

# سیاست پژوهش بازرگانی و توسعه



مؤسسه مطالعات پژوهش بازرگانی و توسعه

# سیاست پژوهش بازرگانی و توسعه

فصلنامه اقتصادی، صنعتی و تجاری / شماره پنجم / تابستان ۱۴۰۴

مدیر مسئول: حسین مدرس خیابانی / سردبیر: امین مالکی

## شورای سیاست‌گذاری:

حسین مدرس خیابانی، رئیس مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی / محمدصادق مفتاح، قائم‌مقام وزیر در امور بازرگانی / سعید شجاعی، معاون برنامه‌ریزی و توسعه محیط کسب‌وکار / وجیه‌الله جعفری، معاون امور معادن و صنایع معدنی / ابراهیم شیخ، معاون صنایع عمومی / حسین فرهیدزاده، معاون وزیر و مدیرعامل سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان / سیدحامد عاملی، معاون صنایع ماشین‌آلات و تجهیزات / سیدداوود موسوی، معاون توسعه بازرگانی / محمدعلی دهقان‌دهنوی، معاون وزیر و رئیس سازمان توسعه تجارت ایران / فرشاد مقیمی، معاون وزیر و رئیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران / محمدمسعود سمعی‌نژاد، معاون وزیر و رئیس سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران / رضا انصاری، معاون وزیر و رئیس سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی / افشار فتح‌اللهی، مدیرعامل صندوق ضمانت صادرات ایران / مهدی غضنفری، رئیس صندوق توسعه ملی / محمد قاسمی، معاون اقتصادی سازمان برنامه و بودجه / حمید امانی‌همدانی، معاون امور فنی و زیربنایی سازمان برنامه و بودجه / محمدرضا رضوی، استاد دانشگاه آزاد اسلامی / علی‌نقی مشایخی، استاد دانشگاه صنعتی شریف / عباس شاکری، استاد دانشگاه علامه طباطبائی / کریم‌اله دانش فرد، استاد دانشگاه آزاد اسلامی / فرشاد مومنی، استاد دانشگاه علامه طباطبائی و ریاست محترم اندیشکده دین و اقتصاد.

## شورای هماهنگی:

ژورار پرمه، معاون پژوهشی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی / محمدجواد قربانی، معاون برنامه‌ریزی، توسعه مدیریت و منابع مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی / یوسف حسن‌پور، مدیرعامل شرکت چاپ و نشر بازرگانی / مهدی مظهری، مدیرعامل مرکز ملی شماره‌گذاری کالا و خدمات ایران / محمد وحیدی، مدیرعامل مرکز آموزش بازرگانی.

## هیأت تحریریه:

حسن اسمعیل‌زاده پاکدامن، مشاور عالی رئیس مؤسسه / احمد تشکینی، هیأت علمی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی / محمد راستی، هیأت علمی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی / علی سلیم، هیأت علمی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی / افسانه شفیعی، هیأت علمی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی / محمدرضا عطارپور، هیأت علمی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی / مهدی گودرزی، هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی / امین مالکی، هیأت علمی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی / مصطفی محمدی، هیأت علمی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی / محمد مهدی هادوی، هیأت علمی دانشگاه تربیت مدرس.

مدیر روابط عمومی و مسئول ارتباطات: بهروز دینی

مدیر داخلی: مریم عزیزی

مدیر اجرایی: محمدجواد هادی دهکردی

مدیر هنری: مهدی کشاورز افشار

ویراستار علمی: زهرا گلخواه باقری

ویراستار ادبی: آزاده بندعلی

لیتوگرافی، چاپ و صحافی: شرکت چاپ و نشر بازرگانی

«کلیه حقوق محفوظ و مخصوص مجله سیاست‌پژوهشی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی است.»



وب سایت: pr.itsr.ir | ایمیل: prttd@itsr.ir

نشانی: تهران، خیابان کارگر شمالی، روبه‌روی پارک لاله، ساختمان ۱۴۴

تلفن دفتر مجله: ۰۲۱-۶۱۰۶۲۳۲۸ / ۰۲۱-۶۱۰۶۲۳۹۸ | داورنگار مجله: ۰۲۱-۶۶۹۱۰۰۵۰

مهم‌ترین توصیه‌های رهبران انقلاب اسلامی به مسئولان کشور در دیدار رضائی ۱۸ اسفند ۱۴۰۳

# اصلاح معیشت مردم اولویت اول مسئولان



## فهرست مطالب

- یادداشت مدیر مسئول / حسین مدرس خیابانی ..... ۶
- سند تحول موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی ..... ۹
- یادداشت سردبیر / امین مالکی ..... ۱۴

### فصل اول / منتخب گزارش ها

- صنعتی شدن در آینه راهبردهای تجاری: از نظریه تا اجرا / افسانه شفیعی ..... ۲۱
- زنجیره های ارزش جهانی در بستر منطقه گرایی / میثم بشیری ..... ۲۶
- بازخوانی تجربه کره جنوبی و نسبت آن با واقعیت صنعتی ایران / الهام پیروز ..... ۳۳
- توسعه صنعت بازیافت در ایران با بهره گیری از تجربیات موفق جهانی / فائزه هدایت نظری ..... ۴۰
- ایرانیزه کردن اجماع لندن در سیاست گذاری صنعت، آمایش فناوری و معدن / مصطفی محمدی / مجید جلیلی / حامد عادل نیک ..... ۴۷
- ابزارهای سیاستی تشویق بنگاه های صنعتی و معدنی به مسئولیت پذیری اجتماعی / فاطمه فرهان فر ..... ۵۳
- صنعت دفاعی و رشد تولید در اقتصاد ایران / منصور عسگری ..... ۵۹

### فصل دوم / نگاهی به نظام اندیشه ماریانا مازوکاتو

- نگاهی به ساختمان فکری «ماریانا مازوکاتو» در نظریه دولت بازاری ساز / امین مالکی ..... ۶۵
- واکاوی سیاست صنعتی مأموریت گرا در اندیشه «ماریانا مازوکاتو» / مهدی محرمی ..... ۸۱

### فصل سوم / دیدگاه ها

- تهدیدات پیش روی اقتصاد ایران در اولین موافقتنامه تجارت آزاد / پریسا یعقوبی / میترا رحمانی ..... ۹۷
- بررسی و برآورد تبعات و خسارات ناترازی برق بر بخش صنعت کشور / مجید جلیلی ..... ۱۰۰
- نوبن سازی سیستم های مالیاتی با کمک استانداردهای جهانی «GSI» / ابوالفضل معصوم زاده ..... ۱۰۳
- اهم چالش های صنعت پروتئین ایران در سال ۱۴۰۴ و ارائه راهکارهای پیشنهادی / میثم فخاریان ..... ۱۰۷
- تجربه سیاست گذاری فعال ترکیه در مواجهه با عدم تعادل های کلان / سعیده هوشمندگهر ..... ۱۱۰
- کاربرد تجارت الکترونیکی برای تأمین نیازهای مردم در شرایط اضطراری / محمد جواد هادی دهکردی ..... ۱۱۳
- بهبهینه سازی تنظیم گری بازار از طریق استفاده مؤثر از سامانه های داده محور / فهیمه بهرامی / رضا احمدی ..... ۱۱۵



## فصل چهارم / اقتصاد جهانی

- ۱۲۳ \_\_\_\_\_ هزینه‌ها و منافع زنجیره‌های ارزش جهانی / کتون لی
- ۱۲۷ \_\_\_\_\_ پنج دستور کار سیاست‌های تجاری برای کشورهای در حال توسعه / ایهان خوزه
- ۱۳۲ \_\_\_\_\_ آیا مشاغل صنعت ساخت شایسته حمایتند؟ / مایکل پتیس
- ۱۳۵ \_\_\_\_\_ ملی‌گرایی همیشه بد نیست / دنی رادریک
- ۱۳۸ \_\_\_\_\_ پایگاه اسناد سیاست‌های صنعتی چین / باری ناتن
- ۱۴۱ \_\_\_\_\_ پیشگامان بهره‌وری / اندیشکده مک‌کینزی

## فصل پنجم / نشست‌ها

- ۱۴۹ \_\_\_\_\_ آزمایشگاه سیاستی در ایران: رؤیایی نظری یا واقعیتی در حال شکل‌گیری / محمدرضا عطاریور
- ۱۵۳ \_\_\_\_\_ بررسی چالش‌های فوری صنعت نساجی و پوشاک ایران و وارائه راهکارهای عملیاتی / مهشید کلاتری

## فصل ششم / گفتگوی اقتصاددانان

- ۱۵۹ \_\_\_\_\_ زنجیره‌های ارزش جهانی و تحولات فناوری / ریچارد بالدوین
- ۱۶۷ \_\_\_\_\_ سیاست صنعتی انگلیس در چهار نسل مختلف / گرگوری کلارک / اریکا لوئیس / پیتر فاستر
- ۱۸۰ \_\_\_\_\_ منطق رشد اقتصادی چین / جاستین بی فولین

## فصل هفتم / منتخب کتاب‌ها

- ۱۹۳ \_\_\_\_\_ بحران سرمایه‌داری دموکراتیک
- ۱۹۴ \_\_\_\_\_ تقابل سیاست و صنعت در ایران
- ۱۹۵ \_\_\_\_\_ چالش‌های بخش معدن و صنایع معدنی کشور
- ۱۹۶ \_\_\_\_\_ چگونه چین از شوک درمانی گریخت؟
- ۱۹۷ \_\_\_\_\_ سیاست صنعتی، مقدمه‌ای بر مفاهیم و مبانی نظری
- ۱۹۸ \_\_\_\_\_ ظهور سیاست صنعتی چین در دوره ۱۹۷۸ تا ۲۰۲۰
- ۱۹۹ \_\_\_\_\_ تحول اقتصادی در کره جنوبی

## فصل هشتم / گفتگو با نویسنده

- ۲۰۳ \_\_\_\_\_ گفتگو با سعید صافی اردهایی / در خصوص کتاب «تقابل سیاست و صنعت در ایران»

## یادداشت مدیر مسئول



**حسین مدرس خیابانی**  
رئیس موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

با کمال مسرت و افتخار، شماره پنجم مجله «سیاست پژوهی بازرگانی و توسعه» را تقدیم خوانندگان فرهیخته و اندیشمندان ارجمند می‌کنیم. انتشار این شماره، حاصل تلاش جمعی نویسندگان، پژوهشگران و همکاران گرامی در موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی و نمادی از تعهد آن‌ها به تعمیق گفت‌وگوهای علمی در عرصه سیاست‌گذاری اقتصادی و صنعتی است. در جهانی که تحولات پرشتاب فناوری و تجارت، مرزهای سنتی را درنور دیده، چنین نشریاتی می‌توانند چراغ راهی برای سیاست‌گذاران و فعالان اقتصادی باشند. همان‌گونه که از فهرست مطالب این شماره برمی‌آید، تمرکز اصلی شماره پنجم بر صنعتی شدن در آینده راهبردهای تجاری و سیاست‌های صنعتی نوین است.

در حالی که پاره‌ای گفتمان‌های داخلی در زمینه توسعه اقتصادی ضمن برجسته‌سازی نقش محوری بخش خدمات و از جمله خدمات مالی و فناوری اطلاعات در ایجاد ارزش افزوده، بر گذار به اقتصادهای پسا صنعتی تأکید و تلاش در به حاشیه راندن صنعت می‌کنند، واقعیت‌های تجربی و مدل‌های اقتصادی نوین کماکان بر حفظ جایگاه مرکزی بخش صنعت در فرآیند توسعه پایدار صحنه می‌گذارند. این اندیشه که کشورهای در حال توسعه می‌توانند مرحله تولید صنعتی را دور بزنند و مستقیماً به اقتصاد خدماتی جهش کنند، در سال‌های اخیر رواج زیادی یافته است. از آنجا که حوزه خدمات به منبعی مهم‌تر برای رشد اقتصادی و فعالیت‌های تجاری بدل شده، بسیاری این پرسش را مطرح می‌کنند که آیا صنعتی شدن سنتی هنوز اهمیتی دارد یا اساساً دیگر امکان‌پذیر است؟ گرچه باید فرصت‌های نوین توسعه مبتنی بر خدمات را به رسمیت شناخت، اما این تصور که کشورها می‌توانند صنعتی شدن را نادیده بگیرند، در بیشتر موارد نوعی خیال‌اندیشی خام است. شواهد نشان می‌دهد که تنها شمار اندکی از کشورها بدون داشتن پایه‌ای نیرومند و رقابت‌پذیر در تولید صنعتی به توسعه دست یافته‌اند. دلیل آن هم روشن است؛ رشد صنعت محور یک کارنامه روشن تاریخی دارد و بخش خدمات نمی‌تواند جایگزین کارکردهایی شود که تولید صنعتی به‌طور منحصربه‌فرد فراهم می‌آورد که از جمله آن‌ها رشد پایدار بهره‌وری، نوآوری، تجارت و بنیان‌گذاری اقتصادی نیرومند است.



به واقع، تقریباً هر کشوری که توانسته است از فقر به ثروت گذر کند، این تحول را از مسیر صنعتی شدن پیموده است.

داده‌های سازمان توسعه صنعتی ملل متحد نیز به نتایجی مشابه رسیده‌اند. گزارش «توسعه صنعتی سال ۲۰۲۶» یونیدو که به تازگی منتشر شده تأکید دارد که طی پنجاه سال گذشته ۶۴ درصد از دوره‌های رشد را می‌توان مستقیماً به صنعت ساخت نسبت داد. شواهد موردی نیز این فرضیه را تقویت می‌کند. دو نمونه موفق‌ترین داستان‌های توسعه اقتصادی معاصر یعنی چین و ویتنام از مسیر صنعتی شدن صادرات محور به رشد شتابان دست یافته‌اند و هر دو کشور اکنون در زمره نیرومندترین اقتصادهای صنعتی جهان قرار دارند. در واقع، کل کارنامه تاریخ نشان می‌دهد که هیچ کشوری جز معدود دولت‌های برخوردار از منابع طبیعی سرشار (و عمدتاً متکی به نفت) یا برخی «گریزگاه‌های مالی» کوچک نتوانسته‌اند بدون توسعه یک صنعت رقابت‌پذیر، به سطح بالای استانداردهای زندگی دست یابند و از همین رو امروز دو اصطلاح «صنعتی شده» و «توسعه یافته» غالباً به جای یکدیگر به کار می‌روند.

فعالیت‌های صنعتی از توان ذاتی سازگاری آسان‌تری با مکانیزاسیون (اتوماسیون، رباتیک و مانند آن) و فرایندهای شیمیایی (سنتز، پلیمریزاسیون، تقطیر، کاتالیز و مانند آن) برخوردارند. این ویژگی، همراه با امکان تمرکز مکانی تولید، ظرفیت رشد بهره‌وری از طریق صرفه‌های مقیاس در هر دو شکل صرفه‌های ایستای ناشی از میزان تولید و صرفه‌های پویای ناشی از یادگیری در عمل را افزایش می‌دهد که بازتولید این مزایا در بخش خدمات دشوار است. تولید صنعتی سرریزهای بهره‌وری به مراتب بیشتری نسبت به خدمات به سایر بخش‌ها ایجاد می‌کند و پیوندهای پسین و پیشین نیرومندتری دارد که اثر آن را بر کل اقتصاد تقویت می‌کند. در کنار دو کارکرد مهم «سرریز» و «پیوند» برای بخش صنعت، بُعد نوآوری آن اما شاید مهم‌ترین بُعد باشد. بنگاه‌های تولیدی سرمایه‌گذاری سنگینی در تحقیق و توسعه انجام می‌دهند و از این رهگذر سرریزهای نوآورانه گسترده‌ای در سراسر اقتصاد ایجاد می‌کنند. در واقع، طبق گزارش «توسعه صنعتی سال ۲۰۲۶» یونیدو، صنعت ساخت عامل عبور بهتر از بحران همه‌گیری کووید-۱۹، عامل ۵۳ درصد از فعالیت‌های تحقیق و توسعه جهانی و مالک ۶۰ درصد از پتنت‌های سبز در جهان بوده، هر شغل در بخش صنعت بیش از دو شغل اضافی در سایر بخش‌ها ایجاد کرده است. تولید صنعتی زیربنای مادی نوآوری را فراهم می‌کند، برای فناوری‌های نوین تقاضای آفرینند و انباشت قابلیت‌های مولدی را ممکن می‌سازد که نوآوری‌های بعدی بر آن‌ها استوار می‌شوند و اگرچه برخی خدمات دانش‌بنیان نیز، مانند توسعه نرم‌افزار، محرک نوآوری هستند، اما قطعاً پیوند میان صنعت ساخت و پیشرفت فناوریانه عمیق‌تر است.

امروز همچنین تولید صنعتی همچنان در تجارت جهانی غالب است و این امر برای توسعه اقتصادی اهمیتی بسزایی دارد. صادرات کالاها (که عمدتاً صنعتی هستند) حدود ۸۰ درصد از کل صادرات جهانی را تشکیل می‌دهد. صادرات به کشورها امکان تخصص‌یابی، دستیابی به مقیاس و ارتقای رقابت‌پذیری می‌دهد؛ اموری که همگی رشد بهره‌وری و توسعه فناوریانه را تسریع می‌کنند. تولید صنعتی در طول تاریخ بسیار بیش از خدمات قابلیت مبادله‌پذیری داشته و این مزیت همچنان پایرجاست. همچنین کالاهای صنعتی ذاتاً بیش از اغلب خدمات قابلیت انباشدن، استانداردسازی و حمل‌ونقل دارند. تولید صنعتی از «یادگیری از طریق صادرات» بهره بیشتری می‌برد و بنگاه‌هایی که در عرصه تولید در مواجهه با رقابت جهانی ناگزیر به نوآوری و بهبود بهره‌وری می‌شوند. علاوه بر این یک کارخانه می‌تواند برای میلیون‌ها مصرف‌کننده جهانی تولید کند؛ در حالی که بیشتر خدمات همچنان مقید به تقاضای محلی‌اند و برای کشورهای در حال توسعه که در پی تحول شتابان‌اند، دسترسی به بازارهای جهانی از رهگذر صادرات صنعتی، امری حیاتی بوده است.

در این میان اما شاید رایج‌ترین اعتراض به توسعه صنعت محور آن باشد که اتوماسیون، مشاغلی را که در گذشته صنعتی شدن را به نیرویی قدرتمند برای توسعه بدل می‌کرد، از میان خواهد برد. اگر ربات‌ها بتوانند وظایف تکراری انسان‌ها را انجام دهند که زمانی میلیون‌ها نفر را در کارخانه‌های نساجی و خطوط مونتاژ به کار می‌گرفت، آیا مسیر تولید صنعتی برای کشورهای در حال توسعه بسته نخواهد شد؟ امروز مشخص شده است که این نگرانی قابل فهم اما اغراق‌آمیز است. از نخستین انقلاب صنعتی تاکنون، جوامع همواره دگرگونی‌های نیروی کار ناشی از تغییرات فناورانه را تجربه کرده‌اند، اما در مقیاس کلان، صنعت شاهد افزایش اشتغال بود؛ زیرا اتوماسیون بهره‌وری را بالا برد، قیمت‌ها را کاهش داد و مشاغل تازه‌ای آفرید. در دوره‌های اخیر نیز اتوماسیون نه تنها در تولید صنعتی عموماً به کاهش خالص اشتغال منجر نشده، که بر اساس نتایج گزارش «توسعه صنعتی سال ۲۰۲۰» یونید برای دوره ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۴، رشد موجودی ربات‌های صنعتی در سطح جهان اثری مثبت بر اشتغال جهانی نیز داشته است.

در کشورهای در حال توسعه اما موانع متعددی اثر اتوماسیون را محدود می‌کند. بیشتر فناوری‌های اتوماسیون برای محیط‌های با دستمزد بالا طراحی شده‌اند و تنها زمانی از نظر اقتصادی توجیه‌پذیر می‌شوند که هزینه نیروی کار بالا باشد. در صنایع کاربر مانند نساجی و فرآوری مواد غذایی، اتوماسیون اغلب توان رقابت با نیروی کار ارزان را ندارد. در این زمینه گزارش «تجارت و توسعه سال ۲۰۱۷» آنکتاد به ما می‌گوید در خصوص کشورهای در حال توسعه «آنچه از نظر فنی ممکن است، لزوماً از نظر اقتصادی سودآور نیست».

در یک جمع‌بندی کلی باید گفت که بیشتر روایت‌های موفق توسعه از انقلاب صنعتی بریتانیا تا دگرگونی کره جنوبی و توسعه صنعتی چین از کف کارخانه گذشته‌اند. تولید صنعتی از رهگذر صرفه‌های مقیاس، بهره‌وری را به‌گونه‌ای افزایش می‌دهد که خدمات به دشواری می‌توانند همانند آن را فراهم کنند و سرریزهای نوآورانه‌ای ایجاد می‌کند که سراسر اقتصاد را دربرمی‌گیرد. همچنین امکان دسترسی به بازارهای جهانی را در مقیاسی فراهم می‌آورد که خدمات از آن بی‌بهره‌اند و برخلاف بیم‌ها درباره حذف مشاغل به واسطه اتوماسیون، کشورهایی چون چین نشان می‌دهند که تولید صنعتی می‌تواند صدها میلیون کارگر را جذب کند، حتی در حالی که روبات‌ها گسترش می‌یابند. البته خدمات بی‌اهمیت نیستند. سکوهای دیجیتال، خدمات مالی، و برون‌سپاری فرایندهای کسب‌وکار فرصت‌های واقعی برای توسعه ایجاد می‌کنند. اما آن‌ها نمی‌توانند جایگاه تولید صنعتی را به عنوان موتور رشد پایدار بهره‌وری و دگرگونی ساختاری بگیرند. کشورهایی که صنعتی شدن را نادیده گرفته‌اند یا آن را زود هنگام از دست داده‌اند هزینه آن را در قالب رشد کندتر، کسری‌های تجاری پایدار و کاهش ظرفیت نوآوری پرداخته‌اند. بنابراین گرچه کارخانه آینده بی‌گمان با کارخانه‌های گذشته متفاوت خواهد بود، اما تولید صنعتی یعنی تبدیل مواد خام به محصولات نهایی همچنان در کانون توسعه باقی خواهد ماند. راه رسیدن به رفاه هنوز از صنعت ساخت و «ساختن» می‌گذرد.

ضمن تشکر از سردبیر محترم و تمامی کسانی که زمینه‌ساز تحقق شماره پنجم مجله سیاست‌پژوهی بازرگانی و توسعه شدند، امیدوارم تلاش آن‌ها توانسته باشد گامی کوچک در جهت اعتلای دانش سیاست‌گذاری در کشور بردارد.

حسین مدرس خیابانی / تابستان ۱۴۰۴





مؤسسه مطالعات پژوهش‌های بازرگانی

## سند تحول مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

سند تحول مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، به عنوان یک سند راهبردی کلیدی، نقش حیاتی در بازسازی و تقویت جایگاه این مؤسسه به عنوان مرجع ملی سیاست پژوهی در حوزه صنعت، معدن و تجارت ایران ایفا می‌کند. این سند با شناسایی چالش‌های فعلی مانند کاهش سرمایه انسانی، کمبود زیرساخت‌های فناورانه و ضعف در شبکه‌سازی، زمینه‌ای برای گذار از رویکرد سنتی تولید پژوهش به مدل مساله‌محور و اثرگذار فراهم آورده، اهمیت آن در این است که با تمرکز بر نیازهای واقعی سیاست‌گذاران، مؤسسه را به ابزاری عملی برای تصمیم‌سازی در نظام حکمرانی تبدیل می‌کند.

مهمترین محورهای این سند شامل چشم‌انداز مؤسسه به عنوان مرجع ملی سیاست پژوهی، بیانیه مأموریت برای انجام پژوهش‌های کاربردی و آینده‌نگر، و اصول حاکم مانند مرجعیت علمی، نوآوری و جهت‌گیری مساله‌محور است. سند بر اصول ارزشی مانند صیانت از مالکیت معنوی و یادگیری مستمر تأکید دارد تا پژوهش‌ها نه تنها اصیل باشند، بلکه در حل چالش‌های حوزه وزارت صنعت، معدن و تجارت نقشی عملی و مؤثر بازی کنند. این محورها پایه‌ای برای تغییر پارادایم از تولید پژوهش صرف به سیاست‌پژوهی اثرگذار فراهم می‌کنند، که در آن تمرکز بر اولویت‌های ملی و ارائه راهکارهای اجرایی برای مدیران ارشد است.

سند تحولی که به تازگی در مؤسسه به تصویب رسیده، مسائل اصلی مؤسسه در وضعیت فعلی را مانند موانع قانونی برای جذب نیروی جوان، کمبود زیرساخت‌های داده‌محور و ضعف در ارتباطات پژوهشی مورد اشاره قرار داده و اهداف کلان را بر ارتقای مرجعیت نهادی، افزایش اثرگذاری در تصمیم‌سازی، توسعه شبکه ارتباطی، تبدیل به مرکز داده پیشرفته و چابکی ساختار داخلی متمرکز می‌سازد، برای تدوین راهبردهای بهینه نقاط قوت (مانند جایگاه حقوقی و شبکه ارتباطی با وزارت صنعت، معدن و تجارت)، نقاط فرصت (مانند حمایت دولت از سیاست‌گذاری شفاف) و نقاط تهدید (مانند رقابت مراکز جدید) را شناسایی کرده است.

راهبردهای سند شامل تقویت سرمایه انسانی، استانداردسازی خروجی‌ها، توسعه ارتباطات، بهره‌گیری از هوش مصنوعی و بازرگانی ساختار است، که با برنامه‌های اجرایی مانند تدوین نقشه راه زنجیره‌های ارزش، راه‌اندازی رصدخانه روندهای تجاری-صنعتی و داشبوردهای تحلیلی پشتیبانی می‌شود. این برنامه‌ها در سه فاز بازآفرینی نقش سیاستی، نهادسازی و مرجعیت ملی اجرا می‌شوند و دستاوردهای مورد انتظار تا پایان سال سوم شامل چابک‌سازی سازمانی، افزایش سهم در تصمیمات کلان، راه‌اندازی نظام ارزیابی اثر سیاستی و افزایش اعتبار رسانه‌ای است. پیام کلیدی سند، سنجش موفقیت بر اساس اثر ملموس سیاستی به جای کمیت مقالات است. آنچه در ادامه می‌آید خلاصه مدیریتی این سند است.



## چکیده مدیریتی سند تحول مؤسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی ۱. چشم انداز

مرجع ملی سیاست پژوهی حوزه صنعت، معدن و تجارت در نظام حکمرانی ایران

### ۲. بیانیه مأموریت

انجام مطالعات و پژوهش های کاربردی و آینده نگر، شناسایی مسایل و ارائه راه حل های عملی و موثر برای چالش های حوزه صنعت، معدن و تجارت و توسعه ظرفیت پژوهشی کشور

### ۳. اصول و ارزش های حاکم

مرجعیت، اصالت و اتقان علمی همراه با صیانت نظام مند از مالکیت فکری و حفظ کرامت انسانی، نوآوری و چابکی، جهت گیری کاربردی و مسئله محور در پژوهش ها و یادگیری مستمر.

### ۴. مسئله اصلی مؤسسه در وضعیت فعلی

مؤسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، به عنوان بازوی فکری، علمی و دانشی وزارت صنعت، معدن و تجارت در کنار سابقه اثربخش در تولید دانش سیاستی و دارای جایگاه مناسب بین موسسات سیاست پژوهی کشور، با موضوعات زیر مواجه است:

- کاهش سرمایه انسانی و موانع قانونی و مالی برای جایگزینی سرمایه انسانی جوان کارآمد
- کمبود شدید نیروی انسانی مورد نیاز در حوزه صنعت و به ویژه معدن
- فاصله با مدل های اقدام سریع و داده محور، کمبود زیرساخت فناوریانه و داشبوردهای تحلیلی
- کاهش سهم مؤسسه در تصمیم سازی های ملی در صورت عدم مستندسازی نظام مند اثر سیاستی خروجی ها
- تغییر سریع محیط سیاست گذاری، افزایش انتظارات دولت و ضعف در دیده شدن نقش کلیدی مؤسسه
- ضعف در شبکه سازی و ارتباطات موثر و نظام مند پژوهشی داخلی و بین المللی
- ناهماهنگی مأموریت سیاست پژوهی با شاخص ها و نظام ارزیابی دانشگاه محور وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

### ۵. تغییر پارادایم: از «تولید پژوهش صرف» به «پژوهش مسأله محور و اثرگذار»

- گذار از نگاه تولید و انتشار پژوهش به سیاست پژوهی مسئله محور، اثرگذار و تبدیل به نهاد تصمیم سازی دولت و سایر بخش های مرتبط
- تمرکز بر اولویت های اساسی کشور و ارائه راهکارهای اجرایی اثربخش برای مدیران ارشد وزارت صمت، بخش خصوصی و سایر نهادهای کلیدی
- سنجش کارایی براساس اثربخشی و میزان نفوذ سیاستی مشاهده پذیر

### ۶. اهداف کلان

- ارتقای مرجعیت نهادی
- افزایش اثرگذاری در چرخه تصمیم سازی
- توسعه شبکه ارتباطی مؤسسه با وزارت صمت، نهادهای تصمیم ساز و موسسات داخلی و بین المللی
- تبدیل مؤسسه به مرکز داده و تحلیل پیشرفته
- چابکی و بهره وری ساختار داخل



## ۷. راهبردها

- تقویت سرمایه انسانی، انتقال تجربه و یاداری دانش
- استانداردسازی خروجی‌های موسسه متناسب با نیاز ذینفعان
- توسعه ارتباطات راهبردی و توسعه خدمات بیرونی
- توسعه هوش مصنوعی، زیرساخت فناوری اطلاعات، رصدخانه و داشبوردهای تحلیلی
- بازطراحی ساختار موسسه متناسب با شرایط تحولات روز

## ۸. محور مسایل تحول SWOT

ردیف	نقاط قوت (S)	فرصت‌ها (O)	نقاط ضعف (W)	تهدیدها (T)	محور مسأله تحول
۱	جایگاه حقوقی مؤسسه، شبکه ارتباطی با وزارت	حمایت دولت از نظام شفاف سیاست‌گذاری	ضعف برند در اکوسیستم سیاستی	رقابت مراکز سیاستی جدید	تثبیت جایگاه و مرجعیت نهادی
۲	مرجعیت در حوزه سیاست صنعتی، سیاست تجاری، آمایش، نظام توزیع	گرایش دولت به تصمیم‌سازی تحلیلی	نداشتن فرآیند استاندارد ورود به تصمیم	بی‌ثباتی مسیر سیاست‌گذاری	انرژی‌گذاری در چرخه تصمیم‌سازی
۳	سابقه همکاری با بخش دولتی	امکان جذب مشتری جدید، توسعه صادرات دانش	انکای بیش از حد به مشتری اصلی	ورود بازیگران خصوصی	توسعه خدمات و شرکای بیرونی
۴	منابع انسانی نخبه، دسترسی به آرشیو	فرصت جذب استعدادهاى جدید	فرسایش انگیزشی و مهاجرت پژوهشگران	کمیبود منابع و افزایش مهاجرت	سرمایه انسانی و پایداری دانشی
۵	تجارب گذشته، آرشیو دانشی	نیاز فوری سیاست‌گذار به تحلیل سریع	فرآیند سنتی، ضعف ابزار داده‌محور	تحول فناوری، عقب‌ماندگی ابزارها	گذار به سیاست پژوهی داده محور و فناورانه

## ۹. برنامه‌های اجرایی

فاز	اقدام اجرایی مشخص	برخی مصادیق موارد ستاره دار
فاز اول: بازآفرینی نقش سیاستی (از طریق اتصال رسمی به تصمیم وزارت و توسعه زیرساخت‌ها)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ تعریف «پروژه سیاستی وزارت محور کلان»*</li> <li>■ توسعه پایگاه داده‌های آماری</li> <li>■ راه اندازی آزمایشگاه سیاستی</li> <li>■ توسعه ابزار هوش مصنوعی</li> <li>■ اصلاح نظام ارزیابی عملکرد (برمبنای خروجی سیاستی)</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>۱. تدوین نقشه راه ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور (با تاکید بر آمایش صمت)؛</li> <li>۲. بازطراحی نظام تعرفه‌ای واردات در راستای حمایت هدفمند از تولید داخلی؛</li> <li>۳. طراحی بسته سیاستی مدیریت ناترازی انرژی در صنایع کشور با تمرکز</li> <li>۴. تحلیل رقابت پذیری و پایش مستمر وضعیت صنایع کلیدی در برابر رقبا</li> <li>۵. تاثیرپذیری بخش صمت از سیاست‌های کلان اقتصادی</li> </ol>

برخی مصادیق موارد ستاره دار	اقدام اجرایی مشخص	فاز
<p>ابزارهای سیاستی:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. تعرفه؛</li> <li>۲. مالیات؛</li> <li>۳. نرخ ارز و</li> <li>۴. تسهیلات</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>استقرار بسته‌های تصمیم یار (استانداردسازی قالب‌های Policy Brief, Scenario Note, Decision memo)</li> <li>طراحی حداقل سه ابزار سیاستی*</li> </ul>	<p><b>فاز دوم:</b></p> <p>نهادسازی و ابزارسازی (از طریق تبدیل گزارش به ابزار سیاست)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>*<b>رصدخانه روندهای تجاری-صنعتی</b> (پایش مستمر شاخص‌های تجارت و صنعت؛ تحلیل روندهای جهانی و منطقه‌ای؛ آینده‌نگاری و سناریوسازی صنعتی-تجاری؛ ارزیابی اثر سیاست‌ها و مقررات؛ سیستم هشدار زودهنگام؛ انتقال سریع دانش به سیاست‌گذار)</li> <li>*<b>داشبوردهای تحلیلی</b> (۱- ریسک‌های سیاستی کلان؛ کدام ریسک اقتصادی-صنعتی نیاز به مداخله دارد؟ / ۲- رقابت‌پذیری و بهره‌وری صنعتی؛ چرا بنگاه‌ها یا صنایع در حال از دست دادن رقابت‌پذیری‌اند؟ / ۳- تجارت خارجی و بازارهای هدف؛ کدام بازار صادراتی در معرض ریسک یا فرصت فوری است؟ / ۴- ناترازی نهاده‌های کلیدی تولید؛ کدام نهاده می‌تواند تولید را در ۲-۳ ماه آینده مختل کند؟)</li> <li>*<b>گزارش پرچم دار</b> (۱- سالنامه و چشم‌انداز صنعتی، معدنی و تجاری ایران شامل تحلیل وضع موجود سیاست‌ها؛ سناریوهای رشد صنعتی (خوش‌بینانه/محتمل/بدبینانه) و توصیه‌های سیاستی برای تنظیم بسته‌های حمایتی و سرمایه‌گذاری؛ ۲- رصد سیاست صنعتی قدرت‌های بزرگ شامل هشدار سیاستی نسبت به عقب‌ماندن صنایع حساس و پیشنهاد اصلاح قوانین سرمایه‌گذاری و حمایت صنعتی)</li> <li>*<b>هشدار سیاستی</b> (انرژی و نهاده‌های تولید، تجارت خارجی، زنجیره ارزش صنعتی، سیاست صنعتی رقبا، فن‌آوری و مقررات و ثبات بنگاه‌ها)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>راه‌اندازی <b>رصدخانه روندهای تجاری-صنعتی</b> (ایجاد هسته داده و تحلیل سیاستی)*</li> <li>توسعه <b>داشبوردهای تحلیلی</b> برای پشتیبانی تصمیم مدیران ارشد*</li> <li>انتشار سالانه ۱-۲ <b>گزارش پرچم دار ملی</b>* (Flagship Report)</li> <li>استقرار <b>نظام هشدار سیاستی</b> (Early Warning)*</li> </ul>	<p><b>فاز سوم:</b></p> <p>مرجعیت ملی (از طریق پیش‌دستی سیاستی)</p>
	گزارش فصلی «انگذاری سیاستی»	پایش مستمر



- رصدخانه: (✓) آمار تولید نمی‌کند → تفسیر می‌کند / (✓) گزارش بلند نمی‌نویسد → هشدار می‌دهد / (✓) مطالعه دانشگاهی نیست → ابزار تصمیم‌سازی دولت است)
- داشبوردهای تحلیلی (✓) مستقیماً به تصمیم مدیریتی منجر شود / (✓) به نظام هشدار سیاسی وصل باشد / (✓) برای جلسه ادواری کاملاً قابل استفاده باشد / (✓) بدون جزئیات غیرتصمیمی و اتصال مستقیم به «یادداشت هشدار» یا «یادداشت تصمیم»)
- گزارش پرچم‌دار (✓) زمان‌مند / (✓) تصمیم‌ساز / (✓) مسئله‌محور / (✓) مختصر ولی عمیق / (✗) مقاله‌محور / (✗) انباشته از متن / (✗) بدون خروجی اجرایی)
- هشدار سیاستی (✓) ابزارمحور؛ چه تغییری مثلاً در مالیات، تعرفه یا نرخ ارز / (✓) زمان‌دار؛ تاکی فرصت داریم / (✓) پیش‌نگر / (✓) سطح‌بندی هشدار)

#### ۱۰. اهم دستاوردهای مورد انتظار تا پایان سال سوم

در پایان برنامه سه‌ساله، موسسه باید این دستاوردها را محقق کند:

- چابک‌سازی و جوان‌سازی ساختار سازمانی و توسعه مهارت‌های سیاست‌پژوهی و علم داده
- افزایش قابل توجه سهم سیاست‌پژوهی موسسه در تصمیمات کلان وزارت صمت و دولت
- راه‌اندازی نظام ارزیابی مستقل و داشبورد اثر سیاستی برای سنجش اثربخشی خروجی‌ها
- افزایش اعتبار رسانه‌ای و علمی موسسه در سطح ملی و بین‌المللی
- ایجاد و استقرار مجموعه شاخص‌های اثر سیاستی و مستندسازی استاندارد عملکرد

#### ۱۱. پیام کلیدی برای تصمیم‌گیران:

موفقیت موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی باید با معیار اثر ملموس سیاستی، افزایش نفوذ در حکمرانی اقتصادی کشور و تبدیل داده و دانش به ابزار سریع تصمیم‌سازی سنجیده شود؛ نه با رتبه‌بندی علمی یا کمیت مقالات تولیدی.

# یادداشت سردبیر



امین مالکی

هیأت علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

## چو آید به کوشیدنت خبر پیش / به توفیق حق دان نه از سعی خویش

حمد و سپاس خداوند هستی بخش را که دوباره فرصتی داد تا شماره دیگری از مجله «سیاست‌پژوهی بازرگانی و توسعه» به زیور چاپ آراسته شود. در این شماره به ویژه تجربه سیاست‌های صنعتی در ایران و جهان مد نظر هیأت تحریریه محترم قرار گرفته است. سیاست‌هایی که امروز در نتیجه چندین دهه آزمون و خطا دیگر شرایط تنظیم درست و موفقیت آن‌ها و بحران‌های ناشی از تنظیم نادرست و شکست آن‌ها به خوبی شناخته شده است. سعی دارم در این یادداشت به اختصار به ذکر مختصات این درستی‌ها و نادرستی‌ها بپردازم.

چند دهه تجربه طراحی و اجرای این سیاست‌ها حکایت از یک حرکت پاندولی به سمت احیاء، خواب و احیاء مجدد داشته است. در ابتدا طی دو دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ اعمال این سیاست‌ها عموماً با تجربه‌های تلخی در کشورهای در حال توسعه، به ویژه در منطقه آمریکای جنوبی مواجه شد. در این دوره نظریه‌هایی مانند «دام صنعتی شدن» و «سیاست نگاه به داخل» مطرح شدند و به اجرا درآمدند. دام صنعتی شدن، دگرگونی ساختار با تخصیص مجدد عوامل تولید به سمت بخش‌هایی با بهره‌وری بالاتر (عموماً از کشاورزی به صنعت) را مد نظر داشت و اولویت اصلی آن به پیروی از نظریه «آرتور لوئیس» چگونگی ارتقاء نرخ ملی پس‌انداز به بالاتر از حد آستانه طلایی (۱۲ تا ۱۵ درصد) را دنبال می‌کرد. تجویزهای سیاستی مستخرج از مدل‌های این دیدگاه عموماً شامل مداخله قوی دولت در بازار است. نگاه به داخل اما اجرای سیاست‌های جایگزینی واردات با کمک «دولت توسعه‌ای» برای جهت‌دهی سرمایه‌گذاری‌ها از طریق هماهنگی مرکزی در تخصیص منابع را دنبال می‌کرد. دولت‌های توسعه‌ای زیرساخت‌ها و خدمات اساسی را همراه با ترویج انباشت سرمایه، استفاده از ذخایر نیروی کار مازاد، ترویج صنعتی شدن از طریق «سیاست‌های درون‌نگر»، مقابله با محدودیت ارزی از طریق جایگزینی واردات در مراحل اولیه توسعه و هماهنگی تخصیص منابع از طریق برنامه‌ریزی فراهم می‌کردند.



دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ تحت عنوان تسلط سیاست‌های اجماع‌واشنگتنی شناخته می‌شود. در این دو دهه تکمیل سامانه‌های اطلاعات جهانی و تحول در ابزارهای کمی، سنج‌های عددی ملموس‌تری از شکست‌ها و موفقیت‌ها به دست داد و تجربه‌های موفق ژاپن، سنگاپور، کره جنوبی و تایوان و تجربه تجربه ناموفق هند و آمریکای لاتین همراه با استخراج روندها، شواهد اولیه‌ای دال بر شروط موفقیت و عوامل شکست را مدون ساخت. جایگزینی نظریه‌های مبتنی بر دخالت دولت با نظریه‌های انتظارات عقلایی و انتخاب عمومی منجر به آن شد که ایده اصلاح قیمت‌ها، کاهش مداخله دولت، آزادسازی، مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی جایگزین نظریه‌های قبلی شود و چنین ایده‌هایی منجر به تغییرات اساسی تفکر توسعه در طول دهه‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ شد که امروزه آن را «دوران خواب سیاست صنعتی» می‌نامیم. برخی از این ایده‌ها در اوایل دهه ۱۹۹۰ در «اجماع‌واشنگتن» متبلور شدند به گونه‌ای که اقتصاددانان نئوکلاسیک با تضمین حقوق مالکیت و اجرای مناسب قوانین، هرگونه نقشی را برای دولت رد کردند و منادی این تفکر شدند که مداخله دولت‌ها بیش از آنکه فایده داشته باشد، مخرب است و دولت هیچ نقشی در قالب سیاست صنعتی ندارد. در این دوره کارکرد بازارها، قیمت‌ها و مشوق‌ها رنگ غالب سیاست‌ها شد و نگاه‌ها از مشکل قدیمی عدم انباشت سرمایه فیزیکی به چگونگی تخصیص سرمایه تغییر جهت دادند.

از دهه ۱۹۹۰ با تصویب اسناد توسعه هزاره و توسعه پایدار در سازمان ملل، که اهداف و کارکردهای مشخصی را ذیل فصل نهم برای بخش صنعت قائل بودند، به تدریج سیاست صنعت در حرکت پاندولی خود مجدداً به سمت احیاء بازگشت. در این دوره شاهد تغییر قابل توجه در ساختارهای تولیدی و رقابت بین‌المللی ناشی از ورود رقیبای جدید (از ژاپن در دهه ۱۹۸۰ به چین و هند در دهه ۱۹۹۰ و چین جدید در قرن ۲۱ به ویژه از ۲۰۰۰ به این سو)، تغییرات تکنولوژیکی مانند رسوخ فناوری اطلاعات و ارتباطات (آنچه اقتصاد جدید خوانده می‌شود)، شکاف‌های علمی، کاهش هزینه‌های ترابری و ارتباطات و گسترش شبکه تولید جهانی روی داد و بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه مجدداً نیاز به استفاده از سیاست صنعتی را درک کردند. کشورهای توسعه یافته، به عنوان پاسخی به «صنعت‌زدایی»، اقدامات عمومی با هدف هدایت و کنترل فرآیند تحول ساختاری اقتصادی در جهت افزایش پیچیدگی را اعمال کردند و کشورهای در حال توسعه در نتیجه «صنعتی شدن آهسته»، سعی در تسریع تحول ساختاری در انتقال نیروی کار کشاورزی به خدمات با بهره‌وری بالا داشتند. در این دوره اما یارانه‌های صنعتی محدود هستند. تفوق مقررات سازمان جهانی تجارت ۱- یارانه تولیدی، ۲- مشوق صادراتی، ۳- حمایت از تولید داخل و ۴- محدودیت صادراتی را تخلف دانسته و صرفاً اعطای یارانه به نهاده‌های داخلی را محدود به تعدادی کشورهای فقیر کم‌درآمد می‌کند. کاربست مداخلات تجاری در قالب یارانه‌های هدفمند برای ترویج تحقیق و توسعه داخلی، رشد علم و فناوری، توسعه منطقه‌ای و فعالیت‌های حامی محیط زیست مجاز برشمرده شد. سازمان جهانی تجارت به اعضا اختیار می‌داد تا زمانی که ۱- واردات تراز پرداخت‌های آنها را بی‌ثابت می‌کرد (ماده ۱۸) یا ۲- صنعت داخلی آنها در قبال افزایش واردات یا رویه تجاری ناعادلانه با آسیب جدی مواجه می‌شود (ماده ۱۹) از اقدامات حفاظتی نهایتاً هشت ساله استفاده کنند. به واقع می‌توان سه مانع سیاست صنعتی در فضای جدید از دهه ۱۹۹۰ را می‌توان فشارهای سیاسی غیررسمی از جانب کشورهای توسعه یافته برای باز کردن بازارها، سازوکارهای کنترل متقابل ذیل مقررات سازمان جهانی تجارت که کشورها را ناچار به اعمال آنها می‌کرد و فقدان چشم‌انداز و خلاقیت برای طراحی یک سیاست صنعتی جامع از ناحیه کشورهای در حال توسعه یاد کرد. در کل تا انتهای دهه ۱۹۹۰، برخی کشورها مانند کشورهای «معجزه آسیایی» شامل هنگ‌کنگ، کره جنوبی، سنگاپور و تایوان، خود را به کشورهای توسعه یافته رسانده‌اند، برخی دیگر در حال پیشروی بودند و بسیاری عقب افتاده‌اند. روشن‌تر آنکه تنها چهار کشور با اعمال سیاست‌های صنعتی مختلف، توانستند از زیر درآمد سرانه متوسط جهان خود را به درآمد سرانه کشورهای توسعه یافته برسانند و مابقی ناموفق بوده‌اند. از جمله تجربه‌های ناموفق نیز می‌توان به هند و برخی کشورهای آمریکای لاتین اشاره کرد.

با ورود جهان به بحران مالی سال ۲۰۰۸، رنگ غالبی یافت. بحران مالی ۲۰۰۸ نقطه بازگشت سیاست صنعتی به عرصه سیاست‌گذاری پس از سه دهه خواب این سیاست‌ها است. سیاست صنعتی این بار در پوشش «سیاست صنعتی مدرن» به ویژه در سه حوزه آمریکا، اتحادیه اروپا و چین جلوه‌گر شده است. از سال ۲۰۰۲ با عبور از دوره حمایت‌گرایی تجاری «ترامپی» و بروز مخاطرات متعدد در زنجیره تامین بین‌المللی به ویژه بحران پاندمی کووید-۱۹ و جنگ روسیه و اوکراین، سیاست صنعتی در سه حوزه چین، اتحادیه اروپا و آمریکا نقش پررنگی یافته است به گونه‌ای که برآورد می‌شود چین امروز با اعطای نزدیک به نیم تریلیون دلار یارانه به بخش صنعت (بدون ملاحظه تدارکات دولتی) بازار جهانی را از حالت رقابتی کاملاً خارج ساخته است. یارانه‌های مستقیم اعطا شده به شرکت‌های تجاری که به نوعی به صنایع ساخت‌محور اعطا می‌شود، امروز محل بحث و جدل در سیستم تجارت جهانی شده و فقدان اطلاعات قابل مقایسه و قابل اعتماد در مورد آنها در این میان یکی از چالش‌های اصلی است. بیست و هشتمین گزارش سازمان «رصد تجارت جهانی» فهرستی از ۱۸۱۳۷ مورد خطوط اعطای یارانه از نوامبر ۲۰۰۸ تا سپتامبر ۲۰۲۱ را توسط چین، اتحادیه اروپا و ایالات متحده جمع‌آوری می‌کند تا نشان دهد که اثر تجمعی هزاران یارانه عوارض خود را بر روی شرایط رقابتی فروش تولیدکنندگان خارجی در بازارهای چین، اتحادیه اروپا و ایالات متحده و در بازارهای سوم گذاشته است. نکته قابل توجه این جاست که در حال حاضر هیچ برنامه کاری در سازمان جهانی تجارت در مورد جنبه‌های تجاری مرتبط با یارانه‌ها وجود ندارد و هیچ تلاش جدی برای برخورد و حل این معضل تدبیر نشده است. دولت‌های کشورهای در حال توسعه امروز با این مشکل جدی مواجه شده‌اند که یارانه‌های اعطایی از جانب چین، اروپا و آمریکا به صنایع و شرکت‌های تجاری دسترسی آنها به بازار این کشورها ذیل توافقنامه‌های تجاری چندجانبه و منطقه‌ای با این سه حوزه را تا حدود زیادی از بین برده است. یارانه توسط چین، اتحادیه اروپا و آمریکا محدود به سه سال‌های بحرانی نیست.

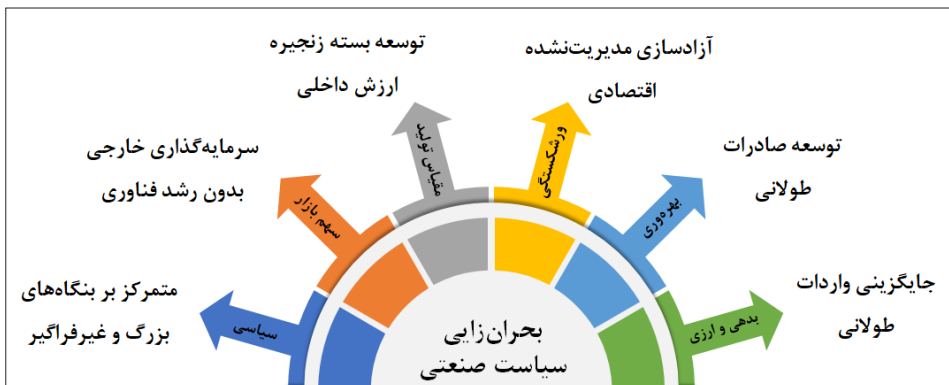
تجربه‌های جدید چین، اتحادیه اروپا و آمریکا در اعطای یارانه به بخش‌های با فناوری بالا و در بازگشت صنایع هایتک به خانه و ارتقاء امنیت زنجیره‌های تامین جهانی در این زمینه که منجر به یک جریان جهانی‌زدایی شده است، همگی منجر به آن شده است که نسلی نوین از سیاست‌های صنعتی و سیاست‌های جبرانی متقابل با به عرصه بگذارد. در کل سیاست صنعتی به عنوان انواع سیاست‌های دولتی با هدف هدایت و کنترل فرآیند تحول ساختاری یک اقتصاد در جهت افزایش پیچیدگی محصولات آن، در حال حاضر در بطن خود نظامی مدرن از مشوق‌ها برای رسیدگی به شکست‌های بازار، همکاری دولت و بخش خصوصی و تمرکز بر فناوری را جای داده است.



نمودار ۱. ده مولفه موفقیت سیاست صنعتی مدرن

با بیان تجربه‌های مختلف سیاست صنعتی، اگر امروز مبتنی بر ۷۰ سال تجربه بخواهیم به این سوال پاسخ دهیم که «چگونه سیاست صنعتی را عامل شکوفایی کنیم؟» ده مولفه قابل ذکر است:

۱. **گزینش محدود:** گزینش صنایع اندکی برای شکوفایی و پرهیز از انتخاب تعداد صنایع زیاد برای حمایت،
۲. پیوند فن آوری: انتخاب صنایعی که منافع و پیوندهای فن آوری قابل توجه‌ای داشته باشند،
۳. **صادرات:** ناگزیر کردن صنایع برای ورود به بازارهای جهانی در کمترین زمان ممکن و استفاده از اهرم صادرات برای نظم‌بخشی و نظارت بر بوروکرات‌ها و شرکت‌ها
۴. **ماموریت محوری:** اعطای نقش رهبری در صنایع ساخت‌محور به شرکت‌های خصوصی و اعطای نقش پرکردن شکاف‌ها و ورود به فعالیت‌های پرخطر به شرکت‌های دولتی
۵. **مداخلات:** سرمایه‌گذاری در ایجاد مهارت، زیرساخت‌ها و نهادهای پشتیبان، که همگی به دقت با مداخلات در بازارهای محصول هماهنگ باشند
۶. **سرمایه‌گذاری مستقیم داخلی:** درک اهمیت بالای ظرفیت بالای سرمایه‌گذاری‌های مستقیم داخلی و بهره‌گیری حداکثری از سرمایه‌گذاری داخلی با هدایت و هدفمندی و کاهش مخاطرات آن در کنار ارتقاء سهم ارزش افزوده داخلی ایجاد نشده ناشی از سرمایه‌گذاری خارجی،
۷. **انباره تجربه بومی:** تدبیر نظامی برای ثبت اطلاعات صنعتی به ویژه ثبت مستندات تجارب شکست رهبران فناوری و ایجاد انباره تجربه محلی برای کشور در نظام برنامه‌ریزی صنعتی برای عدم تکرار و پایین آوردن اتلاف منابع
۸. **اصلاح سریع اشتباه:** اصلاح سریع اشتباهات و فرهنگ‌سازی جسارت مدیریتی برای اعلام اشتباه
۹. **مشارکت بخش خصوصی:** در تدوین و اجرای سیاست صنعتی
۱۰. **بالادستی شدن سیاست صنعتی:** تدبیر سیاست صنعتی در سطوح عالی دولتی و اتخاذ تصمیم‌گیری‌های راهبردی متمرکز در مراجع بالادستی



نمودار ۲. بحران‌های ناشی از سیاست صنعتی نادرست

۱. **بحران بدهی و بحران ارزی با دوره جایگزینی واردات طولانی:** اگر راهبرد جایگزینی واردات بیش از دو دهه به طول بیانجامد به علف مصروف کردن منابع زیاد ارزی بابت پیشی گرفتن واردات ماشین آلات و مواد اولیه از صادرات، کشور را یا دچار بحران ارزی یا دچار بحران بدهی خارجی می‌کند. (برزیل، مکزیک و ترکیه در دهه ۱۹۸۰ شاهد مثال این تجربه مخرب هستند. کشورهای نفتی بحران ارزی را مدیریت می‌کنند اما بحران بدهی هم برای آنها حتمی است).

۲. **بحران بهره‌وری پایین عوامل تولید با دوره توسعه صادرات طولانی:** این راهبرد در کشورهای دارای توان خلق ارزش افزوده ضعیف مانند ایران ابتدا سبب افزایش توان رقابت‌پذیری بین‌المللی می‌شود. کشورها ابتدا در بخش‌های با ارزش افزوده کم زنجیره قرار می‌گیرند (کره جنوبی در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، چین دهه ۱۹۸۰، ترکیه دهه ۲۰۰۰). ادامه طولانی مدت این موقعیت می‌تواند به بحران سطوح پایین بهره‌وری عوامل تولید و بحران بدهی منجر شود. توجه به ارتقای ارزش افزوده ناشی از سرمایه‌گذاری گسترده در فناوری و نوآوری و لذا حرکت به سمت بخش‌های با ارزش افزوده بالاتر در زنجیره الزامی است. لازم است در سیاست صنعتی بلافاصله پس از قرار گرفتن در زنجیره، سیاست‌ها به سمت ارتقای فناوری و حرکت به سمت تولیدات با ارزش افزوده بالاتر تغییر جهت دهند (تجربه کره جنوبی در دهه ۱۹۸۰)

۳. **بحران ورشکستگی صنایع با دوره آزادسازی مدیریت نشده:** نتیجه بخشی سیاست‌های رقابتی‌سازی، خصوصی‌سازی، اصلاح تعرفه و اصلاح قیمت در گرو اتخاذ هم‌زمان سیاست‌های صنعتی هوشمندانه در اعطای مشوق‌ها و یارانه‌ها است (تجربه ترکیه، برزیل و مکزیک در دو دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ و تجربه آفریقای جنوبی تا ۲۰۰۷)

۴. **بحران مقیاس تولید با توسعه بسته زنجیره ارزش داخلی:** توسعه زنجیره‌های ارزش داخلی به علت عدم صرفه در مقیاس بر روی بهره‌وری عوامل تولید اثر منفی دارد و توسعه زنجیره‌های ارزش داخلی با رویکرد جایگزینی واردات در بلندمدت تنها سبب عمیق‌تر شدن بحران بدهی، کاهش بهره‌وری و رقابت‌پذیری صنعتی می‌شود (تجربه کره جنوبی دهه ۱۹۷۰ در توسعه زنجیره ارزش صنایع سنگین متکی بر ارتقای توان صادراتی بخش‌های جدید)

۵. **بحران سهم بازار با جذب سرمایه‌گذاری خارجی بدون ارتقاء فناوری:** اگر در جذب سرمایه‌گذاری خارجی راهبرد جانمایی زنجیره نباشد، جذب سرمایه‌گذاری خارجی با رویکرد جایگزینی واردات ابتدا سبب ارتقاء توان اولیه تولیدی اما در ادامه سبب بحران بدهی و از دست رفته سهم بازار داخلی می‌شود. عمده توفیق کشورها در صورتی حاصل می‌شود که به صورت هم‌زمان توسط دولت‌ها سرمایه‌گذاری مناسبی در ارتقای زیرساخت‌های فناوری و نوآوری در شرکت‌های داخلی انجام شود (تجربه صنعت خودروی برقی چین از سال ۲۰۲۰ به بعد)

۶. **بحران سیاسی با تمرکز بر بنگاه‌های بزرگ صنعتی و غیرفراگیری سیاست‌ها:** تمرکز صرف بر برخی صنایع سرمایه‌بر می‌تواند سبب افزایش نابرابری‌های اجتماعی و به دنبال آن بحران‌های اجتماعی شود به‌ویژه در مواردی که این موضوعات با فساد گسترده دولتی نیز همراه گردد. از این رو کشورهای موفق در اسناد سیاستی خود، به صورت هم‌زمان به توسعه شرکت‌های کوچک و متوسط اهتمام ورزیده‌اند.

درویش را زبان شکر باید و به حق آن کرم بی حد که تعدادی از همکاران فرهیخته در تهیه این شماره بر این کمترین روا داشتند، لازم است مراتب سپاسگزاری خود را به ویژه از همکاران «پژوهشکده توسعه صنعتی و معدنی» و رئیس محترم پژوهشکده «سرکار خانم دکتر افسانه شفیعی» ابراز دارم. بدون مساعی و مساعدت ایشان امکان نهایی‌سازی این شماره فراهم نمی‌شد.

نفس می‌نیارم زد از شکر دوست / که شگری ندانم که در خورد اوست

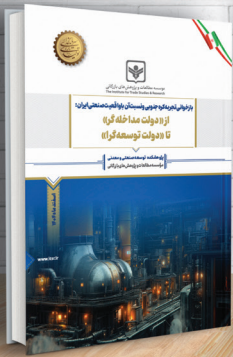




# فصل اول منتخب گزارش‌ها

(موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی)

فصل اول  
منتخب گزارش‌ها  
(موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی)



# صنعتی شدن در آینه راهبردهای تجاری: از نظریه تا اجرا



افسانه شفیعی

هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

جزئیات تفصیلی دارد که اگر بدان توجه نشود، نمی‌توان قضاوت درستی در خصوص راهبردهای تجاری توسعه صنعتی در اقتصاد داشت. بدین‌روى ابتدا لازم است فهرستی از انواع راهبردهای تجاری پشتیبان توسعه صنعتی را در قالب طیف ارائه نمود. این امر در جدول ۱ نشان داده شده است. طبق این جدول، چنانچه هدف از صنعتی شدن، ارتقای قابلیت‌های توانمندساز صنعتی در تأمین نیاز بازار داخلی باشد، راهبرد مورد استفاده **جایگزینی واردات** است. این راهبرد در دو حالت قابل تفکیک است:

- **جایگزینی واردات اولیه:** حمایت از تولید داخلی کالاهای وارداتی از دو طریق: وضع تعرفه بر واردات کالاهای نهایی ساخته شده و تسهیل واردات مواد اولیه، واسطه‌های و تجهیزات مورد استفاده در تولید کالای مورد نظر.
- **جایگزینی واردات ثانویه:** در این رویکرد، نه تنها کالای نهایی باید داخلی‌سازی شود، بلکه اجزا، قطعات و تجهیزات مورد نیاز در تولید کالای مذکور نیز باید داخلی‌سازی شود.
- **محدودیت صادرات:** این رویکرد عمدتاً در راستای اهداف تنظیم بازاری و ممانعت از بروز کمبود و یا خروج مواد با ارزش افزوده پائین از زنجیره‌های صنعتی اتخاذ می‌گردد.

توسعه صنعتی لزوماً از مجرای توسعه بخش صنعت محقق نمی‌شود، بلکه می‌باید با اتکا به راهبردهای اقتصادی در سایر بخش‌های اقتصادی آن راه‌هدف قرار داد. یکی از بخش‌های کلیدی در این ارتباط، راهبردهای تجاری است. در این نوشتار تلاش شده است تا به‌نحوی موجز با پرداختن به انواع راهبردهای تجاری و الگوی صنعتی شدن در قالب هر یک، درک روشنی از این مساله را ایجاد نماید و سپس به وضعیت عملکرد صنعتی شدن در اقتصاد ایران بپردازد. البته، از آنجاکه در ایران هیچ سند مدونی تحت عنوان سند سیاست صنعتی وجود ندارد تا راهنمای مسیر صنعتی شدن کشور به شمار رود، از رئوس صنعتی و تجاری مندرج در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سیر تکوینی آن در طول زمان استفاده شده است.

## ۱. معرفی انواع راهبردهای تجاری پشتیبان توسعه صنعتی

انواع راهبردهای تجاری پشتیبان توسعه صنعتی را می‌توان در یک طبقه‌بندی کلی می‌توان بدین شرح برشمرد: ۱- رفع وابستگی نسبت به جهان صنعتی پیرامون؛ ۲- افزایش تاثیرگذاری بر بازارهای صادراتی. اما این طبقه‌بندی کلی که در بسیاری از متون اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گیرد،



■ **گسترش صادرات اولیه** که به معنای صادرات مواد اولیه و فرآوری نشده و یا گسترش صادرات مونتاژی (متکی بر واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای) می‌باشد.

■ **گسترش صادرات ثانویه** که در آن ضمن توجه به افزایش عمق ساخت داخل، نسبت به ارتقای مزیت‌های رقابتی در صنایع و هدایت مشوق‌ها در همین راستا اقدام می‌گردد.

جدول ۱. انواع جهت‌گیری‌های بازاری و الگوی تعامل تجاری و سرمایه‌گذاری در ارتقای ظرفیت‌های صنعتی

بدون جهت‌گیری تعاملی	صنعتی شدن درون زنجیره‌های ارزش جهانی	با اتکا به ظرفیت‌های داخلی یا با همکاری شرکت‌های خارجی در داخل		الگوی تعامل / جهت‌گیری
		جهت‌گیری به سمت کالاهای قابل صدور	جهت‌گیری به سمت کالاهای قابل ورود	
-	-	محدودیت‌های صادراتی (EP)	جایگزینی واردات (ISI)	بازار داخلی (جهت‌گیری درون‌نگر)
-	-	محدودیت‌های صادراتی با اهداف تنظیم بازار	جایگزینی واردات ثانوی کالاهای سرمایه‌ای، تولیدات صنایع سنگین و یا حتی نهاده‌های کشاورزی موردنیاز صنایع (نیل به خودکفایی)	بازار داخلی (جهت‌گیری درون‌نگر)
-	تخصصی سازی عمودی (VSI)	توسعه صادرات (EOI)	توسعه صادرات (EOI)	بازار خارجی (جهت‌گیری برون‌نگر)
-	قراردادهای پیمانکاری تولیدکننده OEM, ODM, OBM	توسعه صادرات متکی بر مواد اولیه (توسعه صادرات اولیه)	توسعه صادرات مبتنی بر مزیت‌های رقابتی (توسعه صادرات ثانویه)	بازار خارجی (جهت‌گیری برون‌نگر)
اقتصاد باز / تجارت آزاد (FT)	-	-	-	خنثی

ماخذ: یافته‌های پژوهش حاضر با الگوبرداری از (Mathews, 2006)، (Liang, 1992) و (Milberg, Jiang, & Gereffi, 2014) و تلفیق از مطالعه حاضر

الگوی دیگری که به‌ویژه طی سال‌های اخیر بسیار مورد توجه قرار گرفته است و توسط بسیاری از کشورها اعم از صنعتی شده یا در حال توسعه پیگیری می‌شود، **بحث صنعتی شدن از طریق ورود به زنجیره‌های ارزش جهانی و منطقه‌ای و یا به عبارتی تخصصی سازی عمودی<sup>۱</sup> (VSI)<sup>۲</sup>** مطرح می‌شود.

**۲. سیر تکوینی راهبردهای توسعه صنعتی - تجاری ایران**  
از آنجاکه در ایران هیچیک از اسناد توسعه صنعتی مصوب و اجرا نگردید، لذا به منظور تعیین راهبردهای توسعه صنعتی - تجاری کشور باید نسبت به بررسی اسناد برنامه‌های توسعه اقدام شود. این بررسی به تفکیک هر یک از برنامه‌های برشمرد، حاکی از واقعیات به شرح زیر است:

نهایتاً، در صورتی که در جهت‌گیری بخشی کالای خاصی مدنظر نباشد و رویکرد بازاری نیز فاقد جهت‌گیری‌های درونی و بیرونی باشد، تنها راهبرد **تجارت آزاد** یا اقتصاد باز کاربرد خواهد داشت.

**الف. برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی**  
**الف-۱. سیاست صنعتی:**

- اصلاح ساختار تولید صنعتی از طریق:
- افزایش عمق ساخت داخل به ویژه دستیابی به خودکفایی در تولید صنایع تکمیلی کشاورزی
  - ارتقای سهم کالاهای سرمایه‌ای (ماشین‌آلات و تجهیزات) از تولیدات صنعتی

1. Vertically Specialized Industrialization  
2. Humphrey & Schmitz, 2002



## الف-۲. سیاست تجاری

### الف-۲-۱. بخش وارداتی:

جایگزینی واردات کالاها به تفکیک سه گروه کالایی:

- **کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای بخش کشاورزی:** لغو معافیت‌های وارداتی پس از شکل‌گیری صنایع واسطه‌ای و دستیابی به دانش ساخت تجهیزات مورد نیاز (به جز تجهیزات مورد نیاز بخش کشاورزی)
- **سایر کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای:** کاهش بخشودگی‌های حقوق گمرکی و سود بازرگانی سایر کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای
- **کالاهای مصرفی:** افزایش موانع وارداتی متناسب با رشد صنایع مصرفی

### الف-۲-۲. بخش صادراتی:

- مجاز شمردن صادرات محصولات مازاد بر مصرف داخل با قید غیراستراتژیک بودن و ارزآوری مثبت
- با این توصیف، رویکرد تجاری مسلط در این برنامه، صنعتی شدن از طریق حرکت از جایگزینی واردات اولیه به سمت جایگزینی واردات ثانویه بوده است.

## ب. برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

### ب-۱. سیاست صنعتی

- تکمیل خطوط و زنجیره‌های تولیدی و صنعتی
- تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام تولیدی و صنعتی بجامانده از برنامه قبل
- بهره‌برداری هر چه بیشتر از معادن جهت خودکفایی در تأمین مواد اولیه صنعتی
- توسعه صنایع تبدیلی و وابسته به بخش کشاورزی و دامی، صنایع دستی، فرش دستباف
- توسعه صنایع الکترونیک (الکترونیک، مخابرات، اتوماسیون و اپتیک)

### ب-۲. سیاست تجاری

#### ب-۲-۱. بخش وارداتی

- ایجاد محدودیت‌های وارداتی کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای به سبب کمبودهای ارزی
- تعیین و اعمال تعرفه‌های بازرگانی برای واردات کالاهای با مصرف انرژی

## ب-۲-۲. بخش صادراتی

- توسعه صادرات در بخش‌های مواجه با مزیت نسبی به ویژه کالاهای صنعتی، کشاورزی و دامی مازاد بر مصرف
- ارائه تسهیلات ترجیحی جهت تجهیز زیرساخت‌های لجستیکی با این توصیف، رویکرد تجاری مسلط در این برنامه نیز صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات ثانویه بوده است. رویکردی که پناهی کمبودهای ارزی به ناچار شکل گرفته بود و در عمل نتوانست هدف برنامه‌ریزان را تأمین نماید.

## ج. برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

### ج-۱. سیاست صنعتی

- افزایش ظرفیت تولید صنایع الکترونیک (الکترونیک، مخابراتی، اتوماسیون و اپتیک) و محصولات معدنی
- افزایش امکان حضور بخش غیردولتی در صنایع پالایشگاهی و نیروگاهی (ماشین‌آلات مولد برق)

### ج-۲. سیاست تجاری

#### ج-۲-۱. بخش وارداتی

- تسهیل وارداتی کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای مورد نیاز تولیدات صنعتی و صادراتی

#### ج-۲-۲. بخش صادراتی

- توسعه صادرات مبتنی بر تسهیل ورود کالاهای واسطه‌ای مورد نیاز صنایع به جز کالاهای اساسی کشاورزی»
- رویکرد تجاری برنامه، به صورت صنعتی شدن از طریق توسعه صادرات اولیه قرار داشت، اما در عمل به جایگزینی واردات اولیه محدود شد.

## د. برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

### د-۱. سیاست صنعتی

- توسعه صنایع انرژی‌بر، صنایع معدنی، صنایع پتروشیمی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و زنجیره‌های پائین دستی و همچنین تقویت مزیت‌های رقابتی و توسعه صنایع مبتنی بر منابع

### د-۲. سیاست تجاری

#### د-۲-۱. بخش وارداتی

- حذف کلیه موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی و وضع نرخ‌های معادل تعرفه‌ای



## د-۲-۲. بخش صادراتی

- هدفمندسازی و ساماندهی یارانه‌ها و جوایز صادراتی
  - ممنوعیت وضع هرگونه مالیات و عوارض برای صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات
  - وضع عوارض ویژه برای صادرات مواد اولیه فرآوری نشده،
  - معافیت صادرات کالا و خدمات از اخذ هرگونه مجوز به استثنای استانداردهای اجباری و گواهی‌های مرسوم در تجارت بین‌الملل و اتخاذ تدابیر و اقدامات مؤثر حفاظتی، اجرایی و ضد دامپینگ
- رویکرد تجاری برنامه، صنعتی شدن از طریق حرکت از توسعه صادرات اولیه به سمت توسعه صادرات ثانویه بود. البته در عمل بیشتر تمرکز بر توسعه صادرات اولیه قرار گرفت.

## هـ. برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

### هـ-۱. سیاست صنعتی

توسعه زنجیره ارزش پائین دستی صنایع واسطه‌ای (پتروشیمی، فلزات اساسی، محصولات معدنی غیرفلزی)، صنایع میانی پتروشیمی (متانول، آمونیاک، استاینر و بوتادین)، صنایع مبتنی بر فناوری‌های برتر (صنایع نوین)، فعالیت‌های معدنی و بخش معدن

### هـ-۲. سیاست تجاری

#### هـ-۲-۱. بخش وارداتی

حذف موانع غیرتعرفه‌ای و ممنوعیت ایجاد موانع تعرفه‌ای جدید

#### هـ-۲-۲. بخش صادراتی

توسعه صادرات مشروط به متنوع‌سازی پایه صادرات صنعتی و افزایش سهم محصولات دارای پردازش بیشتر (صنایع نهایی) در صادرات با تأکید خاص بر بخش خدمات با فناوری بالا. بدین ترتیب رویکرد برنامه صنعتی شدن از طریق توسعه صادرات ثانویه بود، اما در عمل به سبب فشار تحریم‌های اقتصادی تداوم این امر امکان زیادی نداشت.

## و. برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

### و-۱. سیاست صنعتی

الزام دولت به تعیین فهرستی از اولویت‌های صنعتی و اجرای برنامه‌های بازسازی و نوسازی صنایع

### و-۲. سیاست تجاری

تاکید بر توسعه صادرات در قالب زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای بدین ترتیب رویکرد برنامه صنعتی شدن از طریق توسعه صادرات در قالب تخصصی‌سازی عمودی بود.

## و. برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

### و-۱. سیاست صنعتی

الزام دولت به تدوین برنامه پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش استانی بر مبنای مزیت‌های استانی

### و-۲. سیاست تجاری

توسعه صادرات در قالب زنجیره‌های ارزش منتخب و مبتنی بر مزیت‌های رقابتی، نه افزایش صادرات هر کالا. بدین ترتیب، از محتوای برنامه چنین برمی‌آید که در بخش تجارت باید سه سید سیاستی ساخته شود: **الف. مواد خام/کم‌فرآوری:** محدودسازی/عوارض/کنترل صادرات مگر در موارد ضروری زنجیره (برای تحقق «نقی خام‌فروشی»). **ب. میانی و قطعه/ماژول:** صادرات هدفمند برای تثبیت تولید، استانداردسازی و اتصال به پیمانکاران منطقه‌ای. **ج. نهایی/برندمحور:** اولویت حمایت تجاری (ترجیحی/آزاد، لجستیک، خدمات پس از فروش، استاندارد و گارانتی).

## ۳. جمع‌بندی: سیر تکوینی رویکرد صنعتی شدن و تناظر آن با راهبردهای تجاری مسلط

با عنایت به تناظر راهبردهای تجاری با رویکرد صنعتی شدن در ایران می‌توان به موارد زیر دست یافت:

۱. تلاش برنامه‌ریزان، صنعتی شدن ایران در فرآیندی کمتر متأثر از تحولات بازارهای جهانی و بیشتر تأثیرگذار بر بازارهای صادراتی بوده است و در این ارتباط مسیری به ترتیب مندرج در جدول ۲ را می‌توان از میان احکام برنامه‌ها استخراج کرد:



جدول ۲. مسیر حرکت راهبردهای تجاری پشتیبان صنعتی شدن ایران در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

الگوی تعامل / جهت‌گیری	با اتکا به ظرفیت‌های داخلی یا با همکاری شرکت‌های خارجی در داخل		صنعتی شدن / درون زنجیره‌های ارزش جهانی	بدون / جهت‌گیری تعاملی
	جهت‌گیری به سمت کالاهای قابل ورود	جهت‌گیری به سمت کالاهای قابل صدور		
بازار داخلی (جهت‌گیری درون‌نگر)	جایگزینی واردات (ISI)		محدودیت‌های صادراتی (EP)	-
	جایگزینی واردات اولیه (نیل به خودکفایی)	جایگزینی واردات ثانوی کالاهای سرمایه‌ای، تولیدات صنایع سنگین و یا حتی نهاده‌های کشاورزی موردنیاز صنایع (نیل به خوداتکالی)	محدودیت‌های صادراتی با اهداف تنظیم بازار	-
بازار خارجی (جهت‌گیری برون‌نگر)	توسعه صادرات (EOI)		توسعه صادرات (EOI)	تخصصی‌سازی عمودی (VSI)
	توسعه واردات با هدف توسعه صادرات (توسعه صادرات اولیه)	توسعه صادرات با جایگزینی واردات واسطه‌ای: افزایش عمق ساخت داخل (توسعه صادرات ثانویه)	توسعه صادرات مبتنی بر مزیت‌های رقابتی (توسعه صادرات ثانویه)	قراردادهای پیمانکاری تولیدکننده (OEM, ODM, OBM)
ختی	-		-	اقتصاد باز / تجارت آزاد (FT)

ماخذ: پژوهش حاضر

۹. اتکالی بنگاه‌های بزرگ‌مقیاس بر بازار داخل به‌جای صادرات

۱۰. ضعف جدی خدمات متصل به تولید صنعتی

بخشی از مسائل فوق در صورت برخورداری از سند مدون سیاست صنعتی می‌توانست مرتفع شود، اما متأسفانه جای خالی این سند نیز در مسیر برنامه‌ریزی صنعتی کشور همواره وجود داشته است و بار صنعتی شدن بر دوش برنامه‌های توسعه‌ای قرار داشته است که خود متأثر از اشکالات ۱۰ گانه برشمرده بوده است.

در حال حاضر و با تصویب و ابلاغ سند پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش (مصوب مهرماه ۱۴۰۴)، انتظار می‌رود مسیر بهبود مشکلات برشمرده، هموار گردد.

۲. مسیر نمایان شده اگرچه در طول برنامه‌ها مسیری منطقی به نظر می‌رسد، در عمل تقریباً در هیچ‌یک از برنامه‌ها نتوانست پشتیبان صنعتی شدن کشور باشد و در عمل به واسطه فشار تحریم‌ها و نوسانات اقتصادی، عملاً به توسعه صادرات ثانویه و یا تخصصی‌سازی عمودی منتهی نشد. از جمله دلایل این مساله می‌توان به موارد ۱۰ گانه زیر اشاره داشت:

۱. غلبه عوامل برنامه‌ریزی نشده بر فرآیند اجرای برنامه‌های توسعه
۲. عدم انسجام سیاستی
۳. ماهیت وسیع‌الطیف و کلی‌اولویت‌های صنعتی
۴. مقیاس غیربهبینه تولید صنعتی
۵. غفلت از توسعه تولیدات واسطه‌ای مرتبط با صنایع ساخت‌محور
۶. تمرکز تولید و تجارت بر کالاهای واسطه‌ای
۷. بخش کشاورزی نابالغ
۸. درک مفهومی غلط از اقتصاد دانش‌بنیان



# زنجیره‌های ارزش جهانی در بستر منطقه‌گرایی



میشم بشیری

هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

## چکیده

**زنجیره‌های ارزش جهانی** محرک‌های مهمی برای رشد بهره‌وری، ایجاد شغل و افزایش استانداردهای زندگی محسوب می‌شوند. با این حال، مشارکت در این زنجیره‌ها می‌تواند مناطق را در فعالیت‌های تولیدی با ارزش افزوده پایین گرفتار کند و منجر به پدیده «منحنی لیخند» شود. بحران‌های اخیر، مانند همه‌گیری کووید-۱۹، آسیب‌پذیری زنجیره‌های تأمین جهانی را آشکار کرده و ضرورت افزایش تاب‌آوری و تمرکز بر بومی‌سازی را نمایان ساخته است. این تحول، فرصتی حیاتی برای دولت‌های استانی فراهم می‌کند تا به طور فعالانه زنجیره‌های ارزش محلی و منطقه‌ای را شکل داده و تقویت کنند. این گزارش با هدف ارائه یک چارچوب استراتژیک برای مدیران استانی تدوین شده است. این چارچوب نظریات **ماریانا مازوکاتو** را در مورد **دولت کارآفرین، نوآوری ماموریت‌محور و مشروط‌سازی** با مفهوم چندلایه بودن زنجیره‌های ارزش (جهانی، منطقه‌ای و ملی) ترکیب می‌کند. بر خلاف دیدگاه سنتی که اقتصادهای استانی را دریافت‌کنندگان منفعل نیروهای جهانی می‌داند، این رویکرد بیان می‌کند که آن‌ها دارای ظرفیت‌های درونی برای شکل‌دهی به سرنوشت اقتصادی خود هستند.

## ۱. مقدمه

اقتصاد جهانی به‌طور فزاینده‌ای حول محور زنجیره‌های ارزش جهانی ساختار یافته است. این زنجیره‌ها محرک‌های قدرتمندی برای رشد بهره‌وری، ایجاد شغل و افزایش استانداردهای زندگی محسوب می‌شوند (بانک جهانی، ۲۰۲۵). تکه‌تکه شدن تولید در سراسر مرزها، امکان تخصص‌گرایی بیشتر و افزایش بهره‌وری را فراهم می‌آورد (آنتراس، پی، ۲۰۲۰). با این حال، مشارکت در زنجیره‌های ارزش جهانی می‌تواند منجر به گرفتار شدن مناطق در فعالیت‌های تولیدی با ارزش افزوده پایین شود و خطر پدیده «منحنی لیخند» را به همراه داشته باشد؛ جایی که فعالیت‌های با ارزش افزوده بالا (مانند تحقیق و توسعه و بازاریابی) در ابتدا و انتهای زنجیره متمرکز می‌شوند و تولید در میانه زنجیره از ارزش کمتری برخوردار است (زو و گئو، ۲۰۲۲).

همه‌گیری کووید-۱۹ آسیب‌پذیری زنجیره‌های تأمین جهانی را برجسته ساخت و نیاز مبرم به تاب‌آوری را نمایان کرد، که منجر به تمرکز بر بومی‌سازی زنجیره‌های تأمین و تقویت پیوندهای منطقه‌ای و ملی شد (بانک جهانی، ۲۰۲۵). این تغییر از تولید کاملاً جهانی شده به یک مدل بومی‌تر و تاب‌آورتر (مانند بازگرداندن تولید به داخل کشور یا مناطق نزدیک) یک فرصت حیاتی برای اقتصادهای استانی ایجاد می‌کند. مدل سنتی زنجیره ارزش



جهانی بر کارایی از طریق تکه‌تکه شدن جهانی تأکید داشت. با این حال، شوک‌های اخیر (مانند کووید-۱۹) شکنندگی آن را آشکار کردند. این امر منجر به یک ضرورت سیاستی و تجاری برای افزایش تاب‌آوری شده که اغلب از طریق نزدیکی جغرافیایی و تنوع‌بخشی به عرضه حاصل می‌شود (کرنی، ۲۰۲۵). این تحول به این معناست که دولت‌های استانی اکنون دارای توجیه اقتصادی قوی‌تر و مأموریت سیاسی روشن‌تری برای شکل‌دهی فعالانه و تقویت زنجیره‌های ارزش محلی و منطقه‌ای هستند، زیرا کسب‌وکارها به‌طور فزاینده‌ای به بومی‌سازی تولید تشویق می‌شوند. این وضعیت نه تنها به کاهش ریسک کمک می‌کند بلکه امکان جذب ارزشی را فراهم می‌آورد که در غیر این صورت به خارج از کشور منتقل می‌شد.

## ۲. مبانی نظری: چارچوب ماریانا مازوکاتو برای ایجاد ارزش عمومی

### ۲-۱. دولت کارآفرین: فراتر از رفع شکست‌های بازار به شکل‌دهی بازار

تفکر اقتصادی سنتی اغلب نقش دولت را به «رفع شکست‌های بازار» محدود می‌کند (مازوکاتو، ۲۰۲۵). مازوکاتو این دیدگاه را به چالش کشیده و از مفهوم «دولت کارآفرین» دفاع می‌کند که به‌طور فعال بازارها را شکل داده و هم‌خلق می‌کند (مازوکاتو، ۲۰۲۵). این رویکرد مستلزم آن است که بخش عمومی نقش رهبری را بر عهده بگیرد، سرمایه‌گذاری‌های پرخطر را انجام دهد و فراتر از صرفاً کاهش ریسک سرمایه‌گذاری‌های خصوصی عمل کند (مازوکاتو، ۲۰۲۵) دولت باید به‌عنوان «سرمایه‌گذار اول» در کل زنجیره نوآوری، از تحقیقات پایه تا توسعه محصول و تولید، دیده شود (مازوکاتو، ۲۰۱۸).

به‌کارگیری مفهوم «دولت کارآفرین» در سطح استانی، مستلزم یک تغییر رادیکال در تصویر از خود و مأموریت عملیاتی دولت استانی است؛ به این معنا که از یک نهاد نظارتی یا تسهیل‌کننده به یک بازیگر اقتصادی استراتژیک و پیش‌فعال تبدیل شود. اگر دولت یک «دولت کارآفرین» باشد (رودریک و مازوکاتو، ۲۰۲۲)، پس یک دولت استانی، به‌عنوان تجلی استانی دولت، نیز باید این ویژگی را در خود داشته باشد. این بدان معناست که نهادهای استانی نباید صرفاً منتظر پیشنهادهای بخش خصوصی باشند یا تنها زمانی که شکست بازار رخ می‌دهد مداخله کنند. در عوض، آن‌ها باید به‌طور پیش‌فعال فرصت‌های استراتژیک را در بافت منطقه‌ای خود شناسایی کنند، سرمایه‌گذاری‌های پرخطر را در

بخش‌های نوظهور زنجیره ارزش آغاز کنند و به‌طور فعال بازیگران را برای ایجاد بازارهای جدید یا تحول بازارهای موجود گرد هم آورند و هماهنگ کنند. این امر مستلزم تغییر فرهنگی و نهادی قابل توجهی در ادارات استانی است که ریسک‌پذیری و دیدگاه بلندمدت را تقویت می‌کند (مازوکاتو، ۲۰۲۵).

## ۲-۲. سیاست نوآوری مأموریت‌محور: هدایت رشد برای چالش‌های اجتماعی

مازوکاتو از یک رویکرد مأموریت‌محور برای استراتژی صنعتی حمایت می‌کند که چالش‌های بزرگ اجتماعی (مانند تغییرات آب و هوایی، نابرابری) را به مسائل مشخصی تبدیل می‌کند که سرمایه‌گذاری، نوآوری و همکاری بین‌بخشی را تحریک می‌کند (مازوکاتو، ۲۰۲۵). این رویکرد ادعان دارد که رشد اقتصادی نه تنها دارای نرخ، بلکه دارای جهت نیز هست (مازوکاتو، ۲۰۲۵). مأموریت‌ها جسورانه هستند، ارزش اجتماعی را هدف قرار می‌دهند، دارای اهداف مشخص هستند، شامل تحقیق و نوآوری می‌شوند، بین‌بخشی/بین‌بازیگری/بین‌رشته‌ای هستند و امکان راه‌حل‌های متعدد و رقابتی را فراهم می‌کنند (مازوکاتو، ۲۰۱۸). تبدیل «چالش‌های بزرگ» در سطح ملی به «مأموریت‌های استانی» عملیاتی، نیازمند درک دقیق از قابلیت‌ها و نیازهای منطقه‌ای است و آزمایش‌های پایین به بالا را در چارچوب یک دیدگاه از بالا به پایین تقویت می‌کند. مأموریت‌های مازوکاتو معمولاً در مقیاس بزرگ، ملی یا حتی جهانی هستند (مانند سفر به ماه، تغییرات آب و هوایی). برای اینکه یک دولت استانی این رویکرد را اتخاذ کند، نمی‌تواند صرفاً مأموریت‌های ملی را کپی کند. بلکه باید نحوه بروز این چالش‌های بزرگ‌تر را در سطح محلی شناسایی کند، یا چالش‌های استانی منحصر به فردی را تعریف کند که با نقاط قوت منطقه‌ای و نیازهای اجتماعی همسو هستند. به‌عنوان مثال، یک مأموریت ملی برای «کشاورزی پایدار» ممکن است به یک مأموریت استانی برای «تولید لبنیات بدون ضایعات» تبدیل شود، اگر لبنیات یک نقطه قوت منطقه‌ای باشد. این امر مستلزم یک فرآیند «آزمایش از پایین به بالا» است (مازوکاتو، ۲۰۲۵) که در آن بازیگران محلی «مسائل خانگی» را شناسایی می‌کنند که به مأموریت بزرگ‌تر کمک می‌کنند و از این طریق اطمینان حاصل می‌شود که مأموریت مرتبط و مورد پذیرش محلی است. این فرآیند تکرارپذیر تعریف و اصلاح مأموریت‌ها در سطح زیرملی برای اجرای مؤثر آن‌ها حیاتی است.



## ۳-۲. مشروط‌سازی و عمل متقابل: اجتماعی کردن

### ریسک‌ها و پاداش‌ها در مشارکت‌های عمومی - خصوصی

مشروط‌سازی (یا عمل متقابل) یک جزء اصلی در شکل‌دهی اقتصاد برای منافع عمومی است (رودریک و مازوکاتو، ۲۰۲۲). این رویکرد تضمین می‌کند که حمایت عمومی از شرکت‌های خصوصی (مانند کمک‌های مالی، وام‌ها، مشوق‌های مالیاتی) با مسئولیت‌ها و تعهدات صریحی همراه است که مزایای عمومی را به حداکثر می‌رساند و با اهداف عمومی همسو است (رودریک و مازوکاتو، ۲۰۲۲). هدف این است که هم ریسک‌ها و هم پاداش‌ها اجتماعی شوند و اطمینان حاصل شود که دولت در صورت موفقیت سرمایه‌گذاری‌هایش، در سود آن سهیم می‌شود و از «روابط انگلی» جلوگیری می‌کند (رودریک و مازوکاتو، ۲۰۲۲). این می‌تواند شامل مکانیسم‌هایی مانند حق امتیاز یا سهام باشد (رودریک و مازوکاتو، ۲۰۲۲).

اعمال مشروط‌سازی در سطح استانی می‌تواند مشارکت‌های عمومی - خصوصی را از یارانه‌های ساده به همکاری‌های استراتژیک تبدیل کند که نتایج خاصی را در ارتقای زنجیره ارزش (مانند سبز کردن تولید، افزایش محتوای محلی، توسعه مهارت) به دنبال دارد. به‌طور سنتی، حمایت عمومی از کسب‌وکارها ممکن است به‌عنوان یک انتقال یک‌طرفه تلقی شود. مشروط‌سازی مازوکاتو (رودریک و مازوکاتو، ۲۰۲۲) یک رابطه متقابل را معرفی می‌کند. در سطح استانی، این بدان معناست که اگر یک دولت استانی مشوق‌هایی را برای یک شرکت برای تأسیس یا گسترش در یک زنجیره ارزش محلی فراهم کند، می‌تواند شرایطی را به آن متصل کند. به‌عنوان مثال، در ازای یک معافیت مالیاتی، شرکت ممکن است متعهد شود که درصد مشخصی از نیروی کار محلی ماهر را استخدام کند، در تحقیق و توسعه در استان سرمایه‌گذاری کند، یا شیوه‌های تولیدی پایدار زیست‌محیطی را اتخاذ کند. این امر یک تراکنش مالی را به یک قرارداد اجتماعی تبدیل می‌کند و تضمین می‌کند که بودجه عمومی صرفاً «کمک بلاعوض» نیست، بلکه سرمایه‌گذاری‌های استراتژیکی است که ارزش عمومی ملموسی را به ارمان می‌آورد و مستقیماً به ارتقای زنجیره ارزش استانی و اهداف اجتماعی کمک می‌کند.

## ۳. چشم‌انداز چندلایه زنجیره‌های ارزش: دیدگاه‌های

### جهانی، منطقه‌ای و ملی

## ۳-۱. زنجیره‌های ارزش جهانی: محرک‌ها، ساختار و پیامدها

### برای اقتصادهای محلی

زنجیره‌های ارزش جهانی شامل تکه‌تکه شدن بین‌المللی تولید

هستند، جایی که یک محصول نهایی از تولید و مونتاژ در چندین کشور حاصل می‌شود و هر مرحله ارزش افزوده ایجاد می‌کند (بانک جهانی، ۲۰۲۵). این زنجیره‌ها توسط پیشرفت‌ها در فناوری اطلاعات و ارتباطات، کاهش موانع تجاری و تحولات سیاسی هدایت می‌شوند (آنتراس، پی، ۲۰۲۰). زنجیره‌های ارزش جهانی امکان تخصص‌گرایی فوق‌العاده‌ای را فراهم می‌کنند و به منابع اجازه می‌دهند تا به پربازده‌ترین کاربرد خود در سراسر کشورها و مراحل تولید جریان یابند و تأثیرات رشد و اشتغال را تقویت کنند (آنتراس، پی، ۲۰۲۰). آن‌ها همچنین جریان بین‌المللی دانش فنی و انتقال فناوری را تسهیل می‌کنند (بانک جهانی، ۲۰۲۵).

پیامدهای زنجیره‌های ارزش جهانی برای اقتصادهای محلی شامل افزایش ایجاد شغل و رشد اقتصادی برای آن دسته از اقتصادهایی است که آن‌ها را می‌پذیرند، که منجر به واردات مهارت‌ها و فناوری می‌شود (بانک جهانی، ۲۰۲۵). با این حال، مناطق می‌توانند در فعالیت‌های با ارزش افزوده پایین گرفتار شوند (زو و گنو، ۲۰۲۲). در حالی که زنجیره‌های ارزش جهانی فرصت‌هایی برای رشد ارائه می‌دهند، اقتصادهای استانی باید به‌صورت استراتژیک با آن‌ها درگیر شوند، با این درک که ادغام عمیق بدون ارتقای پیش‌فعال می‌تواند منجر به وابستگی و جذب ارزش محدود شود. مزایای مشارکت در زنجیره‌های ارزش جهانی واضح است (بانک جهانی، ۲۰۲۵). با این حال، خطر گرفتار شدن در «پایین منحنی لیخند» (زو و گنو، ۲۰۲۲) برای مناطق در حال توسعه قابل توجه است. این بدان معناست که مشارکت استانی در زنجیره‌های ارزش جهانی نباید منفعلانه باشد. در عوض، باید توسط یک استراتژی برای حرکت به سمت وظایف با ارزش افزوده بالاتر (ارتقاء)، شاید با جذب وظایف تحقیق و توسعه یا طراحی شرکت‌های پیشرو، یا با توسعه ورودی‌های واسطه‌ای تخصصی که محتوای محلی و پیچیدگی فناوری را افزایش می‌دهند، هدایت شود (زو و گنو، ۲۰۲۲). این امر نیازمند یک رویکرد پیش‌فعال است، نه صرفاً باز کردن مرزها است.

## ۳-۲. زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای: تقویت تجارت

### درون منطقه‌ای و تاب‌آوری

زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای، گونه‌های خاص جغرافیایی زنجیره‌های ارزش جهانی هستند که شامل فعالیت‌های زنجیره ارزش می‌شوند که بین کارگران، شرکت‌ها و کشورهای متعدد در یک منطقه جغرافیایی یا قاره تقسیم شده‌اند (بانک جهانی، ۲۰۲۳). آن‌ها نویدبخش تقویت مشارکت در زنجیره‌های ارزش



جهانی، تقویت تجارت درون منطقه‌ای، افزایش تاب‌آوری در برابر شوک‌های جهانی و افزایش بهره‌وری هستند (بانک جهانی، ۲۰۲۳). درس‌های آموخته شده از آسیا، اروپا و آمریکای شمالی نشان می‌دهد که مشارکت قوی در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای، تجارت بین‌المللی در ورودی‌های ضروری را تقویت می‌کند (بانک جهانی، ۲۰۲۳). زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای اغلب نفوذپذیرتر، کم‌مصرف‌تر از نظر منابع و کمتر تحت تأثیر شرکت‌های پیشرو نسبت به زنجیره‌های ارزش جهانی هستند. آن‌ها به اقتصادها اجازه می‌دهند تا مطابق با مزیت‌های نسبی و رقابتی خود تخصص یابند که منجر به تقسیم کار و افزایش بهره‌وری می‌شود (بانک جهانی، ۲۰۲۳).

زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای به‌عنوان یک گام حیاتی برای اقتصادهای استانی عمل می‌کنند تا قابلیت‌ها و تاب‌آوری را قبل یا در کنار ادغام عمیق‌تر در زنجیره‌های ارزش جهانی ایجاد کنند و امکان «یادگیری ضمن عمل» را در یک محیط کنترل‌شده‌تر فراهم آورند. تحقیقات به وضوح بیان می‌کند که زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای «نسبتاً نفوذپذیرتر، کم‌مصرف‌تر از نظر منابع و کمتر تحت تأثیر شرکت‌های پیشرو نسبت به زنجیره‌های ارزش جهانی هستند» و «پس از مشارکت کشورهای آفریقایی در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای، می‌توانند درس‌های مفیدی را برای مشارکت پربارتر در زنجیره‌های ارزش جهانی بیاموزند» (بانک جهانی، ۲۰۲۳). این امر یک مسیر توسعه متوالی یا مکمل را برجسته می‌کند. برای یک اقتصاد استانی، تمرکز بر تقویت زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای به معنای ایجاد پیوندهای محلی و بین‌استانی، تقویت اعتماد و توسعه زیرساخت‌های مشترک بدون فشارهای رقابتی شدید و فوری بازارهای جهانی است. این امر امکان توسعه مهارت، جذب فناوری و یادگیری نهادی را فراهم می‌آورد که سپس می‌تواند برای مشارکت سودمندتر در زنجیره‌های ارزش جهانی مورد استفاده قرار گیرد.

### ۳-۲. زنجیره‌های ارزش ملی/استانی: تقویت پیوندهای داخلی و مشارکت دوگانه

یک زنجیره ارزش می‌تواند در یک منطقه جغرافیایی واحد یا حتی در یک شرکت واحد وجود داشته باشد (شورای جهانی برای ارتقای تجارت بین‌المللی، ۲۰۲۳). زنجیره‌های ارزش ملی شامل فعالیت‌هایی هستند که ورودی را به خروجی تبدیل نموده و ارزش افزوده در یک زمینه ملی از جمله مراحل بالادستی (مواد خام،

قطعات) و پایین‌دستی (تحویل، مصرف، استفاده نهایی) ایجاد می‌کنند (شورای جهانی برای ارتقای تجارت بین‌المللی، ۲۰۲۳). مفهوم «زنجیره‌های ارزش دوگانه» اذعان دارد که زنجیره‌های ارزش ملی در کنار زنجیره‌های ارزش جهانی وجود دارند و مناطق را قادر می‌سازند تا به‌طور همزمان در هر دو مشارکت کنند (وانگ و همکاران، ۲۰۲۳). این مشارکت دوگانه به‌طور قابل توجهی ارتقاء تولید و توسعه سبز را در استان‌هایی مانند چین تقویت کرده است (وانگ و همکاران، ۲۰۲۳). تقویت پیوندهای داخلی در زنجیره‌های ارزش ملی برای جذب سرریزهای بالقوه از زنجیره‌های ارزش جهانی و منطقه‌ای و تضمین مزایای محلی حیاتی است (بانک جهانی، ۲۰۲۵). مدیریت استراتژیک زنجیره‌های ارزش دوگانه (زنجیره‌های ارزش ملی و زنجیره‌های ارزش جهانی/منطقه‌ای) در سطح استانی برای دستیابی به توسعه متعادل، فراگیر و پایدار کلیدی است و به استان‌ها اجازه می‌دهد تا از فرصت‌های خارجی بهره‌برداری کنند، در حالی که تاب‌آوری داخلی و خودکفایی را نیز ایجاد می‌کنند. وجود زنجیره‌های ارزش دوگانه (وانگ و همکاران، ۲۰۲۳) یک مفهوم قدرتمند است. این بدان معناست که یک اقتصاد استانی مجبور نیست بین ادغام داخلی و جهانی یکی را انتخاب کند. در عوض، می‌تواند به‌طور استراتژیک هر دو را تقویت کند. به‌عنوان مثال، یک استان ممکن است بر توسعه یک زنجیره ارزش ملی قوی برای کالاهای اساسی تمرکز کند تا امنیت غذایی محلی یا تولید ضروری را تضمین کند، در حالی که به‌طور همزمان بخش‌های خاص با ارزش افزوده بالا را در زنجیره‌های ارزش جهانی برای صادرات هدف قرار دهد. این تنوع‌بخشی وابستگی خارجی را کاهش می‌دهد، در حالی که همچنان از مزایای بازار جهانی بهره‌مند می‌شود. «ناهمگونی در مناطق، صنایع و حالت‌های مشارکت در زنجیره‌های ارزش ملی» (وانگ و همکاران، ۲۰۲۳) نشان می‌دهد که تعادل بهینه بین مشارکت در زنجیره‌های ارزش ملی و زنجیره‌های ارزش جهانی/منطقه‌ای برای هر استان خاص خواهد بود و نیازمند استراتژی‌های سفارشی است.

### ۴. بهره‌گیری از مزیت‌های منطقه‌ای برای ارتقاء زنجیره ارزش

مشارکت در زنجیره‌های ارزش جهانی به شدت تحت تأثیر عوامل منطقه‌ای و وابستگی فضایی قرار دارد. مزیت‌های کلیدی منطقه‌ای شامل منابع طبیعی، سرمایه انسانی، خوشه‌های صنعتی، نزدیکی جغرافیایی به بازارهای بزرگ و چارچوب‌های نهادی قوی است.



ارتقاء زنجیره ارزش، رشد اقتصادی منطقه‌ای را از سه مسیر اصلی تقویت می‌کند:

۱. **انباشت سرمایه:** صادرات و واردات کالاهای واسطه‌ای، سرمایه‌گذاری را تحریک کرده و بهره‌وری را افزایش می‌دهد.

۲. **پیشرفت فناوری:** مشارکت در زنجیره‌های ارزش جهانی، انتقال فناوری، حق اختراع و «یادگیری ضمن عمل» را تسهیل می‌کند.

۳. **تقویت سرمایه انسانی:** این مشارکت، تقاضا برای مهارت‌های بالا را افزایش داده و یادگیری ضمن عمل و انتشار فناوری را ترویج می‌کند.

این سه مسیر به صورت متقابل یکدیگر را تقویت می‌کنند، بنابراین سیاست‌های استانی باید یک رویکرد جامع را اتخاذ کنند که سرمایه‌گذاری در یک حوزه (مانند سرمایه انسانی) مزایای حوزه‌های دیگر را نیز تقویت کند.

## ۵. یکپارچه‌سازی اصول مازوکاتو برای توسعه زنجیره ارزش استانی

استراتژی‌های تخصص هوشمند و سیستم‌های نوآوری منطقه‌ای چارچوب‌های عملیاتی را برای تبدیل اصول نظری مازوکاتو به سیاست‌های استانی مشخص فراهم می‌کنند. این چارچوب‌ها بر اولویت بندی، مشارکت چند ذینفعی و استفاده از «فرآیند کشف کارآفرینانه» تأکید دارند. برای موفقیت، مقامات استانی باید:

- **تعریف ماموریت‌های استانی:** این ماموریت‌ها باید جسورانه باشند، چالش‌های محلی را برطرف کنند و بین بخشی و بین بازیگران محلی باشند. آن‌ها باید از طریق یک فرآیند مشارکتی از پایین به بالا هم خلق شوند.

- **عمل به عنوان دولت کارآفرین استانی:** این به معنای رفتن فراتر از ذهنیت «رفع شکست‌های بازار» و سرمایه‌گذاری پیش‌فعال و هم خلق کردن بازارها در سطح محلی است. دولت باید به عنوان یک رهبر استراتژیک عمل کرده و فرصت‌های بازار جدیدی را ایجاد کند.

- **طراحی مشروط‌سازی‌ها:** دولت‌های استانی باید شرایط صریحی را در حمایت عمومی خود از شرکت‌های خصوصی بگنجانند. این شرایط می‌تواند شامل الزامات محتوای محلی، توسعه مهارت، استانداردهای زیست محیطی و تقسیم سود باشد.

## ۶. درس آموخته‌هایی از تجارب جهانی

### ۶-۱. درس‌هایی از مشارکت در زنجیره‌های ارزش دوگانه

موفقیت استراتژی‌های زنجیره ارزش دوگانه در چین و کره جنوبی، اهمیت یک رویکرد استانی ظریف را برجسته می‌کند که ادغام جهانی را با تقویت زیرساخت‌های صنعتی داخلی متعادل می‌کند و استراتژی‌ها را با نقاط قوت منطقه‌ای و مراحل توسعه تطبیق می‌دهد. مثال‌های چین و کره جنوبی حیاتی هستند زیرا نشان می‌دهند که زنجیره‌های ارزش دوگانه صرفاً نظری نیستند، بلکه در مقیاس وسیع، از جمله در سطوح زیرملی، با موفقیت اجرا شده‌اند (وانگ و همکاران، ۲۰۲۳). نکته کلیدی این است که استان‌ها نیازی به انتخاب بین ادغام جهانی و محلی ندارند. استراتژی کره جنوبی برای تسلط بر بخش‌های فناوری پیشرفته زنجیره‌های ارزش جهانی در حالی که تولید پایین‌دستی را به خارج از کشور منتقل می‌کند، همراه با زنجیره‌های ارزش ملی قوی، نشان‌دهنده یک تقسیم کار پیچیده است. برای یک دولت استانی، این بدان معناست که مزیت‌های نسبی خود را شناسایی کند و تصمیم بگیرد که در کجا به صورت جهانی ادغام شود (مثلاً قطعات با فناوری بالا) و در کجا زنجیره‌های داخلی قوی (مثلاً کالاهای ضروری، غذای محلی) را ایجاد کند. این امر نیازمند آینده‌نگری استراتژیک و ظرفیت مدیریت سیاست‌های صنعتی پیچیده و چندلایه است (بانک جهانی، ۲۰۲۳).

### ۶-۲. ابتکارات توسعه زنجیره ارزش منطقه‌ای

همکاری و یکپارچگی منطقه‌ای، که توسط چارچوب‌های نهادی قوی تسهیل می‌شود، برای استان‌ها حیاتی است تا به طور جمعی مقیاس، تاب‌آوری و قابلیت‌های تخصصی را در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای ایجاد کنند و محدودیت‌های فردی را برطرف سازند. مثال‌های آفریقا نشان می‌دهند که زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای یک مکانیسم قدرتمند برای توسعه جمعی هستند، به ویژه برای مناطقی که ممکن است فاقد مقیاس یا منابع لازم برای رقابت جهانی به صورت فردی باشند (بانک جهانی، ۲۰۲۳). تأکید بر جوامع اقتصادی منطقه‌ای و سیاست‌های صنعتی منطقه‌ای اهمیت همکاری فراتر از استان را نشان می‌دهد. برای دولت‌های استانی، این بدان معناست که به جای رقابت جداگانه به طور فعال با استان‌های همسایه و نهادهای منطقه‌ای همکاری کنند تا نقاط قوت مشترک را شناسایی کنند، مقررات را هماهنگ کنند و بخش‌های مکمل زنجیره ارزش را توسعه دهند. این امر یک بازار و پایگاه تولید منطقه‌ای بزرگ‌تر و قوی‌تر را تقویت می‌کند (بانک جهانی، ۲۰۲۳ و یونیدو، ۲۰۲۵).



### ۷-۳. کاربرد تخصص هوشمند در زمینه‌های منطقه‌ای

استان پودلاسکی در لهستان، تخصص‌های هوشمند خود (مانند صنایع غذایی-کشاورزی، مهندسی فلز/مکانیک، پزشکی، نوآوری زیست‌محیطی) را بر اساس پتانسیل درون‌زا و یک «فرآیند کشف کارآفرینانه» تعریف کرده است (زاباوا و پوکسزتا، ۲۰۲۵). این استراتژی‌ها مکان‌محور هستند، حوزه‌های خاصی را اولویت‌بندی می‌کنند و شامل مشارکت چند ذینفعی می‌شوند (اتحادیه اروپا، ۲۰۲۳). در حالی که مورد پودلاسکی شاخص‌های رشد را نشان می‌دهد، تأثیر مستقیم قوی استراتژی تخصص هوشمند بر رقابت‌پذیری منطقه‌ای همیشه بلافاصله مشهود نیست، که نشان‌دهنده چالش‌های اجرا یا اثرات بلندمدت است (زاباوا و پوکسزتا، ۲۰۲۵).

در حالی که تخصص هوشمند روش‌شناسی قوی‌ای را برای شناسایی نقاط قوت و اولویت‌های منطقه‌ای فراهم می‌کند، اثربخشی آن به اجرای مداوم و بلندمدت، حکمرانی قوی و توانایی تبدیل تخصص‌های شناسایی شده به سرمایه‌گذاری‌ها و همکاری‌های ملموس و ماموریت‌محور بستگی دارد که چالش‌های ساختاری موجود را برطرف سازد. مثال پودلاسکی یک نقطه مقابل ارزشمند برای روایت‌های صرفاً مثبت است. این نشان می‌دهد که صرفاً شناسایی تخصص‌های هوشمند کافی نیست؛ چالش در اجرا نهفته است. عدم وجود یک تأثیر مستقیم قوی نشان می‌دهد که حتی با یک چارچوب صحیح، عواملی مانند ظرفیت نهادی، همکاری مؤثر ذینفعان و توانایی تبدیل اولویت‌های استراتژیک به سرمایه‌گذاری‌ها و پروژه‌های واقعی حیاتی هستند (زاباوا و پوکسزتا، ۲۰۲۵). برای مقامات استانی، این بدان معناست که استراتژی تخصص هوشمند را یک تمرین برنامه‌ریزی یک‌باره ندانند، بلکه آن را به عنوان یک فرآیند مداوم و تطبیق‌پذیر در نظر بگیرند که نیازمند حکمرانی قوی، نظارت مستمر و تمایل به تنظیم استراتژی‌ها بر اساس نتایج واقعی است. این امر بر تأکید مازوکاتو بر پویایی بخش عمومی و یادگیری ضمن عمل تأکید می‌کند (مازوکاتو، ۲۰۲۵).

### ۷. توصیه‌های سیاستی و استراتژی اجرا برای مقامات استانی

#### ۸-۱. مداخلات سیاستی استراتژیک برای ارتقاء و تاب‌آوری زنجیره ارزش

■ **صندوق‌های سرمایه‌گذاری ماموریت‌محور:** ایجاد صندوق‌های نوآوری استانی همسو با ماموریت‌های

استانی خاص (مثلاً «استان کشاورزی-غذایی پایدار تا سال ۲۰۴۰»). این صندوق‌ها باید تأمین مالی صبورانه و بلندمدت را برای سرمایه‌گذاری‌های پرخطر و مراحل اولیه در بخش‌های هدف‌گذاری شده زنجیره ارزش فراهم کنند (مازوکاتو، ۲۰۱۸).

■ **تدارکات عمومی استراتژیک:** استفاده از قدرت تدارکات دولت استانی برای ایجاد بازارهای اولیه و تقاضا برای کالاها و خدمات نوآورانه و تولید محلی که با ماموریت‌های استانی همسو هستند (مازوکاتو، ۲۰۱۸). این امر سرمایه‌گذاری و نوآوری خصوصی را «تحریک» می‌کند (مازوکاتو، ۲۰۲۵).

■ **توسعه زیرساخت‌ها:** سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های فیزیکی حیاتی (مانند لجستیک، انرژی، اتصال دیجیتال) و نرم (مانند مراکز تحقیق و توسعه، امکانات آزمایش) که متناسب با نیازهای زنجیره‌های ارزش استانی شناسایی شده هستند (بانک جهانی، ۲۰۲۵).

■ **ایجاد محیط‌های نظارتی و مناطق نوآوری:** ایجاد محیط‌های نظارتی انعطاف‌پذیر در مناطق خاص برای امکان آزمایش و توسعه سریع فناوری‌ها و مدل‌های کسب‌وکار جدید مرتبط با زنجیره‌های ارزش استانی.

#### ۸-۲. تقویت همکاری چند ذینفعی (مدل چهارگانه هلیکس)

■ **ایجاد شوراهای زنجیره ارزش استانی:** ایجاد بسترهای رسمی شامل نمایندگان از دولت استانی، مؤسسات تحقیقاتی (دانشگاه‌ها، پلی‌تکنیک‌ها)، بخش خصوصی (شرکت‌ها، انجمن‌های صنعتی) و جامعه مدنی (سازمان‌های غیردولتی، گروه‌های محلی). این شوراها «فرآیند کشف کارآفرینانه» را تسهیل کرده و استراتژی‌های زنجیره ارزش را هم‌خلق می‌کنند (بیوفلاکس، ۲۰۲۴).

■ **برنامه‌های مشترک تحقیق و توسعه و نوآوری:** ترویج پروژه‌های مشارکتی بین دانشگاه‌ها/مراکز تحقیقاتی استانی و کسب‌وکارهای محلی برای رفع شکاف‌های فناوری خاص یا نیازهای نوآوری در زنجیره‌های ارزش استانی (کنگره آمریکا، ۲۰۲۳).

■ **مشارکت‌های توسعه مهارت:** ایجاد مشارکت بین مؤسسات آموزشی، صنعت و سازمان‌های کارگری برای توسعه برنامه‌های آموزش حرفه‌ای و بازارآموزی هدفمند که نیازهای در حال تحول سرمایه انسانی زنجیره‌های ارزش استانی در حال ارتقاء را برآورده می‌کنند (کرنی، ۲۰۲۵).



