادی، بسیار سطحی بوده است. در ۴۰ سال گذشته، مبانی کلیه این فرضیه‌های مبتنی بر مدل استاندارد والراسی و همچنین این باور که نهادها مهم نیستند، به چالش کشیده شده است.

⁵⁰ preference aggregation

⁵¹ over-simplistic information

یک مثال از یک چالش برای این فرض‌ها شامل تجمیع ترجیحات می‌باشد. خانوارها در حال حاضر متشکل از چند عضو، با ترجیحات و باورهای اغلب متضاد هستند. تخصیص منابع خانوار را نمی‌توان توصیف کرد مگر اینکه خانوار بعضی از کارکردهای رفاه اجتماعی خود را به حداکثر برساند و موقعیت یک خانوار بهتر است به عنوان یک نتیجه از موقعیت چانه زنی پیچیده توضیح داده شود و کنش خانوار متأثر از قدرت چانه زنی اعضاء برای تخصیص منابع است.

از منظر استیگلیتز، یکی از دلایل موفقیت برنامه وام‌های خرد گرامین^{۵۲} این بود که آنها روابط قدرت را درون خانوار خصوصاً برای وام‌های مسکن که نیازمند انتقال مالکیت به زنان بود، تغییر دادند. این تغییر حتی انگیزه‌های طلاق را تحت تأثیر قرار داد.

در مورد بنگاه نیز شرایطی را که یک نوع اتفاق آرا در مورد کنش بنگاه نشان می‌دهد، در عمل شدنی نیست. نظریه مدرن بنگاه تأکید کرده است که سهامداران متعدد در بنگاه وجود دارد که مدیران لزوماً منافع هر گروه دیگری را غیر از خودشان نشان نمی‌دهند. به دلیل نقص اطلاعات، مجوز تصمیم‌گیری باید وجود داشته باشد و مدیران به طور اجتناب‌ناپذیری تعیین‌کننده خواهند بود.

به صورت کلی و بر اساس آنچه بیان شد، جامعه در حال توسعه روابط قدرت خانوار یا بنگاه را به بازار منتقل نکرده است. دولت قواعد بازی را، از طریق قانون خانواده و از طریق نظارت بنگاه‌ها، تنظیم می‌کند. حاکمیت شرکتی قدرت مدیران را محدود می‌کند، حتی همانطور که مدیران سعی می‌کنند به منظور افزایش قدرت اختیاری خود تلاش کنند. البته مدیران بنگاه‌ها برای یک چارچوب قانونی که بتواند به آنها اختیار بیشتری بدهد، سخت تلاش می‌کنند. موضوع دیگر، مسئله اجرای قرارداد است. اجرای قرارداد اهمیت ویژه‌ای در زمینه قراردادهای بین دوره‌ای^{۵۳} دارد. باز هم، نقش دولت بسیار مهم است: دولت قوانینی را وضع می‌کند که چگونه قراردادها اجرا می‌شود و حتی چه نوع قراردادهایی می‌تواند اعمال شود.

استیگلیتز تأکید دارد که قدرت پارادایم رقابتی پایه در توضیح تخصیص منابع چنان قوی و فراگیر است که ما فراموش می‌کنیم که یک کشور مانند ایالات متحده براساس برده داری و عرضه غیر قانونی نیروی کار توسعه یافته است. برای دوره‌های طولانی، اشکال مختلف فئودالیسم، محدود کردن قراردادهایی که افراد یا طبقات مختلف می‌توانند انجام دهند، در اطراف بخش‌های زیادی از جهان وجود داشته است و حتی امروزه، چنین محدودیت‌هایی به طور مؤثر در

⁵² Grameen

⁵³ intertemporal contracts

بعضی از نقاط وجود دارد. در بسیاری از نقاط، برای افزایش قدرت بازاری یک گروه، محدودیت‌هایی مانند مالکیت زمین در آپارتااید آفریقای جنوبی در مورد آنچه دیگران می‌توانند انجام دهند، وجود دارد. در برخی موارد، انحراف از رقابت از طریق آنچه که ممکن است به عنوان یک سازوکار بازار به عنوان بخشی از بازی تکراری مورد توجه قرار گیرد، اعمال شده است. آسان است که ببینید چگونه رفتار همکارانه در میان یک گروه می‌تواند برای حذف دیگران استفاده شود. سرمایه اجتماعی از یک سو می‌تواند عملکرد جامعه را تقویت کند و از سوی دیگر حتی می‌تواند برای تحقق روابط قدرت مورد استفاده قرار بگیرد. از منظر استیگلیتز، در بسیاری از موارد، اقدامات دولت ضروری بوده است. این در حال حاضر معمای اساسی است: دولت اغلب در استثمار یک گروه توسط گروه دیگر همراه است. با این حال، دولت تنها وسیله‌ای برای "نابود کردن جنگل" است - برای جلوگیری از استثمار دیگران توسط گروه‌های قدرتمند.

به صورت کلی و بر اساس آنچه بیان شد، مفهوم اقتصاد بازار بدون مداخله دولت، فانتزی است. از منظر استیگلیتز بدون دولت - به طریقی که قواعد بازی را تنظیم می‌کند - یک جنگل وجود دارد؛ جنگل شرایطی است که یک قدرت پیروز است تا زمانی که قدرت بالاتر بر او چیره شود. در دهه‌های اخیر، اقتصاددانان بر نیاز به اقدام جمعی متمرکز شده‌اند. جامعه زمانی در وضعیت بهتری عمل می‌کند که به طور جمعی عمل می‌کند - از طریق تأمین کالاهای عمومی، ممنوعیت فعالیت‌هایی را که منجر به آثار بیرونی منفی می‌شود و تشویق آنها که منجر به آثار بیرونی مثبت می‌شوند.

به بحث سیاست صنعتی بازگردیم. سیاست‌های صنعتی به دنبال شکل دادن به ساختار بخشی اقتصاد هستند. این تا حدی به این دلیل است که ساختار بخشی که از نیروهای بازار به تنهایی پدید می‌آید، ممکن است آن چیزی نباشد که رفاه اجتماعی را به حداکثر برساند. در حال حاضر، کاتالوگ غنی از شکست‌های بازار وجود دارد، شرایطی که در آن بازارها ممکن است مقدار نامتناسبی از کالاها را تولید کنند، یا ممکن است به اشتغال بسیار کم منجر شوند. در این شرایط، سیاست‌های صنعتی که به طور مناسب طراحی شده‌اند، می‌توانند اوضاع را بهبود بخشند.

مطابق با دال مرکزی اندیشه استیگلیتز، بازارها به خودی خود یک جامعه یادگیرنده ایجاد نمی‌کنند. ساختار اقتصاد که از نیروهای بازار ناشی می‌شود منجر به یادگیری کمتر و رشد کمتری نسبت به آنچه می‌توانست یا باید باشد، می‌شود. او معتقد است که یکی از اهداف سیاست اقتصادی باید ایجاد محیطی باشد که هم یادگیری و هم سرریزهای یادگیری را افزایش دهد. سیاست‌های صنعتی و البته سیاست‌های تجاری خصوصاً آنها که برای کمک به بازسازی اقتصاد

طراحی شده‌اند، بسیار بحث‌برانگیز بوده‌اند. در این بخش با تفصیل بیشتری به توضیحات استیگلیتز در رد استدلال‌های مورد استفاده علیه این مداخلات، پرداخته خواهد شد.

۱.۳.۳. اجتناب ناپذیری سیاست‌های صنعتی

دولت‌ها ناگزیر به اجرای سیاست‌های صنعتی در شکل‌دهی به اقتصاد هستند چه با کارهایی که انجام می‌دهند و چه به‌واسطه کارهایی که انجام نمی‌دهند. اگر آنها اقتصاد کلان را به خوبی مدیریت نکنند، صنایع حساس‌تر از نظر چرخه‌ای دلسرد خواهند شد. اگر آنها از تعدیل نرخ بهره برای تثبیت اقتصاد استفاده کنند، بخش‌های حساس به بهره آسیب خواهند دید. اگر نرخ ارز را تثبیت نکنند، بخش‌های غیرقابل تجارت تشویق می‌شوند. علاوه بر این، تقریباً در همه کشورها، دولت‌ها نقش محوری در آموزش، بهداشت، زیرساخت‌ها و فناوری دارند و سیاست‌ها و هزینه‌ها در هر یک از این حوزه‌ها - و تعادل مخارج بین این حوزه‌ها - نیز اقتصاد را شکل می‌دهد.

بازارها در خلأ وجود ندارند و هر یک از قوانین و مقرراتی که بازارهای ما را ساختار می‌دهند - مانند قوانین حاکم بر ورشکستگی و حاکمیت شرکتی - اقتصاد را شکل می‌دهند. اقتصاد توسعه به طور معمول بر مطالعه نهادها به عنوان محور رشد تأکید دارد. همه قوانین و مقررات، چارچوب‌های قانونی و نحوه اجرای آنها بر ساختار اقتصاد تأثیر می‌گذارد. بنابراین ناخواسته دولت همواره درگیر سیاست صنعتی است. قوانین آمریکا که در صورت ورشکستگی به مشتقات اولویت می‌دادند، یک سیاست صنعتی بود که مشتقات را تشویق می‌کرد. قوانین آمریکا مبنی بر عدم امکان پرداخت وام‌های دانشجویی، حتی در صورت ورشکستگی، باعث دلسردی بخش آموزش شد. سیستم‌های مالیاتی که بر سفته‌بازی مالی نسبت به سایر اشکال فعالیت اقتصادی مالیات کمتری وضع می‌کنند، منابع را تشویق می‌کنند تا به سفته‌بازی مالی بروند.

به طور خلاصه، همه دولت‌ها یک سیاست صنعتی دارند، صریح یا غیر آن. تنها تفاوت بین دولت‌هایی است که سیاست صنعتی خود را آگاهانه می‌سازند و دولت‌هایی که اجازه می‌دهند توسط دیگران شکل بگیرد؛ معمولاً از طریق منافع خاص، که برای یارانه‌های پنهان و آشکار، قوانین و مقرراتی که آنها را بر دیگران ترجیح می‌دهد، با یکدیگر رقابت می‌کنند.

از منظر استیگلیتز (۲۰۰۹)، حتی دستور کار آزادسازی بازار مالی یک سیاست صنعتی بود - سیاستی که توسط بانک‌ها و بخش مالی انجام شد، که تأثیر آن در بسیاری از کشورها منجر به ایجاد یک بخش مالی متورم شد که مملو از یارانه‌های صریح و ضمنی از طریق منحرف کردن منابع از سایر مصارف که مسلماً منجر به رشد پایدار بالاتر می‌شد؛ بود.

۲.۳.۳. اهمیت ویژه سیاست‌های صنعتی برای کشورهای در حال توسعه

۱.۲.۳.۳. بستن شکاف دانش

مطالعات اقتصادسنجی و تاریخی اهمیت یادگیری و نوآوری را برجسته می‌کنند. برای مثال، پژوهش مدیسون (۲۰۰۱) نشان می‌دهد که از مبدأ تمدن تا اوایل دهه ۱۸۰۰، اساساً افزایشی در درآمد سرانه وجود نداشته است. اقتصاد نزدیک به ایستا بود. دو قرن بعدی بسیار پویا بوده است که منجر به بهبود بی سابقه‌ای در استانداردهای زندگی شده است. از زمان کار سولو (۱۹۵۷)، طرح شد که بیشتر افزایش‌ها در درآمد سرانه - حدود ۷۰ درصد - را نمی‌توان با تعمیق سرمایه توضیح داد. برای کشورهای پیشرفته، بیشتر "پسماند سولو" از پیشرفت‌های فناوری ناشی می‌شود. حداقل در ربع قرن گذشته، درک شده است که بخش قابل توجهی از رشد در کشورهای در حال توسعه از پر کردن شکاف دانش بین آنها و کشورهای مرزی ناشی می‌شود. در هر کشوری، صرفاً با بستن شکاف بین بهترین شیوه‌ها و شیوه‌های متوسط، فضای بسیار زیادی برای بهبود بهره‌وری وجود دارد.

دانش با کالاهای متعارف متفاوت است. به یک معنا، یک کالای عمومی است (استیگلیتز، ۱۹۷۸، ۱۹۹۹) - هزینه نهایی شخصی یا شرکت دیگری که از مزایای دانش (فراتر از هزینه انتقال) بهره می‌برد، صفر است. استفاده غیررقابتی است. بازارها در تولید و توزیع کالاهای عمومی کارآمد نیستند. وجود یا اینکه باید نقشی برای دولت وجود داشته باشد، اجتناب ناپذیر است. علاوه بر این، همانطور که ارو (۱۹۶۲) اشاره کرد، تولید دانش اغلب یک محصول مشترک با تولید کالا است، به این معنی که تولید خود کالاها به طور کلی (بین زمانی) کارآمد نخواهد بود.

اگر بیشتر افزایش‌ها در استاندارد زندگی مربوط به کسب دانش، به «یادگیری» باشد، نتیجه این است که درک اینکه چگونه اقتصادها به بهترین شکل یاد می‌گیرند - چگونه اقتصادها می‌توانند به بهترین شکل سازماندهی شوند تا تولید و انتشار بهره‌وری را افزایش دهند. دانش - باید بخش مرکزی مطالعه توسعه و رشد باشد. با این حال، موضوعی است که اساساً مورد غفلت قرار گرفته است.

۲.۲.۳.۳. چگونه سیاست‌های تعدیل ساختاری رشد را متوقف کردند؟

با این حال، به جای ارتقاء بخش‌های یادگیری، سیاست‌هایی که مثلاً مؤسسات اقتصادی بین‌المللی بر کشورهای در حال توسعه اعمال می‌کنند، در واقع بخش یادگیری (صنعت) را در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، به‌ویژه در آفریقا، دلسرد کرده است (به‌عنوان مثال، استیگلیتز و نومان در سال ۲۰۱۲ در کتاب سیاست صنعتی و تحول ساختاری

در آفریقا به تفصیل به این موضوع پرداخته اند). نتیجه این است که طی ۳۰ سال گذشته، آفریقا از صنعتی‌زدایی رنج برده است و به کاهش رفاه و افزایش فقر در این قاره انجامیده است.

سیاست‌های تعدیل ساختاری مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی بر این باور استوار بود که با حذف «اختلالات» در اقتصاد و با ساختن اقتصادی مبتنی بر اصول بازارهای آزاد و بدون محدودیت، آفریقا سریع‌تر رشد می‌کند. دگم حاکم این بود که با خودداری دولت برای تضمین ثبات اقتصاد کلان، که معمولاً فقط به معنای ثبات قیمت است، عملکرد اقتصادی افزایش می‌یابد و همه سود می‌برند. در تمرکز بر کارایی ایستا، این موسسات بین‌المللی به طور کامل یادگیری و پویایی‌های مرتبط را نادیده گرفتند.

با این حال، این تنها راهی نبود که برنامه‌های تعدیل ساختاری مانع توسعه اقتصاد یادگیری شد. بسیاری از یادگیری‌ها حین انجام کار اتفاق می‌افتد - اما اگر قرار است یادگیری در حین انجام کار وجود داشته باشد، باید شغل وجود داشته باشد. البته مشخص شد که حذف حمایت تجاری منجر به از دست دادن مشاغل می‌شود، برخی در کشاورزی و بسیاری دیگر در صنعت. با این حال، اعتقاد قوی این بود که این کارگران به سرعت در صنایع جدید، مطابق با مزیت نسبی کشور، شغل پیدا خواهند کرد. انتقال منابع از بخش‌های تحت حمایت ناکارآمد به بخش‌های رقابتی کارآمدتر باعث افزایش درآمد می‌شود.

همه چیز آنطور که مدافعان این سیاست‌ها امیدوار بودند، پیش نرفت و اقتصاد آفریقا به جای رشد، عقب رفت داشت. ایجاد شغل اغلب (یا حتی معمولاً) همگام با نابودی مشاغل نبود، و بنابراین کارگران از بخش‌های تحت حمایت با بهره‌وری پایین به بیکاری و حتی بخش‌های با بهره‌وری پایین‌تر رفتند.

۳.۲.۳.۳. اجماع واشنگتن و یادگیری

سیاست‌های تعدیل ساختاری در آفریقا با مجموعه‌ای از دکرترین‌های اقتصادی همراه بود که سیاست‌های مورد نیاز کشورهای در حال توسعه را برای دریافت کمک از غرب شکل می‌داد. برای بیش از ربع قرن سیاست‌ها، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، تحت سلطه مجموعه‌ای از ایده‌ها بودند که معمولاً اجماع واشنگتن نامیده می‌شوند. این ایده‌ها بود که به سیاست‌های تعدیل ساختاری منجر شد، به نوبه خود منجر به صنعتی‌زدایی آفریقا شد که پیامدهای نامطلوبی برای رشد و رفاه شهروندانش داشت.

سیاست‌های اجماع واشنگتن بر این فرض استوار بود که بازارها به خودی خود کارآمد هستند و بنابراین منبع اصلی ناکارآمدی یا عملکرد نامناسب اقتصاد از مداخله دولت ناشی می‌شود. از این رو، اولین مورد در دستور کار اصلاحات،

حذف این مداخلات در بازار است. تنها (یا حداقل نقش اصلی) اقتصادی دولت تضمین ثبات قیمت و حقوق مالکیت بود.

بنابراین، اجماع واشنگتن، و ایدئولوژی که بر آن استوار بود، به شکست‌های بازار اهمیت کمی داد. زمانی که آنها با اکراه به شکست‌های بازار اعتراف کردند، اظهار داشتند که دولت به دلایل «اقتصاد سیاسی» قادر به اصلاح این شکست‌های بازار نیست.

استیگلیتز بر این باور است که هر دو بخش از این دکترین اشتباه بودند: شکست‌های بازار فراگیر هستند و دولت‌ها - حتی در کشورهای در حال توسعه - می‌توانند اوضاع را بهبود بخشند، و این کار را انجام داده‌اند، حتی اگر آنها را «به‌طور کامل» اصلاح نکرده باشند.

سیاست‌های اجماع واشنگتن در بیزاری خود از سیاست‌های صنعتی، بر کارایی ثابت متمرکز شدند. آنها حتی به پیامدهای نوآوری و یادگیری توجه نکردند. اگر یادگیری و پیشرفت فناوری وجود داشت، فرض بر این بود که برون‌زا، خارج از حوزه سیاست، و قطعاً خارج از حوزه سیاست‌های اقتصادی که آنها بر آن تمرکز داشتند، بود. با توجه به مشاهداتی که قبلاً انجام شد، این بسیار شگفت‌انگیز بود که توسعه بسیار به یادگیری و تحول اقتصادی مربوط می‌شود. یادگیری و سیاست‌های تک‌سایز مناسب برای همه

یکی از انتقادات مهم به اجماع واشنگتن این است که تلاش کرده است سیاست‌هایی را اعمال کند که مناسب همه باشد. چنین سیاست‌هایی ممکن است به خصوص در مورد ایجاد یک جامعه یادگیرنده نامناسب باشند.

یکی از جنبه‌های مهم "یادگیری" این است که به صورت محلی انجام می‌شود و باید با تفاوت‌های محلی در فرهنگ و عملکرد اقتصادی سازگار شود. بنابراین، نسخه‌های «یادگیری» که در برخی محیط‌ها کار می‌کنند، در محیط‌های دیگر کارایی ندارند. به عنوان مثال، در برخی از اقتصادها، به ویژه در شرق آسیا، به نظر می‌رسد روابط نزدیک بین دولت و کسب و کارها به توسعه کمک کرده است. تضاد منافع بالقوه مهار شده است، و مزایای قابل توجهی از هماهنگی مؤثر وجود داشته است. با این حال، چنین روابطی می‌تواند به راحتی به سمت «سرمایه‌داری رفاقتی» سوق پیدا کند و فساد مرتبط با آن ممکن است مانع توسعه شود. یادگیری نحوه ارتباط با دولت در بیشتر اقتصادها دارای ارزش است، اما در برخی، مهارت‌های مورد نیاز ممکن است به مهارت‌های مربوط به فرآیندهای مناقصه و در برخی دیگر به ارتباطات بین فردی مربوط باشد. شرکت‌های آمریکایی مجبور شده‌اند یاد بگیرند که با قانون اقدامات فساد خارجی سازگار شوند. هنجارهای کار نیز در بین کشورها متفاوت است و سیاست‌های پرسنلی باید با چنین تفاوت‌هایی

سازگار باشد. تفاوت در ترجیحات و هنجارهای مصرف کننده و همچنین در کانال‌های توزیع، "یادگیری" متفاوت در مورد بازاریابی را ضروری می‌کند. مهم‌تر از همه، قیمت عوامل نسبی ممکن است متفاوت باشد به طوری که به تفاوت در بازده یادگیری نحوه صرفه جویی در استفاده از یک عامل در مقابل عامل دیگر منجر می‌شود.

از منظر استیگلیتز، این تفاوت‌های بین کشوری پیامدهای متعددی دارد و به توضیح اینکه چرا یادگیری در یک شرکت ممکن است راحت‌تر به شرکت‌های دیگر در همان کشور سرایت کند تا شرکت‌های دیگر کشورها کمک می‌کند. یادگیری در یک کشور ارتباط کمتری با تولید در کشور دیگر باشد.

این تفاوت‌ها همچنین توضیح می‌دهند که چرا در برخی از اقتصادها شرکت‌های دولتی به خوبی کار می‌کنند، در حالی که در برخی دیگر اینطور نیست (البته خوب کار کردن به معنای توانایی یادگیری و سازگاری است - و در کشورهایی که به طور گسترده‌تر یک جامعه یادگیرنده ایجاد کرده‌اند، یا حداقل جامعه‌ای که یادگیری در بخش مهمی از جامعه نفوذ می‌کند، حتی شرکت‌های دولتی می‌توانند یاد بگیرند و سازگار شوند).

همچنین به توضیح محدودیت‌های جهانی شدن کمک می‌کنند: شرکت‌های محلی از مزیت رقابتی در داشتن دانش بیشتر در مورد شرایط محلی برخوردار هستند. بسیاری از اطلاعات مالی عمدتاً به صورت محلی در دسترس هستند و حتی زمانی که اطلاعات در دسترس باشد، خارجی‌ها ممکن است درک کمتری از تفاوت‌های ظریف ساختار سازمانی متمایز کشور داشته باشند - همانطور که سرمایه‌گذاران خارجی در مورد وام‌های مسکن ایالات متحده آموخته‌اند. بنابراین، استقرار مؤثر سرمایه اغلب به مؤسسات مالی محلی نیاز دارد.

متأسفانه، سیاست‌های اجماع واشنگتن، که به آزادسازی بازار سرمایه و بازار مالی منجر شد، اهمیت این دانش محلی را در نظر نگرفت. بانک‌های خارجی موفق شدند سپرده‌گذاران را از بانک‌های محلی جذب کنند زیرا آنها امن‌تر تلقی می‌شدند (و در برخی موارد ممکن است چنین بوده باشد، زیرا آنها تضمین ضمنی دولت‌هایی با جیب‌های عمیق‌تر داشتند).

۴.۲.۳.۳. سیاست صنعتی و شرایط متمایز کشورهای در حال توسعه

چندین دلیل دیگر وجود دارد که در کشورهای در حال توسعه سیاست صنعتی باید نقش مهمتری نسبت به کشورهای توسعه یافته ایفا کند. دو مورد اول مربوط به این واقعیت است که این کشورها در حال پی ریزی پایه‌هایی هستند که ساختارهای اقتصادی آنها را برای دهه‌های آینده فراهم می‌کند.

استیگلیتز تأکید دارد که چگونه چارچوب‌های قانونی - قوانین و مقررات حاکم بر جامعه و اقتصاد - به طور همزمان اقتصاد را شکل می‌دهند که در عمل، نوعی سیاست صنعتی را تشکیل می‌دهند. با این حال یک مسئله کلیدی در توسعه، تدوین این قوانین، زمانی که وجود ندارند، و در صورت وجود، اصلاح قوانینی است که اغلب به عنوان بخشی از میراث استعماری به ارث رسیده است. کشورهای در حال توسعه باید آگاه باشند که چارچوب‌های قانونی که انتخاب می‌کنند، اقتصاد امروزشان را شکل می‌دهد - با پیامدهای مهمی برای آینده‌شان.

همچنین، زیرساخت‌های فیزیکی که آنها در آن سرمایه‌گذاری می‌کنند، بازده برخی از انواع سرمایه‌گذاری خصوصی را افزایش می‌دهد و برخی دیگر را کاهش می‌دهد. سرمایه‌گذاری در توسعه برخی بنادر یا جاده‌ها منجر به توسعه نواحی اطراف می‌شود، به قیمت مناطقی که در غیر این صورت ممکن بود توسعه یافته باشند.

در هر دو مورد، گروه‌هایی که برای زیرساخت‌های نهادی و فیزیکی که منافع آنها را تأمین می‌کند، لابی می‌کنند؛ شرکت‌هایی هستند که امروزه وجود دارند. آنهایی که ممکن است با زیرساخت‌های نهادی و فیزیکی متفاوت وجود داشته باشند، صدای کمی دارند یا اصلاً صدایی ندارند.

تحت این نگرش استیگلیتز، همه کشورها یک سیاست صنعتی دارند - اما سیاست صنعتی که توسط کشورهای توسعه یافته انتخاب می‌شود، برای پیشبرد اقتصاد خود یا منافع خاص در اقتصاد آنها انتخاب می‌شود. حتی اگر به راحتی بتوان این ایده‌ها را از کشورهای توسعه یافته به عاریت گرفت و حتی اگر بتوان سیاست‌های صنعتی را طراحی کرد که جریان دانش را از کشورهای توسعه یافته به کشورهای در حال توسعه افزایش دهد؛ تقویت جریان‌های فرامرزی دانش نباید تنها محور سیاست صنعتی یک کشور در حال توسعه باشد. به عنوان مثال، اثرات زیست محیطی برای همه کشورها، به ویژه برای کشورهای در حال توسعه مهم است. این واقعیت که منابع طبیعی و محیط زیست "کم قیمت" هستند به این معنی است که انگیزه‌های کافی برای تخصیص منابع (از جمله منابع اختصاص یافته به یادگیری) به محیط زیست و منابع طبیعی وجود ندارد - بنابراین منابع بیشتری صرف صرفه جویی در نیروی کار می‌شود.

این امر تفاوت بین کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه را برجسته می‌کند و دلیلی برای این مهم است که کشورهای در حال توسعه سیاست‌های نوآوری و سیاست صنعتی خود را داشته باشند که یادگیری بومی را ترویج می‌کند. بسیاری از نوآوری‌ها در اقتصادهای صنعتی پیشرفته به سمت صرفه جویی در نیروی کار هدایت شده است. اما در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، نیروی کار مازاد است و مشکل بیکاری وجود دارد. نوآوری‌های صرفه جویی در نیروی کار این چالش کلیدی اجتماعی را تشدید می‌کند. حتی زمانی که نوآوری صرفه جویی در نیروی کار منجر به بیکاری

نمی‌شود، پیامدهای توزیعی نامطلوب و کاهش دستمزدها را به همراه خواهد داشت. با توجه به اینکه نابرابری در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بسیار زیاد است، این باید نگران کننده باشد.

در پس این تحلیل دو مشاهده نظری کلی وجود دارد: اول، زمانی که نوآوری مهم است، تاریخ اهمیت دارد. فناوری‌ای که امروزه توسعه می‌یابد، بر انواع پیشرفت‌های فناورانه که بعداً باید انجام شود، تأثیر می‌گذارد. دوم، قیمت عوامل در کشورهای در حال توسعه با کشورهای توسعه‌یافته متفاوت است و در هر دو، قیمت عوامل با قیمت‌های سایه‌ای^{۵۴} متفاوت است، به دلیل انواع شکست‌های بازار.

این مشاهدات، به نوبه خود، سه پیامد مهم سیاستی دارند:

- هم در کشورهای توسعه‌یافته و هم در کشورهای در حال توسعه، سیاست‌های صنعتی باید استراتژیک باشند – تا نه تنها شرایط امروز کشور، بلکه وضعیت درازمدت احتمالی آن را در نظر بگیرند. آنچه اهمیت دارد مزیت نسبی ایستا نیست بلکه مزیت نسبی پویا است.
- دوم، هم نوآوری که شرکت‌ها انجام می‌دهند و هم آن چیزی که دولت‌ها باید انجام دهند می‌تواند به طور قابل توجهی بین کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه متفاوت باشد.
- سوم، در کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای در حال توسعه، دولت‌ها باید جهت نوآوری و یادگیری را شکل دهند. اقتصادها انتخاب جهت نوآوری دارند – مثلاً صرفه جویی در منابع یا صرفه جویی در نیروی کار. این انتخاب‌ها باید مقادیر کمیابی را منعکس کنند – اگر قیمت‌های عوامل کمبود واقعی را منعکس کنند، یعنی اگر قیمت‌های بازار و قیمت‌های سایه‌ای برابر باشند، سهم نسبی عوامل مختلف چقدر خواهد بود.

۳.۳.۳. اهداف سیاست صنعتی

در عین تمرکز بر نقش سیاست‌های صنعتی در ترویج رشد از طریق یادگیری، دولت‌ها باید به طور همزمان از سایر پیامدهای اجتماعی و اقتصادی آگاه باشند. سیاست صنعتی معمولاً به عنوان ترویج رشد در نظر گرفته می‌شود، اما باید به طور گسترده‌تر آن را به عنوان هر سیاستی که تخصیص بخشی اقتصاد یا سایر تصمیم‌های تولیدی، مانند انتخاب تکنیک یا ماهیت نوآوری را تغییر می‌دهد، در نظر گرفت. دولت‌ها نگران اشتغال، توزیع و محیط زیست هستند، به گونه‌ای که بازار غالباً چنین نیست. بنابراین، در کشورهایی با سطوح بیکاری بالا و مداوم، واضح است که چیزی در فرآیندهای بازار اشتباه است: بازارهای نیروی کار در حال تسویه نیستند. خواه این توضیح مربوط به محدودیت‌های

^{۵۴} منظور قیمتی است که از تقاطع منحنی‌های عرضه و تقاضای کالا حاصل نمی‌شود بلکه به نوعی می‌تواند بر اساس محدودیت منابع تعیین شود.

ذاتی در بازارها باشد (مثلاً اطلاعات ناقص که منجر به دستمزدهای کارآ می‌شود) خواه اتحادیه‌ها یا دولت (مثلاً حداقل دستمزد). تداوم بیکاری نشان می‌دهد که «اصلاح» شکست‌های اساسی ممکن است آسان نباشد. هزینه‌های اجتماعی بیکاری می‌تواند بسیار بالا باشد و مناسب است که دولت تلاش کند اقتصاد را به سمت بخش‌های پرمصرف‌تر حرکت دهد یا از فرآیندهای کاربرتر استفاده کند.

تحول ساختاری

به طور فزاینده‌ای تشخیص داده شده است که توسعه مستلزم تحول ساختاری اقتصاد است (استیگلیتز، ۱۹۹۸). بازارها به خودی خود در چنین تحولات ساختاری عملکرد مناسبی ندارند، تا حدی به این دلیل که بخش‌هایی که در حال جابجایی هستند - منابعی که باید از یک بخش به بخش دیگر منتقل شوند - معمولاً از دست دادن سرمایه و درآمد زیادی متحمل می‌شوند و بنابراین برای انجام سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز برای استقرار مجدد موقعیت مناسبی ندارند و نقایص بازار سرمایه که به خوبی درک شده است (بر اساس عدم تقارن اطلاعاتی) دسترسی به منابع خارجی را محدود می‌کند. یکی از موانع اصلی در جریان آسان منابع از یک بخش به بخش دیگر، البته فقدان مهارت‌های مناسب است. تمرکز بیشتر بر "یادگیری" منجر به سیاست‌هایی می‌شد که قابلیت‌های مربوط به نیروی کار را افزایش می‌دهد.

نابرابری

بسیاری از کشورهای در حال توسعه با سطوح بالایی از نابرابری مواجه هستند. سیاست‌های صنعتی می‌تواند با افزایش تقاضا برای کارگران با مهارت پایین‌تر، افزایش دستمزد و کاهش سطح بیکاری بر میزان نابرابری تأثیر بگذارد. در حالی که سیاست‌های متمرکز بر توزیع به طور سنتی بر مالیات و انتقالات بین طبقات غنی و فقیر متمرکز بوده‌اند، از منظر استیگلیتز وجود سیاست‌هایی که توزیع درآمد قبل از مالیات و انتقال را تغییر دهد، مناسب‌تر است. چنین سیاست‌هایی بار تحمیل شده سیاست‌های توزیع مجدد اختلال را کاهش می‌دهد.

با این حال، دلایل دیگری وجود دارد که بر نگرانی در باب افزایش نابرابری افزوده است. نابرابری می‌تواند منجر به افزایش بی‌ثباتی سیاسی و اجتماعی شود. علاوه بر این، حتی در درون صندوق بین‌المللی پول، درک فزاینده‌ای وجود دارد که نابرابری ممکن است به رشد اقتصادی پایین‌تر، بی‌ثباتی اقتصادی بیشتر و اقتصاد ضعیف‌تر منجر شود. در حالی که کانال‌های زیادی وجود دارد که از طریق آنها این اثرات نامطلوب عمل می‌کنند (برای مثال نابرابری، تقاضای کل برای کالاهای غیرقابل تجارت داخلی را کاهش می‌دهد و بانک‌های مرکزی اغلب اقدامات جبران‌کننده‌ای انجام می‌دهند - کاهش نرخ‌های بهره و تسهیل مقررات و اجرای آنها - که منجر به ایجاد حباب‌های ناپایدار می‌شود)؛ در

کشورهای در حال توسعه که نیاز به سرمایه‌گذاری عمومی سنگین در زیرساخت‌ها، آموزش و فناوری وجود دارد، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

در جامعه‌ای با نابرابری بسیار کم، تنها نقش دولت تأمین کالاهای جمعی و اصلاح نقایص بازار است. وقتی نابرابری‌های بزرگ وجود دارد، منافع متفاوت است. نبردهای توزیعی به ناچار تشدید می‌شوند و برای جلوگیری از توزیع مجدد، فرادستان ثروتمند اغلب سعی می‌کنند اختیارات دولت را محدود کنند. با محدود کردن دولت، توانایی دولت برای ایفای نقش‌های مثبت نیز محدود می‌شود.

بنابراین، انتقاد استیگلیتز از رشد غیر فراگیر فراتر از این است که این هدر دادن ارزشمندترین منبع یک کشور - استعداد انسانی آن - است که تضمین نمی‌کند هر کس مطابق با توانایی‌های خود عمل کند. رشد غیر فراگیر می‌تواند منجر به دموکراسی‌هایی شود که از استراتژی‌های رشد بالا حمایت نمی‌کنند. ممکن است یک دور باطل وجود داشته باشد، با نابرابری بیشتر منجر به یک دولت محدودتر شود و به نوبه خود به نابرابری بیشتر و رشد کندتر منجر شود.

۴.۳.۳. سیاست تجاری

بسیاری از سیاست‌های صنعتی، مستلزم هزینه‌های دولتی مانند یارانه به بخش‌هایی که باید گسترش یابند یا سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه و آموزش برای افزایش رقابت بخش‌های یادگیری است. اما دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه (و حتی در کشورهای توسعه‌یافته) برای افزایش درآمد با مشکل مواجه هستند. در غیاب مالیات‌های یکجا^{۵۵}، همه مالیات‌ها تحریف‌کننده هستند و بنابراین ارائه چنین یارانه‌هایی هزینه واقعی دارد.

بنابراین طبیعی است که دولت‌ها سعی می‌کنند اقتصاد خود را با استفاده از ابزارهایی شکل دهند که درآمدها را افزایش می‌دهد نه ابزارهایی که برای دولت هزینه‌زا هستند. تعرفه‌ها و سهمیه‌ها می‌توانند این کار را انجام دهند (امران و استیگلیتز ۲۰۰۵) و این به معنی استفاده گسترده از سیاست تجاری به عنوان بخشی از سیاست صنعتی می‌باشد.

با این حال، روی آوردن به سیاست تجاری با مشکلات متعددی مواجه است:

اول، پیش‌فرض نظری گسترده‌ای به نفع تجارت آزاد وجود دارد - که قدمت آن به آدام اسمیت و حمله او به مرکانتالیسم بازمی‌گردد. دیوید ریکاردو، که نظریه مزیت نسبی را توسعه داد. و اقتصاددانان لیبرال قرن نوزدهم مانند جان استوارت میل. ساموئلسون (۱۹۳۸) مزایای رفاهی تجارت آزاد را رسمیت داد و دکترین‌های نئولیبرالی اواخر قرن بیستم، که پیش‌تر مورد اشاره قرار گرفت.

⁵⁵ Lump sum taxes

با این حال، مفروضات سختگیرانه مورد نیاز برای اثبات این نتیجه که تجارت آزاد مطلوب است، تنها دامنه محدود نتیجه را برجسته می‌کند. این تحلیل بازارهای کامل را فرض می‌کرد - رقابت کامل، بازارهای ریسک کامل، اشتغال کامل، و از همه مهم‌تر از دیدگاه استیگلیتز، بدون آثار بیرونی و به طور خاص بدون آثار بیرونی یادگیری. وقتی هر یک از این مفروضات کنار گذاشته شود، تجارت آزاد مطلوب نیست و پیش‌تر مورد بحث قرار گرفت و به باور استیگلیتز در اقتصاد یادگیرنده، رشد و رفاه بلندمدت را می‌توان با مداخلات تجاری افزایش داد. اکنون فرضی علیه تجارت آزاد وجود دارد و این فرض حتی با در نظر گرفتن پیامدهای توزیع نامطلوب احتمالی افزایش می‌یابد. آزادسازی تجارت با افزایش نابرابری همراه بوده است.

دوم، پیش‌فرض‌های نظری هرچه که باشد، این باور عمومی وجود دارد که از نظر تجربی، تجارت برای رشد خوب است. در حالی که به نظر می‌رسد برخی از رگسیون‌های قبلی بین کشوری این دیدگاه سیاستی رایج را تأیید می‌کند، با بررسی دقیق‌تر، شواهد از نتیجه‌گیری پشتیبانی نمی‌کنند.

اینکه آزادسازی تجارت به خودی خود رشد را تضمین نمی‌کند، باید از نابرابری‌های بزرگی که در کشورهای توسعه‌یافته وجود دارد، آشکار می‌شود: هیچ مانع تجاری بین شمال و جنوب ایتالیا وجود ندارد (هیچ مانعی حتی برای حرکت سرمایه وجود ندارد) و با این حال تفاوت‌های زیادی در درآمد وجود دارد.

راه دیگری برای درک این موضوع وجود دارد که تجارت (و آزادسازی تجاری) نمی‌تواند در مرکز توضیح رشد موفق باشد: فرصت‌های تجاری موجود از طریق جهانی‌سازی، جهانی هستند. با این حال، رشد هم در بین کشورها (حتی در بین کشورهایی که آزادسازی کرده‌اند) و هم در داخل کشورها در طول زمان بسیار خاص بوده است. این شرایط محلی خاص است که تعیین می‌کند آیا فرصت‌های تجارت جهانی منجر به رشد می‌شود یا خیر.

سومین ایراد به مداخلات تجاری (مانند سایر اشکال سیاست صنعتی) به اقتصاد سیاسی مربوط می‌شود: حتی اگر از نظر تئوریک، فرضی علیه تجارت آزاد وجود داشته باشد، حتی اگر شواهدی مبنی بر اینکه تجارت برای رشد خوب است، در بهترین حالت ضعیف باشد و حتی اگر موفق‌ترین کشورها از سیاست تجاری به عنوان ابزاری برای رشد اقتصادی استفاده می‌کردند، کشورهای کمتر توسعه‌یافته امروزی نمی‌توانند از سیاست تجاری به عنوان ابزاری مؤثر استفاده کنند. مخالفان ادعا می‌کنند که به احتمال زیاد از آن سوء استفاده خواهد شد و به این موضوع در ادامه بیشتر پرداخته خواهد شد.

آخرین مورد از دشواری‌ها در استفاده از سیاست‌های تجاری به عنوان ابزار سیاست صنعتی ناشی از توافق نامه‌های تجاری بین‌المللی است. در سال‌های اخیر، سازمان تجارت جهانی تلاش کرده است استفاده از چنین سیاست‌هایی را

محدود کند. این محدودیت‌های سازمان تجارت جهانی بر روی سیاست‌های صنعتی و منابع داخلی (و احتمالاً سایر محدودیت‌ها در بازارهای مالی) ممکن است مانع از توانایی کشورهای در حال توسعه برای تقویت یادگیری و به دست آوردن مزایای یادگیری کامل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی شود یا آنها را مجبور به استفاده از روش‌های بهینه دوم برای ارتقاء یادگیری در اقتصاد خود کند. اگرچه حامیان این محدودیت‌ها آنها را با ایدئولوژی نئولیبرال احاطه کرده‌اند و استدلال می‌کنند که این محدودیت‌ها برای خود کشورها بهترین است؛ ریاکاری کشورهایمانند ایالات متحده و بسیاری در اروپا مطرح است که تلاش می‌کنند دیگران را از اتخاذ سیاست‌هایی که در مرکزیت توسعه خودشان بوده است، منع کنند.

اگرچه یارانه‌های هدفمند ممکن است مؤثرترین راه برای ارتقاء توسعه و یادگیری باشد، سیاست تجاری (که از طریق تعرفه‌ها، سهمیه‌ها یا سیاست‌های نرخ ارز اجرا می‌شود) ممکن است ابزار مؤثرتری نیز باشد. اگرچه هزینه‌های ثابتی در ارتباط با چنین مداخلاتی وجود دارد اما مزایای پویا می‌تواند از هزینه‌ها بیشتر باشد. از منظر استیگلیتز، اگرچه محدودیت‌های سازمان تجارت جهانی ممکن است هزینه زیادی را بر کشورهای در حال توسعه تحمیل کند، مداخله تجاری از طریق مدیریت نرخ ارز همچنان مطلوب است.

در حالی که سیاست تجاری می‌تواند ابزار مهمی برای ایجاد اقتصاد یادگیرنده باشد و بوده است، چشم انداز یادگیری همچنین می‌تواند منطق یکپارچگی منطقه‌ای را تقویت کند: ممکن است بازارهای ملی فردی برای حمایت از صنایع محلی قوی بسیار کوچک باشند. در آن صورت، گسترش طبیعی سیاست اساسی، ترکیب اقتصادهای محلی در مراحل مشابه توسعه صنعتی در مناطق آزاد تجاری است که سپس توسط تعرفه‌های صنعتی خارجی یکنواخت محافظت می‌شوند. چنین گسترشی مزیت افزوده‌ای در تقویت رقابت محلی دارد.

استیگلیتز معتقد است با توجه به محدودیت‌های فضایی، نمی‌تواند درباره شکل و طرح سیاست تجاری اظهار نظر عمیقی داشته باشد و تنها به دو نظر محوری تأکید دارد: اول، دیدگاه یادگیری استیگلیتز تأکید می‌کند که آنچه مهم است مزیت نسبی ایستا نیست، بلکه مزیت نسبی پویا است. آنچه که مستلزم آن است، پیچیده‌تر از آن چیزی است که اغلب پیشنهاد می‌شود. در واقع، وی استدلال کرده است که حتی مفهوم مزیت نسبی ایستا، زمانی که تحرک (جزئی) سرمایه، نیروی کار و دانش در نظر گرفته می‌شود، ظریف‌تر از آن چیزی است که به طور گسترده به رسمیت شناخته شده است. سه نتیجه مشخص از این بحث به دست می‌آید: (الف) کشورها نمی‌توانند به سادگی به آنچه کشورهای دیگر در مراحل مشابه توسعه انجام داده‌اند نگاه کنند. تاریخ مهم است و تغییرات در فناوری و بازار جهانی به این معنی است که آنچه برای کره پنجاه سال پیش کار می‌کرد، ممکن است برای کشوری که موقعیت مشابهی دارد،

امروز کارساز نباشد. (ب) با توجه به دشواری‌های تعیین مزیت نسبی یک کشور (ایستا و پویا)، استدلال لین (۲۰۱۲)، (۲۰۱۴) مبنی بر اینکه کشورها باید در مورد دنبال کردن سیاست‌های صنعتی که «مخالف» مزیت نسبی عمل می‌کند، دوری کنند؛ ممکن است کمک چندانی نباشد. (ج) کشورها باید استراتژیک باشند - زیرا تاریخ اهمیت دارد، آنها باید در نظر بگیرند که چگونه افزایش قابلیت‌های امروزی (از طریق سیاست‌های تجاری) بر پتانسیل آنها برای ارتقاء قابلیت در آینده تأثیر می‌گذارد.

دوم، مداخلات دقیق‌تر نیاز به اطلاعات بیشتری دارد و ممکن است مشکلات اقتصاد سیاسی بیشتری ایجاد کند. بنابراین، در حالی که در غیاب این محدودیت‌ها، مداخلات دقیق‌تر می‌توانند مبادلات پویا-ایستا را بهبود بخشند و رشد بیشتری را با قربانی کردن کمتر در مصرف/کاربرد فعلی، به دست آورند. در نظر گرفتن آنها ممکن است دلالت بر مطلوبیت مداخلات گسترده‌تر داشته باشد.

۵.۳.۳. تجربیات اجرای سیاست صنعتی

شواهد زیادی وجود دارد که بسیاری از کشورها با موفقیت از سیاست‌های تجاری و صنعتی استفاده کرده‌اند. در واقع، کمتر اقتصاد موفقی وجود دارد که در آن دولت از سیاست‌های صنعتی و تجاری، از جمله محدودیت‌های تجاری، با موفقیت استفاده نکرده باشد. این موضوع نه تنها برای کشورهای در حال توسعه مانند کره، بلکه برای کشورهای توسعه یافته مانند ایالات متحده نیز صادق است. در زمانی که بسیاری از کشورهای شرق آسیا سیاست‌های صنعتی خود را آغاز کردند، نه تنها توسعه اقتصادی آنها بلکه توسعه سیاسی آنها نیز کمتر از برخی از کشورهای کمتر توسعه یافته امروزی بود.

استیگلیتز معتقد است برای درک نقش دولت در این عرصه، باید توجه ویژه به تاریخ ایالات متحده داشته باشیم، جایی که توسعه کشاورزی، «صنعت» اصلی در قرن نوزدهم، توسط دولت ترویج شد. تاریخچه ارتباطات از راه دور - از اولین خط تلگراف تا توسعه اینترنت - مستلزم حمایت‌های دولتی یکی پس از دیگری بوده است. حتی اولین مرورگر توسط دولت پشتیبانی شد. همچنین، در برزیل، می‌توانیم مجموعه گسترده‌ای از مداخلات دولتی برای افزایش صادرات را مشاهده کنیم.

از منظر استیگلیتز موفق‌ترین کشورها در توسعه پس از جنگ جهانی دوم - کشورهای شرق آسیا - تا حد زیادی به شناخت آنها از اهمیت یادگیری و نقش دولت در ترویج آن وابسته بوده است. به عنوان مثال، کره به مزیت نسبی ثابت خود توجه چندانی نکرد. مزیت نسبی ایستا، آن کشور را به تمرکز بر کشاورزی برنج سوق می‌داد. با این حال دولت کره می‌دانست که حتی اگر به تولیدکننده‌ترین کشور برنج کار در جهان تبدیل شود، چشم‌اندازش محدود

خواهد بود. این کشور تنها با تمرکز بر بخش‌هایی که می‌توانست از آن‌ها بیاموزد و بر اساس آن می‌توانست شکاف دانش خود را با کشورهای پیشرفته‌تر ببندد، به رشد مورد نظر خود دست یافت. بنابراین، کره سیاست‌های صنعتی، آموزشی و فناوری تکمیلی را توسعه داد و موفق شد و درآمد سرانه خود را در مدت کمتر از چهار دهه بیش از هشت برابر افزایش داد. کره اگر از دستورات سیاست‌های اجماع واشنگتن پیروی می‌کرد، از سیاست‌های صنعتی و سرمایه‌گذاری در آموزش در سطوح ابتدایی اجتناب می‌کرد - در بهترین حالت، یک کشور برنج‌کار با درآمد متوسط بود.

جالب اینجاست که کره از استراتژی‌ای پیروی می‌کرد که ترکیبی از سیاست‌های ترویج صادرات گسترده است که استیگلیتز به عنوان بخشی از استراتژی اقتصاد نوزاد و رویکردی هدفمندتر از آن حمایت کرده است (به عنوان مثال، تقویت تولید تراشه و صنایع سنگین و مواد شیمیایی).

تجارب تاریخی با مداخلات تجاری

شواهد تاریخی از اثربخشی محدودیت‌های تجاری مرتبط با یادگیری پشتیبانی قابل توجهی می‌کند. موفق‌ترین کشورها، چه امروزه (در شرق آسیا) و چه از نظر تاریخی (از جمله ایالات متحده) از ابزارهای مختلفی به عنوان بخشی از سیاست‌های صنعتی خود استفاده کرده‌اند که از جمله مهم‌ترین آن‌ها مداخلات تجاری بوده است. آن‌ها نه تنها درگیر محدودیت‌های تجاری شده‌اند، بلکه این محدودیت‌ها بخشی آشکار از استراتژی‌های رشد آن‌ها بود. سه مدل اولیه توسعه موفقیت آمیز در قرن بیستم همگی بر رژیم‌های تجاری مدیریت شده تکیه دارند: جایگزینی واردات همانطور که توسط تعدادی از کشورها در دهه ۱۹۶۰ انجام شد، صنعتی‌سازی برون‌گرا همانطور که در شرق آسیا در دهه ۱۹۸۰ انجام شد و سرمایه‌داری دولتی چین در دهه ۱۹۹۰. استیگلیتز نیز به چانگ (۲۰۰۲) ارجاع داده است که نشان داد تقریباً همه کشورهای ثروتمند امروزی از حمایت تعرفه‌ای و یارانه برای توسعه صنایع خود استفاده کرده‌اند و در راس این کشورها، انگلیس و ایالات متحده قرار دارند.

با این حال، همه این کشورها، از جمله بیره‌های شرق آسیا، درگیر تجارت بودند اما تجارتی که به ترویج و تقویت صادرات منجر می‌شد و بخش یادگیری را گسترش می‌داد، نه تجارتی که تحت عنوان آزادسازی معمولاً درک می‌شود و بازارهای داخلی را به طور گسترده به روی واردات خارجی باز می‌کرد. مداخلات تجاری گاهی اوقات نتیجه خوبی نداشته است خصوصاً در مواقعی که به جای هدایت منابع جامعه به سمت ایجاد جامعه‌ای یادگیرنده، به عنوان ابزار حمایت‌گرایانه منافع طبقات خاص مورد استفاده قرار گرفته‌اند. با این حال، تاریخچه مداخلات موفق نشان می‌دهد که شکست اجتناب‌ناپذیر نیست. طبیعی است که کشورها باید از شکست‌ها (و موفقیت‌های) گذشته

درس بگیرند، به طوری که احتمالاً بازده مداخلات آینده بیشتر از مداخلات گذشته بشود. جای تعجب نیست که کشورهای مانند میانمار که سیاست‌های بیگانه‌هراسی را دنبال می‌کردند که ارتباط خود را با دیگران - هم از تجارت و هم از یادگیری - قطع کردند؛ وضعیت خوبی نداشتند.

به طور خلاصه، تجزیه و تحلیل استیگلیتز نشان می‌دهد که سیاست‌های تجاری خوب طراحی شده مانند سیاست‌های شرق آسیا، با تمرکز بر یادگیری و کسب فناوری، نسبت به سیاست‌های افراطی آزادسازی کامل یا حمایت‌گرایی کامل، کار بسیار بهتری در ارتقاء رشد و یادگیری انجام داده‌اند.

دوره جنگ

شاید حتی گویاتر از رابطه بین تجارت، رشد و یادگیری این واقعیت باشد که زمان‌های جنگ، که در آن تجارت قطع می‌شود، اغلب به نظر دوره‌هایی از دستاوردهای پویای عظیم بوده است. دیدگاه یادگیری استیگلیتز تفسیری از این تجربیات به ظاهر غیرعادی ارائه می‌کند. اقتصادها که مجبور به تکیه بر ظرفیت‌های تولیدی خود شدند، تولید صنعتی و همراه با آن، یادگیری خود را افزایش دادند. علاوه بر این، مقتضیات آن لحظه، اقتصادها را «مجبور» کرد تا سریعتر از آنچه در غیر این صورت ممکن بود یاد بگیرند.

آیا آمریکای لاتین شکست سیاست‌های صنعتی را نشان می‌دهد؟

برخی استدلال کرده‌اند که حتی اگر سیاست‌های صنعتی در شرق آسیا موفقیت‌آمیز بود و حتی اگر در زمان جنگ کار می‌کرد، در آمریکای لاتین شکستی ناگوار بود و دهه از دست رفته آن قاره را به خاطر پیگیری سیاست‌های صنعتی آن می‌دانستند. حتی اگر این نتیجه‌گیری درست باشد، تنها به این معناست که شکل سیاست صنعتی دنبال‌شده در آمریکای لاتین (جایگزینی واردات در مقابل رشد صادراتی شرق آسیا) ناقص بود، نه اینکه سیاست‌های صنعتی فی‌نفسه محکوم به شکست هستند.

با این حال، این نتیجه‌گیری که سیاست‌های صنعتی در آمریکای لاتین شکست خورده بودند، در بهترین حالت، بحث برانگیز است - در بدترین حالت، به سادگی اشتباه است. برزیل، پرشورترین اتخاذکننده چنین سیاست‌هایی، در سه چهارم قرن قبل از سال ۱۹۸۰، نرخ رشد چشمگیر تقریباً ۶ درصدی داشت. سیاست‌های صنعتی نقش مهمی در موفقیت آن کشور در این دوره ایفا کرد. دهه از دست رفته نتیجه بدهی بیش از حد کشورهای آمریکای لاتین در دهه ۱۹۷۰ بود، دوره شوک نفتی - شاید با توجه به نرخ‌های بهره واقعی پایین یا حتی منفی که در آن دلارهای نفتی بازیافت می‌شدند، قابل درک باشد. از منظر استیگلیتز، دهه از دست رفته یعنی دهه ۱۹۸۰ به طور خلاصه نتیجه یک شوک

اقتصاد کلان بود، نه شکست سیاست‌های اقتصاد خرد. اتخاذ بعدی سیاست‌های اجماع و اشنگتن، که از سیاست‌های صنعتی اجتناب می‌کرد، دوره بعدی رشد آهسته را طولانی کرد. احیای اخیر رشد، برای مثال، در برزیل، ارتباط زیادی با اتخاذ سیاست‌های فعالانه توسط دولت دارد.

چین و هند

در مورد کشورهایی مانند چین و هند که آزاد شده و رشد کرده‌اند، چطور؟ نگاهی دقیق‌تر به زمان بندی نشان می‌دهد که برخاستن آنها قبل از آزادسازی تجارت اتفاق افتاده است. آزادسازی تجاری جدی پس از افزایش نرخ رشد اتفاق افتاد. هر دو مورد با "آزادسازی داخلی" همراه بوده‌اند.

به طور خلاصه، تجربه تاریخی نشان می‌دهد که سیاست‌های صنعتی می‌تواند کارساز باشد. این سیاست‌ها در کشورهای مختلف در شرایط مختلف، با استراتژی‌ها و ابزارهای مختلف کار کرده‌اند. حتی موارد شکست ظاهری نیز باید با احتیاط تفسیر شوند. سیاست‌های خوب مستلزم خطراتی هستند - اگر هر سرمایه‌گذاری دولتی یا خصوصی موفقیت‌آمیز باشد، نشان‌دهنده عدم پذیرش ریسک کافی خواهد بود. اما سؤال مربوطه این است: آیا مشکلات ذاتی فرآیندهای سیاسی است؟ بخش بعدی نشان می‌دهد که چنین نیستند اما محدودیت‌ها در فرآیندهای سیاسی ممکن است بر شکلی که سیاست صنعتی باید داشته باشد تأثیر بگذارد.

۶.۳.۳. اقتصاد سیاسی

انتقاد مداوم از سیاست‌های صنعتی این است که حتی اگر تخصیص‌های بازار ناکارآمد باشد، حتی اگر قیمت‌های بازار با قیمت‌های سایه متفاوت باشد، تلاش‌های دولت برای اصلاح این شکست‌ها به سادگی اوضاع را بدتر می‌کند. ادعا می‌شود که پتانسیل بسیار زیادی برای سوء استفاده وجود دارد. برخی تا آنجا پیش می‌روند که به دلیل تمایل به رانت جویی، سوء استفاده تقریباً اجتناب‌ناپذیر است. حتی اگر دولت از این سیاست‌ها سوء استفاده نکند، حداقل در کشورهای در حال توسعه صلاحیت اجرای مؤثر آنها را ندارد.

البته اکثر این منتقدان نیز معتقدند که نیازی به سیاست‌های صنعتی نیست: باید به بخش خصوصی تکیه کرد. دولت نباید در کار انتخاب برندگان، در تلاش برای پیشی گرفتن از بازار باشد. باید تصمیم‌گیری در مورد تخصیص منابع را به بازار واگذار کرد. همانطور که گفته می‌شود رئیس سابق شورای مشاوران اقتصادی ایالات متحده ادعا می‌کند: هیچ فرقی نمی‌کند که چیپس سبب زمینی تولید کنیم یا چیپ کامپیوتری. در سطور فوق، به چندین مورد از این دیدگاه‌ها پاسخ داده شد. شکست‌های بازار زیاد است. هدف سیاست‌های صنعتی اصلاح این شکست‌های بازار است.

اینکه سوء استفاده‌ها اجتناب ناپذیر نیستند نیز روشن است: نه نظریه و نه شواهدی در تأیید چنین نتیجه‌ای وجود ندارد. تجارب تاریخی ذکر شده در پاراگراف‌های قبلی شواهد قانع کننده‌ای بر خلاف آن ارائه می‌دهد. مطمئناً، مواردی از شکست دولت وجود دارد اما هیچ کدام با عواقب یا در مقیاس زیان‌های ناشی از شکست‌های بازار مالی آمریکا قبل و در خلال رکود بزرگ وجود ندارد. همانطور که اشاره شد، تقریباً هر اقتصاد موفق سیاست‌های صنعتی را با موفقیت در یک زمان به کار گرفته است.

در ادامه این سؤال مطرح می‌شود: آیا در کشورهایی که کمبودهای قابل توجهی در حکمرانی دارند، می‌توان سیاست‌های صنعتی مؤثری داشت؟ مفهوم این است که در حالی که با مداخله «دولت ایده آل» ممکن است اوضاع بهبود یابد، در «دنیای واقعی» - خارج از چند موفقیت مجزا - مداخلات لزوماً این کار را انجام نمی‌دهند. این بحث مطرح شده است که حتی اگر چنین سیاست‌هایی به موفقیت شرق آسیا کمک زیادی کرده باشد، در جاهای دیگر موفقیت کمتری داشته است زیرا از آنها سوء استفاده شده است. این منتقدان ادامه می‌دهند که با توجه به کمبودهایی که در بسیاری از کشورهای آفریقایی به طور گسترده تأیید شده است، آنها باید از چنین سیاست‌هایی اجتناب کنند. منتقدان به آمریکای لاتین و دهه از دست رفته آن به عنوان نمونه بارز شکست سیاست‌های صنعتی اشاره می‌کنند، اما استیگلیتز استدلال کرده است که شکست آمریکای لاتین نتیجه سیاست‌های صنعتی آن کشور نبود بلکه ناشی از بدهی‌ها و سیاست‌های کلان اقتصادی آن بود. همچنین اشاره کرده است که در زمانی که کره و برخی دیگر از کشورهای شرق آسیا سیاست‌های صنعتی را در پیش گرفتند، از نظر اقتصادی و سیاسی به اندازه بسیاری از کشورهای فقیر جهان امروز که در حال اتخاذ چنین سیاست‌هایی هستند، توسعه نیافته بودند.

طرح سؤال به روش درست

شدیدترین اعتراض به این ایرادات به سیاست صنعتی این است که این ایرادات را به روشی اشتباه طرح ریزی می‌کنند. سؤال این نیست که آیا در برخی موارد چنین مداخلاتی شکست خورده است یا خیر بلکه این است که آیا در برخی موارد موفق بوده است یا خیر. پاسخ به آن بدون هیچ تردیدی بله است. در واقع، سیاست صنعتی خوب مستلزم ریسک پذیری است و با ریسک پذیری، باید منتظر شکست‌هایی باشیم. اما حتی اگر متوسط بازدهی گاهی یا اغلب پایین باشد، سؤالی که امروز پیش روی کشوری که به دنبال اتخاذ سیاست‌های صنعتی است، این است که آیا می‌تواند از موفقیت‌ها و شکست‌های گذشته درس بگیرد، آیا می‌تواند یک سیاست صنعتی ایجاد کند که چشم‌انداز خوبی داشته باشد یا خیر.

سیاست‌های صنعتی در مورد انتخاب برندگان نیست

راه دومی نیز وجود دارد که در آن ایرادات استاندارد به سیاست صنعتی موضوع را به اشتباه چارچوب بندی کرده است. سیاست‌های صنعتی انتخاب برندگان نیست و در مورد اصلاح شکست‌های بازار به طور کلی و ایجاد یک جامعه یادگیرنده به طور خاص هستند. اکنون به طور گسترده پذیرفته شده است که ممکن است شکست‌های مهم بازار ناشی از آثار بیرونی منفی بزرگ (مانند آلودگی یا ریسک بیش از حد در بخش مالی) باشد و نقش مهمی برای دولت در اصلاح این شکست‌های بازار وجود دارد. به جز در میان لیبرال‌های افراطی، یک اجماع کلی وجود دارد که حتی اگر مداخلات دولت ممکن است کامل نبوده باشد، در نتیجه این مداخلات، آلودگی هوا و آب تا حدی مهار شده و امروز وضعیت بسیار بهتری وجود دارد. استیگلیتز توجهش به مجموعه‌ای از آثار بیرونی مثبت به همان اندازه مهم هست و معتقد است که دولت می‌تواند به همان اندازه در اصلاح (تا حدی) این آثار بیرونی مؤثر باشد. در واقع، همانطور که بحث قبلی مشخص کرده است، بسیاری از دولت‌ها (چه در کشورهای توسعه‌یافته و چه در کشورهای در حال توسعه) سابقه معتبری از مداخلات سیاست صنعتی دارند.

سیاست‌هایی برای رسیدگی به مشکلات اقتصاد سیاسی

علاوه بر این، این موفقیت‌ها فقط تصادفی نبودند. کشورهای شرق آسیا از رویه‌های سیستمی استفاده کردند که دامنه سوء استفاده را محدود کرد و احتمال شناسایی شرکت‌ها و بخش‌هایی را که توسعه آنها مزایایی در سطح جامعه به همراه خواهد داشت، افزایش داد:

- اول، یارانه‌ها محدود بود - در واقع، یکی از مزایای اصلی دولت دسترسی به اعتبار بود (با سهمیه بندی اعتبار، تفاوتی بین قیمت سایه اعتبار و قیمت بازار اعتبار وجود دارد اما شرایطی که آنها اعتبار دریافت می‌کردند هنوز تا حد زیادی تجاری بود).
- دوم، دولت تا حد زیادی، رقابت‌هایی را برای تخصیص اعتبار و سایر یارانه‌ها بکار گرفت: آن دسته از شرکت‌هایی که در بازارهای صادراتی موفق بودند، دسترسی ترجیحی به اعتبار پیدا کردند. این فقط سود نبود که تخصیص اعتبار را تعیین کرد زیرا سودهای بالاتر ممکن است نشان دهنده توانایی بهتر برای بهره برداری از سود انحصاری باشد. اما موفقیت در بازارهای بین‌المللی، شایستگی‌های فنی و بازاریابی گسترده‌تری را نشان داد. در واقع، دولت رانت جویی - مزایای دسترسی به یارانه‌های دولتی و دسترسی به اعتبار - را هدایت کرد و آن را از نظر اجتماعی سازنده ساخت. رقابت برای رانت به شرکت‌هایی منجر شد که بیشتر یاد گرفتند و در بازار جهانی رقابتی‌تر شدند.

هر چند در کشورهای دیگر رانت جویی، منابع را از فعالیتهای محرک رشد منحرف کرده است و حتی زمانی که منابع به نوآوری تخصیص داده می‌شود، نوآوری ممکن است محرک رشد نباشد. شرکت‌ها منابع خود را صرف یادگیری نحوه دور زدن مقررات طراحی شده جهت پایدارتر کردن اقتصاد و یادگیری نحوه بهره برداری بهتر از مصرف کنندگان و قدرت انحصاری شرکت کرده‌اند. بازارها وقتی به خوبی کار نمی‌کنند که بازده خصوصی با بازده اجتماعی به خوبی همسو نباشد و در آن شرایط، انگیزه‌های نوآوری و یادگیری نیز مخدوش می‌شود.

حکمرانی و اصلاحات نهادی

این واقعیت که در سیاست‌های صنعتی شکست‌ها و موفقیت‌هایی رخ داده است، به این معناست که کشورهایی که در فکر چنین سیاست‌هایی هستند، باید در مورد طراحی آن‌ها به دقت فکر کنند. اصلاحات نهادی وجود دارد که احتمال سوء استفاده را کاهش می‌دهد و احتمال مداخلات موفق را افزایش می‌دهد. تجربه شرق آسیا نمونه‌هایی از طرح‌های نهادی مؤثر را ارائه می‌کند که انگیزه رانت‌جویی را به روشی سازنده مهار می‌کرد. سایر نوآوری‌های سازمانی، از جمله بررسی همتایان، بهبود در فرآیندهای مناقصه و تخصیص رقابتی و شفافیت، برنامه‌های محدود زمانی، و طراحی ترتیبات مشارکت (که در آن کسانی که کمک دریافت می‌کنند باید مقادیر قابل توجهی از سهام را به اشتراک بگذارند) به کاهش دامنه سوء استفاده‌ها و بهبود کارایی سیاست‌های صنعتی کمک کرده است. برخی از این پیشرفت‌های نهادی - از جمله موارد مربوط به عملکرد بانک‌های توسعه‌ای، مانند BNDES برزیل - نشان می‌دهد که از شکست‌ها (و موفقیت‌های) گذشته درس گرفته شده است.

پیامدهای کمبودهای حکمرانی برای طراحی سیاست‌های صنعتی: اصلاح فرآیندهای سیاسی کند است و ممکن است اصلاحات به اندازه کافی سریع نباشد تا احتمال سوء استفاده از اشکال خاصی از سیاست‌های صنعتی را تا حد قابل قبول کاهش دهد یا احتمال موفقیت آن‌ها را تا حدی افزایش دهد که چنین سیاست‌هایی اتخاذ شود. پیامد کمبودها در حکمرانی این است که باید طراحی ابزارهای سیاست صنعتی را حول قابلیت‌ها و حکمرانی بخش عمومی تنظیم کرد. این یک تبادل مهم ایجاد می‌کند. بخش قبل، بر بحث اقتصاد نوزاد برای حمایت و بر تشویق بخش صنعتی به طور گسترده‌تر تمرکز داشت. یک مفهوم استدلال اقتصاد نوزاد این است که محدودیت‌های تجاری باید به طور گسترده و یکسان در مورد محصولات صنعتی اعمال شود. از آنجایی که منافع مورد نظر به طور گسترده و نه محدود تعیین می‌شوند، نباید تلاشی برای حمایت از صنایع خاص یا به طور دقیق‌تر، شناسایی بخش‌هایی که در آنها سرریزهای بزرگ‌تری وجود دارد، صورت گیرد. اقدامات گسترده‌ای مانند مداخلات نرخ ارز فقط مستلزم این است که دولت مطمئن شود که بخش‌هایی که با چنین مداخلاتی مانند تعیین نرخ ارز تشویق می‌شوند، از مزایای یادگیری اجتماعی

بیشتری نسبت به بخش‌هایی که دلسرد می‌شوند، برخوردار هستند. شواهد زیادی وجود دارد که چنین است (به ویژه با موفقیت استراتژی‌های رشد صادراتی مشهود است). شرکت‌ها و بخش‌های درون اقتصاد خود انتخاب می‌شوند و گسترش شرکت‌ها و بخش‌هایی با یادگیری بیشتر، پویایی اقتصاد را افزایش می‌دهد.

از سوی دیگر، مداخلات هدفمندتر، اگر به خوبی طراحی و اجرا شوند، می‌توانند منجر به یادگیری بیشتر و نرخ رشد سریع‌تر شوند. برخی کشورها نشان داده‌اند که می‌توانند مشکلات اقتصاد سیاسی ناشی از مداخلات هدفمندتر را مدیریت کنند. همانطور که اشاره شد، کشورهای شرق آسیا این کار را با استفاده از سیستم‌های مبتنی بر قانون انجام دادند که در آن مداخلات با موفقیت صادرات گذشته مرتبط بود.

در نهایت، آزمون اثربخشی سیاست‌های تعرفه‌ای یکسان در اقتصاد نوزاد این است که آنها در عمل چقدر خوب عمل کرده‌اند و در اینجا، حداقل به صورت سطحی، سابقه تاریخی دلگرم‌کننده است. سیاست تجاری جامعه اقتصادی اروپا که به تازگی تشکیل شده بود، در دهه ۱۹۵۰ یکی از موانع تعرفه خارجی بالا اما نسبتاً یکنواخت بود. رشد جامعه پشت این موانع سریع بود. به طور مشابه، اقتصادهای آسیایی مانند ژاپن، کره، چین، تایوان و سنگاپور، در حالی که برخی مداخلات هدفمند داشتند که به طور کلی، آنها به خوبی مدیریت کردند، تمایل به حمایت از موانع گسترده و نه محدود برای تجارت داشتند و همه آنها رشد قوی را تجربه کردند. در نهایت، در تاریخ اولیه خود، ایالات متحده نیز تمایل به تعرفه‌های صنعتی بالا و گسترده داشت و موفق شد سطوح بالایی از رشد را تقویت کند.

البته، هیچ شکلی از مداخله وجود ندارد که مشکل اقتصاد سیاسی را به طور کامل «حل» کند: بخش‌هایی که از مداخله نرخ ارز سود می‌برند ممکن است برای حفظ آن مداخله حتی در غیاب مزایای یادگیری لابی کنند. هنوز، مسلماً مشکلات اقتصاد سیاسی را می‌توان با چنین مداخلات گسترده‌تری نسبت به مداخلات با هدف محدودتر مدیریت کرد که منجر به ایجاد منافع ویژه با تمرکز محدود در مورد حفظ تعرفه‌های خاص فراتر از طول عمر اقتصادی طبیعی آنها می‌شود. با طراحی مناسب، هم هزینه‌ها و هم منافع یک سیستم تعرفه صنعتی یکنواخت باید به طور گسترده پراکنده شود.

پاسخی روش‌شناختی به نقد اقتصاد سیاسی

همچنین یک پاسخ روش‌شناختی به نقد اقتصاد سیاسی سیاست‌های صنعتی وجود دارد: خواه این ایرادات اقتصاد سیاسی درست باشند یا نه، نتیجه‌گیری مبتنی بر تحلیل، سیاسی است نه تحلیل اقتصادی و تحلیل سیاسی اغلب ساده‌تر از تحلیل اقتصادی است.

علاوه بر این، سؤالات مشابهی را می‌توان در مورد هر جنبه دیگری از سیاست مطرح کرد. بسیاری از دولت‌ها از سیاست‌های نظارتی پولی و مالی به خوبی استفاده نکرده‌اند. در برخی موارد، سوء استفاده را می‌توان در مشکلات حکمرانی ردیابی کرد. بسیاری استدلال کرده‌اند که تنظیم‌کننده‌ها و بانک‌های مرکزی در برخی از کشورهای صنعتی پیشرفته توسط منافع ویژه در بازارهای مالی تسخیر شده‌اند و این نقش مهمی در بحران اقتصادی جهانی سال ۲۰۰۸ ایفا کرد (استیگلیتز ۲۰۱۰) اما این دلیلی برای اجتناب دولت‌ها از استفاده از سیاست‌های نظارتی پولی و مالی نیست.

آزادسازی و اقتصاد سیاسی: استیگلیتز در نهایت یادآور شده است که آزادسازی خود یک دستور کار سیاسی است. همانطور که قبلاً توضیح داده شد، بازارها در خلاء وجود ندارند. همیشه قوانین و مقرراتی وجود دارد، حتی در دنیای آزاد و طراحی این قوانین و مقررات بازارها را شکل خواهد داد. قوانین و مقرراتی که در فرآیند "آزادسازی" و مقررات‌زدایی از بازارهای مالی در ایالات متحده و بریتانیا به تصویب رسید، منجر به ایجاد موسسات مالی متورم با حمایت ضمنی از سوی مقامات پولی و در نهایت مالیات دهندگان شد - یک سیاست صنعتی مقررات‌زدایی و مقررات‌گذاری مطلوب که اقتصاد را مخدوش کرد.

۷.۳.۳. چند تامل کلی در مورد سیاست صنعتی

نظریه بهینه دوم

سیاست‌های صنعتی مصرف را از آنچه در غیر این صورت می‌بود، منحرف می‌کند. اقتصاد متعارف (مانند سیاست‌های اجماع واشنگتن) بر هزینه‌های این مداخلات تأکید داشت. استیگلیتز تأکید داشت که وقتی شکست‌هایی در بازار وجود دارد (همانطور که همیشه در موارد بیرونی یادگیری وجود دارد)، مزایایی نیز به همراه خواهد داشت. سیاست بهینه، مزایا و هزینه‌ها را به عنوان حاشیه می‌سنجد.

اقتصاد بهینه دوم در اینجا به ویژه مرتبط است: تحقیق و توسعه و یادگیری منجر به نواقص بازار می‌شود که گاهی اوقات به عنوان تحریف از آن یاد می‌شود، جایی که منابع به روش "بهینه اول" تخصیص داده نمی‌شوند. تحریفاتی که به خوبی طراحی شده‌اند در یک بازار می‌توانند تا حدی تحریفات موجود در بازارهای دیگر را جبران کنند.

ما از کلمه تحریف با دقت استفاده می‌کنیم: استفاده رایج نشان می‌دهد که دولت‌ها باید به سادگی آنها را از بین ببرند. اما همانطور که از این اصطلاح استفاده می‌شود، به سادگی به انحراف از نحوه عملکرد یک مدل کلاسیک که به طور خاص بر اطلاعات کامل تأکید دارد نیز توجه وجود دارد. اطلاعات ذاتاً ناقص است و نمی‌توان این عیوب را از بین برد. همچنین نمی‌توان قدرت بازار را که از بازده به مقیاس ذاتی در تحقیقات ناشی می‌شود، حذف کرد. به همین دلیل است که درون‌زایی ساختار بازار و نوآوری به طور همزمان بسیار مهم است. به طور مشابه، هزینه‌های مرتبط با تحقیق

و توسعه (یا "زیان های" مرتبط با گسترش تولید برای "سرمایه گذاری" در یادگیری) را نمی توان نادیده گرفت. باید برای آنها پول پرداخت. رانت های انحصاری یکی از راه های انجام این کار است، اما راهی بسیار دور از ایده آل است. مانند همیشه در اقتصاد مدرن بخش عمومی، ماهیت مداخلات بهینه به ابزار و قدرت دولت بستگی دارد. اینکه دولت بتواند انحصارها را لغو کند یا رفتار تحریف آمیز آنها را لغو کند، پیامدهایی برای سطوح مطلوب تحقیق و یادگیری دارد. اگر دولت بتواند تنها از طریق مالیات تحریف آمیز و نه از طریق مالیات های یکجا، درآمدها را برای یارانه یا حمایت از پژوهش یا یادگیری افزایش دهد، تفاوت ایجاد می کند. اما حتی زمانی که دولت فقط می تواند درآمدهای خود را از طریق مالیات های تحریف آمیز افزایش دهد، راه هایی برای انجام این کار و صرف درآمدهایی وجود دارد که رفاه اجتماعی و سرعت نوآوری را افزایش می دهد (اما سرمایه گذاری بهینه در نوآوری احتمالاً با مالیات تحریف کننده کمتر از مالیات با مبلغ یکجا خواهد بود).

استراتژی های صنعتی

یک موضوع کلیدی استراتژی صنعتی نه تنها جهت (به عنوان مثال، آیا کره باید تلاش می کرد تا مزیت نسبی خود را در برنج تقویت کند، یا ایجاد مزیت نسبی در زمینه های دیگر؟) بلکه اندازه گام است. آیا دولت ها باید سعی کنند یک فناوری (محصول) نزدیک را ترویج کنند که در امتداد یک فرآیند تدریجی و تکاملی که در نهایت ممکن است به هر حال رخ داده باشد، پیش می روند؟ یا باید یک جهش بزرگ داشته باشد؟ دومی ریسک بیشتری دارد و در صورت موفقیت، بازدهی بیشتری را به همراه دارد اما احتمال شکست نیز بیشتر است.

استیگلیتز به طور رسمی این تصمیم حیاتی را مدلسازی نکرده است، بنابراین صرفاً پیشنهادهایی طرح کرده است: هر چه جهش بزرگ تر باشد، مشکلات در یادگیری به طور قابل توجهی افزایش می یابد؛ اما ممکن است مزایا به حدی باشد که بر این مشکلات غلبه داشته باشد. با این حال، استیگلیتز بر یک گام با برد متوسط تأکید دارد.

به همین ترتیب، با استفاده از تشبیه دیگری برای سیاست استراتژیک شرکت، انتقال به بخشی از فضای محصول که در آن رانت هایی وجود دارد که می تواند پایدار باشد، سودمند است (به عنوان مثال، در نتیجه موانع ورود). این تقریباً مستلزم انجام ندادن کاری است که دیگران انجام داده یا می دهند.

یکی از مهم ترین بینش های نظریه یادگیری استیگلیتز این است که، به دلیل اهمیت تاریخ، تصمیم هایی که امروزه در مورد جهت گیری یادگیری و نوآوری اتخاذ می شود می تواند پیامدهای بلندمدتی داشته باشد. اگر کره در دهه های قبل تصمیمات متفاوتی گرفته بود، اقتصاد امروز این کشور به طور قابل توجهی متفاوت به نظر می رسید. کالاهایی که

مزیت نسبی ثابت فعلی کره را تشکیل می‌دهند و قابلیت‌های یادگیری کره متفاوت بودند. از آنجایی که این پیامدهای بلندمدت وجود دارد، کشورها نمی‌توانند از حدس زدن در مورد تحولات اقتصاد جهانی اجتناب کنند. همانطور که بحث شد، آنها نمی‌توانند یا نباید به سادگی از الگوهای توسعه‌ای پیروی کنند که توسط کشورها در مراحل مشابه توسعه در ربع یا نیم قرن پیش انجام شده است. سیاست‌های صنعتی ذاتاً پرخطر هستند. اما حتی نداشتن یک سیاست صنعتی خطرناک‌تر است.

۴.۳. اهمیت سیاست نرخ ارز در اجرای سیاست صنعتی

از منظر استیگلیتز سیاست نرخ ارز هم باید به سطح نرخ ارز توجه داشته باشد و هم نوسانات آن. نرخ ارز بر رقابت پذیری اقتصاد، تأثیر بر توانایی صادرکنندگان برای صادرات و شرکت‌های رقیب وارداتی برای واردات تأثیرگذار است. پیامدهای افزایش ارزش پول ملی (مثلاً در نتیجه ورود سرمایه یا کمک‌های خارجی) از منظر استیگلیتز می‌تواند شدید باشد: اگر ارزش پول ملی مثلاً ۲۵ درصد افزایش یابد، راهی وجود ندارد که (در کوتاه مدت) بهره‌وری بتواند تعدیل‌های جبران‌کننده‌ای در دستمزدها و قیمت سایر نهاده‌ها داشته باشد. علاوه بر این، اثرات پسماند مهمی وجود دارد (همانطور که در مورد تغییرات بزرگ در نرخ بهره وجود دارد): شرکتی که به دلیل بیش ارزش گذاری پول ملی و عدم توانایی رقابت با شرکت‌های خارجی از بین می‌رود، زمانی که پول ملی متعاقباً با کاهش ارزش مواجه می‌شود، زنده نمی‌شود (نقایص بازار سرمایه نشان می‌دهد که به ویژه شرکت‌های کوچک و متوسط قادر به دستیابی به سرمایه مورد نیاز برای زنده ماندن در کوتاه مدت نیستند).

از منظر استیگلیتز، نوسانات نرخ ارز ارتباط نزدیکی با بی ثباتی اقتصاد کلان دارد و به نوعی هم علت است و هم پیامد. در دنیایی که نرخ ارز انعطاف پذیر است، تغییر در باورها در مورد ارزش آتی نرخ ارز می‌تواند جریان‌های مالی بزرگی را القا کند و منجر به تغییرات بزرگی در نرخ ارز امروزی شود که پیامدهای کلان اقتصادی زیادی را به همراه دارد، مثلاً برای تجارت.

به همین ترتیب، مدیریت نوسانات نرخ ارز، به ویژه در بازارهای نوظهور و در کشورهای کمتر توسعه یافته، برای شرکت‌ها (به ویژه شرکت‌های کوچک و متوسط داخلی) گران است. در بسیاری از این کشورها، ممکن است هیچ بازاری وجود نداشته باشد که در آن شرکت‌ها بتوانند ریسک‌های نرخ ارز خود را پوشش دهند. با این حال، حتی اگر بازارهایی برای پوشش ریسک وجود داشته باشد، انجام این کار هزینه دارد.

همه کشورها خواه ناخواه سیاست نرخ ارز دارند. حتی تصمیم برای عدم مداخله مستقیم در نرخ ارز یک سیاست است - سیاستی که کشور را در معرض سطوح بالایی از نوسان قرار می‌دهد و اجازه می‌دهد نرخ ارز توسط دیگران تعیین

شود. نتیجه این است که کشورهایمانند آفریقای جنوبی که چنین سیاست‌هایی را اتخاذ کرده‌اند، دارای پرنوسان‌ترین نرخ ارز بوده‌اند.

برخی استدلال کرده‌اند که باید اجازه داد که نرخ ارز توسط نیروهای بازار تعیین شود. اما باز هم، چه خواهیم چه نخواهیم، سیاست‌های دولت در مرکزیت موضوع قرار دارد. زمانی که کشوری نرخ بهره را افزایش یا کاهش می‌دهد، بر نرخ ارز تأثیر می‌گذارد. هنگامی که کشوری مقرراتی را تغییر می‌دهد که بر جریان پول به داخل یا خارج از کشور تأثیر می‌گذارد، بر نرخ ارز تأثیر می‌گذارد. از آنجایی که اکثر کشورها دارای مجموعه وسیعی از مقررات مؤثر بر سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی هستند، به یک معنا، نرخ ارز «بازار آزاد» وجود ندارد. از طریق این مقررات، نرخ بهره و مداخلات مستقیم، دولت‌ها به صورت عمدی یا غیرعمدی نرخ ارز را تعیین می‌کنند.

مهمتر از همه، وقتی کشور بزرگی مانند ایالات متحده سیاست‌های خود را تغییر می‌دهد، تقریباً بر نرخ ارز کشورهای دیگر تأثیر می‌گذارد. به زعم استیگلیتز، سؤالی که پیش روی هر کشوری وجود دارد، این نیست که آیا آنها باید اجازه دهند نرخ ارز توسط نیروهای بازار تعیین شود یا خیر، بلکه این است که آیا باید اجازه دهند نرخ ارز آنها توسط فدرال رزرو تعیین شود.

سیاست نرخ ارز بر ساختار صنعتی تأثیر می‌گذارد. برخی از بخش‌ها، برخی از فناوری‌ها و برخی از انواع شرکت‌ها نسبت به سایرین دلسرد شده‌اند. تصمیم برای عدم مدیریت فعال نرخ ارز منجر به نوسانات بیشتر نرخ ارز، بی‌ثباتی بیشتر در اقتصاد کلان و بخش کوچکتر کالاهای مبادله‌ای می‌شود که بیشتر تحت سلطه شرکت‌های بزرگ است.

سیاست‌های نرخ ارز هم ابزار خود سیاست صنعتی هستند و هم مکمل سایر سیاست‌های صنعتی. اگر نرخ ارز رقابتی نباشد یا بسیار در نوسان باشد، سیاست‌هایی که برای تشویق بخش تولید طراحی شده‌اند، کارساز نیستند. برخی در آفریقای جنوبی مشاهده کردند که اگرچه نرخ ارز در اوایل سال ۲۰۱۴ به میزان قابل توجهی افزایش یافته بود (کاهش ارزش پول ملی)، بخش تولید توسعه نیافته بود. از منظر استیگلیتز این امر کاملاً قابل درک بوده و متأثر از تاریخیچه نوسانات نرخ ارز در این کشور بوده است و هیچ شرکتی نمی‌تواند برای رقابتی ماندن روی نرخ ارز حساب کند و برای هر شرکتی احمقانه است که صرفاً بر اساس نرخ ارز وارد شود. چندین پیامد از این تحلیل وجود دارد.

اول، دولت‌ها باید سیاست‌هایی را اتخاذ کنند که نرخ ارز کمتر نوسان کند. به عنوان مثال، کنترل سرمایه (یا به طور کلی، آنها باید مجموعه‌ای از ابزارها را برای مدیریت حساب سرمایه اتخاذ کنند).

دوم، دولت‌ها باید نرخ‌های ارز را «بالا» نگه دارند تا شرکت‌های داخلی را رقابتی‌تر کنند - برای گسترش صادرات و بخش‌های رقیب واردات. این امر به‌ویژه به این دلیل صادق است که نرخ‌های ارز بالا به بخش‌های صادراتی مانند تولید کمک می‌کند که کسش‌های یادگیری بالاتری دارند و آثار بیرونی یادگیری بیشتری ایجاد می‌کنند (اگر نرخ ارز بالاتر به کشور اجازه دهد تا به اشتغال کامل نزدیکتر شود، ممکن است مزایای کلان اقتصادی و یادگیری بیشتری وجود داشته باشد).

با این حال، نگرانی در مورد سیاست صنعتی به این معنی است که دولت‌ها باید مراقب نحوه مداخله برای تثبیت و افزایش نرخ ارز باشند. اگر برای جلوگیری از افزایش شدید نرخ ارز، نرخ‌های بهره را افزایش دهند (همانطور که صندوق بین‌المللی پول انجام می‌داد)، در حالی که ممکن است از این طریق تعداد زیادی از بنگاه‌ها را که بدهی‌های خارجی گرفته‌اند، نجات دهند، در همان زمان ممکن است سایر بنگاه‌ها را که محتاط‌تر بودند و فقط بدهی داخلی را بر عهده گرفتند، نابود کنند. این اثرات ممکن است به ویژه برای شرکت‌های کوچک و متوسط (که معمولاً بدهی خارجی نمی‌گیرند، زیرا به بازارهای بین‌المللی دسترسی ندارند) نامطلوب باشد - همانطور که در بحران شرق آسیا مشهود بود (استیگلیتز ۱۹۹۸). مجدداً، اگر این شرکت‌های کوچک و متوسط نقش مهمی در ایجاد و انتشار دانش و یادگیری ایفا کنند، چنین سیاست‌هایی می‌توانند به‌ویژه مضر باشند. در هر صورت، دولت‌ها باید بدانند که چگونگی مداخله آنها در مدیریت نرخ ارز چه تأثیراتی بر ساختار اقتصادی و یادگیری دارد.

راه‌های جایگزینی برای تثبیت نرخ ارز و حتی بیشتر از آن بالا نگه داشتن نرخ ارز وجود دارد که ممکن است هزینه کمتری داشته باشد. نرخ‌های بهره پایین از طریق تأثیرات بر نرخ ارز به دو صورت مستقیم و غیرمستقیم به نفع شرکت‌های داخلی است. مداخله مستقیم، همراه با افزایش ذخایر، ممکن است روشی مؤثر برای هموارسازی نرخ ارز و در عین حال اجتناب از نوسانات در نرخ‌های بهره باشد.

برخی معتقدند که افزایش نرخ واقعی ارز برای مدت کوتاهی غیرممکن است. اما چنین استدلال‌هایی بر اساس یک سردرگمی است. نگه داشتن نرخ ارز پایین‌تر از سطح «بازار» از طریق مداخله مستقیم غیرممکن است، زیرا برای انجام این کار نیاز به فروش دلار (یا سایر ارزهای سخت) است و کشورها فقط مقادیر محدودی از آن را در ذخایر خود دارند. با این حال، برای بالا بردن نرخ ارز نیاز به فروش ارز شخصی و خرید دلار (یا سایر ارزهای سخت) است و این کشورها به راحتی می‌توانند انجام دهند.

ابزارهای زیادی برای تأثیرگذاری بر سطح و نوسانات نرخ ارز وجود دارد. همانطور که اشاره شد، هر مقرراتی که بر جریان پول به خارج یا به کشور تأثیر بگذارد، بر نرخ ارز تأثیر می‌گذارد. بنابراین، تسهیل سرمایه‌گذاری برای

شرکت‌های خارجی در کشور منجر به افزایش ارزش پول ملی می‌شود. دشوارتر کردن آن منجر به کاهش ارزش پول ملی شود. در ارزیابی سیاست سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، باید مزایای دسترسی به بازارها یا فناوری یا آموزش را با هزینه‌های سایر بخش‌های اقتصاد ناشی از کاهش نرخ ارز (از جمله اثرات نامطلوب بر یادگیری) سنجید. آزادسازی بازار سرمایه نیز می‌تواند به هجوم سرمایه و افزایش ارزش پول منجر شود. به همین ترتیب، کاهش محدودیت‌ها برای شهروندان کشوری که پول خود را در خارج از کشور سرمایه‌گذاری می‌کنند، نرخ ارز را بالا می‌آورد.

نرخ ارز بالاتر نشان‌دهنده مکانیسم گسترده‌ای برای سیاست صنعتی است - شرکت‌ها خودشان تصمیم می‌گیرند که آیا می‌توانند با نرخ ارز بالاتر رقابت کنند یا خیر. دولت به طور گسترده تشخیص داده است که بخش صادرات دارای آثار بیرونی یادگیری بیشتری است و بنابراین آن بخش باید نسبت به سایرین تشویق شود، اما لازم نیست دقیقاً مشخص کند که کدام زیربخش‌ها یا شرکت‌ها باید تشویق شوند. بازار این کار را می‌کند.

این یک فایده و یک هزینه دارد. هدف گذاری دقیق‌تر ممکن است کارایی کلی پویای اقتصاد را افزایش دهد. به هر حال، هر شرکت یا بخش، میزان منافی را که برای دیگران به همراه دارد، در نظر نمی‌گیرد. یک رویکرد هدفمندتر می‌تواند آثار بیرونی مرتبط با تحقیق یا یادگیری در هر بخش را جبران کند. از سوی دیگر، تلاش‌های دولت برای تنظیم دقیق ممکن است با مشکلات شدیدتر «اقتصاد سیاسی» مواجه شود.

دو سؤال در مورد استفاده از این ابزار وجود دارد. اول، آنچه واقعاً مهم است نرخ واقعی ارز است. سؤال این است: آیا دولت می‌تواند حداقل بیش از مدت کوتاهی بر نرخ واقعی ارز تأثیر بگذارد؟ در اینجا، سؤال مهم میزان و سرعت «عبور» است. برای اقتصادهای بسیار باز، واردات و صادرات بخش بزرگی از کالاهای خود، افزایش نرخ اسمی ارز منجر به افزایش قیمت‌های اسمی می‌شود که می‌تواند مزایا را خنثی کند، مگر اینکه مثلاً مقامات پولی برای کاهش تورم احتمالی اقداماتی انجام دهند، اما چنین اقداماتی خود هزینه‌هایی دارند (مثلاً بیکاری بیشتر). با این حال، واضح است که بسیاری از کشورها توانسته‌اند نرخ ارز واقعی خود را برای مدت طولانی افزایش دهند و این کار را همزمان با افزایش رشد انجام داده‌اند.

دوم، هزینه‌های هر یک از مداخلات چقدر است و آیا منافع آن بیشتر از هزینه هاست؟ برخی نگران هستند که هزینه جلوگیری از تورم ناشی از مداخله مستقیم بسیار زیاد است. کشورهای شرق آسیا توانسته‌اند در دوره‌های طولانی در نرخ ارز مداخله کنند، بدون اینکه با تورم بالا یا هزینه‌های پرهزینه اجتناب از تورم مواجه شوند. اما، حداقل در چین، نگرانی فزاینده دیگری وجود دارد: برای پایین نگه داشتن ارزش پول خود، دلار خریداری کرده‌اند که بازدهی پایینی دارد.

با این حال، هزینه ذخایر اغلب اغراق آمیز بوده است. ذخایر با فروش پول داخلی (که برای تولید آن هزینه‌ای ندارد) به دلار ایجاد می‌شود. اگر مدیریت نرخ ارز نبود، ذخایری وجود نداشت. هزینه واقعی اصلی از تفاوت در نرخ مبادله بین زمان خرید دلار و زمان فروش آن ناشی می‌شود و سیاست‌هایی وجود دارد که می‌تواند بازگشت به ذخایر را افزایش دهد. به عنوان مثال، اگر قرار است ذخایر برای مدت طولانی حفظ شود، بدهی‌های بلندمدت را به جای کوتاه مدت نگه دارید و به جای خرید اوراق قرضه دولتی، یک سبد سهام متنوع بخرید.

سیاست‌های صنعتی می‌توانند در قیمت‌های نسبی به روش‌هایی مداخله کنند که از این هزینه‌ها جلوگیری کند (و در واقع می‌تواند هدفمندتر از افزایش نرخ ارز [واقعی] باشد)، مانند یارانه‌های بخشی (از جمله نرخ بهره یارانه‌ای) یا حمایت از صنعت نوزاد. اما، همانطور که قبلاً اشاره کردیم، موافقت نامه‌های تجاری بین‌المللی استفاده از سیاست‌های صنعتی را محدود می‌کند. تنها ابزار باقی مانده ممکن است نرخ ارز باشد. در هر صورت از منظر استیگلیتز، هزینه‌هایی که مطرح شد معمولاً در مقایسه با مزایای استفاده از سیاست نرخ ارز ناچیز است و استفاده از این سیاست در مسیر سیاست صنعتی ضروری به نظر می‌رسد.

۴. رویکرد سیاست صنعتی نوین

رویکرد سیاست صنعتی نوین توسط دنی رودریک اقتصاددان ترک تبار و استاد دانشگاه هاروارد در دهه اخیر طرح شده است. دنی رودریک (۲۰۰۵) سیاست صنعتی را نوعی سیاست بازسازی می‌داند که منظور سیاست‌هایی است که عموماً در جهت بازسازی (تجدید ساختار) فعالیت‌هایی که از پویایی بیشتری برخوردارند، بکار گرفته می‌شوند و فرقی نمی‌کند که این فعالیت‌ها در صنعت یا صنایع کارخانه‌ای واقع شده باشند یا در سایر فعالیت‌ها. از دید او، سیاست صنعتی یک فرآیند خوداکتشافی اقتصادی است و به معنای وجود یک برنامه‌ریز دانای کل و واقف بر همه امور که می‌تواند با دخالت خود و وضع مالیات و یارانه‌های پیگویی تمام آثار بیرونی را درونی کند، نیست. تصویر صحیح یک فرآیند راهبردی مبتنی بر تعامل و همکاری میان بخش‌های دولتی و خصوصی است.

از منظر رودریک، در تعریف گسترده‌تر می‌توان سیاست صنعتی را یک رویکرد سیستمی دانست که هماهنگی نوآوری، سیاست منطقه‌ای و سیاست تجاری با تولید را در هسته اصلی خود ایجاد می‌کند؛ در حالی که بر صنایع بالادستی و پایین دستی، تغییرات بخشی، خوشه‌ها و شبکه‌ها تأثیر می‌گذارد. این موضوع باید توسط اهداف اجتماعی هدایت شود که منجر به پایداری و جهانی سازی مسئولانه شود. سیاست صنعتی فراتر از شکست بازار بوده که نه تنها از گفتگو با کارشناسان، گروه‌های ذی نفع و شهروندان باید سود برد بلکه باید از تسخیر و تصاحب گروه‌های خاص ذی نفع و پوپولیسم نیز جلوگیری کند (رودریک، ۲۰۲۰).

دنی رودریک (۲۰۲۰)، مروری اجمالی بر تعاریف مختلف از سیاست صنعتی از گذشته تا کنون داشته است:

منبع	تعریف سیاست صنعتی
Curzon Price, V. (1981), "Industrial Policies in the European Community".	سیاست صنعتی می‌تواند به طور کلی به عنوان هر اقدام دولتی یا مجموعه‌ای از اقدامات برای پیشبرد یا جلوگیری از تغییرات ساختاری تعریف شود.
Adams, G., Klein, L.R. (1983), "Industrial Policies for Growth and Competitiveness", Lexington Books	سیاست صنعتی شامل هر چیزی است که برای تقویت رشد و عملکرد رقابتی مفید است.
Jacquemin, A. (1983), Industrial Policies and the Community in Coffey, P., Nijhoff, M. (ed.), Main Economic Policy Areas of the EEC.	سیاست صنعتی باید مسائل تغییرات ساختاری در اقتصاد را مشخص و حل کند. وظیفه آن ایجاد شرایط بهینه برای انجام تحولات ساختاری ضروری است.

Tyson, L., Zysman, J. (1983), "American Industry in International Competition: Government Policies and Corporate Strategies".	سیاست صنعتی به معنای سیاست دولت است با هدف یا انگیزه مسائل موجود در بخش‌های خاص.
Johnson, Ch. (1984), "The Idea of Industrial Policy", in Johnson, Ch., "The Industrial Policy Debate".	سیاست صنعتی به معنای آغاز و هماهنگی ابتکارات دولتی برای افزایش رشد بهره‌وری و رقابت کل اقتصاد و صنایع خاص است.
Graham, H. (1986), "European Industrial Policy", Croom Helm, London.	سیاست‌های صنعتی به سیاست‌هایی اشاره دارد که قصد دارد از برخی جهات صنایع تولیدی یا خدماتی را تحت تأثیر قرار دهد.
Geroski, P.A (1989), European Industrial Policy and Industrial Policy in Europe, Oxford Review of Economic, 5.	سیاست صنعتی مجموعه‌ای گسترده و متنوع از ابتکارات عرضه سطح خرد است که به منظور بهبود عملکرد بازار در انواع مختلفی از روش‌های بعضاً متناقض طراحی شده است.
Krugman, P., Obstfeld, M. (1991), "International Economics Theory and Policy".	سیاست صنعتی تلاشی توسط دولت برای تشویق منابع برای انتقال به بخش‌های خاصی است که از منظر دولت برای رشد اقتصادی آینده مهم است.
Chang, H.-J. (1984), "The Political Economy of Industrial Policy", St Martins's Press.	سیاست صنعتی سیاستی با هدف صنایع خاص (و بنگاه‌ها به عنوان اجزاء آنها) برای دستیابی به نتایجی است که توسط دولت تصور می‌شود برای کل اقتصاد کارآمد است.
Sharp, M. (1998), "What is Industrial Policy and Why is it Necessary?", Prepared for TSER project No PL97 1059 on Science, Technology and Broad Industrial Policy.	مفهوم جزئی سیاست صنعتی اغلب به سیاست‌های مربوط به یارانه محدود می‌شود. مفهوم گسترده به عنوان هر سیاستی است که بر تخصیص منابع تأثیر می‌گذارد و از این لحاظ هم از سیاست‌های اقتصاد کلان و هم از سیاست‌های اقتصاد خرد استقبال می‌کند.
Foreman-Peck, J., Frederico, G. (1999), European Industrial Policy: The Twentieth-Century Experience, Oxford University Press.	سیاست صنعتی هر نوع مداخله دولت است که بر صنعت به عنوان بخشی متمایز از اقتصاد تأثیر می‌گذارد.
Beath, J. (2002), "UK Industrial Policy: Old Tunes on New Instruments?", Oxford Review of Economic Policy, 18(2).	منظر جزئی: سیاست صنعتی توجه به سیاست‌هایی است که بنگاه‌های خاص و بخش‌های صنعتی را هدف قرار می‌دهد. منظر گسترده: سیاست صنعتی هر سیاستی است که رقابتی بودن بنگاه‌ها و صنایع یک کشور را شکل دهد یا بر آن تأثیر بگذارد.

رودریک از زوایای مختلفی به موضوعات رشد اقتصادی، توسعه اقتصادی و سیاست صنعتی در طول دو دهه گذشته پرداخته است. در ادامه تلاش خواهد شد اهم دیدگاه‌های او طرح شود:

۱.۴. الگویی برای طراحی راهبرد رشد

رودریک (۲۰۰۷) با بررسی تجارب موفق رشد اقتصادی کشورها در نیم قرن اخیر به نتایج زیر رسیده است:

۱. در عمل، جهش‌های رشد با طیف محدودی از اصلاحات سیاستی در ارتباط هستند. شروع رشد اقتصادی در بازه زمانی بسیار کوتاهی اتفاق می‌افتد. در مورد برخی از تغییرات رشد، هیچ دلیل مشخصی وجود ندارد و می‌توان استدلال کرد که تغییرات کوچک در وضع موجود کشورها می‌تواند به افزایش قابل ملاحظه در فعالیت اقتصادی آنها منجر شود. حتی برای مثال، دولت کره توسعه را هدف قرار داد و از مسیر آزمون و خطا تلاش کرد رشد اقتصادی را تجربه کند. این موضوع برای کشورها امیدبخش است چون کشورها برای شروع رشد نیازی به انجام اصلاحات گسترده نهادی ندارند.

۲. اصلاحات سیاستی مرتبط با این گذارهای رشد نوعاً ترکیبی از عناصر رویه‌های نهادی متعارف و نامتعارف هستند. هیچ کشوری نیست که بدون پیروی حداقلی از اصول مرتبه بالاتر مدیریت قوی اقتصادی (حقوق مالکیت، مشوق‌های بازارمحور، پول قوی، توانایی دولت در پرداخت دیون خود) نتوانسته باشد به رشد سریع اقتصادی دست یابد. مسئله این است که پیاده‌سازی این اصول غالباً از طریق ترتیبات سیاستی نامتعارف است. راهبرد اصلاح دو سویه در چین یا نظام محدودیت مالی در کره از این دست نمونه‌هاست. در تمام مثال‌های رشد موفق، مواردی از فهرست استاندارد نظیر آزادسازی و برون‌گرایی با مداخله دولتی و اولویت بندی گزینشی امور از سوی دولت تلفیق شده است.

۳. نوآوری‌های نهادی مؤثر در یک کشور لزوماً در سایر کشورها اثربخش نخواهند بود.

راهبردهای رشد نیازمند دانش قابل ملاحظه بومی در خصوص شرایط اولیه یک کشور است.

۴. پایداری رشد اقتصادی، دشوارتر از شروع آن بوده و نیازمند اصلاحات نهادی گسترده‌تر است.

کشورهای زیادی شتاب رشد را گذرا تجربه کرده‌اند ولی تنها چند کشور توانسته‌اند دوام این بالا بودن رشد را حفظ کنند. اصلاحات نهادی در شرایط رونق اقتصادی بسیار ساده‌تر از شرایط رکودی است.

راهبردهای رشد موفق بر تلاشی دوجانبه استوار است: یک راهبرد کوتاه مدت با هدف تحریک رشد و یک راهبرد میان مدت تا بلندمدت با هدف حفظ و تداوم بخشیدن به رشد اقتصادی. چگونه؟

یک راهبرد سرمایه‌گذاری برای راه انداختن رشد

برای اقتصادی که در یک تعادل سطح پایین گیر کرده است؛ مهم‌ترین چالش در کوتاه مدت آن است که چگونه انگیزه سرمایه‌گذاری در اقتصاد را برای کارآفرینان فراهم کند؟ سرمایه‌گذاری ناظر بر کلیه فعالیت‌هایی است که کارآفرینان متقبل می‌شوند؛ فعالیت‌هایی نظیر گسترش ظرفیت تولید، استفاده از فناوری‌های جدید، تولید محصولات جدید، شناسایی بازارهای فروش جدید و غیره. در واقع باید بحث شود که موانع شکل‌گیری این فرایند چیست؟ و چه عاملی این فرایند را به حرکت وا خواهد داشت؟ در ادبیات دو پاسخ وجود دارد:

رویکرد اول؛ نقش موانع تحمیل شده از سوی دولت بر کارآفرینان: دخالت‌های بیش از حد دولت، تورش سیاست‌ها به سمت بنگاه‌های بزرگ و متصل به بخش سیاسی، شکست‌های نهادی (اعطاء مجوزها و سایر موانع مقرراتی) و سطوح بالای ریسک و نااطمینانی. طبعاً در این رویکرد با حذف عمده‌ترین موانع، موجی از سرمایه‌گذاری و کارآفرینی‌های جدید به راه خواهد افتاد.

رویکرد دوم؛ اقدامات دولت منحصر در کنار رفتن از سر راه بخش خصوصی نیست بلکه باید دست به اقدامات بیشتری بزند: از طریق ایجاد انگیزه‌های مثبت به یافتن ابزارهای تجمع و انباشت سرمایه‌گذاری و کارآفرینی پردازد.

این رویکردها در دو امر با هم متفاوت هستند:

- میزان اهمیتی که برای نقایص جاری و غیرقابل حذف بازار قائل هستند
- خوش بینی شان نسبت به توانایی دولت برای طراحی و اجرای سیاست‌های مناسب

به نوعی رویکرد اول بر شکست دولت متمرکز است و رویکرد دوم بر شکست‌های بازار. از دید رودریک رویکرد دوم (شکست بازار) نیازمند یک دولت صالح و غیرمفسد است. حتی سیاست‌های اجماع‌واشنگتنی هم در حضور یک دولت مفسد به شکست خواهد انجامید؛ رودریک خصوصاً سازی در روسیه را به عنوان یک نمونه معرفی کرده است.

در مقام تلخیص رودریک راهبردهای متفاوت رشد را ذکر کرده است:

- مدل سنتی صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات در برزیل، مکزیک و ترکیه
- برون‌گرایی کره و تایوان به معنی ترکیب مداخله خشن در داخل همراه با تمرکز راسخ بر صادرات
- نوع متفاوت برون‌گرایی شیلی به معنی کاهش شدید ارزش پول ملی در کنار عدم اتخاذ سیاست صنعتی مشخص
- اصلاح دوسویه چین و جزیره موریس

- هند مصداق اصلاحات تدریجی واقعی
- هنگ کنگ تنها کشوری است که بدون وجود یک سیاست فعال در زمینه انباشت و سرمایه‌گذاری و کارافرینی خصوصی؛ به رشد رسیده است.

یک راهبرد استقرار نهادی جهت نیل به رشد اقتصادی پایدار

از دید رودریک، دستیابی به نهادهای با کیفیت بالا مهمترین عامل تضمین‌کننده همگرایی به استاندارد زندگی کشورهای پیشرفته در بلندمدت است. راهبردهای جهش‌زای رشد باید در طول زمان با یک فرایند تجمیعی استقرار نهادی جهت اطمینان از عدم توقف رشد و افزایش تاب‌آوری اقتصاد در مقابل شوک‌ها تکمیل شوند. نورث نهادها را قواعد بازی و نهادهای با کیفیت بالا را نهادهایی می‌داند که سبب ایجاد رفتار مطلوب اجتماعی از جانب کارگزاران اقتصادی می‌شود که هم می‌توانند نهادهای رسمی (نظیر دستورات قانونی) و نهادهای غیررسمی (دستورالعمل‌های اخلاقی) باشند. هر چه وسعت مبادلات بازاری عمیق‌تر شود، اهمیت نسبی نهادهای رسمی نیز افزایش می‌یابد.

تاریخ اقتصادی دو قرن اخیر کشورهای ثروتمند به نوعی یک فرایند پیوسته و مداوم یادگیری برای ارائه پاسخ به این سؤال است که چگونه می‌توان از طریق عرضه عناصر نهادی یک اقتصاد بازاری پایدار، نظام سرمایه‌داری را مولدتر کرد. بوروکراسی دولتی مبتنی بر شایسته‌سالاری، نظام‌های قضایی و بانکداری مرکزی مستقل، سیاست‌های بودجه‌ای متوازن، قوانین ضدانحصار و... برخی از این عناصر هستند. البته در نظر گرفتن اینها به عنوان پیش شرط رشد برای کشورهای فقیر به همان اندازه ساده لوحانه است که داشتن این نهادها برای همگرایی رشد با کشورهای ثروتمند را ضروری ندانیم. رودریک از میان این موارد، نهادهای دموکراتیک و آزادی‌های مدنی را فرانهادهایی می‌داند که بسیار ضروری هستند. ذکر این نکته نیز ضروری است که نباید عملکرد نهادی و شکل نهادی یکسان برداشت شوند؛ حتی ترتیبات نهادی بد زمانی که خوب اجرا شوند، موفق‌تر از ترتیبات خوبی هستند که بد اجرا شوند.

از منظر رودریک سرمایه‌داری حاکم در کشورهای ثروتمند هم با یکدیگر از حیث شکل نهادها بسیار متفاوت است ولی عملکرد نسبتاً مشابهی دارند. رودریک در مقام نتیجه‌گیری می‌گوید دیگر تعداد کمی از تحلیل‌گران قائل به حمایت‌گرایی هستند. مسلماً هیچ کس معتقد نیست که برنامه‌ریزی مرکزی جایگزین بهتر و معتبرتری است اما متقابلاً تعداد کمی از تحلیل‌گران نیز معتقدند که آزادسازی، مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی به خود خود کلید آغاز جهش اقتصادی است.

۱.۱.۴. آسیب‌شناسی رشد اقتصادی

رودریک به دنبال چارچوبی یکپارچه به منظور تحلیل و صورت بندی راهبردهای رشد است به گونه‌ای که هم عملیاتی و هم مبتنی بر استدلال و منطق قوی اقتصادی باشد. قدم اصلی در این زمینه این است که آگاهی پیدا کنیم که چگونه قیود الزام آوری که فعالیت‌های اقتصادی را محدود می‌کنند؛ از یک محیط به محیط دیگر و از یک موقعیت به موقعیت دیگر با هم متفاوت هستند. سه ملاحظه در این رویکرد مهم است:

۱. آنچه در توسعه اقتصادی کشورهای در حال توسعه باید هدف قرار بگیرد، رشد اقتصادی به منظور بهبود استانداردهای زندگی است. در نتیجه آنچه باید اجرا شود، راهبرد رشد است.

۲. ارائه یک راهبرد رشد یکسان برای تمام کشورها صرف نظر از شرایط و خصوصیات آنها به هیچ وجه مؤثر نخواهد بود بلکه راهبردهای رشد می‌بایست متناسب با محدودیت‌های بومی و فرصت‌ها، متمایز از یکدیگر باشند. با این حال، اصول فراگیر و صحیحی وجود دارد که در تمام کشورها مطلوب است؛ مانند حقوق مالکیت، حاکمیت قانون، مشوق‌های بازار محور، پول قوی و مالیه عمومی پایدار.

۳. گنجاندن فهرستی بلندبالا از اهداف و اقدامات متعدد اصلاحی در بسته‌های سیاستی‌ای که برای دولت‌ها تهیه و تدوین می‌شود، مفید نخواهد بود چون ممکن است بسیاری از اقدامات اصلاحی، قیود الزام آور محدود کننده رشد اقتصادی را مرتفع نکنند. ضمن اینکه دولت‌ها محدودیت‌های اجرایی و سیاسی دارند و بهتر است به جای دنبال کردن اهداف متعدد و متنوع، سرمایه‌گذاری آنها در جهت کاهش و تقلیل قیود الزام آور به کار گرفته شود. راهبردهای رشد نیازمند اولویت بندی است.

رودریک به دنبال راهبردی برای کشف و استنباط اولویت‌های سیاستی است. هدف از این راهبرد در گام اول، شناسایی محدود کننده‌ترین قیود الزام آور فعالیت‌های اقتصادی و در گام بعدی، تدوین مجموعه‌ای از سیاست‌هاست که در هر نقطه از زمان قیود الزام آور را هدف گذاری و مرتفع می‌نماید.

روش پیشنهادی او به مثابه یک درخت است که نخست این سؤال مطرح می‌شود که چه عواملی رشد اقتصادی را پایین نگه داشته اند؟

• آیا پایین بودن نرخ رشد ناشی از پایین بودن و ناکافی بودن بازدهی سرمایه گذاری هاست؟

○ آیا دلیل این امر عدم سرمایه گذاری کافی در عوامل تولید مکمل است؟

○ یا ناشی از دسترسی ضعیف و اندک به فناوری‌های وارداتی؟

• یا به دلیل سهم اندک بخش خصوصی از بازدهی سرمایه گذاری هاست؟

○ دلیل آن مالیات بالا، حقوق مالکیت ضعیف و اجرای قراردادهاست یا منازعات نیروی کار-سرمایه؟

○ یا اثرات خارجی هماهنگی و یادگیری مطرح است؟

• یا به دسترسی ناکافی به منابع مالی مربوط می شود؟

○ آیا مشکل به بازارهای مالی داخلی مربوط می شود یا خارجی؟

تاملی در خصوص اصلاح و رشد: یک چارچوب

رودریک طرح خود را در قالب نظریات متعارف اقتصادی یعنی نظریات استاندارد بهینه دوم و اصلاح جزئی می داند و فرم عمومی ایده او به این شرح است:

مشخصه اصلی عملکرد ضعیف و کمتر از حد یک اقتصاد، شیوع بسیار گسترده نقایص بازار و اختلالات است که باید اصلاح شوند. این اختلالات می توانند هم از جانب دولت باشند (مانند مالیات بر تولید) و هم از جانب عملکرد برخی بازارهای خاص (آثار بیرونی سرمایه انسانی و..). طبعاً این اختلالات به تفاوت بین ارزش گذاری های خصوصی و اجتماعی در نوع خاصی از فعالیت اقتصادی منجر خواهد شد. رودریک به صورت فرمال این بحث را مدل سازی کرده و بر اساس آن نتایجی را گرفته است:

ایده اول. راهبرد اصلاح فراگیر

یک مسیر این است که تمام اختلالات به طور همزمان حذف شوند؛ اقتصاد به سمت بهینه اول رفته و طبعاً رشد اقتصادی بالایی به دست خواهد آمد. مسئله این است که شدنی نیست و اصلاح فراگیر نیازمند دانش کافی از تمام اختلالات شایع و رایج در اقتصاد و همچنین داشتن ظرفیت و توانایی حذف کامل تمام اختلال هاست. در واقع به لحاظ فنی صحیح و در عمل غیرممکن است.

ایده دوم. هر چقدر می توانی اصلاحات انجام بده و تا آنجا که می توانی این اصلاحات را با بهترین

کیفیت انجام بده

دومین راهبرد ظاهراً رویکرد رایج در زمان حاضر است. این رویکرد مولفه های علمی و پایه ای بحث رودریک را نادیده گرفته و به سادگی توصیه می کند که در هر زمینه که امکان پذیر، عملی، به لحاظ سیاسی قابل انجام یا به صورت مشروط قابل اجراست، اصلاحات انجام شود. این رویکرد سه فرض دارد:

۱. هر اصلاحی خوب است.

۲. هر چه بیشتر اصلاح کنیم بهتر است

۳. هر چه اصلاحات عمیق تر باشد، بهتر است.

بنا بر چارچوب رودریک حتی اگر این رویکرد عملی هم باشد از حیث منطق اقتصادی ناقص و دارای کاستی است؛ به چند دلیل:

۱. بنا بر اصل بهینه دوم، زمانی که اختلالات متعدد هستند، تضمینی وجود ندارد که هر نوع اصلاحی خودکار به بهبود رفاه بینجامد.
۲. تک تک اصلاحات در حوزه‌ها لزوماً سبب افزایش رفاه نمی‌شود.
۳. اثرات متقابل بهینه دوم برقرار است و هر چه اصلاح عمیق‌تر باشد، آسیب ناشی از اثرات متقابل نامطلوب فزاینده خواهد بود.

نکته مهم! اصلاحات بهینه دوم

نمونه پیشرفته‌تر راهبرد قبلی، راهبردی است که اثرات متقابل بهینه دوم را صریحاً مد نظر قرار دهد. این رویکرد می‌پذیرد که اثرات متقابل میان بازارهای دارای اختلال، می‌تواند اثرات مستقیم را افزایش یا کاهش دهد. بنابراین باید به دنبال اصلاحاتی باشیم که اثرات بهینه دوم مثبت ایجاد کند. رودریک مثال می‌زند که آزادسازی حساب سرمایه یا اصلاح جزئی نظام تجاری به کاهش در رفاه منجر می‌شود مگر آنکه همراه اصلاحات بسیار گسترده‌تر شود. دشواری این راهبرد در این است که فهم اثرات متقابل بهینه دوم قبل از اجرای اصلاحات بسیار دشوار است. اما در عمل رودریک معتقد است:

ایده سوم. بزرگترین اختلال‌ها را هدف گذاری کن

بحث ساده است؛ هم اثرات متقابل قابل شناسایی نیست و هم حذف همزمان تمام اختلال‌ها میسر نیست لذا باید روی حذف یا تقلیل بزرگترین اختلال‌ها در اقتصاد متمرکز شویم. اختلال‌ها را باید از بزرگترین به کوچکترین اختلال و بر حسب نسبت مرتب کنید و سپس بزرگترین اختلال را تا جایی که معادل اختلال کوچکتر خود شود؛ کاهش دهید. در گام بعد همین رویه را تکرار کنید. تحت شرایط معین می‌توان نشان داد که این راهبرد، رفاه را بهبود می‌بخشد. این راهبرد هم با دو کاستی عمده رو به روست:

- سیاستگذار ملزم است فهرستی کامل از تمام اختلال‌ها را در اختیار داشته باشد. شناسایی‌های اختلال‌های ناشی از شکست بازار واقعا ساده نیست.
- هیچ تضمینی وجود ندارد که در این روش، اختلال‌هایی که بزرگترین تأثیر را روی رفاه و رشد اقتصادی دارند؛ در همان گام نخست اصلاح و رفع شوند.

لذا محاسن این راهبرد که در ادبیات با عنوان concertina شناخته می‌شود نامشخص است خصوصاً در کوتاه مدت. ایده چهارم، روی محدود کننده‌ترین قیود تمرکز کنید

اولویت‌های اصلاحی بر اساس بزرگی اثرات مستقیم طراحی شوند. این راهبرد از دید رودریک عملی‌ترین راهبرد بوده و از نظر دستاوردهای حاصل از اصلاح امید بخش‌ترین است. تفکری که در پشت آن است:

- فهرست کامل اصلاحات مورد نیاز در دسترس نیست.

- شناسایی اثرات متقابل بهینه دوم بین بازارها هم ممکن نیست.

لذا بهترین رویکرد این است که روی اصلاحاتی متمرکز شویم که حدس می‌زنیم بیشترین تأثیر را خواهد داشت. اینکه امکان شناسایی دقیق این قیود محدود کننده وجود دارد یا نه موضوعی عملی و تجربی است و به آن خواهیم پرداخت. رویکرد شناسایی این قیود:

در ابتدا روی اختلالات خاص تمرکز نمی‌شود چون فهرست کامل اینها قابل شناسایی نیست. توجه به تعیین کننده‌های اصلی رشد اقتصادی (پس انداز، سرمایه‌گذاری، آموزش، بهره‌وری، زیرساخت‌ها و غیره) معطوف خواهد بود. عاملی که مشخص شد روی مؤثرترین اختلالات مرتبط با آن عامل باید متمرکز شد.

حرکت از نظریه به عمل

در مقام تئوری بیان شد؛ مسئله این است که در عمل چگونه خواهد بود؟ چگونه می‌توان اختلال‌های مهم را شناسایی کرد؟

رشد اقتصادی به عواملی وابسته است:

- نرخ‌های بازدهی انباشت سرمایه

- سهم بخش خصوصی از بازدهی‌های انباشت سرمایه

- هزینه تأمین مالی انباشت سرمایه

ابتدا باید شناسایی کرد که اقتصاد مد نظر کدام یک را به عنوان مانع بزرگتری بر سر راه خود می‌بیند؟ در گام بعد اختلال‌های خاصی که باعث ایجاد شدیدترین محدودیت‌ها شده‌اند شناسایی شوند.

- مثلاً اگر سهم اندک بخش خصوصی از بازدهی‌های انباشت سرمایه چالش اصلی رشد باشد؛ سؤال این است

که این موضوع ناشی از نرخ‌های مالیات، فساد یا بی‌ثباتی اقتصاد کلان است؟

- اگر معضل اصلی، هزینه‌های بالای تأمین مالی باشد؛ آیا ناشی از کسری‌های بودجه دولت است یا واسطه‌گری ضعیف مالی؟

رودریک بحث فرمال ارائه داده و عوامل اثرگذار بر رشد اقتصادی را به دو دسته تقسیم می‌کند:

۱. هزینه بالای تأمین مالی سرمایه‌گذاری داخلی: برخی از عوامل داخلی و بین‌المللی افزایش هزینه‌های تأمین مالی

○ تأمین مالی نامطلوب بین‌المللی: ریسک بین‌المللی کشور بسیار بالاست و شرایط برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی فراهم نیست.

○ تأمین مالی نامطلوب داخلی: زمانی که بازارهای سرمایه داخلی عملکرد نامطلوبی دارند، وام‌گیرندگان داخلی نمی‌توانند وثایق مورد نظر را تهیه کنند و ریسک بحران‌های بانکی و عدم بازپرداخت بدهی افزایش می‌یابد.

۲. بازدهی اندک بخش خصوصی از ناحیه سرمایه‌گذاری داخلی: متاثر از این عوامل

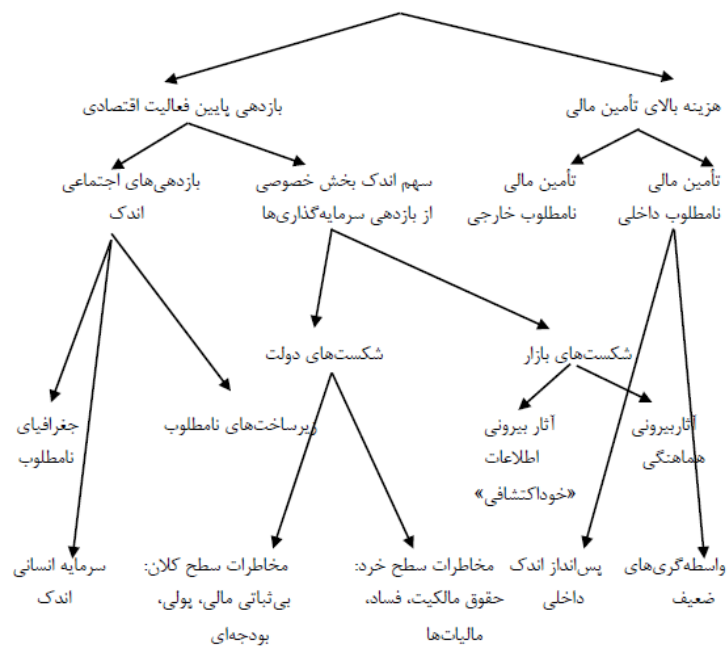
○ نرخ‌های بالای مالیات یا ساختار ناکارآمد مالیاتی و یا احتمال بالای خطر مصادره و سلب مالکیت

○ اثرات خارجی بزرگ؛ سرریزها و نقائص هماهنگی

○ بهره‌وری پایین، اقتباس بسیار اندک فناوری یا ابداعات داخلی، مشوق‌های عمومی ضعیف

○ سرمایه انسانی ناکافی، زیرساخت‌های ناکافی، هزینه‌های بالای حمل و نقل، ارتباطات یا کشتیرانی

مشکل: سطوح پایین سرمایه‌گذاری و کارآفرینی خصوصی



شکل ۵. آسیب‌شناسی رشد (منبع: رودریک ۲۰۰۷ به نقل از ترجمه اثر)

رودریک درخت تصمیم‌گیری مطابق فوق را پیشنهاد می‌دهد و قائل است که می‌توان به محدودکننده‌ترین قیود مرتبط با رشد رسید. وی با چارچوبی که ارائه داده به آسیب‌شناسی رشد اقتصادی در سه کشور برزیل، السالوادور و دومینکن پرداخته است. دو کشور اول با وجود اصلاحات گسترده، رشد ضعیفی تجربه کردند ولی کشور سوم با انجام اصلاحات نسبتاً اندک، یک دوره رشد بالا را تجربه کرده است.

۲.۴. توسعه اقتصادی به مثابه خوداکتشافی

رودریک (۲۰۰۳) معتقد است دیدگاه غالب در اوج ساده‌اندیشی رشد اقتصادی را وابسته به دو موضوع می‌داند: فناوری خارجی و نهادهای خوب. این دیدگاه به خوبی در مدل نئوکلاسیک رشد اقتصادی نمود داشته است، که پیش‌بینی می‌کند کشورهای فقیر زمانی که به فناوری‌های پیشرفته دسترسی داشته باشند و دولت‌هایشان به حقوق مالکیت احترام بگذارند، همگرایی سریع با اقتصادهای پیشرفته را تجربه خواهند کرد. از این منظر، عدم رشد را می‌توان به یک یا هر دو آسیب‌شناسی نسبت داد. یکی آسیب‌شناسی «اقتصاد بسته» است که در آن دولت‌ها با کاهش دسترسی به سرمایه‌گذاری خارجی و تجهیزات سرمایه‌ای وارداتی و کالاهای واسطه‌ای، پیشرفت فناوری را به تأخیر می‌اندازند. مورد دیگر، آسیب‌شناسی «فساد» است که در آن رهبران سیاسی به حقوق مالکیت احترام نمی‌گذارند و به عمد

مشکلاتی ایجاد می‌کنند تا خود و دوستانشان را غنی کنند. راه حل‌های طبیعی برای این آسیب‌شناسی‌ها باز بودن اقتصادی و بهبود حکمرانی است. با وجود این راهکارها، رشد اقتصادی باید به طور طبیعی دنبال شود. بر همین اساس رول (۲۰۰۱) معتقد است: «هنگامی که دولت یک کشور در حال توسعه قواعد یک بازی منصفانه را وضع می‌کند و اجرای آنها را تضمین می‌کند، به خوبی توصیه می‌شود که عقب بنشینید و از رشد مولد لذت ببرید». بنابراین این دیدگاه، به باز بودن اقتصاد و اصلاحات در حوزه‌های حکمرانی توصیه می‌کند..

به بیان دیگر این دیدگاه غالب به سیاست‌های اجماع واشنگتنی منجر شده است. مراد از اجماع واشنگتن مجموعه‌ای از قواعد رفتاری جهت نیل به رشد و توسعه اقتصادی است که توسط نهادهای مالی بین‌المللی همچون بانک جهانی به کشورهای در حال توسعه معرفی می‌شد:

۱. انضباط بودجه ای
۲. بازنگری در جهتگیری مخارج عمومی
۳. اصلاح مالیاتی
۴. آزادسازی نرخ بهره
۵. نرخ‌های ارز یکسان و رقابتی
۶. آزادسازی تجاری
۷. استقبال از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی
۸. خصوصی سازی
۹. مقررات زدایی
۱۰. تأمین امنیت حقوق مالکیت

بنابراین اقتصادی تحت شرایط اجماع واشنگتن، دارای ثبات اقتصاد کلان، مداخلات حداقلی دولت، محدودیت‌های تجاری پایین، حفاظت از حقوق مالکیت‌ها و اجرای صحیح قراردادها است.

رودریک معتقد است تجربه واقعی توسعه در بهترین حالت، تناسب ناخوشایندی را با این مفهوم از مبانی رشد نشان می‌دهد. وی به طور خاص به دو نوع شواهد مهم اشاره می‌کند که به نظر برخلاف اجماع واشنگتن طرح شده است. اولین مورد به عملکرد اقتصادی کشورهای آمریکای لاتین در طول دهه ۱۹۹۰ مربوط می‌شود. بر اساس معیارهای اجماع واشنگتن، کیفیت سیاست‌گذاری در آمریکای لاتین در دهه ۱۹۹۰ به طرز چشمگیری بهتر از دو یا سه دهه قبل بوده است. به عنوان مثال، شاخص اصلاحات ساختاری مورلی و همکاران (۱۹۹۹) - اندازه‌گیری میزان کاهش مداخله

دولت در تجارت، امور مالی، مالیات و مالکیت - نشان می‌دهد که میانگین آمریکای لاتین از حدود ۰.۴۷ در اوایل دهه ۱۹۷۰ به طور پیوسته در حال افزایش به حدود ۰.۵۵ در اواسط دهه ۱۹۸۰، و سپس به سرعت به ۰.۸۲ در سال ۱۹۹۵ است. با این حال، واکنش این اقتصادها به اصلاحات بسیار ناامیدکننده بوده است. رشد اقتصادی در دهه ۱۹۹۰ به طور متوسط بسیار پایین‌تر از دهه‌های قبل از ۱۹۸۰ بوده است، حتی اگر این منطقه به روی تجارت بسته بود و از نظر بسیاری از معیارها در دوره قبلی نهادهای ضعیف‌تری داشت.

زمانی که کره در سال ۱۹۹۷ با بحران مالی آسیایی مواجه شد، اقتصاد این کشور آنقدر ضعیف نهادی بر اساس استانداردهای ارتدکس داشت که بسیاری از ناظران ریشه‌های بحران را در مشکلات «حکمرانی» کره می‌دانستند. چین بدون تصویب رسمی حقوق مالکیت خصوصی به نرخ‌های رشد خارق‌العاده‌ای دست یافت - چیزی که اگر معجزه چینی اتفاق نمی‌افتاد برای بسیاری از اقتصاددانان غیرممکن به نظر می‌رسید. هند قبل از اینکه اقتصادش در دهه ۱۹۸۰ رشد کند، به سختی رژیم تجاری و صنعتی بسیار دست و پا گیر خود را اصلاح کرد و حتی پس از اصلاحات بلندپروازانه‌تر در اوایل دهه ۱۹۹۰، اقتصاد هند در میان محافظت شده‌ترین اقتصادهای جهان باقی ماند.

رودریک به همراه ریکاردو هاوسمن (۲۰۰۳) بر همین مبنا دیدگاه متفاوتی را در مورد توسعه اقتصادی ارائه کرده است. تمرکز رودریک بر نوع خاصی از یادگیری است که معتقد است در ادبیات توسعه اقتصادی توجه کافی به آن نشده است: یادگیری آنچه که فرد در تولید آن خوب است. وی تأکید می‌کند که این یک چالش کلیدی در روند تبدیل به یک اقتصاد مدرن است. نه تئوری اقتصادی و نه علم مدیریت کمک چندانی به کارآفرینان (یا دولت) در انتخاب سرمایه‌گذاری مناسب در میان طیف وسیعی از فعالیت‌های بخش مدرن که می‌تواند ده‌ها هزار مورد از آنها در دسته‌بندی‌های گسترده‌ای مانند «محصولات کاربر» یا «محصولات مبتنی بر منابع طبیعی» وجود داشته باشد، نمی‌کند. با این حال، تصمیم‌گیری صحیح برای سرمایه‌گذاری، کلید رشد آینده است، زیرا الگوی تخصص را تعیین می‌کند. در این شرایط، کشف اینکه گل‌های شاخه بریده، توپ‌های فوتبال یا نرم‌افزارهای رایانه‌ای را می‌توان با هزینه کم تولید کرد، ارزش اجتماعی زیادی دارد، زیرا این دانش می‌تواند سرمایه‌گذاری سایر کارآفرینان را جهت دهد. اما کارآفرین اولیه که "کشف" را انجام می‌دهد، می‌تواند تنها بخش کوچکی از ارزش اجتماعی را که این دانش ایجاد می‌کند، بدست آورد. سایر کارآفرینان می‌توانند به سرعت از چنین اکتشافاتی تقلید کنند. در نتیجه، کارآفرینی از این نوع - یادگیری آنچه که می‌توان تولید کرد - معمولاً با کمبود عرضه می‌شود و تحول اقتصادی به تأخیر می‌افتد. این دیدگاه رودریک، از نظر مهمی با دیدگاه استاندارد متفاوت است. در مدل نئوکلاسیک فرض بر این است که توابع تولید همه کالاهای موجود دانش عمومی هستند. نقطه شروع رودریک این است که این فرض خوبی برای

کشورهای در حال توسعه نیست. بسیاری از فناوری‌ها «ضمنی» هستند، به این معنی که نمی‌توان آن را به آسانی در طرح‌هایی مدون کرد که امکان کاربرد آسان را فراهم می‌کند. علاوه بر این، حتی زمانی که تکنیک‌های تولید مورد استفاده در کشورهای پیشرفته برای خارجی‌ها شفاف باشد، انتقال آنها به محیط‌های اقتصادی و نهادی جدید معمولاً مستلزم سازگاری با درجات نامشخص موفقیت است.

اگر یادگیری آنچه که یک کشور در تولید آن خوب است نیاز به سرمایه‌گذاری داشته باشد و نتوان بازده آن سرمایه‌گذاری را به طور کامل به دست آورد، مشکلی که کارآفرینان بالقوه در کشورهای در حال توسعه با آن مواجه هستند مشابه مشکل نوآوران در کشورهای صنعتی پیشرفته است. با این حال، محیط‌های سیاستی که «نوآوران» در این دو محیط با آن روبرو هستند، کاملاً متفاوت است. به طور معمول، رژیم مالکیت معنوی از کاشفان کالاهای جدید از طریق صدور انحصارهای موقت، به عنوان مثال، حق اختراع محافظت می‌کند. اما سرمایه‌گذار در کشور در حال توسعه که متوجه می‌شود یک کالای موجود را می‌توان به طور سودآور در داخل تولید کرد، به طور معمول از چنین حمایتی برخوردار نمی‌شود، صرف نظر از اینکه بازده اجتماعی چقدر بالا باشد. در واقع، سهولت ورود توسط رقبا (یعنی مقلدین) معمولاً وجود دارد. به عنوان یک شاخص مهم برای عملکرد بازارها - هرچه موانع ورود کمتر باشد، بهتر است. ورود رایگان مشکل عدم تخصیص را بدتر می‌کند و انگیزه سرمایه‌گذاری را برای کشف آنچه یک کشور در تولید خوب است، کاهش می‌دهد. آزادسازی در این شرایط نمی‌تواند راه حل بهینه باشد، همانطور که در مورد تحقیق و توسعه در محصولات جدید نیست.

چارچوب رودریک در مورد علل احتمالی عملکرد ناامید کننده آمریکای لاتین چه می‌گوید؟ مدل وی سه سرخ ارائه می‌دهد که چرا واکنش سرمایه‌گذاری ممکن است با وجود افزایش باز بودن و بهبود نهادها کم بوده باشد.

- اول، و مهم‌تر از همه، محدودیت‌های الزام‌آور رشد ممکن است جای دیگری بوده باشد. کارآفرینی ممکن است به دلیل انگیزه‌های ناکافی برای کشف هزینه‌ها در فعالیت‌های جدید (با توجه به اینکه بازده خصوصی چنین سرمایه‌گذاری‌هایی بسیار کمتر از بازده اجتماعی است)، و نه به دلیل حقوق مالکیت ناکافی یا عدم دسترسی به فناوری‌های وارداتی محدود شده باشد.
- دوم، تا جایی که اصلاحات بازار محور تحرک شرکت‌ها را افزایش داده است، ممکن است در واقع انگیزه سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های جدید را کاهش داده باشد. سهولت ورود سرعت شبیه‌سازی را افزایش می‌دهد و قابلیت اکتشاف هزینه را کاهش می‌دهد. در واقع، اگر اینطور باشد، اصلاحات در کوتاه‌مدت بازدهی

بزرگ‌تری نسبت به بلندمدت دارند: تازه‌واردها از مزایای اکتشاف هزینه‌های گذشته سوء استفاده می‌کنند، اما زمانی که این اکتشافات تمام شد، اقتصاد به دلیل تلاش‌های کمتر در نوآوری به پایین کشیده می‌شود.

- سوم، تا جایی که اصلاحات بهره‌وری را در بخش‌های سنتی در کنار فعالیت‌های جدید بالقوه افزایش داده است، ممکن است هزینه منابع کارآفرینی در بخش‌های مدرن را افزایش داده باشد. حداقل چیزی که می‌تواند گفته شود این است که اصلاحات دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ توجه اندکی به مشکل تحریک سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های غیرسنتی داشته است، زمانی که بازگشت به کارآفرینی در چنین فعالیت‌هایی مشروط به غیرقابل استفاده بودن به دلایلی است.

۳.۴. عادی سازی بحث سیاست صنعتی

رودریک (۲۰۰۸) با طرح یک سؤال موضوع عادی سازی بحث‌ها در باب سیاست صنعتی را آغاز کرده و در ادامه ادله خود را برای تأکید بر عادی سازی طرح کرده است:

مجموعه‌ای از مداخلات سیاستی را در نظر بگیرید که مجموعه‌ای از نواقص بازار را که به ندرت به طور مستقیم مشاهده می‌شوند، هدف قرار می‌دهند، توسط بوروکرات‌هایی که ظرفیت کمی برای شناسایی نقاط ضعف یا میزان بزرگی آن‌ها دارند، اجرا می‌شوند و تحت نظارت سیاستمدارانی هستند که مستعد فساد و رانتجویی توسط گروه‌ها و لابی‌های قدرتمند هستند. توصیه سیاستی شما چه خواهد بود؟

در مقام پاسخ به سؤال فوق، ممکن است از اینکه فکر می‌کنم منظور من به سیاست صنعتی است و اگر با گفتن این که «اینها همه دلایلی هستند که دولت‌ها باید از سیاست صنعتی دوری کنند» واکنش نشان می‌دهید، معذورید. اما در واقع آنچه من در ذهن دارم برخی از حوزه‌های سنتی و دیرینه مداخله دولت مانند آموزش، بهداشت، بیمه اجتماعی و ثبات اقتصاد کلان است. همه این حوزه‌های سیاستگذاری دارای ویژگی‌هایی هستند که در پاراگراف قبل توضیح داده شد. با این حال، با توجه به شک و تردیدی که به سیاست‌های صنعتی وارد می‌شود، تقریباً هیچ کس سؤال نمی‌کند که آیا آنها به درستی در حیطه وظایف دولت قرار دارند یا خیر.

تشابهات با سیاست صنعتی را در نظر بگیرید. مداخلات در هر یک از حوزه‌های متعارفی که من فهرست کردم با شکست‌های بازار توجیه می‌شوند که به طور گسترده وجود دارند، اگرچه به ندرت با دقت مستند شده‌اند. بنابراین مداخلات آموزشی و بهداشتی با انگیزه آثار بیرونی سرمایه انسانی، بیمه اجتماعی با اطلاعات نامتقارن، و سیاست تثبیت با آثار بیرونی تقاضای کل (کینزی) برانگیخته می‌شوند (برای فهرست کردن برخی از شکست‌های برجسته‌تر بازار). شواهد تجربی سیستماتیک در مورد این نواقص بازار، حداقل به طور کلی ناقص است، به همین دلیل است که

همچنان بحث‌های آکادمیک پر جنب و جوش در مورد نقش و بزرگی آنها وجود دارد. حتی در مورد آموزش که نسبت به موضوعات دیگر کمتر بحث برانگیز است هم بحث‌های مفصلی وجود دارد.

علاوه بر این، در هر یک از این حوزه‌ها، بوروکرات‌ها در اجرای سیاست‌ها آزادی عمل گسترده‌ای دارند، در حالی که در مورد ماهیت مسائل بحث‌های عمیقی وجود ندارد. وزارتخانه‌های هزینه‌کننده، بودجه را با ظرفیت کمی برای ارزیابی تأثیر تصمیم‌هایشان تخصیص می‌دهند. روال بوروکراتیک به جای منطق اقتصادی، بیشتر رفتارهای موجود را تعیین می‌کند و گروه‌ها و لابی‌های قدرتمند معمولاً تأثیر قابل توجهی بر روند سیاست‌گذاری دارند. در آموزش و پرورش، اتحادیه معلمان صدای بلندی در مورد آنچه که باید انجام شود (یا نمی‌توان انجام داد) دارند. در سیاست‌های بهداشتی، اغلب شرکت‌های بیمه و انجمن پزشکان هستند که نظر خود را می‌گویند. تصمیمات مالیاتی و هزینه‌ها نیز به طور مشابه تحت تأثیر لابی‌های سازمان‌یافته قرار دارند.

با وجود تمام این کاستی‌ها، بحث‌ها در این حوزه‌های سیاستی به ندرت بر سر این است که آیا دولت باید در آن دخالت کند یا خیر. بحث‌ها در مورد چگونگی اجرای سیاست‌های دولت هستند. به عنوان مثال، بحث سیاست‌گذاری در مورد آموزش این روزها عمدتاً بر اصلاح سیستم‌های تشویقی برای والدین و معلمان متمرکز است. حذف بودجه عمومی برای آموزش و پرورش یا حذف وزارت آموزش بخشی از بحث نیست - و فقط یک ایدئولوگ می‌تواند آنها را توصیه کند. ترکیب مناسب بین سیستم‌های بازنشستگی دولتی و خصوصی، یا رویکرد صحیح به سیاست‌های مالی ضدچرخه‌ای، به همین ترتیب موضوعات داغ مورد بحث است. اما پیوستن به این بحث‌ها در حالی که این فرض را حفظ می‌کند که دولت نباید نقشی در آموزش، حقوق بازنشستگی یا ثبات اقتصاد کلان داشته باشد، یک موضع ایدئولوژیک تلقی می‌شود تا یک موضع آگاهانه.

من می‌خواهم پیشنهاد کنم که بحث در مورد سیاست صنعتی باید به طور مشابه "عادی" شود. شکست‌های بازار که نقشی را برای سیاست‌های صنعتی ایفا می‌کنند، نان و کره (عناصر محوری) اقتصاددانان توسعه هستند. شکست‌های بازار به طور گسترده‌ای فراگیر هستند حتی اگر شواهد سیستماتیک ناقص و سخت باشد. مشکلات اطلاعاتی و سیاسی در اداره سیاست صنعتی بسیار زیاد است - اما از این نظر نیز سیاست صنعتی با بسیاری از حوزه‌های دیگر سیاست‌گذاری تفاوتی ندارد. علاوه بر این، اکثر دولت‌ها اشکال مختلفی از سیاست صنعتی را پیش‌تر اجرا می‌کنند، حتی اگر آن را با نام‌های دیگر ("تسهیل صادرات"، "ترویج سرمایه‌گذاری خارجی"، "مناطق آزاد تجاری" و غیره نامیده باشند). در نتیجه، تمرکز بحث بر نحوه اجرای سیاست صنعتی بسیار مفیدتر است تا طرح این سؤال که آیا اصلاً باید آن را اجرا کنیم یا خیر.

از آنجایی که بیشتر بحث تا به امروز بر روی "آیا سیاست صنعتی" متمرکز شده است، بحث در مورد سیاست صنعتی به بازدهی کاهشی رسیده و کهنه شده است. با تمرکز بر "چگونگی سیاست صنعتی" می‌توانیم بحث را به جلو ببریم. به ویژه، ما می‌توانیم به طراحی نهادهایی کمک کنیم که مشکلات اطلاعاتی و سیاسی را که شکاکان سیاست صنعتی را به خود مشغول کرده است، در نظر گرفته و بهبود بخشند. می‌توانیم این مشکلات را نه به عنوان موانع غیرقابل عبور، بلکه به عنوان مشکلاتی ببینیم که هر چارچوب سیاست معقولی باید با آنها مقابله کند. تسخیر سیاسی یا فقدان اطلاعات، دولت‌ها را ملزم نمی‌کند که از سیاست‌های اجتماعی یا کلان اقتصادی، در مواردی که مشکلات مشابهی وجود دارد، دست بکشند. آنها به سادگی این امر را ضروری می‌کنند که ما راه حل‌های سازمانی برای آن مشکلات آژانس ارائه دهیم.

۴.۴. بنیان‌های نظری سیاست صنعتی

۱.۴.۴. اهمیت نواقص و شکست‌های بازار

به زعم رودریک، تقریباً تمامی اقتصاددانان توسعه در باب نواقص بازاری که استدلال‌های نظری برای سیاست‌های صنعتی بر آن‌ها مبتنی است، اجماع نظر دارد و اینکه این نواقص بازار اغلب فراگیر هستند. محدودیت‌های وثیقه همراه با اطلاعات نامتقارن منجر به نقص بازار اعتبار و ناکاملی بیمه می‌شود. مشکلات مربوط به تلاش‌های نظارتی منجر به ترتیبات بازار کار می‌شود که کارایی کمتری دارند. یادگیری از تولیدکنندگانی که فرآیندهای جدیدی را اتخاذ می‌کنند، سرریز می‌شود. کارگران می‌توانند از کارفرمایی به کارفرمای دیگر حرکت کنند و آموزش‌های حین کار خود را با خود منتقل کنند. بسیاری از پروژه‌ها نسبت به اندازه اقتصاد، ناهموار هستند و نیاز به هماهنگی دارند و غیره. از منظر رودریک، این نواقص بازار به حدی در دانش اقتصاد توسعه مهم هستند که سیلابس دروس اقتصاد توسعه را زینت داده‌اند. وی به نمونه‌هایی از آثار مختلف در باب نواقص بازار اشاره کرده است: فاستر و روزنسویگ (۱۹۹۵) مطالعه کلاسیکی را در مورد چگونگی تأثیر یادگیری حین انجام کار و سرریزها بر الگوی پذیرش گونه‌های پرمحصول در کشاورزی هند ارائه کردند. شعبان (۱۹۸۷) و ادبیات بعدی چگونگی نظارت پرهزینه و بازارهای ریسک ناقص را به شکل قراردادهای اجاره زمین و پیامدهای آن در تعدادی از ترتیبات کشاورزی تجزیه و تحلیل کرده است. موردوچ (۱۹۹۹) نواقص بازار مالی را که منجر به گسترش ترتیبات تأمین مالی خرد که متکی به وثیقه نیستند، گرد آورده است. مونشی و روزنزوایگ (۲۰۰۳) بررسی کرده‌اند که چگونه ترتیبات اجتماعی خارج از بازار، عملکرد بازار کار را محدود و شکل می‌دهد. ادری (۱۹۹۶) اثرات نامطلوب قدرت نابرابر و چانه زنی درون خانوار را بر تصمیمات کار و کارایی تخصیص منابع در کشاورزی آفریقا مستند می‌کند. بنرجی و دوفلو (۲۰۰۵) طیف وسیعی از مطالعات را

خلاصه می‌کنند که نشان‌دهنده تغییرات زیادی در نرخ‌های بهره پرداخت‌شده توسط وام‌گیرندگان مختلف است و نتیجه می‌گیرند که این موارد تنها با نقص‌های بازار اعتباری قابل توضیح است.

از منظر رودریک این نواقص بازار را نه به عنوان نمونه‌های مجزا، بلکه باید به عنوان بخشی از معنای توسعه نیافتگی و به عنوان دلیلی برای اینکه چرا توسعه اقتصادی یک فرآیند خودکار نیست، در نظر گرفت. توسعه اساساً مربوط به تحول ساختاری است: شامل تولید کالاهای جدید با فناوری‌های جدید و انتقال منابع از فعالیت‌های سنتی به این فعالیت‌های جدید است. این بینش مرکزی مدل‌های کلاسیک دوبخشی توسعه است (لوئیس ۱۹۵۴). همچنین این یک واقعیت تجربی قوی است که تحول ساختاری فرآیندی است که زمینه مناسبی برای اصلاح بسیاری از کاستی‌های بازار ذکر شده در بالا است. سرمایه‌گذاری در صنایع جدید نیاز به منابع مالی دارد، اما سابقه‌ای ندارد و برای وام‌دهندگان خصوصی بسیار خطرناک به نظر می‌رسد. به خدمات و ورودی‌های تکمیلی نیاز دارد که بعید به نظر می‌رسد وجود آنها در مقیاس قابل توجهی از عملکرد فعالیت مورد نظر وجود داشته باشد. این موضوع، مستلزم آموزش کارگران و مدیران است، که پس از آن آزاد می‌شوند تا به رقبا و تقلیدکنندگان ارسال شوند. سبب ایجاد یادگیری حین انجام کار می‌شود که دیگران می‌توانند از آن بهره ببرند. تحت این شرایط، عرصه در برابر کارآفرینانی که به فکر تنوع بخشیدن به مناطق غیرسنتی هستند، قرار می‌گیرد. کشورهای فقیر فقیر می‌مانند، زیرا بازارها آنطور که می‌توانند برای ایجاد تحول ساختاری مورد نیاز کار نمی‌کنند.

هیچ یک از اینها به معنای انکار این نیست که شکست‌های دولت و کاستی‌های نهادی در حمایت از حقوق مالکیت و اجرای قراردادها نیز اغلب یک مانع اساسی است. گاهی اوقات حتی می‌تواند مانع اصلی رشد اقتصادی باشند. با این وجود رودریک قویاً بر اساس آنچه طرح شد، معتقد است توسعه به چیزی بیش از یک نگهبان شب خوب نیاز دارد. ادبیات توسعه دلایل مفهومی و تجربی خوبی به دست می‌دهد تا باور کنیم که نقص‌های بازار مانع تخصیص کامل بازده اجتماعی در سرمایه‌گذاری‌های محرک رشد می‌شود و این مشکل حتی زمانی که نهادها قابل قبول هستند، باقی می‌ماند. کشورهایمانند کره و تایوان، نه با کامل کردن ناگهانی نهادهای خود، بلکه با اتخاذ سیاست‌هایی برای غلبه بر موانع بازاری که سرمایه‌گذاران آنها در صنایع مدرن قابل مبادله با آن مواجه بودند، مسیر توسعه را برای خود هموار ساختند.

یکی از این سیاست‌ها شایسته اشاره ویژه است، زیرا ساز و کارهای رشد اقتصادی و منطق سیاست‌های صنعتی را روشن می‌کند. رودریک (۲۰۰۷) یک رابطه مثبت قوی بین سطح نرخ ارز واقعی (تعدیل شده برای برابری قدرت خرید) و

رشد در پانل بزرگی از کشورها ثبت کرده است. از آنجایی که نرخ واقعی ارز، قیمت کالاهای قابل تجارت^{۵۶} نسبت به کالاهای غیرقابل تجارت است، مفهوم آن این است که کشورهایی که موفق به افزایش این قیمت نسبی با سرعت بیشتری می‌شوند، رشد می‌کنند. کره و تایوان در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، و چین در دهه ۱۹۹۰، تصاویر مناسبی از این فرآیند ارائه می‌دهند. در همه این موارد، رشد پیش از این بوده و با افزایش قابل توجهی در شاخص کاهش ارزش پول آنها همراه بوده است. جالب توجه است که این رابطه در کشورهای توسعه‌یافته ناپدید می‌شود و نشان می‌دهد که نقش افزایش دهنده رشد نرخ ارز واقعی بالا تنها در محیط‌های کم درآمد اعمال می‌شود. این شواهد حاکی از آن است که چیزی «ویژه» در مورد کالاهای قابل تجارت در این ترتیبات وجود دارد.

چه چیزی ممکن است باشد؟ رودریک (۲۰۰۷) دو دسته از توضیحات را مورد بحث قرار می‌دهد. در یکی، کالاهای قابل تجارت ویژه هستند زیرا به طور نامتناسبی از شکست بازار که مانع از تحول ساختاری و تنوع اقتصادی می‌شود، رنج می‌برند. این شکست‌های بازار همان مواردی است که در سطور فوق به آنها پرداخته شد؛ با این فرض اضافه که آنها در مبادلات قابل تجارت غالب هستند. در توضیح دیگر، کالاهای قابل تجارت به این دلیل خاص هستند که به طور نامتناسبی (در مقایسه با غیرقابل تجارت) از ضعف نهادی و ناقص بودن انقباضی که مشخصه محیط‌های کم درآمد است، رنج می‌برند. شواهدی برای هر یک از این توضیحات وجود دارد، اما در نهایت مهم نیست که کدام یک عامل غالب است. در هر صورت، نقش دوم برای یارانه دادن به کالاهای قابل تجارت وجود دارد. دلیل اینکه کاهش ارزش پول کار می‌کند این است که این کارکرد یارانه را انجام می‌دهد و صرف نظر از شکست‌های بازار، فعالیت‌های اقتصادی قابل تجارت ذاتاً مقیاس‌پذیر هستند به این معنا که اقتصادهای کوچک می‌توانند تولید را بدون مواجهه با بازدهی کاهش‌یافته (برخلاف خدمات داخلی) افزایش دهند. به عبارت دیگر، کاهش ارزش پول دقیقاً مانند سیاست صنعتی عمل می‌کند و با برتری بخشیدن به برخی بخش‌های محرک رشد بر سایر بخش‌ها عمل می‌کند.

این بحث به رودریک اجازه می‌دهد تا یک سوء تفاهم دیگر را برجسته کند. در پاسخ به فهرستی از شکست‌های بازار مانند آنچه در بالا وجود دارد، بدبینان سیاست صنعتی اغلب نیاز به مداخله در سیاست را می‌پذیرند، اما به نیاز به سیاست‌های «افقی» به جای سیاست‌های ترجیحی که بین فعالیت‌ها تبعیض قائل می‌شوند، اشاره می‌کنند. نقایص بازار مالی، اثرات خارجی سرمایه انسانی، یا سرریزهای یادگیری به بهترین وجه با اقدامات یکسانی که بازارهای مالی، آموزش و تحقیق و توسعه را هدف قرار می‌دهد، بهتر برطرف می‌شود. اما مداخلات افقی باید به عنوان یک مورد محدود کننده و نه به عنوان یک جایگزین واضح برای سیاست‌های بخشی در نظر گرفته شود. در عمل اکثر مداخلات،

⁵⁶ tradable

حتی آنهایی که قرار است افقی باشند، لزوماً برخی از فعالیت‌ها را بر سایرین ترجیح می‌دهند. به عنوان مثال، سیاست‌هایی که هدفشان بهبود واسطه‌گری مالی توسط بانک‌های تجاری است، جزئی برای شرکت‌هایی در بخش رسمی است که به منابع مالی خارجی دسترسی دارند و علیه شرکت‌های کوچک و غیررسمی تبعیض قائل می‌شوند. سیاست‌های هدف گذاری شده در تأمین مالی خرد اثر معکوس دارند. تسریع استهلاک به فعالیت‌های سرمایه‌بر کمک می‌کند و نسبت به فعالیت‌های کاربر تبعیض قائل می‌شود. یارانه‌های تحقیق و توسعه و حمایت از مالکیت معنوی به شرکت‌هایی کمک می‌کند که نوآوری‌های قابل ثبت اختراع را انجام دهند، اما نه به شرکت‌هایی که آثار بیرونی «کشف هزینه» ایجاد می‌کنند. و سیاست نرخ ارز، به نفع فعالیت‌های قابل تجارت به قیمت غیرقابل تجارت است. بنابراین، سیاستگذاران باید به تأثیرات نامتقارن مداخلات «افقی» توجه داشته باشند. آنها باید اطمینان حاصل کنند که فعالیت‌هایی که در نهایت مورد حمایت قرار می‌گیرند، فعالیت‌هایی هستند که به طور نامتناسبی از نواقص بازار مورد نظر رنج می‌برند.

رودریک (۲۰۰۶)، به این نکته اشاره کرده است که ورودی‌های عمومی که تولیدکنندگان به آن نیاز دارند، بستگی زیادی به فعالیت مورد نظر دارند. مداخلات واقعاً «افقی» واقعاً بسیار اندک است:

تولید یک کالا یا خدمات خاص به مجموعه‌ای از ورودی‌های نسبتاً خاص نیاز دارد. منظور رودریک از اختصاصی بودن این است که اگر این ورودی‌ها در فعالیت دیگری به کار گرفته شوند، بهره‌وری بسیار کمتری خواهند داشت. از این رو، درجه اختصاصی بودن را می‌توان با میزان بهره‌وری کمتر یک ورودی در استفاده جایگزین آن، تقریب زد. این ورودی‌ها شامل تأسیسات و ماشین‌آلات فیزیکی، کارگران با مهارت‌های خاص، مجموعه‌ای از ورودی‌های میانی خاص، یک سیستم لجستیک برای انتقال ورودی‌ها و تحویل خروجی‌ها، یک سیستم تدارکات و بازاریابی برای کسب اطلاعات در مورد تأمین کنندگان و مشتریان، یک سیستم حقوق مالکیت و قراردادهایی که جامعه آنها را مشروع می‌داند و مایل به رعایت آنها است، مجموعه‌ای از استانداردها و قوانین نظارتی در مورد ویژگی‌های محصول، هنجارهای کار، حقوق مالی و حمایت از مصرف کننده که بر رفتار سایر ذینفعان تأثیر می‌گذارد و غیره است. این ورودی‌ها یا الزامات برای حل مشکلات ایجاد شده‌اند. نیازهای کم و بیش خاص فعالیت‌های موجود، اما ممکن است از برخی فعالیت‌های دیگر که به طور بالقوه هنوز موجود نیستند، حمایت کنند یا نباشند.

جالب اینجاست که دولت‌ها اغلب به گونه‌ای عمل می‌کنند که نشان می‌دهد از ویژگی‌های نیازهای خصوصی و ورودی‌های عمومی آگاه هستند، حتی زمانی که این تصور را دارند که در سیاست‌های صنعتی (بخوانید ترجیحی) شرکت نمی‌کنند. به عنوان مثال، اکثر کشورهای آمریکای لاتین در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به عنوان بخشی از جهت

گیری مجدد استراتژی اقتصادی خود، رسماً از سیاست‌های صنعتی دست کشیدند. با این حال، سیاست‌های آن‌ها در قبال سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و مناطق پردازش صادرات معمولاً بر سیاست‌های فراگیر متمرکز نبود، بلکه بر ارائه ورودی‌های عمومی خاص به این فعالیت‌ها متمرکز بود (رودریک ۲۰۰۴). بنابراین به سرمایه‌گذاران خارجی مشوق‌های مالیاتی (فقط در دسترس آنها) برای غلبه بر عدم آشنایی با کشورهای میزبان ارائه شد؛ تسهیلاتی که به آنها کمک می‌کند تا از قوانین و مقررات داخلی عبور کنند، محافظت در برابر ضعف رژیم حقوقی داخلی، یارانه برای آموزش کارگران، و سایت‌هایی با زیرساخت‌های اختصاصی. شرکت‌های موجود در مناطق پردازش صادراتی، رویه‌های گمرکی سریع، زیرساخت‌های خوب، نهاده‌های ارزان و شیوه‌های کار انعطاف‌پذیر را به دست آوردند. در هر دو مورد، دولت‌ها درگیر سیاست‌های صنعتی فعال به معنای ارائه نهاده‌های عمومی بودند که به طور متفاوتی به نفع بازیگران اقتصادی خاص بود.

۲.۴.۴. آثار بیرونی مهم

رودریک (۲۰۰۷) به دو اثر بیرونی مهم که شکست‌های بازار را شکل می‌دهند، اشاره داشته است:

۱.۲.۴.۴. آثار بیرونی اطلاعات

همانطور که اشاره شد، تنوع بخشی به ساختار تولید مستلزم دو موضوع است:

- **اکتشاف:** کشف فعالیت‌های جدیدی که هزینه‌های تولید در آنها آنقدر پایین است که آن فعالیت را سود آور می‌کند. بحث این نیست که کالایی تولید شود که پیش از آن تولید نمی‌شده بلکه بحث تولید کالایی است که بتواند در سطح جهانی رقابت کند و به فروش برسد.
- **آزمایش خطوط تولید جدید توسط کارآفرینان:** آنها باید با تکنولوژی‌های تولید کنندگان خارجی دست و پنجه نرم کرده و با شرایط بومی وفق دهند.

بسیاری از این فعالیت‌ها منافع خصوصی اندک داشته ولی به لحاظ اجتماعی منافع بالایی دارند؛ در واقع کارآفرین باید هزینه خصوصی پرداخته و ریسک شکست را بپذیرد ولی پس از تولید، منفعت خصوصی او اندک بوده و اصل منفعت نصیب اجتماع خواهد شد. برای مثال، کارآفرینانی که طی فرایند اکتشاف فهمیدند که کلمبیا برای پرورش گل، بنگلادش برای تولید تی شرت، پاکستان برای تولید توپ و هند برای تولید نرم افزار مکانهای مناسبی هستند؛ منافع اجتماعی شگرفی برای اقتصادهای خود ایجاد کردند اما سهم خودشان اندک بوده است زیرا رژیم‌های سیاستی در حال توسعه‌ها نظام حق ثبت اختراع و ... شبیه پیشرفته‌ها ندارند. این کشورها که منابع و موجودی عوامل تقریباً مشابهی

دارند، در فعالیتهای متفاوت تخصص یافته‌اند و لذا این الگوهای تخصصی شدن را نمی‌توان بر اساس قانون مزیت نسبی توصیف نمود. این موارد حاصل تلاش‌های جسته‌گریخته خوداکتشافی است که با تقلید و ورود سایر کارآفرینان گسترش پیدا کرده‌اند و همین تقلید و ورود، از نفع کارآفرین ابتدایی که خوداکتشافی کرده کاسته است.

کلینگر و لدرمان (۲۰۰۶) بحث می‌کنند که شکست‌های بازار، خوداکتشافی را محدود می‌کنند و هر چه موانع ورود بیشتر باشد، خوداکتشافی (تعداد محصولات جدید صادر شده) در کشورها بیشتر است؛ به عبارت دیگر هر چه مقررات دولت در ایجاد مانع برای ورود به کسب و کار بیشتر می‌شود، نرخ خوداکتشافی بالاتر می‌رود. اینگونه می‌توان فهمید که سهولت در ورود، راه را برای تقلید بیشتر کرده و از رانتهای کارآفرینی خوداکتشافی می‌کاهد و سطح خوداکتشافی را کاهش خواهد داد.

واکنش سیاستی بهینه اول به آثار بیرونی اطلاعات که سبب محدود شدن خوداکتشافی می‌شود؛ اعطاء یارانه به سرمایه‌گذاری در صنایع جدید و غیرسنتی است که در عمل دشوار بوده چون نظارت بر استفاده از این یارانه‌ها لازم است. رودریک به همراه هاسمن (۲۰۰۳) به یک راهبرد چماق و هویج تأکید کرده است که در بخش بعد با تفصیل بیشتری بدان اشاره خواهد شد.

۲.۲.۴.۴. آثار بیرونی هماهنگی

سودآوری بسیاری از پروژه‌های جدید در گرو انجام سرمایه‌گذاری همزمان و گسترده در بخش‌های زیربنایی و بالادستی است. مثال صنعت گل ارکیده تایوان را در نظر بگیرید که نیازمند شبکه برق، حمل و نقل، آب، تمهیدات بهداشتی و ... بود و اگر اینها وجود نداشت، به عنوان هزینه ثابت یک تولیدکننده حساب می‌شد چون هماهنگی بین تولیدکنندگان در این زمینه وجود نداشت. در این مثال، دولت با سرمایه‌گذاری‌های انجام شده بر مشکل هماهنگی غلبه کرد.

شکست هماهنگی زمانی ظاهر می‌شود که صنایع جدید با صرفه‌های ناشی از مقیاس روبرو بوده و برخی از نهادهای آنها غیرقابل تجارت باشد (یا باید به لحاظ جغرافیایی به مکان تأمین نهاده‌ها نزدیک باشند) (رودریک ۱۹۹۶). ایده اصلی الگوی فشار بزرگ^{۵۷} این بود که این ویژگی‌ها در اقتصادهای با درآمد اندک برجسته بوده و به وفور وجود دارد. به طور معمول در صنایع جدید و در شرف شکل‌گیری، بخش خصوصی هنوز سازماندهی لازم را پیدا نکرده و لذا دولت می‌بایست خود معضل هماهنگی را رفع کند. برای رفع شکست هماهنگی نیازی به پرداخت یارانه نبوده

^{۵۷} طرح شده توسط روزن اشتاین رودن

(زمانی که سرمایه‌گذاری‌های همزمان انجام شود تمام آنها به سودآوری خواهند رسید)؛ همین وجه تفاوت آثار بیرونی هماهنگی و اطلاعات است.

مسئله این است که سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری در صنعت خاص تشویق شوند؛ دو راه وجود دارد:

- انجام هماهنگی صحیح: بنگاه الف زمانی سرمایه‌گذاری می‌کند که بنگاه ب در حوزه مکمل آن سرمایه‌گذاری کرده است.
- اختصاص یارانه‌های جبرانی: دولت به یک سرمایه‌گذار تضمین بدهد که در صورت شکست، سرمایه او را جبران می‌کند (در ابتدا نیاز به یارانه نیست). برخی از صنایع کره جنوبی در دوره ژنرال پارک به همین شکل رشد کردند و البته مخاطرات اخلاقی و سوء استفاده در این زمینه ممکن است زیاد باشد.

۵.۴. سیاست صنعتی در عمل

۱.۵.۴. ابهام در عمل

همه مبانی نظری مرتبط با سیاست صنعتی از نظر تئوری خوب است، و بسیاری از ناظران حتی مایلند باور کنند که برخی از کشورها می‌توانند سیاست صنعتی را پی بگیرند اما آیا مشکلات عملی پیش روی دیگران که از منظر آنها اکثریت هستند، آنقدر بزرگ نیست که غیرقابل عبور باشد؟ قیاسی که لری سامرز دوست دارد ارائه دهد، دیدگاه شکاکانه را به خوبی نشان می‌دهد: «ما می‌دانیم که برخی از تحلیلگران بازار سهام وجود دارند که در انتخاب سهام و کسب درآمد بسیار خوب هستند. اما بسیاری از ما در آن وحشتناک خواهیم بود. برای ما منطقی نیست که از آن جادوگران سرمایه‌گذاری تقلید کنیم. ما باید به یک سبد متنوع پایبند باشیم و انتخاب سهام را فراموش کنیم. به طور مشابه، بیشتر کشورها باید سیاست صنعتی را فراموش کنند، زیرا احتمالاً در عین تلاش برای تقلید از کره، آن را به هم می‌ریزند.»

ایراد عملی به سیاست صنعتی دوگانه است. ابتدا ایراد اطلاعاتی وجود دارد که بیان می‌کند که شناسایی شرکت‌ها، بخش‌ها یا بازارهای مربوطه که در معرض نواقص بازار هستند، برای دولت‌ها غیرممکن است. به عنوان مثال، پک و ساگی (۲۰۰۶)، فهرست مفصلی از الزامات اطلاعاتی را ارائه می‌دهند که هدف آن نشان دادن عدم امکان سیاست صنعتی است. این انتقاد اغلب با گفتن این جمله بیان می‌شود که «دولت‌ها نمی‌توانند برنده‌ها را انتخاب کنند»، یک مانع بسیار مؤثر در گفتگو. مفهوم این است که در غیاب دانای کل - یعنی تقریباً همیشه - یک دولت فعال اهداف خود را از دست می‌دهد، از فعالیت‌های اقتصادی بدون سرریزهای مثبت حمایت می‌کند و منابع اقتصاد را هدر می‌دهد.

ایراد دوم این است که سیاست صنعتی دعوت به فساد و رانتجویی است. هنگامی که دولت در تلاش برای حمایت از شرکت‌ها باشد، تقاضا و استخراج منافی که رقابت را مخدوش می‌کند و رانت‌ها را به نهادهای مرتبط سیاسی منتقل می‌کند، برای بخش خصوصی آسان می‌شود. کارآفرینان و بازرگانان به جای اینکه به دنبال راه‌هایی برای گسترش بازارها و کاهش هزینه‌ها باشند، وقت خود را در پایتخت صرف درخواست بخشش دولت می‌کنند.

میزان تمرکز بحث در مورد سیاست صنعتی بر این دو ادعا قابل توجه است. در واقع، بحث حول محور شایستگی‌های اقتصادی سیاست صنعتی نیست، بلکه حول دیدگاه‌های شدیداً متضاد در مورد اهمیت نسبی و فراگیر بودن این موانع است. مخالفان سیاست صنعتی این مخالفت‌ها را دلیل کافی برای رد آن می‌دانند. در همین حال، طرفداران سیاست صنعتی به شرق آسیا اشاره می‌کنند و استدلال می‌کنند که سیاست صنعتی موفق به وضوح انجام شده است.

رودریک معتقد است هیچکدام از این ایرادها از نظر ظاهری کشنده نیستند. بسیاری از همین استدلال‌های متقابل را می‌توان در حوزه‌های دیگر سیاستگذاری دولت نیز وارد دانست. از سوی دیگر، نمونه شرق آسیا در عین مفید بودن، کمک چندانی نمی‌کند. شاید آن کشورها واقعاً خاص بودند، همانطور که قیاس سامرز نشان می‌دهد. از منظر رودریک، ایراداتی که منتقدان مطرح می‌کنند نیاز به پاسخ جامع‌تری دارد. این موضوع به معنای جدی گرفتن آنها و اندیشیدن به دلالت‌های آنها برای طراحی نهادهای سیاست صنعتی است.

آیا کار تجربی می‌تواند به ما در جمع‌بندی در باب اجرای سیاست صنعتی کمک کند؟

از منظر رودریک، پاسخ به سؤال به صورت مختصر این است که نه واقعاً. جالب اینجاست که هم موافقان و هم منتقدان اجرای سیاست صنعتی معتقدند که شواهد تجربی در حمایت از ایده خود دارند. تا همین اواخر، مطالعات تجربی در مورد سیاست‌های صنعتی عمدتاً در یکی از دو نوع انجام می‌شد. از یک طرف، مطالعات دقیق کشور/منطقه‌ای در مورد کره جنوبی، چین تایوان، هند، برزیل و غیره داشتیم. امسدن (۱۹۸۹)، ایوانز (۱۹۹۵) و وید (۱۹۹۰) کلاسیک‌های این سبک هستند و به به طور کلی موفقیت سیاست‌های صنعتی مثبت است. از سوی دیگر، تعدادی مطالعات اقتصادسنجی بین صنعتی یا بین کشوری وجود دارد که معیاری از عملکرد اقتصادی، مانند بهره‌وری یا صادرات را بر روی شاخص‌های حمایت‌گرایی دولت ارزیابی کرده‌اند و به طور کلی به نتایج منفی در مورد اثربخشی یارانه‌های دولتی رسیده‌اند (به عنوان مثال، بیسون و واینستین، ۱۹۹۶؛ کروگر و تونسرا، ۱۹۸۲؛ بانک جهانی، ۱۹۹۳).

هیچ کدام از این مطالعات برای گروه مقابل کاملاً قانع‌کننده نبود. مطالعات کشور/منطقه این مشکل را داشتند که ردیابی اثرات موفقیت در سیاست‌های صنعتی خاص مشکل بود. در هر صورت، شاید کشور/منطقه شرق آسیا به هر حال خاص بود و تجربه آنها به دیگران منتقل نشد. از سوی دیگر، مطالعات اقتصادسنجی از مشکل تعریف نادرست

رنج می‌برد: زمانی که مداخله دولت تصادفی نیست و به بهترین شکل به شکست‌های واقعی بازار پاسخ می‌دهد، تئوری پیشنهاد می‌کند که همبستگی در سطح صنعت بین مداخله و عملکرد باید منفی باشد. دقیقاً همان چیزی که مطالعات نشان داد، اما در عوض به شکست سیاست‌ها نسبت داده شد!

به بیان دیگر، حامیان بر شواهد موردی تکیه می‌کنند و به مواردی اشاره می‌کنند که به نظر می‌رسد حمایت دولت باعث پرورش شرکت‌های موفق در سطح جهانی در کشورهای در حال توسعه شده است. مخالفان تا حد زیادی به مطالعات اقتصادسنجی بین صنعتی متکی هستند، که به نظر می‌رسد نشان می‌دهد که ابزارهای سنتی سیاست صنعتی مزایای بهره‌وری را که به دنبال دستیابی به آن هستند، ایجاد نمی‌کنند. رودریک معتقد است که هیچ کدام از شواهد نباید قابل اعتماد تلقی شوند. به ویژه، کار اقتصادسنجی نباید اولویت‌های کسی را خیلی تغییر دهد. البته از منظر رودریک، شواهد به ما این امکان را می‌دهد که برخی از اظهارات افراطی‌تر در مورد سیاست صنعتی را رد کنیم. به ویژه، دلایل زیادی به ما می‌دهد تا این دیدگاه را که در مقایسه با استراتژی‌های بدون مداخله دولت، به‌طور سیستماتیک تأثیر مخربی بر رشد و بهره‌وری داشته است، رد کنیم، حتی زمانی که بد اجرا شده است.

با این پیش‌فرض، اجازه دهید اکنون به قیاس سامرز برگردیم. آیا واقعا کشورها بهتر است به استراتژی «پرتفوی متنوع» پایبند باشند و از سیاست‌های «انتخاب سهام» شرق آسیا الگوبرداری نکنند؟ با توجه به طیف متنوع مطالعات، اصلاً مشخص نیست. زمانی که کشورهای آمریکای لاتین، آفریقا و خاورمیانه در حال «انتخاب سهام» بودند، عملاً عملکرد خوبی داشتند و هنگامی که متوقف شدند، بهتر عمل نکردند. بنابراین قیاس سامرز کاملاً کار نمی‌کند. انتخابی که دولت‌های کشورهای در حال توسعه با آن روبرو هستند شاید بیشتر شبیه به انتخاب بین واگذاری پورتفولیوی خود به یک فرد معتبر و مدیریت آن باشد. دولت‌ها ممکن است بزرگ‌ترین جمع‌آوران سهام نباشند، اما از سپردن کامل به دیگران بهتر است.

۲.۵.۴ ویژگی‌های طراحی نهادی برای سیاست صنعتی

همانطور که طرح شد، توجیه نظری مداخلات سیاست صنعتی نسبتاً قوی است. در مقابل، شواهد تجربی در مورد اینکه آیا سیاست صنعتی به خوبی کار می‌کند یا اینکه چه نوع سیاست صنعتی کار می‌کند، بی‌نتیجه است. علاوه بر این، ادبیات تعدادی از نگرانی‌های مناسب را در مورد کاستی‌های احتمالی سیاست صنعتی در عمل ایجاد می‌کند. همانطور که رودریک استدلال کرده است، هیچ یک از اینها این حوزه از سیاست را با حوزه‌های متعارف مسئولیت دولت مانند آموزش، بهداشت، بیمه اجتماعی و شبکه‌های ایمنی، زیرساخت‌ها یا تثبیت متفاوت نمی‌کند. در هر یک از این حوزه‌ها، مشخص شده است که استدلال‌های شکست بازار برای مداخله می‌تواند توسط خودی‌های قدرتمند مورد

سوء استفاده قرار گیرد و با عدم تقارن اطلاعاتی غلبه کند. اما بحث‌های مربوط به سیاست‌ها معمولاً بر چگونگی انجام آن تمرکز می‌کنند، نه اینکه آیا دولت باید این کار را انجام دهد یا خیر. از منظر رودریک، پیشرفت در بحث سیاست صنعتی مستلزم تغییری مشابه است. تنها در این صورت است که می‌توان به کشورهایی که در واقع این کار را انجام می‌دهند، خواه آن را به رسمیت بشناسند یا نه، راهنمایی کافی ارائه داد.

مطابق آنچه طرح شد، ویژگی‌های سیاست صنعتی به شدت به شرایط و قابلیت‌های نهادی یک کشور بستگی دارد. با این حال از منظر رودریک، برخی از اصول کلی وجود دارد که می‌توان درباره نحوه طراحی نهادهایی که سیاست صنعتی را اجرا می‌کنند، بیان کرد. این اصول از این ملاحظات ناشی می‌شود:

۱. دانش لازم در مورد وجود و محل سرریزها، شکست‌های بازار و محدودیت‌هایی که تغییرات ساختاری را مسدود می‌کنند، به طور گسترده در جامعه منتشر شده است.

۲. کسب و کارها انگیزه‌های قوی برای «بازی کردن» دولت دارند.

۳. ذینفع مورد نظر از سیاست صنعتی نه بوروکرات‌ها و نه تجارت، بلکه جامعه به طور کلی هستند.

اولین مورد از این موارد مستلزم این است که سیاست صنعتی، "متکی به جامعه" شود. دومی خواستار تدابیر قوی در برابر تسخیر بوروکراتیک است. و سومی مستلزم پاسخگویی است:

(الف) متکی بر جامعه بودن

اقتصاددانان تمایل دارند طراحی سیاست را به عنوان یک فرآیند از بالا به پایین در نظر بگیرند. به طور رسمی، معمولاً در شرایط کارگزار-کارفرما^{۵۸} مدل‌سازی می‌شود: کارفرما^{۵۹} (دولت) قانونی را طراحی می‌کند که انگیزه‌ای را برای کارگزار^{۶۰} (شرکت‌ها) فراهم می‌کند تا با توجه به اطلاعات خصوصی (مثلاً هزینه‌ها) که کارگزار (اما نه مدیر) در اختیار دارد، به شیوه‌ای مطلوب اجتماعی عمل کند. این رویکرد عدم تقارن اطلاعاتی را همانطور که داده شد، در نظر می‌گیرد، در حالی که بخش خصوصی را در فاصله دور نگه می‌دارد. بوروکرات‌ها به سادگی باید قوانین را صادر کنند و سپس کنار بروند. این مزیت را دارد که به بوروکرات‌ها خودمختاری^{۶۱} می‌دهد و مقاومت در برابر رانتجویی بخش خصوصی را تسهیل می‌کند.

⁵⁸ principal-agent

⁵⁹ principal

⁶⁰ agent

⁶¹ autonomy

اگرچه این مدل در برخی ترتیبات مفید است، اما در زمینه سیاست صنعتی مفید نیست و در واقع معکوس است. مدل استاندارد فرض می‌کند که عملکرد هدف مدیر به خوبی تعریف شده و از قبل شناخته شده است، و فضای ابزارهای سیاست‌گذاری، انواع اقدامات و ناقص بودن اطلاعات کم‌بعد است. در عمل، هیچ یک از اینها به احتمال زیاد درست نیست. دولت فقط در ابتدا یک ایده مبهم در مورد اینکه آیا مجموعه‌ای از فعالیت‌ها مستحق حمایت هستند یا خیر، از چه ابزارهایی استفاده کنند، و چه نوع رفتار بخش خصوصی این ابزارها را مشروط کند، دارد. اطلاعاتی که باید از بخش خصوصی به دولت منتقل شود تا تصمیمات مناسبی در این زمینه اتخاذ شود، چند بعدی است و نمی‌توان آن را به صورت شفاف تنها از طریق اقدامات شرکت‌ها منتقل کرد.

یک سیاست صنعتی که از فقدان دانایی دولت آگاه است، باید به عنوان یک سیستم کشف در مورد همه آن منابع عدم اطمینان شکل بگیرد. این امر مستلزم سازوکارهایی برای استخراج اطلاعات در مورد محدودیت‌هایی است که بازارها با آن روبرو هستند و در نتیجه همکاری نزدیک بین دولت و بخش خصوصی وجود دارد. این همان چیزی است که پتر ایوانز (۱۹۹۵) جامعه‌شناس آن را «متکی بر جامعه بودن» نامیده است. موفقیت سیاست‌های صنعتی کره اغلب به «خودمختاری» دولت نسبت داده می‌شود. ایوانز نشان داد که در واقع به دلیل استقلال است که با تعبیه شدن در شبکه‌های بخش خصوصی واجد شرایط است - به عبارت دیگر، به دلیل «خودمختاری متکی بر جامعه»^{۶۲}. ظرفیت طراحی و اجرای سیاست صنعتی هم به استقلال و هم روابط میان دولت و بخش خصوصی نیاز دارد:

سازماندهی داخلی دولت‌های توسعه‌یافته به تقریب بوروکراسی وبری بسیار نزدیکتر می‌شود. استخدام شایسته‌سالارانه بسیار گزینشی و پاداش‌های شغلی بلندمدت باعث ایجاد تعهد و احساس انسجام شرکتی می‌شود. انسجام شرکتی به این دستگاه‌ها نوع خاصی از «خودمختاری» می‌دهد. با این حال، آن‌طور که وبر پیشنهاد کرده بود، از جامعه جدا نیستند. برعکس، آنها در مجموعه مشخصی از پیوندهای اجتماعی قرار گرفته‌اند که دولت را به جامعه پیوند می‌دهد و کانال‌های نهادینه شده‌ای را برای مذاکره مستمر و مذاکره مجدد در مورد اهداف و سیاست‌ها فراهم می‌کند. هر یک از طرفین ترکیب به تنهایی کار نمی‌کند. دولتی که فقط خودمختار باشد، هم منابع اطلاعاتی و هم توانایی تکیه بر اجرای غیرمتمرکز خصوصی را ندارد. شبکه‌های اتصال متراکم بدون ساختار داخلی قوی، دولت را در حل مشکلات «اقدام جمعی» و فراتر رفتن از منافع فردی هم‌تایان خصوصی‌اش ناتوان می‌سازد. تنها زمانی که متکی بودن و خودمختاری به هم متصل شوند، می‌توان یک دولت را توسعه‌گرا نامید.

⁶² embedded autonomy

این ترکیب ظاهراً متناقض انسجام و پیوستگی شرکتی، که رودریک به پیروی از ایوانز، خودمختاری متکی بر جامعه نامیده است، مبنای ساختاری زیربنایی برای مشارکت موفق دولت در تحول صنعتی را فراهم می‌کند.

بنابراین، الگوی مناسب برای سیاست صنعتی در بین دو حد خود مختار شدید، از یک سو، و تسخیر خصوصی، از سوی دیگر قرار دارد. این مدلی از همکاری و هماهنگی راهبردی بین بخش خصوصی و دولت با هدف کشف مهم‌ترین تنگناها، طراحی مؤثرترین مداخلات، ارزیابی دوره‌ای نتایج، و یادگیری از اشتباهات انجام شده در این فرآیند است.

برخی از سازوکارهای خاصی که می‌تواند برای دستیابی به این اهداف مفید باشد چیست؟ شوراهای مشورتی، نهاد کلاسیک برای این منظور هستند، اما می‌توان انجمن‌های توسعه تأمین‌کننده، «شبکه‌های جستجو»، شوراهای مشورت سرمایه‌گذاری، میزگردهای بخشی، و صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی و دولتی را به عنوان نمونه‌های دیگر معرفی کرد. رقابت‌هایی که به شرکت‌های بخش خصوصی اجازه می‌دهند برای منابع عمومی مناقصه کنند (خواه برای مطالعات امکان‌سنجی یا ارائه ورودی‌های عمومی خاص) به ویژه برای برانگیختن نیازها و اولویت‌های بخش خصوصی می‌توانند مفید باشند.

یک ایده جالب برای یک ترتیبات نهادی مرتبط با موضوعات فوق، توسط رومر (۱۹۹۳) طرح شده است. پیشنهاد رومر این است که «هیئت‌های سرمایه‌گذاری صنعت خودسازمان‌دهنده^{۶۳}» راه‌اندازی شود. این هیئت‌ها سازمان‌های جمعی از شرکت‌ها هستند که هدفشان ارائه ورودی‌های عمومی خاص به صنعت خود است. این ورودی‌ها می‌تواند یک آزمایشگاه تحقیق و توسعه برای صنعت یا یک پروژه زیرساختی باشد. این پیشنهاد به دولت ارائه می‌شود و منوط به تصویب آن می‌باشد. پس از تصویب، هزینه پروژه توسط مالیاتی که از فروش صنعت اخذ می‌شود پرداخت می‌شود. بنگاه‌ها آزادند که هیئت‌های جایگزین را راه‌اندازی کنند، نیازهای مختلف را برآورده کنند و دلارهای مالیاتی خود را به طور مناسب تخصیص دهند. در حالی که رومر ایالات متحده را در نظر داشت، چنین اقداماتی می‌تواند در ترتیبات کشور در حال توسعه حتی مفیدتر باشند.

این طرز تفکر در مورد سیاست صنعتی تضمین می‌کند که ما آن را نه به عنوان فهرستی از ابزارهای سیاست، مانند مدل سنتی، بلکه به عنوان یک فرآیند کشف نگاه کنیم. این فرآیند بر یادگیری جایی که محدودیت‌های الزام آور نهفته است و بر استخراج اطلاعات در مورد تمایل بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری به شرط رفع این موانع تمرکز دارد.

⁶³ self-organizing industry investment boards

به بیان دیگر (رودریک، ۲۰۰۷) آنچه طرح شد، تأکید بر یک رویکرد بینابینی است. دولت در اجرای سیاست صنعتی با دو محدودیت مواجه است:

- بخش عمومی دانای کل نبوده و حتی در مواردی اطلاعات دولت از بخش خصوصی کمتر است و لذا ارتباط با بخش خصوصی برای کسب اطلاعات و فهم محدودیت‌ها و فرصت‌های آنها ضروری است. سیاست صنعتی باید در درون شبکه‌ای از ارتباطات با بخش خصوصی تعبیه شود.
- سیاست صنعتی در معرض مخاطراتی نظیر فساد و رانت جویی است و این موضوع برای تمام نظام‌های تشویقی وجود دارد. سیاست صنعتی می‌تواند به محملی برای توزیع رانت به فعالان اقتصادی بی‌اخلاق و همچنین کارمندان فاسد دولتی تبدیل شود. لازم است سیاستگذاران دولتی از بخش خصوصی فاصله بگیرند که در تضاد با مورد اول است.

چالش اصلی نهادی یک موقعیت بینابینی میان دو حالت حدی خودمختاری کامل (فساد حداقلی ولی اثربخشی اندک) و ارتباط کامل (هم پیمانه شدن کارمندان دولت با بخش خصوصی) است. ترتیبات نهادی به حدی مهم است که یک سیاست بهینه اول در یک موقعیت نهادی نامطلوب نتایج بسیار ضعیف‌تری از یک سیاست بهینه دوم در یک محیط نهادی مناسب به دنبال خواهد داشت. در واقع آنچه مهم است، زمینه اجرای سیاست صنعتی است و نه لزوماً انتخاب سیاست‌های بهینه اول.

یک شکلی از تشریک مساعی راهبردی بین بخش خصوصی و دولتی لازم است که سه کارکرد زیر را داشته باشد:

۱. استخراج اطلاعات در خصوص اهداف

۲. توزیع تکالیف و مسئولیت‌ها متناسب با راه حل‌ها

۳. ارزیابی دستاوردهای حاصله در هر مرحله

در طراحی نهادی سیاست‌های صنعتی باید از افتادن در دام نسخه‌های سیاستی واحد و جهان شمول که توجهی به شرایط و ویژگی‌های خاص هر کشور ندارند و به قولی تک سایز هستند، قرار نگیریم.

(ب) چماق و هویج

یک بینش اصلی که به شومپیتر برمی‌گردد این است که نوآوری مستلزم رانت است. بدون رانت برای کارآفرینان، سرمایه‌گذاری بسیار کمی در کشف هزینه و سایر فعالیت‌هایی که تحول ساختاری را ترویج می‌کنند، وجود دارد.

تبادل این است که رانت‌های بی‌پایان منابع را در فعالیتهای غیرمولد کاهش می‌دهند و به تولیدکنندگان اجازه می‌دهند «زندگی آسان انحصارگر» را تجربه کنند. تجارب متضاد شرق آسیا و آمریکای لاتین در این زمینه روشنگر است. در دوران اوج سیاست‌های صنعتی خود (۱۹۶۰-۱۹۹۰)، کشورهای شرق آسیا به دلیل تکیه بر انگیزه‌ها و انتظام مشهور بودند. در حالی که مشوق‌های مالیاتی (تایوان) و یارانه‌های اعتباری (کره) سخاوتمندانه ولی مشروط به عملکرد و به ویژه در عملکرد صادرات بودند. بنگاه‌های غیرمتعهد با لغو یارانه‌ها و راه‌های دیگر جریمه شدند. این امر بسیاری از فعالیتهای اقتصادی جدید را ایجاد کرد، در حالی که اجازه داد شکست‌ها از بین بروند. تحت سیاست‌های سنتی جایگزینی واردات (۱۹۵۰-۱۹۸۰)، آمریکای لاتین نیز مشوق‌های قابل توجهی (حمایت از تجارت و اعتبار ارزان) ارائه کرد، اما نتوانست انتظام را بر ذینفعان اعمال کند. با این حال و حتی علیرغم عدم توانایی انتظام کامل، موفقیت‌های بسیاری را به همراه داشت، اما بسیاری از شرکت‌های غیرمولد را نیز زنده نگه داشت. در اواخر دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ (با کمک رکودهای شدید چرخه تجاری) این دسته در نهایت حذف شدند. مسلماً امروزه آمریکای لاتین دارای انتظام بازار بسیار و هویج بسیار کمی برای تشویق شرکت‌ها به سرمایه‌گذاری در صنایع تبدیلی است. این یکی از راه‌های درک سرمایه‌گذاری و رشد نسبتاً کم منطقه است.

از این رو، اجرای سیاست صنعتی باید بر هر دو شاخه تکیه کند: باید سرمایه‌گذاری در مناطق غیر سنتی را تشویق کند (هویج)، اما همچنین پروژه‌ها و سرمایه‌گذاری‌هایی را که شکست می‌خورند از بین ببرد (چماق). مشروط بودن، بررسی برنامه‌های داخلی، نظارت، محک زدن، و ارزیابی دوره‌ای از ویژگی‌های مطلوب همه برنامه‌های تشویقی هستند. اعمال انتظام در برنامه‌های تشویقی نیازی به وضعیت سختی ندارد. جزئیات نسبتاً دقیق از نحوه طراحی برنامه‌ها می‌تواند تفاوت بزرگی در عمل ایجاد کند. الزام به انقضای یک مشوق، مگر اینکه یک بررسی توصیه کند که ادامه یابد، به احتمال زیاد باعث حذف تدریجی آن می‌شود تا اینکه صرفاً وعده بازبینی را در X سال بعد از آن بدهید.

به بیان دیگر (رودریک، ۲۰۰۳)، در تلاش برای ترویج نوآوری، دولت‌ها از ابزارهای مختلفی مانند حمایت تجاری، اعتبار بخش عمومی، معافیات مالیاتی و یارانه‌های سرمایه‌گذاری و صادرات استفاده کرده‌اند. بدیهی است که تمام مداخلات سیاستی مناسب نیاز به افزایش بازده مورد انتظار برای نوآوری دارند. با این حال، مداخلات معمولاً اختلالات دیگری ایجاد می‌کنند.

مداخلات را بسته به اینکه آیا آنها در صورت شکست نوآوران غرامت را جبران می‌کنند یا در صورت موفقیت، بازده را افزایش می‌دهند؛ می‌توان بیشتر در دو گروه طبقه‌بندی کرد. مداخلات نوع اول احتمالاً مخاطرات اخلاقی ایجاد می‌کند، اما نوع دوم به کسانی که فاقد منابع مالی برای فعالیتهای دوره ۱ هستند، کمکی نمی‌کند. بنابراین، برای

مثال، حمایت تجاری موقت دور از ابزار ایده آل است. ممکن است سود مورد انتظار نوآوران را افزایش دهد، اما این کار را فقط برای شرکت‌هایی انجام می‌دهد که در بازار محلی می‌فروشند. علاوه بر این، از آنجایی که بین مبتکران یا تقلیدکننده‌ها تفاوتی قائل نمی‌شود، ورود زود هنگام را ترویج می‌کند، در نتیجه بازده مورد انتظار برای نوآوری را کاهش می‌دهد در حالی که منابع ناکارآمد را به سمت تقلیدکنندگان هدایت می‌کند. علاوه بر این، با گسترش حمایت به کالاهای واسطه‌ای، نوآوری به جای فعالیت‌های صادراتی جدید، بر بازارهای داخلی متمرکز خواهد شد. از آنجایی که بازارهای داخلی نسبت به بازارهای جهانی کوچک هستند، بازده اجتماعی به نوآوری نیز کمتر است. از این رو، حمایت تجاری راه کارآمدی برای ترویج کشف فعالیت‌های پر بازده برای اقتصادهای در حال توسعه نیست.

یارانه‌های صادراتی از تورش ضد صادرات حمایت تجاری جلوگیری می‌کند، اما بین مبتکران و تقلیدکنندگان تبعیض قائل نمی‌شود. آنها همچنین تنوع بیش از حد را ترویج می‌کنند. یکی از مزیت‌های یارانه‌های صادراتی این است که می‌توانند در تمایز قائل شدن بین فعالان موفق و ناموفق، نسبتاً خوب عمل کنند. تولیدکنندگان ارزان قیمت بیشتر متحمل هزینه‌های ناشی از صادرات می‌شوند. بنابراین ارائه یارانه‌های مشروط به صادرات می‌تواند به سیاست‌گذاران اجازه دهد تا شرکت‌ها و بخش‌هایی را که بهره‌وری بالایی دارند، از آن‌هایی که چنین نیستند، جدا کنند. این استراتژی به طور فعال توسط دولت‌های کره جنوبی و تایوان در جریان فعالیت‌های صنعتی آنها در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ مورد استفاده قرار گرفت.

