

بررسی سیاست کشورها در زمینه اشتغال
و دلالت‌های آن برای ایران
(مورد مطالعه کره جنوبی، چین، مالزی و برزیل)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۹۲۸
تیرماه ۱۳۹۷

فهرست مطالب

| | |
|----|--|
| ۱ | چکیده |
| ۳ | مقدمه |
| ۴ | فصل اول - حقایق آشکار شده در خصوص اشتغال |
| ۴ | ۱. سیاست اشتغال بخشی از سیاست‌های کلی اقتصاد است |
| ۵ | ۲. اشتغال هدف نیست |
| ۵ | ۱-۲. جنبه فردی |
| ۸ | ۲-۲. جنبه کلان |
| ۹ | ۳. تغییر ساختار بنیان ایجاد اشتغال پایدار است |
| ۱۲ | ۴. باید به سمت محصولات با ارزش افزوده بالا حرکت کرد |
| ۱۳ | ۵. بنگاه‌های بزرگ اقتصادی نقشی حیاتی در اشتغال و رشد اقتصادی پایدار ایفا می‌کنند |
| ۱۴ | ۱-۵. ایجاد اشتغال |
| ۱۵ | ۲-۵. ایجاد ارزش افزوده |
| ۱۶ | ۳-۵. نوآوری و تنوع بخشی به محصول |
| ۱۶ | ۶. ساختار نهادی اثرگذارترین عامل در زمینه اشتغال است |
| ۲۰ | فصل دوم - بررسی تجربه کشورها |
| ۲۰ | ۱. کره جنوبی |
| ۲۱ | ۱-۱. اطلاعات کلی |
| ۲۳ | ۱-۲. از جنگ جهانی تا ۱۹۶۰ دوران سکون |
| ۲۳ | ۱-۳. دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۷ دوران تغییر ساختار اقتصادی |
| ۳۱ | ۱-۴. کره در دوران نوین |
| ۳۲ | ۲. چین |
| ۳۳ | ۱-۲. اطلاعات عمومی |
| ۳۵ | ۲-۲. چین در دوران مائو (۱۹۴۹-۱۹۷۶) |
| ۳۷ | ۲-۳. دوران پس از مائو (۱۹۷۹-۲۰۱۵) |
| ۴۳ | ۳. مالزی |
| ۴۳ | ۱-۳. اطلاعات عمومی |
| ۴۶ | ۲-۳. دوران ائتلاف و اقتصاد آزاد (۱۹۵۷-۱۹۶۹) |
| ۴۶ | ۳-۳. دوران سیاست اقتصادی نوین (۱۹۷۰-۱۹۸۰) |
| ۴۷ | ۳-۴. دوران ماهاتیر محمد (۱۹۸۱-۲۰۰۳) |
| ۴۹ | ۳-۵. دوران پس از ماهاتیر محمد |
| ۵۰ | ۴. برزیل |
| ۵۱ | ۱-۴. اطلاعات عمومی |
| ۵۳ | ۲-۴. دوره اول ۱۹۴۷-۱۹۸۰ |

| | |
|---------|---|
| ۵۴..... | ۴-۳. دوره دوم از ۱۹۹۵-۱۹۸۰..... |
| ۵۵..... | ۴-۴. مرحله سوم از ۱۹۹۵-۲۰۱۰..... |
| ۵۷..... | ۴-۵. دوره چهارم ۲۰۱۱- تا کنون..... |
| ۵۸..... | ۵. بررسی تطبیقی تجارب کشورها..... |
| ۵۸..... | ۵-۱. انتخاب استراتژی درست توسعه و دوری از بلندپروازی..... |
| ۶۰..... | ۵-۲. نقش فعال دولت در تغییر ساختار اقتصاد با تأکید بر رشد تولید کارخانه‌ای..... |
| ۶۰..... | ۵-۳. کمک به ایجاد و رشد شرکت‌های بزرگ..... |
| ۶۲..... | ۵-۴. اصلاح ساختار انگیزشی..... |
| ۶۲..... | ۵-۵. ایجاد ساختار مشارکتی و دمکراتیک..... |
| ۶۳..... | فصل سوم - بررسی وضعیت ایران..... |
| ۶۳..... | ۱. اشتغال و بیکاری..... |
| ۶۵..... | ۲. ساختار تولید..... |
| ۶۷..... | ۳. وضعیت بنگاه‌های تولیدی..... |
| ۶۹..... | ۴. وضعیت بنگاه‌های بزرگ..... |
| ۷۰..... | ۴-۱. سهم در اشتغال..... |
| ۷۰..... | ۴-۲. ارزش افزوده..... |
| ۷۲..... | ۴-۳. تحقیق و نوآوری..... |
| ۷۳..... | ۵. وضعیت ساختار انگیزشی اقتصادی کشور..... |
| ۷۵..... | ۶. استراتژی‌های توسعه کشور..... |
| ۷۵..... | ۶-۱. استراتژی توسعه اشتباه..... |
| ۷۷..... | ۶-۲. عدم اولویت‌بندی صحیح..... |
| ۷۷..... | ۷. وضعیت ساختار نهادی..... |
| ۷۹..... | فصل چهارم - دلالت‌هایی برای ایران..... |
| ۸۱..... | منابع و مآخذ..... |



بررسی سیاست کشورها در زمینه اشتغال و دلالت‌های آن برای ایران (مورد مطالعه کره جنوبی، چین، مالزی و برزیل)

چکیده

درواقع آنچه به‌عنوان سیاست یا برنامه اشتغال عمومی^۱ از آن یاد می‌شود و در قرن هجدهم انگلستان را پیشگام آن می‌دانند برنامه‌هایی مقطعی بودند که برای دوران بحران آن هم به‌صورت محدود اجرا شده است. به‌عنوان مثال در قرن هجدهم انگلستان از سیاست اشتغال فقرا برای استخدام نیروی کار فقیر و بیکار به‌منظور ساختن کانال‌ها و جاده‌ها استفاده کرد. در آلمان پس از جنگ جهانی دوم یا کره جنوبی پس از بحران مالی ۱۹۹۷ نیز از این سیاست‌ها به‌طور محدود استفاده کردند. البته کشورهای دیگری نیز این سیاست‌ها را در دهه‌های اخیر مورد استفاده قرار داده‌اند، اما جنبه موقتی و محدود بودن این سیاست‌ها امری است که باید همواره مدنظر داشت؛ به‌عنوان مثال در کره جنوبی پس از بحران ۱۹۹۷ نرخ بیکاری از ۲ به ۹ درصد رسید در نتیجه این سیاست‌ها، ۱۴۰ هزار شغل در مدت ۱۸ ماه ایجاد شد که البته ایجاد ۱۴۰ هزار شغل آن هم در دوران بحران سیاستی محدود و مقطعی بوده است.

آنچه بنیان ایجاد اشتغال پایدار است، سیاست‌های موقتی اشتغال عمومی نیست، بلکه سیاست تغییر ساختاری است. براساس یک تعریف عمومی، تغییر ساختار عبارت از حرکت نیروی کار از بخش کشاورزی به سمت صنعت به‌ویژه تولید کارخانه‌ای است. این امر لازمه ایجاد اشتغال پایدار در هر کشوری است. کارشناسان بانک جهانی نیز که کره جنوبی را نمونه موفق سیاست اشتغال معرفی می‌کنند در توصیف این سیاست‌ها به انتقال نیروی کار از بخش کشاورزی به صنایع کارخانه‌ای سبک و سپس به بخش صنعتی با ارزش‌افزوده بالا اشاره می‌کنند که توصیف سیاست تغییر ساختاری است.

بر این اساس در این گزارش به بررسی تجارب چهار کشور در زمینه بهبود شرایط اشتغال پرداخته شده است. انتخاب کشورهای مورد بررسی با توجه به این مسئله بوده که تغییر ساختار، بنیان اشتغال پایدار است. بنابراین کشورهای منتخب از جمله کشورهای در حال توسعه بوده که روند صنعتی شدن آنها دیرتر از کشورهای پیشرو آغاز شده است. با تأخیر شروع شدن فرآیند صنعتی شدن چالش‌هایی را ایجاد می‌کند که با چالش‌های کشورهای پیشرو متفاوت است. بررسی سیاست‌های کره جنوبی در خلال دهه ۱۹۶۰ به بعد در این زمینه مفید است. اما بررسی سیاست‌های آلمان بعد از بحران ۲۰۰۸ کمکی به ارائه توصیه سیاستی برای ایران نخواهد کرد. بر این اساس کشورهایایی که در این گزارش بررسی شدند عبارت

از کره جنوبی، چین، برزیل و مالزی است.

بررسی سیاست‌های چهار کشور کره جنوبی، چین، مالزی و برزیل در خلال سال‌های ۱۹۶۰ الی ۲۰۱۵ در خصوص تلاش برای ساماندهی به وضعیت اشتغال نشان می‌دهد نقاط مشترک زیر در بین آنها وجود داشته است. مواردی که برای ایجاد اشتغال پایدار در کشور نیز باید به آنها توجه کرد:

۱. استراتژی درست توسعه صنعتی و حمایت هوشمند

در تمام چهار کشور مورد مطالعه، راهبرد توسعه صنعتی دقیق که شامل اولویت‌بندی صحیح صنایع و پهنه‌بندی درست باشد، به چشم می‌خورد. سیاست حمایتی هوشمند و برخورد با ناکارآمدی‌های حمایتی بخش دیگری از این پازل بوده است. اشتغال پایدار در بخش دیگری از این پازل بوده است. اشتغال پایدار در بخش‌هایی با مزیت تنها در پرتو چنین راهبردی به دست می‌آید.

۲. نقش فعال دولت در تغییر ساختار اقتصاد با تأکید بر رشد تولید کارخانه‌ای

نکته مهم در میان چهار کشور فوق آن است که آنها به‌طور مؤثر در جهت تغییر ساختار اقتصادی حرکت کرده‌اند و کوشیده‌اند نیروی کار را از بخش کشاورزی به صنعت به‌ویژه تولید کارخانه‌ای انتقال دهند. در واقع تولید کارخانه‌ای بنیان اشتغال و رشد اقتصادی پایدار فرض شده است و به همین دلیل جایگاه این کشورها به تدریج در زمینه تولیدات کارخانه‌ای در جهان به تدریج بهبود یافته و روند افزایشی داشته است.

۳. کمک به ایجاد و رشد شرکت‌های بزرگ

چهار کشور مورد بررسی سیاست‌هایی را برای افزایش مقیاس بنگاه‌ها و یا ایجاد گروه‌های کسب‌وکاری به کار برده‌اند. در این میان بیشترین اقدامات را کره جنوبی انجام داده است که تنها با دخالت مستقیم در بازار و تعطیلی بنگاه‌های کوچک و ناکارآمد و همچنین تقسیم بازار میان بنگاه‌ها به رشد مقیاس بنگاه‌ها کمک کرد و در برخی موارد بنگاه‌ها را به حضور در بازارهای جدید نیز وادار نمود. به‌عنوان مثال دولت کره شرکت ال‌جی را که در صنایع نساجی فعال بود مجبور به ورود به صنعت برق کرد که زمینه‌ساز ورود این شرکت به بخش الکترونیک شد.

۴. اصلاح ساختار انگیزشی

در تمامی کشورهای مورد اشاره سیاست‌گذاران مجموعه‌ای از سیاست‌ها را برای تشویق فعالیت بنگاه‌های تولیدی و کمک به رشد صنعتی در پیش گرفته‌اند. این سیاست‌ها طیف گسترده‌ای از دادن وام و معافیت مالیاتی تا حمایت و دادن مشاوره را شامل شده است. در واقع دخالت دولت در اقتصاد در موارد موفق براساس اصلاح ساختار انگیزشی اقتصادی بوده است. حاصل این امر نیز حرکت بنگاه‌ها به سوی فعالیت تولیدی است نه تشویق بخش غیرمولد، رانت‌جو و واسطه‌گر.

۵. ایجاد ساختار مشارکتی و دموکراتیک

ساختار نظم مشارکتی که امکان نقش‌آفرینی بخش بیشتری از مردم را به نحو ساده و کم‌هزینه فراهم



می‌کند، لازمه رشد اقتصادی و توسعه پایدار است. بی‌توجهی به این مسئله در نهایت باعث توقف رشد اقتصادی به واسطه بحران‌های سیاسی خواهد شد. بحران در اواخر دوران مائو در چین، بحران در مالزی بعد از ماهاتیر محمد و بحران در برزیل پس از ۲۰۱۴ همگی مواردی هستند که اهمیت ساختاری مشارکتی و مردم‌سالار را نشان می‌دهد.

