

تبیین سیاست‌های عمودی - گزینشی در سیاست‌گذاری بخش صادرات ایران

حامد فرهمند معین^۱

چکیده

تجربه کشورهای موفق صنعتی و تازه‌صنعتی نشان می‌دهد که برای صنعتی شدن باید پله‌های نردبان مزیت نسبی به سرعت طی شود؛ یعنی هر کشور، در وهله نخست، از صادرکننده کالاهای اولیه و وابسته به منابع طبیعی به صادرکننده کالاهای وابسته به نیروی کار با دانش بالا تغییر وضعیت یابد. سپس به صادرکننده کالاهای فناوری محور و در نهایت به صادرکننده کالاهای دانش محور مبدل شود. ایران، با توجه به پتانسیل فراوانی که در نیروی انسانی با مهارت زیاد دارد، سهم چندان زیادی در صادرات کالاهای با فناوری بالا و دانش محور ندارد؛ به عبارتی در پله‌های پایینی مزیت نسبی قرار گرفته است. لذا حضور ایران در عرصه صنایع با فناوری بالا نیازمند برنامه‌ریزی مناسب و اتخاذ سیاست‌های حمایتی متناسب با آن و در یک کلمه نیازمند سیاست‌گذاری عمودی - گزینشی با توجه به افق‌های زمانی مختلف است.

بر اساس بررسی‌های صورت گرفته در این مقاله درباره وضعیت ایران از منظر شاخص مزیت نسبی آشکار شده، ایران در مرحله گذار از پله اول (صادرات محصولات خام) به پله دوم (صادرات محصولات با فناوری پایین) مزیت نسبی است. البته نه تنها این مرحله گذار تقویت نشده، بلکه سهم کالاهای پله اول به نسبت صادرات کالاهای پله دوم در حال افزایش است. بنابر این بررسی، این نتیجه مهم به دست می‌آید که در ایران نباید کورکورانه به دنبال سیاست‌گذاری عمودی در صنایع با فناوری بالا بود، بلکه، با توجه به جایگاه ایران در پله‌های مزیت نسبی، سیاست‌گذاران باید بر ارتقای ایران از پله اول به پله دوم و استقرار مستحکم در این پله تمرکز داشته باشند. این نکته توجه به پله‌های بعدی مزیت نسبی را نفی نمی‌کند و سیاست‌گذاری عمودی و افقی برای دستیابی به صنایع با فناوری بالا را الزامی می‌داند.

در این مقاله، با توجه به جایگاه ایران در پله‌های مزیت نسبی، چارچوبی کلان برای سیاست‌گذاری پویای صنعتی ارائه می‌شود که ضمن توجه به افق کوتاه‌مدت و سیاست‌های لازم در آن، برای جلوگیری از روند عقب‌برنده موجود از پله دوم به پله اول مزیت نسبی، سیاست‌گذاری میان‌مدت برای تقویت جایگاه ایران در پله دوم مزیت نسبی و سیاست‌گذاری بلندمدت برای ارتقا در پله‌های مزیت نسبی نیز مدنظر قرار می‌گیرد. در تمامی این افق‌های زمانی، سیاست‌گذاری مبتنی بر سیاست‌گذاری عمودی و افقی است، به گونه‌ای که سهم سیاست‌گذاری عمودی در افق‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت بیشتر است و سیاست‌های افقی غالباً برای دوره بلندمدت به کار می‌رود.

واژگان کلیدی: سیاست عمودی، سیاست گزینشی، سیاست صنعتی، صادرات، سیاست‌گذاری عمومی

مقدمه

سیاست‌های عمودی - گزینشی به معنای هدف‌گذاری بر حمایت از صنعتی خاص است، در حالی که سیاست‌های افقی از همه صنایع حمایت می‌کند (زنوز، ۱۳۹۴).

تجربه کشورهای موفق نشان داده که بدون اتخاذ سیاست‌های عمودی، شامل سیاست توسعه صنعتی، و اتخاذ سیاست‌های حمایتی ذیل آن از صنایع گزینش شده، همچون سیاست‌های اعتباری و سیاست‌های تعرفه‌ای و...، رقابت و بقای صنایع در تجارت آزاد جهانی امکان‌پذیر نخواهد بود.

۱. ادبیات نظری تحقیق

شاید بتوان گفت تاریخچه سیاست‌گذاری عمودی - گزینشی به زمان مرکانتیلیست‌ها برمی‌گردد. این مکتب فکری قدرت نظامی را مزیتی برای کسب ثروت‌های خارجی (ارزآوری به بیان امروزی) می‌دانست. از این رو پیروان این مکتب، با توانمندسازی هرچه بیشتر خود در عرصه‌های نظامی، دست به چپاول دارایی‌های سایر کشورها می‌زدند. اما، با مشکلاتی که به وجود آمد، این مکتب فکری از بین رفت و مکتبی که جانشین آن شد نظریه مزیت مطلق^۱ آدام اسمیت بود. مزیت مطلق برتری یا مزیتی است که یک کشور به سبب آن محصول یا خدمت معینی را با هزینه‌ای کمتر از رقبای تولید می‌کند. از نظر آدام اسمیت، این مزیت ناشی از در اختیار داشتن مطلق عوامل تولید آن کالا، بدون توجه به سایر کشورها، است (ولی بیگی، ۱۳۹۲).

با تکامل این نظریه، دیوید ریکاردو نظریه مزیت نسبی را مطرح کرد و نظریه پردازان نئوکلاسیک، به ویژه هکشر و اوهلین و سامونلسون، آن را بسط دادند. تا اواسط قرن بیستم نظریه مزیت نسبی تنها چارچوب نظری برای تجزیه و تحلیل تحولات تجارت بین‌الملل و مسائل مرتبط با آن، از جمله چرایی پیشرفت برخی از کشورها، بود. بر پایه این نظریه، مبنای تجارت به هزینه‌های نسبی تولید در کشورها برمی‌گردد. هزینه‌های نسبی نیز، به نوبه خود، از طریق موجودی عوامل تولید (Haque, 1991) کشور مورد نظر مشخص می‌شود بر اساس این نظریه هر کشور، با توجه به موجودی عوامل خود، کالاهایی برای تولید و مبادله با سایر کشورها خواهد داشت. این نظریه بیان می‌کند که هرگونه حمایت و سیاست‌های تجاری معطوف به دفاع از منابع ملی برای بهبود در اقتصاد ملی زیان‌آور است و حتی حمایت از صنایع نوزاد نیز فقط تحت شرایط خاصی معنادار است (ولی بیگی، ۱۳۹۲).

با این حال صاحبان نظریه کلاسیک مزیت نسبی در ارتقا یا تحقق مزیت نسبی هیچ نقشی برای دولت قائل نشده‌اند. نظریه سنتی هکشر - اوهلین در تجارت نیز بر این فرض استوار است

تحول در ساختار صادرات جهانی، که ناشی از به کارگیری فناوری‌های جدید و پاسخ به تغییر در الگوهای تقاضای جهانی و رقابت شدید در سطح جهانی است، موجب دگرگونی بسیاری در الگوهای صادرات کالایی و عوامل مؤثر بر رقابت‌پذیری صنعتی در میان کشورها شده است؛ به طوری که ظرف چند دهه گذشته سهم صادرات جهانی متکی بر منابع طبیعی، به ویژه در کشورهای توسعه یافته در مجموع تجارت جهانی، روندی رو به کاهش داشته و در مقابل محصولات غیرمتکی بر منابع طبیعی، به ویژه در سطوح بالای فناوری، پشتوانه اصلی رشد صادرات در جهان بوده است.