■ Dual Value Chains (DVCs) = زنجیره‌های ارزش دوگانه

## منابع

- Antràs, P. (2020). Conceptual aspects of global value chains. Harvard University.
- APEC. (2019). APEC strategic blueprint for promoting global value chains 2020-2025.
- Bioflux. (2024). Problems related to environmental management are the entry point for the implementation of partnership patterns based on the roles and functions of each actor in the chain.
- European Commission. (2023). About S3 Regional Policy.
- GCPIIT. (2023). Concept and Tools Global Value Chains.
- Kearney. (2025). Global Trends 2020-2025. Retrieved
- Mazzucato, M. (2025). Directing Growth: How a mission-oriented industrial strategy can help drive productivity. UCL Institute for Innovation and Public Purpose.
- Mazzucato, M. (2018). Mission Oriented Innovation: Reframing the direction of economic growth. UCL Institute for Innovation and Public Purpose.
- Mazzucato, M. (2025). Mission-Oriented Innovation Policy. RSA.
- OECD. (2025). Trends Shaping Education 2025.
- Rodrik, D., & Mazzucato, M. (2022). Conditionality and industrial policy. Harvard University.
- UNIDO. (2025). Africa Industrial Landscape.
- United Nations Development Programme. (2020). Country Programme Document for South Africa (June 2020-2025).
- U.S. Congress. (2023). Regional Innovation Systems: Federal Programs and Policy Issues. Congressional Research Service.
- Wang, X., Li, J., & Wang, X. (2023). Will Participation in Dual Value Chains Promote Manufacturing Upgrades and Green Development? Sustainability, 15(15), 11732.
- World Bank. (2025). Global Value Chains.
- World Bank. (2023). Regional Value Chains and Intra-African Trade. Afreximbank.
- Zabawa, J., & Pukszta, M. (2025). Driving Regional Sustainability through Smart Specialization: Insights from Podlaskie Voivodeship. European Regional Science Journal, 3967.
- Zhu, Y., & Li, Y. (2024). Collaboration in agricultural value chains (AVCs) has the potential to increase smallholders' participation in international value chains and increase their benefits from participation. Journal of Agribusiness in Developing and Emerging Economies.
- Zou, Y., & Guo, W. (2022). The role of regions in global value chains: An analysis for the European Union. Regional Science Policy & Practice, 14(2), 351-372.

## ۸-۳. ساخت ظرفیت نهادی و مکانیزم‌های حکمرانی

## تطبیقی

- **تقویت ظرفیت بخش عمومی استانی:** سرمایه‌گذاری در آموزش کارمندان بخش عمومی استانی در اقتصاد نوآوری، آینده‌نگری استراتژیک، مدیریت پروژه و مذاکره مشارکت عمومی-خصوصی، که آن‌ها را قادر می‌سازد تا به‌عنوان عوامل «کارآفرین» عمل کنند (مازوکاتو، ۲۰۲۵).
- **توسعه چارچوب‌های نظارت و ارزیابی قوی:** اجرای معیارهایی که فراتر از رشد تولید ناخالص داخلی سنتی می‌روند تا ارزش عمومی گسترده‌تری را که توسط مداخلات زنجیره ارزش استانی ایجاد می‌شود، از جمله نتایج اجتماعی، زیست‌محیطی و فراگیری، ارزیابی کنند (مازوکاتو، ۲۰۲۵).
- **تقویت یادگیری و تطبیق‌پذیری:** ایجاد مکانیسم‌هایی برای یادگیری مستمر از موفقیت‌ها و شکست‌های سیاستی، که امکان تنظیمات تکرارپذیر را در استراتژی‌های زنجیره ارزش استانی فراهم می‌کند. این شامل بررسی‌های منظم و بازخوردهای مداوم با ذینفعان است (مازوکاتو، ۲۰۲۵).
- **ترویج همکاری بین‌استانی و بین‌منطقه‌ای:** مشارکت فعال در اشتراک دانش و ابتکارات مشترک با سایر استان‌ها و مناطق برای بهره‌گیری از نقاط قوت مکمل و تقویت زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای بزرگ‌تر (زو و گئو، ۲۰۲۲).

## نتیجه‌گیری

رویکرد ماموریت‌محور به توسعه زنجیره ارزش استانی، مسیری تحول‌آفرین برای رشد پایدار و فراگیر ارائه می‌دهد. این چارچوب بر لزوم تغییر نقش دولت استانی به یک «دولت کارآفرین» تأکید می‌کند که به‌طور فعال بازارها را شکل می‌دهد و ماموریت‌های جسورانه‌ای را تعریف می‌کند. موفقیت بلندمدت این رویکرد به ظرفیت داخلی دولت استانی برای رهبری استراتژیک، یادگیری تطبیقی و حکمرانی پیچیده بستگی دارد. با به‌کارگیری این اصول و درس‌های آموخته شده از تجارب جهانی، استان‌ها می‌توانند پتانسیل کامل اقتصاد خود را در یک بستر جهانی در حال تحول آزاد کنند.

# بازخوانی تجربه کره جنوبی و نسبت آن با واقعیت صنعتی ایران: از «دولت مداخله‌گر» تا «دولت توسعه‌گرا»



الهام پیروز

هیات علمی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

## ۱. بررسی و تحلیل قانون توسعه صنعتی کره جنوبی

قانون توسعه صنعتی کره جنوبی نمونه‌ای شاخص از سیاست صنعتی دولت‌محور و توسعه‌گرا است که با هدف هدایت فعال فرآیند توسعه صنعتی، ارتقای رقابت‌پذیری جهانی، نوسازی ساختار صنعتی و هم‌راستاسازی صنعت با فناوری‌های نوین و صادرات تدوین شده است. این قانون، برخلاف رویکردهای صرفاً تنظیم‌گر، نقش دولت را به‌عنوان راهبردی‌گذار، هماهنگ‌کننده و مداخله‌گر هدفمند تعریف می‌کند.

### ۱-۱. اهداف و فلسفه مداخله دولت

در ماده نخست قانون، ایجاد یک چارچوب قانونی برای توسعه پایدار صنعتی، افزایش رقابت‌پذیری بین‌المللی صنایع و تسهیل تحول ساختاری صنعت متناسب با تحولات فناوری و بازار جهانی مورد تأکید قرار گرفته است. دولت کره جنوبی در این چارچوب، مجاز و موظف به مداخله هدفمند برای رفع شکست‌های بازار و هدایت منابع به سمت فعالیت‌های با ارزش افزوده بالاتر است؛ رویکردی که تفاوت معناداری با نگاه حداقلی دولت در بسیاری از اسناد صنعتی ایران دارد.

تجربه توسعه صنعتی کره جنوبی نشان می‌دهد که موفقیت در صنعتی شدن نه حاصل عقب‌نشینی دولت از اقتصاد، بلکه نتیجه بازتعریف نقش دولت بوده است: گذار از دولت مداخله‌گر، پراکنده و واکنشی به دولت توسعه‌گرا، قاعده‌گذار، داده‌محور و پاسخگو. کره جنوبی از اوایل دهه ۱۹۶۰، با استقرار برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی و تمرکز نظام‌مند بر سیاست صنعتی، توانست در مدت چند دهه از یک اقتصاد جنگ‌زده و کم‌درآمد، به یکی از بازیگران اصلی زنجیره‌های ارزش جهانی تبدیل شود. در مقابل، اگرچه ایران نیز سابقه‌ای طولانی در تدوین برنامه‌های توسعه دارد، اما عدم تمرکز، ضعف انضباط سیاستی، تداوم حمایت‌های غیرمشرط و ناتوانی در حذف فعالیت‌های ناکارآمد موجب شده است این اسناد، بیش از آنکه ابزار هدایت توسعه باشند، به متونی تشریفاتی تبدیل شوند. این یادداشت سیاستی، با اتکا به قانون توسعه صنعتی کره جنوبی و تجربه برنامه‌های توسعه این کشور، تلاش می‌کند نشان دهد مسئله اصلی ایران نه فقدان سند یا ایده، بلکه شکاف عمیق میان تصمیم‌سازی و اجرا و ناتوانی در پذیرش هزینه انتخاب و حذف است.



## ۲-۱. برنامه‌ریزی صنعتی میان‌مدت و بلندمدت

قانون، دولت را مکلف به تدوین برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت توسعه صنعتی می‌کند که باید مبتنی بر شرایط اقتصاد جهانی و هماهنگ با سیاست‌های بلندمدت فناوری، تجاری و آموزشی باشد. این هم‌راستاسازی افقی میان سیاست‌ها، یکی از نقاط قوت نظام صنعتی کره جنوبی در مقایسه با پراکندگی نهادی و عدم انسجام سیاستی در ایران محسوب می‌شود.

## ۳-۱. اولویت‌بندی صنایع و مزیت رقابتی پویا

در این قانون، اولویت‌بندی صنایع بر اساس صنایع راهبردی، صنایع پیشران صادرات و صنایع با فناوری متوسط و پیشرفته انجام می‌شود و مفهوم مزیت رقابتی پویا جایگزین مزیت‌های ایستا شده است. این رویکرد امکان بازاریابی مستمر ساختار صنعتی را فراهم کرده و تجربه‌ای قابل استفاده برای بازنگری در نظام اولویت‌گذاری صنعتی ایران به شمار می‌رود.

## ۴-۱. فناوری، نوآوری و پیوند صنعت-دانشگاه-دولت

قانون توسعه صنعتی کره جنوبی بر ارتقای فناوری و نوآوری از طریق حمایت هدفمند از تحقیق و توسعه، انتقال و بومی‌سازی فناوری‌های کلیدی و تقویت همکاری میان صنعت، دانشگاه و دولت تأکید دارد. این مدل سه‌جانبه، یکی از عوامل اصلی ارتقای توان فناوریانه صنایع کره‌ای بوده و در مقایسه با ایران، نشان‌دهنده ضعف سازوکارهای نهادی پیونددهنده علم و صنعت است.

## ۵-۱. نوسازی ساختار صنعتی و مدیریت خروج بنگاه‌های ناکارآمد

نوسازی و بازسازی صنایع کم‌بازده و غیررقابتی، از طریق ادغام، اصلاح ساختار یا خروج بنگاه‌های ناکارآمد با حمایت دولت، از دیگر ارکان این قانون است. در این چارچوب، حمایت دولتی نه به حفظ بنگاه‌های ناکارآمد، بلکه به افزایش کارایی کل ساختار صنعتی معطوف شده است؛ موضوعی که در سیاست‌های صنعتی ایران کمتر به صورت شفاف دیده می‌شود.

## ۶-۱. توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط

این قانون، توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط را از طریق تأمین مالی، آموزش، ارتقای مدیریتی و اتصال آن‌ها به زنجیره‌های ارزش بنگاه‌های بزرگ دنبال می‌کند. این نگاه شبکه‌ای به بنگاه‌های کوچک و متوسط، امکان ارتقای

تدریجی آنها در زنجیره ارزش را فراهم کرده و می‌تواند الگوی مناسبی برای سیاست‌های حمایتی ایران باشد.

## ۷-۱. خوشه‌ها و زیرساخت‌های صنعتی

ایجاد و تقویت خوشه‌های صنعتی منطقه‌ای و پارک‌های صنعتی تخصصی با هدف هم‌افزایی بنگاه‌ها، کاهش هزینه‌های تولید و افزایش بهره‌وری از دیگر محوره‌های قانونی است. این رویکرد منطقه‌محور، زمینه مقایسه مستقیم با سیاست‌های توسعه صنعتی استانی در ایران را فراهم می‌کند.

## ۸-۱. نظام حمایت مالی مشروط

حمایت‌های مالی در قالب یارانه‌های هدفمند، معافیت‌های مالیاتی و تسهیلات اعتباری، به صورت مشروط و مبتنی بر عملکرد (صادرات، ارتقای فناوری و بهره‌وری) طراحی شده‌اند. شرطی‌سازی حمایت‌ها یکی از تفاوت‌های کلیدی با نظام حمایتی ایران است که غالباً فاقد سازوکارهای مؤثر ارزیابی عملکرد می‌باشد.

## ۹-۱. توسعه سرمایه انسانی و حاکمیت شرکتی

قانون بر توسعه نیروی انسانی از طریق آموزش‌های مهارت‌محور متناسب با نیاز صنعت، تقویت آموزش‌های کاربردی، همکاری صنعت و مراکز آموزشی و آموزش مدیران صنعتی تأکید دارد. همچنین بهبود حاکمیت شرکتی به عنوان پیش‌نیاز ارتقای بهره‌وری بنگاه‌ها مورد توجه قرار گرفته است.

## ۱۰-۱. رقابت‌پذیری جهانی و زنجیره‌های ارزش

افزایش بهره‌وری، کاهش هزینه‌های تولید و انطباق با استانداردهای بین‌المللی، بستر لازم برای ادغام فعال صنایع در زنجیره‌های ارزش جهانی را فراهم کرده است. این رویکرد صادرات‌محور و شبکه‌ای، تفاوتی بنیادین با نگاه کالامحور در بسیاری از سیاست‌های صنعتی ایران دارد.

## ۱۱-۱. پایداری محیط‌زیستی و اجتماعی

قانون توسعه صنعتی کره جنوبی، توسعه صنعتی را با الزامات محیط‌زیستی و اجتماعی پیوند می‌دهد؛ از جمله توسعه فناوری‌های پاک، کاهش شدت انرژی در صنعت و توجه به آثار اجتماعی فعالیت‌های صنعتی. این نگاه تلفیقی، الگوی مناسبی برای بازتعریف مفهوم توسعه صنعتی پایدار در ایران است.



## ۱۲-۱. نهادسازی، نظارت و اصلاح سیاست

ایجاد نهادهای توسعه‌ای نظیر بانک‌های توسعه‌ای و صندوق‌های تخصصی، تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و استقرار نظام پایش، ارزیابی و اصلاح مستمر سیاست‌ها از دیگر ویژگی‌های این قانون است. گزارش‌دهی عمومی و پاسخگویی نهادهای مجری، به افزایش شفافیت و اثربخشی سیاست صنعتی کمک کرده است.

## ۲. بررسی و تحلیل برنامه‌های توسعه اقتصادی کره جنوبی

سیاست صنعتی کره جنوبی در قالب برنامه‌های توسعه مختلف در طول دهه‌ها تکامل یافته و توسعه بخش صنعت نیز در قالب این برنامه‌ها ارائه شده است.

## ۱-۲. برنامه پنج‌ساله اول توسعه اقتصادی (۱۹۶۶-۱۹۶۲)

آغاز صنعتی شدن با رهبری دولت، تقویت زیرساخت‌ها، تقویت مشارکت دولت، ارتقای صادرات و سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی، اقتصاد را از کشاورزی محور به صنعتی شدن سوق داد و در نتیجه مسیری برای رشد و توسعه اقتصادی آینده تعیین کرد. این استراتژی بعداً در برنامه‌های توسعه بعدی تکامل و گسترش یافته است. ایران نیز سابقه برنامه‌ریزی دولتی دارد، اما فاقد تمرکز صادرات محور و انضباط نهادی در اجرای برنامه‌ها بوده است. تجربه کره نشان می‌دهد که شروع صنعتی شدن بدون هدف‌گذاری صادراتی مشخص به صنعتی شدن پایدار منجر نمی‌شود.

## ۲-۲. برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی (۱۹۷۱-۱۹۶۷)

برنامه پنج‌ساله دوم توسعه کره جنوبی به نظر بلند پروازانه به نظر می‌رسید. این برنامه بر صنایع سنگین و شیمیایی، تقویت زیرساخت‌ها و ارتقای صادرات و در عین حال ادامه توسعه قابلیت‌های صنعتی برنامه اول تأکید داشت. این برنامه نه تنها پایه صنعتی کره جنوبی را تقویت کرد بلکه زمینه را برای استراتژی‌های اقتصادی بعدی فراهم آورد. به نحویکه رقابت پذیری جهانی آن را بیشتر افزایش داد و منجر به رشد قابل توجهی شد. توسعه صنایع جایگزین واردات همراه با گسترش صادرات، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های پایه (برق، حمل و نقل، بنادر) و تقویت توان تولید داخلی از برنامه‌های اجرا شده در این دوران بود. در ایران، جایگزینی واردات اغلب به حمایت دائمی و غیرمشروط تبدیل شده است. کره جنوبی نشان داد که جایگزینی واردات باید مرحله‌ای و پل ورود به صادرات باشد، نه هدف نهایی.

## ۲-۳. برنامه پنج‌ساله سوم توسعه اقتصادی (۱۹۷۶-۱۹۷۲)

سومین برنامه کره جنوبی مرحله مهمی در تحول سیاست صنعتی بود و با هدف قراردادن پیشرفت و رقابت بین‌المللی صنایع سنگین و شیمیایی و در عین حال بر رشد صادرات محور و توسعه زیرساخت‌ها تأکید کرد. نقش قوی دولت در ارائه حمایت مالی، ترویج توسعه فناوری و تسهیل آموزش نیروی کار، محیطی برای صنعتی شدن سریع فراهم کرده است. جهش به سمت صنایع سنگین و شیمیایی (فولاد، پتروشیمی، ماشین‌آلات، کشتی‌سازی)، تمرکز بر بنگاه‌های بزرگ (چیپول‌ها) و تعمیق نقش دولت توسعه‌گرا زمینه را برای رشد اقتصادی پایدار فراهم کرده است. در این برنامه شباهت ظاهری با توسعه صنایع سنگین در ایران وجود دارد، اما تفاوت کلیدی این است که در کره، حمایت از صنایع سنگین مشروط به صادرات، یادگیری فناورانه و رقابت‌پذیری بود؛ شرطی که در برنامه‌های ایران غالباً غایب است.

## ۲-۴. برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی (۱۹۷۸-۱۹۷۷)

چهارمین برنامه توسعه اقتصادی کره جنوبی به سمت صنایع با فناوری پیشرفته، تولید کالاهای مصرفی و نوآوری بسیار مهم بود. این برنامه با اولویت دادن به تحقیق و توسعه، تقویت بنگاه‌های کوچک و متوسط و تقویت زیرساخت‌ها، زمینه را برای یک پایگاه صنعتی رقابتی‌تر و متنوع‌تر فراهم آورده است. نقش فعال دولت در حمایت از بنگاه‌های بزرگ، افزایش سرمایه انسانی و درک اهمیت ملاحظات زیست محیطی، به انعطاف پذیری اقتصادی و مسیر رشد کره جنوبی کمک کرده است. ارتقای کیفیت تولید، تنوع صنعتی، توسعه برندهای ملی، افزایش ارزش افزوده صادراتی و آغاز توجه جدی به محیط زیست و توسعه منطقه‌ای از شاخص‌های کلیدی این برنامه است. این در حالی است که، برنامه‌های توسعه ایران کمتر به برندسازی صنعتی و ارتقای کیفیت صادرات توجه کرده‌اند. تجربه کره نشان می‌دهد که عبور از خام‌فروشی بدون سیاست فعال کیفیت و برند ممکن نیست.

## ۲-۵. برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی (۱۹۸۶-۱۹۸۲)

برنامه پنجم توسعه اقتصادی تحول قابل توجهی را در سیاست‌های صنعتی کره جنوبی با تمرکز بر صنایع با فناوری پیشرفته، تنوع‌بخشی و رشد صادراتی نشان داد. این برنامه همچنین بر آموزش و توسعه نیروی انسانی، افزایش سرمایه انسانی و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها تأکید داشت. این برنامه با ایجاد محیط اقتصادی رقابتی و پایدار، نقش حیاتی بنگاه‌های



بزرگ را در رشد اقتصادی کشور برجسته کرد و هم‌زمان، ملاحظات زیست‌محیطی و توسعه متوازن منطقه‌ای را نیز در نظر گرفت. برنامه پنجم توسعه کره جنوبی، زمینه لازم را برای گذار این کشور به عنوان یکی از رهبران جهانی در فناوری و نوآوری فراهم نمود و به انتقال آن به یک اقتصاد با درآمد بالا کمک کرد. گذار تدریجی از دولت‌محوری سخت به آزادسازی کنترل شده اقتصادی، افزایش بهره‌وری، اصلاح ساختار بنگاه‌های بزرگ، توسعه فناوری و توجه هم‌زمان به محیط‌زیست و تعادل منطقه‌ای از دیگر ویژگی‌های این برنامه است. این برنامه برای ایران بسیار آموزنده است، زیرا نشان می‌دهد اصلاحات اقتصادی زمانی موفق‌اند که پس از ایجاد توان صنعتی انجام شوند، نه قبل از آن؛ بر خلاف برخی تجربه‌های شتاب‌زده آزادسازی در ایران.

## ۲-۶. برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی کره جنوبی (۱۹۸۷-۱۹۹۱)

برنامه ششم توسعه اقتصادی کره جنوبی منعکس‌کننده یک دوره گذار در تکامل اقتصادی این کشور بود که بر فناوری، نوآوری و رفاه اجتماعی تأکید داشت و در عین حال رشد صنعتی پایدار را ارتقا داد. تمرکز این برنامه بر صنایع با ارزش افزوده بالا و ارتقای سرمایه‌انسانی، کره جنوبی را در مسیر تطبیق با تحولات اقتصاد جهانی قرار داد. این برنامه همچنین با توجه به مسائل اجتماعی و زیست‌محیطی، نشان‌دهنده تغییر در رویکرد صرفاً رشد‌محور به سمت رویکرد جامع‌تر و فراگیرتر در سیاست صنعتی بود. در نتیجه، برنامه ششم زمینه را برای تغییر سیاست‌های صنعتی کره جنوبی از یک رویکرد صرفاً تولیدمحور به یک رویکرد جامع و فناورمحور فراهم کرد. تمرکز بر فناوری و نوآوری، رشد صادرات با ارزش افزوده بالا، توسعه سرمایه‌انسانی، نوسازی بنگاه‌های بزرگ با اصلاحات ساختاری و توجه جدی به توسعه متوازن منطقه‌ای از ویژگی‌های این برنامه است. برنامه‌های توسعه ایران کمتر به اصلاح ساختار بنگاه‌های بزرگ و ارتقای فناوری پرداخته‌اند. تجربه کره نشان می‌دهد که حمایت از بنگاه‌های بزرگ باید مشروط به نوآوری، صادرات و بهره‌وری باشد.

## ۲-۷. برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه اقتصادی (۱۹۹۶-۱۹۹۲)

هفتمین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی با تغییر استراتژیک به سمت اقتصاد مبتنی بر فناوری و دانش، از حیث تخصص نیروی کار، نوآوری، سرمایه‌گذاری در آموزش و توسعه سرمایه انسانی، نشان‌دهنده تلاش دولت برای تغییر جهت‌گیری

اقتصاد ملی است. علاوه بر این، این برنامه با تأکید بر توسعه متوازن منطقه‌ای، بهبود زیست‌محیطی و رفاه اجتماعی و اهمیت بیش‌تر به کیفیت زندگی انسان، از برنامه‌های قبلی متمایز می‌شود. به‌طور کلی، برنامه هفتم توسعه زمینه را برای ادامه تکامل کره جنوبی به عنوان یک اقتصاد پیشرو در عرصه جهانی و پیشرفت‌های بیشتر این کشور در سال‌های بعدی فراهم کرد. گذار به اقتصاد دانش‌بنیان، تقویت رقابت‌پذیری جهانی، توسعه صنایع پیشرفته، ادغام در زنجیره‌های ارزش جهانی و افزایش نقش تحقیق و توسعه در صنعت از مشخصات این برنامه است. اگرچه شاخص «دانش‌بنیان» در برنامه‌های اخیر ایران تکرار شده، اما فاقد پیوند ساختاری با صنعت و صادرات است. الگوی کره نشان می‌دهد که اقتصاد دانش‌بنیان بدون سیاست صنعتی صادرات‌محور، به رشد صنعتی منجر نمی‌شود.

## ۲-۸. برنامه پنج‌ساله هشتم توسعه اقتصادی (۲۰۰۱-۱۳۹۷)

هشتمین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی کره جنوبی با یک گذار بحرانی در چشم‌انداز اقتصادی کشور، هم‌زمان با بحران مالی آسیایی، همراه شد. این برنامه با تمرکز بر اصلاحات ساختاری، پیشرفت فناوری و بازسازی بازار، اهدافی چون افزایش رقابت‌پذیری و ارتقای جایگاه کره جنوبی در اقتصاد جهانی را دنبال کرد. این برنامه با تأکید بر نوآوری، توسعه سرمایه‌انسانی و حمایت از شرکت‌های کوچک و متوسط، در پی ایجاد یک چارچوب اقتصادی پایدار با قابلیت سازگاری با چالش‌های آینده بود. علاوه بر این، تعهدات پایداری محیطی و رفاه اجتماعی، منعکس‌کننده درک وسیع‌تری از توسعه اقتصادی بود. در نتیجه، برنامه هشتم زمینه را برای ظهور کره جنوبی به عنوان یک اقتصاد پیشرفته و پیچیده در مسیر جهانی فراهم کرد. تعمیق جهانی‌شدن اقتصاد، توسعه صنایع پیشرفته، افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید و ارتقای استانداردهای صنعتی و زیست‌محیطی از مشخصات اصلی این برنامه است. برنامه‌های ایران معمولاً نسبت به استانداردهای بین‌المللی و الزامات بازار جهانی رویکرد منفعل دارند، در حالی که کره آن‌ها را بخشی از سیاست صنعتی خود قرار داده است.

## ۲-۹. برنامه پنج‌ساله نهم توسعه اقتصادی (۲۰۰۵-۲۰۰۱)

برنامه پنج‌ساله نهم توسعه اقتصادی نشان‌دهنده یک رویکرد جامع برای رشد اقتصادی در دوران پس از بحران



مالی آسیا بود. این برنامه با تأکید بر نوآوری، توسعه سرمایه انسانی و ادغام در اقتصاد جهانی، در پی تضمین پایداری و ثبات بلندمدت برای کره جنوبی است. هدف این سیاست‌ها تقویت صنایع با فناوری پیشرفته، حمایت از صنایع کوچک و متوسط و ارتقای بهره‌وری بود. همچنین، رسیدگی به نابرابری‌های اجتماعی و ناپایداری‌های زیست‌محیطی از دیگر محورهای این برنامه به شمار می‌آید. به‌طور کلی، برنامه نهم نقش مهمی در انطباق کره جنوبی با محیط اقتصادی جهانی در حال تغییر ایفا کرد و پایه‌های لازم برای رشد و توسعه آینده را ایجاد نمود. تقویت رقابت‌پذیری صنعتی، توسعه شبکه‌های ایمنی اجتماعی، توجه هم‌زمان به رشد صنعتی و رفاه اجتماعی و تنظیم بازار کار متناسب با تحولات صنعتی از ویژگی‌های این برنامه بود. در ایران، سیاست صنعتی و سیاست اجتماعی غالباً جدا از هم طراحی می‌شوند. تجربه کره نشان می‌دهد که پایداری صنعتی بدون ملاحظات اجتماعی امکان‌پذیر نیست.

#### ۲-۱۰. برنامه‌های دهم توسعه اقتصادی (۲۰۱۰-۲۰۰۶)

دهمین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی گام مهمی در جهت تکامل کره جنوبی به یک اقتصاد دانش‌محور و نوآور بود. این برنامه با تأکید بر تحقیق و توسعه، جهانی‌شدن و رقابت‌پذیری اقتصاد ملی طراحی شد. در راستای اهداف استراتژیک، این برنامه تضمین رشد اقتصادی پایدار را در عین توجه به نابرابری‌های اجتماعی و محیط‌زیستی دنبال می‌کرد. از طریق سیاست‌های حمایتی هدفمند، توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط، تقویت سرمایه انسانی و ایجاد تعادل منطقه‌ای و پایداری محیطی، چارچوبی برای سازگاری با چالش‌های اقتصاد جهانی در حال تغییر ایجاد شد. این برنامه در مجموع، کره جنوبی را برای مواجهه با موقعیت‌های اقتصادی آبی و اضطراری‌تر در مواجهه با بحران‌ها آماده کرد. نوآوری، جهانی‌شدن، حمایت هدفمند از بنگاه‌های کوچک و متوسط، توسعه منابع انسانی، توسعه متوازن منطقه‌ای، پایداری محیطی و گسترش بخش خدمات پیشرفته از مشخصات این برنامه است. این برنامه‌ها الگوی مناسبی برای بازطراحی فصل صنعت، خدمات و اشتغال در برنامه‌های توسعه ایران هستند، به‌ویژه در پیوند بنگاه‌های کوچک و متوسط با زنجیره‌های ارزش صنعتی.

#### ۲-۱۱. برنامه‌های یازدهم توسعه اقتصادی (۲۰۱۵-۲۰۱۱)

برنامه پنجاه و یکمین توسعه اقتصادی متمرکز بر ایجاد «اقتصاد خلاق» را با محوریت نوآوری، پایداری و فراگیری آغاز کرد. این برنامه با اولویت دادن به تحقیق و توسعه، جهانی‌شدن و تقویت صنایع کلیدی، در کنار سرمایه‌گذاری‌های قابل توجه در سرمایه انسانی و شبکه‌های ایمنی اجتماعی، به دنبال تقویت یک اقتصاد مقاومتی و سازگار بود. این سیاست‌های جامع نه تنها به دنبال موقعیت رقابتی کره جنوبی در بازار جهانی بود. بلکه هدف آن مقابله با چالش‌های داخلی مانند نابرابری اجتماعی و عدم تعادل منطقه‌ای بود. نتایج برنامه یازدهم زمینه را برای سیاست‌ها و چارچوب‌های بعدی فراهم آورد که به پیشرفت کره جنوبی کمک نمود.

#### ۲-۱۲. برنامه‌های دوازدهم توسعه اقتصادی (۲۰۲۰-۲۰۱۶)

دوازدهمین برنامه پنجاه و یکمین کره جنوبی با هدف قرار دادن این کشور به عنوان یک اقتصاد پیشرو و مبتنی بر نوآوری و در عین حال پرداختن به چالش‌های معاصر مانند پایداری زیست‌محیطی و برابری اجتماعی است. این برنامه با تأکید بر تحقیق و توسعه، تحول دیجیتال و رشد سبز، صنایع استراتژیک را هدف قرار داد و اقتصاد مقاومتی را تقویت کرد که قادر به انطباق با جهانی در حال تحول امروزی باشد. برنامه دوازدهم با تمرکز بر سرمایه انسانی، تقویت تجارت جهانی و حمایت از رشد فراگیر، زمینه را برای چشم‌انداز اقتصادی آینده کره جنوبی فراهم کرد و رقابت‌پذیری آن را در اقتصاد جهانی شده تضمین کرد. سیاست‌ها و ابتکارات دور این برنامه منعکس کننده یک رویکرد جامع برای پیمایش فرصت‌ها و چالش‌ها در قرن بیست و یکم است.

#### ۲-۱۳. برنامه‌های سیزدهم توسعه اقتصادی (۲۰۲۵-۲۰۲۱)

سیزدهمین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی کره جنوبی یک استراتژی جامع را با هدف تقویت اقتصاد سبز، دیجیتال و فراگیر در کره جنوبی بیان می‌کند. این برنامه با اولویت دادن به توسعه پایدار، پیشبرد نوآوری‌های فناورانه، تقویت آموزش و سرمایه انسانی و تضمین برابری اجتماعی، در تلاش است تا کره جنوبی را به عنوان رهبر در اقتصاد جهانی و در عین حال پرداختن به چالش‌های داخلی قرار دهد. این برنامه بر فراگیری رفاه اجتماعی و تعهد به دستیابی به اینکه مزایایی پیشرفت اقتصادی در سراسر جامعه به اشتراک گذاشته شود تأکید دارد.



## ۳. درس‌های برای ایران

### ۱-۳. مسئله اصلی: شکست راه‌حل‌های نقطه‌ای در ایران

بررسی تطبیقی سازوکارهای بخش اقتصاد نشان می‌دهد که مسئله اقتصاد ایران نه «خرابی یک بخش خاص»، بلکه فرسودگی کل نظام تصمیم‌گیری اقتصادی است. اقتصاد دستوری، که طی دهه‌ها بر بخشنامه، نظارت فیزیکی و مداخلات قیمتی متکی بوده، به وضعیتی انجامیده که در آن شفافیت پایین، پیش‌بینی‌پذیری مختل و وابستگی به نفت مزمن شده است. در چنین چارچوبی، سیاست‌ها عمدتاً واکنشی‌اند و هر شوک بیرونی از تحریم و کمبود ارز گرفته تا تورم با دستورالعمل‌های مقطعی پاسخ داده می‌شود؛ دستورالعمل‌هایی که به جای اصلاح سازوکارها، صرفاً علائم بحران را سرکوب می‌کنند. پیام محوری اسناد سیاستی جدید صریح است: این مسیر، با «تعمیر جزئی» اصلاح نمی‌شود. آنچه مورد نیاز است، گذار پارادایمی نهادی از حکمرانی دستوری به حکمرانی هوشمند و داده‌محور است.

### ۲-۳. نقطه‌زیمت کره جنوبی: مسئله «صنعت» بود، نه «بازار»

گزارش استراتژی صنعتی کره جنوبی نشان می‌دهد که این کشور توسعه اقتصادی خود را نه با آزادسازی ناگهانی بازار و نه با عقب‌نشینی دولت آغاز کرد، بلکه با تمرکز صریح بر مسئله صنعت. در دهه‌های نخست توسعه، پرسش اصلی سیاست‌گذار کره‌ای این نبود که «بازار چه می‌خواهد»، بلکه این بود که: کدام فعالیت صنعتی، در کدام مقطع تاریخی، می‌تواند کشور را یک پله در زنجیره ارزش جهانی ارتقا دهد؟ در مقابل، سیاست صنعتی در ایران اغلب با به شکل حمایت‌های پراکنده و دائمی بروز یافته، یا در واکنش به شوک‌های مقطعی شکل گرفته است. در نتیجه، صنعت در ایران کمتر موضوع یک سیاست فعال و آینده‌نگر بوده و بیشتر به محل توزیع امتیاز و رانت تبدیل شده است.

### ۳-۳. فازبندی توسعه: انتخاب‌های محدود اما قاطع

یکی از ویژگی‌های کلیدی تجربه کره، فازبندی روشن توسعه صنعتی است. این کشور مسیر صنعتی شدن خود را به مراحل مشخصی تقسیم کرد: از صنایع کاربر و صادرات‌محور، به صنایع سنگین و شیمیایی، سپس صنایع فناوری‌بر و دانش‌بنیان، و نهایتاً اقتصاد نوآوری و انقلاب صنعتی

چهارم. در هر مرحله، تعداد صنایع اولویت‌دار محدود بود، حمایت‌ها متمرکز و پرحجم اعمال می‌شد و پس از عبور از فاز، سیاست‌ها تغییر می‌کردند. در ایران، تقریباً همه صنایع به‌طور هم‌زمان و دائمی «اولویت‌دار» تلقی می‌شوند. سیاست صنعتی تاریخ انقضا ندارد و هیچ صنعتی واقعاً از فاز حمایت عبور نمی‌کند. پیامد این وضعیت آن است که نه صنایع قدیمی حذف می‌شوند و نه صنایع جدید فرصت جهش واقعی پیدا می‌کنند.

### ۴-۳. دولت و بنگاه: حمایت بدون بدهکاری

تجربه کره در حمایت از بنگاه‌های بزرگ (چیبول‌ها) واجد یک تمایز بنیادین است: دولت از بنگاه‌ها حمایت کرد، اما هرگز به آن‌ها بدهکار نشد. حمایت‌ها مشروط به صادرات، بهره‌وری و ارتقای فناوری بودند، زمان‌دار و قابل قطع بودند و در صورت شکست، بنگاه حذف یا ادغام می‌شد. در ایران، حمایت‌ها اغلب بی‌قید و شرط و دائمی‌اند. بنگاه زیان‌ده به‌عنوان «مسئله اجتماعی» تلقی می‌شود و حذف نمی‌شود. در نتیجه، دولت به تدریج اسپر بنگاه‌های تحت حمایتش می‌شود و بنگاه نیز به جای رقابت، به مطالبه‌گر رانت تبدیل می‌گردد.

### ۵-۳. صادرات: شاخص نهایی موفقیت سیاست صنعتی

در استراتژی صنعتی کره جنوبی، صادرات نه یک هدف جانبی، بلکه معیار اصلی ارزیابی سیاست صنعتی است. هر برنامه، در نهایت با این پرسش سنجیده می‌شود که آیا قدرت حضور کشور در بازار جهانی را افزایش داده است یا خیر. حتی سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه، آموزش یا زیرساخت، در نهایت به قابلیت صادراتی گره خورده است. در ایران، صادرات اغلب متغیری بیرونی در سیاست صنعتی تلقی می‌شود. بسیاری از صنایع بزرگ، بدون صادرات پایدار، سال‌ها از حمایت برخوردارند و «حفظ تولید به هر قیمت» جای رقابت‌پذیری را گرفته است؛ نقطه‌ای که سیاست صنعتی از مسیر توسعه منحرف می‌شود.

### ۶-۳. داده و حسابداری ملی: مرز حکمرانی مدرن و سنتی

اسناد «فلسفه تغییر» و «حسابداری ملی» به‌درستی نشان می‌دهند که مرز اصلی میان وضعیت موجود و مطلوب، نقش «داده» در تصمیم‌گیری است. در وضعیت موجود ایران،



داده‌ها عمدتاً نمونه‌ای، تخمینی و با تأخیرند؛ مالکیت‌ها تودرتو و ذی‌نفع‌نهایی نامشخص است و مبارزه با پولشویی، گزارش‌محور و پسینی انجام می‌شود. در چنین شرایطی، دولت اساساً «نمی‌بیند» و همان‌گونه که اسناد تصریح می‌کنند: نمی‌توانید آنچه را نمی‌بینید، مدیریت کنید. در مقابل، تجربه کره نشان می‌دهد که از دهه ۱۹۸۰، داده‌های ثبتی و حساب‌های ملی به ابزار تصمیم‌فعال تبدیل شدند و شفافیت مالکیت در مورد بنگاه‌های بزرگ الزام‌آور شد.

### ۳-۷- نفت و بودجه: گره اصلی بی‌ثباتی مزمن

«پایان نفرین منابع» تصویری فشرده از چند دهه تجربه ایران ارائه می‌دهد: ورود مستقیم درآمد نفت به بودجه دولت، نشست‌های ساختاری و پیامدهایی چون تورم و بی‌ثباتی. وضعیت مطلوب، تفکیک کامل درآمدهای نفتی از بودجه جاری، واریز آن‌ها به صندوق ثروت عمومی و تأمین بودجه دولت صرفاً از درآمدهای مالیاتی پایدار است. کره جنوبی، با وجود فقدان منابع نفتی، منطق مشابهی را اجرا کرد: منابع توسعه‌ای از هزینه‌های جاری دولت تفکیک شد و سیاست صنعتی از مسیر نهادهای تخصصی پیش رفت، نه بودجه عمومی. در ایران، اختلاط نقش‌های بودجه به‌عنوان ابزار اداره دولت، سیاست صنعتی و جبران نارضایتی اجتماعی هر اصلاحی را تضعیف می‌کند.

### ۴. جمع‌بندی سیاستی

تجربه کره جنوبی نشان می‌دهد که توسعه صنعتی حاصل تمرکز، انتخاب‌های سخت، حمایت مشروط و اقتدار دولت در قطع حمایت‌های ناکارآمد است. ایران با کمبود ایده یا سند مواجه نیست؛ مسئله اصلی، ناتوانی در تمرکز، اعمال انضباط سیاستی و پذیرش هزینه تصمیم‌گیری و حذف است. اگر قرار است از تجربه کره جنوبی چیزی آموخته شود، آن چیز نه «مدل برداری»، بلکه شجاعت در اجرا و حذف است. ویژگی‌ای که شرط لازم‌گذار از دولت مداخله‌گر به دولت توسعه‌گرا محسوب می‌شود.



# توسعه صنعت بازیافت در ایران با بهره‌گیری از تجربیات موفق جهانی



فانزه هدایت نظری

هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

می‌شود. در واقع، اقتصاد چرخشی به عنوان رویکردی جامع در کاهش تولید پسماندها و همچنین مدیریت پسماندها به سوی پسماند صفر مد نظر سیاستگذاران قرار گرفته است چراکه با تحول در الگوهای مصرف، تولید و فروش می‌تواند روند جهانی تولید پسماند را تا ۲۰۵۰ حداقل سازد. در عمل راهبردهای دهگانه اقتصاد چرخشی (10R) با استفاده کارآمد و مکرر از منابع تجدیدناپذیر؛ مواد اولیه را برای تهیه محصولات جدید از محصولات قدیمی فراهم می‌نماید. محصولات موجود بارها مورد استفاده قرار می‌گیرند، تعمیر می‌شوند، دوباره بازسازی و استفاده می‌شوند و حتی به یک ماده خام بدل می‌شوند. در نهایت مواد باقیمانده به عنوان منبع انرژی (نظیر سوخت مشتق شده از پسماند) استفاده شده و به عنوان آخرین مأمن، دفع می‌شوند. بررسی‌های جهانی حاکی از آن است عملکرد کشورهای مختلف به لحاظ مدیریت پسماندها و بازیافت تفاوت قابل ملاحظه‌ای دارد؛ به‌طوری‌که با افزایش سطح درآمد کشورها، سهم دفن پسماندها در فضای باز به شدت کاهش می‌یابد و کشورهای با درآمد بالا پسماندهای تولیدی خود را با روش‌های مدرن نظیر بازیافت (سهم بیش از ۵۰ درصدی) مدیریت می‌کنند. این درحالی است که سهم این روش‌ها در کشورهای با درآمد پایین عموماً ناچیز است. این شکاف عمدتاً نشان‌دهنده فقدان

بررسی روندهای جهانی تولید پسماند طی دو دهه اخیر و پیش‌بینی‌های صورت‌گرفته تا افق ۲۰۴۰، تصویری هشداردهنده از رشد فزاینده تولید پسماند در جهان ارائه می‌دهد. بر اساس داده‌های معتبر بین‌المللی حجم پسماند تولیدی جهان از ۰.۵ میلیارد تن در سال ۱۹۹۷ به ۲.۰ میلیارد تن در سال ۲۰۱۶ رسیده و پیش‌بینی می‌شود این رقم با رشد ۴۲ درصدی نسبت به ۱۹۹۷، به ۲.۶ میلیارد تن در سال ۲۰۴۰ افزایش یابد. این رشد انفجاری که عمدتاً ناشی از افزایش جمعیت، توسعه اقتصادی، شهرنشینی شتابان و تغییر الگوهای مصرف به سوی مصرف‌گرایی است، فشار بی‌سابقه‌ای بر محیط زیست و منابع طبیعی وارد کرده و مدیریت پایدار پسماند را به یکی از مهم‌ترین چالش‌های قرن تبدیل نموده است. در این میان، آنچه بیش از پیش ضرورت اقدام فوری را آشکار می‌سازد، آن است که این روند صعودی علیرغم پیشرفت فناوری‌های بازیافت و افزایش آگاهی‌های زیست‌محیطی همچنان ادامه دارد و نشان‌دهنده شکاف عمیق بین تولید پسماند و توان مدیریتی موثر موجود در سطح جهان است.

بدین ترتیب، گذار از الگوی «اقتصاد خطی» (تولید-مصرف-دفع) به «اقتصاد چرخشی» و توسعه راهبرد «بازیافت»، نه یک انتخاب، بلکه یک الزام حیاتی برای کاهش آثار مخرب زیست‌محیطی، حفظ منابع و دستیابی به توسعه پایدار محسوب



سرمایه‌گذاری و دسترسی به زیرساخت‌ها و فناوری‌های پیشرفته لازم در مناطق کم درآمد جهان بوده است. در ایران نیز با توجه به تولید فزاینده پسماندهای شهری و صنعتی در کشور، پسماندهای تولید شده باید به عنوان نهاده‌های صنعت بازیافت در کشور مورد استفاده قرار گیرند تا منابع موجود در این پسماندها به شکل حداکثری بازیافت شده و بازچرخانی منابع به اقتصاد کشور تسهیل و تسریع

گردد. از این منظر عملکرد ایران به لحاظ کاربرد روش‌های مدیریت پسماند مشابه کشورهای با درآمد پایین است و دفن پسماندها در فضای باز (دفن غیربهداشتی) روش غالب با سهم ۷۶ درصدی است. در این بین سهم بازیافت نیز ناچیز و فقط حدود ۵ درصد است. وضعیت اقدامات مدیریت پسماند ایران براساس آخرین آمار منتشره بانک جهانی در جدول زیر قابل مشاهده است.

جدول ۱. وضعیت مدیریت پسماند ایران

ردیف	فعالیت مدیریت پسماند	سهم (درصد)
۱	دفن باز (غیربهداشتی)	۷۶
۲	تولید کمپوست	۱۲
۳	دفن کنترل شده (لندفیل بهداشتی)	۶.۳
۴	بازیافت	۵
۵	سوزاندن	۰.۴
۶	هضم بی‌هوازی	۰.۳

## ۱. آموزه‌های تجربیات جهانی مدیریت پسماند (با تاکید بر بازیافت)

مطالعه عملکرد اتحادیه اروپا در حوزه مدیریت پسماندها و اجرایی نمودن راهبردهای اقتصاد چرخشی نشان می‌دهد که کاهش تولید پسماندها و مدیریت مؤثر آن‌ها حاصل یک رویکرد یکپارچه و مبتنی بر قانونمندی، پردازش داده‌های واقعی، ایجاد بازار و مشارکت تمامی ذی‌نفعان است. در ادامه آموزه‌های کلیدی از تجربه‌های جهانی مدیریت پسماند در هفت محور اقدام خلاصه شده است.

### ۱-۱. تدوین چارچوب قانونی و سیاست‌گذاری

ایجاد بستر قانونی الزام‌آور و مشوق محور برای کاهش تولید پسماند در مبدأ و مسئولیت پذیرکردن تولیدکنندگان پسماندها و همکاری نهادهای ذی‌صلاح.

در تبیین دقیق‌تر ضرورت توجه سیاستی به صنعت بازیافت، شایان ذکر است که مطابق بند «ت» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، صنعت بازیافت در زمره صنایع اولویت‌دار کشور قرار گرفته و در بند «ج» ماده (۲۲) نیز بر مشارکت فعال وزارت صنعت، معدن و تجارت در تدوین و اجرای «برنامه ملی راهبردی مدیریت پسماند» تأکید شده است. این مهم موکد آن است که کشورهای پسماند که با برنامه‌ریزی هدفمند و سیاست‌گذاری هوشمند به مدیریت پسماندها پرداخته‌اند، توانسته‌اند علاوه بر کاهش آثار مخرب زیست‌محیطی، فرصت‌هایی جدید را برای اشتغال‌زایی، خلق ارزش افزوده و ارتقای رفاه عمومی ایجاد نمایند. از این رو بررسی تجارب موفق کشورهای پیشگام در زمینه مدیریت پسماند و بازیافت، از جمله کشورهای اتحادیه اروپا و منطقه منا، می‌تواند مسیر تحول سیاست‌ها و اقدامات اجرایی ایران را در این حوزه روشن‌تر سازد که در ادامه به اختصار بدان پرداخته شده است.

## جدول ۲. اقدامات اجرایی تدوین چارچوب قانونی و سیاست‌گذاری

محرور اقدام	راهکارهای اجرایی پیشنهادی
تقویت امتداد مسئولیت تولیدکننده (EPR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>تدوین و ابلاغ آیین‌نامه EPR برای اولویت‌های ملی (بسته‌بندی، لوازم الکتریکی و الکترونیکی، باتری‌ها، خودرو).</li> <li>تعیین نهاد متولی نظارت بر اجرای EPR در بخش تولید و توزیع</li> <li>بازتعریف تعرفه‌های مالیاتی سبز و اعمال معافیت‌های مالیاتی برای محصولاتی که حاوی درصد مشخصی از مواد بازیافتی هستند.</li> </ul>
استانداردسازی و طراحی محصول متناسب با اقتصاد چرخشی	<ul style="list-style-type: none"> <li>بازنگری و اصلاح استانداردهای ملی برای الزام به قابلیت بازیافت، دوام طولانی‌تر محصولات و استفاده از مواد بازیافتی در تولید.</li> <li>اجرای طرح «برچسب چرخشی» برای اطلاع‌رسانی به مصرف‌کنندگان درباره قابلیت بازیافت محصول.</li> </ul>

## ۱-۲. توسعه زیرساخت، فناوری و داده‌پردازی مدیریت پسماند و صنعت بازیافت

ایجاد یک زنجیره ارزش کارآمد، هوشمند و شفاف برای مدیریت پسماند و بازیافت در سطح ملی.

## جدول ۳ اقدامات اجرایی توسعه زیرساخت، فناوری و داده‌پردازی

محرور اقدام	راهکارهای اجرایی پیشنهادی
تقویت سامانه ملی یکپارچه داده‌های ناظر بر مدیریت پسماند	<ul style="list-style-type: none"> <li>گزارش دهی دقیق تمامی صنایع و انواع بازیگران برای تقویت «سامانه جامع مدیریت پسماند».</li> <li>اتصال سامانه‌های اطلاعاتی و به‌هنگام‌سازی داده‌های مربوط به پسماندها و دسترسی لازم برای نهادهای ذیصلاح نظیر وزارت صمت و سازمان محیط زیست.</li> <li>ایجاد داشبورد مدیریتی برای گزارش‌گیری و پایش شاخص‌های کلان نظیر سرانه تولید پسماند صنعتی، نرخ بازیافت، موقعیت‌یابی جریان انواع پسماندها در زنجیره ارزش صنعتی و آمایش محور.</li> </ul>
ارتقای فناوری‌های نوآور مدیریت پسماند و بازیافت	<ul style="list-style-type: none"> <li>تسهیل و گسترش دسترسی به امکانات لازم برای تفکیک پسماند و یاکمپوست‌سازی در مبدا تولید پسماند (در بخش صنعتی، تجاری و خانگی) برای بازگردانی مواد و منابع به زنجیره‌های ارزش صنعتی.</li> <li>پیاده‌سازی اکوپارک‌های صنعتی و خوشه‌های تخصصی صنایع بازیافت در شهرک‌های صنعتی به منظور کاهش پسماند و به اشتراک‌گذاری انواع منابع.</li> </ul>
تامین مالی توسعه فناوری و زیرساخت اقتصاد چرخشی	<ul style="list-style-type: none"> <li>ایجاد «صندوق نوآوری اقتصاد چرخشی» برای تضمین و تقویت سرمایه‌گذاری در راستای توسعه زیرساخت‌های مدیریت پسماند و فناوری‌های پیشرفته بازیافت و کاهش ضایعات و پسماند در فرایندهای تولیدی.</li> <li>تامین مالی به روش‌های متنوع نظیر اعطای تسهیلات کم بهره به منظور توسعه امکانات و ابزارهای ضروری و نوآورانه تفکیک و جمع‌آوری پسماندها از مبدا، نوسازی ناوگان جمع‌آوری پسماند و خطوط بازیافت موجود.</li> </ul>

## ۱-۳. کاهش خروج مواد و منابع از زنجیره ارزش صنعتی

تقویت تقاضای پایدار برای محصولات و مواد بازیافتی در زنجیره‌های ارزش صنعتی کشور.

## جدول ۴ اقدامات اجرایی کاهش خروج مواد و منابع از زنجیره ارزش صنعتی

محرور اقدام	راهکارهای اجرایی پیشنهادی
خرید دولتی سبز (GPP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>اجرائی نمودن خرید دولتی سبز با شرط رعایت حداقل محتوای بازیافتی محصولات پرمصرف نظیر کاغذ، پلاستیک و ...</li> <li>اختصاص امتیاز به شرکت‌های دارای محصولات سبز در مناقصات دولتی.</li> </ul>



مخبر اقدام	راهکارهای اجرایی پیشنهادی
مشوق های مالی و اقتصادی	<ul style="list-style-type: none"> <li>تعیین مالیات بر دفع پسماندهای دارای ارزش</li> <li>معافیت از عوارض صادراتی برای محصولات بازیافتی با ارزش افزوده بالا.</li> <li>اعطای یارانه به ازای هر تن مواد بازیافتی تولیدی با کیفیت استاندارد.</li> </ul>

#### ۱-۴. توانمندسازی، فرهنگ سازی و مشارکت بخش غیردولتی

بستر سازی رسمی، تخصصی و اجتماعی به منظور پشتیبانی از اجرایی نمودن راهبردهای اقتصاد چرخشی.

#### جدول ۵ اقدامات اجرایی توانمندسازی، فرهنگ سازی و مشارکت بخش غیردولتی

مخبر اقدام	راهکارهای اجرایی پیشنهادی
ساماندهی بخش غیررسمی	<ul style="list-style-type: none"> <li>ساماندهی فعالان مجاری غیررسمی در قالب های رسمی و سازمان یافته فعالیت مدیریت پسماند از طریق روش های نوآورانه نظیر جمع سپاری</li> <li>ایجاد مراکز جمع آوری محله محور همراه با مدیریت سرمایه انسانی و ارائه آموزش تخصصی و تجهیزات بهداشتی-ایمنی برای گروه های محلی.</li> </ul>
آموزش و توسعه نیروی انسانی	<ul style="list-style-type: none"> <li>گنجاندن دروس اقتصاد چرخشی و طراحی سبز در مقاطع مختلف دانشگاهی در قالب دوره های عمومی و تخصصی به موازات برگزاری دوره های کارآفرینی با تمرکز فنی و حرفه ای بر اقتصاد چرخشی.</li> <li>تشویق و تقویت بخش صنعت کشور در راستای بکارگیری نیروهای متخصص در حوزه های حفاظت از محیط زیست، اقتصاد چرخشی، بازیافت و پایداری.</li> <li>اجرای کمپین های ملی آگاهی رسانی برای آشنایی با روش های تفکیک در مبدأ و مصرف مسئولانه و پایدار.</li> </ul>

#### ۱-۵. مدیریت پسماندهای بخش ساخت و ساز

کاهش دفن پسماندهای ساختمانی (حداقل به میزان ۵۰ درصد) و افزایش بازیافت و استفاده مجدد (چندباره) از پسماندهای بخش ساخت و ساز.

#### جدول ۶ اقدامات اجرایی مدیریت پسماندهای بخش ساخت و ساز

مخبر اقدام	راهکارهای اجرایی پیشنهادی
پیاده سازی اقتصاد چرخشی بخش ساخت و ساز	<ul style="list-style-type: none"> <li>ایجاد «بورس مصالح ساختمانی بازیافتی» برای شفافیت در قیمت گذاری، عرضه و تقاضا.</li> <li>الزام شهرداری ها به استفاده از مصالح بازیافتی در پروژه های عمرانی شهری (مانند جدول گذاری، المان های شهری و غیره)</li> <li>تدوین «استانداردها و راهکارهای ملی الزام آور بازچرخانی و تجدیدپذیر شدن مصالح ساختمانی (مانند شن و ماسه بازیافتی، آجرهای بازیافتی)»</li> <li>اعطای تسهیلات کم بهره به پیمانکارانی که از مصالح ساختمانی بازیافتی استفاده می کنند.</li> </ul>

## ۶-۱. مدیریت پسماندهای بخش معدن

ساماندهی و بازیابی (۷۰ درصد) از باطله‌ها و پسماندهای معدنی و بازگردانی آنها به چرخه اقتصاد.

### جدول ۷ اقدامات اجرایی مدیریت پسماندهای بخش معدن

محرور اقدام	راهکارهای اجرایی پیشنهادی
بازیابی و ارزش‌آفرینی از باطله‌های معدنی	<ul style="list-style-type: none"> <li>تهیه بانک اطلاعاتی باطله‌های معدنی کشور به تفکیک نوع ماده معدنی و موقعیت جغرافیایی به منظور اعطای جواز اکتشاف و بهره‌برداری از باطله‌های معدنی قدیمی با شرایط ویژه.</li> <li>شناسایی منابع پتانسیل آلودگی باطله‌های معدن در محیط زیست، و ارزیابی تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم آنها و ارائه راهکارهایی در راستای کاهش اثرات منفی باطله‌های معدن بر محیط زیست.</li> <li>تعیین عوارض سبز بر دفع باطله‌های جدید با قابلیت بازیابی.</li> </ul>
توسعه فناوری‌های پردازش باطله	<ul style="list-style-type: none"> <li>کاهش تولید باطله‌های معدنی، بازیافت و بهره‌گیری دوباره از آنها از طریق توسعه فناوری‌های پیشرفته</li> <li>ایجاد «مرکز فناوری‌های شرکت‌های دانش بنیان پردازش باطله‌های معدنی» برای توسعه و انتقال فناوری‌های پیشرفته به معادن کشور.</li> <li>جذب سرمایه‌گذاری در پروژه‌های کلان توسعه فناوری‌های استحصال منابع از باطله‌های معدنی.</li> </ul>

## ۷-۱. فرهنگ‌سازی و کاهش پسماند خانگی

کاهش سهم پسماند خانگی در کل پسماند کشور از طریق تغییر الگوی مصرف (پایدار) و تفکیک انواع پسماند از مبدأ

### جدول ۸ اقدامات اجرایی فرهنگ‌سازی و کاهش پسماند خانگی

محرور اقدام	راهکارهای اجرایی پیشنهادی
آموزش و اقناع عمومی	<ul style="list-style-type: none"> <li>اجرای انواع «کمپین ملی» با اتکا به توان بخش خصوصی و NGOها در راستای اهداف زیر: <ol style="list-style-type: none"> <li>اقتصاد اشتراکی به منظور استفاده مجدد انواع پسماندهای تر (نظیر مواد غذایی) و پسماندهای خشک (نظیر شیشه، پلاستیک، کاغذ، وسایل الکترونیکی و ...).</li> <li>ترویج الگوی عمومی کاهش خرید و مصرف به موازات کاهش تولید انواع پسماند.</li> <li>تفکیک انواع پسماندها از مبدأ.</li> </ol> </li> <li>استقرار «سیستم عوارض مبتنی بر تولید پسماند» در کلانشهرهای کشور به صورت مرحله به مرحله.</li> </ul>
تسهیل و تقویت دسترسی به امکانات لازم برای تفکیک پسماندها در مبدأ	<ul style="list-style-type: none"> <li>توسعه زیرساخت‌های تحویل انواع پسماندهای خشک (ایستگاه‌های ثابت و سیار) در سطح محلات.</li> <li>طراحی و توزیع رایگان سطل‌های تفکیک پسماند خانگی در مقیاس کلان.</li> <li>توسعه زیرساخت‌های گردآوری و تبدیل پسماندهای تر (شامل پسماندهای مواد غذایی و آلی) به کمپوست در بخش خانگی.</li> </ul>

تجارب اروپا (در ایجاد زیرساخت‌های قانونی و داده‌محور) و منطقه منا (در اقدامات سریع‌الاثرو فرهنگ‌سازی) می‌تواند نقشه راه اجرایی مناسبی برای وزارت صنعت، معدن و تجارت ترسیم کند. شایان ذکر است مطابق بند «ت» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، صنعت بازیافت در زمره صنایع اولویت‌دار کشور قرار گرفته و در بند «ج» ماده (۲۲) نیز بر مشارکت فعال وزارت صنعت، معدن و تجارت در تدوین و اجرای «برنامه ملی راهبردی مدیریت

ایران با وجود اجرایی نمودن قانون مدیریت پسماند از دهه ۱۳۸۰ تاکنون در خصوص عملکرد مدیریت پسماند - با سهم ۷۶ درصدی دفن باز و سهم محدود ۵ درصدی بازیافت - نه تنها از کشورهای پیشرفته، بلکه از میانگین کشورهای هم‌تراز خود نیز پایین‌تر است. این شکاف عمیق، در عین حال که یک چالش جدی محسوب می‌شود، یک فرصت چشمگیر برای سرمایه‌گذاری و توسعه صنعت بازیافت ایجاد کرده است. تلفیق هوشمندانه



پسماند» تأکید شده است. این الزامات قانونی، فرصت مغتنمی را برای تحول در این صنعت فراهم آورده است.

مطالعه تجربیات اتحادیه اروپا و منطقه منا نشان می‌دهد که این دو منطقه، به رغم تفاوت‌های بنیادین در ساختار اقتصادی و سطح توسعه‌یافتگی، دارای نقاط قوت مکملی هستند که می‌تواند برای ایران الگویی ترکیبی و کارآمد ارائه دهد. اتحادیه اروپا با سابقه‌ای بالغ بر یک دهه سیاست‌گذاری منسجم در حوزه اقتصاد چرخشی، چارچوب‌های قانونی یکپارچه (نظیر مسئولیت توسعه‌یافته تولیدکننده)، زیرساخت‌های پیشرفته داده‌محور (مانند سامانه‌های ملی ردیابی پسماند) و ابزارهای اقتصادی متنوع (از جمله خرید دولتی سبز و معافیت‌های مالیاتی) را توسعه داده است. این رویکرد به عنوان ساختاری جامع با نگاهی بلندمدت، زیربنای تحول در کشورهای عضو فراهم نموده است که در ادامه اهم آموزه‌های کلیدی برای ایران ارائه شده است.

## ۲. آموزه‌های کلیدی توسعه صنعت بازیافت ایران با تمرکز بر تجربه اتحادیه اروپا

### ۲-۱. چارچوب قانونی و سیاست‌گذاری (حاکمیت تنظیمی اقتصاد چرخشی)

تجربه اتحادیه اروپا مؤید آن است که ایجاد بستر قانونی الزام‌آور و مشوق‌محور، نخستین گام برای کاهش تولید پسماند و مسئولیت‌پذیر کردن تولیدکنندگان است. محور اصلی این رویکرد، استقرار نظام مسئولیت توسعه‌یافته تولیدکننده (EPR) برای صنایع اولویت‌دار شامل بسته‌بندی، لوازم الکتریکی و الکترونیکی، باتری‌ها و خودرو است. این نظام با اتصال به سازوکار مشوق و جریمه، رفتار تولیدکنندگان را به سمت اقتصاد چرخشی هدایت می‌کند. علاوه بر این، الزام تولیدکنندگان به استانداردسازی محصول و طراحی سازگار با بازیافت (Eco-design) در فرآیند صدور مجوز تولید، و اجرای طرح «برجسب چرخشی» برای اطلاع‌رسانی به مصرف‌کنندگان درباره قابلیت بازیافت محصول، از دیگر اقدامات ضروری است. بازتعریف تعرفه‌های مالیاتی سبز و اعمال معافیت‌های مالیاتی برای محصولات حاوی درصد مشخصی از مواد بازیافتی، حلقه نهایی این چارچوب قانونی را تشکیل می‌دهد.

### ۲-۲. توسعه زیرساخت، فناوری و داده‌پردازی

ایجاد یک زنجیره ارزش کارآمد، هوشمند و شفاف برای مدیریت پسماند و بازیافت، نیازمند سرمایه‌گذاری هدفمند

در زیرساخت‌های پردازش، بازیافت و داده‌پردازی در مقیاس ملی و منطقه‌ای است. مهم‌ترین اقدام در این حوزه، ایجاد سامانه ملی یکپارچه داده‌های پسماند با قابلیت گزارش‌دهی دقیق تمامی صنایع و بازیگران، اتصال سامانه‌های اطلاعاتی و به‌هنگام‌سازی داده‌ها، و ایجاد داشبورد مدیریتی برای پایش شاخص‌های کلان نظیر سرانه تولید پسماند صنعتی، نرخ بازیافت و موقعیت‌یابی جریان انواع پسماندها در زنجیره ارزش است. همچنین، پیاده‌سازی اکوپارک‌های صنعتی و خوشه‌های تخصصی صنایع بازیافت در شهرک‌های صنعتی با هدف کاهش پسماند و اشتراک‌گذاری منابع، و حمایت از ارتقای فناوری‌های نوآور مدیریت پسماند و بازیافت از طریق تسهیلات مالی و مقررات تسهیل‌گر، از دیگر الزامات این محور است. ایجاد «صندوق نوآوری اقتصاد چرخشی» برای تضمین و تقویت سرمایه‌گذاری در توسعه زیرساخت‌ها و فناوری‌های پیشرفته، و تأمین مالی به روش‌های متنوع نظیر اعطای تسهیلات کم‌بهره برای نوسازی ناوگان جمع‌آوری و خطوط بازیافت، تکمیل‌کننده این راهکارها خواهد بود.

### ۲-۳. کاهش خروج مواد و منابع از زنجیره ارزش (توسعه تقاضا)

یکی از مهم‌ترین درس‌های اتحادیه اروپا، توجه به سمت تقاضا و ایجاد بازار پایدار برای محصولات بازیافتی است. در این راستا، اجرای خرید دولتی سبز (GPP) با شرط رعایت حداقل محتوای بازیافتی محصولات پرمصرف (نظیر کاغذ، پلاستیک و مصالح ساختمانی) و اختصاص امتیاز به شرکت‌های دارای محصولات سبز در مناقصات دولتی، یک ابزار قدرتمند برای تحریک تقاضا محسوب می‌شود. در کنار آن، طراحی مشوق‌های مالی و اقتصادی نظیر تعیین مالیات بر دفع پسماندهای دارای ارزش، معافیت از عوارض صادراتی برای محصولات بازیافتی با ارزش افزوده بالا، و اعطای یارانه به ازای هر تن مواد بازیافتی تولیدی با کیفیت استاندارد، می‌تواند اقتصاد بازیافت را رقابتی و پایدار سازد.

### ۲-۴. توانمندسازی، فرهنگ‌سازی و مشارکت بخش غیردولتی

تجربه اروپا نشان می‌دهد که تحقق اقتصاد چرخشی بدون مشارکت آگاهانه همه ذی‌نفعان امکان‌پذیر نیست. در ایران، با توجه به حضور گسترده فعالان غیررسمی در زنجیره مدیریت پسماند، ساماندهی این بخش در قالب‌های رسمی



## ۲-۷. فرهنگ سازی و کاهش پسماند خانگی

خانوارها در اروپا تنها ۹ درصد از پسماند را تولید می‌کنند که نتیجه دهه‌ها آموزش، فرهنگ سازی و الزامات قانونی است. کاهش سهم پسماند خانگی در ایران از طریق تغییر الگوی مصرف و تفکیک از مبدأ، مستلزم اجرای کمپین‌های ملی با اتکا به بخش خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد برای ترویج اقتصاد اشتراکی، کاهش مصرف و تفکیک پسماند، استقرار سیستم عوارض مبتنی بر تولید پسماند در کلانشهرها به صورت مرحله‌ای، توسعه زیرساخت‌های تحویل پسماند خشک (ایستگاه‌های ثابت و سیار)، طراحی و توزیع رایگان سطل‌های تفکیک در مقیاس کلان، و توسعه زیرساخت‌های تبدیل پسماند تر به کمپوست در بخش خانگی است.

### اصطلاحات

■ Pay-As-You-Throw = سیستم عوارض مبتنی بر تولید پسماند

و سازمان یافته از طریق روش‌های نوآورانه نظیر جمع‌سپاری، بیمه، آموزش تخصصی و تجهیزات ایمنی، یک اولویت اساسی است. ایجاد مراکز جمع‌آوری اولیه مجهز در محلات می‌تواند گام مؤثری در این مسیر باشد. همچنین، گنجاندن مفاهیم اقتصاد چرخشی و طراحی سبز در دروس دانشگاهی و دوره‌های فنی و حرفه‌ای، و اجرای کمپین‌های ملی آگاهی‌رسانی برای ترویج تفکیک از مبدأ و مصرف مسئولانه، زیربنای فرهنگی این تحول را تشکیل می‌دهد. تشویق و تقویت بخش صنعت برای به‌کارگیری نیروهای متخصص در حوزه‌های محیط زیست و اقتصاد چرخشی، حلقه نهایی این زنجیره است.

## ۲-۵. مدیریت پسماندهای بخش ساخت‌وساز

بخش ساخت‌وساز با سهم ۳۸ درصدی از کل پسماند در اروپا، یکی از اولویت‌های اصلی سیاست‌گذاری است. بر این اساس، کاهش ۵۰ درصدی دفن پسماندهای ساختمانی و افزایش بازیافت و استفاده مجدد از آنها هدف‌گذاری شده است. اقدامات پیشنهادی شامل الزام پروژه‌های عمرانی و ساختمانی به تدوین و اجرای برنامه مدیریت پسماند، ایجاد «بورس مصالح بازیافتی ساختمانی» برای شفافیت قیمت‌گذاری و تبادل، الزام شهرداری‌ها به استفاده از مصالح بازیافتی در پروژه‌های عمرانی شهری (مانند جدول‌گذاری و المان‌های شهری)، تدوین استانداردها و راهکارهای ملی بازچرخانی مصالح ساختمانی، و اعطای تسهیلات کم‌بهره به پیمانکارانی که از مصالح بازیافتی استفاده می‌کنند، می‌باشد.

## ۲-۶. مدیریت پسماندهای بخش معدن

با توجه به سهم ۲۳ درصدی پسماند معدن در اروپا و وجود معادن غنی در ایران، ساماندهی و بازیابی باطله‌های معدنی یک فرصت راهبردی است. هدف‌گذاری برای بازیابی ۷۰ درصد از باطله‌ها و بازگردانی آنها به چرخه اقتصاد، نیازمند اقداماتی نظیر تهیه بانک اطلاعاتی باطله‌های معدنی کشور به تفکیک نوع ماده معدنی و موقعیت جغرافیایی، شناسایی منابع آلودگی و ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، تعیین عوارض سبز بر دفع باطله‌های جدید با قابلیت بازیابی، ایجاد مرکز فناوری‌های شرکت‌های دانش‌بنیان پردازش باطله برای توسعه و انتقال فناوری‌های پیشرفته، و جذب سرمایه‌گذاری در پروژه‌های کلان استحصال منابع از باطله‌های معدنی است.



# ایرانیزه کردن اجماع لندن در سیاست‌گذاری صنعت، آمایش، فناوری و معدن



مصطفی محمدی

هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی



مجید جلیلی

هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی



حامد عادل‌نیک

هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

نخورده است. اگرچه برنامه هفتم از حیث نظری درک درستی از ضرورت «دولت‌مأموریتی» ارائه می‌دهد، اما بدون رفع این دو گره، روح آن در ساختار تصمیم‌گیری جاری نخواهد شد. اکنون فرصت آن است که هیأت وزیران و وزارت صمت، با تکیه بر بندت ماده ۴۸ برنامه هفتم، ساختار هماهنگی واحدی برای انرژی، مالییه و صنعت ایجاد کنند؛ تا مسیر رشد صنعتی کشور نه بر مبنای تصمیمات جزیره‌ای، بلکه در چارچوبی مأموریت‌محور و آینده‌نگر هدایت شود. در واقع، اجماع‌لندن، برای ایران نه نسخه‌ای تقلیدی از غرب، بلکه شیوه‌ای بومی برای تبدیل محدودیت به تمرکز و پراکندگی به مأموریت است، الگویی که اگر به‌درستی پیاده شود، می‌تواند صنعت ایران را از وضعیت واکنشی به جایگاه کنشگرانه در اقتصاد ملی برساند.

## ۱. اجماع لندن و سیاست‌گذاری در حوزه صنعت

تصویب‌نامه هیئت وزیران با عنوان «دستورالعمل افزایش سرمایه‌گذاری صنعتی (۱۴۰۴)» و احکام فصل صنعت در قانون برنامه هفتم توسعه، فرصت تازه‌ای برای گذار از ساختار بخشی دولت به حکمرانی مأموریت‌محور در ایران فراهم کرده‌اند. این دو سند در کنار هم می‌توانند بنیان شکل‌گیری همان «اجماع

در میانه دهه ۱۴۰۰، اقتصاد ایران بر سر دو راهی دشواری ایستاده است؛ از یک سو، تحریم‌های اقتصادی و مالی، مسیرهای سنتی سیاست‌گذاری صنعتی را بسته‌اند، و از سوی دیگر، نیاز به رشد پایدار و اشتغال مولد، خواست عمومی را برای بازتعریف نقش دولت در صنعت تقویت کرده است. برنامه هفتم پیشرفت، که از سال گذشته اجرای آن آغاز شد، در همین زمینه نقطه عطفی است. این برنامه برخلاف نسخه‌های قبلی (چهارم تا ششم)، جایگاه وزارت صنعت، معدن و تجارت را نه صرفاً مجری پروژه‌ها، بلکه هماهنگ‌کننده سرمایه، داده و سیاست‌های بین‌بخشی می‌بیند. رویکردی که در ادبیات توسعه به «اجماع‌لندن» شهرت یافته است. در این نگاه، دولت نه به‌عنوان تولیدکننده یا سرمایه‌گذار مستقیم، بلکه به‌مثابه طراح زیست‌بوم رشد صنعتی ایفای نقش می‌کند؛ زیست‌بومی که باید انرژی، مالییه و زیرساخت را حول یک مأموریت واحد همسو کند. اما اجرای این منطق مأموریت‌گرا در ایران امروز، با دو مانع ساختاری روبه‌رو است: نخست، پراکندگی رگولاتوری. جایی که تصمیمات حیاتی درباره انرژی، حمل‌ونقل و سیاست مالی، در نهادهایی بیرون از سیاست صنعتی اتخاذ می‌شود؛ و دوم، گسست زیرساختی. جایی که سرمایه‌گذاری در برق، گاز و ریل با اولویت‌های صنعتی پیوند



جدید توسعه» باشند که در ایران، تحت عنوان اجماع لندن ایرانیزه شده معنا می‌یابد: «دولتی هماهنگ، داده‌محور، و مأمور به حل مسئله، نه صرفاً تنظیم‌گر و مجوزدهنده». در این چارچوب، وزارت صنعت، معدن و تجارت نقشی کلیدی دارد. برنامه هفتم (بندهای ب، ت و ح ماده ۴۸) وزارتخانه را نه صرفاً به عنوان متولی صنایع، بلکه به مثابه «ستاد جهت‌دهی سرمایه و فناوری در زنجیره‌های ارزش ملی» بازتعریف می‌کند. مصوبه افزایش سرمایه‌گذاری صنعتی هیئت وزیران نیز دقیقاً بر همین فاصله تحول‌خواه تکیه دارد؛ از «برنامه‌های اداری» به سوی «پروژه‌های مأموریت‌محور صنعتی»؛ از سیاست‌های جزیره‌ای به سمت الگوی همکاری هدف‌محور میان بخش خصوصی، دولت و بخش مالی. این تصویب‌نامه به پنج سویه سیاستی جدید اشاره دارد:

■ حکم ماده (۴-۶) تصویب‌نامه در خصوص تولید بدون کارخانه، در واقع نخستین گام نهادی برای تحقق مأموریت بزرگ «اجماع بهره‌وری سرمایه» است. این رویکرد می‌کوشد ظرفیت خالی کارخانجات را به سرمایه‌های فکری و برندهای نو متصل کند و نوعی «پیمان‌سپاری تولیدی ملی» به وجود آورد. در این مدل، وزارت صمت از نهاد مجوزدهی به سکوی هماهنگ‌کننده تولید بدل می‌شود.

■ در مصوبه مذکور که مشق‌های پنج‌گانه برای طرح‌های صادرات‌محور را معرفی می‌کند، بستر شکل‌گیری نخستین بلوک سرمایه‌گذاری مأموریت‌گرا در دولت ایران به خوبی فراهم شده است. در این چارچوب، سیاست صنعتی، مالی و ارزی نه در سه مسیر موازی بلکه در یک مسیر هدفمند هم‌نوا می‌شوند؛ هسته کوچک اما کارای اجماع میان بانک مرکزی، وزارت اقتصاد و وزارت صمت حول مأموریت توسعه صادرات غیرنفتی.

■ بند (ن) ماده (۴۸) قانون برنامه و محتوای مصوبه، نقطه اتصال سیاست‌گذاری کلان و اجرا هستند. دستورالعمل هدایت سرمایه‌گذاری صنعتی می‌تواند جای شورای بخشی سنتی را بگیرد و به هسته «سیاست صنعتی واحد دولت» تبدیل شود؛ جایی که سرمایه‌گذاری‌ها بر مبنای نیاز زنجیره‌های ارزش و اهداف صادراتی اولویت می‌گیرند.

■ اجرای مدل مأموریت‌گرا به یک «پرونده ملی» نیاز دارد تا آزمودنی و قابل اندازه‌گیری باشد. صنعت لوازم خانگی با ترکیب ظرفیت صادرات، تنوع زنجیره و سهم بالایی اشتغال، مناسب‌ترین حوزه‌ی پایلوت برای این مأموریت است.

■ هدف‌گذاری افزایش صادرات به ۱.۵ میلیارد دلار تا پایان ۱۴۰۶، می‌تواند نخستین شاخص واقعی دولت مأموریت‌گرا در حوزه صنعت ایران باشد.

### ۱-۱. اتاق مأموریت صنعتی ایران

این اتاق، به عنوان دبیرخانه دائمی هماهنگی میان وزارت صمت، بانک مرکزی، وزارت اقتصاد و صندوق توسعه ملی عمل کند؛ مأموریت آن، تنظیم سیاست واحد برای تأمین مالی طرح‌های تولید بدون کارخانه و پیگیری پروژه‌های مأموریت‌گرا است. مصوبات آن مستقیماً به نهادهای مالی ابلاغ شود تا اجماع سه‌جانبه سرمایه، صنعت و دولت شکل گیرد.

### ۱-۲. سامانه پیمان‌سپاری تولیدی ملی

به استناد ماده ۴۶ مصوبه، این سامانه بستر تطبیق ظرفیت‌های خالی کارخانه‌ها با برندها و طراحان محصول شود. این کار نیازمند تعریف مدل دیجیتالی قراردادهای سه‌جانبه (مالک برند، دارنده ظرفیت، و تسهیل‌گر وزارت صمت) است؛ مشابه این امر سازوکار تولید مبتنی بر پلتفرم در کره و ایتالیا است. «تولید مبتنی بر پلتفرم» در حال دگرگون‌کردن بنیادین شیوه‌ای است که تولید در ذهن و عمل تعریف می‌شود. شرکت‌ها دیگر لزوماً نمی‌دانند چه کسی قطعاتشان را می‌سازد، تولیدکنندگان قطعات لزوماً مالک ماشین‌آلات نیستند و دانش و تصمیم‌ها از مرز بنگاه‌ها فراتر می‌رود. این رویکرد انقلابی، اکنون به مدد مجموعه‌ای از نوآوری‌ها در علوم ساخت‌وتولید، فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات و الگوهای نوین کسب‌وکار که در نقطه‌ای مناسب از مسیر تکامل خود به هم رسیده‌اند، به واقعیت بدل شده است.

### ۱-۳. نقشه سرمایه‌گذاری مأموریت‌محور «برای هر زنجیره اولویت‌دار»

بر پایه ماده ۴۸، باید برای حوزه‌هایی چون لوازم خانگی، صنایع معدنی و تجهیزات انرژی، اهداف مأموریتی (صادرات، عمق داخلی، اشتغال دانش‌بنیان) تعریف شود؛ سپس بانک‌ها و صندوق توسعه موظف به تخصیص اعتبارات بر اساس این نقشه شوند.

### ۱-۴. نظام داده‌محور ارزیابی طرح‌ها

تمام طرح‌های صنعتی باید با شاخص‌های بهره‌وری سرمایه، پیوند زنجیره‌ای و ارزآوری ارزیابی شوند. داشبورد مأموریتی، ابزار گزارش‌دهی مستمر به هیئت‌وزیران خواهد بود تا تصمیمات صنعتی، مالی و انرژی در یک صفحه هم‌زمان دیده شوند.



## ۱-۵. اجرای پایلوت سیاست‌گذاری مأموریت‌گرا در صنعت لوازم خانگی

برای تحقق هدف صادرات ۱.۵ میلیارد دلاری تا ۱۴۰۶، لازم است این صنعت در قالب یک پروژه ملی آزمایشی اجرا شود. دولت می‌تواند مسیر گمرکی سریع‌تر، تعرفه انرژی ترجیحی و اعتبار صادراتی هدفمند را فقط برای شرکت‌هایی که در سامانه مأموریتی ثبت شده‌اند، برقرار نماید.

## ۱-۶. صندوق تسهیل تولید بدون کارخانه

منابع این صندوق از محل بخشی از درآمدهای مالیاتی ماده ۴۸ و سهم صندوق توسعه ملی تأمین شود؛ مأموریت آن، پوشش ریسک قراردادهای تولید بدون کارخانه و ضمانت پرداخت‌های سه‌جانبه است تا سرمایه‌گذار و تولیدکننده هر دو امنیت حقوقی داشته باشند.

## ۲. اجماع لندن و سیاست‌گذاری در حوزه آمایش

برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۷-۱۴۰۳) ضمن عبور از منطق صرفاً بودجه‌محور، رویکردی مأموریت‌گرا و تاب‌آور دارد که در

آن دولت نقش «سازنده، هماهنگ‌کننده و تنظیم‌گر» را بر عهده می‌گیرد. در مواد مختلف این قانون، هماهنگی نهادی، حمایت از بنگاه‌های فنوار، تقویت ساخت داخل و تأمین مالی هوشمندانه‌ی تولید به‌عنوان خطوط اصلی سیاستی برجسته شده‌اند. به تعبیر دیگر، جهت‌گیری برنامه هفتم نه ادامه سیاست‌های واشنگتنی است و نه صرفاً اصلاحات اجتماعی پساواشنگتنی؛ بلکه تجلی نوعی اجماع ایرانی از «جنس لندن» است که در آن، توسعه پایدار بر پایه نقش فعال دولت و تعامل مؤثر با بخش خصوصی تعریف می‌شود. یکی از مهم‌ترین درس‌واره‌های برآمده از رویکرد برنامه هفتم توسعه - که ماهیتی اجماع‌لندنی ایرانیزه شده دارد - در ماده ۴۸ قانون قابل مشاهده است؛ جایی که بر طراحی و استقرار زنجیره‌های ارزش در سطح استانی و ملی به‌عنوان مبنای یکپارچگی تولید تأکید شده است. این ماده به‌روشنی نشان می‌دهد که توسعه صنعتی کشور، دیگر صرفاً در قالب حمایت افقی از بخش‌ها، بلکه بر پایه طراحی عمودی زنجیره ارزش و خوشه‌های پیشران دنبال می‌شود.

جدول ۱. ترکیبی خوشه‌بندی و مرحله‌بندی انتخاب رشته‌فعالیت‌های اولویت‌دار صنعتی مصرح در برنامه هفتم پیشرفت

مرحله اجرای سیاست صنعتی	دسته فعالیت	نمونه رشته‌فعالیت منتخب	منطق اقتصادی انتخاب
مرحله ۱: توسعه پیشران‌های عمقی زنجیره ارزش	صنایع پایه معدنی و پتروشیمیایی	مس، عناصر نادر خاکی، پلی‌اولفین‌ها، متانول و زنجیره پایین دست	اهرم‌سازی برای بقیه صنایع، جلوگیری از خام‌فروشی
مرحله ۲: تعمیق صنعتی میان‌رده	صنایع متوسط فناوری و بین‌بخشی	فولاد آلیاژی، باتری و سلول خورشیدی	ایجاد حلقه میانی زنجیره ارزش و تخصص‌گرایی
مرحله ۳: اشتغال‌زای مصرفی و منطقه‌ای	کالا‌های مصرفی دارای مزیت و بازار داخلی	پوشاک، چرم، فرش ماشینی، لوازم خانگی سبک	اشتغال‌زایی گسترده و تقویت بازار داخلی (ماده ۲۶)
به موازات مراحل ۱ الی ۳: صنایع متکی بر مزیت رقابتی	خدمات صنعتی با فناوری متوسط	خدمات فنی مهندسی، بازنیافت صنعتی، نگهداشت تجهیزات	ارزش‌آفرینی دانشی و پیوند زنجیره تولید و خدمات
مرحله ۴: توسعه صنایع بی‌مزیت فعلی	صنایع با فناوری بالا و متوسط به بالا	صنایع میکروالکترونیک، خودروی برقی و هیبریدی، ماشین‌سازی	ارتقای جایگاه ایران در زنجیره‌های فناوری جهانی، جایگزینی واردات راهبردی، پیوند مستقیم با بخش‌های خودروسازی، انرژی نو و معدن هوشمند، و ایجاد ظرفیت صادرات دانش‌بنیان

منبع: یافته‌های گزارش

در چنین چارچوبی، پرسش کلیدی برای وزارت صنعت، معدن و تجارت این است که: «با وجود طیف گسترده رشته‌های فعالیت‌های اولویت‌دار در سند پیشرفت صنعتی (مصوب مهرماه ۱۴۰۴)، شروع اقدامات از کدام رشته‌های فعالیت‌ها باید باشد و ترتیب ورود صنایع مختلف چگونه تعیین گردد؟» زیرا در سیاست صنعتی مأموریت‌گرا، مرحله‌بندی انتخاب رشته‌ها، تعیین‌کننده موفقیت کل سند صنعتی است. هرگونه شتاب در انتخاب رشته‌های غیرپیشران، می‌تواند منابع محدود تبصره ۱۸ و سایر منابع تولیدی کشور را پراکنده کرده و عمق زنجیره ارزش را از میان ببرد. بنابراین در انجام این مرحله‌بندی راهبردی، باید به این نکته توجه شود که بند ۴۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت تأکید دارد وزارت صمت از خام‌فروشی فاصله بگیرد و زنجیره‌های دارای عمق فناوری، اشتغال پایدار و صادرات فناورانه را در اولویت قرار دهد. بر همین اساس، منطق تصمیم این است: «ابتدا صنایعی انتخاب شوند که پیشران زنجیره‌ای‌اند (یعنی بر چند صنعت دیگر اثر می‌گذارند)، سپس به سمت صنایع مصرفی یا خدمات توسعه‌گرا حرکت شود».

به این موارد در جدول (۱) پرداخته شده است.

این جدول در واقع «نقشه پویای صنعتی برنامه هفتم پیشرفت» است؛ مسیری مرحله‌بندی‌شده که از صنایع پایه و منابع‌محور آغاز می‌شود و در نهایت به صنایع فناورانه و دانش‌بنیان ختم می‌گردد. به بیان دیگر، این ساختار «نوک پیکان سیاست صنعتی کشور» را ترسیم می‌کند؛ جایی که دولت باید از الگوی حمایت سنتی و مداخله مستقیم فاصله گرفته و با بهره‌گیری از ابزارهای تنظیم‌گرانه و هوشمند - مانند مشوق‌های تحقیق و توسعه، تأمین مالی هدفمند فناوری، و سیاست‌های افقی نوآوری- نقش راهبردی تحول صنعتی و فناورانه را برعهده گیرد. در این چارچوب، دولت نه تنها تأمین‌کننده منابع، بلکه طراح مسیر یادگیری و پیوند میان صنایع است؛ به‌گونه‌ای که پیشران‌های معدنی و انرژی در مراحل اولیه، بستر رشد صنایع میانی، مصرفی و پیشرفته را در مراحل بعدی فراهم سازند. این منطق، همسو با رویکرد «اجماع لندنی بومی‌شده در ایران»، دولت را بازیگری می‌بیند که با سیاست‌گذاری فعال، گذار تدریجی از اقتصاد منابع پایه به اقتصاد دانش‌بنیان را هدایت می‌کند.

### ۳. اجماع لندن و سیاست‌گذاری در حوزه فناوری

در دهه‌های اخیر، دو الگوی جهانی سیاست‌گذاری فناوری مسیرهای متفاوتی را رقم زده‌اند: رویکرد اجماع‌واشنگتن با محوریت بازار آزاد و اتکا بر انتقال دانش از بیرون؛ و در

مقابل، اجماع‌لندن با محوریت دولت مأمور، داده‌محور و هماهنگ‌کننده اکوسیستم نوآوری. اما در شرایط ایران - با وجود اسنپ‌ک و دشواری جریان آزاد فناوری - هیچ‌یک از این دو الگو به‌تنهایی کارساز نیست. کشور ما ناگزیر است به سمت الگویی حرکت کند که وابستگی فناورانه را به فرصت ساخت درون‌زا بدل سازد، نه صرفاً به واردات مشروط فناوری. در این رابطه نیز باید به این حقیقت توجه داشت که «کالای دانش» به‌خودی‌خود نه قابل انحصار است و نه رقابتی؛ بازار آزاد به‌تنهایی در آن شکست می‌خورد. بنابراین، اختلال در انتقال دانش خارجی نباید سبب انفعال شود؛ بلکه باید محرک تشکیل سازوکارهای «یادگیری فناورانه، بومی‌سازی مرحل‌های و گردش داخلی دانش» گردد. تجربه‌ی کشورهای کره، چین و هند نشان می‌دهد که در عصر تحریم فناورانه، دولت‌هایی موفق بوده‌اند که:

- سرمایه‌گذاری خارجی را به «انتقال توان ذهنی» و نه صرفاً سخت‌افزار تولید مشروط کرده‌اند؛
- زنجیره‌ی مالی، داده‌ای و دانش‌بنیان را پیرامون «مأموریت‌های ملی» (نه نگاه‌های منفرد) سازمان داده‌اند؛
- از پژوهش‌های بنیادین داخلی به‌عنوان سپر یادگیری فناورانه استفاده کرده‌اند.

در واقع امروز مسئله‌ی اصلی صمت دیگر صرفاً صدور مجوز صنایع نیست؛ بلکه مدیریت چرخه‌ی دستیابی، تطبیق و بومی‌سازی دانش فنی است. در چارچوب برنامه‌هفتم و مصوبه ۱۴۰۴، وزارتخانه می‌تواند با اجرای انواعی از سازوکارهای مأموریت‌گرا همچون اتاق مأموریت صنعتی، سامانه پیمان‌سپاری تولیدی ملی، ایجاد نقشه سرمایه‌گذاری مأموریت‌محور و ... عملاً الگوی ایرانی حکمرانی مأموریت‌گرا را پیاده کند.

اما اینها تنها در صورتی منجر به خودکفایی فناورانه می‌شود که سه گام مکمل در سیاست دانش دنبال شود:

### ۳-۱. مهندسی معکوس دانش و پیوند آن با تولید بدون کارخانه

در پروژه‌های پیمان‌سپاری تولیدی، هر قرارداد باید شامل «الزام خلق دانش فنی معکوس» باشد. وزارت صمت می‌تواند با همکاری معاونت علمی، بسته فنی - حقوقی برای ثبت، استانداردهاسازی و تجاری‌سازی دانش مستخرج از تولیدات پیمان‌سپاری شده تدوین کند.



### ۲-۳. تشکیل «کمیته بومی سازی فناوریانه» ذیل اتاق مأموریت صنعتی

این کمیته مسئول تدوین نقشه داخلی سازی فناوری های حساس در صنایع راهبردی است (انرژی، لوازم خانگی، الکترونیک صنعتی). وظیفه آن هماهنگ کردن نیازها، منابع پژوهشی و ظرفیت های شرکت های دانش بنیان با خطوط تولید است.

### ۳-۳. ایجاد صندوق هم سرمایه گذاری دانش فنی

صندوقی مشترک میان وزارت صمت، صندوق نوآوری و بانک صنعت که هدفش خرید یا مشارکت در پروژه های انتقال فناوری با شرط داخلی سازی است. بدین ترتیب، مسیر تحریم به مسیر یادگیری تبدیل می شود.

با اجرای این جهت گیری ها، «دانش فنی» از مفهوم وارداتی به مفهوم درون زا و تطبیق پذیر بدل می شود، تحریم دیگر تهدید نیست، بلکه محدودکننده جهت است و مسیر یادگیری را مشخص می کند، اسنپ بک های احتمالی در توافقات بین المللی، بهره گیری از ظرفیت شبکه های داخلی دانش را شتاب می بخشد و وزارت صمت در نقش ستاد توسعه فناوری صنعتی ایران، از مصرف کننده دانش خارجی به طراح اکوسیستم دانشی داخلی تبدیل می شود. در نهایت، برای ایران در معرض تحریم، راه دستیابی پایدار به دانش فنی نه از مسیر رفع تحریم، بلکه از مسیر «درونی سازی هدفمند فرایند یادگیری و خلق دانش در بطن زنجیره های صنعتی مأموریت گر» می گذرد؛ چیزی که «اجماع لندن ایرانیزه شده» آن را به درستی «دولتی مأمور برای تسهیل آفرینش دانش» می نامد.

### ۴-۴. اجماع لندن و سیاست گذاری در حوزه معدن

در بخش معدن ایران، آثار ماندگار رویکرد واشننگتن هنوز قابل مشاهده است: صدور بی رویه مجوز، استخراج برای صادرات، و وابستگی به قیمت جهانی. اما اکنون از نگاه یک فعال و تصمیم ساز معدنی، پرسش اصلی این است در رویکرد جدید چه باید کرد؟ پاسخ روشن است: باید مسیر پساواشننگتنی که صرفاً «اصلاح نهادی» را هدف می گرفت، به سطحی بالاتر ارتقا یابد؛ یعنی «گذار از اصلاحات شکلی به تحول فناوریانه و هدف گذاری مأموریت محور در زنجیره ارزش معدنی». به عبارت دیگر، راه آینده معدن ایران تلفیقی هوشمندانه از دو منطق است: ۱- کارایی اقتصادی و شفافیت بازار (میراث مثبت پساواشننگتنی) و ۲- راهبری فناوریانه و خلق ارزش دانش بنیاد (جوهره اجماع لندنی). اینجاست که نقش دولت توسعه گر معدنی معنا می یابد؛ دولتی که اهدافی چون خودکفایی در فلزات راهبردی، صفر کربن در فرآوری و پیوند دانشگاه با صنعت را مأموریت های ملی می داند و ابزارهای مالی، قانونی و آموزشی کشور را برای تحقق آن بسیج می کند. برای درک عملی تفاوت این سه موج فکری و استخراج مسیر آینده سیاست گذاری معدنی کشور، می توان محورهای کلیدی سیاست معدن را در چارچوب تطبیقی «واشننگتنی - پساواشننگتنی - لندنی» مرور کرد؛ مقایسه ای که نشان می دهد چگونه می توان از منطق «استخراج برای صادرات» به منطق «آفرینش دانش از منابع» گذر کرد. جدول (۲) این مقایسه را به انجام رسانده است.

جدول ۲. مقایسه سیاست گذاری های معدنی در سه رویکرد و مسیر پیشنهادی ایران

محور سیاستی	رویکرد دهه ۱۳۸۰ (اجماع واشننگتن)	رویکرد دهه ۱۳۹۰ (اجماع پساواشننگتن)	رویکرد جدید (اجماع لندن)	راهکار پیشنهادی برای ایران (۱۴۰۴-۱۴۰۶)
جهت گیری در خصوص صادرات مواد خام معدنی	تأکید بر حجم صادرات و کسب ارز؛ خام فروشی به عنوان شاخص موفقیت تجارت خارجی	کاهش تدریجی خام فروشی با تشویق به صادرات نیمه فرآوری؛ تمرکز بر تراز ارزی مثبت	صادرات دانش بنیان؛ تمرکز بر برند فناوری و صادرات خدمات مهندسی معدنی	تدوین «نقشه گذار صادراتی» از خام فروشی به صادرات مبتنی بر خدمات فنی و فناوری فرآوری در بخش معدن و صنایع معدنی
تعیین حقوق مالکانه معادن	افزایش نرخ برای جبران هزینه های دولت	نگاه به حقوق مالکانه به عنوان ابزار تنظیم بازار	حقوق مالکانه به مثابه «سهام ملی از خلق ارزش»؛ پیوند با سرمایه گذاری در تحقیق و توسعه معدنی	بازطراحی فرمول حقوق مالکانه مبتنی بر شاخص بهره وری و تعهد فناوریانه بهره بردار و اختصاص درصدی از آن به صندوق نوآوری معدنی
واردات مواد معدنی اساسی	محدودسازی واردات برای حمایت از تولید داخلی	واردات مشروط به جبران کمبود مواد اولیه صنایع پایین دستی	واردات فناوریانه و کاتالیزوری؛ ابزار توسعه زنجیره ارزش و امنیت عرضه	ایجاد «پنجره واحد واردات فناوریانه» برای واردات هدفمند فرولایاها و مواد معدنی بحرانی تا سقف نیاز زنجیره های اولویت دار



محور سیاستی	رویکرد دهه ۱۳۸۰ (اجماع واشنگتن)	رویکرد دهه ۱۳۹۰ (اجماع پساواشنگتن)	رویکرد جدید (اجماع لندن)	راهکار پیشنهادی برای ایران (۱۴۰۴-۱۴۰۶)
توسعه زنجیره ارزش صنایع معدنی	تمرکز بر استخراج و صدور مواد خام	تشویق به ایجاد واحدهای نیمه‌فرآوری در مناطق معدنی	ساخت اکوسیستم ارزش؛ پیوند استخراج، دانش و بازار جهانی	استقرار کلینیک‌های زنجیره ارزش در قطب‌های معدنی به‌منظور هم‌پیوندی معدن-دانشگاه-صنعت
توسعه فناوری در بخش معدن	واردات تجهیزات؛ استفاده از پیمانکاران خارجی	داخلی‌سازی تدریجی تجهیزات با حمایت از ساخت داخل	تمرکز بر فناوری‌های ژئودیتا، هوشمندسازی و استخراج پاک	تأسیس «آزمایشگاه ملی داده‌معدن» با مشارکت ایمیدرو، شرکت‌های دانش‌بنیان و استارت‌آپ‌ها

۳. **ایجاد سازوکار پیمان‌سپاری دانشی:** شرکت‌های بزرگ معدنی موظف شوند بخشی از سود صادراتی خود را به جای صرف مصرف داخلی، در قالب قراردادهای مشخص با دانشگاه‌ها و شرکت‌های دانش‌بنیان برای توسعه فناوری‌های مورد نیاز خود سرمایه‌گذاری کنند.

#### ۴-۴. شبکه دانشی و حکمرانی داده‌محور

توسعه تکنولوژیک نیازمند زیرساخت‌های اطلاعاتی و همکاری ساختاریافته است که به طرق زیر قابل پیگیری است:

##### ۱. اتصال ساختاریافته دانشگاه‌ها و پژوهشکده‌ها: ایجاد

«شبکه ملی دانش معدنی» که در آن پژوهش‌های مورد نیاز صنعت توسط پژوهشگران و پایان‌نامه‌های دانشجویی تأمین و هدایت شوند. دولت باید نیازمندی‌های فنی را به‌عنوان «فراخوان‌های پژوهشی مأموریت‌گرا» منتشر کند.

##### ۲. پیاده‌سازی داشبورد تصمیم‌یار ملی معدنی: این داشبورد

باید تمامی اطلاعات اکتشافی، منابع زیرزمینی، میزان تولید، مصرف آب و انرژی در فرآوری و وضعیت زنجیره‌های ارزش را به‌صورت لحظه‌ای جمع‌آوری کند.

##### ۳. هم‌راستاسازی سیاست‌های بخشی: تأسیس شورای

عالی هم‌افزایی در وزارت صمت که متشکل از نمایندگان محیط‌زیست، وزارت نیرو (انرژی) و معاونت علمی ریاست جمهوری باشد تا سیاست‌های مرتبط با تخصیص انرژی برای فرآوری و مدیریت باطله‌ها به‌صورت هماهنگ تدوین شوند.

#### اصطلاحات

- Platform-based Manufacturing = تولید مبتنی بر پلتفرم
- Tech Co Fund = صندوق هم‌سرمایه‌گذاری دانش فنی

از نگاه اجماع لندن ایرانیزه‌شده» در بخش معدن، سه محور اساسی باید مورد توجه عملیاتی وزارت صمت قرار گیرد:

#### ۴-۱. از استخراج صرف به نوآوری معدنی

این محور مستلزم تغییر کلی در نحوه تخصیص منابع و صدور مجوزهاست.

##### ۱. طراحی و اجرای سند معدن هوشمند ایران: این سند باید

جایگزین برنامه‌های استخراج محور فعلی شود. تمرکز آن بر استفاده از اینترنت اشیا (IoT)، هوش مصنوعی در اکتشافات، و اتوماسیون معادن است.

##### ۲. هدایت سرمایه‌گذاری به سمت حلقه‌های انتهایی

**زنجیره:** صدور مجوزهای جدید اکتشافی باید مشروط به تعهد سرمایه‌گذار برای ساخت واحدهای فرآوری با «سطح مشخصی از عمق فرآوری» باشد.

##### ۳. تخصیص مجوزها بر اساس معیار «ضریب یادگیری

**فناورانه»:** در کنار توان مالی، معیار جدیدی برای رتبه‌بندی متقاضیان، توانایی آن‌ها در جذب، داخلی‌سازی یا توسعه فناوری‌های نوین معدنی خواهد بود.

#### ۴-۲. مالی‌سازی یادگیری فناورانه

الگوی لندن نیازمند منابع مالی است که ریسک نوآوری‌های بلندمدت را بپذیرند، کاری که بانک‌های تجاری مرسوم انجام نمی‌دهند.

##### ۱. مشوق‌های مالیاتی هدفمند: مشوق‌های مالیاتی صرفاً بر

پایه سودآوری نباشد و بلکه بر پایه تعداد مهندسين دارای تخصص در فناوری‌های جدید، میزان هزینه‌کرد سالانه در تحقیق و توسعه متناسب با درآمد عملیاتی، و تعداد ثبت اختراع‌های مرتبط با فرآوری باشد.

##### ۲. هدفمندسازی مکانیزم دریافت حقوق دولتی: در موضوع

حقوق دولتی معادن به جای پیگیری نگاه درآمدی، از این ابزار به عنوان مشوقی برای توسعه زنجیره ارزش استفاده شود.



# ابزارهای سیاستی تشویق بنگاه‌های صنعتی و معدنی به مسئولیت‌پذیری اجتماعی



فاطمه فرهان‌فر

بزه‌شگر موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

اجتماعی شرکتی» چارچوبی ساختاریافته برای درک ابعاد مختلف آن ایجاد کردند. ظهور مفاهیمی مانند توسعه پایدار و فشار فزاینده سازمان‌های بین‌المللی (مانند سازمان ملل) باعث شد مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها از حالت داوطلبانه صرف به سمت یکپارچه‌سازی با استراتژی‌های کسب‌وکار حرکت کند. در دهه ۱۹۹۰، بحران‌های زیست‌محیطی و رسوایی‌های اخلاقی شرکت‌ها (مانند موارد مربوط به کار کودکان در صنعت پوشاک)، مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها را به موضوعی اجتناب‌ناپذیر در مدیریت شرکت‌ها و سازمان‌ها تبدیل کرد. بر اساس مدل «کارول»، ابعاد اصلی مسئولیت اجتماعی شرکتی عبارتند از:

۱. **مسئولیت اقتصادی (سودآور بودن):** در قاعده هرم قرار می‌گیرد، شامل رفتارهایی مانند تولید کالا و خدمات سودآور و ایجاد اشتغال و توسعه کسب‌وکار و ... می‌شود.
۲. **مسئولیت قانونی (مطیع قانون بودن):** در ردیف بعدی هرم قرار می‌گیرد، شامل رفتارهایی مانند رعایت قوانین و مقررات محلی و بین‌المللی، رعایت الزامات زیست‌محیطی، قوانین و مقررات مالی و مالیاتی و ... می‌شود.
۳. **مسئولیت اخلاقی (اخلاقی عمل کردن):** شامل رفتارهای فراقانونی، مبتنی بر انصاف و عدالت، مانند پرداخت دستمزد عادلانه، ترویج اخلاق در میان کارکنان، حمایت از مصرف‌کنندگان (...):

«مسئولیت اجتماعی شرکتی» (یا مسئولیت اجتماعی سازمان‌ها) از جستارهای «اخلاق کسب‌وکار» است که به نقش شرکت‌ها در حوزه اجتماع می‌پردازد. مطابق تعریف مؤسسه بین‌المللی استانداردسازی، مسئولیت اجتماعی شرکتی عبارت است از «تعهد سازمان نسبت به پیامدهای تصمیمات و فعالیت‌ها (محصولات، خدمات و فرآیندها)ی خود بر جامعه و محیط زیست. این مسئولیت از طریق رفتاری شفاف و اخلاقی محقق می‌شود که در تمام سطوح سازمان نهادینه شده و در روابط آن با ذینفعان منعکس می‌گردد. چنین رویکردی ضمن انطباق با قوانین جاری و همسویی با هنجارهای رفتاری بین‌المللی، به توسعه پایدار، سلامت و رفاه جامعه کمک کرده و پاسخگوی انتظارات ذینفعان است».

مفهوم «مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها» و سازمان‌ها در اوایل دهه ۱۹۵۰ با طرح این ایده مطرح شد که شرکت‌ها باید فراتر از منافع سهامداران، به تأثیرات اجتماعی فعالیت‌های خود توجه کنند. در این دوره، مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها بیشتر به عنوان فعالیت‌های خیریه یا حمایت از پروژه‌های محلی (مانند ساخت مدارس یا بیمارستان‌ها) تعریف می‌شد. تحولات بنیادین مانند جنبش‌های حقوق مدنی در آمریکا و افزایش آگاهی‌های زیست‌محیطی به تقویت این مفهوم کمک کرد. در دهه ۱۹۷۰، نظریه‌پردازی مانند «آرچی کارول» با ارائه «هرم مسئولیت



۴. **مسئولیت بشردوستانه (شهروند خوب بودن):** در رأس هرم قرار دارد، شامل رفتارهایی مانند مشارکت داوطلبانه در حل مشکلات جامعه، حمایت از افشار آسیب پذیر جامعه، آموزش رایگان، و... می شود.

مؤسسه بین المللی استانداردسازی (ISO) نیز در سال ۲۰۱۰ راهنمایی موسوم به «ISO 26000» برای مسئولیت اجتماعی سازمان ها منتشر کرد. این استاندارد یک چارچوب داوطلبانه است و هدف آن کمک به سازمان ها (اعم از شرکت ها، مؤسسات دولتی و غیرانتفاعی) برای درک و اجرای مسئولیت اجتماعی در فعالیت ها و تصمیم گیری هایشان است. این استاندارد بر هفت حوزه اصلی مسئولیت اجتماعی تمرکز دارد:

۱. حاکمیت سازمانی (شفافیت، اخلاق مداری، و پاسخگویی در تصمیم گیری ها).
۲. حقوق بشر (احترام به حقوق اساسی، جلوگیری از تبعیض و حمایت از گروه های آسیب پذیر).
۳. رویه های کار (حمایت از حقوق کارکنان، ایمنی شغلی، توسعه مهارت ها و منع کار کودکان).
۴. محیط زیست (کاهش آلودگی، مصرف پایدار منابع، مقابله با تغییرات اقلیمی).
۵. رویه های عملیاتی منصفانه (مبارزه با فساد، رقابت عادلانه، احترام به حقوق مالکیت).
۶. مسائل مصرف کننده (حفاظت از سلامت و امنیت مشتریان، شفافیت در بازاریابی، حریم خصوصی).
۷. مشارکت و توسعه جامعه (حمایت از آموزش، کاهش نابرابریها، تقویت اقتصاد محلی).

هدف این گزارش تحلیل نظام سیاست گذاری و تنظیم گری حوزه مسئولیت اجتماعی در بخش صنعت، معدن و تجارت ایران با اتکا به مطالعه تطبیقی تجارب اتحادیه اروپا و کشورهای منتخب آسیایی است. چشم انداز این مطالعه، ارائه راهکارهای عملیاتی به وزارت صمت برای طراحی ترکیب هوشمندانه ای از ابزارهای سیاستی (الزامی، حمایتی و ارشادی) است که بتواند بنگاه های ایرانی را از حالت انفعالی و واکنشی به سمت مسئولیت پذیری پیشرفته و یکپارچه با زنجیره ارزش جهانی سوق دهد. برای این منظور، نخست به «آسیب شناسی قوانین و مقررات موجود» پرداخته شده است. سپس، رویه ها و تجارب بین المللی مسئولیت پذیری اجتماعی سازمان ها و شرکت ها مورد بررسی

قرار خواهد گرفت. و در نهایت، ابزارهای سیاستی وزارت صمت برای تشویق بنگاه های صنعتی و معدنی به مسئولیت پذیری اجتماعی مورد مذاقه قرار خواهد گرفت.

## ۱. آسیب شناسی قوانین و مقررات موجود

بررسی های به عمل آمده از حدود (۱۰۹) قانون و مقررره مرتبط با مسئولیت اجتماعی این وزارت و دستگاه های تابعه آن حکایت از وجود چالش های ساختاری، محتوایی و اجرایی دارد. قوانین و مقررات مورد بررسی در این حوزه اگرچه تابع الگوهای عمومی هستند، اما از چند منظر قابل نقد هستند که در ادامه به تفکیک ارائه می شود:

### ۱-۱. کمیت نامتوازن قوانین و مقررات در حوزه های مختلف

از مجموع قوانین و مقررات شناسایی شده در هفت محور، حوزه محیط زیست با (۴۱) مقررره بیشترین سهم را دارد. پس از آن، حوزه مشارکت و توسعه جامعه در رتبه دوم قرار دارد. این در حالی است که حوزه هایی مانند رویه های عملیاتی منصفانه با کمترین تعداد مقررره، پایین ترین سهم را در میان قوانین مرتبط با مسئولیت اجتماعی سازمانی در این وزارتخانه دارد. این تمرکز نامتوازن و پراکندگی قوانین (به ویژه در حوزه محیط زیست) منجر به موازی کاری تنظیمی، تضاد در استانداردها و تعدد متولیان بدون مرجعیت متمرکز شده که حاصل آن اتلاف منابع دولتی و فروکاستن حاکمیت قانون است.

### ۲-۱. فاصله سیاست تا اجرا

اسناد سیاستی بالادستی مانند سیاست های محیط زیست صادره از سوی مقام معظم رهبری یا سیاست های توسعه دریا محور، علیرغم شأن قانونی بالا در سلسله مراتب قوانین، ماهیتا در زمره «قوانین نرم» قرار می گیرند و لذا فاقد سازوکار نظارتی لازم برای تبدیل به قوانین الزام آور هستند. از سوی دیگر، منشورهای اخلاقی سازمان ها بدون سازوکار پایش و گزارش دهی، عملا به مقرراتی نمادین تبدیل شده اند. گواهینامه ها و تندیس های مرتبط با مسئولیت اجتماعی ماهیتی صرفا اعتباری و شهرتی دارند. این نوع مشوق ها اگرچه شرط لازم در جهت تحقق مسئولیت اجتماعی بنگاه ها هستند، اما کافی نیستند. به ویژه آن که، برای بنگاه های کوچک و متوسط یا فعالان در مناطق محروم که با محدودیت مالی مواجه هستند، ممکن است انگیزه کافی ایجاد نکند.



### ۳-۱. چالش‌های اجرایی و ساختاری قوانین

علی‌رغم وجود قوانین متعدد در حوزه‌های مختلف مسئولیت اجتماعی به‌ویژه حوزه محیط زیست، چالش‌های متعدد به‌عنوان یکی از ارکان کلیدی مسئولیت اجتماعی شرکتی همچنان پابرجاست. این تناقض ریشه در مجموعه‌ای از عوامل ساختاری، اجرایی، فرهنگی و اقتصادی دارد که مانع از تحقق کامل اهداف قانونی و اخلاق محور می‌شوند. از جمله دلایل این وضعیت می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

#### الف) ضعف در نظارت و فقدان ارزیابی تأثیر قوانین

- ضعف در اجرا و نظارت پس‌اجرائی قوانین و عدم وجود مکانیسم شفاف برای سنجش اثرات اجتماعی و محیط‌زیستی طرح‌ها.
- فقدان سیستم پایش مداوم کارگاه‌ها، معادن و کارخانه‌ها از حیث رعایت الزامات ایمنی و زیست‌محیطی.

#### ب) عدم شفافیت و ابهام در قوانین

- عدم شفافیت شاخص‌های مسئولیت اجتماعی که منجر به تفسیر سلیقه‌ای می‌شود. برای مثال، در جزء (۶) بند (ب) ماده ۴۸ قانون برنامه هفتم، عدم تعیین سهمیه دقیق نیروهای بومی، زمینه اجرای صوری حکم قانون را فراهم کرده است.
- نقص در قوانین، ابهام در تعاریف، دایره شمول و وجود استثنائات فراوان.

#### ج) تمرکز تک‌بعدی و افق کوتاه‌مدت حمایت‌ها

- تک‌بعدی بودن حمایت‌ها با تمرکز عمده بر معافیت‌های مالی، در حالی که مسئولیت اجتماعی بنگاه‌ها ذیل سه محور اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی تعریف می‌شود و قوانین حمایتی در دو محور اخیر کافی نیستند.
- افق کوتاه‌مدت حمایت‌ها بدون الزام به تداوم مسئولیت‌پذیری اجتماعی و عدم وجود مشوق برای گزارش‌دهی شفاف عملکرد.

#### د) عوامل ساختاری و اقتصادی

- وجود نهاد‌های موازی و عدم هماهنگی بین آنها.
- فشار ذینفعان خاص برای دور زدن قوانین و اخذ مجوزهای ویژه با پرداخت خسارات اندک، اولویت سودآوری کوتاه‌مدت بر الزامات ایمنی و زیست‌محیطی. به عنوان مثال، در حوزه مسئولیت اجتماعی در قبال کارگران شاغل در بخش معدن، علی‌رغم وجود تکالیف قانونی مشخص در چارچوب قانون کار، قانون تأمین اجتماعی و مقررات خاصی همچون آیین‌نامه ایمنی و بهداشت معادن، چالش اساسی به ایمن‌سازی

محیط کار و رعایت استانداردهای بین‌المللی مرتبط با آن بازمی‌گردد. ضعف در بازرسی مستمر کارگاه‌ها، معادن و کارخانه‌ها از نظر رعایت الزامات ایمنی، هزینه بالای تجهیزات ایمنی، اولویت‌دهی به سودآوری کوتاه‌مدت از سوی برخی صاحبان کسب‌وکار، استفاده از فناوری‌های منسوخ، کمبود آموزش‌های کافی برای کارگران، فقدان سیستم‌های هشدار سریع و ناچیز بودن جریمه‌ها از جمله مهم‌ترین عوامل تضعیف‌کننده این حوزه به شمار می‌روند.

