اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی در ایران

فرشاد مومنی[1] سمیه نعمت اللهی[2]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۳/۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۴/۳۰

چکیده

اهمیت توسعه صنعتی در مباحث توسعه اقتصادی از آن جهت مطرح می‌شود که فعالیت‌های تولیدی محرک اصلی رشد اقتصادی و توسعه ملت‌ها به شمار می‌رود. توسعه صنعتی، به دگرگونی ساختاری اقتصاد اشاره دارد که افزایش سطوح تولید و پیشرفت‌های فناوری را توامان دارد. اما کشورها در دستیابی به توسعه صنعتی متفاوت عمل می‌کنند، چرایی این موضوع تنها با مباحث اقتصادی قابل تحلیل نیست و باید از دریچه اقتصاد سیاسی به آن پرداخته شود. تحلیل عدم توسعه‌یافتگی صنعت در ایران از منظر اقتصاد سیاسی می‌تواند ابعاد مختلفی را مشخص کند و به‌نوعی با مشخص‌کردن توالی‌ها از این طریق به تحول ساختار صنعتی کشور کمک کند. دراین مقاله هدف بررسی عوامل موثر بر عدم توسعه صنعت از دریچه اقتصاد سیاسی است. علی‌رغم تاکید برنامه‌های توسعه پنج ساله بر توسعه صنعتی، از بررسی صنعت طی دهه گذشته استنباط می‌شود نوعی ناسازگاری در ساختار صنعتی کشور وجود دارد. منابع ارزان‌قیمتی که به‌واسطه تمرکز بر تولید منبع‌محور در اختیار صنعت قرار می‌گیرد و توانایی محدود صنعت در تحمل شوک‌های بیرونی به‌واسطه وابستگی به این منابع، محدودیت در رقابت‌پذیری و تنوع کم سبد صادراتی، محیط سرمایه‌گذاری نامناسب (ریسک بالا) و کاهش سطح تشکیل سرمایه در ابن بخش همگی بر ناکارآمدی ساختار صنعتی کشور دلالت دارد. صنعت کشور طی دهه گذشته علاوه بر این‌که نتوانسته از ظرفیت‌های موجود بهره لازم را ببرد، از عدم توان ظرفیت‌سازی در این بخش نیز متضرر شده است. روندی که تداوم آن تضعیف بخش صنعت و کاهش توان تولید را در پی خواهد داشت. از منظر اقتصاد سیاسی این عدم توسعه یافتگی از طریق ساختار نهادی نامناسب، قدرت‌های سیاسی و اجتماعی در شکل‌گیری سیاست‌های صنعتی، توانمندی پایین فناورانه بنگاه حمایت‌شونده، توانمندی پایین سازمان‌های اقتصادی (رقابت‌پذیری)، عدم مدیریت رانت توزیعی، نفوذ سیاسی بنگاه در لابی‌گری و دریافت رانت، گسترش مالکیت دولتی و شبه دولتی قابل تحلیل است.

واژه های اصلی: توسعه صنعتی، اقتصاد سیاسی، ساختار صنعتی.

---

[1] عضو وابسته فرهنگستان علوم، استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی

۲ دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی

مقدمه

تجارب چند دهه اخیر توسعه صنعتی در کشورهای مختلف و شرایط امروز ایران از جهت تمهید جهش‌های بزرگ‌تر و برداشتن گام توسعه صنعتی در فرایند صنعتی شدن ضرورت‌هایی را در باب توسعه مطرح می‌سازد. توسعه صنعتی برای توسعه ملی از جنبه‌های مختلف همچون اشتغال‌زایی، رفع فقر، استفاده مناسب از نیروهای متخصص، بهبود جایگاه منطقه‌ای و بین‌المللی کشور و رفع نیازهای داخلی حائز اهمیت است. درحالی‌که اقتصاد نئوکلاسیک سیاست صنعتی را تنها به‌عنوان راه‌حلی برای شکست بازار توجیه می‌کند، بااین‌حال انگیزه‌های بازگشت سیاست‌های صنعتی و مداخله دولت در اقتصاد پیچیده‌تر و متنوع‌تر از این موضوع است. پاسخ به تغییرات ساختاری عمیق در اقتصاد داخلی و بین‌المللی ناشی از پدیده‌هایی مانند جهانی‌شدن، انقلاب فناوری اطلاعات، صنعتی‌شدن؛ مقابله با چالش‌های اجتماعی مانند همه‌گیری‌های جهانی یا تغییرات آب و هوایی؛ بازسازی اقتصاد پس از شوک‌هایی مانند بحران مالی جهانی یا همه‌گیری کووید-۱۹ و کاهش شکاف رقابتی در برابر رقبای خارجی ازجمله عوامل اصلی در بازگشت مجدد سیاست صنعتی به عرصه جهانی بوده است.

سیاست صنعتی یک «فرآیند ساختارمند نهادی» با سه مجموعه اساسی از مسائل سروکار دارد - وابستگی‌های متقابل ساختاری، ایجاد نهادها و همسویی سیاست‌ها و مدیریت تعارض (اندرونی ۲۰۱۹)[۴] برای رسیدگی به چالش‌های هماهنگی کلیدی - ناشی از تنش‌های ساختاری، تنگناهای نهادی و ناهماهنگی سیاست‌ها و منافع متضاد – دولت‌ها باید به سیاست‌های متعدد تکیه کنند و بر این اساس با تکیه‌بر شناخت مسائل و علل آن به چاره‌جویی برای ارتقای سیاست‌گذاری، رفع شکست‌های بازاری و عدم هماهنگی‌ها اقدام نمایند. در این صورت است که سیاست صنعتی و اجرای صحیح آن می‌تواند منجر به جهش اقتصادی و دستیابی به رشد اقتصادی بالا شود.

استدلالی اولیه که بر اهمیت توسعه صنعتی برای توسعه اقتصادی دارد، بیان می‌کند که فعالیت‌های تولیدی (و خدمات خاص) «اثرات محرک یا افزایش‌دهنده رشد اقتصادی» دارند، تحقق این امر نیز مستلزم این است که دولت‌ها یک سیاست صنعتی فعال را دنبال کنند و برای درک این فرایند از توسعه در صنعت تحلیل اقتصاد سیاسی نیز ضروری است. اینکه نهادها و سیاست‌های صنعتی در کشورها بسیار متفاوت عمل می‌کنند به این دلیل است که زمینه‌های سیاسی آن‌ها متفاوت است و همچنین قابل درک است که این امر پیامدهای مهمی در طراحی اولویت‌های حکمرانی در کشورهای مختلف دارد. فرآیند تغییر ساختاری مداوم جوهر اصلی افزایش درآمد ملی است. این تغییر ساختاری ممکن است در فناوری‌ها و صنایع روی دهد که درنتیجه به افزایش بهره‌وری انجامیده و ممکن است با تغییر در ساختار زیرساخت‌های نرم و سخت رخ دهد که هزینه مبادله در اقتصاد را کاهش می‌دهد. باید توجه داشت بدون در نظر گرفتن ظرفیت و اختیار دولت، طراحی سیاست‌های صنعتی راهبردی بی‌معناست و دراین زمینه یا به قول پیتر ایوانز (۲۰۰۵) ایفای ضعیف نقش درست به‌اندازه ایفای نقش

[۴] Andreoni (۲۰۱۹)

اشتباه بد است.[۵] در بعضی کشورهای درحال‌توسعه دولت اصلاً کارآمدی ندارد، در بعضی دیگر از کشورها دولت توسط بعضی اشخاص و روابط شخصی اداره شده، در آن‌ها درگیری مداوم بر سر قدرت وجود داشته و فساد گسترده است. در چنین مواردی سیاست صنعتی راهبردی پیش از نهادسازی دولت امکان ندارد. نقش دولت در توسعه صنعتی و به‌طورکلی در اقتصاد همچنان از نوعی فقدان الگوی دخالت رنج می‌برد، دولت در هنگام سیاست‌گذاری با لایه‌هایی از ذینفعان روبه‌رو است که نفوذ و قدرت آن‌ها منجر به عدم اجرای سیاست یا انحراف سیاست و تسخیر دولت خواهند شد.

اصولاً استدلال مخالفان سیاست صنعتی همین تسخیرشدگی سیاست های دولت است. درهم‌تنیدگی اقتصاد و سیاست در همه سطوح سیاست‌گذاری، نیازمند تحلیل اقتصاد سیاسی است. نکته مهم اینکه تحلیل اقتصاد سیاسی در مرحله توالی‌ها می‌توانند نقش تعیین‌کننده در جابه‌جایی اولویت‌ها داشته باشد، به‌واسطه آثار توزیعی سیاست‌ها، عدم تحلیل اقتصاد سیاسی می‌تواند هم در تقدم و تأخر سیاست‌ها و هم شیوه اجرای آن تأثیری تعیین‌کننده داشته باشد.

دوره‌های تحول صنعتی در ایران به‌خوبی نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری صنعتی، واحدهای تولیدی جدید و در کل تحول صنعتی تا چه اندازه به‌صورت پیدا و پنهان متأثر از سیاست‌های دولت بوده و ساختار کنونی صنایع در ایران تا چه اندازه از این سیاست‌ها تأثیر پذیرفته است. از سویی ظرفیت پایین دولت در حکمرانی سیاست‌های صنعتی و حامی پروری در بسیاری از صنایع باعث شده که سیاست‌های دولت در سایه تسخیرشدگی قرار گیرد. آنچه در حال حاضر مساله صنعت در ایران است عدم توسعه‌یافتگی صنعتی (توسعه صنعت و رقابت‌پذیری) علیرغم برنامه‌ریزی‌های متعدد و بسیاری از حمایت‌ها و برخورداری از مواهب آن توسط جامعه است؛ در ایران تدوین و اجرای شش برنامهٔ توسعهٔ اقتصادی پس از انقلاب اسلامی ایران نگاه‌های متفاوتی به توسعه صنعتی داشته و طیفی از الگوهای رشد متوازن (تجهیز زیرساخت‌ها)، رشد غیرمتوازن (هدفگذاری صنایع منتخب)، رهایی از وابستگی اقتصادی و ... با الهام از رویکردهای غالب جهانی و در پاسخ به شرایط حاکم بر این اقتصاد، پیگیری کرده است و مبالغ زیادی نیز صرف حمایت از برخی صنایع شد. اما آنچه در نهایت حاصل شد جایگاه نه چندان مناسب به‌لحاظ عملکرد رقابت‌پذیری صنعتی است (رتبه ۵۵ در سطح جهانی در سال ۲۰۲۰). در بررسی علل و عوامل این موضوع باید خاطرنشان ساخت که عدم توسعه‌یافتگی صنعت در ایران علاوه بر مشکلات ساختاری صنعت و مشکلات سطح خرد و کلان محیط اقتصادی ریشه در مسائلی غیراقتصادی اعم از تاریخی و سیاسی دارد؛ بنابراین برای تحلیل و شناخت توالی مشکلات صنعت و چرایی عدم اجرای کامل و یا صحیح سیاست‌های صنعتی نیاز به تحلیل در سطوح و ابعاد مختلف وجود دارد. با توجه به حمایت‌های نسبتاً بدون قید و شرط دولت از برخی صنایع در کشور طی دهه‌های اخیر انگیزه‌های زیادی وجود دارد تا با رفتاررانتجویانه، نهاد متولی حمایت

[۵] Playing the Right Role Poorly is as bad as Playing the Wrong Role

تسخیر شود یا از سیاست‌های حمایتی سوءاستفاده شود.[۶] تقدم سیاست بر اقتصاد و تأثیر مؤلفه‌های سیاسی بر صنایع و عدم وجود یک دولت تنظیم‌گر قوی با ظرفیت‌های قابل اتکاء موجب شده است که این ناکارآمدهای در بخش صنعت بیشتر و عمیق‌تر شود. چه‌بسا که بسیاری از سیاست‌گذاری‌ها و اقدامات دولت خود به تضعیف بیشتر صنعت منجر شده است.

تحلیل عدم توسعه‌یافتگی صنعت کشور از دریچه اقتصاد سیاسی می‌تواند با روشن‌کردن ابعاد و سطوح مختلف این مشکلات نحوه تعامل دولت با صنعت کشور را تغییر دهد و به‌نوعی با مشخص‌کردن توالی‌ها از طریق تحلیل سیاسی به تحول ساختار صنعتی کشور کمک کند. بنابراین دراین مقاله هدف بررسی عوامل موثر بر عدم توسعه صنعت از دریچه اقتصاد سیاسی است که در ادامه به آن پرداخته شده است.

مروری کوتاه بر ادبیات نظری

بنیان‌ها و رویکردهای نظری بر این موضوع که توسعه صنعتی محرک اساسی توسعه اقتصادی است تأکید دارد. این دیدگاه که توسعه صنعتی محرک اساسی توسعه اقتصادی است، سابقه طولانی دارد و متفکران توسعه به نقش اصلی آن در توضیح گسترش ثروت در ابتدا در بریتانیا، سپس اروپای غربی، ایالات‌متحده، اتحاد جماهیر شوروی و درنهایت شرق آسیا اشاره‌کرده‌اند (راینرت، ۲۰۰۷).[۷] پیشران‌های توسعه اقتصادی در نظریه‌های مختلف از دهه ۱۹۴۰ تاکنون نشان از متمایل شدن «فرایند توسعه صنعتی» از تجارت و صنعتی‌سازی در دهه ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ به تغییر ساختار اقتصاد در دهه ۱۹۶۰، تئوری‌های وابستگی در دهه ۱۹۷۰، رویکرد واشنگتنی در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ (دوره خواب سیاست صنعتی و بدتر تلقی شدن شکست‌های دولت نسبت به شکست‌های بازار) و درنهایت بازگشت سیاست صنعتی به سیاست صنعتی مبتنی بر اهداف توسعه هزاره از ابتدای قرن بیست و یکم (با تأکید بر فقرزدایی) دارد.[۸]

حال اگر بازگشت سیاست صنعتی به‌عنوان یک عامل مهم در توسعه کشورها پذیرفته شود سؤالی که پیش خواهد آمد این است تنظیم‌گری دولت در اجرای سیاست‌های صنعتی یا مقرراتی که مداخله دولت در اقتصاد را در برمی‌گیرد نیازمند چه الزاماتی است تا تسخیر نشود. تنظیم‌گری در قالب سیاست صنعتی چگونه می‌تواند منجر به تسخیر دولت توسط صاحبان صنایع شود و به موفقیت یا عدم موفقیت این سیاست در کشورها منجر شود. پاسخ به این سؤال نیز در لایه اقتصاد سیاسی قابل تحلیل است.