تجربه کشورهای موفق صنعتی و تازه صنعتی نشان می‌دهد که هر کشور برای صنعتی شدن باید در طول زمانی مشخص پله‌های نردبان مزیت نسبی^۱ را به سرعت طی کند؛ یعنی از صادرکننده کالاهای اولیه و وابسته به منابع طبیعی به صادرکننده کالاهای وابسته به نیروی کار تغییر وضعیت دهد و در مرحله بعد به صادرکننده کالاهای فناوری محور (فناوری بر)^۲ و در نهایت به صادرکننده کالاهای دانش محور (دانش بر)^۳ مبدل شود. اگر هریک از وضعیت‌های فوق را پله‌های نردبان در نظر بگیریم، پله‌های پایین مزیت نسبی مزیت مبتنی بر هزینه را نشان می‌دهد، در حالی که پله‌های بالاتر نشانه مزیت نسبی اکتسابی از نوع مبتنی بر تولید است. هریک از کشورهای جهان در یکی از وضعیت‌های فوق طبقه‌بندی می‌شوند (ولی بیگی، ۱۳۹۲).

به همین منظور، سال‌هاست که در کشورها، با شناسایی بخش‌های پدیدآورنده مزیت، حمایت همه‌جانبه اما برنامه‌ریزی شده از این صنایع صورت گرفته که اغلب در قالب سیاست‌های توسعه صنعتی اجرا شده است. طی این سیاست‌ها، راهبردهای کلانی برای گزینش و حمایت از صنایع منتخب در دستور کار قرار می‌گیرد. اما اینکه به کدام صنایع باید توجه شود و سیاست‌های عمودی چه باید باشد، موضوع مفصلی است که، با توجه به فقدان راهبرد صنعتی پویا^۴ در ایران، در ادامه به آن می‌پردازیم و در نهایت سیاست‌های عمودی لازم برای افزایش ارزآوری بخش صادرات غیرنفتی و در پی آن استقلال تدریجی از ارز نفتی را بیان می‌کنیم.

سیاست‌های عمودی (گزینشی)^۵، که توسعه صنعتی و ارتقا در پله‌های مزیت را دنبال می‌کند، با قوانین سازمان تجارت جهانی سازگار نیست، زیرا به نفع تولید داخلی تبعیض ایجاد می‌کند. از این رو این سازمان غالباً سیاست‌های افقی را می‌پذیرد.

1. Comparative Advantage
2. Technology-based
3. Knowledge based
4. Dynamic Industrial Strategy
5. Vertical-Selective Policies

6. Absolute Advantage

آموزه‌های نهادگرایان نوین نیز فراتر رفتند و باب مباحث دیگری، همچون سیاست صنعتی و سیاست راهبردی تجاری، را گشودند. به اعتقاد آنان شکست‌های بازار از شکست‌های درون‌بنگامی، بین‌بنگامی و ملی فراتر می‌رود و دخالت‌های غیرگزینشی و کارکردی برای جبران آن‌ها کافی نیست، بلکه باید سیاست‌های گزینشی نیز به‌کار گرفته شود تا تمامی بازارها بهبودی چشمگیر یابند. این دیدگاه بر اساس عملکردهای موفق دولت‌های شرق و جنوب شرقی آسیا بوده است (لال، ۱۳۸۵).

در این دوره بود که نظریه راهبردی تجاری ظاهر شد. در این نظریه، حمایت قوی از بخش‌های پیشرو و پویا با محوریت صادرات مدنظر است. همچنین در این نظریه، به‌رغم اعتقاد به تجارت آزاد، باور بر این است که انواع مداخله‌های دولت جنبه برتر تجارت بین‌الملل را شکل داده است. بنابراین، به‌جای فرض‌های مربوط به رقابت کامل، فرض‌های واقعی مبنای نظریه‌پردازی و ارائه توصیه‌های سیاستی قرار می‌گیرد (میرجلیلی، ۱۳۸۰). سیاست‌های راهبردی تجاری، از طریق اعطای یارانه به تحقیق و توسعه در صنعت، نظارت بر واردات، موافقت‌نامه‌های تجاری و اعطای اعتبارات ترجیحی و ضمانت صادرات، به‌دنبال دستیابی به اهداف راهبردی کشور است.

از اوایل دهه ۱۹۸۰، نظریه دیگری با عنوان مزیت رقابتی به‌منظور تبیین مبادله کالاها و خدمات بین کشورهای وارد حوزه تجارت بین‌الملل شد. این نظریه را مایکل پورتر در سال ۱۹۹۰ در کتابی به نام مزیت رقابتی ملل^۱ بیان کرد. پورتر سعی کرد چگونگی تحول و پیشرفت ملل از اقتصاد مبتنی بر فراوانی عوامل اولیه تولید به رقابت مبتنی بر ابداع و ابتکار را تشریح کند. مطابق نگرش وی، مزیت رقابتی هر کشور در صنعتی خاص توانایی و قابلیت است که شرکت‌ها را به استفاده از آن کشور برای انجام‌دادن فعالیت‌های تجاری ترغیب کند (Cornelius, 2002). بر اساس این تعریف، هر کشور با توجه به ویژگی‌های خاص خود این قابلیت را دارد که محیطی فراهم کند تا بنگاه‌های داخلی به خلق مزیت رقابتی تشویق شوند. این امر به تولید و صادرات کالاهایی منجر می‌شود که متضمن رشد مستمر آن کشورند. به‌عبارت‌دیگر راهبرد ملی، که با توجه به شرایط داخلی و محیطی هر کشور تعیین می‌شود و به‌صورت پویا عمل می‌کند، عامل رشد و توسعه اقتصادی آن کشور است (ولی‌بیگی، ۱۳۹۲).

به‌نظر می‌رسد تجربه کشورهای تازه‌صنعتی‌شده آسیای شرقی با چارچوب نظریه راهبردی تجاری یا نظریه مزیت رقابتی سازگاری بیشتری دارد تا با نظریه مزیت نسبی. ایجاد بازار برای شرکت‌ها از طریق پیگیری راهبرد گام‌به‌گام کاهش واردات و توسعه صادرات و در پی آن ورود به بازارهای جهانی با قدرت رقابتی زیاد ناشی از سرمایه‌گذاری

که بازارها کاملاً کارا عمل می‌کنند [و دولت در آن نقشی ندارد] (لال، ۱۳۸۵).

بر اساس دیدگاه نئوکلاسیک، از آنجاکه هیچ فعالیتی بر دیگری برتری ندارد، حمایت‌ها باید بین فعالیت‌های مختلف یکسان باشد تا ریسک تخصیص نادرست سرمایه‌گذاری‌ها را به حداقل برساند. به‌علت نبود تفاوت در جذب فناوری‌ها نسبت به یکدیگر و نبود شکست بیشتر بازار (به‌سبب تأثیرات بیرونی) در هر فناوری نسبت به فناوری‌های دیگر، سیاست‌گذاری گزینشی برای پیشبرد صنایع و فناوری‌های خاص لازم نیست و حتی مطرود است. همچنین سیاست‌های گوناگون برای سطوح متفاوت توسعه در کشورهای مختلف ضرورت ندارد و رویکرد یکسان بین کشورها و درون کشورها کمترین انحراف را به همراه دارد (همان).

در نیمه دوم قرن بیستم، به‌ویژه در سه دهه پایانی آن، ظهور نمونه‌های صنعتی‌شدن موفق در این دوره (ژاپن، کره و سپس دیگر اقتصادهای موفق شرق آسیا) نشان داد که بر اساس الگویی غیر از تخصص‌گرایی موردانتظارِ مزیت نسبی و موجودی عوامل می‌توان به پیشرفت و توسعه دست یافت. اگرچه تغییر رویکرد اقتصادی این کشورها از جایگزینی واردات و سیاست‌های مرتبط با دولت عامل مهم موفقیت بود، اما این تمام ماجرا نبود؛ زیرا اصل اهداف تخصص‌گرایی این کشورها از قانون متعارف تجارت پیروی نمی‌کرد و به صنایعی معطوف بود که در ابتدای امر مزیتی نداشتند. بر اساس گزارش سیاست تجاری ژاپن در سال ۱۹۷۲، بیشتر تلاش‌ها در این کشور به صنایعی معطوف می‌شود که در نگاه کوتاه‌مدت اقتصادی نیستند، ولی از دیدگاه بلندمدت کشش درآمدی تقاضای آن‌ها بسیار زیاد است (OECD, 1972).