در مقابل، اعتبارات یا ضمانت‌های بخش دولتی با انتقال بخشی از ریسک شکست به دولت عمل می‌کنند: اگر پروژه موفق باشد، وام بازپرداخت می‌شود. اگر اینطور نباشد، شرکت نکول خواهد کرد. اعتبار این مزیت را دارد که می‌توان آن را اختیاری کرد و بنابراین، می‌توان آن را برای مبتکران هدف قرار داد نه تقلیدکنندگان. در واقع، در آمریکای لاتین در دوران شکوفایی سیاست‌های صنعتی، بانک‌های توسعه‌ای متداول بودند که قبل از اعطای حمایت مالی، نیاز به تأمین‌کننده داخلی دیگری نداشته باشند. هنگامی که اصلاحات بازار در اوایل دهه ۱۹۹۰ ارائه شد، این سیاست به ویژه ناکافی تلقی شد: ورود و رقابت را محدود کرد. با این حال، در چارچوب دیدگاه رودریک، این دقیقاً همان چیزی است که مورد نیاز است: منابع عمومی باید روی اولین شرکت‌کنندگان متمرکز شوند. علاوه بر این، می‌توان از قضاوت در انتخاب ایده‌هایی استفاده کرد که مزایای اجتماعی بیشتری را نوید می‌دهند. =

ابزارهای سیاست‌گذاری همچنین می‌توانند با توجه به عناصری که برای تحمیل انتظام لازم است متفاوت باشند. به عنوان مثال، حمایت از تعرفه و یارانه‌های صادراتی باید در مقطعی از زمان حذف شود. دومی تحت فشار مالی و بین‌المللی قرار خواهد گرفت تا ناپدید شود. اولی ممکن است به تلاش سیاسی بیشتری نیاز داشته باشد. شرکت‌هایی که از

وام‌های دولتی استفاده می‌کنند باید رها شوند: در یک مقطع زمانی نمی‌توان وام‌ها را برای همیشه لغو کرد و شرکت باید ملزم به بازگرداندن وام یا اعلام نکول شود. خلاصه مختصری از هزینه‌ها و مزایای این انواع مختلف سیاست‌ها در جدول زیر ارائه شده است.

وام و ضمانت دولت	یارانه صادراتی	حفاظت تجاری	ابزار / ویژگی
کاهش تلفات در مورد شکست	افزایش بازده موفقیت	افزایش بازده موفقیت	بازده نوآوری را افزایش می‌دهد؛ با:
بله	نه، اما در پاداش دادن به فعالیت‌های با بهره‌وری بالا بهتر است	نه	می‌تواند بین مبتکر و تقلیدکننده تمایز قائل شود؟
اختلال در ارزیابی ریسک (خطرات اخلاقی)	--	تورش دار علیه فعالیت‌های صادراتی	سایر اختلالات در نوآوری
قطع بودجه	کاهش یارانه‌ها	کاهش تعرفه‌ها	اقدام لازم برای تحمیل انضباط

جدول ۴. مقایسه ابزارهای سیاست صنعتی (منبع: رودریک ۲۰۰۳)

آنچه در بسیاری از بحث‌های شرق آسیا برجسته می‌شود؛ این است که چگونه دولت‌های منطقه به طور غیرمعمولی در تأمین انتظام لازم خوب بوده‌اند.

هنگامی که اطلاعات جدید حاکی از تأخیر در بهره‌وری بود، دولت کره به سرعت برنامه‌های خود را برای حمایت از شرکت‌ها یا صنایع خاص کنار گذاشت. توسعه صنعت نساجی در تایوان در دهه ۱۹۵۰ نمونه واضحی از استراتژی پیشنهاد شده توسط چارچوب رودریک را ارائه می‌دهد. دولت تایوان برای ورود به این صنعت با تأمین نهاده‌ها و کارخانه‌های ریسندگی، تأمین سرمایه در گردش، اعمال محدودیت‌های واردات و خرید تولید، یارانه پرداخت کرد. در نتیجه تولید محلی به طرز چشمگیری رشد کرد. اما دولت همچنین متعاقباً ورود را محدود کرد و سعی کرد شرکت‌های غیرمولد را هرس کند. ژاپن از ترکیب مشابهی از ارتقاء/حمایت دولتی و به دنبال آن منطقی سازی در صنعت کامپیوتر استفاده کرد.

از سوی دیگر آمریکای لاتین را در دوره صنعتی شدن جایگزینی واردات (ISI) در نظر بگیرید. ISI آمریکای لاتین شرکت‌های موفق بسیاری را تولید کرد، اما همچنین ساختار صنعتی بسیار متنوعی را تولید کرد - شرکت‌های بسیار کم بهره‌ور در کنار شرکت‌های با عملکرد بالا. قرار بود انتظام در دهه ۱۹۹۰ به شکل باز بودن تجارت به آمریکای

لاتین بیاید و بسیاری از شرکت‌های با بهره‌وری پایین در نهایت اخراج شدند. کشورهای مانند آرژانتین، برزیل و شیلی تخصص خود را در صنایع سرمایه بر مبتنی بر منابع طبیعی عمیق‌تر کردند، در حالی که کشورهای دیگر مانند مکزیک و کشورهای کوچکتر آمریکای مرکزی تمرکز خود را بر صنایع مونتاژ ارائه دهنده خدمات به بازار ایالات متحده افزایش دادند. اما، همانطور که چارچوب رورديک نشان می‌دهد، باز بودن و اصلاحات نهادی کافی نبودند تا موج جدیدی از کارآفرینی و سرمایه‌گذاری در فعالیتهای غیرسنتی را ایجاد کنند.

توصیف خام، اما مفید از محیط‌های سیاست در شرق آسیا و آمریکای لاتین، به شرح زیر است. دولت‌های شرق آسیا طی دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به شرکت‌های خود هم ارتقاء (هویج) و هم انتظام (چوب) را ارائه کردند. در مقابل این معیار، عملکرد صنعتی آمریکای لاتین به دلیل کاستی‌های مختلف کوتاهی کرده است. تحت ISI، آمریکای لاتین با ارتقاء فراوان، اما انتظام بسیار کم مشخص شد. در دهه ۱۹۹۰، آمریکای لاتین دارای انتظام قابل توجهی است (از طریق بازارهای رقابتی و تجارت آزاد ارائه می‌شود)، اما ارتقاء بسیار کمی دارد.

این بحث در مورد نیاز به ترکیب چماق و هویج نکته مهمی را در مورد معیار مناسب برای قضاوت موفقیت در سیاست صنعتی برجسته می‌کند. این ادعا را به یاد بیاورید که دولت‌ها نمی‌توانند برندگان را انتخاب کنند، که اغلب برای استدلال علیه سیاست صنعتی استفاده می‌شود. اگر سیاست صنعتی تا حدی در مورد خوداکتشافی باشد، که ذاتاً نامشخص است، بسیاری از شرکت‌های ارتقاء یافته لزوماً شکست خواهند خورد. سیاست بهینه تحت این شرایط مستلزم پذیرش نرخ شکست معینی است. اجرای سیاست به گونه‌ای که از عدم موفقیت اطمینان حاصل کند، به همان اندازه منطقی است که یک شرکت داروسازی فقط روی داروهایی سرمایه‌گذاری می‌کند که از همان ابتدا سودآوری آنها تضمین شده است. همانطور که این تشبیه نشان می‌دهد، اگر هیچ یک از تلاش‌های تبلیغاتی باعث ایجاد مزاحمت نشود، این به خوبی نشان می‌دهد که ارتقا به اندازه کافی پیش نرفت. گفته می‌شود که چند موفقیت برتر بنیاد توسعه شیلی، از جمله مهمترین آنها ماهی قزل‌آلا، هزینه کل بودجه سازمان، از جمله شکست‌های فراوان آن را پرداخت کرده است.

بنابراین سؤال مناسب این نیست که آیا یک دولت همیشه می‌تواند برندگان را انتخاب کند - حتی نباید تلاش کند - بلکه این است که آیا ظرفیت رها کردن بازندگان را دارد یا خیر.

(ج) پاسخگویی^{۶۴}

ملاحظات تا کنون بیشتر در مورد برقراری رابطه بین بخش خصوصی و سیاستگذاران بوروکرات است؟ "کارفرمای" نهایی در اینجا عموم مردم است و ما باید اطمینان حاصل کنیم که دستگاه سیاست صنعتی به آن پاسخ می‌دهد. این هم به دلایل اقتصادی - برای صادق نگه داشتن بوروکراسی - و هم برای مشروعیت خوب است. عموم مردم سزاوار این هستند که نحوه تصمیم‌گیری در این حوزه و اینکه چرا فعالیت‌ها یا شرکت‌های خاص مورد توجه قرار می‌گیرند، حسابرسی کنند - به ویژه از آنجایی که به نظر می‌رسد سیاست صنعتی اغلب به شرکت‌های بزرگ و مرتبط با ساختار سیاسی امتیاز می‌دهد تا SMEها یا بخش‌های فقیرتر اقتصاد.

یکی از پاسخ‌ها به این چالش، بالا بردن وجهه سیاسی فعالیت‌های سیاست صنعتی و مرتبط کردن یک قهرمان سطح بالا با آنهاست. مزیت این امر این است که فردی را شناسایی می‌کند که وظیفه دارد توضیح دهد چرا دستور کار به نظر می‌رسد، و می‌تواند از نظر سیاسی مسئول درست یا نادرست شدن مسائل باشد. اگر وزیر آموزش و پرورش مسئول سیاست آموزشی و رئیس بانک مرکزی است که در مورد سیاست‌های پولی پاسخگو باشد، چرا رفتاری مشابه با سیاست صنعتی قائل نمی‌شویم؟ البته بسیاری از دولت‌ها وزیر صنعت (یا تجارت و صنعت) دارند. اما همانطور که در مورد آفریقای جنوبی مشاهده شد، بسیاری از سیاست‌های صنعتی در سایر بخش‌های دولتی - در وزارتخانه‌های دیگر و در بانک‌های توسعه - انجام می‌شود. در چنین شرایطی مشخص نیست که شخص خاصی مسئولیت شکست را بر عهده بگیرد.

همچنین می‌توان با دادن دستورات واضح به آنها و سپس درخواست از آنها برای گزارش و توضیح هرگونه انحراف از اهداف تعیین شده در این مأموریت، پاسخگویی را در سطح سازمان‌های فردی تقویت کرد. مدلی که باید دنبال شود، استقلال بانک مرکزی و هدف‌گذاری تورم است. بر اساس این مدل، بانک مرکزی در انتخاب ابزارهایی که برای دستیابی به هدف تورمی خود استفاده می‌کند، کاملاً مستقل است، اما انتظار می‌رود که حسابداری خوبی برای اهداف از دست رفته ارائه کند. با پیروی از رویکردی مشابه، می‌توانیم تصور کنیم که مثلاً به بانک توسعه صنعتی اهداف کمی برای طیفی از فعالیت‌های نوع صندوق‌های خطرپذیر داده می‌شود: مطالعات پیش‌سنجی تکمیل شده در فعالیت‌های غیرسنتی، حجم تأمین مالی مشترک ایجاد شده، سرمایه‌گذاری از پروژه‌های قدیمی و غیره. بانک به صورت دوره‌ای فعالیت‌های خود را گزارش می‌دهد و دلایل هرگونه انحراف در نتایج را توضیح می‌دهد.

۳.۵.۴. مولفه‌های معماری یک سیاست صنعتی موفق

رودریک (۲۰۰۷) در اثر دیگری به مولفه‌های معماری یک سیاست صنعتی موفق پرداخته است. همانطور که اشاره شد، رودریک سیاست صنعتی را یک نسخه جهان شمول و تک‌سایز که برای همه نقاط جهان قابل استفاده است،

نمی‌داند و از منظر او، نوع سیاست‌ها به فرصت‌ها و محدودیت‌هایی که در هر کشور وجود دارد، بستگی دارد. ممکن است کشورها مسیرهای متفاوتی را پی بگیرند:

- توسعه یک خوشه خدمات حول یک بندر ملی
- راه‌اندازی صندوق‌های سرمایه خطرپذیر دولتی و حمایت از صنایع زیستی و نرم افزار رایانه
- تشویق تولید محصولات پایین دستی جنگلی با کاهش بار مالیاتی
- کاستن از مقررات دست و پاگیر و زائد دولتی

با این حال وی به کلیات طراحی یک سیاست صنعتی که قابل تعمیم و بهره‌گیری در نقاط مختلف جهان است، پرداخته است و طبعاً اشتراکاتی با آنچه تاکنون در این بخش طرح شد، دارد:

اول. رهبری سیاسی در درجه اول اهمیت

موفقیت سیاست‌های صنعتی در گرو حمایت مقامات رده بالای سیاسی است. رودریک معتقد است یکی از مقامات رده بالا اقلاً در سطح اعضای کابینه باید به عنوان مسئول یا نماینده در بحث سیاست صنعتی انتخاب شود و این موجب می‌شود که جایگاه سیاست صنعتی ارتقاء یافته و مشکلات مربوطه به گوش مقامات ارشد با سهولت بیشتری برسد. این مقام سیاسی می‌تواند یکی از وزرا، معاون اول رئیس جمهور و یا حتی خود رئیس جمهور باشد.^{۶۵}

دوم. تأکید بر وجود شوراهای هماهنگی و مشورتی

انتخاب‌های نهادی بسته به شرایط اولیه از یک موقعیت نهادی به موقعیت نهادی دیگر به لحاظ ماهوی با یکدیگر متفاوت هستند لذا تشکیل شوراهای هماهنگی و مشورت جهت تبادل اطلاعات و یادگیری اجتماعی ضروری است. اعضای این شورا باید ترکیبی از بخش دولتی و خصوصی باشد و گروه‌های مرتبط در این شورا عضو باشند.

سوم. شفافیت و پاسخگویی

سیاست‌های صنعتی به عنوان بخشی از یک راهبرد رشد می‌بایست به صورت کاملاً نامحدود از سوی آحاد مردم قابل ردیابی باشند چرا که اساساً این سیاست‌ها درصدد فراهم کردن فرصت برای تمام افراد جامعه هستند و قرار نیست فرصتی جدید در اختیار طبقات مرفه قرار دهند. بسیاری از سیاست‌های صنعتی منجر به تبعیض به سود بنگاه‌های بزرگ می‌شود و بنابراین پشتیبانی از آنها جز با شفافیت و پاسخگویی ممکن نیست.

۱.۳.۵.۴ اصول کلی طراحی سیاست صنعتی

^{۶۵} در دوره توسعه صنعتی کره جنوبی، ژنرال پارک رهبری سیاسی سیاست‌های صنعتی را بر عهده داشت.

- (۱) مشوق‌ها باید به فعالیت‌های جدید ارائه شود؛ فعالیتی جدید است که یا محصول جدیدی تولید کند یا از تکنولوژی‌های جدید در تولید محصولات موجود استفاده کند.
- (۲) ضوابط و معیارهای شفاف و روشنی برای ارزیابی موفقیت و شکست فعالیت‌ها وجود داشته باشد و اگر اینگونه نباشد، دریافت کنندگان یارانه‌ها می‌توانند سازمان‌های دولتی را گمراه کنند. این معیارها هم می‌تواند بهره‌وری باشد (که اندازه‌گیری آن دشوار است) و هم می‌تواند کیفیت عملکرد در بازارهای بین‌المللی (مثل میزان صادرات) باشد.
- (۳) مشوق‌ها می‌بایست زمان دار باشند و باید در صورت عدم موفقیت، حمایت‌های دولتی به مرور حذف شود.
- (۴) حمایت عمومی معطوف به فعالیت‌ها باشد و نه بخش‌های اقتصادی چون اساساً حمایت دولت برای اصلاح شکست‌های بازار است و نه حمایت عام و کلی از یک بخش خاص. بنابراین مثلاً به جای حمایت از بخش گردشگری یا زیست فناوری، حمایت‌ها می‌بایست به مواردی نظیر سرمایه‌گذاری در زیر ساخت‌ها، مطالعات امکان‌سنجی کشاورزی به شیوه‌های غیرسنتی، تطبیق فناوری‌های خارجی با شرایط بومی، سرمایه‌گذاری خطرپذیر و ... تعلق گیرد.
- (۵) فعالیت‌هایی که از کمک‌های مالی برخوردار می‌شوند باید از پتانسیل ایجاد سرریزهای فناورانه و اطلاعاتی برخوردار بوده و در واقع دلیل حمایت دولت این است که فعالیت مزبور برای سایر فعالیت‌ها مکمل است و زمینه شکل‌گیری آنها را فراهم می‌کند.
- (۶) اختیار اجرای سیاست‌های صنعتی باید به سازمان‌هایی واگذار شود که صلاحیت آنها اثبات شده باشد چون در میان سازمان‌های دولتی نیز سطح عملکردها متفاوت است. ایجاد سازمان‌های جدید نیز مناسب به نظر نمی‌رسد. در کل باید با توجه به موجودیت کشورها سیاست طراحی شود مثلاً اگر بانک‌های توسعه‌ای قوی باشند و بخش مالیاتی ضعیف؛ بهتر است به جای مشوق‌های مالیاتی، وام‌های مناسب اعطاء شود.
- (۷) سازمان‌های مجری سیاست می‌بایست به دقت از سوی یک مقام دولتی که مسئولیت مشخصی در قبال دستاوردهای سیاست داشته و از بالاترین سطح اقتدار سیاسی برخوردار است؛ نظارت شوند.
- (۸) سازمان‌های مجری باید مجاری ارتباطی خود با بخشی خصوصی را حفظ کنند تا اطلاعات موثق از وضعیت کسب کنند.
- (۹) باید به دنبال گزینش بازنده‌ها باشیم و نه برنده‌ها؛ اگر سیاست‌گذار به دنبال حداقل کردن احتمال وقوع اشتباه باشد، هیچگونه خوداکتشافی رخ نخواهد داد.

(۱۰) فعالیت‌های جدید باید ظرفیت بازآرایی خود را داشته باشند؛ به نحوی که چرخه اکتشاف تبدیل به یک چرخه مستمر شود.

۴.۳.۵.۴. گستره برنامه‌های تشویقی

سیاست صنعتی را نباید به عنوان یک قلمرو از برنامه‌های تشویقی تلقی نمود بلکه مجموعه اقداماتی است که توسط دولت اجرا می‌شود و به شدت تابع مناسبات درونی کشورهاست. رودریک به برخی از برنامه‌هایی که تحت سیاست صنعتی اجرا می‌شود؛ اشاره کرده است:

۱. پوشش هزینه‌های خوداکتشافی به صورت اعطاء یارانه. ورود به تولید محصولات جدید مملو از نااطمینانی است و باید دو اقدام انجام داد: انجام سرمایه‌گذاری‌های مناسب بالادستی و دستکاری تکنولوژی‌های وارداتی و بومی سازی. این فرایند اثرات خارجی فراوانی دارد و اعطاء یارانه توجیه اقتصادی می‌یابد.

۲. توسعه سازوکارهای تأمین مالی خطرپذیر و باریسک بالاتر. به دلیل زیرساخت‌های مالی پایین کشورهای در حال توسعه، دولت باید ابزارهایی چون بانک‌های توسعه‌ای، صندوق‌های خطرپذیر دولتی، اعطاء ضمانت‌های دولتی به وام‌های بلندمدت بانک‌ها تجاری و ...

۳. درونی کردن اثر خارجی هماهنگی. اثر خارجی هماهنگی هر فعالیت مختص آن است و برای شناسایی باید دولت ارتباط گسترده‌ای با بخش خصوصی، اتاق‌های بازرگانی و صنعت و معدن و اتحادیه‌های کارگری داشته باشد.

۴. تحقیق و توسعه دولتی. فناوری شکل استاندارد ندارد و نمی‌توان جهت کسب تکنولوژی، آن را به کشورهای پیشرفته سفارش داد. بسیاری از صنایع جدید، برای شناسایی، انتقال و اقتباس فناوری از خارج از منابع دولتی در زمینه تحقیق و توسعه استفاده کردند.

۵. اعطاء یارانه به آموزش‌های فنی عمومی. بحث جابجایی نیروی کار ممکن است به کاهش بازدهی آموزش‌های حین انجام کار شود و تسهیلات آموزشی دولتی موضوعیت می‌یابد.

۶. بهره برداری از مزیت شهروندان حاضر در خارج از کشور. نیروی کار ماهر کشورهای در حال توسعه که در سایر کشورها حاضرند، می‌توانند بسیار به کشورهای در حال توسعه کمک کنند.

۴.۵.۴. ساختار نهادی پشتیبان سیاست صنعتی

رودریک (۲۰۰۷) فهم نادقیق بنیان‌های نئوکلاسیک را موجبات تجویزاتی چون اجماع واشنگتن برشمرده است. او معتقد است موفقیت اندیشه‌های نئوکلاسیکی در جوامع در حال توسعه در گرو وجود زیربنای نهادی برای

اقتصادهای بازاری است؛ این زیربناها در اقتصادهای توسعه یافته وجود داشته و به همین دلیل توسط اقتصاددانان جریان اصلی اقتصاد مسلم و بدیهی در نظر گرفته می شوند. زیربنای نهادی چون:

- نظام شفاف و ترسیم شده حقوق مالکیت
- سازمان نظارتی محدود کننده و بازدارنده انواع تقلب، رفتار ضد رقابتی و مخاطرات اخلاقی
- جامعه نسبتاً منسجم که نشان دهنده اعتماد و همکاری اجتماعی باشد
- نهادهای اجتماعی و سیاسی که ریسک را کاهش و نزاعهای اجتماعی را مدیریت کنند
- حاکمیت قانون
- دولت شفاف و پاک

این زیربنای نهادی به عکس تصور اقتصاددانان نئو کلاسیک، در کشورهای در حال توسعه و فقیر وجود ندارد. سه رخداد این موضوع را روشن تر ساخت:

- شکست مصیبت بار اصلاحات قیمتی و خصوصی سازی در روسیه که ناشی از عدم وجود سازمانهای پشتیبان قانونی، نظارتی و سیاسی بود.
- نارضایتی طولانی و مداوم از اصلاحات بازار محور آمریکای لاتین
- بحران مالی جنوب شرق آسیا در اواخر دهه ۹۰ میلادی که نشان داد آزادسازی مالی پیش از وضع مقررات سنجیده و مناسب استقبال از فاجعه است.

همانطور که اشاره شد، نئو کلاسیکها نهادها را مسلم و قطعی و در حالت بهینه در نظر می گیرند و نهادها به دانشجویان اقتصاد آموزش داده نمی شوند. از دید رودریک، بازارها به نهادها نیاز دارند زیرا بازارها به خودی خود خلق نمی شوند، خود به خود تنظیم نمی شوند، خود به خود تصویب نمی شوند یا به خودی خود مشروعیت پیدا نمی کنند. بنابراین دیگر "آیا نهادها مهم هستند" مطرح نیست بلکه سؤال این است که "کدام نهادها مهم هستند و چگونه می توان به این نهادها دست یافت؟". رودریک به تعریف لین و نوگنت (۱۹۹۵) از نهاد ارجاع داده است که «مجموعه ای از قواعد رفتاری خلق شده از جانب انسانها هستند که تعاملات میان آنها را شکل داده و بر این تعاملات حکمفرما هستند تا حدی که به افراد در پیش بینی رفتار سایر افراد کمک می نمایند.»

رودریک بر وجود پنج نوع از نهادهای پشتیبان بازار تأکید کرده که در ادامه خواهد آمد:

اول. حقوق مالکیت

نورث و وینگاست (۱۹۸۹) استدلال کردند که ایجاد حقوق مالکیت ایمن و پایدار عنصر اصلی و کلیدی ترقی غرب و سرمنشا رشد اقتصادی مدرن بوده است. دلیل این امر آن است که اگر کارآفرینان کنترل کافی روی بازدهی دارایی‌هایی که از طریق کارآفرینی ایجاد می‌شود، نداشته باشند دیگر انگیزه‌ای برای انباشت سرمایه و ابداع و نوآوری نخواهند داشت. دقت شود که مسئله کنترل است چون ممکن است بسیاری نقاط حقوق مالکیت وضع شده باشد ولی در عمل افراد بر دارایی خود کنترل نداشته باشند. از سوی دیگر، گستره حقوق مالکیت نیز می‌تواند متفاوت باشد. برای مثال، در اغلب جوامع پیشرفته حقوق مالکیت معنوی حمایت می‌شود ولی در کشورهای در حال توسعه چنین حمایتی وجود ندارد.

دوم. نهادهای تنظیمی

به دلیل اطلاعات ناکامل مشارکت کنندگان بازار ممکن است به رفتارهای متقلبانه و ضد رقابتی روی بیاورند و این موضوع به شکست بازار منجر خواهد شد. نظریات بهینه دوم، رقابت ناکامل، کارگزاری، طراحی سازوکار و...، ابزارهای نظارتی را به عنوان راهکارهای مقابله با این موارد شکست بازار پیشنهاد می‌دهند. در عمل تمام اقتصادهای بازاری موفق توسط نهادی تنظیمی کاملاً دقیق و مجهز نظارت می‌شوند. وظیفه این نهادها تنظیم و نظارت بر رفتار فعالان بازارهای کالا، خدمات، دارایی و مالی است. در حقیقت هر چه بازارها آزادتر باشند، مسئولیت نهادهای تنظیمی سنگین‌تر خواهد بود و تصادفی نیست که آمریکا هم آزادترین بازارهای جهان را در اختیار دارد و هم سختگیرانه‌ترین قوانین ضد انحصار را اعمال می‌کند. موارد شکست بازار در کشورهای در حال توسعه شیوع بیشتری داشته و وجود نهادهای تنظیمی اهمیت بیشتری نیز دارد.

سوم. نهادهای حامی ثبات اقتصاد کلان

پس از انتظار نظریات کینز این حقیقت روشن شد که اقتصادهای سرمایه‌داری لزوماً به شکل خود به خودی و بدون دخالت دست مرئی به ثبات نمی‌رسند. بحث کینز، کمبود تقاضای کل و افزایش بیکاری ناشی از آن بود. دیدگاه‌های جدید در خصوص بی‌ثباتی اقتصاد کلان تأکید زیادی بر بی‌ثباتی ذاتی بازارهای مالی و انتقال بی‌ثباتی از این بازارها به بخش حقیقی اقتصاد دارند. بر همین اساس تمام اقتصادهای پیشرفته مبادرت به ایجاد نهادهای پولی و بودجه‌ای و با کارکرد تثبیتی کرده‌اند.

چهارم. نهادهای حامی بیمه اجتماعی

یک اقتصاد بازاری مدرن دائماً در معرض تغییرات قرار دارد و برای اشتغال و درآمد نیروی کار نوسانات متعددی ممکن است پیش بیاید. در این شرایط یکی از ویژگی‌های مهم تکامل اقتصادهای بازاری پیشرفته در طول قرن بیستم،

بیمه اجتماعی بوده است حتی پس از رکود بزرگ، ابداعات نهادی چون تأمین اجتماعی، کمک هزینه جبران بیکاری، امور عام المنفعه، مالکیت عمومی، بیمه سپرده و وضع قانون به نفع اتحادیه‌های کارگری در آمریکا موضوعیت یافت. علیرغم مواضع شدید سیاسی علیه دولت رفاه از دهه ۱۹۸۰ به بعد، نه آمریکا و نه کشورهای اروپایی اقدام به کاهش معنی دار این برنامه‌ها نکرده‌اند.

بیمه اجتماعی همواره به شکل برنامه‌های پرداخت انتقالی از محل منابع بودجه دولت نیست. به عنوان مثال، ژاپن از طریق ترکیبی از اقدامات در سطح بنگاه (نظیر استخدام مادام العمر نیروی کار و تدارک مزایای اجتماعی برای آنها) و... اقدام کرده است.

بیمه اجتماعی از یک سو موجب برقراری سازگاری بین اقتصاد بازار با همبستگی و ثبات اجتماعی سبب مشروعیت بخشی به اقتصاد بازار می‌شود ولی از سوی دیگر استقرار دولت‌های رفاه هزینه‌های اقتصادی اجتماعی چون افزایش مخارج بودجه‌ای، فرهنگ استحقاق و بیکاری بلندمدت دارد. کشورها باید بتوانند بین منافع و هزینه‌ها مدیریت کرده و مسیر بهینه‌ای اتخاذ کنند.

پنجم. نهادهای مدیریت نزاع

میزان انشقاق و از هم گسستگی جمعیت در جوامع مختلف با یکدیگر متفاوت است. برخی از جمعیت همگن از لحاظ زبان و نژاد (فنلاند) و برخی بسیار متشکست (مثل نیجریه) برخوردارند. اگر این اختلافات نژادی و قومی به درستی مدیریت نشود ایجاد نزاع کرده و آثار زیان بار اقتصادی نیز خواهد داشت. نهادهایی نظیر حاکمیت قانون، نظام قضایی با کیفیت بالا، نهادهای سیاسی پاسخگو، انتخابات آزاد، اتحادیه‌های تجاری مستقل، مشارکت‌های اجتماعی و... می‌توانند در زمینه کاهش نزاع مؤثر باشند.

۶.۴. آخرین دیدگاه‌های رودریک در باب سیاست صنعتی

رودریک (۲۰۲۰) در مقاله "تولد دوباره سیاست صنعتی و برنامه‌ای برای قرن بیست و یکم" در باب چگونگی سیاست صنعتی و نیل به سیاست صنعتی‌ای که مبتنی بر آینده و رفاه باشد و نه تنها شکست‌های بازار را کاهش دهد بلکه مهم‌ترین چالش‌های اجتماعی و زیست محیطی را نیز مورد توجه قرار دهد، طرح بحث داشته است. به باور برای این مهم، چهار تحول جدی در سیر مطالعات مرتبط با سیاست صنعتی مهم است:

۱. سیاست صنعتی نباید فقط در مورد صنعت یا تولید باشد و اقتصاد جهانی به طور فزاینده‌ای به سمت خدمات سوق پیدا کرده است و لازم است که در این زمینه نیز ورود کند. از این جهت شاید بتوان به جای سیاست

صنعتی از الفاظی چون سیاست‌های توسعه تولید، سیاست‌های تحول ساختاری یا سیاست‌های نوآوری استفاده کرد.

۲. بعید است سیاست صنعتی آینده مانند برداشت سنتی اقتصاددانان از آن باشد: سیاست‌گذاری از بالا به پایین، هدف قرار دادن بخش‌های از پیش انتخاب شده و استفاده از یک لیست یارانه‌ها و مشوق‌ها. به زعم رودریک، درست است که این سیاست‌ها در شرق آسیا و برخی کشورهای اروپایی موفقیت‌هایی داشته ولی در جهان امروز، شرایط متفاوت شده است. اکنون سیاست‌های صنعتی باید یک همکاری پایدار بین بخش دولتی و خصوصی پیرامون مسائل مربوط به بهره‌وری و اهداف اجتماعی ایجاد کنند.

۳. سیاست صنعتی دیگر نمی‌تواند یک سیاست ایزوله باشد که به تنهایی توسعه یابد و با سیاست‌های رشد، منطقه‌ای و رقابت؛ رقابت کند. اهداف سیاست صنعتی (صنایع پویا) و سیاست‌های رقابت (رفاه مصرف‌کننده) اغلب دارای تنش‌هایی هستند (خصوصاً در کوتاه مدت) و باید برای این تنش‌ها پاسخ‌هایی وجود داشته باشد.

۴. پشتیبانی از تحول ساختاری و رشد بهره‌وری دیگر نمی‌تواند بدون در نظر گرفتن جهت تغییر فناوری به عنوان یک هدف سیاستی عمل کند.

رودریک در همین مقاله و با مروری بر آخرین مقالات تولید شده در باب سیاست صنعتی، به ۱۰ اصل و نتیجه‌گیری کلی اشاره داشته است.

(۱) تولید همچنان برای رشد و رفاه حیاتی است

حتی اگر اشتغال در تولید به تدریج در اقتصادهای با درآمد پیشرفته و متوسط رو به کاهش باشد، تولید همچنان برای توسعه و رفاه مهم است و به طور خاص، پیشرفت فناوری در یک بخش بزرگ تولیدی، شرایط زندگی و اهرم‌های بین‌المللی یک کشور را افزایش می‌دهد. هیچ کشوری بدون تحول ساختاری و ارتقاء تولید نمی‌تواند بر فقر غلبه کند و وضعیت درآمد نسبی خود را تغییر دهد. برای این تحول ساختاری و ارتقاء تولید، سیاست صنعتی موضوعیت می‌یابد.

(۲) سیاست صنعتی باید سیستمی بوده و ایزوله و تفویض شده به متخصصان نباشد.

سیاست صنعتی نباید یک سیاست ایزوله و در تضاد با سایر بخش‌های سیاستی مثل سیاست رقابت، سیاست تجاری، سیاست منطقه‌ای یا حتی سیاست مالیاتی باشد. سیاست صنعتی موفق باید هم‌افزایی با سایر سیاست‌های بخشی را به حداکثر رساند. از سوی دیگر سیاست‌های صنعتی باید وظیفه دولت به عنوان یک کل باشد.

(۳) مقیاس بهینه بخش صنعتی به قابلیت‌ها، بلندپروازی و ترجیحات بستگی دارد.

تعیین اهداف برای مازاد تجاری یا سهم تولید منطقی نیست (کما اینکه اتحادیه اروپا در ارتباطات خود خواستار بازپس گیری سهم ۲۰ درصدی در GNP شد). اندازه تولید یا هر بخش پیشرفته دیگر از نظر فنی باید با اهداف، استراتژی، منابع و شرایط زندگی مطابقت داشته باشد.

کارگران، کشاورزان و شهروندان باید در تصمیم گیری‌ها مشارکت داشته باشند و حتی اگر اختلافات وجود داشته باشد، حضور اتحادیه‌های کارگری و سایر نمایندگان کارمندان می‌تواند در ارتقاء محصولات و سطح اجماع مؤثر باشد. لابی برای افزایش عمر صنایع رو به زوال و آلوده کننده باید توسط دولت مهار شود.

(۴) سیاست‌های صنعتی باید مسیر بزرگی را طی کنند.

سیاست‌های صنعتی باید از یک راهبرد بزرگ پیروی کنند که تغییرات ساختاری را در تولید امکان‌پذیر می‌کند. یک راهبرد بزرگ باید از محصولات با کیفیت و پیشرفته پشتیبانی کرده و فناوری‌های جدید را توسعه و بکار بگیرد. سیاست‌های صنعتی برای کشورهای در حال توسعه باید بر روی ریشه کن کردن فقر و انتقال از کشوری با درآمد کم به درآمد متوسط متمرکز باشد. سیاست صنعتی نباید در دام‌های توسعه‌ای چون استفاده بیش از حد از منابع و نیروی کار ارزان یا تخصیص‌های سطح پایین بیفتد. افزایش درآمد باید منجر به تغییر بخش‌ها و فعالیت‌هایی شود که در سطح بین‌المللی قابل رقابت هستند.

(۵) هدایت مجدد پیشرفت فنی و آماده سازی برای رشد کمتر

در جهان امروز پیشرفت فنی تا ختثایی بسیار فاصله دارد و به سمت کاهش نیروی کار به جای سرمایه، منابع و انرژی متمایل است. اگر بنا نیست اشتغال کاهش یابد، رشد بالا الزامی می‌شود. لذا باید پیشرفت‌های فنی جهت گیری مناسب‌تری داشته و بر کاستن از استفاده انرژی و منابع (خصوصاً سوخت‌های فسیلی که آلودگی‌های زیست محیطی ایجاد می‌کنند هم متمرکز باشند) تا هم رفاه افزایش یابد و هم از الزام آوری رشد کاسته شود.

(۶) اهداف اجتماعی باید بیش از شکست‌های بازار، مهم باشند.

سیاست‌های صنعتی باید توسط اهداف اجتماعی هدایت شوند؛ اصلاح شکست‌های بازار چه ایستا (انحصار، تهیه کالاها عمومی) و چه پویا (وابستگی به مسیر، غفلت از آینده دور و عدم همکاری بین‌المللی) مهم است اما اهداف سیاست صنعتی گسترده‌تر است و از آن جمله شکل دهی به بازار، جهت گیری مأموریت و ارائه فناوری‌های اساسی جدید. دولت فقط در صورت وجود منافع بلندمدت باید مداخله کند نه برای منافع کوتاه مدت.

(۷) فرآیند جستجو در یک سرزمین ناشناخته

سیاست صنعتی یک فرآیند جستجو است. هر چه اهداف سیاست صنعتی بلندپروازانه‌تر باشد، دولت کمتر از تکنیک‌های موجود برای حل آنها آگاهی دارد. بنابراین، سیاست‌های صنعتی یک فرآیند جستجو در سرزمین ناشناخته است که باید راه حل‌های جدید، آزمایش شده و یادگیری مفتوح باشد. بنابراین، دولت و کسب و کارها باید با یک گفتگوی فشرده، اطلاعات غیر متمرکز را غربال کنند. با این حال، دولت باید آگاه باشد که اطلاعات داده شده توسط شرکت‌ها ممکن است به دلیل علاقه خاص آنها مغرضانه باشد و راه‌هایی برای تجزیه و تحلیل اطلاعات مهم از مشاوره‌های خودخواهانه شرکت‌ها پیدا کند.

(۸) کشورهای آسیا نشان می‌دهند که چطور نیروی بازار با برنامه‌ریزی ترکیب شود

سیاست‌های صنعتی می‌تواند بسیار متفاوت باشد، از تهیه شرایط عمومی کسب و کار تا استراتژی‌های نزدیک به برنامه‌ریزی از بالا به پایین. کشورهای شرق آسیا تمایل داشتند که فناوری‌ها و بخش‌های مهم اولویت داشته باشند و شرکت‌هایی که از این راهبردها تعبیت می‌کردند، اعتبارات ارزان‌تر و یارانه بیشتری دریافت می‌کردند. کره، چین و تایوان موفق بوده‌اند ولی همه این کشورها شامل نیروهای بازار مانند اقتصاد آزاد، مناطق ویژه یا شرایط مناسب برای شرکت‌های چندملیتی نیز بودند. این همان چیزی است که آنها را از برنامه‌ریزی شوروی، تلاش‌های ناموفق ترکیه و موفقیت محدود ژاپن پس از نزدیک شدن به مرز فناوری متمایز می‌کند.

(۹) سیاست‌های صنعتی می‌تواند پوپولیسم را کاهش دهد

پوپولیسم و بومی‌گرایی - در همه اشکال مختلف آنها در ایالات متحده آمریکا، اروپا یا کشورهای در حال ظهور - از جمله به مسائلی مربوط می‌شود که مناطق صنعتی شرکت‌های غالب خود را از دست می‌دهند و مناطق از طریق مهاجرت، جمعیت خود را از دست می‌دهند در حالی که از مهاجران جدید بیزار هستند و سرانجام این مناطق فراموش شده برای شرکت‌های جدید کمتر و کمتر جذاب می‌شوند. سیاست صنعتی با حمایت از خوشه‌ها، قطب‌های صنعتی و بین‌المللی سازی تولید و شبکه‌ها به نابودی آنها کمک کرده است. مناطقی که با چنین مارپیچ نزولی روبه رو هستند باید استراتژی جدید تدوین کنند. مانند:

- دعوت از شهروندان سابق برای بازگشت و استفاده از مجموعه مهارت‌های گسترده آنها
- بهبود زیر ساخت ها
- حمایت از شرکت‌های تولیدی که به صرفه اقتصادی مقیاس نیاز ندارند
- تأکید بر دور کاری

بنابراین ترکیبی از سیاست‌های منطقه‌ای، صنعتی و اجتماعی با افزایش رفاه در مناطق محروم بلکه در مراکز و کلانشهرها یکی از ریشه‌های اصلی پوپولیسم را کاهش می‌دهد. یک استراتژی در این راستا، متمرکز بر ایجاد "مشاغل خوب"، در رودریک و سابل (۲۰۱۹) بیان شده است.

(۱۰) یک مجمع بین‌المللی برای سیاست صنعتی که جهانی سازی مسئولانه را شکل می‌دهد

رودریک پیشنهاد کرده است که یک مجمع بین‌المللی سالانه برای سیاست‌های صنعتی ایجاد شود تا با رهبران سیاسی، سازمان‌های مدنی و شرکت‌ها مورد بحث و گفتگو قرار گیرد. سیاست‌های صنعتی می‌تواند در کشورهای مختلف در قاره‌ها و مراحل مختلف توسعه متفاوت باشند اما انبوهی از سرریزهای مثبت و منفی بین کشورها وجود دارد و دامنه وسیعی برای یادگیری متقابل وجود دارد. در این مجمع همچنین می‌توان به مسائل زیست محیطی و آثار متقابل جهانی سازی بر کشورها نیز پرداخت.

این دیدگاه رودریک در شرایطی است که او نقدهای جدی به سازمان تجارت جهانی (WTO) وارد کرده است. برای نمونه رودریک (۲۰۰۱) در مقاله "حکمرانی تجارت جهانی چگونه که به توسعه اهمیت دهد" به تفصیل به نقد سازمان تجارت جهانی پرداخته است و به اهم نکات طرح شده در این مقاله نیز اشاره خواهیم داشت:

توافق عمومی بر این است که هدف سازمان تجارت جهانی به جای بیشینه سازی خود تجارت بایستی بهبود استانداردهای زندگی مردم سراسر جهان باشد. ولی در دیدگاه نهادهایی مانند سازمان تجارت جهانی (WTO) معنای این دو هدف روز به روز به یکدیگر نزدیک‌تر شده است به طوری که عملاً می‌توان بیشینه‌سازی تجارت را به راحتی جایگزین ترویج توسعه کرد. در واقع این نهادها به جای هدف‌گذاری توسعه، کاستن از فقر و آلام ملل جهان، بیشینه‌سازی تجارت را هدف قرار داده‌اند. با توجه به سوگیری نهادهای بین‌المللی موجود، مرکزیت تجارت و سیاست تجاری زیر سؤال بوده و به جای آن باید به نقش حیاتی نوآوری‌های نهادی داخلی توجه کرد.

اصلی‌ترین مشکل تجارت موجود این است که به بهای نادیده گرفته شدن کاهش شدت فقر و تقویت رشد اقتصادی تأکید بیش از حدی بر تجارت دارد. در سازمان تجارت جهانی ایده ال، به جای آنکه از یکدیگر پرسند "چطور می‌توانیم تجارت و دسترسی به بازار را بیشینه سازیم" این سؤال را مطرح می‌کنند که "چطور می‌توانیم به کشورهای فقیر کمک کنیم تا بتوانند به رشد اقتصادی دست پیدا کنند و از فقر خارج شوند؟"؛ پر واضح است که چنین سازمانی متفاوت از سازمان فعلی عمل خواهد کرد.

گذار به مرحله ی رشد اقتصادی بالا به ندرت با برنامه‌های واردات از خارج آغاز می‌شود. همچنین در مراحل ابتدایی این گذار نیز بازگشایی اقتصاد به ندرت به عنوان یکی از عوامل کلیدی این فرآیند به حساب می‌آید. در عوض آغاز اصلاحات معمولاً به ترکیبی از نوآوری‌های نهادی غیرمتعارف با برخی عناصر برگرفته از دستورالعمل مرسوم نیاز دارد (تجربه کشورهای توسعه‌یافته امروز در قرن ۱۹ و ۲۰ میلادی، کاملاً گویای این مطلب است).

واقعیت تحولات رشد اقتصادی این است که محرک اولیه ی آنها تنها مجموعه‌ای محدودی از سیاست‌ها و نوآوری‌های نهادی بوده که می‌توان آنها را «راهبردهای سرمایه‌گذاری» نامید. راهبردهای سرمایه‌گذاری عبارتند از:

۱. صنعتی‌سازی جایگزینی واردات^{۶۶}: بر این ایده مبتنی است که با حمایت موقت از تولیدکنندگان داخلی در برابر واردات می‌توان سرمایه‌گذاری و قابلیت‌های فنی داخلی را تقویت کرد.

۲. برون‌گرایی به سبک کشورهای شرق آسیا^{۶۷}: تجربه بیره‌های شرق آسیا غالباً به عنوان نمونه‌ای از رشد اقتصادی صادرات‌محور مطرح می‌شود که در آن بازگشایی درهای بازار داخلی به روی اقتصاد جهانی به پیدایش نیروهای قدرتمند تنوع‌بخش در حوزه صنعت و پیشرفت فنی منجر شد. با این حال گزارش‌های متعارف معمولاً نقش فعال دولت‌های کشورهای تایوان و کره ی جنوبی و پیش از همه ژاپن را در قالب‌بندی نحوه تخصیص منابع نادیده می‌گیرند. در واقع این کشورهای برای توسعه مسیری را طی کرده‌اند که امروزه تحت موافقت‌نامه‌های سازمان تجارت جهانی به شدت ممنوع است.

۳. راهبردهای اصلاحات دوسویه^{۶۸}: در این زمینه می‌توان به اصلاحات دوسویه چین در دهه ۱۹۷۰ میلادی اشاره داشت. هر کشوری بایستی راهبردهای سرمایه‌گذاری خاص خود را بیابد. زمانی که این راهبردهای مناسب شناسایی یا برحسب اتفاق پیدا شدند؛ ممکن است برای اجرای آنها به اصلاحات نهادی گسترده‌ای نیاز نباشد.

به صورت کلی بیشتر پیشرفت‌های نهادی به همراه توسعه اقتصادی روی می‌دهند و الزاماً پیش‌نیازی برای توسعه اقتصادی نیست. اساساً هیچ شواهد متقاعدکننده‌ای را نمی‌توان مشاهده کرد که ارتباط پیش‌بینی شده‌ای را میان آزادسازی تجارت و رشد اقتصادی پس از آن نشان دهد.

رودریک مقایسه‌ای بین کشور ویتنام و هائیتی انجام داده است. ویتنام علیرغم وجود موانع تجاری زیاد و انجام اصلاحات دوسویه، رشد چشمگیری داشته و به عکس‌های هائیتی با پذیرش قوانین تجارت آزاد، به هیچ موفقیتی دست

⁶⁶ import-substituting industrialization

⁶⁷ east-asian outward orientation

⁶⁸ two-track reform strategies

پیدا نکرده است. تجربه متضاد این دو کشور دو نکته بسیار مهم را نشان می‌دهند. اولاً وجود رهبری متعهد به توسعه که از راهبرد رشد منسجمی حمایت کند، بسیار مهم‌تر از آزادسازی صرف تجارت است حتی اگر این راهبرد با دیدگاه استاندارد روشنفکرانه نسبت به اصلاحات بسیار متفاوت باشد. ثانیاً ادغام در اقتصاد جهانی نتیجه دنبال کردن یک راهبرد رشد اقتصادی موفقیت‌آمیز است و پیش‌نیازی برای دنبال کردن این راهبرد به حساب نمی‌آید.

شواهد آماری نشان می‌دهد که در میان کشورهای دارای تعرفه وارداتی پایین، تنها کشورهای توسعه‌یافته سطح رشد بالایی را تجربه می‌کنند؛ در واقع تعرفه پایین علتی برای داشتن رشد بالا و قرار گرفتن در مسیر توسعه نیست.

مشکل اصلی خود آزادسازی تجاری نیست، بلکه مشکل اصلی انحراف منابع مالی و سرمایه از اولویت‌های توسعه‌ای ضروری‌تر و شایسته‌تر است. کشورها باید اولویت‌های توسعه‌ای خود را بشناسند، این مهم از پیروی کورکورانه نظرات نهادهای بین‌المللی حاصل نخواهد شد.

۵. رویکرد حکمرانی رشدافزا

رویکرد حکمرانی رشدافزا توسط مشتاق حسین خان اقتصاددان بنگلادشی فارغ التحصیل دانشگاه کمبریج و استاد دانشگاه سوآس در طول دو دهه اخیر طرح شده است. مشتاق خان معتقد است در فرآیند توسعه، رشد اقتصادی مهم است. رشد یک فرایند پیچیده شامل آزمون سیاست‌ها و توانایی پاسخ به مسائل در حال تکامل است. هیچ نقشه اولیه از شرایط لازم و کافی وجود ندارد و ممکن است سیاستی در حال حاضر مناسب باشد ولی با گذشت زمان نامناسب شود. او با ارجاع به مطالعات بین‌المللی کمیسیون رشد (۲۰۰۸) بر این باور است که سیاست‌ها در پنج بخش در دوره پس از جنگ برای رشد گسترده مهم بوده است:

۱. سیاست‌های برای حمایت از سطوح بالای انباشت
۲. سیاست‌ها برای ترویج نوآوری و تقلید برای تسریع و پایداری توسعه فناوری
۳. سیاست‌ها برای ثبات اقتصاد کلان
۴. سیاست‌ها برای تضمین تخصیص مؤثر زمین، کار و سرمایه
۵. سیاست‌های حمایت اجتماعی (هم برای اهداف توسعه‌ای هم برای حفظ پایداری سیاسی)

به زعم خان، همه کشورهایی که رشد موفقی را تجربه کرده‌اند، عملکردی شبیه هم نداشته‌اند ولی حتماً برای این پنج بخش برنامه داشته‌اند.

از سوی دیگر، اتفاق نظر هست که توانایی رقابت در بازارهای جهانی به درستی شرط اساسی برای حفظ رشد است ولی به زعم خان، معنای آن این نیست که بازار آزاد بدون توجه به شکست‌های بازار که حتی در بین کشورهای در حال توسعه بیشتر وجود دارد؛ تجویز شود. تجربه بازار آزاد و واگرایی‌های گسترده آنها موجود است. برای مثال، در بازه زمانی ۱۸۷۳-۱۹۴۷ که دوره تجارت آزاد واقعی در هند است، درآمد سرانه هند از ۲۵ درصد درآمد سرانه آمریکا به ۱۰ درصد کاهش یافت. خان علت این موضوع را عدم صرفه سرمایه‌گذاری در صنایع بهره‌ور علیرغم وجود نیروی کار ارزان قیمت در هند دانسته و در مقام پاسخ به این سؤال که چرا تحت چنین شرایطی در زیرساخت‌های مناسب سرمایه‌گذاری نمی‌شود؟ پاسخ داده است: شکست‌های بازار گسترده در بازارهای سرمایه، زمین، نیروی کار و دانش. به عقیده خان، در مواجهه با این شکست بازارها، دو نوع رویکرد وجود دارد که خان به یکی از آنها باور دارد. این دو رویکرد را می‌توان حکمرانی بازارمحور در مقابل حکمرانی رشدافزا یا به تعبیر دیگر سیاست‌های غیراختصاصی در مقابل سیاست‌های اختصاصی نامید. در ادامه به آنها از منظر خان پرداخته خواهد شد:

۱.۵. حکمرانی رشدافزا^{۶۹} در مقابل حکمرانی بازارمحور^{۷۰}

به صورت خلاصه، مراد از حکمرانی رشدافزا مداخله دولت برای رفع شکست‌های بازار و مراد از حکمرانی بازارمحور، حمایت بیشتر از بازارها و آنچه تحت عنوان حکمرانی خوب ترویج می‌شود، می‌باشد. خان (۲۰۰۷) به اهداف این دو نوع حکمرانی پرداخته است.

حکمرانی بازارمحور در کاهش هزینه‌های مبادله برای کارآمدتر کردن بازارها متمرکز است. اهداف کلیدی این حکمرانی عبارتند از:

- دستیابی و حفظ حقوق مالکیت پایدار
- حفظ حاکمیت قانون و اجرای مؤثر قرارداد
- به حداقل رساندن خطر سلب مالکیت
- به حداقل رساندن رانت جویی و فساد اقتصادی
- دستیابی به تهیه شفاف و پاسخگویانه کالاهای عمومی در راستای ترجیحات بیان شده دموکراتیک

حکمرانی رشدافزا نیز بر نقش حکمرانی در تقویت دستیابی سریع به توسعه اقتصادی در زمینه هزینه‌های بالای مبادله کشورهای در حال توسعه متمرکز است. به طور خاص، بر تأثیر نهادها برای تسریع در انتقال دارایی‌ها و منابع به بخش‌های تولیدی بیشتر و تسریع در جذب و یادگیری فناوری‌های بالقوه با بهره‌وری بالا متمرکز است. اهداف کلیدی این حکمرانی عبارتند از:

- دستیابی به انتقالات بازاری و غیربازاری دارایی‌ها و منابع به بخش‌های مولدتر
- مدیریت انگیزه‌ها و اجبارها برای دستیابی سریع به فناوری و افزایش بهره‌وری
- حفظ ثبات سیاسی در زمینه تحول سریع اجتماعی

لوریدسن (۲۰۱۰) به صورت خلاصه این دو رویکرد را مقایسه کرده است:

دیدگاه توسعه‌گرا دگراندیش	دیدگاه نئولیبرال جریان اصلی
---------------------------	-----------------------------

⁶⁹ Growth-Enhancing governance

⁷⁰ market-enhancing governance

<ul style="list-style-type: none"> • خط مشی‌های توسعه‌ای مهم هستند - سیاست صنعتی راهبردی • نهادهای توسعه‌ای مهم هستند - نهادهای مناسب و کارآمد • سیاست مهم است - فرآیندهای سیاسی و پیکربندی قدرت 	<ul style="list-style-type: none"> • انتخاب خط مشی‌های درست - سیاست‌های بازار محور • انتخاب نهادهای درست - حکمرانی خوب • انتخاب سیاست درست - خاستگاه حکمرانی خوب
<p>نهادگرایی تاریخی و اقتصاد هترو دوکس (دگراندیش)</p>	<p>اقتصاد نهادگرایی جدید و اقتصاد سیاسی جدید</p>

جدول ۵. مقایسه حکمرانی رشدافزا و حکمرانی بازار محور (منبع: لوریدسن ۲۰۱۰)

۱.۱.۵. حکمرانی بازار محور

در مقام بیان سیر تاریخی تحلیل‌های اقتصادی در مورد سیاست صنعتی، به شکست سیاست‌های ترویجی اجماع واشنگتن پرداخته است. رویکرد مجامع بین‌المللی چون بانک جهانی و اقتصاددانان جریان اصلی اقتصاد، تحت اجماع واشنگتن و با تجویزاتی چون آزادسازی آغاز شد و پس از آنکه مشخص شد که در ساختار دارای هزینه مبادله کشورهای در حال توسعه نتایج مناسبی ندارد، برای رسیدن به بازار کارآمد از دیدگاه خودشان، حکمرانی را طرح کردند. به عبارت دیگر ایده بلندپروازانه حکمرانی بازار محور یا حکمرانی خوب^{۷۱} برای پیشبرد قابلیت‌های حکمرانی بازار محور در جهت کاستن از هزینه مبادله و کارایی بیشتر قراردادهای خصوصی طرح شد.

شاخص‌هایی چون آزادی بیان و پاسخگویی، ثبات سیاسی، اثربخشی دولت، کیفیت قاعده‌گذاری، حاکمیت قانون و کنترل فساد برای ارزیابی حکمرانی خوب طرح شده است. باور خان بر این است که به دلیل ساختارهای موجود در کشورهای در حال توسعه، حکمرانی بازار محور یا حکمرانی خوب به رغم آنکه در سطح نظریه پردازی مؤثر است، در آینده نزدیک قابلیت تحقیق ندارد و عملاً این کشورها را از مسیر رشد و توسعه باز می‌دارد. این تصور که کشورهای در حال توسعه ابتدا باید اصلاحات ساختاری داشته و پس از اصلاحات ساختاری کامل، به دنبال سیاست‌های رشدافزا و توسعه‌گرا باشند، بیشتر به سرابی بی‌نتیجه برای این کشورها شباهت دارد.

از منظر خان (۲۰۰۷)، دو مشکل نظری در مورد رویکرد بازار محور وجود دارد:

۱. شواهد تاریخی نشان می‌دهد دستیابی به این شرایط حکمرانی در کشورهای فقیر بسیار دشوار است. هر یک از این اهداف (مانند کاهش فساد، حقوق مالکیت پایدار و ...) مستلزم صرف هزینه‌های چشمگیر منابع عمومی است و اقتصادهای فقیر منابع مالی لازم را ندارند (جای تعجب نیست که بخش قابل توجهی

⁷¹ Good governance

از دارایی‌ها و تخصیص مجدد منابع لازم برای سرعت بخشیدن به توسعه در کشورهای در حال توسعه از طریق فرایندهای نیمه بازاری یا کاملاً غیربازاری صورت گرفته است).^۲

حتی بازارهای کارا با شکست‌های بازار قابل توجهی در روند سازماندهی یادگیری برای غلبه بر بهره‌وری پایین در کشورهای در حال توسعه مواجه هستند. رشد در کشورهای در حال توسعه نیازمند دستیابی به فناوری‌های جدید و یادگیری استفاده سریع از این فناوری‌های جدید است و اتکاء به بازارهای کارآمد برای جذب سرمایه و فناوری‌های جدید کافی نیست چون بازارهای کارآمد باعث جذب سرمایه و فناوری به کشورهایی می‌شوند که این فناوری‌ها از قبل سودآور هستند (مهارت‌های مورد نیاز کارگران و مدیران از قبل وجود دارد).

۲.۱.۵. حکمرانی رشدافزا

بازارها فرصت‌های تجاری فراهم می‌کنند و یک اقتصاد در حال رشد، نیاز به بازارهای کارآمد دارد اما این موضوع هم مهم است که اگر کشوری توانایی تولید کالا برای فروش در داخل و خارج نداشته باشد، بازار حتی اگر در کارآمدترین سطح هم باشد، بی اثر است. از منظر تئوری‌های اقتصادی، ورودی مورد نیاز برای گسترش قابلیت‌های تولیدی شامل ماشین‌آلات، تجهیزات و نیروی کار دارای تحصیلات رسمی مناسب است ولی تاریخ پر از نمونه‌های سرمایه‌گذاری ناموفق و نیروی کار با تحصیلات رسمی است که بیکار مانده‌اند؛ در واقع، ترس از شکست موجب فرار سرمایه و مهاجرت نیروی کار ماهر از کشورهای در حال توسعه شده است.

آنچه برای کشورهای در حال توسعه مهم است؛ دستیابی به قابلیت‌های فناورانه و کارافرینانه مؤثر برای استفاده از ماشین‌آلات، نیروی کار و دستیابی به رقابت است. این قابلیت‌های فناورانه و ... دانش ضمنی است که از طریق یادگیری حین انجام کار^{۷۲} و با تلاش زیاد در طول زمان به دست می‌آید. اکثر کشورهای در حال توسعه در اینکه "بیاوزند چگونه یاد بگیرند"^{۷۳} پیشرفت کندی داشته‌اند.

این عدم دستیابی به قابلیت‌ها ریشه در نوعی شکست بازار دارد. دو روش برای طبقه‌بندی شکست بازارها وجود دارد که طرح شد: مداخله برای کارآمد سازی بازارها- کاهش هزینه مبادله بازاری و تقویت بازار رویکرد ایستای رقابت کامل بر اساس پیش‌فرض‌های غیرقابل اجرا فرض می‌کند که شرایط رفاه اجتماعی را بیشینه می‌کند. رویکرد حکمرانی رشدافزا به دنبال شرایطی است که شکست‌های بازار در کشورهای در حال توسعه را به

⁷² Learning by doing

⁷³ Learning to learn

صورت بهتری در جهت رفاه اجتماعی ساماندهی کند. بحث خان این است که بسیاری از شکست بازارها متأثر از حکمرانی و مسائل نهادی کشورهاست. وقتی کشورها به شکل مداخله‌ای و توسعه‌ای به شکست بازار پاسخ می‌دهند، جریان‌های درآمدی جدید (رانت) ایجاد می‌شود و رانت جویی برای کسب این رانت‌ها که ممکن است اصلاحات برای شکست بازار را نابود کند. رانت‌ها در صورتی که همراه سیاست‌های جبران شکست‌های بازار باشند، به افزایش رفاه منجر شده و به عکس، اگر به انحصار یا سطح بیش از حد توزیع مجدد دامن بزنند؛ کاهش دهنده رفاه خواهند بود. منظور از حکمرانی رشدافزا مدیریت رانت‌ها به گونه‌ای است که شکست‌های بازار جبران شوند.

به بیان دیگر، کشورهای در حال توسعه نیاز به قابلیت‌های فناورانه و کارآفرینانه مؤثر دارند که نیل به اینها، زمان بر و هزینه بر است و در این زمینه، شکست‌های بازار متعددی وجود دارد. حکمرانی رشدافزا به دنبال مداخلاتی برای جبران این شکست‌های بازار است و این مداخله به ایجاد رانت‌هایی خواهد انجامید. وجود رانت نیز منجر به رانت‌جویی شده و ایده حکمرانی رشدافزا بر این تفکر استوار است که بسته به قابلیت‌های حکمرانی موجود در کشورهای در حال توسعه، این فرایند می‌تواند مفید یا غیرمفید باشد.

۱.۲.۱.۵. رانت‌ها، رانت جویی و توسعه اقتصادی

خان (۱۹۹۸)، به موضوع رانت‌ها با تفصیل بیشتری پرداخته است. رانت برای توصیف درآمدهایی که بالاتر از بازدهی معمولی است بکار می‌رود. مبنای بازدهی معمولی اغلب درآمدی فرض می‌شود که فرد یا بنگاه در شرایط رقابتی به دست می‌آورند ولی در شرایط رقابتی خالص در دنیای واقعی قابل دستیابی نیست لذا "رانت به مثابه درآمدی که بالاتر از حداقل درآمدی است که فرد یا بنگاه با توجه به فرصت‌های بدیل می‌پذیرند، تعریف می‌شود."

بر اساس این تعریف، رانت دامنه وسیعی از درآمدهای دنیای واقعی را شامل می‌شود مثل سودهای انحصاری، یارانه‌ها، انتقالات سازمان یافته از طریق سازوکار سیاسی، انتقالات غیرقانونی سازمان یافته توسط مافیاهای خصوصی، ابرسودهای کوتاه مدت نوآوران و...؛ برخی رانت‌ها قانونی و برخی غیرقانونی است. برخی مثل سود انحصاری نشانه ناکارایی است و برخی مثل رانت‌های نوآوری یارانه‌های اعطایی به صنایع نوزاد نشانه‌ای از کارایی می‌تواند باشد. خان طبقه‌بندی شش گانه‌ای از انواع رانت ارائه داده است:

(۱) رانت انحصار

عمومی‌ترین بحث‌های رانت، مربوط به انحصار در ادبیات نئوکلاسیک بوده است. در تحلیل آنها، رقابت به عنوان فقدان مانع برای ورود و خروج شناخته شده و وقتی این ممنوعیت نباشد، هیچ رانتی نیست و در واقع اگر سود یا رانتی

در بازار باشد با ورود سایر عرضه کنندگان، سود نهایی صفر خواهد شد و رانت از بین خواهد رفت (در شرایط رقابتی: $p=mc$). این تجزیه تحلیل از منافع رقابت، اهمیت فرایندی که رقابت، بهبود فناوری‌ها را تضمین می‌کند، نادیده می‌گیرد لذا تحلیل نئو کلاسیک رقابت، یک تحلیل ایستاست. مجموع مازاد رفاه مصرف کننده و تولید کننده (خالص منفعت اجتماعی) با فناوری‌های موجود، در بازار رقابتی حداکثر است و این مهم‌ترین نتیجه نئو کلاسیک‌ها از مباحث بازار است. رانت‌های انحصاری در نتیجه وجود موانع ورود به بازار، نصیب بنگاه‌ها می‌شود. بنگاه‌ها در سایه وجود موانع، قیمت‌های بالاتری برای کالایشان مطالبه می‌کنند.

از سوی دیگر خان نگاهی پویا به مسئله انحصار دارد؛ به باور او، هنگامی که فناوری تولید مستلزم صرفه‌های مقیاس بزرگ است و تولید کننده می‌تواند در قیمت‌های بسیار پایین‌تر از تازه وارد شده‌ها به بازار بفروشد، یک مانع طبیعی وجود دارد و بر خلاف تحلیل ایستای نئو کلاسیک، شرایط بدیلی برای رقابت کامل اصلاً وجود ندارد که بتوان مقایسه کرد. در واقع، تحلیل ایستای نئو کلاسیک از انحصار، برخی مشخصه‌های اساسی رقابت و انحصار در دنیای واقعی را وارد تحلیل نمی‌کند. اولاً تلاش‌ها برای کاستن از هزینه‌ها را در نظر نمی‌گیرد؛ ثانياً انگیزه‌های لازم برای پیشرفت فنی را نادیده می‌گیرد. این انگیزه‌ها به مرور زمان هزینه‌ها را کاهش می‌دهد.

(۲) رانت‌های منبع طبیعی

بحث بر سر منبع طبیعی تجدید پذیر چون آب یا ماهی است که با نرخ مشخصی تجدید می‌شوند. اگر رانت بهره برداری فقط در اختیار یک بنگاه باشد تا تعادل قیمت ماهی و هزینه نهایی تولید می‌کند و رانتی به دست می‌آورد ولی اگر دسترسی آزاد باشد، افراد زیادی وارد شده و برای مثال بیش از آن سطح تعادل، ماهی گیری کرده و هزینه نهایی از قیمت ماهی بالاتر می‌رود و تا جایی ادامه می‌دهند که هزینه متوسط صید ماهی برابر قیمت ماهی شود و تحت این شرایط یک نوع اتلاف رانت ناشی از دسترسی آزاد ایجاد می‌شود.

این موضوعی است که تحت عنوان مشکل دسترسی آزاد و تراژدی منابع مشاع مطرح است. هدف از طرح، حفظ رانت‌های کمیاب از طریق حقوق مالکیت پرداختن به همین موضوع است. استروم اولین نوبلیست زن اقتصاد به مالکیت منابع مشاع به تفصیل پرداخته است.

(۳) رانت‌های ناشی از انتقالات سیاسی

منظور امتیازات، درآمدها و مسائلی از این دست است که مالکیت عمومی را به مالکیت خصوصی تبدیل می‌کند البته هر نوع انتقالی مثل حقوق بازنشستگی، مزایای بیکاری و ... رانت محسوب نمی‌شوند. اثر اقتصادی انتقالات سیاسی

دو مولفه دارد: تغییر در رفاه جامعه به ارزیابی برنده‌ها و بازندگان این انتقال وابسته است. اگر هر دو طرف وزن ثابتی به این انتقال بدهند، در رفاه جامعه تغییری ایجاد نمی‌شود که در عمل اینگونه نیست و فرد فقیر ارزش بیشتری نسبت به فرد غنی قائل است یعنی انتقال از فقرا به اغنیاء رفاه کل را کاهش خواهد داد و بالعکس.

برای کشورهای در حال توسعه تجزیه و تحلیل نئوکلاسیکی، به صورت تمام و کمال موضوعیت ندارد. در مراحل اولیه توسعه، انتقال از فقرا به اغنیاء برای تشکیل یک طبقه سرمایه‌دار اغلب مفید و مؤثر است البته در بسیاری موارد این انتقالات تشکیل یک طبقه سرمایه‌دار مولد را در پی ندارد و نه تنها انباشت اولیه لازم را شکل نمی‌دهد بلکه انباشت اولیه فساد و دزدی را شکل داده است و در واقع اینکه کدام یک از شرایط شکل میگیرد، به وضعیت کشورها بستگی دارد. به صورت کلی از منظر خان، تجربه نشان می‌دهد که استدلال "موفقیت اقتصادی مستلزم فقدان رانت‌های انتقالی است" صحیح نیست.

(۴) رانت نوآوری (شومپتری)

فرض که کارافرینی محصولی با کیفیت بهتر تولید کند یا روشی ابداع کند که محصول فعلی ارزان‌تر تولید شود؛ به گونه‌ای که دیگران نتوانند از او به سرعت تقلید کنند؛ چنین کارافرینی مزیتی نسبت به سایرین به دست آورده و می‌تواند رانت به دست آورد. این رانت‌ها که شومپتری نامیده می‌شود، بسیار شبیه بازدهی اضافی یا سود اضافی است که مارکس آن را موتور محرکه سرمایه‌داری می‌دانست. به نظر خان، مارکس عمیق‌تر از شومپتر به موضوع نگریسته و مسائل فنی و نهادی را با هم دیده است. خان بر این موضوع تأکید دارد که کارافرین مبتکر می‌تواند عایدی بالاتری از آنچه که می‌توانست به صورت متوسط به دست آورد، کسب کند. منشا رانت این است که مزیت کارافرین در کوتاه مدت مانند صاحبان عوامل کمیاب یا پرکیفیت که مازاد تولیدی به دست می‌آورند، قابل تکثیر نیست. کمیابی نوآوری، طبیعی است چون دیگران نمی‌توانند به سرعت تقلید کنند و در شرایطی که تقلید رخ می‌دهد، به صورت مصنوعی و از طریق حق ثبت اختراع و نوآوری از آن حفاظت می‌شود لذا رانت شومپتری می‌تواند مانند رانت انحصار، طبیعی یا مصنوعی باشد. پرواضح است که عدم بسط نوآوری به کل تولیدات، یک زیان رفاهی فرضی برای کل جامعه دارد ولی اگر نوآوری به سهولت قابل تقلید باشد دیگر کسی انگیزه‌ای برای نوآوری نخواهد داشت لذا باید پاداشی برای فرد نوآور در نظر گرفت. محل بحث در این تحلیل هزینه فایده است که عایدی نوآوری در مقابل زیان رفاهی فرضی مقایسه باید شود و دولت‌ها با سیاست‌های متنوع، وضعیت میانه‌ای جهت حداکثرسازی عایدات اجتماعی در نظر بگیرند.

(۵) رانت یادگیری

رشد بهره‌وری کشورهای در حال توسعه معمولاً نه به واسطه نوآوری بلکه به واسطه یادگیری است. کارآفرینان داخلی از طریق تطبیق و اقتباس فناوری‌های کشورهای توسعه یافته می‌توانند منفعت خالص اجتماعی را افزایش دهند و در این زمینه رانت‌ها می‌توانند بسیار مؤثر باشند. همانند نوآوران، کارآفرینان یا بنگاه‌هایی که یادگیری سریع‌تری دارند، قادر خواهند بود هزینه‌های نهایی را کاهش دهند یا بر کیفیت تولید خود بیفزایند. یادگیری هم مثل نوآوری نیاز به تلاش زیاد و مخاطره آمیز دارد و اگر رانتی به کارآفرینان تعلق نگیرد، آنها به همان فناوری‌های محلی دارای بهره‌وری پایین مشغول خواهند ماند. از طرف دیگر، مسئله واردات فناوری، زمان بر بودن استفاده از آن بوده و نیاز است که سرمایه‌داران داخلی این زیان کوتاه مدت را تأمین مالی کنند.

روش‌های متفاوتی برای پرداخت رانت یادگیری مانند سازوکارهای سیاستی، تدارک اعتبار یارانه‌ای که به بنگاه اجازه می‌دهد قیمت‌های بالاتری در بازار مطالبه کند و پرداخت مستقیم یارانه وجود دارد. طبعاً پرداخت مستقیم یارانه از همه ساده‌تر است. تمام بحث‌هایی که در مورد بنگاه نوآور و سایر بنگاه‌ها و منفعت و زیان فرضی اجتماعی وجود داشت؛ در مورد بنگاه‌هایی که پیش از بقیه به فناوری خارجی مسلط می‌شود نیز وجود دارد.

در زمینه رانت فراگیری، دولت باید نگاه پس‌نگر هم داشته باشد و بنگاه‌هایی که از شروط یارانه اعطایی تخطی کرده‌اند، تنبیه شوند. کیفیت بوروکراسی یکی از متغیرهای مهم است و شناخت برندگان احتمالی خصوصاً در فناوری‌های به شدت به روز، دشوار است. از دید مشتاق خان، موفقیت عملکرد سیاست صنعتی بستگی به توانایی دولت در عرضه قضاوت‌های واقع‌گرایانه راجع به اینکه چه موقع عملکرد بنگاه‌ها قابل قبول نیست و نوع مواجهه صحیح با بازندگان دارد.

(۶) رانت مدیریتی

نقش رانت‌ها در ایجاد انگیزه برای مدیریت هم مطرح است. به صورت کلی چه از حیث اطلاعات نامتقارن (مثلاً آگاهی نسبت به میزان تلاش کارگر) و چه از حیث توزیع دستمزدها و مقاومت کارگران در برابر فناوری‌های جدید که کار را غیرانسانی می‌سازد؛ مدیریت در منضبط کردن کار نقش ویژه دارد. خان به آلچیان و دمستر ارجاع داده که معتقد بودند سود یک کارویژه اساسی دارد و آن اینکه به مثابه پاداشی برای مدیریت خوب عمل می‌کند.

به باور خان، پیامدهای رشد و کارایی رانت‌ها با یکدیگر متفاوت است و نباید ویژگی‌های یک رانت را به سایر رانت‌ها تعمیم داد. مقایسه‌هایی از این جنس که رانت ریشه در کمیابی طبیعی دارد یا به صورت مصنوعی توسط دولت ساخته شده برای ارزیابی و مقایسه رانت‌ها، معیار خوبی نیست؛ چون بر اساس پیش‌فرض غلطی است که نوع اول کارآمد و

نوع دوم ناکارآمد است. هر چند که رانت‌هایی مثل رانت شومپتری هم می‌تواند طبیعی باشد و هم به وسیله دولت به وجود بیاید و از اساس چنین مقایسه‌ای صحیح نیست.

از سوی دیگر رانت‌ها به اشتباه به عنوان علائم انحراف از بازارهای رقابتی که در آن قیمت با هزینه نهایی در هر بازاری برابر می‌شود، تفسیر شده‌اند و چون در الگوی نئوکلاسیک تحقق آن شرایط معادل کارایی است؛ رانت‌ها ناکارا تعبیر شده‌اند. باید دقت داشت که لزوماً رانت‌ها معادل تفاوت قیمت از هزینه نهایی نیستند (برای مثال، رانت منبع طبیعی، رانت شومپتری و...). جدول زیر مشخص می‌سازد که پیامدهای رشد و کارایی بسیاری از رانت‌ها به شرایط جزئی‌تری بستگی دارد که تحقق این شرایط به زمینه‌ها و چارچوب‌های سیاسی، نهادی و فناوری که رانت‌ها در آنها قرار می‌گیرند، وابسته است. این تمایزات نقطه شروع مباحث رانت جویی است.

پیامد نوع رانت	پیامدهای کارایی ایستا	پیامدهای رشد پویا	ملاحظات
انحصار	ناکارآمد	احتمال دارد کاهنده رشد باشد.	گاهی تمایز آن از رانت‌های شومپتری و فراگیری مشکل است.
منبع طبیعی	کارآمد	به احتمال زیاد ارتقاء دهنده رشد است.	_____
ناشی از انتقالات سیاسی	خنثی، ناکارآمدی‌های انگیزشی ممکن	نامعین: ممکن است ارتقاء دهنده رشد باشد.	ممکن است برای انباشت اولیه و حفظ ثبات سیاسی لازم باشد ولی در عین حال خیلی سریع ناکارآمد شود.
شومپتری	ممکن است کارآمد باشد.	احتمالاً ارتقاء دهنده رشد است.	اگر برای مدت زمان زیادی ادامه یابد، ممکن است تبدیل به رانت انحصاری شود.
یادگیری	ناکارآمد	ممکن است ارتقاء دهنده رشد باشد.	کارایی آن ممکن است به توانایی اجرایی و نظارتی دولت بستگی داشته باشد.
مدیریتی و نظارتی	ممکن است کارآمد باشد.	ممکن است ارتقاء دهنده رشد باشد.	کارایی آن ممکن است به توانایی اجرایی و نظارتی ناظرین بستگی داشته باشد.

جدول ۶. پیامدهای رشد و کارایی مربوط به گونه‌های مختلف رانت (منبع: خان ۱۹۹۸)

خان پس از طبقه‌بندی شش‌گانه فوق از رانت‌ها، بیان داشته که چون رانت اساساً درآمد بالاتر از حد معمول است؛ تلاش‌های گسترده‌ای چون رشوه دهی و یا حتی اعمال زور تا فعالیت‌های سیاسی مثل لابی‌گری و تبلیغ کردن برای حفظ آن رخ می‌دهد که به این‌ها رانت جویی می‌گویند. رانت جویی در یک تعریف گسترده می‌تواند به مثابه فعالیت‌هایی تفسیر شود که در صدد ایجاد، حفظ یا تغییر حقوق اقتصادی و نهادهایی هستند که مبنای رانت‌های ویژه می‌باشند.

به صورت خلاصه، بنا بر تفکر اقتصاددانان جریان اصلی، از میان برداشتن نهادها و حقوقی که از رانت‌ها حفاظت می‌کند؛ همواره مطلوب بوده و به کارایی بیشتر و عملکرد اقتصادی بهتر می‌انجامد ولی مشتاق خان معتقد است بسیاری از رانت‌ها در مسیر توسعه قرار دارند و به عقیده او باید بین رانت‌های مولد و غیرمولد تفاوت قائل شد و لازمه این تفاوت، وارد کردن مناسبات نهادی سیاسی به تحلیل است.

برای فهم صحیح رانت جویی باید هزینه‌ها در کنار عایدات و رانت حاصله تحلیل شود و در این تحلیل، متغیرهای سیاسی نهادی بسیار اهمیت می‌یابند. موضوع مهم این است که رانت جویی باید به مثابه فرایندی تصور شود که اثر کلی آن به دو مولفه بستگی دارد:

- اول هزینه یا فایده منافع خالص اجتماعی مرتبط با رانت‌هایی که نتیجه فرایند رانت جویی هستند.
 - دوم هزینه رانت جویی یا هزینه اجتماعی فعالیت‌هایی که هدفشان ایجاد، حفظ یا استمرار رانت است.
- در واقع، منافع اجتماعی رانت در مقابل هزینه اجتماعی رانت جویی که بسیار شبیه بحث داده-ستانده در تولید است؛ همانطور که یک فرایند تولیدی علیرغم هزینه زیاد داشتن، ممکن است سودآور باشد و بالعکس تولیدی با هزینه پایین زیان آور باشد و این خلاف تحلیل‌هایی است که فقط هزینه رانت جویی را می‌بینند.
- رانت جویان به فکر رسیدن به رانت خود هستند ولی ارزش اجتماعی این رانت‌ها با هم می‌تواند کاملاً متفاوت باشد. در واقع ارزش خالص منفعت اجتماعی رانت هم به خود رانت و هم به شرایط سیاسی نهادی کشورها بستگی دارد. رانت می‌تواند خیلی منفی (مثل رانت یادگیری در صورت شکست دولت و یا ناتوانی دولت برای نظارت) و خیلی مثبت (رانت‌های یادگیری که پیشرفت شتابان فنی را ایجاد می‌کنند) باشد. هزینه رانت جویی نیز می‌تواند بسیار متفاوت باشد؛ در مواردی که حقوق رانت جویان تضمین شود هزینه بسیار کم می‌شود. ترکیب چهارگانه را بر اساس هزینه رانت جویی و منافع خالص اجتماعی رانت می‌توان تصور کرد:

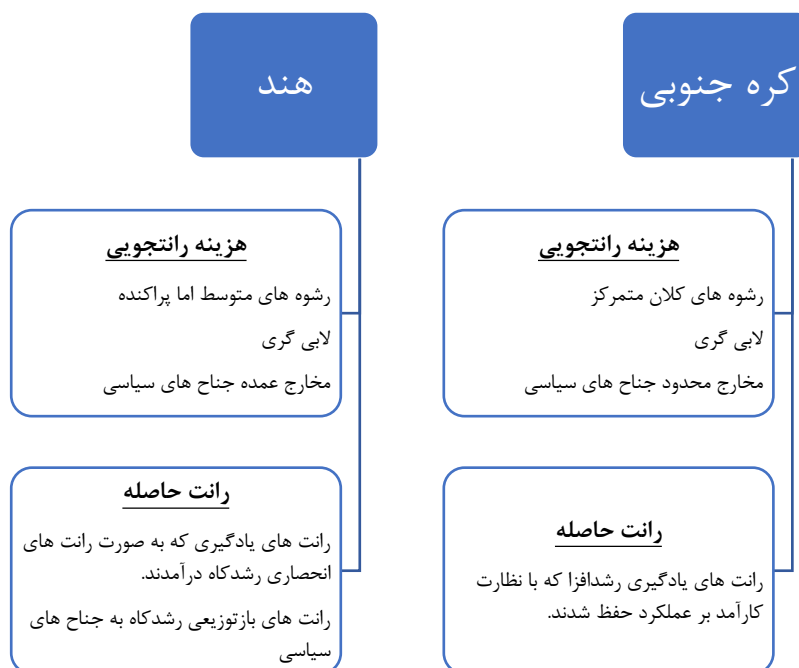
- هزینه رانت جویی بالا-منفعت خالص اجتماعی پایین (ارزش خالص منفی): الگوهای متعارف رانت جویی بر این تصور استوار بودند که حتی اگر منفعت اجتماعی بالا باشد، به دلیل هزینه بالای رانت جویی اثر کلی مناسب نیست. آنها در تبیین تفاوت کشورها استدلال می‌کردند که مداخله دولت‌ها در ایجاد رانت چنین آثار منفی داشته است.

- هزینه رانت جویی بالا-منفعت خالص اجتماعی بالا (ارزش خالص نامشخص)

- هزینه رانت جویی پایین-منفعت خالص اجتماعی پایین (ارزش خالص نامشخص): الگوی بازار نئوکلاسیک تفاوت کشورها را در کارایی بازار خلاصه می‌کرد و شناختی از هزینه‌های رانت جویی نداشت و به صورت کلی جز در رانت منبع طبیعی، رانت انحصار را منفی می‌دانست.

- هزینه رانت جویی پایین-منفعت خالص اجتماعی بالا (ارزش خالص مثبت): الگوهای متعارف دولت توسعه‌گرا چنین هستند. الگوهای دولت‌های توسعه‌گرا استدلال می‌کنند که نهادهای موجود در این کشورها، هزینه رانت جویی را پایین نگه داشته‌اند.

لذا بر اساس آنچه خان مطرح کرد لزوماً وجود رانت و رانت‌جویی آثار منفی نخواهد داشت و می‌تواند ارزش خالص منفعت اجتماعی حاصل از رانت بسیار بالاتر از هزینه‌های رانت‌جویی باشد. در قالب مثال‌های زیر که بر اساس تجربه کشورهای آسیای در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی است، موضوع فوق روشن‌تر خواهد شد:



شکل ۶. رانتجویی در کره جنوبی و هند در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی (منبع: خان ۱۹۹۸)



شکل ۷. رانتجویی در مالزی و تایلند در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی (منبع: خان ۱۹۹۸)

۳.۱.۵. دو نوع حکمرانی و شکست های بازار

همانطور که اشاره شد، خان معتقد است در کشورهای در حال توسعه شکست‌های بازار گسترده‌ای در حوزه بازارهای سرمایه، زمین، نیروی کار و دانش وجود داشته و او به نوع مواجهه دو رویکرد حکمرانی رشدافزا و بازارمحور با این شکست‌های بازار پرداخته است. این نکته نیز مهم است که از منظر خان شکست‌های بازار با یکدیگر نیز ممکن در هم تنیدگی و ارتباط داشته باشند. در جدول زیر نوع مواجهه این دو نوع حکمرانی با شکست‌های بازار به تلخیص بیان شده است و در ادامه با تفصیل بیشتری طرح خواهد شد:

مهم‌ترین شکست‌های بازار محدود کننده رشد در کشورهای در حال توسعه				
شکست بازار	شکست بازار سرمایه	شکست بازار نیروی کار	شکست بازار زمین	شکست بازار دانش
شکست‌های بازار مربوط به حکمرانی رشدافزا	<p>۱) هزینه‌های بالای تقسیم ریسک: سرمایه‌گذاری‌ها در فناوری‌های جدید را کم می‌کند.</p> <p>۲) نهادها و مشوق‌های از دست رفته که پس انداز پایین می‌آید.</p>	<p>۱) آثار بیرونی مثبت قابل توجه: سرمایه‌گذاری ناکافی در آموزش و یادگیری</p>	<p>۱) از نظر ساختاری هزینه‌های مبادله بالا در بازار زمین: محدودیت خرید زمین و جلوگیری از صرفه‌های مقیاس</p>	<p>۱) مشکل در تعریف حقوق یادگیری: سرمایه‌گذاری کم در فناوری‌های جدید</p>
شکست‌های بازار مربوط به اقتصاددانان لیبرال یا حکمرانی بازارمحور	<p>۳) محدودیت‌های ورود و خروج، شفافیت پایین، و ضعف حاکمیت قانون که سبب کاهش پس انداز و بهره‌وری پایین سرمایه‌گذاری می‌شود.</p>	<p>۲) محدودیت ورود و خروج: تصمیمات اشتغال و سرمایه‌گذاری را دچار اختلال می‌کند.</p>	<p>۲) حقوق مالکیت و حاکمیت قانون ضعیف تعریف شده: افزایش هزینه مبادله و دلسردی سرمایه‌گذارها</p>	<p>۲) حقوق مالکیت معنوی ضعیف تعریف شده: کاهش در سرمایه‌گذاری تحقیق و توسعه و فناوری‌های جدید</p>

جدول ۷. منابع بالقوه شکست‌های عمده بازار در کشورهای در حال توسعه (منبع: خان ۲۰۰۸)

شکست‌های بازار در بازارهای سرمایه

(۱) عدم وجود نهادهای معتبر تقسیم ریسک به کاهش سرمایه‌گذاری در فناوری‌ها و بخش‌های جدید منجر می‌شود. از منظر خان، پنج شرط برای سرمایه‌گذاری در سطوح خطرپذیر و ریسکی وجود دارد:

۱. شرکت برای بهبود بهره‌وری تلاش کند.

۲. در صورت سودآوری، سود را در آینده اعلام کند.

۳. سهم توافق شده به سهام داران را بپردازد.

۴. سازوکار اثرگذاری بر تصمیمات شرکت مشخص باشد.

۵. توانایی پس گرفتن سهم وجود داشته باشد.

این پنج مورد در کشورهای در حال توسعه چندان امکان‌پذیر نیست و طبعاً سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری در فناوری‌های سطح پایین اکتفاء می‌کنند (شکست بازار وجود دارد). برای رفع این موضوع، باید از طریق بانک‌های توسعه تأمین اعتبار در سطوح نرخ بهره‌ای شود که سرمایه‌گذاری در ارتقاء فناوری رخ می‌دهد. همچنین سیاست‌های معافیت مالیاتی، در اختیار قرار دادن زمین کم هزینه و تقسیم هزینه آموزش کارگران نیز مؤثر است. در شرق آسیا یارانه‌های صریح‌تر نرخ بهره در کره و صدور مجوز فناوری برای شرکت‌های داخلی در تایوان برقرار بود.

(۲) نهادها و مشوق‌های از دست رفته که به پس انداز کم خواهد انجامید. بسیج پس انداز در کشورهای در حال توسعه شرط مهم حفظ سطح بالای سرمایه‌گذاری و رشد است. بعید است در کشورهای در حال توسعه به دلیل اعتماد پایین، پس انداز صرفاً با ابتکارات بخش خصوصی فراهم شود. تلاش دولت برای ایجاد مشوق‌های پس انداز و حمایت از ساختار بانکی ضروری است. در همین زمینه بانک‌های کره در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، ملی شده و در اختیار دولت بودند.

(۳) محدودیت‌های ورود و خروج، ضعف شفافیت و حاکمیت قانون: بر خلاف تصور لیبرال‌ها، کشورهای شرق آسیا چنین محدودیت‌هایی داشتند و از قضا رشدزا واقع شد. بحث خان این است که برای چنین محدودیت‌هایی باید هوشمندی وجود داشته باشد.

شکست‌های بازار در بازارهای کار

(۱) آثار بیرونی مثبت در سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی: کشورهای در حال توسعه علی‌رغم دستمزد پایین در جذب سرمایه ناکام می‌مانند (به دلیل ریسک‌ها و هزینه‌هایی که وجود دارد). برخی گفته‌اند ضعف نیروی کار به دلیل آموزش رسمی ضعیف است که مثال‌هایی چون فیلیپین، نشان می‌دهد که آموزش رسمی مؤثر نیست.

یک مسیر یادگیری حین انجام کار است ولی هزینه بر بوده و ممکن است نیروی کار پس از آموزش، ترک کار کند لذا هزینه‌هایی را به بنگاه‌های تولیدی تحمیل می‌کند در حالی که آثار بیرونی مثبت برای اجتماع دارد. یارانه یا سایر مشوق‌ها در این مسیر اهمیت می‌یابد که نیازمند قابلیت‌های حکمرانی مناسب است.

(۲) محدودیت ورود و خروج: به عکس تصور لیبرال‌ها، محدودیت گاهی برای حمایت از نیروی کار درونی است و حتی مطلوبیت دارد.

شکست‌های بازار در بازارهای زمین

(۱) هزینه بالای مبادله در بازارهای زمین: سرمایه‌گذاران توانایی خرید زمین برای فعالیت‌های تولیدی را ندارند و این موضوع مانع از فعالیت‌های جدید یا گسترش فعالیت موجود می‌شود. دولت می‌تواند زمین را با قیمت پایین به بخش‌های مولد بدهد که البته خطر تسخیر دولت مطرح است و تقویت قابلیت‌های حکمرانی موضوعیت می‌یابد.

(۲) حقوق مالکیت و حاکمیت قانون ضعیف تعریف شده: بحث خان این است که این نوع سیاست‌ها بعید است در کوتاه مدت تأثیر قابل توجهی در کشورهای در حال توسعه داشته باشد.

شکست‌های بازار در بازارهای دانش

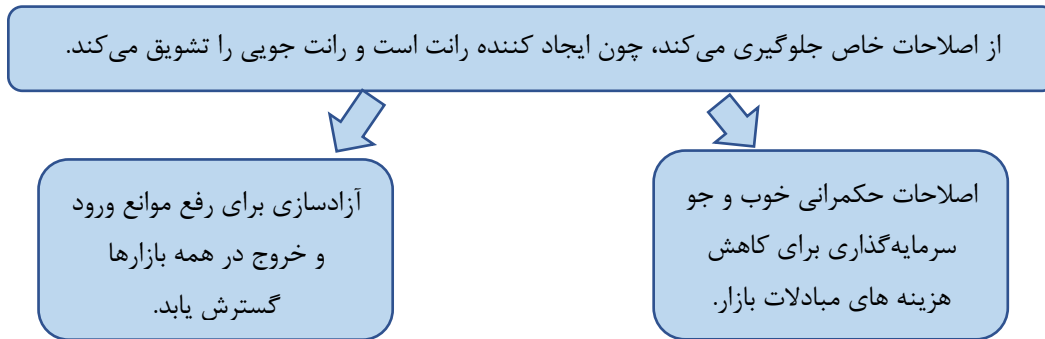
(۱) عدم وجود حقوق در مورد ابداعات و انواع یادگیری: ایجاد دانش، هزینه بر و پرمخاطره است و نیاز به مشوق دارد. دانش کالای عمومی است ولی نوآوران در کشورهای پیشرفته مجازند تا مدتی از ابداع خود بهره ببرند (رانت نوآوری یا شومپتری موجب سرمایه‌گذاری در نوآوری می‌شود). از سوی دیگر، اقتصاددانان لیبرال ایجاد حقوق مالکیت بر دانش جدید در قالب حق ثبت اختراع و سایر اشکال حقوق مالکیت معنوی را طرح می‌کنند که به اعتقاد خان، ساختار کشورهای در حال توسعه توان اجرای چنین سیاست‌هایی را ندارد و دولت باید یارانه‌هایی را به کار در چنین فعالیت‌هایی بدهد.

(۲) حقوق مالکیت معنوی ضعیف تعریف شده که بالا اشاره شد، به زعم خان در کشورهای در حال توسعه بر خلاف نظر لیبرال‌ها کاربرد ندارد.

۲.۵. سیاست‌های اختصاصی در مقابل سیاست‌های غیراختصاصی

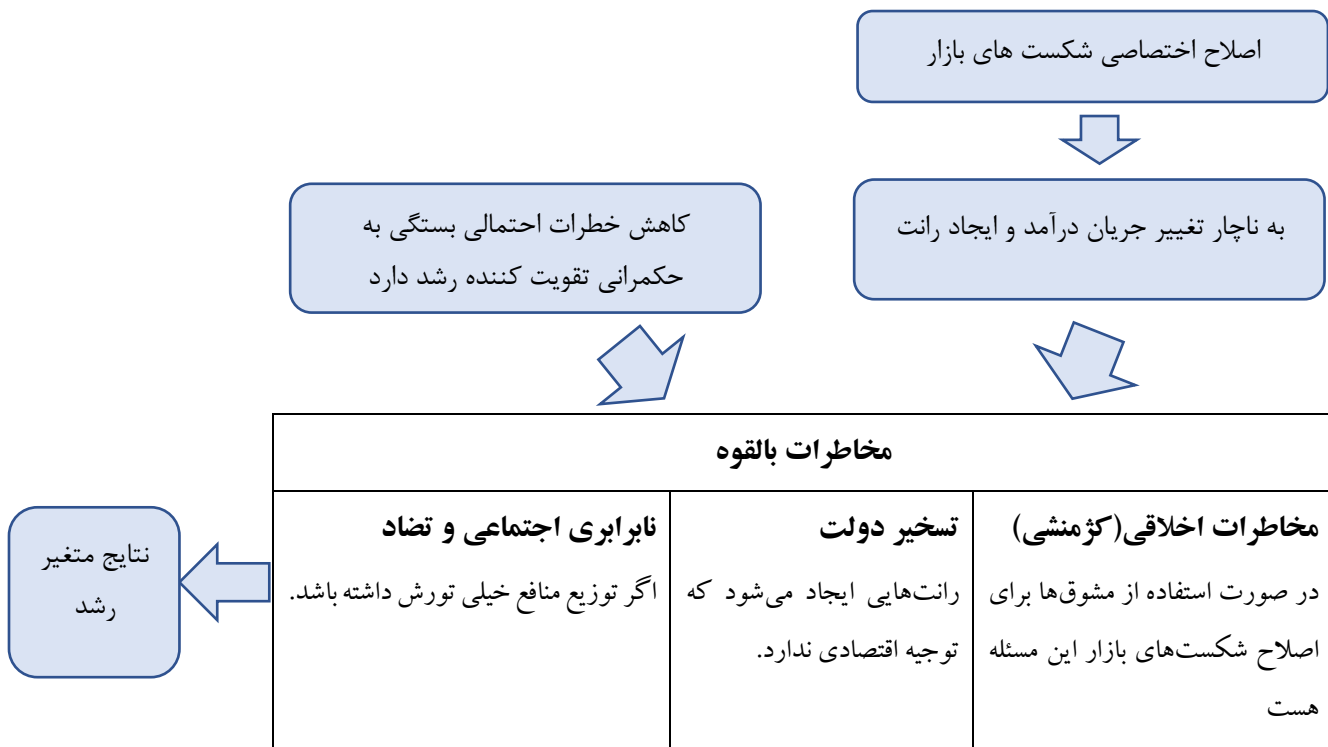
خان (۲۰۰۸)، صورت بندی دیگری نیز از بحث بخش قبل داشته است. به بیان او، تقریباً همه اتفاق نظر دارند که شکست بازار وجود دارد و در توضیح محدودیت‌های رشد کشورهای در حال توسعه قابل توجه است.

رویکرد لیبرال-حکمرانی بازارمحور یا سیاست‌های غیراختصاصی: همانطور که گفته شد به دنبال کاهش محدودیت‌های بازار از طریق آزادسازی بوده و از طریق کاهش هزینه‌های مبادله بازار به وسیله حکمرانی بازار محور، افزایش کارایی بازار را دنبال می‌کنند.



شکل ۸. پاسخ‌های اقتصادی معمول (لیبرال) به شکست‌های بازار (منبع: خان ۲۰۰۸)

خان معتقد است رابطه آزادسازی و رشد پیچیده‌تر از تحلیل لیبرال‌هاست و حتی ممکن است کاهش قابل توجه هزینه‌های مبادلات از طریق حکمرانی بازارمحور ممکن نباشد. از سوی دیگر حتی به فرض رخ دادن چنین تحلیلی، زمان بر بوده و در کوتاه مدت در ساخت نهادی سیاسی کشورهای در حال توسعه ممکن نیست. به همین دلیل، خان به دنبال طرح سیاست‌های اختصاصی یا رویکرد حکمرانی رشدافزاست. به این معنا که به سوی تدوین استراتژی‌های خاص برای غلبه بر شکست‌های مهم بازار تأثیرگذار بر عملکرد اقتصادی حرکت شود.



شکل ۹. راهبردهایی برای رسیدگی به شکست‌های خاص بازار (منبع: خان ۲۰۰۸)

همانطور که در شکل بالا مشخص است، اجرای چنین سیاست‌هایی به رانت و تغییر جریان درآمد خواهد انجامید؛ خان به استیگلیتز (۱۹۹۶) ارجاع داده که او نشان داده اطلاعات نامتقارن اولاً همه جا وجود دارد ثانیاً همین موضوع کارایی بازارها را کاهش می‌دهد و رانت‌ها می‌توانند انگیزه‌هایی برای بهبود بازار تحت اطلاعات نامتقارن ایجاد کنند. بسیاری از این رانت‌ها مثل رانت شهرت یا دستمزد کارا به صورت خودجوش توسط ترتیبات نهادی خصوصی ظاهر می‌شوند. از طرف دیگر، رانت‌ها اقتضاء سیاست‌ها و پاسخ‌های نهادی برای مقابله با شکست‌های خاص بازار هستند و می‌توانند در بسیاری موارد افزایش‌دهنده رشد و رفاه باشند ولی مخاطرات سه‌گانه بالقوه ممکن است ایجاد شود:

اول، مسئله مخاطرات اخلاقی وجود دارد که در آن سیاست اجرایی دولت برخی مزایای جدید را برای برخی از فعالان بازار ایجاد می‌کند اما نمی‌تواند به هدف سیاست مورد نظر برسد. به عنوان مثال، یارانه‌ها برای کمک به آموزش یا در دسترس قرار دادن خطوط اعتباری در اختیار شرکت‌های تازه تأسیس برای غلبه بر شکست بازار سرمایه ممکن است بدون دستیابی به نتیجه مطلوب به سادگی به هدر رود. برای جلوگیری از رخ دادن این اتفاق، توانایی‌های نظارتی و کناره‌گیری از سیاست لازم است تا رانت‌ها دائمی نباشند و در صورت عدم دستیابی به نتایج، ممکن است پس گرفته شوند.

دوم، مراکز سیاستگذاری دولت ممکن است توسط افرادی تسخیر شوند که راه‌های شکست بازار را برای بهره‌مندی از رانت‌های ایجاد شده مهندسی کنند. محدود کردن این احتمالات نیاز به قابلیت‌های حکمرانی دارد تا اطمینان حاصل شود که تسخیر دولت نمی‌تواند به سطح آسیب‌زا برسد.

سوم، ممکن است واکنش‌های سیاسی به شکست بازار از نظر سیاسی بحث برانگیز باشد زیرا راه‌های شکست بازار ممکن است به نفع حوزه‌های انتخابیه یا گروه‌های خاص باشد. بسیاری از رویکردهای مختلف سیاست‌گذاری با توزیع منافع مختلف، با شکست یکسان در بازار روبرو می‌شوند. اگر توزیع سود خالص برای گروه‌های قدرتمند در جامعه بیش از حد نامطلوب باشد یا اگر تأثیرات رفاهی قابل توجهی بر گروه‌های حاشیه‌ای داشته باشد، حتی اگر این سیاست رشد را افزایش دهد، مقاومت و مخالفتی وجود دارد که به عنوان هزینه‌های اجتماعی به شکل تعارض و تضاد وجود خواهد داشت.

به واقع بحث خان این است که موفقیت در حل شکست‌های بازار نیاز به قابلیت‌های حکمرانی دارد تا اطمینان حاصل شود که سیاست‌های اتخاذ شده عواقب سیاسی بیش از حد آسیب‌زا ندارند. رضایت بخش بودن یا نبودن نتایج رشد، هم به انواع سیاست‌هایی که برای رفع شکست بازار مطرح است و هم به قابلیت‌های حکمرانی که احتمال شکست دولت‌ها را محدود می‌کند، بستگی دارد.

۱.۲.۵. حکمرانی رشدافزا تحت قابلیت‌های بالا در مقابل قابلیت‌های پایین

همانطور که از بحث‌های پیشین مشخص شد؛ به زعم خان، نوع پاسخ به شکست بازار و موفقیت آن، بستگی به قابلیت‌های اولیه حکمرانی رشدافزا دارد. تقسیم بندی فوق در مورد توانایی کشورها (قابلیت بالا و قابلیت پایین)، حدی است و در کل طیف متنوعی از قابلیت کشورها وجود دارد. کشورهای شرق آسیا به دلیل داشتن چنین قابلیت‌های حکمرانی در سطوح بالا، توانستند رانت‌ها را به درستی مدیریت کنند ولی بسیاری از کشورها در جبران شکست‌های بازار به دلیل نداشتن این قابلیت‌ها شکست خوردند. این تجربه‌ها سبب شد که اجماعی شکل بگیرد که کشورهای در حال توسعه برای جبران شکست‌های بازار اقدام نکنند. به باور خان، این اجماع بدبینانه است ولی پرده‌ای از حقیقت را به همراه دارد؛ چون توسعه چنین قابلیت‌های حکمرانی ساده نیست. تحت چنین شرایطی باید قابلیت‌های حکمرانی قابل اجرا برای کشورها را شناسایی کرد.



شکل ۱۰. «قابلیت بالا» در مقابل «قابلیت پایین» در اصلاح شکست های بازار (منبع: خان ۲۰۰۸)

به صورت خلاصه، استدلال حکمرانی بازارمحور که تاکنون بحث شد این است که اگر بتوان بازارهای کارآمدی ساخت، سودآورترین فناوری‌ها به سمت یک کشور در حال توسعه جذب می‌شوند. در مقابل حکمرانی رشد افزا می‌گوید کارآمدترین بازارهایی که کشورهای در حال توسعه می‌توانند ایجاد کنند در بهترین حالت در انتقال دارایی‌ها و منابع به بخش‌های بهره‌ور نسبتاً ناکارآمد خواهند بود؛ ضمن اینکه این فرایند فناوری‌های سطح پایین و با ارزش افزوده کم را جذب خواهد کرد چون تنها اینها در کشورهای در حال توسعه سودآور هستند. از سوی دیگر پروژه‌های سودآورتر نیاز به مداخلات جدی دولت دارد. خان (۲۰۰۷) به این موضوع در کشورهای مختلف اشاره کرده است:

کشور	موضوع	مولفه‌های مهم راهبردهای رشدافزا	قابلیت‌های حکمرانی حمایتی یا انسدادی	نتایج اقتصادی
کره جنوبی دهه ۱۹۶۰ تا اوایل دهه ۱۹۸۰	تخصیص دارایی غیربازاری (ادغام، ظهور و تجدید ساختار چاییول)	تخصیص دارایی غیربازاری (ادغام، ظهور و تجدید ساختار چاییول)	حکمرانی متمرکز و مؤثر مداخلات به وسیله سازمان‌هایی که در بلندمدت در توسعه مشارکت دارند.	رشد بسیار سریع و تحول سرمایه‌داری
مالزی دهه ۱۹۸۰ و دهه ۱۹۹۰	یارانه‌های مشروط هدفمند برای چاییول جهت تسریع در پیشرفت و دستیابی سریع	راهبردهای کسب فناوری بخش عمومی با استفاده از کارآفرینان دولتی	حکمرانی مؤثر نسبتاً مؤثر بر مداخلات.	رشد سریع و تحول سرمایه‌داری
شبه قاره هند دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰	یارانه‌های هدفمند برای تسریع دستیابی سریع و جبران عقب	یارانه‌های هدفمند برای تسریع دستیابی سریع و جبران عقب	ظرفیت‌های متوسط تا ضعیف حکمرانی برای انضباط دریافت	صنایع نوزاد بخش دولتی و خصوصی اغلب رشد نمی‌کنند.

<p>هزینه‌های رانتجویی اغلب بیشتر از منافع رانت است.</p> <p>رشد متوسط تا کم و تحول آهسته</p>	<p>کنندگان رانت غیر عملکردی. سازمان‌ها اغلب دارای اهداف متناقضی هستند که توسط حوزه‌های مختلف انتخاب شده‌اند.</p> <p>جناح‌های سیاسی پراکنده به حفظ رانت‌های ناکارآمد کمک می‌کند.</p> <p>با خروج افراد متعهد ظرفیت‌های دولت کاهش پیدا می‌کند.</p>	<p>ماندگی به بخش‌های مهم (استفاده از حمایت، صدور مجوز ارز خارجی، کنترل قیمت و سایر مکانیسم‌ها)</p> <p>کسب فناوری بخش دولتی در شرکت‌های یارانه‌ای دولتی</p> <p>انتقال منابع به بخش‌های رشد با استفاده از مجوز و سیاست قیمت گذاری</p>	<p>(بسیاری از کشورهای در حال توسعه آن مقطع اینگونه بوده‌اند)</p>
<p>رشد به وسیله سرمایه‌گذاری در بخش‌هایی که از قبل دارای مزیت نسبی هستند.</p> <p>رشد بیشتر اما محدود به چند بخش.</p>	<p>ظرفیت‌های حکمرانی متوسط تا ضعیف باقی مانده ولی با کاهش دامنه سیاست‌های رشدافزا، آسیب کمتری می‌بینند.</p> <p>جناح‌های سیاسی همچنان از طریق محدودسازی درآمدهای مالیاتی و دشوارسازی ایجاد زیرساخت‌های مناسب، در تقویت حکمرانی بازارمحور نقش دارند.</p>	<p>ظرفیت‌سازی داخلی از طریق تعرفه‌های گزینشی و تخصیص اعتبار گزینشی</p>	<p>شبه قاره هند دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰</p>
<p>رشد سریع اولیه کاهش می‌یابد. بسیاری از صنایع نوزاد قادر به رشد نیستند.</p>	<p>حکمرانی مؤثر در جهت دهی منابع به صنایع جایگزین واردات ولی ضعیف در نظم بخشی به آن.</p>	<p>آزادسازی در درجه اول به شکل صرف نظر کردن از یارانه‌های هدفمند به ویژه از طریق تعدیل مجوز برای واردات کالاهای سرمایه‌ای.</p>	<p>آمریکای لاتین دهه ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰</p>

		صرف نظر کردن تدریجی از حمایت‌ها در بازارهای داخلی	
رشد تولید در بخش‌هایی که از قبل دارای مزیت نسبی بودند مثل کالاها	تمرکز بر حکمرانی بازار محور. فروپاشی ائتلاف شرکت‌های بزرگ تا آزادسازی به سرعت اجرا شود.	آزادسازی سریع	آمریکای لاتین دهه ۱۹۸۰ به بعد

شکل ۱۱. حکمرانی رشد/افزا در کشورهای منتخب در بازه زمانی ۱۹۶۰-۲۰۰۰ (منبع: خان ۲۰۰۷)

۳.۵. یادگیری و اکتساب فناوری

خان (۲۰۱۰) به یکی دیگر از جنبه‌های توسعه یعنی یادگیری استفاده از فناوری‌های مدرن برای ایجاد شغل و رفاه در کشورهای فقیر پرداخته است. خان بر این باور است که حتی اگر ماشین آلات و تجهیزات در کشورهای در حال توسعه وجود داشته باشند؛ دانش ضمنی استفاده از آن وجود ندارد و فرآیند رسیدن به این دانش مستلزم آزمون و خطا و صرف هزینه و زمان است. به همین دلیل شکست‌های بازار مختلفی در این فضا به وجود خواهد آمد که توسعه و رشد کشورها علاوه بر شکست‌های بازاری که پیش‌تر بحث شد، به میزان مقابله با شکست‌های بازار مرتبط با کسب فناوری نیز بستگی دارد.

۱.۵.۳. مسئله جهش (دستیابی سریع و جبران عقب ماندگی)

کشورهای در حال توسعه علیرغم دستمزد پایین و انبوه نیروی کار بیکار که بعضاً دارای تحصیلات رسمی هم هستند، دشوار است که بتوانند به سرعت عقب ماندگی را جبران کنند. این پارادوکس را مشتاق خان با یک مدل ساده جهش توضیح داد. بهره‌وری نیروی کار نه تنها به تحصیلات رسمی کارگران و مدیران بلکه بیشتر به دانش ضمنی آنها در فرایند تولید بستگی دارد که تنها از طریق عملکرد واقعی تولیدی قابل یادگیری است. رقابت پذیری برای ورود به بازارهای جهانی هم به قیمت و هم به کیفیت بستگی دارد و خود این دو متاثر از دانش ضمنی است. پرواضح است پارامترها و بحث‌های مربوط به کیفیت هر سبد کالایی با دیگر کالاها می‌تواند متفاوت باشد؛ مثلاً خودرو با پوشاک متفاوت است.

به صورت طبیعی، کشورهای در حال توسعه توان تولید محصول با کیفیت‌تر را ندارند و آنچه می‌تواند برای آنها امتیاز باشد، تولید محصول با حداقل‌های کیفیت مشخص شده است؛ به این دلیل که به واسطه نهاده‌های تولیدی ارزان‌تر چون نیروی کار می‌توانند تولیداتی با قیمت پایین‌تر نسبت به سطح جهانی در سطوح پایین فناوری داشته باشند. مسئله

فناوری یک نردبان فزاینده نیست که گفته شود مثلاً کشوری که در تولید خودروی کیفیت پایین تخصص دارد، به فناوری کیفیت بالا هم نزدیک است و همین موضوع دلیل دیگری است که کشورهای در حال توسعه بر کیفیت بالا متمرکز شوند. البته برای کشوری که حتی فناوری کیفیت پایین را هم ندارد، حصول به فناوری مسئله است. بنابراین می‌توان مسئله دستیابی سریع و جهش را اینگونه تعریف کرد:

- دستیابی به حداقل کیفیتی که امکان ورود به تولید رقابتی در سطح جهانی را برای انواع محصولات ممکن کند
- گسترش این تولیدات اساسی و قابلیت‌های تولیدی به طور گسترده در میان نیروی کار
- بالا رفتن به طور سیستماتیک از نردبان کیفیت در رده‌های محصول

۱.۱.۳.۵. مدل ساده جهش

خان فرض می‌کند طیف وسیعی از کالاها و کیفیت‌ها وجود دارد و مصرف‌کنندگان برای کیفیت بالاتر، قیمت بیشتری می‌پردازند و ترکیبات مربوط به کیفیت-قیمت از قبل مشخص شده‌اند. قیمت جهانی فعلی یک محصول خاص با کیفیت Q توسط کشور پیشرو در تولید جهانی تعیین می‌شود:

$$P_Q^{global} = \left[\frac{W_Q^{leader}}{\pi_Q^{leader}} + \sum_i \frac{P_{Qi}}{\alpha_{Qi}^{leader}} \right] (1 + m_Q)$$

در معادله فوق، P_Q^{global} قیمت بین‌المللی محصول، W_Q^{leader} سطح دستمزد در کشور پیشرو، π_Q^{leader} بهره‌وری نیروی کار (تولید هر فرد) در کشور پیشرو و α_{Qi} ورودی‌های دیگر در تولید محصول است که قیمت و بهره‌وری آن در فرمول در قالب P_{Qi} آمده است. m_Q نیز حاشیه سود یا مارک آپ بر هزینه است.

هزینه تولید محصول با همین کیفیت در کشور در حال توسعه از طریق این فرمول محاسبه خواهد شد:

$$C_Q^{domestic} = \left[\frac{W_Q^{domestic}}{\pi_Q^{domestic}} + \sum_i \frac{P_{Qi}}{\alpha_{Qi}^{domestic}} \right] (1 + m_Q)$$

مشخص است که دستمزد ($W_Q^{domestic}$)، بهره‌وری ($\pi_Q^{domestic}$)، قیمت ($P_Q^{domestic}$) و بهره‌وری دیگر نهاده‌های ورودی تولید ($\alpha_{Qi}^{domestic}$) در کشور در حال توسعه نسبت به کشور پیشرو متفاوت است. کشور در حال توسعه تنها در صورتی می‌تواند وارد بازار رقابتی شود که هزینه تولید آن کوچکتر مساوی قیمت جهانی باشد: ($C_Q^{domestic} \leq P_Q^{global}$). به عکس تصور معمول که این موضوع به سهولت قابل دسترسی است، در عمل

اینگونه نخواهد بود چون دستمزد نیروی کار کشور در حال توسعه بسیار کمتر از کشور پیشرو است ولی مسئله این است که بهره‌وری کشور در حال توسعه نیز بسیار کمتر است و معمولاً شرط طرح شده، محقق نخواهد شد.

چرا بهره‌وری (میزان تولید به ازاء هر نفر) در کشور در حال توسعه به این میزان کم است؟

بهره‌وری هم به سطح اقتصادی و هم به عوامل سطح بنگاه بستگی دارد. بهره‌وری عوامل سطح بنگاه به عوامل مختلفی بستگی دارد:

- کالاهای عمومی و خدمات عمومی از جمله سطح عمومی تحصیلات و زیر ساخت ها
- متغیرهای سطح بنگاه مانند تجهیزات سرمایه‌ای که به واسطه مهارت و تجربه نیروی کار و شیوه مدیریت مورد استفاده قرار می‌گیرد.

پیش فرض تئوری‌های اولیه این بوده است که عامل تفاوت بهره‌وری ماشین آلات مورد استفاده است و تحت چنین شرایطی کشورهای در حال توسعه می‌توانستند با واردات ماشین آلات، به سطح مناسب بهره‌وری برسند ولی اکنون مشخص است که اینگونه نیست؛ شرایط زیر ساختی کل اقتصاد (اعم از زیر ساخت‌های فیزیکی و سرمایه‌گذاری در زمینه آموزش)، مهارت‌های نیروی کار و مدیریت در سطح بنگاه موضوعیت یافته است. مسئله مهم برای کشورهای در حال توسعه این است که سرمایه‌گذاری در این موارد مهم خود نیازمند سرمایه‌ای است که از رشد اقتصادی حاصل می‌شود؛ شاید تنها پاسخ کوتاه مدت، ارائه کمک موقت برای جبران عقب ماندگی و دستیابی سریع (جهش) بخش‌ها به صورت تأمین زیرساخت متمرکزتر برای گروه‌های صنعتی و یا مالیات جبرانی یا سایر ترتیبات برای جبران هزینه‌های بالاتر آنها باشد.

علاوه بر محدودیت‌های زیرساختی که مورد توجه بیشتر قرار گرفته است؛ توانایی‌های فنی نیروی کار و مدیران نیز به حدی اهمیت دارد که برخی کشورها با تقویت آن جهش می‌کنند و البته کمتر مورد توجه قرار گرفته است. خان بر قابلیت‌های فناورانه تأکید داشته و این نظر او متأثر از سه مشاهده است:

(۱) دانش ضمنی بخش مهمی از مهارت‌ها و قابلیت‌های سازمانی است که برای موفقیت بنگاه‌ها ضروری است. دانش ضمنی قابلیت کدگذاری و انتقال از طریق کلمات، نمادها یا چیزی شبیه دفترچه‌های راهنما را ندارد (پولانی، ۱۹۶۷). دانش ضمنی از تمرین و تکرار به دست می‌آید؛ خان برای ملموس شدن این ادعا، به مثال‌هایی چون رانندگی، توانایی جوشکاری و هر نوع فعالیتی که در آن تجربه مهم است، اشاره می‌کند و به باور او، خرید ماشین آلات با دفترچه

راهنما به بنگاه دانش ضمنی نمی‌دهد و حتی تولید با کیفیت پایین همراه فناوری سطح پایین نیز به مقدار زیادی دانش ضمنی نیاز دارد.

۲) برای کسب دانش ضمنی یادگیری حین انجام کار بسیار مهم است؛ برای مثال، بحثی که اسمیت درباره تقسیم کار ارائه می‌دهد، ریشه در دانش ضمنی دارد. ارو (۱۹۶۲) تعدادی از مطالعات در تأیید این نکته را گردآوری کرده است. و برای مثال، در کارخانه آهن سوئد بهره‌وری سالانه بدون هیچ سرمایه‌گذاری جدید ۲ درصد افزایش یافته است. یادگیری حین انجام کار می‌تواند توضیح دهد که چرا کشورهای در حال توسعه می‌توانند در ابتدا فقط به یک سطح از کار و بهره‌وری ورودی به مراتب کمتر از کشورهای توسعه‌یافته دست یابند. همین مسائل باعث می‌شود که سرمایه‌گذاران در سطوح بهره‌وری بالاتر سرمایه‌گذاری نکنند و همین امر مانع کسب تجربه و افزایش بهره‌وری در گذر زمان برای آنها می‌شود. رفع این موضوع فقط در صورتی امکان‌پذیر است که تولید را از طریق تأمین مالی دوره از دست رفته به این هدف که نیروی کار در این دوره به مهارت‌های لازم دست یابد، آغاز کنیم.

۳) از آنجا که تأمین مالی این دوره‌های از دست رفته توسط بخش خصوصی به حد کافی نیست؛ شکست بازارهای قابل توجهی در این زمینه رخ می‌دهد. این موضوع نیاز به تأمین مالی برای سازماندهی یادگیری در کشورهای در حال توسعه را آشکار می‌سازد. موضوعی که خان تحت عنوان تأمین مالی ضرر^{۷۴} طرح کرده است.

در کشور در حال توسعه‌ای که هزینه داخلی تولید کالا با کیفیت Q بالاتر از قیمت جهانی کالا با همین کیفیت است:

$$C_Q^{domestic} > P_Q^{global}$$

تأمین مالی ضرر می‌تواند به عنوان یک "یارانه" کمک کند تا هزینه تولید داخلی به قیمت جهانی نزدیک شود. این یارانه عمومی می‌تواند به صورت مستقیم و غیرمستقیم از طریق مسیریایی چون یارانه صادرات، حمایت از واردات، نرخ بهره یارانه‌ای، ورودی یا زیر ساخت یارانه‌ای یا یارانه نقدی پرداخت شود. این یارانه همان رانت یادگیری است که در بخش‌های قبلی بدان اشاره شد. گاهی فقدان دانش ضمنی و رسمی ممکن است چنان جدی باشد که نتوان محصولات قابل فروش تولید کرد و در این شرایط سطح یارانه برابر با کل هزینه تولید داخلی خواهد بود و بعید نیست همین موضوع منجر به تولید یک محصول رقابتی شود.

$$C_Q^{domestic}(1 - s_Q) = P_Q^{global}$$

طبق رابطه بالا، s_Q نرخ مؤثر یارانه است که از رابطه زیر محاسبه می‌شود:

⁷⁴ Loss-financing

$$s_Q = 1 - \frac{P_Q^{global}}{1 + m_Q} \left[\frac{W_Q^{domestic}}{\pi_Q^{domestic}} + \sum_i \frac{P_{Qi}}{\alpha_{Qi}^{domestic}} \right]^{-1}$$

از رابطه فوق، مشخص است که هر چه سطح بهره‌وری تولید داخلی بالاتر برود و یا قیمت جهانی بالاتر برود؛ یارانه پرداختی کمتر خواهد شد.

تحت این فرضیات به احتمال زیاد میزان نرخ یارانه پرداختی برای تولید با کیفیت $Q+1$ بیشتر از Q خواهد بود. همچنین شکاف بهره‌وری نیروی کار و نهاده‌های ورودی هر چه کیفیت بالاتر می‌رود؛ بین کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته بیشتر است:

$$S_{Q+1} > S_Q$$

$$\frac{\pi_{Q+1}^{leader}}{\pi_{Q+1}^{domestic}} > \frac{\pi_Q^{leader}}{\pi_Q^{domestic}} \quad \text{و} \quad \frac{\alpha_{Q+1}^{leader}}{\alpha_{Q+1}^{domestic}} > \frac{\alpha_Q^{leader}}{\alpha_Q^{domestic}}$$

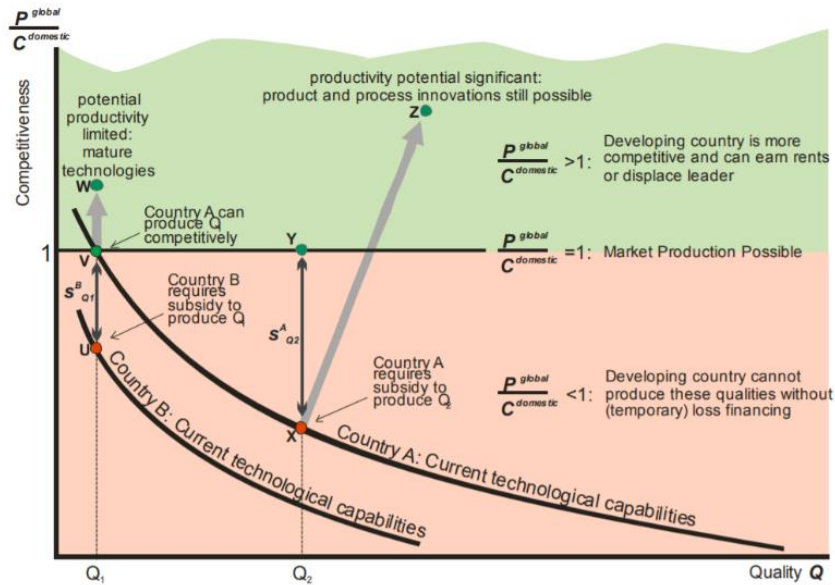
از مباحث فوق گزاره‌های زیر نتیجه می‌شود:

گزاره اول: به طور کلی هر چه کیفیت محصول بالاتر برود، یارانه (تأمین مالی ضرر) مورد نیاز برای ورود به تولید بالاتر است.

گزاره دوم: با پایین آمدن از نردبان کیفیت، ممکن است کیفیتی یافت شود که برای آن هیچ یارانه‌ای لازم نباشد؛ البته قطعی نیست.

اقتصاددانان عموماً پیشرفت فنی را به عنوان یک عامل برون‌زا در نظر می‌گیرند در حالی که پیشرفت در قابلیت‌های فنی احتمالاً محصول نوآوری و یادگیری درون‌زا در همان فناوری خاص است؛ طبعاً یادگیری مرتبط با صنعت خودرو بعید است در بهره‌وری صنعت پوشاک اثر داشته باشد البته منافع (سرریز) قطعاً حاصل سایر بخش‌ها می‌شود که به این معنی است که منافع اجتماعی در گسترش این بخش‌ها بیشتر از سودهای مستقیم است.

گزاره سوم: رشد بالقوه بهره‌وری به احتمال زیاد در اطراف محصولات و فناوری‌های شامل یادگیری حین انجام کار رخ می‌دهد؛ رشد بهره‌وری احتمالاً در محصولات با کیفیت بالاتر که از نوآوری بیشتری بهره‌مند می‌شوند، بیشتر خواهد بود.



شکل ۱۲. یادگیری حین انجام کار و تأمین مالی ضرر (منبع: خان ۲۰۱۰)

این سه گزاره که خلاصه‌ای از مسائل اساسی پیش رو برای جبران عقب ماندگی و دستیابی سریع به فناوری در کشورهای در حال توسعه است؛ در شکل فوق خلاصه شده است. منحنی قابلیت مربوط به یک محصول خاص ارائه شده است.

هر چه کیفیت بالاتر برود، نسبت $\frac{P^{\text{global}}}{C^{\text{domestic}}}$ مطابق شکل کاهش پیدا می‌کند؛ یعنی هزینه تولید داخلی بیشتر از قیمت جهانی می‌شود. وقتی این نسبت کوچکتر از یک است، لازم است تا یارانه (تأمین مالی ضرر) وجود داشته باشد؛ بین کشور A و کشور B نیز تفاوت وجود دارد تا مقایسه شوند. برای مثال کشور A می‌تواند از X به Y و سپس Z برود (ماحصل نوآوری) ولی مسئله کشور B این است که از u به v برود.

خان معتقد است که می‌توان "کیفیت" های مختلف را به عنوان اجزای یک محصول در یک زنجیره ارزش به صورت عمودی سازمان یافته دید. کیفیت پایین در این حالت قطعات با ارزش افزوده کم از زنجیره ارزش است (مانند بسته بندی و مونتاژ)، کیفیت متوسط تولید محصولات میانی است که به مونتاژ می‌روند و کیفیت بالاتر شامل طراحی، توسعه محصول و بازاریابی قطعات زنجیره ارزش است.

۵.۳.۲. شکست‌های بازار مرتبط با یادگیری

خان معتقد است که تأمین مالی ضرر برای به دست آوردن مهارت‌ها و قابلیت‌های حیاتی لازم برای ورود به رقابت پذیری جهانی، تفاوتی با سایر سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز برای سودآوری در آینده ندارد. اگر این سرمایه‌گذاری‌ها انجام نشود، احتمالاً مشکلات خاصی در قرارداد وجود دارد که از سرمایه‌گذاری جلوگیری می‌کند؛ این مشکلات، شکست بازار نامیده می‌شود. بحث خان این است که منابع شکست بازار باید به درستی شناسایی شده و قابلیت‌های حکمرانی مرتبط با آنها به درستی توسعه پیدا کنند. تحت شکست بازار است که قرارداد خصوصی داوطلبانه می‌تواند از فرصت‌های افزایش رفاه جمعی بهره کامل نبرده و سطح سرمایه‌گذاری و ورود، از سطح بهینه اجتماعی کمتر باشد. حتی مطابق افکار اقتصاددانان جریان اصلی اقتصاد نیز تحت چنین شرایطی مداخله و حضور دولت موضوعیت می‌یابد. بحث جریان اصلی اقتصاد این است که مداخلات دولت برای رفع شکست بازار، به شکست دولت نینجامد. از منظر خان، این موضوع بستگی به عواملی دارد که به شکست بازار انجامیده است. برای مثال، اگر شکست بازار به دلیل عدم موفقیت بخش خصوصی در هماهنگی سرمایه‌گذاری در بین بخش‌های مکمل باشد، موفقیت سیاست‌های عمومی به قابلیت‌های حکمرانی برای هماهنگی مؤثر سرمایه‌گذاری‌ها نیاز دارد. خان معتقد است جریان اصلی اقتصاد به بیشتر شکست‌های بازار مرتبط با یادگیری پرداخته ولی نقش آثار آنها عدم توجه به قابلیت‌های حکمرانی مورد نیاز برای پرداختن به این شکست‌های بازار است.

در ادامه خان به هر یک از شکست‌های بازار و قابلیت‌های حکمرانی مرتبط با آن، با توجه به مدل ساده جهش که ارائه شد، پرداخته است:

اول. سرمایه‌گذاری در توسعه مهارت‌ها

سرمایه‌گذاری در بهبود بهره‌وری، عایدات اجتماعی بیشتر از سود خصوصی ایجاد می‌کند و این عایدات به بنگاه خصوصی نمی‌رسد و طبعاً میزان مشارکت بخش خصوصی در چنین اموری کمتر از حد بهینه است؛ از منظر خان برای جبران این موضوع، باید سازوکارهایی ایجاد کرد که سرریز اتفاق بیفتد. یکی از موضوعات معمول در بحث آموزش نیروی کار، ترک محل کار پس از آموزش است و در واقع به جای آنکه دانش ضمنی کسب شده نیروی کار صرف بنگاه آموزش دهنده شود، صرف سایر بنگاه‌ها می‌شود.

قابلیت‌های حکمرانی برای رفع این نوع شکست بازار لزوماً ساده نیستند. از آنجا که عایدات اجتماعی سرمایه‌گذاری در یادگیری حین انجام کار زیاد است؛ دولت می‌تواند در تولید با کیفیت‌های مشخص، یارانه‌هایی را به شرکت‌های نوپایی که کارگرانی را که پیش‌تر در تولید محصول با چنین کیفیتی مشارکت نداشته‌اند، بدهد. تنها شرط حکمرانی

این است که یارانه به شرکت‌های تولید کننده کیفیت پایین تر و یا شرکت‌های استفاده کننده از نیروی کار ماهر داده نشود و واضح است که این موضوع، کاملاً قابل نظارت است و امکان اجرا دارد.

دوم. نوآوری و حقوق مالکیت معنوی⁷⁵ (IPR)

یکی دیگر از مسائل مرتبط که در ادبیات به طور گسترده بحث شده، دشواری تخصیص عایدات به نوآوری است. در حوزه نوآوری رشد بهره‌وری نه از طریق آموزش کارگران بلکه از طریق ایجاد محصولات و فرایندهای جدید است. به محض تحقق نوآوری، دانش تجسم یافته در محصول جدید به کالای عمومی بالقوه تبدیل می‌شود و اگر حمایت نشود، می‌تواند توسط دیگران تقلید شود. تقلید سریع تر، منافع مصرف کنندگان را به صورت محصولات ارزان تر و منافع تقلید کنندگان را از طریق سود بیشتر تضمین می‌کند ولی از عایدات نوآور می‌کاهد و در اصل سرعت بالای تقلید، از سرعت نوآوری و انگیزه نوآوران در آینده می‌کاهد؛ همین مسئله توجهی برای طرح حقوق مالکیت معنوی شده است. این مسئله که چه نوآوری‌هایی مهم هستند و چه زمانی باید حمایت شوند، سؤالات بسیار مهمی هستند که اجماع نظر در مورد آنها وجود ندارد. از سوی دیگر، بسته به زمینه (کشور غنی یا فقیر) سطح مطلوب حمایت از نوآوری می‌تواند متفاوت باشد.

خان مثالی از هند طرح می‌کند که در سینما و نرم افزار، حقوق مالکیت معنوی دارند ولی مثلاً در بخش‌های دارویی چنین حقوقی تعریف نشده است؛ کشور هند پس از موافقت‌نامه جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت معنوی⁷⁶ (TRIP) مجبور به اجرای این حقوق در بخش‌های دارویی شده و از سرعت رشد بخش دارویی هند کاسته شد. از سوی دیگر، افزایش سطح حقوق مالکیت معنوی می‌تواند حضور شرکت‌های چندملیتی را تقویت کند و مثل تایلند به عاملی برای رشد اقتصادی این کشور تبدیل شود ولی همین موضوع می‌تواند علیه کشور باشد، چون کشورها تأثیر گذاری کمی بر شرکت‌های چندملیتی دارند لذا این حقوق، شمشیر دولبه است و می‌تواند به طور کامل مانع انتقال فناوری توسط شرکت‌های چندملیتی شود.

به صورت کلی، خان معتقد است حفاظت از IPR که به صورت جداگانه دیده می‌شود، بعید است که بتواند مسائل مربوط به قابلیت‌های توسعه فناوری را به ویژه در کشورهای در حال توسعه کوچکتر و بدون استراتژی‌های یکپارچه قابلیت سازی حل کند.

سوم. تأمین مالی اکتشاف

⁷⁵ Intellectual Property Rights

⁷⁶ Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights

یک مسئله مرتبط دیگر که توجه زیادی را به خود جلب کرده است، شامل کشف فعالیت‌هایی است که در کشورهای در حال توسعه سودآور است (رودریک، ۲۰۰۳). این دقیقاً یک مدل یادگیری حین انجام کار نیست ولی دلالت‌های مشابهی را برای حکمرانی دارد. بحث خان این است که کشورهای در حال توسعه در تولید برخی محصولات مزیت‌های نسبی دارند که البته کشف این مزیت‌ها نیاز به آزمون و خطا و ورود کارآفرینان داشته و از پیش مشخص نیست.

خان در این زمینه به مباحث خوداکتشافی مطروحه توسط رودریک و هاوسمن نقد وارد کرده و از منظر او، مسئله این نیست که شما در چه چیزی مهارت دارید بلکه مسئله درک آن است که چرا موفقیت در یادگیری و سپس ارتقاء سازماندهی یادگیری حین انجام کار در میان بخش‌ها متفاوت است. در توضیحات جایگزین خان، دلیل مهمی که باعث می‌شود یادگیری حین انجام کار همیشه موفقیت‌آمیز نباشد این است که یادگیری مؤثر به تلاش نیاز دارد. اطمینان از اینکه این تلاش صورت می‌گیرد بستگی به انگیزه‌ها و اجبارهای ارائه شده از سوی دولت‌ها و شرکت‌ها در هنگام سیاست‌های کمک یا تأمین مالی خارجی برای یادگیری دارد. با توجه به این توضیح، اختلافات پس از تخصص در بین کشورها به دلیل تفاوت در تلاش برای یادگیری بین محصولات و کیفیت‌های مختلف می‌تواند بوجود آید.

هنگامی یک محصول با کیفیت خاص در سطح جهانی ورود می‌کند؛ به چند دلیل سطح تولید آن محصول در کشور می‌تواند زیاد شود: اول، خریدار جهانی وجود دارد و نیاز به گسترش ظرفیت تولید است. دوم، اگر سفارش قابل توجه باشد، سایر کارآفرینان هم ورود کرده و از شرکت اول تقلید می‌کنند. سوم، هر چه دانش ضمنی و مهارت بالا برود، مهاجرت کارگران و مدیران به گسترش این فعالیت تولیدی کمک می‌کند؛ هیچکدام اینها قابلیت ذاتی متمایز کردن کشورها را القاء نمی‌کند.

خان بر این نظر رودریک که موفقیت یک کارآفرین در تولید محصول خاص، سایرین را به همان تولید می‌کشاند و از طریق افزایش دستمزد و ... رانت‌های موجود برای کارآفرین اول را از بین می‌برد؛ نیز نقد وارد کرده و معتقد است که نظر او دقیق نبوده و برای مثال، افزایش تولید کلاه در بنگلادش و حضور سایر کارآفرینان تأثیر خاصی بر سطح دستمزد ندارد (لذا نظر رودریک همیشه درست نیست). با این حال علیرغم رد این نظرات رودریک، به زعم خان هم، ارائه یارانه به کارآفرینانی که تولید محصولات جدید را انجام می‌دهند، توجیه پذیر است.

چهارم. شکست‌های هماهنگی و موردی برای فشار بزرگ

مسائل قرارداد خصوصی در شرایطی که نیاز به سرمایه‌گذاری هماهنگ است؛ مدت هاست توسط اقتصاددانان توسعه به عنوان یک منبع مهم شکست بازار شناخته شده است (رودن ۱۹۴۳، نورکس ۱۹۵۳).

خان معتقد است که اگر سرمایه‌گذاری در سطح فشار بزرگ هم در کشورهای در حال توسعه وجود داشته باشد؛ قابلیت‌های حکمرانی این کشورها توانایی مدیریت این انبوه سرمایه‌گذاری را ندارند و گسترش این قابلیت‌ها موضوعیت زیادی دارد.

پنجم. مسائل نهادی اطمینان از تلاش در یادگیری

یادگیری مؤثر به زمان و به تلاش قابل توجه نیاز دارد. زمان و تلاش رابطه عکس دارند یعنی هر چه تلاش کمتر باشد، زمان یادگیری بیشتر طول می‌کشد و بالعکس. از آنجا که یادگیری نیاز به تأمین مالی دارد، سطح تلاش پیامدهای واضحی برای سرمایه‌گذاران اعم از دولتی یا خصوصی دارد. یکی از دلایل شکست سرمایه‌گذاری در یادگیری در کشورهای در حال توسعه عدم وجود قابلیت‌های حکمرانی برای اطمینان از تلاش است. بدون مشوق‌ها و اجبارهای مناسب، یک تیم تولیدی می‌تواند بدون هیچگونه افزایش بهره‌وری، مراحل را تکرار کند و روند یادگیری ادامه یابد. هدف از یادگیری رسیدن به نقطه سربه سر است؛ به طوری که دیگر نیاز به تأمین مالی ضرر نباشد و زمان رسیدن به این نقطه (B_t) به سه عامل بستگی دارد:

$$B_t = f(e, C, F, s_Q)$$

۱. شکاف بین نسبت کشور و پیشرو جهانی که آن را می‌توان با تأمین مالی ضرر اولیه (s_Q) نشان داد.
۲. سطح تلاش (e) هر چه بیشتر باشد زودتر به این نقطه خواهند رسید و سطح تلاش مربوط به فشاری است که به نیروی کار و مدیران می‌آید.
۳. عوامل خاص کشور از جمله: سطح تفاوت قابلیت فنی کشور با فناوری‌های مورد نیاز (C) و مسائل مرتبط با بنگاه (کیفیت کارافرینی، نیروی کار و مدیران بنگاه) (F)

پر واضح است که زمان رسیدن به نقطه سربه سر با سطح تأمین مالی ضرر، سطح تلاش و کیفیت C و F ارتباط معکوس دارد؛ بدین معنا که هر چه آنها بیشتر باشند، زمان کاهش خواهد یافت.

همانطور که اشاره شد، سرمایه‌گذاران در عرصه یادگیری مایلند که بالاترین سطح تلاش صورت گیرد ولی کارگران و مدیران مشغول، انگیزه‌های مختلفی ممکن است داشته باشند. ممکن است آنها مایل باشند از تلاش دیگران سوء استفاده کنند تا دیگران در مورد سطح تلاش خودشان دچار اشتباه شوند. به صورت خلاصه آنکه این استراتژی‌های فردی در مورد سطح تلاش، ممکن است دوره تأمین مالی ضرر را بسیار طولانی‌تر کند.

در بلندمدت محتمل است که سطح بالای تلاش به طور بالقوه به نفع همه شرکت کنندگان و جامعه باشد؛ در اینجا یک شکست بازار وجود دارد که می‌تواند به عنوان شکست قرارداد معتبر بین سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان درگیر در یادگیری توصیف شود. قرارداد اینجا یک استعاره است چون سطح تلاش معمولاً به صورت کتبی منعقد نمی‌شود و مسائل اقتصاد سیاسی بنیادی‌تری در این زمینه مؤثر هستند؛ واضح است که هر چه سطح تلاش بالاتر باشد، سرعت حرکت به سمت نردبان رقابت سریع‌تر خواهد بود. پارامترهای مؤثر بر سطح تلاش از منظر خان در ذیل آمده است:

$$e = f(FI, GA, FS, PS)$$

اول. ابزارهای مالی (FI): ابزارهای مالی ویژه‌ای که از طریق آنها یادگیری تأمین مالی می‌شود و با این هدف طراحی می‌شوند که بنگاه‌ها و نیروی کار را مجبور به سطح بالایی از تلاش، از طریق سازوکارهای مختلف کنند. یادگیری می‌تواند از طریق طیف وسیعی از ترتیبات (ابزارهای مالی)، تأمین مالی شود؛ هر ابزار قواعد مشارکت و پاداش و بنابراین انگیزه‌ها و مسئولیت‌های مشارکت کنندگان مختلف در فرایند یادگیری را تعریف می‌کند.

دوم. آژانس‌های حکمرانی (GA): آژانس‌های حکمرانی با توجه به قابلیت‌های مختلف، وظیفه کنترل و اجرای ابزارهای تأمین مالی را دارند و این مهم بستگی به قابلیت اجرایی رسمی و غیررسمی آنها دارد. برای مثال، اعلام اینکه یارانه صادرات به مرور کاهش می‌یابد تنها در صورتی معتبر است که آژانس مسئول، واقعا بتواند این کار را انجام دهد و با فشار بنگاه‌ها تغییر مسیر ندهد. شناسایی آژانس مسئول، بستگی به نوع ابزار مالی دارد؛ برای مثال، اگر تأمین مالی ضرر از طریق بانک‌های صنعتی انجام شود، آژانس‌های مربوطه بانک‌ها هستند و یا اگر تأمین مالی ضرر از طریق یارانه‌ها باشد، آژانس مسئول ادارات مرتبط دولتی هستند.

سوم. ساختار بنگاه (FS): میزان تلاش به ساختار بنگاه که در آن یادگیری سازماندهی شده و به ویژگی‌های بنگاه از جمله اندازه، طول عمر، سازمان داخلی و نوع بازاری که در آن فعال است؛ بستگی دارد. به عبارت دیگر، میزان اجرای تلاش نیز احتمالاً به سازماندهی داخلی بنگاه‌ها و ساختار بازار بستگی دارد. برای مثال، پیش‌تر مشاهده شده که در بنگاه‌هایی که شخص سرمایه‌گذار، کنترل بنگاه را در اختیار داشته باشد؛ سطح تلاش بیشتر خواهد بود. خان ویژگی‌های چنین بنگاه‌هایی با عنوان بنگاه سرمایه‌داری را در سطح نظری طرح کرده است؛ چنین بنگاه‌هایی دارای ویژگی‌هایی است که تضمین می‌کند سطح بالایی از تلاش ایجاد شود:

- دارای سلسله مراتب قوی و نیروی کار منظم انتخاب شده از یک بازار رقابتی است (نیروی کار بیکار بیرونی، به نوعی تهدید برای نیروی کار فعال است).

- دارای سود انباشته قابل توجهی است که به آن قدرت مالی سرمایه‌گذاری و طبعاً انگیزه محافظت از آن می‌دهد.
- قابلیت استفاده از فناوری خود را دارد.
- بنگاه سرمایه‌داری به لحاظ فردی از نظر سیاسی متصل یا قدرتمند نیست، اگرچه طبقه سرمایه‌دار ممکن است صدای سیاسی قابل توجهی داشته باشند.

باید دقت داشت که بنگاه سرمایه‌داری واقعی خصوصاً آنچه در کشورهای در حال توسعه وجود دارد، متفاوت با سطور فوق است لذا در کشورهای در حال توسعه باید طیف وسیعی از مسائل برای تأمین مالی در نظر گرفته شود. برای مثال، هم کره و هم پاکستان بنگاه‌های بزرگ را تأمین مالی کردند ولی اجبار بر آنها فقط در کره جواب داد؛ احتمالاً به این دلیل که دولت پاکستان توان حکمرانی بر شرکت‌های بزرگ را نداشت.

چهارم. استقرار سیاسی (PS): استقرار سیاسی توزیع قدرت تشکیلاتی و چانه زنی بین گروه‌های مختلف اجتماعی در یک جامعه را توصیف می‌کند. به عبارت دیگر استقرار سیاسی در این موضوع، قدرت چانه زنی عوامل مختلف دخیل در تأمین مالی و مشارکت در فرایند یادگیری را توصیف می‌کند. تفاوت در استقرارهای سیاسی می‌تواند توضیح دهد که چرا آژانس‌های حکمرانی، ساختارهای بنگاه و ابزارهای مالی نسبتاً مشابه نتایج بسیار متفاوتی را بین کشورها ایجاد کرده‌اند.^{۷۷}

تابع F بر این امر تأکید دارد که پارامترهای چهارگانه بالا با یکدیگر در تعامل و ارتباط متقابل هستند. خلاصه آنچه در مباحث فوق طرح شد، در جدول زیر آمده است:

قابلیت‌های حکمرانی رشدافزای مورد نیاز	دلالت‌های سیاستی	شکست بازار محدود کننده یادگیری و اکتساب فناوری
به سازمان‌های دولتی با مشوق‌های مشخص برای اطمینان از تخصیص صحیح یارانه‌ها- تأمین مالی مشترک نیاز است.	ممکن است نیاز به تأمین مالی مشترک در اشتغال کارگر یا کارگران جدید در بخش‌های جدید باشد.	مسائل مربوط به سرمایه‌گذاری در مهارت: پرسنل آموزش دیده به راحتی بنگاه را ترک کنند
برای ایجاد پیوندهای رو به عقب و رو به جلو با تأمین کنندگان داخلی به استراتژی‌هایی نیاز است.	از IPR (حقوق مالکیت معنوی) محافظت کنید ولی TRIPS (جنبه‌های مربوط به تجارت حقوق مالکیت معنوی) می‌تواند برای	مسائل مربوط به نوآوران: شرکت‌های نوآور از سرمایه‌گذاری یا آموزش در کشورهای در حال توسعه خودداری می‌کنند.

^{۷۷} به استقرار سیاسی در مقام تبیین چرایی عدم موفقیت کشور در اجرای سیاست صنعتی با تفصیل بیشتری خواهیم پرداخت.

	در حال توسعه‌ها بسیار محدود کننده باشد: مشوق‌های ضعیف برای شرکت‌های چند ملیتی (MNCs) جهت انتقال فناوری‌های اصلی	
برای سرمایه‌گذاری در اکتشاف، مشارکت عمومی خصوصی را گسترش دهید. توسعه قابلیت متوقف کردن یارانه‌ها پس از زمان مشخص	یارانه به استارت‌آپ‌ها: اما مدل مبتنی بر فروض خاص فنی و بازاری رقابت	مسائل مربوط به اکتشاف: استارت‌آپ‌هایی که حوزه‌های جدید صلاحیت ملی را کشف می‌کنند، رانت‌ها را به سرعت از دست می‌دهند.
قابلیت‌های حکمرانی قابل توجهی برای هماهنگی و انضباط سرمایه‌گذاری‌ها در بین بنگاه‌ها و بخش‌ها لازم است	هماهنگی سرمایه‌گذاری‌ها شامل استراتژی‌های "فشار بزرگ"	شکست‌های هماهنگی می‌تواند سود بخش‌های مکمل را کاهش دهد و سرمایه‌گذاری در یادگیری را کاهش دهد.
اهمیت حیاتی نهادهای خاص کشور که می‌توانند سطح بالایی از تلاش را در دوره‌های بازپرداخت مالی تضمین کنند	تأمین مالی مشترک اغلب لازم است ولی شکست خواهد خورد مگر آنکه از سطوح بالای تلاش اطمینان وجود داشته باشد.	مشکلات نهادی در تضمین تلاش حین یادگیری: هم سرمایه‌گذاران دولتی و هم خصوصی در یادگیری ضرر می‌کنند.

جدول ۸. شکست‌های بازار که یادگیری را محدود می‌کنند: دلالت‌های مربوط به قابلیت‌های حکمرانی (منبع: خان ۲۰۱۰)

۵.۳.۱. اولویت‌های سیاست‌گذاری برای رفع شکست‌های بازار مؤثر بر یادگیری

کشورهای در حال توسعه با چنان تنوعی از مسائل روبرو هستند که به راحتی می‌توان تلاش‌های سیاستی را در تعداد زیادی از ابتکارات از بین برد. خان معتقد است شناسایی اولویت‌ها و تمرکز قابلیت‌های اصلاحی در مهمترین مشکلات مهم است. واضح است که همه شکست‌های بازار که باعث محدود شدن یادگیری و دستیابی به فناوری می‌شوند، از اهمیت یکسانی برخوردار نیستند.

از منظر خان تمرکز بر شکست‌های محدود کننده تلاش در اولویت است و برای این مهم، دو دلیل ارائه می‌دهد:

- مسئله دانش ضمنی، یادگیری و بهره‌وری پایین یک مشکل کلی است که ادبیات فناوری مشخص می‌کند که به شکل سیستمی بر طیف وسیعی از فناوری‌ها و فرایندهای تولید در کشورهای در حال توسعه اثر می‌گذارد.

- در شکل مشخص است که دستیابی به الزامات حکمرانی برای اطمینان از اجبار برای سطح بالایی از تلاش نیز دشوار است.



شکل ۱۳. اولویت های متوالی سیاستی برای یادگیری و اکتساب فناوری (منبع: خان ۲۰۱۰)

اقدامات سیاستی نیاز دارند که از نظر قابلیت های حکمرانی مقیاس بندی شوند و سیاست های متناسب با قابلیت های حکمرانی اجرا شوند.

۴.۵. سیاست صنعتی افقی یا عمودی؟

خان (۲۰۱۵) نیز به طبقه بندی معمول سیاست صنعتی پرداخته است:

- سیاست های افقی که سعی در بهبود شرایط عمومی برای تجارت از طریق بهبود کارایی بازارها، بهبود عرضه کالاهای عمومی و زیر ساخت های مهم دارد. هدف، کاهش شکست بازار برای همه بخش های تجاری است؛ البته بعد از چنین سیاست هایی نیز ممکن است شکست هایی باقی بماند.

- سیاست‌های عمودی یا هدفمند که به شکست خاص بازار مؤثر بر سرمایه‌گذاری در بخش‌ها یا فناوری‌های خاص پرداخته‌اند؛ این سیاست‌ها، گاهی به دلیل تبعیض آمیز بودن یا قضاوت در مورد انتخاب برندگان به اشتباه مورد نقد قرار می‌گیرند.

نمونه سیاست‌های افقی برای ارتقاء کسب و کار، در مسائل مربوط به شاخص‌های سهولت کسب و کار که توسط بانک جهانی اندازه‌گیری می‌شود، طرح شده است. ساده‌سازی مراحل ثبت مشاغل، پرداخت مالیات و ... که طبعاً باید راه‌اندازی مشاغل جدید را ساده‌تر کند. خان معتقد است این سیاست‌ها به ندرت برای اطمینان از رشد پایدار در کشورهای در حال توسعه کافی هستند و مسائل بخش‌ها و مشاغل، خاص بوده و نیازمند سیاست‌های هدفمند است. خان به این استدلال در حمایت از سیاست‌های افقی که تبعیض آمیز نیست و به دلیل عدم مشارکت سیاست‌گذاران، امکان فساد آن کمتر است؛ نقد وارد کرده و معتقد است سیاست‌های افقی هم بخش‌های مختلف را به صورت تبعیض آمیز برخوردار می‌کنند. عموماً سیاست‌ها تلفیقی از افقی و عمودی هستند و هیچ دلیل منطقی وجود ندارد که سیاست‌های افقی از حیث اهداف اجتماعی از سیاست هدفمند و عمودی موفق‌تر باشد. خان در این زمینه کره جنوبی و تایوان را به عنوان مثال‌هایی عینی معرفی کرده است.

ممکن است حامیان سیاست افقی بگویند برای اجرای سیاست‌های هدفمند، بروکرات‌های متخصصی لازم است که انتخاب‌های درست داشته باشند ولی کشورهای شرق آسیا چنین بروکرات‌هایی نداشتند؛ از منظر خان، تفاوت در موفقیت و عدم موفقیت سیاست‌های هدفمند بیشتر به زمینه سیاسی و نهادی وابسته است.

همچنین خان (۲۰۱۵) صورت بندی کلی دیگری نیز ارائه کرده و معتقد است توسعه قابلیت‌های رقابتی در بخش‌های جدید از جمله بخش‌های فناوری متوسط نیاز به رفع چندین شکست بازار دارد که می‌تواند سرمایه‌گذاری در این بخش‌های جدید را محدود کند. بسیاری از شکست‌های بازار شناسایی شدند ولی به دلیل دو مشکل، سیاست‌ها می‌تواند ناکافی باشد:

- شکست‌های بازار کم اهمیت هدف قرار داده شود (خصوصاً بی توجهی به شکست‌های بازاری که سرمایه‌گذاری در توسعه قابلیت فنی و سازمانی را محدود می‌کنند).
- حتی وقتی سیاست‌ها شکست‌های مهم بازار را هدف قرار دهند، ممکن است طراحی سیاست‌ها به گونه‌ای باشد که با توجه به فضای سیاسی و نهادی کشور با موفقیت اجرا نشوند.

مورد دوم را می‌توان مسئله مدیریت رانت نامید و همانطور که پیش‌تر طرح شد، هرگونه پشتیبانی سیاستی که برای تشویق به توسعه زمینه‌های جدید رقابت به شرکت‌ها ارائه می‌شود، جریان‌های جدیدی از درآمد را برای ذینفعان تحت حمایت ایجاد می‌کند که می‌توان آنها را "رانت" نامید. تخصیص صحیح و کارآمد رانت به ظرفیت دولت بستگی دارد. چالش موضوع، تدوین سیاست‌های متناسب با ظرفیت دولت هاست.

به بیان دیگر، اثربخشی سیاست بستگی به دو سؤال مرتبط دارد:

۱. آیا مشکلات درستی را شناسایی می‌کند؟

۲. آیا طراحی سیاست متناسب با زمینه سیاسی و نهادی کشور است؟

۶. رویکرد سیاست صنعتی فعالانه

رویکرد سیاست صنعتی فعالانه با تأکید ویژه بر نقش محوری دولت، توسط هاجون چانگ، اقتصاددان کره ای و استاد دانشگاه کمبریج و آنتونیو آندرونی اقتصاددان ایتالیایی و استاد دانشگاه لندن طرح شده است. مباحث هاجون چانگ و آنتونیو آندرونی به دلیل مقالات متعددی که در سال‌های اخیر به صورت مشترک در باب سیاست صنعتی منتشر کرده‌اند، در قالب یک بخش طرح خواهد شد. غالب مباحث این بخش مرتبط با مقالات مشترک و پاره‌ای از مباحثی که در ادامه خواهد آمد، مربوط به مقالات یا کتبی است که این دو به صورت فردی منتشر کرده‌اند.

از منظر چانگ و آندرونی (۲۰۱۶)، ماهیت بحث برانگیز سیاست صنعتی ریشه در این موضوع دارد که هنوز هیچ تعریف مورد توافق جهانی از آن ارائه نشده است. از همین جهت، شرح مختصری از دیدگاه‌های موجود در باب تعریف و تفسیر کلی از سیاست صنعتی ارائه داده‌اند:

تحت‌اللفظی‌ترین تعریف که می‌توان از سیاست صنعتی ارائه داد یعنی سیاست صنعتی شامل هر سیاستی است که بر صنعت تأثیر گذارد (همانطور که سیاست مالی به سیاست تأثیرگذار بر درآمد و هزینه‌های دولت اطلاق می‌شود). برخی که این تعریف برای سیاست صنعتی را استفاده می‌کنند حتی سیاست زیربنایی، آموزش و مالیاتی را نیز سیاست صنعتی می‌دانند.

اکثریت سیاست صنعتی را "انتخابی"، "بخشی" و "هدف‌گذارانه" می‌بینند یعنی سیاستی که عامدانه صنایع یا بخش‌هایی را بر سایرین ترجیح می‌دهد. بر خلاف آنها بسیاری بر این باورند که سیاست صنعتی باید از نوع عمومی (وظیفه‌ای یا افقی) باشد نه انتخابی؛ در این نگرش باید بر کالاهای عمومی متمرکز بود که به همه صنایع به یک میزان سود برساند (آموزش، تحقیق و توسعه، زیرساخت‌ها،...) و خبری از انتخاب برندگان نیست.

با این حال از منظر چانگ و آندرونی، در جهان واقعی که کمیابی هست، هر انتخابی به نوعی تبعیض قائل می‌شود و تصور بالا در عمل رخ نخواهد داد لذا انتخاب (هدفگذاری) اجتناب‌ناپذیر است. ممکن است گفته شود حالا که هدف‌گذاری قطعی است، سیاستی بهتر است که سطح هدفگذاری کمتری دارد. گرچه سیاست‌های دارای هدف‌گذاری ممکن است کمتر در معرض لابی و تسخیر قوانین قرار بگیرند ولی اجرایشان هزینه بر است و هر چه هدف‌گذاری دقیق‌تر باشد، نشت و اشتباه سیاست کمتر می‌شود (در مورد دولت رفاه پیروان مکتب نئوکلاسیک می‌گفتند هر چه اهداف دقیق‌تر باشد، نشت کمتر است ولی حالا نتیجه‌ای دیگر رقم خورده است). بنابراین چانگ و آندرونی تأکید دارند که دولت‌ها در اجرای سیاست صنعتی باید "هدف‌قرار دهند" و البته تلاش کنند که به بهترین درجه هدف‌گذاری نیز برسند.

در ادامه به عمده مباحث مورد اشاره چانگ و آندرونی در باب سیاست صنعتی در بخش‌های زیر پرداخته خواهد شد:

۱.۶. محرک‌های تنوع سیاست صنعتی

همانطور که تلویحاً اشاره شد از منظر چانگ و آندرونی، کشورهایی که صنعتی شده‌اند؛ طیف وسیعی از سیاست‌های صنعتی را اجرا کرده‌اند و در این زمینه تنوع خارق‌العاده‌ای داشته‌اند. در هر برهه از زمان، سیاست صنعتی یک کشور (اهداف، ابزارهای خاص و اقدامات) ناشی از مسائل تاریخی و زمینه‌ای است که در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

۱.۱.۶. زمینه سیاست صنعتی: ساختارهای صنعتی و ترتیبات نهادی

زمینه سیاست صنعتی عمدتاً توسط ساختار صنعتی (به ویژه در رابطه با رقبای اصلی آن کشور در بازار جهانی) و ترتیبات نهادی هر کشور تعریف می‌شود که در آن اقدامات سیاست صنعتی، به طور مستقیم و غیرمستقیم طراحی و اجرا می‌شود. در مراحل مختلف توسعه، کشورها با ساختارهای مختلف صنعتی مشخص می‌شوند (به عنوان مثال: سبب صادراتی متفاوت، زیر ساخت‌های فناوری، ساختار سیستم‌های تولید و درجه تمرکز بازار). در نتیجه این اختلاف ساختاری، در کشورهای در حال توسعه سیاست صنعتی با چالش‌های متعددی مثل ایجاد بخش‌های کاملاً جدید، جذب و توسعه فناوری‌ها مواجه است و به نوعی عکس کشورهای توسعه یافته است که به دلیل تولید از دست رفته ناشی از بحران مالی جهانی به بازسازی اساس تولید خود و پیروز شدن در مرزهای فناوری روی آوردند. حتی در میان کشورهای پیشرفته هم تفاوت وجود دارد؛ ژاپن به متنوع سازی تولیدات صنعتی روی آورد، آلمان انتقال فناوری متمرکز انجام داد و آمریکا به صرفه‌های مقیاس توجه بیشتری کرد.

شیوه طراحی و اجرای این اقدامات مختلف سیاستی به ترتیبات نهادی کشورها نیز بستگی دارد و البته ارتباط دوسویه است و این ترتیبات نیز در کنار ساختار صنعتی توسعه پیدا می‌کند. در ترتیبات نهادی یک کشور می‌توان انواع نهادها از قبیل آژانس‌ها، ادارات دولتی، بانک‌های توسعه، نهادهای تحقیق و توسعه میانی، انجمن‌های صنفی و اتاق‌های بازرگانی را مشاهده کرد. هر یک از این نهادها اشکال مختلف و کارکردهای متفاوتی دارند و تمایز قائل شدن بین اشکال و کارکردها مورد تأکید است. در واقع کارکرد نهادی یکسان ممکن است توسط اشکال مختلفی از نهادها وجود داشته باشد و نهادها منفک از یکدیگر کار نمی‌کنند؛ آنها به هم پیوند خورده و روابط مکمل دارند. با توجه به جمیع این مباحث کشورها در واردات نهادها اغلب ناموفق هستند.

ترتیبات نهادی منبع اساسی تنوع سیاست‌های صنعتی هستند چون بیانگر توزیع منافع و قدرت نسبی بین گروه‌های مختلف در یک کشور خاص است لذا استقرار سیاسی یک کشور مشخص می‌کند که چه بخش‌هایی و چه نهادهایی در عمل وجود داشته باشند (در این زمینه مشتاق خان هم بحث‌های جدی و مفصلی داشته است).

به طور خلاصه، تنوع مسیرهای سیاست صنعتی که در کشورهای توسعه یافته و کشورهای در حال توسعه مشاهده می شود و میزان موفقیت های مختلف آنها که توسط روابط چرخه ای و تجمعی که ساختارهای صنعتی، ترتیبات نهادی و استقرارهای سیاسی را به هم پیوند می دهد، تعیین می شود.

۲.۱.۶. فضای سیاست صنعتی: تغییر منطق سیاست ها

از زملت جنگ جهانی دوم، سه موج اصلی سیاست صنعتی وجود داشته است: ۱۹۴۰-۱۹۷۰؛ ۱۹۹۰- اوایل دهه ۲۰۰۰؛ ۲۰۰۵ تاکنون. تنها در بازه ۱۹۷۰-۱۹۹۰ بهترین سیاست صنعتی را نبود آن می دانستند. در طول دو موج اول سیاست صنعتی، فضای سیاست صنعتی توسط دو مجموعه اصلی از منطق سیاست های تعریف شده است:

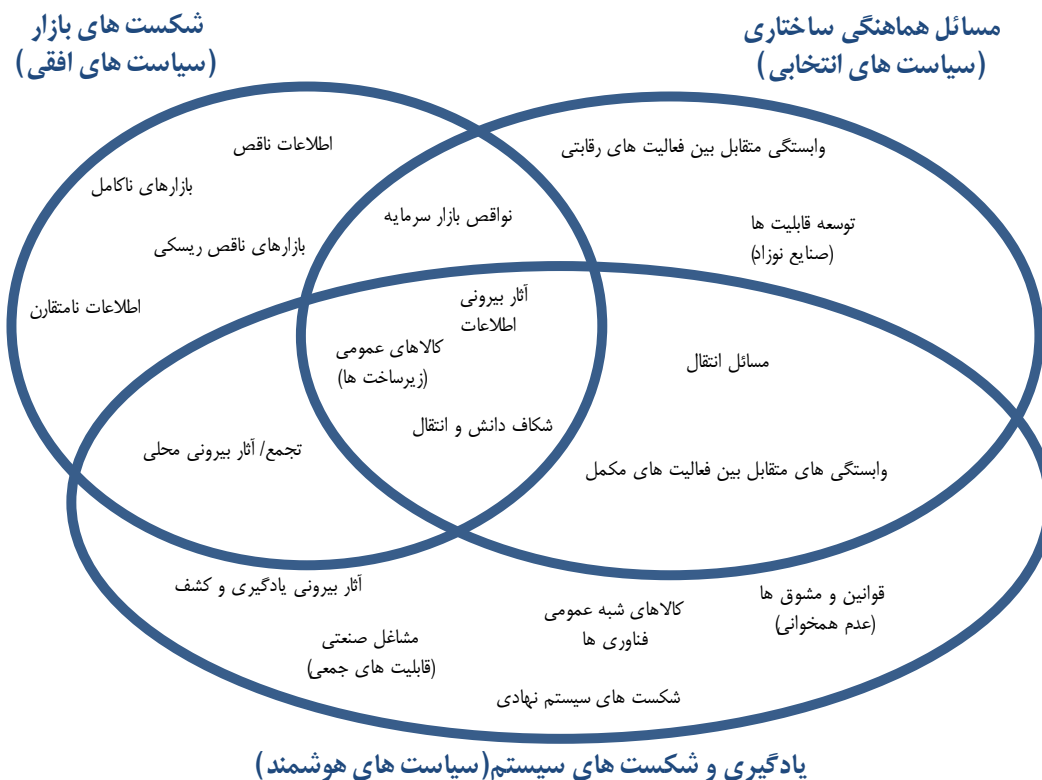
- مشکلات هماهنگی ساختاری مربوط به تقاضا و مکمل های فناوری؛ کمبود منابع و ویژگی عوامل تولید.
- شکست های بازار به دلیل عدم تقارن اطلاعاتی، آثار بیرونی و کالاهای عمومی

همه این شکست ها هم پیامدهای ایستا و هم پویا دارند و بنابراین دلالت بر تبادل بین کارآیی "تخصیص" و "رشد" دارند.

مشکلات هماهنگی ساختاری به دلیل شکست های پویای بازاری است؛ اولین مشکل هماهنگی مربوط به وجود مکمل های تقاضا و افزایش بازده به مقیاس در صنایع تولیدی است (روزن اشتاین رودن ۱۹۵۷، نورکس ۱۹۵۲). بسیاری از صنایع در مراحل اولیه توسعه خود به مجموعه ای از سرمایه گذاری های مکمل در فعالیت های به هم پیوسته نیاز دارند؛ بحث پیوندهای رو به جلو و رو به عقب که هیرشمن مفصل در مورد آن بحث کرده است (هیرشمن، ۱۹۵۸). دومین مشکل هماهنگی در زمینه حضور سرمایه گذاری های رقیب رخ می دهد که به جنگ های قیمتی و رقابت فرسایشی و .. منجر می شود. تحت چنین شرایطی دولت ها می توانند ورود و خروج به صنایع را تنظیم کنند. ممکن است حتی به عدم سرمایه گذاری در بخش های خاص منجر شود؛ دولت می تواند از بازندگان حمایت کند و حتی ریسک را اجتماعی کند.

خلاصه‌ای از تفاوت در منطق سیاست صنعتی در طی این سه مقطع در شکل زیر قابل مشاهده است:

تحول در منطق سیاست صنعتی



یادگیری و شکست‌های سیستم (سیاست‌های هوشمند)

شکل ۱۴. تحول در منطق سیاست صنعتی (منبع: آندرونی ۲۰۱۶)

در جدول زیر، سه مقطع مورد اشاره آندرونی به همراه مقطع ۱۹۷۰-۱۹۹۰ که بهترین سیاست صنعتی، نبود آن در نظر گرفته می‌شد، در لایه‌های مختلف از سوی چانگ و آندرونی معرفی شده است:

مقطع زمانی	مقطع اول ۱۹۷۰-۱۹۹۰	مقطع دوم ۱۹۹۰-۱۹۹۰	مقطع سوم دهه ۲۰۰۰	مقطع چهارم زمینه‌های در حال ظهور دهه ۲۰۱۰
توسعه از طریق	صنعتی‌سازی و تغییر ساختاری	تثبیت، آزادسازی و کاهش فقر	اقتصاد جهانی دانش	اقتصاد یادگیرنده و نوآوری در تولید
اهداف سیاست	ایجاد بازارها، تغییر ساختاری و متنوع‌سازی	تخصص و مدرنیزاسیون (با هدایت بازار)	نوآوری	متنوع‌سازی و تخصص، توسعه اکوسیستم صنعتی

سیاست‌های هوشمند(انتخابی جدید) ایجاد ارزش در سیستم‌های جهانی جذب ارزش در شبکه‌های تولید شایستگی ها/قابلیت ها	راهبردهای هدفمند در اقتصادهای آزاد افزایش رقابت ملی بهبود فضای کسب و کار مدیریت راهبردی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی(fdi)	بهترین سیاست صنعتی نبود آن است. سیاست‌های افقی قرار گرفتن در معرض جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی	جایگزینی واردات/صادرات محور سیاست‌های صنعتی انتخابی توسعه بخش‌ها گشایش تدریجی به رقابت	چارچوب سیاست
چند لایه (پایین به بالا/ بالا به پایین) نهادهایی برای هماهنگی عمومی-خصوصی اجرای چند سطحی توسعه خوشه‌های منطقه های/شهری	چند لایه (پایین به بالا/ بالا به پایین) شناسایی اولویت‌های عمومی-خصوصی نهادهای علمی	دولت حداقلی (تضعیف و یا برچیدن نهادهای ملی)	بالا به پایین سیستم متمرکز آژانس‌های ملی نهادهای توسعه‌گرا	مدل سیاست
زیر ساخت فناوری و نهادهای تحقیق و توسعه تحقیق تولید افزایش مقیاس تدارکات عمومی راهبردی فناوری‌های هدف عمومی تقویت فناوری‌های کلیدی کاهش ریسک چالش‌های قابلیت تولید	اعتبارات و کمک‌های مالی برای توسعه تولید و نوآوری تدارکات عمومی ارتقاء کارآفرینی(سرمایه خطرپذیر، پشتیبانی از قابلیت‌های کسب و کار) زیرساخت‌های نرم و سخت توسعه مهارت‌ها	سیاست‌های نوآوری ترویج ICT برنامه‌های رقابت پذیری حمایت از کسب و کارهای کوچک و متوسط(سطح منطقه‌ای)	مدیریت حرکت سرمایه تأمین مالی تولید محور توسعه قهرمانان ملی حمایت از صنایع نوزاد توسعه زیر ساخت‌ها حمایت از تحقیقات با بودجه عمومی سیاست‌هایی برای مناطق عقب مانده	بسته‌های سیاست
یادگیری و شکست‌های سیستم	شکست‌های بازار شکست‌های سیستم	شکست دولت مضرتر از شکست بازار است	شکست‌های بازار هماهنگی ساختاری	منطق سیاست

توان مانور بالا در زمینه‌های نوظهور	توان مانور متوسط در زمینه‌های سنتی، بازگرداندن مشروعیت راهبردهای توسعه ملی	کاهش در توان مانور (WTO)، تعهدات TRIPS و ... و مشروعیت سیاسی پایین راهبردهای توسعه ملی	توان مانور بالا و مشروعیت بالای راهبردهای توسعه ملی	فضای سیاست
-------------------------------------	--	--	---	------------

جدول ۹. سیاست صنعتی؛ امواج و حوزه‌های سیاست مرکزی در حال ظهور (منبع: آندرونی، ۲۰۱۶)

۲.۶. اهمیت بخش تولید

طی سه دهه گذشته اهمیت تولید در بحث اقتصاد سیاسی به طور پیوسته کاهش یافته است. با این حال سال‌های اخیر علاقه مجدد به تولید به عنوان موتور پویایی فناوری و منبع ثروت برای کشورها به وجود آمده است. آندرونی (۲۰۱۳) به سیر تحولات فکری و عملی در این مباحث پرداخته است که در ادامه تلخیصی از مباحث او ارائه خواهد شد:

۱.۲.۶. دیدگاه‌های مختلف در باب اهمیت تولید

۱.۱.۲.۶. ساختن یا انجام دادن^{۷۸}

آیا ثروت ملت‌ها (یعنی توسعه اقتصادی اجتماعی و قدرت فناوری آنها) عمدتاً ناشی از ظرفیت‌های برتر در تولید (به عنوان مثال ساختن اشیاء) است یا در انجام سایر فعالیت‌ها (به عنوان مثال ارائه خدمات)؟ مسئله دیگر این است که یک روند پایدار رشد اقتصادی تا چه اندازه می‌تواند به گسترش نسبی فزاینده بخش خدمات متکی باشد؟

در طول نیمه دوم قرن بیستم، بحث اقتصاد سیاسی پرداختن به این سؤالات شاهد دو نقطه عطف مهم بوده است. به نظر تا دهه ۱۹۷۰ یک رویکرد تولیدگرای کلاسیک حاکم بود ولی دهه‌های ۱۹۸۰-۲۰۰۰ یک دیدگاه خدمات محور غالب شد و تا بحران مالی اخیر در بحث آکادمیک و سیاستی باقی مانده است.

توسعه تولید: برخی واقعیت‌های آشکار شده بلندمدت

قرن ۱۸ میلادی بریتانیا اولین کشوری بود که توسعه گسترده و منظم تولید را همراه با افزایش بهره‌وری تجربه کرد. در قرن ۱۹، بلژیک، سوئیس، فرانسه و به دنبال آن آمریکا شروع به صنعتی شدن کردند و با تاخیر از آنها، آلمان، روسیه و ژاپن به این کشورهای در حال صنعتی شدن پیوستند. جهان در حال توسعه هم به سمت تولید اولیه گرایش داشتند (گرشکرون، ۱۹۶۲). این وضعیت اساساً تا جنگ جهانی دوم در کشورهایی چون آرژانتین، برزیل و آفریقای جنوبی ادامه داشت و روند توسعه تولید را از طریق جایگزینی واردات پیگیری می‌کردند.

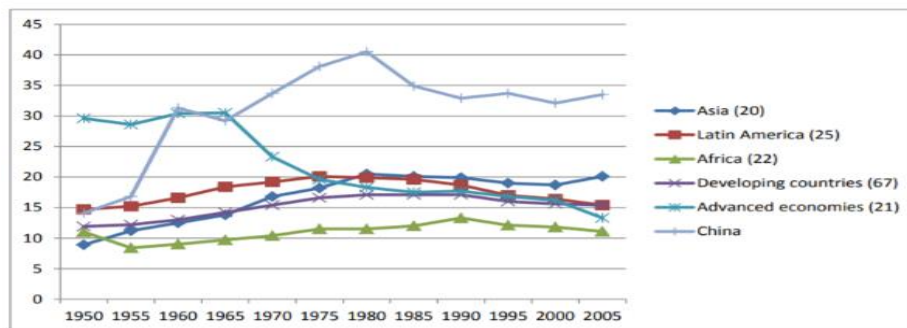
⁷⁸ 'Making' or 'doing'

پس از جنگ جهانی دوم به لطف مزایای مرتبط با عقب ماندگی و فرصت‌های بیشتر برای انتقال فناوری و سیاست‌های صنعتی اعمال شده در کشورهای در حال توسعه کشورهای بیشتری وارد مرحله "جهش" شدند. در یک نگاه مقدماتی، مجموعه‌ای از واقعیت‌های آشکار شده به عنوان ویژگی‌های مشخصه نیمه دوم قرن بیستم وجود داشتند:

سهم بخش تولید از GDP در مسیر توسعه کشورها (۱۹۵۰-۲۰۰۵) در شکل آمده است. این نسبت برای کشورهای پیشرفته در حدود ۳۰ درصد بوده و مسیر سایر کشورها نیز قابل مشاهده است. نمودار نشان می‌دهد که برای مثال، کشورهای آمریکای لاتین تا حوالی سال ۱۹۷۵، روند صعودی داشته‌اند و سپس نزولی یا برخی کشورهای آسیایی که روند باثبات صعودی را طی کرده‌اند.

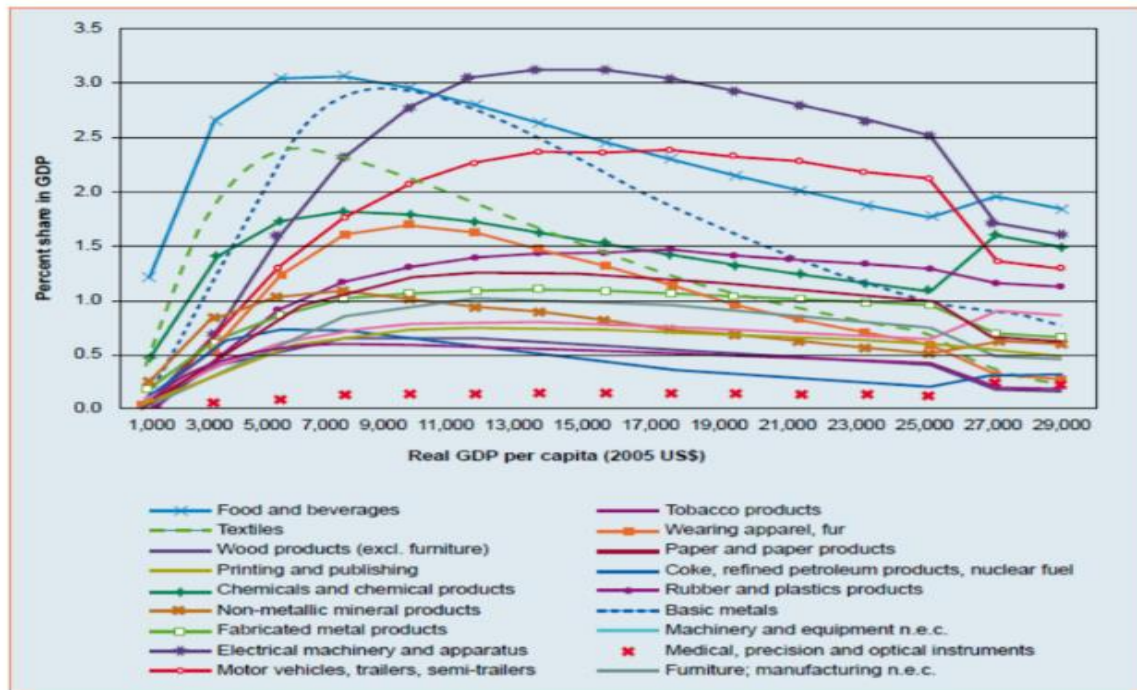
این تغییر توزیع کمی تولید با تحول کیفی در بخش‌های تولیدی هم همراه بوده است. در مراحل مختلف توسعه، بخش تولیدی یک کشور متشکل از نسبت‌های مختلف صنایع منابع محور، کاربر و سرمایه بر بوده است. مجموعه‌ای از قاعده مندی‌ها مشاهده شده است:

- کشورهای دارای درآمد سرانه تا ۲۰۰۰ دلار، بخش تولیدی یک کشور: ۵۰ درصد منابع محور-۲۰ درصد صنایع کاربر-۳۰ درصد صنایع سرمایه بر.
- کشورهای دارای درآمد سرانه در بازه ۲۰۰۰ - ۸۰۰۰ دلار: نسبت صنایع کاربر و سرمایه بر معکوس است ولی نسبت صنایع منابع محور ثابت است.
- سرانجام، در کشورهای دارای درآمد سرانه بالاتر از ۸۰۰۰ دلار تمایل به صنایع منابع محور و کاربر (مانند نساجی و پوشاک) کاهش یافته و صنایع سرمایه بر (از جمله ماشین‌آلات، خودرو یا مواد شیمیایی) افزایش یافت.



شکل ۱۵. مسیرهای توسعه تولید؛ تغییر در سهم تولید در GDP در گروه‌های مختلف کشورها (منبع: آندرونی، ۲۰۱۳)

شکل زیر گویاست که البته به تعبیر سانجای ل (۲۰۰۴) جاده‌های زیادی به بهشت وجود دارد و سرعت انجام تحولات کیفی در کشورها بسته به سرعت تغییرات فناوری مربوطه، در طول زمان متفاوت است. موضوع دیگری که مهم است حتی در بین کشورهایی که در یک سطح درآمد سرانه و توسعه اقتصادی قرار گرفته‌اند هم اختلاف زیادی بعضاً دیده می‌شود. برای مثال، آلمان و ژاپن پایگاه تولیدی خود را حفظ کرده‌اند ولی آمریکا و انگلیس به خدمات رو آورده‌اند. سیر توسعه تولید در چین، برزیل و هند هم بسیار متفاوت بوده است.



شکل ۱۶. تغییر در سهم زیرشاخه های تولید در تولید ناخالص داخلی در سطح درآمد سرانه انتخاب شده برای کشورهای بزرگ

دیدگاه تولید محور

برای مدت طولانی، اصطلاح صنعتی‌سازی (یعنی افزایش سهم تولید در تولید ناخالص داخلی) به ویژه در آثار اقتصاددانان توسعه کلاسیک مانند کالدور، روزن اشتاین رودن، هیرشمن و پربیش مترادف با توسعه بود. در دهه ۱۹۶۰ شواهد تاریخی موجود به وجود همبستگی قوی بین توسعه تولید و رشد اقتصادی اشاره داشته است. اقتصاددانان توسعه کلاسیک دو مجموعه توضیح برای تولید به عنوان موتور رشد اقتصادی ارائه دادند:

- ویژگی‌های خاص داخلی تولید
- روشی که ویژگی‌های خاص به بقیه اقتصاد گسترش یافته و فرایندهای افزایش بازده و رشد اقتصادی را تحریک می‌کند.

نظام مند سازی یک دیدگاه تولیدی عمدتاً به دلیل کارهای اساسی کالدور و هیرشمن بوده است.

کالدور (۱۹۸۵، ۱۹۶۷، ۱۹۶۶) با تکیه بر کارهای کلاسیک در مورد افزایش بازده توسط یانگ (۱۹۲۸) و قواعد تجربی مورد اشاره توسط کوزنتس و... سه قانون رشد معروف خود را تدوین کرد:

۱. هر چه نرخ رشد تولید بالاتر باشد، نرخ رشد اقتصادی نیز بالاتر است.
۲. بین نرخ رشد خروجی تولید و نرخ رشد بهره‌وری تولید رابطه علی قوی و مثبتی وجود دارد.
۳. رشد بهره‌وری کل با رشد اشتغال در تولید رابطه مثبت دارد (و با رشد اشتغال غیرتولیدی رابطه منفی دارد).

ویژگی‌های خاص (در قانون دوم) که تولید را در تحریک رشد کل اقتصاد نسبت به سایر فعالیت‌های اقتصادی (از طریق فعالیت در قانون اول و سوم) مؤثرتر می‌کند، سه گانه است:

۱. فرصت‌های نسبتاً گسترده‌تری برای انباشت سرمایه و تشدید تولید (در مقایسه با کشاورزی و خدمات) وجود دارد.
۲. امکان بهره‌برداری از صرفه‌های مقیاس ناشی از تولید در مقیاس بزرگ و تقسیم پذیری‌های فنی هم درون صنایع و هم بین صنایع وجود دارد.
۳. فرصت‌های یادگیری بیشتری در تولید از طریق پیشرفت فناوری وجود دارد.

با توجه به این ویژگی‌های خاص، تخصص در تولید به معنای افزایش مضاعف بهره‌وری است و امکان تغییر ساختاری مناسب برای کشورها ایجاد می‌کند؛ انتقال نیروی کار از کشاورزی به تولید و جلوگیری از کاهش کلی بهره‌وری ناشی از وابستگی بیش از حد به خدمات به ویژه خدمات شخصی (اصطلاحاً بیماری بامول).

سازوکارهایی که از طریق آنها تولید می‌تواند ویژگی‌های خاص خود را به بقیه اقتصاد گسترش دهد، توسط هیرشمن (۱۹۵۸) صورت بندی شد. در مدل رشد نامتوازن هیرشمن، هر بخش با خرید مستقیم و غیرمستقیم نهاده‌های تولیدی و فروش محصولات خروجی با بقیه سیستم اقتصادی مرتبط است (پیوندهای رو به عقب و رو به جلو). هر بخش تولیدی نیروهای فشار و کشش را بر بقیه اقتصاد اعمال کرده و بر خلاف کشاورزی هم دارای پیوند رو به جلو و هم پیوند رو به عقب است و می‌تواند به عنوان محرک اصلی ظاهر شود. البته این ارتباط و پیوند فقط از طریق روابط فیزیکی عرضه و تقاضا نبوده بلکه دانش مجسم و فناوری‌های مرتبط اثرات سرریز داشته و بین بخش‌ها می‌تواند منتقل

شود. به همین دلیل به گفته هیرشمن (۱۹۸۱)، فرایند توسعه "اساساً سوابق چگونگی هدایت یک چیز به چیز دیگر از طریق گسترش فزاینده تولید و پیوندهای فناوری ناشی از محصول تولیدی است".

اقتصاددانانی که از دیدگاه تولیدگرایانه بحث می‌کنند، بر اهمیت تولید در ارتباط با سایر مسائل اقتصاد کلان هم تأکید کرده‌اند. محصولات تولید شده بسیار مهم، کشش درآمدی تقاضای بالایی دارند (همانطور که درآمد سرانه باعث افزایش تقاضا برای محصولات کشاورزی و افزایش تولید محصولات می‌شود-قانون انگل). از دهه ۱۹۸۰ دیدگاه‌های خدمات محور نیز طرح شده است.

دیدگاه خدمات محور

توسعه دیدگاه خدمات محور از این واقعیت ناشی شد که هم در کشورهای پیشرفته و هم کشورهای در حال توسعه، به نظر می‌رسید بخش خدمات در حال جایگزینی به عنوان پیشران در فرایند رشد اقتصادی است. توضیحات نظری در مورد افزایش سهم خدمات مرتبط با رشد اقتصادی عمدتاً بر روی الگوهای هزینه و قیمت‌های نهایی متمرکز است. شهود اساسی این است که با افزایش درآمد افراد، تقاضای خدمات بیشتر خواهد شد و بنابراین کاهش تقاضا برای تولید منجر به کوچک‌تر شدن این بخش خواهد شد. با شکوفایی خدمات مدرن مانند مالی، مهندسی، توزیع؛ این ایده که افزایش بهره‌وری در صنایع خدماتی محدود است، مورد حمله قرار گرفت و تحت چنین نگرشی دیدگاه خدمات محور، بیماری بامول طرح شده در دیدگاه تولید گرا را زیر سؤال برد.

کشورهایی مانند استرالیا، کانادا، لوکزامبورگ و آمریکا (و البته به اشتباه سوییس و سنگاپور) به عنوان نمونه‌های موفق دارای سهم بالقوه عظیم بخش خدمات در اشتغال ارائه شده‌اند.

از منظر کشورهای در حال توسعه نیز این ایده که صنعتی‌سازی مترادف با توسعه نیست، با تجربه هند گسترش یافت. پیشنهاد شد که کشورهای در حال توسعه الگویی جدید از تغییر ساختاری متناسب با فناوری‌های جدید را تجربه کنند. بر اساس این نگرش، خدماتی مثل ICT، حمایت از تجارت و مالی جایگزین یا مکمل تولید در مسیر رشد اقتصادی خواهند شد.

دیدگاه خدمات محور منجر به یک بسته سیاستی جدید با هدف صریح تقویت خدمات برای تقویت اشتغال، بهره‌وری و نوآوری شد که به خوبی در گزارش OECD (۲۰۰۵) خلاصه شده است:

۱. برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید و پرورش نوآوری و بهره‌وری، بازارهای خدمات داخلی را باز کنید.

۲. برای گشودن بازارهای بین‌المللی برای تجارت و سرمایه‌گذاری در خدمات گام‌های یک جانبه و چند جانبه بردارید.
۳. اصلاح بازارهای کار برای ایجاد اشتغال و سازگاری با اقتصاد رو به رشد خدمات.
۴. سیاست‌های آموزشی را با نیازهای سریع‌اً در حال تغییر برای مهارت‌های جدید تطبیق دهید.
۵. سیاست‌های نوآوری را با اهمیت روزافزون نوآوری خدمات تطبیق دهید.
۶. موانع جلوگیری از استفاده شرکت‌های خدماتی از مزایای ICT را برطرف کنید.
۷. یک محیط مالی مناسب برای رشد خدمات فراهم کنید.

اگر چه دیدگاه خدمات محور تا همین اواخر غالب بوده است، تعداد زیادی از مطالعات، مغالطات این دیدگاه را آشکار ساخته و با شواهد تجربی استدلال می‌کند که دوگانگی بین دو دیدگاه تولید محور و خدمات محور فی‌نفسه مفید نیست. باید بررسی شود که آیا صنعت زدایی (که به عنوان کاهش سهم اشتغال تولیدی در یک کشور معین تعریف می‌شود)؛ همانطور که حامیان دیدگاه خدمات محور استدلال می‌کنند، ناشی از نامناسب بودن فزاینده تولید است؟

۲.۱.۲.۶. چرا و چگونه تولید هنوز مهم است: منطق قدیمی، واقعیت‌های جدید

آمریکا با از دست دادن ۴۱ درصد اشتغال تولیدی خود در طی ۳۰ سال، امروز یکی از فعال‌ترین بازیگران در شکل‌گیری یک دیدگاه جدید تولید محور است. این موضوع ریشه در استدلال‌های زیر دارد:

- تولید یک منبع مهم اشتغال با کیفیت بالا است (در آمریکا طی دوره ۲۰۰۸-۲۰۱۰، تخمین زده شد که درآمد بخش تولید حدود ۲۰ درصد بیشتر از درآمد صنایع غیرتولیدی است).
- تولید کالاهای ساخته شده قابل تجارت برای حفظ تعادل تجاری ضروری است چون حدود دوسوم تجارت جهانی هنوز در کالاهای تولیدی است (طبق اعلام گزارش‌های سازمان ملل، این رقم در سال ۱۹۹۶، ۸۳.۴ درصد بود و در سال ۲۰۰۹، ۷۷.۴ که ۳۸ درصد آن محصولات با فناوری متوسط بوده است).
- تولید به دلیل بهره‌وری و دامنه نوآوری بالاتر، موتور اصلی رشد اقتصادی است.

از منظر آندرونی، منطق‌های قدیمی و شواهد جدید در پرداختن به پاسخ سؤال آیا تولید تولید هنوز مهم است؟ کاملاً راضی‌کننده نیستند. اول، بدون تفکیک تجزیه و تحلیل از سطح کشور به بخش‌های فرعی و حتی فعالیت‌های تولیدی/سطح وظایف، دشوار است که گفته شود که برخی از صنایع تولیدی بیش از بقیه اهمیت دارند. دوم، بدون

در نظر گرفتن فعالیت‌های محصولات جدید تولیدی، توانایی شناسایی کانال‌های اساسی که از طریق آنها برخی صنایع تولیدی نقش کاتالیزوری خود را انجام می‌دهند، دشوار است. از این حیث، این ادعا که پیوندهای بین بخشی فیزیکی هنوز بردارهای اصلی هستند که تولید، مجموعه توسعه اقتصادی را به جلو می‌کشد؛ مورد تردید جدی قرار گرفته است. بنابراین آندرونی انواع پیوندهایی که تولید را به عنوان محور پویایی اقتصاد طرح می‌کند، بررسی کرده است:

۱. توسعه یک دیدگاه تولیدی جدید باید بر نقش حیاتی برخی از "صنایع مادر" (به اصطلاح ماشین‌آلات) متمرکز شود.

۲. پیوندهای فناورانه نظام مند را که دامنه نوآوری کل سیستم اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد باید ارزیابی کرد.

موتور تولید: تولید ماشین توسط ماشین

ماشین‌آلات به عنوان "ماشین‌های مادر" شناخته می‌شوند چون تولید ماشین‌آلات و تجهیزات دیگر به واسطه آنها است. دلایل متعددی وجود دارد که ماشین‌آلات را به عنوان هسته اصلی موتور تولید قرار می‌دهد:

۱. تولید کنندگان ماشین‌آلات از ظرفیت منحصر به فرد ظرفیت تولید ماشین‌های مورد نیاز خود برخوردار هستند.

۲. این واقعیت که ماشین‌آلات کاهش هزینه، بهبود کیفیت، افزایش بهره‌وری و کاهش زمان تولید را امکان‌پذیر می‌کنند.

۳. ماشین‌آلات کاربردهای گسترده در صنایع اصلی دارند (برای نمونه مهندسی مکانیک ساخت و تولید، کامپیوترها، خودرو، هوافضا، توربین‌های بادی و کلیه فرایندهای تولیدی که شامل فلزات می‌شوند).

ارتباط این ویژگی‌ها توسط ناتان روزنبرگ (۱۹۶۳) در تحلیل تاریخی از صنعت ماشین‌آلات مستند شده است. مطالعه بسیار جامع وی با ظهور اولین تولید کنندگان ماشین‌آلات آغاز شده است (در بازه ۱۸۴۰-۱۹۱۰؛ ۸۲.۴ درصد از تولید جهانی ماشین‌آلات در سه کشور متمرکز بوده است: ۵۰ درصد آمریکا، ۲۰.۶ درصد آلمان، ۱۱.۸ درصد انگلستان). روزنبرگ بر اساس سه سازوکار اصلی بیان می‌کند که صنایع ماشین‌سازی بر اساس آنها تغییرات فنی را ایجاد و گسترش می‌دهند:

اول. اصل سازگاری خارجی: تمام نوآوری‌ها-خواه شامل معرفی محصول جدید و خواه روش ارزان‌تر برای تولید محصول جدید- به این نیاز دارند که بخش کالاهای سرمایه‌ای به سهم خود یک محصول جدید (کالای سرمایه‌ای)

مطابق با مشخصات خاص تولید کند. تولید کنندگان ماشین آلات در این زمینه نقش ویژه دارند چون تخصص تولید را منتقل کرده و نحوه تولید کالا و ارائه خدمات را متحول می کنند.

دوم. اصل سازگاری داخلی: توانایی منحصر به فرد تولید کنندگان ماشین آلات برای بهبود و تغییر در خصوصیات، مشخصات و استانداردهای کالاهای سرمایه ای که آنها با بهبود و تغییر ماشین آلات مورد استفاده برای تولید کالاهای سرمایه ای خود تولید می کنند. کاهش هزینه در صنعت ماشین آلات نوعی پس انداز سرمایه است.

سوم. اصل اقتصاد خارجی: درجه بالای تخصص در تولید ماشین آلات نه تنها برای یک فرایند یادگیری مؤثر بلکه برای استفاده مؤثر از آنچه آموخته می شود، مفید است. این تسهیلات بسیار پیشرفته در زمینه طراحی و تولید ماشین آلات تخصصی، شاید مهمترین ویژگی صنعت کالاهای سرمایه ای کاملاً توسعه یافته باشد و یک اقتصاد خارجی را تشکیل می دهد که از اهمیت فوق العاده ای برای سایر بخشهای اقتصاد برخوردار است.

صنعت ماشین آلات در قرن بیستم دستخوش تحولات عمیقی شد. ابتدا ماشین آلات کنترل عددی (NC) باعث بهبود انعطاف پذیری، استفاده از اتوماسیون و کاهش هزینه ها شد. بعدها ماشین آلاتهای کنترل عددی رایانه ای (CNC) و همچنین طراحی با کمک رایانه (CAD) و تولید محاسباتی (CAM) با افزایش بهره وری در مصرف مواد، دوره بین طراحی و فرایند را کوتاه کرده و اجازه افزایش کنترل بر سیستم های پیچیده تولید را داد. علیرغم این تغییرات، سه سازوکار شناسایی شده توسط روزنبرگ نیز در مورد ماشین آلات گسترش یافته است. صنعت ماشین آلات به طور فزاینده ای امکان کار با سیستم های پیچیده تولید را فراهم می کند که در آن کارهای سنتی تولید با فعالیت های خدماتی و فناوری های جدید آمیخته شده است. این موضوع به طور گسترده ای در گزارش های فنی تولید شده توسط شبکه اروپایی تولید کنندگان ماشین آلات به ثبت رسیده است.

این گزارش ها به نوعی توضیح می دهد که چگونه ماشین آلات امکان انتقال آخرین پیشرفت های فناوری در فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) یا علوم دیگر را به سیستم های تولیدی فراهم می کند و به جامعه امکان می دهد کارایی فرایند تولید را افزایش داده و مواد جدید مورد نیاز تولید را بتواند ماشین کاری کند (CECIMO 2011).

همچنین شواهد گسترده ای هم یافت شد که ظرفیت تولید کالا در کشورهایی که شاهد افول یا تضعیف بخش ماشین آلات خود بوده اند، به طور فزاینده ای کاهش یافته است. به همین اعتبار، کشورهایی که شاهد افت تولیدات بوده اند نیز همان هایی هستند که تولید آنها به طور فزاینده ای به واردات "ماشین آلات برای ساخت کالا" وابسته شد. در میان اقتصادهای بزرگ صنعتی، کشورهایی که در نیمه دوم قرن گذشته فرایند عمیق صنعت زدایی را پشت سر گذاشتند، همان ها بودند که سهم بیشتری از تولید ماشین آلات جهانی را از دست دادند. آمریکا از ۲۶.۶ درصد در سال

۱۹۸۰ به ۱۱.۷ درصد در سال ۱۹۹۵ رسید. در مقابل، ژاپن و آلمان در همین مدت روند متفاوتی را طی کرده و به ترتیب از ۱۴.۳ به ۲۳.۵ و از ۱۷.۶ به ۲۲.۶ درصد رسیدند (RYNN, 2010).

قطع پیوند فناورانه در زنجیره ارزش تولید: از دست دادن جامعه‌های صنعتی و قفل فناوری

تعاریف مدرن تولید به طور فزاینده‌ای "زنجیره ارزش" فعالیت‌های تحقیق و توسعه تا خدمات پس از فروش را در نظر می‌گیرد و این تصویر، زنجیره ارزش وابستگی متقابل بین مراحل را برجسته می‌کند. در حالی که بین بخش‌ها و فناوری‌ها تفاوت وجود دارد ولی این وابستگی‌ها می‌تواند به طور چشمگیری بر فرصت‌های شرکت‌ها و کشورها برای گرفتن ارزش از نوآوری‌ها، توانایی‌ها و فرصت‌های بازار تأثیر بگذارد.