سیاست صنعتی یکی از مصادیق مداخله دولت در اقتصاد به سبب نارسایی‌ها و شکست‌های بازاری به‌شمار می‌رود که به‌نوعی تنظیم‌گری جدید براساس تدوین و اجرای سیاست صنعتی است. عملکرد و نتایج رویکرد تنظیم‌گری

---

[۶] شواهد قابل‌توجهی برای اعتبار حمایت از صنعت نوزاد وجود دارد. با این حال، در بسیاری از موارد، به نظر می‌رسد که نوزادان هرگز بزرگ نمی‌شوند و هزینه‌های زیادی را به جامعه تحمیل می‌کنند. استیگلیتز (۲۰۱۴) معتقد است که این نگرانی‌ها در بحث اقتصاد نوزاد برای حمایت بسیار کمتر از بحث صنعت نوزاد است. او بیان می‌کند که یارانه‌های دولتی ممکن است مطلوب باشد حتی اگر بخش یارانه‌ای هرگز کاملاً رقابتی نشود.

[۷] Reinert, 2007

[۸]

دولت در قالب سیاست صنعتی همیشه و در کشورهای مختلف یکسان نبوده است. برخلاف تجربه شرق آسیا که نمونه موفق اجرای سیاست صنعتی (تنظیم‌گری در حوزه صنعت) بوده، بسیاری بر این باورند که در نقاطی مانند آمریکای لاتین سیاست صنعتی نتایج مثبتی نداشته است. اندیشمندان زیادی تلاش کرده‌اند به چرایی این موفقیت و یا عدم موفقیت بپردازند و از این حیث سطح تحلیل را از صرف تحلیل‌های اقتصادی به لایه تحلیل‌های اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی بسط داده‌اند. چراکه جریان‌های سیاسی و اقتصادی مؤثر در سطح اقتصاد سیاسی در شکل‌گیری و اجرای سیاست صنعتی نقشی تعیین‌کننده در موفقیت یا عدم موفقیت آن ایفا می‌کنند. این سؤالات که روابط قدرت (سیاسی) چه نقشی ایفا می‌کنند، چه عواملی دولت‌ها را به دنبال کردن تنظیم‌گری در قالب اجرای سیاست صنعتی تشویق می‌کند، چرا برخی از دولت‌ها اصلاً چنین رویکردی را دنبال نکرده‌اند، نهادهای دولتی چگونه بر تنظیم‌گری در قالب سیاست صنعتی تأثیرگذارند، همه این موارد در سطح اقتصاد سیاسی قابل تحلیل است که در غیاب آن امکان فهم علل عدم موفقیت و موفقیت امکان‌پذیر نیست.

زمینه‌های شکست‌های بازاری، رفتارهای انحصاری و شکست‌های هماهنگی از مهم‌ترین علل و ضرورت مداخلات دولت‌ها در اقتصاد به‌شمار می‌روند. یکی از وجوه مداخله دولت در اقتصاد در زمینه تدوین و اجرای سیاست‌های صنعتی است. موضوعی که در بطن خود مسئله حمایت از تولید صنعتی را دارد و دولت با مداخلات خود در قالب سیاست صنعتی به تنظیم‌گری در این حوزه می‌پردازد. طبیعتاً در مباحث تنظیم‌گری توجه به مؤلفه‌های اقتصاد سیاسی، اهمیت این موضوع را دوچندان می‌کند، حمایت از صنایع و به عبارتی به‌کارگیری سیاست‌های صنعتی از صنایع می‌تواند به تسخیر نهاد متولی سیاست صنعتی بی‌انجامد آنچه که برخی از اندیشمندان همچون پیتر اوانز از آن تحت عنوان خودگردانی ریشه‌دار[۹] یاد می‌کند. این سیاست‌ها اولاً تأثیر بسزایی بر توزیع منافع اقتصادی در جامعه می‌گذارند و ثانیاً رشد و پیشرفت کشور تا حد زیادی در گرو عملکرد مناسب این سیاست‌هاست. در ابتدا باید توجه کرد که اکثر سیاست‌های حمایتی، از تعرفه گرفته تا مشوق‌های صادراتی، نظام انگیزشی متناقضی را به همراه دارند. ازیک‌طرف، این سیاست‌ها به‌منظور ارتقای بهره‌وری و کسب رقابت‌پذیری بنگاه ایجادشده‌اند، از طرف دیگر بنگاه می‌داند که جایزه موفقیت در رقابت‌پذیر شدن حذف حمایت است. ازاین‌رو بنگاه انگیزه زیادی دارد که به‌جای تلاش برای جذب فناوری و ارتقای بهره‌وری، منابع خود را صرف رفتار رانتجویانه به‌منظور حفظ رانت کند (رودریک، ۲۰۰۹).[۱]

متعاقب موج خصوصی‌سازی و آزادسازی در اقتصاد اروپا بین دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ که با کاهش مداخله دولت روبه‌رو بود دانشگاهیان تمرکز مطالعات خود را به مداخله دولت در اقتصادهای رو به رشدی مانند برزیل، چین یا هند معطوف کردند (بان و بلیس ۲۰۱۳).[۱۰] علی‌رغم بسیاری از مزایای این تمرکز مجدد، این مطالعات به تلاش‌های دولت‌های قدیم اروپا برای مهندسی شکل‌های جدید سیاست صنعتی سازگار با چارچوب تنظیمی پسافوردیسمی بی‌اعتنا بود.[۱۱] یک برداشت کمتر بدبینانه از سیاست صنعتی این است که گذار از مدل تولید

---

[۹] Embeded Auonomy

[۱۰] Ban 2013; Ban and Blyth 2013; Nölke et al. 2015

[۱۱] Clift and Woll 2012; Naqvi, Henow, and Chang 2018; Ornston and Vail 2016; V.A. Schmidt 2009

فوردیستی به مدل پسافوردیستی منجر به نابودی سیاست‌های صنعتی «عمودی» با هدف شرکت‌ها یا بخش‌های خاص، به نفع مداخلات «افقی» طرفدار کسب‌وکار شد.[۱۲]

زیربنای این تغییر تمرکز این ایده است که به‌جای «انتخاب برندگان»، بازیگران دولتی باید اقداماتی را با هدف ایجاد یک محیط مقرراتی مطلوب برای همه شرکت‌ها اجرا کنند. اقدامات افقی تجویزشده شامل کاهش مالیات شرکت‌ها، تقویت سیستم آموزش و آموزش حرفه‌ای، بهبود شبکه زیرساختی و انعطاف‌پذیری بازار کار است (آیگینگر و رودریک ۲۰۲۰).[۱۳] درحالی‌که چرخش نئولیبرالی از دهه ۱۹۸۰ توسط فرآیند ادغام بازار اتحادیه اروپا به‌طور عمیقی الگوهای مداخله دولت در اقتصاد (تنظیم‌گری) را تغییر داد، ماهیت این دگرگونی را نمی‌توان با تکیه‌بر تمایز دوگانه بین اشکال عمودی و افقی مداخله دریافت کرد.

تغییر از وضعیت دولت مداخله‌گر[۱۴] به سمت دولت تنظیم‌گر[۱۵] به‌طور قاطع دامنه اجرای اقدامات سنتی سیاست صنعتی فعال را محدود کرده است[۱۶]. اگرچه تا دهه ۱۹۸۰، بسیاری از دولت‌ها کم‌وبیش در تنظیم بازار داخلی خود و حمایت از شرکت‌های استراتژیک از طریق اعطای یارانه و تدارکات عمومی آزاد بودند، اما گسترش پارادایم دولت تنظیم‌گر هم منجر به کنار گذاشتن تمام تلاش‌های سیاست صنعتی نشده است.[۱۷] بااین‌حال هر سیاستی توزیع منافع در جامعه را تغییر می‌دهد و درنتیجه موجب واکنش گروه‌های ذینفع می‌گردد.

در تئوری نهادی بحث بر سر مداخله دولت و یا عدم مداخله نیست؛ بلکه آنچه مدنظر است نحوه دخالت دولت و درواقع کارآمدی آن است. به عبارتی، باوجود بحران‌های ناگزیر اقتصادی در نظام بازار آزاد، دولت بار دیگر، اما با ماهیت و کار ویژه و متفاوتی وارد صحنه اقتصادی می‌شود. دولت با ماهیتی مجزا، در قالب نقش قابله‌گری، پرورشگری[۱۸] آن در چارچوب مفهوم دولت به ایفای نقشی متفاوت می‌پردازد که زمینه‌های تحول و توسعه صنعتی

---

[12] Genschel and Seelkopf 2015, 236; Trouille 2007, 506; Vukov 2019

[۱۳] Aiginger and Rodrik 2020, 195; Durazzi 2019; Wade 2012, 226

[۱۴] Positive state toward

به دولت این امکان را داده است که از طریق تعیین خط مشی قانونگذاری، فراتر از حفظ نظم عمومی و به رسمیت شناختن منافع فردی در مالکیت عمل کند.

[۱۵] Regulatory state

[۱۶] Fabio Bulfone, 2019

[۱۷] Fabio Bulfone, 2019

[۱۸] ضرورت‌هایی وجود دارد که بر اساس آن دولت در اقتصاد مداخله می‌کند. حوزه‌های مداخله دولت و چگونگی انجام این مداخلات از طریق نظریه‌های شکست بازار توضیح داده می‌شود. دخالت دولت در نظام اقتصادی ضرورتی انکارناپذیر است؛ اما مؤلفه کلیدی چگونگی و کیفیت دخالت در قالب وظایف توزیعی، تنظیمی و تخصیصی است. در میان اقتصاددانان، دو رویکرد به دولت وجود دارد: رویکرد دولت قراردادی (فراهم‌کننده کالاها و خدمات عمومی) و رویکرد دولت غارتگر (زورمدار و غاصب) منظور از دولت غارتگر دولتی است که منافع خصوصی گروه چیره در درون دولت (مانند سیاست‌مداران، نظامیان یا برو کرات‌ها) یا گروه‌های خصوصی بانفوذ را گسترش می‌دهد. تعریف دولت غارتگر بیشتر به دولتی محدود می‌شود که از حق مالکیت خصوصی پشتیبانی نمی‌کند و مانع توسعه اقتصادی می‌شود. اقتصاددانان نهادگرای جدید نسخه تحول‌یافته و پیشرفته‌تری از رویکرد قراردادی را دنبال می‌کنند که در آن، دولت تنها به‌عنوان یک دیکتاتور خیرخواه نیست، بلکه خود می‌تواند از غارتگران باشد. گرچه آنان در این نسخه، غارت را تنها ابزاری برای پشتیبانی از بخش خصوصی درنظر می‌گیرند. پشتیبانی دولت غارتگر تنها به‌منظور گسترش و پادارکردن غارت خود از بخش خصوصی است[۱۸]؛ اما چگونه دولتی از ظرفیت مناسب جهت ایفای نقش مثبت در توسعه صنعتی برخوردار است؟، پیتر اِوانز استاد دانشگاه برکلی و یکی از برجسته‌ترین تئورسین‌های نقش دولت در اقتصاد، پاسخ سؤال فوق را از یک سو به خودگردانی یا استقلال بوروکراسی «وبری» در دولت و از سوی دیگر با عمق اتکای دولت به جامعه مرتبط می‌داند. مفهوم

را فراهم می‌آورد؛ بنابراین در تدوین و اجرای سیاست صنعتی تنظیم‌گری دولت برای ارتقای رقابت، ابزارهای جدیدی را در توسعه و حمایت از صنایع مختلف فراهم می‌کند که در صورت هدفمندنبودن می‌تواند منشأ ایجاد فساد نیز باشد.

از منظر اقتصاد سیاسی، ضرورت تنظیم‌گری به دلیل کنترل رانت‌ها و جلوگیری از آسیب رساندن صاحبان قدرت و نفوذ سیاسی-اقتصادی به منفعت عمومی، موردبحث قرار می‌گیرد. البته نکته قابل‌توجه این است که نهاد تنظیم‌گر در صورتی می‌تواند چنین نقشی را ایفا کند که از ساختاری مناسب، مستقل و پاسخگو برخوردار باشد؛ به‌گونه‌ای که تنها تأمین منفعت عمومی را دنبال کرده و تحت تأثیر گروه‌های خاص قرار نگیرد. در غیر این صورت ممکن است خود نهادهای تنظیم‌گر با استفاده از اختیاراتشان به تأمین منافع برخی از گروه‌های دارای رانت بپردازند. باید عنوان داشت که اقتصادهای درحال‌توسعه با مشکلات و موانع متفاوتی نسبت به پیشگامان صنعتی شدن روبه‌رو هستند که غلبه بر آن‌ها نیازمند نقش‌آفرینی دولت، فراتر از چارچوب‌های حداقلی موردتوجه در سیاست‌های اقتصادی بوده است.

اقتصاد سیاسی مؤلفه اصلی در تحلیل عدم موفقیت‌های سیاست‌های صنعتی است و رویکرد سنتی به اقتصاد سیاسی بیان می‌کند که سیاست‌های اقتصادی در بازار سیاسی شکل می‌گیرند. بازیگران اصلی در بازار گروه‌های ذینفع یا ائتلاف‌های توزیعی، رانت‌خوارانی هستند که به دنبال منافع سیاسی هستند. هرگونه تغییر خط‌مشی محکوم‌به ایجاد برندگان و بازندگانی است که ممکن است این خط‌مشی‌ها را سازمان‌دهی کنند یا نکنند و یا از سیاست‌های دیگر حمایت کنند. درنهایت، تصمیم‌گیرندگان این فشارها را واسطه می‌کنند و انتخاب‌های خود را با توجه به اهداف خود تعیین می‌کنند (بوفن ۲۰۲۱)[۱۹].

اما در خصوص ارتباط بین سیاست صنعتی و اقتصاد سیاسی می‌توان از این جمله آگیون بهره گرفت: عنوان سیاست صنعتی نام بدی دارد: «انتخاب برندگان» و درنتیجه تحریف رقابت و این موضوع دولت را در معرض تسخیرشدگی قرار می‌دهد؛ اما دلایلی هم برای تجدیدنظر و بازاندیشی در مفهوم سیاست صنعتی وجود دارد.

