

با نگاه به آینده

www.csr.ir

## نقدی بر کتاب

# استراتژی توسعه صنعتی کشور

جواد ناصر بخت

### مقدمه

تدوین و ارائه استراتژی توسعه صنعتی کشور، نویدی است بر توجه به مقوله سیاست صنعتی که برای سالها در کشور مورد بی‌مهری قرار گرفته بود.

هر چند استراتژی ارائه گشته نیز با مفاهیم بنیادی سیاست صنعتی که در این مقاله به آنها پرداخته خواهد شد فرسنگها فاصله دارد اما در هر صورت گشایش چنین بحثی در فضای برنامه ریزی کلان کشور می‌تواند سرآغاز حرکتی اجتماعی باشد که با بهره‌گیری از مشارکت نظام‌مند خبرگان اقتصادی و صنعتی کشور، به مباحث عمیق سیاست صنعتی در

### کشور پرداخته شود.

در ابتدای این مقاله لازم است تا از زحمات جناب آقای دکتر نیلی و تیم همراه ایشان که با زحمات خود در طی بیست و یک ماه کار تدوین استراتژی توسعه صنعتی کشور را به انجام رسانده‌اند، سپاسگذاری نمایم. همچنین از جناب آقای دکتر رضوی که پیشگامان مبانی نظری سیاست صنعتی در کشور بوده و از نظرات ایشان بهره‌های فراوانی برده شده است و همچنین از آقای پرفسور لال که با در اختیار گذاشتن مجموعه تحقیقات خود در ارتباط با تجربیات برنامه ریزی صنعتی در کشورهای دیر صنعتی شده و یا در حال صنعتی شدن،



کمکهای شایانی را در نگارش این مقاله به من نمودند، مراتب تشکر خود را اعلام می‌دارم.

این مقاله درصدد ارزیابی تمامی مباحث مطرح شده در استراتژی توسعه صنعتی کشور نیست بلکه از زاویه برخی از مباحث منتخب سیاست صنعتی به نقد این استراتژی پرداخته خواهد شد. در قسمت نخست این مقاله، به مفهوم سیاست صنعتی و تمایز آن از سیاستهای اقتصادی پرداخته خواهد شد. در بخش بعدی مقاله، آزادسازی اقتصادی به شیوه نئوکلاسیکی که مورد توجه تدوین‌کنندگان طرح استراتژی بوده است مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت در قسمت سوم مقاله به ارزیابی نقشی پرداخته خواهد شد که تدوین‌کنندگان استراتژی توسعه صنعتی کشور به سرمایه‌گذاران خارجی و شرکتهای چند ملیتی داده‌اند و در انتهای مقاله به دیدگاه نظری تدوین‌کنندگان استراتژی صنعتی در رابطه با مفاهیم بنیادی سیاست صنعتی پرداخته می‌شود.

است که خود از مفاهیم مستقلی برخوردار است. بنابراین قبل از آنکه به مباحث مرتبط با سیاست صنعتی بپردازیم، لازم است که معلوم نماییم سیاست صنعتی چه نمی‌باشد!

سیاست صنعتی نه به معنای حمایت از بنگاه‌های ناکارآمد است و نه به معنای ملی کردن صنایع. سیاست صنعتی نه به معنای سیاست جایگزینی واردات است و نه به دنبال افزایش سرمایه‌گذاری و تصدی‌گری دولت و از همه مهمتر سیاست صنعتی مقوله‌ای متفاوت از سیاستهای توسعه اقتصادی است. سیاستهای توسعه اقتصادی متوجه جنبه‌های رشد و توزیع اقتصادی است بی‌آنکه لزوماً بر ارتقاء ساختاری بخش صنعت تمرکز داشته باشد. حتی در الگوهای توسعه اقتصادی نئوکلاسیکی، دولتها به صراحت از اتخاذ یک سیاست صنعتی کارآمد جهت ارتقاء ساختار صنعتی بر حذر داشته می‌شوند. در واقع در سیاستهای توسعه اقتصادی که بر مبنای الگوی رشد نئوکلاسیکی بنا شده باشد (استراتژی توسعه صنعتی کشور به این الگو پرداخته است)، چنین فرض می‌شود که توسعه اقتصادی با نرخ چشمگیر و پایدار رشد تولید ناخالص ملی حاصل از سرمایه‌گذاری به دست می‌آید. سرمایه‌گذاری نیز یا از محل منابع داخلی تأمین می‌شود و یا به کمک سرمایه‌گذاران خارجی. اما از آنجا که بر اساس چنین الگویی، پس‌اندازهای داخلی تکافوی نرخ رشد بالا را نمی‌کند و از سویی دیگر، بخش زیادی از مهارتهای مدیریتی و تکنولوژیکی در

## ۱- سیاست صنعتی مقوله‌ای متفاوت از سیاستهای توسعه اقتصادی است

بزرگترین سوء تفاهمی که در تدوین استراتژی توسعه صنعتی کشور انجام پذیرفته است، اشتباه پنداشتن سیاست اقتصادی به جای سیاست صنعتی بوده است. در واقع آنچه که در تدوین استراتژی توسعه صنعتی کشور رخ داده است، وارد کردن مفاهیم مرتبط با سیاستهای اقتصادی به درون فضای سیاست‌گذاری صنعتی



انحصار شرکتهای چند ملیتی می ماند، لذا از عمده ترین رسالت دولتها، مهیانبودن زمینه حضور سرمایه گذاری خارجی است و این امر مستلزم تلاش دولتها جهت آزادسازی اقتصادی و ادغام در اقتصاد جهانی است. صنعتی شدن کشور نیز در نتیجه افزایش نرخ سرمایه گذاریهای داخلی و به ویژه سرمایه گذاریهای شرکتهای چند ملیتی (که به همراه خود مهارتهای مدیریتی و تکنولوژیکی را به همراه می آورند)، در بخش صنعتی کشور محقق می گردد و اصولاً نیازی به داشتن سیاستهای صنعتی که با حمایت از بخشهای منتخبی از صنایع در صدد صنعتی کردن کشور باشد، وجود ندارد و دولتها به شدت از داشتن چنین سیاستهایی بر حذر داشته می گردند.

اما سیاست صنعتی چیست؟ سیاست صنعتی که مکمل سیاستهای توسعه اقتصادی و سیاست کلان اقتصادی (سیاستهای ارزی، پولی و مالی دولت) می باشد عبارت است از مجموعه سیاستهای هوشمندانه، هماهنگ شده و از پیش برنامه ریزی شده دولتها در جهت ارتقاء ساختاری صنایع موجود و همچنین کمک به شکل گیری فعالیتهای صنعتی با ارزش افزوده بالا. از عمده ترین مباحثی که یک سیاست صنعتی با توجه به شرایط کشوری همچون ایران باید به آنها بپردازد شامل سیاستگذاری در حوزه های دهگانه زیر می گردد:

۱- کمک به ارتقاء بافت صنعتی کشور در جهت ایجاد صناعی که در طی دهه های آتی بیشترین سهم را در تجارت جهانی از آن خود می کنند. شکل نگرفتن چنین صناعی در بافت صنعتی کشور و باقی ماندن در صناعی که روز به روز در حال از دست دادن سهم خود در مجموعه تجارت جهانی است، می تواند روز به روز بر فاصله گرفتن درآمد سرانه کشور از مقیاسهای جهانی بیافزاید. با توجه به هزینه های بالای حضور در چنین عرصه هایی، باید با داشتن یک سیاست صنعتی همه جانبه و بسیج امکانات و

البته چنین حرکت نمایند اما به هیچ عنوان چنین اقداماتی نباید منجر به حمایت از بخشهای خاص و منتخب صنعتی گردد. البته چنین نیست که الگوهای موجود در زمینه توسعه اقتصادی، منحصر به الگوهای نئوکلاسیکی شود و به عنوان نمونه کره و تایوان که هم اکنون رهبری تکنولوژیک کشورهای دیر صنعتی شونده را بر عهده دارند و همچنین ژاپن، به هیچ عنوان اساس سیاست توسعه اقتصادی خود را بر اساس مدل نئوکلاسیکی قرار نداده اند. البته در این بخش از مقاله قصد ارزیابی توسعه اقتصادی بر مبنای مدل



اتخاذ یک سیاست صنعتی کارآمد تلاش نماییم که یارانه اعطاء شده عاملی باشد در جهت توسعه قابلیت‌های تکنولوژیک در این دسته از صنایع و نه اینکه با اتکاء به انرژی ارزان، این صنایع از توسعه قابلیت‌های تکنولوژیک فاصله بگیرند.

۴- کمک به ایجاد صناعی همچون صنایع ماشین‌سازی که هم خود دارای توان بالای صادراتی هستند و هم حضور چنین صناعی برای بالندگی و رقابت‌پذیری بسیاری از صنایع بومی کشور ضروری است.

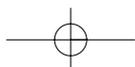
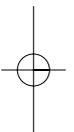
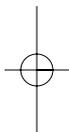
۵- کمک به شکل‌گیری صنایع ساخت تجهیزات در حوزه‌هایی که از پتانسیل بالای خریدهای انبوه دولتی در طی سالهای آتی برخوردار است. بنابر پیش‌بینی‌های به عمل آمده خریدهای دولتی تنها در چند رشته صنعتی به بیش از ۱۰۰ میلیارد دلار در طی ده سال آینده خواهد رسید که ناشی از ظرفیت‌های آماده رشد اقتصادی کشور است. از سویی دیگر باتوجه به انبوه تقاضایی که در منطقه در طی ده سال آینده در صنایع ساخت تجهیزات و به ویژه صنایع ساخت تجهیزات مرتبط با صنعت نفت ایجاد می‌گردد، باید با برنامه‌ریزی درست به سمت ایجاد خوشه تجهیزات صنعتی در میان کشورهای منطقه حرکت نمود.