پس از دو دهه (دهه ۱۹۸۰ تا اواخر دهه ۱۹۹۰) که برون‌سپاری فعالیت‌های تولیدی به صورت ایدئولوژیک مورد حمایت قرار می‌گرفت، نگرش‌های محتاطانه‌ای اخیراً نسبت به آن شکل گرفته است. در این زمینه هند را مثال می‌زند که شرکت‌های آمریکایی برای کاهش هزینه‌ها به برون‌سپاری پروژه‌های رمزنگاری خود به هند اقدام کردند و شرکت‌های هندی به دلیل تجربه‌ای که از آن کارها کسب کردند، توانستند توانایی‌های فنی خود را در مهندس نرم افزار توسعه دهند و هند قادر به جذب فعالیت‌های پیچیده‌تر شد. به عکس شرکت‌های آمریکایی توانایی‌های فناوری خود را از دست دادند. همین برون‌سپاری‌ها سبب شده ساختار صنعتی آمریکا دیگر توان تولید محصولات پیشرفته اختراع شده را نداشته باشد.

عواقب بالقوه قفل شدن فناوری به طور فزاینده‌ای در بین دانشگاهیان و سیاست‌گذاران جلب توجه کرده است. نگرانی آنها نه تنها در عواقب نامطلوب بالقوه از دست دادن ظرفیت تولید در کشورهای پیشرفته بلکه همچنین در از دست دادن بالقوه پویایی فناوری و رقابت در سیستم‌های صنعتی جهانی به طور کلی است.

۲.۲.۶. تولید و سیاست صنعتی

طبق تعریف چانگ و آندرونی (۲۰۱۶)، سیاست صنعتی فقط شامل صنایع تولیدی نیست ولی عموماً سیاست صنعتی انتخابی که مورد تأکید آنها است، در جهت ارتقاء بخش تولیدی بکار گرفته می‌شود. دلایل متنوعی برای اهمیت بخش تولید وجود دارد:

اول. بخش تولید، منبع اصلی رشد بهره‌وری مبتنی بر فناوری در اقتصادهای مدرن است. تولید همان چیزی است که دنیای مدرن را ساخته و این موضوع قابل قیاس با بخش‌های کشاورزی و خدمات نیست.

دوم. بخش تولید به ویژه بخش کالاهای سرمایه ای، از نظر فناوری مرکز یادگیری سرمایه‌داری بوده است. آنچه در بخش تولیدی از نظر توانایی تولید نهاده‌های سایر بخش‌ها (ماشین آلات، مواد شیمیایی و ..) اتفاق می‌افتد، در رشد بهره‌وری سایر بخش‌ها بسیار مهم بوده است.

سوم. بخش تولید منبع نوآوری سازمانی بوده است. رشد بهره‌وری در دو قرن اخیر نه فقط به دلیل تغییرات فناوری بلکه به دلیل تغییرات سازمانی بوده است که بیشتر آنها از بخش تولید ناشی می‌شود. برای نمونه، مباحث مدیریت موجودی در بخش خدمات که ریشه در بخش تولید دارد.

چهارم. بخش تولید منبع اصلی تقاضا برای فعالیت‌های با بهره‌وری بالا در سایر صنایع بوده است. برای مثال، بالاترین تقاضا برای خدماتی مانند امور مالی و حمل و نقل که بهره‌وری بالایی دارند، شرکت‌های تولیدی هستند. اساساً توانایی کشورها در صادرات بخش خدمات بدون تقاضا در بخش تولیدی داخلی آنها محقق نمی‌شود.

پنجم. بخش تولید، به ویژه محصولات فیزیکی و غیرقابل فساد، قابلیت تجارت بیشتری نسبت به کشاورزی و به ویژه خدمات دارد خصوصاً که بسیاری از خدمات بعد مکانی دارند و به عرضه و تقاضا در یک مکان خاص نیاز دارند.

۳.۶. مبانی نظری سیاست صنعتی

چانگ و آندرونی (۲۰۱۶) معتقدند تا زمانی که در دنیای فانتزی بازارهای کامل زندگی کنیم، سیاست‌های صنعتی ذره‌ای توجه نظری ندارد و کلیتی از انواع استدلال‌ها برای مبانی نظری سیاست صنعتی را ارائه داده اند:

اول. وابستگی متقابل

استدلال‌های مختلفی وجود دارد که سیاست صنعتی، به ویژه از نوع انتخابی را بر اساس وجود وابستگی متقابل بین فعالیت‌های مختلف توجه می‌کند. مشهورترین این نوع استدلال‌ها مبنی بر تکمیل تقاضا و افزایش بازده (به مقیاس) در صنایع تولیدی است که در اقتصاد کلاسیک و در اقتصاد توسعه اولیه برجسته بود. برای این دسته استدلال‌ها سه مورد می‌توان بر شمرد:

۱. فشار بزرگ و مدل رشد متوازن که توسط روزن اشتاین رودن و نورکس طرح شد. از دید آنها نیاز به هماهنگی سرمایه‌گذاری بین فعالیت‌های وابسته به یکدیگر وجود دارد. استدلال اصطلاحاً پیوند^{۷۹} هیرشمن درباره اینکه ابتدا صنایعی باید تأمین‌کننده ورودی به صنایع دیگر شوند (پیوند رو به جلو) و یا خریدار خروجی‌های سایر بخش‌ها (پیوند رو به عقب) نیز در این زمینه مطرح است.

⁷⁹ linkage

۲. استدلال‌هایی بر وابستگی بین فعالیت رقیب (و نه مکمل) وجود دارد. اگر در زمینه‌هایی که سرمایه‌گذاری بالا می‌طلبد، از سطحی بیشتر سرمایه‌گذاری شود؛ منابع زیادی هدر می‌رود. کره و ژاپن از "رقابت بی‌فایده" جلوگیری کردند و سرمایه‌گذاران تنها تحت نظر مجوز دولت امکان ورود به فعالیت‌های اقتصادی داشتند.

۳. بحث آثار بیرونی بحث مطرح است؛ بدین معنا که سرمایه‌گذاران در اموری مثل آموزش نیروی کار و تحقیق و توسعه فعالیت‌های جدید، از تلاش خود سود کامل را نمی‌برند. مباحثی چون رانت یا سود کارآفرینی از این جنس است.

دوم. قابلیت‌ها

مجموعه مهم دیگری از استدلال‌ها برای سیاست صنعتی بر اساس ماهیت زمان بر و پرهزینه جمع‌آوری قابلیت‌های تولیدی است. قابلیت‌های تولیدی، مهارت‌های شخصی و جمعی، دانش و تجربه تولیدی است که در عوامل و سازمان‌های فیزیکی نهفته است. بحث‌های مختلف در این باب:

۱. مشهورترین بحث، بحث صنایع نوزاد است. قابلیت‌های تولیدی فقط با گذشت زمان و به روشی غیرقابل پیش‌بینی جمع می‌شوند و نیاز به یک دوره حمایت در مقابل صنایع رقیب توانا تر خارجی دارند. حمایت‌هایی چون تعرفه، یارانه (مربوط به سرمایه‌گذاری تجهیزات، تحقیق و توسعه و آموزش نیروی کار)، مقررات در مورد سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و ... از این دست است.

۲. بحث دیگر، سیاست‌هایی است که از تولیدکنندگان کوچک و متوسط (SMEs) حمایت می‌کند؛ بسیاری از این گروه، امکان و توان انباشت قابلیت‌های ورودی را ندارند و باید حمایت شوند.

۳. مسئله "جامعه صنعتی"^{۸۰}؛ قابلیت‌های تولیدی ماهیت جمعی دارند یعنی توسعه و کاربرد آنها نتیجه فرایندهای متقابل یادگیری و تولید است.

سوم. ریسک و عدم اطمینان

توجیهات زیادی برای سیاست‌های صنعتی وجود دارد که مبتنی بر این است که اختلافات ذاتی در توانایی مقابله با ریسک و عدم اطمینان بین تولیدکنندگان منفرد (اعم از شرکت‌های بزرگ یا کارگران منفرد) و جامعه به عنوان یک

کل وجود دارد که غالباً تا حدی گمراه کننده به عنوان "شکست بازار سرمایه" طرح می‌شود (که به طور غیرقابل باوری این معنی را می‌دهد که یک بازار سرمایه "کامل" هر پروژه قابل دوام را تأمین مالی می‌کند).

۱. استدلال کلاسیک: دولت جیب عمیق‌تر و بنابراین توان بیشتر برای مقابله با ریسک دارد (یارانه دولت به فعالیت‌های پرریسک). وقتی در مورد اقتصادهای عقب مانده بحث می‌شود که از نظر فناوری به پرتقاضاترین صنایع نیاز دارند، ریسک نامعلوم بوده و تبدیل به عدم اطمینان می‌شود و نیاز به شرکت‌های دولتی⁸¹ (SOE) بیشتر می‌شود. نمونه: شرکت ساخت فولاد کره و شرکت هواپیماسازی برزیل در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰.
۲. دولت‌ها اغلب سیاست‌های صنعتی خود را برای تجدید ساختار شرکت‌های دارای مشکل (یا حتی تجدید ساختار کل صنعت مثل صنعت کشتی سازی ژاپن در دهه ۱۹۸۰) اعمال کرده‌اند. این سیاست‌ها شامل گرفتن سهم توسط دولت، ادغام، یارانه عمومی و ... بوده است.
۳. برخی از دولت‌ها (خصوصاً در اسکاندیناوی) پذیرفته‌اند که در جهانی با سرعت تغییرات بالا، نیروی کار با ریسک‌هایی مواجه است که به تنهایی نمی‌تواند تحمل کند و یک دولت رفاه کامل شکل داده‌اند. دولت رفاه بیمه بیکاری، خدمات کاریابی، بازآموزی یارانه‌ای و حتی یارانه برای مکان‌یابی مجدد را در دستور کار خود قرار داده است. این اقدامات درست است که سیاست صنعتی به معنای مرسوم نیستند ولی با ایجاد تغییرات ساختاری منعطف‌تر به پیشرفت‌های صنعتی کمک می‌کنند.

۴.۶. سیاست صنعتی در عمل

۱.۴.۶. ماتریس سیاست صنعتی

چانگ و آندرونی (۲۰۱۹)، رویکردهای متاخر در باب سیاست صنعتی که به جریان بازار آزاد نزدیکتر است، با عنوان جریان اصلی سیاست صنعتی معرفی کرده و معتقدند این رویکردها توجه محققان را از موضوعات عمده بین بخشی و ساختاری دور ساخته و به سمت بحث‌های خرد سطح عرضه با محوریت شرکت‌های خاص و مشوق‌های آن در بازار بوق داده است؛ جریان اصلی سیاست صنعتی بیشتر بر شکست‌های بازار همچون کمبود سرمایه گذاری کالاهای عمومی یا عدم موفقیت در پیوند دانشگاه‌ها و شرکت‌ها در فرآیند تغییر فناوری متمرکز شده است و به عکس تأکید بسیار کمی بر شکست‌های هماهنگی ساختاری که ناشی از موضوعات بین بخشی و ساختاری است، دارد.

این جریان، مشکلات را منحصر در فناوری دانسته و به ملاحظات اقتصاد سیاسی متصل نیست؛ نتیجه این امر تجویز نهادها و ابزارهای یکسان برای همه کشورها بدون توجه به این موضوع که نهادها ممکن است تحت زمینه خاصی

⁸¹ State-owned enterprise

موفق باشند، بوده است. بنابراین بسیاری از بحث‌هایی که در بحث‌های ابتدایی در باب سیاست صنعتی مهم بود، نادیده گرفته شده است. در ادامه به سه مسئله کلاسیک که در بحث‌های امروز سیاست صنعتی مطرح است، از منظر چانگ و آندرونی (۲۰۱۹) اشاره خواهد شد:

اول. وابستگی‌های متقابل ساختاری، تنش‌ها و دوگان‌ها

مدل‌های متداول رشد اقتصادی (و به طور خاص اقتصاد ساختارگرایی جدید-NSE) نگرش و درک بسیار محدودی از وابستگی‌های متقابل و پویایی ساختاری دارند. برای مثال، NSE که به دنبال پیشبرد رویکرد نئوکلاسیک در بررسی عوامل و پویایی ساختار اقتصادی است، به این دلیل محدود است که ساختارها را به فراوانی نسبی منابع طبیعی، نیروی کار، سرمایه انسانی و سرمایه فیزیکی تقلیل می‌دهد و چنین رویکردهایی ایستا هستند. به عکس ایده‌های توسعه‌ای مرتبط با رویکردهای ابتدایی ساختارگرایانه در دهه‌های گذشته، ریشه در چشم انداز جهان صنعتی به عنوان یک سیستم اقتصادی دایما در حال تحول داشتند.

بر طبق دیدگاه چانگ و آندرونی، سیستم اقتصادی (و فعالیت‌ها و فناوری‌های تولیدی متعدد درون آن) متشکل از بخش‌های مختلفی است که به هم وابستگی‌های متقابل ساختاری دارند. این موضوع تحت شرایطی است که بخش‌های مختلف رشد‌های متفاوتی تجربه می‌کنند و چرخه‌های ساختاری مختص خود را دارند و توسعه یک بخش ممکن است به دلیل مقیاس ناکارآمد و مسائل دیگر قفل شده باشد و حتی ممکن است به تنش‌های ساختاری ختم شود. تنش‌های ساختاری و طبعاً پویایی نامتناسب بخش‌های مختلف توسط تعدادی از عوامل ایجاد می‌شود:

- سختی و تقسیم ناپذیری در ساختارهای تولید
- مکمل بودن در بین وظایف تولید بلکه در الگوهای مصرف
- آثار بیرونی افقی و عمودی
- تاخیرهای تعدیل، کمبودها و مازادها، تفاوت در کشش عرضه و تقاضا
- تغییرات نامتناسب در ضرایب فناوری و بیکاری فناوری

مکمل‌ها در طول زمان یکی از مهم‌ترین مصادیق وابستگی‌های ساختاری هستند و می‌توانند تبدیل به عوامل تنش شوند (برای مثال، ورود ماشین‌آلات جدید به صنعت نساجی انگلیس در ۱۷۳۰ موجب کمبود شدید نخ شد). ویژگی مهم دیگر این واقعیت است که وابستگی متقابل ساختاری به ایجاد روندهای چرخشی و تجمعی توسعه و توسعه نیافتگی منجر می‌شود (برای مثال، کشورهایی که وابستگی‌های متقابل ساختاری را حل کنند، موفق‌تر خواهند بود). این موضوع منجر به دوگان ساختاری در داخل و خارج کشورها می‌شود. سه عامل ساختاری:

- تأثیر منفی تجارت بین‌المللی بر اندازه بازار کشورها در مراحل اولیه توسعه تولید
- عدم تعادل بین تقاضا برای کالاهای جدید و ظرفیت تولید خصوصاً در محروم‌ترین مناطق دوگان اقتصاد
- مشکلات مربوط به ناپیوستگی‌های فناوری (در کشورهای در حال توسعه بین سطوح فناوری بخش‌ها عدم تناسب و ناپیوستگی ایجاد می‌شود).

تغییرات ساختاری و توسعه فناوری به هم پیوسته‌اند. از نظر تاریخی، کشورهای صنعتی متقدم نه تنها در ابتدا تعدادی از بخش‌ها را توسعه می‌دادند بلکه با این کار، آنها نیز به یک روند تدریجی از توسعه فناوری داخلی مشغول بودند. به عنوان یک شاهد تاریخی می‌توان به شکل‌گیری صنعت ماشین‌آلات در کشورهای شرق آسیا اشاره کرد که به عنوان یک صنعت مادر بر سایر صنایع اثرگذار بوده‌اند.

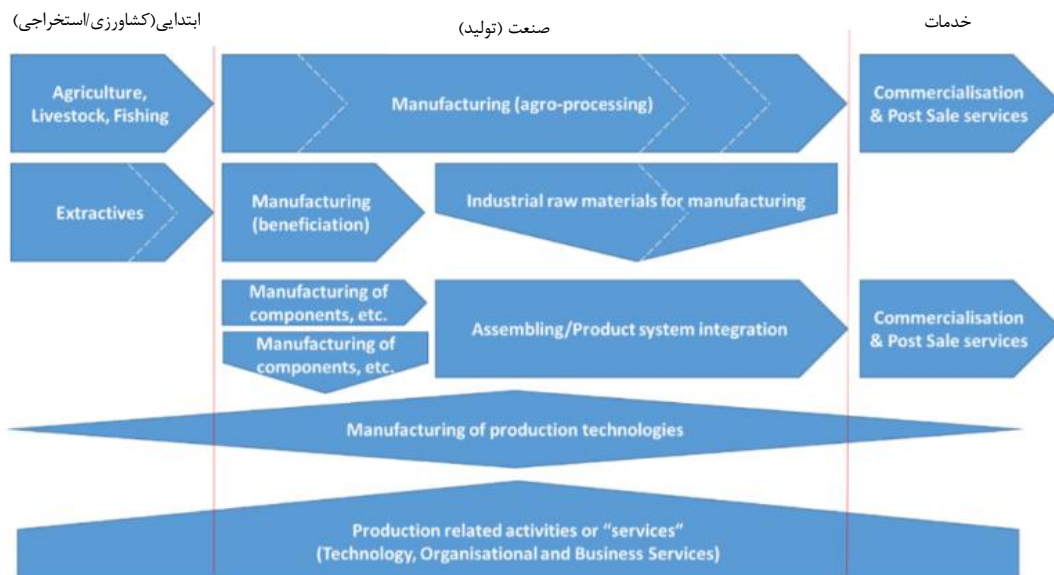
در نظر گرفتن وابستگی‌های متقابل ساختاری تا کنون سه موضوع را مشخص کرده است:

۱. ساختار اقتصادی از یک سیستم پیچیده وابستگی‌های متقابل مرتبط با عرضه و تقاضا و همچنین ابعاد خرد و کلان تشکیل شده است.

۲. این تغییر به شکلی نامتناسب رخ می‌دهد و از این رو وابستگی متقابل ساختاری در مسیر توسعه باعث ایجاد تنش‌های ساختاری و دوگان در کشورها و مناطق می‌شود.

۳. این توسعه بخشی و فناوری در هم آمیخته شده است و بنابراین فقط مجموعه‌ای از صنعتگران متاخر موفق به یادگیری نحوه توسعه "فناوری‌های تولید" در مقابل "استفاده" از آنها شده‌اند.

این وابستگی‌های متقابل ساختاری در شکل زیر نمایش داده شده است. تحت این شرایط وابستگی‌های متقابل که عوامل تولید به یکدیگر وابسته‌اند ولی مالکیت‌ها پراکنده است؛ تغییر ساختاری مؤثر نیازمند هماهنگی مولفه‌های بسیاری است که می‌تواند توسط برخی از عوامل مرکزی (مثل دولت) اجرا شود.



شکل ۱۷. وابستگی های متقابل ساختاری (منبع: چانگ و آندرونی ۲۰۱۹)

دوم. ایجاد نهادها، تنگناها و همسویی سیاست ها

مطابق آنچه بحث شد، هماهنگی استراتژیک وابستگی های متقابل ساختاری نیاز به ایجاد انواع مختلف نهادها توسط دولت و بکارگیری انواع سیاست ها دارد و در واقع این نهادها ایجاد شده سیاست صنعتی را طراحی، پیاده سازی و اجرا می کنند. چون گزینه های مختلفی برای نهادها و سیاست ها وجود دارد؛ چالش اصلی ایجاد نهادها و همسویی سیاست ها است. چالش دیگر، تعدیل نهادها و ایدئولوژی های فعلی است. به صورت خلاصه سه چالش مهم سیاستگذاران صنعتی:

۱. ایجاد انواع نهادها و اجرای سیاست ها به صورت منسجم.
۲. مدیریت اثرات متقابل تحول ساختاری و تغییر نهادی؛ به ویژه پرداختن به تنگناهای نهادی.
۳. در نتیجه دو چالش قبل، اطمینان از اینکه نهادها و سیاست های جدید مکمل یکدیگر هستند و موجب تضعیف یکدیگر نمی شوند.

ایجاد نهادها: آیا فرمول خاصی وجود دارد؟

کشورها در طول تاریخ به نهادها و مختلفی برای صنعتی سازی اعتماد کرده اند و هیچ فرمول یکسانی وجود ندارد؛ از سوی دیگر تقلید محض هم معمولاً به دلیل ندیدن ساختارهای داخلی به شکست می انجامد. دولت ها باید با تجزیه و

تحلیل انواع نهادها و تجارب موفق و ناموفق، به دنبال یادگیری باشند. در کل یک فرمول خاص وجود ندارد بلکه به تعبیر چانگک (۲۰۰۷) می توان مجموعه ای از عملکردها را طرح کرد که نهادها باید برای توسعه اقتصادی آنها را محقق کنند و البته اشکال مختلفی برای تحقق وجود دارد. بنابراین از منظر چانگک و آندرونی، عملکردها بیش از فرمها اهمیت دارند؛ عملکردها از الزامات ساختاری خاص در بخش تولیدی ناشی می شوند.

چگونه تنگناهای نهادی در توسعه صنعتی آشکار می شود؟

پیش تر بحث شد که به دلیل وابستگی های متقابل ممکن است تنش های ساختاری ایجاد شود؛ فقدان نهاد های خاص برای حل این تنش ها به تنگناهای نهادی منجر خواهد شد. به بیان دیگر، تحولات ساختاری اصلاحات نهادی را می طلبد، در حالی که فقدان این تعدیل ها منجر به تنگناهای نهادی می شود.

چرا مکمل های نهادی میان دوره ای و همسویی سیاست های میان دوره ای مهم هستند؟

این واقعیت که همسویی، تغییر و ترازبندی مجدد نهادها و سیاست ها شامل پویایی هایی است که در طول زمان رخ می دهد، به این واقعیت اشاره دارد که سیاست صنعتی یک فرایند "اقتصاد سیاسی نهادی" است و تغییر نهادی را نمی توان به عنوان یک فرایند فنی درک کرد.

سوم. مدیریت تعارض منافع و قابلیت های سازمانی دولت

در دو بخش قبل، اشاره شد که چطور احتمال و سرعت جهش، به ظرفیت یک کشور برای غلبه بر تنش های ساختاری و همچنین تنگناهای نهادی مربوطه بستگی دارد که در مراحل مختلف صنعتی سازی رخ می دهد. مایکل کالکی (۱۹۷۶) از جمله اولین محققانی بود که توسعه صنعتی را به عنوان یک فرایند سیاسی مطرح کرد که در آن گروه های مختلف، قدرت خود را برای محافظت و ارتقاء منافع خود سازمان می دهند. موضوع این است که گروه های مختلف چه منفعی را از اجرای سیاست صنعتی کسب می کنند. در چارچوب اقتصاد سیاسی کلاسیک، این گروه ها شامل مالکان، سرمایه داران و صنعتگران مختلفی است که در صنایع مختلف تولیدی فعالیت می کنند.

از نظر تاریخی در کشورهایی که طبقه سرمایه دار مالی قوی دارند؛ اجرای سیاست های صحیح صنعتی دشوار است چون این طبقات خواستار سیاست هایی هستند که ممکن است به ضرر توسعه ظرفیت تولیدی بینجامد. مثال عینی اتمسفر آفریقا است که تعداد محدودی صنعتگر با قابلیت های تولیدی در کنار تعداد زیادی بازیگر درگیر در فعالیت های تجاری و مالی حضور دارند و انتفاع فعالان فضای مالی و تجاری در واردات و نه شکل گیری صنایع تولیدی است. با این حال، به این معنی نیست که یک کشور تا ابد باید مقید به وضع موجود باشد؛ می توان ائتلاف های سیاسی جدید

ایجاد کرد و سیاست‌ها را تغییر داد. برای مثال، اواخر قرن ۱۹ میلادی بیسمارک با سیاست‌های حمایتی تعرفه‌ای صنایع جدیدی را در آلمان شکل داد. بینش جدید در زمینه اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی این است که تعارضات منافع موجود مدیریت شود.

از دهه ۱۹۹۰، با تغییر و تحولات روزافزون دنیای تولید، واحد تحلیل اقتصاد سیاسی کلاسیک منسوخ شده و نمی‌تواند تعارض منافع بیان شده را ترسیم کند. مثلاً زنجیره ارزش منطقه‌ای بخش‌هایی را در کشورهای مختلف به هم متصل می‌کند و منافی را بیان می‌کند که فراتر از کشورهای مرجع آنها می‌باشد؛ مانند بلوک‌های منطقه‌ای با درجه بالای ادغام زنجیره‌های تأمین (اتحادیه اروپا).

سیاست‌گذاران نقش اساسی در مدیریت این شبکه پیچیده با تعارض منافع بازی می‌کنند. اگر دولت بتواند یک نقطه کانونی را ایجاد کند که فعالیت‌های اقتصادی بتوانند در زمان تغییرات عمده اقتصادی سازماندهی شوند، تعارضات منافع بر هم منطبق می‌شود. مشکل تأمین نقطه کانونی (ارائه یک چشم انداز کلی برای جهت دهی به بازیگران اقتصادی منفرد) صرفاً مسئله انتقال سیستم اقتصادی از یک پیکربندی نیست. سیاست‌های صنعتی برای رسیدگی به مراحل مختلف توسعه (نه فقط توسعه نیافتگی)، با تنش‌های مختلف ساختاری، تنگناهای نهادی و دوگان‌هایی مواجه خواهند بود.

از سوی دیگر، نهادهای دولتی خود بیانگر منافع مختلف هستند و علاوه بر تعارض منافع گروه‌های مختلف، بحث منافع متفاوت درون دولت هم مطرح است. به طور خاص دولت با چالش همسویی نهادها و سیاست‌های اداره وزارتخانه‌ها، ادارات و سازمان‌های مختلف مواجه است. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، فرایندهای سیاسی اجماع و ایجاد شبکه‌های حامی‌پرور اغلب منجر به تکثیر سازمان‌های مختلف شده و مشکلات قابل توجه تکراری وجود دارد. چند راه حل نهادی برای مقابله با چنین پویایی‌هایی در تعارضات منافع پیشنهاد شده است:

- سازوکارهایی برای هماهنگی اقدامات مانند ساختارهای سازمانی که هماهنگی را آسان‌تر می‌کند (برای نمونه: هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی کره).

- سیاست صنعتی به صورت فرمانی از بالاترین سطح سیاسی اعمال شود.

به صورت خلاصه و بر اساس آنچه گفته شد، سیاست‌های صنعتی یک "فرایند ساختارمند سازمانی" است که با سه مسئله اساسی روبرو است

- وابستگی متقابل ساختاری

- ایجاد نهادها و همسویی سیاست ها
- مدیریت تعارض

وابستگی این سه مسئله به یکدیگر، سبب پیچیدگی بیشتر روند سیاست صنعتی می‌شود و برای رفع چالش‌های اصلی هماهنگی - ایجاد تنش‌های ساختاری، تنگناهای نهادی، عدم انطباق سیاست‌ها و تعارض منافع - دولت‌ها مجبورند به سیاست‌های مختلف تکیه کنند.

چانگ و آندرونی به امسدن (۲۰۰۸) ارجاع داده‌اند که خلاصه‌ای از رویکرد کره در مورد چالش هماهنگی ارائه داده است: کره وقتی درگیر ساخت صنایع شیمیایی با استاندارد خاصی بود؛ استاندارد جهانی بالا رفت و مجبور به بازطراحی شد؛ از سوی دیگر وقتی محصولات کره عرضه شد، سایر کشورها دامپینگ کردند و کره از بازار جهانی خارج شد؛ دولت به صنایع شیمیایی کره یارانه داد. از سوی دیگر، وقتی کشتی سازی کره فعال شد، تقاضای جهانی نبود و کره به انبار کشتی‌ها تبدیل شد؛ دولت کره قانونی تصویب کرد که نفت خام کره حتما باید با کشتی‌های ساخت کره تحویل شود لذا دولت کره در مقام مجری سیاست صنعتی مانند یک ارکستر هماهنگ ساز عمل کرده است. نقل آمسدن نشان می‌دهد سیاست صنعتی مربوط به تنها یک سیاست یا تنها یک نهاد نیست بلکه بسته اقدامات تعاملی و هماهنگی استراتژیک آنهاست. به عنوان مثال، چانگ (۲۰۱۱) معتقد است در شرق آسیا تجارت آزاد، ارتقاء صادرات و حمایت از صنایع نوزاد به طور ارگانیک ادغام شدند. لاندزمن (۱۹۹۲) نیز تصریح می‌کند کشورهای اسکاندیناوی ترکیبی از سیاست‌های دفاعی و سازنده را اجرا کردند.

هماهنگی استراتژیک بسته‌های سیاست صنعتی فرایندی پیچیده و پویا است زیرا شامل هماهنگی نهادهای مختلف و ابزارهای سیاستی است و برای حفظ مکمل‌های نهادی و همسویی سیاست‌ها دولت مجبور خواهد شد بسته اقدامات تعاملی را با گذشت زمان تنظیم کند. برای فهم این موضوع و ارائه چارچوبی که در قالب آن بتوان سیاست‌های صنعتی کشورها را مقایسه کرد، آندرونی (۲۰۱۶) به تفصیل چارچوب طبقه‌بندی^{۸۲} را ارائه کرده است و در این زمینه سه کشور توسعه‌یافته (آمریکا، آلمان و ژاپن) و سه کشور در حال توسعه (چین، برزیل و آفریقای جنوبی) را با این چارچوب بررسی کرده است.

⁸² Taxonomic framework

چارچوب طبقه‌بندی برای تحلیل تطبیقی نقشه‌های اقدامات سیاستی کشورها ($i=1,2,3,\dots,n$) در مقابل دو بعد اصلی ترکیبی (مدل‌های سیاست و بسته‌های سیاست صنعتی) و بعد زمان (چرخه تحول)، شکل طبقه‌بندی کلی و سه چالش اصلی کشورها در سیاستگذاری صنعتی را ترسیم می‌کند:

اول. مدل‌های حکمرانی سیاست و هماهنگی

با اولین بعد، امکان مدل‌های مختلف حکمرانی سیاست در نظر گرفته می‌شود. مدل سیاست بستگی به چارچوب سیاست صنعتی کشور و بازیگرانی که در طراحی و اجرای آن نقش دارند، تعریف می‌شود. کشورها ممکن است سیاست‌های صنعتی را در چارچوب بالا به پایین (برنامه توسط دولت ملی و فدرال) و یا پایین به بالا (بازیگران منطقه‌ای یا ایالتی) انجام دهند. مدل پایین به بالا به مداخلات گزینشی‌تر کمک می‌کند ولی کشورهایی که در آنها توانایی دولت توزیع نشده، توانایی چنین کاری ندارند. کشورهایی که ترتیبات نهادی توسعه یافته دارند، سیاست‌های چندلایه (ترکیب بالا به پایین و پایین به بالا) اجرا می‌کنند. طبعاً کشورهای توسعه یافته مورد بررسی چند لایه عمل کرده و کشورهای در حال توسعه معمولاً به صورت بالا به پایین عمل می‌کنند.

دوم. بسته‌های سیاست و هم‌ترازی اقدامات^{۸۳}: اهداف و سطوح مداخله سیاست‌ها

بعد دوم مورد بررسی شامل دو مجموعه اقدام سیاستی در بسته‌های سیاست صنعتی است: اقدامات طرف عرضه - اقدامات طرف تقاضا.

اقدامات طرف عرضه با سیاست‌های تأثیرگذار بر زیر ساخت‌های نوآوری و فناوری آغاز می‌شود و در ادامه:

- آموزش عالی و آموزش کارگران (سیاست‌های آموزشی)
- ظرفیت تولید و عملیات تولید پیشرفته (معمولاً سیاست‌های تولید، یارانه و مشوق‌های مشروط، طرح‌های تطبیق کمک هزینه و ...)
- دسترسی به سرمایه بلندمدت (معمولاً مقررات بانکی و مالی، سیاست‌های مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط، بانک‌های توسعه و سیاست‌های کلان نرخ بهره)
- دسترسی به منابع (معمولاً سیاست‌های انرژی و فناوری)
- زیر ساخت‌ها و شبکه‌ها (معمولاً سیاست‌های زیر ساختی و استانداردسازی)

اقدامات طرف تقاضا:

- تقاضای داخلی و اشکال استاندارد خرید عمومی

- دسترسی شرکت‌های ملی به بازارهای خارجی و توسعه بازارهای جدید

هم برای سیاست‌های ملی-فدرال و منطقه ای-ایالتی و هم برای اقدامات طرف عرضه و تقاضا، سه سطح ممکن اقدام سیاستی در نظر گرفته می‌شود:

- بخش‌های تولیدی منفرد

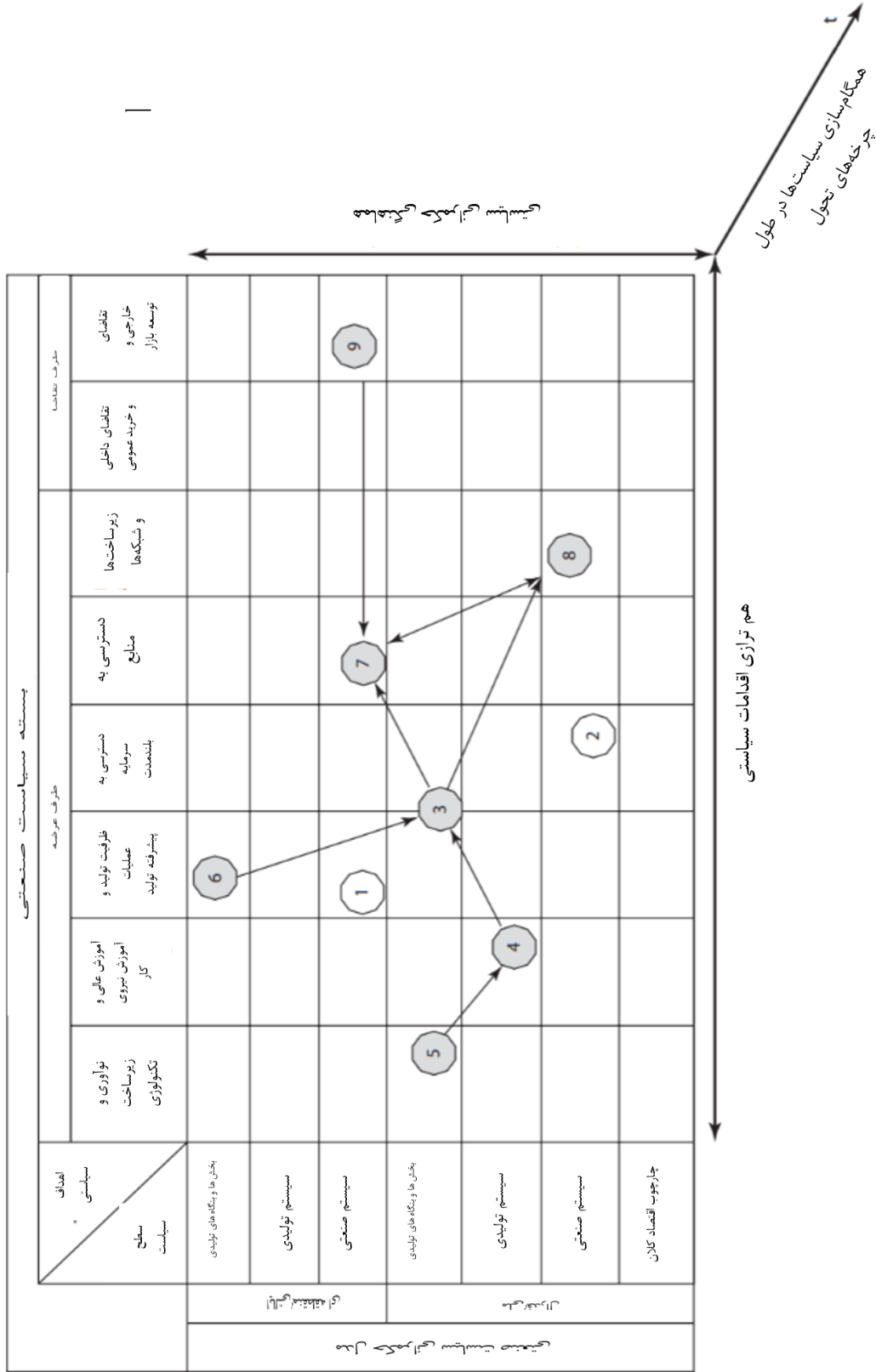
- سیستم تولید

- سیستم صنعتی

تغییرات چشمگیر در سیستم تولید جهانی فراتر از سطوح استاندارد اقدامات سیاستی (بخش‌ها و شرکت‌های خاص و چارچوب اقتصاد کلان) را ضروری کرده است لذا باید اقدامات مربوط به سیستم تولید (در بخش‌های تولیدی) و سیستم صنعتی (شامل فعالیت‌های ساخت، انرژی و صنعت کشاورزی) را شناسایی کرد. بحث دیگر آندرونی این است که سیاست‌ها باید در تعامل با یکدیگر مورد بررسی قرار بگیرند.

سوم. همگام سازی سیاست و چرخه‌های تحول

اقدامات سیاستی افق زمانی متفاوتی دارند. چرخه سیاست مربوط به یک اقدام سیاستی دولت است ولی چرخه تحول مربوط به مجموعه اقدامات سیاستی است که در مدت زمان مشخصی فعال هستند و در آن بازه زمانی، یک بسته سیاستگذاری جامع را تشکیل می‌دهند. مشکلات کشورها در همگام سازی سیاست‌ها در هر چرخه تحول و همچنین انتقال از یک چرخه تحول به چرخه دیگر به توضیح عدم پیوستگی در مسیرهای صنعتی سازی کمک می‌کند.



شکل ۱۸. ماتریس بسته سیاستی و چالش‌های سیاست صنعتی (منبع: آندرونی ۲۰۱۶)

توجه: در این ماتریس بسته سیاستی توضیحی، کشور دارای ۹ اقدام اصلی سیاستی است (دو مورد از آنها - شماره ۱ و ۲ - جدید هستند و در چرخه‌های تحول قبلی فعال نبوده اند). پیکان وجود وابستگی متقابل بین اقدامات سیاستی مختلف را برجسته می‌کند.

آندرونی (۲۰۱۶) با بررسی کشورهای مورد اشاره در قالب چارچوب طبقه‌بندی و ماتریس فوق، معتقد است علیرغم تنوع بسته‌های سیاست‌گذاری در کشورها، تعدادی از حوزه‌ها و شیوه‌های کانونی سیاستی به طور مشترک در حال ظهور هستند. برای شروع همه کشورها ترکیبی از سیاست‌های بخشی انتخابی و سیاست‌های سیستم تولید را در پیش می‌گیرند. در گام بعدی به دنبال گروه‌های مکمل هستند و سیاست‌های تولیدی، از مرزهای بخشی فراتر رفته و بر پیوندهای بین بخش‌ها متمرکز می‌شود.

در سه کشور توسعه‌یافته مورد بررسی، سیاست‌های بخشی در سطح ایالتی و منطقه‌ای عمل می‌کنند و سیاست‌های سیستم تولید (شامل انتخاب فناوری‌های امکان‌پذیر و پلتفرم و همچنین ارائه حمایت مالی از مشاغل جدید در مرزهای فناوری) در سطح ملی تنظیم می‌شوند. مدل سیاست صنعتی این کشورها چندلایه با ترکیب رویکردهای بالا به پایین و بالعکس است که لازمه آن هماهنگی و انسجام ملی است.

چین و برزیل به طور فزاینده سیاست‌های سیستم تولید را اتخاذ کرده و به سمت مدل حکمرانی چند لایه‌ای که در کشورهای توسعه‌یافته وجود دارد، پیش می‌روند. به ویژه چین به طور فزاینده‌ای ایالت‌های منطقه‌ای و استانی را در سیاست‌های انتخابی بخشی و توسعه خوشه‌های صنعتی محلی درگیر کرده است. برزیل از افزایش ظرفیت‌های نهادی دولت بهره می‌برد. آفریقای جنوبی نیز در حال اجرای بسته سیاست بخشی است.

۲.۴.۶. اقتصاد سیاسی تحول تولید

چانگ و آندرونی (۲۰۱۹) تلاش کرده‌اند اجرای سیاست صنعتی را با توجه به سطح اقتصاد سیاسی و در یک پیوند و رابطه مستقیم ساختار، نهاد و سیاست تعریف کنند. از منظر آنها طی دو دهه گذشته با تحولات ساختاری عمیق، فضای تولید جهانی تغییر شکل داده است. ظهور قدرت‌های صنعتی جدید خصوصاً چین منجر به تغییر ساختار سیستم‌های تولید جهانی و تغییر در الگوی تجارت جهانی شده است. این پویایی ساختاری دلایل متنوعی داشته است:

- تغییرات درونی
- افزایش وابستگی متقابل در سیستم‌های ملی تولید
- زنجیره‌های ارزش بخشی سازنده آنها
- سازمان‌های تولیدی
- فناوری‌ها

طی این دوره و به طور فزاینده در شرایط فعلی، اقتصادهای بزرگ صنعتی و در حال ظهور با اتخاذ طیف وسیعی از سیاست‌های صنعتی، تولیدی و فناوری نسبت به این تحولات ساختاری واکنش نشان داده‌اند. علیرغم اختلافات و موانع بین‌المللی، سیاست صنعتی نقش مهمی در ایجاد تحول در سیستم‌های تولید ملی و تغییر توزیع جهانی تولید، قدرت و ثروت در بین ملت‌ها و مناطق داشته است.

مرزهای سیاست صنعتی طی دو دهه گذشته توسط دولت‌ها پیش رفته و تغییر شکل داده است؛ کشورهای بیشتر، منابع بیشتر و طیف گسترده‌ای از ابزارهای عرضه و تقاضا به کار گرفته شده‌اند. دلیل این تنوع و گسترش فزاینده به دو عامل اصلی بر می‌گردد:

- حتی وقتی دولت‌ها ابزارهای سیاستی یکسانی را اتخاذ می‌کنند، این ابزارها با توجه به سازمان و ساختار صنعتی هر کشور، شرایط نهادی و وضعیت اقتصاد سیاسی، متفاوت اجرا می‌شود.
- طی این دوره، چارچوب‌های سیاستی اساسی اجرای سیاست‌های صنعتی مانند درجه و نوع هدف‌گذاری، مدل‌های حکمرانی و ابزارهای سیاستی تغییر کرده و الگوهای سیاستی مسلط جای خود را به الگوهای جدید داده‌اند.

در بازه زمانی اواسط دهه ۱۹۹۰ تا سال ۲۰۰۵، در اقتصادهای صنعتی بالغ مثل آمریکا، سیاست‌های صنعتی از یک چارچوب مبتنی بر نوآوری الهام گرفته و تحت عناوینی چون سیاست‌های رقابت، علم و فناوری توسط سازمان‌ها یا وزارتخانه‌های غیرصنعتی اجرا می‌شدند. این موضوع نیز سازگار با دیدگاه "انداختن نردبان" چانگ (۲۰۰۲) سازگار بود که چانگ به تاسی از فردریک لیست اعتقاد داشت کشورهای توسعه‌یافته نردبانی که با آن به مرزهای توسعه رسیده‌اند، انداخته و مانع توسعه سایر کشورهای عقب مانده می‌شوند. علیرغم این کنش کشورهای هم‌چون آمریکا، اقتصادهای دارای رشد صنعتی سریع مثل چین و کشورهای با درآمد متوسط مثل مالزی و برزیل سیاست‌های صنعتی را با صراحت بیشتری اجرا کردند و توانستند تعدادی از بخش‌های تولیدی و مبتنی بر منابع را متحول کنند. در این دوره بحث سیاست صنعتی با تمرکز بر اقتصادهای بالغ صنعتی تا حد زیادی تحت ادبیات سیستم‌های نوآوری قرار گرفت و محور آن سیاست‌های نوآوری و فناوری بود. مباحث تئوریک نیز بیشتر بر تأکید به مداخلات افقی در مقابل عمودی و شکست بازار مبتنی بوده است.

بحران مالی جهانی ۲۰۰۸ و رکود اقتصادی منجر به دو تغییر مهم در نظریه و عملکرد سیاست‌های صنعتی در اقتصادهای صنعتی شد:

- از حیث رویه سیاستگذاری، تعدادی از کشورها راهبردهایی را برای مقابله با کاهش رقابت صنعتی و صنعت زدایی و در نتیجه بازسازی صنایع معرفی کردند.
- از حیث نظری، آنها به تدریج از چارچوب نوآوری محور دور شدند تا دوباره نقش اصلی تولید را در اقتصاد مبتنی بر نوآوری کشف کنند.

در حالی که موضوعات در حال ظهور از موضوعات مهمی هستند؛ بحث‌های اخیر سیاست صنعتی به سه جنبه مهم بی توجه است:

۱. ارتباط سیاست صنعتی با پویایی تاریخی و زمینه خاص تحول تولید به طور فزاینده‌ای قطع شده است. در نتیجه مشارکت‌های اخیر غالباً از چالش‌های خاصی که کشورها برای بهره‌مندی از تغییرات فناوری و تولید جهانی روبرو هستند، چشم پوشی می‌کنند. برای مثال، توجه کمی به این موضوع شده که جذب، بکارگیری و انتشار فناوری‌های نوظهور به ایجاد قابلیت‌ها و سازمان‌های تولیدی نیاز دارد.
۲. سیاست‌های صنعتی اغلب به عنوان مسئله‌ای فنی یا شکست‌های بازار/اطلاعات تلقی شده و توجه کمی به اقتصاد سیاسی تحول تولید در بخش‌ها و کشورهای خاص می‌شود. دستورالعمل‌های ساده‌ای چون حکمرانی خوب و بهبود فضای کسب و کار از این دست است که ساده‌انگاری داشته و زمینه نهادی کشورها را نادیده گرفته‌اند.
۳. مشارکت‌های اخیر در بحث سیاست صنعتی جاه طلبی برای ارائه یک چارچوب یکپارچه سیاست صنعتی را که تغییر در ساختارها و نهادهای خرد، متوسط، کلان و پویایی‌های وابسته و متقابل را به تصویر می‌کشد، از دست داده است.

بازگشت به پیوند و رابطه مستقیم ساختار، نهاد و سیاست

سیاست صنعتی در نهایت سیاستی در مورد تولید است. به همین دلیل تنها در صورتی سیاستی مؤثر خواهد بود که جعبه سیاه سیستم تولید گشوده شده و گزینه‌های سیاستی مرتبط با ساختار موجود شناسایی شود. تحول تولید، فرآیندی ساختاری است که حول سازمان‌های تولیدی متمرکز است و شامل تعداد زیادی از سازمان‌های شبکه‌ای و سایر نهادها است؛ بنابراین سازمان‌ها و نهادهای تولیدی بخشی از یک سیستم تولید گسترده‌تر هستند یعنی یک آرایش چندلایه از وابستگی‌های متقابل بین واحدهای تولیدی. چندین وابستگی متقابل در داخل کارگاه و همچنین بین شبکه‌های واحدهای تولیدی در داخل و کل صنایع را می‌توان شناسایی و با ابزارهای سیاستگذاری مناسب مورد بهره‌برداری قرار داد. پر واضح است که سیستم‌های صنعتی تفاوت‌هایی با یکدیگر داشته و لزوماً یک سیاست موفق در نقطه الف

در نقطه ب موفق نخواهد بود. سیاست‌های صنعتی معمولاً منجر به تحول ساختاری می‌شوند حتی اگر از قبل تعیین شده نباشند؛ زیرا اقدامات سیاستی تأثیرگذار بر سیستم صنعتی عموماً با ایجاد تغییر در نسبت‌های بین صنایع مختلف یا خطوط مختلف تولید یکپارچه انجام می‌شود.

از دیدگاه ساختارگرایی، سیاست‌های صنعتی با هدف تغییر شکل ساختار صنعتی و پیکربندی سازمانی سیستم تولید و در نتیجه قرار دادن اقتصاد به سمت یک مسیر تحول ساختاری در نظر گرفته شده است (چانگ، ۱۹۹۴-۲۰۰۲-۲۰۱۱). در واقع، توسعه نهادی و مهندسی مجدد قاعده گذاری در اجرای هر سیاست صنعتی حیاتی است. برای مثال:

- سیاست‌های فناوری نیاز به ایجاد نهادهای فناوری میانی، تنظیم استانداردها و ایجاد آژانس‌های هماهنگی برای همسویی اقدامات سازمان‌های مربوطه دارد.
- سیاست‌های مهارت بدون هماهنگی کافی بین نهادهای آموزش حرفه‌ای و سازمان‌های تولیدی وجود نخواهد داشت.
- سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت (زیرساختی) بدون نهادهای ویژه مالی مانند بانک‌های توسعه امکان‌پذیر نیست.
- بانک‌های مرکزی و سایر نهادهای مدیریت اقتصاد کلان در تضمین اینکه اقتصاد در یک مسیر تحول پایدار باقی مانده بسیار حیاتی هستند.

بنابراین پیوند بین ساختار و نهادها و نحوه تأثیرگذاری سیاست‌ها بر هر یک از آنها، در تحلیل سیاست‌های صنعتی بسیار مفید هستند. این پیوند ساختار، نهاد و سیاست در نهایت با پویایی خاص اقتصاد سیاسی و پویایی اقتصادی یک کشور، مناطق یا بخش خاص اقتصادی شکل می‌گیرد. در این چارچوب سه موضوع زیر از اهمیت خاصی برخوردار هستند:

۱. باید تشخیص داد که سیاست صنعتی فقط در "زمینه" یعنی با تجزیه و تحلیل ویژگی‌های خاص ساختاری، سازمانی، نهادی و اقتصادی سیستم‌های تولید در یک کشور یا منطقه خاص و چگونگی تغییر این ویژگی‌ها در طول زمان قابل درک است. در تحقیقات سیاست صنعتی باید توجه بیشتری به تجزیه و تحلیل ساختارهای تولید "زمینه خاص"، از جمله نحوه عملکرد سازمان‌ها و عملکرد نهادها و تأثیر این فرآیندها توسط پویایی اقتصادی سیاسی وجود داشته باشد (که اغلب نادیده گرفته می‌شوند).
۲. سیاست صنعتی را می‌توان از منظر تطبیقی یعنی با مقایسه تجارب کشورها در مراحل مشابه توسعه و همچنین از طریق کشف مجدد روابط تاریخی بهتر ارزیابی کرد. در حالی که زمینه جهانی با گذشت

زمان تغییر می‌کند و در حالی که کشورهای مختلف تاریخچه متفاوتی دارند، تحلیل‌های تطبیقی اقتصاد سیاسی در قالب بندی و از هم گسیختگی وابستگی‌های متقابل حیاتی که ساختارها، نهادها و سیاست‌ها را در زمینه‌های مختلف و در مقاطع مختلف از تاریخ جهانی پیوند می‌دهد، کمک خواهد کرد.

۳. تحلیل سیاست‌های صنعتی را نمی‌توان در چارچوب اقتصاد بازار به یک مشکل فنی صرف کاهش داد. سیاست صنعتی در نهایت در مورد تولید است و جامعه، بازار و ساختارها را باید در کنار یکدیگر لحاظ و بررسی کرد.

۳.۴.۶. سیاست صنعتی در قرن بیست و یکم

چانگ و آندرونی (۲۰۲۰) در مقاله‌ای با عنوان سیاست صنعتی در قرن بیست و یکم، ضمن تعریض به رویکردهایی که آنها جریان اصلی سیاست صنعتی می‌نامند، به موضوعات غفلت شده در باب سیاست صنعتی و همچنین واقعیت‌های جدید در جهان امروز اشاره داشته‌اند. علیرغم برخی اشتراکات با مباحث پیشین، گزارشی از آخرین مقاله چانگ و آندرونی در باب سیاست صنعتی ارائه خواهد شد:

پس از مقطعی غفلت عمدی از سیاست صنعتی، این موضوع چه در جهان واقعی و چه در محیط آکادمیک دوباره بر سر زبان‌ها افتاده است. در حالی که اکثریت اقتصاددانان جریان اصلی در تردید و بدبینی و حتی دشمنی نسبت به سیاست صنعتی هستند؛ اقتصاددانانی از این گروه همچون رودریک، استیگلیتز و جاستین لین طرفدار سیاست صنعتی شده‌اند گرچه آنها تلاش می‌کنند از چارچوب نئو کلاسیک دور نشوند و اغلب از رویکردهای سنتی سیاست صنعتی چون اعمال تعرفه، فاصله می‌گیرند. در دنیای واقعی نیز پس از بحران ۲۰۰۸، کشورهایمانند آمریکا و آلمان اقداماتی در جهت سیاست‌های صنعتی شکل داده‌اند؛ از سوی دیگر پس از جهش چین، بسیاری از کشورهای در حال توسعه به فکر سیاست صنعتی افتاده‌اند.

۱.۳.۴.۶. موضوعات غفلت شده

از منظر چانگ و آندرونی، با بسط رویکرد نئو کلاسیک به سیاست صنعتی، موضوعاتی مورد غفلت قرار گرفته است و در ادامه به آنها اشاره خواهد شد:

اول. تعهدات تحت عدم اطمینان

از ویژگی‌های اصلی اقتصاد مدرن است که تولید به تعهدات برگشت ناپذیری نیاز دارد؛ شامل سرمایه فیزیکی (از آن جمله فناوری‌های خاص)، تعهدات سازمانی (اشکال خاصی از سازمان داخلی مثل ادغام عمودی) و حتی در سطح

فردی نیز نیروی کار متعهد به داشتن مهارت‌های خاصی است. مسئله این است که تعهدات برگشت ناپذیرند و بنگاه برای روی آوردن به فناوری جدید، باید هزینه زیادی کند. اگر در اتمسفر جهان نئوکلاسیک بودیم که می‌شد آینده را ولو به صورت احتمالی تحلیل کنیم، با تعادل بخشیدن به سود حاصل از افزایش بهره‌وری و تعدیل‌های لازم، می‌توانستیم تصمیم بگیریم که چه تعهداتی را انجام دهیم ولی مسئله این است که جهان بسیار نامشخص است و چنین محاسباتی شدنی نیست. شرکت‌ها به طور طبیعی کارهایی برای کاهش عدم اطمینان انجام می‌دهند: قیمت گذاری پایین برای بیرون کردن رقبای ادغام، تشکیل کارتل‌ها، بزرگتر شدن و افزایش قدرت چانه زنی، صرف پول برای تبلیغات و جلب نظر مصرف کنندگان.

البته برای کاهش عدم اطمینان کارهایی هست که در توان بنگاه‌ها نیست ولی سیاستگذاران توانایی انجام آن را دارند. انگیزه سیاستگذار از چنین اقداماتی، تشویق به انجام تعهدات سرمایه گذاری برای افزایش بهره‌وری و همچنین هدایت نوآوری است. بخشی از ابزارهای سیاست صنعتی با تضمین تقاضا عدم اطمینان را کاهش می‌دهند:

۱. حمایت از صنعت نوزاد نه تنها از صنایع نوزاد حمایت می‌کند بلکه تحت این حمایت، با لگام زدن به

صنایع خارجی با فناوری‌های پیشرفته عدم اطمینان تقاضا را برای همه صنایع داخلی کاهش می‌دهند.

۲. با محدود کردن رقابت بین بنگاه‌های داخلی، تقاضا برای آنها تضمین می‌شود. حقوق انحصاری را به

یک شرکت خاص می‌دهد و یا به تعداد محدودی اجازه ورود به یک صنعت خاص را می‌دهند.

۳. ترجیح دولت در خرید از صنایع داخلی نیز عدم اطمینان تقاضا را کاهش می‌دهد. صنعت هواپیماسازی

آمریکا، رایانه ژاپن و الکترونیک فنلاند نمونه‌هایی از این موضوع هستند.

در سطح پویاتر، سیاست‌گذاران صنعتی می‌توانند تدابیری را به کار بگیرند که به جای کاهش عدم اطمینان تقاضای

بازار، عدم اطمینان در مورد تکامل آینده فناوری را کاهش می‌دهد:

۱. دولت می‌تواند با پیشگامی در توسعه فناوری‌های اساسی، بستر روشنی برای تکامل فناوری یک صنعت

فراهم کند (بهترین مثال در این زمینه آمریکا است که در این کشور، توسعه فناوری‌های رایانه‌ای با بودجه

عمومی تحقیق و توسعه بوده است)

۲. دولت می‌تواند شرکت‌ها را مجبور به تأسیس کنسرسیوم‌های تحقیقاتی برای توسعه و اشتراک فناوری

کند (پیشرفت پردازنده‌های اصلی کامپیوترهای ژاپنی به این شکل بوده است).

۳. در مرحله اولیه توسعه یک صنعت در حال ظهور که در آن استانداردهای مختلف فناوری با یکدیگر رقابت می‌کنند؛ دولت می‌تواند با تحمیل استاندارد تکنولوژی، عدم اطمینان در مورد مسیر تکامل فناوری آینده را کاهش دهد (در کره در مورد استاندارد فناوری تلفن همراه چنین اقدامی انجام شد).

۴. دولت می‌تواند کالاهای عمومی مرتبط با فناوری (داده‌ها، نمونه‌های اولیه و امکانات آزمایش) را به صورت یارانه‌ای یا مستقیم ارائه دهد (شبکه ملی فناوری در آمریکا به همین شکل عمل کرده است).

سیاست‌های کاهش عدم اطمینان می‌توانند شکست بخورند. گاهی کاهش عدم اطمینان برای یک شرکت سبب کاهش بهره‌وری آن می‌شود خصوصاً اگر شرکت تصور حمایت ابدی از فناوری خود را داشته باشد و البته این بدین معنا نیست که دولت‌ها در این زمینه اقدامی نکنند بلکه بحث این است که دولت‌ها از محدودیت‌های سیاست‌گذاری خود آگاه باشند.

دوم. یادگیری در تولید

ارتقاء یادگیری که به عنوان فرآیند توسعه و انباشت قابلیت‌های تولیدی شناخته می‌شود شاید هدف نهایی سیاست‌های صنعتی باشد. اساسی‌ترین تفاوت بین اقتصادهای صنعتی و غیرصنعتی، تفاوت در سطح قابلیت‌های مختلف تولید جمعی است که در نهادها و سازمان‌های تولیدی در دو نوع اقتصاد وجود دارد و مسئله این است که با یادگیری چگونه این قابلیت‌ها را افزایش می‌دهند.

در مباحث فعلی سیاست صنعتی یادگیری از تولید جدا شده است گویی که اقتصاد برای نوآوری نیازی به تولید ندارد. این موضوع ریشه در نگاهی دارد که پیش‌تر اشاره شد، با قابلیت‌های تولیدی به عنوان مفاهیم جعبه سیاه برخورد می‌شود. به دو دلیل:

- قابلیت‌های تولیدی بدون اشاره به واقعیت‌های فرایندهای حقیقی تولید مورد بحث قرار می‌گیرند.
- قابلیت‌های تولیدی فارغ از این واقعیت بحث می‌شوند که نوآوری دقیقاً در مورد کشف راه حل‌های فناورانه و سازمانی برای مشکلات به وجود آمده در فرایندهای خاص تولید است.

در مباحث فعلی سیاست‌های صنعتی، دیدگاه غالب این است که نوآوری عموماً از طریق موسسات تحقیقات عمومی (مثل دانشگاه‌ها) و بخش‌های تحقیق و توسعه شرکت‌ها تولید می‌شود و از دید آنها بهترین راه برای ارتقاء نوآوری اعطاء حقوق مالکیت معنوی است. به عکس اخیراً تعداد کمی از محققان اهمیت تولید را در حفظ یادگیری و نوآوری کشورهای پیشرفته برحسته کرده‌اند (آندرونی، ۲۰۱۸؛ تاسی، ۲۰۱۴). در این دیدگاه متمرکز بر تولید، یادگیری یک

فرآیند جمعی و تجمعی است که در ساختارهای تولیدی موجود جاسازی شده است که شامل تغییرات مداوم و وابسته در قابلیت‌های عوامل، پیکربندی‌های سازمانی و سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مادی از جمله ماشین آلات و زیرساخت‌ها است. در حقیقت، یادگیری در تولید در هسته اصلی فرآیند نوآوری است، به ویژه در آن دسته از صنایع تولیدی که ساخت محصولات جدید مهمترین مرحله در زنجیره نوآوری است.

یادگیری در تولید عمدتاً توسط سه سازوکار طرف عرضه (یا کشش فناوری) و دو سازوکار طرف تقاضا (کشش بازار) ایجاد می‌شود و شامل پیکربندی مجدد تولید در سطح کف فروشگاه به همان اندازه که در سطح صنعتی است، می‌باشد.

از نظر اولین سازوکار کشش فناوری:

۱. یادگیری در تولید شامل فرصت اتخاذ راه حل‌های فنی و سازمانی مشابه برای مشکلات تولید در محصولات، بنگاه‌ها و بخش‌های مختلف است (مثلاً استفاده از یک ماشین خاص یا یک تکنیک سازمانی خاص طیف وسیعی از بخش‌های مختلف را تحت تأثیر قرار می‌دهد).
۲. وجود تقسیم ناپذیری‌ها - و بنابراین نیاز به حل "تنگناهای مقیاس" - در تولید ممکن است منجر به نوآوری‌های سازمانی شود، نه فقط در خود صنعت بلکه از طریق کل زنجیره ارزش که صنعت در آن تعبیه شده است.
۳. همانطور که "اختراعات به سختی هرگز به صورت جداگانه عمل می‌کنند"، هرگونه تغییر در فرایندها و ساختارهای موجود تولید باعث تغییر در محصولات و فرآیندهای و فناوری‌های تکمیلی در داخل و خارج از شرکت‌ها می‌شود.

از نظر سازوکار کشش بازار، یادگیری در تولید با تغییر در مقدار و کیفیت تقاضا صورت می‌گیرد:

۱. تعامل با مصرف کنندگان نهایی در بازارهای مختلف عامل اصلی یادگیری است.
۲. پویایی کشش بازار اغلب با تقاضا کالاهای صنعتی میانی ایجاد می‌شود.

سوم. مدیریت اقتصاد کلان

روند تاریخی بحث سیاست صنعتی دارای سوگیری در سمت عرضه بوده است. این موضوع سبب شده که مدیریت تقاضا در اجرای سیاست‌های صنعتی (چه در داخل کشور-سیاست‌های پولی و مالی-، چه در خارج کشور-سیاست نرخ ارز-) مورد غفلت قرار بگیرد. یک سیاست اقتصاد کلان آشکار که ارتباط مستقیمی با سیاست صنعتی دارد،

سیاست نرخ بهره است. نرخ بهره واقعی بالا به طور کلی سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهد و تأثیرات منفی بیشتری بر سرمایه‌گذاری در بخش تولید دارد چرا که تولید نیازمند سرمایه بیشتری است (تأثیرات نرخ بهره واقعی بالا در برزیل و آفریقای جنوبی را بررسی کرده‌اند که تحت این شرایط شرکت‌های کمی قادر به وام گرفتن بوده‌اند).

بحث نرخ ارز هم مهم است؛ پول داخلی بیش از حد ارزش گذاری شده به بیماری هلندی (جریان ناگهانی درآمد صادراتی از منابع طبیعی) یا سوگیری سیاست‌ها به سمت بخش مالی منجر خواهد شد و چنین شرایطی بر صنایع صادراتی (به ویژه تولیدی) آثار منفی می‌گذارند. سیاست نرخ ارز می‌تواند با سایر سیاست‌های مدیریت تقاضا در سطح بین‌المللی که بر تراز پرداخت‌ها و عملکردهای تجاری تأثیر می‌گذارد، تکمیل گردد. حتی برخی سیاست‌های سطح خرد ممکن است آثاری در سطح کلان داشته باشند؛ برای مثال، کنترل واردات کالاهای لوکس و مصرفی در کره و ژاپن که به افزایش سرمایه‌گذاری منجر شد، این کنترل سبب تعدیل محدودیت‌های تراز پرداخت می‌شود.

چهارم. مدیریت تعارض

تمام سیاست‌های اقتصادی در نهایت اقدام سیاسی هستند چون یک گروه را بر گروه دیگر، یک ایدئولوژی را بر ایدئولوژی دیگر و یا حتی یک فرهنگ را بر فرهنگ دیگر ترجیح می‌دهند لذا هر سیاست اقتصادی درون خود تعارضاتی دارد و بسته به روش مواجهه با تعارضات، آثار توزیعی متفاوت دارد. بنابراین موفقیت یک سیاست مستلزم مدیریت تعارضاتی است که ایجاد می‌کند و یا تعارضاتی که ناخواسته دامن می‌زند.

سپردن امور به بازار نیز نوعی استراتژی مدیریت تعارض است که ممکن است به اقدامات بازندگان منجر شود: اعتصابات صنعتی (اگر کارگران صنایع خاص بازنده باشد) یا فرار سرمایه (اگر طرف آسیب دیده ثروتمندان باشند) و اگر دولت قوی حضور نداشته باشد، کنترل تعارضات ممکن نیست (یک پارادوکس درونی وجود دارد). از سوی دیگر، هر چه سیاست هدفمندتر شود، شناسایی برندگان و بازندگان آسان‌تر می‌شود و احتمال بروز تعارضات بیشتر است و لذا مدیریت تعارض بیشتر نیاز دارد (به عنوان مثال: سیاست‌های مالی احتمالاً بیش از سیاست‌های پولی به مدیریت تعارض نیاز دارند).

با ذکر همه موارد فوق، باید پذیرفت که سیاست‌های صنعتی ممکن است مستعد ابتلا به تعارضات آشکار باشند زیرا به نظر می‌رسد انتخاب صریح‌تر از سایر سیاست‌ها باشد: به ناچار بین بخش‌ها، فناوری‌ها یا حتی بنگاه‌های فردی در همان صنعت. بنابراین، مدیریت تعارض برای سیاست‌های صنعتی مهمتر از سایر سیاست‌ها است و در نهایت اقتصاد سیاسی صنعتی‌سازی را تعریف می‌کند. دو دسته اقدام برای مدیریت تعارضات حاصل از سیاست صنعتی می‌توان برشمرد: اقدامات واکنشی/اقدامات پیش‌بینی شده.

اقدامات واکنشی: به دو صورت موقت و دائمی است؛ وقتی تصور شود مشکل یک بخش موقتی است، دولت می‌تواند با ارائه حمایت‌های موقت و یارانه‌ها از تعارضات بکاهد ولی اگر مشکل بلندمدت باشد، تجدید ساختارهای اساسی تر می‌طلبد. برای مثال:

- ارائه یارانه‌هایی برای اسقاط ماشین آلات منسوخ شده و خرید ماشین آلات جدید (کره با صنعت نساجی در دهه ۸۰ چنین کرد).
- نجات بنگاه‌های اقتصادی (دولت آمریکا و صنعت خودرو پس از بحران مالی ۲۰۰۸).
- ملی کردن صنایعی که دچار مشکل هستند (کشتی سازی سوئد با هدف از بین بردن)؛ (فولکس واگن آلمان غربی با هدف تجدید ساختار و سپس خصوصی سازی).

این اقدامات معمولاً به دلیل انتخاب بازندگان و عدم توجه به پویایی‌های بازار مورد انتقاد هستند ولی توجه ندارند که عدم مدیریت تعارضات ممکن است هزینه‌های جدی بر اقتصاد تحمیل کند و هزینه‌های کوتاه مدت دولت جهت حمایت از بازنده‌ها منافع بلندمدت خواهد داشت.

اقدامات پیش بینی شده: اعلام شفاف اولویت‌های سیاست‌گذاری از طریق چشم اندازهای بلند مدت ملی، برنامه‌های پنج ساله یا استراتژی‌های بلند مدت بخشی و توجه آنها از طریق بیان اینکه چرا دولت از بخشهای خاص، فناوری‌ها یا حتی شرکت‌های خاص پشتیبانی می‌کند؛ می‌تواند به کاهش تعارضات ناشی از سیاست صنعتی کمک کند. گرچه چنین اطلاعیه‌هایی نمی‌توانند به خودی خود از اتهام "طرفداری" جلوگیری کنند اما می‌توانند اتهامات مربوط به فساد، حامی‌پروری، رأی جویی و غیره را تا حد قابل توجهی کاهش دهند. اقدامات سیاست صنعتی اگر همراه با اهداف صریح عملکرد، معیارهای ارزیابی و در صورت لزوم، یک برنامه بلند مدت برای حذف آنها اعلام شود، از نظر سیاسی حتی بیشتر قابل قبول خواهد بود.

همچنین می‌توانند با یک سری بیمه اجتماعی همراه شوند تا انگیزه بازندگان برای مقاومت در برابر تغییرات سودمند را کاهش دهند. مهم‌ترین بیمه‌های اجتماعی برای سرمایه‌داران، مسئولیت محدود (ضرر و زیان سرمایه‌گذاری شده را جبران می‌کند) و قانون مدرن ورشکستگی (حمایت موقت از طلبکاران و حتی کاهش نرخ بدهی) است. دولت رفاه نیز مهم‌ترین سازوکار بیمه اجتماعی برای کارگران است و کف زندگی استاندارد را برای آنها فراهم خواهد ساخت، در سوئد و فنلاند این سازوکار باعث شده تغییرات ساختاری مؤثرتر رخ دهد.

۲.۳.۴.۶. واقعیت‌های جدید (و طبعاً نیاز به نظریه‌های جدید)

سه تحول عمده در واقعیات اقتصادی امروز رخ داده که نظریات جدید سیاست صنعتی باید مبتنی بر آنها گسترش یابند:

اول. الگوهای جدید انباشت، ایجاد ارزش و تسخیر^{۸۴}

همانطور که پیش‌تر نیز اشاره شد، چشم انداز تولید با سه فرآیند دارای وابستگی متقابل در حال تغییر، عمیقا تغییر شکل داده است:

- سازمان جهانی تولید
- روابط بین بخش‌های مختلف اقتصاد
- ماهیت سیستم‌های فناوری

روابط اینها و تأثیرات ترکیبی آنها بر انباشت، ایجاد ارزش و پویایی‌های تسخیر ارزش مورد بررسی قرار نگرفته است. انقلاب جهانی تجارت و ظهور زنجیره‌های ارزش جهانی-منطقه‌ای از اوایل دهه ۱۹۹۰ با تعدادی از پیشرفت‌های فناوری (مانند کاهش هزینه‌های حمل و نقل و ارتباطات متقابل بیشتر از طریق ICT)، فرصت‌های کاهش هزینه همراه با برون‌سپاری فرایندهای تولیدی و افزایش باز بودن تجارت و سرمایه‌گذاری‌ها را امکان‌پذیر ساخته است. برای تعدادی از اقتصادهای نوظهور، گسترش شرکت‌های فراملیتی و تقسیم بندی جهانی وظایف تولید فرصتی بی سابقه را برای ورود به صنایع فناوری محور و تسخیر ارزش از فناوری‌های تولیدی پیشرفته را فراهم کرده است.

محققان نئولیبرال تحت تفکر "اگر می‌خواهید صادر کنید باید وارد کنید" به زنجیره ارزش جهانی (GVC) پرداخته‌اند که تأکید مجدد بر مزایای تجارت بین‌الملل و بنابراین نیاز به آزادسازی بیشتر است و متاسفانه محققان توسعه نیز از این نگرش اشتباه استقبال کرده‌اند ولی باید شرایط خاص هر کشور دیده شود.

۱. شرکت‌های فراملیتی بعضاً درآمدی فراتر از GDP کشورهای در حال توسعه دارند و بازار به تسخیر و کنترل این‌ها خواهد رسید.

۲. ممکن است به کشورهای در حال توسعه در این زنجیره ارزش جهانی مونتاژ و ... اختصاص یابد که امکان یادگیری وجود ندارد.

از سوی دیگر، ظهور سیستم تولید جهانی و گسترش اقدامات برون‌مرزی و برون‌سپاری‌ها؛ مرزهای سنتی بین بخش تولید و خدمات را مبهم ساخته است و تغییرات فناوری و نوآوری‌ها نیز موجب تغییر این مرزها می‌شود.

دوم. مالی سازی

از دهه ۱۹۸۰، بازسازی سیستم تولید جهانی با روند افزایش مالی سازی همراه بوده است و این موضوع به ویژه در میان اقتصادهای پیشرفته بیشتر بوده است و تصدیق شده که بحران مالی اخیر، آخرین نمود عدم تعادل ساختاری ناشی از مالی سازی گسترده بوده است و این روند مالی سازی به سایر اقتصادهای در حال توسعه نیز گسترش یافته است.

مالی سازی یک پدیده چند وجهی است زیرا در سطوح مختلف (شرکت، کشور، جهان) فعالیت می کند و بازیگران مختلفی (پس انداز کنندگان و وام گیرندگان، مدیران شرکتها، سرمایه گذاران مالی، بانکها و همچنین دولت ها) را درگیر می کند. در نتیجه سازوکارهایی که از طریق آنها اقتصاد جهانی مالی شده است، متنوع است و نمی توان به یک کشور خاص پرداخت. اگر یک کشور به دنبال کاهش بی ثباتی جریان سرمایه باشد، ممکن است همین کشور نتواند جلوی فرایندهای اساسی تر مالی را که توسط شرکت های فراملیتی رخ می دهد بگیرد. در واقع امروزه ممکن است کشورهایی که اساساً بازار مالی پیشرفته ندارند، از طریق استراتژی های شرکت های فراملیتی به دلیل نبود اهرم نظارتی بیش از حد مالی شوند. بنابراین بدون در نظر گرفتن این مباحث، سیاست های صنعتی کامل نیستند.

بنگاه اقتصادی مدرن از طرق مختلف تقسیم سود، سهام و... به مالی شدن دامن می زند. از حیث تاریخی در طول موج اول توسعه مشاغل بزرگ تا ۱۹۲۰، به استثناء تأمین مالی زیر ساخت هایی مثل راه آهن سرمایه مالی نقش مهمی نداشت و بنگاه های صنعتی مقیاس خود را از طریق سرمایه گذاری مجدد سود، تجدید ساختار، ادغام و... افزایش می دادند. از دهه ۱۹۸۰ میلادی رابطه سود-سرمایه گذاری جای خود را به جذب سرمایه مالی داد و همین به مالی سازی کل اقتصاد کمک کرده است. نگاه به تأمین مالی در سطح کشورها و سطح جهانی مشخص می کند که معماری مالی بین المللی قادر به هدایت منابع مالی در مسیر درست نیست و کشورها را در معرض بی ثباتی قرار می دهد.

سیاست های صنعتی به شکل اصلاح حاکمیت شرکتی، با هدف افزایش سرمایه گذاری های تولیدی، می تواند نقش مهمی در برگرداندن چرخه معیوب ناشی از مالی سازی داشته باشد. با این وجود، با توجه به ماهیت سیستمی پدیده مالی سازی، اگر با مقررات موجود در سطوح مختلف مورد بحث در بالا (حاکمیت شرکتی، بازار مالی داخلی و سیستم مالی جهانی) مطابقت نداشته باشد، تقدیری جز شکست نخواهند داشت.

سوم. امپریالیسم؛ قدیم و جدید

تمام سیاست های اقتصادی دارای بعد قدرت بین المللی هستند. به عنوان مثال، کشورهای ثروتمند از طریق صندوق بین المللی پول و سایر سازمان های مالی جهانی که آنها کنترل می کردند؛ سیاست های اقتصاد کلان پولی را بر

کشورهای در حال توسعه اعمال کردند. در حالی که خودشان در شرایط مشابه سیاست‌های کینزی را در پیش می‌گرفتند. در هیچ کجا این عدم تعادل قدرت بین‌المللی برجسته‌تر از حوزه سیاست‌های صنعتی نیست که میزان این سیاست‌ها به وضوح توسط سیاست‌های امپریالیستی کشورهای قوی‌تر در سه قرن اخیر محدود شده است.

تا پایان جنگ جهانی دوم به صورت آشکار در مستعمرات دیده می‌شد:

۱. برخی فعالیت‌های با ارزش بالا کاملاً در مستعمرات ممنوع شد.
 ۲. فعالیت‌های صادراتی تولید کنندگان در مستعمرات محدود شد تا رقابت با تولید کنندگان در کشورهای استعمارگر به حداقل برسد.
 ۳. در مستعمرات، تولید مواد خام از طریق یارانه‌ها و سایر اقدامات سیاستی، با هدف صریح کاهش فعالیت‌های تولیدی، به شدت تشویق می‌شد.
 ۴. تا اواسط قرن ۲۰، "معاهدات نابرابر" به کشورهای ضعیف‌تر که به طور رسمی مستعمره نبودند، تحمیل شد. از جمله اینکه آنها را از حق تعیین تعرفه‌های داخلی (معروف به "خودمختاری تعرفه ای") محروم کردند که این امر مانع حمایت آنها از صنایع نوزاد به دلیل عدم مجوز وضع تعرفه بالا می‌شد.
- این معاهدات همچنین مفهوم "ملت کامله‌الوداد" را معرفی کردند، به این معنی که اگر یکی از کشورهای قوی‌تر موفق به دریافت امتیاز از یک کشور ضعیف‌تر شود، همه کشورهای قوی‌تر از این امتیاز برخوردار می‌شوند. این معاهدات برای برخی از کشورها تا قرن ۲۰ ادامه داشت.
- با پایان پیمان‌های نابرابر تا دهه ۱۹۲۰ و موج بعدی استعمار در بازه زمانی ۱۹۷۰-۱۹۴۰، کشورهای امپریالیستی به طور قابل توجهی تسلط خود را بر کشورهای در حال توسعه کاهش دادند. رژیم جدید تجارت جهانی، که در توافق نامه عمومی تعرفه‌ها و تجارت (GATT) گنجانده شده است، محدودیت‌های کمی را در سیاست‌های تجاری کشورهای در حال توسعه ایجاد می‌کرد. در این چارچوب، نیاز به حمایت از صنعت نوزاد و سایر ابزارهای مرسوم سیاست صنعتی به طور گسترده‌ای به رسمتی شناخته شد؛ گرچه ایدئولوژی تجارت آزاد خیلی زود دوباره خود را مطرح کرد.
- دهه ۱۹۸۰ نقطه عطف بود. به دنبال بحران بدهی سوم جهان در سال ۱۹۸۲، برنامه‌های تعدیل ساختاری صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی - که بر ریاضت اقتصادی، آزادسازی تجارت، مقررات‌زدایی و خصوصی سازی تأکید داشتند - به همه کشورهای در حال توسعه ارائه شد. فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در اواخر دهه ۱۹۸۰ تسلط ایدئولوژیک بازار آزاد و تجارت آزاد را در سراسر جهان تقویت کرد.

این تغییرات در دهه ۱۹۹۰ به صورت نهادی نیز تقویت شد. در سال ۱۹۹۴، NAFTA (توافق نامه تجارت آزاد آمریکای شمالی) به عنوان اولین قرارداد تجارت آزاد بین کشورهای توسعه یافته و یک کشور در حال توسعه امضا شد. در بخش ۱۱ این توافق نامه، به شرکت های بزرگ اجازه داده شده بود که مستقیماً از دولت میزبان شکایت کنند. در سال ۱۹۹۵، پس از پایان مذاکرات تجاری در اروگوئه، GATT به WTO تبدیل شد که به کشورها شرایط محدودتری تحمیل می شد (به خصوص در مورد حقوق مالکیت معنوی و مقررات مربوط به سرمایه گذاری خارجی). تعداد توافق نامه های تجارت آزاد بین کشورها نیز به شدت افزایش یافت. در نتیجه این اتفاقات کشورهای در حال توسعه در استفاده از بسیاری از اقدامات سیاست صنعتی محدودتر شده اند.

با این حال و علیرغم چنین محدودیت هایی هنوز هم کشورها می توانند برخی از سیاست های مرتبط را اجرا کنند:

۱. ابزارهایی از سیاست صنعتی وجود دارد که اساساً ماهیتی داخلی دارند و بنابراین منوط به توافق نامه های بین المللی نیستند. سرمایه گذاری های هدفمند زیرساختی، یارانه (یا تأمین عمومی آموزش کارگران یا تحقیق و توسعه)، برنامه های تدارکات عمومی، مشوق های مالیاتی برای سرمایه گذاری های فیزیکی و استفاده استراتژیک از شرکت های دولتی تنها برخی از نمونه های بارز سیاست های "داخلی" است.
۲. بسیاری از اقدامات سیاست صنعتی که ماهیتی بین المللی دارند هنوز هم قابل استفاده هستند. برخی اقدامات سیاستی هیچ محدودیت بین المللی ندارند زیرا هیچ اجماع بین المللی پیرامون آنها ایجاد نشده است. همچنین، ابهامات در قوانین خاص یا کاربرد آنها می تواند زمینه بیشتری برای اعمال برخی سیاست ها تا زمانی که آنها شناسایی یا به چالش کشیده شوند، ایجاد کند.
۳. هنوز هم امکان استفاده از تعرفه ها وجود دارد چون شرط WTO این است که اعضا آن حد بالای تعرفه خود را مشخص کنند و بسیاری از کشورهای ضعیف، تعرفه ای پایین تر از حد مشخص شده اعمال می کنند.
۴. WTO با یارانه های ارتقاء صادرات مخالف است ولی فرایند تشخیص و تنبیه زمان بر است و کشورها می توانند از این زمان بر بودن نهایت استفاده را ببرند.
۵. تحت WTO قاعده گذاری سرمایه گذاری مستقیم خارجی (FDI) دشوار است ولی هنوز هم می توان از مقررات مربوط به سرمایه گذاری مشترک، انتقال فناوری یا محدودیت های مالکیت سهام خارجی استفاده کرد.

لذا از منظر چانگک و آندرونی، اجرای سیاست صنعتی حتی تحت محدودیت فعلی امپریالیسم مدرن جهانی نیز ممکن است.

۵.۶. یک رویکرد توسعه‌گرا برای مدیریت در آمد منابع

یکی از مسائل مهم برای کشورهای هم‌چون ایران که غنی از منابع هستند، مسئله مدیریت درآمد منابع است و رویکردهای متفاوتی در این زمینه وجود دارد. چانگک (۲۰۲۰) در مقاله‌ای به این موضوع پرداخته و تلاش کرده یک رویکرد توسعه‌ای را در زمینه مدیریت درآمد منابع ارائه دهد و در ادامه بدان خواهیم پرداخت.

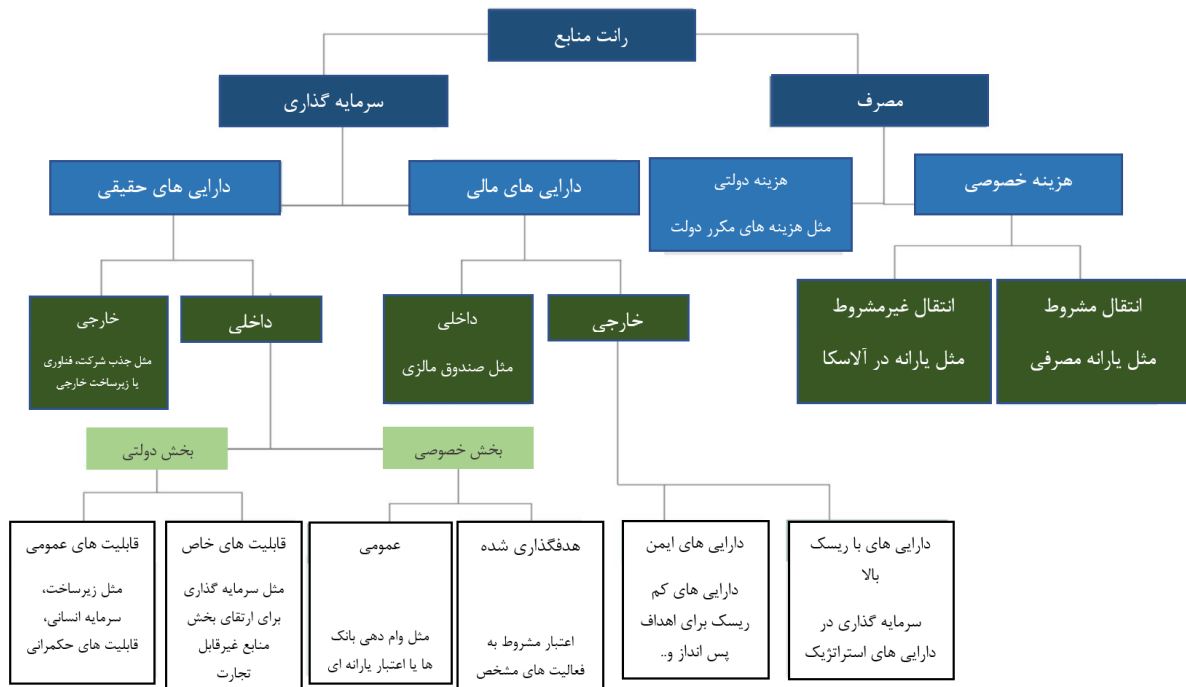
یکی از مسائل مهم برای کشورهای غنی از منابع این است که درآمدهای حاصل از منابع را چگونه سرمایه‌گذاری کنند؟ مسئله این است که چه مقدار باید برای ثبات مالی در دارایی‌های خارج از کشور سرمایه‌گذاری شده و چه مقدار باید در داخل سرمایه‌گذاری شود؟

در همین زمینه مورد نروژ که درآمد نفت خود را با موفقیت به دارایی‌های مالی خارج از کشور تبدیل کرده اغلب مورد ستایش قرار گرفته و به عنوان الگوی الهام بخش برای سایر کشورهای غنی از منابع معرفی شده است. چانگک استدلال می‌کند که توصیه‌های استاندارد سیاستی (مقابله با نوسانات مالی مرتبط با قیمت کالاها از طریق سرمایه‌گذاری درآمدهای منابع در دارایی‌های مالی خارج از کشور) فقط علائم کوتاه مدت وابستگی کالا مانند آسیب پذیری در برابر نوسانات قیمت کالاها را مورد توجه قرار می‌دهد و به علل اصلی آن یعنی عدم وجود ساختارهای متنوع تولیدی بی توجه است. از منظر چانگک، سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی بعید است به تحول تولیدی منجر شود.

چانگک تلاش کرده تا گفتمان فعلی توسعه منابع محور را که بر ثبات مالی و سرمایه‌گذاری در خارج از کشور تأکید دارد؛ به نقش مهم موضوعاتی چون نقش تنوع صادرات و تولید تغییر جهت دهد. در بلندمدت تنوع اقتصادی بسیار بیشتر از ثبات مالی برای ثبات اقتصاد کلان (فرار از اثرات مخرب نوسانات کالاها و هموار کردن مصرف با گذشت زمان) اثرگذار است.

۱.۵.۶. گزینه‌هایی برای مدیریت منابع

ادبیات زیادی در مورد اینکه چگونه و کجا باید درآمد منابع سرمایه‌گذاری شود، وجود دارد. اینکه درآمد منابع باید داخل یا خارج از کشور سرمایه‌گذاری شود؛ مصرف شود یا سرمایه‌گذاری شود؛ از طریق یک صندوق ثروت حاکمیتی، بودجه عمومی یا با افزایش ذخایر در بانک مرکزی سرمایه‌گذاری شود. در شکل، گزینه‌های متنوع دولت برای این موضوع ترسیم شده است.



شکل ۱۹. گزینه‌های اصلی برای مدیریت درآمد منابع (منبع: جانگ، ۲۰۲۰)

اول؛ دولت باید تصمیم بگیرد که درآمد منابع مصرف شود یا سرمایه گذاری؟ مصرف داخلی می‌تواند از طریق هزینه‌های دولتی یا خصوصی هزینه شود (سود سهام شهروندان، یارانه یا سیستم مالیاتی). در صورت سرمایه گذاری درآمد منابع می‌تواند به دارایی‌های واقعی یا مالی تبدیل شود (پس انداز برای نسل‌های آینده یا به عنوان وسیله‌ای برای تثبیت مالی در صورت سرمایه گذاری در دارایی‌های کم خطر مثل اقدام دولت شیلی، صندوق پولای بوتسوانا و صندوق بازنشستگی نروژ). همچنین این سرمایه گذاری می‌تواند در بخش خصوصی یا دولتی باشد (برای مثال، از طریق اعتبارات یارانه‌ای، یارانه‌های صادراتی یا تولیدی، یا کاهش بدهی عمومی). در هر صورت، نوع تصمیم‌گیری پیامدهای مهمی بر استراتژی توسعه اقتصادی دارند.

از میان گزینه‌های مختلف برای مدیریت درآمد منابع، هزینه‌های عمومی این درآمد برای مصرف و سرمایه گذاری در دارایی‌های واقعی اغلب مورد انتقاد قرار گرفته است که می‌تواند از دو طریق منجر به شکست دولت شود: ناکارآمدی سرمایه گذاری ناشی از عوامل سیاسی است؛ جذب نخبگان از طریق فساد، کاهش تلاش برای جمع‌آوری مالیات که پاسخگویی دولت را کاهش می‌دهد.

ناکارآمدی سرمایه‌گذاری ناشی از عوامل اقتصادی است؛ از جمله بی‌ثباتی مالی ناشی از نوسانات قیمت کالاها، ازدحام سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و هزینه‌های فراتر از توان جذب داخلی. بسیار گفته می‌شود که درآمد منابع حاصل از اقتصاد داخلی می‌تواند از ظرفیت جذب بیشتر شود یا در سرمایه‌گذاری غیرمولد هدر رود، همچنین می‌تواند یک چرخه معیوب از کمبود سرمایه‌گذاری، تورم و افزایش نرخ ارز اسمی (و واقعی) ایجاد کند که باعث کاهش رقابت در بخش‌های قابل تجارت (غیر از منابع)، کاهش بیشتر انگیزه‌های سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها و تنوع اقتصادی گسترده‌تر می‌شود.

با توجه به خطرات مرتبط با سرمایه‌گذاری عمومی داخلی، چندین اقتصاددان راه‌های دیگری را برای مدیریت درآمد منابع ترجیح داده‌اند. برخی معتقدند باید مستقیماً بین شهروندان توزیع شود (Devarajan 2019). توزیع مستقیم از طریق انتقال وجه نقدی، یارانه‌ها یا تخفیف‌های مالیاتی؛ پاسخگویی را با تشویق شهروندان به نظارت بر درآمد منابع بهبود بخشیده و فرصت سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی را هم بالا می‌برد. در مستقیم‌ترین اشکال توزیع مجدد بین شهروندان، دولت کنترل اقتصاد کلان و اقتصاد خرد بر هزینه‌ها را حفظ نمی‌کند (Collier et al. 2010). چند ایالت مانند آلاسکا طرح‌های تقسیم سود شهروندان را اجرا کرده‌اند اما بیشتر مانند بسیاری از صادرکنندگان نفت، از طریق مالیات پایین تر، یارانه‌های مصرفی مانند یارانه سوخت، تأمین مسکن اجتماعی و حتی کمک‌های بلاعوض به خانواده‌های جدید به طور غیرمستقیم رانت را بین شهروندان توزیع می‌کنند. چنین انتخاب‌های سیاستی مورد انتقاد قرار گرفته است. هزینه‌های مالی یارانه مشتقات نفت و گاز طبیعی می‌تواند قابل توجه باشد و سیاست‌ها می‌توانند ناکارآمد و معکوس باشند (Gelb and Grasmann 2009). طبق تخمین IMF، یارانه‌های بنزین در الجزایر ۱۴ درصد GDP این کشور و دو برابر ترکیب بودجه وزارت خانه‌های آموزش و پرورش و بهداشت در سال ۲۰۱۵ بوده است و با توجه به اینکه ۲۰ درصد ثروتمندتر شش برابر ۲۰ درصد فقیر مصرف سوخت دارند، این یارانه بیشتر به سود اغنیاء بوده است (Jewell 2016).

حتی در صورت توزیع مستقیم بین شهروندان، عوامل متعددی وجود دارد که می‌تواند مشکلاتی را ایجاد کند مانند رفتار سرمایه‌گذاری افراد. در مقابل امثال Devarajan (۲۰۱۹) که توزیع مستقیم را با استدلال سوء مدیریت درآمدهای نفتی و... طرح می‌کنند. حداقل چهار استدلال مطرح است:

۱. هیچ تضمینی وجود ندارد که توزیع مستقیم یک شرایط بهینه در اقتصاد کلان را ایجاد کند. Arezki (۲۰۱۱) بحث کرده که توزیع مجدد ممکن است به مصرف بیشتر منجر شود تا سرمایه‌گذاری.

۲. فرضاً سرمایه‌گذاری هم شود ولی ممکن است این نوع سرمایه‌گذاری نتواند در مقیاس بهینه برای صنایع تحول‌آفرین باشد. صنایع جدید مسائلی چون یادگیری، ریسک، تحقیق و توسعه دارد که عموماً سهامداری خصوصی از عهده آن بر نمی‌آید (Lebdioui 2019).

۳. مسائل نسلی مطرح است. اگر نسل فعلی از رونق بهره‌مند شود و سرمایه‌گذاری مهمی رخ ندهد، نسل‌های بعدی بی بهره خواهند ماند.

۴. صرف هزینه عمومی ممکن است منجر به حذف مالیات شود ولی مالیات به دلیل مزایایی چون پاسخگو ساختن دولت نباید حذف شود.

در نتیجه بحث فوق، رویکردهای استاندارد به سرمایه‌گذاری درآمدهای منابع در دارایی‌های مالی خارج از کشور توصیه کرده‌اند. تأکید آنها بر این است که سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی خارج از کشور، مشکل ظرفیت جذب داخل کشور را هم نخواهد داشت و تا زمانی که ظرفیت جذب مساعد شود، بهترین کار همان سرمایه‌گذاری در دارایی‌های خارجی است. توصیه‌های متعارف‌تر در مورد مدیریت درآمدهای منابع، بر اساس فرضیه درآمد دائمی این است که درآمد به طور سیستماتیک در خارج از کشور پس‌انداز شده تا از بی‌ثباتی مالی به دلیل هزینه‌های بیشتر جلوگیری شود و در درازمدت، عایدات این پس‌انداز مصروف هزینه داخلی شود.

از منظر چانگ، این تجویزات در شرایطی که کشورهای در حال توسعه به تنوع اقتصادی نیاز دارند، به شدت عجیب و هزینه‌زا است. ضمن اینکه توصیه‌های استاندارد فقط برای ایجاد ثبات مالی کوتاه‌مدت و تغییرات ساختاری به شدت بلندمدت راهکارهایی ارائه می‌دهند.

۲.۵.۶. تبادل بین تصمیمات مدیریت درآمدهای منابع

در نهایت، تصمیم‌گیری در مورد چگونگی صرف درآمدهای منابع بستگی به اهداف دولت دارد و این موضوع ذاتاً یک مسئله سیاسی است. با این حال، یک رویکرد جامع و پویا رابطه متقابل بین اهداف مختلف (مانند ارزش ویژه بین نسلی، تثبیت مالی، تنوع اقتصادی و مصرف خصوصی) را روشن می‌کند. در حالی که این اهداف غالباً متمایز و جدا از یکدیگر تلقی می‌شوند اما در حقیقت با یکدیگر پیوند دارند.

۱.۲.۵.۶. متنوع‌سازی به عنوان بهترین استراتژی تثبیت مالی بلندمدت

اثر بی‌ثبات‌کننده وابستگی کالا به ثبات اقتصاد کلان نه تنها از نوسانات قیمت کالاها بلکه از مسائل زیر ناشی می‌شود:

۱. فرسودگی منابع

۲. تغییر تقاضای مصرف کننده

۳. قیمت‌های پایین‌تر به دلیل افزایش عرضه کالا (با افزایش اکتشاف ذخایر منابع در کشورهای دیگر)

۴. شوک‌های برون زای ناشی از نوآوری‌های فناوری (برای مثال، اتومبیل‌های الکتریکی برای جایگزینی

موتورهای احتراق داخلی)

ابزارهای تثبیت مالی ممکن است اثرات عامل اول (نوسانات قیمت کالا) را کاهش دهند اما در مقابله با سه عامل دیگر در بلندمدت کمکی نمی‌کنند. در مقابل، تنوع صادرات بیش از ثبات مالی کوتاه مدت (ناشی از پس انداز درآمد منابع در خارج از کشور) به ثبات اقتصاد کلان کمک می‌کند. دیدگاه‌های ساختارگرا (خصوصاً دیدگاه‌های پربیش)، تأکید کرده‌اند که متنوع سازی ساختار تولیدی یک کشور پایدارترین راه برای کاهش آسیب پذیری آن کشور در برابر نوسانات قیمت کالاها و بنابراین بهترین راه برای رسیدن به ثبات اقتصاد کلان است. طبعاً با این پیش زمینه است که سیاست‌های اقتصاد کلان برای حل مشکلات اقتصاد کلان کافی نیست.

این نقطه نظر، در مالزی به خوبی نشان داده شده است. صادرات نفت مالزی تا سال ۱۹۸۰ بزرگترین بخش از درآمد ارزی این کشور بود. مالزی به جای اطمینان از ثبات مالی کوتاه مدت، درآمد نفتی خود را برای دستیابی به اهداف تحول ساختاری بلندمدت سرمایه‌گذاری کرد. بانک جهانی (۲۰۱۳) استدلال می‌کند که عملکرد چشمگیر اقتصادی مالزی ارتباط نزدیکی با مدیریت صحیح درآمدهای منابع طبیعی دارد و مالزی یکی از معدود کشورهایی است که از قاعده هارتویک^{۸۵} تبعیت کرده است. مالزی در واقع، ثروت طبیعی را به دارایی‌های سرمایه‌ای مولد (یعنی زیر ساخت‌ها، ماشین‌آلات، سرمایه انسانی و نهادها) تبدیل کرده که از تنوع اقتصادی به سمت تولید و خدمات پشتیبانی کرده است. همین استراتژی امروز توضیح می‌دهد که رانت درآمد نفتی از ۱۲ درصد در سال ۱۹۸۰ به ۱.۶ درصد از gdp امروز مالزی رسیده است (بانک جهانی ۲۰۱۹).

در مورد بوتسوانا یک تجربه متضاد گزارش شده است. این کشور به دلیل مدیریت درآمد الماس خود ستایش شده است؛ رانت الماس را از طریق صندوق پول در دارایی‌های مالی خارج از کشور سرمایه‌گذاری کرده است. این مسیر، به متنوع سازی اقتصاد داخلی کمک نکرده است و استخراج الماس هنوز ۸۰ درصد درآمد صادراتی و ۶۰ درصد درآمد مالیاتی دولت را تشکیل می‌دهد. این موضوع در شرایطی است که ذخایر الماس این کشور رو به پایان است و این عدم متنوع سازی برای این کشور آسیب‌زا خواهد بود.

^{۸۵} Hartwick به این معنا که ارزش سرمایه‌گذاری خالص باید برابر با ارزش رانت منابع استخراج شده در هر مقطع زمانی باشد.

در زمینه وابستگی به منابع، از آنجا که تنوع اقتصادی نیاز به استفاده فعال از رانت منابع برای افزایش بهره‌وری سایر بخش‌های قابل صادرات و کاهش هزینه‌های تولید آنها دارد، دولت‌ها باید سرمایه‌گذاری‌هایی را که ممکن است اثرات اقتصاد کلان تحول آفرین داشته باشند، در اولویت قرار دهند نه این که هدف آنها تنها دستیابی به ثبات مالی باشد.

۲.۲.۵.۶. افزایش پایدار و تدریجی در مصرف خصوصی

تنوع اقتصادی در واقع پایدارترین راه دستیابی به افزایش تدریجی و بلندمدت در مصرف خصوصی است. سرمایه‌گذاری‌های داخلی برای تنوع اقتصادی رشدی ایجاد می‌کند که به نفع همه نسل‌ها است. در حالی که مدل‌های نئوکلاسیک به هموارسازی مصرف در طول زمان تأکید دارند؛ قاعده هارتویک که تطابق بیشتری با نگرش‌های کینزی و نئومارکسیستی دارد، می‌تواند توضیح قانع‌کننده‌تری نسبت به تبادل مصرف بین اکنون و آینده ارائه دهد. این رویکردها بر سرمایه‌گذاری جهت رسیدن به کالاهای سرمایه‌ای و قابلیت‌های تولیدی از محل درآمد حاصل از منابع تأکید دارند. طبق گزارش بانک جهانی (۲۰۱۱) در ۳۵ سال گذشته، تعداد کمی از کشورها از قاعده هارتویک پیروی کرده‌اند و نتیجه وضعیت نامناسب امروز آن کشورهاست.

۳.۲.۵.۶. فراتر از رویکرد یک‌سایز مناسب برای همه

در باب تبادل بین ثبات کوتاه مدت و تنوع بلندمدت در دو بخش قبل بحث شد. کشورهای مختلف دارای منابع مختلف، با توجه به عوامل مختلف ممکن است نیازهای متفاوتی برای سرمایه‌گذاری داخلی داشته باشند که در جدول زیر خلاصه شده است:

عامل	توضیح
درجه وابستگی کالا	هر چه کشوری به کالایی معین بیشتر وابسته باشد، نیاز به تنوع ضروری‌تر می‌شود؛ کشورهای بسیار وابسته به نفت مانند الجزایر، عربستان و ونزوئلا را با مالزی یا آمریکا مقایسه کنید.
نرخ پس انداز تا به امروز	نرخ پس انداز کنونی به توانایی کشور برای سرمایه‌گذاری در داخل کمک می‌کند و در صورت سقوط قیمت کالا، کشوری با پس انداز بالا از قبل بیمه است.
کسری سرمایه‌گذاری	کسری سرمایه‌گذاری سبب افزایش هزینه فرصت سرمایه‌گذاری درآمدهای منابع در دارایی‌های مالی خارج از کشور می‌شود چون بودجه‌ای برای سرمایه‌گذاری در دسترس نیست.

اگر منابع در طولانی مدت تخلیه شوند یا اگر به دلیل تغییر تقاضای مصرف کننده یا نوآوری‌های فناوری، ارزش آنها کاهش یابد؛ ضرورت تنوع بخشیدن به منابع درآمد از طریق تغییر ساختارهای تولیدی داخلی افزایش می‌یابد.	درجه فرسودگی منابع و نوسانات پیش بینی شده قیمت
توانایی دولت در صرف درآمد به طور مؤثر تحت تأثیر سطح توسعه نهادی است.	ظرفیت نهادی برای سرمایه‌گذاری
هزینه فرصت سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی خارج از کشور برای کشورهایی که سرانه بسیار غنی از منابع هستند (به عنوان مثال کویت، قطر، امارات متحده عربی) کمتر از آنهایی است که سرانه متوسط از منابع دارند (به عنوان مثال الجزایر، نیجریه)	درجه فراوانی منابع سرانه

جدول ۱۰. نیازهای سرمایه‌گذاری داخلی کشورها بر اساس عوامل مختلف (منبع: چانگ، ۲۰۲۰)

مقابله با نرخ پایین سرمایه‌گذاری که مشخصه چندین اقتصاد است

همانطور که گفته شد تثبیت مالی از طریق سرمایه‌گذاری درآمد منابع در دارایی‌های مالی خارج از کشور هزینه‌های بالایی چون عدم سرمایه‌گذاری داخلی برای توسعه اقتصادی را به همراه خواهد داشت. سرمایه‌گذاری کم در دارایی‌های ملموس و ناملموس از جمله آموزش، زیر ساخت‌ها و تحقیق و توسعه می‌تواند مانع توسعه ساختارهای تولیدی شود. کشورهای با رشد بالا، حدود ۷ تا ۵ درصد gdp را در آموزش و زیر ساخت‌های توسعه‌ای سرمایه‌گذاری می‌کنند و این درصد برای کشورهای با رشد پایین‌تر حدود ۳ درصد است. عجیب است که کشورهای دارای درآمد منابع هم چنین سرمایه‌گذاری را متناسب با افزایش درآمد منابع انجام نمی‌دهند.

طبیعی است نروژ با زیرساخت‌های بالا و نیروی کار سطح بالا درآمد حاصل از منابع را مصروف پس انداز و سرمایه‌گذاری در خارج از کشور کند ولی کشورهای در حال توسعه چنین زیر ساخت‌هایی را نداشته و لازم است در آنها سرمایه‌گذاری کنند تا به رشدهای بالا منتهی شود. بوتسوانا و شیلی مثال‌هایی از سرمایه‌گذاری درآمدهای منابع در خارج از کشور و یا پس انداز در قالب صندوق‌های ثروت ملی هستند که مورد انتقاد قرار گرفته‌اند.

ترتیبات نهادی

توانایی دولت در صرف درآمد و تخصیص مؤثر منابع نه تنها تحت تأثیر سطح توسعه نهادی قبل از تولید مواد استخراجی است، بلکه همچنین تحت تأثیر عوامل سیاسی است که پس از تولید و استخراج منابع و افزایش انتظارات عمومی وارد عمل می‌شوند. بحث چانگ این است که خطرات ناشی از سرمایه‌گذاری درآمد منابع نیاز به توجه دارد ولی به گونه‌ای نیست که نتوان با اقدامات نهادی از آنها کاست. پرواضح است که در متن استراتژی‌های رشد به طور گسترده باید هزینه رانتجویی در برابر سود حاصله مقایسه شود. به علاوه اگر این درست باشد که دولت‌ها توانایی

سرمایه‌گذاری در داخل را ندارند؛ چه عاملی باعث می‌شود که توانایی سرمایه‌گذاری در خارج را داشته باشند؟ بنابراین باید بر سازوکارهای پاسخگویی و معیارهای سرمایه‌گذاری متمرکز شوند تا اطمینان حاصل شود که درآمد منابع به طور مولد مدیریت می‌شوند.

ادبیات وسیعی در مورد سازوکارهای نهادی کمک‌کننده برای کاستن از خطرات ناشی از تسخیر دولت در فرایند بهره‌بردن از رانت منابع وجود دارد. این ادبیات شامل سازوکارهای ارزیابی و نظارت، گزارش دهی شفاف و حاکمیت شرکتی است. کولیر و همکاران (۲۰۱۰) توضیح داده‌اند که اجتناب از تسخیر نخبگان (دولت) می‌تواند سازوکار پیشینی (نحوه تصویب تصمیمات) و پسینی (نحوه ارزیابی تصمیمات) داشته باشد و یا از طریق شهروندان و نمایندگان آنها، گروه‌های جامعه مدنی یا هنجارهای درونی شده توسط نیروی کار، بخش عمومی (فشار بالا به پایین) کنترل شوند. یکی از مسائل دیگر این است که ارزیابی و نظارت کارآمد به گزارش دهی شفاف نیاز دارد و حسابرسی‌های داخلی و خارجی باید تقویت شوند. این پاسخگویی می‌تواند عمودی (گزارش به دولت) و یا افقی (گزارش به صورت وسیع‌تر به عموم مردم) باشد. در نروژ گرچه صندوق بازنشستگی توسط بانک مرکزی اداره می‌شود ولی تصمیمات مربوط به نقل و انتقالات باید به تصویب پارلمان برسد و مثال‌هایی از اندونزی، فزاقستان و آذربایجان وجود دارد که نبود شفافیت افقی آسیب‌زا بوده است.

اهمیت حاکمیت شرکتی را نیز نمی‌توان نادیده گرفت. ایجاد صندوق‌های منابع به خودی خود برای حفظ مدیریت اقتصاد کلان لازم و کافی نیست؛ زیرا در صورت ضعف توانایی‌های نهادی وجوه ممکن است منحرف و تسخیر شود. این موضوع زمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند که سرمایه‌گذاری‌های عمومی داخلی به دنبال اهداف لزوماً تجاری نبوده و وظایف اجتماعی را علیرغم بازده پایین‌تر دنبال کنند. از آنجا که اندازه‌گیری بازدهی‌های اجتماعی غالباً دشوار است، امکان لابی و فساد برای چنین سرمایه‌گذاری‌هایی بیشتر خواهد بود و تعیین معیارهای محکم برای سرمایه‌گذاری بسیار مهم است.

۳.۵.۶. یک رویکرد توسعه‌ای نسبت به سرمایه‌گذاری در آمد منابع

با توجه به نیاز به تنوع اقتصادی بیشتر در بسیاری از اقتصادهای وابسته به منابع، تلاش‌ها برای بازنگری در تبادل بین سرمایه‌گذاری‌های درآمد منابع در دارایی‌های مالی خارج از کشور و دارایی‌های حقیقی در داخل احیا شده است. چانگک به دنبال یک رویکرد پویا و نه ایستا برای این موضوع است. به طور خاص هاجون چانگک، یک رویکرد که ریشه در ساختارگرایی اولیه دارد، برای استفاده از درآمد منابع برای غلبه بر محدودیت‌های ساختاری داخلی مانند

پیچیدگی فناوری پایین، مناطق محدود با مزیت رقابتی و ظرفیت جذب پایین در کنار کاهش خطرات اقتصادی مرتبط با منابع مانند ناکارآمدی سرمایه‌گذاری عمومی، محدودیت‌های ظرفیت جذب و بیماری هلندی پیشنهاد کرده است. این رویکرد در بلندمدت پویا است چون بر تغییر تدریجی بین ثبات مالی کوتاه مدت و انباشت بلندمدت توانمندی‌های تولیدی تأکید دارد. همچنین سیاست‌هایی برای بهبود ظرفیت نهادی کشور جهت سرمایه‌گذاری در طول زمان در نظر گرفته است. رویکرد چانگک دارای دو ویژگی اصلی است که در زیر بخش‌های زیر ارائه شده است:

- افزایش تدریجی سرمایه‌گذاری‌های داخلی در دارایی‌های واقعی
- هدف قرار دادن بخش‌های قابل تجارت به منظور کاهش وابستگی کالا و اطمینان از ثبات اقتصاد کلان در بلندمدت

این رویکرد مزایای متعددی دارد. از جمله:

- صراحتاً ایجاد ظرفیت برای سرمایه‌گذاری (به عنوان مثال یادگیری حین انجام کار)
- کاهش هزینه قضاوت نادرست در طول دوره رونق کالا
- در نظر گرفتن مسئله ظرفیت جذب
- امکان ایجاد ثبات مالی کوتاه مدت؛ در حالی که انباشت بلندمدت قابلیت‌های تولیدی از طریق سرمایه‌گذاری‌های داخلی امکان‌پذیر است.

۱.۳.۵.۶. افزایش تدریجی سرمایه‌گذاری‌های داخلی در دارایی‌های واقعی

ادبیات وسیعی در مورد بهره‌وری سرمایه‌گذاری‌های عمومی وجود دارد. Pritchett (۲۰۰۰) استدلال کرد که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه سرمایه‌گذاری عمومی ذاتاً متمرثر نیست چون ناکارآمدی، اتلاف یا فساد اغلب مسیر سرمایه‌گذاری را منحرف می‌کند. برخی مطالعات نقش توانایی‌های نهادی را در کارایی مدیریت سرمایه‌گذاری عمومی پررنگ ساخته‌اند ولی در چگونگی طراحی سرمایه‌گذاری‌ها چیزی نگفته و در واقع صرف وجود توانایی نهادی بالا را کافی دانسته‌اند.

برخی دیگر استدلال می‌کنند که کشورها قبل از سرمایه‌گذاری داخلی درآمد منابع خود، باید در ظرفیت خود برای سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری کنند تا اطمینان حاصل شود که سرمایه‌گذاری عمومی از نظر رشد منجر به بازده بالا می‌شود. این استدلال منطقی است ولی سؤال این است که چگونه باید ظرفیت خود برای سرمایه‌گذاری را افزایش دهند؟ با توجه به اینکه کشورها بسیار طول می‌کشد تا بتوانند نهادهای خوب و ظرفیت جذب مانند ایجاد ظرفیت

اداری دولت، رسیدگی به گلوگاه‌های اقتصادی، سرمایه‌گذاری در آموزش و مهارت‌ها را توسعه دهند. یکی از عناصر بسیار مهمی که غالباً در چنین استدلالی فراموش می‌شود، وجود فرصت‌هایی برای یادگیری از طریق فعالیت در سرمایه‌گذاری است.

در مقابل استدلال‌های فوق، Gelb و Grasmann (۲۰۰۹) ادعا می‌کنند که تخصیص سرمایه‌گذاری‌های داخلی به جای اینکه در یک سهم خاص از سبد سهام ثابت شود، باید براساس مقایسه با بازده بالقوه سرمایه‌گذاری‌های خارج از کشور تعیین شود. وقتی بازده داخلی کم است، سرمایه‌گذاری پس از آن به خارج از کشور هدایت می‌شود. گرچه این رویکرد مزایای زیادی دارد ولی ممکن است ارزش راهبردی و اجتماعی برخی سرمایه‌گذاری‌ها (نه لزوماً داخلی حتی خارجی) و هم افزایشی بالقوه بین سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی را نادیده بگیرد. در واقع، سرمایه‌گذاری‌های خارج از کشور می‌تواند با صنایع داخلی استراتژیک مرتبط باشد و بنابراین باید نه تنها از نظر بازده مالی آنها بلکه از نظر تأثیرات اقتصادی و ارزش آفرینی در داخل کشور نیز اندازه‌گیری شود. به عنوان مثال، صندوق‌های ثروت ملی (SWF) می‌توانند وسیله‌ای برای دستیابی به فناوری باشند و به ارتقاء صنعتی صنایع داخلی کمک کند و همچنین کانال‌های توزیع را از طریق خریدهای استراتژیک به دست آورند؛ به عنوان مثال صندوق توسعه مستقل مالزی (Khazanah Nasional) که به منظور تقویت ارزش افزوده در بخش الکترونیک داخلی در شرکت‌های با فناوری بالا در خارج از کشور سرمایه‌گذاری کرد.

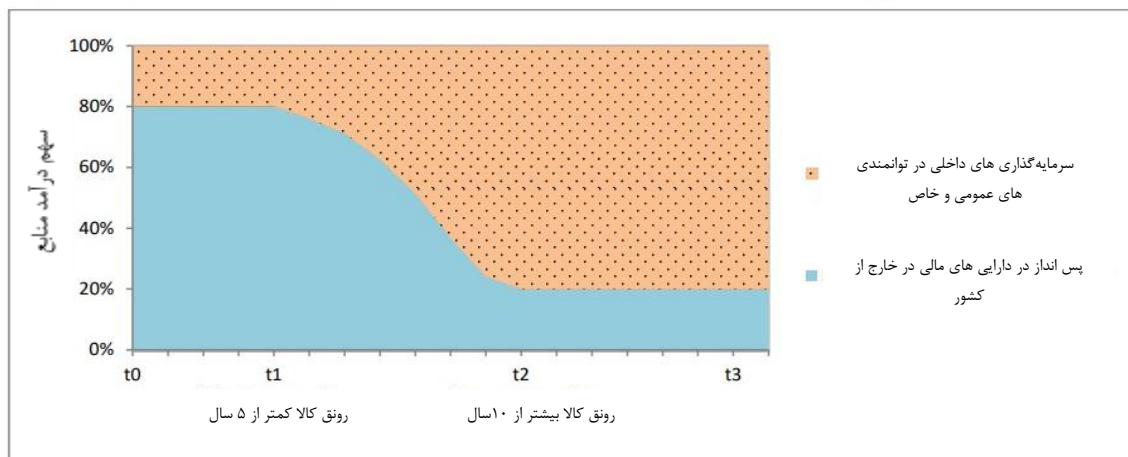
از همه مهم‌تر، می‌توان فرض کرد که برای ایجاد رقابت‌پذیری و افزایش بازده سرمایه‌گذاری‌های داخلی در بلندمدت، ممکن است در ابتدا سرمایه‌گذاری‌هایی با بازده کم مورد نیاز باشد. نرخ پایین بازدهی داخلی شاید ناشی از نبود زیرساخت‌های اولیه در اقتصاد باشد و مقایسه بازدهی سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و دارایی خارجی منجر به ادامه وضع موجود و رکود خواهد شد.

با گذر از پیشنهادات موجود، چانگ یک گزینه سیاستی متشکل از افزایش تدریجی مولفه‌های سرمایه‌گذاری داخلی از محل درآمد منابع را پیشنهاد داده است که می‌تواند اجازه دهد ظرفیت سرمایه‌گذاری از طریق یادگیری حین انجام کار ایجاد شود و ظرفیت جذب اقتصاد ملی هم به تدریج گسترش یابد. در واقع می‌توان ادعا کرد که افزایش کارایی سرمایه‌گذاری عمومی شامل درجاتی از یادگیری حین انجام کار از سوی سیاستگذاران و کارمندان دولت در توسعه تخصص فنی و نهادهای مورد نیاز برای ارزیابی پروژه، اجرا، نظارت، ارزیابی و .. است.

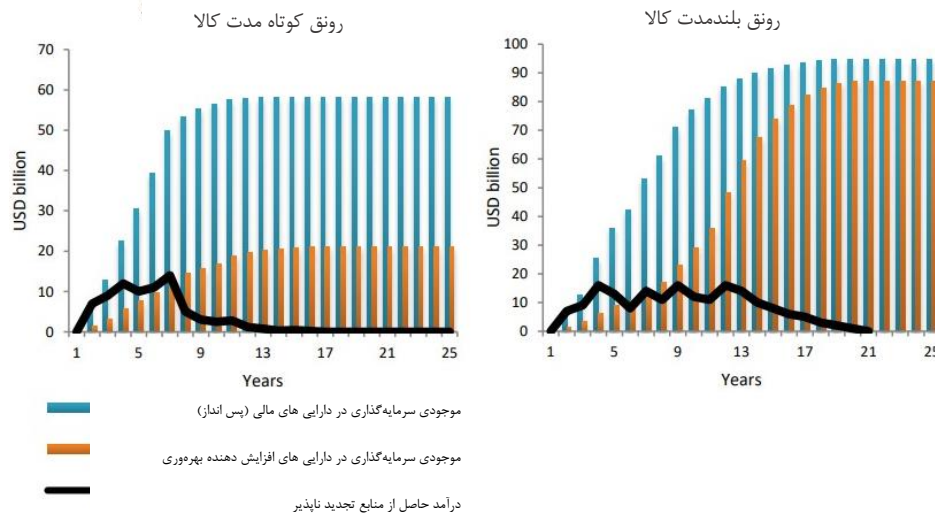
با محدود کردن هزینه داخلی در چند سال اول رونق کالا، درآمد بالقوه هدر رفته یا خسارت ناشی از سرمایه‌گذاری ناکارآمد محدود می‌شود. شواهد نشان می‌دهد که افزایش سریع و بیش از حد سرمایه‌گذاری عمومی می‌تواند اقتصاد

را در معرض بی ثباتی بیشتر، بهره‌وری پایین‌تر سرمایه‌گذاری و نرخ استهلاک بالاتر قرار دهد؛ بدون اینکه تضمینی برای افزایش مقیاس سرمایه‌گذاری در آینده ایجاد کند. علاوه بر این، داخلی سازی تدریجی سرمایه‌گذاری درآمد منابع، کاهش سود حاشیه‌ای هزینه‌های عمومی و کمبود بالقوه ظرفیت جذب را در نظر می‌گیرد. افزایش تدریجی تخصیص داخلی پیشنهادی در استراتژی چانگک به اقتصاد داخلی این امکان را می‌دهد تا به تدریج قابلیت‌های سمت عرضه خود را تنظیم کند تا بتواند حجم بیشتری از سرمایه را جذب کند و بدین ترتیب خطر ازدحام را از نظر سرمایه و نیروی کار ماهر کاهش دهد.

به علاوه این رویکرد تدریجی هزینه قضاوت نادرست در مورد مدت زمان رونق کالا را کاهش می‌دهد. چون ممکن است سیاستگذاران قضاوت نادرستی در مورد درآمد منابع و رونق کالا داشته باشند و همین موجب هزینه بیش از حد شود. هزینه تدریجی از چنین خطاهایی که ممکن است به بی ثباتی اقتصاد کلان منجر شود نیز جلوگیری خواهد کرد. شکل تغییر در تخصیص سرمایه‌گذاری‌های درآمد منابع بین دارایی‌های مالی و دارایی‌های تقویت کننده تولید داخلی را در طول زمان تحت شرایطی که هم تراز اهداف دوگانه تثبیت کوتاه مدت و انباشت توانمندی‌های تولیدی بلندمدت برقرار باشد؛ نشان می‌دهد. شکل نشان می‌دهد که توزیع دارایی‌ها تحت مدل چانگک، به طور پویا با طول رونق کالا سازگار است.



شکل ۲۰. نمایش تغییر تدریجی در تخصیص درآمدهای منابع پیشنهاد شده در مدل چانگک (منبع: چانگک ۲۰۲۰)



شکل ۲۱. توزیع موجودی دارایی‌های به دست آمده از طریق درآمدهای منابع تحت سناریوهای مختلف (منبع: چانگ، ۲۰۲۰)

۲.۳.۵.۶. هدف قرار دادن بخش‌های قابل تجارت

افزایش هزینه‌های دولت می‌تواند باعث ایجاد فشار تقاضا بر کالاهای غیرقابل تجارت شود ولی سرمایه‌گذاری عمومی کارآمد همچنین می‌تواند بهره‌وری را در بخش‌های قابل تجارت بالا برده و بیماری هلندی را خنثی کند.

چندین مطالعه درجه مطلوب خاص هر بخش را در سرمایه‌گذاری عمومی درآمد منابع بررسی کرده‌اند. کولیر و همکاران (۲۰۱۰) استدلال می‌کنند که خطرات ازدحام و بیماری هلندی می‌تواند با هزینه‌های عمومی طراحی شده برای افزایش رقابت سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی با تکمیل فعالیت‌های بخش خصوصی مانند پیشرفت در زیرساخت‌ها و سرمایه انسانی جبران شود. البته هر گسترشی در فعالیت‌های بخش خصوصی و تکیه بر ساختارهای موجود بازار به تنوع و توسعه منجر نخواهد شد.

بحث در مورد ظرفیت جذب با مطالعه Hasanov و Cherif (۲۰۱۲) در مورد مصرف، پس انداز و سیاست‌های سرمایه‌گذاری صادرکنندگان نفت ارتقا یافته است. نویسندگان نتیجه گرفتند که بخش قابل تجارت نقش قابل توجهی در پویایی پس انداز-سرمایه‌گذاری ایفا می‌کند و کشورهای در حال توسعه ممکن است به دنبال اتخاذ مجموعه‌ای از اهداف خاص برای توسعه بخش‌های پیشرفته قابل تجارت به جای اتکا فقط به ایجاد "محیطی امکان‌پذیر" که در آن بخش صادرات پیچیده خود به خود ظهور کند، باشند. همچنین استدلال کردند که تنوع بخشیدن به اقتصاد غنی از منابع با توسعه بخش‌های قابل تجارت، بهره‌وری را افزایش می‌دهد. مدل چانگ، رویکرد آنها برای ظرفیت جذب را

اتخاذ کرده و در آن گنجانیده شده است که خواستار توجه گسترده‌تر و پیچیده‌تری به نقش سرمایه‌گذاری عمومی رانت منابع در جهت دهی انگیزه‌های بازار به سمت تنوع بخش قابل تجارت است.

۶.۶. توسعه صنعتی شرق آسیا

چانگ (۲۰۰۷) گزارشی از توسعه صنعتی شرق آسیا (به طور خاص ژاپن، کره جنوبی و تایوان) در ابعاد مختلف ارائه داده است که در ادامه تلخیصی از گزارش او ارائه خواهیم داد.

۱.۶.۶. مدل سیاست‌های اقتصادی کشورهای صنعتی شده شرق آسیا

سال ۱۹۶۰، درآمد سرانه بهترین کشور شرق آسیا یعنی ژاپن برابر با آفریقای جنوبی و بدترین کشور یعنی کره جنوبی کمتر از نصف غنا بود. در عین حال، میانگین رشد اقتصادی ۶ درصدی، رشد این کشورها را به سریع‌ترین تحول اقتصادی تاریخ بشریت تبدیل کرده است. به صورت کلی از منظر چانگ، مسیر کشورهای شرق آسیا تفاوت‌های جدی با استانداردهای بین‌المللی تجویز شده برای توسعه کشورها (از آن جمله اجماع واشنگتن) دارد. در واقع از منظر او، به دلیل تنوع نهادی، میان نظام سرمایه‌داری پیاده شده در کشورهای مختلف، تفاوت‌های جدی وجود دارد و سرمایه‌داری همیشه و همه جا یک شکل نیست.

اهم سیاست‌های جاری کشورهای منتخب شرق آسیا طرح می‌شود:

۱.۱.۶.۶. سیاست سرمایه‌گذاری

سؤال مهم این است که چگونه سطح سرمایه‌گذاری در کشورهای شرق آسیا بالا بوده است؟ در پاسخ به این سؤال، برخی اندیشمندان گفته‌اند به لحاظ فرهنگی سطح پس‌انداز بالا بوده یا پس‌انداز به دلیل نرخ سود واقعی بالا در این کشورها بالا بوده است ولی به صورت کلی اختلاف نظری وجود دارد که آیا سرمایه‌گذاری و رشد حاصل از آن عامل پس‌انداز است یا بالعکس؟ چانگ به دنبال این است که فارغ از پیش پا افتاده‌ترین پاسخ ممکن به سؤال پاسخ دهد.

اول. پایداری فضای سیاسی و اقتصادی کشورهای شرق آسیا؛ در شرایطی که بسیاری از کشورهای دیگر از جمله کشورهای آمریکای لاتین چنین شرایطی را نداشتند.

دوم. کنترل جریان ورودی و خروجی سرمایه: در مراحل ابتدایی توسعه باید مقابل فرار سرمایه ایستاد و از کارآمدترین ابزارها در کشورهای شرق آسیا برای این مهم، استفاده شده است. برای مثال هر فعالیت با ارزش خارجی نیازمند تأیید و

نظارت بانک‌ها بوده است. همچنین ورود سرمایه خارجی هم تحت نظارت شدید دولت بوده است و عموم کشورهای شرق آسیا وابستگی جدی به سرمایه خارجی نداشته‌اند.

سوم. کنترل مصارف لوکس: سرمایه‌ای که از کشور خارج نشود، در صورت عدم قاعده‌گذاری دولت، به مصارف لوکس منتهی خواهد شد و کنترل جدی مصارف لوکس در شرق آسیا حاکم بوده است. برای مثال، این کنترل به حدی بوده است که تا سال ۱۹۸۸ شهروندان کره حق سفر گردشگری خارجی نداشته‌اند و البته امروز هم برای این سفر، حد مشخصی برای خروج پول وجود دارد.

چهارم. سازماندهی دریافت کنندگان رانتهای دولتی: حتی اگر سه مرحله قبل به درستی اجرا شود، ضمانت سرمایه‌گذاری صحیح نخواهد بود. این ادعا که بازار سیگنال دهنده خوبی برای سرمایه‌گذاری است، در مورد کشورهای آسیایی که در آغاز مسیر صنعتی شدن و نیازمند حمایت از صنایع نوزاد هستند، صحیح نیست. این صنایع برای رشد نیازمند رانت دولتی هستند و البته اهدای رانت دولتی به دلیل تضعیف بازار، ممکن است از بهره‌وری بکاهد و تحت چنین شرایطی نقش تنظیم‌کننده دولت موضوعیت می‌یابد. دولت‌های این کشورها به دلایلی چون قدرت زیاد کنترلی از طریق اعتبار بانکی و سایر منابع مالی، رصد دقیق عملکرد از طریق شاخص‌هایی چون صادرات و نظام اطلاعاتی قوی در این زمینه موفق بوده‌اند.

۲.۱.۶.۶. سیاست تجاری

معجزه کشورهای شرق آسیا، اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی بر سر زبان‌ها افتاد و اندیشمندان جریان اصلی اقتصاد این موفقیت را به پای نظریه مزیت نسبی و تجارت آزاد نوشتند حال آنکه نظام کسب‌وکار در این کشور مشحون از حمایت‌های تعرفه‌ای و قاعده‌گذاری‌های دولتی بوده است. به صورت خلاصه، سیاست تجاری کشورهای شرق آسیا تلفیق حمایت از صنایع نوزاد و ارتقاء صادرات بوده است. علت اینکه سایر کشورها در حمایت از صنایع نوزاد موفق نبوده‌اند، فقدان استراتژی توسعه صادرات هم‌راستا با حمایت از صنایع نوزاد است. کشورها باید به سوی صنایع نوزادی بروند که توان صادرات داشته باشد و ارزش خارجی وارد کشور شود و بوسیله ارزش خارجی، بتوانند فناوری و ماشین‌آلات جدید بخرند.

۳.۱.۶.۶. سیاست صنعتی

همانطور که اشاره شد، پیشنهاد جریان اصلی اقتصاد سیاست صنعتی عمومی (افقی) به معنی یک سری سیاست کلی مشخص مانند سرمایه‌گذاری در حوزه آموزش، حمایت از تحقیق و توسعه و ... است ولی آنچه در شرق آسیا رخ داده

است، سیاست صنعتی گزینشی (عمودی) بوده است. در واقع، وقتی منابع محدود است سیاستگذار ناگزیر از انتخاب و گزینش است و مسئله این است که چه بخشی و با چه روشی حمایت شود؟

اول. ارتقاء صنایع نوزاد: موفقیت کشورهای شرق آسیا در ارتقاء صنایع نوزاد، مرهون توانایی آنها در ساماندهی دریافت کنندگان رانتهای دولتی بوده است. مسئله صرفه ناشی از مقیاس در این حمایت اهمیت داشته و لذا دولت‌ها بر ورود و خروج به صنایع نظارت شدید داشته‌اند. با توجه به کوچک بودن بازار داخلی، تنها در صورت صادرات می‌توانند صنایع بزرگ مقیاس شکل بگیرند و لازمه صادرات، افزایش بهره‌وری صنایع نوزاد از طریق ایجاد رقابت یا مشوق‌های دولتی بوده است.

دوم. مدیریت رقابت: توجه به صرفه مقیاس و کنترل ورود و خروج، به انحصار چند جانبه منتهی خواهد شد و به زعم اقتصاددانان جریان اصلی ناکارآمدی تخصیصی به وجود می‌آید. چانگک معتقد است اولاً در مورد بازارهایی که مقیاس مهم است، افزایش هزینه حاصل از عدم وجود مقیاس بیشتر از ناکارآمدی تخصیصی حاصله است؛ ثانیاً رقابت بیش از اندازه و بی‌نتیجه برای کشورهای در آغاز مسیر توسعه، مخرب است. لذا در شرق آسیا دولت ژاپن اشکال مختلفی از کارتل را جایز می‌شمرد و تا سال ۱۹۸۱ هیچ سیاست ضدانحصاری در کره وجود نداشت.

سوم. سیاست فناوری: فناوری در تعیین میزان رقابت‌پذیری کشورها مهم است. مسیر کشورهای آغازگر توسعه برای توسعه فناوری ترویج و تقویت تحقیق و توسعه بوده است ولی برای کشورهای توسعه نیافته کنونی، واردات فناوری موضوعیت می‌یابد. تجربه نشان داده خودکفایی فناوری به بازتولید فناوری‌های منسوخ منجر خواهد شد. لذا در شرق آسیا واردات فناوری هم‌راستا با استراتژی کلان صنعتی تحت نظارت دقیق دولت جریان داشته است. از میان شرکت‌های فراملیتی آن دسته که انتقال فناوری می‌داده‌اند، در این کشورها اجازه حضور داشته‌اند.

۴.۱.۶.۶. پرسشگری در مورد تکرار پذیری مدل

اقتصاددانان جریان اصلی در توصیف موفقیت شرق آسیا ابتدا می‌گفتند مدل جاری در شرق آسیا همان تجارت آزاد و اقتصاد آزاد بوده و اقتصاددانان مکتب وابستگی بر مناسبات تاریخی و فرهنگی تأکید می‌کردند؛ بعدها که مشخص شد مدل شرق آسیا مبتنی بر اقتصاد آزاد نبوده، نظرات مکتب وابستگی توسط اقتصاددانان جریان اصلی تکرار می‌شد. برخی گفته‌اند برای اجرای مدل شرق آسیا بوروکراسی شایسته‌سالار لازم است. چانگک در پاسخ می‌گوید: اولاً مشخص نیست که اصلاحات اقتصادی کلان مانند نرخ ارز ظرفیت بوروکراسی کمتری نسبت به طرح‌های سیاست صنعتی لازم داشته باشد. ثانیاً تصور غلطی است که این کشورها بوروکراسی پیشرفته را به عنوان شرایط اولیه شکل داده باشند. این در شرایطی است که کارمندان کره تا اواخر دهه ۱۹۶۰ برای آموزش به فیلیپین و پاکستان می‌رفتند.

ضمن اینکه ساختار بوروکراسی آمریکای لاتین به مراتب از شرق آسیا بهتر بوده است. اساسا باور غلطی است که ابتدا ساختار بوروکراسی اصلاح شود و بعد می شود کشورها در مسیر توسعه قرار بگیرند.

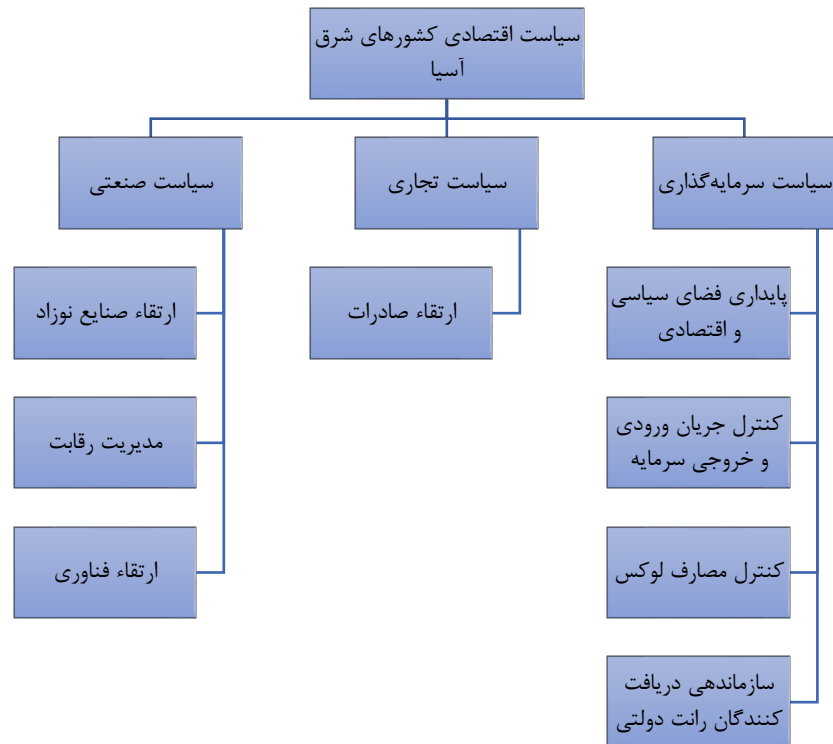
۵.۱.۶.۶. پایان مدل شرق آسیا

پس از رکود طولانی ژاپن و بحران ۱۹۹۷ کره، برخی گفته اند مدل شرق آسیا به پایان رسیده و مدل نئوکلاسیکی برای توسعه کشورها ارجح است. حال آنکه کره و ژاپن از منظر چانگ، به این دلیل به بحران رسیدند که از مدل سنتی خود، جدا شدند. برای مثال، بحران ژاپن بر اساس حباب دارایی های مالی پس از آزادسازی ها بوده است و دولت به مانند دهه های قبل در این زمینه مداخله سریع و بهنگام نداشته است.

به عنوان جمع بندی سیاست های اقتصادی مدل شرق آسیا را می توان اینگونه فهرست کرد:

- سیاست اقتصاد کلان حامی سرمایه گذاری به جای سیاست ضد تورمی
- کنترل مصارف لوکس
- کنترل شدید سرمایه گذاری مستقیم خارجی
- پیگیری یکپارچه حمایت از صنایع نوزاد و ارتقاء صادرات
- استفاده از صادرات به عنوان ابزاری برای بهره برداری از صرفه های مقیاس و سرعت بخشیدن به بالندگی صنایع نوزاد

خلاصه آنچه از منظر چانگ در باب مدل سیاست های اقتصادی شرق آسیا طرح شد، در شکل زیر قابل مشاهده است:



شکل ۲۲. سیاست اقتصادی کشورهای شرق آسیا (منبع: چانگ ۲۰۰۷)

۲.۶.۶. اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی در کره جنوبی

چانگ معتقد است نظریه‌ای که تجربه توسعه کره را به بازار آزاد و تجارت آزاد مربوط می‌کند، محبوبیت خود را از دست داده است. با این حال تفسیر پیروان جریان اصلی اقتصاد از توسعه کره، بازار آزادی شامل موارد زیر بوده است: اول. واقعی شدن نرخ ارز سبب سودآوری صادرات و ایجاد مزیت رقابتی برای کره جنوبی شد؛ چانگ معتقد است مزیت رقابتی حاصل از افزایش نرخ ارز، به تنهایی توانایی توضیح توسعه کره را ندارد.

دوم. آزادسازی تجاری شامل کاهش تعرفه‌ها و حذف محدودیت‌های کمی، سبب فشار رقابتی بر تولید کنندگان داخلی و افزایش کارایی آنها شد؛ چانگ معتقد است پس از آزادسازی تعرفه‌ها هم میزان تعرفه در کره بسیار بالا بود و هم توانایی وضع تعرفه اضطراری برای دولت وجود داشت.

سوم. افزایش نرخ بهره واقعی سبب افزایش پس انداز و افزایش سرمایه‌گذاری شد؛ چانگ معتقد است در دهه ۱۹۷۰، نرخ بهره واقعی در کره به دلیل تورم بالا منفی بوده ولی سرمایه‌گذاری بالا مانده است و لذا این استدلال هم صحیح نیست.

چهارم. ادعای دیگر پیروان جریان اصلی اقتصاد این است که مداخلات دولت هر چه که بوده، سازوکار بازار را تحت تأثیر قرار نداده است؛ چنانکه معتقد است در موارد متعددی مداخلات دولت، سازوکار بازار را تحت تأثیر قرار داده است.

پس از مقدمه فوق، سؤال این است که مداخلات دولت کره به چه صورت بوده است؟

اول. درون مایه مداخلات دولت کره

درون مایه مداخلات دولت کره، ایجاد یک اقتصاد مستقل بوده است. دولت مردان کره می‌دانستند برای توسعه، سرمایه‌گذاری اولویت دارد ولی شکاف سرمایه موجود، نیاز به سرمایه‌گذاری خارجی را تشدید می‌کرد. باور آنها بر این بود که در نهایت افزایش درآمد کل می‌تواند این شکاف را پر کند ولی برای کاهش مصرف و به تبع آن افزایش پس‌انداز، در اقتصاد سیاست‌هایی را اجرا کردند:

- وام مصرفی داده نمی‌شد.
- بر مالیات‌های غیرمستقیم به دلیل بازدارندگی مصرف تأکید داشتند.
- واردات کالاهای لوکس یا ممنوع بود یا تعرفه بالا بر آن وضع می‌شد.

جمع این سیاست‌ها برای مثال به پایین بودن آمار مالکیت خودرو در کره نسبت به سایر کشورهای دارای سطح اقتصادی یکسان با کره منجر شد.

از منظر چنانکه اولویت اصلی کره، بیشتر مدیریت سرمایه‌گذاری بوده تا بالا بردن تقاضای کل. دولت کره ارتقاء ساختار صنعتی را هدف قرار داده بود و حتی اگر در تعارض با ثبات اقتصاد کلان قرار می‌گرفت، ارتقاء ساختار صنعتی اولویت داشت. دولت کره صنایع استراتژیک با چشم انداز روشن را به عنوان صنایع ارجح، شناسایی کرده و مورد حمایت مالی، فنی و اداری قرار می‌داد. برای مثال، در شرایط رکودی کره، وام‌دهی به صنایع ارجح نسبت به وام‌های عمومی رشد بیشتری داشتند؛ شاید در کوتاه مدت ناعادلانه تصور شود ولی در بلندمدت سود آن برای کل جامعه خواهد بود.

در کره صرفه ناشی از مقیاس برای صنایع ارجح به شدت موضوعیت داشت؛ دو چالش برای سیاستگذار به وجود می‌آمد: اولاً شرکت‌های مجزا باید بزرگ مقیاس شوند و دولت پیشگام ادغام این شرکت‌ها شد. ثانیاً رقابت بیش از حد، آسیب رسان بود و دولت محدود کردن ورود را به صنایعی که تشدید رقابت می‌شد، در دستور کار قرار داد. هر دو این سیاست‌ها با سیاست ضدتراست در تعارض بودند ولی سیاستگذار کره‌ای اولویت اولش را عدم هدررفت منابع

اجتماعی قرار داد که کاملاً خلاف متون سنتی اقتصاد بود البته اقتصاد شومپیتری و نهادگرا مؤید این رویه دولت کره است و از دید آنها، رقابت فرایندی هزینه بر است و اگر رقابت محدود به چند شرکت محدود شود، عایدات صرف تحقیق و توسعه می شود.

بحث دیگر محدود کردن ورود شرکت های خارجی به دلیل تأکید دولت کره بر همگون سازی فناوری مورد استفاده شرکت ها بود و برای پر کردن شکاف پس انداز، وام خارجی را ترجیح می دادند. در بازه ۱۹۶۲-۱۹۸۳، سهم سرمایه گذاری مستقیم خارجی تنها ۵ درصد کل سرمایه خارجی حاضر در کره بود.

دوم. سیاست صنعتی

ارتقاء صنعت خصیصه متمایز و خاص مداخلات دولت کره بود. دولت کره چندین صنعت را به عنوان صنایع ارجح انتخاب کرده و از طریق اعتبار سهمیه بندی شده (یارانه ای)، ارز خارجی، وجوه سرمایه گذاری دولتی، معافیت های مالیاتی، ممنوعیت ورود و حمایت از واردات مرتبط با صنعت آنها را به شدت مورد حمایت قرار می داد. در ازاء این حمایت ها، دولت بر فناوری، ورود، افزایش ظرفیت و قیمت ها کنترل هایی اعمال می کرد.

صنایع ارجح در برنامه های توسعه کره:

- برنامه اول (۶۶-۱۹۶۲): سیمان-کود-پالایش نفت
- برنامه دوم (۷۱-۱۹۶۷): صنایع شیمیایی-فولاد-ماشین آلات
- برنامه سوم و چهارم (۸۱-۱۹۷۲): صنایع سنگین-فلزات غیر آهنی-کشتی سازی-الکترونیک

ویژگی دیگر سیاست صنعتی در کره پایش عملکرد سختگیرانه و جدی بوده است. تمام شرکت ها در صنایع ارجح و حمایتی ملزم به ارائه گزارش نه فقط در حوزه عملکرد صادراتی بلکه در سایر حوزه ها بوده اند. ارائه گزارش ساختگی بازداشت و جریمه در پی داشت.

سال ۱۹۸۶ قانون توسعه صنعتی کره تصویب شد که سه دسته اقدام را شامل می شد:

- اقدامات حمایتی (محدودیت واردات-کاهش تعرفه مواد خام-کنترل قیمتی و یارانه های کامل)
- صرفه های مقیاس و منع رقابت بیش از حد (محدودیت ورود و توسعه ظرفیت-ادغام با آغازگری دولت-خروج یا حذف ظرفیت)
- افزایش بهره وری (یارانه برای ارتقاء ظرفیت صنعت ارجح-یارانه برای هزینه های تحقیق و توسعه)

در عمل و با این قانون تفاوت زیادی با آنچه در ۱۹۶۲-۱۹۸۱ بود، دیده نمی شد.

واضح است که چنین سیاست‌هایی در همه نقاط جهان خصوصاً آمریکای لاتین ثمربخش نبوده است. سؤال بعدی این است که علت موفقیت مداخلات در کره چه بوده است؟

اول. رانتهای دولتی و توسعه صنعتی

از لحاظ نظری و خصوصاً از منظر شومپیتر، کسانی که دست به نوآوری می‌زنند یا کار جدیدی آغاز می‌کنند، باید سود بیشتری نسبت به سرمایه‌گذاری که انجام داده‌اند، داشته باشند، چون فعالیت آنها خطرپذیری بیشتری دارد. این سود، سود کارآفرینی یا رانت نامیده می‌شود. ایجاد یک صنعت جدید در کشور در حال توسعه کار جدید محسوب می‌شود حال آنکه در سطح جهانی ممکن است نباشد. چون یک صنعت جدید در کشور در حال توسعه نیاز به واردات فناوری و سپس آموزش برای بکارگیری فناوری دارد و باید از طریق رانتهایی چون محدودیت ورود دیگران مورد حمایت قرار بگیرد.

منتقدان چنین رویه‌ای نقدهایی وارد کرده‌اند:

ممکن است دولت اطلاعات لازم برای انتخاب هوشمند برنده‌ها را نداشته باشد.

تجربه کره: دولت کره نظام اطلاعاتی برای کاهش شکاف دولت و بخش خصوصی ایجاد کرد. نظام گزارش‌گیری از صنایع، به صورت اجباری و پیوسته موجب اشراف اطلاعاتی دولت می‌شد و البته شناسایی صنایع رو به رشد جز در مرزهای توسعه فناوری خیلی دشوار نیست.

وجود رانت دولتی ممکن است منجر به انحراف فعالیت کارآفرینی به فعالیت‌های سودآور و لابی‌گری شود.

تجربه کره: هزینه‌های رانت جویی از جنس هزینه‌های مبادله هست و لزوماً وجود رانت معادل رانتجویی نیست. در عمل، در کره منابع کمی صرف رانتجویی شده ولی با توجه به فساد بالای موجود در دولت کره، دلیل این موضوع قطعاً وجود یک دولت منضبط نبوده است و موضوع پیچیده‌تر است. دولت کره تحت تأثیر گروه کوچکی به نام چبول‌ها بوده است و البته این تأثیرپذیری بر روی نظام توزیع، آثار منفی داشته است ولی به دلیل آنکه دیگران با حضور چبول‌ها احتمال کمی برای کسب رانت می‌داده‌اند، رانتجویی در کره پایین بوده است. چبول‌ها شرکت‌های خوشه‌ای در کسب و کارهای متنوع داشته و در زمینه‌های مختلف رانت‌ها را جذب می‌کردند.

حذف رانتهای دولتی بر خلاف رانتهای بازاری پس از اجرا آسان نخواهد بود.

تجربه کره: رانت‌ها در کره دائمی نبوده و به شدت کارآمدی شرکت‌ها کنترل می‌شد. این موضوع حتی در مورد چبول‌ها هم توسط دولت کره اجرا می‌شد. برای نمونه، KIA که یکی از سه شرکت فعال تولیدکننده خودرو در کره

بود، مقطعی مجبور به فعالیت فقط در زمینه اتوبوس و ماشین‌های باری شد به امید آنکه با افزایش تقاضا، به خودروسازی برگردد و چنین هم شد.

دوم. بنیان قدرت دولت: تاریخی، سیاسی، اقتصادی

قدرت دولت کره، در بهره‌گیری از رانت دولتی برای توسعه صنعتی نقش جدی داشته است. سؤال این است که پایه

و اساس این قدرت دولتی از کجا آمده است؟

برخی اندیشمندان، عوامل تاریخی چون تأکید آیین کنفوسیوس بر تمرکزگرایی و نهاد مقتدر مرکزی و همچنین نبود طبقه اجتماعی قدرتمند به دلیل اصلاحات ارضی و .. را مؤثر دانسته‌اند. از منظر چانگ این موارد مؤثر بوده ولی تنها اینها مطرح نیستند چون تحت همین شرایط هم ۱۹۴۹ و پس از جنگ دو کره، دولت کره بسیار ضعیف بوده است. در این زمینه اقدامات آگاهانه رژیم نظامی ژنرال پارک که اساس اقتصاد سیاسی کره را برای دهه‌ها بنا گذاشت، مطرح است. نوآوری‌های متنوع نهادی که البته تحت تأثیر فرهنگ و تاریخ کره هم بوده است.

ایده‌های تصمیم‌گیران برتر سیاسی متأثر از تنوع اصناف ژاپنی بود. آنها به لحاظ اقتصادی طرفدار بازار آزاد نبودند ولی به دلیل نیاز به حمایت آمریکا، مجبور به حمایت از اقتصاد آزاد شرکتی شدند. دانش موجود در اداره کره نه از جریان اصلی اقتصاد بلکه از فریدریک لیست (مکتب تاریخی آلمان و پایه‌گذار آلمان مدرن)، شومپتر و بیش از همه مارکس متأثر بوده است. در واقع از منظر چانگ در کره، سرمایه‌داری کنترل شده در جریان بوده است.

رژیم پارک به محض روی کار آمدن مناسبات نهادی ایده‌ال را شکل داد:

ملی کردن تمام بانک‌ها و ایجاد بانک‌های دولتی با اهداف خاص (نتیجه: کنترل دولت بر اعطاء وام‌های سرمایه‌گذاری)

بازداشت تجار مطرح آن زمان کره به اتهام کسب ثروت از روش‌های غیرقانونی و آزادی در ازاء تعهد خدمت به کشور از طریق شرکت بازرگانی (نتیجه: تأسیس کارخانه‌های جدید در صنایع منتخب دولت)

متمرکز کردن قدرت سیاستگذاران اقتصادی از طریق هیات برنامه‌ریزی اقتصادی؛ ترکیب برنامه‌ریزان و بودجه‌ریزان در این هیات و حذف تضاد میان این بخش‌ها

همچنین همسانی ایدئولوژیک مردم کره یک تصادف نبوده است. رژیم پارک با ایدئولوژی "بازآفرینی دولت" از رهگذر اقتصاد مستقل دست به بسیج کشور زد. رسانه‌های رژیم کارگران را سربازان صنعتی می‌نامیدند که در جنگی

میهن پرستانه با فقر در ستیز هستند. تجار به مانند ژنرال‌های پیروز جنگ برای تحقق اهداف صادراتی مدال دریافت می‌کردند.

در زمینه قدرت دولت، می‌توان به کنترل شدید بر حوزه ارز خارجی و مالکیت دولتی صنایعی چون نفت، زغال سنگ، کود، گاز، فولاد، برق و ... نیز اشاره کرد.

به صورت کلی از منظر چانگک، موفقیت کره بر پایه مفهوم توسعه اقتصادی بنا شده که بسیار فراگیرتر از استراتژی تجاری صرف است. توسعه مقوله‌ای چند بعدی با شمولیت حوزه‌های گسترده است. از جمله: هدف گذاری بلند مدت برای رشد و تغییر ساختار، سرمایه‌گذاری در زیر ساخت‌ها و امکانات سودده، عرضه نیروی کار لایق و دارای دانش در حوزه صنعت، استراتژی صادرات محور (برون گرایانه) و استراتژی جایگزینی واردات (درون گرایانه).

در تجربه کره تحول صنعتی از طریق بهره‌وری پویا از رهگذر خلق مستمر رانت حاصل شده است. تجربه کره از ضرورت بازبینی رقابت سخن می‌گوید. رقابت مقدمه رسیدن به بهره‌وری است و فی نفسه هدف نیست و اگر جایی مانع رشد بهره‌وری بود، باید مطابق آنچه در کره رخ داد، محدود شود و البته این موضوع در تعارض جدی با افکار جریان اصلی اقتصاد قرار می‌گیرد.

تجربه کره به معنای نامرتبط دانستن این تجربه به سایر کشورهای دارای تاریخ متفاوت نیست. در عمل صنعتی شدن تمام کشورها، ریشه در ورود نهادهای کشورهای پیشرفته‌تر و اعمال تغییرات آگاهانه در آنها دارد. کره و ژاپن نمونه‌هایی از این یادگیری نهادی هستند. لذا واردات نهادی باید همراه نوآوری‌های بومی باشد.

۳.۶.۶. تشریح قیدوبندهای انعطاف پذیر در شرق آسیا

کشورهای شرق آسیا در برابر بحران‌ها و روندهایی که برای تولید داشته‌اند، به شدت انعطاف پذیر بوده‌اند. دو بحران نفتی دهه ۱۹۷۰، افزایش زیاد ارزش پول ملی ژاپن در اواخر دهه ۱۹۸۰، بحران بدهی کره جنوبی که ۱۹۸۲ چهارمین کشور بدهکار دنیا بود؛ مثال‌هایی از این موضوع است.

اقتصاددانان نئولیبرال علت این موضوع را وجود سیگنال‌های بازاری در اقتصاد شرق آسیا بیان کرده‌اند و از نگاه آنها اقتصادهای اروپایی به دلیل وجود قوانین و مقررات دولتی فراوان و فشارهای گروه‌های ذی نفع (به خصوص اتحادیه‌های کارگری) چنین انعطاف پذیری را ندارند. علاوه بر این، آنها معتقدند کاهش سرعت صنعتی شدن از دهه ۱۹۷۰ و ناتوانی در تطبیق با شوک‌های متعدد در کشورهای در حال توسعه آفریقا و آمریکای لاتین، به دلیل سیاست‌های ضدبازاری دولت این کشورها بوده است. به عبارت دیگر، نئولیبرال‌ها به توانایی سازوکار قیمت برای

تطبیق سریع اعتقاد داشته و موانع تصنعی از سوی دولت و گروه‌های ذی نفع را اصلی‌ترین منشا مشکلات اقتصادی کشورهای در حال توسعه معرفی می‌کنند. از دید آنها جز قوانین ضروری برای تبادلات بازاری (حقوق مالکیت، قانون قراردادها) سایر قوانین و مقررات، قیدوبندهایی برای کاستن از سرعت تطبیق و انعطاف پذیری اقتصاد هستند و طبعاً از منظر آنها، مقررات زدایی داخلی و گشودن راه‌های بین‌المللی به شدت ضروری است.

با این حال از منظر چانگ در عمل در کشورهای شرق آسیا تنوع قیود به چشم می‌خورد و این همان قیودی است که نئولیبرال‌ها برای توصیف دلایل مشکلات اقتصادی در سایر کشورها بیان می‌کنند. میزان مداخلات دولت‌ها در کشورهای شرق آسیا بسیار بیشتر از توصیفات و تصورات نئولیبرال‌ها بوده است. برای مثال، سیاست صنعتی در این کشورها گاهی مستقیماً از سوی دولت تحمیل و گاهی توسط کارتل‌های تحت حمایت دولت در بخش خصوصی اداره می‌شد که در دو بخش قبل بدان‌ها اشاره شد. حتی در بازار نیروی کار که تصور آزاد بودن آن در این کشورها وجود دارد، دولت‌ها مقررات حمایتی نیروی کار را با تصلب بیش از حد، به اجرا گذاشته‌اند.

در واقع مسئله این است که اقتصادهای شرق آسیا چگونه با وجود قیدوبندهای متعدد، دارای قدرت تطبیق و انعطاف پذیری مناسب بوده‌اند؟ به عبارت دیگر چگونه این قیدوبندها انعطاف پذیر بوده‌اند؟

۱.۳.۶.۶. نظریه‌هایی درباره انعطاف پذیری

اول. اجتناب ناپذیری قیدوبندها

بر خلاف تصور عقلانیت ابزاری (نامحدود) جریان اصلی اقتصاد که انسان به نوعی عقلانیت خداگونه دارد و به سرعت به بهینه‌ترین نتیجه ممکن دست پیدا می‌کند؛ به تعبیر نوبلیست اقتصاد سایمون، انسان دارای عقلانیت محدود بوده و تحت این شرایط کنشگران نیازمند بعضی قواعد رفتاری هستند که انعطاف پذیری کنش‌های آن‌ها برای مواجهه با پیچیدگی جهان محدود شود. جهانی کاملاً منعطف در مقابل عقلانیت محدود انسان بسیار بی ثبات و متزلزل است و نوبلیست دیگر اقتصاد هایک نیز پذیرش همگانی برخی قواعد را برای خلق رفتار منطقی ضروری دانسته است. به عبارت دیگر برخلاف باور نئولیبرال‌ها، قیدوبندها نه محدودیتی ساختگی صرفاً برای دولت و گروه‌های ذی نفع، بلکه بخش ضروری زندگی ما انسان‌ها محسوب می‌شوند. قیدوبندهایی که عمدتاً ورای اصول بازار عمل می‌کنند. آن اقتصاد آرمانی فاقد قیدوبند نئولیبرال‌ها گونه‌ای آرمانی است که از افراد منفردی تشکیل شده که در مرز جنگل به تبادل آجیل و توت مشغول هستند.

با این حال، اجتناب ناپذیری به این معنی نیست که قیود موجود بهینه هستند و مجال بهبود آنها نیست چون عقلانیت ما کامل نبوده و محدود است. با این حال، شرایط وضع قوانین به گونه‌ای نیست که تغییر آنها به سهولت باشد چون وجود قانونی که به راحتی قابل تغییر باشد به همان بدی نبودن قانون است، قوانین نباید به راحتی در معرض تغییر و تحول قرار گیرند.

دوم. انعطاف پذیری کوتاه مدت در برابر انعطاف پذیری بلندمدت

کسانی که در دارایی‌های خاص (کالاها، سرمایه‌های دارای تحرک پذیری پایین که در مرز فناوری قرار دارد و برای بهره‌وری صنعت ضروری است) سرمایه‌گذاری می‌کنند، به ایجاد محدودیت برای جابجایی سایر دارایی‌های مکمل (که تحرک پذیری بیشتری دارند) گرایش دارند زیرا از جابجایی سرمایه صاحبان دارایی تحرک پذیر متضرر می‌شوند لذا خروجی بازار را نمی‌پذیرند و برای ممانعت از کاهش درآمدشان، از طریق کنش جمعی (نهادسازی و ...) وارد می‌شوند. راهکار جریان اصلی مقابله با این کنش‌های جمعی است ولی ممکن است بر انعطاف پذیری بلندمدت اقتصاد نتیجه معکوس بگذارد چون مانع انجام سرمایه‌گذاری در دارایی‌های خاص می‌شود و این سرمایه‌گذاری‌ها برای رشد بهره‌وری ضروری است و رشد آن علیرغم کاهش انعطاف پذیری کوتاه مدت موجب افزایش انعطاف پذیری بلندمدت خواهد شد. پس در اقتصادی که هدف آن، ارتقاء ساختار صنعتی و افزایش بهره‌وری است، چنین قیود کوتاه مدتی مورد پذیرش قرار خواهد گرفت تا عایدات بلندمدت نصیب اقتصاد شود.

سوم. انعطاف پذیری فردی در برابر انعطاف پذیری ملی

اقتصاد ملی نظامی پیچیده و متشکل از کنشگران متعدد است. نئولیبرال‌ها (به دلیل فردگرا بودن) حداکثر شدن انعطاف پذیری ملی را در حداکثر شدن انعطاف پذیری برای کنشگران فردی بیان کرده‌اند. مثال نقض در این زمینه فرار سرمایه است که وجود انعطاف برای افراد، موجب کاهش انعطاف پذیری کل اقتصاد ملی خواهد شد. بنابراین ممکن است انعطاف پذیری در سطح فردی به کاهش انعطاف پذیری سطح ملی بینجامد. اما چرا؟ دارایی‌ها با توجه به ویژگی‌هایی که دارند، تحرک پذیری متفاوتی دارند؛ برای مثال، دارایی‌های سرمایه‌ای خاص فیزیکی تحرک پذیری کمی داشته و به عکس دارایی‌های مالی تحرک پذیری و امکان خروج از کشور بیشتر دارند و لذا برای کسب سود بیشتر از کشور خارج شده و به کاهش توان اقتصاد ملی خواهد انجامید. با پذیرش این توضیح، محدود کردن آزادی عمل مالکان دارایی‌های دارای انعطاف پذیری بالا موضوعیت می‌یابد.

۲.۳.۶.۶. تشریح قیدوبندهای انعطاف پذیر در شرق آسیا

سه بحث قبلی که در مورد قیدوبندهای موجود در اقتصاد طرح شد، در اقتصاد شرق آسیا چگونه تحقق یافته است؟

اول. افزایش ظرفیت اقتصاد ملی

یکی از اهداف مداخله دولت در این کشورها، افزایش انعطاف پذیری بلندمدت اقتصاد ملی حتی به قیمت توقف انعطاف پذیری کوتاه مدت بوده است. نمونه این موضوع، سیاست‌های ارتقاء صنایع نوزاد راهبردی (مانند فولاد و کشتی سازی) از رهگذر حمایت از واردات و یارانه‌های مختلف مستقیم و غیرمستقیم مرتبط است.

دوم. نگرش ساختارمند به انعطاف پذیری

کشورهای شرق آسیا نگاهی ساختارمند به انعطاف پذیری داشتند و خیال واهی منجر شدن خودکار انعطاف پذیری فردی به انعطاف پذیری ملی در آنها وجود نداشت و می‌دانستند همانطور که اشاره شد، مواردی از انعطاف پذیری فردی به زیان کشور تمام خواهد شد. در این زمینه می‌توان به اعمال محدودیت بر خروج سرمایه اشاره کرد. کنترل دولت، قدرت مالک‌کلان دارایی‌های مالی را برای به حداکثر رساندن ثروتشان از طریق جابجایی دارایی‌ها به خارج از مرزهای ملی کاهش داد. موضوع دیگر کنترل واردات فناوری بود؛ آنها می‌دانستند که آزادی تولیدکنندگان خرد در انتخاب فناوری، توانایی کلی کشور برای واکنش به شرایط در حال تغییر بازار جهانی را کاهش خواهد داد. در واقع علیرغم اشتیاق به واردات فناوری، فناوری را هم در طرح توسعه ملی خود به دقت کنترل می‌کردند.

سوم. مشی سیاسی قیدوبندهای انعطاف پذیر

کشورهای شرق آسیا می‌دانستند بسیاری از مسائلی که در فرایند سیاست صنعتی رخ می‌دهد، از طریق سیاسی قابلیت کنترل و اصلاح بهتری خواهد داشت. وضع قوانین و مقررات در راستای این موضوع، مهم می‌شود. برای نمونه برنامه مشهور به سازماندهی مجدد صنایع کره در سال ۱۹۸۰ که دولت آشکارا برای کارآمد کردن صنایع سنگین دارای مشکل وارد عمل شد و شرکت‌های بخش خصوصی را وادار کرد که در مورد خروج، ادغام، تسهیم بازار از طریق تقسیم آن به اجزای مختلف و تبادل بازار در چندین صنعت به توافقاتی برسند. هیچ دلیل اقتصادی، سود و ... برای این مشارکت شرکت‌های بخش خصوصی وجود نداشت و مشخص است که این مشارکت ریشه‌های سیاسی داشت. نئولیبرال‌ها معتقدند این مدیریت سیاسی بازتخصیص منابع مطلوب نیست چون کاهش انعطاف پذیری اقتصاد را در پی دارد. اما برای مثال، مدیریت سیاسی تبدیل شدن صنایع به بزرگ مقیاس به دلیل جلوگیری از جنگ فرسایشی پرهزینه قیمتی، در بلندمدت انعطاف پذیری اقتصاد را افزایش خواهد داد.

۴.۶.۶. شرایط ابتدایی تا چه اندازه در توسعه اقتصادی اهمیت داشت؟

پس از موفقیت کشورهای شرق آسیا، این مسئله مطرح شد که این کشورها این موفقیت را تا چه اندازه به دلیل شرایط ابتدایی کسب کرده اند؟ پیروان مکتب وابستگی دهه ۱۹۷۰ می گفتند موفقیت این کشورها صوری و ناپایدار بوده که با ادامه این موفقیت، این گفته آنها به فراموشی سپرده شد. برخی دیگر، این موفقیت را به شماری از شرایط تاریخی منحصر به فرد یا از خارج معین شده، مربوط دانستند؛ هیچ تردیدی در مورد خاص بودن شرایط هنگ کنگ و سنگاپور وجود ندارد (تقاضای شناور بازار جهانی، میراث استعماری ژاپن شامل نیروی کار تحصیل کرده و پایه‌های تولیدی مناسب، کمک آمریکا در شرایط جنگ سرد) و این موضوع در مورد کره و تایوان در ادامه بررسی خواهد شد.

به عکس این‌ها اقتصاددانان جریان اصلی معتقد بودند موفقیت شرق آسیا به دلیل انتخاب سیاست‌های خوب (از منظر آنها اقتصاد آزاد، تجارت آزاد) بوده است و در هر کشوری این سیاست‌ها صرف نظر از شرایط ابتدایی به نتیجه خواهد رسید؛ گرچه اکنون پس از اثبات دور بودن آن کشورها از اقتصاد آزاد با تغییر نظر ۱۸۰ درجه‌ای به شرایط اولیه مهم شرق آسیا می‌پردازند؛ برای نمونه: گزارش ۱۹۹۳ بانک جهانی با عنوان معجزه شرق آسیا.

چانگ معتقد است مزیت برخورداری این کشورها از شرایط ابتدایی به آن فراوانی که معمولاً تصور شده نیست. برای این منظور مقایسه میان شرایط ابتدایی شرق آسیا و صحرای آفریقا (محروم‌ترین منطقه جهان) داشته است. شرایط ابتدایی شامل برخورداری منابع انسانی، منابع طبیعی، زیر ساخت‌های اجتماعی و فیزیکی، تجربه‌های صنعتی پیشین و کمک‌های خارجی است.

برخورداری منابع انسانی

از حیث نرخ باسوادی، کره در سال ۱۹۴۵ با نرخ باسوادی ۲۲ درصد، از ۱۰ کشور از ۳۷ کشور آفریقایی در سال ۱۹۶۰ (اولین داده‌ها برای آفریقا مربوط به این سال است) پایین تر بوده است. از سوی دیگر دو اقتصاد ناکام شرق آسیا در مسیر توسعه از بالاترین نرخ‌های باسوادی برخوردار بوده‌اند (فیلیپین ۶۰ درصد و آرژانتین ۷۴ درصد در سال ۱۹۵۰). در دهه ۱۹۶۰ از حیث تعداد نیروی متخصص و دانشمندان کشورهای شرق آسیا از صحرای آفریقا جلوتر ولی از آمریکای لاتین عقب تر بوده‌اند البته کشورهای چگون غنا و لیبیا از شرق آسیا وضع بهتری داشته‌اند.

به صورت کلی در اواسط دهه ۱۹۶۰ در برخورداری منابع انسانی، وضعیت شرق آسیا نسبت به صحرای آفریقا بهتر بوده است ولی هم این شکاف جدی نبوده و هم چند کشور آفریقایی وضع بهترین نسبت به برخی کشورهای شرق آسیا داشته‌اند. البته در دهه ۱۹۷۰ و در مسیر توسعه شرق آسیا، این شکاف جدی می‌شود.

برخورداری منابع طبیعی

پس از آنکه شرق آسیا بدون منابع طبیعی، در مسیر توسعه قرار گرفت؛ اخیراً نظریه‌ای طرح شده که غنی بودن از حیث منابع طبیعی تبدیل به مانعی در مسیر توسعه خواهد شد (نظریه نفرین منابع یا معمای فراوانی) و البته عقب ماندگی کشورهای صحرای آفریقا با همین نظریه توجیه می‌شود.

سؤال این است که آیا کشورهای آفریقایی از حیث منابع طبیعی غنی محسوب می‌شوند؟ برخی سراغ شاخص‌های آشکار مانند سهم منابع طبیعی در صادرات می‌روند که طبعاً این شاخص در این کشورها عدد بالایی است چون کشورهای توسعه نیافته خام فروش هستند و صنعت ندارند ولی به جای این شاخص‌ها، باید سراغ معیارهای اصلی‌تر رفت و با بررسی این معیارها، کشورهای آفریقایی از این حیث غنی محسوب نمی‌شوند.

از حیث برخورداری کل زمین، کشورهای شرق آسیا بسیار فقیر محسوب می‌شوند ولی از حیث زمین‌های زراعی به نظر شکاف زیادی بین آفریقا و شرق آسیا وجود نداشته است هر چند که از حیث زمین‌های حاصلخیز این شکاف زیاد بوده است. از حیث منابع معدنی کشورهای شرق آسیا بسیار فقیر بوده‌اند و وضعیت آفریقا بهتر است. اما در کل تعداد بسیار کمی از کشورهای آفریقایی به صورتی استثنائی از منابع معدنی برخوردارند؛ برای مثال آفریقای جنوبی استثناء است که در ۸ ماده از ۱۸ ماده معدنی، بیش از ۱۰ درصد از کل جهان را دارد حال آنکه پیشرفته‌هایی چون آمریکا، کانادا و استرالیا در ۱۲، ۱۱ و ۱۵ ماده چنین سهمی دارند. بنابراین به طور کلی بهره‌مندی کشورهای آفریقایی از منابع طبیعی چیزی غیرمعمول و استثنائی نبوده است و حتی بسیاری از کشورهای پیشرفته (آمریکا و اسکانندیناوی) نسبت به بسیاری از کشورهای آفریقایی غنی‌ترند و آن نظریه نفرین منابع نمی‌تواند صحیح باشد.

زیر ساخت‌های فیزیکی و اجتماعی

باور غالب این است که کشورهای شرق آسیا به ویژه ژاپن از زیر ساخت‌های بهتری بهره‌مند بودند. آیا چنین باوری درست است؟

تعداد خطوط تلفن به ازاء هر ۱۰۰۰ نفر جمعیت به عنوان مثالی از زیر ساخت فیزیکی در ۱۹۵۰ میلادی: هنگ کنگ با ۱۸ خط تلفن پیش‌تاز آسیا بوده است ولی از آرژانتین، شیلی، آفریقای جنوبی، گامبیا عقب‌تر بوده است. کره با کمتر از نیم خط تلفن، از ۱۷ کشور از ۳۰ کشور آفریقایی عقب‌تر بوده است.

۱۹۶۰-۱۹۴۰؛ شاخص تراکم راه آهن به عنوان مثالی دیگر از زیر ساخت فیزیکی (تقسیم طول راه آهن بر جمعیت و مساحت کشور): به مرور زمان این شاخص احتمالاً به دلیل گسترش خودرو و رشد جمعیت در فرایند صنعتی شدن

قرن بیستم، کاهشی بوده است. کشورهای شرق آسیا نسبت به کشورهای آفریقایی از سیستم بهتر راه آهن برخوردار نبوده‌اند.

مرگ و میر نوزادان و امید به زندگی به عنوان مثال‌هایی از زیر ساخت اجتماعی که بیانگر کیفیت بوروکراسی دولتی، موسسات بهداشت و درمان، نهادهای مسئول مراقبت از سالمندان و ... است: در این زمینه کشورهای شرق آسیا نسبت به کشورهای آفریقایی از وضعیت بهتری برخوردار بوده‌اند.

تجارب صنعتی پیشین

این نظریه مطرح بود که استعمارگری ژاپن متفاوت از استعمارگری غربی‌ها بوده و ژاپنی در مستعمره‌های خود (کره و تایوان) توسعه صنایع تولیدی را مد نظر داشتند و این دو کشور برای صنعتی شدن در دوره پسااستعماری، عقبه مناسبی از استعمار ژاپن در زمینه صنعت داشتند. آیا این نظریه درست است؟

سال ۱۹۵۰، سرانه ارزش افزوده تولید در کره و تایوان ۷ و ۹ دلار بوده است ولی این سرانه به شدت از آمریکای لاتین (برای مثال، آرژانتین ۱۳۳ دلار) پایین تر است و از قضا کره و تایوان فاصله چندانی با کشورهای آفریقایی که از ارزش افزوده تولید آنها اطلاعاتی وجود دارد، نداشته‌اند (آفریقای جنوبی ۸۴ دلار، کنگو ۶ دلار، موزامبیک ۴ دلار)؛ حتی در بخش صنعت فاصله سرانه ارزش افزوده آفریقا و شرق آسیا در دهه ۱۹۵۰، کمتر هم هست.

کمک خارجی

برخی معتقدند که کره جنوبی و تایوان به دلیل جنگ سرد، در مراحل ابتدایی توسعه یافتگی خود مقایر قابل توجهی کمک خارجی دریافت کرده‌اند و این مقادیر به این کشورها در تداوم مسیر توسعه اقتصادی نسبت به سایر کشورها مزیتی قابل توجه داده است. آیا اینگونه بوده است؟

چانگ؛ سرانه خالص دریافتی کمک‌های رسمی از کشورهای کمیته کمک به توسعه (استرالیا، اتریش، بلژیک، کانادا، فرانسه، آلمان، ژاپن، هلند، ... آمریکا، انگلیس) را در بازه ۱۹۶۰-۱۹۶۴ و ۱۹۶۴-۱۹۶۸ مقایسه کرده است. ۱۷ کشور از ۲۹ کشور آفریقایی نسبت به کره و تایوان سرانه کمک بیشتری داشته‌اند. البته کره و تایوان نسبت به سایر کشورهای شرق آسیا و آمریکای لاتین کمک بیشتری دریافت کرده‌اند ولی باید دقت داشت کره پس از جنگ ۱۹۵۰-۱۹۵۳، هزینه‌های زیادی برای بازسازی داشته است (جنگ ۵۰ درصد زیرساخت‌ها و ۷۵ درصد خطوط راه آهن را تخریب کرد) و کره ۶ تا ۵ درصد از تولید خود را صرف هزینه‌های دفاعی می‌کرد که در مورد سایر کشورها ۲ تا ۳ درصد بوده

است. لذا به سختی می‌توان پذیرفت که کمک‌های دریافتی کره و تایوان، مزیتی برای آنها نسبت به سایر کشورهای درحال توسعه آفریده است.

جمع بندی

به صورت کلی و مطابق بررسی مقطع زمانی ۱۹۴۰-۱۹۶۰، به استثناء زیر ساخت اجتماعی، هیچ مدرکی دال بر موقعیت برتر کشورهای تازه صنعتی شده شرق آسیا (خصوصاً کره) برای دستیابی به توسعه اقتصادی نسبت به کشورهای آفریقایی وجود ندارد و البته کشورهای شرق آسیا در مقایسه با کشورهای آمریکای لاتین به مراتب وضعیت ضعیف‌تری از حیث شرایط ابتدایی داشته‌اند.

به صورت کلی، استثناء باوری شرق آسیا که بر استدلال شرایط ابتدایی مبتنی است، مدتی طولانی به عنوان روشی برای رهایی از موارد دردسر ساز برای نظریه‌های خاص توسعه اقتصادی، ابتدا از سوی مکتب وابستگی و اکنون از جانب جریان اصلی اقتصاد به اشتباه بکار گرفته می‌شد. اکنون زمان آن رسیده که بدانیم تفاوت شرایط ابتدایی نمی‌تواند توضیح دهنده موفقیت چشم گیر کشورهای شرق آسیا باشد.

۷. رویکرد قابلیت‌ها (فضای محصول و پیچیدگی اقتصادی)

رویکرد فضای محصول و پیچیدگی اقتصادی که هر دو مبتنی بر قابلیت‌ها است؛ توسط ریکاردو هاسمن اقتصاددان ونزوئلایی استاد دانشگاه هاروارد و همکاران او، در دو دهه اخیر طرح شده است. مفهوم قابلیت که رویکرد پیچیدگی و فضای محصول مبتنی بر آن است؛ پس از جنگ جهانی دوم توسط اندیشمندان مختلفی مورد توجه قرار گرفت. در واقع مفاهیمی مانند قابلیت‌های اجتماعی و قابلیت‌های فناورانه از جمله مفاهیمی هستند که در خلال چند دهه گذشته مطرح شده اند.

منظور از قابلیت‌ها در سطح یک شرکت مهارت‌ها، دانش ضمنی، دانش سازمانی و همچنین سرمایه ای است که یک شرکت در اختیار دارد. در سطح ملی نیز هاسمن و هیدالگو قابلیت‌ها را شامل حقوق مالکیت، مقررات، ساختارها و مقررات می‌دانند و معتقد هستند که بخشی از این قابلیت‌ها قابل مبادله نیست و به کشورهای دیگر منتقل نمی‌شود و این مسأله دلیل تفاوت میان قابلیت‌های کشورها است (هاسمن و هیدالگو ۲۰۰۹). قابلیت‌های موجود در یک کشور امکان تولید کالاهای گوناگون را ایجاد می‌کند و از آنجا که قابلیت‌های موجود در کشورها متفاوت است، محصولاتی نیز که کشورها امکان تولید آن را دارند، متفاوت است.

هیدالگو و هاسمن برای سنجش قابلیت‌های یک کشور از شاخص پیچیدگی استفاده می‌نمایند. برای تهیه این شاخص کالاهای صادراتی یک کشور مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و میزان تنوع کالاهای تولیدی توسط یک کشور و فراگیری تولید آن کالاها توسط سایر کشورها را مورد توجه قرار می‌دهند. هاسمن و هیدالگو در این باره می‌نویسند: «کشورهایی که کالاهای صادراتی آنها تنوع کمی دارد، کالاهایی را می‌سازند که بسیاری از کشورها تولید می‌کنند در حالی که کشورهایی که تنوع کالایی بالایی دارند، محصولاتی را تولید می‌کنند که کشورهای اندکی آنها را می‌سازند.» به نظر آنها، این پیچیدگی در واقع نشان دهنده شبکه تولید کشور یا به عبارت دیگر قابلیت‌های کشورها هستند.

مبتنی بر الگوی پیچیدگی شاخص‌هایی برای سنجش درجه پیچیدگی کشورها و محصولات تهیه می‌شود. برای ساختن شاخص پیچیدگی از دو اصل تنوع و فراگیری استفاده میشود. تنوع و فراگیری به ترتیب، تخمین‌های اولیه از انواع قابلیت‌های موجود و یا مورد نیاز برای تولید یک محصول در یک کشور هستند. از تنوع می‌توان برای تصحیح اطلاعات موجود در فراگیری و همچنین از فراگیری برای تصحیح اطلاعات موجود در تنوع، استفاده کرد. این فرایند را می‌توان با تصحیح تنوع با استفاده از معیار فراگیری که خود بیشتر توسط تنوع تصحیح شده و برعکس، یک مرحله فراتر برد. می‌توان این روش را بی نهایت مرتبه با استفاده از روش‌های ریاضیاتی انجام داد. این روش موسوم به «روش

بازتابی» است. بعد از چندین مرتبه تکرار این فرایند، به تقارب نزدیک خواهد شد که بیانگر معیارهای کمی پیچیدگی است و درباره کشورها از آن تحت عنوان «شاخص پیچیدگی اقتصادی» و برای محصولات نیز از شاخصی تحت عنوان «شاخص پیچیدگی محصول» یاد می کنند.

برای مقایسه بهتر کشورها و محصول ها، تغییرات اندازه کشورها و محصول ها را از طریق محاسبه مزیت نسبی آشکار شده (RCA) که هر کشور در هر محصول دارد، بررسی می کنند. RCA به عنوان نسبت بین سهم صادرات محصول P در کشور C و سهم صادرات P در بازار جهانی تعریف می شود. به اعتقاد بالسا کشوری دارای مزیت نسبی آشکار شده است که بیشتر از سهم خود صادر کرده باشد.

بهمان مثال، در سال ۲۰۰۸ صادرات سویا با رقمی معادل ۴۲ میلیارد دلار، نزدیک به ۰/۳۵ درصد از کل تجارت جهانی را به خود اختصاص داد. برزیل از این مقدار نزدیک به ۱۱ میلیارد دلار را به خود اختصاص داده است و از آنجا که کل صادرات برزیل در آن سال ۱۴۰ میلیارد دلار بوده است، در نتیجه سویا ۷/۸ درصد از صادرات برزیل را به خود اختصاص داده است. این قضیه بیانگر آن است که صادرات سویای برزیل ۲۲ برابر بیشتر از سهم نسبی این کشور است. بنابراین می توان گفت که برزیل در تولید سویا مزیت نسبی آشکار شده دارد. بر اساس رویکرد قابلیت ها، هر قدر کشوری محصولات پیچیده تری تولید کند رشد اقتصادی باثبات تر و به تبع آن درآمد سرانه بالاتری خواهد داشت. بنابراین کشورها همواره باید به فکر تولید محصولات جدیدتر و پیچیده تر باشند. اما در این میان مسأله مهم، انتخاب درست صنعت و محصول جدید است. راه حلی که هاسمن پیشنهاد می کند به قرار ذیل است:

آسان است که سختی هایی را که به هنگام شروع یک فعالیت جدید با آن مواجه می شویم، تصور کنیم. بازارهای مرتبط هنوز وجود ندارند بنابراین مشکلات جدی در زمینه هماهنگی وجود دارد. هنجارهایی که درباره مبادله وجود دارد ممکن است هنوز نیازمند تکامل و اجماع عمومی باشند. قوانین رسمی و استانداردها ممکن است هنوز وجود نداشته باشند و زیرساخت های ویژه ای دارند که مورد توجه قرار نگرفته اند. راه حل این مشکلات نامطمئن و هزینه بر است. به این دلایل فعالیت های جدیدی که توسعه می یابند نیازمند بهره مند شدن از قابلیت های موجود هستند. منظور از قابلیت ها نیز بازارها، دارایی های فیزیکی و انسانی، هنجارها و نهادهایی است که برای فعالیتهای قبلی توسعه یافته و انباشته شده است. این قابلیت ها به میزانی که مشابه نیازهای فعالیت جدید هستند، مفید خواهند بود.

بر این اساس در هنگام تصمیم گیری برای تولید محصولات جدید مهم ترین معیار عبارت از قابلیت های یک کشور است. در توضیح بیشتر این معیار باید گفت در هنگام انتخاب صنایع باید به فضای تولیدی کشور نگاه کرد و در حوالی نقاطی حرکت کرد که پیش از آن تولیداتی در آن زمینه در کشور وجود داشته است و لذا دانش ضمنی آن موجود

است. به عنوان مثال کشوری که تاکنون در زمینه پارچه فعالیت می کرده است بهتر است در گام بعدی در جهت تولید پوشاک حرکت کند و برای مثال از انتخاب صنعت الکترونیک در حالی که هیچ گونه تولیدی تاکنون در آن کشور انجام نشده است، خودداری ورزد. در واقع همانطور که اشاره می کند بر اساس این مدل: «تغییرات، بسیار تدریجی روی می دهد. به این معنا که محصولات جدیدی که یک کشور به طور بالقوه در آن می تواند مزیت رقابتی آشکار شده به دست آورد، آنهایی هستند که نیازمند قابلیت هایی هستند که مشابه قابلیت هایی است که در حال حاضر در آنها مهارت وجود دارد و در محصولاتی نمایان است که کشور با مزیت نسبی صادر می کند.»

مطابق رویکرد پیچیدگی لازم است دولت برای ایجاد قابلیت های جدید به ویژه در کشورهای در حال توسعه در اقتصاد مداخله نماید. هاسمن و هیدالگو اشاره می نمایند که کشورهایی که قابلیت پایینی دارند انگیزه کمی هم برای به دست آوردن قابلیت های جدید دارند. آنها این مساله را دام سکون می نامند. آنها در تشریح علت این مساله یادآور می شوند که اگر برای تولید کالایی نیاز به ۳۰ قابلیت باشد و کشوری تنها ۵ قابلیت ردا داشته باشد، این به آن معنا است که افزودن یک یا حتی ۵ و ۱۰ قابلیت هم ممکن است در تولید کالاهای مورد نیاز آن کشور کاربردی نداشته باشد و سودی را نصیب آن کشور نکند و لذا آن کشور انگیزه ای برای چنین کاری ندارد. اما کشوری که ۴۰ قابلیت دارد از اضافه کردن هر قابلیت سود می برد و ممکن است افق تازه ای را برای آن کشور به همراه آورد. هاسمن و هیدالگو در این زمینه می گویند:

در اقتصادی که قابلیت های پیچیده وجود دارد، حکمرانی خوب و نهادهای خوب تمام چیزی است که برای ایجاد انگیزه به منظور ساختن قابلیت ها و رشد اقتصادی لازم است. در یک اقتصاد پیچیده، بخش خصوصی توانایی کافی برای طی کردن مراحل مختلف توسعه را دارد و این توانایی می تواند اقتصاد را به سوی مراحل بعدی هدایت کند. اما در مواردی که اقتصاد از پیچیدگی لازم برخوردار نیست این امر مفید خواهد بود که یک دولت فعال به هماهنگی در زمینه انباشت قابلیت ها کمک کند. البته این توصیه نباید به معنای خلق شرکت ها تعبیر شود، بلکه به معنای خلق مجموعه جدیدی از نهادها و کارگزاری ها است که نیازهای استراتژیک بخش خصوصی را تأمین می نمایند.

در همین راستا هاسمن ضمن رد دخالت حداقلی دولت در اقتصاد و بسنده کردن به رفع شکست های بازار که در ادبیات نئوکلاسیکی مورد توجه قرار میگیرد به این نکته اشاره می کند که بسیاری از مشکلات در زمینه تولیدات صنعتی با دادن یارانه یا اقدامات مالی رفع نمی شود. ماهیت شکست های بازار در هر کشوری به وسیله ساختارهای تخصصی از پیش موجود هر کشوری مشخص می شود. این شکست های بازار جهانی یا یک جریان آزاد نیست. آنچه یک کشور به طور موفق تولید می کند قابلیت های کنونی آن را نشان می دهد.

به صورت کلی، هاسمن و کلینگر (۲۰۰۶) تکامل سطح پیچیدگی یک کشور در صادرات را بررسی کردند و دریافتند که فرآیند ارتقاء صنعت زمانی که حرکت به سمت محصولات "نزدیک" در فضای محصول باشد، آسان تر اتفاق می افتد زیرا هر صنعتی به ورودی های بسیار خاص مانند دانش، دارایی های فیزیکی، ورودی های میانی، مهارت های نیروی کار، زیرساخت ها، حقوق مالکیت، الزامات نظارتی یا سایر کالاهای عمومی نیاز دارد. صنایع تثبیت شده به نحوی بسیاری از شکست های بالقوه موجود در تضمین حضور همه این ورودی ها را برطرف کرده اند. موانعی که از ظهور صنایع جدید جلوگیری می کنند؛ برای صنایع مجاور که فقط نیاز به انطباق های جزئی با ورودی های موجود دارند، الزام آور نیست. این ایده مبتنی بر این واقعیت است که شرکت ها در بخش های موجود دانش ضمنی دارند که برای ارتقا/تنوع موفقیت آمیز به بخش های مجاور در فضای محصول مفید است.

به بیان دیگر، هاسمن و همکاران او به دنبال پاسخ به این سؤال بودند که تولید کدام محصول منفعت بیشتری برای کشورها به همراه دارد. نگرش مرکزی در رویکرد فضای محصول بر این اساس است که هر محصول معرف دانشی است که برای تولید آن بکار گرفته شده است. این دانش هم معرف وجود فناوری و هم وجود افرادی است که روش بکارگیری آن فناوری را می دانند و هم سازمانی که می تواند آنها را مدیریت کند.

برای تولید پیراهن، می توانید پارچه را وارد کنید و به علوم در خصوص بافندگی و نخ کشی دسترسی پیدا کنید که در یک پیراهن تعبیه شده است. با این حال، هنوز بخش هایی از دانش مورد نیاز برای تولید پیراهن باقی می ماند که قابلیت انتقال ندارند. افرادی که آن دانش مناسب را در اختیار دارند باید نزدیک همان جایی باشند که پیراهن تولید می شود (هاسمن و هیدالگو، ۲۰۱۳).

۱.۷. فضای محصول توسعه ملل را مشخص می سازد

هاسمن و همکاران (۲۰۰۷) به تشریح بیشتر ایده فضای محصول پرداخته اند که برای تکمیل مباحث فوق، مروری بر دیدگاه های آنها خواهیم داشت:

آیا نوع محصولی که یک کشور صادر می کند برای عملکرد بعدی اقتصاد اهمیت دارد؟ به قول دیوید ریکاردو، آیا مهم است که بریتانیا در پارچه و پرتغال در شراب تخصص داشته باشد؟ پدران اقتصاد توسعه معتقد بودند که چنین است و پیشنهاد می کردند که صنعتی شدن آثار بیرونی ایجاد می کند که منجر به رشد شتابان می شود (هیرشمن، ۱۹۵۸؛ رودن، ۱۹۴۳). با این حال نظریه اقتصادی جریان اصلی، از دو رویکرد برای توضیح الگوی تخصصی یک کشور استفاده کرده است. اولین مورد بر مزیت نسبی بین عوامل تولیدی (مانند سرمایه فیزیکی، نیروی کار، زمین، مهارت ها یا سرمایه انسانی، زیرساخت ها و نهادها) تمرکز دارد (هکشر اوهلین، ۱۹۹۱). از این رو، کشورهای فقیر در کالاهایی

با نیروی کار غیر ماهر و زمین تخصص دارند در حالی که کشورهای ثروتمند در کالاهایی که به زیرساخت‌ها، نهادها، سرمایه انسانی و فیزیکی نیاز دارند، تخصص دارند. رویکرد دوم بر تفاوت‌های فناوری تأکید دارد (رومر، ۱۹۸۶) و باید با نظریه‌ای در مورد آنچه پشت این تفاوت‌ها وجود دارد و چگونگی تکامل آنها در طول زمان تکمیل شود. انواع و مدل‌های نردبان کیفیت (گراسمن، ۱۹۹۱) زنجیره‌ای از محصولات را در نظر می‌گیرند، بنابراین همیشه یک محصول کمی پیشرفته‌تر یا فقط محصول متفاوتی وجود دارد که کشورها می‌توانند به سمت آن حرکت کنند.

اجازه دهید در عوض فرض کنیم که عوامل تولید زیربنایی مختص مجموعه‌ای از محصولات هستند. به عنوان مثال، ساخت پیراهن‌های نخی به مهارت کمتر و بیشتر از شکلات نیاز ندارد، بلکه مهارت‌های متفاوتی را می‌طلبد. حمل و نقل نفت به خطوط لوله‌ای نیاز دارد که نمی‌توانید میوه‌های تازه را روی آن‌ها حمل کنید، که نیاز به سیستم‌های ذخیره سازی سرد دارد که می‌تواند توسط سایر محصولات تازه استفاده شود و همچنین مجموعه‌های سازمانی که با مسائل بهداشتی گیاهی سروکار دارند که برای سایر تولیدکنندگان نامرتب است. در حالی که تئوری‌های موجود از این پیچیدگی انتزاعی می‌کنند، در اینجا پیشنهاد می‌کنیم که زیربنای ارتباط بین محصولات در این واقعیت است که کشورهای متخصص در یک محصول ممکن است در دیگری نیز تخصص داشته باشند یا نباشند. ما به طور تجربی این الگو را مطالعه می‌کنیم و از تکنیک‌های شبکه استفاده می‌کنیم تا نشان دهیم که این ارتباط، که در یک نقطه زمانی معین از داده‌های تجاری محاسبه می‌شود، بر نحوه تغییر الگوهای تخصصی خود در طول زمان حاکم خواهد بود: کشورها ترجیحاً به سمت کالاهای مرتبط یا نزدیک حرکت می‌کنند.

در تئوری، بسیاری از عوامل ممکن ممکن است باعث ارتباط بین محصولات شوند، مانند شدت عوامل مانند نیروی کار، زمین، و سرمایه (لیمر ۱۹۸۴)، سطح پیچیدگی فناوری (لال، ۲۰۰۰؛ کابالرو، ۱۹۹۳)، ورودی‌ها یا خروجی‌های دخیل در زنجیره ارزش یک محصول (مانند پنبه، نخ، پارچه، پوشاک) (لاهر، ۲۰۰۱) یا نهادهای مورد نیاز (رودریک، ۲۰۰۲؛ عاصم اوغلو، ۲۰۰۱). همه این معیارها مبتنی بر مفاهیم پیشینی هستند که چه بُعدی از شباهت مهم‌تر است، با این فرض که عوامل تولید، پیچیدگی فناوری یا کیفیت سازمانی ویژگی کمی از خود نشان می‌دهند. در عوض، ما از یک معیار مبتنی بر نتایج استفاده می‌کنیم، بر اساس این ایده که اگر دو کالا به هم مرتبط باشند و در نتیجه به نهادهای مشابه، زیرساخت‌ها، عوامل فیزیکی، فناوری یا ترکیبی از آنها نیاز دارند، تمایل دارند که به صورت متوالی تولید شوند در حالی که کالاهای بسیار متفاوت کمتر با هم تولید می‌شوند.