تکراری‌ترین استدلال علیه مداخله‌گرایی صنعتی این است که «برندگان را انتخاب می‌کند». بر این اساس، دولت در بهترین حالت، موقعیت مناسبی برای ارزیابی شانس موفقیت تجاری مؤثرتر از بازار ندارد. در بدترین حالت، دولت اسیر منافعی است که از مداخله آن سود می‌برد. درست است، سیاست صنعتی همیشه تا حدودی در مورد «انتخاب برندگان» است و این همیشه خطرات قضاوت نادرست و تسخیرشدگی را در بردارد (آگیون، ۲۰۱۱).[۲۰]

محوری «خودگردانی یا استقلال متکی به جامعه» وی را قادر می‌سازد تا بین دولت‌های یغماگر، توسعه‌گرا و میانی تمایز قائل شده و موقعیت برخی دولت‌ها را در توسعه صنعتی به دلیل ایفای نقش‌های جدیدی همچون «قابلگی» و «پرورشگری» علاوه بر «تولی» و «تصدی» گذشته ارزیابی کند[۱۸] .

[19] Boffon 2021
[20] Aghione 2010

سیاست صنعتی و توسعه صنعتی: کئون لی در کتاب تحلیل شومپیتری هم ترازی اقتصادی این پرسش را مطرح می‌کند چرا تعداد بسیار کمی از کشورها به سطح توسعه‌یافتگی کشورهای پیشرفته رسیدند. این کشورها معمولاً از سرمایه‌گذاری پایین رشد در صنایع ثانویه تنوع صنعتی پایین و شرایط بازار کار نامناسب رنج می‌برند. چالش اصلی این کشورها حرکت از اقتصاد منبع محور وابسته به نیروی کار ارزان به یک اقتصاد با بهره‌وری بالا و نوآور است. این ایده که توسعه اقتصادی فرآیندی است که متضمن تغییر کیفی ساختار تولید است، چندان جدید نیست. این شومپیتر (۱۹۳۴) بود که به‌وضوح توسعه را با ظهور و گسترش نوآوری (عمدتاً نوآوری فناوری) مرتبط کرد. ظهور فن‌آوری‌ها، بازارها و وسایل حمل‌ونقل جدید – پدیده‌ای که معمولاً با معرفی کارکردهای تولید جدید شناسایی می‌شود – موتور محرک چرخه‌های رشد طولانی‌مدت بود.

در معاصر، ادبیاتی با تمرکز بیشتر بر «عمل» -چگونگی و چیستی- سیاست صنعتی پدیدار شد. این ادبیات عمل محورتر همچنین اهمیت بخش تولید را برای فرآیند توسعه مشخص می‌کند. سیاست‌های صنعتی هسته اصلی استراتژی‌های تخصصی یا متنوع‌سازی هستند. صنعتی شدن یک فرایند گذار از اقتصاد کشاورزی به اقتصاد صنعتی است و در این فرایند گذار تحولات شدیدی در تکنولوژی‌های تولید و مناسبات اجتماعی و سازمان‌های اقتصاد رخ می‌دهد (زنوز ۱۳۸۳). توسعه صنعتی، به دگرگونی ساختاری اقتصاد اشاره دارد که شاهد افزایش سطوح تولید و پیشرفت‌های فناوری هم‌زمان است. منظور از «تحول ساختاری» عملاً «فرآیند صنعتی شدن اقتصاد» است (هوک ۲۰۱۸).[۲۱]

سیاست صنعتی یک مفهوم گسترده است که بحث طولانی‌مدت آن ریشه محکمی در استدلال‌های قدیمی له و علیه مداخله دولت دارد، با عقلانیت مخالف شکست‌ها هم مشروعیت یافته و هم برانگیخته می‌شود (چانگ، ۱۹۹۴؛ پندر، ۲۰۱۷).[۲۲] حامیان سیاست صنعتی، منطق مشترک شکست‌های بازار (باتور ۱۹۸۵)[۲۳] را عاملی برای حمایت از تأمین کالاهای عمومی و مدیریت عوامل خارجی و همچنین محدودکردن خطرات اجتماعی ناشی از بازار و اطلاعات ناقص در نظر می‌گیرند. اطلاعات ناقص و نامتقارن، منجر به انتخاب نامطلوب و مخاطرات اخلاقی می‌شود. در مقابل، مخالفان سیاست صنعتی بر استدلال‌های مربوط به شکست‌های همه‌جانبه دولت، مخاطرات مرتبط با تسخیر تنظیم‌گری توسط گروه‌های ذینفع، ناتوانی بالقوه دولت در غلبه بر عدم تقارن‌های اطلاعاتی مهم برای شناسایی درست اهداف و ابزارها برای دستیابی به آن اهداف و مشکلات بالقوه مدیریت داخلی به دلیل توانایی‌های محدود و منافع شخصی بوروکرات ها تأکید می‌کنند. (کروگر، ۱۹۷۴؛ تولاک، ۱۹۶۷)[۲۴]. اندورنی (۲۰۱۹) بازگشت سیاست صنعتی به جریان اصلی را موردبحث قرار می‌دهد و ۳ بینش نظری که در طول چندین دهه تئوری و عمل سیاست صنعتی توسعه‌یافته را ارزیابی می‌کند.

[21] Hoke 2018
[22] Chang 1994, pender2017
[23] Bator, 1958
[24] Krueger, 1974; Tullock, 1967

- وابستگی متقابل ساختاری و تنش‌های دوگانگی ناشی از فرایند صنعتی شدن
- تنوع و انواع نهادها برای صنعتی شدن و اهمیت همسویی نهادها
- نقش مدیریت تعارض دولت در کنار عملکرد کارآفرینانه و اهمیت قابلیت‌های سازمانی دولتی

او محدودیت‌های تحلیلی و خطرات سیاسی به‌ویژه خطر تسخیرشدگی و رقیق‌کردن سیاست صنعتی را ارایه می‌دهد. این چارچوب به این واقعیت اشاره دارد که اثربخشی سیاست صنعتی و همچنین گزینش سیاست‌ها به‌شدت به میزان توانایی دولت‌ها برای هماهنگی استراتژیک مجموعه مختلف ابزارهای سیاستی بستگی دارد و اینکه چه سطوح اقتصادی را هدف قرار می‌دهد. باید توجه داشت که در بازگشت سیاست صنعتی در دهه گذشته، بحث «بسیار کمتر ایدئولوژیک و درنتیجه مولدتر» شده است (چانگ و آندرونی ۲۰۲۰).[۲۵] بحث «جوان‌سازی سیاست‌های صنعتی» (استیگلیتز و همکاران، ۲۰۱۳)[۲۶] یا «رنسانس» (مازوکاتو و همکاران، ۲۰۱۵)[۲۷] حداقل به سه دلیل مطرح شد.[۲۸]

اولاً، شناخت گسترده‌ای از این بابت که فرآیندهای صنعتی شدن به‌عنوان یک کل برای دگرگونی اقتصاد و متعاقباً درک فزاینده از ارتباط و مناسبت سیاست‌های صنعتی فعال برای ارتقای تغییرات ساختاری مطلوب[۲۹] از طریق تنوع بخشیدن و ارتقای اقتصادها فراتر از آزادسازی ساده بازارها[۳۰] ضروری هستند. ثانیاً، ضرورت سیستم‌های صنعتی ملی و داخلی برای کاهش خطرات و بهره‌برداری از فرصت‌های مرتبط با فرآیندهای جهانی‌سازی – به‌ویژه در مورد زنجیره‌های ارزش جهانی و تقسیم‌کار بین‌المللی[۳۱] و تغییرات تکنولوژیکی مخرب – مانند خودکارسازی، دیجیتالی شدن، صنعت و اینترنت اشیا (بیلی و دیگران ۲۰۱۹).[۳۲] ثالثاً، رکودهای اقتصادی پس از بحران مالی جهانی و رکود بزرگ متعاقب آن تا حدی با رویکرد بنیادگرایانه بازار که منجر به سرمایه‌گذاری نادرست در بخش غیرقابل تجارت مخالفت کرده است (اگیون و همکاران ۲۰۱۱)[۳۳] و کمک محدودی به ارائه رفاه بلندمدت، فراگیر و پایدار کرده است (بیلی و همکاران، ۲۰۱۵).[۳۴]

در سیاست صنعتی، مانند سایر حوزه‌های سیاست، دولت ممکن است نقش‌های متفاوتی ایفا کند. چهار نوع اصلی مداخله دولت در حمایت از توسعه صنعتی وجود دارد: (۱) به‌عنوان تنظیم‌کننده، به‌عنوان‌مثال، با تعیین تعرفه‌ها و سطوح تولید برای فعالیت‌های خاص، یا با ایجاد مشوق‌های مالی یا یارانه برای حمایت از بخش‌های صنعتی.

---

[25] Chang & Andreoni, 2020, p. 325
[26] Stiglitz et al., 2013
[27] Mazzucato et al., 2015
[28] Ferrannini۲۰۲۱
[29] Bianchi & Labory, 2006, 2011; Chang, 1994; Chang, 2003; Di Tommaso et al., 2013; Stiglitz & Lin, 2013; UNIDO, 2017
[30] Aiginger & Rodrik, 2020.
[31] Mehrotra & Biggeri, 2007; Pietrobelli & Rabellotti, 2011; Pipkin & Fuentes, 2017
[32] Bailey et al., 2019a, 2019b
[33] Aghion et al., 2011
[34] Bailey et al., 2015

(۲) به‌عنوان تولیدکننده که مستقیماً در فعالیت‌های اقتصادی شرکت می‌کند، مانند شرکت‌های دولتی. (۳) به‌عنوان مصرف‌کننده، تضمین بازار برای صنایع استراتژیک و فعالیت‌های اقتصادی از طریق برنامه‌های تدارکات عمومی. (۴) درنهایت، به‌عنوان یک عامل مالی و سرمایه‌گذار، تأثیرگذاری بر بازار اعتبار و ترویج تخصیص منابع مالی دولتی و خصوصی به پروژه‌های صنعتی که به دلیل تأثیر آن‌ها بر بهره‌وری یا به دلیل ظرفیت جذب نیروی کار استراتژیک تلقی می‌شوند (پرز ۲۰۰۹).[۳۵]

جدول ۲. طبقه‌بندی تکاملی سیاست‌های صنعتی

حوزه‌های مداخلات سیاستی	اقدامات و ابزارها
ظرفیت‌های تولید و سیستم تکنولوژیکی	**حمایت برای ساختارهای نهادی و فیزیکی توسعه صنعتی (حمل‌ونقل، تکنولوژی‌های اطلاعاتی و ارتباطی، ایجادگروه‌های صنعتی، مراکز آموزش فنی و دانشگاه‌ها)**
ظرفیت‌های اولیه منابع انسانی، محیط کسب‌وکار و آموزش	**ایجاد ظرفیت‌های انسانی (برنامه‌های مبادله و ارتباط صنعت و دانشگاه)**
فرصت‌های تکنولوژیکی و علمی	**سیاست‌های علمی، آمورش منابع انسانی برای علم، پروژه‌های تحقیق و توسعه روی مرزهای فناوری**
سازماندهی بازار و ساختار بنگاه‌های خصوصی، کارآفرینان دولتی، مدل‌های مدیریت کسب‌وکار و غیره	**سیاست‌های حکمرانی شرکتی، سیاست‌های رقابتی، ملی کردن بنگاه‌ها، سیاست‌های صنعتی برای حمایت از قهرمان‌های مالی**
همکاری و ارتباط بین آژانس‌ها	**مکانیسم برای مدیریت رقابت و همکاری در توسعه صنایع، کنسرسیوم تحقیقاتی؛ مشارکت‌های دولتی و خصوصی؛ پارک‌های فناوری**
ظرفیت‌های تولید و مشوق‌های بازار	**سیاست حمایت از صنایع نوپا (مدیریت تعرفه‌ها و عوارض، تدارکات عمومی)، کمپین‌های انتخابی برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی با ایجاد شرایط مناسب، یارانه برای سرمایه‌گذاری، مشوق‌های مالی در بخش‌های اولویت‌دار (مانند ماشین‌آلات، الکترونیک، بیوتکنولوژی، نانوتکنولوژی) و برای عوامل اولویت به‌عنوان‌مثال، SME ها به‌عنوان ایجادکننده شغل**
ظرفیت‌های فناورانه عوامل تولید	**سیاست فناوری برای حمایت از تحقیق و توسعه، یارانه‌های مستقیم، صندوق‌ها، مراکز رشد کسب‌وکار، حمایت از نوسازی، انتقال فناوری و غیره**
زیرساخت‌های سازمانی و نهادی	**بانک‌های توسعه، مؤسسات سیاست‌گذاری صنعتی و فناوری و ترتیباتی برای اشتراک‌گذاری بین جامعه علمی، مشاغل و سیاست‌گذاران. این سیستم باید شامل سازوکارهایی برای اصلاحات و تعدیل نهادی با ادامه روند توسعه صنعتی باشد**

Source: Authors, based on Dosi (1988) and Cimoli, Dosi, Nelson and Stiglitz (2006).