۶- کمک به نوسازی تکنولوژیکی و سازمانی در مجموعه صنایع موجودی که انتظار بالایی برای رسیدن به توان رقابتی در آنها مشاهده می‌گردد. در این گونه از صنایع باید سیاست صنعتی تعریف

ظرفیتهای ملی، در جهت شکل‌گیری چنین صناعی در ساختار صنعتی کشور حرکت نمود. اهمیت حیاتی چنین عرصه‌هایی، حتی بسیاری از کشورهای صنعتی را واداشته است که جهت از دست ندادن سهم خود در مجموعه تجارت جهانی، دخالت‌های منتخب صنعتی را در این حوزه انجام دهند.

۲- کمک به شکل‌گیری صناعی که لزوماً رشد بالای صادراتی را در خود جای نداده اند اما توان بالایی در ارتقاء بهره‌وری صنایع دیگر را دارا هستند و به نحوی صرفه‌های بیرونی بسیاری برای دیگر صنایع را به همراه می‌آورند.

۳- کمک به جابجایی انرژی ارزان به عامل مزیت نسبی در صناعی همچون پتروشیمی و صنایع انرژی بر با عواملی که منجر به شکل‌گیری مزیت‌های رقابتی پایداری در این گونه صنایع می‌گردند. در واقع هم‌اکنون عامل ایجادکننده مزیت نسبی در این صنایع، انرژی ارزان موجود در کشور است و این عامل در حال از دست دادن اهمیت خود می‌باشد. در هر صورت باید تدابیری اندیشیده شود که این عامل جای خود را با قابلیت‌های تکنولوژیک (به عنوان یک عامل ایجادکننده مزیت رقابتی) عوض نماید و در غیر این صورت احتمال از دست دادن مزیت موجود در صناعی همچون پتروشیمی نیز می‌رود. باید توجه نمود که انرژی ارزانی که در اختیار این گونه صنایع قرار می‌گیرد، ثروت‌های ملی کشور است که به عنوان یارانه و پایین‌تر از قیمت‌های بین‌المللی به این صنایع اعطا می‌شود. باید با



شده‌ای برای هدایت مجموعه قابلیت‌های بومی شکل گرفته در کشور به سمت قابلیت‌های صادراتی جهت رقابت در بازارهای بین‌المللی داشت. اتکای بیش از اندازه به شرکتهای چند ملیتی در جهت توسعه صادراتی و نادیده گرفتن چنین قابلیت‌هایی در استراتژی توسعه صنعتی کشور، نمی‌تواند سیاست هوشمندانه‌ای قلمداد شود.

۷- تلاش در جهت حذف تدریجی و جایگزینی صنایعی که احتمال اندکی برای رسیدن به استانداردهای رقابت بین‌المللی در آنها مشاهده می‌گردد.

۸- کمک به شکل‌گیری شبکه‌های صنعتی. چنین شبکه‌هایی متشکل از عرضه‌کنندگان و پیمان‌کاران در اطراف بنگاه‌های معظم داخلی می‌باشند. این موضوع، علاوه بر افزایش رقابت‌پذیری و انعطاف بنگاه‌های بزرگ داخلی برای رقابت در بازارهای بین‌المللی، اقدام مؤثری است در جهت ساماندهی، ارتقاء و انتشار تکنولوژی در میان بنگاه‌های کوچکی که به عنوان پیمان‌کاران فرعی در درون شبکه‌های صنعتی واقع می‌شوند.

۹- کمک به ساماندهی و رقابت‌پذیر نمودن بنگاه‌های کوچک و متوسط با تلاش در جهت شکل‌دادن به خوشه‌های صنعتی. از آنجا که بیش از ۹۰ درصد از تعداد بنگاه‌های موجود در کشور را بنگاه‌های کوچک و متوسط تشکیل داده‌اند، مجموعه تدابیر همه‌جانبه‌ای برای شناسایی و کمک به رشد خوشه‌های صنعتی

مستعد باید در مجموعه سیاست صنعتی دولت مورد توجه قرار گیرد. هر چند که خوشه‌های صنعتی، در استراتژی توسعه صنعتی آورده شده است اما هیچ مطالعه غیرکتابخانه‌ای در جهت شناسایی پیش‌نیازهای شکل‌گیری خوشه‌های مستعد رشد در تمامی بخشهای صنعتی کشور انجام پذیرفته است و از سوی دیگر با منحصر کردن دایره شکل‌گیری خوشه‌های صنعتی در صنایع مبتنی بر فناوری پایین، هیچ سیاست مشخصی در جهت شکل‌دهی به خوشه‌های صنعتی و یا خوشه‌های دانش بنیان در سایر بخشهای صنعتی کشور ارائه نمی‌کند. در هر صورت باید توجه نمود که خوشه‌های صنعتی، یکی از نهادهای بسیار مهم توسعه صنعتی است و این خوشه‌ها قادر هستند که توانایی رقابت‌پذیری را در مواجهه با شرکتهای معظم داخلی و خارجی در بنگاه‌های کوچک و متوسط، ایجاد می‌نمایند اما استراتژی توسعه صنعتی کشور هرچند اذعان دارد که خوشه‌های صنعتی، مقوله‌ای مهم می‌باشد اما بدون توجه به ظرفیتهای صادراتی بومی که با کمک چنین خوشه‌هایی می‌توان ایجاد نمود و سیاست‌گذاری جهت تسریع و رشد چنین قابلیت‌هایی، بسیاری از بار صنعتی شدن و صادرات صنعتی کشور را به شرکتهای چند ملیتی حواله نموده است. اعتماد و وابستگی افراطی که براساس الگوی نئوکلاسیکی به شرکتهای چند ملیتی شده است، مانع از آن شده که استراتژی توسعه صنعتی کشور توجه چندانی به ظرفیتهای بومی



کشور که از طریق خوشه‌های صنعتی در بسیاری از بخش‌های صنعتی کشور می‌توان ایجاد نمود، نماید. استراتژی توسعه صنعتی کشور، به ویژه با محدود نمودن خوشه‌های صنعتی در صنایع مبتنی بر فناوری پایین، توسعه در حوزه‌هایی همچون فناوری برتر را به شرکتهای چند ملیتی واگذار می‌نماید و به سادگی از ضرورت شکل‌گیری خوشه‌های دانش بنیان در چنین حوزه‌هایی می‌گذرد.

۱۰- تلاش در جهت پیوند دادن خریدهای خارجی دولت با انتقال تکنولوژی. همانگونه که در بالا اشاره گشت، دولت ایران در طی ده سال آینده از بازاری با بزرگی بیش از صد میلیارد دلار، برخوردار است. اگر برای چنین حجم انبوهی از خریدهای دولتی، سیاست صنعتی هوشمندانه‌ای وجود داشته باشد، می‌تواند عاملی بسیار مهم باشد در جهت گرفتن بسیاری از تکنولوژیهای کلیدی از شرکتهای خارجی.

البته سیاست صنعتی شامل حوزه‌های گسترده دیگری همچون هماهنگی میان رقابت و صرفه جوییهای حاصل از مقیاس و گستره، و ایجاد زیرساختهای پشتیبان توسعه قابلیت‌های تکنولوژیک بومی می‌گردد که هر یک شرح خاص خود را داراست.

با توجه به مفاهیم سیاست صنعتی و سیاست اقتصادی که بدانها اشاره گشت، گرچه مباحث طرح شده در استراتژی توسعه صنعتی کشور از منظر سیاستهای اقتصادی قابل تأمل است ولی

به هیچ عنوان نمی‌تواند به عنوان سیاست صنعتی کشور قلمداد گردد. همانگونه که در پی خواهد آمد اساساً تدوین کنندگان استراتژی توسعه صنعتی با مقوله‌ای به نام سیاست صنعتی چالشی نظری دارند و اساساً بسیاری از مفاهیم سیاست صنعتی در قلمرو موارد ممنوعه اردوگاه نظری نئوکلاسیک قرار دارد و کسانی که استراتژی توسعه صنعتی کشور را با توجه به الگوی نئوکلاسیکی تدوین نموده‌اند به هیچ عنوان نمی‌توانسته‌اند که به مقوله توسعه صنعتی از منظر سیاست صنعتی بنگرند. بنابر آنچه که تدوین کنندگان طرح استراتژی توسعه صنعتی بیان داشته‌اند خود از منتقدان مفاهیم اساسی سیاست صنعتی و معتقد به الگوهای توسعه اقتصادی می‌باشند که بیشترین فاصله را از دیدگاه‌های معتقد به سیاست صنعتی و بیشترین قرابت را با الگوهای نئوکلاسیکی دارا می‌باشد.

البته لازم به توجه است که استراتژی توسعه صنعتی، در هر صورت نمی‌توانست که مانند یک جعبه سیاه به صنعت بنگرد و در مواردی به برخی از مقولات صنعتی کشور توجه نموده است اما آنچه که در استراتژی توسعه صنعتی آورده شده است با آنچه که باید در قالب یک سیاست صنعتی و به عنوان مجموعه کاملی از «سیاستهای هوشمندانه، هماهنگ شده و از پیش برنامه‌ریزی شده دولتها در جهت ارتقاء ساختاری صنایع موجود و همچنین کمک به شکل‌گیری فعالیتهای صنعتی با ارزش افزوده



بالا»، مورد توجه همه جانبه‌ای قرار گیرد، فرسنگها فاصله دارد.