اندازه گیری شباهت ما بین محصولات i و j مبتنی بر احتمال مشروط داشتن مزیت نسبی آشکار شده^{۸۶} (RCA) است که با توجه به اینکه کشور مزیت نسبی در کالای j در زمان t دارد، اندازه گیری می کند که آیا یک کشور صادر کننده مؤثر یک کالای معین i است ($RCA > 1$) یا خیر ($RCA < 1$). حداقل احتمالات مشروط زوجی را برای داشتن یک اندازه گیری دقیق و متقارن در نظر می گیریم:

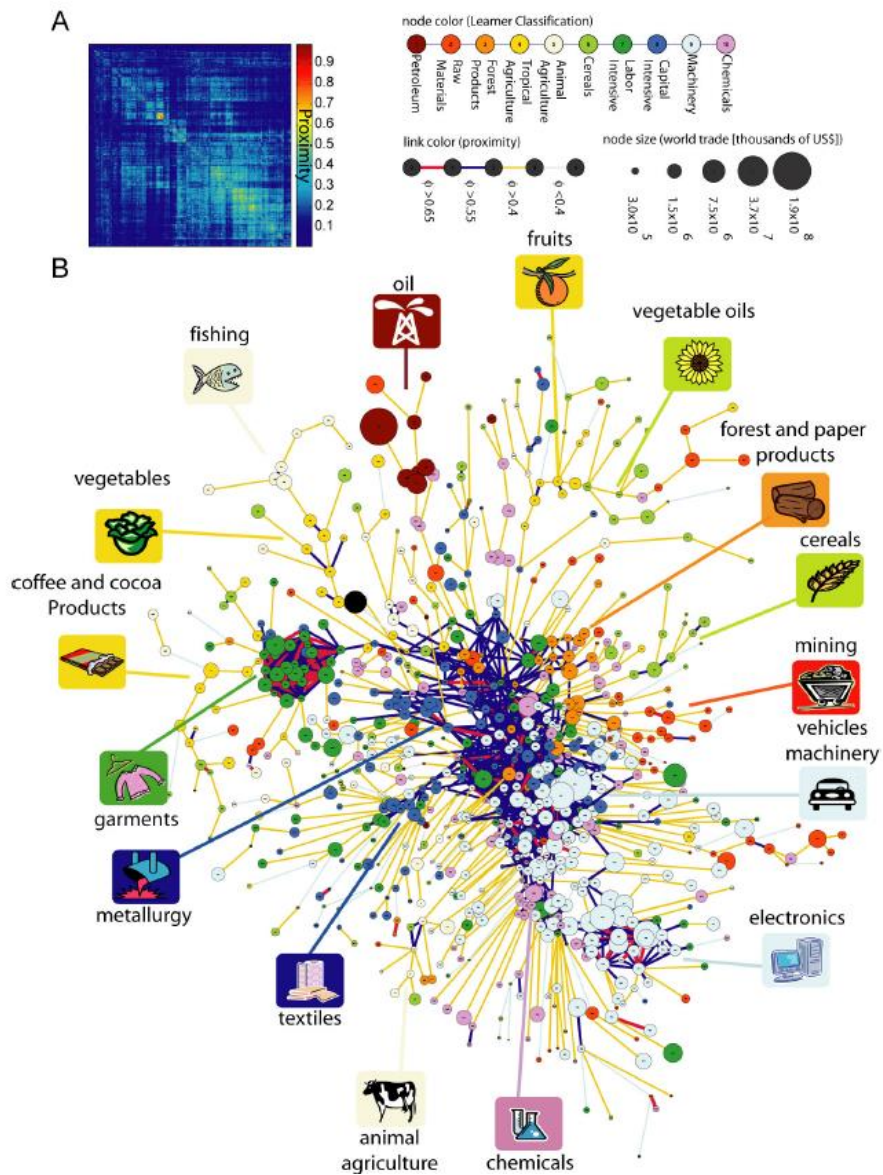
$$RCA_{ci} = \frac{\frac{x_{ci}}{\sum_{i=1}^k x_{ci}}}{\frac{\sum_{c=1}^n x_i}{\sum_i \sum_c x_{ci}}}$$

$$\phi_{i,j,t} = \min\{P(RCA_{x_{i,t}} | RCA_{x_{j,t}}), P(RCA_{x_{j,t}} | RCA_{x_{i,t}})\}$$

برای محاسبه این احتمالات، از داده های تجارت بین الملل استفاده می کنیم که بر اساس کد تجارت بین المللی استاندارد در سطح ۴ رقمی تفکیک شده است (SITC-4)، برای هر کشور ارزش صادراتی به سایر کشورها را برای ۷۷۵ محصول فراهم می کند. با استفاده از این، ماتریس ۷۷۵ در ۷۷۵ مجاورت آشکار بین هر جفت کالا را با استفاده از معادله بالا محاسبه می کنیم.

فضای محصول به دور از همگن بودن، به نظر می رسد که ساختار مرکز-پیرامون دارد (شکل ۲۳ بخش B). مرکز را محصولات فلزی، ماشین آلات و مواد شیمیایی شکل داده اند؛ در حالی که پیرامون اطراف توسط بقیه کلاس های محصول تشکیل می شود. محصولات در بالای حاشیه مربوط به ماهیگیری، دام، مناطق گرمسیری و کشاورزی غلات است. در سمت چپ یک خوشه محیطی قوی وجود دارد که از لباس ها و دیگری متعلق به منسوجات تشکیل شده است و به دنبال آن خوشه دوم کشاورزی حیوانات قرار دارد. در پایین شبکه، یک خوشه الکترونیکی بزرگ پیدا می کنیم و در سمت راست شبکه، استخراج و به دنبال آن محصولات جنگلی و کاغذی وجود دارد.

^{۸۶} صادرات کالای i توسط کشور c به صادرات کل کشور c در صورت کسر و صادرات کالای i در جهان به کل صادرات جهان در مخرج کسر، مقدار شاخص مزیت نسبی آشکار شده را به دست می دهد. مقدار این شاخص عددی بزرگتر مساوی صفر است و در صورتی که این شاخص بزرگتر از یک باشد، کشور در صادرات کالای i مزیت نسبی آشکار شده دارد و اگر شاخص بین صفر و یک باشد، کشور از مزیت نسبی در صادرات کالای i برخوردار نیست.

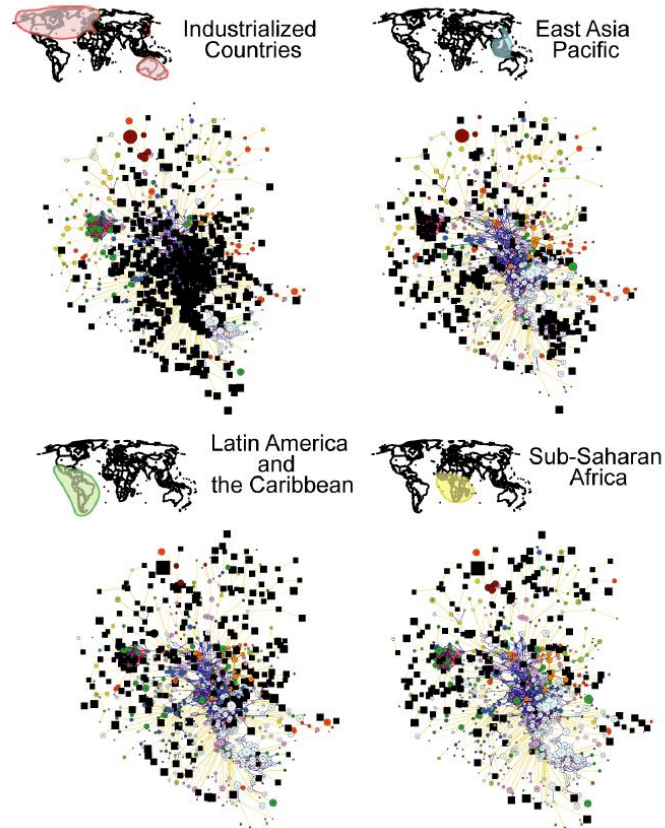


شکل ۲۳. فضای محصول. A. ماتریس مجاورت به صورت سلسله مراتبی که نشان دهنده ۷۷۵ کلاس محصول SITC-4 صادر شده در دوره ۱۹۹۸-۲۰۰۰ است. B. نمایش شبکه‌ای از فضای محصول. این شبکه با استفاده از الگوریتم فتر نیرو طراحی و با دست روتوش شد.

شبکه خوشه‌هایی از محصولات را نشان می‌دهد که بر اساس شدت عامل نسبی است. با این حال، تقسیم دقیق‌تری از برخی از کلاس‌های محصول را نیز معرفی می‌کند. به عنوان مثال، ماشین آلات به طور طبیعی به دو دسته تقسیم می‌شوند که یکی متعلق به وسایل نقلیه و ماشین آلات سنگین و دیگری متعلق به صنعت الکترونیک است. خوشه ماشین آلات سنگین نیز به شدت با برخی از محصولات طبقه‌بندی شده به عنوان سرمایه بر مانند محصولات فلزی در هم آمیخته است، اما نه با محصولات طبقه‌بندی شده مشابه مانند منسوجات.

نقشه به دست آمده می‌تواند برای مشاهده تکامل ساختار تولیدی یک کشور مورد استفاده قرار گیرد. برای این منظور فضای محصول را ثابت نگه می‌داریم و پویایی تولید را در آن مطالعه می‌کنیم، اگرچه تغییرات در فضای محصول نیز راه جالبی برای تحقیقات آینده است.

ما ابتدا تغییرات منطقه‌ای در الگوی تخصصی را برای چهار منطقه در فضای محصول بررسی می‌کنیم (شکل ۲۴). محصولات صادر شده توسط یک منطقه با RCA بیشتر از ۱، با مربع‌های سیاه مشخص می‌شوند. کشورهای صنعتی مرکز اصلی را اشغال می‌کنند و در مجموعه‌ای از محصولات مرتبط نزدیک مانند ماشین‌آلات، محصولات فلزی و مواد شیمیایی تخصص دارند. آنها همچنین مشارکت قابل توجهی در محصولات جانبی مانند منسوجات، محصولات جنگلی و دامپروری دارند. کشورهای شرق آسیا RCA را در چند خوشه مجزا در امتداد حاشیه مرکز توسعه داده‌اند که کنترل خوشه‌های پوشاک، الکترونیک و نساجی را در دست دارند. آمریکای لاتین و دریای کارائیب در حاشیه قرار دارند و در معدن، انواع کشاورزی و بخش پوشاک مشارکت دارند. در نهایت کشورهای جنوب صحرای آفریقا انواع بسیار کمی از محصولات را صادر می‌کنند که همه آنها در حاشیه دورترین فضای محصول قرار دارند، که نشان می‌دهد هر منطقه دارای یک الگوی متمایز از تخصص در فضای محصول است.



شکل ۲۴. بومی سازی ساختار تولیدی برای مناطق مختلف جهان. محصولاتی که منطقه دارای $RCA > 1$ است با مربع سیاه نشان داده می‌شوند. بعد، نشان می‌دهیم که ساختار فضای محصول بر تغییرات بالقوه در الگوی تخصصی یک کشور تأثیر می‌گذارد. شکل ۲۵ بخش A نشان می‌دهد که چگونه مزیت نسبی در مالزی و کلمبیا بین سال‌های ۱۹۸۰ و ۲۰۰۰ در بخش الکترونیک و پوشاک به ترتیب تکامل یافته است. ما می‌بینیم که هر دو کشور یک فرآیند انتشار را دنبال می‌کنند که در آن مزیت نسبی ترجیحاً به سمت محصولات نزدیک به کالاهای موجود حرکت می‌کند: پوشاک در کلمبیا و لوازم الکترونیکی در مالزی. فراتر از این تصویر گرافیکی، آیا واقعاً درست است که کشورها مزیت نسبی را ترجیحاً در کالاهای نزدیک ایجاد می‌کنند؟ برای پاسخ به این سؤال از دو رویکرد متفاوت استفاده می‌کنیم. ما ابتدا معیاری از میانگین نزدیکی یک محصول جدید بالقوه j به قابلیت تولید فعلی یک کشور ایجاد می‌کنیم که آن را چگالی می‌نامیم و به این صورت تعریف می‌کنیم:

$$\omega_j^k = \frac{\sum_i x_i \varphi_{ij}}{\sum_i \varphi_{ij}}$$

که در آن چگالی حول کالای j برای کشور k است، x_i برابر یک است اگر $RCA_i > 1$ و در غیر این صورت برابر صفر است. φ_{ij} ماتریس مجاورت بین کالاهای i و j است. مقدار $\omega_j = 0.4$ برای یک کشور محصول معین به این معنی است که در یک کشور خاص از منظر محصول j ، به نظر می‌رسد ۴۰ درصد از فضای مجاور توسعه یافته است. برای مطالعه تحول در الگوهای مزیت نسبی، محصولات صادر شده با RCA کمتر از ۰.۵ در سال ۱۹۹۰ را در نظر می‌گیریم و به همان محصولات در سال ۱۹۹۵ نگاه می‌کنیم. برای هر کشور، ما محصولاتی را که با $RCA > 1$ در سال ۱۹۹۵ صادر شدند، محصولات انتقالی^{۸۷} می‌نامیم و محصولات توسعه نیافته را به عنوان محصولاتی که در سال ۱۹۹۵ دارای $RCA < 0.5$ بودند، می‌نامیم. واضح است که این توزیع‌ها بسیار متمایز هستند و تراکم بالاتری در اطراف محصولات انتقالی نسبت به محصولات توسعه نیافته دارند.

ما این رویکرد را با در نظر گرفتن تراکم در اطراف هر محصول در کشورهایی که به آن تبدیل شده‌اند عمق می‌بخشیم و آن را با تراکم در کشورهایی که مزیت نسبی در محصول ایجاد نکرده‌اند، مقایسه می‌کنیم.

$$H_j = \frac{\sum_{k=1}^T \frac{\omega_j^k}{T}}{\sum_{k=T+1}^N \frac{\omega_j^k}{N-T}}$$

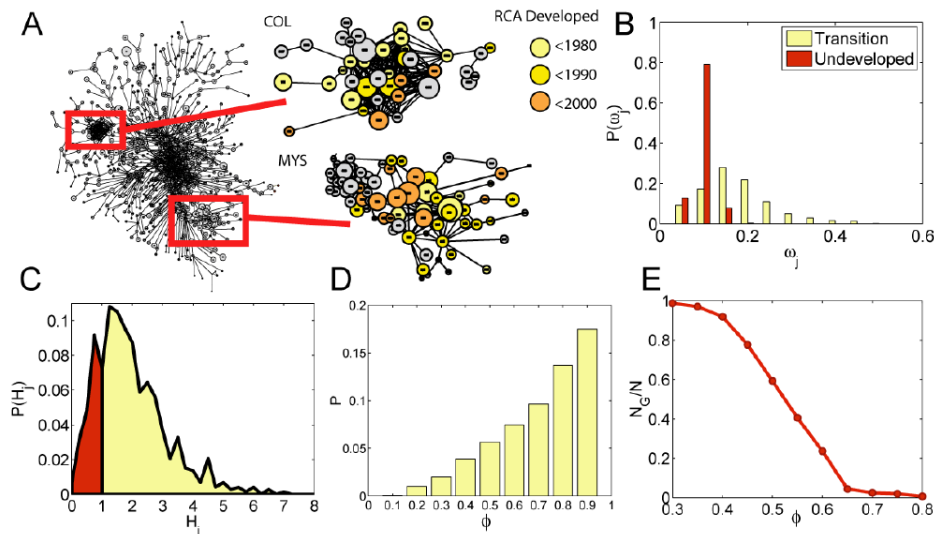
جایی که میانگین ω_j در کشورهای T که به کشورهای خوب تبدیل شدند و کشورهای $(N-T)$ که تغییر نکردند؛ محاسبه می‌کنیم. شکل ۲۵ بخش C توزیع فرکانس این نسبت را نشان می‌دهد. برای ۷۹ درصد محصولات، این نسبت بزرگتر از یک است که نشان می‌دهد چگالی در کشورهایی که در حال گذار هستند؛ اغلب به میزان قابل توجهی بیشتر از کشورهایی است که این کار را انجام نداده‌اند.

یک راه جایگزین برای نشان دادن اینکه کشورها RCA را در کالاهایی نزدیک به کالاهایی که داشتند، توسعه می‌دهند، محاسبه احتمال شرطی انتقال به یک محصول است. اگر نزدیک‌ترین محصول با $RCA > 1$ در مجاورت φ باشد. شکل ۲۵ بخش D یک رابطه یکنواخت بین نزدیکترین کالا و احتمال انتقال به آن را نشان می‌دهد. در حالی که احتمال حرکت به یک کالا در مجاورت ۰.۱ در طول ۵ سال تقریباً صفر است، اگر نزدیکترین کالا در مجاورت ۰.۸ باشد، این احتمال حدود ۱۵ درصد است.

از آنجایی که تولید به سمت محصولات مجاور تغییر می‌کند، ما می‌پرسیم که آیا فضای محصول به اندازه کافی متصل است که با توجه به زمان کافی، همه کشورها بتوانند به بیشتر از آن، به ویژه مرکز تراکم آن دست یابند. فقدان ارتباط

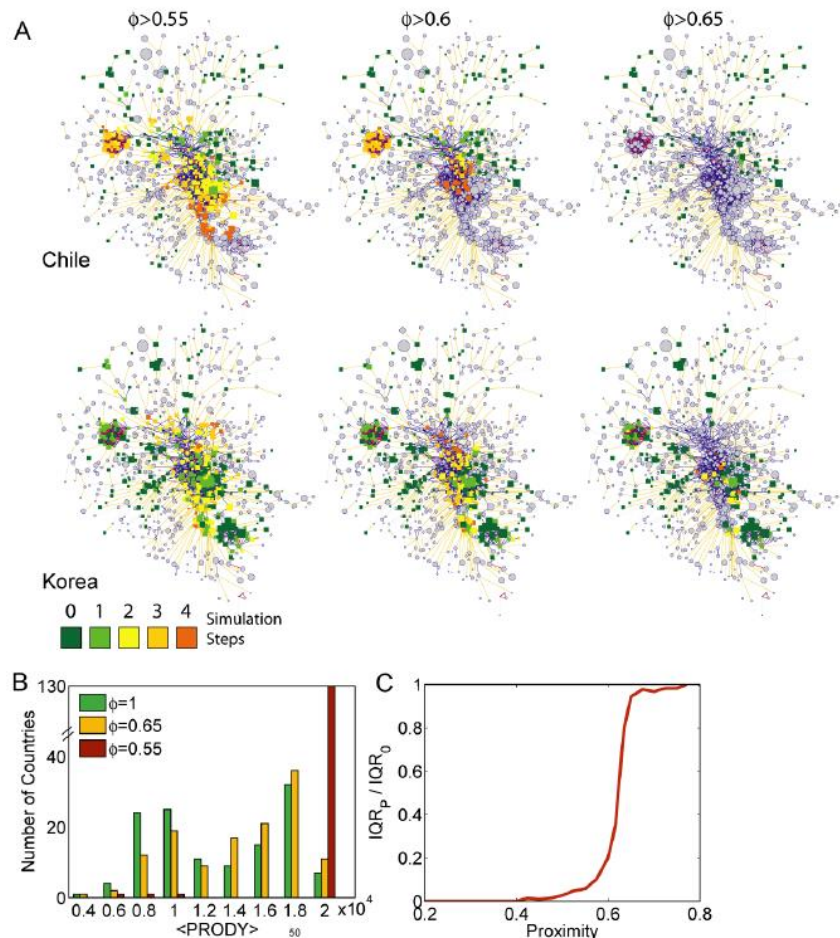
⁸⁷ Transition product

ممکن است مشکلاتی را که کشورهایی که تلاش می‌کنند به سطح درآمد کشورهای ثروتمند همگرا شوند، توضیح دهد: آنها ممکن است نتوانند دستخوش دگرگونی ساختاری شوند زیرا مجاورت‌ها بسیار کم است. یک روش ساده محاسبه اندازه نسبی بزرگترین جزء متصل به عنوان تابعی از ϕ است. شکل ۲۵ بخش E نشان می‌دهد که در $\phi \geq 0.6$ بزرگترین جزء متصل در مقایسه با تعداد کل محصولات دارای اندازه ناچیز است؛ در حالی که برای $\phi \leq 0.3$ فضای محصول تقریباً به طور کامل متصل است، به این معنی که تقریباً همیشه یک مسیر بین دو محصول مختلف وجود دارد. ما تأثیر ساختار فضای محصول را با شبیه‌سازی نحوه تکامل موقعیت کشورها در صورتی که به آنها اجازه داده شود به طور مکرر به همه محصولات با مجاورت بیشتر از ϕ_0 معین حرکت کنند، بررسی می‌کنیم. اگر کشورها بتوانند فقط به محصولات نزدیک خود منتقل شوند، اما اینها به اندازه کافی به سایرین متصل باشند، پس از چندین بار تکرار، ۲۰ درصد تمرین ما، کشورها می‌توانند به بخش‌های غنی‌تری از فضای محصول دست یابند. از سوی دیگر، اگر فضای محصول به اندازه کافی منقطع باشد، کشورها نمی‌توانند مسیرهایی را به سمت بخش غنی‌تر فضای محصول بیابند، مستقل از اینکه در مجاورت‌های بالای ϕ_0 مجاز به انجام چند بار تکرار هستند.



شکل ۲۵. تکامل تجربی کشورها. A. نمونه‌هایی از گسترش RCA برای کلمبیا (COL) و مالزی (MYS). کد رنگ زمانی را نشان می‌دهد که این کشورها برای اولین بار $RCA > 1$ را برای محصولات در بخش پوشاک در کلمبیا و خوشه الکترونیک برای مالزی توسعه دادند. B. توزیع چگالی برای محصولات در حال گذار و محصولات توسعه نیافته. C. توزیع برای افزایش نسبی چگالی برای محصولاتی که در حال تغییر نسبت به همان محصولات در زمانی که توسعه نیافته باقی می‌مانند. D. احتمال توسعه RCA با توجه به اینکه نزدیکترین محصول متصل در نزدیکی ϕ است. E. اندازه نسبی بزرگترین جزء متصل NG با توجه به تعداد کل محصولات در سیستم N به عنوان تابعی از مجاورت ϕ .

نتایج شبیه سازی ما برای شیلی و کره در شکل ۲۶ ارائه شده است. در نزدیکی نسبتاً کم ($\phi=0.55$) هر دو کشور می توانند به مرکز فضای محصول نفوذ کنند، با این حال کره به لطف حضور فعلی خود در محصولات اصلی می تواند این کار را بسیار سریع تر انجام دهد. برای نزدیکی های بالاتر، این سؤال مطرح می شود که آیا کشور اصلاً می تواند گسترش یابد یا خیر. انتشار تا نزدیکی $\phi=0.6$ ؛ شیلی می تواند در سراسر فضا پخش شود در حالی که کره همچنان می تواند مرکز را پس از ۴ دور پر کند. در نزدیکی های حتی بالاتر، $\phi=0.65$ ، شیلی اصلاً قادر به انتشار نیست و کره به آرامی RCA را به چند محصول نزدیک به ماشین آلات و خوشه الکترونیک توسعه می دهد.



شکل ۲۶. فرآیند انتشار و نابرابری شبیه سازی شده A فرآیند انتشار شبیه سازی شده برای شیلی و کره که در آن به کشورها اجازه می دهیم RCA را در همه محصولات نزدیکتر از $\phi = 0.55$ و 0.6 توسعه دهند. تعداد مراحل مورد نیاز برای توسعه RCA را می توان از کد رنگ در گوشه سمت راست بالای شکل خواند. B توزیع برای میانگین PRODY بهترین ۵۰ محصول در یک سبد کشورها قبل و بعد از ۲۰ دور انتشار. توزیع اصلی به رنگ سبز نشان داده شده است در حالی که توزیع مرتبط با توزیع پس از ۲۰ دور انتشار با $\phi = 0.65$ به رنگ زرد و $\phi = 0.55$ به رنگ قرمز ارائه شده است. C همگرایی جهانی فرآیند انتشار به عنوان تابعی از مجاورت که با محاسبه محدوده بین چارکی پس از انتشار با یک ϕ داده شده نرمال شده توسط محدوده بین چارکی توزیع اصلی اندازه گیری می شود.

برای تعمیم این تحلیل برای کل جهان، ما به یک معیار خلاصه از موقعیت یک کشور در فضای محصول نیاز داریم. ما معیاری را اتخاذ می‌کنیم که شامل یک فرآیند دو مرحله‌ای است. ابتدا، برای هر محصول یک سطح درآمد اختصاص می‌دهیم، که تولید ناخالص داخلی سرانه کشورهای دارای مزیت نسبی در آن کالا است، که آن را PRODY می‌نامیم. سپس میانگین PRODY های N محصول برتر را که کشور به آنها دسترسی دارد انتخاب می‌کنیم. ما موقعیت یک کشور را در فضای محصول پس از M تکرار در مجاورت‌های بالای ϕ_0 به عنوان میانگین PRODY از N محصول برتر که می‌توان به آن رسید مشخص می‌کنیم و آن را با $\langle PRODY \rangle_{M\phi}^N$ نشان می‌دهیم.

توزیع $\langle PRODY \rangle_{M\phi}^N$ را در شکل ۲۶ بخش B برای $N = 50$ ، $M = 20$ و $\phi = 1$ (سبز)، $\phi = 0.65$ (زرد) و $\phi = 0.55$ (قرمز) نشان می‌دهیم. توزیع برای $\phi = 1$ به ما اجازه می‌دهد تا توزیع فعلی کشورها را در فضای محصول مشخص کنیم. این توزیع دوجهی را نشان می‌دهد، اثر جهانی که به کشورهای ثروتمند و فقیر تقسیم شده است و کشورهای کمی مرکز توزیع را اشغال کرده‌اند. وقتی به کشورها اجازه انتشار تا $\phi = 0.65$ را می‌دهیم، این توزیع به طور قابل توجهی تغییر نمی‌کند: به دلیل دستیابی به تعداد محدودی از محصولات پیچیده توسط برخی کشورها، کمی به سمت راست تغییر می‌کند. با این حال، این فرآیند انتشار پس از چند دور متوقف می‌شود و جهان درجه‌ای از نابرابری مشابه وضعیت فعلی خود را حفظ می‌کند. برعکس، زمانی که پارامتر انتشار به $\phi = 0.55$ کاهش می‌یابد، اکثر کشورها می‌توانند در درازمدت به پیچیده‌ترین سبد دست یابند. تنها چند کشور عقب مانده‌اند که به طور شگفت‌انگیزی ضعیف‌ترین قسمت توزیع درآمد را تشکیل می‌دهند.

برای تعیین کمیت سطح همگرایی، محدوده بین چارکی (IQR) را برای توزیع $\langle PRODY \rangle_{20\phi}^{50}$ محاسبه کردیم و با تقسیم آن با IQR برای توزیع اصلی، این کمیت را نرمال کردیم. شکل ۲۶ بخش C نشان می‌دهد که سطح همگرایی سیستم از یک گذار ناگهانی عبور می‌کند و اگر کشورها بتوانند به محصولاتی که در نزدیکی $\phi > 0.65$ قرار دارند منتقل شوند، همگرایی امکان‌پذیر است.

توزیع دو وجهی سطوح درآمد بین‌المللی و عدم همگرایی فقرا به ثروتمندان با استفاده از استدلال‌های جغرافیایی و سازمانی توضیح داده شده است. در اینجا، یک عامل جدید را وارد این بحث کردیم: مشکلات موجود در حرکت در فضای محصول. ساختار دقیق فضای محصول در اینجا برای اولین بار نشان داده شده است و همراه با موقعیت کشورها و ویژگی‌های فرآیند انتشار انجام شده توسط آنها، قویاً نشان می‌دهد که همه کشورها هنگام توسعه با فرصت‌های یکسانی روبرو نیستند. کشورهای فقیرتر معمولاً در حاشیه فضای محصول قرار دارند که در آن حرکت به

سمت محصولات جدید دشوارتر است. جالب‌تر اینکه، در میان کشورهای با سطح توسعه مشابه و سطوح ظاهراً مشابهی از پیچیدگی تولید و صادرات، تنوع قابل توجهی در مجموعه گزینه‌های متضمن ساختار تولیدی فعلی آنها وجود دارد، به طوری که برخی در مسیر تحول و رشد ساختاری مستمر هستند، در حالی که برخی دیگر در بن بست گیر کرده‌اند.

این یافته‌ها پیامدهای مهمی برای سیاست‌های اقتصادی دارند، زیرا انگیزه‌های ترویج تحول ساختاری در حضور فرصت‌های نزدیک به احتمال زیاد با انگیزه‌های مورد نیاز زمانی که یک کشور به بن بست می‌رسد، متفاوت است. تغییر تولید به سمت محصولات دور در این فضا برای تولید بسیار دشوار است و بنابراین سیاست‌های ترویج جهش‌های بزرگ چالش برانگیزتر است. با این حال، دقیقاً همین پرش‌های بلند گزینه‌های جدیدی را برای دگرگونی ساختاری بعدی ایجاد می‌کنند.

ما فضای محصول را ترسیم کرده‌ایم و چگونگی تکامل پویای کشورها بر روی آن را بررسی کرده‌ایم. ما به طور تجربی ثابت کردیم که کشورها RCA را به دنبال یک فرآیند انتشار توسعه می‌دهند که به نظر می‌رسد تعریف مبتنی بر نتیجه ما از فضای محصول، بستر طبیعی است. علاوه بر این، ساختار فضای محصول فرآیند انتشار را با غیرقابل عبور بودن با پرش‌های هر مجاورت محدود می‌کند. هنگامی که این نتایج را با این واقعیت ترکیب می‌کنیم که کشورهای فقیرتر تمایل دارند که RCA عمدتاً در محصولات پیرامونی داشته باشند، به این معنی است که ساختار تولیدی یک کشور نه تنها به دلیل سطوح ذخایر عوامل، بلکه به آسانی این عوامل خاص محصول محدود می‌شود. سازگار با استفاده‌های جایگزین، همانطور که با مکان در فضای محصول نشان داده شده است. در یک دیدگاه جهانی تر، این نتایج به یک فرضیه جدید برای عدم همگرایی درآمد در جهان اشاره می‌کند: همگرایی تنها در صورتی می‌تواند وجود داشته باشد که کشورها توانایی دستیابی به هر منطقه از فضای محصول را داشته باشند. مطالعه ما نشان می‌دهد که بیشتر انتشار از طریق پیوندهایی با نزدیکی ۰.۶ یا بزرگتر اتفاق می‌افتد، بنابراین محبوب‌ترین استراتژی شامل انتشار به محصولات نزدیک است، استراتژی‌ای که برای کشورهای ثروتمندتر واقع در مرکز این فضا موفقیت آمیز و برای کشورهای فقیرتر ساکن در حاشیه ناکارآمد است.

۸. جمع بندی

هفت رویکرد مطرح شده در این فصل، دارای اشتراکات و تفاوت‌هایی با یکدیگر هستند. به نظر می‌رسد مهم‌ترین اشتراک این رویکردها، پذیرش سیاست صنعتی انتخابی است و این نکته که هر نوع سیاست صنعتی اعم از افقی یا عمودی لاجرم تبعیضاتی را میان بخش‌های مختلف قائل می‌شود و لذا این هفت رویکرد در تقابل با رویکردهایی هستند که با پیش فرض عدم تبعیض سیاست صنعتی افقی، بر آن تأکید دارند. اقتصاددانانی که این رویکردها را طرح کرده‌اند؛ حتی در آثار خود نیز تعریضاتی به یکدیگر داشته‌اند. برای نمونه چانگ و آندرونی (۲۰۱۹، ۲۰۲۰)، رویکرد جاستین لین، استیگلیتز و رودریک را جریان اصلی سیاست صنعتی نامیده و بیان کرده‌اند که این سه اقتصاددان به گونه‌ای به مباحث سیاست صنعتی ورود داشته‌اند که از سنت اقتصاد نئوکلاسیکی فاصله زیادی نگیرند. در این زمینه، بحث و گفتگوی چانگ و لین در باب تبعیت یا سرپیچی از مزیت نسبی در بکارگیری سیاست صنعتی نمونه دیگری از تعریضات این رویکردها به یکدیگر است که مرور آن می‌تواند مفید باشد:

۱.۸. آیا سیاست‌های صنعتی باید با مزیت نسبی مطابقت داشته باشند؟

سال ۲۰۰۹، بحث و گفتگویی میان جاستین لین و هاجون چانگ در باب تطابق یا عدم تطابق سیاست‌های صنعتی با مزیت نسبی انجام شده است که در ادامه به تلخیصی از آن بحث خواهیم پرداخت:

جاستین لین / بخش اول

مقدمه: رشد و ارتقاء صنعتی

لوکاس نوبلیست اقتصاد (۱۹۸۸): وقتی کسی در مورد رشد اقتصادی فکر کند، دشوار است که به موضوعات دیگری بیندیشد.

آنچه در ذهن لوکاس بود، رشدهای مداوم کشورهای شرق آسیا در مقابل رکود سایر کشورهای در حال توسعه بود. من به جمله لوکاس این را اضافه می‌کنم؛ هنگامی که به رشد فکر می‌کنید، دشوار است که روی ارتقاء مداوم صنعتی و فنی که مشخصه رشد پایدار اقتصادی است، تمرکز نکنید. مسئله این است که چه چیز باعث می‌شود کشوری از صادرات کلاه گیس به رقابت در پیشرفته‌ترین بخش‌های فناوری وارد شود؟ پاسخ به سادگی "یک بخش خصوصی پویا" نیست؛ نمونه‌های تاریخی مشخص می‌کند که پاسخ باید شامل سیاست‌های مؤثر دولت برای تحریک رشد بخش خصوصی باشد. دولت‌ها اقدامات متنوعی را برای ارتقاء صنعتی و فناوری اتخاذ کرده‌اند که نتایج بسیار متنوعی دارند.

استدلال من این است که این ارتقاء برای کشوری که به دنبال مزیت‌های نسبی فعلی خود برود، در شرایط بهتری خواهد بود.

موردی برای نقش دولت: شکست‌های بازار مانع نوآوری

اول، توضیح اینکه چرا دولت باید راهبر توسعه باشد، ضروری است. اقتصادهای در حال توسعه شکست‌های بازار متعددی خصوصاً به دلیل آثار بیرونی اطلاعات دارند که صرفاً به دلیل ترس از شکست دولت، نمی‌توان آنها را نادیده گرفت. نوآوری‌های اقتصادی (موفق یا ناموفق)، اطلاعاتی را درباره فرصت‌های سودآور و غیرسودآور بازار به دست می‌آورند ولی چون این اطلاعات برای بقیه که هزینه‌ای را متحمل نمی‌شوند نیز در دسترس است؛ معمولاً بخش خصوصی در این زمینه ورود کافی ندارد و یارانه‌های دولتی برای تشویق نوآوری موضوعیت می‌یابد.

دوم، شکست بازار دوم ناشی از مشکلات هماهنگی است. کشورهای در حال توسعه علاوه بر صنعت و فناوری، از حیث زیرساخت‌ها نیز عقب هستند و با بالا رفتن از نردبان صنعت و فناوری، تغییراتی رخ می‌دهد:

- پیچیده‌تر شدن فناوری‌ها
- افزایش نیاز به سرمایه
- افزایش مقیاس تولید
- افزایش اندازه بازارها

بنابراین ارتقاء صنعتی و فناوری به طور همزمان نیاز به نهادهای مالی و حقوقی و زیرساخت‌ها دارد. بنگاه‌های منفرد توان ایجاد آنها را ندارند و یا باید دولت این زیرساخت‌ها را ایجاد کند یا بنگاه‌ها را به گونه‌ای هماهنگ سازد تا مجموعاً ایجاد زیرساخت‌ها را بر عهده گیرند.

آثار بیرونی ورود و آزمایش بنگاه‌ها و نیاز به هماهنگی می‌تواند توجه‌گر مداخلات دولت باشد که کاملاً با نظریه نئوکلاسیک سازگار است. البته بحث شکست دولت مطرح است ولی این موضوع مانع پرداختن به شکست‌های بازار نیست.

نقش تسهیل‌کننده دولت: کمک به بخش خصوصی در بهره‌گیری از مزیت‌های نسبی

بحث بر سر این است که مداخلات دولت در بازار چگونه باشد؟ مسئله کلیدی این است که ساختار بهینه صنعتی به صورت درون‌زا با ساختار برخورداری اقتصاد کشور از نظر فراوانی نسبی نیروی کار و مهارت، سرمایه و منابع طبیعی، مشخص می‌شود. نقش تسهیل‌کننده دولت، تشویق به ظهور بنگاه‌ها، صنایع و بخش‌هایی است که پس از راه‌اندازی،

از مزیت نسبی فعلی کشور استفاده مؤثر کنند؛ در بسیاری از کشورهای فقیر این به معنی تمرکز بر فعالیت‌های اقتصادی کاربر خواهد بود. حتی در شرایط فعلی هم جذب سرمایه کم هزینه، کمیاب است در حالی که دسترسی به نیروی کار هزینه کمتری دارد و این کشورها با فعالیت‌های کاربر می‌توانند رشد بیشتری داشته باشند. رشد همین بخش‌ها به سرمایه‌گذاری مجدد و بهبود ساختار بر خورداری اقتصاد منجر خواهد شد.

دولت به عنوان ماما نه پرستار دائمی

اینکه کشورهای در حال توسعه به دنبال اولویت دادن به صنایع سنگین سرمایه بر باشند یعنی صناعی که فاقد بر خورداری از عوامل ابتدایی مورد نیاز آن هستند، در نظر نگرفتن مزیت نسبی است و هزینه‌های بالایی از حیث مالی و کیفیت حکمرانی دارد. برای اجرای این استراتژی، دولت‌ها باید حمایت و یارانه قابل توجهی را به بنگاه‌های اقتصادی ارائه کنند که بدون یارانه و حمایت دولت قابل اجرا نیستند و نمی‌توانند به سرعت در سطح بین‌المللی رقابت کنند. از سوی دیگر هزینه‌های مربوط به رانت جویی هم ایجاد می‌شود.

نتیجه حمایت دولت از صنایع سرمایه بر مخالف مزیت نسبی این است که انباشت سرمایه و ارتقاء ساختار بر خورداری اقتصاد عقب مانده است و ارتقاء ساختار صنعتی و فنی را کند می‌کند. به جای آنکه دولت به عنوان یک ماما برای صنایع جدید سالم عمل کند تبدیل به پرستار طولانی مدت برای نوزادان بیمار می‌شود که هرگز درمان نمی‌شوند.

مزیت نسبی در مقابل مزیت رقابتی

مزیت نسبی با ارتقاء مزیت رقابتی مقایسه می‌شود. چهار الزام کلیدی مزیت رقابتی عبارتند از:

- بخش‌ها یا صناعی که از عوامل دارای فراوانی در داخل به خوبی استفاده می‌کنند.
- بازارهای داخلی بزرگ برای تقویت بنگاه‌ها برای رسیدن به مقیاس
- خوشه‌های صنعتی
- رقابت داخلی برای رشد بهره‌وری

اگر استراتژی یک کشور از مزیت نسبی تبعیت نکند، به طور کلی قادر به اجرای رقابت نخواهد بود زیرا شرکت‌های دوام ناپذیر باید محافظت شوند. ساخت خوشه‌های صنعتی نیز بدون یارانه‌های دولتی ممکن نخواهد بود. در واقع می‌توان چهار بخش کلیدی مرتبط با مزیت رقابتی را در مزیت نسبی خلاصه کرد.

هاجون چانگ/بخش اول

از تأکید جاستین لین بر اهمیت ارتقاء صنعتی برای رشد و توسعه اقتصادی، اهمیت نقش دولت در ارتقاء صنعتی علیرغم اینکه کاملاً درون نگرش نئوکلاسیک است، استقبال می‌کنم.

تفاوت اصلی دیدگاه من و لین در این است که من معتقدم یک کشور در حال توسعه برای ارتقاء صنعتی خود باید از مزیت نسبی سرپیچی کند. مفهوم مزیت نسبی که اولین بار توسط ریکاردو طرح شد، از محدود مفاهیمی است که فراتر از فهم مشترک است (مثال‌های دیگری مثل تقاضای مؤثر کینز و نوآوری شومپتر نیز وجود دارد). زیبایی این مفهوم در این است که حتی کشوری که هیچ مزیت هزینه بین‌المللی ندارد، می‌تواند با تخصص در صنایعی که حداقل در آنها بد نیست، وارد تجارت بین‌المللی شود.

نظریه مزیت نسبی به ویژه نسخه هکشر-اوهلین-ساموئلسون (HOS) که لین استفاده می‌کند، مبتنی بر فرضیات دقیقی است ولی مسئله این است که بدانیم آیا فرضیات خاص استفاده شده توسط یک مدل، با سؤالاتی که از مدل داریم، سازگار است؟ ادعای من این است که ممکن است فرض HOS در مورد کارایی تخصیص کوتاه مدت قابل قبول باشد ولی اگر به تعدیل میان مدت و توسعه بلندمدت علاقمند هستیم، قابل قبول نیستند.

به تعدیل میان مدت بنگریم؛ یکی از مفروضات اصلی HOS، تحرک کامل عوامل در هر کشور است؛ بر طبق این پیش فرض اگر صنعتی تعطیل شود، عوامل آن (کارگران، ساختمان‌ها، کوره‌های بلند) در همان سطح یا سطح بالاتر از بهره‌وری فعال شده و هیچ کس ضرر نمی‌کند. با این حال در عمل شدنی نیست؛ برای مثال، کوره‌های بلند کارخانه فولاد تعطیل شده را نمی‌توان مجدداً در کارخانه‌ای که کامپیوتر تولید می‌کند، استفاده کرد. همین موضوع در مورد نیروی کار نیز وجود دارد و خسارات مشخصی ایجاد خواهد شد. این مشکلات و خسارات ایجاد شده در کشورهای در حال توسعه بیشتر است چون دولت‌های رفاه که تا حدی از طریق مزایای بیکاری، تضمین‌های مراقبت‌های بهداشتی و آموزش جبران خسارت می‌کنند، در آنها یا نیست یا ضعیف است. لذا همانطور که فرض HOS برای میان مدت کارآمد نیست؛ برای بلندمدت هم چنین خواهد بود.

فرضیه دیگر HOS این است که همه کشورها توانایی یکسان در استفاده از فناوری دارند؛ بنابراین دلیل عدم تولید BMW توسط اکوادور این نیست که توانایی وجود ندارد بلکه هزینه فرصت آن بالا است. نتیجه این امر این است که کشورهای ثروتمند، ثروتمندتر شوند و کشورهای فقیر فقیرتر!

سرمایه به شکل بلوک‌هایی مانند ماشین آلات صنعت خودرو، کوره‌های بلند فولاد، ماشین آلات نساجی جمع می‌شود و چنین نیست که فرض کنیم با پیروی از مزیت نسبی می‌شود سرمایه‌ها انباشت شود تا به مرور به سوی فناوری‌های

پیشرفته‌تر حرکت کنند. ماهیت این موضوع به نحوی است که کشور در حال توسعه نیاز به راه‌اندازی و محافظت از صنایعی دارد که از مزیت‌های نسبی برخوردار نیستند.

قابلیت‌های فناوری از طریق دانش ضمنی و در طول زمان و تجربه کسب می‌شوند و حتی اگر تمام فناوری‌های به روز به کشوری داده شود، اینطور نیست که اکنون بتواند در سطح رقابتی بین‌المللی تولید کند. برای همین ژاپن نزدیک به ۴۰ سال از صنعت خودرویی خود از طریق یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم محافظت کرد و تاریخ مشحون از نمونه‌های اینچینی است؛ از انگلیس قرن ۱۸ تا کره قرن ۲۰. البته این حرف جاستین که از انحراف بیش از حد از مزیت نسبی باید خودداری کرد، صحیح است؛ از این جهت که کشورها هر چه بیشتر از مزیت نسبی منحرف شوند، هزینه بیشتری برای دستیابی به صنایع جدید خواهند پرداخت (به عبارت دیگر مزیت نسبی به ما می‌گوید برای حمایت از صنایع نوزاد چه میزان منافع مرتبط با مزیت نسبی را از دست خواهید داد). اما این به معنی تبعیت از مزیت نسبی نیست؛ همانطور که بحث شد با توجه به ماهیت روند انباشت عوامل و ایجاد قابلیت فناوری، کشور در حال توسعه جز با سرپیچی از مزیت نسبی، امکان انباشت قابلیت‌ها در صنایع جدید را نخواهد داشت.

شاید یک اقتصاددان نئوکلاسیک بگوید کشورها پیش از ورود به صنایع جدید باید هزینه-فایده مربوط به آن را سنجیده و با سود پیروی از مزیت نسبی مقایسه کنند. این مسیر در نهایت گمراه کننده است چون پیش بینی زمان دستیابی به قابلیت‌های فناوری و بازده آن، بسیار دشوار است. برای مثال، برای نوکیا روشن نبود که ۱۷ سال پس از ۱۹۶۰ نیاز به یارانه خواهد داشت و پس از آن مستقل می‌شود.

به صورت خلاصه من و لین، در سطح عمومی در اهمیت ارتقاء صنعتی و نقش دولت اشتراک نظر داریم ولی تفاوت در این است که جاستین از مزیت نسبی نئوکلاسیکی تبعیت می‌کند که مسئله تحرک محدود عوامل را نادیده می‌گیرد و به تبع آن هزینه‌های آزادسازی تجارت و سازوکار بازتوزیع را دست کم می‌گیرد. مسئله دیگر که نادیده می‌گیرند نیل به قابلیت‌های فناوری است.

جاستین لین/بخش دوم

در پاسخ به چانگ تمرکز بر دو نکته مفید است: ماهیت پویای ارتقاء صنعتی و نقش دولت در این زمینه.

آیا واقعا هزینه‌های تعدیل و تفاوت‌های فناوری نظریه مزیت نسبی را تضعیف می‌کند؟

تحرک ناقص عوامل به هزینه‌های تعدیل (همان که چانگ گفت؛ کارگران نمی‌توانند بدون هزینه از یک صنعت به صنعت دیگر بروند و جبران خسارت اندکی برای آنها وجود دارد) منجر می‌شود ولی همین هزینه‌های تعدیل را نیز

می‌توان در مدل‌های استاندارد گنج‌ناید بدون اینکه تئوری اساسی مزیت نسبی آسیب ببیند. بحث دیگر این است که سرمایه خاص صنایع را می‌توان به صورت سرمایه‌گذاری مستقیم به خارج از کشور منتقل کرد. چانگک اشاره می‌کند که HOS به اشتباه فرض می‌کند که فناوری یکسانی در دسترس تولیدکنندگان همه کشورهاست ولی نظریه مزیت نسبی به داشتن فناوری یکسان بستگی ندارد.

چانگک به درستی اشاره می‌کند که آزادسازی تجارت بازرگان بسیاری در دو دهه گذشته ایجاد کرده است اما این به این دلیل است که کشورها صنایعی را در ضدیت با مزیت نسبی شکل داده‌اند. آزادسازی و نبود محافظت (شوگک درمانی) صنایعی را که بدون حمایت امکان رشد ندارد، نابود می‌سازد ولی آزادسازی در بخش‌هایی که دارای مزیت نسبی هستند، موجب دستیابی به بهینه پارتو و پویایی خواهد شد؛ چین از همین مسیر اقتصاد برنامه‌ریزی شده را به اقتصاد بازار مبدل ساخت.

در مورد ارتقاء فناوری از تجربه‌های موفق چه می‌آموزیم؟

واضح است که حمایت‌گرایی کره از طریق موانع تجاری بالا و امثال آن، وجود داشته و کره رشدهای بالایی را تجربه کرده است. اما مسئله این است که مسیر کره تفاوت چندانی با مزیت‌های نسبی کره ندارد؛ برای مثال، در بخش خودرو در اوایل رشد، قطعه ساز بودند که بیشتر کاربر بود تا سرمایه بر و به نوعی مطابق با مزیت نسبی آن روز کره بود. در الکترونیک نیز تمرکز ابتدا بر لوازم خانگی بود و به مرور به تولیدات پیچیده‌تر ورود کردند. صعود فنی کره به دلیل همین انطباق‌ها با مزیت‌های نسبی سریع بوده است.

از سوی دیگر، دولت کره بخش‌های محافظت شده را تحت انتظام بازار قرار می‌داد که انحراف در مقیاس بزرگ از مزیت نسبی ممکن نبود. از دید من دولت کره یک دولت تسهیل‌کننده بوده است. من نوکیا را هم متفاوت از چانگک تفسیر می‌کنم؛ ظاهراً آنها از طریق سود در زمینه‌های دیگر به توسعه بخش تلفن همراه خود یارانه داده‌اند.

آیا مزیت نسبی پویا و محافظت از صنایع نوزاد پایه‌های مناسبی برای سیاست‌های صنعتی هستند؟

من معتقدم اگر پیشرفت صنعتی گام به گام همراه با تغییر در مزیت نسبی پیش رود، هزینه‌های یادگیری کمتر از تلاش کشور برای یک جهش بزرگ است؛ یادگیری گام به گام ریاضیات را به خاطر بیاورید. اگر شرکتی ابتدا دوچرخه و بعد موتورسیکلت و بعد خودرو تولید کند؛ کل هزینه یادگیری احتمالاً بسیار کمتر از آن است که با ریسک بالا از خودرو آغاز کند.

از طرف دیگر منابع حمایت دولت از صنایع خارج از مزیت نسبی، از طریق شرکت‌های فعال در زمینه‌های مزیت نسبی فعلی است و این باعث کاهش مازاد درآمد آنها می‌شود؛ از سوی دیگر محافظت بیش از حد، فرهنگ رانتجویی را نیز گسترش می‌دهد.

هاجون چانگ/بخش دوم

جاستین می‌گوید می‌توان هزینه‌های تعدیل را در مدل‌های تجارت گنجانده و می‌گوید فرض فناوری یکسان در عمل وجود ندارد ولی سؤال این است که چرا او و سایر اندیشمندان جریان اصلی این فرض واقعی‌تر را در مدل‌ها وارد نمی‌کنند؟ در مورد انتقال دارایی‌های فیزیکی به خارج از کشور باید دقت داشت که هم برای همه دارایی‌های فیزیکی و هم برای نیروی کار چندان شدنی نیست لذا مسئله گنجاندن فرض در مدل نیست؛ مسئله طراحی جبران خسارت برای کارگران با مهارت‌های خاص است.

اینکه جاستین می‌گوید آزادسازی تجارت به دلیل عدم پیروی از مزیت نسبی بازرگانان زیادی ایجاد کرده؛ توجه کننده شیوه آزادسازی تجارت نیست. فرضاً اگر کشوری بیش از حد از مزیت نسبی منحرف شده، نباید برای او، تجویز آزادسازی داشت؛ دو کار اشتباه متوالی تبدیل به کار درست نمی‌شود. من هم موافقم که جهش‌های خیلی بزرگ ممکن است آثار خوبی نداشته باشد و کره تا حدی در امتداد نردبان تقسیم کار بین‌المللی حرکت کرد ولی کره در تولید فولاد و کشتی‌سازی هیچ مرحله میانی را طی نکرد.

می‌توانیم یک رابطه U معکوس بین انحراف اقتصاد از مزیت نسبی و نرخ رشد آن فرض کنیم. اگر انحراف کم باشد، در کوتاه مدت ممکن است کارآمد باشد اما رشد طولانی مدت آن کند می‌شود و انحراف از مزیت نسبی تا حدی باعث تسریع رشد خواهد شد. بالاتر از این حد ممکن است از طریق تأثیرات منفی حمایت‌ها (هزینه‌های یادگیری، رانتجویی و ...) شتاب بهره‌وری کاهش یابد. فکر می‌کنم جاستین با این توصیف موافق است ولی احتمالاً اختلاف ما حد مناسب انحراف از مزیت نسبی است.

به توصیف لین از نوکیا پاسخ می‌دهد و مثال‌های عینی از کره جنوبی که در سال ۱۹۶۸، درآمد سرانه اش ۵.۵ درصد آمریکا بود و تولید فولاد را شروع کرد یا سایر سیاست‌های جاه طلبانه تولید کشتی، خودرو و ... که اینها به زعم چانگ مؤید عدم سازگاری با مزیت نسبی است. در واقع جاستین باید بگوید کشوری که فقط ۵ درصد درآمد آمریکا را دارد؛ آیا سازگار با مزیت نسبی است که به صنایع سرمایه بر مانند فولاد و کشتی‌سازی ورود کند؟

جاستین لین/بخش سوم

نوآوری در ارتقاء و توسعه صنعتی ضروری است و دولت در حمایت از نوآوری به دلیل آثار مثبت بیرونی آن، نقش دارد. صعود از نردبان فناوری موضوعیت دارد و حتی کشورهای پیشرفته هم از بنگاه‌هایی که در مرز فناوری کار می‌کنند، حمایت می‌کنند و در مورد کشورهای در حال توسعه هم چنین باید باشد. مسئله این است که یارانه‌ها به صنایع منطبق با مزیت نسبی داده شود یا آنها که مغایر مزیت نسبی هستند.

سرمایه‌گذاری دولت کره در سال ۱۹۶۸ در فولاد و کشتی‌سازی؛ از موفقیت این کشور در تولید پوشاک، تخته سه لایه، کلاه گیس و سایر کارها تأمین شده بود. از سوی دیگر کشتی‌سازی و فولاد صناعی بودند که در قرن ۱۹ پیشرفته محسوب می‌شدند و فناوری مرتبط با آنها در دسترس بوده است.

هاجون چانگ/بخش سوم

هر دو توافق داریم بالا رفتن از نردبان توسعه صنعتی فراتر از درست کردن قیمت هاست و به سیاست صنعتی هوشمند، ایجاد سازمان و تلاش برای جمع‌آوری قابلیت‌های فناوری از طریق تحقیق و توسعه، آموزش و تجارب تولید نیاز دارد. با سیاست صنعتی یک کشور ممکن است چند پله را یکجا بالا برود ولی همین ممکن است سبب لغزش، سقوط و حتی از بین رفتن شود. جاستین می‌گوید اصل مزیت نسبی و من موافقم که توانایی کوهنوردی طبیعی کشور را می‌توان از طریق آن فهمید و از سوی دیگر فهمید که بالا رفتن همزمان از چند پله چه میزان خطر و هزینه دارد.

جاستین می‌گوید اقتصاد نئو کلاسیک انعطاف پذیر است و به ما اجازه می‌دهد در مورد مسائل توسعه هم بیندیشیم؛ در این زمینه موافقم حتی لانگ مارکسیست معروف برنامه‌ریزی سوسیالیستی را با مدل تعادل کلی نئو کلاسیک توجیه کرده بود (۱۹۳۰). این موضوع کافی نیست چون ماهیت فردگرایانه و انتخاب عقلایی نئو کلاسیک، توان تجزیه و تحلیل ماهیت نامطمئن و جمعی فرایند یادگیری فناوری را که در قلب توسعه اقتصادی است، ندارد. در توسعه عقلانیت محدود، عدم اطمینان بنیادی (نه فقط ریسک قابل محاسبه) و دانش جمعی موضوعیت دارد. ارتقاء صنعتی روندی شلوغ و نامنظم دارد و اینگونه نیست که بتوان با سیگنال‌های بازاری در مورد آن قضاوت و آینده‌نگری کرد.

جاستین معتقد است که پرش از پله‌های نردبان باید بسیار محدود باشد (منطبق بر مزیت نسبی) ولی من معتقدم که می‌تواند بسیار بلند باشد و گاهی اوقات نیز باید بلند باشد و البته احتمال شکست آن هم وجود دارد؛ طبیعی است که ماهیت هر فعالیت جدید چنین مخاطراتی دارد چه صرفاً خصوصی باشد چه با حمایت دولت.

حتی اگر آنچه را که جاستین در مورد بالغ بودن فناوری کشتی‌سازی و فولاد می‌گوید، بپذیریم؛ باز هم نشانه انطباق با مزیت نسبی آن صنایع نیست؛ هم از این جهت که در مورد فولاد از به روزترین فناوری استفاده کردند و هم از این

جهت که سرمایه به شدت زیادی نیاز داشت و هم از این جهت که این دو صنعت، به مدت چهار دهه با یارانه و ... مورد حمایت قرار گرفتند.

۲.۸. نگاهی تطبیقی به هفت رویکرد مطرح شده

از بحث فوق مشخص شد که تعارضات جدی میان رویکردهای مطرح شده وجود دارد. به عنوان جمع‌بندی و در مقام تطبیق این هفت رویکرد، به دنبال نمایش آنها درون یک طیف هستیم که بر اساس سطح مداخله و کنش دولت تشکیل شده است. سمت چپ این طیف مبتنی بر مداخلات بالای دولت، "دولت" و سمت راست این طیف مبتنی بر مداخلات محدود دولت و حاکم بودن سازوکارهای بازاری، "بازار آزاد" نامگذاری شده است. طبعاً این طیف‌بندی بر اساس مناسبات حدی است و در عمل، رویکردها درون این طیف‌بندی قرار می‌گیرند.

در اجرای سیاست صنعتی با مداخلات سطح بالای دولت که سمت چپ طیف ما را تشکیل می‌دهد، شکست‌های بازار برجسته شده و سیاست صنعتی عمودی مبتنی بر سرپیچی از مزیت‌های نسبی و انتخاب برندگان (عموماً از میان شرکت‌های دولتی) اجرا می‌شود. به عکس طیف مقابل، تأکید بر شکست دولت داشته و دولت‌ها را از مداخلات انتخابی (سیاست صنعتی عمودی) باز می‌دارد.



شکل ۲۷. طیف دولت و بازار آزاد (منبع: تحقیق حاضر)

به دنبال جایگذاری هفت رویکرد بررسی شده در این فصل بر اساس نزدیکی به دو سر طیف فوق (دولت-بازار آزاد) هستیم. با در نظر نگرفتن رویکرد کئون لی که در جای خود مورد بررسی قرار خواهد گرفت؛ به نظر می‌رسد به صورت نسبی و در مقام مقایسه، رویکرد مشتاق خان، چانگ و آندرونی به سمت چپ (دولت) و رویکرد لین، رودریک، استیگلitz و هاسمن به سمت راست (بازار آزاد) تمایل داشته باشند.

چانگ و آندرونی با تأکید ویژه بر نقش محوری دولت در اجرای سیاست صنعتی، تطابق نسبتاً کامل با موارد سمت چپ و همچنین تعریضات جدی به رویکردهای نزدیکتر به بازار آزاد، به نظر می‌رسد نزدیکترین رویکرد به سمت چپ طیف بالا باشند. مشتاق خان با طرح حکمرانی رشدافزا در تعارض جدی با حکمرانی خوب قطعاً در مقایسه با رویکرد لین، استیگلitz، رودریک و هاسمن به سمت چپ طیف نزدیکتر است، با این حال تأکید خان بر سیاست صنعتی مبتنی بر سطح قابلیت‌های حکمرانی موجود که طبعاً سطح معینی از پیروی/سرپیچی از مزیت نسبی را دارد، رویکرد او را در سمت راست رویکرد چانگ و آندرونی قرار می‌دهد.

به نظر می‌رسد جاستین لین با طرح اقتصاد ساختارگرایی جدید یا به تعبیر خود او "رویکرد نئوکلاسیکی به منظور ساختاردهی و ایجاد تغییر در فرآیند توسعه اقتصادی"، نزدیکترین رویکرد به سمت راست طیف فوق خواهد بود. از سوی دیگر، هاسمن نیز با توصیه به انتخاب صنایع نزدیک به مزیت نسبی (فضای محصول هر کشور) نسبت به رویکردهای استیگلitz و رودریک، به نظر می‌رسد به طیف بازار آزاد نزدیکتر باشد. استیگلitz به دلیل آنکه در مقام تجویز سیاست صنعتی بسیار محتاط عمل کرده و به نوعی به سیاست تجاری و سیاست نرخ ارز اکتفا کرده است؛ در سمت راست رویکرد رودریک قرار می‌گیرد و به بازار آزاد نزدیکتر است. از سوی دیگر، رودریک رویکرد وسیع‌تری به اجرای سیاست صنعتی و بهره‌گیری از ابزارهای متنوع سازمانی و سیاستی داشته و از همین رو در سمت چپ دو رویکرد لین و استیگلitz قرار می‌گیرد.

به نظر می‌رسد رویکرد جهش اقتصادی کئون لی از جهات متنوعی نسبت به رویکرد رودریک به سمت چپ طیف فوق (دولت) گرایش بیشتری دارد. تأکید ویژه او بر تمرکز کشورها بر فناوری‌های دارای چرخه عمر کوتاه که طبعاً ارتباطی با مزیت نسبی این کشورها ندارد از یک سو و تأکید به استفاده از ظرفیت شرکت‌های دولتی و اجرای سیاست صنعتی از سوی دیگر، مؤید این موضوع است. طیف‌بندی هفت رویکرد مورد بحث، در شکل زیر قابل مشاهده است:



شکل ۲۸. هفت رویکرد سیاست صنعتی و طیف دولت و بازار (منبع: تحقیق حاضر)

پرواضح است که آنچه بیان شد، برداشت نگارنده از هفت رویکرد مطروحه در این فصل از کتاب است و ممکن است برداشت‌های متفاوتی نیز وجود داشته باشد. این طیف‌بندی و فهم تفاوت نگرش‌ها به بنیان‌های نظری و طراحی و اجرای سیاست صنعتی به کشورهای در حال توسعه کمک می‌کند که بسته به قابلیت‌ها و پتانسیل موجود در دولت‌هایشان برای بکارگیری سیاست صنعتی اقدام داشته باشند.

در ادامه و برای تکمیل جمع‌بندی و تطبیق، اهم دیدگاه‌های هفت رویکرد طرح شده در باب موضوعات چهارگانه (بنیان‌های نظری، چرایی عدم موفقیت در اجرا، استراتژی انتخاب بخش، طراحی و اجرای سیاست صنعتی) در جدول زیر گردآوری شده است:

موضوع	رویکرد	مبانی علمی	سیاست‌گذاری صنعتی	چرایی عدم موفقیت در اجرای سیاست صنعتی	معیار انتخاب صنایع	چگونگی طراحی و اجرای سیاست صنعتی

<p>ساختارگرایی جدید</p>	<ul style="list-style-type: none"> • آثار بیرونی مثبت (برای مثال، تحقیق و توسعه) • آثار بیرونی مارشالی (حاصل از تجمع) • مسائل هماهنگی • عدم تقارن اطلاعاتی و بازارهای ناقص • هزینه‌هایی وجود دارد که در مسیر توسعه نمی‌توانند درونی شوند: ○ کسب اطلاعات ○ زیرساخت‌های جدید 	<ul style="list-style-type: none"> • تأکید ویژه بر عدم پیروی از مزیت‌های نسبی 	<ul style="list-style-type: none"> • توجه به مزیت‌های نسبی پویا و نهفته: • هر کشور باید بر اساس فهرستی از کالاها و خدماتی که کشوری با درآمد سرانه حدود ۱۰۰ درصد بیشتر از خودش در طول ۲۰ سال گذشته تولید کرده است؛ اقدام کند 	<ul style="list-style-type: none"> • اولویت به صنایع منتخبی (بر اساس مزیت نسبی پویا) که خودجوش وجود دارند و تلاش برای شناسایی و رفع موانع این صنایع. • برای صنایع منتخبی که وجود ندارند: ○ تشویق شرکت‌های خارجی به سرمایه‌گذاری ○ برنامه حمایتی و پرورشی برای ورود صنایع داخلی • توجه جدی دولت به زیرساخت‌ها
<p>جهش اقتصادی</p>	<ul style="list-style-type: none"> • شکست ناشی از قابلیت‌ها • شکست ناشی از اندازه • مانع حمایت از حقوق مالکیت معنوی 	<ul style="list-style-type: none"> • عدم توجه به راهکارهای مناسب برای خروج از تله درآمد متوسط • عدم تطبیق ابزارهای سیاست صنعتی با مراحل و سطح توسعه 	<ul style="list-style-type: none"> • توجه ویژه به فناوری‌های دارای چرخه عمر کوتاه و انتخاب صنایعی که امکان میانبر و جهش را برای کشورهای در حال توسعه ایجاد کنند. 	<ul style="list-style-type: none"> • میانبر قابلیت ○ تقلید در سایه محدودیت حقوق مالکیت معنوی و تبدیل آن به نوآوری (طراحی و پیاده‌سازی نظام ملی نوآوری) ○ توجه به فناوری‌های دارای چرخه عمر کوتاه ○ مشارکت در GVCها با قاعده «بیشتر-کمتر-دوباره بیشتر» • میانبر اندازه (بنگاه) ○ توجه به گروه کسب و کارها مانند چیول در کره • پرش ○ توجه به پنجره‌های فرصت
<p>جامعه یادگیرنده</p>	<ul style="list-style-type: none"> • اجتناب ناپذیری سیاست صنعتی • بستن شکاف دانش • سرریزهای قابل توجه بخش صنعت برای سایر بخش‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> • عدم توجه به شکاف دانش و تفاوتی که در سطح یادگیری میان کشورهای در حال توسعه و 	<ul style="list-style-type: none"> • انتخاب بخش‌هایی که سرریزهای یادگیری بیشتری برای سایر بخش‌ها دارند 	<ul style="list-style-type: none"> • سیاست تجاری (نرخ ارز)

		کشورهای توسعه یافته وجود دارد.	<ul style="list-style-type: none"> • نقش ویژه سیاست صنعتی برای کشورهای در حال توسعه • شکست‌های بازار حاصل از عدم تقارن اطلاعاتی، یادگیری درون‌زا و نوآوری 	
<ul style="list-style-type: none"> • رهبری سیاسی در درجه اول اهمیت) سیاست صنعتی باید توسط مقامات رده بالای سیاسی مدیریت و نظارت شود) • تاکید بر وجود شوراها و هماهنگی و مشورتی (بخش عمومی دانای کل نیست) • شفافیت و پاسخگویی • مشوق‌ها تحت چماق و هویج اهدا شوند و زمان دار باشند. 	<ul style="list-style-type: none"> • حمایت باید از فعالیت باشد و نه بخش! • فعالیت باید جدید باشد بدین معنا که یا محصول جدید تولید کند یا از فناوری جدید استفاده کند. • فعالیت جدید باید پتانسیل سرریز فناوریانه و اطلاعاتی داشته باشد. 	<ul style="list-style-type: none"> • سیاست صنعتی ای اجرا شده که برای صنایع و بخش‌ها تنها هویج به ارمغان داشته و چماقی برای سوق دادن آنها به اهداف مشخص شده وجود نداشته است. 	<ul style="list-style-type: none"> • نواقص و شکست‌های بازار • آثار بیرونی اطلاعات • آثار بیرونی هماهنگی <p style="text-align: center;">سیاست صنعتی نوین</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • حکمرانی رشد افزا (اصلاح اختصاصی شکست‌های بازار) • تلاش برای اکتساب فناوری از طریق تامین مالی ضرر 	<ul style="list-style-type: none"> • انتخاب صناعی که قابلیت‌های حکمرانی برای اجرای سیاست‌های مرتبط با آنها تطابق داشته باشد. • تلویحاً بر فاصله گرفتن از مزیت نسبی برای جهش‌های توسعه ای نیز تاکید دارد؛ تصریح دارد که انتخاب صنایع نزدیک به شرایط کنونی کشورها پیشرفت 	<ul style="list-style-type: none"> • اجرای سیاست صنعتی بلندپروازانه که با قابلیت‌های حکمرانی کشورها تناسب نداشته است. 	<ul style="list-style-type: none"> • شکست بازار زمین • شکست بازار سرمایه • شکست بازار نیروی کار • شکست بازار دانش • دانش ضمنی (یادگیری حین انجام کار) <p style="text-align: center;">حکمرانی رشد افزا</p>	

	آنها را به تاخیر خواهد انداخت.			
<ul style="list-style-type: none"> • سیاست صنعتی به مثابه یک ارکستر هماهنگ ساز • چارچوب طبقه‌بندی (ماتریس سیاست صنعتی) • توجه به مسائل مهم در اجرای سیاست صنعتی: <ul style="list-style-type: none"> ○ وابستگی‌های متقابل ساختاری، تنش‌ها و دوگان‌ها ○ نهادسازی برای همسویی سیاست‌ها ○ مدیریت تعارض منافع از طریق قابلیت‌های سازمانی دولت 	<ul style="list-style-type: none"> • سرپیچی هوشمندانه از مزیت نسبی (این رویکرد به یک رابطه U معکوس بین انحراف اقتصاد از مزیت نسبی و نرخ رشد آن قائل است. اگر انحراف کم باشد، در کوتاه مدت ممکن است کارآمد باشد اما رشد طولانی مدت آن کند می‌شود و انحراف از مزیت نسبی تا حدی باعث تسریع رشد خواهد شد. بالاتر از این حد ممکن است از طریق نتایج منفی حمایت‌ها همچون هزینه‌های یادگیری، رانتجویی و غیره شتاب بهره‌وری کاهش یابد.) 	<ul style="list-style-type: none"> • عدم توجه به اقتصاد سیاسی و زمینه اجرایی سیاست صنعتی 	<ul style="list-style-type: none"> • وابستگی متقابل بین فعالیت‌ها <ul style="list-style-type: none"> ○ هماهنگی سرمایه‌گذاری ○ فعالیت‌های مکمل ○ آثار بیرونی • قابلیت‌ها <ul style="list-style-type: none"> ○ صنعت نوزاد ○ حمایت از SMEها ○ جامعه صنعتی (تولید یک فعالیت جمعی است) • ریسک و عدم اطمینان <ul style="list-style-type: none"> ○ شرکت دولتی ○ دولت رفاه 	سیاست صنعتی فعالانه
<ul style="list-style-type: none"> • اولویت بندی دقیق • استفاده از ابزارهای سیاست صنعتی شرایط خاص هر کشور 	<ul style="list-style-type: none"> • بررسی قابلیت‌های موجود و توسعه در بخش‌های مجاور و نزدیک 	<ul style="list-style-type: none"> • توجه به صنایعی که از فضای محصول و سطح پیچیدگی اقتصادی کشورها دور بوده است. 	<ul style="list-style-type: none"> • قابلیت‌های پایین در سطح شرکت و در نتیجه دام سکون • مشکل ایجاد قابلیت‌های تولیدی 	قابلیت‌ها (فضای محصول و پیچیدگی اقتصادی)

جدول ۱۱. هفت رویکرد به سیاست صنعتی در یک نگاه (منبع: تحقیق حاضر)

فصل دوم. موضوعات مرتبط با سیاست صنعتی

۱. سیاست صنعتی و زنجیره‌های ارزش جهانی (GVC)

همانطور که پیش‌تر نیز اشاره شد، چشم‌انداز تولید جهانی عمیقاً توسط سه فرآیند وابسته به هم تغییر شکل داده است:

۱. سازمان تولید جهانی (تجزیه عمودی و ایجاد زنجیره‌های تأمین منطقه‌ای/جهانی)

۲. رابطه بین بخش‌های مختلف اقتصاد (مرزهای فازی و پیوندها)

۳. ماهیت سیستم‌های فناوری (حوزه‌های قابلیت)

در این میان، زنجیره‌های ارزش جهانی^{۸۸} (GVC) به نظر می‌رسد اهمیت بسیاری دارند. انقلاب جهانی کسب و کار و ظهور زنجیره‌های ارزش جهانی/منطقه‌ای از اوایل دهه ۱۹۹۰ توسط تعدادی از پیشرفت‌های فناورانه (مانند کاهش هزینه‌های حمل‌ونقل و ارتباط بیشتر از طریق فناوری اطلاعات و ارتباطات)، فرصت‌های کاهش هزینه مرتبط با فرآیندهای تولیدی فراساحلی^{۸۹} و افزایش باز بودن در بازارهای جهانی برای تجارت و سرمایه‌گذاری ممکن شده است (نولان، ۲۰۰۱؛ میلبرگ و وینکلر، ۲۰۱۳؛ نیلسون و همکاران ۲۰۱۴؛ گرفی، ۲۰۱۴؛ کاپلینسکی و موریس، ۲۰۱۵).

به بیان دیگر، در سه دهه گذشته تغییرات عمیق در ساختار اقتصاد جهانی، تولید و تجارت جهانی را تغییر داده و سازمان صنایع و اقتصادهای ملی را تغییر داده است. تکه تکه شدن جغرافیایی صنایع که در آن ارزش در چندین کشور قبل از اینکه محصولات به مشتریان برسد، اضافه می‌شود؛ با پیشرفت گسترده در یکپارچگی عملکردی این فعالیت‌های دوردست همراه شده است و چیزی را ایجاد می‌کند که به عنوان زنجیره‌های ارزش جهانی شناخته می‌شود. با جهانی شدن زنجیره‌های تأمین، کالاهای واسطه‌ای بیشتری در سراسر مرزها مبادله می‌شوند و قطعات و اجزای وارداتی بیشتری در صادرات تجسم می‌یابند. در سال ۲۰۰۹، صادرات جهانی کالاهای واسطه‌ای برای اولین بار از مجموع ارزش صادرات کالاهای نهایی و سرمایه‌ای فراتر رفت.

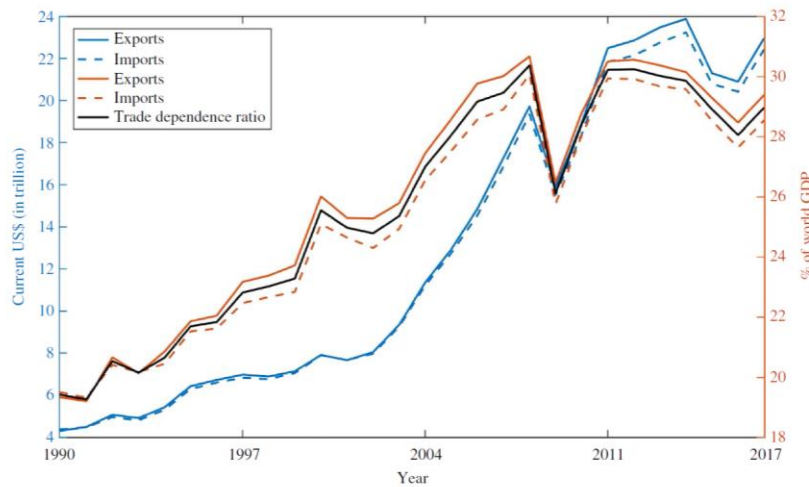
برخی این تحولات را که از دهه ۱۹۹۰ تشدید شده است، جهانی شدن تولید نامیده‌اند که افزون بر کاهش هزینه‌های حمل و نقل و پیشرفت در فناوری اطلاعات و ارتباطات، کاهش موانع تجاری و سرمایه‌گذاری نیز از منظر آنها مؤثر بوده است. از سال ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۷، نسبت وابستگی تجاری^{۹۰} جهان از ۱۹.۵ درصد به ۲۸.۹ درصد افزایش یافته است (به شکل ۲۹ مراجعه کنید)، و جریان ورودی جهانی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) به سهم تولید ناخالص

^{۸۸} Global Value Chain

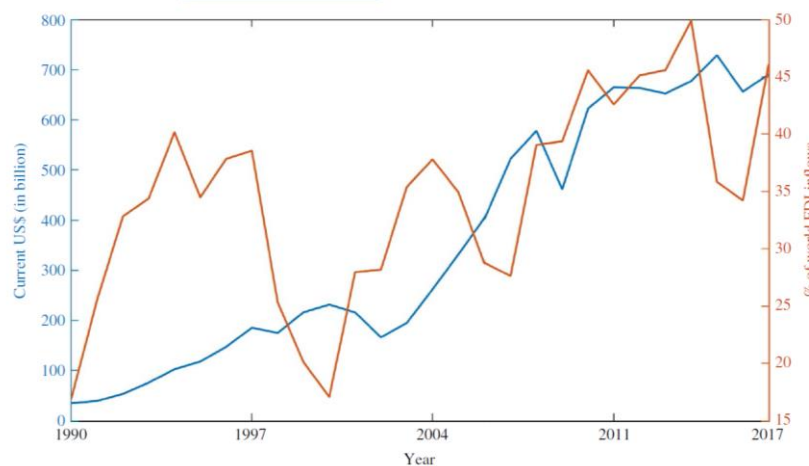
^{۸۹} off-shoring

^{۹۰} این نسبت بیانگر میانگین واردات و صادرات کالا و خدمات به تولید ناخالص داخلی است.

داخلی جهان از ۰.۹ درصد . به ۲۸ درصد افزایش یافته است. افزایش ورودی FDI بیشتر در کشورهای در حال توسعه اتفاق افتاده است که سهم آنها از ورودی FDI جهانی از ۱۷ درصد به ۴۶ درصد بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۷ افزایش یافته است (به شکل ۳۰ نگاه کنید). این رشد در تجارت بین‌المللی و برون‌مرزی به‌ویژه با تکه تکه شدن فرآیندهای تولید و پراکندگی وظایف و فعالیت‌ها در درون آنها همراه بوده است که منجر به شبکه‌های تجاری و سیستم‌های تولیدی پیچیده و بدون مرز شده که معمولاً به آن زنجیره‌های ارزش جهانی (GVC) می‌گویند.



شکل ۲۹. صادرات و واردات جهانی، ۱۹۹۰-۲۰۱۷ (منبع: هوگک ۲۰۲۰)



شکل ۳۰. جریان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به کشورهای در حال توسعه، ۱۹۹۰-۲۰۱۷ (منبع: هوگک ۲۰۲۰)

طبیعی است که چنین تحولاتی اجرای سیاست صنعتی را در کشورها دچار تغییراتی کند. در این زمینه و خصوصاً در ادبیات متاخر، اختلاف نظرهای جدی وجود دارد. برخی قائلند که سیاست صنعتی به شیوه سابق در شرایط کنونی و

فراگیری زنجیره‌های ارزش جهانی شدنی نیست و برخی نیز قائلند کشورها باید سیاست‌های صنعتی به شیوه سابق را به صورت ترکیبی و در اشکال متنوعی بازطراحی کرده و بکار گیرند. از سوی دیگر، تجربه برخی مناطق جهان از جمله کشورهای آفریقایی که درهای کشورهايشان را به روی شرکت‌های چند ملیتی گشوده و اقتصاد خود را در تعامل مستقیم با زنجیره‌های ارزش جهانی در سال‌های اخیر تعریف کرده‌اند نیز محل تامل جدی اندیشمندان بوده است.

مباحث مرتبط با GVC را می‌توان به سه بخش تقسیم کرد. در بخش نخست، به ارائه کلیاتی در باب جهانی شدن خواهیم پرداخت. در بخش دوم، مروری بر مهم‌ترین آثار که در سال‌های اخیر در باب ارائه روش جهت اجرای سیاست صنعتی در عصر جهانی شدن تولید و فراگیری زنجیره‌های ارزش پرداخته‌اند، خواهیم داشت و در پایان نیز مروری بر برخی آثاری که نگاه انتقادی به تأثیرات فراگیری زنجیره‌های ارزش جهانی در جهان امروز داشته‌اند، خواهیم پرداخت. طبعاً مرز دقیق و کاملاً مشخصی بین نقد و ارائه روش وجود نداشته و این تقسیم بندی نگارنده صرفاً از باب سهل شدن مطالعه بوده است.

۱.۱. کلیاتی در باب جهانی شدن

۱.۱.۱. جهانی شدن از منظر چانگ و چامسکی

سال ۲۰۱۷، ژورنال سیاستگذاری جهانی دانشگاه دورهام گفتگویی با هاجون چانگ و نوام چامسکی فیلسوف و مورخ آمریکایی داشته است^{۹۱} و این دو اندیشمند به سؤالات مشخصی در باب جهانی شدن و تبعات آن پاسخ داده‌اند:

سؤال: جهانی شدن معمولاً به فرآیند تعامل و یکپارچگی بین اقتصادها و مردم جهان از طریق تجارت بین‌المللی و سرمایه‌گذاری خارجی با کمک فناوری اطلاعات گفته می‌شود. آیا جهانی شدن صرفاً فرآیندی خنثی و اجتناب‌ناپذیر از پیوندهای متقابل اقتصادی، اجتماعی و فناوری است یا چیزی با ماهیت سیاسی تر که در آن کنش دولت تحولات جهانی ایجاد می‌کند (جهانی شدن به رهبری دولت)؟

^{۹۱} از طریق لینک زیر می‌توان به متن این گفتگو دسترسی پیدا کرد:

هاجون چانگ: بزرگترین افسانه در مورد جهانی شدن این تصور است که توسط پیشرفت فناوری هدایت می‌شود. این تصور، به مدافعان جهانی شدن این امکان را داده است تا منتقدان را به عنوان "لودیت‌های مدرن"^{۹۲} معرفی کنند که تلاش می‌کنند زمان را در برابر پیشرفت بی‌امان علم و فناوری به عقب برگردانند. با این حال، اگر فناوری چیزی است که درجه جهانی شدن را تعیین می‌کند، چگونه می‌توانید توضیح دهید که جهان در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم به مراتب جهانی‌تر از اواسط قرن بیستم بود؟ در طول اولین دوره لیبرال، تقریباً بین سال‌های ۱۸۷۰ و ۱۹۱۴، ما به کشتی‌های بخار و تلگراف سیمی متکی بودیم، اما تقریباً از همه نظر، اقتصاد جهان جهانی‌تر از دوره بسیار کمتر لیبرال در اواسط قرن بیستم بود (تقریباً بین سال‌های ۱۹۴۵ و ۱۹۷۳)؛ زمانی که ما همه فناوری‌های حمل و نقل و ارتباطاتی را که امروز داریم، به جز اینترنت و تلفن‌های همراه، البته در اشکال کمتر کارآمد، در اختیار داشتیم. دلیل اینکه جهان در دوره ۱۹۴۵-۱۹۷۳ بسیار کمتر جهانی شده بود این است که در طی این دوره، اکثر کشورها محدودیت‌های نسبتاً قابل توجهی را بر جابجایی کالاها، خدمات، سرمایه و مردم اعمال کردند و آنها را به تدریج آزاد کردند. نکته قابل توجه این است که علیرغم درجه پایین‌تری از جهانی شدن؛ این دوره زمانی است که سرمایه‌داری بهترین عملکرد را داشته است: سریع‌ترین رشد، پایین‌ترین درجه نابرابری، بالاترین درجه ثبات مالی. به همین دلیل است که این دوره اغلب "عصر طلایی سرمایه‌داری" نامیده می‌شود. فناوری فقط مرزهای بیرونی جهانی شدن را تعیین می‌کند و برای جهان غیرممکن بود که فقط با کشتی‌های بادبانی به درجه بالایی از جهانی شدن برسد. این سیاست اقتصادی (یا سیاست) است که دقیقاً تعیین می‌کند که جهانی شدن در چه زمینه‌هایی و به چه میزان محقق می‌شود.

سؤال: ما می‌دانیم که جهانی شدن به درستی در قرن پانزدهم آغاز شد و از آن زمان مراحل مختلفی از جهانی شدن وجود داشته است که هر مرحله منعکس‌کننده تأثیر اساسی قدرت امپراتوری‌ها و دگرگونی‌هایی است که در اشکال نهادی مانند شرکت‌ها و ظهور فناوری‌های جدید و ارتباطات در حال وقوع است. چه چیزی مرحله کنونی جهانی شدن (۱۹۷۳ تا کنون) را از مراحل قبلی متمایز می‌کند؟

هاجون چانگ: مرحله کنونی جهانی شدن از دو جهت مهم با مراحل قبلی متفاوت است. اولین تفاوت این است که امپریالیسم باز بودن کمتری دارد. قبل از سال ۱۹۴۵، کشورهای پیشرفته سرمایه‌داری، امپریالیسم را آشکارا اعمال

^{۹۲} لودیت‌ها (Luddites) در قرن ۱۹م ظهور یافتند؛ این افراد گروه‌های سازمان‌یافته‌ای را تشکیل می‌دادند که اعضای آن‌ها صنعتگران ناراضی انگلیسی بودند. آن‌ها برای تخریب ماشین‌آلات نساجی طغیان کردند، زیرا عقیده داشتند این فناوری‌ها رفته رفته جایگزین کارگران کارخانجات نساجی خواهند شد. این جنبش در روزهای پایانی سال ۱۸۱۱ از همسایگی ناتینگهام شروع شد و تا سال بعد به سایر شهرها نیز سرایت کرد.

می‌کردند. آنها کشورهای ضعیف‌تر را مستعمره کردند یا «معاهدات نابرابر» را بر آنها تحمیل کردند که آنها را تبدیل به مستعمره‌های مجازی کرد - به عنوان مثال، این کشورها از حق تعیین تعرفه محروم شدند.

از سال ۱۹۴۵، ظهور یک سیستم جهانی را شاهدیم که چنین امپریالیسم عریان را رد می‌کند. یک روند مستمر استعمارزدایی وجود داشته است و پس از به دست آوردن حاکمیت، به عضویت سازمان ملل متحد درآمد که بر اساس اصل یک کشور-یک رای است. البته رویه متفاوت بوده است - اعضای دائمی شورای امنیت سازمان ملل حق و تو دارند و بسیاری از سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی (صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی) بر اساس اصل یک دلار-یک رای اداره می‌شوند. با این حال، حتی با این وجود، نظم جهانی پس از ۱۹۴۵ به طرز بی‌اندازه‌ای بهتر از آنچه پیش از آن بود، است.

متأسفانه، تغییر مناسبات از دهه ۱۹۸۰ شروع شد، اما از اواسط دهه ۱۹۹۰ شتاب گرفت. تولد WTO (سازمان تجارت جهانی) در سال ۱۹۹۵ "فضای سیاست" را برای کشورهای در حال توسعه کوچکتر کرده است. این انقباض با مجموعه‌ای از توافق‌نامه‌های تجاری و سرمایه‌گذاری دوجانبه و منطقه‌ای بین کشورهای ثروتمند و کشورهای در حال توسعه، مانند موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد با ایالات متحده و موافقت‌نامه‌های مشارکت اقتصادی با اتحادیه اروپا، تشدید شد. دومین چیزی که جهانی شدن پس از ۱۹۷۳ را متمایز می‌کند؛ این است که بیشتر از قبل توسط شرکت‌های فراملیتی هدایت شده است. شرکت‌های فراملیتی حتی از اواخر قرن نوزدهم وجود داشتند اما اهمیت اقتصادی آنها از دهه ۱۹۸۰ به شدت افزایش یافته است. آنها همچنین بر شکل‌گیری قوانین جهانی به گونه‌ای تأثیر گذاشته‌اند که قدرت آنها را افزایش می‌دهد. مهمتر از همه، آنها سازوکار حل و فصل اختلاف سرمایه‌گذار-دولت را در بسیاری از توافقات بین‌المللی وارد کرده‌اند. از طریق این سازوکار، شرکت‌های فراملیتی می‌توانند دولت‌ها را به دلیل کاهش سود خود از طریق مقررات، به دادگاهی متشکل از سه قاضی، که از مجموعه‌ای از وکلای تجاری بین‌المللی عمدتاً طرفدار شرکت‌ها هستند، ببرند. این گسترش بی‌سابقه قدرت شرکتی است.

سؤال: نوام، آیا جهانی شدن و سرمایه‌داری با هم فرق دارند؟

نوام چامسکی: اگر منظور ما از «جهانی شدن» ادغام بین‌المللی است، سبقه این موضوع به مدت‌ها پیش از سرمایه‌داری باز می‌گردد. جاده‌های ابریشم که قدمت آن به دوران پیش از مسیحیت بازمی‌گردد، شکل گسترده‌ای از جهانی شدن بود. ظهور سرمایه‌داری دولتی در مقیاس صنعتی، ماهیت جهانی شدن را تغییر داده است و تغییرات بیشتری در طول مسیر به وجود آمده است، زیرا اقتصاد جهانی توسط کسانی که آدام اسمیت آنها را "اربابان نوع

بشر^{۹۳} می‌نامد، تغییر شکل داده است و به دنبال "اصول پست" خود هستند: "همه چیز برای خودمان و هیچ چیز برای دیگران."

در طول دوره اخیر جهانی شدن نئولیبرال، از اواخر دهه ۱۹۷۰، تغییرات کاملاً اساسی رخ داده است؛ رویکردهای نئولیبرال با چهره‌های نمادین ریگان و تاجر آغاز شد، هر چند با تغییر دولت‌ها، سیاست‌ها فقط اندکی متفاوت شد. شرکت‌های فراملیتی نیروی محرکه هستند و قدرت سیاسی آنها تا حد زیادی سیاست دولت را در راستای منافع آنها شکل می‌دهد.

در طی این سال‌ها، با حمایت از سیاست‌های دولت‌هایی که عمدتاً بر آنها تسلط دارند، شرکت‌های فراملیتی به طور فزاینده‌ای زنجیره‌های ارزش جهانی (GVC) ایجاد کرده‌اند که در آن «شرکت پیشرو» تولید را از طریق شبکه‌های جهانی پیچیده‌ای که ایجاد و کنترل می‌کند، برون‌سپاری می‌کند. یک نمونه استاندارد برای این موضوع، اپل یعنی بزرگترین شرکت جهان است که آیفون آن در ایالات متحده طراحی شده است. قطعات بسیاری از تأمین کنندگان در ایالات متحده و شرق آسیا بیشتر در چین و در کارخانه‌های متعلق به شرکت بزرگ تایوانی فاکسکان مونتاژ می‌شوند. سود اپل حدود ۱۰ برابر فاکسکان تخمین زده می‌شود، در حالی که ارزش افزوده و سود در چین، جایی که کارگران در شرایط بدی کار می‌کنند، اندک است. سپس اپل دفتری را در ایرلند راه‌اندازی کرد تا از مالیات ایالات متحده فرار کند - و اخیراً توسط اتحادیه اروپا ۱۴ میلیارد دلار به عنوان مالیات معوقه جریمه شده است.

نیکولا فیلیپس با بررسی «دنیای GVC» در مجله بریتانیایی *International Affairs*، می‌نویسد که تولید برای اپل شامل هزاران شرکت است که هیچ رابطه رسمی با اپل ندارند و در سطوح پایین ممکن است کاملاً از مقصد تولید خود بی‌اطلاع باشند. این وضعیتی است که تعمیم می‌یابد.

مقیاس عظیم این سیستم جدید جهانی شده در گزارش سرمایه‌گذاری جهانی کمیسیون تجارت و توسعه سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۳ آشکار شده است که این گزارش، تخمین می‌زند که حدود ۸۰ درصد تجارت جهانی به زنجیره‌های ارزش جهانی که توسط شرکت‌های فراملیتی ایجاد و اداره می‌شوند، تعلق دارد.

مالکیت این اقتصاد جهانی شده توسط شان استارز، اقتصاددان سیاسی مورد مطالعه قرار گرفته است. او اشاره می‌کند که برآوردهای متعارف ثروت ملی بر حسب تولید ناخالص داخلی در عصر جهانی شدن نئولیبرال گمراه کننده است. با زنجیره‌های تأمین یکپارچه پیچیده، قراردادهای فرعی و سایر دستگاه‌های مشابه، مالکیت شرکتی بر ثروت جهان در

⁹³ vile maxim

حال تبدیل شدن به معیار واقعی تری برای سنجش قدرت جهانی تا ثروت ملی است، زیرا جهان بیش از پیش از مدل اقتصادهای سیاسی گسسته ملی فاصله می‌گیرد. استارز با بررسی مالکیت شرکتی دریافت که تقریباً در هر بخش اقتصادی - تولید، مالی، خدمات، خرده‌فروشی و سایر بخش‌ها - شرکت‌های آمریکایی به خوبی در مالکیت اقتصاد جهانی پیش‌تاز هستند. به طور کلی، مالکیت آنها نزدیک به ۵۰ درصد از کل است. این تقریباً حداکثر برآورد ثروت ملی ایالات متحده در سال ۱۹۴۵، در اوج تاریخی قدرت ایالات متحده است. ثروت ملی با معیارهای متعارف از سال ۱۹۴۵ تا به امروز به ۲۰ درصد کاهش یافته است. اما مالکیت شرکت‌های آمریکایی بر اقتصاد جهانی شده منفجر شده است.

سؤال: خط استاندارد سیاستمداران جریان اصلی این است که جهانی شدن به نفع همه است. با این حال، همانطور که کتاب «نابرابری جهانی» نوشته برانکو میلانوویچ نشان داده است، جهانی شدن برندگان و بازندگان را تولید می‌کند، بنابراین سؤال این است که آیا موفقیت در جهانی شدن به مهارت بستگی دارد؟

هاجون چانگ: این فرض که جهانی شدن به نفع همه است، مبتنی بر نظریه‌های جریان اصلی اقتصاد است که فرض می‌کنند اگر تجارت بین‌المللی یا سرمایه‌گذاری‌های فرامرزی برخی صنایع را غیرقابل دوام کند، کارگران می‌توانند بدون هزینه مجدداً مستقر شوند. در این دیدگاه، اگر ایالات متحده نفتا (NAFTA) را با مکزیک امضا کند، برخی از کارگران خودرو در ایالات متحده ممکن است شغل خود را از دست بدهند، اما ضرر نخواهند کرد، زیرا می‌توانند خود را بازآموزی کنند و به لطف نفتا در صنایعی که در حال گسترش هستند، شغل پیدا کنند مانند نرم افزار یا بانکداری.

شما فوراً پوچ بودن این بحث را خواهید دید -- چند کارگر خودروسازی ایالات متحده را می‌شناسید که در چند دهه گذشته خود را به عنوان مهندس نرم افزار یا بانکدار بازآموزی کرده‌اند؟ به طور معمول، کارگران سابق خودرو اخراج شده از شغل خود به عنوان سرایدار شیف‌ت شب در یک انبار یا کنار هم گذاشتن قفسه‌ها در سوپرمارکت‌ها کار می‌کنند و دستمزد بسیار کمتری نسبت به قبل دریافت می‌کنند. نکته این است که حتی اگر کشور به طور کلی از جهانی شدن سود ببرد، همیشه بازنده‌هایی وجود خواهند داشت؛ به ویژه (اگرچه نه منحصرأ) کارگرانی که مهارت‌هایی دارند که دیگر ارزشی ندارند و تا زمانی که این بازندگان جبران نشوند، نمی‌توان گفت که این تغییر برای «همه» خوب است.

البته اکثر کشورهای ثروتمند سازوکارهایی دارند که از طریق آن برندگان فرآیند جهانی شدن (یا هر تغییر اقتصادی، واقعاً) بازندگان را جبران می‌کنند. سازوکار اساسی برای این امر دولت رفاه است، اما سازوکارهای بازآموزی و

جستجوی شغل با بودجه عمومی نیز وجود دارد - کشورهای اسکاندیناوی این کار را به خوبی انجام می دهند - و همچنین طرح های خاص بخش برای جبران خسارت «بازندگان»؛ به عنوان مثال، حمایت موقت از شرکت ها برای ترویج بازسازی، پول برای پرداخت های اخراج کارگران در این زمینه مطرح است. این سازوکارها در برخی کشورها بهتر از سایر کشورها هستند، اما هیچ کجا کامل نیستند و متأسفانه برخی کشورها آن را به پایان رسانده اند؛ کوچک شدن دولت رفاه در بریتانیا نمونه خوبی برای این موضوع است.

سؤال: آیا همگرایی جهانی شدن و فناوری نابرابری ایجاد می کند؟

هاجون چانگ: همانطور که در بالا بحث کردم، فناوری و جهانی شدن سرنوشت نیستند. این واقعیت که نابرابری درآمدی در سوئیس بین سال های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۰ کاهش یافت و این واقعیت که نابرابری درآمدی در کانادا و هلند در دوره نئولیبرالیسم به سختی افزایش یافته است، نشان می دهد که کشورها می توانند انتخاب کنند که چه نابرابری درآمدی داشته باشند، حتی اگر همگی به دلیل فناوری ها و روندهای مشابه در اقتصاد جهانی با این نابرابری مواجه باشند.

در واقع کشورها می توانند کارهای زیادی برای تأثیرگذاری بر نابرابری درآمد انجام دهند. بسیاری از کشورهای اروپایی، از جمله آلمان، فرانسه، سوئد و بلژیک، قبل از اینکه درآمد خود را از طریق مالیات تصاعدی و دولت رفاه توزیع کنند، به همان اندازه (یا گاهی حتی بیشتر از) ایالات متحده نابرابر هستند. از آنجایی که آنها سیاست های بازتوزیعی جدی دارند، نابرابری ها در آن کشورها بسیار کمتر است.

سؤال: نوام، جهانی شدن از چه راه هایی تمایلات ذاتی سرمایه داری را به سمت وابستگی اقتصادی، نابرابری

و استثمار افزایش می دهد؟

نوام چامسکی: جهانی شدن در دوران سرمایه داری صنعتی همیشه وابستگی، نابرابری و استثمار را افزایش داده است. به عنوان مثال کلاسیک، انقلاب صنعتی اولیه اساساً بر پنبه تکیه داشت که عمدتاً در جنوب آمریکا در شرورترین سیستم برده داری در تاریخ بشر تولید می شد - که پس از جنگ داخلی با جرم انگاری زندگی سیاه پوستان و کشت های اشتراکی شکل های جدیدی به خود گرفت. نسخه امروزی جهانی شدن نه تنها شامل بهره برداری فوق العاده در لایه های پایین نظام زنجیره ارزش جهانی می شود، بلکه شامل نسل کشی مجازی نیز می شود؛ به ویژه در شرق کنگو، جایی که میلیون ها نفر در سال های اخیر سلاخی شده اند، در حالی که مواد معدنی حیاتی راه خود را به دستگاه های تولید شده با فناوری پیشرفته زنجیره های ارزش جهانی می یابند.

با این حال حتی جدای از چنین عناصر زشت جهانی شدن، تعقیب «اصول پست» به صورت طبیعی چنین پیامدهایی را به همراه دارد. مطالعه فیلیپس که به آن اشاره کردم، نمونه نادری از تحقیق در مورد «نابرابری چگونه در جهان زنجیره‌های ارزش جهانی از طریق عدم تقارن قدرت بازار، عدم تقارن قدرت اجتماعی و عدم تقارن قدرت سیاسی تولید و بازتولید می‌شود» است. همانطور که فیلیپس نشان می‌دهد، تجمع و بسیج این عدم تقارن‌های بازار مبتنی بر تضمین ساختاری از تولید است که در آن تعداد کمی از شرکت‌های بسیار بزرگ در رأس، در بسیاری از موارد خرده‌فروشان برند، موقعیت‌های انحصاری را اشغال می‌کنند. پیامد آن در سراسر جهان، رشد انفجاری کارهای مخاطره‌آمیز، ناامن و استثمارگرانه در تولید جهانی بوده است که توسط نیروی کار به طور قابل توجهی تشکیل شده است. کارگران غیررسمی، مهاجر، قراردادی و زنان و در پایان این طیف به استفاده هدفمند از کار اجباری گسترش می‌یابد.

سؤال: برخی به دنبال توسعه استراتژی‌هایی برای مقابله با اثرات نامطلوب جهانی شدن هستند اما توافق کمی در مورد مؤثرترین و واقع بینانه‌ترین راه برای انجام این کار وجود دارد. در این زمینه، پاسخ‌ها از شکل‌های جایگزین جهانی شدن تا بومی‌سازی متفاوت است؟ نظر شما در مورد این موضوع چیست؟

هاجون چانگ: به طور خلاصه، گزینه ترجیحی من، شکل کنترل‌شده‌تری از جهانی شدن است که بر اساس محدودیت‌های بسیار بیشتر در جریان‌های جهانی سرمایه و محدودیت‌های بیشتر در جریان کالاها و خدمات است. علاوه بر این، حتی با وجود این محدودیت‌ها، ناگزیر برنده‌ها و بازندگان وجود خواهند داشت و شما نیاز به یک دولت رفاه قوی‌تر (نه ضعیف‌تر) و سازوکارهای دیگری دارید که از طریق آن بازندگان این روند جبران شوند. از نظر سیاسی، چنین ترکیب سیاستی نیازمند صدای قوی‌تری برای کارگران و شهروندان است.

فکر نمی‌کنم بومی‌سازی راه‌حل باشد، هرچند امکان‌پذیری بومی‌سازی بستگی به این دارد که محلی‌سازی چیست و درباره چه موضوعاتی صحبت می‌کنیم. اگر محل مورد نظر یک روستا یا یک محله در یک منطقه شهری باشد، بلافاصله خواهید دید که موارد بسیار کمی وجود دارد که می‌توان آنها را "بومی‌سازی" کرد. اگر در مورد یک سرزمین آلمانی (ایالت) یا ایالتی در ایالات متحده صحبت می‌کنید، می‌توانم بینم که چگونه می‌تواند سعی کند بیشتر غذای خود را تولید کند یا برخی از محصولات تولیدی فعلی وارداتی را برای خود تولید کند. با این حال، برای بسیاری از چیزها، به سادگی امکان‌پذیر نیست که اکثر چیزها به صورت محلی عرضه شوند. عاقلانه نیست که هر کشوری، اگر در مورد هر ایالت آمریکا صحبت نکنیم، هواپیما، تلفن همراه یا حتی تمام مواد غذایی خود را بسازد. با

این حال، من مخالف همه اشکال بومی سازی نیستم. مطمئناً چیزهایی وجود دارد که می توان آنها را به صورت محلی ارائه کرد، مانند برخی مواد غذایی یا مراقبت های بهداشتی.

سؤال آخر: ایده درآمد پایه همگانی⁹⁴ (UBI) به آرامی اما به تدریج به عنوان یک ابزار سیاستی به منظور رسیدگی به مشکل فقر و نگرانی های مربوط به اتوماسیون در حال افزایش است. در واقع، شرکت هایی مانند گوگل و فیس بوک مدافعان قوی درآمد پایه همگانی هستند، اگرچه جوامعی هستند که هزینه این سیاست را متحمل می شوند در حالی که بیشتر شرکت های چند ملیتی به طور فزاینده ای به سمت استفاده از ربات ها و سایر تکنیک های کامپیوتری برای انجام وظایفی که به طور سنتی توسط نیروی کار انجام می شود، روی می آورند. آیا مخالفان جهانی شدن سرمایه داری به طور کلی باید از ایده درآمد پایه همگانی حمایت کنند؟

هاجون چانگ: درآمد پایه همگانی نسخه های مختلفی دارد اما یک ایده آزادی خواهانه است به این معنا که بر حداکثر کردن آزادی فردی به جای هویت جمعی و همبستگی تأکید دارد.

همه شهروندان کشورهای با سطح درآمدی بالاتر از سطح درآمد متوسط، از مقداری اساسی از منابع برخوردار هستند (در کشورهای فقیرتر، عملاً هیچ کدام وجود ندارد). در کشورهای با درآمد بالاتر از متوسط به برخی از مراقبت های بهداشتی، آموزش، بازنشستگی، آب و سایر چیزهای "اصلی" در زندگی دسترسی دارند. ایده پشت UBI این است که حقوق منابع باید تا حد امکان به صورت نقدی (و نه کالایی) در اختیار افراد قرار گیرد تا بتوانند حداکثر انتخاب را داشته باشند.

نسخه راست گرای UBI که توسط فردریش فون هایک و میلتون فریدمن و امثال آنها حمایت می شود، این است که دولت باید درآمد پایه ای را در سطح معیشتی برای شهروندانش فراهم کند، در حالی که هیچ (یا کم) کالا و خدمات بیشتر ارائه نمی کند. تا جایی که من می بینم، این نسخه UBI است که توسط شرکت های Silicon Valley پشتیبانی می شود. من کاملاً مخالف این هستم.

آزادی خواهان چپی وجود دارند که از UBI حمایت می کنند که سطح آن را بسیار بالا می گذارند که به درجه بالایی از توزیع مجدد درآمد نیاز دارد. اما آنها نیز معتقدند که ارائه دسته جمعی کالاها و خدمات «اساسی» از طریق دولت رفاه باید به حداقل برسد (اگرچه «حداقل» آنها به طور قابل توجهی بزرگتر از توصیه نئولیبرال ها خواهد بود). این نسخه برای من قابل قبول تر است، اما من در آن قانع نیستم.

⁹⁴ Universal Basic Income

اولاً، اگر اعضای یک جامعه به طور جمعی برخی از کالاها و خدمات را ارائه می‌کنند، آنها حق جمعی دارند که بر نحوه استفاده مردم از حقوق اولیه خود تأثیر بگذارند.

ثانیاً، ارائه از طریق یک دولت رفاه همگانی مبتنی بر شهروندی، خدمات اجتماعی مانند بهداشت، آموزش، مراقبت از کودکان، بیمه بیکاری و مستمری را از طریق خرید عمده و تجمیع خطرات بسیار ارزان‌تر می‌کند. این واقعیت که ایالات متحده حداقل ۵۰ درصد بیشتر از سایر کشورهای ثروتمند برای مراقبت‌های بهداشتی هزینه می‌کند (۱۷ درصد تولید ناخالص داخلی در ایالات متحده در مقایسه با حداکثر ۱۱.۵ درصد تولید ناخالص داخلی در سوئیس) اما دارای بدترین شاخص‌های بهداشتی است، بسیار نشان‌دهنده این پتانسیل است. مشکلاتی که می‌توانیم در سیستم UBI همراه با ارائه خصوصی خدمات اجتماعی اولیه داشته باشیم، حتی اگر سطح UBI بالا باشد.

۲.۱.۱. بنگاه داخلی در مقابل بنگاه خارجی

امسدن (۲۰۰۹) به ملیت مالک در کشورهای در حال توسعه پرداخته است. با فرض بازار رقابت کامل و سایر فروض جریان اصلی اقتصاد، چه بنگاه یکی از اقمار خارجی یک شرکت چند ملیتی باشد یا یک بنگاه دارای مالکیت خصوصی (داخلی)، تفاوت خاصی برای توسعه یک کشور در حال توسعه ایجاد نمی‌شود ولی از منظر امسدن، در عمل بازارها اینگونه نیستند. وقتی انحصار باشد، بنگاه‌های خارجی و خصوصی (داخلی) سهم مجزایی در توسعه اقتصادی دارند و تنها یکی از آنها می‌تواند باقی بماند. طبعاً اگر بنگاه داخلی زمان برای یادگیری داشته باشد، می‌تواند باقی بماند ولی در شرایط اولیه نمی‌تواند مقابل بنگاه خارجی که عموماً دارای بوروکراسی قوی چند لایه است، باقی بماند.

از منظر امسدن، بنگاه خارجی کارگزار گشایش صنایع جدید به روی دنیای در حال توسعه نیست. بنگاه خصوصی (داخلی) ممکن است ماجراجو یا درگیر فساد باشد؛ در برابر پول سایر اشخاص احساس مسئولیت نکند اما در چنین کشورهای در حال توسعه‌ای که مدیریت انباشت تجربه مدرن تولید صنعتی مد نظر است، بنگاه‌های ملی به عنوان مراکز رشد استعداد برتر عمل می‌کنند.

با توجه به تفاوت سطوح دو نوع بنگاه در دانش، درآمد و قدمت، بنگاه‌های خارجی ریسک‌گریز و بنگاه‌های داخلی ریسک‌پذیر هستند. شرکت‌های چند ملیتی دانش‌شناسایی محیط مناسب برای سرمایه‌گذاری نه تنها در یک کشور بلکه در میان کشورهای هدف را دارند. بنگاه‌های داخلی در قیاس با بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی، تمایل دارند تا از محیط کسب و کار محلی، دانش بیشتری کسب کنند. بنگاه داخلی از فرصت‌های پرمخاطره کشور در حال توسعه استفاده می‌کند زیرا انتخاب دیگری پیش رو ندارد. خلاصه کلام آنکه به زیر کشیدن بنگاه خصوصی توسط بنگاه

خارجی در صنایع انحصاری (برخوردار از فناوری میانه و صنایع بالغ دارای فناوری برتر) به سود توسعه نیست. بنگاه خارجی فناوری را منتقل می‌کند ولی آن را در اختیار رقبای خود در سطح کشور هدف قرار نمی‌دهد.

شرکت مدرن نمونه مثالی از اقتصاد مدرن و معجون سرشاری از جریانات متضاد اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است. تأسیس و استقرار چنین نهادی دشوار است. سرمایه‌گذاران خارجی حتی پیش از جنگ جهانی دوم، غالباً در ایجاد صنایع جدید فرامرزی، پیشگام و نخستین نبودند. در مستعمرات دنیا، سرمایه‌گذاری خارجی به توسعه کشورها سرعت داده اما ملازم و تقویت‌گر رشد بوده و نه مقدمه و آغاز. در واقع آنها معمولاً پای به میدان نمی‌گذارند مگر با تاخیر و درنگ نسبی و معمولاً در پشت سر پناه می‌گیرند تا اینکه پیشتاز میدان باشند. مثال ژاپن قرن ۱۹ مؤید همین موضوع است. بسیاری از صنایع سنگین بعد از جنگ جهانی دوم، به وسیله بنگاه‌های دارای مالکیت دولتی به وجود آمدند و نه بنگاه‌های خارجی!

به بیان دیگر، جمع‌بندی امسدن بر این است که بنگاه داخلی بر بنگاه خارجی برتری دارد. اگر در زمینه‌ای بنگاه داخلی توان ورود ندارد، تشکیل یک سرمایه‌گذاری مشترک بین بنگاه‌های داخلی و بنگاه‌های خارجی مفید است و در این شرایط، دیگر لازم نیست دولت بین داخلی و خارجی انتخاب کند. بنگاه داخلی در نقش کارافرین و بنگاه خارجی در نقش بوروکرات می‌تواند وارد شراکت شوند و این موضوع از حضور صرف بنگاه خارجی بهتر است.

همچنین سرمایه‌گذاری مشترک جایگزین مناسبی برای بنگاه داخلی نیست چون کارافرینان در دنیای در حال توسعه امروز، نیازی ندارند تا با داشتن شریک سرمایه‌گذاری مشترک، برای دستیابی به دانش هزینه کنند. بسیاری از شرکا در چنین تعاملاتی با محیط کشور میزبان آشنایی ندارند و از سویی بر خلاف شریک داخلی بالغ شده‌اند. از سوی دیگر، به موازات اینکه بنگاه داخلی اوج بگیرد، بخش بزرگتری از کیک اقتصاد به بنگاه خارجی چند ملیتی خواهد رسید.

۲.۱. سیاست صنعتی در عصر جهانی شدن تولید و فراگیری زنجیره‌های ارزش جهانی

۱.۱.۲.۱ اهمیت سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC از دریچه اقتصادهای نوظهور^{۹۵}

فراگیری زنجیره‌های ارزش جهانی (GVC) در دوره‌ای از کاهش موانع تجاری و ظهور سازمان تجارت جهانی (WTO) تجویز سیاست‌های مرتبط با "اجماع واشنگتن" رخ داد - یعنی دوره‌ای که دولت‌ها فقط باید مجموعه‌ای قوی از سیاست‌های «افقی» (مانند آموزش، زیرساخت‌ها و ثبات اقتصاد کلان) ارائه می‌کردند و برای موفقیت درهای تجارت را می‌گشودند. البته، بسیاری از ناظران خاطرنشان کردند که اقتصادهای نوظهور با سریع‌ترین رشد، از طریق مجموعه‌ای از سیاست‌های صنعتی که صنایع کلیدی داخلی را برای رشد هدف قرار می‌دهند، چه در پشت دیوارهای حمایت‌گرا، معروف به صنعتی‌سازی جایگزین واردات (ISI) و یا افزایش دسترسی به بازار از طریق ارتقاء صادرات، معروف به صنعتی‌سازی صادرات محور (EOI). هدف این «سیاست‌های صنعتی داخلی» پرورش مجموعه‌ای از صنایع ملی کاملاً در حال رشد در بخش‌های کلیدی بود که در نهایت می‌توانستند با کشورهای صنعتی رقابت کنند.

امروزه، با وجود فهرست رو به رشد امضاء کنندگان WTO، سیاست صنعتی در حال افزایش است. الحاق به سازمان تجارت جهانی اغلب با کمک تسهیلاتی برای سیاست‌های صنعتی انتخابی (مانند ترویج تجارت، قوانین سهم داخل، مالیات‌ها، تعرفه‌ها و برنامه‌های غیرمستقیم تر که تولید محلی را هدایت می‌کنند) همراه است تا برای دوره‌های مشخصی به قوت خود باقی بماند. توافق‌نامه‌های تجاری دوجانبه می‌توانند جایگزین آنچه بر اساس قوانین سازمان تجارت جهانی توافق شده است، شوند و تعداد انگشت شماری از اقتصادهای نوظهور نسبتاً بزرگ و پیشرفته (مانند کشورهای G20) نفوذ بیشتری در نهادهای حاکمیت جهانی دارند و از آن برای آزادی عمل برای مشارکت در سیاست‌های صنعتی فعال بیشتر استفاده می‌کنند.

با این حال، تکه تکه شدن صنایع جهانی در GVCها بحث‌های سیاست صنعتی را پیچیده می‌کند. گرفی و استورگن استدلال می‌کنند که هیچ بازگشتی به سیاست‌های ISI و EOI قبلی وجود ندارد. صنایع داخلی هم در کشورهای صنعتی و هم در کشورهای در حال توسعه دیگر به تنهایی نمی‌ایستند و نمی‌توانند از طریق تجارت با یکدیگر رقابت کنند؛ در عوض، آنها از طریق شبکه‌های تجاری پیچیده ایجاد شده از طریق امواج مکرر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) و منابع جهانی، عمیقاً در هم تنیده شده‌اند. شرکت‌ها، محل‌ها و کل کشورها جایگاه‌های تخصصی را در GVCها اشغال کرده‌اند. به همین دلیل، سیاست‌های صنعتی امروزی ویژگی متفاوتی دارند و نتایج متفاوتی نسبت به

^{۹۵} این بخش تلخیصی از مقاله‌ای با عنوان "سیاست صنعتی مبتنی بر زنجیره ارزش جهانی: نقش اقتصادهای نوظهور" تالیف گری گرفی و تیموئی استورگن در سال

قبل ایجاد می‌کنند. عمداً یا سهواً، دولت‌ها در حال حاضر وقتی بخش‌های کلیدی را برای رشد هدف قرار می‌دهند، درگیر صنعتی‌سازی مبتنی بر GVC هستند. گرفی و استورگن، مفهوم صنعتی‌سازی مبتنی بر GVC را از طریق مقایسه هفت اقتصاد در حال ظهور شرح داده‌اند.

ریشه‌های GVC به تعدادی خرده‌فروش پیشگام (مانند JC Penny، Sears، Kmart) و شرکت‌های تولیدی (مانند IBM، جنرال موتورز، فولکس‌واگن) بازمی‌گردد که در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ در شرق آسیا، مکزیک و تعداد معدودی از مکان‌های دیگر در سراسر جهان تولید را با هدف صریح کاهش هزینه‌های تولید و صادرات کالاهای نهایی به بازارهای داخلی راه‌اندازی کردند.

پس از سال ۱۹۸۹، باز شدن درهای اقتصاد چین، روسیه، هند و برزیل (کشورهای به اصطلاح «BRIC») بازارهای محصول و نیروی کار عظیمی را اضافه کرد که خارج از سیستم تجارت سرمایه‌داری بود و تقریباً میدان بازی را برای شرکت‌های بین‌المللی دو برابر کرد. در مواجهه با رشد آهسته در داخل، شرکت‌های بزرگ "راهبر" در GVC‌ها به سرعت در کشورهای BRIC، به ویژه چین، در تلاش برای به رسمیت شناختن نام تجاری و سهم بازار در بازارهای مصرفی در حال گسترش سریع و کاهش هزینه کالاهای تولید شده برای صادرات به بازارهای داخلی، فعالیت‌های خود را راه‌اندازی کردند. این امر روند جهانی شدن را بسیار تسریع کرد، زیرا این اقتصادهای غول‌پیکر مجموعه‌های به ظاهر پایان ناپذیری از نیروی کار کم‌دستمزد، زیرساخت‌های تولیدی و تجاری با قابلیت فزاینده، مواد خام فراوان و بازارهای داخلی عظیم با طبقه متوسط اولیه را ارائه می‌کردند.

با گذشت زمان، خرده‌فروشان و تولیدکنندگان برند در کشورهای ثروتمند با برون‌سپاری بین‌المللی با تجربه‌تر شدند. در پاسخ، کشورهای در حال توسعه زیرساخت‌ها و قابلیت‌های مورد نیاز برای حفظ عملیات در مقیاس بزرگ‌تر را به دست آوردند و تأمین‌کنندگان قابلیت‌های خود را در پاسخ به سفارش‌های بزرگ‌تر برای کالاهای پیچیده‌تر ارتقاء دادند. در دهه ۱۹۹۰، موفق‌ترین تولیدکنندگان مستقر در ایالات متحده و اروپا به سرعت به بازیگران بزرگ جهانی تبدیل شدند، با امکاناتی در مکان‌های زیادی در سراسر جهان (مانند زیمنس، Valeo، Flextronics) و تعداد انگشت شماری از تأمین‌کنندگان نخبه شرق آسیا (به عنوان مثال، Pao Chen، Quanta، Foxxcon) و شرکت‌های تجاری (به عنوان مثال، Li & Fung) نیز وظایف بیشتری را برای شرکت‌های وابسته چندملیتی و خریداران جهانی بر عهده گرفتند. این شرکت‌ها تولید خود را نه تنها در چین، بلکه در سایر کشورهای آسیایی و اخیراً در آفریقا، اروپای شرقی و آمریکای لاتین نیز گسترش دادند.

در دهه ۲۰۰۰، صنایع و فعالیت‌های تحت پوشش GVC ها به طور تصاعدی رشد کردند و تجارت کالاهای نهایی و واسطه‌های سفارشی را هدایت کردند؛ از تولید به انرژی، غذا و مجموعه رو به رشدی از خدمات که قبلاً «غیرقابل تجارت» در نظر گرفته می‌شدند؛ از مراکز تماس و حسابداری گرفته تا رویه‌های پزشکی و تحقیق و توسعه. تأثیر این تغییرات در تعداد معدودی از کشورها به شدت احساس شد. چین به «کارخانه جهان» تبدیل شد، هند به «پشت آفیس» جهان تبدیل شد، برزیل دارای انبوهی از کالاهای کشاورزی و اولیه بود و روسیه دارای ذخایر عظیمی از منابع طبیعی به علاوه فناوری‌های نظامی مرتبط با نقش آن به عنوان یک ابرقدرت جنگ سرد بود. برای کالاهایی که به خطوط عرضه کوتاه‌تری مانند پوشاک و خودروهای «فست مد» نیاز دارند، کشورهای اروپای شرقی به مکان‌های سنتی «پردازش صادرات» مانند مکزیک و آفریقای شمالی پیوستند.

با شروع در اوایل دهه ۲۰۰۰، مفهوم GVC به عنوان راهی برای چارچوب بندی و توصیف گسترش بین‌المللی و تکه تکه شدن جغرافیایی زنجیره‌های تأمین معاصر محبوبیت پیدا کرد. بسیاری از این تحقیقات و کارهای نظری بر این متمرکز شده‌اند که چگونه شرکت‌های "پیشرو" در GVC های خاص این فرآیند را به طرق مختلف هدایت کرده‌اند. تصمیم‌گیری در مورد برون‌سپاری، در نهایت، تصمیمات استراتژیک توسط مدیران است. با این حال چنین تصمیماتی در خلأ گرفته نمی‌شود. سیاست‌ها و برنامه‌های کشورهای و مؤسسات چندجانبه زمینه‌ای را برای تصمیم‌گیری شرکت‌ها فراهم می‌کند و جهان شاهد تحول در شکل و تأثیرات سیاست صنعتی همراه با تکامل شبکه‌های تجاری که GVC ها را تشکیل می‌دهند، بوده است.

امروزه سازماندهی اقتصاد جهانی وارد مرحله جدیدی می‌شود، چیزی که برخی از آن به عنوان "نقطه عطف اصلی"^{۹۶} یاد می‌کنند (فانگ، ۲۰۱۱)، که می‌تواند پیامدهای چشمگیری برای کشورهای در حال ظهور و صنعتی، شرکت‌ها و نیروی کار داشته باشد. با بازگشت تجارت جهانی از بحران‌های اقتصادی ۲۰۰۸-۲۰۰۹، اقتصادهای نوظهور به موتور اصلی رشد تبدیل شده‌اند. رشد آهسته در شمال جهانی از اواسط دهه ۱۹۸۰ به دلیل بحران اخیر بیشتر کاهش یافت، در حالی که تقاضا در جنوب جهانی، به ویژه اقتصادهای بزرگ در حال ظهور مانند چین، هند و برزیل به سرعت در حال رشد است. طی دوره ۲۰۰۵-۲۰۱۰، واردات کالاهای اتحادیه اروپا و ایالات متحده به ترتیب ۲۷ درصد و ۱۴ درصد افزایش یافت، در حالی که اقتصادهای نوظهور واردات کالاهای خود را بسیار سریع‌تر گسترش دادند: برزیل (۱۴۷٪)، هند (۱۲۹٪)، چین (۱۱۱٪) و آفریقای جنوبی (۵۱٪). این تفاوت‌ها بیش از تسریع ترتیبات تأمین منابع جهانی

⁹⁶ major inflection point

قبلی، نشان دهنده تغییر در بازارهای نهایی به کشورهای در حال توسعه بود: در سال ۲۰۱۰، ۵۲ درصد صادرات تولیدی آسیا به مقصد کشورهای در حال توسعه بود.

بدیهی است که کشورهای در حال توسعه اکنون در موقعیتی قرار دارند که می‌توانند از نظر اقتصادی و سیاسی تأثیر بیشتری بر شکل نظم جهانی اعمال کنند، زیرا تأثیر «اجماع واشنگتن» به عنوان یک پارادایم برای کشورهای در حال توسعه کاهش می‌یابد. با این حال، هیچ استراتژی توسعه جایگزین فراگیر جای آن را نگرفته است. بنابراین، تجزیه و تحلیل گرفی و استورگن از GVCها در این دوره جدید نه تنها باید تغییرات در سازمان تولید و تجارت در مقیاس جهانی را در نظر بگیرد، بلکه باید نقش اقتصادهای نوظهور به عنوان بازارها و قطب‌های تولید جدید در اقتصاد جهانی را نیز در نظر بگیرد.

۱.۱.۲.۱. اقتصادهای نوظهور در چشم انداز تطبیقی

مجموعه‌ای پویا از اقتصادهای نوظهور بزرگ که در ابتدا با نام BRIC (برزیل، روسیه، هند و چین) شناخته می‌شوند، در حال تبدیل شدن به محرک‌های مهم عرضه و تقاضای کل در اقتصاد جهانی هستند. البته اونیل (۲۰۱۱) کشورهای را به عنوان «اقتصادهای رشد» معرفی کرده و تمرکز بر این کشورها خواهد بود: چین، هند، برزیل، مکزیک، روسیه، کره جنوبی و آفریقای جنوبی. این کشورها از نظر ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی کاملاً متنوع هستند. با این حال، همه آنها به طور متمرکز در انواع متمایز GVCها در کشاورزی، صنایع استخراجی (معدن، نفت و گاز)، تولید و خدمات درگیر هستند. این هفت اقتصاد نوظهور با هم ۴۵ درصد از جمعیت جهان، ۲۳ درصد از تولید ناخالص داخلی (GDP) و ۲۲ درصد از صادرات جهانی را تشکیل می‌دهند و نرخ رشد تولید ناخالص داخلی آنها تقریباً دو برابر میانگین جهانی است.

نقش‌های خاص این هفت کشور در اقتصاد جهانی با توجه به باز بودن آنها برای تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی، منابع طبیعی، انسانی و فناوری؛ روابط ژئوپلیتیکی آنها با قدرتمندترین کشورهای جهان؛ و خصوصیات همسایگان نزدیک آنها متفاوت است. بسیاری موقعیت نسبی خود را در اقتصاد جهانی به طور قابل توجهی بهبود بخشیده‌اند و به عنوان مثال از نظر عملکرد صادراتی از کشورهای پیشرفته صنعتی پیشی گرفته‌اند. بین سال‌های ۱۹۹۵ و ۲۰۰۷، سهم صادرات جهانی ایالات متحده و ژاپن به ترتیب ۳۸ و ۳۰٫۷ واحد درصد کاهش یافت، در حالی که چین بیش از دو برابر سهم خود را از ۴ درصد در سال ۱۹۹۵ به ۱۰٫۱ درصد در سال ۲۰۰۷ رساند و این کشور را به رهبر صادرات جهانی تبدیل کرد.

اگر چه این هفت کشور در مجموع دارای نفوذ اقتصادی قابل توجهی هستند، چین پیشتاز جهانی این گروه است. در حالی که چین و هند به ترتیب با ۱.۳ و ۱.۲ میلیارد جمعیت، پرجمعیت ترین کشورهای جهان هستند؛ چین با ۱.۹ میلیارد دلار صادرات در سال ۲۰۱۱، رهبر بلامنازع صادرات است. صادرات چین برابر با مجموع صادرات کره جنوبی، روسیه، هند، برزیل و مکزیک است، در حالی که تولید ناخالص داخلی چین بیش از ۹ درصد در سال برای بیش از ۳۰ سال رشد داشته است. این کشور اکنون دومین اقتصاد بزرگ جهان است (پس از ایالات متحده) و آلمان را به عنوان بزرگترین صادرکننده جهان پشت سر گذاشته است. علیرغم رشد سریع اقتصادی چین، تولید ناخالص داخلی سرانه این کشور دومین پایین ترین تولید ناخالص داخلی سرانه در میان اقتصادهای نوظهور در سال ۲۰۱۱ است.

شاخصی از نقش اقتصادهای نوظهور در GVCها را می توان در نمایه های صادراتی آنها یافت که به طور گسترده بر اساس محتوای فناوری صادرات آنها طبقه بندی می شود. با استفاده از یک طرح طبقه بندی ارائه شده توسط سانجایا لال (۲۰۰۰) مبنی بر اینکه کالاها را بر اساس محصولات اولیه همراه با چهار نوع صادرات تولیدی (مبتنی بر منابع، با فناوری پایین، با فناوری متوسط و با فناوری بالا) مبادله می کنند. سه تا از اقتصادهای نوظهور به شدت به سمت محصولات اولیه یا صادرات مبتنی بر منابع گرایش دارند: روسیه (۷۲٪)، برزیل (۶۹٪) و آفریقای جنوبی (۵۹٪). نیمی از صادرات هند مبتنی بر منابع است و ۴۰ درصد دیگر محصولات با فناوری پایین (عمدتاً محصولات پوشاک) و کالاهای تولید شده با فناوری متوسط است. بیش از ۹۰ درصد صادرات چین را کالاهای تولیدی تشکیل می دهند، در حالی که صادرات کره جنوبی (۷۲ درصد) و مکزیک (۶۰ درصد) مربوط به فناوری متوسط (خودرو، ماشین آلات) و فناوری بالا (عمدتاً الکترونیک) است.

	Share of exports by sector*					Total Export Value (\$Billions)	Change in total export value, 2000-2012	Percentage point change in share of exports by sector, 2000-2012				
	Primary Products	Resource Based	Low-Tech	Medium-Tech	High-Tech			Primary Products	Resource Based	Low-Tech	Medium-Tech	High-Tech
China	2%	9%	31%	24%	33%	2049	722%	-4	-1	-10	4	11
South Korea	1%	19%	9%	43%	27%	548	218%	0	7	-7	10	-9
Russia	53%	30%	2%	9%	1%	525	409%	12	5	-3	-3	-2
Mexico	17%	8%	9%	39%	23%	371	123%	5	3	-6	2	-6
India	12%	36%	23%	19%	8%	290	584%	-2	8	-16	8	3
Brazil	48%	19%	5%	19%	5%	243	340%	24	-4	-7	-6	-8
South Africa	29%	26%	5%	27%	3%	87	230%	12	-4	-5	1	-1

*Exports totals do not include uncategorized exports, and therefore they may not equal 100%. Legend: $x \leq -6$ $-5 \leq x < 0$ $0 \leq x \leq 9$ $x \geq 10$

جدول ۱۲. وضعیت صادرات هفت اقتصاد نوظهور (منبع: گرافی ۲۰۱۳)

اگر به روند این الگوهای صادراتی بین سال های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۱ توجه کنیم، می بینیم که چین و هند صادرات خود را بیش از ۶ برابر، برزیل و روسیه هر کدام حدود ۳.۶ برابر و آفریقای جنوبی و کره جنوبی بیش از ۲ برابر صادرات خود را افزایش داده اند. سریع ترین رشد صادرات در این کشورها محصولات اولیه و تولیدات مبتنی بر منابع بوده است.

رونق صادرات محصولات اولیه از سال ۲۰۰۰ تا حد زیادی ناشی از واردات مواد خام مورد نیاز چین برای تقویت رشد صنعتی این کشور بوده است. در همان زمان، صادرات با فناوری پایین در همه این اقتصادهای نوظهور کاهش یافت که نشان دهنده کاهش تقاضای مصرف کننده در اقتصادهای پیشرفته، به ویژه در نتیجه رکود اقتصادی ۲۰۰۸-۲۰۰۹ است.

به طور خلاصه، تمرکز گری و استورگن بر این هفت اقتصاد نوظهور دو هدف را دنبال می کند. اول، آنها نشان می دهند که این کشورهای بزرگ و پویا عمیقاً در GVC ها جای گرفته اند، اما به روش های بسیار متفاوت. دوم، با توجه به تغییرات اخیر در اقتصاد جهانی، آنها معتقدند که نقش اقتصادهای نوظهور در GVC ها دستخوش تغییرات زیادی در دوران پس از اجماع واشنگتن شده است، از جمله نقش مرکزی فزاینده برای چین، تأکید بیشتر بر تولید و ارتقاء بازار داخلی، تغییر بازارهای صادراتی با نقش بیشتر برای تجارت جنوب-جنوب، و شکل جدیدی از سیاست های صنعتی در اقتصادهای نوظهور.

۲.۱.۲.۱. GVC ها و سیاست صنعتی: یک بحث در حال تحول

گری و استورگن معتقدند بحث های قرن بیستم در مورد شایستگی سیاست صنعتی به عنوان یک استراتژی برای توسعه اقتصادی، پیش از آنکه اهمیت GVC ها به رسمیت شناخته شود، رخ داده و از زاویه GVC بینش های مهمی در مورد فرآیندهای توسعه اقتصادی معاصر ارائه شده است. تفاوت اصلی، پتانسیل تخصصی شدن عمودی است، نه تنها در سطح شرکت ها، بلکه در سطح کشورها. چین ممکن است "کارگاه جهان" باشد، اما بیشتر کار طراحی و توسعه محصولات در جاهای دیگر است. اهداف اصلی سیاست صنعتی در زمینه GVC از ایجاد صنایع ملی کاملاً یکپارچه و عمودی به حرکت به سمت جایگاه های با ارزش بالاتر در GVC ها تغییر می کند.

سیاست های صنعتی که واقعیت های جدید GVC ها را در نظر می گیرند، شامل اقدامات سنتی برای تنظیم پیوندها با اقتصاد جهانی، به ویژه تنظیم تجارت، سرمایه گذاری مستقیم خارجی و نرخ های ارز مورد استفاده در سیاست های ISI و EOI است که به دنبال ارتقاء جایگاه «قهرمانان ملی» است. امروزه، سیاست صنعتی مبتنی بر GVC:

- به میزان بیشتری نسبت به گذشته بر تقاطع بازیگران جهانی و محلی متمرکز است،
- منافع، قدرت و دسترسی شرکت های پیشرو و تأمین کنندگان جهانی را در نظر می گیرد،
- شبکه های تجاری بین المللی (و به طور فزاینده منطقه ای) را به عنوان میدان بازی مناسب می پذیرد،
- و به فشارهای سازمان های بین المللی غیردولتی (NGO) پاسخ می دهد.

ارتقاء شرکت‌های ملی در این زمینه کار آسانی نیست. از آنجا که شرکت‌های پیشرو GVC تأمین‌کنندگان را در کشورهای مختلف وادار می‌کنند تا برای سفارش‌ها با یکدیگر رقابت کنند، و آنها اغلب تصمیم می‌گیرند که با تأمین‌کنندگان جهانی مشابهی در مکان‌های مختلف کار کنند تا هزینه‌های مبادله را کاهش دهند.

در مواجهه با چنین چالش‌هایی، برخی از اقتصادهای نوظهور بزرگ استراتژی‌های توسعه خود را به سمت داخل تغییر می‌دهند و بیشتر به شبکه‌های تولید منطقه‌ای تکیه می‌کنند که توسط سیاست صنعتی منطقه‌ای حمایت می‌شوند. استراتژی ارتقاء چین اکنون در مقیاس جهانی عمل می‌کند زیرا شرکت‌های چینی به سرمایه‌گذار خارجی و خریدار مواد خام تبدیل شده‌اند. ظهور چین به عنوان یک خریدار بزرگ جهانی به این معنی است که تجارت جنوب-جنوب به عنوان سهمی از تجارت جهانی به گسترش خود ادامه خواهد داد. در حالی که چین سیاست‌هایی را برای اطمینان از فرآوری داخلی مواد خام از بقیه جهان وضع کرده است، شرکای تجاری چین با این سیاست‌ها مخالفت می‌کنند.

یکی از نمونه‌ها آفریقای جنوبی است که سیاست آن بر ادغام منطقه‌ای به عنوان مبنایی برای ارتقاء صنعتی، متمرکز بر معدن، کشاورزی و داروسازی تأکید دارد. آفریقای جنوبی استراتژی فرآوری اضافی مواد معدنی منطقه‌ای را که به چین ارسال می‌شود؛ به منظور توسعه مهارت، دستمزدهای بالاتر و سودهای کلان در آفریقا پیش می‌برد. در حالی که باید دید سایر کشورهای جنوب صحرای آفریقا چگونه به این ایده‌ها واکنش نشان می‌دهند زیرا فرآیندهای ارزش بالاتر احتمالاً در آفریقای جنوبی متمرکز می‌شوند. این سیاست صنعتی منطقه‌ای مبتنی بر این دیدگاه است که شرکت‌های آفریقایی به مواد معدنی و مواد خام بیشتری دسترسی خواهند داشت.

اقتصادهای نوظهور بزرگ به وضوح گزینه‌های بیشتری از نظر ارتقاء در GVCها نسبت به اقتصادهای کوچک دارند. آنها می‌توانند بر صادرات تولیدی تمرکز کنند، همانطور که چین و مکزیک از اواسط دهه ۱۹۹۰ چین کرده‌اند؛ همچنین می‌توانند ظرفیت تولید خود را برای تأمین تقاضای داخلی تغییر جهت دهند، اگر بازارهای صادراتی جذابیت کمتری داشته باشند. در حالی که کشورهای کوچک و بزرگ می‌توانند ارتقاء را در سطح منطقه‌ای با تنوع بخشیدن یا افزودن قابلیت‌های جدیدی که در سطح ملی در دسترس نیستند دنبال کنند، کشورهای بزرگ به وضوح اهرم‌های بیشتری در چنین ترتیبی دارند. کشورهای بزرگ با پتانسیل بالا برای رشد بازار (مانند BRIC) همچنین می‌توانند سیاست‌هایی را برای هدایت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در بخش‌های فناوری و سرمایه‌بر، مانند وسایل الکترونیکی و وسایل نقلیه موتوری ایجاد کنند.

کشورهای کوچک گزینه‌های کمتری دارند. اندازه بازار آنها به اندازه کافی بزرگ نیست که بتواند سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را برای بازار محلی جذب کند، و شرکت‌های داخلی تمایل دارند در مقیاس کوچک و کمتر پیشرفته

باشند. با این حال، سازمان منطقه‌ای برخی از GVCها فرصت‌هایی را برای کشورهای کوچکتر ایجاد کرده است تا از هزینه‌های کم و نزدیکی به بازارهای بزرگ برای ایجاد ظرفیت‌های صادراتی در جایگاه‌های تخصصی GVC (به عنوان مثال، کالاهای واسطه‌ای) در چارچوب سیستم‌های تولید منطقه‌ای استفاده کنند. برای نمونه، کاستاریکا دارای محدودیت‌های واضحی در سمت عرضه مربوط به ظرفیت و مهارت‌های تولیدی است و احتمالاً می‌تواند با مکزیک برای ارتقاء برنامه‌های آموزشی و توسعه مهارت‌هایش شریک شود. نیکاراگوئه که شرکت‌های پوشاک آن از شرق آسیا منسوجات خریداری می‌کنند، آگاهانه در حال پیگیری ترتیبات عرضه با شرکت‌های نساجی در هندوراس و گواتمالا است. در مجموع، تخصص و پیوندهای منطقه‌ای GVC برای یکپارچگی سیاسی و اقتصادی اهمیت دارند، به گونه‌ای که قبلاً چنین نبود.

به منظور مشاهده این سیاست‌های صنعتی به شیوه‌ای سیستماتیک‌تر، گرفی و استورگن یک گونه‌شناسی از انواع مختلف سیاست‌های صنعتی که مشخصه اقتصادهای نوظهور معاصر هستند، ایجاد کرده‌اند (جدول ۱۴ را ببینید). آنها سه نوع سیاست صنعتی را متمایز می‌کنند:

۱. سیاست‌های "افقی" که بر کل اقتصاد ملی تأثیر می‌گذارد.
۲. سیاست‌های صنعتی «انتخابی» (یا «عمودی») با هدف صنایع یا بخش‌های خاص؛
۳. و سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC که از پیوندها یا پویایی‌های زنجیره تأمین بین‌المللی برای بهبود نقش یک کشور در زنجیره‌های ارزش جهانی یا منطقه‌ای استفاده می‌کنند.

Horizontal Policies (economy wide)	Brazil	China	India	Mexico	Russia	S. Africa	S. Korea
Improved infrastructure, especially trade and transportation infrastructure	●	●	○	◐	◐	○	●
Increased education (particularly STEM education)	●	●	●	○	◐	○	◐
Workforce development	◐	◐	◐	◐	○	○	◐
Investment in R&D	●	●	●	○	●	○	●
Sustainable energy development	●	◐	◐	◐	◐	◐	●
Tax incentives	●	◐	●	●	◐	●	◐
Foreign direct investment	○	●	●	●	◐	○	◐
Free trade agreements	◐	●	●	●	○	○	◐
Vertical Domestic Industrial Policies (industry specific)							
Targeting specific industries, including key upstream links or inputs	●	●	●	●	●	○	◐
Priority industries	Airline, defense	Advanced mfg./ consumer electronics	Electronics & IT	Export processing manufacturing	Oil/coal/autos	Autos/apparel/ horticulture	Chaebols (electronics, automotive)
GVC-Oriented Industrial Policies							
Specialization in GVC niches in global and regional production networks, to add value to primary or industrial commodities	◐	●	●	●	◐	●	◐
Local content requirements to attract global suppliers, and policies to facilitate intermediate and primary goods imports	◐	●	●	●	◐	◐	○
Use of GVC links to upgrade domestic production & brands (for large economies)	●	●	●	●	◐	●	◐
Key:							
○ Unimportant		◐ Moderate importance		● Particularly significant			

جدول ۱۳. سیاست های صنعتی در اقتصادهای نوظهور (منبع: گریفی و استورگن ۲۰۱۳)

سیاست های «افقی» مسائل بنیادی اقتصادهای ملی رقابتی، مانند هزینه های آموزش، بهداشت، زیرساخت و تحقیق و توسعه متمرکز هستند. اگرچه همه این مناطق فرصت های جذابی را برای سرمایه گذاران خصوصی فراهم می کنند، بخش عمومی معمولاً نقشی را در فراهم کردن دسترسی گسترده به این عوامل به عنوان کالاهای عمومی ایفا می کند. در حالی که سیاست های «افقی» مقطعی هستند و در اصل تأثیرات اقتصادی دارند، چنین سیاست هایی ممکن است صنایع ملی یا GVC های خاصی را نیز هدف قرار دهند (به عنوان مثال، اعتبارات مالیاتی برای سرمایه گذاران گاز شیل یا نفت). در این موارد، سیاست مورد نظر را می توان در هر یک از دو دسته دیگر در جدول ۱۴ تحلیل کرد.

سیاست های صنعتی داخلی تمایل دارند «انتخابی» یا «عمودی» باشند، زیرا با اولویت بندی صنایع خاص در سطح ملی مرتبط هستند. این امر به دلایل مختلفی توجیه شده است، از جمله موارد زیر:

- این صنایع از نظر منابع طبیعی، استراتژیک محسوب می شوند (به عنوان مثال، نفت، گاز طبیعی، و مواد معدنی در خاورمیانه و آمریکای لاتین).

- آنها فرصت‌های استثنایی برای پیوندهای رو به جلو و عقب با تأمین‌کنندگان داخلی ارائه می‌کنند (مانند خودرو در مکزیک و برزیل؛ الکترونیک در ژاپن، کره جنوبی و چین).
- بر امنیت ملی از نظر نیازهای دفاعی یا مصرفی حیاتی تأثیر دارند (مانند تدارکات نظامی، داروهای ضروری، مواد غذایی اساسی در زمان قحطی یا خشکسالی).
- سیاست‌ها از «صنایع نوزادی» حمایت می‌کنند که به حفاظت موقت در برابر رقابت بین‌المللی بزرگ‌تر و معتبرتر نیاز دارند.

در عمل، این سیاست‌های صنعتی با استراتژی‌های توسعه جایگزین واردات (ISI) مرتبط بود که از اواخر دهه ۱۹۵۰ تا اوایل دهه ۱۹۸۰ در آمریکای لاتین، آسیای جنوبی و سایر مناطق در حال توسعه رایج شد و عملاً آنها توسط بحران بدهی آمریکای لاتین در دهه ۱۹۸۰ مختل شدند و استراتژی‌های توسعه EOI مرتبط با ظهور شرق آسیا و "اجماع واشنگتن" در دهه ۱۹۹۰ جایگزین آنها شدند.

سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC فراتر از تمرکز اقتصاد داخلی رژیم‌های سیاستی به سبک ISI است که تلاش می‌کنند کل زنجیره‌های تأمین را در یک قلمرو ملی بازآفرینی کنند. با توجه به شبکه‌های تولید بین‌المللی مرتبط با GVC، این نوع سیاست صنعتی به صراحت از پیوندهای فراسرزمینی استفاده می‌کند که بر موقعیت یک کشور در زنجیره ارزش جهانی یا منطقه‌ای تأثیر می‌گذارد. به عنوان مثال، در صنعت پوشاک جهانی، یک مثال خوب از سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC، شبکه‌های «تولید مثلثی» مرتبط با اقتصادهای شرق آسیا، مانند هنگ‌کنگ، تایوان و کره جنوبی بود.

نمونه‌های فعلی شامل تلاش‌ها برای ایجاد و حفظ زنجیره‌های تأمین منطقه‌ای است که ورودی‌های مورد نیاز را برای موفقیت صادرات ملی فراهم می‌کند، مانند پایگاه تأمین شرق آسیا که برای ورودی‌های الکترونیکی چین که برای صادرات تلفن‌های هوشمند این کشور مورد نیاز است، ایجاد شده است. مطالعات موردی در آمریکای مرکزی و جنوب صحرای آفریقا تلاش‌هایی را برای ایجاد ترتیبات یکپارچه‌سازی منطقه‌ای نشان می‌دهد که می‌تواند موقعیت صادراتی کشورها در هر منطقه را با تأمین منابع ورودی از همسایگان منطقه‌ای تقویت کند. به عنوان مثال، منسوجات و پوشاک در آمریکای مرکزی یا زیر صحرای آفریقا و فرآوری مواد معدنی در جنوب صحرای آفریقا.

مطابق جدول ۱۴، برزیل، چین، هند و کره جنوبی گسترده‌ترین مجموعه سیاست‌های افقی یا اقتصادی را به کار می‌گیرند. از نظر سیاست‌های انتخابی صنعتی داخلی، بیشتر اقتصادهای نوظهور صنایع خاصی دارند که به نظر آنها اهمیت ویژه‌ای دارند، و این‌ها توسط سیاست‌هایی که نیازمند سهم داخل، سرمایه‌گذاری‌های مشترک، تحقیق و توسعه

محلی یا سایر مزایایی هستند که به نفع شرکت‌های داخلی نسبت به شرکت‌های خارجی است، حمایت می‌شوند. در نهایت، دسته سوم و نسبتاً جدیدی از سیاست‌های صنعتی وجود دارد که به بهبود موقعیت یک کشور در GVCها می‌پردازند. این سیاست‌ها تشخیص می‌دهند که امکانات یک کشور برای ارتقا حداقل تا حدی به پیوندهایی در بخش‌های مختلف زنجیره ارزش، در یک زمینه منطقه‌ای یا جهانی بستگی دارد.

به صورت کلی همانطور که اشاره شد، از منظر گری و استورگن نقش و اهمیت سیاست‌های صنعتی انتخابی (عمودی) در طول زمان کاسته شده و به اهمیت سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC افزوده شده است. در ادامه از زاویه نگاه اندیشمندان دیگری نیز به این موضوع خواهیم پرداخت.

۲.۲.۱. دیدگاه GVC در مقابل دیدگاه توسعه‌گرا^{۹۷}

از منظر هوگ، گسترش GVC ها بحث‌ها را در مورد سیاست صنعتی تقویت کرده است. به ویژه، محققانی که مسائل توسعه و صنعتی شدن را از طریق چارچوب GVC ها مطالعه می‌کنند، در سال‌های اخیر علاقه شدیدی برای پاسخ به این سؤال که آیا و چگونه سیاست صنعتی در کشورهای در حال توسعه در این دوره از گسترش GVC باید تغییر کند، نشان داده‌اند. بسیاری از این محققان برای شیوه جدیدی از تفکر و تدوین سیاست صنعتی استدلال می‌کنند. آنها این سؤال را مطرح می‌کنند که آیا سیاست‌های صنعتی «سنتی»، مانند سیاست‌هایی که توسط «بهره‌ای» آسیایی اجرا شد، می‌تواند به عنوان الهام‌بخش مفیدی برای کشورهای در حال توسعه امروزی باشد. گرفی و همکاران (۲۰۱۴) بیان می‌کنند که:

بحث‌های قرن بیستم درباره شایستگی‌های سیاست صنعتی به‌عنوان راهبردی برای توسعه اقتصادی، پیش از گسترش این شبکه‌های تولید بین‌المللی پیچیده رخ داد. بنابراین، سیاست صنعتی که از دریچه GVC ها مشاهده می‌شود، با استدلال‌های سنتی برای سیاست صنعتی متفاوت خواهد بود. رویکرد GVC بر شرکت‌ها به جای دولت‌ها تأکید می‌کند و نقش دولت را نسبت به مراحل اولیه صنعتی‌سازی متأخر کمتر آشکار می‌کند.

در بخش قبل هم استدلال گرفی و استورگن طرح شد که احتمال بازگشت به سیاست‌های ISI (صنعتی‌سازی جایگزینی واردات) و EOI (صنعتی‌سازی صادرات محور) وجود ندارد. در نتیجه جهانی‌شدن تولید، شرکت‌ها، محلات و کل کشورها جایگاه‌های تخصصی را در GVC ها اشغال کرده‌اند. به همین دلیل، سیاست‌های صنعتی امروزی ویژگی متفاوتی دارند و نتایج متفاوتی نسبت به قبل ایجاد می‌کنند. در همین راستا، بالدوین (۲۰۱۱) «نظریه توسعه بالا»^{۹۸} را به دلیل در نظر نگرفتن کامل تحولات انقلابی در صنعت که از اواسط دهه ۱۹۸۰ رخ داده است، مورد انتقاد قرار می‌دهد. او پیشنهاد می‌کند که عنصر گمشده به GVC خلاصه می‌شود. قبل از سال ۱۹۸۵، صنعتی شدن موفق به معنای ایجاد یک زنجیره تأمین داخلی بود. امروزه، صنعت گران به زنجیره‌های تأمین می‌پیوندند و به سرعت رشد می‌کنند، زیرا تولید خارج از کشور عناصری را به همراه می‌آورد که کره و تایوان دهه‌ها طول کشید تا در داخل کشور توسعه پیدا کنند» (بالدوین، ۲۰۱۱).

^{۹۷} این بخش تلخیصی از مقاله‌ای با عنوان "سیاست صنعتی در عصر زنجیره‌های ارزش جهانی: به سوی چارچوب توسعه‌گرایانه با تکیه بر تجربیات صنعتی‌سازی کره جنوبی و تایوان" تالیف جاستین هوگ در سال ۲۰۲۰ می‌باشد.

^{۹۸} به آن دسته از نظریه‌هایی اشاره می‌کند که از دگرگونی ساختاری مبتنی بر تقلید از تجربیات موفق صنعتی‌سازی قبلی حمایت می‌کنند.

نزدیک‌ترین مقاله به ترکیب این «دیدگاه GVC»، در مورد راه‌هایی که سیاست صنعتی باید تغییر کند، مقاله میلبرگ و همکاران (۲۰۱۴) است. آنها استدلال می‌کنند که:

۱. سیاست صنعتی باید از موضع سنتی با هدف توسعه ساختارهای تولید کاملاً یکپارچه (یعنی توسعه کل صنایع در داخل) به موضعی بر حرکت به سمت وظایف با ارزش بالاتر مرتبط با یک صنعت خاص تغییر کند. این نیز به عنوان تخصص عمودی شناخته می‌شود.

۲. در حالی که سیاست صنعتی سنتی ممکن است شامل حمایت از صنعت داخلی باشد، موفقیت در عصر گسترش GVC مستلزم دسترسی آسان و ارزان به واردات، به‌ویژه برای واسطه‌های ضروری است.

۳. در حالی که سیاست صنعتی سنتی به دنبال ایجاد ظرفیت داخلی بود تا در نهایت با شرکت‌های پیشرو فراملیتی رقابت کند، سیاست صنعتی امروزه باید بیشتر بر روی مذاکره و پیوند با شرکت‌های فراملیتی تمرکز کند، زیرا مسائلی که شرکت‌ها و دولت‌ها این روزها با آن مواجه هستند حرکت از طریق زنجیره تولید یک کالا یا مجموعه‌ای از کالاهای خاص را ایجاب می‌کند.

هوگ به دنبال ارائه نقدی بر دیدگاه GVC در مورد سیاست صنعتی است. به بیان دیگر، او به دنبال بررسی دقیق ادعاهاست تا بفهمد به چه میزان قانع‌کننده هستند. در واقع، هوگ فکر می‌کند که دیدگاه GVC حاوی بینش‌های مفید زیادی در مورد سیاست‌های صنعتی است ولی کاستی‌هایی نیز دارد. هوگ نقد خود را با تکیه بر تجربیات صنعتی‌سازی کره جنوبی و تایوان، که احتمالاً موفق‌ترین نمونه از جهش اقتصادی و صنعتی‌سازی متأخر در طول تاریخ سرمایه‌داری هستند، توسعه داده است. به طور خاص، او از سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC استفاده خواهد کرد که این دو کشور در طول رشد سریع اقتصادی و صنعتی شدن خود بین سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۹۰ تدوین کردند. در واقع، او به دنبال نشان دادن این است که سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC در کره جنوبی و تایوان واقعاً وجود داشته است و به عنوان درس‌هایی برای اقتصادهای نوپای امروزی نیز کاربرد خواهند داشت.

۱.۲.۲.۱. سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC کره جنوبی و تایوان

همانطور که ذکر شد، مطالعه سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC کره جنوبی و تایوان به عنوان یک نقطه شروع مفید برای حرکت به سمت "اتصال دیدگاه GVC-دیدگاه توسعه‌گرا" است زیرا ادبیات GVC به اندازه کافی نقش سیاست صنعتی در این دو کشور را پوشش نمی‌دهد. علاوه بر این، از منظر تقلید برای اقتصادهای نوپای امروزی، نگاه ویژه به کره جنوبی و تایوان مفید است. اول اینکه، در طول تاریخ سرمایه‌داری، هیچ کشوری به سرعت کره و تایوان از کم درآمد به پردرآمد تبدیل نشده است. این دو کشور مسلماً موفق‌ترین نمونه‌های صنعتی شدن هستند و به دلیل

اندازه مناسب بازارهای داخلی خود، آنها درس‌های عمومی‌تری را برای کشورهای در حال توسعه امروزی نسبت به دو ببر آسیایی دیگر، هنگ کنگ و سنگاپور ایجاد می‌کنند.

دوم، نگاه کردن به کره جنوبی و تایوان به عنوان مطالعات موردی ممکن برای تقلید برای کشورهای در حال توسعه امروزی در زمینه GVC مفید است زیرا ادبیات GVC در مورد مطالعات موردی تجربیات صنعتی موفق از طریق مشارکت GVC قبل از دهه ۱۹۹۰ کمیاب است. یا بهتر بگوییم، دیدگاه GVC در مورد تجربیات کاملاً موفق صنعتی‌سازی کمیاب است، زیرا هیچ یک از کشورهای در حال توسعه که رشد و صنعتی شدن بالایی را از دهه ۱۹۹۰ یا بعد از آن تجربه کرده‌اند، به وضعیت درآمد بالا نرسیده‌اند. یک توضیح واضح این است که GVCها تنها پس از دهه ۱۹۹۰ شروع به تکثیر کردند و بسیاری از محققان که از چارچوب GVCها استفاده می‌کنند، نگاه کردن به تجربیات رشد قبل از آن زمان را بی ربط می‌دانند. با این حال، هوگ اشاره کرده است که مشارکت در GVCها بخشی از برنامه‌های سیاست صنعتی کره جنوبی و تایوان بود.

در حالی که بررسی جدیدترین ادبیات سیاست صنعتی از دیدگاه GVC این تصور را به وجود می‌آورد که مشارکت GVC در صنعتی‌سازی کره جنوبی و تایوان بی‌اهمیت بوده است، به نظر می‌رسد که مشارکت GVC در این دو کشور در مقالات قبلی توسط دیدگاه GVC به رسمیت شناخته شده است. به عنوان مثال، گرفی (۱۹۹۶) با تمرکز بر پوشاک و الکترونیک، موفقیت رشد صنایع مختلف در ژاپن و بعداً در هنگ کنگ، کره جنوبی و تایوان را با تسلط بر پویایی شبکه‌های GVC دنبال می‌کند: (الف) مونتاژ کالاهای تولید شده، با استفاده از قطعات وارداتی، (ب) ساخت تجهیزات اصلی (OEM)، که به موجب آن پیمانکاران کالاهایی را برای فروش با نام تجاری یک شرکت خارجی می‌سازند، تا (ج) تولید با نام تجاری اصلی (OBM)، به موجب آن تولیدکنندگان کالاهایی را برای صادرات و فروش تحت برند خود می‌سازند. با این حال دیدگاه GVC، چه در مقالات اخیر و چه در مقالات قدیمی‌تر، نمی‌تواند ادبیات توسعه‌گرایانه در مورد سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC را در نظر بگیرد. در تحلیل رشدی که بهره‌های آسیایی در طول دهه‌های ۱۹۶۰، ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ از طریق مشارکت در GVC تجربه کردند، به نظر می‌رسد که سیاست صنعتی از دیدگاه GVC بی‌اهمیت است. گرفی (۱۹۹۶) با اشاره به صنایع تولید سبک می‌نویسد: «شرکت‌های ملی شرق آسیا تمایلی به استفاده از سیاست‌های صنعتی خاص برای ترویج صادرات پررونق بخش‌های تولید سبک در پوشاک، کفش و اسباب‌بازی نداشتند. اعتبارات دولتی، تجارت و سیاست‌های فشرده نیروی کار حمایتی بودند، اما تعیین‌کننده نبودند.»

حامیان دیدگاه GVC ادعا می‌کنند که میان ISI و EOI دوگانگی وجود دارد و EOI موفق‌تر است (گرفنی هم به نوعی در بخش قبل به این موضوع اشاره داشت). بحث کلی در این ادبیات این است که فرآیندهای صنعتی شدن در کشورهای در حال توسعه دستخوش تغییر تدریجی از ISI شده است - مدلی که عمدتاً در آمریکای لاتین، اروپای شرقی و بخش‌هایی از آسیا در دهه ۱۹۶۰ ایجاد شد به EOI که توسط بره‌های آسیایی در دهه ۱۹۷۰ ایجاد شد. این دوگانگی از منظر هوگ گمراه‌کننده است و به تفصیل توضیح خواهد داد که چگونه یک استراتژی صادراتی بسیار متمرکز در کره جنوبی و تایوان در کنار یک استراتژی جایگزینی واردات پیچیده اجرا شد - استراتژی که باید نیاز به واردات کالاهای خاصی را که برای استراتژی صادرات مورد نیاز بودند، متعادل می‌کرد.

۱.۱.۲.۲.۱. سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC کره جنوبی برای انتقال فناوری و سهم داخل در صادرات

کره جنوبی: مورد تولیدات سبک

ارائه کره جنوبی به عنوان نمونه‌ای از ادغام GVC ممکن است عجیب به نظر برسد. به هر حال، این کشور عموماً به داشتن موضعی محدودکننده نسبت به سرمایه‌گذاران خارجی شناخته شده است. از سال ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۰، جریان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به عنوان سهم کل جریان ورودی سرمایه خارجی (به جز کمک‌های خارجی) در کره تنها ۵ درصد بوده است (آمسدن، ۱۹۸۹؛ چانگ، ۲۰۰۶). پس از تقریباً نیم قرن استعمار ژاپن، تمایل شدیدی برای اجتناب از تسلط خارجی بر اقتصاد وجود داشت. در نتیجه، استقراض بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ترجیح داده شد. سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی که مجاز بود به شدت تنظیم می‌شد تا اطمینان حاصل شود که منافی را برای اقتصاد ملی به ارمغان می‌آورد، معمولاً همانطور که توسط هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی مشخص می‌شد.

با این حال، در حالی که ورودی FDI به کره جنوبی کم بوده است، صنعت تولید سبک متمرکز بر صادرات از برخی جهات استثناء است، به ویژه در رابطه با سرمایه‌گذاری‌های خارجی ژاپن. علاوه بر این، جریان‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تمام شیوه‌های پیمانکاری فرعی بین‌المللی را که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در بسیاری از کشورهای شرق آسیا رایج بود، در بر نمی‌گیرد، به طوری که شرکت‌های تأمین‌کننده در زنجیره ارزش در مالکیت داخلی بودند (میلبرگ و همکاران، ۲۰۱۴). از منظر هوگ، این نوع مشارکت GVC در کره جنوبی مهم بود.

در طول دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، صنعت نساجی، پوشاک و کفش بیشترین درآمد صادرات کالا را در کره جنوبی داشت. همان‌طور که گفته شد، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی سهم کمی از کل سرمایه خارجی کره را به خود اختصاص داده بود اما در برخی از صنایع تولیدی این سهم قابل توجه بوده است، به عنوان مثال در صنعت نساجی این سهم در مجموع ۲۰ درصد بوده است؛ برنامه صنعتی شدن ژاپن بسیار مهم بوده است. در اواخر دهه ۱۹۵۰، اقتصاد

ژاپن به خوبی در مرحله رشد بالا قرار داشت. ژاپن با افزایش هزینه‌های نیروی کار و در نتیجه به خطر افتادن رقابت‌پذیری صادرات خود، به دنبال بازارهای همسایه بود تا فعالیت‌های نیروی کار فشرده را به آن جابجا کند. بنابراین سرمایه ژاپنی از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم، سرمایه‌گذاری مشترک و پیمانکاری فرعی وارد کره جنوبی شد. در اواسط دهه ۱۹۶۰، شرکت‌های کره جنوبی انواع پوشاک را عمدتاً به بازارهای ژاپن و ایالات متحده با استفاده از نهاده‌های وارداتی از ژاپن صادر می‌کردند.

نحوه شکل‌گیری روابط بین شرکت‌های کره جنوبی و شرکت‌های ژاپنی، به ویژه از طریق سرمایه‌گذاری مشترک، برای رشد بهره‌وری شرکت‌های کره‌ای بسیار مهم بود. این امر انتقال فناوری را آسان‌تر کرد و در نتیجه احتمال اینکه شرکت‌های کره‌ای تنها در انجام وظایف کم ارزش در GVCها گیر کنند، به حداقل رساند.

از یک طرف، تمایل ژاپنی‌ها به تشکیل سرمایه‌گذاری مشترک با سهام اقلیت، کمک‌کننده بود. بین سال‌های ۱۹۶۲ و ۱۹۷۴، ۵۲ درصد از سرمایه‌گذاری‌های مستقیم ژاپن در کره جنوبی با مالکیت اقلیت، در مقابل ایالات متحده که تنها ۲۷ درصد از سرمایه‌گذاری‌های مستقیم آن شامل مالکیت اقلیت بود. سرمایه‌گذاری‌های مشترک با ژاپنی‌ها که در آن کره‌ای‌ها اکثریت سهام را داشتند، انتقال دانش فنی (آموزش تولید الیاف مصنوعی به ویژه مهم بود)، مهارت‌های بازاریابی و تکنیک‌های مدیریتی را آسان‌تر تسهیل کرد.

از سوی دیگر، کره‌ای‌ها به طور سیستماتیک برای مشارکت کمتر ژاپنی‌ها و درجه بالاتری از مالکیت شرکت ملی فشار آوردند. کره‌ای‌ها در اسرع وقت در تأسیسات تحقیق و توسعه خود سرمایه‌گذاری کردند و در اوایل دهه ۱۹۸۰، توانایی طراحی کارخانه‌های خود را به دست آوردند و با توسعه قابلیت‌های تولید داخلی در الیاف مصنوعی، پتروشیمی، ریسندگی، بافندگی، رنگرزی و بافندگی وابستگی به واردات را کاهش دادند. نکته مهم این است که کره‌ای‌ها صنعت نساجی خود را فقط برای کاهش وابستگی وارداتی نهاده‌های نساجی در صنعت پوشاک توسعه ندادند. منسوجات، به ویژه الیاف مصنوعی، از نظر فناوری پیشرفته‌تر از پوشاک در نظر گرفته می‌شدند. آنها سهم قابل توجهی در درآمدهای صادراتی در کره جنوبی داشتند، به ویژه با توجه به موانع حمایتی بالایی که ایالات متحده در آن زمان شروع به اعمال بر روی منسوجات پنبه‌ای سنتی کرده بود.

تقویت متقابل سیاست‌های EOI و ISI برای کمک به رشد شرکت‌های داخلی در صنعت و کمک به آنها برای رقابت بین‌المللی بسیار مهم بود. امسدن (۱۹۸۹) استدلال می‌کند که جایگزینی واردات الیاف مصنوعی، صنعت نساجی را مولدتر و از میزان آسیب‌پذیری در برابر کاهش نرخ ارز کم می‌کند. دولت کره برای جبران خسارت بنگاه‌های مصرف‌کننده الیاف داخلی به خاطر «اجبار» آنها به استفاده از الیاف تولید داخل، به نهاده‌ها یارانه پرداخت و در ازای

دستیابی به اهداف عملکرد صادراتی، اعتبار یارانه‌ای را اعطا کرد. سایر اقدامات مهم تشویق صادرات شامل وام‌های ترجیحی برای بهره برداری و توسعه تسهیلات، معافیت‌های عمومی مالیاتی و تعرفه‌ای برای برخی نهاده‌های وارداتی بود.

بخش دیگری از موفقیت کره جنوبی در منسوجات، پوشاک و کفش که اغلب نادیده گرفته می‌شود، جذابیت شرکت‌های تجاری ژاپنی است. در اوایل دهه ۱۹۶۰، کره‌ای‌ها فاقد تجربه و دانش بازارهای خارجی بودند، بنابراین تسهیل همکاری با این شرکت‌های تجاری بسیار مهم بود.

شرکت‌های تجاری به ویژه برای ایجاد روابط با بازارهای ایالات متحده اهمیت زیادی داشتند. در سال ۱۹۶۶، ژاپن ۸۲ درصد از بازار نساجی و پوشاک در ایالات متحده را به خود اختصاص داد، در حالی که کره جنوبی تنها ۸ درصد از بازار را به خود اختصاص داد. در اوایل دهه ۱۹۷۰، کره‌ای‌ها وارد شدند و ۳۱ درصد از بازار ایالات متحده را به خود اختصاص دادند، در حالی که سهم ژاپن به ۵۲ درصد کاهش یافت.

در دهه ۱۹۸۰، محصولات کره جنوبی در ایالات متحده برجسته‌تر شد. به عنوان مثال، نایک که برای چندین دهه یکی از بزرگترین نام‌های تجاری کفش ورزشی در جهان بوده است، در اصل بیشتر تولید کفش خود را به ژاپن واگذار کرد. اما از آنجایی که هزینه‌ها در ژاپن شروع به افزایش کرد و کره جنوبی شروع به توسعه قابلیت‌های تولیدی در تولید کفش کرد، پیمانکاران فرعی به کره جنوبی منتقل شدند. در سال ۱۹۸۲، ۸۶ درصد از کفش‌های ورزشی نایک در کره جنوبی و تایوان تولید شد (لاک، ۲۰۰۲). این سیستم برون‌سپاری و پیمانکاری فرعی که در دهه ۱۹۷۰ آغاز شد - به ویژه خرده‌فروشان و نام‌های تجاری ایالات متحده که کالاهای ساخته شده تمام شده را از تأمین کنندگان خارجی خریداری می‌کردند - دقیقاً همان چیزی است که بعداً باعث طبقه‌بندی "زنجره ارزش مبتنی بر خریدار" در ادبیات GVC شد.

به طور خلاصه، موفقیت کره جنوبی با مشارکت GVC، به ویژه در صنایع تولید سبک، می‌تواند در موارد زیر ترکیب شود: انتقال دانش فنی از طریق سرمایه‌گذاری مشترک، اصرار برای افزایش سهم داخل و رقابت بین‌المللی از طریق سیاست‌های EOI و ISI و یادگیری در مورد بازارهای بین‌المللی از طریق شرکت‌های تجاری.

۲.۱.۲.۲.۱. شکستن دوگانگی گمراه کننده دیدگاه GVC بین ISI و EOI در کره جنوبی

اشاره شد که دیدگاه GVC دوگانگی بین ISI و EOI را نشان می‌دهد. در این مورد، دیدگاه توسعه‌گرا، با خوانش عمیق‌تر خود از نقش دولت در کشورهای شرق آسیا، بینش‌های ظریف‌تری را ارائه می‌کند. یقیناً، مانند دیدگاه GVC، بخشی از دیدگاه توسعه‌گرا واقعاً بین ISI و EOI تمایز قائل می‌شود و تا حدودی می‌توان استدلال کرد که

با صنعتی شدن کره جنوبی و تایوان، تغییری از حمایت‌گرایی بیشتر به حمایت‌گرایی کمتر صورت گرفته است. با این حال، حداقل دیدگاه توسعه‌گرایانه به وضوح نشان می‌دهد که چگونه سیاست‌های ISI برای استراتژی‌های رشد دو کشور مهم بوده است و به طور انحصاری توسعه آنها را به EOI نسبت نمی‌دهد و بر خلاف دیدگاه GVC، دیدگاه توسعه‌گرایانه جزئیات مهمی را تجزیه می‌کند که نشان می‌دهد چگونه سیاست‌های حمایت‌گرایانه همراه با سیاست‌های صادرات‌محور در کره جنوبی و تایوان است.

علاوه بر اقدامات حمایتی که نسبتاً قابل مشاهده بودند، لود-نوراث (۱۹۸۸) یک نمای کلی از کنترل واردات در کره جنوبی با ماهیت "مخفی" ارائه می‌دهد. به عنوان مثال، در سال ۱۹۷۸، یک برنامه نظارتی دولتی برای اطمینان از اینکه اقدامات آزادسازی مشکلی برای تأمین کنندگان داخلی ایجاد نمی‌کند، راه‌اندازی شد. دوم، تعدادی از "قوانین ویژه" در مورد بیشتر واردات تقریباً همیشه به این معنی است که مجوز واردات باید از یک آژانس دولتی گرفته می‌شد. سوم، مجموعه‌ای از مالیات‌های وارداتی که به عنوان تعرفه مشخص نشده‌اند، اغلب هنگام تلاش برای واردات اقلام غیر ضروری (مانند چوب گلف، ویسکی و شراب فرانسوی) اعمال می‌شد. آنها اغلب به عنوان مالیات تحصیلی، مالیات دفاعی یا فقط یک مالیات خاص در نظر گرفته می‌شدند.

۲.۲.۲.۱. به سوی یک پیوند GVC-توسعه‌گرا برای سیاست صنعتی مبتنی بر GVC در کشورهای در حال توسعه

۱.۲.۲.۲.۱. میزان مداخله دولت در ایجاد تعادل در باز بودن تجاری/EOI و حمایت‌گرایی/ISI

دیدگاه GVC و دیدگاه توسعه‌گرا از بسیاری جهات مکمل یکدیگر هستند. اما نسخه‌های سیاست صنعتی برای کشورهای در حال توسعه امروزی می‌توانند از ادغام قوی‌تر این دو دیدگاه به‌ویژه با توجه به تعادل بین باز بودن تجاری/EOI و حمایت‌گرایی/ISI بهره ببرند.

دیدگاه GVC نشان داده است که چگونه سیاست صنعتی امروز باید کمتر بر توسعه ساختارهای تولید کاملاً یکپارچه - به ویژه از طریق کاهش حمایت از صنعت داخلی - و بیشتر بر دسترسی ارزان و آسان به واردات تمرکز کند. تجارب موفق صنعتی اخیر نشان دهنده مزایایی است که عناصر چنین رژیم سیاستی می‌توانند به همراه داشته باشند. به عنوان مثال، موفقیت صادرات چین در تولید تا حد زیادی منعکس کننده فعالیت‌های مونتاژ آن از طریق استفاده از نهاده‌های وارداتی است: سهم تجارت پردازشی (صادراتی که از نهاده‌های وارداتی بدون عوارض گمرکی استفاده می‌کنند) در کل تجارت چین از دهه ۱۹۹۰ به سرعت افزایش یافت و به تقریباً ۵۰ درصد در سال ۲۰۱۱ رسید.

با این حال، این نوع استراتژی می‌تواند با مشکلاتی مواجه شود، مگر اینکه با عناصری از دیدگاه توسعه‌گرایانه ادغام شود. بنابراین، پیوند بین این دو دیدگاه برای کشورهای در حال توسعه امروز چگونه باید باشد؟ اتیوپی مثال خوبی برای اعمال این نوع اقدامات است: این کشور یک کشور کم درآمد است که به سرعت در حال رشد است، و اخیراً یک استراتژی صنعتی‌سازی بلندپروازانه را راه‌اندازی کرده است و هدف آن صنعتی شدن تا حد زیادی از طریق شرکت در GVCها است. اتیوپی در صنایع تولیدی خود مانند محصولات چرمی و پوشاک، سرمایه‌گذاران خارجی را برای کمک به صادرات جذب می‌کند. برای جذب سرمایه‌گذاران خارجی، طیف وسیعی از مشوق‌های مالی مانند دسترسی بدون عوارض گمرکی به نهاده‌های وارداتی و رانت زمین یارانه‌ای در نظر گرفته شده است. هیچ "محدودیتی" برای سرمایه‌گذاران اعمال نشده است، فقط مشوق‌های مالی برای صادرات است. به عنوان مثال، دسترسی بدون عوارض گمرکی به نهاده‌های وارداتی تنها در صورتی امکان‌پذیر است که محصول نهایی صادر شود. به طور کلی، استراتژی اتیوپی تا حد زیادی با فرمول سیاست صنعتی تجویز شده توسط دیدگاه GVC مطابقت دارد. به نظر می‌رسد این استراتژی در زمینه ایجاد اشتغال سریع و رشد درآمدهای صادراتی مؤثر است. اما برخی علائم نگران‌کننده وجود دارد. یکی اندازه واردات برای نهاده‌های وارداتی است. به عنوان مثال، در بخش پوشاک، واردات پارچه سریعتر از صادرات پوشاک رشد می‌کند. علاوه بر این، پیوندهای کمی با شرکت‌های داخلی ایجاد شده است و صادرات تحت سلطه شرکت‌های خارجی است. در نهایت، برای موفقیت این استراتژی، شرکت‌های تولیدی داخلی باید در سطح بین‌المللی رقابت کنند.

مگر اینکه اتیوپی راهی برای ادغام استراتژیک‌تر در GVCها پیدا کند، ممکن است مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه دیگر که بدون حمایت آزاد شده‌اند و/یا دولتی که فعالانه برای رقابتی‌تر کردن شرکت‌های داخلی و همچنین شرکت‌های خارجی تلاش می‌کند، پایان یابد. به عنوان مثال در مکزیک، جذب گسترده سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به حوزه فناوری اطلاعات گوادالاخارا از اواسط دهه ۱۹۹۰ نتوانسته است فناوری را منتقل کند، زیرا دولت به طور فعال یادگیری، دانش و نوآوری محلی را ترویج نمی‌کند. مالزی مثال دیگری است که گفته می‌شود در «تله درآمد متوسط» قرار دارد، زیرا دولت نتوانسته است از مشارکت GVC برای توسعه رشد بهره‌وری اقتصاد داخلی استفاده کند.

اتیوپی - و سایر کشورهای در حال توسعه در وضعیت مشابه - چه کارهای متفاوتی می‌توانند انجام دهند؟ داستان کره جنوبی و تایوان درس‌های مفیدی دارد. مانند اتیوپی، کره جنوبی و تایوان مطمئن شدند که سرمایه‌گذاران خارجی را جذب می‌کنند. اما برخلاف اتیوپی، کره جنوبی و تایوان به صورت استراتژیک با سرمایه‌گذاران خارجی برای ایجاد

ارتباط و انتقال فناوری به اقتصاد داخلی چانه زنی کردند. این امر به ویژه از طریق الزامات سرمایه‌گذاری مشترک و الزامات سهم داخل انجام شد. موضع آنها در قبال سرمایه‌گذاران خارجی به دور از سستی بود.

با این حال، ادبیات توسعه‌گرایانه تنها در تجویز این نوع سیاست‌ها نیست. ادبیات GVC سازوکارهای مشابهی را برجسته می‌کند. به عنوان مثال، Winkler (۲۰۱۶) به صراحت سرمایه‌گذاری مشترک را به عنوان یک استراتژی مؤثر برای تسهیل انتقال فناوری توصیه می‌کنند. در مورد ایجاد پیوندها و اطمینان از سهم داخل، توصیه‌هایی از ادبیات GVC وجود ندارد. Taglioni (۲۰۱۳) به صراحت بیان می‌کند که حداکثر کردن مزایای مشارکت GVC شامل گرفتن ارزش افزوده بیشتر از طریق بهبود پیوندهای رو به عقب است. توصیه‌های آنها برای انجام این کار، در میان چیزهای دیگر، شامل الزامات برای شرکت‌های جدید برای ایجاد برنامه‌های تأمین‌کننده صریح و پاداش برای شرکت‌های خارجی است که تلاش بیشتری برای کمک به تأمین‌کنندگان محلی انجام می‌دهند.

با این حال، دیدگاه GVC و دیدگاه توسعه‌گرا از دو جهت متفاوت است. اولین مورد میزان مداخله دولت است. Cattaneo و همکاران (۲۰۱۳) پیشنهاد می‌کند که دولت‌ها باید از «قوانین سهم داخل» اجتناب کنند، دلیل آن این است که این امر بر جذابیت کشور برای شرکت‌های اصلی تأثیر منفی می‌گذارد. تاگلیونی و وینکلر (۲۰۱۶) به کشورهای در حال توسعه توصیه می‌کنند که از سیاست‌های صنعتی صرفاً «به‌درستی» استفاده کنند و مراقب باشند سرمایه‌گذاران خارجی را مجبور به سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های داخلی نکنند. این استدلال‌ها با ادعای گرفی (۱۹۹۶) که سیاست صنعتی در شرق آسیا در نیمه دوم قرن بیستم در ارتقاء صادرات تولید سبک تعیین کننده نبود، طنین انداز است. از سوی دیگر، دیدگاه توسعه‌گرایانه استدلال می‌کند که میزان مداخله دولت باید قوی‌تر باشد. در مورد کره جنوبی و تایوان، الزامات سهم داخل و الزامات سرمایه‌گذاری مشترک مهم بودند و با توجه به این ادبیات، سیاست صنعتی قطعاً تعیین کننده بود.

تفاوت دوم مربوط به اولی است و مسلماً مهم‌ترین آن است زیرا به صراحت یک بعد سیاستی جدید از ادبیات توسعه‌گرایانه را به ترکیب اضافه می‌کند: یعنی تعادل پیچیده بین ISI و EOI. دیدگاه GVC عمدتاً ISI را رد می‌کند، اما دیدگاه توسعه‌گرا نشان می‌دهد که چگونه صنعتی شدن بدون ISI کار نمی‌کند. تجربه کره جنوبی ارائه شد که آنها دریافتند که واردات کالاهای واسطه‌ای برای «تغذیه» استراتژی صادرات ضروری است، اما آزادسازی کامل واردات مشکلات شدیدی در تراز پرداخت ایجاد می‌کند و به ویژه در مورد واسطه‌ها، رشد داخلی را محدود می‌کند. صنعت تأمین کننده یک راه خوب برای اندیشیدن در مورد استراتژی EOI-ISI از طریق سیستمی از «چماق و هویج» است - پاداش‌های مالی تنها در صورتی به شرکت‌ها داده می‌شود که به اهداف مرتبط با عملکرد، مانند

حجم صادرات و استفاده از سهم داخل دست یابند. به عنوان مثال، در تایوان، یارانه‌های صادراتی برای کالاهای تولیدی در دهه ۱۹۶۰ بالاترین میزان در جهان بود، اما شرکت‌های صادرکننده نیز با الزامات سهم داخل سختگیرانه مواجه بودند. در کره جنوبی، برای توسعه صنعت الیاف مصنوعی، دولت شرکت‌های پوشاک استفاده‌کننده از الیاف را مجبور کرد از الیاف تولید داخل استفاده کنند که در ابتدا گران‌تر و کیفیت پایین‌تری نسبت به الیاف وارداتی داشتند. در ازای آن، آنها به شرکت‌های پوشاک استفاده‌کننده از الیاف یارانه اعتباری دادند و برای خرید نهاده‌ها یارانه پرداخت کردند. اگر بنگاه‌ها به اهداف عملکرد معین مربوط به صادرات دست یافتند، این یارانه‌ها سخاوتمندانه‌تر می‌شدند.

یک پیوند GVC-توسعه‌گرا در مورد سیاست صنعتی توصیه می‌کند که کشورهایی مانند اتیوپی از دیدگاه توسعه‌گرایانه، به‌ویژه چماق و هویج مربوط به ISI، کمی بیشتر بیاموزند. تاکنون، اتیوپی بیشتر بر EOI تمرکز کرده است. اما اگر دولت روی نحوه طراحی مشوق‌ها برای افزایش رقابت شرکت‌های داخلی (اعم از شرکت‌های تولیدکننده نهاده و غیر تولیدکننده نهاده) تمرکز نکند، این امر پیامدهای مخربی برای رشد بهره‌وری بلندمدت خواهد داشت. با این حال، با توجه به ISI، می‌توان استدلال کرد که سیستم اقتصادی فعلی جهانی این موضوع را چالش برانگیزتر کرده است و در ادامه بیشتر به این موضوع پرداخته خواهد شد.

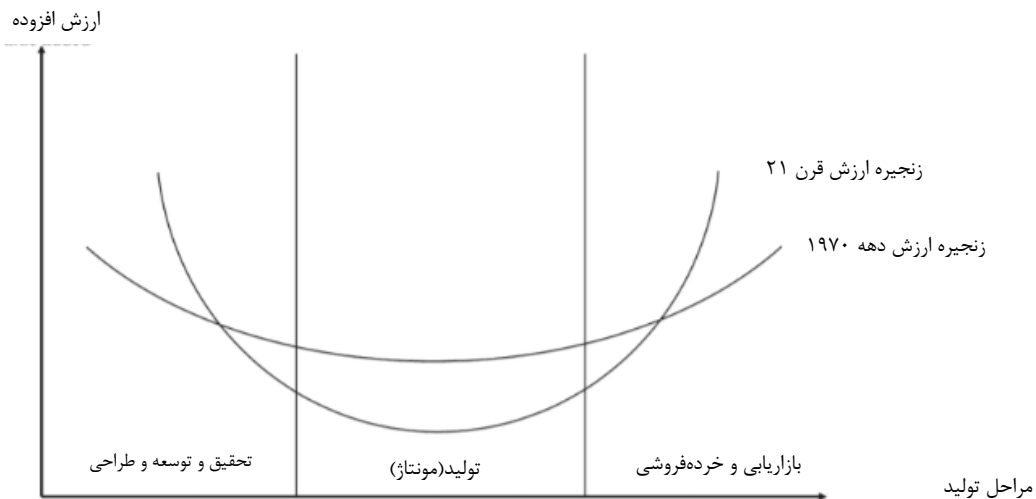
۲.۲.۲.۲.۱. به شرکت‌های فراملیتی متصل شوید یا با آنها رقابت کنید؟

نکته مهم دیگری که در ادبیات GVC مورد حمایت قرار می‌گیرد این است که در حالی که سیاست صنعتی سنتی به دنبال ایجاد ظرفیت داخلی به منظور رقابت با شرکت‌های فراملیتی پیشرو بود، سیاست صنعتی امروزه باید بیشتر بر روی مذاکره و پیوند با شرکت‌های فراملیتی تمرکز کند (میلبرگ، ۲۰۱۴). به طور خلاصه، منطبق امر این است که مسائل توسعه اقتصادی که این روزها شرکت‌ها و دولت‌ها با آن مواجه هستند، نیازمند حرکت از طریق زنجیره تولید یک کالا یا مجموعه‌ای از کالاهای خاص است.

در حالی که صنعتی شدن از طریق پیوند به شرکت‌های فراملیتی/جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برای کشورهای در حال توسعه که می‌خواهند مشارکت خود را در اقتصاد جهانی افزایش دهند؛ اجتناب ناپذیر (و مهم) شده است، این استراتژی مستلزم بررسی دقیق است. یکی از پیشرفت‌هایی که باید به دقت به آن توجه کنیم، قدرت محض است که شرکت‌های فراملیتی مستقر در غرب در طول سال‌ها از طریق جهانی شدن انباشته‌اند و پیامدهایی که این امر برای ارزش افزوده در بخش‌های مختلف زنجیره ارزش دارد. به گفته لیو (۲۰۰۷)، تعداد انگشت شماری از شرکت‌ها که عمدتاً در غرب مستقر هستند، از حدود سال ۲۰۰۰ تاکنون ۵۰ درصد یا بیشتر از سهم بازار را در تقریباً هر صنعت

جهانی به خود اختصاص داده‌اند. در اصل، تعداد کمی از بازیگران در حال تصاحب سهم فزاینده‌ای از سود در بازار بزرگ تر هستند - سود ناشی از تسلط فناورانه، شناخت نام تجاری و دسترسی ممتاز به سرمایه کم هزینه.

یک تصویر رایج از این موضوع، عمیق تر شدن «منحنی خندان» است، منحنی که اولین بار توسط Stan Shih، مدیر اجرایی ایسر در اوایل دهه ۱۹۹۰ ارائه شد. این منحنی نشان می‌دهد که از دهه ۱۹۹۰، فعالیت‌های تولیدی در زنجیره‌های ارزش جهانی - حداقل آن‌هایی که بر مونتاژ تمرکز دارند - سودآوری کمتری دارند (شکل ۳۱ را برای نسخه‌ای از منحنی خندان ببینید). برخی از مطالعات موردی خاص صنعت از ایده عمیق تر شدن لبخند حمایت می‌کنند. به عنوان مثال، Yla-Anttila (۲۰۱۱) دریافتند که تنها یک سوم از ارزش یک گوشی نوکیا N95 از تولید به دست می‌آید: ساخت قطعات (۳۳٪) - پردازنده‌ها، تراشه‌های حافظه، مدارهای مجتمع. ، نمایشگرها و دوربین‌ها و مونتاژ گوشی (۲٪). دو سوم ارزش از خدماتی مانند پشتیبانی (۳۰٪)، مجوزها (۴٪)، توزیع (۴٪)، خرده‌فروشی (۱۱٪) و سود عملیاتی (۱۶٪) ناشی می‌شود.



شکل ۳۱. عمیق تر شدن منحنی خندان (منبع: هوگک ۲۰۲۰)

این پیشرفت مطمئناً در ادبیات GVC نادیده گرفته نمی‌شود. کاپلینسکی (۲۰۰۵) دریافت که پس از رشد پایدار در قیمت‌های تولیدات مورد مبادله تا اوایل دهه ۱۹۹۰، شاهد کاهش نسبی کل در این قیمت‌ها بوده‌ایم که مهم‌ترین آن برای آن‌هایی بود که توسط کشورهای در حال توسعه صادر می‌شدند. با استفاده از داده‌های جدیدتر، میلبرگ و وینکلر (۲۰۱۳) با بررسی قیمت واردات تولیدی از کشورهای در حال توسعه به ایالات متحده، به نتیجه مشابهی دست یافتند. آنها مشاهده می‌کنند که پوشاک، کفش، منسوجات، مبلمان و اسباب بازی‌ها همگی ۴۰ درصد کاهش قیمت واردات را نسبت به قیمت‌های مصرف کننده ایالات متحده از سال ۱۹۸۶ تا ۲۰۰۶ تجربه کرده‌اند.

این بدان معناست که کشورهای در حال توسعه در پیوند با شرکت‌های فراملیتی، درگیر انجام فعالیت‌های تولیدی کم ارزش می‌شوند. این خطر امروزه بیشتر از چند دهه پیش است که عمدتاً به دلیل افزایش عدم تقارن قدرت بین شرکت‌های فراملیتی مستقر در غرب و شرکت‌های کشورهای در حال توسعه است. یکی از پیامدهای آشکار این موضوع این است که کشورهای در حال توسعه باید راهی بیابند تا در زنجیره ارزش به فعالیت‌هایی که خوب هستند، «ارتقاء» پیدا کنند.

پیامد دیگر افزایش قدرت شرکت‌های فراملیتی مستقر در غرب، اهمیت استراتژی‌های صنعتی شدن است که در نهایت با این شرکت‌های قدرتمند کنونی رقابت می‌کنند یا حداقل از اتصال اولیه به این شرکت‌ها اجتناب می‌کنند. راهبرد مهم در این زمینه ایجاد شرکت‌های دولتی (SOEs) است. هورنر و آلفورد (۲۰۱۹) در بررسی نقش دولت در زنجیره‌های ارزش جهانی، در واقع شرکت‌های دولتی را به عنوان یک حوزه تحقیقاتی که ادبیات GVC نادیده گرفته است، برجسته کرده‌اند.

منطق پشت راه‌اندازی یک SOE این است که دولت بهترین توانایی را برای انجام پروژه‌های سرمایه‌گذاری که ریسک بالایی دارند (مثلاً عدم اتصال به شرکت‌های فراملیتی) اما به طور بالقوه می‌تواند بازدهی بسیار بالایی در آینده داشته باشد؛ دارد. کره جنوبی و تایوان نمونه‌های آموزنده‌ای هستند و تایوان به دلیل ایجاد یک بخش SOE بزرگ شهرت بیشتری دارد. در سال ۱۹۵۲، بخش SOE در تایوان ۵۷ درصد از تولید صنعتی را به خود اختصاص داد (آمسدن، ۱۹۸۵). به تدریج از اهمیت آن کاسته شد، اما همچنان نقش مهمی را برای مدت طولانی ایفا کرد: بین سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰، میانگین سهم سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی در تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در تایوان ۳۲ درصد بود، که بیشتر از سایر کشورهایی بود که بخش‌های دولتی بزرگ داشتند. ما باید به کره جنوبی روی بیاوریم تا بهترین نمونه از یک شرکت دولتی بزرگ را پیدا کنیم که به یک غول جهانی تبدیل شده است. فولادساز آن، POSCO، که در حال حاضر چهارمین تولیدکننده بزرگ فولاد در جهان است، در سال ۱۹۶۸ به عنوان یک SOE تأسیس شد. بانک جهانی در واقع به دولت کره جنوبی به شدت توصیه کرد که از حمایت از صنعت فولاد خود در آن زمان خودداری کند، زیرا این صنعت با مزیت نسبی آن مقطع کره هماهنگ نبود.

در حالی که اقتصاد جهانی از زمان صنعتی شدن تایوان و کره جنوبی به طرق مختلف تغییر کرده است، شرکت‌های دولتی هنوز در سراسر جهان فراوان هستند. بسیاری از بزرگ‌ترین شرکت‌های جهان، دولتی هستند، از جمله ۱۵ شرکت از ۱۰۰ شرکت غیرمالی برتر، و همچنین ۴۱ شرکت از ۱۰۰ شرکت برتر از کشورهای در حال توسعه (هورنر و آلفورد، ۲۰۱۹). در چین، ۵۱۰۰۰ شرکت به طور کامل یا جزئی متعلق به دولت هستند (هورنر و آلفورد، ۲۰۱۹). در

ویتنام، سه صنعت تولیدی که سریع‌ترین رشد را دارند - کشتی‌سازی، فولاد و پوشاک - همگی از همان مدلی پیروی کرده‌اند که در ابتدا یک شرکت دولتی برای صنعت مربوطه ایجاد کرده‌اند که مسئول راه‌اندازی تأسیسات تولید و هماهنگی سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های داخلی است. اهمیت تداوم شرکت‌های دولتی در صنعتی شدن باید نشان دهد که مسیرهای سیاست صنعتی در عصر GVCها وجود دارد که محدود به انجام فعالیت‌هایی بر اساس خواسته‌های شرکت‌های فراملیتی نیست.

۳.۲.۲.۲.۱. چرا باید به خود زحمت دهیم از زمانی درس بگیریم که همه چیز متفاوت بود؟

در حالی که هوگ در نهایت پیشنهاد می‌کند که کره جنوبی و تایوان بینش‌های مفیدی برای کشورهای در حال توسعه امروزی داشته‌اند، ولی تأکید دارد که تجارب توسعه آنها دارای ویژگی‌های منحصر به فردی است که باید توجه شود که تقلید یک کار ساده است. به عنوان مثال، بسیاری از مطالعات در مورد تجربه توسعه شرق آسیا بر شرایط "مناسب" توسعه کره جنوبی و تایوان، مانند تقاضای فزاینده بازار جهانی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ که این کشورها صادرات خود را آغاز کردند، تأکید کرده‌اند؛ میراث استعمار ژاپنی که پایگاه خوبی برای رونق تولید از خود به جای گذاشته بود و سطح بالای کمک‌های ایالات متحده به کره جنوبی و تایوان به دلیل اهمیت استراتژیک آنها در جنگ سرد. به عنوان مثال، Scitovsky (۱۹۸۵) اشاره می‌کند که ژاپنی‌ها جاده‌ها، راه آهن‌ها، بنادر و زیرساخت ابتدایی که کره جنوبی و تایوان داشتند، ساخته‌اند. کوهلی (۱۹۹۴) تأکید می‌کند که استعمار ژاپن با پروژه‌های استعماری اروپایی متفاوت بود، زیرا صنایع تولیدی را در مستعمرات اصلی خود، یعنی کره جنوبی و تایوان توسعه داد، که به آنها در صنعتی‌سازی بعدی‌شان مزیت داد.

فضای تجارت جهانی نیز متفاوت بود. هزینه‌های تجارت بسیار بالاتر بود، که باعث کاهش رقابت کره جنوبی و تایوان با سایر کشورهای در حال توسعه شد. تجارت بین‌المللی، جریان‌های سرمایه‌گذاری فرامرزی و زنجیره‌های ارزش جهانی قطعاً وجود داشتند، اما مقیاس پایین‌تر بود. این واقعیت که کشورهای در حال توسعه کمتری در تجارت جهانی شرکت کردند به این معنی بود که کره جنوبی و تایوان اهرم بیشتری برای چانه زنی با سرمایه‌گذاران خارجی، مانند تقاضای سرمایه‌گذاری مشترک، داشتند. امروزه چنین چانه‌زنی بدون قدرت بازار دشوار است. احتمالاً به همین دلیل است که چین - کشوری با قدرت بازار بیشتر از هر کشور در حال توسعه دیگری - موفق‌ترین مورد در عصر تجارت جهانی امروز در ایجاد سرمایه‌گذاری مشترک با سرمایه‌گذاران کشورهای با درآمد بالاتر است. علاوه بر این، قوانین و مقررات جهانی در مورد سیاست‌های تجاری سست‌تر بودند. مهمتر از همه، سازمان تجارت جهانی (WTO) وجود نداشت. تحت عنوان ترویج تجارت آزاد و برابر بین کشورها، سازمان تجارت جهانی استفاده از الزامات سهم داخل

در FDI و یارانه‌های صادراتی را ممنوع کرده است. مجموع این دو عامل به کره جنوبی و تایوان استقلال بیشتری برای تدوین و آزمایش سیاست‌های تجاری، هر دو در قالب ISI و EOI داد. به عنوان مثال، این کشورها با توجه به الزامات سهم داخل، اهرم‌های بیشتری نسبت به سرمایه‌گذاران خارجی و آزادی بیشتری برای تعیین تعرفه‌ها در سطوح دلخواه داشتند و قوانین جهانی برای محدود کردن استفاده از یارانه‌های صادراتی وجود نداشت.

از سوی دیگر، برخی از محققان استدلال کرده‌اند که کره جنوبی و تایوان شرایط منحصر به فرد مطلوبی برای صنعتی شدن نداشتند. به گفته کیم (۱۹۹۱)، پایگاه زیرساختی کوچک در کره جنوبی در زمان حکومت ژاپن بیشتر در طول جنگ کره ۱۹۵۰-۱۹۵۳ تخریب شد. طبق گفته نوردهاگ (۲۰۰۸) در تایوان، زمانی که این کشور پس از جنگ جهانی دوم به جمهوری چین منتقل شد، دولت جدید اکثر رانت‌ها را غارت کرد.

با توجه به تجارت، در حالی که کاهش هزینه‌های تجاری امروزه رقابت را در بین کشورهای در حال توسعه افزایش داده و به آنها «فضای سیاستی» کمتری داده است، همچنین کشورهای در حال توسعه بیشتری را قادر به مشارکت در سیستم جهانی تولید کرده است. سهم کشورهای در حال توسعه از صادرات محصولات تولیدی با فناوری پایین از سال ۱۹۸۰ تقریباً سه برابر شده است. از این نظر، یک مدل صنعتی‌سازی مبتنی بر صادرات برای کشورهای در حال توسعه در دسترس‌تر شده است.

با توجه به قوانین سازمان تجارت جهانی، حفره‌های زیادی در اطراف آنها وجود دارد. اولاً، بسیاری از یارانه‌ها هنوز می‌توانند به طور قانونی مورد استفاده قرار گیرند، به عنوان مثال یارانه برای تحقیق و توسعه و ارتقاء مناطق محروم. تصور این است که قرار نیست یارانه صادرات مستقیم باشد. این به این معنی است که می‌توان یارانه را به عنوان یارانه غیر صادراتی، در صورتی که در حال اجرا باشد، برچسب گذاری کرد. علاوه بر این، کشورهای کمتر توسعه‌یافته از ممنوعیت یارانه صادراتی معاف هستند. در مورد مقررات مربوط به FDI، در حالی که الزامات سهم داخل را نمی‌توان به صورت قانونی مورد استفاده قرار داد، بسیاری از اقدامات دیگر می‌توانند مانند اقدامات مربوط به سرمایه‌گذاری مشترک، قراردادهای انتقال فناوری و محدودیت‌های خارجی مورد استفاده قرار بگیرند. اگرچه سازمان تجارت جهانی در حال تلاش برای کاهش تعرفه‌ها در سراسر جهان است، قوانین هنوز هم ضعیف هستند و قطعاً استفاده از تعرفه‌ها غیرقانونی نیست.

