



از سری مباحث اقتصاد ایران (شماره ۱)

**آیا راه‌حل‌های پرفسور چانگ، اقتصاد ایران را درمان می‌کند؟**

«هاجون چانگ»

استاد اقتصاد دانشگاه کمبریج

تلخیص و تنظیم از:

شرکت گروه مشاوران مدیریت و مطالعات راهبردی تدبیر

فروردین ماه ۱۳۹۶



## بسمه تعالی

### مقدمه:

آقای پرفسور چانگ استاد اقتصاد دانشگاه کمبریج در حوزه‌های مختلفی چون نظریه‌های مداخله دولت، اقتصادهای نهادی، سیاست‌های صنعتی، خصوصی‌سازی، جهانی‌شدن، اقتصاد آسیای شرقی، چشم‌انداز تاریخی اقتصاد توسعه به مطالعه پرداخته است و کتابها و مقالات فراوانی را در رابطه با موضوعات مطروحه، تدوین نموده است. پرفسور چانگ در نظرسنجی نشریه پراسپکت، به عنوان نهمین متفکر جهان در سال ۲۰۱۴ انتخاب شده است.

چانگ معتقد است، ابرقدرت‌های اقتصادی امروز (از آمریکا گرفته تا بریتانیا و کره جنوبی) همگی با حمایت های هدفمند نسبت به تولیدات داخلی و نظارت دولت در صنعت، به رفاه رسیده‌اند. این واقعیتی است که افرادی که به دنبال رقابت در بازارهای خارجی هستند، نباید به سادگی آن را فراموش کنند.

در این مقاله که به صورت پرسش و پاسخ<sup>۱</sup> تنظیم شده است، به تجزیه و تحلیل سه محور اصلی "ایران در مسیر متنوع‌سازی اقتصادی"، "عبور از دوگانه بازار و دولت"، "دام درآمد متوسط"، پرداخته می‌شود.

### ۱- ایران در مسیر متنوع‌سازی اقتصادی

**پرسش:** رئیس سیاست‌های متنوع‌سازی اقتصادی در خصوص حرکت از اقتصاد وابسته به صادرات نفت خام، به سمت صنایع با ارزش افزوده بالا چگونه باید باشد؟

**پروفسور چانگ:** تسهیل کسب‌وکار و ایجاد فضای مناسب برای بخش خصوصی، برای دستیابی به تنوع اقتصادی و حرکت به سمت بخش‌هایی با ارزش افزوده بالا، شرط لازم است، اما کافی نیست. اگر شما اقتصاد را آزاد کنید و همه چیز را به بخش خصوصی بسپارید، فرآیند متنوع‌سازی اقتصادی، خود به خود رخ نخواهد داد. به این دلیل که حرکت به سمت بخش‌های جدید نیازمند آموختن و اکتساب قابلیت‌های مدیریتی و فنی

<sup>۱</sup>گفت‌وگو توسط رامین ناصحی / استاد اقتصاد در دانشگاه سوآز (SOAS)  
- ترجمه: توسط مولود پاکروان / نویسنده، مترجم و استاد دانشگاه

جدید است و این فرآیند، نمی‌تواند تحت فشار رقابت و اقتصاد بازار آزاد اتفاق بیفتد.

دولت باید در فرآیند تنوع‌بخشی اقتصادی، **نقشی غیرمستقیم اما فعال** ایفا کند. اگر نگاهی به تجربیات موفق در توسعه اقتصادی بیندازید که از بریتانیای قرن هجدهم آغاز شده و تا چین در حال حاضر ادامه یافته، تقریباً در تمامی این موارد شاهد دولتی هستید که به‌طور فعال، با سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف، با پذیرش ریسک در صنایعی که بخش خصوصی تمایلی به سرمایه‌گذاری در آن نداشته و با سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های ضروری و تحقیق و توسعه (R&D) و مهارت‌ها، سبب پیشبرد توسعه شده است.