## ۲- آزادسازی اقتصادی بدون اتخاذ یک سیاست صنعتی کارآمد نمی‌تواند توسعه صنعتی کشور را به ارمغان آورد و درارتقاء جایگاه کشور در تقسیم‌کار بین‌المللی مؤثر افتد.

آزادسازی اقتصادی با رویکرد نئوکلاسیکی (بدون اتخاذ سیاست صنعتی)، راهکاری است که توسط تدوین‌کنندگان استراتژی توسعه صنعتی کشور پیشنهاد شده است:

«اقدامات ضروری جهت عضویت در سازمان تجارت جهانی سیاستهای صنعتی حمایتی بخشی-کالایی می‌بایست به سیاستهای جامع معطوف به مجموعه اقتصاد ملی و صنعتی در راستای افزایش کارایی زیربناها، توسعه منابع انسانی و ایجاد فضا و محیط مناسب برای سرمایه‌گذاری و نوآوری تغییر یابد و از سیاستهای تبعیضی رشته‌ای و موردی به کلی احتراز شود.»

از سوی دیگر «از آنجا که مقررات چند جانبه بین‌المللی، مجوز به کارگیری استفاده از سیاست یارانه صادراتی را تایید نمی‌کند، بنابراین توسعه صادرات باید از طریق رفع موانع و محدودیتهای مالی و اداری، تسهیل جریان تجارت و به کارگیری سیاستهای عمومی و نه بخشی پی‌گیری شود.»<sup>۱</sup>

در این بخش از مقاله سعی داریم که اثرات

سیاست صنعتی و یافقدان آن را در رقابت پذیری صنعتی، به وسیله اثراتی که آزادسازی اقتصادی (و بدون اتخاذ یک سیاست صنعتی جامع) در کشورهای در حال صنعتی شدن برجای گذاشته، مورد ارزیابی قرار دهیم.

یکی از راههای ارزشمند ارزیابی آزادسازی اقتصادی با اتکاء بر سیاست صنعتی (که در مقابل آزادسازی نئوکلاسیکی و با تکیه بر سیاستهای عمومی مطرح می‌گردد) این است که بینیم این فرضیات تا چه حد از ارزش برخوردارند و کشورهایی که بدون اتخاذ یک سیاست صنعتی جامع به آزادسازی پرداخته‌اند تا چه میزان به قدرت رقابتی دست یافته‌اند.

در یک تقسیم‌بندی عمومی و تطبیقی می‌توان کشورهایی که دست به آزادسازی زده‌اند را به دو گروه عمده، تقسیم‌بندی کرد. گروه اول کشورهایی هستند که آرام آرام روند آزادسازی را انجام دادند و در این میان دولت چه در قبل و چه در بعد از اصلاحاتی که منجر به آزادسازی شده است، نقشی ویژه را با اتکاء بر سیاست صنعتی ایفا نموده است. این گروه کشورهای زیادی را در شرق و آسیای جنوب شرقی و از جمله کره، تایوان و چین را در برمی‌گیرد که هم اکنون نیز از نرخهای رشد صنعتی بالایی منتفع می‌گردند. گروه دوم، کشورهایی هستند که به صورتی نسبتاً سریع روند آزادسازی را پیمودند و بازار آزاد نقش اصلی را در تخصیص منابع این کشورها به عهده دارد و از سوی دیگر، دولتها نقش ویژه‌ای را با

اتکاء بر سیاست صنعتی در دوره بعد از آزادسازی ایفا ننموده است. در این گروه نیز کشورهای بسیاری و از جمله کشورهای آمریکای لاتین و کشورهای جنوب صحرای آفریقا قرار دارند. در این بخش قصد داریم که نقش آزادسازی در رقابت پذیری صنعتی کشورهای از گروه دوم که بدون اتکاء بر یک سیاست صنعتی جامع دست به آزادسازی زده‌اند، بررسی نماییم. در میان کشورهایی که در گروه دوم قرار دارند، می‌توان براساس سطح قابلیت‌های تکنولوژیک این کشورها، سه طبقه بندی زیر را جهت مقایسه دقیق تر انجام داد:

۱- کشورهایی که از نظر صنعتی در سطحی بسیار پایین قرار دارند. این کشورها انباشت کمی از تکنولوژی و مهارت را در خود جای داده‌اند. صادرات این کشورها نیز بیشتر متکی بر صادرات منابع طبیعی است.

۲- کشورهایی که دارای پیش زمینه مهارتی بالاتری هستند و توانسته‌اند تکنولوژیهای صنعتی محدودی را گسترش دهند که این تکنولوژیها قدرت رقابت در سطح بین المللی را دارند. این کشورها در بسیاری از فعالیتها صنعتی نشده‌اند ولی زمینه‌های مناسبی را برای ارتقاء تواناییهای جدید و خلق مزیت رقابتی بدست آورده‌اند.

۳- کشورهایی که قدرت بالایی را از طریق جایگزینی واردات به دست آورده‌اند، توانایی تکنولوژیک فراوانی در این گروه کشورها وجود دارد که این توانایی، با ایجاد موانع حمایتی

مختلف از طرف دولت، به دست آمده است.

**الف- دسته اول (با بررسی موردی تجربه غنا)**

کشورهای جنوب صحرای آفریقا، نمایندگان مناسبی از دسته اول می‌باشند. غنا از جمله اولین کشورهای این منطقه در اجرای آزادسازی است. اولین تعدیل ساختاری در این کشور در دهه ی ۱۹۸۰ بود که طی ۳ برنامه، به اقتصادی نسبتاً آزاد رسید. عملکرد غنا در این دوره، نشان می‌دهد که ارزش افزوده محصولات صنعتی از سال ۱۹۸۳ به سرعت افزایش یافته است که این افزایش همزمان با دسترسی آسانتر صنایع موجود به عوامل تولید بود که این صنایع دارای ظرفیتهای خالی فراوانی بودند. رشد اقتصادی در طی این سالها به قرار زیر است:

۱۲/۹ درصد در سال ۱۹۸۴، ۲۴/۳ درصد در سال ۱۹۸۵، ۱۱ درصد در سال ۱۹۸۶ و ۱۰ درصد در سال ۱۹۸۷. وقتی که آزادسازی در سطح کشور گسترش یافت و ظرفیتهای خالی مورد استفاده قرار گرفت، قرار گرفتن صنایع داخلی در معرض رقابت جهانی، منجر به کاهش پیوسته رشد صنعتی شد. بنابراین نرخ رشد ارزش افزوده محصولات صنعتی روبه کاهش گذاشت که به قرار زیر است: ۵/۱ درصد در سال ۱۹۸۸، ۳/۱ درصد سال ۱۹۸۹، ۲/۵ درصد سال ۱۹۹۵ و تاکنون نیز تغییر چشم گیری صورت نگرفته است.

انتظار بر این بود که بعد از آزادسازی، رشد صادرات محصولات صنعتی افزایش یابد و

تنوع سازی صادرات نیز به سرعت انجام پذیرد اما رشد سریع آزادسازی که این کشور را در معرض رقابت بین المللی قرار داد نه تنها فعالیتهایی را که اساساً غیراقتصادی بودند نابود کرد بلکه زمینه هایی که برای صادرات محصولات جدید صنعتی به وجود آمده بود را نیز از بین برد.

**ب- دسته دوم (با بررسی موردی تجربه شیلی)**  
از جمله کشورهایی که در دسته دوم قرار داشتند و نسبتاً از زمینه های مهارتی بالایی برخوردار بودند اما نتوانسته اند به توسعه گروهی از صنایع کارا پردازند، می توان به کشور شیلی اشاره کرد. این کشور هرچند برنامه های تعدیل ساختاری رایج را تصویب نکرد، ولی بیشترین سابقه را در بین کشورهای در حال صنعتی شدن در امر آزادسازی دارد (در حدود ۳۰ سال). در بین کشورهای در حال صنعتی شدن، شیلی بیشترین نزدیکی را به استراتژی توسعه ای دارد که بر اساس نظریه نئوکلاسیک است و مبتنی بر بازکردن درها به سمت رقابت بین المللی، نرخهای یکسان و پابین حمایتی، عدم سیاستهای گزینشی در صنایع، سیاست درهای باز بر روی تکنولوژی و سرمایه های خارجی و ثبات معقول اقتصادی در سطح کلان می باشد اما آزادسازی در این کشور منجر به صنعت زدایی شد و تقریباً نصف اشتغال بخشی صنعتی در مدتی کوتاه از بین رفت.

ارزش صادرات سالانه محصولات صنعتی شیلی در دهه نود، حدود یک و نیم میلیارد دلار

بود که اگر این رقم را با رقم ۷۰ میلیارد دلاری کشور تایوان در طی همین سالها (که کشوری هم اندازه با کشور شیلی و واقع در جنوب شرقی آسیا است اما با تکیه بر سیاست صنعتی دست به آزادسازی زده است)، مقایسه نماییم، قابل صرف نظر کردن است و از سویی دیگر چنین ارقامی از تولید و صادرات محصولات صنعتی به هیچ عنوان نمی تواند، موتوری برای توسعه اقتصادی شیلی قلمداد گردد. برخلاف تایوان و دیگر کشورهای تازه صنعتی شده شرق آسیا که صادراتشان مبتنی بر کالاهای مهارت بر و تکنولوژی بر است، صادرات شیلی مبتنی بر محصولاتی است که از منابع طبیعی منتج شده اند و میزان تکنولوژی و مهارت در صادرات محصولات این کشور روز به روز در حال کاهش است.