به‌طور خاص، به دلیل شکست بازار و همچنین منابع محدود ناشی از عوامل خارجی مارشالی و مکانیسم ناقص بازار، دستیابی به اهدافی مانند تخصیص کارآمد منابع و تغییر ساختار صنعتی تنها از طریق خود سیستم اقتصاد بازار دشوار است. با اجرای سیاست صنعتی، اولاً، می‌تواند با انتشار سیگنال‌های سیاست، جریان منابع بازار را

[۳۵] Wilson Peres 2009

هدایت کند. علاوه بر این، با استفاده از مجموعه‌ای از ابزارها مانند اعتبار، مالیات، یارانه‌ها و کاهش آستانه ورود، سیاست‌های صنعتی می‌توانند شکست‌های بازار ناشی از عوامل خارجی و مکانیسم ناقص بازار را کاهش داده، کارایی تخصیص منابع را بهبود بخشد و توسعه صنعتی را ارتقا بخشد (وی و دیگران ۲۰۱۸).[۳۶]

اقتصاد سیاسیِ سیاست‌های صنعتی: این بخش ازآن‌جهت اهمیت می‌یابد که اقتصاد سیاسی برای درک فرآیندهای دگرگونی ساختاری ضروری است. روابط قدرت چه نقشی ایفا می‌کند، چه چیزی دولت‌ها را به دنبال تنظیم‌گری در قالب سیاست صنعتی برمی‌انگیزد، چرا برخی از دولت‌ها اصلاً سیاست صنعتی را دنبال نکرده‌اند (حداقل با هیچ سختگیری واقعی)، نهادهای دولتی چگونه بر سیاست صنعتی تأثیر می‌گذارند: دولت‌ها به‌رغم سیاست‌های اقتصادی، در بسیاری از موضوعات با یکدیگر متفاوت عمل می‌کنند و دلایل آن تا حد زیادی سیاسی است. تحلیل اقتصاد سیاسی بر عوامل ساختاری، ذینفعان و مؤسسات تمرکز دارد و این عوامل به یکدیگر وابسته نیز هستند. عوامل ساختاری بر انگیزه‌ها و فرصت‌های ذینفعان تأثیر می‌گذارد و شامل جغرافیا، منابع مالی یا تحولات جمعیتی کشور است. این عوامل همچنین شامل عناصری است که در معرض تغییر هستند و از کنترل ذینفعان خارج‌اند، مانند تغییرات و نوسانات در قیمت کالاها و یا مشوق‌ها و فرصت‌های سرمایه‌گذاری که می‌تواند آثار قابل‌توجهی بر ذینفعان داشته باشد. نهادهای رسمی و غیررسمی آنچه را که ذینفعان می‌توانند به‌صورت مثبت و منفی انجام دهند، کانالیزه می‌کنند. نقاط قوت یا ضعف نهادی بر فرصت‌های اقدام جمعی تأثیر می‌گذارد و می‌تواند شکاف‌های اجتماعی را تقویت یا کاهش دهد. همچنین ذینفعان و صاحبان قدرت اغلب فرصت‌هایی برای شکل دادن به طراحی نهادهای رسمی (مانند قوانین، نهادهای نظارتی و اختیارات آن‌ها و غیره) و میزان حمایت یا انحراف نهادهای غیررسمی از نهادهای رسمی دارند.[۳۷]

بحث در مورد چگونگی مداخله - یا به‌عبارت‌دیگر، چگونگی طراحی سیاست‌های صنعتی - به‌وضوح چشم‌انداز اقتصاد سیاسی را در چارچوب ما می‌خواند، توجه بیشتر رویکرد اقتصاد سیاسی ساختاری (کاردینال، ۲۰۱۸)[۳۸] و پویایی فرآیندهای تصمیم‌گیری که سیاست‌های صنعتی را شکل می‌دهند، باید در هر زمینه موردتوجه قرار گیرد (آندرونی ۲۰۱۹).[۳۹]

اولاً، سیستم‌های تولید صنعتی باید به‌عنوان آرایش چندلایه وابستگی‌های متقابل در میان تعداد زیادی از واحدها، سازمان‌ها و مؤسسات تولیدی شبکه‌ای که فرآیند ساختاری دگرگونی تولید را شکل می‌دهند و رهبری می‌کنند، تصور شود (آندرونی و دیگران ۲۰۱۹)[۴۰] این بدان معناست که - همان‌طور که سیمون (۱۹۹۱) اشاره می‌کند –

[36] Wei et al. 2018
[۳۷] Verena Fritz, Brian Levy, and Rachel Ort, Editors,۲۰۱٤ , Problem-Driven Political Economy Analysis
[38] Cardinale۲۰۱۸
[39] Andreoni et al,2019
[40] Andreoni et al., 2019; Landesmann & Scazzieri, 2012a, 2012b

سازمان‌های تولیدی، نه مبادلات بازار، ساختارهای اصلی هستند که مردم (سیاست و جامعه) در آن‌ها تعبیه شده‌اند و بنابراین، حاکمیت این سازمان‌ها و سیستم‌ها تضمین‌کننده تولید مجدد، فراگیر بودن و پایداری آن‌ها هستند.[۴۱]

ثانیاً، تحلیل‌های سیاست صنعتی را نمی‌توان به یک «مشکل فنی» صرف در چارچوب ملاحظات اقتصاد بازار ازجمله امکان‌سنجی انواع خاصی از تحول ساختاری و مناسب بودن اولویت‌های هدف توسط دولت‌ها تقلیل داد. (اندورنی و چانگ ۲۰۱۸)[۴۲].

ثالثاً، چارچوب‌بندی توسعه صنعتی به‌عنوان یک فرآیند اقتصاد سیاسی (کالکی، ۱۹۷۶)[۴۳] منجر به شناخت عزم سیاسی و پویایی نهادها و سیاست‌های اقتصادی می‌شود که منعکس‌کننده انتخاب‌های جامعه در کل یا برخی از گروه‌های قدرتمند در جامعه است (سن ۲۰۱۳).[۴۴] در هر فرآیند خاص سیاست‌گذاری صنعتی، ما باید به‌طور فزاینده‌ای سیاستی که در پس فرآیندهای سیاستی نهفته است، درک کنیم که حس روابط قدرت را در برمی‌گیرد و تعامل پیچیده بین بازیگران کلیدی و گروه‌های اجتماعی را شکل می‌دهد (هیکی، ۲۰۰۵).[۴۵]

ملاحظات اقتصاد سیاسی سابقه طولانی و غنی در تحقیق در مورد توسعه صنعتی و اقتصادی دارد. از میان اقتصاددانان توسعه پس از جنگ کسانی مانند هیرشمن (۱۹۵۸؛ ۱۹۶۸)، گرشکنکرون (۱۹۶۲) و میردال (۱۹۶۸) تحلیل‌هایی از روابط قدرت را در توضیحات عدم توسعه اقتصادی خود گنجانده‌اند. به‌عنوان‌مثال، هیرشمن (۱۹۶۸) استدلال کرد که یک «پیش‌شرط» برای تولیدکنندگان در آمریکای لاتین برای الزام خود به صادرات این است که «طبقه صنعت گران باید به‌طور منطقی مطمئن باشند که می‌توانند برخی از سیاست‌های مالی و پولی مهم دولت خود را کنترل کنند».

تحلیل‌های قدرت در خط مقدم استدلال‌های مکتب «وابستگی» نویسندگان همان دوران قرار داشتند که شامل بارون، ۱۹۵۷؛ فورتادو؛ ۱۹۶۴؛ کاردوسو و فالتو، ۱۹۶۹؛ و سانکل، ۱۹۶۹ بود، این استدلال بود که «مراکز» سرمایه‌داری جهانی (کشورهای ثروتمند و صنعتی) بر «پیرامون» (کشورهای فقیرتر، معمولاً تولیدکننده کالا) آن فشار وارد می‌کنند، به‌ویژه از طریق اتحاد با نخبگان اقتصادهای پیرامونی، برای حفظ نظم اقتصادی بین‌المللی، درنتیجه تغییر ساختاری برای کشورهای اخیر و درنتیجه ایجاد وابستگی اقتصادی به مرکز دشوار می‌شود. سیاست صنعتی در «پیرامون»، اقدامات دولت‌ها در «مرکز» و عدم تعهد دولت‌های پیرامونی برای دستیابی به دگرگونی ساختاری مهار می‌شود (هوپ ۲۰۱۸).[۴۶]

---

[41] Andreoni et al., 2019
[42] Andreoni & Chang۲۰۱۸
[43] Kalecki,1976
[44] Sen, 2013
[۴۵] Hickey, 2005
[۴۶] Hope 2018

دهه ۱۹۸۰ شاهد ظهور رویکرد «دولت توسعه‌گرا» برای مطالعه فرآیندهای توسعه صنعتی در «اقتصادهای معجزه آسای شرق آسیا» بود که با جانسون (۱۹۸۲) شروع و پس‌ازآن توسط امسدن (۱۹۸۹) و وید (۱۹۹۰) دنبال شد. این آثار استدلال‌های اقتصاد سیاسی را به کار می‌بردند، اما عموماً «بیشتر نگران این بودند که دولت در صنعتی‌سازی متأخر نقشی ایفا کند تا توضیح سیاست‌هایی که مداخلات دولت را ممکن و موفق می‌کرد» (وایت فیلد ۲۰۱۵).[۴۷] آثار بعدی در خصوص دولت توسعه‌گرا عمیق‌تر به ملاحظات اقتصاد سیاسی مربوط به ساختار و منشأ چنین دولت‌هایی پرداختند که می‌توانستند تحول ساختاری را با موفقیت پیش ببرند، در این چارچوب ایوانز (۱۹۹۵) به دنبال درک چارچوب نهادی برای سیاست صنعتی موفق بود و امثال لفت ویچ (۱۹۹۵) و منوایر (۲۰۰۱)[۴۸] به دنبال نظریه‌پردازی در مورد دلایل این بودند که چرا دولت‌های توسعه‌گرا با تعهد لازم به توسعه صنعتی در برخی از کشورها ظهور کرده‌اند و در برخی دیگر نه که البته در ۲۰ سال گذشته این رویکرد رو به افول بوده است. بسیاری از کارهای توسعه‌ای دولت به‌ویژه بر «نهاد» موردنیاز برای توسعه اقتصادی و صنعتی متمرکز بود و به چگونگی ساختار دولت (مثلاً چارچوب بوروکراتیک آن) و روابط آن با جامعه (مثلاً اینکه دولت چقدر قادر به تعامل مؤثر با بخش خصوصی) سیاست صنعتی موفق را تسهیل می‌کردند.

ایوانز در اثر مهم خود با عنوان «اختیار درونی شده: دولت‌ها و تحول صنعتی» به بررسی نقش دولت، کارآفرینان محلی و شرکت‌های بین‌المللی در ظهور صنعت رایانه در سه کشور برزیل، هند و کره می‌پردازد. سال‌ها مطالعات تطبیقی ایوانز در خصوص موفقیت و شکست دولت‌ها در فرایند صنعتی‌شدن به ارائه نظریه اختیار درونی‌شده منجر گردید. اختیار درونی‌شده ترکیبی از انسجام سازمانی درونی دولت و رابطه نزدیک با جامعه است که همراه با شناخت محدودیت‌های خود دولت و یک رابطه واقع‌گرایانه با اقتصاد جهانی تحول ساختاری اقتصاد را به‌پیش می‌برد (اوانز، ۲۰۱۲). به‌طورکلی می‌توان گفت اکثر اندیشمندان مکتب دولت‌های توسعه‌گرا، وجود یک دولت مقتدر که به توسعه صنعتی متعهد باشد را برای موفقیت سیاست صنعتی ضروری می‌دانند (زرین تاش، ۱۳۹۹)

امروزه شاخه‌ای از تحقیقات رایج‌تر در مورد اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی به دنبال توضیح موفقیت‌ها یا شکست‌های سیاست صنعتی بر اساس توازن قدرت در جامعه بوده‌اند، درست همان‌طور که افرادی مانند هیرشمن و به‌ویژه مکتب وابستگی تمایل به انجام آن داشتند. این به معنای تجزیه‌وتحلیل چیزی است که برخی آن را «تعادل سیاسی[۴۹]» یک جامعه (رابینسون، ۲۰۰۹) و اغلب «استقرار سیاسی» یک کشور (خان، ۲۰۱۰؛ گری، ۲۰۱۳؛ ویتفیلد و بور، ۲۰۱۴؛ ویتفیلد و همکاران، ۲۰۱۵) نامیدند. برای مثال، رابینسون (۲۰۰۹) می‌نویسد که تغییر در اتخاذ سیاست صنعتی یا موفقیت یا شکست آن کمتر به ایده‌ها یا اقتصاددانان مربوط می‌شود و خیلی بیشتر به ماهیت تعادل سیاسی در جامعه - چه منافعی بسیج می‌شوند، چه منافعی دارند، چه نهادهای سیاسی

---

[۴۷] Whitfield et al., 2015

[۴۸] Leftwich 1995, Mkandawire 2001

[۴۹] political equilibrium

هستند و غیره بستگی دارد. در همین حال، افرادی مانند ویتفیلد و همکاران. (۲۰۱۵: ۲۲) تأکید می‌کنند که موفقیت یا شکست در سیاست صنعتی وابسته به «توزیع قدرت در جامعه» است.

نظریه استقرار سیاسی معتقد است که نه توانمندی دولت‌های شرق آسیا و نه نهادهای آن‌ها در کشورهای دیگر تکرارشدنی نیستند. استقرار سیاسی منحصربه‌فرد کشورهای شرق آسیا به دولت‌های این کشورها امکان مدیریت رانت و انتظام بنگاه‌های دریافت‌کننده رانت را می‌داد. شرایطی که در بیشتر کشورهای درحال توسعه وجود ندارد. ازاینرو مشتاق حسین خان به عنوان نظریه‌پرداز رویکرد دوم با استناد به تجربه موفق بخش‌هایی از هند، بنگلادش و ویتنام استدلال می‌کند که اگرنهادهای توسعه‌ای به‌خوبی و با در نظر گرفتن استقرار سیاسی کشور طراحی شوند - حتی اگر دولت توسعه‌گرای مقتدر وجود نداشته باشد- احتمال موفقیت وجود دارد. ازاین‌رو کشورهای خواهان صنعتی‌شدن باید به طراحی نهادهای توسعه‌ای با توجه به بستر منحصربه‌فرد خودشان همت گمارند.

برای درک و تحلیل تفاوت عملکرد نهادها در کشورهای مختلف، نیاز است که به بستر منحصربه‌فرد هر کشور توجه شود. نکته البته درروش درک و تحلیل بستر سیاسی است. چارچوب استقرار سیاسی با اذعان به پیچیدگی تحلیل بستر سیاسی نهادها، قدرت سازمانی را محور اصلی تحلیل خود قرار می‌دهد. توزیع قدرت سازمانی به معنای قدرت نسبی گروه‌ها و سازمان‌ها در رقابت برای توزیع منابع است.

بر اساس آنچه که در مبانی نظری ارایه شده تحلیل اقتصاد سیاسی بر عوامل ساختاری، ذینفعان و مؤسسات تمرکز دارد و این عوامل به یکدیگر وابسته نیز هستند. عوامل ساختاری بر انگیزه‌ها و فرصت‌های ذینفعان تأثیر میگذارد و شامل جغرافیا، منابع مالی یا تحولات جمعیتی کشور است. این عوامل همچنین شامل عناصری است که در معرض تغییر هستند و از کنترل ذینفعان خارجاند، مانند تغییرات و نوسانات در قیمت کالاها و یا مشوق‌ها و فرصت‌های سرمایه‌گذاری که می‌تواند آثار قابل‌توجهی بر ذینفعان داشته باشد. نهادهای رسمی و غیررسمی آنچه را که ذی‌نفعان می‌توانند به صورت مثبت و منفی انجام دهند، کانالیزه می‌کنند. نقاط قوت یا ضعف نهادی بر فرصت‌های اقدام جمعی تأثیر می‌گذارد و می‌تواند شکاف‌های اجتماعی را تقویت یا کاهش دهد. همچنین ذینفعان و صاحبان قدرت اغلب فرصت‌هایی برای شکل دادن به طراحی نهادهای رسمی) مانند قوانین، نهادهای نظارتی و اختیارات آنها و غیره (و میزان حمایت یا انحراف نهادهای غیررسمی از نهادهای رسمی دارند.)