مقدمه

آثار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی اشتغال باعث شده است سیاستمداران و سیاستگذاران همواره برای آن اهمیت ویژه‌ای قائل شوند. با این حال اوضاع اشتغال در بسیاری از کشورها به‌ویژه کشورهای درحال توسعه مناسب نیست. بانک جهانی گزارش توسعه جهانی ۲۰۱۳ را به موضوع شغل اختصاص داده است. نویسندگان گزارش به این نکته اشاره می‌کنند که درحال حاضر ۲۰۰ میلیون نفر در جهان بیکارند و ظرف ۱۵ سال آینده لازم است ۶۰۰ میلیون شغل جدید ایجاد شود تا تازه‌واردان به بازار کار را جذب کنند و این تازه‌واردان بیشتر در آسیا و آفریقا قرار دارند. ازسوی دیگر کارشناسان بانک جهانی به نکته اشاره می‌کنند که یکی از مشکلات دیگر کشورهای درحال توسعه آن است که مشکل در این کشورها تنها پیدا کردن شغل نیست، بلکه دستمزدها نیز پایین است. در کشورهای درحال توسعه افراد گاهی دو شغل دارند و مدت طولانی کار می‌کنند اما دستمزدشان کفاف زندگی آنها و فرزندانشان را نمی‌دهد (بانک جهانی، ۲۰۱۳).

در ایران نیز وضعیت اشتغال مناسب نیست. بنابر اعلام مرکز آمار ایران نرخ بیکاری کشور در تابستان ۱۳۹۶ برابر با ۱۱/۷ درصد بوده است. همچنین هر سال قریب یک میلیون نفر متقاضی جدید کار نیز وارد بازار کار می‌شوند و برای حفظ بیکاری در سطح کنونی باید سالی یک میلیون شغل ایجاد شود. درحالی که در خلال ۱۲ سال منتهی به سال ۱۳۹۵ در مجموع حدود دو میلیون شغل (به‌طور متوسط سالی ۱۶۰ هزار شغل) ایجاد شده است. این ارقام گویای آن است که وضعیت اشتغال در کشور مناسب نیست و در آینده نیز چالش‌های بیشتری در راه است.

با توجه به اهمیت موضوع، در این گزارش به بررسی راهکارهای بهبود اشتغال در کشورهای موفق می‌پردازیم. بر این اساس بخش اول گزارش به برخی روندها و حقایق آشکار شده درخصوص اشتغال در جهان اختصاص دارد. بخش دوم به بررسی سیاست‌های کشورهای موفق در زمینه ایجاد شغل و بخش سوم به بررسی اجمالی ایران و معرفی توصیه سیاستی اشتغال می‌پردازد.

فصل اول - حقایق آشکار شده در خصوص اشتغال

پیش از بحث در خصوص راهکارهایی که کشورها برای ایجاد اشتغال در دستور کار قرار داده‌اند لازم است به برخی مباحث بنیادی و روندها توجه شود:

۱. سیاست اشتغال بخشی از سیاست‌های کلی اقتصاد است

با وجود اهمیتی که ایجاد شغل دارد نکته مهمی که باید به آن توجه کرد آنکه هیچ سیاست جداگانه، فراگیر و طولانی مدتی برای ایجاد اشتغال در کشورهای موفق جهان اجرا نشده است و در عمل سیاست‌های اشتغال بخشی از سیاست‌های کلان اقتصادی است. در واقع آنچه به عنوان سیاست یا برنامه اشتغال عمومی^۱ از آن یاد می‌شود و در قرن هجدهم انگلستان را پیشگام آن می‌دانند برنامه‌هایی مقطعی بودند که برای دوران بحران، آن هم به صورت محدود اجرا شده است. به عنوان مثال در قرن هجدهم در انگلستان از سیاست اشتغال فقرا برای استخدام نیروی کار فقیر و بیکار به منظور ساختن کانال‌ها و جاده‌ها استفاده کرد. در آلمان پس از جنگ جهانی دوم یا کره جنوبی پس از بحران مالی ۱۹۹۷ نیز از این سیاست‌ها، به طور محدود استفاده کردند. از جمله دیگر کشورهایی که سیاست عمومی اشتغال را به کار گرفته‌اند می‌توان به هند، آرژانتین، آفریقای جنوبی، لتونی و جیبوتی اشاره کرد (سوبارائو و دیگران ۱۳۹۴: ۵-۶). با این حال جنبه موقتی و محدود بودن این سیاست‌ها امری است که باید همواره مدنظر داشت؛ به عنوان مثال در کره جنوبی پس از بحران ۱۹۹۷ نرخ بیکاری از ۲ به ۹ درصد رسید در نتیجه این سیاست‌ها، ۱۴۰ هزار شغل در مدت ۱۸ ماه ایجاد شد (سوبارائو و دیگران ۱۳۹۴: ۵). همان‌طور که مشاهده می‌شود ایجاد ۱۴۰ هزار شغل آن هم در دوران بحران سیاستی محدود و مقطعی بوده است. سیاست‌هایی که در حال حاضر برای بهبود وضعیت اشتغال در پیش گرفته می‌شوند در قالب برنامه‌های کلان اقتصاد و جهت‌گیرهای کلی اقتصاد هستند. به عنوان مثال بانک جهانی (۲۰۱۳) در بررسی سیاست‌های اشتغال به این نکته اشاره می‌کند که دولت‌ها می‌توانند مجموعه‌ای از سیاست‌ها را به کار گیرند که باعث بهبود شرایط اشتغال شود، اما ایجاد شغل وظیفه آنها نیست. بانک جهانی مجموعه سیاست‌ها برای ایجاد اشتغال را به سه گروه کلی تقسیم می‌کند که شامل سیاست‌های بنیادی شامل (تثبیت اقتصاد کلان، بهبود محیط کسب و کار، سرمایه انسانی، حاکمیت قانون و احترام به حقوق)، سیاست‌های بازار کار شامل (تأکید بر کارآمدی، پرهیز از مداخله گمراه‌کننده، ایجاد امکان اعتراض) و اولویت‌ها شامل (شناختن چالش‌های پیشرو، از بین بردن یا کم کردن موانع) است. (بانک جهانی، ۲۰۱۳: ۲۱-۲۳) همان‌طور که مشاهده می‌شود بخش عمده‌ای از این سیاست‌ها در اصل سیاست‌های کلانی



هستند که بنیان رشد اقتصادی را تشکیل می‌دهند.

به‌عنوان مثال، کمیسیون اروپا در سال ۱۹۹۷ به تدوین استراتژی برای ایجاد اشتغال در اتحادیه اروپا اقدام کرد. از این استراتژی با عنوان «استراتژی اشتغال اروپا»^۱ یاد می‌شود و هدف آن نیز «ایجاد شغل بیشتر و بهتر در سراسر اتحادیه اروپا» بوده است. نکته حائز اهمیت این است که استراتژی اشتغال اتحادیه اروپا بخشی از «استراتژی رشد ۲۰۲۰ اروپا»^۲ است. اهداف این استراتژی شامل اشتغال ۷۵ درصد افراد در سن ۲۰ الی ۶۴ سال و رسیدن هزینه‌های تحقیق و توسعه به ۳ درصد تولید ناخالص ملی است. از دیگر اهداف این استراتژی رسیدن به تأمین ۲۰ درصد انرژی از منابع تجدیدپذیر و همچنین افزایش ۲۰ درصدی کارآمدی انرژی است. در نهایت می‌توان به هدف کاهش ۲۰ میلیون نفری افراد در معرض فقر اشاره کرد. از جمله اهداف دیگر این استراتژی می‌توان به هدف کاهش ترک تحصیل افراد در سال‌های اول دبستان به کمتر از ۱۰ درصد و رسیدن افراد دارای تحصیل دانشگاهی به ۴۰ درصد اشاره کرد. اجرای استراتژی اشتغال اروپا به‌وسیله چهار اقدام مرتبط، حمایت و ارزیابی می‌شود که عبارتند از خطوط راهنمای اشتغال، گزارش اشتغال مشترک، برنامه‌های اصلاحات ملی و گزارش‌های کشوری. موارد فوق به‌خوبی نشان می‌دهد که در حال حاضر این اجماع حاصل آمده است که بحث اشتغال را باید در چشم‌اندازی فراگیرتر مدنظر قرار داد و تا زمانی که ساختار کلی اقتصاد اصلاح نشود مشکل اشتغال حل نمی‌شود.

۲. اشتغال هدف نیست

با وجود اهمیتی که اشتغال از جنبه عمومی و فردی دارد باید به این نکته توجه کرد که اشتغال هدف نیست. در جنبه فردی شغل وسیله‌ای برای امرارمعاش و بروز توانمندی‌هاست و در جنبه اجتماعی وسیله‌ای برای افزایش تولید ناخالص ملی و ثروت است. اما در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بخش زیادی از مشاغل از جنبه فردی و اجتماعی اشکالاتی دارند.

۲-۱. جنبه فردی

در جنبه فردی، درآمد حاصل از بخش قابل توجهی از مشاغل در کشورهای در حال توسعه کفاف زندگی افراد را نمی‌دهد. در واقع همان‌طور که کارشناسان بانک جهانی اشاره می‌کنند در کشورهای در حال توسعه افراد گاهی دو شغل دارند و مدت طولانی کار می‌کنند اما دستمزدشان کفاف زندگی آنها و فرزندانشان را نمی‌دهد.

با توجه به اینکه بیشتر افراد در کشورهای در حال توسعه کار می‌کنند، تنها داشتن کار کافی

1. The European Employment Strategy (EES)

2. Europe Growth Strategy 2020.

نیست. آنچه برای فرار از فقر نیاز است افزایش درآمد حاصل از کار است (بانک جهانی، ۲۰۱۳: ۱۰). سازمان جهانی کار از افرادی که مشاغل آنها کمتر از خطر فقر است با عنوان کارگران فقیر^۱ یاد می‌کند. در گزارش ۲۰۱۷ این سازمان افرادی که درآمدها براساس برابری قدرت خرید کمتر از ۳ دلار و ۱۰ سنت در روز است در این گروه قرار گرفته‌اند. این مشاغل از ۱۲۰۰ میلیون شغل در سال ۲۰۰۰ به حدود ۸۰۰ میلیون شغل کاهش داشته است.^۲ البته این روند در تمام مناطق دنیا کاهش نداشته است و در برخی از کشورهای در حال توسعه تعداد کارگران فقیر افزایش نیز یافته که در نمودار زیر مشخص است.

نمودار ۱. درصد و روند کارگران فقیر در نقاط مختلف جهان

| Country/region | Extreme and moderate working poverty rate 2007-18 (percentages) | | | | Extreme and moderate working poverty 2016-18 (millions) | | |
|---|---|------|------|------|---|-------|-------|
| | 2007-2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Total emerging and developing countries | | 29.4 | 28.7 | 28.1 | 783.0 | 776.2 | 769.4 |
| Emerging countries | | 25.0 | 24.3 | 23.7 | 599.3 | 589.9 | 580.3 |
| Developing countries | | 69.0 | 67.9 | 66.7 | 183.6 | 186.3 | 189.0 |
| Arab States | | 21.4 | 20.9 | 20.4 | 10.3 | 10.3 | 10.3 |
| Central and Western Asia | | 6.6 | 6.3 | 5.9 | 4.2 | 4.0 | 3.8 |
| Eastern Asia | | 10.7 | 9.9 | 9.1 | 84.6 | 78.0 | 71.9 |
| Eastern Europe | | 3.2 | 3.1 | 3.1 | 3.1 | 3.0 | 2.9 |
| Latin America and the Caribbean | | 8.0 | 7.9 | 7.8 | 23.0 | 22.9 | 22.8 |
| Northern Africa | | 24.0 | 23.6 | 23.2 | 15.6 | 15.8 | 15.8 |
| South-Eastern Asia and the Pacific | | 24.8 | 23.4 | 22.0 | 79.4 | 75.8 | 72.1 |
| Southern Asia | | 49.0 | 48.1 | 47.1 | 335.2 | 335.0 | 334.4 |
| Sub-Saharan Africa | | 63.7 | 62.8 | 61.9 | 230.9 | 234.7 | 238.6 |

مأخذ: سازمان جهانی کار، ۲۰۱۷، ص ۴۱.