البته بخش کشاورزی که تنها حوزه ای بوده که دولت به صورت گزینشی تحقیقات بیوتکنولوژی کشاورزی را هدف گرفته است، شیلی توانسته است که تواناییهای صادراتی جدیدی را کسب نماید و به تنوع سازی در صادرات کشاورزی خود دست زند. و این دخالت دولت، تنها دخالتی است که دولت شیلی تاکنون در زمینه های مربوط به صادرات صورت داده است و منجر به رشد صادرات کشاورزی کشور شیلی گشته است.

از سویی دیگر با وجود دو دهه تلاش مستمر در زمینه سیاستهای اصلاحی و خصوصی سازی، شیلی نتوانسته است که رشد قابل توجهی را در



سیاستهای منتخب صنعتی پرهیز نمود و سیاست درهای باز بر روی تکنولوژی و سرمایه‌های خارجی اتخاذ شد. همچنین دولت ثبات معقول اقتصادی در سطح کلان کشور را برقرار نمود و تلاشهای مستمری را برای خصوصی سازی به انجام رساند. از سویی دیگر شیلی از نظر منابع طبیعی در جرگه کشورهای غنی به شمار می‌آید. شیلی بهترین منابع انسانی آمریکای لاتین را نیز در خود جای داده است اما با این همه و با تمکین از نظریات نئوکلاسیکها، آزادسازی در شیلی به هیچ عنوان منجر به صنعتی شدن این کشور و خلق مزیت‌های رقابتی قابل توجه نگشت بلکه برعکس آزادسازی در این کشور منجر به صنعت زدایی شد. تجربه شیلی پندهای رسایی را در بطن تاریخ دراز صنعتی شدن خود جای داده است. شیلی که تجربه ممتاز یک شاگرد منضبط در اردوگاه نظری نئوکلاسیکهاست، گویای این واقعیت است که بسیار ساده‌انگارانه خواهد بود اگر با فروض ساده‌انگارانه نئوکلاسیکها و بدون اتخاذ یک سیاست صنعتی کارآمد، رویای ارتقاء روز افزون جایگاه خود در نظام تقسیم بین‌المللی کار را در سر بیروانیم.

### ج- دسته سوم (با بررسی موردی تجربه مکزیک)

سومین گروه از کشورهایی که موفقیت بیشتری را نسبت به سایرین به دست آورده‌اند، کشورهایی هستند که توانسته‌اند به دسته‌ای از

محصولات صنعتی خود ایجاد نماید و از محصولات صنعتی خود به‌عنوان موتوری در جهت رشد صادرات، بهره‌بردار. علت عدم موفقیت شیلی، به خاطر کمبود منابع انسانی نبوده زیرا این کشور از بهترین سیستم آموزشی در آمریکای لاتین و از نیروی مدیریتی و تجربه فراوانی در صنعتی شدن که به قبل از قرن ۱۹ برمی‌گردد، برخوردار است. در اینجا باید به نکته قابل توجهی اشاره کرد و آن بحثی است که با تأکیداتی خاص، منابع انسانی را به عنوان عمده‌ترین عامل در موفقیت کشورهای آسیایی جنوب شرقی (معجزه آسیایی) مورد تأکید قرار می‌دهد و نه اتخاذ سیاست صنعتی توسط این کشورها. اما تجربه شیلی بیانگر آن است که وجود سرمایه‌های انسانی مناسب، بدون اتخاذ یک سیاست صنعتی جامع نمی‌تواند منجر به خلق مزیت‌های رقابتی قابل توجهی برای کشورها گردد.

### ب-۱- درسی که می‌توان از شیلی آموخت

شیلی شاگرد ممتاز توصیه‌های مکتب نئوکلاسیکی است. این کشور بسیار پیشتر از بسیاری از کشورهای در حال صنعتی شدن، با تمکین بر نظریات نئوکلاسیکها دست به آزادسازی زد و راهی که را که اکنون ما طبق پیشنهاد استراتژی توسعه صنعتی کشور، باید پیماییم، شیلی از اواسط دهه ۷۰ آغاز نموده است. شیلی درهای خود را به سمت رقابت بین‌المللی باز نمود، نرخهای یکسان و پایین حمایتی را در کشورش برقرار نمود. دولت از



تکنولوژیهای پیچیده و مزیت‌های رقابتی، دست پیدا کنند. هر چند این تسلط در اثر ایجاد موانع مختلف گمرکی و حمایت‌های گوناگون دولت به دست آمده، ولی باعث شده است که مدتی پس از شروع آزادسازی در این دسته از کشورها و از جمله مکزیک، این کشورها بتوانند از مزیت رقابتی موجود خود منتفع گردند.

تاریخ طولانی مکزیک در صنعتی شدن که با نگاه به بازارهای داخلی نسبتاً بزرگ خود صورت گرفته است، مجموعه‌ای را تشکیل داده است که با وجود منابع طبیعی و انسانی قوی در این کشور و مجاورت در کنار قطب صنعتی جهان، مکزیک را در تنوع بخشیدن به بخشهای صنعتی‌اش، یاری رسانده است. توسعه تولید محصولات صنعتی در دوره‌هایی که این کشور سیاست جایگزینی واردات را انتخاب کرده بود، بسیار زیاد است. ۳ دهه قبل از ۱۹۸۰، رشد این کشور به ترتیب ۶/۳ درصد، ۸/۸ درصد و ۷ درصد بود و برای چندین دهه، ارزش افزوده بخش تولید محصولات صنعتی این کشور، رتبه سوم در جهان، یعنی بعد از چین و برزیل را دارا بود، ولی امروزه مکزیک این مکان را واگذار نموده است و خود به پله پایینتری سقوط نموده است. در اواسط دهه ۱۹۸۰، این کشور شروع به آزادسازی کرد. مطالعه سیاستهایی که اخیراً در این کشور به اجرا درآمده حاوی نکات ارزنده‌ای است که در پی می‌آید.

### ج-۱- درسی که می‌توان از مکزیک آموخت

عامل اصلی پویایی صادرات محصولات صنعتی مکزیک، به خاطر صنایع سنگینی بود که با حمایتها و استفاده از سیاست جایگزینی واردات به وجود آمده بودند و نه به خاطر آزادسازی. بیشتر این صنایع در مک کویلا دورا که منطقه صادراتی و در مجاورت آمریکا است، قرار دارد. عملکرد کارای مکزیک در این صنایع در دوره طولانی یادگیری آنها نهفته بود.

کاهش در نرخ رشد صادرات صنعتی مکزیک بعد از دوره آزادسازی، نشانگر آن است که بعد از استفاده کامل از مزیت‌های رقابتی موجود، بخش صنعتی نمی‌تواند بدون دخالت‌های هدفمند دولت، به رشد پایدار صادرات ادامه دهد. به عبارت دیگر شکست مکزیک ناشی از فقدان توانایی‌های تکنولوژیکی بود که برای ایجاد بهره‌وری مستمر، بخش صنعتی بدانها نیازمند است. فقدان یک سیاست صنعتی مناسب و وجود دوره‌های طولانی حمایت که همراه با استراتژی تکنولوژیک غیرهمسو بود، مکزیک را امروزه از پویایی تکنولوژیک در صنعت، محروم ساخته است.

مکزیک از نظر تکنولوژیکی در صنایع خود، اتکای فراوانی به تکنولوژیهای خارجی پیدا کرده است و این برخلاف بخش صنعتی کره و تایوان است که علی‌رغم آزادسازی، توجه ویژه‌ای را به تحقیق و توسعه داخلی در راستای یک سیاست صنعتی مشخص داشته‌اند. مکزیک در اعتماد به کالاهای سرمایه‌ای وارداتی برای توسعه صنعتی خود، دچار افراط گردیده است. این وابستگی در همه عرصه‌ها به چشم می‌خورد،



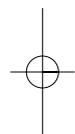
نگشته است و هم‌اکنون نیز، مکزیک رشد صادراتی محدود خود را مدیون سیاستهای جایگزینی واردات می‌باشد.

### ۳- آیا سرمایه‌گذاران خارجی می‌توانند مزیت‌های رقابتی را برای کشور به ارمغان آورند؟

بدون تردید، واردات تکنولوژیهای خارجی، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر در توسعه صنعتی قلمداد می‌گردد و هیچ عقل سلیمی به فکر اختراع دوباره چرخ نمی‌افتد اما ظرافتهای ویژه‌ای بر شیوه‌های مختلف واردات تکنولوژی حکمفرماست که اثرات خود را در توسعه‌ی بلندمدت مزیت رقابتی برجای می‌گذارد. به همین خاطر، لازم است که میان انواع مختلف انتقال تکنولوژی جهت رساندن اقتصاد به مزیت‌های رقابتی، تمایزی مفهومی قایل شد. روشهای انتقال تکنولوژی در یک تقسیم‌بندی کلی به دو روش درونی و بیرونی طبقه‌بندی می‌گردند.