- هزینه بالا و دسترسی محدود به فناوری‌های سبز و وابستگی به روش‌های سنتی، عدم جذابیت مشوق‌های مالی و اقتصادی و مالیاتی برای کاربران این نوع فناوری‌ها.

### ۴-۱. عدم کفایت قوانین در موضوعات نوظهور مسئولیت

#### اجتماعی

قوانین فعلی با چالش‌های جدی در پاسخگویی به تحولات فناورانه و الزامات توسعه پایدار مواجه است. مهم‌ترین حوزه‌های نوظهور با شکاف قانونی عبارتند از:

- **پایداری زنجیره تأمین دیجیتال:** به مفهوم استفاده از فناوری‌هایی مانند بلاکچین و هوش مصنوعی برای ردیابی شفافیت زنجیره تأمین از معدن و مبادی تولید تا مصرف‌کننده نهایی. از جمله چالش‌های قانونی این حوزه می‌توان به عدم الزام به افشای منشأ مواد اولیه به ویژه در معادن و فقدان استانداردهای امنیتی برای داده‌های زنجیره تأمین اشاره کرد.
- **مسئولیت‌پذیری در فناوری‌های نوین:** به مفهوم استفاده اخلاقی از هوش مصنوعی و امنیت سایبری و حریم خصوصی مصرف‌کنندگان و کاربران.
- **شفافیت مالی و گزارش‌دهی یکپارچه:** از جمله شامل افشای اثرات زیست‌محیطی طرح‌ها.
- **مسئولیت سکوه‌های آنلاین (پلتفرم‌ها) تجاری:** از جمله شامل صیانت از حریم خصوصی و اطلاعات کاربران، رعایت الزامات حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان در معاملات الکترونیک، شفافیت تراکنش‌های مالی و رعایت الزامات قانون مبارزه با پولشویی.
- اقتصاد چرخشی و مدیریت پسماندهای صنعتی / معدنی.

### ۲. تحلیل تطبیقی رویه‌ها و تجارب بین‌المللی

#### مسئولیت‌پذیری اجتماعی سازمان‌ها و شرکت‌ها

تجربه اتحادیه اروپا و کشورهای منتخب مورد مطالعه در تنظیم‌گری مسئولیت اجتماعی شرکتی حاکی از آن است که این



کشورها با بهره‌گیری از ترکیبی هدفمند از ابزارهای سیاستی، گذار از مسئولیت اجتماعی داوطلبانه به حکمرانی پایدار الزام‌آور را مدیریت کرده‌اند. در رأس این ابزارها، قوانین الزامی قرار دارند. تصویب دستورالعمل‌هایی مانند «دستورالعمل گزارش‌گری پایداری شرکتی» و «دستورالعمل ارزیابی دقیق پایداری شرکتی» که شرکت‌ها را ملزم به افشای اطلاعات غیرمالی استاندارد شده و رسیدگی به ریسک‌های زیست‌محیطی و اجتماعی در کل زنجیره ارزش می‌کند، نمونه‌های بارز این ابزارهای سخت‌گیرانه است. این الزامات در سطح کشورهای عضو نیز به قوانین ملی تبدیل شده‌اند؛ برای نمونه، آلمان با تصویب «قانون زنجیره تأمین» و فرانسه با اجرای «قانون تکالیف مراقبتی»، مسئولیت‌پذیری شرکتی را از یک انتخاب به یک اجبار حقوقی تبدیل کرده‌اند.

در کنار اجبار، اتحادیه اروپا و کشورهای تابع به صورت هوشمندانه‌ای از ابزارهای تشویقی برای کاهش مقاومت در برابر مقررات جدید و تبدیل پایداری به یک مدل کسب‌وکار جذاب استفاده می‌کنند. ایجاد «سامانه طبقه‌بندی» که فعالیت‌های پایدار را به‌طور شفاف تعریف می‌کند، به سرمایه‌گذاران و بازارهای مالی این امکان را می‌دهد تا سرمایه خود را به سمت پروژه‌های سبز هدایت کنند و برای شرکت‌های پیشرو مزیت رقابتی ایجاد نمایند. در سطح ملی، آلمان با استفاده از «بانک توسعه»، وام‌های کم‌بهره و کمک‌های بلاعوض در اختیار شرکت‌ها، به‌ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط، قرار می‌دهد تا بار مالی نوسازی فناوری و انطباق با استانداردهای سخت‌گیرانه را کاهش دهد.

در زمینه ابزارهای حمایتی، نهادهایی مانند «اتاق‌های بازرگانی و صنایع آلمان» و «آژانس توسعه بین‌المللی»، با برگزاری کارگاه‌های آموزشی، ارائه مشاوره و تولید ابزارهای عملیاتی، به بنگاه‌ها در درک و پیاده‌سازی الزامات پیچیده کمک شایانی می‌کنند. این پشتیبانی نهادی، از ایجاد شکاف دانش و عملکرد بین مقررات و بازیگران اقتصادی جلوگیری می‌کند و تضمین می‌نماید که قوانین نه تنها روی کاغذ، بلکه در عمل نیز محقق شوند.

مطالعه کشورهای منتخب در قاره آسیا و خاورمیانه نیز نشان‌دهنده تحولات الگوی مشابه تنظیم‌گری در این حوزه است. کشورهای پیشرو در این منطقه، همانند ترکیه، مالزی و چین، با درک ضرورت همگرایی با استانداردهای جهانی و پاسخ به فشار فراینده سرمایه‌گذاران بین‌المللی، مسیر خود را از اقدامات داوطلبانه به سمت چارچوب‌های ساختاریافته و الزام‌آور گشوده‌اند. محور اصلی این تحول، تصویب قوانین و دستورالعمل‌های الزامی است. برای نمونه، ترکیه با تصویب

«قانون تغییر اقلیم» و چین با گنجاندن الزامات افشای اطلاعات زیست‌محیطی در قوانین خود، پایه‌های حقوقی مستحکم برای مسئولیت‌پذیری شرکتی ایجاد کرده‌اند. مالزی نیز با ابلاغ «چارچوب ملی گزارش‌دهی پایداری» و برنامه‌ریزی برای اجرای تدریجی و اجباری آن از سال ۲۰۲۵، گام بلندی در این مسیر برداشته است. این الزامات، اغلب با الهام از استانداردهای بین‌المللی مانند GRI، TCFD و ISSB طراحی شده‌اند تا مقایسه‌پذیری و اعتبار گزارش‌های شرکتی را تضمین کنند.

در کنار ابزارهای الزامی، ترکیه به ارائه تضمین خرید برق تجدیدپذیر، وام‌های کم‌بهره از طریق بانک‌های توسعه‌ای و معافیت‌های مالیاتی، سرمایه‌گذاری در فناوری‌های سبز را به یک فرصت سودآور تبدیل کرده است. چین نیز با بهره‌گیری از یک سیستم یکپارچه، امتیازات مالیاتی، اولویت در خریدهای دولتی و حتی ادغام معیارهای پایداری در «سیستم اعتبار اجتماعی» شرکت‌ها را به عنوان اهرمی قدرتمند برای هدایت رفتار بنگاه‌ها به کار می‌برد. در مالزی، همسوسازی مالیات اسلامی با معیارهای پایداری و توسعه بازار «صکوک سبز»، نمونه‌ای نوآورانه از تلفیق ارزش‌های سنتی با الزامات حکمرانی مدرن است. این مشوق‌ها به ویژه برای کمک به بنگاه‌های کوچک و متوسط در تحمل هزینه‌های اولیه‌گذار به مدل‌های کسب‌وکار پایدار، طراحی شده‌اند.

در نهایت، راه‌اندازی شاخص پایداری در بورس استانبول، تدوین راهنماهای بخشی توسط انجمن‌های صنعتی در ترکیه و مالزی و برگزاری کارگاه‌های آموزشی توسط نهادهای تنظیم‌گر در چین، همگی نمونه‌هایی از ابزارهای حمایتی هستند. این اقدامات نه تنها به شرکت‌ها در درک و پیاده‌سازی الزامات پیچیده کمک می‌کنند، بلکه با ایجاد پلتفرم‌های تبادل دانش و معرفی بهترین تجربیات، بستری برای نهادینه‌سازی فرهنگ پایداری در بدنه اقتصاد فراهم می‌سازند. بنابراین، موفقیت کشورهای آسیا و خاورمیانه در این مسیر، در گرو تداوم همان رویکرد ترکیبی است.

در ادامه گزارش، رویکردهای مسئولیت اجتماعی شرکت «هیوندای موتور» به‌عنوان نمونه‌ای موفق در صنعت خودروسازی مورد ارزیابی قرار گرفته است. این شرکت با ایجاد یک چارچوب حکمرانی یکپارچه ESG از سال ۲۰۲۰، اقدامات عملی مشخصی را در سه حوزه کلیدی به اجرا درآورده است. در بعد زیست‌محیطی، این شرکت با پیوستن به برنامه RE100 متعهد شده است تا سال ۲۰۴۵ تمام برق مصرفی در سایت‌های تجاری خود را به انرژی‌های تجدیدپذیر تبدیل کرده و با هدف دستیابی به صفر خالص



آلایندگی، استراتژی خود را بر برقی سازی کامل خودروها و توسعه کسب و کار هیدروژنی متمرکز کرده است؛ به گونه ای که در سال ۲۰۲۱ موفق به فروش ۴۲۲،۰۰۰ دستگاه خودروی سازگار با محیط زیست (شامل ۱۵۰،۰۰۰ دستگاه خودروی برقی و سلول سوختی) شد و کسب و کار نوآورانه باتری های «عمر دوم» را نیز راه اندازی کرد. این شرکت در مدیریت محیط زیست خود، اصول عملیاتی هفت گانه ای شامل بهینه سازی مصرف مواد خام، ترویج انرژی های تجدیدپذیر، بازیافت آب، کاهش انتشار گازهای گلخانه ای در زنجیره ارزش، مدیریت پیشرفته پسماند و ردیابی محصولات فرسوده را دنبال می کند. در حوزه اجتماعی، هیوندای با انصباب یک «افسر ارشد ایمن»، ایمنی محل کار را تقویت کرد و مدیریت زنجیره تأمین را با ارزیابی کتبی ۴۰۰ تأمین کننده اصلی و بازرسی دقیق ۱۰ تأمین کننده پرسیک متحول ساخت. دامنه مدیریت ریسک حقوق بشر نیز با اجرای ارزیابی تأثیر ویژه بر کارکنان در سایت های خارج از کشور (اروپا، آمریکا، هند و چین) گسترش یافت و سرمایه گذاری بر سرمایه انسانی با ارائه ۷،۹۸۰ ساعت آموزش در حوزه های حقوق بشر، ایمنی و محیط زیست و نیز آموزش تفکر ESG به ۲۲،۰۰۰ کارمند، نشان دهنده تلاش برای نهادینه سازی فرهنگ پایداری است. هیوندای ضمن پیروی از استانداردهای بین المللی مانند اعلامیه جهانی حقوق بشر و اصول راهنمای سازمان ملل، منشور حقوق بشر وضع کرده و ارزیابی ریسک های مربوطه را به صورت شفاف افشا می کند. در نهایت، در حوزه حاکمیت، این شرکت سیستم نظارتی خود را با فعالیت منظم «کمیته مدیریت پایداری» زیر نظر هیأت مدیره و «کمیته ESG» متشکل از مدیران ارشد تقویت کرده، تنوع هیأت مدیره را با انصباب یک مدیر بین المللی و یک مدیر زن افزایش داده و با تقویت ارتباط با سهامداران و ارائه آموزش های انطباقی به ده ها هزار کارمند در داخل و خارج از کره، پایه های حاکمیت شرکتی شفاف و پاسخگو را مستحکم نموده است.

صنایع فولاد «شنیترز»، با مدل کسب و کار یکپارچه خود شامل ۵۴ مرکز بازیافت، ۵۱ فروشگاه قطعات و یک کارخانه فولادسازی، در سال مالی ۲۰۲۲ حدود ۸۰۰ هزار خودروی اسقاطی را پردازش و ۴.۶ میلیون تن فلز آهنی و ۶۸۷ میلیون پوند فلز غیرآهنی بازیافت کرد که منجر به صرفه جویی ۷۴ درصدی انرژی و کاهش ۵۸ درصدی انتشار دی اکسید کربن در مقایسه با تولید فولاد اولیه شد. این شرکت با تأمین ۱۰۰ درصد برق مصرفی خود از منابع بدون کربن و سرمایه گذاری ۷۲ میلیون دلاری در سیستم های کنترل انتشار آلاینده، موفق به کاهش ۲۴ درصدی گازهای گلخانه ای شد و خط تولید فولاد سبز «GRN Steel™» با کربن

صفر راه اندازی کرد. در مدیریت آب، با بازیافت بیش از ۹۰ درصد آب فرآوری شده در کارخانه فولاد، شدت مصرف آب را به ۰/۸۹ مترمکعب به ازای هر تن فولاد (کمتر از میانگین جهانی ۳/۳۰ مترمکعب بر تن) رساند و میلیون ها دلار در سیستم های بازیافت و مدیریت آب های سطحی سرمایه گذاری کرد. در بعد اجتماعی، با ثبت ۹۰ درصد تأسیسات عاری از حادثه، ارائه بیش از ۲۰ هزار ساعت آموزش ایمنی، اهدای ۵۴۰ هزار دلار به بانک های غذایی محلی و ثبت ۱۱۰۰ ساعت کار داوطلبانه کارکنان، فرهنگ ایمنی و مسئولیت پذیری اجتماعی را نهادینه کرد. تمامی این اقدامات زیر چتر حاکمیت شفاف شرکتی با نظارت مستقیم هیأت مدیره بر اهداف پایداری و دریافت گواهینامه هایی چون ISO 14001 و عنوان «اخلاقی ترین شرکت های جهان» انجام شده است.

«سامسونگ الکترونیک» یکی دیگر از شرکت های خارجی مورد مطالعه در این گزارش است. این شرکت در گزارش پایداری ۲۰۲۳ خود، رویکردی جامع و محصول محور را در سراسر چرخه عمر محصولات دنبال کرده است که با دستاوردهای کمی قابل توجهی همراه بوده است. در حوزه محیط زیست، این شرکت با راه اندازی استراتژی جدید خود در سپتامبر ۲۰۲۲، اهداف بلندپروازانه ای مانند دستیابی به کربن صفر تا ۲۰۵۰ و استفاده از صد درصد انرژی تجدیدپذیر را تعیین کرده و در سال ۲۰۲۲ موفق به کاهش ۱۰/۱۶ میلیون تنی انتشار گازهای گلخانه ای، استفاده از ۹۸/۸۲۶ تن پلاستیک بازیافتی و جمع آوری ۶۰۰/۵۰۲ تن پسماند الکترونیکی شد. این شرکت با ایجاد زیرساخت هایی مانند آزمایشگاه اقتصاد چرخشی و مرکز علوم هوایی، بازیافت ۱۱۶/۵۹ میلیون تن آب و کسب گواهی پلاتین صفر، دفن زباله برای ۱۲ سایت تولیدی را نیز محقق کرده است. در بعد اجتماعی، سامسونگ با انتشار «اصول جهانی حقوق بشر» و آموزش ۹۶/۶ درصد کارکنان، پایه های مسئولیت پذیری را مستحکم کرده و با راه اندازی پلتفرم «The Universe» میزان ۹/۱۴ میلیون دوره آموزشی بود. این شرکت با شفاف سازی شفاف دستمزد جنسیتی ۲۳ درصدی و افزایش سهم زنان در پست های مدیریتی به ۱۶/۹ درصد، تنوع و شمول را دنبال کرده و از طریق ۳۳ گروه منابع کارکنان، فضای فراگیر برای بیش از ۵۲۰۰ کارمند ایجاد نمود. در زنجیره تأمین، ۶۲/۱ درصد تأمین کنندگان در بالاترین رده کیفی قرار گرفته و مبلغ ۱.۱۲۵.۷۳۴ دلار به ۱۶۴۹ کارگر مهاجر بازگردانده شد. کارکنان نیز با ثبت ۱/۰۲ میلیون ساعت کار داوطلبانه و برنامه «کارخانه هوشمند» به ۳۰۸۳ شرکت کوچک و متوسط کمک رساندند. نهایتاً، حاکمیت شرکتی قوی با نظارت هیأت مدیره و کمیته پایداری بر استراتژی های



کلان، همراه با سیستم یکپارچه گزارش دهی و رسیدگی به ۲۳،۸۴۰ مورد شکایت و عضویت در اتحادیه‌هایی مانند RBA، انطباق و اخلاق را در تمامی سطوح سازمان نهادینه کرده است.

### ۳. ابزارهای سیاستی تشویق بنگاه‌های صنعتی و معدنی به مسئولیت‌پذیری اجتماعی

با الگوبرداری از مطالعات تطبیقی، وزارت صمت از طریق ترکیب ابزارهای الزامی، حمایتی و ارشادی می‌تواند بنگاه‌ها را به سمت مسئولیت‌پذیری اجتماعی سوق دهد. با این حال، اثربخشی این ابزارها منوط به هماهنگی بین دستگاهی و شفافیت در اجرا است. لازم به ذکر است که ابزارهای ارشادی عمدتاً بر ظرفیت‌سازی، فرهنگ‌سازی و ترغیب داوطلبانه تمرکز دارند. در قوانین فعلی ایران، نمونه‌های مؤثر این ابزارها مغفول مانده‌اند یا بسیار ضعیف اجرا می‌شوند. نکته قابل توجه در خصوص ابزارهای ارشادی آن است که این ابزارها باید در ارتباط با ابزارهای حمایتی مدنظر قرار گیرند. این ابزارها زمانی اثرگذار خواهند بود که از شعارزدگی به سمت الگوسازی عملی تغییر جهت دهند. همچنین، مبتنی بر نیازهای واقعی صنایع طراحی شوند و اعتماد ذینفعان (سرمایه‌گذار، جامعه محلی) را جلب کنند. این تغییر، مستلزم خروج از رویکرد «فوق‌بخشی» و حرکت به سمت «حکمرانی مشارکتی» با نقش‌آفرینی فعال بخش خصوصی و نهادهای علمی است. از جمله ظرفیت‌ها و ابزارهای موجود در حوزه اختیارات این وزارتخانه برای تشویق بنگاه‌های صنعتی و معدنی به مسئولیت‌پذیری اجتماعی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. ایجاد نهاد ناظر مستقل با اختیارات اجرایی در وزارتخانه.
۲. ایجاد چارچوب حقوقی شفاف؛ مقرراتی مانند «آیین‌نامه انتظام‌بخشی و شفاف‌سازی درآمدها و هزینه‌های شرکت‌های دولتی» و «ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیکی»، به بنگاه‌ها کمک می‌کند تا با بهبود گزارش دهی و شفافیت، اعتبار سازمانی خود را ارتقا بخشند.
۳. ایجاد مکانیسم‌های نظارتی و انگیزشی هوشمند، شامل:
  - استاندارد اجباری گزارش دهی (CSR) و (ESG): الزام بنگاه‌ها به انتشار سالانه گزارش مبتنی بر چارچوب‌های جهانی (GRI) به‌عنوان شرط تمدید معافیت‌ها یا دریافت تسهیلات.
  - رتبه‌بندی مسئولیت اجتماعی؛ اعطای امتیاز به بنگاه‌ها بر اساس شاخص‌های محیط‌زیستی (کاهش آلایندگی)، اجتماعی (اشتغال‌زایی زنان و آموزش محلی) و حاکمیتی

- (شفافیت مالی). بنگاه‌های برتر از تخفیف عوارض و مالیات یا اولویت در واگذاری پروژه‌های دولتی بهره‌مند شوند.
۴. استفاده از حمایت‌های غیرمالی هدفمند، شامل:
    - تسهیل دسترسی به فناوری‌های سبز؛ کمک به تأمین مالی ارتقای فناوری‌های سبز در صنایع انرژی‌بر (مانند فولاد و سیمان).
    - ایجاد پلتفرم‌های مشارکت اجتماع‌محور؛ به عنوان مثال، راه‌اندازی سامانه‌ای برای اتصال بنگاه‌ها به نیازهای محلی مناطق عملیاتی با تسهیل مالیات بر درآمد برای هزینه‌های این طرح‌ها.
    - ۵. اتخاذ سیاست‌های بلندمدت حمایتی، از جمله شامل:
      - معافیت‌های مالیاتی پلکانی؛ با منوط کردن تمدید معافیت‌ها به دستیابی به اهداف کیفی، نه صرفاً اهداف کمی.
      - پیش‌بینی اوراق سبز؛ انتشار اوراق با نرخ سود ترجیحی برای تأمین مالی پروژه‌های محیط‌زیستی (پاکسازی پسماند و انرژی تجدیدپذیر).
      - ۶. ایجاد بانک اطلاعات پروژه‌های موفق CSR.
      - ۷. ترویج و اعطای نشان‌های اعتباربخش ملی بر اساس ارزیابی واقعی.
      - ۸. حمایت از سکوهاى نوآوری باز به منظور اتصال چالش‌های صنایع به استارت‌آپ‌ها و جامعه دانشگاهی و پژوهشی.
      - ۹. ایجاد کمپین‌های اطلاع‌رسانی و آموزشی.
      - ۱۰. الزام به رعایت الزامات مسئولیت اجتماعی در سراسر زنجیره ارزش بنگاه‌ها.
      - ۱۱. الزام به حسابرسی مستقل گزارش‌های پایداری شرکت‌ها.

#### اصطلاحات

- Corporate Social Responsibility (CSR) = مسئولیت اجتماعی شرکتی
- Soft Law = قوانین نرم
- Grenelle II = قانون تکالیف مراقبتی

#### منابع

- Carroll, A. B. (1991), "The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders", Business horizons, 34(4), 39-48.
- International Standard ISO 26000, "Guidance on social responsibility", 1st ed 2010.



# صنعت دفاعی ورشد تولید در اقتصاد ایران



منصور عسگری

هیات علمی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

درآمد سرانه به‌عنوان شاخص رفاه کشور نیز کاهش یافته است که اثرات آن در میان‌مدت و بلندمدت می‌تواند برای کشور بسیار نامطلوب باشد.

ارزیابی اثرات اقتصادی و اجتماعی مخارج نظامی یک حوزه جالب و مطلوب تحقیقاتی است. اهداف نهایی کشورهای توسعه نیافته و توسعه یافته و در واقع مسیر توسعه اقتصادی، در رونق در بلندمدت است که با وجود حجم قابل توجهی از ادبیات در مورد پیامدهای اقتصادی هزینه‌های نظامی، هیچ اتفاق نظری در این خصوص که آیا هزینه‌های نظامی بر رشد اقتصادی موثر است یا خیر وجود ندارد. رشد هزینه‌های نظامی بر اساس رویکرد کینزی جزء مصارف دولت است که موجب تحریک اقتصاد و افزایش تولید ناخالص داخلی می‌گردد. رشد یا افزایش تقاضا برای کالاها و خدمات، هزینه‌های نظامی، رشد اقتصادی را از طریق کانال‌های زیادی تحت تاثیر قرار می‌دهد. وقتی تقاضای کل نسبت به عرضه احتمالی کمتر است، هزینه‌های نظامی افزایش می‌یابد تمایل به افزایش استفاده از ظرفیت، افزایش سود و در نتیجه، افزایش سرمایه‌گذاری و تولید کل از جنبه دستاوردی پشتیبانی می‌کند. مطالعات بین‌المللی به وضوح نشان می‌دهند که مخارج نظامی دارای اثرات مثبتی بر استفاده موثر از سرمایه، نیروی کار و رشد اقتصادی است.

رشد اقتصادی عبارت است از افزایش ظرفیت یک اقتصاد برای تولید کالاها و خدمات؛ بنابراین رشد اقتصادی هر کشور نشان می‌دهد آن کشور، تا چه اندازه در حال افزایش و بهبود کالاها و خدماتی است که تولید می‌کند. رشد اقتصادی نقش مهمی در ورود کشورها به چرخه حل مشکلات، ایجاد فرصت‌ها و ارتقاء استانداردهای زندگی دارد و در واقع مسیر توسعه اقتصادی، در کشورها بر محور رشد اقتصادی تعریف می‌شود. یکی از بزرگترین تأثیرات رشد طولانی مدت یک کشور این است که تأثیر مثبتی بر درآمد ملی و سطح اشتغال دارد که باعث افزایش سطح زندگی می‌شود. بنابراین، این موضوع که با رشد تولید همراه است، منجر به اشتغال بیشتر افراد می‌شود و این امر باعث افزایش ثروت کشور می‌گردد. با وجود اهمیت رشد اقتصادی، کشور ما طی حداقل یک دهه گذشته دچار تله رشد پایین شده است. به‌طور مشخص، متوسط رشد اقتصادی در دهه ۱۳۹۰ به ۰/۷ درصد رسیده است که نسبت به رشد متوسط حدود ۴/۴ درصدی در دهه ۱۳۸۰ به وضوح کاهش یافته است (مرکز آمار ایران). بررسی وضعیت رشد اقتصادی ایران طی دهه ۱۳۹۰ و مقایسه آن با دهه‌های قبل نشان می‌دهد که تداوم وضعیت فعلی تبعات مناسبی برای کشور ندارد، از این رو می‌توان دهه ۱۳۹۰ را دهه رکود اقتصاد ایران نامید. با تداوم این وضعیت،



از نیمه دوم قرن بیستم نظریات مکتب نئوکلاسیک‌ها و در رأس آن‌ها «رابرت سولو» (۱۹۵۶) در خصوص عامل اساسی رشد اقتصادی در جهان و کشورهای مختلف به کارگرفته می‌شود. فرض‌های اساسی آن عبارت از وجود رقابت کامل، پرداخت به عوامل تولید براساس بازده نهایی، بازده نزولی و یا ثابت در تابع تولید و اشتغال کامل است. از نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ میلادی، به دلیل ناکارآمد بودن دیدگاه‌های این مکتب برای توجیه گوناگونی‌های رشد در کشورهای مختلف، نظریه جدیدی با نام نظریه «رشد درونزا» و یا «نظریه رشد نوین» در عرصه ادبیات اقتصادی وارد گردید. این نظریه نرخ رشد تولید ناخالص ملی را به وسیله نظام‌هایی از درون سیستم و فرایند تولید تعیین می‌کند و تکنولوژی را امری درون‌زا می‌داند که توسط متغیرهایی مانند تصمیمات انسانی، سرمایه انسانی و حمایت‌های دولتی، ترقی می‌یابد. در نظریه رشد درونزا، پیشرفت فنی به معنی بهبود در بهره‌وری، به ابداعات، ممارست، تنوع تولید، سرمایه انسانی، زیرساخت‌ها، تحقیق و توسعه تعبیر می‌شود. اخیراً نیز با ترکیب جنبه‌هایی از هر دو مدل بیان شده در فوق، مدل جدیدی را برای بررسی تأثیرات یکی و یا بیشتر از عوامل مؤثر بر رشد درون‌زا، در کنار عوامل تشکیل دهنده مدل رشد نئوکلاسیک‌ها، به کار می‌برند؛ که به آن «مدل رشد تاحدی درون‌زا» گفته می‌شود. در این مدل فرض رقابت کامل نئوکلاسیک‌ها به رقابت انحصاری که محتمل‌تر است، تغییر می‌یابد. همچنین فرض بازده کاهنده به مقیاس تولید در مدل در نظر گرفته نمی‌شود. مطالعاتی نیز بر این مبنا در داخل و خارج از کشور انجام گرفته است که در آن تأثیر ابداعات، تحقیق و توسعه، متنوع‌سازی و متغیرهای دیگر را بر درآمدهای صادراتی، رشد اقتصادی، بهره‌وری

کل عوامل و، آزمون می‌کنند. متنوع‌سازی نیز یکی از تأکیدهای مدل درونزا است که به‌عنوان عاملی مؤثر بر رشد اقتصادی و بهره‌وری شناخته شده است.

نگرش یک سویه به عوامل رشد اقتصادی نمی‌تواند تضمین کننده رشد بلندمدت و پایداری باشد. اگر هدف یک اقتصاد، بهره‌مندی از تمامی ظرفیت‌های موجود در جامعه برای پیشرفت و ترقی مداوم باشد؛ بایستی از همه الزامات و توانایی‌های خود استفاده کند. در مدل‌های درونزا اعتقاد بر این است که رشد تابعی از عوامل درونی، همچون تحقیق و توسعه، ابداعات، نوآوری، تنوع صادرات، تنوع تولید و... است. این در حالی است که مجموعه شواهد نشان می‌دهد که در ایران نگرش‌های موجود از مدل‌های نئوکلاسیکی تبعیت می‌کند. این نحوه نگرش موجب می‌شود که در برنامه‌ریزی‌ها بسیاری از عوامل که در رشد مؤثر هستند، در نظر گرفته نشوند. تحقیق‌های اخیر که بر نحوه عملکرد کشورهای جنوب شرق آسیا صورت گرفته است، نشان داده است که، همگی آن‌ها از عامل متنوع‌سازی در تولید، به‌عنوان کلید موفقیت، سود جسته‌اند و همچنین، نشان داده است که مدل‌های نئوکلاسیک در آن کشورها کمتر مصداق داشته است.

حال سوال اساسی در این مقاله این است که آیا می‌توان در قالب مدل‌های درون‌زا توجیهی برای رفتار رشد اقتصادی در کشور ارائه داد؟ آیا می‌توان در خلال این بررسی به این نتیجه رسید که هزینه‌های نظامی به‌عنوان عاملی اساسی در نظریات رشد نوین، در اقتصاد ایران تأثیری مثبت و مؤثر داشته است. در ایران تاکنون کمتر تحقیقی جامع که در برگزیده تأثیر هزینه‌های نظامی بر رشد اقتصادی باشد صورت نگرفته است.

جدول ۱. عملکرد رشد اقتصادی طی دوره‌های مختلف

دوره زمانی	مشخصه دوره	متوسط	ضریب تغییرات
۱۳۵۷-۱۳۶۷	دوران انقلاب و جنگ تحمیلی	۴/۸-	۳/۲-
۱۳۶۸-۱۴۰۱	دوران پس از جنگ تحمیلی	۵/۴	۵/۱
۱۳۶۸-۱۳۷۲	برنامه اول توسعه	۷/۳	۶/۰
۱۳۷۴-۱۳۷۸	برنامه دوم توسعه	۱/۱	۴/۰
۱۳۷۹-۱۳۸۳	برنامه سوم توسعه	۵/۰	۶/۰
۱۳۸۴-۱۳۸۸	برنامه چهارم توسعه	۴/۰	۰/۱
۱۳۹۰-۱۳۹۴	برنامه پنجم توسعه	۰/۹-	۳/۵-
۱۳۹۶-۱۴۰۰	برنامه ششم توسعه	۰/۷	۳/۷

ماخذ: محاسبات بر اساس آمار حساب‌های ملی مرکز آمار ایران



در جدول (۱) دوران ۴۴ ساله مورد بررسی، به دوره‌های مختلف تقسیم‌بندی شده است و دوران پس از جنگ نیز بر حسب برنامه‌های توسعه از هم تفکیک شده است. بررسی کلی این وضعیت نشان می‌دهد که عملکرد رشد اقتصادی از نظر متوسط رشد و نیز ثبات آن در دوران برنامه اول توسعه و برنامه سوم توسعه اقتصادی از سایر دوره‌ها بهتر بوده است.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

ادبیات اقتصاد دفاعی دارای مطالعات متنوعی در مورد اثرات هزینه‌های نظامی بر رشد اقتصادی است ولی با این وجود، هیچ نتیجه‌گیری قطعی در خصوص اثرات مثبت یا منفی این هزینه‌ها بر رشد اقتصادی وجود ندارد. وجود ندارد. در این مقاله اثرات مخارج نظامی بر رشد اقتصادی در طی دوره ۲۰۲۳-۱۹۹۰ با استفاده از برآوردگر حداقل مربعات پویا مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است. یافته‌های مقاله حاکی از آن است که در اقتصاد ایران مخارج نظامی از رشد اقتصادی حمایت می‌کند و دارای اثر مثبتی بر آن است در واقع رویکرد مصرف در اقتصاد کینزی را تأیید می‌کند.

در واقع می‌توان گفت در شرایط فعلی وضعیت جهانی از قبیل جنگ روسیه و اوکراین و جنگ در نوار غزه و جنوب لبنان، افزایش مخارج نظامی علاوه بر اثرات مثبت آن بر رشد اقتصادی از دید سایر موارد نظامی و امنیتی نیز توصیه می‌گردد. امروزه در جهان شاهد تشکیل ائتلاف‌های نظامی بیشتری هستیم که این موضوع نود مدعا برای افزایش مخارج نظامی است، در اقتصاد ایران، این افزایش می‌تواند منجر به تحریک اقتصادی شده و از طریق ضرایب فرآیندها اقتصاد کینزی درآمد و رشد اقتصادی را افزایش دهد.

از سوی دیگر، اثرات منفی افزایش مخارج نظامی بر رشد اقتصادی و سرمایه در معدود مطالعاتی که برای کشورهای توسعه یافته انجام شده پذیرفته شده است که آن هم احتمالاً به دلیل کاهش سرمایه‌گذاری در این اقتصادها اتفاق می‌افتد. لازم به ذکر است که چنین نتیجه‌گیری برای سیاست‌گذاران در کشور ایران بسیار حائز اهمیت است که آنان از این منظر، ناکارآمدی بودجه‌های نظامی را تحت فشار قرار ندهند.

در واقع، دلایلی که چرا پیوند مبهم بین هزینه‌های نظامی و رشد اقتصادی وجود دارد، احتمالاً به دلیل انتخاب‌های متفاوت در برنامه‌های دفاعی و رشد اقتصادی کشورها است.

یکی از آثار مخارج نظامی ایجاد امنیت در داخل و خارج از کشور است و که این امر ممکن است به‌طور مستقیم و

غیرمستقیم باعث افزایش ثبات و رشد اقتصادی شود به عبارت دیگر، هرگاه دولتی بتواند تجهیزات نظامی خود تولید و حتی به کشورهای دیگر صادر نماید و از خروج ارز جلوگیری نماید درآمد ارزی نیز داشته باشد از طریق اثر مثبت بر تراز پرداخت‌ها رشد اقتصادی نیز داشته باشد.

یکی دیگر از اثرات افزایش مخارج نظامی، ایجاد امنیت در داخل کشور و اثرات مثبت آن بر ثبات داخلی، سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی است که این آثار می‌تواند به افزایش اشتغال، افزایش تولید، افزایش درآمد ملی و نهایتاً رشد اقتصادی منجر گردد.

لازم به ذکر است که در صورت افزایش غیرمتعارف و خارج از توان اقتصادی مخارج نظامی، ممکن است دولت‌ها با محدودیت‌هایی در تأمین منابع مواجه شوند و این امر سرمایه‌گذاری در امور نظامی را دچار مشکل کند که نتیجه آن کاهش رشد اقتصادی است.

با توجه به نتایج این مقاله می‌توان پیشنهادات و توصیه‌های زیر را ارائه نمود:

۱. تولید تجهیزات و ادوات نظامی در داخل کشور به جای خرید از خارج ضامن کاهش وابستگی نظامی کشور به سایر قدرت‌های نظامی جهان و همچنین صرفه‌جویی در مصارف ارزی کشور است که می‌تواند باعث ایجاد اشتغال، رونق اقتصادی و افزایش درآمد ملی و رشد اقتصادی شود که ضرورت دارد مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گیرد.

۲. هرچند افزایش مخارج نظامی تأثیر مثبت بر رشد اقتصادی کشور دارد و می‌تواند درآمد ملی را افزایش دهد، ولی باید توجه شود افزایش غیرمتعارف این هزینه‌ها، منجر به کاهش منابع برای سایر امور سرمایه‌گذاری در کشور نگردد که توصیه می‌گردد سیاست‌گذاران با تعامل مثبت و سازنده با سایر کشورها و جذب سرمایه‌های خارجی امکان بروز کمبود سرمایه را به حداقل برسانند.

۳. با عنایت به این‌که نتایج این پژوهش نشان می‌دهد افزایش مخارج نظامی تأثیر مثبتی بر رشد اقتصادی کشور داشته است لذا توصیه می‌گردد مخارج دولت در تخصیص‌های که منجر به اشتغال‌زایی و رشد کمتری می‌شود مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرد.

### اصطلاحات

■ Semi-Endogenous Growth = مدل رشد تا حدی درون‌زا







فصل دوم  
نگاهی به نظام اندیشه  
«ماریانا مازوکاتو»

فصل دوم  
نگاهی به نظام اندیشه «ماریانا مازوکاتو»



# نگاهی به ساختمان فکری «ماریانا مازوکاتو» در نظریه دولت بازارساز



امین مالکی

هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

## ۱. نظریه مدیریت عمومی نوین: از «ماکس وبر» تا «الینور اوستروم»

«ماکس وبر»، جامعه‌شناس آلمانی، مدل بوروکراسی عقلانی-قانونی را با سه ویژگی اصلی ۱- پیش‌بینی‌پذیری (همه چیز طبق قوانین و رویه‌های نوشته‌شده پیش می‌رود و در نتیجه کارها تقریباً قابل پیش‌بینی است)، ۲- سلسله‌مراتب روشن (هر کسی دقیقاً می‌داند از کی دستور بگیرد و به کی گزارش دهد) و ۳- پاسخ‌گویی (مسئولیت‌ها مشخص است و کسی نمی‌تواند خارج از چارچوب عمل کند) طراحی کرد و این مدل را بهترین و کارآمدترین شکل اداره سازمان‌های بزرگ و پیچیده می‌دانست، اما همزمان هشدار می‌داد که این ساختار خیلی سفت و سخت ممکن است خلاقیت را خفه کند و ابتکار فردی را از بین ببرد اما چاره‌ای نیست و این سرنوشت اجتناب‌ناپذیر مدرنیته است؛ چون بوروکراسی به سه دلیل پیش‌گفته بهترین شکل سازماندهی مدرن است و البته همزمان یک زندان آهنین است که انسان را محدود می‌کند. برای اینکه این سیستم کار کند، باید خلاقیت فردی را خفه کند و نمی‌توان هم بوروکراسی قوی داشت و هم بوروکرات‌های خلاق. سازمان باید مثل ساعت دقیق و قابل پیش‌بینی باشد، حتی اگر کمی خلاقیت را قربانی کند. او نسبت به ایجاد «بوروکرات‌های خلاق» (کسانی

دولت‌ها امروز با مأموریتی پیچیده به نام حل چالش‌های اجتماعی-فنی نظیر تغییرات اقلیمی و نابرابری روبه‌رو هستند، آن هم در حالی که در چارچوب‌هایی عمل می‌کنند که طی چند قرن گذشته شکل گرفته‌اند. دولت‌هایی که با فهرستی طولانی از اقدامات باید قادر به انجام همه چیز باشند، اما در عین حال نباید مجاز به انجام هیچ کاری هم باشند و تکلیف اصلی آن‌ها اصلاح شکست‌های بازار باشد. امروز تناقض میان «چابکی» و «ثبات»، به یک پارادوکس نظری-عملی بسیار پایدار در مدیریت دولتی بدل شده است. از زمان شکل‌گیری دولت اداری مدرن در اوایل قرن بیستم، این دوگانگی، به سازمان‌دهی‌ها و شکل اصلاحات حکمرانی سیمایی خاص بخشیده است. متن حاضر در نگاه به اندیشه «ماریانا مازوکاتو» نگاهی به ساختمان فکری او در طراحی یکی از تازه‌ترین نظریه‌های توسعه مبتنی بر محوریت دولت به عنوان «دولت بازارساز» دارد. نظریه‌ای که سعی دارد به سازمان‌دهی‌ها و اصلاحات دولت‌محور مسیر و سیمایی جدید ببخشد.



که خارج از چارچوب فکر کنند و ابتکار به خرج دهند) نوعی نگرانی و احتیاط داشت؛ چون این نوع افراد با ساختار بسیار خشک بوروکراتیک او سازگار نبودند.

«وینسنت اوستروم» و «الینور اوستروم» زوج دانشمند سیاسی و اقتصاددان آمریکایی بودند، که تأثیر عمیقی بر نظریه‌های حکمرانی، اقتصاد سیاسی و مدیریت منابع مشترک گذاشتند. «وینسنت»، بنیان‌گذار مفهوم «پلی‌سنتریک» بود، به معنای سیستم‌های حکومتی چندمرکزی که در آن قدرت بین سطوح و مراکز مختلف تقسیم شده، همکاری و رقابت میان مراکز همزمان وجود داشته، از تمرکز قدرت در یک نهاد مرکزی اجتناب می‌شود. «الینور»، شاگرد و همسر او و نخستین زن برنده جایزه نوبل اقتصاد در سال ۲۰۰۹، با کتاب معروف «حکمرانی بر منابع مشترک» خود نشان داد که جوامع محلی اغلب می‌توانند منابع مشترک مانند آب، جنگل یا مراتع را بدون خصوصی‌سازی یا کنترل دولتی مرکزی، از طریق قوانین خودساخته و نهادهای مشارکتی، به شکلی پایدار مدیریت کنند. این دو در اوایل دهه ۱۹۷۰ با طرح ایده اداره عمومی چندسازمانی و متکی بر بسیج ذی‌نفعان، زمینه ظهور مکتب فکری «مدیریت جدید منابع عمومی» را فراهم کردند که با تأکید بر تمرکززدایی، سنجش عملکرد و سازوکارهای شبه‌بازاری، به دنبال تزریق منطق مدیریتی بنگاه به دولت است.

از دهه ۱۹۸۰ به بعد با ظهور رویکرد «مدیریت عمومی نوین» دیدگاه غالب جهانی تغییر کرد که در آن به جای تأکید شدید بر کنترل، قوانین، سلسله‌مراتب و پیش‌بینی‌پذیری، چابکی، انعطاف‌پذیری، نتیجه‌گرایی، رقابت، مشتری‌مداری، کاهش بوروکراسی و دادن آزادی عمل بیشتر به مدیران و کارکنان مورد توجه قرار گرفت و کفه ترازو از سمت «کنترل و ثبات وبری» به سمت «چابکی و انعطاف‌پذیری» سنگین‌تر شد. این چرخش باعث شد جهت‌گیری اصلی اصلاحات دولتی در جهان تقریباً از دهه ۱۹۹۰ تا امروز به سمت کاهش بوروکراسی سنتی، کوچک‌سازی دولت، برون‌سپاری، مدیریت عملکرد و دادن فضای بیشتر به ابتکار عمل تغییر کند. با این حال، اصلاحات «مدیریت عمومی نوین» در کنار پاره‌ای دستاوردها، پیامدهای ناخواسته‌ای نیز به همراه داشت که از جمله آن‌ها می‌توان به افزایش هزینه‌های مبادله، پدیده «انفجار حسابرسی» (تمرکز بیش از حد روی مدارک و فرم‌ها، کاهش کیفیت کار حرفه‌ای، ایجاد توهم کنترل، هزینه‌های سنگین مالی و زمانی و بعضاً کاهش ایمنی) و پیچیدگی بیشتر در هماهنگی میان «نهادهای

نیمه‌مستقل» اشاره کرد. «آژانس‌های نیمه مستقل» یکی از مهم‌ترین پدیده‌های مدیریتی و اداری در دولت‌های مدرن به خصوص از دهه ۱۹۸۰ به بعد هستند. آن‌ها وظایف دولتی مثل تنظیم‌گری، نظارت، ارائه خدمات عمومی، تحقیق، صدور مجوز و حتی اجرای سیاست‌ها را انجام می‌دهد اما مستقل (یا نیمه‌مستقل) از وزارتخانه‌ها و دولت مرکزی عمل می‌کنند. این آژانس‌ها معمولاً توسط دولت تأسیس می‌شود، از بودجه عمومی تغذیه می‌کنند و رئیس و اعضای هیئت مدیره آن‌ها توسط دولت منصوب می‌شود اما در عین حال از نظارت مستقیم روزانه وزیران و بوروکراسی مرکزی دور نگه داشته می‌شوند. به زبان خیلی ساده دولت به آن‌ها می‌گوید این کار را انجام دهید، اما خودتان مدیریت کنید، ما فقط کلیت را نظارت می‌کنیم و بودجه می‌دهیم. این پدیده با فراگیر شدن نظریه «مدیریت نوین عمومی» در دهه ۱۹۸۰ و با سه شعار «مدیریت مثل بخش خصوصی»، «تمرکز بر نتیجه نه فرآیند» و «جداسازی سیاست‌گذاری از اجرا» گسترش زیادی پیدا کرد، زمانی که دولت‌ها می‌خواستند کارآمدتر، حرفه‌ای‌تر و کم‌هزینه‌تر باشند.

امواج بعدی اصلاحات از جمله راهبردهای نوآوری در بخش عمومی، سیاست‌های تحول دیجیتال و ابتکارات سیاستی با تأکید بر انسان‌محوری سیاست‌ها، کماکان اصل چابکی را مد نظر داشتند. حال در پی چندین دهه اصلاحات بی‌دربی با هدف چابکی، بسیاری از دولت‌ها دچار نوعی «فلج چابکی» شده‌اند. آزمایشگاه‌های نوآوری اغلب در حاشیه عملکردهای بوروکراتیک اصلی باقی مانده‌اند؛ آژانس‌های دیجیتال در توسعه زیرساخت‌های دیجیتال و رابط‌های خدماتی موفق عمل می‌کنند، اما به‌ندرت قادر به ایجاد تغییرات سیستمی ملموس هستند. لذا پارادوکس تلاش مداوم برای چابکی در کنار اینرسی بوروکراتیک پایدار منجر به ظهور پاره‌ای «مدل‌های هیبریدی» شده است، مدل‌هایی که عناصر متناقض یا مکمل از مدل‌های مختلف را با یکدیگر ترکیب می‌کنند تا به تعادلی کارآمد دست یابند، که از جمله آن‌ها می‌توان به مدل‌های «دولت نووبرین»، «حکمرانی عمومی نوین» و «حکمرانی عصر دیجیتال» و نسخه جدیدتر همه آن‌ها «ظرفیت‌های تحول‌آفرین بخش عمومی» اشاره کرد. تمامی این چارچوب‌ها به دنبال تلفیق شیوه‌های تقویت‌کننده چابکی با ویژگی‌های بنیادین دولت و برین هستند و به جای بازطراحی کامل، «انطباق‌های تدریجی» و تغییرات کوچک، گام‌به‌گام و افزایشی را ترویج می‌کنند.



با این حال، پرسشی که در این الگوهای فکری کمتر به صورت روشمند واکاوی شده، این است که بنیان‌های اقتصادی و فناوریانه چابکی و ثبات کدامند؟ به بیان دیگر، چابکی و ثبات قرار است چه کارکردی در قبال برون‌دادهای اقتصادی، تحولات اجتماعی و پویایی‌های نوآورانه ایفا کنند؟ نظریه‌های موجود در حوزه مدیریت منابع عمومی غالباً در برابر این پرسش موضعی منفعلانه اختیار کرده‌اند و در چارچوب خود برداشتی محدود از دولت دارند؛ برداشتی که در آن، نقش اصلی دولت صرفاً به ترمیم شکست‌های بازار تقلیل یافته است. این دوگانه‌سازی مضیق میان «بازار» و «دولت»، امروز دامنه قابلیت‌های قابل تصور برای سازمان‌های عمومی را محدود ساخته و نوعی رویکرد واکنشی را تقویت می‌کند؛ رویکردی که به جای شکل دهی فعالانه یا هم‌آفرینی بازارها، صرفاً به اصلاح پسینی آن‌ها کرده است. «ماکس وبر» گرچه بر رابطه‌ای هم‌افزا میان اقتدار عقلانی-قانونی و توسعه سرمایه‌داری تأکید می‌کند، اما قادر به پیش‌بینی خیزش بازارهای فناوری پایه و نوآوری پایه که خصیصه سرمایه‌داری مدرن است نبود و نظریه‌های نوین «مدیریت عمومی نوین» پایه نیز نتوانستند چارچوبی بایسته برای فهم تعامل پویای میان سازمان‌های دولتی و مرزهای فناوری و زیست‌بوم‌های نوآوری فراهم آورند.

در چنین فضایی «مازوکاتو» به دنبال آن است تا بنیانی نظری و کاربردی نوینی برای کارکرد دولت‌ها معرفی می‌کند که آن را «نظریه دولت بازارساز» می‌نامد. در رهیافت جدید او، نهادهای عمومی نه صرفاً اصلاح‌گر بازار یا عرضه‌کننده خدمات، بلکه کنشگرانی پیش‌دستانه در هدایت جهت، سرعت و ترکیب نوآوری و رشد اقتصادی تلقی می‌شوند. این بازاندیشی، امکان بازتعریف «پارادوکس چابکی-ثبات» را نه به مثابه یک بده‌بستان ساده بلکه به عنوان مجموعه‌ای از ظرفیت‌ها و قابلیت‌های درهم‌تنیده برای مدیریت سیستم‌های پیچیده، نامطمئن و تحول‌یابنده، فراهم می‌کند. در این چارچوب، چابکی زمانی به «قابلیت‌های پویا» بدل می‌شود که سازمان‌ها و مدیران دولتی از طریق ۱- «آزمایش‌گری» (ورود فعالانه و ریسک‌پذیرانه دولت به شکل آزمون و خطای راه‌حل‌های مختلف، یادگیری از شکست‌ها و معرفی مسیرهای نو)، ۲- «انطباق‌پذیری» (دولت نباید سیاست‌هایش را سفت و سخت و از پیش تعیین شده اجرا کند (مثل برنامه‌های سنتی که فقط بودجه می‌دهند و منتظر نتیجه می‌مانند)؛ بلکه باید ظرفیت پویا داشته باشد تا از طریق آزمون و خطا و یادگیری مداوم از شکست‌ها، مسیر را تنظیم کرده،

ساختار سازمانی، ابزارها و شاخص‌های ارزیابی را با واقعیت‌های جدید انطباق دهد و فضای کافی برای تجربه‌گرایی، تکرار و اصلاح سیاست در حین اجرا باقی بگذارد و هم‌زمان که جهت‌گیری کلی مأموریت را حفظ می‌کند، جزئیات اجرایی را انعطاف‌پذیر نگه دارد) و ۳- «بسیج راهبردی منابع» (فراخواندن و هماهنگ‌کردن هدفمند منابع، استعدادها و سرمایه‌های بخش‌های دولتی و خصوصی در راستای دستیابی به اهداف)، به چالش‌های نوظهور پاسخ دهند. ثبات نیز در قامت «ظرفیت ساختاری» (استمرار نهادی» و ادامه «جهت‌گیری راهبردی» بازتعریف می‌شود که برای پشتیبانی از دگرگونی‌های اجتماعی در افق زمانی بلندمدت ضروری است.

در مقابل تعریف سنتی نئوکلاسیک که ثبات را به شکل کوتاه‌مدت و به معنای تعادل (بودجه متوازن، تورم کنترل شده و عدم مداخله دولت در بازار)، نبود آشوب (روال عادی امور و فقدان تکان‌های ناگهانی) می‌بیند، «مازوکاتو» آن را توانایی یک سیستم برای حفظ مسیر خود در مقابل طوفان‌ها می‌بیند و ثبات را لزوماً آرام بودن سطح آب تعریف نمی‌کند. ثبات مازوکاتویی وابسته به افراد یا شانس نیست، بلکه در لایه‌های زیرین و ساختاری دولت و نهادها نهاده می‌شود. این دیوارها و ستون‌های ساختمان هستند که باید محکم باشند، نه اینکه فقط کاغذیواری را عوض کنیم. از نگاه او یک ویژگی مهم ثبات دولت، «استمرار نهادی» (حافظه بلندمدت سیستم) است. نهادهای دولتی باید آنقدر قوی باشند که با آمدن یک دولت جدید، کل دانش و تجربه انباشته‌شده از بین نرود. ویژگی دوم «جهت‌گیری راهبردی» (قطب‌نمای سیستم) است؛ چراکه استمرار به تنهایی کافی نیست و یک نهاد ممکن است فقط برای بقای خود تلاش کند، بدون اینکه به سمت جایی حرکت کند. ویژگی جهت‌گیری راهبردی «مازوکاتو» در زمینه ثبات، یعنی این که هر نهاد دولتی یک هدف مشخص و بزرگ دارد که می‌داند برای چه چیزی پایدار مانده است.

در چنین فضایی «مازوکاتو»، که معتقد است برخلاف بخش خصوصی که در آن نظریه‌های «ظرفیت‌های پویا» به توضیح چگونگی حفظ مزیت رقابتی در محیط‌های متغیر کمک کرده‌اند؛ در ادبیات بخش عمومی و دولتی، هنوز چارچوب نظری مشابه و جامعی برای توضیح ظرفیت‌های پویا و تحول سازمانی دولت‌ها و نهادهای عمومی شکل نگرفته، نظریه «دولت بازارساز» خود را مطرح می‌کند. او می‌گوید «ادبیت پنروز» در کتاب کلاسیک «نظریه رشد بنگاه» یک شرکت را به مثابه مجموعه‌ای از منابع



می‌بیند که امکان رشد و توسعه را فراهم می‌کنند. نظریه او پایه «نگاه منبع‌محور» به توسعه بنگاهی شد و مبانی اصلی مفهوم «ظرفیت‌های پویا» را شکل داد. سی و پنج سال بعد هم «دیوید تیچ و گری پیزانو» نیز در مقاله «مقدمه‌ای بر قابلیت‌های پویای بنگاه‌ها»، در برابر چارچوب‌های کلاسیک پنج نیروی «مایکل پورتر» در خصوص ساختار صنعت و رقابت خارجی، نظریه ظرفیت‌های پویا خود را به عنوان توانایی‌های سازمان در ادغام، ساخت و بازیگر بندی قابلیت‌های داخلی و خارجی، که امکان سازگاری با محیط‌های به سرعت در حال تغییر را دارا باشد، مطرح می‌کنند. حال استدلال «مازوکتو» این است که یکی از علل اساسی چنین خلانی در فقدان یک نظریه مشابه برای بخش دولتی، فقدان نظریه‌ای صریح درباره «ارزش» در اغلب روایت‌های مربوط به قابلیت‌های بخش دولتی و عمومی است. در بخش خصوصی قابلیت‌ها اهمیت دارند؛ چراکه بنگاه‌ها به مثابه خالقان ارزش در نظر گرفته می‌شوند که در بازار رقابت کرده و هم زمان آن را شکل می‌دهند. اما این نگرش به بخش عمومی در وهله نخست نیازمند باور به قابلیت‌های درونی و غیرقابل برون‌سپاری بخش دولتی از جمله قابلیت‌های مربوط به ظرفیت جذب دانش، مهارت‌های نوآوری و رویه‌های یادگیری سازمانی است. اما این باور با رویکرد «مدیریت عمومی نوین» تضعیف شده است.

او می‌گوید امروز در برابر چنین باوری به کارکرد بخش دولتی، دیدگاه متضاد پرنرنگی وجود دارد که معتقد است بخش عمومی با اتکاء به ظرفیت عملیاتی اولیه، رویه‌های بوروکراتیک و ابزارهای تنظیم‌گری، غالباً و صرفاً نقش تسهیل‌گر ارزش یا اصلاح‌کننده بازار را برعهده دارد. «مازوکتو» معتقد است اگر دولت را به عنوان خالق ارزش و بازارساز و یک کنشگر که به صورت فعال در «هم‌آفرینی» سیستم‌های اجتماعی-فناورانه، بازارها و مسیرهای نوآوری مشارکت می‌کند تصور کنیم، آنگاه ضرورت تدوین نظریه‌ای پیچیده‌تر و پویا از قابلیت‌های بخش عمومی آشکار می‌شود. «مازوکتو» با چنین تصویری از دولت نظریه دولت بازارساز خود را مطرح می‌کند و استدلال می‌کند که قابلیت‌های بخش عمومی را نباید صرفاً کارکردهای اداری یا مدیریتی دانست، بلکه باید آن‌ها را ظرفیت‌های بنیادین اجتماعی برای هم‌آفرینی «ارزش عمومی» در شرایط عدم قطعیت تلقی کرد. او معتقد است که فهم پویایی‌های فناوری و نوآوری امروز جهان در کانون این فهم مجدد جایگاه دولت قرار دارد و مفروضات سنتی درباره کارایی و بی‌طرفی بخش عمومی در جهانی با شتاب فزاینده تغییرات فناورانه، کفایت نمی‌کند.

«ماریانا مازوکتو» مبتنی بر این نگاه ویژه، چارچوبی چندلایه از ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بخش عمومی، مبتنی بر دیدگاه بازارسازی دولت توسعه می‌دهد. با اتکا به پیشرفت‌های اخیر در سیاست نوآوری مأموریت‌محور و نظریه قابلیت‌های پویا، استدلال می‌کند که دولت‌ها به سبب از ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها نیاز دارند که در سطوح سیاستی، افق‌های زمانی و حوزه‌های نهادی مختلف توزیع و به صورت هماهنگ راهبری شوند. این ظرفیت‌ها خصایص ایستایی برای دولت‌ها نیستند، بلکه باید به طور مستمر نوسازی، بازترکیب و بازیگر بندی شوند تا با چشم‌انداز در حال تحول چالش‌های اجتماعی انطباق پیدا کنند. «مازوکتو» می‌گوید حل پارادوکس «چاپکی-ثبات» صرفاً با اصلاحات نهادی جزئی یا مداخلات مدیریتی مقطعی میسر نیست؛ بلکه مستلزم بازاندیشی بنیادین در باب غایت نهاد‌های دولتی و عمومی و ظرفیت بالقوه آن‌ها در جهانی پرتلاطم امروز است. او نه در قامت یک نگهبان منفعل نظریه‌های نظم و کارایی موجود، بلکه به عنوان معماری که پیش‌دستانه آینده‌ای نوآوری‌محور، فراگیر و پایدار را بنا می‌کند، تحلیل‌های خود را در چارچوب نظریه «دولت بازارساز» می‌ریزد و مسیری نوین برای اندیشه‌ورزی مجدد ظرفیت‌ها و قابلیت‌های دولت عرضه می‌دارد.

## ۲. ساختمان فکری ماریانا مازوکتو در نظریه دولت بازارساز

او در گام اول باید ساختمان فکری خود را بر ویرانه‌های نظریه‌های نئوکلاسیک پیشین بنا کند و به این منظور با سه استدلال درهم‌تنیده و به هم مرتبط، کفایت چارچوب «شکست بازار» را به عنوان پارادایم مسلط برای فهم نقش بخش دولتی به چالش می‌کشد. نخست، استدلال می‌کند که نظریه شکست بازار که هدف آن اصلاح ناکارایی‌ها است به طور فزاینده‌ای برای مواجهه با چالش‌های پیچیده، به هم پیوسته و فوری قرن بیست و یکم مانند سالمندی جمعیت، وضعیت‌های اضطراری اقلیمی، گسست‌های فناورانه و واگرایی‌های ژئوپلیتیکی نامتناسب شده است؛ چراکه تمرکز بنیادین چارچوب شکست بازار بر «کارایی ایستا» است اما اگر کارایی ایستا را بهینه‌سازی تخصیص موجود منابع با پیش فرض تعادل تعریف کنیم، آن‌ها دیگر در ساحت‌های متنوع مشکلات امروزی که شدیداً دچار عدم قطعیت، «وابستگی به مسیر» و تغییرات غیرخطی شده‌اند، امکان راهبری محدودی خواهند داشت. در مقابل، مواجهه مؤثر با این چالش‌ها مستلزم درک «کارایی پویا» است؛ درکی که بر امکان بخشی به دگرگونی‌های



ساختاری، آزمایش‌گری نهادی و یادگیری تدریجی در درون سیستم‌های پیچیده و در طول زمان تمرکز می‌کند. اینجا «مازوکاتو» اشاره می‌کند که البته یکی از دشواری‌های اصلی گذار مفهومی، خلط همیشگی میان چیستی «کارایی ایستا» و «کارایی پویا» است. کارایی ایستا به بهینه‌سازی درون یک ساختار نهادی یا اقتصادی مفروض؛ مانند کمینه‌سازی هزینه یا کارایی تخصیصی در یک مقطع زمانی مشخص، اشاره دارد. این رویکرد الهام‌بخش بسیاری از مداخلات مبتنی بر شکست بازار و اصلاحات مدیریتی بوده که بر کوچک‌سازی دولت، شاخص‌های عملکردی و صرفه‌جویی‌های کوتاه‌مدت تمرکز داشته‌اند. در مقابل، کارایی پویا به ظرفیت سیستم‌ها برای تغییر ساختار خود از طریق سرمایه‌گذاری مستمر، انباشت قابلیت‌ها و نوآوری اشاره دارد. از این منظر، اصلاحاتی که کارایی ایستا را به ویژه در سیستم‌های آموزشی، حافظه نهادی یا سازوکارهای بازخوردی، که برای یادگیری و انطباق ضروری‌اند، در اولویت قرار می‌دهند، ممکن است حتی به تضعیف کارایی پویا بینجامند و ثمره‌ای جز تخریب یا تضعیف نداشته باشند. او معتقد است که چالش‌های اجتماعی معاصر را نمی‌توان به مثابه مسائل سیاستی منفرد و منفک تلقی کرد، بلکه باید آن‌ها را ویژگی‌های سیستم‌های اجتماعی-فناورانه درهم‌تنیده دانست که مستلزم کنش عمومی هماهنگ، انطباق‌پذیر و بلندمدت هستند؛ کنشی که فراتر از اصلاحات مقطعی، بر بازاریابی ساختاری و جهت‌دهی تحول‌آفرین اقتصاد و فناوری استوار است.

استدلال دوم «مازوکاتو» این است که با وجود رشد فزاینده ادبیات مربوط به «تحول سیستم‌ها» در حوزه‌های اجتماعی-فناورانه، این جریان فکری تا حد زیادی از یک تمایز اساسی غفلت کرده و آن تمایز میان سیستم‌های اجتماعی-فناورانه همچون تحرک‌پذیری، انرژی یا سیستم‌های غذایی از یک سو و خدمات عمومی نظیر آموزش، سلامت و رفاه، از سوی دیگر است. دسته نخست معمولاً به مثابه کانون‌های مشهود نوآوری و گذار بوده، عرصه‌هایی هستند که از طریق سرمایه‌گذاری‌های هدفمند عمومی و سیاست‌های نوآوری پشتیبانی می‌شوند و دسته دوم خدمات عمومی هستند که غالباً در چارچوب منطق کارایی هزینه و انضباط مالی صورت‌بندی می‌شوند و منطق پشت آن دائماً به امواج ریاضت اقتصادی و سرمایه‌گذاری ساختاری اندک می‌انجامد. این دوگانه‌سازی واجد وجهی «پارادوکسیکال» است. در حالی که بخش اعظم مخارج عمومی به خدمات عمومی اختصاص می‌یابد، گفتمان «خلق ارزش عمومی» بیش از گذشته حول محور تحولات اجتماعی-فناورانه سامان می‌یابد.

در اینجا «مازوکاتو» یکی از نقدهای اساسی خود به نحوه تفکر پیشین درباره نوآوری و خدمات عمومی را توضیح داده و به یک «دوگانگی» عجیب در سیاست‌های امروز اشاره می‌کند. او می‌گوید در ادبیات علمی مربوط به «تحول سیستم‌ها» یک خلأ جدی وجود دارد. این ادبیات به چگونگی تغییر سیستم‌های بزرگ (مثلاً نحوه جابه‌جایی شهروندان در محیط شهری و بین شهری یا تولید انرژی) می‌پردازد اما در نظر نمی‌گیرد که اینجا ما با دو دسته سیستم‌های مختلف مواجه‌ایم. دسته اول «سیستم‌های فنی-اجتماعی» هستند که مصادیق آن را می‌توان حمل و نقل، انرژی، سیستم غذایی دانست. اینجاها معمولاً محل بروز نوآوری‌های قابل مشاهده مثل خودروهای برقی، پنل‌های خورشیدی، یا گوشت آزمایشگاهی هستند. سیاست‌گذاران به این حوزه‌ها به چشم «سرمایه‌گذاری» نگاه می‌کنند و عموم بودجه‌های ویژه برای تحقیق و توسعه به آنها تزریق می‌شود تا متحول شوند. اما دسته دوم از سیستم‌های هم وجود دارند که مربوط به «سیستم‌های خدمات عمومی» می‌شوند که مصادیق آن را می‌توان در نظام آموزشی، نظام بهداشت و درمان و نظام رفاه اجتماعی یا تأمین اجتماعی مشاهده کرد. این سیستم‌ها هسته اصلی رفاه مردم هستند و گرچه بخش بزرگی از بودجه دولت صرف آنها می‌شود، اما برخلاف دسته اول، به اینها به چشم «هزینه» نگاه می‌شود و لذا در نظریه‌های پیشین منطق حاکم بر این سیستم‌های دوم عموماً از جنس «کارایی» و «صرفه‌جویی» بوده است. مدام به آنها گفته می‌شود که باید کم‌خرج‌تر باشند. «مازوکاتو» اینجا به آن تناقض بزرگ اشاره می‌کند و می‌گوید ما از یک طرف بخش عمده‌ای از منابع عمومی را صرف سیستم دوم می‌کنیم، اما در خلق ارزش عمومی و ساختن آینده، عموماً معطوف به تحول در سیستم اول هستیم. نگاه سرمایه‌گذاری و نوآوری در سیستم اول که بودجه‌ای کمی به آن اختصاص پیدا می‌کند و نگاه مدیریت هزینه و کارایی در سیستم دوم که بخش عمده‌ای از بودجه‌های دولتی را می‌بلعد، دوگانه مدنظر «مازوکاتو» را می‌سازد و مبنای استدلال دوم او در شکست نظریه‌های پیشین و ضرورت توجه به نظریه دولت بازاریاساز را پایه‌گذاری می‌کند. او معتقد است این دوگانگی باعث شده که امروز سیستم‌های انرژی مدام به روز شوند و سرمایه جذب کنند اما سیستم‌های آموزشی و بهداشتی مدام با ریاضت و کم‌توجهی مواجه شوند، در حالی که برای حل معضلات واقعی شهروندان ما نیازمند نوآوری در سیستم‌های دوم نیز هستیم. هر دوی اینها برای آینده جامعه ضروری هستند و هر دو نیازمند نوآوری و سرمایه‌گذاری بلندمدت هستند.



از نظر او پیامد این شکاف، شکل‌گیری نوعی «رژیم دوگانه» مبنی بر نوآوری مبتنی بر سرمایه‌گذاری در حوزه‌های به اصطلاح فنی و مدیریت مبتنی بر کارایی در حوزه‌های اجتماعی است که برای عبور از این گسست، باید فناوری را در قالب یک دوگانگی «مساله-راه‌حل» تفسیر کنیم. هر نوآوری فناورانه، مساله‌ای را حل می‌کند، اما هم‌زمان اثرات جانبی یا وابستگی‌های تازه‌ای پدید می‌آورد. برای نمونه، خودروها تحرک‌پذیری را افزایش می‌دهند، اما به آلودگی محیط‌زیست دامن می‌زنند؛ خودروهای برقی انتشار گازهای گلخانه‌ای را کاهش می‌دهند، اما به مواد معدنی کمیاب وابسته‌اند که امروز استخراج آن‌ها اغلب در شرایط استثمار صورت می‌گیرد. نکته کلیدی آن است که بسیاری از خدمات عمومی، مانند آموزش، مراقبت یا سلامت روان، خود در بستر سیاست‌های واکنشی اجتماعی به اثرات سرریز و گسست‌های ناشی از تغییرات فناورانه تکامل یافته‌اند. از این منظر، خدمات عمومی و سیستم‌های اجتماعی-فناورانه حوزه‌هایی مجزا نیستند، بلکه عرصه‌هایی هم‌تکاملی برای حل مساله و خلق ارزش به‌شمار می‌روند. این فهم کل‌نگر از تعاملات پویای فناوری و جامعه، امکان بازتعریف نقش بخش عمومی را نه به عنوان اصلاح‌گر حاشیه‌ای شکست‌های بازار، بلکه به مثابه هم‌آفریننده ارزش عمومی در هر دو سپهر سیستم‌های اجتماعی-فناورانه و خدمات عمومی، فراهم می‌آورد. در این چارچوب، ارزش عمومی به کارایی تخصیصی یا عملکرد ارائه خدمات محدود نمی‌شود، بلکه ظرفیت شکل‌دهی به مسیرهای توسعه‌ای عادلانه، پایدار و فراگیر را نیز در بر می‌گیرد. چنین ارزشی ناگزیر از رهگذر همکاری میان بخش‌های عمومی، خصوصی و مدنی خلق می‌شود و به آن دسته از ظرفیت‌های نهادی وابسته است که توان هدایت پیچیدگی، مدیریت عدم قطعیت و حفظ افق‌های بلندمدت را دارا باشند.

نهایتاً به عنوان استدلال سوم، او در سنتز نظری «دولت بازارساز» معتقد است که این رویکرد با تلفیق بینش‌های اقتصاد تکاملی، نظریه سیستم‌ها و رهیافت‌های توسعه انسانی، نقشی بلندپروازانه‌تری برای سازمان‌های عمومی صورت‌بندی می‌کند که بر دو ستون اصلی استوار است: ۱- به رسمیت شناختن عدم قطعیت عمیق و وابستگی به مسیر که نوع گذارهای اجتماعی-فناورانه را مشخص می‌کند و ۲- بنیانی‌های تجاری مبتنی بر قابلیت‌های انسانی و «رویکردهای حق محور».

در بند اول استدلال سوم او ابتدا به چرایی شکست برنامه‌ریزی‌های ساده و خطی امروز می‌پردازد. او می‌گوید که تحول در سیستم‌های بزرگ (مثل انرژی یا حمل و نقل) دو ویژگی ذاتی دارند که اگر آنها را نادیده بگیریم، شکست می‌خوریم. این دو ویژگی عبارتند از «عدم قطعیت عمیق» و «وابستگی به مسیر». عدم قطعیت عمیق وضعیتی است که شما حتی نمی‌دانید اصلاً چه احتمالاتی وجود دارد یا چه اتفاقی ممکن است بیفتد تا برای آن برنامه‌ریزی کنید. مازوکاتو بر این عقیده است که وقتی می‌خواهید یک سیستم بزرگ را متحول کنید (مثلاً از بنزین به سمت هیدروژن یا برق بروید)، هیچکس نمی‌داند دقیقاً کدام فناوری در ۲۰ سال آینده غالب خواهد شد و ممکن است آن فناوری که امروز روی آن سرمایه‌گذاری می‌کنیم، ده سال دیگر کاملاً منسوخ شده باشد و لذا دولت‌ها نباید طوری برنامه‌ریزی کنند که انگار همه چیز را می‌دانند، بلکه باید سیستم‌هایی را طراحی کنند که «منعطف» و «یادگیرنده» باشند؛ یعنی بتوانند در طول زمان خود را با اتفاقات غیرمنتظره وفق دهند. در خصوص وابستگی به مسیر نیز مازوکاتو می‌گوید تاریخ مهم است و جایی که امروز هستیم، نتیجه انباشت انتخاب‌هایی است که در طول زمان انجام داده‌ایم، حتی اگر آن انتخاب‌ها در ابتدا تصادفی یا غیربهبینه بوده باشند. او می‌گوید این مسیرها نه تصادفی، که توسط سرمایه‌گذاری‌های هدفمند عمومی و خصوصی شکل گرفته‌اند و منافع عده‌ای خاص را تامین و قدرت آنها را تثبیت کرده‌اند. به همین دلیل تغییر مسیر نیازمند اقدام جمعی و آگاهانه است. حال در قسمت اول استدلال سوم می‌گوید به دلیل وجود «عدم قطعیت عمیق»، دولت‌ها باید هم‌زمان روی چند مسیر مختلف سرمایه‌گذاری کنند و همه تخم مرغ‌ها را در یک سبد نگذارند و به دلیل وجود «وابستگی به مسیر»، دولت‌ها باید فعالانه در بازار مداخله کنند تا بتوانند قفل مسیر قبلی را باز و جهت‌گیری جدیدی ایجاد کنند. این کار با سرمایه‌گذاری عمومی هدفمند و ایجاد بازارهای جدید امکان‌پذیر است و ضرورت یک دولت بازارساز را به رخ می‌کشد.

در بند دوم استدلال سوم او به دنبال «بنیان‌های تجاری» نظریه خود رفته و نشان می‌دهد که نظریه اقتصادی او صرفاً برای رشد تولید ناخالص داخلی نیست، بلکه برای کرامت انسانی است. او می‌گوید این بنیان باید بر دو پایه «رویکرد قابلیت انسانی» و «رویکرد مبتنی بر حقوق» استوار باشد. او با نگاه قابلیت انسانی (که پیش‌تر «آمارتیا سن» آن را توسعه



داده)، معتقد است که ما نباید صرفاً به این فکر کنیم که مردم «چقدر پول» دارند یا «چه کالاهایی» مصرف می‌کنند، ما باید به این فکر کنیم که مردم چه توانایی و ظرفیتی برای «بودن» و «انجام دادن» کارهای ارزشمند دارند. در رویکرد مبتنی بر حقوق نیز او معتقد است که سیاست‌گذاری و تخصیص منابع نباید به چشم «کمک» یا «لطف» به مردم نگاه کند. بلکه باید بر اساس حقوق قانونی و انسانی بنا شود.

به این ترتیب در نظریه دولت بازارساز مازوکاتویی، بخش عمومی نه صرفاً تنظیم‌گر یا ارائه‌دهنده خدمات، بلکه «شکل‌دهنده آینده‌های اجتماعی» تلقی می‌شود؛ نهادی که می‌تواند سیستم‌های پیچیده را به سوی برون‌دادهایی هدایت کند که هم از منظر اقتصادی قابل دوام باشند و هم از حیث عدالت اجتماعی و پایداری زیست‌محیطی موجه جلوه کنند.

### ۳. ناکارآمدی‌های نظریه شکست بازار از منظر مازوکاتو

«نظریه شکست بازار» مداخله دولت در اقتصاد را تنها در صورتی موجه می‌داند که هدف آن اصلاح موقعیت‌هایی باشد که بازارها در تخصیص کارای منابع ناکام می‌مانند. بر اساس این رویکرد، دولت باید در حوزه‌هایی مداخله کند که ویژگی اصلی آن‌ها اثرات جانبی سرریز مثبت یا منفی است. برای مثال، کالاهای عمومی، که غیرقابل تقسیم و غیرقابل تخصیص تلقی می‌شوند، اثرات سرریز مثبتی ایجاد می‌کنند که به سرمایه‌گذاری پایین بخش خصوصی می‌انجامد و بنابراین مستلزم سرمایه‌گذاری عمومی است. این منطق، توجه کلاسیک سرمایه‌گذاری عمومی در پژوهش‌های پایه است؛ حوزه‌ای که به سبب سرریزهای دانشی گسترده، تصاحب کامل منافع آن توسط بازیگران خصوصی دشوار است و لذا با کمبود سرمایه‌گذاری خصوصی مواجه می‌شود. در مقابل، اثرات سرریز منفی، مانند آلودگی‌ها، مستلزم سیاست‌هایی هستند که هزینه‌های اجتماعی را، مثلاً از طریق مالیات کربن، در محاسبات بخش خصوصی درونی‌سازی کنند.

با وجود بینش‌های مفید این نظریه در نمونه‌های خاصی مانند پژوهش‌های پایه‌ای، چارچوب شکست بازار در بهترین حالت، توصیف‌گر وضعیت تعادلی ایستایی است که در آن سیاست‌گذاری به ترمیم مسیرهایی می‌پردازد که اساساً توسط بازار شکل گرفته‌اند. اما برای مثال در گذار سبز یا بازاریابی ساختار اقتصاد، زمانی که سیاست عمومی باید بازارهای نوایجاد کند یا بازارها را به طور فعال شکل دهد، این چارچوب کارایی خود را از دست می‌دهد. از این رو نظریه شکست بازار برای مواجهه با

نوآوری و چالش‌های اجتماعی کفایت ندارد؛ زیرا قادر به تبیین سرمایه‌گذاری‌های تحول‌آفرین، کاتالیزوری و مأموریت‌محور دولت نیست؛ همان نوع سرمایه‌گذاری‌هایی که در گذشته به خلق فناوری‌ها و صنایع جدید انجامید و امروز برای مقابله با بحران اقلیمی ضروری است.

به عبارت دیگر، هر چارچوب سیاستی که صرفاً بر اصلاح ناکارایی‌های بازار، به‌ویژه شکست‌های بازار، متمرکز باشد، فاقد هرگونه توجه نظری روشن برای رویکرد بازارسازی و مأموریت‌محوری خواهد بود؛ رویکردی که برای نوآوری‌های بنیادین تاریخی مانند اینترنت ضروری بود و امروزه برای پاسخ به چالش‌های اجتماعی بزرگ معاصر کاملاً ناگزیر است. با نادیده گرفتن دولت به مثابه سرمایه‌گذار پیشرو و بازارساز، ایده‌های سیاستی سنتی مبتنی بر چارچوب شکست‌محور، هیچ بینشی درباره نوع و ساختار سازمانی بخش عمومی که برای پشتیبانی از سرمایه‌گذاری‌های عمومی پرریسک و بالقوه پرپاداش ضروری است ارائه نمی‌دهند؛ چراکه در این دیدگاه، سیاست صرفاً به عنوان دخالت موقت و نه به عنوان جزء بنیادین و فعال در فرآیند شکل‌دهی، جهت‌دهی و آفرینش بازارها دیده می‌شود.

ریشه‌دار در بنیان‌های نظری شکست بازار، اصلاحات «مدیریت دولتی نوین» در دهه ۱۹۹۰ حول سیاست‌های موسوم به «اجماع واشنگتن» همگرا شدند؛ سیاست‌هایی که بر مقررات‌زدایی، گشودن بازارهای داخلی و اتکا به سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و صادرات برای رشد اقتصادی تأکید داشتند. این اصلاحات، ایده خودمختاری دولت را تضعیف کردند و مفهوم ظرفیت دولت را تقلیل دادند. بنابراین، بحث‌های جاری درباره ظرفیت نوآوری بخش عمومی که در بخش‌های بعدی این مقاله به بررسی آن می‌پردازیم، را می‌توان به عنوان پاسخی مفهومی به اصلاحات «مدیریت عمومی نوین» و پیامدهای ساختاری و نهادی آن مفهوم‌سازی نمود.

اصلاحات «مدیریت دولتی نوین» در گام نخست با هدف افزایش خودمختاری مدیریتی دستگاه‌های اجرایی طراحی شدند و بدین ترتیب، خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی و ایجاد یا تقویت نهادهای پیرامونی و شبه‌مستقل را تسهیل کردند. با این حال، این اصلاحات هم‌زمان تمرکز نظام حکمرانی را به سوی کارایی‌های کوتاه‌مدت سوق دادند؛ کارایی‌هایی که در قالب سیستم‌های مدیریت عملکرد مبتنی بر سنجش سخت‌گیرانه داده‌ها و ستاندها، «الگوگیری مقایسه‌ای» و



تأکید فزاینده بر شاخص‌های کمی حکمرانی تجسم یافتند. موج‌های اصلاحی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ عمدتاً بر «عملکرد قابل رؤیت» فعالیت‌های سطوح عملیاتی تمرکز داشتند، رویکردی که از آن با عنوان «نگاه قورباغه‌ای» یاد شده است و نه بر حوزه‌های سیاستی کلان یا میان‌سازمانی که مستلزم هماهنگی افقی و ظرفیت راهبردی هستند. این نگاه خردنگر، که سیاست را در مقیاس پروژه و واحد عملیاتی تقلیل می‌دهد، امروزه در قالب دغدغه هدف‌گذاری دقیق و موضعی حمایت‌های دولتی در سطح پروژه‌ها تداوم یافته است. تجلی معاصر این رویکرد را می‌توان در توسعه ابزارهای ارزیابی سیاستی فزاینده پیچیده‌ای مشاهده کرد که عمدتاً بر منطق شکست بازار استوارند و می‌کوشند آثار مداخلات دولتی را از طریق شاخص‌های کمی و مدل‌های سنجش اثر اندازه‌گیری کنند؛ ابزارهایی که علی‌رغم پیچیدگی روش‌شناختی، اغلب به نتایجی ترکیبی و بعضاً نامطمئن انجامیده‌اند. در مجموع، اصلاحات «مدیریت دولتی نوین» با تقلیل مساله ظرفیت دولت به سنجش‌پذیری عملکردهای خرد و کارایی‌های حسابداری شده کوتاه‌مدت، از تمرکز بر قابلیت‌های راهبردی، یادگیری نهادی و هماهنگی ساختاری در سطوح بالاتر سیاست‌گذاری غفلت ورزیدند؛ امری که پیامدهای آن همچنان در معماری حکمرانی معاصر قابل مشاهده است. مازوکاتو معتقد است که اصلاحات «مدیریت عمومی نوین» اغلب خدمات عمومی و به‌ویژه مراقبت‌های بهداشتی را هدف گرفته‌اند؛ زیرا این بخش معمولاً بزرگ‌ترین و هزینه‌محورترین شاخه بخش عمومی است که ویژگی‌هایی نظیر تولید خدمات فردی، امکان استانداردسازی فرآیندها و پایش کمی خروجی‌ها را با خدمات بخش خصوصی مشترک دارد. با این حال، هیچ شواهد تجربی نشان نمی‌دهد که چنین اصلاحاتی به بهبود نتایج منجر شده باشد. در عوض، این اصلاحات نگرشی معامله‌محور به خدمات عمومی ایجاد کرده‌اند که اولویت را به کارایی تحویل و سهولت ارائه می‌دهد، نه به تأمین نیازهای ماهوی شهروندان یا تقویت قابلیت‌های انسانی و ظرفیت‌سازی بلندمدت.

با توجه به تمرکز بر سازمان‌های بزرگ و ماشینی بخش عمومی و ناکارآمدی‌های مشهود آنها، یکی از راهبردهای رایج «مدیریت عمومی نوین» برون‌سپاری، اعطای امتیاز (فرانچایز) یا خصوصی‌سازی خدمات دولتی بود. هدف اصلی، مواجهه با مساله بنیادین «نمابندگی» تلقی می‌شد (زمانی که یک گروه

برای اقدام در جهت منافع مالک استخدام می‌شود، اما ممکن است منافع آن گروه دقیقاً با مالک همسان نباشد). برخلاف سهام‌داران که (دست‌کم در مقام نظار) می‌توانند مدیران شرکت را پاسخگو کنند، شهروندان ابزارهای بسیار محدودی برای مطالبه پاسخگویی از بوروکرات‌های بخش عمومی در اختیار دارند. رأی‌دادن در این چارچوب، جایگزینی ناکارآمد و ضعیف برای انضباط ناشی از انگیزه سودآوری تلقی می‌شد؛ همان انضباطی که امکان ارزیابی و کنترل عملکرد مدیران شرکتی توسط سهام‌داران را فراهم می‌کند. این دیدگاه به این نتیجه رسید که دولت باید نقش خود را عمدتاً به «مداخلات فنی هدفمند» برای اصلاح ناکامی‌های بازار محدود کند (نظیر تدوین آیین‌نامه‌ها و استانداردهای ساختمانی)، به‌گونه‌ای که ضمن کاهش احتمال «شکست دولت»، از طریق تزریق انضباط بازاری به بخش عمومی، کارایی آن را ارتقا دهد.

یکی دیگر از پیامدهای بنیادین اصلاحات «مدیریت عمومی نوین»، سودآوری طولانی‌مدت و پایدار صنعت مشاوره مدیریت و کارکنان آن از ساختارهای اداری عمومی بوده است؛ ساختارهایی که فاقد اعتبار سیاسی یا منابع مالی کافی برای عمل مستقل و خودکفا بوده‌اند. نظریه شکست بازار و اصلاحات «مدیریت عمومی نوین» ناشی از آن، پایه و اساس موفقیت این صنعت را تشکیل دادند؛ زیرا همین چارچوب بود که برون‌سپاری وظایف و ظرفیت‌های دولتی به شرکت‌های مشاوره خصوصی را از ابتدا مشروع و توجیه‌پذیر جلوه داد. در نتیجه، رابطه‌ای «انگل‌وار» میان ادارات عمومی و صنعتی شکل گرفت که ذاتاً انگیزه‌ای برای کمک به استقلال و خوداتکایی مشتریان خود نداشت. با گذر زمان، برون‌سپاری مستمر کارکردهای راهبردی و حیاتی، به فرسایش مهارت‌های درون‌سازمانی، از دست رفتن «حافظه نهادی» و تخلیه ظرفیت‌های کارشناسی در بخش عمومی انجامید؛ خسارتی که در شرایط بحرانی، نظیر همه‌گیری‌های پاندمیک، به شکلی دردناک و عریان برای دولت‌ها نمایان می‌شود.

#### ۴. سیستم‌های اجتماعی-فنی و سیستم‌های خدمات عمومی

گفتیم که مازوکاتو معتقد است که چشم‌انداز معاصر نوآوری و حکمرانی، روزبه‌روز بیش از پیش تحت تأثیر دو پارادایم متمایز اما به‌هم‌پیوسته شکل می‌گیرد که یکی رویکرد سیستم‌های اجتماعی-فنی است، که عمدتاً از مطالعات علم فناوری و اقتصاد تکاملی سرچشمه گرفته و دیگری سیستم



خدمات عمومی است، به طور گسترده در رویکردهای طراحی کاربرمحور به ارائه خدمات عمومی به کار گرفته می شود. هر دو چارچوب، با فرایندهایی که جوامع از طریق آنها ارزش تولید و ارائه می کنند سر و کار دارند و عموماً بر این باورند که تغییر باید به صورت تغییر نظام مند فهمیده و هدایت شود؛ با این حال، در مسیرهای موازی تکامل یافته اند و هر یک مفروضات، اولویت ها و پیامدهای سیاسی خاص خود را دارد. از این رو، مفاهیم «نوآوری» و «نظام» در سیستم های اجتماعی-فنی و در خدمات عمومی به گونه ای متفاوت فهم و اجرا می شوند. این واگرایی، به یک دوگانگی مفهومی و نهادی منجر شده که از یک سو، منطق علم، فناوری و نوآوری مبتنی بر تغییر پویای بازار و فناوری و از سوی دیگر، منطق خدمات عمومی است که بر نیازهای کاربران و هم آفرینی استوار می شوند.

سیستم های اجتماعی-فنی نظیر انرژی، حمل و نقل، غذا و زیرساخت های دیجیتال، به مثابه پیکربندی های بزرگ مقیاس از فناوری، نهادها، رفتارها و بازارها درک می شوند که در طول زمان با یکدیگر «هم تکاملی» می یابند. بر پایه اقتصاد تکاملی و «نظریه گذار» این سیستم ها از طریق فرایندهایی چون «نوآوری های آشیانه ای»، «بی ثبات کننده ها» و «فشارهای منظره ای» دگرگون می شوند. بازار در این پویایی تکاملی نقش محوری دارد؛ رقابت ناهموار، آزمایشگری را برمی انگیزد، نگاه ها را به نوآوری ترغیب و پنجره های فرصت را برای مداخله سیاستی ایجاد می نماید. مقامات دولتی؛ از طریق حمایت از فناوری های نوظهور، سرمایه گذاری در زیرساخت ها و جلب سرمایه گذاری خصوصی، اغلب به عنوان توانمندساز تغییر عمل می کنند.

نمونه برجسته این امر، گذار به خودروهای برقی است. این تحول نه تنها مستلزم سرمایه گذاری هنگفت عمومی و خصوصی در فناوری باتری و طراحی خودرو بوده، بلکه نیازمند حمایت گسترده عمومی برای زیرساخت هایی چون شبکه های شارژ و استانداردهای تنظیمی نیز بوده است. بدین ترتیب، دولت ها نه صرفاً ناکامی های بازار را اصلاح می کنند، بلکه به طور فعال در شکل دهی بازارهای جدید و هدایت گذارهای نظام مند مشارکت می ورزند. با این حال، حتی در این تحولات نوآوری محور، بخش عمومی اغلب به عنوان تسهیل گر یا «سرمایه گذار نهایی» موقعیت یابی می شود و ارزش عمومی به شکلی تنگ نظرانه در قالب انتشار فناوری یا معیارهای کاهش کربن تعریف می شود.

در مقابل، منطق خدمات عمومی بر مجموعه ای متفاوت از هنجارها و محرک ها استوار است. منطق غالب خدمات عمومی چنان که «آزبورن» آن را بسط داده، بر هم آفرینی خدمات، ماهیت رابطه ای و فرایندی خلق ارزش و ویژگی های متمایز ارائه خدمات عمومی در مقایسه با کالاهای خصوصی تأکید دارد. دو پویایی بنیادین این منطق را شکل می دهند. نخست، خدمات عمومی اغلب در پاسخ به اثرات جانبی یا تغییرات ساختاری ناشی از تحولات اجتماعی-فنی پدید می آیند و تکامل می یابند (مانند توسعه سیستم های آب پاک و زیرساخت های بهداشت عمومی در پی شهرنشینی). دوم، خدمات عمومی در تعهدات هنجاری به عدالت اجتماعی، حقوق بشر و دسترسی همگانی ریشه دارند؛ تعهداتی که از فرایندهای منازعه سیاسی برمی خیزند و اغلب برای دوره های طولانی مورد چالش باقی می ماند. در هسته خود، این اهداف حقوق محور از طریق ابزارهایی چون آموزش اجباری، حقوق درمانی یا سیستم های بیمه اجتماعی به منظور توسعه توانمندی های افراد برای مشارکت در جامعه و اقتصاد طراحی شده اند.

در مجموع، منطق های نوآوری و تغییر در سیستم های اجتماعی-فنی و خدمات عمومی به هم پیوسته اما به وضوح متفاوت اند. با این حال، در تقابل با رویکرد سرمایه گذاری محور اتخاذ شده برای گذارهای اجتماعی-فنی، خدمات عمومی روزبه روز بیش از پیش در معرض اصلاحاتی قرار گرفته اند که هدفشان کارایی، کاهش هزینه و اندازه گیری خروجی است؛ اصلاحاتی که بهترین نمونه آن، اصلاحات «مدیریت عمومی نوین» پیش گفته است. این امر به وضعیتی پارادوکسیکال منجر شده که با وجود تخصیص نامتناسب هزینه های عمومی به آموزش، بهداشت و حمایت اجتماعی، روایت های غالب ارزش عمومی و نوآوری همچنان به حوزه های تکنو-اقتصادی نظیر انرژی یا حمل و نقل زنجیر شده اند.

«مازوکاتو» معتقد است که این دوگانگی، پیامدهای مهمی دارد. از یک سو، راهبردهای هدفمند و سرمایه گذاری محور برای شتاب بخشی به تحول در سیستم های «فنی»، اغلب حول رشد سبز، رهبری دیجیتال یا رقابت پذیری صنعتی و از سوی دیگر، سیستم های «اجتماعی» که تحت اصلاحات تدریجی متمرکز بر مدیریت بودجه و کارایی بوروکراتیک قرار دارند. نتیجه، رژیم دوگانه ۱- نوآوری و آزمایشگری در سیستم های اجتماعی-فنی و ۲- ریسک گریزی همراه با کم سرمایه گذاری در خدمات عمومی است. این شکاف نه



تنها گفتمان عمومی درباره خلق ارزش را تحریف، بلکه توانایی دولت در هدایت توسعه بلندمدت را نیز تضعیف می‌نماید. او برای پر کردن این شکاف، پیشنهاد می‌کند که ارزش عمومی به مثابه دیدگاهی یکپارچه بازتعریف شود به شکلی که سیستم‌های اجتماعی-فنی و خدمات عمومی را به هم پیوند دهد. با بهره‌گیری از اصل دوگانگی فناوری که همزمان راه حل و مساله ایجاد می‌کند، هر نوآوری فناورانه را هم حل‌کننده مشکلات موجود و هم آفریننده اثرات جانبی جدید می‌بیند. خودرو، تحرک فردی را افزایش داد اما آلودگی و طراحی شهری وابسته به خودرو را نیز به بار آورد؛ خودروهای برقی انتشار را کاهش می‌دهند اما وابستگی به مواد معدنی نادر را تشدید می‌کنند. از این منظر، خدمات عمومی نظیر آموزش، سلامت روان یا مراقبت بلندمدت، فراتر از اقدامات رفاهی و اصلاح ناکامی‌های بازار، پاسخ‌های نهادی به اختلالات اجتماعی ناشی از تغییرات فناورانه و اقتصادی‌اند که به جامعه کمک می‌کنند تا سازگار شود و تاب‌آوری بسازد.

در این دیدگاه «مازوکاتو»، خدمات عمومی و سیستم‌های اجتماعی-فنی را به مثابه ویژگی‌های به هم پیوسته یک اکوسیستم واحد دیده می‌شوند؛ عرصه‌هایی که یکدیگر را در حل مساله و مذاکره بر سر ارزش تقویت می‌کنند. برای نمونه، سیستم‌های آموزشی هم توانمندساز قابلیت فردی‌اند و هم بنیادی برای انتشار موفق فناوری‌های جدید و گذارهای صنعتی هستند. به همین ترتیب، زیرساخت‌های مراقبتی نقش حیاتی در تضمین عادلانه و فراگیر بودن گذارهای اجتماعی-فنی ایفا می‌کنند. بنابراین، مفهوم هم‌تکمالی که اغلب برای توصیف تعاملات میان بنگاه‌ها، فناوری‌ها و نهادها در «مطالعات علم و فناوری» به کار می‌رود و می‌تواند گسترش یابد تا سیستم‌های خدمات عمومی را نیز به عنوان عاملان فعال در هدایت مسیرها و نتایج تغییرات اجتماعی-فنی در برگیرد.

«مازوکاتو» معتقد است که نظریه‌ای از خلق ارزش عمومی که این بینش‌ها را در خود جای دهد، فراتر از تقسیم ساده بازار و دولت می‌رود. در عوض، ایده بازارسازی را به مثابه فعالیتی راهبردی می‌پذیرد که در آن کنشگران عمومی، خصوصی و مدنی با هم همکاری می‌کنند تا جهت، سرعت و فراگیری گذارهای اجتماعی را تحت تأثیر قرار دهند. در این نگاه، ارزش عمومی نه تنها از طریق اصلاح ناکارایی‌های بازار، بلکه با شکل دهی به ورودی‌ها و نتایج فعالیت اقتصادی نیز خلق می‌شود. نمونه‌هایی چون استقرار زیرساخت خودروهای

برقی یا خرید عمومی فناوری‌های سبز، شکل دهی به ورودی‌ها هستند؛ در حالی که آموزش همگانی یا سیستم‌های بهداشت عمومی، با فراهم‌سازی دسترسی عادلانه به منافع این گذارها، بر نتایج تأثیر می‌گذارند.

«مازوکاتو» بر این عقیده است که این مفهوم گسترده‌تر از ارزش عمومی، رویکرد متفاوتی به سازمان‌های بخش عمومی طلب می‌کند. دولت‌ها باید نه تنها مدیران کارآمد، بلکه موجودیت‌های یادگیرنده و انطباق‌پذیر باشند که قادر به مدیریت گذارهای پیچیده، توازن میان اهداف رفیق و حفظ مشروعیت در میان عدم قطعیت باشند. همچنین مستلزم بازتعریف سیاست‌های علم، فناوری و نوآوری است تا به طور صریح اهداف اجتماعی، مسائل برابری و تاب‌آوری بلندمدت را فراتر از صرف بهره‌وری و رقابت‌پذیری در برگیرد. به عبارت دیگر، ما به یک نظریه بازارسازی برای بخش عمومی نیاز داریم.

## ۵. نظریه دولت بازارساز

دیدگاه دولت بازارساز «مازوکاتویی» ریشه در «نگرش پولانیایی» به بازار دارد؛ نگرشی که بازارها را نه پدیده‌های طبیعی و خودسازمان‌یافته، بلکه نتیجه تعاملات پویا میان کنشگران عمومی، خصوصی، بخش سوم یعنی جامعه مدنی می‌داند. چنان‌که «کارل پولانی» به درستی بیان کرده: «راه به سوی بازار آزاد، با افزایش عظیم و مداوم مداخله‌گرایی سازمان‌یافته و متمرکز گشوده و باز نگه داشته شد». این ایده پولانی، مفهوم «مداخله» دولت را به چالش می‌کشد؛ بازارها نه تنها در نهادهای اجتماعی و سیاسی جاسازی شده‌اند، بلکه خود محصول فرایندهای اجتماعی و سیاسی‌اند.

او شش حوزه اصلی را برای تمایز میان نظریه اصلاح بازار و نظریه بازارسازی دولت قابل شناسایی می‌داند که عبارتند از ۱- توجیه نقش دولت، ۲- نظریه خلق ارزش، ۳- توجیه خدمات عمومی، ۴- مفروضات تغییر نظام، ۵- تمرکز ارزیابی و سنجش سیاست، و ۶- رویکرد به ریسک در بخش عمومی.

### الف. توجیه نقش دولت

در چارچوب اصلاح بازار، مداخله دولت تنها در صورت وجود ناکامی‌های مشخص بازار نظیر کالاهای عمومی، اثرات خارجی منفی یا عدم تقارن اطلاعاتی توجیه‌پذیر است. این دیدگاه فرض می‌کند بازارهای «طبیعی» وجود دارند که می‌توان بدون تغییر ساختار بنیادین‌شان اصلاح کرد. در مقابل، رویکرد



شکل‌دهی بازار از این پیش‌فرض آغاز می‌کند که بازارها خنثی یا خودسازمان‌یافته نیستند، بلکه به طور مشترک توسط بخش‌های عمومی، خصوصی و سوم خلق می‌شوند. از این رو، نقش دولت «سازنده» است؛ شکل‌دهی فعال بازارها به‌گونه‌ای که با اهداف عمومی چنان‌که از فرایندهای سیاسی برمی‌خیزند هم‌راستا شوند، نه صرفاً اصلاح منفعلانه در هنگام ناکامی. این تغییر، مبنای هنجاری سیاست عمومی را از کارایی صرف به «جهت‌داری» و «مشروعیت» منتقل می‌کند.

### ب. نظریه ارزش

چارچوب‌های متعارف، ارزش را به مبادله بازار و فعالیت کارآفرینانه نسبت می‌دهند و نقش بخش عمومی را اغلب به توانمندسازی خلق ارزش خصوصی تقلیل می‌دهند. دیدگاه شکل‌دهی بازار این فرض را به چالش می‌کشد و ارزش را به عنوان پدیده‌ای «هم‌آفریده» میان بخش‌ها از طریق فرایندهای مداوم نوآوری، هماهنگی و سرمایه‌گذاری عمومی می‌بیند. این که ارزش از طریق کنش جمعی «ساخته» می‌شود نه کشف‌شده توسط بازاربایی، نقش کارآفرینانه دولت را در ایجاد امکانات فناورانه و نهادی نوظهور برجسته می‌سازد.

### ج. توجیه خدمات عمومی

در منطق اصلاح بازار، خدمات عمومی به عنوان کالاهای غیررقابتی یا ابزارهای کاهش اثرات خارجی منفی توجیه می‌شوند. رویکرد بازارسازی، خدمات عمومی را در اکوسیستم‌های اجتماعی-فنی جاسازی شده می‌بیند؛ خدماتی که نه تنها بازتوزیعی یا تسکینی‌اند، بلکه نقش فعالی در شکل‌دهی به «توانمندی‌های شهروندان» و ساختاربندی مسیرهای بلندمدت نوآوری و رفاه ایفا می‌کنند.

### د. مفروضات بنیادین تغییر نظام

مدل‌های سنتی فرض می‌کنند آینده با دقت کافی از طریق ارزیابی‌های احتمالی ریسک و تخفیف قابل پیش‌بینی است؛ نظام نزدیک به تعادل عمل می‌کند و مداخلات حاشیه‌ای نتایج متناسبی به بار می‌آورند. در مقابل، شکل‌دهی بازار بر «عدم قطعیت رادیکال»، بازخوردهای غیرخطی و امکان تغییرات ساختاری و غیرحاشیه‌ای استوار است. این چرخش معرفت‌شناختی با اقتصاد پیچیدگی و نظریه تکاملی هم‌خوان است که ماهیت درون‌زا و وابسته به مسیر سیستم‌های اقتصادی را به رسمیت می‌شناسد.

### ه. ارزیابی و سنجش سیاست

در پارادایم اصلاح بازار، ارزیابی سیاست عمدتاً بر تحلیل هزینه-فایده پیشینی و حداقل‌سازی ناکامی دولت متکی است؛ تمرکز بر کارایی تخصیصی کوتاه‌مدت و خنثی بودن فنی. در چارچوب شکل‌دهی بازار، ارزیابی ذاتاً «بازتابی» و «تکرارشونده» است؛ نه تنها کارایی، بلکه این‌که آیا سیاست‌ها نظام را با اهداف اجتماعی نظیر کربن‌زدایی، فراگیری یا تاب‌آوری بازیگربندی می‌کنند یا خیر. بنابراین، ارزیابی شامل کارایی پویا، اثرات سرریز و خلق ارزش عمومی بلندمدت می‌شود.

### و. رویکرد به ریسک

رویکرد متعارف، ریسک را متغیری قابل اندازه‌گیری می‌داند که باید کاهش یابد؛ اغلب با فرض تورش خوش‌بینی که نیازمند احتیاط و دقت و سختگیری رویه‌ای است. در مقابل، شکل‌دهی بازار ریسک را ذاتی نوآوری و تحول می‌بیند. دولت به جای اجتناب از ریسک، باید «آزمایش‌گری» را در آغوش گیرد و ظرفیت‌های نهادی برای یادگیری، انطباق و مقیاس‌پذیری بسازد.

لذا «مازوکاتو» با نظریه دولت بازارساز، طالب یک بازنگری بنیادین در فهم و توسعه ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بخش عمومی است. لازم است ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها از منظر نظریه بازارسازی نظام‌مند شده، عناصر ساختاری، سازمانی و پویای آن، که دولت را قادر می‌سازد بازارها را هم‌آفرینی کند و نوآوری را به سوی اهداف عمومی هدایت کند، شناسایی شوند. علاوه بر این، باید چارچوبی فراتر از تمرکز سنتی بر کارایی و خدمت‌رسانی تعریف کرد تا ظرفیت‌های لازم برای جهت‌دهی، هماهنگی بین‌بخشی، آزمایش‌گری در شرایط عدم قطعیت و خلق ارزش عمومی بلندمدت را نیز شامل شود. تمایزات مد نظر «مازوکاتو» بین دو دولت بازارساز و اصلاح‌گر در ادامه در جدول (۱) خلاصه شده‌اند.

## جدول ۱. مقابله نظریه «اصلاح بازار» و «شکل‌دهی بازار» در نقش بخش عمومی

رویکرد اصلاح بازار	رویکرد بازسازی
<p>ناکامی‌های بازار یا هماهنگی؛</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ کالاهای عمومی</li> <li>■ اثرات خارجی منفی</li> <li>■ رقابت و اطلاعات ناقص</li> </ul>	<p>همه بازارها و نهادها به طور مشترک توسط بخش‌های عمومی، خصوصی و مدنی خلق می‌شوند. نقش دولت تضمین حمایت بازارها از اهداف عمومی است.</p>
<p>ارزش از طریق کارآفرینی و پویایی‌های بازار خلق می‌شود</p>	<p>ارزش از طریق همکاری، رقابت و هماهنگی میان بخش‌های عمومی، خصوصی و سوم خلق می‌شود</p>
<p>خدمات عمومی کالاهای عمومی اند یا ابزار کاهش اثرات خارجی منفی</p>	<p>خدمات عمومی اکوسیستم‌های پویای اجتماعی-فنی را با سیستم‌های فناوری تشکیل می‌دهند</p>
<p>ارزش آینده با تنزیل و پولی‌سازی اثرات خارجی و ارزیابی ریسک قابل برآورد است و ویژگی اصلی نظام رفتار تعادلی آن است</p>	<p>آینده نامطمئن است به دلیل امکان نوآوری‌های نوظهور و تغییرات غیرحاشیه‌ای؛ نظام با رفتار پیچیده مشخص می‌شود</p>
<p>تمرکز بر تحلیل هزینه-فایده پیشینی و حل ناکامی‌های خاص بازار و اجتناب از ناکامی دولت</p>	<p>تمرکز بر کارایی پویا (شامل نوآوری، اثرات سرریز و تغییر نظام مند) و ارزیابی مداوم و بازتابی از حرکت نظام به سوی اهداف اجتماعی-سیاسی مطلوب</p>
<p>بسیار ریسک‌گریز؛ فرض سوگیری خوش بینی</p>	<p>تمرکز بر یادگیری تکرارشونده و آزمایش‌گری</p>

## ۶. نظریه دولت بازساز و ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بخش عمومی

«مازوکاتو» عملاً با چرخش نظری به سوی بازسازی، چند محدودیت کلیدی در ادبیات و گفتمان سیاستی ظرفیت بخش عمومی که امروز غالب هستند را هویدا می‌کند. نخست، رویکردهای موجود اغلب ناتوان از توضیح تعاملات میان قابلیت‌های عملیاتی کوتاه‌مدت (مانند پاسخ به بحران‌هایی چون کووید-۱۹)، فعالیت‌های روزمره معمول (مانند انباشت منابع برای بحران‌های آتی) و ظرفیت‌های بلندمدت (مانند سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های تحقیق و توسعه و نهادهایی که برای چالش‌های آینده مرتب‌اند) هستند. دوم، ظرفیت اغلب از طریق شاخص‌های نتیجه‌محور استنباط می‌شود. برای مثال، بدون توجه کافی به فرایندهای زیربنایی، زمینه‌های نهادی یا پویایی‌های زمانی، نرخ پایین جرم به عنوان شواهدی از کارایی پلیس تلقی می‌شود. سوم، پایه تجربی ارزیابی قابلیت‌های بخش عمومی همچنان عمدتاً گذشته‌نگر و مبتنی بر مطالعه موردی است و بینش محدودی درباره عملکرد واقعی در زمان واقعی یا حل مساله آینده‌محور در شرایط عدم قطعیت ارائه می‌دهد.

او برای مواجهه با این چالش‌ها، دو فرض کلیدی مهم را پیشنهاد می‌دهد. نخست، می‌گوید بیا باید بین ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها تمایز قائل شویم. ظرفیت‌ها شرایط ساختاری و

توانمندساز درونی شده در چارچوب‌های نهادی گسترده‌تر را در بر می‌گیرند، در حالی که قابلیت‌ها به «روال‌های سازمانی» اشاره دارند که فعالیت‌های روزانه سازمان‌های بخش عمومی را هدایت می‌کنند. دوم، بیا باید روال‌های اجرایی کار سازمان‌های دولتی را به عنوان بافت پیونددهنده ظرفیت‌های ساختاری به قابلیت‌های پویا نگاه کنیم. او با این دو فرض، امکان پیشنهاد چارچوبی چندلایه از ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بخش عمومی را فراهم می‌آورد که ماهیت چندبعدی و پویای دولت به عنوان یک بازساز را بازتاب می‌دهد. در اینجا سه لایه وابسته به یکدیگر را معرفی می‌کنیم.

**لایه نخست**، ظرفیت ساختاری است که شامل معماری نهادی و حقوقی، منابع مهم و محیط حکمرانی گسترده‌تری می‌شود که سازمان‌های عمومی در آن عمل می‌کنند. این ظرفیت به معماری نهادی، پایه منابع و محیط سیاسی اشاره دارد که سازمان‌های عمومی را قادر می‌سازد فراتر از نگهداری اداری کوتاه‌مدت عمل کنند. این شامل احکام قانونی، سازوکارهای تأمین مالی، نهادهای هماهنگی، سیستم‌های حرفه‌ای خدمات کشوری و ابزارهای برنامه‌ریزی بلندمدت است. ظرفیت ساختاری اساساً بیانگر توانایی یک نظام سیاسی برای تعیین جهت، حفظ تعهد و جذب ریسک است. برای مثال، زیرساخت قدیمی تحقیق و توسعه وزارت دفاع آمریکا امکان چندین دهه سرمایه‌گذاری



در فناوری‌های پایه‌ای مانند رایانه و نیمه‌رسانا را فراهم و ثبات ساختاری لازم را برای مسیرهای نوآوری بسیار نامطمئن ایجاد کرد. زیست‌بوم آزمایشگاه‌های تحقیقاتی (مانند دارپا) زیرساخت لازم برای تقویت آزمایش‌گری، ارزیابی عملکرد و یادگیری بازخوردی را فراهم آورد. نمونه دیگر، تحول دیجیتال استونی است که به دلیل نوع هسته پایه‌های حقوقی، به ویژه احکام هویت دیجیتال و قابلیت همکاری، امکان هم‌راستایی نظام‌مند و تداوم را علی‌رغم منابع مالی محدود فراهم کرد.

**لایه دوم.** روال‌ها و شیوه‌های سازمانی را در بر می‌گیرد که به فرایندهای اداری، مدیریتی و حرفه‌ای روزمره اشاره دارد که اجرای سیاست و ارائه خدمات را ممکن می‌سازد. روال‌های سازمانی، شیوه‌های تکرارشونده، حرفه‌ای شده و درونی‌شده اجتماعی هستند که بخش عمومی از طریق آنها کار خود را انجام می‌دهد. این روال‌ها نه صرفاً رویه‌های بوروکراتیک و نه فرایندهای خنثی اداری‌اند؛ بلکه شیوه‌های ضمنی تعریف مساله، نحوه رسیدن به اولویت‌ها و تولید ارزش را تجسم می‌کنند. روال‌ها همچنین واسطه ترجمه ظرفیت‌های ساختاری به کنش روزمره‌اند و می‌توانند یا آزمایش‌گری را ممکن سازند یا رکود را تقویت کنند. در بازگشت به نظام نوآوری دفاعی آمریکا، مدل «مدیر برنامه چرخشی» و «ارزیابی عملکرد مبتنی بر نقاط عطف» در دارپا، نمونه‌هایی از روال‌هایی هستند که آزمایش‌گری، همکاری فرامرزی و یادگیری از طریق عمل را در کارکردهای روزانه سازمان جاسازی می‌کنند. رویکرد دارپا با درونی کردن رفتار یادگیری تکرارشونده و ایجاد حلقه‌های بازخوردی در نظام خرید دفاعی، مسیرهایی برای خلق مقیاس‌های تولید بالاتر در فناوری‌های اولیه مانند نیمه‌رساناها، رایانه و مواد پیشرفته ایجاد کرد. از این مهم‌تر، این روال‌ها محدود به ارزیابی فنی نبودند بلکه شامل شکل‌دهی به اکوسیستم‌های صنعتی کامل می‌شدند. دارپا عمداً شبکه‌های تأمین‌کننده را توسعه داد، استانداردهای فناوری را حمایت کرد و اطمینان داد که نوآوری‌های حوزه دفاعی به بازارهای غیرنظامی سرریز شوند.

**لایه سوم و پویاترین لایه،** قابلیت‌های پویا است که به توانایی سازمان‌های عمومی برای آزمایش‌گری، یادگیری، هماهنگی میان حوزه‌های مختلف و حل انطباقی مساله اشاره دارد. قابلیت‌های پویا، توانایی سازمان‌های عمومی برای حس کردن فرصت‌ها و ریسک‌های نوظهور، آزمایش با اشکال جدید هماهنگی و بازیگری‌بندی ساختارها و راهبردها در طول زمان است. اینجا، حس کردن نه تنها پیش‌بینی فناوری‌ها یا اقتصادی، بلکه قابلیت گوش سپردن به شهروندان، کارکنان خط مقدم و جوامع متأثر و

ادغام همدلی و تجربه زیسته در یادگیری و انطباق سیاسی را نیز شامل می‌شود. این بعد فراتر از خدمات پایدار و روال‌های ورود و به این پرسش می‌پردازد که آیا دولت‌ها می‌توانند منابع را تحت عدم قطعیت بسیج و هدایت مجدد کنند؟ آیا می‌توانند با اشکال جدید حکمرانی و هماهنگی دست و پنجه نرم کنند، آیا می‌توانند راهبردهای خود را در مواجهه با شکست اطلاعات یا اطلاعات جدید بازنگری کنند و آیا قادرند ائتلاف‌هایی پایدار ایجاد کنند که تحول اجتماعی، اقتصادی و فناورانه را پیوند دهند.