براساس نمودار فوق درصد و روند کارگران فقیر در نقاط مختلف دنیا تفاوت‌های بسیاری با یکدیگر دارد. استفاده از شاخص برابری قدرت خرید کار مقایسه میان مناطق مختلف را آسان‌تر کرده است. با توجه به این شاخص همان‌طور که در نمودار فوق نمایان است تعداد کارگران فقیر در پایین صحرای آفریقا بیش از ۶۰ درصد است. در حالی که در غرب اروپا این مقدار به حدود ۳ درصد می‌رسد. از سوی دیگر بخش مهمی از مشاغل در کشورهای در حال توسعه فاقد قرارداد رسمی و بیمه هستند. این امر بدین معناست که این مشاغل ویژگی‌های یک شغل مطلوب از جنبه فردی برای شاغلان را ندارند.

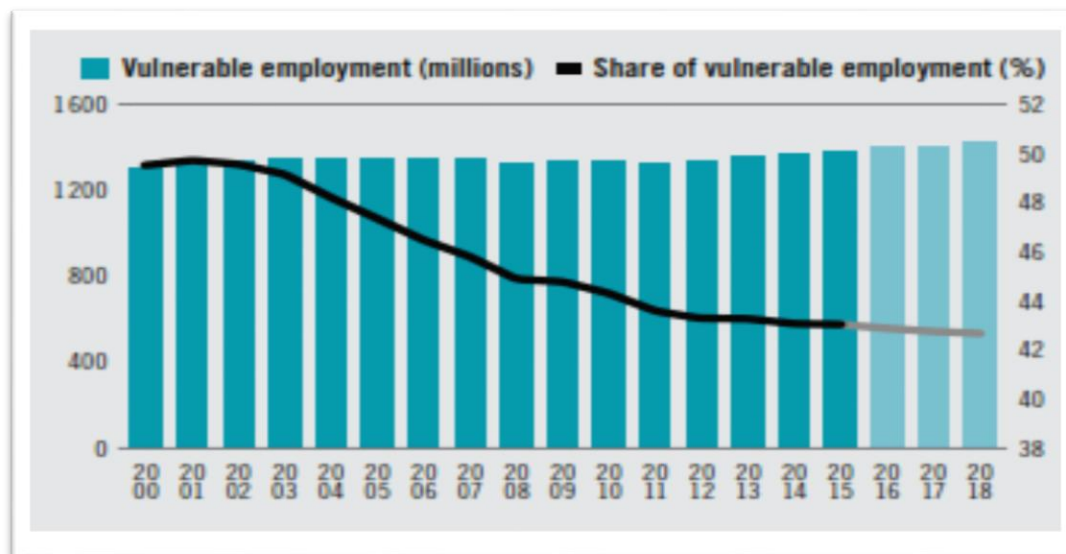
1. Working Poor

۲. سازمان جهانی کار، ۲۰۱۷، ص ۴۱.



از این مشاغل با عنوان «اشتغال آسیب‌پذیر»^۱ یاد می‌شود. اشتغال آسیب‌پذیر براساس تعریف شامل مشاغل و جایگاه‌های شغلی خویش‌فرما و مشارکت در مشاغل فامیلی است (سازمان جهانی کار، ۲۰۱۴: ۱۲). این مشاغل به احتمال زیاد قراردادهای شغلی رسمی ندارند و احتمال دارد که فاقد شرایط مناسب کار، بیمه اجتماعی و حق اتحادیه باشند (سازمان ملل متحد، ۲۰۱۵).^۲

نمودار ۲. مشاغل آسیب‌پذیر در جهان



مأخذ: همان.

همان‌طور که در نمودار فوق مشخص است سهم مشاغل آسیب‌پذیر در جهان رو به کاهش است. البته این روند نیز در تمام دنیا یکسان نیست.

1. Vulnerable Employment

2. https://esa.un.org/.../retreat/UN%20WOMEN_Indicator_vulnerable_employment.pdf

نمودار ۳. مشاغل آسیب‌پذیر در نقاط مختلف جهان

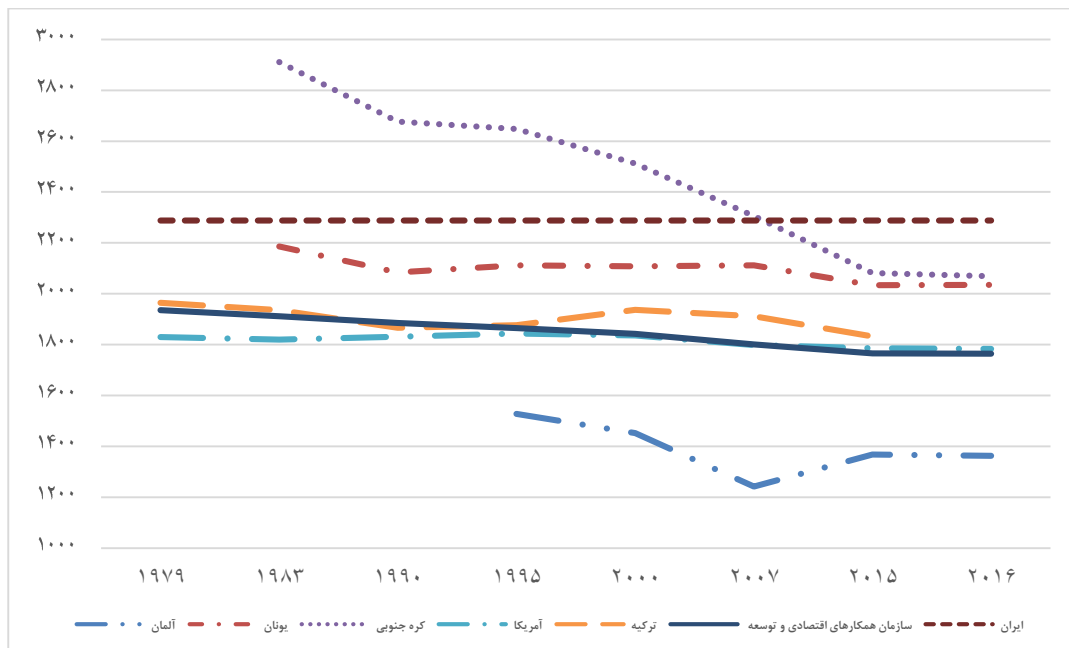
| Country/region | Percentages | | | Millions | | | |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2007-2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2016 | 2017 | 2018 |
| WORLD | | 42.9 | 42.8 | 42.7 | 1396.3 | 1407.9 | 1419.2 |
| Developed countries | | 10.1 | 10.1 | 10.0 | 58.1 | 58.2 | 58.1 |
| Emerging countries | | 46.8 | 46.5 | 46.2 | 1128.4 | 1133.6 | 1138.8 |
| Developing countries | | 78.9 | 78.7 | 78.5 | 209.9 | 216.1 | 222.3 |
| Arab States | | 17.8 | 17.9 | 18.0 | 8.6 | 8.8 | 9.1 |
| Central and Western Asia | | 29.7 | 29.5 | 29.2 | 20.2 | 20.2 | 20.3 |
| Eastern Asia | | 30.9 | 30.6 | 30.3 | 276.1 | 273.4 | 270.8 |
| Eastern Europe | | 11.2 | 11.3 | 11.3 | 15.5 | 15.5 | 15.4 |
| Latin America and the Caribbean | | 31.9 | 31.9 | 31.9 | 91.2 | 92.2 | 93.4 |
| Northern Africa | | 32.4 | 32.1 | 31.8 | 21.2 | 21.5 | 21.7 |
| Northern America | | 6.6 | 6.6 | 6.6 | 11.5 | 11.6 | 11.6 |
| Northern, Southern and Western Europe | | 11.3 | 11.2 | 11.2 | 22.2 | 22.2 | 22.2 |
| South-Eastern Asia and the Pacific | | 50.8 | 50.2 | 49.5 | 171.4 | 171.5 | 171.6 |
| Southern Asia | | 74.8 | 74.1 | 73.4 | 511.4 | 516.6 | 521.4 |
| Sub-Saharan Africa | | 68.0 | 67.9 | 67.8 | 247.0 | 254.2 | 261.6 |

مأخذ: همان.

۲-۲. جنبه کلان

در جنبه کلان نیز اشتغال نیروی کار و ساعات زیاد کاری همیشه امری مثبت نیست و به افزایش تولید ناخالص ملی و خلق ثروت منتهی نمی‌شود.

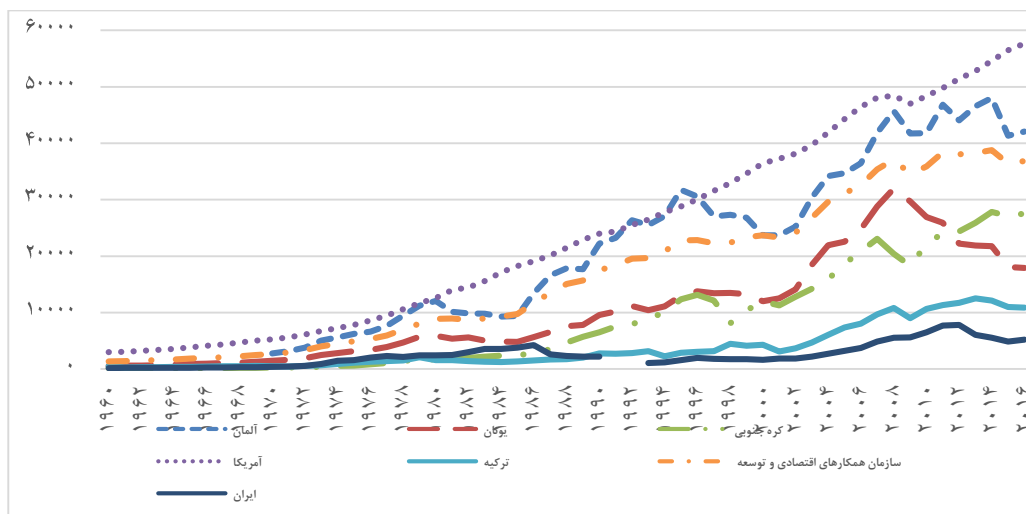
نمودار ۴. متوسط ساعت کار در کشورهای منتخب



مأخذ: سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۷، ص ۲۰۹.



نمودار ۵. درآمد سرانه کشورها



مأخذ: داده‌های بانک جهانی.

همان‌طور که در نمودارهای فوق مشخص است مردم یونان در مقایسه با مردم آلمان در سال ۲۰۱۶ بیش از ۷۰۰ ساعت بیشتر کار کرده‌اند، اما درآمد سرانه یونانی‌ها حدود یک‌سوم مردم آلمان بوده است. بنابراین در بُعد اجتماعی نیز تنها اشتغال و ساعت کاری مهم نیست بلکه تولید ثروت اهمیت دارد.

۳. تغییر ساختار بنیان ایجاد اشتغال پایدار است

مهمترین اقدام جهت ایجاد اشتغال پایدار، ایجاد تغییر ساختاری و تنوع‌بخشی به تولیدات است. براساس یک تعریف عمومی، تغییر ساختار عبارت از حرکت نیروی کار از بخش کشاورزی به سمت صنعت به‌ویژه تولید کارخانه‌ای^۱ است. این امر لازمه ایجاد اشتغال پایدار در هر کشوری است. بانک جهانی در این خصوص می‌نویسد:

مثالی واقعی از سیاست‌های موفق اشتغال با توجه به چالش‌های مختلف، کشور کره جنوبی است. همزمان با رشد شهرنشینی، کره سیاست‌های دقیق و مرحله‌بندی شده‌ای را اجرا کرد که نخست نیروی کار را از بخش کشاورزی به صنایع کارخانه‌ای سبک و سپس به بخش صنعتی با ارزش‌افزوده بالا انتقال داد (بانک جهانی، ۲۰۱۳).