بررسی وضعیت صنعت و سیاست صنعتی در ایران

الف. تاکید برنامه‌های توسعه‌ای در راهبردهای توسعه صنعتی

بر اساس تأکید اسناد بالادستی به‌خصوص برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، تدوین استراتژی توسعه صنعتی از مهم‌ترین مطالبات دولت بوده است. در راستای تحقق این هدف، تاکنون پنج سند تدوین‌شده است که اهم نکات این اسناد به شرح جدول زیر است. با این حال تاکنون هیچ یک از این برنامه‌ها به مرحله اجرا نرسیده است.

جدول ۱. اسناد ناظر بر توسعه بخش صنعتی ایران

سال	عنوان برنامه	سند الزام‌آور قانونی	راهبرد اصلی برنامه
۱۳۸۲	استراتژی توسعه صنعتی	ماده ۱ قانون تمرکز امور صنعت و معدن	• تبدیل «صنعت درون‌گرای سنتی انحصاری» به «صنعت برونگرای خصوصی رقابتی» با تقویت سازوکار بازار و اجتناب از اولویت‌گذاری میان صنایع • پیگیری برنامه‌های «توسعه صادرات» و «هم‌پیوندی با زنجیره تولید جهانی»
۱۳۸۵	راهبرد توسعه صنعتی کشور	ماده ۲۱ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی	ماشین‌آلات و تجهیزات؛ خودرو و نیرومحرکه؛ صنایع انرژی‌بر (شیمیایی و پتروشیمی)؛ صنایع تبدیلی کشاورزی؛ تولید مواد معدنی فلزی و غیرفلزی؛ صنایع تبدیل ذغال کک و پالایشگاه‌های نفت، صنایع مواد غذایی، صنایع نساجی و صنایع چوب، کاغذ و مقوا
۱۳۹۲	برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت	ماده ۱۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه	• اولویت‌گذاری توسعه صادراتی تجهیزات الکترونیکی و الکتریکی، تجهیزات و ماشین‌آلات صنعتی، تجهیزات حمل‌ونقل، محصولات شیمیایی، حامل‌های انرژی، خدمات مهندسی، فناوری اطلاعات و ارتباطات،تجهیزات و محتوای آموزشی و سرگرمی، گردشگری و خدمات بیمه‌ای و مالی • خودکفایی وارداتی در تولید فرآورده‌های غذایی (خوراک دام پروتئین‌پایه، خوراک دام انرژی‌پایه، شکر و سایر قندها)، تجهیزات حمل‌ونقل و فلزات (آلومینا)
۱۳۹۴	برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت	ماده ۱۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه	• اولویت‌گذاری صنایع منتخب به‌صورت خودرو، فولاد، نساجی و پوشاک، سیمان، تایر و تیوب، لوازم خانگی، کاشی و سرامیک
۱۴۰۰	تدوین سند توسعه صنعتی در افق ۱۴۰۴	ماده ۱۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه	• اولویت‌گذاری صنایع منتخب به‌صورت فولاد، نساجی و پوشاک، سیمان، تایر و تیوب، لوازم خانگی، کاشی و سرامیک

مآخذ: برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور

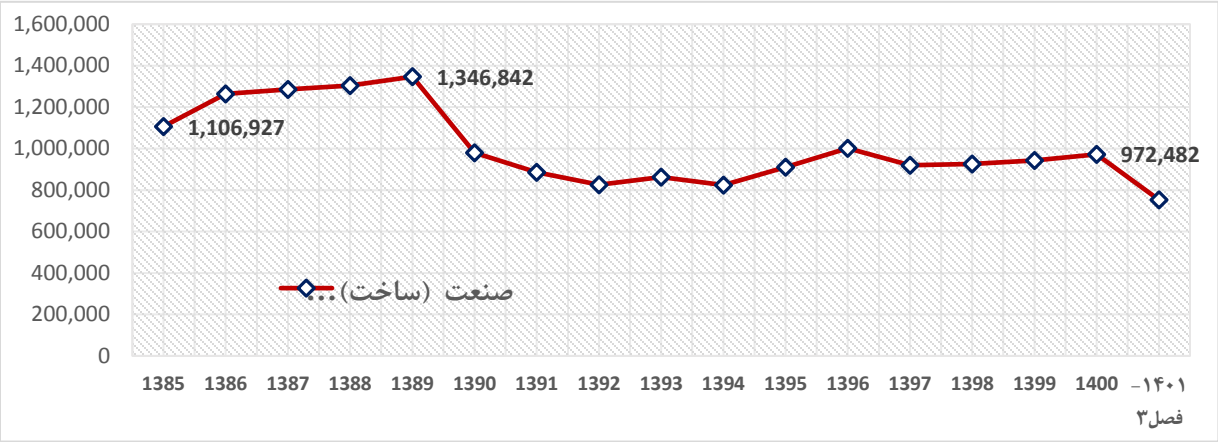
تبدیل «صنعت درون‌گرای سنتی انحصاری» به «صنعت برونگرای خصوصی رقابتی» با تقویت سازوکار بازار، اجتناب از اولویت‌گذاری میان صنایع، پیگیری برنامه‌های «توسعه صادرات» و «هم‌پیوندی با زنجیره تولید جهانی»، بازمهندسی ساختار صنایع از دولت – بازار به سمت بازار- دولت، خودکفایی وارداتی در تولید فرآورده‌های غذایی، اولویت‌گذاری صنایع پیشرفته و صنایع مختلف در سال های مختلف از جمله استراتژی‌هایی بوده که در برنامه‌های فوق دنبال شده است.

ب. بررسی تحولات متغیرهای مهم صنعتی

کاهش ارزش‌افزوده حقیقی صنعت: دهه ۱۳۹۰را می‌توان دهه از دسته‌رفته برای صنعت کشور نامید به‌نحوی‌که این بخش در سایه شوک‌هایی همچون تحریم‌های بین‌المللی و درنهایت کرونا در اواخر این دهه بزرگ‌ترین ارقام رشد منفی در این بخش تجربه شد. شوک‌های خارجی با تعمیق مشکلات ساختاری صنعتی انباشت شده طی دهه‌های گذشته اثرات منفی به‌مراتب بیشتری را بر این بخش وارد کرد. بر اساس آمارهای ارایه شده توسط مرکز آمار ایران ارزش‌افزوده حقیقی صنعت (ساخت) در پایان سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۸۹ حدود ۲۸ درصد کاهش‌یافته است، این کاهش به ارزش بالغ‌بر ۳۷۴ هزار میلیارد تومان برآورد شده است نمودار(۱).[۵۰]

[۵۰] آمارهای حساب‌های ملی مرکز آمار ایران ۱۴۰۰

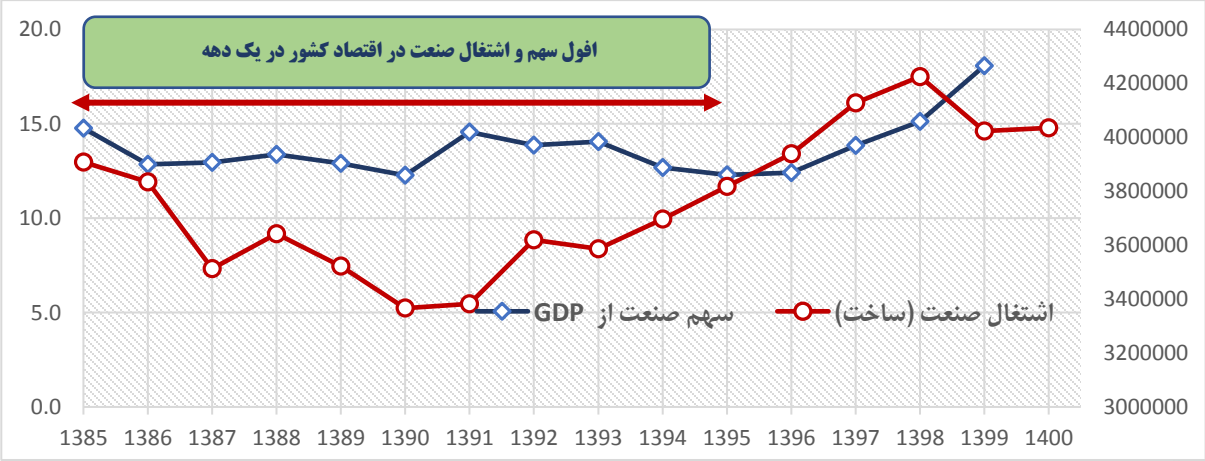
نمودار۱. ارزش افزوده حقیقی صنعت(ساخت) به قیمت ثابت طی دوره ۱۳۸۵ تا فصل سوم سال ۱۴۰۱



ماخذ: مرکز آمار ایران، داده ها و اطلاعات آماری، حساب‌های ملی فصلی از سال ۱۳۸۵ تا پاییز ۱۴۰۱.

کاهش اشتغال صنعتی: مقایسه داده‌های اشتغال صنعتی بین سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ نیز به‌خوبی مؤید افول صنعتی ایران در این دوره است. همان‌طور که در نمودار (۲) مشاهده می‌شود فرصت‌های شغلی ایجادشده در بخش صنعت ایران در فاصله این ده سال منفی ۹۰ هزار شغل بوده است. همچنین سقوط سهم صنعت از تولید ناخالص داخلی کشور در همین دوره قابل‌ملاحظه است. بر اساس آمار بانک مرکزی سهم بخش صنعت در اقتصاد ایران از حدود ۱۴٫۸ در سال ۱۳۸۵ به حدود ۱۲٫۳ درصد در ۱۳۹۵ رسیده است.[۵۱] پس از یک دوره در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ روند اشتغال صنعتی رو به افزایش و مجداً در سال ۱۳۹۹ کاهش اشتغال صنعتی تجربه شده است.

نمودار ۲. روند اشتغال صنعتی (ساخت) و سهم صنعت از GDP طی دوره ۹۹-۱۳۸۵

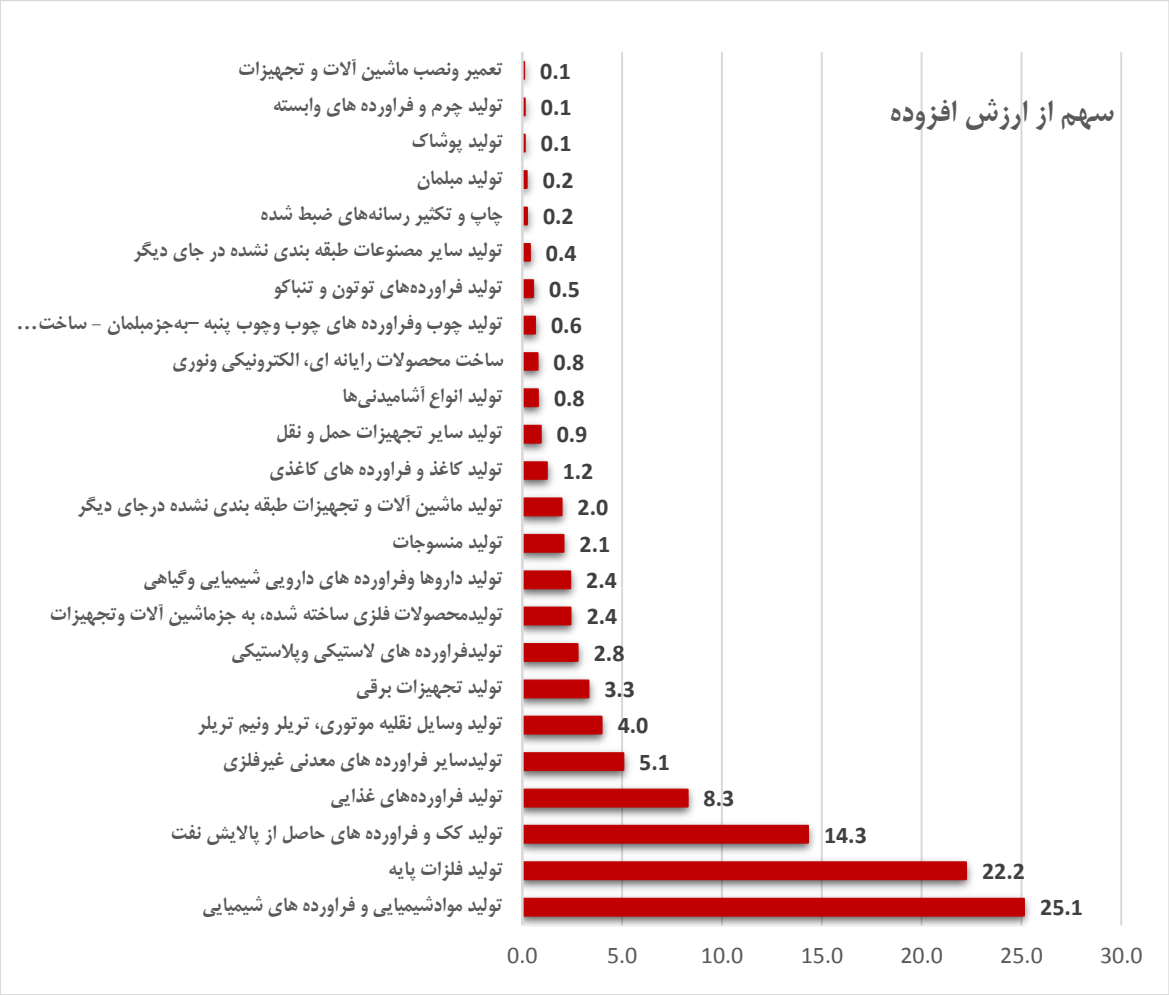


مآخذ: بانک مرکزی ج.ا.ا، حساب های ملی.
مرکز آمار ایران، داده ها و اطلاعات آماری، جمعیت و نیروی کار.

[۵۱] جداول حساب‌های ملی

تمرکز پیشران‌های صنعتی بر رشته فعالیت‌های منبع محور: پیشران‌های صنعت ساختار متمرکز داشته و به‌واسطه وجود ۴ صنعت منبع محور از شش صنعت پیشران می‌توان گفت که محرک‌های بخش صنعت کشور، متمرکز بر صنایع منبع محور است.

نمودار ۳. ساختار صنعتی در کشور (سهم ارزش افزوده رشته فعالیت های صنعتی از ارزش افزوده صنعتی کل)- سال ۱۳۹۹



ماخذ: مرکز آمار ایران، دادها و اطلاعات آماری، صنعت و معدن ، جداول آماری کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیش‌تر کل کشور بر حسب فعالیت – ۱۳۹۹.