قابلیت‌های پویا به شدت به درونی‌شدن در جنبه‌های عملیاتی خدمات وابسته‌اند و همین امر نقش رو به کاهش دولت‌های مدرن در خلق ارزش عمومی را توضیح می‌دهد. روال‌های پایدار پیش شرط یادگیری و بهبودند. اگر سازمان‌ها مدام آنچه انجام می‌دهند را تغییر دهند، نمی‌توانند از انجام آن بیاموزند. در بخش عمومی، بازسازی‌های مکرر، تغییر معیارهای عملکرد و چرخش سیاستی، روال‌ها را مختل و حلقه‌های بازخورد را قطع می‌کند و یادگیری تجمعی را ناممکن می‌سازد. برون‌سپاری از طریق حذف فعالیت‌های هسته‌ای از سازمان‌های عمومی، یادگیری از طریق عمل را جابه‌جا و تخصص تجمعی را تهی می‌کند. با انتقال دولت از تولیدکننده به کمیسیون‌دهنده، توجه مدیریتی بیش از حد بر نظارت قراردادی متمرکز می‌شود و فضای نهادی برای نوآوری، آزمایش‌گری و بهبود تکرارشونده کاهش می‌یابد. امروز «درونی‌سازی مجدد» دولت در تولید ارزش عمومی نه تنها ضرورتی فنی، بلکه ضرورتی سیاسی-اقتصادی است. بازسازی قابلیت‌های پویا مستلزم سرمایه‌گذاری مجدد در ظرفیت عملیاتی داخلی، حفظ تخصص حوزه‌محور و توسعه روال‌های سازمانی است که یادگیری و پاسخگویی را در طول زمان ممکن سازد. این بازتعریف، دولت را نه اصلاح‌کننده منفعل بازار، بلکه عامل فعال مأموریت‌محور و قادر به شکل‌دهی و هم‌آفرینی ارزش عمومی در مواجهه با چالش‌های پیچیده اجتماعی می‌کند. بر اساس این دیدگاه، قابلیت‌های پویا نه تنها از ابزارهای سیاسی انتزاعی، بلکه از ظرفیت دولت برای تعامل مستقیم با سیستم‌هایی که می‌خواهد دگرگون کند، بیرون می‌آیند.

این چارچوب و سه لایه مذکور در شکل (۱) خلاصه شده‌اند. در هر لایه امکان بحث‌های بسیار دقیق‌تر وجود دارد؛ با این حال، این مقاله عمدتاً بر معرفی و آزمون چارچوب کلی تمرکز دارد. با قرار دادن ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بخش عمومی در این چارچوب چندلایه، می‌توانیم به تدریج چگونگی عملکرد یک دولت بازارساز را به طور دقیق و روزمره باز کنید.





شکل (۱) - ظرفیت‌های ساختاری، روال‌های سازمانی و قابلیت‌های پویای بخش عمومی

بلکه دولتی است که توان کمتری در یادگیری، انطباق و پاسخ به بحران‌ها در هنگام تحول یا بحران دارد. قابلیت‌ها تجمعی و برگشت‌پذیر هستند و از طریق هم‌راستایی تکرارشونده میان لایه‌ها ساخته می‌شوند و با فروپاشی هم‌راستایی زوال می‌یابند. جدول (۲) این تعاملات را با نمونه‌های ساده خلاصه می‌کند. این دیدگاه تعاملی فراتر از دوگانه بوروکراسی پایدار و سازمان شبکه‌ای چابک می‌رود و نشان می‌دهد که ثبات و انطباق‌پذیری نه ارزش‌های متضاد، بلکه ویژگی‌های نوظهور از چگونگی تقویت یکدیگر از طریق عمل توسط مجوز ساختاری، هماهنگی روال و یادگیری پویا هستند.

هرچند ظرفیت‌های ساختاری، روال‌های سازمانی و قابلیت‌های پویا از نظر تحلیلی متمایز هستند، اهمیت آنها در نوع تعاملات میان خود در طول زمان نهفته است. ظرفیت‌ها را می‌توان به عنوان ذخایری از جنس فضای مالی، منابع انسانی، احکام نهادی و تخصص حرفه‌ای فهمید که کنش عمومی را ممکن می‌سازد. قابلیت‌ها نیز جریان‌هایی هستند که شامل توانایی به‌کارگیری این منابع از طریق روال‌ها، یادگیری از کاربرد آنها و بازپیکربندی‌شان تحت شرایط متغیر می‌شوند.

ظرفیت‌های ساختاری محیط اقدامی فراهم می‌آورند که در آن روال‌ها می‌توانند همکاری را پایدار و آزمایش‌گری را ممکن سازند؛ در حالی که روال‌ها تعیین می‌کنند آیا دستورالعمل‌های ساختاری می‌توانند به کنش هماهنگ ترجمه شوند یا نمادین و پراکنده باقی می‌مانند.

قابلیت‌های پویا به هر دو وابسته‌اند. آن‌ها از ثبات ساختاری برای جهت‌یابی تحت شرایط عدم قطعیت بهره می‌برند و بر روال‌هایی تکیه دارند که ایجاد حلقه‌های بازخوردی و پیشرفت در یادگیری را عملی می‌کنند. این تعاملات دوسویه‌اند. هنگامی که آزمایش‌گری دانش یا ائتلاف جدید تولید می‌کند، قابلیت‌های پویا می‌توانند روال‌ها و در مواردی احکام ساختاری را بازنگری کنند. برعکس، هنگامی که بودجه، نیروی انسانی یا سرمایه‌گذاری فرسوده می‌شود، روال‌ها ضعیف و یادگیری مقطعی و منجر به از دست رفتن ظرفیت‌های تجمعی می‌شود. نتیجه نه تنها دولتی کوچک‌تر،

## جدول ۲. نحوه ارتباط متقابل ظرفیت‌ها، روال‌ها و قابلیت‌های پویا

ارتباط	سازوکار تقویت‌کننده (ظرفیت‌ساز)	سازوکار فرسایشی (محدودیت‌ساز)
از ظرفیت‌های ساختاری به روال‌های سازمانی	مأموریت‌های روشن، بودجه‌های اختصاصی و نهادهای هماهنگ‌کننده، روال‌هایی را ممکن می‌سازند که از همکاری، حل مساله تکرارنشده و رویکردهای تکراری-ظرفیت‌ساز پشتیبانی کنند.	احکام و دستورات تنها روی کاغذ باقی می‌مانند؛ روال‌ها به رعایت صوری، اقدامات جزیره‌ای (siloes) یا اجتناب از ریسک‌گریزایی پیدا می‌کنند.
از روال‌های سازمانی به قابلیت‌های پویا	حلقه‌های بازخوردی، بازبینی مبتنی بر میزان دستیابی به نقاط عطف سیاستی را نهادینه می‌کنند و مجموعه‌های یادگیری مشترک، سازگاری و ارزیابی مجدد راهبردها را پیش می‌برند.	یادگیری به صورت مقطعی و پراکنده یا در دایما در سطح پروژه‌های پایلوت (پایلوتیسم) باقی می‌ماند و آزمایشگری و نوآوری تنها در حاشیه اقدامات دولت و نه در هسته اصلی خدمت‌رسانی رخ می‌دهد.
از قابلیت‌های پویا به ظرفیت‌های ساختاری	نتایج موفق آزمایش‌ها در ابزارهای سیاستی کدگذاری می‌شوند؛ اصلاحات، مقررات جدید و ساختارهای سازمانی بازطراحی شده، ظرفیت ساختاری را تقویت و نهادینه می‌کنند.	نتایج تجربی کدگذاری و در ساختارها ادغام نمی‌شوند؛ آموزه‌های سیاستی از دلایل شکست و موفقیت با جابجایی کارکنان از بین می‌روند؛ جهت‌گیری راهبردی تکه‌تکه و پراکنده می‌شود.

## ۷. نتیجه‌گیری

مازوکاتو با نظریه دولت بازارساز، دیدگاهی نو برای فهم نقش دولت‌ها در مواجهه با چالش‌های قرن بیست‌ویکم ارائه می‌دهد. با گذر از دوگانه‌های معمول ثبات در برابر چابکی، کارایی در برابر نوآوری، یا دولت در برابر بازار، نشان دادیم چگونه سازمان‌های عمومی را می‌توان به عنوان سیستم‌های لایه‌لایه شامل ظرفیت‌های ساختاری، روال‌های سازمانی و قابلیت‌های پویا دید. این چارچوب امکان تحلیل دولت را نه تنها به عنوان حل‌کننده منفعل ناکامی‌های بازار یا ارائه‌دهنده کارآمد خدمات، بلکه به عنوان هم‌آفریننده فعال بازارها و ارزش عمومی فراهم می‌آورد.

یکی از ایده‌های مرکزی این رویکرد، نشان دادن این مهم است که تنش دیرینه میان ثبات و چابکی نیازی به فهم به عنوان یک بدهستان با حاصل جمع صفر ندارد. در حالی که عموم مباحث حول نحوه دولت‌مداری اغلب به سوی یکی از دو سوی طیف گرایش یافته‌اند که یا بر فضایل ثبات (سلسله‌مراتب، پیش‌بینی‌پذیری، کنترل، پاسخگویی) تأکید دارند و یا اهمیت چابکی (آزمایش‌گری، انعطاف‌پذیری، پاسخگویی) را برجسته می‌کنند. نظر ما این است که هر دوی این جهت‌گیری‌ها به تنهایی محدودیت‌هایی دارند. ثبات بیش از حد به رکود و بی‌عملی می‌انجامد، در حالی که چابکی بیش از حد به ناپایداری و «منش» خاصی از جنس «سریع حرکت کن و قواعد موجود را زیر و رو کن» منجر می‌شود که ممکن است مشروعیت و انسجام بلندمدت نظام دولتی را تضعیف کند. چارچوب ما راهی برای فرارفتن از این دوگانه ارائه می‌دهد. با مفهوم‌سازی

ظرفیت‌های ساختاری، روال‌های سازمانی و قابلیت‌های پویا به عنوان لایه‌های به هم پیوسته و تقویت‌کننده یکدیگر، پیشنهاد می‌کنیم دولت‌ها می‌توانند سازمان‌هایی بسازند که همزمان پایدار و چابک باشند و در عین حال که در پاسخ به عدم قطعیت‌ها، همزمان آزمایش‌گری و انطباق‌پذیری مناسبی انجام می‌دهند، قادر به نوعی مشروعیت‌بخشی و تداوم نیز باشند.

در مجموع، این موارد نشان می‌دهند که تعاملات میان لایه‌ها بیش از هر لایه منفرد اهمیت دارد. ظرفیت‌های ساختاری قوی بدون روال‌های سازمانی که آنها را به عمل سیاست عمومی پیوند دهند، ناکافی‌اند. روال‌های سازمانی تنها هنگامی تحول‌آفرین می‌شوند که به قابلیت‌های پویا برای آزمایش‌گری و هماهنگی متصل باشند. قابلیت‌های پویا تنها هنگامی پایدار می‌مانند که در چارچوب‌های نهادی منسجم‌ها همان ظرفیت‌های ساختاری لنگر انداخته باشد. هنگامی که ثبات و چابکی یکدیگر را تقویت و نه خنثی کنند، ارزش عمومی از این تعاملات برمی‌خیزد.

این دیدگاه همچنین پایه‌ای برای انواع پژوهش‌های تطبیقی و شاخص‌های اندازه‌گیری جدید فراهم می‌آورد. بخش عمده ادبیات موجود درباره ظرفیت و قابلیت بخش عمومی یا بر شاخص‌های مبتنی بر نتیجه مانند رشد تولید ناخالص داخلی، شاخص‌های عملکرد خدمات یا موفقیت مدیریت بحران و یا بر مطالعات موردی پراکنده تکیه دارند. چارچوب ما در مقابل، راهی نظام‌مند برای اندازه‌گیری ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها در زمینه‌ها و حوزه‌های سیاستی مختلف ارائه می‌دهد. با بررسی پیکربندی عناصر ساختاری، سازمانی و پویا، می‌توان نقاط قوت و ضعف سیستم‌های مختلف را



شناسایی کرد، میان کشورها یا بخش‌ها مقایسه نمود و تغییرات را در طول زمان ردیابی کرد. ابتکاراتی مانند «شاخص قابلیت‌های بخش عمومی» که ما و همکاران در حال توسعه آن هستیم، پتانسیل این رویکرد را نشان می‌دهد. این شاخص نه تنها از منظر منابع، بلکه از منظر توانایی منابع موجود در بسیج، یادگیری، انطباق و شکل‌دهی بازارها به دنبال سنجش موفقیت دولت‌های محلی و ملی در پیگیری ارزش عمومی است. نتایج اولیه این پروژه نشان می‌دهد که خود دولت‌ها این چارچوب را معنادار می‌یابند، زیرا با ادراک خودشان از نحوه پیوند قابلیت‌های آن‌ها با نتایج هم‌خوانی دارد. فراتر از اندازه‌گیری، چارچوب جدید ما پیامدهای هنجاری خاص خود را نیز دارد. اگر سازمان‌های عمومی قرار است بازارساز و خالق ارزش باشند، سرمایه‌گذاری در ساخت ظرفیت و قابلیت باید فراتر از اصلاحات مدیریتی یا نوآوری‌های کارایی‌محور گسترش یابد. ساخت ظرفیت ساختاری نه تنها نیازمند تأمین مالی کافی و استقلال نهادی است، بلکه چارچوب‌های حقوقی خاصی لازم دارد که دولت‌ها را برای پذیرش ریسک و جهت‌دهی سیاست‌ها توانمند کند. برای تقویت روال‌های سازمانی، لازم است شیوه‌های هماهنگی، هم‌آفرینی و ارزیابی تکرارشونده را در کار بوروکراتیک روزمره درونی کرد. پرورش قابلیت‌های پویا به معنای ایجاد فضاهایی برای آزمایش‌گری، همکاری فرامرزی و یادگیری از شکست به جای تنبیه آن است. به طور خلاصه، وظیفه نه تنها طراحی نهاد‌های بهتر، بلکه پرورش سازمان‌هایی است که بتوانند به عنوان سیستم‌های زنده‌ای از قابلیت‌ها عمل کنند. در نهایت، «مازوکاتو» باور دارد که اتخاذ دیدگاه دولت بازارساز، به بازبینی اهداف نیز منجر می‌شود. دیگر به جای پرسش از چگونگی اجتناب دولت از شکست، پرسش به چگونگی شکل‌دهی آینده هم‌راستا با اهداف اجتماعی فراگیری، پایداری و تاب‌آوری تبدیل می‌شود. این امر به ویژه در عصر شتاب تغییرات فناورانه، اضطراب اقلیمی و عدم قطعیت ژئوپلیتیک اهمیت دارد. تنها با در آغوش گرفتن نقش خود به عنوان معماران فعال ارزش عمومی و با پرورش نظام‌مند ظرفیت‌ها و قابلیت‌های لایه‌لایه برای ایفای این نقش است که دولت‌ها می‌توانند به مقابله با چالش‌های زمانه خود برخیزند. در پایان، چارچوب پیشنهادی دولت بازارساز مازوکاتویی دو جنبه نظری و کاربردی دارد که درک ما از چگونگی خلق و پایداری ارزش عمومی توسط دولت‌ها را تعمیق می‌بخشد و ابزارهایی برای مقایسه و اندازه‌گیری ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها در زمینه‌های مختلف ارائه می‌دهد. اهمیت تعاملات میان لایه‌ها را برجسته می‌سازد و نشان می‌دهد چگونه ثبات و چابکی می‌توانند

هم‌راستا و نه متضاد هم باشند و مسیرهای جدیدی برای پژوهش و سیاست، از جمله توسعه بیشتر شاخص‌های تطبیقی مانند شاخص قابلیت‌های بخش عمومی» را نشان می‌دهد. با گذر از اصلاح بازار به بازارسازی و از اندازه‌گیری‌های ایستای ظرفیت به پیکربندی‌های پویای قابلیت‌ها، راهی برای بازتصور دولت به عنوان نهادی سرشار از امکان و نه آکنده از محدودیت ارائه می‌دهیم. بنابراین، چالش امروز ما نه کارآمدتر کردن دولت، بلکه پرورش ظرفیت‌های ساختاری، سازمانی و پویای لازم برای شکل‌دهی به آینده‌های عادلانه، پایدار و هدف‌محور است.

### پانویس

- \* نوآوری آشیانه‌ای (که به آن پناهگاهی یا جاویزه هم گفته می‌شود) به نوآوری‌های رادیکال یا نوظهور اشاره دارد که در محیطی کوچک و حمایت‌شده متولد می‌شود تا بعداً بتواند نظام بزرگ‌تر را تغییر دهد. این نوآوری‌ها در «فضاهای حفاظت‌شده و کوچکی» شکل می‌گیرند که فضاها معمولاً از فشارهای رقابتی بازار اصلی در امان بوده و به نوآوری اجازه می‌دهند تا رشد کنند، آزمایش شود، یاد بگیرد و شبکه‌سازی کند. آن‌ها اغلب در ابتدا ضعیف، گران یا ناپایدار هستند، اما پتانسیل تغییر قابل توجه‌ای دارند و زمانی که به اندازه کافی قدرت بگیرند می‌توانند جایگزینی برای وضع موجود ارائه کنند.
- \* فشار منظره‌ای یعنی تغییرات بزرگ، گسترده و اغلب خارج از کنترل مستقیم (مانند بحران‌های جهانی، روندهای بلندمدت اجتماعی-اقتصادی یا تکنانه‌های ناگهانی) که نظام فعلی (رژیم غالب فناوری، نهادها، رفتارها و بازارها) را تحت فشار قرار می‌دهند، آن را ضعیف یا بی‌ثبات می‌کنند و راه را برای ورود و گسترش نوآوری‌های جدید (از سطح آشیانه) باز می‌کنند.
- \* Agility Paralysis = فلج چابکی
- \* Audit Explosion = انفجار حسابداری
- \* Bifurcation = دوگانگی
- \* Co-Construct = هم‌سازی و هم‌آفرینی
- \* Co-Evolve = هم‌تکاملی
- \* Incremental Adaptations = انطباق‌های تدریجی
- \* Institutional Endurance = استمرار نهادی
- \* Landscape Pressures = فشارهای منظره‌ای
- \* Market-Shaping Government = دولت بازارساز
- \* New Public Management = نظریه مدیریت دولتی نوین
- \* Niche Innovation = نوآوری آشیانه‌ای
- \* Quasi-Autonomous Agencies = نهادهای نیمه مستقل
- \* Re-Embedding = درونی‌سازی مجدد
- \* Rights-Based Approaches = رویکردهای حق‌محور
- \* Strategic Direction = جهت‌گیری راهبردی



# واکاوی سیاست صنعتی مأموریت‌گرا در اندیشه «ماریانا مازوکاتو»



مهدی محرمی

بزرگ‌محقق موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

## مقدمه

ماریانا مازوکاتو یکی از تأثیرگذارترین اقتصاددانان معاصر در زمینه اقتصاد نوآوری و نقش دولت در رشد اقتصادی است. اندیشه او نقطه عطفی در بازتعریف رابطه دولت و بازار محسوب می‌شود. او استاد اقتصاد نوآوری و ارزش عمومی در «کالج دانشگاهی لندن» (UCL) و بنیانگذار «مؤسسه نوآوری و هدف عمومی» (IHPP) است. «مازوکاتو» با نقد دیدگاه سنتی که دولت را صرفاً «رفع‌کننده شکست بازار» می‌داند، استدلال می‌کند که دولت‌های مدرن هم می‌توانند و هم باید نقشی پیشرو و کارآفرین در خلق و شکل‌دهی به بازارها ایفا کنند. او معتقد است بسیاری از نوآوری‌هایی که امروزه شرکت‌های خصوصی از آن بهره‌می‌برند، نتیجه سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت و پرریسک دولت بوده است. از این رو، پرسش کلیدی از دیدگاه او این است که چگونه می‌توان اطمینان حاصل کرد که هم ریسک‌ها و هم پاداش‌های این سرمایه‌گذاری‌ها به صورت عادلانه‌ای بین بخش عمومی و خصوصی تقسیم می‌شود. در همین راستا، در این مقاله قصد داریم نظام فکری این متفکر مهم سیاست‌های مدرن صنعتی را از دو منظر «مختصات سیاست‌های صنعتی مأموریت‌محور» و «نحوه راهبری رشد صنعتی» مورد بررسی قرار دهیم.

## ۱. مازوکاتو و سیاست‌های صنعتی مأموریت‌محور

بحث درباره سیاست صنعتی در علم اقتصاد از این که آیا دولت‌ها باید آن را دنبال کنند به این که چگونه باید این کار را انجام دهند تغییر کرده است. امروزه، پرسش این نیست که آیا باید سیاست صنعتی داشته باشیم، بلکه این است که چه نوع سیاست صنعتی باید اتخاذ کنیم. رویکرد مأموریت‌محور به استراتژی صنعتی از تمرکز سنتی بر بخش‌ها فاصله می‌گیرد. این رویکرد بر چالش‌هایی تمرکز می‌کند که همه بخش‌ها باید با آنها سازگار شوند، مانند سلامت عمومی یا شکاف دیجیتال، و بنابراین می‌تواند سرمایه‌گذاری بین بخشی را کاتالیز کند، و در این فرآیند، رشد که تابعی از سرمایه‌گذاری است را جهت‌دهی کند. مأموریت‌ها بر بازجهت‌دهی به بخش‌های عمودی تمرکز دارند به گونه‌ای که این بخش‌ها، شرکت‌ها یا فناوری‌ها نیستند که پیشاپیش انتخاب می‌شوند، بلکه چالش‌هایی هستند که نیازمند تحول بخشی، سرمایه‌گذاری شرکتی و تغییر فناورانه می‌باشند. در عین حال، این مأموریت‌ها به توانمندسازهای افقی مانند آموزش، مهارت‌ها و تربیت نیروی کار وابسته هستند. سیاست صنعتی مأموریت‌محور بر پایه چارچوب نظری متفاوتی نسبت به رویکردهای سنتی استوار است. این سیاست درباره «رفع شکست‌های بازار» نیست، بلکه درباره شکل‌دهی و ایجاد



بازارها است. این رویکرد درباره بازاندیشی نقش دولت به عنوان بازیگر کلیدی در خلق ثروت، به عنوان یک «دولت کارآفرین» است که به عنوان اولین سرمایه‌گذار عمل می‌کند.

در قسمت اول، سعی داریم تا نحوه طراحی راهبرد صنعتی مأموریت محور، پیامدهای آن برای نهادها و ابزارها، مشارکت‌های عمومی خصوصی و ظرفیت دولتی را از منظر مازوکاتو شرح دهیم.

### ۱-۱. طراحی سیاست

مأموریت‌ها روش طراحی استراتژی صنعتی را تغییر می‌دهند. به جای تمرکز بر بخش‌ها، مأموریت‌ها اهداف مشخصی را تعیین می‌کنند که نیازمند نوآوری و سرمایه‌گذاری در چندین بخش هستند. برای مثال، حل تغییرات اقلیمی فقط به معنای استفاده از انرژی تجدیدپذیر نیست، بلکه به معنای تحول در تغذیه (سیستم‌های غذایی)، تحرک (حمل و نقل) و مصالح (ساختمان‌سازی) نیز هست. حمایتی که به همه این بخش‌ها ارائه می‌شود (وام‌ها، کمک‌های بلاعوض، قراردادهای تدارکات) باید مشروط به سرمایه‌گذاری آن بخش‌ها به سمت اهداف مأموریت محور باشد، و بدین ترتیب نوآوری و سرمایه‌گذاری را کاتالیز کند.

مأموریت آپولو یک مثال جالب است. این مأموریت نیازمند تبدیل یک چالش نظامی (رقابت فضایی و اسپوتنیک) به یک مأموریت مشخص برای رفتن به ماه و بازگشت بود. این کار نه تنها به صنعت هوافضا نیاز داشت، بلکه به نوآوری در بخش‌های دیگری مانند مواد، الکترونیک، تغذیه و پردازش داده نیز نیازمند بود. چالش‌هایی که فضانوردان با آن مواجه بودند (چگونه غذا بخورند، حرکت کنند و به دستشویی بروند) باعث ایجاد مجموعه‌ای از نوآوری‌ها شد که نرم‌افزار، تلفن‌های دوربین‌دار، شیر خشک نوزاد، پوشک بچه و عایق بندی منزل را به همراه داشت. این یک جهت‌گیری مشخص همراه با آزمایش مردمی بود که ما را به ماه رساند، با شکست‌های بسیار در طول مسیر. بنابراین، نیاز به استقبال از عدم قطعیت، و داشتن یک رویکرد پرتفوی در بخش‌های مختلف (به جای گذاشتن همه تخم‌مرغ‌ها در یک سبد) امری محوری است.

از سوی دیگر، مأموریت‌های مدرن پیرامون اقلیم یا سلامت نه فقط فناورانه، بلکه عمیقاً «شروانه» هستند و نیازمند تغییرات اجتماعی، نظارتی و رفتاری نیز می‌باشند. در کتاب «ماه و گتو»، ریچارد نلسون می‌پرسد چرا نوآوری منجر به یک چالش دشوار

مانند فرود آمدن انسان بر ماه می‌شود، اما در حل مشکلات زمینی مانند فقر با دشواری مواجه است. او استدلال کرد که یک راه حل صرفاً علمی و فناورانه نمی‌تواند چنین مشکلاتی را حل کند، بلکه نیاز به ترکیب دانش‌ها در زمینه‌ها و بخش‌های متعدد وجود دارد، و همچنین نیاز به جهت‌دهی نوآوری در مسیر درست وجود دارد. برای مثال، فقر بدون هماهنگی بین تغذیه، سلامت، زیرساخت و آموزش، و همچنین سیاست مالیاتی بازتوزیعی قابل حل نیست، این همان چیزی است که یک مأموریت با طراحی خوب می‌تواند به آن دست یابد.

این رویکرد نشان‌دهنده فاصله گرفتن از چارچوب‌های سیاستی سنتی است که منافع بخشی را بر منافع منطقه‌ای ترجیح می‌دهند و تمایل دارند تأثیر بالقوه بخش‌های بنیادین مانند حمل و نقل، سلامت، آموزش و خدمات اجتماعی را نادیده بگیرند. با ایجاد فرصت‌هایی برای بازیگران مشتاق از همه بخش‌ها، مأموریت‌ها می‌توانند فرصت‌هایی برای بخش‌های بنیادین ایجاد کنند تا در راستای مأموریت‌ها ارزش عمومی خلق کنند، به گونه‌ای که تحت رویکردهای سنتی سیاست صنعتی قادر به انجام آن نبوندند.

در حالی که مأموریت‌ها رویکرد عمودی را بازتعریف می‌کنند، (از بخش‌ها به چالش‌ها)، سیاست‌های افقی همچنان حیاتی باقی می‌مانند. دولت‌ها باید در شرایط افقی برای موفقیت مأموریت سرمایه‌گذاری کنند، مانند تحول دیجیتال، توسعه مهارت‌ها و سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه. برای مثال در مورد فناوری، عصر دیجیتال مستلزم رویکردی گسترده‌تر، چندسطحی و چندوجهی به مداخله دولت است چراکه یک سیاست صرفاً بخشی به تنهایی نمی‌تواند مثمر باشد. سیاست فناوری جدید باید سیاست نوآوری، سیاست آموزش و مهارت، سیاست مکان محور، سیاست زیست‌محیطی و غیره را در بر بگیرد. مأموریت‌ها می‌توانند به ایجاد هماهنگی بین این حوزه‌های مختلف کمک کنند، و تحول دیجیتال میان بخشی می‌تواند به تسهیل موفقیت مأموریت کمک کند.

### ۲-۱. نهادها و ابزارها

رویکرد مأموریت محور نقش‌های نهادهایی مانند بانک‌های عمومی را بازتعریف می‌کند و آنها را با اهداف اجتماعی مشخص مانند پایداری یا سلامت همسو می‌کند، نه بازده‌های اقتصادی محدود. بانک‌های عمومی، تحت این رویکرد، می‌توانند سرمایه‌گذاری بلندمدت و صبورانه ارائه دهند و به عنوان اولین



سرمایه‌گذاران عمل کنند، ریسک‌ها را بپذیرند تا نوآوری را کاتالیز کرده و سرمایه‌گذاری خصوصی را برای پروژه‌های تحول‌آفرین جذب کنند (مازوکاتو، ۲۰۲۵). برای مثال، بانک عمومی آلمان مقرراتی را به وام‌های خود ضمیمه کرد که به اهداف زیست‌محیطی مانند تولید فولاد سبزتر و بهبود کارایی انرژی مربوط می‌شد و در سطح منطقه‌ای، «بانک سرمایه‌گذاری ملی اسکاتلند» برای انجام سرمایه‌گذاری‌های استراتژیک و بلندمدت در حمایت از مأموریت‌های تعیین‌شده توسط دولت اسکاتلند تأسیس شد. به این ترتیب، می‌توان نهادهای مالی عمومی را به گونه‌ای شکل داد که منعکس‌کننده اهداف مأموریت باشند، و اطمینان حاصل کرد که هم ریسک‌ها و هم پاداش‌ها به اشتراک گذاشته می‌شوند و سرمایه‌گذاری‌ها به گونه‌ای ساختار می‌یابند که ارزش عمومی را به حداکثر برسانند. به طور مشابه، رویکرد مأموریت‌محور ابزارهای سیاستی مانند تدارکات را از اهدافی مانند صرفاً تهیه کالاها و خدمات با کمترین هزینه به سمت رویکردی تغییر می‌دهد که به طور استراتژیک بازارها را شکل می‌دهد. دولت‌ها از طریق قدرت خرید خود می‌توانند تقاضای پایدار برای فناوری‌ها و راه‌حل‌های جدید ایجاد کنند، توسعه بازارهای جدید را تقویت کرده و مشارکت بخش خصوصی در دستیابی به مأموریت‌های عمومی را تشویق نمایند. «برنامه تدارکات وعده‌های غذایی مدارس» در سوئد و «برنامه ملی تغذیه مدرسه برزیل» نشان می‌دهد که چگونه تدارکات می‌تواند از اهداف کشاورزی و تغذیه‌ای محلی حمایت کند. مثال اخیر به ویژه قابل توجه است زیرا «برنامه ملی تغذیه مدرسه برزیل» قبلاً در کاهش فقر روستایی موفق بوده و با استراتژی صنعتی مأموریت‌محور گسترده‌تر برزیل همسو است و نشان می‌دهد که چگونه چارچوب‌های ملی می‌توانند با زمینه‌های منطقه‌ای سازگار شوند.

### ۱-۳. مشارکت‌های عمومی - خصوصی و مشروطیت‌ها

مأموریت‌ها نیازمند همکاری واقعی عمومی-خصوصی برای حل مشکلات جمعی هستند. این رویکرد از کاهش ریسک و ارائه یارانه به شرکت‌های خصوصی فاصله می‌گیرد و در عوض بر مشارکت‌های دوجانبه تأکید می‌کند که در آن ریسک‌ها و پاداش‌ها به اشتراک گذاشته می‌شوند. به جای «انتخاب برندگان»، تمرکز بر «انتخاب مشتاقان» است، آن دسته از شرکت‌هایی که مایل به همکاری با دولت برای دستیابی به اهداف مأموریت در مشارکت‌های همزیست عمومی-خصوصی

با محوریت متقابل بودن هستند. «مشروطیت‌ها» برای این رویکرد محوری هستند، زیرا اطمینان حاصل می‌کنند که حمایت عمومی از شرکت‌ها (که می‌تواند به شکل کمک‌های بلاعوض، وام‌ها، تضمین‌ها و غیره باشد) به همسوسازی شرکت‌ها با اهداف مشخص مانند تحقق اهداف اقلیمی همانند مورد «بانک دولتی سرمایه‌گذاری و توسعه آلمان» در ارائه دسترسی مقرون‌به‌صرفه به محصولات (مانند واکسن‌ها)، سرمایه‌گذاری مجدد سود در تحقیق و توسعه یا ارائه مشاغل با کیفیت بالا، گره خورده است. مشروطیت‌ها باید به اندازه کافی بلندپروازانه باشند تا رفتار شرکت‌ها را هدایت کنند، و در عین حال به اندازه کافی انعطاف‌پذیر باشند تا نوآوری در نحوه دستیابی به آن اهداف را تسهیل نمایند. برای مثال، «قانون تراشه» و علوم ایالات متحده مشروطیت‌هایی مانند محدودیت بازخرید سهام سهامداران را اعمال کرد، اما در اجرای توافق‌نامه‌های الزام‌آور منافع جامعه کوتاهی کرد. پس از دهه‌ها سیاست صنعتی «از نظر مکانی کور» در ایالات متحده که در معکوس کردن محرومیت‌های منطقه‌ای ریشه‌دار ناکام مانده است، رویکرد باید از مشروطیت‌های لازم برای تغییر معنادار مسیر و ایجاد منافع ملموس برای مناطق در حال مبارزه کوتاهی کرد.

با اشتراک ریسک‌ها و پاداش‌ها، مأموریت‌ها می‌توانند به کاهش نابرابری به روشی پیش‌توزیعی کمک کنند. مأموریت‌ها به جای کاهش ریسک فعالیت بخش خصوصی، اطمینان حاصل می‌کنند که هم ریسک‌ها و هم پاداش‌های ناشی از سرمایه‌گذاری بخش عمومی به اشتراک گذاشته می‌شوند. در اقتصادهای سرمایه‌داری مدرن، کسانی که در نوآوری سرمایه‌گذاری می‌کنند اغلب پاداش‌ها را دریافت نمی‌کنند، چرا که توسط اقلیت کوچکی از بازیگران تصاحب می‌شود. یک چارچوب مأموریت‌محور می‌تواند این عدم تعادل را اصلاح کند و از جریان زحمات بخش عمومی در ازاء بازده مثبت ناشی از سرمایه‌گذاری‌های خود اطمینان حاصل نماید.

### ۱-۴. ظرفیت دولتی

مأموریت‌ها ذاتاً چالش‌برانگیز هستند و از دولت می‌خواهند که دشواری و عدم قطعیت را بپذیرد، نه صرفاً تسهیل کند یا «کارها را آسان‌تر نماید». همانطور که کندی به طور معروفی درباره فرود بر ماه گفت، «ما به ماه می‌رویم نه به این دلیل که آسان است، بلکه به این دلیل که دشوار است». این کافی نیست که یک رهبر سیاسی یک استراتژی مأموریت‌محور را اعلام کند؛ بلکه اجرای



موفق مأموریت مستلزم بازطراحی دقیق نهادها و ابزارهای بخش عمومی، رویکردهای جدید به مشارکت‌های عمومی-خصوصی و سرمایه‌گذاری در ظرفیت بخش عمومی است.

همه اینها نیازمند ظرفیت اجرایی است، به این معنی که سیاست‌های مأموریت‌محور نیازمند سرمایه‌گذاری در قابلیت‌های پویای بخش عمومی هستند. مأموریت‌ها با تمرکز بر چالش‌های اجتماعی به جای بخش‌ها یا فناوری‌ها، می‌توانند یک اثر چندبرابری ایجاد کرده و با کاتالیز کردن سرمایه‌گذاری عمومی و خصوصی، فعالیت اقتصادی را به سمت رشد فراگیر و پایدار هدایت کنند.

موفقیت اجرای مأموریت به ظرفیت و قابلیت‌های پویایی بستگی دارد که بخش عمومی در اختیار دارد. اژانس‌های دولت محلی اغلب به طور خاص توسط منابع محدود و ظرفیت مدیریتی محدود شده‌اند. برای مثال، در ایالات متحده، تأخیر در تخصیص بودجه «قانون تراشه» به دلیل کمبود منابع دولت‌های محلی، اهمیت ظرفیت دولتی را در سطح محلی برجسته کرد. تله‌های مهارت پایین نیز می‌توانند عدم تعادل‌های منطقه‌ای را تشدید کنند، به این معنی که سیاست‌های مهارت منطقه‌ای باید در رویکردهای استراتژی صنعتی مأموریت‌محور برای تقویت رشد و تاب‌آوری منطقه‌ای گنجانده شوند.

مأموریت‌ها می‌توانند اطمینان حاصل کنند که کل استراتژی صنعتی بزرگتر از مجموع اجزای آن است، تفاوت‌های منطقه‌ای را هماهنگ کرده و از رویکردهای تکه‌تکه و راه‌حل‌های یکسان-برای-همه اجتناب کند. برای مثال، پیشرفت در فناوری‌های دیجیتال خطر گسترش شکاف‌های دیجیتال منطقه‌ای را به همراه دارد، مگر اینکه این نابرابری‌ها به طور صریح از طریق طراحی چنین سیاست‌هایی مورد توجه قرار گیرند. مأموریت‌ها با چارچوب‌بندی چالش‌ها حول نیازهای محلی (مانند نابرابری‌های مسکن و دیجیتال)، می‌توانند باعث ایجاد تعهد و مشارکت شده و به مناطق محلی برای نوآوری قدرت ببخشند.

یک دولت مرکزی استراتژیک‌تر، توانمندتر و با ارتباطات بهتر که نقش هماهنگ‌کننده را ایفا می‌کند، می‌تواند شرایط لازم را برای دستیابی کل سیستم به اهداف مأموریت خود ایجاد کند. این رویکرد درک نقش‌ها و اختیارات بازیگران در سطوح مختلف دولت را عمیق‌تر می‌کند. دولت‌های شهری، برای مثال، می‌توانند از واحدها و کمیسیون‌های داخلی با مأموریت‌های خاص برای ایجاد قابلیت‌ها در سراسر دولت محلی و مرکزی بهره‌مند شوند. این ابتکارات تمام‌دولتی می‌توانند از توسعه ظرفیت حمایت

کنند، به ویژه در زمینه‌هایی که منابع داخلی محدود هستند یا دولت‌های شهری مأموریت‌ها یا بودجه کافی خود را ندارند. این امر به ویژه با توجه به برون‌سپاری گسترده ظرفیت دولت به شرکت‌های مشاوره که ظرفیت و تخصص بخش عمومی را تهی کرده است، حیاتی است.

## ۵-۱. پیامدهای منطقه‌ای

مأموریت‌ها یکسان-برای-همه نیستند. چارچوب مأموریت‌ها ذاتاً انعطاف‌پذیر و مردمی است و نتایج متفاوتی در زمینه‌های مختلف ایجاد می‌کند. مکان اهمیت دارد، زیرا نقاط قوت، نیازها و قابلیت‌های منطقه‌ای نحوه اجرای مأموریت‌ها و مکان تحقق منافع را شکل خواهند داد. هنگامی که مأموریت‌ها به درستی اجرا شوند، نوآوری مردمی را ممکن می‌سازند، همکاری بین بازیگران محلی را تقویت می‌کنند و می‌توانند با بهره‌گیری از دارایی‌های منحصره‌فرد منطقه‌ای به جای تحمیل راه‌حل‌های کلیشه‌ای بر مناطق ناهمگن، خلق ارزش عمومی را به حداکثر رسانده و یک اثر چندبرابری محلی ایجاد کنند. این رویکرد نه تنها به هدایت رشد کمک می‌کند، بلکه اطمینان حاصل می‌کند که تحول اقتصادی شامل حال نیازهای مناطق و جوامع مختلف می‌شود. در سطح محلی، مناطقی که مأموریت‌ها را در استراتژی‌های نوآوری خود ادغام می‌کنند، می‌توانند ذی‌نفعان محلی را حول اهداف جمعی متحد کنند. مشارکت مقامات منطقه‌ای و شرکای اجتماعی در طراحی مأموریت‌های محلی و ملی می‌تواند اطمینان حاصل کند که منافع اقتصادی و اجتماعی به طور عادلانه‌تری توزیع شده و از رشد فراگیر و پایدار حمایت می‌کند. طراحی حقوقی و نهادی، زمینه‌ای را که مأموریت‌ها در آن اجرا می‌شوند، شکل می‌دهد. اتحادیه اروپا با توجه به سیستم حکمرانی چندسطحی منحصره‌فرد خود، مثال جالبی در این زمینه است و اهمیت همسویی بین استراتژی‌های ملی و منطقه‌ای را برجسته می‌کند. اجرای موفق مأموریت‌های هورابیزن اروپا نیازمند پیوندهای قوی بین اولویت‌های سطح اتحادیه اروپا و نیازها و فرصت‌های خاص مناطق است. مثال جالب دیگر از طراحی سیاست مأموریت‌محور، در منطقه کم‌دند لندن است که چهار مأموریت را اتخاذ کرده است و نشان‌دهنده فاصله گرفتن از رویکردهای سنتی به استراتژی صنعتی در بریتانیا است که از لحاظ تاریخی به نفع استراتژی‌ها و سیاست‌های صنعتی مکان‌محوری بوده که اغلب نابرابری‌های منطقه‌ای موجود را تثبیت و تشدید کرده‌اند. در حالی که استراتژی صنعتی پس از بحران مالی جهانی ۲۰۰۸،



که شکست‌های رویکرد رف-شکست-بازار را آشکار کرد، بازگشت سیاسی داشته است، رویکردهای سنتی به سیاست صنعتی نابرابری‌های اقتصادی منطقه‌ای را که امروز می‌بینیم تشدید کرده‌اند. در اقتصادهای با درآمد بالا، تحول ساختاری اقتصادها به دلیل جهانی‌سازی، عدم تعادل‌های منطقه‌ایی را ایجاد کرده است که در طول زمان انباشته شده‌اند. رویکردهای سنتی به سیاست صنعتی بعید است این روند را معکوس کنند، زیرا آنها تمایل دارند به مناطقی که از قبل دارای دارایی‌ها و قابلیت‌های مورد نیاز هستند، اولویت دهند. در حالی که برخی راه‌حل‌های تکه‌تکه حول نوآوری و سیاست‌های مکان‌محور سعی در ایجاد زمینه بازی برابر داشته‌اند، این رویکردها فقط تا حدی می‌توانند مؤثر باشند و تمایل دارند از نظر مقیاس محدود باشند. از سوی دیگر، سیاست‌های مأموریت‌محور با طراحی خوب، پتانسیل بازتعادل بخشی توزیع ریسک‌ها و پاداش‌ها در سراسر مناطق با جهت‌دهی به مشارکت‌های عمومی-خصوصی به سمت نتیجه‌گرایی و مشروط بودن به اشتراک پاداش را دارند. با این حال، «شستشوی مأموریت»، یا بسته‌بندی مجدد سیاست‌های صنعتی قدیمی به عنوان مأموریت، می‌تواند پتانسیل تحول‌آفرین آنها را تضعیف کند.

## ۶-۱. افسانه‌ها و باورهای نادرست

افسانه‌های بسیاری پیرامون رویکرد مأموریت و دولت کارآفرین وجود دارد. چنین افسانه‌هایی اغلب ریشه در تفاسیر ایدئولوژیک از نقش دولت دارند که نقش مناسب مداخله دولت را صرفاً محدود به رفع شکست‌های بازار در مواقعی که بخش خصوصی کوتاهی می‌کند، می‌دانند. این افسانه این واقعیت را پنهان می‌کند که دولت همواره در شکل‌دهی به نوآوری نقش داشته است. منتقدان سیاست‌های مأموریت‌محور تمایل دارند فرض کنند که رویکرد سنتی و خلاف‌واقع برتر است. با این حال، شرایط نامساعد سرمایه‌گذاری در کسب‌وکار، افزایش مالی‌سازی (فرآیندی که طی آن اندازه و نفوذ موسسات و بازارهای مالی، افزایش می‌یابد)، سهم رو به کاهش نیروی کار از درآمد و بحران‌های رو به وخامت مانند اقلیم، خلاف این را نشان می‌دهد. سیاست‌های صنعتی سنتی متمرکز بر بخش‌ها یا فناوری‌ها اغلب در مقابله با چالش‌های سیستمی ناکام می‌مانند. در مقابل، چارچوب‌های مأموریت‌محور می‌توانند اقتصادها را به سمت خلق ارزش عمومی با تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری و نوآوری در جهت یافتن

راه‌حل‌هایی برای چالش‌های اجتماعی مانند نابرابری‌های اقلیمی و دیجیتال، بازجهت‌دهی کنند. به طور کلی، نیاز به تحقیقات دانشگاهی بیشتر در مورد سیاست صنعتی به ویژه برجسته است، زیرا همانطور که برخی از محققان اشاره کرده‌اند، اگرچه سیاست صنعتی به عنوان یک استراتژی اغلب «مخالفت‌گریزی» را از سوی اقتصاددانان برمی‌انگیزد، این «دولت‌ها را از استفاده فراوان از آن بازداشتند است». سیاست صنعتی و به طور فزاینده، سیاست صنعتی مأموریت‌محور برای هدف‌گیری اهداف مختلفی مانند گذار سبز، تاب‌آوری زنجیره تأمین و رقابت ژئوپلیتیکی با چین استفاده شده است.

## الف) افسانه مأموریت‌ها کارآفرینی را خفه می‌کنند

افسانه کلیدی این است که مأموریت‌ها نیازمند برنامه‌ریزی بالا-به-پایین هستند که به کارآفرینی آسیب می‌زند. با این حال، اگر به درستی انجام شوند، مأموریت‌ها یک جهت ایجاد می‌کنند، در حالی که آزمایش مردمی و فرآیندی را تحریک می‌کنند که در آن کل بزرگتر از اجزاست. با این وجود، موفقیت استراتژی صنعتی مأموریت‌محور می‌تواند توسط مفروضات قدیمی درباره آنچه استراتژی صنعتی باید روی آن تمرکز کند، نقش آن در کاتالیز و هدایت رشد و نقش دولت در اجرای آن، با مانع مواجه شود. مأموریت‌ها یک تمرین برنامه‌ریزی بالا-به-پایین نیستند، بلکه راه‌حل‌های مردمی برای اهداف جمعی را تحریک می‌کنند. شواهد تاریخی نشان می‌دهد که سیاست صنعتی اغلب از مدل «بالا-به-پایین» مقررات که روایت پیرامون آن را مشخص می‌کند فاصله می‌گیرد و در عوض به فرآیندی تکراری از همکاری بین دولت‌ها و شرکت‌ها متکی است. مأموریت‌ها درباره دولت بزرگ‌اندیش هستند که با شهروندان، سازمان‌های کارگری و کسب‌وکار مشارکت می‌کند و نیازمند ایجاد تعهد سیاسی هستند. این بازیگران به طور جمعی می‌توانند چشم‌اندازها و انتظارات را شکل داده و فرصت‌هایی برای تسهیل مسیرهای جدید مانند مأموریت‌ها شناسایی کنند. یک رویکرد مشارکتی به استراتژی صنعتی می‌تواند برای اعطای عاملیت و ظرفیت بیشتر به نهادها و شبکه‌های منطقه‌ای استفاده شود. در نهایت، برای ایجاد هرچه بیشتر نوآوری بین‌بخشی، سرمایه‌گذاری و تعهد اجتماعی، مأموریت‌ها باید به طور گسترده چارچوب‌بندی شوند تا تعهد جمعی را تقویت کرده و بلندپروازی را برانگیزند.



## ب) افسانه رشد مأموریت است

افسانه دوم این است که دولت‌ها ممکن است وسوسه شوند شاخص‌های اقتصاد کلان مانند رشد تولید ناخالص داخلی را به عنوان یک مأموریت تعیین کنند. با این حال، این دیدگاه نتایج را با پیامدها اشتباه می‌گیرد. مأموریت‌ها به جای هدف‌گیری رشد به عنوان یک هدف، دستیابی به اهداف مشخص را هدف قرار می‌دهند. نوآوری حاصل می‌تواند سرریزهایی ایجاد کند، بهره‌وری را افزایش داده و در نتیجه منجر به یک اثر چندبرابری شود. متغیرهای اقتصاد کلان مانند تولید ناخالص داخلی را می‌توان به عنوان پیامدها، یا نتیجه مأموریت‌ها به جای خود مأموریت درک کرد.

سردرگمی بین مأموریت‌ها و رشد شامل یک بده-بستان است: یک مأموریت متمایل به هزینه بیشتر برای انرژی به معنای پول کمتر برای آموزش است. با این حال مأموریت‌هایی که به درستی انجام شوند می‌توانند رشد را تحریک کنند و اگر مأموریت‌ها به گسترش ظرفیت مولد اقتصاد کمک کنند، پول برای آنها وجود خواهد داشت. بسیاری از دولت‌ها در دام ریاضت‌کشی می‌افتند و معتقدند که باید بر کاهش بدهی عمومی تمرکز کرده و قبل از سرمایه‌گذاری منتظر رشد بمانند. برعکس، اثرات قابل توجه و بلندمدت تحقیق و توسعه عمومی بر توسعه صنعتی وجود دارد.

## ۲. راهبری رشد صنعتی

از نظر «مازوکاتو»، سیاست صنعتی مدرن باید بازارها را شکل دهد، نه صرفاً شکست‌های آنها را اصلاح کند و این نقش دولت‌ها، به عنوان متولیان منافع عمومی، است که رشد را هدایت کرده و بازارها را برای یک گذار عادلانه شکل دهند. او می‌گوید ما با جریان‌های مالی اقلیمی حداقل ۵.۴ تریلیون دلار آمریکا در سال تا سال ۲۰۳۰ که برای جلوگیری از اثرات نامساعد بحران اقلیمی مورد نیاز است، فاصله بسیار داریم و راه‌حل‌های موجود برای مشکلاتی مانند تغییرات اقلیمی که بر «ایجاد زمینه بازی برابر» و «رفع کسری‌ها» تمرکز دارند، کافی نخواهند بود و باید فراتر از رفع شکست‌های بازار و پر کردن شکاف‌های مالی حرکت کرد. باید سیاست‌هایی را طراحی کنیم که بازارها را شکل داده و امور مالی را بازسازی کنند و با انجام این کار، اقتصادها را به سمت دستیابی به اهداف بلندپروازانه با جهت‌گیری قوی متمایل کنیم، در حالی که مساله چگونگی دستیابی به آن اهداف را باز می‌گذاریم. علاوه بر این، دولت‌ها باید قابلیت‌های پویای لازم را برای تحقق بخشیدن به اهداف بلندپروازانه توسعه دهند. به نظر «مازوکاتو»

برای راهبری بهتر رشد صنعتی نیاز به بررسی سه جنبه کلیدی راهبرد صنعتی مدرن داریم: ۱- اتخاذ رویکرد مأموریت‌محور، ۲- استفاده از قدرت مالی عمومی راهبردی و ایجاد قراردادهای با دقت طراحی‌شده که متقابل بودن را تضمین می‌کنند و ۳- سرمایه‌گذاری در پویایی بخش عمومی.

از نظر او به زبان ساده، بهره‌وری نیازمند سرمایه‌گذاری است. بنابراین جای تعجب نیست که اقتصادهای با سرمایه‌گذاری پایین، اقتصادهای با بهره‌وری پایین نیز هستند. اما سرمایه‌گذاری به خاطر خود سرمایه‌گذاری نیست. بلکه، در مواجهه با چالش‌های عظیمی مانند بحران اقلیمی، اقتصادهای مولد امروز نیازمند سرمایه‌گذاری هستند تا بدین‌وسیله رشد و بهره‌وری را به سمت فراگیرتر و پایدارتر بودن هدایت کنند. پرداختن به این مشکلات مستلزم بازاندیشی در رابطه بین بخش‌های عمومی و خصوصی است؛ به طور مشخص‌تر، بخش عمومی باید نقش رهبری را بر عهده بگیرد و فراتر از «رفع شکست‌های بازار» به سمت شکل‌دهی بازارها برای دستیابی به اهداف توسعه پایدار حرکت کند. بخش عمومی همچنین باید از مفهوم پر کردن شکاف‌های مالی فاصله گرفته و به کیفیت امور مالی توجه کند، نه فقط کمیت آن. انجام این کار مستلزم تفکر اقتصادی جدید، استفاده راهبردی از امور مالی عمومی و رویکردی مدرن به سیاست صنعتی است. در نهایت، تصمیمات در مورد چگونگی ایجاد رشد، افزایش بهره‌وری و ایجاد شغل نمی‌تواند از اولویت‌های اجتماعی و زیست‌محیطی جدا باشد.

در انگلستان، سرمایه‌گذاری عمومی پایین یکی از علل اصلی رکود اقتصادی اخیر این کشور است. از زمان بحران مالی جهانی، انگلستان با رشد پایین بهره‌وری دست و پنجه نرم کرده است، که نتیجه سرمایه‌گذاری عمومی پایین است. سرمایه‌گذاری پایین در انگلستان رشد را محدود کرده و منجر به افزایش نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی و نادیده گرفتن ریسک‌های عمده برای پایداری مالی بلندمدت و سلامت مالی انگلستان شده است. به طور قابل توجهی، انگلستان در ۲۴ سال از ۳۰ سال گذشته، کمترین سرمایه‌گذاری را در میان کشورهای جی ۷ داشته است. اگر انگلستان در دو دهه گذشته به اندازه میانگین کشورهای توسعه‌یافته سازمان همکاری اقتصادی سرمایه‌گذاری می‌کرد، دولت ۵۰۰ میلیارد پوند بیشتر در اقتصاد داخلی سرمایه‌گذاری کرده بود (قیمت‌های سال ۲۰۲۲). «دفتر مسئولیت بودجه انگلستان» تخمین زده است که افزایش سرمایه‌گذاری عمومی به



میزان ۱٪ از تولید ناخالص داخلی در سال، بازده اقتصادی آینده را تا ۲.۵٪ در یک افق زمانی ۵۰ ساله افزایش می‌دهد. همچنین، افزایش ۱٪ در سرمایه‌گذاری عمومی به طور متوسط، بازدهی ۱.۷٪ برای دولت و ۸.۷٪ برای اقتصاد گسترده‌تر را در طول یک بازه ده ساله ایجاد می‌کند.

در سراسر کشورهای با درآمد بالا، رشد بهره‌وری در سال‌های اخیر به طور قابل توجهی کند شده است. این کاهش بهره‌وری عمدتاً ناشی از سرمایه‌گذاری پایین است. اکثر کشورهای G7 از دهه ۱۹۷۰ شاهد کاهش بهره‌وری نیروی کار بوده‌اند، که این کاهش از زمان بحران مالی جهانی حتی بارزتر شده است. با این حال، کاهش بهره‌وری منحصر به نیروی کار نیست؛ بهره‌وری کل عوامل، که تمام نهاده‌های تولید را در بر می‌گیرد، نیز در کشورهای با درآمد بالا روند نزولی داشته است. به گفته رابرت گوردون، اقتصاددان، رشد بهره‌وری کل عوامل «بهترین شاخص موجود برای تأثیر زیربنایی نوآوری‌ها و تغییرات فناورانه بر رشد اقتصادی» است. اگرچه بهره‌وری کل عوامل ممکن است در نتیجه نوسانات عادی چرخه تجاری در میان مدت نوسان داشته باشد، روند بلندمدت آن روشن‌تر است و یک روند نزولی واضح را نشان می‌دهد و کندی بهره‌وری کل عوامل در کشورهایی مانند آمریکا، کانادا، آلمان و ژاپن نیز می‌تواند با سرمایه‌گذاری پایین توضیح داده شود.

علاوه بر این، پاداش‌های سرمایه‌گذاری بخش عمومی به درصد کمی از بازیگران اقتصاد تعلق می‌گیرد. صنعت داروسازی نمونه بارزی است، حتی اگر ارزش به دلیل بازیگران و نهادهای بسیاری ایجاد شود (دولت آمریکا، به عنوان مثال، سالانه بیش از ۴۰ میلیارد دلار در نوآوری سلامت سرمایه‌گذاری می‌کند)، قیمت داروها برای مصرف‌کنندگان این مشارکت عمومی را منعکس نمی‌کند. ۱۹ شرکت داروسازی موجود در «شاخص اس‌اند‌پی ۵۰۰» بین سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۶ مجموعاً ۲۹۷ میلیارد دلار را صرف بازخرید سهام کردند که معادل ۶۱٪ از کل هزینه‌های تحقیق و توسعه ترکیبی آنها در همان دوره است. و این شرکت‌ها در طول همه‌گیری کووید-۱۹ پاداش‌های یک سیستم نابرابر را دریافت کردند، سیستمی که برای ترجیح قیمت‌گذاری بالای دارو و حمایت از حقوق مالکیت معنوی شرکتی به جای تولید ارزش برای ذی‌نفعان طراحی شده بود. و این مشکلات فراتر از صنعت داروسازی است.

یک مسأله مرتبط، اولویت‌دهی به بخش مالی بر اقتصاد واقعی است. در حال حاضر، سهم بزرگی از فعالیت‌های اقتصادی

جهانی به سمت بخش مالی هدایت می‌شود. در آمریکا و انگلستان، تنها ۲۰٪ از امور مالی به اقتصاد مولد می‌رود و مابقی به سمت امور مالی، بیمه و املاک و مستغلات (FIRE) سرازیر می‌شود. علاوه بر این، در سال ۲۰۲۳، شرکت‌های «شاخص اس‌اند‌پی ۵۰۰» مبلغ ۷۹۵.۲ میلیارد دلار را صرف بازخرید سهام کردند. در مجموع، هزینه‌های تمام شرکت‌های عمومی برای بازخرید سهام بین سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۹ به ۶.۳ تریلیون دلار رسید. در حالی که ارقام دلاری خیره‌کننده هستند، نسبت درآمد خالص شرکتی که به بازخرید سهام اختصاص می‌یابد، تأثیر قابل توجه آنها بر سود انباشته، که برای نوآوری و بهره‌وری ضروری است، را آشکار می‌کند. در سال ۲۰۱۵، شرکت‌های آمریکا ۶۰٪ از درآمد خالص خود را صرف بازخرید سهام کردند. شرکت‌های غیرمالی، به طور خاص، بیش از ۸۰٪ از درآمد خالص خود را در آن سال به بازخریدها اختصاص دادند. به طوری که این نسبت در طول دهه به طور مداوم بین ۴۰٪ تا ۶۰٪ در نوسان بود. چنین هزینه‌های قابل توجهی نشان‌دهنده تغییر جهت قابل توجه و جوه به دور از سرمایه‌گذاری مجدد در رشد و نوآوری بلندمدت است. در انگلستان در سال ۲۰۲۳، شرکت‌های شاخص «اف‌تی‌اس‌ای-۱۰۰» مجموعاً ۱۳۷.۲ میلیارد پوند را از طریق سود سهام عادی، سود سهام ویژه و بازخرید سهام به سهامداران بازگرداندند، که کسری ناچیز از بالاترین رکورد ۱۳۷.۶ میلیارد پوندی سال ۲۰۲۲ داشت.

راهبرد صنعتی مأموریت‌محور می‌تواند با تبدیل چالش‌هایی مانند تغییرات اقلیمی به فرصت‌هایی برای سرمایه‌گذاری، نوآوری و همکاری بخش عمومی و خصوصی، موتور رشد اقتصادی باشد. سرمایه‌گذاری بخش عمومی، از جمله حمایت مستقیم و غیرمستقیم از تحقیق و توسعه کسب‌وکارها و ابزارهایی مانند وام‌های عمومی، می‌تواند از طریق منافع سرریز و اثرات چندبرابری که تولید می‌کند، هم در کوتاه‌مدت و هم در بلندمدت، برای مثال با «جذب» سرمایه‌گذاری خصوصی در چندین بخش، تأثیری شگرف بر تولید ناخالص داخلی داشته باشد. به عبارت دیگر، سیاست‌های مأموریت‌محور می‌توانند با تحریک سرمایه‌گذاری و نوآوری بین‌بخشی، اثر چندبرابری ایجاد کنند. نتایج اقتصادی مانند رشد، ایجاد شغل و بهره‌وری به خودی خود هدف مأموریت‌ها نیستند. با این حال، یک راهبرد صنعتی مأموریت‌محور با طراحی خوب می‌تواند سرریزهایی با اثر چندبرابری بالقوه ایجاد کند که رشد اقتصادی پایدار و فراگیر را تقویت می‌کند.

با کاتالیز کردن سرمایه‌گذاری و تحول بین‌بخشی، مأموریت‌ها می‌توانند یک اثر چندبرابری ایجاد کنند و اطمینان حاصل کنند که سرمایه‌گذاری عمومی منجر به تأثیر مثبت فوق‌العاده‌ای بر تولید ناخالص داخلی نسبت به میزان سرمایه‌گذاری شده می‌شود. مشخص شده است که سرمایه‌گذاری بخش عمومی به ویژه در تحقیق و توسعه مؤثر است و تأثیر بیشتری بر تولید ناخالص داخلی و سرمایه‌گذاری ایجاد می‌کند. به عبارت دیگر، ضریب‌های فزاینده مرتبط با سرمایه‌گذاری عمومی در تحقیق و توسعه، اثر جذب بزرگتری ایجاد می‌کنند. با این حال، اثر چندبرابری تضمین شده نیست و باید در قراردادها با شرایطی مانند به اشتراک‌گذاری دانش گنجانده شود. به طور کلی، سیاست‌های صنعتی راهبردی مأموریت‌محور می‌توانند با جذب سرمایه‌گذاری تحقیق و توسعه خصوصی و ایجاد فرصت‌های جدید بازار، تحولات ساختاری بلندمدت اقتصاد را ترویج کرده و به نوبه خود یک اثر چندبرابری ایجاد کنند.

همانطور که سلطه اخیر بخش خدمات مالی نشان می‌دهد، رشد نه تنها یک نرخ، بلکه یک جهت نیز دارد. برای بازسازی اقتصاد در جهت دستیابی به رشد اقتصادی پایدار، باید به هر دو بپردازیم. به عبارت دیگر، بدون رشد اقتصادی شغلی وجود ندارد، اما بدون جهت‌گیری، مشاغل ممکن است به تغییرات اقلیمی، مالی‌سازی بیش از حد اقتصاد و استثمار کارگران منجر شوند. این نقش دولت است که رشد را هدایت کرده و بازارها را به سمت توسعه یک اقتصاد پایدار و فراگیر شکل دهد.

به روشی مشابه، دولت همچنین نقشی در افزایش بهره‌وری اقتصادی از طریق سرمایه‌گذاری عمومی راهبردی دارد. به طور خاص، سرمایه‌گذاری در سرمایه فیزیکی، انسانی و فناورانه، پایه‌های بهره‌وری بلندمدت را ایجاد می‌کند. نوآوری با افزایش کارایی و ایجاد بازارهای جدید، بهره‌وری را تقویت می‌کند. در نهایت، جهت‌مندی به فعالیت‌های اقتصادی و نوآوری هدف و تمرکز می‌بخشد و اطمینان حاصل می‌کند که آنها به طور معناداری به اهداف توسعه بلندمدت کمک می‌کنند. نقش سرمایه‌گذاری عمومی راهبردی فراتر از تحریک فعالیت اقتصادی در دوران رکود است، زیرا می‌تواند با ایجاد یک اثر چندبرابری منجر به افزایش تصاعدی در تولید شود.

رشد نوآوری محور نیازمند سه شرط کلیدی است: (۱) سیاست‌های مالی هدفمند که سرمایه‌گذاری‌های عمومی با اثرات چندبرابری قوی را اولویت‌بندی می‌کنند؛ (۲) سیاست‌های

مالی که پس‌اندازهای خصوصی را به سمت سرمایه‌گذاری‌های مولد که ارزش مشترک ایجاد می‌کنند، هدایت و جهت‌دهی می‌کنند؛ و (۳) راهبردهای صنعتی مأموریت‌محور که جهت‌گیری روشنی برای همسوسازی سرمایه‌گذاری‌های عمومی و خصوصی با اهداف اجتماعی فراهم می‌کنند. راهبردهای صنعتی مأموریت‌محور می‌توانند به سرمایه‌گذاری و نوآوری جهت‌مندی ببخشند، به جای اینکه سرمایه‌گذاری را تنها به نیروهای بازار واگذار کنند. علاوه بر این، می‌توان از طیفی از ابزارهای سیاستی و نهادها مانند مؤسسات مالی عمومی، تدارکات و شرایط قراردادی برای پیگیری موفقیت‌آمیز یک راهبرد صنعتی مأموریت‌محور استفاده کرد.

دولت‌ها با سرمایه‌گذاری راهبردی در محرک‌های بهره‌وری و رشد مانند آموزش و تحقیق و توسعه، می‌توانند ظرفیت بهره‌وری اقتصاد را گسترش دهند. اما نکته کلیدی این است که رشد اقتصادی و بهره‌وری لزومی ندارد در تضاد با اهداف پایداری باشند. و سرمایه‌گذاری عمومی راهبردی متمرکز بر شکل‌دهی بازارها برای پرورش رشد پایدار و نوآوری محور می‌تواند با ایجاد یک اثر چندبرابری به ما در دستیابی به هر دو کمک کند.

## ۲-۱. رویکرد مأموریت‌محور به هدایت رشد

هنگامی که به حال خود رها شود، یک اقتصاد با سرمایه‌گذاری بالا می‌تواند به رشدی مبتنی بر آلودگی و مصرف منجر شود. در عوض، هدف باید دستیابی به اقتصادهای سرمایه‌گذاری محور باشد که در آنها رشد فراگیر و پایدار است. سیاست‌های مأموریت‌محور می‌توانند سرمایه‌گذاری را در سراسر اقتصاد برای دستیابی به رشد جهت‌دار تحریک کنند. به جای «انتخاب برندگان»، راهبرد صنعتی مدرن باید با تعیین مأموریت‌های روشن مانند حل بحران اقلیمی یا مقابله با نابرابری اقتصادی، «مشتاقتان را انتخاب کند»، که همه بخش‌ها را به تغییر و نوآوری ترغیب می‌کند. دولت با اتخاذ یک رویکرد مأموریت‌محور، می‌تواند هم رشد ایجاد کند و هم با اتخاذ این رویکرد، آن را هدایت نماید. در حالی که مأموریت‌ها جهت‌گیری روشنی تعیین کرده و همسویی بین بخش‌ها را حول اهداف جمعی تقویت می‌کنند، یک بخش حیاتی از طراحی آنها این است که «چگونگی» را باز می‌گذارند و فضایی برای امتحان، آزمایش و بهبود بسیاری از راه‌حل‌های مردمی ایجاد می‌کنند.

راهبرد صنعتی به عنوان یک ابزار سیاستی در حال جلب توجه است و بحث‌هایی در دولت‌های سراسر جهان درباره



چگونگی طراحی و اجرای مؤثر آن در جریان است. راهبرد صنعتی به مجموعه‌ای از اقدامات سیاست صنعتی هماهنگ اشاره دارد که برای دستیابی به اهداف خاص طراحی شده‌اند و می‌توانند مداخلات طرف عرضه و طرف تقاضا را در بر گیرند. اقدامات طرف عرضه ممکن است شامل کمک‌های بلاعوض، یارانه‌ها، وام‌ها، اعتبارات مالیاتی، رفتارهای مالیاتی ترجیحی یا تغییرات نظارتی باشد، که همگی با هدف تحریک فعالیت‌هایی مانند تحقیق و توسعه از طریق کاهش هزینه‌های مرتبط انجام می‌شوند. اقدامات طرف تقاضا با هدف ایجاد فرصت‌های جدید بازار (یا گسترش فرصت‌های موجود) با استفاده از ابزارهایی مانند تدارکات عمومی، تعهدات پیشرفته بازار، تضمین قیمت، اعتبارات مالیاتی مصرف‌کننده و الزامات محتوای داخلی انجام می‌شوند. همچنین ممکن است از تعرفه‌ها و محدودیت‌های تجاری برای کمک به کسب‌وکارها جهت کسب سهم بیشتر از بازار داخلی با رقابت کمتر استفاده شود. زمانی که به خوبی اجرا شود، راهبرد صنعتی می‌تواند محرک قدرتمندی برای فعالیت اقتصادی باشد.

سیاست‌های صنعتی همچنین می‌توانند هم عمودی و هم افقی باشند. سیاست‌های عمودی بخش‌ها، فناوری‌ها یا مناطق خاصی را با هدف دستیابی به اهداف سیاستی محلی‌تر هدف قرار می‌دهند. مثال‌ها ممکن است شامل ایجاد رقابت‌پذیری در بخش‌های کلیدی، ترویج تنوع بخشی اقتصادی یا ایجاد شغل در مناطق جغرافیایی خاص باشد.

از سوی دیگر، سیاست‌های افقی برای همه شرکت‌ها در سراسر اقتصاد با هدف ایجاد شرایط برای رشد اقتصادی اعمال می‌شود، مانند تمرکز بر توسعه سرمایه انسانی. راهبرد صنعتی مأموریت‌محور به راهبرد صنعتی اطلاق می‌شود که حول محور دستیابی به اهداف اجتماعی جمعی مانند اهداف توسعه پایدار متمرکز است و باید هر دو سیاست صنعتی طرف تقاضا، طرف عرضه، عمودی و افقی را که در همسویی با دستیابی به اهداف اجتماعی طراحی شده‌اند، در خود جای دهد. مأموریت‌ها قدرتمند هستند زیرا می‌توانند به تبدیل چالش‌های پیچیده به مسیرهای سرمایه‌گذاری روشن کمک کنند. به عنوان مثال، یکی از اهداف مأموریت‌های اتحادیه اروپا با عنوان «احیای اقیانوس‌ها و آب‌های ما» کاهش زیاده‌های پلاستیکی در دریا حداقل به میزان ۵۰٪ تا سال ۲۰۳۰ است. مأموریت‌ها جنبه عمودی راهبرد صنعتی را با تعریف مسائلی که بخش‌های بسیاری را درگیر می‌کنند، جایگزین

می‌کنند. همزمان، می‌توان از سیاست‌های افقی برای ایجاد شرایط موفق با تقویت سیستم‌های نوآوری، مانند ایجاد ظرفیت بخشی و فناوری‌ها، استفاده کرد.

دولت‌ها باید از سیاست صنعتی نه تنها برای تأثیرگذاری بر نرخ رشد، بلکه بر جهت آن استفاده کنند، یعنی نه رشد به خاطر رشد، بلکه همچنین ماهیت رشد و توزیع منافع آن. یک راهبرد صنعتی مأموریت‌محور با طراحی خوب، پتانسیل تبدیل چالش‌هایی مانند تغییرات اقلیمی و نابرابری اقتصادی را به فرصت‌هایی برای نوآوری و سرمایه‌گذاری بین‌بخشی دارد. این رویکرد می‌تواند با تحریک سرمایه‌گذاری کسب‌وکار و ایجاد شغل و رشدی که در خدمت مردم و کره زمین است، نتایج اقتصادی را به همراه داشته باشد که هم مولد و هم پایدار هستند.

راهبرد صنعتی مأموریت‌محور خواستار یک رویکرد تمام‌دولتی است. این امر مستلزم بازاندیشی در رویکرد فعلی به راهبرد صنعتی است که اغلب در سیلوها قرار دارد و خود را به این نتیجه نادرست می‌رساند که اولویت‌های اجتماعی و زیست‌محیطی باید به بهای سرمایه‌گذاری‌ها در رشد اقتصادی دنبال شوند. مأموریت‌ها باید در مرکز دولت قرار گیرند و توسط هیئت‌های بین‌وزارتی که مسئول ارائه و اجرای مأموریت هستند، رهبری شوند. هیئت‌های مأموریت، برای مثال، مسئول تعیین جهت‌گیری، اندازه‌گیری تأثیر و ایجاد شبکه‌های ارائه خواهند بود.

با تمرکز بر مأموریت‌ها به جای بخش‌ها، سیاست صنعتی می‌تواند تحولاتی را در بخش‌های متعددی از اقتصاد تقویت کند. برای مثال، به یک مأموریت خالص-صفر فکر کنید. دستیابی به این هدف مستلزم فراتر رفتن از بخش انرژی تجدیدپذیر و نیازمند تغییراتی در نحوه حرکت، ساخت و تغذیه ما خواهد بود. در نهایت، مشارکت جامعه مدنی و اتحادیه‌های کارگری باید در فرآیند طراحی و اجرای مأموریت گنجانده شود. انجام این کار می‌تواند اطمینان حاصل کند که مأموریت‌ها به طور گسترده طنین‌انداز می‌شوند، حمایت سیاسی ایجاد می‌کنند و به نگرانی‌هایی که مردم در زندگی روزمره خود تجربه می‌کنند، پاسخ می‌دهند.

در بخش‌های بعدی، من بر نقش مالی عمومی راهبردی، شرایط قراردادی (مشروطیت‌ها) و قابلیت‌های بخش عمومی در دستیابی به رشد مأموریت‌محور تمرکز می‌کنم. با این حال، ابزارهای دیگری مانند مقررات و سیاست‌های مالیاتی نیز می‌توانند برای شکل‌دهی فرصت‌های جدید بازار در راستای مأموریت‌ها استفاده شوند.

## ۲-۲. استفاده مشروط از منابع عمومی برای جذب سرمایه‌گذاری خصوصی

راهبرد صنعتی مدرن نیازمند سرمایه‌ای صبور و ریسک‌پذیر است. با این حال، در یک اقتصاد جهانی به طور فزاینده‌ای مالی شده، چنین سرمایه‌ای کمیاب شده و توسط سودجویی کوتاه‌مدت و سرمایه‌گذاری‌های سوداگرانه از میدان به در شده است. مؤسسات مالی عمومی، از جمله بانک‌های توسعه چندجانبه، بانک‌های توسعه ملی و صندوق‌های ثروت ملی، پتانسیل منحصربه‌فردی برای پر کردن این شکاف دارند. این مؤسسات صرفاً مجرای جریان‌های مالی نیستند، بلکه می‌توانند به عنوان بازیگران محوری در شکل‌دهی بازارها، هدایت سرمایه‌گذاری و ایجاد تحول سیستمی عمل کنند.

برای تحقق کامل پتانسیل خود، مؤسسات مالی عمومی باید از وسواس خود برای پر کردن شکاف‌های مالی دست بردارند. این مفهوم که ریشه در مدل رشد منسوخ هارود-دومار دارد، فرض می‌کند که رشد صرفاً توسط پس‌انداز ناکافی محدود می‌شود که منابع خارجی می‌توانند آن را پر کنند. در واقعیت، رشد توسط فقدان سرمایه‌گذاری جهت‌دار سرکوب می‌شود. بدون خطوط لوله سرمایه‌گذاری روشن، سرمایه اغلب به سمت مصارف سوداگرانه یا غیرمولد جریان می‌یابد. با این وجود، بسیاری از مؤسسات مالی عمومی هنوز به این روایت «پر کردن شکاف» برای تعریف مأموریت خود مصر بوده و به جای شکل‌دهی به سرمایه‌گذاری‌ها برای ایجاد تحول واقعی، بر بسیج جریان‌های مالی تمرکز می‌کنند.

چالش، بنابراین، بازاندیشی مؤسسات مالی عمومی به عنوان کاتالیزورهای راهبردی برای تغییر تحول‌آفرین است. این مؤسسات می‌توانند منابع را به سمت پروژه‌های پرریسک و با پاداش بالا که سرمایه خصوصی از آنها اجتناب می‌کند، هدایت کنند، اما اثربخشی آنها به همسوسازی حکمرانی و اولویت‌ها با مأموریت‌های روشن و بین‌بخشی بستگی دارد. رویکردهای سنتی که مأموریت‌های بانک‌های توسعه را به اهداف محدود یا ایستا، مانند کاهش فقر یا تأمین زیرساخت، محدود می‌کنند، در درک پیچیدگی و به هم پیوستگی چالش‌های مدرن ناکام هستند. همانطور که در بالا توضیح داده شد، مأموریت‌ها به اهداف اجتماعی گسترده‌ای، مانند دستیابی به انتشار خالص صفر، می‌پردازند و در چندین بخش، از انرژی و حمل و نقل گرفته تا مسکن و کشاورزی، نفوذ می‌کنند. مأموریت‌های مبتنی بر مأموریت

به سرمایه‌گذاران خصوصی شفافیت می‌دهند که سرمایه بلندمدت به کجا سرازیر خواهد شد، آنها را تشویق می‌کند تا سرمایه‌گذاری‌های خود را با اهداف عمومی همسو کنند و چرخه‌ای از سرمایه‌گذاری مشترک را تقویت می‌کنند.

فراتر از سرمایه‌گذاری مستقیم، مؤسسات مالی عمومی می‌توانند جریان‌های سرمایه خصوصی را برای دستیابی به نتایج تحول‌آفرین شکل دهند. با این حال، رویکرد فعلی به تأمین مالی ترکیبی و مشارکت‌های عمومی-خصوصی، که عمدتاً امور مالی عمومی را به نقشی کاهش‌دهنده ریسک برای سرمایه خصوصی تقلیل می‌دهد، کاستی‌های قابل توجهی دارد. اگرچه تأمین مالی ترکیبی پتانسیل دارد، اما تاکنون در بسیج سرمایه‌گذاری خصوصی کافی ناکام بوده و منابع اعطایی کمیاب را به سمت پروژه‌های کم‌ریسک و کم‌تأثیر منحرف کرده است. این تمرکز محدود به طور نامتناسبی به نفع بازیگران خصوصی است، در حالی که توانایی امور مالی عمومی برای ایجاد تغییر عادلانه و معنادار را تضعیف می‌کند.

در نهایت، پتانسیل مؤسسات مالی عمومی در توانایی آنها برای عمل به عنوان هم‌تأمین‌کننده مالی و هم‌معماران راهبردی تحول نهفته است. این مؤسسات با اولویت‌بندی حکمرانی مأموریت‌محور، پذیرش ریسک و تقویت همسویی بین سرمایه‌گذاری عمومی و خصوصی، می‌توانند منابع لازم برای مقابله با چالش‌های مبرم زمان ما را بسیج کنند. این مؤسسات صرفاً بازیگران منفعل در چشم‌انداز توسعه نیستند، بلکه توانمندسازان حیاتی نوآوری، بهره‌وری و تغییر ساختاری هستند. مداخلات آنها همچنین می‌تواند یک اثر چندبرابری ایجاد کند و با آزادسازی سرمایه خصوصی اضافی و ایجاد منافع اقتصادی گسترده‌تر، تأثیر سرمایه‌گذاری‌های عمومی را تقویت کند.

در حالی که امور مالی عمومی راهبردی می‌تواند سرمایه‌گذاری را جذب کند، شرایط قراردادی خاص می‌توانند آن را الزامی کنند. برای اجرای یک راهبرد صنعتی مأموریت‌محور متمرکز بر دستیابی به اهداف اجتماعی مانند خالص صفر، بازنشانی رابطه بین بخش عمومی و خصوصی مورد نیاز است.

مشارکت‌های عمومی-خصوصی باید حول اهداف مشترک جهت‌گیری شده و همچنین متقابل باشند و اطمینان حاصل کنند که هر بازیگر سهم خود را در ارائه ارزش عمومی ایفا می‌کند. تحت یک راهبرد صنعتی مأموریت‌محور، قراردادهایی که دسترسی به امور مالی عمومی را اعطا می‌کنند، باید دارای مشروطیت‌های قوی باشند. این شرایط باید از همکاران



خصوصی بخواهد که ریسک‌ها، پاداش‌ها و دانش را به اشتراک بگذارند. در حالی که فعالیت‌های خود را با اهداف عمومی بلندمدت همسومی کنند.

اصطلاح «مشروطیت‌ها» به شرایط و ضوابطی اشاره دارد که دولت‌ها برای ساختاردهی همکاری عمومی-خصوصی در قراردادهای می‌نویسند. از طریق استفاده از مشروطیت‌ها، بخش عمومی می‌تواند سرمایه‌گذاری خصوصی را برای همسوسازی فعالیت‌های بازار با اهداف عمومی، راهنمایی و هدایت کند. مقررات تقسیم سود، برای مثال، می‌تواند به اجتماعی‌سازی ریسک‌ها و پاداش‌ها کمک کند. هنگامی که پاداش‌ها علاوه بر ریسک‌ها اجتماعی می‌شوند، سودها می‌توانند دوباره به پروژه‌های مأموریت‌محور دیگر سرمایه‌گذاری شوند.

مشروطیت‌ها می‌توانند اشکال مختلفی داشته باشند، مانند همسوسازی دسترسی به بودجه عمومی، کمک‌های بلاعوض، وام‌ها، سرمایه‌گذاری‌های سهام، مزایای مالیاتی، قراردادهای تدارکات و حقوق مالکیت معنوی با مأموریت‌ها. این شرایط باید با دقت طراحی شوند، به گونه‌ای که ارزش عمومی را به حداکثر برسانند در حالی که «چگونگی» را برای آزمایش باز می‌گذارند. به عنوان مثال، «بانک دولتی سرمایه‌گذاری و توسعه آلمان» با موفقیت وام‌ها برای صنعت فولاد را به تعهدات مربوط به کربن‌زدایی مواد پیوند زده و سرمایه‌گذاری‌های قابل توجهی در فناوری‌های کم‌کربن را کاتالیز کرده است. به طور مشابه، «بانک توسعه برزیل» موافقت‌نامه‌های تأمین مالی در بخش علوم زیستی را به گونه‌ای ساختار داده است که اطمینان حاصل شود تأمین مالی عمومی منجر به دسترسی مقرون‌به‌صرفه به داروهای ضروری می‌شود. چنین مکانیسم‌هایی نشان می‌دهند که چگونه مشروطیت‌ها می‌توانند سرمایه خصوصی را به سمت هدف عمومی سوق دهند و در عین حال باعث تقویت متقابل بودن و پاسخگویی شوند.

مثال دیگر واکسن آکسفورد-آسترانکا است که با حمایت سرمایه‌گذاری‌های دولت انگلستان در تحقیق و توسعه، تولید و موافقت‌نامه‌های خرید پیشرفته توسعه یافت. شرایط حمایت دولت شامل مقرراتی برای مقرون‌به‌صرفه نگه داشتن قیمت‌ها، محدود کردن سود در طول همه‌گیری و ترویج به اشتراک‌گذاری دانش بود. در این مورد، همکاری عمومی-خصوصی بر اولویت‌بندی اهداف بهداشت عمومی متمرکز بود، در تضاد با رویه ثبت راهبردی اختراع سایر شرکت‌ها که هدف آن مسدود کردن رقبا و حفظ قیمت‌های بالای واکسن بود.

در آمریکا، «قانون تراشه» و علوم سال ۲۰۲۲، که تقریباً ۵۳ میلیارد دلار مشوق عمومی برای تحقیقات، تولید و توسعه نیروی کار نیمه‌رساناها فراهم کرد، عمداً به گونه‌ای طراحی شد که دارای «محافظ‌هایی» یا شرایطی مرتبط با بودجه عمومی باشد. شرایط شامل ممنوعیت استفاده از وجوه برای بازخرید سهام و سود سهام سهامداران و ایجاد الزامات پایه برای کیفیت شغل بود. با این حال، بدون تعریف مکانیسم‌های پاسخگویی مناسب حول این شرایط و سایر شرایط، این قانون به پتانسیل خود به عنوان ابزاری برای تقویت مسیرهای اشتغال جدید به سمت مشاغل با کیفیت، در عین حال تقویت بهره‌وری و رشد، دست نخواهد یافت.

این مثال‌ها دانه‌های رفتار خوبی هستند که باید مقیاس‌سازی و سیستماتیک شوند. پذیرش مشارکت‌های همزیست‌تر و نه انگلی بین بخش عمومی و خصوصی می‌تواند تمرکز را از توزیع (مانند مالیات و هزینه) به پیش‌توزیع، یا رویکردی که هدف آن ایجاد روابط اقتصادی عادلانه‌تر از ابتدا است، تغییر دهد. این رویکرد می‌تواند به پرورش رشد اقتصادی کمک کند که هم فراگیر و هم پایدار است.

## ۲-۳. پویایی بخش عمومی: افزایش بهره‌وری بخش عمومی

پویایی بخش عمومی به معنای ایجاد بهره‌وری در درون دولت است. خود بخش عمومی باید مولد باشد، که با معیارهای پویا از بهره‌وری سنجیده می‌شود. قابلیت‌های بخش عمومی یک جزء حیاتی از یک اقتصاد مولد متمرکز بر ارائه یک راهبرد صنعتی مأموریت‌محور است. قابلیت دولت برای شکل‌دهی فعالانه و هدایت بازارها به سمت مقابله با چالش‌های اجتماعی ضروری است. یک دولت توانمند در نهادهای خود سرمایه‌گذاری می‌کند تا یک بخش عمومی کارآفرین با تخصص، چشم‌انداز و انعطاف‌پذیری برای آزمایش، یادگیری و تطبیق سیاست‌هایی که از تحول ساختاری و اکوسیستم‌های نوآوری حمایت می‌کنند، ایجاد کند. دولت به جای برون‌سپاری ظرفیت خود، باید ظرفیت داخلی خود را برای ارائه مأموریت بسازد. بخش حیاتی این امر ریسک‌پذیری است، یک دولت پویا باید عدم قطعیت را بپذیرد تا در سیاست‌ها و مشارکت‌هایی که می‌توانند به طور مؤثرتری ارزش عمومی را به حداکثر برسانند، نوآوری کند.

یک تصور غلط رایج وجود دارد که بهره‌وری به معنای کاهش ظرفیت بخش عمومی است. با این حال، بهره‌وری مساله داشتن افراد بیشتر یا کمتر نیست؛ بلکه در مورد آموزش بخش عمومی



برای مولدتر بودن است. این تصور غلط توسط طرح اولیه رئیس جمهور آمریکا، دونالد ترامپ، برای یک آژانس دولتی جدید به نام وزارت کارآمدی دولت (DOGE) که هدف آن «برچیدن بوروکراسی دولتی، کاهش مقررات اضافی، قطع هزینه‌های اسراف و بازسازی آژانس‌های فدرال» است، نشان داده می‌شود. منطق زیربنای این آژانس به چندین دهه قبل بازمی‌گردد و ریشه در نظریه انتخاب عمومی و مدیریت دولتی جدید دارد.

نظریه انتخاب عمومی بر خطر شکست دولت و «بیشینه‌سازی دیوان‌سالاری» تأکید می‌کند و به عنوان تلاشی برای به کارگیری اقتصاد رفاه نئوکلاسیک در مطالعه تصمیم‌گیری سیاسی توسعه یافت. این نظریه بررسی می‌کند که چگونه اقدامات عوامل درگیر در سیاست‌گذاری (خواه رأی‌دهندگان، دیوان‌سالاران یا سیاستمداران) را می‌توان از منظر کارایی اقتصادی تحلیل کرد، به گونه‌ای که فرض می‌شود آن عوامل، از جمله عوامل دولتی، به همان شیوه‌ای خودخواه هستند که در نظریه نئوکلاسیک، فرض می‌شود بازیگران بازار خصوصی خودخواه هستند. این نظریه در شناخت نقش دولت در طراحی و اجرای سیاست‌هایی که بازارها را به جای اداره صرف خدمات و رفع شکست‌های بازار برای ارائه منافع عمومی شکل می‌دهند، ناکام است.

نظریه انتخاب عمومی همچنین بر توسعه مدیریت دولتی جدید تأثیر گذاشت، که استدلال می‌کرد برای مقابله با خطرات شکست دولت و به حداکثر رساندن ارزش در بخش عمومی، دولت‌ها باید راهبردهایی از بخش خصوصی اتخاذ کنند. ایده اصلی «مدیریت دولتی جدید»، این ایده که تلاش‌های دولت برای بهتر کردن اوضاع برای مردم در واقع می‌تواند آن را بدتر کند. در دهه ۱۹۷۰، ابتدا در کشورهای با درآمد بالا و بعداً در جاهای دیگر، به طور جدی به هر دو بخش عمومی و خصوصی آسیب زد. برای مثال، در انگلستان، «مدیریت دولتی جدید» تأثیر کلیدی بر اولین دولت محافظه‌کار نخست‌وزیر مارگارت تاچر در سال ۱۹۷۹ داشت، اما تا دهه ۲۰۰۰ تحت نظر حزب کارگر جدید نیز تداوم یافت.

با این حال، واقعیت این است که یک بخش عمومی پویا و توانمند می‌تواند ظرفیت مولد اقتصاد را گسترش دهد. قابلیت‌های بخش عمومی را می‌توان به سه لایه تقسیم کرد: ظرفیت‌های دولتی، مسیرهای سازمانی و قابلیت‌های پویای سازمان‌ها. ظرفیت دولتی به ایجاد دیوان‌سالاری‌های مؤثر به رهبری کارمندان دولتی ماهر اشاره دارد که می‌توانند منابع را مدیریت و سیاست‌ها را مستقل از نفوذ ناروای بازیگران اقتصادی

یا گروه‌های ذی‌نفع اجرا کنند. مسیرهای سازمانی به توانایی‌های مورد نیاز برای بسیج منابع (شامل دارایی‌های مالی، مشهود، نامشهود و انسانی) برای دستیابی به اهداف اشاره دارد.

در سازمان‌های عمومی، این مسیرها حول شش آیتام کلیدی ساختار یافته‌اند (تحلیلی، برنامه‌ریزی، هماهنگی، ارزیابی، سیاست‌گذاری و مشارکت) و باید با قابلیت‌های پویا که امکان تطبیق‌پذیری و نوآوری را فراهم می‌کنند، تکمیل شوند (بینش‌های جهانی). در نهایت، قابلیت‌های پویا، توانایی‌های خاصی هستند که سازمان‌ها را قادر می‌سازند منابع، فرآیندها و مهارت‌های خود را در پاسخ به یک محیط راهبردی در حال تحول تطبیق دهند. به طور خاص‌تر، قابلیت‌هایی مانند هماهنگی بین بازیگران دولتی، طراحی سیاست مأموریت‌محور، مشارکت در طراحی خدمات عمومی کاربرمحور و ارزیابی پیشرفت در زمینه عدم قطعیت، نمونه‌هایی از قابلیت‌های پویا هستند که برای توسعه و اجرای موفقیت‌آمیز یک راهبرد صنعتی مأموریت‌محور حیاتی هستند.

پایش و ارزیابی باید برای همسوسازی با اهداف یک راهبرد صنعتی مأموریت‌محور تکامل یابد. معیارهای ایستا مانند تحلیل‌های هزینه-فایده که تنها به تأثیر مستقیم یک سیاست به صورت پولی نگاه می‌کنند، بر کاهش هزینه و کارایی و شاخص‌های اقتصاد کلان تقلیل‌یافته مانند تولید ناخالص داخلی تأکید دارند، در نظر گرفتن تأثیرات تحول‌آفرین و بلندمدت گسترده‌تر یک راهبرد صنعتی مأموریت‌محور با طراحی خوب ناکام هستند. ارزیابی پویا نیازمند فرآیندهای پویا برای گسترش درک یک سازمان بخش عمومی از خلق ارزش است، که بر ظرفیت آن برای یادگیری تکراری، تحلیل داده‌ها، آزمایش و تطبیق بنا شده است. با استفاده از بی‌بی‌سی به عنوان مثال، فرآیند ارزیابی برنامه‌ها و ابتکارات آن باید خلق ارزش پویا، مانند سرریزهای نوآوری، تأثیر بر صنعت، خدمات اکوسیستمی و اثرات شبکه‌ای را ثبت کند.

هنگامی که ارزش عمومی تولید شده توسط بخش عمومی به درستی ثبت نمی‌شود، ظرفیت‌های بخش عمومی در معرض خطر برون‌سپاری قرار می‌گیرند. صنعت مشاوره بر پایه برون‌سپاری وظایف و ظرفیت‌های کلیدی بخش عمومی توسط دولت‌ها بنا شد. این صنعت در ۲۰ تا ۳۰ سال گذشته رشد سریعی داشته است، به طوری که ارزش بازار جهانی خدمات مشاوره در حال حاضر تقریباً ۷۰۰ تا ۹۰۰ میلیارد دلار تخمین زده می‌شود. چهار شرکت بزرگ مشاوره Deloitte, EY, KPMG)



و PwC) افزایش درآمد سالانه ۸ تا ۱۸٪ را در سال ۲۰۲۳ گزارش کردند. به نوبه خود، این رشد توانایی دولت‌ها را برای یادگیری از طریق تجربه عملی تضعیف می‌کند. شرکت‌های مشاوره مانند چهار شرکت مزبور به بازدارنده‌های سیستمی برای کمک به مشتریان برای خودکفا شدن تکیه می‌کنند و فرهنگ وابستگی انگلی را تقویت می‌کنند. علاوه بر این، زمانی که فعالیت‌ها برای مشروعیت بخشی به تصمیمات سیاسی یا شرکتی به مشاوران برون سپاری می‌شوند، فرآیندهای تصمیم‌گیری می‌توانند غیرشفاف شوند و نیز اینکه دولت‌ها استعدادهای برتر را نیز به شرکت‌های مشاوره از دست می‌دهند.

برای مقابله با چالش‌های ناشی از نظریه انتخاب عمومی، «مدیریت دولتی جدید» و برون سپاری مداوم وظایف دولتی به شرکت‌های مشاوره، سرمایه‌گذاری در ظرفیت دولت به معنای ارتقای مهارت‌های کارمندان موجود دولت و همچنین توسعه راهبردهایی برای جذب استعدادهای برتر به نقش‌های دولتی است. در نهایت، یک خدمات ملکی مولد می‌تواند یک راهبرد صنعتی مأموریت‌محور را به جلو براند.

## نتیجه‌گیری

در یک جمع‌بندی کلی در زمینه مختصات سیاست‌های مأموریت‌محور، از نظر «مازوکاتو» سیاست‌های مأموریت‌محور مسیری را برای مقابله با چالش‌های قرن بیست و یکم ارائه می‌دهند، اما موفقیت آنها به رد افسانه‌ها، اولویت‌بندی اجرا و توانمندسازی دولت‌های منطقه‌ای بستگی دارد. در چارچوب یک دولت کارآفرین، مأموریت‌ها یکی از راه‌هایی هستند که دولت می‌تواند در یک رویکرد نتیجه‌گرا و شکل‌دهنده بازار اتخاذ کند و بدین ترتیب رشد اقتصادی فراگیر و پایدار را تقویت کند. مسیر جایگزین، ادامه با سیاست‌های صنعتی تکه‌تکه شده و واکنشی، خطر تشدید همان بحران‌هایی را دارد که مأموریت‌ها به دنبال حل آنها هستند. همچنین در خصوص راهبردی رشد صنعتی، از نظر «مازوکاتو» رشد و بهره‌وری را کدی که امروز در عموم کشورها مشاهده می‌کنیم، نتیجه سرمایه‌گذاری پایین است. برای مقابله با بهره‌وری پایین، نیازمند سرمایه‌گذاری جهت‌دار هستیم. در صورت اجرای صحیح، می‌توان از راهبرد صنعتی مأموریت‌محور برای بسیج سرمایه‌گذاری‌های عمومی و خصوصی در راستای اهداف جمعی، مانند رفع بحران‌های اقلیمی که منجر به رشد اقتصادی فراگیر و پایدار می‌شود استفاده کرد. این بدان است که سرمایه‌گذاری عمومی راهبردی می‌تواند یک اثر چندبرابری

تولید کرده و رشد را در چندین بخش از اقتصاد ایجاد کند. اما دستیابی به این هدف مستلزم حرکت فراتر از مفهوم دولتی است که نقش خود را در رفع شکست‌های بازار و پر کردن شکاف‌های مالی می‌بیند. در عوض، ما باید سیاست‌های مأموریت‌محوری را اتخاذ کنیم که بازارها را شکل داده و امور مالی را بازسازی کنند، اقتصاد را جهت‌دهی کنند تا نوآوری را حول محور مبرم‌ترین مسائل زمان ما تقویت کند. در نهایت، دولت نیازمند تجهیز به یک بخش عمومی پویا و توانمند برای تقویت اقتصاد مولد متمرکز بر ارائه یک راهبرد صنعتی مأموریت‌محور است.

## منابع

- Mazzucato, Mariana. "Directing Growth: How a mission-oriented industrial strategy can help drive productivity." (2025).
- Mazzucato, Mariana. "Mission-oriented policy: from fixing markets to shaping markets and debunking myths about the state." Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 18.3 (2025): 671-677.







فصل سوم  
منتخب دیدگاه‌ها

(موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی)

فصل سوم  
منتخب دیدگاهها  
موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی



# تهدیدات پیش روی اقتصاد ایران در اولین موافقتنامه تجارت آزاد: اوراسیا



میترا رحمانی

هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

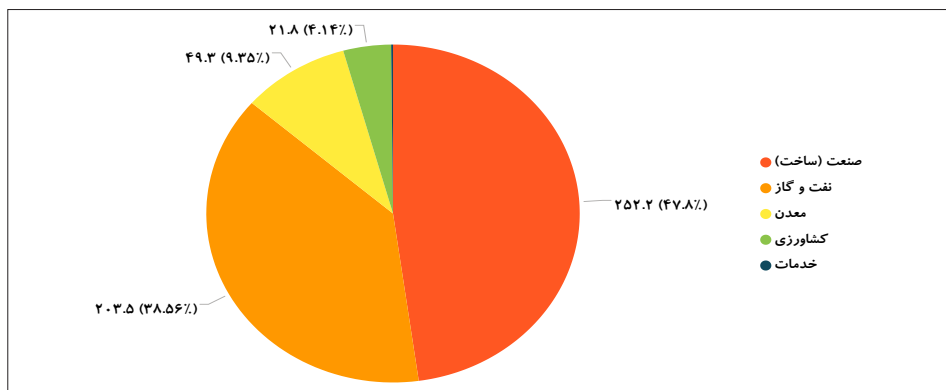


پریسا یعقوبی

هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

درصد از حجم مبادلات کالایی دو طرف از تعرفه گمرکی معاف خواهد شد و تنها ۱۳ درصد کالاها در قالب «فهرست منفی» مستثنی می‌شوند. با توجه به اینکه با حذف نفت و خدمات، رقابت اصلی در بخش‌های صنعت، معدن و کشاورزی ایران شکل می‌گیرد، دقت در تدوین این فهرست منفی برای حمایت از کالاهای آسیب‌پذیر، صنایع نوپا و حوزه‌های حساس اشتغال و درآمد کشور حیاتی است؛ از این رو واکاوی دقیق فهرست مذکور برای شناسایی میزان تهدیدها و کیفیت حمایت‌های صورت گرفته، ضرورتی راهبردی دارد.

ایران پس از سابقه همکاری منطقه‌ای از دهه ۱۳۴۰ در سازمان آکو و متعاقب آن عضویت در گروه‌هایی مانند دی-هشت و بریکس، در تازه‌ترین و مهم‌ترین گام خود در مسیر تجارت قاعده‌محور، موافقتنامه تجارت آزاد با اتحادیه اقتصادی اوراسیا (شامل روسیه، قزاقستان، بلاروس، ارمنستان و قرقیزستان) را نهایی کرد. این موافقتنامه که پس از هفت سال مذاکره در ۲۵ اسفند ۱۴۰۳ به تصویب مجلس ایران رسید و از ۲۵ اردیبهشت ۱۴۰۴ اجرایی می‌شود، نخستین تجربه فراگیر ایران در زمینه تجارت آزاد چندجانبه محسوب می‌گردد. طبق این توافق، ۸۷



نمودار (۱) ساختار صادراتی پنج کشور عضو اتحادیه اوراسیا در سال ۲۰۲۳ (میلیارد دلار - درصد سهم)

نمای کلی تهدیدات و تدابیر حفاظتی در نمودار زیر نمایش داده شده است. برای محاسبه «شاخص حفاظت»، از اطلاعات موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای در سال ۱۴۰۳ استفاده شده و تعداد ردیف‌های تعرفه هشت‌رقمی دارای نرخ تعرفه ۱۰ درصد و بیشتر (یا ردیف‌های تعرفه مشمول ممنوعیت واردات) که در «فهرست قرمز» ایران در موافقتنامه قرار گرفته‌اند ملاک رتبه‌بندی بوده است. در این محاسبه اگر یک رشته فعالیت صنعتی، کشاورزی یا معدنی دارای ۵۰ ردیف تعرفه دارای نرخ تعرفه ۱۰ درصد و بیشتر یا ممنوع باشد و ۲۵ ردیف آن در فهرست قرمز موافقتنامه تجارت آزاد اوراسیا قرار گرفته باشد، شاخص حفاظت آن رشته فعالیت ۵۰ درصد در نظر گرفته می‌شود. با در نظر گرفتن اطلاعات کدهای چهار رقمی آیسیک نسخه ۴ و ساختار صادراتی پنج کشور

اتحادیه اوراسیا، این شاخص برای ۱۰۹ رشته فعالیت صنعت ساخت، ۷ رشته فعالیت معدنی و ۱ رشته فعالیت کشاورزی (غلات) محاسبه شد. برای محاسبه «شاخص تهدید» از سهم هر کدام از رشته فعالیت‌های ۱۱۷ گانه از مجموع صادراتی پنج کشور اوراسیا در سال ۲۰۲۳ استفاده شده است. هر چه توان صادراتی منطقه اوراسیا در یک رشته فعالیت چهاررقمی آیسیک (نسخه ۴) بالاتر برود، این شاخص عدد بالاتری را نمایش می‌دهد. همچنین برای سنجش میزان اهمیت هر یک از این ۱۱۷ رشته فعالیت در نظام اقتصاد ایران، از «شاخص سهم اشتغال» استفاده شده است. نتایج محاسبات در نمودار زیر نمایش داده شده که منعکس‌کننده خطرات و ویژه‌های به سیاست‌گذار تا پیش از شروع اجرای موافقتنامه تجارت آزاد ایران و اوراسیا است.



نمودار (۲) - چهار منطقه مختلف در ماتریس شاخص تهدید و شاخص حفاظت

## پنج خطرات مهم پیش از اجرایی شدن موافقتنامه تجارت آزاد با اوراسیا

۱. **فهرست ممنوعیت‌ها:** فهرست قرمز ایران در این موافقتنامه با فهرست غیرمجاز (ممنوع) وارداتی فاقد حداقل‌های همپوشانی است. مطابق قانون مقررات صادرات و واردات کشور، واردات ۱۲۰۲ ردیف تعرفه هشت‌رقمی تا سال جاری به کشور ممنوع شده که از این میان تنها ۳۳ ردیف تعرفه هشت‌رقمی (۲،۷ درصد کل ممنوعیت‌ها) در فهرست قرمز ایران قرار گرفته است. حال چنانچه آستانه حفاظت را ۵۰ درصد و آستانه تهدید را ۲ درصد تعریف کنیم، چهار منطقه با

ویژگی‌های مختلف به دست خواهیم آورد که شرح هر کدام در ادامه آمده است.

۲. **آسیب‌پذیری بالا (منطقه ۱):** در این منطقه، سطح تهدید بالا و سطح حفاظت تدبیر شده پایین است، به همین دلیل به آن منطقه‌ای آسیب‌پذیر گفته می‌شود. این منطقه شامل ۱۳ رشته فعالیت صنعتی، معدنی و کشاورزی است که حدود ۴۹۵ هزار نفر را مشغول به کار کرده و سهمی ۲۱،۵ درصدی از کل اشتغال را به خود اختصاص داده است. «تولید آهن و فولاد پایه»، «کشاورزی به ویژه رشته فعالیت غلات»، «تولید مواد شیمیایی اساسی»، «تولید فلزهای پایه گرانبها و دیگر فلزهای غیرآهنی» و «تولید پلاستیک و لاستیک به شکل ابتدایی» رشته فعالیت‌های اصلی این منطقه را تشکیل می‌دهند.



**۳. آسیب‌پذیری مشروط (منطقه ۲):** این منطقه، منطقه‌ای با سطح تهدید پایین (به شرط رعایت دقیق قواعد مبدأ) و سطح تدابیر حفاظتی پایین است که شامل ۷۵ رشته فعالیت تولیدی با اشتغالزایی ۱ میلیون و ۷۴ هزار نفری بوده و سهمی ۴۶.۷ درصدی از کل اشتغال کشور را به خود اختصاص داده است. مهم‌ترین فعالیت‌های این منطقه عبارتند از «تولید سایر فرآورده‌های نانوائی و شیرینی‌پزی»، «تولید مواد ساختمانی از خاک رس»، «استخراج سنگ، شن و خاک رس»، «تولید داروها و فرآورده‌های دارویی شیمیایی و گیاهی» و «تولید سایر محصولات فلزی ساخته شده». در صورت عدم تدقیق ملاحظاتی فنی اثربخش در خصوص اصل قواعد مبدأ، دامنه تهدیدات در این حوزه به فراتر از توان صادراتی اوراسیا گسترش خواهد یافت. در این شرایط، تمامی بخش‌های اقتصادی طبقه‌بندی شده در فهرست قرمز ایران (با سطح حمایت زیر ۵۰ درصد)، در معرض خطر صادرات مجدد و پیامدهای منفی ناشی از آن قرار خواهند گرفت. عدم رعایت این قواعد می‌تواند منجر به انتقال فعالیت‌های منطقه ۲ (همراه با بخش‌های پیشین) به منطقه‌ای آسیب‌پذیر شده و تولید و اشتغال آن‌ها را تهدید کند.

**۴. ناکارآمدی (منطقه ۳):** منطقه سوم منطقه‌ای است که سطح تهدید پایین اما تدابیر حفاظتی بالایی دارد. به این منطقه، منطقه ناکارآمدی گفته می‌شود؛ چراکه از سهم ۱۳ درصدی مورد موافقت طرفین (که طبق توافق امکان قرار گرفتن در فهرست قرمز را داشت)، طرف ایرانی ناکارآمدترین بهره‌بردار را نموده و رشته فعالیت‌هایی را در فهرست قرمز ایران قرار داده که طرف اوراسیا امکان صادرات پایینی در آن‌ها داشته است. طرف ایرانی می‌بایست حساسیت بیشتری در ورود کدهای تعرفه رشته فعالیت‌های منطقه ۱ و ۲ در فهرست قرمز به خرج می‌داد. در این منطقه ۲۷ رشته فعالیت تولیدی قرار داشته و اشتغال ۶۰۶ هزار نفری (سهم ۲۴.۶ درصدی از کل اشتغال کشور) را به خود اختصاص داده‌اند. رشته فعالیت‌های عمده این منطقه شامل «تولید قطعات و لوازم الحاقی وسایل نقلیه موتوری»، «تولید فرآورده‌های پلاستیکی به جز کفش»، «تولید فرآورده‌های لبنی»، «تولید وسایل برقی خانگی» و «تولید محصولات فلزی سازه‌ای» می‌شود.

**۵. منطقه امن محدود (منطقه ۴):** منطقه امن که منطقه چهارم است دارای سطح تهدید بالا با سطح اعمال تدابیر حفاظتی بالا است. این منطقه از ناحیه طرف ایرانی در قرارداد تجارت آزاد با اوراسیا به شدت محدود بوده و تنها دارای دو رشته فعالیت «تولید وسایل نقلیه موتوری» و «تولید فرآورده‌های پالایش شده نفت» را دربر می‌گیرد که ۱۲۵ هزار نفر نیروی کار شاغل داشته و سهم

۵.۴ درصدی از کل اشتغال کشور را شامل می‌شود. این منطقه می‌توانست بیشترین تعداد رشته فعالیت تهدیدپذیر داخلی را با توجه به توان صادراتی پنج کشور اوراسیا در خود جای دهد.

### راهکارهای پیشنهادی

۱. با بررسی فهرست منفی ایران مشاهده شد که انتخاب کالاهای موجود در این فهرست منفی فاقد دقت لازم بود که برآیندهای منفی جدی به همراه خواهد داشت. برای جلوگیری از آسیب‌های احتمالی بیشتر به ویژه در منطقه ۲، ضروری است قواعد مبدأ به دقت رعایت و سازوکارهای نظارتی تقویت شوند و با هماهنگی دستگاه‌های تخصصی از ظرفیت ضامنه الحاقی موافقت‌نامه برای بازنگری در فهرست کالاها استفاده شود.
۲. نظر به وجود بخش عمده‌ای از اقلام تعرفه هشت‌رقمی واردات ذیل فهرست ممنوعیت‌ها، که در حال حاضر باعث شده تا به رغم ممنوعیت، در کتاب مقررات صادرات و واردات نرخ‌های تعرفه پایین در مقابل آنها درج اما قابل واردات نباشند، لازم است تا حداکثر تلاش جهت تبدیل موانع غیرتعرفه‌ای به تعرفه‌ای صورت گیرد. تعرفه ممنوعی که نرخ رسمی (غیراجرایی) آن در کتاب ۴ درصد است، در صورت قرار گرفتن در فهرست قرمز باز هم امکان تدابیر لازم حفاظتی را فراهم نمی‌آورد.
۳. در حال حاضر راهکار فوری برای جلوگیری از آسیب به بخش‌های تولیدی، حفاظت از ۷۵ رشته فعالیت منطقه ۲ است که لازمه آن رعایت دقیق ملاحظات قواعد مبدأ می‌باشد. نظر به عدم بلوغ دستگاه‌های اجرایی کشور در این زمینه به واسطه نپیوستن به سازمان جهانی تجارت و موافقت‌نامه تجاری فعال، در اسرع وقت این اقدامات پیشنهاد می‌شود:
  - ۱- راه‌اندازی روش‌های الکترونیکی فوری مانند «پلتفرم‌های خودکار گمرکی» (اسکن کیو.آر.کد) روی گواهی مبدأ و تطبیق آن با پایگاه اطلاعاتی اوراسیا و راه‌اندازی «سامانه الکترونیکی قواعد مبدأ اوراسیا» در گمرک ج.ا.ایران
  - ۲- تهیه کارپگ‌های اطلاعاتی لازم برای بازرسان میدانی به ویژه در زمینه اقلام جدید صادراتی از ناحیه اوراسیا (که در گذشته از مبادی این کشورها به ایران وارد نمی‌شده است) به شکلی که بازرس میدانی از توان تایید وجود عملیات اصلی فرآیند در مبادی برخوردار شود. در این زمینه می‌تواند سطح حساسیت و فرایند سنجش و پیگیری رعایت قواعد مبدأ بسته به میزان صادرات متفاوت باشد.



# بررسی و برآورد تبعات و خسارات ناترازی برق بر بخش صنعت کشور (بر اساس جداول داده-ستانده و حساب‌های ملی)



مجید جلیلی

هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

استاندارد شده‌اند). نمودار (۱) شدت تکانه قطعی برق درون بخش‌های اقتصادی را نشان می‌دهد. چنانچه شدت تکانه در بخش معدن برابر با ۱ واحد در نظر گرفته شود، شدت تکانه در بخش کشاورزی ۰,۲۲، در بخش صنعت ۲۳,۸ و در بخش خدمات ۲۳,۰ است (به طور متوسط هر فعالیت کشاورزی ۱,۷٪، هر فعالیت معدنی ۱,۴٪، هر فعالیت صنعتی ۲,۹٪ و هر فعالیت خدماتی ۱,۴٪ وابستگی به برق دارد که البته بواسطه تفاوت تعداد فعالیت‌ها در هر بخش، بخش‌های با تعداد فعالیت بیشتر (نظیر خدمات و صنعت) وابستگی بیشتری به برق خواهند داشت. از این رو می‌توان نتیجه گرفت که بخش خدمات و بخش صنعت بیشترین تکانه را از قطعی برق متحمل می‌شوند. البته موضوع قطعی برق به واسطه ماهیت محصولات ممکن است نتایج متفاوتی به همراه داشته باشد، برای مثال برخی از محصولات کشاورزی یا صنعتی، حتی با قطعی برق چند ساعته نیز به طور کامل تبدیل به ضایعات می‌شوند. این نمودار همچنین تاثیر قطعی برق بر کل اقتصاد را از مسیر هر یک از بخش‌های اقتصادی نشان می‌دهد. چنانچه تاثیر قطعی برق بخش معدن بر اقتصاد برابر با ۱ واحد در نظر گرفته شود، قطعی برق بخش کشاورزی ۱,۱، بخش صنعت ۲۲,۸ و بخش خدمات ۴۷ برابر تکانه بیشتری به

در سال‌های اخیر ناترازی انرژی (گاز و برق) یکی از چالش‌های اساسی صنعت کشور بوده که تاثیر مهمی بر تولید و تجارت این بخش داشته است. برای ارزیابی تکانه‌های وارده ناشی از قطعی برق بر بخش‌های مختلف اقتصادی می‌توان از دو شاخص ذیل با استفاده از داده‌های جداول داده-ستانده و حساب‌های ملی استفاده کرد:

## ۱. شدت تکانه قطعی برق درون بخش (یا رشته فعالیت):

این شاخص شدت کاهش ارزش ستانده ناشی از قطعی برق را درون بخش (یا رشته فعالیت اقتصادی) اندازه‌گیری می‌کند (جهت سهولت در تحلیل، کمترین تکانه وارده عدد ۱ در نظر گرفته شده و سایر تکانه‌ها به نسبت آن استاندارد شده‌اند).