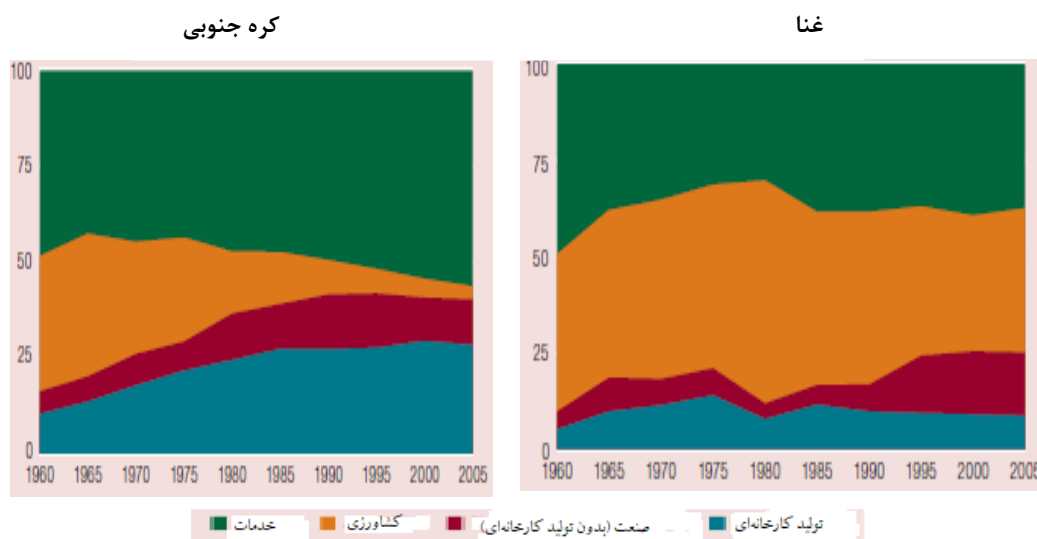
آنچه کارشناسان بانک جهانی از آن به‌عنوان سیاستی موفق در زمینه اشتغال یاد می‌کنند سیاست تغییر ساختاری است که رمز موفقیت تمامی کشورها برای رشد اقتصادی پایدار و جذب موفق نیروی کار است. لین از اساتید سرشناس توسعه با بررسی روند توسعه کشورها پس از جنگ جهانی دوم در این

زمینه می‌نویسد:

در خلال سال‌های ۱۹۶۰ الی ۲۰۰۹ تنها یک‌سوم از کشورهای با درآمد پایین توانستند در جایگاه کشورهای با درآمد متوسط قرار گیرند. با وجود اینکه تعداد کشورهای این گروه در جایگاه درآمد متوسط قرار دارند و حامی رشد جهانی هستند افزایش یافته است اما بسیاری از آنها در «دام درآمد متوسط» گیر افتاده‌اند. تقریباً سه‌چهارم کشورهای این گروه که در سال ۱۹۶۰ در جایگاه درآمد متوسط بودند در سال ۱۹۶۰ یا وضعیتشان بدتر شده بود یا به گروه کشورهای با درآمد پایین سقوط کرده بودند... کشورهای فقیر باقی ماندند آنهایی بودند که نتوانستند تغییرات ساختاری را پدید آورند یا به عبارت دیگر نتوانستند با تنوع‌بخشی به تولیداتشان از تولید محصولات کشاورزی و سنتی فاصله گرفته و به سمت تولید محصولات کارخانه‌ای و فعالیت‌های مدرن حرکت کنند (لین، ۲۰۱۲: ۲-۳).

سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد (یونیدو) برای نشان دادن اهمیت بخش صنعت در توسعه کشورها به بررسی وضعیت دو کشور غنا و کره جنوبی پرداخته که در سال ۱۹۶۰ تقریباً درآمد سرانه یکسانی داشتند، اما در سال ۲۰۰۵ تفاوت درآمد سرانه آنها بیش از ۱۰ برابر بوده است.

نمودار ۶. اثر بخش‌های مختلف بر رشد اقتصادی



مأخذ: سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل، ۲۰۱۳، ص ۱۹.

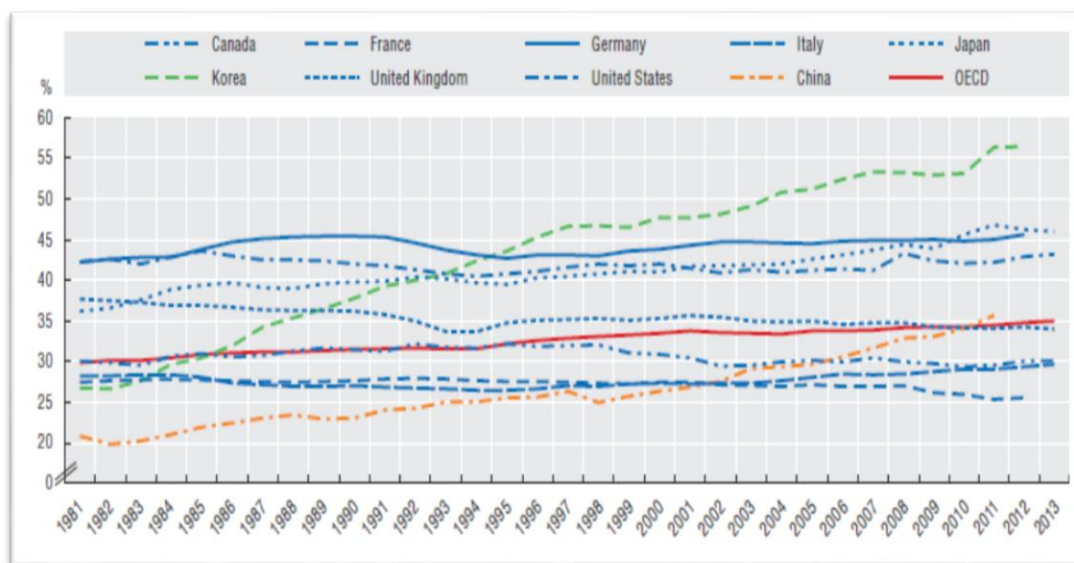
همان‌طور که در نمودار فوق مشخص است، مهم‌ترین تفاوت میان کشور کره جنوبی رشد سهم بخش صنعت و کاهش سهم بخش کشاورزی در اقتصاد کره جنوبی است در حالی که در اقتصاد غنا تفاوت



چندانی در این بخش‌ها ایجاد نشده است.

اهمیت بخش صنعت و به‌ویژه تولید کارخانه‌ای تنها برای کشورهای در حال توسعه نیست، بلکه این بخش برای کشورهای توسعه‌یافته نیز اهمیت دارد. در واقع با آنکه سهم اشتغال در بخش صنعت در فرآیند توسعه کاهش می‌یابد، اما بررسی‌های جدید نشان می‌دهد اشتغال در صنایع کارخانه‌ای پیشرفته در کشورهای توسعه‌یافته افزایش یافته است. سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه در گزارش سال ۲۰۱۵ در خصوص علم، تکنولوژی و صنعت از اصلاح «صنایع کارخانه‌ای تحقیق و توسعه‌محور»^۱ استفاده می‌کند. در این گزارش صناعی مانند داروسازی، کامپیوتر، الکترونیک، هوا-فضا، نرم‌افزار و خدمات تحقیق و توسعه علمی، وسایل نقلیه، ماشین و ابزار در این گروه جای می‌گیرند. در حالی که صناعی مانند لباس، پلاستیک و فلزات در گروه مقابل قرار می‌گیرند (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۵: ۲۸).

نمودار ۷. میزان اشتغال در صنایع کارخانه‌ای تحقیق و توسعه‌محور به کل صنایع کارخانه‌ای



مأخذ: سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۵، ص ۲۹.

همان‌طور که در گزارش سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه به آن اشاره شده سهم اشتغال این صنایع از مجموع اشتغال در بخش صنعت نه تنها کاهش نیافته است بلکه افزایش نیز یافته است. در واقع کشورهای توسعه‌یافته بر ایجاد اشتغال در صنایع پیشرفته متمرکز شده‌اند. همچنین با آنکه سهم اشتغال در بخش صنعت در فرآیند توسعه کاهش می‌یابد، اما بخش صنعت

باعث ایجاد شغل در بخش خدمات می‌شود و از این رو اهمیت این بخش در کشورهای توسعه‌یافته همچنان حفظ شده است. در واقع باید توجه کرد که بخش خدمات در کشورهای صنعتی نیز ارتباط زیادی با بخش صنعت دارد. این مسئله در گزارش سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد (یونیدو) نیز مورد اشاره قرار گرفته است:

خدمات مرتبط با تولیدات کارخانه‌ای همچنان نقش مهمی در کشورهای صنعتی ایفا می‌کند... خدمات بازرگانی مانند طراحی، تحقیق، خدمات مهندسی، برندسازی، تبلیغات و بازاریابی همچنان در حال افزایش است و کاهش استخدام کارخانه‌ای در کشورهای صنعتی را پوشش می‌دهد. نگاهی به سهم استخدام در بخش خدمات مرتبط با تولیدات کارخانه‌ای نشان می‌دهد که در کشورهای صنعتی این سهم از ۲۴ درصد در سال ۱۹۹۵ به ۲۹ درصد در سال ۲۰۰۹ رسیده است (یونیدو، ۲۰۱۳: ۴۰).

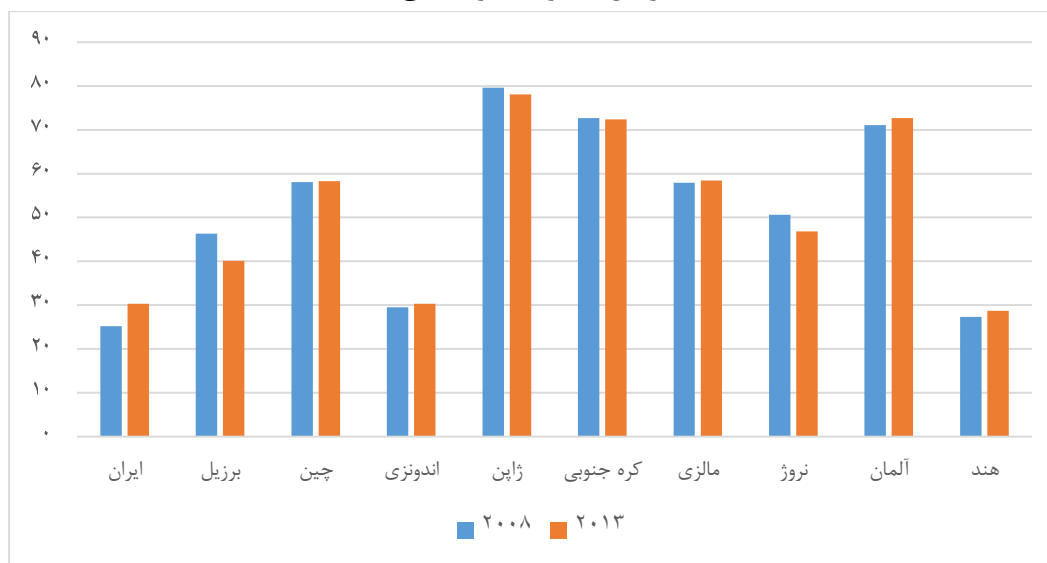
۴. باید به سمت محصولات با ارزش‌افزوده بالا حرکت کرد

در قسمت قبل به اهمیت تغییر ساختار و حرکت نیروی کار از بخش کشاورزی به سمت صنعت اشاره کردیم. اما انتقال صرف نیروی کار به بخش صنعت کافی نیست و برای دستیابی به رشد اقتصادی و اشتغال پایدار باید به تدریج به سمت محصولات با ارزش‌افزوده بالا حرکت کرد. همچنین کارشناسان بانک جهانی کره جنوبی را از آن جهت موفق می‌دانند که توانسته است نیروی کار را به بخش با ارزش‌افزوده بالا هدایت کند.

همان‌طور که در نمودار زیر به خوبی نمایان است کشورهای دارای درآمد سرانه بالا مانند آلمان، کره، ژاپن کشورهایی هستند که سهم صادرات محصولات تولیدات کارخانه‌ای با تکنولوژی بالا و متوسط از کل صادرات کارخانه‌ای در آنها بیش از ۷۰ درصد است. این سهم درباره کشورهایمانند مالزی و چین به حدود ۵۰ درصد می‌رسد و کشورهایی مانند هند و اندونزی سهمی کمتر از ۳۰ درصد دارند.



نمودار ۸. سهم صادرات محصولات تولیدات کارخانه‌ای با تکنولوژی بالا و متوسط از کل صادرات کارخانه‌ای



مأخذ: سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل، ۲۰۱۶، ص ۲۲۴.

همان‌طور که در بخش قبل نیز مشاهده شد کشورهای توسعه‌یافته در جهت افزایش نیروی کار در صنایع کارخانه‌ای تحقیق و توسعه‌محور که ارزش‌افزوده بالایی دارند، حرکت کرده‌اند.