دولت باید صنایعی را که قدرت رقابت جهانی دارند، شناسایی کند و بخش خصوصی را برای ورود به این صنایع مورد تشویق قرار دهد. این کار باید با برنامه‌ریزی اقتصادی و اعمال سیاست صنعتی (Industrial Policy) از طریق اعطای یارانه‌های مشروط (وام ارزان، تخفیف مالیاتی و حمایت تعرفه گمرکی) به صنایع مورد نظر صورت گیرد. سیاست‌گذاری صنعتی نیز باید مبتنی بر گفت‌وگو و همکاری بین دولت و کارآفرینان باشد. در پی این امر برای بازسازی صنایع، برنامه انتقالی مشخصی تدوین شود. همچنین دولت باید به جای توسعه بخش خدمات، بر توسعه صنعتی متمرکز شود، چراکه بخش خدمات قادر نیست درآمد صادراتی قابل توجهی برای کشور کسب کند.

## ۲- عبور از دوگانه بازار و دولت:

**پرسش:** در ایران بخش خصوصی ضعیف است، چه باید کرد؟

**پرفسور چانگ:** برای آنکه بخش خصوصی قوی‌تر شود، عملاً وجود یک دولت فعال ضروری است. ببینید مردم اغلب دچار یک تفکر دوگانه اشتباه می‌شوند؛ آنها تصور می‌کنند در ارتباط با بازار، دو نوع دولت بیشتر وجود ندارد: یا **منفعل و لیبرال** است و فقط می‌تواند از حقوق مالکیت آنها حمایت کند و یا **تمامیت‌طلب** است و بخش خصوصی را دشمن خود می‌داند. اما عملاً بین این دو، طیف گسترده‌ای از تلفیق روابط دولت-بازار وجود دارد. برای مثال، دولت‌های مداخله‌گرای کره جنوبی و تایوان در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، یا ژاپن در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، یا کشورهای اروپایی در اوایل قرن بیستم تلاش کردند با همکاری با بخش

خصوصی، سبب تقویت آن شوند. گاهی این فرآیند سبب آشفتگی بخش خصوصی می‌شود. به عنوان مثال در دهه ۱۹۶۰، دولت کره جنوبی ناچار شد برخی از شرکت‌ها مانند ال‌جی - که حالا یکی از بزرگ‌ترین شرکت‌های الکترونیکی جهان است - را به سمت بخش الکترونیک هدایت کند؛ چرا که در آن زمان، ال‌جی کالاهای مصرفی مانند خمیردندان تولید می‌کرد و مایل بود به همان روند ادامه دهد. اما دولت به این کمپانی گفت: «نه، شما باید به سمت صنایع پیچیده که ارزش افزوده بالاتری دارند حرکت کنید.»

**پرسش:** پس شما معتقد هستید که نقش دولت به نوعی مکمل بخش خصوصی است و شما این دوگانگی بین دولت و بازار را رد می‌کنید. حال آیا تصور می‌کنید ایران می‌تواند پس از سال‌ها انزوا، بدون اعمال هرگونه سیاست صنعتی دوباره به اقتصاد جهانی بپیوندد؟

**پرفسور چانگ:** خیر، یا شروع تحریم‌های بین‌المللی، اقتصاد ایران ناگزیر به سمت درونگرایی حرکت کرد و از انتقال به یک اقتصاد پویاتر بازماند. بنابراین حقیقت دارد که شرکت‌های دولتی ناکارآمد و همین‌طور شرکت‌های خصوصی که شانس رقابت در بازارهای جهانی را ندارند، اقتصاد شما را گرفتار کرده‌اند. پس این یک مشکل است، اما راه حلش این نیست که یک‌شبه، اقتصادتان را آزاد کنید. برای آنکه بدانید در این صورت، چه اتفاقی خواهد افتاد، کافی است به تجربه شوروی سابق در دهه ۱۹۹۰، نگاهی بیندازید. شما شرکت‌های ضعیفی دارید که نیازمند یک برنامه دقیق و محتاطانه برای حمایت هستند تا بتوانند خود را بازبایی کنند، بهره‌وری و کارآمدی خود را افزایش دهند و در عرصه بین‌الملل توان رقابت پیدا کنند. خیال‌پردازانه است که تصور کنید می‌توانید اقتصاد را آزاد کنید و این بنگاه‌ها را در معرض رقابت بین‌المللی قرار دهید و آنها هم یک‌شبه بتوانند با شرکت‌های آلمانی و کره‌ای رقابت کنند. شما به یک برنامه انتقالی بسیار دقیق نیاز دارید.