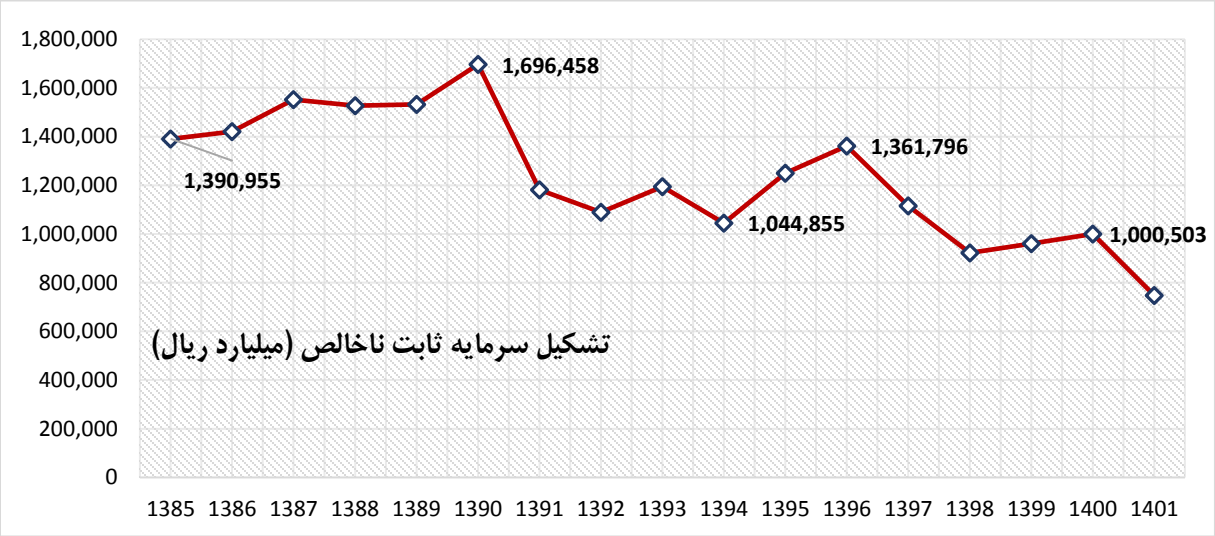
- شش رشته فعالیت صنعتی عمدتاً منبع محور «تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی»، «فلزات پایه»، «تولید کک و فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت»، «تولید فرآورده‌های غذایی»، «تولید سایر فرآورده‌های معدنی غیرفلزی» و « تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر ونیم تریلر» حدود ۸۰ درصد از ارزش‌افزوده کارگاه‌های صنعتی ده نفر کارکن و بیشتر را از آن خود کرده‌اند و محرک بخش صنعت در اقتصاد کشور محسوب می‌شوند.
- رشته فعالیت‌های «تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی» و «تولید کک و فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت» به دلیل برخورداری از مزیت‌های نفت و گاز کشور و رشته فعالیت‌های «فلزات پایه» و

«تولید سایر فرآورده‌های معدنی غیرفلزی» با استفاده از انرژی ارزان و منابع غنی معدنی در کشور توسعه یافته‌اند.

- توسعه رشته فعالیت «تولید فرآورده‌های غذایی» به دلیل اهمیت این صنعت در تامین امنیت غذایی جامعه و نتیجتاً، حمایت‌های دولت برای توسعه این صنعت از طریق قیمت‌گذاری نهاده‌های موردنیاز این رشته فعالیت بوده است.
- مجموع صنایع تشکیل‌دهنده ساختار اصلی صنعت کشور همواره بیشترین سهم از کل ارزش تولید بخش صنعت ایران را تشکیل داده‌اند.

کاهش تشکیل سرمایه ثابت در بخش صنعت: از سال ۱۳۹۰ به بعد، در بسیاری از سال‌ها رشد تشکیل سرمایه ثابت در اقتصاد ایران منفی و میزان واقعی تشکیل سرمایه هرسال از سال قبل کمتر بوده است. این روند به حدی رسیده است که مقدار مطلق تشکیل سرمایه ثابت اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۸ (به قیمت‌های ثابت)، کمترین مقدار سرمایه‌گذاری طی دو دهه گذشته بوده است. به‌طور متوسط در این دهه تشکیل سرمایه ثابت سالانه به میزان منفی ۴ درصد کاهش داشته است[۵۲] که این موضوع به پیشی‌گرفتن رشد هزینه‌های جبران استهلاک از رشد سرمایه‌گذاری و درنتیجه فرسوده‌شدن زیرساخت‌ها و عدم ایجاد ظرفیت‌های تولیدی جدید اشاره دارد. این افول صنعتی در حالی اتفاق افتاده است که بسیاری از صنایع، موردحمایت دولت نیز قرار گرفتند و حداقل در این ده سال ۵ سند استراتژی توسعه صنعتی تدوین شد که هیچکدام به مرحله اجرا هم نرسید.

نمودار۴. روند تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت ثابت طی دوره ۱۳۸۵ تا فصل سوم سال ۱۴۰۱

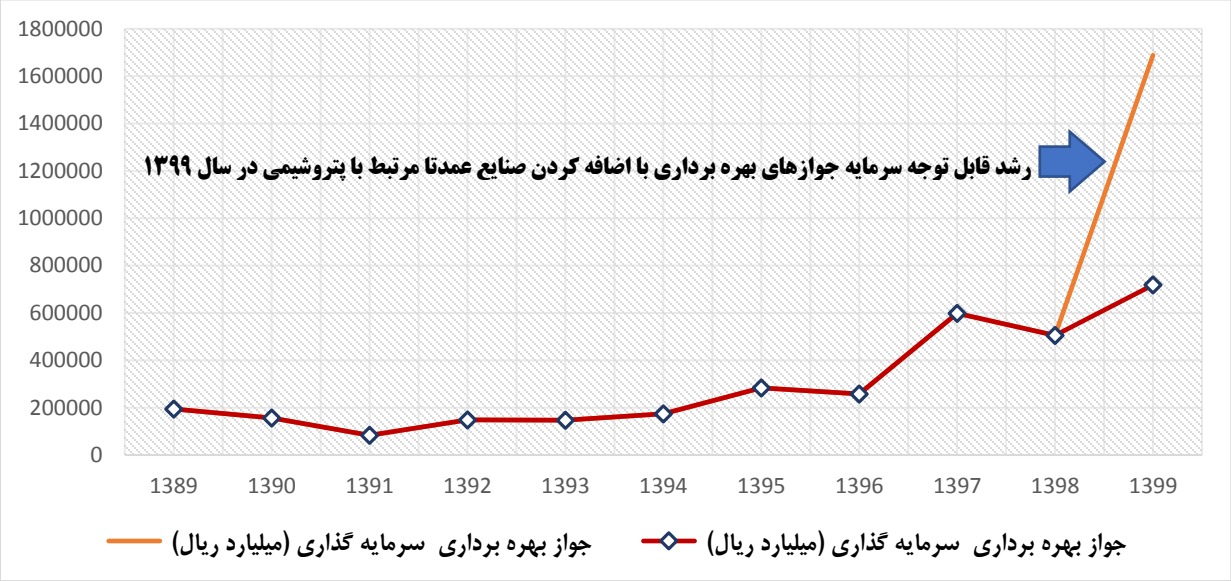


ماخذ: مرکز آمار ایران، داده ها و اطلاعات آماری، حساب‌های ملی فصلی از سال ۱۳۸۵ تا پاییز ۱۴۰۱.

[۵۲] همان

بررسی مجوزهای بهره داری در صنایع که به نوعی ظرفیت‌سازی آتی در ساختار صنعتی را نشان می‌دهد، حاکی از آن است که تمرکز بالای سرمایه‌گذاری صنعتی بر صنایع منبع محور و همچنین تمرکز سرمایه‌گذاری در صنایع با ظرفیت خالی و صنایع دارای مازاد ظرفیت است. رشد سرمایه‌گذاری درمدت مذکور به دلیل صدور پروانه بهره‌برداری «شرکت پالایش گاز خلیج فارس» با سرمایه گذاری ۵۵۸,۳ هزار میلیارد ریال، «شرکت کود شیمیایی اوره لردگان» ۱۴۸,۴ هزار میلیارد ریال،« پالایش نفت نفت امام خمینی» ۱۴۲,۶ هزار میلیارد ریال و «پتروشیمی ایلام» ۱۲۰,۸ هزار میلیارد ریال بوده است.

نمودار ۵. ظرفیت‌سازی تولیدات صنعتی (مجوز های بهره برداری)



ماخذ: سایت وزارت صنعت، معدن و تجارت، آمار و اطلاعات، عملکرد صنعت، معدن و تجارت سال ۱۴۰۰.

مهمترین عوامل موثر بر این روند را می‌توان به شرح زیر نام برد:

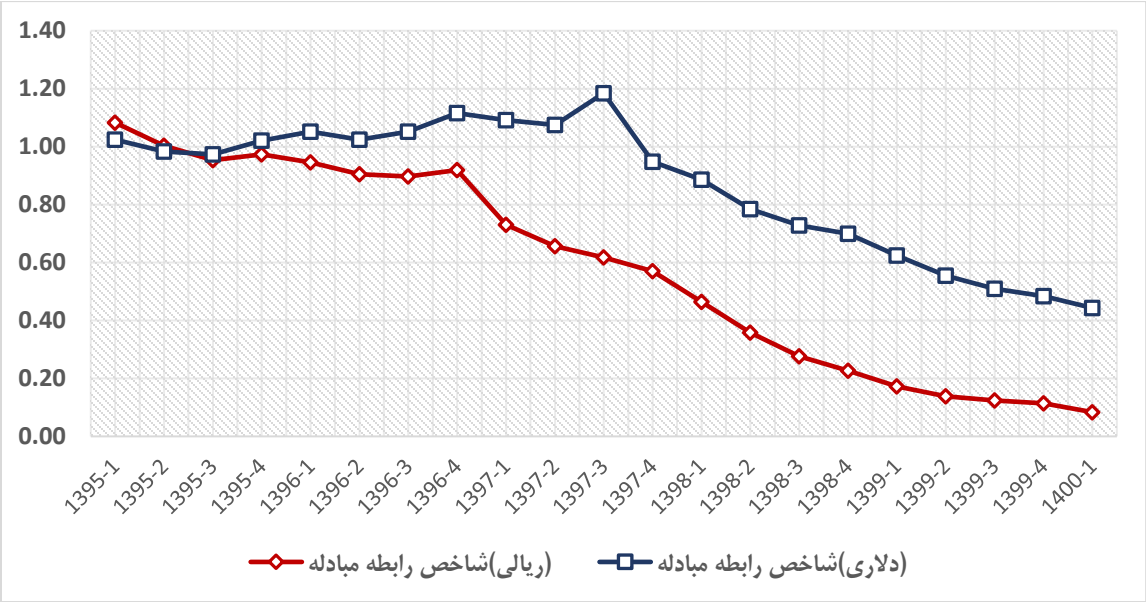
- نقش یارانه‌های دولتی در انگیزه سرمایه‌گذاران برای حضور در این صنایع؛
- بالابودن ریسک سرمایه‌گذاری در صنایع دانش‌محور بواسطه بالا بودن احتمال شکست سرمایه‌گذاری در آن‌ها؛
- سهولت خام‌فروشی در بازارهای خارجی به نسبت محصول نهایی با توجه به اهمیت عواملی نظیر برند، استاندارد و ... برای این نوع محصولات؛

سهم صادرات صنعتی از کل صادرات ایران: بر اساس گزارش سال ۲۰۲۲ یونیدو سهم صادرات صنعتی از کل صادرات ایران در فاصله سال‌های ۲۰۱۷ تا ۲۰۲۰ کاهش داشته و از ۴۵ درصد به ۳۹ درصد سقوط کرده است. فشار تحریم و سیاست‌های داخلی نه‌تنها رفاه ملی را کاهش داده و به افول تشکیل سرمایه در کشور منجر شده، بلکه زمینه‌ساز رقابت‌پذیری کمتر صنایع مختلف کشور نیز شده است. در گزارش «یونیدو» کل ارزش‌افزوده بخش

صنعت ۵۶,۷ میلیارد دلار و سرانه کشور ۶۷۶ دلار (برای هر ایرانی) اعلام‌شده است. کل صادرات صنعتی کشور ۳۷,۸ میلیارد دلار اعلام‌شده و ۴۶۲ دلار سرانه هر ایرانی در این بخش بوده است. گزارش تأیید می‌کند، سهم صادرات صنعت از کل صادرات ایران دوسوم میانگین جهانی است. در جهان عموماً بیش از ۶۰ درصد تولیدات صنعتی کشورها به‌طور میانگین صادر می‌شود که این عدد برای ایران کمتر از ۴۰ درصد است؛ بنابراین بر اساس گزارش یونیدو در فاصله سال‌های ۲۰۱۷ تا ۲۰۲۰ قدرت تولید صنعتی و صادرات صنعتی رو به افول بوده یا نرخ رشدی بسیار کمتر از روند معمول و میانگین جهان داشته است. نرخ رابطه مبادله صنعتی نیز طی ده سال اخیر گواهی بر این موضوع است. بررسی رابطه مبادله در ایران طی دوره ۹۸-۱۳۹۰ نشان می‌دهد که این رابطه طی دوره مورداشاره با افزایش قابل‌توجه قیمت واردات، روندی کاهشی داشته به نحویکه از مقدار ۱ واحد در سال ۱۳۹۰ به ۰,۱۵ واحد در سال ۱۳۹۸ رسیده است.[۵۳]

رابطه مبادله: روند رابطه مبادله از سال ۱۳۹۵ تا فصل اول سال ۱۴۰۰ در نمودار (۶) نشان داده شده است. با توجه به ارزش‌افزوده پایین سهم عمده‌ای از کالاهای صادراتی، سقوط رابطه مبادله به خصوص در سال‌های اخیر مشاهده می‌شود. اگر چه تولید و سیاست‌گذاری برای حمایت از کالاهای مبتنی بر منابع طبیعی به رشد صادرات کمک می‌کند اما باید توجه داشت که در مقابل واردات کالاهای با ارزش بیشتر منجر به تضعیف شدید رابطه مبادله شده است.