۵. بنگاه‌های بزرگ اقتصادی نقشی حیاتی در اشتغال و رشد اقتصادی پایدار ایفا می‌کنند

چانگ مشکل کشورهای فقیر را نبود فناوری پیشرفته و بنگاه‌های بزرگ می‌داند و یادآور می‌شود در کشورهای در حال توسعه ۳۰ الی ۵۰ درصد نیروی کار شاغل در بخش غیرکشاورزی خویش‌فرماست و در بخش کشاورزی این رقم بیشتر است. این میزان در نروژ ۶/۷، در آمریکا ۷/۵ و در فرانسه ۸/۶ درصد است. در واقع در کشورهای پیشرفته اکثر افراد در شرکت‌های بزرگ کارهای تخصصی انجام می‌دهند و این بنگاه‌ها موتور رشد و توسعه هستند (چنگ، ۱۳۹۲ {۲۰۱۰}: ۲۳۳-۲۳۴). وی بحث تأمین مالی خرد به‌عنوان موتور توسعه را یک توهم ناشی از خطای تعمیم می‌داند. مثلاً وی یادآور می‌شود که بانک‌گرمین با دادن وام امکان خرید و اجاره تلفن همراه را برای برخی از افراد پدید آورد. اما بعد از مدتی شاغلان این بخش زیاد شدند و درآمد بسیار کاهش یافت. لذا وی بر اهمیت بنگاه‌های صنعتی بزرگ تأکید می‌کند (همان، ۲۳۹-۲۴۲).

پیش از ادامه بحث لازم است به این نکته اشاره شود که بنگاه‌های بزرگ در کشورهای در حال توسعه بیشتر در چند رشته فعالیت حضور دارند و از آنها با عنوان گروه‌های کسب‌وکاری^۱ و کانگلوپوریت^۲

1. Business Group
2. Conglomerate

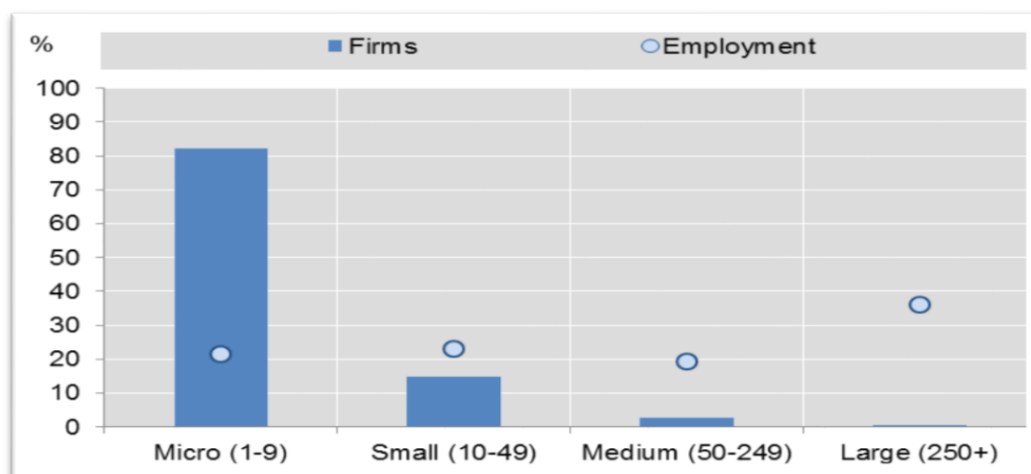
یاد می‌شود. کاپلن و هینکی (۲۰۱۰) یادآور می‌شوند از میان ۷۸ شرکت برتر در کشورهای در حال توسعه در دهه اول قرن بیستم، ۵۳ شرکت با توجه به دامنه فعالیتشان گروه کسب‌وکاری محسوب می‌شوند (کاپلن و هینکی، ۲۰۱۰: ۳۱). این بنگاه‌ها نه تنها دارای مقیاس مناسبی در هر کدام از فعالیت‌ها هستند، بلکه به‌واسطه حضور در چند رشته فعالیت به تنوع محصول در کشورهایشان نیز کمک می‌کنند. مثال بارز این بنگاه‌ها در کشورهای در حال توسعه بنگاه‌های کره‌ای مانند سامسونگ و هیونداس است که نقش مهمی در توسعه کشورشان ایفا کرده‌اند.

دلایل مختلفی برای ایجاد این گروه‌های کسب‌وکاری وجود دارد که پرداختن به آنها خارج از موضوع این پژوهش است، اما همان‌طور که در ادامه بیان می‌شود بنگاه‌های بزرگ چه به‌صورت تک‌محصولی چه به‌صورت چندمحصولی نقش مهمی در زمینه‌های مختلف از اشتغال تا ایجاد ارزش افزوده ایفا می‌کنند. در مجموع اهمیت بنگاه‌های بزرگ به‌شرح زیر است:

۵-۱. ایجاد اشتغال

درصد فراوانی بنگاه‌های کوچک، بزرگ و متوسط در کشورهای مختلف جهان متفاوت است و سهم آنها نیز در اشتغال در کشورهای مختلف فرق دارد با این حال میانگین اندازه و اثر آنها به‌شرح زیر است.

نمودار ۹. متوسط اندازه بنگاه و میزان اشتغال آنها در کشورهای مختلف



مأخذ: سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، ۲۰۱۴، ص ۲۶.

به‌طور متوسط شرکت‌های بسیارکوچک (کمتر از ۱۰ نفر) حدود ۸۰ درصد بنگاه‌های جهان را تشکیل می‌دهند، اما تنها ۲۰ درصد اشتغال را دربرمی‌گیرند. اما بنگاه‌های کوچک و متوسط در مجموع حدود ۳۴ الی ۵۹ درصد اشتغال را دربرمی‌گیرند. نکته بسیار مهم تفاوت سهم اشتغال بنگاه‌های بزرگ در کشورهای مختلف است. در آمریکا، فرانسه، بلژیک و استرالیا بیش از ۴۰ درصد نیروی کار در بنگاه‌های



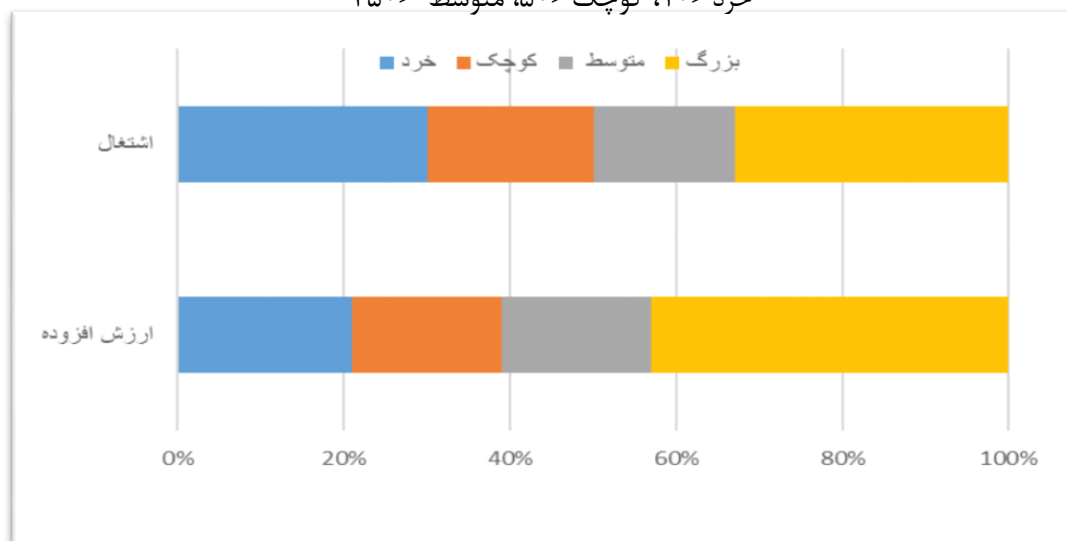
بزرگ (بیش از ۲۵۰ نفر) کار می‌کنند، اما در ایتالیا، برزیل و نیوزیلند این میزان حدود ۲۰ درصد است. عوامل مختلفی از جمله ساختار صنعت و اندازه بازار، ساختار مالکیت و سیاست‌های دولت در این میان اثرگذار هستند (سازمان توسعه و همکارهای اقتصادی، ۲۰۱۴: ۲۸).

۲-۵. ایجاد ارزش افزوده

اهمیت بنگاه‌های بزرگ در ایجاد ارزش افزوده حتی مهمتر از اهمیت آنها در ایجاد اشتغال است. برخی از محققان با تکیه بر شواهد آماری این بحث را مطرح می‌کنند که مشکل کشورهای در حال توسعه برای ایجاد ارزش افزوده و دستیابی به رشد اقتصادی پایدار نبود بنگاه‌های بزرگ است (لی و دیگران، ۲۰۱۳). این مسئله به خوبی در نمودارهای زیر مشخص است.

نمودار ۱۰. ارزش افزوده و اشتغال بنگاه‌های مختلف در اتحادیه اروپا ۲۰۱۵

خرد > ۱۰، کوچک > ۵۰، متوسط > ۲۵۰



مأخذ: کمیسیون اروپا، ۲۰۱۶، ص ۴.

همان‌طور که قابل مشاهده است بنگاه‌های بزرگ در حالی که ۳۳ درصد اشتغال را در برمی‌گیرند در مجموع بیش از ۴۳ درصد ارزش افزوده را ایجاد می‌کنند که این امر به معنای افزایش بهره‌وری در این بنگاه‌هاست. در خصوص اهمیت بنگاه‌های بزرگ همچنین می‌توان به استراتژی نوآوری اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۵ اشاره کرد که در آن تأکید می‌شود باید به سمت افزایش مقیاس شرکت‌ها حرکت کرد:

بنگاه‌های جوان نقش مهمی در نوآوری و خلق مشاغل جدید دارند به گونه‌ای که بیش از ۴۵ درصد مشاغل در سازمان توسعه و همکارهای اقتصادی در یک دهه اخیر توسط این شرکت‌ها ایجاد شده است... با این حال به طور متوسط شرکت‌های جوان در بسیاری از کشورهای سازمان توسعه و همکارهای اقتصادی مناسبی ندارند و اندازه کوچک آنها اثرشان بر نوآوری و متعاقب آن بر اقتصاد و جامعه را کم

کرده است. بنابراین سیاست‌هایی که (به‌طور سهوی) رشد بنگاه‌ها را محدود کرده است باید به‌دقت ارزیابی شود (سازمان توسعه و همکارهای اقتصادی، ۲۰۱۵ a: ۸).

۳-۵. نوآوری و تنوع‌بخشی به محصول

در نهایت می‌توان به نقشی که بنگاه‌های بزرگ در نوآوری و تنوع‌بخشی به محصولات ایفا می‌کنند اشاره کرد. بنگاه‌های دارای بیش از ۱۰ هزار کارمند در آمریکا بیش از نیمی از هزینه تحقیق و توسعه در آمریکا را انجام می‌دهند (هالتن، ۲۰۱۳: ۱۹). این امر نشان از اهمیتی دارد که آنها در نوآوری و به‌تبع آن تنوع‌بخشی به محصولات ایفا می‌کنند. این شرکت‌ها با فراهم آوردن «زیرساخت‌های نوآوری»^۱ که عبارت از مجموعه‌ای از دارایی‌های رقابتی،^۲ منابع مالی و انسانی، منابع دانش و ... است، نقش بسیار مهمی در ارتقای نوآوری ایفا کردند (هابدی و کاپلن، ۲۰۱۰: ۷۶۶). کارشناسان مک‌کنزی (۲۰۱۳) یادآور می‌شوند که در خلال سال‌های ۲۰۰۰ الی ۲۰۱۰ هر گروه تجاری در کره به‌طور متوسط هر ۱۸ ماه وارد یک کسب‌وکار جدید شده است. نکته دیگر آن است که گروه تجاری در ۴۹ درصد وارد کسب‌وکارهای جدیدی شده‌اند که هیچ ارتباطی با کسب‌وکارهای موجود آنها نداشته است.

نمودار ۱۱. ورود گروه‌های کسب‌وکاری به کسب‌وکارهای جدید در خلال سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۰۰



مأخذ: مک‌کنزی، ۲۰۱۳، ص ۲.

۶. ساختار نهادی اثرگذارترین عامل در زمینه اشتغال است.

بحث پیرامون اثر نهادها بر اشتغال و بازار کار را می‌توان در دو سطح مختلف انجام داد. در سطح نخست می‌توان بر قوانین و سیاست‌های مرتبط با این حوزه متمرکز شد و به‌عنوان مثال به بحث پیرامون روابط کار یا سیاست‌های اشتغال پرداخت. این سطح از تحلیل مدت‌هاست که در زمینه تحلیل مسائل مختلف

1. Innovation Infrastructure

2. Competitive Assets



کار و اشتغال مورد توجه قرار گرفته است (ویلکینسون و ود، ۲۰۱۲).