همچنین شما به یک گفت‌وگوی ملی نیاز دارید؛ باید دولتمردان، نمایندگان بخش خصوصی، متخصصان تکنولوژی، مشاوران مدیریت و بانکداران را گرد هم بیاورید و در مورد اینکه باید از کدام بخش حمایت شود، به بحث و گفت‌وگو بنشینید. برخی بخش‌ها را می‌توان در مدت چهار یا پنج سال به رقابت‌پذیری رساند؛ به ویژه آنهایی که خود از رقابت‌پذیری بین‌المللی فاصله چندانی ندارند. این بخش‌ها با مشوق‌ها و یارانه‌های مشروط به سرعت می‌توانند رقابت‌پذیر شوند. در سایر بخش‌ها، این فرآیند ممکن است تا ۱۰، ۲۰ یا حتی ۳۰ سال طول

بکشد. فراموش نکنید، ژاپن در دهه ۱۹۷۰، به مدت ۴۰ سال از خودروسازی‌اش حمایت کرد تا این بخش در عرصه بین‌المللی به رقابت‌پذیری رسید. اما لازم است یادآور شوم اگر حمایت‌های مشروط جواب نداد، باید صنایع ناکارآمد را رها کنید. بنابراین به برنامه دقیق بخش به بخش، و صنعت به صنعت نیاز دارید.

**پرسش:** برخی محققان می‌گویند که برای تدوین و اجرای یک سیاست صنعتی موثر به یک دولت کارآمد و سالم نیاز است که بتواند صنایع رقابت‌پذیر را درست تشخیص دهد.

**پرفسور چانگ:** کاملاً درست است. اما در تحلیل این موضوع باید مسائل کوتاه‌مدت و بلندمدت را از یکدیگر تفکیک کنید. در کوتاه‌مدت، چون دولت شما فاقد برخی مهارت‌هاست و برخی از بخش‌های آن فاقد شایستگی کافی هستند؛ ناچارید بپذیرید که نمی‌توان از برنامه‌های مداخله‌ای انتظارات بلندپروازانه داشت. اگر برای دولتی که هنوز شایستگی کافی پیدا نکرده، برنامه بلندپروازانه (کمال‌گرایانه) بچیند باید منتظر شکست باشید. اما در بلندمدت، راه حل این است که به جای آنکه بگویید ما هرگز قادر نخواهیم بود به درستی در اقتصاد مداخله کنیم، کیفیت تشکیلات و سازمان دولت را بهبود ببخشید. این دقیقاً همان اتفاقی است که در کشورهای نظیر کره جنوبی و تایوان افتاده است. اما در بلندمدت، بهترین راه برای دستیابی به اهداف بزرگ، بهبود کیفیت تشکیلات و سازمان دولت است. فکر نکنید برای دستیابی به اهداف بزرگ، باید در دولت یک «سوپرمن» وجود داشته باشد! شما می‌توانید در مقیاس بسیار کوچک، آغاز کنید و به دستاوردهای بزرگی برسید!

بار دیگر یادآور می‌شوم، لازم است این تفکر سیاه و سفید در مورد «بازار یا دولت» را کنار بگذارید. دولت برای انتخاب بخش‌های «رقابتی» باید با بخش خصوصی همکاری کند، چرا که اگر شما بوروکراتی باشید که در وزارت صنعت یا تجارت نشسته‌اید، بی‌تردید به خوبی نمی‌دانید در بازارهای مختلف، چه اتفاقاتی در حال رخ دادن است. اما اگر از سوی دیگر، این وظیفه را تماماً به بخش خصوصی واگذار کنید، این بخش ریسک ورود به صنایع جدید را الزاماً نخواهد پذیرفت. به علاوه، ممکن است به تنهایی قادر نباشد برای سرمایه‌گذاری در صنایع جدید همکاری و مشارکت کند. اجازه بدهید نمونه جدیدی برایتان بیاورم. حدود ۱۰ سال قبل، دولت سنگاپور تصمیم گرفت به صنعت نگهداری ناوگان هوایی (Aircraft Maintenance Industry)