نکته کلیدی از این ارزیابی مختصر از شرایط توسعه کره جنوبی و تایوان این است که باید مراقب باشیم که بگوئیم شرایط زیربنای صنعتی شدن کره جنوبی و تایوان به قدری منحصر به فرد بود که کشورهای در حال توسعه امروز نباید زحمت درس گرفتن از استراتژی‌های خود را به خود اختصاص دهند. پیش از این، افراد زیادی صنعتی شدن سریع

کره جنوبی و تایوان را پیش بینی نمی‌کردند. پس از آن، به راحتی می‌توان در مورد شرایط مختلف جهانی و «بی نظیر بودن» تجربه توسعه شرق آسیا قاطع بود. اگر به آخرین جزئیات برویم، هر تجربه توسعه، هم با توجه به شرایط داخلی و هم از نظر بیرونی، منحصر به فرد است. اما این بدان معنا نیست که چیزی برای آموختن از این تجربیات وجود ندارد.

۳.۲.۱. چهار نقش دولت برای مواجهه با زنجیره ارزش جهانی^{۹۹}

همانطور که پیش تر نیز اشاره شد، هورنر و الفورد نیز معتقدند تحقیقات در مورد زنجیره‌های ارزش جهانی (GVC) و زنجیره‌های کالای جهانی مرتبط^{۱۰۰} (GCC) و شبکه‌های تولید جهانی^{۱۰۱} (GPNs)، رویکردهای با مرکزیت دولت برای درک توسعه را شکسته است تا نقش تأثیرگذار شرکت‌های پیشرو جهانی را در شکل‌دهی به نتایج توسعه از طریق تأثیر کنترل بر شرایط مشارکت در چنین زنجیره‌هایی توسط آنها نشان دهد. در عصر جهانی شدن و با اعتقاد غالب به محدود کردن مداخله دولت در طول دهه‌های ۱۹۹۰ و اوایل دهه ۲۰۰۰، تحقیقات GVC بینش‌های عمده‌ای را در مورد حاکمیت شرکتی، از جمله گونه‌شناسی روابط بین شرکتی ارائه کرده است.

در حالی که GVCها به طور گسترده‌ای از پیوندهای بین شرکت‌های مختلف درگیر در تولید کالاها و خدمات درک می‌شوند، مجموعه‌ای از تحلیل‌ها به طور مداوم مشاهده کرده‌اند که GVCها در خلاء سازمانی عمل نمی‌کنند (گیبون و پونته، ۲۰۰۵؛ نیلسون و پریچارد، ۲۰۰۹). به طور گسترده‌تر، ارتباط «عقب نشینی دولت» با جهانی شدن اقتصادی به طور مداوم به چالش کشیده شده است، زیرا تداوم برجسته بودن دولت نشان داده شده است. اخیراً، تحقیقات فزاینده‌ای شروع به تمرکز بیشتر بر نقش دولت در زنجیره‌های ارزش جهانی کرده‌اند. در واقع، چه کار بر روی انطباق سیاست صنعتی با زمینه GVCها باشد، یا در تلاقی حکمرانی دولتی و خصوصی یا نقش ناشناخته تدارکات عمومی و شرکت‌های دولتی تعریف شود، پیوند دولت-GVC مسلماً یکی از حیاتی‌ترین مسائل برای تحقیقات معاصر در مورد GVCها است. هورنر و الفورد، به بررسی نقش دولت در GVCها پرداخته‌اند.

۱.۳.۲.۱. از شکستن توسعه دولت محور تا پیوند دولت-GVC

انگیزه اولیه بسیاری از تحقیقات در مورد GVCها به چالش کشیدن درک دولت محور از توسعه، از جمله بحث‌های برجسته اقتصاد سیاسی در مورد نقش دولت‌های توسعه‌گرا بوده است. با پیکربندی مجدد رابطه بین کشورها، شرکت‌ها و صنایع تحت جهانی شدن اقتصاد، یک بینش کلیدی از تحقیقات GVC، برجسته کردن قدرت شرکت‌های پیشرو جهانی در شکل دادن به نتایج توسعه بود (Bair, 2005). بنابراین تغییری از تأکید بر تأثیر دولت در استفاده از تعرفه‌ها و قوانین سهم داخل برای شکل دادن به تولید جهانی و تمرکز بر استراتژی‌ها و اقدامات شرکت‌ها وجود داشت. تغییر تمرکز از دولت به بازیگران وابسته و روابط متقابل آنها و به ویژه قدرت نسبی که برخی بنگاه‌ها می‌توانند بر اقدامات

^{۹۹} این بخش تلخیصی از مقاله‌ای با عنوان "نقش دولت در زنجیره‌های ارزش جهانی: دستور کار به روز و در حال ظهور" تألیف روری هورنر و متو الفورد در سال ۲۰۱۹ می‌باشد.

^{۱۰۰} related global commodity chains

^{۱۰۱} global production networks

و توانایی‌های شرکت‌های وابسته و شرکای تجاری خود اعمال کنند، بلافاصله هم توسط مقامات و هم محققین پذیرفته شد و مورد استفاده قرار گرفت زیرا منعکس کننده و کمک به توضیح چندین مورد از جدیدترین ویژگی‌های اقتصاد جهانی است.

در چارچوب یک اقتصاد جهانی تا حد زیادی آزاد شده و با توجه به اجماع واشنگتن و نسخه‌های تقویت شده آن بر صادرات محوری تمرکز دارند، چنین توجه تحلیلی بینش قابل توجهی را ایجاد کرد، به ویژه در مورد اینکه چگونه حکمرانی خصوصی توسعه را شکل می‌دهد. تحقیقات GVC به پویایی قدرت متمرکز در صنایع جهانی و تأثیر قابل توجه شرکت‌های پیشرو جهانی در شکل دادن به نتایج بهتر یا بدتر منجر شده است. به نظر می‌رسد که خرده‌فروشان، برندها و تأمین کنندگان محلی وابسته در زنجیره‌های خریدار محور تأثیر تقریباً بی سابقه‌ای بر نتایج توسعه دارند، اما در آنچه تیلور (۱۹۹۶) آن را علوم اجتماعی دولت محور اقتصاد، جامعه شناسی و علوم سیاسی می‌نامد، اغلب نادیده گرفته می‌شدند.

اگرچه GVCها اغلب به عنوان پیوندهای بین شرکتی در نظر گرفته می‌شوند، یک مشاهده در حال رشد و در عین حال مداوم این است که زنجیره‌های ارزش در یک "حلاء نهادی و نظارتی" عمل نمی‌کنند. در یکی از اولین مقالات درباره رویکرد GCC، گرفی (۱۹۹۴) به قرابت بین راهبردهای توسعه صنعتی جایگزینی واردات (ISI) و صنعتی‌سازی صادرات محور (EOI) و GCCهای تولیدکننده و خریدار محور به ترتیب اشاره کرد. در حالی که تحت تأثیر تفکر قبلی در مورد سیاست صنعتی و کشورهای توسعه یافته، برخی از ادبیات اولیه GVC/ GCC با توجه به تمرکز بر ویژگی‌های جدید اقتصاد جهانی، تمایل کمتری به تأکید بر دولت دارند. با این حال، سهمیه‌ها، تعرفه‌ها و توافق‌نامه‌های تجارت آزاد اغلب نقشی کلیدی در شکل‌دهی به GVC ایفا می‌کنند. در صنعت قهوه هند، تغییرات سیاست دولت نشان داده شده است که مستقیماً عملکرد GVCها را از طریق طیف وسیعی از اقدامات (تحقیق و توسعه، خدمات توسعه، برخی اقدامات رفاهی، اطلاعات بازار و ارتقاء صنعت عمومی) تسهیل می‌کند، در حالی که نقش نظارتی دولت از طریق کنترل صادرات، نقش هیئت مدیره قهوه را کاهش داده است (نیلسون و پریچارد، ۲۰۰۹). با این حال، چندین درخواست برای توجه بیشتر به دولت در تحقیقات GVC و GPN مربوطه انجام شده است، تلاش‌هایی که مستقیماً تمرکزگرایی غالب و فرضیه «عقب نشینی دولت» را به چالش می‌کشند.

۲.۳.۲.۱. نقش دولت در GVCها: تسهیل کننده، تنظیم کننده، تولید کننده، خریدار^{۱۰۲}

¹⁰² facilitator, regulator, producer, buyer

در تحقیقات در مورد دولت و GVCها، طیف وسیعی از رویکردها ممکن است شناسایی شود. هورنر و الفورد، از چهار نقش خاص استفاده کرده اند: تسهیل کننده، تنظیم کننده، تولید کننده و خریدار. چهار نقشی که در اینجا طرح شده، بر اساس نوع شناسی تولی گری، تصدی گری، قابلیت گری و پرورش گری^{۱۰۳} پیتر ایوانز (۱۹۹۵) در ارتباط با نقش دولت در توسعه صنایع جدید در زمینه داخلی است که طبعاً با زمینه بین‌المللی تعامل دولت با GVCها سازگار شده‌اند. آنها همچنین از تمایز نزدیکی بین انواع حکمرانی تسهیل کننده (کمک به عملکرد بازارها)، نظارتی (کاهش آثار بیرونی منفی ناشی از مبادلات بازار) و توزیعی (محدود کردن تأثیر نابرابر بازارها) استفاده کرده‌اند و هر دو نقش تسهیل کننده و تنظیم کننده را پذیرفته‌اند اما جنبه توزیعی را عمدتاً در حوزه نظارتی مورد بحث قرار داده‌اند. منصفانه است که گفته شود بسیاری از تحقیقات تا به امروز بر نقش تسهیل کننده دولت متمرکز شده است و اخیراً به عنوان تنظیم کننده GVCها در ارتباط با ابتکارات خصوصی است. هورنر و الفورد دو نقش دیگر را که در تحقیقات GVC کمتر مورد توجه قرار گرفته است، برجسته ساخته‌اند. اول، نقش تولید کننده به یکی از چهار نقش ایوانز - تصدی گری - مربوط می‌شود که به موجب آن دولت خود از طریق شرکت‌های دولتی درگیر تولید می‌شود. دوم، همچنین نقش دولت را به عنوان خریدار از طریق تدارکات عمومی در نظر گرفته‌اند.

نقش	تعریف	مثال‌ها
تسهیل کننده	کمک به شرکت‌ها در GVCها در رابطه با چالش‌های اقتصاد جهانی	مشوق‌های مالیاتی، یارانه‌ها، مناطق پردازش صادرات، مشوق‌های تحقیق و توسعه، اجرای و مذاکره درباره سیاست‌های تجاری مطلوب، لابی‌گری بین‌دولتی
تنظیم کننده	اقداماتی که فعالیت شرکت‌ها را در داخل GVCها محدود می‌کند	هیئت‌های بازاریابی دولتی، کنترل قیمت، محدودیت در سرمایه‌گذاری خارجی، سیاست تجاری (تعرفه، سهمیه)، قوانین ثبت اختراع، مقررات کار، کنترل کیفیت، اجرای استانداردها
تولید کننده	شرکت‌های دولتی که برای سهم بازار با سایر شرکت‌های درون GVC رقابت می‌کنند	شرکت‌های دولتی، به عنوان مثال در نفت، معدن. اینها زنجیره‌های عرضه کمتر قابل مشاهده‌ای را تشکیل می‌دهند که ممکن است بر اساس اهداف سیاسی دولت شکل بگیرند

¹⁰³ custodian, demiurge, midwifery and husbandry

تدارکات عمومی، به عنوان مثال تجهیزات نظامی، داروسازی. این زنجیره‌های ارزش متمایز ممکن است بر اساس الزامات اقتصادی، اجتماعی یا زیست محیطی خاصی شکل بگیرند	دولت خروجی یک شرکت را خریداری می‌کند	خریدار
--	--------------------------------------	--------

جدول ۱۴. نقش‌های مختلف دولت در مقابل GVC (منبع: هورنر و الفورد ۲۰۱۹)

در ادامه، پیشرفت‌های اخیر را در درک نقش‌های دولت در GVCها از طریق این تمایز چهارگانه بیان می‌شود. هورنر و الفورد تصدیق می‌کنند که جدایی بین این نقش‌ها همیشه واضح نیست. به عنوان مثال، نقش تسهیل‌کننده و تنظیم‌کننده ارتباط نزدیکی با هم دارند. آنچه به عنوان یک سیاست تسهیل‌کننده دیده می‌شود اغلب می‌تواند با یک دستور کار مقررات‌زدایی مرتبط باشد. علاوه بر این، پیامدهای آنها ممکن است با توجه به بازیگران مختلف در GPNها متفاوت باشد، به عنوان مثال، سیاست‌های تسهیل‌کننده مانند یارانه‌ها به طور بالقوه فقط برای شرکت‌های داخلی در دسترس است. همچنین مهم است که محرک‌های مختلف کنش دولت شناسایی شود و اینکه سیاست‌های دولتی می‌تواند محصول مبارزات درون دولت، و همچنین بین سیاست‌های دولتی و بازیگران غیردولتی باشد.

اول. تسهیل‌کننده: نقشی که مدت‌هاست مفروض است

تحقیقات زیادی در مورد GVCها به طور ضمنی نقش دولت را به عنوان یک تسهیل‌کننده درک کرده است. گرفی با انعکاس آنچه در آن زمان واقعیت غالب به نظر می‌رسید، پیشنهاد کرد که «دولت‌ها در توسعه صادرات محور در درجه اول تسهیل‌کننده باشند». باور عمومی این بود جز ترویج یک محیط تجاری جذاب برای شرکت‌های فراملیتی (TNC) یا کسب و کارهای محلی که به دنبال جایگذاری در شبکه TNC هستند، امکان دیگری وجود ندارد. علاوه بر این، تأسیس سازمان تجارت جهانی (WTO) در سال ۱۹۹۴، «فضای توسعه» در دسترس کشورها را به میزان قابل توجهی نسبت به موافقتنامه عمومی قبلی در مورد تعرفه‌ها و تجارت (GATT) کم کرده و نقش دولت را به نقش تسهیل‌کننده کاهش داد. در طول این دوره از سلطه نئولیبرال که با رویکردهای رهبری بازار و جهت‌گیری صادرات مشخص می‌شود، GVCها به عنوان شکلی از سازماندهی صنعتی تکثیر شدند.

نقش تسهیل‌کننده می‌تواند به روش‌های کاملاً متمایز رخ دهد، با سیاست‌ها و ابتکارات مختلفی که احتمالاً تأثیر متفاوتی بر بازیگران مختلف دارد. دولت‌ها می‌توانند در تسهیل مشارکت شرکت‌های داخلی خود در GVC نقش داشته باشند، چه با حمایت فعالانه از عملکردهای تأمین‌کننده در زنجیره‌های کنترل شده توسط شرکت‌های اصلی جهانی، یا حتی با کمک به شرکت‌های داخلی تا خودشان به شرکت‌های پیشرو جهانی تبدیل شوند. به عنوان مثال،

در رابطه با اولی، در تولید انگور صادراتی در شمال شرقی برزیل، سازمان‌های دولتی نقشی در کمک به تولیدکنندگان برای غلبه بر شکاف‌های فنی مورد نیاز بازارهای نهایی خود ایفا کرده‌اند. در طیف وسیعی از زنجیره‌های ارزش کشاورزی، مشارکت‌های دولتی-خصوصی به دنبال تأثیرگذاری بر مهارت‌ها، دانش و منابع نسبی بازیگران و در نتیجه نحوه تعامل کشاورزان با زنجیره ارزش بوده‌اند. بودجه عمومی تحقیق و توسعه حمایت قابل توجهی را برای شرکت‌های داروسازی زیستی در ایالات متحده فراهم کرده است. نقش تسهیل‌کننده ممکن است مشوق‌هایی برای ترویج سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) و همچنین جذب چنین سرمایه‌گذاری داخلی باشد. مناطق ویژه اقتصادی و زیرساخت‌های خاص صنعت ممکن است در تلاش برای تشویق شرکت‌های مستقر در قلمروهای خاص برای مشارکت در اقتصاد جهانی ایجاد شود. علاوه بر این، نقش تسهیل‌کننده می‌تواند به سمت بازارهای نهایی مختلف هدایت شود که ممکن است الزامات مشارکت کاملاً متمایز در برخی از صنایع داشته باشند. تمرکز سیاستی که به سمت ترویج مشارکت تأمین‌کننده در شرکت‌های پیشرو GVC می‌رود، همچنین می‌تواند به دلیل نادیده گرفتن جنبه‌های تاریک چنین ترکیبی و نادیده گرفتن فرصت‌ها برای خدمت به بازارهای داخلی، همسایه و دیگر بازارهای جنوبی مورد انتقاد قرار گیرد. حمایت دولتی برای تسهیل ارتقاء تولیدکنندگان داخلی به زنجیره‌های ارزش خاص، با توجه به قابلیت‌های مختلف برای مشارکت در آن زنجیره‌ها، می‌تواند پیامدهای توزیعی بسیار نابرابر داشته باشد. بنابراین، واضح است که تنوع قابل توجهی در نقش تسهیل‌کننده در مورد اینکه چه کسی و چگونه تسهیل می‌شود وجود دارد.

تأکید اصلی سازمان‌های بین‌المللی بزرگ مانند بانک جهانی، WTO، مجمع جهانی اقتصاد و کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل متحد که همه توصیه‌های توسعه اقتصادی و سیاست تجاری گسترده ارائه می‌کنند، بر نقش تسهیل‌کننده بوده است. برخی از تحقیقات در مورد استقرار چارچوب زنجیره ارزش در عمل، مانند بانک جهانی، آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده (USAID) و آژانس توسعه بین‌المللی استرالیا (AusAID) در اندونزی، با تقویت محیط کسب و کار مرتبط است. تجزیه و تحلیل گسترده‌تر از مداخلات زنجیره ارزش در میان نهادهای توسعه اصلی به طور مشابه بر «به کار انداختن بازارها» تأکید کرده است. اخیراً، تحقیقات گوناگونی سیاست صنعتی ملی را در زمینه GVCها مورد بازنگری قرار داده‌اند، با این استدلال که چنین سیاستی باید با عصر GVCها سازگار شود و نوع GVCها و شکل حاکمیت مورد نیاز برای مؤثر بودن چنین سیاستی را در نظر بگیرد. علاوه بر سیاست صنعتی، موضوعات مهم دیگری که باید در رابطه با نقش تسهیل‌کننده بیشتر درک شود، شامل ترویج نوآوری و همچنین سازگاری با انقلاب صنعتی چهارم است.

دوم. تنظیم کننده: نقش به طور فزاینده قابل مشاهده است

اگرچه نقش دولت به عنوان یک تنظیم کننده اخیراً توجه فزاینده‌ای را به خود جلب کرده است، اما تأکید در بسیاری از تحقیقات GVC بیشتر بر اهمیت شرکت‌های پیشرو جهانی حاکم بر GVCها و در نتیجه کنترل شرایط مشارکت تأمین کنندگان، از طریق آنچه به عنوان حکمرانی خصوصی نامیده می‌شود، بوده است. گفته می‌شود که از طریق برون‌سپاری حکمرانی و فشار بر مقررات‌زدایی عمومی، دولت‌ها وظایف حکومتی خاصی را به بازیگران خصوصی واگذار کرده‌اند، بنابراین ظهور و گسترش GVCها را تسهیل می‌کنند.

برخی از تحقیقات در مورد GPNها به نقش نظارتی دولت اشاره کرده‌اند، مانند یادآوری Coe و همکاران که "همه عناصر در GPNها در درون نوعی ساختار سیاسی تنظیم می‌شوند که واحد اصلی آن دولت ملی است". نقش نظارتی، با این وجود، به طور قابل توجهی مطابق با ظرفیت دولت و مشروعیت نهادی متفاوت خواهد شد. اگرچه این ابعاد در عمق تجربی قابل توجهی مورد بررسی قرار نگرفته‌اند. یونگ (۲۰۱۴، ص ۷۰) با این استدلال که شرکت‌های داخلی از دستگاه‌های دولتی جدا شده‌اند و دوباره در GPNها جاسازی شده‌اند، به دنبال برخی از روایت‌های غالب در مورد تأثیر دولت‌های توسعه‌گرا در صنعتی شدن شرق آسیا است. به این معنی که "پویایی بین شرکت‌ها در شبکه‌های تولید جهانی تمایل دارد بر ابتکارات دولتی به عنوان یکی از حیاتی‌ترین شرایط برای توسعه اقتصادی غلبه کند".

با این حال، انواع تحقیقات اخیر به دنبال به چالش کشیدن افول اهمیت کنش دولت در رابطه با مقررات هستند. چارچوب نظارتی داخلی به عنوان نقش مهمی در تسهیل ارتقاء برجسته شده است. مطالعه پونته و همکاران (۲۰۱۴) در مورد آبروی پروری نشان می‌دهد که ضعف ظرفیت نظارتی ملی مربوط به انطباق با استانداردهای ایمنی مواد غذایی در بنگلادش یک محدودیت بوده است. چارچوب قانونی در تایلند و به طور فزاینده‌ای در چین و ویتنام برای ارتقاء مزرعه و محصول بسیار مهم بوده است. حتی در زمینه‌ای که می‌توان آن را به طور گسترده به عنوان یک آزادسازی تجارت توصیف کرد، سیاست تجاری می‌تواند یک جنبه کلیدی از مقررات عمومی در GPNها باشد. برای مثال، رژیم اتحادیه اروپا برای دسترسی ترجیحی به بازار، به ویژه قوانین مبدأ، دگرگونی‌هایی را در صنعت منسوجات و پوشاک بنگلادش شکل داده است، در حالی که در طیف وسیع‌تری از صنایع تعرفه‌ها برای شکل دادن دسترسی به بازار اتحادیه اروپا مشخص شده است. با این وجود، محدودیت‌های مقررات نیروی کار در سیاست تجاری اتحادیه اروپا در مورد صنعت پوشاک مولداوی، یک زمینه نظارتی که در آن سیاست‌گذاران ملی به دنبال آزادسازی و مقررات‌زدایی نیروی کار هستند، نشان داده شده است. قوانین و مقررات ملی، با تعامل با شیوه‌های شرکت‌های بزرگ جهانی و استراتژی‌های جامعه مدنی، همچنین نشان داده شده است که نتایج کار را در GPNها شکل می‌دهد.

تعداد فزاینده‌ای از تحقیقات اخیر اذعان کرده‌اند که مقررات خصوصی و عمومی اغلب در هم تنیده شده‌اند و چیزی را شکل می‌دهند که حکمرانی ترکیبی نامیده می‌شود (گرفی و لی، ۲۰۱۶؛ بایر، ۲۰۱۷؛ آلفورد و فیلیس، ۲۰۱۸). مداخله عمومی نقشی در اجرای مقررات خصوصی ایفا می‌کند، با این پیشنهاد که دولت‌ها می‌توانند به ایجاد پیش شرط‌هایی برای تسهیل اجرای مقررات خصوصی کمک کنند، زیرا می‌تواند ظرفیت نظارتی خود را افزایش دهد. بنابراین، این مطالعات حاکی از این واقعیت است که مقررات عمومی و خصوصی "مکمل" می‌تواند به طور مؤثرتری به شرایط اجتماعی و محیطی در GVCها رسیدگی کند.

سایر کارها اشاره کرده‌اند که اقدامات حکمرانی خصوصی می‌تواند در بخش‌ها و زمینه‌های کشوری خاص، جایگزین مقررات عمومی شود و ابتکارات جامعه مدنی محلی را تضعیف کند (بارتلی، ۲۰۰۵؛ فرانس و بورگون، ۲۰۱۷). در پرتو این بحث‌های جاری پیرامون اثربخشی حکمرانی خصوصی، در ترکیب با مقررات عمومی، در پرداختن به شرایط اجتماعی و محیطی در GVCها، می‌توان استدلال کرد که تحقیقات تجربی بیشتری برای روشن کردن اشکال خاصی از حکمرانی عمومی-خصوصی که در صنایع جهانی و زمینه‌های کشورها ظهور می‌کنند، همراه با پیامدهای توزیعی آنها مورد نیاز است.

در واقع، یک مسئله کلیدی این است که چگونه نقش تنظیم کننده می‌تواند برای شکل دادن به توزیع رانت یا سود در GVC اتخاذ شود. نابرابری درون کشوری در بسیاری از کشورها در عصر GVCها رشد کرده است و با عدم تقارن قدرت بازار، اجتماعی و سیاسی مرتبط است (فیلیس، ۲۰۱۷). کاوش تجربی حکمرانی خصوصی و دولتی نشان داده در حالی که دولت‌ها در مدیریت GVCها مرکزیت داشته باشند، ظرفیت حکمرانی عمومی-خصوصی برای دستیابی به دستاوردهای توزیعی عادلانه اساساً توسط شیوه‌های منبع یابی شرکت‌های پیشرو و منطق اساسی GVCها محدود شده است. ما هنوز باید بیشتر بدانیم، به عنوان مثال، در مورد امکانات حکمرانی دولتی برای ترویج کار شایسته در GVCها، چیزی که احتمالاً به طور قابل توجهی در زمینه‌های مختلف نظارتی و کشوری و شیوه‌های حکمرانی زنجیره ارزش متفاوت است.

نقش نظارتی در رابطه با نتایج توزیعی به ویژه در پرتو تجارت دیجیتال در حال ظهور و انقلاب صنعتی چهارم مرتبط است. علیرغم گسترش تجارت دیجیتال، "نقش چارچوب‌های نظارتی در اداره این امر کمتر توسعه یافته است." سیاست‌های مختلفی در این زمینه مورد توجه قرار گرفته است - از جمله الزامات محلی سازی داده‌ها، انتقال فناوری اجباری، رمزگذاری، سانسور و فیلتر کردن - که می‌تواند دسترسی به بازار را شکل داده یا حتی مسدود کند و اجبار به انتقال فناوری یا سرمایه گذاری در مکان‌های خاص کند. یکی از نمونه‌های برجسته «دیوار آتش بزرگ چین» و

تأثیر آن بر ظهور شرکت‌هایی مانند علی بابا، بایدو، تنسنت و تائوبائو است. با توجه به نابرابری به عنوان یک چالش بزرگ احتمالی در انقلاب صنعتی چهارم، نقش دولت به عنوان یک تنظیم کننده در شکل دادن به نتایج توزیعی مهم‌تر می‌شود.

تغییرات اخیر در سیاست تجاری، از جمله واکنش منفی علیه جهانی شدن اقتصادی، پتانسیل برجسته‌تر نقش نظارتی دولت را نشان می‌دهد. گزارش سرمایه‌گذاری جهانی UNCTAD (۲۰۱۷) به روند افزایشی محدودیت‌های سرمایه‌گذاری یا مقررات مربوط به تصاحب خارجی در مقایسه با دهه ۱۹۹۰ اشاره می‌کند. ابتکاراتی مانند اعلام دونالد ترامپ در مورد تعرفه‌های فولادی و افزایش حمایت‌گرایی، موضوع پویایی و تغییر موضع نظارتی دولت-ملت‌ها در رابطه با GVCها را بیشتر مطرح می‌کند. به دنبال چنین موج‌های شوک اجتماعی-سیاسی ملی، میزان وجود نظم اقتصادی لیبرال غالب به همان شکل مشخص نیست. این امر توجه به نقش نظارتی دولت را به ویژه مهم می‌کند.

سوم. تولید کننده: نقش نادیده گرفته شده

نقش دولت به عنوان یک تولید کننده، از طریق شرکت‌های دولتی (SOEs)، در تحقیقات GVC (و GPN مرتبط) نسبتاً نادیده گرفته شده است، به‌ویژه زمانی که با اهمیت دومی در اقتصاد جهانی مقایسه می‌شود. رقمی که اغلب ذکر می‌شود این است که شرکت‌های دولتی ۱۰ درصد از تولید ناخالص داخلی جهان را تشکیل می‌دهند (پنگ و همکاران، ۲۰۱۶). در منطقه OECD، شرکت‌های دولتی بین ۵ تا ۱۰ درصد از کل فعالیت اقتصادی را تشکیل می‌دهند، چه با تولید ناخالص داخلی و چه با اشتغال یا سرمایه‌گذاری اندازه‌گیری شود، اما در برخی از اقتصادهای نوظهور این سهم ممکن است بین ۱۰ تا ۳۰ درصد باشد (OECD, 2017a). بسیاری از بزرگ‌ترین شرکت‌های جهان متعلق به دولت هستند، از جمله ۱۵ شرکت از ۱۰۰ شرکت چندملیتی غیرمالی برتر و همچنین ۴۱ شرکت از ۱۰۰ شرکت چندملیتی برتر از اقتصادهای در حال توسعه و در حال گذار (UNCTAD, 2017).

علیرغم روند جهانی به سمت خصوصی سازی، همراه با مقررات‌زدایی و آزادسازی، بسیاری از شرکت‌های دولتی تنها تا حدی خصوصی شده‌اند و بخشی از مالکیت دولتی باقی مانده است. شرکت‌های دولتی ترکیبی رایج هستند و منطق‌های سازمانی مختلفی را با هم ترکیب می‌کنند. نمونه‌هایی از شرکت‌های دولتی ترکیبی شامل پتروبراس و ویل برزیل است که در کنار استقلال نسبی دارای مالکیت دولتی بالایی هستند (بروتن و همکاران، ۲۰۱۵). برخی از تحقیقات در مورد شرکت‌های ترکیبی نشان می‌دهد که آنها ممکن است استقلال مدیریت بالاتری داشته باشند و شاید اهمیت کمتری برای اهداف غیراقتصادی نسبت به شرکت‌های کاملاً دولتی داشته باشند. دولت‌ها همچنین در شرکت‌های خصوصی سرمایه‌گذاری می‌کنند. به عنوان مثال، دولت ایالات متحده در طول بحران مالی ۲۰۰۸-۲۰۰۹

سهام قابل توجهی در جنرال موتورز در ایالات متحده گرفت، اگرچه متعاقباً سهام دولت کاهش یافت. در همین حال، صندوق‌های ثروت دولتی (SWF) به عنوان ابزاری برای سرمایه‌گذاری در بخش‌های اقتصادی استفاده می‌شوند.

در زمینه‌های مطالعات توسعه، جامعه‌شناسی اقتصادی و جغرافیای اقتصادی، که بیشترین مشارکت در تحقیقات GVC از آن‌ها پدید آمده است، تمرکز کمی بر شرکت‌های دولتی صورت گرفته است. با این حال، چنین تحقیقاتی به ندرت اشکال مختلف روابط برون‌سپاری و حکمرانی را که به طور برجسته در ادبیات GVC متمرکز شده‌اند، مورد بررسی قرار داده است. در عوض، بسیاری از تحقیقات در مورد شرکت‌های دولتی عمدتاً از داخل تجارت بین‌المللی بوده است، جایی که علاقه فزاینده‌ای به چنین شرکت‌هایی در سال‌های اخیر پدیدار شده است. چنین تحقیقاتی مسائل داخلی شرکت را بررسی کرده است، مانند انگیزه‌هایی که مدیران با آن مواجه هستند (لیانگ و همکاران، ۲۰۱۵)، و تأثیر محیط نهادی هر کشور بر شرکت‌های دولتی خود (استرین و همکاران، ۲۰۱۶).

ادبیات GVC تا حد زیادی بر شرکت‌های پیشرو از شمال جهانی و تأمین‌کنندگان آنها متمرکز شده است، جایی که شرکت‌های دولتی در مقایسه با اقتصادهای در حال توسعه یا نوظهور کمتر برجسته هستند. تحقیقات GVC نیاز به انطباق با این تغییر جغرافیای تجارت و زمینه شرکت‌های پیشرو جدید و نوظهور دارد (هورنر و نادوی، ۲۰۱۸)، از جمله تشخیص اینکه برخی از این شرکت‌ها دولتی هستند. OECD (۲۰۱۷) تعداد زیادی از شرکت‌ها را گزارش می‌دهد که به طور کامل یا اکثریت متعلق به دولت در چین هستند... بین‌المللی شدن قابل توجهی در میان شرکت‌های چینی به دنبال سیاست «رو به بیرون» در سال ۱۹۹۹ پدیدار شده است. سهم شرکت‌های دولتی در ۵۰۰ شرکت بالای فهرست فورچون، از ۱۰ درصد در سال ۲۰۰۵ به ۲۳ درصد تا سال ۲۰۱۴ افزایش یافت - که عمدتاً ناشی از افزایش اندازه شرکت‌های چینی بود. شرکت‌های دولتی در سایر اقتصادهای بزرگ و نوظهور مانند هند (۲۷۰) و برزیل (۱۳۴) نیز برجسته هستند.

درک بهتر زنجیره‌های ارزش شرکت‌های دولتی همچنین مستلزم تمرکز فراتر از برخی از رایج‌ترین بخش‌های مورد مطالعه در تحقیقات GVC، مانند کالاهای کشاورزی، منسوجات و خودرو است. مالکیت دولتی را می‌توان در بخش‌هایی مانند معدن (به عنوان مثال شرکت ملی نفت فراساحلی چین، پتروناس و واله) و تولید (مانند فولکس واگن، رنو، ایرباس) یافت، اما در خدمات عمومی (برق، گاز، حمل و نقل، مخابرات) و نهادهای مالی نیز برجسته است. تأثیر مالکیت دولتی باید بر حسب میزانی که این شرکت‌های دولتی، از جمله شرکت‌هایی با مالکیت جزئی دولت، توسط اهداف سیاسی و ژئوپلیتیکی دولت در کنار معیارهای اقتصادی کلاسیک شکل می‌گیرند درک شود - که بالقوه بر انتخاب و ماهیت رابطه آنها با تأمین‌کنندگان تأثیر می‌گذارد. با پیوند دادن به بحث‌های حکمرانی GVC موجود،

یک خط تحقیق پربار می‌تواند پویایی حکمرانی خاصی را که زیربنای زنجیره‌های ارزش جهانی مبتنی بر SOE نسبت به GVC‌های خصوصی مبتنی بر شرکت‌های پیشرو، از جمله الزامات نظارتی اجتماعی و زیست‌محیطی و اجرای استانداردها است، بررسی کند.

چهارم. خریدار: نقش پنهان

نقش دولت به عنوان یک خریدار در GVC‌ها، از طریق تدارکات عمومی، علیرغم اهمیت آن در اقتصاد جهانی، موضوعی است که بطور قابل توجهی مورد بررسی قرار نگرفته است. یک تخمین، بر اساس نمونه‌ای در ۸۹ کشور، این است که اندازه متوسط تدارکات عمومی بین ۱۱ تا ۱۲ درصد تولید ناخالص داخلی است و از سال ۱۹۹۵ به تدریج افزایش یافته است (گوردون و مسنت، ۲۰۱۷). تدارکات عمومی به ویژه در بخش‌هایی مانند آموزش، دفاع، آب، برق و بهداشت عمومی برجسته است. فقط برخی از تدارکات از نظر کالاها و خدمات قابل مبادله در سراسر مرزهای ملی است. در حالی که "دولت اغلب بزرگترین مشتری در یک کشور است" (واکر و برامر، ۲۰۰۹)، این نقش اغلب نه تنها در تحقیقات GVC، بلکه در تحقیقات گسترده‌تر در مورد اقتصاد سیاسی نادیده گرفته شده است. بیش از یک دهه پیش، ویس و توربون (۲۰۰۶) بیان کردند که: "با همه اهمیتی که به عنوان یک ابزار سیاستی در سراسر جهان دارد، مطالعه تدارکات عمومی به سختی آغاز شده است". تحقیقات اخیر برای ارائه بینشی در مورد تدارکات عمومی آغاز شده است، با این حال، که می‌تواند زمینه را برای تحقیقات GVC ایجاد کند.

کشورهایی که به عنوان خریدار از طریق تدارکات عمومی عمل می‌کنند، تمایل دارند تبعیض قابل توجهی را از نظر اینکه از چه کسی خرید می‌کنند، به ویژه در رابطه با تأمین کنندگان خارجی اعمال کنند. اغلب مشخص شده است که هزینه‌های تدارکات نسبت به تدارکات بخش خصوصی تمایل کمتری به واردات دارد (ریکارد و کونو، ۲۰۱۴). تدارکات عمومی ممکن است، به درجات مختلف، به مأموریت‌های متفاوتی اختصاص یابد، که اغلب در راستای منافع ملی و عمومی توجیه می‌شود. چنین عواملی که تبعیض را شکل می‌دهند، می‌توانند شامل توسعه اقتصادی، نگرانی‌های اجتماعی و زمینه‌های امنیت ملی باشند.

به خوبی مستند شده است که تدارکات عمومی در جهت ارتقاء صنایع و شرکت‌های داخلی بوده است. در ایالات متحده، خرید دولتی برای ارتقاء قهرمانان ملی از طریق محافظت از تدارکات داخلی در برابر رقابت خارجی و نیز تلاش برای باز کردن بازارهای تدارکات خارجی به روی تأمین کنندگان ایالات متحده طرح شده است. از نظر اولی، قانون «خرید آمریکایی» در اصل در سال ۱۹۳۳ به عنوان بخشی از پاسخ به رکود بزرگ تصویب شد و الزاماتی دارد مانند فقط خرید محصولات نهایی داخلی (تولید شده در ایالات متحده و با هزینه قطعات داخلی بیش از ۵۰ درصد از

همه). در حالی که اصل خرید آمریکایی به محافظت از "جلو خانه" به عنوان یک الزام قانونی کمک می‌کند، موانع غیررسمی نیز برای تأمین کنندگان خارجی از طریق هنجارهای فراگیر خرید آمریکایی وجود دارد. نمونه‌هایی از قهرمانان ملی ایالات متحده که از طریق تدارکات عمومی ارتقا یافته‌اند عبارتند از: بوئینگ، IBM، لاکهید، کاتریلار و موتورولا. ویس و توربن (۲۰۰۶) با اشاره به این واقعیت که بیش از ۵۰ درصد از درآمدهای IBM در دهه ۱۹۵۰ از طریق قراردادهای دولتی حاصل می‌شد، طرح کردند که سکوی پرتاب کلیدی برای صنعت کامپیوتر ایالات متحده، قراردادهای تدارکات بلند مدت بوده است. آنها حتی به داده‌هایی اشاره کرده‌اند که نشان می‌دهد ۵۰ تا ۶۰ درصد از فروش بوئینگ در اوایل قرن بیست و یکم مربوط به تدارکات دولتی بوده است و سایر پیمانکاران - از جمله موتورولا، هانی‌ول، آی‌بی‌ام، مایکروسافت و EDS - بخش قابل توجهی از درآمد خود را از تدارکات دولتی به دست آورده‌اند. قراردادهای دولتی اغلب با مقررات اجتماعی مرتبط بوده است، به طوری که دولت‌ها اغلب سعی می‌کنند دو کارکرد را با هم ترکیب کنند: «شرکت در بازار به عنوان خریدار و در عین حال تنظیم آن از طریق استفاده از قدرت خرید آن برای پیشبرد مفاهیم عدالت اجتماعی». سه نوع پیوند شناسایی شده است:

- اجرای قانون ضد تبعیض در استخدام از طریق الزامات مطابقت قرارداد.
- استفاده از تدارکات برای پیشبرد عدالت توزیعی (اغلب اقدام مثبت در اشتغال).
- استفاده از آن برای تحریک فعالیت‌های کارآفرینانه توسط گروه‌های محروم (از جمله تخصیص برای کسب و کارهای اقلیت) (مک کرودن، ۲۰۰۴).

موضوعات برجسته‌ای که سیاست‌های تدارکات عمومی تلاش کرده است به آنها رسیدگی کند شامل نابرابری نژادی در ایالات متحده، تبعیض علیه بومی پوترا در مالزی و مردم بومی در کانادا و پایان دادن به آپارتاید در آفریقای جنوبی است.

یک حوزه رو به رشد در رابطه با نقش خریدار دولتی مربوط به تدارکات عمومی سبز (GPP) یا خرید دولتی برای دستیابی به اهداف زیست محیطی است که در دهه ۱۹۹۰، به ویژه در سطوح اروپایی و بین‌المللی رشد کرد. GPP به عنوان یک ابزار سیاستی تقاضامحور برای دستیابی به خروجی‌های زیست محیطی مطلوب و ترویج خدمات و محصولات سبز با استفاده از تدارکات عمومی نامیده می‌شود. GPP در بسیاری از کشورها، به ویژه در اتحادیه اروپا مورد حمایت قرار گرفته است (چنگ و همکاران، ۲۰۱۸). علاقه گسترده‌تری به تدارکات پایدار مربوط به جنبه‌های اجتماعی، زیست محیطی و اقتصادی نیز پدیدار شده است.

علیرغم گنجاندن تدارکات عمومی در محدوده موافقت نامه‌های تجاری چندجانبه، از جمله موافقت نامه WTO در مورد تدارکات دولتی (GPA)، این امر همچنان کانون فعال بسیاری از دولت‌ها است که به دنبال رسیدگی به مسائل و منافع ملی خاص هستند. تدارکات عمومی تنها یک موضوع چند جانبه در سازمان تجارت جهانی است، با محدودیت‌ها فقط در مورد آن دسته از اعضای سازمان تجارت جهانی اعمال می‌شود که موافقت کرده‌اند به آن پایبند باشند، و تنها در جایی که تعهدات بازار را انجام داده‌اند (گوردون و مسنت، ۲۰۱۷). تدارکات عمومی نیز یکی از اهداف (از بسیاری از) اهداف توسعه پایدار (SDGs) است.

بنابراین، تدارکات عمومی در زمینه‌های مختلف جغرافیایی بسیار مهم است، که شامل خریداران کلیدی می‌شود که ممکن است توسط برخی عوامل مشابه، اما همچنین متمایز در مقایسه با زنجیره‌های ارزش رهبری شده توسط شرکت‌های خصوصی شکل گرفته باشند؛ همانطور که تحقیقات جدید GVC شروع به رسیدگی کرده است. برای مثال، گرفی و همکاران (۲۰۱۳) زنجیره‌های ارزش کشتی‌سازی را در چارچوب استراتژی ملی تدارکات کشتی‌سازی کانادا (NSPS) مورد بررسی قرار داده‌اند، که شامل اهدافی برای تهیه، تعمیر و نگهداری تا حد امکان در داخل کانادا به عنوان بخشی از اهداف آن پیرامون مزایای منطقه‌ای صنعت است. هیوز و همکاران (۲۰۱۸) نشان می‌دهند که چگونه تدارکات عمومی اخلاقی در بریتانیا تحت تأثیر مشخصات پایین تر آن و خطر شهرت مصرف کننده در مقایسه با بخش خصوصی، و همچنین تحت تأثیر قوی زمینه قانونی پیرامون آن قرار می‌گیرد، که مصرف اخلاقی بخش عمومی به میزان قابل توجهی پیشرفت کمتری می‌کند. در صنعت الکترونیک، سازمان غیردولتی دیده بان الکترونیک به دنبال ارتقاء حقوق بشر با تمرکز بر اهرمی است که خریداران عمومی بر تأمین کنندگان خود دارند (مارتین اورتگا، ۲۰۱۸). این نقش خریدار مستلزم توجه مداوم در تحقیقات آینده GVC، با توجه به اهمیت تجربی آن و عدم توجه نسبی که تاکنون شده است.

۴.۲.۱. GVC تخصصی عمودی و GVC افزودنی^{۱۰۴}

کاپلینسکی و موریس چهار تحول مهم در اقتصاد جهانی را در دهه‌های اخیر ذکر کرده اند:

- اولین مورد در محیط سیاستی است که به دنبال ارتقاء رشد و تغییرات ساختاری است. تا اواخر دهه ۱۹۷۰، "سیاست صنعتی" - شامل طیف وسیعی از مداخلات مستقیم طراحی شده برای مقابله با تخصیص سرمایه‌گذاری مبتنی بر بازار - به طور گسترده‌ای وجود داشت. مشروعیت آن از اوایل دهه ۱۹۸۰ و با آشکار شدن غول سیاست نئولیبرال تضعیف شد. با این حال، نیاز آشکار اقتصادهای شمالی برای بازسازی در مواجهه با رقابت کشورهای شرق آسیا، در سال‌های اخیر دامنه و مشروعیت سیاست صنعتی را تجدید کرده است.
- دوم - و با سرعت رو به رشد از اوایل دهه ۱۹۷۰ - ما شاهد تعمیق یکپارچگی جهانی بودیم. بازارهای نهایی به طور فزاینده‌ای از تولید جدا شده‌اند و تقریباً در همه اقتصادها نسبت تجارت به تولید ناخالص داخلی رشد کرده است. در آغاز هزاره، نسبت تجارت جهانی به تولید ناخالص داخلی به سطوحی از یکپارچگی جهانی رسیده بود که در پایان قرن نوزدهم تجربه شد (بالدوین و مارتین، ۱۹۹۹).
- سوم، جهانی شدن قرن بیستم در مقایسه با دوره قبلی ادغام جهانی در قرن نوزدهم، ویژگی مشخصی داشته است. شرکت‌ها و اقتصادها به جای تولید محصولات نهایی، به طور فزاینده‌ای در قابلیت‌های محدود و تجارت واسطه‌ها تخصص یافته‌اند. این الگوی تجارت جهانی با گسترش زنجیره‌های ارزش جهانی (GVC) هدایت شده است.
- چهارم، این تغییرات عمده جهانی - تعمیق یکپارچگی ناشی از تسلط GVC‌ها که منجر به پراکندگی جهانی بازارها و تولید می‌شود - به این معنی است که چرخش به سیاست صنعتی نمی‌تواند بازگشت به مدل قدیمی باشد البته می‌توان از نقاط قوت و ضعف آن مطلع شد.

شرایط در حال تغییر که این دوره جدید جهانی شدن را هدایت می‌کند، نیازمند یک چارچوب سیاست صنعتی جدید است که استراتژی‌هایی را در بر می‌گیرد که با ویژگی‌های این پویایی جدید GVC مناسب است.

نه اینکه آیا، بلکه چگونه...

آدام اسمیت در کتاب ثروت ملل چنین فرض کرد که مهم‌ترین عامل در رشد درآمد بلندمدت افزایش بهره‌وری است. اسمیت در ادامه استدلال کرد که تخصص و تقسیم کار کلید رشد بهره‌وری است. به نوبه خود، "... این قدرت

^{۱۰۴} این بخش تلخیصی از مقاله‌ای با عنوان "نازک شدن و ضخیم شدن: سیاست‌های بخش تولید در عصر زنجیره‌های ارزش جهانی" تألیف رافائل کاپلینسکی و مایک موریس در سال ۲۰۱۵ می‌باشد.

مبادله است که به تقسیم کار فرصت می‌دهد، بنابراین وسعت این تقسیم باید همیشه به وسعت آن قدرت، یا به عبارت دیگر، با وسعت بازار محدود شود." (اسمیت، ۱۷۷۶).

در زمان اسمیت، افزایش مقیاس به معنای تجارت با مناطق یا شهرهای همسایه بود. اما در حال حاضر، با پیشرفت‌های پایدار و عظیم در فناوری‌های ارتباطات و پردازش اطلاعات، بازار جهانی شده است. بنابراین، جهانی شدن زمینه‌ای را فراهم می‌کند که صرفه‌های مقیاس ایجاد شود و از این طریق، از مزایای تخصصی شدن بهره ببریم. اما بازارهای بزرگتر مزیت بیشتری دارند. فروش در بازارهای پر تقاضا و رقابتی، تولیدکنندگان را در معرض روش‌های جدید پردازش، کالاهای سرمایه‌ای جدید، مشتریان جدید و طرح‌های محصول جدید قرار می‌دهد. با توجه به سرعت پیشرفت فنی در بازارهای جهانی بسیار رقابتی، ظرفیت یادگیری از طریق صادرات، چشم‌اندازهای سودمندی را برای مدیریت اقتصادی و برای تولیدکنندگان فردی ارائه می‌دهد.

تعدادی از اقتصادها و شرکت‌های بسیاری وجود دارند که توانسته‌اند از فرصت‌های ایجاد شده بوسیله رشد سریع صادرات برای دستیابی به رشد درآمد پایدار استفاده کنند. برجسته‌ترین نمونه‌ها اقتصادهای آسیایی هستند - ابتدا ژاپن در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، سپس برهه‌های آسیایی (هنگ‌کنگ، کره، سنگاپور و تایوان) از دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، و اخیراً چین پس از اواسط دهه ۱۹۸۰. این موفقیت گسترده در اقتصاد مبتنی بر عملکرد شرکت‌های صادرکننده موفق‌مانند تویوتا (ژاپن)، سامسونگ (کره)، ایسر (تایوان) و هواوی (چین) است.

با این حال، پتانسیل برای درو کردن این مزایای مختلف که از طریق مشارکت در بازارهای جهانی امکان‌پذیر شده است، به طور خودکار به واقعیت دستیابی به این دستاوردها تبدیل نمی‌شود. تجربه اقتصادهای آمریکای مرکزی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ را در نظر بگیرید که به دنبال ارتقاء صادرات و رشد درآمد از طریق گسترش مناطق پردازش صادرات بودند. بسیاری از بنگاه‌ها در این مرحله از گسترش صادرات انگشتان خود را سوزاندند.

چه چیزی باعث تفاوت بین این پیامدهای مثبت و منفی می‌شود؟ از منظر کاپلینسکی و موریس پاسخ در ظرفیت ایجاد رانت، رانت مناسب و حمایت از رانت است. رانت محیط کمیابی را در زمینه تقاضا توصیف می‌کند. دارنده رانت از فقدان رقابت (نسبی یا مطلق) که توسط یک یا چند مانع برای ورود محافظت می‌شود، سود می‌برد. هر چه صفت کمیاب دلخواه‌تر باشد و موانع ورود بیشتر باشد، درآمد حاصل بیشتر می‌شود. اگر بتوان از این موانع ورود محافظت کرد، درآمد حاصل در طول زمان پایدار خواهد بود. از این رو، ظرفیت بهره‌مندی از رانت بر مبنای سیستماتیک و پویا، کلید ورود سودآور به بازارهای جهانی صادرات و درآمدهای بالا و رو به رشد است. برعکس، ناتوانی در مناسب

سازی رانت، تولیدکننده را در معرض تشدید رقابت و در نتیجه چشم انداز پایین و در برخی موارد کاهش درآمد قرار می دهد.

سه منبع اصلی رانت بر جریان درآمد تأثیر می گذارد:

- اولین مورد رانت منابع است. اینها «هدایای طبیعت» هستند که به موجب آن یک تولیدکننده نسبت به رقیب به زمین یا ذخایر منابع نسبتاً بهتری دسترسی دارد و قیمت این منبع توسط هزینه های تولید تولیدکننده ای که دارای ثروت کمتری هستند تعیین می شود. نمونه هایی از این رانت های منابع را می توان در سراسر بخش منابع یافت - به ویژه زمین های کشاورزی حاصلخیز، مواد معدنی با محتوای سنگ معدنی بالا در نزدیکی سطح، و ذخایر هیدروکربنی کم هزینه و قابل دسترس. در اوایل قرن نوزدهم، ریکاردو (۱۸۱۷) استدلال کرد که رانت منابع عامل اصلی تعیین کننده درآمد نسبی است.
- دومین مورد از رانت ها، آنهايي هستند که توسط تولیدکنندگان و به طور فزاینده ای از طریق کاربرد سیستماتیک دانش در تولید ایجاد می شوند. این رانت ها معمولاً به عنوان رانت های شومپتری (یا نوآوری) نامیده می شوند که به نام شومپتر که نقش اصلی نوآوری در رشد اقتصادی را برجسته می کند، نامگذاری شده است. این رانت ها ممکن است با توسعه فرآیندهای تولید بهتر نسبت به رقا، ایجاد شوند. مفید است که این رانت ها را «رانت درونزا» بدانیم، یعنی برای شرکت کنندگان درگیر در زنجیره تولید درونزا هستند. در تجزیه و تحلیل GVC، توانایی شرکت ها در حلقه های مختلف زنجیره برای ایجاد چنین رانت های درونزا از طریق مفاهیم فرآیند، محصول و ارتقاء عملکرد درک می شود.
- مکمل این رانت های «ایجاد شده» درونزا، رانت های برونزا هستند که خارج از شرکت کنندگان زنجیره تولید هستند، اما بر ظرفیت آنها برای ایجاد رانت تأثیر می گذارند. بنابراین، در مقایسه با رقا در اقتصادهای دیگر، تولیدکنندگان ممکن است برای مثال از دسترسی به اشکال بهتر زیرساخت، هزینه کمتر و واسطه گری مالی مستقیم بهره ببرند و ممکن است به نیروی کار آموزش دیده بهتر و سایر نهادهایی که بر ظرفیت تولید آنها تأثیر می گذارد، دسترسی داشته باشند.

در حالی که این سه دسته از رانت - منابع، درونزا و برونزا - متمایز هستند، مستقل نیستند. به عنوان مثال، ظرفیت بخش تولیدی برای ایجاد رانت مناسب، تابعی از محیطی است که در آن فعالیت می کند و رانت های برونزا که ارائه می کند. علاوه بر این، شرکت کنندگان زنجیره ای می توانند بر محیط سیاست گذاری تأثیر بگذارند و به شکل دهی ساختار رانت های برونزا کمک کنند. به طور مشابه، اگرچه رانت منابع هدیه ای از طبیعت است، نوآوری توسط

شرکت کنندگان زنجیره‌ای در جستجوی رانت‌های درون‌زا ممکن است هزینه‌های استخراج منابع را کاهش دهد یا فناوری‌هایی را تولید کند که رسوبات منابع با درجه پایین را جبران می‌کند.

۱.۴.۲.۱. اهمیت رو به رشد GVCها در تجارت جهانی

در حالی که مسیر رانت، سطح، رشد و پایداری درآمدها را تعیین می‌کند، نیاز است که در چارچوبی تنظیم شود که بین بخش‌ها، بین اقتصادها و در طول زمان متفاوت خواهد بود. کاپلینسکی و موریس، به دو مجموعه از این عوامل احتمالی خواهند پرداخت - زمانی و اختصاصی بخشی.

نیروی محرکه در تعمیق جهانی شدن پس از دهه ۱۹۷۰، گسترش GVCها بود. زنجیره ارزش (VC) طیف کاملی از فعالیت‌هایی را توصیف می‌کند که برای آوردن یک محصول یا خدمات از بدو تصور مورد نیاز است؛ از طریق مراحل مختلف تولید (شامل ترکیبی از دگرگونی فیزیکی و ورودی خدمات مختلف تولیدکننده)، تحویل به مصرف کنندگان نهایی و دفع نهایی پس از استفاده.

در ساده‌ترین شکل آن، VC یک اصطلاح توصیفی است که به مجموعه‌ای از فعالیت‌های متوالی اشاره دارد که ورودی‌ها را از طریق مراحل مختلف (پیوندها)، به خروجی‌های نهایی تبدیل می‌کند (پورتر، ۱۹۸۵). از این نظر، VC فاقد محتوای تحلیلی است. ارزش آن در این است که یک ابزار اکتشافی است که یک نمای کلی از فعالیت‌های درگیر در یک زنجیره تولید ارائه می‌دهد. بینش مرکزی این چارچوب تحلیلی توسط گرفی در سال ۱۹۹۴ ارائه شد (گرفی و همکاران، ۱۹۹۴). او مشاهده کرد که پراکندگی فزاینده VCها مستلزم هماهنگی است و این هماهنگی شامل روابط قدرت است که او از آن به عنوان «حکمرانی» یاد می‌کند. او همچنین مشاهده کرد که تکه تکه شدن فزاینده VCها در سطح جهانی انجام می‌شود و در نتیجه روند آن به سمت پراکندگی جهانی تولید می‌شود.

زیربنای گسترش GVCها تقسیم کار است که توسط آدام اسمیت به عنوان منبع رشد بهره‌وری برجسته شده است. از اواخر دهه ۱۹۶۰، ما می‌توانیم توسعه‌ای را در استراتژی شرکت مشاهده کنیم که در آن شرکت‌ها در شایستگی‌های اصلی خود تخصص داشتند. این بدان معناست که آنها تلاش خود را بر روی آن دسته از فعالیت‌هایی متمرکز می‌کنند که مشتریان برای آنها ارزش قائل هستند، نسبتاً منحصر به شرکت بوده و تقلید از آنها دشوار است (هامل و پرهالاد، ۱۹۹۴). به عبارت دیگر، آنها به دنبال تمرکز بر رانت‌های خود و توسعه قابلیت‌های خود در زمینه رانت‌های پویا در زمانی که موانع ورود از بین رفت و ترجیحات مشتری تغییر کرد؛ هستند. تمام فعالیت‌های دیگر برون‌سپاری شد. در ابتدا بسیاری از این برون‌سپاری نزدیک به عملیات اصلی آنها بود، اما با بهبود کانال‌های حمل و نقل و ارتباط جهانی و با پراکندگی روزافزون قابلیت‌ها در سطح جهانی، برون‌سپاری گسترده‌تر شد.

گسترش جهانی این VC ها منجر به دگرگونی ساختاری اقتصاد جهانی شد. اهمیت این امر در صورتی آشکار می‌شود که الگوی ادغام جهانی اواخر قرن بیستم را با اواخر قرن نوزدهم مقایسه کنیم (با در نظر گرفتن اینکه نسبت تجارت به تولید ناخالص داخلی در هر دو دوره قابل مقایسه بود). کتاب‌های درسی اقتصادی به ما می‌گویند که در بازارهای بی‌نقص، تجارت بین طرف‌های غیرمرتبط در مبادلات بی‌نام انجام می‌شود. هیچ یک از خریدار یا فروشنده به اندازه کافی مسلط نیست که اقدامات آنها بر قیمت این مبادلات تأثیر بگذارد. در انتهای دیگر این روابط تجاری، شرکت‌های یکپارچه عمودی قرار دارند که اغلب بر مبنای جهانی فعالیت می‌کنند. در مواجهه با هزینه‌های مبادله‌ای که در خرید ورودی‌ها وجود دارد، خطر این که تأمین‌کنندگان ممکن است بینش‌هایی در مورد شایستگی‌های اصلی خود به دست آورند و رانت‌هایشان را از بین ببرند، و عدم تمایل برخی از تأمین‌کنندگان به سرمایه‌گذاری در فرآیندهای تولید برای یک خریدار، شرکت‌ها اغلب ترجیح می‌دهند که به جای برون‌سپاری حلقه‌های زنجیره، درونی‌سازی کنند (ویلیامسون، ۱۹۸۵). جایی در بین این ساختارهای داخلی و داخلی در تجارت جهانی، دسته‌ای از پیوندهای تجاری قرار دارد که با روابط سهام بین شرکت‌های زنجیره مشخص نمی‌شوند، اما شامل روابط «چسبنده» (که تکراری و پر اعتماد است) بین شرکای تجاری است. چارچوب تحلیلی GVC به این دسته از روابط تجاری غیر ناشناس و متمرکز بر اعتماد می‌پردازد، به ویژه که شامل طرف‌هایی با پیوندهای سهام ضعیف است. اما شامل تجارت درون شرکتی در شرکت‌های فراملیتی (TNCs) نیز می‌شود. هر دوی این مجموعه روابط تجاری شامل هماهنگی و حکمرانی و در نتیجه سلسله مراتب قدرت بین طرف‌های مختلف در VC تجاری است.

در اواخر قرن نوزدهم، عمده تجارت بین‌الملل در مبادلات غیرمستقیم بود، اگرچه تجارت درون شرکتی به سرعت در حال رشد بود زیرا شرکت‌های بزرگ شروع به گسترش فعالیت‌های خود کردند، ابتدا در داخل مرزهای ملی و متعاقباً در سراسر مرزهای ملی. اما پس از دهه ۱۹۷۰، از آنجایی که تعداد فزاینده‌ای از شرکت‌ها در تعداد فزاینده‌ای از بخش‌ها شروع به تمرکز بر شایستگی‌های اصلی خود و خارج کردن منبع صلاحیت‌های غیر اصلی کردند، مقوله تجارت تحت نظارت و غیر مرتبط با سهام به سرعت رشد کرد. با درک اهمیت رو به رشد GVC ها در تجارت، OECD و WTO سهم واسطه‌ها در تجارت جهانی را به عنوان شاخصی از تجارت GVC در نظر گرفته‌اند. تا سال ۲۰۱۲، بیش از نیمی از کل صادرات کالاهای جهانی و بیش از دو سوم خدمات مبادله شده را محصولات و خدمات میانی تشکیل می‌دادند (OECD، ۲۰۱۴). سازمان تجارت جهانی تخمین می‌زند که ۲۸ درصد (۵ تریلیون دلار از ۱۹ تریلیون دلار) تجارت جهانی در سال ۲۰۱۰ شامل محاسبه دوگانه می‌شود، یعنی ارزش محصولات واسطه‌ای که مستقیماً از مرزهای ملی مبادله می‌شوند و به طور غیرمستقیم و متعاقباً در محصولات نهایی گنجانده می‌شوند. این

تعریف از تجارت GVC از نظر تحلیلی با آنچه در چارچوب تحلیلی GVC ذکر شده است معادل نیست (زیرا برخی از تجارت در این محصولات میانی شامل روابط بین بازوها می شود)، اما به عنوان یک نماینده مفید برای اندازه مطلق و در حال رشد تجارت GVC در تجارت جهانی عمل می کند.

۲.۴.۲.۱. تمایز بخشی: دو خانواده GVC

مرسوم است که بین دو مجموعه از VCها تمایز قائل شوند (گرفی، ۱۹۹۹):

۱. زنجیره‌های «خریدار محور»^{۱۰۵} که در آنها شرکت اصلی در انتهای زنجیره قرار دارد و یا مستقیماً با مصرف کنندگان نهایی (مثلاً و المارت) در ارتباط است یا آنها که به نام‌های تجاری که رقابت را در بازارهای مصرف نهایی تعریف می کنند، فرمان می دهند (به عنوان مثال، نایک و لوی استراوس).
۲. زنجیره‌های «تولید کننده محور»^{۱۰۶} توسط شرکت‌هایی که فناوری‌های اصلی را در اختیار دارند، مانند جنرال الکتریک در بخش توربین قدرت، اینتل در معماری تراشه، فورد و تویوتا در بخش خودرو، و مایکروسافت در نرم افزار رایانه‌های شخصی اداره می شوند.

این دو نوع زنجیره، کهن‌الگوهای پرکاربردی هستند، به این معنا که در برخی بخش‌ها زنجیره‌های خریدار محور و تولید کننده محور وجود دارد و در داخل زنجیره‌ها اغلب اجزای زنجیره‌های فرعی خریدار محور در زنجیره‌های تولید کننده محور و بالعکس وجود دارد. با این وجود، علی‌رغم این پیچیدگی، تفاوت‌های مهمی بین این دو نوع زنجیره وجود دارد که نشان‌دهنده روندهای غالب در زنجیره‌های خاص است. این تمایز بین این انواع زنجیره پیامدهای مهمی برای دستور کار رانت مورد نیاز برای ارائه رشد پایدار دارد.

با این حال، کاپلینسکی و موریس استدلال می کنند که فراتر از این طبقه‌بندی، تمایز دیگری وجود دارد که پیامدهای مهمی برای سیاست دارد و ماهیت و توزیع رانت‌های زنجیره‌ای را تعیین می کند. این تضاد بین زنجیره‌هایی است که شامل «تخصص عمودی» و زنجیره‌هایی است که اساساً ماهیت «افزودنی» دارند. همانطور که در مورد انواع زنجیره خریدار/تولید کننده محور، تمایز عمودی تخصصی/افزودنی منعکس کننده دنیای پیچیده‌ای از روندهای غالب است تا زنجیره‌هایی با ویژگی‌های انحصاری. این تمایز همچنین پیامدهایی برای سیاست مبتنی بر صنعتی شدن دارد و توجه ما را از دیدگاه محدودتر «سیاست صنعتی» به مفهوم‌سازی گسترده‌تر «سیاست تولیدی» معطوف می کند.

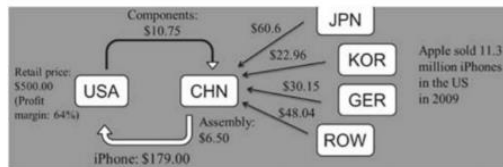
VCهای تخصصی عمودی^{۱۰۷}

¹⁰⁵ buyer-driven

¹⁰⁶ producer-driven

¹⁰⁷ Vertically Specialised VCs

زنجیره‌های تخصصی عمودی ناشی از تقسیم VCها هستند، زیرا شرکت‌ها به طور فزاینده‌ای در شایستگی‌های اصلی خود تخصص می‌یابند و فعالیت‌های غیر اصلی را برون‌سپاری می‌کنند. این موضوع منجر به تکه تکه شدن تولید به تعداد بی شماری از فرآیندهای فرعی می‌شود. این فعالیت‌ها را می‌توان به صورت موازی - یعنی همزمان - انجام داد



شکل ۳۲. زنجیره ارزش Apple iPhone4 (منبع: Xing

2010)

و از آنجایی که اتلاف فرآوری کمی در تولید و عدم تخریب نهاده‌ها وجود دارد، نیازی ذاتی به مکان‌یابی مراحل مختلف وجود ندارد. بنابراین آنها به طور ایده آل خود را در معرض پراکندگی جهانی قرار می‌دهند. مثال معروف Apple iPhone4 این موضوع را به خوبی نشان می‌دهد (Xing, 2010). هر دستگاه با

قیمتی کمتر از ۵۰۰ دلار در ایالات متحده به فروش می‌رسید. این گوشی‌ها از چین - «ساخت چین» - با قیمت واحد ۱۷۹ دلار صادر شده‌اند. اما ارزش افزوده در چین تنها ۶.۵۰ دلار بود، که موجودی آن از اجزای وارداتی (به عنوان مثال، ۸۰ دلار از کره، ۲۵ دلار از ایالات متحده و ۱۶ دلار از آلمان) و پرداخت خدمات به اپل در ایالات متحده تشکیل شده است. این نشان دهنده یک زنجیره تولید است که در آن قطعات از سرتاسر جهان تهیه می‌شوند، تحت طرح اپل در چین مونتاژ می‌شوند و سپس در ایالات متحده و سایر بازارهای نهایی برند و به بازار عرضه می‌شوند.

VCهای افزودنی^{۱۰۸}

VCهای افزودنی شامل فرآیندی برای افزودن ارزش متوالی به هر مرحله از زنجیره هستند و از این نظر آنها به شدت با ساختار GVCهای تخصصی عمودی (که شامل تولید متوالی مراحل مختلف ساخت محصول هستند) در تضاد هستند. GVCهای افزودنی تمایل دارند بخشی از منابع را مشخص کنند که در آن ورودی اولیه در فرآیند تبدیل نهایی بخش بزرگی از ارزش کل محصول نهایی را تشکیل می‌دهد، جایی که ورودی اولیه ممکن است در نتیجه ویژگی‌های خاص منبع تغییر کند و جایی که تلفات پردازش ممکن است جزء مهمی از ارزش کلی محصول باشد. این واقعیت که VCهای افزودنی ارتباط تنگاتنگی با افزودن ارزش متوالی به کالاها در اقتصادهای غنی از منابع دارند، به این معنی است که سیاست‌های تقویت صنعتی‌سازی باید به جای فعالیت‌های تولید صنعتی به عنوان تمرکز بر فعالیت‌های بخش تولیدی در نظر گرفته شود.

یک مثال معمولی از یک زنجیره افزودنی، تولید و پردازش کاکائو به شکلات است که شامل یک سری مراحل لزوماً متوالی است که بر خلاف زنجیره‌های تخصصی عمودی، تکه تکه شدن و اجرای موازی آنها دشوار است. اینکه چه

مقدار از این ارزش افزوده متوالی در اقتصادهای تولیدکننده کاکائو رخ می‌دهد و چه مقدار در کشورهای مصرف‌کننده اتفاق می‌افتد، نشان‌دهنده ترکیبی از سیاست‌های دولت است.

بخش کاکائو در غنا و کامرون دو نمونه موردی از اشکال متضاد گسترش جغرافیایی ارزش افزوده را در محدوده یک VC افزودنی و متوالی ارائه می‌دهد. در غنا، دولت یک پلتفرم سیاست صنعتی استراتژیک، از جمله ایجاد قابلیت‌ها و زیرساخت‌های منابع انسانی ایجاد کرد، و شرکت‌های پیشرو دریافتند که پیروی از آن به نفع آنهاست. در مقابل، در کامرون فقدان ابتکار عمل عمومی منجر به صادرات دانه‌های کاکائو خام با ارزش افزوده داخلی بسیار نازک شده است.

همانطور که در مورد طبقه‌بندی مبتنی بر تولیدکننده/خریدار، این نشان‌دهنده روندهای غالب در GVCها است. هیچ انطباق کاملی بین بخش‌ها و GVCهای تخصصی/افزودنی عمودی وجود ندارد. در حالی که GVCها در بخش‌های تولید و خدمات به طور فزاینده‌ای به صورت عمودی تخصصی می‌شوند، استثنایایی برای این روند کلی وجود دارد. برخی از محصولات تولیدی برای افزودن ارزش متوالی حتی در همان بخش مناسب‌تر هستند. به عنوان مثال، در بخش پوشاک، مبلمان و کفش دو ساختار VC مجزا وجود دارد. تولید محصولات استاندارد با حجم بالا معمولاً شکسته می‌شود و در سطح جهانی پراکنده می‌شود (یعنی نزدیک به حالت تخصصی عمودی)، در حالی که تولید برای بازارهای با واکنش سریع، حجم کمتر و درآمد بالاتر در زنجیره‌های یکپارچه‌تر و نزدیک‌تر به بازارهای مصرف‌نهایی (یعنی بیشتر شبیه VCهای افزودنی) رخ می‌دهد. به طور مشابه، در بخش‌های خدماتی، ما می‌توانیم ترکیبی از زنجیره‌های شکسته برون‌سپاری جهانی (مثلاً در مراکز تماس) و زنجیره‌های کل‌نگر نزدیک به بازار (مثلاً خدمات مالی) را مشاهده کنیم.

با این وجود، علی‌رغم این ناهمگونی شکل در تولید و خدمات، بخش‌های منابع به دلایلی تحت سلطه VCهای افزودنی هستند:

- اول، گزینه‌های شکستن زنجیره اغلب محدودتر است. استخراج منابع نسبتاً غیر متحرک است، به این معنی که توسط موهبتی از طبیعت تعیین می‌شود، و از این رو عبارت پر استفاده «کالاهای نقطه ثابت» برای مشخص کردن این بخش است.
- دوم، تقریباً در مورد تمام منابع طبیعی، کاهش وزن/حجم زیادی در پردازش وجود دارد.
- سوم، کیفیت بسیاری از کالاهای کشاورزی (مانند شکر) در صورتی که به زودی پس از برداشت فرآوری نشود، کاهش می‌یابد.

- چهارم، زمانی که رانت‌های کمی در پردازش پیش رو وجود دارد (به عبارت دیگر، بسیاری از تولیدکنندگان می‌توانند با یکدیگر رقابت کنند)، شرکت‌های پیشرو اغلب VC‌های افزودنی را در اقتصادهای تولید کننده منابع، به عنوان مثال، در ساخت تخته سه لا و روکش تشویق می‌کنند.
- پنجم، همانطور که مشاهده کردیم، در بخش منابع، "محصول" در یک سری مراحل متوالی ساخته می‌شود، زیرا مواد خام از مراحل مختلف پردازش عبور می‌کنند. این برخلاف تولید و برخی خدمات است که بسیاری از فرآیندهای فرعی را می‌توان به صورت موازی انجام داد.

این تفاوت‌ها در ساختار تجارت جهانی منعکس شده است. یک برنامه مشترک بین سازمان تجارت جهانی و OECD تخمین می‌زند که حدود ۷۵ درصد تجارت جهانی در GVCها انجام می‌شود و زنجیره‌های تخصصی عمودی با سرعت بیشتری نسبت به GVCهای افزودنی در حال رشد هستند. با این حال، از دیدگاه اقتصادهای کم درآمد، این تعادل بین انواع زنجیره‌ای شکل متفاوتی به خود می‌گیرد. در موارد آفریقا، بیش از ۷۵ درصد صادرات شامل زنجیره‌های افزودنی است که نتیجه مستقیم تخصص آفریقا در بخش منابع است (OECD، 2014).

۳.۴.۲.۱. سیاست‌های بخش مولد، GVCها و رشد درآمد پایدار

پیامدهای سیاست‌گذاری برای سودآوری در بازارهای صادراتی جهانی در زمینه ویژگی زمانی (عصر GVCs) و تمایز بخشی (تضاد بین VCهای تخصصی عمودی و افزودنی) چیست؟ سه سؤال اصلی مطرح است:

۱. آیا این دو نوع VC از سیاست‌هایی بهره می‌برند که کاربرد گسترده‌تری در سراسر اقتصاد دارند؟ (برای مثال، می‌توانند موجب تغذیه بخش‌های اقتصادی شوند؟)
۲. چه ابعاد دیگری از سیاست‌گذاری به بازیگران اقتصادی شرکت کننده در GVCها، صرف نظر از شکل، مرتبط است؟
۳. آیا دو خانواده مختلف GVCها به اشکال خاصی از حمایت سیاستی نیاز دارند؟

۱.۳.۴.۲.۱. ارتباط سیاست‌های تعمیم یافته با بخش مولد برای GVC

ما با در نظر گرفتن مختصر سیاست‌های کلی طراحی شده برای حمایت از تولید در همه بخش‌ها، اعم از داخلی و خارجی، شروع می‌کنیم. در اینجا ما از یک اجماع در حال ظهور گسترده در مورد سیاست صنعتی مطلع می‌شویم. این امر از این موضوع ناشی می‌شود که تخصیص منابع با شکست بازار و سیاست مشخص می‌شود. تمرکز انحصاری بر شکست بازار، منطق سیاست‌های جایگزینی واردات مستقیم دهه‌های ۱۹۵۰، ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ را در جهان در حال توسعه فراهم کرد. تمرکز بر شکست دولت با ظهور دستور کار نئولیبرال در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ همراه بود. اکنون،

موضع سنجیده‌تری در حال ظهور است که به نقشی که دولت می‌تواند در حمایت (در مقابل فرماندهی یا هدایت) از توسعه قابلیت‌ها در بخش تولیدی ایفا کند، مشروعیت جدیدی می‌بخشد (رودریک، ۲۰۰۴؛ چانگ، ۲۰۱۴). سپس چالش توسعه حول شرایط اجتماعی و سیاسی می‌چرخد که در آن این اتحاد می‌تواند ایجاد شود.

در این اجماع نوظهور، توافق گسترده‌ای در مورد تعدادی از برنامه‌های سیاستی و به طور خاص با توجه به سیاست‌های رسیدگی به شکست‌های بازار در کالاهای عمومی وجود دارد. مهمترین آنها بحث توسعه منابع انسانی است. به طور نزدیک با این دستور کار، توسعه موسسات در سیستم‌های ملی نوآوری (NSI) و حمایت از تحقیق و توسعه است. همچنین توسعه زیرساخت‌ها، به ویژه فناوری اطلاعات و ارتباطات، اما همچنین زیرساخت‌های فیزیکی (مانند راه آهن، بندر و هوافضا که برای تسهیل تجارت جهانی مورد نیاز است) از اهمیت بالایی برخوردار است.

ابعاد دیگر سیاست‌های تعمیم‌یافته برای حمایت از پویایی بخش تولیدی بحث‌برانگیزتر است اما با این وجود به طور گسترده‌ای مشهود است. اگرچه تعهد گسترده و تعمیم‌یافته‌ای به فضای باز تجاری وجود دارد اما در واقع بسیاری از کشورها به تدوین سیاست‌های تجاری خود برای حمایت از نیازهای خاص بخش‌های تولیدی خود ادامه می‌دهند. بخش‌های کلیدی اغلب از آزادسازی تجارت مستثنی می‌شوند (برای مثال ایالات متحده صادرات هیدروکربن‌ها را محدود می‌کند) و مبادلات تجاری دوجانبه در حال گسترش است. همچنین در رویکرد به تحرک عامل و مالکیت تفاوت وجود دارد. به طور کلی، سرمایه بیشتر از نیروی کار متحرک است، اما برخی کشورها نسبت به سایرین برای تحرک نیروی کار بازتر هستند، و بسیاری از کشورها همچنان به دنبال سیاست‌های خاص مالکیت هستند که به نفع شرکت‌های داخلی است. در نهایت، پیچیدگی پیشرفت فناوری به سرعت در حال رشد است؛ به طوری که هیچ اقتصادی نمی‌تواند امیدوار باشد که در طیف وسیعی از بخش‌ها رقابت کند و بنابراین تقریباً همه اقتصادها انگیزه‌هایی را برای ارتقاء رشد بخش‌های خاص فراهم می‌کنند. با این حال، میزان تعهد به هدف‌گذاری بخشی در کشورهای مختلف متفاوت است.

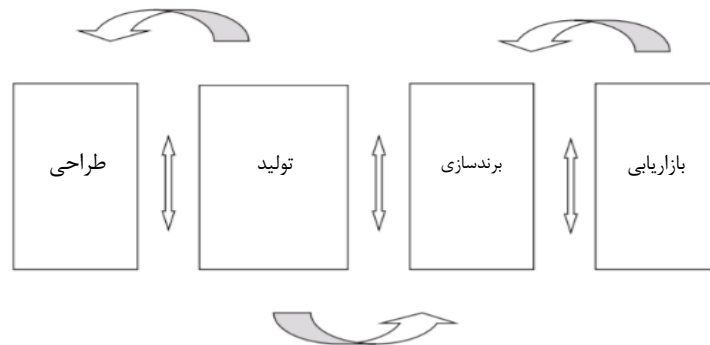
۲.۳.۴.۲.۱. سیاست‌های حمایت از دستور کار رانت در سراسر GVC به طور کلی

فراتر از این دستور کار سیاستی که نیازهای تولیدکنندگان را در تمام بخش‌ها برآورده می‌کند، در مورد دستور کار سیاستی که به چالش‌های ناشی از مشارکت در GVC‌ها به عنوان یک مقوله کلی می‌پردازد، چه می‌توان گفت؟ همانطور که در بالا دیدیم، در دنیای رقابت شدید جهانی، چالش اصلی برای شرکت‌های صادرکننده منفرد و برای اقتصاد به طور کلی این است که از عملکرد پویای رقبا و ترجیحاً از آن فراتر روند. چارچوب تحلیلی GVC بعد مهمی را به درک ما از رانت‌های نوآوری اضافه می‌کند. این کار را با تمایز بین نوآوری و ارتقاء انجام می‌دهد. مورد

اول، شامل نوآوری فرآیندها، محصولات و رویه‌های جدید است. مورد دوم، مفهوم نرخ‌های نسبی نوآوری را معرفی می‌کند، زیرا طرف‌های دیگر همزمان در حال نوآوری هستند.

چارچوب تحلیلی GVC چهار دسته ارتقاء را مشخص می‌کند:

- اولین مورد بهبود در فرآیند است که معمولاً اما نه به عنوان عامل منفرد بر هزینه‌های تولید تأثیر می‌گذارد.
- دوم ارتقاء محصول، معرفی محصولات جدید و متمایز است. هر دوی این دسته از ارتقاء به خوبی در ادبیات نوآوری شناخته شده است. اما چارچوب GVC دو دسته ارتقاء دهنده دیگر را اضافه می‌کند که به اندازه کافی در ادبیات نوآوری شناخته نشده بودند.
- بنابراین، عرصه سوم برای ارتقاء، ارتقاء عملکردی است، یعنی تغییر پیوندها در VC در تلاش برای شناسایی جایگاه‌های تولید کمتر رقابتی. برای مثال، شرکت‌ها ممکن است تولید را رها کنند و بر طراحی تمرکز کنند (مسیری که توسط نایک، لوی استروس و سایر شرکت‌های پوشاک دنبال می‌شود)، یا ممکن است فعالیت‌های خود را از تولید به برندسازی گسترش دهند (به عنوان مثال، ایسر با مونتاژ لپ‌تاپ‌ها برای برندهای آمریکایی شروع کرد. اکنون لپ‌تاپ‌ها را با نام تجاری خود می‌فروشد).
- آخرین دسته ارتقاء، تغییر از یک VC (شاید با افزایش رقابت) به VC دیگر است، مانند انتقال نوکیا از چکمه‌های لاستیکی چند دهه پیش به تلفن‌های همراه، و اکنون به سوی چینگ سیستم‌ها و نرم افزارها. همانطور که قابلیت‌ها در تولید (و به ویژه در مونتاژ کاربر) در دهه‌های اخیر رشد کرده است، بنابراین شرکت‌های پیشرو در اقتصادهای بزرگ شمالی تمایل به کناره‌گیری از تولید و مهاجرت به سمت بالادست یعنی طراحی و توسعه محصول و پایین دست یعنی برندسازی و بازاریابی دارند (شکل ۳۳). از این رو، یکی از مؤلفه‌های اصلی گسترش GVCها، اهمیت فزاینده تغییر موقعیت عملکردی به عنوان یک استراتژی ارتقاء یافته است که برای تخلیه مناطق با



شکل ۳۳. ارتقاء عملکردی در VC (منبع: کاپلینسکی، ۲۰۱۵)

رانت کم و مهاجرت و ادغام به مناطق با رانت بالا طراحی شده است.

سازوکارهایی که الگوی ارتقاء و توزیع رانت‌های زنجیره‌ای را تعیین می‌کنند؛ به طور گسترده در ادبیات GVC مورد توجه قرار گرفته‌اند. محدودیت‌های فضایی ما را از شکل دادن به این سازوکارها محدود می‌کند، که شامل:

- حاکمیت (حکمرانی) زنجیره (گرفی، ۲۰۱۳): حاکمان زنجیره تقسیم کار را در زنجیره تعیین می‌کنند و این ظرفیت بنگاه‌های منفرد را برای تولید و رانت مناسب مشخص می‌کند. به عنوان مثال، IKEA ظرفیت تأمین کنندگان مبلمان خود را برای توسعه و (به ویژه) برندسازی محصولات خود محدود می‌کند. تأمین کنندگان خود را محدود به بهبود فرآیند می‌کنند و به طور سیستماتیک به دنبال تأمین کنندگان جایگزین می‌گردند تا از محیط تأمین کننده رقابتی و تأمین کم هزینه اطمینان حاصل کنند. از سوی دیگر، با فرمان دادن به نام تجاری خود و انحصار خرده‌فروشی، از رانت‌های بالای خود محافظت می‌کند. بنابراین، یک هدف کلیدی سیاست کمک به شرکت‌ها برای ورود به زنجیره‌هایی است که زمینه را برای ارتقاء فعالیت‌هایشان فراهم می‌کند و از حلقه‌هایی خارج می‌شوند که موانع بسیار کمی برای ورود دارند.
- درج بازار^{۱۰۹}: بازارهای مختلف نیازمندی‌های متفاوتی دارند و زمینه را برای حاشیه سود متفاوت فراهم می‌کنند. آنها به طور فزاینده‌ای تقسیم بندی و نوسان دارند، به ویژه در بازارهای با درآمد بالا. اگرچه بازارها در اقتصادهای با درآمد پایین و متوسط شروع به تجربه الگوهای مشابهی از تقسیم بندی و نوسان می‌کنند، به طور کلی تمایل دارند که حساسیت بیشتری نسبت به قیمت، حساسیت کمتری نسبت به کیفیت داشته باشند و نقش کمتری را جامعه مدنی در تعریف ترجیحات بازار مانند استانداردهای کار و محیط زیست ایفا کند. علاوه بر این، تسلط بر نام‌های تجاری عامل تعیین کننده مهمی در توزیع رانت است و به توضیح الگوی یکپارچگی عملکردی کمک می‌کند که به موجب آن شرکت‌های تولیدی پیشرو سابق، تولید را خالی کرده و آن را به اقتصادهای با درآمد کم و متوسط واگذار کرده‌اند.
- اهمیت استانداردها: بازارهای نهایی مختلف و GVC‌های مختلف استانداردهای متفاوتی را بر تولید کنندگان تحمیل می‌کنند. برخی از این استانداردها توسط دولت‌ها تعیین می‌شود (به عنوان مثال، استانداردهای بهداشت گیاهی)، برخی از آنها توسط شرکت‌های پیشرو در GVC‌های خود تنظیم می‌شوند (به عنوان مثال، تویوتا استانداردهایی را اعمال می‌کند که بر کیفیت، تحویل و هزینه بر طبقات تأمین کنندگان زنجیره‌ای خود تأثیر می‌گذارد) و برخی دیگر توسط جامعه مدنی تنظیم می‌شوند (به عنوان مثال، استانداردهای کار). این استانداردها برای افرادی که در GVC‌ها گنجانده شده‌اند، پیامدهایی دارند (اغلب تولید کنندگان کوچکتر برای برآوردن این استانداردها مشکل دارند)، اما نقش مهمی در چالش ارتقاء دارند، زیرا بسیاری از

¹⁰⁹ Market insertion

استانداردها فرآیندهایی را ایجاد می‌کنند که به درون زایی و تقویت قابلیت‌های نوآورانه در بین تولیدکنندگان کمک می‌کند.

- عدم تقارن قدرت: بسیاری از GVCها با تمرکز فزاینده خریداران مشخص می‌شوند که گاهی اوقات شامل زنجیره‌های خرده‌فروشی نهایی و در موارد دیگر شرکت‌های واسطه مانند Li و Fung در بخش پوشاک و Foxconn در بخش لوازم الکترونیکی مصرفی می‌شود. به طور کلی، تمرکز بسیار کمتری در میان تولیدکنندگان (به ویژه بسیاری از GVCهای کشاورزی) وجود دارد، حتی اگر الزامات برای مشارکت در GVCها، کوچکترین تولیدکنندگان را حذف کنند. این عدم تقارن قدرت بر تقسیم کار در GVCها و ظرفیت تولیدکنندگان مختلف برای ارتقاء پیشنهادات خود تأثیر می‌گذارد.
- مالکیت و جایگذاری: الگوهای مختلف مالکیت بر الگوی ارتقاء زنجیره تأمین و در نتیجه ارتقاء مسیرها در GVC تأثیر می‌گذارد. محرک‌های اصلی ارتقاء زنجیره تأمین، شرکت‌های خودروسازی ژاپنی در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ بودند. این رویه‌ها متعاقباً توسط بسیاری از شرکت‌های آمریکایی و اروپایی به طور گسترده تقلید شد، اما کمتر توسط شرکت‌های فراملیتی که منشا آن کشورهای در حال توسعه هستند، مانند آنهایی که منشا آنها در چین است که در کمک به تأمین‌کنندگان خود برای ارتقاء مهارت کمتری دارند. با این حال، همه تفاوت‌ها با ملیت مالکیت مرتبط نیستند و در برخی محیط‌ها انواع مختلفی از مالکان «خارجی» ممکن است به طور متفاوتی در اقتصاد محلی گنجانده شوند، همانطور که در صنعت پوشاک در ماداگاسکار چنین است.

این «بلوک‌های سازنده» ارتقاء زنجیره‌ای به درجات مختلف و به روش‌های مختلف در سراسر طیف GVCها اثبات شده‌اند و هر کدام می‌توانند با مداخله سیاستی تقویت یا تضعیف شوند. آن‌ها مجموعه‌ای عمومی از مسائل ارتقاء GVC را شامل می‌شوند و تحت تأثیر خریدار/تولیدکننده GVCها یا اینکه آیا GVCهای تخصصی عمودی یا افزودنی هستند، تأثیری ندارند.

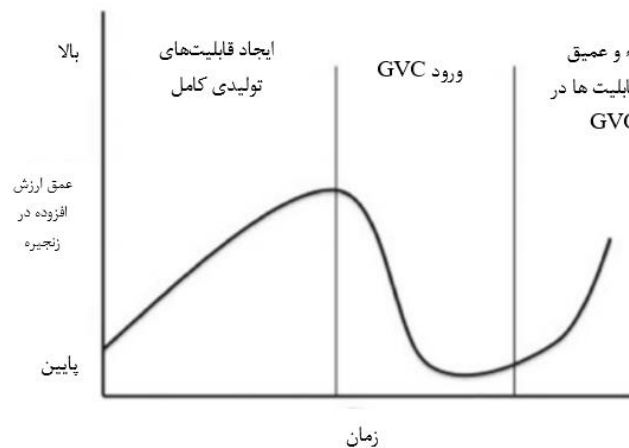
۳.۳.۴.۲.۱. سیاست‌های خاص برای هر یک از دو خانواده GVC

فراتر از سیاست‌هایی که به طور کلی برای بخش تولیدی (بخش «ارتباط سیاست‌های تعمیم‌یافته با بخش تولیدی برای GVCها») و برای همه GVCها (بخش «سیاست‌هایی که از دستور کار رانت در سراسر GVCها به طور کلی حمایت می‌کنند») مطرح است؛ سیاست‌هایی برای پاسخگویی به خواسته‌های مختلف دو خانواده GVC که قبلاً شناسایی شده‌اند، یعنی GVCهای تخصصی عمودی و افزودنی مورد نیاز است.

"نازک شدن" در GVC های تخصصی عمودی

سیاست صنعتی سنتی بر ایجاد ارزش افزوده در بخش‌های انتخاب شده استراتژیک متمرکز شده است. از بسیاری جهات، به ویژه شاید در نمونه کارخانه خودروسازی یکپارچه رودخانه روژ فورد در اواخر دهه ۱۹۲۰، ذهنیت مشابهی را می‌توان در بخش خصوصی مشاهده کرد. با این حال، توسعه برنامه‌های استراتژیک شرکتی طراحی شده برای تخصص در شایستگی‌های اصلی (شامل برون‌سپاری بیشتر ارزش افزوده محصول) در تضاد با این سیاست‌های تعمیق ارزش بود. شرکت‌ها سهم خود را از ارزش افزوده محصول کاهش دادند و از آنجایی که بیشتر این برون‌سپاری خارج از کشور بود، بسیاری از اقتصادها نیز این کار را انجام دادند و بسیاری از واسطه‌های مورد استفاده در تولید را وارد کردند. بنابراین، در پایان دهه اول قرن بیست و یکم، نظرسنجی از بزرگترین شرکت‌های تولیدی ایالات متحده نشان داد که آنها به طور همزمان ۸۹.۲ درصد از کل صادرات و ۸۸.۱ درصد از کل واردات را تشکیل می‌دهند (اداره سرشماری ایالات متحده، ۲۰۱۳). به این معنا که عملیات آنها عمیقاً در GVC ها تعبیه شده بود که در آن بسیاری از اجزای واسطه در تولید از خارج از کشور تهیه می‌شدند.

کاپلینسکی و موریس، این سیاست برون‌سپاری در GVC ها را به عنوان «نازک شدن» توصیف کرده و آن را با ایجاد ارزش افزوده که از لحاظ تاریخی مشخصه سیاست صنعتی بوده است، مقایسه کرده اند (شکل ۳۴). در این محیط شرکت‌ها و اقتصادها بیشتر در قابلیت‌ها تخصص دارند تا در بخش‌ها و محصولات. ارزشی که آنها از طریق فعالیت‌های خود اضافه می‌کنند، ممکن است تنها بخش کوچکی از هزینه تولید نهایی محصول و جزء کوچک‌تر از قیمت نهایی



شکل ۳۴. "نازک شدن" در GVC های تخصصی عمودی

آن را با توجه به اهمیت روزافزون برندسازی و بازاریابی در بسیاری از بخش‌ها تشکیل دهد. به طور بحرانی، این شرکت به دنبال تخصص در فعالیت‌هایی است که مجسم رانت‌هایی است که آنها قادر به بهره برداری و تصاحب آن هستند. پس از «نازک شدن» سهم خود، ممکن است در طول زمان به دنبال بازسازی سهم خود از ارزش افزوده در یک بخش باشند، اما به ندرت به دنبال تقلید از عمق بخشی دستور کار سنتی سیاست جایگزینی واردات هستند.

با این حال، همه شرکت‌کنندگان در GVC های تخصصی عمودی با بخش‌های تأسیس شده‌ای که نیاز به بازسازی در فرآیند «نازک شدن» دارند، شروع نمی‌کنند. در برخی موارد، اقتصادها با شروع به عنوان تأمین‌کنندگان جهانی به جای تغییر جهت تولید از بازارهای داخلی به خارج، در بازارهای جهانی شرکت می‌کنند.

با توجه به اینکه بسیاری از برون‌سپاری صلاحیت‌های غیر اصلی خارج از کشور بود، سیاست‌هایی که به طور خاص به ارتقاء GVC های تخصصی عمودی، به ویژه در کوتاه مدت می‌پردازد، در درجه اول به سیاست تجاری مربوط می‌شود. هدف در اینجا کاهش موانع تجارت بین‌الملل است، مانند حذف سهمیه‌ها و تعرفه‌ها بر واردات، ایجاد مشوق‌هایی برای ارتقاء صادرات، و حذف بوروکراسی «در مرز» و موانعی که مانع تجارت می‌شوند. تکمیل‌کننده این سیاست تجاری ایجاد و عملکرد روان زیرساخت‌های تجاری مانند بنادر و فرودگاه‌ها و معرفی دسترسی مؤثر به اینترنت است. در اقتصادهایی که ورود به بازارهای صادراتی توسط شرکت‌های پیشرو خارجی ارائه می‌شود، برنامه سیاست عمودی تخصصی GVC نیز به طور کلی توسعه مناطق پردازش صادراتی (که در چین به آنها مناطق ویژه اقتصادی گفته می‌شود) را هدف قرار می‌دهد. این مناطق پردازش صادرات مشوق‌هایی را برای سرمایه‌گذاران خارجی فراهم می‌کنند، مانند آزادی از مالیات و قانون کار که در تولید برای بازار داخلی و ارائه مسکن یارانه‌ای لازم است. در برخی موارد، چارچوب سیاستی که از GVC های تخصصی عمودی حمایت می‌کند، شامل سیاست‌هایی است که در اقتصادهای دیگر معرفی شده‌اند. موافقت‌نامه‌های تجاری مانند قانون رشد و اشتغال آفریقا (AGOA) و ابتکار تجارت کارائیب (ارائه دسترسی به بازار ترجیحی به ایالات متحده) تا حدی به طور خاص برای تقویت توسعه GVC های تخصصی عمودی در اقتصادهای صادرکننده طراحی شده‌اند.

فراتر از سیاست‌های تجاری که توسعه اولیه این GVC های تخصصی عمودی را ترویج می‌کنند، سیاست‌های بعدی هستند که برای تعمیق حضور در پیوندهای غنی از رانت در زنجیره طراحی شده‌اند. در ابتدا در سطح شرکت اجرا می‌شود، این اغلب از یک مسیر ارتقایی پیروی می‌کند که منعکس‌کننده چهار دسته ارتقاء شناسایی شده در چارچوب نظری VC، یعنی ارتقاء فرآیند، ارتقاء محصول، ارتقاء عملکردی و ارتقاء زنجیره است (هامفری و اشمیتز، ۲۰۰۰).

اگر چه هیچ اجتناب‌ناپذیری برای این مسیر متوالی وجود ندارد، اما به طور گسترده در اقتصادهای آسیایی که با موفقیت یک مسیر تخصصی GVC را دنبال کرده‌اند، مشهود است.

این شرکت صرفاً با مونتاژ بر اساس طرح‌های شرکت اصلی (برای مثال، آیفون ۴ در چین) وارد GVC می‌شود. مسیر ارتقاء آن در این مرحله اولیه یکی از بهبود فرآیندها است. در ابتدا ممکن است بر بهبود کارایی خود تمرکز کند و متعاقباً، با افزایش قابلیت‌ها، شرکت ممکن است از مونتاژ به تولید (یعنی تبدیل مواد) و ترکیب درجه بیشتری از اجزای خود تولید شده یا تولید شده در محل حرکت کند. ممکن است شرکت به سمت ارتقاء محصول سوق پیدا کند و ظرفیت طراحی محصولات خود را توسعه دهد (به عنوان مثال، رایانه‌های لپ‌تاپ در تایوان و چین که با نام تجاری شرکت‌های جهانی فروخته می‌شوند). پس از مدتی، شرکت ممکن است به ارتقاء عملکردی خود بپردازد و حضور نام تجاری خود را ایجاد کند، یا به تنهایی (سامسونگ) یا با به دست آوردن نام تجاری یک شرکت شناخته شده (لنو و کامپیوترهای IBM) را خریداری می‌کند و از طریق Thinkpad بازار یابی می‌کند).

یک روند اساسی در امتداد این مسیر، روند افزایش شدت دانش و افزایش سهم فعالیت‌های بدون بدن است. همانطور که این مسیر توسعه می‌یابد، شرکت‌ها اغلب موقعیت خود را در زنجیره تغییر می‌دهند به طوری که ممکن است خودشان مونتاژ غیر اصلی و سپس تولید شایستگی‌ها را به سایر تولیدکنندگان برون‌سپاری کنند، زیرا آنها به حلقه‌های جدیدی در زنجیره تبدیل می‌شوند. این پویایی، برای مثال، در برون‌سپاری تولید پوشاک تایوان به چین مشاهده شد و اکنون در شرکت‌های ساحلی چین مشاهده می‌شود که با افزایش دستمزدها، فعالیت‌های نیروی کار خود را به شرکت‌های داخلی یا اقتصادهای همسایه مانند ویتنام برون‌سپاری می‌کنند. این مسیر ارتقاء، که در سطح شرکت اعمال می‌شود، اغلب به طور قابل توجهی با حمایت دولت (در سطح شرکت، خوشه یا بخش) افزایش می‌یابد.

"ضخیم شدن" در GVC‌های افزودنی

در GVC‌های افزودنی، تمرکز استراتژیک بر روی "ضخیم شدن" با ایجاد پیوندها به منظور تعمیق ارزش افزوده در بخش است. این امر عمدتاً در بخش منابع وجود دارد، اگر چه همانطور که در بالا مشاهده شد، در برخی از بخش‌های تولیدی نیز صدق می‌کند.

در بخش منابع دو رویکرد متضاد نسبت به توسعه پیوند وجود دارد. دیدگاه غالب برای مدتی مبتنی بر تحلیل ارائه شده توسط سینگر بود (سینگر، ۱۹۵۰). سینگر استدلال کرد که شرکت‌های پیشرو در بخش‌های منابع علاقه چندانی به ترویج پیوندها ندارند. این موضوع به این دلیل بود که توانایی‌های محلی در بسیاری از اقتصادهای با درآمد کم و متوسط ضعیف بود، زیرا قابلیت‌های فناوری مورد نیاز برای تولید نهاده‌ها در بخش معدن تفاوت اساسی با آن‌هایی

داشت که در خود معدنکاری دخیل بودند و به این دلیل که شرکت‌های پیشرو در عصر داخلی سازی فعالیت می‌کردند و علاقه چندانی به برون‌سپاری هیچ یک از فعالیت‌های خود نداشتند. سینگر از این فرایند به عنوان «توسعه محصور» یاد کرد و اگرچه به بخش معدن اشاره می‌کرد، اما تحلیل او در بخش نفت و گاز نیز قابل استفاده بود.

هیرشمن رویکرد متفاوتی ارائه کرد. او توسعه صنعتی و تغییرات ساختاری را ناشی از توسعه پیوندها می‌دانست. از منظر او، توسعه صنعتی و تغییرات ساختاری به عنوان یک فرآیند طبیعی رخ داده است - "یک چیز منجر به چیز دیگری می‌شود" (هیرشمن، ۱۹۸۱). او سه مجموعه از پیوندها را از بخش شناسایی کرد:

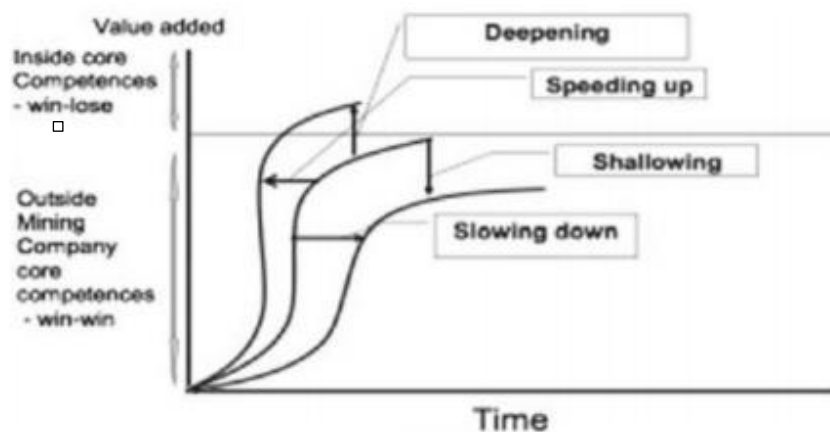
- اولی پیوندهای مالی بود که در آن رانت منابع توسط دولت تصرف می‌شد و برای ترویج تنوع در بخش‌های غیر مرتبط با بخش منابع استفاده می‌شد.
- نوع دوم پیوندها، پیوندهای مصرف بودند، که توسعه صنعتی بوسیله تقاضای ایجاد شده توسط درآمدهای تولید شده در بخش منابع تحریک می‌شود.
- سومین و آخرین مجموعه پیوندها از منظر او، پیوندهای تولیدی، به عقب به صنایع تأمین کننده بالادستی، و جلو به بخش‌های فرآوری پایین دستی بود.

ما ممکن است به پیوندهای تولیدی هیرشمن یک زیرمجموعه دیگر اضافه کنیم، یعنی پیوندهای افقی، که در آن قابلیت‌های ایجاد شده در خدمت به نیازهای بخش منابع، کاربردهای بعدی را در پیوند با سایر بخش‌ها پیدا می‌کنند. در مقوله پیوندهای تولیدی هیرشمن است که یک ارزیابی مجدد از خرد متعارف پیرامون توسعه مناطق محصور صورت گرفته است. این تا حدی به این دلیل است که برخلاف سینگر که تاریخ توسعه پیوند را رد می‌کند، در واقع شواهد قابل توجهی وجود دارد که نشان می‌دهد پیوندهای بخش منابع نقش مهمی در توسعه صنعتی بسیاری از اقتصادهای صنعتی ایفا کرده‌اند (رایت و چلوستا، ۲۰۰۴). این موضوع شامل ایالات متحده و کانادا در قرن نوزدهم، نروژ و بریتانیا در قرن بیستم و اکنون ایالات متحده در اوایل قرن بیست و یکم است.

بنابراین، اگر واقعیت ظهور پیوندها به بخش منابع به جای ساختار محصور شده وجود داشته باشد، چه چیزی این تحولات را توضیح می‌دهد؟ در اینجا چارچوب VC بینش‌های مهمی را ارائه می‌دهد:

اول، همانطور که در بالا مشاهده کردیم، رشته غالب در استراتژی‌های شرکتی برای مدتی برون‌سپاری فعالیت‌های غیر اصلی بوده است. از این رو، شرکت‌های معدن پیشرو علاقه فعالی به برون‌سپاری دارند و اگر تأمین کنندگان و پردازنده‌های محلی بتوانند به طور مؤثر به نیازهای خود پاسخ دهند، این نتیجه بهینه است. این تصویر در شکل ۳۵ نشان داده شده است. در محور عمودی، که منعکس کننده ایجاد ارزش افزوده در بخش است، بین شایستگی اصلی

و فعالیت‌های ارزش افزوده شایستگی غیر اصلی تمایز قائل شده است. جزء شایستگی اصلی ارزش افزوده منعکس کننده تقسیم کار برد-باخت بین شرکت اصلی و تأمین کنندگان آن است. هزینه‌های شایستگی غیر اصلی نشان‌دهنده نتایج برنده برای ساختار زنجیره است. در محور افقی گذر زمان است. آنچه که می‌توانیم مشاهده کنیم این است که در طول زمان یک فرآیند توسعه پیوند مبتنی بر بازار وجود داشته است، که با «موفقیت آسان» «میوه‌های کمتر معلق» شروع می‌شود و سپس با مواجهه با مراحل دشوارتر، کاهش می‌یابد. این فرآیند مبتنی بر بازار می‌تواند تسریع یا عمیق‌تر شود و یا در قلمرو غنی از صلاحیت‌های اصلی شرکت منبع اصلی تعمیق شود یا توسط محیط سیاست‌گذاری کند شود.



شکل ۳۵. توسعه پیوند بازار محور و تاثیر سیاست‌گذاری (منبع: موریس ۲۰۱۲)

راه دومی که در آن چارچوب تحلیلی VC به درک این فرآیند توسعه پیوند مبتنی بر بازار کمک می‌کند، پویایی توسعه زنجیره تأمین در بسیاری از شرکت‌های منبع اصلی است. این شرکت‌ها با یک حمله دو جانبه به فعالیت‌های محصور مواجه هستند. اولین مورد از سوی سازمان‌های جامعه مدنی و برخی از دولت‌ها است که به دنبال ارتقاء پیوندهای عمیق‌تر به منظور تقویت انحرافات توسعه‌ای بیشتر از بهره‌برداری از منابع هستند. بنابراین، بسیاری از این شرکت‌های پیشرو، طرح‌های توسعه تأمین‌کننده مسئولیت اجتماعی شرکت (CSR) را برای برآورده کردن این خواسته‌های مشتریان نهایی اتخاذ کرده‌اند. (شرکت‌های پیشروتر به طور فزاینده‌ای به CSR به عنوان توسعه کسب و کار شرکتی نگاه مثبتی داشته‌اند، زیرا این امر ظرفیت ارتقاء تأمین‌کنندگان محلی کارآمد و همچنین برآورده کردن نیازهای جامعه مدنی را دارد.) در رابطه با این، تقاضاهایی برای محصولات سبزتر در بازارهای نهایی منجر به تلاش‌هایی برای سبز شدن زنجیره‌های تأمین شده است، و از آنجایی که این امر مستلزم توجه به کل VC است (با قابلیت ردیابی

جزء اصلی گواهینامه سبز)، این امر شرکت‌های پیشرو را وادار می‌کند تا قابلیت‌ها را در کل زنجیره تأمین خود ارتقا دهند، که شامل ردیف‌هایی از تأمین‌کنندگان غیرمستقیم و همچنین تأمین‌کنندگان مستقیم می‌شود.

تحقیقات ما در زمینه توسعه پیوند در بخش منابع آفریقا نشان می‌دهد که این عناصر عملیات GVC به طور طبیعی از طریق فرآیند توسعه پیوند در بخش منابع، نه تنها با توجه به پیوندهای رو به عقب، بلکه به پیوندهای رو به جلو و افقی نیز انجام می‌شوند. با این حال، همچنین نشان می‌دهد که سیاست‌ها و مداخلات استراتژیک خاص، گاهی اوقات با مشارکت آژانس‌های بین‌المللی یا شرکت‌های پیشرو، به سمت بخش پیوند اتخاذ می‌شوند که عمق بیشتری از ارزش افزوده را ارتقا می‌دهند. اینها شامل سیاست‌های سهم داخل (نیجریه و آنگولا)، ساخت زیرساخت به طور خاص برای پاسخگویی به نیازهای بخش منابع (بخش الماس بوتسوانا)، موسسات بازاریابی برای حمایت از پردازش داخلی (بخش کاکائو در غنا)، مالیات‌های صادراتی برای اجبار به ارزش افزوده محلی (چرم در اتیوپی)، ایجاد مناطق صنعتی برای تسهیل ارتباط بین شرکت‌های راهبر و تولیدکنندگان محلی (تأمین‌کنندگان مس در زامبیا و تولیدکنندگان دباغی و کفش چرم در اتیوپی)، بازسازی سازمان‌های دولتی با حمایت اتحادیه اروپا برای ارتقاء گواهی‌نامه محلی برای مطابقت با استانداردهای EureGap (ماهی سوف نیل در اوگاندا) و معرفی برنامه‌های منابع انسانی برای رفع نیازهای خاص بخش منابع (آنگولا و نیجریه) است.

اما محیط سیاست همیشه تأثیر مثبتی بر توسعه پیوند ندارد و در برخی موارد (به ویژه تانزانیا - Mjimba, 2013) می‌تواند روند را کاهش دهد یا حتی دستاوردهای قبلی را معکوس کند (گابن - ترهگن، ۲۰۱۱؛ آفریقای جنوبی - کاپلان، ۲۰۱۲). با این حال، نکته این است که همه این موارد و موارد مرتبط در کشورهای دیگر نشان می‌دهند که یک مسیر مناسب برای توسعه پیوند و ضخیم شدن GVC وجود دارد. این می‌تواند توسط یک سری از ابزارهای سنتی سیاست صنعتی (به عنوان مثال، سرمایه‌گذاری در سیستم‌های آموزشی عمومی) که با سیاست‌های خاص VC مانند برنامه‌های سهم داخل تکمیل می‌شود، کمک کند.

۴.۴.۲.۱. جمع بندی

کاپلینسکی و موریس بحث خود را در چهار نکته خلاصه کرده اند: اول، در حالی که ادغام در اقتصاد جهانی پتانسیل رشد بهره‌وری، یادگیری و رشد درآمد پایدار را فراهم می‌کند، این مزایا به طور خودکار ایجاد نمی‌شوند. ادغام جهانی جنبه تاریکی دارد و چالش سیاست این است که از دام رشد پایین و ضعیف‌کننده صادرات پرهیز کنیم. دوم، کلید مواجهه با این چالش این است که اقتصاد بتواند از رانت‌های منابع طبیعی بهره‌برداري کند، رانت‌های جدید را به صورت پویا تولید کند، از رانت‌ها محافظت کند و رانت‌های مناسب را به طور مؤثری مناسب سازی کند. سوم،

پیگیری یک دستور کار رانت باید در زمینه - هم یک زمینه زمانی و هم یک زمینه بخشی - تنظیم شود. با توجه به زمینه زمانی، ادغام جهانی در سه دهه گذشته توسط گسترش GVCها انجام شده است و این ممکن است در آینده نیز ادامه یابد. با توجه به بافت بخشی، آنها استدلال کرده‌اند که (مانند مورد طبقه‌بندی زنجیره‌ای خریدار محور و تولید کننده محور) با وجود ناهمگونی بسیاری از GVCها، دو نوع غالب از GVC وجود دارد. از یک طرف GVCهای تخصصی عمودی هستند که با یک مسیر "نازک شدن" مشخص می‌شوند و از سوی دیگر GVCهای افزودنی هستند که رشد درآمد پایدار با فرآیند "ضخیم شدن" مشخص می‌شود و چهارم، در حالی که برخی از سیاست‌های صنعتی در سراسر طیف بخش‌ها (از جمله آن‌هایی که در GVCها ادغام نشده‌اند) و برخی دیگر برای همه GVCها مرتبط هستند، هر یک از این دو خانواده GVC نیازهای خاصی و به تبع آن الزامات سیاستی خاصی دارند.

با عطف به نتیجه‌گیری‌های گسترده‌تر، از تحلیل پیش‌رو مشخص می‌شود که در چارچوب عصر جهانی‌سازی مبتنی بر GVC که مشخصه آن آزادسازی تجاری قابل توجه و کاهش فضای سیاست‌گذاری برای مداخلات سیاستی مستقیم و درس گرفتن از شکست‌های برخی از جنبه‌های سیاست‌های جایگزینی واردات است. هیچ امکان یا منطقی در بازگشت به «سیاست صنعتی» سنتی وجود ندارد. با توجه به گسترش صادرات، دستور کار سیاست جدید مستلزم مداخلات سیاستی حمایتی و استراتژیک از سوی دولت برای تقویت مسیرهای «نازک شدن» و «ضخیم شدن» متناسب با نیازهای دو خانواده اصلی GVCها است.

علاوه بر این، اگرچه بسیاری از بحث‌های مربوط به موضوعات سیاستی که در این بخش در نظر گرفته شد، تحت عنوان «سیاست صنعتی» قرار می‌گیرد، این به وضوح یک نام اشتباه است. GVCهایی که کاپلینسکی و موریس به آنها اشاره کردند، بخش‌های تولید، کشاورزی و خدمات را در بر می‌گیرند. علاوه بر این، محور مفهوم ارتقاء عملکردی در GVCها، گذار از فعالیت‌های تولید، کشاورزی و معدن به طراحی، برندسازی، بازاریابی و پیوندهای تدارکات در زنجیره است. از این رو، اشاره به این موضوعات سیاستی به عنوان سیاست‌های بخش مولد به جای سیاست‌های صنعتی بسیار منطقی‌تر است.

این فقط یک موضوع نامگذاری نیست. در بیشتر کشورها، مسئولیت سیاست‌گذاری در وزارتخانه‌هایی مانند وزارت کشاورزی، وزارت صنعت (و گاهی اوقات وزارت تجارت و صنعت، گویی سایر بخش‌ها تجارت نمی‌کنند!)، وزارت حمل‌ونقل، وزارت معادن، وزارت ارتباطات و غیره حبس می‌شود. به عنوان مثال در غنا، توسعه پیوند در بخش طلا بر عهده وزارت معدن بود، اگرچه قابلیت‌های فنی برای ارتقاء توسعه تأمین کنندگان در وزارت صنعت قرار داشت

(Bloch and Owusu, 2012). با این حال، چالش‌هایی که در بخش‌های قبلی مورد بحث قرار گرفت، به همه این بخش‌ها (و بیشتر) می‌پردازند. اینها موانعی را برای توسعه و اجرای سیاست‌های پیوسته ایجاد می‌کنند که برای ارتقاء موفقیت آمیز در عصر GVC مورد نیاز است.

کاپلینسکی و موریس معتقدند که سهم تحقیق آنها برجسته کردن مسیرهای متضاد مورد نیاز در توسعه دو خانواده اصلی GVCها یعنی تخصصی عمودی و افزودنی است. آنها استدلال کرده‌اند که درج در GVCهای تخصصی عمودی از ابتدا با کاهش ارزش افزوده، همراه با ضخیم شدن بعدی مشخص می‌شود. در مقابل، در GVCهای افزودنی، نیاز از ابتدا عمدتاً یکی از برنامه‌های استراتژیک ضخیم‌تر است. اگرچه هر دو دستور کار استراتژیک در نهایت شامل ارتقاء و تعمیق پیوندها هستند و ممکن است ماهیت مشابهی داشته باشند، نقاط شروع آنها (نازک شدن و ضخیم شدن) اساساً متفاوت است، همانطور که نتایج نهایی آنها نیز متفاوت است. سؤال این است که آیا می‌توان هر دو مجموعه سیاست را به طور همزمان در یک اقتصاد اجرا کرد، به ویژه با توجه به رژیم‌های تجاری مختلف درگیر؟ واضح است که هرچه اقتصاد بزرگ‌تر باشد، قدم زدن همزمان روی این دو پایه سیاست آسان‌تر است. در چین واقعاً چنین بوده است. در آنجا مناطق ویژه اقتصادی که در گذشته بر بخش صادرات تسلط داشتند، از سیاست‌های معطوف به تعمیق ارزش افزوده در صنایعی که عمدتاً در خدمت بازار داخلی هستند، جدا شده‌اند (پون، ۲۰۱۴). با این حال، در اقتصادهای کوچکتر و اقتصادهایی که حجم صادرات به اندازه کافی بزرگ نیست که امکان جبران سرمایه‌گذاری را فراهم کند، تلاش‌هایی صورت گرفته است تا تولید در مناطق پردازش صادرات انجام شود. این می‌تواند مشکلات غیرقابل حلی برای دولت ایجاد کند و اغلب انگیزه‌ای برای فساد و سایر اشکال تخلف است، همانطور که در جمهوری دومینیکن در اوایل دهه ۱۹۹۰ اتفاق افتاد. بنابراین، راه رفتن روی دو پا مستلزم این است که چنین اقتصادهایی از اقدامات سنتی سیاست صنعتی فراتر رفته و چارچوب‌های نهادی و قانونی خود را تقویت کنند.

۵.۲.۱. سیاست صنعتی دو مرحله‌ای در مقابل GVC های استعماری^{۱۱۱}

با توجه به تجربه آفریقا، علاقه مجددی به سیاست صنعتی در محافل دانشگاهی به وجود آمده است (لوپس، کرامر و کلاریسا، ۲۰۱۶؛ اوکوبای، ۲۰۱۵؛ رودریک، ۲۰۱۶؛ ویتفیلد، ترکیدسن، بوور، و کیار، ۲۰۱۵). در عین حال همانطور که در بخش‌های قبل نیز مورد اشاره قرار گرفت، اجماع در حال ظهوری وجود دارد که ماهیت سیاست صنعتی با تغییرات اخیر در سیستم تجارت جهانی به سمت تکه تکه شدن جغرافیایی فرآیندهای تولید تغییر یافته است. بنابراین، سیاست صنعتی که از منظر زنجیره‌های ارزش جهانی (GVCs) مشاهده می‌شود، متفاوت از سیاست صنعتی سنتی دیده می‌شود و اشاره شد که استدلال این گروه اندیشمندان بر این است که دیگر برای کشور در حال توسعه‌ای که به دنبال صنعتی شدن است، ایجاد یک زنجیره کامل تولید و تأمین در داخل مرزهای خود عملی نیست. در عوض، مسیر معقول این است که به دنبال پیوستن به یک جایگاه و مشارکت در یک GVC یا یک شبکه تولید باشید. اودیجیه مانند گریفی و استورگن (۲۰۱۳) این استدلال را "سیاست صنعتی مبتنی بر GVC" می‌نامد تا آن را از سیاست صنعتی سنتی متمایز کند، که به موجب آن یک کشور به دنبال ایجاد یک زنجیره تولید کامل در داخل مرزهای خود است. اشاره شد که غالب سازمان‌ها بین‌المللی مانند کمیسیون اقتصادی سازمان ملل متحد برای آفریقا، بانک جهانی و بانک توسعه آفریقا، سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC را در تعاملات خود با کشورهای آفریقایی اتخاذ کرده‌اند. در نتیجه، چندین کشور آفریقایی سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC را طراحی کرده‌اند، به ویژه زنجیره‌های خریدار محور در گل‌ها و باغبانی و همچنین لباس و پوشاک.

با این حال واضح است که مطالعه GVC-شبکه تولید جهانی (GPN) بدون در نظر گرفتن زمینه غیرممکن است. زیرا «محققان ناگزیر از منظر اجتماعی و سرزمینی خاص، عملکردها و پیامدهای فرآیندهای GVC-GPN را با تأکیدات و اهداف متمایز در ذهن می‌بینند». با توجه به این نگرش، اودیجیه به طور انتقادی ایده سیاست صنعتی مبتنی بر GVC و این دیدگاه را که سیاست صنعتی سنتی دیگر مرتبط نیست، بررسی می‌کند. این امر عمدتاً از دیدگاه کشورهای جنوب صحرای آفریقا انجام می‌شود. قرار دادن آفریقا در هسته سیاست صنعتی مبتنی بر GVC مشکلات متعددی را آشکار می‌کند.

اول مشکل پیشینه تاریخی است. تکه تکه شدن جغرافیایی تولید با دومین جداسازی جهانی شدن در دهه ۱۹۸۰ آغاز نشد، زیرا بازسازی استعماری که در آن زمان در صحرای جنوبی آفریقا رخ داد، شامل جهانی شدن فرآیندهای تولید

^{۱۱۱} این بخش تلخیصی از مقاله‌ای با عنوان "آیا سیاست صنعتی سنتی از بین رفته است؟" تالیف مایکل اودیجیه در سال ۲۰۱۹ می‌باشد.

اروپایی بود. مشکل دوم این است که سطح فعلی مهارت‌ها و استانداردها در اکثر کشورهای آفریقایی، این کشورها را در رقابت برای سرمایه‌گذاری تولید جهانی در وضعیت نامناسبی قرار می‌دهد. در واقع، شرکت‌های بین‌المللی توانایی ناکافی و فقدان نیروی کار ماهر را به عنوان دلایل اصلی برای عدم تمایل خود به سرمایه‌گذاری در روابط GVC با آفریقا ذکر کرده‌اند. بنابراین، اکثر کشورهای آفریقایی تنها می‌توانند در تولیدات جهانی دارای مهارت کم و کم ارزش باشند، همانطور که در حال حاضر هم چنین است. با این حال، برخی از نسخه‌های سیاست صنعتی سنتی، مانند حمایت از صنعت نوزاد، استدلالی را برای ایجاد توانایی و مهارت‌های شرکت‌های داخلی و عوامل تولید برای مطابقت با استانداردهای بین‌المللی مطرح می‌کنند (در بخش‌های قبل به تفصیل این استدلال‌ها از سوی اندیشمندان مختلف طرح شده است). برخی از قابلیت‌ها، برای مثال دانش ضمنی، تنها از طریق فرآیند انجام کار به دست می‌آیند. علاوه بر این، برخی از مزایای اصلی صنعتی‌سازی از سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC، مانند پیوندها، مانند GVC های استعماری، نادیده گرفته می‌شوند. مشکل دیگر این است که هیچ راهی از پیوستن یا مشارکت در یک شرکت تولیدی تا تبدیل شدن به یک شرکت پیشرو جهانی وجود ندارد، به‌ویژه اگر از موقعیتی با مهارت‌های پایین شروع کنید. بنابراین، برای کشورهای آفریقایی بسیار مهم است که قبل از روی آوردن به سیاست صنعتی مبتنی بر GVC، شرکت‌های پیشرو محلی را از طریق سیاست‌های صنعتی سنتی ایجاد کنند، فرآیندی که مهارت‌ها و استانداردهای آنها را افزایش می‌دهد.

اودیجیه یک مفهوم دو مرحله‌ای از سیاست صنعتی در آفریقا را پیشنهاد می‌کند که طبعاً برای سایر نقاط جهان نیز قابل استفاده است؛ در این مسیر، پیش از روی آوردن به سیاست صنعتی مبتنی بر GVC، زنجیره‌های تولید داخلی برای تقویت مهارت‌ها و قابلیت‌های داخلی، تقویت پیوندها و کمک به ایجاد شرکت‌های پیشرو ایجاد می‌شوند. مفهوم دو مرحله‌ای از سیاست صنعتی از استدلال کلاسیک صنعت نوزاد وام گرفته شده است که براساس آن، قابلیت‌های محلی باید قبل از معرفی به بازار بین‌المللی تقویت شوند. استدلال کلاسیکی که توسط فردریک لیست و پیروانش ارائه شده، این است که بدون افزایش قابلیت‌های تولید محلی کشورها باید موقعیت‌های پایین‌تری را در رقابت‌های بین‌المللی بپذیرند چون نمی‌توانند رقابت کنند. به همین ترتیب، کشورهای آفریقایی قبل از اینکه بتوانند در GVC ها شرکت کنند یا برای سرمایه‌گذاری GVC رقابت کنند، به ویژه در بخش‌های تولیدی با مهارت بالا، باید مهارت‌ها و استانداردهای خود را تغییر دهند، در غیر این صورت به موقعیت‌های پایین‌تری سقوط خواهند کرد. برخی از مهارت‌ها و قابلیت‌ها را می‌توان تنها از طریق یادگیری حین انجام کار به دست آورد. بنابراین، سیاست صنعتی سنتی ضروری است.

اودیجیه برای طرح این ایده، توجه ویژه به سیاست صنعتی در بخش سیمان نیجریه داشته است. سیاست صنعتی سیمان نیجریه با تلاش برای ایجاد قابلیت‌های داخلی و ایجاد شرکت‌های پیشرو از طریق حفاظت از بازار داخلی و ارائه سایر مشوق‌ها آغاز شده است. هنگامی که توانایی و مهارت‌های تولید محلی مورد نیاز ایجاد شد، شرکت‌های پیشرو جدید رویکرد GVC را در استراتژی بین‌المللی خود اتخاذ کردند. علاوه بر این، این سیاست صنعتی توانایی و نیروی کار ماهر نیجریه را افزایش داد و بر یک مانع بر سر راه سرمایه‌گذاری GVC غلبه کرد و پس از آن سایر سرمایه‌گذاری‌های خارجی در GVC اصولاً می‌توانند وارد فضای نیجریه شوند. در ادامه با تفصیل بیشتری به این مباحث از منظر اودیجیه پرداخته خواهد شد:

۱.۵.۲.۱. دومین تفکیک و پایان سیاست صنعتی سنتی

به گفته ریچارد بالدوین، اولین تفکیک جهانی سازی به کمک توسعه راه آهن و کشتی‌های بخار بود که منجر به جدایی فضای تولید و مصرف شد (بالدوین، ۲۰۱۱). قبل از انقلاب بخار، هر جامعه چیزی را تولید می‌کرد که مصرف می‌کرد. توسعه بخار، صرفه‌های مقیاس را ممکن کرد و مازاد آن با مازادهای دیگر روستاها، شهرها و کشورها مبادله شد. تمرکز تولید در قالب مقیاس و مزیت رقابتی از این پویایی ناشی شد و تئوری تجارت کلاسیک دقیقاً در همین لحظه ظهور کرد تا تأثیر اقتصادی آن را درک و توضیح دهد. یکی از دلایل تمرکز تولید پس از اولین تفکیک، کاهش هزینه هماهنگی و صرفه‌های مقیاس بود. برخی از صرفه‌ها در هزینه‌های حاصل از نزدیکی، که منجر به خوشه‌بندی تولید در یک زنجیره کامل تولید در یک محل خاص شد، مربوط به ارتباطات بود. از این رو، دومین جداسازی جهانی شدن، که انقلاب فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) در دهه ۱۹۸۰ بود، مرکزیت جغرافیایی کارخانه را تضعیف کرد.

همانطور که ارتباطات ارزان‌تر و قابل اطمینان‌تر شد (و حمل و نقل حتی سریع‌تر شد)، هماهنگی فضایی فرآیندهای تولید شروع به سست شدن در توزیع فضایی مراحل تولید کرد. هنگامی که تفکیک مکانی فرآیندهای تولید امکان‌پذیر شد، دستیابی به مزیت رقابتی - برای مثال در عوامل تولید - را ضروری و حتی اجتناب‌ناپذیر کرد. بالدوین این اجتناب‌ناپذیری را به شرح زیر نشان داد: «برای مثال، در سال ۱۹۸۵، دستمزد ژاپنی‌ها ۴۰ برابر بیشتر از دستمزد چینی‌ها بود، در شرایطی که شانگهای به قطب اتومبیل ژاپن نزدیک بود» (بالدوین، ۲۰۱۱). برای شرکت‌های تولیدی ژاپنی، انتقال فعالیت‌های فشرده خود به چین برای کاهش هزینه ضروری بود. همانطور که تئوری تجارت کلاسیک برای توضیح تجارت پس از جداسازی اول توسعه یافت، مطالعات GPN و GVC که هر دو بر اساس تجزیه و تحلیل در سطح

شرکت (جهانی شدن شرکت) هستند، برای درک دومین جداسازی ظاهر شدند. هر دو جریان ادبیات، توزیع فضایی و پیوند عملکردهای به هم پیوسته را که از طریق آن یک محصول یا خدمات خاص تولید می‌شود، بررسی کردند. در نتیجه همانطور که اشاره شد چندین محقق استدلال کرده‌اند که تکه تکه شدن جغرافیایی مشاهده شده صنایع امروزی با سیاست صنعتی سنتی سازگار نیست، که در راستای آن کشورها به دنبال ایجاد زنجیره کامل تولید در داخل مرزهای خود هستند. این محققان خواستار یک سیاست صنعتی مبتنی بر GVC و "تغییر موضع سیاست صنعتی سنتی با هدف توسعه صنعت بودند، جایی که صنعت به عنوان یک ساختار تولید کاملاً یکپارچه تصور می‌شد."

ویلیام میلبرگ و همکارانش (۲۰۱۴) این نکته را به شرح زیر خلاصه کردند: "اگر توسعه اقتصادی مستلزم تغییر در ساختار تولید، متضمن تحول صنعتی و فعالیت با ارزش افزوده بالاتر باشد، و اگر تولید به طور فزاینده‌ای در داخل GVCها سازماندهی شود، توسعه باید در چنین زنجیره‌هایی رخ دهد. ارتقاء اقتصادی در GVCها - چه در حال حرکت به سمت عملکردهای ارزش افزوده بالاتر در یک زنجیره باشد و چه پرش به زنجیره‌های ارزش پیچیده‌تر اما مرتبط - اکنون به عنوان یک کانال مهم صنعتی سازی شناخته می‌شود."

برای ریچارد بالدوین، سیاست صنعتی سنتی در دهه ۱۹۸۰ بی ربط شد، دقیقاً زمانی که انقلاب اطلاعاتی منجر به تکه تکه شدن فرآیندهای تولید شد (بالدوین، ۲۰۱۱). با این حال، نویسندگان دیگر مانند میلبرگ و گریفی استدلال کرده‌اند که این بی ربطی در دهه ۲۰۰۰ آشکار شد. برای نویسندگان اخیر، ابزار سیاست صنعتی نیز باید تغییر کند. به عنوان مثال، در حالی که سیاست صنعتی سنتی شامل حمایت از صنایع داخلی از طریق تعرفه‌ها می‌شود، موفقیت در عصر گسترش GVC مستلزم دسترسی ارزان و آسان به واردات برای واسطه‌های ضروری است، بنابراین حمایت از طریق تعرفه دیگر موضوعیت ندارد. علاوه بر این، در حالی که سیاست صنعتی سنتی به دنبال ایجاد قابلیت‌های داخلی و در نهایت رقابت با شرکت‌های فراملیتی خارجی بود، سیاست صنعتی جدید بر پیوند با چنین شرکت‌های فراملیتی تمرکز دارد. در چندین کشور آفریقایی، سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC در بخش‌های مختلف اتخاذ شده است.

در حالی که این استدلال را می‌توان با مناطق تطبیق داد، دامنه پیوستن به زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای برای صنعتی شدن در آفریقا به دلیل عدم وجود تولید منطقه‌ای در بیشتر مناطق (به استثنای آفریقای جنوبی) محدود است؛ بنابراین سیاست صنعتی مبتنی بر GVC در عمل به سمت جهانی به جای منطقه‌ای هدایت می‌شود.

مطمئناً برخی از مزایای این نوع جدید از سیاست صنعتی وجود دارد، مانند انتقال سریع‌تر فناوری و صنعتی شدن سریع‌تر و آسانتر. با این حال، این استدلال که سیاست صنعتی سنتی دیگر مرتبط نیست، بسیار اروپایی محور به نظر می‌رسد و مطمئناً نمی‌توان آن را برای همه بخش‌ها و همه مکان‌های جغرافیایی اعمال کرد. اگر صرفه جویی در هزینه دلیل اصلی

پراکندگی فرآیندهای تولید باشد (تشخیصی ساده اما منصفانه از موقعیت)، می‌توان استدلال کرد که پراکندگی فرآیند عمدتاً یک پدیده غربی یا متعلق به شرکت‌های قبلاً توسعه یافته است.

۲.۵.۲.۱. قرار دادن آفریقا در هسته تحلیل

زمانی که آفریقا در هسته اصلی تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد، تاریخ کمی متفاوت از تقسیم جغرافیایی مراحل تولید، که به اولین جداسازی بازمی‌گردد، پدیدار می‌شود. توزیع فضایی فرآیندهای تولید با انقلاب ICT در دهه ۱۹۸۰ آغاز نشد. کنديس گوچر و لیندا والتون سیستم تجارت برده فرآتلانتیک و صناعی را که در آن ایجاد شد؛ به عنوان اولین تخصصی سازی بین‌المللی مناسب و تقسیم کار توصیف کردند (Goucher & Walton, 2013). تجارت برده، نیروی کار آفریقایی، سرمایه و فناوری اروپایی، کارخانه‌های آسیایی و آمریکایی و زمین‌های آمریکایی را در یک سیستم تولید ادغام کرد. شرکت‌های اروپایی شرکت‌های پیشرو در این توزیع فضایی بودند.

بازسازی اقتصادی استعمار نیز با زبان تقسیم جغرافیایی مراحل تولید مطابقت دارد، زیرا کشورهایمانند غنا و ساحل عاج به گونه‌ای ساخته شده بودند که جایگاه‌هایی را در فرآیندهای تولید اروپایی اشغال کنند. برای مثال در سال ۱۹۰۴، تولیدکنندگان نساجی در فرانسه انجمن پنبه استعماری (ACC) را تشکیل دادند که با دفتر استعماری فرانسه همکاری می‌کرد. ماموریت ACC تحریک توسعه انواع پنبه مورد نیاز صنایع فرانسه در مستعمرات آفریقا بود. این به وضوح با حساب تکه تکه شدن فرآیندهای تولید پس از سال ۱۹۸۰ مطابقت دارد، زیرا تولید پنبه نشان دهنده جایگاهی در تولید نساجی است. در واقع، سه مدل استعمار اروپا در آفریقا (نظام بازرگانی استعماری غرب آفریقا، سیستم شرکت‌های دارای امتیاز در حوزه کنگو و سیستم ذخایر نیروی کار در شرق و جنوب آفریقا)^{۱۱۲}، همه شامل جهانی شدن شرکت‌های اروپایی و توزیع مراحل تولید در آفریقا بود. این را می‌توان به عنوان بهره برداری از تفاوت در استانداردها (به ویژه استانداردهای کار) به معنای گسترده، که هنوز هم یکی از محرک‌های جهانی شدن شرکت است، در نظر گرفت. تصادفی نیست که شرایط کاری که در کشورهای صنعتی مشکل ساز تلقی می‌شود، در زنجیره‌های تولید غربی در کشورهای غیر غربی غالب است.

از دیدگاه کاملاً توسعه‌ای، مشکل اصلی تجارت برده‌های فرآتلانتیک و زنجیره‌های ارزش استعماری، جایگاهی بود که کشورهای آفریقایی در زنجیره تولید اشغال کردند. هر دو سیستم شامل انتقال فناوری (مانند محصولات قهوه و کاکائو) و نوعی سرمایه‌گذاری مبتنی بر GVC در این قاره بودند. با این حال، مکان‌های اشغال شده توسط کشورهای

^{۱۱۲} به طور خاص مسیر امین اقتصاددان توسعه و از مروجین دیدگاه‌های مکتب وابستگی به این موضوع پرداخته است.

آفریقایی یک عدم انطباق ساختاری بین تولید و تقاضای محلی را نشان دادند (یعنی پیوندهای کمی وجود داشت). بنابراین هیچ راهی برای سرمایه آفریقایی برای تبدیل شدن به شرکت‌های پیشرو یا پیشرفت در این زنجیره وجود نداشت. حتی زمانی که این کشورها یاد گرفتند که چگونه مواد خام را به محصولات نهایی تبدیل کنند، همانطور که غنا و ساحل عاج در دهه ۱۹۶۰ انجام دادند (کاکائو به شکلات)، دانش بی معنی بود زیرا تقاضای محلی برای محصول وجود نداشت.

تا حدی، زنجیره تولید استعماری پیش‌زمینه و مدلی برای سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC در آفریقا است، اگر بازار داخلی، پیوندها و مسیر ایجاد شرکت‌های راهبر داخلی از جایگاه اشغال شده غایب باشد. در حالی که بهبود شرایط داخلی یکی از ویژگی‌های الگوها و پیوندهای ایجاد شده توسط سیاست‌های صنعتی سنتی است، سیاست‌های صنعتی GVC مانند زنجیره تولید استعماری به دلیل جدایی عمده از شرایط زمینه‌ای شناخته می‌شوند. برای مثال، شرکت‌هایی که در مناطق پردازش صادراتی و شهرک‌های صنعتی فعالیت می‌کنند، عمدتاً از مشکلات داخلی محروم هستند.

۳.۵.۲.۱. استدلال برای ادامه ارتباط سیاست صنعتی سنتی در آفریقا

این بخش از مقاله دلایل نظری را برای ارتباط مداوم سیاست صنعتی سنتی در آفریقا پیشنهاد می‌کند. سیاست‌های صنعتی سنتی معمولاً در یک فرآیند دو مرحله‌ای اجرا می‌شوند که شامل ایجاد قابلیت داخلی از طریق مجموعه‌ای از ابزارهای سیاستی (مرحله ۱) قبل از حرکت به سمت رقابت در صحنه بین‌المللی (مرحله ۲) است. از منظر کاملاً مرتبط با GVC، این فرآیند دو مرحله‌ای به ویژه امروزه مرتبط است زیرا کشورها باید قبل از پیوستن یا ایجاد زنجیره‌های تولید، قابلیت‌های داخلی خود را ایجاد کنند (جدول ۱۶ را ببینید).

ایجاد یک زنجیره تأمین کامل در داخل مرزهای کشور به سه دلیل. اول، دستیابی به مهارت‌ها و رسیدن به استانداردهای لازم برای شرکت در GVC‌های با ارزش بالا. دوم، بهره بردن از مزایای سیاست صنعتی سنتی که در سیاست صنعتی مبتنی بر GVC (مانند پیوندها) وجود ندارد. سوم، ساخت شرکت‌های پیشرو داخلی که می‌توانند در GVC‌ها به عنوان شرکت‌های اصلی مشارکت کنند.	مرحله ۱
ایجاد شرکت‌های پیشرو جهانی (برای شرکت‌های موفق داخلی) یا پیوستن به شرکت‌های پیشرو با شرایط بهتر. در این مرحله، کشورها دانش لازم را دارند (که در برخی موارد فقط از طریق انجام آن قابل یادگیری است) تا در GVC‌های با مهارت بالا شرکت کنند.	مرحله ۲

جدول ۱۵. سیاست صنعتی دو مرحله‌ای پیشنهادی اودیجیه

در حالی که تخصص می‌تواند مفید باشد، کشورها می‌توانند در فعالیت‌هایی با ارزش افزوده پایین گیر کنند؛ خصوصاً اگر از موقعیتی با مهارت‌های پایین شروع کنند (UNCTAD، 2013). این دقیقاً در مورد GVC‌های استعماری است: کشورهایی مانند غنا و ساحل عاج همچنان مانند سال ۱۹۱۰ به آسیاب‌ها و تولیدکنندگان اروپایی محصولات کاکائو می‌دهند. بنابراین در اصل شرکت‌های پیشرو می‌توانند فعالیت‌های خود را به مناطق مختلف با عوامل تولید بیشتر (مثلاً مناطق پرجمعیت‌تر) منتقل کنند. گسترش GVC‌ها با گسترش و ادغام گسترده شرکت‌های پیشرو قدرتمند همراه بوده است و هیچ راهی برای تبدیل شدن به شرکت‌های پیشرو برای بازیگران خاص وجود ندارد. بنابراین یک سوگیری نسبت به شرکت‌های پیشرو موجود در سیاست صنعتی مبتنی بر GVC وجود دارد.

برای تشریح برخی از استدلال‌های نظری فوق: برای شروع، حتی اگر ایده اصلی سیاست صنعتی مبتنی بر GVC را بپذیریم، سؤال آفریقا مطرح می‌شود زیرا این شکل جدید از سیاست صنعتی، کشورهای آفریقایی را به‌ویژه در زمینه‌های تولیدی با مهارت بالا در یک نقطه ضعف آشکار قرار می‌دهد. این موضوع به دلیل چندین کاستی است: تصورات منفی در مورد این قاره، محیط تجاری ضعیف، زیرساخت‌های ضعیف، فقدان ظرفیت و مهارت‌های تولیدی، امنیت ضعیف و غیره. ناتوانی در برآورده کردن استانداردهای کیفیت، نیروی کار ضعیف و هزینه‌های بالای حمل و نقل و انرژی از جمله دلایل اصلی است که توسط شرکت‌های بین‌المللی برای عدم تمایل آنها به سرمایه‌گذاری در روابط GVC با تأمین‌کنندگان آفریقایی ذکر شده است. سیاست صنعتی سنتی این پتانسیل را دارد که بر برخی از کاستی‌های فوق غلبه کند. به عنوان مثال، منطق اصلی حمایت از صنعت نوزاد (به معنای سنتی استفاده از بازار حفاظت شده داخلی برای تقویت بهره‌وری محلی) دقیقاً افزایش توانایی، بهره‌وری، مهارت‌ها و استانداردهای بخش‌ها، شرکت‌ها و کارگران محلی به سطح شرکت‌های بین‌المللی قبل از ورود به رقابت با شرکت‌های معتبر در حال حاضر است. به طور مشابه، برای غلبه بر نقص شرکت در GVC‌های با مهارت بالا، کشورها ممکن است مجبور شوند ابتدا سیاست‌های صنعتی داخلی ایجاد کنند تا اطمینان حاصل کنند که مهارت‌ها و قابلیت‌های آنها با استانداردهای رقابتی بین‌المللی مطابقت دارد.

کشورهای در حال توسعه که بیشترین سرمایه‌گذاری GVC را جذب می‌کنند، کشورهایی مانند چین هستند که قبلاً تحت سیاست‌های صنعتی ملی قرار گرفته‌اند و در نتیجه استانداردها و مهارت‌های خود را افزایش داده‌اند. زنجیره‌های خریدار در قاره آفریقا در زنجیره‌های محصولات کشاورزی کم مهارت در باغبانی و محصولات کاکائو، قهوه، سبزیجات تازه، موز و آناناس شکوفا شده‌اند. این جریان، بدون سیاست صنعتی برای تغییر قابلیت تولید ادامه خواهد داشت. همچنین آزمایش‌هایی در زنجیره‌های ارزش نساجی و پوشاک در کنیا، اتیوپی و دیگر کشورهای آفریقایی

شرقی انجام شده است که اکثر آنها مهارت‌های پایینی دارند. یکی دیگر از مشکلات امروز اعمال سیاست صنعتی مبتنی بر GVC در آفریقا، جدا شدن آن از اقتصاد گسترده‌تر از طریق فقدان پیوند است که مشکل اصلی GVC‌های استعماری بود. این موضوع ما را به دومین بحث نظری برای سیاست صنعتی سنتی می‌رساند.

همانطور که پیش‌تر نیز اشاره شد، آلبرت هیرشمن توسعه را اینگونه تعریف کرد: «در اصل ثبت چگونگی هدایت یک چیز به چیز دیگر» (هیرشمن، ۱۹۸۱). اگرچه هیرشمن سه نوع پیوند مالی، مصرف و تولید را شناسایی کرد (که دومی دارای دو جزء جلو و عقب است)، پیوندهای تولید از نظر درک اینکه چگونه یک چیز به چیز دیگر منجر می‌شود، مرتبط‌ترین هستند. چندین نویسنده پیوندهای جانبی و پیوندهای افقی را در کنار پیوندهای رو به جلو و عقب اضافه کرده‌اند. همانطور که هاسمن و رودریک استدلال کردند، پیوندهای افقی منعکس‌کننده این است که "احتمال اینکه یک کشور ظرفیت تولید یک کالا را توسعه دهد به ظرفیت نصب شده آن در تولید سایر کالاهای مشابه یا نزدیک که قابلیت‌های تولیدی موجود را می‌توان به راحتی برای آن تطبیق داد مربوط می‌شود." این موضوع شبیه به گزارش نظری پیچیدگی اقتصادی است (نگاه کنید به هاسمن و همکاران، ۲۰۱۴).

یک قیاس خوب برای پیچیدگی اقتصادی توسط بازی اسکرابل^{۱۱۳} ارائه شده است. بازیکنان اسکرابل از کاشی‌های متشکل از حروف تک برای ساختن کلمات استفاده می‌کنند. به عنوان مثال، یک بازیکن می‌تواند از کاشی‌های D، G و O برای ساخت کلمه GOD یا DOG استفاده کند. در این قیاس، کلمات مانند محصولات و حروف مانند قابلیت‌های مختلف یا ماژول‌های دانش تعبیه شده هستند. سیاست صنعتی سنتی تلاشی برای ایجاد یک کلمه جدید با پیوند دادن حروف است، در حالی که سیاست‌های مبتنی بر GVC فقط از حروفی استفاده می‌کنند که می‌توانند با حروفی از منابع خارجی مرتبط شوند. اگر کشوری ماژول معینی از دانش و توانایی را برای یک خلاقیت خاص (یک کلمه جدید) از طریق سیاست صنعتی بسازد، می‌تواند از آن دانش برای تولید سایر محصولات مجاور استفاده کند. این را می‌توان با افزودن چند حرف دیگر (ماژول دانش) یا مرتب کردن مجدد حروف موجود به دست آورد. همانطور که ترکیب حروف ساده فقط می‌تواند کلمات ساده نزدیک را ایجاد کند، کشورهایی که محصولات ساده تولید می‌کنند فقط می‌توانند محصولات ساده نزدیک تولید کنند. از این منظر، توسعه این است که چگونه ایجاد قابلیت برای یک محصول پیچیده منجر به سایر محصولات پیچیده می‌شود.

انواع دیگری از پیوند مانند پیوندهای زیرساختی و بوروکراتیک نیز وجود دارد و مفهوم کلی توسعه نشان می‌دهد که چگونه فرآیند صنعتی شدن یک جامعه صنعتی را از طریق پیوند بین بخش‌ها و حوزه‌های اجتماعی-اقتصادی در جامعه

¹¹³ Scrabble

ایجاد می‌کند. به عنوان مثال، ساخت طبقه متوسط بر سیستم‌های سیاسی، اجتماعی و آموزشی تأثیر می‌گذارد و منجر به افزایش کلی دستمزدها، استفاده از فناوری و غیره می‌شود. بر این اساس، GVC‌های استعماری دو مشکل داشتند: اولین مورد تمرکز بر محصولات ساده مانند کشاورزی بود که تقسیم کار زیادی را نمی‌پذیرد و بنابراین پیوندهای کمی را در مقایسه با تولید نمی‌پذیرد. کشاورزی و سایر کالاها مطمئناً پیوندهایی با مصرف داخلی دارند که می‌تواند فضایی را برای فرآوری باز کند. با این حال، مشکل دوم و مرتبط با GVC‌های استعماری، قطع ارتباط کالاها و کشاورزی از الگوی تقاضای داخلی بود که محصولات را از اقتصاد داخلی جدا کرد و فضا را برای الحاق چند پیوند ارائه شده توسط کشاورزی بسته بود. همان مجموعه مشکلات مربوط به عدم وجود پیوندها، احتمالاً با یک سیاست صنعتی مبتنی بر GVC که به شدت صادرات محور است، به وجود می‌آید. شکلی که برخی از سیاست‌های مبتنی بر GVC در آفریقا از طریق شهرک‌های صنعتی و مناطق پردازش صادرات به خود گرفته‌اند، پیوندهای بسیار کمی با جامعه گسترده‌تر ایجاد می‌کند.

پیوندهای افقی برای شرکت‌های ناقص دشوار است (برای ادامه قیاس اسکرابل، شرکت‌های ناقص مانند حروفی هستند که یک کلمه معنی دار را تشکیل نمی‌دهند)، زیرا تولیدکنندگان دانش جامع مورد نیاز را ندارند. تصور پیوندهای زیرساختی نیز در غیاب بازار داخلی بسیار دشوار است. در واقع، همانطور که قبلاً بحث شد، شرکت‌های GVC معمولاً در مناطقی (مانند شهرک‌های صنعتی و منطقه پردازش صادرات) واقع شده‌اند که می‌توانند به راحتی در آنها صادرات داشته باشند بدون اینکه تحت فشار مسائل زیرساختی داخلی قرار بگیرند. در مقابل، شرکت‌های محلی که به دنبال عرضه به بازار داخلی هستند، در حل مشکلات داخلی برای کمک به کسب و کار خود سرمایه‌گذاری می‌کنند و در نتیجه پیوندهای زیرساختی ایجاد می‌کنند.

در نهایت، شرکت‌های آفریقایی باید به‌جای پیوستن به جایگاه‌های زنجیره‌های غربی، به شرکت‌های پیشرو تبدیل شوند، زیرا داشتن شرکت‌های پیشرو مزایای منحصربه‌فردی را برای یک کشور به ارمغان می‌آورد. این قطعاً باید از طریق سیاست صنعتی سنتی انجام شود، زیرا تنها از طریق تجربه زنجیره کامل تولید می‌تواند یک شرکت به یک شرکت پیشرو تبدیل شود. هیچ راهی از تخصص در یک نقطه تا تبدیل شدن به یک شرکت پیشرو با قدرت و دانش کامل وجود ندارد. یک شرکت اصلی باید از فرآیند کامل تولید و بنابراین نحوه تخصیص نقش به بازیگران مختلف آگاهی داشته باشد. شرکت‌ها تمایل دارند از دانش سازمانی محافظت کنند که بیشتر آنها تنها از طریق تجربه به دست می‌آیند. ساخت شرکت‌های پیشروی داخلی با ایجاد شرایطی (مانند دانش، مهارت‌ها و استانداردهای سازمانی) که

منجر به ارتقاء قابلیت‌های داخلی می‌شود، به سرمایه‌گذاری GVC کمک می‌کند، که شرکت‌های پیشروی خارجی می‌توانند مانند صنعت خودرو از آن بهره‌برداری کنند.

بحث مطرح شده در اینجا این نیست که سیاست صنعتی مبتنی بر GVC در زمینه آفریقا کاملاً نامناسب است، بلکه این است که کشورها باید صنعتی‌سازی سنتی را قبل از اجرای سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC دنبال کنند. این آنها را قادر می‌سازد تا به سطح مهارت‌های مورد نیاز برای مشارکت در GVC‌های بسیار ماهر برسند، مزایای پیوندهای مرتبط با سیاست‌های صنعتی سنتی را به دست آورند و شرکت‌های پیشرو داخلی را ایجاد کنند که می‌توانند در شکل جدید تجارت نیز شرکت کنند.

۶.۲.۱. مسئله الزام سهم داخل^{۱۱۴} (LCR) بر اساس تجربه کشورها^{۱۱۵}

شرکت‌هایی که از اقتصادهای ضعیف‌تر وارد فضای بین‌المللی می‌شوند؛ اغلب به‌عنوان «فقیر از نظر منابع و دیر وارد شده‌ها» توصیف می‌شوند. همانطور که پیش‌تر نیز در مباحث مربوط به کثون لی طرح شده بود؛ با توجه به ورود دیرنگام این شرکت‌ها به تقسیم کار بین‌المللی، انتخاب‌های محدودی دارند و بخش‌های خاصی را از شرکت‌هایی در اقتصادهای پیشرفته به شکل قراردادی فرعی با شرکت‌های اصلی تولیدکننده تجهیزات^{۱۱۶} (OEM) یا شرکت‌های تابعه شرکت‌های چند ملیتی خارجی (MNCs) به ارث برده‌اند. بنابراین، مسیر از OEM به تولید با برند خود^{۱۱۷} (OBM) از طریق تولید طراحی‌های خود^{۱۱۸} (ODM) به فرآیند ارتقاء استاندارد برای شرکت‌های دیروارد شده تبدیل شده است. با این حال، انتقال یا ارتقاء نهایی به مرحله OBM بسیار نادر است. به این ترتیب، صرفاً پیوستن به زنجیره‌های ارزش جهانی (GVC) در قالب OEM یا سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) ممکن است ارتقاء به بخش‌های با ارزش افزوده بالاتر را تضمین نکند. دیدگاه خوش بینانه، مانند دیدگاه بالدوین (۲۰۱۶)، این است که این قرار گرفتن در زنجیره‌های ارزش جهانی به صنعتی شدن اقتصادهای دیر وارد بدون نیاز به ایجاد کل زنجیره ارزش کمک می‌کند. در مقابل، دیدگاه بدبینانه امکان تله OEM را تنها در انجام فعالیت‌های با ارزش افزوده پایین بدون ارتقاء ارزش نشان می‌دهد.

این دیدگاه‌های متضاد حاکی از آن است که مسائل کلیدی یادگیری و ایجاد قابلیت‌های محلی پس از پیوستن به GVC است. بنابراین، سیاست‌های صنعتی برای ارتقاء صنایع محلی برای دستیابی به درجه بالاتری از رقابت در بازارهای جهانی دنبال می‌شود. یکی از معمول‌ترین سیاست‌های صنعتی که رشد صنایع نوپا را ترویج می‌کند یا حداقل «زمین بازی مساوی» را برای شرکت‌های داخلی ایجاد می‌کند، الزام سهل داخل است. با این سیاست، تولیدکنندگان ملزم به استفاده از کالاهای تولید داخل یا خدمات ارائه شده توسط تأمین کنندگان داخلی در فرآیند تولید خود هستند تا مشاغل داخلی و ارزش افزوده داخلی بیشتر و در نهایت ارتقاء صنایع فراهم شود. این تأمین کنندگان محلی ممکن است شرکت‌های داخلی یا شرکت‌های داخلی با مالکیت خارجی باشند. با این حال، اثربخشی سیاست‌های صنعتی

¹¹⁴ Local Content Requirements

¹¹⁵ این بخش تلخیصی از مقاله‌ای با عنوان "زنجیره‌های ارزش جهانی، سیاست‌های صنعتی و ارتقاء صنعتی: بخش‌های خودرو در مالزی، تایلند و چین در مقایسه با کره" تألیف کثون لی و همکاران در سال ۲۰۲۰ می‌باشد.

¹¹⁶ original equipment manufacturers

¹¹⁷ original brand manufacturer

¹¹⁸ original design manufacturer

سال‌ها مورد تردید بوده است زیرا کشورها و بخش‌های مختلف نتایج متفاوتی از خود نشان می‌دهند، در حالی که چند کشور مانند چین و کره به موفقیت رسیده‌اند.

در صنعت توربین‌های بادی چین، شرکت‌های خارجی تقریباً بر کل بازار قبل از اجرای LCR در سال ۲۰۰۰ تسلط داشتند و تسخیر کرده بودند. این تسلط پس از راه‌اندازی مجموعه‌ای از سیاست‌های حمایتی از تولید نیروی بادی، از جمله LCR، به‌طور چشمگیری تغییر کرد. بنابراین تا سال ۲۰۰۹، تقریباً ۹۰ درصد بازار توسط شرکت‌های داخلی اشغال شد. چین نه تنها تولید محلی توربین‌های بادی را افزایش داد بلکه از برند خود در طول توسعه صنعت توربین بادی نیز حمایت کرد. موفقیت مشابهی در بخش خودرو به دست آمد، که رقابت شدیدی بین سرمایه‌گذاری‌های مشترک خارجی^{۱۱۹} و سازندگان بومی وجود داشت. چین با تولید سالانه بیش از ۲۰ میلیون به زودی به بزرگترین تولید کننده جهان تبدیل شد.

تایلند و مالزی تلاش کردند تا صنایع خودروسازی خود را با استفاده از ابزارهای مختلف سیاست صنعتی ارتقا دهند اما موفقیت یا شکست متفاوتی به دست آوردند. بالدوین (۲۰۱۶) مشاهده کرد که متفاوت از «استراتژی ساخت» ناموفق در مالزی، یک مورد موفق «استراتژی پیوستن» بخش خودرو در تایلند است، که در آن شرکت‌های ژاپنی کارخانه‌های تایلندی تأسیس کردند که بر روی مونتاژ و ترویج تأمین کنندگان قطعات تایلندی تحت LCR تمرکز داشتند. یکی از نکات کلیدی برای چنین موفقیتی، تمرکز شرکت‌ها بر یک بخش خاص از بازار (به عنوان مثال، وانت‌های سبک و وانت) برای دستیابی به صرفه مقیاس کافی با حداقل هزینه برای رقابت بین‌المللی به جای تلاش برای تولید طیف وسیعی از مدل‌ها بود (بالدوین، ۲۰۱۶).

با توجه به این بررسی ادبیات، مقایسه مالزی، تایلند و چین جالب خواهد بود زیرا همه آنها قبل از پیوستن به سازمان تجارت جهانی (WTO) و لغو این سیاست، تلاش کردند تا LCR را در بخش خودروسازی خود پیاده کنند و این سیاست را لغو کنند که منجر به نتایج متفاوت شد. اگرچه تایلند به بزرگترین صادرکننده خودرو در میان کشورهای آسه آن تبدیل شده است، با توجه به تسلط شرکت‌های چندملیتی، میزان ارزش افزوده داخلی تولید شده نامشخص است. این سؤال را می‌توان با بررسی چندین شاخص GVC، که در ادامه مورد بحث قرار خواهد گرفت، پاسخ داد.

۱.۶.۲.۱. سیاست صنعتی در مالزی، تایلند و چین

¹¹⁹ foreign joint ventures

مالزی، تایلند و چین همگی مایل بودند صنایع خودروسازی خود را که معمولاً به عنوان یک صنعت مهم با پیوندهای قوی رو به عقب و رو به جلو در نظر گرفته می‌شود، ارتقاء دهند. با این حال، با توجه به اینکه بخش خودروسازی آنها در دوره پس از جنگ یا حتی دهه ۱۹۶۰ شروع به کار کرد، این کشورها دیر وارد شده‌اند. به این ترتیب، این کشورها باید با وارد کردن فناوری دارای لایسنس^{۱۲۰} یا پیوستن به GVCها به فناوری خارجی تکیه کنند. اگرچه همه آنها از LCR برای افزایش ارزش افزوده داخلی استفاده کرده‌اند، مسیرهای رشد واقعی آنها از هم جدا شده است.

مالزی بر ایجاد یک برند محلی تمرکز کرده است و تنها کشوری است که مالک برند ملی خود در آسه آن است. اولین خودروی مالزیایی - پرتون - با موفقیت بازار داخلی را اشغال کرد. با این حال، این برند نتوانست در بازار بین‌المللی رقابت کند. تایلند تقریباً ۱۴ خودروساز دارد اما اکثر آنها متعلق به شرکت‌های خارجی هستند. تایلند به دلیل مشارکت سازندگان خارجی به بزرگترین صادرکننده در میان کشورهای منطقه آسه آن و بازارهای بسیار آزاد شده و رقابتی تبدیل شده است. در مقابل، بخش خودرو در چین در حال حاضر دارای رقابت شدیدی بین شرکت‌های مشترک خارجی و سازندگان بومی است. سازندگان بومی، مانند چری و جیلی، پس از پیوستن چین به سازمان تجارت جهانی و به سرعت در دهه ۲۰۰۰، وارد بازار شدند.

LCR در صنعت خودرو مالزی

در دهه ۱۹۶۰، دولت مالزی توسعه صنعتی را از طریق جایگزینی واردات هدف قرار داد. بنابراین، صنعت خودروسازی آن به سرعت گسترش یافت. دولت کارخانه‌های مونتاژ و تأمین کنندگان قطعات را تشویق کرد و شش کارخانه مونتاژ را در سال ۱۹۶۷ تصویب کرد. تا سال ۱۹۸۰، این تعداد به ۱۱ افزایش یافت. در همین حال، تعرفه‌های حفاظتی بر واحدها اعمال شد. با این حال، نسبت سهم داخل خودروهای مونتاژ محلی کمتر از ۱۰ درصد بود. بنابراین، در اوایل دهه ۱۹۷۰، دولت توصیه کرد که نسبت سهم داخل به ۴۰ درصد برسد و سیاستی را برای رسیدن به حداقل ۳۵ درصد تا سال ۱۹۸۲ اجرا کرد. برای دستیابی به این هدف، دولت مالزی "برنامه حذف اجباری" را برای حذف برخی از اجزا از لیست‌های تأیید واردات و محافظت از سازندگان قطعات داخلی ایجاد کرد. سرانجام، مالزی دو برند خودروی ملی پرتون و پرودوآ را از طریق «پروژه خودروی ملی» تأسیس کرد.

به دنبال سیاست LCR، نسبت‌های LCR از دهه ۱۹۹۰ سالانه افزایش یافته است. در سال ۱۹۹۲، این نرخ در مورد وسایل نقلیه مسافربری ۱۸۵۰ سی سی یا کوچکتر (PV) تنها ۳۰ درصد بود، ۲۰ درصد در PVهای ۱۸۵۰-۲۸۵۰ سی سی و ۲۰ درصد در مورد وسایل نقلیه تجاری (CV) که بزرگتر از ۲.۵ تن نیستند. در سال ۱۹۹۶، این نرخ در

¹²⁰ licensed technology

خودروهای سواری کوچک به ۶۰ درصد و در خودروهای سواری بزرگ و CV به ۴۵ درصد افزایش یافت. با این حال، LCRها با پیوستن مالزی به WTO در سال ۲۰۰۴ لغو شدند. بومی سازی واقعی در مورد خودروهای دارای مارک پرتون قبل از لغو LCR به بیش از ۷۰ درصد رسیده بود.

LCR در صنعت خودرو تایلند

صنعت خودرو در تایلند در دهه ۱۹۶۰ آغاز شد، در حالی که سیاست LCR در سال ۱۹۷۵ اجرایی شد. در دو سال اول اجرای آن، تأثیر سیاست LCR توسط تعداد زیادی از خودروهای CBU وارداتی تضعیف شد. علاوه بر این، واردات گسترده منجر به افزایش کسری تجاری شد. برای افزایش اثرات LCR و کاهش کسری تجاری، دولت تایلند سیاست‌های حمایتی را اعلام کرد که واردات CBU را ممنوع کرد و نسبت تعرفه بر CKD را افزایش داد. علاوه بر این، یک طرح "حذف اجباری" در ارتباط با LCRها اعمال شد تا تولیدکنندگان خارجی را از افزودن محتویات به کیت‌های CKD وارداتی خود و تحریک تولید محلی قطعات، مانند درام ترمز و سیستم‌های آگزوز منع کند. در همین حال، مونتاژکنندگان موظف شدند از موتورهای تولید داخل در کامیون‌های خود استفاده کنند.

نسبت LCR به تدریج از سال ۱۹۷۵ افزایش یافته است. نسبت‌ها در ابتدا در ۲۵ درصد برای PVها و ۲۰ درصد برای CVها پایین بود. در سال ۱۹۹۴، نسبت LCR به ۵۴ درصد برای PVها و بیش از ۶۰ درصد برای CVها افزایش یافت. نسبت داخلی سازی واقعی در سال ۱۹۹۹ برای برخی وسایل نقلیه خاص مانند مدل سولونا، وانت و مدل هایلوکس تولید شده توسط تویوتا به بیش از ۷۰ درصد رسید. با این حال، LCRها با پیوستن تایلند به WTO در سال ۲۰۰۰ لغو شدند.

LCRها در صنعت خودروسازی چین

اجرای "مقررات موقت در مورد استفاده از مشوق‌های مالیاتی برای ترویج بومی سازی خودروهای کوچک" (مقررات مالیاتی) دروازه را برای LCRها در چین در سال ۱۹۹۰ باز کرد. شورای ایالتی همچنین "سیاست صنعت خودرو" را در سال ۱۹۹۴ و سپس "مقررات موقت در مورد استفاده از تعرفه‌ها برای ترویج بومی سازی خودروهای سواری سبک" را در سال ۱۹۹۷ اعلام کرد. بخش مهمی از LCRها در چین، طرح آن با پیوندهای دقیق با تعرفه واردات است. ایده اصلی این است که نرخ بالاتر داخلی سازی با تعرفه واردات کمتر همراه است و بالعکس. جزئیات تعرفه و مالیات بر ارزش افزوده برای سطوح مختلف داخلی سازی را می‌توان در "مقررات مالیاتی" و سایر اسناد تکمیلی LCR یافت.

نرخ تعرفه‌های اعمال شده برای قطعات وارداتی و اجزای واحدهای با نرخ داخلی سازی بین ۴۰ تا ۶۰ درصد، ۷۵ درصد بود اما برای آنهایی که ۶۰ تا ۸۰ درصد داخلی سازی داشتند تنها ۶۰ درصد بود. اگر نرخ داخلی سازی بیش از ۸۰ درصد باشد، تعرفه‌ها به ۴۰ درصد کاهش می‌یابد. علاوه بر این، چنین ترجیح مالیاتی تنها زمانی تضمین می‌شود که رشد سالانه نرخ داخلی سازی در طول سه سال اولیه بیش از ۲۰ درصد باشد. یک بند مهم گنجانده شد، یعنی کل دوره تعرفه ترجیحی ممکن است بیش از ۱۰ سال نباشد.

LCRها همچنین با پیوستن چین به WTO در سال ۲۰۰۱ لغو شدند. ورود WTO منجر به شوک مضاعف بر تولیدکنندگان قطعات داخلی ناشی از نفوذ تولیدکنندگان خارجی و حذف سیاست حفاظتی شد. از این رو، اداره کل "اقدامات مربوط به مدیریت واردات قطعات و قطعات سازنده خودروهایی کامل" را در سال ۲۰۰۵ به عنوان یک بافر برای سازندگان قطعات داخلی مانند تعرفه‌ها بر قطعات و قطعات وارداتی بر اساس CBU صادر کرد. نرخ‌های واقعی داخلی سازی در تولیدکنندگان پیشرو خودرو در چین ۱۰ سال پس از حذف سیاست LCR همه بالاتر از ۸۰ درصد در سال ۲۰۱۱ بود، به جز TIIDA نیسان و CIVIC دانگ فنگ هوندا. بالاترین نرخ داخلی سازی ۹۵ درصد بود که توسط لایویدا از شانگهای فولکس واگن به دست آمد.

۲.۶.۲.۱. الگوهای پویای پیوندها و ارتقاء در GVCها

بخش قبل نشان داد که مالزی، تایلند و چین LCRها را اجرا کردند و به درجه خاصی از داخلی سازی دست یافتند تا زمانی که همه این کشورها LCRها را پس از پیوستن به WTO لغو کردند. بخش فعلی روند نهایی توسعه را بررسی می‌کند که در حول و حوش زمانی است که این کشورها LCRها را حذف کردند.

در GVCها، مراحل مختلف فرآیند تولید، مانند طراحی، تحقیق و توسعه، مونتاژ و بازاریابی در کشورهای مختلف قرار دارند. برای کشورهایی که دیر وارد می‌شوند، GVC فرصت‌هایی را برای پیوستن به شبکه تولید جهانی با تخصص در بخش‌های خاص ارائه می‌دهد، به این امید که به تدریج به بخش‌های پیشرفته ارتقاء یابند. پیش‌تر نیز اشاره شد که چهار نوع ارتقاء در GVCها شناسایی شده است: ارتقاء فرآیند، ارتقاء محصول، ارتقاء عملکردی و ارتقاء زنجیره (بین بخشی). تجارب آمریکای لاتین نشان می‌دهد که ارتقاء عملکردی و بین بخشی نادر است. این پدیده به دلیل این واقعیت است که اگرچه GVCها فرصت‌هایی را برای یادگیری دانش از شرکت‌های خارجی فراهم می‌کنند اما شرکت‌های خارجی از انتقال دانش اصلی جلوگیری می‌کنند و شرکت‌های محلی در فعالیت‌های با ارزش افزوده پایین به دام می‌افتند. با این حال از منظر کثون لی، این نوع ارتقاء نادر در تجربه کره جنوبی دیده شده است.

پیش‌تر نیز اشاره شد که کئون لی بر مبنای همین تجربه کره الگوی «اول درون، بعد بیرون و دوباره درون» را از نظر تغییر درجه مشارکت در GVCها معرفی کرده است. بر این مبنای، در مرحله اولیه رشد برای یک کشور دیر وارد، افزایش مشارکت در GVC برای یادگیری دانش خارجی و مهارت‌های تولید ضروری است. در ارتقاء عملکردی در مرحله درآمد متوسط، تلاش باید به دنبال جدایی و استقلال از GVCهای موجود تحت تسلط خارجی برای افزایش ارزش افزوده داخلی باشد. در نهایت، پس از ایجاد زنجیره‌های ارزش محلی خود، شرکت‌ها و اقتصادهای دیروارد ممکن است مجبور شوند به دنبال ادغام مجدد در GVC باشند. در این الگوی پویا، مرحله مهم دوره کاهش مشارکت در GVC برای افزایش ارزش افزوده داخلی است که دلالت بر وقوع ارتقاء دارد.

کئون لی برای مطالعه الگوی کره جنوبی از سه معیار، دو معیار در مورد پیوندهای رو به عقب و یکی در مورد پیوندهای رو به جلو، برای تعیین مشارکت و ارتقاء GVC استفاده کرده است. اولین معیار به سهم ارزش افزوده خارجی (FVA) در صادرات ناخالص یک کشور اشاره دارد. معکوس FVA به عنوان معیاری برای ارتقاء از نظر افزایش ارزش افزوده داخلی عمل می‌کند، زیرا هر چه این مقدار بیشتر باشد، سهم ارزش افزوده داخلی کمتر خواهد بود. دوم، سهم واردات واسطه‌ای مجدد صادرات شده¹²¹ (REII) در کل واردات واسطه‌ای یک کشور به عنوان معیاری برای صادرات محوری یا ارتقاء رقابت پذیری صادرات عمل می‌کند. در نهایت، معیارهای پیوندهای آتی، یعنی سهم ارزش افزوده داخلی تجسم یافته در صادرات خارجی به عنوان سهمی از صادرات ناخالص یک کشور خارجی¹²² (در اینجا DVAFXSH) به عنوان معیاری برای ارتقاء قابلیت‌ها و رقابت کالاهای واسطه‌ای (قطعات) عمل می‌کند. مقادیر بالاتر این نسبت نشان دهنده رقابت پذیری بیشتر قطعات و اجزای واسطه‌ای یک کشور در بازارهای بین‌المللی است.

الگوهای پویای پیوندها و ارتقاء در GVCها: بخش خودرو در کره

کره یکی از چهار بر آسیایی است که پیشرفت سریعی در درآمد سرانه و ارزش افزوده تولید نشان داده است. صنعت خودروسازی این کشور یکی از بخش‌های پیشرو در توسعه اقتصادی است که با هیوندای موتورز به عنوان یک شرکت نماینده که در سال ۱۹۶۸ تأسیس شد و در تولید و بازاریابی بسیار جهانی شد. در ادامه تحلیلی از روند مشارکت در GVC در صنعت خودروسازی کره ارائه شده است که نشان دهنده میزان ارتقاء و جهانی شدن آن است.

¹²¹ the share of re-exported intermediate imports

¹²² the share of domestic value-added embodied in foreign exports as a share of the gross exports of a foreign country

اول، FVA یک پیوند معکوس معمولی از GVCها است که نشان می‌دهد تا چه حد شرکت‌های داخلی از واسطه‌های وارداتی خارجی برای فعالیت‌های صادراتی استفاده می‌کنند (OECD، 2017). یک FVA بالا نشان دهنده مشارکت بالای GVC است و بنابراین سطح پایین ارزش افزوده محلی ایجاد می‌شود. دوره طولانی کاهش FVA از اواخر دهه ۱۹۷۰ تا اوایل دهه ۱۹۹۰ مشاهده شده است. این پدیده نشان داد که شرکت‌های خودروسازی کره‌ای ارزش افزوده داخلی را با داخلی‌سازی قطعات و لوازم وارداتی سابق، از جمله موتورها و گیربکس‌ها افزایش دادند (لی و لیم، ۲۰۰۱). از اواسط دهه ۱۹۹۰، با ایجاد کارخانه‌های مونتاژ توسط شرکت‌های کره‌ای در واکنش به افزایش نرخ دستمزد در کشور، FVA دوباره شروع به افزایش کرد. به طور کلی، این روند بلندمدت با الگوی «اول درون، بعد بیرون و دوباره درون» سازگار است.

دوم، REII به کالاهای واسطه‌ای وارداتی اطلاق می‌شود که به عنوان نهاده در فرآیندهای تولید در یک کشور استفاده می‌شود و سپس به عنوان بخشی از ارزش محصولات مونتاژ شده به کشورهای دیگر صادر می‌شود. REII معیار دیگری از پیوندهای رو به عقب در GVC است. اگر سیاست‌های صنعتی، مانند LCRها برای ارتقاء صادرات، موفق شوند، REII روند افزایشی را نشان می‌دهد (بانگا، ۲۰۱۳). در مقابل، اگر کالاهای واسطه‌ای وارداتی برای خودروهای مونتاژ شده برای بازارهای داخلی استفاده شود، REII پایین می‌ماند. بنابراین، REII بالا نشان می‌دهد که محصولات نهایی حاوی واسطه‌های وارداتی بیشتر به بازار بین‌المللی فروخته می‌شود تا بازار داخلی.

REII بخش حمل و نقل کره در ابتدا در اواسط ۱۹۷۰ پایین بود اما به دلیل تأسیس هیوندای، که تلاش کرد محصولات خود را صادر کند، شروع به افزایش کرد. زمانی که هیوندای مشکلاتی را در بازار آمریکا تجربه کرد، دوره نزولی مشاهده شد. در نهایت، از دهه ۱۹۹۰ که هیوندای موتورهای وارداتی قبلی را داخلی‌سازی کرد و رقابت صادراتی را در بازار آمریکا به دست آورد، این نرخ روند افزایشی را نشان داد. در نهایت، این نسبت REII از ۱۵ درصد به بیش از ۵۵ درصد افزایش یافت که نشان دهنده رشد سریع صادرات خودرو توسط سازندگان کره‌ای بود. کره تا پایان دهه ۱۹۹۰ چهارمین تولیدکننده بزرگ خودرو در جهان شد.

سوم، DVAFXSH ارزش افزوده داخلی را که به صادرات ناخالص سایر کشورها وارد می‌شود، به عنوان سهمی از صادرات ناخالص یک کشور اندازه‌گیری می‌کند (بانگا، ۲۰۱۳). به عنوان مثال، قطعات ساخت کره ممکن است صادر و در تولید مونتاژ خودرو در چین استفاده شود که ممکن است بازار کشور جهان سوم را هدف قرار دهد. بنابراین، DVAFXSH معیاری از پیوندهای رو به جلو در GVC است. DVAFXSH بالا نشان دهنده تأثیر زیاد بر صادرات سایر کشورها است. DVAFXSH می‌تواند به عنوان شاخص تأثیر (رقابت بین‌المللی) کالاهای واسطه‌ای

تولید شده توسط اقتصاد داخلی و در نتیجه معیاری برای ارتقاء صنایع داخلی باشد. این نسبت همچنین زمانی افزایش می‌یابد که شرکت‌های یک کشور زیرمجموعه‌های خارجی بیشتری ایجاد کرده و قطعات واسطه‌ای را به کارخانه‌های خارج از کشور خود صادر می‌کنند یا زمانی که قطعات واسطه‌ای ساخته شده توسط شرکت‌های یک کشور می‌توانند به بازار خارجی وارد شوند. از این نظر، DVAFXSH معیاری برای جهانی شدن شبکه تولید در یک اقتصاد است. خودروسازان کره‌ای در دهه ۱۹۹۰ شروع به تأسیس کارخانه‌های مونتاژ در خارج از کشور کرده‌اند. به عنوان مثال، هیوندای موتورز یک سری سرمایه‌گذاری در ایالات متحده، کانادا، چین، هند و سایر کشورها برای استفاده از مزایای هزینه یا دسترسی به بازار دارد (بوز، ۲۰۱۲). بنابراین، صنعت خودروسازی کره جهانی شده است، زیرا کارخانه‌های خارج از کشور تمایل دارند چندین قطعه و لوازم را از پایگاه‌های خانگی خود در کره وارد کنند. چنین سرمایه‌گذاری خارجی در کشورهای خارجی منجر به افزایش DVAFXSH از دهه ۱۹۹۰ شده است. اگر شرکت‌های تابعه خارجی به جای واردات از کشور خود از قطعات و لوازم داخلی استفاده کنند، این نسبت ممکن است کاهش یابد. پیوندها و ارتقاء در مالزی، تایلند و چین

با بررسی روند FVA در سه کشور، فقط چین دوره کاهشی را از اواسط دهه ۱۹۹۰ تا اواخر دهه ۲۰۰۰ نشان می‌دهد، که مشابه دوره اواسط دهه ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ در کره است. کاهش سریع، به میزان ۱۵ درصد، نشان می‌دهد که چین درگیر سیاست «ساخت در چین» است. چنین دوره‌ای از کاهش FVA یا افزایش ارزش افزوده داخلی تا دهه ۲۰۱۰ در تایلند یا مالزی به جز یک دوره کوتاه کاهش از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۳ در مالزی به وضوح مشاهده نشده است. علاوه بر این، FVA در مالزی با لغو LCRها در سال ۲۰۰۴ افزایش شدیدی را نشان می‌دهد که از آن زمان دوباره افزایش یافته است. FVA در تایلند تا سال ۲۰۱۱ همیشه بدون روند کاهشی بالا است که نشان می‌دهد هیچ دوره‌ای از افزایش ارزش افزوده داخلی قبل از سال ۲۰۱۱ وجود ندارد.

با این حال، مالزی و تایلند از سال ۲۰۱۱ شروع به نشان دادن روند کاهشی کرده‌اند، اگرچه این سطوح در مقایسه با کمتر از ۳۰ درصد در چین یا کره همچنان بالای ۴۰ درصد است. اینکه آیا این روند اخیر ادامه خواهد داشت و چه چیزی باعث این امر می‌شود، تحقیقات بیشتر را نیاز دارد. در تایلند، چنین روندی ممکن است نشان‌دهنده ارتقاء باشد نه به دلیل نوع سنتی سیاست‌های صنعتی، بلکه به دلیل اشکال متنوع مشارکت داخلی-خارجی، که امکان تغییر «کیفی» از تولید ساده به فعالیت‌های پیچیده فناورانه را فراهم می‌کند. یکی از آنها برنامه توسعه منابع انسانی خودرو است که در اواخر دهه ۲۰۰۰ آغاز شد و هدف آن ارتقاء توانایی تولیدکنندگان داخلی قطعات خودرو بوده است. این برنامه با همکاری تایلند و ژاپن با رهبری طرف ژاپنی توسط چهار شرکت ژاپنی پیشرو است که با ارائه کارشناسان آموزشی

در حوزه تخصصی خود در برنامه شرکت کردند: تویوتا (سیستم تولید تویوتا)، هوندا (فناوری و قالب)، نیشان (طرح بهبود مهارت) و دنسو (مهارت ساخت و مدیریت ذهن).

با بررسی روند بهره‌وری صنعت خودرو در چین، مالزی و تایلند؛ مطابقت خاصی از این روند با FVA مشاهده شده است. واضح‌ترین الگو در چین است که افزایش ثابتی را از اواسط دهه ۱۹۹۰ تا اواسط دهه ۲۰۱۰ نشان می‌دهد، همزمان با کاهش FVA یا افزایش ارزش افزوده داخلی. اگرچه چین قبلاً از نظر بهره‌وری نیروی کار کمترین بود. در مالزی، بهره‌وری صنعت خودرو تنها از سال ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۴ افزایش یافته است که با دوره کاهش FVA آن مطابقت دارد. بهره‌وری در مالزی در اواخر دهه ۱۹۹۰ کاهش یافت و با کاهش مشارکت GVC دوباره افزایش یافت. بهره‌وری بخش خودرو تایلند در محدوده مشخصی در نوسان است و روند آن چندان واضح نیست. در تایلند و مالزی، مکاتبات نزدیک‌تری برای آخرین دوره دهه ۲۰۱۰ یافت می‌شود که آنها الگوی افزایش بهره‌وری و کاهش FVA را ثبت کردند. با این حال، چنین مکاتباتی به تجزیه و تحلیل دقیق‌تری نیاز دارد، زیرا چنین بهره‌وری نیروی کار توسط عوامل متعددی هدایت می‌شود. عوامل شامل سرمایه‌گذاری ثابت است که منجر به افزایش نسبت سرمایه به نیروی کار می‌شود.

در بین سه کشور، تایلند بالاترین سطح REII را نشان می‌دهد. این روند با عملکرد بالای صادراتی این بخش در تایلند سازگار است. با این حال، این صادرات همه توسط شرکت‌های چند ملیتی خارجی از ژاپن انجام می‌شود و خودرویی با مارک تایلندی تولید نمی‌شود. REII در مالزی همچنان پایین است که با این واقعیت مطابقت دارد که صنعت خودروسازی آن صادرات قابل توجهی تولید نمی‌کند یا اینکه سطح توانایی‌های فناورانه آن برای بهره‌برداری از بازار خارجی بسیار ضعیف است. سطح پایین REII در چین نشان می‌دهد که این کشور صادرات پایینی دارد. این ارزش ممکن است در آینده با آغاز صادرات چین تغییر کند.

در نهایت DVAFXSH در مالزی و تایلند کم است، اما به طور پیوسته و قابل توجهی در چین، نزدیک‌ترین به سطح بخش خودروسازی کره، افزایش می‌یابد. به نظر می‌رسد این تضاد نشان‌دهنده افزایش رقابت پذیری صادراتی نهاده‌های متوسط یا جهانی شدن تولید در چین است که مشابه کره است. چین شروع به ایجاد کارخانه‌های مونتاژ در خارج از کشور کرده است. به عنوان مثال، یک خودروساز محلی با مالکیت و برند، چری، صاحب ۱۶ کارخانه خارج از کشور در مالزی، برزیل، اوکراین و سایر کشورها است. خودروسازان دیگر نیز از سال ۲۰۰۱ شروع به ساخت کارخانه در خارج از کشور در قالب CBU یا تولید قطعات کرده‌اند. در مالزی، DVAFXSH پایین تعجب‌آور نیست زیرا بخش خودروسازی آن جهانی نمی‌شود و فقط به بازارهای داخلی می‌فروشد. در تایلند، علی‌رغم موفقیت

صادرات آن، DVAFXSH پایین باقی مانده است و نشان‌دهنده این واقعیت است که این کشور عمدتاً برای خودروهای فروخته شده داخلی در کشورهای میزبان صادر می‌کند. چنین الگویی نشان می‌دهد که قطعات میانی تولید شده در تایلند به طور قابل توجهی در صادرات توسط کشورهای خارجی استفاده نمی‌شود.

۳.۶.۲.۱. تبیین واگرایی بر حسب سه عامل

اگرچه LCR در بسیاری از کشورها اجرا شده است، اما نتایج آنها متفاوت است، با چندین مورد موفقیت و احتمالاً موارد شکست بیشتر. بنابراین، تعیین شرایط موفقیت (شکست) این ابزارهای سیاست صنعتی از اهمیت خاصی برخوردار است. این بخش این شرایط را با تمرکز بر موارد زیر مورد بحث قرار می‌دهد: مالکیت شرکت‌های هدف (محلی در مقابل خارجی)، ساختار بازار (انتظام از بازار در مقابل نفوذ از انحصار)، و تلاش و استراتژی‌های سطح شرکت.

اول، با توجه به اینکه LCRها به سمت توسعه صنعتی مستقل هستند که محدودیت‌هایی را بر کالاهای ساخته شده خارجی در اقتصاد ملی تحمیل می‌کند، آنها اغلب با یک سیاست لیبرال با تأکید بر نقش مثبت FDI مقایسه می‌شوند. بر اساس ادبیات مرتبط، ما فرض می‌کنیم که LCRها زمانی مؤثر هستند که برای شرکت‌های دارای مالکیت محلی یا برای شرکت‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی که بعداً با خرید سهام یا ادغام و اکتساب (M&A)^{۱۳۳} به شرکت‌های دارای مالکیت محلی تبدیل می‌شوند، استفاده شود.

تحقیق امسدن (۱۹۸۹) یکی از مطالعات اولیه است که بر اهمیت ارتقاء مالکیت محلی به جای اتکای منفعل به سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تأکید دارد. لی و همکاران (۲۰۱۶) و لی و لیم (۲۰۰۱) مشاهده کردند که سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی می‌تواند کانال مهمی برای کسب دانش خارجی باشد، اما تمایل دارد با رشد نهایی قابلیت‌های فناوری بومی تداخل داشته باشد. این مشاهدات بر اساس نمونه‌های قابل مقایسه در بخش‌های خودروی چین و کره است (به عنوان مثال، جیلی و چری در مقابل فولکس‌واگن شانگهای و فرست اتو ورکز در چین؛ و هیوندای موتورز در مقابل دوو). موفقیت تایوانی‌ها نیز با ظهور نهایی شرکت‌های بومی پشتیبانی می‌شود (امسدن و چو، ۲۰۰۳). مالکیت بومی در مراحل بعدی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند، زیرا شرکت‌های خارجی تمایل دارند به طور فزاینده‌ای نسبت به انتقال یا فروش فناوری بی‌میل شوند. دیدگاه مشابهی توسط مارین و بل (۲۰۰۶) وجود دارد که مشاهده می‌کنند اثر سرریز FDI در صورت میزبانی رخ نمی‌دهد. کشورها بر ارتباط بین سرمایه‌گذاری مستقیم

¹²³ merger and acquisition (M&A)

خارجی و اقتصاد داخلی تمرکز نمی‌کنند. به طور خاص، از نظر ارتقاء در GVCها، لی و همکاران (۲۰۱۸) استدلال می‌کنند که مالکیت ملی در نهایت برای ایجاد زنجیره‌های ارزش محلی برای ارتقاء ضروری است.

دوم، ما تعیین می‌کنیم که LCRها زمانی مؤثر هستند که با انتظام از بازارهای داخلی یا جهانی ترکیب شوند. آگیون (۲۰۱۵) رقابت را به عنوان پیش شرط یک سیاست صنعتی مؤثر، یعنی LCRها می‌داند. گریناوی (۱۹۹۲) نیز ساختار بازار را به عنوان یک عامل کلیدی که بر اجرای موفقیت آمیز LCRها تأثیر می‌گذارد، در نظر می‌گیرد. هائو و همکاران (۲۰۱۰)، در مطالعه‌ای بر روی بخش انرژی بادی بریتانیا، بیان کرد که یک بازار داخلی باثبات و قابل توجه عامل مهمی است که می‌تواند موفقیت LCRها را تعیین کند.

سوم، اثربخشی LCRها نیز تحت تأثیر نحوه واکنش شرکتها به چنین سیاست‌هایی همراه با سیاست‌های تکمیلی است. لاهیری و اونو (۱۹۹۸)، دیویس و الیس (۲۰۰۷)، و هائو و همکاران (۲۰۱۰) همچنین مشاهده کردند که LCRها وقتی به تنهایی و بدون سیاست‌های حمایتی مانند سایر مالیات‌ها و وام‌های ترجیحی اجرا شوند، نمی‌توانند مؤثر باشند. با این حال، حیاتی‌ترین عامل باید شرکت‌هایی باشند که در قالب تلاش فزاینده در جهت ایجاد قابلیت‌های فناورانه خود، به چنین سیاست‌هایی پاسخ مناسب دهند. ممکن است دلیل این باشد که ترکیبی از مالکیت محلی و فشار رقابت در بازار می‌تواند منجر به تلاش بیشتر شرکت‌ها برای نوآوری فناوری و توانایی‌های خود شود، اما این امر همیشه در مورد شرکت‌ها صدق نمی‌کند، زیرا شرکت‌ها تمایل دارند تصمیم‌ها و واکنش‌های متفاوتی نسبت به همان شرایط اتخاذ کنند. از این رو، ما هنوز پاسخ‌ها و استراتژی‌های اضافی در سطح شرکت را به عنوان یکی از سه عاملی که باید در نظر گرفته شود، در نظر می‌گیریم.

سه الزام ذکر شده در بالا برای ارتقاء موفقیت آمیز GVC توسط سیاست‌های صنعتی، مانند LCRها، می‌تواند با بخش خودروسازی کره به عنوان مثال مورد بحث قرار گیرد. طی ۵۰ سال گذشته، صنعت خودروسازی کره از یک تأمین کننده قطعات کوچک خودرو به مرکز جهانی شرکت‌های خودروسازی تبدیل شده است. استقلال از نظر مالکیت به عنوان عاملی در نظر گرفته می‌شود که به شرکت‌های خودروسازی کره‌ای کمک می‌کند تا به ارتقاء صنعتی از OEM به OBM دست یابند. هیوندای، یکی از خودروهای برند کره‌ای، پس از اینکه میتسوبیشی از ارائه فناوری موتور خودداری کرد، یک استراتژی تحقیق و توسعه مستقل را برای توسعه موتورهای خود انتخاب کرد. طبق نظر Ravenhill (۲۰۰۳)، دلیل اینکه هیوندای می‌تواند نرخ داخلی سازی خود را سریعتر از سایر تولیدکنندگان خودرو کره‌ای افزایش دهد، استراتژی صریح آنها برای اجتناب از وابستگی به شرکا و ادغام فناوری مجاز از کشورهای مختلف برای توسعه فناوری خود، از جمله موتور آنها است. اگرچه هیوندای موتورز در ابتدا یک شرکت مشترک

است، مالکیت خارجی (توسط میتسویشی) محدود یا کمتر از ۲۰٪ است و در نهایت توسط طرف هیوندای خریداری شد.

تضاد جالبی را می‌توان در مورد دوو مشاهده کرد، یک سرمایه‌گذاری مشترک (JV) با جنرال موتورز با سهم ۵۰ درصدی. در این JV، تصور دوو این است که جنرال موتورز تمایلی به انتقال فناوری‌های اصلی به دوو و همچنین به اجرای برنامه‌های توسعه خارجی دوو ندارد. پس از تجربه درگیری‌های مدیریتی بین سهامداران عمده خود، این JV در سال ۱۹۹۳ منحل شد و دوو مستقل شد. تنها پس از این استقلال و از اواسط دهه ۱۹۹۰، دوو شروع به تحقق دستاوردهای تلاش‌های تحقیق و توسعه خود کرد. این تجربه بر محدودیت استراتژی JV بدون مالکیت و کنترل محلی تأکید می‌کند. داستان مشابهی از شکست JV در مورد گوانگژو-پژو در چین تجربه شده است.

در مرحله بعد، ما در مورد انتظام ناشی از رقابت بازار در بازارهای داخلی یا جهانی و سیاست‌های حمایتی بحث می‌کنیم. رقابت شدیدی بین چهار یا پنج خودروساز در کره مشاهده می‌شود که عمدتاً در میان هیوندای، دوو، کیا و سانگ یانگ وجود دارد، اگرچه مالکیت خارجی همچنان محدود است. علاوه بر این، این برندها از ابتدا به سمت بازار جهانی گرایش دارند. با توجه به ساختار بازار انحصاری که توسط تعرفه‌های بالا در طول دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ محافظت می‌شد، رانت‌های خاصی با چنین حمایتی همراه بودند اما برای پرداخت سرمایه‌گذاری‌های سرمایه‌ای که برای بقا در بازار جهانی مورد نیاز هستند، استفاده می‌شوند. یکی از کلیدی‌ترین عناصر سیاست صنعتی در کره، ارتباط نزدیک بین عملکرد صادرات و دسترسی ممتاز به وام‌های ارزان قیمت و سایر اقدامات حمایتی است.

۷.۲.۱. ادغام GVC و سیستم نوآوری^{۱۲۴}

همانطور که پیش‌تر نیز اشاره شد؛ دو مفهوم محوری در GVC عبارتند از حکمرانی و ارتقاء. حکمرانی به روابط قدرت بین بازیگران درگیر در فعالیت‌ها مربوط می‌شود. چهار نوع گزینه برای ارتقاء نیز پیش‌تر مورد بحث قرار گرفت. ارتقاء فرآیند به تبدیل ورودی‌ها به خروجی‌ها با سازماندهی مجدد سیستم تولید اشاره دارد. ارتقاء محصول به معنای حرکت به سمت خطوط تولید با ارزش افزوده بالاتر است، در حالی که ارتقاء عملکردی به کسب کارکردهای جدید و برتر در زنجیره مانند طراحی یا بازاریابی اشاره دارد و ارتقاء بین بخشی به معنای اعمال شایستگی کسب شده در یک عملکرد خاص برای انتقال به بخش جدید است. اشاره شد که ارتقاء عملکردی و بین بخشی نادر است. اخیراً، پیتروبلی و رابلوتی (۲۰۱۱) مشاهده کردند که رویکرد GVC کمتر بر این موضوع متمرکز شده است که چگونه نهادهای محلی، منطقه‌ای یا ملی فرصت‌های ارتقاء فعالیت‌های تجاری را ایجاد می‌کنند و به نقش مکمل بالقوه دیدگاه‌های شومپتری یا سیستم نوآوری اشاره کردند.

در مباحث فصل قبل و مرور دیدگاه‌های کئون لی نیز بیان شد که سیستم‌های نوآوری^{۱۲۵} (IS) به عناصر و روابطی اشاره دارد که در تولید، انتشار و استفاده از دانش جدید و مفید اقتصادی در سطوح ملی، بخشی و شرکتی تعامل دارند. محققان مکتب شومپتری، مانند لوندوال و نلسون، از این مفهوم سیستم نوآوری دفاع کرده‌اند و استدلال می‌کنند که تفاوت‌ها در سیستم‌های نوآوری، تفاوت‌هایی را در نوآوری ایجاد می‌کند و در نتیجه بر عملکرد اقتصادی کشورها و شرکت‌های آنها تأثیر می‌گذارد. در مقایسه با مکتب فکری GVC، مکتب شومپتری بیشتر بر متغیرهای «درون ملت» تأکید می‌کند تا متغیرهای بین‌المللی مؤثر بر رشد اقتصادی.

تلاش‌هایی برای ادغام دو رویکرد، GVC و IS، با ابتکارات اخیر لوندوال در حال ظهور است (Lundvall, 2015, 2016). کئون لی و همکاران نیز در تلاش برای جستجوی پیوند بین این دو رویکرد یا ادغام این دو رویکرد هستند. ادغام این دو رویکرد مهم است. حتی اگر یک اقتصاد تصمیم بگیرد که مسیر مستقل تری را برای صنعتی شدن (سیاست صنعتی) دنبال کند، اقتصاد همچنان باید دسترسی به یادگیری (دانش خارجی) را ترتیب دهد، که به نوبه خود به معنای درجه خاصی از گشودگی به GVC (یا جریان جهانی دانش) است. با این حال، صرفاً پیوستن به GVC ارتقاء را تضمین نمی‌کند و یک اقتصاد ممکن است در فعالیت‌های کم ارزش، بدون ارتقاء عملکردی، گیر کند.

^{۱۲۴} این بخش تلخیصی از مقاله‌ای با عنوان "از زنجیره های ارزش جهانی (GVC) تا سیستم های نوآوری برای زنجیره های ارزش محلی و ایجاد دانش" تالیف کئون لی و همکاران در سال ۲۰۱۸ می‌باشد.