اما گروهی دیگر از اندیشمندان برای تبیین مسائل مختلف به سطح دیگری از تحلیل اشاره می‌کنند و بر کل ساختار نهادی متمرکز می‌شوند. به اعتقاد آنها برای حل مشکلات مختلف جامعه از فساد و نابرابری تا اشتغال و رشد اقتصادی باید کل ساختار نهادی اصلاح شود. **براساس این دیدگاه کلیه مشکلات جامعه بازتابی از آثار ساختار نهادی است و در اصل معلول آن است.** پیشگام این بحث نورث و همکاران (۲۰۰۹a,b) همچنین (۲۰۰۶، ۲۰۱۲) و عجم اوغلو و رایینسون (۲۰۱۲) هستند که معتقدند راه‌حل نهایی توسعه، ایجاد ساختار نهادی مشارکتی و دموکراتیک است که مشوق نوآوری و رشد باشد و با اصلاحات جزئی نمی‌توان به توسعه دست یافت. نورث و همکارانش با تمایز قائل شدن میان نظم با دسترسی محدود (غیرمشارکتی و غیردموکراتیک) با ساختار نظم با دسترسی باز^۱ (مشارکتی و دموکراتیک) می‌کوشند استدلال خود را بیان کنند و عجم‌اوغلو و رایینسون از نهادهای اقتصادی مشارکتی^۲ و نهادهای سیاسی مشارکتی در برابر نهادی سیاسی و اقتصادی بهره‌کش استفاده می‌کنند. به نظر این اندیشمندان راه‌حل توسعه حرکت به سمت نهادهای مشارکتی و دموکراتیک است. نورث و همکارانش می‌نویسند:

چارچوب نظری ما نشان می‌دهد برخلاف دیدگاه علم اقتصاد مدرن، توسعه اقتصادی فرآیند تدریجی افزایش آموزش، سرمایه و بهبود حداقلی در حاکمیت قانون نیست. هریک از این موارد ممکن است سبب بهبود شرایط به‌واسطه حرکت در جهت گذار به دموکراسی شوند، اما این تغییرات تدریجی تا زمانی که در یک نظم با دسترسی محدود (نظام غیردموکراتیک) باشد به توسعه منتهی نخواهد شد. فرآیند توسعه در عوض حرکت از نظم با دسترسی محدود به نظم با دسترسی آزاد {نظم دموکراتیک} است. (نورث، والیس، وینگاست، ۲۰۰۶: ۷۲).

آنها در توضیح نظم با دسترسی آزاد و ساختاری دموکراتیک یادآور می‌شوند که نظم با دسترسی آزاد شامل مجموعه گسترده‌ای از نهادهاست و مسئله تنها برگزاری انتخابات در یک کشور نیست. به نظر آنها اگر هدف نظام دموکراتیک را پاسخگویی به علائق شهروندان و کاهش فساد سیاسی در نظر بگیریم، برای دستیابی به آن نیازمند چیزی بیش از انتخابات هستیم. به نظر نورث و همکارانش دموکراسی به نهادهای سیاسی رسمی دموکراتیک نیازمند است، اینکه تمام افراد جامعه بتوانند سازمان‌های سیاسی و اقتصادی پویایی را به‌وجود آورند یا در آن شرکت کنند و این امر تنها مختص به نخبگان ائتلاف غالب نباشد. همچنین دموکراسی نیازمند مطبوعات آزاد است که دسترسی آزاد به اطلاعات را فراهم می‌کند (نورث و همکاران، ۲۰۰۹: ۵۶).

آنها در خصوص اهمیت این ساختار نهادی دموکراتیک (که از آن تحت نظم با دسترسی آزاد یاد می‌کنند) برای حل مشکلات گوناگون جامعه می‌نویسند: «خصوصیت نهایی نظم عام کارآمدی

1. Open-access Orders

2. Inclusive Economic Institutions and Inclusive Political Institutions

تطبيق پذير^۱ است. مانند دولت‌های طبيعي، نظم با دسترسي آزاد با شوک‌های فراوانی روبرو می‌شود. نظم با دسترسي آزاد وسایل تطبيق پذيری و انعطاف پذيرتری برای مواجهه با چنين چالش‌هایی را فراهم می‌آورد. به دليل دسترسي باز، اين جوامع محدوده‌ای از ایده‌ها را در مواجهه با مسائل غامض توليد می‌کنند. رقابت سياسی صاحب‌منصبانی را پديد می‌آورد که انگيزه قوی برای تطبيق دادن سياست‌ها به شیوه‌ای که مشکلات را هدف بگیرند، دارند.

شکست در انجام دادن چنين مخاطراتی به از دست رفتن قدرت می‌انجامد. سيستم سياسی همچنين تخريب خلاقیت شومپيتری را ماندگار می‌کند، درنتيجه مخالفان سياسی انگيزه قوی برای ابداع راه‌حل‌های خلاق برای مشکلات مختلفي دارند که از نظر صاحب‌منصبان بدون حل به‌نظر می‌رسد» (نورث، واليس، وینگاست، ۲۰۰۹: ۶۳).

ازسوی ديگر در نظم با دسترسي باز (مشارکتی و دمکراتیک) قوانين با شفافیت کامل وضع می‌شود، تفکيک قوا وجود دارد و قوانين برای همه اجرا می‌شوند (نورث و همکاران، ۲۰۰۹: ۱۲۳). درحالی که در نظم با دسترسي محدود امکان اجرای قوانين به‌صورت یکسان برای همه وجود ندارد و حتی قانون اساسی نیز به‌درستی اجرا نمی‌شود. عجم اوغلو و رابينسون (۲۰۱۲)، به اين مسئله اشاره می‌کند که به‌علت وجود نظم دمکراتیک در آمریکا هنگامی که روزولت در خلال سال‌های بحران بزرگ در آمریکا کوشيد به بهانه وجود بحران اقتصادی برخی از الزامات قانونی را نادیده بگیرد، در کنار احزاب و رسانه‌های منتقد حتی اعضای هم‌حزبی وی در کنگره و سنا به مخالفت با اين امر برخاستند. اما در کشورهای فاقد نظم دمکراتیک قوانين به‌راحتی نقض می‌شوند و به‌عنوان مثال فوجيموری در پرو و چاوز در ونزوئلا هنگامی که با مجلس دچار مشکل شدند، آن را تعطيل کردند و قانون اساسی جدیدی نوشتند.

البته باید به اين نکته توجه کرد که دستیابی به ساختار نهادی مشارکتی و دمکراتیک فرآیندی زمانبر است. اصلاحات در اين مسیر تدریجی است و باید قدم‌به‌قدم حرکت کرد. برای اين حرکت تدریجی نیز براساس رویکرد نهادی می‌توان اقداماتی را انجام داد. برای اين مسئله می‌توان از مفهوم چارچوب نهادی نورث استفاده کرد. نورث به اين نکته اشاره می‌کند که در جامعه تنها یک نهاد وجود ندارد، بلکه نهادهای بی‌شمار در جامعه وجود دارند که در مجموع ساختار نهادی یا همان چارچوب نهادی را شکل می‌دهند. همان‌طور که نورث اشاره می‌کند: «چارچوب نهادی شامل:

- ساختار سياسی است که روش توسعه و یکپارچه‌سازی انتخاب‌های سياسی را مشخص می‌کند.
- ساختار حقوق مالکیت است که انگيزه‌های اقتصادی رسمی را تعريف می‌کند.
- شامل ساختار اجتماعی (هنجارها و عرف) است که انگيزه‌های غيررسمی را در اقتصاد مشخص می‌کند. ساختار نهادی باورهای انباشته شده جامعه در طول زمان را بازتاب می‌دهد و تغيير در چارچوب



نهادی معمولاً فرآیندی بسیار آرام است که بازتاب‌دهنده محدودیت‌هایی است که گذشته بر حال و آینده تحمیل می‌کند» (نورث، ۲۰۰۵: ۴۹).

نورث در جهت تبیین بهتر اثر ساختار نهادی بر کنش افراد و سازمان‌ها بیان می‌دارد: «اگر چارچوب نهادی برای دزدی و فعالیت‌های خلاف پاداش دهد در این صورت سازمان‌ها در جهت خلافتکاری و دزدی سامان می‌یابند و اگر چارچوب نهادی به فعالیت‌های تولیدی پاداش دهد در این صورت سازمان‌هایی به وجود می‌آیند که فعالیت‌های مولد و تولیدی را ترویج می‌نماید» (نورث، ۱۹۹۴: ۳۶۱). در واقع به نظر نورث تفاوت سازمان‌ها و بنگاه‌هایی که در یک اقتصاد پدید می‌آیند و همچنین تفاوت در نوع فعالیت آنها به دلیل تفاوت ساختار نهادی و به تبع آن ساختار انگیزشی کشورهاست. در تبیین بهتر این مسئله وی می‌نویسد:

وجود حقوق مالکیت ناایمن، اجرای ضعیف قوانین، موانع ورود و محدودیت‌های انحصاری باعث می‌شود بنگاه‌هایی که به دنبال حداکثر کردن سود خود هستند به افق کوتاه‌مدت و سرمایه ثابت اندک و اندازه کوچک متمایل شوند. احتمالاً سودآورترین کسب‌وکار عبارت از تجارت و فعالیت‌های بازتوزیع و یا فعالیت در بازار سیاه است. بنگاه‌های بزرگ با سرمایه ثابت قابل توجه تنها تحت چتر حمایتی دولت با سوبسید، تعرفه‌های حمایتی و پرداخت حق حساب به سیاسیون وجود دارند که تحت این شرایط آنها به سختی ممکن است کارآمدی مولدی داشته باشند (نورث، ۱۹۹۰: ۶۷).

نورث به درستی اشاره می‌کند که ساختار نهادی و به تبع آن ساختار انگیزشی است که بنگاه‌های کشور را به سوی تولید یا بازتوزیع هدایت می‌کند. بی‌شک در شرایطی که بنگاه‌ها به سوی بازتوزیع حرکت کنند و اندازه بنگاه‌های تولیدی کوچک باشد رشد اقتصادی و اشتغال آسیب خواهد دید. تحت این شرایط اصلاح ساختار نهادی به منظور تغییر مسیر بنگاه‌ها امری ضروری است.

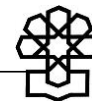
فصل دوم - بررسی تجربه کشورها

همان‌طور که در بخش قبلی اشاره شد هیچ سیاست جداگانه، فراگیر و طولانی‌مدتی برای ایجاد اشتغال در کشورهای موفق جهان اجرا نشده است و در عمل سیاست‌های اشتغال بخشی از سیاست‌های کلان اقتصادی است. در مقابل همچنین بهترین شیوه برای ایجاد اشتغال پایدار در کشور انتقال نیروی کار از بخش کشاورزی به سمت صنعت به‌ویژه اشتغال کارخانه‌ای است. بر این اساس در ادامه به بررسی سیاست کشورهای موفق در این زمینه می‌پردازیم. در واقع آنچه در عمل باید مدنظر قرار گیرد سیاست‌های توسعه کشورهاست که در خلال آن وضعیت اشتغال در کشور نیز بهبود یافته است. همچنین باید به خاطر داشت که مسئله تنها اشتغال نیروی کار نیست؛ بلکه تولید ثروت نیز مسئله مهمی است که باید مدنظر قرار گیرد. لذا در خلال بررسی‌ها به تغییرات در درآمد سرانه کشورها نیز توجه می‌شود.

انتخاب کشورها برای بررسی براساس این امر بوده که تغییر ساختار اساس اشتغال پایدار است. بنابراین کشورهایی برای مطالعه انتخاب شده‌اند که از جمله کشورهای درحال توسعه هستند و روند صنعتی شدن آنها دیرتر از کشورهای پیشرو آغاز شده است. دیرتر شروع شدن فرآیند صنعتی شدن چالش‌هایی را ایجاد می‌کند که با چالش‌های کشورهای پیشرو متفاوت است. بنابراین بررسی سیاست‌های کره جنوبی در خلال دهه ۱۹۶۰ به بعد در این زمینه مفید است، اما بررسی سیاست‌های آلمان بعد از بحران ۲۰۰۸ کمکی به معرفی توصیه سیاستی برای ایران نخواهد کرد. براساس این، کشورهایی که در ادامه بررسی می‌شوند عبارت از کره جنوبی، چین، برزیل و مالزی است. در این بررسی بر مقاطعی از تاریخ این کشورها تأکید می‌شود که فرآیند تغییر ساختار را آغاز کرده‌اند و سپس به چالش‌هایی اشاره می‌شود که در این راه با آن مواجه گشته‌اند.