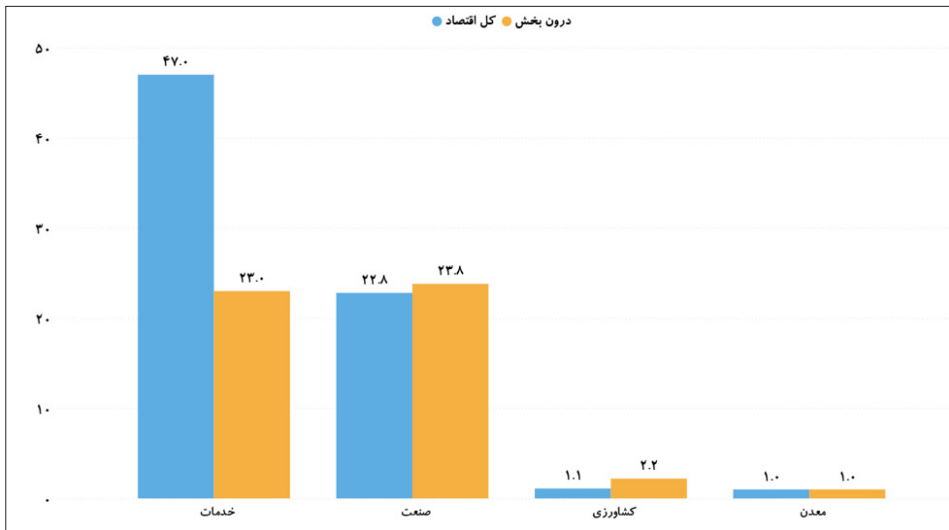
## ۲. شدت تکانه وارد بر کل اقتصاد ناشی از تکانه وارده بر هر

**بخش (یا رشته فعالیت):** که برابر است با شدت تکانه قطعی برق درون بخش (یا رشته فعالیت) ضربدر سهم بخش (یا رشته فعالیت) در تولید ناخالص داخلی، شدت کاهش تولید ناخالص داخلی در کل اقتصاد را ناشی از قطعی برق هر بخش (یا رشته فعالیت) تعیین می‌کند که از طریق رابطه ذیل قابل محاسبه است (جهت سهولت در تحلیل، کمترین تکانه وارده عدد ۱ در نظر گرفته شده و سایر تکانه‌ها به نسبت آن



اقتصاد وارد می‌سازد. بواسطه سهم بالای بخش خدمات در تولید ناخالص داخلی، قطعی برق این بخش خسارت بالاتری را نسبت به قطعی برق بخش صنعت به اقتصاد وارد می‌سازد، اما باید توجه داشت که برخلاف بخش صنعت، قطعی برق بخش خدمات هرگز به صورت کامل برای کل فعالیت‌های اقتصادی این بخش رخ نمی‌دهد. همچنین در بسیاری از رشته فعالیت‌های صنعتی، قطعی برق به معنی تعطیلی کامل فعالیت‌های تولیدی است اما در بخش خدمات لزوماً این اتفاق رخ نمی‌دهد. از این رو در عمل بواسطه سطح حساسیت و تاثیرپذیری بالاتر بخش صنعت، میزان تکانه وارده به بخش صنعت در مقایسه با خدمات بیشتر خواهد بود. از آنجایی که تکانه وارده به بخش صنعت میان رشته فعالیت‌های مختلف صنعتی یکنواخت نیست، لازم

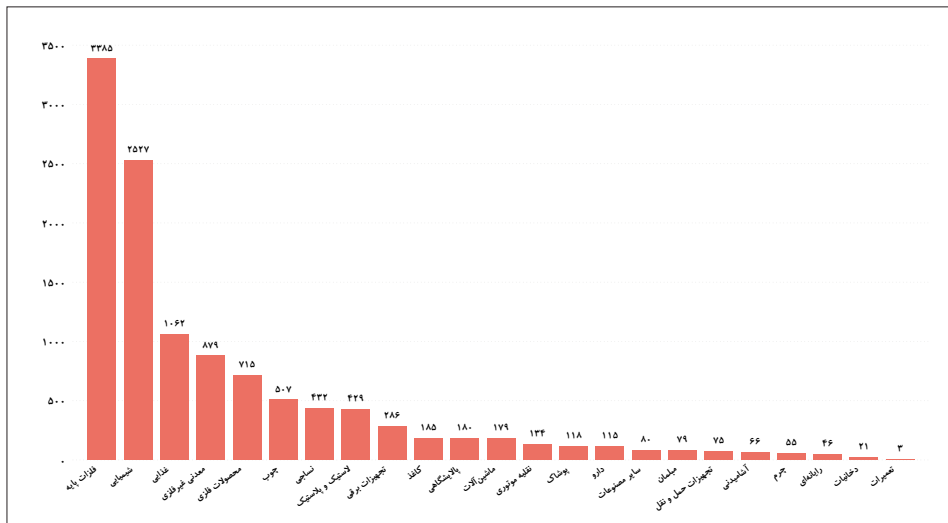
است تحلیلی بر تکانه وارده بر هر رشته فعالیت بخش صنعت نیز صورت پذیرد. نتایج نشان می‌دهند که بیشترین تکانه قطعی برق بر «تولید فلزات پایه» است. برای مقایسه شدت تکانه وارده بر رشته فعالیت‌ها، می‌توان شدت تکانه هر رشته فعالیت را بر رشته فعالیت دیگر تقسیم نمود. برای نمونه شدت تکانه وارده به رشته فعالیت «تولید فلزات پایه» ۱۱ برابر تکانه وارده بر رشته فعالیت «تولید کک و فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت» است. همچنین قطعی برق کمترین اثر را بر رشته فعالیت «تعمیر و نصب ماشین آلات و تجهیزات» و بیشترین اثر را بر رشته فعالیت «تولید فلزات پایه» دارد (براین اساس خسارت اقتصادی قطعی برق در رشته فعالیت «تولید فلزات پایه» ۱۰۵۹ برابر خسارت قطعی برق رشته فعالیت «تعمیر و نصب ماشین آلات و تجهیزات» است).



نمودار ۱. شدت کاهش تولید ناخالص داخلی در کل اقتصاد ناشی از قطعی برق هر بخش (درصد)

نمودار (۲) میزان خسارت هر روز عدم فعالیت (تعطیلی) رشته فعالیت‌های صنعتی در سال ۱۴۰۳ را نشان می‌دهد. همان گونه که ملاحظه می‌شود برآورد خسارت کل اقتصاد (نه صرفاً خود رشته فعالیت) برای هر روز تعطیلی بخش صنعت در سال ۱۴۰۳ حدود ۱۱۵۵۷ میلیارد تومان است که این رقم در

بین رشته فعالیت‌های مختلف ارقام متفاوتی دارد (بیشترین خسارت متوجه تولید فلزات پایه، تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی و تولید محصولات غذایی است).



نمودار ۲. برآورد میزان خسارت کشور ناشی از هر روز تعطیلی رشته فعالیت‌های صنعتی در سال ۱۴۰۳ (میلیارد تومان)

۳. بدیهی است خسارت‌های وارده به بخش صنعت، صرفاً محدود به هزینه‌های اقتصادی مستقیم نیست، بلکه علاوه بر کاهش اشتغال و تولیدات صنعتی، تأثیر سوء بر کلیه شاخص‌های توسعه‌ای کشور نیز خواهد داشت. از آنجا که قطعی برق راه حل کوتاه مدت ندارد و نیازمند سرمایه گذاری‌های سنگین در توسعه زیرساخت‌های تولید و توزیع برق است، پیشنهاد می‌شود جداول خاموشی به صورت هماهنگی میان کلیه بخش‌های اقتصادی تقسیم شود و برنامه‌ریزی‌های لازم در جهت تغییر ساعت فعالیت صنایع کشور در ساعت‌ها و روزهای غیراوج مصرف با هماهنگی وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت نیرو صورت پذیرد.

بر اساس آنچه شرح داده شد، در خصوص سیاست گذاری توزیع برق در کشور در زمان ناترازی، توجه به موارد ذیل ضروری به نظر می‌رسد:

۱. قطعی برق در میان رشته فعالیت‌های مختلف صنعتی آثار و تبعات یکسانی ندارد به طوری که رشته فعالیت‌های «تولید فلزات پایه»، «تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی»، «تولید محصولات غذایی»، «تولید سایر فرآورده‌های معدنی غیرفلزی»، «تولید محصولات فلزی ساخته شده»، «تولید چوب و محصولات چوبی»، «تولید منسوجات و «تولید فرآورده‌های لاستیکی و پلاستیکی» بیشترین اثر منفی را از این تکانه می‌پذیرند.

۲. لازم است نظام تصمیم‌گیری کشور، به جای اعمال فشار کمبود برق به بخش صنعت، مدیریت مصرف این نهاده را بر اساس درجات آسیب پذیری بخش‌های مختلف اقتصادی (کشاورزی، معدن و خدمات) مدیریت نماید تا بخش صنعت بواسطه اهمیت به سزای آن در ایجاد ارزش افزوده اقتصادی، کمترین تأثیر و خسارت را از قطعی برق داشته باشد. برای این مهم می‌توان از نرخ گذاری متغیر برق برای بخش‌های مختلف اقتصادی بهره جست تا مدیریت مصرف برق به گونه‌ای که کمترین فشار اقتصادی را بر تولید ناخالص داخلی کشور داشته باشد مدیریت شود.

# نوین سازی سیستم های مالیاتی با کمک استانداردهای جهانی «GS1»

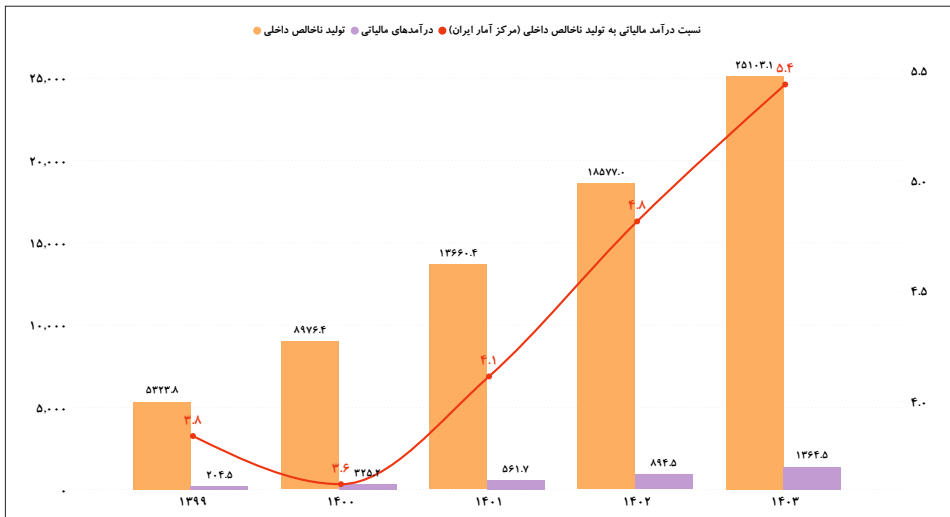


ابوالفضل معصومزاده زواره

هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی

دارد. با در نظر گرفتن تولید ناخالص داخلی و درآمدهای مالیاتی مصوب، سهم مالیات ها در اقتصاد کشور از سال ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ حدود ۱.۸ درصد رشد کرده و از ۳.۶ به ۵.۴ درصد رسیده است (بدون در نظر گرفتن درآمدهای تامین اجتماعی).

طی سال های اخیر در تلاش برای افزایش سهم مالیات ها از تولید ناخالص داخلی اقدامات متعددی توسط دولت برای توسعه نظام مالیاتی ایران انجام شده است، اما با این وجود، همچنان فاصله زیادی تا دستیابی به یک نظام مالیاتی مطلوب وجود



نمودار ۱. تولید ناخالص داخلی، درآمدهای مالیاتی مصوب و نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی (درصد - همت)

بررسی کلی نظام مالیاتی کشور نشان می‌دهد که پایداری و کارایی مناسبی در شناسایی و تعیین مالیات واقعی مؤدیان ندارد. افزایش این کارایی که ریشه در عواملی همچون پیچیدگی و عدم انسجام قوانین مالیاتی، ضعف در تمکین مؤدیان، ناتوانی نهاد متولی امور مالیاتی و بهره‌گیری ناکافی از ابزارهای نوین دارد، پیامدهای جدی به همراه داشته که از جمله می‌توان به عدم تحقق کامل درآمدهای مالیاتی دولت، ناپایداری درآمدهای مالیاتی و فرار مالیاتی بخش وسیعی از فعالیت‌های اقتصادی اشاره کرد.

در حرکت به سمت نسبت‌های بالاتر سهم مالیات از تولید ناخالص داخلی، بهره‌گیری از فناوری‌های به‌روز و نوآورانه و استفاده از تجربه دیگر کشورها در استفاده از این فناوری‌ها امری الزامی است، ضمن اینکه این فناوری‌ها نقشی مهم در ارتقای شفافیت و پاسخگویی سازمان‌های مالیاتی به نیازهای دولت و مؤدیان دارند. البته در دو دهه گذشته، سازمان امور مالیاتی با بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و ارتباطات، عملکرد خود را به طور قابل توجهی بهبود بخشیده است که منجر به دسترسی دقیق‌تر و روزآمد به سوابق مالیاتی؛ کاهش خطاها، زمان پردازش و هزینه‌ها؛ بهبود و ارتقاء تمکین داوطلبانه و در نتیجه افزایش درآمدهای مالیاتی شده است. در این زمینه دیگر کشورها در بکارگیری استانداردهای سازمان جهانی GSI تجربه موفق داشته‌اند که در ایران کمتر مورد توجه قرار گرفته است. در ادامه به پاره‌ای از این تجربه‌ها اشاره می‌شود.

## ۱. تجربه‌های جهانی

بررسی و مطالعه سازمان‌های مالیاتی در کشورهای دیگر نشان می‌دهد این نهادها در سال‌های اخیر به منظور شناسایی صحیح مالیات‌ها و جلوگیری از فرار و تقلب مالیاتی، بطور گسترده‌ای از استانداردهای سازمان جهانی GSI کمک گرفته‌اند. برخی تجربه‌های بکار گرفته شده توسط برخی سازمان‌های مالیاتی و نحوه استفاده آن‌ها از ابزارهای نوین و در همکاری با سازمان‌های محلی GSI به این شرح است:

### ۱-۱. تجربه برزیل

سازمان مالیاتی برزیل با درک اهمیت شناسایی معتبر محصولات به منظور اخذ صحیح مالیات‌ها، از سرویس تأیید اصالت GSI و کدهای GTIN به عنوان ابزاری مطمئن برای شناسایی کالاها در صورت حساب‌های الکترونیکی استفاده کرده است. این

رویکرد، مزایای متعددی را برای کسب‌وکارها و هم‌شهرودان برزیل به همراه داشته است. با توجه به پیچیدگی محاسبه نرخ مالیات مناسب برای محصولات، سازمان مالیاتی نیاز داشت بداند که هر قلم درج شد در یک فاکتور دقیقاً چه کالایی است؟ برای این منظور، این سازمان از پایگاه داده‌های سازمان GSI برزیل برای احراز هویت کدهای GTIN ثبت شده در صورت حساب‌های الکترونیکی بهره گرفت. شناسایی جهانی منحصر به فرد و پایدار محصولات که توسط GSI امکان‌پذیر شد، فرآیند صدور صورتحساب الکترونیکی را سریع‌تر و دقیق‌تر ساخته، عدم اطمینان را در تمامی مشاغل برزیل کاهش داده و شفافیت قیمت را به مناقصات عمومی اضافه کرد. این اقدام همچنین به شهروندان عادی امکان داده است تا بهترین قیمت محصولات مورد نیاز خود را بیابند. سازمان مالیاتی برزیل با توسعه یک اپلیکیشن موبایلی، شرایطی را فراهم کرده تا کاربران بتوانند با برای اسکن بارکد محصول، قیمت‌های واقعی آن کالا را در شعاع معینی از محل حضور خود مشاهده نمایند. داده‌های این سامانه به صورت آنی و بر اساس قیمت‌های ثبت شده در صورتحساب‌های الکترونیکی فروش به مصرف‌کنندگان نهایی به روزرسانی می‌شوند.

### ۲-۱. تجربه امارات متحده عربی

«تمبرهای مالیاتی دیجیتال» طرح کنترلی است که به اخیراً در امارات متحده عربی اجرا شده است و تولیدکنندگان و ذینفعان صنعت دخانیات را ملزم می‌سازد تا فرایند واردات و تجارت محصولات دخانی، رعایت استانداردهای پیشرفته را رعایت کنند. تمبرهای مالیاتی دیجیتال، با ارایه علامت‌گذاری و رمزگذاری منحصر به فرد بسته برای هر بسته، امکان ردیابی محصول از مرحله تولید تا آخرین نقطه توزیع در کشور را فراهم می‌کنند و از اقدامات اجرایی برای کاهش تجارت غیرقانونی محصولات دخانی پشتیبانی می‌نماید. طبق این طرح، تمامی تامین‌کنندگان موظف هستند بر روی هر بسته نشانگرها و کدهای کنترلی خاص و با امنیت بالا (تمبرها) نصب کنند تا اهداف زیر محقق شود:

- افزایش توانایی اداره مالیات برای کنترل و اخذ مالیات بر محصولات دخانی فروخته شده در امارات، پس از واردات یا تولید داخلی؛
- ایجاد توانایی تحلیل و ممیزی زنجیره تأمین به مقامات ذیربط به منظور شناسایی دقیق‌تر تجارت غیرقانونی محصولات دخانی؛



- تطابق استانداردهای تعیین شده توسط کنوانسیون سازمان بهداشت جهانی در زمینه کنترل دخانیات از طریق امکان ردگیری و ردیابی محصولات دخانی.
- لازم به ذکر است اداره مالیات امارات متحده عربی این طرح را در سال ۲۰۱۹ با هدف تنظیم تجارت محصولات دخانی در داخل کشور و کنترل و اندازه‌گیری کالاهای مشمول مالیات غیرمستقیم اجرا کرد و برای دستیابی به اهداف ردیابی آن‌ها، از استانداردهای GS1 را بهره گرفت. این کشور یکی از اولین کشورهایی است که قابلیت ردیابی را برای شناسایی و کنترل توزیع محصولات دخانیاتی در سطح جهان اعمال نموده است.

### ۳-۱. تجربه مصر

وزارت دارایی و اداره مالیات مصر به منظور بهبود کنترل مالی و کاهش فرار مالیاتی، اقدام به نوسازی راه‌حل‌های مدیریت و پردازش اطلاعات مالیاتی کرده‌اند. یکی از عناصر مهم این نوسازی کلان، پیاده‌سازی پردازش دیجیتالی صورت‌حساب‌ها و رسیدها است. این اقدام بخشی از چشم‌انداز مصر برای سال ۲۰۳۰ در راستای تحول دیجیتال، بهبود خدمات دولتی و در چارچوب برنامه اصلاحات اداره مالیات به شمار می‌رود. در این طرح، صورت‌حساب‌ها و رسیدهای الکترونیکی یکی از پروژه‌های اصلی در ایجاد راه‌حلی مرکزی در اداره مالیات مصر است که امکان فراهم می‌کند تا تمام معاملات تجاری بین شرکت‌ها (B2B) و نیز بین شرکت‌ها و مصرف‌کنندگان (B2C) از طریق تبادل فوری داده‌های صورت‌حساب‌ها و رسیدها به صورت دیجیتال رصد شود. پلتفرم پردازش دیجیتالی فاکتورها و رسیدها، ضبط دیجیتالی فاکتورها و رسیدهای جاری در بازارهای کشور امکان‌پذیر می‌سازد. از آنجا که اداره مالیات مصر باید به جای جمع‌آوری صورت‌حساب‌های کاغذی طولانی، صورت‌حساب‌های الکترونیکی را دریافت کند، در سال ۲۰۲۰، تفاهم‌نامه‌ای با سازمان GS1 مصر امضا کرد تا برای هر تراکنش بین مالیات‌دهندگان و اداره مالیات، ر مشارکتی شفاف و قابل ردیابی برقرار باشد؛ صورت‌حساب‌های الکترونیکی GS1 راهکاری برای تحقق این هدف بود. برای عملی شدن این طرح، هر تراکنش می‌بایست دارای یک کد منحصر به فرد باشد. با بررسی تجربه کشورهای اروپایی مشخص شد همه آنها از استاندارد GS1 برای صورت‌حساب الکترونیکی استفاده می‌کنند. به منظور ادغام کامل فناوریهای پرسرعت امروزی با سیستم مالیات

موجود، اداره مالیات مصر به سیستم‌های GS1 برای طبقه‌بندی اقلام و خدمات و همچنین شناسایی آنها متکی است. این الزام شامل خدمات نیز می‌شود و دریافت GTIN برای تمامی مالیات‌دهندگان در هر رشته و زمینه‌ای اجباری شده است.

### ۲. نکات کلیدی

بکارگیری سرویس‌ها و استانداردهایی سازمان جهانی GS1 در سازمان‌های مالیاتی کشورهای مختلف نتایج مهمی برای آن‌ها به همراه داشته است که می‌تواند مورد توجه برای سیاست‌گذاران قرار گیرد:

- **افزایش شفافیت اقتصادی:** شناسایی دقیق کالاها و خدمات با کدهای جهانی GTIN مانع از پنهان‌کاری یا درج اطلاعات غلط در فاکتورها می‌شود.
- **تسهیل فرآیندهای انطباق مالیاتی:** با تسریع فرآیند صدور صورت‌حساب‌های الکترونیکی و افزایش دقت محاسبات مالیاتی انطباق مالیاتی مؤدیان مالیاتی تسهیل خواهد شد.
- **کاهش فرار مالیاتی:** ثبت و پردازش دیجیتالی تراکنش‌ها امکان شناسایی معاملات غیرشفاف و تقلب مالیاتی را فراهم می‌سازد.
- **بهبود تمکین داوطلبانه:** مؤدیان با مشاهده رویه‌های شفاف و عادلانه، تمایل بیشتری به پرداخت مالیات پیدا می‌کنند.
- **افزایش بهره‌وری و چابکی سازمان مالیاتی:** کاهش خطاهای انسانی، تسریع در پردازش اطلاعات و کاهش هزینه‌های اجرایی موجب چابک‌تر عمل کردن سازمان مالیاتی خواهد شد.
- **تسهیل نظارت عمومی:** با توسعه اپلیکیشن‌هایی مانند نمونه برزیلی، مردم نیز در کنترل قیمت و شفاف‌سازی بازار مشارکت خواهند داشت.

### ۳. بهره‌گیری از استانداردهای GS1 در نظام مالیاتی ایران

عدم بهره‌برداری مؤثر از ظرفیت‌های استانداردهای GS1 در نظام مالیاتی ایران حاصل مجموعه‌ای از عوامل ساختاری، ارتباطی، رفتاری و اجرایی است که در چهار محور اصلی قابل تحلیل است:

- **نارسایی‌های زیرساختی:** فقدان یکپارچگی اطلاعاتی میان سازمان امور مالیاتی و سایر نهادهای مرتبط، همراه با کیفیت پایین داده‌های شماره‌گذاری و نرخ بالای خطاهای انسانی



در ثبت اطلاعات، موجب اختلال در فرآیندهای مبتنی بر سیستم GS1 شده است.

#### ■ مشکلات ارتباطی و محدودیت دسترسی به پایگاه‌های

**داده:** ضعف زیرساخت‌های ارتباطی مانع از برقراری اتصال پایدار و امن به پایگاه داده کدهای GS1 شده و قابلیت تبادل داده میان سامانه‌های مرتبط را محدود ساخته‌اند.

#### ■ عدم پایداری فعالان اقتصادی به الزامات استاندارد:

استفاده غیراستاندارد از کدهای کالا، به‌ویژه تخصیص یک کد به چند نوع کالا توسط تولیدکنندگان و توزیع‌کنندگان، موجب کاهش اعتمادپذیری نظام کدگذاری و دشواری در ردیابی دقیق کالاها شده است.

#### ■ چالش‌های اجرایی و عملیاتی: گستردگی تعداد کالاها،

زمان بر بودن فرآیند تطبیق، نبود وب‌سرویس‌های جامع و استاندارد، مقاومت کسب‌وکارهای کوچک در برابر تغییر، و هزینه‌های ناشی از نوسازی سامانه‌های حسابداری و سخت‌افزاری، از جمله عوامل بازدارنده در پیاده‌سازی موفق این سیستم به شمار می‌روند.

در نهایت، فقدان اراده ملی و نبود اولویت‌بندی راهبردی برای اجرای فراگیر استانداردهای GS1 در همه ابعاد نظام مالیاتی، باعث شده است که ایران با وجود برخورداری از زیرساخت‌هایی همچون سامانه جامع مرکز ملی شماره‌گذاری کالا و خدمات،

نمی‌تواند همانند کشورهای دیگر بهره‌وری لازم را از این ابزار در حوزه مالیاتی داشته باشد. از این رو به منظور نوین‌سازی سیستم مالیاتی کشور با بهره‌گیری از استانداردهای جهانی GS1 می‌توان گام‌های اجرایی زیر را پیشنهاد داد:

- تدوین و تصویب قوانین و مقررات لازم برای پذیرش استانداردهای جهانی GS1 در اسناد مالیاتی؛
- ایجاد سامانه ملی صورتحساب‌های الکترونیکی یکپارچه با اتصال به پایگاه داده محصولات دارای GTIN؛
- الزام دریافت کد GTIN برای کلیه مؤدیان فعال در تولید، واردات و توزیع کالاها و خدمات؛
- تفاهم و همکاری رسمی با GS1 ایران جهت بومی‌سازی و انتقال فناوری؛
- آموزش و فرهنگ‌سازی برای بنگاه‌ها، حسابداران و کارکنان سازمان امور مالیاتی؛
- ارائه مشوق‌های مالیاتی برای پذیرش داوطلبانه در مراحل اولیه پیاده‌سازی.

#### اصطلاحات

- (Digital Tax Stamps (DTS) = تمبرهای مالیاتی دیجیتال



# اهم چالش‌های صنعت پروتئین ایران در سال ۱۴۰۴ و ارائه راهکارهای پیشنهادی



میثم فخاریان

بزهشگر موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

واحدهای کوچک و متوسط به خوراک با قیمت و شرایط عادلانه را محدود کرده است. مجموع این عوامل، در سمت مصرف، به کاهش دسترسی دهک‌های پایین و متوسط به پروتئین حیوانی و در سمت تولید، به افزایش ریسک و کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری در زنجیره پروتئین منجر شده و می‌تواند در میان مدت امنیت غذایی کشور را تهدید کند. این دیدگاه، با اتکا به داده‌ها و گزارش‌های رسمی، این چالش‌ها را در چهار محور اصلی وابستگی وارداتی، ریسک‌های ژئوپلیتیک، ناکارآمدی حمایت ارزی و تمرکز بازار نهاده‌ها تبیین کرده و در ادامه، پیشنهادهای اجرایی برای کاهش وابستگی، مدیریت ریسک تأمین، اصلاح یارانه‌ها و تقویت رقابت در بازار نهاده‌های دامی ارائه می‌کند.

## ۱. چالش‌ها

- براساس گزارش فائو (۲۰۲۵) افزایش تنش‌های تجاری و افزایش عرضه ناشی از برداشت فصلی محصول در نیمکره جنوبی منجر به تضعیف تقاضای جهانی برای مبادله و واردات نهاده‌های دامی به کشورها و کاهش قیمت نهاده‌ها شده است.
- کاهش تولید خوراک دام و طیور (نهاده‌های دامی) در داخل کشور به واسطه کاهش منابع آبی (۱) و کاهش سطح زیرکشت نهاده‌های دامی (۲).

صنعت پروتئین ایران (گوشت قرمز، سفید و فرآورده‌های آن) امروز هم‌زمان با چند فشار ساختاری روبه‌روست. از یک‌سو، کاهش منابع آب و سطح زیرکشت نهاده‌های دامی موجب شده سهم تولید داخلی خوراک دام به‌طور معناداری کاهش یابد؛ به‌گونه‌ای که در سال‌های اخیر، بیش از ۸۰ درصد خوراک دام (ذرت و کنجاله سویا) از محل واردات تأمین شده است. از سوی دیگر، تشدید تنش‌های ژئوپلیتیکی و تجاری (جنگ روسیه-اوکراین، محدودیت‌های مسیر دریای سیاه و سرخ، تنش تجاری آمریکا-چین) ریسک و هزینه تأمین این نهاده‌ها را برای ایران افزایش داده و دوره‌های اختلال در دسترسی و جهش قیمتی را رقم زده است. در سطح سیاست‌گذاری، تخصیص ارز ترجیحی به نهاده‌های دامی و کالاهای اساسی نتوانسته به هدف کنترل قیمت مصرف‌کننده برسد؛ به‌گونه‌ای که علیرغم هزینه بالای ارزی، گروه گوشت قرمز و سفید طی سال‌های اخیر جزو پرتورم‌ترین اقلام سبد مصرفی خانوار بوده و نوسانات شدید قیمتی تکرار شده است. هم‌زمان، ممنوعیت‌ها و تغییرات مکرر سیاست صادرات دام زنده به افزایش قاچاق، هدررفت ارز ترجیحی نهاده‌ها و بی‌ثباتی تصمیم‌گیری تولیدکنندگان منجر شده است. تمرکز واردات نهاده در دست تعداد محدودی شرکت بزرگ و اتصال آن‌ها به زنجیره‌های تولید نیز، عملاً دسترسی



- وابستگی بیش از ۸۰ درصدی نیاز خوراک دام کشور به واردات نهاده‌های دام به‌ویژه کنجاله سویا و ذرت دامی بالاخص در سال‌های اخیر به دلیل خشکسالی.
- افزایش تنش‌های ژئوپلیتیکی مانند جنگ روسیه و اوکراین (بحران دریای سیاه) و جنگ یمن (بحران دریای سرخ) (۳) و تنش‌های تجاری مانند تعرفه‌های آمریکا علیه چین منجر به کاهش تمایل برای مبادله محصولات گندم و ذرت (رکود) شده است. این موضوع به‌طور مستقیم بر امنیت غذایی جهانی اثر گذاشته و باعث افزایش ریسک واردات برای کشورهای مثل ایران شده است (۴).
- با وجود تخصیص ارز ترجیحی به واردات نهاده‌های دامی و محصولات اساسی (۵)، آمارهای رسمی مرکز آمار ایران در مهرماه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که گروه گوشت قرمز، گوشت سفید و فرآورده‌های آن همچنان با افزایش قیمت مواجه بوده است؛ به‌طوری‌که نرخ تورم ماهانه این گروه ۶.۹ درصد و نرخ تورم سالانه آن ۲۲.۸ درصد نسبت به ماه مشابه سال قبل گزارش شده است. این امر بیانگر آن است که سیاست ارز ترجیحی نتوانسته مانع رشد قیمت‌ها شود و ناکارآمدی آن در کنترل هزینه‌های تولید و مصرف آشکار است.
- ممنوعیت‌ها و نوسانات مقررات صادراتی و بالتبع آن افزایش قاچاق دام زنده و هدررفت منابع ارز ترجیحی برای نهاده‌های دامی؛ طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۴) با عنوان دلالت‌های سیاست تنظیم بازار گوشت قرمز بر قاچاق دام سبک زنده؛ از سال ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ سیاست‌های دولت در حوزه گوشت قرمز و دام زنده عمدتاً با هدف تنظیم بازار داخلی و کنترل قیمت‌ها، به‌صورت متناوب میان ممنوعیت و آزادسازی صادرات تغییر کرده است. در سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۹۰ صادرات دام سبک و سنگین ممنوع شد و دولت با واردات گوشت از کشورهای دیگر قیمت‌ها را مدیریت کرد. سپس در فاصله ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ صادرات آزاد و عوارض آن حذف شد که موجب رشد چشمگیر صادرات گردید، اما در ادامه با افزایش تورم و فشار بر بازار داخلی، ممنوعیت‌های مقطعی دوباره اعمال شد. از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ با جهش نرخ ارز و افزایش قیمت گوشت قرمز، صادرات دام مجدداً ممنوع شد و دولت با تخصیص ارز ترجیحی و واردات گوشت منجمد بازار را کنترل کرد. در نهایت، طی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲ چند مرتبه صادرات دام به‌طور محدود و مشروط آزاد شد. در سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴، گزارش‌های بازرگانی و مقررات گمرکی

نشان می‌دهد صادرات دام زنده همچنان با محدودیت‌های شدید مواجه بوده است. در برخی مقاطع، صادرات مشروط به اخذ مجوزهای خاص یا پرداخت عوارض مطرح شده است، اما این تصمیم‌ها اغلب کوتاه‌مدت بوده و در عمل بیشتر این دوره با ممنوعیت صادرات همراه بوده است. اما نکته قابل توجه آن است که با نگاهی به داده‌های بین‌المللی به نظر می‌رسد همزمان با ممنوعیت صادرات رسمی دام، خروج دام سبک به صورت غیررسمی از کشور صورت گرفته است؛ زیرا کشورهای طرف تجاری ایران در این سال‌ها واردات دام از ایران را ثبت کرده‌اند. بنابراین صادرات دام به صورت غیررسمی به معنی خروج ارز ترجیحی اختصاص داده شده به این نهاده‌ها و در نتیجه هدررفت منابع ارزی در این زمینه است. یعنی زمانی که سیاستگذار صادرات دام را آزاد می‌کند، می‌تواند از طریق عوارض صادراتی معادل ارز ترجیحی پرداختی را از صادرکننده دریافت کند، اما وقتی صادرات دام ممنوع است، به خیال آنکه دام صادر نمی‌شود، منافع ناشی از تخصیص ارز ترجیحی به صادرکننده یا مصرف‌کننده خارجی می‌رسد.

- برخورداری برخی بازیگران بزرگ از امتیازات ویژه در تأمین نهاده‌های دامی؛ بر اساس گزارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی با عنوان «کارنامه تخصیص ارز ۲۸٫۵۰۰» (۱۴۰۴)، و گزارش رسمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «بررسی راهکارهای تقویت امنیت غذایی کشور و رفع موانع تولید در بخش کشاورزی» (۱۴۰۰)، تمرکز تأمین نهاده‌های دامی در دست تعداد محدودی از شرکت‌های بزرگ و وابسته به زنجیره‌های تولید، موجب شکل‌گیری انحصار و حذف تدریجی واحدهای کوچک از شبکه رسمی توزیع شده است (۶)

## ۲. راهکارهای پیشنهادی

- ایجاد ستاد پایش بازار جهانی نهاده‌ها زیرمجموعه معاونت توسعه بازرگانی وزارت صنعت، معدن و تجارت با مأموریت روزانه رصد قیمت‌ها، تنش‌های ژئوپلیتیکی و پنجه‌های زمانی مناسب خرید و تدوین و ابلاغ تقویم واردات نهاده‌های دامی (ذرت، سویا، جو) بر اساس فصل برداشت در نیمکره جنوبی و شمالی، تا واردات در دوره‌های اوج عرضه و حداقل قیمت انجام شود و از خرید در پیک قیمتی اجتناب شود.
- تخصیص مشوق‌های هدفمند (یارانه کود، نهاده، تسهیلات ارزان) فقط به کشت نهاده‌های دامی کم‌آب (مانند سورگوم، ارزن، علوفه‌های مقاوم به خشکی) در استان‌های دارای مزیت.



- ایجاد نقشه ملی کشت نهاده‌های دامی و ممنوعیت یا محدودیت اعطای تسهیلات به کشت محصولات بسیار پرآب فاقد مزیت در مناطق بحرانی.
- تدوین برنامه کاهش وابستگی ۸۰ درصدی به ۶۰ درصدی ظرف پنج سال با تمرکز بر افزایش تولید داخلی نهاده‌های جایگزین سویا و ذرت (مانند کلزا، کانولا، حبوبات علوفه‌ای و سورگوم) و توسعه صنعت بازیافت ضایعات کشاورزی و غذایی به خوراک دام (کیک‌های روغنی، تفاله‌ها و...)، با استانداردسازی بهداشتی توسط سازمان ملی استاندارد و سازمان دامپزشکی.
- تنوع بخشی به مبادی واردات نهاده‌ها (خروج از وابستگی به مسیرهای پرریسک مثل دریای سیاه و دریای سرخ) و توسعه قراردادهای تأمین از کشورهای آمریکای جنوبی، آسیای میانه و اروپای شرقی.
- خروج تدریجی و برنامه‌ریزی شده از ارز ترجیحی نهاده‌های دامی و حرکت به سمت یارانه مستقیم به مصرف کننده نهایی یا خانوار هدف (از طریق یارانه اعتباری، کالپرگ الکترونیکی گوشت و مرغ، یا شارژ دوره‌ای کارت خرید).
- شفاف سازی کامل زنجیره واردات تا مصرف از طریق سامانه‌های هوشمند تجارت و انبارها (سامانه جامع تجارت و رهگیری محموله‌ها) تا اطمینان حاصل شود یارانه پنهان واردات نهاده، به جای دلالت، به بخش تولید و مصرف کننده نهایی می‌رسد.
- جایگزینی ممنوعیت کامل صادرات با صادرات مشروط همراه با عوارض صادراتی شناور؛ به طوری که هر زمان دولت ارز ترجیحی به نهاده‌ها اختصاص می‌دهد، عوارض صادراتی به صورت خودکار به سطحی برسد که یارانه پرداختی جبران شود.
- ایجاد سامانه ثبت و رهگیری دام زنده (برچسب الکترونیک/گوشی) و اتصال به گمرک و سامانه جامع تجارت برای کاهش خروج غیررسمی و قاچاق دام.
- تخصیص حداقل درصد مشخصی از واردات نهاده‌ها برای عرضه در بورس کالا و شبکه‌های توزیع تعاونی (مانند تعاونی‌های دامداران و مرغداران) تا واحدهای کوچک بتوانند به قیمت شفاف و غیرارتی دسترسی داشته باشند.

## پانویس

- (۱) در سال آبی ۱۴۰۳-۱۴۰۴، میانگین بارندگی کشور ۳۹۴ درصد کمتر از میانگین بلندمدت ثبت شده است؛ در استان‌هایی مانند سیستان و بلوچستان، هرمزگان، بوشهر و خوزستان، کاهش بارش بیش از ۵۰ درصد گزارش شده و سطح آب‌های زیرزمینی نیز کاهش یافته است. (منبع: وزارت نیرو (۱۴۰۴). شرکت مدیریت منابع آب ایران. گزارش هفتگی وضعیت بارش و سدها-سال آبی ۱۴۰۳-۱۴۰۴).

- (۲) بر اساس آخرین آمار وزارت کشاورزی در سال زراعی ۱۴۰۱-۱۴۰۲، سطح زیرکشت ذرت در کشور حدود ۱۳۹ هزار هکتار گزارش شده که نسبت به نیاز داخلی ناکافی است (منبع: وزارت جهاد کشاورزی (۱۴۰۴). معاونت برنامه‌ریزی و اقتصادی. مرکز فناوری اطلاعات و ارتباطات. آمارنامه کشاورزی. جلد اول: محصولات زراعی ۱۴۰۱-۱۴۰۲).
- (۳) بحران‌های دریای سیاه و دریای سرخ دو رخداد مهم ژئوپلیتیکی هستند که امنیت تجارت جهانی غلات و انرژی را مختل کرده‌اند. بحران دریای سیاه عمدتاً ناشی از جنگ روسیه و اوکراین و حوادث زیست‌محیطی است، در حالی که بحران دریای سرخ به دلیل حملات حوثی‌های یمن به کشتی‌های تجاری و درگیری‌های منطقه‌ای شکل گرفته است.
- (۴) بر اساس آمار گمرک جمهوری اسلامی ایران و گزارش تهیه و تنظیم شده توسط اتحادیه واردکنندگان نهاده‌های دام و طیور ایران (۱۴۰۴)، مقایسه واردات کل نهاده‌های دامی (ذرت، جو، کنجاله سویا و دانه سویا) در ۳ ماهه نخست ۱۴۰۴ نسبت به مدت مشابه سال قبل نشان می‌دهد مجموع واردات کل نهاده‌های دامی (ذرت، جو، کنجاله سویا و دانه سویا) از لحاظ ارزش (میلیون دلار) ۲۰ درصد کاهش و از لحاظ میزان (هزارتن) ۶ درصد کاهش داشته است (منبع: گمرک جمهوری اسلامی ایران و گزارش تهیه و تنظیم شده توسط اتحادیه واردکنندگان نهاده‌های دام و طیور ایران (۱۴۰۴). میزان واردات نهاده‌های دام و طیور در سه ماهه ۱۴۰۴ و مقایسه با مدت مشابه سال قبل).
- (۵) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌تازگی جزئیات تخصیص ارز ترجیحی را منتشر کرده است. بر اساس این گزارش، از ابتدای سال جاری تا پایان مهرماه ۱۴۰۴ در مجموع ۷ میلیارد و ۴۷۱ میلیون دلار ارز ترجیحی تخصیص یافته است. از این میزان، ۷۲۰ درصد معادل ۵ میلیارد و ۷۷۴ میلیون دلار به شرکت‌های تحت نظر وزارت جهاد کشاورزی برای واردات نهاده‌های دامی و محصولات مرتبط اختصاص یافته و ۲۲۰۴ درصد معادل ۱ میلیارد و ۴۷۱ میلیون دلار به شرکت‌های وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای واردات دارو و تجهیزات پزشکی تخصیص داده شده است. این تمرکز در تخصیص منابع نشان می‌دهد که بخش عمده ارز ترجیحی صرف واردات نهاده‌های کشاورزی و دامی شده، در حالی که اثر آن بر کنترل قیمت کالاهای اساسی همچنان محدود و ناکارآمد بوده است (منبع: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی مشهد (۱۴۰۴). آبان). جزئیات تخصیص ارز ترجیحی توسط بانک مرکزی).
- (۶) از ابتدای سال تا پایان مهر ۱۴۰۴، در مجموع ۵۰۷ میلیارد دلار ارز ترجیحی به وزارت جهاد کشاورزی و ۱۰۷ میلیارد دلار به وزارت بهداشت تخصیص یافته است. در این بازه زمانی، ۱۰۹۳ شرکت ارز ترجیحی دریافت کرده‌اند که ۱۰۴ میلیارد دلار از این مبلغ تنها به یک مجموعه اختصاص یافته است. نکته قابل توجه این است که هم‌زمان با تخصیص ارز به ذرت و کنجاله سویا، به عنوان خوراک «دام و طیور»، به واردات مستقیم «گوشت قرمز»، «گوشت مرغ» و «گوشت مرغ» نیز ارز ترجیحی تخصیص داده شده است. با این حال، نرخ تورم نقطه‌ای گوشت قرمز ۴۱ درصد و گوشت مرغ ۵۶ درصد اعلام شده است. این کارنامه تخصیص ارز آن هم در شرایطی که طبق گفته کارشناسان، تنها ۳۰ درصد از بارانه ارز حمایتی به خانواده‌های هدف اصابت کرده است، نشان می‌دهد: بخشی از منابع ارزی به صورت رانت به دریافت‌کنندگان ارز ترجیحی اهدا شده است.

## منابع

- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (n.d.). GIEWS food price data.
- دفتر کشاورزی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی (۱۴۰۳). گزارش تحلیلی بر آخرین وضعیت واردات نهاده‌های دامی کشور.
- مرکز آمار ایران (۱۴۰۴). گزارش شاخص قیمت مصرف‌کننده-مهرماه ۱۴۰۴



# تجربه سیاست‌گذاری فعال ترکیه در مواجهه با عدم تعادل‌های کلان



سعیده هوشمندگهر

هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

■ **سیاست صنعتی فعال:** شناسایی صنایع پیشران (نظیر خودروسازی و نساجی) و ارائه بسته‌های مشوق شامل تسهیلات بانکی ترجیحی، معافیت‌های مالیاتی صادرات محور و توسعه شهرک‌های فناوری محور، سهم صنایع با فناوری متوسط و بالا را در صادرات افزایش داده است.

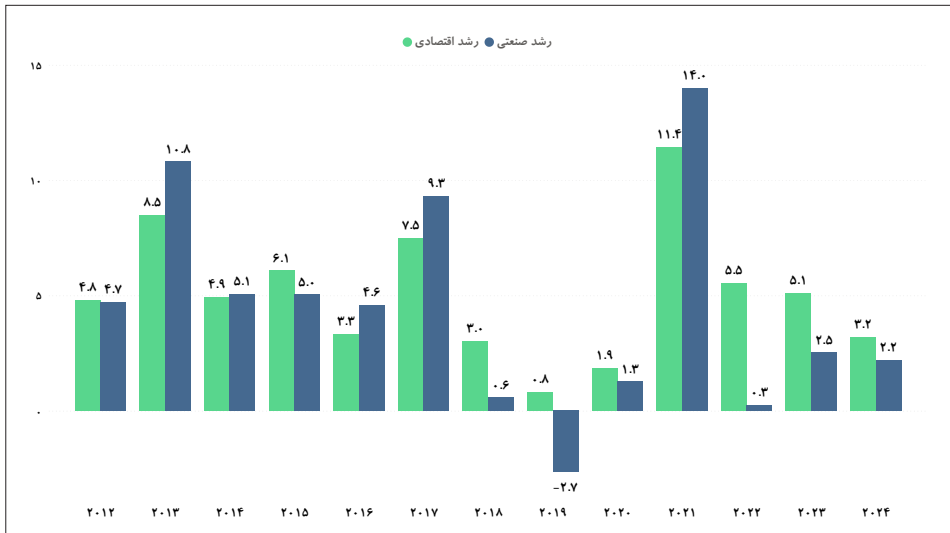
یکی از مهم‌ترین پیامدهای سیاست‌های اقتصادی ترکیه طی سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۴، ایجاد نوعی «پویایی رشد اقتصادی» در بستری از نوسانات ارزی و تورم‌های بالا بوده است. با وجود متوسط نرخ تورم بیش از ۲۳ درصد طی دوره مورد بررسی، اقتصاد این کشور توانست موتور تولید خود را فعال نگه دارد و در چند مقطع حتی در اوج بی‌ثباتی کلان، به رشدهای بالای اقتصادی (متوسط دوره ۵.۱ درصد) دست یابد؛ که نشان‌دهنده موفقیت در تلفیق هماهنگ سیاست‌های تحریک تقاضا، گسترش صادرات، تزریق هدفمند منابع مالی و ارزی، جذب سرمایه و افزایش نرخ بهره بوده است.

تجربه سیاست‌گذاری فعال در مواجهه با عدم تعادل‌های کلان اقتصادی در اقتصادهای نوظهور نشان‌دهنده آن است که در کوتاه‌مدت یا میان‌مدت می‌توان در بستری از تورم‌های بالا و نوسانات شدید ارزی، موتور تولید و صادرات را فعال نگه داشت و حتی به رشدهای اقتصادی چشمگیر دست یافت. این رویکرد بر این اصل استوار است که به جای تمرکز صرف بر مهار تورم به هر قیمت، اولویت بر پایداری رشد، اشتغال و تقویت ظرفیت‌های تولیدی قرار گیرد. در اینجا، محورهای کلیدی تجربه سیاست‌گذاری اقتصاد ترکیه طی سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۴ ارائه می‌شود:

## ۱. پویایی رشد در بستر نااطمینانی

■ **حفظ موتور تولید:** استفاده از سیاست‌های تحریکی تقاضا و تزریق هدفمند منابع مالی به بخش‌های مولد، حتی در اوج بی‌ثباتی‌های کلان، منجر به تحقق رشدهای اقتصادی بالا شده است.





نمودار ۱. رشد اقتصادی و رشد بخش صنعت ترکیه (درصد)

▪ **جذب سرمایه‌گذاری خارجی:** ایجاد محیطی نسبتاً پیش‌بینی‌پذیر برای سرمایه‌گذاری صنعتی که منجر به ورود مستمر سرمایه (به‌طور متوسط ۱۲ میلیارد دلار سالانه) شده است.

#### ۴. حکمرانی بازار کار و حمایت معیشتی

- **تعدیل هوشمند دستمزدها:** افزایش مرحله‌ای دستمزد اسمی برای حفظ قدرت خرید و بهره‌وری نیروی کار در شرایط تورمی.
- **سیاست‌های فعال بازار کار:** حمایت از آموزش‌های مهارتی و ارائه یارانه به کارفرمایانی که در دوران بحران اشتغال را حفظ می‌کنند، مانع از جهش نرخ بیکاری شده است.

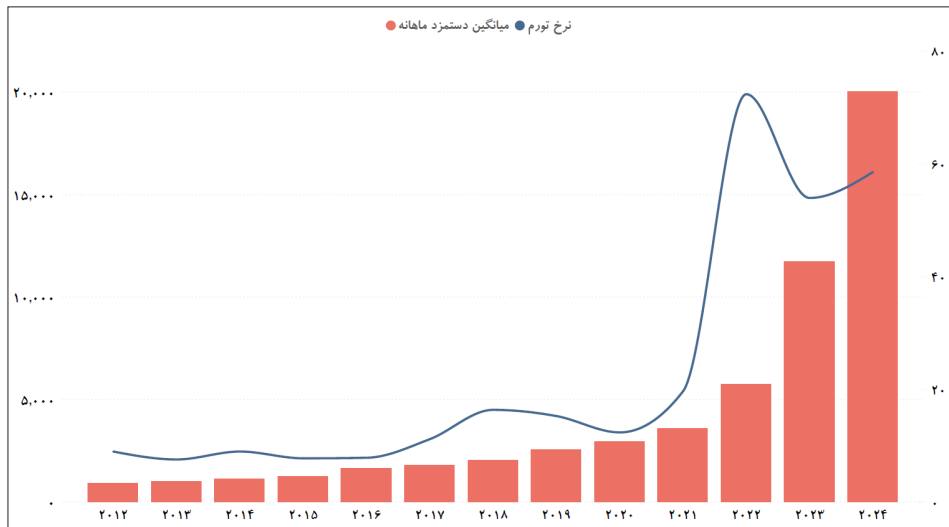
#### ۲. مدیریت انعطاف‌پذیر بازار ارز

- **رژیم ارزی شناور مدیریت‌شده:** اجتناب از تثبیت بلندمدت نرخ ارز و در عین حال مداخله در مقاطع بحرانی برای جلوگیری از فروپاشی بازار پول.
- **ابزارهای نوآورانه:** به‌کارگیری سازوکارهایی مانند «سپرده‌های ارزی محافظت‌شده» برای مهار انتظارات تورمی و کاهش رفتارهای سفته‌بازانه در بازار ارز.
- **اجتناب از لنگر اسمی:** سیاست‌گذار با پذیرش سطحی از نوسانات، از تبدیل نرخ ارز به تنها لنگر اسمی اقتصاد پرهیز کرده و تمرکز را بر متغیرهای واقعی مانند تولید و اشتغال معطوف ساخته است.

#### ۳. دیپلماسی اقتصادی و اتصال به زنجیره‌های ارزش

- **توسعه تقاضای خارجی:** بهره‌گیری از دسترسی گسترده به بازارهای منطقه‌ای و جهانی برای حفظ صادرات به عنوان لنگر ثبات.





منبع: پایگاه داده بین‌المللی شاخص دستمزد - اطلاعات دستمزد ترکیه

#### نمودار (۲) - روند میانگین دستمزد ماهانه ترکیه

دیپلماسی اقتصادی، نوسانات ارزی را به فرصتی برای توسعه صادرات تبدیل کرد؛ این رویکرد که با حمایت هوشمند از بازار کار و هماهنگی دقیق میان سیاست‌های پولی و مالی همراه است، نشان می‌دهد که حتی در شرایط نااطمینانی شدید، حفظ تاب‌آوری اقتصادی و دستیابی به رشدهای خیره‌کننده در کوتاه‌مدت و میان‌مدت از طریق حکمرانی داده‌محور و اتصال به زنجیره‌های ارزش جهانی امکان‌پذیر است.

### ۳. هماهنگی سیاست‌های کلان

- **هم‌راستایی پولی و مالی:** ایجاد پیوند میان سیاست‌های پولی انقباضی (در مواقع لزوم) با حمایت‌های مالی هدفمند از SMEها و خطوط اعتباری صادراتی برای جلوگیری از وقوع رکود عمیق.
- **حکمرانی داده‌محور:** استفاده از فناوری دیجیتال و یکپارچه‌سازی داده‌های بانکی و مالیاتی برای شناسایی رفتارهای پرریسک و توزیع اثربخش منابع حمایتی.

### جمع‌بندی

در مجموع، تجربه سیاست‌گذاری فعال در مواجهه با عدم تعادل‌های کلان نشان می‌دهد که با اولویت‌بخشی به پایداری تولید و رشد اقتصادی در برابر مهار تورم، می‌توان از طریق ابزارهای نوآورانه‌ای نظیر مدیریت انعطاف‌پذیر بازار ارز، سیاست‌های صنعتی محرک در صنایع پیشران و تقویت

#### منبع

- <https://wageindicator.org/salary/minimum-wage/turkey>



# کاربرد تجارت الکترونیکی برای تأمین نیازهای مردم در شرایط اضطراری



محمد جواد هادی دهکردی

پژوهشگر موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی

مردم از نظر روحی و روانی تحت فشار بوده و نیازمند آسایش خاطر، آرامش و تفریح متناسب با شرایط مذکور هستند. از حیث تنوع، کسب و کارهای اینترنتی به گستردگی تمامی کسب و کارهای فیزیکی مرتبط با عرضه انواع کالاها و خدمات است و تمامی حوزه‌های سلامت، اقامت، وکالت، مراقبت اجتماعی، کالاهای خدمات مالی و اعتباری، خدمات ارتباطات و فناوری اطلاعات، خدمات حمل و نقل و گردشگری، خدمات فرهنگی، هنری، ورزشی و سرگرمی، صوت و تصویر فراگیر و ... را در بر می‌گیرد. در حوزه سلامت اعم از خدمات سلامت (مشاوره و تجویز پزشکی) و کالاهای سلامت (دارو، مکمل و ...) در شرایط اضطراری بخش قابل توجهی از پزشکان به ویژه در بخش خصوصی به دلیل ترک پایتخت حضور نداشته و بسیاری از مطب‌ها و داروخانه مخصوصاً در تهران و کلانشهرها حتی تا چند روز پس از جنگ بسته بودند. در چنین شرایطی دریافت خدمات و کالاهای سلامت با توجه به حساسیت و لزوم اقدام به موقع، تنها از طریق سکوهایی سلامت دیجیتال در قالب «پزشکی از راه دور» یا توزیع اینترنتی دارو امکان‌پذیر است. بدین منظور طی سال‌های اخیر با تنظیم‌گری مشترک مرکز توسعه تجارت الکترونیکی و سازمان نظام پزشکی (صورتجلسه مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۳۰) سکوهایی قوی با قابلیت‌های متنوع از جمله نسخه‌نویسی الکترونیکی و حضور

اینترنت به عنوان بزرگ‌ترین عامل تحول کسب و کارها در عصر کنونی، با حذف دو قید زمان و مکان، قابلیت‌های جدیدی را به ارمغان آورده و پیش‌فرض سنتی مراجعه فیزیکی به محل فروشگاه در زمان باز بودن و حضور فروشنده و محدودیت‌های طبیعی ناشی از آن مثل موقعیت مناسب برای دسترسی شهروندان و فضای فیزیکی کافی برای توقف خودرو و مراجعه مردم، فرارگیری و نمایش تعداد زیادی کالا با تفکیک و چیدمان مناسب، مدیریت بررسی، فروش و جایگزینی کالاها و حضور فروشندگان با اطلاعات مناسب در زمان باز بودن فروشگاه برای ارائه توضیحات مورد نیاز به خریداران و تکمیل فرایند فروش و تحویل کالا و خدمات را از بین برده است.

این ویژگی فوق‌العاده فروشگاه‌های اینترنتی، موجب تداوم عرضه کالاها و خدمات به مردم در شرایط اضطراری از جمله شیوع بیماری‌های واگیردار (مثل ویروس کرونا)، حوادث و بلایای طبیعی (مثل سیل و زلزله) و جنگ است. در این شرایط اولاً برخی از زیرساخت‌های فیزیکی مثل ساختمان‌ها، فروشگاه‌ها، جاده‌ها، پایانه‌ها و ... دچار آسیب یا توقف فعالیت شده و امکان استفاده نداشته، ثانیاً عموم مردم تمایلی به رفت و آمد و حضور در محل‌های پرتردد و مراکز خرید را نداشته و یا شهروندان از حضور و تجمع در این محل‌ها پرهیز کرده یا منع می‌شوند و ثالثاً



چندده هزار پزشک در حوزه‌های تخصصی مختلف شکل گرفته و عموم مردم در هر شرایطی می‌توانند با پزشکان، مستقل از محل حضور در ارتباط باشند. سکوهای توزیع اینترنتی دارو نیز طبق آیین‌نامه حمایت از تولید دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین در حوزه سلامت (مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۱۸) و مصوبه هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار مورخ (۱۴۰۲/۰۶/۱۲) شکل گرفته و امکان سفارش دارو و مکمل اعم از بدون نسخه (OTC) یا بر اساس نسخه الکترونیکی توسط عموم مردم و دریافت آن درب منزل وجود دارد. پر واضح است بدون وجود این سکوها، ارائه خدمات در حوزه خدمات و کالاهای سلامت عملاً متوقف یا با اختلال جدی مواجه می‌گردید.

### نکات کلیدی:

۱. عرضه کالا و خدمت در بستر اینترنت، به دلیل محدود نشدن به زمان (ساعت کاری و روز غیرتعطیل) و مکان (مردم یک شهر یا منطقه جغرافیایی با امکان مراجعه و حضور فیزیکی در محل فروشگاه)، عملاً در تمام ساعات شبانه‌روز و همه روزه‌های هفته (۷\*۲۴) امکان فروش کالا و خدمت به عموم مردم مشروط به داشتن دسترسی به اینترنت و امکان استفاده از زبان و زیرساخت پرداخت و لجستیک فروشگاه را دارد. این قابلیت فروشگاه‌ها و سکوهای اینترنتی موجب افزایش تاب‌آوری فعالیت‌های اقتصادی در حوزه‌های مختلف و تأمین نیازهای مردم در شرایط اضطراری می‌شود. به عنوان مثال همزمان با همه‌گیری ویروس کرونا و شرایط قرنطینه‌ای شامل ممنوعیت تردد و محدودیت فعالیت بسیاری از مراکز خرید، طی یک سال (سال ۱۳۹۹) تعداد کسب‌وکارهای اینترنتی کشور بیش از دو برابر شد و ارزش معاملات تجارت الکترونیکی با عبور از مرز هزار همت (هزار میلیارد تومان)، نسبت به سال قبل رشد ۱۵۹ درصد و تعداد معاملات تجارت الکترونیکی با عبور از مرز ۳ میلیارد فقره، نسبت به سال قبل رشد ۱۰۸ درصدی را تجربه کرد.

۲. تجارت الکترونیکی گستره وسیعی از فعالیت‌ها اعم از صنفی و غیرصنفی و انواع کالاها و خدمات را شامل می‌شود و خوشبختانه در سال‌های اخیر با سرمایه‌گذاری و همت بخش خصوصی به ویژه جوانان تحصیل‌کرده در قالب شرکت‌های دانش‌بنیان، کسب‌وکارهای موفق و توانمند بومی در تمامی حوزه‌ها ایجاد و با ارائه خدمات متنوع، با استقبال خوب عموم مردم مواجه شده است. به نظر می‌رسد یکی از

مؤلفه‌های این موفقیت بزرگ، در مجموع تنظیم‌گری متعادل و پیش‌برنده تجارت الکترونیکی در کشور و پیگیری رفع موانع و برخی تعارضات به ویژه در ارتباط با بخش‌های سنتی هر حوزه بوده که تأثیر غیرقابل انکاری در توسعه کمی و کیفی کسب‌وکارهای اینترنتی از یک طرف و اعتماد و اقبال عمومی و افزایش کاربران آن‌ها از طرف دیگر داشته است.

۳. ظرفیت بالای تجارت الکترونیکی کشور اعم از بنگاه به مصرف‌کننده (B2C)، بنگاه به بنگاه (B2B) و مصرف‌کننده به مصرف‌کننده (C2C) با توجه به تنوع حوزه‌های فعالیت و به نسبت تعداد زیاد کاربران، می‌تواند در کنار زیرساخت دولت الکترونیکی (G2B/G2C) به عنوان یکی از راهبردهای مدیریت شرایط اضطراری (مثل جنگ) در جهت تأمین نیازهای مردم در نظر گرفته شود. البته ممکن است محدودیت یا کندی اینترنت یا برخی اختلال‌های ارتباطی مثل سامانه مکان‌یابی ماهواره‌ای (GPS) یا تحویل پستی، امکان دسترسی و بهره‌برداری مناسب مردم از کسب‌وکارهای اینترنتی را با مشکل مواجه کند؛ لذا پایداری زیرساخت‌های تجارت الکترونیکی شامل شبکه اینترنت، شبکه پرداخت و شبکه لجستیکی پیش‌نیاز راهبرد فوق‌الذکر محسوب می‌شود. همچنین در کنار تمام مزایا، افزایش استفاده از کسب‌وکارهای اینترنتی ممکن است با چالش‌هایی در زمینه‌های محرمانگی و امنیت اطلاعات، کلاهبرداری و تقلب، ملاحظات فرهنگی و رعایت طبقه‌بندی سنی محتوا و ... همراه باشد که توجه و مدیریت این موارد نیز برای توسعه پایدار و سالم تجارت الکترونیکی اهمیت دارد.

1. Global Positioning System



# بهینه‌سازی تنظیم‌گری بازار از طریق استفاده مؤثر از سامانه‌های داده‌محور



رضا احمدی

پژوهشگر موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی



فهمیه بهرامی

هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

و نرم‌افزاری پیشرفته (رکن پیاده‌سازی)، اگر ارکان دیگر مانند «استقرار داده» یا «بهره‌برداری تحلیلی» دچار ضعف باشند، سامانه در تحقق اهداف قانونی خود، با موانع ساختاری مواجه خواهد شد. در چنین شرایطی، سامانه نه تنها به اهداف اولیه خود دست نمی‌یابد، بلکه به‌طور بالقوه به عاملی بازدارنده و در تعارض با فلسفه وجودی خود تبدیل می‌شود.

## آسیب‌شناسی عملکردی سامانه؛ نواقص داده و گسست از فرآیندهای تنظیم‌گری

دو ضعف کلیدی در عملکرد فعلی سامانه جامع تجارت قابل شناسایی است:

۱. نواقص در استقرار و یکپارچگی داده‌ها: در حالی که هدف اولیه سامانه، مدیریت یکپارچه زنجیره تأمین و ایجاد تعادل در عرضه و تقاضا بوده است، در عمل، تمرکز اصلی بر بازگرداری اطلاعات کالاهای وارداتی معطوف شده است. این رویکرد گزینشی، انگیزه‌های ساختاری برای ثبت داده‌های تولید داخلی را توسط ذی‌نفعان تضعیف کرده است. لازم به ذکر است موضوع شناسه‌گذاری کالا که الزامی برای استقرار داده‌ها در سامانه می‌باشد خود یکی از چالش‌های ثبت داده است. در حال حاضر و پس از گذشت حدود ۲۰ سال

در شرایط اضطراری نظیر جنگ، مدیریت بازار با چالش‌های پیچیده‌ای از جمله اختلال در زنجیره‌های تأمین، نوسانات شدید ارزی و فشارهای نامتقارن تقاضا مواجه می‌گردد. در این میان، «سامانه جامع تجارت» به عنوان یک پلتفرم داده‌محور تحت راهبری وزارت صنعت، معدن و تجارت، از طریق یکپارچه‌سازی و تطبیق جریان‌های کالا و اطلاعات مالی، پتانسیل آن را دارد که به ابزاری کارآمد برای پشتیبانی از تصمیم‌گیری در مدیریت بحران بازار تبدیل شود. با این وجود، بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های این سامانه، مستلزم شناخت دقیق ارکان سازنده آن از یک سو و حصول اطمینان از توسعه متوازن این ارکان از سوی دیگر است.

## تحلیل ساختاری سامانه و چالش عدم توازن در بلوغ ارکان

اساس هر سامانه اطلاعاتی، از جمله سامانه جامع تجارت، بر ارکان بنیادین زیر استوار است: ۱- تحلیل و طراحی، ۲- پیاده‌سازی و استقرار، ۳- بهره‌برداری و ۴- نظارت. این ارکان در یک رابطه سیستمی و هم‌افزا عمل می‌کنند. عدم بلوغ متقارن و هم‌سطح این ارکان، کارایی کل سیستم را مختل می‌سازد. به عبارت دیگر، حتی در صورت وجود زیرساخت‌های فنی



از تاسیس مرکز کدگذاری کالا و خدمات در کشور و گذشت حدود ۱۲ سال از راهاندازی سامانه جامع تجارت، اتفاق نظری برای مرجع و مبنایی واحد برای شناسایی کالا و اختصاص شناسه واحد به کالا در کشور وجود ندارد و بر اساس بررسی‌های بعمل آمده ۳ مبنای شناسایی کالا و یا شناسه‌گذاری کالا وجود دارد. این امر نه تنها باعث عدم انسجام در شناخت دقیق از کالاها در حوزه تولید و تجارت کشور شده است بلکه هزینه تولیدکنندگان برای اخذ شناسه و قرارگرفتن در مسیرهای مربوط به ثبت اطلاعات در پایگاه داده‌ها را با مشکل مواجه ساخته است و البته یکی از دلایل تاخیر در تولید شناسه برای کالاها و در نتیجه، ایجاد مانع در فرآیند استقرار و تکمیل داده‌ها تلقی می‌شود. این گسست اطلاعاتی که ناشی از عدم وجود درک مشترک از مسئله اصلی (مدیریت کل زنجیره تأمین) است، قابلیت‌های نظارتی، پیشگیری از تخلف و تحقق اهداف کلان سامانه را با ابهام و ناکارآمدی مواجه می‌سازد.

۲. انقطاع از فرآیندهای تنظیم‌گری پیشینی و پسینی: در وضعیت کنونی، ارتباط کارکردی میان داده‌های سامانه جامع تجارت و فرآیندهای تنظیم‌گری بازار بسیار محدود است. بهره‌برداری از اطلاعات سامانه، در بهترین حالت، ماهیتی واکنشی و پسینی دارد. این رویکرد صرفاً به رصد وقایع گذشته می‌پردازد و فاقد توانایی لازم برای تنظیم‌گری مؤثر، پیش‌بینی روندهای آتی و تحقق اهداف رفاهی، مانند بهینه‌سازی تخصیص منابع ارزی، در افق زمانی کوتاه و میان‌مدت است. لازم به ذکر است که سامانه‌ها ماهیتاً تصمیم‌یار هستند و ارزش آن‌ها زمانی محقق می‌شود که داده‌های آن‌ها در چارچوب ظرفیت‌های قانونی و شناختی دقیق از مسئله، توسط تصمیم‌گیران به کار گرفته شود.

## گذار پارادایمی؛ به سوی حکمرانی پیش‌دستانه و مبتنی بر تحلیل

بهینه‌سازی تنظیم‌گری نظام بازرگانی داخلی در شرایط فعلی، منوط به یک گذار پارادایمی بنیادین است: حرکت از مدیریت واکنشی و مبتنی بر نظارت صرف به سوی حکمرانی پیش‌دستانه و پیش‌بینانه. تحقق این گذار مستلزم اقدامات زیر است:

■ **رفع نواقص کمی و کیفی داده‌ها:** تکمیل پوشش اطلاعاتی سامانه با الزام به ثبت داده‌های تولید داخلی و تضمین صحت و یکپارچگی داده‌های تراکنشی.

■ **یکپارچه‌سازی بین‌سازمانی:** برقراری ارتباط سیستمی با پایگاه‌های داده سایر نهادها، به‌ویژه آمار تولید کالا در وزارتخانه‌های مرتبط.

■ **تعبیه لایه تحلیلی پیشرفته:** تقویت معماری سامانه از طریق افزودن یک بُعد تحلیلی جدید با قابلیت اجرای تحلیل‌های پیش‌بینی‌کننده و تجویزی. این لایه باید قادر باشد بر اساس سیگنال‌های هشدارمحور، ریسک‌ها و فرصت‌های آتی بازار را شناسایی کرده و سناریوهای بهینه را به تصمیم‌گیران پیشنهاد دهد.

## نکات کلیدی

هدف مفهومی سامانه جامع تجارت، ایجاد یک «دوقلوی دیجیتال» لحظه‌ای و با دقت بالا از جریان فیزیکی کالا و جریان‌های مالی مرتبط با آن در نظام بازرگانی داخلی کشور است. این سامانه با فراهم نمودن امکان ورود داده‌ها از کل زنجیره تأمین - از مبادی تأمین (اعم از تولید داخلی و واردات) تا مصرف‌کننده نهایی - تلاش می‌کند دیدی جامع و جزئی‌نگر از پویایی کالاها و خدمات در محدوده جغرافیایی کشور فراهم آورد. با این حال، تحقق کامل این پتانسیل، مستلزم تغییر پارادایم از رویکردهای ایستا و پسینی به رویکردهای پویا و پیشینی در نظام تنظیم‌گری است. برای عملیاتی‌سازی این گذار، مجموعه‌ای از سیاست‌های یکپارچه در قالب یک چارچوب تنظیم‌گری منسجم و داده‌محور برای نظام بازرگانی داخلی پیشنهاد می‌گردد:

## ۱. ارائه الگوی یکپارچه‌سازی قاعده‌گذاری پیشینی و

### پسینی با استفاده از داده‌های سامانه جامع تجارت

سامانه جامع تجارت زمانی می‌تواند به یک ابزار راهبردی و بازوی تصمیم‌یار برای نظام تنظیم‌گری تجاری کشور بدل شود که بتواند اثربخشی خود را در دو سطح کلیدی به اثبات رساند: پیشگیری از بروز تخلفات (رویکرد پیشینی) و برخورد مؤثر با تخلفات صورت‌گرفته (رویکرد پسینی).

■ **سازوکار:** در این الگو، نهاد مقررات‌گذار بایستی چارچوب مقرراتی را به نحوی طراحی نماید که ثبت و اعتبارسنجی داده‌ها در سامانه، به مثابه یک پیش‌شرط و فیلتر ورودی برای ادامه فعالیت در زنجیره تجارت و صدور مجوزهای مرتبط عمل کند. از سوی دیگر، موارد نقض تعهدات اطلاعاتی و عدم انطباق با ضوابط مصوب، باید ضمن آنکه مشمول ضمانت اجراهای کیفی (جرم‌انگاری)



قرار می‌گیرند، به عنوان ورودی برای بازنگری و تدوین قواعد پیشگیرانه جدید (قاعده‌گذاری پیشینی پویا) مورد استفاده قرار گیرند.

■ **رویکرد اجرایی:** این مهم از طریق تدوین یا اصلاح قوانین مادر و آیین‌نامه‌های اجرایی مرتبط محقق می‌گردد؛ به‌گونه‌ای که ثبت و راستی‌آزمایی اطلاعات در سامانه جامع تجارت به یک الزام حقوقی غیرقابل اغماض برای کلیه فعالان تجاری و شرط لازم جهت صدور، تمدید و استمرار اعتبار مجوزها تبدیل شود.

## ۲. توسعه نظام هشدار پیش‌بینانه جهت تنظیم‌گری پیش‌دستانه

بنیان تنظیم‌گری پیش‌فعال، گذار از رویکردهای ایستا و پس‌نگر به یک پارادایم پویا و پیش‌بینانه است که قابلیت پیش‌بینی اختلالات زنجیره تأمین را پیش از تبدیل شدن به بحران‌های اقتصادی-اجتماعی دارا باشد.

■ **سازوکار:** این مهم از طریق توسعه مدل‌های الگوریتمی و یادگیری ماشین محقق می‌شود که با ادغام جریان‌های داده‌ای ناهمگون (از جمله داده‌های تولید، واردات، موجودی انبارها و حمل‌ونقل)، به شناسایی سیگنال‌های اولیه از کمبود عرضه بالقوه یا جهش تقاضای آتی برای کالاهای راهبردی در مناطق جغرافیایی معین می‌پردازند. اگرچه «سامانه جامع تجارت» فاقد داده‌های مستقیم تقاضای مصرف‌کننده نهایی است، اما یکپارچه‌سازی آن با داده‌های پایانه‌های فروشگاه‌ها و نظام توزیع مویرگی، امکان تخمین و مدل‌سازی شوک‌های تقاضا را تا حد قابل قبولی فراهم می‌آورد.

■ **رویکرد اجرایی:** در یک سناریوی عملیاتی، هنگامی که آستانه اطمینان مدل پیش‌بینی‌کننده برای یک اختلال مشخص (برای مثال، ۷۵٪ احتمال کاهش ۲۰٪ عرضه آرد در یک استان طی ۱۰ روز آتی) محقق شود، یک پروتکل واکنش سیاستی پیش‌دستانه فعال می‌گردد. این پروتکل به نهاد تنظیم‌گر اجازه می‌دهد تا مداخلات پیشینی نظیر تخصیص موقت سهمیه‌های توزیع منطقه‌ای، جابجایی پیش‌دستانه ذخایر راهبردی، یا اجرای کمپین‌های اطلاع‌رسانی هدفمند جهت مدیریت تقاضا را پیش از آنکه کمبود به صورت فیزیکی در سطح عرضه مشاهده شود، به اجرا گذارد.

## ۳. تعمیق و گسترش دامنه داده‌های زنجیره تأمین و توزیع

### جهت تحقق نظارت جامع

یک نظام تنظیم‌گری پیشینی کارآمد، بر پایه مجموعه‌ای از داده‌های جامع، دقیق و بهنگام استوار است. دامنه فعلی جمع‌آوری داده‌های سامانه جامع تجارت، عمدتاً به کالاهای اساسی یا یارانه‌ای محدود است که برای مدیریت یکپارچه منابع ملی در شرایط بحرانی کفایت نمی‌کند. از این رو ضروری است نسبت به افزایش شمولیت کالاها در این سامانه برنامه‌ریزی لازم انجام شود.

■ **سازوکار:** الزام به ثبت اطلاعات در «سامانه جامع تجارت»

باید از یک رویکرد «کالامحور» به یک رویکرد «زنجیره تأمین محور» تغییر یابد. این دامنه باید کلیه کالاها و محصولات دارای اهمیت راهبردی را در بر گیرد تا قابلیت پایش و تحلیل یکپارچه زنجیره‌های ارزش فراهم گردد. از سوی دیگر یکپارچه‌سازی دوطرفه و همزمان بورس کالا با «سامانه جامع تجارت» جهت ممانعت از سفته‌بازی مبتنی بر دارایی‌های نامشهود و منفک از واقعیت فیزیکی کالا ضروری است.

■ **رویکرد اجرایی:** داده‌های مورد نیاز در این رویکرد عبارتند از:

- داده‌های مربوط به ظرفیت اسمی و تولید واقعی
- میزان مصرف مواد اولیه و منابع تأمین آن
- گزارش‌های لجستیکی توزیع؛ شامل مبدأ، مقصد، کالای حمل شده و شیوه حمل‌ونقل
- ثبت سفارش خرید در بورس کالا (مثلاً برای فولاد) تنها در صورت تأیید نیاز (متناسب با ظرفیت تولید صنعتی) خریدار در پروفایل وی در «سامانه جامع تجارت» (مانند انطباق با نیاز پروژه‌ای یک شرکت ساختمانی) امکان‌پذیر خواهد بود. متقابلاً، ثبت سفارش فروش در صورتی نهایی می‌شود که وجود فیزیکی کالای مورد نظر در موجودی انبار ثبت‌شده فروشنده در سامانه، قابل راستی‌آزمایی باشد. این مکانیسم با تضمین انطباق معاملات مالی با دارایی‌های مشهود در زنجیره تأمین، به طور مؤثری از فروش استقراضی و دستکاری مصنوعی قیمت‌ها جلوگیری کرده و نیاز به نظارت‌های پرهزینه پسینی را کاهش می‌دهد.

## ۴. ایجاد سازوکار تطبیق جریان کالا و جریان نقدینگی

### جهت شناسایی ناهنجاری‌ها

ناهنجاری‌ها و تخلفات پیچیده اقتصادی، نظیر قاچاق، احتکار یا پولشویی، غالباً به صورت عدم انطباق میان جریان فیزیکی کالا



و جریان مالی متناظر با آن بروز می‌یابند. بنابراین، سامانه جامع تجارت باید با بهره‌مندی از الگوهای سیستم هشدار پویا امکان شناسایی این ناهنجاری‌ها را فراهم سازد.

■ **سازوکار:** سامانه جامع تجارت بایستی به یک سیستم هشدار پویا مبتنی بر قواعد الگوریتمی مجهز شود. این سیستم براساس آستانه‌های هشدار تطبیقی که به صورت مستمر به‌روزرسانی می‌شوند، انحراف از الگوهای نرمال فعالیت اقتصادی را شناسایی و هشدارهای خودکار صادر می‌کند.

■ **رویکرد اجرایی:** برخی از استانداردهای کمی و کیفی می‌تواند به صورت زیر باشد:

- **نسبت موجودی به فروش:** بنگاهی که نسبت موجودی انبار آن به میانگین فروش ۹۰ روزه از یک آستانه معین (مثلاً ۱۵۰٪) تجاوز کند، هشدار سطح یک (زرد) به ظن احتکار دریافت می‌کند.
- **شاخص انحراف قیمت:** عمده‌فروشی که محصولی را با قیمتی بیش از ۲۵٪ بالاتر از میانگین قیمت منطقه‌ای (محاسبه‌شده توسط سامانه) عرضه کند، هشدار سطح دو (قرمز) جهت بررسی فوری گران‌فروشی دریافت می‌کند.
- **عدم تطابق ورودی-خروجی:** واحد تولیدی که مدعی تولید ۱۰۰۰ واحد محصول است، اما تراکنش‌های مالی آن صرفاً خرید مواد اولیه لازم برای تولید ۵۰۰ واحد را تأیید می‌کند، هشدار سطح دو (قرمز) به دلیل احتمال تأمین غیرقانونی مواد اولیه یا بیش‌اظهاری تولید دریافت می‌کند.
- **اعتبارسنجی پیشینی طرفین معامله:** هرگونه تراکنش با تأمین‌کنندگان ثبت‌نشده یا دارای پرچم هشدار در سامانه، به صورت خودکار مسدود یا نیازمند تأیید ثانویه خواهد بود.

• **تطبیق داده‌های لجستیکی و تراکنش‌های مالی:** تراکنش مالی با یک تأمین‌کننده در یک موقعیت جغرافیایی دوردست که با هیچ‌گونه بارنامه یا داده حمل‌ونقل ثبت‌شده در سامانه مطابقت ندارد، هشدار سطح یک (زرد) را به ظن معامله صوری فعال می‌کند.

#### ۵. مدیریت تطبیقی و پویای زنجیره تأمین

در محیط‌های عملیاتی مناقشه‌آمیز که با عدم قطعیت و پویایی بالا مشخص می‌شوند، اتکا به گره‌های لجستیکی ایستا نظیر مراکز توزیع ثابت، به دلیل آسیب‌پذیری ذاتی در برابر تهدیدات، یک ضعف ساختاری و راهبردی محسوب می‌شود. در مقابل،

به‌کارگیری دارایی‌های لجستیکی سیار در قالب یک شبکه توزیع منعطف، ضمن کاهش آسیب‌پذیری، قابلیت پاسخ‌دهی چابک و انطباق سریع با تغییرات لحظه‌ای در صحنه عملیات را تضمین نموده و تاب‌آوری کل زنجیره تأمین را به شکل معناداری افزایش می‌دهد.

■ **سازوکار:** یکپارچه‌سازی داده‌های مکانی دارایی‌های لجستیکی؛ تجهیز کلیه واحدهای تأمین‌کننده کالاهای حیاتی (نظیر ناوگان توزیع آب، نان، سوخت و واحدهای دارویی سیار) به حسگرهای اینترنت اشیا (IoT) مانند موقعیت‌یاب جهانی (GPS)، برچسب‌های RFID و پلمب‌های دیجیتال رمزنگاری‌شده و یکپارچه‌سازی داده‌های آن‌ها با پلتفرم مرکزی وزارت صنعت، معدن و تجارت. این سیستم، موقعیت مکانی آبی ناوگان را با یک «نقشه حرارتی تقاضا» که از طریق تلفیق داده‌های آبی پایانه‌های فروش (POS)، گزارش‌های میدانی شهروندان و خروجی مدل‌های تحلیلی-پیش‌بینانه (مبتنی بر سیاست ۲) تولید می‌شود، به صورت لحظه‌ای تطبیق می‌دهد.

■ **رویکرد اجرایی:** مسیریابی هوشمند آبی دارایی‌های سیار؛ این سامانه، دارایی‌های لجستیکی را به صورت پویا به سمت مناطقی که با تقاضای حاد و پیش‌بینی‌نشده مواجه هستند، هدایت می‌کند. به عنوان مثال، در صورت شناسایی افزایش ناگهانی و غیرمنتظره تقاضا برای کالاهای اساسی در یک منطقه خاص، سیستم به طور خودکار نزدیک‌ترین واحد سیار واجد شرایط را شناسایی کرده، یک مسیر بهینه برای دسترسی سریع به آن نقطه محاسبه و ابلاغ می‌کند. این رویکرد، پاسخی سریع و کارآمد را تضمین می‌کند که زنجیره‌های تأمین ایستا قادر به ارائه آن نیستند.

#### ۶. تقویت تاب‌آوری سیستمی از طریق امنیت سایبری چندلایه‌ای و معماری مبتنی بر افزونگی

زیرساخت‌های داده‌محور و متمرکز برای مدیریت اقتصاد ملی، به یک سطح حمله راهبردی و باارزش برای حملات سایبری دشمن بدل می‌شوند. بنابراین، ایمن‌سازی این سامانه‌ها نه یک ملاحظه جانبی، بلکه یک اولویت راهبردی مطلق است که باید امنیت سایبری و تداوم عملیات را به طور همزمان تضمین کند.

■ **سازوکار:** این راهبرد در دو محور مکمل استوار است: الف) پیاده‌سازی یک چارچوب امنیت سایبری پیشگیرانه و قدرتمند برای حفاظت از سیستم آنلاین؛ و ب) طراحی



یک معماری تاب‌آور در برابر قطعی شبکه از طریق ایجاد نسخه‌های آفلاین و قابل استناد از داده‌های حیاتی.

#### ▪ رویکرد اجرایی:

• **امنیت سایبری پیشگیرانه:** پیاده‌سازی معماری «اعتماد صفر» و الزام به رمزنگاری سرتاسری برای کلیه ارتباطات داده‌ای

• **گره‌های آفلاین تاب‌آور:** پیاده‌سازی یک سیستم دفتر کل توزیع شده یا مبتنی بر بلاکچین که به صورت دوره‌ای با سرور مرکزی همگام‌سازی می‌گردد. گره‌های کلیدی شبکه (مانند ادارات کل استانی صمت، هاب‌های اصلی توزیع کالا، و مراکز ستادی) یک نسخه معتبر، همگام و ضد دستکاری از داده‌های ضروری (مانند مالکیت اعتبارهای الکترونیکی، دفاتر موجودی کالا و مجوزهای حمل‌ونقل) را نگهداری می‌کنند. در صورت اختلال در شبکه ملی یا حمله به سرور مرکزی، این گره‌ها قادر خواهند بود تا در «حالت عملیاتی مستقل» به فعالیت خود ادامه داده و تراکنش‌های حیاتی را به صورت محلی پردازش و اعتبارسنجی کنند. این امر یک لایه حیاتی از افزونگی را فراهم کرده و تضمین می‌کند که یک حمله سایبری موفق، منجر به فلج شدن کامل نظام توزیع و تجارت داخلی نخواهد شد.

#### ۷. ایجاد هستی‌شناسی یکپارچه داده‌ها و استانداردها و رابط برنامه‌نویسی کاربردی (API) بین دستگاهی

▪ **سازوکار:** به منظور رفع چالش ناهمگونی داده‌ها و شکستن سیلوهای اطلاعاتی بین‌سازمانی، توسعه و پیاده‌سازی یک هستی‌شناسی داده مشترک و مجموعه‌ای از API‌های استاندارد، امری ضروری است.

▪ **رویکرد اجرایی:** این هستی‌شناسی، یک مدل مفهومی مشترک و یک واژگان استاندارد برای تمام موجودیت‌ها، ویژگی‌ها و روابط داده‌ای حیاتی در اقتصاد (مانند «ظرفیت اسمی تولید»، «گره زنجیره تأمین»، «دارایی لجستیکی»، «سطح موجودی») تعریف می‌کند. این امر، قابلیت همکاری معنایی و فنی را میان سامانه‌های ناهمگون دولتی و خصوصی تضمین کرده و پیش‌نیاز اصلی برای تحلیل‌های یکپارچه و کلان است. تأکید بر اجماع دستگاه‌ها مبنی بر تولید شناسه واحد برای کالاها کالا بر اساس استانداردهای بین‌المللی و دوری از موازی‌کاری در این زمینه ضرورتی انکارناپذیر است.

#### ۸. بازمعماری گردآوری داده‌ها به سمت یک پارادایم تولیدمحور

▪ **سازوکار:** این سیاست، گذار از پارادایم جمع‌آوری داده مبتنی بر شاخص‌های ایستا و واسطه به یک مدل مبتنی بر سنجش مستقیم و پویای خروجی‌های واقعی را هدف‌گذاری می‌کند.

#### ▪ رویکرد اجرایی:

• **حوزه کشاورزی (گذار از مدل «مساحت‌محور» به «محصول‌محور»):** الزام به تلفیق داده‌های سنجش از دور از طریق تصاویر ماهواره‌ای، با داده‌های هواشناسی و مشاهدات زمینی در سامانه‌های وزارت جهاد کشاورزی. هدف از این اقدام، توسعه مدل‌های پیش‌بینی عملکرد محصول است که تخمین‌های دقیق‌تری از میزان تولید واقعی ارائه می‌دهند.

• **حوزه صنعت (پایش آنی خروجی تولید):** الزام واحدهای صنعتی کلان به پیاده‌سازی زیرساخت اینترنت اشیا صنعتی (IIoT) برای پایش آنی پارامترهای کلیدی عملیاتی و ارسال مستقیم آن‌ها به چارچوب سامانه جامع تجارت. این پارامترها شامل نرخ تولید خطوط، راندمان کلی تجهیزات و نرخ مصرف نهاده‌های راهبردی می‌باشد

#### اصطلاحات

▪ Redundancy = افزونگی







فصل چهارم  
اقتصاد جهانی

فصل چهارم  
اقتصاد جهانی



# هزینه‌ها و منافع زنجیره‌های ارزش جهانی



کئون لی

اقتصاددان مطرح عرصه سیاست‌های صنعتی جهش‌محور و مدرس دانشگاه سئول

## هزینه‌ها و منافع زنجیره‌های ارزش جهانی

سیاست قدرت‌های ژئوپلیتیکی از عوامل اصلی پیش‌برنده‌ی روند واژگونی جهانی‌سازی است، که در حال حاضر آمریکا آن را رهبری می‌کند. با این حال، دلایل اقتصادی نیز برای نزدیک‌تر کردن زنجیره‌های تأمین به جغرافیای داخلی وجود دارد. اکنون این پرسش مطرح است: هزینه‌های اقتصادی جهانی‌سازی چیست و آیا این هزینه‌ها از منافع آن فراتر می‌روند؟

برای پاسخ به این پرسش، ابتدا باید میان مشارکت «پسین» و «پیشین» در زنجیره‌های ارزش جهانی تمایز قائل شد. مشارکت پسین به واردات کالاهای واسطه‌ای مربوط می‌شود که تولید داخلی یک کشور به آن‌ها وابسته است؛ به عبارت دقیق‌تر، این شاخص بیانگر سهم ارزش افزوده خارجی است که در صادرات ناخالص کشور گنجانده می‌شود. برای نمونه، زمانی که ویتنام به تولید و صادرات گوشی‌های «سامسونگ گلکسی» می‌پردازد، حجم بالایی از نهاده‌های فناورانه وارداتی از کره جنوبی و سایر کشورها را به‌کار می‌گیرد. در نتیجه، شاخص مشارکت پسین ویتنام در زنجیره ارزش جهانی بسیار بالاست و سهم ارزش افزوده داخلی آن نسبتاً پایین است.

## توضیح مجله: «کئون لی» اقتصاددان مطرح عرصه

سیاست‌های صنعتی جهش‌محور تأکید دارد که طراحی سیاست‌های صنعتی در گام نخست نیازمند شناخت نقاط امکان اتصال و به اصطلاح گره‌های زنجیره‌های جهانی بر حسب منظومه مزیت‌های متعدد هر کشور و در گام دوم نیازمند آشنایی با سطح یکپارچگی افقی و عمودی زنجیره‌های صنایع داخلی مختلف است. از نظر او مشارکت‌های پیشینی (صادرات نهاده) چندان رشدزا نیست اما بسته به اینکه چه بخش‌هایی به زنجیره‌ها متصل شوند می‌توان از آثار منفی آن کاست و ظرفیت‌هایی ایجاد کرد. «کئون لی» معتقد است ظرفیت‌های اصلی رشدزایی در اتصال به زنجیره‌ها در مشارکت‌های پسینی است و اینجا هم اگر سطح یکپارچگی عمودی بالا باشد می‌تواند منجر به شکست زنجیره داخلی شود و توان تولید داخلی را کاهش دهد اما اگر سطح یکپارچگی افقی مناسب باشد و یک کشور در حال توسعه مطابق با توانمندی‌های مختلف در گره‌های مناسب خاص خود در زنجیره قرار بگیرد، این اتصال واجد مزایای رشدزایی متعدد است.



مشارکت پیشین در زنجیره‌های ارزش جهانی به میزان استفاده از صادرات یک کشور به‌عنوان نهاده در فرآیند تولید شرکای تجاری آن اشاره دارد. به‌عبارت دیگر، این شاخص بیانگر مقدار ارزش افزوده‌ای است که کشور مزبور به صادرات دیگر کشورها منتقل می‌کند. برای مثال، زمانی که آمریکا قطعات و اجزای خودرو را به مکزیک صادر می‌کند تا در آن‌جا مونتاژ شوند، شاخص مشارکت پیشین آمریکا در زنجیره ارزش جهانی بالا ریزی می‌شود.

پژوهش‌های اخیر حاکی از آن است که مشارکت پسین در زنجیره‌های ارزش جهانی به احتمال بیشتری موجب تقویت رشد اقتصادی کشورها می‌شود، در حالی که مشارکت پیشین با احتمال بیشتری رشد اقتصادی را تضعیف می‌کند. با این حال، در ورای این گزاره کلی، پیچیدگی‌های تحلیلی فراوانی نهفته است.

نخست آن‌که، برخی مطالعات نشان می‌دهند مشارکت پیشین در زنجیره‌های ارزش جهانی معمولاً در اقتصادهایی که فاقد انعطاف‌پذیری لازم هستند، آسیب بیشتری به رشد اقتصادی وارد می‌کند. یکی از دلایل احتمالی این پدیده آن است که این‌گونه اقتصادها، هنگام اتصال بخش‌های با ارزش افزوده پایین‌تر زنجیره خود به سایر کشورها، اغلب در بازتخصیص منابع انسانی و فیزیکی مرتبط ناکام می‌مانند. از این‌رو، گرچه روشن است که شرکت‌های چندملیتی از انتقال تولید، برای مثال از آمریکا، بهره‌مند شده‌اند، اما سودآوری این فرایند برای کل اقتصاد آمریکا چندان بدیهی نیست. بی‌تردید برخی از گروه‌های کارگری در این میان متضرر شده‌اند.

این موضوع تا حدی می‌تواند توضیح دهد که چرا، بر اساس پاره‌ای مطالعات دیگر، آثار منفی مشارکت پیشین در زنجیره‌های ارزش جهانی تا حد زیادی به این وابسته است که کدام اجزای زنجیره به خارج منتقل می‌شوند. در بخش فناوری اطلاعات کره جنوبی، مونتاژ نهایی کالاها عمدتاً به خارج از کشور واگذار شده، در حالی که فعالیت‌هایی نظیر تحقیق و توسعه، ساخت و توسعه نمونه اولیه و بازاریابی در داخل کره جنوبی باقی ماندند و در نتیجه، رشد اقتصادی به‌طور محسوسی آسیب دید. اما در صنعت خودروسازی که خطوط مونتاژ عمدتاً در داخل کشور حفظ شدند مشارکت پیشین در زنجیره ارزش، تأثیر منفی چندانی به‌جا نگذاشت.

آثار مشارکت پسین در زنجیره‌های ارزش جهانی نیز به‌شدت متغیر و وابسته به بخش‌های مختلف اقتصادی است. برای نمونه، در اسپانیا، چنین مشارکتی در بخش‌های داروسازی، صنایع غذایی و صنایع ساخت سنگین و به‌طور کلی در بخش صنعت ساخت تأثیری مثبت بر رشد اقتصادی کلی این کشور داشته است، اما در صنعت خودروسازی، اثر مثبت چندانی مشاهده نمی‌شود. در کره جنوبی، مشارکت پسین در اغلب بخش‌ها هیچ‌گونه سهم مثبتی در رشد اقتصادی کشور ایفا نکرده و در برخی بخش‌ها نظیر صنایع رایانه‌ای و صنعت خدمات مالی حتی آثار منفی بر رشد اقتصادی داشته است.

به‌نظر می‌رسد که «ساختارهای صنعتی» و «ساختارهای شرکتی»، نقشی تعیین‌کننده در این زمینه ایفا می‌کنند. صنایع کره جنوبی تحت سلطه‌ی شرکت‌های بزرگ و متنوعی هستند که از زنجیره‌های ارزش یکپارچه و عمودی بهره می‌برند. بنابراین، افزایش پیوندهای پسین در کره جنوبی به این معنا است که کالاهای واسطه‌ای خارجی وارداتی، به‌احتمال زیاد جایگزین کالاها و زنجیره‌های ارزشی می‌شوند که پیش‌تر در داخل کشور تولید یا مستقر بوده‌اند. این فرآیند می‌تواند به از دست رفتن برخی زنجیره‌های ارزش منجر شود که پیش از این در قلمرو ملی فعالیت می‌کردند.

«کئون لی» با اشاره به ایفای نقش «ساختارهای صنعتی» به معنای ترکیب بخشی تولید ملی و «ساختارهای شرکتی» به معنای نحوه سازماندهی بنگاه‌ها و نگاشت نهادی مدیریتی آن‌ها، در واقع تمایزهای «نهادی» کشورها را عاملی مهم در میزان بهره‌برداری آن‌ها از زنجیره‌ها می‌داند. منظور او از «زنجیره‌های ارزش یکپارچه و عمودی» که در کره در قالب «چابول‌ها» شکل گرفته این است که یک شرکت یا گروه صنعتی، کنترل مستقیم بر چندین سطح از زنجیره ارزش خود دارد. برای مثال «سامسونگ» هم تولیدکننده‌ی چیپ‌ست، هم سازنده‌ی قطعات سخت‌افزاری، هم مونتاژکننده‌ی نهایی و هم مالک کانال‌های توزیع و فروش محصولات خود است، یکپارچگی عمودی بالایی در زنجیره‌های ارزش دارد و به اصطلاح زنجیره ارزش محصولات خود را «درونی» کرده است، به این معنی که بسیاری از اجزا و قطعات لازم را از شرکت‌های دیگر نمی‌خرد، بلکه خود تولید می‌کند. مزیت اصلی زنجیره‌های ارزش عمودی یکپارچه در کاهش هزینه از طریق بالا بردن مقیاس تولید،



تسلط و اشراف دقیق تر بر کیفیت، امکان برنامه ریزی زمانی دقیق تر فرایندهای مختلف تولید و تقویت توان فناورانه داخلی شرکت است. اما در عین حال در این حالت شرکت‌ها در برابر تکان‌های بازار جهانی انعطاف پذیری پایینی پیدا می‌کنند. «کنون لی» معتقد است کشوری مانند کره جنوبی که زنجیره‌های عمودی یکپارچه و پیوسته‌ای دارد حال اگر بخواهد پیوندهای پسین صنعت خود را تقویت کند یعنی اقلام واسطه‌ای بیشتر از کشورهای دیگر وارد کند، زنجیره‌های ارزش عمودی یکپارچه آن در مواجهه با واردات اقلام واسطه‌ای ممکن است به جای تکمیل، دچار «شکستگی» شوند؛ چراکه واردات این اقلام ممکن است جای برخی زنجیره‌های تولیدی آن‌ها را بگیرد و این همان چیزی است که به از دست رفتن بخشی از ظرفیت تولید ملی با پیوستن به زنجیره‌ها در طول زمان می‌انجامد

در مقابل، ساختار صنعتی اسپانیا به شدت تخصص محور و فرامرزی است و به جای برخورداری از زنجیره‌های ارزش عمودی، به ویژه با کشورهای همسایه‌ی اروپایی یکپارچگی افقی بالایی دارد. از این رو، کالاهای واسطه‌ای وارداتی در این کشور احتمالا به عنوان نهاده‌هایی کارآمدتر و مقرون به صرفه تر در فرآیند تولید داخلی ایفای نقش می‌کنند.

یکپارچگی افقی در زنجیره ارزش به وضعیتی گفته می‌شود که در آن تولید، طراحی، یا سایر مراحل زنجیره ارزش بین چند کشور یا چند شرکت تخصص‌گرا توزیع شده‌اند، به گونه‌ای که هر کشور یا شرکت روی یک بخش خاص تمرکز دارد و از طریق همکاری فرامرزی، کل زنجیره کامل می‌شود. «کنون لی» تأکید دارد که در اسپانیا برخلاف کره جنوبی شرکت‌های بزرگ صرفا بخش‌های خاصی از زنجیره ارزش محصولات خود را انجام می‌دهند، مثلا در بسته‌بندی دارو یا مونتاژ نهایی کالاهای الکترونیکی تخصص پیدا کرده‌اند و سایر اجزا مثل مواد اولیه یا قطعات پیچیده را از کشورهای دیگری مثل آلمان، فرانسه یا ایتالیا وارد می‌کنند که این نوع یکپارچگی افقی منطقه‌ای، به ویژه در اتحادیه اروپا، با برنامه ریزی برای بهره‌برداری از تخصص‌های مختلف هر کشور و البته مقررات گمرکی هماهنگ امکان پذیر شده است. در یکپارچگی افقی، برخلاف ساختار یکپارچگی عمودی، هر کشور بخشی از زنجیره را انجام می‌دهد و تولید نهایی حاصل همکاری تخصصی کشورها با یکدیگر است. اسپانیا، به جای کنترل کل زنجیره، با اتکا به مزایا و تخصص‌های

خاص خود، مثلا در مهارت نیروی کار، موقعیت جغرافیایی یا زیرساخت‌های نظام توزیع، در زنجیره ارزش جهانی نقشی کارآمد اما محدود ایفا می‌کند. در واقع کشورها در این حالت سطح وابستگی خود را به قیمت کاستن از هزینه‌ها و بهره‌وری بیشتر بالا می‌برند. «کنون لی» معتقد است اگر زنجیره‌های ارزش به لحاظ افقی یکپارچه باشند، آنگاه تقویت ارتباطات پسینی منجر به رشد اقتصادی می‌شود؛ چراکه واردات نهاده‌های واسطه‌ای، به عنوان نهاده‌های تخصصی و بهینه در بخش‌هایی از زنجیره که خود کشور در آن تخصص ندارد، به افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه تولید داخلی می‌انجامد

بخش داروسازی نمونه‌ی روشنی در این زمینه به شمار می‌آید. میزان پیوندهای پسین در صادرات دارویی اسپانیا بیش از ۴۰ درصد است، به طوری که این کشور نقش یک «گره» در صنعت اروپایی به شدت یکپارچه ایفا می‌کند. اسپانیا کنترل بخش‌هایی با بالاترین ارزش افزوده در این شبکه را در اختیار ندارد، بلکه در جایگاهی نزدیک به بازارهای مصرف نهایی فعالیت می‌کند. با این حال، این کشور از ظرفیت‌های علمی و فناورانه‌ی نیرومندی برخوردار است که به آن امکان داده‌اند تا روند ارتقای شرکت‌های داخلی خود را تداوم بخشد. صادرات دارویی اسپانیا از سال ۱۹۹۵ تا ۲۰۲۰ به شکل نمایی افزایش یافته است.

در «نظریه شبکه» و مطالعات زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و جهانی، اصطلاح «گره» به نقطه‌ای در شبکه اطلاق می‌شود که وظیفه انجام یک یا چند فعالیت را در جریان تولید یا توزیع کالا بر عهده دارد. لذا در زنجیره ارزش، هر کشور یا شرکت ممکن است بدل به یک گره شود. گره‌ها در انجام فعالیت خود تخصص یکتایی دارند، در تکمیل زنجیره با گره‌های دیگر وابستگی زیادی پیدا می‌کنند و بسته به اینکه در موقعیت مرکزی یا حاشیه‌ای باشند، وزن راهبردی پیدا می‌کنند. مثلا ژاپن در زنجیره ارزش صنایع الکترونیک گره‌ای با موقعیت مرکزی و ویتنام و بنگلادش گره‌های با نقش حاشیه‌ای هستند. «کنون لی» اشاره دارد که اسپانیا در ساختار زنجیره ارزش صنایع خود، رهبری نوآوری یا تولید دانش بنیان را در اختیار ندارد، بلکه در بخش‌های پایانی زنجیره یعنی توزیع، فرمول‌سازی، بسته‌بندی و بازاریابی قرار گرفته و این نقش اگرچه سودآوری کمتری دارد، اما برای کشورهایی با ساختار افقی مفید است. در واقع «کنون لی» نشان می‌دهد که کشورها ممکن است بیشترین بهره‌بردار از زنجیره



## اصطلاحات

- Backward Participation = مشارکت پسینی
- Forward Participation = مشارکت پیشینی
- Horizontal Integration = یکپارچگی افقی
- Hub or Central Position = موقعیت مرکزی
- Middle-Income Trap = دام درآمد متوسط
- Node = گره
- Peripheral Position = موقعیت حاشیه‌ای
- Vertically Integration = یکپارچگی عمودی

## منبع

- <https://www.project-syndicate.org/commentary/benefits-of-participating-in-global-value-chains-depend-on-economic-corporate-structure-by-keun-lee-and-isabel-alvarez-2025-06>

ارزش یک صنعت نباشند، اما به لطف توانمندی‌های علمی و فناورانه، درون همان گره خود ارتقا و رشد پیدا کنند. در چنین حالتی توسعه ارتباطات پسینی رشد اقتصادی قابل توجه‌ای به همراه می‌آورد)

📌 در این میان، خصوصا آثار مشارکت پسین بر رشد اقتصادی در اقتصادهای کمتر توسعه‌یافته و در حال توسعه نامشخص و متغیر است. همان‌گونه که در بخش خودروسازی تایلند و بخش فناوری اطلاعات ویتنام دیده می‌شود، اقتصادهای نوظهور معمولا سطح بالایی از مشارکت پسین در زنجیره‌های ارزش جهانی دارند، که می‌تواند به ایجاد اشتغال کمک کند. با این حال، از آن جا که این مشارکت‌ها اغلب با ارزش افزوده‌ی داخلی پایین همراه هستند، ظرفیت ارتقای فناورانه و بهبود بهره‌وری در این بخش‌ها محدود می‌ماند. این مساله بخشی از توضیح چرایی دشواری رهایی از «دام درآمد متوسط» را در بر می‌گیرد.

📌 اگرچه مشارکت در زنجیره‌های ارزش جهانی لزوما همیشه سودمند نیست، اما استدلال اقتصادی برای کناره‌گیری از این زنجیره‌ها نیز به هیچ‌وجه شفاف و قطعی نیست. رویکردی دقیق و مبتنی بر تمایز، مستلزم آن است که بررسی شود کدام بخش‌های زنجیره‌ی ارزش تحت کنترل داخلی قرار دارند و چه سیاست‌هایی می‌توانند آثار مثبت مشارکت در زنجیره ارزش جهانی را تقویت کنند. به جای کنار گذاشتن زنجیره‌های ارزش جهانی، شاید بهتر آن باشد که دولت‌ها در جهت افزایش انعطاف‌پذیری ساختار صنعتی خود یا ارتقای سطح ارزش افزوده‌ی داخلی گام بردارند.



# پنج دستور کار سیاست‌های تجاری برای کشورهای در حال توسعه



ایمان خوزه

معاون بانک جهانی و مدیر گروه سند چشم‌انداز اقتصاد جهانی

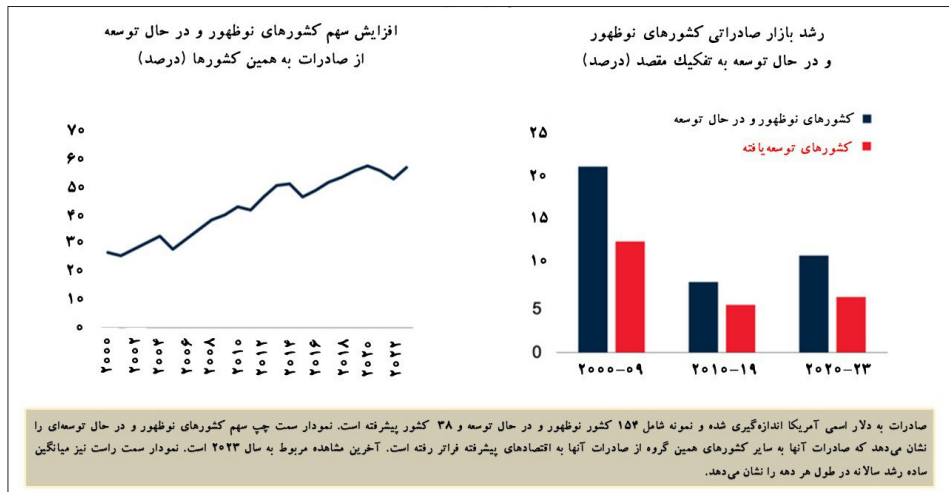
فراهم ساخت تا بتوانند دانش تخصصی اقتصادهای پیشرفته را با هزینه‌های پایین نیروی کار در اقتصادهای بازار نوظهور و در حال توسعه ترکیب کنند؛ فرایندی که در نهایت به همگرایی اقتصادی بی‌سابقه‌ای میان این دو گروه از اقتصادها انجامید.

با این حال باید توجه داشت که امروز بلوک اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه در مقایسه با آغاز قرن بیست و یکم، از مجرای تجارت توانسته‌اند نقشی به مراتب یکپارچه‌تر در اقتصاد جهانی ایفا کنند. طی دهه‌ی گذشته، این گروه از اقتصادها به‌طور میانگین بیش از ۳۵ درصد از تجارت جهانی را به خود اختصاص داده‌اند، در حالی که این سهم در اوایل دهه‌ی ۲۰۰۰ حدود ۲۰ درصد بوده است. از منظر ارزش اسمی، حجم تجارت جهانی کالا و خدمات میان سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۲۳ تقریباً چهار برابر شده و بیش از ۴۰ درصد از این رشد به اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه اختصاص یافته است. نکته‌ی مهم آن‌که، تجارت متقابل میان این اقتصادها نیز به‌شکلی فزاینده رو به گسترش نهاده است. به گونه‌ای که تا سال ۲۰۲۳، ۵۷ درصد از این کشورها کالاهای بیشتری به سایر اعضا بلوک خود صادر کرده‌اند تا به اقتصادهای پیشرفته؛ در حالی که این نسبت در سال ۲۰۰۰ تنها ۲۷ درصد بود (نمودار ۱).

امروز اقتصادهای در حال توسعه با یک محیط تجاری بین‌المللی به مراتب چالش‌برانگیزتر نسبت به آغاز قرن بیست و یکم مواجه‌اند. با این حال، تجارت همچنان یکی از مولفه‌های بنیادین در دستیابی به اهداف توسعه آن‌ها به‌شمار می‌رود. این نوشتار، گزینه‌های سیاستی را پیشنهاد می‌دهد که اقتصادهای در حال توسعه می‌توانند به واسطه‌ی آن‌ها از ظرفیت‌های بهره‌بردار نشده‌ی همکاری فرامرزی استفاده کنند، شرایط داخلی را برای ارتقاء کارآمدی تجارت بهبود بخشند و در عین حال، آثار منفی سیاست‌های تجاری جهانی که روزه‌روز محدودکننده‌تر و نامطمئن‌تر می‌شوند را کاهش دهند.

برای چندین دهه، تجارت بین‌الملل یکی از پیشران‌های کلیدی توسعه در اقتصادهای بازار نوظهور و در حال توسعه بوده است؛ به‌گونه‌ای که با افزایش تولید و رشد بهره‌وری، ارتقای سطح دستمزدها و کاهش فقر همراه شده است. افزون بر آن، تجارت بین‌الملل نقشی کاتالیزوری در انتقال دانش به این کشورها ایفا کرده و به انتشار جهانی فناوری‌ها یاری رسان بوده است. انقلاب فناوری اطلاعات و ارتباطات این روند را شتابی دوچندان بخشید و شرایطی را برای شرکت‌های فراملی

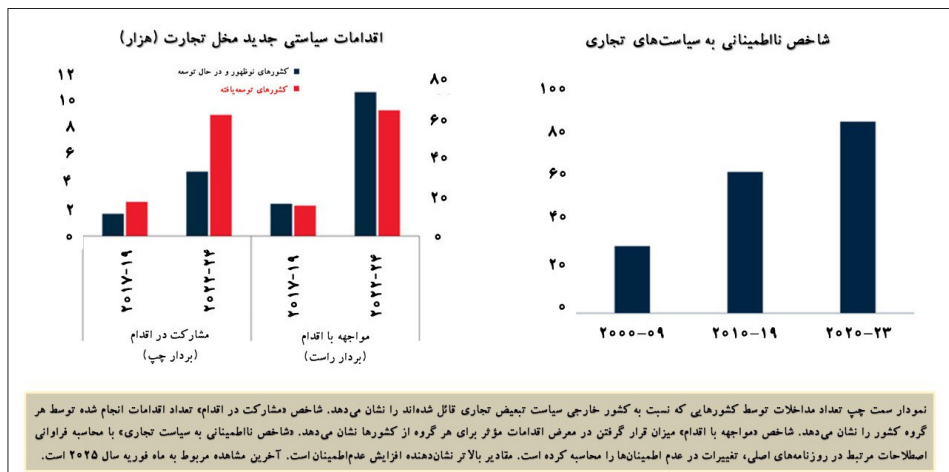




### نمودار شماره ۱

نمایان ساخته‌اند. اتکا به وضع محدودیت‌های تجاری اکنون به پدیده‌ای رایج تبدیل شده است. در فاصله سال‌های ۲۰۲۲ تا ۲۰۲۴، حدود ۷۰ درصد از این محدودیت‌ها توسط اقتصادهای پیشرفته اعمال شده‌اند، حال آن‌که پیامدهای منفی آن‌ها به‌طور نامتناسبی بر بلوک کشورهای نوظهور و در حال توسعه سنگینی می‌کند. افزون بر آن، امروز نه تنها محیط تجارت جهانی محدودکننده‌تر شده، بلکه مسیر سیاست‌های تجاری نیز بیش از پیش غیرقابل پیش‌بینی شده است. سطح بی‌ثباتی در سیاست‌گذاری تجاری جهانی در دهه ۲۰۲۰ تاکنون، تقریباً سه برابر میانگین آن در دهه ۲۰۰۰ بوده است (نمودار ۲).

با این حال، محیط تجارت جهانی به‌مرور زمان برای اقتصادهای بازار نوظهور و در حال توسعه‌ها چالش‌برانگیزتر شده است. از اوایل دهه ۲۰۱۰، گسترش زنجیره‌های تامین جهانی به مرحله‌ای از ثبات و توقف نسبی رسیده؛ امری که بخشی از آن ناشی از بلوغ طبیعی این زنجیره‌ها است. این دگرگونی ساختاری، ظرفیت این بلوک از کشورها را برای پیگیری راهبرد رشد صادرات محور که در دهه‌های گذشته موفقیت‌آمیز بود، را محدود کرده است. در سال‌های اخیر، اختلال‌های زنجیره تامین در پی همه‌گیری کووید-۱۹ و تشدید تنش‌های ژئوپولیتیکی، آسیب‌پذیری‌های نظام تجارت جهانی را به‌روشنی



### نمودار شماره ۲



در چنین محیطی، بلوک کشورهای نوظهور و در حال توسعه لازم است تا سیاست‌های خود را با دقتی نظام‌مند طراحی کنند و به‌جای تمرکز صرف بر اقدامات متقابل واکنشی، باید در پی فرصت‌هایی برای همکاری پایدار فرامرزی باشند و همزمان، شرایط داخلی را به‌نحوی ارتقاء دهند که توان تاب‌آوری در برابر پیامدهای منفی ناشی از افزایش محدودیت‌های تجاری را افزایش دهند. گرچه طراحی سیاست‌ها باید متناسب با شرایط خاص هر کشور صورت گیرد، پنج دستورکار اصلی، با درجه اهمیت یکسان، باید در کانون سیاست تجاری بلوک کشورهای نوظهور و در حال توسعه قرار گیرد.

### دستورکار اول: یکپارچه عمل کردن

کشورهای این بلوک باید باید با شرکای مستعد و مشتاق، برای کاهش پایدار موانع تجارت و جریان‌های سرمایه‌گذاری هماهنگ عمل کنند. خبر امیدوارکننده آن است که، علی‌رغم کاهش بلندمدت در سرعت انعقاد توافق‌های تجاری جدید (نمودار ۳) نمونه‌های نوینی از چنین رویکردی در دسترس است. در صورتی که تدابیر تسهیل تجارت و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در قالب «موافقت‌نامه منطقه آزاد تجاری قاره‌ای آفریقا» به‌طور کامل و مؤثر اجرا شود، می‌تواند صادرات از آفریقا را تا بیش از ۳۰ درصد، و صادرات درون‌قاره‌ای آن را تا بیش از ۱۰۰ درصد تا سال ۲۰۳۵ افزایش دهد. کاهش هزینه‌های تجاری در چارچوب «مشارکت اقتصادی جامع منطقه‌ای» در آسیای شرقی، همراه با آزادسازی قواعد مبد کالا، می‌تواند حجم تجارت میان ۱۵ کشور عضو را تا ۱۲ درصد افزایش داده و درآمد واقعی آن‌ها را تا سقف ۲۰۵ درصد تا سال ۲۰۳۵ ارتقاء دهد. «توافق جامع و پیش‌رو برای مشارکت فرااقیانوسی» و توافق نامه «اتحادیه اروپا، مرکوسور» نیز از دیگر نمونه‌های معاصر تلاش برای کاهش موانع تجاری تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای هستند.