نمودار ۶. رابطه مبادله بر اساس شاخص دلاری ور یالی



ماخذ: مرکز آمار ایران، داده‌ها و اطلاعات آماری، شاخص‌های قیمت، شاخص قیمت کالاهای صادراتی و وارداتی، شاخص رابطه مبادله حاصل از شاخص‌های قیمت کالاهای صادراتی و وارداتی به تفکیک سال و فصل (۱۳۹۵=۱۰۰)

[۵۳] مرکز آمار ایران

بر این اساس آنچه از بررسی صنعت طی دهه گذشته استنباط می‌شود نوعی ناسازگاری در ساختار صنعتی کشور است. منابع ارزان‌قیمتی که به‌واسطه تمرکز بر تولید منبع‌محور در اختیار صنعت قرار می‌گیرد و توانایی محدود صنعت در تحمل شوک‌های بیرونی به‌واسطه وابستگی به این منابع، محدودیت در رقابت‌پذیری و تنوع کم سبد صادراتی، محیط سرمایه‌گذاری نامناسب (ریسک بالا) و کاهش سطح تشکیل سرمایه در ابن بخش همگی بر ناکارآمدی ساختار صنعتی کشور دلالت دارد. صنعت کشور طی دهه گذشته علاوه بر این‌که نتوانسته از ظرفیت‌های موجود بهره لازم را ببرد، از عدم توان ظرفیت‌سازی در این بخش نیز متضرر شده است. روندی که تداوم آن تضعیف بخش صنعت و معدن و کاهش توان تولید را در پی خواهد داشت. توزیع سرمایه‌گذاری در بخش صنعت ایران توزیعی با چولگی بالا بوده و عمده سرمایه‌گذاری (پروانه‌های بهره‌برداری) در صنایع محدودی انجام‌شده است. این موضوع بر تمرکز در ظرفیت‌سازی در صنایعی صورت گرفته است که عمدتاً نیز منبع‌محور هستند.

ج. دلالت های اقتصاد سیاسی در توسعه صنعتی

ساختار نهادی نامناسب: اولین مولفه مهم در عدم موفقیت توسعه صنعتی در کشور طی سالیان زیاد علی‌رغم برنامه‌ریزی های انجام شده ساختار نهادی کنونی است به نحوی که به هیچ عنوان مشوق تولید، کارایی و بهره‌وری نیست، بلکه به تضعیف بنیه تولید صنعتی در کشور و حتی منجر به کاهش سهم صنعت از تولید ناخالص داخلی کشور شده است.

ساختار نهادی و ارتباط آن با اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی در ایران، می‌تواند تأثیر بسیاری بر روی توسعه اقتصادی کشور داشته باشد. به عنوان مثال، نهادهای متعددی از جمله سازمان توسعه صنایع کشور، بانک‌های توسعه صادرات، سازمان توسعه تجارت و ... برای پیگیری و اجرای سیاست‌های صنعتی در کشور وجود دارند. سازمان توسعه صنایع کشور (ایدرو) به عنوان یک نهاد کلیدی در سیاست‌گذاری و پیاده‌سازی سیاست‌های صنعتی در کشور فعالیت می‌کند. هدف اصلی این نهاد، توسعه و تحول صنایع در کشور است و برای رسیدن به این هدف، از روش‌های مختلفی از جمله پشتیبانی مالی، تسهیلات اعتباری، ارائه خدمات مشاوره‌ای و ... استفاده می‌کند. این نهاد همچنین به دنبال تشویق سرمایه‌گذاری در صنایع جدید و نوآورانه است و برای این منظور، اقداماتی مانند ارائه تسهیلات اعتباری برای شرکت‌های کوچک و متوسط، برگزاری نمایشگاه‌ها و جلسات اطلاع‌رسانی و ... را انجام می‌دهد .با این حال، به دلیل وابستگی نهادهایی مانند ایدرو به دولت ممکن است با مشکلاتی مواجه شوند. به عنوان مثال، در بعضی موارد، تصمیمات سیاسی می‌تواند از بین برنامه‌های این نهادها به وجود آید و باعث شکست پیاده‌سازی سیاست‌های صنعتی شود.

قدرت سیاسی و اجتماعی در سیاست صنعتی: موفقیت در سیاست‌های صنعتی با توجه به ملاحظات سیاسی به شدت به بافت ملی بستگی دارد و این مناسبات است که تعیین می‌کند سیاست‌های صنعتی چگونه چارچوب‌بندی و اجرا می‌شوند در ایران، قدرت سیاسی به عنوان یکی از اصلی‌ترین عوامل تأثیرگذار بر سیاست صنعتی کشور است. در این راستا، این قدرت با توجه به تأثیری که برای تعیین سیاست‌های صنعتی دارد، سعی

می‌کند تا سیاست‌هایی را که به منافع خودش می‌رسد، پیگیری کند. این تأثیرات بر اساس اینکه در چه مرحله‌ای از تصمیم‌گیری صورت می‌گیرد، می‌تواند متفاوت باشد. در مرحله تدوین سیاست‌های صنعتی، قدرت سیاسی با تأثیرگذاری بر افراد و نهادهایی که در تدوین سیاست‌ها دخیل هستند، می‌تواند بر تصمیم‌گیری‌ها تأثیر بگذارد. همچنین در مرحله اجرایی، با تأثیرگذاری بر ارکان تصمیم‌گیری مثل هیئت وزیران، می‌تواند به اجرای سیاست‌هایی که خود در آن ذینفع است، کمک کند. همچنین، قدرت سیاسی می‌تواند با تأثیرگذاری بر نهادهای اجرایی مثل دستگاه قضایی، به منافع خودش برسد. به عنوان مثال، ممکن است این قدرت با تأثیرگذاری بر دادگاه‌ها، مسیر تصمیم‌گیری‌ها را به نفع خود تغییر دهد.

در بنگاه‌های دولتی، نفوذ سیاسی به دلیل مالکیت دولتی بر بنگاه‌ها و همچنین نقش مؤثر دولت در تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های آنها، بسیار شایع است. در بنگاه‌های خصوصی، نفوذ سیاسی می‌تواند به دلیل تعاملات نزدیک بین مؤثرین قدرت سیاسی و صاحبان بنگاه باشد. همچنین، تضعیف حقوق مالکیت و بی‌ثباتی در سیاست‌های دولتی می‌تواند نیز نفوذ سیاسی را تشدید کند. در نتیجه، مهم است که بنگاه‌ها و دولت در روابط خود به تعادلی مناسب دست یابند، به منظور اطمینان از اینکه تصمیمات بنگاه‌ها بر اساس عوامل اقتصادی، بهبود کارایی و افزایش سودآوری بنگاه‌ها تصمیم‌گیری می‌کنند.

توانمندی پایین فناورانه بنگاه حمایت‌شونده: عدم توجه به بنیان‌های علمی- فنی تولید و به معنای دقیق کلمه حمایت از تولید توسعه‌گرا و تولیدی که دانایی و توانایی‌محور است باعث شده است که فرایندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع در ایران در راستای ارتقای تولید نباشند و خروجی آنها چیزی جز رانت‌پروری و غیرمولدپروری نبوده است و باعث شده انگیزه‌های تولید فناورانه در ایران را با مخاطره و چالش‌های بی‌سابقه تاریخی روبرو کند.

عدم توانمندی سازمان‌های اقتصادی – رقابت‌پذیری: بخش صادرات صنعتی که به رقابت‌پذیری اهمیت می‌دهد، توسعه نیافته و مبتنی بر محصولات منبع محور و پراکنده است. سهم پایین صادرات محصولات با فناوری پایین و سهم بالای محصولات با ارزش افزوده پایین در سبد صادراتی کشور بر پایین بودن توان رقابت‌پذیری صنعتی کشور دلالت دارد.

نفوذ سیاسی بنگاه در لابی‌گری: نتیجه یک چارچوب سیاستی خاص به ویژگی‌های بنگاه‌هایی بستگی دارد که از یک استراتژی یادگیری سود می‌برند. تعدادی از ویژگی‌های بنگاه‌های ممکن است هدف باشند. توانایی تولید اولیه آن‌ها چیست، چگونه با انواع مختلف سازمان‌های سیاسی مرتبط هستند، این موضوع چگونه بر قدرت چانه‌زنی آن‌ها برای حمایت از رانت تأثیر می‌گذارد، در چه نوع بازارهایی فعالیت می‌کنند و آیا فشارهای رقابتی از این بازارها برای افزایش بهره‌وری آن‌ها وجود دارد؟ این و سایر ویژگی‌های ساختار بنگاه می‌تواند بر «تناسب» بین نتایج مورد انتظار یک سیاست تخصیص رانت رسمی و نتیجه واقعی آن برحسب تلاش شرکت‌ها برای افزایش قابلیت‌های تولیدی تأثیر بگذارد.

گسترش مالکیت دولتی و شبه دولتی: در ایران، مالکیت دولتی و شبه دولتی در حوزه‌های مختلف اقتصادی، گسترش یافته است. این وضعیت در حقیقت به دلیل تاریخی بوده است و بر اساس سیاست‌هایی است که در دهه ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰ به عمل آمده بود. این مالکیت دولتی و شبه دولتی می‌تواند به تصمیم‌گیری‌های ناکارآمد، بیتوجهی به مشکلات اقتصادی، بی‌توجهی به تقاضا و نیازهای بازارو در نهایت منجر به شکست دولت شود. همچنین، مالکیت دولتی و شبه دولتی به عنوان یک شیوه تحقق اهداف اجتماعی و سیاسی استفاده می‌شود، و به همین دلیل، ممکن است به منافع گروه‌هایی که در حاکمیت هستند وابسته باشد و در مقابل منافع عمومی کشور و مردم قرار گیرد.

بحث و نتیجه‌گیری

بنا برآنچه که عنوان شد اگرچه سعی شده توسعه صنعتی در ساختار اقتصاد ایران موردتوجه قرار گیرد اما همچنان ایران نتوانسته گام مؤثری را در مسیر صنعتی‌شدن برای انجام جهش‌های بالا و رشد اقتصادی بلندمدت بردارد. طی دهه گذشته بخش صنعت وضعیت پرنوسانی را پشت سر گذاشته؛ به‌گونه‌ای که سهم این بخش از تولید ناخالص داخلی با کاهش روبه‌رو شده و جایگاه این بخش در ساختار تولیدی اقتصاد کشور تنزل داشته است. سهم کاهنده ارزش‌افزوده بخش صنعت و معدن از تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت در مقایسه با روند فزاینده آن به قیمت جاری مبیّن کاهش توان خلق ارزش‌افزوده به ازای مقادیر مشخصی از تولید است. درواقع به علت تمرکز بر تولیدات منبع‌محور در کشور و عدم تنوع در ترکیب تولیدات و صادرات صنعتی کشور، توان خلق ارزش‌افزوده صنعتی و معدنی کاهش‌یافته و درنتیجه با تضعیف بنیان‌ها و زیرساخت صنایع، طی دهه گذشته روند معکوس در صنعتی شدن کشور مشاهده شده است. ارقام منفی رشد صادرات صنعتی کشور در برخی سال‌های اخیر مؤید این موضوع است. از طرفی، وابستگی بالای صادرات صنعتی به صادرات پتروشیمی، گاز طبیعی و میعانات گازی گویای ساختار غیرمتنوع سبد صادراتی صنعتی کشور است که از حیث برخورداری از فناوری بالا نیز وضعیت مناسبی ندارد، این ساختار غیرمتنوع به‌واسطه تحریم‌ها برای شرکای عمده تجاری ایران نیز صدق می‌کند. بررسی وضعیت اقتصادی کشور نشان می‌دهد که در غیاب یکپارچگی سیاست‌های اقتصادی در سطوح کلان، به‌رغم ظرفیت‌های صنعتی، بخش صنعت به دلیل عدم جذب سرمایه به سومین محرک رشد اقتصادی کشور تبدیل‌شده و نقش پیشرانی آن در انباشت سرمایه کاهش پیدا کرده است.

اما چرا دولت نتوانسته آن‌طور که باید مسیر توسعه صنعتی در کشور را هموار کند و کشور را از مواهب آن در رفاه برخوردار سازد. دولت برای تنظیم‌گری و هدایت صنعت، ابزارهای مهمی نظیر اعطای تسهیلات، تعیین تعرفه، تعیین مالیات، صدور مجوز، تعیین استاندارد و... را در اختیار دارد؛ اما وضعیت صنعتی کشور نشان می‌دهد این ابزارها به‌درستی در جهت اولویت‌ها و نیازهای کشور مورداستفاده قرار نگرفته‌اند. از طرفی ظرفیت دولت نیز برای ایفای نقش تنظیم‌گری این سیاست‌ها بسیار حائز اهمیت است.

در حال حاضر نیاز به توسعه صنعتی و سرمایه‌گذاری در مناطق مختلف کشور باعث شده است تا مطالبات نمایندگان مجلس از مسئولان صنعتی برای راه‌اندازی صنایع مناطق مختلف، فرمان توسعه صنعتی کشور را جهت دهد. در ایران بسیاری از واحدهای صنعتی نه براساس منطق اقتصادی بلکه بر اساس توانمندی سیاست‌مداران منطقه نظر وزرا، استانداران، برخی از نمایندگان مجلس برای دریافت منافع بیشتر و شروع پروژه‌های عمرانی جدید در منطقه و حوزه جغرافیایی جدید مربوط از عوامل اصلی این موضوع است یا با ملاحظات خاص اجتماعی دولت (محرومیت‌زدایی) تأسیس شده‌اند که عدم کارایی آن‌ها را دامن میزند.

خلأ وجود سیاست صنعتی این آفت را تشدید کرده و این توزیع صنایع به شکلی ناموزون و بدون در نظرگرفتن اولویت‌های ملی و منطقه‌ای انجام می‌شود. ذهنیت غلطی که توسعه صنعتی را در صنایع بزرگ خلاصه می‌کند، نیز بر چالش‌های این موضوع افزوده است چراکه عمده مطالبات نمایندگان مجلس در صنایع بزرگی همچون خودرو، فولاد، پتروشیمی، سیمان و... خلاصه می‌شود این در حالی است که این صنایع بزرگ بعد از رسیدن به دوره بلوغ خود به‌هیچ‌وجه به دولت پاسخگو نیستند. توانمندی پایین و متوسط با ارتباطات سیاسی قوی، انتظام بنگاه‌های اقتصادی حمایت‌شونده را به شدت مشکل می‌کند. ازاین‌رو عجیب نیست که حمایت‌های صورت گرفته از صنایع بانفوذی مانند خودروسازی، پتروشیمی و فولاد، تسخیرشده و به اهداف خود نرسد. چراکه همواره صنایع صاحب نفوذ می‌توانند با اتکا به قدرت لابی‌گری خود مانع قطع سیاست‌های حمایتی شوند. حتی اگر از کاستی‌های سیاست‌های اقتصادی اعم از خصوصی‌سازی‌های اشتباه و اعطای رانت به آن‌ها را درنتیجه فضای سیاسی حاکم بر این صنایع نادیده بگیریم، نبود یک نظام تنظیم‌گری کارآمد باعث شده که در بسیاری از موارد اجرای یک سیاست در کشور برای پیشبرد اهداف صنعتی کشور به یک ضد سیاست نسبت به خود تبدیل شود.