بنابراین، وظیفه کلیدی یافتن حالت و راه‌های تعامل «درست و پویا» با GVC است، با هدف بلندمدت ایجاد و ارتقاء «زنجیره‌های محلی برای خلق ارزش و دانش» که سهم بزرگی از سود جهانی نصیب کشور شود. انگیزه مطالعه لی و همکاران این است که در حالی که به نظر می‌رسد پیوستن به GVC برای یادگیری ضروری است، خطر گیر افتادن در فعالیت‌های با ارزش افزوده پایین بدون پیشرفت به سمت سطح بالاتر در زنجیره ارزش وجود دارد و در نتیجه باعث سقوط اقتصاد در به اصطلاح تله درآمد متوسط می‌شود. به عبارت دیگر، آنچه اهمیت حیاتی دارد این است که چه کسی «سهم بزرگتر» از ارزش را در GVC به دست می‌آورد، چگونه ممکن است نبرد برای این موقعیت در میان طرف‌های کلیدی درگیر رخ دهد. از این رو، دیدگاه GVC در ارائه نکاتی برای پیروزی در این نبرد محدود است، زیرا GVC تمایل دارد (حداقل به طور ضمنی) فرض کند که رهبری (یا نقش‌های شرکت شاخص) در بخش‌ها همچنان در دست شرکت‌های شمال باقی می‌ماند. از این نظر، GVC هنوز محدود به دیدگاه تئوری چرخه عمر محصول قدیمی است (شمال همیشه رهبر است و جنوب بخش‌های بالغ را از شمال به ارث می‌برد).

یک چارچوب نظری جایگزین، تئوری «چرخه جهش» است (لی و مالربا، ۲۰۱۷)، که این امکان و واقعیت را تصدیق می‌کند که شرکت‌های دیروارد و صناعی که از GVC به رهبری شرکت‌های شمالی می‌آموزند، ممکن است رهبری بخش‌ها را با ایجاد زنجیره‌های جدید به دست بیاورند. در امتداد این خط فکری، کتون لی و همکاران با تغییر تمرکز از حکمرانی ایستا به تغییرات در مسیرهای پویا، دیدگاه پویاتری ارائه داده‌اند. این دیدگاه چنین غیرخطی بودن را در نظر می‌گیرد که در حالی که ادغام بیشتر با GVC در مرحله اولیه مطلوب است، ارتقاء در مرحله بعد مستلزم آن است که شرکت‌ها و صنایع دیر وارد تلاش کنند تا به دنبال جدایی موقت از GVC تحت تسلط خارجی باشند، اگرچه این شرکت‌ها ممکن است مجبور باشند پس از ارتقاء به دنبال فرصت‌های بیشتری برای ادغام مجدد در GVC باشند. این توالی پویا همان الگوی «درون-بیرون-دوباره درون» مطرح شده توسط لی در تمامی آثار اوست.

۱.۷.۲.۱. دیدگاه‌های نظری: ادامه همکاری یا مبارزه برای استقلال

همانطور که در بخش قبل ذکر شد، جولیان و همکاران (۲۰۰۵) از تجربیات آمریکای لاتین دریافتند که ارتقاء عملکردی و بین بخشی به ندرت اتفاق افتاده است. در مقابل، لی و ماتیوس (۲۰۱۲) و لی (۲۰۱۳) مواردی را در کره و تایوان از ارتقاء موفقیت آمیز از نظر حرکت به بخش پیشرفته در همان صنعت و به بخش‌های جدید با ارزش افزوده بالاتر پیدا کردند. این پدیده را می‌توان «ارتقاء مضاعف»^{۱۲۶} نامید زیرا هم ارتقاء درون بخشی و هم ارتقاء بین بخشی رخ داده است. استدلال آنها این است که کره و تایوان به این ارتقاء مضاعف دست یافتند، در نتیجه سطح ارزش

¹²⁶ double upgrading

افزوده صنعتی خود را افزایش دادند، که به آنها امکان داد با افزایش دستمزدهای داخلی مطابقت داشته باشند و آنها را قادر ساخت تا در تله در آمد متوسط قرار نگیرند. در حالی که موفقیت اولیه با شرکت‌های اصلی تولید کننده تجهیزات (OEM) در رده پایین تر GVC باعث افزایش نرخ دستمزدها می‌شود، سایت‌های جدید نیروی کار ارزان تر در "رده بعدی پایین" کشورها می‌توانند برای جایگزینی موقعیت یک کشور در GVC ظاهر شوند. این شرایط شرکت‌ها را مجبور می‌کند تا به سمت فعالیت‌های با ارزش افزوده بالاتر در همان صنایع حرکت کنند یا رقابت پذیری قیمتی را به تدریج از دست بدهند و با انتقال سفارش‌های شرکت‌های چندملیتی به کشورهای دیگر ضعیف شوند. مورد بخش کفش در برزیل یک نمونه است و در ادامه مورد بحث قرار خواهد گرفت.

در مورد ارتقاء در GVC به ویژه ارتقاء عملکردی همانطور که پیش تر نیز اشاره شده است، سه مرحله -OEM- ODM-OBM اغلب چارچوب اصلی شناسایی شده بوده است. OEM اولین گام برای رسیدن به جهش در میان تولید کنندگان شرق آسیا بوده است. تولید طراحی‌های خود (ODM) دومین مرحله از پیشرفت است که در آن تولید کنندگان می‌توانند از کارهای ساده مانند مونتاژ خارج شوند و در طراحی تولید مشارکت کنند. تولید با برند خود (OBM) آخرین مرحله است و به زمانی اشاره دارد که این تولید کنندگان به طور مستقل تمام وظایف تولید، طراحی، بازاریابی، مدیریت کانال و تحقیق و توسعه را انجام می‌دهند. به گفته هابدی (۲۰۰۳)، شرکت‌ها در کشورهای شرق آسیا مسیر انتقالی از OEM به ODM و سپس به OBM را دنبال کردند.

با این حال، انتقال از یک حالت به حالت دیگر آسان نیست، به خصوص در انتقال به OBM، زیرا این مرحله شامل چندین خطر است، از جمله ضدحمله‌های شرکت‌های شاخص در GVC یا شرکت‌های فعلی، همانطور که در لی و همکاران (۲۰۱۵) برای موردی از شرکت‌های کوچک و متوسط کره‌ای که OBM را امتحان می‌کنند، و در Navas-Aleman'n (۲۰۱۱) برای مورد بخش‌های کفش و مبلمان در برزیل طرح شده است. بنابراین، این مرحله می‌تواند با کاهش سرعت طولانی شود، که حتی ممکن است منجر به کاهش فروش یا سهم بازار و در نهایت به یک بحران احتمالی برای شرکت‌هایی شود که در تلاش برای ارتقاء عملکردی هستند.

این احتمال تداخل توسط شرکت‌های پیشرو فعلی در GVC نشان می‌دهد که ارتقاء عملکردی به OBM اغلب مستلزم مبارزه برای استقلال در برابر شرکت‌های پیشرو در GVC است. این شناخت تا حدی در تضاد با چندین مطالعه در ادبیات GVC است که تمایل به تمرکز بر همکاری بین شرکت‌های شاخص در غرب و شرکت‌های جنوب دارد. شرکت‌های دیر وارد از جنوب مطمئناً این گزینه را دارند که هیچ جنگی نداشته باشند و یک یا چند شرکت وابسته به شرکت‌های چندملیتی باقی بمانند. این استراتژی کاملاً بد نیست زیرا ممکن است برای مدتی منجر به رشد

پایدار شود. با این حال، در بلندمدت، استراتژی اغلب نامشخص است زیرا شرکت‌هایی که دیر وارد شده‌اند از کشورهای ردیف بعدی ظهور می‌کنند که دستمزدها و هزینه‌های کمتری را ارائه می‌دهند

از نظر مالکیت ارزش ایجاد شده در GVC، فرآیند ارتقاء از OEM به ODM و در نهایت به OBM فرآیند ایجاد ارزش بیشتر به صورت محلی و کسب درجه خاصی از استقلال از شرکت‌های شاخص در GVC خروجی است. موضوع مهم دیگر این است که به عنوان یک هدف نهایی برای شرکت‌ها مشخص شود تا در نهایت نوعی مالکیت محلی داشته باشند، در غیر این صورت، ساختن مستقل دشوار خواهد بود. اگرچه تایوان بیشتر از کره به شرکت‌های چندملیتی خارجی وابسته بوده است، اما در نهایت کسب و کارهای بزرگ محلی را نیز ایجاد کرد و در نتیجه به اقتصادهای پردرآمد پیوست. هم کره و هم تایوان تعداد مهمی از کسب و کارهای بزرگ جهانی را نسبت به اندازه اقتصاد خود ایجاد کرده‌اند. در اوایل دهه ۲۰۱۰، تایوان دارای ۸ شرکت در فهرست ۵۰۰ شرکت برتر فورچون و کره ۱۳ شرکت دارا بود.

بحث بالا کثون لی و همکاران را به فرمول‌بندی این فرضیه سوق می‌دهد که اگرچه در مرحله اولیه، ادغام بیشتر با GVC برای یادگیری از منابع خارجی دانش مطلوب است، ارتقاء عملکردی و بخشی نیاز به تلاش یا مرحله‌ای از جدایی و استقلال از GVC موجود تحت تسلط خارجی دارد. سپس، شرکت‌ها و اقتصادهای دیر وارد ممکن است مجبور شوند پس از ایجاد زنجیره‌های ارزش محلی خود، به دنبال باز شدن یا ادغام بیشتری باشند. این توالی پویا از الگوی «درون-بیرون-دوباره درون» یک منحنی غیرخطی از نظر میزان مشارکت در GVC ایجاد می‌کند، همانطور که توسط FVA (سهام ارزش افزوده خارجی در صادرات ناخالص یک اقتصاد) اندازه‌گیری می‌شود.

۲.۷.۲.۱. نمونه‌هایی در سطح شرکت برای ایجاد ارزش‌های محلی خارج از GVC

مورد شرکت‌های کره ای

برخی اشاره کرده‌اند مشارکت شرکت‌های دیروارد با GVC در قالب OEM منجر به رشد صادرات بی‌سابقه در اوایل دوره جهش در کره و تایوان شده است. با این حال، پایداری استراتژی OEM در لی و ماتیوز (۲۰۱۲)، که آن را «تله OEM» نامیدند؛ زیر سؤال رفته است. برای مثال، بیش از ۵۰۰ اسباب‌بازی ساز OEM در اواسط دهه ۱۹۸۰ در کره فعالیت می‌کردند. در حال حاضر، این تعداد تقریباً صفر است زیرا اکثر آنها یا به دلیل افزایش دستمزدهای داخلی و ورود سایر سایت‌های OEM مبتنی بر دستمزد ارزان‌تر، مانند اندونزی در دهه ۱۹۸۰ و چین در دهه ۱۹۹۰ ورشکست شدند، یا کارخانه‌های خود را به کشورهای با دستمزد کمتر منتقل کردند (لی و همکاران، ۲۰۱۵). بنابراین، تا سال ۲۰۰۰، کره حدود ۱۰ ODM و تنها یک اسباب‌بازی ساز OBM داشت. مدیر عامل این شرکت توضیح

داد که در حالی که در دهه ۱۹۸۰ از طریق OEM به ثروت زیادی دست یافته است، محدودیت‌های بلندمدت و فشار مداوم حاشیه سود و فرسایش رقابت قیمتی را با افزایش دستمزدها در کره مشاهده کرده است که در مورد تله درآمد متوسط از دیدگاه اقتصاد ملی وجود دارد. این شرایط او را مجبور کرد تا ریسک تلاش برای تبدیل شدن به یک OBM را بپذیرد.

با این حال، حرکت فراتر از OEM به حالت ODM یا OBM آسان نیست و خطرات و چالش‌هایی را در بر دارد. اولین چالش این است که محصول خود را به طور مستقل بفروشیم، همانطور که فرد از یک سازنده قراردادی به یک برند و شرکت بازاریابی تحت نظر خود ارتقاء می‌یابد. بنابراین، این شرکت‌ها مجبور بودند استراتژی فروش اعتباری را اتخاذ کنند زیرا هیچ مشتری حاضر به خرید محصولات آنها نبود. برای جلوگیری از رویارویی با مشتریان قدیمی، چندین شرکت در بازارهای نوظهور شروع به کار کردند و بعداً وارد کشورهای توسعه‌یافته شدند. ظهور کانال‌های بازاریابی جدید و کم‌هزینه‌تر، مانند خرید خانگی و بازاریابی آنلاین، به‌عنوان پنجره‌ای از فرصت‌ها برای بسیاری از افرادی بود که دیرتر وارد شدند.

سایر خطرات شامل رفتارهای تداخلی یا حتی حملات مستقیم از سوی شرکت‌های فعلی است. ضدحمله‌های شرکت‌های کنونی انواع مختلفی از خطرات مهم را به همراه داشت، از جمله قطع ناگهانی ارتباط با تأمین‌کننده، دعوی حقوقی بر سر IPR (حقوق مالکیت معنوی) و جنگ قیمت‌ها یا دامپینگ. هنگامی که تنها برند اسباب بازی OBM کره یعنی Aurora World شروع به فروش با نام تجاری خود در سال ۱۹۹۱ کرد، فروشندگان فعلی سفارشات OEM/ODM خود را لغو و متوقف کردند تا از رشد شرکت به عنوان مالک جدید برند جلوگیری کنند. فروش شرکت نسبت به سال ۱۹۹۱ که شرکت راه را برای تبدیل شدن به یک OBM در پیش گرفت کاهش یافت و به مدت پنج سال راکد ماند (لی و همکاران، ۲۰۱۵). کئون لی این دوره را "رودخانه OBM" می‌نامد که برای ایجاد خود به عنوان یک شرکت OBM باید از آن عبور کرد.

فارغ از موارد موفقیتی که نمونه‌هایی از SMEها هستند؛ موفقیت کره در ارتقاء کلی صنعتی فراتر از تله درآمد متوسط امکان‌پذیر بود زیرا بسیاری از کسب و کارهای بزرگ فرآیند مشابه ارتقاء عملکردی از OEM به OBM را طی کردند. یک مثال قابل توجه هیوندای موتورز است که به عنوان یک OEM شروع به کار کرد که قطعات را برای فورد مونتاژ می‌کرد (لی، ۲۰۰۵). هیوندای موتور در طول تأسیس خود در سال ۱۹۶۸ یک قرارداد مونتاژ با فورد بسته بود. با این حال، بنیانگذار هیوندای موتورز، آقای چانگ، می‌خواست خودروهایی با برند خود بفروشد و به این ترتیب تصمیم گرفت از فورد جدا شود و به یک شرکت OBM تبدیل شود. انتخاب او اجازه دادن ۲۰ درصد سهام به

شرکت ژاپنی میتسوبیشی برای تولید مجاز خودروهای برند خود (پونی) با موتور میتسوبیشی بود (لی و لیم، ۲۰۰۱). سپس، زمانی که هیوندای می‌خواست موتورهای و گیربکس‌های خود را توسعه و تولید کند، میتسوبیشی از کمک یا آموزش فناوری‌های موتور به هیوندای خودداری کرد. از این رو، هیوندای مجبور شد راه پرخطر دیگری را برای استقلال در توسعه موتورهای خود در پیش بگیرد. این جدایی نهایی در سفر طولانی مدت ارتقا در GVC انتظار می‌رود.

مورد شرکت‌های برزیلی

برزیل با حدود ۷۷۰۰ تولیدکننده کفش، سومین تولیدکننده کفش در جهان است. در سال ۲۰۱۵، این بخش ۹۴۴ میلیون جفت کفش تولید کرد و حدود ۱۲۴ میلیون جفت آن به بیش از ۱۵۰ کشور صادر شد. اگرچه بسیاری از مناطق برزیل کفش تولید می‌کنند، ایالت ریو گراند دو سول^{۱۲۷} در جنوب برزیل بخش قابل توجهی از تولید کفش را از طریق خوشه دره سینوس^{۱۲۸} به عنوان هسته آن در اختیار دارد. مسیر تاریخی تولید کفش در دره سینوس را می‌توان به دو مرحله مجزا تقسیم کرد. فاز اول که به دهه ۱۹۷۰ تا اواسط دهه ۲۰۰۰ باز می‌گردد، مرحله رشد است که با ادغام فزاینده در GVC‌های کنترل شده توسط خریداران بزرگ بین‌المللی و همچنین با گسترش صادرات مشخص می‌شود. با این حال، این بخش از اواسط دهه ۲۰۰۰ با کاهش مواجه شد و این کاهش در سال ۲۰۰۴ به اوج خود رسید. این الگو در سطح ملی و همچنین برای منطقه ریو گراند دو سول صادق است و دلایل اصلی افزایش رقابت از سوی چین و محدودیت‌های مرتبط با تبعیت شرکت‌های کفش محلی به GVC بزرگ است. از این رو، این دوره زمانی برای جستجوی منابع و استراتژی‌های جدید برای رقابت است. در این راستا به دو گروه از شرکت‌ها اشاره می‌شود.

اولین گروه از تولیدکنندگان از دره سینوس و سایر مناطق برزیل ادغام خود را با GVC‌ها حفظ کرده‌اند و همچنان در بخش‌های ارزان قیمت بر اساس کاهش هزینه‌ها و استفاده فشرده از پیمانکاران فرعی یا اشتغال غیررسمی تخصص دارند. این تولیدکنندگان تابع دفاتر خرید خریداران بزرگ جهانی در آمریکا و اروپا هستند و از نظر طراحی و بازاریابی ظرفیت نوآوری محدودی دارند. این گروه از تولیدکنندگان استراتژی‌های یادگیری غیرفعال و تعامل کم با سایر بازیگران، چه در طول زنجیره تولید (شامل تأمین‌کنندگان، پیمانکاران فرعی و غیره) و چه با سایر سازمان‌های حمایتی، از جمله زیرساخت‌های فنی و آموزشی محلی، دارند. اگرچه این استراتژی ادغام شدن در GVC به تولیدکنندگان

¹²⁷ Rio Grande do Sul

¹²⁸ Sinos

محلی اجازه دسترسی به بازارهای خارجی را داده است، اما آنها در حوزه ایجاد دانش محلی و توسعه طراحی، بازاریابی و قابلیت‌های برندسازی خود محدود هستند.

گروه دوم تولیدکنندگان کفش، از طریق استراتژی‌هایی که نه تنها شامل بهبود تولیدی، بلکه سرمایه‌گذاری در طراحی، تلاش برای باز کردن بازارهای جدید و کانال‌های تجاری سازی جدید، و مهمتر از همه توسعه آنها می‌شود و به دنبال موقعیتی در بازارهای ممتاز و بالاتر با نام تجاری خود هستند. این شرکت‌ها از نظر نوآوری پویاتر هستند که ناشی از اجرای سازوکارهای یادگیری محلی است که شامل منابع محلی یا خارجی دانش است. بنابراین، این گروه دوم از بنگاه‌ها با تجارت مستقیم کفش با برندها و طرح‌های خاص خود، به ادغام بهتری در بازار صادراتی دست یافته‌اند.

نقش سیاست صنعتی با هدف توسعه یک محیط پویا و نوآورانه در دره سینوس قابل ذکر است. در مرحله بین‌المللی سازی این بخش (که در دهه ۱۹۷۰ آغاز شد)، تمرکز اصلی بر اجرای اقدامات تشویقی صادرات از طریق اعطای امتیاز مالیات، اعتبارات ممتاز و سیاست‌های محرک نرخ ارز (کم‌ارزش‌گذاری) بود. از دهه ۲۰۰۰، سیاستی که با هدف حمایت از بخش کفش (چه در سطح فدرال و چه در سطح ایالتی) اجرا شد، بر توسعه و نوآوری فناوری متمرکز شد. با این حال، با توجه به اینکه سیاست‌های یکسانی در اختیار همه بنگاه‌های مناطق قرار گرفته است، این سؤال باقی می‌ماند: چه چیزی تنها تعداد کمی از شرکت‌ها را توضیح می‌دهد که از بحران جان سالم به در می‌برند و ادامه گسترش آنها را ادامه می‌دهند؟ به نظر می‌رسد تصمیم‌گیری در سطح شرکت و اراده برای در پیش گرفتن راه استقلال سخت، یک بار دیگر از عوامل مهم هستند، همانطور که در بخش اسباب بازی در کره اتفاق افتاد.

۳.۷.۲.۱. جمع بندی

مطالعه کئون لی و همکاران، هم خطرات و هم پتانسیل‌های GVC را نشان می‌دهد. جنبه خطر ظاهر می‌شود زیرا GVC ممکن است یک حداکثر سازی سود جهانی باشد که توسط شرکت‌های چندملیتی و امواج مالی جهانی هدایت می‌شود و سود را برای سطوح پایین‌تر GVC‌ها کاهش می‌دهد. چنین تلاشی نگرانی برای ایجاد شغل مناسب یا ارزش افزوده محلی نیست. جنبه بالقوه این است که GVC‌ها ممکن است کانال‌های یادگیری اولیه را در مرحله کم درآمد ارائه دهند، مانند یادگیری با صادرات در حالت OEM، که یک روش معمول در مراحل اولیه رشد در شرق آسیا بوده است. با این حال، جدایی یا استقلال نهایی نیز باید در نظر گرفته شود. در غیر این صورت، اقتصاد ممکن است در رقابت با سایر سایت‌ها و شرکت‌ها در سایر اقتصادهای با دستمزد پایین شکست بخورد. بنابراین، هدف نهایی باید گذار از مشارکت در GVC به ایجاد زنجیره‌های ارزش محلی و سیستم‌های نوآوری باشد. اگر از تجربه

اسباب‌بازی‌های کره‌ای، کفش‌های برزیلی و نمونه‌های مشابه دیگر حدس بز نیم، الزامات لازم برای تحقق چنین انتقالی باید شامل قاطعیت و تمایل جهت تلاش برای استقلال نهایی بر اساس مالکیت بومی شرکت‌ها باشد.

مطالعه لی و همکاران، همبستگی منفی بین میزان ایجاد محلی و انتشار دانش و مقادیر FVA را تأیید می‌کند. این یافته می‌تواند به عنوان یک سهم مهم در نظر گرفته شود زیرا ارتباط بین یکی از متغیرهای کلیدی سیستم نوآوری (دانش محلی) و متغیر زنجیره ارزش جهانی (FVA) را نشان می‌دهد. با توجه به اینکه لی (۲۰۱۳) ثابت کرده است که درجه بالاتری از بومی‌سازی دانش به طور مثبت با رشد اقتصادی سریع‌تر مرتبط است، این مطالعه نشان می‌دهد که پیوندهای میانی بین این دانش محلی و رشد اقتصادی شامل فرآیند افزایش ارزش آفرینی داخلی است. به ویژه از افزایش دانش محلی تا ایجاد ارزش افزوده محلی و سپس رشد اقتصادی. این یافته نشان می‌دهد که ساختن سیستم‌های نوآوری محلی یکی از کلیدهای امکان ارتقاء و ایجاد ارزش محلی در طول ادغام در GVC است.

سپس، یک سؤال نوظهور این است که «چگونه می‌توانیم درجه خلق دانش محلی را افزایش دهیم تا به جای ارزش افزوده خارجی، آفرینش‌های مربوط به ارزش افزوده داخلی را ارتقا دهیم؟» باز هم، لی و همکاران با نگاهی به تجربیات کره و تایوان به دنبال پاسخ هستند. شناخته شده است که این اقتصادها نیروی کار تحقیق و توسعه خود را با آموزش ابتدایی و متوسطه و همچنین زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی افزایش داده‌اند. مشارکت دولت در کمک به شرکت‌های داخلی برای استقلال نیز از طریق تقویت سیستم‌های آموزشی محلی، ترویج تحقیق و توسعه داخلی (و دولتی-خصوصی)، و ارائه کمک در مورد اختلافات IPR با شرکت‌های فعلی، به ویژه ترول‌های ثبت اختراع نیز مطرح بوده است. دولت کره اقدامات سیاستی متعددی را اتخاذ کرده است، مانند فروش بیمه تجاری در برابر دعاوی حقوقی احتمالی حقوق مالکیت، خدمات برای انجام تحقیقات پیش از بازاریابی یا صادرات در مورد اختلافات قانونی احتمالی، و مشاوره برای SME‌هایی که به مشکلات حقوقی با نهادهای خارجی برخورد کرده‌اند. به طور کلی، سیاست صنعتی نمی‌تواند به شکلی جادویی عمل کند، اما ممکن است از نظر ارتقا و ایجاد سیستم‌های نوآوری بخش و سطح ملی فراتر از مرزهای شرکت کمک کند.

با توجه به اینکه افزایش ارزش افزوده داخلی به شکل ارتقاء مضاعف یعنی ارتقاء و تنوع درون بخشی و بین بخشی است، چالش دیگری که یک اقتصاد دیروارد با درآمد متوسط با آن مواجه است، راه ورود به بخش‌های با ارزش افزوده بالاتر است. با این حال، ایجاد سیستم ملی نوآوری خود در بخش‌های با ارزش افزوده بالاتر دشوارتر است، زیرا در این بخش‌ها، یک کشور رقابت مستقیم بیشتری با شرکت‌های فعلی در کشورهای پیشرفته که تجربه بیشتری در این زمینه دارند، دارد. به عبارت دیگر، با توجه به اینکه همه بخش‌ها از نظر موانع ورود، امکانات یادگیری و

چشم‌انداز رشد یکسان نیستند، مشکل یک کشور دیر وارد تنها ایجاد قابلیت‌ها نیست، بلکه توسعه تخصص بخشی (یا در سطح بخش) نیز هست. تجزیه و تحلیل پویایی فناوری در بخش‌های با ارزش بالا که شرکت‌های کره‌ای و تایوانی به خوبی عمل کرده‌اند، توجه را به این واقعیت جلب می‌کند که بخش‌ها در میزانی که فناوری‌های جدید در حال ظهور به دانش و مهارت‌هایی شبیه به آن‌هایی که جایگزین می‌شوند، متفاوت هستند. جایی که شرکت‌های کشورهای دیر وارد به شایستگی در سطح جهانی دست یافته‌اند، فناوری‌ها معمولاً دارای «چرخه کوتاه» هستند، به این معنی که دانش خاص و شایستگی لازم به طور دوره‌ای در بخش‌های مرتبط با چنین فناوری‌هایی تغییر می‌کند.

در واقع، دوره افزایش تخصص از طریق فناوری‌های مبتنی بر چرخه کوتاه از اواسط دهه ۱۹۸۰ در کره و تایوان دقیقاً با دوره افزایش درجه بومی‌سازی دانش مصادف شد. چنین پیوندی بین فناوری‌های چرخه کوتاه و بومی‌سازی دانش امکان‌پذیر است، زیرا فناوری‌های چرخه کوتاه به معنای اتکای کمتر به ذخایر دانش موجود است. بنابراین، تخصص در فناوری‌های دارای چرخه کوتاه نشان‌دهنده شانس بالاتری برای بالا بردن سریع سطح خوداستنادی است که به معنای امکانات یادگیری بالاتر است. در مجموع، این یافته نشان می‌دهد که بررسی بیشتر در بخش‌های مبتنی بر فناوری چرخه کوتاه، افزایش سریع‌تر پایگاه‌های دانش محلی را تسهیل می‌کند و در نتیجه ارزش افزوده داخلی در صنعت را افزایش می‌دهد.

۳.۱. GVC و تأثیرات آن بر اقتصاد کشورها

۱.۳.۱. GVC در قاره آفریقا؛ ارائه یک رویکرد بدیل^{۱۲۹}

از اواسط دهه ۱۹۹۰، قاره آفریقا ادغام فزاینده‌ای را در زنجیره‌های ارزش جهانی (GVC) تجربه کرده است که عمدتاً توسط نفوذ (یعنی سرمایه‌گذاری و استخراج ارزش) شرکت‌های فراملیتی در این قاره رهبری می‌شود. در محیط جدید تولید جهانی، توجه ویژه‌ای به فرصت‌های یادگیری و صنعتی شدن ارائه شده از طریق ادغام شرکت‌های داخلی در GVCها و تخصصی شدن وظایف در آنها به جای توسعه بخشی، هم در مدل‌های جایگزینی واردات و هم در مدل‌های صنعتی‌سازی صادرات محور شده است.

از منظر آندرونی، در اکثر اقتصادهای آفریقایی، این مدل صنعتی شدن جدید (یعنی ادغام در GVCها) منجر به افزایش ارزش افزوده داخلی به ویژه در تولید نشده است. همچنین نتوانسته است تغییر قابل توجهی در سیستم‌های تولید محلی^{۱۳۰} (LPS) ایجاد کند که ساختار آن در تمام کشورهای آفریقایی کاملاً دوگانه است. در واقع، تعدادی از اقتصادهای آفریقایی صنعتی زدایی زودرس را تجربه کرده‌اند و وابستگی آنها به صادرات کالاهای اولیه حتی افزایش یافته است.

علیرغم تحقیقات فزاینده در مورد عملکرد و نوع شناسی GVC (به عنوان مثال، خریدار در مقابل تولید کننده یا به صورت تخصصی در مقابل افزودنی که بیشتر مورد بحث قرار گرفت)، ما هنوز درک محدودی از انواع مختلف LPSها در اقتصادهای آفریقا داریم. آندرونی با توسعه رویکرد پیوند تعمیم یافته آلبرت هیرشمن (۱۹۷۷) و به ویژه با جدا کردن مجموعه تولید، فناوری، مصرف و پیوندهای مالی که یک LPS را تشکیل می‌دهند، به این شکاف می‌پردازد.

۱.۱.۳.۱. ادغام GVC در آفریقا: برخی شواهد

در جریان انقلاب جهانی کسب و کار و ظهور زنجیره‌های ارزش جهانی از سال ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۳، جریان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) در کشورهای در حال توسعه از ۳۵ میلیارد دلار به ۷۷۸ میلیارد دلار افزایش یافت (از ۱۷ درصد به ۵۴ درصد جریان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در جهان). در آفریقا، جریان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در همین دوره تقریباً بیست برابر شده است، از ۳ میلیارد دلار به ۵۷ میلیارد دلار (از ۱.۴ درصد به ۴ درصد از ورودی

^{۱۲۹} این بخش تلخیصی از مقاله‌ای با عنوان " رویکرد پیوندی تعمیم یافته به توسعه سیستم‌های تولید محلی در عصر زنجیره‌های ارزش جهانی، با اشاره ویژه به آفریقا " تالیف آنتونیو آندرونی در سال ۲۰۱۹ می‌باشد.

^{۱۳۰} local production systems

سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در جهان)، اگرچه این افزایش عمدتاً در چند بخش (بخدمات و معدن) و چند کشور (آفریقای جنوبی، نیجریه، و مصر در میان اقتصادهای بزرگ؛ و ایتوپی، تانزانیا، موزامبیک، و کنگو در میان کشورهای کمتر توسعه‌یافته) متمرکز شده است.

صنعتی‌سازان متاخر، از جمله چین و همچنین کره جنوبی و تایوان (به‌ویژه بین سال‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰)، صنعتی‌سازی را با پیوند (رو به عقب) به زنجیره‌های تأمین جهانی و افزودن ارزش (به جلو) در الکترونیک و سایر بخش‌ها، از بخش‌هایی که با چرخه‌های کوتاه فناوری مشخص می‌شوند؛ آغاز کردند.

در همان دوره (۱۹۷۰-۱۹۸۰) و در دو دهه بعد (۱۹۹۰-۲۰۱۰)، به ویژه، کشورهای آفریقایی نوع دیگری از ادغام GVC را تجربه کردند. همانطور که توسط کالیچ و اشتهر (۲۰۱۵) نشان داده شده است، اگرچه ارزش واردات جهانی در طول دهه ۲۰۰۰ با کالاهای واسطه‌ای که ۶۵ درصد از واردات جهانی را در سال ۲۰۱۱ تشکیل می‌دادند، بیش از دو برابر شد؛ کشورهای آفریقایی عمدتاً "ادغام بالادستی" را تجربه کرده‌اند. "به طور خاص، بیشتر مشارکت آفریقا در GVCها در تولید بالادستی توسعه‌یافته است، با شرکت‌هایی در آفریقا که تقریباً به طور انحصاری محصولات اولیه را به شرکت‌هایی در کشورهای پایین‌تر از زنجیره ارزش که ارزش افزوده متمرکز است ارائه می‌کنند. علاوه بر این، از سال ۱۹۹۵، ادغام پایین دستی آفریقا ضعیف شده است.

برای اکثر کشورهای آفریقایی، و همچنین برای برخی از کشورهای با درآمد متوسط خارج از آفریقا، مانند فیلیپین یا مکزیک، جهانی شدن تولید منجر به سرمایه‌گذاری داخلی بلندمدت بیشتر، انباشت سرمایه، ایجاد ارزش داخلی یا جذب ارزش بین‌المللی در صنایع تولیدی نشده است. در مقام بررسی بخش‌هایی که تغییر در ارزش افزوده داخلی را تجربه کرده‌اند؛ جالب اینجاست که معدن و واسطه‌گری مالی بخش‌هایی هستند که در کنار حمل و نقل، تجارت عمده فروشی و آب و برق بیشترین رشد را داشته‌اند.

با توجه به تأثیر محدودی که GVCها در دهه گذشته یا بیشتر در تحول تولید در آفریقا داشته‌اند، ما همچنین نمی‌دانیم که آیا ارتقاء اقتصادی منجر به ارتقاء اجتماعی شده است یا خیر. در این رابطه، مطالعات اخیر (گوگر و همکاران ۲۰۱۴؛ کرامر و چانگ ۲۰۱۵؛ برنهارت و پولاک ۲۰۱۶) چندین نگرانی را مطرح کرده و نتایج متفاوتی را نشان داده‌اند. در سطح جهانی، ادغام GVC منجر به نوعی ارتقاء اقتصادی در بخش‌های خاص (به عنوان مثال، باغبانی) در تعداد محدودی از کشورهای آفریقا شده است. با این حال، حتی در میان موارد موفق کشور و بخش، این ارتقاء اقتصادی لزوماً به ارتقاء اجتماعی تبدیل نشده است.

۲.۱.۳.۱. ارزیابی انتقادی از مدل صنعتی‌سازی مبتنی بر GVC

سیستم تولید جهانی امروزی از وابستگی‌های متقابل پیچیده و پویا تشکیل شده است که صنایع و بخش‌های مختلف و همچنین کشورها و مناطق را در بر می‌گیرد. این وابستگی‌های متقابل در طیف وسیعی از ابعاد فناوری، سازمانی و نهادی آشکار می‌شوند و بازیگران مختلفی را درگیر می‌کنند.

در طول دو دهه گذشته، رویکرد GVC در ادبیات اقتصاد توسعه شتاب فزاینده‌ای پیدا کرده است، به ویژه با توجه به:

۱. تجزیه و تحلیل حکمرانی و توزیع کارکردهای تولید در بین واحدهای تولیدی شبکه‌ای مختلف واقع در کشورهای مختلف (ساختار سازمانی چندگانه)
۲. ایجاد ارزش و پویایی جذب مرتبط با ساختارهای مختلف حکمرانی و تأثیر جابجایی تولید در سراسر کشورها (میلبرگ و وینکلر ۲۰۱۳؛ گرفی ۲۰۱۴).

مطالعاتی که رویکرد GVC را اتخاذ می‌کنند، تمایل دارند از بخش به عنوان واحد اصلی تجزیه و تحلیل فراتر بروند، که با "وظیفه" و "زنجیره یا شبکه" جایگزین می‌شود. یک وظیفه تولید به مرحله عملکردی خاصی از فرآیند تولید یا تولید یک جزء محصول میانی محدود مرتبط است. یک شبکه چند کشوری است (اغلب بیشتر محدود به منطقه است تا جهانی) و از چندین سازمان مولد درگیر در مراحل مختلف تولید و بالقوه در چندین بخش تشکیل شده است. چارچوب GVC بر فرصت‌هایی برای شرکت‌ها (و کشورها) تأکید می‌کند تا در وظایف یا اجزای تولیدی خاص، ترجیحاً جایگاه‌های با ارزش، تخصص داشته باشند، در حالی که از ایجاد بخش‌های صنعتی یا بلوک‌های صنعتی یکپارچه عمودی اجتناب می‌کنند. در کشورهای توسعه‌یافته، ایده یک شکل انتخابی از تخصص در وظایف، که با جذب فرصت‌های ارزش هدایت می‌شود، شرکت‌ها را تشویق می‌کند تا بر فعالیت‌هایی مانند تحقیق و توسعه، طراحی و خدمات پس از فروش پایین‌دستی تمرکز کنند.

در مورد کشورهای در حال توسعه، فرصت‌های ارائه شده توسط مدل صنعتی‌سازی مبتنی بر GVC به روش‌های مختلفی بیان شده است. در میان دانشمندان نئولیبرال، تحت شعار «اگر می‌خواهید صادرات داشته باشید باید وارد کنید»، از GVC‌ها برای تأکید مجدد بر مزایای تجارت بین‌المللی و در نتیجه، نیاز به آزادسازی بیشتر تجارت استفاده شده است. با تکیه بر همین فرض، اگرچه با استدلال‌های دقیق‌تر و مفصل‌تر، فرصت‌هایی که GVC‌ها برای رشد اقتصادی ارائه می‌دهند نیز به طور فزاینده‌ای در گزارش‌ها و مطالعات شاخص مورد تأکید قرار گرفته‌اند.

با کمال تعجب، اکثریت محققین توسعه‌گرا فرصتی را که مدل صنعتی‌سازی مبتنی بر GVC به کشورهای در حال توسعه برای غلبه بر وظیفه بسیار نامطمئن و سرمایه‌بر توسعه بخش‌های کاملاً جدید ارائه می‌کند، برجسته کرده‌اند. این مدل به عنوان راهی برای حرکت فراتر از صنعتی‌سازی سنتی جایگزینی واردات و به عنوان روشی جدید برای قالب‌بندی مدل موفقیت‌آمیز توسعه بیره‌های آسیایی و اقتصادهای نوظهور امروزی پیشنهاد شده است. به گفته این محققان، صنعتی‌شدن به رهبری GVC فرصت‌هایی را برای دسترسی به بازارهای منطقه‌ای و جهانی و همچنین تنوع بخشیدن و ارتقاء وظایف خاص و محصولات جدید باز می‌کند.

ما باید شرایط مورد نیاز برای بهره‌مندی کشورها و شرکت‌ها از یکپارچه‌سازی GVC و همچنین خطرات بالقوه مرتبط با این مدل صنعتی‌سازی جدید تحت رهبری GVC را به دقت تجزیه و تحلیل کنیم. این امر به ویژه هنگام برخورد با کشورهای آفریقایی که صنعتی‌زدایی، نفوذ چشمگیر واردات و افزایش رقابت‌پذیری غول‌های صنعتی نوظهور مانند چین و هند را تجربه کرده‌اند، مهم است.

درک اشتباهات بالقوه در مدل صنعتی‌سازی مبتنی بر GVC هنگام ارزیابی اینکه آیا این مدل می‌تواند کیفیت رشد را در آفریقا ارائه دهد یا خیر، حیاتی است. شش استدلال زیر دیدگاهی انتقادی در مورد مدل صنعتی‌سازی مبتنی بر GVC از منظر هستی‌شناسی (اشتباهات واقعی) و معرفت‌شناسی (موضوعات نظری) ارائه می‌کنند.

اول. قدرت شرکت‌های فراملیتی و عدم تقارن درون‌زا

شرکت‌های فراملیتی در کنترل منطقه‌ای و زنجیره‌های ارزش جهانی سازمان‌های بسیار قدرتمندی هستند که اقتصاد داخلی آن‌ها می‌تواند با تولید ناخالص داخلی بسیاری از کشورهای در حال توسعه قابل مقایسه باشد. این شرکت‌های فراملیتی قدرت خود را در بازارهای انحصاری جهانی اعمال می‌کنند و سهم عظیمی از بازار جهانی را در اختیار دارند. نولان، لیو و ژانگ (۲۰۰۷) تخمین زدند که از سال ۲۰۰۰، در اکثر صنایع جهانی تعداد انگشت‌شماری از شرکت‌های فراملیتی بازار را کنترل کرده‌اند. این قدرت به شیوه‌ای سیستماتیک و استراتژیک برای به دست آوردن ارزش در بازار با ایجاد موانع ورود به اشکال ثبت اختراع، استانداردهای کیفیت، حق چاپ و علائم تجاری (آنچه کالدور [۱۹۶۰] به عنوان «انحصارات نهادی» می‌فهمید) و با فشار بر زنجیره تأمین اعمال می‌شود. این امر به ویژه در مورد GVC‌های مبتنی بر کالا صادق است که در آن شرکت‌های بزرگ با کنترل مرحله خرده‌فروشی یا تولید، ارزش را به دست می‌آورند. همچنین این مورد در مورد GVC‌های تولیدی با فناوری پایین است که در آن شرکت‌های فراملیتی با القای تأمین‌کنندگان برای افزایش مقیاس و کیفیت محصول، ارزش را تحت فشار قرار می‌دهند و سپس، زمانی که

منابع متعدد هستند، فشارهای نزولی بر قیمت‌ها اعمال می‌کنند (به اصطلاح موقعیت‌های گروگان‌گیری؛ نگاه کنید به ویلیامسون ۱۹۸۵).

قدرت این شرکت‌های فراملیتی به شدت به وجود عدم تقارن درون‌زا در شبکه‌های تولید بین‌المللی چند لایه مربوط می‌شود. این تمرکز صنعت را می‌توان در سطوح مختلف زنجیره ارزش تحقق بخشید. به عنوان مثال، شرکت‌های پیشرو قوی (اغلب به عنوان یکپارچه‌کننده سیستم محصول عمل می‌کنند) می‌یابیم که کل زنجیره ارزش اجزایی را که به آنها فرمان می‌دهند تحت فشار قرار می‌دهند. در موارد دیگر، ما تأمین‌کنندگان قدرتمند درجه اول داریم که زنجیره‌های تأمین طولانی را برای شرکت‌های پیشرو جهانی تنظیم می‌کنند. در نهایت، ما زنجیره‌های تأمین خریدار داریم که در آن بازیگران، مانند سوپرمارکت‌ها و خرده‌فروشان در صنایع غذایی، در حالی که زنجیره تأمین را تحت فشار قرار می‌دهند، حاشیه سود بالایی ایجاد می‌کنند.

دوم. تفاوت در بحث فرصت‌های زنجیره ارزش بخشی

اگرچه GVCها فرصت‌هایی را برای یکپارچگی تولید و تجارت ارائه می‌دهند اما هنوز مهم است که کشورها با کدام زنجیره ارزش بخشی ادغام می‌شوند و تحت چه شرایطی بخشی از آنها می‌شوند. با توجه به ناهمگونی ساختاری مشخص‌کننده صنایع، به‌ویژه بخش‌های تولیدی، ما انتظار داریم که فرصت‌های خلق ارزش و جذب به روش‌های مختلف در زنجیره‌های ارزش در بخش‌های مختلف توزیع شود.

از منظر تحلیلی، این واقعیت که رویکرد GVC به طور فزاینده‌ای "یک بخش" شده است، مشکل ساز است؛ بدین معنی که منجر به تضعیف تعدادی از ویژگی‌های بخش‌های صنعتی (یا گروه‌هایی از بخش‌های صنعتی) شده است.

سوم. قفل تولید و بحث قطع پیوند زنجیره ارزش

از منظر یادگیری، خطر تعهد منابع کمیاب در دارایی‌های خاص برای انجام فعالیت‌های نسبتاً پیچیده (فرآوری پایه یا مونتاژ) می‌تواند منجر به وضعیت «قفل تولید» یا «قفل کردن زنجیره ارزش» شود؛ همانطور که پیش‌تر در مباحث کاپلینسکی و موریس مشاهده شد. در نتیجه این فرآیندها، سیستم‌های صنعتی در اقتصادهای در حال توسعه که در مراحل اولیه تحول اقتصادی هستند با ویژگی‌های مشابهی مشخص می‌شوند. شرکت‌های تحت مالکیت خارجی، به دلیل ظرفیت‌های محدود تأمین‌کننده و پردازشگر در اقتصاد میزبان، پیوندهای رو به عقب و رو به جلو برای انجام فعالیت‌های نسبتاً پیچیده ایجاد می‌کنند. شرکت‌های کوچک موجود فاقد مقیاس و مهارت برای ارائه محصولات واسطه‌ای قابل اعتماد و همچنین منابع لازم برای سرمایه‌گذاری در ارتقاء فناوری هستند. به ویژه در این زمینه نبود

شرکت‌های تولیدی متوسط که بتوانند این کارها را انجام دهند، مشکل ساز است - به اصطلاح پدیده میانی گمشده^{۱۳۱}. معدود شرکت‌های داخلی که در تولید در مقیاس بزرگ فعالیت می‌کنند با محدودیت‌های یکسانی روبرو هستند و به جای موفقیت در ایجاد پیوندهای رو به عقب و رو به جلو، به واردات مواد خام نیمه فرآوری شده و کالاهای سرمایه‌ای و همچنین صادرات مجدد محصولات مونتاژ شده متکی هستند.

چهارم. مکمل‌ها در بحث یادگیری

در ارتباط با استدلال قبلی، برای به دست آوردن فرصت‌های با ارزش بالا در طول زنجیره ارزش از طریق تخصصی‌سازی وظایف، شرکت‌ها اغلب مجبورند مجموعه‌های متعددی از قابلیت‌های تولیدی مکمل را در مراحل مختلف زنجیره ارزش و حوزه‌های مختلف فناوری توسعه دهند. این موضوع به طور فزاینده‌ای در مورد محصولات یا اجزای پیچیده با فناوری بالا و با ارزش بالا صادق است. به عنوان مثال، تخصص در طراحی اغلب نیاز به دسترسی مستقیم (اغلب در یک مکان) به قابلیت‌های تولیدی خاص برای نمونه‌سازی و تولید برای افزایش مقیاس محصولات و فرآیندها دارد. استانداردسازی، طراحی نوآوری اجزا و یکپارچه‌سازی سیستم محصول قابلیت‌های زیربنایی سه مجموعه از وظایف هستند. تخصص در کار مستلزم شناسایی مجموعه‌های تکمیلی از قابلیت‌ها است که پلتفرم فناوری زیربنای کار یا مجموعه وظایف مرتبط را تشکیل می‌دهند. کشورهایی که شرکت‌هایشان فقط بر روی مجموعه‌های محدود یا مجزا از وظایف و قابلیت‌ها تخصص دارند، فرصت‌های یادگیری و تنوع خود را کاهش خواهند داد.

در اقتصادهای صنعتی امروزی، این مجموعه از قابلیت‌های مکمل در شرکت‌های یکپارچه عمودی، در داخل بلوک‌های به اصطلاح توسعه، یا برای استفاده از چارچوب نظری جدیدتر، در اکوسیستم‌های صنعتی توسعه یافتند. به گفته داهمن (۱۹۸۹)، بلوک توسعه «به دنباله‌ای از مکمل‌ها اشاره دارد که از طریق یک سری تنش‌های ساختاری، یعنی عدم تعادل، ممکن است به یک وضعیت متعادل منجر شود». در فرآیند تحول ساختاری، ظهور بلوک‌های توسعه در یک کشور صنعتی ممکن است نتیجه چنین مسیرهایی باشد:

۱. پر کردن شکاف قبلی، که به موجب آن تنش یا گلوگاه ساختاری حل می‌شود.
۲. ایجاد بازارهای قبلی از طریق فعالیتهای کارآفرینی هماهنگ یا برنامه‌ریزی اقتصادی توسط نهادهای دولتی.

¹³¹ missing-middle phenomenon

در کشورهای توسعه یافته امروزی، اکوسیستم‌های صنعتی موفق، مانند مسیر بوستون و منطقه Emilia Romagna، قابلیت‌های مکمل را از طریق چرخه‌های مختلف تحول صنعتی و تجدید شرکت‌های یکپارچه عمودی توسعه داده‌اند. شبکه‌ای متراکم از تأمین کنندگان و پیمانکاران تخصصی محلی از این تلاش‌ها حمایت کرده‌اند.

در مجموع، امکان برای شرکت‌ها در یک مکان معین برای ایجاد مزیت رقابتی در یک کار یا مرحله معین از زنجیره ارزش بخشی، و در نتیجه تصاحب جایگاهی با ارزش بالا، به مجموعه‌ای از قابلیت‌های متفاوت اما مکمل بستگی دارد. ممکن است بیش از یک مرحله از توسعه نیاز به مشارکت زنجیره‌های ارزش یکسان یا سایر بخش‌ها (هم به طور مستقیم یا غیرمستقیم با شرکت‌های هم محل) داشته باشد.

پنجم. صنعت بدون صنعتی شدن

صنعت بدون صنعتی شدن به شدت با استدلال قبلی مرتبط است و به تأکید بیش از حد (در برخی موارد تقریباً انحصاری) بر مدل صنعتی‌سازی مبتنی بر GVC اشاره می‌کند. این تأکید بر ایجاد پیوندهای عمودی در امتداد زنجیره ارزش است، در حالی که نقش مهم پیوندهای افقی در بین شرکت‌های مختلف قرار گرفته در هر گره در طول زنجیره ارزش نادیده گرفته شده است. حتی مهمتر از آن، بسیاری از این "پیوندهای افقی" زنجیره‌های ارزشی چندگانه را قطع می‌کنند. گریفی (۲۰۱۶) بر ایجاد یک صنعت از طریق روابط زنجیره تأمین عمودی و دسترسی به بازار بین‌المللی تأکید کرده است: «زنجیره‌های ارزش جهانی و خوشه‌های صنعتی در سال‌های اخیر به روش‌های قابل توجهی در حال تغییر بوده‌اند. در حالی که محققانی که این پدیده‌ها را مطالعه می‌کنند تمایل دارند بر سطوح مختلف تحلیل - به ترتیب جهانی و محلی - تمرکز کنند، نیاز به چارچوب‌های یکپارچه‌تری وجود دارد که نشان دهد چگونه GVCها و خوشه‌ها از طریق انواع فرآیندهای جهانی‌سازی به هم متصل می‌شوند.»

از منظر سیاست‌گذاری، تأکید مدل صنعتی‌سازی مبتنی بر GVC بر رابطه زنجیره تأمین عمودی و دسترسی به بازار بین‌المللی، به جای توسعه پیوندهای افقی در اقتصاد داخلی، همچنین یک سوء برداشت اساسی از رابطه بین صنعتی‌سازی مبتنی بر جایگزینی واردات و صنعتی‌سازی به رهبری صادرات را آشکار می‌کند. همانطور که چانگ (۲۰۱۰) تأکید کرد: «در شرق آسیا، تجارت آزاد، ارتقاء صادرات (که البته تجارت آزاد نیست) و حمایت از صنعت نوزاد به صورت ارگانیک، هم از نظر بخشی و هم در طول زمان یکپارچه شدند. بنابراین، همان صنعت ممکن است در معرض موارد بیشتری قرار گیرد. از یکی از این سه در طول زمان؛ در واقع همیشه برخی از صنایع مشمول هر دسته از سیاست‌ها هستند، گاهی اوقات بیش از یک در آن واحد». صنعتی شدن صادرات محور و ادغام GVC در شرق

آسیا همزمان با توسعه پیوندهای بین بخشی افقی در اقتصاد داخلی و در نتیجه افزایش ارزش داخلی در تجارت توسعه یافت.

ششم. بحث اقتصاد سیاسی و "زنجیره رانت ها"

استدلال نهایی در این ارزیابی انتقادی از مدل صنعتی سازی مبتنی بر GVC به این واقعیت مربوط می شود که در این مدل، پویایی های اقتصاد سیاسی مربوط به زمینه مورد توجه قرار نمی گیرد. پویایی قدرت در چارچوب GVC در زنجیره ارزش و در بین شرکت های درگیر در زنجیره (به عنوان مثال، ادبیات حکمرانی GVC) بسیار مورد تأیید قرار گرفته است.

با این حال، در مراحل اولیه و میانی صنعتی سازی، عوامل اقتصاد سیاسی مبتنی بر زمینه های اساسی تر بر رقابت پذیری، ارتقاء و فرصت های ارزش افزوده شرکت ها تأثیر می گذارند. این عوامل مربوط به تضادها و مبارزات قدرت ناشی از فرآیند تحول ساختاری اقتصاد است. این عوامل اقتصاد سیاسی با شکل دهی به ساختار مشوق های خاص بخش، کشورها را در مسیرهای صنعتی سازی مختلف قرار می دهند و بنابراین، بر تخصیص رانت-سیاست صنعتی از دولت تأثیر می گذارند. علاوه بر این، این عوامل فرصت های جذب ارزش را ایجاد می کنند - چیزی که آندرونی آن را «زنجیره های رانت» می نامد - فراتر از آن فرصت هایی که دقیقاً توسط توزیع قدرت بین شرکت ها در طول زنجیره ارزش تعیین می شود.

در مجموع، در حالی که تعدادی از فرصت های بالقوه را ارائه می کند، مدل صنعتی سازی مبتنی بر GVC (به ویژه به روشی که تاکنون با سیاست های ادغام طرفدار GVC بیان و اجرا شده است) ممکن است قادر به ارائه کیفیت رشد در آفریقا نباشد. به دلایل زیر:

۱. ارزش تولید شده ممکن است توسط شرکت های فراملیتی حفظ شود و به اقتصادهای ضعیف نرسد (به عنوان مثال، قدرت شرکت های فراملیتی و استدلال عدم تقارن درون زا).
۲. زنجیره های ارزش بخشی که کشورهای کمتر توسعه یافته تمایل دارند با آن ها ادغام شوند (یا مراحل GVC که در آن متصل می شوند) آنهایی نیستند که فرصت ها یا حاشیه های با ارزش برای توسعه تولید دارند (یعنی تفاوت ها در بحث فرصت های زنجیره ارزش بخشی).
۳. قفل تولید در بخش های کم ارزش زنجیره ارزش (به عنوان مثال، قفل تولید و بحث قطع پیوند زنجیره ارزش).
۴. تخصص در وظایف محدود و مجزا و در نتیجه توانمندی های زیربنایی ممکن است برای تحریک پویایی های یادگیری بین بخشی و فرابخشی کافی نباشد (یعنی مکمل ها در استدلال یادگیری).

۵. ایجاد پیوندهای عمودی بدون پیوندهای افقی در هر مرحله از GVC، امکان تغییر ماتریس تولید داخلی را فراهم نمی‌کند (یعنی بحث صنعت بدون صنعتی شدن).

۶. ادغام در GVCها با توجه به زمینه اقتصاد سیاسی خاص ممکن است منجر به تثبیت قدرت حتی بیشتر در بالادست و تثبیت یک ساختار انگیزشی شود که بیشتر به سمت واردکنندگان نسبت به تولیدکنندگان تورش دارد (یعنی بحث اقتصاد سیاسی و زنجیره رانت).

با تکیه بر این دیدگاه‌های انتقادی، و اذعان به این واقعیت که زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و GVCها در مناظر تولید و تجارت امروز فراگیر هستند، این سؤال مطرح می‌شود که چگونه می‌توان مدل صنعتی‌سازی مبتنی بر GVC را توسعه‌گراتر کرد. آندرونی با توجه به طبقه‌بندی پیوند گسترش یافته پیشنهاد شده توسط هیرشمن نیاز به درک تحول تولید را از دیدگاه تعمیم یافته چند پیوندی با تمرکز بر زنجیره ارزش بین‌المللی و همچنین سیستم پیوندها در اقتصاد داخلی، یعنی LPS نشان می‌دهد. به طور خاص، یک LPS را می‌توان به عنوان پیکربندی ساختاری انواع مختلفی از پیوندها در یک اقتصاد معین تعریف کرد.

یک رویکرد پیوند تعمیم یافته برای توسعه LPS باید چهار جنبه کلیدی را در نظر بگیرد: (۱) انواع مختلف پیوندها. (۲) شکل سلسله مراتبی متفاوت آنها. (۳) اثرات پیوندی مختلف، یعنی مکانیسم‌های تشویق‌کننده و محدودکننده با تمرکز بر موارد مرتبط با پویایی یادگیری. (۴) رابطه بین عوامل اقتصاد سیاسی و اثرات پیوند، یعنی روشی که توزیع قدرت بر توزیع و تخصیص رانت و همچنین پویایی خلق ارزش تأثیر می‌گذارد.

۲.۳.۱. GVC، فناوری‌های جدید و مسائل اقتصادهای در حال توسعه^{۱۳۲}

فناوری‌های جدید برای اقتصادهای در حال توسعه فرصت هستند یا تهدید؟ برای خوش بینان، اقتصاد دانش، هوش مصنوعی و پیشرفت در رباتیک نشان دهنده یک شانس تاریخی برای اقتصادهای در حال توسعه برای جهش به وضعیت اقتصادی پیشرفته‌تر است. برخی دیگر نگران توانایی کشورهای فقیر برای رقابت در اقتصاد جهانی هستند که در آن سایرین ظرفیت بسیار بیشتری برای سرمایه‌گذاری بر روی فناوری‌های جدید دارند. از بسیاری جهات، این بحث شبیه به بحث در مورد تأثیر فناوری بر بازار کار و نابرابری در کشورهای ثروتمند است. در آنجا نیز، خوش بینان و بدبینان در مورد عواقب آن برای کارگران کم مهارت اختلاف نظر دارند. آیا فناوری همه را با ایجاد فرصت‌هایی برای افزایش بهره‌وری کلی بالا می‌برد؟ یا این دستاوردها توسط اقلیت کوچکی از کارگران بسیار ماهر، متخصصان و شرکت‌های بزرگ بدست خواهد آمد؟

فناوری‌های جدید تمایل به کاهش قیمت کالاها و خدماتی دارند که برای آنها مورد استفاده قرار می‌گیرند. آنها همچنین منجر به ایجاد محصولات جدید می‌شوند. مصرف‌کنندگان صرف نظر از اینکه در جهان توسعه‌یافته یا در حال توسعه زندگی می‌کنند، از این پیشرفت‌ها سود می‌برند. تلفن‌های همراه نمونه‌ای واضح را نشان می‌دهند: آن‌ها ارتباط آسان و ارزانی را بین افرادی که بر اساس فاصله جغرافیایی از هم جدا شده‌اند؛ امکان‌پذیر کرده‌اند. در یک مورد واضح از جهش، آنها به مردم فقیر در کشورهای در حال توسعه دسترسی به ارتباطات راه دور بدون نیاز به سرمایه‌گذاری‌های پرهزینه در خطوط زمینی و سایر زیرساخت‌ها را می‌دهند. به همین ترتیب، بانکداری تلفن همراه که از طریق تلفن‌های همراه ارائه می‌شود، دسترسی به خدمات مالی را به مناطق دورافتاده بدون شعبه بانک گسترش می‌دهد.

اینها و نمونه‌های مشابه کارکردهایی از فناوری هستند که برای بهبود زندگی مردم فقیر کار می‌کنند. اما برای اینکه فناوری بتواند سهم واقعی و پایداری در توسعه داشته باشد، نه تنها باید محصولات بهتر و ارزان‌تری ارائه کند، بلکه باید به مشاغل با درآمد بهتر نیز منجر شود. به عبارت دیگر، باید به کشورهای در حال توسعه به عنوان تولیدکنندگان و همچنین مصرف‌کنندگان کمک کند. مدلی از رشد که تایلر کاون (۲۰۱۶) آن را «تلفن‌های همراه به جای کارخانه‌های خودروسازی» نامیده است، این سؤال را مطرح می‌کند: مردم در جهان در حال توسعه چگونه می‌توانند

^{۱۳۲} این بخش تلخیصی از مقاله‌ای با عنوان "فناوری‌های جدید، زنجیره‌های ارزش جهانی و اقتصادهای در حال توسعه" تالیف دنی رودریک در سال ۲۰۱۸ می‌باشد.

تلفن‌های همراه را بخرند؟ محصولات و خدمات جدید ممکن است ارزان‌تر باشند، اما بدون مشاغل مولدتر، کارگران در جهان در حال توسعه مطمئناً عقب خواهند ماند.

نمونه‌های تلفن همراه و بانکداری را دوباره در نظر بگیرید. تا حدودی اینها خدمات تولید کننده و همچنین خدمات مصرف کننده هستند. ارتباطات و امور مالی ورودی‌های تولید هستند. بنابراین آنها مزایایی را در سمت تولید نیز فراهم می‌کنند. به عنوان مثال، یک مطالعه معروف نشان داده است که چگونه گسترش تلفن‌های همراه در ایالت کرالای هند، ماهیگیران را قادر می‌سازد تا تفاوت قیمت‌ها را در بازارهای محلی آریترائز کنند و در نتیجه به طور متوسط ۸ درصد سود خود را افزایش دهند (جنسن ۲۰۰۷). به نظر می‌رسد که خدمات بانکداری تلفن همراه M-Pesa که در کنیا وجود دارد، زنان فقیر را قادر می‌سازد تا از کشاورزی معیشتی خارج شوند و به مشاغل غیر کشاورزی بروند و سطح درآمد را از پایین‌ترین سطح، بالاتر ببرند (سوری و جک، ۲۰۱۶).

فناوری‌های دیجیتال جدید نقش مهمی در تغییر کشاورزی در مقیاس بزرگ در آمریکای لاتین و جاهای دیگر بازی کرده‌اند. کلان داده‌ها، GPS، هواپیماهای بدون سرنشین و ارتباطات پرسرعت خدمات توسعه یافته در این زمان آبیاری بهینه، استفاده از آفت کش‌ها و کودها؛ ارائه سیستم‌های هشدار اولیه؛ و کنترل کیفیت بهتر و مدیریت لجستیک و زنجیره تأمین کارآمدتر را فعال کرده‌اند (دیچمن و همکاران، ۲۰۱۶). اینها به نوبه خود بهره‌وری مزرعه را افزایش می‌دهند و تنوع به محصولات غیر سنتی با بازده بهتر را تسهیل می‌کنند.

۱.۲.۳.۱. GVCها، تجارت و تأثیرات ناامیدکننده

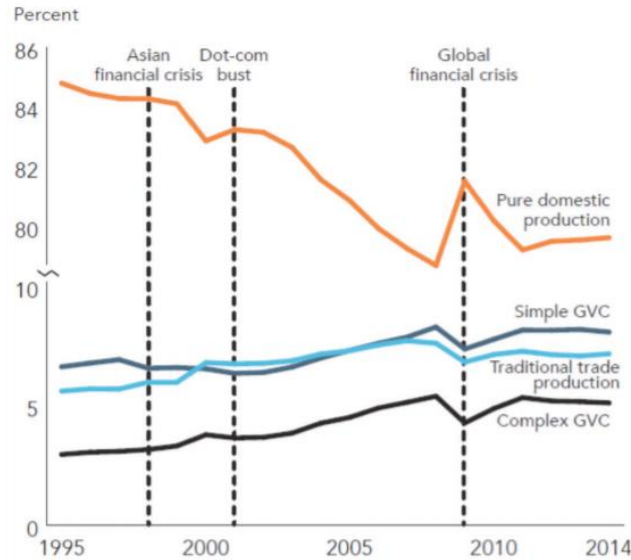
معرفی این فناوری‌های جدید در تولید در کشورهای در حال توسعه اغلب از طریق زنجیره‌های ارزش جهانی (GVC) صورت می‌گیرد. GVCها در واقع بخشی از فناوری جدید هستند. پیشرفت‌ها در ICT، شرکت‌های بزرگ مستقر در کشورهای پیشرفته، اعم از خرده‌فروشان یا تولیدکنندگان را قادر می‌سازد تا زنجیره تولید را به وظایف خاصی تقسیم کنند که سپس می‌توانند در سراسر جهان پراکنده شوند تا از هزینه‌های تولید کمتر بهره ببرند. GVCها به نوبه خود به عنوان وسیله‌ای برای انتشار فناوری از شرکت‌های اصلی به تأمین کنندگان آنها عمل می‌کنند. یک دیدگاه رایج این است که ماهیت تجارت جهانی در کشاورزی مدرن، تولید و خدمات قابل مبادله اساساً توسط GVCها دگرگون شده است.

در اصل، GVCها با تسهیل ورود به بازارهای جهانی، به نفع کشورهای در حال توسعه هستند. آنها به شرکت‌های کشورهای در حال توسعه اجازه می‌دهند تا با تولید وظایف خاص بدون نیاز به توسعه صنایع جانبی به عنوان پیش شرط، به بازارهای جهانی دسترسی داشته باشند. ورودی‌ها و خدمات مورد نیاز نباید به صورت محلی تولید شوند.

می‌توان آنها را وارد کرد. این امر باعث می‌شود که شرکت‌های بین‌المللی پیدا کردن قطعات خاص خودرو یا مرحله باریکی از تولید در لوازم الکترونیکی مصرفی در کشورهای در حال توسعه را آسان‌تر کنند.

اما حول همه این احتمالات سؤالاتی وجود دارد. آیا دستاوردهای تولیدی به اندازه کافی بزرگ هستند؟ آیا می‌توان آنها را به سرعت در سایر نقاط اقتصاد منتشر کرد؟ هر گونه خوش بینی در مورد مقیاس مشارکت GVCها باید با سه واقعیت نگران کننده تعدیل شود. اول، به نظر می‌رسد گسترش GVCها در سال‌های اخیر متوقف شده است. دوم، مشارکت کشورهای در حال توسعه در GVCها و در واقع در تجارت جهانی به طور کلی، به استثنای برخی از کشورهای آسیایی، کاملاً محدود باقی مانده است. سوم و شاید نگران کننده‌ترین، پیامدهای اشتغال داخلی روندهای تجاری اخیر کاملاً ناامید کننده بوده است.

اولین روندهای جهانی را در GVCها در نظر بگیرید. همانطور که شکل ۳۶ نشان می‌دهد، اهمیت GVCها در تجارت جهانی از اواسط دهه ۱۹۹۰ تا زمان بحران مالی جهانی به طور پیوسته افزایش یافت. افت قابل توجهی بلافاصله پس از بحران رخ داد، زیرا تجارت جهانی ضربه بزرگی خورد. اگرچه بهبودی از آن زمان صورت گرفته است، اما این روند از سال ۲۰۱۱ به بعد اساساً ثابت بوده است. این هم برای «GVCهای ساده» (که در آن محتوای عامل داخلی یک بار از مرز عبور می‌کند) و هم برای GVCهای پیچیده‌تر (که در آن محتوای عامل داخلی بیش از یک بار از مرز عبور می‌کند) صادق است. به طور مشابه، تایمر و همکاران (۲۰۱۶) دریافته‌اند که تکه تکه شدن تولید جهانی از سال ۲۰۱۱ کاهش یافته است که در واقع از آن زمان به کاهش نسبت تجارت جهانی کمک کرده است. به نظر می‌رسد این تغییر جهت به دلیل تعدادی از عوامل مرتبط به هم باشد، از جمله اشباع امکان‌پذیری تکه تکه شدن تولید، افزایش خطرات و هزینه‌های مرتبط با تجارت، تقویت مجدد تولید چین و تغییر تقاضای جهانی از کالاها به سمت خدمات (با قابلیت تجارت کمتر). این روندهای اخیر گذرا به نظر نمی‌رسند. بنابراین، نه سطح تجارت و نه شبکه‌های GVC احتمالاً در آینده نزدیک پروتق‌تر نخواهند شد.



شکل ۳۶. روند GVC در بازه زمانی ۱۹۹۵-۲۰۱۴ (منبع: بانک جهانی ۲۰۱۷)

با توجه به عملکرد تجاری کشورهای در حال توسعه، در خارج از آسیا، سطح ادغام تجاری به طور کلی افزایش نیافته است. در بسیاری از کشورها حتی پایین آمده است. بسیاری از کشورها به صادرات کالا وابسته هستند و سهم تجارت در تولید ناخالص داخلی هنوز دقیقاً از چرخه‌های کالا تبعیت می‌کند. نسبت صادرات به تولید ناخالص داخلی در بسیاری از کشورهای جنوب صحرای آفریقا در دوره ۱۹۹۵-۲۰۱۴ کاهش یافته است. فهرست عملکردهای منفی در تجارت نه تنها شامل صادرکنندگان نفت، بلکه کشورهای دیگری مانند کنیا، اتیوپی و اوگاندا نیز می‌شود. مشارکت در GVCها از زمان بحران مالی جهانی در ویتنام، بنگلادش و هند به افزایش خود ادامه داده است، اما در بسیاری از کشورهای آفریقایی از سطوح نسبتاً پایین کاهش یافته است.

جالب است که این عملکرد تجاری ترکیبی، در دوران رشد بی‌سابقه بالا در میان کشورهای کم‌درآمد جنوب صحرای آفریقا اتفاق افتاده است. معمولاً رشد بالا با صنعتی شدن صادرات محور و ادغام در زنجیره‌های تولید جهانی همراه است (مانند آسیا). واضح است که الگوی اخیر در جاهای دیگر متفاوت بوده است. در کشورهای جنوب صحرای آفریقا که به سرعت در حال رشد هستند، مانند اتیوپی، صنعتی شدن و تجارت به سختی با تولید ناخالص داخلی مطابقت دارند. در عوض، به نظر می‌رسد رشد عمدتاً ناشی از تقاضای داخلی بوده است که توسط نقل و انتقالات خارجی، سرمایه‌گذاری عمومی یا افزایش درآمدهای روستایی به دلیل بهبود سیاست‌های کشاورزی (در زیرساخت‌ها، کود، آبیاری) تحریک شده است. رشد بهره‌وری در تولید و خدمات مدرن در مجموع به تاخیر افتاده است. به عبارت

دیگر، هر نقشی که ادغام در شبکه‌های تولید جهانی در این کشورها ایفا کرده باشد، تأثیرات کل اقتصاد نسبتاً کم بوده است.

در هیچ کجا این واضح‌تر از اشتغال نیست. پایگاه داده‌ای که در بانک جهانی گردآوری شده است به ما امکان می‌دهد سطوح و روند اشتغال مرتبط با صادرات را در طیف وسیعی از کشورها بررسی کنیم. نکته جدید در پایگاه داده تخمین تعداد مشاغل ایجاد شده مستقیم و غیرمستقیم با استفاده از جداول داده-ستانده است. این امر به ویژه در شرایطی که فرآیند تولید به طور قابل توجهی پراکنده است، اهمیت دارد. به عنوان مثال، زمانی که شرکت‌های صادرات‌محور، تولید برخی از نهاده‌های خود را به سایر ارائه دهندگان در اقتصاد داخلی برون‌سپاری می‌کنند، تأثیر اشتغال صادرات ممکن است دست کم گرفته شود. این گزارش نشان می‌دهد که صادرات تولیدی عامل مهمی برای ایجاد شغل است. کشورهای با درآمد پایین‌تر تمایل دارند به ازای هر دلار صادرات، اشتغال بیشتری داشته باشند که با الگوهای تولید نیروی کار بیشتر سازگار است. علاوه بر این، بیشتر مشاغل ایجاد شده توسط صادرات در کشورهای در حال توسعه در بخش‌های خدماتی است که خودشان صادرات بسیار کمی دارند. اما شاید مهم‌ترین یافته این باشد که شدت شغل صادرات از حدود سال ۲۰۰۱ به طور پیوسته در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه کاهش یافته است. این شاید برای کشورهای پیشرفته چندان تعجب آور نباشد، زیرا تغییرات فناوری مبتنی بر مهارت در همه جا وجود داشته و علت اصلی کاهش سهم اشتغال در صنایع تولیدی بوده است. در کشورهای کم‌درآمد، جایی که انتظار می‌رود پیامدهای شغلی مفید ناشی از تنوع صادرات منابع طبیعی و انتقال به تولیدات پرمصرف نیروی کار را ببینیم، گنج‌کننده‌تر و ناامیدکننده‌تر است.

با بررسی نسبت تعداد شغل‌ها به کل صادرات و صادرات تولیدی در کشورهای اتیوپی، فیلیپین و تایلند حکایت یکسانی از کاهش بسیار شدید در شدت شغلی صادرات وجود دارد. در دوره نسبتاً کوتاه هفت ساله (۲۰۰۴-۲۰۱۱)، تعداد مشاغل ایجاد شده در اتیوپی به ازای هر دلار صادرات به نظر می‌رسد از ۲۴۳ به ۱۱۰ رسیده است؛ این کاهش قابل توجهی است. کاهش شدت شغل برای بخش تولید مشابه است، هرچند از یک سطح بالاتر: از ۴۱۹ به ۲۳۴. دو کشور دیگر، که داده‌هایی برای دوره‌های طولانی‌تر دارند، از سال ۲۰۰۱ کاهش زیادی نشان می‌دهند، اگرچه به اندازه اتیوپی نیست. بعید است که این نتایج به دلیل ویژگی‌های منابع داده در این کشورهای خاص باشد زیرا سایر کشورهای در حال توسعه نیز روندهای نزولی مشابهی را نشان می‌دهند.

یک اعتراض احتمالی به این یافته‌ها این است که آنها ممکن است یک مصنوع آماری ناشی از حضور GVCها باشند. ارزش افزوده داخلی (و در نتیجه تعداد مشاغل) ایجاد شده به ازای هر دلار از صادرات ناخالص به طور طبیعی زمانی

کاهش می‌یابد که کشورها در GVC ها شرکت می‌کنند و بیشتر نهاده‌هایی که به تولید صادرات می‌رود از طریق واردات تأمین می‌شود. کاهش سهم ارزش افزوده داخلی در صادرات شاید با حجم بالاتر صادرات (ناخالص) جبران شود. این محتمل به نظر نمی‌رسد. همانطور که دیدیم، مشارکت کشورهای در حال توسعه در GVC ها به شدت افزایش نیافته است و سهم تجاری در تولید ناخالص داخلی افزایش نیافته است. با مشاهده تعداد کل مشاغل را که به صادرات (اعم از مستقیم و غیر مستقیم) به عنوان سهمی از کل اشتغال وارد می‌شوند؛ در هر سه کشور، سهم کاهش می‌یابد، و کاملاً قابل توجه است. در اتیوپی و فیلیپین، درصد مشاغل مرتبط با صادرات به نصف کاهش یافته است. کاهش در تایلند، اگرچه چندان چشمگیر نیست، اما همچنان قابل مشاهده است. باز هم، این کشورها پرت نیستند. به نظر می‌رسد که آنها نماینده روندهای عمومی در میان اقتصادهای در حال توسعه هستند. از سوی دیگر، رابطه بین ایجاد اشتغال و مشارکت GVC در طیف وسیعی از کشورها در صورت وجود منفی است.

به نظر می‌رسد که صادرات مشاغل کمتر و کمتری ایجاد می‌کند و GVC ها مطمئناً کمکی نمی‌کنند. این از چند منظر ناامید کننده است. این ایده تجارت به عنوان موتور رشد را مختل می‌کند و نشان می‌دهد که مزایای فناورانه و سازمانی مرتبط با صادرات در سراسر اقتصاد منتشر نمی‌شود و از آنجایی که صادرات با مشاغل با درآمد بهتر مرتبط است، نگرانی‌هایی را در مورد سطح دستمزد و شمول آن ایجاد می‌کند.

بانک جهانی اخیراً نتایج یک مطالعه تجربی جالب را گزارش کرده است که در آن صادرات به دو نوع کالا به نام‌های «محصولات GVC» و «محصولات غیر GVC» تقسیم می‌شود. اولی به کالاهایی اشاره دارد که معمولاً در شبکه‌های تولید مبادله می‌شوند. یک شاخص عملکرد صادراتی برای هر گروه بر روی تعدادی از ویژگی‌های کشور، از جمله نزدیکی به بازارهای اصلی، منابع طبیعی، سرمایه انسانی و فیزیکی، کیفیت سازمانی، تدارکات، موجب پسرفت شد.

۲.۲.۳.۱. GVC ها، مهارت‌ها و مکمل بودن

اگر قرار است پتانسیل تجارت و مشارکت GVC به واقعیت تبدیل شود، عملاً هر اقدام سیاست‌محور از GVC ها بر اهمیت مهارت‌ها و قابلیت‌های مکمل تأکید می‌کند. کشورهای در حال توسعه باید سیستم‌های آموزشی و آموزش فنی خود را ارتقا دهند، محیط کسب و کار خود را بهبود بخشند و شبکه‌های لجستیکی و حمل و نقل خود را تقویت کنند تا از GVC ها بیشتر استفاده کنند. اما چنین تذکراتی اصل مطلب را از دست می‌دهد. آنها تمایل دارند بیشتر کاستی‌های ذاتی فناوری‌های جدید و استقرار آنها از طریق GVC ها را برجسته کنند تا سهم بالقوه آنها در توسعه اقتصادی. اشاره به اینکه کشورهای در حال توسعه باید در همه این ابعاد پیشرفت کنند، خبری نیست. همچنین توصیه توسعه مفیدی نیست. مثل این است که بگوییم توسعه مستلزم توسعه است.

تجارت و فناوری زمانی فرصتی را ارائه می‌دهند که بتوانند از قابلیت‌های موجود استفاده کنند و از این طریق مسیر مستقیم و قابل اطمینان‌تری را برای توسعه فراهم کنند. برای درک موضوع، در نظر بگیرید که چرا صنعتی شدن از لحاظ تاریخی موتور قدرتمندی برای رشد اقتصادی بوده است. تولید به طور سنتی دارای سه ویژگی بود که مجموعاً آن را در بین تمام فعالیت‌های اقتصادی خاص می‌کرد:

اول، انتقال دانش تولید در سراسر کشورها و به ویژه از کشورهای ثروتمند به فقیر نسبتاً آسان بود و به نوعی تولید به عنوان نماد همگرایی شناخته می‌شد. کشورهایی که با بهره‌وری نیروی کار کمتر در تولید شروع می‌کنند، در دهه‌های بعدی رشد بهره‌وری بالاتری از خود نشان می‌دهند. قابل توجه است که این همگرایی بهره‌وری بدون توجه به سیاست‌ها، نهادها یا جغرافیای یک کشور اتفاق می‌افتد. نهادها و سیاست‌های بهتر البته می‌توانند سرعت همگرایی را افزایش دهند. اما آنچه در داده‌ها قابل توجه است؛ این است که حتی کشورهایی با مدیریت اقتصادی ضعیف همگرایی بهره‌وری را در بخش‌های تولیدی خود تجربه می‌کنند (این سؤال واضحی را مطرح می‌کند که چرا کل اقتصادها در صورت همگرایی تولیدی همگرا نمی‌شوند. پاسخ این است که کشورهایی که همگرا نمی‌شوند؛ کشورهایی هستند که نمی‌توانند نیروی کار خود را با سرعت کافی به سمت تولید بکشانند).

دوم، تولید قابل مبادله است. همیشه یک بازار خارجی وجود دارد و تولید داخلی نیازی به محدود کردن تقاضا (و درآمد) در داخل ندارد. اهمیت این امر این است که تولید می‌تواند افزایش یابد حتی اگر بهره‌وری در بقیه اقتصاد بسیار پایین بماند. در مقابل، کالاهای غیرقابل مبادله به دلیل اندازه بازار داخلی محدود می‌شوند که به نوبه خود به بهره‌وری در بقیه اقتصاد بستگی دارد. افزایش بهره‌وری در یک بخش خاص غیرقابل تجارت در نهایت با تغییر شرایط تجاری این بخش در برابر آن از بین می‌رود. با تولید، رشد می‌تواند تقریباً به طور نامحدود ادامه یابد زیرا تولید داخلی بازارهای جهانی را تأمین می‌کند.

سوم، مدل شدن با محدودیت‌های کمی در سمت عرضه مواجه است. تولید به سرمایه و تجهیزات فیزیکی نیاز دارد که در اقتصاد در حال توسعه کمیاب است. اما به طور سنتی ورودی اصلی برای تولید، نیروی کار غیر ماهر بود. کارخانه‌های تولید لباس‌های ساده، اسباب‌بازی‌ها یا حتی وسایل نقلیه خودرویی می‌توانند با بکارگیری کارگران بی‌سواد با مهارت‌های کم کار کنند. کشورهای در حال توسعه اساساً تعداد نامحدودی از کارگران غیر ماهر در روستاها دارند. بنابراین تولیدی که کاربر بود به ویژه برای کشورهای در حال توسعه مناسب بود و می‌توانست بدون مواجه شدن با تنگناهای عرضه گسترش یابد.

این سه ویژگی تولید است که مجموعاً یک پله برقی فوق العاده برای درآمدهای بالاتر برای کشورهای در حال توسعه ایجاد می‌کند. شما می‌توانید با شرایط اولیه بسیار بد شروع کنید، چند چیز را به درستی انجام دهید تا تولید داخلی طیف محدودی از تولیدات کاربر را تحریک کنید. شما موتور رشد داشتید نیازی به اصلاح همه بخش‌ها یا بهبود نهادها در سراسر جهان وجود نداشت. این کار سخت‌تر می‌توانست در طول توسعه اقتصادی انجام شود، زیرا رشد اقتصادی محدودیت‌ها و توانایی‌های بودجه را کاهش داد و به تدریج انباشته شد.

اما توجه داشته باشید که رودریک از زمان گذشته برای دو مورد از این ویژگی‌ها استفاده کرده است: دسترسی آماده به دانش فنی و شدت کم مهارت تولید. تولید همچنان قابل تجارت است، اما تغییرات فناورانه دو مزیت دیگر آن را برای کشورهای در حال توسعه به میزان قابل توجهی کاهش داده است. در بخش بعدی این تغییرات فناورانه و تأثیر آنها را با دقت بیشتری بررسی می‌شود.

۳.۲.۳.۱. فناوری و تغییرات مزیت نسبی

پیشرفت فناوری مبتنی بر مهارت برای دهه‌ها در بخش‌های تولیدی اقتصادهای پیشرفته ادامه دارد. دو پیامد فوری این پیشرفت، از دست دادن مداوم مشاغل در تولید (به عنوان سهمی از کل اشتغال) و افزایش حق بیمه مهارت (تفاوت دستمزد بین کارگران ماهر و غیر ماهر) بود. علاوه بر این، از آنجایی که رشد بهره‌وری در بخش تولید سریعتر از جاهای دیگر بود، قیمت نسبی محصولات تولیدی کاهش یافت.

در دنیایی که بازارها جهانی شده‌اند، تغییر نسبی قیمت در کشورهای پیشرفته به کشورهای در حال توسعه نیز منتقل می‌شود. از آنجایی که کشورهای در حال توسعه مصرف کنندگان تولیدات هستند، این موضوع نشان دهنده بهبود شرایط تجارت آنها و سودمند است. برای کالاهای سرمایه‌ای و بسیاری از محصولات با فناوری پیشرفته، قطعاً چنین بوده است. اما تا آنجا که کشورهای در حال توسعه مزیت نسبی موجود یا نهفته در محصولات تولیدی دارند، این کاهش نسبی قیمت نشان دهنده ضرر است. علاوه بر این، قیمت‌های نسبی پایین‌تر برای کارخانه‌ها، سودآوری سرمایه‌گذاری‌های صنعتی در کشورهای کم‌درآمد را کاهش می‌دهد و صنعتی‌سازی را دشوارتر می‌کند. بنابراین تا جایی که صنعتی شدن در حال حاضر به دلیل یادگیری عوامل خارجی یا شکست‌های هماهنگی آسیب دیده است، تأثیر نامطلوب آن بر کشورهای در حال توسعه بزرگتر می‌شود.

برای اکثر کشورهای در حال توسعه، این روندهای نامطلوب سودآوری مبتنی بر فناوری، با باز بودن بیشتر بازار آنها برای واردات از چین و سایر قهرمانان آسیایی ترکیب شده است. در دهه‌های قبل که هزینه‌های حمل‌ونقل بیشتر و سیاست‌های تجاری محدودتر بود، بازارهای داخلی تا حد مناسبی از بازارهای جهانی جدا شدند و فضای بیشتری برای

جایگزینی واردات و کارآفرینی محلی در تولیدات اساسی مانند محصولات مصرفی ساده وجود داشت. امروزه واردات از تولیدکنندگان آسیایی ارزان قیمت، راه‌اندازی صنایع جدید در مقیاس کوچک و با هزینه اولیه بالا را بسیار دشوار کرده است.

روندهای اخیر در فناوری تولید خبرهای بد بیشتری را برای کشورهای در حال توسعه به همراه دارد. اتوماسیون، رباتیک و پرینت سه بعدی اساساً باعث صرفه جویی در کار می‌شود. آنها تقاضا برای نیروی کار ماهر را تا حدی افزایش می‌دهند که بین این فناوری‌های جدید و نیروی کار ماهر مکملی وجود داشته باشد، و تقاضا برای نیروی کار غیر ماهر را کاهش می‌دهند - تنها منبعی که همه کشورهای کم درآمد به وفور دارند. با تولید ارزان با پرینت سه بعدی، برندهای بزرگ علاقه کمتری به عرضه خارج از کشور به کشورهای در حال توسعه که در آن نیروی کار ارزان است، خواهند داشت. تقویت مجدد متداول‌تر خواهد بود.

به عبارت دیگر، بسیاری از جدیدترین فناوری‌ها نشان می‌دهند که مزیت نسبی کشورهای کم‌درآمد در تولیدات استاندارد از بین خواهد رفت. تغییر فناوری مبتنی بر مهارت مستلزم آن است که کشورهای در حال توسعه سرمایه‌گذاری خود را در سرمایه انسانی دوبرابر کنند تا در جایی که هستند باقی بمانند. این معمای «مهارت‌ها و قابلیت‌های مکمل» است که قبلاً توضیح داده شد.

اما ویژگی دوم فناوری‌های جدید، به ویژه آنهایی که با GVCها مرتبط هستند، نیز قابل توجه به نظر می‌رسد. معرفی فناوری‌های جدید همچنین جایگزینی برای نیروی کار غیر ماهر برای سایر نهاده‌های تولید از جمله نیروی کار ماهر، سرمایه و سایر قابلیت‌ها را دشوارتر می‌کند. به عبارت دیگر، کشش جایگزینی بین نیروی کار غیر ماهر و سایر عوامل توزیع کاهش می‌یابد.

یک عملیات تولیدی را در یک اقتصاد در حال توسعه در نظر بگیرید. این فناوری چه متعلق به خارجی باشد و چه نباشد، معمولاً از کشورهای پیشرفته وارد می‌شود. برای کار کردن به انواع خاصی از ماشین‌آلات، نرم افزارها و کارگران نیاز دارد. اما طرح‌ها ممکن است از نظر نحوه ترکیب عوامل مختلف تولید، انعطاف‌پذیری بیشتری را فراهم کنند. به ویژه، از آنجایی که کارگران غیر ماهر نسبتاً ارزان هستند، صاحبان کارخانه ممکن است بخواهند در سرمایه فیزیکی و انسانی صرفه جویی کنند و از کارگران غیر ماهر بیشتری استفاده کنند. برخی از کارهایی که در اقتصادهای پیشرفته به صورت خودکار انجام می‌شوند (به عنوان مثال، بسته بندی) ممکن است با کار دستی در اقتصاد در حال توسعه تولید شوند.

بحث رودریک این است که فناوری‌های جدیدتر انجام این نوع جایگزینی عامل را سخت‌تر می‌کنند، به‌ویژه در شرکت‌های پیشرفته‌تر که تولید در GVCها ادغام می‌شود. این به دلیل دقت و استانداردهای کیفی سخت مرتبط با این فناوری‌ها است. اغلب غیرممکن است که این استانداردها را با جایگزین کردن کار دستی، که لزوماً بی‌نظمی در تولید ایجاد می‌کند، برآورده کنیم. GVCها همچنین نشان می‌دهند که حکمرانی محیط تولید از دولت‌های محلی، تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان به شرکت‌های بین‌المللی تغییر می‌کند و در نتیجه شرکت‌های محلی بیشتر به الزامات شرکت‌های جهانی وابسته می‌شوند.

۴.۲.۳.۱. آیا خدمات می‌تواند پله برقی جدید باشد؟

در سطور فوق، در باب ویژگی‌های تولید که آن را به پله برقی برای کشورهای کم درآمد حداقل قبل از روندهای اخیر فناوری تبدیل کرده بود، بحث شد. اگر تولید به طور فزاینده‌ای بر مهارت و فناوری متمرکز شود و دیگر نتواند نیروی کار غیر ماهر را جذب کند، چه چیزی جایگزین آن می‌شود؟ GVCها علاوه بر تولید، کشاورزی و خدمات را نیز در بر می‌گیرند. با توجه به کشاورزی، بدون شک کشورهای در حال توسعه پتانسیل قابل توجهی برای افزایش بهره‌وری در روستاها از طریق استفاده بهتر از نهاده‌ها، بکارگیری فناوری‌های جدید و تنوع بخشی به محصولات جدید دارند. اما بسیار بعید است که کشاورزی بتواند نیروی کار را جذب کند. سهم بودجه مواد غذایی و سایر محصولات کشاورزی در طول رشد اقتصادی کاهش می‌یابد. به هر طریقی، اقتصادهای رو به رشد باید برای کارگران غیر ماهر خارج از کشاورزی و در مناطق شهری شغل ایجاد کنند.

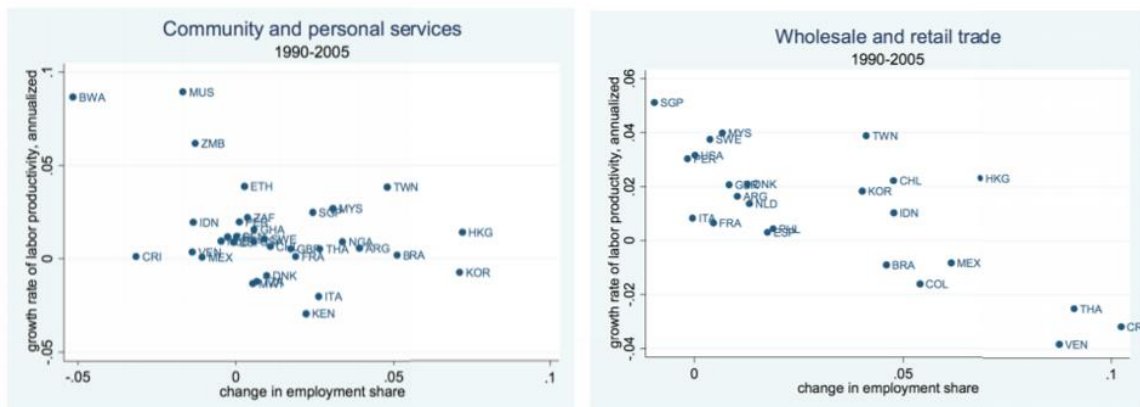
یکی از پیامدهای صنعت زدایی زودرس در کشورهای در حال توسعه این است که اشتغال در خدمات شهری بسیار سریع‌تر و در سطوح پایین درآمدی گسترش یافته است. آیا خدمات می‌توانند جایگزین صنعتی‌سازی ضعیف (یا صنعت زدایی) شده و باعث رشد اقتصادی شود؟ غنی و اوکانل (۲۰۱۴) این مورد را برای خدمات بیان می‌کنند. خدمات به طور فزاینده‌ای مبادله می‌شود و حجم تجارت با سرعت بیشتری نسبت به تجارت کالا در حال گسترش است. تا حدی به لطف GVCها، بهره‌وری در خدمات اغلب دیگر را کد نیست و می‌تواند به سرعت افزایش یابد. بسیاری از خدمات قادر به جذب حجم زیادی از اشتغال هستند. در نهایت، خدمات برای محیط زیست دوستانه‌تر هستند و الگوی رشد مبتنی بر خدمات سبزتر خواهد بود.

در اکثر کشورهای در حال توسعه، خدمات به طور متوسط نسبت به کشاورزی سنتی بهره‌وری نیروی کار بالاتری را نشان می‌دهند. جابجایی نیروی کار از روستا به خدمات شهری باعث بهبود بهره‌وری در کل اقتصاد می‌شود. با این حال، خدمات مجموعه‌ای از فعالیت‌های بسیار متنوع هستند. برخی از آنها مانند گردشگری، فناوری اطلاعات یا امور

مالی در واقع بسیار قابل تجارت هستند. آنها از نظر فناوری پویا هستند و امکانات همگرایی بهره‌وری (بدون قید و شرط) را با کشورهای پیشرفته ارائه می‌دهند. سایر خدمات، مانند بسیاری از خدمات شخصی و خرده‌فروشی، غیرقابل تجارت، از نظر فناوری راکد و تحت سلطه شرکت‌های کوچک غیررسمی هستند. مشکل اینجاست که تعداد بسیار کمی از دسته اول می‌توانند مقدار قابل توجهی از نیروی کار غیر ماهر را جذب کنند. خدمات تجاری، که پتانسیل بالایی در تجارت و GVCها ارائه می‌دهند، به راحتی در بین دسته‌های GVC بیشترین مهارت را دارند. آنها پتانسیل زیادی برای ایجاد اشتغال برای کارگران کم مهارت ندارند.

با توجه به خدمات سنتی مانند خرده‌فروشی و عمده‌فروشی، برخی کشورها در افزایش بهره‌وری، اغلب با اجازه ورود شرکت‌های خارجی، موفقیت کسب کرده‌اند. بخش بزرگی از مشکل در چنین خدماتی (مانند تجارت خرده‌فروشی) برتری شرکت‌های کوچک و کم بهره‌ور است که مازاد نیروی کار را جذب می‌کنند. وقتی این بنگاه‌ها رانده می‌شوند، اشتغال آسیب می‌بیند. شکل ۳۷ همبستگی بین رشد بهره‌وری نیروی کار و ایجاد اشتغال در سراسر کشورها را برای دو بخش خدمات عمده نشان می‌دهد: تجارت عمده فروشی و خرده‌فروشی و خدمات شخصی و اجتماعی. همبستگی منفی در هر دو بخش قابل توجه است: بخش‌های خدماتی که بهترین عملکرد بهره‌وری را دارند معمولاً نیروی کار را از دست می‌دهند. بخش‌های جذب نیروی کار معمولاً بدترین عملکرد بهره‌وری را دارند. مشکل انتقال نیروی کار به سمت خدمات شهری این است که اغلب اوقات گسترش خدمات به قیمت کاهش بهره‌وری در طول زمان است. کشورهای آفریقایی که نرخ بالاتری از جابجایی نیروی کار به سمت خدمات داشتند، همچنین کشورهایی بودند که عملکرد بهره‌وری بدتری در خدمات داشتند.

بنابراین ما به همان معمای بازگشته ایم: مشاغل از کجا می‌آیند؟



شکل ۳۷. رشد بهره‌وری و سهم نیروی کار در دو بخش خدمات (منبع: رودریک ۲۰۱۷)

۵.۲.۳.۱. جمع بندی

اغلب گفته می‌شود که GVCها و فناوری‌های جدید فرصت‌ها را برای کشورهای در حال توسعه برای دسترسی به بازارهای جهانی افزایش می‌دهند، زیرا آنها را در وظایف تولیدی خاص بدون توسعه زنجیره‌های تأمین داخلی آسان‌تر می‌کند. اگرچه ممکن است این درست باشد، GVCها و فناوری‌های جدید نیز ویژگی‌هایی را نشان می‌دهند که روند صعودی را محدود می‌کنند و حتی ممکن است عملکرد اقتصادی کشورهای در حال توسعه را تضعیف کنند. به‌ویژه، رودریک استدلال کرده است که فناوری‌های جدید ضربه‌ای مضاعف به کشورهای کم‌درآمد وارد می‌کنند. اولاً، آنها عموماً نسبت به مهارت‌ها و سایر قابلیت‌ها تورش دارند. این تورش مزیت نسبی کشورهای در حال توسعه را در فعالیتهای تولیدی (و سایر فعالیت‌های سنتی) کاربر کاهش می‌دهد و سود آنها از تجارت را کاهش می‌دهد. دوم، GVCها استفاده از مزیت هزینه نیروی کار را برای کشورهای کم‌درآمد برای جبران معایب فناورانه خود، با کاهش توانایی آنها در جایگزینی نیروی کار غیر ماهر به جای سایر نهادهای تولید، دشوارتر می‌کنند. از منظر اقتصادی، این دو شوک مستقل هستند که یکدیگر را ترکیب می‌کنند. به عبارت دیگر هر شوک هزینه‌های دیگری را افزایش می‌دهد. شواهد تا به امروز، در زمینه اشتغال و تجارت، این است که معایب ممکن است بیش از مزایای باشد.

البته GVCها در کشورهای در حال توسعه، در تولید، خدمات و کشاورزی نفوذ کرده‌اند. بسیاری از صادرات کشورهای در حال توسعه از طریق GVCها انجام می‌شود که به عنوان مجرای فناوری‌های جدید نیز عمل می‌کنند. اما بخش‌ها و فعالیت‌ها تحت تأثیر بخش بسیار کوچکی از اقتصاد داخلی باقی می‌مانند. قابلیت‌های جدید و اشتغال مولد به بخش کوچکی از شرکت‌های یکپارچه جهانی محدود می‌شود.

پیامد مستقیم این استدلال این است که استراتژی‌های توسعه باید تا حدودی کمتر بر روی یکپارچگی اقتصادی بین‌المللی تمرکز کنند و به طور قابل توجهی بیشتر بر آنچه می‌توانیم آن را «ادغام داخلی» بنامیم، تمرکز کنند. چالش کلیدی این است که در سایر بخش‌های اقتصاد، قابلیت‌هایی را که در پیشرفته‌ترین بخش‌های تولیدی وجود دارد، منتشر کنیم. بهبود مبانی اقتصاد از طریق سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی و حکمرانی قطعاً کمک می‌کند. اما، علاوه بر این، کشورها ممکن است به سیاست‌های فعال‌تر همکاری دولت و کسب‌وکار با هدف تقویت ارتباط بین شرکت‌های جهانی با بهره‌وری بالا، تأمین‌کنندگان بالقوه محلی و نیروی کار داخلی نیاز داشته باشند. این همکاری با یک پیش‌فرض ساده پشتیبانی می‌شود: کمک دولت در رفع تنگناهای خاص این شرکت‌ها در ازای استفاده بیشتر از منابع داخلی، از جمله مهم‌تر از همه، نیروی کار خانگی. اصول حاکم بر چنین سیاست‌های فعالانه‌ای در بحث‌های

مربوط به "سیاست صنعتی جدید" از سوی رودریک بیان شده که در مباحث پیشین به تفصیل اشاره شد. اگرچه، البته، سیاست‌های مورد بحث منحصراً بر تولید متمرکز نمی‌شوند.

ویژگی بارز این سیاست صنعتی جدید این است که بر درست کردن فرآیند تمرکز دارد. سیاست‌های خوب بیشتر از یک چارچوب تکنوکراتیک از بالا به پایین، از چارچوب نهادی مناسب بیرون می‌آیند. سیستم‌های تشویقی که بخش‌هایی را برای ارتقا انتخاب می‌کنند و مداخلات از پیش تعیین شده را اعمال می‌کنند - مانند یارانه‌های صادراتی، تخصیص اعتبار، و غیره - به خوبی به برخی از کشورهای شرق آسیا خدمت کرده‌اند. اما آنها در جاهای دیگر موفقیت زیادی به دست نیاورده‌اند.

در عوض، ما باید به سیاست‌های مولد به‌عنوان یک فرآیند مداوم همکاری استراتژیک بین بخش‌های خصوصی و دولتی با اهداف زیر فکر کنیم:

- یادگیری: شرکت‌ها در فعالیتهای مختلف با چه محدودیت‌هایی مواجه هستند؟
- آزمایش: بهترین راه‌ها برای حذف / جبران محدودیت‌ها چیست؟
- هماهنگی: آیا همه شاخه‌های مربوطه دولت دور میز و در کنار هم هستند؟
- نظارت و ارزیابی: تغییرات/مداخلات سیاستی چقدر خوب انجام می‌شود؟
- بازنگری سیاستگذاری: آیا یادگیری در سیاستگذاری‌های جدید گنجانده می‌شود؟

تحت این مدل تصمیم‌گیری، رابطه دولت با شرکت‌ها مانند مدل از بالا به پایین، صورت کاملاً بلند مدت به خود نمی‌گیرد. اما دولت نیز اسیر بنگاه‌های رانتجو نیست. شرکت‌ها مسئول توسعه برنامه‌های عملی هستند که در راستای اهداف عمومی (مانند گسترش اشتغال) باشد. در مقابل، دولت به رفع انسداد محدودیت‌های بخش خصوصی کمک می‌کند، در حالی که در قبال جامعه به طور کلی پاسخگو باقی می‌ماند و البته این تعادلی است که به سهولت قابل دسترسی نخواهد بود.

۴.۱. جمع‌بندی

گسترش روزافزون زنجیره‌های ارزش جهانی و نقش بی‌بدیل آنها در مسیر توسعه اقتصادی و صنعتی کشورها در جهان امروز قابل انکار نیست. با این حال همانطور که در این بخش به تفصیل مورد اشاره قرار گرفت، در باب چگونگی اجرای سیاست صنعتی توسط کشورها در عصر گسترش GVCها اختلاف نظر وجود دارد. طبعاً این کتاب در مقام ارائه تجویز مشخص در باب چگونگی مشارکت کشور در زنجیره‌های ارزش جهانی نیست و این موضوع، به مسائل مختلفی از جمله روابط بین‌الملل کشور، تحریم‌ها و ساختار بر خورداری صنعتی کنونی ایران خصوصاً از حیث زنجیره‌های ارزش صنعتی و سطح قابلیت‌ها بستگی دارد؛ ولی با توجه به ادبیات نظری و تجارب کشورها در اجرای سیاست صنعتی در شرایط کنونی می‌توان به جمع‌بندی کلی رسید.

یکی از پربسامدترین دیدگاه‌ها در باب سیاست صنعتی در عصر GVCها، دیدگاهی است که معتقد است با توجه به تکه تکه شدن صنایع جهانی در GVCها دیگر هیچ بازگشتی به سیاست‌های صنعتی سنتی همچون جایگزینی واردات و صنعتی‌سازی صادرات محور وجود ندارد. صنایع داخلی هم در کشورهای صنعتی و هم در کشورهای در حال توسعه دیگر به تنهایی نمی‌ایستند و نمی‌توانند از طریق تجارت با یکدیگر رقابت کنند؛ در عوض، آنها از طریق شبکه‌های تجاری پیچیده ایجاد شده از طریق امواج مکرر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) و منابع جهانی، عمیقاً در هم تنیده شده‌اند. شرکت‌ها، محل‌ها و کل کشورها جایگاه‌های تخصصی را در GVCها اشغال کرده‌اند. به همین دلیل، سیاست‌های صنعتی امروزی ویژگی متفاوتی دارند و نتایج متفاوتی نسبت به قبل ایجاد می‌کنند. بر همین اساس دولت‌ها در حال حاضر باید به دنبال یافتن جایگاه‌های مشخص در زنجیره‌های ارزش جهانی باشند. این گروه معتقدند تا قبل از سال ۱۹۸۵، توسعه صنعتی موفق به معنای ایجاد یک زنجیره تأمین داخلی بود و بالعکس امروزه، صنعت‌گران به زنجیره‌های تأمین می‌پیوندند و به سرعت رشد می‌کنند.

این دیدگاه در مورد راه‌هایی که سیاست صنعتی باید تغییر کند، استدلال می‌کنند که:

۱. سیاست صنعتی باید از موضع سنتی با هدف توسعه ساختارهای تولید کاملاً یکپارچه (یعنی توسعه کل صنایع در داخل) به موضعی بر حرکت به سمت وظایف با ارزش بالاتر مرتبط با یک صنعت خاص تغییر کند. این نیز به عنوان تخصص عمودی شناخته می‌شود.
۲. در حالی که سیاست صنعتی سنتی ممکن است شامل حمایت از صنعت داخلی باشد، موفقیت در عصر گسترش GVC مستلزم دسترسی آسان و ارزان به واردات، به‌ویژه برای واسطه‌های ضروری است.

۳. در حالی که سیاست صنعتی سنتی به دنبال ایجاد ظرفیت داخلی بود تا در نهایت با شرکت‌های پیشرو فراملیتی رقابت کند، سیاست صنعتی امروزه باید بیشتر بر روی مذاکره و پیوند با شرکت‌های فراملیتی تمرکز کند، زیرا مسائلی که شرکت‌ها و دولت‌ها این روزها با آن مواجه هستند حرکت از طریق زنجیره تولید یک کالا یا مجموعه‌ای از کالاهای خاص را ایجاب می‌کند.

به صورت کلی، دیدگاه GVC نشان داده است که چگونه سیاست صنعتی امروز باید کمتر بر توسعه ساختارهای تولید کاملاً یکپارچه - به ویژه از طریق کاهش حمایت از صنعت داخلی - و بیشتر بر دسترسی ارزان و آسان به واردات تمرکز کند. با این حال، این نوع استراتژی می‌تواند با مشکلاتی مواجه شود، مگر اینکه با عناصری از دیدگاه توسعه گرایانه ادغام شود.

در مجموع، در حالی که تعدادی از فرصت‌های بالقوه را ارائه می‌کند، مدل صنعتی‌سازی مبتنی بر GVC (به ویژه به روشی که تاکنون با سیاست‌های ادغام طرفدار GVC بیان و اجرا شده است) ممکن است قادر به ارائه کیفیت رشد در کشورهای در حال توسعه نباشد. به دلایل زیر:

۱. ارزش تولید شده ممکن است توسط شرکت‌های فراملیتی حفظ شود و به اقتصادهای ضعیف نرسد (به عنوان مثال، قدرت شرکت‌های فراملیتی و استدلال عدم تقارن درون‌زا).
۲. زنجیره‌های ارزش بخشی که کشورهای کمتر توسعه‌یافته تمایل دارند با آن‌ها ادغام شوند (یا مراحل GVC که در آن متصل می‌شوند) آنهایی نیستند که فرصت‌ها یا حاشیه‌های با ارزش برای توسعه تولید دارند (یعنی تفاوت‌ها در بحث فرصت‌های زنجیره ارزش بخشی).
۳. قفل تولید در بخش‌های کم ارزش زنجیره ارزش (به عنوان مثال، قفل تولید و بحث قطع پیوند زنجیره ارزش).
۴. تخصص در وظایف محدود و مجزا و در نتیجه توانمندی‌های زیربنایی ممکن است برای تحریک پویایی‌های یادگیری بین بخشی و فرابخشی کافی نباشد (یعنی مکمل‌ها در استدلال یادگیری).
۵. ایجاد پیوندهای عمودی بدون پیوندهای افقی در هر مرحله از GVC، امکان تغییر ماتریس تولید داخلی را فراهم نمی‌کند (یعنی بحث صنعت بدون صنعتی شدن).
۶. ادغام در GVC‌ها با توجه به زمینه اقتصاد سیاسی خاص ممکن است منجر به تثبیت قدرت حتی بیشتر در بالادست و تثبیت یک ساختار انگیزشی شود که بیشتر به سمت واردکنندگان نسبت به تولیدکنندگان تورش دارد (یعنی بحث اقتصاد سیاسی و زنجیره رانت).

بنابراین، این سوال ایجاد می‌شود که پیوند بین این دو دیدگاه برای کشورهای در حال توسعه امروز چگونه باید باشد؟ دیدگاه اندیشمندان مختلف در این زمینه را که به تفصیل در این بخش طرح شد، مرور خواهیم کرد:

اول. چهار نقش دولت در تعامل با GVCها

در حالی که GVCها به طور گسترده‌ای از پیوندهای بین شرکت‌های مختلف درگیر در تولید کالاها و خدمات درک می‌شوند، مجموعه‌ای از تحلیل‌ها به طور مداوم مشاهده کرده‌اند که GVCها در خلاء سازمانی عمل نمی‌کنند. به طور گسترده‌تر، ارتباط «عقب نشینی دولت» با جهانی شدن اقتصادی به طور مداوم به چالش کشیده شده است، زیرا تداوم برجسته بودن دولت نشان داده شده است. اخیراً، تحقیقات فزاینده‌ای شروع به تمرکز بیشتر بر نقش دولت در زنجیره‌های ارزش جهانی کرده‌اند. در واقع، چه کار بر روی انطباق سیاست صنعتی با زمینه GVCها باشد، یا در تلاقی حکمرانی دولتی و خصوصی یا نقش ناشناخته تدارکات عمومی و شرکت‌های دولتی تعریف شود، پیوند دولت - GVC مسلماً یکی از حیاتی‌ترین مسائل برای تحقیقات معاصر در مورد GVCها است. در تحقیقات در مورد دولت و GVCها، طیف وسیعی از رویکردها ممکن است شناسایی شود. در این زمینه می‌توان به چهار نقش خاص (تسهیل کننده، تنظیم کننده، تولید کننده و خریدار) اشاره کرد که در جدول زیر نیز به صورت خلاصه بیان شده است:

نقش	تعریف	مثال‌ها
تسهیل کننده	کمک به شرکت‌ها در GVCها در رابطه با چالش‌های اقتصاد جهانی	مشوق‌های مالیاتی، یارانه‌ها، مناطق پردازش صادرات، مشوق‌های تحقیق و توسعه، اجرای و مذاکره درباره سیاست‌های تجاری مطلوب، لابی‌گری بین‌دولتی
تنظیم کننده	اقداماتی که فعالیت شرکت‌ها را در داخل GVCها محدود می‌کند	هیئت‌های بازاریابی دولتی، کنترل قیمت، محدودیت در سرمایه‌گذاری خارجی، سیاست تجاری (تعرفه، سهمیه)، قوانین ثبت اختراع، مقررات کار، کنترل کیفیت، اجرای استانداردها
تولید کننده	شرکت‌های دولتی که برای سهم بازار با سایر شرکت‌های درون GVC رقابت می‌کنند	شرکت‌های دولتی، به عنوان مثال در نفت، معدن. اینها زنجیره‌های عرضه کمتر قابل مشاهده‌ای را تشکیل می‌دهند که ممکن است بر اساس اهداف سیاسی دولت شکل بگیرند
خریدار	دولت خروجی یک شرکت را خریداری می‌کند	تدارکات عمومی، به عنوان مثال تجهیزات نظامی، داروسازی. این زنجیره‌های ارزش متمایز ممکن است بر اساس الزامات

اقتصادی، اجتماعی یا زیست محیطی خاصی شکل بگیرند		
---	--	--

جدول ۱۶. نقش‌های مختلف دولت در مقابل GVC (منبع: هورنر و الفورد ۲۰۱۹)

دوم. سیاست صنعتی دومرحله‌ای

قرار دادن آفریقا در هسته سیاست صنعتی مبتنی بر GVC مشکلات متعددی را آشکار می‌کند. اول مشکل پیشینه تاریخی است. تکه تکه شدن جغرافیایی تولید با دومین جداسازی جهانی شدن در دهه ۱۹۸۰ آغاز نشد، زیرا بازسازی استعماری که در آن زمان در صحرای جنوبی آفریقا رخ داد، شامل جهانی شدن فرآیندهای تولید اروپایی بود. مشکل دوم این است که سطح فعلی مهارت‌ها و استانداردها در اکثر کشورهای آفریقایی، این کشورها را در رقابت برای سرمایه‌گذاری تولید جهانی در وضعیت نامناسبی قرار می‌دهد. در واقع، شرکت‌های بین‌المللی توانایی ناکافی و فقدان نیروی کار ماهر را به عنوان دلایل اصلی برای عدم تمایل خود به سرمایه‌گذاری در روابط GVC با آفریقا ذکر کرده‌اند. بنابراین، اکثر کشورهای آفریقایی تنها می‌توانند در تولیدات جهانی دارای مهارت کم و کم ارزش باشند، همانطور که در حال حاضر هم چنین است.

با این حال، برخی از نسخه‌های سیاست صنعتی سنتی، مانند حمایت از صنعت نوزاد، استدلالی را برای ایجاد توانایی و مهارت‌های شرکت‌های داخلی و عوامل تولید برای مطابقت با استانداردهای بین‌المللی مطرح می‌کنند (در بخش‌های قبل به تفصیل این استدلال‌ها از سوی اندیشمندان مختلف طرح شده است). برخی از قابلیت‌ها، برای مثال دانش ضمنی، تنها از طریق فرآیند انجام کار به دست می‌آیند. علاوه بر این، برخی از مزایای اصلی صنعتی‌سازی از سیاست‌های صنعتی مبتنی بر GVC، مانند پیوندها، مانند GVC‌های استعماری، نادیده گرفته می‌شوند. مشکل دیگر این است که هیچ راهی از پیوستن یا مشارکت در یک شرکت تولیدی تا تبدیل شدن به یک شرکت پیشرو جهانی وجود ندارد، به‌ویژه اگر از موقعیتی با مهارت‌های پایین شروع کنید. بنابراین، برای کشورهای آفریقایی بسیار مهم است که قبل از روی آوردن به سیاست صنعتی مبتنی بر GVC، شرکت‌های پیشرو محلی را از طریق سیاست‌های صنعتی سنتی ایجاد کنند، فرآیندی که مهارت‌ها و استانداردهای آنها را افزایش می‌دهد.

اودیجیه یک مفهوم دو مرحله‌ای از سیاست صنعتی در آفریقا را پیشنهاد می‌کند که طبعاً برای سایر نقاط جهان نیز قابل استفاده است؛ در این مسیر، پیش از روی آوردن به سیاست صنعتی مبتنی بر GVC، زنجیره‌های تولید داخلی برای تقویت مهارت‌ها و قابلیت‌های داخلی، تقویت پیوندها و کمک به ایجاد شرکت‌های پیشرو ایجاد می‌شوند. مفهوم دو مرحله‌ای از سیاست صنعتی از استدلال کلاسیک صنعت نوزاد وام گرفته شده است که براساس آن، قابلیت‌های

محلی باید قبل از معرفی به بازار بین‌المللی تقویت شوند. استدلال کلاسیکی که توسط فردریک لیست و پیروانش ارائه شده، این است که بدون افزایش قابلیت‌های تولید محلی کشورها باید موقعیت‌های پایین‌تری را در رقابت‌های بین‌المللی بپذیرند چون نمی‌توانند رقابت کنند. به همین ترتیب، کشورهای آفریقایی قبل از اینکه بتوانند در GVCها شرکت کنند یا برای سرمایه‌گذاری GVC رقابت کنند، به ویژه در بخش‌های تولیدی با مهارت بالا، باید مهارت‌ها و استانداردهای خود را تغییر دهند، در غیر این صورت به موقعیت‌های پایین‌تری سقوط خواهند کرد. برخی از مهارت‌ها و قابلیت‌ها را می‌توان تنها از طریق یادگیری حین انجام کار به دست آورد. بنابراین، سیاست صنعتی سنتی ضروری است.

سیاست‌های صنعتی سنتی معمولاً در یک فرآیند دو مرحله‌ای اجرا می‌شوند که شامل ایجاد قابلیت داخلی از طریق مجموعه‌ای از ابزارهای سیاستی (مرحله ۱) قبل از حرکت به سمت رقابت در صحنه بین‌المللی (مرحله ۲) است. از منظر کاملاً مرتبط با GVC، این فرآیند دو مرحله‌ای به ویژه امروزه مرتبط است زیرا کشورها باید قبل از پیوستن یا ایجاد زنجیره‌های تولید، قابلیت‌های داخلی خود را ایجاد کنند.

ایجاد یک زنجیره تأمین کامل در داخل مرزهای کشور به سه دلیل. اول، دستیابی به مهارت‌ها و رسیدن به استانداردهای لازم برای شرکت در GVCهای با ارزش بالا. دوم، بهره بردن از مزایای سیاست صنعتی سنتی که در سیاست صنعتی مبتنی بر GVC (مانند پیوندها) وجود ندارد. سوم، ساخت شرکت‌های پیشرو داخلی که می‌توانند در GVCها به عنوان شرکت‌های اصلی مشارکت کنند.	مرحله ۱
ایجاد شرکت‌های پیشرو جهانی (برای شرکت‌های موفق داخلی) یا پیوستن به شرکت‌های پیشرو با شرایط بهتر. در این مرحله، کشورها دانش لازم را دارند (که در برخی موارد فقط از طریق انجام آن قابل یادگیری است) تا در GVCهای با مهارت بالا شرکت کنند.	مرحله ۲

جدول ۱۷. سیاست صنعتی دو مرحله‌ای (منبع: اودیجیه ۲۰۱۹)

سوم. مشارکت بیشتر - کمتر - دوباره بیشتر

علیرغم اینکه مشارکت در زنجیره‌های ارزش جهانی به شکل روزافزون توصیه شده ولی بسیاری از کشورها در زنجیره‌های دارای ارزش افزوده پایین گرفتار شدند و به همین دلیل در اثربخشی GVCها تردید وجود دارد. کتون لی معتقد است صرف پیوستن به زنجیره‌های ارزش جهانی، ورود به قسمت‌های با ارزش افزوده بالاتر و گذار به وضعیت درآمد بالا را تضمین نمی‌کند چون اقتصادها ممکن است در فعالیتهای دارای ارزش افزوده پایین گرفتار شوند. کتون لی فرضیه «مشارکت بیشتر - کمتر - دوباره بیشتر» را طرح کرده است. بر این اساس، کشورها در مراحل اولیه رشد باید مشارکت فعالی در زنجیره‌های ارزش جهانی داشته باشند تا از جهان بیرون بیاموزند. ارتقاء به ارزش

افزوده بالاتر مستلزم تلاش مضاعف کشور یا افزایش ارزش افزوده داخلی است و همین امر موجب ترغیب برخی کشورها به کاهش مشارکت در زنجیره ارزش جهانی می‌شود یا آنها را به جدایی یا استقلال از GVC وا می‌دارد. بنابراین در مراحل بعدی و پس از ایجاد ارزش افزوده در داخل، می‌توانند به زنجیره‌های سطح بالاتر بپیوندند. این دنباله «اول درون، بعد بیرون و دوباره درون» یک منحنی غیرخطی ایجاد می‌کند که بیانگر مشارکت کشور در زنجیره ارزش جهانی است. این مشارکت از طریق ارزش افزوده خارجی (FVA) یا به عبارتی سهم ارزش افزوده خارجی در صادرات اندازه‌گیری می‌شود. لذا می‌توان فرض کرد که در مراحل درآمد پایین یا متوسط رو به پایین، سهم ارزش افزوده خارجی در ابتدا افزایش خواهد یافت و سپس در مراحل درآمد متوسط و متوسط رو به بالا زمانی که کشورها تلاش می‌کنند به اتکای کمتر به زنجیره‌های ارزش جهانی، ارزش افزوده داخلی را افزایش دهند؛ کاهش خواهد یافت. این ارزش افزوده خارجی مجدد و در سطوح درآمد بالاتر باید از طریق مشارکت بیشتر در زنجیره ارزش جهانی افزایش یابد. به باور لی، از نظر مشارکت در زنجیره ارزش جهانی گذرگاه بین کشورهای عقب مانده و پیشگام به قدری باریک است که تنها تعداد انگشت شماری از کشورها نظیر کره، تایوان و چین توانسته‌اند در دوره‌هایی ارزش افزوده داخلی خود را افزایش دهند.

چهارم. الزام سهم داخل

شرکت‌هایی که از اقتصادهای ضعیف‌تر وارد فضای بین‌المللی می‌شوند؛ اغلب به‌عنوان «فقیر از نظر منابع و دیر وارد شده‌ها» توصیف می‌شوند. همانطور که پیش‌تر نیز در مباحث مربوط به کثون لی طرح شده بود؛ با توجه به ورود دیر هنگام این شرکت‌ها به تقسیم کار بین‌المللی، انتخاب‌های محدودی دارند و بخش‌های خاصی را از شرکت‌هایی در اقتصادهای پیشرفته به شکل قراردادی فرعی با شرکت‌های اصلی تولیدکننده تجهیزات (OEM) یا شرکت‌های تابعه شرکت‌های چند ملیتی خارجی (MNCs) به ارث برده‌اند. بنابراین، مسیر از OEM به تولید با برند خود (OBM) از طریق تولید طراحی‌های خود (ODM) به فرآیند ارتقاء استاندارد برای شرکت‌های دیروارد شده تبدیل شده است. با این حال، انتقال یا ارتقاء نهایی به مرحله OBM بسیار نادر است. به این ترتیب، صرفاً پیوستن به زنجیره‌های ارزش جهانی (GVC) در قالب OEM یا سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) ممکن است ارتقاء به بخش‌های با ارزش افزوده بالاتر را تضمین نکند. دیدگاه خوش بینانه این است که این قرار گرفتن در زنجیره‌های ارزش جهانی به صنعتی شدن اقتصادهای دیر وارد بدون نیاز به ایجاد کل زنجیره ارزش کمک می‌کند. در مقابل، دیدگاه بدبینانه امکان تله OEM را تنها در انجام فعالیت‌های با ارزش افزوده پایین بدون ارتقاء ارزش نشان می‌دهد.

این دیدگاه‌های متضاد حاکی از آن است که مسائل کلیدی یادگیری و ایجاد قابلیت‌های محلی پس از پیوستن به GVC است. بنابراین، سیاست‌های صنعتی برای ارتقاء صنایع محلی برای دستیابی به درجه بالاتری از رقابت در بازارهای جهانی دنبال می‌شود. یکی از معمول‌ترین سیاست‌های صنعتی که رشد صنایع نوپا را ترویج می‌کند یا حداقل «زمین بازی مساوی» را برای شرکت‌های داخلی ایجاد می‌کند، الزام سهل داخل است. با این سیاست، تولیدکنندگان ملزم به استفاده از کالاهای تولید داخل یا خدمات ارائه شده توسط تأمین کنندگان داخلی در فرآیند تولید خود هستند تا مشاغل داخلی و ارزش افزوده داخلی بیشتر و در نهایت ارتقاء صنایع فراهم شود.

پنجم. ادغام نوآوری و GVC

به صورت کلی دو مفهوم محوری در GVC عبارتند از حکمرانی و ارتقاء. حکمرانی به روابط قدرت بین بازیگران درگیر در فعالیت‌ها مربوط می‌شود. چهار نوع گزینه برای ارتقاء نیز وجود دارد: ارتقاء فرآیند به تبدیل ورودی‌ها به خروجی‌ها با سازماندهی مجدد سیستم تولید اشاره دارد. ارتقاء محصول به معنای حرکت به سمت خطوط تولید با ارزش افزوده بالاتر است، در حالی که ارتقاء عملکردی به کسب کارکردهای جدید و برتر در زنجیره مانند طراحی یا بازاریابی اشاره دارد و ارتقاء بین بخشی به معنای اعمال شایستگی کسب شده در یک عملکرد خاص برای انتقال به بخش جدید است؛ ارتقاء عملکردی و بین بخشی نادر است. رویکرد GVC کمتر بر این موضوع متمرکز شده است که چگونه نهادهای محلی، منطقه‌ای یا ملی فرصت‌های ارتقاء فعالیت‌های تجاری را ایجاد می‌کنند و در این زمینه دیدگاه‌های شومپتری یا سیستم نوآوری می‌توانند نقش مکمل بالقوه داشته باشند. سیستم‌های نوآوری (IS) به عناصر و روابطی اشاره دارد که در تولید، انتشار و استفاده از دانش جدید و مفید اقتصادی در سطوح ملی، بخشی و شرکتی تعامل دارند. محققان مکتب شومپتری از این مفهوم سیستم نوآوری دفاع کرده‌اند و استدلال می‌کنند که تفاوت‌ها در سیستم‌های نوآوری، تفاوت‌هایی را در نوآوری ایجاد می‌کند و در نتیجه بر عملکرد اقتصادی کشورها و شرکت‌های آنها تأثیر می‌گذارد. در مقایسه با مکتب فکری GVC، مکتب شومپتری بیشتر بر متغیرهای «درون ملت» تأکید می‌کند تا متغیرهای بین‌المللی مؤثر بر رشد اقتصادی.

با این مقدمه، به نظر می‌رسد ادغام این دو رویکرد (GVC و سیستم نوآوری) مهم است. حتی اگر یک اقتصاد تصمیم بگیرد که مسیر مستقل‌تری را برای صنعتی شدن (سیاست صنعتی) دنبال کند، اقتصاد همچنان باید دسترسی به یادگیری (دانش خارجی) را ترتیب دهد، که به نوبه خود به معنای درجه خاصی از گشودگی به GVC (یا جریان جهانی دانش) است. با این حال، صرفاً پیوستن به GVC ارتقاء را تضمین نمی‌کند و یک اقتصاد ممکن است در فعالیت‌های کم ارزش، بدون ارتقاء عملکردی، گیر کند.

بنابراین، وظیفه کلیدی یافتن حالت و راه‌های تعامل «درست و پویا» با GVC است، با هدف بلندمدت ایجاد و ارتقاء «زنجیره‌های محلی برای خلق ارزش و دانش» که سهم بزرگی از سود جهانی نصیب کشور شود. انگیزه مطالعه در این زمینه این است که در حالی که به نظر می‌رسد پیوستن به GVC برای یادگیری ضروری است، خطر گیر افتادن در فعالیت‌های با ارزش افزوده پایین بدون پیشرفت به سمت سطح بالاتر در زنجیره ارزش وجود دارد و در نتیجه باعث سقوط اقتصاد در به اصطلاح تله درآمد متوسط می‌شود. به عبارت دیگر، آنچه اهمیت حیاتی دارد این است که چه کسی «سهم بزرگتر» از ارزش را در GVC به دست می‌آورد، چگونه ممکن است نبرد برای این موقعیت در میان طرف‌های کلیدی درگیر رخ دهد. از این رو، دیدگاه GVC در ارائه نکاتی برای پیروزی در این نبرد محدود است، زیرا GVC تمایل دارد (حداقل به طور ضمنی) فرض کند که رهبری (یا نقش‌های شرکت شاخص) در بخش‌ها همچنان در دست شرکت‌های کشورهای توسعه‌یافته باقی می‌ماند. از این نظر، GVC هنوز محدود به دیدگاه تئوری چرخه عمر محصول قدیمی است (توسعه‌یافته همیشه رهبر است و توسعه‌نیافته بخش‌های بالغ را از توسعه‌یافته به ارث می‌برد).

یک چارچوب نظری جایگزین، تئوری «چرخه جهش» است که این امکان و واقعیت را تصدیق می‌کند که شرکت‌های دیروارد و صناعی که از GVC به رهبری شرکت‌های کشورهای توسعه‌یافته می‌آموزند، ممکن است رهبری بخش‌ها را با ایجاد زنجیره‌های جدید به دست بیاورند. در امتداد این خط فکری، گروهی با تغییر تمرکز از حکمرانی ایستا به تغییرات در مسیرهای پویا، دیدگاه پویاتری ارائه داده‌اند. این دیدگاه چنین غیرخطی بودن را در نظر می‌گیرد که در حالی که ادغام بیشتر با GVC در مرحله اولیه مطلوب است، ارتقاء در مرحله بعد مستلزم آن است که شرکت‌ها و صنایع دیر وارد تلاش کنند تا به دنبال جدایی موقت از GVC تحت تسلط خارجی باشند، اگرچه این شرکت‌ها ممکن است مجبور باشند پس از ارتقاء به دنبال فرصت‌های بیشتری برای ادغام مجدد در GVC باشند.

۲. قطب‌های صنعتی

نقش قطب‌های صنعتی و اهمیت آنها برای توسعه اقتصادی (توسعه صنعتی) اخیراً بیش از گذشته مورد توجه قرار گرفته است. در این زمینه "هندبوک قطب‌های صنعتی و توسعه اقتصادی آکسفورد" که در سال ۲۰۲۰ منتشر شده است، حائز اهمیت است. در ادامه مروری کلی بر ادبیات مرتبط با قطب‌های صنعتی خواهیم داشت؛ طبعاً ورود به این مباحث و تعمیق بیشتر موضوعیت دارد.

۱.۲. قطب‌های صنعتی و توسعه اقتصادی: مروری بر ادبیات

پیشینه قطب‌های صنعتی^{۱۳۳}

گزارش‌های تاریخی نشان می‌دهد که خوشه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی پس از ظهور انقلاب صنعتی قرن هجدهم در انگلستان شکل دیگری به خود گرفت. خوشه‌های صنعتی و تجمع شرکت‌ها در انگلستان در طول قرن‌های هجدهم و نوزدهم به‌عنوان نواحی صنعتی^{۱۳۴} توصیف شده‌اند، در حالی که در اروپا تولید انبوه پساوردیستمی پس از اواخر دهه ۱۹۷۰ در ادبیات مرتبط با مناطق «ایتالیای سوم»^{۱۳۵} و «امیلیا رومانیا»^{۱۳۶} توصیف شده است. خوشه‌های صنعتی، با تمرکز بالای شرکت‌های کوچک و متوسط، به طور گسترده در کشورهای در حال توسعه مشاهده شده است. اصطلاحات جدیدی که پس از جنگ جهانی دوم ظاهر شده‌اند، مانند «منطقه پردازش صادرات»^{۱۳۷}، با جهانی شدن تولید، گسترش تجارت بین‌المللی، ظهور شرکت‌های فراملی و بین‌المللی شدن سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی همراه بوده است. در سال ۲۰۱۸، نزدیک به ۶۰۰۰ قطب صنعتی در سراسر جهان با تمرکز اصلی در اقتصادهای در حال توسعه به ویژه در آسیا گزارش شده است.

با این حال، از نظر مقیاس و گستره، بیشترین افزایش خوشه‌های صنعتی در شرق آسیا از اواسط دهه ۱۹۶۰ در قالب مناطق پردازش صادرات، مناطق صنعتی^{۱۳۸}، پارک‌های صنعتی (شهرک‌های صنعتی)^{۱۳۹} و مجتمع‌های صنعتی^{۱۴۰} مشاهده شده است. اصطلاح منطقه ویژه اقتصادی^{۱۴۱} به یک مفهوم اصلی با کاربرد گسترده در چین تبدیل شد. اقتصادهای شرق آسیا برای توسعه بخش‌های تولیدی و صنعتی شدن، افزایش صادرات خود برای به دست آوردن سهم

¹³³ Industrial hubs

¹³⁴ industrial districts

¹³⁵ Third Italy

¹³⁶ Emilia-Romagna

¹³⁷ export-processing zone

¹³⁸ industrial zones

¹³⁹ Industrial parks

¹⁴⁰ industrial complexes

¹⁴¹ special economic zone

بیشتری از تجارت بین‌المللی، تنوع بخشیدن به اقتصاد و ایجاد قابلیت‌های فناوری، سیاست‌های نوآورانه‌ای را در مراکز صنعتی طراحی کردند. علیرغم این تغییر عمده، آشکار بود که روند و زمینه توسعه قطب‌های صنعتی بین کشورهای شرق آسیا متفاوت است. برخلاف شرق آسیا، قطب‌های فناوری ایالات متحده همیشه در این زمینه پیشرو بوده‌اند، با مراکزی مانند دره سیلیکون^{۱۴۲} که بر توسعه قابلیت‌های فناوری و نوآوری تمرکز دارند.

قطب‌های صنعتی در سرتاسر جهان در اقتصادهای توسعه‌یافته و در حال توسعه یافت می‌شوند؛ خواه هدف آنها جهش اقتصادی یا حفظ رهبری باشد. برآوردهای محافظه‌کارانه نشان می‌دهد که قطب‌های صنعتی بیش از ۷۰ میلیون شغل تولیدی و بیش از ۱ تریلیون دلار صادرات در اوایل دهه ۲۰۰۰ ایجاد کردند. این قطب‌های صنعتی مانند نواحی صنعتی «ایتالیای سوم» یا خوشه‌های شرکت‌های کوچکی که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بت شده بودند، نبودند. آنها محدود به تولید کاربر هم نبودند، بلکه به طور گسترده در صنایع سنگین و شیمیایی (به عنوان مثال در کره جنوبی، سنگاپور و چین) و حتی مهمتر از آن به عنوان پارک‌های علم و فناوری یا مراکز نوآوری یافت می‌شدند. بر خلاف تصورات استاندارد، قطب‌های صنعتی می‌توانند به عنوان محرک‌هایی جهت انتقال فناوری، ارتقاء فناوری و نوآوری مورد استفاده قرار گیرند. علاوه بر این، توسعه قطب‌های صنعتی در چارچوب استراتژی توسعه گسترده‌تر و در چارچوب سیاست‌های صنعتی، در پیوند با سایر سیاست‌ها (مانند سرمایه‌گذاری مشترک یا دسترسی به بازارهای داخلی) برای توسعه پیوندهای تولید داخلی رخ داده است.

قطب‌های صنعتی در مرکزیت توسعه اقتصادی قرار دارند. با این حال، همه کشورها یا مراکز به یک اندازه موفق نشده‌اند. انسجام سیاست‌ها در همه کشورها و قطب‌ها به یک اندازه مؤثر نبوده است و قطب‌های صنعتی با چالش‌ها و فرصت‌های متنوعی مواجه بوده‌اند. علاوه بر این، ادبیات در مورد قطب‌های صنعتی پراکنده است و با رویکردهای مفهومی و روش‌شناختی متنوع مشخص می‌شود.

۱.۱.۲. صرفه‌های ناشی از تجمع^{۱۴۳} و پویایی خوشه

با ادغام دیدگاه‌های اقتصاد توسعه ساختارگرا با دیدگاه‌های جغرافیای اقتصادی، اقتصاد شهری، اقتصاد فضایی، اقتصاد صنعتی و اقتصاد سیاسی، می‌توانیم مطالعه شرکت‌ها، صنایع و بازارها را با تعاملات بین استراتژی‌های شرکت‌ها و قطب‌های صنعتی ترکیب کنیم. این موضوع اجازه می‌دهد تا درک بهتری از پیوند شهرنشینی-صنعتی شدن و اینکه چگونه فضا به فعالیت‌های اقتصادی و بعد فضایی قطب‌های صنعتی سامان و شکل می‌دهد و چگونه مناطق شهری به

¹⁴² Silicon Valley

¹⁴³ Agglomeration Economies

نوبه خود توسط قطب‌های صنعتی شکل می‌گیرند. درک پویایی شبکه‌های تولید جهانی و ساختارهای قدرت جهانی، امکان طراحی سیاست‌هایی را فراهم می‌کند که پویایی‌های جهانی و منطقه‌ای را در بر می‌گیرد. یافته‌های تحقیقاتی از زمینه‌های دیگر مانند انسان‌شناسی اجتماعی، می‌تواند به درک غنی‌تری از پویایی قطب صنعتی کمک کند.

توزیع فعالیت‌های اقتصادی و مردم همیشه در مکان و زمان متفاوت بوده است و صرفه‌های ناشی از تجمع قاعده همه فعالیت‌های اقتصادی است. تاریخ اقتصادی نشان می‌دهد که تمرکز و واگرایی فعالیت‌های اقتصادی در طول توسعه سرمایه‌داری صنعتی بی‌نظیر بوده است.

تحقیقات میان رشته‌ای به ما کمک می‌کند تا ریشه‌های قطب‌های صنعتی، اثربخشی و انتخاب آن‌ها را برای استفاده به‌عنوان ابزار سیاست‌گذاری و همچنین چگونگی شکل‌گیری آن ابزارهای سیاست‌گذاری در طول زمان را درک کنیم. سؤالات دیگری که منجر به درک جامع از قطب‌های صنعتی و نتایج آنها می‌شود عبارتند از: به طور خاص از چه ابزارهای سیاستی استفاده شده است و چرا؟ چرا سیاست‌ها در قبال پارک‌های صنعتی در طول زمان در موارد خاص تغییر کرد؟ ویژگی‌های طراحی سازمانی پارک‌های صنعتی که ممکن است به توضیح موفقیت و شکست نسبی آنها کمک کند، چه بود؟

۱.۱.۱.۲. آثار بیرونی و سه‌گانه مارشالی

صرفه‌های ناشی از مقیاس داخلی و خارجی

تولید صنعتی با تمرکز فعالیت‌های اقتصادی، فناوری و کارآفرینی همراه است که با حرکت ثابت نیروهای تمرکز (مایل به مرکز) و نیروهای پراکندگی (گریز از مرکز) شکل می‌گیرد. مزایای کلیدی صرفه‌های ناشی از تجمع، کاهش هزینه‌های مبادله و افزایش بازده به مقیاس است که فرصتی برای افزایش بهره‌وری ارائه می‌دهد (یانگ ۱۹۲۸). سومین مزیت به همان اندازه مهم، افزایش دانش و نوآوری است که برای حفظ رقابت بلندمدت حیاتی است که پیامدهای اساسی برای تولید و قابلیت‌های نوآوری دارد. در نهایت، تقویت پیوندها و صرفه جویی در سرعت در مرزهای بازار و تولید اهمیت فزاینده‌ای دارد. درک منابع صرفه‌های ناشی از تجمع برای تصمیم‌گیری‌های تجاری بسیار مهم است و همچنین توسعه سیاست‌هایی را امکان‌پذیر می‌کند که آثار بیرونی مثبت را ترویج کرده و آثار بیرونی منفی را کاهش دهد.

صرفه‌های ناشی از تجمع ممکن است به طور کلی به صرفه‌های مقیاس داخلی و خارجی تقسیم شوند. در اقتصاد سیاسی کلاسیک، آدام اسمیت (۱۷۷۶) استدلال کرد که تخصص و تقسیم کار برای بهره‌وری شرکت عنصر مرکزی

است و تأکید کرد که هزینه واحد تولید به اندازه شرکت بستگی دارد که بر اساس اندازه بازارها شکل می‌گیرد. اسمیت همچنین تأکید کرد که فعالیت‌های تولیدی و بخش‌ها متمایز هستند و در میان فعالیت‌های مختلف از نظر خروجی و ورودی به یکدیگر وابسته هستند. اسمیت تأکید کرد: «بزرگترین پیشرفت در قوای مولد کار و بخش بزرگی از مهارت، زبردستی، و قضاوتی که با آن در هر جایی هدایت یا اعمال می‌شود، به نظر می‌رسد از اثرات تقسیم کار بوده است.»

صرفه‌های ناشی از محلی شدن مارشالی^{۱۴۴}

نوع دوم صرفه‌های ناشی از تجمع، صرفه‌های مقیاس خارجی است که با آثار بیرونی شرکت‌ها مشخص می‌شود. اینها ممکن است به عنوان صرفه‌های ناشی از محلی شدن طبقه‌بندی شوند که صرفه‌های مقیاس محدود به یک صنعت یا بخش محلی خاص، یا اقتصادهای شهرنشینی هستند که با صرفه‌های مقیاس خارجی در صنایع مختلف در اقتصاد محلی مرتبط هستند. آلفرد مارشال در اصول اقتصاد (۱۸۹۰) اصول و قانون صرفه‌های خارجی را روشن کرد و مفهوم او از صرفه‌های ناشی از محلی شدن (به نام سه گانه مارشالی) به عنوان پایه و اساس نظریه قطب‌های صنعتی و سرمایه‌داری صنعتی عمل می‌کند.

اصطلاح «صرفه‌های ناشی از محلی شدن» شرکت‌هایی را تعریف می‌کند که در یک صنعت متمرکز هستند که در یک مجاورت خاص واقع شده‌اند و در آن خوشه، مزیتی را هم برای تولیدکنندگان و هم برای خریداران فراهم می‌کند. مارشال اهمیت صنایع متنوع و شهرک‌های بزرگ یا نواحی صنعتی بزرگ را که در آنها چندین صنعت متمایز به شدت توسعه یافته‌اند؛ برجسته می‌کند و نشان می‌دهد که مفهوم او محدود به صرفه‌های ناشی از محلی شدن نیست بلکه شامل آثار بیرونی در یک صنعت است. مارشال بیان می‌کند که «وقتی یک صنعت محلی را برای خود انتخاب می‌کند، احتمالاً برای مدت طولانی در آنجا باقی می‌ماند: مزایایی که افراد حرفه‌ای یکسان از محله‌های نزدیک به یکدیگر کسب می‌کنند بسیار زیاد است.»

سه گانه مارشالی مزیت‌های اساسی به دست آمده از مجموعه نیروی کار ماهر، در دسترس بودن نهاده‌ها و خدمات میانی و سرریز دانش و فناوری است. مجموعه نیروی کار ماهر و نهاده‌ها و خدمات میانی، هزینه‌های مبادله را کاهش می‌دهد و به بهره‌وری تولید یا افزایش بهره‌وری کمک می‌کند. علیرغم این واقعیت که توسعه قابلیت‌های فناورانه و نوآوری عامل تعیین کننده کلیدی برای رقابت بلندمدت است، سرریز فناوری و یادگیری کمتر مورد توجه قرار گرفته است. مارشال بیان می‌کند: «اسرار تجارت به راز تبدیل نمی‌شود... کار خوب به درستی قدردانی می‌شود، اختراعات

¹⁴⁴ Marshallian localization economies

و پیشرفت‌ها در ماشین‌آلات، در فرآیندها و سازمان‌دهی عمومی کسب‌وکار فوراً شایستگی‌های خود را مطرح می‌کنند: اگر یک مرد ایده جدیدی را شروع می‌کند، آن را دیگران می‌گیرند و با پیشنهادات خودشان ترکیب می‌کنند و بنابراین منبعی برای ایده‌های جدید بیشتر می‌شود.»

بر خلاف صرفه‌های ناشی از محلی شدن، صرفه‌های مقیاس خارجی ممکن است صنایع و بخش‌های متعددی را شامل شود، جایی که شرکت‌های یک صنعت، شرکت‌ها یا فعالیت‌های اقتصادی در صنایع دیگر را جذب می‌کنند. این معمولاً در مراکز شهری بزرگ و شهرهای بزرگ که وسعت شهر منجر به افزایش بهره‌وری می‌شود، به جای شهرهای کوچک، جایی که صرفه‌های ناشی از محلی شدن رایج‌تر است، رخ می‌دهد.

تنوع، محرک کلیدی نوآوری و سرریز دانش است. این امر در شرکت‌ها و خدمات فناوری و به‌ویژه در دفاتر مرکزی شرکت‌هایی که به طیف وسیعی از خدمات و موسسات متکی هستند، رایج است. افزایش هزینه‌های زمین و نیروی کار، افزایش ازدحام و حفاظت از محیط‌زیست آثار بیرونی منفی هستند که ممکن است شرکت‌های تولیدی (که عمدتاً به شرکت‌ها و خدمات در صنعت خود متکی هستند) را به سمت شهرهای ثانویه سوق دهند. این امر هم برای صنایع سرمایه‌بر و هم برای صنایع کاربر صادق است.

۲.۱.۱.۲. خوشه‌های صنعتی و رقابت پذیری شرکت

سازمان‌های صنعتی و ادبیات تجاری موجود، بعد دیگری را به درک ما از قطب‌های صنعتی اضافه می‌کنند: مزیت رقابتی ملی. مایکل پورتر (۱۹۹۰) این مفهوم را با معرفی استراتژی رقابتی شرکت‌ها که با شواهد تجربی در مورد خوشه‌های صنعتی پشتیبانی می‌شود، تقویت کرد. طبق گفته پورتر، «خوشه‌ها^{۱۴۵} تمرکز جغرافیایی شرکت‌های به هم پیوسته، تأمین‌کنندگان و ارائه‌دهندگان خدمات تخصصی، شرکت‌های صنایع مرتبط و مؤسسات مرتبط (مانند دانشگاه‌ها، آژانس‌های استاندارد، و انجمن‌های تجاری) در زمینه‌های خاص هستند که در عین رقابت با یکدیگر، همکاری هم دارند». سهم پورتر در درک پویایی تجمع و خوشه‌های صنعتی قابل توجه بوده است.

به گفته پورتر، چهار عامل کلیدی تعیین‌کننده مزیت رقابتی ملی عبارتند از:

- استراتژی بنگاه، ساختار و رقابت
- شرایط تقاضا

^{۱۴۵} از منظر پورتر (۱۹۹۸) خوشه‌های صنعتی به عنوان مجموعه‌ای از شرکت‌های به هم مرتبط، عرضه‌کنندگان حرفه‌ای، تأمین‌کنندگان خدمات، بنگاه‌هایی از صنایع به هم وابسته و نهاد‌های هم‌پیوند (مانند دانشگاه‌ها، مؤسسات استاندارد و انجمن‌های تجاری) تعریف می‌شوند که در عین همکاری و مشارکت، با یکدیگر رقابت نیز می‌کنند. این مجموعه در زمینه‌های مشترک فعالیت کرده و در محدوده‌ی جغرافیایی خاصی متمرکز شده است.

- شرایط عامل

- تمرکز جغرافیایی داخلی صنایع مرتبط

وجود خوشه‌ها یا صنایع مرتبط و پشتیبان، به ایجاد عوامل و ارتقاء مزیت‌های ملی شکل می‌دهد که باعث تحریک بیشتر سازمان‌های دولتی، مؤسسات آموزشی و پژوهشی و شرکت‌ها می‌شود. پورتر به شواهد تجربی از ایتالیا، آلمان و ژاپن استناد می‌کند که در آن «رقبا در بسیاری از صنایع موفق بین‌المللی و اغلب مجموعه‌ای از صنایع، اغلب در یک شهر یا منطقه واحد در یک کشور قرار دارند». پورتر اضافه می‌کند که در حالی که تمرکز رقبا، مشتریان و تأمین‌کنندگان کارایی را ارتقا می‌دهد و تخصص مهم است، تأثیر تمرکز جغرافیایی برای بهبود کیفیت محصول، خدمات و نوآوری حیاتی است. خوشه‌ها منابع و فعالیت‌های اقتصادی را از صنایع منزوی جذب می‌کنند و مزیت رقابتی ملی نه تنها در صنایع خاص بلکه در خوشه‌ها یا قطب‌های جغرافیایی است. پورتر تأکید می‌کند که خوشه‌ها به اشکال مختلف در کشورها، صنایع و مناطق مختلف وجود دارند، زیرا در مؤسسات، استراتژی و ساختار شرکت‌ها و سیستم‌های جریان اطلاعات متفاوت هستند.

در میان بینش‌های کلیدی پورتر، پنج مورد از اهمیت ویژه‌ای برخوردار هستند.

- اول، تأکید او بر روابط متقابل و تغییرات پویا - «چگونه هر عامل تعیین‌کننده تحت تأثیر دیگری قرار می‌گیرد» - و تمرکز صنعت جغرافیایی.
- دوم، پورتر نشان می‌دهد که خوشه‌ها به دلیل جهانی شدن رقابت، افزایش پیچیدگی اقتصاد جهانی و تکامل جامعه مبتنی بر دانش، در شکل و تغییر شکل خود متفاوت هستند.
- سوم، پورتر با تأکید بیشتر بر نوآوری و منابع پایدار رقابت، به سه محرک صرفه‌های ناشی از تجمع می‌پردازد: «تمرکز جغرافیایی یک صنعت به عنوان یک آهنربای قوی برای جذب افراد با استعداد و عوامل دیگر به آن عمل می‌کند. سرریزها تمایل دارند در نزدیکی شرکت اصلی قرار بگیرند... نزدیکی تمرکز اطلاعات را افزایش می‌دهد... فرآیند خوشه‌بندی و تبادل بین صنایع در خوشه، همچنین زمانی که صنایع درگیر از نظر جغرافیایی متمرکز باشند، بهترین کارایی را دارد. تقویت در داخل همچنین منجر به افزایش نوآوری (و موقعیت رقابتی بین‌المللی) در کل بخش‌های اقتصاد ملی می‌شود.
- چهارم، بر خلاف انکار نقش دولت (اگرچه پیرامونی) در ادبیات جریان اصلی، پورتر پیشنهاد می‌کند که دولت‌ها با حمایت از ابتکارات محلی، ایجاد پیرامون نهادهای موجود و درک پیوستگی صنایع، نقش مهمی در توسعه خوشه‌های صنعتی با توجه به سیاست‌های منطقه‌ای برای شکل دادن اصول خوشه‌ها به جای حمایت عمومی ایفا می‌کنند.

- پنجم، پورتر به همکاری و رقابت، مشترکات و مکمل‌ها، سرمایه اجتماعی و شبکه‌های نهادی و وابستگی به مسیر (مانند نقش رخدادهای تاریخی یا تغییر در مکان خوشه‌ها) به عنوان ویژگی‌های کلیدی خوشه‌ها اشاره می‌کند.

۳.۱.۱.۲. شهرهای مولد و قطب‌های صنعتی

نقش شهرها در توسعه اقتصادی توسط پل بایروخ در اثر کلاسیک او (۱۹۸۸) "شهرها و توسعه اقتصادی: از طلوع تاریخ تا امروز" به خوبی ثبت شده است. در کتاب صرفه‌های شهری و ثروت ملل، جین جاکوبز (۱۹۶۹، ۱۹۸۴) از گفتمان «استاندارد» اقتصادهای شهری فراتر رفت، که تأکید می‌کند شهرها قطب ایده‌ها و تمدن‌ها هستند. جاکوبز بر «شهر مولد» (یا «شهرهای پر رونق») و نوآوری به عنوان محرک‌های کلیدی توسعه اقتصادی تأکید می‌کند. وی می‌گوید: «اکنون چند چیز کلی در مورد صرفه‌های شهری می‌دانیم: اینکه شهرها سکونت‌گاه‌هایی هستند که در آن چیزهای جدیدی به کارهای قدیمی اضافه می‌شود و این کار جدید تقسیم کار شهر را چند برابر و متنوع می‌کند و شهرها به دلیل این روند توسعه می‌یابند، نه به دلیل رویدادهای خارج از خودشان. شهرها زندگی اقتصادی روستایی را ابداع و دوباره ابداع می‌کنند. توسعه کار جدید با تکرار و گسترش کارآمد تولید کالاها و خدمات موجود متفاوت است، و بنابراین مستلزم شرایط متفاوت و متناقضی با شرایط مورد نیاز برای تولید کارآمد است... که توسعه گذشته یک شهر تضمینی برای توسعه آینده نیست، زیرا شهر می‌تواند به شدت از افزودن کارهای جدید به اقتصاد دست بردارد و در نتیجه می‌تواند دچار رکود شود.»

این دیدگاه نسبت به دیدگاهی که شهرها را به جای نقش مولد، میزبان منفعل یا جمعیت شهری آن‌ها می‌داند، پیامدهای گسترده‌تری دارد. جاکوبز رابطه علی بین صنعتی شدن و شهرنشینی را تشخیص داد که در آن انبوهی از تولید و خدمات، نقش و نگار شهرها را شکل می‌دهد و نفوذ آنها را گسترش می‌دهد. از این رو، توسعه قطب‌های صنعتی از شهرها جدایی ناپذیر است و پیامدهای مهمی برای سیاست‌های مرتبط دارد.

به طور خلاصه، دیدگاه‌های کلیدی جاکوبز ابتدا این است که کار مولد و نوآوری منبع ثروت ملت‌ها است. جاکوبز (۱۹۶۹) برجسته می‌کند:

- اول، ثروت اساسی یک کشور ظرفیت تولیدی آن است که به واسطه فرصت‌های عملی افراد برای افزودن کار جدید ایجاد می‌شود.

- دوم، جاکوبز بر اهمیت تولید به عنوان موتور رشد تأکید می‌کند: «فعالیت اصلی است که سایر فعالیت‌های اقتصادی را سازمان‌دهی می‌کند و سایر فعالیت‌ها حول آن متمرکز می‌شوند». این دیدگاه به بهره‌برداری از پیوندهای درون بخشی با بخش‌های خدمات و کشاورزی و ایجاد قابلیت‌های فناورانه کمک می‌کند.
- سوم، «شهرهای پر رونق» با اثرات صادرات و جایگزینی واردات مشخص می‌شوند که بر نیاز به ایجاد مداوم محصولات جدید تأکید می‌کند.
- چهارم، جاکوبز اهمیت درک اکوسیستم شهرها را برجسته می‌کند و برنامه‌ریزی شهری و اقتصادی را باید به عنوان فرآیند تفکر و یادگیری خلاقانه به جای تمرین فنی در نظر گرفت.

۲.۱.۲. تحول ساختاری، جهش و سیاست صنعتی

یک موضوع مفهومی مکمل برای درک قطب‌های صنعتی و توسعه اقتصادی، اقتصاد توسعه ساختارگرایانه است، که ایده‌ها و مفاهیمی را ارائه می‌کند که در ادبیات متعارف قطب‌های صنعتی به طور برجسته ظاهر نمی‌شوند. قطب‌های صنعتی را باید به عنوان بخشی جدایی‌ناپذیر از فرآیند صنعتی شدن و از منظری بلندمدت در تاریخ اقتصادی به جای انتزاعی نئوکلاسیکی از قوانین «کارایی تخصیص منابع» نگریست.

تحول ساختاری به عنوان جوهره توسعه اقتصادی

از اولین انقلاب صنعتی، توسعه سرمایه‌داری صنعتی با توسعه بخش‌های سوم، به ویژه در تولید و صنعتی شدن همراه بوده است. مشارکت کنندگان کلیدی در اقتصاد سیاسی کلاسیک، مانند آدام اسمیت و فردریک لیست در قرن‌های هجدهم و نوزدهم و اقتصاد توسعه از دهه ۱۹۵۰، تولید را به عنوان موتوری برای تغییرات ساختاری و سرمایه‌داری صنعتی که سهم عمده‌ای در خلق ارزش و ثروت دارد، بررسی کرده‌اند. در رویکرد ساختارگرایانه، دگرگونی بلندمدت اجتماعی-اقتصادی از طریق دگرگونی ساختاری در قالب تغییرات تولیدی، بخشی و نهادی رخ می‌دهد. تحول ساختاری شامل تغییر اشتغال و تولید از بهره‌وری پایین به بالا و تنوع مستمر فعالیت‌های اقتصادی است که با تعمیق دانش و توسعه قابلیت‌های فناورانه مشخص می‌شود.

نقش قطب‌ها در تقویت خوشه‌بندی و تجمع شرکت‌ها و راه‌هایی که این امر می‌تواند نقش تولید را به عنوان موتور رشد تقویت کند، مورد توجه است. آنچه در مورد مفاهیم ساختارگرایانه از افزایش بازده به مقیاس در تولید مشخص است، ماهیت پویای این صرفه‌های مقیاس است. از این منظر، درک ماهیت پویای بالقوه مزایای تجمع از طریق قطب‌ها، در حمایت از افزایش بهره‌وری تجمعی و در تسریع رشد، مهم است. بسیاری از بازده‌های پویا که یانگ (۱۹۲۸) شناسایی کرد از طریق "ارتباطات صمیمی" در بین شرکت‌هایی حاصل می‌شود که نزدیکی فیزیکی دارند.

قطب‌ها به طور بالقوه می‌توانند برخی از مزایای صنعتی شدن را با تقویت نقش تولید در کنار سایر بخش‌ها عمیق‌تر کنند. موانعی که شرکت‌های تولیدی، به‌ویژه شرکت‌های جوان و نوپا در کشورهای دارای بخش‌های تولیدی نوپا با آن مواجه هستند، معمولاً شامل عدم دسترسی به منابع مالی، عدم دسترسی به فناوری‌های مناسب، بازارهای کوچک محصول، و کمبود زیرساخت‌ها و مهارت‌های فیزیکی است. خوشه‌بندی و تجمع از طریق قطب‌ها به طور بالقوه می‌تواند این محدودیت‌ها را کاهش دهد، بنابراین به رشد شرکت‌های تولیدی و حمایت از صنعتی شدن کمک می‌کند. بنابراین نقش قطب‌ها در "تجمع" یا "تراکم" زیرساخت‌های فیزیکی و غیرفیزیکی به ویژه در کشورهای کم درآمد در مراحل اولیه صنعتی شدن مهم است.

یک دیدگاه ساختارگرا، تولید را دارای دامنه برتر برای افزایش بهره‌وری تجمعی می‌داند. شواهد نشان می‌دهد که قطب‌ها نه تنها می‌توانند به سطوحی از بهره‌وری بالاتر از میانگین ملی دست یابند بلکه می‌توانند با افزایش بهره‌وری در خارج از قطب‌ها از طریق اشکال مختلف پیوند، به بهره‌وری کل اقتصاد کمک کنند. بحث این است که چگونه قطب‌ها می‌توانند زمینه مناسبی را برای به فعلیت رساندن این ویژگی‌ها فراهم کنند، به بیان دیگر، نقش تولید را به‌عنوان موتور رشد تقویت کرده و به صنعتی‌سازی کمک کنند. اینها همه صرفاً دستاوردهای بالقوه‌ای هستند که ممکن است در عمل حاصل شوند یا نشوند:

اول، مجاورت شرکت‌های تولیدی (و شرکت‌هایی در فعالیتهای مرتبط یا مشابه) در قطب‌ها می‌تواند یادگیری حین انجام کار و یادگیری به‌طور گسترده‌تر هم در سطح شرکت و هم در سطح بخش را افزایش دهد، در نتیجه قابلیت‌های تولیدی را تقویت کند. فقدان دانش می‌تواند محدودیتی برای تولیدکنندگان نوظهور باشد. این نه تنها به شایستگی‌های فناورانه، بلکه به طیفی از شایستگی‌های مدیریتی و قابلیت‌های تولیدی مربوط می‌شود.

در میان شرکت‌ها در قطب‌ها، کارگران می‌توانند به‌عنوان مجرای انتقال دانش به تولیدکنندگان عمل کنند، زیرا با کارگران سایر شرکت‌ها ارتباط برقرار می‌کنند یا از یک شرکت به شرکت دیگر تغییر می‌کنند. تجمع شرکت‌ها در قطب‌ها می‌تواند تحرک کارکنان بین شرکت‌ها و همچنین همکاری در حل مشکلات مشترک، تشویق شبکه‌های به اشتراک گذاری اطلاعات و انتقال دانش را که به طور بالقوه می‌تواند نتایج مثبتی فراتر از قطب‌ها داشته باشد، ممکن سازد. به طور مشابه، هنگامی که مدیران یا سایر کارکنان در شرکت‌های حاضر در قطب متعاقباً به موقعیت‌هایی خارج از قطب می‌روند، این می‌تواند انتقال مهارت‌ها را تسهیل کند.

پیوندهای مهارتی بین شرکت‌های درون قطب می‌تواند یادگیری و توسعه مهارت‌ها را در میان شرکت‌های قطب تقویت کند، در حالی که پیوند مهارت‌ها بین شرکت‌های قطب و بقیه اقتصاد داخلی می‌تواند به طور گسترده‌تری از

توسعه مهارت‌ها حمایت کند. بنابراین، این پیوندهای مهارتی می‌توانند باعث بهبود بهره‌وری، رقابت‌پذیری و ارتقاء صنعتی شوند. با این حال، تحقق این اثرات، هم در قطب‌ها و هم بین قطب‌های خارج از شرکت‌ها، به ماهیت قطب‌ها و همچنین به نحوه ارتباط شرکت‌های درون قطب و غیر قطب بستگی دارد. بعید است که قطب‌های مبتنی بر فعالیت‌های کم مهارت، بهره‌وری و ارزش افزوده پایین به مهارت‌ها یا قابلیت‌های تولیدی زیادی نیاز داشته باشند یا آن‌ها را توسعه دهند. به طور مشابه، در جایی که قطب‌ها از بقیه اقتصاد جدا می‌شوند، بعید است که مهارت‌ها، دانش یا قابلیت‌ها به روش‌هایی که ارتقاء صنعتی گسترده‌تر را تسهیل کند، انتقال یابد.

دوم، قطب‌ها ممکن است بتوانند در تحقق بازدهی پویا و صرفه‌های مقیاس کمک کنند. انباشته شدن شرکت‌ها، به ویژه آنهایی که در همان بخش هستند، به طور بالقوه می‌تواند برخی از مشکلات پیش روی شرکت‌های کوچک را که در انزوای فعالیت می‌کنند، کاهش دهد. این امر به ویژه در کشورهای در حال توسعه کم درآمد که دارای پایگاه صنعتی کوچکی هستند، صادق است.

خوشه‌بندی و انباشتگی از طریق قطب‌ها ممکن است به شرکت‌ها در دستیابی به صرفه‌های مقیاس فراتر از اندازه خود کمک کند. به عنوان مثال، قطب‌ها می‌توانند به شرکت‌ها (به ویژه شرکت‌های کوچک) در کاهش محدودیت‌های مرتبط با اندازه کمک کنند و صرفه‌های مقیاس بزرگتر را برای آنها محقق سازند. این امر می‌تواند از طریق سازوکارهایی مانند خرید عمده ورودی‌ها، اشتراک دانش، مناقصه انبوه، ادغام نیروی کار ماهر، خروجی‌های بازار مشترک، کاهش ریسک، و اشکال مختلف اقدام مشترک باشد. خوشه‌بندی می‌تواند به شرکت‌های کوچک کمک کند تا با دستیابی به دسترسی بهتر به بازار از طریق همکاری، و همچنین بازارهای تخصصی برای نیروی کار و سایر نهاده‌ها، بر محدودیت‌های اندازه خود غلبه کنند، در نتیجه هزینه‌ها را برای شرکت‌ها کاهش می‌دهد. شواهد نشان می‌دهد که شرکت‌های خوشه‌ای می‌توانند در همکاری و اقدام جمعی شرکت کنند که منجر به مزیت‌های رقابتی از طریق تحقیق و توسعه و ارتقاء قابلیت‌ها و مهارت‌های فناوری و ایجاد کنسرسیوم‌های بازاریابی می‌شود.

از طریق خوشه‌بندی و انباشتگی در قطب‌ها، شرکت‌ها ممکن است به تمایز و تخصص بیشتر پی ببرند و به صرفه‌های مقیاس پویا کمک کنند. یک فرآیند تولید یکپارچه را می‌توان به بخش‌های کوچکتر تقسیم کرد و به شرکت‌ها این امکان را می‌دهد که روی مرحله‌های مجزایی از تولید تمرکز کنند که نیازی به سرمایه‌گذاری ثابت زیادی ندارد. شواهدی از تخصص و تمایز شرکت‌ها در برخی خوشه‌های صنعتی وجود دارد. در مورد منطقه Wenzhou در چین، منطقه‌ای که در ابتدا فاقد پایه‌ای برای توسعه اقتصادی بود، درجه بالایی از تخصص در خوشه صنعتی شرکت‌های کفش پدیدار

شد و آن را به یک منطقه صنعتی مهم تبدیل کرد. صرفه‌های ناشی از تجمع، به ویژه بومی سازی و تخصصی شدن، تأثیر مثبتی بر بهره‌وری تولید در فنلاند داشته است.

سوم، قطب‌ها به طور بالقوه می‌توانند به تقویت پیوندهای بین بخشی، هم در بین شرکت‌های تولیدی در قطب‌ها و هم احتمالاً با بقیه اقتصاد داخلی کمک کنند. پیوندهای بین بخشی یکی از راه‌های کلیدی است که تولید می‌تواند بقیه بخش‌های اقتصاد را به حرکت درآورد و می‌تواند یک اثر بیرونی مثبت رشد تولید باشد. در مواردی که بین شرکت‌های تولیدی در قطب و شرکت‌های غیرتولیدی، چه در قطب یا خارج، پیوندهای عقب و جلو قوی وجود دارد، این موضوع می‌تواند تقاضا را تحریک کرده و قابلیت‌های تولیدی ایجاد کند. همچنین می‌تواند به جذب بیشتر یک زنجیره ارزش جهانی در داخل کشور کمک کند.

چهارم، قطب‌ها می‌توانند تأثیرات رشد تولید را از طریق کانال پیشرفت فناوری عمیق‌تر کنند. اگر قطب‌ها به درستی طراحی و مدیریت شوند، ممکن است تحقیق و توسعه، نوآوری و پیشرفت فناوری را هم در تولید و هم به طور گسترده‌تر تقویت کنند. جریان اطلاعات و دانش در قطب‌ها می‌تواند هزینه‌های تولید را کاهش دهد و امکان ارتقاء و تقویت قابلیت‌های تولیدی را در بین شرکت‌ها در قطب فراهم کند. علاوه بر این، از طریق ارتباطات فناوری و سایر ارتباطات با شرکت‌های خارج از مرکز، سرریزهای فناوری و انتقال فناوری می‌تواند به پیشرفت فناوری در بقیه اقتصاد کمک کند.

در نهایت، صادرات یکی از کانال‌هایی است که از طریق آن تولید می‌تواند به طور کلی به عنوان موتور رشد عمل کند و قطب‌ها می‌توانند این سهم را تقویت کنند. قطب‌ها، معمولاً جهت‌گیری صریح برای ارتقاء صادرات دارند. به طور خاص، مناطق پردازش صادرات معمولاً مناطق محدود شده‌ای هستند که از بقیه اقتصاد داخلی جدا شده‌اند - هم از نظر فیزیکی و هم از نظر مقررات - که محصولات آنها فقط مجاز به صادرات هستند. به طور گسترده‌تر، در حالی که قطب‌های صنعتی نیازی به محدود شدن به صادرات ندارند، تمرکز بر صادرات به طور کلی به عنوان یک هدف مهم در نظر گرفته می‌شود و این در طراحی و عملیات این مناطق منعکس می‌شود.

۳.۱.۲. دیدگاه تجربی در مورد قطب‌های صنعتی و ادبیات اخیر

در ادبیات سیاست صنعتی، جغرافیای اقتصادی و اقتصاد شهری جدا از صنعتی شدن و قابلیت‌های فناورانه مورد توجه قرار گرفته‌اند. در این میان، ادبیات مربوط به قطب‌های صنعتی، محققان مختلفی را به خود جذب کرده و بر انواع قطب‌های صنعتی متمرکز شده است: نواحی صنعتی، مناطق پردازش صادرات، مناطق ویژه اقتصادی و خوشه‌های

صنعتی کوچک. هدف این بخش ترسیم یا طرح کلی تنوع قطب‌های صنعتی، شیوه‌ها و نتایج ناهموار آنها و ارتباط آنها با سیاست‌گذاری است.

۱.۳.۱.۲. ادبیات ناحیه صنعتی (۱۹۸۵ تا ۲۰۰۰)

ادبیات مربوط به نواحی صنعتی پس از دهه ۱۹۸۰ از ظهور ایده‌های تولید انعطاف‌پذیر پسا فوردریسم الهام گرفته و با توجه به خوشه‌ها در مناطق شمالی و مرکزی ایتالیا، مانند توسکانی، امیلیا، و ونتو (ایتالیای سوم) تقویت شد. این خوشه‌ها متعلق به صنایعی مانند مبلمان، پوشاک، کفش و محصولات چرمی بودند. تحقیقات در مورد این خوشه‌ها اهمیت بافت اجتماعی موجود و روابط اجتماعی، تسلط شرکت‌های کارآفرین کوچک و متوسط که با همکاری و رقابت مشخص می‌شود، رویکرد پایین به بالا و نقش منحصر به فرد دولت‌های محلی را برجسته کرده است. با این حال، ادبیات عمدتاً روش‌های تولید (به ویژه در شرکت‌هایی که تحت سلطه شرکت‌های بزرگ نوآورانه و شرکت‌های چند ملیتی هستند) و کاربرد این مفهوم در بخش‌های مختلف را نادیده می‌گیرد و تأکید کمی بر سیاست‌های سطح ملی و نقش دولت ملی در تسریع صنعتی‌سازی دارد. اشمیتز (۱۹۹۹) در مطالعات خود بر روی خوشه کفش در دره سینوس برزیل، نشان می‌دهد که چگونه کارایی جمعی از طریق مدیریت همکاری و رقابت به دست آمده است.

علیرغم موج عظیم نواحی صنعتی در شرق آسیا و چین، ادبیات و تحقیقات در مورد آنها قبل از اوایل دهه ۲۰۰۰ بسیار محدود بود، زمانی که محققان ژاپنی در IDE-JETRO و JICA برنامه قابل توجهی از تحقیقات را با محققان بین‌المللی انجام دادند. این ادبیات به خوشه‌های شرکت‌های کوچک یا شرکت‌هایی که به صورت ارگانیک توسعه یافته‌اند؛ محدود نمی‌شود بلکه به خوشه‌های سیاست‌محور یا ترکیبی نیز گسترش یافته است. این بینش‌ها از یک رویکرد جامع‌تر و سیستماتیک‌تر به خوشه‌های صنعتی بهره‌مند شده‌اند که بخش‌هایی مانند خودروسازی، تولید سبک و صنایع با فناوری پیشرفته و کشورهای مختلف (با تمرکز بر آسیا) را پوشش می‌دهد. شواهد تجربی با دیدگاه‌های نظری در مورد صرفه‌های ناشی از تجمع، ابعاد بخشی و سیاست، با تحقیقاتی که با تفاوت مشارکت‌کنندگان از زمینه‌های بین رشته‌ای و کشورهای مبدأ مختلف غنی شده است، مرتبط شده است.

صرفه‌های ناشی از توالی یا رویکرد «فلوچارت» کوچیکی^{۱۴۶} به خوشه‌های صنعتی، بعد جدیدی به نحوه سیاست‌گذاری‌ها به ارتقاء قطب‌های صنعتی در طول چرخه حیات خوشه‌های صنعتی اضافه کرده است. این بر نقش

¹⁴⁶ The 'economies of sequencing', or Kuchiki's 'flowchart' approach

«شرکت‌های لنگر»^{۱۴۷} متمرکز است که در ژاپن و سایر اقتصادهای شرق آسیا توسط شرکت‌های بزرگی مانند تویوتا و سامسونگ رایج شده‌اند و نشان می‌دهد که چگونه شرکت‌های مرتبط خوشه‌بندی شده‌اند. همچنین به تکامل شبکه‌های تولید جهانی مربوط می‌شود که در آن خریداران/برندهای پیشرو یا شرکت‌های فناوری پیشرو شبکه‌ای از پیمانکاران فرعی و شرکت‌های درجه دوم را توسعه می‌دهند. رویکرد فلوچارت از تجزیه و تحلیل بازارها، اعم از داخلی یا صادراتی، فاصله می‌گیرد و بر اهمیت تسهیل زیرساخت‌ها، تأمین نیروی کار و تسهیلات آموزشی برای ساخت محصولات تولیدی تأکید می‌کند. در حالی که شروع تولید و صرفه در مقیاس در مرحله اول بسیار مهم است، این رویکرد اهمیت ایجاد یک اکوسیستم برای نوآوری را برجسته می‌کند. علیرغم سختی ظاهری، این رویکرد پیامدهای مهمی برای سیاست‌گذاری دارد. نقش دولت و سیاست‌ها در این چارچوب حیاتی است و مفهوم خوشه‌ای به بخش‌هایی مانند کشاورزی و گردشگری گسترش یافته است.

یک جریان ادبیات دیگر بر شواهد تجربی در مورد مناطق ویژه اقتصادی متمرکز است. این ادبیات، مناطق ویژه اقتصادی را به عنوان ابزاری برای «افزایش رقابت صنعت و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی» می‌بیند، و منطقه محدود جغرافیایی را که توسط یک نهاد واحد اداره می‌شود که مشوق‌های خاصی را ارائه می‌دهد و کسب و کارهایی که به طور فیزیکی در منطقه قرار دارند؛ تعریف می‌کند. این ادبیات عمدتاً بر صنایع کاربر یا تولید سبک متمرکز بوده و بر نقش بخش خصوصی، فضای کسب‌وکار و آزادسازی اقتصادی تأکید دارد. با این حال، نقش‌های مولد دولت و اهمیت حیاتی چارچوب‌های سیاست صنعتی را نادیده می‌گیرد. دیدگاه‌های تجربی اقتصادهای شرق آسیا و پویایی قطب‌های صنعتی و نوآوری، کمتر مورد توجه قرار می‌گیرند. این ادبیات به رواج مناطق ویژه اقتصادی و ارائه شواهد تجربی به شیوه‌ای در دسترس کمک کرده است، جنبه‌هایی که قبلاً در ادبیات قطب‌های صنعتی نادیده گرفته می‌شد.

۲.۳.۱.۲. درس‌هایی از بکارگیری قطب‌های صنعتی

۱.۲.۳.۱.۲. مفهوم قطب‌های صنعتی

درباره مفاهیمی که برای انعکاس شواهد تجربی در زمینه‌های مختلف استفاده می‌شود، ابهام وجود دارد. صرفه‌های ناشی از تجمع یک اصل اساسی سرمایه‌داری صنعتی است و الگوی خوشه‌بندی توسط بسیاری از عوامل شرکتی، بخشی، ملی و خارجی شکل گرفته است. اصطلاحات متعددی برای بیان انباشتگی و خوشه‌بندی در قرن بیستم ابداع شده‌اند، از جمله برخی که مختص کشور یا ادبیات هستند. "نواحی صنعتی" از زمان اولین انقلاب صنعتی تا زمان آلفرد مارشال مورد استفاده قرار گرفت. در دوران پس از جنگ جهانی دوم، اصطلاح "ناحیه صنعتی" به طور

¹⁴⁷ anchor firms

گسترده‌ای برای خوشه‌های صنعتی و صرفه‌های ناشی از تجمع در مرکز و شمال ایتالیا، به اصطلاح ایتالیای سوم، استفاده می‌شد. این اصطلاح به تولید انعطاف پذیر پسا فوردیسم، تسلط شرکت‌های کوچک و الگوهای پایین به بالا مرتبط شده است اما در زمینه‌های دیگر مانند قطب‌های نوآوری در غرب، قطب‌های جدید مرتبط با صادرات، یا تولید و خوشه‌ها در اقتصادهای تازه صنعتی شده استفاده نشده است. اصطلاحات مختلف نشان دهنده انواع قطب‌های محلی هستند. اصطلاحات «مجتمع صنعتی» و «پردازش صادرات» به طور گسترده در کره جنوبی و تایوان، چین استفاده شده است. در سنگاپور، مفهوم «شهرک‌های صنعتی» یا «قطب‌ها» رایج است. در چین، ملاحظات سیاسی عملگرایانه باعث استفاده از یک اصطلاح جدید، «مناطق ویژه اقتصادی» شد. در ویتنام و فیلیپین به مناطق صنعتی و اقتصادی اشاره شده است. «مناطق آزاد» یک اصطلاح رایج در خاورمیانه و کشورهای حوزه خلیج فارس بوده است. اصطلاحاتی مانند پارک علمی، پارک فناوری یا پارک نوآوری مختص فعالیت‌های فناوری است. اصطلاح «خوشه‌های صنعتی» با شرکت‌های کوچک مرتبط است.

اصطلاح «قطب‌های صنعتی» انواع و اشکال مختلفی از خوشه‌های صنعتی را در بر می‌گیرد. قطب‌های صنعتی را می‌توان به عنوان تجمع صنعتی و فضایی شرکت‌ها در صنایع مشابه یا مرتبط تعریف کرد که در آن نهادهای حمایتی و ذینفعان مختلف (شرکت‌ها، مؤسسات و دولت) به طور پویا با یکدیگر تعامل، همکاری و رقابت برای منافع متقابل در بهره‌وری، اثرات پیوند و نوآوری و توسعه موقعیت رقابتی آنها دارند.

۲.۲.۳.۱.۲. موج بزرگ قطب‌های صنعتی در آسیا

تکامل دره سیلیکون یا جاده ۱۲۸ بوستون الهام بخش بسیاری از کشورهای است که دیر وارد شده‌اند تا راه‌های توسعه صنایع با فناوری پیشرفته و مراکز نوآوری را کشف کنند. نمونه‌های معمولی، صنعت فناوری اطلاعات در بنگلور هند، پارک علمی Hsiu که موفق‌ترین پارک علمی در تایپه بود، پارک‌های علم و فناوری پکن و شنژن در چین، قطب‌های نوآوری در سنگاپور، و کریدور چند رسانه‌ای مالزی که نتایج متفاوتی داشتند؛ می‌باشد. بیشترین گسترش و توسعه قطب‌های صنعتی در بخش‌های خارج از قطب‌های فناوری و نوآوری، به ویژه در هر دو صنعت تولید سبک و سنگین رخ داده است. یکی از ویژگی‌های اصلی الگوی قطب‌های صنعتی، واگرایی و ناهم‌واری بین کشورها و مناطق بوده است. تقریباً در تمام اقتصادهای شرق آسیا و چین، رویکرد تجمع صنعتی در سیاست‌های صنعتی آن‌ها گنجانده شده است و دولت‌ها نقش‌های استراتژیک ایفا می‌کنند.

سه نسل از قطب‌های صنعتی موج شرق آسیا را تشکیل دادند: دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰، ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۰ و پس از ۲۰۰۰. نسل اول شامل پیشگامان قطب‌های صنعتی و صنعتی‌سازی شتاب‌زده و جهش در کره جنوبی، تایوان، سنگاپور و مالزی

بود. این کشورها با تولید سبک، صنایع سنگین و شیمیایی و نوآوری، پله‌های ترقی را طی کردند. رویکرد کره جنوبی برای صنعتی شدن تا حدودی متفاوت بود و چپول‌ها نقش اصلی را ایفا می‌کردند، در حالی که شرکت‌های خارجی برای سنگاپور حیاتی بودند. قطب‌های صنعتی در بخش‌های خاصی تخصص داشتند و با یادگیری سریع و رویکرد نوآورانه مشخص می‌شدند. دولت با بخش خصوصی، با قطب‌های صنعتی که به عنوان هسته اصلی سیاست‌های صنعتی و به عنوان نوآوری نهادی برای صنعتی شدن دیررس عمل می‌کنند، مشارکت سازنده‌ای ایجاد کرد.

چین اولین محرک در موج دوم بود، سیاست‌های اصلاحی و بازگشایی آن تحت رهبری دنگ شیائوپینگ پس از سال ۱۹۷۸ آغاز شد. تجربه چین از نظر تأثیر اقتصادی عظیمش منحصر به فرد است و حدود دو سوم از قطب‌های صنعتی جهانی را تشکیل می‌دهد. با شروع یک رویکرد تجربی، چین به تدریج قطب‌های صنعتی خود را توسعه داد و از قطب‌های صنعتی عمومی با هدف جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (چینی‌های خارج از کشور به ویژه از هنگ کنگ و تایوان) به هدف قرار دادن گروه‌های صنعتی و فناوری جهانی به ویژه از طریق مناطق اقتصادی و فناوری در نواحی ساحلی و پارک‌های علم و فناوری هدفگذاری شده تغییر کرد. سازوکارهای مختلفی (مانند سرمایه‌گذاری مشترک و توسعه قهرمانان ملی) برای توسعه قابلیت‌های محلی مورد استفاده قرار گرفت. تمرکز جغرافیایی در ابتدا در اطراف منطقه ساحلی شرقی متمرکز شد و به تدریج به مناطق مرکزی و غربی تغییر کرد. رژیم‌های کار نهادی از قطب‌های تولیدی حمایت کردند و تحرک نیروی کار را بهبود بخشیدند. قطب‌های صنعتی مستقیماً توسط دولت مرکزی هدایت می‌شدند، اگرچه دولت‌های استانی و محلی نقش محوری داشتند. در سال‌های اخیر مناطق آزاد اقتصادی و مناطق جدیدی توسعه یافته‌اند. یادگیری جدید از طریق آزمایش، یادگیری حین انجام کار و تقلید (به ویژه از شرق آسیا و سایر اقتصادهای صنعتی) عمق یادگیری سیاستی را نشان داد.

موج سوم، پس از اواخر دهه ۱۹۹۰، که ابتکارات بسیاری از کشورهای جنوب شرقی آسیا مانند ویتنام و هند را پوشش می‌دهد، تحت تأثیر موفقیت چین قرار گرفته است. علاوه بر گسترش پارک‌ها و شهرک‌ها در آسیا، موج جدیدی از گسترش در خاورمیانه و آمریکای لاتین رخ داده است. این تغییر با جهانی شدن سرمایه‌گذاری و تجارت تسریع شده است، همانطور که در بنگلادش و مکزیک مشاهده شده است. آفریقا در گسترش قطب‌های صنعتی عقب مانده و نتیجه آن کمتر موفقیت آمیز بوده است که نشان دهنده ضعف سیاست‌های صنعتی در این قاره است.

گسترش جهانی مراکز صنعتی در اوایل قرن بیست و یکم توسط نیروهای جدید شکل گرفت:

- اول، تغییرات آب و هوا و آثار بیرونی منفی مرتبط با صنعتی شدن و شهرنشینی فشاری را برای اتخاذ سیاست‌هایی ایجاد کرد که پایداری و حفاظت از محیط زیست را ارتقاء بخشید. قطب‌های اقتصادی-

صنعتی^{۱۴۸} منعکس کننده این روند مثبت هستند، همانطور که فشار مصرف کننده بر خرده‌فروشان و برندها نیز وجود دارد، اگرچه این امر چندان رایج نیست. دیدگاه‌هایی که حفاظت از محیط زیست و توسعه اقتصادی را متقابلاً منحصر به فرد می‌دانند، هنوز غالب نیستند.

- دوم، شتاب فناوری پیامدهای قابل توجهی برای توسعه قطب، گسترش تمرکز بر نوآوری، سیستم‌های باز و ارتقاء قطب‌های صنعتی دارد. اکولوژی قطب‌های صنعتی نیز بر اساس پتانسیل قطب‌های صنعتی هوشمند یا شهرهای هوشمند در آینده شکل می‌گیرد.
- سوم جهانی شدن تولید (گسترش زنجیره ارزش جهانی)، اهمیت فزاینده ارزش افزوده، پیوندهای داخلی و یادگیری داخلی، و استفاده از قطب‌های صنعتی به عنوان کاتالیزور برای تحول گسترده‌تر است.

علیرغم تأثیر دگرگون‌کننده قطب‌های صنعتی به عنوان مؤلفه‌ای از سیاست‌های صنعتی به‌طور گسترده‌تر، افسانه‌های زیادی در مورد قطب‌های صنعتی و نقش‌های دولت و بازار وجود دارد که منعکس کننده بحث‌های گسترده‌تر میان مکاتب فکری مختلف پیرامون سیاست‌های صنعتی است. از منظر تحول، قطب‌های صنعتی نباید به عنوان ابزار آزادسازی در نظر گرفته شوند. یکی دیگر از افسانه‌های مشترک، این دیدگاه ساده لوحانه و ساده انگارانه است که قطب‌های صنعتی «داروهای معجزه آسایی» برای تسهیل صنعتی شدن هستند که ابعاد مختلف پیچیده قطب‌های صنعتی، از مسائل گسترده‌تر مرتبط با شکل‌گیری مهارت‌ها تا توسعه زیرساخت‌ها را نادیده می‌گیرد. علیرغم شواهد تجربی از شرق آسیا و سایر مناطق، نقش دولت به‌طور گسترده نامربوط در نظر گرفته می‌شود. با توجه به ناهماهنگی سیاست‌ها و نتایج، یادگیری سیاست‌گذاری ابزاری مؤثر برای بهبود سهم و نتایج قطب‌های صنعتی است. به‌طور خلاصه، سیاست صنعتی پر رونق و کنشگری دولت با پیگیری صنعتی شدن سریع و رسیدن به فناوری، نقش اساسی در نتایج قطب‌های صنعتی ایفا می‌کند.

۲.۲. اکوسیستم‌های محلی و شرایط اجتماعی شرکت‌های نوآور

رویکردهای نظری به رابطه شرکت-محل

علیرغم جهانی شدن فزاینده فعالیت‌های اقتصادی، ارتباط توسعه صنعتی یا فقدان آن با مدل‌های ملی خاص امری عادی است. اتخاذ ملت به عنوان واحد تحلیل ممکن است به دلیل استراتژی‌های متمایز دولتی برای تقویت توسعه صنعتی موجه باشد. اما موفقیت این استراتژی‌ها در نهایت به سرمایه‌گذاری در قابلیت‌های تولیدی بستگی دارد که توسط شرکت‌های تجاری انجام می‌شود که در مناطق خاصی در داخل دولت‌ها رونق می‌گیرند. در برخی موارد، یک

¹⁴⁸ Eco-industrial hub

محل خاص به یک «قطب منطقه‌ای» از فعالیت‌های مولد مکمل تبدیل می‌شود که شرکت‌های تجاری در آن محل را قادر می‌سازد تا به رقابتی در سطح جهانی تبدیل شوند و توسعه اقتصادی کشوری را که در آن واقع شده است، هدایت کند.

در تاریخ سرمایه‌داری مدرن، سه مرکز منطقه‌ای فعالیت‌های نوآورانه به عنوان نمونه‌هایی از توسعه اقتصادی محلی برجسته می‌شوند. آن‌ها هستند:

- (۱) ناحیه نساجی پنبه لنکاوی^{۱۴۹} که در نیمه آخر قرن نوزدهم بریتانیا را قادر ساخت تا به "کارگاه جهان" تبدیل شود.
- (۲) شهرها و شهرک‌های رقابتی جهانی و متخصص در انواع صنایع سبک، به ویژه در ناحیه منطقه‌ای امیلیا رومانیا که به عنوان "ایتالیای سوم"، مدرنیته اقتصادی را برای آن کشور در دهه‌های پس از جنگ جهانی دوم به ارمغان آورد.
- (۳) منطقه‌ای در کالیفرنیا در جنوب سانفرانسیسکو، با مرکزیت دانشگاه استنفورد، که به عنوان «دره سیلیکون»، ایالات متحده را به رهبر جهانی در انقلاب‌های میکروالکترونیک و اینترنت در دهه‌های آخر قرن بیستم تبدیل کرد.

به دنبال ارائه دیدگاهی در مورد شرایط اجتماعی مرتبط با استراتژی کسب و کار، یادگیری سازمانی، و سرمایه‌گذاری مالی هستیم که این سه منطقه نمادین را قادر می‌سازد تا محصولات صنعتی تولید کنند که در زمان خود موقعیت‌های مسلط در بازارهای جهانی را به دست آوردند و توسعه اقتصاد ملی را پیش بردند. استراتژی کسب‌وکار مستلزم تصمیم‌گیری برای سرمایه‌گذاری در قابلیت‌های تولیدی است که با تغییر فناوری‌ها و دستیابی به بازارها، می‌تواند مزیت رقابتی پایدار را به دست آورد. یادگیری سازمانی، فرآیندهای اجتماعی را منعکس می‌کند که از طریق آن تعداد زیادی از افراد که در یک تقسیم کار سلسله‌مراتبی و عملکردی با یکدیگر تعامل دارند، توانایی‌های تولیدی برای تغییر فناوری‌ها و دسترسی به بازارها را به دست می‌آورند. سرمایه‌گذاری مالی برای شرکت‌کنندگان در این تقسیم کار پول نقد و/یا اعتبار برای حفظ فرآیندهای یادگیری سازمانی تا زمانی که بتوانند محصولات رقابتی تولید کنند که می‌توانند بازده مالی داشته باشند، فراهم می‌کند.

واحد اصلی تجزیه و تحلیل برای بررسی استراتژی کسب و کار، یادگیری سازمانی، و سرمایه‌گذاری مالی «شرکت» است، یک نهاد حقوقی که از طریق ساختار حاکمیت داخلی خود، کنترل استراتژی سرمایه‌گذاری خود را اعمال می‌کند که شامل سرمایه‌گذاری در قابلیت‌های تولیدی نیروی کار می‌شود. یک ناحیه صنعتی متشکل از تعداد زیادی از شرکت‌های هم‌محل جغرافیایی و اجتماعی با قابلیت‌های تولیدی مرتبط است. با توجه به استقلال استراتژیک

¹⁴⁹ the Lancashire cotton textile district

شرکت، سؤال این است که چگونه قابلیت‌های تولیدی و عملکرد اقتصادی شرکت‌های مستقر در یک ناحیه صنعتی ممکن است به دلیل نزدیکی آنها به یکدیگر تحت تأثیر قرار گیرد. این سؤال به وجود یک "رابطه شرکت-محل"^{۱۵۰} اشاره می‌کند که می‌تواند از بهره‌وری شرکت و منطقه محلی که در آن مستقر است، حمایت کند یا احتمالاً تضعیف کند.

از نقطه نظر متعارف تر، رابطه شرکت-محل بر حسب مزایای تجمع جغرافیایی یا صرفه‌های خارجی که هم‌محلی به شرکت‌ها می‌دهد، درک شده است. مزایای بهره‌وری و هزینه ممکن است با وجود زیرساخت‌های فیزیکی، منابع نیروی کار، ورودی‌های میانی و سرریزهای فناوری مرتبط باشد. این دیدگاه به درک ما از این موضوع کمک می‌کند که چرا شرکت‌ها بر اساس بهره‌وری و مزیت‌های هزینه‌ای که تنها با استقرار در آن محل به آنها دسترسی پیدا می‌کند، تصمیم می‌گیرند در یک مکان خاص قرار بگیرند.

از دیدگاه ساختاری و تکاملی، در سطح محلی، رابطه شرکت-محل را می‌توان به عنوان مجموعه‌ای از نهادها و فرآیندهایی که شرکت‌های هم‌محل را در مسیر توسعه‌شان به هم پیوند می‌دهند، درک کرد. این دیدگاه پویا نشان می‌دهد که چرا هم‌مکانی شرکت‌ها و تعبیه اجتماعی در حال تکامل آنها در یک محل خاص ممکن است (۱) شرکت‌ها را به سمت توسعه یک مجموعه کاملاً مکمل، حتی مجموعه‌ای متفاوت از قابلیت‌های تولیدی، در داخل و بین بخش‌ها، سوق دهد. (۲) مسیر نوآوری یک شرکت را به مسیر نوآورانه در حال تکامل یک منطقه تبدیل کند و (۳) باعث شود که استراتژی تجاری یک شرکت تحت تأثیر استراتژی تجاری سایرین قرار گیرد، هم از نظر توانمندسازی و هم محدود کردن آنها.

این وابستگی‌های متقابل پویا در هسته ناحیه صنعتی محلی قرار دارند و می‌توانند توسط شرکت‌های متعددی که در مراحل مختلف تولید فعالیت می‌کنند هدایت شوند. در برخی موارد، تعداد زیادی از شرکت‌های با اندازه‌های مختلف می‌توانند بازدهی فزاینده‌ای را از تقسیم کار در حال تکامل خود ایجاد کنند و نوآوری را در یک سازمان صنعتی چند سلسله مراتبی هدایت کنند. در موارد دیگر، شرکت‌های بزرگی که به عنوان یکپارچه‌ساز سیستم رهبری فعالیت می‌کنند، با استفاده از صرفه‌های مقیاس داخلی، بازدهی فزاینده و پویایی نوآوری یک منطقه را هدایت می‌کنند.

با توجه به روش‌های متفاوتی که شرکت‌های مستقر در یک منطقه صنعتی بر توسعه قابلیت‌های تولیدی و عملکرد اقتصادی یکدیگر در طول زمان تأثیر می‌گذارند، می‌توان رویکردهای متفاوتی را در تجزیه و تحلیل رابطه شرکت-

¹⁵⁰ firm-locality nexus?

محل اتخاذ کرد. این رویکردها را می‌توان در مشارکت‌های نظری مهم مرتبط با نواحی صنعتی، سازمان‌دهی صنعت، رشد بنگاه‌های تجاری و همچنین مجموعه موارد تاریخی نمادین مناطق صنعتی که این نظریه‌ها را بیان کرده است، ردیابی کرد. در حالی که این رویکردهای نظری عمدتاً از موارد صنعتی‌سازان اولیه الهام گرفته شده‌اند، برخی از آنها نیز تفکر توسعه را بارور کرده و تحلیل توسعه صنعتی-منطقه‌ای را در میان صنعتی‌شوندگان متأخر و متأخرتر ارائه کرده‌اند.

همانطور که اشاره شد، یکی از رویکردها برای تفکیک رابطه شرکت-محل از کار آلفرد مارشال (۱۸۴۲-۱۹۲۴) ناشی می‌شود که اصول اقتصاد خود را که برای اولین بار در سال ۱۸۹۰ منتشر شد، بر تمایز بین صرفه‌های مقیاس داخلی و خارجی متمرکز کرد. مارشال با ارائه این استدلال که «موفقیت باعث موفقیت می‌شود» دریافت که از طریق مدیریت برتر و بهبودهای منحصربه‌فرد در قابلیت‌های تولیدی‌اش، یک شرکت کوچک می‌تواند رشد بزرگی داشته باشد و احتمالاً با درو کردن صرفه‌های مقیاس داخلی بر صنعت خود مسلط شود. در واقع، او استدلال می‌کرد که چنین شرکت نوآوری متحمل هزینه‌های ثابت بالایی برای سرمایه‌گذاری در قابلیت‌های فیزیکی و انسانی منحصربه‌فرد می‌شود که آن را قادر می‌سازد محصولی با کیفیت بالا تولید کند که نسبت به رقبای خود برتر است. سپس، به موجب این محصول با کیفیت بالاتر، شرکت می‌تواند بخش زیادی از بازار را تصاحب کند که شرکت را قادر می‌سازد تا هزینه‌های ثابت بالای خود را به هزینه‌های واحد پایین تبدیل کند و صرفه مقیاس داخلی را کسب کند. چنین شرکتی به شکوفایی محلی که در آن ظهور کرده کمک می‌کند، اما رشد آن احتمالاً باعث می‌شود که عملیات خود را فراتر از آن محل گسترش دهد. در واقع، طی سه دهه‌ای که مارشال اصول اقتصاد را بازنگری کرد، بسیاری از شرکت‌های چند ملیتی با پایگاه‌های اصلی خود در کشورهایی مانند ایالات متحده، بریتانیا، آلمان و ژاپن ظهور کردند.

با این حال، مارشال بر اساس مطالعه خود در مورد توسعه اقتصادی اواخر قرن نوزدهم بریتانیا، از جمله مورد منسوجات پنبه‌ای لنکاوی، نوع متفاوتی از پویایی صنعتی را که از طریق صرفه‌های مقیاس خارجی به دست آمده بود، تحلیل کرد. در رشد صنعت نساجی پنبه لنکاوی، شهرهای خاصی به دلیل گسترش شرکت‌های متخصص در ریسندگی نخ و بافتن پارچه‌هایی از انواع مختلف، از درشت تا بسیار ظریف، شناخته شدند. هر شرکت دارای مقیاس داخلی محدودی بود، اما از صرفه‌های مقیاس خارجی در سطح شهر و شهرک سود می‌برد.