با توجه به نقض فرض‌های پایه‌ای مزیت نسبی (مانند تقسیم‌بندی بازارها و تنوع محصولات و فناوری‌های متفاوت) شرایطی ایجاد شد که متفاوت از شرایط رقابت کامل مدنظر این نظریه بود. از این رو، این نظریه از توضیح علل موفقیت شرکت‌ها در تجارت بین‌المللی و کسب بهره‌وری بیشتر و توسعه اقتصادی کشورها ناتوان بود. علاوه‌براین، عملکرد ضعیف رهبران صنعتی در کنار استمرار عمومیت‌یافتن سیاست‌های تشویق صنایع داخلی و حمایت‌گرایی سبب تقویت مطالعات و بازنگری در نظریات تجارت بین‌الملل شد. لذا در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، زمانی که بسیاری از کشورهای درحال توسعه امروزی به استقلال رسیدند، دیدگاه اقتصادی مبتنی بر برنامه‌ریزی متمرکز در بسیاری از این کشورها حاکم شد. بر اساس این دیدگاه، چون در این کشورها بازار وجود ندارد، دولت باید جان‌شمن بازار شود. این دیدگاه مداخله‌های گسترده دولت را در اقتصاد توجیه می‌کرد که در عمل به شکل‌گیری دولت بزرگ منجر شد (ولی‌بیگی، ۱۳۹۲).

در کنار این تحولات، گروهی دیگر از اقتصاددانان تحت عنوان راهبردهن‌شناسان (استراتژیست‌ها) صنعتی ظهور یافتند که از

است. در ادبیات توسعه صنعتی، دو دسته مداخله کارکردی و گزینشی مطرح است و باید بین دخالت‌های کارکردی، که به دنبال حمایت از فعالیت‌های عمومی است، و دخالت‌های گزینشی، که از صنایع خاصی حمایت می‌کنند، تمایز قائل شد. دخالت گزینشی به دنبال متمرکز کردن تمامی سیاست‌ها بر برگزیدن برندگان^۲ است، ولی سیاست کارکردی در پی توسعه بازارهای کارا به شکلی کاملاً خنثی است تا به تخصیص عوامل تولید به نفع فعالیت‌های خاص منجر نشود (همان).

عبارت «برگزیدن برندگان» فقط بیان‌کننده دقیق دخالت گزینشی نیست، بلکه شامل سیاست‌هایی نیز می‌شود که پیشبرد مجموعه‌ای خاص از فعالیت‌ها را در نظر دارند. هدف قراردادن فناوری، صنعت یا بنگاه‌هایی مشخص فقط نوعی دخالت گزینشی است. بیشتر دخالت‌ها شرایطی ایجاد می‌کند تا برندگان از بین مجموعه‌ای از فناوری‌ها و بنگاه‌ها ظاهر شوند. به عبارت دیگر، گزینش‌های زیادی (با توجه به ماهیت و کارایی بازارهای مرتبط) وجود دارد که باید بین آن‌ها تمایز قائل شد (Lall, 1995).

گرچه تمایز بین دخالت‌های گزینشی و کارکردی در مرحله اول مفید به نظر می‌رسد، تشخیص این تمایز در عمل ممکن نیست؛ زیرا اولاً سطوح متفاوتی از گزینش و انتخاب وجود دارد: انتخاب تولیدات خاص صنعتی یا مجموعه بزرگی از فعالیت‌ها یا یک فناوری خاص و حمایت از آن‌ها؛ ثانیاً قائل شدن مرز بین دخالت‌های کارکردی و گزینشی مشکل است. هر سیاست، با توجه به هدف و شرایط و خاص بودن آن، گزینشی یا کارکردی است (Lall, 2000).

نتیجه اختلاف نظرها درباره بهتر بودن سیاست‌های کارکردی (که برای بهبود بازارها به ویژه بازارهای عوامل تولید چون آموزش است و به نفع فعالیت‌های خاصی نیست) و سیاست‌های گزینشی (همان هدف‌گیری فعالیت‌های خاص یا برگزیدن برندگان) پیشنهاد نوع سومی از دخالت‌های سیاستی به نام سیاست افقی است که بین سیاست‌های گزینشی و کارکردی قرار می‌گیرد. سیاست‌های افقی فراتر از سیاست‌های کارکردی است و در پی پیشبرد فعالیت‌هایی خاص بین بخش‌های گوناگون است که از نظر اقتصادی نیاز راهبردی به آن‌ها وجود دارد. سیاست‌های افقی برای فعالیت‌هایی اجرا می‌شود که در کشورهای در حال توسعه برای آن‌ها بازاری وجود ندارد یا به سختی تشکیل می‌شود. بنابراین معنای کلمه گزینش در سیاست‌های گزینشی (مرسوم به سیاست عمودی) معادل هدف‌گیری صنعتی^۳ نیست، بلکه گزینش ویژگی سیاست‌های کارکردی و افقی نیز به شمار می‌رود. از این رو واژه سیاست‌های هدف‌گیری شده^۴ یا عمودی^۵ به سیاست‌هایی اطلاق

وسیع دولت در تحقیق و توسعه است که موجب دسترسی این اقتصادها به رشد اقتصادی بیش از ۱۰ درصد در سال بوده است (کروگمن و اوبیسفیلد، ۱۳۸۴). همچنین گروهی از تجدیدنظرطلبان در موفقیت کشورهای آسیای شرقی شواهدی را مشاهده کرده‌اند که نشان می‌دهد سیاست صنعتی مورد نظر بسیار مؤثر بوده است. تجدیدنظرطلبان به جای دست نامرئی بر دست مرئی دولت در انتخاب صنایع خاص، به منزله برندگان^۱ در حمایت از صنایع نوزاد و توسعه صادرات تأکید می‌کنند. استدلال آنان این است که موضوع مهم رهبری دولت است نه برتری بازار (Meier, 1984).

درواقع کره و تایوان، به جای داشتن دولتی تابع، بازاری مدیریت شده یا دولتی توسعه‌خواه داشته‌اند که سیاست‌های صنعتی هدایت‌کننده بازار را اتخاذ کرده است. به عقیده پورتر، سیاست‌ها بنگاه‌ها را به سمتی هدایت کرده که قبلاً آن مسیر را نمی‌پیمودند. دولت قانون‌گذار اولین بازیگر در یک بازی چندمرحله‌ای بوده و اقدامات دولت در انتخاب‌های مهم سایر بازیگران تأثیر داشته است. دولت در بخش‌ها، تولید و حتی در سطح بنگاه‌ها دخالت کرده و به صنایع در اخذ تصمیمات سرمایه‌گذاری و تولید کمک کرده است (Wade, 1990). همچنین سیاست صنعتی در افزایش مهارت‌های فناورانه و تمهید آن در کشورهای آسیای شرقی تأثیر بسزایی داشته است. لذا این ادعا منطقی نیست که سیاست صنعتی اثر ساختاری اندکی داشته است (Lall, 1994).

۲. انواع سیاست‌گذاری صنعتی

در ادبیات جدید اقتصاد رشد، به محیط فناوری اهمیت بسیاری داده و بیان می‌شود که سرمایه‌گذاری در دانش‌ها و مهارت‌ها در بازارهای آزاد تقابلی دارد. این موضوع دخالت‌های دولت را توجیه می‌کند. صاحب‌نظران مدل‌های رشد درون‌زا برخی از این دخالت‌ها را با فرض بی‌نیازی به گزینشی بودن آن‌ها تدوین کرده‌اند (Lall, 2002).