اما جنبه دیگری از تحلیل فضای صنعتی کشور اقتصاد سیاسی آن است که به عنوان مؤلفه اصلی در تحلیل عدم موفقیت‌های سیاست‌های صنعتی به شمار میرود. رویکرد سنتی به اقتصاد سیاسی بیان می‌کند که سیاست‌های اقتصادی در بازار سیاسی شکل می‌گیرند. بازیگران اصلی در بازار گروه‌های ذینفع یا ائتلاف‌های توزیعی، رانت‌خوارانی هستند که به دنبال منافع سیاسی هستند. هرگونه تغییر خط‌مشی محکوم‌به ایجاد برندگان و بازندگانی است که ممکن است این خط‌مشی‌ها را سازمان‌دهی کنند یا نکنند و یا از سیاست‌های دیگر حمایت کنند. درنهایت، تصمیم‌گیرندگان این فشارها را واسطه کرده و انتخاب‌های خود را با توجه به اهداف خود تعیین می‌کنند.

در نهایت ذکر نکات ذیل برای حرکت به سمت توسعه صنعتی در کشور قابل ذکر است:

۱- با توجه به مباحث جدید در حوزه سیاست صنعتی در حال حاضر مسئله دیگر موجه بودن سیاست صنعتی نیست بلکه طراحی و چگونگی اجرای آن است که حائز اهمیت است. در حقیقت سیاست صنعتی بازطراحی حکمرانی صنعتی برای ایجاد سازگاری بیشتر با رقابت و به‌صورت کلی رشد مبتنی بر نوآوری است. بنابراین پذیرش و توجه به آن برای انجام اقدامات مناسب از سوی سیاستگذاران ضروری است.

۲- بر اساس آنچه که در مبانی نظری عنوان شد در مباحث سیاست صنعتی دولت تنظیم‌گر جای خود را به دولت مداخله‌گر داده است و نیازمند برنامه‌ریزی، یکپارچگی و زمانبندی متناسب با ویژگی‌های جامعه و توانمندی‌های اقتصادی آن است و حمایت‌هایی صورت گرفته در راستای حفظ یا تشدید رقابت در آن بخش اقتصاد باشد.

۳- در حال حاضر در ایران دولت یک سیاست صنعتی نانوشته مبتنی بر مزیت‌های نسبی در صنایع منبع محور را دنبال می‌کند که نتوانسته ارزش‌افزوده قابل‌توجهی را متوجه بخش صنعت کند و مشکلات زیست محیطی را برای کشور به دنبال داشته است. علاوه بر این با توجه به ظرفیت پایین دولت موجب شکل گرفتن ذینفعان پرنفوذ و پرقدرت در بهره‌گیری از رانت‌های انرژی و ... در صنایع شده است و تسخیرشدگی دولت توسط این صنایع را در پی داشته است.

۴- تلاش برای تدوین برنامه توسعه صنعتی در ایران در سال‌های مختلف انجام شده است با این حال هیچ یک از این برنامه‌ها به مرحله اجرا نرسید. از نظر مشتاق خان تفاوت نهادها و سیاست‌های صنعتی در کشورها به این دلیل است که زمینه‌های سیاسی آن‌ها متفاوت است و این امر پیامدهای مهمی در طراحی اولویت‌های حکمرانی در کشورهای مختلف دارد. بر این اساس توجه به زمینه‌های سیاسی در کشور، ساختار حکمرانی در طراحی سیاست صنعتی باید مد نظر قرار گیرد.

۵- به نظر می‌رسد که در مسیر دستیابی به توسعه صنعتی در کشور تدوین برنامه مناسب برای ایجاد یک مسیر رشد مبتنی بر فناوری لازم است که بتواند به ارتقا توان رقابتی و انسجام اجتماعی بیانجامد.

۶- به‌منظور تحقق نقش دولت در توسعه صنعتی و تنظیم‌گری سیاست‌های صنعتی ضروری است که توازن قدرت در میان بازیگران عرصه سیاسی و صنعتی کشور برقرار شود و نهادها و سازمان‌های مرتبط با استقرار مناسب خود بتوانند نقش خود در توسعه صنعتی کشور را به‌درستی ایفا نمایند.

۷- ایجاد سازوکارها و نهادهای پشتیبان توسعه صنعتی مبتنی بر یادگیری و نفوذ تکنولوژی در مسیر صنعتی شدن ضروری است. بر اساس نظر مشتاق خان اگرنهادهای توسعه‌ای به‌خوبی و با در نظر گرفتن استقرار سیاسی کشور طراحی شوند - حتی اگر دولت توسعه‌گرای مقتدر وجود نداشته باشد- احتمال موفقیت وجود دارد. ازاین‌رو کشورهای خواهان صنعتی‌شدن باید به طراحی نهادهای توسعه‌ای با توجه به بستر منحصربه‌فرد خودشان همت گمارند.

۸- نواقص موجود در بازارهای سیاسی را می توان کاهش داد، اما نیازمند افزایش اطلاعات، شفافیت، کنترل و تعادل، مسئولیت‌پذیری بالاتر، فضای بیشتر برای جوامع مدنی و رقابت پذیری بازار سیاسی است. این عناصر برای بهبود حکمرانی مورد نیاز است که می‌تواند احتمال طراحی و اجرای مؤثر سیاست‌های عمومی، از جمله سیاست‌های صنعتی را افزایش دهد و نتایج اقتصادی بهتری برای منطقه به همراه داشته باشد.

منابع و ماخذ:

۱. ایزدخواه، روح اله، رضوی محمدرضا، (۱۳۹۲). مقایسه نظریات مکاتب اقتصادی منتخب، به منظور استخراج چارچوب نظری سیاست‌های صنعتی، فصلنامه علمی پژوهشی علم و فناوری، سال ششم، شماره ۱، پاییز ۱۳۹۲

۲. جعفرتاش،برزین، رجب‌پور، حسین، (۱۳۹۹). الگوی راهبردی حمایت از تولید نظریه استقرار سیاسی، چارچوبی برای فهم اقتصاد سیاسی حمایت از تولید، مرکز پژوهش های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی،

۳. جعفرتاش،برزین، رجب‌پور، حسین، (۱۳۹۷). الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ رویکردهای تدوین سیاست صنعتی، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی،

۴. حجازیان، حامد (۱۳۹۷). سیاست صنعتی نوین، نگاهی به تحولات نظری پس از بحران مالی، شرکت چاپ و نشر بازرگانی ۱۳۹۷.

۵. رجب‌پور، حسین، (۱۴۰۰). آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران، تحلیل و ارزیابی اسناد استراتژی توسعه صنعتی، مرکز پژوهش های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی، آبان ماه ۱۴۰۰، شماره مسلسل: ۱۷۸۶۰

6. Aghion, P., Boulanger, J., & Cohen, E. (2011). Rethinking industrial policy. Bruegel,Policy Brief, Issue 2011/04.
7. Aiginger, K. (2007). Industrial policy: A dying breed or a re-emerging phoenix.,Journal of Industry, Competition and Trade, 7, 297–323.
8. Aiginger, K. (2013). The ‘‘Greening” of industrial policy, headwinds and a possible,symbiosis. WIFO Working Papers, 450/2013
9. Aiginger, K., & Rodrik, D. (2020). Rebirth of industrial policy and an agenda for the Twenty-First century. Journal of Industry, Competition and Trade, 20,189–207
10. Amsden, A. (2001). The rise of ‘‘The Rest”: Challenges to the west from lateindustrializing
11. Andrea Ferrannini a,b,c,ñ, Elisa Barbieri c,d, Mario Biggeri a,b,c, Marco R. Di Tommaso,2021, Industrial policy for sustainable human development in the post-Covid19 era, World Development 137 (2021) 105215
12. Andreoni, A., & Chang, H.-J. (2016). Industrial policy and the future of manufacturing. Economia e Politica Industriale, 43, 491–502.
13. Andreoni, A., & Chang, H.-J. (2018). The political economy of industrial policy:Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. Structural Change and Economic Dynamics, 48, 136–150.
14. Andreoni, A., Chang, H.-J., & Scazzieri, R. (2019). Industrial policy in context:Building blocks for an integrated and comparative political economy agenda.Structural Change and Economic Dynamics, 48, 1–6.
15. Bator, F. M. (1958). The anatomy of market failure. Quarterly Journal of Economics, 72(3), 351–379.
16. Bianchi, P., & Labory, S. (2011). Industrial policies after the crisis. Seizing the future. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
17. Bianchi, P., & Labory, S. (2019a). Industrial policy for the manufacturing revolution: Perspectives on digital globalisation. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
18. Bianchi, P., & Labory, S. (2019b). Manufacturing regimes and transitional paths:Lessons for industrial policy. Structural Change and Economic Dynamics, 48,24–31.
19. Bulfone, F. (2019). The state strikes back: Industrial policy, regulatory power and the divergent performance of telefonica and telecom Italia. Journal of European Public Policy, 26(5), 752–771.
20. Chang, H.-J. (1994). The political economy of industrial policy. New York: St. Martin’s Press.
21. Chang, H.-J. (Ed.). (2003). Rethinking development economics. London and New York:Anthem Press.
22. Chang, H.-J., & Andreoni, A. (2020). Industrial policy in the 21st century.Development and Change, 51(2), 324–351.
23. Cimoli, M., Dosi, G., & Stiglitz, J. E. (Eds.). (2009). Industrial policy and development. The political economy of capabilities accumulation. Oxford: Oxford UniversityPress.
24. Di Giulio, M. (2018). Industrial policies at a time of liberalization: The internationalization of European transport enterprises. International, Review of Administrative Science, 84(2), 334–353.
25. Di Tommaso, M. R., & Schweitzer, S. O. (2013). Industrial policy in America. Breaking the Taboo. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
26. Di Tommaso, M. R., Rubini, L., & Barbieri, E. (2013). Southern China: Industry,development and industrial policy. London and New York: Routledge.
27. Di Tommaso, M. R., Tassinari, M., & Ferrannini, A. (2020c). Industrial policy and societal goals. A new look at the American case (from Hamilton to Obama andTrump). How Social Forces Impact the Economy: Routledge.
28. Di Tommaso, M. R., Tassinari, M., Barbieri, E., & Marozzi, M. (2020a). Selective industrial policy and ‘sustainable’ structural change. Discussing the political
29. Dieter Helm (2006), Oxford Review of Economic Policy, special edition on regulation, summer 2006

30. Dosi, Giovanni, Mario Cimoli and Joseph E. Stiglitz (2009), Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation, pp. 336-77, Oxford: Oxford University Press.
31. economy of sectoral priorities in the US. Structural Change and Economic Dynamics, 54, 309–323.
32. Guidi, M., Guardiancich, I., & David, D. (2020). Modes of regulatory governance: A political economy perspective. Governance, 33(1), 5–19.
33. Hickey, S. (2005). The politics of staying poor: Exploring the political space for poverty reduction in Uganda. World Development, 33(6), 995–1009.
34. Jac C. Heckelman, Bonnie Wilson (٢٠١٩), The growth-maximizing level of regulation: Evidence from a panel of international data, European Journal of Political Economy, 59 (2019) 354–368
35. Hope, Christopher James (2018). Developmentalism, dependency, and the state: industrial policy and structural transformation in Namibia since 1900. Darwin College, September 2018
36. Katzenstein, P. (Ed.). (1978). Between power and plenty: Foreign economic policies of advanced industrial states. Madison: Universityof Wisconsin Press.
37. Khan, Mushtaq Husain (1999). The Political Economy of Industrial Policy in Pakistan 1947-1971. SOAS Department of Economics Working Paper No. 98, School of Oriental and African Studies, University of London.
38. Khan, Mushtaq Husain (2000a). Rents, Efficiency and Growth, in Khan, Mushtaq H. and K.S. Jomo (eds) Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia, pp. 21-69, Cambridge: Cambridge University Press.
39. Khan, Mushtaq Husain (2000b). Rent-seeking as Process, in Khan, Mushtaq H. and K.S. Jomo (eds) Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia, pp. 70-144, Cambridge: Cambridge University Press.
40. Khan, Mushtaq Husain (2009). Learning, Technology Acquisition and Governance Challenges in Developing Countries. Research Paper Series on Governance for Growth. School of Oriental and African Studies, University of London: London.
41. Khan, Mushtaq Husain (2010). Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions. Research Paper Series on Governance for Growth. School of Oriental and African Studies, University of London: London.
42. Khan, Mushtaq Husain (2011). India's Evolving Political Settlement and the Challenges of Sustaining Development. SOAS University of London
43. Khan, Mushtaq Husain (2012a). The Political Economy of Inclusive Growth, in de Mello, Luiz and Mark A. Dutz (eds) Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies, pp. 15-54, Paris:OECD Publishing.
44. Khan, Mushtaq Husain (2012b). Bangladesh: Economic Growth in a Vulnerable Limited Access Order, in North, Douglass, John Wallis, Steven Webb and Barry Weingast (eds) In the Shadow of Violence: The Problem of Development for Limited Access Order Societies, pp. 24-69, Cambridge: Cambridge University Press.
45. Khan, Mushtaq Husain (2013a). The Political Settlement, Growth and Technical Progress in Bangladesh. DIIS Working Paper No. (2013:01). Danish Institute for International Studies: Copenhagen.
46. Khan, Mushtaq Husain (2013b). Political Settlements and the Design of Technology Policy, in Stiglitz, Joseph, Justin Yifu Lin and Ebrahim Patel (eds) The Industrial Policy Revolution II. Africa in the Twenty-First Century, pp. 243-80, London: Palgrave. Available
47. Khan, Mushtaq Husain and Stephanie Blankenburg 2009. The Political Economy of Industrial Policy in Asia and Latin America
48. Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. American Economic Review, 64(3), 291–303.
49. Lin, J. Y. (2017). Industrial policies for avoiding the middle-income trap: A new structural economics perspective. Journal of Chinese Economic and Business Studies, 15(1), 5–18.
50. Lin, J. Y. (Ed.). (2012). New structural economics. A framework for rethinking, development and policy. Washington: The World Bank.
51. Lin, J. Y., & Chang, H.-J. (2009). Should industrial policy in developing countries, conform to comparative advantage or defy it? A debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang. Development Policy Review, 27(5), 483–458.
52. Mazzucato, M., Cimoli, M., Dosi, G., Landesmann, M. A., Page, T., Pianta, M., et al.(2015). Which industrial policy does Europe need? Intereconomics, 50, 120–155.
53. Mazzucato, M., Kattel, R., & Ryan-Collins, J. (2019). Challenge-driven innovationpolicy: Towards a new policy Toolkit. Journal of Industry, Competition and Trade,20, 421–437.