در سطح شهر، این صرفه‌ها از رشد منابع عظیم کارگران ماهر که در محل کار آموزش دیده بودند، به وجود آمدند که امکان ورود شرکت‌های جدید با قابلیت‌های تولیدی همتراز با شرکت‌های موجود را فراهم کرد. علاوه بر این، زیرساخت‌های فیزیکی تخصصی مانند وجود بازار پنبه در لیورپول، بازارهای نخ و پارچه در منچستر و یک سیستم

راه آهن که این شهرها را به شهرهای مختلف در لنکاوی متصل می کند، صرفه های مقیاس خارجی را ایجاد کرد. با افزایش تعداد شرکت ها در لنکاوی و رشد صنعت، استفاده کامل تر از این زیرساخت، هزینه های واحد سفر و تراکنش ها را برای تمام شرکت های تولیدی تشکیل دهنده لنکاوی کاهش داد، در حالی که به منطقه مزیت زیرساختی داد که سایر مناطق جهان تقلید از آن را غیرممکن می دانستند. در طول سال ها، در برخی مناطق مانند امیلیا رومانیا، این حمایت زیرساختی حتی هدفمندتر شد و منجر به توسعه آموزش های حرفه ای و کالج های آموزشی و همچنین شبکه هایی از نهادهای میانی فناوری که از شرکت های کوچک و متوسط حمایت می کنند؛ شد.

رویکرد دوم برای درک پیدایش و تکامل نواحی صنعتی رقابتی بین المللی ریشه در همان دیدگاه مارشال دارد که معتقد بود «اسرار تجارت، رمز و راز نمی شود». وی می نویسد: «و در حال حاضر تجارت های فرعی در همسایگی رشد می کنند، وسایل و مواد را برای آن تأمین می کنند، ترافیک آن را سازمان دهی می کنند و از بسیاری جهات به صرفه مواد آن کمک می کنند.» یعنی، رشد منطقه پیوندهای مولد زنجیره تأمین را ایجاد می کند که با ایجاد تنوع و پویایی نوسازی صنعتی نوآورانه، مزیت رقابتی منطقه را افزایش می دهد. ارزیابی مجدد این شهود مارشالی از یک فرآیند اجتماعی و تولیدی ارگانیک که زیربنای ظهور و توسعه نواحی صنعتی است، عمدتاً مدیون دو محقق ایتالیایی، بکاتینی¹⁵¹ و سباستیانو بروسکو، در دهه ۱۹۷۰ بود. ایده اصلی یک مدل متفاوت تولید - یعنی ناحیه صنعتی - در دهه ۱۹۷۰ شروع به ظهور کرد و در دهه ۱۹۸۰ شتاب گرفت، با توجه به این واقعیت که تعدادی از مناطق ایتالیا در سطح بین المللی برجسته شده بودند و رقابت فزاینده ای را در بسیاری از صنایع، از مناطق صنعتی سبک سنتی با تمرکز بر نساجی مانند پراتو (توسکانی¹⁵²) تا محصولات با فناوری متوسط مانند سرامیک در ساسولو و ماشین آلات در بولونیا نشان می داد. بعداً در دهه ۱۹۹۰، ایده ناحیه صنعتی تا حدی با ادبیات آلمانی - هرچند متفاوت - در مورد «خوشه ها» که توسط مایکل پورتر و چندین مشارکت دیگر با استفاده از مدل «ایتالیای سوم» در تجزیه و تحلیل مناطق دیگر در سراسر جهان که ویژگی ها و پویایی های مشابهی را ارائه می دهند، ادغام شد.

بکاتینی با تمرکز بر منطقه توسکانی و بروسکو با تمرکز بر منطقه امیلیا رومانیا تصمیم گرفتند مجموعه پیچیده شرایط اجتماعی را که زیربنای عملکرد موفق چندین ناحیه صنعتی است، از هم جدا کنند. به قول بکاتینی، در هسته اصلی این مدل نوآورانه تولید، شبکه ای پیچیده و درهم از صرفه ها و عدم صرفه های بیرونی، هزینه های مشترک و مرتبط، بقایای تاریخی و فرهنگی وجود داشت که هم به صورت درون سازمانی و هم بین سازمانی را در بر می گیرد. روابط

¹⁵¹ Becattini

¹⁵² Tuscany

و گرایش به سمت چندبخشی است. بنابراین، شرایط اجتماعی بنگاه‌های نوآورانه نه فقط در سطح شرکت، بلکه با نگاهی به سیستم وابستگی‌های متقابل متعددی که شرکت‌های تعبیه‌شده در یک منطقه صنعتی معین را به هم پیوند می‌دهد، قابل درک است. در این چارچوب، اندازه شرکت با توجه به صرفه‌های مقیاسی که ناحیه صنعتی توانست به‌عنوان یک واحد تولیدی سازمان‌یافته ایجاد کند، دوباره ارزیابی شد. علاوه بر این، برخلاف تأکید بر صرفه‌های داخلی مقیاس، و با توجه به حضور غالب شرکت‌های کوچک و متوسط (SMEs) در نواحی ایتالیا، مشارکت‌های اولیه بر این موضوع تأکید داشت که چگونه، با تبدیل شدن به تولیدکنندگان و پیمانکاران تخصصی و در عین حال حفظ انعطاف‌پذیری، حتی شرکت‌های کوچک نیز می‌توانند به شیوه‌ای بسیار مولد عمل کنند و در واقع نوآور باشند. روشی که در آن زمینه اجتماعی-نهادی و سیاست صنعتی منطقه‌ای مزیت رقابتی را برای شرکت‌ها در این مناطق اعطا می‌کرد.

با این حال، طی سال‌ها، چندین مشارکت، عملکرد این شرکت‌های کوچک و متوسط را با توجه به تغییرات در ترکیب شرکت‌ها در نواحی صنعتی و روابط آن‌ها با شرکت‌های بزرگ مورد ارزیابی مجدد قرار داده‌اند. در واقع، در هسته موفقیت ناحیه صنعتی، ظهور یک رابطه همزیستی مکمل بین شرکت‌های بزرگ و زنجیره تأمین آنها وجود داشت. از یک سو، ظهور شرکت‌های کوچک و متوسط با قابلیت‌های تولیدی بسیار تخصصی، شرکت‌های بزرگ ملی و بین‌المللی را برای مکان‌یابی عملیات در این مناطق در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ جذب کرد. از سوی دیگر، این شرکت‌های بزرگ، که عمداً کارگران را برای ایجاد پیمانکاران تخصصی تولید می‌کردند، زنجیره‌های تأمین محلی خود را در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ پرورش دادند.

رابطه بین شرکت‌های بزرگ - به‌ویژه شرکت‌های بین‌المللی - و SMEهای محلی برای درک پویایی امروزی تجمع در کشورها و مناطق صنعتی متاخر حیاتی است. آلبرت هیرشمن (۱۹۱۶-۲۰۱۲) اولین کسی بود که به روشی اشاره کرد که از طریق آن پیوندهای رو به جلو و رو به عقب در امتداد "زنجیره ارزش" عمودی و همچنین در امتداد زنجیره‌های ارزش افقی شرکت‌ها را در یک قطب منطقه‌ای به هم مرتبط می‌کند. فعالیت‌ها می‌توانند فرآیند توسعه اقتصادی را هدایت کنند. افزایش ارزش افزوده داخلی در تولید به شدت بستگی به میزان جذب یک شرکت بین‌المللی در یک کشور در حال توسعه با ظهور یک زنجیره محلی از تأمین‌کنندگان دارد که می‌تواند در طول زمان هم به صورت عمودی برای دسترسی به خریداران بین‌المللی و هم به صورت افقی برای دسترسی به عرضه محصولات میانی در قطب منطقه‌ای و محصولات نهایی داخلی آنها ادغام شود.

رویکرد سوم برای درک پیدایش یک ناحیه صنعتی مبتنی بر مفهوم صرفه‌های مقیاس داخلی مارشال است. رشد بسیار بزرگ یک یا چند شرکت می‌تواند باعث رشد منطقه شود. در جایی که در سال ۱۹۷۱ به «دره سیلیکون» معروف شد، این نقش در ابتدا توسط یک شرکت «اقتصاد قدیمی» به نام هیولت پاکارد، که در سال ۱۹۳۹ تأسیس شد، ایفا شد، اما آنچه این منطقه را به مرکز جهانی انقلاب اقتصاد خرد تبدیل کرد، راه‌اندازی تعدادی از شرکت‌های «اقتصاد جدید» از جمله اینتل (تأسیس در سال ۱۹۶۸)، اوراکل (۱۹۷۷)، اپل (۱۹۷۷) میکروسیستم (۱۹۸۲) و Cisco Systems (۱۹۸۴) که در نهایت رشد کردند و ده‌ها هزار نفر را استخدام کردند، بود.

فصل سوم. اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی

عملکرد و نتایج سیاست صنعتی همیشه یکسان نبوده است. به عکس شرق آسیا که نمونه موفق اجرای سیاست صنعتی بوده است، بسیاری بر این باور هستند که در نقاط دیگر جهان مانند آمریکای لاتین سیاست صنعتی نتایج مثبتی نداشته است. اندیشمندان فراوانی تلاش کرده‌اند به چرایی این موفقیت یا عدم موفقیت پردازند و لاجرم سطح تحلیل را به لایه اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی بسط داده‌اند. این سؤالات که روابط قدرت چه نقشی ایفا می‌کند، چه چیزی دولت‌ها را به دنبال سیاست صنعتی برمی‌انگیزاند، چرا برخی از دولت‌ها اصلاً سیاست صنعتی را دنبال نکرده‌اند (یا آن را به صورت جدی دنبال نکرده‌اند)، نهادهای دولتی چگونه بر سیاست صنعتی تأثیر می‌گذارند؛ در سطح اقتصاد سیاسی قابل تعریف هستند.

برای بررسی اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی، دو نظریه یا رویکرد مطرح هستند: نظریه دولت توسعه‌گرا و نظریه استقرار سیاسی. نظریه دولت توسعه‌گرا با بررسی تجربه شرق آسیا و به طور خاص در توصیف موفقیت ژاپن طرح شد و بعدها توسط اندیشمندان دیگر برای توضیح موفقیت سایر کشورهای شرق آسیا تکمیل شد و نظریه استقرار سیاسی بیشتر در توصیف چرایی عدم موفقیت سیاست صنعتی در برخی از نقاط جهان طرح شده است. در ادامه این دو نظریه به تفصیل طرح خواهد شد.

۱. نظریه دولت توسعه‌گرا

همانطور که اشاره شد، نظریه دولت توسعه‌گرا^{۱۵۳} در توصیف موفقیت کشورهای شرق آسیا شکل گرفته است لذا مهم است این نظریه در تقابل با دیدگاه‌های رقیب طرح شود:

۱.۱. جنگ روایت‌ها در مورد معجزه اقتصادی شرق آسیا

در جهان امروز کشورهای شرق آسیا، ثروتمندترین و البته صنعتی‌ترین کشورهای جهان پس از محور تاریخی توسعه یعنی کشورهای آمریکای شمالی و اروپای غربی هستند. تحول اقتصادی کشورهای شرق آسیا در نزدیک شدن به محور تاریخی توسعه، آشکار و نمایان بوده است؛ مراد از کشورهای شرق آسیا ژاپن، کره جنوبی، تایوان، هنگ کنگ و سنگاپور است. این تحول در شرایطی است که اوایل دهه ۱۹۶۰، ثروتمندترین کشور این منطقه یعنی ژاپن از درآمد سرانه‌ای در ردیف کشورهایی چون شیلی و آفریقای جنوبی برخوردار بوده و فقیرترین کشور این منطقه یعنی کره جنوبی از حیث درآمد سرانه در شرایطی به مراتب پایین‌تر از کشورهای چین هندوراس و غنا قرار داشته است (چانگ، ۲۰۰۷). به بیان دیگر، تنها کشورهایی که توانستند به صورت موفقیت‌آمیز و طی یک دوره نسبتاً کوتاه از دهه ۱۹۶۰ به این سو، رشد بی سابقه و پایداری را تجربه کنند و به اقتصادهای توسعه‌یافته بپیوندند، همین کشورهای شرق آسیا بوده‌اند.

این تحول شگرف که ماحصل چند دهه تجربه رشدهای بالای اقتصادی در کشورهای این منطقه بوده است، مورد توجه اندیشمندان زیادی در زمینه‌های مختلف علوم انسانی از جمله اقتصاد، علوم سیاسی و جامعه‌شناسی قرار گرفته است. پرواضح است که در زمینه توصیف چرایی موفقیت شرق آسیا، جنگ روایت‌هایی وجود دارد. در مقام یک تقسیم‌بندی کلی، می‌توان دو رویکرد حدی را در توصیف موفقیت کشورهای شرق آسیا معرفی کرد:

۱. تکیه بر سیاست‌های مبتنی بر بازار آزاد

۲. تکیه بر سیاست‌های صنعتی از طریق دولت توسعه‌گرا

رویکرد اول معتقد است اقتصادهای شرق آسیا با تبعیت از سیاست‌های اجماع واشنگتن به این موفقیت‌ها رسیده‌اند. به باور این گروه، این کشورها بر رسیدن به اصول صحیح تمرکز داشته‌اند. دولت در این کشورها ثبات اقتصاد کلان را حفظ کرده و "قواعد بازی" شفاف و قابل پیش‌بینی را برای بازار ارائه داده است. بوروکراسی اقتصادی در این کشورها در مقابل تقاضای کسب و کارها برای یارانه‌ها و حمایت‌های خارج از مناسبات بازاری مقاومت کرده است.

¹⁵³ Developmental state

این نگرش در گزارش بانک جهانی در سال ۱۹۹۳ که در کتابی با عنوان معجزه شرق آسیا به جهش اقتصادی کشورهای شرق آسیا در بازه زمانی ۱۹۹۰-۱۹۶۵ پرداخته، قابل مشاهده است. گرچه در بخش‌هایی از این گزارش، بانک جهانی نیز تلویحاً تفاوت برخی از سیاست‌های استفاده شده در کشورهای شرق آسیا با سیاست‌های اجماع واشنگتن را پذیرفته است. در ایران نیز روایتی که در گزارش‌های تفصیلی طرح استراتژی توسعه صنعتی که توسط دکتر نیلی و همکاران در سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۸۰ ارائه شده است؛ مبتنی بر همین رویکرد اول است و بر این باور هستند که معجزه اقتصادی شرق آسیا مبتنی بر رویکردهای نزدیک به بازار آزاد و اجماع واشنگتن بوده است.

رودریک (۲۰۰۷) در مقام قضاوت در این زمینه بیان می‌کند که اگر از یک فرد مریخی که هیچ پیش زمینه ذهنی ندارد، خواسته شود عملکرد اقتصادی کشورهای شرق آسیا را با تجویزات اجماع واشنگتن مقایسه کند، حتماً او به تفاوت‌های جدی میان سیاست‌های بکارگرفته شده در شرق آسیا و آنچه در اجماع واشنگتن توصیه شده است، اذعان می‌کند. رودریک، به برخی از این تفاوت‌ها در برخی مسائل نهادی اشاره کرده است:

مسائل نهادی	مبتنی بر اجماع واشنگتن	تجربه شرق آسیا
حقوق مالکیت	خصوصی، پیگیری از طریق حاکمیت قانون.	خصوصی اما مقامات دولتی در موارد زیادی قانون را نادیده می‌گرفتند (برای مثال، زندانی شدن صاحبان صنایع بزرگ توسط ژنرال پارک در کره جنوبی برای جهت دهی به فعالیت‌های آنان).
حکمرانی شرکتی	کنترل سهامدار، حفاظت از حقوق سهامدار	کنترل درونی
روابط بین دولت-کسب و کارها	بدون تعامل، قاعده مند	تعاملات نزدیک
سازماندهی صنعتی	غیرمتمرکز، بازارهای رقابتی، با اجرای سختگیرانه قوانین ضدانحصار	ادغام افقی و عمودی در تولید (بنگاه‌های زیادی به صورت دولتی اداره می‌شدند).
نظام مالی	بدون کنترل دولت مبتنی بر بازار آزاد نظارت بر اساس مقررات تنظیمی	بانک محور، محدودیت در ورود، تحت کنترل شدید دولت، اعطای وام‌های جهت دار، مقررات رسمی ضعیف
بازارهای کار	انعطاف پذیر	استخدام مادام‌العمر در برخی بنگاه‌های مهم (ژاپن)
حساب سرمایه	آزاد	محدود
مالکیت دولتی	ممنوع در بخش‌های کارا	به وفور خصوصاً در بخش‌های بالادستی

جدول ۱۸. مقایسه عملکرد اقتصادی کشورهای آسیای شرقی با تجویزات اجماع واشنگتن (منبع: رودریک ۲۰۰۷)

ادبیات دولت توسعه‌گرا نیز در توصیف موفقیت شرق آسیا با انتشار کتاب چالمرز جانسون با عنوان MITI^{۱۵۴} و معجزه ژاپن در سال ۱۹۸۲ طرح شد. از منظر جانسون دولت ژاپن توسعه‌گرا بوده است؛ به این دلیل که اولویت اصلی اقداماتش

به صورت مداوم و مستمر، توسعه اقتصادی بوده و اهداف سیاستی مرتبط با آن را متمرکز بر رشد و افزایش بهره‌وری تنظیم می‌کرده است. این دولت از طریق اجرای سیاست صنعتی توسط وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت (MITI)، رشدهای بالای اقتصادی را تجربه کرده است.

همانطور که اشاره شد لفظ دولت توسعه‌گرا برای اولین بار توسط جانسون وارد ادبیات علوم اجتماعی شد. شارحان اولیه دولت توسعه‌گرا در دو دهه پایانی قرن بیستم، دو هدف عمده فکری داشتند (هاگارد، ۲۰۱۸):

اولین مورد، به چالش کشیدن تفسیر ارتدوکس از توسعه اقتصادی بود. همانطور که اشاره شد، تفسیر جریان اصلی اقتصاد از توسعه اقتصادی شرق آسیا، پیروی از سیاست‌های همسو با بازار را به عنوان عامل توسعه معرفی می‌کرد ولی ادعای اصلی جانسون این بود که رشد بالای ژاپن پس از جنگ را می‌توان در سیاست‌های صنعتی‌ای جستجو کرد که با نظام‌های "برنامه‌ریزی ایدئولوژیک" سوسیالیسم دولتی و "دولت قاعده‌گذار" سرمایه‌داری آنگلوساکسون متفاوت است.

هدف فکری دوم، بررسی مبانی سیاسی رشد سریع بود. سیاست صنعتی در سراسر جهان در حال توسعه وجود داشت ولی همه جا موفق نبود و به دنبال این بودند که اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی موفق را تشریح کنند. همانند منظر اقتصادی، از منظر سیاسی نیز تلویحاً جریان اصلی در حال ظهور را به چالش کشیدند و رویکردی نهاد‌گرایانه به سیاست داشتند. البته نهاد‌گرایی که مانند اقتصاد نهاد‌گرای جدید متمرکز بر حاکمیت قانون و حقوق مالکیت نیست و بیشتر تأکید بر خودمختاری^{۱۵۵} و محافظت دولت از رانتجویی منافع شخصی، تفویض اختیار به برخی آژانس‌ها و بوروکراسی منسجم دارد.

ادبیات دولت توسعه‌گرا پس از جانسون، توسط اقتصاددانانی همچون ایس امسدن (۱۹۸۹)، رابرت وید (۱۹۸۴، ۱۹۹۰) و هاجون چانگ (۱۹۹۴) و جامعه‌شناسانی نظیر هندرسون (۱۹۹۲) و ایوانز (۱۹۹۵) در توصیف مناسبات حاکم بر اقتصادهای شرق آسیا پی گرفته شد. در ادامه به اختصار به آنچه جانسون، امسدن، وید و ایوانز پرداخته‌اند؛ اشاره‌ای خواهیم داشت:

چالمرز جانسون بر اساس ترتیبات نهادی مشترک در کشورهای دارای رشد مبتنی بر سرمایه‌داری در شرق آسیا، الگویی از "دولت توسعه‌گرای سرمایه‌داری" را ترسیم کرده است. وی معتقد است این ترتیبات با ویژگی‌های زیر مشخص می‌شود:

۱. اولویت اصلی اقدام دولت که به طور مداوم حفظ می‌شود، توسعه اقتصادی است که اهداف سیاستی بیشتر متمرکز بر رشد، بهره‌وری و رقابت است و این اهداف بر رفاه ارجحیت دارند.

۲. دولت به مالکیت خصوصی و بازار متعهد است و مداخلات خود را برای مطابقت با این تعهد محدود می‌کند.

۳. دولت بازار را با ابزارهای تدوین شده توسط یک بوروکراسی اقتصادی نخبه، به رهبری یک سازمان راهبر^{۱۵۶}، هدایت می‌کند.

۴. دولت برای مشاوره و هماهنگی با بخش خصوصی در نهادهای زیادی درگیر است و این مشاوره‌ها بخشی اساسی از روند تدوین و اجرای سیاست‌ها است.

۵. در حالی که بروکرات‌های دولتی "حاکم هستند"، "سیاستمداران" سلطنت می‌کنند. وظیفه سیاستمداران سیاست‌گذاری نیست بلکه ایجاد فضایی برای مانور بوروکراسی است و در عین حال به عنوان "سوپاپ اطمینان" عمل می‌کند و بوروکرات‌ها را مجبور به پاسخگویی به نیازهای گروه‌هایی می‌کنند که ثبات سیستم بر آنها استوار است؛ ضمن حفظ ثبات سیاسی، خودمختاری نسبی دولت را حفظ می‌کنند. این تفکیک "حاکمیت" و "سلطنت" با "اقتدارگرایی نرم" همراه است که می‌خواهد نیازهای توسعه اقتصادی را در برابر سایر ادعاها حفظ کند.

الیس امسدن در کتاب "غول بعدی آسیا" (۱۹۸۹) به پیشرفت و توسعه کره جنوبی پرداخته است. گزارش او از کره جنوبی تصویری برجسته از دولت توسعه‌گرا در عمل ارائه می‌دهد. این تصویر، شامل شباهت‌های قوی با روایت جانسون از MITI و سیاست‌های صنعتی در ژاپن است. به باور امسدن، در کره جنوبی بازار، هدایت شده و توسط اولویت‌های صنعتی دولت محدود شده است. دولت نقش مهمی در مهار و جهت‌دهی نیروهای داخلی و بین‌المللی به سمت منافع اقتصادی ملی ایفا کرده است. برای دولت کره، صنعتی شدن سریع ملاک اصلی بوده و مسائلی چون کسب سود از مزیت‌های نسبی آن روز کره موضوعیت نداشته است. دولت برای رسیدن به این هدف، به گروه‌های منتخب از صنایع یارانه داده و از آنها در مقابل رقابت بین‌المللی محافظت کرده است؛ نکته جالب در این است که حفاظت دولت منحصر در صنایعی بوده که به عنوان اولویت‌ها شناسایی شده بودند و سایر صنایع در معرض رقابت قرار گرفته‌اند. بنابراین سطح بالایی از سیاست صنعتی‌گزینشی و انتخابی در کره جنوبی مشاهده شده است. دولت کره، یک محیط پایدار و قابل پیش‌بینی را برای فعالان اقتصادی فراهم کرده که در آن محیط، می‌توانستند در مقابل ریسک‌های بلندمدت، تاب‌آوری داشته باشند.

مداخله دولت شامل ایجاد اختلالات قیمتی^{۱۵۷} بوده، به طوری که فعالیت‌های اقتصادی به سمت سرمایه‌گذاری بیشتر هدایت شوند. از این رو، برخلاف منطق نظریه توسعه نئوکلاسیک، درجه بالایی از مداخله دولت برای ایجاد اختلال در قیمت‌های نسبی رخ داده است تا سطوح مورد نظر سرمایه‌گذاری در بخش‌های استراتژیک محقق شود. با این حال، انتظامی^{۱۵۸} که دولت کره بر رفتار تجاری اعمال کرده است، بخش مهمی از استراتژی صنعتی را تشکیل داده است. دولت در ازاء یارانه‌هایی که ارائه کرده است، الزامات عملکردی دقیق را تعیین کرده است. در نتیجه نظم و انتظامی که بر عملکرد بنگاه‌های مستقر در بخش‌های استراتژیک اعمال شد، یارانه‌هایی که به صورت مستقیم و غیرمستقیم به صنایع و بنگاه‌ها اعطاء شد، به هدر نرفت. این موضوع شامل پاداش به بنگاه‌های با عملکرد مثبت و تنبیه بنگاه‌های دارای عملکرد منفی بوده است. دولت کره عمداً از نجات بنگاه‌هایی که در صنایع غیر سودآور مدیریت نامناسبی داشته‌اند، خودداری کرده است.

نظمی که بر تجارت خصوصی اعمال می‌شود، انواع مختلفی دارد. دولت کره از طریق سیاست‌های صدور مجوز صنعتی، تعداد بنگاه‌های مجاز برای ورود به یک صنعت را محدود کرده است. این سیاست تحقق اقتصاد مقیاس را تسهیل کرده اما در عین حال رقابت شدید برای سهم بازار را در میان بنگاه‌های موجود در صنعت تشویق کرده است. از این رو ترکیب رقابت و همکاری در موفقیت سیاست صنعتی نقش اساسی داشت. دولت عمداً روند تمرکز صنعتی را به عنوان پایه‌ای برای رقابت موفق در بازارهای بین‌المللی سرعت بخشیده است. بنابراین، واضح است که سیاست صنعتی به سبک شرق آسیا بدون سیاست رقابت به سبک شرق آسیا منطقی نیست. در کره جنوبی گروه‌های تجاری متنوع و بزرگ، چبول‌ها^{۱۵۹}، تحت تأثیر و هدایت مستقیم دولت توسعه یافته‌اند. با این وجود، دولت به طور صریح تلاش کرده است با اعمال کنترل‌های شدید قیمت که سالانه بر سر آن مذاکره می‌شد، از سوء استفاده آنها از قدرت انحصاریشان جلوگیری کند. در کنار همه این موارد، محدودیت‌های گسترده بر حساب سرمایه، کنترل فرار سرمایه و تنظیم سیستم مالی ستون فقرات اصلی سیاست صنعتی کره را تشکیل داده بود. امسدن همچنین بر نقش مهم هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی^{۱۶۰} (EPB) به عنوان مسئول اصلی اجرای سیاست صنعتی در بوروکراسی اقتصادی کره تأکید داشته است.

¹⁵⁷ Price distortions

¹⁵⁸ Discipline: منظور از انتظام توانمندی دولت در مولدسازی رانت‌هایی است که به بخش خصوصی برای اهداف توسعه‌ای معین اعطاء می‌کند. خان (۲۰۱۵)

توانمندی انتظام را توانایی دولت در تنبیه بنگاه‌های مورد حمایت که عملکرد مناسبی ندارند، معرفی کرده است.

¹⁵⁹ Chaebols

¹⁶⁰ Economic planning board

بیش مرکزی و محوری که از مطالعه امسدن به دست می‌آید؛ ترکیب حمایت و انتظام در اجرای سیاست صنعتی به وسیله یک آژانس مرکزی به نام EPB بوده است. این ترکیب حمایت و انتظام که در ژاپن نیز وجود داشته است، مولفه مغفول در اجرای سیاست صنعتی در سایر اقتصادهای با درآمد متوسط که یارانه‌های گسترده صنعتی داده‌اند، بوده است. در نبود انتظام، رانتجویی و اتلاف منابع به وفور وجود خواهد داشت (اونیس، ۱۹۹۱).

رابرت وید نیز در کتاب "حکمرانی بر بازار"^{۱۶۱} (۱۹۹۰) به تجربه توسعه و پیشرفت تایوان پرداخته است. وید معتقد است در تایوان "بازار مدیریت شده"^{۱۶۲} وجود داشته و این موضوع، جایگزین تجویزات نئوکلاسیکی مبتنی بر "بازار آزاد" بوده است. ماهیت بازار مدیریت شده (GM) مبتنی بر سرمایه‌گذاری بیشتر در برخی صنایع کلیدی نسبت به آنچه که در صورت عدم مداخله رخ می‌داد، است. بازار مدیریت شده این امکان را برای دولت فراهم می‌کند که بتواند فرآیند تخصیص منابع را به منظور ایجاد تفاوت از آنچه در شرایط بازار آزاد رخ می‌داد، "هدایت" کند. وید به وجوه بوروکراتیک و سازمانی اجرای این سیاست صنعتی در تایوان نیز توجه ویژه داشته است که در ادامه به این موضوع با تفصیل بیشتری اشاره خواهیم داشت.

یکی دیگر از ویژگی‌های دولت‌های توسعه‌گرا در شرق آسیا، ترکیبی از خودمختاری بوروکرات‌های دولتی در کنار درجاتی غیرمعمول از همکاری میان دولت و بخش خصوصی بوده است؛ پیشتر در توضیح دیدگاه‌های رودریک در باب سیاست صنعتی در فصل اول اجمالاً به این موضوع اشاره شد. این موضوع در آثار ایوانز (۱۹۹۵)، تحت عنوان "خودمختاری متکی به جامعه"^{۱۶۳} عنوان شده است. مراد از خودمختاری این است که سازمان‌های دولتی در اجرای سیاست صنعتی تحت فشار مقامات، جناح‌های سیاسی و همچنین ذی‌نفعان چه در بخش دولتی و چه در بخش خصوصی نبوده و اختیارات کافی را برای اجرای سیاست صنعتی داشته باشند. تعامل نزدیک این سازمان‌ها با بخش خصوصی این امکان را به آنها می‌دهد که تجویزاتی مؤثر و مبتنی بر زمینه خاص آن کشورها داشته باشند. البته این همکاری و تعامل اگر فراتر از حدی باشد، سازمان‌های دولتی به اجرای همان اهداف بنگاه‌های خصوصی تقلیل پیدا خواهند کرد و اگر از سطحی پایین‌تر باشد، سیاستگذاری سازمان‌های دولتی تناسب کافی را با زمینه نخواهد داشت. این موضوع که مرز باریکی میان موفقیت و عدم موفقیت تعامل سازمان‌های دولتی با بخش خصوصی وجود دارد.

به بیان دیگر، الزامات سیاسی و نهادی برای مداخله مؤثر دولت در قالب سیاست صنعتی استراتژیک، دو ویژگی اصلی مرتبط با دولت توسعه‌گرا، یعنی درجات غیرمعمول خودمختاری بوروکراتیک و تعامل میان دولت و بخش خصوصی

¹⁶¹ Governing the market

¹⁶² Governed market

¹⁶³ Embedded autonomy

است. هم‌زیستی این دو ویژگی به دولت و نخبگان بوروکراتیک اجازه می‌دهد تا اهداف ملی مستقل را توسعه داده و این اهداف ملی را به سیاست‌گذاری مؤثر تبدیل کنند. در حقیقت، در غیاب خودمختاری بوروکراتیک، تعامل دولت با بخش خصوصی به راحتی به موقعیت‌هایی تبدیل می‌شود که در آن اهداف دولتی به طور مستقیم به منافع خصوصی قابل تقلیل است.

از سوی دیگر، همه سیستم‌های بوروکراتیک با تنش ذاتی بین خودمختاری و پاسخگویی روبرو هستند. خودمختاری از از گروه‌های ذی نفع اجتماعی و سایر لایه‌های دولت شرط لازم برای اقدام مؤثر است. با این حال، از اختیاراتی که به نخبگان بوروکراتیک اعطاء می‌شود، می‌توان در غیاب کنترل‌های خارجی و توازن بر قدرت بوروکراتیک به راحتی سوء استفاده کرد. در زمینه دولت توسعه‌گرا، سازوکارهای متعددی با هدف حل تنش بین خودمختاری بوروکراتیک و پاسخگویی ایجاد شده بود که اونیس (۱۹۹۱) به آنها اشاره کرده است:

۱. اندازه دستگاه بوروکراتیک بر اساس استانداردهای بین‌المللی بسیار کوچک نگه داشته شد. اندازه محدود بوروکراسی به تحکیم موقعیت نخبگان بوروکرات در جامعه کمک کرده و همچنین مشکلات مربوط به عدم کنترل و پاسخگویی مربوط به بوروکراسی‌های عظیم را رفع می‌کرد.

۲. عنصر بعدی که برای دستیابی به تعادل بین خودمختاری و پاسخگویی طراحی شده بود؛ مربوط به اختیاراتی بود که به سازمان‌های راهبر مانند MITI در ژاپن و EPB در کره اعطا شد که به عنوان نهادهای اصلی مسئول اجرای سیاست‌های صنعتی ظاهر شدند. مسئله در اینجا یافتن ترکیب قدرت مورد نیاز سازمان راهبر بدون کنترل آن بر بسیاری از بخش‌ها بود تا قدرت آن تنظیم شود و نه خیلی قدرتمند باشد و به آفات آن دچار شود و نه خیلی کم قدرت که عملاً فاقد اثر شود. این مسئله با محدود کردن اختیارات MITI به تعداد محدودی از بخش‌های استراتژیک منتخب اقتصاد برطرف شد. از این رو، الگوی دخالت MITI (یا همتایان کره‌ای و تایوانی آن) در اقتصاد، هم با منطق اقتصادی سیاست صنعتی انتخابی مبتنی بر حمایت از صنعت نوزاد و هم با منطق یافتن تعادل بین خودمختاری و اثربخشی بوروکراتیک از یک سو و قدرت بوروکراتیک و پاسخگویی از سوی دیگر، مطابقت داشت.

۳. از سوی دیگر، سومین سازوکاری که به موجب آن خودمختاری و پاسخگویی با یکدیگر تطبیق داده شد؛ شامل تقسیم کار غیر معمول در داخل دولت، بین مقامات اجرایی، بوروکرات‌ها و ارتش بود. رابطه بین دستگاه اجرایی و بوروکراسی بسیار جالب بوده است. جانسون (۱۹۸۲) توجه خود را به یک ویژگی ساختاری برجسته از دولت توسعه‌گرا یعنی تقسیم کار ضمنی بین وظایف حاکمیت و وظایف سلطنت در درون دولت

جلب کرده است. سیاستمداران در حالی سلطنت می‌کردند که بوروکرات‌ها حکومت می‌کردند. سیاستمداران با کنار گذاشتن مدعیان منافع خاص که ممکن است دولت را از اولویت اصلی توسعه‌ای منحرف کنند، فضا را برای حاکمیت بروکرات فراهم می‌کردند.

۴. علیرغم ضعف ذاتی جامعه مدنی در زمینه شرق آسیا، عناصر خاصی در جامعه مدنی با این وجود به روند افزایش پاسخگویی کمک کرده‌اند. امسدن (۱۹۸۹) جنبش دانشجویی بسیار فعال کره را مورد اشاره قرار می‌دهد که به بررسی و شفافیت سوء استفاده‌ها از قدرت‌های بوروکراتیک و دولتی کمک کرده است.

در سطور فوق، به مباحث اساسی که در سه اثر کلاسیک مرتبط با ادبیات دولت توسعه‌گرا طرح شده است، پرداختیم و به کلیات آنچه از منظر نگارندگان این آثار در تجربه تاریخی شرق آسیا رخ داده است، اشاره شد. حال، سؤال مهم این است که آیا تجربه شرق آسیا و مسیری که آنها پیموده‌اند، برای کشورهای در حال توسعه کنونی چون ایران قابلیت انتقال و تکرارپذیری دارد؟ در بخش بعدی به این موضوع از منظر شارحان نظریه دولت توسعه‌گرا خواهیم پرداخت.

۲.۱. آیا تجربه شرق آسیا (تشکیل یک دولت توسعه‌گرا) قابلیت انتقال و تکرارپذیری دارد؟

اگر انتقال به معنای واقعی کلمه کاشتن نمونه‌های نهادهای شرق آسیا در کشورهای در حال توسعه سایر مناطق باشد، بی‌معنی خواهد بود. اشکال نهادی ملموس مرتبط با موفقیت شرق آسیا در کشورهای مختلف بسیار متفاوت است. دستیابی به نتایج مشابه در زمینه‌های مختلف تاریخی، فرهنگی و سیاسی مستلزم "مهندسی معکوس" سازگار است. ممکن است گاهی اوقات سیاست‌ها به معنای مکانیکی قابل انتقال باشند اما در مورد نهادها چنین نیست. سایر کشورها باید از مدل‌های شرق آسیا به همان اندازه خلاقانه استفاده کنند که کشورهای شرق آسیا از مدل‌هایی استفاده کردند که مشاوران آمریکایی آنها در دهه ۱۹۵۰ به آنها ارائه کردند. اگر بحث قابلیت انتقال و تکرارپذیری تجربه شرق آسیا برای سایر کشورها، به عنوان ایده‌ای برای نوآوری بومی مبتنی بر منطق تحلیلی نهادهای شرق آسیا فهم شود، امکان بهره‌برداری از تجربیات شرق آسیا کاملاً محتمل است. ایوانز (۱۹۹۸) معتقد است بازسازی چارچوب‌های نهادی همیشه به اراده سیاسی، تخیل و کمی شانس نیاز دارد اما نوسازی‌هایی که با تجزیه و تحلیل نهادهای شرق آسیا انجام می‌شود؛ دلهره‌آورتر از مواردی نیست که با توصیه‌هایی برای تکرار سبک سرمایه‌داری به سبک آمریکایی مبتنی بر بازار آزاد ارائه می‌شود.

همانطور که اشاره شد، دو دیدگاه اصلی در توصیف موفقیت شرق آسیا وجود دارد:

۱. تکیه بر سیاست‌های مبتنی بر بازار آزاد

۲. تکیه بر سیاست‌های صنعتی از طریق دولت توسعه‌گرا

دیدگاه اول بر رسیدن به "اصول درست" متمرکز است و معتقد است دولت باید ثبات اقتصاد کلان را حفظ کرده و "قواعد بازی" را به گونه‌ای ارائه دهد که شفاف و قابل پیش بینی باشد. بوروکراسی‌های اقتصادی باید در مقابل تقاضای کسب و کارها برای یارانه‌ها و ایجاد تغییرات در بازار مقاومت کنند. دیدگاه دوم معتقد است دولت علاوه بر فراهم آوردن محیط قابل پیش بینی و مناسب برای بازار و اقتصاد کلان مورد نیاز دیدگاه اول، باید عملکرد کارآفرینانه هم داشته باشد. به این معنا که سیاست‌های اقتصاد کلان باید با سیاست‌های خاص صنعت تکمیل شود که بخش‌هایی را که بیشترین ارزش را برای اقتصاد ملی دارند، مورد حمایت قرار دهند.

برخی در مقام مقایسه این دو دیدگاه، دیدگاه اول را با این تصور که پیش نیازهای نهادی چندانی نیاز ندارد، بر می‌گزینند. این در شرایطی است که در عمل اینگونه نیست و مناسبات مبتنی بر بازار آزاد هم پیش نیازهای نهادی مختلفی دارد. برای مثال، چانگ (۲۰۰۴)، معتقد است مناسبات مبتنی بر بازار آزاد به نهادهایی از جمله قوانین پایدار حقوق مالکیت، قانون قرارداد، قوانین مسئولیت محدود، سیستم‌های بوروکراسی و دادرسی با عملکرد مناسب و... نیاز دارند. به باور او، هیچ دلیلی وجود ندارد که رسیدن به نهادهای مورد نیاز برای سیاست‌های مبتنی بر بازار آزاد، ساده‌تر از رسیدن به نهادهای مورد نیاز برای سیاست‌های مبتنی بر سیاست‌های صنعتی هدفمند و انتخابی (دیدگاه دوم) باشد. تجربه تاریخی نیز بیانگر این موضوع است که نیم قرن تلاش کشورها برای رسیدن به نهادهای پشتیبان بازار آزاد، غالباً شکست خورده و موفقیت آنها ناچیز بوده است.

پیش‌تر در باب این دو دیدگاه بحث شد و به نظر می‌رسد بر اساس گزارش‌های ارائه شده از تجربه شرق آسیا دیدگاه دوم به واقعیت نزدیک‌تر است. فارغ از این موضوع، هر دو دیدگاه هم نیازمند دستگاه بوروکراتیک دولتی توانمند هستند و هم به تعامل نزدیک دولت و بخش خصوصی نیاز دارند البته در سطح نیاز به این دو موضوع، تفاوت دارند. این موضوع همانطور که اشاره شد، بر خلاف تصور گروهی است که گمان می‌کنند اگر سیاست‌ها به بازار آزاد سپرده شوند؛ مناسبات نهادی نیاز نیست.

دیدگاه مبتنی بر بازار آزاد به سطح بسیار بالایی از توانمندی بوروکراتیک نیاز دارد. بوروکرات‌ها باید از صلاحیت فنی برای ارزیابی آثار بالقوه سیاست‌های خود برخوردار باشند. بوروکراسی اقتصادی به طور کلی باید به اندازه کافی منسجم باشد تا سیاست‌ها در اهداف متقابل کار نکنند. بوروکراسی‌های اقتصادی باید به همان اندازه اعتماد کافی را در ذهن همیشه شکاک کارآفرینان خصوصی ایجاد کنند تا آنها حاضر شوند سرمایه خود را به گونه‌ای سرمایه‌گذاری کنند که نتایج مورد انتظار را به واقعیت تبدیل کنند. کنار هم قرار گرفتن همه این موارد در ساختار بوروکراتیک بسیار

مهم است. با اینکه دیدگاه دوم و اجرای سیاست‌های صنعتی هدفمند و انتخابی، به بوروکراسی‌های توانمندتری نیاز دارد؛ ایوانز (۱۹۹۸) معتقد است اگر کشورها بتوانند به همان سطح بوروکراسی مورد نیاز دیدگاه اول برسند، ظرفیت نهادی رسیدن به بوروکراسی دیدگاه دوم را هم خواهند داشت.

هیچ کدام از این دو دیدگاه با دیدگاه‌های انتزاعی که بوروکرات‌ها در برج عاجی به دور از نخبگان کارآفرین باشند، همخوانی ندارند. هر دو بر روابط نزدیک بین دولت و بخش خصوصی تأکید دارند. بوروکرات‌ها برای اینکه به طور مؤثری در مناسبات مبتنی بر بازار آزاد فعال باشند، باید نیازها و علایق بخش خصوصی را درک کنند. اجرای سیاست‌های صنعتی نیز دلالت بر روابط بسیار متراکم‌تر و نزدیک‌تر دارد زیرا بوروکرات‌ها باید به اطلاعات مربوط به عملیات صنعتی در سطوح بخشی دسترسی داشته باشند. پرواضح است که هر دو دیدگاه بر اهمیت اجتناب از تسخیر دولت^{۱۶۴} نیز تأکید دارند خصوصاً در دیدگاه دوم که رانت‌های بیشتری توزیع شده و مولدسازی این رانت‌ها اهمیت دارد. همانطور که پیش‌تر اشاره شد، ترکیب حفظ استقلال بوروکرات‌های دولتی و همچنین ارتباط با بخش خصوصی، ترکیب ظاهراً متناقضی است که ایوانز (۱۹۹۵)، آن را خودمختاری متکی به جامعه است و به باور او، حفظ این شکل ظاهراً متناقض، در گرو حفظ انسجام داخلی و انسجام بوروکراسی‌های دولتی است.

به صورت کلی فارغ از اینکه کدام دیدگاه مد نظر باشد، بر سر پیش شرط‌های اساسی نهادی برای موفقیت اقتصادی شرق آسیا، توافق وجود دارد. این اعتقاد مشترک وجود دارد که موفقیت اقتصادی مستلزم یک بوروکراسی اقتصادی بسیار توانمند و منسجم است که از نزدیک در تعامل با بخش خصوصی است و در عین حال خودمختاری و استقلال خود را حفظ کرده است. درس گرفتن از تجربه شرق آسیا به نظر با همین ترکیب نهادی آغاز خواهد شد. در ادامه به این دو موضوع با تفصیل بیشتر پرداخته و چرایی اهمیت سازمان‌های راهبر به عنوان نهاد متولی سیاست صنعتی؛ روشن‌تر خواهد شد.

۱.۲.۱. بوروکراسی اقتصادی کشورهای شرق آسیا

تقریباً همه قبول دارند که کشورهای شرق آسیا نسبت به سایر کشورهای در حال توسعه، به بوروکراسی ایده‌آل و برتری نزدیک‌تر بوده‌اند. استخدام شایسته سالارانه در مشاغل دولتی با ارائه پاداش‌های بلندمدت متناسب با آنچه در بخش خصوصی به دست می‌آمد، سنگ بنای معجزه اقتصادی شرق آسیا بود ولی برخی تصورات اغراق آمیز در مورد بوروکراسی کشورهای شرق آسیا نیز صحیح نیست.

¹⁶⁴ State capture

ایوانز (۱۹۹۸) درباره بوروکراسی حاکم بر شرق آسیا بر سه نکته تأکید کرده است:

۱. یک الگوی واحد در شرق آسیا وجود نداشته است؛ حتی وقتی بحث را به ژاپن، کره جنوبی، تایوان و سنگاپور محدود کنیم.

۲. همانطور که بسیاری از اندیشمندان، از جمله چنگ و همکاران (۱۹۹۵) تأکید کرده‌اند، بوروکراسی‌های کشورهای شرق آسیا، نوعی منبع طبیعی نبودند که بلافاصله پس از جنگ جهانی دوم در اختیار آنها قرار گرفته باشد. بوروکراسی مدرن شرق آسیا از طریق مبارزات شدید و طولانی برای اصلاحات و آزمون و خطای بسیار زیاد در طول دوره پس از جنگ جهانی دوم ایجاد شد.

۳. بوروکراسی شرق آسیا نه تنها در کشورهای مختلف متفاوت بوده بلکه در سازمان‌های مختلف کشورها نیز بسیار متفاوت بوده است. در حالی که برخی از آژانس‌ها بسیار شبیه ایده آل وبری بوده‌اند، برخی دیگر دارای نوع حامی‌پروری^{۱۶۵} هستند که بسیار شبیه به بوروکراسی حامی‌پرورانه کشورهای آمریکای لاتین بوده است. تنوع در کشورها را می‌توان با نگاهی به روش‌های استخدام آنها به خوبی نشان داد. ژاپن و کره هر دو دارای سیستم‌های استخدامی مبتنی بر آزمون بسیار جدی بوده‌اند. در بیشتر دوران پس از جنگ جهانی دوم، گذراندن آزمون خدمات دولتی هدف ده‌ها هزار فارغ‌التحصیل از دانشگاه‌های خوب بوده است. از آنجایی که تنها حدود دو درصد از افراد در امتحان قبول می‌شدند، پرسنل خدمات کشوری از بین "برترین و درخشان‌ترین" افراد انتخاب شده و کسانی که در این امتحان قبول می‌شدند؛ از اعتبار فوق‌العاده و متناسب برخوردار بودند. سیستم سنگاپور کاملاً متفاوت بوده و هیچ آزمون واحد خدمات مدنی وجود نداشته است. در عوض، "برترین‌ها و درخشان‌ترین‌ها" بر اساس عملکرد آنها در دبیرستان مشخص می‌شدند و در ازای تعهد به ورود به خدمات دولتی، حائز بورسیه دولتی برای تحصیلات عالی در نظر گرفته می‌شدند؛ البته به شرطی که به عملکرد خود در سطح بالا ادامه دهند. تایوان از روش دیگری بهره برده است. آزمون عالی خدمات دولتی به عنوان یک فیلتر برای بسیاری از بخشهای بوروکراسی استفاده می‌شد اما آژانس‌های کلیدی اقتصادی و برنامه‌ریزی به انتخاب شایسته سالارانه از دانشگاه ملی تایوان و همچنین فارغ‌التحصیلان موفق خارج از کشور تکیه می‌کردند. به طور خلاصه، کشورهای شرق آسیا استخدام مبتنی بر شایسته‌سالاری نسبی را از طرق متفاوت به دست آورده بودند. از سوی دیگر، در تخصص بوروکرات‌های اقتصادی این کشورها هم تفاوت وجود داشته است. بیشتر بوروکرات‌های اقتصادی نخبه در ژاپن و کره جنوبی حقوق‌دان بوده‌اند (چانگ، ۲۰۱۶، ۲۰۱۰)؛ در حالی که در تایوان اکثراً مهندس بوده‌اند (وید، ۱۹۹۰).

برای کارآمد بودن، استخدام شایسته سالارانه باید با یک ساختار شغلی تکمیل شود که پاداش‌هایی متناسب با پاداش‌هایی که افراد توانمند می‌توانند در بخش خصوصی به دست آورند، ایجاد کند. دستمزد دریافتی لزوماً نباید برابر باشد اما ترکیب دستمزد، رضایت ذاتی شغلی، شرایط، امنیت و اعتبار باید به اندازه پاداش‌های موجود در بخش خصوصی نزدیک باشد تا افراد توانمند تمایل به کار در بخش دولتی داشته باشند. همه کشورهای شرق آسیا نسبت به بیشتر کشورهای در حال توسعه پرداخت‌های سخاوتمندانه‌ای به بوروکرات‌های نخبه دولتی داشته‌اند اما سنگاپور در تلاش برای حفظ دستمزد دولتی در سطح خصوصی یا بالاتر از آن استثنایی بوده است. دستمزد افراد در بوروکراسی دولتی کره و تایوان تنها حدود دو سوم دستمزد خصوصی بوده است اما این شکاف به طرق دیگر برطرف می‌شد. در تایوان، آژانس‌های کلیدی اقتصادی در خارج و به طور قابل ملاحظه‌ای بالاتر از مقیاس‌های معمولی خدمات دولتی نگهداری می‌شدند. نکته مهم این است که علیرغم داشتن راهبردهای متفاوت، همه این کشورها بر این فرض عمل می‌کردند که متناسب بودن دستمزدها و پاداش‌ها در بخش‌های دولتی و خصوصی، مهم بوده است.

یکی از بزرگترین تصورات اشتباه در مسیر درس گرفتن از تجربه موفق شرق آسیا این است که فرض کنیم بوروکراسی‌های اقتصادی این کشورها همیشه در آنجا بوده‌اند یا به نحوی بدون زحمت از سازمان‌های دولتی سنتی قبل از جنگ جهانی دوم منشعب شده‌اند. همانطور که غالب اندیشمندانی که بوروکراسی شرق آسیا را عمیقاً مطالعه کرده‌اند، مکرراً به این موضوع اشاره داشته‌اند (جانسون، ۱۹۸۲؛ وید، ۲۰۱۰، ۲۰۱۶، ۱۹۹۰؛ امسدن، ۱۹۸۹؛ ایوانز، ۱۹۹۸، ۱۹۹۵ و...)؛ ایجاد این بوروکراسی‌ها حاصل تلاش‌های جدی و سطح بالایی از آزمون و خطا برای رسیدن به ترکیب بهینه بوده است.

کره جنوبی یک نمونه بارز در این زمینه است. در زمان ریاست جمهوری Syngman Rhee (۱۹۴۸-۱۹۶۰)، نتایج امتحان خدمات دولتی در پر کردن بیش از ۹۵ درصد از موقعیت‌های بالاتر خدمات دولتی نادیده گرفته شد. در این دوره کره بوروکرات‌های خود را به پاکستان می‌فرستاد تا سیاستگذاری اقتصادی را بیاموزند و مشاوران آمریکایی از ایجاد بوروکراسی شایسته سالار در کره جنوبی ناامید شده بودند. هنگامی که ژنرال پارک در سال ۱۹۶۱ مسئولیت را بر عهده گرفت، بیش از ۳۵۰۰۰ کارمند دولتی را اخراج کرد و بازسازی را از ابتدا آغاز کرد.

تصور اشتباه دیگری که در مورد بوروکراسی شرق آسیا وجود دارد، یکسانی صلاحیت و شایستگی کل سازمان‌ها و بوروکرات‌های دولتی در این کشورها است. در بوروکراسی تمامی این کشورها، سطوحی از ناکارآمدی و حتی مناسبات حامی‌پرورانه وجود داشته است. برای مثال، در ژاپن بخش کشاورزی و ساختمان در تضاد جدی با وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت (MITI) و وزارت دارایی بوده است. به عکس شایسته سالاری و کارآمدی که در این دو

وزارتخانه کلیدی اقتصادی وجود داشته، مناسبات دو بخش کشاورزی و ساختمان ناکارآمد بوده است. چنگ و همکاران (۱۹۹۵) شرایطی را در کره جنوبی توصیف می‌کنند که ژنرال پارک نگاه یکسانی به بوروکراسی دولتی نداشته و بخش‌هایی از بوروکراسی همچون بخش ساختمان را برای برآوردن نیازهای حامی‌پرورانه رها کرده بود در حالی که وی تلاش‌های اصلاحی را بر وزارتخانه‌های کلیدی اقتصادی متمرکز کرده بود. آنها همچنین اشاره می‌کنند که حزب حاکم بر تایوان (KMT) نیز حساسیتی که در مورد آژانس‌های کلیدی اقتصادی داشته، در مورد سایر بخش‌ها نداشته است.

برخی نیز تأکید دارند که بوروکراسی کشورهای شرق آسیا ریشه در سنت تاریخی و فرهنگی (آیین کنفوسیوس) آنها داشته است. چانگ (۲۰۰۴) معتقد است این موضوع فرضیه درستی نیست و بوروکراسی کشورها می‌تواند با اقدامات مشخصی بهبود یابد. برای مثال، بوروکراسی تایوان در دهه ۱۹۵۰ به دلیل فساد زیاد، فاقد شایسته‌سالاری و اثربخشی مناسب بوده است و این موضوع، در شرایطی بوده است که صدها سال آیین کنفوسیوس در این کشور وجود داشته است. کره جنوبی نیز علیرغم صدها سال هم‌زیستی با آیین کنفوسیوس در دهه ۱۹۵۰ به عنوان یک بوروکراسی نالایق و غیرشایسته سالار مطرح می‌شد که حتی مشاورین آمریکایی از اصلاح آن ناامید شده بودند.

به صورت کلی، داشتن مجموعه‌ای منسجم از افراد توانمند، هماهنگی و انسجام کلی را تضمین نمی‌کند. سیاست مؤثر دولت همچنین مستلزم ساختاری است که مسائل مربوط به صلاحیت و هماهنگی را حل کند. همانطور که مفصلاً پیشگامان ادبیات دولت توسعه‌گرا در مطالعه تجربیات شرق آسیا اشاره کرده‌اند، همگی این کشورها از یک "سازمان راهبر" که در ادبیات اقتصادی با عناوین متفاوتی مورد اشاره قرار گرفته و در فصل چهارم به تفصیل بدان خواهیم پرداخت، بهره برده‌اند:

- وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت ژاپن (MITI)
- هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی (EPB)
- شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی تایوان^{۱۶۶} (CEPD)

۲.۲.۱. تعامل دولت و بخش خصوصی

با وجود بوروکراسی دولتی توانمند و منسجم داخلی، چالش بعدی اتصال بوروکرات‌ها و بنگاه‌ها است. در شرق آسیا این ارتباط حداقل در دو سطح مختلف ایجاد شد. در عمومی‌ترین سطح، دولت‌های شرق آسیا توانستند این حس را به وجود آورند که واقعاً متعهد به پروژه جمعی توسعه ملی هستند. علیرغم اختلافات سیاسی و گام‌های نادرست دولتی،

¹⁶⁶ Council for Economic Planning and Development

این حس پروژه ملی اعتبار شگفت انگیز گسترده‌ای پیدا کرد و به تعبیر ایوانز یکی از مهمترین "کالاهای جمعی" ارائه شده توسط دولت بود. مکمل اساسی این ارتباط ایدئولوژیک گسترده، مجموعه‌ای متراکم از روابط بین فردی مشخص بود که به آژانس‌ها و بنگاه‌های خاص امکان می‌داد پروژه‌های مشترکی را در سطح بخشی بسازند. مانند خود بوروکراسی، هیچ نوع ارتباطی در پایان جنگ جهانی دوم به طور کامل شکل نگرفته بود. تکامل روابط دولت و بخش خصوصی در شرق آسیا حتی پیچیده‌تر از تکامل بوروکراسی بوده است.

برخی از گزارش‌ها در مورد کشورهای شرق آسیا، تصور اجماع ملایم و بدون تنش را به دست می‌دهد. تجزیه و تحلیل‌های تاریخی‌تر تصویری متفاوت ارائه می‌دهد. در میان بوروکرات‌های دولتی شرق آسیا، شک و تردید عمیق در مورد مشارکت بالقوه بخش خصوصی در اهداف توسعه‌ای وجود داشته است. سران دولتی هیچ کدام از این کشورها تصور نمی‌کردند که پیگیری سود، کارآفرینان محلی را به طور طبیعی به سمت سرمایه‌گذاری‌های توسعه آفرین سوق می‌دهد. در عوض، بخش خصوصی به عنوان "رانتجو" در نظر گرفته می‌شدند که به دنبال شرایطی بودند که بدون نیاز به ورود به بخش‌های جدید و دارای ریسک، سود به دست بیاورند. همچنین این تصور غیر موجه هم نبود. در دهه ۱۹۵۰ سران چبول کره‌ای مانند صنعتگران شومپتتری رفتار نمی‌کردند که مایل باشند صدها میلیون دلار را برای ورود به بخش‌های با بازدهی بالا و ریسک بالا وارد کنند. در بهترین حالت، آنها معامله گران حيله‌گری بودند و از امتیاز واردات کالاهای مصرفی ساده مانند شکر، آرد و پنبه برای کسب سود در بازار داخلی استفاده می‌کردند. بدگمانی به مشارکت توسعه‌ای گروه‌های تجاری محلی و بخش خصوصی منطقی بود اما یادگیری کار با آنها ضرورت داشت. حتی ژنرال پارک که احتمالاً نسبت به سایر راهبران کشورهای شرق آسیا، ضدیت بیشتری با تجار و بخش خصوصی داشت و چندین شخص مهم از بخش خصوصی را به زندان انداخته بود؛ به زودی تصمیم گرفت که تحول صنعتی مستلزم به خدمت گرفتن خدمات چبول‌ها است.

این تصمیم برای همکاری با بخش خصوصی ریشه در اعتقاد سران کشورها به اهمیت تحول اقتصادی داشت. آنها بر این باور بودند که صنعتی شدن شرط بقای رژیم‌هایشان است و حفظ سلطه سیاسی از طریق انحصار کنترل بر اقتصاد را کد، در محیط ژئوپلیتیک شرق آسیای پس از جنگ جهانی دوم، گزینه مناسبی برای این کشورها نیست. به بیان دیگر، آنها به این باور رسیدند که تحول اقتصادی بهترین وسیله برای حفظ قدرت سیاسی است. تمایل به انجام این کار به این موضوع هم بستگی داشت که دستگاه‌های دولتی تحت فرمان سران شرق آسیا به اندازه کافی قوی هستند که بتوانند در مسیر تحول صنعتی در برابر افزایش قدرت بنگاه‌های خصوصی باقی بمانند. به طور خلاصه، اعتماد به ظرفیت دولت پیش شرط تمایل به پذیرش رشد قدرت بخش خصوصی بود.

تصمیم برای جذب سرمایه خصوصی شک و تردید مقامات دولتی را از بین نبرد بلکه ترکیبی از تردید و حمایت بود که قلب روابط دولت و بنگاه‌های خصوصی در شرق آسیا را تشکیل می‌داد. تعهد به همکاری با بنگاه‌های خصوصی هرگز به این معنا نبود که گروه‌های تجاری محلی مانند کارآفرینان شومپیتری رفتار خواهند کرد. در عوض، تغییر شخصیت نخبگان بنگاه‌های خصوصی بخشی اساسی از استراتژی توسعه در نظر گرفته شد. فلسفه عمومی مشارکت و پشتیبانی همراه با تردید و فشار به طور خاص به سیاست‌هایی جهت انتظام بنگاه‌های خصوصی تبدیل شد که رانت‌های اعطایی دولت، مولد شود. نتیجه این موضوع این بود که بنگاه‌های تأسیس شده مانند سامسونگ از تمرکز غیرقابل اطمینان بر رانت‌های تجاری به حرکت منظم به سمت ریسک‌های واقعی شومپیتری (مانند نیمه رساناها) منتقل شدند؛ در حالی که بنگاه‌های جدید، مانند ACER تایوان، از موفقیت تولید در مقیاس کوچک به حضور رقابتی در سطح جهانی در بخش‌های فناوری پیشرفته تبدیل رسیدند.

در تایوان و کره جنوبی، تعامل با بنگاه‌های خصوصی محلی نوعی بده بستان بر اساس حمایت-عملکرد بود. این شیوه سیاستی، هرگز نمی‌تواند بدون تعامل بوروکرات‌های اقتصادی و مدیران بنگاه‌ها اجرا شود. روابط تجاری مؤثر دولت به حجم زیادی از اطلاعات با کیفیت بالا و به اعتماد متقابل مبنی بر معتبر بودن پیش‌بینی‌ها و تعهدات بستگی دارد. این دو مورد، با تبادل مقالات و انتشارات تبلیغاتی ایجاد نمی‌شود و در شرق آسیا پیوندهای ملموس در سطوح مختلف ایجاد شده بود. برای مثال، ژنرال پارک جلسات ماهانه ارتقاء صادرات با رهبران چپول برگزار می‌کرد و مقامات دفتر توسعه صنعتی تایوان، به بنگاه‌های کوچک در تایوان مشاوره فنی می‌دادند. این روابط در ایجاد اطمینان کسب و کارها، غلبه بر مشکلات هماهنگی و ترغیب بنگاه‌ها به انجام ریسک‌های بزرگتر مؤثر بود.

همانطور که ساختار سازمانی بوروکراسی‌های دولتی کشورهای شرق آسیا تفاوت‌هایی با هم داشت؛ سازماندهی روابط دولت با بخش خصوصی نیز تفاوت‌هایی داشته است. "شوراهای مشورتی" در ژاپن الگوهایی هستند که توسط دولت و به طور خاص MITI سازماندهی شده بود، این شوراهای محلی را برای کارآفرینان خصوصی فراهم می‌آوردند تا به پیشنهادات سیاست‌گذاری بپردازند. بعید به نظر می‌رسد آنچه در یک شورای مشورتی پرورنده نشود، در عمل جواب دهد. کره از روشی مشابه برای هماهنگ کردن روند ارتقاء صادرات خود استفاده کرد و اطمینان داد که ارتباط بین یارانه‌ها و عملکرد صادرات به وضوح اعلام شود. در تایوان، بی میلی حزب حاکم برای استفاده از رهبران تجاری تایوان در فرآیند سیاست‌گذاری، شوراهای مشورتی را ناکارآمد ساخته بود و اشکال جایگزین ظاهر شد. در مواردی که به نظر می‌رسید سازمان دولتی واقعاً به بیراهه رفته است؛ پاسخ حزب حاکم ایجاد یک گروه کاری تحت رهبری و مدیریت بخش خصوصی برای انجام وظایف آژانس یا دفتر دارای مشکل بود (روت، ۱۹۹۶).

افزون بر اهمیت تعامل دولت با بخش خصوصی در شکل‌گیری سیاست‌ها، در سطح اجرا نیز این تعامل حائز اهمیت است. روابط بین آژانس‌ها و بنگاه‌های خصوصی می‌تواند اطلاعات موجود در مورد بنگاه‌ها، بهترین شیوه‌های فناورانه و بازارهای خارجی را گسترش دهد، بر مشکلات هماهنگی غلبه کند و خطرات درک شده برای ابتکارات کارآفرینی را کاهش دهد.

کارایی ترکیب تردید و حمایت در شرق آسیا به اثبات رسیده بود اما موفقیت بسیار این سیستم باعث شد که تداوم آن دشوار باشد. دگرگونی رشد بنگاه‌های محلی، یک طبقه کارآفرین محلی را تشکیل می‌دهد که بسیار کمتر به حمایت و توجه دولت نیاز دارد. در بین چپول‌ها هیچکس به اندازه هیوندای در مسیر رشد، متاثر از حمایت‌های دولت نبوده است ولی شعار چونگ جو یونگ، بنیانگذار هیوندای که در سال ۱۹۹۲ نامزد ریاست جمهوری شد، "دولت را از تجارت کنار بگذار" بود.

هنگامی که معجزات شرق آسیا آغاز شد، بنگاه‌های خصوصی ضعیف چه از نظر سرمایه و چه از نظر رقابت بین‌المللی وابسته به دولت بودند. تعریف صنعتی شدن موفق ایجاد بنگاه‌هایی است که می‌توانند در بازارهای بین‌المللی، هم در بازار محصولات و هم در بازار سرمایه، رقابت کنند. هنگامی که آنها به میزان قابل توجهی از رقابت بین‌المللی دست یافتند، اثرات محدود کننده پیوستن به یک پروژه توسعه ملی برای بنگاه‌های محلی برجسته‌تر شد و مزایای حمایتی پروژه‌های ملی برای آنها کم اهمیت شد. به طور خلاصه، روابط دولت و بخش خصوصی در شرق آسیا را نمی‌توان به عنوان یک مدل مکانیکی در نظر گرفت که پس از نصب، نتایج اقتصادی یکسانی را ایجاد می‌کند. روابط بین سرمایه دولتی و خصوصی در طول روند تحول صنعتی در حال تغییر بوده است. اطمینان از این که این روابط همچنان به رشد اقتصادی کمک می‌کند مانند حفظ سطح توانایی بوروکراسی، در شرق آسیا و سایر مناطق به تلاش مداوم و مشاخره آمیز همراه با خلاقیت زیاد نیاز دارد.

در این بخش به امکان انتقال، تکرار پذیری و ملاحظات مربوط به کسب تجربه از معجزه اقتصادی شرق آسیا پرداخته شد. بوروکراسی اقتصادی و تعامل دولت با بخش خصوصی دو عامل مهم موفقیت شرق آسیا را شکل داده و اهم مباحث مرتبط طرح شد. همانگونه که اشاره شد، وجود سازمان‌های راهبر در این کشورها، هم برای هماهنگی و یکپارچه سازی بوروکراسی و هم برای روابط نزدیک دولت و بخش خصوصی مهم بوده است. در فصل بعدی به ادبیات موجود در باب این سازمان‌ها به عنوان نهاد متولی توسعه صنعتی با تفصیل بیشتری خواهیم پرداخت.

۲. نظریه استقرار سیاسی

مشتاق خان (۲۰۱۰) به دنبال تبیین چرایی تفاوت نتایج اجرای سیاست صنعتی در کشورهای مختلف بوده است و پیش تر نیز به این موضوع اشاراتی داشتیم. به زعم او روشن است که نهادها و سیاست‌های صنعتی در کشورها بسیار متفاوت عمل می‌کنند زیرا زمینه‌های سیاسی آنها متفاوت است و همچنین قابل درک است که این امر پیامدهای مهمی در طراحی اولویت‌های حکمرانی در کشورهای مختلف دارد. خان برای تبیین دقیق‌تر چرایی این موضوع، نخست رهیافت اقتصاد نهادگرایی جدید^{۱۶۷} (NIE) را طرح کرده و پس از ارائه نقد به آن رهیافت، رهیافت خود را در قالب نظریه استقرار سیاسی^{۱۶۸} ارائه داده است.

۱.۲. اقتصاد نهادگرایی جدید (NIE)

در ادبیات اقتصاد نهادگرایی جدید نهادها به عنوان قواعدی تعریف می‌شوند که حق انجام برخی کارها یا تصمیم‌گیری از نوع خاصی را ایجاد می‌کنند؛ رانندگی در یک سمت جاده مثالی از قواعد ساده و حقوق مالکیت مثالی از قواعد پیچیده است. نورث بر این باور بود که نهادها از آنجایی مهم هستند که قواعدی برای ممکن ساختن تعاملات اجتماعی ایجاد می‌کنند. برخی دیگر از نهادگرایان جدید مانند کوز از منظر مسئله هزینه مبادله^{۱۶۹} به این بحث‌ها ورود داشتند.

نهادها رسمی و غیررسمی هستند:

نهادها زمانی رسمی هستند که حقوق یا قواعد به طور رسمی توسط قوانین تعیین شوند و توسط سازمان‌های رسمی حاکمیتی اعمال می‌شوند؛ سازمان‌هایی مانند پلیس، دادستانی، نهادهای نظارتی و دادگاه‌ها نهادهای رسمی غیرشخصی هستند که در مورد همه عموماً عملکرد یکسانی دارند. عملکرد نهادهای رسمی می‌تواند به نهادهای غیررسمی بستگی داشته باشد.

نهادها زمانی غیررسمی هستند که هیچ قانون رسمی و اعمال حاکمیتی برای آنها وجود نداشته باشد ولی به حد کافی سیستماتیک بوده و شناسایی شوند. انواع نهادهای غیررسمی:

- الگوهای رفتاری افراد که از هنجارها و ارزش‌های درونی شده پیروی می‌کنند؛ مانند هنجار احترام به دارایی دیگران در نبود قوانین حقوق مالکیت.

¹⁶⁷ New Institutionalism Economics

¹⁶⁸ Political Settlement

¹⁶⁹ Transaction Cost

- قواعدی که به طور رسمی نوشته نشده‌اند و به دلایل سیاسی قابل نوشته شدن هم نیستند اما توسط گروهی اجرا می‌شود؛ مانند ساختارهای مافیایی یا حامی‌پرور که برای مثال به افراد مورد تأیید مافیا شغل داده می‌شود.
- قاعده‌های رفتاری افراد یا سازمان‌ها که به نوعی نهادهای ضمنی هستند؛ برای مثال، فهم اینکه در سمت راست بزرگراه همه به کدام سمت حرکت می‌کنند.

نهادهای غیررسمی لازم نیست توسط همه رعایت شود؛ نهادهای غیررسمی به عکس نهادهای رسمی، شخصی است. برای مثال، نوع دوم نهاد غیررسمی، منافع را برای اعضاء مافیا و سایر گروه‌های هم پیمان ایجاد خواهد کرد.

نهادهای بر هزینه مبادله مؤثر هستند؛ برای هزینه مبادله در سطوح مختلف، تبیین‌هایی وجود دارد:

- هزینه تصمیم‌گیری
- هزینه تنظیم قرارداد از قبل و اجرای آن در آینده
- هزینه‌های هماهنگی و اجرایی که در ایجاد ترتیبات جمعی نقش دارند.

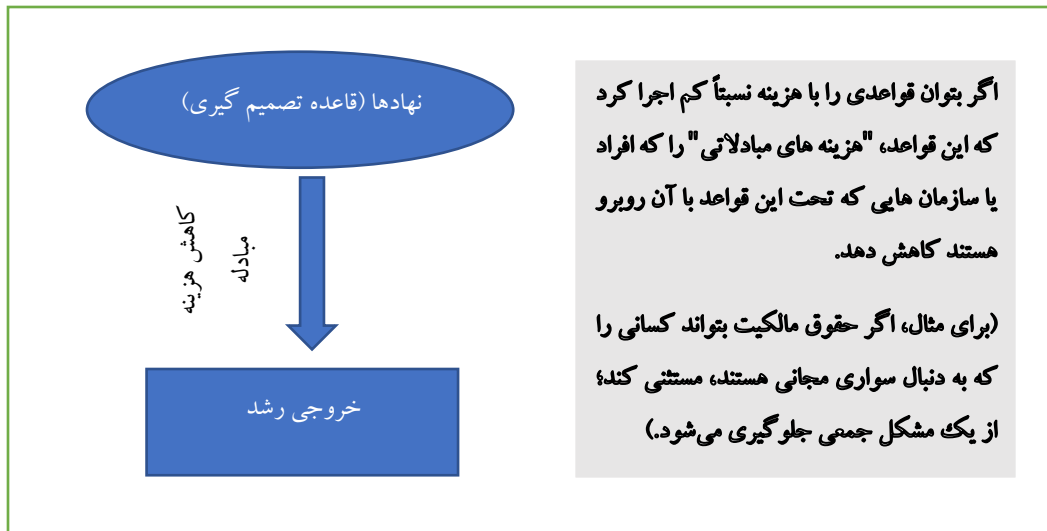
نهادهای خاص می‌توانند هزینه مبادله را کاهش دهند، به این شرط که هزینه اجرایی نهادها کم باشد. در واقع مسئله مقایسه هزینه اجرای نهاد و انتفاعی است که نهادها برای اجتماع و بحث هزینه مبادله ایجاد می‌کنند (خان به موضوع رانت و عایدات آن نیز چنین نگرشی دارد و پیش‌تر مورد بحث قرار گرفت).

تجزیه و تحلیل نهادها از نهادهای رسمی آغاز شد (قوانین رسمی، قانون اساسی، ...) ولی تمرکز بر نهادهای رسمی نمی‌تواند توضیح دهد که چرا همین نهادهای رسمی در کشورهای مختلف عملکرد متفاوتی دارند یا چرا برخی نهادهای رسمی در بعضی کشورها ناکارآمد هستند. از منظر اقتصاد نهاد‌گرای جدید، نهادهای غیررسمی بر هزینه‌ها و اجرای نهادها اثر می‌گذارند و همین شاید بتواند توضیح دهنده تفاوت عملکرد نهادهای رسمی باشد.

موضوع بعدی این است که اگر نهادهای غیررسمی نامناسب هستند، چرا ماندگار هستند؟ نورث (۱۹۹۵) برای پاسخ به این موضوع به تفاوت قابلیت‌های شناختی ورود داشته است ولی خان معتقد به سازماندهی قدرت است.

نگاه اول: نهادهای رسمی

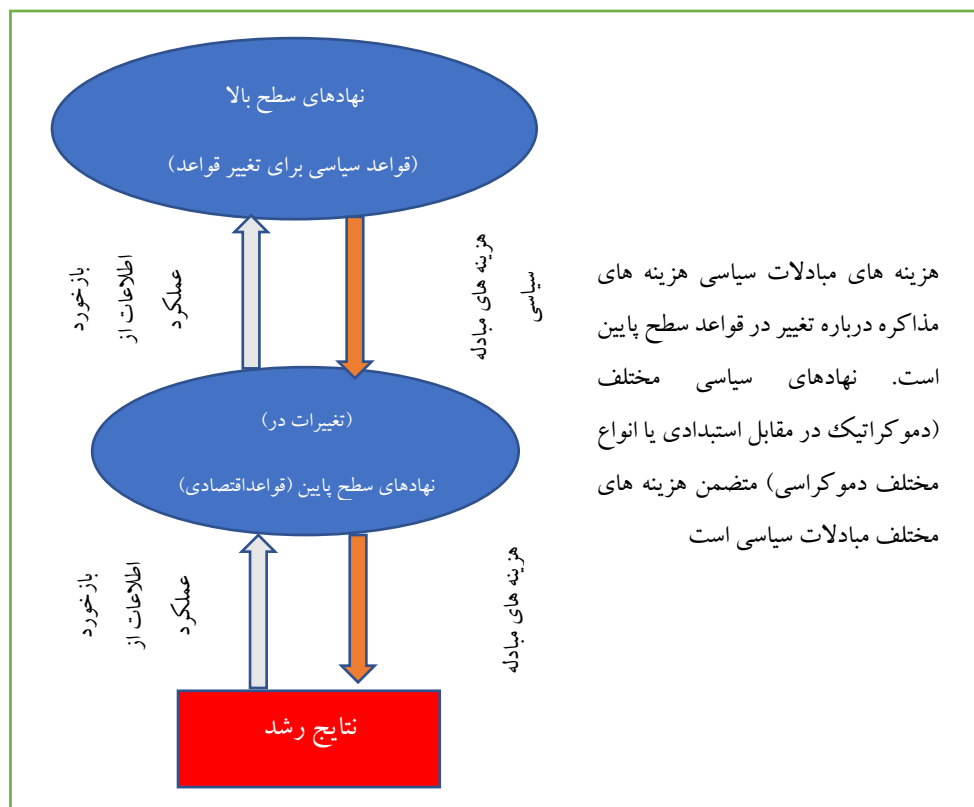
نئوکلاسیک‌ها بر این باور بودند که هزینه مبادله در اقتصاد صفر است و حقوق مالکیت فقط برای برخورداری‌های اولیه اقتصاد مطرح است ولی نهاد‌گرایان معتقدند نه تنها هزینه مبادله صفر نیست بلکه تأثیرگذاری بر آن می‌تواند پیامدهای اقتصادی مهمی داشته باشد.



شکل ۳۸. نهادهای رسمی توضیح دهنده رشد (NIE) (منبع: خان ۲۰۱۰)

نهادگرایان فرض ساده‌ای داشتند که هر کاهشی در هزینه مبادله منجر به افزایش رشد خواهد شد در حالیکه برخی کاهش‌ها می‌تواند اثر معکوس داشته باشد؛ برای مثال، کاهش هزینه‌های سازمانی افراد مخالف رشد اثر عکس خواهد داشت. از سوی دیگر هزینه مبادله را باید مجموع هزینه مبادلات و هزینه اجرای قانون در نظر گرفت و این موضوع در کشورهای در حال توسعه بسیار مهم است. به همان سؤال بازگردیم: چرا در بسیاری از کشورها، نهادهای ناکارآمد همچنان باقی می‌مانند و نهادهای مؤثرتر پدیدار نمی‌شوند؟ از منظر نهادگرایان برای ایجاد یک نهاد جدید، از طریق فرآیند سیاسی باید اقدام شود. نهادهای سیاسی سطح بالاتر در این زمینه مؤثر هستند.

اگر نهادهای سیاسی ناکارآمد باشند و هزینه مبادلات سیاسی بالا باشد، هزینه سازماندهی تغییر مفید در نهادهای سطح پایین ممکن است مانع پیشرفت سریع و در جهت کارآیی شود. هزینه مبادلات سیاسی به نوعی معادل هزینه مذاکره، هزینه ایجاد ائتلاف، چانه زنی، اجرای توافقات و ... است. نهاد سیاسی ناکارآمد ممکن است تکامل نهادها را محدود کند؛ همانطور که نهادهای ناکارآمد می‌توانند رشد و توسعه را محدود کنند.



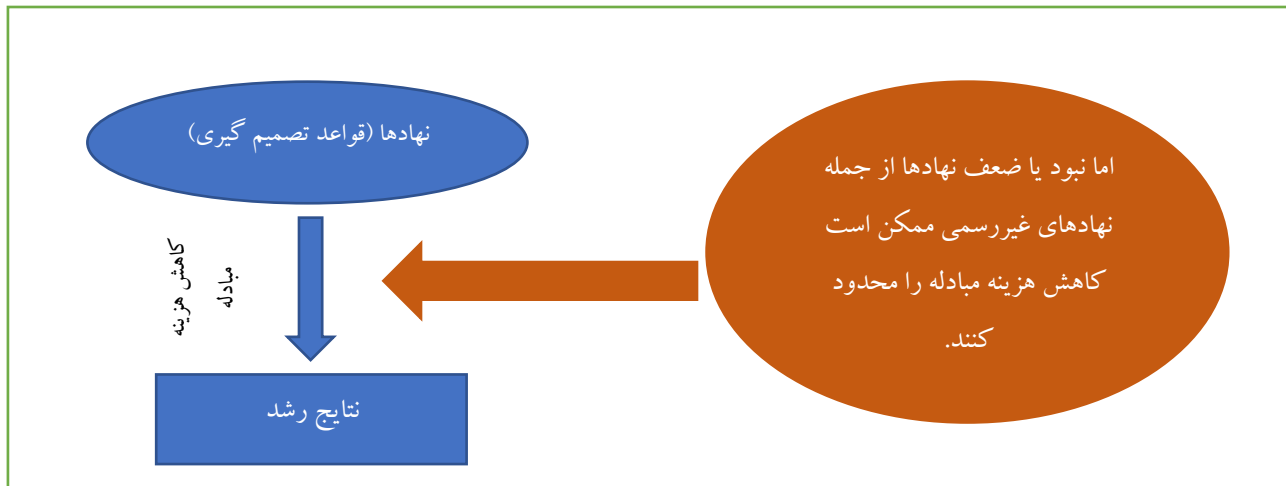
شکل ۳۹. نهادهای رسمی توضیح دهنده تغییرات نهادی (NIE) (منبع: خان ۲۰۱۰)

پیشرفت‌های بعدی: نهادهای غیررسمی و عوامل غیرنهادی

تداوم نهادهای ناکارآمد با دو مشاهده تجربی دیگر هم ارتباط دارد:

- ظاهراً نهادهای مشابه حقوق مالکیت در نقاط مختلف، عملکرد متفاوت دارند.
 - برای حل یک مشکل اقتصادی مشابه، نهادهای بسیار متفاوت در کشورهای مختلف موفق هستند.
- در این زمینه ایده اصلی نهادگرایی جدید:

- آیا تفاوت قابلیت‌های اجرایی می‌تواند توضیح دهنده باشد؟
- آیا ممکن است نهادهای غیررسمی نامناسب بتوانند هزینه بالای نهادهای رسمی را توضیح دهند؟

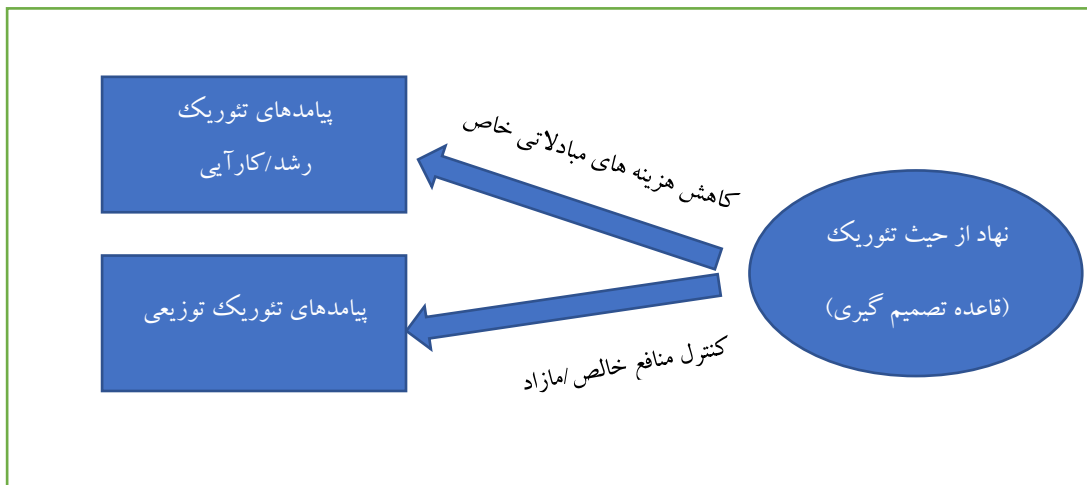


شکل ۴۰. نهادهای غیررسمی محدود کننده عملکرد در NIE (منبع: خان ۲۰۱۰)

بنابراین، علاوه بر نهادهای موجود رسمی، نهادهایی که به صورت رسمی وجود ندارند نیز ممکن است بر عملکرد اثر بگذارند. این نهادها شامل نهادهای از دست رفته و نهادهای غیررسمی است. بحث خان این است که نهادهای رسمی ضعیف با هنجارها و نهادهای غیررسمی سازگار هم زیستی دارند و این علیت دوسویه است. اگر بگوییم این علیت فقط از نهادهای غیررسمی به نهادهای رسمی است، ممکن است این تصور حاصل شود که فرهنگ و مسائل شبیه فرهنگ به حدی مهم است که نمی توان برای کشورها تغییری ایجاد کرد؛ کما اینکه در نیمه اول قرن بیستم در مورد شرق آسیا گفته می شد آیین کنفوسیوس عامل عقب ماندگی است ولی در نیمه دوم قرن، به عکس تصورات آنها کشورهای شرق آسیا به شدت توسعه یافتند و تغییرات نهادی بسیار مهمی که رخ داد، با تغییرات چشمگیر قبلی در فرهنگ و ارزش ها همراه نبود.

۲.۲. قدرت و استقرار سیاسی

از منظر خان، قدرت برای تجزیه و تحلیل نهادی مهم است چون قدرت گروه ها در مخالفت و انسداد قوانینی که مخالف آنها است؛ بر قابلیت اجرای نهادها تأثیر می گذارد. مسئله در مورد نهادها این است که هزینه اجرایی شدن در مقایسه با آثار عملیاتی آنها بر اجتماع چگونه است؟ همه قواعد نهادی دارای ویژگی دوگانه هستند.



شکل ۴۱. اثرات دوگانه نهادها بر توزیع و رشد (منبع: خان ۲۰۱۰)

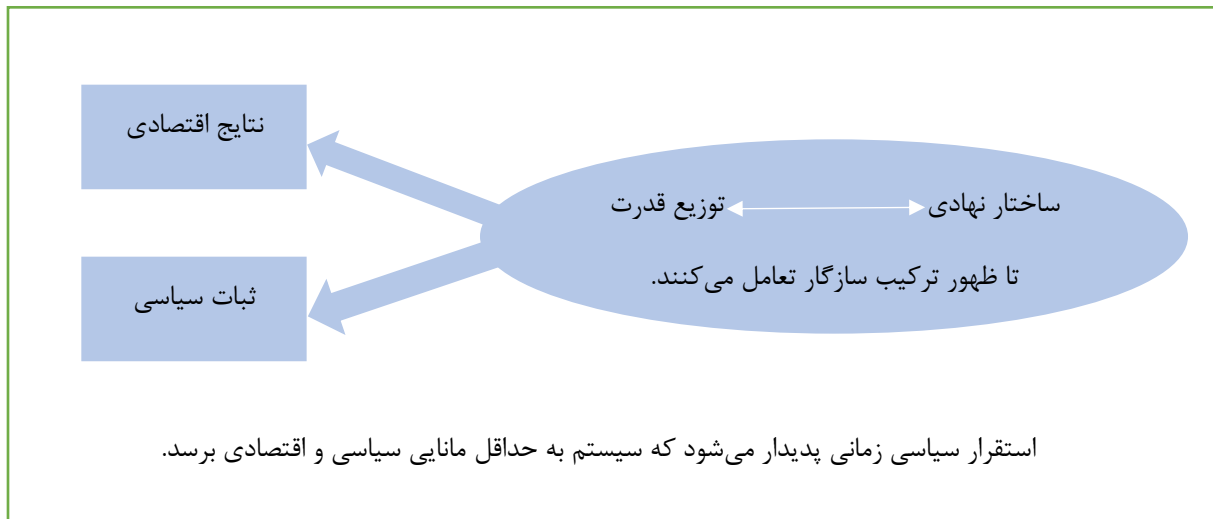
اثرات دوگانه نهادها بر رشد و توزیع

یک دارایی مانند دریاچه را در نظر بگیرید که در معرض استفاده بیش از حد است؛ بحث حق مالکیت استفاده بر دریاچه مطرح است که اگر به میزان تجدیدپذیری آن باشد، آثار مفید بر رشد دارد ولی شیوه اعطاء این حق به گروه‌ها یا افراد از حیث توزیعی آثار متفاوتی بر جای می‌گذارد. تأثیر دوگانه نهادها (هم بر رشد و هم بر توزیع) برای توضیح اینکه چرا ممکن است در جوامع مختلف هزینه‌های اجرایی نهاد زیاد یا کم باشند، کمک می‌کند. اگر توزیع منافع با توزیع قدرت گروه‌های مختلف تحت تأثیر نهاد سازگار نباشد، اجرای نهاد رسمی دشوار خواهد بود.

چیستی استقرار سیاسی: دو سطح از تحلیل

اثرات نهادی فقط در صورتی که قاعده مند باشند، در طول زمان پایدار می‌مانند. استقرار سیاسی یک سیستم نهادی و سیاسی با خصوصیتی است که در گذر زمان قابل تکرار هستند. استقرار سیاسی در بالاترین سطح توصیف، "نظم اجتماعی" است که توصیف می‌کند یک جامعه چگونه مسئله خشونت را حل می‌کند و به حداقل ثبات سیاسی و اقتصادی برای ادامه فعالیت می‌رسد؛ اگرچه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مسئله خشونت حل نشده است. در سطح عمیق‌تر، استقرار سیاسی یک ساختار نهادی است که برای طبقات و گروه‌های مختلف، منافع متناسب با قدرت نسبی آنها ایجاد می‌کند؛ توزیع منافی که از نظر اقتصادی پایدار نباشد، سقوط خواهد کرد و یک ساختار نهادی که در تلاش برای توزیع منافع خلاف نظر گروه‌های قدرتمند باشد، فرو خواهد پاشید.

قدرت قابل طبقه‌بندی است و بیشترین کاربرد را برای بحث خان، قدرت ایستادگی^{۱۷۰} دارد. منظور از قدرت ایستادگی این است که یک سازمان خاص چه مدت می‌تواند در تعارضات^{۱۷۱} واقعی یا احتمالی علیه سازمان‌های دیگر یا دولت پابرجا بماند. این قدرت تابعی از خصوصیات سازمان است که از جمله قابلیت اقتصادی آن برای حفظ خود در تعارضات، قابلیت تحمیل هزینه به سازمان‌های رقیب، قابلیت بسیج طرفداران برای جذب هزینه‌ها، ایدئولوژی و متعهد نگه داشتن اعضاء به خود است.



شکل ۴۲. استقرار سیاسی (منبع: خان ۲۰۱۰)

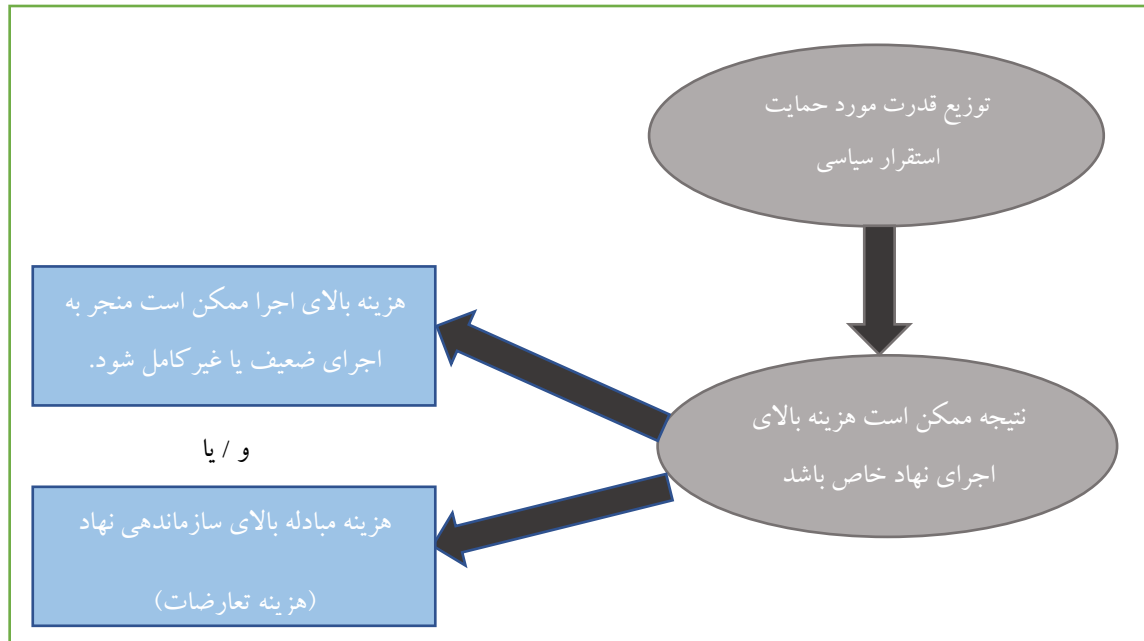
حداقل سطح ثبات سیاسی (یا حداکثر سطح تعارض) که جامعه می‌تواند قبل از تحولات سیاسی عمده تحمل کند، می‌تواند به طور قابل توجهی در جوامع و در طول زمان تغییر کند. به همین ترتیب، حداقل سطح عملکرد اقتصادی که پایین‌تر از آن استقرار سیاسی دیگر پایدار نیست، می‌تواند در جوامع و با گذر زمان تفاوت چشمگیری داشته باشد. برای مثال، برخی استقرارهای سیاسی می‌توانند مشکلات اقتصادی و فقر قابل توجهی را تحمل کنند.

شکل فوق، توصیف تعامل توزیع قدرت و ساختار نهادی در جامعه است؛ اگر نتایج اقتصادی و ثبات سیاسی برای آن جامعه پایدار باشد، یک سیستم سازگار از نهادها و توزیع قدرت، یک "استقرار سیاسی" است. نهادها و توزیع قدرت بر هم مؤثر هستند؛ نهادها منافع اقتصادی ایجاد می‌کنند و بر قدرت نسبی گروه‌ها مؤثر هستند و توزیع قدرت، بر نهادها اثر می‌گذارد و این تعامل تا رسیدن به سطحی از سازگاری ادامه می‌یابد.

به زعم خان، یک ضعف مهم اقتصاد نهاد‌گرای جدید این است که چگونگی تأثیرگذاری استقرار سیاسی بر عملکرد نهادها را نادیده می‌گیرد. تلاش برای شناسایی تأثیر نهادهای خاص بر هزینه مبادله بدون توجه به استقرار سیاسی و

¹⁷⁰ holding power

¹⁷¹ conflict



شکل ۴۳. تحلیل سطح پایین: تاثیرات نهادهای خاص (منبع: خان ۲۰۱۰)

تأثیر نهادها بر توزیع قدرت، غالباً گمراه کننده است. نهادهایی که می‌توانند هزینه مبادله را در یک استقرار سیاسی کاهش دهند، در استقرار سیاسی دیگر ممکن است افزایش دهنده هزینه مبادله باشند. علت این موضوع واضح است: به دلیل آثار توزیعی بر منافع گروه‌های قدرت و تأثیرپذیری نهادها از قدرت، مخالفت با یک نهاد به صورت بالقوه می‌تواند به حدی باشد که اجرای آن را چنان مخدوش کند که وجود آن بیشتر از فایده، آسیب برساند. این مخالفت، هزینه اجرای نهاد را بسیار بالا خواهد برد.

نوع اثر مخالفت گروه‌های قدرت با توزیع منافع ضمنی یک نهاد خاص در شکل ۴۳ آمده است:

- ممکن است باعث اجرای غیرکامل نهاد شود (دلیل مهم برای چرایی تفاوت عملکرد نهادها در نقاط مختلف)
- تلاش برای اجرای نهاد به تعارض ممکن است ختم شود: تحمیل هزینه مبادله طرفین از طریق اقدامات سیاسی (اعتصاب، تظاهرات، خشونت و ...)

نتیجه: یک نهاد که از نظر تئوری کارایی کمتری دارد اما در توزیع منافع با توزیع قدرت موجود سازگارتر است، ممکن است منافع اقتصادی توسعه‌ای بهتری داشته باشد. با همین منطقی، می‌توان توضیح داد که چرا نهاد سودمند سیاست صنعتی در برخی کشورهای در حال توسعه آثار بی‌نظیر داشته و در برخی فاجعه بار بوده است و به صورت تعمیم یافته توضیح اینکه چرا نهادهای متفاوتی در کشورهای مختلف مؤثر هستند.

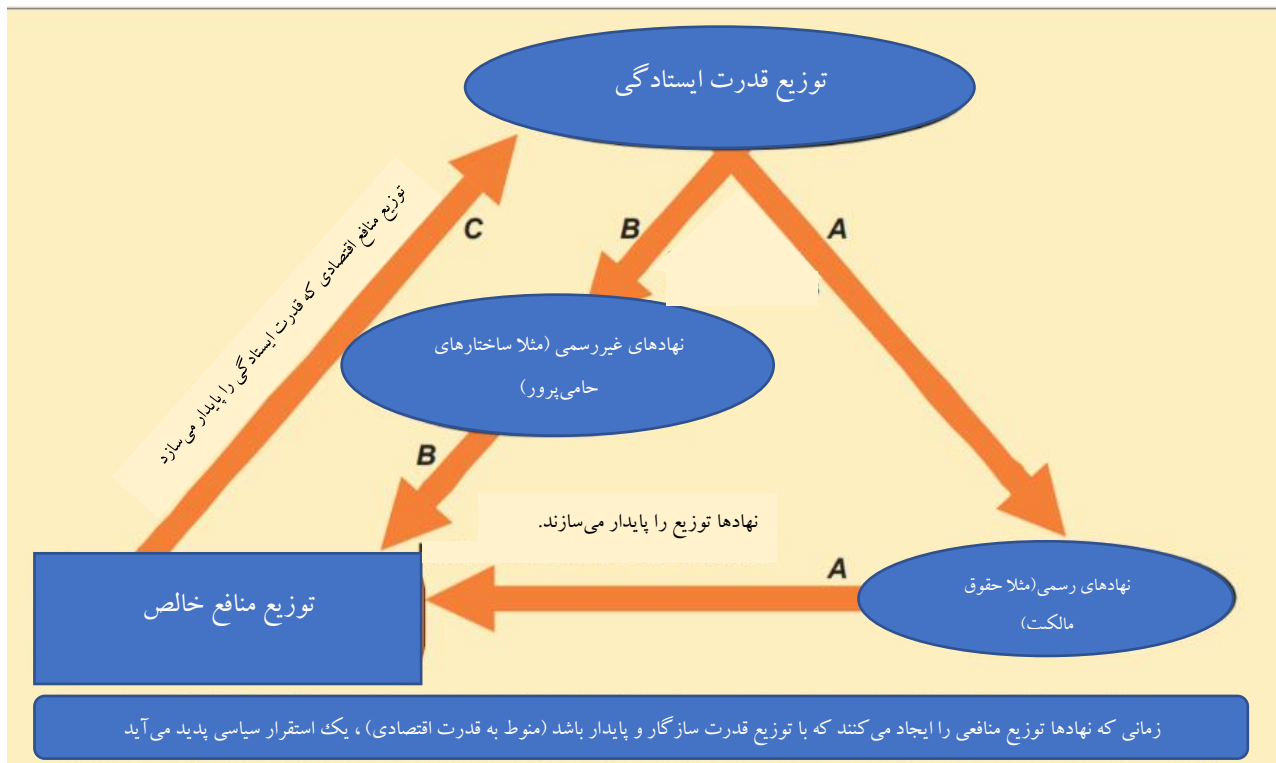
بحث اصلی مشتاق خان این است که تحلیل متقابل قدرت و نهادها باید در دو سطح انجام شود:

۱. باید درکی از استقرار سیاسی در سطح اجتماعی و تحول آن در طول زمان داشته باشیم.
۲. باید نهادهای خاص در یک کشور خاص را در زمینه قدرت تعریف شده توسط استقرار سیاسی فعلی آن کشور، تحلیل کنیم.

مشتاق خان با عمق بیشتری به این دو سطح تحلیل پرداخته است:

۳.۲. قدرت و نهادهای تعریف کننده استقرار سیاسی

رابطه دوسویه نهادها و قدرت که در بخش قبل تبیین شد، به وضوح در شکل زیر هم قابل مشاهده است.



شکل ۴۴. وابستگی متقابل قدرت و نهادها (منبع: خان ۲۰۱۲)

خان بر این باور است که توزیع قدرت در کشورهای در حال توسعه معمولاً متأثر از بخش‌های تولیدی نیست و بیشتر جنبه موروثی یا سیاسی دارد و تحت چنین شرایطی قدرت این گروه‌ها نمی‌تواند فقط توسط نهادهای رسمی پشتیبانی شود و نهادهای غیررسمی نقش مهمی در این کشورها دارند. حتی اگر در این کشورها گروه‌های قدرت در جایگاه تولید کننده هم قرار بگیرند و نهاد رسمی حقوق مالکیت وجود داشته باشد، آنها بدون کمک‌های اضافی قابل توجه، در بازارهای رقابتی نمی‌توانند زنده بمانند.

استقرار سیاسی کشورهای در حال توسعه دارای جزء قابل توجهی از نهادهای غیررسمی به عنوان بخشی از سیستم وابسته قدرت و نهادها است.

توضیح مشتاق خان از نهادهای غیررسمی متفاوت از نهادگرایان جدید است:

- نهادگرایان جدید: قابلیت‌های حکمرانی کشورهای در حال توسعه برای اجرای نهادهای رسمی ضعیف است و فعالیت‌های زیادی به وسیله نهادهای غیررسمی سامان می‌یابد. طبعاً با این رویکرد اگر قابلیت‌های حکمرانی بالا برود، عملکرد نهادها بهتر می‌شود.
- مشتاق خان: تجزیه و تحلیل استقرار سیاسی می‌گوید فارغ از سطح حکمرانی، نهادهای غیررسمی در این کشورها مهم باقی خواهند ماند.

اساساً راهکاری که ثبات سیاسی را در کشورهای در حال توسعه حفظ می‌کند، ظهور نهادهای غیررسمی است که حامی منافع گروه‌های قدرت است. ترتیبات نهادی غیررسمی مانند انباشت و تخصیص منابع از طریق شبکه‌های حامی - پیرو^{۱۷۲} نمونه‌هایی از ترتیباتی هستند که از طریق آنها گروه‌های قدرت خود را حفظ می‌کنند.

یک سؤال مهم: چرا توزیع قدرت ایستادگی در کشورهای در حال توسعه بر اساس درآمد و سایر حقوق تعریف شده توسط نهادهای رسمی موجود نیست؟ از منظر خان این جوامع، جوامع در حال گذار هستند. سیستم‌های اقتصادی پیشاسرمایه‌داری آنها فروپاشیده و اقتصاد مدرن پدیدار نشده است. از سوی دیگر استعمار اغلب شکاف بین قدرت و نهادهای رسمی را بیشتر می‌کرد.

رشد اقتصادی با نهادهای غیررسمی

تصور عمومی^{۱۷۳} بر این است که فقدان نهادهای رسمی مثل حقوق مالکیت، توسعه اقتصادی کشورهای فقیر را محدود می‌کند. خان معتقد است به این موضوع باید عمیق‌تر نگریسته شود: پویایی استقرار سیاسی کشورهای در حال توسعه، بدون نهادهای غیررسمی ممکن نیست. ضمن اینکه حتی اگر حقوق مالکیت کاملاً مشخص وجود داشته باشد لزوماً کارآمد نیست، بسیاری از شکست‌های بازار کشورهای فقیر صرفاً با حقوق مالکیت حل شدنی نیستند؛ برای مثال، مشکلات تملک زمین برای توسعه صنعتی یا انتقال فناوری که صرفاً با حقوق مالکیت رسمی قابل حل نیست.

اقتصادهای مولد نوظهور چالش دوگانه دارند:

¹⁷² Patron-client

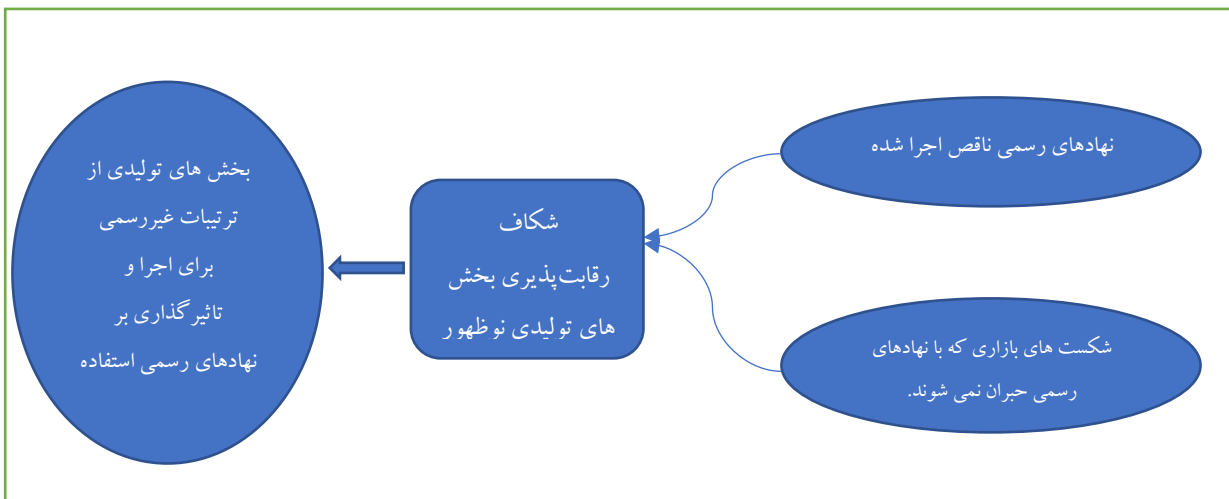
^{۱۷۳} خصوصاً آنچه در قالب حکمرانی خوب و... به کشورهای جهان سوم توسط نهادهای اقتصادی بین‌المللی توصیه می‌شود.

- باید با نهادهای رسمی در کنار نهادهای غیررسمی مورد حمایت استقرار سیاسی مواجه شوند.
- وجود شکست‌های قابل توجه بازار که تحت آن، رابطه اقتصاد با قدرت غیررسمی پیچیده است و لزوماً رابطه غارتگر و قربانی نیست.

محرک‌های دوگانه غیررسمی در شکل آمده است:

بخش‌های تولیدی نوظهور نیز در ظاهر و باطن دارای ارتباطات گسترده با بخش‌های غیررسمی هستند؛ حتی اگر منافع آن‌ها از طریق نهادهای رسمی تأمین شود، تصویب این نهادهای رسمی ریشه در لابی‌گری و ارتباطات غیررسمی دارد. به باور خان، کشورهای شرق آسیا خوش شانس بودند چون سیاست صنعتی در آنها توسط استقرار سیاسی حمایت می‌شد و ساختارهای غیررسمی آنها می‌توانست شرایط رشد را فراهم کند. به عکس سایر نقاط که به دلیل همین عدم حمایت، سیاست صنعتی با شکست مواجه شد.

به باور خان این موضوع که اقتصاددانان غربی، قدرت را کمتر وارد مدل‌های اقتصادی کرده‌اند، ریشه در سیستم اقتصادی تثبیت شده و مولد آنها بر مبنای نهادهای رسمی دارد. در کشورهای در حال توسعه واضح است که منابع متنوع قدرت و روش‌های سازماندهی قدرت بسیار مهم‌تر است و این اختلافات می‌تواند تفاوت‌های قابل توجه در استقرار سیاسی را توضیح دهد.



شکل ۴۵. وابستگی بخش های تولیدی به ترتیبات غیررسمی (منبع: خان ۲۰۱۰)

به صورت کلی، درک استقرار سیاسی می‌تواند به اصلاح طلبان و جنبش‌های سیاسی در کشورهای در حال توسعه کمک کند تا درباره تغییرات حاشیه‌ای و عملی در سازمان قدرت بحث کنند که به جوامع آنها کمک کند تا رشد را حفظ کنند یا رشد بیشتری را بدست آورند. در ادامه خان، در مورد سازوکارهایی بحث می‌کند که از طریق آنها

استقرارهای سیاسی می‌توانند عملکرد نهادهای رسمی را در کشورهای در حال توسعه محدود کنند و سپس به طبقه‌بندی استقرارهای سیاسی می‌پردازد.

۴.۲. استقرار سیاسی به عنوان محدودیتی در عملکرد نهادی

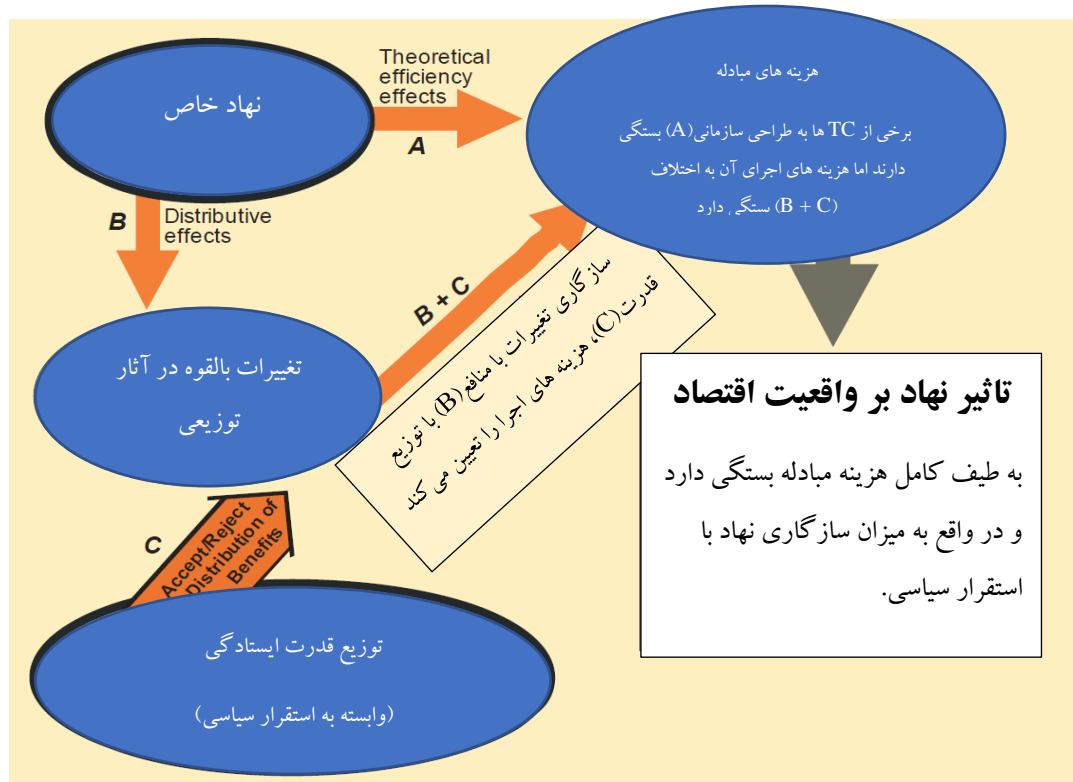
معمولاً نهادها نمی‌توانند خارج از توزیع قدرتی که از استقرار سیاسی ناشی می‌شود، عمل کنند. در شکل ۴۳ خلاصه شد که اگر گروه‌های قدرت با یک نهاد مخالف باشند، دو اثر دارد:

- اجرای ناقص نهاد
- اجرای نهاد به هزینه سیاسی منجر شده و ثبات سیاسی کاهش می‌یابد

این دو اثر در کشورهای در حال توسعه ماندگار است و بیانگر این واقعیت است که تکامل و مقاومت نهادی همواره در جریان است. این مقاومت گاهی به تغییر تدریجی یا فقدان نهاد منتهی می‌شود. در ادامه درباره اجرای ناقص و هزینه سیاسی (کاهش ثبات سیاسی) بحث خواهد شد.

اجرای ناقص

توضیحات استاندارد اقتصاد نهادگرایی جدید در مورد ضعف اجرای نهادهای رسمی گاه بر ضعف سازمان‌های حکمرانی و گاه نیز بر فرهنگ و هنجارهای غالب متمرکز است. توضیح خان در شکل ۴۳ بیان شده است؛ نهادها هم اثرات توزیعی دارند و هم اثرات بهره‌وری. اقتصاد نهادگرایی جدید اثر نهادها بر بهره‌وری را نادیده گرفته بود. اگر آثار توزیعی نهادها با توزیع قدرت سازگار نباشد، برای اجرا هزینه ایجاد می‌شود که این‌ها را هم می‌توانیم هزینه مبادله در نظر بگیریم. برای تعیین اثر کلی نهادها باید دید آثار بهره‌وری (A) که به کاهش هزینه مبادله خواهد انجامید، غلبه دارد یا آثار توزیعی (B+C) که ممکن است به افزایش هزینه مبادله منجر شوند.



شکل ۴۶. قدرت به عنوان محدود کننده اجرای نهادهای خاص (منبع: خان ۲۰۱۰)

بنابراین تأثیر کلی نهادها بر رشد و کارایی به سازگاری توزیع منافع با توزیع قدرت بستگی دارد. تحلیل سطح کلان یک استقرار سیاسی می تواند بینشی در مورد چگونگی حفظ قدرت ایستادگی گروه های مختلف توسط نهادهای رسمی و غیررسمی ارائه دهد.

تبادل^{۱۷۴} ثبات-رشد

انتظار می رود معرفی نهادهای مغایر منافع گروه های قدرت، به مخالفت آنها بینجامد. هزینه های انتقالی^{۱۷۵} که ائتلاف های قدرت می توانند به افراد در جستجوی تحول نهادی و جامعه تحمیل کنند، ابعاد مختلفی دارند. هزینه ها را می توان با درجه کاهش ثبات سیاسی اندازه گیری کرد. اگر نهاد رشدافزا باشد، انتظار مشاهده تبادل ثبات-رشد می رود که شدت آن به استقرار سیاسی، نهاد مورد نظر و راهبردهایی که ائتلاف حاکم در تلاش برای اجرای این نهاد دنبال می کند، بستگی دارد.

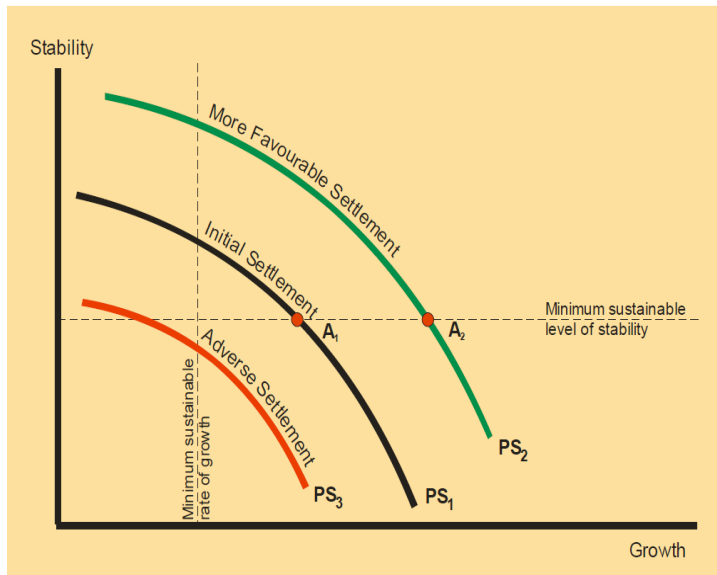
¹⁷⁴ Trade-off

¹⁷⁵ Transition

شکل منحنی تبادل ثبات-رشد و حداقل ثباتی که جامعه باید حفظ کند، عوامل مهمی برای محدودیت تغییرات نهادی ممکن در آن جامعه هستند. شکل تبادل و تغییرات در طول زمان توسط تعدادی متغیر تعیین می‌شود و سه عامل قابل طرح است:

- با ثابت نگه داشتن سایر عوامل، شکل منحنی تبادل به استقرار سیاسی بستگی دارد زیرا توزیع قدرت، قدرت مقاومت در برابر تغییرات نهادی خاص را تعیین می‌کند.
- شکل تبادل بستگی به راهبردهای معرفی شده در هنگام معرفی تغییرات نهادی دارد (برای مثال، اگر گروه‌های قدرت با توزیع منافع خریداری شوند، تبادل شیب کمتری دارد).
- موقعیت منحنی تبادل به تلاش‌های توسعه‌ای یا کاهشی در ساختار نهادی بستگی دارد.

استقرار سیاسی و منحنی تبادل



شکل ۴۷. استقرار سیاسی و منحنی تبادل ثبات-رشد (منبع: خان ۲۰۱۰)

استقرار سیاسی و منحنی تبادل ثبات-رشد در شکل ۴۷ نشان داده شده است. شرایط اولیه نه تنها از نظر برخورداری‌های اولیه، حقوق و قابلیت‌های فناوری بلکه از نظر نهادها و سازمان‌های رسمی و غیررسمی که توزیع قدرت در آن جامعه را توصیف می‌کند، مشخص شده‌اند.

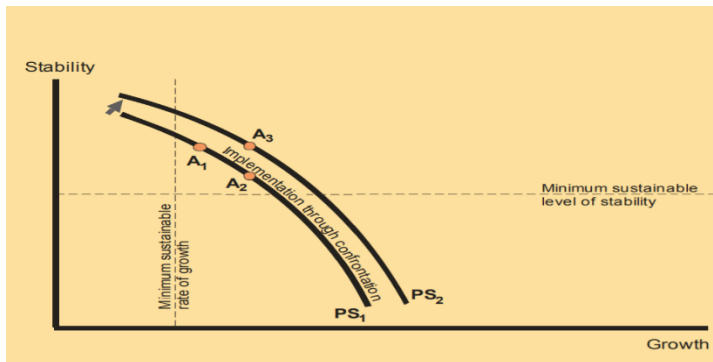
یک تغییر در توزیع قدرت یا سایر شرایط اولیه موجب انتقال منحنی می‌شود. محور عمودی هزینه‌های انتقال سیاسی تغییرات نهادی را

تحت عنوان ثبات اندازه گیری می‌کند و محور افقی عملکرد اقتصادی (رشد). اگر تغییر نهادی توسعه‌ای رخ دهد، رشد بالا می‌رود ولی اگر توسط گروه‌های قدرت مورد نقد باشد، ثبات کاهش می‌یابد.

تحلیل: هر چه گروه‌هایی که منافع آنها توسط تغییرات نهادی تهدید می‌شود، قوی‌تر باشند؛ منحنی پرتیب‌تر خواهد بود. همچنین هر گونه تضعیف برون زای گروه‌های قدرت، موجب دور شدن منحنی از مبدا خواهد شد (و بالعکس).

فرض می‌شود هزینه‌های انتقالی در یک مسیر خاص تغییر نهادی قابل شناسایی است؛ برای مثال، خطر انتخابات برای ائتلاف حاکم، هزینه‌های اقتصادی اعتصابات و هزینه انسانی خشونت. همچنین فرض می‌شود که امکان رتبه بندی هزینه‌های انتقال وجود دارد. در شکل فوق، حداکثر رشد قابل دستیابی با استقرار اولیه در نقطه A_1 است، اگر تغییر توزیع قدرت باعث تضعیف ائتلاف قدرت در برابر تغییر نهادی می‌شود (انتقال استقرار سیاسی به PS_2 و رشد به A_2) و بالعکس با بدتر شدن شرایط (انتقال استقرار سیاسی به PS_3 و رشد به A_3).

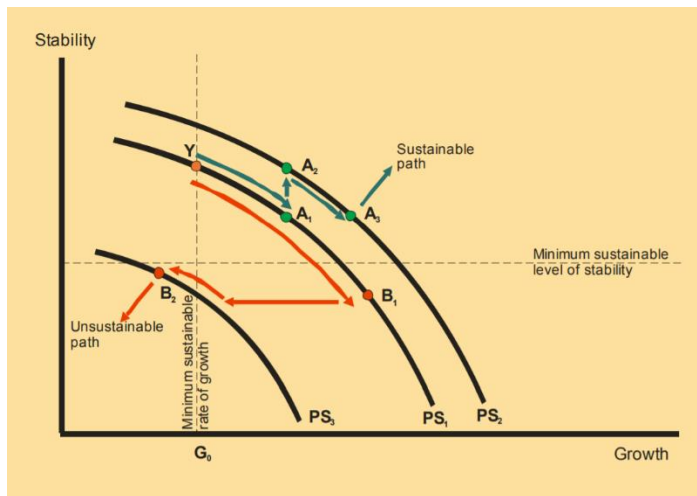
راهبردهای اجرایی و شیب منحنی تبادل



شکل ۴۸. راهبردهای اجرایی و شیب منحنی تبادل (منبع: خان ۲۰۱۰)

شیب منحنی تبادل به قدرت ائتلاف‌هایی که برای مقابله با تغییرات نهادی اقدام می‌کنند، بستگی دارد. یک راهبرد در منحنی اول (A_1 به A_2 -واضح است استراتژی که حداقل ثبات را ایجاد کند، خطر آفرین است) ولی اگر گروه‌های قدرت نباشند منحنی منتقل شده و A_3 که ثبات هم بالا می‌رود.

تغییرات توسعه‌ای در مقابل تغییرات ناپیوسته

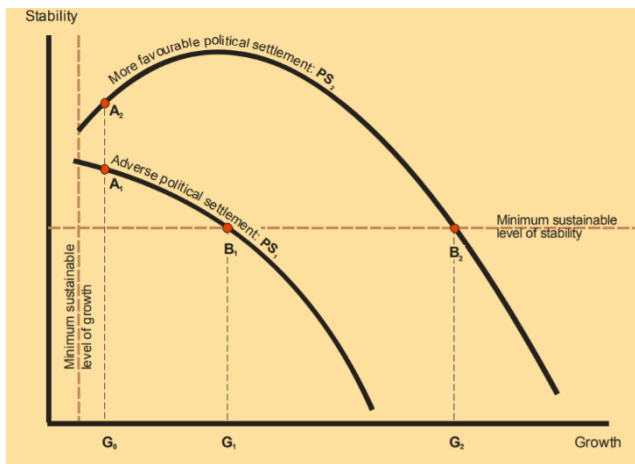


شکل ۴۹. تغییرات توسعه‌ای در مقابل تغییرات ناپیوسته (منبع: خان ۲۰۱۰)

استقرار سیاسی و تبادل احتمالی برای یک جامعه نه برون‌زا و نه ثابت است؛ استقرار سیاسی در حال تغییر است و بنابراین شکل و موقعیت منحنی تبادل نیز می‌تواند در نتیجه راهبردهای نهادی تغییر کند. تغییر در استقرار سیاسی به دلایلی چون تغییر توزیع قدرت متأثر از تغییرات سازمان‌های سیاسی و تحرکات سیاسی جدید رخ می‌دهد؛ برای مثال، اگر گروه‌های مقاوم در برابر تغییر نهادی در نتیجه تغییرات خودکار در سازمان‌های سیاسی تقویت شوند؛ منحنی تبادل نامطلوب‌تر می‌شود (به سمت مبدا یا شیب بیشتر) و بالعکس.

از طرفی راهبرد نهادی هم بر استقرار سیاسی مؤثر است لذا باید پویا به موضوع بنگریم. شکل دو مسیر مختلف پیشرفت را نشان می‌دهد گرچه تنها مسیرهای ممکن نیستند. یک مسیر، پایدار و مثبت و مسیر دیگر منجر به فروپاشی استقرار سیاسی. در واقع تلاش برای تغییر ناپیوسته به شکست منجر می‌شود؛ فروپاشی استقرار سیاسی پاکستان در اواخر دهه ۱۹۶۰ با فروپاشی سیاست صنعتی آن و جدا شدن پاکستان شرقی از آن دسته است. در کشورهای در حال توسعه که استقرار سیاسی نامطلوب و شکننده است؛ اصلاحات احتمالی باید توسعه‌ای باشد (اصلاحات قابل تقسیم بدون نیاز به بلندپروازی).

مقایسه بین کشورها



شکل ۵۰. منحنی تبادل و مقایسه کشورها (منبع: خان ۲۰۱۰)

از این چارچوب می‌توان برای توضیح اینکه چرا تغییر نهادی در برخی کشورها نسبت به بقیه ساده‌تر است، استفاده کرد. اختلافات ممکن است ارتباط زیادی با شکل تبادل‌های ثبات-رشد داشته باشد که با دو مسیر متفاوت رشدافزاروبه رو هستند. لذا می‌توان منحنی‌های تبادل را مقایسه کرد. هر دو کشور از G_0 بالاتر از حداقل رشد برخوردارند، حداکثر رشد برای کشور یک کمتر از کشور دو است (برای مثال، استقرار سیاسی کشور یک اجازه اجرای حقوق زمین می‌دهد ولی

استقرار سیاسی کشور ۲ اجازه اجرای قوانین اعتبار صنعتی برای رسیدن به فناوری می‌دهد)؛ لذا استقرار سیاسی کشورها مهم است.

به صورت کلی این بحث به ما چه می‌گوید؟

۱. تحلیل نهادگرایی جدید از کارایی نهادها گمراه کننده است چون هزینه اجرای نهاد را در نظر نمی‌گیرد و حتی ممکن است نهادی که در بحث تئوری، درجه ۲ باشد، از حیث اجرا بهتر عمل کند.
۲. هزینه واقعی تغییر نهادی معادل هزینه انتقال است؛ از آنجا که جوامع با تبادل ثبات-رشد متفاوت مواجه هستند، راهبردهای متفاوت نیاز است.
۳. درک از استقرار سیاسی می‌تواند در تحلیل و ارائه تجویز به ما کمک کند.

۵.۲. گونه شناسی استقرار سیاسی

رابطه بین قدرت و نهادها می‌تواند در کشورهای مختلف، متفاوت باشد. طبقه‌بندی خان بر اساس دو معیار زیر بوده است:

- همسویی یا عدم همسویی قدرت ایستادگی با نهادهای رسمی
- رشدافزا یا رشدکاه بودن نهادهای رسمی

بر اساس این طبقه‌بندی، به چهار گونه استقرار سیاسی می‌رسد:

۱. استقرار سیاسی سرمایه‌داری: قدرت داشتن همسو با نهادهای رسمی است و حقوق مالکیت سرمایه‌داری مولد را حمایت می‌کند.
۲. استقرار سیاسی حامی‌پرور: مشخصه کشورهای در حال توسعه معاصر است. حجم مهمی از قدرت با نهادهای رسمی تطابق ندارد.
۳. استقرار سیاسی پیشاسرمایه‌داری: از نظر تاریخی پایدار بودند ولی رشد کمی داشتند. قدرت با نهادهای رسمی همسو بود ولی رشدافزا نبود. حامی‌پروری غالباً از فروپاشی استقرار سیاسی پیشاسرمایه‌داری منتج شده است.
۴. استقرار سیاسی بحران: حقوق رسمی سقوط کرده و قابل اجرا نیست.

نهاد‌های رسمی به طور بالقوه از رشد حمایت می‌کنند	نهاد‌های رسمی رشد‌محور نیستند و با فروپاشیده اند
<p>استقرار سیاسی "سرمایه‌داری"</p> <p>حقوق تولیدی رسمی غالب است زیرا درآمد مرتبط منبع غالب قدرت نگهداری هستند. حقوق رسمی به خوبی اجرا می‌شود و دامنه اختلافات توزیعی را محدود می‌کنند.</p>	<p>استقرار سیاسی "پیشاسرمایه‌داری"</p> <p>انواع فئودالیسم با حقوق رسمی زمین و ارتش همسو با توزیع قدرت سیاسی-نظامی</p>
<p>استقرار سیاسی "حامی‌پرور"</p> <p>حقوق تولیدی رسمی وجود دارد اما به خوبی اجرا نمی‌شود. گروه‌های قدرتمند صرف نظر از حقوق رسمی خود می‌توانند بر نتایج اقتصادی تأثیر بگذارند. محدوده این گروه از کشورهای در حال توسعه تا در آستانه بحران است.</p>	<p>استقرار سیاسی "بحران"</p> <p>نهاد‌های رسمی عملاً فروپاشیده‌اند و بیشتر فعالیت‌های غیررسمی "اقتصادی" توسط تهدید یا اعمال خشونت حمایت می‌شود یا بر اساس آن انجام می‌شود.</p>

استقرار سیاسی سرمایه‌داری

در استقرار سیاسی سرمایه‌داری نهادهای رسمی به خوبی کار می‌کنند؛ نمونه این موضوع، کشورهای پیشرفته هستند که غالباً دارای ویژگی‌های سرمایه‌داری هستند. حقوق رسمی مورد حمایت سرمایه‌داران و تولید کنندگان است و از طرفی منافع آنها را هم تأمین می‌کند و آنها هم در مقابل این موضوع، به دولت مالیات می‌دهند. این به معنی عدم تعارض نیست و تعارضاتی هست ولی قدرت سرمایه‌داران، کارگران و سایر گروه‌ها با حقوق و درآمد رسمی مشخص می‌شود. اگر حقوق رسمی و درآمد کافی برای ذی‌نفعان اصلی آن حقوق جهت اطمینان از غلبه به عنوان قدرتمندترین طبقه فراهم نکند؛ استقرار سیاسی هنوز سرمایه‌داری نیست. توصیف نهادهای سرمایه‌داری به عنوان مولد به معنی این نیست که سایر نهادها نمی‌توانند مولد باشند.

حمایت از حقوق رسمی در جوامعی که حقوق رسمی سرمایه‌داری مولد است، به احتمال زیاد غیرشخصی شده است. تفاوت استقرار سیاسی سرمایه‌داری و پیشاسرمایه‌داری در این است که در استقرار سیاسی سرمایه‌داری ذی‌نفعان نهادهای رسمی نه تنها درآمد مبتنی بر حقوق دارند که به آنها قدرت ایستادگی می‌دهد؛ حقوق رسمی آنها مولد و رشد دهنده است. فقط آن دسته از کشورهایی که بخش سرمایه‌داری آنها کاملاً مولد و از لحاظ اقتصادی غالب است، به سمت استقرار سیاسی سرمایه‌داری حرکت می‌کنند البته از حیث توزیعی در میان کشورهای دارای استقرار سرمایه‌داری هم تفاوت زیاد است (برای نمونه، وجود یا عدم وجود دولت رفاه).

استقرار سیاسی حامی‌پرور

بر خلاف استقرار سیاسی سرمایه‌داری، بسیاری از نهادهای رسمی موجود در کشورهای در حال توسعه یا اجرانی‌شود یا ناقص اجرا می‌شود. بیشتر کشورهای در حال توسعه از ویژگی‌های رسمی کشورهای توسعه‌یافته همچون حقوق مالکیت، دادگاه‌های مجری حقوق، نهادهای رسمی و... برخوردار هستند اما کنش‌های نهادهای رسمی قابل انتظار نیست و به صورت غیرشخصی اجرا نمی‌شوند. تسلط قدرت شخصی در این کشورها به حامی‌پروری در این کشورها دامن می‌زند. تحت استقرار سیاسی حامی‌پرور، قدرت قابل توجهی بر اساس منابع خارج از درآمدهای حاصل شده از نهادهای رسمی ایجاد می‌شود.

کشورهای در حال توسعه با استقرار سیاسی حامی‌پرور در حال گذار از پیشاسرمایه‌داری به سرمایه‌داری هستند. استفاده از واژه حامی‌پرور باید تنقیح شود و از کاربردهای موجود متمایز گردد. مراد خان، از اصطلاح استقرار سیاسی حامی‌پرور برای توصیف ساختار یا شکل خاص دولت یا مجموعه خاصی از نتایج است که شامل تنوع زیادی است؛ از دیکتاتوری نظامی تا دموکراسی مبتنی بر احزاب، از رشدهای بالای ذیل یک سیاست صنعتی تا رشدهای بسیار

پایین. وجه مشترک این طیف متنوع از کشورها این است که در آنها انتظار حکمرانی غیرشخصی و گسترده مبتنی بر قانون وجود ندارد و حتی اجرای ناقص قوانین رسمی هم نیاز به مصالحه با سازمان دهندگان قدرت غیررسمی دارد. منابع دستیابی به قدرت در استقرار سیاسی حامی پرور را نمی توان تعمیم داد ولی می توان به لحاظ تاریخی توضیح داد که چگونه گروه‌ها و جناح‌های مختلف قدرت یافته‌اند. توزیع و سازماندهی حفظ قدرت در استقرار سیاسی حامی پرور را باید به عنوان یک روند در حال تحول تاریخی بدانیم که در آن قدرت در سازمان‌هایی مانند سازمان‌های حامی پرور، احزاب سیاسی و انواع مختلف جنبش‌های اجتماعی جای گرفته است و طبعاً بین کشورهای مختلف تفاوت وجود دارد.

ترتیبات توزیعی غیررسمی حاصل از ساختارهای حامی پرور لزوماً ناکارآمد نیستند. ممکن است برای حفظ نظم اجتماعی پایدار لازم باشد به شرطی که بتوان از پیشرفت اقتصادی هم مطمئن شد (مانند کره جنوبی و تایوان). در موارد دیگر ممکن است مایه تاسف باشد و نهادهای رسمی رشدافزا عامل آسیب به رشد شوند؛ مقابل آنها مقاومت شود و حتی به استقرار سیاسی بحران بینجامد.

بحث خان شباهت‌هایی با اثر معروف نورث و همکاران (خشونت و نظم‌های اجتماعی) دارد؛ البته در طرح خان، تغییرات گسترده در استقرار سیاسی حامی پرور با طبقه‌بندی شکننده، بالغ و پایه‌ای نورث تطابق ندارد. چارچوب خان شرایط آستانه‌ای برای انتقال به دسترسی آزاد را مشخص نمی‌کند. در تحلیل خان، توسعه و پراکندگی سازمان‌های سرمایه‌داری برای تسلط بر قدرت رسمی که پیش شرط ظهور یک استقرار سیاسی سرمایه‌داری است؛ ضروری است ولی آنها هم عوامل ساختاری را دیده بودند.

استقرار سیاسی پیشاسرمایه‌داری

استقرار سیاسی پیشاسرمایه‌داری یک دوره تاریخی عقب‌تر را توصیف می‌کند. در کشورهای در حال توسعه در دوره پیش از قدرت گرفتن استعمار، قدرت گرفتن بر اساس حقوق رسمی گروه‌های مسلط (مانند حقوق فئودالی و نظامی) استوار بود ولی نهادهای رسمی رشدافزا نبودند و بیشتر در جهت حفظ وضع موجود بودند. سقوط این کشورها در رقابت نظامی و اقتصادی با جوامع سرمایه‌داری تولیدی تر رخ داد.

استقرار سیاسی بحران

این استقرار سیاسی، شرایطی را توصیف می‌کند که استقرارهای سیاسی موجود در حال فروپاشی است تا شاید به روش‌های جدید بازسازی شود. طبعاً نهادهای رسمی وجود ندارند و از بین رفته‌اند؛ تحت استقرار سیاسی بحران،

قدرت سیاسی غیررسمی دارای اهمیت بیشتری است. بحران زمانی آغاز می‌شود که ثبات سیاسی زیر سطح حداقل پایدار بیاید یا رشد در سطح حداقل پایدار هم نباشد.

۶.۲. شبکه‌های حامی-پیرو

اختلافات ظریف توزیع قدرت در استقرارهای سیاسی حامی‌پرور می‌تواند برای درک تفاوت نهادی مهم باشد. در حالی که منابع اقتصادی قدرت ایستادگی (اختلاف درآمد و ثروت) را به راحتی می‌توان مشاهده کرد، ارزیابی منابع سازمانی قدرت ایستادگی (قابلیت‌های سازمانی، مشروعیت و ...) بسیار دشوار است. خوشبختانه اعمال قدرت غیررسمی در ساختارهای سازمانی رسمی و غیررسمی مانند شبکه‌های حامی-پیرو، احزاب سیاسی و دیگر سازمان‌ها قابل مشاهده و منعکس می‌شود. مشاهدات مربوط به ساختار عملکرد این سازمان‌های رسمی و غیررسمی می‌تواند اطلاعات مهمی در مورد توزیع قدرت فراهم کند.

در کشورهای در حال توسعه شبکه‌های غیررسمی که توسط گروه‌های قدرت برای تولید و محافظت از منافع ایجاد می‌شود، می‌تواند به طور کلی شبکه‌های حامی-پیرو نامیده شود. هرگونه روابط غیررسمی یا سازمانی را که درگیر افراد با درجات قدرت متفاوت باشد، می‌توان به عنوان گونه‌ای از روابط حامی-پیرو توصیف کرد. در آنها روابط سلسله‌مراتبی و سیستماتیک وجود دارد ولی "شخصی" بوده زیرا قراردادهای رسمی تحت حاکمیت قانون نیستند. این شبکه‌ها مستقیماً می‌توانند به عنوان شبکه‌های غیررسمی یا در درون سازمان‌های رسمی مانند احزاب سیاسی فعالیت کنند. یک شبکه معمول حامی-پیرو شامل یک حامی به عنوان سازمان دهنده قدرت گروه‌های پیرو است که حمایت سازمانی خود را در مقابل منفعی که حامی برای آنها فراهم می‌کند، ارائه می‌دهند.

شبکه‌های حامی-پیرو که برای چانه زنی یا حفظ توزیع غیررسمی منافع مستقر می‌شوند معمولاً به صورت مجموعه‌ای از جناح‌ها سازماندهی می‌شوند. جناح‌های بزرگتر معمولاً ائتلاف جناح‌های کوچکتر هستند که توسط حامی سطح بالاتر سازماندهی شده‌اند. هم جناح‌ها و هم ائتلاف جناح‌ها معمولاً به صورت هرمی سازمان یافته‌اند. در پایین‌ترین سطح، جناح در بسیاری از کشورهای در حال توسعه شامل یک حامی با گروهی از پیروان است که افراد محلی قدرتمند هستند و منافع محلی را جذب می‌کنند. سازمان‌های حامی-پیرو بزرگتر معمولاً سازمان‌های هرمی جناح‌های سطح پایین‌تر هستند و طوری سازماندهی می‌کنند که رانت‌ها را جذب خود کنند.

حامیان معمولاً کارآفرینان سیاسی قدرتمند یا کارآفرینان در هر سطح هستند که می‌توانند گروه‌های قابل توجهی از پیروان را برای تسخیر رانت و منابع برای جناح‌های خاص خودشان در هر سطح بسیج کنند. جناح مدرن حامی-پیرو بر اساس محاسبه منطقی منافع توسط حامیان و پیروان ساخته شده و ارتباط چندانی با ارزش‌های سنتی و فرهنگی ندارد.

هویت طبقاتی حامیان و پیروان و همچنین نمادهای ایدئولوژیک برای بسیج مردم در جوامع مختلف می‌تواند به میزان زیادی متفاوت باشد.

تفاوت در سازمان و ساختار شبکه‌های حامی-پیرو به احتمال زیاد منعکس کننده تفاوت در سازمان تولیدی جوامع، تفاوت در تاریخ سازمانی و سیاسی آنها و تفاوت در تاریخ استعمار آنها است. سازمان دهندگان سیاسی مسلط در کشورهای مختلف ممکن است منسب‌های اقتصادی متفاوت داشته باشند. جناح‌ها را می‌توان بر اساس خطوط قومی، مذهبی، قبیله‌ای و ایدئولوژیک سازمان داد. تعداد جناح‌های رقیب نیز می‌تواند متفاوت بوده و بر ساختار رقابت در سیاست و هماهنگی بین جناح‌ها مؤثر باشد. همه این موضوعات بر مدیریت رانت و تعارضات مرتبط با آن در کشورهای مختلف مؤثر است.

تعدادی از ویژگی‌های رقابت سیاسی در کشورهای در حال توسعه این تفسیر از سیاست را که توسط سازمان‌های حامی-پیرو هدایت می‌شود، پشتیبانی می‌کند: اولاً احزاب سیاسی در کشورهای در حال توسعه معمولاً سازمان‌های چند طبقه‌ای هستند که تعداد زیادی از جناح‌های هر می‌حامی-پیرو را در یک ساختار هر می دور هم جمع می‌کنند. ثانیاً اعضای طبقات متوسط بر رهبری سازمانی این جناح‌ها تسلط دارند. این گروه‌ها توان سازماندهی جناح‌ها را دارند و تعجب آور نیست که آنها نقش اساسی در سازماندهی سیاست‌های حامی-پیرو داشته باشند. جناح‌ها به ندرت توسط سرمایه‌داران و تقریباً هرگز توسط کارگران، دهقانان بی زمین یا فقیر هدایت می‌شوند. سازمان‌های سیاسی اغلب به دنبال منافع جناحی هستند.

مشاهدات بیانگر این است که طبقات دارای موقعیت متوسط در جامعه که به صورت جمعی طبقه متوسط نامیده می‌شوند، از نظر قدرت سازمانی بر کشورهای در حال توسعه تسلط دارند. تعریف وسیع ما از طبقات متوسط شامل دهقانان ثروتمند، متوسط، خرده بورژوازی شهری و طبقه متوسط تحصیل کرده اعم از شاغل و بیکار است. طبقاً این گروه (طبقات متوسط) توانایی بسیج تعداد زیادی از افراد اجتماع برای اهداف خود را دارند. در حالی که این طبقات علائق متفاوتی دارند، جای تعجب نیست که آنها باید در مجموع بخش قابل توجهی از کارآفرینان سیاسی تاریخ اخیر را تأمین می‌کردند. در مقایسه با کارگران، دهقانان فقیر و بیکاران بی سواد، آنها از سطح تحصیلات و ثروت نسبتاً بالاتر و توانایی سازمانی بالاتر برخوردار هستند. از حیث جمعیت نیز بیشتر از سرمایه‌داران و مالکان زمین هستند. از سوی دیگر در کشورهای در حال توسعه، سرمایه‌داری آنچنان توسعه نیافته که سرمایه‌داران بتوانند بر سیاست به طور غیرمستقیم مسلط شوند.

خان از مشاهدات ساختارهای حامی-پیرو ابعاد مهمی از توزیع قدرت را که برای درک عملکرد نهادی و تبادل ثبات-رشد در کشورهای در حال توسعه مهم است، استخراج می‌کند. ساختارهای حامی-پیرو می‌تواند دو بعد مهم اختلاف بین استقرارهای سیاسی را روشن سازد:

۱. ساختار سازمانی جناح‌های حامی-پیرو که در تشکیل ائتلاف حاکم بر یک کشور نقش دارند، به وضوح مهم است. توزیع قدرت بین ائتلاف حاکم و جناح‌های خارج از قدرت، و در درون ائتلاف حاکم بین جناح‌های سطح بالاتر و پایین، چیزهایی در مورد افق زمانی احتمالی رهبری سیاسی و توانایی آنها در اجرای تصمیمات به ما می‌گوید. اگر جناح‌های خارج از قدرت ضعیف باشند، ائتلاف حاکم احتمالاً نگاه طولانی مدت‌تری خواهد داشت زیرا که امنیت بیشتری دارد و همچنین اگر کنترل جناح‌های سطح پایین که ائتلاف حاکم به آنها وابسته است، آسان باشد؛ ائتلاف حاکم به احتمال زیاد قادر به اجرای تصمیمات است.
۲. قابلیت‌ها و قدرت نسبی کارآفرینان مولد در شبکه‌های حامی-پیرو می‌تواند به طور قابل توجهی متفاوت باشد. قدرت نسبی منافع تولیدی و قابلیت‌های فنی و کارآفرینانه می‌تواند انگیزه‌ها و فرصت‌های ائتلاف حاکم را برای دنبال کردن مسیرهای خاص نهادی تعیین کند.

خان در ادامه نشان خواهد داد که چگونه ممکن است زمینه‌های حامی‌پرورانه بر ویژگی‌های عمومی استقرارهای سیاسی تأثیر بگذارد.

سازمان‌های حامی-پیرو و ساختار ائتلاف حاکم

مجموعه‌ای از تغییرات در نوع استقرار سیاسی حامی‌پرور می‌تواند مربوط به سازمان ائتلاف حاکم باشد. مشتاق خان در جدول زیر، بین دو بعد که ائتلاف‌های حاکم می‌توانند متفاوت باشند، تمایز قائل شده است. اول، قدرت جناح‌های خارج از ائتلاف حاکم؛ دوم توزیع داخلی قدرت در جناح‌های تشکیل دهنده ائتلاف حاکم به ویژه بین سطوح بالاتر و پایین تر. این ابعاد برای درک افق زمانی ائتلاف حاکم و ظرفیت‌های اجرایی آن بسیار مهم است.

اولین بعد توزیع افقی قدرت است که قدرت ائتلاف‌های خارج را نسبت به ائتلاف حاکم توصیف می‌کند. اگر ائتلاف‌های خارج ضعیف باشند، ائتلاف حاکم احساس امنیت داشته و با افق زمانی بلندتری عمل می‌کند؛ به عبارت دیگر منافع ائتلاف حاکم با رشد و توسعه همسو است و بالعکس اگر ائتلاف‌های خارج از قدرت قوی باشند، بعید است ائتلاف حاکم باقی بماند.

بعد دوم که توصیف ساختار ائتلاف حاکم است، توزیع عمودی قدرت است. هر چه قدرت نسبی جناح‌های بالاتر از سطوح پایین‌تر در ائتلاف حاکم بیشتر باشد، ظرفیت‌های اجرایی ائتلاف نیز بیشتر است. این موضوع به این دلیل است که با توجه به ساختار هرمی سازمان‌های حامی-پیرو، هر چه جناح‌های سطح پایین قدرتمندتر شوند، تعداد نقاطی که می‌توان از اجرای قواعد خاص جلوگیری کرد، بیشتر می‌شود. طبق تعریف سطوح پایین‌تر در سلسله مراتب حامی-پیرو همیشه ضعیف‌تر و تا حدی به سطوح بالاتر وابسته هستند.

توزیع قدرت افقی (جناح‌های خارج از قدرت نسبت به ائتلاف حاکم)			
		ضعیف	قوی ←
		ائتلاف حاکم افق دید بلندتری دارد	افق دید کوتاه‌تر
ائتلاف بالقوه توسعه‌گرا	ائتلاف اقتدارگرا (آسیب‌پذیر)	ضعیف	توزیع قدرت عمودی نیروی‌های سطوح پایینی
مخالفت ضعیف از جانب گروه‌های خارج از قدرت به ائتلاف حاکم ثبات و افق بلندمدت می‌دهد. قدرت محدود سطوح پایینی موجب توانمندی اجرای بالا می‌گردد. در نتیجه ایجاد دولت توسعه‌گرا ممکن است: کره جنوبی دهه ۱۹۶۰	توانمندی اجرای در مرحله اول احتمالاً بالا بوده، اما مخالفان قوی به معنی استفاده از زور یا محدودیت‌های قانونی است که ائتلاف را آسیب‌پذیر می‌سازد. دولت نظامی پاکستان دهه ۱۹۶۰، بنگلادش دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰	رئیس دولت از توانمندی اجرای بالایی برخوردار است.	
حزب مسلط (ضعیف)	حامی پروری رقابتی	توانمندی اجرای ضعیف‌تر	
وقتی سطوح پایینی قوی‌تر شده یا چند دسته می‌شوند توانمندی اجرا ضعیف‌تر می‌گردد. جناح‌های خارج از قدرت هم احتمالاً با خروج حامیان ناراضی از ائتلاف قدرتمندتر می‌شوند. هند تحت کنترل حزب کنگره در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰. تایلند تحت کنترل تاکسین در دهه ۲۰۰۰، تانزانیا تحت کنترل CCM ۱۹۹۲-، بنگال غربی تحت کنترل CPM ۱۹۷۷-	ویژگی اصلی آن رقابت بین چند جناح اصلی قدرتمند است. ثبات تنها از طریق مکانیسم‌های معتبر چرخش قدرت به دست می‌آید. توانمندی اجرای پایین در اکثر موارد و افق دید کوتاه‌مدت. هند و بنگلادش پس از دهه ۱۹۸۰، تایلند در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰	قوی	

جدول ۲۰. جناح‌های حامی-پیرو و ساختار ائتلاف حاکم (منبع: خان ۲۰۱۰)

این دو بعد، چهار ساختار احتمالی ائتلاف حاکم را در جدول ۲۰ مشخص می‌کند. مطلوب‌ترین ترکیب ائتلاف بالقوه توسعه‌گراست. این ائتلاف افق زمانی بلندتری دارد؛ منافع آن همسو با توسعه است و از قابلیت اجرایی مؤثری برخوردار است. از حیث تبادل ثبات-رشد این نوع از استقرار سیاسی حامی‌پرور مطلوب‌ترین تبادل را دارد.

در ائتلاف اقتدارگرا که ائتلاف‌های خارج از قدرت، قدرت بیشتری دارند؛ برخی از سازوکارهای نهادی برای کنترل جناح‌های خارجی ضروری است. اقتدارگرایی معمولاً وقتی جناح‌های خارج بیش از حد قوی باشند، ساقط می‌شود. از سوی دیگر قدرت جناح خارجی، برای جناح‌های داخل قدرت چانه زنی با اهرم تهدید به خروج از ائتلاف حاکم ایجاد می‌کند و حتی ممکن است با خروج جناح‌های سطح بالاتر، قدرت جناح‌های پایین‌تر تقویت شود.

سومین نوع ائتلاف حاکم، حزب مسلط است. در این نوع ائتلاف، جناح‌های خارج یا به این دلیل که جناح‌های قدرتمند درون حزب مسلط قرار گرفته‌اند ضعیف هستند یا جناح‌های خارج بسیار پراکنده است. ویژگی غالب که آن را از استبداد مجزا می‌کند این است که حزب مسلط می‌تواند از درون یک انتخابات رقابتی پیروز شده باشد. خصوصاً اگر جناح‌های خارجی ضعیف باشند، حتماً سراغ انتخابات خواهند رفت. همانند اقتدارگرایی، حزب مسلط هم با یک معضل ساختاری مواجه است؛ اگر همه جناح‌های قدرتمند را درون خود شکل دهد، می‌تواند جناح‌های قدرتمند خارج از خود را از بین ببرد ولی حضور جناح‌های قدرتمند درون خود، رانت‌های توزیعی بین آنها را کم ساخته و ممکن است آنها را راضی نکند و احتمال دارد توسط جناح‌های پایین‌تر درونی به چالش کشیده شوند. دیر یا زود جناح‌های داخلی ناراضی به جناح‌های خارجی می‌پیوندند. بنابراین حزب مسلط نسبت به اقتدارگرا قابلیت اجرایی ضعیف‌تر دارد ولی افق زمانی آن، بلندتر است البته هر دو با گذر زمان کاهش خواهند بود.

این موضوع ما را به نوع چهارم یعنی حامی‌پروری رقابتی می‌رساند؛ جایی که تعداد جناح‌های بالقوه بسیار زیاد است یا آنها چنان پراکنده هستند که ورود همه آنها در ائتلاف حاکم کارساز نخواهد بود. از تضعیف و کاهش حزب مسلط یا ائتلاف اقتدارگرا، حامی‌پروری رقابتی ظاهر می‌شود. در حامی‌پروری، ائتلاف حاکم توسط رهبری از کارآفرینان سیاسی تشکیل شده است که می‌خواهند جناح‌های کافی را جمع کنند تا بتوانند با کمترین هزینه برای خود حاکم باشند.

سیستم حامی‌پروری رقابتی تنها در شرایطی در طول زمان پایدار است که سازوکارهای معتبر اجازه دهد ائتلاف حاکم با ائتلاف بدیلی جایگزین شود که می‌تواند قدرت سازمانی بیشتری را در طول انتخابات نشان دهد. رای‌گیری در این سیستم‌ها آزمون جناحی نسبی است البته ائتلاف حاکم ممکن است در فرایند رای‌گیری و انتقال ائتلاف مداخلاتی انجام دهد.

برای یک استقرار سیاسی حامی پرور بسیار ساده است که به حامی پروری رقابتی تبدیل شود اما بیرون آمدن از آن کاملاً دشوار است. حامی پروری رقابتی دارای برخی ویژگی‌های مطلوب است. محدود کردن رقابت سیاسی و طبعاً محدود کردن نهادی عملکرد دموکراسی رسمی دشوار است اما دموکراسی همیشه در این زمینه‌ها تثبیت نمی‌شود و لزوماً به دلایلی که قبلاً بحث شد نتایج توسعه‌ای ایجاد نمی‌کند.

سازماندهی جناح‌های حامی-پیرو در ائتلاف حاکم و خارج از آن، دریچه‌ای است که از طریق آن می‌توان به تکامل وابسته نهادها، سیاست‌ها و اقتصادها در استقرارهای سیاسی حامی پرور نگاه کرد. این به ما امکان می‌دهد عمیق‌تر از ساختار رسمی احزاب و قانون اساسی که ممکن است در مورد توانایی‌های اجرایی و عملکرد نهادی در سراسر کشور چیز زیادی به ما نگوید؛ به موضوعات بنگریم.

شبکه‌های حامی-پیرو و قدرت سیاسی سرمایه‌داران نوظهور

راهبردهایی که ائتلاف حاکم می‌تواند دنبال کند و تأثیرات احتمالی آن به بعد دیگری از استقرار سیاسی بستگی دارد؛ سازمان و ترکیب جناح‌های غالب حامی-پیرو است. قابلیت‌ها و سازماندهی کارآفرینان مولد در کشورهای در حال توسعه به میزان زیادی می‌تواند متفاوت باشد. این خصوصیات میزان مقاومت جناح‌ها یا کارآفرینان برای اجرای نهادهای رشدافزا را مشخص می‌کند. دو جنبه از خصوصیات کارآفرینان مولد نوظهور برای ما مهم است:

- قابلیت‌های فناورانه و کارآفرینانه کارآفرینان مورد نظر
- قدرت ایستادگی که می‌توانند با توجه به ائتلاف حاکم بکار گیرند.

قابلیت‌های فناورانه و کارآفرینانه کارآفرینان به طور مؤثر توسط فرایندهای انباشت و یادگیری تعریف می‌شود و تغییر آنها نسبتاً کند است. ادغام سازمانی و سیاسی آنها در ائتلاف حاکم و وابستگی آنها به حامیان در سطوح مختلف می‌تواند با پیامدهای قابل توجهی تغییر کند. قدرت ایستادگی سرمایه‌داران نوظهور در کشورهای در حال توسعه حتی اگر آنها کارآفرینانی با توانمندی بالا و سازمان‌های بزرگ باشند نیز بعید است کاملاً بر اساس سود حاصل از سازمان‌های آنها باشد. کارآفرین در ساختارهای قدرت غیررسمی فعال است تا از طریق آن بتواند حقوق رسمی خود را با هزینه مناسب حفظ کند.

تعدادی از ترتیبات احتمالی در جدول خلاصه شده است. ناحیه (۱)، کارآفرینان با قابلیت بالایی را توصیف می‌کند که با سازمان‌های حامی-پیرو از طریق شبکه‌هایی ارتباط برقرار می‌کنند که به آنها امکان می‌دهد قدرت ایستادگی قابل توجهی را بکار گیرند. به طور متناقضی، کارآفرینان قدرتمند لزوماً برای رشد در کشورهای در حال توسعه

مناسب نیستند چون مقاومت سیاسی هم در برابر نهادهایی که هدف آنها گسترش بازار رقابتی کارآفرینان است و هم در برابر تعمیق نهادهای سیاستگذاری صنعتی وجود دارد. مقاومت در برابر سیاست‌های صنعتی به ویژه هنگامی محتمل است که به سمت ایجاد اجبار برای یادگیری مؤثر که اغلب به برداشتن حمایت از بنگاه‌های ضعیف نیاز دارند، حرکت کنند. با این حال همه رانت‌های ایجاد شده توسط کارآفرینان بزرگ لزوماً آسیب زنده نیستند خصوصاً آن دسته از کارآفرینان با قابلیت بالا که بازارهای آنها جهانی است و از قدرت سیاسی و... برای تسریع به دستیابی و انباشت فناوری استفاده می‌کنند.

ناحیه (۲)، کارآفرینانی هستند که قابلیت بالایی دارند ولی از نظر سیاسی ضعیف هستند یعنی توانایی استفاده از قدرت ایستادگی را ندارند. به طور متناقضی اگر ساختارهای توسعه‌گرا در ائتلاف حاکم برقرار باشد، این پیکربندی قدرت می‌تواند اجرای یک سیاست صنعتی بسیار مؤثر را امکان‌پذیر کند. استقرار سیاسی کره جنوبی در دهه‌های مهم ۶۰ و ۷۰ میلادی یک ائتلاف حاکم توسعه‌گرا در کنار یک بخش تولیدی با قابلیت بالا و قدرت سیاسی محدود بود. این ویژگی استقرار سیاسی کره جنوبی امکان اجرای یک سیاست صنعتی را فراهم کرد که نه تنها منابع قابل توجهی را به سمت یک بخش تولیدی رو به رشد هدایت می‌کرد بلکه همچنین سطح بالایی از تلاش برای یادگیری را نیز تضمین می‌کرد.

ناحیه (۳)، کارآفرینان دارای قدرت سیاسی بالا و قابلیت کارآفرینی پایین هستند. در این حالت قدرت ایستادگی کارآفرینان نوظهور وابسته به موقعیت آنها در جناح‌های سیاسی قدرتمند است. اگر ائتلاف حاکم بسیار پراکنده باشد و یا با جناح‌های خارجی قدرتمند و سطح پایین‌تر قدرتمند داخلی روبه‌رو باشد، برای تک تک کارآفرینان این امکان وجود دارد که با جناح‌های خاصی زد و بند داشته باشند که می‌توانند قدرت نگهداری قابل توجهی را برای آنها در این زمینه‌ها فراهم کنند.

ناحیه (۴) وضعیت دشواری را توصیف می‌کند که در آن کارآفرینان از قابلیت‌های فناورانه و کارآفرینانه پایینی برخوردار هستند و همچنین قادر به استفاده از قدرت ایستادگی قابل توجه نیستند. در اینجا نیز نتایج کاملاً به ائتلاف حاکم بستگی دارد. در اصل یک ائتلاف توسعه‌گرا می‌تواند در تسریع انباشت و یادگیری در این زمینه‌ها کاملاً موفق باشد؛ به شرط وجود برخی از قابلیت‌های کارآفرینانه و فناورانه. تلاش اتیوپی برای اجرای راهبردهای یادگیری در اواخر دهه اول قرن ۲۱ میلادی یک نمونه جالب برای این موضوع است. با این حال اگر ائتلاف حاکم دارای اهداف کوتاه مدت باشد یا به دنبال منافع طبقاتی و بخشی باشد، بعید است کارآفرینان بتوانند موفقیتی کسب کنند.

قابلیت‌های فناورانه-کارآفرینانه	
پایین	بالا
از فناوری‌های ساده یا منابع محور استفاده می‌کند	توانایی جذب فناوری‌های پیچیده را دارد
(۳) قابلیت متوسط تا پایین و نفوذ سیاسی بالا قدرت سیاسی می‌تواند محرک مراحل اولیه انباشت باشد اما انتظام از طریق بازار یا سیاست صنعتی مشکل است. با معرفی بازار رقابتی داشتن بنگاه‌های با فناوری پایین رقابت‌پذیر ممکن است. کره جنوبی دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، بیشتر مناطق هند و بنگلادش امروز	(۱) قابلیت بالا و نفوذ سیاسی بالا سرمایه‌داران توانایی انباشت را داشته اما به‌سختی قابل انتظام هستند. بنگاه‌های موکد با در معرض رقابت بازار قرار گرفتن ممکن است اما توسعه سرمایه‌داران جدید محدود شده. مناطق پیشرفته هند پس از ۱۹۹۰، تایلند ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰
(۴) قابلیت متوسط تا کم و ارتباطات سیاسی ضعیف محدودیت آورترین شرایط. نتیجه بستگی به ائتلاف حاکم دارد. ائتلاف توسعه‌گرا می‌تواند در مراحل اولیه انباشت و انتظام مؤثر باشد. اما اگر ائتلاف انگیزه‌ها یا نگرانی‌های دیگری یا افق دید کوتاهی داشته باشد احتمالاً این اتفاق روی نخواهد داد: تانزانیا ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰	(۲) قابلیت بالا با ارتباطات سیاسی ضعیف نتیجه بستگی به سازمان ائتلاف حاکم دارد. با ائتلاف توسعه‌گرا، سیاست صنعتی و انتظام کارآمد ممکن است: کره جنوبی دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰. اما احزاب مسلط می‌توانند تأثیر معکوس داشته باشند: بنگال غربی دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، تایلند تحت کنترل تاکسین دهه ۲۰۰۰

قابلیت چانه‌زنی سیاسی سرمایه‌گذاران مولد

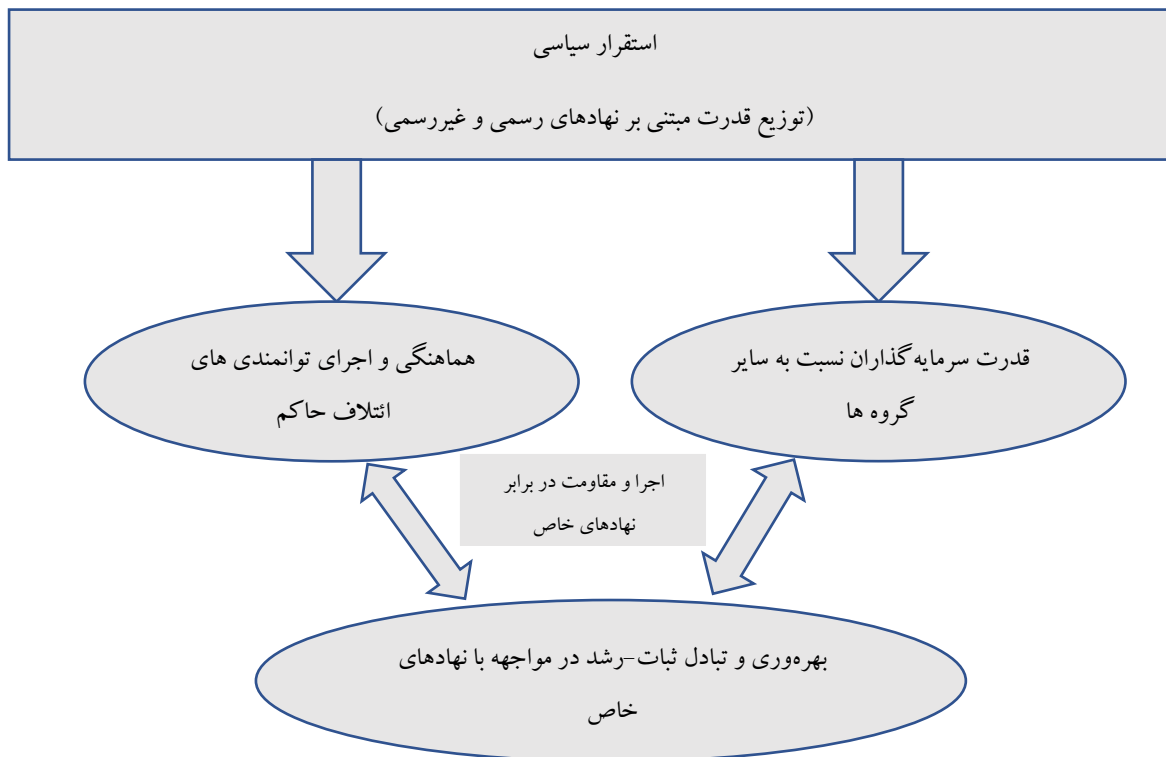
جدول ۲۱. ساختارهای حامی-پیرو و قدرت سازمانی سرمایه‌داران نوظهور (منبع: خان، ۲۰۱۰)

چارچوب تعاملی برای تحلیل نهادها در استقرارهای سیاسی

دو بعد از استقرار سیاسی که خان بررسی کرده است؛ به هیچ وجه جنبه‌های مختلف توزیع قدرت را که می‌تواند بر عملکرد نهادی تأثیر بگذارد، تمام نمی‌کند اما آن دو بعد پیچیدگی شناسایی مهم‌ترین جنبه‌های توزیع قدرت را نشان

می‌دهند که می‌تواند بر عملکرد نهادهای خاص تأثیر بگذارد. اجرای یک نهاد خاص و هزینه‌های سیاسی اجرای آن نه تنها به ویژگی‌های ائتلاف حاکم بلکه به سازمان و قابلیت‌های بخش‌های تولیدی که تحت تأثیر آن قرار دارند نیز بستگی دارد. یک ائتلاف حاکم که می‌تواند با نتایج نهادی پویا با پیکربندی خاصی از قابلیت‌ها و قدرت‌های کارآفرینانه همراه باشد، ممکن است از مجموعه‌ای متفاوت از قدرت‌های کارآفرینانه، نتایج بسیار متفاوتی به دست دهد. به عکس، یک پیکربندی قدرت خاص می‌تواند مولد باشد یا در غیر این صورت به خصوصیات ائتلاف حاکم بستگی دارد.

شکل ۵۱ نشان می‌دهد که نهادهایی که ممکن است در یک استقرار سیاسی با خصوصیات مشخص، رشد به همراه داشته باشند؛ با تغییر در برخی خصوصیات استقرار سیاسی، ممکن است کاهنده رشد باشند. برای مثال، اگر ائتلاف توسعه‌گرا بتواند از یادگیری فناورانه به وسیله سرمایه‌داران با قابلیت بالا حمایت کند، سیاست صنعتی می‌تواند برتر از رقابت آزاد باشد. اما با حامی‌پروری رقابتی یا یک حزب مسلط ضعیف یا سرمایه‌داران با شبکه قوی، سیاست صنعتی ممکن است در مراحل بعدی توسعه نتایج ضعیف‌تری نسبت به نهادهای رقابت محور ایجاد کند. ادامه سیاست صنعتی در این زمینه‌ها ممکن است تأثیرات منفی داشته باشد. اما آزادسازی و بازگشایی اقتصاد هم به دلیل تعداد کم کارآفرینان با توانمندی مناسب بعید است منافع بلندمدتی داشته باشد. بنابراین مهم است که سیاست صنعتی در تناسبات کارآفرینان با توانمندی مناسب بعید است منافع بلندمدتی داشته باشد. بنابراین مهم است که سیاست صنعتی در تناسبات با استقرار سیاسی حاکم اجرا شود.



شکل ۵۱. رابطه تعاملی بین استقرارات سیاسی و نهادها (منبع: خان ۲۰۱۰)

مشاهدات سازماندهی جناح‌های حامی-پیرو و راهبردهای آنها می‌تواند اطلاعات مهمی در مورد جنبه‌های استقرار سیاسی حامی‌پرور فراهم کند. به طور خاص، موقعیت سرمایه‌داران در شبکه‌ها، قدرت ایستادگی آنها را در کشورهای در حال توسعه توضیح داده و سازماندهی جناحی ائتلاف حاکم نیز توانایی آن را برای هماهنگی و اجرا تعیین می‌کند. هر دو این ابعاد از استقرار سیاسی حامی‌پرور بر میزان اجرای نهادهای خاص و تبادل احتمالی ثبات-رشد تأثیر می‌گذارد. این خصوصیات به ما اجازه می‌دهد که پیامدهای احتمالی ثبات-رشد در مسیرهای خاص تکامل نهادی را بررسی کنیم. البته با توجه به تعامل بین این متغیرها، یک تحلیل خطی از نهادها گمراه‌کننده است. تحلیل مشتاق خان این است که نهادها اثرات قابل تفکیک خطی بر رشد ندارند و استقرارات سیاسی بر تأثیرگذاری نهادها اثر دارند.

۷.۲. استقرار سیاسی، فساد و رشد

همانطور که اشاره شد، کشورهای در حال توسعه با استقرارات سیاسی مشخص می‌شوند که قوانین رسمی اغلب ضعیف اجرا می‌شوند و به طور گسترده توسط قدرمندان نقض می‌شوند. از منظر خان، رویکردهای سنتی مبارزه با فساد که خصوصاً توسط نهادهای بین‌المللی در قالب حکمرانی خوب توصیه می‌شود؛ به دلیل تلاش برای بهبود حاکمیت قانون و افزایش هزینه‌های فردی مقامات نتایج مناسبی نداشته‌اند. رویکرد جایگزین، شناسایی استراتژی‌های

بخشی برای مقابله با فساد است که مشکلات خاصی را هدف قرار می‌دهند و حتی قدرتمندان هم ممکن است به نفعشان باشد که از آن پشتیبانی کنند. در این رویکرد راهبردهای مبارزه با فساد از پایین به بالا است و شامل شناسایی خصوصیات از فساد است که نتایج خاص توسعه را محدود می‌کند. خان و همکاران (۲۰۱۹) با ترسیم نظریه‌های رانت و رانت جویی و نظریه‌های استقرار سیاسی، تلاش کرده هم تأثیرات توسعه‌ای و هم امکان‌پذیری راهبردهای خاص مبارزه با فساد را مورد بحث و ارزیابی قرار دهد. در ادامه بحث او را با تفصیل بیشتر خواهیم داشت:

۱.۷.۲. محدودیت‌های رویکردهای متداول و سنتی مبارزه با فساد

رویکردهای سنتی مبارزه با فساد، بیشتر در تلاش است تا مقامات دولتی پیروی بیشتری از قواعد داشته باشند؛ یکی از همین موارد، تقویت حکمرانی خوب از جمله اجرای حاکمیت قانون و حقوق مالکیت بوده است؛ بنیان نظری تأکید بر این رویکردها بر اساس شواهدی بوده که بین میزان اجرای حاکمیت قانون و کاهش فساد همبستگی وجود دارد و همچنین مباحث اقتصاد خرد که اطلاعات نامتقارن به مقامات دولتی اجازه سوء استفاده می‌دهد و بنابراین باید رفتار آنها اصلاح شود. به طور خلاصه آنچه رویکردهای سنتی و متداول در مبارزه با فساد دنبال کرده اند:

- اجرای حاکمیت قانون عمومی

- سیاست‌هایی برای افزایش هزینه فساد مقامات دولتی

به زعم خان، این رویکردها نتایج ایده‌آل نداشته‌اند چون رفتار تابع قواعد و قوانین به دلیل ساختار کشورهای در حال توسعه شامل پیکربندی قدرت نه وجود دارد و نه می‌تواند به سرعت شکل بگیرد. واقعیت این است که مقامات دولتی در شبکه‌ها و زمینه‌های اجتماعی کار می‌کنند که قدرتمندان قادر به نقض قوانین هستند لذا راهبردهایی که به دنبال تغییر رفتار بروکرات‌ها هستند نیز ممکن است شکست بخورد.

محدودیت راهبردهای معمول مبارزه با فساد به طور گسترده شناخته شده و به باور خان، دلایل اصلی آن کاملاً با تحلیلی که او از استقرار سیاسی ارائه داده، سازگار است. در جوامعی که نقض قوانین گسترده است و فعالیت‌های زیادی شامل ترتیبات غیررسمی است؛ با حاکمیت قانون و امثال آن نمی‌توان فساد را کاهش داد. رویکردهای متداول مبارزه با فساد اغلب متغیرهای سیاستی (که تصمیم‌گیرندگان می‌توانند تغییر دهند) را با خصوصیات نهادی، سیاسی و سازمانی کشورها که نتایج تغییرات تکاملی که به مرور زمان به تحولات ساختاری مهم منجر می‌شوند؛ اشتباه می‌گیرند. مورد دوم را نمی‌توان بلافاصله با تغییر سیاست تغییر داد؛ برای مثال، کیفیت حاکمیت قانون در یک کشور یا استقلال سیستم قضایی نمونه‌هایی از خصوصیات نهادی هستند که به سرعت قابل تغییر نیستند.

۲.۷.۲. رانت‌ها، رانت جویی و رویکرد جایگزین در مبارزه با فساد

تجزیه و تحلیل رانت‌ها و استقرار سیاسی بینش نظری مرتبطی را ارائه می‌دهد که برای تجزیه و تحلیل جایگزین مبارزه با فساد مهم است. همه راهبردهای مبارزه با فساد سعی در تغییر پیکربندی انگیزه‌ها را دارند اما در بیشتر اوقات دو سؤال بنیادی را در نظر نمی‌گیرند:

- چه کسی می‌خواهد قوانین جدید را اجرا کند؟
- آیا قوانین جدید توسط افرادی که منافعشان درگیر است، دچار انحراف و اختلال نخواهند شد؟

در کشورهایی که حاکمیت قانون ضعیف است، اینها سؤالات مهمی هستند و نادیده گرفتن آنها شکست بیشتر اقدامات مبارزه با فساد را توضیح می‌دهد. با توجه به ضعف ساختارهای اجرایی رسمی در کشورهای در حال توسعه، بحث این است که منافع برخی از بازیگران قدرتمند از پیکربندی مجدد انگیزه‌ها حمایت کنند و در عین حال به اهداف توسعه‌ای نیز برسیم البته نیاز به تشخیص دارد. برای این مهم، ما باید انواع مختلف رانت در یک بخش یا فعالیت، ذی نفعان این رانت‌ها و نتایج اجتماعی حاصل از آن را درک کنیم. همچنین باید فرایندهای رانتجویی را شناسایی کنیم که منافع متفاوت رسیدن به نتایج توسعه‌ای را مختل می‌کند. خواهیم دانست که یک فعالیت مشابه انواع مختلفی از رانت‌ها و تخلف‌ها را به خود جلب کرده و شرکت کنندگان مختلف به دلایل مختلف ممکن است قوانین را نقض کنند. خان معتقد است که باید فرایند فساد را به صورت جزئی درک کرد چون آن فساد است که به نظر می‌رسد ساده است، پیچیده و حاصل وقوع همزمان چندین تخلف است. همچنین قدرت نسبی سازمانی منافع مختلف درگیر در فعالیت هم باید در نظر گرفته شود.

بنابراین رانت‌ها باید شناسایی شود و فهم شود که انواع مختلفی دارند و برخی از آنها آثار اجتماعی مثبت و برخی آثار منفی دارند. وجود رانت غالباً به وجود فعالیت‌های رانت جویانه منجر خواهد شد و هزینه اضافی به جامعه تحمیل می‌شود. فساد گونه‌ای از رانتجویی غیرقانونی است که احتمالاً در زمینه‌هایی که حاکمیت قانون ضعیف است، ظاهر می‌شود و هنگامی که از ماندگاری رانت‌ها پشتیبانی می‌کند یا رانت‌های توسعه‌ای را تخریب و مختل می‌کند، بیشتر آسیب رسان است.

سیاست‌ها و نهادهای دولتی از طرق زیر رانت‌های رسمی ایجاد می‌کنند:

- هنگام ایجاد مالیات یا یارانه
- تخصیص حقوق بر منابعی مانند زمین یا منابع طبیعی
- ایجاد اشتغال در سازمان‌های عمومی

- ایجاد مقرراتی که هزینه‌ها و مزایا را به اشخاص مختلف تحمیل می‌کند

تحت حاکمیت قانون ضعیف، فعالیت‌های رانتجویی غیررسمی و غیرقانونی وجود دارد و بر تخصیص رانت برای ذی‌نفعان مؤثر است. در هر صورت نوع تخصیص رانت، نتایج توسعه‌ای را مشخص می‌کند. فساد اداری معمولاً طیف وسیعی از فعالیت‌های غیرقانونی و غیررسمی رانت جویی را توصیف می‌کند که از طریق آنها مقامات دولتی، مشاغل و سازمان‌های دیگر می‌توانند بر تخصیص رانت تأثیر بگذارند.

پیامدهای اقتصادی فساد به چگونگی تغییر در تخصیص انواع رانت بستگی دارد. برخی فسادها پاسخی به سیاست‌هایی است که برخی فعالیت‌ها را بدون منفعت اجتماعی محدود می‌کند و کنش مناسب دولت برای رفع فساد، رفع این محدودیت‌ها است. نوع دیگر ممکن است با پرداخت رشوه شرکت‌ها، رانتی که ممکن بود به یک نتیجه مفید اجتماعی منجر شود، نشود و به شرکت اشتباهی تعلق بگیرد؛ راهکار این نیست که اصل سیاست (تخصیص رانت) حذف شود بلکه باید مسیر اصلاح شود.

بحث مهم دیگر در تجزیه و تحلیل مبارزه با فساد، در نظر گرفتن پیکربندی قدرت در منافع درگیر در مسائل مربوط به فساد است چون بر تخصیص رانت مؤثر است. مسئله این است که حکمرانی در کشورهای در حال توسعه مقید و محدود به پیکربندی استقرار سیاسی آنهاست لذا اجرای ضعیف نهادهای رسمی در کشورهای در حال توسعه به سادگی با سرمایه‌گذاری در سازمان‌های اجرایی، حمایت از شفافیت، بهبود ظرفیت سازمان‌های دولتی برای اجرای حاکمیت قانون قابل حل نیست. مسئله این است که در کشورهای در حال توسعه فرایندهای غیررسمی در تخصیص رانت و اجرای مبادلات بسیار مهم هستند و سازمان‌های قدرتمند از مسیرهای غیررسمی به اهداف خود خواهند رسید و تقویت حاکمیت قانون تأثیر چندانی ندارد.

تحلیل استقرار سیاسی برای فهم اینکه چگونه توزیع قدرت سازمانی می‌تواند انواع خاصی از تغییرات نهادی و سیاسی را محدود یا امکان‌پذیر کند، چارچوب مناسبی فراهم می‌سازد. سیاست‌ها و نهادها در صورتی اجرا می‌شوند که اجرای آنها توسط ائتلافی کاملاً قدرتمند حمایت شود. سیاست‌های مرتبط با تقویت حاکمیت قانون برای مبارزه با فساد در صورتی موفق است که توسط ائتلاف‌های قدرت حمایت شوند.

۳.۷.۲. شواهد

اشاره شد که استقرار سیاسی کشورهای در حال توسعه به شکلی است که سازمان‌های قدرتمند برای اجرای تجارت به حاکمیت قانون نیاز ندارند و طبعاً از اجرای قانون حمایت نمی‌کنند. اگر ائتلاف‌هایی باشند که منافعشان با قوانین

دارای نتایج توسعه‌ای همسو باشد، ممکن است سیاست‌های کاملاً مشخص بخشی برای رفع فساد مورد نیاز باشد و این موضوعی است که باید دید در هر کشور به چه شکل است.

تحلیل رانت‌ها و استقرار سیاسی می‌تواند متفاوت بودن تأثیر فساد در زمینه‌ها را توضیح دهد؛ برای توضیح اینکه فساد در بیره‌های شرق آسیا با توسعه سریع آنها سازگار بوده و به عکس در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مانع توسعه بوده است. دو موضوع می‌تواند طرح شود:

- اگر کشورها با فساد متنوع، رانت‌های متفاوت و همپوشانی در بخش‌های مختلف مواجهند، ترکیب سیاست‌های متفاوتی نیاز دارند؛ ترکیبی که ممکن است در یک کشور جواب دهد و کشور دیگر خیر.
- حتی مواجهه با یک رانت یکسان در زمینه‌های مختلف سیاسی، نیاز به ترکیب سیاست‌های متفاوت دارد.

شواهدی در مورد فساد و بخش خصوصی

توانایی بخش خصوصی برای انجام تجارت در محیط‌های فساد و همچنین تأثیرات آنها بر فساد، در بخش‌ها و کشورهای مختلف متفاوت است. فساد بخش خصوصی می‌تواند شامل رفتارها و فعالیت‌هایی در غلبه بر موانع انجام تجارت باشد. همچنین می‌تواند شامل فساد برای تأثیرگذاری در سیاست‌های رسمی و غیررسمی‌ای باشد که از ورود جلوگیری می‌کند، اجازه بقای شرکت‌های ناکارآمد، قیمت‌گذاری بیش از حد، شکست‌های قاعده‌گذاری و ... هم از مثال‌های فساد بخش خصوصی است. همانطور که بحث شد ابزارهای سیاستی محدود نمی‌توانند همه این مشکلات را برطرف کنند و پیشرفت در استقرار سیاسی کشورهای در حال توسعه هم بسیار کند است. بنابراین اندیشمندان به اهمیت خصوصیات کشورها و بخش‌ها در طراحی برنامه‌های مؤثر پی برده‌اند. بخش خصوصی می‌تواند قربانی یا عامل فساد یا هر دو باشد. در کشورهای در حال توسعه استقرار سیاسی به نحوی است که حتی شرکت‌های قربانی فساد هم تا حدی در فسادها نقش دارند و به صورت کلی حمایت بخش خصوصی از رفع فساد در این کشورها نیمه‌جان است. شواهدی در وابستگی متقابل سیاست‌ها که بر مبارزه با فساد تأثیر می‌گذارد

مطالعات نشان می‌دهد تجویزات بین‌المللی برای رفع فساد که متأثر از رگرسیون‌های بین‌کشوری است، نتایج مناسبی نداشته‌اند. بحث خان این است که وابستگی و تأثیرات متقابل سیاست‌ها هم باید مطابق با زمینه و استقرار سیاسی کشورها مورد بررسی و ارزیابی قرار بگیرد.

۴.۷.۲. تأثیر و امکان‌پذیری راهبردهای مبارزه با فساد

سنجش تأثیر توسعه‌ای موارد خاص فساد، ساده نیست و نیاز به رویکردهای بدیلی برای این موضوع حس می‌شود. در رویکردهای مرسوم، اندازه فساد میزان هزینه‌های رانتجویی را اندازه‌گیری می‌کند اما اغلب ارتباط انواع مختلف رانت را نادیده می‌گیرد. مسئله این است که چه رانتی باشد و چگونه این رانت منحرف شده باشد. ممکن است رشوه کوچکی در برخی فعالیت‌ها بسیار آسیب‌رسان‌تر از رشوه‌های بزرگ در سایر فعالیت‌ها باشد لذا شناسایی اینکه کدام فساد تأثیر بیشتری داشته و نیاز به اصلاح دارد، مهم است. این اهمیت از آن جا ناشی می‌شود که ممکن است منابع سیاسی بسیاری برای مبارزه با فساد که تأثیرات کمی بر توسعه دارد، هدر برود.

امکان‌پذیری یک راهبرد مبارزه با فساد معیاری برای احتمال موفقیت در اجرای راهبرد است. امکان‌سنجی را می‌توان در ابعاد مختلف اندازه‌گیری کرد:

- چند سیاست باید تغییر کند
- چند قابلیت حکمرانی باید بهبود یابد
- چقدر مقاومت در برابر هر یک از این تغییرات از سازمان‌های قدرتمند وجود دارد

بنابراین امکان‌سنجی به نوع فساد و بخش یا فعالیت مورد مطالعه بستگی دارد. یک راهبرد مبارزه با فساد باید ترکیبی از تأثیر و امکان‌پذیری را داشته باشد. با توجه به ظرفیت ضعیف اجرای قوانین رسمی در کشورهای در حال توسعه، امکان‌سنجی به حمایت کافی از سیاست توسط ذی‌نفعان درگیر در فعالیت یا بخش بستگی دارد. خان معتقد است رویکرد بخشی، توسعه‌ای و از پایین به بالای مبارزه با فساد که طرح می‌کند؛ در مبارزه با فساد اداری مستلزم شناسایی راهبردهایی است که می‌توانند پشتیبانی محلی را برای اجرا ایجاد کنند. این موضوع شامل شناسایی انگیزه‌ها و خصوصیات سازمان‌های حیاتی است که در روندهای خاص فساد دخیل هستند.

به باور خان، در کشورهای توسعه‌یافته که بهره‌وری و پیچیدگی اقتصاد بیشتر است، احتمال اینکه سازمان‌های قدرتمند به دنبال حاکمیت قانون باشند، بیشتر است و راهبردهای بالا به پایین (رویکردهای استاندارد و متداول فعلی) نتیجه بهتری دارند و بالعکس در کشورهای توسعه نیافته که از حاکمیت قانون ضعیفی برخوردارند و سازمان‌های قدرت می‌توانند قوانین را دور بزنند، رویکردهای پایین به بالا بیشتر موضوعیت دارد.

۵.۷.۲. انواع اولویت‌های فساد و مبارزه با فساد

مشتاق خان (۲۰۰۶) بر اساس همین نگرش به تجزیه و تحلیل رانت، یک طبقه‌بندی از انواع فساد ارائه داده است:

- فساد ناشی از محدودیت بازار

- فساد ناشی از تحریف سیاست ها
- فساد سیاسی
- فساد یغماگر^{۱۷۶}

فساد ناشی از محدودیت‌های بازار زمانی وجود دارد که دولت به طور عمدی یا سهوی اختلالات غیر ضروری یا مخرب را به بازار تحمیل کند؛ موانع ورود به بخش‌های یا فعالیت‌ها، مقررات غیر ضروری و ... از این دست هستند که فساد از این نوع گاهی به معنای عبور از این محدودیت‌هاست که به عکس تصورات حتی ممکن است اثرات مخرب محدودیت‌های وضع شده توسط دولت را کاهش می‌دهد ولی مسئله این است که وجود چنین فسادی، برای دولت انگیزه برای وضع محدودیت‌ها و اختلالات جدید به بازار ایجاد کرده و در نهایت می‌تواند کارایی کل اقتصاد را کاهش دهد. مقابله با این نوع از فساد به طور ضمنی در دستور کار بانک جهانی نیز هست و واضح است که راهبرد مقابله با این نوع فساد، باید حذف اختلالات بازاری مانند محدودیت‌ها، قوانین غیر ضروری و ... باشد نه افزایش اختلالات!

در مقابل، در **فساد ناشی از تحریف سیاست‌ها**، سیاست‌های اساسی دولت و رانت‌های مرتبط به طور بالقوه از نظر اجتماعی مفید است ولی این فساد می‌تواند مانع دستیابی این سیاست‌ها و رانت‌ها به اهداف توسعه‌ای مد نظر دولت شود. تأثیر این نوع فساد در کشورها و بخش‌های مختلف می‌تواند بسیار متفاوت باشد. برای مثال، فساد موجود در اعطای حمایت از سیاست‌های صنعتی برای چپول‌های کره جنوبی در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، نامطلوب بود ولی سیاست به طور جدی تحریف نشد چون مقامات دولتی انگیزه‌ای برای حمایت از شکست نداشتند و پیکربندی قدرت تضمین می‌کرد که مقامات دولتی با برداشتن حمایت از مشاغل ناموفق و حمایت از مشاغل موفق، به عقب بازنگردند. به عکس اگر حمایت از سازمان‌های شکست خورده و دریافت کننده رانت، متوقف نشود؛ سیاست توسعه‌ای به طوری جدی نقض شده است. این موضوع به استقرار سیاسی کشورها و توزیع قدرت بین مقامات دولتی و سازمان‌های رانت گیرنده بستگی دارد.

فساد سیاسی، ایجاد و تخصیص رانت از طریق شبکه‌های حامی-پیرو غیر رسمی را توصیف می‌کند که از طریق آنها گروه‌های قدرتمند قدرت خود را حفظ می‌کنند، به ویژه در استقرارهای سیاسی که جریان منابع غیررسمی بخشی مهم از تخصیص‌های سیاسی است. مبارزه با این نوع فساد در کشورهای در حال توسعه که جریان غیررسمی رانت در سیاست آنها نقش مهمی دارد، دشوار است. کاهش فساد سیاسی یک چالش بلندمدت است و بستگی به نظریه ما در

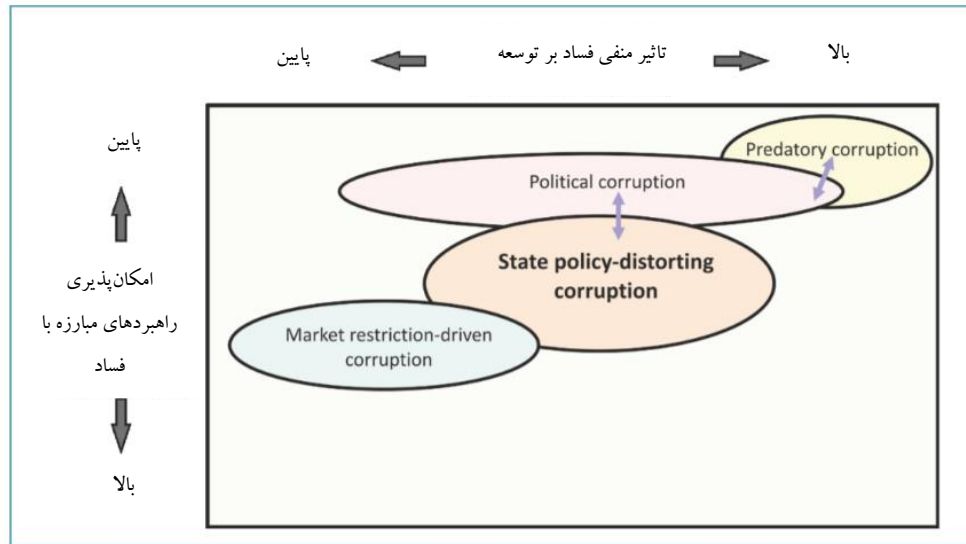
¹⁷⁶ predatory corruption

مورد اهمیت ایجاد جامعه متنوع تر و مولدتر دارد؛ ظهور سازمان‌های متنوعی که توانایی پرداخت مالیات بالا را دارند، فشارها بر ائتلاف حاکم را بالا برده تا قوانین را در هزینه کردن مالیات رعایت کنند چون این سازمان‌های مولد و متنوع شکل گرفته، برای ادامه حیات خود به قانون نیاز دارند. اگر این پیکربندی قدرت وجود نداشته باشد، عملی‌ترین راهکار برای مبارزه با فساد حمایت از توسعه یک جامعه متنوع با راهبردهای عملی مبارزه با فساد است. عدم درک عوامل محرک فساد سیاسی منجر به شکست بسیاری از اقدامات مبارزه با فساد شده است؛ زمانی که بازیگران قدرتمند سیاسی و تجاری درگیر بازتولید قدرت و دسترسی خود به منابع از طریق نقض پایدار قوانین هستند، اصلاحات از جنس شفافیت، حاکمیت قانون و ... تأثیر چندانی نخواهد داشت.

فساد یغماگر، نوعی از فساد است که در آن گروه‌های قدرتمند از زور و خشونت برای دستیابی به رانت استفاده می‌کنند؛ این نوع فساد، در مراحل پیشرفته شکست دولت غالب می‌شود. زمانی که این نوع فساد به شکل غالب فساد تبدیل شد؛ جامعه به یک جامعه جنگ سالار تبدیل شده و سطح بالایی از خشونت رخ می‌دهد. دولت سازی و سازماندهی یک استقرار سیاسی با خشونت کمتر به اولویت جوامعی تبدیل می‌شود که در آنها چنین فسادی غالب شده است.

شکل زیر هر یک از انواع فساد فوق الذکر را از حیث تأثیرگذاری بر توسعه کشورها و امکان‌پذیری راهبردهای مبارزه با فساد علیه آنها مکان‌یابی کرده است. در کشورهای در حال توسعه ممکن است همزمان چند نوع فساد وجود داشته باشند؛ برای مثال، فساد تحریف‌کننده سیاست در کنار فساد سیاسی و فساد یغماگر وجود داشته باشد؛ طبعاً راهبردهای مبارزه با فساد برای چنین شرایطی بسیار دشوار خواهد بود. با فساد ناشی از محدودیت‌های بازار به صورت عملیاتی‌تر می‌شود مقابله کرد ولی آثار توسعه‌ای کمی هم معمولاً دارند چون گروه‌های قدرت کشورهای در حال توسعه معمولاً نیاز به عایدات ناشی از این نوع فساد ندارند.

فسادهای ناشی از تحریف سیاست، محبوب‌ترین نوع فسادها برای اصلاح از دید مشتاق خان است چون هم تأثیر منفی مشخصی بر توسعه دارند و هم امکان غلبه بر آنها وجود دارد. با این حال هدف قرار دادن برخی از آنها ممکن است بسیار دشوار باشد خصوصاً اگر با فساد سیاسی عجین شده باشند؛ برای مثال نقض قوانین وام بانکی به نفع شرکت‌های متصل سیاسی که اتفاقاً ناکارآمد نیز هستند. مقابله با فساد سیاسی دشوارتر است چون سازمان‌های سیاسی قدرتمندی در این امر، دخیل هستند و از سویی می‌توانند به فساد یغماگر هم تبدیل شوند.



شکل ۵۲. امکان‌پذیری و تأثیر راهبردهای مبارزه با فساد (منبع: خان ۲۰۱۹)

۶.۷.۲. راهبردهای مبارزه با فساد

از بحث خان مشخص است که راهبردهای مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه فقط در صورتی عملی هستند که بتوانند مشارکت کنندگان مهم در یک بخش یا فعالیت را وادار به پیروی از قواعد مربوطه به دلیل منافع شخصیشان کنند. خان چهار نوع از راهبردهای مبارزه با فساد را طرح می‌کند که در هر کدام رفتار مبتنی بر قواعد به صورت درونی پشتیبانی می‌شود و در عمل می‌توانند رشدافزا باشد.

راهبرد اول: هم‌ترازی انگیزه‌ها

طراحی ضعیف سیاست‌های توسعه‌ای می‌تواند به طور عمدی یا سهوی انگیزه‌های نامطلوبی برای تسخیر رانت ایجاد کند که در برخی موارد با طراحی سیاست بهتر می‌توان از آن اجتناب کرد خصوصاً زمانی که سیاست توسعه‌ای به سود سازمان‌هایی که دارای قدرت و چانه زنی در جامعه هستند نیز باشد.

در برخی بخش‌ها ممکن است به دلیل مخاطره آمیز بودن بیش از حد یا بازدهی پایین فعالیت‌های تولیدی، انگیزه سازمان‌هایی که به صورت بالقوه تولیدی هستند به سوی فساد و نقض قوانین برود. اگر تغییرات قابل اجرا در قانون بتواند بازدهی و عایدات این سازمان‌های تولیدی را بالا ببرد؛ کشورها به یک راهبرد مبارزه با فساد عملی و دارای تأثیر بالا رسیده‌اند. مسئله در این است که آیا تغییرات بازده فعالیت‌های مختلف امکان‌پذیر است و آیا این تغییر بازده به تغییر رفتار سازمان‌های تولیدی منجر می‌شود؟

خان معتقد است به احتمال زیاد، تجدید ساختار انگیزه‌ها در فعالیت‌هایی که شکست بازار، مداخله برای تخصیص رانت به منظور رسیدن به اهداف سیاست عمومی را توجیه پذیر کرده؛ امکان‌پذیر است. بدیهی است که تغییر انگیزه‌ها برای دستیابی به نتایج بهتر در همه موارد امکان‌پذیر نیست و موضوع مهم شناسایی بخش‌هایی است که قابلیت اجرا داشته باشد. امکان اجرای راهبرد بازسازی انگیزه‌ها به این بستگی دارد که فعالیت تولیدی برای سازمان‌ها به حدی جذاب باشد که دیگر از قوانین تخطی نکنند. در واقع تحت چنین شرایطی، دستیابی به نتایج توسعه‌ای درونی شده و منافع شخصی تعداد قابل توجهی از شرکت کنندگان می‌تواند برای حمایت از اجرای قوانین خاص و سیاست‌های مبارزه با فساد که اکنون به نفع آنها است، بسیج شود.

راهبرد دوم: طراحی تفاوت‌ها

مجموعه دیگری از نقض قوانین در کشورهای در حال توسعه ناشی از قوانینی است که اجرای آنها دشوار است چون تفاوت‌های میان افراد یا سازمان‌های مرتبط با یک بخش یا فعالیت را تشخیص نمی‌دهد. تحت چنین شرایطی نقض قوانین ممکن است دلایل متفاوتی داشته باشد برخی از دلایل حتی ممکن است معقول باشد؛ برای مثال افراد یا سازمان‌ها با توجه به قابلیت‌هایی که دارند، توانایی پیروی از قوانین را ندارند. به عکس برخی کاملاً فرصت طلبانه از ضعف اجرای قوانین استفاده می‌کنند.