به‌طور کلی، اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه می‌توانند از تعمیق توافق‌نامه‌های تجاری خود منتفع شوند. توافق‌نامه‌های تجاری «عمیق» فراتر از پرداخت صرف به موضوع تعرفه و کاهش موانع آشکار تجاری نظیر نرخ‌های تعرفه عمل می‌کنند و در پی حذف موانع پنهان و پشت‌مرزی باشند. این نوع توافق‌ها معمولاً در مقایسه با توافق‌نامه‌های سطحی نوع پیشین، حجم بالاتری از تجارت و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ایجاد می‌کنند و افزون بر آن، گستره وسیع‌تری

از حوزه‌های سیاست‌گذاری را پوشش می‌دهند و بدین ترتیب، فرصت‌های بیشتری برای بهره‌گیری از منافع یکپارچگی اقتصادی در اختیار اعضا قرار می‌دهند. به‌عنوان نمونه، تعمیق تمامی توافقی‌نامه‌های ترجیحی تجاری موجود تا بالاترین سطح اهداف مورد انتظار، می‌تواند تولید ناخالص داخلی کشورهای واقع در جنوب صحرای بزرگ آفریقا را حدود ۰.۸ درصد و در جنوب آسیا تا حدود ۱.۷ درصد افزایش دهد.

### دستور کار دوم: کاهش هزینه‌های تجاری از طریق بهبود شرایط داخلی

اگرچه هزینه‌های تجارت کالایی در گذر زمان کاهش یافته‌اند، اما همچنان در بلوک اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه به‌مراتب بالاتر از اقتصادهای پیشرفته باقی مانده‌اند. کاهش چشمگیر این هزینه‌ها از طریق کاهش هزینه‌های حمل‌ونقل، از جمله با نوسازی زیرساخت‌ها، دست‌یافتنی است. ارتقاء کارایی در بنادر، جاده‌ها و زیرساخت‌های فرودگاهی می‌تواند به‌نحو مؤثری هزینه‌ها را پایین آورد. افزون بر این، ابتکارانی در راستای ارتقاء کارایی تجاری، همچون ساده‌سازی رویه‌های گمرکی، ساده‌تر کردن یا کاهش پیچیدگی‌های فرایندهای مربوط به رعایت قوانین و مقررات، بهبود لجستیک و کاهش موانع غیرتعرفه‌ای، منافع قابل‌توجهی برای کشورهای این بلوک به همراه خواهد داشت.

### دستور کار سوم: استفاده راهبردی از سیاست صنعتی و تنوع‌بخشی تجاری

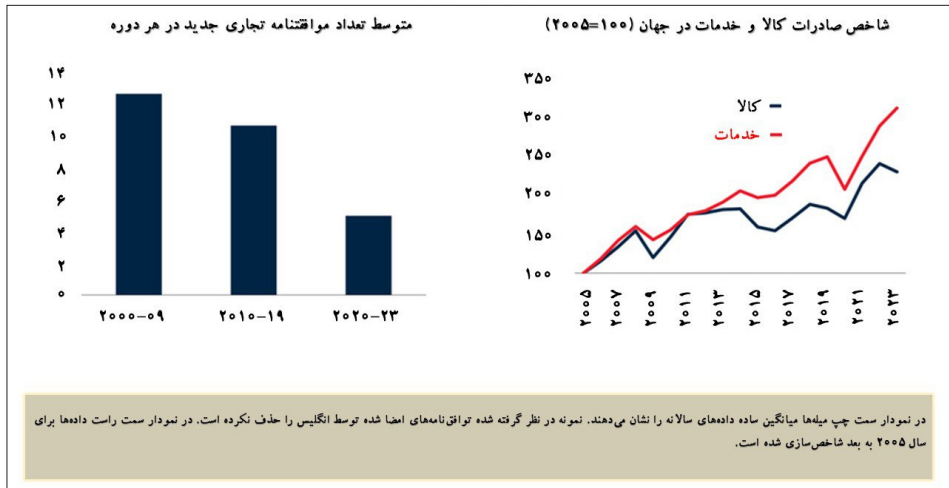
در فرآیند اجرای سیاست صنعتی کشورهای این بلوک باید منافع و هزینه‌ها را با دقت ارزیابی کرده و از همسویی آن با تعهدات سازمان جهانی تجارت اطمینان حاصل کنند. یک سیاست صنعتی کارآمد باید محدود به بازه زمانی مشخص، هدفمند، شفاف و تحت نظارت دقیق باشد. در صورت طراحی مناسب، سیاست صنعتی می‌تواند به اشاعه دانش، خلق فرصت‌های شغلی و کاهش عدم قطعیت برای سرمایه‌گذاران بینجامد.

سیاست‌های تجاری همچنین باید با چشم‌انداز در حال تغییر تجارت جهانی، به‌ویژه با رشد شتابان تجارت خدمات که ناشی از پیشرفت‌های فناورانه است، تطبیق یابند. از اوایل دهه ۲۰۱۰، نرخ رشد تجارت خدمات از تجارت کالا پیشی گرفته که این روند عمدتاً تحت تأثیر گسترش تجارت



کشورهای نوظهور و در حال توسعه باید اطمینان حاصل کنند که نیروی کار آن‌ها از آموزش و مهارت‌های لازم برای اشتغال در مشاغل خدمات محور و به‌ویژه خدمات دیجیتال محور برخوردار هستند.

خدمات واسطه‌ای است، حوزه‌ای که اقتصادهای پیشرفته موانع کمتری در آن دارند. بین سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۲۳، ارزش تجارت خدمات بیش از سه برابر شده است (نمودار ۳). برای بهره‌برداری هرچه بیشتر از مزایای تجارت خدمات، بلوک



نمودار شماره ۳

### دستور کار پنجم: کاهش آثار منفی تنش‌های تجاری و تحولات فناورانه بر اقشار آسیب‌پذیر

اعضای این بلوک همچنین ممکن است ناگزیر به مداخله برای کاهش پیامدهای منفی تنش‌های تجاری میان اقتصادهای بزرگ و آثار ناشی از تحولات سریع فناورانه، به‌ویژه بر اقشار آسیب‌پذیر جامعه باشند. مداخلات سیاستی مناسب می‌تواند اشکال مختلفی به خود بگیرد، از جمله: حمایت‌های درآمدی موقتی، برنامه‌های بازآموزی و ارتقاء مهارت، اصلاحات هدفمند مالیاتی یا برنامه‌های کمک‌های فنی هدفمند. سیاست‌های فعال بازار کار، به شرط طراحی صحیح، می‌توانند به کاهش مدت زمان بیکاری و حفظ نرخ‌های نسبتاً پایین بیکاری کمک کنند.

### دستور کار چهارم: پشتیبانی از نظام تجاری چندجانبه مبتنی بر قواعد

بلوک نوظهور و در حال توسعه می‌توانند نقشی مؤثر در احیای کامل یک نظام تجاری چندجانبه مبتنی بر قواعد ایفا کنند. تجارتی که بر مبنای یک نظام پیش‌بینی‌پذیر و قاعده‌مند چندجانبه شکل گیرد، نقشی اساسی در کاهش فقر و کاستن از نابرابری میان کشورها ایفا خواهد کرد. کاهش هزینه‌های تجاری، از جمله هزینه‌هایی که در پی تعهدات عضویت در سازمان جهانی تجارت در فاصله سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۲۰ محقق شد، رشد تولید ناخالص داخلی واقعی جهانی را در این دوره نزدیک به ۷ درصد و در کشورهای کم‌درآمد بیش از ۳۰ درصد افزایش داده است. نهادهای چندجانبه از طریق تقویت گفت‌وگوهای سیاسی، موجب کاهش عدم قطعیت در حوزه تجارت و سرمایه‌گذاری شده و زمینه رقابت منصفانه را در فضای تجارت بین‌الملل فراهم می‌کنند.

## جمع بندی

امروز برای ارتقای سطح معیشت، بلوک کشورهای نوظهور و در حال توسعه به تجارت بیشتری نیاز دارند. بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۰، رشد شتابان این اقتصادها، که در سایه یک محیط تجاری جهانی مساعد شکل گرفت، به خروج بیش از ۹۰۰ میلیون نفر از فقر شدید انجامید. اگرچه امروز محیط تجاری جهانی ممکن است همچون گذشته حامی رشد صادرات محور نباشد، اما تجارت همچنان یکی از اجزای بنیادین مسیر افزایش درآمد، کاهش فقر و تحقق اهداف توسعه‌ای فراگیر در این کشورها باقی مانده است.

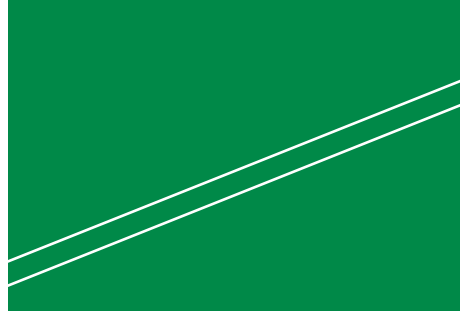
## اصطلاحات

- Active Labour Market Policies = سیاست‌های فعال بازار کار
- Efficiency-Raising Improvements = بهبودهای کارایی محور
- Recourse to Trade Restrictions = اتکا به محدودیت‌های تجاری
- Retraining Programmes = برنامه‌های بازآموزی و ارتقاء مهارت
- Rules-Based Multilateral Trade System = نظام تجاری چندجانبه مبتنی بر قواعد
- Targeted Technical Assistance Program = برنامه کمک‌های فنی هدفمند

## منبع

- <https://cepr.org/voxeu/columns/trade-policy-developing-economies>





# آیا مشاغل صنعت ساخت شایسته حمایتند؟



مایکل پتیس

استاد دانشگاه «گوآنکزو» و متخصص اقتصاد چین

✦ مساله این است که در کنار این روند مثبت و مطلوب کاهش اشتغال صنعت ساخت، یک روند منفی و نامطلوب دیگر نیز وجود دارد که روند کاهشی سهم بخش تولیدی کشورها از ستانده جهانی صنعت ساخت را تشدید کرده است. فهم تمایز میان این دو روند بسیار کلیدی است.

✦ بسیاری از شرکای تجاری اصلی آمریکا از جمله چین، آلمان و کره جنوبی سیاست‌های صنعتی‌ای را به اجرا گذاشته‌اند که با هدف افزایش سهم‌شان از ستانده جهانی صنعت ساخت طراحی شده‌اند. این سیاست‌ها غالباً به یارانه‌دهی به زیربخش‌های منتخب صنعتی می‌پردازند که هزینه‌ی آن‌ها نیز عموماً از جیب شهروندان تامین می‌شود. تامین مالی یارانه‌های صنعتی از جیب شهروندان و لذا ضعف تقاضای داخلی در این کشورها (یا به عبارت بهتر قدرت خرید پایین شهروندان آن‌ها برای جذب محصولات تولیدی داخل) خود زمینه‌ساز وجود مازاد تجاری پایدار در اغلب آن‌ها شده است.

✦ (باورمندی سیاست‌گذاران اقتصادی) این کشورها به اینکه منافع حاصل از ارتقای بهره‌وری در بخش صنعت ساخت حتماً به سایر بخش‌های اقتصاد نیز سرایت خواهد کرد، باعث

✦ یکی از گزاره‌های پرتکرار در میان اقتصاددانان آمریکایی این است که کاهش سهم آمریکا از تولید صنعتی جهانی نباید مایه‌ی نگرانی بیش از اندازه باشد. آن‌ها بر این نکته تاکید دارند که در گذر زمان، سهم بخش صنعت ساخت از اشتغال در آمریکا رو به کاهش گذاشته و افت عمده‌ی اشتغال در این بخش بیش از آن‌که نتیجه‌ی تجارت خارجی باشد، پیامد فرآیند خودکارسازی و اتوماسیون است.

✦ این استدلال آن‌ها از دل یک سوءبرداشت مهم بیرون می‌آید که ناشی از تفکیک نکردن دو منشا متفاوت کاهش اشتغال بخش صنعت ساخت است. هنگامی که کاهش اشتغال در صنعت ناشی از افزایش بهره‌وری باشد، نه تنها چنین تحولی جای نگرانی ندارد، بلکه باید به استقبال آن رفت و برای آن تلاش کرد؛ چرا که دلالت بر تولید حجم ستانده بیشتر با تعداد نیروی کار کمتر دارد. چنین روندی به هیچ‌وجه به معنای «صنعت‌زدایی» نیست، بلکه نشانگر تولیدی هوشمندانه‌تر و کارآمدتر است. تا زمانی که دستمزدها همگام با رشد بهره‌وری کل افزایش پیدا کنند، این فرآیند به همان میزان که شغل‌های موجود را از میان می‌برد، فرصت‌های شغلی باکیفیت ایجاد خواهد کرد.



شده است تا آن‌ها برای صنعت ساخت و بخش تولید خود اولویت راهبردی قائل شوند و تلاش کنند تا بخشی از ظرفیت تولید در مقیاس جهانی (اعم از سرمایه، فناوری، زنجیره‌های تامین، نیروی کار متخصص و کارخانه دیگر کشورها) را به صنایع داخلی خود منتقل کنند یا به اختصار ظرفیت تولید جهانی را به سمت صنایع داخلی خود منحرف سازند.

بسیاری از سیاست‌گذاران و اقتصاددانان آمریکایی در برابر چنین تلاش‌هایی با نگاهی رضایت‌مندانه و البته منفعلانه واکنش نشان داده‌اند. استدلال آن‌ها این است که اشتغال در بخش صنعت ساخت به هر حال سر در نشیب گذاشته است، واگذاری سهم بیشتری از تولید جهانی به دیگر کشورها ضرری در پی نخواهد داشت.

چنین برداشتی خطا است. واگذار کردن ابتکار عمل در حوزه‌ی تولید صنعت ساخت به سایر کشورها به زیان اقتصاد آمریکا تمام می‌شود. واقعیت این است که کشور آمریکا با پذیرش پیامدهای منفی سیاست‌های صنعتی موفق دیگر کشورها و رضایت دادن به جذب عدم تعادل‌های جهانی پس‌اندازها، تحمل کسری‌های تجاری و برون‌سپاری تولید، باری از دوش این کشورها برداشته است.

نتیجه‌ی این روند برای اقتصاد آمریکا، کاهش آهنگ رشد بهره‌وری کل عوامل تولید، تشدید نابرابری و تضعیف تاب‌آوری اقتصادی این کشور شده است. دقت کنید که اگر از میان رفتن مشاغل صنعتی در اثر خودکارسازی باشد، نشانه‌ای از پیشرفت فناوریانه است؛ اما اگر این مشاغل به سبب مداخله‌ی فعالانه‌ی دولت‌های خارجی در جهت‌دهی به جریان‌های جهانی تولید صنعتی از بین بروند، حاصل آن نه ارتقای بهره‌وری، بلکه نوعی جایجایی اجباری شغل‌ها است.

این تمایز مهم و دقیق، عموماً اغلب از دید اقتصاددانان جریان اصلی پنهان مانده است. آنان کاهش سهم اشتغال صنعتی را نشانه‌ای تلقی می‌کنند که بر مبنای آن، آمریکا باید از اقتصاد کارخانه‌محور فاصله بگیرد و تمرکز خود را بر بخش خدمات یا اقتصاد دیجیتال معطوف سازد. با این حال، آن‌چه نمی‌بینند این است که، چون کشورهای دیگر مصمم هستند تا جایگاه خود را در زنجیره‌ی تولید جهانی تثبیت

کنند، به این ترتیب آمریکا نه تنها همگام با دیگر اقتصادهای پیشرفته‌ی جهان از نظام صنعت ساخت و کارخانه‌ای فاصله می‌گیرد بلکه به حاشیه رانده می‌شود.

در حالی‌که بخش بزرگی از جهان در تلاش است منابع بیشتری را به سوی صنعت ساخت با بهره‌وری بالا سوق دهد، آمریکا نه به این دلیل که اقتصادش با شتابی بیش‌تر در حال پیشرفت است و نه از سر یک انتخاب راهبردی، بلکه به خاطر آن‌که سیاست‌های صنعتی دیگر کشورها را به اشتباه نوعی روند طبیعی در تکامل اقتصادی درک کرده، داوطلبانه در حال عقب‌نشینی است.

این سوءبرداشت متأسفانه پیامدهای منفی واقعی و ملموسی در پی داشته است. تصمیم آمریکا مبنی بر عدم تقویت صنعت ساخت، به فرسایش زیست‌بوم‌های صنعتی این کشور انجامیده و زنجیره‌های تامین حیاتی آن را در معرض آسیب‌پذیری قرار داده است. این روند به کاهش نرخ رشد بهره‌وری و تضعیف رشد دستمزدها، به ویژه در نیمه‌ی پایین توزیع درآمدی، منجر شده و توانایی آمریکا را در واکنش انعطاف‌پذیر به تکانه‌های جهانی، از همه‌گیری‌ها گرفته تا بحران‌های ژئوپولیتیک، مختل کرده است.

برای تغییر مسیر فعلی، آمریکا ضرورتی به انکار جهانی شدن یا بستن مرزهای اقتصادی خود ندارد. در عوض، آمریکا می‌تواند با تقویت صنعت ساخت، به این واقعیت توجه کند که دستاوردهای بهره‌وری به‌طور یکنواخت در میان بخش‌های اقتصادی توزیع نمی‌شوند و واگذاری سلطه‌ی تولید، به ویژه در حوزه‌ی صنایع پیشرفته به سایر کشورها، ظرفیت این کشور را برای بهره‌مندی از چنین دستاوردهایی محدود می‌سازد.

رهبران آمریکا باید رویکردی راهبردی در قبال سیاست صنعتی اتخاذ کنند؛ البته نه به حمایت از صنایع ناکارآمد، بلکه از طریق حمایت متعادل‌کننده از صنعت و مهم‌تر از آن، از طریق بازتعریف نقش آمریکا در جذب عدم تعادل‌های تجاری و سرمایه‌ای جهان. این اقدام موجب خواهد شد تا صنایع ساخت آمریکایی به دلیل ناتوانی در رقابت با بنگاه‌های خارجی بهره‌مند از سیاست‌های صنعتی، ناچار به تعطیلی یا برون‌سپاری نشوند.



<https://www.wsj.com/opinion/are-factory-jobs-worth-protecting-economy-manufacturing-production-fa969bea>

اگر سایر اقتصادهای پیشرفته بر این باورند که افزایش سهم تولید صنعتی، برای ارتقای بهره‌وری و رفاه ملی ضروری است، چرا آمریکا باید به‌طور بی‌چون‌وچرا با رفتارهای اقتصادی کشورهای دیگر، به‌ویژه سیاست‌های صنعتی تهاجمی آن‌ها، همراهی کند.

کاهش اشتغال کارخانه‌ای پدیده‌ای مطلوب است، البته تنها در صورتی که ناشی از افزایش بهره‌وری باشد، نه زمانی که از سیاست‌های مرکانتیلیستی دولت‌های خارجی و غفلت سیاست‌گذار داخلی ناشی می‌شود. تشخیص تمایز میان این دو، برای درک سازوکارهای رقابت جهانی حیاتی است.

آیا مشاغل صنعت ساخت شایسته‌ی حمایت‌اند؟ آری، اما تنها در شرایطی که عامل تهدید آن‌ها، مداخلات سیاست صنعتی در دیگر کشورها باشد.

# ملی‌گرایی همیشه بد نیست، اما نسخه ترامپی آن، افراطی‌ترین و مخرب‌ترین شکل آن است



دنی رادریک

استاد اقتصاد دانشگاه هاروارد

که او بین آرای مرکانتیلیسم و جریان اصلی می‌زند، روزهای آتی خیلی‌ها را عصبانی خواهد کرد.

## ملی‌گرایی همیشه بد نیست، اما نسخه ترامپی آن، افراطی‌ترین و مخرب‌ترین شکل آن است

در حالی که اقتصاددانان در سال آینده، دوستانه‌ترین سالگرد انتشار کتاب «ثروت ملل»، اثر ماندگار «آدام اسمیت» را پاس می‌دارند، امروز اما مرکانتیلیسم (ملی‌گرایی) اقتصادی «دونالد ترامپ»، رئیس‌جمهور آمریکا، پس‌زمینه‌ای متناقض و ناهمساز (با افکار آدام اسمیت) به تصویر کشیده است. «ترامپ» با اصرار بر موازنه‌های تجاری دوجانبه، تمجید از تعرفه‌های وارداتی و اتخاذ رویکردی جمع‌صفر در تجارت جهانی، در تقابل مستقیم با بنیان‌های اندیشه‌ی «اسمیت»، واپس‌گراترین سنت‌های ملی‌گرایی را احیا کرده است.

اقتصاددانان به‌درستی سیاست‌های تجاری «دونالد ترامپ» را مورد انتقاد قرار می‌دهند. رویه‌های تجاری ناعادلانه‌ی سایر کشورها منشا اصلی کسری تراز تجاری آمریکا نیستند و تمرکز بر عدم‌توازن‌های تجاری دوجانبه، سیاستی کاملاً سطحی و ناپخته است. هرچند کسری تجاری در روند تضعیف صنعت

**توضیح مجله:** اقتصاددانان جریان اصلی بر این عقیده‌اند که افزایش واردات خالص (واردات بیشتر از صادرات کالا و خدمات) و پرداخت هزینه آن از محل صادرات دارایی‌هایی مانند سهام، اوراق قرضه یا شرکت‌ها باعث رشد مصرف داخلی می‌شود. به عقیده آن‌ها همواره می‌توان تراز منفی حساب جاری را با تراز مثبت حساب مالی (جریان ورود سرمایه) پر کرد و این جریان سرمایه ناشی از کسری تجاری، اتفاقاً امکان استقرار و تامین مالی ارزان را فراهم می‌آورد. «رادریک» با این استدلال به عنوان یک اصل یک قبا برای همه مخالف است و معتقد است که در کشورهای در حال توسعه واردات آزاد و فروش دارایی‌ها به خارجی‌ها، بدون برخورداری از یک راهبرد صنعتی منسجم، مانع توسعه پایدار می‌شود. متن حاضر نشان می‌دهد او اما برای اقتصادی مانند آمریکا، که از یک جریان پایدار سرمایه‌گذاری خارجی برخوردار است، چنین نسخه‌ای را بد نمی‌داند. لذا می‌نویسد: «کشورهای دیگر آرزوی امروز آمریکا با همه ناترازی تجاری آن را دارند». «رادریک» با ذکر این عبارت که «اقتصاددانان جریان اصلی به جز در مواردی که شواهدی قاطع و اقناع‌کننده در رد آن موجود باشد، عموماً با سیاست موسوم به انتخاب برنده‌ها مخالفند» خود را با همه انتقاداتی که در برخی موارد دارد، درون گفتمان جریان اصلی جای می‌دهد. بی‌پوندی



تولیدی آمریکا بی‌اثر نبوده، اما به هیچ وجه عاملی محوری در این زمینه قلمداد نمی‌شود. افزون بر این، این کسری تجاری، امکان استقراض و تامین مالی ارزان را برای مصرف‌کنندگان و سرمایه‌گذاران آمریکایی فراهم ساخته است؛ امتیازی که بسیاری کشورهای دیگر آرزوی بهره‌مندی از آن را دارند.

❖ مسئله این است که ملی‌گرایی هیچ‌گاه به طور کل از سپهر سیاست‌گذاری اقتصادی آمریکا محو نشده بود و حتی شاید به آن اندازه که اقتصاددانان بر آن تاکید دارند، سیاستی انحرافی هم نباشد. واقعیت این است که گرچه به واسطه ی نفوذ پیروان «اسمیت»، در کشورهای پیشرو این سیاست‌های عدم‌مداخله و تجارت آزاد بودند که مقبولیت یافتند، اما بودند کشورهایی که برای هم‌پایی با اقتصادهای پیشرو رویکردهایی تلفیقی و چندبعدی دیگری را در پیش گرفتند.

❖ برای نمونه، «الکساندر همپلتون» در آمریکا و «فریدریش لیست» در آلمان، به‌صراحت آموزه‌های «اسمیت» را مردود شمردند و از سیاست حمایت‌آوردانی به‌منظور پرورش صنایع نوپا دفاع کردند. «رائول پربیش»، اقتصاددان برجسته‌ی آرژانتینی، به‌همراه دیگر اندیشمندان «مکتب وابستگی»، معتقد بودند که کشورهای در حال توسعه می‌بایست از صنایع تولیدی خود در برابر رقابت‌آوردانی محافظت کنند و شماری از کشورهایی که این راهبرد را برگزیدند، نظیر برزیل، مکزیک و ترکیه، طی چندین دهه رشد اقتصادی پرشتابی را تجربه کردند.

❖ بر همین منوال، دولت‌های آسیای شرقی با تلفیق عناصر ملی‌گرایی و آموزه‌های اسمیتی، به راهبردهایی متکی شدند که در آن‌ها صادرات محوری و نقش‌آفرینی بخش خصوصی، در عین اتکای گسترده به دیوارهای حمایتی، محوریت داشت. حاصل این ترکیب، آن‌چنانکه بسیاری آن را توصیف کرده‌اند، چیزی نبود جز «معجزه اقتصادی». هرچند کمتر سیاست‌گذاری در این کشورها خود را صراحتاً پیرو ملی‌گرایی اقتصادی می‌خواند، اما «توسعه‌گرایی» مورد حمایت آنان، از حیث ساختاری، با مبانی ملی‌گرایی پیوندهایی نزدیک داشت.

❖ تفاوت بنیادی میان رویکرد اسمیتی و ملی‌گرایی را باید در شیوه‌ی تلقی آن‌ها از کارکردهای مصرف و تولید جستجو کرد. اقتصاد مدرن، با پیروی از آموزه‌های «آدام اسمیت»، مصرف

را غایت نهایی فعالیت اقتصادی می‌داند. «اسمیت» در نقد ملی‌گرایی استدلال می‌کند که «مصرف، یگانه هدف و مقصود نهایی تولید است» و تاکید می‌نمود که «منافع تولیدکننده صرفاً تا آن‌جا باید مورد توجه قرار گیرد که در خدمت منافع مصرف‌کننده باشد» (\*).

❖ در مقابل، ملی‌گرایان به‌گونه‌ای غریزی بر اولویت تولید و اشتغال‌ت‌مرکز دارند. از نظر آن‌ها آنچه یک کشور تولید می‌کند، موضوعیتی بنیادین دارد. چقدر این گفته یکی از مشاوران «جرج اچ. دبلیو. بوش» نامعقول و غیرعلمی است که تفاوتی میان تولید چیپس سیب‌زمینی و چیپس (ریزتراشه) وجود ندارد. افزون بر این، هنگامی که سیاست‌گذاران بخش تولید و به‌ویژه تولید در صنعت ساخت رادر صدر اولویت‌های خود قرار می‌دهند، منطقی است که مازاد تجاری را هم بر کسری تجاری ترجیح دهند.

❖ امروز می‌توان با تکیه بر اشکال گوناگون شکست بازار، آن‌گونه که در جریان اصلی اقتصاد تعریف می‌شود، این دو رویکرد را با هم آشتی داد. اسمیتی‌های معاصر بر این باورند که در شرایطی که صنایع خاص واجد سرریزهای فناورانه یا با مشکلات ساختاری در هماهنگی مواجه شده باشند، بی‌تفاوتی سیاست‌گذار دیگر نسبت به ساختار تولید روا نیست. باین‌حال، خاستگاه نظری اقتصاددانان کماکان در اینجا نقشی تعیین‌کننده ایفا می‌کند. اقتصاددانان اصلی به‌جز در مواردی که شواهدی قاطع و اقناع‌کننده در رد آن موجود باشد، عموماً با سیاست موسوم به «انتخاب برنده‌ها» مخالفند.

❖ در سوی دیگر، فردی با گرایش ملی‌گرایانه یا توسعه‌گرایانه، بی‌درنگ به اولویت‌گذاری در خصوص چیستی و چگونگی تولید دست می‌زند. حال پرسش اساسی این است که بار اثبات (صحت این نگاه) بر عهده‌ی کیست؛ چراکه این موضوع تعیین می‌کند آیا سیاست‌های صنعتی به سبک آسیای شرقی را باید رویکردی عادی انگاشت یا استثنایی ناپهنجار.

❖ تمرکز اسمیتی اقتصاددانان معاصر بر مصرف، موجب شده است اهمیت اشتغال در تعیین رفاه فردی و اجتماعی را دست‌کم بگیرند. در تابع مطلوبیت استاندارد که برای تحلیل رفتار مصرف‌کننده در نظریه‌ی اقتصاد خرد به‌کار می‌رود، شغل پدیده‌ای است ناگزیر و نالازم و گرچه منشأ قدرت خرید است،



اما به دلیل کاستن از اوقات فراغت از منظر مطلوبیت شخصی بار منفی دارد. با این حال، در شرایط زیست واقعی، اشتغال منبع معنا، شان و اعتبار اجتماعی است. غفلت اقتصاددانان از هزینه‌های روانی و اجتماعی بیکاری، موجب شد نسبت به تبعات تکانه تجاری چین و روند فزاینده‌ی خودکارسازی بی‌تفاوت بمانند.

تفاوت اساسی دیگر، به مناسبات دولت و بنگاه‌های اقتصادی بازمی‌گردد. «اسمیت» ملی‌گرایی را از آن‌رو نقد می‌کرد که روابط غیرشفاف و همزیستی فسادآلود میان دولت و بخش خصوصی را ترویج می‌کرد، امری که زمینه‌ساز فساد نهادی بود. اقتصاددانان امروز این هشدار را در قالب نظریه‌های اقتصاد سیاسی و رانت‌جویی نهادینه کرده‌اند و بر لزوم حفظ فاصله‌ی ساختاری میان سیاست‌گذاران و بنگاه‌ها تاکید دارند.

با این حال، در بسیاری از عرصه‌ها، از نوآوری در مرزهای دانش تا سیاست‌های صنعتی سبز و توسعه‌ی متوازن منطقه‌ای، همکاری‌های نزدیک و تکرار شونده میان دولت‌ها و بنگاه‌ها، نتایجی موفقیت‌آمیز به همراه داشته‌اند. این امر بی‌دلیل نیست، گرچه جداسازی نهادی دولت از بنگاه‌ها می‌تواند خطر «تسخیر سیاست‌ها» را کاهش دهد، اما این جدایی، شناخت واقعی از موانع و ظرفیت‌ها و همچنین ارزیابی سیاست‌ها، اعم از کارآمد یا ناکارآمد، را به‌غایت دشوار می‌سازد. در شرایطی که عدم قطعیت‌های قابل توجهی، از جنس فناورانه یا نهادی، حاکم باشد، تعامل سازنده با بنگاه‌ها اغلب بر فاصله‌گذاری سخت‌گیرانه برتری دارد.

هر یک از این دیدگاه‌ها با نقاط کور تحلیلی خاص خود مواجه‌اند. سوداگرایان، بیش از حد آسان، منافع تولیدکنندگان، خاصه آن‌هایی که در ساختار قدرت جایگاهی دارند، را با منافع ملی همسان می‌پندارند. در مقابل، وارثان فکری مکتب اسمیت، از اهمیت اشتغال و ساختار تولید غافل‌اند و ارزش هم‌راستایی دولت و بخش خصوصی را به‌درستی درک نمی‌کنند. سیاست‌گذاری کارآمد، در گرو ترکیب سنجیده‌ی این دو چشم‌انداز است.

البته هیچ‌یک از این ملاحظات، مشروعیتی به سیاست‌های امروز «ترامپ» نمی‌بخشد. سیاست‌های تجاری او، آشفته، گزینشی و فاقد بنیان نظری هستند. این سیاست‌ها نه در خدمت توسعه‌ی سرمایه‌گذاری‌های راهبردی در داخل آمریکا قرار دارند و نه به شفافیت نهادی یاری می‌رسانند. برعکس، سرشار از رانت‌پروری و مناسبات تبعیض‌آمیز؛ معاف‌کننده‌ی بنگاه‌های متصل به قدرت و مجوزدهنده به آن‌ها برای بهره‌کشی از ساختار سیاست‌گذاری شده‌اند. ملی‌گرایی «ترامپ»، نه مزیتی به بار خواهد آورد و نه تجسمی از یک راهبرد هدفمند است؛ بلکه نمود بارزترین کاستی‌های ملی‌گرایی است.

### یادآوری

■ (\*) آدم اسمیت. ثروت ملل. کتاب چهارم. فصل هشتم: «مصرف، یگانه‌گیت و هدف نهایی تمامی فرآیندهای تولیدی است؛ و توجه به منافع تولیدکننده، صرفاً در حدی توجیه‌پذیر است که تحقق منافع مصرف‌کننده را تسهیل کند. این قاعده چنان بدیهی و آشکار است که تلاش برای اثبات آن، بیهوده و ناسازگار با عقل سلیم می‌نماید. با این حال، در نظام ملی‌گرایی، منافع مصرف‌کننده تقریباً همواره در برابر منافع تولیدکننده نادیده گرفته می‌شود؛ و گویی این نظام، تولید و نه مصرف را هدف غایی و مقصد نهایی تمام تلاش‌های اقتصادی و بازرگانی تلقی می‌کند.»

### اصطلاحات

- Blind Spots = نقاط کور تحلیلی
- Cozy Relationships = روابط رانته
- Cronyism = رانت‌گرایی

### منبع

- <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-mercantilism-worst-features-with-none-of-the-benefits-by-dan-rodrick-2025-05>



# پایگاه اسناد

## سیاست‌های صنعتی چین



باری ناتن

استاد دانشگاه کالیفرنیا و متخصص اقتصاد چین

📌 حال به همت ناتن در پروژه «سیاست‌های علم، فناوری، نوآوری و صنعت» در «مؤسسه منازعات و همکاری‌های جهانی دانشگاه کالیفرنیا»، سایتی در خصوص سیاست‌های صنعتی چین راه‌اندازی شده که از جامع‌ترین‌ها در این زمینه است. این مؤسسه طی سه سال گذشته به بررسی تحولات در نظام علمی چین پرداخته است. این سایت که «پایگاه اسناد سیاست‌های صنعتی و نوآوری چین» نام دارد، پایگاهی بی‌سابقه است که دسترسی پژوهشگران به گنجینه‌ای از اسناد سیاستی چین را که به طور فزاینده‌ای دسترسی به آن‌ها دشوار شده، فراهم می‌کند. به این مناسبت در تاریخ ۱۱ مهرماه ۱۴۰۴ مؤسسه مذکور با «باری ناتن» گفت‌وگویی کرده تا دلایل نیاز به این پایگاه داده، یافته‌های کنونی آن و نقش آن در پیشبرد تحقیقات آکادمیک در برهه‌ای حساس از سیاست‌های علم، فناوری و نوآوری چین را بررسی کند. با این توضیح که بخشی از پاسخ سوالات را دستیار متخصص پایگاه‌های اطلاعات او «یونگ یانگ» داده، شرح این گفت‌وگو را ادامه می‌خوانید.

### چه عاملی منجر به ایجاد راهنمای اسناد سیاستی شد؟

📌 باری ناتن: ما در دوره‌ای زندگی می‌کنیم که پیشرفت فناوری به سرعت در حال وقوع است و رقابت فناوری بین آمریکا و چین روز به روز شدت می‌یابد. این پروژه با هدف افزایش درک ما از

**توضیح مجله:** «باری ناتن» امروز در ایران اقتصاددانی شناخته شده است. این استاد برجسته آمریکایی از «دانشکده سیاست و راهبرد جهانی دانشگاه کالیفرنیا سن‌دیگو»، یکی از متخصصان پیشرو در زمینه اقتصاد چین قلمداد می‌شود که با تمرکز بر اصلاحات اقتصادی، سیاست صنعتی، تجارت و انتقال به اقتصاد بازار، کتاب‌های متعددی تألیف کرده که مرجع اصلی پژوهشگران و دانشجویان محسوب می‌شوند. کتاب «رشد از دل برنامه‌ریزی: اصلاحات اقتصادی چین، ۱۹۷۸-۱۹۹۳» او که در سال ۱۹۹۵ منتشر شد، تحلیلی جامع از فرآیند اصلاحات پس از مائو ارائه می‌دهد و بر چگونگی گذار چین از اقتصاد برنامه‌ریزی شده به سمت بازار از طریق آزمایش‌های تدریجی و مشوق‌های کسب‌وکار تأکید دارد. همچنین، کتاب درسی مرجع او «اقتصاد چین: گذارها و رشد» نیز دیدگاهی جامع از اقتصاد چین از ۱۹۴۹ تا دوران معاصر ارائه می‌کند. «ناتن» در آخرین کتاب خود «ظهور سیاست صنعتی چین: ۱۹۷۸ تا ۲۰۲۰» تحولات سیاست صنعتی چین را در دوره پس از مائو بررسی می‌کند و نقش آن در رشد سریع اقتصادی و فناوری را تحلیل می‌نماید. ناتن در این کتاب میان رویکردهای بازارگرا و مداخله دولتی مرزی نمی‌گذارد که نتیجه کار به درک تلاش‌های نوآورانه چین در بخش‌هایی مانند فناوری و تولید کمک شایانی کرده است. این کتاب توسط انتشارات چاپ و نشر بازرگانی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی ترجمه و در قسمت کتاب‌های این شماره از مجله نیز مرور شده است.



چگونگی تدوین و اجرای اولویت‌های دولت چین در زمینه فناوری و به طور کلی‌تر، سیاست‌های صنعتی طراحی شده است. نخستین گام در این پروژه، درک سیاست‌های صریحی بود که پکن تدوین و منتشر می‌کند. این کار چالش بزرگ‌تری از آن چیزی است که در نگاه اول به نظر می‌رسد، زیرا حزب کمونیست چین شفاف‌ترین سازمان جهان نیست. بنابراین، برای دستیابی به این هدف اولیه، مشخص شد که نیاز به ایجاد پایگاهی از اسناد سیاستی دولتی داریم که به راهنمای اسناد سیاستی منجر شد.

### چرا پایگاهی یکپارچه مانند راهنمای اسناد سیاستی برای این هدف کلیدی است؟

باری ناتن: نخست، چین کشوری بزرگ و پیچیده است. سطوح مختلف حکومتی در این کشور سیاست‌های متعددی را دنبال می‌کنند که دسترسی به آن‌ها لزوماً آسان نیست. دوم، تنش‌ها بین آمریکا و چین افزایش یافته است. به همین دلیل، اسناد کمتری به صورت عمومی منتشر شده‌اند و حتی برخی از اسنادی که منتشر شده‌اند، از وب حذف می‌شوند. در مجموع، هدف این پایگاه داده، اطمینان از حفظ دسترسی عمومی به طیف گسترده‌ای از سیاست‌های صنعتی و فناوری است.

### پایگاه داده شامل چه مواردی است و این اسناد چگونه جمع‌آوری شده‌اند؟

باری ناتن: این پایگاه داده جامع‌ترین و ساختارمندترین مجموعه از سیاست‌های علم، فناوری و نوآوری چین از سال ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۲ است. این پایگاه داده سطوح ملی، استانی و شهرستانی را در سه چرخه برنامه پنج‌ساله پوشش می‌دهد. پایگاه داده شامل سه مجموعه اصلی از اسناد است. نخست، برنامه‌های پنج‌ساله با نگاه علم، فناوری و نوآوری در سطح ملی و استانی ۹۵ مورد و در سطح شهرستانی ۵۲۵ مورد را شامل می‌شوند. دوم، ۲۳ برنامه برای صنایع نوظهور راهبردی و صنایع آینده طراحی شده‌اند که بر بخش‌های پیشرو مانند هوش مصنوعی، فناوری کوانتومی و تولید پیشرفته تمرکز دارند. سوم، بیش از ۴۶,۰۰۰ سند (و همچنان در حال افزایش) که سیاست‌های مرتبط با صنعت و نوآوری، از جمله مقررات، رهنمودها و اعلامیه‌های برنامه‌ها را پوشش می‌دهند و از وزارتخانه‌های ملی تا دفاتر علمی شهری جمع‌آوری شده‌اند. ما این اسناد را به دو روش جمع‌آوری می‌کنیم. برای برنامه‌های برجسته، آن‌ها را به صورت دستی گزینش می‌کنیم تا از دقت و کامل بودن اطمینان حاصل شود. برای مجموعه

گسترده‌تر اسناد، به استخراج گسترده از وبسایت‌های دولتی چین می‌پردازیم. سپس از یک مدل زبان بزرگ و مدل تاپیک سفارشی برای فیلتر کردن، برجسب‌گذاری و طبقه‌بندی این اسناد بر اساس موضوع، تاریخ و محتوا استفاده می‌کنیم.

همه این‌ها به این معنا است که برای اولین بار، می‌توانید سیاست‌گذاری صنعتی و نوآوری پراکنده چین را در طول زمان و در سطوح مختلف حکومتی به طور دقیق جست‌وجو و فیلتر کنید. این پایگاه داده به تحلیلگران چین امکان می‌دهد بررسی کنند که چه کسی سیاست‌گذاری می‌کند، چه زمانی تغییرات سیاستی عمده رخ می‌دهد و کدام موضوعات در اولویت قرار دارند. این امر به پژوهشگران کمک می‌کند تا دریابند چگونه اهداف راهبردی بزرگ پکن به اقدامات ملموس و محلی ترجمه می‌شوند.

### در بهار، مرکز همکاری‌های بین‌المللی این پایگاه داده را برای اولین بار در رویدادی در واشنگتن دی‌سی به صورت عمومی به اشتراک گذاشت. کاربران مورد نظر چه کسانی هستند، آن‌ها چه کاری می‌توانند انجام دهند و تاکنون چه بازخوردهایی دریافت کرده‌اید؟

باری ناتن: این پروژه با بودجه تحقیقاتی دولت آمریکا تأمین مالی شده است، بنابراین به طور طبیعی، اولویت دسترسی به شرکای ما در وزارت امور خارجه، دفتر نماینده تجاری آمریکا، خزانه‌داری و وزارت بازرگانی، در میان دیگر نهادها، تعلق دارد. طیف گسترده‌ای از دفاتر فدرال و کنگره در تلاشند تا دسترسی خود به منابع اصلی چینی را بهبود بخشند تا کیفیت سیاست‌گذاری چین بین دولت‌های آمریکا ارتقا یابد. تمرکز بر چین در واشنگتن افزایش یافته است، اما سیاست‌ها همچنان در حال تغییر هستند. به همین دلیل، این نوع اطلاعات به‌ویژه در دولت ارزشمند است. با این حال، این یک پایگاه داده عمومی است که ما آن را به گونه‌ای طراحی کرده‌ایم که برای انواع مختلف کاربران، چه در دولت، چه در دانشگاه و چه در جاهای دیگر، قابل دسترسی باشد. این پایگاه به گونه‌ای تنظیم شده است که کاربران بتوانند پرس‌وجوهای تحقیقاتی خود را تعریف کنند و به داده‌ها به روشی که برای اهدافشان مناسب‌تر است، دسترسی پیدا کنند.

### آیا بینش‌های اولیه‌ای از آنچه تاکنون در ایجاد این پایگاه داده آموخته‌اید، می‌توانید به اشتراک بگذارید؟

باری ناتن: اولین نکته کلیدی به پیشرفت‌های اخیر و قابل توجه در زمینه هوش مصنوعی در چین مربوط می‌شود که با



انتشار دیپ‌سیک-آر در ژانویه نشان داده شد. در پایگاه داده سیاستی ما می‌بینیم که چین در واقع حدود ۱۰ سال پیش شروع به اولویت‌بندی تحقیقات هوش مصنوعی کرد. بنابراین، موفقیت چین در مدل‌های زبان بزرگ یک اتفاق یک‌باره نیست، بلکه نتیجه تعهدی بلندمدت به تحقیق در این حوزه است. دوم، شواهدی می‌یابیم که سیاست‌گذاران علمی چین پژوهشگران را به سمت مسائل علمی بنیادی‌تر، مانند تحقیقات ژنتیکی و ارتباطات و رایانه کوانتومی سوق می‌دهند و در نهایت، شاهد تأکید مقامات بر پاسخگویی و نظارت بر پژوهشگران چین هستیم. آن‌ها واقعاً در تلاشند تا اطمینان حاصل کنند که دانشمندان اولویت‌های تعیین‌شده توسط مؤسسات دولتی را دنبال می‌کنند. این پایگاه داده الگوهای مختلفی از اولویت‌بندی فناوری در چین را نشان می‌دهد، به‌ویژه برای هوش مصنوعی و کوانتوم. این دو فناوری نوظهور به طور متفاوتی در نظام نوآوری چین گسترش می‌یابند و داده‌ها به ما امکان مقایسه روشن بین این دو را می‌دهند.

در رایانش کوانتومی، ما در مجموع ۵,۰۰۰ سند سیاستی در تمام ۳۱ استان بین سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۲ شناسایی کرده‌ایم. توزیع موضوعی نشان‌دهنده تأکید زیاد بر مدیریت و تأمین مالی از سوی سیاست‌گذاران و همچنین راهبردهای تحقیق و توسعه است. نتیجه این است که این بخش بسیار تخصصی است، استان‌هایی با ظرفیت تحقیقاتی بالا مانند پکن، جیانگ‌سو و آنهویی میزبان مراکز تحقیقاتی کوانتومی عمده هستند و به نظر می‌رسد رایانش کوانتومی به عنوان یک ابتکار راهبردی هدایت‌شده، اما با رهبری محلی استان‌ها، در نظر گرفته می‌شود. در مقابل، در هوش مصنوعی شاهد پذیرش سیاستی سریع‌تر و گسترده‌تر هستیم. از سال ۲۰۱۷، پس از انتشار برنامه توسعه هوش مصنوعی نسل جدید دولت مرکزی، افزایش چشمگیری در اسناد سیاستی منتشرشده محلی مشاهده شده است. برخلاف کوانتوم، به نظر می‌رسد سیاست‌های مرتبط با هوش مصنوعی طیف گسترده‌تری از موضوعات را در بر می‌گیرند، نه تنها علم و تحقیق و توسعه، بلکه حتی کشاورزی و مراقبت‌های بهداشتی، که به این معناست که استان‌ها می‌توانند راهبردهای هوش مصنوعی را با نقاط قوت صنعتی خود هماهنگ کنند. این نشان می‌دهد که سیاست‌گذاران چینی هوش مصنوعی را به عنوان یک فناوری عمومی تحول‌آفرین می‌بینند که می‌تواند به سرعت در انواع مختلف اقتصادهای استانی محلی سازی شود.

به طور خلاصه، این پایگاه داده به ما نشان می‌دهد که سیاست‌های هوش مصنوعی به طور گسترده و سریع گسترش

می‌یابند، چه برنامه ملی اعلام شود یا خیر، در حالی که سیاست‌های رایانش کوانتومی متمرکزتر و به مراکز تحقیقاتی خاص وابسته هستند. این سطح از جزئیات، چه در طول زمان و چه در گستره جغرافیایی، پیش از وجود پایگاهی جامع مانند این غیرممکن بود.

## برنامه پنج‌ساله بعدی چین، که دوره ۲۰۲۶ تا ۲۰۳۰ را پوشش می‌دهد، انتظار می‌رود در پاییز منتشر شود. چه انتظاری دارید؟

باری ناتن: ما انتظار تداوم سیاست‌های قبلی را داریم. پیش‌بینی می‌شود که دولت تحقیقات علمی را بر مجموعه‌ای هسته‌ای از فناوری‌های حیاتی که در مرکز رقابت بین چین و آمریکا قرار دارند، متمرکز کند. با اطمینان بالایی می‌توانیم بگوییم که هوش مصنوعی و مواد پیشرفته همچنان در کانون توجه خواهند بود. انتظار داریم تأکید بر ژنتیک و تحقیقات بالینی افزایش یابد. ارتباطات کوانتومی و اپتوالکترونیک حوزه‌های کلیدی برای رشد هستند. اما صرف‌نظر از آنچه پیش‌بینی می‌کنیم، مزیت واقعی داشتن این مجموعه داده این است که وقتی برنامه منتشر شود، ما را قادر می‌سازد تا در صورت نادرست بودن انتظارات ساده‌مان، به سرعت واکنش نشان دهیم. در سال آینده، استفاده از این پایگاه داده برای تحلیل سیستماتیک و کشف آنچه واقعاً در برنامه‌های جدید متفاوت است، جذاب خواهد بود.

## پژوهشگران چگونه می‌توانند به پایگاه داده دسترسی پیداکنند؟

باری ناتن: همه کاربران عمومی باید حسابی در وب‌سایت ما ثبت کنند. این سایت به صفحه ورود هدایت می‌شود و لینکی برای ثبت‌نام در صورتی که حساب ندارید، ارائه می‌دهد. پس از ثبت‌نام، لینک فعال‌سازی به ایمیل مرتبط با حساب ارسال می‌شود و پس از کلیک روی آن ایمیل، می‌توانید با استفاده از نام کاربری و رمز عبور به پایگاه داده عمومی دسترسی پیدا کنید. اگر بخواهید به کل مجموعه داده دسترسی داشته باشید، باید ایمیلی به مرکز همکاری‌های بین‌المللی با ذکر نام، مؤسسه و هدف تحقیقاتی خود ارسال کنید. پس از بررسی این اطلاعات، دسترسی به کل پایگاه داده اعطا می‌شود.

### پانویس

- این سایت با یک ثبت‌نام ساده تمامی اطلاعات قابل دسترس است

### منبع

- <https://portals.igcc.sdsc.edu>



# پیشگامان بهره‌وری



اندیشکده مک‌کینزی

پیش‌بینی خود آن‌ها بوده است و این اقدامات آن قدر تاثیرگذار و پیش‌برنده بوده‌اند که سایر شرکت‌های فعال در همان صنعت یا زنجیره مجبور شده‌اند برای بقا یا حفظ رقابت‌پذیری، خود را با آن‌ها هماهنگ کنند. لذا برخلاف تصور رایج مبنی بر رشد تدریجی و جمعی بهره‌وری، این رشد عمدتاً از طریق تکانه‌های ناشی از نوآوری‌ها یا حرکات راهبردی جسورانه‌ی تعداد کمی از شرکت‌های پیشرو رخ داده است؛ نوآوری‌هایی که قواعد بازی را تغییر می‌دهند و دیگران را وادار به واکنش یا دگرگونی می‌کنند.

«مک‌کینزی» این یافته مهم را از تحلیل مبتنی بر داده‌های ۸۳۰۰ شرکت در آلمان، بریتانیا و آمریکا با تمرکز خاص بر چهار بخش کلیدی «خرده‌فروشی»، «صنایع خودروسازی و هوافضا»، «حمل و نقل و لجستیک» و «فناوری اطلاعات و الکترونیک» به دست آورده است (ترکیبی از صنایع مصرف‌محور، ساخت‌محور پیشرفته، فناوری‌محور و زنجیره تامین‌محور که بخش‌های کلیدی و بویای اقتصادها را نمایندگی می‌کنند). «مک‌کینزی» با ایجاد یک «اقتصاد آزمایشگاهی» از داده‌ها (به معنای چارچوب تحلیلی شبیه‌سازی شده که در آن می‌توان به دقت بررسی کرد کدام

تجدیدی نیست که رشد بهره‌وری به نفع کل اقتصاد و جامعه است. عامه تحلیل‌گران می‌دانند که رشد بهره‌وری عموماً به افزایش سطح دستمزدها، مازاد رفاه مصرف‌کننده (قیمت‌هایی پایین‌تر از آستانه تمایل پرداخت مصرف‌کننده)، سودآوری فزاینده بنگاه‌ها و ارتقای سطح ارزش‌داری سهام‌داران منجر می‌شود. آنچه اما کمتر در خصوص رشد بهره‌وری به آن توجه می‌شود، سازوکار تحقق آن است. حال پژوهش‌های جدیدی که اخیراً در «اندیشکده مک‌کینزی» به انجام رسیده نشان می‌دهد که عمده رشد بهره‌وری در اقتصاد مدیون شمار اندکی از شرکت‌ها است که با انتخاب‌های جسورانه و نوآورانه، مسیر تحول را هموار می‌کنند.

باور رایج تا به امروز آن بوده که رشد بهره‌وری از رهگذر بهبودهای تدریجی و جمعی در کارایی و در میان شمار زیادی از شرکت‌ها حاصل می‌شود، اما تحلیل‌های جدید «مک‌کینزی» حکایت از واقعیتی متفاوت دارد. تنها تعداد اندکی از شرکت‌ها که دست به اقدامات راهبردی بسیار جسورانه و غیرمعمول زده‌اند، محرک جهش‌های نیرومند و بُربازده بهره‌وری بوده‌اند. اقداماتی که نه بر اساس عرف بازار یا تقلید از دیگران، بلکه بر پایه‌ی تصمیم‌های خاص، منحصربه‌فرد و گاهی غیرقابل



شرکت‌ها ارزش اقتصادی و بهره‌وری ایجاد کرده‌اند و کدام یک برعکس، ارزش را کاهش داده‌اند) داده‌های این ۸۳۰ شرکت‌ها را برای ساخت یک محیط آزمایشگاهی به کار گرفت تا از یک طرف بازیگرانی را که در خلق ارزش و ایفای نقش مؤثر در رشد بهره‌وری ملی نقش ایفا می‌کنند را با دقت بالا رهگیری کند و از طرف دیگر نشان دهد که کدام یک از بنگاه‌ها امروز برعکس با کشاندن سنجه بهره‌وری به پایین، در حال تخریب آن هستند. این مطالعه داده‌های سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۹ را دربرمی‌گیرد که به سال‌های بعد از بحران مالی جهانی در سال ۲۰۱۸ و قبل از بحران کووید-۱۹ بازمی‌گردد. الگوی مشابهی‌ای نیز در روندهای مورد بررسی طی سال‌های ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۳ مشهود شد.

📌 در مدل اقتصاد آزمایشگاهی مک‌کینزی، مشخص می‌شود که کمتر از ۱۰۰ «شرکت با عملکرد بسیار متمایز و مثبت» یا «شرکت برتر بهره‌ور» مسئول دوسوم رشد بهره‌وری در نمونه مورد مطالعه بوده‌اند (این عدد بسیار چشمگیر است و نشان می‌دهد که رشد بهره‌وری در سطح ملی، به جای توزیع یکنواخت میان هزاران شرکت، به شدت متمرکز در تعداد بسیار کمی شرکت پیشرو بوده است). این بنگاه‌ها، آن دسته از شرکت‌هایی‌اند که در فاصله‌ی سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۹، حداقل یک واحد پایه (۰.۰۱ درصد) به رشد بهره‌وری در نمونه‌ی آماری کشور خود افزوده‌اند (مثلاً اگر میانگین رشد بهره‌وری ملی در یک کشور ۱.۵ درصد شده، یکی از این شرکت‌ها به‌تنهایی مسئول ۰.۰۱ درصد آن بوده که برای یک شرکت منفرد، عددی بزرگ به حساب می‌آید). هم‌زمان، گروهی حتی محدودتر از «شرکت‌های با عملکرد ضعیف و ناکارآمد» دست‌کم به همان میزان، تاثیر منفی بر رشد بهره‌وری داشته‌اند. چنین سطحی از تمرکز (یعنی اینکه تعداد بسیار اندکی از شرکت‌ها، چه در جهت مثبت و چه منفی، بیشترین تأثیر را بر بهره‌وری داشته‌اند)، بسیار شدیدتر از چیزی است که در دیدگاه رایج درباره بهره‌وری تصور می‌شود (دیدگاه سنتی انتظار دارد که رشد بهره‌وری حاصل تلاش هم‌زمان و جمعی هزاران شرکت باشد. اما نتایج مطالعه مک‌کینزی نشان از تمرکز فوق‌العاده بالا در عملکرد تعداد محدودی شرکت دارد)

📌 اما چه چیزی شرکت‌های برجسته را از دیگران متمایز می‌کند؟ در نمونه آماری مطالعه «مک‌کینزی»، این شرکت‌ها با پنج «اقدام راهبردی» که اغلب به‌صورت ترکیبی اتخاذ شده‌اند، توانسته‌اند

به پیشرفت سریع دست یابند (اقدام راهبردی به معنای رویکردهای حساب‌شده راهبردی است که با رویکردهای تصادفی یا روزمره کاملاً متفاوت است):

۱. انتخاب الگوهای کسب و کار یا فناوری مولدتر و سپس اجرای آن‌ها در مقیاس بالا؛ که به ویژه در شرکت‌های تجارت الکترونیک و شرکت‌های هواپیمایی کم‌هزینه به کار گرفته شده است،

۲. تمرکز منابع بر حوزه‌های با بازدهی بالاتر و خروج از حوزه‌های کم‌بازده یا اشباع‌شده؛ از طریق بازاریابی سبب منطقه‌ای یا محصولی شرکت به سمت بخش‌های با بهره‌وری بالاتر و استفاده از فرصت‌های مجاور (یعنی فرصت‌هایی که خارج از هسته اصلی فعلی عملیات شرکت هستند و از طرفی آن‌قدر دور نیستند که ورود به آن‌ها نیازمند بازبینی کامل عملیات باشد) (\*)

۳. بازمهندسی قیمت پیشنهادی در بازارهای انبوه و بازارهای تخصصی (\*): شرکت‌ها به شکل نوآورانه‌ای تعریف کرده‌اند که چه چیزی را، برای چه کسی، با چه قیمتی تولید کنند برای مثال در بازار انبوه به دنبال قیمت مناسب و سادگی باشند و در بازار تخصصی کیفیت بالا یا سفارشی‌سازی را مد نظر قرار دهند.

۴. ایجاد مقیاس اقتصادی و اثر شبکه‌ای: شرکت‌ها راهبردهای کاهش هزینه متوسط از طریق افزایش تولید و دسترسی به مشتری بیشتر را مد نظر قرار داده‌اند و اثر شبکه‌ای را تقویت کرده‌اند (اثر شبکه‌ای زمانی رخ می‌دهد که ارزش یک محصول یا خدمت برای کاربران، با افزایش تعداد کاربران دیگر آن، افزایش پیدا کند. مثلاً در سکوه‌های دیجیتال شرکت‌ها اثر شبکه‌ای نقش ویژه‌ای ایفا می‌کند. در پلتفرم دیوار مشتریان بیشتر به معنای محصولات متنوع‌تر و فروشنده‌گان بیشتر است)

۵. تحول در عملیات سازمانی به منظور افزایش بهره‌وری نیروی کار و کاهش هزینه‌ها؛ که شامل خودکارسازی، ساده‌سازی فرآیندها، دیجیتالی کردن عملیات و آموزش مجدد کارکنان می‌شود.



مطالعه مک‌کینزی برای این پنج راهبرد تلفیقی به سه مصداق عینی واقعی هم اشاره می‌کند که عبارتند از:

۱. «شرکت اپل»: گسترش راهبردی محصولات به حوزه خدمات مانند اپ‌استور، اپل موزیک و آی‌کلود
۲. «شرکت ایزی‌جت»: شکل‌دهی به روند رشد شرکت‌های هواپیماهای کم‌هزینه در اروپا (\*)
۳. «شرکت زالاندو»: پیشگامی در تجارت الکترونیک پوشاک در اروپا (\*)

این نگرش متعالی نسبت به تحولات بهره‌وری است که امکان فهم روشن‌تری از چرایی روند شکوفایی پیش‌روی برخی کشورها و روند رکودی مقابل برخی دیگر را فراهم می‌کند. گرچه از پیش نیز آگاه بودیم که آمریکا از منظر رشد بهره‌وری از اقتصادهای بزرگ اروپایی پیشی گرفته، اما بررسی دقیق‌تر بنگاه‌ها در مدل «اقتصاد آزمایشگاهی» مک‌کینزی، ریشه‌های این برتری را به‌وضوح آشکار می‌سازد. در بازه‌ی زمانی ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۹، نرخ رشد سالانه‌ی بهره‌وری در آمریکا در چارچوب نمونه‌ی مورد مطالعه ۲۰.۱ درصد بوده، در حالی‌که این نرخ برای آلمان ۰.۲ درصد و برای انگلیس عملاً صفر گزارش شده است. علت این شکاف در عملکرد، آن است که در آمریکا تعداد «شرکت‌های قوی» (۴۴ شرکت) سه برابر «شرکت‌های ضعیف» (۱۴ شرکت) بوده است. در مقابل، انگلیس با ترکیب متعادلی از ۳۰ شرکت قوی و ۲۵ شرکت ضعیف مواجه بوده و آلمان نیز ۱۳ شرکت قوی در برابر ۱۶ شرکت ضعیف در اختیار داشته است.

نکته مهم دیگر اینجا است که صرفِ برخورداری از بنگاه‌های برتر بهره‌ور نیز کافی نیست؛ مهم این است که منابع باید به‌صورت هدفمند به‌سوی این بازیگران قوی و برجسته بازتخصیص شوند. آمریکا در این زمینه دوباره یک نمونه‌ی شاخص محسوب می‌شود؛ به‌طوری‌که نیمی از رشد بهره‌وری آمریکا در خلال دوره‌ی مطالعه، ناشی از انتقال نیروی کار از بنگاه‌های ضعیف و عقب‌مانده به‌سوی بنگاه‌های بهره‌ور، پیشرو و واحدهای مولد بوده است. در مقابل، در اروپا به‌دلیل پویایی کمتر بازار کار، تحرک شغلی محدودتر باقی مانده و بنگاه‌های ضعیف و پس‌رو همچنان به‌عنوان عامل بازدارنده، رشد بهره‌وری را با افت مواجه می‌کنند.

این بینش که رشد بهره‌وری در تعداد کمی از شرکت‌ها متمرکز می‌شود، تأثیرات مهمی بر سیاست‌گذاری عمومی دارد و لازم می‌دارد تا برخی سیاست‌ها (به ویژه در حوزه سیاست صنعتی) تغییر اساسی کنند. سیاست‌های رایج و متداول معمولاً بر حمایت از شرکت‌های کوچک و متوسط متمرکزند و با این فرض که رشد بهره‌وری به صورت تدریجی و همگانی در همه شرکت‌ها اتفاق می‌افتد، سعی دارند روش‌ها و شیوه‌های نتیجه‌پس‌داده و موفق را بین تعداد زیادی شرکت ترویج دهند و رفاه عمومی را از این طریق بهتر کنند. اما داده‌ها به ما نشان می‌دهند که فقط تعداد کمی شرکت مسئول بیشتر رشد بهره‌وری هستند و در نتیجه، سیاست‌ها و مداخلات دولتی (از جنس سیاست صنعتی) نباید به صورت یکنواخت و همسان برای همه شرکت‌ها طراحی شوند، بلکه باید نامتقارن باشند؛ یعنی متفاوت و متناسب با واقعیت جدید و غیر یکنواخت بازار تغییرکنند و به ویژه باید با الگوی تمرکز رشد در تعداد محدودی شرکت هماهنگ و سازگار شوند.

سیاست‌گذاران باید اجازه دهند تا سرمایه و نیروی کار سریع‌تر از شرکت‌های کم‌بازده یا ناکارآمد به سمت شرکت‌های موفق و بهره‌ور منتقل شود. همچنین باید اکوسیستم‌ها یا نظام‌هایی بسازند که شرکت‌های موفق و «برندگان» بتوانند سریع‌تر رشد کنند و بزرگ شوند. لازم است تا تمرکز سیاست‌ها بر روی کمک به این برندگان باشد تا بتوانند تأثیرگذاری خود را بیشتر و امکان رشد مقیاسی را برای خود فراهم کنند. در نظر بگیرید که اگر آلمان در بازه‌ی زمانی مورد بررسی، تنها ۱۹ بنگاه دیگر مشابه خرده‌فروشی پیشروی «آر.ای.دبلیو.ای» در اختیار داشت، رشد بهره‌وری بخش خصوصی آن می‌توانست بیش از دو برابر شود و این بدان معناست که وجود تعداد کمی شرکت بسیار موفق، اثر بسیار بزرگ و تعیین‌کننده‌ای روی کل اقتصاد و بهره‌وری ملی دارد.

ترغیب و تشویق شرکت‌ها به انجام حرکت‌های جسورانه و نوآورانه در کشورهای در حال توسعه (اقتصادهای نوظهوری مثل ایران) می‌تواند پیامدهایی بس عمیق‌تر و ساختاری‌تر در پی داشته باشد؛ چون این کشورها در مراحل‌های توسعه هستند که فرصت رشد سریع و تغییرات بزرگ وجود دارد و بنگاه‌های قوی و پیشرو آن‌ها با استفاده از برخی فناوری‌ها و الگوهای کسب‌وکار تثبیت‌شده در اقتصادهای پیشرفته،



▪ **(\*) فرصت‌های مجاور:** بر اساس ماتریس «رشد آسوف» «فرصت‌های مجاور» یا نتیجه توسعه بازار (ورود به بازارهای جدید با محصولات فعلی) هستند و یا از توسعه محصول (ارائه محصولات جدید به مشتریان فعلی) نتیجه می‌شوند. این فرصت‌ها را نمی‌توان با راهبردهای «نفوذ بازار» (مبتنی بر کسب‌وکار فعلی) و راهبردهای «تنوع‌گرایی کامل» (مبتنی بر کسب‌وکاری کاملاً جدید) به دست آورد.

▪ **(\*) بازار انبوه و بازار تخصصی:** بازار انبوه به بازاری گفته می‌شود که محصولات یا خدمات برای طیفی وسیع و عمومی از مصرف‌کنندگان و بدون تمرکز بر تفاوت‌های جزئی یا ویژگی‌های خاص گروه‌های مختلف مصرف‌کننده طراحی شده‌اند. این نوع بازارها حجم بالا، تقاضای گسترده و قیمت رقابتی دارند. بازار سیم‌کارت، نوشابه گازدار، شوینده و لباس زیر از جنس بازار انبوه است. بازار تخصصی اما به بخش کوچکی از بازار گفته می‌شود که نیازها، ترجیحات یا ویژگی‌های خاصی دارد که در بازار اصلی به‌طور کامل پوشش داده نمی‌شوند. این بازار معمولاً متمرکز، کوچک و با تقاضای خاص است. بازار کفش طبی، غذاهای ویژه گیاه‌خواران یا لوازم جانبی خودرو عموماً نمونه‌ای از بازارهای تخصصی هستند.

▪ **(\*) شرکت‌های کم‌هزینه هوایی:** این شرکت‌ها با حذف خدمات غیرضروری مثل وعده‌های غذایی رایگان، استفاده از فرودگاه‌های کم‌هزینه‌تر و بهره‌وری بالای ناوگان توسعه قابل توجه‌ای یافته‌اند. امروز به برکت این شرکت‌ها و پیلط‌های ارزان‌تر، تعداد بیشتری از افراد در اروپا می‌توانند از هوایما استفاده کنند. آن‌ها بیشتر روی مسیرهای کوتاه و پرتقاضا تمرکز می‌کنند. مدل آن‌ها قابل تعمیم به دیگر بازارها نیز هست.

▪ **(\*) شرکت زالاندو:** این شرکت با تمرکز بر تجربه مشتری و ارزش پیشنهادی متمایز، اقدام به ارائه طیف وسیع و متنوعی از برندها و محصولات مد و پوشاک کرد، ضمن اینکه سیاست‌های باگشت آسان کالا و بدون هزینه که اعتماد خریداران را جلب می‌کرد را نیز در دستور کار قرار داد. رابط کاربری ساده، شخصی‌سازی شده و متناسب با سلیقه مشتریان از ویژگی‌های درگاه این شرکت است. امروز زالاندو در تجارت الکترونیک پوشاک از شرکت‌های پیشگام به حساب می‌آید و یکی از اولین شرکت‌هایی بود که توانست خرید آنلاین پوشاک را برای بازار اروپا بسیار محبوب و قابل اعتماد کند. بهره‌برداری از فناوری‌های پیشرفته مثل هوش مصنوعی برای ارتقاء سطح شخصی‌سازی پیشنهاد مشتری و بهینه‌سازی موجودی از نقاط تمایز این شرکت است. تمرکز بر بهینه‌سازی لجستیک و زنجیره تامین پیشرفته به منظور تحویل سریع و مدیریت باگشت کالا از طریق سرمایه‌گذاری در انبارهای بزرگ و مراکز توزیع از دیگر اقدامات متمایز آن بوده است.

ظرفیت بالایی برای «رشد جهشی» برخوردارند (در این کشورها، شرکت‌های برجسته و موفق این پتانسیل را دارند که از مسیرهای معمول جهش کنند و از برخی فناوری‌ها و مدل‌های کسب‌وکاری که در اقتصادهای پیشرفته استفاده می‌شود جلو بزنند). این فرصتی بزرگ برای رشد سریع و ارتقای بهره‌وری در این اقتصادها است. در چنین شرایطی رشد بهره‌وری سریع نیازمند سیاست‌ها و برنامه‌های ویژه برای کمک به ظهور و موفقیت شرکت‌های نوآور و توانمند است و بدون اینکه عمداً و هدفمند تلاش شود تا شرکت‌های بالقوه برجسته شناسایی و حمایت شوند، رسیدن به رشد سریع بهره‌وری سخت و دشوار خواهد بود.

📌 رهبران بنگاه‌ها نیز باید از تلقی بهره‌وری به عنوان حاصل فرعی عملیات روزمره دست برداشته، آن را به منزله‌ی یک خروجی راهبردی مدیریت و هدایت کنند. این تحول مستلزم آن است که بهره‌وری به‌طور نظام‌مند رصد شود، سرمایه‌گذاری هدفمند در آن صورت گیرد و تصمیم‌های راهبردی و جسورانه، همراه با بازاریابی منابع، در مورد «فعالیت‌های نیازمند توسعه بیشتر» و «فعالیت‌های نیازمند عقب‌نشینی» اتخاذ شود.

📌 در شرایط کنونی با سطح بی‌ثباتی بالا در اقتصادی جهانی، بسیاری از بنگاه‌ها با به‌تعمیق انداختن تصمیمات سرمایه‌گذاری، کاهش هزینه‌ها و مدیریت صرفه‌جویانه‌ی منابع، رویکردی محتاطانه در پیش گرفته‌اند. پیام صریح مطالعه مک‌کینزی کاملاً روشن است: «مسیر مطلوب، خلاف این روند است. رشد حقیقی بهره‌وری از دل محافظه‌کاری حاصل نمی‌شود؛ بلکه در گرو فراهم‌سازی بستری است که در آن، مخاطرات سنجیده و جسارت‌های راهبردی به بار بنشینند».

- Adjacent Opportunities = فرصت‌های مجاور
- Audacious Moves = اقدامات جسورانه
- Bold Bets = جسارت‌های راهبردی
- Collective Improvements = بهبودهای جمعی
- Conventional Wisdom = خرد متعارف
- Deliberately Nurturing = پرورش هدفمند و سیاست‌محور
- Gutsy Calls = تصمیم‌های جسورانه و مخاطره‌آمیز
- Husbanding Resources = مدیریت صرفه‌جویانه‌ی منابع
- Idiosyncratic Strategic Moves = تصمیم‌های راهبردی منحصریه‌فرد
- Leapfrog Growth = رشد جهشی
- Low-Cost Carriers = شرکت‌های هواپیماهای کم‌هزینه
- Mass Markets = بازار انبوه
- Network Effects = اثرات شبکه‌ای
- Niche Markets = بازار تخصصی
- Potent Bursts of Progress = جهش‌های مؤثر
- Standouts = شرکت‌های با عملکرد بسیار متمایز و مثبت
- Stragglers = شرکت‌های با عملکرد ضعیف و ناکارآمد
- Strategic Plays = اقدامات راهبردی

#### منبع

- <https://www.mckinsey.com/mgi/our-research/the-power-of-one-how-standout-firms-grow-national-productivity>







فصل پنجم  
منتخب نشست‌ها

(موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی)



# آزمایشگاه سیاستی در ایران: رؤیایی نظری یا واقعیتی در حال شکل‌گیری؟



محمد رضا عطاریپور

هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

بدون طی کردن مراحل دقیق کارآزمایی بالینی وارد بازار نمی‌شود، اما قوانین مهم اجتماعی اغلب بدون کوچکترین آزمایشی در مقیاس محدود، به صورت سراسری اجرا می‌شوند. این کتاب در پی پاسخ به این تناقض است که در فصل‌های آغازین، چارچوب نظری این نهادهای نوظهور را تبیین می‌کند و نشان می‌دهد چگونه آزمایشگاه‌های سیاستی به عنوان «فضاهای نهادی شده» عمل می‌کنند و در آن‌ها به منظور بهبود «فرآیند خط‌مشی‌گذاری» مراحل تشخیص مسائل عمومی، طراحی راه‌حل‌های نوآورانه، آزمایش در مقیاس کوچک و تسهیل یادگیری اجتماعی ممکن می‌شود. این نهادها نه جایگزین ساختارهای سنتی حکمرانی، که مکمل و تسهیل‌گر آن‌ها هستند و فضای امن برای آزمون و خطا ایجاد می‌کنند. کتاب صرفاً به بیان مفاهیم نظری بسنده نکرده، در بخش میانی، جعبه‌ابزاری عملی و کاربردی پیش روی خواننده قرار می‌گیرد؛ ابزارهایی که به آزمایشگاه‌های سیاستی امکان می‌دهند تا از ایده تا اجرا را طی کنند. از تفکر طراحی برای بازتعریف مسائل با رویکردی انسان‌محور گرفته تا تحلیل داده‌های بزرگ و مدل‌سازی‌های محاسباتی برای کشف الگوهای پنهان اجتماعی. همچنین کارگاه‌های هم‌آفرینی به عنوان روشی

نشست تخصصی با عنوان «آزمایشگاه سیاستی در ایران: رؤیایی نظری یا واقعیتی در حال شکل‌گیری» در روز یکشنبه مورخ ۵ بهمن ۱۴۰۴ به میزبانی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی برگزار شد. «محمد رضا عطاریپور»، مسئول راه‌اندازی «مرکز نوآوری و آزمایشگاه سیاستی» در موسسه مطالعات، دبیر و «حامد نصیری» نویسنده کتاب «آزمایشگاه سیاستی: مفاهیم، ابزارها و کاربردها»، «مریم روضه‌سرا»، رئیس «آزمایشگاه سیاستی موسسه تحقیقات سیاست علمی کشور» و «رضا میرزایی» مسئول «آزمایشگاه سیاستی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی» اعضای پنل این نشست بودند. محورهای نشست شامل موضوعات: «توسعه مفهوم و کاربرد آزمایشگاه سیاستی از دیدگاه نظری» و «بررسی مطالعات موردی استفاده از آزمایشگاه سیاستی در ایران» می‌شد که در ادامه خلاصه آن‌ها در دو بخش ارائه می‌گردد.

✦ **سخنران نخست بخش اول** نشست جناب آقای «حامد نصیری» بودند که به تبیین «آزمایشگاه سیاستی: مفاهیم، ابزارها و کاربردها» پرداخته و گفتند که این کتاب با یک پرسش بنیادین آغاز می‌شود: چرا فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی باید از روش‌های علمی و آزمایشی، که در علوم دیگر بدیهی است، چنین فاصله داشته باشد؟ هیچ دارویی



برای مشارکت شهروندان در خلق راه‌حل‌ها و آزمایش‌های تصادفی کنترل‌شده به عنوان استاندارد برای سنجش اثربخشی مداخلات، همگی در این کتاب تشریح شده‌اند. فصل پایانی کتاب نیز به تجربه‌های موردی موفق در سراسر جهان اختصاص پیدا کرده که در آن‌ها مثلا با استفاده از داده‌ها، مسیر یادگیری را شخصی‌سازی کرده و با مشارکت مستقیم شهروندان «پروژه‌های بازآفرینی شهری» را طراحی و اجرا کرده‌اند. کتاب با این پیام به پایان می‌رسد که آینده حکمرانی در گرو نهادی‌سازی ظرفیت یادگیری در درون سیستم خط‌مشی‌گذاری است؛ دولتی که مانند یک دانشمند رفتار کند؛ «فرضیه بسازد، آزمایش کند، یاد بگیرد و پیشرفت کند».

➤ در ادامه نشست، سرکار خانم «مریم روضه سرا» به عنوان **سخنران دوم بخش اول**، به تبیین رویکرد «آزمایشگاه سیاستی مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور» و تجربه موفق آن در به روزرسانی آیین‌نامه ارتقای اعضای هیئت علمی پرداختند. ایشان ضمن اشاره به مطالعات مرکز در زمینه فرایند پیشبرد کار در یک آزمایشگاه سیاستی و تجربه‌های موفق در این زمینه، گفتند که تجربه تدوین آیین‌نامه ارتقای اعضای هیئت علمی مرکز با مشارکت این آزمایشگاه واجد درس‌های خوبی است که طی آن گرچه ابتدا آزمایشگاه سیاستی با پوشش «مشروعیت بخشی» به آیین‌نامه جدید وارد می‌شود اما با پیشرفت کار عملاً نقشی عمده در شناسایی مسأله و طراحی سیاست و ارائه راه حل ایفا و با برگزاری سلسله نشست‌های مختلف تمامی ذینفعان این آیین‌نامه را برای طراحی سیاست بسیج می‌کند. سلسله نشست‌های تخصصی در رشته‌های مختلف، در مناطق جغرافیایی متفاوت و با طیف وسیعی از دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی سبب شد تا یک آیین‌نامه به روز و مورد وثوق برای تمامی «بازیگران زیست‌بوم» تهیه و به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به عنوان سفارش دهنده و سیاست‌گذار ارائه شود.

➤ **سخنران سوم بخش اول** نشست جناب آقای «رضا میرزایی» بودند. موضوع سخنرانی ایشان روش «بازیوارسازی» و بیان تجربه این روش در تدوین یکی از قوانین مجلس بود. ایشان عنوان داشتند بازیوارسازی یا

بازیگونه‌سازی رویکردی نظام‌مند است که مبتنی بر سه عنصر اصلی «مکانیک‌ها»، «داینامیک‌ها» و «استاتیک‌ها» عناصر طراحی بازی را در محیط‌های غیربازی به کار می‌گیرد تا رفتار کاربران را به سوی اهداف تعیین شده هدایت کند. «مکانیک‌ها» عناصر قابل اندازه‌گیری و مستقیمی هستند که قوانین بازی را تعریف می‌کنند. «داینامیک‌ها» الگوهای رفتاری پویایی هستند که از تعامل مکانیک‌ها با کاربران ایجاد می‌شوند و بر جریان تجربه تمرکز دارند و نهایتاً «استاتیک‌ها» بر احساسات و تجربیات عاطفی تأکید دارند که کاربران را به ادامه فعالیت ترغیب می‌کنند. مثلا تصور کنید بخواهیم یک سکوی دیجیتال برای مشارکت عمومی در فرآیند تدوین قوانین مجلس طراحی کنیم که در آن شهروندان عادی بتوانند پیشنهادهای خود را برای یک قانون جدید (مانند قانون حفاظت از محیط زیست) ارائه دهند. با استفاده از روش‌شناسی بازیوارسازی، این فرآیند به صورت یک بازی تعاملی طراحی می‌شود به گونه‌ای که کاربران با ثبت نام، امتیاز اولیه دریافت می‌کنند و می‌توانند پیشنهادهای خود را به عنوان «ماموریت‌های چالش برانگیز» ارسال کنند. هر پیشنهاد توسط کارشناسان یا دیگر کاربران بررسی شده و امتیاز می‌دهد و اگر به مرحله ثبت و بحث در مجلس برسد، کاربر نشان «قانون‌گذار افتخاری» دریافت می‌کند. جدول رتبه‌بندی عمومی نشان‌دهنده کاربران برتر بر اساس تعداد پیشنهادهای پذیرفته شده است، که رقابت را تشویق می‌کند. همچنین، رویدادهای محدود به زمان مانند «هفته سبز» برگزار می‌شود تا کاربران برای پیشنهادهای مرتبط با محیط زیست «پاداش دوبرابر» بگیرند. این رویکرد، نه تنها مشارکت عمومی را افزایش می‌دهد، زیرا احساس تأثیرگذاری ایجاد می‌کند، بلکه هزینه‌های جمع‌آوری نظرات را کاهش و کیفیت پیشنهادهای را از طریق رقابت افزایش می‌دهد، در حالی که ریسک‌هایی مانند پیشنهادهای غیرجدی را با مکانیک‌های فیلترینگ مدیریت می‌کند. ایشان در ادامه در خصوص تجربه آزمایشگاه سیاستی مجلس شورای اسلامی در بکارگیری این روش‌شناسی برای تدوین یکی از قوانین مجلس، گفتند که در این تجربه نمایندگان مجلس، مردم عادی و دانشگاهیان در گروه‌های مختلف تقسیم‌بندی شده و از هر کدام سؤالاتی پرسیده و ملاحظات سیاستی خاص هر گروه مشخص شد.



## ✎ سخنران اصلی بخش دوم همایش جناب آقای

«محمد رضا عطارپور» بودند. موضوع سخنرانی ایشان «آزمایشگاه سیاستی در ایران: رؤیایی نظری یا واقعیتی در حال شکل‌گیری» بود. ایشان عنوان داشتند که پدیده «آزمایشگاهی شدن» در حوزه سیاست‌گذاری عمومی طی دهه‌ی اخیر به یک روند جهانی تبدیل شده است. اهمیت این آزمایشگاه‌ها در توانایی آن‌ها برای پر کردن شکاف میان دانش علمی و عملی نهفته است؛ جایی که آن‌ها به عنوان بستری برای آزمون فرضیه‌های سیاستی قبل از اجرای فراگیر سیاست‌ها عمل می‌کنند و بدین ترتیب خطر شکست‌های پرهزینه ملی را کاهش می‌دهند. علاوه بر این، در دنیای امروز در مواجهه با حجم عظیم داده‌ها، دولت‌ها برای اتخاذ تصمیمات هوشمندانه به رویکردهای داده‌محور نیاز مبرم دارند و ایجاد آزمایشگاه‌های سیاستی برای تبدیل «داده‌های بزرگ» به «شواهد قابل اجرا در سیاست‌گذاری» پاسخی به این نیاز ضروری به حساب می‌آید که با هدف جستجوی راه‌حل‌های نوآورانه برای مشکلات اجتماعی در بسترهای علمی و شبه‌تجربی شکل می‌گیرند. این آزمایشگاه‌ها که در داخل سازمان‌های دولتی، دانشگاه‌ها یا نهادهای غیرانتفاعی مستقر هستند، تلاش می‌کنند تا با استفاده از روش‌های علمی، چالش‌های مبرم اقتصادی و اجتماعی را مرتفع سازند. با ظهور تغییرات سریع فناوریانه مانند کلان‌داده‌ها و هوش مصنوعی، نسل جدیدی از این مراکز با نام «آزمایشگاه‌های نوآوری سیاستی داده‌محور» پدید آمده‌اند که از پیشرفت‌های جدید در دسترسی به داده‌ها و فرآیندهای تحلیل داده‌های پیشرفته برای بهبود نتایج سیاستی استفاده می‌کنند. آزمایشگاه‌های نوآوری سیاستی نهادهایی هستند که فضاهای فیزیکی یا تیم‌های تخصصی را برای فعالیت‌های نوآورانه در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی فراهم می‌آورند و اگرچه شباهتهایی به اتاق‌های فکر یا مؤسسات تحقیقاتی سنتی دارند، اما تمرکز اصلی آن‌ها بر ارائه راه‌حل‌های عملی در بخش‌های خاصی مانند سلامت، رفاه، محیط زیست و داده‌های باز است. از نظر تاریخی، اکثر این آزمایشگاه‌ها از سال ۲۰۱۱ به بعد تأسیس شده‌اند و رشد سریع آن‌ها باعث شده است که به عنوان بخشی فراگیر از زیرساخت‌های اجتماعی

سازمان‌های دولتی مدرن تلقی شوند. در حال حاضر بیش از ۴۵۰ نهاد مشابه آزمایشگاه در سراسر جهان وجود دارد که به دنبال مقابله با پیچیدگی‌های بیرونی و حمایت از یادگیری داخلی در بخش عمومی هستند. آزمایشگاه‌های سیاستی به عنوان واحدهای تخصصی و غالباً نیمه‌خودمختار در بدنه دولت یا در واحدهای نزدیک به آن تعریف می‌شوند و وظیفه دارند با استفاده از روش‌های نوآورانه، چابک و چندرشته‌ای، به طراحی و آزمایش سیاست‌های عمومی بپردازند. این نهادها از یک منظر تکوینی از جنبش گسترده‌تر «آزمایشگاه‌های نوآوری بخش عمومی» نشأت می‌گیرند که ریشه در نیاز به مدرن‌سازی دولت‌ها و افزایش کارایی خدمات دولتی دارد، از منظر تاریخی و معرفت‌شناختی، از ترکیب چندین حوزه مختلف شامل علوم سیاسی، متدولوژی‌های طراحی، تحلیل داده‌های بزرگ و علوم اجتماعی تجربی پدید می‌آیند و فنون آزمایشگاهی را از علوم سخت به حوزه حکمرانی و مدیریت اجتماعی منتقل کرده‌اند. این نهادها همچنین از فرهنگ «استارت‌آپی» و شتاب‌دهنده‌های بخش خصوصی الهام می‌گیرند تا بتوانند با سرعت بیشتری به چالش‌های متغیر جامعه پاسخ دهند. امروزه آزمایشگاه‌های سیاستی از یک پدیده حاشیه‌ای به یک ابزار استراتژیک در حکمرانی مدرن تبدیل شده و نه تنها در کشورهای توسعه‌یافته، بلکه در سازمان‌های بین‌المللی و سطوح منطقه‌ای نیز به عنوان واحدهای تحقیق و توسعه برای حل مسائل پیچیده اجتماعی شناخته می‌شوند.

ایشان در ادامه در تبیین تاریخچه تشکیل آزمایشگاه‌های سیاستی عنوان داشتند که این آزمایشگاه‌ها به عنوان بخشی از جنبش گسترده‌تر «آزمایشگاه‌های نوآوری بخش عمومی» در اوایل دهه ۲۰۰۰ میلادی ظهور کردند. بر اساس بررسی‌های تاریخی، نهادهایی مانند «ماین‌دلب» در دانمارک که در سال ۲۰۰۲ تأسیس شد، از پیشگامان این عرصه محسوب می‌شوند که تلاش می‌کنند روش‌شناسی‌های طراحی سیاست را با فرآیندهای دولتی ترکیب کنند. در دهه نخست قرن بیست و یکم، این واحدها عمدتاً بر بهبود خدمات متمرکز بودند، اما از سال ۲۰۱۰ به بعد، موج جدیدی از توسعه شکل گرفت که تمرکز را از «ارائه خدمات» به «طراحی سیاست» تغییر داد؛ این چرخش با هدف ایجاد



دورانی جدید از «دولت آزمایشگر» و ترویج آزمایشگری سریع در طراحی سیاست‌ها شتاب گرفت. توسعه این نهادها در سال‌های اخیر به شدت افزایش یافته است، انگلیس با تأسیس آزمایشگاه سیاستی خود در سال ۲۰۱۴، مدلی را ارائه داد که توسط بسیاری از کشورهای دیگر کپی برداری شد. ضرورت وجود آزمایشگاه‌های سیاستی ریشه در ناکارآمدی روش‌های سنتی سیاست‌گذاری در مواجهه با «مسائل بدخیم و بغرنج» دارد. سیاست‌گذاری‌های معمول که اغلب بر اساس بوروکراسی‌های خشک و تحلیل‌های صرفاً تئوریک بنا شده‌اند، در حل معضلات پیچیده‌ای همچون تغییرات اقلیمی یا نابرابری‌های اجتماعی با بن بست مواجه شده‌اند. ایشان در بخش پایانی سخنرانی خود به ضرورت‌ها و اهداف تشکیل آزمایشگاه سیاستی در مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازگانی پرداختند و عنوان داشتند که مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازگانی با درک نیاز به ایجاد چنین نهادی در ارتقای سیاست‌های صنعت، معدن و تجارت، تأسیس آزمایشگاه سیاستی را به عنوان پاسخی راهبردی به پیچیدگی‌های روزافزون و مسائل بغرنج حوزه‌های صنعت، معدن و تجارت با هدف گذار از مدل‌های سنتی به سمت «دولت آزمایشگر» در دستورکار خود قرار داده است. این آزمایشگاه سعی خواهد داشت تا با آزمایشگری سریع و کاهش ریسک‌های ناشی از شکست‌های سیاستی، شکاف میان دانش علمی و اقدامات اجرایی را پر کند. ضرورت این اقدام در مؤسسه، ایجاد فضایی امن برای آزمون فرضیه‌های سیاستی پیش از اجرای سراسری است

تا بدین ترتیب، اثربخشی سیاست‌های کلان در نظام بازگانی و صنعتی کشور تضمین شده و از اتلاف منابع ملی جلوگیری شود. رویکرد اصلی در این آزمایشگاه، استفاده از تفکر طراحی و «تولید مشترک» با حضور نخبگان و ذینفعان است تا سیاست‌ها بر اساس نیازهای واقعی بخش خصوصی و صنعتی نمونه‌سازی و اصلاح شوند و سعی دارد تا با بهره‌گیری از رویکردهای چندرشته‌ای و «طراحی برای سیاست»، فرآیند تصمیم‌گیری را به تجربه‌ای مشارکت‌محور و داده‌مدار تبدیل کند. هدف مؤسسه از راه‌اندازی این مرکز، ارتقای تاب‌آوری سیستم‌های اقتصادی و چابک‌سازی حکمرانی تجاری است؛ به گونه‌ای که سیاست‌ها نه تنها بر پایه نظریه‌های انتزاعی، بلکه بر اساس شواهد تجربی و بازخوردهای مستقیم از محیط واقعی تدوین شوند. در همین راستا و در اولین گام، نشست حاضر با هدف بررسی تجربه‌های موفق جهان و ایران برگزار شد.

#### اصطلاحات

- Co-creation = تولید مشترک
- Gamification = بازیوار سازی یا بازیگونه سازی
- MindLab = آزمایشگاه سیاستی ماین‌ل‌ل‌ب
- Wicked Problems = مشکلات پیچیده و بغرنج

#### منابع

- Whicher, A. (2021). Evolution of policy labs and use of design for policy in UK government. Policy Design and Practice, 4(2), 252-270.



# بررسی چالش‌های فوری صنعت نساجی و پوشاک ایران و ارائه راهکارهای عملیاتی



مهشید کلانتری

پژوهشگر موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

پارچه تهران»، «محمدحسین رحیمی»، رئیس هیات مدیره شرکت پیمان تجارت ارجمند، «حبیب‌اله هنرمندپور»، مدیرعامل شرکت بی‌بافت گسترجهان، «علی جان‌بزرگی»، مدیرعامل شرکت طیف نگارتابان، «ابوالقاسم پیدایش فرد»، مدیرعامل شرکت پایابافت و «بهنام غلامیان»، مدیر مارکتینگ کارخانه ایریس تشکیل می‌دادند.

در این نشست ضمن تحلیل ابعاد بحران چندلایه صنعت نساجی، با مشارکت موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، یک بسته سیاستی پیشنهادی در دو سطح کوتاه‌مدت (اضطراری) و میان‌مدت (ساختاری) ارائه و راهکارهایی در زمینه ایجاد کمیته ملی تسهیل تجاری، تزریق نقدینگی هدفمند، بازنگری در قیمت‌گذاری مواد پایه پلیمری، نوسازی ناوگان ماشین‌آلات و تدوین برنامه جامع مدیریت نیروی انسانی عرضه و هشدار داده شد تاخیر در اجرای این راهکارها، نه تنها به تشدید بیکاری (بیش از ۴۵۰ هزار شغل مستقیم) و تعطیلی واحدهای تولیدی منجر خواهد شد، بلکه وابستگی کشور به واردات را به شکل غیرقابل بازگشتی افزایش می‌دهد. آمارهای ارائه شده نشان داد که زنجیره ارزش این صنعت در ایران بیش از ۴۵۰ هزار شغل مستقیم و نزدیک به یک میلیون شغل غیرمستقیم ایجاد کرده و حدود ۱۰۶ درصد از تولید ناخالص داخلی را به خود

صنعت نساجی و پوشاک ایران، به عنوان یکی از قدیمی‌ترین و گسترده‌ترین زنجیره‌های ارزش صنعتی کشور، همواره نقشی کلیدی در ایجاد اشتغال، تأمین نیازهای اساسی بازار داخلی و ارزآوری ایفا کرده است. این صنعت با پشتوانه تاریخی و نیروی کار ماهر خود، ظرفیت تبدیل شدن به یک قطب صادراتی منطقه‌ای را دارد. با این حال، از ابتدای سال ۱۴۰۴، نشانه‌های یک بحران عمیق و فراگیر در تمام حلقه‌های این زنجیره (از ریسندگی و بافندگی گرفته تا رنگرزی و تولید پوشاک) نمایان شده است. نشست تخصصی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی در بررسی این چالش‌ها در مورخ ۱۴ مردادماه ۱۴۰۴ برگزار شد که پنج محور اصلی نشست را «بحران نیروی انسانی و پیامدهای خروج نیروی کار ماهر»، «تنگنای مالی و نقدینگی؛ از تأمین مواد اولیه تا وصول مطالبات» و «فشار مضاعف هزینه‌های تولید؛ از مواد اولیه تا انرژی»، «اختلالات انرژی و فرسودگی تجهیزات» و «کاهش توان رقابت کیفی و کوچک شدن بازار فروش» تشکیل می‌دادند. نشست با مشارکت فعالان کلیدی صنعت نساجی شامل جمعی از مدیران واحدهای بزرگ ریسندگی، بافندگی و رنگرزی، فعالان حوزه تأمین مواد اولیه، کارشناسان بازار و صاحبان برندهای شاخص پوشاک کشور برگزار شد و سخنرانان آن را «محمد ولدخانی»، رئیس اتحادیه صنف بنکداران و طاقه‌فروشان



اختصاص داده است. این ارقام به خوبی نشان می‌دهد که تداوم بحران‌های موجود می‌تواند آثار جبران ناپذیری بر اقتصاد کلان و اشتغال کشور برجای بگذارد.

## محور اول: بحران نیروی انسانی و پیامدهای خروج نیروی کار ماهر

یکی از فوری‌ترین و حساسترین چالش‌های مطرح شده، بحران نیروی انسانی بود. بهنام غلامیان، مدیر بازاریابی کارخانه ایریس، با اشاره به تغییرات اخیر در سیاست‌های اقامتی، هشدار داد که بیش از ۴۰ درصد نیروی انسانی واحدهای ریسندگی و بافندگی، به ویژه در بخش‌های عملیاتی، نظافت ماشین‌آلات و حتی اپراتوری، از کارگران ماهر افغانستانی تأمین می‌شود. محدودیت‌های تازه در صدور مجوز اقامت و کار، منجر به خروج ناگهانی و بدون برنامه این نیروها شده و فشار سنگینی بر ظرفیت تولید وارد کرده است. در این زمینه، جناب آقای «حبیب‌اله هنرمندپور» هشدار داد که این روند می‌تواند ظرفیت تولید واحدهای بزرگ را تا ۲۰ درصد کاهش دهد و تأکید نمود که آموزش و جایگزینی نیروی بومی نه تنها زمان‌بر (حدالقل ۶ تا ۱۲ ماه) و پرهزینه است، بلکه در کوتاه‌مدت امکان جبران افت بهره‌وری ناشی از تجربه نیروی قبلی وجود ندارد و این بحران به ویژه در شهرهای صنعتی مانند ورامین، تهران، اسلامشهر، ساوه، قم و اصفهان به وضوح قابل مشاهده است.

## محور دوم: تنگنای مالی و نقدینگی؛ از تأمین مواد اولیه تا وصول مطالبات

بحران نقدینگی به عنوان یک مسئله مزمن، در سال ۱۴۰۴ به اوج خود رسیده است. در خصوص محور دوم نشست، جناب آقای «علیرضا رحیمی»، به تشریح ابعاد این بحران پرداخت. وی بیان کرد که هزینه تأمین مواد اولیه در ماه‌های اخیر بیش از دو برابر شده است. در این میان، سختگیری بانک‌ها در ارائه تسهیلات، نرخ‌های سود بالا و فرآیند طولانی و پیچیده اعتبارات اسنادی، تأمین به موقع مواد اولیه را برای تولیدکنندگان غیرممکن ساخته است. از نظر ایشان افزایش حجم چک‌های برگشتی در زنجیره تأمین، نشان‌دهنده یک بحران فراگیر مالی است که کل شبکه تولید و توزیع را تحت فشار قرار داده و انباشت مطالبات کارخانه‌های ریسندگی از مشتریان پایین‌دست، همراه با کمبود سرمایه در گردش، به توقف موقت فعالیت یا کاهش ظرفیت تولید در تعدادی از واحدها منجر شده است.

## محور سوم: فشار مضاعف هزینه‌های تولید؛ از مواد

### اولیه تا انرژی

در خصوص این محور یافته‌های نشست نشان داد که زنجیره تأمین صنعت تحت شدیدترین فشارهای قیمتی ممکن قرار دارد و در این زمینه به ویژه «جهش قیمت الیاف طبیعی و پنبه»، «غیرقابلی بودن مواد پایه پلیمری» و «بحران در زنجیره تأمین رنگ و مواد شیمیایی» قابل توجه است. در خصوص جهش قیمت الیاف طبیعی و پنبه، بر اساس داده‌های ارائه شده، تولید پنبه داخلی در سال ۱۴۰۴ با کاهش ۱۵ تا ۲۰ درصدی مواجه شده و وابستگی به واردات به حدود ۶۰ درصد رسیده است. مشکلات جدی در تأمین ارز، ثبت سفارش و ترخیص کالا، به ویژه در دوره جنگ و پس از آن، موجب تأخیرهای مکرر و افزایش چشمگیر هزینه‌ها شده است. نتیجه مستقیم این وضعیت، رشد ۱۹۰ درصدی قیمت نخ پنبه طی بازه دی‌ماه ۱۴۰۳ تا خردادماه ۱۴۰۴ بوده است. در زمینه غیرقابلی بودن مواد پایه پلیمری، در بخش نخ‌های مصنوعی، مشکل اصلی به قیمت‌گذاری مواد پایه پلیمری بازمی‌گردد. به گزارش انجمن نساجی که در نشست مطرح شد، قیمت مواد پایه پلیمری داخلی بالاتر از نرخ جهانی است. عرضه نامنظم گریدهای مناسب نخ‌ریسی، وابستگی شدید قیمت‌ها به نرخ ارز و افزایش پرمیوم معاملات در بورس کالا، هزینه تمام‌شده تولید الیاف مصنوعی را تا دو برابر افزایش داده است. همچنین در زمینه بحران در زنجیره تأمین رنگ و مواد شیمیایی عنوان شد که بیش از ۸۰ درصد رنگ‌های مصرفی صنعت وارداتی است و تأمین آن‌ها در انحصار تعداد محدودی شرکت (حدود ۷ تا ۱۰ شرکت اصلی) قرار دارد. افزایش قیمت رنگ‌های استاندارد بین ۹۰ تا ۱۲۰ درصد نسبت به سال قبل، تولیدکنندگان را ناگزیر به استفاده از رنگ‌های غیراستاندارد کرده است. این موضوع نه تنها کیفیت محصول نهایی را کاهش داده، بلکه باعث افزایش جرم‌گرفتگی، خوردگی قطعات پمپ، افت راندمان ماشین‌آلات (۱۵ تا ۲۰ درصد) و کاهش عمر مفید تجهیزات خطوط رنگ‌رزی تا یک سوم شده است.

## محور چهارم: اختلالات انرژی و فرسودگی تجهیزات

جناب آقای «محمد ولدخانی»، در خصوص این محور با اشاره به مشکل تأمین برق و خاموشی‌های مکرر، تأکید نمود که قطعی برق در ساعات اوج مصرف، نه تنها باعث توقف ناگهانی خطوط تولید می‌شود، بلکه به ماشین‌آلات حساس



و دقیق آسیب‌های جدی وارد کرده، نرخ ضایعات مواد اولیه گران‌قیمت را افزایش می‌دهد و زمان تحویل سفارش‌ها را مختل می‌کند. از نظر ایشان در کنار بحران انرژی، معضل فرسودگی تجهیزات در صنعت نساجی کشور به شکلی است که بیش از ۶۰ درصد ماشین‌آلات این صنعت امروز عمری بالای ۲۰ سال دارند و این امر موجب افزایش استهلاک، کاهش راندمان و افت کیفیت محصولات شده، ضمن اینکه نوسانات ارزی و تحریم‌ها نیز واردات قطعات و تجهیزات جدید را با دشواری‌های مضاعف مواجه کرده است.

### محور پنجم: کاهش توان رقابت کیفی و کوچک شدن بازار فروش

نشست به این جمع‌بندی رسید که ترکیب عواملی چون مواد اولیه بی‌کیفیت، رنگ‌های غیراستاندارد، خاموشی‌ها و فرسودگی تجهیزات، منجر به کاهش شدید توان رقابت کیفی محصولات صنعت نساجی کشور شده و هم‌زمان، کاهش قدرت خرید خانوار (افت ۲۰ تا ۳۰ درصدی تقاضا برای پوشاک نو)، هجوم نخ‌های وارداتی ارزان (به ویژه از چین) و افزایش حجم پوشاک قاچاق، بازار فروش داخلی را به شدت کوچک کرده است و لذا در حال حاضر واحدهای تولیدی نه تنها قادر به انتقال افزایش هزینه‌های خود به مصرف‌کننده نیستند، بلکه سهم بازار خود را نیز به نفع رقبای وارداتی و قاچاق از دست می‌دهند.

### راهکارهای کوتاه‌مدت

نشست بر اساس تحلیل جامع داده‌های کمی و کیفی مستخرج از مباحث مطروحه و اسناد بالادستی، پنج محور اصلی به عنوان علل ریشه‌ای و تشدیدکننده بحران در سال ۱۴۰۴ شناسایی کرد که عبارت بودند از: ۱- افزایش هزینه مواد اولیه؛ ناشی از کاهش تولید داخلی، وابستگی به واردات، قیمت‌گذاری غیررقابتی پتروشیمی‌ها و جهش قیمت ارز، ۲- کاهش اندازه فروش؛ به دلیل افت قدرت خرید، رکود اقتصادی و هجوم کالاهای وارداتی و قاچاق، ۳- اختلالات انرژی و قطعی برق؛ تخریب‌کننده فرآیندهای تولید پیوسته و افزایش دهنده هزینه‌های سربار، ۴- بحران نیروی کار؛ خروج نیروی کار ماهر و عدم امکان جایگزینی کوتاه‌مدت و ۵- افت توان رقابت کیفی؛ نتیجه اجتناب‌ناپذیر استفاده از نهاده‌های بی‌کیفیت و تجهیزات فرسوده. در این راستا با عنایت به

فوریت و عمق بحران، سند پیشنهادی جمع‌بندی نشست دو دسته راهکارهای پیشنهادی در بازه زمانی کوتاه‌مدت و میان‌مدت را پیش روی سیاست‌گذار قرار داد.

**سیاست چهارگانه:** ۱- تشکیل کمیته ملی تسهیل تجاری با هدف رفع موانع فوری تأمین ارز، ثبت سفارش و ترخیص مواد اولیه و رنگ‌های وارداتی (این کمیته باید با اختیارات ویژه و به صورت هفتگی مشکلات را پیگیری کند)، ۲- ایجاد خط اعتباری ویژه سرمایه در گردش و تزریق نقدینگی هدفمند از طریق بانک‌های عامل با نرخ بهره ترجیحی (۴ تا ۶ درصد) و با ضمانت‌های سهل‌تر برای واحدهای فعال، ۳- بازنگری فوری در قیمت‌گذاری مواد پایه پلیمری به منظور شفاف‌سازی و اصلاح مکانیزم کشف قیمت در بورس کالا برای جلوگیری از افزایش پرمیوم‌ها و نزدیک کردن قیمت‌ها به نرخ‌های جهانی و ۴- صدور مجوز موقت به‌کارگیری نیروهای ماهر خارجی با هدف حفظ ظرفیت تولید فعلی و تسهیل و تثبیت فرآیند صدور و تمدید مجوز کار برای نیروهای متخصص افغانستانی، راهکارهای فوری و کوتاه‌مدت (ضرورت اقدام در بازه ۳ تا ۶ ماهه) جمع‌بندی نشست بودند.

### راهکارهای میان‌مدت و بلندمدت

همچنین ۱- تکمیل زنجیره تأمین و کاهش وابستگی، ۲- تضمین خرید محصولات استراتژیک و اجرای دقیق قانون خرید تضمینی پنبه با قیمتی جذاب برای کشاورزان، ۳- حمایت از تولید داخل مواد شیمیایی با ارائه تسهیلات و مشوق‌های مالیاتی به سرمایه‌گذاران برای تولید رنگ، مواد کمکی و پیگمنت در داخل کشور، ۴- مدیریت پایدار انرژی و نوسازی فناوری، ۵- تخصیص انرژی پایدار به صنایع اولویت‌دار و تدوین برنامه تأمین برق پایدار برای واحدهای نساجی در شیفت‌های حیاتی تولید، ۶- تدوین بسته نوسازی ماشین‌آلات به منظور ارائه تسهیلات ارزی بلندمدت (با بازپرداخت ۵ تا ۷ ساله) برای جایگزینی ماشین‌آلات فرسوده با فناوری‌های روز دنیا، ۷- ساماندهی بازار و مبارزه با قاچاق و به ویژه شفاف‌سازی مبادی ورودی با استقرار سامانه‌های هوشمند در مرزها برای مقابله مؤثر با ورود پوشاک و نخ قاچاق، ۸- حمایت از برندهای داخلی با تدوین بسته حمایتی برای توسعه بازار و برندینگ تولیدات باکیفیت داخلی، ۹- تدوین برنامه جامع مدیریت نیروی انسانی و احیای آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای ایجاد دوره‌های آموزشی



هدفمند با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت نساجی برای تربیت نیروی متخصص بومی و ۱۰- بهبود نظام جبران خدمات با هدف ارائه مشوق‌های بیمه‌ای و مالیاتی به کارخانه‌هایی که بتوانند نیروی کار ماهر را حفظ و جذب کنند، راهکارهای ده‌گانه میان‌مدت و بلندمدت (برنامه‌ریزی برای ۱ تا ۳ سال آینده) بودند که در جمع‌بندی نشست مورد توافق کارشناسان و فعالان این صنعت قرار گرفتند.

### جمع‌بندی

در حال حاضر صنعت نساجی و پوشاک کشور را در سال ۱۴۰۴ در یک نقطه عطف تاریخی قرار گرفته و مجموعه فشارهای هم‌زمان از سمت تأمین، تولید و بازار، این صنعت را به مرز شوک عمیق ساختاری رسانده است. تحلیل اظهارات فعالان در نشست نشان داد که وضعیت کنونی صرفاً یک رکود

فصلی نیست، بلکه یک بحران چندلایه است که ریشه در ناترازی‌های بلندمدت و سیاست‌گذاری‌های ناهماهنگ دارد و در صورت تعلل در اجرای فوری راهکارهای پیشنهادی و عدم اتخاذ تصمیمات علمی و شجاعانه، شاهد تعطیلی گسترده واحدهای کوچک و متوسط، کاهش غیرقابل جبران ظرفیت تولید و از دست رفتن صدها هزار فرصت شغلی خواهیم بود. این روند نه تنها امنیت اقتصادی را به خطر می‌اندازد، بلکه وابستگی کشور به واردات پوشاک را به شکل بی‌سابقه‌ای افزایش داده و ارزبری سنگینی را به اقتصاد ملی تحمیل می‌کند. وزارت صنعت، معدن و تجارت به عنوان متولی اصلی، باید با تشکیل یک کارگروه ویژه و با بهره‌گیری از توان تشکل‌های صنفی و کارشناسی، بررسی راهکارهای کوتاه‌مدت و بلندمدت پیشنهادی این نشست را در اسرع وقت در دستور کار قرار دهد.





فصل ششم  
گفتگوی اقتصاددانان ها



فصل ششم  
گفتگوی اقتصاددانان



# زنجیره‌های ارزش جهانی و تحولات فناوری



ریچارد بالدوین

پرفسور اقتصاد بین‌الملل از موسسه توسعه مدیریت

حاصل از تجارت به صورت افزایش مطلوبیت نمایان می‌شوند، اما اگر این منافع در فرایند تولید درونی شوند، نمود آن‌ها به جای افزایش مطلوبیت، در ارتقای بهره‌وری خواهد بود. بنابراین، فرایند جهانی‌شدن تولید و شکل‌گیری زنجیره‌های تامین جهانی که پیش‌تر چون منجر به افزایش مطلوبیت می‌شد مطلوب قلمداد می‌شد، در شرایطی که قیمت‌ها، مقادیر و کیفیت‌ها در دل فرایند تولید ظاهر می‌شوند، اثر خود را به شکل افزایش بهره‌وری نمایان می‌کند.

آنچه در اینجا قصد داریم به آن بپردازیم، زنجیره‌های ارزش جهانی و سیر تحول آن‌هاست. بدیهی است که در تحلیل کلاسیک منافع حاصل از تجارت و «مزیت نسبی استاندارد» همچنان موضوعیت دارد. کالاهای در مکان‌هایی تولید می‌شوند که با توجه به ساختار منابع و عوامل تولید، بهینه‌ترند. افزون بر این، «صرفه‌های مقیاس» و «تنوع بیشتر» حاصل از «صرفه‌های تجمعی» تولید نیز از جمله سازوکارهایی هستند که به واسطه‌ی آن‌ها، زنجیره‌های ارزش جهانی به بهره‌وری پیوند می‌خورند. در این میان، «انتقال دانش فنی و مهارت‌های تخصصی» که از طریق زنجیره‌های تامین صورت می‌گیرد نیز، یکی دیگر از مجاری مؤثر در این رابطه است. به‌طور کلی، همه‌ی این عوامل، زمینه‌ساز ارتباط نظام‌مند میان زنجیره‌های ارزش جهانی (یا همان زنجیره‌های تامین جهانی) و سطوح بهره‌وری در اقتصاد جهانی‌اند.

سلام. ماایلم سخن خود را با سیاست‌گذاری از بزرگ‌کنندگان این نشست، از جمله «مؤسسه‌ی تحقیقات سیاست‌گذاری اقتصادی، تجاری و صنعتی ژاپن»، «دانشگاه گاکوشوئین» و «دانشگاه هیتوتسو باشی» آغاز کنم که این فرصت ارزشمند را در اختیار من قرار دادند تا دیدگاه‌هایم را با چنین جمع فرهیخته‌ای در میان بگذارم. بی‌صبرانه منتظر شنیدن پرسش‌های شما هستم؛ تجربه نشان داده که در حضور مخاطبانی چنین فرهیخته و صاحب‌نظر، پرسش‌ها اغلب به صورت نکته‌ها و تحلیل‌های تأمل‌برانگیز مطرح می‌شوند که بی‌گمان گفت‌وگو را برای همگان پربارتر می‌کند. از این‌رو، مشتاقانه منتظر شنیدن دیدگاه‌های شما در انتهای عرایضم هستم. موضوع سخنرانی امروز، «زنجیره‌های تامین و بهره‌وری» است. بی‌تردید در شرایط کنونی (۲ آوریل و جنگ تجاری)، خیلی وسوسه می‌شوم که این اسلایدها را کنار بگذارم و صرفاً به بحث در باب ژئوپلیتیک بپردازم؛ اما این کار در حق مترجمان این نشست منصفانه نخواهد بود. پس به ارائه‌ی برنامه‌ی اصلی خود بر اساس اسلایدها می‌پردازم.

اجازه بدهید کمی از مبانی علم اقتصاد آغاز کنم، مبانی‌ای که در واقع بهانه‌ای هستند برای موضوعاتی که در اینجا به آن‌ها نخواهم پرداخت. مبانی اقتصادی مرتبط با «زنجیره‌ی تامین» و «بهره‌وری» در اصل ساده‌اند: در نظریه‌های سنتی، منافع



در این بخش، قصد دارم مجموعه‌ای از واقعیت‌های کلان اقتصادی پایه‌ای درباره زنجیره‌های تامین را طرح کنم. بسیاری از حاضران در این نشست احتمالاً با داده‌ها آشنا هستند، اما این اطلاعات برای درک تحولات جاری ضروری‌اند و وضعیتی را در حال حاضر اقتصاد جهانی نشان می‌دهند که با وضعیت پیشین به کلی متفاوت است. نخست اینکه گروه هفت کشور صنعتی یا جی-۷ به تدریج دچار صنعتی‌زدایی شده‌اند و در مقابل، شش اقتصاد نوظهور (چین، هند، کره جنوبی، اندونزی، تایلند و برزیل) که «آی-۶» شناخته می‌شوند و البته در میان آن‌ها چین بیش از همه نقشی محوری دارد، مسیر صنعتی شدن را پیموده‌اند و سایر اقتصادهای جهان نیز از حیث صنعتی شدن تغییر چندانی نکرده‌اند. لذا شاهد تحولی ساختاری و بنیادین در بخش تولید صنعتی جهان هستیم و بدیهی است که بحث ما در اینجا معطوف به زنجیره‌های تامین در بخش تولید صنعتی است. برای نمونه، در سال ۱۹۹۹، کشورهای جی-۷ حدود دوسوم کل تولید صنعتی جهان را در اختیار داشتند، در حالی که سهم کشورهای آی-۶ تنها حدود ۱۰ درصد بود. اما در فاصله‌ی دهه‌ی ۲۰۰۰ تا اواخر دهه‌ی ۲۰۱۰، این روند به‌طور کامل وارونه شده، سهم جی-۷ها از تولید جهانی کاهش یافته و سهم آی-۶ها افزایش پیدا کرده است. از میانه‌ی دهه‌ی ۲۰۱۰ به بعد، این جایجایی بنیادی در سهم جهانی تولید به یک ثبات نسبی رسیده است.