در روشهای درونی انتقال تکنولوژی مانند روشهای سنتی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، عرضه‌کننده‌ی تکنولوژی خود نیز کنترل و مدیریت تکنولوژی را به عهده دارد و تأمین سخت‌افزار و نرم‌افزار سازمان و تمامی فعالیتها از شروع فعالیت تا تولید و بازاریابی توسط شرکت خارجی صورت می‌گیرد. عرضه‌ی تکنولوژی نیز، در این حالت از سوی بنگاه مادر انجام می‌گیرد. روش دیگر روش بیرونی است

از جمله اتکا به دانش فنی، استفاده از انواع لیسانس و ورود کارشناسان خارجی. بر خلاف روحیه ملی‌گرایی دولتمردان، حضور شرکتهای چند ملیتی در بخشهای پیشرفته مکزیک، زیاد به چشم می‌خورد. این شرکتهای چند ملیتی کاملاً با مراکز طراحی و نوآوری خود که در خارج از مرزهای این کشور قرار دارند در ارتباطند و نوآوری و تحقیق و توسعه خود را در کشورهای مادر خود به انجام می‌رسانند و بنابراین جایی برای حضور بنگاههای کوچک مکزیک که دارای تکنولوژیهای ساده هستند در صنایع پیشرفته و جدید باقی نمانده است. فقدان تواناییهای تکنولوژیکی نیز مانع از ورود صنعت مکزیک در صنایع پیچیده و پویا از نظر تکنولوژی شده است. در مقابل کره (که صنعتی تقریباً هم اندازه مکزیک دارد و با اتکاء بر سیاست صنعتی توانست که جای مکزیک را در نردبان تولید محصولات صنعتی در دست خود گیرد)، از جایگزینی واردات برای رشد صنعت استفاده کرد ولی همزمان نیز، استراتژی توسعه صنعتی - تکنولوژیکی مشخصی را نیز دنبال می‌کرد. مکزیک به دلیل عدم انتخاب سیاست توسعه صادرات و نداشتن آرمان تکنولوژی مستقل ملی (همانند کره)، نتوانست که به خلق مزیت رقابتی از طریق فعالیتهای تکنولوژیکی خود دست یابد. در هر صورت با وجود ساختار فعلی که فعالیتهای تکنولوژیکی ساده در آن زیاد است، آزادسازی در کل اقتصاد، منجر به ایجاد و یا ارتقاء مزیت‌های رقابتی جدی



که در آن یک بنگاه بومی، از بنگاههای دیگر تجهیزات و یا لیسانس تولید می‌خرد. در این روش، کنترل در دست بنگاه داخلی باقی می‌ماند. البته روشهای دیگری بین این دو نوع روش نیز وجود دارد که سرمایه‌گذاری مشترک (Joint Venture) از جمله آنهاست.

### ۳-۱- توسعه صنایع مبتنی بر فناوری بالا، به سیاست صنعتی کارآمدی نیازمند است.

راهکار استراتژی توسعه صنعتی کشور برای توسعه صنایع مبتنی بر فناوری برتر به این شرح است:

«کشور ما همچون دیگر کشورهای در حال توسعه فاقد تواناییهای لازم برای هدایت مستقل فناوری پیشرفته است و تنها در قالب الگوی مشارکت جهانی تولید این امر برای صنعت کشور امکان‌پذیر است»<sup>۲</sup>.

مثالهای نقض بسیاری در کشورهای همچون کره، کوبا، هند و سایر کشورها وجود دارد که فرض بالا را مردود می‌نماید. چنین فرضی، عمومیت داده می‌شود و با ذکر این جمله که «کشور ما فاقد تواناییهای لازم برای هدایت مستقل فناوری پیشرفته است»، از بسیاری از ملاحظات و زیر ساختهای پیچیده‌ای که برای توسعه صنایع مبتنی بر فناوری برتر ضروری است، می‌گذرد و با حواله توسعه صنایع مبتنی بر فناوری برتر، به حضور شرکتهای چند ملیتی، از ارائه استراتژیهای لازم جهت توسعه چنین بخش حیاتی در فرآیند توسعه صنعتی کشور عبور می‌نماید. این نکته همان سوء تفاهم کلیدی است که در آغاز مقاله به آن اشاره شد و آن اشتباه پنداشتن سیاست اقتصادی به جای سیاست

سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، منافی را برای کشورهای در حال صنعتی شدن به همراه دارد. این روش یکی از سریعترین و کاراترین روشها برای دستیابی به تکنولوژیهای جدید عملیاتی است. این روش صادرات محصولاتی را که به دلایل مختلف با محدودیت در تولید مواجه‌اند، افزایش می‌دهد. از جمله‌ی این محدودیتهای می‌توان به مارک تجاری، مقیاسهای بالا برای تولید، وجود ادغامهای بین‌المللی در تولید و وجود تکنولوژیهای پیشرو یا جدید اشاره کرد. اما مسئله قابل توجه آن است که منافع حاصل از سرمایه‌گذاری خارجی بنا بر دلایلی که در پی خواهد آمد، نمی‌تواند توجیهی باشد بر اتخاذ رویکرد منفعلانه در برابر سرمایه‌گذاران خارجی.

در الگوهای اقتصادی که براساس الگوهای نئوکلاسیکی بنا می‌گردند، نقش ممتازی برای سرمایه‌گذاران خارجی در نظر گرفته می‌شود. براین اساس، استراتژی توسعه صنعتی کشور نیز جایگاه ممتازی را برای سرمایه‌گذاران خارجی و شبکه‌های تولید شرکتهای چند ملیتی، چه در عرصه سرمایه‌گذاری و چه در عرصه توسعه تکنولوژی در نظر گرفته است. از این رو قصد

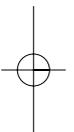
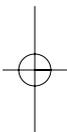


پویایی صنعتی و ورود به صنایع پیچیده و پویا از نظر تکنولوژی محروم می‌باشند و علی‌رغم حضور شرکتهای چند ملیتی در بخشهای پیشرفته مکزیک، به علت ارتباط شرکتهای چند ملیتی با مراکز طراحی و نوآوری خود که در خارج از مرزهای این کشور قرار دارند (و نوآوری و تحقیق و توسعه خود را در کشورهای مادر خود به انجام می‌رسانند)، جایی برای حضور بنگاههای کوچک بومی که دارای تکنولوژیهای ساده‌ای هستند در صنایع پیشرفته و جدید مکزیک باقی نمی‌مانده است. در مقابل چنین رویکرد منفعلانه‌ای، رویکرد هوشمندانه‌ی کشوری همچون کره وجود دارد که اتفاقاً با آنکه کمترین وزن را به سرمایه‌گذاران خارجی داده بود اما توانست با داشتن یک آرمان تکنولوژی مستقل و بدون اتکای بر شرکتهای فراملیتی به پویایی چشم‌گیری در صادرات متکی بر فناوری برتر دست یابد. بیان این تجربیات به این معنا نیست که سرمایه‌گذاری خارجی، هیچ منفعتی را به همراه ندارد بلکه روشن نمودن این موضوع است که سیاست انفعالی در برابر سرمایه‌گذاران خارجی به هیچ وجه نمی‌تواند استراتژی هوشمندانه‌ای قلمداد گردد و از سویی دیگر، برای توسعه صنایع مبتنی بر فناوری برتر، به مجموعه کاملی از سیاستها، نهادها، و زیرساختها نیازمندیم که بعد از تدوین یک سیاست صنعتی کارآمد باید در پی ایجاد آنها بود.

صنعتی است. در واقع توسعه صنایع مبتنی بر فناوری بالا به یک سیاست صنعتی بسیار منسجم وجود دارد اما از آنجا که استراتژی توسعه صنعتی کشور از زاویه سیاست اقتصادی به موضوع نگرینسته است و اصولاً مفاهیم مرتبط با توسعه صنایع مبتنی بر فناوری برتر در چارچوب نظری سیاستهای توسعه اقتصادی نئوکلاسیکی جایگاهی ندارد، بسیاری از پیش نیازهای توسعه صنایع مبتنی بر فناوری برتر که در سیاست صنعتی بدانها پرداخته می‌شود (و از جمله مهمترین آنها خوشه‌های مبتنی بر فناوری برتر است)، را نادیده می‌گیرد.

در واقع استراتژی توسعه صنعتی کشور از میان دو رویکرد فعال و منفعلی که می‌توان در برابر سرمایه‌گذاران خارجی برگزید، رویکرد دوم را برمی‌گزیند. اعتماد منفعلانه‌ای که بر روی سرمایه‌گذاری خارجی، برای تأمین نیازهای تکنولوژیکی در فعالیتهای پیچیده تکنولوژیکی صورت می‌گیرد، موجب خواهد شد تا سرمایه‌گذاری لازم در تقویت و عمق بخشیدن به تواناییهای تکنولوژیکی و داخلی شکل نگیرد. کوششهای تکنولوژیکی که برای رشد تکنولوژی در مکزیک و کره صورت گرفته، خود بهترین شاهد برای تمایز بین این دو رویکرد است. در مکزیک ارتقاء تواناییهای تکنولوژیکی برعهده سرمایه‌گذاران خارجی گذاشته شد و علی‌رغم اعتماد فراوانی که به سرمایه‌گذاران خارجی در این مقوله گردید (همانند استراتژی توسعه صنعتی کشور)، امروزه صنایع بومی مکزیک از

۹۸



### ۲-۳- تأکید بر حضور سرمایه‌گذاران خارجی نباید منجر به نفی سیاست صنعتی گردد.

هم اکنون کشورهای غیر پیشرفته‌ای همچون فیلیپین، اندونزی و تایلند، مکانهایی برای تولید صنعتی مبتنی بر فناوری برتر هستند اما نقشی که این کشورها در این میان بر عهده دارند عبارت است از اشتغال نیروی کارگری این کشورها در کارخانه‌های شرکت‌های چند ملیتی که به علت مزایایی همچون نیروی کار ارزانتر به این کشورها روانه گشته‌اند. حتی هم اکنون بسیاری از کشورهای دیر صنعتی شده همچون کره و تایوان نیز اقدام به سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی با جابجایی کارخانه‌های تولیدی خود در این گونه از کشورها می‌نمایند تا بتوانند با بهره‌گیری از نیروی کار ارزان و حتی ماهر و آموزش دیده این کشورها، به حاشیه سود بیشتری دسترسی پیدا نمایند.