ورود پیدا کند. گرچه در این کشور زمین کافی وجود ندارد، دولت (که تقریباً مالک ۹۰ درصد اراضی است) تصمیم گرفت تا دومین فرودگاه سنگاپور را احداث کند و آن را تماماً به صنعت نگهداری هواپیما اختصاص دهد. پس از این حرکت، بسیاری از کمپانی‌های بزرگ مانند رولزرویس که موتور هواپیما تولید می‌کنند، تصمیم گرفتند مرکز تحقیق و توسعه (R&D) خود را در این پایگاه جدید احداث کنند. بدین ترتیب سنگاپور در حال حاضر یک پارک صنعتی دارد که در آن، شرکت‌های بنام با یکدیگر همکاری می‌کنند و دولت با جدیت تمام می‌کوشد موفقیت این بخش را تضمین کند. این بخش، بدون ورود دولت، نمی‌توانست توسعه پیدا کند. پس شما، به تجمیع تمامی این عناصر و عوامل مختلف نیاز دارید. البته، برای آنکه این مداخله موفقیت‌آمیز باشد، لازم است خواسته‌های بخش خصوصی به خوبی شنیده شود. این بخش می‌تواند طرح‌هایی را که به لحاظ تجاری مناسب و پایدار هستند، پیشنهاد بدهد. اما در برخی موارد، این دولت است که باید بخش خصوصی را به سمت بخش‌های جدید هل بدهد یا برای ورود آن به این عرصه‌ها، انگیزه و مشوق ایجاد کند. دولت همچنین باید در توسعه مهارت‌های مرتبط و تحقیق و توسعه سرمایه‌گذاری کند. برای رشد و نمو بخش‌های مورد نظر، وجود تمام این عوامل ضروری است. بار دیگر یادآوری می‌کنم، وقتی درباره هدف‌گذاری و انتخاب صنایع صحبت می‌کنیم، نباید در دام دوگانگی و تقابل «دولت در برابر بازار» بیفتیم؛ ما به همکاری و گفت‌وگو میان دولت و بخش خصوصی نیاز داریم.

گاهی ممکن است شما در یک صنعت خاص از مزیت نسبی (بالقوه) برخوردار باشید اما هنوز نیاز دارید که با تکنولوژی‌های آن صنعت آشنا شوید و بازارهایی برای صادرات پیدا کنید؛ این همان جایی است که مداخله دولت ضروری است. اساساً، اینکه شما در یک صنعت مزیت نسبی دارید به این معنا نیست که الزاماً در بازارهای جهانی توفیق پیدا خواهید کرد، بلکه برای این موفقیت به عوامل دیگری به جز داده‌های تولید (زمین، نیروی کار و سرمایه) نیاز دارید.

### ۳- دام در آمد متوسط:

**پرسش:** برخی ارزیابی‌ها حاکی از آن است که ایران در «دام درآمد متوسط» (Middle Income Trap) گرفتار شده است. نه می‌تواند در صنایع با دستمزد پایین با کشورهایمانند چین رقابت کند، و نه از

قابلیت‌های لازم برای رقابت با صنایع دانش‌محور کشورهای ثروتمند برخوردار است. در این شرایط، چگونه می‌تواند با موفقیت به اقتصاد جهانی بپیوندد؟

**پرفسور چانگ:** ایران در رویارویی با این مشکل تنها نیست؛ این معضلی است که بسیاری از کشورها با آن مواجه هستند. اما تنها راه حل پیش‌رو آن است که اقتصاددانان را به سمت فعالیت‌هایی با ارزش افزوده بالا هدایت کنید. بدین ترتیب می‌توانید کار ایجاد کنید و در اقتصاددانان با دستمزدهای فعلی، اشتغال‌زایی کنید. با کاهش دستمزدها نمی‌توانید این مشکل را حل کنید. حتی اگر دستمزدها را تا حد چین کاهش دهید، ناچارید با ویتنام رقابت کنید که دستمزدهای آن یک‌سوم چین است. باز هم اگر دستمزدها را به سطح ویتنام برسانید، اتیوپی را در برابرتان دارید که دستمزدها در آن کمتر است. باید به سمت بخش‌هایی حرکت کنید که بهره‌وری بیشتر و محتوای دانش‌محور بالایی دارند و همه اینها مستلزم تدوین نوعی سیاست صنعتی از سوی دولت و همکاری با بخش خصوصی داخلی است.