نکته‌ی چشم‌گیر و بسیار معنادار دیگری که در روندها دیده می‌شود، تحولی است که بسیار خاص و محدود به تعداد اندکی از کشورها بوده و در رأس آن‌ها چین قرار دارد، چنان‌که در ادامه نیز خواهیم دید. در اینجا می‌توان مشاهده کرد که چین به‌طور کامل بر تولید صنعتی جهان مسلط شده است. میزان ستانده صنعتی است، اما همین الگو را در شاخص‌های دیگر نیز می‌توان مشاهده کرد، چه در ارزش افزوده، چه در تعداد نیروی کار شاغل در صنعت، چه در صادرات صنعتی و به‌طور کلی در هر سنجه‌ای که برای اندازه‌گیری تولید صنعتی انتخاب شود، چین جایگاه مسلطی دارد.

امروز اگر سهم چین و همچنین سهم سایر ۱۰ کشور برتر از تولید جهانی را بررسی کنیم، مشخص می‌شود حجم خروجی ناخالص تولید چین اکنون از مجموع ۹ کشور بعدی بیشتر شده است. بدین ترتیب، چین در جهان تولید صنعتی به‌طور مطلق مسلط شده، وضعیتی که از زمان انقلاب صنعتی تاکنون، مشابه آن سابقه نداشته است. این واقعیت ساده، بسیاری از تحولات جاری در نظام اقتصادی جهان را تعیین می‌کند و همچنین درک درستی از تحول زنجیره‌های ارزش جهانی را ممکن می‌سازد.

روشن‌تر آنکه امروز دیگر امکان تحلیل زنجیره‌های ارزش جهانی بدون در نظر گرفتن جایگاه منحصربه‌فرد چین وجود ندارد.

در حال حاضر، چین بر زنجیره‌های تامین جهانی نیز سلطه یافته است. به همین دلیل، در ادامه به تمایز میان کالاهای واسطه‌ای و کالاهای نهایی عرضه‌شده در زنجیره تامین خواهیم پرداخت و استدلال خواهیم کرد که تمرکز بر نقش کالاهای واسطه‌ای تولیدشده در چین از اهمیت بسزایی برخوردار است، نه فقط کالاهای نهایی‌ای که همگی با آن‌ها آشنا هستیم، مانند ابزارهای الکترونیکی و نظایر آن؛ چراکه زنجیره‌های ارزش جهانی اساساً بر مبنای کالاهای واسطه‌ای شکل گرفته‌اند و سازماندهی می‌شوند.

حدود یک سال و نیم تا دو سال پیش برای «بروکینگز» شاخصی ساختیم که می‌تواند منشأ کالاهای واسطه‌ای را به صورت عمقی ردیابی کند؛ به عبارت دیگر، صرفاً به داده‌های تجاری سنتی (برای مثال، اینکه آمریکا اقلام واسطه‌ای تولید خود را مستقیماً از کجا وارد کرده) اکتفا نکردیم، بلکه محتوای وارداتی چین در واردات آمریکا از سایر کشورها (نظیر کانادا) را نیز تالیه‌های انتهایی زنجیره عرضه مورد بررسی قرار دادیم. ما این شاخص را «سطح مواجهه با تولیدکنندگان خارجی در واردات» نامیدیم. محاسبه این شاخص به ما نشان داد که وابستگی آمریکا به چین طی دوره زمانی ۱۹۹۵ تا ۲۰۲۰ به‌طور مستمر افزایش یافته و در حال حاضر به بالاترین سطح خود رسیده است، به طوری که این وابستگی در میان تمام کشورهای جهان، در آمریکا بیشترین میزان را دارد.

میزان وابستگی چین به آمریکا نسبتاً پایین‌تر است، این وابستگی در سنوات گذشته در سطح بالاتری بود و هم‌اکنون در حال کاهش است. این روند برای سایر کشورهای صنعتی بزرگ مانند آلمان و ژاپن نیز صادق است و در حقیقت، تقریباً تمامی کشورهای بزرگ تولیدکننده صنعتی در جهان چنین الگویی را تجربه می‌کنند؛ «افزایش وابستگی به نهاده‌های صنعتی چین، در حالی که وابستگی چین به نهاده‌ها صنعتی آن‌ها در حال کاهش است».

حال به دنبال تحلیل روند تجارت جهانی کالاهای صنعتی، که در سال ۲۰۰۸ به اوج خود می‌رسد و سپس کاهش می‌یابد، می‌روم و برای تحلیل این روند بر دو مولفه «یکپارچه‌سازی» و «بازمحل‌سازی» تمرکز می‌کنم. می‌توان گفت که زنجیره‌های تامین در حال یکپارچه‌تر شدن و محل‌سازی مجدد هستند. دو پدیده‌ای که کاملاً با یکدیگر تفاوت می‌کنند. در خصوص دلایل اوج‌گیری تجارت صنعتی عموماً مولفه ژئوپولیتیک را عامل اصلی می‌دانند. ژئوپولیتیک تا سال ۲۰۰۸ عامل پراکندگی بیشتر نظام صنعتی و لذا تجارت بیشتر اقلام خطوط تولیدی شد. حال فرضیه



من و البته نتایج مطالعاتی که چه در صندوق بین‌المللی پول و چه توسط کارشناسان دیگر صورت گرفته نشان می‌دهد که از سال ۲۰۱۶ شاهد روند معکوس در زنجیره‌های تامین جهانی در مسیر معکوس هستیم. که این بار خاستگاه آن تحولات فناوری و نه ژئوپولیتیکی است.

مولفه مهم اول در اینجا، روند «یکپارچه‌سازی» جدید است. زنجیره‌های تامین در حال یکپارچه شدن و حرکت به سمت داخل هستند. عامل اصلی یکپارچه‌شدن فناوری‌های اطلاعات یا «آی.تی.» است. می‌خواهم کمی توضیح دهم که چرا این اتفاق در حال وقوع است. در این کارخانه همه خطوط تولید کاملاً یکپارچه کار می‌کنند و هیچ تفکیکی وجود ندارد. به طور کامل همه چیز خودرو در داخل این کارخانه تولید می‌شود. برای مثال، چون فورد لاستیک از برزیل نیاز داشت، از مزارع برزیلی و حتی کشتی‌هایی که لاستیک‌ها را حمل می‌کردند می‌خرید. همه این‌ها متعلق به کارخانه «فورد» بودند. هیچ چندپارگی مطلقاً در این کارخانه وجود نداشت. در آینده‌ای نه چندان دور با بهره‌گیری از فناوری «چاپ سه‌بعدی» همه چیز دوباره در یک کارخانه واحد تولید خواهد شد. بنابراین، تحلیل من این است که ابتدا تولید متمرکز بود، سپس «انقلاب فناوری ارتباطات» (سی.تی) این امکان را فراهم آورد که فرآیندهای تولید از هم منفک شوند. حال «انقلاب فناوری اطلاعات» (آی.تی) باعث شده‌اند که دیگر تفکیک به صرفه نباشد و دوباره روندها به سمت «یکپارچه‌سازی» و «بازمحلی‌سازی» بروند.

مسئله فنی این است که چگونه می‌توان این تفکیک شدگی را اندازه‌گیری کرد؟ برای این منظور «نسبت ارزش اقلام واسطه‌ای صنعتی (اعم از داخلی، خارجی یا هر کجا) تقسیم بر ارزش تولید ناخالص جهان در بخش صنعت» را در نظر گرفته و آن را «نرخ تفکیک جهانی» می‌نامیم. این نسبت نشان‌دهنده آن سهم از تولید ناخالص است که به کالاهای واسطه‌ای اختصاص پیدا می‌کند. دقت کنید که این نسبت انعکاسی از «فرآیند تولید» و نه «جهانی‌شدن تولید» است.

محاسبه این نسبت نشان می‌دهد که از سال ۱۹۹۵ تا ۲۰۱۳، تولید صنعتی به طور فزاینده‌ای در کشورهای مختلف تفکیک می‌شود و این نسبت افزایش می‌یابد. اما از ۲۰۱۳ تا ۲۰۲۰، فرآیند معکوس یکپارچگی تولید شروع می‌شود. نکته بسیار مهم این است که این تغییرات مدت‌ها قبل از «برگزیت»، مدت‌ها پیش از «دوره اول ریاست جمهوری ترامپ» و مدت‌ها جلوتر از «تشدید تنش تجاری آمریکا و چین» رخ داده است. استدلال

من این است که بسیاری از تحولات کنونی اقتصاد جهانی، تماماً ریشه‌های فناورانه یا «تکنولوژیک» دارند که به اشتباه به صورت «ژئوپولیتیک» تحلیل می‌شوند. البته این به این معنا نیست که مولفه‌های «ژئوپولیتیک» اهمیت ندارد؛ قطعاً اهمیت دارند.

چین دیگر به میزان «دوران تفکیک» واردات ندارد، زیرا مزیت نسبی آن در تولید اقلام واسطه‌ای به‌طور فزاینده‌ای باعث انتقال بیشتر خطوط تولید اقلام نیمه‌ساخته صنعتی به چین شده و سهم چین در این زمینه کمتر از قبل شده است. اگر نسبت «استفاده از نهاده‌های واسطه‌ای به کل نهاده‌های واسطه‌ای وارداتی» که به نوعی به جهانی‌شدن خطوط تولید مربوط می‌شود را محاسبه کنیم جهان در سال ۲۰۱۳ در این نسبت به نقطه قله خود می‌رسد و سپس رو به کاهش می‌گذارد و به سطحی برمی‌گردد که در سال ۱۹۹۵ بوده است. اما اگر چین را از داده‌های جهان در این محاسبه خارج کنیم، خواهیم دید که همه کشورهای دیگر همچنان بیش از پیش به ورود اقلام واسطه‌ای وابسته هستند که نشان‌دهنده نقش فوق‌العاده بزرگ چین در این زمینه است.

این الگوی «تفکیک» و سپس «یکپارچگی» در زیربخش‌های مختلف صنعتی در سطح جهانی تکرار شده است. عامل اصلی تفکیک «انقلاب فناوری ارتباطاتی» (اینترنت، پهنای بیشتر باند، ایمیل، تلفن‌های هوشمند و...) و عامل اصلی یکپارچگی مجدد «انقلاب فناوری‌های اطلاعات» (اتوماسیون صنعتی و...) بوده است. فناوری اطلاعات و ارتباطات (آی.سی.تی) همان طور که سال‌ها پیش «نیکلاس بلوم» هم گفته، شمشیری دو لبه است. این فناوری را می‌توان در قالب دو جزء اصلی «فناوری ارتباطات یا سی.تی.» و «فناوری اطلاعات یا آی.تی.» در نظر گرفت. فرضیه من این است که «فناوری ارتباطات» که نوعی «فناوری هماهنگی» است، هزینه‌هایی نهایی مراحل تخصصی بیشتر تولید را کاهش اما «فناوری اطلاعات»، سود نهایی مراحل تخصصی بیشتر را کاهش می‌دهد. از آنجا که انقلاب فناوری اطلاعات و ارتباطات در ابتدا عمدتاً متمرکز بر توانمندی‌های ارتباطی بود، منجر به تفکیک بیشتر خطوط تولید صنعتی شد؛ زیرا با بهره‌گیری از امکان‌های ارتباطی جدید، تقسیم کار ساده‌تر شده بود. سپس، زمانی که شتاب فناوری اطلاعات آن نمود بیشتر یافت و خودکارسازی‌ها به‌طور اساسی وظایف بیشتری را به یک ماشین واحد منتقل کرد، ضرورت برخورداری از مراحل متعدد و تخصصی جدای از هم به تدریج کاهش پیدا کرد. این روایت ویژه‌ی خود من است. «سی.تی» تفکیک و «آی.تی» تجمع می‌کند. ابتدا فناوری‌های «سی.تی» با سرعت بیشتری تحول پیدا کردند و امروز فناوری‌های «آی.تی» و خودکارسازی با سرعتی زیاد متحول می‌شوند.



این تحلیل را حدود ده سال پیش در قالب نظریه «چارچوب تولید و تخصیص وظایف در مراحل مختلف» مطرح کردم.

در خصوص اینکه چگونه «سی.تی» منجر به تفکیک خطوط تولید شد، باید فرآیند تولید را در سیمای انجام وظایف مختلف تولیدی در نظر گرفت که در این اسلاید در بالای نمودار می‌بینید. حالا این وظایف مختلف وارد گروه‌بندی مشاغل مختلف می‌شوند، کارفرمایان تصمیم می‌گیرند که چه تعداد وظیفه را به هر کارگر اختصاص دهند و سپس گروهی از کارگران را در مراحل مختلف قرار داده و در نهایت کالاهای نهایی تولید می‌شود. بنابراین، سه سطح از تفکیک وجود دارد: ۱- تعداد وظایف هر کارگر که موضوع بازار کار در اقتصاد کلان است و ۲- تعداد مشاغل در هر مرحله تولید و ۳- در نهایت تعداد «مراحل» فرآیند کلی تولید. استدلال من این است که تعادل بین سهولت سازمان‌دهی امور مختلف و پراکنده در برابر منافع حاصل از تجمیع مشاغل یا مراحل تخصصی، به صورت یک بده‌بستان عمل می‌کند.

اینکه چگونه فناوری ارتباطات (سی.تی) کارخانه‌ها را تفکیک می‌کند، یک پدیده تولیدی است و نه تجاری. بیابید در یک نمودار مراحل تولید را روی خط افقی و هزینه و درآمد نهایی تولید را روی محور عمودی بگذاریم. همانطور که همه ما در اقتصاد می‌دانیم، هر چیزی که خوب است در تقاطع یا تماس به وقوع می‌پیوندد. اینجا می‌بینید که منحنی نزولی نشان‌دهنده «درآمد نهایی تفکیک» یا «منفعت نهایی اعطای وظایف کمتر به هر کارگر» و یا «منفعت نهایی مراحل تخصصی‌تر بیشتر» است. منافع نهایی با افزایش تعداد مراحل تولید کاهش می‌یابد. منحنی صعودی، «هزینه نهایی هماهنگ‌سازی» یا «هزینه نهایی اعطای وظایف کمتر به هر کارگر» را نشان می‌دهد و با افزایش تعداد مراحل، هزینه افزودن یک مرحله دیگر بیشتر و بیشتر می‌شود. نقطه آبی جایی است که این دو منحنی به هم می‌رسند و تعداد بهینه مراحل در سال ۱۹۹۰ شکل می‌گیرد. حالا آنچه که در گام اول تحولات زنجیره ارزش جهانی توسط «فناوری ارتباطات» به انجام رسید، کاهش هزینه هماهنگ‌سازی بود که باعث انتقال منحنی صعودی به پایین شد و ما مراحل بیشتری را توانستیم با هزینه کمتر انجام دهیم.

«فناوری اطلاعات» یا «آی.تی» منافع برخورداری از مراحل متعدد تولید را کاهش می‌دهد؛ چراکه بسیاری از فرایندها و مشاغل دیگر می‌توانند در یک ماشین واحد تجمیع شوند. به تدریج به سمت سال ۲۰۲۵ «یکپارچه‌سازی» بیشتری به وقوع پیوسته است. پس ایده‌ی اصلی این است که انقلاب شدید در

«فناوری ارتباطات» یا «سی.تی» ابتدا منجر به تفکیک بیشتر و سپس شتاب قوی‌تر تحولی در «فناوری اطلاعات» یا «آی.تی» منجر به یکپارچه‌سازی مجدد بیشتر شده است.

اکنون وارد بحث «بازمحل‌سازی» و «منطقه‌ای‌سازی مجدد» شویم. اینجا از حوزه‌ی تولید به حوزه‌ی تجارت می‌رویم و تمرکز بر «بازمحل‌سازی» نهاده‌های صنعتی به واسطه‌ی «فناوری اطلاعات» یا «آی.تی» است. مجدداً سوال این است که شاخص مناسب برای سنجش «غیرمحل‌سازی» و «محل‌سازی» نهاده‌های صنعتی کدام است؟ این دو عبارت در حقیقت نسخه‌ی اروپایی‌شده‌ی مفاهیم «برون‌سپاری جهانی» و «بازگردانی تولید به داخل» هستند. شاخص «بیرونی‌سازی» اینجا «نسبت ارزش نهاده‌های واسطه‌ای وارداتی در کل جهان به ارزش کل نهاده‌های واسطه‌ای مصرف‌شده در سطح جهانی» است. این شاخص سهم واردات نهاده‌های واسطه‌ای از کل نهاده‌های مورد استفاده در سطح جهانی را اندازه‌گیری می‌کند که در اصل سنجشی از میزان جهانی‌شدن زنجیره‌ی تامین هم به حساب می‌آید. این بار شاخص ما به «فرآیند تجارت» می‌پردازد و نه «فرآیند تولید». برای آن یک اسم هم تعیین می‌کنیم: «نرخ تفکیک‌پذیری جهانی»

زنجیره‌های تامین در بخش تولیدی که پیش‌تر دچار «خارجی‌سازی» شده بودند، اکنون در حال «بازداخلی‌شدن» هستند. من واژه‌ی «بازمحل‌سازی» را ترجیح می‌دهم، زیرا این فرآیند صرفاً به معنای بازگشت به کشور مبدا نیست، بلکه شامل انتقال منطقه‌ای و تمرکز مجدد جغرافیایی نیز می‌شود. در بازه‌ی زمانی سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۸، شاهد جهانی‌شدن زنجیره‌های تامین بودیم؛ فرآیندی که می‌توان آن را «انقلاب زنجیره‌های ارزش جهانی» نامید. اما پس از آن، مرحله‌ی «بازمحل‌سازی نظام تامین» آغاز شده که خود را در کاهش شاخص «غیرمحل‌سازی» نشان می‌دهد. همان‌طور که پیش‌تر نیز نشان دادیم، نقش چین در این فرآیند بسیار کلیدی است، زیرا این الگوی «بازمحل‌سازی» نظام زنجیره‌های تامین جهانی تقریباً در تمامی نقاط جهان، به جز چین، دیده می‌شود.

دقت کنید که چین، در مقایسه با سایر کشورها، روندی متمایز را در زنجیره‌های تامین خود طی کرده است. در حالی‌که تامین نهاده‌های واسطه‌ای از سایر نقاط جهان افزایش یافته، برخلاف منطقه‌گرایی، چین بخش فزاینده‌ای از زنجیره تامین خود را به درون مرزهای ملی خود بازگردانده است. به عبارتی دیگر، یکی از عمیق‌ترین تحولات در ساختار زنجیره‌های ارزش جهانی طی دهه‌های اخیر، «بازگردانی» حجم عظیمی از نهاده‌های واسطه‌ای



به داخل چین بوده است. این فرآیند اثر ساختاری قابل توجهی بر تجارت جهانی و سازمان‌دهی زنجیره‌های تولید داشته است. در مورد ژاپن، الگو تقریباً مشابه آلمان است، با این تفاوت که وابستگی به چین در تامین نهاده‌ها بیشتر شده است. در مورد آمریکا، هرچند روند مشابهی مشاهده می‌شود، اما این کشور هیچ‌گاه به‌میزانی که دیگر کشورها نظام تولید خود را چندپاره کرده‌اند، تجزیه ساختاری در فرآیندهای صنعتی خود اعمال نکرده است.

آیا این یکپارچه‌سازی ناشی از «محلی‌سازی» بوده، یا «منطقه‌گرایی» یا ترکیبی از این دو؟ در مورد آلمان، شاهد کاهش در واردات نهاده‌های واسطه‌ای از سایر نقاط جهان و نیز کاهش واردات از سایر کشورهای اروپایی هستیم، اما در مقابل، افزایش واردات از چین مشاهده می‌شود. بنابراین، نقش چین برجسته و مشهود است. در مورد ژاپن، شاهد افزایش واردات نهاده‌های واسطه‌ای از چین و نیز افزایش واردات از کشورهای منطقه‌ای (غیر از خود ژاپن) هستیم، اما هم‌زمان، کاهش قابل توجهی در واردات از سایر نقاط جهان نیز به چشم می‌خورد. در مورد آمریکا، اگرچه تغییرات کوچک‌تر است، اما الگوی آن تا حد زیادی مشابه آلمان است.

امروز روند «بازمحلی‌سازی زنجیره‌های تامین» در سطح جهانی که از حدود سال ۲۰۱۲ آغاز شده همچنان ادامه دارد. الگوهای «محلی‌سازی» در هر دو حوزه‌ی کالاهای نهایی و کالاهای واسطه‌ای در بخش تولید صنعتی قابل توجه است. خط آبی رنگ که نمایانگر کالاهای واسطه‌ای است، روندی نزولی و پرشتاب دارد. خط نارنجی رنگ مربوط به کالاهای نهایی است و در آن هم الگوی مشابهی مشاهده می‌شود. بنابراین، این روند صرفاً به زنجیره‌های تامین محدود نمی‌شود؛ بلکه هم در سطح کالاهای واسطه‌ای و هم در سطح کالاهای نهایی، شاهد گرایش «بازمحلی‌سازی» در ساختار تولید جهانی هستیم. گفتیم که «انقلاب اطلاعات و ارتباطات» نقشی مهم در این فرآیند «برون‌سپاری» و سپس «درون‌سپاری» داشته است.

اینکه چرا «بازمحلی‌سازی کالاهای واسطه‌ای» اتفاق افتاد باید گفت که «برون‌سپاری» تولید موجب جهانی شدن زنجیره‌های تامین می‌شود. این یک منطق اقتصادی دارد. «فناوری اطلاعات و ارتباطات» یا «آی.سی.تی» امکان‌پذیری فنی برون‌سپاری صنعتی را فراهم ساخت و تفاوت‌های گسترده‌ی دستمزدی در سطح جهان، آن را از منظر اقتصادی سودآور کرد و در نتیجه، مراحل «کاربر-محور» تولید به اقتصادهای نوظهور منتقل شد. از آن‌جا که تجارت زمانی رخ می‌دهد که تولید و مصرف از یکدیگر جدا باشند، برون‌سپاری تولید، منجر به جهانی شدن زنجیره‌های

تامین شد. در پایین نمودار، شما می‌توانید «تجارت دوسویه در کالاهای واسطه‌ای» را مشاهده کنید.

در پاسخ به این سوال که کدام یک از مراحل تولید بیشتر برون‌سپاری شده‌اند، در اینجا با بده‌بستان در هزینه‌های نسبی تولید در مقایسه با هزینه‌های برون‌سپاری یا هزینه‌های هماهنگ‌سازی تولید و هزینه‌های برون‌سپاری مواجه‌ایم. به عبارت دیگر، در ابتدا برون‌سپاری تا نقطه‌ای به صرفه است و زمانی که «فناوری ارتباطات» بهبود می‌یابد، برون‌سپاری مراحل بیشتری منطقی می‌شود. این همان ایده‌ی شتاب‌گرفتن «فناوری ارتباطات» و امکان‌پذیری برون‌سپاری بیشتر است. مجدداً باید تذکر داد که زمینه بحث در اینجا، برخلاف حالت قبل در یکپارچه‌سازی، تجارت کالا و خدمات است و نه فرآیند تولید آن‌ها. اتوماسیون تولید باعث شده که بخش صنعت کاربری کمتر و قابلیت مبادله ضعیف‌تری پیدا کند. پیش‌تر کالاها به این دلیل در مکان‌های دورتر تولید می‌شدند که هزینه نیروی کار کمتر بود؛ چراکه به یاد داشته باشید تنها عاملی که هنوز تفاوت قیمت‌های عظیمی در آن وجود داشت، نیروی کار بود. بنابراین، اگر نظام تولید صنعتی کاربری کمتری پیدا کند، بخش صنعت «محلی‌سازی» بیشتری پیدا می‌کند. به این ترتیب، تولید به یک فرآیند غیرقابل مبادله با کاربری پایین‌تر تبدیل می‌شود. امروز دیگر باید برای کشورهای مختلفی که در تلاش برای بازسازی پایگاه صنعتی خود هستند، صرفاً دعا کرد؛ چراکه با این فرآیند در نهایت تنها باید ربات‌ها را به خانه بازگردانند و مشخص نیست که در آینده با چنین روندی که تضعیف ظرفیت‌های اشتغال‌زایی پایین بخش صنعت را موجب شده، تحقق اهداف اشتغال‌زایی آن‌ها چگونه امکان‌پذیر می‌شود.

روندهای تجارت جهانی نشان می‌دهد که امروز شتاب تجارت خدمات به هیچ‌عنوان کند نشده و حتی به سختی می‌توان وقفه‌ای در آن مشاهده کرد. بنابراین، می‌تواند چنین ادعا کرد که آینده تجارت در حوزه خدمات خواهد بود و نه تولیدات صنعتی. نظر من این است که تجارت خدمات از آنچه که عموماً تصور می‌شود، اهمیت بیشتری پیدا خواهد کرد. اول از همه به حوزه «خدمات دیجیتال‌شده» نگاه کنید. این‌ها خدماتی هستند می‌توانند از طریق شبکه ارسال شوند و به کار از راه دور بین‌المللی شباهت دارند. در واقع شبیه به کار کردن در خانه هستند، زمانی که خانه شما در خارج از کشور است. سهم این نوع صادرات از کل صادرات جهانی از ۷ درصد در سال ۱۹۹۰ به ۱۵ درصد در سال ۲۰۱۰ افزایش یافته و همچنان نیز در حال رشد است. این رشد به ویژه در دوران کووید-۱۹



شتاب گرفته است. اگر به سهم ارزش افزوده در خدمات توجه کنید، سهم خدمات از صادرات ارزش افزوده حدود ۵۰ درصد افزایش یافته و دلیل این امر این است که ارزش افزوده در هر دلار صادرات خدمات بسیار بالاتر از ارزش افزوده در هر دلار صادرات صنعتی است.

❖ اگرچه ارزش دلاری خدمات نسبت به تولید ناخالص داخلی اندک است، اما ارزش افزوده صادرات خدمات نسبت به ارزش افزوده کل صادراتی بالا است و حدود نیمی از ارزش افزوده صادراتی را تشکیل می‌دهد. اگر با استفاده از «مجموعه داده‌های تجارت و اشتغال سازمان همکاری و توسعه اقتصادی» نگاه کنید، می‌توانید ببینید که حدود ۵۵ درصد مشاغل مرتبط با صادرات در گروه جی-۷ در بخش خدمات شکل گرفته، نه در بخش صنعت.

❖ خدمات دیجیتالی شده چیستند؟ سازمان جهانی تجارت بخش خدمات را به سه گروه اصلی «حمل و نقل»، «گردشگری» و «خدمات دیجیتالی شده» تقسیم می‌کند. به عنوان یک نکته جانبی بگویم که داده‌های بخش خدمات هنوز بسیار ضعیف گزارش می‌شوند. مثلاً نگاه کنید همین الان من به عنوان یک فرد خارجی مشغول صادرات خدمات علمی به شما هستم، اما تضمین می‌کنم که این گزارش نمی‌شود. در ضمن چون هیچ عایدی دریافت نمی‌کنم، شاید اصلاً نباید هم گزارش شود. اما در کنار دو زیربخش حمل و نقل و گردشگری، زیربخش خدمات دیجیتالی شده مربوط به چه فعالیت‌هایی است؟ در نمودار سمت چپ این اسلاید می‌بینید که این زیربخش بزرگ‌ترین قسمت را هم به خود اختصاص داده است. این‌ها عموماً خدمات ارتباطی، خدمات کامپیوتری و اطلاعاتی و سایر خدمات تجاری (مجموعه‌ای از خدمات ترجمه، پاورپوینت‌ها، رزومه‌ها، تمام امور اداری پشت صحنه و مانند آن) هستند. بخش عمده دیگر این زیربخش را خدمات مالی مانند بیمه و بانزشتگی تشکیل می‌دهد. قسمت دیگر آن نیز هزینه‌های مربوط به مالکیت معنوی مانند «تفلیکس» و امثال آن است و البته فعالیت‌های دیگری نزدیک همین موارد را هم می‌توان برشمرد.

❖ حال کمی دقیق‌تر شده، نشان می‌دهیم که در قسمت خدمات تجاری، زیربخش «خدمات دیجیتالی شده» آن به سرعت در حال رشد بوده و نه تمام قسمت‌های آن. در شرح این موضوع ابتدا باید مفهوم «خدمات واسطه‌ای» را روشن کرد. وقتی درباره کالاهای واسطه‌ای صحبت می‌شود، بلافاصله قطعات خودرو، موتورها و اجزای مشابه و اهمیت آن‌ها به ذهن متبادر می‌شود، اما در صحبت از «خدمات واسطه‌ای»، برای خواننده ابهام ایجاد می‌شود که صحبت از چیست؟ عموماً تجارت در خدمات را افراد صرفاً تجارت در «خدمات نهایی» تلقی

می‌کنند، اما واقعیت این است که بخش عمده تجارت خدمات را امروز تجارت «خدمات واسطه‌ای» تشکیل می‌دهد.

❖ «خدمات واسطه‌ای» خدماتی است که «کسب‌وکار به کسب‌وکار» ارائه می‌کند و اصطلاحاً به آن خدمات «بی‌توبی» هم گفته می‌شود. خدماتی که «کسب‌وکار به مصرف‌کننده» عرضه می‌کند را «خدمات نهایی» یا «بی‌توسی» می‌نامند. لذا خدمات واسطه‌ای شامل تمام وظایف انجام‌شده در بخش‌های خدماتی، تولیدی و حتی واسطه‌ای است که به مشتریان نهایی فروخته نمی‌شود و عموماً از جنس کارهای دفتری است. به عنوان مثال، وظایف انجام‌شده توسط حسابداران، حسابرسان قانونی و دیگر موارد که فهرست آن طولانی است.

❖ تجارت آینده از آن بخش خدمات است و تمام زیربخش‌های خدماتی رشدی قابل توجه را در آینده تجربه خواهند کرد. حال مسأله این است که اولاً موانع صادرات خدمات بسیار بالاتر از موانع صادرات کالا هستند و این شامل «خدمات واسطه‌ای» نیز می‌شود. برای مثال، تخمین‌های «الگوهای گرانشی» نشان می‌دهند که موانع در تجارت خدمات صدها یا هزاران برابر بیشتر از تجارت صنعتی است که باعث شده عموم مردم فکر کنند اصلاً بخش خدمات قابل مبادله نیست.

❖ موانع تجارت خدمات واسطه‌ای برخلاف تجارت اقلام واسطه‌ای صنعت نه از جنس سیاستی که از جنس فناورانه هستند. به عنوان مثال، شاخص محدودیت‌های خدمات تجاری سازمان همکاری اقتصادی نشان از محدودیت‌های بالای تجاری در این بخش دارد. اما همین تجارت خدمات است که امروز معجزه اقتصادی هند را سبب شده و عامل اصلی آن فقدان مقررات‌گذاری هندی‌ها در این زمینه است. هند معجزه صادراتی خود در بخش خدمات را حتی بدون امضای یک توافق‌نامه تجارت آزاد به دست آورده است.

❖ فناوری دیجیتال به‌طور تصاعدی موانع صادرات خدمات را کاهش می‌دهد. به‌طور مثال، روندهای امروز به گونه‌ای است که اگر این کاهش موانع در سال جاری ۱۰۰۰ درصد باشد، در سال آینده به ۵۰۰ و سپس به ۲۵۰ درصد می‌رسد. بنابراین، آزادسازی تجارت در خدمات واسطه‌ای با سرعتی تصاعدی در حال پیشرفت است. در نهایت، تقاضا در کشورهای ثروتمند هم برای آن‌ها بسیار بالا است. اگر به هزینه‌های ناخالص در یک اقتصاد نگاه کنید، چیزی حدود یک سوم از تمام هزینه‌های ناخالص صرف کالاهای واسطه‌ای می‌شود و اگر به داخل سازمان خود هم نگاه کنید خواهید دید که بیشترین نیاز، برای افرادی



است که خدمات واسطه‌ای عرضه می‌کنند و نه افرادی که مثلاً به مصرف‌کنندگان خدمات می‌دهند.

علاوه بر کشورهای پیشرفته، ظرفیت تقاضای خدمات واسطه‌ای در بازارهای نوظهور نیز بسیار عظیم است. افراد در بوگوتا، نایروبی و آفریقای جنوبی هم‌اکنون این خدمات را برای شرکت‌های خود ارائه می‌دهند و در بسیاری از موارد برای این خدمات از همان نرم‌افزارها، پروتکل‌ها و آموزش‌های کشورهای پیشرفته استفاده می‌کنند. بنابراین، عرضه این خدمات چندان وابسته به سرمایه‌گذاری‌های بزرگ به مانند تأسیس کارخانه یا استخراج معدن نیست؛ برای صادرات این خدمات تنها کافی است ارتباط اینترنتی و تماس لازم با دفتر شرکت خارجی برقرار شود. به دلیل چنین روندهایی، این تحولات ادامه خواهد یافت و تجارت جهانی به زودی زیر سلطه بخش خدمات خواهد رفت.

پیش‌بینی من این است که به زودی باید منتظر «موج عظیم جهانی از نیروی‌کار ماهر» باشیم. زمانی که تمامی مهندسان فارغ‌التحصیل در چین که در مناطق شهری کمتر از ظرفیت موجود اشتغال دارند، از ابزارهای ترجمه‌ی هم‌زمان بهره بگیرند، به زبان انگلیسی سخن بگویند و از فناوری‌هایی همچون ترجمه‌ی ماشینی و چت-جی‌پی‌تی برای تطبیق فرهنگی استفاده کنند، بار دیگر شاهد جریان سیل‌آسای ورود نیروی کار به بازار، مشابه دهه‌ی ۱۹۹۰، خواهیم بود و البته این بار برخلاف گذشته نیروهای کار ماهر هستند که وارد نظام جهانی استعداد و مهارت می‌شوند. این موج در راه است.

گرچه هنوز سهم اقتصادهای نوظهور از صادرات خدمات پایین است، اما با سرعتی چشم‌گیر در حال رشد است. صادرات خدمات از کشورهای توسعه‌یافته همچنان رو به افزایش است، اما در کشورهای نوظهور این رشد حتی سریع‌تر رخ می‌دهد؛ چراکه بخش عمده‌ای از این پویایی ناشی از تفاوت‌های دستمزدی قابل توجه این دو دسته کشور است.

در مقاله‌ای وضعیت کشور «کلمبیا» را در این زمینه بررسی کردم و دریافتم که اگرچه کلمبیا کشوری فقیر محسوب نمی‌شود اما با این وجود هزینه نیروی کار آمریکایی در «مشاغل قابل انجام از راه دور» پانزده برابر بیشتر از نیروی کار کلمبیایی است. به بیان دقیق‌تر، در کلمبیا، پنج دلار دستمزد ساعتی می‌تواند سطحی از رفاه طبقه متوسط را تأمین کند، در حالی که در آمریکا، پنجاه دلار دستمزد ساعتی معادل یک زندگی مطلوب طبقه متوسط تلقی می‌شود. این اختلاف چشمگیر در هزینه نیروی کار، همان

«آریتراژ» دستمزدی است که نیروی پیشران اصلی در گسترش تجارت خدمات از طریق کار از راه دور در سطح جهانی خواهد شد. داده‌ها نشان می‌دهند که «رشد صادرات محور صنعتی» یا از میان رفته و یا در حال افول است؛ در حالی که «رشد صادرات محور خدمات» به سرعت در حال شکوفایی است. دوباره این پرسش مطرح می‌شود که چگونه می‌توان «رشد صادرات محور» را سنجد؟ حقیقت آن است که به رغم آشنایی همه با این مفهوم، تاکنون کسی موفق به ارائه تعریفی صریح و قابل اندازه‌گیری از آن نشده و هیچ تعریف استاندارد و پذیرفته‌شده‌ای هم برای آن وجود ندارد. لذا من یک تعریف عملیاتی پیشنهاد می‌دهم: «اگر نرخ رشد ارزش افزوده داخلی در صادرات از نرخ رشد تولید ناخالص داخلی بیشتر باشد، آن‌گاه آن کشور را دارای رشد صادرات محور است». حال باید دید که رشد کدام یک از کشورهای نوظهور نه صنعت محور که خدمات محور است. با نگاه به داده‌های پایگاه آماری «تی.ای.ای» برای کشورهایی با درآمد متوسط به پایین طی دو بازه‌ی زمانی ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۸ و سپس ۲۰۰۸ تا ۲۰۲۰ نشان می‌دهد که اگرچه پیش از سال ۲۰۰۸ رشد صادرات محور صنعتی غالب بوده، اما در دوره‌ی دوم، رشد صادرات محور خدماتی سهم بیشتری یافته و در بسیاری از کشورها به گزینه‌ی غالب تبدیل شده است.

«دنی رادریک» تا پیش از این مخالف «رشد خدمات محور» به جای «رشد صادرات محور» در کشورهای در حال توسعه بود اما تحولات اخیر اقتصادهای نوظهور، نظر او را کاملاً تغییر داده است. بانک جهانی نیز که همواره پشتیبان الگوی رشد صادرات محور بود، به تازگی توصیه جدی به محور قرار دادن بخش خدمات کرده است.

در میان کشورهای در حال توسعه، «رشد صادرات محور صنعتی» به ندرت مشاهده می‌شود و این واقعیت در مورد کشورهای با درآمد متوسط به بالا نیز صادق است. داده‌ها نشان می‌دهند که هر دو گروه کشورهای با درآمد «متوسط به پایین» و «متوسط به بالا»، امروز توسعه‌ی خود را بر پایه‌ی «صادرات خدمات محور» بنا کرده‌اند. به استثنای گروه محدودی از کشورهای اروپای شرقی و مرکزی، امروز بیشتر اقتصادهای نوظهور در مسیر رشد صادرات محور خدماتی و نه صنعت گام برمی‌دارند. از این رو، لازم است بر این نکته تأکید شود که نوعی «تحول ساختاری متفاوت» ضرورت اول است، تحولی که از الگوهای سنتی صنعتی‌سازی فاصله بگیرد و به سوی خدمات‌محوری میل کند. به نظر می‌رسد زمان آن فرا رسیده که با نگاهی نو به



## اصطلاحات

- Agglomeration Economies = صرفه‌های تجمعی
- Backwash Effects = اثرات بازدارنده
- Coordination Tech = فناوری هماهنگی
- De-Fragmentation = یکپارچه‌سازی
- De-Localization = غیرمحلی‌سازی
- Global Fragmentation Ratio = نرخ تفکیک جهانی
- Marginal Coordination Cost = هزینه نهایی هماهنگ‌سازی
- Marginal Fragmentation Benefit = درآمد نهایی تفکیک
- Myrdal's Cumulative Causation Model = الگوی علیت تجمعی میردال
- Offshoring = برون‌سیاری
- Onshoring = درون‌سیاری
- Re-Localization = بازمحلی‌سازی
- Re-localization of Sourcing = بازمحلی‌سازی تامین
- Re-Patriation = بازگردانی
- Scale Economies = صرفه‌های مقیاس
- Spread Effects = اثرات تهییج‌کننده
- Standard Comparative Advantage = مزیت نسبی استاندارد
- Tele-Workable Occupations = مشاغل قابل انجام از راه دور

توسعه، چارچوب‌های تحلیلی خود را بازنگری و داده‌های مربوط به این دگرگونی را به صورت نظام‌مند گردآوری کنیم. باید توسعه را بر پایه‌ی «صادرات خدمات محور»، نه «صادرات صنعت محور»، مورد بازاندیشی و بازتعریف قرار داد.

امروز به جای الگوی رشد صنعتی صادرات محور و نگاه به زنجیره‌های پسین و پیشین و نهایتاً الگو قرار دادن چین، باید به هند نگاه کرد و این کشور را الگو قرار داد. به «الگوی بنگلور» فکر کنید و «بنگلور» خود را در «نایروبی»، «بوگوتا» و سراسر جهان بسازید. به توسعه‌ای بیندیشید که مبتنی بر شهر و مبتنی بر خدمات باشد. بر این باورم که اکنون نیازمند نظریه‌ای نوین در حوزه‌ی توسعه هستیم و نظریه‌ای مانند «الگوی علیت تجمعی میردال» (\*) قابل تکرار است.

## پانویس

■ (\*) «گونار میردال» معتقد بود که توسعه اقتصادی فرایندی نامتعادل‌کننده و تشدیدکننده‌ی نابرابری است و به‌جای اینکه بازارها را به تعادل برساند، نیروهای توسعه زمینه‌ساز ایجاد چرخه‌های خودتقویت‌شونده به دو شکل «اثرات تهییج‌کننده» و «اثرات بازدارنده» می‌شوند. او آثار مثبت رشد در یک منطقه که می‌تواند به مناطق دیگر سرایت کند (مانند انتقال فناوری، سرمایه یا مهارت‌ها) را اثرات تهییج‌کننده و آثار منفی رشد یک منطقه بر مناطق دیگر (مانند خروج نیروی کار و سرمایه از مناطق فقیر به مناطق ثروتمند) را اثرات بازدارنده می‌نامد. «میردال» معتقد است که اثر بازدارنده قوی‌تر از اثر تهییج‌کننده است، بنابراین اگر دولت مداخله نکند، مناطق توسعه‌یافته توسعه‌یافته‌تر و مناطق عقب‌مانده، عقب‌مانده‌تر و در نتیجه نابرابری شدیدتر می‌شود. در نگاه «میردال» بخش صنعت به دلیل بازدهی فزاینده، محرک اصلی رشد و نابرابری‌های منطقه‌ای است. صنایع به خاطر صرفه‌های مقیاس و بهره‌وری بالا، در مناطق صنعتی‌شده رشد بیشتری می‌کنند همین رشد، منابع بیشتری (سرمایه، زیرساخت، نیروی کار ماهر) را جذب این مناطق می‌کند که باعث علیت تجمعی می‌شود. همچنین بخش صنعت «تمرکزگرایی مکانی» را تشدید می‌کند؛ چون صنایع به دلیل وابستگی به شبکه‌های تأمین، زیرساخت، حمل‌ونقل، و نیروی کار متخصص، تمایل دارند در مناطق خاص متمرکز شوند. لذا بخش صنعت واجد یک اثر واپس‌کننده از ناحیه مکش منابع از مناطق عقب‌مانده است. صنایع در مناطق ضعیف‌تر نمی‌توانند رقابت کنند و به تدریج شکاف صنعتی بین مناطق تشدید می‌شود. حال اینجاست که اگر دولت یک سیاست‌گذاری دقیق برای توسعه خدمات در مناطق محروم داشته باشد، این بخش به دلیل ۱- تحرک‌پذیری جغرافیایی بیشتر، ۲- وابستگی کمتر به زیرساخت‌های فیزیکی سنگین، ۳- توان کاهش مهاجرت به مناطق توسعه‌یافته، ۴- توان اشتغال‌زایی متنوع‌تر و ۵- رشد مبتنی بر دانش و فناوری، می‌تواند به عنوان یک «تعدیل‌کننده» شکاف نابرابری در فرآیند علیت تجمعی عمل کند.



# سیاست صنعتی انگلیس در چهار نسل مختلف



گرگوری کلارک



اریکا لوئیس



پیتر فاستر

📌 در یک نگاه تاریخی، تا پیش از دهه ۱۹۷۰ در انگلستان، دو اصطلاح «سند سبز» و «سند سفید» به صورت امروزی معمول نبوده‌اند و بسیاری از اسناد مشورتی یا سیاستی اولیه تحت عناوین دیگر (مانند گزارش یا پیشنهاد) منتشر می‌شدند، گرچه کارکردی مشابه داشتند. پس از تأسیس «وزارت صنعت و تجارت» انگلیس در سال ۱۹۷۰، تدوین سیاست‌های راهبردی در قالب انتشار منظم‌تر این سندها بدل به یک رویه شد.

📌 مشخصاً در زمینه سیاست صنعتی، اسناد سبز و سفید چند دهه پس از جنگ جهانی دوم در انگلستان پا گرفتند. در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، دولت انگلیس برای بازسازی اقتصاد پساجنگ و تقویت بخش‌های صنعتی (مانند فولاد، خودروسازی و کشتی‌سازی) سند‌های سبز مشورتی را برای نخستین بار منتشر کرد. یکی از نمونه‌های اولیه احتمالی، سند‌های مشورتی مرتبط با ملی‌سازی صنایع کلیدی است که پیشنهاداتی برای ملی‌سازی صنعت فولاد تحت دولت کارگر «کلمنت آتلی» ارائه می‌داد. اگرچه این سندها به صراحت «سند سبز» نامیده نمی‌شدند، اما کارکردی مشابه سند‌های سبز امروزی داشتند و پیش از تصمیم‌گیری نهایی برای اخذ نظر ذی‌نفعان مختلف منتشر می‌شدند. به‌طور مشخص، یکی از اولین سند‌های سبز مدرن در زمینه سیاست صنعتی به دهه ۱۹۷۰

## 📌 شرکت‌کنندگان

**گرگوری کلارک:** رییس کمیته‌ی علوم، نوآوری و فناوری انگلستان (۲۰۲۰ تا ۲۰۲۴)، وزیر کسب‌وکار، انرژی و راهبرد صنعتی انگلستان (۲۰۱۶ تا ۲۰۱۹) و وزیر اجتماعات و دولت‌های محلی انگلستان (۲۰۱۵ تا ۲۰۱۶)

**اریکا لوئیس:** مدیرعامل «کنتیالت»، شبکه نهاد‌های فناوری و نوآوری انگلستان (۲۰۲۴ تا کنون)، از مدیران وزارت علوم، نوآوری و فناوری انگلستان (۲۰۲۳-۲۰۲۴)، مدیر امنیت سایبری و هویت دیجیتال انگلستان (۲۰۱۹) و مسئول تدوین راهبرد ملی داده انگلستان (۲۰۱۸) **پیتر فاستر:** سردبیر بخش تجارت جهانی روزنامه‌ی فایننشال تایمز (۲۰۲۰ تا کنون)

**توضیح مجله:** پیش از آنکه وارد مباحث نشست حاضر شویم ذکر یک مقدمه ضروری و البته درس‌آموز به نظر می‌رسد. در نظام سیاست‌گذاری انگلیس، اسناد سبز و سفید ابزارهای رسمی دولت برای پیشنهاد، مشورت و تثبیت چارچوب‌های سیاستی به شمار می‌روند که همین روال سندنویسی در خصوص سیاست‌های صنعتی و تجاری نیز دنبال می‌شود. این دو سند هر یک با کارکردی کاملاً متمایز، در فرآیند تدوین سیاست‌ها نقش ایفا می‌کنند.



مربوط می‌شود، زمانی که وزارت صنعت انگلیس پیشنهادهایی برای حمایت از صنایع در حال افول (مانند خودروسازی) ارائه کرد. برای مثال، می‌توان سند سبز سیاست سال ۱۹۷۵ درباره بازسازی صنعت خودرو را نمونه‌ای اولیه از اسناد سبز صنعتی دانست.

### سند سفید

سند های سفید، به عنوان بیانیه‌های سیاستی قطعی، معمولاً پس از سند های سبز یا مشورت های اولیه منتشر می‌شوند. در زمینه سیاست صنعتی، سند های سفید از دهه ۱۹۴۰ برای تثبیت سیاست های اقتصادی و صنعتی به کار رفته‌اند و کمی قدیمی‌تر از اسناد سبز هستند. یکی از نمونه های اولیه، سند سفید اشتغال در سال ۱۹۴۴ است که توسط دولت «وینستون چرچیل» منتشر شد. این سند، اگرچه مستقیماً به سیاست صنعتی محدود نبود، چارچوبی برای بازسازی اقتصاد پساجنگ و حمایت از صنایع کلیدی ارائه می‌داد و می‌توان آن را نقطه عطفی در سیاست‌گذاری صنعتی انگلستان به شمار آورد. در دهه های بعدی، سند های سفید صنعتی مشخص‌تری منتشر شدند. برای مثال، در دهه ۱۹۶۰، سند های سفیدی درباره حمایت از فناوری های نوین (مانند صنعت هوافضا) یا بازسازی مناطق صنعتی منتشر شدند که سیاست های دولت را برای سرمایه‌گذاری و مداخله صنعتی در این حوزه‌ها را مشخص می‌کردند.

### سند سبز

در هر حوزه سیاست‌گذاری دولتی در انگلستان، سند سبز در واقع پیش‌نویسی اولیه و قابل نقد و تغییر است که سیاست‌ها یا راهبردهای پیشنهادی را برای جلب نظرات عموم ذی‌نفعان ارائه می‌دهد. این سند، با ماهیتی «اکتشافی»، ایده‌ها، گزینه‌ها و پرسش‌هایی را مطرح می‌کند تا بازخوردهای لازم را پیش از نهایی‌سازی سیاست و تدوین سند سفید جمع‌آوری کند.

در حوزه سیاست صنعتی، سند سبز معمولاً راهبرد صنعتی جدیدی را پیشنهاد می‌دهد، بخش‌های اولویت‌دار را شناسایی می‌کند یا مداخلاتی نظیر بارانه‌ها، مشوق‌های مالیاتی یا اصلاحات نظارتی را برای تقویت رشد اقتصادی، نوآوری یا پایداری اقتصاد مطرح می‌کند، اما الزام‌آور نیست و صرفاً به عنوان متنی شناخته می‌شود که ابزار مشورت را فعال می‌کند. برای مثال، «سند سبز سرمایه‌گذاری ۲۰۲۵: راهبرد صنعتی مدرن انگلیس» منتشرشده در اکتبر ۲۰۲۴ طرحی ده‌ساله با تمرکز بر هشت

بخش محرک رشد اقتصادی است که از ذی‌نفعان می‌خواهد تا نظرات خود را درباره متن و به ویژه اهداف آن در دستیابی به کربن صفر، رشد منطقه‌ای و تاب‌آوری اقتصادی ارائه دهند.

«سند سبز سرمایه‌گذاری ۲۰۲۵: راهبرد صنعتی مدرن انگلیس» پس از پیروزی حزب کارگر در انتخابات ژوئیه ۲۰۲۴ کلید خورد و هم‌راستا با تعهد مانیفست این حزب برای ارائه راهبرد صنعتی بود. برنامه‌ریزی برای تدوین این سند از میانه سال ۲۰۲۴ شروع شد و «وزارت تجارت و کسب‌وکار» مسئولیت تدوین آن را برعهده گرفت. گرچه محتوای این سند بر پایه راهبردهای صنعتی پیشین (مانند راهبرد صنعتی ۲۰۱۷ در دولت «ترزا می») بنا شده، اما تأکید آن بر کربن صفر و رشد منطقه‌ای، اولویت‌های حزب کارگر را منعکس می‌کند. بازنگری سیاست‌های گذشته، دقت به داده‌های اقتصادی جدید و تجمیع نظرات ذی‌نفعان از صنعت، دانشگاه‌ها و اتحادیه‌ها از اهداف اصلی اسناد سبز است.

در تدوین پیش‌نویس سند سبز، ابتدا «وزارت تجارت و کسب‌وکار»، با همکاری سایر وزارتخانه‌ها (مانند وزارت امنیت انرژی و کربن صفر)، پیش‌نویس سند سبز را آماده می‌کند. این فرآیند شامل تحلیل سیاستی داخلی، مدل‌سازی اقتصادی و پژوهش بخش‌محور برای شناسایی هشت بخش اولویت‌دار می‌شود. سند سبز شامل پرسش‌های مشخصی برای ذی‌نفعان مانند چگونگی حمایت از بهبود بکارگیری انرژی‌های پاک یا تولید اقلام پیشرفته فناورانه است و در اصل برای جلب مشارکت کسب‌وکارها، اتحادیه‌ها، دولت‌های محلی و عموم متخصصین طراحی می‌شود. به عنوان مثال، آخرین سند سبز در ۱۴ اکتبر ۲۰۲۴ منتشر شد و دوره مشورتی شش‌هفته‌ای (تا ۲۵ نوامبر ۲۰۲۴) را برای اخذ نقطه‌نظرات ذی‌نفعان آغاز کرد. گروه‌های مختلف نظرات خود را از طریق وبگاه دولت انگلستان ارائه کردند و «وزارت تجارت و کسب‌وکار» رویدادهایی متعددی از قبیل نشست‌های صنعتی تخصصی را در این بازه زمانی برگزار کرد.

### سند سفید

سند سفید اما سندی قطعی‌تر است که سیاست‌های نهایی دولت را پس از سند سبز و طی کردن دوره مشورت مشخص می‌کند. این سند، اقدامات، تعهدات و گاه برنامه‌های قانونی را تشریح می‌کند. در سیاست صنعتی، سند سفید جزئیات اجرای راهبرد از جمله بودجه، برنامه‌های بخش‌محور و جدول زمانی را



مشخص می‌کند. این سند در واقع بیانیه‌ای است که حکایت از نیت‌های دولت می‌کند. سند سفید آتی راهبرد صنعتی انگلیس (که انتظار می‌رود تا دو هفته دیگر منتشر شود) بر اساس سند سبز سرمایه‌گذاری ۲۰۲۵ سال ۲۰۲۴ تدوین خواهد شد و با بهره‌گیری از بازخوردهای مشورتی که در خصوص سند سبز داده شده، برنامه عملیاتی منسجمی ارائه خواهد کرد.

پس از پایان دوره مشخص شده زمانی برای اخذ مشاوره از نهادهای مختلف، «وزارت تجارت و کسب‌وکار» از ماه نوامبر ۲۰۲۴ تحلیل نقطه‌نظرات دریافتی را آغاز کرده تا راهبردهای پیشنهادی در سند سبز را اصلاح کند. این فرآیند شامل تلفیق بازخوردها، بازنگری پیشنهادهای هم‌راستایی با برنامه‌های مالی (مانند بازنگری چندساله هزینه‌ها) می‌شود. سند سفید نظرات شورای مشاوره راهبرد صنعتی (در حال حاضر به ریاست خانم کلر بارکلی) را نیز اخذ می‌کند و البته پیش از انتشار نیازمند تأیید کابینه است. گفت‌وگوهای مستمر با مقامات محلی و عدم تمرکز در سند نویسی با نگاه تعامل حداکثری با ذی‌نفعان یکی از نگاه‌های جدی «مازوکائویی» است و تضمین می‌کند که سند سفید قادر خواهد بود تا نیازهای متنوع ذی‌نفعان را منعکس کند. آقای «گرگوری کلارک» که در این نشست حاضر است، تهیه‌کننده آخرین سند سفید سیاست صنعتی انگلستان در سال ۲۰۱۷ است.

بعد از بحران مالی جهانی از سال ۲۰۰۸ و تصمیم به اتخاذ مجدد راهبردهای صنعتی در انگلستان، به ترتیب زمانی چهار راهبرد صنعتی زیر تدوین شده است:

۱. راهبرد صنعتی ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۲ «پیتر مندلسون» تحت عنوان «راهبرد صنعتی انگلیس: یک رویکرد نوین».
۲. راهبرد صنعتی ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۵ «وینس کابل» تحت عنوان «جانمایی زیربخش‌ها در راهبرد صنعتی انگلیس».
۳. راهبرد صنعتی ۲۰۱۷ تا ۲۰۲۴ «گرگ کلارک» تحت عنوان «راهبرد صنعتی: ساختن انگلیسی در شان آینده».
۴. راهبرد صنعتی ۲۰۲۵ «جاناناتان رینولدز» تحت عنوان «راهبرد صنعتی مدرن انگلیس: چشم‌انداز سرمایه‌گذاری ۲۰۲۵».

هریک از این چهار راهبرد صنعتی، بازتابی از شرایط اقتصادی و سیاسی زمان خود بودند. این نکته قابل اشاره است که راهبرد «کابل» به صورت اسناد سبز و سفید منتشر نشد و در قالب‌های

تعدادی گزارش‌ها رویکردهای صنعتی انگلیس را مشخص می‌کرد. راهبرد «مندلسون» بر پاسخ به بحران مالی و بازسازی صنایع متمرکز بود. راهبرد «کابل» بر همکاری دولت و صنعت و توسعه فناوری‌های نوین تأکید داشت. راهبرد «کلارک» بر آینده‌نگری، نوآوری و کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای متمرکز می‌کرد و راهبرد «رینولدز» واقع‌نقشه راهی ۱۰ ساله برای رشد پایدار و فراگیر انگلیس است، که برای تنظیم راهبردها در قبال مجموعه‌ای از بحران‌های ساختاری و جهانی از طریق پیشبرد راهبرد صنعتی به دنبال ارتقاء جایگاه انگلیس در زنجیره‌های ارزش جهانی است.

در سال ۲۰۰۸، «پیتر مندلسون» به‌عنوان وزیر تجارت و صنعت در دولت «گوردون براون»، راهبرد صنعتی را معرفی کرد که بر بازسازی اقتصاد انگلیس پس از بحران مالی جهانی متمرکز داشت. اهداف اصلی این راهبرد عبارت بودند از حمایت از صنایع استراتژیک مانند خودروسازی، انرژی‌های تجدیدپذیر و فناوری‌های پیشرفته، تقویت زیرساخت‌های تحقیق و توسعه برای افزایش نوآوری و توسعه مهارت‌های نیروی کار برای پاسخگویی به نیازهای صنایع نوظهور. این راهبرد، آغازگر بازگشت دولت به نقش فعال در سیاست‌گذاری صنعتی پس از دوره‌ای از سیاست‌های بازارمحور بود.

پس از آن «وینس کابل»، وزیر تجارت در دولت ائتلافی محافظه‌کار-لیبرال دموکرات، در سال ۲۰۱۲ راهبرد صنعتی جدیدی را ارائه داد که بر همکاری بین دولت و صنعت تأکید می‌کند. ویژگی‌های کلیدی این راهبرد شامل تمرکز بر بخش‌های کلیدی مانند خودروسازی، هوافضا، علوم زیستی و فناوری‌های دیجیتال، ایجاد مراکز پیشران نوآوری یا «کنتال‌ها» (۱) برای تسهیل تجاری‌سازی و انتقال تحقیقات فناورانه و توسعه راهبردهای خاص برای بخش‌هایی مانند انرژی‌های تجدیدپذیر، آموزش بین‌المللی و فناوری‌های کشاورزی می‌شوند. این رویکرد، تلاشی برای ایجاد سیاست‌گذاری صنعتی بلندمدت و پایدار بود که بر اساس همکاری‌های بین‌بخشی شکل می‌گرفت.

در ماه نوامبر ۲۰۱۷، «گرگ کلارک»، وزیر تجارت در دولت «ترزا می»، نسخه‌ای جامع از راهبرد صنعتی را با عنوان «ساختن انگلستانی شایسته آینده» منتشر کرد که بر پنج پایه اصلی ایده‌ها، افراد، زیرساخت‌ها، محیط کسب و کار و مناطق استوار بود. ایده‌ها به افزایش سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه برای



تقویت نوآوری، افراد به ارتقاء مهارت‌ها و آموزش برای نیروی کار، زیرساخت‌ها به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های فیزیکی و دیجیتال، محیط کسب و کار به ایجاد شرایط مطلوب برای رشد کسب و کارها و مناطق به کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و تقویت اقتصادهای محلی اشاره داشتند. همچنین، چهار «چالش بزرگ» نیز در این راهبرد شناسایی شده بود که عبارت بودند از هوش مصنوعی، رشد پاک، جامعه سالمند و آینده حمل و نقل. لذا برای هر یک از این چالش‌ها، سرمایه‌گذاری‌های مشخصی در نظر گرفته شد.

حالت سند اکتبر سال ۲۰۲۴، برای عبور از چهار بحران کلان اف‌ت مزمن بهره‌وری، تکانه‌های ژئوپلیتیکی و تجاری، رقابت جهانی در زمینه سیاست صنعتی و چالش‌های سرمایه‌گذاری بلندمدت و کمبود سرمایه‌گذاری خصوصی طراحی شده است. انگلیس با تعداد زیادی زیربخش‌های صنعت ساخت مواجه است که بهره‌وری پایینی دارند، سهم زیادی از نیروی کار را جذب کرده‌اند اما رشد اقتصادی ایجاد نمی‌کنند. بحران زنجیره تامین جهانی پس از همه‌گیری کرونا و تکانه‌های انرژی ناشی از جنگ اوکراین، تکانه‌های ژئوپلیتیکی و تجاری حال حاضر به شمار می‌روند که نیاز به تاب‌آوری بیشتر در زنجیره‌های تامین و سرمایه‌گذاری صنعتی داخلی را ضروری می‌کنند. همچنین صنعت ساخت انگلیس امروز در اتمسفری باید رقابت کند که رقیب از بسته‌های حمایتی بزرگی برخوردار شده‌اند. از جمله آن‌ها قانون کاهش تورم آمریکا و راهبرد صنعتی سبز اتحادیه اروپا است. نیاز به جلب سرمایه‌گذاری خصوصی در صنایع کلیدی، از جمله فناوری پیشرفته، انرژی پاک، تولید پیشرفته و داروسازی یکی دیگر از بحران‌های کلان اقتصادی حال حاضر پیش‌روی صنعت ساخت این کشور است.

## گزارش نشست

### پل سوئینی (دبیر نشست)

عصر بخیر به همه‌ی حضار. عقربه‌های ساعت دقیقاً عدد دوازده را نشان می‌دهند. بسیار سپاسگزاریم که در این رویداد با عنوان «بازی بلندمدت: راهبرد صنعتی چگونه می‌تواند به موفقیت پایدار دست یابد؟» همراه ما شده‌اید. من «پل سوئینی» هستم، مدیر سیاست‌گذاری و تحقیقات در مرکز مطالعات شهری لندن. برای کسانی که انتظار داشتند «اندرو» را ببینند که معمولاً این جلسات را اداره می‌کند، باید عرض کنم که او امروز در شهر

«نوریچ» است و در قالب بازدیدهای میدانی متعددی که ما در سراسر کشور انجام می‌دهیم، در آنجا به سر می‌برد. بد نیست بدانید که ما صرفاً پشت میز نمی‌نشینیم و فقط با فایل‌های اکسل آماری سر و کار نداریم، بلکه به صورت میدانی نیز از مکان‌هایی که مطالعه می‌کنیم بازدید هم می‌کنیم.

امروز مهمانان برجسته‌ای همراه من هستند که به باور من برای بحث پیرامون این موضوع کاملاً دقیق انتخاب شده‌اند. ما فردی را داریم که سابقه‌ی رهبری یک راهبرد صنعتی را در گذشته داشته، فردی را داریم که درباره‌ی آن راهبرد صنعتی بسیار نوشته و فردی را داریم که نه تنها در گذشته درگیر این موضوع بوده، بلکه احتمالاً در آینده نیز مسئول اجرای آن خواهد شد. اما این ترکیب چه کسانی را در برمی‌گیرد؟ نخست، جناب آقای «گرگ کلارک» که بی‌نیاز از معرفی است؛ وزیر پیشین امور جوامع و دولت‌های محلی و همچنین وزیر سابق تجارت، انرژی و راهبرد صنعتی انگلستان که نقشی محوری در تدوین و هدایت راهبرد صنعتی کشور ما ایفا کرده و اکنون عضو شورای مشورتی راهبرد صنعتی است. دوم، «پیتر فاستر» است که به گمانم این آخرین برنامه‌ی او در جایگاه دبیر سیاست‌گذاری عمومی روزنامه فایننشال تایمز است، پیش از آن‌که نوشتن درباره‌ی تجارت جهانی را ادامه دهد و البته که این تقاطع میان سیاست صنعتی و سیاست تجاری و تجارت جهانی به‌ویژه در شرایط امروز، بسیار دقیق و قابل تأمل است. سوم، «اریکا لویس» مدیرعامل مرکز نوآوری «گتپالت» است که به باور من، به زودی به‌طور جدی درگیر جنبه‌های عملیاتی و اجرایی سیاست صنعتی خواهد شد. یادآوری می‌کنم که انتظار می‌رود نسخه نهایی راهبرد صنعتی انگلستان (کتاب سفید) در ماه ژوئن (تقریباً دو هفته دیگر) منتشر شود.

محورهای این نشست به دو بخش تقسیم شده‌اند. در بخش نخست، بررسی خواهیم کرد که «سند سبز» منتشرشده در اکتبر، تا چه اندازه با سیاست‌های صنعتی پیشین هم‌خوانی یا تمایز داشته است. در بخش دوم، به آنچه از «سند سفید» راهبرد صنعتی (که در ژوئن منتشر خواهد شد) انتظار داریم، خواهیم پرداخت. سندی که بخشی از آن از سند سبز الهام می‌گیرد و بخشی نیز از تحولات اخیر در اقتصاد جهانی که به تفصیل بررسی خواهیم کرد. هر بخش حدود نیم‌ساعت به طول خواهد انجامید.



در سامانه‌ی نشست امکان ثبت پرسش وجود دارد. در صورت تمایل، لطفاً پرسش‌های خود را آنجا وارد کنید. چنانچه بتوانید پرسش‌ها را در چارچوب دو محور یادشده مطرح کنید، مدیریت بحث برای من هم آسان‌تر می‌شود. هرچند سایر پرسش‌ها را نیز تا حد امکان لحاظ خواهم کرد. ولی با حفظ انسجام پیرامون این دو محور اصلی، مشارکت شما ارزشمندتر خواهد شد. من پرسش‌های مرتبط‌تر را در جریان گفتگو مطرح خواهم کرد. خب، این‌ها نکات مقدماتی بودند.

اکنون وارد محور نخست نشست می‌شویم. سؤال آغازین من این است: سند سبز منتشرشده چه تفاوتی با رویکردهای گذشته در سیاست صنعتی دارد؟ به باور من نخستین نکته‌ی قابل توجه، اساساً موضوع بازگشت دولت به سیاست صنعتی است. ما در گذشته تجربه‌هایی از این دست داشتیم اما پس از دوره خاص خود کنار گذاشته شدند و حال داریم دوباره به آن‌ها بازمی‌گردیم. گویی دولت‌های مختلف با گرایش‌های گوناگون سیاسی، به‌طور کلی با سیاست صنعتی موافق‌اند، اما این سیاست‌ها پایدار نمی‌مانند. این پرسشی است که به‌نظر می‌رسد جای بحث دارد. با توجه به این‌که سند سبز، نسخه‌ی نوینی نسبت به رویکردهای پیشین است، بیایید نخست بررسی کنیم که آیا این سند ادامه‌ای بر گذشته است یا گسستی کامل از آن به شمار می‌رود؟ آقای «کلارک»، در جایگاه کسی که سابقه‌ی هدایت یک سیاست صنعتی را دارید و اکنون نیز عضو شورای مشورتی آن هستید، آیا با نوعی تداوم مواجه‌ایم یا با نسخه‌ای کاملاً متفاوت سروکار داریم که صرفاً نام سیاست صنعتی را روی جلد خود دارد ولی در ماهیت با نسخه‌ی شما (در سال ۲۰۱۷) و حتی با نسخه‌ی سال ۲۰۰۸ تفاوت‌های بنیادین دارد؟

### گرتوری کلارک

فکر می‌کنم نوعی تداوم آگاهانه در کار بوده است. ابتدا باید از میزبانی شما تشکر کنم و از اینکه من را دعوت کردید، سپاسگزارم. به‌نظرم این تداوم، تعمدی و هدفمند هم است و این نکته‌ی مهمی است؛ چراکه در حدود یک دهه‌ی گذشته، سیاست‌گذاری در انگلیس دستخوش تلاطم‌های فراوان، عدم قطعیت و پیش‌بینی‌ناپذیری‌های متعددی بوده که سرمایه‌گذاران، چه داخلی و چه خارجی، آن را با گوشت و پوست و استخوان خود حس کرده‌اند. دولت به‌درستی دوباره

ایده‌ی «راهبرد صنعتی» را احیا کرده که بخشی از هدف این احیای مجدد، تبیین چهارچوب سیاستی و نیت‌های کلان برای بازیگران اقتصادی و سرمایه‌گذاران بالقوه بوده است. در واقع شاید بتوان گفت نوعی تداوم آینده‌نگرانه وجود داشته، مبتنی بر این فهم درست که که راهبرد صنعتی کشور یک سیاست مقطعی نیست که لازم باشد یا بتواند در عرض چند سال تغییر کند، بلکه راهبرد صنعتی هر کشور رویکردی پایدار و ادامه‌دار است. در زمینه‌ای که شما مطرح کردید، صرفاً دعوت دولت از من برای عضویت در «شورای مشورتی راهبرد صنعتی»، با این تاکید که شورا صرفاً مشورتی است و تصمیم‌گیرندگان نهایی خود وزرا هستند، این هم نشانه‌ای است از اینکه دولت به نوعی به اقدامات پیشین توجه دارد.

اگر رویکرد دولت، رد کامل اقدامات گذشته و آغاز مسیری کاملاً متفاوت بود، تصور نمی‌کنم از من برای مشاوره دعوت به عمل می‌آمد. شاید حتی بتوان گفت، روال جاری نشانه‌ای از ضرورت استمرار بین‌نسلی در سیاست‌گذاری است. این راهبرد با الگوهای دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ که در آن دولت مقادیر عظیمی یارانه به صنایع خاص یا حتی شرکت‌های مشخص اعطا می‌کرد، تفاوت دارد. به‌نظر من، نوعی تداوم از دوران «پیتر مندلسون» و «دیوید سینزبری» وجود دارد. «سینزبری» که یکی از سرمایه‌گذاران هوشمند در تاسیس و تامین مالی «مرکز مطالعات شهری» است و این خط‌مشی از طریق اقدامات «وینس کاپل» (وزیر تجارت، نوآوری و مهارت‌ها طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۵) در دوره‌ی دولت ائتلافی و سپس در دوران مسئولیت خود من ادامه یافت. ما از تجربه‌های یکدیگر درس گرفته‌ایم و دولت کنونی نیز به‌وضوح در حال بهره‌گیری از آموخته‌های تمامی این مراحل تکامل است.

### پل سوئینی

یکی از نکات جالب در مورد سه نسخه‌ی اخیر راهبرد صنعتی، از نخستین نسخه در دوره‌ی «مندلسون» آغاز می‌شود، تحول در نقش «جغرافیا» یا «مکان» در سیاست‌گذاری است. اگر به نسخه‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ نگاه کنید، تمرکز صرفاً بر بخش‌های اقتصادی بود و جز اشاره‌هایی محدود به مناطق، بحثی درباره‌ی مکان وجود نداشت. اما در نسخه‌ی ۲۰۱۷-۲۰۱۸ «کلارک»، مساله مکان محوری و آمایش برجسته‌تر شد. هرچند فرض ضمنی کماکان این بود که همه‌ی مکان‌ها نقش یکسانی ایفا می‌کنند و انتخاب سیاستی صریحی میان آن‌ها وجود نداشت. در نسخه‌ی



سبز کنونی در اکتبر ۲۰۲۴ به نظر می‌رسد این رویکرد در حال تحول است. در سند جدید انگلستان مکان اهمیت بیشتری پیدا می‌کند، اما مکان‌های مختلف نقش‌های متفاوتی دارند و لذا انتظارات سیاستی از آن‌ها نیز متفاوت شده است. آیا این خلاصه‌سازی درستی از سیر تحول سیاست‌گذاری صنعتی با نگاه مکان محور بود؟

### کلیات گزینگی کلارک

تا حدودی درست است. در گذشته، راهبرد صنعتی عمدتاً در حوزه‌ی صلاحیت «وزارت کسب و کار» بود و این وزارت بر «بخش‌های اقتصادی» متمرکز بود، نه بر مکان‌ها. مقوله‌ی مکان، در قلمرو «وزارت جوامع و دولت‌های محلی» قرار داشت که نحوه سیاست‌گذاری آنجا هم از نظر فرهنگی و هم از منظر روش‌شناسی، تفاوت‌های قابل‌توجهی با چارچوب‌های سیاست‌های صنعتی وزارت کسب و کار داشت. نتیجه آن بود که سیاست‌ها حتی اگر یک حوزه مکانی خاصی را نیز هدف قرار می‌دادند، کماکان ملی تلقی می‌شدند. زمانی که در سال ۲۰۱۶، «ترزا می» من را به‌عنوان وزیر کسب و کار منصوب کرد، گمان می‌کنم آگاهانه این کار را انجام داد؛ چراکه دو حوزه‌ی اصلی علاقه‌مندی من در دوران فعالیت سیاسی‌ام، یکی راهبرد صنعتی و توسعه‌ی فناوری بوده و دیگری، توجه به نقش مکان در سیاست‌گذاری که در همکاری‌های متعدد من با مرکز شما یعنی «مرکز مطالعات شهری انگلستان» نمود یافته است. بنابراین، بدیهی بود که مکان بدل به بخش محوری از راهبرد صنعتی من شد. البته نسبت به ادعای شما در برخورد برابر با تمام مکان‌ها، قدری تردید دارم. در آن زمان تنها چند حوزه‌ی شهری صاحب ساختارهای شهرداری کلان‌منطقه‌ای (مثل منچستر، وست میدلندز، لیورپول و چند مورد دیگر) بودند. امروز، پس از انتخابات ماه می‌سال گذشته، تقریباً نیمی از جمعیت انگلستان تحت پوشش شهرداری‌های منتخب رفتند. بنابراین، در راهبرد صنعتی ۲۰۱۶-۲۰۱۷، اقدامات عمده‌ای برای این ساختارهای نوپا انجام شد، ولی امروز در مرحله‌ی متفاوتی از تکامل سیاست‌گذاری مکانی هستیم.

### کلیات پل سوئینی

بسیار خوب، تشکر می‌کنم «کلارک». «پیتر»، در خصوص نحوه‌ی مواجهه‌ی انگلیس با راهبرد صنعتی در مقایسه با دیگر کشورها با توجه به تجارب فعلی خودت در حوزه‌ی تجارت

جهانی، آیا تلاشی میان رویکرد انگلیس و آنچه در دیگر کشورها رخ می‌دهد شاهد هستیید؟ یا به نظر می‌رسد انگلیس به‌طرز معناداری متفاوت از دیگر کشورها دارد رفتار می‌کند؟

### کلیات پیتر فاستر

همان‌طور که «گرگ» اشاره کرد یک نکته جالب این است که نه تنها از بعد شخصیت‌ها، بلکه از منظر مجموعه ایده‌های سیاستی فعلی، مسیر ادامه‌ی راهبردهای پیشین است. تغییر عمده‌ای اگر در یک حوزه رخ داده، آنجایی اتفاق افتاده که در سایر نقاط جهان نیز در حال رخ دادن است. این فقط درباره‌ی «دونالد ترامپ» نیست؛ اگر به سیاست‌هایی چون «توافق جدید سبز»، «قانون تراشه‌ها» و «قانون کاهش تورم» در آمریکا نگاه کنیم، درمی‌یابیم که جهان جدید دگرگون شده است. در مقدمه‌ی گزارش بسیار ارزشمند «ریچارد هارینگتون» برای دولت پیشین درباره‌ی جذب سرمایه‌گذاری خارجی، او می‌نویسد: «در گفت‌وگوهایم دریافتیم که جهان تغییر کرده است» (۲) و دیگر نمی‌توان با دیدگاه ایدئولوژیکی که «ما برندگان را انتخاب نمی‌کنیم» به سیاست‌گذاری پرداخت. باید بپذیریم که رقباتی ما سیاست‌های حمایتی بالا-به-پایین بسیار گسترده‌ای را به‌کار گرفته‌اند.

این موضوع صرفاً محدود به «انتخاب برندگان» نیست، بلکه درباره‌ی دو تحول بنیادین است. یکی گذار به اقتصاد کم‌کربن که البته این روزها با چالش‌هایی روبروست و دیگری، گسترش هوش مصنوعی و یادگیری ماشینی. این دو حوزه، خواه برندگان را انتخاب کنیم یا نه، بنیان‌های سرمایه‌گذاری و اداره‌ی اقتصادها را دگرگون خواهند کرد. انگلیس، در مقام قایقی کوچک در دریای طوفانی، با چالش عظیمی روبرو شده است. راهبرد صنعتی ما هر قدر هم عالی باشد، در مقایسه با بسته‌های حمایتی اروپا یا آمریکا، جذابیت کمتری دارد، چون پول کافی نداریم. مسأله‌ی بزرگ دیگر که همواره در سیاست‌گذاری صنعتی مطرح است، قیمت انرژی است. انگلیس در زمینه‌ی قیمت انرژی رقابتی نیست. می‌توان در بلندمدت برای اصلاح آن راهبرد طراحی کرد، اما در کوتاه‌مدت باید نوعی سیاست بارانه‌ای یا مکانیزم جبرانی به‌کار گرفت؛ چراکه برای صنعت این موضوع مسئله‌ی حیاتی است.

### کلیات پل سوئینی

در بحث سیاست صنعتی، اقتصاددانانی هستند که با نگاه سنتی می‌گویند اعطای یارانه به صنایع خاص موجب اتلاف



منابع است. درحالی‌که سیاست‌گذاران عمل‌گرا ممکن است بگویند حتی در چارچوب اتحادیه‌ی اروپا، کشورهایی چون فرانسه و آلمان به‌طور گسترده به صنایع خود یارانه می‌دهند. آیا این توصیف منصفانه‌ای از شکاف موجود در سیاست‌گذاری است؟ و در ادامه‌ی صحبت، آیا لازم است که در انگلیس نگاهی نو به ماهیت یارانه داشته باشیم؟

### 📌 پیتر فاستر

📌 سؤال خوبی است؛ فقط فکر می‌کنم ساختار اقتصاد فرانسه با اقتصاد ما متفاوت است. به طور کلی، ما بهتر است اقتصاد خود را «آنگلوساکسون» بنامیم که بسیار مبتنی بر خدمات است. به نظرم تزریق حجم زیادی پول با هدف ساختن صنعتی به سبک (شعار ترامپی) «دوباره آمریکا را بزرگ کنیم» در انگلیس یک اشتباه محض است. همچنین معتقدم افرادی مانند «جایلز ویلکس» در این زمینه عملکرد بسیار خوبی داشته‌اند. او امروز بدل به یکی از مغزهای متفکر راهبردهای صنعتی انگلستان شده است. از نظر او بسیاری اوقات، انگلستان بر خوشه‌های نوآورانه با هدف «سفر به ماه» تمرکز می‌کند و سعی می‌کند تا شبیه یک «آمریکای کوچک» عمل کند، به جای آنکه یک «کانادای بزرگ» شود.

📌 وقتی با اقتصاددانان تجارت و متخصصان بهره‌وری صحبت می‌کنید، یکی از مشکلات این است که انگلیس هرچقدر هم که بخواهد، نمی‌تواند در تعداد زیادی از صنایع سبز پیشتاز جهانی شود. یکی از مشکلات انگلیس، تبدیل «اسپین‌آوت‌ها» یا «شرکت‌های نوپای برآمده از دانشگاه» با بهره‌وری بالا اما در میانه زنجیره‌های ارزش است. موضوع این نیست که یک مرد یا زن با روپوش آزمایشگاهی ایده‌های خلاقانه ارائه دهند، جذب سرمایه خطرپذیر کنند و «شرکت اپل» بعدی را بسازند. مساله این است که گروهی از مهندسين در شرکت «سپینس» یا شرکت دیگری که بازار جهانی را خوب می‌شناسند، با تخصص مدیریت و تجارت خاصی که دارند، به عنوان یک شرکت برآمده و با پشتوانه همکاری و حمایت دانشگاه از شرکت مادر جدا شده و شرکت جدیدی برپا کنند. و در واقع دولت باید فعال‌تر در شناسایی این صنایع با بهره‌وری بالا عمل کند و در برخی موارد حتی موانع ورود به بازار را افزایش دهد (انحصار بسازد)، زیرا انگلیس سابقه طولانی‌ای در صنایع کم‌بهره‌وری دارد. دولت در سند راهبردی اخیر خود بر «حمایت کاتالیزوری» از بخش‌های با ارزش افزوده بالا که انگلیس در آن‌ها مزیت نسبی دارد، تمرکز کرده است.

📌 دولت باید در این زمینه کاملاً قاطع و بدون ملاحظه عمل کند و جایی که ارزش واقعی و نه ارزش سیاسی یا احساسی وجود دارد را دقیقاً شناسایی کند. اگر به اقداماتی که در «کمبریج» انجام گرفته و پروژه‌هایی که تعریف شده نگاه کنید، کاملاً واضح است که وزارت اقتصاد در این زمینه خیلی موفق عمل کرده است؛ زیرا نیاز به پایداری مالی وجود دارد و اثرات سرریز نیز حاصل خواهد شد. تنها استثنا در این جا، صنعت دفاعی است که برخلاف بسیاری از زیربخش‌های با بهره‌وری بالا و البته متمرکز، چون تولید آن‌ها در سراسر انگلیس پراکنده است، افزایش بودجه دفاعی حمایت سیاسی زیادی را برمی‌انگیزد. نکته اینجاست که تا آن هنگام که زیرساخت‌های مسکن و زیرساخت‌های وسیع‌تر ارتباطی توسعه نیابند، منابع سرمایه‌ای همچنان به جنوب شرق کشور (مناطق صنعتی پیشرفته) جذب خواهند شد؛ جایی که نیروی کار و زیرساخت‌ها متمرکزند و فکر می‌کنم در شرایط کنونی نمی‌توان این روند را به شدت تغییر داد. اگر قرار باشد پولی صرف توسعه‌ی مناطق کم‌بهره‌ور شود، پیش‌نیاز آن توسعه‌ی زیرساخت آن‌ها است؛ در غیر این صورت، این منابع باز هم جذب هسته‌های صنعتی انگلیس خواهند شد.

📌 **بازی بلندمدت:** راهبرد صنعتی چگونه می‌تواند به موفقیت پایدار دست یابد؟ (قسمت سوم)

### 📌 پل سوئینی

📌 بله، به نظر می‌رسد مساله‌ای بنیادین در تمایز میان «آنچه در حال حاضر یک دارایی ملی است» و «آنچه باید به عنوان دارایی ملی تلقی شود» وجود دارد. چنین نگاهی و قائل بودن به چنین تمایزی، پنجره‌ی تحلیلی تازه‌ای به روی ما باز می‌کند. اگر صرفاً بر مبنای وضعیت موجود، مزیت‌های کلیدی کنونی را شناسایی کرده و سیاست‌های حمایتی را بر اساس نظام مزیت‌های موجود تنظیم کنیم، گرفتار نوعی نگاه ایستا می‌شویم. نگاهی که به آنچه اکنون داریم، اعتبار بیش از اندازه می‌دهد.

📌 در این چارچوب، دو پرسش اساسی مطرح است: ابتدا آنکه اگر یک زیربخش صنعتی در حال حاضر از مزیتی کلیدی برخوردار است، آیا به مداخله سیاست‌گذار نیاز دارد یا به‌طور طبیعی توسعه خواهد یافت؟ این پرسش باب بحث «زیان کارایی» یا «زیان رفاهی ناشی از ناکارایی تخصیص منابع» در اقتصاد عمومی را خواهد گشود دوم آنکه، صرف مشاهده وضعیت



فعلی، نباید مبنای سیاست‌گذاری قرار گیرد؛ بلکه معیار باید آن چیزی باشد که «باید» در آینده مشاهده شود، نه آنچه اکنون می‌بینیم. این نگاه به‌ویژه در موضوع نابرابری‌های منطقه‌ای، یعنی تقابل مراکز صنعتی قدرتمند کشور با سایر مناطق کشور، خیلی تعیین‌کننده است. مثلاً از منظر من که در یک شهر مرکزی حضور دارم، «منجستر» می‌تواند عملکرد بسیار بهتری نسبت به وضعیت فعلی داشته باشد و عملکرد ضعیف کنونی این منطقه، خود واجد تبعاتی از بعد منطقی شدن سرمایه‌گذاری بیشتر نیز هست. پس اگر در گام اول با سیاست‌گذاری هدفمند برخی از شکست‌های بازار برطرف و زیرساخت‌های سرمایه‌گذاری تقویت شوند، نه تنها موتور رشد اقتصادی به حرکت درخواهد آمد، بلکه از شدت چالش‌های مربوط به منطقی شدن جریان ورود سرمایه نیز در گام دوم نیز کاسته خواهد شد. نهایتاً اینکه مساله «بعد مکان» هم بسیار مهم است. ظرفیت سیاست‌گذاری در شهری مانند «منجستر»، با توجه به اندازه و نقش اقتصادی آن، بسیار بیشتر از شهری چون «منسفیلد» است و «منجستر» باید نقشی محوری در اقتصاد ملی انگلستان ایفا کند (از کسانی که اهل «منسفیلد» هستند، پوزش می‌طلبم که این شهر را مثال زدم)

«آریکا»، دوست دارم بدانم در میان مطالب مندرج در «سند سبز» (راهبرد صنعتی ۲۰۲۵ «جاناتان رینولدز») که در اکتبر سال ۲۰۲۴ منتشر شد، چه مواردی برایت جدید یا جالب توجه بود؟ برای مخاطبان یادآوری می‌کنم که این سند سبز در اکتبر گذشته انتشار یافت. هدف آن، ارائه مقدماتی ایده‌ها و ترسیم خطوط کلی تفکر دولت به‌صورت یک «سند در دست تدوین» بود؛ رویکردی که معمولاً به‌عنوان بستری برای گفت‌وگو و مشارکت نخبگان مورد استفاده قرار می‌گیرد و زمینه‌ساز تدوین «سند سفید» نهایی خواهد بود. همان‌طور که پیش‌تر اشاره کردم، انتظار می‌رود این سند سفید هم‌زمان با فرآیند «بازنگری هزینه‌ای» به زودی در ماه ژوئن منتشر شود. «آریکا»، به‌طور خاص، کدام بخش‌های این سند برایت جالب یا از نظر تحلیلی عمیق بود؟

### آریکا لوئیس

اتفاقاً این مواردی که فرمودید برای من شگفت‌انگیز نبود؛ چراکه ما نیز، همچون (مرکز) شما، سال‌هاست بر اهمیت «مشارکت نهادی و مکانی» و لزوم جای‌گیری آن در چارچوب روایی سیاست‌گذاری تأکید داریم. بنابراین، مشاهده این مفاهیم در سند سبز، نه تنها غافلگیرکننده نبود، بلکه نوعی تأیید بر تداوم

گفتمانی بود که مدت‌هاست در جریان است، گفت‌وگویی که اکنون به شکل سیاست‌گذاری‌های اجرایی در حال تبلور است.

از نظر من نکته حائز اهمیت سند سبز، تمرکز صریح‌تر آن بر «توانمندسازهای افقی» مانند زیرساخت‌ها، مهارت‌ها و فناوری دیجیتال است؛ مولفه‌هایی که در هر طراحی جامع راهبرد صنعتی، نقشی حیاتی ایفا می‌کنند. در پاسخ به پرسش دقیق «پل» در ابتدای جلسه درباره چرایی ضرورت یک راهبرد صنعتی، باید بگویم که داشتن راهبرد، پیش‌نیاز هدایت هدفمند کنشگران است. بدون چشم‌انداز و برنامه، نمی‌توان از بازیگران انتظار دستیابی به اهداف مشخصی را داشت. لذاست که از نظر من امروز وجود یک راهبرد صنعتی ضرورتی بدیهی است، اما این‌که چرا چنین راهبردهایی در گذر زمان ناپایدار می‌شوند، موضوعی است که باید به‌طور دقیق‌تری مورد واکاوی قرار گیرد. من نیز در این باره ملاحظاتی دارم که می‌توانیم در ادامه به آن‌ها بپردازیم.

تا به اینجا موضوعی که به‌ویژه برای من در سند جالب است، تأکید آن بر رفع موانع ساختاری در مناطق مختلف است، حال خواه «منجستر»، خواه «منسفیلد». توسعه اقتصادی پایدار، نیازمند بستریهایی است که در غیاب آن‌ها، حتی مناطق دارای ظرفیت بالقوه نیز نمی‌توانند به شکوفایی برسند.

در نهایت، تأکید سند بر «همکاری‌های منطقه‌ای توسعه‌محور»، بسیار راهبردی است. در جلسه‌ای که دیروز با «گروه قطب‌های نوآوری» داشتیم، نشان دادند که چنین همکاری‌هایی، آثاری ملموس بر ارتقاء سطح بهره‌وری داشته است. آمار نشان می‌دهد مناطقی که دارای قطب نوآوری هستند، به‌طور میانگین ۲۷ درصد بهره‌ورتر از سایر مناطق‌اند. آیا برآیند محاصل انتخاب نوع خاصی از صنایع در این مناطق است؟ احتمالاً تا حدی، اما ساختارهای نهادی همکاری و مشارکت نیز نقشی کلیدی دارند و درک هم‌افزایی این دو عنصر (انتخاب نوع صنعت برای هر منطقه و ساختارهای نهادی همکاری)، برای موفقیت سیاست‌های توسعه‌محور ضروری است.

با این حال آنچه در سید سبز برایم بسیار امیدبخش بود و البته این امیدواری از دل تجربه‌ی سال گذشته‌ام در نهاد «شتاب‌دهنده نوآوری در اکوسیستم‌های متصل» و همچنین هشت سال فعالیت پیشینم در ساختار دولت مرکزی برمی‌خیزد،



تمرکز مجدد سیاست‌گذار بر مقوله‌ی «مهارت‌ها» و ساختار نهادی «منظومه‌ی مهارت‌آموزی» است. آن چه اکنون به خوبی به چشم می‌آید، شکل‌گیری رویکردی جدید به «ساده‌سازی معماری نهادی مهارت‌ها» است؛ حوزه‌ای که طی ۱۰ تا ۱۵ سال گذشته بارها بازطراحی شده و در اثر این تغییرات مکرر ساختاری پیچیده و غیربهبوده پیدا کرده است. به باور من، این پیچیدگی، مانعی جدی در مسیر دستیابی به سیاست‌های اثربخش در زمینه‌ی توسعه‌ی مهارت‌ها بوده و پیامدهای نامطلوبی برای توسعه‌ی اقتصادی کشور در پی داشته است.

با این نگاه جدید اکنون می‌توان امیدوار بود که مباحثاتی معنادار پیرامون پیوند میان «مهارت‌آموزی» و «نظام آموزش رسمی» آغاز شود، با این هدف که دریابیم چگونه می‌توان مهارت‌هایی را پرورش داد که در مناطق مختلف، متناسب با صنایع هدف آن منطقه، قابلیت اجرا و توسعه داشته باشند؛ زیرا مساله، صرفاً محدود به «صنعت» یا «بهره‌وری» نیست؛ بلکه در بنیان، سخن از انسان‌ها، شمول اجتماعی و ایجاد فرصت‌های شغلی مطلوب و معنادار برای شهروندان است.

### پل سوئینی

نکته‌ای که فرمودید از جهات گوناگون قابل تامل است؛ زیرا به نظر می‌رسد در تحلیل «محرک‌های ساختاری کلان» میان ما اجماع وجود دارد. به عبارت دیگر، نقطه‌ی عزیمت سیاست صنعتی باید اصلاح و تقویت زیرساخت‌ها باشد؛ چراکه بنیادهای کارآمد هستند که امکان رشد صنایع آینده‌محور را فراهم می‌کنند. با این حال، پرسش مهمی در این میان مطرح است: «سیاست صنعتی» دقیقاً به چه معناست؟ و «راهبرد صنعتی» باید بر کدام حوزه‌ها تمرکز کند؟ چراکه برخی از مولفه‌های کلیدی سیاست‌گذاری، نظیر «راهبرد ملی حمل‌ونقل»، در قالب سیاست‌های بخشی (مستقل از دیگر سیاست‌ها) طراحی شده‌اند. همچنین، اگر برداشت من درست باشد، امروز هم «راهبرد ملی مهارت» ذیل نهاد «اسکیل اینگند تدوین و اجرا می‌شود. در چنین شرایطی، این سوال پیش می‌آید که با فرض عملکرد اثربخش این راهبردهای بخشی مستقل (جدای از یکدیگر)، آیا راهبرد صنعتی باید بر طیفی محدودتری از مداخلات متمرکز شود؟ اگر چنین است، آن حوزه‌های اولویت‌دار کدام‌اند؟ پاسخ به این پرسش، باعث می‌شود که سیاست‌گذار مرزگذاری مهمی «سیاست صنعتی عمومی» و «راهبردهای بخشی مکمل» انجام دهد.

### اریکا لوئیس

از نگاه من، سیاست صنعتی لزوماً به طیفی محدود از حوزه‌ها تقلیل نمی‌یابد. اما وقتی به‌طور مشخص به «راهبرد حمل‌ونقل» نگاه می‌کنیم، با برخی مولفه‌های کلیدی روبرو می‌شویم که بسیار تامل‌برانگیزند. یکی از مهم‌ترین آن‌ها، ایجاد نهادهای دولتی در مقیاس کلان مانند «جی.بی.ریل» است؛ که ظرفیت قابل توجهی برای تحریک سرمایه‌گذاری صنعتی، از مسیر «تدارکات عمومی» به مثابه ابزار سیاستی، فراهم می‌آورد. اینجاست که لزوم ارتقای هماهنگی میان اسناد راهبردی به چشم می‌آید.

سند سبز کنونی، هشت بخش صنعتی اولویت‌دار را مشخص کرده است. بخش‌هایی که اگرچه احتمالاً در ادامه باز مشخص‌تر می‌شوند و جهت‌گیری سیاستی نسبت به آن‌ها نیز دقیق‌تر می‌شود، اما در اصل، ناشناخته یا تازه‌یافته نیستند. این‌ها صناعی‌اند که پیش‌تر نیز در اولویت سیاست‌گذاری قرار داشته‌اند و در مواردی، پیوند مستقیم با زنجیره‌های تامین صنایع مادر دارند. از این‌رو، اگر در سیاست‌گذاری حمل‌ونقل دقت کافی صورت گیرد، می‌توان از ابزارهایی چون «تدارکات دولتی» نه صرفاً برای تامین نیازهای عملیاتی، بلکه برای ایجاد هم‌افزایی میان سیاست صنعتی و حمل‌ونقل نیز بهره گرفت. به این شکل است که اجرای یک راهبرد بخشی (در اینجا حمل‌ونقل) می‌تواند بستر تحقق اهداف فرابخشی (مانند توسعه صنعتی) را نیز فراهم آورد، البته مشروط به آنکه نهاد سیاست‌گذار از ظرفیت‌های سیاستی ظاهراً جزئی اما اثرگذار خود، مانند تدارکات عمومی، به درستی بهره‌برداری کند.

### پل سوئینی

در جریان بحث، یکی از شرکت‌کنندگان ناشناس پنل ما پرسشی دقیق و تامل‌برانگیز به دستم رسانده، البته امیدواریم پرسش‌گران محترم نام خود را نیز ثبت کنند؛ چراکه طرح چنین پرسش‌هایی شایسته قدردانی است. او می‌پرسد «آیا دولت باید برای ممانعت از فروش شرکت‌های راهبردی یا دارای ظرفیت بالای رشد به کشورهای خارجی مداخله کند یا خیر؟» این پرسش، به یکی از جدی‌ترین گره‌های سیاست‌گذاری اقتصادی در حوزه مالکیت بنگاه‌های راهبردی اشاره می‌کند؛ گره‌ای که به‌ویژه امروز در دوران جهانی‌سازی سرمایه و رقابت ژئو-اقتصادی، اهمیت فزاینده‌ای یافته است. «اریکا»، مایلیم نظر شما را در این خصوص بدانیم. اما پیش از آن، «پیتر»، لطفاً



دیدگاه خود را در این زمینه با ما در میان بگذارید. و در نهایت، آنچه در اینجا محل تامل است، این است که آیا چنین کنشی از سوی دولت را می‌توان در چارچوب یک سیاست صنعتی یا حاکمیتی مشخص صورت‌بندی کرد؟ و آیا اساساً تصمیم‌گیری در این باره به یک‌گزینشی صرفاً سیاست‌گذارانه فروکاسته می‌شود؟

### 📌 پیتر فاستر

📌 به‌نظر من، از منظر اصولی و البته حتی به‌صورت شهودی، این رویکرد صحیحی نیست. اقتصاد انگلیس همواره یک اقتصاد باز بوده و از این خصیصه، بهره‌فراوانی برده است. اما اکنون وارد عصری می‌شویم که در آن، کنترل‌های صادراتی بر فناوری‌های راهبردی به موضوعی جدی بدل شده‌اند؛ به‌ویژه اگر آمریکا همچنان بر سیاست «جداسازی سخت‌گیرانه» از چین در حوزه این فناوری‌ها پافشاری کند. یکی از مشکلات مطرح در این زمینه آن است که انتظار می‌رود آمریکا حوزه اتحادیه اروپا و انگلیس و البته شرکای راهبردی خود در منطقه آسیا-اقیانوسیه، از جمله کره جنوبی، تایوان و ژاپن، را نیز در این مسیر همراه سازد یا دست‌کم کوششی برای «هم‌راستاسازی راهبردی» با آنان صورت دهد. واقعیت آن است که وضعیت کنونی فعلاً واجد چنین ویژگی نیست. با این حال، از حیث اصول بنیادین، اگر شما کشوری کوچک باشید، با در نظر گرفتن جایگاه کنونی انگلیس در دوران پسابزرگیت، اتخاذ چنین موضعی نوعی ناسازگاری راهبردی با ارتقاء در جایگاه بین‌المللی شما پیدا می‌کند، هرچند باید به واقعیت‌های دگرگونی‌های ژئوپلیتیکی نیز اذعان داشت. البته ممکن است «گِرگ»، از موضع وزارتی، دیدگاه‌های مشخص‌تری درباره این موضوع داشته باشد.

### 📌 گِزگوری کلارک

📌 «پیتر» گرچه من با نگاه شهودی شما موافقم، اما از نگاه وزارتی، بدیهی است که باید نسبت به امنیت ملی بیشتر حساس بود و این مساله البته در سال‌های اخیر اهمیتی دوجندانی هم یافته است. در واقع، دامنه‌ی مفهوم «امنیت ملی» نیز تغییر کرده؛ آنچه زمانی صرفاً به محصولات دفاعی محدود می‌شد، اکنون به بسیاری از کالاهای دیگر که می‌توانند به ابزارهایی در دست دشمنان ما بدل شوند، تعمیم یافته است. از این رو، به‌نظر من لازم است، با هدف مشخص حفاظت از امنیت ملی و نه چیزی فراتر از آن، به‌ویژه برای کشوری مانند انگلیس یک «نظام پایش و غربالگری سرمایه‌گذاری» ایجاد شود.

📌 لازم است تأکید کنم که در اینجا در خصوص کسب و کارهایی که قرار نیست حال و آینده دیگر وجود داشته باشند، با یک «بازی تکرارشونده» مواجه‌ایم. بسیار خطرناک خواهد بود اگر به دلایل قابل درک اما بعضاً سیاسی، سیاست ما بر این قرار گیرد که «اجازه نمی‌دهیم دارایی‌های موجود از دست بروند». در این بازی تکرارشونده لازم است موضع مادر خصوص کسب‌وکارهایی گذشته و بلکه در آینده که تمایل به ادامه دارند موضع مشخصی داشته باشیم. یکی از نقاط قوت اقتصاد کشور انگلیس، «زیست‌بوم پویای استارت‌آپی» آن است. افراد بسیاری، اعم از شهروندان انگلیسی یا مهاجرانی از سراسر جهان، برای راه‌اندازی کسب‌وکار به انگلیس می‌آیند. ما از این جهت، محیط مساعدی در اختیار داریم. اما اگر پیام ارسال شده به این کارآفرینان چنین باشد که «اگر در انگلیس کسب‌وکاری راه‌اندازی کنید، ممکن است در آینده در صورتی که بخواهید آن را بفروشید یا پیشنهادی از سوی سرمایه‌گذاران خارجی دریافت کنید، اجازه‌ی ترک نداشته باشید و مجبور باشید در اینجا بمانید» و به عبارتی، وضعیتی مشابه «هتل کالیفرنیا» (۳) برایتان رقم بخورد، این نه‌تنها مطلوب نیست، بلکه منجر به بروز پیامدهای بازدارنده‌ی خطرناکی خواهد شد. چنین سیگنالی ممکن است به‌صورت ناخواسته سبب شود که حتی بنیان‌گذاران شرکت‌های نوپا در مراحل ابتدایی نیز با خود بیندیشند که «ترجیح می‌دهیم در سیلیکون‌ولی باشیم یا اینجا»؛ چراکه اگر کسب‌وکار موفق شود، در انگلیس گیر خواهیم افتاد و نخواهیم توانست از نتایج ارزش‌آفرینی‌های فعالیت خود به‌طور کامل بهره‌برداری کنیم. در نتیجه، باید با دقت بسیار تنها از زاویه امنیت ملی به این موضوع بنگریم و هر ملاحظه دیگری را کنار بگذاریم. حتی در همین حوزه امنیت ملی نیز احتیاط لازم است؛ چراکه اکنون «امنیت ملی» مفهومی بسیار گسترده پیدا کرده و این خطر وجود دارد که از آن به‌عنوان ابزاری برای «حمایت‌گرایی ملی‌گرایانه» و نه حفاظت واقعی از امنیت سوءاستفاده شود و از این رو، دولت باید در این زمینه، نقشی فعال، سنجیده و مقاوم نسبت به انحرافات سیاسی ایفا کند.

### 📌 پیتر فاستر

📌 بله، اجازه بدهید من هم نکته‌ای اضافه کنم. به گمان من، مساله‌ی مقیاس در اینجا بسیار کلیدی است. این تصور که انگلیس می‌تواند به نسخه‌ای کوچک از آمریکا بدل شود، به‌غایت گمراه‌کننده است. شما نمی‌توانید به‌سادگی اکوسیستم‌هایی مشابه آنچه در سیلیکون‌ولی می‌بینیم را ایجاد کنید.



سیلیکون ولی تنها به دلیل در دسترس بودن سرمایه‌های عظیم شکل نگرفته، بلکه به واسطه‌ی انباشت استعدادهای مدیریتی و نیروهای متخصص در مقیاس وسیع توانسته به چنین جایگاهی دست پیدا کند. تصور اینکه انگلیس می‌تواند بدل به نمونه‌ی کوچکی از چنین اکوسیستمی شود، تصویری گول‌زننده است. انگلیس ناگزیر است که به شراکت‌های راهبردی تن دهد؛ چراکه به‌تنهایی در این عرصه ناتوان خواهد بود. آنچه برای من جالب است، مشاهده‌ی موضع دولت حزب کارگر، آن هم پس از تمام آشفته‌گی‌ها و بی‌منطقی‌های دولت محافظه‌کار در ارتباط با «برگزیت» است. در این زمینه، اکنون دولت مستقر از حزب کارگر در تلاش است تا با بهره‌گیری از مفاهیم نوسالزیک و احساسی از جایگاه انگلیس در اقتصاد جهانی، روایتی بدیل ارائه دهد، روایتی که ممکن است کشور را به مسیر بسیار پرخطری بکشاند.

چالش بنیادی آن است که جهان غرب، در برخورد با موضوعاتی چون معدنی حیاتی یا ریزتراشه‌ها، اساساً جهانی را تصور نکرده بود که در آن، ممکن است با آمریکا در وضعیت ژئوپولیتیکی متخاصم قرار گیرد. برای نمونه، اگر به شرکت «ای. اس. ام. ال» در هلند نگاه کنید که در زمینه‌ی تولید ریزتراشه‌ها فعالیت دارد، درمی‌یابید که این شرکت بدل به بخشی از زنجیره‌ی راهبردی جهانی صنعت تراشه شده است؛ و این زنجیره به‌گونه‌ای طراحی شده که هیچ بازیگری نتواند به‌تنهایی انحصار انواع خاصی از تراشه‌ها را، چه در کاربردهای تسلیحاتی و چه در یادگیری ماشین، در اختیار داشته باشد. در این میان، انگلیس باید درون چنین اکوسیستمی باقی بماند؛ اکوسیستمی که امید می‌رود بتواند از دوران احتمالی ریاست جمهوری ترامپ جان سالم به در ببرد، خوشبختانه در این مورد به نظر می‌رسد دولت انگلیس همین موضع را دارد.

### گِزگوری کلارک

منظورم دقیقاً همان چیزی است که «پیتر» گفت. کاملاً با او موافقم که ما باید بخشی از آن نظام بین‌المللی باشیم، اما می‌توانیم در برخی حوزه‌ها عملکرد بهتری داشته باشیم. ما می‌توانیم در فرایند توسعه و «ارتقاء مقیاس صنایع» بهتر عمل کنیم. ما همیشه در زمینه‌ی استارت‌آپ‌ها به این اندازه موفق نبودیم؛ ۲۰ یا ۳۰ سال پیش این مساله به‌ویژه برای بسیاری از فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌های برتر ما چندان موضوعی مهمی نبود. اکنون که در دانشگاهی که تدریس می‌کنم، می‌بینم

که انتخاب راه‌اندازی کسب‌وکار نوپا یکی از گزینه‌های بسیار برجسته‌ای است که فارغ‌التحصیلان جدید اتخاذ می‌کنند. بنابراین، ما می‌توانیم در زمینه‌ی توسعه‌ی کسب‌وکارهای نوپا پیشرفت کنیم و بهتر شویم، اما حتی در پیرامون یک باغ شکوفا و پرمیوه هم نباید دیوار بکشیم. ما باید به سیلیکون ولی متصل باشیم؛ باید به آسیا متصل باشیم و به نظر من این اتصال بخشی از عواملی است که به رونق اقتصاد انگلیس کمک خواهد کرد.

### اریک لوتیس

من هم قصد داشتم دقیقاً همین را بگویم. زمانی که درباره‌ی زیربخش‌های صنعتی مختلف فکر می‌کنیم، باید به موضوع «ارتقاء مقیاس کسب‌وکارها» و نیازهای چنین سیاستی توجه کنیم. برخی از این نیازها کاملاً عملیاتی و کاربردی هستند. مثلاً در این فرایند ناگهان به جای اینکه فقط ۱۰ نفر برای شما کار کنند، تعداد کارکنان شما ۳۰ نفر می‌شوند و با این مساله مواجه می‌شوید که حال چگونه باید سیستم فناوری اطلاعات را مدیریت کنیم؟ چگونه سیستم منابع انسانی را سازمان‌دهی کنیم؟ این‌ها نمونه‌هایی از مسائل پایه‌ای هستند که طبیعتاً شتاب‌دهنده‌هایی مانند «کتاپولت‌ها» می‌توانند به حل آن بسیار کمک کنند و آن‌ها در ایفای نقش حمایتی منحصر به فرد و تنها نیستند و این نقش برای نهادهای دیگری نیز تعریف می‌شود. فکر می‌کنم ما گاهی در هیجان فناوری و علم جدید و صنعت نوظهور گم می‌شویم، در حالی که بسیاری از شکست‌ها به دلیل همین مسائل پایه‌ای است؛ یعنی انسان‌ها که کسب‌وکار را اداره می‌کنند باید از یک مرحله به مرحله‌ی دیگر حرکت کنند. شاید این موضوع پاسخی باشد برای اینکه چگونه می‌توانیم چنین فرایندی را در سراسر انگلیس با موفقیت همراه کنیم. نمونه‌ی خوبی از این تلاش، پروژه‌ی «هم‌پیوندی داخلی» در انگلیس است که اکنون بین دو شهر «کمبریج» و «منچستر» شکل گرفته است. ایده این پروژه این است که مثلاً در «کمبریج» تعداد زیادی جوان باهوش و خلاق وجود دارند که ایده‌های بزرگی دارند اما فضای لازم برای توسعه آن را ندارند، در حالی که «منچستر» فضای بیشتری دارد، پس بیایید به این فکر کنیم که هر کدام از ما چه منابعی داریم و چگونه می‌توان از منابع یکدیگر بهره‌برداری کنیم. این نوع هم‌پیوندی داخلی می‌تواند یکی از راه‌حل‌ها برای تبدیل نقاطی باشد که گرچه فاقد برخی امکانات مورد نیاز برای تبدیل شدن به مراکز صنعتی قدرتمند هستند، اما ممکن است برخی منابع کلیدی مورد نیاز را داشته باشند.



در ادامه معتقدم که باید نقشی فعال و پیشرو در زنجیره‌های تامین جهانی داشته باشیم. یادم هست در دوران قرنطینه‌ی کووید-۱۹ نه به دلیل مشکلات تجاری، بلکه به دلیل اختلال در حمل و نقل جهانی با کمبود برخی اقلام حیاتی مواجه شدیم. ما حتی نمی‌دانستیم برخی از این کالاها از کجا می‌آیند و ساختار فناوری‌های استفاده شده در آنها چگونه است و به تبع آن، مواد کلیدی که کمبود داشتیم چه بود. بنابراین باید هوشمندانه‌تر عمل کنیم و درک بهتری از عملکرد زنجیره‌های تامین جهانی داشته باشیم؛ بدانیم جایگاه ما کجاست و برای این منظور البته لزوماً نیاز نیست کل چرخه‌ی عمر محصول را در کشور خودمان انگلیس درونی کنیم، اما باید اطمینان بایم که مواد خام کلیدی به درستی تامین و منتقل خواهند شد.

### پل سوئینی

چه جالب. همیشه فکر می‌کردم نکته‌ی جالب در مورد پروژه‌ی «هم پیوندی» «کمبریج» و «منچستر» این است که، اگر درست به خاطر داشته باشم، تعداد شرکت‌های فعال در علوم زیستی در «منچستر» ۷ برابر تعداد مشابه آن در «کمبریج» است که بخشی از این تفاوت ناشی از مقیاس است. اما نکته‌ی جالب‌تر این است که «کمبریج» به‌عنوان یک محل کوچک، بسیار نوآورانه است، در حالی که «منچستر» به‌عنوان یک منطقه بزرگ‌تر، حجم بالاتری از این شرکت‌ها را در اختیار دارد. جالب خواهد بود که ببینیم این تبادل و هم‌افزایی چطور به پیشرفت منجر می‌شود.

خوب، فکر می‌کنم بخش اول را که بیشتر درباره وضعیت فعلی در مقایسه با گذشته بود، به پایان رساندیم. اکنون به بخش دوم می‌پردازیم که تا حدودی از چند دقیقه پیش به آن وارد هم شده‌ایم. این بخش بیشتر به این موضوع اختصاص دارد که چه انتظاراتی باید از «کتاب سفید راهبرد صنعتی» (که کمتر از یک ماه دیگر منتشر می‌شود) داشته باشیم.

اجازه دهید با یک سوال کلی شروع کنم. «اریکا»، شما پیش‌تر مقداری به آن پرداختید، پس بحث را با شما آغاز می‌کنم و نظراتتان را در این خصوص می‌خواهم که طی راهبردهای صنعتی انگلیس طی دو دوره‌ی گذشته موفقیت لازم را نداشتند، چرا فکر می‌کنیم این بار نتیجه متفاوت خواهد بود؟ پاسخ بدیهی شاید این باشد که در دو دوره‌ی گذشته تغییر دولت یا تغییر رهبری صورت گرفته است. پس آیا این موضوع فقط به دلیل ناپایداری

سیاسی بوده یا دلایل عمیق‌تر دیگری هم وجود دارد که باعث می‌شود راهبرد صنعتی پایدار نماند؟

### اریکا لوئیس

مجدداً می‌خواهم بر موضوعات کاملاً عملی تمرکز کنم. فکر می‌کنم این سوال مطرح است که آیا این راهبرد صنعتی ما واقعا پایدار بوده یا نبوده است؟ یکی از نکات بسیار مهم برای پایداری راهبرد این است که باید به‌وضوح معیارهای پیش و ارزیابی آن را مشخص کنیم. حال قرار است چه شاخص‌هایی را اندازه‌گیری کنیم تا بدانیم آیا راهبرد پایدار مانده یا نه، و اصلاً «پایدار ماندن» یا «ناپایدار ماندن» دقیقاً چه معنایی دارد؟ بخشی از این موضوع مربوط به این است که بتوانیم بازارهای هدف خود را به درستی تعریف کنیم؛ به‌عنوان مثال، اخیراً مقاله‌ای از «سازمان رقابت و بازار» (۴) مطالعه می‌کردم که در خصوص ضرورت تعریف دقیق بازارها تاکید داشت. اگر قرار است روی بازاری تمرکز کنیم، باید قادر به اندازه‌گیری آن هم باشیم و یک «معیار پایه‌ای» برای آن داشته باشیم. این‌ها اصول ابتدایی ولی ضروری هستند که اغلب (در دوره‌های گذشته در راهبردهای صنعتی انگلستان) وجود نداشته‌اند. بنابراین، لازم است کاملاً شفاف باشیم درباره اینکه موفقیت دقیقاً چه سیمایی دارد؛ آیا فقط رشد آن بخش صنعتی هدف مورد نظر است یا این رشد باید به گونه‌ای باشد که ممکن است لزوماً با معیارهای متداول فعلی قابل سنجش نباشد؟ لازم است اشاره کنم که در این میان گاهی اوقات «نوآوری درون رشته‌فعالیت‌های صنعتی» فراموش می‌شود. مثلاً ممکن است بخشی از نوآوری‌ها در «بخش خلاق» در یک زیربخش صنعتی در دل زیربخش صنعتی دیگر جای گرفته باشد. نمونه‌ی بارز آن پروژه‌های است که در منطقه «بلک کانتی» انجام شده و تحت عنوان «آینده‌های پاک» شناخته می‌شود؛ جایی که ما با صنایع نسل سومی کار می‌کنیم که در حال نوآوری در سیستم‌ها و فرایندهای خود هستند.