اما نقشی که دولت‌ها بر اساس سیاست صنعتی در پی آن هستند، به هیچ عنوان چنین چیزی نیست و این موضوع، مقوله‌ای نیست که بتواند ارتقاء جایگاه کشور را در پی داشته باشد. در واقع سیاست صنعتی نه به معنای تبدیل جایگاه کشور به مکانهایی برای تولید شرکت‌های چند ملیتی با استفاده از کارگران ارزان و حتی آموزش دیده است و نه به معنای تبدیل شدن شرکت‌های داخلی هم پیمان شرکت‌های خارجی به خرده‌فروشان و توزیع‌کنندگان شرکت‌های چند ملیتی در بازارهای داخلی (چالشی که هم اکنون کشورهایی همچون برزیل به آن دچار

گردیده‌اند). گرچه طبق مدل نئوکلاسیکی، افزایش ارزش افزوده بخش صنعتی در اقتصاد کشور با بهره‌گیری از سرمایه‌های شرکت‌های فراملی (حتی اگر منحصر به انتقال کارخانجات آنها جهت استخدام کارگران شود)، به عنوان روش صنعتی شدن قلمداد می‌شود اما به هیچ عنوان نمی‌تواند در فقدان یک سیاست صنعتی کارآمد، رقابت‌پذیری صنعتی را برای صنایع بومی به ارمغان آورد.

امروزه در کشورهایی همچون فیلیپین و تایلند، شرکت‌های فراملیتی، نقش ویژه‌ای را در تولید ارزش افزوده و صادرات صنعتی برعهده دارند اما در فقدان سیاست صنعتی، درجه رقابت‌پذیری صنعتی این کشورها بسیار پایین است و هم‌اکنون با ظهور قدرتهایی همچون چین که از بازار بسیار بزرگ و نیروی کار فراوان و ارزان برخوردار هستند، رشد صنعتی آنها مورد تهدیدی جدی قرار گرفته است که این پدیده تحت عنوان «چالش استراتژیک بره‌های نوپای آسیایی» شناخته می‌شود. نگرانی که در مورد بره‌های نوپای آسیا وجود دارد، چندان هم بی‌جهت نیست. در مورد هنگ کنگ که جزو بره‌های بالغ آسیایی به شمار می‌رود همین نگرانی وجود داشت. در واقع در هنگ کنگ نیز سرمایه‌گذاران خارجی بخش زیادی از تولید صنعتی هنگ کنگ را برعهده داشتند اما با تغییر در نرخ دستمزدها، سرمایه‌گذاران چند ملیتی، کارخانه‌های تولیدی خود را به کشورهایی منتقل نمودند که از سطح دستمزد پایین‌تری



مراکز نوآوری و تحقیق و توسعه خود را در کشورهای صنعتی متمرکز می‌کنند. در واقع، تحقیق و توسعه‌ای که در کشورهای در حال توسعه انجام می‌شود بسیار محدود است و از این مقدار نیز، اعظم آن در فعالیتهای خاص تطبیق با مواد اولیه و سلاقی خاص بومی انجام می‌شود و به ندرت شامل بخش مهمی از فرآیند نوآوری در صنعت مربوطه می‌گردد. همچنین، این مقدار از تحقیق و توسعه نیز در چند کشور خاص که بخشهای صنعتی پیشرفته‌ای دارند به وقوع می‌پیوندد.

استراتژی توسعه صنعتی کشور بدون توجه به این واقعیت، به جای آنکه سعی در روشن نمودن سمت و سوی فعالیتهای تکنولوژیکی نماید که دستیابی به آنها امری ضروری در جهت شکوفایی صنعتی کشور قلمداد می‌گردد، تعیین این موضوع را به عهده سرمایه‌گذاران خارجی و بخش خصوصی گذاشته است اما همانگونه که اشاره شد شرکتهای چند ملیتی فعالیتهای تحقیق و توسعه‌ای خود را تنها در چند کشور خاص صنعتی انجام می‌دهند.

#### ۴-۳- برای منفعت بردن از حضور سرمایه‌گذاران خارجی، باید استراتژی تعریف شده‌ای داشت.

دولتهایی که در صدد کسب بیشترین منفعت از حضور سرمایه‌گذاران خارجی بوده‌اند، از انگیزه‌هایی که منجر به حضور شرکتهای خارجی در بازارهای آنها شده، استفاده نموده‌اند تا

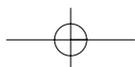
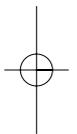
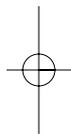
برخوردار بوده‌اند و هم اکنون در این کشور صنعت‌زدایی به وقوع پیوسته است.

#### ۳-۳- واگذاری جهت‌گیری فناوری کشور به سرمایه‌گذاران خارجی با طبیعت سرمایه‌گذاری خارجی همخوانی ندارد.

«چگونگی تأسیس نهادهای پشتیبان تحقیق و توسعه، یکی از نکات مهم در سیاستهای فناوری است. وظیفه این نهادها برنامه‌ریزی تأمین منابع مالی با توجه به وجود مخاطره در این نوع فعالیت و نیز سازماندهی انجام فعالیت است. پیشنهاد می‌شود برای حوزه‌های مختلف صنعتی که جهت‌گیری صادراتی دارند، مجموعه‌ای متشکل از صنایع خصوصی، سرمایه‌گذار خارجی و دانشگاه‌ها با همکاری و محوریت وزارت صنایع و معادن براساس تقاضا و موافقت صنایع خصوصی و سرمایه‌گذار خارجی به این امر بپردازند.»<sup>۳</sup>

شرکتهای چند ملیتی، مراکز نوآوری و تحقیق و توسعه خود را به دلایل تجاری، عموماً در چند کشور صنعتی خاص متمرکز می‌نمایند. این کشورهای صنعتی، دارای زیرساختهای محکمی از علم و تکنولوژی، تخصصهای پیچیده و گوناگون، شبکه‌های پایدار و به هم مرتبط هستند که نزدیک به عمده‌ترین بازارهای مصرف‌اند و مراکز تصمیم‌سازی مهمی را در خود جای داده‌اند. بدیهی است که از نظر اقتصادی، به جای اینکه این فعالیتهای در کشورهای در حال صنعتی شدن انجام دهند،

۱۰۰



شرکتهای خارجی را در ارتقاء یادگیری تکنولوژیک شرکتهای داخلی تشویق نمایند. اما استراتژی توسعه صنعتی کشور به جز تشویق به حضور سرمایه گذاری شرکتهای چند ملیتی، هیچ سیاستی را جهت اهرم قراردادن چنین انگیزه‌هایی جهت یادگیری تکنولوژیک شرکتهای داخلی ارائه نمی‌نماید. این موضوع متأثر از نگاه مبتنی بر سیاست اقتصادی و نه سیاست صنعتی در مقوله سرمایه گذاری خارجی است. در واقع اگر از نگاه سیاست صنعتی به موضوع نگرسته می‌شد، استراتژی توسعه صنعتی کشور باید مشخص می‌نمود که دولت جهت ارتقاء یادگیری تکنولوژیک شرکتهای داخلی در تعامل با شرکتهای خارجی باید چه مجموعه اقداماتی را درپیش گیرد و نه آنکه به حضور صرف شرکتهای خارجی اکتفا نماید.

تجربه چهار ببر بالغ آسیایی (کره، تایوان، سنگاپور، هنگ کنگ) که معجزه شرق آسیا در آنجا به وقوع پیوست، نشانگر آن است که اگر به شکلی هوشمندانه با سرمایه گذاری خارجی برخورد نگردد، می‌تواند منجر به نتایج معکوسی نیز در فرآیند صنعتی شدن کشورها گردد. در هر صورت چین، کره، تایوان و سنگاپور که در میان کشورهای دیر صنعتی شده توانسته‌اند که منفعتهای بسیاری را از سرمایه گذاران خارجی کسب نمایند، به دخالتهای گزینشی فراوانی در جریان سرمایه گذاری خارجی دست زده‌اند. سیاست کره، تشویق یادگیری شرکتهای داخلی با پافشاری بر روی اکثریت سهام مالکیت داخلی بوده است. در سنگاپور دولت دخالتهای گزینشی فراوانی را در تغییر جهت سرمایه گذاری خارجی انجام داد و توانست سریعاً از فعالیتهای مبتنی بر فناوری پایین به پتروشیمی و سپس تولید تجهیزات الکترونیکی رو آورد. این امر سبب گردید که سنگاپور در بین کشورهای در حال صنعتی شدن، hi tech ترین ساختار صادراتی را دارا باشد. این امر از طریق سیاست گزینشی قوی که FDI را جهت دهی نموده و سرمایه گذاری گزینشی در فنون، تکنولوژی و زیر ساختها انجام داد، صورت پذیرفت. در تایوان، دولت نقش هماهنگ کننده و مشوق یادگیری محلی در سرمایه گذاری مشترک شرکتهای داخلی با شرکتهای خارجی را ایفا نموده است. چین نیز از جمله کشورهایی است که دولتش توانست به خاطر شرایط منحصر به فرد این کشور، دخالتهای بسیار جزیی و فراگیری را در سرمایه گذاری خارجی صورت دهد. در مقابل در کشور هنگ کنگ که بیشترین تمکین را نسبت به نظریات نئوکلاسیکها در برابر سرمایه گذاران خارجی داشته است و از دخالتهای منتخب صنعتی پرهیز نمود، صنعت زدایی رخ داد اما به دلیل موقعیت جغرافیایی ویژه این کشور در شاهراه تجارتهای جهان، اقتصاد این کشور به ورطه نابودی سقوط نکرد. تجربه ی تازه صنعتی شدگان در شرق آسیا نشان می‌دهد که تنها یک سیاست آگاهانه در مقابل شرکتهای خارجی است که می‌تواند سبب کسب منفعتهای مهمی گردد.