برای شناسایی فناوری‌ها و مسلط شدن بر آن‌ها و بهبود آن‌ها، فرایند یادگیری لازم است. فرایند یادگیری و توسعه روندهای مرسوم تدریجی و وابسته به مسیر است و برای اجرای آن تصمیمات آگاهانه بنگاه‌ها لازم است و صرف انباشت تجربه‌های تولید کافی نیست. در انباشت صرف تجربه‌های تولید، یادگیری منفعلانه وجود دارد. از این رو غالباً دخالت‌های گزینشی برای ورود به فعالیت‌هایی که فناوری‌های پیشرفته دارند ضرورت می‌یابد (لال، ۱۳۸۵).

سیاست صنعتی عبارت است از انواع دخالت‌های دولت که هماهنگ و آگاهانه برای تقویت توسعه صنعتی به کار برده می‌شود. بنابراین، حمایت در مقابله با واردات و یارانه‌هایی که به برخی صنایع منتخب داده می‌شود نیز نوعی سیاست صنعتی

2. Picking Winners
3. Industrial Targeting
4. Targeted
5. Vertical Policies

1. Winners

جدول ۱: پله‌های مزیت نسبی در افق‌های سیاست‌گذاری و طریقه ایجاد آن مزیت (ولی‌بیگی، ۱۳۹۲)

نوع ایجاد مزیت	پله‌های مزیت نسبی صادراتی	افق سیاستی
مزیت اکتسابی مبتنی بر تولید	صادرات محصولات فناوری بالا HT1, HT2	بلندمدت
مزیت اکتسابی مبتنی بر تولید	صادرات محصولات مبتنی بر مزیت نسبی با اندکی فراوری به نسبت پله قبلی MT1, MT2	میانمدت
مزیت نسبی طبیعی مبتنی بر هزینه	صادرات مواد اولیه و خام PP, RB1, RB1, LT1, LT2	کوتاهمدت

و تازه‌صنعتی شده نشان می‌دهد که باید تلاش کرد تا، به مرور زمان، کشور از وضعیت صادرکننده مواد اولیه و کالاهای وابسته به منابع طبیعی فاصله بگیرد و پله‌های نردبان مزیت نسبی را هرچه سریع‌تر طی کند تا در مرحله بعد به صادرکننده کالاهای فناورانه بر و بالاخره به صادرکننده کالاهای دانش‌محور مبدل شود. این موضوع اغلب به علت مشاهده توانایی‌های خلق ارزش افزوده و ارزآوری بخش‌های دانش‌بر در کشورهای توسعه‌یافته بوده است. بنابراین اگر هریک از وضعیت‌های فوق را پله‌های نردبان در نظر بگیریم، پله‌های پایین مزیت نسبی طبیعی را نشان می‌دهد که دارای مزیت از نوع هزینه است. این درحالی است که پله‌های بالاتر نشانه مزیت نسبی اکتسابی از نوع مبتنی بر تولید است. پله آخر نیز صادرات محصولات فناورانه و دانش‌محور است (جدول ۱).

بنابر آنچه گفته شد، کشورهای توسعه‌نیافته برای ارزآوری در کوتاه‌مدت راهی جز صادرات مواد اولیه و خام ندارند که، بنابر دسته‌بندی لال، از صادرات محصولات ابتدایی غیرسوختی (PP)^۱ شروع می‌شود و با توسعه تدریجی به صادرات محصولات مبتنی بر منابع (RB)^۲ و در نهایت به صادرات محصولات با فناوری پایین (LT)^۳ تبدیل می‌شود (ولی‌بیگی، ۱۳۹۲). در ادامه به بررسی تفصیلی این موضوع خواهیم پرداخت.

در افق میان‌مدت، باید فراوری محصولات در این کشورها افزایش یابد تا به جرگه کشورهای صادرکننده محصولات با فناوری متوسط (MT)^۴

می‌شود که در آن به بخش‌های صنعتی یا فناوری‌های خاصی توجه ویژه شده است. این‌گونه سیاست‌ها همان سیاست‌های گزینشی است. با این حال، حتی در سیاست‌هایی که اجرای آن‌ها ظاهراً خنثی و کارکردی است، مسئله گزینش در سطوح بالای سیاست‌گذاری پیش‌فرض قرار می‌گیرد (لال، ۱۳۸۵).

بنابراین سیاست‌گذاری سه بعد دارد: نخست، سیاست‌های عمودی یا گزینشی (انتخابی) که به بخش خاصی توجه ویژه دارند؛ دوم، سیاست‌های افقی که معطوف به بخش خاصی نیستند و عمومیت دارند، ولی متوجه فعالیت‌هایی ویژه مانند تحقیق و توسعه‌اند. این دورویکرد با یکدیگر تفاوت دارند. در بعد عمودی گزینش و انتخاب صورت می‌گیرد و در بعد افقی بحث توسعه زیرساخت‌ها و فعالیت‌های ویژه در عرض صنایع مطرح است. البته این دو مکمل یکدیگرند و وجود هر دو سیاست در کنار یکدیگر لازم است؛ سوم، سیاست‌های کارکردی که به وضع بازار توجه دارند و یک زنجیره و چرخه را تکمیل می‌کنند. در واقع سیاست کارکردی حدواسط سیاست افقی و عمودی است و یک شاخه و زنجیره را برای بهبود وضع آن در نظر می‌گیرد (برادران کاظم‌زاده و همکاران، ۱۳۸۳).

۳. لزوم سیاست‌گذاری پویای صنعتی (مبتنی بر پله‌های مزیت نسبی)

همان‌طور که در بخش ادبیات نظری بیان شد، بحث‌های مفصلی در این باره وجود دارد که چطور می‌توان در هر کشور ارزآوری کرد؛ از مرکانتلیسم‌ها گرفته تا نظریات تکمیلی مزیت - همچون مزیت نسبی. از طرف دیگر، در عمل نیز تجربه کشورهای موفق صنعتی

1. Primary Products
2. Resource-based Products
3. Low Technology
4. Medium Technology

جدول ۲: چرخه عمر صنعت (ولی بیگی، ۱۳۹۲)

دوره	تولد	رشد	بلوغ	اشباع
درآمد	کم	زیاد	متوسط	کم
رشد بازار	متوسط	زیاد	متوسط	کم
فعالیت اصلی	اختراع و پژوهش	ابتکار و مهندسی	مدیریت و کارگری	کارگری و تأمین
سیاست اصلی	خلق فناوری	تولید محصولات منحصربه‌فرد و توسعه فناوری	تولید انبوه	تولید انبوه
نرخ بازگشت سرمایه	۰-۵۰	۳-۱۰	۱-۳	۰-۱
امکان دسترسی به بازار	متوسط	زیاد	رقابتی	کم

ایجاد شود و مطابق با زنجیره ارزش جهانی توسعه یابد. رعایت نکردن این موضوع ممکن است مانع جدی برای نیل به پله‌های بالای مزیت نسبی و ارزآوری بیشتر و پایدار شود که لازم است در سیاست‌های عمودی به‌طور جدی مدنظر قرار گیرد. موضوعی که در ادامه مطرح می‌شود شاید یکی از موانع در ایران بوده است.