همچنین وقتی به هشت زیربخش مورد هدف در سند سبز نگاه می‌کنیم (برش‌های عمودی سند سبز سیاست صنعتی انگلستان)، می‌بینیم که این بخش‌ها به‌صورت متقاطع و درهم‌تنیده رشد می‌کنند. آیا این را باید موفقیت بدانیم که شاهد رشد صنعت ساخت واگن‌های ریلی در بلک کانتی در مقایسه با رشد صنعت دیجیتال باشیم؟ واقعیت این است که صنعت دیجیتال در حال ادغام با صنعت ساخت واگن‌های ریلی



## اصطلاحات

- Baseline = معیار پایه
- Catalytic Support = حمایت کاتالیزوری
- Catapult = مرکز پیشران نوآوری
- Combined Authorities = ساختارهای ترکیبی حاکمیتی
- Connected Places Catapult = شتاب دهنده نوآوری در اکوسیستم های متصل
- Crosspollination = تبادل و هم افزایی
- Deadweight Loss = اتلاف منابع (زیان خالص رفاهی)
- Hard Decoupling = جداسازی سخت گیرانه
- Horizontal Enablers = توانمندسازهای افقی
- Innovation Districts Group = گروه قطب های نوآوری
- Internal Twinning = هم پیوندی داخلی
- No-Brainer = بدیهی / ضرورت بدیهی
- Place-Based Partnership = همکاری های نهاد-محور مکانی
- Policy Fragmentation = تکه تکه شدن سیاست ها - گسیختگی سیاستی
- Repeated Game = بازی تکرار شونده
- Scaling Up = ارتقاء مقیاس
- Skills Landscapes = منظومه های مهارت آموزی
- Spin-out = شرکت نوپای برآمده از دانشگاه

است. بنابراین، پیچیدگی سنجش موفقیت و تعیین اینکه آیا این راهبرد در حال تحقق اهداف هست یا نه، موضوع مهمی است. همچنین لازم است پایش ها شفاف باشد و بحث های باز و مشارکتی درباره نحوه تکامل راهبرد وجود داشته باشد. لذا پرسش اصلی این است: «آیا ما مسیر درست را انتخاب کرده ایم؟» و «آیا به شاخص ها و عوامل صحیح توجه می کنیم؟»

از همه مهم تر این است که باید انعطاف پذیری داشته باشیم و به جای اینکه بگوییم «ما از این رشته فعالیت صنعتی کناره گیری می کنیم»، می توانیم بگوییم این حوزه می تواند به فعالیت خود ادامه دهد اما نه به شیوه ای معمول خود، بلکه به روشی متفاوت و جدید که مشخص کرده ایم.

## پانویس

- (۱) «کتابت ها» شبکه ای از نهادهای تحقیق و نوآوری هستند که نقش واسط بین دانشگاه ها و صنعت را ایفا می کنند و با هدف تقویت بهره وری، نوآوری و رشد اقتصادی، فناوری های قابل تجاری سازی را توسعه می دهند. آنها در سیاست جدید صنعتی انگلستان نقشی محوری پیدا کرده اند
- (۲) «فاستر» به گزارش «لرد ریچارد هارینگتون» در نوامبر ۲۰۲۳ اشاره دارد که به درخواست «جرمی هانت» وزیر اقتصاد و «کمی بادنوک» وزیر تجارت و بازرگانی انجام شد و هدف آن ارائه راهکارهایی برای جذب بیشتر سرمایه گذاری خارجی به انگلستان بود. این گزارش بر پنج بخش کلیدی رشد تمرکز کرد که عبارت بودند از صنایع سبز، صنایع ساخت پیشرفته، علوم زیستی، فناوری های دیجیتال و صنایع خلاق. «هارینگتون» برای شناسایی موانع و فرصت های جذب سرمایه گذاری، همکاری با بیش از ۲۰۰ شرکت و نهاد مالی را توصیه می کند، ساختارهای منسجم تر دولتی برای هماهنگی های بهتر در جذب سرمایه گذاری خارجی را ضروری می داند و نهایتا بر نقش دولت در ایجاد محیط جذاب برای سرمایه گذاران خارجی تاکید دارد. دولت وقت انگلستان اعلام کرد که بسیاری از توصیه های آن را خواهد پذیرفت.
- (۳) در قسمتی از آهنگ معروف «هتل کالیفرنیا» آمده: you can check out any time you like, but you can never leave (هر وقت خواستی می توانی با هتل تسویه کنی و بروی اما هرگز نمی توانی آن را واقعا ترک کنی)
- «گرگ» دارد به وضعیتی اشاره می کند که ورود به آن آسان یا وسوسه انگیز باشد، اما خروج از آن بسیار سخت یا غیرممکن شود.
- (۴) منظور خانم «لوتیس» مقاله ای تحت عنوان «چارچوب تعریف بازار در برتو حقوق رقابت» است.



# منطق رشد اقتصادی چین



جاستین بی فولین

هوشمندانه، ثبات اقتصادی را تضمین کرد و بویایی را به سوی صنایع رقابتی هدایت نمود و بدین ترتیب، مزایای کشورهای «دیر صنعتی شده» را به رشدی پایدار و بلندمدت تبدیل کرد. لین تأکید می‌ورزد که کارنامه اقتصادی چین خود گواهی بر این موفقیت است: چهار دهه توسعه مستمر بدون وقوع هیچ‌گونه بحران سیستمیک.

با نگاهی به آینده، لین بر این باور است که چین همچنان از ظرفیت‌های قابل توجهی برای جبران عقب‌ماندگی در بخش‌های سنتی و فرصت‌هایی بی‌نظیر برای پیشگامی در بخش‌های نوظهور انقلاب صنعتی چهارم برخوردار است، علی‌رغم چالش‌هایی نظیر پیروی جمعیت و فشارهای سیاسی و اقتصادی آمریکا. با نزدیک شدن مقیاس اقتصاد چین به اقتصاد آمریکا و شاید پیشی گرفتن از آن و کاهش شکاف فناوری میان این دو، که احتمالاً تا اواسط قرن بیست و یکم محقق خواهد شد، سیاست‌های مهار دیگر توجیه اقتصادی یا سیاسی نخواهند داشت و همکاری به گزینه‌ای اجتناب‌ناپذیر تبدیل خواهد شد. در نتیجه، همزیستی مسالمت‌آمیز میان قدرت‌های جهانی شکل خواهد گرفت و چین، با برخورداری از توان اقتصادی و فناوری کافی، از قید

**توضیح مجله:** «جاستین بی فولین»، رئیس «موسسه اقتصاد ساختاری نوین، رئیس افتخاری «موسسه همکاری و توسعه جنوب-جنوب» و رئیس افتخاری «دانشکده ملی توسعه» در دانشگاه پکن است. این اقتصاددان ارشد بانک جهانی در سخنرانی اخیر خود در دانشکده ملی توسعه، با طنزی ظریف اظهار می‌کند «این من بودم که سه دهه عمر حرفه‌ای خود را صرف دفاع از دیدگاهی غیرمتعارف کردم و همواره برخلاف انتظار بسیاری، اقتصاد چین را قادر به ادامه مسیر رشد خود می‌دانستم». از منظر وی، صعود اقتصادی چین بیش از آنکه نتیجه معجزه‌ای غیرمنتظره باشد، محصول روشی نظام‌مند و حساب شده است. بسیاری از کشورهای در حال گذار و دیرصنعتی شده، توصیه‌هایی نظیر خصوصی‌سازی، آزادسازی اقتصادی و ایجاد تعادل در بودجه‌های عمومی دریافت کردند، اما این سیاست‌ها غالباً به فروپاشی اقتصادی، رکود پایدار و بحران‌های مکرر انجامید که با افزایش نابرابری‌های اجتماعی و تشدید فساد همراه بوده است. در مقابل، «رویکرد دو مسیره چین»، شرکت‌های دولتی را تحت چارچوب قوانین پیشین و حمایت‌های بارانه‌ای حفظ کرد، ضمن آنکه فضایی برای ورود فعالان بخش خصوصی و سرمایه‌گذاران خارجی در صنایعی که چین از مزیت‌های نسبی برخوردار بود، فراهم آورد. این ترکیب



محدودیت‌های خارجی رهایی خواهد یافت و در نهایت در فضایی آرام به پیشرفت خود ادامه خواهد داد.

این سخنرانی، که از تاریخ ۲۳ سپتامبر ۲۰۲۵ در وبلاگ رسمی وی‌پت دانشکده ملی توسعه منتشر شده، در تاریخ ۲۸ آوریل، به مناسبت رونمایی از ویرایش به‌روزر شده کتاب لین به نام «مرزگشایی از اقتصاد چین» به زبان چینی، در دانشکده ملی توسعه ایراد شده است.

## منطق رشد اقتصادی چین

### منطق درونی اقتصاد چین و چالش‌های جدید آن

کتاب «مرزگشایی از اقتصاد چین» از درسگفتارهای من با عنوان «موضوعات اقتصاد چین» سرچشمه گرفته است که از سال ۱۹۹۵ در دانشگاه پکن آغاز به تدریس آن کردم. این کتاب برای نخستین بار در سال ۲۰۰۸ منتشر شد. در آن زمان، من در حال آماده‌سازی برای تصدی پست معاون ارشد و اقتصاددان ارشد بانک جهانی بودم و دیگر نمی‌توانستم به تدریس ادامه دهم. بنابراین، یادداشت‌های درسگفتارهای خود از سال ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۸ را در کتابی با عنوان «موضوعات اقتصاد چین» گردآوری کردم. در سال ۲۰۱۲، پس از بازگشت از بانک جهانی به دانشگاه پکن، تدریس این درس را از سر گرفتم. در فاصله سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۲، اصلاحات و توسعه چین وارد مرحله جدیدی شد و در طول دوره حضور در بانک جهانی، شاهد علاقه شدید جامعه بین‌المللی به اقتصاد چین و در عین حال دشواری آن‌ها در فهم این اقتصاد بودم. به همین دلایل، تصمیم گرفتم کتاب را به‌روزرسانی کنم تا چالش‌ها و فرصت‌های جدید را منعکس کند و با هدف دسترسی به مخاطبان جهانی، آن را با عنوان انگلیسی «مرزگشایی از اقتصاد چین» بازنشر کردم.

این کتاب موضوعات متعددی را در بر می‌گیرد، اما منطق درونی آن در تمامی فصل‌ها و بخش‌ها به‌صورت یکپارچه جریان دارد و علی‌رغم بحث درباره موضوعات مختلف، بدون تغییر باقی می‌ماند و انسجام منطقی خود را حفظ می‌کند. افزون بر این، استدلال‌های کتاب با واقعیات تاریخی همخوانی دارد و تحلیل آن از فرآیند تحول با مسیر توسعه چین به‌صورت کلی سازگار است. بسیاری از دیدگاه‌هایی که در آن زمان بیان کردم، جنجال برانگیز بودند و اغلب تنها صدای من در دفاع از آن‌ها شنیده می‌شد، اما تحولات بعدی عمدتاً با استدلال‌ها و توصیف‌های ارائه شده در

کتاب همخوانی داشته است. این امر نشان می‌دهد که تفسیر کتاب از اصلاحات و توسعه اقتصادی چین اساساً به انسجام نظری، تاریخی و عملی دست یافته است.

### اثرات داخلی و خارجی رشد سریع اقتصادی چین

از زمانی که در سال ۱۹۹۵ درباره اصلاحات و توسعه اقتصادی چین سخن گفتن را آغاز کردم، سی سال گذشته است. این سه دهه شاهد مسیر توسعه، اصلاحات و گشایش چین بوده است. با نگاهی به سال ۱۹۹۵، زمانی که برای اولین بار این درس را ارائه کردم، چین از زمان آغاز اصلاحات در سال ۱۹۷۸، به مدت شانزده سال متوالی رشد اقتصادی قابل توجهی با میانگین سالانه ۹.۷ درصد ثبت کرده بود. با این حال، بر اساس معیارهای بانک جهانی، تولید ناخالص داخلی سرانه چین در سال ۱۹۹۵ تنها ۶۰۹.۶ دلار آمریکا بود. در همان سال، تولید ناخالص داخلی سرانه در آفریقای زیرصحرای ۱۱۴۳.۶ دلار بود، به این معنا که سطح چین تنها حدود ۵۳ درصد از آن بود. به عبارت دیگر، با وجود نزدیک به دو دهه گسترش سریع، چین در سال ۱۹۹۵ همچنان در زمره فقیرترین اقتصادهای جهان قرار داشت.

از سال ۱۹۹۵ تا ۲۰۲۴، بر پایه رشد میانگین سالانه ۹.۷ درصد در شانزده سال پیشین، چین نزدیک به سی سال دیگر با میانگین رشد سالانه ۸.۳ درصد به توسعه خود ادامه داد. با این نرخ رشد، تولید ناخالص داخلی سرانه چین در سال ۲۰۲۴، بر اساس دلار آمریکا به قیمت جاری، به ۱۳۴۴۵ دلار رسید. بر اساس آستانه بانک جهانی در سال ۲۰۲۴، سطح درآمد برای کشورهای با درآمد بالا ۱۴۰۰۵ دلار است. اگرچه تفاوت‌های آماری جزئی بین درآمد ملی سرانه و تولید ناخالص داخلی سرانه وجود دارد، این دو اساساً معادل یکدیگر هستند. بنابراین، تولید ناخالص داخلی سرانه چین تنها حدود ۴ درصد با آستانه کشورهای با درآمد بالا فاصله دارد.

من پیوسته استدلال کرده‌ام که اقتصاد چین به توسعه خود ادامه خواهد داد. به همین دلیل، اغلب به‌عنوان یک «خوش‌بین» شناخته می‌شوم. اما من خود را «خوش‌بین» نمی‌دانم، بلکه «واقع‌گرا» هستم. خوش‌بینی، در حقیقت، به معنای انتظاراتی فراتر از واقعیت و آرزوهای تا حدی غیرواقعی است. در مقابل، بسیاری از پیش‌بینی‌های من به حقیقت پیوسته‌اند و برخی حتی کمتر از واقعیت بوده‌اند.





با نگاهی به ۴۶ سال گذشته از سال ۱۹۷۸، یا سی سال از سال ۱۹۹۵، چین در حقیقت سریع‌ترین رشد را در میان کشورهای جهان در این دوره داشته و تنها کشوری است که هیچ‌گونه بحران مالی یا اقتصادی سیستمیک را تجربه نکرده است. علاوه بر این، چین نه تنها خود از چنین بحران‌هایی اجتناب کرده، بلکه زمانی که سایر کشورها و مناطق با بحران مواجه شدند، رشد سریع چین به آن‌ها کمک کرد تا از بحران خارج شوند. برای مثال، پیش از بحران مالی آسیا، «چهار ببر آسیایی» سی سال رشد سریع را تجربه کرده بودند. اما هنگامی که بحران در سال‌های ۱۹۹۷-۱۹۹۸ رخ داد، جامعه بین‌المللی عموماً معتقد بود که شرق آسیا با یک «دهه از دست‌رفته» مواجه خواهد شد. در عوض، تصمیم چین برای ثابت نگه‌داشتن ارزش یوان به‌عنوان لنگر ارزی عمل کرد و رشد سریع آن به اقتصادهای همسایه کمک کرد تا تنها در دو سال بهبود یابند.

به طور مشابه، پس از بروز بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۸، بسیاری معتقد بودند که آمریکا و سایر کشورها با رکود اقتصادی مشابه دهه ۱۹۳۰ مواجه خواهند شد. اگرچه اقتصادهای توسعه‌یافته مانند آمریکا و اروپا هنوز به نرخ رشد پیش از ۲۰۰۸ خود، یعنی حدود ۳ درصد، بازنگشته‌اند، آمریکا توانسته رشد سالانه حدود ۲.۵ درصد و اتحادیه اروپا حدود ۲ درصد را حفظ کند، که بخش عمده آن به دلیل مشارکت چین در حدود ۳۰ درصد از رشد جهانی سالانه است. در اروپا، آلمان به‌ویژه پس از بحران ۲۰۰۸ به سرعت بهبود یافت، پدیده‌ای که به‌عنوان «معجزه آلمانی» توصیف شده است. «مایکل اسپنس»، برنده جایزه نوبل، نوشته است که بهبود قوی آلمان پس از بحران به دلیل تقاضای ایجادشده از طریق تجارت توسط رشد سریع چین بود.

بنابراین، توسعه چین نه تنها به افزایش چشمگیر سطوح درآمد داخلی و بهبود سریع استانداردهای زندگی منجر شده، بلکه رشد جهانی را تحریک کرده و به بهبود جهانی از بحران‌ها کمک کرده است. چین همچنان تنها اقتصاد بزرگ جهان است که هرگز بحران سیستمیک را تجربه نکرده است. با این حال، علی‌رغم این کارنامه، نظریه به‌اصطلاح «شروع روند نزولی اقتصادی چین» بارها و بارها مطرح می‌شود. چرا جهان همچنان به چین تردید دارد؟

## سه پرسش بنیادین

در اینجا مایلم سه پرسش کلان را بررسی کنم. ۱- چرا اقتصاد چین از زمان آغاز اصلاحات و گشایش، به‌ویژه از سال ۱۹۹۵ به بعد، توانسته رشد سریع و بلندمدت را حفظ کند؟ ۲- چرا، با وجود این کارنامه، دیدگاه‌های بدبینانه نسبت به چشم‌اندازهای چین در داخل و خارج از این کشور همچنان پایدار است؟ ۳- با چالش‌های جدیدی مانند پیری جمعیت و تنش‌ها با آمریکا، آینده توسعه چین چه خواهد بود؟

## پرسش اول: منطق درونی رشد شتابان و پایدار اقتصاد چین چیست؟

چرا اقتصاد چین از زمان آغاز اصلاحات و گشایش توانسته است رشد شتابان و پایداری را حفظ نماید؟ برای پاسخ به این پرسش، باید به ماهیت بنیادین توسعه اقتصادی بازگشت. توسعه اقتصادی در نهایت در افزایش درآمد سرانه تجلی می‌یابد. برای تحقق افزایش درآمد، بهره‌وری باید ارتقا یابد و این امر مستلزم ظهور مستمر نیروهای تولیدی نوین است. چگونه می‌توان به بهبود مداوم بهره‌وری و ظهور نیروهای تولیدی جدید دست یافت؟ این امر نیازمند نوآوری فناوری پیوسته در صنایع موجود و ظهور مستمر صنایع جدید با ارزش افزوده بالاتر است. این منبع نیروهای تولیدی نوین و تعیین‌کننده اصلی توسعه است. این اصل برای کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته به طور یکسان صادق است.

با این حال، تفاوت اساسی بین کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه وجود دارد. از زمان انقلاب صنعتی، کشورهای توسعه‌یافته نظیر آمریکا و کشورهای اروپای غربی پیشرفته‌ترین فناوری‌ها و صنایع جهان را حفظ کرده‌اند. برای ادامه نوآوری، این کشورها باید به اختراع فناوری‌های جدید و ایجاد صنایع نوین وابسته باشند. چنین اختراعی مستلزم سرمایه‌گذاری عظیم و همراه با ریسک‌های بسیار بالا است؛ در صورت موفقیت، بازده آن چشمگیر است، اما اکثر تلاش‌ها برای اختراع با ناکامی مواجه می‌شوند.

در نتیجه، از انقلاب صنعتی تا اوایل قرن نوزدهم، رشد تولید ناخالص داخلی سرانه در کشورهای توسعه‌یافته به طور میانگین تنها یک درصد در سال بود. با احتساب رشد یک درصدی جمعیت، رشد کلی اقتصاد حدود دو درصد بود. از اواسط قرن نوزدهم تا زمان حال، اگرچه اکثر اختراعات و صنایع جدید در

این کشورها شکل گرفته‌اند، تولید ناخالص داخلی سرانه یا بهره‌وری متوسط نیروی کار تنها حدود دو درصد در سال رشد کرده و با احتساب رشد جمعیت، حدود سه درصد بوده است. از زمان بحران مالی ۲۰۰۸، رشد این کشورها به طور کامل بهبود نیافته و نرخ‌ها عموماً به زیر سه درصد کاهش یافته است.

بر اساس تعریف ژوزف شومپتر، نوآوری فناوری به پذیرش فناوری‌هایی در چرخه تولید بعدی اشاره دارد که پیشرفته‌تر از فناوری‌های کنونی هستند. ارتقای صنعتی نیز به ورود صنایعی در چرخه سرمایه‌گذاری بعدی اطلاق می‌شود که ارزش افزوده آن‌ها بالاتر از صنایع کنونی است. کشورهای توسعه‌یافته باید به اختراع و خلق روی آوردند، زیرا فناوری‌های آن‌ها در حال حاضر پیشرفته‌ترین در جهان هستند. بدون اختراع، آن‌ها نمی‌توانند به فناوری‌های جدید دست یابند و بدون اختراع، قادر به ایجاد صنایع نوین نیستند.

در مقابل، کشورهای در حال توسعه نیز باید نوآوری و ارتقا را دنبال کنند، اما منطق در اینجا تغییر می‌کند. فناوری‌های کنونی آن‌ها از مرزهای جهانی عقب‌تر است و صنایع آن‌ها کمتر پیشرفته‌اند و می‌توانند از فناوری‌ها و صنایع موجود الگو برداری کنند و حال چرا از فناوری‌های پیشرفته و صنایع با ارزش بالاتر تولیدی کشورهای توسعه‌یافته بهره‌برداری نشود؟

برای اقتصادهای در حال توسعه، دو مسیر ممکن وجود دارد: ۱- مسیر اول و دشوار نوآوری بومی است و ۲- مسیر دوم و آسان‌تر بهره‌گیری از مزیت کشورهای «دیر صنعتی شده»، یعنی وارد کردن، هضم کردن و سازگار کردن فناوری‌ها و صنایع پیشرفته موجود و سپس نوآوری مجدد بر آن اساس است. مسیر اول هزینه‌های هنگفت و ریسک بالایی دارد. مسیر دوم ارزان‌تر، امن‌تر و قابل‌اعتمادتر است، زیرا فناوری‌ها و محصولات قبلاً بالغ و اثبات شده هستند.

می‌توان نتیجه گرفت که اگر کشورهای در حال توسعه بتوانند از «مزیت دیر صنعتی شدن» خود بهره‌مند شوند، اغلب می‌توانند سریع‌تر از اقتصادهای پیشرفته ارتقا پیدا کنند. در اصل، رشد آن‌ها می‌تواند از دنیای توسعه‌یافته پیشی بگیرد. با این حال، اینکه دقیقاً تا چه حد سریع‌تر، چیزی نیست که صرفاً با نظریه بتوان تعیین کرد و باید با تجربه تاریخی سنجیده شود.

از زمان جنگ جهانی دوم، بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه آرزوی جبران عقب‌ماندگی با دنیای توسعه‌یافته را داشته‌اند اما تنها ۱۳ کشور موفق به دستیابی به رشد سالانه ۷ درصد یا بیشتر برای یک ربع قرن یا طولانی‌تر شده‌اند، که بیش از دو برابر سرعت اقتصادهای پیشرفته است. چین پس از آغاز اصلاحات و گشایش در سال ۱۹۷۸ به این گروه برگزیده پیوست. از آن زمان تا سال ۲۰۲۴، تولید ناخالص داخلی چین به طور میانگین ۸.۹ درصد در سال برای ۴۶ سال متوالی رشد کرد، که تقریباً سه برابر میانگین دنیای توسعه‌یافته است. بر اساس سرانه، رشد چین در ۴۶ سال گذشته به طور میانگین ۸ درصد بوده که چهار برابر نرخ دنیای توسعه‌یافته است.

درک این منطق و تجربه تاریخی روشن می‌سازد که چرا چین توانسته است از زمان اصلاحات و گشایش برای چنین دوره طولانی رشد قابل توجهی را حفظ کند. اما این موضوع پرسش دیگری را مطرح می‌کند. اگر مزیت «دیر صنعتی شدن» موفقیت چین را توضیح می‌دهد، چرا چین تا زمان اصلاحات و گشایش در سال ۱۹۷۸ رشد سریعی نداشت، در حالی که این مزیت از زمان انقلاب صنعتی وجود داشت؟ پاسخ این است که پس از تأسیس جمهوری خلق چین در سال ۱۹۴۹، چین به دلایلی مرتبط با شرایط داخلی و بین‌المللی آن زمان، آگاهانه این پتانسیل را کنار گذاشت.

در زمان تأسیس جمهوری خلق چین در سال ۱۹۴۹، احیای ملی و کاهش فاصله با اقتصادهای پیشرفته به عنوان هدف اصلی تعیین شد. در آن زمان، اقتصادهای پیشرو با بهره‌وری بالا و صنایع سنگین سرمایه‌بر پیشرفته و سازمان‌یافته در مقیاس بزرگ متمایز بودند. در عین حال، توسعه پایدار بدون امنیت دفاعی ملی ممکن نبود و این صنایع پیشرفته پایه صنعت دفاعی را تشکیل می‌دادند. از این رو، با انگیزه احیای ملی و الزامات امنیتی، کشور توسعه صنایع سنگین هم‌تراز با کشورهای توسعه‌یافته را در اولویت قرار داد.

با این حال، این صنایع سنگین سرمایه‌بر بودند، در حالی که چین در آن زمان اقتصادی با کمبود سرمایه بود. توسعه این صنایع بنابراین با اصل مزیت نسبی در تضاد بود. این امر به این معنا بود که هزینه‌های تولید چین بالاتر از کشورهای پیشرفته‌ای بود که از مزیت نسبی برخوردار بودند. از این رو، برای ایجاد این صنایع، دولت ناگزیر به ارائه حمایت‌ها و یارانه‌ها شد.



چین آرزو داشت همان صنایع پیشرفته کشورهای توسعه یافته را توسعه دهد، اما کشورهای توسعه یافته تمایلی به انتقال آسان فناوری های پیشرفته، به ویژه آن هایی که تحت حمایت حق ثبت اختراع بودند، نداشتند. حتی با پرداخت هزینه های ثابت اختراع، ممکن بود کشورهای توسعه یافته از ارائه آن ها خودداری کنند. این وضعیت مشابه «محدودیت فناوری» امروزی است که آمریکا بر چین تحمیل کرده است. اگر فناوری ها را نمی توان وارد کرد، هضم کرد و جذب نمود، چین تنها می توانست به تحقیق و توسعه مستقل وابسته باشد. با این حال، با توجه به اینکه پایه های کلی چین ضعیف تر از کشورهای توسعه یافته بود، این به معنای تحمل هزینه های تحقیق و توسعه برابر یا حتی بالاتر از اقتصاد های پیشرفته بود. در واقع، چین به صورت داوطلبانه از مزیت «دیر صنعتی شدن» صرف نظر کرد.

علاوه بر این، برای حمایت و بارانه دادن به این صنایع که فاقد مزیت نسبی بودند، دولت ناگزیر به مداخلات و تحریف های متعدد روی آورد که منجر به تخصیص ناکارآمد منابع شد. از یک سو، چین مزیت «دیر صنعتی شدن» را کنار گذاشت؛ از سوی دیگر، تخصیص ناکارآمد منابع به کاهش بهره وری منجر شد. بنابراین، اگرچه پتانسیل مزیت «دیر صنعتی شدن» وجود داشت، اما مورد استفاده قرار نگرفت و توسعه کند باقی ماند.

تنها پس از اصلاحات و گشایش در سال ۱۹۷۸ بود که چین با توجه به مزیت نسبی خود، شروع به توسعه صنایع کاربر کرد و از طریق وارد کردن، هضم کردن و جذب فناوری ها به رشد شتابان دست یافت. این دلیل بنیادین دستیابی چین به توسعه سریع پس از اصلاحات و گشایش بود.

### پرسش دوم: چرا نظریه «شروع روند نزولی رشد چین» دائماً تکرار می شود؟

با توجه به اینکه دستاوردهای اقتصادی چین از زمان آغاز اصلاحات و گشایش برای همگان آشکار است، چرا همواره صداهایی پیش بینی کننده شکست شنیده می شود و نظریه به اصطلاح «رسیدن چین به نقطه اوج و شروع دوره نزولی» هر چند سال یک بار دوباره ظاهر می گردد؟ پس از جنگ جهانی دوم، اکثر کشورهای در حال توسعه، چه سوسیالیستی و چه سرمایه داری، تحت رهبری نسل اول انقلابیون خود از سلطه استعماری یا نیمه استعماری رهایی یافتند. آن ها آرزوی جبران

عقب ماندگی با دنیای توسعه یافته را داشتند. دیدگاه غالب این بود که برای تحقق این هدف، باید ظرفیت تولیدی مشابه اقتصاد های پیشرفته ایجاد شود، که به معنای توسعه همان صنایع پیشرفته بود. کشورهای سوسیالیستی به صنایع سنگین اولویت دادند، در حالی که دیگران راهبردهای جایگزینی واردات را دنبال کردند که بر صنایع سنگین سرمایه بر تأکید داشتند. اما از آنجا که این کشورها با کمبود سرمایه مواجه بودند، در این صنایع از مزیت نسبی برخوردار نبودند. برای پایداری این صنایع، دولت ها ناگزیر به ارائه حمایت ها و یارانه ها شدند که اساساً به معنای چشم پوشی از مزیت کشورهای «دیر صنعتی شده» بود. مداخله بیش از حد دولت و یارانه ها اغلب به تخصیص ناکارآمد منابع، رانت جویی و فساد منجر شد. در نتیجه، رشد اقتصادی کند بود. از زمان جنگ جهانی دوم، تنها ۱۳ اقتصاد موفق به حفظ رشد سالانه ۷ درصد یا بیشتر برای یک ربع قرن یا طولانی تر شده اند، در حالی که اکثر آن ها در تله های «درآمد پایین» یا «درآمد متوسط» گرفتار شده اند.

چین اصلاحات و گشایش خود را در سال ۱۹۷۸ آغاز نمود، در حالی که بسیاری از کشورهای در حال توسعه دیگر که پس از جنگ جهانی دوم استقلال سیاسی کسب کرده بودند، با وجود تلاش یک نسل، تحول بنیادینی را تجربه نکرده بودند. هنگامی که چین اصلاحات را آغاز کرد، این کشورها با چالش های مشابهی مواجه بودند: سطوح پایین درآمد، رکود اقتصادی و مجموعه ای از مشکلات اجتماعی-اقتصادی و سیاسی. آن ها نیز اصلاحات و گشایش را آغاز کردند، عموماً با سرعتی کندتر از چین، اما با اجماعی رو به رشد در این مسیر.

برای این کشورها، اصلاحات و گشایش نیازمند راهنمایی نظری بود. دیدگاه غالب بین المللی در آن زمان این بود که عملکرد ضعیف این کشورهای پس از استقلال ناشی از مداخله بیش از حد دولت و تحریف ها بود که به تخصیص ناکارآمد منابع و رانت جویی منجر شده و شکاف با کشورهای توسعه یافته را افزایش داده بود. دیدگاه اصلی این بود که دلیل موفقیت کشورهای توسعه یافته از زمان انقلاب صنعتی، ایجاد اقتصاد های بازار با عملکرد مناسب بود که در آن قیمت ها توسط بازار تعیین می شد و حقوق مالکیت خصوصی بود. قیمت های تعیین شده توسط بازار، تخصیص کارآمد منابع را تسهیل می کرد؛ حقوق مالکیت خصوصی، ابتکار عمل بنگاه ها را تشویق می کرد؛ و مسئولیت های دولت عمدتاً به



آموزش، دفاع و امنیت محدود می‌شد. در نتیجه، دیدگاه غالب بر اهمیت بازرگاری، خصوصی‌سازی، تثبیت اقتصاد کلان و آزادسازی تأکید داشت. از نظر نظری، این استدلال‌ها منطقی و منسجم به نظر می‌رسیدند.

با این حال، چین از این الگو پیروی نکرد. در عوض، «رویکردی دو مسیره» را اتخاذ نمود: «قوانین قدیمی برای بازیگران موجود، قوانین جدید برای تازه‌واردها». برای شرکت‌های دولتی، دولت بدون خصوصی‌سازی مالکیت به ارائه حمایت‌ها و یارانه‌ها بر اساس استانداردهای موجود ادامه داد. برای صنایع جدیدی که با مزیت نسبی چین سازگار بودند، شرکت‌های شهری و روستایی، بنگاه‌های خصوصی و بنگاه‌های با سرمایه‌گذاری خارجی اجازه مشارکت یافتند. در این صنایع جدید، مکانیزم قیمت‌گذاری عمدتاً آزاد شد و توسط عرضه و تقاضای بازار تعیین گردید. در این چارچوب، دولت هم مداخله در برخی حوزه‌ها را حفظ کرد و هم تا حدی نیروهای بازار را آزاد گذاشت.

در دهه ۱۹۸۰، هنگامی که چین اصلاحات و گشایش را آغاز کرد، اجماع بین‌المللی این بود که اقتصادهای برنامه‌ریزی شده از اقتصادهای بازار پایین‌تر هستند و باید به نظام‌های بازار انتقال یابند. دیدگاه رایج این بود که چنین انتقالی نیازمند ایجاد نهادهای اساسی بازار است: قیمت‌های تعیین‌شده توسط بازار، مالکیت خصوصی و محدود کردن وظایف دولت به آموزش، دفاع و امنیت. این اصول در هسته اجماع واشنگتن و نئولیبرالیسم قرار دارند.

همچنین اجماعی وجود داشت که نظام دو مسیره چین، یعنی تخصیص منابع هم از طریق بازار و هم برنامه‌ریزی دولتی، بدتر از اقتصاد برنامه‌ریزی شده بود. استدلال این بود که قیمت‌های برنامه‌ریزی شده بیش از حد پایین بودند، در حالی که قیمت‌های بازار بالاتر بودند و این فرصت‌های گسترده‌ای برای رانت‌جویی و آربیتراژ ایجاد می‌کرد، که به نوبه خود فساد را دامن می‌زد، نابرابری درآمدی را افزایش می‌داد و هنجارهای اجتماعی را تنزل می‌داد. این دیدگاه حتی توسط مدل‌های نظری منتشرشده در مجلات برجسته دانشگاهی پشتیبانی می‌شد و به همین دلیل به طور گسترده پذیرفته شد.

با این حال، پس از اصلاحات و گشایش، اقتصاد چین به سرعت رشد کرد و به میانگین رشد سالانه ۸.۹ درصد در ۴۶ سال گذشته

دست یافت. باید توجه داشت که این رقم میانگین است و در برخی سال‌ها رشد به ۱۰،۱۰ یا حتی ۱۲ درصد نیز رسید، در حالی که در برخی دیگر کمی پایین‌تر بود و هرگاه جامعه بین‌المللی مشاهده می‌کرد که رشد به زیر میانگین بلندمدت، به‌ویژه برای دو یا سه سال متوالی، کاهش می‌یابد، نظریه «شروع روند نزولی چین» دوباره ظاهر می‌شد. منتقدان استدلال می‌کردند که نظام چین قادر به حفظ رشد نیست و نتیجه می‌گرفتند که خود این نظام ناپایدار است. چنین استدلال‌هایی در رسانه‌ها و محافل دانشگاهی بین‌المللی گسترش یافت و متقاعدکننده به نظر می‌رسید. در نتیجه، هنگامی که اقتصاد چین با فشارهای نزولی و مشکلات بیشتری مواجه می‌شد، افکار عمومی بین‌المللی اغلب بر احساسات داخلی تأثیر می‌گذاشت و به کاهش اعتماد منجر می‌شد.

در واقعیت، کشورهایی که به اجماع واشنگتن، با تأکید بر بازرگاری، خصوصی‌سازی، تثبیت اقتصاد کلان و محدود کردن وظایف دولت عمدتاً به تعادل بودجه پایبند بودند، عموماً با فروپاشی، رکود و بحران‌های مداوم مواجه شدند، با فساد شدیدتر و نابرابری درآمدی بدتر. اگرچه چارچوب نظری ظاهر ظریف به نظر می‌رسید، نتایج عملی به شدت از انتظارات فاصله داشت.

چرا چنین وضعیتی پیش آمد؟ همان‌طور که پیش‌تر اشاره کردم، در اقتصاد برنامه‌ریزی شده، دولت ناگزیر به ارائه حمایت‌ها و یارانه‌هایی برای پشتیبانی از توسعه برخی صنایع بود. این صنایع، که با اصل مزیت نسبی ناسازگار بودند، بدون حمایت دولت پایدار نبودند. هنگامی که این یارانه‌ها حذف می‌شدند، این صنایع رو به زوال می‌رفتند و به بیکاری و ناپایداری اجتماعی منجر می‌شدند.

علاوه بر این، برخی صنایع نمی‌توانستند اجازه شکست داشته باشند، به‌ویژه شبکه برق و شبکه‌های مخابراتی که نیازمند سرمایه‌گذاری‌های عظیم بودند. اگرچه در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ این بخش‌ها با مزیت نسبی چین همخوانی نداشتند، اما زیرساخت‌های ملی ضروری را تشکیل می‌دادند. در نتیجه، مخابرات و برق در آن دوره از حمایت قوی برخوردار شدند.

در حوزه‌هایی که به دفاع و امنیت ملی مربوط می‌شدند، خودداری از ارائه حمایت‌های حفاظتی لازم، امنیت ملی را به خطر می‌انداخت. همان‌طور که جنگ در اوکراین نشان داده



است. از این رو، حتی در خصوصی سازی، در حالی که به نظر می‌رسد یارانه‌ها حذف شده‌اند، در عمل، مکانیزم‌های مختلفی باید همچنان برای اطمینان از حمایت لازم از این صنایع استفاده شود. با این حال، هنگامی که شرکت‌های خصوصی یارانه دریافت می‌کنند، رفتار رانت‌جویی ممکن است برجسته‌تر شود، زیرا کارآفرینان می‌توانند به طور قانونی این انتقال‌ها را به عنوان بخشی از درآمد خود تلقی کنند. در مقابل، در شرکت‌های دولتی، تبدیل یارانه‌ها به سود شخصی به معنای فساد است و در صورت کشف، مشمول مجازات قانونی می‌شود.

بر این اساس، من این پدیده را به عنوان «بار سیاستی» توصیف می‌کنم. تا حدی، نظام دولتی می‌تواند رانت‌جویی و فساد را کاهش دهد. در بخش‌های انحصار طبیعی مانند برق، تجربه در اروپای شرقی، اتحاد جماهیر شوروی سابق و آمریکای لاتین نشان می‌دهد که خصوصی سازی اغلب اولیگارش‌هایی را به وجود آورده است که از قدرت انحصاری برای کسب سودهای اضافی استفاده کرده و محیط سیاسی را تحریف کرده‌اند.

بنابراین، از دهه ۱۹۸۰، کشورهایی که انتقالی مطابق با نظریه‌های غالب انجام دادند، به افزایش کارایی و رشد سریع پیش‌بینی شده از کاهش مداخله دولت، حذف تحریف‌های قیمتی و خصوصی سازی دارایی‌های دولتی دست نیافتند. برعکس، رشد اقتصادی آن‌ها نسبت به دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ کند شد و فراوانی بحران‌های اقتصادی افزایش یافت.

در مقابل، چین راهبرد دو مسیره‌ای را اتخاذ نمود: «قوانین قدیمی برای بازیگران موجود، قوانین جدید برای تازه‌واردان»، که از این طریق ثبات اقتصادی را حفظ کرد. در عین حال، این رویکرد از مزیت «دیر صنعتی شدن» بهره برد تا ثبات را با رشد شتابان ترکیب کند. انباشت سریع سرمایه به دنبال آمد و در عرض سه تا چهار دهه، بسیاری از صنایعی که ابتدا با مزیت نسبی کشور همخوانی نداشتند، به هماهنگی رسیدند. هنگامی که صنایع با مزیت نسبی همخوان می‌شوند، دیگر نیازی به یارانه‌های حفاظتی نیست. این منطق زیربنای فراخوان سومین نشست عمومی کمیته مرکزی هجدهم حزب کمونیست چین برای «تعمیق جامع اصلاحات» و اختصاص نقش «تعیین‌کننده» به بازار در تخصیص منابع بود. به این ترتیب، اصلاحات تدریجی و دو مسیره چین، ثبات اقتصادی و رشد شتابان را حفظ کرد و

در عین حال پایه‌های مادی برای انتقال آرام به نظام اقتصادی مبتنی بر بازار فراهم آورد.

### پرسش سوم: چشم‌اندازهای آینده توسعه چین چیست؟

تردیدهای کنونی درباره چشم‌اندازهای توسعه چین بر دو مسئله متمرکز است: پیری جمعیت و تنش‌ها با آمریکا. این نگرانی‌ها به گفتمان بین‌المللی «شروع روند نزولی» دامن زده است. اما چشم‌انداز چیست؟ از دیدگاه اینجانب، این موضوع در نهایت به پتانسیل توسعه زیربنایی چین وابسته است. چنانچه سیاست‌گذاران ذهن باز و عمل‌گرا باقی‌مانند، دلیلی وجود ندارد که چین نتواند به رشد شتابان خود ادامه دهد.

پتانسیل رشد چین چگونه باید ارزیابی شود؟ همان‌طور که پیش‌تر بحث شد، بخش عمده موفقیت گذشته چین از مزیت «دیر صنعتی شدن» ناشی شده است. با این حال، منتقدان این پرسش را مطرح می‌کنند که آیا این مزیت پس از بیش از چهار دهه رشد شتابان همچنان فعال است؟ یک دیدگاه اشاره دارد که چهار ببر آسیایی با بهره‌گیری از وضعیت «دیر صنعتی شدن»، حدود ۲۰ سال رشد تا ۱۰ درصدی را حفظ کردند، در حالی که چین تاکنون حدود ۴۵ سال با میانگین رشد سالانه ۸.۹ درصد را ثبت کرده است، که نشان می‌دهد مخزن پتانسیل ممکن است تقریباً به اتمام رسیده باشد. دیدگاه دیگر معتقد است کشورهایی که زمانی با استفاده از مزیت‌های «دیر صنعتی شدن» به سرعت رشد کردند، معمولاً پس از رسیدن تولید ناخالص داخلی سرانه (به صورت برابری قدرت خرید) به حدود ۱۴,۰۰۰ دلار، به حدود ۳ درصد، مشابه اقتصادهای پیشرفته، کند شدند. بر این اساس، برخی پیش‌بینی می‌کنند که چین نیز مسیری مشابه را طی خواهد کرد. اگر رشد چین به حدود ۳ درصد در سال برسد، همگرایی با اقتصادهای با درآمد بالا غیرقابل دسترس خواهد شد. این استدلال زیربنایی رشته برجسته‌ای از تز «شروع روند نزولی چین» است.

در واقعیت، اینکه آیا چین همچنان از مزیت «دیر صنعتی شدن» برخوردار است، نه به مدت زمانی که از آن بهره‌برداری شده و نه به سطح کنونی تولید ناخالص داخلی سرانه بستگی دارد. آنچه اهمیت دارد، فاصله باقی‌مانده با اقتصادهای توسعه‌یافته است و این شکاف خود منبع مزیت «دیر صنعتی شدن» است. لذا باید به اصول بنیادین توجه کرد، نه به ظواهر.



در حالی که مزیت «دیر صنعتی شدن» می‌تواند توسعه سریع‌تری را به ارمغان آورد، سرعت قابل دستیابی بهتر است در پرتو تجربه تاریخی قضاوت شود. هنگامی که در سال ۲۰۱۹ این موضوع را بررسی کردم، تولید ناخالص داخلی سرانه چین (برابری قدرت خرید) حدود ۲۲.۶ درصد سطح آمریکا بود، تقریباً در همان جایی که آلمان در سال ۱۹۴۶، ژاپن در سال ۱۹۵۶ و کره جنوبی در سال ۱۹۸۵ قرار داشتند. تولید ناخالص داخلی واقعی آلمان در سال‌های ۱۹۴۶ تا ۱۹۶۲ به طور میانگین ۹.۴ درصد در سال رشد کرد، با رشد جمعیت ۰.۸ درصد، که نشان‌دهنده رشد سرانه حدود ۸.۶ درصد است. ژاپن در سال‌های ۱۹۵۶ تا ۱۹۷۲ با ۹.۶ درصد در سال رشد کرد؛ و با رشد جمعیت ۱.۰ درصد، تولید ناخالص داخلی سرانه آن نیز حدود ۸.۶ درصد افزایش یافت. کره جنوبی در سال‌های ۱۹۸۵ تا ۲۰۱۰ به طور میانگین حدود ۹.۰ درصد رشد کرد، علی‌رغم رکود در بحران مالی آسیا؛ با رشد جمعیت ۰.۹ درصد، تولید ناخالص داخلی سرانه حدود ۸.۱ درصد در سال افزایش یافت. با این قیاس، با توجه به شکاف کنونی درآمد چین با آمریکا، انتظار می‌رود که تا ۱۶ سال دیگر از سال ۲۰۱۹، پتانسیل رشد تولید ناخالص داخلی سرانه به طور میانگین حدود ۸ درصد باشد.

در مورد تاثیر پیری جمعیت، در واقع، همه کشورهای توسعه‌یافته وارد مرحله پیری شده‌اند، اما در قرن گذشته، رشد تولید ناخالص داخلی سرانه آن‌ها به طور قابل توجهی تحت تاثیر قرار نگرفته است. چرا تاثیر پیری بر تولید ناخالص داخلی سرانه این قدر محدود است؟ اثر اصلی پیری، کاهش نرخ رشد نیروی کار است. با این حال، باید اذعان کرد که عامل تعیین‌کننده برای رشد اقتصادی صرفاً تعداد کارگران نیست، بلکه مقدار نیروی کار مؤثر است.

نیروی کار مؤثر حاصل ضرب مقدار نیروی کار و کیفیت نیروی کار است، که کیفیت عمدتاً توسط سطح تحصیلات تعیین می‌شود. حتی اگر پیری جمعیت رشد تعداد نیروی کار را کاهش دهد، افزایش سطح تحصیلات در میان ورودی‌های جدید به بازار کار می‌تواند از کاهش نیروی کار مؤثر جلوگیری کند. علاوه بر این، پیری یک «قوی سیاه» غیرقابل پیش‌بینی نیست و می‌توان آن را یک یا دو دهه پیش‌بینی کرد. بنابراین، دولت زمان کافی برای افزایش سرمایه‌گذاری آموزشی پیش از تغییرات جمعیتی دارد، که به حفظ نیروی کار مؤثر به طور کلی پایدار کمک می‌کند.

در حال حاضر، میانگین تحصیلات در نیروی کار چین حدود ۱۰.۴ سال است؛ در میان بانزشتگان، حدود ۶ سال و در میان ورودی‌های جدید به بازار کار، حدود ۱۴ سال است. این الگو توضیح می‌دهد که چرا اقتصادهای پیشرفته، علی‌رغم پیری گسترده، تولید ناخالص داخلی سرانه پایداری را حفظ کرده‌اند. با همین منطق، چین باید بتواند با بهره‌گیری از مزیت «دیر صنعتی شدن»، پتانسیل رشد تولید ناخالص داخلی سرانه حدود ۸ درصد در سال از ۲۰۱۹ تا ۲۰۳۵ را حفظ کند.

علاوه بر این، چین اکنون از مزیتی برخوردار است که آلمان، ژاپن و کره جنوبی در دوره‌های جبران سریع خود نداشتند: انقلاب صنعتی چهارم. ویژگی‌های اصلی آن هوش مصنوعی و داده‌های بزرگ هستند، که چرخه‌های توسعه آن‌ها نسبتاً کوتاه است. چرخه‌های کوتاه به معنای نیازهای سرمایه‌ای نسبتاً پایین است. به عنوان مثال، دیپ‌سیک تنها به چند صد نفر و سه تا چهار سال با ورودی سرمایه نسبتاً اندک نیاز داشت.

در حال حاضر، درآمد سرانه چین ۱۳,۴۴۵ دلار است، کمتر از آستانه درآمد بالا و بسیار پایین‌تر از سطح آمریکا با ۸۵ هزار دلار، اما در انقلاب صنعتی چهارم، چرخه‌های کوتاه تحقیق و توسعه و نیازهای سرمایه‌ای پایین، سرمایه انسانی را به عامل کلیدی تبدیل می‌کند، در حالی که کمبود نسبی سرمایه مالی دیگر یک نقطه ضعف نیست. سرمایه انسانی شامل توانایی‌های ناشی از آموزش در زمینه‌هایی مانند علوم، فناوری، مهندسی و ریاضیات است که در انقلاب صنعتی چهارم مرکزی هستند. چین هر سال بیش از شش میلیون فارغ‌التحصیل دانشگاهی در این زمینه‌ها تولید می‌کند، که از مجموع کشورهای گروه هفت فراتر می‌رود و به چین مزیتی آشکار در استعداد می‌دهد.

علاوه بر این، چین از مزیت بازار داخلی عظیم برخوردار است. به صورت برابری قدرت خرید، بازار داخلی چین بزرگ‌ترین در جهان است، که امکان دستیابی سریع به اقتصاد مقیاس برای محصولات و فناوری‌های جدید را فراهم می‌کند. همچنین، چین دارای جامع‌ترین اکوسیستم صنعتی جهان است. به عنوان مثال تسلا را در نظر بگیرید. تسلا به عنوان پیشگام در خودروهای انرژی جدید، بیش از یک دهه در آمریکا فعالیت کرد اما هرگز بیش از ۳۰ هزار خودرو در سال تولید نکرد و یک بار در آستانه ورشکستگی قرار گرفت. پس از ایجاد کارخانه‌ای در پودونگ شانگهای در



سال ۲۰۱۹، تولید آن در سال ۲۰۲۰ به ۴۸ هزار خودرو رسید. این افزایش سریع مقیاس، ارزش بازار تسلا را به هزار میلیارد دلار رساند. در مقابل، ارزش بازار ترکیبی کرایسلر، جنرال موتورز و فورد، سه خودروساز بزرگ موتور احتراق داخلی آمریکا، حدود ۱۵۰ میلیارد دلار بود، حدود یک‌هفتم تسلا. گسترش سریع تسلا در چین توسط اکوسیستم صنعتی جامع این کشور امکان‌پذیر شده است. در نرم‌افزار نیز، چهار مورد از پنج برنامه پرنانلود در آمریکا در حال حاضر از چین سرچشمه می‌گیرند.

مجموع، چین پتانسیل حفظ رشد ۸ درصدی تا پیش از ۲۰۳۵ را دارد. این ادعای اغراق‌آمیزی نیست. برخی ممکن است بپرسند که آیا در شرایط محدودیت‌های فناوری آمریکا، چین همچنان می‌تواند از مزیت «دیر صنعتی شدن» خود بهره‌برد اگر کسب فناوری مختل شود. در واقع، اکثر فناوری‌هایی که چین به دنبال آن‌هاست منحصرًا توسط آمریکا تامین نمی‌شوند؛ اقتصادهای پیشرفته دیگر آن‌ها را دارند و مایل به تجارت هستند. گلوگاه‌های واقعی وجود دارند، اما نسبتاً اندک هستند. در این شرایط و با تکیه بر نظام جدید «کل ملت»، دلایل خوبی وجود دارد که انتظار داشته باشیم پیشرفت‌هایی در اکثر این حوزه‌ها در داخل کشور ظرف سه تا پنج سال محقق شود. هوای مثال برجسته‌ای است: علی‌رغم قرار گرفتن به عنوان اولین شرکت در فهرست نهادهای آمریکا، همچنان با سلامت قوی فعالیت می‌کند.

با این حال، پتانسیل همان واقعیت نیست. تبدیل پتانسیل ۸ درصدی به رشد واقعی ۵ تا ۶ درصد تا پیش از ۲۰۳۵ نیازمند مدیریت چالش‌ها، از جمله پیری جمعیت است. اگرچه پیری پتانسیل رشد را کاهش نمی‌دهد، اما تاثیر اجتماعی قابل‌توجهی خواهد داشت و نیاز به مراقبت مناسب از جمعیت سالمند را ایجاد می‌کند. به همین ترتیب، اگرچه «گلوگاه» آمریکا چین را بدون گزینه باقی نمی‌گذارد، مقابله با این محدودیت‌ها نیازمند بسیج منابع کافی برای پیشرفت‌های فناوری هدفمند است. در عین حال، چین باید توسعه با کیفیت بالا را دنبال کند و به چالش‌های ناشی از تغییرات اقلیمی جهانی رسیدگی کند.

از دیدگاه اینجانب، علی‌رغم این موانع، چین به طور معقول می‌تواند تا سال ۲۰۳۵ رشد سالانه ۵ تا ۶ درصد را محقق کند. با نگاهی به آینده، در بازه ۲۰۳۶ تا ۲۰۴۹ (صدمین سالگرد جمهوری

خلق)، چین باید پتانسیل رشد حدود ۶ درصد داشته باشد، که منجر به رشد واقعی حدود ۳ تا ۴ درصد می‌شود. در این مسیر، تولید ناخالص داخلی سرانه چین تا سال ۲۰۴۹ به حدود نیمی از سطح آمریکا خواهد رسید.

هنگامی که تولید ناخالص داخلی سرانه چین به نیمی از سطح آمریکا برسد، هدف بزرگ احیای ملی محقق خواهد شد. هدف کنونی چین ساختن چین به یک کشور سوسیالیستی مدرن بزرگ تا سال ۲۰۴۹ است. اگرچه کنگره ملی بیستم حزب کمونیست چین سطح دقیق تولید ناخالص داخلی سرانه را برای این هدف مشخص نکرد، استنباط منطقی ممکن است. در سال ۲۰۱۹، ۷۰ کشور با درآمد بالا در جهان وجود داشتند؛ در میان آن‌ها، ۲۸ کشور دارای تولید ناخالص داخلی سرانه در سطح یا بالاتر از نیمی از سطح آمریکا بودند. این‌ها شامل قدرت‌های صنعتی تاریخی اروپای غربی، آمریکا، کانادا و همچنین ژاپن، کره جنوبی، سنگاپور و اسرائیل، همراه با کشورهای کوچک با درآمد بالا مانند موناکو و لیختن‌اشتاین بودند. با این استدلال، اگر تا سال ۲۰۴۹ تولید ناخالص داخلی سرانه چین به نیمی از سطح آمریکا برسد، چین در میان قدرت‌های بزرگ جهان قرار خواهد گرفت.

تا آن زمان، روابط چین و آمریکا احتمالاً بهبود خواهد یافت. جنگ‌های تجاری و فناوری کنونی بر برتری فناوری و نظامی واشنگتن استوار است. با این حال، تا سال ۲۰۴۹، اگر تولید ناخالص داخلی سرانه چین به نیمی از سطح آمریکا برسد، مناطق پیشرفته‌تر این کشور، یکن، تیانجین و شانگهای، همراه با استان‌های ساحلی شاندونگ، جیانگ‌سو، ژجیانگ، فوجیان و گوانگدونگ، می‌توانند درآمد سرانه‌ای هم‌تراز با آمریکا داشته باشند. با جمعیتی بیش از ۴۰۰ میلیون نفر، بیش از جمعیت کنونی آمریکا با حدود ۳۳۰ میلیون نفر، و حتی با مهاجرت، احتمالاً هنوز زیر ۴۰۰ میلیون نفر تا سال ۲۰۴۹ با توجه به پیری جمعیت آن، این سه کلان‌شهر و پنج استان در مجموع از نظر اندازه اقتصادی از آمریکا پیشی خواهند گرفت، در حالی که بهره‌وری متوسط نیروی کار و قابلیت فناوری آن‌ها با آمریکا برابر خواهد بود. در این سناریو، چین از مزیتی اندک در مقیاس و برابری فناوری برخوردار خواهد بود و آمریکا فضای محدودی برای اعمال محدودیت‌های فناوری مؤثر خواهد داشت. این اولین ملاحظه است.



## اصطلاحات

- China's Dual-Track Approach = رویکرد دو مسیره چین
- Latecomer's Advantage = مزیت دیر صنعتی شدن
- Late-Industrialisers = کشورهای دیر صنعتی شده
- National Rejuvenation = احیای ملی
- Practical Coherence = انسجام عملی
- Technological Parity = برابری فناوری
- Technology Chokehold = محدودیت فناوری
- Technology Chokepoints = گلوگاه‌های فناوری

دوم، تا آن زمان اقتصاد چین تقریباً دو برابر آمریکا خواهد بود و شرکت‌های فناوری پیشرفته آمریکا نمی‌توانند از بازار چین چشم‌پوشی کنند. صنایع فناوری پیشرفته نیازمند هزینه‌های تحقیق و توسعه بسیار زیاد هستند؛ هنگامی که پروژه‌ها موفق می‌شوند، سودآوری بعدی عمدتاً توسط مقیاس بازار تعیین می‌شود. از آنجا که بازار چین حدود دو برابر بازار آمریکا است، از دست دادن دسترسی به آن می‌تواند شرکت‌های فناوری پیشرفته آمریکا را از سودآوری بالا به سودآوری پایین یا حتی زیان سوق دهد. عدم سودآوری مداوم احتمالاً به تغییر رهبری شرکت‌ها منجر خواهد شد. شرکت‌های فناوری پیشرفته نیازمند سرمایه‌گذاری تحقیق و توسعه پایدار و در مقیاس بزرگ هستند و سودهای قوی، پایه لازم برای این تعهد هستند. با توجه به شدت رقابت در این صنایع، دسترسی به بازار چین برای شرکت‌های فناوری پیشرفته آمریکا مسئله‌ای حیاتی برای بقا است.

سوم، اگر مصرف‌کنندگان آمریکایی نتوانند به محصولات با کیفیت و مقرون‌به‌صرفه چینی دسترسی داشته باشند، استانداردهای زندگی آن‌ها مستقیماً کاهش خواهد یافت. علاوه بر این، به طور گسترده‌ای پذیرفته شده است که تجارت به نفع هر دو طرف است، با اقتصادهای کوچک‌تر که اغلب سودهای نسبی بیشتری به دست می‌آورند. چرخش واشنگتن به سوی مناقشه تجاری عمدتاً نشان‌دهنده نزدیک شدن چین به برابری اقتصادی با آمریکا است. به صورت برابری قدرت خرید، اقتصاد چین حدود ۱.۳ برابر آمریکا است، در حالی که بر اساس نرخ‌های مبادله بازار، حدود ۶۵ تا ۷۰ درصد است. بنابراین، پرسش اینکه کدام اقتصاد بزرگ‌تر است همچنان حل نشده باقی مانده است. با این حال، برتری کنونی آمریکا در فناوری پیشرفته به آن امکان داده است که محدودیت‌هایی بر چین اعمال کند. تا سال ۲۰۴۹، با این حال، آمریکا دیگر قادر به مسدود کردن چین در فناوری‌های پیشرفته نخواهد بود. با مقیاس اقتصادی کوچک‌تر از چین، منافع که از تجارت با چین به دست می‌آورد، از منافی که به چین می‌رسد، بیشتر خواهد بود.

تا آن زمان، آمریکا قادر به محدود کردن چین نیست و حفظ رابطه همکاری به نفع منافع آمریکا است. در این شرایط، همزیستی مسالمت‌آمیز قابل دستیابی بوده و رابطه پایدار بین دو اقتصاد بزرگ جهان سنگ بنای ثبات و رشد جهانی خواهد شد.







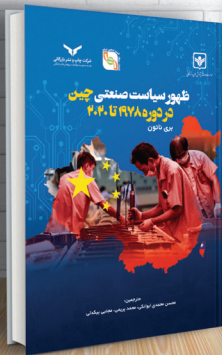
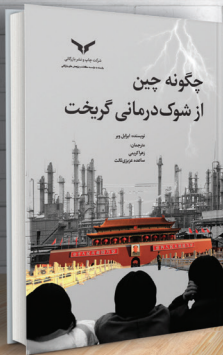
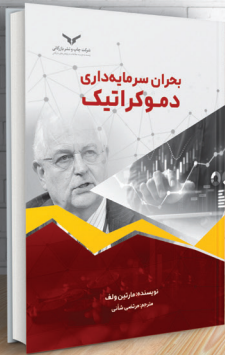
فصل هفتم

## منتخب کتاب‌ها

(موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی)



فصل هفتم  
منتخب کتاب‌ها  
موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی





## بحران سرمایه‌داری دموکراتیک

نویسنده:

مارتین ولف

مترجم:

مرتضی شانی

ژانر و دسته‌بندی:

تجارت، دیپلماسی و سرمایه‌گذاری خارجی، سیاست صنعتی و تجاری

مشخصات نشر:

شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ اول، سال ۱۴۰۴

**خلاصه:** تاریخ خود را تکرار نمی‌کند، بلکه هم قافیه می‌شود. این کتاب پاسخی به دوران دشوار حاضر است. استدلال اصلی آن ساده است: وقتی ما از نزدیک به آنچه در اقتصاد و سیاست می‌گذرد نگاه می‌کنیم، باید آن را بشناسیم. نیاز به تغییر اساسی، ارزش‌های اصلی غربی آزادی، دموکراسی و روشنگری برای زنده ماندن، حائز اهمیت است. اما در انجام این کار، همچنین باید نیاز به تغییر در ارزش‌های اصیل غربی مربوط به آزادی و دموکراسی برای بقا را بشناسیم. در این راستا باید به یاد داشته باشیم که ذات اصلاحات انقلاب نیست، بلکه عکس آن است. تلاش برای بازآفرینی جامعه از ابتدا به گواه تاریخ نه تنها غیرممکن، بلکه اشتباه است. نتیجه چنین تلاش‌هایی همیشه ویرانی و استبداد بوده است. فقط قدرت لجام گسیخته می‌تواند دگرگونی انقلابی را به ارمغان بیاورد، زیرا قدرت لجام گسیخته، طبیعتاً ویرانگر است و امنیت را در هم می‌شکند و روابط انسانی ارتباطات انسانی پویا را که بر زندگی شایسته استوار است، نابود می‌کند. همان‌طور که «ادموند برک» در کتاب خود در پاسخ به انقلاب فرانسه نوشته، جامعه نه تنها بین کسانی که زنده هستند، بلکه بین مردگان و آنانی که باید در آینده متولد شوند، مشارکتی است. تغییر چه در داخل کشور و چه در خارج ضروری است، اما تغییرات، باید بر آنچه موجود است، بنا شود. در واقع، یک نفر نمی‌تواند از جای دیگری شروع کند. شعار این کتاب برگرفته از شعار یونانیان باستان «نه از افزونی» است. سلامت جوامع ما به حفظ توازن ظریف میان امور اقتصادی و سیاسی فردی، جمعی، ملی و جهانی است و اکنون این توازن شکسته شده است. اقتصاد ما، سیاست ما را بی‌ثبات کرده است و بالعکس و غرب قادر به ترک عملیات اقتصاد بازار با لیبرال دموکراسی پایدار نیست. دلیل عمده این است که اقتصاد، امنیت و رونق مشترکی را که جامعه به طور بسیط انتظار داشت، ارائه نمی‌دهد. یکی از علائم این ناامیدی از بین رفتن وسیع اعتماد به

نفس نخبگان و افزایش پوپولیسم و اقتدارگرایی است. دیگری نیز ظهور سیاست هویتی چپ و هم راست است. باین حال، یکی دیگر دلایل ناامیدی از دست دادن اعتماد به مفهوم حقیقت است. هنگامی که بی‌اعتمادی به مفهوم حقیقت، اتفاق می‌افتد، امکان مناظره آگاهانه و منطقی بین شهروندان و همچنین اساس دموکراسی دود می‌شود. در کتاب «دگرگونی بزرگ» که در سال ۱۹۴۴ منتشر شد، فریدریش کارل پولانی استدلال می‌کند که انسان‌ها دیگر نمی‌توانند زندگی تحت یک سیستم بازار واقعاً آزاد را مدت زیادی تحمل کنند و تجربه چهار دهه گذشته نیز این دیدگاه را به ثبوت رسانده است. این امر نیاز به اصلاح رابطه بین سیاست دموکراتیک و اقتصاد بازار دارد که صرفاً ناشی از تنش‌های داخلی نیست، ظهور استبداد در سراسر جهان و مهم‌تر از همه، موفقیت آشکار استبداد چین سرمایه‌داری، این اولویت را الزامی کرده است که کشورهای غربی در مقام مقابله، باید عملکرد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خود را بهبود بخشند. اگر اصلاحات داخلی ضروری است، اگر بخواهیم همبستگی را تقویت کنیم، سلامت همه جوامع به اصلاحاتی بستگی دارد که نمی‌توان آن را به داخل کشور محدود کرد. هیچ کشوری جزیره نیست. در واقع پیش از این هرگز ما به این وضوح در سیاره شکننده خود، سرنوشت مشترکی نداشته‌ایم. هرگونه یافشاری بر حاکمیت ملی محدود و یا انحصاری، اعم از دموکراتیک یا غیر دموکراتیک، نمی‌تواند از شهروندان آن محافظت کند. این حقیقت را پدیده کووید-۱۹ نشان داده است. ترامپ شعار خود را «اول آمریکا» قرار داده، اما پاندمی نشان داد که کشوری، حتی به قدرتمندی آمریکا نمی‌تواند مشکل خود را به تنهایی حل کند. این کتاب از ده فصل تشکیل شده که در سه بخش «در مورد سرمایه‌داری و دموکراسی» (فصول دوم و سوم)، چه اشتباهی رخ داد (فصول چهارم تا نهم) و «لولای تاریخ» (فصل دهم) جانمایی شده‌اند.





## تقابل سیاست و صنعت در ایران

✦ نویسنده: سعید صافی اردهایی  
✦ ژانر و دسته بندی: سیاست صنعتی، دولت توسعه‌گرا  
✦ مشخصات نشر: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ اول، ۱۴۰۳

پیش‌زمینه‌های تحقق آن به میان می‌آید. «دولت توسعه‌گرا» دارای چه مؤلفه‌ها و ویژگی‌هایی است که آن را توانمند می‌سازد تا سیاست‌های صنعتی را به پیش ببرد. آیا ویژگی‌های گفته شده برای دولت توسعه‌گرا در مورد ایران نیز صدق می‌کند؟ یکی از مهمترین ویژگی‌های اقتصاد ایران، ساختار و ماهیت رانتی-نفتی آن است که کتاب حاضر می‌کوشد تضاد ساختاررانتی دولت ایران را با دولت‌های توسعه‌گرا و اکاویده و به این سؤال پاسخ دهد که مهمترین مانع پیشروی توسعه صنعتی در ایران دوره جمهوری اسلامی چه بوده است؟ و از آنجایی که دغدغه‌های توسعه‌گرایانه کتاب حاضر ایجاب می‌کند تا الگوهای مختلف توسعه بررسی شود، کتاب با الگوگیری از تجارب دولت‌های توسعه‌گرای شرق آسیا (به ویژه کره جنوبی و ژاپن) مهم‌ترین عناصر و مؤلفه‌های سیاست صنعتی این کشورها و ایضا ویژگی‌های دولت‌های توسعه‌گرای آنان را بررسی می‌کند.

**خلاصه:** کتاب حاضر دربردارنده تلفیق مهمی از جامعه‌شناسی سیاسی توسعه و اقتصاد سیاسی توسعه صنعتی در ایران دوره جمهوری اسلامی است. موضوع توسعه صنعتی، موضوعی بسیار مهم در بین علاقه‌مندان به مباحث توسعه است. در ابتدا باید گفت که علیرغم اهمیت بسیار مهم توسعه صنعتی در ایران و ایضا اتخاذ سیاست‌ها و استراتژی‌های صنعتی در خور برای نیل به توسعه صنعتی، متون موجود به زبان فارسی در این حوزه اندک هستند. کتاب حاضر می‌کوشد ابتدا با ارائه تعاریفی از مفهوم سیاست صنعتی به واکاوی تعاریف مفهومی و مؤلفه‌های اصلی سیاست صنعتی بپردازد و سپس به این نکته مهم می‌پردازد که آیا همه دولت‌ها می‌توانند طراح و مجری سیاست‌های صنعتی باشند یا نه و اینکه گونه‌ای خاص از دولت‌ها هستند که توانایی طراحی و اجرای سیاست‌های صنعتی برای نیل به توسعه صنعتی را دارا هستند. اینجا است که پای «دولت توسعه‌گرا» شرایط و





## چالش‌های بخش معدن و صنایع معدنی کشور

نویسندگان: بابک حاجیان و حسن نجفی‌زیارانی  
ژانر و دسته‌بندی: سیاست صنعتی و تجاری  
مشخصات نشر: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ اول، سال ۱۴۰۴

سازد و به یکی از اصلی‌ترین محورهای رشد اقتصادی کشور تبدیل کند. در این کتاب که از ۹ فصل تشکیل شده، در فرآیند تدوین فصل دوم با عنوان «چالش‌های کلان بخش معدن و صنایع معدنی»، سعی شده تا تمامی عوامل و مشکلات اساسی که این صنعت با آن‌ها دست به‌گریبان است، به‌طور جامع و دقیق شناسایی و تحلیل شوند. در این راستا، یازده بخش و صدها قسمت به تفصیل ارائه شده‌اند. هدف این کتاب نه تنها شناسایی چالش‌ها، بلکه تبیین ارتباطات درونی و متقابل آنها و ارائه راهکارهای جامع و یکپارچه بوده است. این رویکرد به خواننده کمک می‌کند تا با نگاهی وسیع‌تر و همه‌جانبه به مشکلات بخش معدن و صنایع معدنی بنگرد و بداند که برای حل این چالش‌های عمیق، نیاز به برنامه‌ریزی و اجرای راهکارهای چندوجهی و هماهنگ وجود دارد.

**خلاصه:** این کتاب به دنبال آن است تا با بررسی چالش‌های کلیدی و ارائه راهکارهای عملیاتی، بخش معدن و صنایع معدنی ایران را به مسیر توسعه پایدار هدایت کند. با استفاده از فناوری‌های نوین همچون هوش مصنوعی و بلاک چین، می‌توان به‌طور قابل‌توجهی بهره‌وری معادن را افزایش داد و هزینه‌های عملیاتی را کاهش داد. همچنین، اصلاحات ساختاری و قانونی در کنار تسهیل فرآیندهای سرمایه‌گذاری، از جمله راهکارهایی هستند که می‌توانند زمینه‌ساز رشد و توسعه این بخش باشند. این کتاب همچنین به تأثیر تحریم‌ها و سیاست‌های بین‌المللی بر بخش معدن و صنایع معدنی پرداخته و راهکارهایی برای رفع موانع قانونی و بهبود زیرساخت‌های لجستیکی ارائه داده است. توجه ویژه به ظرفیت‌های داخلی و ایجاد نقشه راه سرمایه‌گذاری می‌تواند این صنعت را از وابستگی به درآمدهای نفتی جدا





## چگونه چین از شوک کروناگریخت؟

✦ نویسنده: ایزابل وبر  
✦ مترجمان: زهرا کریمی، ساعده عزیزی ثالث  
✦ ژانر و دسته بندی: سیاست صنعتی و تجاری  
✦ مشخصات نشر: شرکت چاپ و نشر بازگانی، چاپ دوم، ۱۴۰۱

نهادهای برنامه ریزی مرکزی برای خلق بازار استفاده می کرد؟ امروزه شواهد تاریخی خطر بالای این پرسش را ثابت کرده است: چین وارد دورانی از توسعه اقتصادی شد که از نظر سرعت و عرصه های تحول اقتصادی بی سابقه بود؛ در حالی که اقتصاد روسیه در اثر شوک درمانی فرو ریخت. این کتاب بر اساس پژوهش های گسترده از جمله مصاحبه با مقام های برجسته چینی و شرکت کنندگان خارجی در کنفرانس های دهه ۱۹۸۰ در چین و کارشناسان بانک جهانی و اطلاعات به دست آمده از مدارک منتشر نشده مباحثاتی را شرح می دهد که در نهایت سبب شد چین مسیر توسعه صنعتی تدریجی را بیاماید. کتاب علاوه بر تشریح وقایع دهه ی ۱۹۸۰، مبانی نظری مربوط به ارتباط میان بازار و دولت در دوران اصلاحات چین را از منظر تاریخی بررسی می کند. در کل، کتاب تصویری اصیل از مدل اقتصادی چین و تداوم این مباحثات در داخل و خارج از چین ارائه می دهد. کتاب از ۸ فصل تشکیل شده که به ترتیب عبارتند از شیوه های ایجاد بازار و قیمت گذاری، از اقتصاد بازار به اقتصاد دوران جنگ و بازگشت، بازسازی اقتصاد، نقطه شروع، بازسازی بازار، اقتصاددانان چینی، بانک جهانی و مهاجران اروپای شرقی، خلق بازار در مقابل آزادسازی قیمت، آشکارسازی مخاطرات شوک درمانی و فرار از شوک درمانی.

**خلاصه:** این کتاب نتیجه مطالعه پژوهشگری مستقل و خوش فکر است که توانسته است مهم ترین مباحثات در مورد مسیر اصلاحات چین طی دهه ۱۹۸۰ و نوع اثرگذاری آن ها بر چگونگی ایجاد بازار را به خوبی شرح دهد. پیامد این بحث ها بود که الگوی اصلاحات اقتصادی چین را شکل داد. نویسنده کتاب بر اساس مصاحبه هایی که با افراد مؤثر در جریان اصلاحات و دیگران داشته و به همراه مطالعه ی منابع جدید، اثر ارزشمندی را آفریده است. این کتاب خارق العاده تفسیری دقیق و جذاب در مورد اصلاحات تدریجی چین و موفقیت آن در تسریع آهنگ رشد و توسعه اقتصادی به همراه حفظ انسجام اجتماعی ارائه می دهد. امروز چین عمیقاً در اقتصاد جهان ادغام شده است. بازاری شدن تدریجی به این کشور کمک کرد که بدون تقلید کامل از نئولیبرالیسم جهانی بر پا خیزد. این کتاب مقابله شدید بر سر اصلاحات اقتصادی را شرح می دهد که مسیر چین را شکل داد. در اولین دهه پس از مرگ مائو، اصلاح طلبان چینی به شدت با هم اختلاف نظر داشتند. آن ها در این که چین باید نظام اقتصادی خود را اصلاح نماید و به سوی بازار آزاد حرکت کند، متفق القول بودند؛ ولی بر سر چگونگی اصلاحات با هم تقابل داشتند. آیا چین می بایست هسته اصلی نظام سوسیالیستی را از طریق شوک درمانی نابود می کرد یا باید از





## سیاست صنعتی، مقدمه‌ای بر مفاهیم و مبانی نظری

نویسندگان: گروه نویسندگان  
زائر و دسته‌بندی: سیاست صنعتی و تجاری  
مشخصات نشر: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ اول، سال ۱۴۰۴

است، با آگاهی بیشتری با جایگاه موضوع در رویکردها و مکاتب اصلی اقتصادی را متوجه می‌شود. با عنایت به آنکه نظریه‌های اصلی سیاست صنعتی ریشه در مکاتب و نظریه‌های متقدم و متاخر اقتصاد توسعه دارند، در این فصل مکاتب اصلی توسعه اقتصادی مرتبط با سیاست صنعتی را شرح داده شده‌اند. پس از آنکه مکاتب اصلی توسعه اقتصادی مرتبط با «سیاست صنعتی» در فصل دوم ارائه شد، فصل سوم متمرکز بر نظریه‌های متقدم و متاخر «سیاست صنعتی» در یک نگرش تاریخی می‌باشد. برای این منظور از گزارش‌های مرجع بین‌المللی بهره‌برده شده است تا تاریخ‌نگاری نظریه‌های سیاست صنعتی و مباحث محوری این نظریه‌ها با یک نگاه جامع و بر مبنای مرور نظام‌مند این دیدگاه‌ها تشریح شوند. مباحث ارائه شده در فصول سه‌گانه قبیل، متمرکز بر شالوده‌های نظری سیاست صنعتی، در ادبیات اقتصاد توسعه و ادبیات ویژه سیاست صنعتی بوده است. هدف از فصل چهارم نیز تبیین و شناسایی راهبردها و ابزارهای سیاست صنعتی جهت دستیابی به محتوای کاربردی برای جامعه سیاست‌گذاری است.

**خلاصه:** با توجه به تلاش‌های انجام گرفته و کتاب‌های انتشاریافته در این حوزه که عمدتاً ناظر بر مفاهیم پیشرفته «سیاست صنعتی» بوده است، جای خالی نوشته‌ای که به مرور مفاهیم پایه‌ای، خاستگاه نظری، سیر تکوینی، دامنه، اهداف و ابزارهای سیاستی این موضوع بپردازد، علت اصلی نگارش کتاب حاضر بوده است. در این کتاب چهار فصل مجزا تحت عنوان تعاریف و مفاهیم، رویکردها و مکاتب اقتصادی مرتبط با سیاست صنعتی، نظریه‌های سیاست صنعتی و راهبردها و ابزارهای سیاست صنعتی دیده می‌شوند. در فصل اول تعاریف و مفاهیم پایه‌ای «سیاست صنعتی» ارائه می‌شود. هدف از این فصل دستیابی خواننده به تعریف، دامنه موضوعی و مولفه‌های اصلی «سیاست صنعتی» است. جهت دستیابی به تصویری جامع مفهوم سیاست صنعتی بر اساس نظریات متنوع و گزارش‌های نهادهای بین‌المللی در یک نگرش تاریخی و تکوینی ارائه شده است. در فصل دوم رویکردها و مکاتب اقتصادی مرتبط با سیاست صنعتی بررسی شده است. در این فصل با توجه به آنکه خواننده در فصل اول به مفاهیم پایه‌ای این موضوع آشنا شده





## ظهور سیاست صنعتی چین

در دوره ۱۹۷۸ تا ۲۰۲۰

نویسنده:

بری ناتون

مترجمان:

محسن محمدی ایوانکی، محمد پریمی و مجتبی بیگدلی

زائر و دسته‌بندی:

سیاست صنعتی و تجاری

مشخصات نشر:

شرکت چاپ و نشر بازگانی، چاپ اول، ۱۴۰۱

**خلاصه:** اهمیت این کتاب در این است که به‌طور مشخص به تجربه کاربرد سیاست صنعتی در چین می‌پردازد و اطلاعات ریز جالبی از انواع سیاست‌گذاری‌های معطوف به تعمیق نوآوری و پیشبرد فرآیند بهینه‌سازی فناوریانه در این کشور به‌دست می‌دهد. در تدوین این کتاب نویسنده برخورد دست به عصاگونه‌ای با مفهوم و نظریه سیاست صنعتی دارد و میان این رویکرد و رویکرد بازارگرایی فارغ از مداخله دولت در اقتصاد و صنعت، مرزبندی محکمی به روال نظریه‌پردازان برجسته سیاست صنعتی، از «فردریک لیست» در قرن نوزدهم گرفته تا نظریه‌پردازانی چون «ها-جون چانگ» و «رابرت وید» ندارد و به این اعتبار در جاهایی با تأکید بر سیاست‌های بازارگرا، مرز میان این دو را مخدوش می‌کند. در مجموع از نظر به تصویر کشیدن مسیری که چین با طی آن به اقتصاد صنعتی تبدیل شده و در حال گذار به اقتصاد دانش‌بنیان است، اثری عالی و درخشان است. سیاست مگاپروژه‌ها، برنامه صنایع نوظهور راهبردی، ادغام پروژه‌های غیرنظامی و نظامی با کارکرد دوگانه و برنامه توسعه مبتنی بر پیش‌ران نوآوری، صندوق‌های تأمین منابع مالی رشته فعالیت‌های اساسی و راهبردی، به همراه برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، اجزای اصلی سیاست صنعتی چین در سال‌های اخیر بوده‌اند. نویسنده معتقد است چین، بعد از سال ۱۹۸۰ تا اواسط و اواخر ۲۰۰۶ چندان درگیر سیاست صنعتی به معنای مداخله دولت در ساختارسازی صنعتی و انتقال منابع از رشته فعالیت‌های با بهره‌وری پایین به رشته فعالیت‌های با بهره‌وری بالا نبوده است، اما از طریق اقدامات انگیزشی بازارمحور و اقداماتی که موجب انتقال جمعیت روستایی به شهرها شد، زمینه را برای خیز صنعتی چین در دوره اول فراهم کرد. در دوره بعد سال‌های ۲۰۰۶ تاکنون، مشخصاً سیاست‌ها و برنامه‌های مذکور اجرا می‌شوند و با صندوق‌های هدایت صنعتی دولتی، حمایت مالی می‌شوند.

نکته مهم دیگری که نویسنده بر آن تأکید دارد، هماهنگی قوی است که در سطوح مختلف نظام تصمیم‌سازی چین وجود دارد. هماهنگی میان دولت‌های ایالتی و دولت مرکزی از یکسو و هماهنگ‌سازی میان وزارتخانه‌های ذیربط با این برنامه‌ها از دیگر سو و میان این‌ها با دولت‌های ایالتی از سوی دیگر. این هماهنگی عمدتاً از طریق کمیته مرکزی حزب کمونیست چین و شورای دولتی و کمیسیون توسعه و اصلاحات ملی انجام می‌شود که در رأس نظام تصمیم‌سازی قرار دارند و اسناد و قوانین آنها دارای ضمانت اجرایی قوی است. به این اعتبار، نظام تصمیم‌سازی این کشور دچار چالشی به‌نام شکست در هماهنگ‌سازی سیاستی نیست که برخی از کشورها با آن درگیرند و برخی بسیار شدیداً با آن درگیرند. از نظر سیر زمانی این کتاب تحولات سیاسی را تا سال ۲۰۲۰ دربر می‌گیرد و از این نظر می‌توان گفت که اثری به‌روز است. در مورد چند و چون ابزار برنامه‌های مرتبط با سیاست صنعتی از جمله صندوق‌های هدایت صنعتی، بری ناتون نظر منسجمی ندارد. از سویی معتقد است این صندوق‌ها با نقص نظام انگیزشی و درگیر شدن در پرداخت‌های تضمین بازدهی موجب کاهش کارایی و اتلاف منابع می‌شوند و به همین دلیل احتمالاً در آینده چین دچار چالش‌های مالی و بحران مالی خواهند شد. از سوی دیگر معتقد است اگر دولت، شرکت‌ها و مدیران را در جهت پاسخگویی و پاداش به ازای عملکرد سوق دهد، احتمالاً چین تجربه موفق به‌ویژه در گذار به قله‌های فرماندهی تحولات فناوریانه خواهد بود. کتاب از پنج فصل و یک جمع‌بندی تشکیل شده که عناوین پنج فصل اول عبارت است از: ۱- سیاست صنعتی چیست؟، ۲- رشد بدون سیاست صنعتی، ۳- نقطه چرخش و احیای سیاست صنعتی طی دوره ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۳، ۴- راهبرد توسعه مبتنی بر پیش‌ران نوآوری ۲۰۲۵ تا کنون و ۵- ابزارها و نهادها. در انتها کتاب با یک جمع‌بندی به پایان رسیده است.





## تحول اقتصادی در کره جنوبی

نویسندگان:	میونگ اوآک کیم و سام جافی
مترجم:	محمد سردارنیا
ژانر و دسته‌بندی:	سیاست صنعتی و تجاری، تجربه‌های توسعه
مشخصات نشر:	شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ دوم، سال ۱۳۹۶

داده است. علاوه بر آن حضور زنان به عنوان نیروی کار نیز رشد شتابانی داشته و دیگر از آنان نمی‌توان به عنوان افرادی خانه‌دار یاد کرد و از این رو ساختار جامعه‌ی سنتی کشور به سرعت در حال تغییر است. در بخش دوم کتاب به موضوع اقتصاد و تجارت پرداخته و برآیندهای بحران اقتصادی سال ۱۹۹۸ را عمیقاً مورد بررسی قرار داده و سپس روابط تجاری کره جنوبی با کشورهای ژاپن، چین و آمریکا را تحلیل کرده است. در بخش سوم، کتاب نگاهی ویژه به صنایعی چون خودروسازی و شرکت‌های خاصی چون ال‌جی و سامسونگ دارد و در فصول این بخش به جزئیات مسائل را مورد بررسی قرار داده تا درک مسائل بزرگ تری که موجب رشد و توسعه کره جنوبی شده‌اند آسان‌تر شود. موضوع بخش چهارم کتاب فضای کلی حاکم بر جامعه نوین کره از جمله علاقه مردم به انجام بازی گلف، نحوه کارکردن برای شرکت‌های کره‌ای و چگونگی تأثیر فلسفه کنفوسیوس بر فرهنگ کل کشور است. در این بخش تداوم رشد تجاری را نیازمند توجه به جنبه‌های فرهنگی و صبوری در تنظیم روابط با دیگر کشورها دانسته است. کتاب با نگاهی به آینده، به پایان می‌رسد.

**خلاصه:** کتاب حاضر شامل شانزده فصل است که در پنج بخش ۱- تاریخ، ۲- اقتصاد و تجارت، ۳- صنایع، ۴- جامعه و آینده منظم شده‌اند. نویسنده در بخش اول کتاب معتقد است علی‌رغم آن که بسیاری از افراد کماکان تصور می‌کنند کره جنوبی در مرحله‌ی نخست توسعه خود قرار دارد، با این وجود باید گفت که گام دوم توسعه اقتصادی در آن کشور دیرزمانی است آغاز شده است. امروزه اقتصاد کشور تحت سلطه‌ی صنایع جدیدی چون سرگرمی‌ها، نرم‌افزار و تولید تجهیزات و دستگاه‌های ارتباطی قرار دارد. فعالیت در این حوزه‌های کسب و کار، مستلزم پرداخت سطح بالاتری از حقوق و دستمزدهاست، اما رشد و توسعه چنین صنایعی باید به تدریج و با انجام مراقبت‌های شدید حاصل گردد و نمی‌توان آنها را همانند گام نخست با صدور دستورات و فرامینی از سوی رئیس‌جمهور که مصرانه خواستار توسعه‌ی صنایع فولادسازی و خودروسازی بود، به دست آورد. ظرف ده سال گذشته، در فرهنگ و جامعه کره جنوبی نیز تغییرات شگرفی ایجاد شده و یکدست بودن فرهنگ کاری حاکم بر کشور، با توجه به حضور کارگران و مدیران خارجی، جای خود را به چندفرهنگی





فصل هشتم  
گفتگو با نویسندگان



فصل هشتم  
گفتگو با نویسنده



# گفتگو با سعید صافی اردهایی

(در خصوص کتاب تقابل سیاست و صنعت در ایران)



سعید صافی اردهایی  
نویسنده

صنعتی، متون موجود به زبان فارسی در این حوزه اندکند. کتاب تقابل سیاست و صنعت در ایران کوشیده تا حدودی این خلأ را پر کند. علاقه به تلفیق سیاست و اقتصاد و اهمیت نقش سیاست و نهادها در توسعه کشورها نیز از دیگر دلایل نگارش کتاب بود. اینکه دولت چه نقشی در توسعه داشته و چرا باید چنین نقشی داشته باشد. اینکه کشور ما چرا علی رغم سابقه برنامه‌ریزی طولانی مدت نتوانسته به توسعه صنعتی دست یابد به نظر من ریشه این امر را در نهادها و بطور کلی سیاست جستجو کرد و این مهمترین انگیزه من از تالیف این کتاب بود.

**سیاست پژوهی:** یکی از تمایزهای اصلی کتاب شما تأکید بر «دولت توسعه‌گرا» به عنوان پیش شرط موفقیت سیاست صنعتی است. از نظر شما، در شرایط کنونی ایران (ساختار نهادی، سیاسی و اقتصادی فعلی)، کدام یک از مؤلفه‌های دولت توسعه‌گرا بیشترین کمبود یا نقص را دارد؟

یک سوال مهم وجود دارد، آیا همه دولت‌ها می‌توانند طراح و مجری سیاست‌های صنعتی باشند یا نه و اینکه گونه‌ای خاص از دولت‌ها هستند که توانایی طراحی و اجرای سیاست‌های صنعتی برای نیل به توسعه صنعتی را

«سعید صافی اردهایی» متولد ۱۳۷۴ در شهرستان سراب است که کارشناسی اقتصاد را از دانشگاه تبریز و ارشد و دکترای علوم سیاسی را با گرایش سیاست‌گذاری عمومی هر دو از دانشگاه تهران دریافت داشته است. صافی در زمینه اقتصاد سیاسی و توسعه کشورهای شرق آسیا مقالات متعددی نگارش کرده و از سابقه مطالعات او چنین برمی‌آید که طرفدار جدی نهادگرایی و مداخله موثر دولت برای رفع نواقص بازار است. او امروز اتخاذ راهبرد توسعه صنعتی دولت توسعه‌گرا و گذار توسعه‌ای به سبک شرق آسیا را مدل مناسبی برای توسعه ایران می‌داند. مجله سیاست‌پژوهی به بهانه کتاب ایشان با عنوان «تقابل سیاست و صنعت در ایران» که به همت شرکت چاپ و نشر بازگانی منتشر شده، گفتگویی با ایشان داشته است.

**سیاست پژوهی:** جناب صافی دغدغه اصلی شما برای نوشتن این کتاب چه بود؟ آیا رویدادی خاص (مثل یک سیاست صنعتی شکست خورده یا یک برنامه توسعه‌ای خاص در ایران) جرقه اولیه را زد؟

موضوع توسعه صنعتی، موضوعی بسیار مهم در بین علاقه‌مندان به مباحث توسعه است. در ابتدا باید گفت که علی‌رغم اهمیت زیاد توسعه صنعتی در ایران و ایضا اتخاذ سیاست‌ها و راهبردهای صنعتی در خور برای نیل به توسعه



دارا هستند؟ این جاست که پای «دولت توسعه‌گرا» شرایط و پیش زمینه‌های تحقق آن به میان می‌آید. این مفهوم «دولت توسعه‌گرا» دارای چه مؤلفه‌ها و ویژگی‌هایی است که آن را توانمند می‌سازد تا سیاست‌های صنعتی را به پیش ببرد. آیا ویژگی‌های گفته شده برای دولت توسعه‌گرا در مورد ایران نیز صدق می‌کند؟ این مهمترین سوال کتاب بود. در پاسخ باید گفت دولت توسعه‌گرا دو وجه دارد. یک وجه ساختاری و یک وجه ایدئولوژیک. در وجه ساختاری و فرم، کشور ما وضعیت میانه‌ای دارد و نه آنقدر خوب است و نه آنقدر بد. سازمان برنامه و بودجه ما در دوران‌هایی عملکرد بسیار خوبی داشته است. در وجه ایدئولوژیک اما فهم نخبگان ما از جناح‌ها مختلف درگیر اعوجاج مختلفی است. عده‌ای بشدت ایدئولوژی اسلام سیاسی چپ انقلابی را دنبال می‌کنند و عده‌ای دیگر روشنفکری و حقوق بشر و توسعه سیاسی از پایین را. دولت توسعه‌گرای مد نظر ما دنبال هیچ کدام از اینها نیست. دنبال توسعه اقتصادی از بالاست. به نظرم این کج فهمی از توسعه و مدل مناسب توسعه برای ایران مهمترین نقطه ضعف ماست.

**سیاست پژوهی:** در کتاب به تجربه کره جنوبی و ژاپن پرداخته‌اید. اگر بخواهید فقط دو یا سه ابزار یا سازوکار سیاست صنعتی این کشورها را که فکر می‌کنید در شرایط ایران «قابل اقتباس» هستند را انتخاب و اصلاحاتی پیشنهاد دهید گزینه شما چیست؟

در باب نتایج حاصله از بحث سیاست صنعتی در ژاپن می‌توان گفت که اتخاذ سیاست‌های صنعتی در ژاپن موجبات تغییرات ساختاری بلندمدت را در کل اقتصاد ژاپن فراهم کرد و این سیاست‌ها برای حل مشکلات اقتصادی در شرایط زمانی مختلف تدوین و اجرا می‌شدند و سیاست‌گذاران صنعتی ژاپن شامل کمیته‌های گوناگون متشکل از دیوانسالاران، صاحبان صنایع، بانکداران و سرمایه‌گذاران بودند که این ترکیب موجب نوع خاصی از هماهنگی‌های ساختاری شد که نه آن تناسب سیاست صنعتی با زمان و نه این هماهنگی ساختاری هیچ یک در سیاست‌گذاری صنعتی در ایران مشاهده نمی‌شود. در باب کره جنوبی هم همینطور. سه راهکار مداخله موثر، فهم درست از توسعه و طراحی راهبرد توسعه صنعتی مطابق

مدل توسعه‌گرا در این کشور مشاهده می‌شود. اولی یعنی آنکه هر مداخله‌های خوب نیست و دولت باید مداخله موثر و هدفمند انجام دهد. دومی را در سوال قبلی توضیح دادم و در مورد سومی ما یک نقشه راه برای توسعه صنعتی کشور نداریم. اسنادی هست اما در این اسناد خبری از راهبرد توسعه صنعتی دولت توسعه‌گرا شبیه مسیر کره و ژاپن نیست.

**سیاست پژوهی:** بسیاری از منتقدان سیاست صنعتی (به ویژه در فضای نئولیبرال) می‌گویند این سیاست‌ها به راحتی به رانت‌جویی، فساد و ناکارآمدی منجر می‌شود. پاسخ شما به این انتقاد کلاسیک چیست، به ویژه با توجه به تجربه تاریخی ایران؟

اگر الزامات نهادی و نونهادی مانند حقوق مالکیت و شفافیت و مانند آن رعایت شود، میزان رانت و فساد کاهش می‌یابد. ضمن آنکه مداخله به خودی خود باعث رانت نیست، بلکه مداخله ناموثر و غیرهدفمند است که رانت و فساد ایجاد می‌کند. در تجربه ایران به کرات شاهد چنین حمایت‌هایی هستیم. این‌ها مدنظر ما نیست؛ چراکه مداخله و حمایت موثر و هدفمند محسوب نمی‌شود. با توسل به ادبیات اقتصاد نهادگرایی جدید نتیجه می‌گیریم که «بازار» یگانه سازوکار عملی برای هماهنگ‌سازی عوامل اقتصادی نیست و دولت در کنار بازار، بنگاه و ایضا سایر نهادهای اقتصادی یکی از محرک‌های مهم در هماهنگ‌سازی و افزایش کارایی نظام بازار محسوب می‌شود. دولت از طریق مداخلات هوشمند و هدفمند (که هدفش افزایش کارایی کل نظام اقتصادی است) مانند برقراری نظام حقوق مالکیت کارا، حفظ ثبات اقتصاد کلان، ترویج ایدئولوژی ملی و مانند آن هزینه‌های مبادله را تا حد زیادی کاهش دهد. آنچه اقتصاد نهادگرایی جدید می‌گوید هم منافع و هم مضرات مداخله دولت است و نه به مانند نظریه‌های شکست دولت و شکست بازار که فقط منافع یا فقط مضرات مداخله دولتی را می‌بینند. این چارچوب نظری (اقتصاد نهادگرایی جدید) به ما در نحوه مداخله هوشمندانه و هدفمندانه دولت در به حرکت درآوردن چرخ‌های توسعه صنعتی کمک شایانی خواهد کرد تا تفاوت نتایج مداخلات دولتی در جهت نیل به توسعه صنعتی در کشورهایی مانند کره و ژاپن با تجارت ناموفق معلوم گردد تا دولت ما نیز با درس‌گیری از این تجارب و با دخالت‌های



هوشمند به کمک روند توسعه صنعتی بشتاید و نه آنکه با دخالت‌های نابجا اقتصاد ایران را به ورطه تجارب سوسیالیستی بگلطاند. به علاوه استدلال طرفداران عدم مداخله دولتی نه تنها ضعیف بوده بلکه حتی این مدعیان بازارگرایی گاهی خود علیه بازار استدلال می‌کنند. به عنوان مثال در بحث آثار بیرونی اگر فراگیری آثار بیرونی را بپذیریم در نتیجه قبول منطق مبادلات بازاری هم سخت می‌نماید و لزوم مداخله دولتی (برای استمرار سازوکار مبادله بازاری) آشکار می‌گردد. لزوم مداخله دولتی برای استمرار نظم بازاری بدلیل ناتوانی بازار (به تنهایی) از استمرار سازوکار بازار از دیگر نتایج مهم است. تجربه تاریخی نشان می‌دهد که راه بازار با افزایش بی‌سابقه مداخله‌گرایی مداوم، متمرکز و برنامه‌ریزی شده بود که باز شد و بازماند. حتی کسانی که سرسختانه طرفدار مبری شدن دولت از وظایف نامربوط بودند (و هم استدلال ایشان در حقیقت چیزی جز محدود کردن دولت نبود) نمی‌توانستند به چیزی جز همان دولتی دل خوش کنند که از قدرت و بوروکراسی جدید برای استقرار «عدم مداخله دولت» برخوردار شده بود. در اقتصادهای جهان سوم که اساسا اقتصاد بازاری استقرار نیافته و بازار بسیار ضعیف‌تر از آنست که سازوکار بازار به پیش برود، راهبرد توسعه صنعتی دولت حداقل برای کشورهایی مانند ایران که پیش‌زمینه‌ها و بسترهای اجتماعی-ساختاری لازم را نداشته و ایضا در آینده نزدیک نیز اساسا بازار قدرتمندی برای آن متصور نمی‌توان بود، راهبرد مناسبی به نظر نمی‌رسد و لزوم وجود دولتی مداخله‌گر برای نیل به توسعه احساس می‌شود. دولتی که با استفاده از قدرت، استقلال از طبقات و گروه‌ها و اقشار اجتماعی و توانایی نهادی و دیوانسالارانه کشور را به توسعه اقتصادی رهنمون کند که در ادبیات اقتصاد سیاسی آنرا دولت توسعه‌گرا نام می‌نهند. توسعه دارای ماهیتی سیاسی است و «دولت» نقطه کانونی موضوعات سیاسی می‌باشد. در نتیجه برای نیل به توسعه باید ویژگی‌های نهادی و ساختاری دولت (ظرف) اصلاح شده و نیز محتوای دولت (مظروف) به سمت توسعه‌گرایی میل کند. لذا به نظرم با توجه به بسترها و شرایط حاکم بر کشور و اقتصاد ایران، از میان مکاتب اقتصادی گوناگون مکتب نهادگرایی (و نونهادگرایی) مناسب‌ترین مکتب و از میان راهبردهای نوین توسعه صنعتی، راهبرد دولت توسعه‌گرا مناسب‌ترین گزینه برای ایران هستند.

**سیاست‌پژوهی:** با توجه به تحریم‌های طولانی‌مدت و محدودیت دسترسی به فناوری و بازارهای جهانی، فکر می‌کنید سیاست صنعتی ایران در دهه‌های آینده باید بیشتر به سمت «خودکفایی فناورانه» برود یا همچنان باید روی «پیوند با زنجیره‌های ارزش جهانی» تمرکز کند؟

با وجود تحریم‌ها که تمرکز روی پیوند با زنجیره‌های ارزش جهانی کاری سخت است و نیازمند رفع تحریم. در شرایط فعلی اما تمرکز روی هوش مصنوعی و بطور کلی فناوری‌های جدید و اخذ بخش‌های پایه آن از کشورهایی مانند چین می‌تواند راهگشا باشد. بطور کلی هر دو مسیر باالاستختی‌ها و آسانی‌هایی دارند ولی اگر یک سیاست صنعتی هدفمند روی فناوری داشته باشیم مانند چین ۲۰۲۵ یا مگا پروژه‌های چین در دوران «هوجین تائو» و «شی جین پینگ»، می‌توانیم مانند چین پیشرفت‌هایی حاصل کنیم.

**سیاست‌پژوهی:** با توجه به تحولات جهانی اخیر مانند همسایه‌گزینی، دوست‌گزینی، قانون تراشه آمریکا و سند سبز اروپا و مانند آن، فکر می‌کنید فضای سیاست صنعتی در جهان پساکرونا و پساجنگ اوکراین چگونه تغییر کرده و این تغییرات چه تأثیری بر گزینه‌های ممکن ایران می‌گذارد؟

فضا از نئولیبرالیسم و اجماع واشنگتنی فاصله گرفته و به سمت ملی‌گرایی اقتصادی و خودکفایی و بطور کلی «نومرکانتیلیزم» رفته است و این به نفع طرفداران مداخله و سیاست صنعتی است. ایران نیز باید به سمتی حرکت کند که بتواند در یک صنعت حرفی برای گفتن داشته باشد. این به معنای انزوا نیست بلکه به معنای این است که جهان اکنون کمتر نئولیبرال‌تر از گذشته است.

**سیاست‌پژوهی:** ارزیابی شما از سیاست‌های صنعتی سه دهه اخیر ایران (مثلا سیاست‌های جایگزینی واردات دهه ۶۰ و ۷۰، سیاست‌های اصل ۴۴ و خصوصی‌سازی، یا تمرکز بر دانش‌بنیان و اقتصاد مقاومتی در دهه ۹۰ و ۱۴۰۰) چیست؟ کدام یک از این رویکردها نزدیک‌ترین به منطق سیاست صنعتی توسعه‌گرایانه کتاب بوده‌اند؟

اگر بخواهیم جمع‌بندی از سیاست صنعتی ایران داشته باشیم می‌توانیم به چند محور اشاره کنیم. محور نخست «راهبردهای توسعه صنعتی مسلط بر احکام برنامه» است. در برنامه اول توسعه‌گرایی به راهبرد توسعه صنعتی



«دولت توسعه‌گرا»، در برنامه‌های دوم و سوم توسعه گرایش به راهبرد «دولت حداقل» و در برنامه‌های چهارم و پنجم و ششم هم «راهبرد دولت حامی» گرایش غالب در برنامه‌ها بوده‌اند. گرایش دولت حداقل بر احکامی مانند خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی و آزادسازی قیمت‌ها تأکید کرده و گرایش دولت حامی بازار بر احکامی مانند رقابت پذیری، حاکمیت شایسته (حکمرانی خوب)، بهبود فضای کسب و کار تأکید می‌کند. محور دوم «سیاست‌های صنعتی غالب در برنامه‌های توسعه» است. برنامه اول توسعه به دلیل اتخاذ راهبرد دولت توسعه‌گرا و سیاست صنعتی فعال (به تبع راهبرد دولت توسعه‌گرا) بیشترین احکام مرتبط با توسعه صنعتی را در باب سیاست‌های صنعتی عمودی و سیاست‌های تجاری (معطوف به صادرات) صادر کرده است. تأکید برنامه دوم بر سیاست‌های تجاری و برنامه سوم بر سیاست‌های پولی است و این یعنی سیاست‌های صنعتی، که طبق تعریف «ها-جون چانگ» سیاست‌هایی هستند که به طور مستقیم بخش صنعت را مورد هدف قرار می‌دهند، حضور کم‌رنگی در برنامه‌های دوم و سوم داشته‌اند. برنامه چهارم توسعه سیاست صنعتی آمایشی را محور سیاست‌های صنعتی قرار داده و برنامه پنجم نیز سیاست‌های صنعتی افقی (سیاست‌های صنعتی کلی حمایت از همه صنایع) را مدنظر داشته است. در برنامه ششم هم تأکید بر خصوصی‌سازی و ورود به تجارت جهانی است. محور سوم هم «گرایش‌های صورت گرفته در برنامه‌های توسعه اول تا پنجم» است. متأسفانه در هیچ یک از برنامه‌های توسعه شاهد گرایش صنایع راهبردی نیستیم و تنها به صدور احکامی چند آن هم به طور کلی و بعضاً مبهم اکتفا شده است. یادآوری می‌شود که سیاست گزینش یکی از مهم‌ترین محورهای سیاست‌های صنعتی دولت‌های توسعه‌گرا است. برنامه اول توسعه به صورت فعال «صنایع سنگین» را در اولویت قرار داده بود. در بندهای دیگر برنامه صنایع کوچک نیز مورد توجه بوده‌اند ولی هماهنگ‌سازی بخش‌ها و اولویت‌ها در برنامه نادیده گرفته شده بود. در برنامه دوم شاهد تعارضاتی جدی میان خط مشی اهداف کلی و سیاست‌های کلی هستیم. به طوری که سیاست‌های کلی برنامه بر آزادسازی تمرکز کرده و ملاک گزینش در همه بخش‌ها را بر «مزیت نسبی» قرار می‌دهد در حالی که در خط مشی‌های کلی و ذیل هدف «رشد

و توسعه پایدار با محوریت بخش کشاورزی» استثنائات گوناگونی برای بخش‌هایی مانند کشاورزی، صنایع دستی و ایضا بنگاه‌های کوچک اشتغالزای قائل می‌شود. احکام فرابخشی برنامه سوم به تبع راهبرد دولت حداقل بر کوچک‌سازی دولت تکیه دارد ولی تأکیدات برنامه بر اولویت صنایع کوچک و اشتغالزای و حمایت‌های مالی از این دست صنایع بوده است. همان‌طور که گفتیم مبنای اصلی سیاست‌گذاری برنامه چهارم «آمایش» است و همه گزینش‌ها معطوف به همین مناسبت اما معیارهای وسیعی برای حمایت‌گری مطرح شده است مانند حمایت از صنایع دارای «مزیت نسبی» و یا «مزیت رقابتی» و یا صنایع برخوردار از «فناوری‌های نوین» و «انرژی بر صادرات‌گرا»، حمایت از صنایع کوچک (البته از زاویه اشتغالزای بودن آنها) و نیز توجه ویژه به صنایع پتروشیمی و مناطق ویژه از دیگر سیاست‌های گزینش‌گرایانه برنامه چهارم بوده‌اند. برنامه پنجم نیز ملاک آمایش را به صورت ویژه مورد عنایت قرار داده است. بدون این که سند مدونی در این باب ارائه کند. برنامه پنجم اما معیارهایی چون توسعه زنجیره پایین‌دستی، صنایع واسطه‌ای (پتروشیمی، فلزات اساسی، محصولات معدنی غیر فلزی) را به عنوان صنایع مورد حمایت اعلام کرده و ایضا به صنایع پتروشیمی و انرژی بر معدنی توجه ویژه‌ای مبذول داشته است.

کتاب همچنین تنگناهای برنامه‌های توسعه پس از انقلاب را در پنج دسته تقسیم‌بندی کرده است. ۱- لزوم اشتغالزایی: همه برنامه‌های توسعه فارغ از گرایش توسعه صنعتی مسلط بر آن‌ها مجبور به اتخاذ سیاست‌هایی برای مواجهه با بحران بیکاری بوده‌اند. به همین دلیل است که تمام برنامه‌های توسعه (و حتی اسنادی مانند اقتصاد مقاومتی) کم و بیش بر ایجاد «صنایع کوچک اشتغالزای» تأکید داشته‌اند در حالی که هیچ کدام از برنامه‌های مذکور عناصر جدی و مدونی در این حوزه نداشته‌اند. ۲- گسترش فزاینده و افراطی مناطق آزاد و ویژه: تأسیس مناطق آزاد و ویژه در برنامه اول توسعه با هدف توسعه صادرات و مقررات‌زدایی مورد توجه قرار گرفت. توسعه کمی این مناطق در برنامه‌های بعدی هم ادامه یافت و البته شاهد شیفت برنامه‌ها از فلسفه تأسیس این مناطق (یعنی صادرات) به واردات هستیم به طوری که برنامه پنجم توصیه‌هایی در باب گسترش مناطق آزاد و تأکید بر کلید واژه «واردات»



دارد. ۳- حمایت از صنایع خاص: طبیعتاً میزان تأثیر سیاست یک برنامه از طول مدت زمان آن برنامه فراتر رفته و بر برنامه‌های بعدی هم اثر گذار است. جهت‌گیری برنامه اول توسعه در زمینه صنایع سنگین (گرچه در برنامه‌های بعدی ادامه یافت) اما همین شکل‌گیری صنایع سنگین بعدها موجب رشد برخی صنایع دیگر شد که در برنامه‌های بعدی احکامی را در حمایت از آن‌ها به دنبال داشت. حمایت از صنایع معدنی انرژی بر و صنایع پتروشیمی و قرار دادن مناطق این صنایع در قالب مناطق ویژه (کاهش مقررات محدود کننده برای فعالیت این صنایع) در برنامه چهارم و معافیت‌های ویژه صادرات غیر نفتی برای صنایع فوق الذکر در برنامه پنجم باعث ایجاد محدودیت و تنگناهایی برای برنامه‌های بعدی خواهد شد. ۴- ابهام در سبک نگارش نیز یکی از مهم‌ترین مشکلاتی که برنامه‌های توسعه از آن رنج می‌برند ابهام در سبک نگارش می‌باشد. قرار دادن تبصره‌های بسیار و گاه متضاد برای یک ماده

واحد و استفاده از واژه‌هایی که مابه‌ازای مشخصی ندارند و تفسیر آن به دستگاه اجرایی بستگی دارد از جمله همین ابهامات است. فی‌المثل عبارت «هدفمندسازی بارانه‌ها در راستای افزایش تولید» جمله‌ای است که تفاسیر بسیار گوناگونی از آن به عمل آمده است.

همانطور که در کتاب هم توضیح دادم سیاست صنعتی مدنظر مدل دولت توسعه‌گرا در هیچ‌کدام از دولت‌ها و برنامه‌ها مدنظر نبوده و نوعی حرکت پاندولی میان بازارگرایی افراطی و مداخله‌گرایی غیر هدفمند را میان برنامه‌ها شاهد هستیم و این بزرگترین نقطه ضعف می‌باشد که ناشی از عدم وجود راهبرد توسعه صنعتی بلندمدت است.

#### سیاست پژوهی:

تشکر بابت این گفتگو و بابت کتاب خوبتان





@nashrbazargani



دسترسی به بیش از

۲۰/۰۰۰

کتاب تخصصی

## اپلیکیشن کتابخوان بازرگان

اولین و جامع‌ترین کتابخانه تخصصی تجارت و بازرگانی



ارائه کتب  
در فرمت‌های  
PDF و EPUB



امکان  
هایلایت کردن  
متن



امکان فیلتر کردن کتب  
بر اساس دسته‌بندی‌ها  
و نویسندگان



شبکه تخصصی  
مؤلفان و مشاوران



ایجاد کتابخانه  
شخصی و سازمانی



جستجوی پیشرفته  
در موضوع و اسامی  
مؤلفان



دریافت از **بازار**

دریافت از **مایکت**

دریافت نسخه iOS از **اپ‌استور**

اپلیکیشن کتابخوان بازرگان با محوریت شرکت چاپ و نشر بازرگانی راه اندازی شده است که از پشتوانه دانش بسیار غنی در تجارت و اطلاعات بازرگانی کشورها برخوردار است. حضور اساتید و مدیران توانمند در این مرکز از نقاط قوت اصلی این اپلیکیشن محسوب می‌شود [www.bazargan.app](http://www.bazargan.app)



مرکز آموزش بازرگانی  
وابسته به موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی  
(وزارت صنعت، معدن و تجارت)

برگزارکننده دوره‌های آموزشی تخصصی ویژه بازرگانان، صاحبان کسب و کار، واردکنندگان و صادرکنندگان کالا و کلیه فعالان بخش‌های خصوصی و دولتی در جهت ارتقاء سطح دانش و آگاهی با امکان برگزاری دوره در محل سازمان‌ها

بازاریابی و کسب و کار

بازرگانی و تجارت بین‌الملل

علوم مالی

زبان انگلیسی بازرگانی

هوش مصنوعی

نشانی: بلوار کشاورز- خیابان عبدالله زاده- نبش کوچه قلی زاده(افشار)- پلاک ۲۱

داخلی (۱) ۰۲۱۸۶۹۵ | @IBTCPAGE  
@IBTCPAGE | www.ibtc.ir

دارای ۳۷ نمایندگی در سراسر کشور



مرکز آموزش بازرگانی  
دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی  
(ادارت حسابداری، مدیریت بازرگانی و بازرگانی)



مرکز آموزش بازرگانی  
مدرسه صادرات

# مدرسه صادرات

آموزش، مشاوره، اطلاعات تجاری، ارتباطات تجاری

## برخی دوره های مدرسه صادرات

- جامع صادرات محصولات پتروشیمی
- جامع صادرات فرآورده های نفتی
- جامع صادرات محصولات معدنی فلزی
- جامع صادرات محصولات کشاورزی
- جامع صادرات خدمات
- جامع صادرات مصالح ساختمانی
- جامع خرده فروشی صادراتی
- جامع تربیت کارشناس صادرات



IBTCPAGE



WWW.IBTC.IR



IBTC.PR@GMAIL.COM



۰۲۱۸۶۹۵ (داخلی ۱)

بلوار کشاورز - خیابان عبدالله زاده - نیش کوچه قلی زاده (افشار) - پلاک ۲۱



### تحول دیجیتال زنجیره تامین