#### ۴- آیا سیاست صنعتی متکی بر هدفگیری رشته فعالیتهای منتخب صنعتی، پسرقتی در فرآیند صنعتی شدن است؟

##### ۱-۴- اقدامات ضروری جهت عضویت در

##### سازمان تجارت جهانی

«سیاستهای صنعتی حمایتی بخشی-کالایی می‌بایست به سیاستهای جامع معطوف به مجموعه اقتصاد ملی و صنعتی در راستای افزایش کارآیی زیربناها، توسعه منابع انسانی و ایجاد فضا و محیط مناسب برای سرمایه‌گذاری و نوآوری تغییر یابد و از سیاستهای تبعیضی رشته‌ای و موردی به کلی احتراز شود.»<sup>۵</sup>

در ابتدای این مقاله به سوء تفاهمی بزرگ در تدوین استراتژی توسعه صنعتی کشور اشاره شد که عبارت بود از اشتباه پنداشتن سیاست اقتصادی به جای سیاست صنعتی. بیان جملات فوق که در استراتژی صنعتی آورده شده است، بزرگترین نشانه این سوء تفاهم بزرگ است. جملات فوق که روح استراتژی توسعه صنعتی کشور را نیز شکل می‌دهد و برگرفته از توصیه‌های نئوکلاسیکی است، دولت را به صراحت از سیاستهای صنعتی که بر مبنای حمایت از رشته فعالیتهای منتخب صنعتی است، برحذر می‌دارد و رسالت دولت را فراهم کردن «سیاستهای جامع معطوف به مجموعه اقتصاد ملی و صنعتی در راستای افزایش کارآیی زیربناها، توسعه منابع انسانی و ایجاد فضا و محیط مناسب برای سرمایه‌گذاری و نوآوری» می‌داند. در این بخش از مقاله به ارزیابی دیدگاه‌های فوق خواهیم پرداخت:

«یکی از مسائل چالش برانگیز در تنظیم محتوای استراتژی توسعه صنعتی کشور، چگونگی برخورد آن با رشته فعالیتهای است. یک نوع رویکرد به این موضوع آن است که می‌بایست اولویتهای سرمایه‌گذاری با تفصیل مناسب، بین رشته فعالیتهای مختلف تعیین شود. به عنوان مثال، استراتژی توسعه صنعتی روشن کند که آیا در آینده لازم است در تولید فولاد سرمایه‌گذاری شود یا خیر و مواردی از این قبیل. این نوع رویکرد سازگار با نظامهای برنامه‌ریزی متمرکز و تخصیص منابع است که از اساس در تعارض با رویکرد مدرن به توسعه‌ی صنعتی قرار دارد که مشخصه‌ی اصلی آن توسعه بخش خصوصی و دخالت نکردن دولت در تخصیص منابع است.»<sup>۴</sup>

«در دهه‌های شصت و هفتاد میلادی که شرایط جهانی بسیار متفاوت با امروز بود، دخالت‌های گزینشی از سوی دولتها در کشورهای آسیای شرقی، موفقیت‌هایی را به دنبال داشت. در آن زمان روابط صنعتی بسیار بسیط، فناوری تولید ساده و بازارها بسیار کوچکتر بودند. در جهان امروز که به وسیله تکنولوژیهای پیشرفته، روابط پیچیده مدیریتی، بازارهای به هم پیوسته و تحولات سریع در نوع و کیفیت محصولات صنعتی شناخته می‌شود اولویت‌گذاری تولید محصولات توسط دولت و برای افق بلندمدت آینده، پسرقتی بزرگ در روند صنعتی شدن تلقی

پیتر اوانز، جامعه‌شناس صنعتی بزرگ آمریکایی، در مواجهه با برخی از برنامه‌ریزان اقتصادی کشورهای در حال صنعتی شدن که تمکین بر نظریات نئوکلاسیکی را نوشداروی توسعه صنعتی قلمداد می‌کنند جملائی نکوهش‌آمیز را بیان می‌دارد.<sup>۷</sup> وی با غیر واقعی دانستن هرگونه نظری که سعی در انکار اهمیت سیاست صنعتی در کشورهای در حال صنعتی شدن دارد (در شرایط امروزی اقتصاد جهانی)، بیان می‌دارد که: «امروزه دولتها حتی در کشورهای صنعتی نیز دست از دخالت در حوزه‌های استراتژیکی همچون صنایع مبتنی بر فناوری اطلاعات دست برنداشته‌اند و اگر این دخالتها در کشورهای در حال صنعتی شدن منسوخ شود جای تعجب دارد.»

اگر قبل از آزمودن نظریات نئوکلاسیکی در کشورهای صنعتی نشده، فرضیات نئوکلاسیکی سنگ بنای تدوین استراتژی توسعه صنعتی کشور می‌گشت، جای تعجبی نبود اما امروزه و پس از چندین دهه آزمودن و شکست خوردن نظریات نئوکلاسیکی و بروز فجایع رقت‌انگیزی در حوزه‌هایی همچون آمریکای لاتین، جنوب صحرای آفریقا و در مقابل رشد خیره‌کننده بسیاری از کشورهای واقع در شرق آسیا که همچنان از ابزار قدرتمند سیاست صنعتی بهره می‌جویند، تمکین از نظریات نئوکلاسیکی جای تأمل دارد. در واقع نه تنها سیاست صنعتی، پسرقتی بزرگ در فرآیند صنعتی شدن نیست بلکه فقدان سیاست صنعتی و تمکین بر نظریات

نئوکلاسیکی که امروزه از لحاظ عملی ارزش خود را از دست داده است، خودبزرگترین پسرقت در فرآیند صنعتی شدن کشور قلمداد می‌گردد. گرچه امروزه دولتها نمی‌توانند تمامی ابزارهای گذشته را جهت حمایت از صنایع منتخب به کار بندند اما هنوز راه‌های بسیاری وجود دارد که دولتمردان می‌توانند با توسل به آنها دست به حمایت از صنایع منتخب خودزنند. این‌گونه سیاستهای منتخب می‌تواند اشکال گوناگونی داشته باشد از جمله هدایت کردن نهادهای تکنولوژیکی و اطلاعاتی جهت پشتیبانی از صنایع منتخب و تأمین مالی هزینه توسعه تکنولوژی در صنایع منتخب. حتی امروزه دولتها می‌توانند با چانه‌زنیهای کارآمد با سازمان تجارت جهانی به صورت مقطعی از صنایع منتخب خود حمایت نمایند و از سوی دیگر امروزه بسیاری از ابزارهای غیر مجاز (از لحاظ قوانین WTO) حمایت از صنایع منتخب وجود دارد که وابسته به تواناییهای موجود در ساختار دولتها (در استتار و یا توجیه چنین مواردی)، حتی مورد استفاده دولتهای صنعتی نیز قرار می‌گیرد. به هر حال اعتقاد به این موضوع که «از سیاستهای تبعیضی رشته‌ای و موردی به کلی احتراز شود.»<sup>۸</sup> دولت ما را از بسیاری از مکانیزمهای حمایت از صنایع منتخب که حتی مورد استفاده کشورهای صنعتی نیز قرار می‌گیرد، خلع سلاح می‌نماید.

این موضوع بدیهی است که با توجه به محدودیتهای شدید مالی در کشورهای در حال



منتخب صنعتی مهیا نمایند. به همین دلیل است که هم اکنون بسیاری از رهبران صادرات در کشورهای چون برزیل، مکزیک و کره، همان صنایعی هستند که در دوره جایگزینی واردات و با ایجاد حالت گلخانه‌ای، امکان و فرصت یادگیری برای آنها مهیا شده بود. حتی بسیاری از کشورهای صنعتی نیز در مراحل اولیه صنعتی شدن، با برقراری نظامهای جایگزینی واردات، امکان یادگیری را برای بنگاه‌های خود مهیا نمودند. به هر حال حتی با وجود منابع طبیعی فراوان در یک کشور صنعتی نشده، برای بنگاه‌ها بسیار مشکل خواهد بود که بتوانند بدون برخورداری از هیچ‌گونه حمایتی به رقابت با کالاهای وارداتی بپردازند که روند یادگیری را خود را طی نموده‌اند.