**پرسش:** ایران به عنوان نخستین گام برای پیوستن به اقتصاد جهانی، به زودی ناگزیر خواهد بود حساب سرمایه خود را برای پذیرش وام‌های خارجی و سرمایه‌گذاری‌های پورتفولیو (سهام و اوراق قرضه) آزاد کند. این در حالی است که با توجه به بحران سال ۱۹۹۷ در آسیای شرقی، می‌دانیم که ایران باید از شتابزدگی در آزادسازی حساب سرمایه بپرهیزد. تصور می‌کنید کدام کشور می‌تواند برای آزادسازی تدریجی و محدود حساب سرمایه، الگوی ایران باشد؟

**پرفسور چانگ:** در حقیقت، تمامی اقتصادهای موفق شرق آسیا با حساب سرمایه بسیار بسته و محدود توسعه پیدا کردند (بدین معنا که سرمایه‌گذاران خارجی قادر نبودند به آسانی در اوراق قرضه یا بازار سهام آنها سرمایه‌گذاری کنند). ژاپن تا دهه ۱۹۶۰، کره جنوبی تا دهه ۱۹۸۰، و چین تاکنون، حساب سرمایه آزاد نداشته‌اند. برخی از این کشورهای آسیای شرقی، مانند کره جنوبی وقتی حساب سرمایه خود را آزاد کردند، این فرآیند را بد مدیریت کردند و دچار بحران مالی شدیدی شدند که اکنون، حتی با گذشت ۲۰ سال، زخم‌های آن بر اقتصاد ملی کشورشان باقی مانده است. پس شما لازم است به شدت محتاط باشید؛ آخرین کاری که باید انجام دهید این است که حساب سرمایه خود را به‌طور کامل آزاد کنید. به نظر من، هیچ کشوری

نباید حساب‌های سرمایه‌اش را به‌طور کامل باز کند چرا که همان‌طور که تجربه آخرین بحران مالی نشان می‌دهد، این فرآیند می‌تواند به شدت مخرب باشد. البته ایران، حتی اگر با سرعت زیاد رشد کند، ۲۰ سال دیگر طول می‌کشد تا به آن نقطه برسد! حتی امروز هم می‌بینید، صندوق بین‌المللی پول، آزادسازی حساب سرمایه را توصیه نمی‌کند. این آخرین چیزی است که باید نگرانش باشید. خیال‌پردازانه است که فکر کنید به محض آنکه حساب سرمایه‌تان را باز کنید، تمام خارجی‌ها پولشان را به کشور شما سرازیر خواهند کرد و اقتصادتان را توسعه خواهند بخشید.

### ارزیابی TCG :

دیدگاه‌های پرفسور چانگ در نقد مدل‌های توسعه نئولیبرالیستی و دولت‌سالاری می‌باشد. بدین معنی که وی به عنصر "سیاست‌گذاری عمومی" همسو با بازار از سوی دولت تاکید فراوان دارد. اما اقتصاد نئولیبرالیستی به سیاست‌گذاری عمومی اعتقادی ندارد و در اقتصاد دولتی نیز "سیاست‌گذاری" به "تصدی‌گری" تبدیل شده است. حال آنکه برای کشورهایی همچون ج.ا.ایران از یکسو دولت باید از تصدی‌گری فاصله گرفته و از سوی دیگر جهت اتخاذ سیاست‌گذاری‌های مناسب برای رهنمون‌سازی ایفای نقش فعالانه بخش خصوصی در اقتصاد رقابتی، تلاش نماید. پیچیدگی‌های محیطی اقتضا می‌نماید که دولت برای سیاست‌گذاری کارآ، به تفاهم و گفتگو با بخش خصوصی بپردازد و "اعتماد متقابل" بین آنها برقرار باشد. متأسفانه از آنجا که دولتها در ج.ا.ایران، بصورت ساختاری دارای چالش‌های ذیل هستند، از اینرو قابلیت و توانایی آنها برای "سیاست‌گذاری مناسب" بسیار محدود است:

- اندازه دولت.
- تصدی‌گری دولت.
- عدم اعتماد متقابل بین دولت و بخش خصوصی.
- پراکنش فراوان در تخصیص منابع .
- عدم تعیین بخشها و حوزه‌های پیشران از سوی دولت.