۱. کره جنوبی

بی‌شک کره از موفق‌ترین کشورها در زمینه ایجاد اشتغال است و همان‌طور که کارشناسان بانک جهانی اذعان می‌کنند: «نخست نیروی کار را از بخش کشاورزی به صنایع کارخانه‌ای سبک و سپس به بخش صنعتی با ارزش افزوده بالا انتقال داد» (بانک جهانی، ۲۰۱۳). در واقع کره از کشوری در دهه ۱۹۶۰ که «صادرات اصلی‌اش سنگ تنگستن، ماهی و کلاه‌گیس ساخته شده از موی انسان بود به قدرتی آشنا با فناوری پیشرفته بدل شد که تمام دنیا آن را با موبایل شیک و تلویزیون‌های صفحه صاف صادراتی می‌شناسند» (چانگ، ۱۳۹۲ (۲۰۰۸): ۲۶). در ادامه به بررسی سیاست‌هایی می‌پردازیم که به این موفقیت منجر شد.

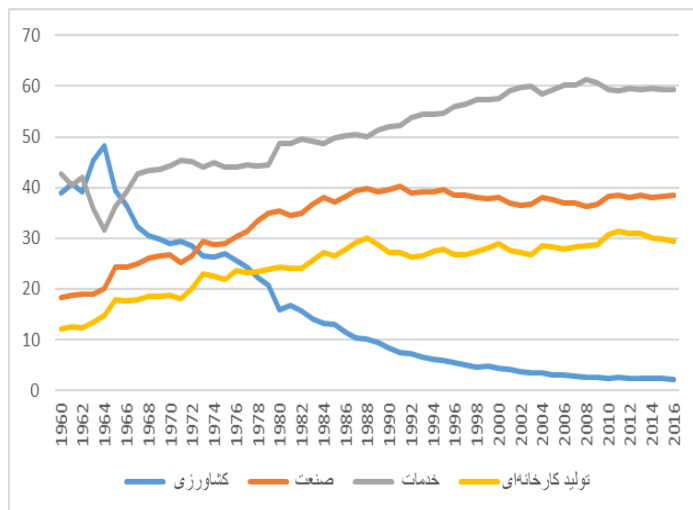


۱-۱. اطلاعات کلی

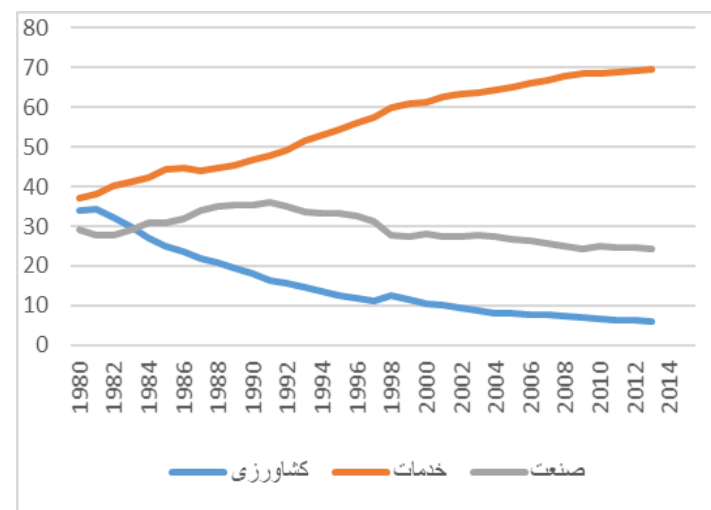
از نظر تاریخی، هر چند قدمت سکونت در ناحیه‌ای که امروز کشور کره نامیده می‌شود به پیش از میلاد مسیح بازمی‌گردد. اما تنها در سال ۱۸۹۷ امپراتوری کره در نتیجه اتحاد نواحی مختلف تشکیل شد که به فاصله کوتاه پس از آن نیز به اشغال ژاپن درآمد. در واقع کشور کره از سال ۱۹۱۰ تا پایان جنگ جهانی در سال ۱۹۴۵ در اشغال ژاپن بود و در آن سال با شکست ژاپن و ورود نیروهای شوروی به بخش شمالی و نیروهای آمریکایی به بخش جنوبی کشور به دو بخش تقسیم شد. از سال ۱۹۴۵ تا ۱۹۴۸ حکومت نظامی آمریکا در کره جنوبی قدرت را در دست داشت و در سال ۱۹۴۸ اولین انتخابات در این کشور برگزار شد. در انتخابات سینگمن رهی که تحصیلکرده هاروارد و پرینستون بود قدرت را در دست گرفت و حکومتی دیکتاتوری را تشکیل داد. تلاش برای ایجاد یکپارچگی در کشور در نهایت به شکست انجامید و دولت کره شمالی در ۱۹۵۰ به کره جنوبی حمله کرد. در نهایت با دخالت آمریکا و چین، جنگ با تلفات فراوان بیش از ۱۷۰ هزار نفر از کره جنوبی در سال ۱۹۵۳ پایان یافت. از آن دوران به بعد به غیر از چند درگیری مختصر کره دچار اشغال یا جنگ نشده است.

از نگاه جغرافیایی و جمعیتی، کره جنوبی با مساحتی قریب به یکصد هزار کیلومتر مربع (یک‌شانزدهم مساحت ایران) صدونهمین کشور جهان از نظر وسعت است. جمعیت این کشور در سال ۲۰۱۷ برابر با ۵۱ میلیون نفر بوده است که از این نظر ۲۷ کشور پرجمعیت جهان محسوب می‌شود. در سال ۲۰۱۷ تولید ناخالص ملی این کشور حدود ۱۵۰۰ میلیارد دلار بوده که سبب شده است این کشور در رتبه ۱۱ اقتصاد برتر جهان محسوب شود. هر چند از نظر درآمد سرانه با عددی حدود ۳۰ هزار دلار در رتبه ۲۷ اقتصاد جهان محسوب می‌شود. از نظر نابرابری نیز ضریب جینی این کشور کمتر از ۳۰ است که نشان‌دهنده نابرابری متوسط در این کشور است. همچنین **کره جنوبی را کشوری موفق در زمینه ایجاد اشتغال پایدار و مناسب می‌دانند** در ادامه به بررسی سیاست‌هایی می‌پردازیم که این موفقیت را رقم زد.

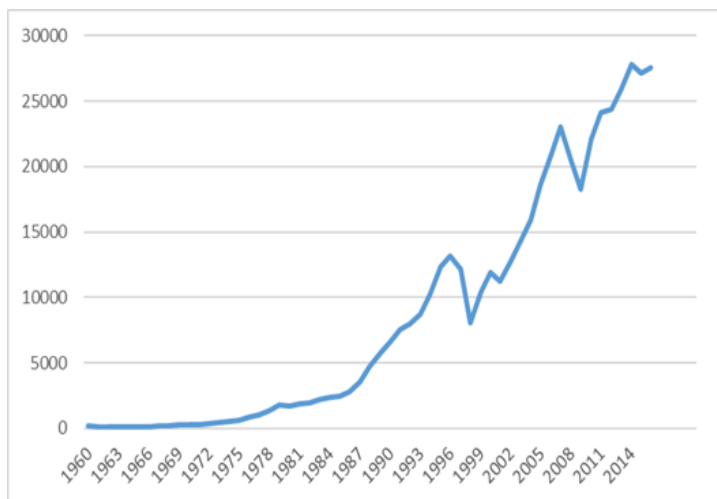
نمودار ۱۲- ب) سهم بخش‌های مختلف در تولید ناخالص ملی



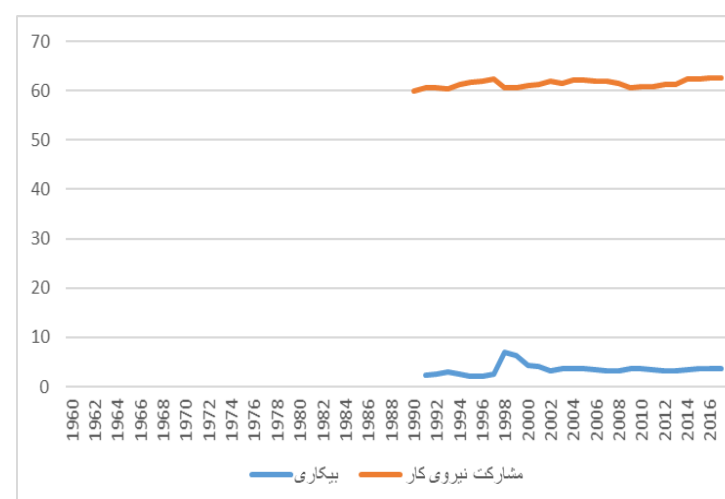
نمودار ۱۲- الف) سهم بخش‌های مختلف در اشتغال

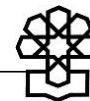


نمودار ۱۲- د) درآمد سرانه



نمودار ۱۲- ج) بیکاری و مشارکت اقتصادی





۲-۱. از جنگ جهانی تا ۱۹۶۰ دوران سکون

کره پس از جنگ دو کره در سال ۱۹۵۳ وضعیت به شدت وخیمی داشت. جنگ کشور را ویران کرده و اقتصاد کشور متکی بر بخش کشاورزی بود. مهمترین اتفاق از پایان جنگ جهانی تا ۱۹۶۰ اصلاحات ارضی بود. در سال ۱۹۴۵ که کشور از اشغال ژاپن آزاد شد ۲/۷ درصد از خانوارها مالک دوسوم زمین‌ها بودند و ۵۸ درصد افراد هیچ زمینی نداشتند. در کره شمالی در سال ۱۹۴۶ اصلاحات ارضی انجام شد دولت نظامی آمریکا نیز بخشی از زمین‌هایی که سابقاً در اختیار ژاپنی‌ها بود در بین کشاورزان تقسیم کرد. در انتخابات ۱۹۴۸ نیز تمامی کاندیداها قول اصلاحات ارضی را مطرح کردند و اصلاحات ارضی در سال ۱۹۵۰ قبل از آغاز جنگ با کره شمالی آغاز شد. در نتیجه در سال ۱۹۵۶، ۶ درصد جمعیت ثروتمند کشور تنها مالک ۱۸ درصد اراضی بودند و میزان خانوارهای کشاورزی که روی زمین اجاره‌ای کار می‌کردند از ۴۹ به ۷ درصد رسیده بود (یو، ۱۳۹۵: ۴۵۲).

به اعتقاد یو (۱۳۹۵)، دولت رهی در پی اصلاحات ارضی در کره شمالی و خطر امنیتی آن مجبور به اصلاحات ارضی شد اما حاصل این امر اجباری شگفت‌انگیز بود. وی می‌نویسد: «اصلاحات ارضی فراگیر، طبقه نخبگان زمین‌دار را محو کرد و یک توزیع برابر استثنایی را در زمینه درآمد و ثروت موجب شد. این اصلاحات همچنین اکثر مردم را قادر به آموزش فرزندان‌شان ساخت و به گسترش سریع آموزش کمک کرد. این شرایط به نوبه خود با فراهم آوردن مجموعه بزرگی از مردم کاملاً آموزش‌دیده برای رقابت در آزمون بالاتر ادارات دولتی و با حذف زمین‌داران قدرتمند که می‌توانستند برای منافع اقتصادی خود بوروکراسی را به فساد آلوده کنند یا آن را در اختیار گیرند، به شکل‌گیری یک بوروکراسی منسجم و شایسته‌سالار یاری رساند» (یو، ۲۰۱۲ {۱۳۹۵}: ۴۵۰-۴۴۸). البته وی به سایر عوامل در موفقیت کره نیز اشاره می‌کند از جنبش‌های دانشجویی و مردمی تا نقش آمریکا. یو یادآور می‌شود اصلاحات ارضی افراطی در کره شمالی و یا اصلاحات ارضی در فیلیپین به دلیل نبود سایر عوامل به رشد اقتصادی کمکی نکرد، ولی در مورد کره جنوبی «تهدید کمونیستی از سوی کره شمالی به اصلاحات ارضی کمک کرد و رقابت شدید با آن کشور به کنترل اشکال افراطی رانت‌جویی و فساد یاری رساند» (همان: ۴۸۷). در پایان این دوره درآمد سرانه کمتر از سال ۱۹۴۵ زیر ۱۰۰ دلار بود و زیرساخت‌ها پس از جنگ ویران شده بود (کیم، ۲۰۱۰: ۱۵۹).