دوم آنکه فرآیند یادگیری تکنولوژیکی فرآیندی غیرقابل پیش‌بینی، پیچیده، هزینه‌بر و طولانی است و گاه ممکن است سالها طول بکشد. بنابراین اگر در فرآیند یادگیری تکنولوژیهای پیچیده، که هزینه‌بر و بسیار پیچیده است، شکستی به وجود آید، بنگاه‌ها در توسعه‌ی تکنولوژی خود و حرکت به سمت تکنولوژیهای پیچیده نیز مؤفق نخواهد بود. این شکست، مسلماً مانع بزرگی در دستیابی اقتصادها به فعالیتهایی است که از ارزش افزوده بالایی برخوردارند و منجر به گرفتاری اقتصادها در «دام تعادل سطح پایین» و ماندگار شدن در انبوهی از فعالیتهای ساده و کم ارزش خواهد شد. به ویژه در کشورهای صنعتی نشده، بنگاه‌ها

صنعتی شدن، در عمل نیز چاره‌ای جز گزینشی عمل کردن و دست به انتخاب زدن برای دولتها وجود ندارد.

از سوی دیگر باید توجه نمود که فقدان سیاست صنعتی، قرابت بسیاری با سیاست جایگزینی واردات دارد. در واقع اگر کشورهای صنعتی نشده، سیاست توسعه صادرات و نه سیاست جایگزینی واردات را برگزینند، متوجه خواهند شد که به هیچ عنوان امکان گسترده منابع محدود حمایتی (که همه دولتها از آن استفاده می‌کنند)، در گستره وسیعی از فعالیتهای وجود ندارد و در عمل اگر کشورها قصد بقا در عرصه رقابت بین‌الملل را داشته باشند، چاره‌ای جز اتخاذ سیاست صنعتی و روانه کردن حمایتهای محدود به سوی صنایع منتخب وجود ندارد. به هر حال بیش از این نمی‌توان شاهد هرزرفتن منابع و ثروتهای ملی کشور بود که همچنان و بدون هیچ ضابطه‌ای در اختیار تمامی فعالیتهای صنعتی کشور (که امید بسیاری نیز به رقابتی شدن همه آنها وجود ندارد)، قرار می‌گیرد. در هر صورت حمایت از صنایع منتخب، با توجه به چند ملاحظه اساسی زیر صورت می‌پذیرد:

نخست آنکه کشورهای در حال صنعتی شدن به دلیل ورود با تأخیر در عرصه رقابت صنعتی، با بنگاه‌هایی روبرو می‌شوند که قبلاً هزینه‌های یادگیری را پشت سر گذاشته‌اند. بر همین اساس دولتها سعی می‌نمایند که با برقراری حالت گلخانه‌ای برای صنایع منتخب، امکان یادگیری و رسیدن به بلوغ صنعتی را برای فعالیتهای

۴۳



به صورت انفرادی توان پرداخت تمام هزینه یادگیری را ندارند و در صورت عدم حمایت دولتها در پوشش هزینه های یادگیری (درصنایعی که دوره یادگیری آنها پرهزینه و طولانی است)، کشورها از فعالیتهای پرارزش صنعتی محروم می گردند. در واقع پوشش هزینه های یادگیری با اتخاذ یک سیاست صنعتی کارآمد است که به عنوان «شاه کلید ارتقاء صنعتی» شناخته می شود و به علت آنکه فرآیند یادگیری از صنعتی به صنعت دیگر متفاوت است، چاره ای جز منتخب عمل کردن نسبت به فرآیند یادگیری در رشته فعالیتهای مختلف صنعتی وجود ندارد.

از سوی دیگر نه تنها در دهه شصت و هفتاد میلادی حمایت از صنایع منتخب صورت می پذیرفت، بلکه در دهه های بعدی آن نیز مثالهای بی شماری از اتخاذ سیاست صنعتی، چه در کشورهای در حال صنعتی شدن و چه در کشورهای صنعتی شده وجود دارد. نکته قابل توجه آن است که اتفاقاً در فعالیتهای صنعتی ساده ای که «فناوری تولید ساده و بازارها بسیار کوچکتر بودند»، حمایت به حداقل خود می رسد، زیرا روند یادگیری بسیار آسان و قابل پیش بینی است و دستیابی به اطلاعات نیز به سهولت انجام می شود اما در فعالیتهای پیچیده که با تکنولوژیهای پیچیده، مقیاسهای تولید مختلف، اطلاعات و مهارتهای پیشرفته و بازارهای ساختار یافته روبروست و روند یادگیری بسیار پرهزینه تر و طولانی مدت تر خواهد بود و ممکن است سالها و حتی دهه ها

به طول انجامد، نیاز به سیاست صنعتی و حمایت دولتها ضروری تر می گردد. از سویی دیگر در صورت عقب ماندن از حوزه های مبتنی بر تکنولوژیهای پیچیده و برتر، کشورها روز به روز سهم بیشتری را در تجارت جهانی از دست می دهند و بر همین اساس است که در چنین عرصه هایی، حتی بسیاری از کشورهای صنعتی نیز دخالتهای منتخب صنعتی را جهت پوشش هزینه های یادگیری انجام می دهند.

البته سیاست صنعتی باید در چارچوبی باشد که انگیزه هایی را به وجود آورد تا بنگاه ها را به سوی توسعه ی تواناییهای تکنولوژیک سوق دهد و در بعضی از مواقع، بهترین راه حل این است که بنگاه ها را مجبور نمایم تا در بازارهای صادراتی به رقابت بپردازند. رقابت در بازارهای صادراتی می تواند قویترین انگیزه را برای سرمایه گذاری در کسب و ارتقای تواناییهای تکنولوژیکی، ایجاد می نماید.

نکته مهمی را که باید بدان اشاره کرد آن است که آیا اتخاذ سیاست صنعتی در کشوری همچون ایران مقدور است و یا به عبارت دیگر دولتمردان در کشورهای در حال صنعتی شدن، باید اهداف روشن اقتصادی، اطلاعات، مهارتهای طراحی، اجرا و تواناییهای دولتی مشابهی همانند آنچه که در کشورهای همچون آسیای جنوب شرقی اتفاق افتاد، داشته باشند تا بتوانند با موفقیت دست به اتخاذ سیاست صنعتی زنند؟ پاسخ آن است که لزوماً نباید همه ی شرایط را داشته باشند. سطحی از سیاست

صنعتی که بوسیله دولتمردان آسیای جنوب شرقی همچون کره اعمال شد آن قدر جزئی و گسترده بود که تعداد معدودی از کشورها می‌توانند امیدوار باشند که با اجرای این سیاستها، به سطحی از موفقیت که قابل مقایسه با کره باشد دست یابند. تقلید از کشوری همچون کره، به صورت گسترده و متنوعی که این کشور انجام داده است ممکن نیست اما این بدان معنا نیست که مقوله سیاست صنعتی را در کشور به فراموشی سپرد. تلاش برای ایجاد ظرفیتهای ویژه‌ای در دولت که او را قادر می‌سازد تا دست به اتخاذ یک سیاست صنعتی کارآمد زند، می‌تواند به عنوان نخستین تلاشها در این عرصه قلمداد شود.

### فرجام

باید توجه نمود که فهم قابلیت‌های تکنولوژیک در سطح خرد، زیربنایی برای فهم قدرت رقابتی و سیاست صنعتی به شمار می‌رود. فروض ساده انگارانه نئوکلاسیکی که هیچ هزینه‌ای را برای یادگیری تکنولوژیهای صنعتی در سطح خرد و جهت دستیابی به کارآمدی در عرصه رقابت جهانی در نظر نمی‌گیرد و یادگیری را تنها امری خود به خودی می‌داند که در حین زمان و بدون صرف هیچ هزینه‌ای حاصل می‌گردد و از سوی دیگر تولید را مبتنی بر علایم قیمت استوار می‌سازد، در جهان پیچیده امروز، قدرت ارزیابی واقعیات را ندارند.

**منابع**  
- مجموعه مقالات، کانون تحلیل‌گران سیاست صنعتی، دانشگاه صنعتی شریف، <<<http://techstudies.org>>>، تهران، ۱۳۸۲

### پانویسها

۱. نیلی، دکتر مسعود و همکاران، استراتژی توسعه صنعتی کشور، تهران، دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۸۲، ص ۴۵۲.
۲. همان، ص ۶۴۵
۳. همان، ص ۶۴۹
۴. همان، ص ۷۳۶
۵. همان، ص ۷۳۷
۶. همان ص ۴۵۲
۷. توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، ۱۳۸۰
۸. همان، ص ۴۵۲

باید توجه نمود که فهم قابلیت‌های تکنولوژیک در سطح خرد، زیربنایی برای فهم قدرت رقابتی و سیاست صنعتی به شمار می‌رود. فروض ساده انگارانه نئوکلاسیکی که هیچ هزینه‌ای را برای یادگیری تکنولوژیهای صنعتی در سطح خرد و جهت دستیابی به کارآمدی در عرصه رقابت جهانی در نظر نمی‌گیرد و یادگیری را تنها امری خود به خودی می‌داند که در حین زمان و بدون صرف هیچ هزینه‌ای حاصل می‌گردد و از سوی دیگر تولید را مبتنی بر علایم قیمت استوار می‌سازد، در جهان پیچیده امروز، قدرت ارزیابی واقعیات را ندارند. حضور در بازارهای جهانی رابطه مستقیمی با میزان هزینه‌هایی صرف شده برای یادگیری