۴. شاخص مزیت نسبی آشکار شده: معیار سنجش جایگاه کشورها در پله‌های مزیت نسبی

برای بررسی وضعیت ایران در پله‌های مزیت نسبی به شاخص نیازمندیم. هرچند هنوز مبانی و ادبیات نظری این بحث ناقص است و جمع‌بندی مورد پذیرش مجامع علمی وجود ندارد، اما بنا به نیاز تحقیق از مطالعات پیشین استفاده شده است. شاخص مزیت نسبی آشکار شده (RCA)^۲ از مهم‌ترین شاخص‌هایی است که در این زمینه می‌توان به‌کار برد. این شاخص را بالاسا در سال ۱۹۶۷ پیشنهاد کرد که به‌صورت زیر محاسبه می‌شود:

$$RCA_{ij} = (X_{ij} / X_j) / (X_{iw} / X_w)$$

X_{ij} : ارزش صادرات کالای i توسط کشور j

X_j : ارزش کل صادرات کشور j

X_{iw} : ارزش صادرات کالای i در جهان

X_w : ارزش کل صادرات جهان

فرمول مذکور به‌نوعی نسبت سهم کالای i در کشور j را در کل صادرات آن کشور با سهم همان کالا از صادرات کل جهان نشان می‌دهد. مقدار شاخص فوق بین صفر و بی نهایت قرار می‌گیرد که در دو حالت به‌معنای ذیل است:

$$1 < RCA_{ij} < \infty$$

کشور j در کالای i مزیت نسبی آشکار شده دارد.

بپیوندند. در افق بلندمدت نیز باید محصولات با فناوری بالا صادر شود. نکته حائز اهمیت لزوم بستر سازی، ایجاد پیش‌نیازها و سرمایه‌گذاری در زمان حال از طریق سیاست‌گذاری عمودی برای طی این مراحل است. هر یک از کشورهای جهان در یکی از وضعیت‌های فوق طبقه‌بندی می‌شوند. در این جریان، هنگامی که واردشوندگان^۱ اولیه از پلکان مزیت نسبی بالا می‌روند، واردشوندگان بعدی که در نوبت قرار دارند سعی خواهند کرد پله‌های خالی را اشغال کنند. از سوی دیگر، تجربه نشان داده که حرکت نکردن به سمت فناوری‌های جدید (پله‌های بالاتر نردبان مزیت نسبی) به معنی عقب‌ماندن از سایر کشورها در بلندمدت و ازدست‌دادن مزیت‌های نسبی قبلی است. بنابراین، برخلاف توصیه سیاستی نظریه مزیت نسبی، در افق بلندمدت باید صنایع با فناوری بالا توسعه یابند، ولو اینکه کشور از ابتدا در این صنایع دارای مزیت نباشد. برای مثال، کشورهای کره جنوبی و تایوان ابتدا الکترونیک را صنعت پیشرو انتخاب کردند؛ دانش فنی در این صنعت به مرور ارتقا یافت و امکان ساخت قطعات الکترونیک فراهم شد که این امر به توسعه سایر شبکه‌های الکترونیکی مانند کامپیوتر شخصی، ویدیو و نیمه‌هادی‌ها انجامید (همان).

علت دیگری که در راهبردهای توسعه صنعتی نوین از طریق صنایع مبتنی بر فناوری بالا (صنایع نوین) به کرات یاد شده افزایش نیازمندی سایر صنایع به آن‌هاست. به عبارت دیگر، برای رقابت‌پذیری در هر صنعت، به‌منظور افزایش بهره‌وری و توسعه نوآوری، باید از این صنایع در فرایند تولید استفاده کرد و از محصولات آن نیز برای افزایش کارایی و کاهش هزینه بهره برد. بنابراین، توسعه صنایع مبتنی بر فناوری پیشرفته توسعه کاربرد این صنایع در بخش‌های گوناگون صنعت را نیز در بر می‌گیرد (همان).

علت نهایی که می‌توان برای لزوم اتخاذ سیاست‌های پویای توسعه صنعتی و تلاش برای نیل به پله‌های بالای مزیت نسبی بیان کرد چرخه عمر صنعت است (جدول ۲).

سطر اول جدول ۲ این نکته را گوشزد می‌کند که برای ارزآوری پایدار از بخش غیر نفتی لازم است مدام صنایع جدیدی در طی زمان

$$0 < RCA_{ij} < 1$$

کشور زدر کالای i مزیت نسبی آشکار شده ندارد.

بنابراین شاخص مذکور، برای هر کالای صادراتی، وضعیت مزیت نسبی آن کالا در بازار صادراتی بالفعل را نشان می‌دهد (انصاری و همکاران، ۱۳۹۲).

۵. جایگاه ایران در پله‌های مزیت نسبی (با شاخص مزیت نسبی آشکار شده)

صادرات غیرنفتی استفاده کرد. تئوری مزیت نسبی و تکاملات بعدی آن به دنبال شناخت ظرفیت‌های صادرات کشور به یکایک شرکای تجاری فعلی/ بالقوه است، درحالی‌که بحث پله‌های مزیت نسبی در پی سیاست‌های توسعه صنعتی و شناخت ظرفیت‌های صادراتی کشور در صنایع و کالاهای گوناگون است. با محاسبه این شاخص برای ایران در سطح کدهای شش‌رقمی HS، در دوره زمانی ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۰، مشخص می‌شود که ایران در ۷۱۱ کالا دارای مزیت نسبی صادراتی است (میزان عددی شاخص بزرگ‌تر یا مساوی یک). مزیت نسبی صادراتی ایران بیشتر مربوط به مواد اولیه، کالاهای کشاورزی و فرآورده‌های نفت و پتروشیمی است. در جدول ۳، ده کالای نخست دارای مزیت نسبی صادراتی ایران ارائه شده است.

همان‌طور که بیان شد، شاخص مزیت نسبی آشکار شده، به‌علت نحوه محاسبه، مزیت‌های نسبی بالفعل هر کشور را ارائه می‌دهد که برای تحلیل افق کوتاه‌مدت مناسب است. از این رو می‌توان از این شاخص برای بررسی سیاست‌های عمودی توسعه

جدول ۳: مزیت نسبی صادراتی ایران در سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۰ (ولی بیگی، ۱۳۹۲)
(واحد: میلیون دلار)

ردیف	کد کالا	عنوان	۲۰۰۴	۲۰۱۰	میانگین دوره
۱	۰۹۱۰۲۰	زعفران	۵۸۰/۱۷	۲۱۵/۴۴	۵۳۹/۲۲
۲	۰۸۰۲۵۰	پسته	۴۶۹/۳۰	۱۵۱/۸۳	۳۸۷/۴۳
۳	۷۲۰۶۱۰	شمش	۳۸۱/۷۷	۸۶/۳۹	۳۱۴/۰۷
۴	۵۷۰۲۹۲	غیرمخملی باف	۲۵۲/۸۸	۱۷۸/۴۳	۲۳۰/۸۶
۵	۵۷۰۱۱۰	فرش و سایر کف‌پوش‌ها	۳۱۶/۷۲	۱۱۷/۴۸	۲۱۷/۸۳
۶	۰۱۰۴۲۰	حیوانات زنده از نوع گوسفند و بز	۴۸/۱۳	۰/۷۵	۱۸۸/۳۳
۷	۲۹۳۲۱۲	فورآلدنید	۲۹۸/۵۳	۹۳/۶۹	۱۶۷/۸۶
۸	۸۴۷۹۶۰	کولرهای آبی خانگی	۹۸/۰۹	۱۵۴/۴۲	۱۴۲/۱۴
۹	۲۵۱۱۲۰	کربنات باریم طبیعی	۴۲۸/۶۸	۰	۱۳۸/۸۰
۱۰	۴۱۰۵۱۰	پوست دباغی شده	۱۶۸/۷۶	۱۰۲/۲۷	۱۲۷/۹۷

جدول ۴: ساختار صادرات غیرسوختی ایران بر اساس عوامل اصلی مؤثر بر فرایند رقابتی (ولی بیگی، ۱۳۹۲)
(سهم درصد به کل)

سال	طبقه‌بندی کالاها بر اساس				
	کالاهای اولیه غیرسوختی	مقیاس‌بر	کاربر	منابع‌بر	محصولات نیازمند عرضه‌کنندگان متخصص
۱۹۹۷	۳۵/۶۹	۲۲/۶۷	۳۶/۴۹	۳/۰۲	۱/۰۴
۲۰۰۰	۳۶/۹۴	۲۱/۰۶	۳۳/۵۲	۴/۶۰	۱/۹۸
۲۰۰۵	۳۶/۹۸	۳۵/۳۴	۱۸/۰۶	۵/۲۳	۳/۴۲

بررسی صادرات غیرنفتی ایران از این دیدگاه نیز نشان می‌دهد که بیشتر صادرات غیرنفتی ایران کالاهای اولیه، مقیاس‌بر و منابع‌بر بوده است که مراحل اولیه صادرات غیرنفتی و پله‌های

می‌توان از دیدگاه فرایند رقابتی صادرات غیرنفتی نیز ایران را بررسی کرد. جدول ۴ نوع صادرات غیرنفتی ایران را براین اساس نشان می‌دهد.