اقدامات مبارزه با فساد در صورتی موفقیت آمیز است که به سازمان‌ها یا افراد سازگار اجازه دهد واقعا از قوانین تبعیت کنند و برای سازمان‌هایی که حتی با قوانین تجدید نظر شده یا ساده‌تر هم نمی‌توانند مطابقت داشته باشند، راهبردهای خروج یا ارتقاء تدارک ببیند. بسیاری از مشکلات فساد بخشی در کشورهای در حال توسعه از این نوع است. در یک نگاه کلی ممکن است گفته شود همه سازمان‌های تولیدی فاسدند ولی نگاه جزئی‌تر مشخص می‌سازد که انگیزه آنها در نقض قوانین یکسان نیست. دشواری مبارزه با فساد در این کشورها گاهی در این است که حتی سازمان‌های مایل به اجرای قوانین، مجبورند قوانین را نقض کنند.

راهبرد سوم: ایجاد ائتلاف‌ها

گاهی اوقات اقدامات مبارزه با فساد منوط به ایجاد ائتلاف‌های مؤثر برای کمک به اجرای قوانین است. با این حال همیشه اقدامات جمعی برای مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه مؤثر نیستند و این راهبرد مواردی را مشخص می‌کند که اقدامات جمعی چه به صورت مجزا و چه در ترکیب با سایر راهبردها در راستای تحلیل ما از استقرار سیاسی احتمالاً مؤثر باشند. در کشورهای در حال توسعه برای موفقیت راهبرد مبارزه با فساد موضوع این است که سازمان‌های اجرا کننده قوانین به میزان یا بیش از سازمان‌های متخلف قدرتمند باشند. ممکن است گروه‌های قدرت متفاوتی وجود داشته باشد که منافع بخشی از آنها همسو با اجرای قوانین مطلوب دولت باشد و این فرصتی برای دولت خواهد بود که از گروه‌های همسو با خود نهایت بهره برداری را داشته باشد.

راهبرد چهارم: حل و فصل حقوق

گاهی حقوق طرف‌های مختلف با هم تداخل داشته یا در مورد آن ستیزی وجود دارد و تنها راه حل موجود برای آنها مشارکت در فساد برای حل اختلافات است. مسئله در اینجا عمیق‌تر از نبود یک قانون است و حتی ممکن است یک حاکمیت قانون بین آنها قضاوت کرده باشد ولی به دلیل داشتن بخشی از حق توسط طرفین یا اشتباهات در اسناد و مدارک، شکست خورده و داوری اشتباهی وجود داشته باشد و این موضوع در کشورهای در حال توسعه بسیار محتمل است. اقدامات مبارزه با فساد باید به صورت درونی تعارضات اساسی را یافته و حل و فصل کند.

این نوع تضاد گاهی به دلیل طراحی بد سیاست‌ها و مقررات است که حقوق و رانت‌های متضادی را به افراد متخلف یا گاهی به یک شخص اعطاء می‌کنند. برای مثال، چندین تفسیر از حقوق پرداختی برای واردات وجود داشته باشد و حل این تضادها، به رشوه نیاز داشته باشد. مثال مهم‌تر دیگر همپوشانی بر سر حقوق ناشی از اسناد است که ممکن است مشروعیت‌های متضاد ایجاد کنند و مثلاً حقوق مختلفی بر یک زمین تعریف شده باشد.

برای این نوع مشکلات، تصریح یا تغییر در قوانین یا بهبود قابلیت‌های اجرایی یا حتی پاسخ‌های اقدام جمعی برای حل اختلافات موجود ناکافی است و باید به تدریج بتوان به ناهنجاری‌های حقوق اساسی رسیدگی کرد. در عین حال، باید به راهکارهایی سازش آمیز که به طرفین سازوکار جایگزین و کم هزینه‌تری را پیشنهاد می‌دهد، اندیشید.

۷.۷.۲. آثار اقتصادی متفاوت فساد

خان (۱۹۹۸) در مقام تبیین آثار اقتصادی متفاوت فساد، به این تأثیرات در کشورهای آسیایی پرداخته است. به باور او، فساد با تأثیرات اقتصادی بسیار متفاوتی در کشورهای آسیایی همراه بوده است:

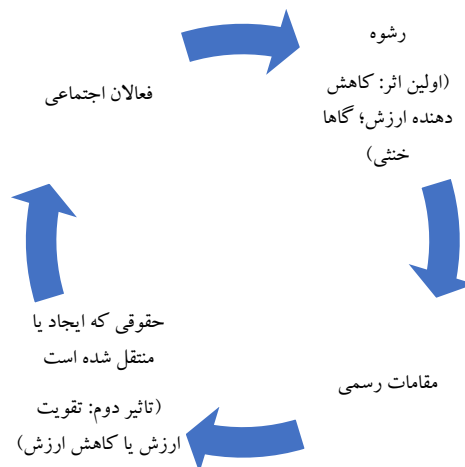
- در شمال شرق آسیا مثل کره جنوبی، فساد گسترده با رشد بسیار بالا همراه بوده است.

- در کشورهای آسیایی جنوب شبه قاره هند، فساد با رشد نسبتاً کمی همراه بوده است.
 - در کشورهای جنوب شرق آسیا، سطح بالایی از فساد با نرخ رشد متوسط بلندمدت در ارتباط است.
- همانطور که اشاره شد، نظریه‌های اقتصادی عواملی را در توضیح تفاوت تأثیرات اقتصادی فساد شناسایی کرده‌اند ولی به تفاوت قدرت سیاسی گروه‌هایی که برای منابع تخصیص یافته دولت رقابت می‌کنند؛ عموماً توجهی نداشته‌اند. خان استدلال می‌کند که توزیع قدرت سیاسی در تفاوت ساختار شبکه‌های حامی-پیرو می‌تواند در توضیح اثرات متفاوت فساد مهم باشد. قدرت چانه زنی حامیان و پیروان می‌تواند تفاوت در حقوق و منابعی را که آنها مبادله می‌کنند، توضیح دهد. آنچه خان ارائه داده تکمله‌ای بر مباحث پیشین می‌تواند باشد.

۱.۷.۷.۲. برخی عوامل تعیین کننده تأثیرات فساد

تأثیر کلی اقتصادی فساد را می‌توان به دو مولفه تقسیم کرد:

- اولین تأثیر اقتصادی فساد تأثیر اقتصادی رشوه است؛ منابع منتقل شده در رشوه اغلب منجر به کاهش ارزش اجتماعی می‌شود و بنابراین برای جامعه یک هزینه اقتصادی است. از نظر تئوری می‌تواند یک توزیع ثروت را نشان دهد ولی کل ثروت ثابت است. با این حال ممکن است وجه رشوه صرف سرمایه‌گذاری شده و از عایدات اقتصادی آتی بکاهد لذا ممکن است گاهی خنثی و گاهی کاهش دهنده ارزش باشد.
- دومین تأثیر فساد، نتیجه اقتصادی حقوق یا تخصیص مجدد حقوقی جدیدی است که مقامات دولتی متأثر از رشوه‌های دریافتی ایجاد کرده‌اند.



شکل ۵۳. تأثیر اقتصادی فساد (منبع: خان ۱۹۹۸)

به بیان دیگر، تأثیر کلی فساد متاثر از تأثیر مستقیم رشوه و تأثیر حقوق ایجاد یا منتقل شده متاثر از آن است. تأثیر متفاوت فساد در کشورها می‌تواند متاثر از این دو یا یکی از آنها باشد. شبکه‌های حامی-پیرو خصوصاً در تعیین اثر دوم مؤثر هستند.

همانطور که پیش‌تر اشاره شد؛ شبکه‌های حامی-پیرو مجموعه‌ای از مبادلات را توصیف می‌کنند که ممکن است با هم همپوشانی داشته و از لحاظ تحلیلی از فساد متمایز باشند. روابط حامی-پیرو روابط تکرار شونده مبادله‌ای بین حامیان خاص و پیروان آنها است. تعدادی از ویژگی‌ها، مبادلات حامی-پیرو را از سایر مبادلات مجزا می‌کند:

- مبادلات معمولاً شخصی سازی می‌شوند؛ آنها شامل یک حامی قابل شناسایی و مجموعه‌ای از پیروان می‌شوند. ورود و خروج در مقایسه با مبادلات عادی بازار به طور قابل توجهی از آزادی کمتری برخوردار است.
- مبادله بین دو عامل است که از حیث وضعیت، قدرت یا سایر خصوصیات متمایز می‌شوند. به طور معمول عضو برتر حامی و عضو پایین‌تر پیرو است.

بدیهی است که طیف گسترده‌ای از مبادلات در کشورهای در حال توسعه بین مقامات دولتی و گروه‌های ممتاز پیرو را می‌توان با این اصطلاحات توصیف کرد. با این حال قدرت و وضعیت پیرو در شبکه‌های مختلف حامی-پیرو متفاوت است. نوع شبکه می‌تواند اطلاعات مهم دیگری در مورد انواع حقوق مورد مبادله و شرایطی که این مبادلات انجام می‌شود؛ به ما بدهد. اقتصاددانان با برخی خصوصیات حامیان و پیروانی که احتمالاً تأثیر اقتصادی مبادلات را تحت تأثیر قرار می‌دهند، سر و کار دارند:

(۱) اهداف و ایدئولوژی‌ها: اقتصاددان‌ها معمولاً تصور می‌کنند که بازیگران در دولت و جامعه می‌خواهند ارزش را برای خودشان به حداکثر برسانند یا حداقل ارزش را برای فرد دیگری حداکثر کنند ولی واقعیت این است که گاهی اهداف مقامات دولتی و بازیگران اجتماعی را انگیزه‌هایی غیراقتصادی مثل نژاد و قومیت شکل می‌دهد و تازمانی که مبادلات بین حامیان و پیروان بر اساس اهداف غیراقتصادی است، ارزش اقتصادی واضح است که حداکثر نمی‌شود. در کنار اهداف، ایدئولوژی‌های مقامات دولتی و بازیگران اجتماعی (پیش‌فرض‌های مشترک در مورد چگونگی کارکرد جهان) بر روش‌های آنها برای دستیابی به اهداف تأثیر می‌گذارد. تنها در صورتی ارزش اقتصادی در مبادلات موجود در شبکه‌های حامی-پیرو حداکثر می‌شود که حامیان به دنبال حداکثر سازی ارزش برای خودشان یا دیگران باشند و گاهی ممکن است ارزش اقتصادی برای جامعه هم متاثر از آنها برای جامعه حداکثر شود و طبعاً ممکن به

عکس این موضوع رخ دهد. البته بعید است مبادلاتی که برای مبادله گران حداکثر کننده ارزش نبوده است، برای جامعه حداکثر کننده ارزش باشد.

(۲) تعداد پیروان: تعداد پیروان بالقوه از هر نوع می‌تواند بر موفقیت آنها در سازماندهی اقدامات جمعی در چانه زنی با حامیان تأثیر بگذارد. اگر گروه‌های کوچک با منافع خاص در سازماندهی اقدامات جمعی موفق‌تر باشند، ممکن است نسبت به گروه‌های بزرگتر به طور مؤثرتری رشوه دهند یا لابی کنند. این موضوع می‌تواند منجر به ایجاد حقوقی برای حمایت از این گروه‌های کوچک شود حتی اگر برای کل جامعه کاهش دهنده ارزش باشد. بنابراین سطح لابی و رشوه (تأثیر گذاری در قدرت چانه زنی) لزوماً همسو با تعداد پیروان نیست.

(۳) متجانس بودن (همگونی) پیروان: این نیز ممکن است بر شانس اقدام جمعی موفق توسط گروه‌های مختلف پیروان تأثیر بگذارد. متجانس بودن یا نبودن گروه‌های خاص ممکن است هزینه مبادله نسبی را که مسئولان دولتی یا حامیان سیاسی در جمع آوری رشوه از آن گروه متحمل می‌شوند، تعیین کند. طبعاً حامیان ترجیح می‌دهند با پیروان متجانس تر (همگون تر) مثلاً از یک گروه قومی یا... وارد مبادله شوند.

(۴) نهادهایی که از طریق آنها حامیان و پیروان تعامل می‌کنند: به خصوص شامل نهادهایی است که حامیان و پیروان از طریق آنها مذاکره و مبادله می‌کنند. نهادها می‌توانند هم در تقاضا برای حقوق جدید (جریان رشوه به مقامات دولتی) و هم بر عرضه حقوق (جریان حقوق از حامیان به کسانی که رشوه می‌دهند) تأثیر بگذارند.

(۵) قدرت سیاسی نسبی حامیان و پیروان: نقش بالقوه قدرت سیاسی نسبی در تعیین انواع حقوق بین حامیان و پیروان در ادبیات به درستی شناخته نشده است. قدرت سیاسی پیروان می‌تواند نوع پرداختی آنها به حامیان را تعیین کند. اگر پیروان ضعیف باشند احتمالاً سطح پرداختی در قالب رشوه یا انتقال حقوق به حامیان بالا می‌رود و بالعکس اگر حامیان از نظر سیاسی ضعیف باشند ممکن است به جای دریافت وجه اقتصادی، حمایت سیاسی دریافت کنند. خان استدلال می‌کند یک عامل اساسی در تعیین حقوق مختلفی که بین حامیان و پیروان مبادله می‌شود ریشه در تفاوت قدرت نسبی گروه‌های رقیب حامیان و پیروانشان در دولت دارد.

۲.۷.۷.۲. فساد و قدرت در شبکه‌های حامی-پیرو

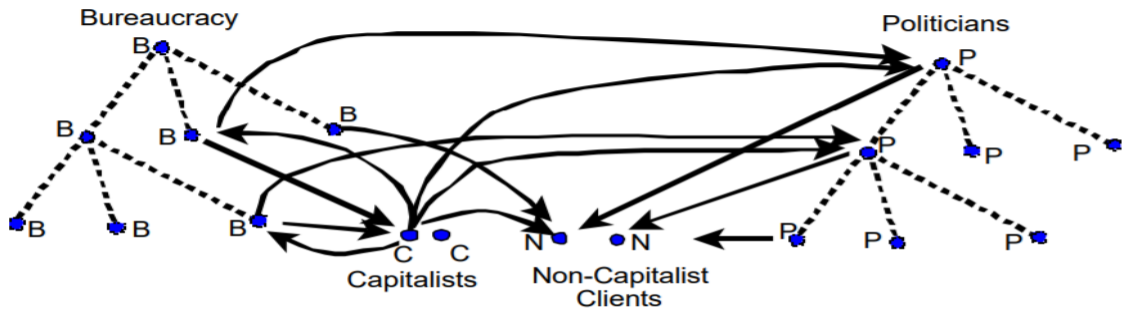
برای بیان بهتر مباحث فوق، ویژگی‌های اصلی مبادلات در شبکه‌های حامی-پیرو دو نمونه آسیایی ذیل طرح خواهد شد. ویژگی‌های شناسایی شده بر اساس کار اندیشمندان علوم سیاسی و اقتصاددانان سیاسی است:

جنوب آسیا

علیرغم تفاوت‌های مهم بین هند، پاکستان و بنگلادش شباهت‌های اساسی در انواع فساد مشاهده شده در این سه کشور پرجمعیت جنوب آسیا وجود دارد. الگوهای اساسی فساد شبه قاره‌ای توسط وید در مطالعات کلاسیک او توصیف شده است (۱۹۸۴، ۱۹۸۵، ۱۹۸۹).

عوامل متعددی در تکامل شبکه‌های پیچیده مبادلات به هم پیوسته در شبه قاره هند نقش داشته‌اند. مرتبط‌ترین عامل به بحث خان، اهمیت سیاسی طبقات متوسط در ساختار اجتماعی هند است. گروه‌های مهمی از پیروان در شبه قاره هند از این طبقات متوسط یا میانی گرفته شده‌اند. غالباً اعضای حرفه‌ای این گروه‌ها (پیروان) در کنار سرمایه‌داران و مالکان زمین به عنوان اعضای برابر ائتلاف طبقاتی مسلط در هند شناخته شده‌اند اما برای اهداف این بحث مفید است. خان بین اعضای سرمایه‌دار و بخش بزرگتر غیرسرمایه‌دار که متشکل از گروه‌های در حال ظهور طبقه متوسط، اقشار تحصیل کرده جمعیت اعم از شاغل و بیکار و سایر افرادی که از قدرت برای دستیابی به منابع استفاده می‌کنند، تفاوت قائل شده است.

قدرت این گروه اخیر، بر اساس توانایی سازمانی و سیاسی آنها در برهم زدن و به چالش کشیدن حقانیت (قانونی بودن) حامیانی است که موفق به تحویل آنها نمی‌شوند (خان، ۱۹۹۸). این موضوع در یک سنت دولتی سریع و مداوم هم سازی و انتقال گروه‌های میانی در حال ظهور منعکس می‌شود حتی در حالی که به نظر می‌رسد سرکوب نسبتاً بی‌رحمانه در حال وقوع است. یکی از مهم‌ترین سازوکارهای انتقال، انتقال مازاد به این طبقات از طریق مبادلات حامی-پیرو است. برخی از آنها کاملاً قانونی هستند (مانند یارانه‌ها) در حالی که برخی دیگر فاسد بوده و شامل انتقال غیرقانونی منابع یا انتقال منابعی است که به طور غیرقانونی تولید شده‌اند. هم پاکستان و هم هند و متعاقباً بنگلادش وارث اثرات یک تحرک سیاسی ضد استعماری ریشه دار بودند که "طبقات متوسط" نوظهور آنها را قدرت می‌بخشید. آنچه مهم است این است که بخش مهمی از انتقال (اعم از قانونی یا غیرقانونی) از حامیان به طبقات متوسط پیروان بر اساس قدرت چانه زنی سیاسی این گروه‌های هر می سازمان یافته از پیروان صورت گرفته است. این انتقال‌ها به نوبه خود باید تأمین مالی شود و حامیان باید منابع این انتقال‌ها را یا در مالیات عمومی یا از طریق مبادلات با سایر گروه‌های پیروان پیدا کنند. نخبگان سیاسی غالباً منابعی را پیدا کرده‌اند که بقای سیاسی خود را در تأمین مالی مبادلات اقتصادی‌شان با سایر گروه‌های پیروان به ویژه طبقه به آرامی در حال ظهور سرمایه‌دار صنعتی یافته‌اند. این عامل مهمی است که ساختار متراکم مبادلات اقتصادی و سیاسی به هم پیوسته را توضیح می‌دهد؛ فساد سیاسی منجر به فساد اقتصادی شد زیرا هر گروه از سیاستمداران شبکه‌های خود را برای جمع آوری و توزیع منابع سازمان دادند.



شکل ۵۴. جریان‌ات و روابط در شبکه‌های حامی-پیرو شبه قاره هند (منبع: خان ۱۹۹۸)

شکل ۵۴، پیچیدگی بالقوه جریان منابع بین حامیان و پیروان را در زمینه سیاسی معمول بیشتر کشورهای جنوب آسیا نشان می‌دهد. سیاستمداران و بروکرات‌ها دو سلسله مراتب موازی را تشکیل می‌دهند و در هر سطح سیاستمداران یا بروکرات‌ها می‌توانند حامیانی برای هم قطاران سطح پایین‌تر یا گروه‌های دیگر جامعه باشند. برای سادگی بین دو گروه پیروان (سرمایه‌دار و غیرسرمایه‌دار) تفاوت قائل شدیم. موفق‌ترین پیروان غیرسرمایه‌دار اغلب با گذشت زمان به رهبران سیاسی یا حتی سرمایه‌داران تبدیل می‌شوند. بارزترین ویژگی این مبادلات حامی-پیرو، انتقال از سیاستمداران در سطوح مختلف به گروه‌های مختلف پیروان غیرسرمایه‌دار است؛ به طور معمول یک پرداختی اقتصادی نیست بلکه پرداختی به شکل سکون یا حمایت سیاسی است.

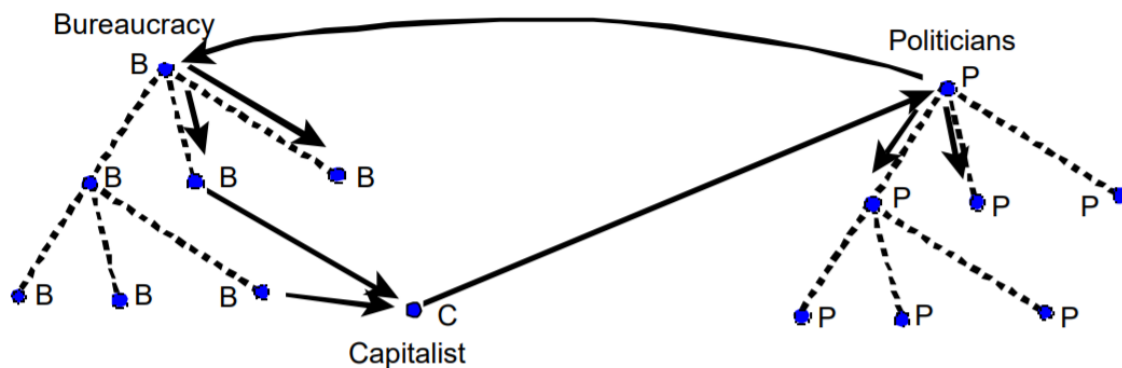
منابع پرداخت اقتصادی به طبقات متوسط از بقیه افراد جامعه به صورت مالیات یا انتقال از سایر گروه‌های پیروان تأمین می‌شود. به گروه‌های پیروان سرمایه‌دار که بنگریم؛ تعدادی از انتقالات از این پیروان به حامیان بروکرات و سیاستمداران است. سرمایه‌داران نوظهور مایلند این انتقالات را به سیاستمداران و بروکرات‌ها برای دریافت حمایت‌های حقوقی و یارانه‌ای و ... داشته باشند. سرمایه‌داران نوظهور در هند و پاکستان یارانه زیادی دریافت کرده‌اند و منابع کمیاب مانند زمین، اعتبار و ارز به صورت ترجیحی به آنها اختصاص داده شده است.

نتیجه مهم این مسیر این بود که تخصیص حقوق و یارانه‌ها برای ایجاد یک طبقه جدی سرمایه‌دار به سرعت درگیر شبکه‌های انتقالی شد که ثبات سیاسی را حفظ کند. در نتیجه تغییر هر تخصیص خاص با مخالفت بخش‌های مختلف مواجه می‌شد و تخصیص اقتصادی منحصر به طبقه خاصی از سرمایه‌داران می‌شد که حتی در صورت عملکرد ضعیف هم، حذف این تخصیص‌ها دشوار بود.

پایین آمدن عملکرد اقتصادی همراه بارشد پایدار در تقاضای سیاسی از طبقه متوسط در حال ظهور منجر به بروز بحران‌های سیاسی چشمگیر در شبه قاره هند شد. این ویژگی‌های دوگانه تجزیه پاکستان در ۱۹۷۱، خشونت قومی در پاکستان پس از ۱۹۷۱، بی‌ثباتی سیاسی عمیق در بنگلادش و رشد نیروهای سیاسی گریز از مرکز در هند بود زیرا نیروهای زبانی و منطقه‌ای در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ قدرت را جمع می‌کردند.

کره جنوبی

افشاگری‌های مربوط به فساد در کره جنوبی که از دهه ۱۹۹۰ آغاز شده حاکی از این است که احتمالاً اندازه نسبی نقل و انتقالات مربوط به فساد به همان اندازه جنوب آسیا بوده است. از طرف دیگر به نظر الگوی جریان منابع متفاوت و ساده‌تر باشد خصوصاً در اوایل اجرای سیاست صنعتی (دهه ۱۹۶۰) ولی از دهه ۱۹۸۰ به نظر قدرت سیاسی پراکنده شده و الگوهای پیچیده‌تری از انتقال ایجاد شده است. تمرکز قدرت سیاسی در کره بالاتر بوده و به سیاستمداران اجازه می‌داد که از مزایای رانت‌های جدید بدون نیاز به پرداخت‌های جانبی سیاسی به پیروان غیر سرمایه‌دار به اندازه چیزی که در جنوب آسیا مشاهده کردیم؛ استفاده کنند.



شکل ۵۵. جریانات و روابط در شبکه‌های حامی-پیرو کره جنوبی (منبع: خان ۱۹۹۸)

تصویر ساده از جریان منابع در کره، با توجه به اهمیت کمتر پیروان غیر سرمایه‌دار دولت در کره ما برای سادگی آنها را حذف کردیم. این شکل با گزارش‌های آمسدن (۱۹۸۹) سازگار است. ویژگی اصلی انتقالات دولت-جامعه در ابتدا انتقال یارانه‌های کلان از دولت به سرمایه‌داران نوظهور بوده است؛ از بوروکرات‌ها به پیروان خاصی در بخش صنعتی (پیکان‌های بزرگ شکل گویاست). ما اکنون می‌دانیم که در ازای این کار، بازپرداخت‌های قابل توجهی از این گروه‌های صنعتی به رهبری سیاسی وجود داشت زیرا رانت‌های بخش صنعتی در حال رشد مجدداً به رهبری سیاسی و از این طریق به بوروکرات‌ها توزیع می‌شد (کونگ، ۱۹۹۶). افشاگری‌های دو سال گذشته حاکی از آن است که بخشی از این رانت‌ها بعداً به روشی نسبتاً منظم در سطوح بالاتر سلسله مراتب سیاسی و بوروکراتیک توزیع شده‌اند.

همین که رانت‌ها به صنعتگران مجدداً از سوی صنعتگر به مقامات سیاسی بازمی‌گشت؛ انگیزه فراوانی در سیاسیون ایجاد می‌کرد که رانت‌های اولیه به کسانی تعلق بگیرد که بازپرداخت‌ها را حداکثر کنند. توانایی اقتصادی سرمایه‌گذاران در پرداخت رشوه متناسب به بهره‌وری سرمایه‌گذار است. عدم وجود یک طبقه متوسط قدرتمند که بتواند در این مرحله حیاتی از صنعت از دولت بازپرداخت بخواهد، می‌تواند به نوبه خود در تاریخ اجتماعی کره و ماهیت تأثیر استعمار ژاپن که مانع از توسعه یا تثبیت این طبقات می‌شود، جستجو شود (کوهلی ۱۹۹۴).

فصل چهارم. نهاد متولی توسعه صنعتی (سازمان راهبر)^{۱۷۷}

اشاره شد که در تجربه شرق آسیا کیفیت نهادها و سازمان‌های اقتصادی، متمایز و در سطح بالاتری قرار داشته است. در تجربه شرق آسیا در میان این نهادها و سازمان‌ها یک سازمان، نقش کلیدی و محوری یافته است و حتی ادبیات دولت توسعه‌گرا غالباً در توصیف این سازمان بسط یافته است. چالمرز جانسون که اولین بار لفظ "دولت توسعه‌گرا" را در کتاب "MITI و معجزه اقتصادی ژاپن" بکار برده، کتاب خود را با محوریت MITI که همان سازمان کلیدی و محوری بوده است، نوشته است. جانسون متأثر از یک تحلیل گر ژاپنی، این سازمان کلیدی و محوری را "سازمان راهبر" نامیده است که بعدها این واژه توسط اندیشمندان زیاد دیگری نیز به کار برده شده است و در ادامه بدان خواهیم پرداخت. به باور جانسون، وجود سازمان راهبری که بتواند بازار را با ابزارهای مشخصی هدایت کند، یکی از محورهای پنج‌گانه دولت‌های توسعه‌گرا است.

در ادبیات، به این سازمان محوری و کلیدی اقتصادی که به نوعی هماهنگ‌ساز و انسجام‌بخش بوروکراسی اقتصادی است و سیاست صنعتی را اجرا می‌کند؛ با تعابیر متفاوتی اشاره شده است. سازمان راهبر^{۱۷۸} (جانسون، ۱۹۸۲؛ وید، ۲۰۱۱، ۲۰۰۵، ۱۹۹۰؛ چانگ، ۱۹۹۷، ۲۰۱۰، ۲۰۱۶؛ ایوانز، ۱۹۹۵، ۱۹۹۸)، سازمان مرکزی^{۱۷۹} (چیبیر، ۲۰۰۲، ۲۰۰۲؛ مهری، ۲۰۱۵؛ کیم، ۲۰۰۷)، سازمان هماهنگ‌ساز^{۱۸۰} (چیبیر، ۲۰۰۲)، سازمان هدایتگر^{۱۸۱} (zhu، ۲۰۰۵) و.. نمونه‌هایی از این تعابیر هستند.

اشاره شد که به صورت کلی سه نمونه سازمان راهبر کلاسیک در تجربه شرق آسیا وجود داشته است:

- وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت ژاپن (MITI)
- هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی (EPB)
- شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی (CEPD) تایوان

به همان نسبت که بوروکراسی دولت‌های توسعه‌گرای شرق آسیا، متنوع بوده است؛ سازمان‌های راهبر متنوعی نیز داشته‌اند. سازمان‌های راهبر در این کشورها وظایف، اختیارات و حتی سطوح متفاوتی از قدرت داشته‌اند. لذا این موضوع اهمیت دارد که آموختن از تجربه شرق آسیا و بهره‌بردن از یک سازمان راهبر در مسیر توسعه اقتصادی، یک

^{۱۷۷} این بخش پیش از این در گزارشی با عنوان "مروری بر شکل‌گیری ادبیات دولت توسعه‌گرا، بازاندیشی در نقش و اهمیت آژانس‌های راهبر" توسط مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر شده است.

¹⁷⁸ Pilot agency

¹⁷⁹ Nodal agency

¹⁸⁰ Coordinating agency

¹⁸¹ Lead agency

لباس تک‌سایز و نسخه واحد برای همه کشورها نبوده و هر کشور باید با توجه به اقتضائات بومی خود در این زمینه عمل کند. با این حال، آثار کلاسیک در باب دولت توسعه‌گرا توصیه‌های کلی در مورد وظایف و ساختار سازمان‌های راهبر داشته‌اند که در ادامه مروری بر آن نظرات خواهیم داشت؛ پرواضح است که این توصیه‌ها هم با یکدیگر تفاوت‌هایی دارند.

۱. مروری اجمالی بر نمونه‌های کلاسیک سازمان‌های راهبر

همانطور که دولت‌های توسعه‌گرا از حیث بوروکراتیک متنوع بوده‌اند؛ سازمان‌های راهبر این دولت‌ها نیز تفاوت‌هایی با یکدیگر داشته‌اند. این تفاوت‌ها ریشه در محدودیت‌های ساختاری متفاوت داشته و نتیجه انتخاب‌ها و نوآوری‌های آگاهانه سازمانی بوده است. در ادامه مروری اجمالی بر سازمان‌های راهبر در دولت‌های توسعه‌گرای ژاپن، کره جنوبی و تایوان خواهیم داشت.

وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت ژاپن (MITI)

MITI در سال ۱۹۴۹ به منظور تبدیل نظام اقتصادی کنترل شده دوران جنگ به نظام اقتصادی نظارتی و هماهنگ بین دولت، بنگاه‌های اقتصادی و سیاستمداران و همچنین توزیع منابع بر اساس شاخص‌های تعیین شده برای اولویت‌گذاری صنایع استراتژیک و افزایش قدرت رقابت صنایع ژاپن، تأمین منابع خام چون نفت خام از خارج و باز کردن بازارهای جدید برای محصولات ژاپنی تأسیس گردید. پس از آن، ستاد تثبیت اقتصادی قدرتمندی که برای بازسازی اقتصاد درهم ریخته پس از جنگ تأسیس شده بود جایش را به آژانس شورای اقتصاد در اوت ۱۹۵۲ داد. این شورا نیز در سال ۱۹۵۵ تبدیل به آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی ژاپن (EPA)^{۱۸۲} تبدیل شد که مسئول طراحی بلندمدت اقتصاد ژاپن بود. در همین سال، بانک توسعه ژاپن (JDB) و شورای اقتصاد توسط دولت تأسیس شد. بانک توسعه یک نهاد منتفذ طرفدار رشد اقتصادی و شورای اقتصاد نهادی کمکی برای آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی به شمار می‌آمد. از آنجا که صنعتی شدن و توسعه صنعتی هدف اصلی دولت ژاپن بود؛ MITI به عنوان نهادی که مسئول اجرای سیاست صنعتی در این کشور شناخته می‌شد، راهبری سایر نهادهای اقتصادی را برعهده گرفت.

این سازمان راهبر، با هدف مشخص و قاطع واردات مواد خام و صادرات کالا جهت ایجاد فرصت‌های اشتغالی، کسب ارز خارجی جهت تأمین مالی واردات مواد اولیه، انتقال فناوری پیشرفته از کشورهای صنعتی، تأسیس گردید. سابقه تاریخی این وزارتخانه به ۱۸۸۱ تحت نام وزارت کشاورزی و تجارت برمی‌گردد. MITI در سال ۱۹۴۹ از ادغام سازمان تجارت و وزارت بازرگانی و صنایع که در دوران جنگ به تجهیز نظامی ژاپن اشتغال داشت، به منظور اولیه

¹⁸² Economic Planning Agency

تشویق صادرات جهت کسب ارز خارجی به هدف پرداخت هزینه واردات مواد اساسی تشکیل گردید. تا حوالی سال ۱۹۶۵، یعنی حدود دو دهه بعد از جنگ، واردات و صادرات ژاپن به طور کلی تحت نظارت شدید این وزارتخانه قرار داشت. خصوصاً که هیچ کالای ژاپنی بدون کمک‌های دولتی قادر به رقابت در بازارهای بین‌المللی نبودند.

MITI با تمایلات شدید میهن پرستانه تمام قدرت و نفوذ کارشناسی، بوروکراتیک و سیاسی خود را صرف واردات آخرین تکنولوژی، بسیج منابع مالی داخلی و واردات مواد خام از خارج و تخصیص آن به بخش‌های اساسی تولید نظیر فولاد، کشتی سازی، زغال سنگ و برق نمود. استراتژی بلندمدت MITI از ابتدا تغییر ساختار صنعتی ژاپن از صنایع سبک به هدف بازار آسیا، به صنایع سنگین به هدف بازار جهانی خصوصاً آمریکا قرار داشت و از طریق نهادهای تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای به حمایت صنایع ژاپن در مقابل رقابت خارجی مبادرت می‌نمود. البته طبیعی است که این حمایت‌ها در کنار پیشرفت‌های علمی و فناورانه داخلی و تلاش کارآفرینانی چون هوندا و ماتسوشیتا به ثمر رسیده است.

به طور کلی می‌توان وظایف MITI را اینگونه فهرست کرد:

۱. تعیین سیاست‌های صنعتی و تجاری
۲. معرفی فناوری جدید
۳. صنعتی کردن ساختار اقتصادی کشور
۴. توسعه سریع صادرات
۵. واردات فلزات کمیاب و منابع انرژی به ویژه نفت خام
۶. مدیریت حقوق ابداعات و اختراعات و استانداردهای صنعتی

لذا ماشین عظیم بوروکراسی اقتصادی ژاپن به محوریت این وزارتخانه و همراهی وزارتخانه‌هایی چون دارایی، راه و ساختمان، کشاورزی و شیلات و سازمان برنامه‌ریزی اقتصادی تشکیل و به حرکت درآمد. جالب توجه اینکه از میان این وزارتخانه‌ها، MITI از کمترین کادر پرسنلی با حداکثر تخصص و کمترین بودجه دولتی برخوردار بود. نقش و فعالیت این وزارتخانه عمدتاً از طریق توزیع یا تصویب مجوز برای صنایع بر اساس قانون و توصیه تأمین منابع مالی و سرمایه‌گذاری به بانک توسعه ژاپن انجام می‌گردید.

داشتن اقتصاددانان بروکرات و وطن پرست و رابطه بسیار نزدیک این وزارتخانه با بنگاه‌های بزرگ اقتصادی-صنعتی را می‌توان از دیگر علل نفوذ گسترده این وزارتخانه دانست^{۱۸۳}. رقبای ژاپن از MITI با عنوان ستاد فرماندهی اقتصاد

^{۱۸۳} بدین ترتیب که اکثر مدیران ارشد بازنشسته MITI جذب بنگاه‌های اقتصادی-صنعتی خصوصی می‌شدند.

ژاپن به معنی رابطه و نزدیکی محافل صنعتی و سرمایه‌داری با دولت در جهت تقویت اقتصاد ملی و حذف رقابت‌های غیرسالم خارجی یاد می‌کردند.

استراتژی MITI مبتنی بر حمایت از یک صنعت بود نه حمایت از یک بنگاه خاص و این حمایت متوجه صنایعی می‌شد که قادر به صادرات بیشتر بودند و به صورت غیرمستقیم نوعی رقابت محدود بین بنگاه‌های داخلی حاضر در آن صنعت خاص ایجاد می‌کرد.

شاخص‌های فراوانی برای تعیین صنایع قادر به کسب ارزش خارجی در نظر گرفته شد که مهم‌ترین آنها نسبت میزان کسب ارزش خارجی در هر صنعت بود که از طریق تقسیم ساده ارزش افزوده داخلی به قیمت صادرات به دست می‌آمد. در گام بعد این نسبت با توجه به شرایط بازاریابی محصول، نسبت گردش سرمایه ثابت و فناوری نیروی کار تعدیل می‌گردید. محاسبات نشان می‌داد که نسبت تعدیل شده مزبور، به ترتیب برای صنعت ماشین‌سازی، تولید فلزات، محصولات غذایی، نساجی، صنایع شیمیایی و سرامیک در بالاترین میزان قرار دارد. صنعت نساجی نسبت به دهه ۱۹۳۰ اهمیت کمتری داشت ولی کماکان ارزش‌آور بود. در واقع صنایع ژاپن با چنین نگرشی به سمت صنایع سنگین و شیمیایی حرکت کرد. از اوایل دهه ۱۹۶۰، شاخص‌های تعیین صنایع ارزش‌آور و استراتژی صنعتی ژاپن پیچیده‌تر گردید لذا شاخص‌های دیگری برای اولویت صنایع و حمایت‌های دولتی در نظر گرفته شد (نقی زاده، ۱۳۹۷).

هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی (EPB)

کره جنوبی در بازه زمانی ۱۹۶۰-۱۹۸۰ احتمالاً توسعه‌گراترین دولت از نظر سازمانی و نهادی بوده است (چانگ، ۲۰۱۰). این کشور دارای یک سازمان راهبر قدرتمند در قالب EPB بود که نه تنها بر برنامه‌ریزی نظارت داشت بلکه بودجه را نیز کنترل می‌کرد. وزارت دارایی در کره با اینکه مسئول جمع‌آوری مالیات بود ولی کنترلی بر استفاده از درآمدهای مالیاتی نداشت. EPB به عنوان سازمان راهبر دولت توسعه‌گرای کره جنوبی، مسئول هماهنگی فعالیت‌های وزارت بازرگانی و صنایع (متولیان سیاست صنعتی بخشی)، بانک‌های کره که در بازه زمانی ۱۹۶۱-۱۹۸۳ همگی دولتی بوده‌اند و شرکت‌های دولتی^{۱۸۴} بود.

مدیر EPB ریاست جلسات مختلف مربوط به اقتصاد را بر عهده داشت و مستقیماً در یک کنفرانس اقتصادی ماهانه به رئیس جمهور کره جنوبی گزارش می‌داد. توزیع بودجه توسط EPB، این سازمان را قادر می‌ساخت که سایر بخش‌های دولتی را به راحتی کنترل کند (چوی، ۱۹۹۲). در دهه ۱۹۶۰، نخبگان جوان با استعدادی که در آزمون اداری عالی خدمات کشوری شرکت کردند، به افتخار پیشگامی در توسعه اقتصادی کشور، داوطلب حضور در EPB

¹⁸⁴ State-owned enterprises

می‌شدند. افزون بر این، EPB موسسه توسعه کره (KDI) را به عنوان اتاق فکر به منظور ایفای نقش محوری در تحلیل استراتژی‌های توسعه و اقتصاد کلان ملی ایجاد کرده بود (کیم، ۲۰۰۷).

ایوانز (۱۹۹۵) بیان کرده که وجود سازمان راهبر EPB به معنی عدم اختلاف در خط مشی‌ها نبوده و کشمکش‌هایی میان EPB و وزارت بازرگانی و صنعت کره وجود داشته ولی از آنجا که راهبری EPB در حوزه اقتصادی توسط سران کره به رسمیت شناخته شده بود؛ این سازمان انسجام‌بخش خط مشی‌ها در بوروکراسی اقتصادی کره جنوبی بوده است.

شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی (CEPD) تایوان

وید (۱۹۹۰، ۲۰۰۵) ساختار بوروکراسی اقتصادی توسعه‌گرای تایوان را بدین گونه معرفی کرده است:

- یک سازمان راهبر واقع در قلب دولت و به ریاست سومین رهبر سیاسی در این دولت (معاون نخست وزیر): شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی (CEPD)
- دفتر توسعه صنعتی (IDB)^{۱۸۵} واقع در وزارت امور اقتصادی؛ یک سازمان عملیاتی که پیچ و مهره سیاست‌های صنعتی را تنظیم می‌کرد.
- انجمن‌های صنعتی به تفکیک بخش که در واقع رابط بین دولت و بخش خصوصی بوده‌اند. دولت در تعیین مسئول آن نقش داشته و طبیعی بود که این انجمن‌ها به مراکز مقاومت سیاسی مقابل دولت تبدیل نمی‌شدند.
- مراکز تحقیق و توسعه دولتی

شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی تایوان در سال ۱۹۴۸ به عنوان شورای کمک ایالات متحده (CUSA)^{۱۸۶} شناخته می‌شد و از آنجا که کمک‌های ایالات متحده بخش عمده‌ای از سرمایه‌گذاری اقتصادی را تشکیل می‌داد، CUSA مبدل به سازمان برنامه‌ریزی مرکزی برای تایوان شده بود. در سال ۱۹۶۳ با توجه به تغییر نظر آمریکا و تأکید بر مداخله کمتر دولت به اقتصاد، CUSA دوباره سازماندهی شده و نام آن به شورای همکاری و توسعه اقتصادی بین‌المللی (CIECD)^{۱۸۷} تغییر کرد. این شورا هم مانند CUSA مانند یک ابروزارتخانه در بوروکراسی آن روز تایوان در هماهنگی با وزارت اقتصاد و وزارت دارایی عمل می‌کرد. در سال ۱۹۷۳ این شورا به شورای برنامه‌ریزی اقتصادی (EPC)^{۱۸۸} برای تقویت عملکرد برنامه‌ریزی و تحقیقاتی دولت تبدیل شد. سرانجام در سال ۱۹۷۷ این شورا

¹⁸⁵ Industrial Development Bureau

¹⁸⁶ Council on United States Aid

¹⁸⁷ Council for International Economic Cooperation and Development

¹⁸⁸ Economic Planning Council

با کمیته امور مالی و اقتصادی ادغام شده و شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی (CEPD) ایجاد شد تا مسیر توسعه اقتصادی تایوان را هموار سازد.

این شورا یک نهاد مشورتی برای کابینه بوده و از ۱۲ عضو آن به جز یک نفر، همگی اعضای کابینه بوده‌اند.^{۱۸۹} K. H. Yu رییس کل بانک مرکزی و بدون شک قدرتمندترین شخصیت در سیاستگذاری مالی در همین زمان به ریاست شورا منصوب شد. این شورا عصر چهارشنبه متعاقب جلسه حزب حاکم تایوان در صبح چهارشنبه و پیش از جلسه کابینه در صبح پنج‌شنبه تشکیل می‌شده است. این شورا در کنار وزیر امور اقتصادی ضعیف، در خدمت منافع نخست وزیر جهت هماهنگی سیاست‌های اقتصادی بوده است. برخی تشکیل این شورا را نوعی پاسخ به کره جنوبی دانسته‌اند. در اواسط دهه ۷۰ بسیاری از مفسران و سیاستگذاران در تایوان نگران این موضوع بودند که کره به زودی در توسعه صنعتی از تایوان پیشی خواهد گرفت. آنها ادعا کردند که تایوان به آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی با قدرت بیشتری نسبت به شورای برنامه‌ریزی اقتصادی (EPC) نیاز دارد که از سطح اختیاراتی مشابه هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی کره (EPB) برخوردار باشد. حتی گروهی از این هیأت در کره بازدید کرده و تجویزشان افزایش اختیارات چنین شورا یا سازمانی در تایوان بود. به بیان دیگر، CEPD ارتقاء یافته EPC بوده است.

شورا دارای بیش از ۳۰۰ نیروی متخصص و غیرمتخصص بوده است. از بین ۲۵۰ نفر دارای مدرک دانشگاهی، ۲۰ درصد اعضاء مهندس، ۴۰ درصد اقتصاددان و بقیه فارغ التحصیلان امور مالی، حسابداری یا آمار بوده‌اند. این شورا بزرگترین تمرکز نیروی اقتصادی را در بخش‌های دولتی داشته است. شورا به هفت بخش تقسیم می‌شده است:

- برنامه‌ریزی کلی^{۱۹۰}
- برنامه‌ریزی بخشی^{۱۹۱}
- تحقیقات اقتصادی^{۱۹۲}
- توسعه شهری
- ارزیابی
- مدیریت مالی

^{۱۸۹} این اعضاء شامل رییس کل بانک مرکزی، وزاری اقتصاد، دارایی، ارتباطات، مدیر کل بودجه و آمارها، چهار وزیر بدون مقام، دبیر کل دفتر رییس جمهور و همینطور دبیر کل دفتر نخست وزیر و نایب رییس شورا بوده است.

^{۱۹۰} overall planning

^{۱۹۱} ۴۴ پرسنل داشته که ۲۴ نفر از آنها به سه گروه ویژه در زمینه الکترونیک، پتروشیمی و ماشین‌الات تقسیم می‌شدند.

^{۱۹۲} حدود ۵۰ متخصص داشت که هر کدام علاوه بر سایر وظایف، بر یک زیربخش نیز نظارت می‌کردند.

• مدیریت پرسنل

مسئولیت‌ها در شورا شامل تدوین برنامه‌های توسعه اقتصادی کلان یک، چهار و ده ساله؛ تجزیه و تحلیل وضعیت فعلی اقتصاد و ارزیابی پروژه‌های بزرگ مقیاس شرکت‌های بزرگ دولتی بوده است. آنها همچنین برای داوری اختلافات بین وزارتخانه‌ها مورد استفاده قرار می‌گرفته‌اند. گاهی این داوری برای موضوعات بزرگی همچون تجدید نظر در مشوق‌های سرمایه‌گذاری و گاهی در موضوعات کوچکی همچون طبقه‌بندی یا عدم طبقه‌بندی چراغ‌های فلورسنت به عنوان لوازم برقی بوده است.

یکی از وظایف مهم CEPD برنامه‌ریزی بوده است. این برنامه‌ها اساساً بیانگر اهداف سرمایه‌گذاری بخش دولتی همراه با برآوردهای اقتصادسنجی برای بقیه اقتصاد بوده است. آماده‌سازی برنامه با یک دیدگاه از بالا به پایین آغاز شده، در آن ابتدا اهداف اساسی مانند نرخ رشد GNP و صادرات انتخاب و پیامدهای بخشی محاسبه می‌شدند. همزمان مشورت با وزارتخانه‌های مختلف آغاز می‌شد و از وزارتخانه‌ها خواسته می‌شد گزارشاتی را در مورد انتظارات خود از رشد بخش‌های تحت امر خود، اهداف آتی و پیشرفت در سال قبل ارسال کنند. به محض ورود این اطلاعات، پرسنل اداره کل برنامه‌ریزی، سازگاری آنها را بررسی و با اهداف کلی مقایسه می‌کردند و سپس با نمایندگان ارشد هر وزارتخانه یا اداره ملاقات می‌کردند. این مقطع، تنها مقطعی در سال بود که افراد از طیف وسیعی از وزارتخانه‌ها ارتباط پایدار با یکدیگر داشتند. برنامه با آغاز سال جدید شروع می‌شد. در نیمه سال بررسی عملکرد برنامه سال گذشته توسط گروه ارزیابی عملکرد CEPD انجام می‌شد. این مسیر برای برنامه‌ریزی یکساله استفاده می‌شد. برنامه‌های چهار ساله تقریباً به همین ترتیب تهیه شده است. انعطاف‌پذیری در برنامه‌های چهار ساله از طریق برنامه‌های یک ساله حاصل می‌شد.

در کنار CEPD که سازمان راهبر توسعه اقتصادی در تایوان بوده؛ دفتر توسعه صنعتی به نوعی سازمان اصلی سیاست‌گذاری توسعه صنعتی بوده است. این دفتر یکی از چندین دفتر وزارت امور اقتصادی تایوان را تشکیل می‌داده که وظایف آن عبارت بود از:

- تبدیل برنامه گسترده CEPD به برنامه‌های کاری بخشی دقیق
- تهیه لیست مواردی که به آنها مشوق مالی داده می‌شود و همچنین لیست تعرفه‌ها و کنترل‌های واردات
- تصمیم‌گیری در مورد درخواست‌های موردی برای واردات اقلام در لیست "تصویب"^{۱۹۳}، و به طور کلی تشویق شرکت‌ها به توافق نامه خرید با تأمین‌کنندگان داخلی.

¹⁹³ approval" list

- سازماندهی محاسبه ضرایب ورودی و خروجی برای طرح بازپرداخت وظیفه^{۱۹۴}
- کمک به برقراری ترتیبات بازاریابی صادراتی منظم در صنایعی که رقابت بیش از حد منجر به شکایت خریداران می‌شد.
- نظارت بر مذاکرات بر سر قیمت‌ها در بخشهای حساس مانند پتروشیمی‌ها
- درجه‌بندی امکانات تولید شرکت‌ها در صنایع کلیدی
- تأیید درخواست‌های وام برای طرح‌های ویژه و همچنین ضمانت وام
- ارائه راهنمای اجرایی به شرکت‌ها

همانطور که یک مدیر آمریکایی توصیف کرده؛ دفتر توسعه صنعتی نقطه اصلی تماس شرکت‌های خارجی و بوروکراسی تایوان بوده است. قدمت دفتر توسعه صنعتی در تایوان به کمیسیون توسعه صنعتی که اوایل دهه ۱۹۵۰ ذیل هیأت تثبیت اقتصادی وجود داشت، باز می‌گردد و پس از تعطیل شدن هیأت تثبیت این کمیسیون به CUSA منتقل شد. کمیسیون ایجاد یک ساختار صنعتی در حال گسترش را برنامه‌ریزی کرد، این کمیسیون در ایجاد یا توسعه مجدد صنایع امیدوار کننده کمک می‌کرد. با تغییر سازمانی CUSA که پیش‌تر توضیح داده شد، در سال ۱۹۷۳ حدود ۳۵ مهندس از بخش برنامه‌ریزی بخشی به وزارت اقتصاد منتقل شده و دفتر توسعه صنعتی را شکل دادند. در کنار این دو نهاد، انجمن‌های صنعتی و موسسات تحقیقاتی دولتی؛ نهادهای دیگری نیز در بوروکراسی اقتصادی تایوان نقش‌های جدی داشته‌اند:

- بانک مرکزی قدرتمند و خودگردان تایوان که بر تدوین سیاست‌های صنعتی تأثیر داشته است. سیاست‌های پولی و ارزی تایوان منبعث از بانک مرکزی بوده است. رییس بانک مرکزی همزمان مسئول CEPD بوده و تأثیرگذاری جدی داشته است.
- وزارت دارایی که از اهم فعالیت‌های آن جمع‌آوری مالیات و تعیین سیاست‌های مالی بوده است. مشوق‌های سرمایه‌گذاری تعرفه‌ای و مالی مؤثر در سیاست صنعتی تحت مشورت با وزارت دارایی تعیین می‌شده است.
- اداره کل بودجه، حساب‌ها و آمار که فرآیند بودجه‌ریزی در تایوان تحت نظر این سازمان بوده است.

۲. سازمان راهبر چگونه باشد و چه وظایفی را بر عهده بگیرد؟

¹⁹⁴ duty draw-back scheme

در بخش پیشین ملاحظه شد که به همان نسبت که بوروکراسی دولت‌های توسعه‌گرای شرق آسیا، متنوع بوده است؛ سازمان‌های راهبر متنوعی نیز داشته‌اند. سازمان‌های راهبر در این کشورها وظایف، اختیارات و حتی سطوح متفاوتی از قدرت داشته‌اند. لذا این موضوع اهمیت دارد که آموختن از تجربه شرق آسیا و بهره بردن از یک سازمان راهبر در مسیر توسعه اقتصادی، یک لباس تک سایز و نسخه واحد برای همه کشورها نبوده و هر کشور باید با توجه به اقتضائات بومی خود در این زمینه عمل کند. با این حال، آثار کلاسیک در باب دولت توسعه‌گرا توصیه‌های کلی در مورد وظایف و ساختار سازمان‌های راهبر داشته‌اند که در ادامه مروری بر آن نظرات خواهیم داشت؛ پرواضح است که این توصیه‌ها هم با یکدیگر تفاوت‌هایی دارند.

چالمرز جانسون (۱۹۸۲) وجود سازمان راهبر را یکی از ارکان دولت توسعه‌گرا معرفی کرده و معتقد است سازمان راهبر وظیفه طراحی و اجرای سیاست صنعتی را بر عهده دارد و از این جهت، بیشترین تأثیر مثبت را بر اقتصاد می‌گذارد. از منظر او، سازمان راهبر برای اجرای سیاست صنعتی باید به وسیله ترکیبی از پرسنل نخبه و متخصص بتواند بازار را با ابزارهای تدوین شده، هدایت کند.

رابرت وید (۲۰۱۱، ۲۰۰۵، ۱۹۹۰) معتقد است "بازار" یک نهاد "طبیعی" یا خودجوش نیست و شکست بازار نه تنها در کشورهای در حال توسعه بلکه در صنایع مرزی در کشورهای پیشرفته نیز فراگیر است و از همین جهت "مداخله" دولت ممکن است هم برای ایجاد برخی بازارها و هم برای رفع برخی از شکست‌های بازار موجه باشد. او بر نقش حیاتی هماهنگی سازمان‌های راهبر در مسیری که او حکمرانی بر بازار نامیده است، تأکید دارد. او معتقد است حتی یک دولت نسبتاً نرم هم می‌تواند سطح بالاتری از اثربخشی را در مناطق محدودی از دولت (نهادهای کلیدی اقتصادی و از همه مهم‌تر سازمان‌های راهبر) ایجاد کند.

از منظر وید، سازمان راهبر عملکرد اتاق فکر را انجام می‌دهد، مسیر توسعه اقتصادی را ترسیم می‌کند، تصمیم می‌گیرد که برای ارتقاء ساختار و افزایش رقابت‌پذیری صنعتی کشور در سطح بین‌المللی کدام صنایع باید وجود داشته باشند و به وجود کدام صنایع دیگر نیاز نیست، نوعی اجماع برای برنامه‌های خود در میان بخش خصوصی ایجاد می‌کند و از ابتکار عمل بخش خصوصی حمایت مثبت دارد. سازمان راهبر باید مراقب اهداف عملیاتی مانند تنوع در صنایع، متنوع سازی بازارها، کاهش وابستگی به واردات مواد اولیه و اشتغال بیشتر در صنایع خاص باشد و با تجزیه و تحلیل چگونگی تأثیر سیاست‌های مختلف برای این اهداف تلاش کند. این سازمان باید خود را یک سازمان استراتژیک بداند، اقدامات سازمان‌های رقیب را موشکافی کرده و در چارچوب سیاست‌های خود برای سرمایه‌گذاری، تجارت و فناوری، مورد توجه قرار دهد.

وید بر این باور است که سازمان راهبر گلچین بوروکرات‌های اقتصادی است و بهترین استعداد‌های موجود کشور، عضو آن هستند. این در حالی است که خود بوروکراسی اقتصادی هم باید به نسبت بوروکراسی بخش‌های دیگر برجسته‌تر و دارای بدنه نخبه‌تری باشد. سازمان راهبر باید کارکنان نسبتاً کمی داشته باشد، باید در موقعیتی باشد که بهترین و درخشان‌ترین افراد را جذب کند. در واقع اگر یک بوروکراسی اقتصادی پرسنل خود را در یک مسیر رقابتی جذب کند، وجهه مورد نیاز برای جذب بهترین‌ها را کسب خواهد کرد. همین موضوع وجهه و شهرت سازمان سبب می‌شود بسیاری از افراد را با حقوق کمتر از بخش خصوصی و به دلیل این وجهه‌ای که سازمان یافته است، جذب کنند. پرسنل این سازمان باید باور داشته باشند که آنچه انجام می‌دهند موجب ارتقاء رفاه ملی می‌شود. احساس مأموریت ملی می‌تواند بوروکراسی مرکزی را به استفاده از اختیارات خود در راستای اهداف ملی و ایجاد انگیزه‌های جایگزین برای سود در شرکت‌های خصوصی سوق دهد. رسانه‌های ملی فعال که در انتقاد از بوروکراسی اقتصادی آزاد هستند، می‌توانند به همسویی اقدامات سازمان‌های اقتصادی با منافع عمومی کمک کنند.

هاجون چانگ (۲۰۱۰) معتقد است هیچ فرمول واحدی برای اجرای دولت توسعه‌گرا از نظر سازمانی وجود ندارد. کشورهای مختلف از نظر سازمانی با توجه به محدودیت‌های سیاسی، ایدئولوژیک و اقتصادی فرمول‌های سازمانی متفاوت را اتخاذ کردند ولی عموماً سازمان‌های راهبر نقش محوری در بوروکراسی اقتصادی کشورهای توسعه‌یافته کنونی داشته‌اند. از منظر او (۱۹۹۷)، سازمان راهبر مسئول دائمی هماهنگی سیاست‌ها است و اتصال این سازمان به رییس جمهور یا معاون رییس جمهور (سطوح بالای قدرت) تأکید دارد.

چانگ (۲۰۱۶) بر نقش کلیدی سازمان‌های راهبر در اجرای سیاست‌های صنعتی انتخابی و هدفمند تأکید کرده است. او معتقد است سیاست‌های صنعتی انتخابی غالباً شامل مواردی می‌شود که مسئولیت‌های بسیاری را میان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف دولتی تقسیم می‌کند و بنابراین، داشتن یک سازمان راهبر که دارای قدرت و مشروعیت لازم برای هماهنگی فعالیت‌ها در بین دستگاه‌های مختلف و حل تعارضات احتمالی بین آنها باشد، مفید است. همچنین داشتن یک سازمان راهبر مزایای دیگری همچون حفظ بوروکراسی اقتصادی از دخالت مقامات سیاسی دارد. یکی از دلایل این موضوع این است که سازمان‌های راهبر عموماً وزارتخانه‌های "خطی" نیستند و بنابراین نگران منافع "پیروان"^{۱۹۵} خود نخواهند بود.

دنی رودریک اشاره مستقیم به واژه سازمان راهبر یا سایر واژگانی که در باب چنین سازمانی به کار برده شده‌اند، نداشته ولی بر وجود سازمانی که مجری سیاست صنعتی باشد، تأکید ویژه‌ای داشته است. از آنجا که اجرای سیاست

صنعتی کارکرد محوری سازمان‌های راهبر معرفی شده است، مروری اجمالی به دیدگاه رودریک خواهیم داشت. به صورت کلی، از منظر رودریک (۲۰۲۰، ۲۰۰۴)، سیاست صنعتی نوعی سیاست بازسازی است که عموماً در جهت تجدید ساختار فعالیت‌هایی که از پویایی بیشتری برخوردارند، به کار گرفته می‌شود و فرقی نمی‌کند که این فعالیت‌ها در صنعت یا صنایع کارخانه‌ای واقع شده باشند یا در سایر فعالیت‌ها. در نگاهی گسترده‌تر می‌توان سیاست صنعتی را یک رویکرد سیستمی دانست که هماهنگی نوآوری، سیاست منطقه‌ای و سیاست تجاری با تولید را در هسته اصلی خود ایجاد می‌کند؛ در حالی که بر صنایع بالادستی و پایین دستی، تغییرات بخشی، خوشه‌ها و شبکه‌ها تأثیر می‌گذارد. از منظر رودریک^{۱۹۶} (۲۰۰۴)، موفقیت سیاست‌های صنعتی در گرو حمایت مقامات رده بالای سیاسی است و از همین جهت تأکید دارد که یکی از مقامات رده بالا اقلاد در سطح اعضای کابینه باید به عنوان مسئول یا نماینده در بحث سیاست صنعتی انتخاب شود و این موجب می‌شود که جایگاه سیاست صنعتی ارتقاء یافته و مشکلات مربوطه به گوش مقامات ارشد با سهولت بیشتری برسد. این مقام سیاسی می‌تواند یکی از وزرا، معاون اول رییس جمهور و یا حتی خود رییس جمهور باشد. او همچنین در مورد چگونگی سازمان‌های مجری سیاست صنعتی نیز تصریح داشته است:

- اختیار اجرای سیاست‌های صنعتی باید به سازمان‌هایی واگذار شود که صلاحیت آنها اثبات شده باشد چون در میان سازمان‌ها و نهادهای دولتی نیز سطح عملکردها متفاوت است. ایجاد سازمان‌های جدید نیز مناسب به نظر نمی‌رسد. در کل باید سیاست با توجه به موجودیت کشورها طراحی شود.
- سازمان‌های مجری سیاست می‌بایست به دقت از سوی یک مقام دولتی که مسئولیت مشخصی در قبال دستاوردهای سیاست داشته و از بالاترین سطح اقتدار سیاسی برخوردار است؛ نظارت شوند.
- سازمان‌های مجری سیاست صنعتی باید مجاری ارتباطی خود با بخشی خصوصی را حفظ کرده تا توانایی به دست آوردن اطلاعات موثق از وضعیت را داشته باشند. اهمیت این موضوع به این دلیل است که بخش دولتی دانای کل نبوده و حتی در مواردی اطلاعات دولت از بخش خصوصی کمتر است.

از حیث کارکرد سازمان مجری سیاست صنعتی نیز رودریک (۲۰۰۹، ۲۰۰۸، ۲۰۰۷) بر موارد مشخصی تأکید داشته است:

^{۱۹۶} پیشتر در فصل اول به دیدگاه‌های رودریک اشاره شده بود؛ با این حال از آنجا که به دنبال جمع بندی دیدگاه‌ها در باب نهاد متولی سیاست صنعتی (سازمان راهبر) هستیم؛ دیدگاه‌های مرتبط او مجدداً طرح شده است.

- سازمان مجری مشوق‌ها را باید به فعالیت‌های جدید ارائه دهد؛ فعالیتی جدید است که یا محصول جدیدی تولید کند یا از فناوری‌های جدید در تولید محصولات موجود استفاده کند. فعالیت‌هایی که از حمایت برخوردار می‌شوند باید از پتانسیل ایجاد سرریزهای فناورانه و اطلاعاتی برخوردار بوده و در واقع دلیل حمایت دولت این است که فعالیت مزبور برای سایر فعالیت‌ها مکمل است و زمینه شکل‌گیری آنها را فراهم می‌کند.
 - سازمان مجری برای مولدسازی رانت‌ها، باید از یک راهبرد چماق و هویج استفاده کند؛ در این تبیین، رانتی که از طریق یارانه، محافظت تجاری یا فراهم کردن سرمایه خطرپذیر به کارآفرینان داده می‌شود، نقش هویج داشته و شروط عملیاتی یا نظارت‌های دقیق به محل مصرف و استفاده یارانه‌ها ایجاد می‌شود، نقش چماق دارد.
 - سازمان مجری باید ضوابط و معیارهای شفاف و روشنی برای ارزیابی موفقیت و شکست فعالیت‌ها داشته باشد و اگر اینگونه نباشد، دریافت کنندگان یارانه‌ها می‌توانند سازمان مجری را گمراه کنند. این معیارها هم می‌تواند بهره‌وری باشد (که اندازه‌گیری آن دشوار است) و هم می‌تواند کیفیت عملکرد در بازارهای بین‌المللی (مثل میزان صادرات) باشد. مشوق‌ها می‌بایست زمان دار باشند و باید در صورت عدم موفقیت، حمایت‌های دولتی به مرور حذف شود.
 - در زمینه سرمایه اجتماعی نیز سازمان مجری سیاست صنعتی باید شرایط را به گونه‌ای فراهم کند که سیاست صنعتی به صورت کاملاً نامحدود از سوی آحاد مردم قابل ردیابی باشند چرا که اساساً این سیاست‌ها درصدد فراهم کردن فرصت برای تمام افراد جامعه هستند و قرار نیست فرصتی جدید در اختیار طبقات مرفه قرار دهند. بسیاری از سیاست‌های صنعتی و فناوری منجر به تبعیض به سود بنگاه‌های بزرگ می‌شود و بنابراین پشتیبانی از آنها جز با شفافیت و پاسخگویی ممکن نیست.
- کیم (۲۰۰۷) معتقد است بوروکراسی دولتی توانمند و کارآمد برای حفظ دولت توسعه‌گرا ضروری است چون سیاست‌های صنعتی هدفمند به سطوح بالاتری از تخصص نیاز دارند. او بر این باور است که بوروکراسی دولتی هماهنگ ساز و نظارت‌کننده بر کل روند توسعه اقتصادی است و در این بوروکراسی، سازمان‌های راهبر نقش محوری و کلیدی دارند.
- لاندزبرگ (۲۰۱۵) معتقد است که سازمان‌های راهبر باید افزون بر مسائل داخلی و ملی، بر سیاست خارجی و روابط بین‌الملل نیز تمرکز داشته باشند. بازیگران جامعه مدنی، دانشگاه‌ها و موسسات تحقیقاتی درگیر در امور سیاست

خارجی نیز باید توسط چنین "سازمان راهبری" درگیر شوند. به همین تناسب همانطور که ادبیات دولت توسعه‌گرا بر حضور حقوقدانان، مهندسان و اقتصاددانان در سازمان‌های راهبر تأکید دارد، حضور صاحب نظران و تحلیل‌گران سیاست خارجی نیز موضوعیت می‌یابد.

ساسادا (۲۰۱۴) طراحی و اجرای برنامه‌های بلندمدت را از وظایف سازمان‌های راهبر دانسته است.

تیپتون (۲۰۰۲) تأثیر سازمان‌های راهبر در ارتقاء توسعه اقتصادی را به موقعیت نهادی و ساختار سازمانی آنها نسبت داده است. به زعم او، سازمان‌های راهبر، نهادهای نخبه‌ای هستند که پرسنل با کیفیت بالا، منسجم و دارای احساس تعهد زیاد نسبت به اهداف ملی را جذب می‌کنند. این سازمان‌ها، بزرگ نیستند اما پرسنل کافی و بودجه مستقلی دارند که منابع کافی برای دستیابی به مأموریت آنها را فراهم می‌کند و دارای ظرفیت‌های قدرتمندی برای جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها هستند که به آنها بینش مناسب در مورد شرایط فعلی و آتی در باب توسعه می‌دهد. سازمان‌های راهبر تمایل به ایفای نقش دوگانه دارند؛ هم مشاوره سیاستی ارائه می‌دهند و هم مسئولیت مستقیم اداری را بر عهده دارند. سازمان‌های راهبر صنایع خاصی را هدف قرار داده و بودجه را به بنگاه‌های منفردی که برای معرفی فناوری‌های جدید انتخاب شده‌اند و وزارتخانه‌ها معتقدند به این نتایج خواهند رسید، هدایت می‌کنند.

صوفی (۲۰۱۷) با بررسی نمونه‌های کلاسیک سازمان‌های راهبر، منابع، امکانات و اختیارات در اختیار این سازمان‌ها را برای اجرای موفق سیاست صنعتی احصاء کرده است:

۱. مالیات و یارانه‌ها
۲. حمایت‌های تعرفه‌ای
۳. برنامه‌ریزی‌های شاخص در سطح ملی و بخشی
۴. تشکیل کارتل‌های بخش خصوصی برای بهبود بهره‌وری
۵. گفتگو با مدیران بخش خصوصی به طوری که بازیگران یک بخش یک چشم انداز مشترک پیدا کنند
۶. کنترل منابع مالی و حقیقی از طریق بانک‌ها و شرکت‌های دولتی. در کشورهای آسیایی منابع مالی برای هماهنگی مؤثرتر رفتارهای شرکت‌های خصوصی بیشتر از منابع واقعی استفاده شده است.
۷. تشکیل شوراهای مشورتی: شوراهای مشورتی نهادهایی هستند که به عنوان واسطه بین سازمان‌های هماهنگ‌کننده اجرای سیاست صنعتی و بنگاه‌های خصوصی هدفمند شرکت‌کننده در برنامه‌های سیاست عمل می‌کنند. این شوراها برای ایجاد کنترل و توازن بین سازمان راهبر و بنگاه‌های شرکت‌کننده و همچنین سازمان هماهنگ‌کننده دریافت بازخورد از بنگاه‌ها ایجاد شده‌اند. به عنوان مثال در کره، شورای مشورتی شامل

جلسات ماهانه ارتقا صادرات به ریاست رئیس جمهور در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ بود و بوروکرات‌های ارشد و رهبران ارشد تجارت شرکت می‌کردند.

همانطور که ملاحظه شد؛ اندیشمندانی که به موضوع سازمان‌های راهبر پرداخته‌اند، کارکرد محوری آن را اجرای سیاست صنعتی معرفی کرده‌اند. آندرونی و چانگ (۲۰۱۹) مجموعه‌ای از نهادها را برای اجرای موفق سیاست صنعتی معرفی کرده‌اند؛ این نهادها جوامع را به توانمندی‌های اجتماعی مورد نیاز برای صنعتی شدن مجهز می‌کنند و بدون وجود آنها این امر ممکن نخواهد بود. به نظر می‌رسد سازمان راهبر اگر می‌خواهد یک سیاست صنعتی موفق اجرا کند یا باید این نهادها را در درون خود ایجاد کند یا به ایجاد و عملکرد این نهاد در سایر بخش‌های دولت نظارت داشته باشد و بتواند با قدرتی که در سطح سازمان‌های دولتی دارد، این نهادها را برای یک سیاست صنعتی موفق هماهنگ سازد. در ادامه به معرفی اجمالی این نهاد خواهیم پرداخت.

(۱) نهادهای تولید

هم اسمیت هم مارکس به طرز هوشمندانه‌ای متوجه شده بودند که ظهور سیستم کارخانه^{۱۹۷} ریشه توسعه اقتصادی مدرن بوده است. این سیستم برای اولین بار در آغاز انقلاب صنعتی در اواخر قرن هجدهم در انگلیس پذیرفته شد. کارخانه یک نهاد جدید تولید بود که تولید کنندگان را زیر یک سقف جمع کرده و آنها را مجبور به تخصص، ترکیب کردن قدرت فیزیکی و مهارت در ماشین آلات و یکپارچه سازی فرآیند تولید می‌کرد. به طور طبیعی، سیستم کارخانه از زمان اسمیت و مارکس روند طولانی و پیچیده تکامل خود را طی کرده است. در اواخر قرن نوزدهم سیستم مدیریت علمی (تیلوریسم) بر اساس مهارت زدایی از کارگران و کاهش نقش آنها در روند کار ظهور کرد. در اوایل قرن بیستم سیستم تولید انبوه (فوردیسم) به وجود آمد که از قطعات استاندارد شده و در نتیجه قابل تعویض، ماشین آلات تخصصی و خط مونتاژ متحرک برای تولید محصولات استاندارد در مقیاس بزرگ با هزینه واحد کمتر استفاده می‌کرد. در اواخر قرن بیستم، سیستم تولید ناب (تویوتاویسم) ظهور کرد که از ماشین‌هایی استفاده می‌کند که امکان تغییر سریع بین مدل‌های مختلف را فراهم می‌کند (برای مثال، اجازه تعویض سریع قالب‌ها) و کارگرانی دارد که مهارت‌های چندگانه و کنترل بیشتری بر روند کار خود دارند؛ اجزا و قطعات به موقع تحویل داده می‌شود و هزینه موجودی به شدت کاهش می‌یابد.

در کنار این نوآوری‌های سازمانی در بنگاه، سازمان صنعت به طور فزاینده‌ای به اشکال جدید نهادی مانند مناطق صنعتی، خوشه‌های صنعتی و اکوسیستم‌های صنعتی متکی شده است. در حالی که مناطق صنعتی توسط آلفرد مارشال

¹⁹⁷ factory system

کشف شده بود، انتشار ایده این مناطق از دهه ۱۹۷۰ حرکت مهمی در جهت کنار هم قرار گرفتن بازار و ادغام عمودی بنگاه به عنوان سازوکار هماهنگی بود. از اواخر دهه ۱۹۹۰، ما همچنین شاهد گسترش جغرافیایی و پیچیدگی سازمانی زنجیره‌های ارزش جهانی (GVC) هستیم.

کشورهای در حال توسعه برای اجرای سیاست صنعتی موفق، باید توجه ویژه به این سیستم‌های مختلف تولید و اشکال جدید نهادی داشته باشند. پرواضح است که وجود سیستم کارخانه برای صنعتی شدن ضروری است ولی شناخت اینکه کدام سیستم تولید و کدام شکل نهادی برای تسریع صنعتی شدن هر کشور مناسب‌تر است و چه سیر تطوری در این انواع مختلف سیستم‌ها و شکل نهادی باید طی کنند، یکی از وظایف دولت هاست.

(۲) نهادهای توسعه توانمندی‌های تولید

برخی از نهادهایی که موجب پیشرفت در توانمندی‌های تولید می‌شوند، درون بنگاه وجود دارند. از اواخر قرن ۱۹، بسیاری از بنگاه‌ها آزمایشگاه‌های تحقیقاتی خود را برای نوآوری و رسیدن به فناوری‌های جدید ایجاد کرده‌اند. برخی بنگاه‌ها هم نهادهایی برای آموزش کارگران ایجاد کرده بودند. با این حال بسیاری از نهادها برای توسعه توانمندی تولید حداقل تا حدی خارج از بنگاه هستند و این واقعیت را نشان می‌دهد که نوآوری یک کار جمعی است که فراتر از مرزهای بنگاه است. در حقیقت، کشورهای صنعتی امروز در مراحل اولیه صنعتی‌سازی خود، نهادهای دولتی میانی برای فناوری تأسیس کرده‌اند (آندرونی، ۲۰۱۶). در طول قرن نوزدهم، ایالات متحده شبکه‌ای از ایستگاه‌های آزمایشگاهی توسعه کشاورزی و مهندسی را ایجاد کرد. در طول جنگ جهانی دوم، دولت فدرال ایالات متحده این مدل زیرساخت فناوری را برای سایر بخشها ایجاد و گسترش داد. اینها منجر به ایجاد یکی از پیشرفته‌ترین زیرساخت‌های سازمانی انجام تحقیق و توسعه شد. دولت در سایر کشورهای شرقی و غربی که اکنون در زمره کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شوند نیز برای توسعه توانمندی‌های تولید موفق مداخلات جدی داشته است.

(۳) نهادهای حاکمیت شرکتی

صنعتی شدن به توسعه بنگاه‌های بزرگ و مدرنی نیاز دارد که بتوانند تأمین مالی‌های بزرگ را فراهم کنند، فناوری‌های بزرگ را مدیریت کنند و در زنجیره ارزش جهانی فعالیت کنند. بنابراین نهادهای حاکمیت شرکتی برای کشوری که می‌خواهد صنعتی شود، بسیار مهم است. دیدگاه محوری در مباحث حاکمیت شرکتی بر این باور است که حمایت بیشتر از سرمایه‌گذاران-به ویژه سهامداران اقلیت که در معرض خطر تسخیر توسط سهامداران غالب هستند- برای سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها و بنابراین توسعه اقتصادی بهتر است. از همین جهت، رویکردهای غالب تجویز شده نهادهای مالی بین‌المللی بر این دیدگاه استوار هستند که سهامداران در صورت آسان بودن خروج از یک شرکت،

سرمایه‌گذاری‌های خود را حداکثر خواهند ساخت. اگر خروج دشوار باشد، سهامداران تنها قدرت خود را برای نظم بخشیدن به سهامداران غالب و یا مدیران حرفه‌ای از دست داده و خود را در معرض خطر تسخیر توسط این گروه‌ها می‌دانند. با این حال، افرادی چون سینگ (۲۰۱۴، ۲۰۰۹) و لازونیک (۲۰۰۳) نشان داده‌اند که سهولت ورود و خروج سهامداران در سیستم حاکمیت شرکتی دقیقاً همان چیزی است که سرمایه‌گذاری‌های جهت دار مورد نیاز صنایع تولیدی را برای شرکت‌ها دشوار خواهد ساخت. سهام با حق رای مشتقه، سهام مشترک بین شرکت‌های همکار، سهامداری چرخه‌ای و سیستم تصمیم‌گیری مشترک نمونه‌هایی از حاکمیت شرکتی متمایل به جذب سهام‌های بلندمدت در کشورهای توسعه‌یافته کنونی است.

(۴) نهادهای تأمین مالی صنعتی

علاوه بر سیستم حاکمیت شرکتی که می‌تواند سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت را تشویق کند، سیاست صنعتی موفق، نیاز به نهادهای مالی خارجی دارد که بتوانند تأمین مالی بلندمدت را برای بنگاه‌ها فراهم کنند. ساختارهای سیستم مالی از ابتدای انقلاب صنعتی به طور مداوم تغییر شکل داده است. از لحاظ تاریخی، بانک‌های تعاونی و مردمی با تخصصی کردن نقش خود در سیستم مالی، در مراحل اولیه صنعتی‌سازی کشورها نقش اساسی داشته‌اند. تحولات ساختاری بخش تولید و استفاده روزافزون از فناوری‌های سرمایه‌ای باعث ایجاد تغییراتی در ساختار سیستم‌های مالی شده است (گرشنکرون، ۱۹۶۲). بانک‌ها چه در کشورهای در حال توسعه و چه پیشرفته تمایل به وام‌دهی کوتاه مدت دارند. در حالی که بسیاری از پروژه‌های سرمایه‌گذاری صنعتی دارای دوره رشد بلندمدت هستند و تأمین مالی آنها از طریق بانک دشوار است؛ کشورهای توسعه‌یافته کنونی مجبور شدند تا نهادهای مالی را به گونه‌ای تأسیس کنند که به شرکت‌ها امکان دسترسی به تأمین مالی بلندمدت و همچنین سایر اشکال خدمات مالی ترکیبی (کمک‌های بلاعوض و خریدهای عمومی) را بدهد (آندرونی، ۲۰۱۶):

- بانک توسعه که به طور معمول وام‌های بلندمدت ۵ساله یا حتی بلندمدت‌تر ارائه می‌دهد. بانک بازسازی آلمان (KfW)، بانک توسعه ژاپن (JDB)، بانک توسعه کره جنوبی (KDB)، بانک ملی برای توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل از موفق‌ترین نمونه‌ها بوده‌اند. بسیاری از آنها در پاسخ به نیازهای متغیر بخش صنعت، دستخوش تغییرات نهادی شده‌اند. برای مثال، بانک بازسازی آلمان از زمان تأسیس خود در سال ۱۹۴۷، به طور فزاینده‌ای از وام‌های مستقیم دور شده و به یک بانک سرمایه‌گذاری بلندمدت تبدیل شده است؛ ۸۰ درصد سهام این بانک هنوز هم متعلق به دولت است.

- کشورهایمانند آلمان، ژاپن و کره جنوبی بانک‌های دولتی تأسیس کرده‌اند که در وام دهی به بخش‌های خاص تخصص دارند و به عبارتی بانک‌های سیاستی دولتی هستند. چین نیز اخیراً به همین شکل عمل کرده است و بانک صادرات-واردات و بانک توسعه کشاورزی را تأسیس کرده است.
- برخی از کشورها صندوق‌های سرمایه‌گذاری عمومی بلندمدت را با تکیه بر راه‌حل‌های مالی ترکیبی ایجاد کرده‌اند.

(۵) نهادهای تغییر و تجدید ساختار صنعتی

صنایع تولیدی نه تنها به سرمایه‌گذاری بلندمدت بلکه به سرمایه‌گذاری در دارایی‌های فیزیکی و انسانی با تحرک محدود نیاز دارند. این بدان معناست که روند تجدید ساختار در تولید نسبت به سایر بخش‌های اقتصادی هم از نظر فنی هم سیاسی دشوارتر است. تجدید ساختار همراه با توسعه صنعتی دشوارتر هم خواهد شد چون صنایع با بهره‌وری بالاتر معمولاً دارایی‌های خاصی را دارا هستند و هر چه سطح فناوری صنایع بالاتر برود، شرایط دشوارتر هم خواهد شد. برای مثال، اگر یک تولیدکننده پوشاک بخواهد اسباب بازی تولید کند، برخی ماشین‌ها و نیروی کار را نیاز است تغییر دهد ولی اگر یک تولیدکننده فولاد بخواهد رایانه تولید کند، نمی‌تواند کوره‌های بلند را در تولید رایانه به کار برد. بنابراین، روند تجدید ساختار بسیار مناقشه‌برانگیز است و لازم است نهادهایی باشند که بتوانند منازعات و تعارضات را مدیریت کنند.

به نظر می‌رسد دیدگاه‌های مرسوم در تجدید ساختارها مانند سازوکار ادغام و تملک بازار سهام، قانون ورشکستگی، صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی و انتشار اوراق قرضه با ریسک بالا در بازار اوراق بهادار در تغییر ساختار بلندمدت خوب عمل نمی‌کنند و عملاً کارکرد کوتاه مدت دارند. به همین جهت برخی کشورها به سازوکارهای جایگزین روی آورده‌اند:

- بسیاری از کشورها مسئله تصاحب خصمانه^{۱۹۸} را از طریق اقدامات مختلف غیرممکن یا بسیار دشوار ساخته‌اند. ژاپن از سهام مشترک، آلمان از سیستم همبستگی و کره جنوبی از سهام چرخه‌ای بهره برده‌اند.
- در آلمان و ژاپن قواعد به این شکل است که بانک اصلی وام دهنده یک شرکت نقش اصلی را در مدیریت آن بازی می‌کند و این موضوع، منجر به تجدید ساختار شرکت‌های بلندمدت‌تر شده است.

¹⁹⁸ hostile takeovers

مجموعه مهم اما غفلت شده دیگر از نهادهای تجدید ساختار صنایع، نهادهایی هستند که تخصیص مجدد کارگران را با توجه به نیازهای جدید صنعتی تسهیل می‌کند. بسیاری از اصلاحات ساختاری به دلیل مقاومت به حق کارگران به دلیل نابودی شغل و... متوقف شده یا به تاخیر می‌افتد. در نتیجه، کشورهای که نهادهایی برای کاهش مقاومت کارگران در مقابل تجدید ساختار دارند، در این امر موفق‌تر بوده‌اند. در ژاپن این امر از طریق سیستم "اشتغال مادام‌العمر" تسهیل شد که در آن شرکت‌ها به طور ضمنی بخشی از نیروی کار خود را تضمین می‌کردند و در صورت حذف شغل آنها، به مشاغل جدید اختصاص می‌یافتند. در اسکانندیناوری نیز تجدید ساختار توأم با سیاست‌های دولت رفاه انجام شد.

(۶) نهادهای مدیریت اقتصاد کلان برای سیاست صنعتی موفق

سیاست صنعتی موفق به نهادهایی از مدیریت اقتصاد کلان نیاز دارد که چنین مسائلی نتیجه آن باشد:

- تأمین مالی بلندمدت با نرخ بهره معقول ارائه شود.
- نرخ ارز که از نظر ساختاری بیش از حد ارزش گذاری نشده باشد.
- ثبات اقتصادی (نه فقط از نظر قیمت مصرف کننده بلکه از نظر تولید، اشتغال، تراز پرداخت، قیمت دارایی و دستمزد نیز به صورت دقیق تعریف شده باشد).

برای رسیدن به نتایج فوق، به مجموعه‌ای از سازمان‌ها و نهادهای دولتی نیاز است که در ادامه خواهد آمد. هماهنگی و الزام این سازمان‌ها و نهادها بر انجام این تکالیف، بر عهده سازمان‌های راهبر خواهد. در ادامه به این سازمان‌ها و نهادها و تکالیف آنها اشاره خواهیم داشت.

اول؛ به یک بانک مرکزی نیاز است که چنین تکالیفی را بر عهده دارد:

- ثبات اقتصادی البته فراتر از پایین نگه داشتن تورم قیمت مصرف کننده.
- نرخ بهره حقیقی خیلی زیاد نباشد.
- نرخ ارزی که بیش از حد ارزش گذاری نشده باشد؛ خصوصاً در کشورهایی چون ایران که به منابع طبیعی وابسته بوده و پتانسیل بیماری هلندی دارد.
- تأمین مالی هدفمند و یارانه‌ای برای پروژه‌های دارای اهمیت ملی.

دوم؛ به مجموعه‌ای از نهادهای بودجه‌ای نیاز است که شامل موارد زیر باشند:

- سیستم مالیاتی گسترده با حداقل امکان فرار مالیاتی.

- سیستم هزینه عمومی که تثبیت کننده‌های خودکار را فراهم می‌کند؛ برای مثال، دولت رفاه و قواعد هزینه‌ای که هزینه‌های غیردوره‌ای را محدود می‌کند.
- قواعد بودجه‌ای که سیاست مالی فعال کینزی را مجاز می‌داند؛ بنابراین هیچ قاعده محکمی در مورد بدهی عمومی یا کسری بودجه وجود ندارد.

سوم: به نهاد قاعده گذاری مالی نیاز است که چنین تکالیفی بر عهده دارد:

- مشوق امور مالی بلندمدت باشد.
- تورم قیمت دارایی‌ها را که در طراحی سیاست پولی توسط بانک مرکزی اغلب نادیده گرفته می‌شوند، کنترل کند.

چهارم: به نهادهای تنظیم کننده قیمت و دستمزد نیاز است که ثبات اقتصاد کلان را تشویق کنند، تعارضات اجتماعی را کاهش دهند و تجدید ساختار صنعتی کارآمد را تشویق کنند. نهادهای ضروری شامل:

- یک سیستم چانه زنی جمعی دستمزد که تورم دستمزد رقابتی و یا تقلیل قیمت در میان بنگاه‌ها و بخش‌ها را کاهش می‌دهد؛ برای مثال، چانه زنی متمرکز برای دستمزد مانند اسکاندیناوی یا تنظیم هنجارهای قوی به وسیله اتحادیه‌های پیشرو در آلمان.
- یک کمیسیون رقابت که نیاز به توافقنامه‌های تعیین کننده قیمت برای شرکت‌های پیشرو را در زمان رکود اقتصادی یا دوران تجدید ساختار اقتصادی (مانند کارتل‌های رکود اقتصادی تحریم شده توسط دولت ژاپن) تصدیق می‌کند ولی نظارت دقیق هم بر آنها دارد.

همانطور که پیش‌تر نیز اشاره شد، این مجموعه نهادهای شش گانه برای اجرای یک سیاست صنعتی موفق یا باید درون یک سازمان راهبر به وجود بیایند یا در هماهنگی و نظارت سازمان راهبر در سایر سازمان‌ها و نهادهای دولتی به وجود بیایند.

۱.۲ نقش سازمان‌های راهبر در بالا بردن ظرفیت نهادی دولت

تجربه متفاوت توسعه‌ای دولت‌ها در شرق آسیا و سایر نقاط جهان که در شرق آسیا مبدل به معجزه اقتصادی شد و در سایر نقاط، غالباً منجر به حامی‌پروری، فساد گسترده و به طور کلی عدم موفقیت شد؛ نگاه به نقش دولت در امر توسعه را واقع‌بینانه‌تر ساخته است. اکنون اندیشمندان توسعه غالباً اینگونه تصور می‌کنند که توانایی دولت‌ها در تسریع سرعت و کیفیت توسعه به ظرفیت نهادی برای طراحی و اجرای صحیح سیاست‌ها بستگی دارد. یکی از مولفه‌های مهم در

زمینه ظرفیت نهادی دولت‌ها، انسجام درونی آنها است. اکنون این اجماع نظری وجود دارد که اگر دولت بخواهد در تلاش‌های خود برای ترویج تحول صنعتی موفق باشد، یک پیش شرط مهم این است که از انسجام داخلی لازم برای اجرای سیاستهای خود برخوردار باشد (ایوانز ۱۹۹۵؛ ویس ۱۹۹۸). انسجام به دولت این امکان را می‌دهد تا از دو مشکل که بسیاری از تلاشهای توسعه‌ای را با مشکل روبرو کرده است، دور بماند:

۱. لغزش به شیوه‌های یغماگرانه توسط کارکنان منفرد.
۲. اتلاف منابع از طریق عدم گزینش پذیری در سیاست‌های اقتصادی.

سازوکار مرکزی که برخی از اندیشمندان برای رسیدن به انسجام دولت‌ها پیشنهاد داده‌اند، دو مورد است:

دولت، هنجارهای مربوط به جلب رضایت را برای کارکنان دولت ایجاد می‌کند و با این کار، اقدامات آنها را از شیوه‌های فردگرایانه و یغماگرانه دور می‌کند. این امر با وضع قوانین مشخص و صریح و اطمینان از اینکه تصمیمات کارگزاران به جای منافع خصوصی آنها بر اساس چنین قوانینی هدایت می‌شود؛ محقق خواهد شد. تعهد به پیروی از قوانین با سازوکار دوم یعنی پابندی به هنجارهای مشخص استخدام و تحرک شغلی که برای انسجام دولت ضروری است، تقویت می‌شود. ایجاد چنین معیارهایی برای ارتقاء بوروکراتیک سبب می‌شود کارمندان از منافع شخصی دور شوند و به سمت وظایف متصل به موقعیت خود سوق یابند.

به بیان دیگر، این گروه معتقدند که سازوکار تأمین انسجام برای دولت، یک بوروکراسی قوی یا بکارگیری عقلانیت بوروکراتیک^{۱۹۹} است. چمبر (۲۰۰۲) معتقد است که عقلانیت بوروکراتیک به خودی خود نمی‌تواند برای تأمین انسجام دولت کافی باشد. به زعم او، بوروکراسی در واقع یک شمشیر دو لبه است؛ در شرایطی که می‌تواند در جهت دهی کارکنان به اهدافی غیر از منافع شخصی، مؤثر باشد؛ می‌تواند از طریق تأثیرات دیگر، انسجام دولت را مختل کند. به صورت کلی، عقلانیت بوروکراتیک به صورت خودکار به انسجام دولت نخواهد انجامید.

به منظور رخ دادن توسعه صنعتی، برنامه‌ریزان اقتصادی در داخل دولت باید منابع عظیمی را برای پروژه‌های توسعه‌ای در محیطی با کمبود منابع بسیج کنند. این بدان معناست که منابع از سایر فعالیت‌ها و در نتیجه از سازمان‌های دولتی که وظیفه اداره امور را بر عهده دارند، دور می‌شوند. از سوی دیگر، این پروژه‌ها اغلب باعث نابسامانی‌های موقتی اقتصاد کلان - عدم تعادل خارجی، تورم، کسری بودجه - می‌شوند و تنها پس از گذر زمان بازده اقتصادی ایجاد می‌کنند.

با توجه به این وضعیت، برنامه‌ریزان با دو منبع تضاد روبرو هستند:

¹⁹⁹ Bureaucratic Rationality

۱. رقابت بین سازمان‌های دولتی برای منابع کمیاب که برای برنامه‌های توسعه به کار گرفته شده است. حتی این رقابت می‌تواند ریشه در اختلاف نظرهای واقعی بر سر اولویت‌های توسعه‌ای داشته باشد. در چنین شرایطی، با وجود تعهد وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های سیاستگذاری به پیروی از قوانین بوروکراتیک، شکل‌گیری سیاست تبدیل به یک فرآیند جدال برانگیز می‌شود.

۲. درگیری بین سازمان‌های دولتی گاهی متأثر از برنامه‌های توسعه بزرگ است. همانطور که آلبرت هیرشمن (۱۹۶۸) و دیگران اشاره کرده‌اند، توسعه سریع اغلب با عدم توازن موقت و البته حاد در اقتصاد کلان رخ می‌دهد اما وظیفه محوله سازمان‌های اصلی دولتی برای جلوگیری از این عدم تعادل‌ها است. بنابراین، به عنوان مثال، برنامه‌ریزان که از طریق "فشار بزرگ" به دنبال توسعه هستند، اغلب در تضاد با بانک‌های مرکزی و وزارتخانه‌هایی که مسئول حفظ تعادل خارجی هستند، قرار خواهند گرفت زیرا تلاش‌های توسعه‌ای آنها می‌تواند منجر به افزایش تورم و کسری حساب تجاری شود.

این دو منبع تضاد کاملاً آشکار می‌سازد که در ترتیبات توسعه‌ای، عقلانیت بوروکراتیک با رقابت و ناسازگاری بین سازمانی کاملاً سازگار است. این ناسازگاری به این دلیل به وجود نمی‌آید که بوروکرات‌ها به اندازه کافی پیرو قوانین "وبری" نیستند. این تعارضات به این دلیل بوجود می‌آید که دولت ترکیبی پیچیده از سازمان‌ها است، وظایف متمایزی را بر عهده دارد، دارای حوزه‌هایی است که اغلب با هم تداخل دارند و اغلب مجبور به رقابت برای منابع هستند. بنابراین، تعارضات بین سازمانی در نتیجه پیروی از قوانین حاکم بر بازتولید آنها بوجود می‌آید، نه به دلیل خروج از قوانین.

از مباحث فوق، واضح است که برای دستیابی به انسجام دولت، به چیزی فراتر از عقلانیت بوروکراتیک نیاز است. اگر قرار است دولت‌ها توسعه یابند، نه تنها باید دارای بوروکرات‌های پیرو قانون باشند بلکه باید از سازوکاری برای حل منازعات ناشی از پویایی‌هایی که بحث شد، برخوردار باشند. برای حل این موضوع برخی خواهان یک سازمان راهبر (هماهنگ کننده، مرکزی) هستند که عملکرد حل تعارضات درون دولت را دارد. این گونه سازمان‌ها به عنوان دبیرخانه برای اطلاعات، به عنوان قطب‌هایی برای طراحی سیاست، به عنوان لابی‌های غیررسمی برای سوق دادن وزارتخانه‌ها به اهداف بلندمدت سیاست‌های صنعتی و به عنوان میانجی در مناقشات بین وزارتخانه‌ها عمل می‌کنند. با این کار، این سازمان‌ها باید به آنچه که در غیر این صورت می‌تواند تبدیل به یک دستگاه سیاستگذاری ناقص و شکست خورده شود، انسجام دهند.

چیر (۲۰۰۲) با مقایسه میان هند و کره جنوبی که هر دو از چنین سازمانی برخوردار بوده‌اند، معتقد است نمی‌توان تصور کرد که نصب ساده یک سازمان هماهنگ کننده برای انسجام بخشی به دستگاه بوروکراسی کافی باشد. وضعیت هر وزارتخانه را در نظر بگیرید؛ هر یک از آنها مسئولیت نظارت بر بخش‌های خاصی از اقتصاد و صنایع خاص را بر عهده دارند. هر وزارتخانه تحت فشار است تا عملکرد و موفقیت خود را در اجرای سیاست نشان دهد. در موارد شکست، انتظار می‌رود که دلایلی برای عملکرد ضعیف ارائه دهد. علاوه بر این، برای به دست آوردن منابع بیشتر در فرآیند بودجه، هر وزارتخانه باید برای خود پرونده‌ای بسازد، نه تنها از نظر اهمیت بخش خود، بلکه از نظر توانایی وزارتخانه در اداره حجم و جوه مورد نظر خود.

نیاز به گزارش عملکرد خود و "ایجاد پرونده" برای خود، باعث می‌شود که هر وزارتخانه برای کنترل جریان اطلاعات حق بسیار بالایی قائل شود. در واقع، این موضوع همراه طبعی عقلانیت بوروکراتیک و بوروکراسی پیرو قانون است. همانطور که وبر استدلال کرد، با ظهور بوروکراسی مدرن پدیده "راز رسمی" ^{۲۰۰} به معنی تمایل کارکنان دولت برای کنترل اطلاعات به عنوان منبع قدرت در نزاع‌های درون دولت، ظاهر می‌شود (وبر، ۱۹۶۸). بنابراین، هر وزارتخانه‌ای علاقه مند است که جریان اطلاعات را در داخل و خارج از دفاتر خود کنترل کند.

گرایش طبیعی به نگاه داخلی و محرمانه نگه داشتن اطلاعات در روابط بین وزارتخانه‌ها به راحتی می‌تواند به مشکوک بودن و کینه نسبت به مداخله خارجی در امور وزیران تبدیل شود. این امر به ویژه انجام وظایف سازمان‌های راهبر رسمی را در دولت‌های توسعه‌گرا دشوار می‌کند. به بیان دیگر، این گونه سازمان‌ها به عنوان تهدیدهای احتمالی برای خودمختاری وزیران در نظر گرفته می‌شوند. بنابراین پیشنهادات کمک سازمان‌های راهبر توسط وزارتخانه‌ها و... رد می‌شود، درخواست اطلاعات آنها به تأخیر می‌افتد و توصیه‌های آنها برای پیروی از دستورالعمل‌های برنامه نادیده گرفته می‌شود.

نباید انتظار داشت که نصب ساده یک سازمان راهبر، به عنوان یک سازمان یا وزارتخانه دیگر در دستگاه دولتی، باعث ایجاد انسجام دولتی شود. برای عملکرد مناسب چنین نهادی، باید راهی برای غلبه بر مقاومت و رقابت که احتمالاً توسط سایر نهادهای دولتی ارائه می‌شود، یافت. بدیهی‌ترین وسیله در این راستا که در سه نمونه کلاسیک مورد اشاره اجرا شده، این است که دستگاه هماهنگ کننده دارای قدرت بر سایر نهادهای دولتی باشد. به عبارت دیگر، باید بتواند اطلاعات را مطالبه کرده و سایر نهادها ملزم به تبعیت از اولویت‌های برنامه‌ای این سازمان راهبر باشند. این امر می‌تواند مستقیماً محقق شود اگر این سازمان، از حمایت شخصی شخصیت‌های سیاسی قدرتمند مانند رئیس جمهور یا نخست

وزیر برخوردار شوند. سازوکار دیگر این است که قدرت سازمان بر سایر وزارتخانه‌ها در قوانین کشور نهادینه شود، به طوری که دیگر به پشتوانه شخصی رئیس جمهور یا سایر مدیران ارشد بستگی نداشته باشد. در هر صورت، سازمان‌های هماهنگ کننده باید بتوانند نه تنها همکاری را پیشنهاد دهند، بلکه در مقابل تحریم‌ها یا سرزنش‌های سایر بخش‌های دولت هم ایستادگی کنند.

۲.۲. جمع‌بندی

همانطور که ملاحظه شد، در این بخش به اهم نظرات اندیشمندان در باب اینکه سازمان‌های راهبر چگونه باشند و چه وظایفی را بر عهده بگیرند، پرداخته شد. پرواضح است که میان اندیشمندان اجماع کامل در مورد این دو موضوع وجود ندارد؛ هدف از این بخش ارائه نقشه کلی از دیدگاه‌های موجود در باب سازمان‌های راهبر بود که هر کشوری می‌تواند با توجه به زمینه ساختاری و نهادی خود به بخشی از آن جامه عمل بپوشاند. گرچه بر سر وظایفی چون اجرای سیاست‌های صنعتی و انسجام بخشی به بوروکراسی دولتی و همچنین قدرت سازمان راهبر بر سایر دستگاه‌های بوروکراسی دولتی میان اندیشمندان اجماع وجود دارد. در جدول زیر، اهم مباحث مطروحه در این بخش گردآوری خواهد شد:

موضوع اندیشمند	سازمان راهبر چه وظایفی را بر عهده بگیرد؟	سازمان راهبر چگونه باشد؟
جانسون	<ul style="list-style-type: none"> طراحی و اجرای سیاست صنعتی هدایت بازار 	<ul style="list-style-type: none"> ترکیبی از پرسنل نخبه و متخصص
وید	<ul style="list-style-type: none"> نقش محوری در حکمرانی بر بازار اتاق فکر دولت ترسیم مسیر توسعه اقتصادی تعیین اولویت‌های صنعتی تعامل با بخش خصوصی برای اقناع و اجماع بین آنها برای اجرای برنامه‌های توسعه‌ای دولت رصد فعالیت سایر بخش‌ها نظارت بر اهداف جنبی (تنوع در صنایع - متنوع سازی بازارها - کاهش وابستگی به واردات مواد اولیه - اشتغال در صنایع خاص) 	<ul style="list-style-type: none"> سطح اثربخشی بالاتر نسبت به سایر نهادهای دولتی سازمان استراتژیک گلچین بوروکرات‌های اقتصادی و بهترین استعدادهای کشور تعداد کم پرسنل القاء حس وطن دوستی و مشارکت در توسعه کشور به پرسنل (ماموریت ملی)

<ul style="list-style-type: none"> • حفظ سطحی از خودمختاری در مقابل مداخلات سیاسی بیرونی • اتصال سازمان به رئیس جمهور یا معاون اول (سطوح بالای قدرت) • داشتن قدرت و مشروعیت لازم برای حل اختلافات 	<ul style="list-style-type: none"> • مسئول دائمی هماهنگی سیاست ها • اجرای سیاست‌های صنعتی انتخابی و هدفمند 	چانگ
<ul style="list-style-type: none"> • ضرورت حمایت از سوی مقامات رده بالای سیاسی • مسئولیت سازمان بر عهده رئیس جمهور، نخست وزیر، معاون اول یا یکی از وزرا باشد • انتخاب سازمان از میان بهترین نهادهای و سازمان‌های دولتی موجود • نظارت مقامات رده بالا بر عملکرد سازمان 	<ul style="list-style-type: none"> • اعطاء مشوق‌ها به فعالیت‌های جدید • راهبرد چماق و هویج • ضوابط و معیارهای مشخص و زمان مند در سیاست‌های حمایتی • شفافیت در اجرای سیاست صنعتی • ارتباط مستمر سازمان با بخش خصوصی 	رودریک
<ul style="list-style-type: none"> • داشتن قدرت و دست بالا در مقابل سایر نهادها و سازمان‌های دولتی • تحت حمایت رئیس جمهور یا نخست وزیر • قدرت سازمان راهبر در قوانین کشور نهادینه شده باشد 	<ul style="list-style-type: none"> • حل تعارضات درون دولت • دبیرخانه برای اطلاعات • قطب برای طراحی سیاست ها • لابی‌های غیررسمی برای سوق دادن وزارتخانه‌ها به اهداف بلندمدت (به طور خاص سیاست صنعتی) • میانجی در اختلافات بین وزارتخانه ها 	چمبر
-----	<ul style="list-style-type: none"> • ورود سازمان‌های راهبر به سیاست خارجی و روابط بین‌الملل 	لاندربرگ
-----	<ul style="list-style-type: none"> • طراحی و اجرای برنامه‌های بلندمدت 	ساسادا
<ul style="list-style-type: none"> • تمایل به ایفای نقش دوگانه: مشاوره و مسئولیت مستقیم 	<ul style="list-style-type: none"> • هدایت منابع و بودجه به صنایع هدفگذاری شده 	تپتون
<p>در ارتباط مستقیم با نهادهای شش گانه مورد نیاز برای سیاست صنعتی موفق (تولید-توسعه توانمندی تولید-حاکمیت شرکتی-تأمین مالی-تجدید ساختار-مدیریت اقتصاد کلان)؛ این نهادها یا درون سازمان راهبر وجود داشته باشند یا سازمان راهبر هماهنگ ساز فعالیت این نهادها باشد.</p>		آندرونی و چانگ
منابع و امکانات در اختیار سازمان‌های راهبر کلاسیک را احصاء کرده است:		صوفی

<p>مالیات و یارانه ها - حمایت تعرفه ای - برنامه ریزی ملی و بخشی - تشکیل کارتل های بخش خصوصی برای بهبود بهره وری - تعامل نزدیک با بخش خصوصی برای رسیدن به چشم انداز مشترک - کنترل منابع مالی و حقیقی از طریق بانک ها و شرکت های دولتی - تشکیل شوراهای مشورتی</p>	
---	--

جدول ۲۲. جمع بندی مباحث مطروحه در باب وظایف و چگونگی سازمان های راهبر (منبع: تحقیق حاضر)

۳. سازمان راهبر به عنوان یک کانون اثربخشی (PoE)

اندیشمندان دولت ها را به دو گونه ایده ال^{۲۰۱} تقسیم می کنند: دولت های توسعه گرا که توسعه صنعتی را تسهیل می سازند و دولت های یغماگر که توسعه را تضعیف می کنند. در عمل دولت های کمی در دو سر طیف این طبقه بندی خواهند بود و اکثر دولت ها، میانی هستند و نه به صورت کامل توسعه گرا هستند و نه به صورت کامل یغماگر. تجربه نشان داده که حتی در کشورهایی که حکمرانی و بخش عمومی ضعیف دارند، سازمان هایی با عملکرد خوب و استثنایی وجود دارد^{۲۰۲}. مراد از عملکرد خوب و استثنایی برای این سازمان ها این است که در ارائه کالاها و خدمات عمومی که سازمان رسماً موظف به اجرای آن است، موفق عمل می کنند؛ علیرغم فعالیت در محیطی که ارائه خدمات عمومی مؤثر نیست و سازمان ها در معرض خطر جدی فساد، حامی پروری و... قرار دارند.

در ادبیات، اصطلاح یکسانی برای توصیف این موقعیت در کشورها وجود ندارد. رول (۲۰۱۴) این سازمان ها را "کانون های اثربخشی"^{۲۰۳} نامیده است. در حالی که دالند (۱۹۸۱)، لئونارد (۱۹۹۱) و گدس (۱۹۹۴) ترجیح می دهند آنها را "کانون های بهره ور"^{۲۰۴} بنامند. از تعابیر دیگری همچون "جزایر شایستگی"^{۲۰۵} (ترکیلدسن، ۲۰۰۸) یا "جزایر کارآمد"^{۲۰۶} (کروک، ۲۰۱۰) نیز استفاده شده است.

افزون بر تجربه شرق آسیا که به نوعی نهادهای کلیدی اقتصادی و به طور خاص سازمان های راهبر گونه ای از PoE بوده اند^{۲۰۷}؛ نمونه های تاریخی بسیار دیگری نیز وجود دارد که توجه به آنها گویای این موضوع است که برای یک جامعه حتی در شرایط حکمرانی بسیار ضعیف، ممکن است برخی از سازمان های دولتی بسیار مؤثرتر وجود داشته باشد.

²⁰¹ Ideal type

²⁰² پیش تر بحث شد که حتی در نمونه های کلاسیک دولت توسعه گرا نیز کیفیت بوروکراسی و عملکرد سازمان ها متفاوت بوده است. سازمان های کلیدی اقتصادی و به طور خاص سازمان های راهبر در این کشورها، عملکرد بسیار متفاوتی از سایر سازمان های دولتی داشته اند. لذا آنچه در این بخش طرح می شود حتی با نمونه های کلاسیک دولت توسعه گرا نیز همخوانی دارد.

²⁰³ pockets of effectiveness

²⁰⁴ pockets of productivity/efficiency

²⁰⁵ islands of excellence

²⁰⁶ islands of effectiveness

²⁰⁷ به این موضوع پرداخته شد که نهادهای کلیدی اقتصادی و به طور خاص سازمان های راهبر کیفیت بسیار بالاتری نسبت به سایر نهادها و سازمان های دولتی داشته اند.

برای ارائه چند مثال تاریخی و معاصر، فیشر و لوندگرن (۱۹۷۵) معتقدند انگلیس بیش از یک قرن قبل از اصلاح ارتش تحت حمایت و ناتوان خود دارای نیروی دریایی بسیار حرفه‌ای بود. لئونارد وایت (۱۹۵۴، ۱۹۵۸) مشاهده کرد که حتی در فاسدترین دوره‌های قرن نوزدهم آمریکا، آژانس‌های منتخبی وجود داشتند که استانداردهای حرفه‌ای بالایی را حفظ کرده بودند. روبرت دالند (۱۹۸۱) و بن اشنایدر (۱۹۹۱) به طور جداگانه مشاهده کردند که در دوران دیکتاتوری‌های نظامی برزیل، آژانس‌هایی که صنعتی‌سازی را ترویج می‌کردند، الگوهای کارآمدی بودند؛ در حالی که آژانس‌های خدمات اجتماعی بسیار ضعیف بودند. پرواضح است که مراد ما از پرداختن به این بحث، پیگیری در زمینه ایجاد سازمان‌های راهبر است ولی آنچه در ادامه بحث می‌شود، برای سایر بخش‌های بوروکراسی دولتی نیز قابلیت اجرا خواهد داشت.

سؤال این است که "PoE" می‌تواند وجود داشته باشد و شرایطی که وجود آن را ممکن می‌سازد، چیست؟ این سؤال نتایج عملی قابل ملاحظه‌ای دارد زیرا اگر ما درک درستی از آنچه در مورد کانون‌های اثربخشی امکان‌پذیر است، داشته باشیم؛ دولت‌ها می‌توانند تلاش‌های خود را برای رسیدن به آن صرف کنند و به روند توسعه و اصلاح اداری آنها کمک کند و از هدر دادن تلاش و منابع در سازمان‌هایی که بعید است به PoE مبدل شوند، جلوگیری شود.

تلاش‌های بسیاری برای پاسخگویی به این سؤالات هم از حیث نظری و هم از حیث تجربی انجام شده است (لئونارد، ۲۰۱۰؛ هیکلی، ۲۰۲۱، ۲۰۱۹؛ رول، ۲۰۱۴). رول (۲۰۱۴) با محوریت قرار دادن چندین کانون اثربخشی^{۲۸}، به صورت تجربی تلاش کرده به سه سؤال پاسخ دهد:

- گام‌های ابتدایی برای ایجاد PoE چیست؟
- PoE‌ها چگونه به وجود می‌آیند؟
- عواملی که سبب استمرار PoE‌ها می‌شود، چیست؟

در ادامه با محوریت قرار دادن گزارش رول و استفاده از سایر گزارش‌ها، تلاش خواهیم کرد به سه سؤال مطرح شده پاسخ دهیم:

۱.۳. گام‌های ابتدایی برای ایجاد PoE چیست؟

به صورت کلی PoE ممکن است از مسیرهای متمایزی به وجود بیاید:

^{۲۸} کمیسیون مشترک بازرسازی روستاها (چین/تایوان)، بانک ملی توسعه اقتصادی برزیل، آژانس ملی کنترل غذا و دارو (نیجریه)، آژانس ملی ممنوعیت قاچاق افراد و کالا (نیجریه)، شرکت نفت دولتی سورینام، چندین آژانس مطرح در سطح ملی در خاورمیانه نمونه‌هایی از این موارد است.

• اولین تمایز مهم این است که آیا ایجاد PoE نتیجه یک اقدام عمدی است یا بیشتر نتیجه غیر منتظره عمل سیاسی هدفمند.

• دومین تمایز در این است که PoE ممکن است نتیجه یک عمل از بالا به پایین یا پایین به بالا باشد و یا حتی از درون سیستم اداری بزرگتر به عنوان «بوروکراسی خرده فرهنگی»²⁰⁹ ظاهر شود.

رول (۲۰۱۴) در بررسی خود دریافته که همه PoE ها در نمونه او نتیجه تصمیمات و اقدامات سیاسی عمدی و هدفمند از بالا به پایین بوده‌اند. سایر مطالعات نیز مؤید این موضوع است که در غالب موارد از همین مسیر PoE ها شکل گرفته‌اند.

به صورت کلی، منافع سیاسی یا شخصی رییس دولت در اجرای مؤثر یک وظیفه خاص است که به سازمان عمومی که مأمور اجرای این وظیفه است اجازه می‌دهد به عنوان یک PoE ظاهر شود و بدون علاقه و حمایت سران قدرتمند کشورها، هیچ عاملی نمی‌تواند در تأسیس یک PoE موفق باشد. چارچوب‌های اقتصاد سیاسی معمولاً فرض می‌کنند که انگیزه سیاستمداران برای چنین کنش‌هایی، بقای سیاسی است ولی بررسی نمونه‌های PoE نشان می‌دهد که انگیزه آنها بسیار متنوع‌تر است. این انگیزه‌ها شامل ایدئولوژی توسعه ناسیونالیستی، نگرانی برای زندگی مردم و همچنین نگرانی در مورد شهرت بین‌المللی کشور و سایر موارد هستند. در حالی که بقای سیاسی هنوز می‌تواند انگیزه اصلی اکثر سیاستمداران در میان مدت و بلندمدت باشد، در طول مسیر انگیزه‌های دیگر نیز نقش مهمی ایفا می‌کنند. برای ظهور PoE، این تنوع انگیزه‌ها بسیار مهم است. به نقل از دو اقتصاددان برجسته: "انگیزه‌های نخبگان سیاسی آنقدر پیچیده است که ممکن است در زمان و مکان خاصی به نفع آنها باشد که برخی از سیاست‌هایی را که برای فقرا مفید است، اجرا کنند" (بنرجی و دوفلو ۲۰۱۱).

افزون بر علاقه و حمایت رییس دولت به تأسیس PoE، چگونگی تصمیم‌گیری او نیز مهم است. بررسی نمونه‌ها نشان می‌دهد که رییس دولت باید از رویه معمول انتصاب در بخش عمومی که بر اساس منطق حامی‌پرورانه است، عدول کند. تخصیص پست‌های سطح بالا در دولت یکی از مهم‌ترین منابع حامی‌پروری در اختیار رییس یک دولت است. لابی‌شدید در حزب سیاسی یا شبکه‌های حامی‌پرورانه نخبگان و فرادستان مربوطه بلافاصله به محض خالی شدن پست‌های سطح بالا یا در دسترس بودن موقعیت‌های جدید آغاز می‌شود. با این حال برای PoE، اغلب در برابر مخالفت‌های مهم سیاسی و غیررسمی، سران کشورها این خواسته‌ها را رد کردند. در عوض، آنها از معیارهای دیگری برای انتخاب نامزدهای خود استفاده کردند. در حالی که صلاحیت و تجربه قبلی مهم بود، معیارها از زمینه‌ای به زمینه

²⁰⁹ subcultural bureaucracy

دیگر متفاوت بودند و شامل صلاحیت‌های فنی، ویژگی‌های اثبات شده رهبری و مدیریت، ضدفساد بودن ثابت شده و ایدئولوژی ناسیونالیستی بوده است. این واقعیت که این سران کشورها از شیوه‌های انتصابی ثابت عدول کردند، نشان می‌دهد که آنها واقعاً علاقه زیادی به اجرای وظایف سازمانی مربوطه داشتند.

انتخاب افرادی از درون شبکه‌های نخبگانی حامی پرورانه، مسائلی چون "معضل خودی"^{۲۱۰} را پیش خواهد آورد و او به عنوان عضوی از شبکه نخبگان و فرادستان که به جایگاه والایی رسیده است؛ اکنون مشاغلی را برای تخصیص، قراردادهایی برای اعطاء، پولی برای خرج و سایر منابع تحت نظر خود دارد و اکنون انگیزه‌های قوی برای پاداش دادن به "پیروان و دوستان" خود به دلیل حمایت و سرمایه‌گذاری‌های قبلی و تثبیت موقعیت خود در شبکه‌ها و حزب، برای استفاده از موقعیت و سازمان برای اهداف حامی پرورانه خواهد داشت.

البته در نمونه‌های بررسی شده، انتصاب مدیران ارشد از طریق آگهی‌های شغلی و روش‌های رسمی انجام نشده است. این روند هنوز بسیار شخصی بوده اما دو تفاوت اساسی وجود داشته است:

۱. اگرچه شخصی ولی این فرآیند بر اساس "روابط ضعیف" به جای "روابط قوی" بود. رئیس دولت معمولاً مدیران منصوب شده را نمی‌شناخت اما آنها از طریق افراد دیگر در شبکه به وی معرفی شده بودند. عضویت در حزب یا اصلاً مهم نبود یا در مقایسه با سایر معیارها نقش جزئی ایفا کرد. این تفاوت اساسی و انحراف آشکار از شیوه رایج در سیستم‌های اداری سیاسی این کشورها بوده است.
۲. تفاوت دیگر در انتصابات معمول در پست‌های سطح بالا در بخش دولتی این بود که منصوب شدگان همه از مدیران و تکنوکرات‌ها بودند و نه سیاستمداران.

یکی از موضوعات مهم، خصوصیات حین تأسیس یک سازمان برای تبدیل شدن به PoE است. این خصوصیات بنیادی شرایطی را فراهم می‌کند که هم محدودیت‌هایی ممکن است ایجاد کند و هم منابعی را فراهم کند که بازیگران بتوانند از آنها استفاده کنند. یکی از خصوصیات بنیادی، حکم قانونی قوی سازمان، همراه با درجه‌ای از خودمختاری است. در حالی که همه سازمان‌های مورد بررسی دارای چنین حکم قانونی بودند ولی از جهاتی هم قانون ابهاماتی داشت. مدیران ارشد PoE از این ابهام برای بهبود عملکرد سازمان‌ها استفاده خلاقانه کرده‌اند. به عنوان مثال، مبهم بودن قانون این امکان را برای سازمان‌ها ایجاد می‌کند که قوانین داخلی عملگرا را برای موضوعاتی که در قوانین ذکر نشده تدوین کنند. این امر به آنها عاملیت و انعطاف پذیری بالاتری نسبت به عدم وجود ابهام می‌بخشید.

یکی دیگر از خصوصیات تأسیسی مهم، ایجاد فوری فرهنگ سازمانی عملکرد محور است. همه سازمان‌های عمومی مورد مطالعه از همان آغاز تأسیس بسیار مؤثر بوده‌اند. در حالی که مدتی طول کشید تا آنها بتوانند خدمات و کالاهای عمومی مورد مسئولیت خود را آغاز کنند اما همه آنها بسیار سریعتر از آنچه ناظران انتظار داشتند، فعال شدند. مدیران عامل موسس پس از انتصاب رسمی معمولاً همراه با تیم‌های کوچک و نزدیک به سرعت شروع به کار کردند. نظم و انضباط همراه با اخراج گروه کوچکی از کارکنان سابق (در صورت وجود) و استخدام نیروی جدید، معمولاً در چند هفته یا ماه‌های اول اتفاق می‌افتاد. تحول یا ایجاد فرهنگ سازمانی جدید مدتی طول کشید اما توجه به این نکته ضروری است که این فرهنگ بلافاصله آغاز شد، به سرعت پیشرفت کرد و پایه محکمی برای مراحل بعدی فراهم آورد. روی هم رفته، در حالی که خصوصیات بنیادی تعیین نمی‌کند که آیا یک سازمان PoE می‌شود یا خیر ولی یک پایه اساسی ایجاد می‌کنند که ایجاد آن در آینده سازمان دشوار یا حتی غیرممکن است. رول معتقد است که رخ دادن یا عدم رخ دادن چنین فعالیت‌هایی با هدف ایجاد فرهنگ سازمانی جدید در چند هفته و ماه‌های اول وجود یک سازمان عمومی، شاخص خوبی برای تبدیل یا عدم تبدیل آن سازمان به PoE است.

به صورت کلی و مطابق آنچه گفته شد، در زمینه کشورهای در حال توسعه معاصر، شرط لازم برای ظهور PoE تمایل شخصی رییس دولت بر اساس انگیزه‌های متفاوت است. این موضوع "شرط لازم" برای ظهور PoE در سیستم سیاسی است و بدون وجود آن، امکان ظهور PoE وجود نخواهد داشت. پرواضح است که بدون وجود شرط لازم، شروط کافی بی اثر خواهند بود و در بخش بعدی به شروط دیگری که برای شکل‌گیری و نضج PoE ضروری است، خواهیم پرداخت.

۲.۳. PoE ها چگونه به وجود می‌آیند؟

در پاسخ به سؤال قبلی، شروط لازم و مقدماتی که برای ایجاد PoE ضرورت دارد و بدون وجود آنها، ایجاد یک کانون اثربخشی غیرممکن است؛ طرح شد. در این بخش و بر اساس نمونه‌های بررسی شده عواملی که عموماً در میان کانون‌های اثربخشی مورد بررسی وجود داشته‌اند، طرح خواهد شد. پرواضح است که لزوماً همه موارد بررسی شده همه این عوامل را نداشته‌اند ولی این عوامل به بهترین نحو می‌توانند توضیح دهنده چگونگی ایجاد یک PoE باشند. این عوامل به سه دسته تقسیم می‌شوند: قدرت سازمانی، فرهنگ سازمانی و فعالیت سازمانی.

قدرت سازمانی	فرهنگ سازمانی	فعالیت سازمانی
قدرت‌های متمرکز استقرار کارکنان	رهبری فراگیر جهت‌گیری عملکرد	مدیریت سیاسی خودمختاری

استانداردسازی	هویت سازمانی	گسترش و همکاری
---------------	--------------	----------------

جدول ۲۳. دسته‌ها و عواملی که نحوه ایجاد PoE ها را توضیح می‌دهد (منبع: رول، ۲۰۱۴)

قدرت سازمانی

"قدرت سازمانی" شامل عواملی است که زیرساخت‌های انسانی، مادی و عملیاتی یک سازمان را تشکیل می‌دهند. سه موضوع مهم در این زمینه قدرت متمرکز، استقرار کارکنان و استانداردسازی است که در ادامه به آنها خواهیم پرداخت.

"قدرت متمرکز" به اختیارات خاص و با توجه به اختیارات جامع قانونی سازمان اشاره دارد. در موارد بررسی شده، این اختیارات به سازمان‌ها امکان می‌دهد تا درجه بالایی از خودمختاری را حفظ کنند. در شرایط کشورهای توسعه‌نیافته که سایر سازمان‌های عمومی، به ویژه مقامات مجری قانون، بی‌تأثیر هستند؛ نداشتن چنین اختیارات جامعی می‌تواند هرگونه تلاشی را برای اثربخشی سازمان بی‌فایده کند. اختیارات حقوقی خاص نیز به عنوان چارچوب‌های قدرتمندی برای مدیران ارشد به شمار می‌رود که هنگام دفاع از سازمان‌ها در برابر دخالت‌های سیاسی یا انواع دیگر دخالت‌ها، از آنها استفاده کنند. ابهام برخی از مقررات قانونی نیز در بسیاری از موارد، یک ترکیب ایده آل بوده است. جنبه‌های مبهم به وسیله مدیران PoE به روشهای خلاقانه و عملگرا تفسیر می‌شد و همین امر به افزایش انعطاف پذیری و اثربخشی سازمان کمک می‌کرد. بنابراین قوانین در خدمت اهداف عملیاتی، توانمندساز و محافظتی بودند که همه آنها هنگام استفاده استراتژیک توسط مدیر اجرایی مهم بودند.

"استقرار کارکنان" برای PoE بسیار مهم است. در موارد بررسی شده مدیران ارشد منصوب به طور مستقیم یا غیر مستقیم مسئول جذب اعضای تیم‌های مدیریتی خود بودند. آنها کارمندانی را انتخاب کردند که اخلاق کاری خود را از نظر ارتقاء عملکرد و صداقت به اشتراک گذاشتند. یا آنها این افراد را شخصاً می‌شناختند یا از طریق دوستانی که به آنها اعتماد داشتند یا از منابع معتبر خارج از شبکه‌های فرادستان سیاسی و اداری غالب مانند سازمان‌های بین‌المللی یا شرکت‌های خصوصی به آنها توصیه می‌شد. وفاداری و اعتماد از ویژگی‌های مهم استقرار کارکنان خصوصاً در چند ماه اول بود. در موارد بررسی شده برای کارکنان درجه یک، روش‌های استانداردتر و نظام‌مندتر استخدام مبتنی بر شایستگی معرفی شد که اغلب شامل مصاحبه‌هایی بود که در آن مسائل مربوط به صداقت و تعهد خدمات عمومی پوشش داده شده بود. همه سازمان‌های بررسی شده، حقوق و مزایای رفاهی به کارکنان خود ارائه دادند که سطح بسیار بالاتری نسبت به خدمات عمومی معمولی داشت. کارکنان معمولاً با توجه به صلاحیت خود جذب می‌شدند و یا برای موقعیت‌هایی که مشغول به کار بودند، آموزش می‌دیدند که هر دو مورد در خدمات کشوری کشورهای مورد

بررسی بسیار غیر معمول بود. در بسیاری از سازمان‌ها، آموزش کافی داخلی و خارجی برای کارکنان به طور منظم ارائه می‌شد. این آموزش‌ها شامل آموزش‌های تخصصی برای کارکنان جدید بود.

"استانداردسازی" عملیات و رویه‌ها نیز یک عامل کلیدی برای ایجاد قدرت سازمانی است اما در ادبیات کمتر از دو جنبه قبلی مورد بررسی قرار گرفته است. میزان امکان‌پذیری و مفید بودن استانداردسازی به ماهیت وظایف سازمان بستگی دارد. در نمونه‌های مورد بررسی شواهد قوی وجود دارد که استانداردسازی عامل مهمی برای ظهور (و تداوم) PoE بوده است. برای نمونه:

- بانک ملی توسعه اقتصادی برزیل برآورد پروژه‌ها و تصمیمات بعدی را بر اساس معیارهای فنی عینی استاندارد کرده بود.
- آژانس‌های نظارتی نیجریه بر اساس مواردی که آنها امکان‌پذیر، مؤثر و کارآمد می‌دانستند، دستورالعمل‌های داخلی مکتوب و روش‌های استاندارد عملکرد را تدوین و استفاده کردند.

به صورت کلی در یک محیط سیاسی و اداری که عدم قطعیت و خودسری حاکم است؛ نمی‌توان مزایای استانداردسازی را بیش از حد ارزیابی کرد. استانداردسازی ثبات داخلی و قابلیت پیش‌بینی خارجی را ایجاد می‌کند و در نتیجه اثربخشی کلی را امکان‌پذیر می‌کند. اجرای موفق قوانین و استانداردها، سیستم‌های موازی قوانین و شیوه‌های غیر رسمی را که اغلب در کشورهای در حال توسعه وجود دارد و با قوانین رسمی بوروکراتیک مغایرت دارند، از بین می‌برد. این سیستم‌های موازی هر تصمیمی را به فرآیندی چندبعدی تبدیل می‌کند که در آن معمولاً منطقی است که بازیگران فردی به هیچ وجه تصمیم نگیرند یا حداقل به دلیل عدم قطعیت عمومی در مورد ترجیحات، قوانین و علایق، تصمیم را تا آنجا که ممکن است به تعویق بیندازند. از نظر خارجی، استانداردسازی پس از یک دوره زمانی مشخص، قابلیت پیش‌بینی را ایجاد می‌کند. وقتی شهروندان یا سایر کارمندان دولتی مشاهده می‌کنند که یک سازمان از استانداردهای یکسانی پیروی می‌کند، انتظارات خود را بر این اساس در طول زمان تطبیق می‌دهند. تغییر ساختار انتظارات داخلی و خارجی یکی از سخت‌ترین موارد و در عین حال مهمترین وظایف یک سازمان برای ظهور به عنوان PoE است. استانداردسازی رویه‌ها و تصمیمات برای این امر ضروری است.

این بحث از استانداردسازی می‌تواند این تصور را ایجاد کند که مقامات سازمان به روایات تبدیل شده و برنامه‌های اداری تجویز شده را به سادگی اجرا می‌کنند. این موضوع در شرایطی است که در محیط کشورهای توسعه‌نیافته عموماً مردم به مقاماتی عادت دارند که سعی می‌کنند آنچه را که رسماً باید انجام دهند، انجام ندهند و برای انجام وظایف، رشوه بگیرند. لذا ممکن است سایر سازمان‌ها و بخش‌های دولتی با این رویکرد PoE به شدت خصمانه برخورد کنند

و برای اینکه استانداردسازی بتواند نتایج پایدار تولید کند؛ مقامات باید توضیح دهند، مذاکره کنند، تعدیل کنند، میانجیگری کنند، متقاعدسازی کنند، اعتماد ایجاد کنند و از استراتژی‌های دیگری استفاده کنند که معمولاً در مورد بوروکراسی به ذهن نمی‌رسد.

یکی از عواملی که در بسیاری از مطالعات موردی مهم بوده است، مسئله فناوری است. در محیط‌های مورد بررسی حتی ابزارهای فناورانه ساده مانند رایانه‌های کار کرده یا سیستم‌های بایگانی الکترونیکی را نمی‌توانستند به راحتی داشته باشند. بنابراین، معرفی آنها پتانسیل افزایش کارآمدی اداری را دارد. نکته کلیدی این است که معرفی فناوری به خودی خود این کار را انجام نمی‌دهد. فناوری تنها زمانی به کارآمدی سازمان کمک می‌کند که در رویه‌ها، عملیات و توسعه کارکنان سازمان گنجانده شود. رول در توصیف این مواجهه با فناوری، از تعبیر "فناوری تعیبه شده"²¹¹ استفاده کرده است.

فرهنگ سازمانی

عواملی که رول با بررسی نمونه‌های PoE به عنوان مهمترین وجوه فرهنگ سازمانی مشخص کرده است؛ رهبری فراگیر، جهت‌گیری عملکرد و هویت سازمانی است.

رهبری فراگیر نشان دهنده یک سبک رهبری است که در آن مدیر اجرایی اهداف، مأموریت و انتظارات خود را به وضوح بیان می‌کند، برای اعضای کارکنان قابل دسترسی است، به ایده‌ها و پیشنهادات جدید توجه می‌کند و از کارکنان در برابر دشمنی‌ها و مسائل بیرونی و داخلی محافظت می‌کند. البته در موارد بررسی شده این مقوله برای برخی از کشورها کمتر کاربرد داشته (چین و مجموعه کشورهای خاورمیانه) و برای برخی دیگر کاربرد بیشتری داشته است (نیجریه، برزیل، تایوان و سورینام). به نظر می‌رسد رهبری فراگیر در زمینه‌هایی که سلسله مراتب اجتماعی به اندازه خاورمیانه سفت و سخت نیستند، کاربرد بیشتری دارد.

درست مانند ارائه استانداردسازی رویه‌ها، معرفی "جهت‌گیری عملکرد" نیز برای بسیاری از سازمان‌های عمومی در کشورهای در حال توسعه یک تغییر فرهنگی عظیم است. برای دستیابی به این هدف، باید یک فرآیند خود پایدار را آغاز کرد که توسط هویت سازمانی در حال رشد، به ویژه در سطوح بالاتر سازمان پشتیبانی می‌شود. با این حال، اگر این روند از بالا به پایین موفقیت‌آمیز باشد، اکثر کارکنان می‌توانند در این سیستم جدید عملکرد خوبی داشته باشند.

²¹¹ embedded technology

در برخی از موارد بررسی شده، سیستم‌های ارزیابی عملکرد رسمی وجود داشته ولی این سیستم‌ها عموماً به شناسایی افرادی که عملکردشان پایین‌تر از حد متوسط است، کمک می‌کنند نه اینکه به کسی انگیزه بدهند که عملکرد بهتری نسبت به قبل داشته باشد. عملکرد در PoEها بر اساس عناصر انضباطی چارچوب عملکرد نبود؛ همچنین اساساً بر اساس مشوق‌های رسمی مانند حقوق زیاد نبود. افراد برای به دست آوردن ثروت زیاد یا کسب نمرات عملکرد بالا سخت کار نمی‌کردند بلکه به این دلیل بود که مشاغل خود را معنی دار و رضایت بخش می‌دانستند و مسئولیت شخصی یا حتی اشتیاق را نسبت به انجام آنچه انجام می‌دادند؛ احساس کردند. این موضوع با یافته‌های ثابت شده اما اغلب نادیده گرفته شده از مطالعات مدیریت مطابقت دارد. به نظر می‌رسد این انگیزه‌های مادی و کنترل‌های رسمی نیستند که عاملان با انگیزه و اصولی تولید می‌کنند.

در موارد بررسی شده، "هویت سازمانی" قوی، هدف، انگیزه و تعهد کارکنان را در رابطه با کارشان تقویت می‌کرد و جهت‌گیری عملکرد را افزایش می‌داد. "هویت سازمانی" زمانی وجود دارد که کارکنان به شدت با ارزش‌ها و ایدئولوژی‌های وابسته به مأموریت سازمان، هم ذات‌پنداری می‌کنند. منظور از "مأموریت" بیانیه مأموریت در اینجا نیست، بلکه منظور معنا، هدف و وظیفه سازمان در زمینه وسیع‌تر چالش‌ها و توسعه کشور است. این درک مشترک و هنجاری از اهمیت ویژه و منحصر به فرد وظیفه‌ای است که سازمان انجام می‌دهد. چنین هویت‌های سازمانی باید عمداً توسط مدیر اجرایی و تیم مدیریتی وی ایجاد و پرورش داده شود. با این حال، همانطور که هیلدربراند و گریندل (۱۹۹۷) اشاره کرده‌اند، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مشکل این نیست که کارکنان دولت آموزش نمی‌بینند بلکه مشکل این است که مهارت‌های آنها به طور مؤثر مورد استفاده قرار نمی‌گیرد و مشاغلی که به آنها داده می‌شود معنی دار نیستند و انگیزه کمی برای آنها ایجاد می‌شود.

در نمونه‌های بررسی شده اولین کاری که معمولاً مدیران اجرایی جدید انجام می‌دادند، برقراری ارتباط با کارکنان بود؛ آنها مأموریت شخصی خود و نحوه ارتباط خود با مأموریت سازمان را توضیح می‌دادند. این موضوع سبب می‌شد که کارکنان مأموریت سازمان را جدی بگیرند و آن را جزئی از اهداف کلی مانند توسعه ملی، حمایت از زنان و کودکان یا بهبود چهره کشور در جهان چارچوب‌بندی کنند. این آغاز فرآیند القای معنا و هدف کاری به کارکنان بود. همچنین به کارکنان این احساس را می‌داد که بخشی از تیمی خاص هستند.

برای درک اینکه چرا چنین تغییرات ظاهراً ساده‌ای بسیار نیرومند بوده و انگیزه قابل توجهی برای کارکنان ایجاد کرده است، باید در نظر داشت که بسیاری از کارکنان در دیگر سازمان‌های دولتی فعال بودند که به حال خود رها شده بودند. رهبری آن سازمان‌ها مشغول شبکه‌های سیاسی و مشاغل شخصی بوده و به وظایف سازمان اهمیت نمی‌داده

است، چه برسد به کارآمدی آن. بوروکرات‌های فردی می‌توانند روزهای خود را در دفتر بنشینند یا مشاغل خصوصی خود را مانند بسیاری از همکاران خود اداره کنند. حتی فرصتی برای گرفتن رانت قابل توجه از موقعیت بوروکراتیک خود ندارند و اغلب از شغل خود ناامید هستند. آنها احساس می‌کنند که مهارت هایشان هدر رفته است و از نزدیک تجربه می‌کنند که بخش دولتی چگونه در حال از بین رفتن است زیرا نخبگان سیاسی و اداری منابع را منحرف کرده و میان خود تقسیم می‌کنند. بنابراین برای کسانی که می‌خواهند در توسعه کشور خود مشارکت داشته باشند، به راحتی می‌توان دید که چگونه یک شغل معنی دار، مسئولیت‌های مشخص، تجهیزات کافی، حقوق خوب با مزایا، هدف سازمانی و تشخیص عمومی می‌تواند به عنوان عوامل انگیزشی قوی برای عملکرد خوب عمل کند.

در حالی که همه این مراحل ضروری هستند، فرآیندی که از طریق آن هویت سازمانی نهادینه شده و به بیان دیگر، تثبیت و پایدار می‌شود؛ یک فرآیند تعاملی است. بر اساس مراحل توصیف شده در بالا، ممکن است یک فرآیند گروهی پویا در حرکت باشد. این کار با رهبری و آن دسته از کارکنان شروع می‌شود که بیشترین استقبال را از جهت گیری جدید سازمان و نحوه کار آن دارند و متقاعد شده‌اند. کسانی که تردید بیشتری دارند هنوز به احتمال زیاد به سیستم تشویقی و تحریم‌های ایجاد شده پاسخ می‌دهند.

یکی دیگر از عوامل مهمی که بر این فرآیندهای پویای گروهی تأثیر می‌گذارد، ارتباط سازمان با محیط آن است. PoE‌ها سازمان‌های بسیار گزینشی و انحصاری هستند. هر کسی، حتی با داشتن صلاحیت رسمی کافی، نمی‌تواند عضو این سازمان‌ها شود. هر یک از کارکنان باید با گذراندن امتحانات و مصاحبه‌های بسیار گزینشی، حداقل‌های عضویت در این سازمان‌ها را احراز کنند. این فرآیند به تنهایی باعث ایجاد احساس غرور، نخبه گرایی و هویت سازمانی می‌شود، نه تنها در متقاضی موفق، بلکه در کسانی که از قبل جزء کارمندان هستند. در عین حال، کسانی که از قوانین و رویه‌های داخلی سرپیچی می‌کنند یا انتظارات عملکرد را برآورده نمی‌کنند، کنار گذاشته می‌شوند، که این امر قوانین و ارزشهای داخلی را تقویت می‌کند. چنین رویدادهای و رویه‌هایی به وضوح مرز بین سازمان و بقیه بخش عمومی را مشخص می‌کند. در حالی که چنین مرزهایی بین سازمان‌ها و محیط آنها در همه جا مهم است، اما در مورد PoE اهمیت ویژه‌ای دارد. PoE‌ها در محیط‌های خصمانه‌ای عمل می‌کنند که دیگران از نظر منطق عمل اجتماعی با آنها مخالفند. بنابراین، این مرز بین PoE و محیط‌های آنها نیز مرز بین "نظم" و "اخلاق" درون سازمان و "هرج و مرج" و "فساد" در بقیه محیط‌های سیاسی-اداری است.

عامل دیگری که به ایجاد و تقویت هویت سازمانی کمک می‌کند، بازخورد مثبت است. بسیاری از مصاحبه‌ها با مقامات PoE در موارد مورد بررسی، نشان داد که بازخورد شخصی شهروندان و همچنین تمجید رسانه‌ها، سازمان‌های

جامعه مدنی، دیپلمات‌ها، سازمان‌های بین‌المللی و حتی سیاستمداران، باعث شده است که آنها از عضویت در این PoE احساس غرور کنند و شخصاً آنها را تشویق به ادامه کار کرده است.

عامل "هویت سازمانی" بسیاری از عواملی را که تا کنون در مورد آنها بحث شد، ادغام می‌کند. به طور کلی، هویت سازمانی و دیگر عوامل فرهنگ سازمانی، باعث افزایش چشمگیر کارآمدی سازمان می‌شوند.

فعالیت سازمانی

از بین عوامل توضیح دهنده ایجاد PoE، فعالیت سازمانی شاید نادیده گرفته شده‌ترین مورد در ادبیات باشد. این عامل شامل مدیریت سیاسی، خودمختاری سازمانی و از نظر کارآمدی در مقیاس، گسترش و همکاری است.

مراد از "مدیریت سیاسی" اشاره به فعالیتهای غیر رسمی رهبری PoE است که هدف آنها تأثیرگذاری بر تصمیمات و شرایطی است که سازمان را قادر می‌سازد تا کارآمدی خود را حفظ یا افزایش دهد. مدیریت سیاسی برای ایجاد و تداوم PoE ضروری است. مدیران ارشد PoE در موارد بررسی شده، زمان و توجه قابل توجهی را به مدیریت سیاسی اختصاص داده بودند. این موضوع با درجات مختلف شدت انجام می‌شود اما یک فعالیت مداوم است که هرگز از بین نمی‌رود.

مدیریت سیاسی ممکن است از طریق طیف گسترده‌ای از روش‌ها، از جمله صحبت‌های کوچک، دعوت به مراسم تحلیف یا سایر مراسم‌ها، نامه‌های شخصی، تحسین مشارکت یک سیاستمدار خاص در اظهارات عمومی، بسیج آرام سازمان‌های غیردولتی یا اعضای دیپلماتیک یا سازمان‌های بین‌المللی، همکاری با رسانه‌ها، کنفرانس‌های مطبوعاتی، گزارش پیشرفت، ارائه‌ها و مطالعات فنی، اظهارات اخلاقی، درخواست‌های احساسی و بسیاری دیگر انجام شود. استراتژی‌هایی که بکار گرفته می‌شوند و منابعی که برای این کار استفاده می‌شود، به یک اندازه متفاوت است. چارچوب ماموریت سازمان به گونه‌ای که با اهداف استراتژیک وسیع‌تر رئیس دولت یا نخبگان همسو باشد و همچنین بتواند به اعتبار یک سازمان به عنوان یک سازمان کارآمد اشاره کند، دو عنصر اصلی هستند.

بسته به زمینه سیاسی، محدوده افراد و سازمان‌هایی که باید برای حفظ یا افزایش شرایط کارآمدی PoE با آنها لابی یا مذاکره شود، متفاوت است. به غیر از رئیس دولت، محدوده افراد اغلب وزیران و وزارتخانه‌های مربوطه، نهادهای دولتی مرتبط، اعضای پارلمان و کمیته‌های پارلمان و سیاستمداران مرتبط و قدرتمند در سطوح بالا را شامل می‌شود. برای برخی از آنها، به ویژه کسانی که نوعی قدرت مستقل بر سازمان ندارند، معمولاً کافی است که رئیس اجرایی نزدیک به رئیس دولت باشد. بنابراین برای جلب رضایت او عاقلانه است که از افرادی که نزدیک به رئیس دولت

هستند و از نظر او شایسته حمایت هستند، حمایت شود. سایر سیاستمداران مستقل تر مانند وزیران یا فرمانداران ایالت اغلب نیاز به توجه بیشتری دارند. به طور کلی، برای اینکه مدیریت سیاسی با موفقیت اجرا شود، شهرت یک سازمان برای مؤثر بودن بسیار مهم است. میزان مشخصی از دید عمومی از طریق گزارش مثبت رسانه‌ها، جامعه مدنی، توجه دیپلماتیک یا بین‌المللی برای انتقال این "پیام عملکرد" به تصمیم‌گیرندگان مفید است.

از مدیریت سیاسی سه هدف متمایز را می‌شود انتظار داشت گرچه در عمل مرزهای بین آنها سیال است. هدف اول "تقویت اعتماد و علاقه" است. در سیستم‌های اداری سیاسی که با نهادسازی ضعیف و شخصی سازی قوی مشخص می‌شوند، اعتماد شخصی بسیار مهم است اما در عین حال در معرض تهدید مداوم قرار دارد. شایعات و اتهامات بی اساس یک سلاح رایج سیاسی و اداری است که علیه بازیگران ناخوشایند استفاده می‌شود. به همین دلیل است که در چنین سیستم‌هایی ضروری است که مدیران PoE به طور مداوم اعتماد شخصی را با بازیگران اصلی و بیش از همه رئیس دولت بازیابی کنند. اغلب، اما نه همیشه، ایجاد این اعتماد از طریق جلسات، ارتباطات و ستایش عمومی به تجدید علاقه رئیس دولت یا عموماً نخبگان در وظیفه‌ای که سازمان انجام می‌دهد، مربوط می‌شود. هدف دوم "کسب حمایت و حفاظت سیاسی" است. در بسیاری از موارد بررسی شده، سران کشورها بخشنامه‌هایی را صادر کرده یا لوایح را به سرعت از طریق پارلمان به تصویب رسانده‌اند که باعث افزایش کارآیی سازمانی شده است. این امر معمولاً در پاسخ به درخواست مدیران ارشد PoE اتفاق افتاده است. در برخی موارد نیز سازمان‌های مرتبط اما قبلاً جدا و تا حدی رقیب ادغام شدند. به صورت کلی حفاظت سیاسی برای PoE ضروری است زیرا این سازمان‌ها اغلب در فعالیت‌هایی که سایر سیاستمداران یا شبکه نخبگان دارای منافع خاصی هستند، دخالت می‌کنند یا با آنها درگیر می‌شوند. این بدان معناست که شخص بعدی که مایل است مدیرعامل PoE از سمت خود برکنار شود هرگز دور نیست. حفاظت سیاسی از سوی یک سیاستمدار قدرتمند، اغلب رئیس دولت، یک ضمانت مؤثر در برابر چنین حملاتی است. سومین هدف مدیریت سیاسی "مذاکره برای مداخله سیاسی" است. در نوع سیستم سیاسی-اداری که موارد بررسی شده وجود داشتند؛ دخالت‌های سیاسی و یا شخصی در سازمان‌های عمومی یک قاعده بود نه یک استثناء.

علیرغم حمایت سیاسی در سطح بالا، PoE به احتمال زیاد در برخی مواقع با خواسته‌ها یا اعتراضات سیاسی یا شخصی خاصی مواجه می‌شود. این تلاش برای مداخله ممکن است توسط اعضای نخبگان سیاسی یا حتی خود رئیس دولت انجام شود. اگر سایر اعضای نخبگان سیاسی سعی می‌کردند دخالت کنند، مدیران ارشد PoE معمولاً آرام بودند و فوراً به چنین خواسته‌هایی پاسخ نمی‌دادند. آنها یا به قواعد یا رویه‌های رسمی خاصی اشاره کردند یا قول می‌دادند که در جلسه بعدی خود با وزیر مسئول یا رئیس دولت این موضوع را مطرح خواهند کرد. اگر خود رئیس دولت درگیر

باشد، این امر پیچیده‌تر است. حتی در این صورت از ارجاع به قوانین رسمی، استانداردهای بین‌المللی یا پیامدهای عملکرد سازمان می‌توان برای رفع تقاضا استفاده کرد. اگر این روش جواب نداد، می‌توان از مدیریت سیاسی حداقل برای مصالحه‌ای استفاده کرد که به رهبری PoE اجازه می‌دهد تا مداخله را به نحوی محدود کند یا از تأثیر آن بر کارآمدی سازمان بکاهد.

از طریق مدیریت سیاسی، رهبری PoE بصورت فعالانه و پیوسته محیطی را که سازمان در آن فعالیت می‌کند و شرایطی که تحت آن قرار می‌گیرد، شکل می‌دهد و (دوباره) ایجاد می‌کند. این موضوع به "خودمختاری سازمانی" اشاره می‌کند که دومین مقوله در دسته فعالیت سازمانی است.

حضور "خودمختاری سازمانی" در ذیل فعالیت سازمانی به جای قدرت سازمانی، ممکن است شگفت آور باشد. در زمینه ساختار سیاسی و مدیریتی کشورهای در حال توسعه، خودمختاری موضوعی رسمی، قانونی و ثابت نیست. ضمانت‌های رسمی نهادی استقلال و خودمختاری به تنهایی در برابر مداخلات سیاسی و حامی‌پرورانه در سیستم‌هایی که این ویژگی‌ها فراگیر هستند، محافظت مؤثری نیستند. در کشورهای در حال توسعه با درجه پایین نهادسازی اداری، خودمختاری نه باید به عنوان یک حقیقت ثابت شده و نه به عنوان یک حق اجرایی تلقی شود، بلکه اساساً به عنوان یک رابطه چانه زنی مداوم باید در نظر گرفته شود. به طور احتمالاً متناقضی، در چنین محیط‌هایی خودمختاری واقعی سازمانی بستگی به روابط سیاسی قوی و چانه زنی سیاسی موفق دارد.

ماهیت خودمختاری سازمانی به عنوان یک رابطه چانه زنی را می‌توان با اشاره به خودمختاری مالی، یکی از مهمترین ابعاد آن، نشان داد. استقلال مالی شرط اصلی یک سازمان عمومی مؤثر است. با این حال، این دقیقاً حوزه‌ای است که معمولاً در آن خودمختاری "واقعی" وجود ندارد. در موارد بررسی شده، هیچ سازمانی تعهد مالی رسمی و تضمین شده دولتی از طرف دولت نداشت. بنابراین، علیرغم همه ارتباطات سیاسی آنها، قبل از هر دوره بودجه، این سازمان‌ها هرگز نمی‌توانند مطمئن باشند که تخصیص‌ها ثابت می‌مانند، رشد می‌کنند یا قطع می‌شوند. بسته به بودجه موجود، تغییر اولویت‌های سیاسی یا بازی‌های قدرت سیاسی صرفاً در احزاب، بین کمیته‌ها یا به طور وسیع‌تر، تخصیص‌ها می‌تواند سال به سال در نوع کشورهای در حال توسعه بسیار متفاوت باشد. به همین دلیل است که سازمان‌های PoE در لابی‌سرا، کشورهای، وزرا، کمیته‌ها و تک‌تک اعضای پارلمان بسیار فعال بودند.

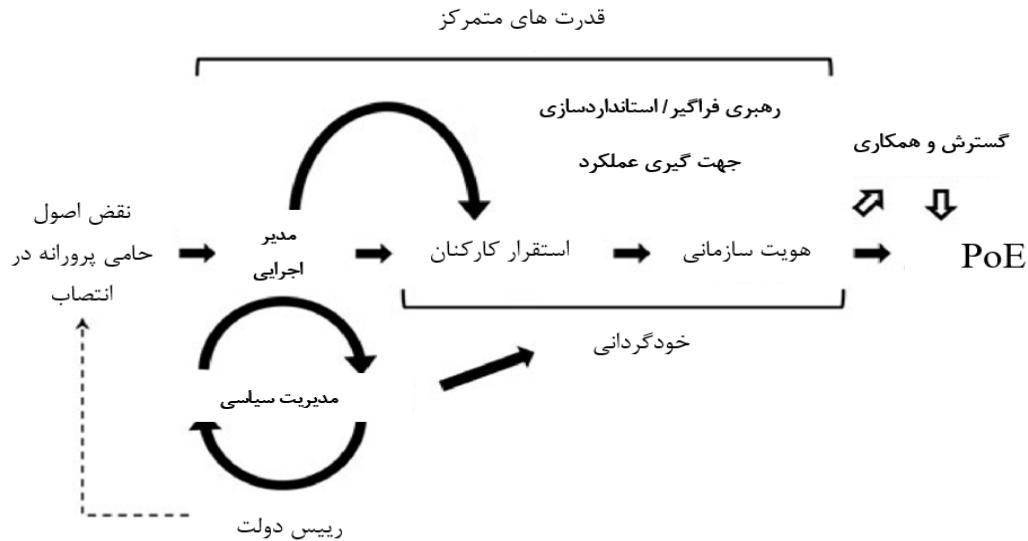
مورد آخر ذیل عنوان فعالیت سازمانی، "گسترش و همکاری" است؛ البته این مقوله برای همه سازمان‌ها ضروری نیست و برای سازمان‌هایی مصداق دارد که در سطح کشورها نیاز به شعب و مراکز متعدد دارند و اصطلاحاً مقیاس یافته‌اند. "گسترش و همکاری" به یک سازمان عمومی اشاره می‌کند که با افراد مورد رجوع خود، سازمان‌های

غیردولتی داخلی، بازیگران و سایر سازمان‌های عمومی ارتباط برقرار می‌کند تا بتواند اعتماد ایجاد کند، روابط ایجاد کند و در نهایت با یکدیگر همکاری کنند. این تعاملات و همکاری‌های بعدی طیف وسیعی از اشکال را شامل می‌شود، از پراکنده و موقت گرفته تا نظام مند و پایدار.

مدل کلی

می‌توانیم همه عوامل طرح شده در فوق را در قالب یک مدل در نظر بگیریم. به صورت کلی، هر عامل باید حداقل تا حدی برآورده شود تا عامل بعدی ظاهر شود. به عنوان مثال، قبل از شروع به کار استقرار کارکنان یا رهبری فراگیر، باید یک مدیر عامل بنیانگذار منصوب شود. دلایل گوناگونی وجود دارد که چرا این فرآیند ایجاد PoE می‌تواند در هر یک از مقاطع موجود در مدل خراب شود. این احتمال وجود دارد که بسیاری از سازمان‌های عمومی در کشورهای در حال توسعه وجود داشته باشند که این مدل را تا حدودی برآورده می‌کنند اما پس از آن نتوانسته‌اند به PoE کامل تبدیل شوند.

به جای پای‌بندی به دسته‌بندی قبلی عوامل به سه دسته قدرت سازمانی، فرهنگ سازمانی و فعالیت سازمانی، در حال حاضر عوامل به ترتیب پی در پی مرتب شده‌اند. هنگامی که رئیس دولت تصمیم می‌گیرد روش معمول انتصاب حامیان را زیر پا بگذارد، این ممکن است منجر به انتصاب یک مدیر عامل بنیانگذار با روابط ضعیف با شبکه‌های نخبگان سیاسی مستقر و حداقل تجربه اداری شود. با در اختیار داشتن قدرت‌های متمرکز و متناسب با وظایفی که سازمان بر عهده دارد، مدیر اجرایی می‌تواند به محض اتمام اولین دور استقرار کارکنان، رهبری فراگیر را تمرین کرده و استانداردهای و جهت‌دهی عملکرد را معرفی کند. این امر ممکن است به هویت سازمانی قوی و شهرت خارجی فزاینده به عنوان یک سازمان مؤثر منجر شود. در طول این فرآیند، مدیر اجرایی دائماً در مدیریت سیاسی در سطوح مختلف مشارکت دارد تا خودمختاری واقعی سازمان، حمایت و حفاظت لازم را حفظ و گسترش دهد. در صورت موفقیت، تعامل این عوامل منجر به ظهور PoE می‌شود.



شکل ۵۶. روند شکل‌گیری یک کانون اثربخشی (منبع: رول، ۲۰۱۴)

در حالی که سه دسته کلی عوامل در مدل فوق، ظاهر نمی‌شوند اما هنوز برای تمایز بین روش‌های مختلف که عوامل در ایجاد PoE نقش دارند، مفید هستند. مقولات مرتبط با "قدرت سازمانی" (قدرت‌های متمرکز، استقرار کارکنان، استانداردسازی) مولفه‌های زیربنایی و رویه‌ای یا "عناصری" را فراهم می‌کند که بدون آنها ایجاد PoE غیرممکن است. مقولات مرتبط با "فرهنگ سازمانی" (رهبری فراگیر، جهت‌گیری، هویت سازمانی) نیروهای محرکی هستند که با تغییر ساختارهای داخلی، جهت‌گیری و عملکرد، کار اصلی تبدیل یک سازمان عمومی به PoE را انجام می‌دهند. مقولات مرتبط با "فعالیت سازمانی" (مدیریت سیاسی، خودمختاری سازمانی، گسترش و همکاری) تسهیل‌کننده‌های ضروری هستند.

در پایان این بخش و پیش از پرداختن به سؤال سوم، دو ویژگی کلی را که رهبری PoE در موارد بررسی شده مورد استفاده قرار داده است، طرح می‌کنیم. این ویژگی‌ها در همه مطالعات موردی وجود داشته و برای درک بهتر ماهیت تعامل سازمان‌های عمومی مؤثر با محیط‌های چالش برانگیز و اغلب خصمانه بسیار مفید است:

- اولین ویژگی، "پراگماتیسم خلاق" است. علیرغم قدرت‌های متمرکز و اغلب پشتیبانی سیاسی در سطح بالا، همه مدیران ارشد PoE مجبور بودند با شرایط ناقص کنار بیایند. در حالی که آنها دائماً سعی می‌کردند این شرایط را از طریق مدیریت سیاسی بهبود بخشند، از شرایط موجود برای مانور به روش‌های غیرمنتظره نیز استفاده کردند.

• دومین ویژگی این سازمان‌ها این است که آنها به عنوان PoE در یک فرآیند توسعه‌ای ظاهر می‌شوند نه با اجرای یک طرح از پیش تعیین شده. با اتخاذ این رویکرد توسعه‌ای، سازمان‌ها یادگیری داشته و خود را با محیط و تغییرات در این محیط در طول زمان سازگار کردند.

این دو ویژگی کلی در حال حاضر به ما این ایده را می‌دهد که چگونه PoE موفق به زنده ماندن در محیط‌های خصمانه خود شده است. این موضوعی است که در پاسخ به سؤال سوم به آن پرداخته خواهد شد.

۳.۳. عواملی که سبب استمرار و بقای PoE می‌شود، چیست؟

در تجزیه و تحلیل تطبیقی موارد بررسی شده، استراتژی‌های معینی یافت شد که PoE‌ها برای زنده ماندن از آنها استفاده می‌کردند. بسیاری از عواملی که برای ظهور سازمان به عنوان PoE مهم بودند، برای استمرار و بقا نیز اهمیت داشتند. با این حال، برای پاسخ به سؤال این بخش، به یک عامل و سه استراتژی اصلی اشاره خواهیم داشت که بیشتر مورد استفاده قرار می‌گرفت. یک عامل "میراث بنیادی"^{۲۱۲} است و استراتژی‌ها "استراتژی رئیس جمهور"، "استراتژی کارآمدی" و "استراتژی ارجاع مشروع"^{۲۱۳} است. این استراتژی‌ها اغلب در ترکیب با یکدیگر استفاده می‌شدند.

"میراث بنیادی" با خصوصیات مقدماتی تأسیس PoE که در بالا بحث شد، مرتبط است. یک موقعیت حقوقی قوی، درست در زمان تأسیس سازمان بسیار مهم است زیرا این مبانی حقوقی به سختی تغییر می‌کند. علاوه بر این، اختیارات قانونی را نمی‌توان به راحتی توسط سیاستمداران نادیده گرفت، به همین دلیل است که یک موقعیت حقوقی قوی استثنا است و نه قاعده. به عبارت کلی، هرچه موقعیت قانونی یک PoE هنگام تأسیس قوی‌تر و واضح‌تر باشد، منابع بیشتری در اختیار سازمان قرار می‌گیرد تا به طور فعال از آن در برابر مداخلات بیرونی محافظت کند. قدرت‌های متمرکز یک نکته بسیار مهم در این زمینه هستند اما اهمیت میراث بنیادی فراتر از موقعیت قانونی سازمان است و شامل تیم مدیریتی است که با مدیر اجرایی همراه است، اولین موفقیت‌ها و شهرت بعدی که سازمان قادر است یا قادر به ایجاد آن نیست. اولین برداشتها بلندمدت است و به ساختار انتظارات، محدودیت‌ها و فرصت‌هایی که سازمان در آینده تحت آن فعالیت می‌کند، کمک می‌کند. اگر PoE با موفقیت به دلیل عدم فساد پذیری و کارآمدی شهرت داشته باشد، انتظارات خارجی تغییر کرده و تلاش‌های کمتری برای رشوه دادن به سازمان انجام می‌شود. از این نظر، صحیح انجام دادن کارها از همان ابتدا یک میراث ساختاری و نمادین قوی ایجاد می‌کند که منابع بیشتری را برای جلوگیری و مقابله با مداخلات در آینده فراهم می‌کند.

²¹² foundational legacy

²¹³ legitimate referencing strategy

سران دولت‌ها ممکن است سازمان را به خطر بیندازند اما می‌توانند PoE را نیز محافظت کنند. بنابراین اگر مدیران سطح پایین سعی در از بین بردن خودمختاری سازمان داشته باشند، مدیران PoE اغلب از "استراتژی رئیس جمهور" استفاده می‌کنند. آنها معمولاً مانع چنین تلاش‌هایی در محل نمی‌شوند، بلکه پاسخ می‌دهند که این کار را در سطح بالاتری یا با خود رئیس دولت مطرح خواهند کرد. این استراتژی تقریباً در تمام مطالعات موردی، مورد استفاده قرار گرفته بود.

در موارد بررسی شده، بیشترین شواهد برای "استراتژی کارآمدی" وجود داشت. هنگام استفاده از این استراتژی، نمایندگان PoE به صراحت به کارآمدی سازمان در انجام یک وظیفه خاص اشاره می‌کنند و می‌گویند چرا این عملکرد، منحصر به فرد و ضروری برای منافع رئیس دولت یا نخبگان سیاسی است. به عبارت دیگر، آنها مأموریت سازمان را به گونه‌ای تنظیم می‌کنند که با اهداف و علایق استراتژیک نخبگان همسو باشد. بسته به وظیفه سازمان، آنها ممکن است به سهم سازمان در بودجه، توسعه ملی یا تنظیم زمینه‌هایی که به دلیل عدم وجود مقررات، قبلاً به تصویر کشور آسیب زده است، اشاره کنند.

استراتژی دیگری که به طور گسترده مورد استفاده قرار گرفته بود، "استراتژی ارجاع مشروع" است. هنگام استفاده از این استراتژی، مدیران ارشد PoE سعی کردند با مراجعه به اصولی که مدعی بودند مشروعیت عمومی دارند، از دخالت سیاسی جلوگیری کنند. در بررسی‌ها سه نوع از این استراتژی‌ها مشاهده شد:

- اهداف ایدئولوژیکی گسترده‌ای مانند توسعه ملی یا استقلال از شرکت‌های خارجی.
- ارجاع به مقررات قانونی و قانون به طور کلی.
- ارجاع به حداقل استانداردهای شایسته سالارانه، به ویژه برای استخدام در یکی از این سازمان‌ها.

در مقام تلخیص مباحث فوق و در مقام بکارگیری بحث‌های مطرح شده در پاسخ به سه سؤال این بخش، در طراحی یک سازمان راهبر معجری سیاست صنعتی که ویژگی‌های یک PoE را داشته باشد، می‌توانیم اصول پنج‌گانه ذیل را معرفی کنیم (وید، ۲۰۱۴):

(۱) اولین شرط ضروری یک رئیس قوی دولت است که علاقه زیادی به تحول صنعتی و اجرای مؤثر آن داشته باشد. انگیزه‌های او برای این علاقه، ممکن است دفاع در برابر دشمنان خارجی، توسعه، افزایش اعتبار ملی یا اعتبار بین‌المللی باشد. فشار بانک جهانی، سایر بانک‌های توسعه‌ای منطقه‌ای یا سازمان‌های کمک رسان معمولاً عامل اصلی نخواهند بود.

(۲) رئیس دولت معیارهای انتصاب معمولی - یعنی رویکردهای حامی پرورانه - را در برابر بسیاری از مخالفان در طبقه نخبگان و فرادستان نقض کند و در عوض، معیارهای انتصاب در پست‌های برتر در سازمان راهبر بر صلاحیت فنی، توانایی مدیریت و فسادناپذیری اثبات شده باشد. مدیر سازمان از خارج از نخبگان داخلی آمده باشد و از طریق "روابط ضعیف" به آنها متصل باشد و بنابراین، در برابر «معضل خودی»، یعنی الزام اعضای شبکه نخبگان برای اختصاص مشاغل، قراردادهای و سایر منابع عمومی به سایر اعضای شبکه نخبگان کمتر آسیب پذیر باشد.

انتخاب نامزد مدیریت سازمان از خارج از شبکه نخبگان بدین معناست که احتمالاً ارتباط بین نامزد مدیریت و رئیس جمهور ضعیف است و آنها یکدیگر را به خوبی نمی‌شناسند. با این حال پس از انتخاب، پیوند بین مدیر سازمان و رئیس جمهور باید به یک پیوند قوی تبدیل شود چون مدیر به شدت به حمایت رئیس جمهور نیاز دارد و رئیس جمهور باید از وی در برابر حملات شبکه نخبگان دفاع کند. با این حال، پیوند مدیر با بقیه نخبگان ضعیف است.

(۳) پیوند محکم با رئیس دولت به تضمین خودمختاری لازم بوروکراتیک کمک می‌کند و این موضوع ضروری است زیرا سازمان اغلب با سیاستمداران و شرکت‌های دارای منافع متضاد (به عنوان مثال شرکت‌هایی که خواهان حمایت مداوم با وجود عدم عملکرد هستند) درگیر می‌شود. خودمختاری شرطی نیست که بر اساس قانون ثابت شده باشد. به طور متناقض، خودمختاری به ارتباطات سیاسی بستگی دارد و ذاتاً رابطه‌ای است. مدیران سازمان باید به طور مداوم محیط خارجی خود را برای اطمینان از خودمختاری خود، با استفاده از ارتباط با سیاستمداران، شرکت‌ها، اتحادیه‌ها و دیگر نهادهای قدرتمند، دستکاری کنند.

(۴) مدیر باید در تعیین اعضای تیم‌های مدیریتی آزاد باشد و کارکنان متعهد به مأموریت (عوامل دارای اصول) را انتخاب کند. اکثر اعضای تیم مدیریتی از خارج از شبکه‌های نخبگان سیاسی (برخی از شرکت‌های خصوصی یا خارج از کشور) آمده‌اند. حقوق و مزایای آنها بیشتر از خدمات عمومی معمولی است. با این حال، اخلاق سازمان به گونه‌ای است که عملکرد عمدتاً به انگیزه‌های خارجی بستگی ندارد. کارکنان عمدتاً به دلیل انگیزه‌های ذاتی کار می‌کنند زیرا کار خود را معنی دار می‌دانند. انگیزه ذاتی به اثربخشی سازمان کمک می‌کند زیرا هزینه کنترل کارکنان را کاهش می‌دهد. این سازوکار مسئولیت بیشتری را بر عهده مدیر می‌گذارد تا هویت سازمانی کارکنان و مسئولیت درونی مأموریت را تقویت کند.

(۵) سازمانی که هدفش «کانون اثربخشی» در باتلاق بوروکراتیک است، باید انتظارات داخلی و خارجی را از نحوه عملکرد سازمان تغییر دهد. دو ابزار اصلی عبارتند از: اول. استانداردسازی رویه‌ها (به عنوان مثال، روشهای ارزیابی پروژه و تصمیمات پروژه). دوم. ارزیابی منظم عملکرد سازمان. در روابط با خارج، استانداردسازی قابلیت پیش بینی

را برای مراجعین افزایش می‌دهد و انگیزه‌های رشوه را کاهش می‌دهد. در روابط درون سازمانی، استانداردسازی اعتماد کارکنان را نسبت به اطلاعاتی که از دیگران دریافت می‌کند، افزایش می‌دهد؛ بنابراین نیازی نیست که آنها آن را برای خود بررسی کنند.

فصل پنجم. جمع بندی

آنچه از مباحث مطروحه در این کتاب به دست می آید؛ سه فرض بسیار مهم است که بنیانها و رویکردهای نظری به هر یک در مباحث فوق، طرح شد:

۱. توسعه صنعتی محرک اساسی توسعه اقتصادی است
۲. برای تحقق توسعه صنعتی، دولت باید یک سیاست صنعتی فعال را دنبال کند.
۳. برای درک فرآیند توسعه صنعتی، تحلیل اقتصاد سیاسی ضروری است.

رهبر معظم انقلاب در دیدار مورخ ۱۰ بهمن ماه ۱۴۰۰ با جمعی از تولیدکنندگان و فعالان صنعتی، بر ایجاد نقشه راهبردی صنعت در کنار مدیریت، هدایت، نظارت و حمایت از تولید تأکید کردند. پس از این دیدار از سوی رییس جمهور ماموریت تدوین نقشه راهبردی صنعت و ارتقاء تولید داخل با لحاظ فرمایشات اخیر رهبر انقلاب و سایر اسناد بالادستی به معاون اول رییس جمهور داده شد. همچنین بر این مهم تأکید شد که در این نقشه راهبردی، با توجه به راهکارهای عملیاتی و اجرایی با تعیین زمان بندی و دستگاه های متولی و نهادهای همکار، شرح وظایف هر کدام در حوزه های مدیریت، نظارت، هدایت و حمایت مشخص گردد.

نقشه راهبردی صنعت مورد اشاره در بیانات رهبر انقلاب، همان سیاست صنعتی فعال و راهبردی است که در دانش اقتصاد و سیاست گذاری مورد بحث و بررسی فراوانی قرار گرفته است و در این کتاب به تفصیل به مباحث مرتبط با آن پرداخته شد و با توجه به این مباحث، سیاست صنعتی (در بیان رهبر معظم انقلاب، نقشه راهبردی صنعت) به چه معناست؟

ماهیت بحث برانگیز سیاست صنعتی ریشه در این موضوع دارد که هنوز هیچ تعریف مورد توافق جهانی از آن ارائه نشده است. در ساده ترین تفسیر ممکن، سیاست صنعتی شامل هر سیاستی است که بر صنعت تأثیر گذارد. برخی سیاست صنعتی را سیاست های دولت برای تأثیر بر ساختار اقتصادی معرفی کرده اند. صاحب نظرانی که از این تعریف برای سیاست صنعتی استفاده می کنند، حتی سیاست های مرتبط با امور زیربنایی، فناوری، آموزش و مالیاتی را نیز در زمره سیاست صنعتی می دانند.

عده ای دیگر سیاست صنعتی را نوعی سیاست بازسازی می دانند که منظور سیاست هایی است که عموماً در جهت بازسازی (تجدید ساختار) فعالیت هایی که از پویایی بیشتری برخوردارند، بکار گرفته می شوند و فرقی نمی کند که این فعالیت ها در صنعت یا صنایع کارخانه ای واقع شده باشند یا در سایر فعالیت ها.

در نگاهی گسترده‌تر سیاست صنعتی رویکردی سیستمی برای هماهنگی نوآوری، سیاست منطقه‌ای و سیاست تجاری با تولید را در هسته اصلی خود ایجاد می‌کند؛ در حالی که بر صنایع بالادستی و پایین دستی، تغییرات بخشی، خوشه‌ها و شبکه‌ها تأثیر می‌گذارد. مطابق آنچه بیان شد، سیاست صنعتی در واقع جامع سیاست‌های مرتبط با تولید، فناوری، نوآوری و حتی سیاست‌های مدیریت بخش کلان اقتصادی کشورهاست.

دولت‌ها ناگزیر به اجرای سیاست‌های صنعتی در شکل‌دهی به اقتصاد هستند؛ چه با کارهایی که انجام می‌دهند و چه به‌واسطه کارهایی که انجام نمی‌دهند. اگر آنها اقتصاد کلان را به خوبی مدیریت نکنند، صنایع حساس‌تر از نظر چرخه‌ای تضعیف خواهند شد. اگر آنها از تعدیل نرخ بهره برای تثبیت اقتصاد استفاده کنند، بخش‌های حساس به بهره آسیب خواهند دید. اگر نرخ ارز را تثبیت نکنند، بخش‌های غیرقابل تجارت تشویق می‌شوند. علاوه بر این، تقریباً در همه کشورها، دولت‌ها نقش محوری در آموزش، بهداشت، زیرساخت‌ها و فناوری دارند و سیاست‌ها و هزینه‌ها در هر یک از این حوزه‌ها - و تعادل مخارج بین این حوزه‌ها - نیز اقتصاد را شکل می‌دهد.

بازارها در خلأ وجود ندارند و هر یک از قوانین و مقرراتی که بازارهای ما را ساختار می‌دهند - مانند قوانین حاکم بر ورشکستگی و حاکمیت شرکتی - اقتصاد را شکل می‌دهند. اقتصاد توسعه به طور معمول بر مطالعه نهادها به عنوان محور رشد تأکید دارد. همه قوانین و مقررات، چارچوب‌های قانونی و نحوه اجرای آنها بر ساختار اقتصاد تأثیر می‌گذارد. بنابراین ناخواسته دولت همواره درگیر سیاست صنعتی است.

این نگاه به سیاست صنعتی، سبب می‌شود که به جای طرح "چرا سیاست صنعتی باید اجرا شود"؛ گفته شود "سیاست صنعتی چگونه باشد" و از بحث‌های بی‌انتهای بی‌انتهای که خصوصاً توسط نحله‌های نزدیک به جریان اصلی اقتصاد در ایران طرح می‌شود، گذر کنیم. بعضاً این گروه رخ دادن فساد، رانت‌جویی و... در هنگام اجرای سیاست صنعتی را به عنوان دلایل عدم حرکت کشور به سمت اجرای آن طرح می‌کنند و یا سیاست صنعتی را به گونه‌ای حداقلی و فاقد کارکرد مناسب تجویز می‌کنند (برای نمونه به سیاست صنعتی افقی به جای سیاست‌های صنعتی عمودی تأکید دارند^{۱۱۴}). آنچه آنها به سیاست صنعتی منتسب می‌کنند، تقریباً در تمام حوزه‌هایی که دولت مداخلات جدی دارد، در جریان است؛ آموزش، بهداشت، بیمه اجتماعی و مسائل اقتصاد کلان نمونه‌هایی از این دست است. عجیب است که بحث در این

^{۱۱۴} سیاست‌های افقی که سعی در بهبود شرایط عمومی برای تجارت از طریق بهبود کارایی بازارها، بهبود عرضه کالاهای عمومی و زیرساخت‌های مهم دارد. هدف، کاهش شکست بازار برای همه بخش‌های تجاری است. سیاست‌های عمودی یا هدفمند که صنایع خاصی را انتخاب و مورد حمایت قرار می‌دهند. نمونه سیاست‌های افقی برای ارتقاء کسب و کار، در مسائل مربوط به شاخص‌های سهولت کسب و کار که توسط بانک جهانی اندازه‌گیری می‌شود، طرح شده است. ساده‌سازی مراحل ثبت مشاغل، پرداخت مالیات و... که طبعاً باید راه‌اندازی مشاغل جدید را ساده‌تر کند. غالب اندیشمندان حوزه سیاست صنعتی معتقدند این سیاست‌ها به ندرت برای اطمینان از رشد پایدار در کشورهای در حال توسعه کافی هستند و مسائل بخش‌ها و مشاغل، خاص بوده و نیازمند سیاست‌های هدفمند است.

حوزه‌های سیاستی به ندرت بر سر این است که آیا دولت باید در آن دخالت کند یا خیر ولی در باب سیاست صنعتی که زمینه‌ساز صنعتی شدن و به تبع آن توسعه یافتگی است؛ چنین بحث‌هایی مطرح می‌شود. فرمایش رهبر معظم انقلاب و تأکیدات بعدی رییس جمهور محترم هم به نوعی مؤید این موضوع است که از چرایی گذر کرده و به دنبال پرداختن به چگونگی باشیم.

همانطور که اشاره شد سیاست صنعتی را باید در تعامل مستقیم با سایر زمینه‌های سیاست‌گذاری طراحی و اجرا کرد. به بیان دیگر، سیاست صنعتی به مانند یک سیاست هماهنگ‌ساز بخش‌های اقتصادی در راستای اهداف سیاستی است. برای مثال، وقتی کره جنوبی در صنعت کشتی‌سازی فعال شد، تقاضای جهانی برای آن وجود نداشت و کره به انبار کشتی تبدیل شد؛ دولت کره برای حل این مشکل، قانونی تصویب کرد که نفت خام مورد نیاز کره حتماً باید با کشتی‌های ساخت کره تحویل داده شود. در مورد ورود کره به صنایع شیمیایی نیز چنین موضوعی وجود داشته است؛ پس از ورود این کشور، به دلیل دامپینگ رقا، بازار جهانی برای این کشور وجود نداشت و صاحبان صنایع شیمیایی متضرر شدند؛ دولت با اعطای یارانه، مانع ورشکستگی آنها شد. به بیان دیگر، دولت کره جنوبی زمینه‌های مختلف سیاست‌گذاری را با سیاست صنعتی این کشور هماهنگ ساخته است. لذا سیاست صنعتی بایستی در عمل به عنوان یک هماهنگ‌ساز سیاست‌گذاری عمل کند.

رویکرد مناسب سیاست‌گذاری صنعتی در ایران

بهبود رفاهی بشر یک امر حیاتی است. با این حال روش دستیابی به رشد اقتصادی پایدار به ویژه در کشورهای در حال توسعه هم‌چنان ناشناخته و همواره یکی از موضوعات مورد بحث دیرینه در تحقیقات اقتصادی بوده است. آثار اقتصادی تلاش می‌کنند تا عامل جامع و جهان‌شمولی برای رشد اقتصادی بیابند که بتواند تمام کشورهای جهان را بدون توجه به سطح درآمد و تفاوت‌های ساختاری آنها به یکدیگر پیوند دهد. اما تجربیات جهانی نشان می‌دهد سازوکارهای رشد کشورهای ثروتمند و فقیر با یکدیگر تفاوت دارند و مسیر گذار از دسته کشورهای فقیر و رسیدن به کشورهای غنی مسیری بسیار باریک است. به همین دلیل هر اقتصادی در هنگام عبور از این مسیر بایستی بسیار محتاط باشد در غیر این صورت در تله درآمد متوسط گرفتار خواهد شد و در مرحله درآمد متوسط با شتاب کندشونده روبه‌رو می‌شود. لذا جهش اقتصادی بیش از آنکه علم باشد، هنر است زیرا جهش اقتصادی موفقیت‌آمیز به ندرت روی می‌دهد و عبور از این گذرگاه باریک به بسیج پیچیده منابع و تفکر راهبردی مناسب نیاز دارد.

در ایران، تفکر راهبردی مقام معظم رهبری "مدظله العالی" درباره لزوم استفاده از راه‌های میانبر برای جهش اقتصادی را به خوبی می‌توان در فرمایشات ذیل ملاحظه نمود:

✓ بارها به اندیشمندان خودمان گفته‌ام... ما اگر بخواهیم از همان راهی که غرب حرکت کرده، دنبالش برویم تا به آن نقطه‌ای که امروز هست، برسیم، عمرها و قرن‌ها طول خواهد کشید و نخواهیم توانست. ما احتیاج به راههای میانبر داریم. آیا راه میانبری وجود دارد؟ حتماً وجود دارد. کو؟ من نمیدانم؛ بروید تا پیدا کنید(بهمین ۱۳۷۶)

✓ نظم از خطوط اصلی انقلابی‌گری است، انقلابی‌گری یعنی سرگرم تشریفات و حاشیه و کارهای زرق و برق‌دار نشدن و تلاش بی پایان و خستگی ناپذیر برای حل مشکلات مردم و گشودن گره‌های تولید و کار و اشتغال با راههای میانبر(۱۳۹۶)

با عنایت به مطالب فوق، سه گزاره کلیدی به عنوان پیش شرط بنیادین نقشه راهبردی صنعت در کشور مدنظر قرار می‌گیرد:

۱. الگوی جهان‌شمولی برای توسعه وجود ندارد و هر کشوری باید مسیر خاص و منحصر بفرد خود را انتخاب کند.

۲. مسیر توسعه هر کشور لاجرم از مجرای توسعه صنعتی آن می‌گذرد.

۳. سیاست‌های توسعه صنعتی هر کشور نیز به دلیل تفاوت در زیرساخت‌ها و چارچوب نهادی باید منحصر بفرد باشد.

براین اساس به نظر می‌رسد رویکرد مناسب برای توسعه صنعتی در ایران، **جهش اقتصادی مبتنی بر مسیرهای میانبر با تکیه بر ظرفیت‌ها، مزیت‌ها و قابلیت‌های کشور، تمرکز بر دانش‌بنیان کردن صنعت و طراحی آینده صنعت بر اساس روند فناوری‌های تحول آفرین** است. این رویکرد را در حقیقت می‌توان با عنوان **سیاست صنعتی فعال، راهبردی و آینده‌ساز** تعبیر نمود که ویژگی‌های آن به طور مختصر در جدول زیر ارائه شده است:

سیاست صنعتی فعال، راهبردی و آینده‌ساز در ایران

ترکیبی از اشتغال زایی و ارزش افزوده با تمرکز بر توسعه صادرات دانش محور	هدف
جهش اقتصادی مبتنی بر مسیرهای میانبر با تکیه بر ظرفیت‌ها، مزیت‌ها و قابلیت‌های کشور، تمرکز بر دانش‌بنیان کردن صنعت و طراحی آینده صنعت براساس روند فناوری‌های تحول آفرین	رویکرد
ترکیبی از صنایع و فناوری‌های کاربر، سرمایه بر و دانش محور با اتکا به مزیت‌های نسبی و رقابتی کشور (ساختار برخورداری صنعتی ایران)	صنایع هدف
سازمان راهبر چابک به عنوان کانون اثربخشی (جزیره شایستگی)	نهاد متولی
دولت توسعه‌گرا و بخش خصوصی تولیدگرا	ساختار اقتصاد

منابع

- خان، مشتاق (۱۹۹۸). رانت‌ها، رانتجویی و توسعه اقتصادی. خضری، محمد (۱۳۸۶). تهران: انتشارات موسسه مطالعات راهبردی.
- درگاهی، حسن و نیلی، مسعود (۱۳۸۳). خلاصه مطالعات طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور. تهران: انتشارات دانشگاه صنعتی شریف.
- رودریک، دنی (۲۰۰۸). یک علم اقتصاد تجویزه بسیار. ورتایان، هادی (۱۳۹۹). تهران: انتشارات پیک نور.
- محمدی ایوانکی، محسن (۱۴۰۱). مروری بر شکل‌گیری ادبیات دولت توسعه‌گرا، بازاندیشی در نقش و اهمیت آژانس‌های راهبر. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- نقی زاده، محمد (۱۳۸۷). مبانی تفکرات اقتصادی و توسعه ژاپن: تداوم و تغییر. تهران: نشر سهامی انتشار.
- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York, NY: Oxford University Press.
- Amsden, A. H. (2009). Nationality of firm ownership in developing countries: Who should “crowd out” whom in imperfect markets. *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*, 409-423.
- Andreoni, A., & Gregory, M. (2013). Why and how does manufacturing still matter: old rationales, new realities. *Revue d'économie industrielle*, (144), 21-57.
- Andreoni, A. (2016). 9. Varieties of Industrial Policy: Models, Packages, and Transformation Cycles. In *Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy* (pp. 245-305). Columbia university press.
- Andreoni, A., & Chang, H. J. (2016). Industrial policy and the future of manufacturing. *Economia e Politica Industriale*, 43(4), 491-502.
- Andreoni, A., & Chang, H. J. (2019). The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. *Structural Change and Economic Dynamics*, 48, 136-150.
- Andreoni, A., Chang, H. J., & Scazzieri, R. (2019). Industrial policy in context: Building blocks for an integrated and comparative political economy agenda. *Structural change and economic dynamics*, 48, 1-6.
- Andreoni, A. (2019). 9. A Generalized Linkage Approach to Local Production Systems Development in the Era of Global Value Chains, with Special Reference to Africa. In *The quality of growth in Africa* (pp. 264-294). Columbia University Press.
- Andreoni, A., & Lazonick, W. (2020). Local Ecosystems and Social Conditions of Innovative Enterprise. *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*, 77.
- Banerjee, Abhijit V. and Duflo, Esther (2011) *Poor Economics: Barefoot Hedge-fund Managers, DIY Doctors and the Surprising Truth about Life on Less Than \$1 a Day*, London: Penguin Books.

- Chang, H. J., & Amsden, A. H. (1994). *The political economy of industrial policy* (p. 112). London: Macmillan.
- Chang, H. J. (1997). Evaluating the current industrial policy of South Africa. *TRANSFORMATION-DURBAN*-, 51-72.
- CHANG, H.-J. (2003). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London, Anthem Press.
- Chang, H. J. (2004). Institutional foundations for effective design and implementation of trade and industrial policies in least developed economies. *The politics of trade and industrial policy in Africa: Forced consensus*, 135-149.
- Chang, H. J. (2007). *The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future*. Zed Books.
- Chang, H.-J. (2007). State-owned enterprise reform. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs. United Nations DESA National Development Strategies Policy Notes.
- Chang, H. J. (2010). How to 'do' a developmental state: political, organisational and human resource requirements for the developmental state. *Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges*, 82-96.
- Chang, H. J., & Andreoni, A. (2016). Industrial policy in a changing world: basic principles, neglected issues and new challenges. *Cambridge Journal of Economics*, 40.
- Chang, H. J., & Andreoni, A. (2019). Institutions and the process of industrialisation: towards a theory of social capability development. *The Palgrave Handbook of Development Economics*, 409-439.
- Chang, H. J., & Lebdioui, A. (2020). From fiscal stabilization to economic diversification.
- Chang, H. J., & Andreoni, A. (2020). Industrial policy in the 21st century. *Development and Change*, 51(2), 324-351.
- Cheng, T. J., Haggard, S., & Kang, D. (1998). Institutions and growth in Korea and Taiwan: the bureaucracy. *The Journal of Development Studies*, 34(6), 87-111.
- Chibber, V. (2002). Bureaucratic rationality and the developmental state. *American journal of sociology*, 107(4), 951-989.
- Crook, Richard (2010) 'Rethinking civil service reform in Africa: "Islands of effectiveness" and organisational commitment', *Commonwealth & Comparative Politics* 48: 479–504.
- Daland R. (1981). *Exploring Brazilian Bureaucracy: Performance and Pathology*. University Press of America: Washington, D.C.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Evans, P. (1998). Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian economic policies. *The Journal of Development Studies*, 34(6), 66-86.
- Geddes B. (1994). *Politician's Dilemma*. University of California Press: Berkeley.
- Gereffi, G., & Sturgeon, T. (2013). Global value chain-oriented industrial policy: the role of emerging economies. *Global value chains in a changing world*, 329.
- Gereffi, G. (2014). Global value chains in a post-Washington Consensus world. *Review of international political economy*, 21(1), 9-37.
- Gereffi, G. (2014). Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization. *Transforming economies: making industrial policy work for growth, jobs and development*, 151-178.
- Günther, T., & Alcorta, L. (2011). *Industrial policy for prosperity: Reasoning and approach*. United Nations, United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).
- Haggard, S. (2018). *Developmental states*. Cambridge University Press.
- Hauge, J. (2020). Industrial policy in the era of global value chains: Towards a developmentalist framework drawing on the industrialisation experiences of South Korea and Taiwan. *The World Economy*, 43(8), 2070-2092.
- Hausmann, R. (2007). The product space conditions the development of nations. *Science*, 317(5837), 482-487.
- Hickey, S. (2019). The politics of state capacity and development in Africa: Reframing and researching 'pockets of effectiveness'.
- Hickey, S., Bukenya, B., & Matsiko, H. (2021). Pockets of Effectiveness, Political Settlements and Technopols in Uganda: From State-Building to Regime Survival.
- Hilderbrand, Mary E. and Grindle, Merilee S. (1997) 'Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?', in Merilee, S. Grindle (ed.) *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge: Harvard University Press: 31-62.
- Hirschman A. (1968). *Development Projects Observed*. The Brookings Institution: Washington, D.C.
- Horner, R., & Alford, M. (2019). The roles of the state in global value chains: an update and emerging agenda.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- 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), 625-645.
- Khan, M. H. (1998). Patron—Client Networks and the economic effects of corruption in Asia. *The European Journal of Development Research*, 10(1), 15-39.

- Khan, M. H., & Jomo, K. S. (Eds.). (2000). *Rents, rent-seeking and economic development: Theory and evidence in Asia*. Cambridge University Press.
- Khan, M. (2004). State failure in developing countries and institutional reform strategies.
- Khan, M. H. (2007). Governance, economic growth and development since the 1960s.
- Khan, M. (2008). Governance and development: the perspective of growth-enhancing governance. GRIPS Development Forum/National Graduate Institute for Policy Studies.
- Khan, M. (2009). Learning, technology acquisition and governance challenges in developing countries.
- Khan, M., & Blankenburg, S. (2009). The political economy of industrial policy in Asia and Latin America.
- Khan, M. (2010). *Political settlements and the governance of growth-enhancing institutions*.
- Khan, M. (2012). Governance and growth: history, ideology and methods of proof. *Good growth and governance in Africa: rethinking development strategies*, 51-79.
- Khan, M. H. (2013). Technology policies and learning with imperfect governance. In *The Industrial Policy Revolution I* (pp. 79-115). Palgrave Macmillan, London.
- Khan, M. H. (2015). Supporting Inclusive Growth, Effective Policy Design for Developing Medium Technology Sectors: Application to Vietnam.
- Khan, M. H. (2015). Supporting Inclusive Growth, Effective Policy Design for Developing Medium Technology Sectors: Application to Vietnam.
- Khan, Mushtaq (2018) 'Political Settlements and the Analysis of Institutions'. *African Affairs*, (117) 469, pp 636-655.
- Khan, M. H. (2019). Knowledge, skills and organizational capabilities for structural transformation. *Structural Change and Economic Dynamics*, 48, 42-52.
- Khan, M., Andreoni, A., & Roy, P. (2019). Anti-corruption in adverse contexts: strategies for improving implementation.
- Kim, S. Y. (2007). Consolidating the authoritarian developmental state in the 1970s Korea: Chosen strategies. *International Review of Public Administration*, 12(1), 119-132.
- Landsberg, C., & Georghiou, C. (2015). The foreign policy and diplomatic attributes of a developmental state: South Africa as case study. *South African Journal of International Affairs*, 22(4), 479-495.
- Leonard DK. (1991). *African Successes: Four Public Managers of Kenyan Rural Development*. University of California Press: Berkeley.

- Leonard, D. K. (2010). 'Pockets' of effective agencies in weak governance states: Where are they likely and why does it matter?. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 30(2), 91-101.
- Lee, K. (2015). Capability building and industrial diversification. In *Development and Modern Industrial Policy in Practice*. Edward Elgar Publishing.
- Lee, K. (2017). Financing industrial development in Korea and implications for Africa. *African Development Bank (AfDB). Industrialize Africa: Strategies, Policies, Institutions, and Financing. Africa Development Bank Group. Abidjan*, 197-213.
- Lee, K., Szapiro, M., & Mao, Z. (2018). From global value chains (GVC) to innovation systems for local value chains and knowledge creation. *The European Journal of Development Research*, 30(3), 424-441.
- Lee, K. (2019). *The art of economic catch-up: Barriers, detours and leapfrogging in innovation systems*. Cambridge University Press.
- Lee, K., Qu, D., & Mao, Z. (2021). Global Value Chains, Industrial Policy, and Industrial Upgrading: Automotive Sectors in Malaysia, Thailand, and China in Comparison with Korea. *The European Journal of Development Research*, 33(2), 275-303.
- Lee, K., & Lebdioui, A & Pietrobelli, C. (2021). Local-foreign technology interface, resource-based development, and industrial policy: how Chile and Malaysia are escaping the middle-income trap. *The Journal of Technology Transfer*, 46(3), 660-685.
- Lin, J., & Chang, H. J. (2009). Should Industrial Policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? A debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang. *Development policy review*, 27(5), 483-502.
- Lin, J. Y. (2011). New structural economics: A framework for rethinking development. *The World Bank Research Observer*, 26(2), 193-221.
- Lin, J. Y., & Monga, C. (2013). Comparative advantage: The silver bullet of industrial policy. In *The Industrial Policy Revolution I* (pp. 19-38). Palgrave Macmillan, London.
- Lin, J. Y., & Chang, H. (2014). New structural economics: a framework for rethinking development and policy.
- Lin, J. Y. (2016). 8. Industrial Policy Revisited: A New Structural Economics Perspective. In *Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy* (pp. 225-244). Columbia University Press.
- Lin, J. Y., & Vu, K. M. (2017). Coordination through an Asian Lens. *The Practice of Industrial Policy*, 40.
- Mehri, D. B. (2015). Pockets of efficiency and the rise of Iran auto: Implications for theories of the developmental state. *Studies in Comparative International Development*, 50(3), 408-432.

- Odiş, M. E. (2020). Is traditional industrial policy defunct? Evidence from the Nigerian cement industry. *Review of International Political Economy*, 27(3), 686-708.
- Öniş, Z. (1991). The logic of the developmental state.
- Oqubay, A., & Lin, J. Y. (Eds.). (2020). *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*. Oxford University Press, USA.
- Rodrik, D. & Hausmann, R., (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of development Economics*, 72(2), 603-633.
- Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes*. Princeton university press.
- Rodrik, D. (2008). 4. *Industrial Policy for the Twenty-first Century* (pp. 99-152). Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2008). 8. *The Global Governance of Trade As If Development Really Mattered* (pp. 213-236). Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2008). Normalizing industrial policy.
- Rodrik, D. (2009). Industrial policy: don't ask why, ask how. *Middle East development journal*, 1(1), 1-29.
- Rodrik, D. (2011). Globalization, structural change, and economic growth. *NBER working paper series*.
- Rodrik, D. (2018). *New technologies, global value chains, and developing economies* (No. w25164). National Bureau of Economic Research.
- Rodrik, D. (2019). Where Are We in the Economics of Industrial Policies? 1. *Frontiers of Economics in China*, 14(3), 329-335.
- Rodrik, D. (2020). Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20(2), 189-207.
- Roll, M. (Ed.). (2014). *The politics of public sector performance: Pockets of effectiveness in developing countries*. Routledge.
- Root, H. L. (1996). *Small countries, big lessons: governance and the rise of East Asia* (pp. 25-26). Hong Kong: Oxford University Press.
- Sasada, H. (2012). *The Evolution of the Japanese Developmental State: Institutions locked in by ideas*. Routledge.
- Soofi, A. S., & Goodarzi, M. (Eds.). (2017). *The development of science and technology in Iran: policies and learning frameworks*. Springer.
- Stiglitz, J. E. (1989). Markets, market failures, and development. *The American Economic Review*, 79(2), 197-203.

- Stiglitz, J. E. (2007). Economic foundations of intellectual property rights. *Duke LJ*, 57, 1693.
- Stiglitz, J. E., Lin, J. Y., & Monga, C. (2013). *The rejuvenation of industrial policy*. The World Bank.
- Stiglitz, J. E., & Greenwald, B. C. (2014). *Creating a learning society: A new approach to growth, development, and social progress*. Columbia University Press.
- Stiglitz, J. E. (2017). Markets, States and institutions. *Markets, Governance, and Institutions in the Process of Economic Development*, 13.
- Therkildsen, Ole(2008). 'Public Sector Reforms and the Development of Productive Capacities in the LDCs' (UNCTAD, The Least Developed Countries Report 2009: The state and development governance, Background Paper No. 1).
- Tipton, F. B. (2002). Bridging the digital divide in Southeast Asia: Pilot agencies and policy implementation in Thailand, Malaysia, Vietnam, and the Philippines. *ASEAN Economic Bulletin*, 83-99.
- Wade, R (1990), *Governing the Market*, Princeton University Press: Princeton NJ.
- Wade, R. (2005). Bringing the state back in: lessons from East Asia's development experience. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 8(2), 98-115.
- Wade, R. (2011). Industrial policy redux. *Trabajo presentado en el panel Whatever Happened to North-South*, 16-18.
- Wade, R. (2014, June). The developmental state: New perspectives. In *For Meeting of JICA/IPD task force on industrial policy & transformation, Jordan*.
- White L. (1954). *The Jacksonians: A Study in Administrative History, 1829-1861*.
- White L. (1958). *The Republican Era: 1861–1890: A Study of Administrative History*. Macmillan: New York.
- Zhu, T. (2007). Rethinking import-substituting industrialization: Development strategies and institutions in Taiwan and China. *Institutional Change, United Nations University Press: Tokio*, 261-279.