جدول ۵: ساختار صادرات غیرسوختی ایران بر اساس سطح فناوری (ولی بیگی، ۱۳۹۲)
(سه‌م درصد به کل)

۲۰۰۵	۲۰۰۰	۱۹۹۷	طبقه‌بندی کالا
۱۴/۸	۱۷/۴	۱۸/۲	(PP) محصولات ابتدایی غیرسوختی: میوه تازه، گوشت، برنج، کاکائو، چای و قهوه (RB) محصولات مبتنی بر منابع:
۳۶/۵	۲۹/۸	۲۷/۴	RB _۱ : میوه و گوشت، نوشیدنی‌ها، محصولات چوبی و روغن‌های گیاهی RB _۲ : سنگ معدن، محصولات نفتی و پلاستیکی، سیمان، شیشه و سنگ‌های گران‌بها (LT) فناوری پایین:
۲۵/۴	۳۶/۸	۴۲/۲	LT _۱ : نساجی، پوشاک، کلاه و کفش، چرم، کالاهای مسافرتی LT _۲ : سفال، قطعات ساده فلزی، مبلمان، جواهرات، اسباب‌بازی و محصولات پلاستیکی (MT) فناوری متوسط:
۲۱/۹	۱۵/۴	۱۲/۰	MT _۱ : وسایل نقلیه مسافرتی و قطعات آن، وسایل نقلیه تجاری، موتورسیکلت و قطعات آن MT _۲ : الیاف مرکب، رنگ و مواد شیمیایی، آهن و لوله، موتور، ماشین‌آلات صنعتی، پمپ، دنده، کشتی‌ها و ساعت (HT) فناوری بالا:
۱/۳	۰/۶	۰/۲	HT _۱ : تجهیزات مخابراتی، تلویزیون، ترانزیستورها، توربین‌ها و تجهیزات مولد نیرو HT _۲ : دارو، ماهواره، ابزارهای اندازه‌گیری و دوربین‌ها

۶. پیشنهاد چارچوب کلان سیاست‌گذاری پویای صنعتی در ایران

سیاست‌های عمودی - گزینشی مجموعه تدابیر اتخاذی در افق‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت درخصوص کالاهای صادراتی و کشورهای عمده هدف صادراتی است. بنابراین، برای رشد ارزآوری و تداوم آن در ایران، باید تدابیری اندیشیده شود که چه کالاهایی به چه کشورهایی صادر شود و مشکلاتی که در این مسیر وجود دارد بررسی و با سیاست‌های اجرایی برطرف شود. همچنین ضروری است بسترسازی‌های لازم برای تحقق این امر صورت گیرد. با توجه به تجارب سایر کشورها، برای ارزآوری پایدار از یک سو و افزایش ارزآوری بخش‌های موجود از سوی دیگر، لازم است سیاست‌گذاری‌های عمودی کشور با رویکرد ترقی در پله‌های مزیت نسبی باشد. بنابراین، در افق‌های سه‌گانه سیاست‌گذاری، نوآوری و فناوری، باید ظرفیت‌سازی و بسترسازی برای تولید کالاهای با فناوری بالاتر و مبتنی بر مزیت مطلق کشور در دستور کار قرار گیرد.

به این ترتیب، دو ضرورت مهم در سیاست‌گذاری کلان صنعتی ایران وجود دارد:

۱. توجه به سیاست‌گذاری عمودی و افقی برای ارتقا در پله‌های مزیت نسبی؛
۲. توجه به جایگاه کنونی ایران در پله‌های مزیت نسبی.

اولیه مزیت نسبی است. به منظور بررسی وضعیت ایران در سطح فناوری و پله‌های مزیت نسبی صادراتی، جدول ۵ ارائه می‌شود. همان‌طور که مشاهده می‌شود، در ایران برای صعود از پله اول (مرحله صادرات صرف مواد خام و فناوری پایین) به پله دوم (صادرات محصولات با فناوری متوسط) تلاش می‌شود. از این رو بیشترین تمرکز سیاست‌گذاری عمودی کشور در کوتاه‌مدت باید معطوف به افزایش صادرات محصولات با فناوری متوسط و توسعه تولیدات مربوط به این حوزه باشد. این موضوع در بخش پیشنهادها مدنظر قرار خواهد گرفت.

از طرف دیگر، بررسی صادرات محصولات با فناوری پایین و مبتنی بر منابع در ایران نشان می‌دهد که نوعی روند پایین‌برنده وجود دارد؛ به این معنا که صادرات محصولات با فناوری پایین کاهش و صادرات محصولات مبتنی بر منابع افزایش یافته است. این موضوع لزوم اتخاذ سیاست‌های عمودی در جهت کاهش صادرات محصولات مبتنی بر منابع و تبدیل آن‌ها به محصولات با فناوری پایین را گوشزد می‌کند. به نظر می‌رسد اتخاذ سیاست‌های عمودی از این دست بر اتخاذ سیاست‌های عمودی توسعه صادرات محصولات با فناوری متوسط مقدم باشد. موضوعی که در ارائه پیشنهادها مدنظر قرار خواهد گرفت.

جدول ۶: چارچوب کلان سیاست‌گذاری پویای صنعتی در ایران

معنا و مفهوم عملیاتی سیاست‌های عمودی - گزینشی			
افق زمانی	حوزه	مهم‌ترین هدف اعمال سیاست	مشکلات و راهکارها
کوتاه‌مدت	کالایی	رفع موانع جاری صادرات در هر حوزه صادراتی (مبتنی بر مزیت نسبی)	چه کالاهایی صادر می‌شود؟ چه موانعی در صادرات آن‌ها وجود دارد؟ برای رفع مشکل در چه بخش‌هایی چه اقدامات عملیاتی باید انجام شود؟
	کشور هدف صادراتی	رفع موانع جاری صادراتی درباره هر کشور و تقویت بازاریابی	صادرات به چه کشورهایی صورت می‌گیرد؟ چه مشکلات و موانعی در صادرات به آن کشورها وجود دارد؟ برای رفع مشکل، چه بخش‌هایی چه اقدامات اجرایی باید انجام دهند؟
میان‌مدت	کالایی	تصحیح نوع کالاهای صادراتی و ایجاد ظرفیت بیشتر	آیا کالاهای صادراتی به هر کشور متناسب با نیاز حداکثری آن بازار بوده است؟ آیا کالاهای صادراتی مبتنی بر مزیت مطلق کشور است؟
	کشور هدف صادراتی	بازاریابی و تصحیح کشورهای هدف صادراتی و شناخت نیازها و پتانسیل صادراتی هر کشور (مبتنی بر پتانسیل تجاری یا همان بازاریارسنجی)	آیا در هر نوع کالا از حداکثر ظرفیت بازارهای موجود استفاده شده است؟ آیا از بازارهای تمامی کشورها استفاده شده است؟
بلندمدت	کالایی	بسترسازی تولید کالاهای با ارزش‌آوری بالا و مزیت‌سازی در آن‌ها (مبتنی بر پله‌های مزیت)	برای تداوم ارزش‌آوری، در آینده چه کالاهایی باید صادر شود؟ چه حمایت‌هایی و با چه سازوکاری باید از بخش‌های گزینش‌شده به‌عمل آید؟
	کشور هدف صادراتی	بازاریابی و بازاریارسنجی و بازاریارسنجی برای کالاهای مدنظر و برنامه‌ریزی برای صادرات هر نوع کالا به هر سه نوع کشور توسعه‌نیافته، در حال توسعه و توسعه‌یافته	برای هر کشور هدف صادراتی و هر نوع کشور (توسعه‌نیافته، در حال توسعه و توسعه‌یافته)، چه کالاهایی باید تولید و صادر شود؟

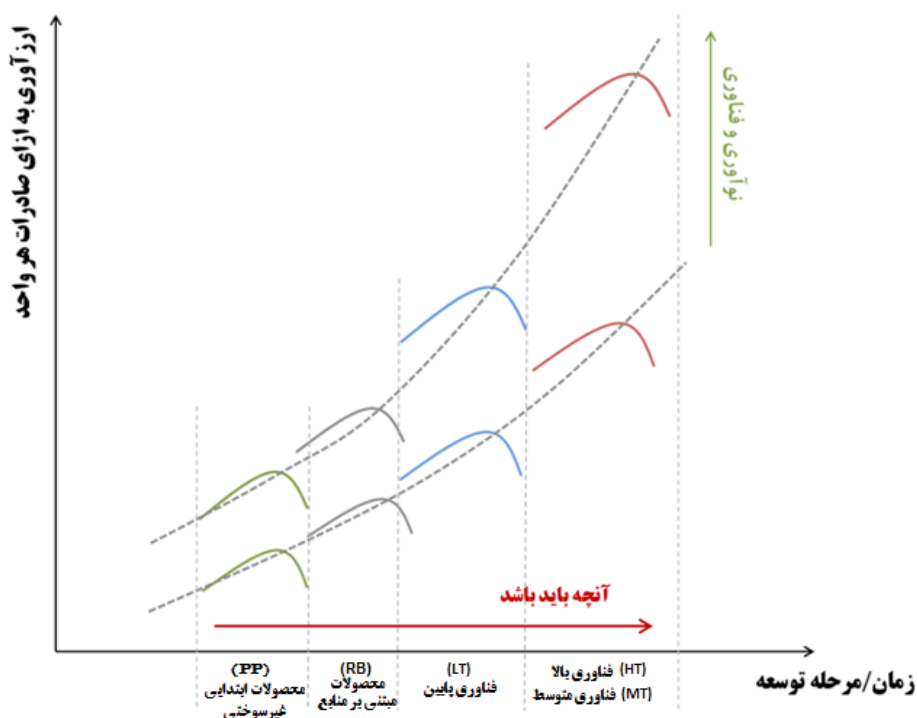
در جدول ۶، چارچوب کلان سیاست‌گذاری پویای صنعتی در ایران پیشنهاد می‌شود.

بوجود آنکه ایران در سه حوزه مواد معدنی، انرژی و نیروی کار تحصیل کرده مزیت مطلق دارد، عمده صادرات غیرنفتی آن شامل کشاورزی، مواد اولیه و فرآورده‌های نفتی و پتروشیمی است. این درحالی است که، بنابر چرخه عمر صنعت (جدول ۲)، کشاورزی و فرآورده‌های نفتی و پتروشیمی به مرحله بلوغ و اشباع رسیده و اگر ارزش‌آوری آن‌ها در آینده کاهش نیابد، امکان افزایش چندانی نیز نخواهد داشت. مطابق نمودار ۱، روند درآمدزایی یک صنعت به صورت U برعکس است؛ بدین معنا که وقتی آن صنعت به مرحله بلوغ و اشباع برسد، روند درآمدزایی آن کاهش خواهد شد. بنابراین لازم است سرمایه‌گذاری برای ظرفیت‌سازی و بسترسازی صادرات در سایر بخش‌های دارای مزیت مطلق صادراتی ایران انجام شود. هرچند صنایع با فناوری بالاتر، که روی آن‌ها سرمایه‌گذاری می‌شود، نیز از روند درآمدزایی U برعکس مستثنا نیستند، مطابق نمودار ۱ عرض از مبدأ بالاتری به نسبت صنایع

مبتنی بر فناوری‌های پایین دارند و در نتیجه درآمدزایی بسیار بالاتری خواهند داشت. بررسی روند ارزش‌آوری بخش‌های گوناگون صادراتی ایران نیز نشان می‌دهد که هرچند صادرات محصولات با فناوری متوسط و تا حدودی با فناوری بالا افزایش یافته، روندی عقب‌گرد نیز وجود دارد و آن کاهش شدید صادرات کالاهای فناوری پایین و تبدیل شدن آن به صادرات محصولات مبتنی بر منابع است.

جمع‌بندی و ارائه راهکار

با مرور ادبیات نظری در حوزه نحوه سیاست‌گذاری صنعتی، مشخص شد که نظریه‌های قدیمی مبتنی بر دست‌نامرئی بازار و توجه به مزیت مطلق کشورها برای تخصصی‌شدن منسوخ شده است. تجربه نشان می‌دهد که بسیاری از کشورهای تازه‌صنعتی شده در حوزه‌هایی سرمایه‌گذاری کرده‌اند که از ابتدا مزیت مطلق در آن نداشتند. به همین علت، بحث سیاست‌گذاری عمودی و افقی مطرح شد که نشان می‌داد کشورها باید سیاست‌های خاصی



نمودار ۱: رابطه ارزآوری به ازای صادرات هر واحد و مراحل توسعه (منبع: یافته‌های تحقیق)

نسبی، بیشتر تمرکز سیاست‌گذاران کشور باید بر ارتقای ایران از پله اول به پله دوم و استقرار مستحکم در این پله معطوف باشد. این نکته توجه به پله‌های بعدی مزیت نسبی را نفی نمی‌کند و سیاست‌گذاری عمودی و افقی برای دستیابی به صنایع با فناوری بالا را الزامی می‌داند.

بنابراین، در این مقاله چارچوبی کلان برای سیاست‌گذاری پویای صنعتی، با توجه به جایگاه ایران در پله‌های مزیت نسبی، ارائه شده که ضمن توجه به افق کوتاه‌مدت و سیاست‌های لازم در آن، برای جلوگیری از روند عقب‌برنده موجود از پله دوم به پله اول مزیت نسبی، سیاست‌گذاری میان‌مدت برای تقویت جایگاه ایران در پله دوم مزیت نسبی و سیاست‌گذاری بلندمدت برای ارتقا در پله‌های مزیت نسبی نیز مدنظر قرار گرفته است. در تمامی این افق‌های زمانی، نحوه سیاست‌گذاری مبتنی بر سیاست‌گذاری عمودی و افقی است؛ سهم سیاست‌گذاری عمودی در افق‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت جدی‌تر است و سیاست‌های افقی غالباً برای دوره بلندمدت کاربرد دارد.

بنابر سیاست‌گذاری پویای صنعتی که در این مقاله پیشنهاد شده، در ایران باید به دنبال اجرای سیاست‌های عمودی برای تبدیل مواد خام صادراتی به محصولات مبتنی بر منابع در کوتاه‌مدت بود. در این زمینه لازم است برخی صنایع با پتانسیل بالای درآمدزایی شناسایی شوند تا از مزیت‌های مطلق ایران همچون انرژی، نیروی انسانی و معادن بهره‌برداری شود؛ پژوهش‌های کاربردی در این

برای توسعه صنایع با فناوری بالا را در دستور کار قرار دهند. این سیاست‌ها باید همخوان و در راستای ارتقا در پله‌های مزیت نسبی باشد. این رویه در مجموع سیاست‌گذاری پویای صنعتی در هر کشور را شکل می‌دهد که کمک می‌کند کشور مدام در حال ارتقا در پله‌های مزیت نسبی به سمت صنایع با فناوری بالا و در نتیجه ارزآوری بیشتر باشد.

سپس شاخص مزیت نسبی آشکار شده معرفی شد که نشان می‌دهد هر کشور در کدام پیک از پله‌های مزیت نسبی قرار دارد. ضروری است که سیاست‌گذاران بدانند در کدام پله قرار دارند تا براین اساس بتوانند مجموعه سیاست‌های عمودی و افقی را تنظیم کنند. این سیاست‌ها مرتبط با همان پله مزیت نسبی است و ارتقای کشور به پله بعدی را تسریع می‌کند. بررسی وضعیت ایران از منظر این شاخص نشان می‌دهد که ایران در مرحله گذار از پله اول (صادرات محصولات خام) به پله دوم (صادرات محصولات با فناوری پایین) است. موضوع مهم‌تر این است که بررسی روند طی شده در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که نه تنها این مرحله گذار تقویت نشده، بلکه آمار اقلام صادراتی ایران نشان می‌دهد که سهم کالاهای پله اول نسبت به صادرات کالاهای پله دوم در حال افزایش است. به عبارت دیگر، نه تنها ایران به پله دوم مزیت نسبی گام نگذاشته، بلکه در حال عقب‌رفت به پله اول است.

بنابر این بررسی، این نتیجه مهم به دست می‌آید که در ایران نباید کورکورانه به دنبال سیاست‌گذاری عمودی در صنایع با فناوری بالا بود بلکه، با توجه به جایگاه ایران در پله‌های مزیت

(SMEs)». فصلنامه مدیریت بازرگانی، شماره ۱، ص ۲۱-۴۰.

برادران کاظم‌زاده، رضا، طباطبائی، سیدحسین، محسنی پارسا، مجید (۱۳۸۳). «پیشنهاد مدل عمومی سیاست‌گذاری صنعتی با تأکید بر صنعت الکترونیک». مجله مطالعات مدیریت صنعتی، شماره ۵، ص ۹۱-۱۲۵.

زنوز، هادی (۱۳۹۴). «منظور از سیاست تجاری چیست؟». میزگرد تخصصی نقش سیاست تجاری در متنوع‌سازی صادراتی و نیل به اقتصاد دانش‌بنیان. کد خبر: <http://www.ilna.ir.305250>.

کروگمن، پل و اوبیسفیلد، موریس (۱۳۸۴). اقتصاد بین‌الملل، جلد اول: تجارت بین‌الملل. ترجمه دکتر حسین صمصامی. تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.

لال، سانجایا (۱۳۸۵). سیاست فناوری و تشویق بازار. تهران: دفتر سیاست صنعتی مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف.

میرجلیلی، سیدحسین (۱۳۸۰). «رهیافت‌های جدید در نظریه و سیاست‌های تجارت بین‌الملل». مجموعه مقالات جهش صادراتی و سیاست‌های استراتژیک تجاری. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

ولی‌بیگی، حسن (۱۳۹۲). سیاست‌های توسعه تولید و صادرات بخش‌های پویا در کشورهای منتخب و مقایسه با ایران. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

Cornelius, Peter (2002). Some Conceptual Issues. executive forum on national export strategies. in Creating Value: From Comparative to Competitive Advantage. ITC.

Haque, Irfanul (1991). *International Competitiveness: Public \ Privat Sector Interface*. Washington: The World Bank: Economic Development Institute of World Bank.

Lall, Sanjaya (2002). "Linking FDI and Local Technology Development and Strategic Competitiveness". *UN Commission on Science and Technology for Development*. Transnational Corporations 11, 3.

Lall, Sanjaya (2000). *Selective Industrial and Trade Policies in Developing Countries: Theoretical and Empirical Issues*. QEH Working Paper Series QEHWPS48.

Lall, Sanjaya (1995). "The Creation of Comparative Advantage: The Role of Industrial Policy". *Economic Development Institute*. Oxford Department of International Development.

Lall, Sanjaya (April 1994). "The East Asia Miracle: Does the Bell Toll for Industrial Strategy?" *World Development*. Vol. 22, Issue 4, PP. 645-654.

Meier, Gerald M. and Seers, Dudley (eds.) (1984).

زمینه ضروری به نظر می‌رسد. برای مثال، دو صنعت بانکرینگ^۱ و کاشی و سرامیک را در نظر بگیرید. هر دو صنعت مبتنی بر نفت و انرژی‌اند که یکی از مزیت‌های مطلق کشور است. علت نام‌بردن از این دو صنعت آن است که سیاست‌گذاران به یکی از آن‌ها توجه کرده‌اند و از مزایای آن بهره‌برده‌اند (صنعت کاشی و سرامیک) ولی صنعت بانکرینگ نماینده صنایع مبتنی بر منابع بسیاری است که سیاست‌گذاری عمودی بر آن‌ها اعمال نشده و به همین علت از پتانسیل‌های بالای آن برای درآمدزایی استفاده نشده، ضمن اینکه سبب شده جایگاه کشور در پله دوم مزیت نسبی تثبیت نشود. حتی امکانات و تسهیلات اولیه در اختیار اندک فعالان این صنعت قرار داده نمی‌شود. این درحالی است که ارزش صنعت بانکرینگ خلیج‌فارس بیش از ده میلیارد دلار است که سهم ایران کمتر از ۱۰ درصد آن است. به عبارت دیگر، از پتانسیل درآمدزایی حداقل ده میلیارد دلاری صنعت بانکرینگ در منطقه کمتر از یک میلیارد دلار آن عاید کشور می‌شود. این درحالی است که به استناد مطالعات صورت‌گرفته در این زمینه، با برداشتن موانع پیش‌روی فعالان این صنعت و ارائه اندک مشوق‌ها، می‌توان به سرعت به سهم بیش از ۴۰ درصد (تجربه‌شده در سال‌های گذشته) دست یافت.

در مجموع بر اساس یافته‌های این پژوهش پیشنهاد می‌شود، به جای رویه کنونی (تمرکز بر حمایت از فناوری‌های پیشرفته)، سیاست‌گذاری پویای صنعتی به ترتیب زیر در دستور کار قرار گیرد:

- افق کوتاه‌مدت: در دستور کار قرارگرفتن جانشینی صادرات محصولات با فناوری پایین به جای محصولات مبتنی بر منابع (همچون صنعت بانکرینگ).

- افق میان‌مدت: گسترش ظرفیت تولید و اعمال سیاست‌های گزینشی و حمایت از صنایع گزینش‌شده و رفع مشکلات فناورانه و مهارتی در آن‌ها.

- افق بلندمدت: این امر از دو طریق باید دنبال شود:

- گسترش بستر تولید کالاها با فناوری بالا؛

- شروع ظرفیت‌سازی (گزینش و حمایت جامع از صنایع با فناوری بالا).

منابع

انصاری، منوچهر، رحمانی، حسین، رحمانی، کمال‌الدین، پاسبانی، محمد، عسگری، محمدعلی (۱۳۹۲). «ارائه مدل مفهومی تأثیر موفقیت‌پایه‌سازی مدیریت دانش بر کسب مزیت رقابتی در شرکت‌های کوچک و متوسط

۱. بانکرینگ صنعتی است که مواد نفتی را با تغییراتی جزئی به سوخت و روغن کشتی، یدک‌کش، دستگاه‌های دیزلی و... تبدیل می‌کند و آن را صادر می‌کند یا مستقیم به کشتی‌های عبوری می‌فروشد که به نسبت فروش نفت خام ارزش افزوده چندبرابری دارد. برای مطالعه بیشتر در این زمینه، به مقاله حامد فرهنگد معین در پژوهشکده مطالعات فناوری مراجعه کنید.

Pioneers in Development. published for the World Bank by Oxford University Press.

OECD (1972). *The Industrial Policy of Japan*. Paris.

Wade, Robert (1990). *Industrial Policy in East Asia: Does It Lead or Follow the Market?*, ch 9. Princeton University Press.