۳-۱. دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۷ دوران تغییر ساختار اقتصادی

رهی در انتخابات ۱۹۶۰ نیز خود را پیروز انتخابات معرفی کرد، اما در پی اعتراضات شدید مجبور به فرار از کشور شد. در نهایت ژنرال پارک (۱۹۶۱-۱۹۷۹) در سال ۱۹۶۱ با کودتا قدرت را در دست گرفت. با به قدرت رسیدن وی روند جدیدی در تاریخ کره آغاز می‌شود. این روند حتی بعد از ترور و کشته شدن وی در ۱۹۷۹ نیز ادامه یافت و ژنرال چون دون-هوان (۱۹۸۷-۱۹۷۹) که با کودتا قدرت را در دست

گرفت نیز تقریباً مسیر مشابهی را طی کرد. در این دوران کره از کشوری فقیر به کشوری ثروتمند بدل شد و درآمد سرانه آن از کمتر از ۱۰۰ دلار به ۶۵۰۰ دلار در سال ۱۹۹۰ رسید و بنیانی بنا نهاده شده بود که کره با استحکام دوران وارد عصر جدیدی شد که از دهه ۱۹۹۰ به بعد آغاز شد. در سال ۱۹۹۶ کره به عضویت سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه درآمد که نشان می‌داد این کشور از نظر جامعه جهانی به‌عنوان کشوری توسعه‌یافته پذیرفته شده است. در ادامه به بررسی مجموعه اقداماتی می‌پردازیم که در دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۷ انجام شد و تغییر ساختار اقتصادی کره را رقم زد.

۱-۳-۱. انتخاب استراتژی توسعه اقتصادی درست: دولت فعال و توسعه‌گرا

مهمترین امری که محور اقتصادی کره جنوبی بود انتخاب استراتژی مداخله فعال و درست دولت در اقتصاد بود. در واقع کشورهای شرق آسیا استراتژی توسعه‌ای را در پیش گرفتند که نقطه مقابل رویکرد نئوکلاسیکی و توصیه‌های بانک جهانی مبنی بر اتکای به بازار آزاد بود و از آن با عنوان دولت توسعه‌گرا^۱ یاد می‌شود (استیگلیتز، ۲۰۰۸: ۴۱-۴۲). آمسدن (۱۹۸۹) به این نکته اشاره می‌کند که در کشورهایی که دیرتر به جرگه صنعتی شدن پیوستند از ژاپن و کره گرفته تا برزیل و ترکیه دولت نقشی حیاتی ایفا کرده است (آمسدن، ۱۹۸۹).

چانگ در توضیح پیشرفت کره می‌نویسد: «برخی ادعا می‌کنند کره طی سال‌های معجزه اقتصادی‌اش بین دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۸۰ راهبرد توسعه‌ای از نوع لیبرالی بوده است. حال آنکه حقیقت امر چیزی کاملاً مغایر این بوده است. آنچه کره واقعاً طی این دهه‌ها انجام داد این بود که با استفاده از حمایت تعرفه‌ای، یارانه‌ها و سایر اشکال حمایت‌های دولتی (نظیر خدمات اطلاعاتی برای بازاریابی خارجی که «آژانس دولتی صادرات» ارائه می‌کرد) به انتخاب دولت در مشاوره با بخش خصوصی، صنایع معین جدیدی را ایجاد کرد و در کنف حمایت خود گرفت تا زمانی که آن قدر به اصطلاح «رشد» کردند که بتوانند در برابر رقابت بین‌المللی دوام آورند.

دولت مالک تمام بانک‌ها بود و بنابراین می‌توانست خون لازم برای ادامه حیات بنگاه‌های اقتصادی را در رگ‌هایشان جاری کند. بنگاه‌های دولتی (مثلاً شرکت تولید فولاد) برخی پروژه‌های بزرگ را در اختیار گرفتند. هرچند نوع نگاه کشور به موضوع مالکیت دولتی نوعی نگاه عملگرایانه بود تا ایدئولوژیک. اگر بنگاه‌های بخش خصوصی خوب عمل می‌کردند چه بهتر، اما اگر در حیطه‌های پراهمیت سرمایه‌گذاری نمی‌کردند دولت در ایجاد بنگاه‌های دولتی هیچ تردیدی از خود نشان نمی‌داد.

همچنین دولت کره در زمینه ارزش کمیاب کنترل مطلق اعمال می‌کرد. دولت کره بر سرمایه‌گذاری خارجی نیز کنترل شدیدی اعمال می‌کرد و مطابق با برنامه توسعه ملی درحالی که در بعضی بخش‌ها از سرمایه‌گذاری خارجی با آغوش باز استقبال می‌کرد در بخش‌های دیگر در را کاملاً می‌بست. همچنین دولت



به حقوق انحصاری اختراعات خارجی سختگیر نبود و «مهندسی معکوس» را ترغیب می‌کرد و بر تکثیر غیرقانونی کالاهای خارجی مشمول حقوق انحصاری چشم می‌بست» (چانگ، ۱۳۹۲: {۲۰۰۸}: ۳۰-۲۹). بر این اساس مجموعه سیاست‌هایی که کره جنوبی دنبال کرد در تضاد کامل با توصیه‌های اقتصاد نئوکلاسیکی و بانک جهانی است. نکته حائز اهمیت آن است که سال‌ها بعد اندیشمندان مختلفی مانند وید (۱۳۹۴)، مازوکاتو (۱۳۹۵) و چانگ (۲۰۰۲ و ۱۳۹۲) نشان دادند که بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته نیز در عمل انواع سیاست‌های حمایتی را برای توسعه صنایع خوب به کار گرفته بودند و تنها شعار بازار آزاد را سر می‌دادند. چانگ (۲۰۰۲ و ۱۳۹۲) نشان می‌دهد که کشورهایی مانند انگلستان که پیشگام بحث اقتصاد آزاد بودند از قرن هجدهم به حمایت از صنایع مشغول بوده است و سایر کشورها را به تجارت آزاد فرا می‌خواند. امری که با انتقاد شدید آلمان‌ها همراه بود و آنها به مقابله نظری و عملی با این رویکرد برخاستند. در خصوص دوران معاصر نیز مازوکاتو یادآور می‌شود حتی زمانی که شعار «جادوی بازار»^۱ را ریگان در دنیا طنین‌انداز کرد، در آمریکا دولت نقشی بسیار فعال در اقتصاد داشت. وی در این زمینه می‌نویسد:

برخلاف باور عمومی درباره تسلط ایدئولوژی بازار آزاد در دوران حکومت ریگان در آمریکا در دهه ۱۹۸۰، در واقع براساس موفقیت‌های دارپا، سیاست صنعتی غیرمتمرکز تصویب شد. یکی از مهمترین رویدادها در این دوران، امضای قانون تحقیقات نوآورانه کسب‌وکارهای کوچک توسط ریگان در سال ۱۹۸۲ بود. این قانون نوعی کنسرسیوم میان مدیریت کسب‌وکارهای کوچک^۲ و کارگزاری‌های دولتی مختلف مانند وزارت دفاع، وزارت انرژی و آژانس حفاظت از محیط زیست^۳ ایجاد کرد. این قانون مبتنی بر برنامه آزمایشی بنیاد ملی علم (NSF) بود که در دوران صدارت کارتر^۴ شروع شد (مازوکاتو، ۱۳۹۵: ۱۰۵).

درواقع بزرگ‌ترین دلیل توسعه کره جنوبی این بود که استراتژی توسعه‌ای را در پیش گرفت که کشورهای توسعه‌یافته در عمل اجرا می‌کردند و براساس دستورالعمل‌های بانک جهانی یا کتاب‌های درسی اقتصاد نئوکلاسیک رفتار نکردند. چانگ که خود یک کره‌ای و اکنون استاد ممتاز دانشکده اقتصاد کمبریج است به طعنه دلیل انتخاب این سیاست‌ها را اقتصاددان نبودن طراحان این سیاست‌ها در شرق آسیا از جمله کره می‌داند و می‌نویسد:

گرداندگان اقتصادی ژاپن شاید «درجه یک» بودند اما قطعاً اقتصاددان نبودند- بلکه اکثراً دانش‌آموخته‌های حقوق بودند. تا دهه ۱۹۸۰، آنها اندک اطلاعات اقتصادی هم که داشتند بیشتر از نوع اقتصادشناسی کارل مارکس و فریدریش لیست بود، تا اقتصادشناسی آدام اسمیت و میلتون فریدمن. در تایوان مانند چین امروز، بیشتر کارمندان امور اقتصادی، به‌جای اقتصاددان، مهندس یا دانش‌پژوه بودند.

1. Magic of the Market
2. Small Business Administration
3. Environmental Protection Agency
4. Carter

تا دهه ۱۹۷۰ بخش بزرگی از تشکیلات اقتصادی کره را هم حقوقدانان تشکیل می‌دادند. مغز متفکر در پس برنامه «صنعتی کردن کشور با تکیه بر صنایع سنگین و شیمیایی» در دوران پارک در دهه ۱۹۷۰ اه ون-چول بود که یک دانش‌آموخته رشته مهندسی بود (چانگ، ۱۳۹۲ {۲۰۰۸}: ۳۱۸).

به هر حال انتخاب راهبرد دولت فعال در اقتصاد اساس توسعه کره جنوبی است. سایر مباحث که در ادامه به آن می‌پردازیم از اولویت‌بندی صنایع تا اصلاح الگوی مصرف همگی در ذیل این راهبرد قرار می‌گیرد.

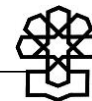
۲-۳-۱. شرایط مساعد بین‌المللی

هرچند جنگ جهانی و جنگ دو کره باعث ویرانی کشور شده بود اما در سایه جنگ سرد فرصت مناسبی برای کره پدید آمد که کره جنوبی نهایت بهره را از آن برد. آمریکا کمک‌های زیادی به کره برای گسترش صنایع خود کرد و ازسوی دیگر بازارهایی برای صادرات این کشور در اختیار آن گذاشت. ازسوی دیگر ژاپن نیز بعد از بهبود روابط در سال ۱۹۶۵ چندین وام در اختیار این کشور قرار داد (سی جین چانگ، ۲۰۰۳: ۴۵-۴۶). به‌عنوان مثال دولت کره قصد داشت در صنعت فولاد سرمایه‌گذاری کند. اما نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی به‌شدت با این اقدام مخالف بودند و با پرداخت وام به کره خودداری کردند. دلیل این مخالفت نیز آن بود که کره حتی مواد خام لازم از جمله سنگ آهن و زغال کک را نداشت و این مواد باید از کشورهایی مانند استرالیا و آمریکا تأمین می‌شد که بیش از ۶ هزار مایل با کره فاصله داشتند ضمن آنکه یک شرکت دولتی با مدیریت یک ژنرال نظامی رئیس آن بود. تحت این شرایط ژاپن وام و کمک فنی لازم را در اختیار کره قرار داد. کره جنوبی با ایجاد یک شرکت دولتی قدم در این راه نهاد و این شرکت اکنون چهارمین تولیدکننده بزرگ فولاد در جهان است. (چانگ، ۱۳۹۲ {۲۰۱۰}: ۱۹۱-۱۸۹).

همچنین همان‌طور که اشاره شد «تهدید کمونیستی ازسوی کره شمالی به اصلاحات ارضی کمک کرد و رقابت شدید با آن کشور به کنترل اشکال افراطی رانت‌جویی و فساد یاری رساند» (یو، ۲۰۱۲ {۱۳۹۵}: ۴۸۷). درواقع رقابت میان دو کشور باعث شده بود حاکمان کره جنوبی نهایت تلاش برای افزایش کارایی را به‌خرج دهند و ازسوی دیگر کمک‌های بین‌المللی نیز برای نشان دادن این کارایی کمک‌حالشان بود.

۳-۳-۱. تنوع‌بخشی به محصولات و صنعتی شدن

همچنین در دهه ۱۹۶۰ صادرات اصلی کره عبارت از «سنگ تنگستن، ماهی و کلاه گیس ساخته شده از موی انسان» بود. تحت چنین شرایطی دولت مجموعه‌ای از سیاست‌ها به‌منظور تنوع‌بخشی به محصولات را در پیش گرفت. در جهت این تنوع‌بخشی نیز دولت گسترش بخش صنعت را در دستور کار قرار داد. حاصل این امر بدل شدن کره به کشوری صنعتی بود که درحال حاضر از کشتی تا موبایل صادر می‌کند. اما دلیل موفقیت کره در این فرآیند در چند نکته نهفته است:



- برخورد با ناکارآمدی در کنار حمایت

دولت کره مجموعه‌ای از استانداردها را وضع کرد و دادن سوبسید به بنگاه‌های صنعتی را منوط به رعایت نمودن آن استانداردها کرد (آمسدن، ۱۹۸۹: ۸). چانگ درباره اهمیت این مسئله می‌گوید: «به‌نظر من مهمترین مشکل در سیاست صنعتی این است که وقتی رانتهای دولتی به اجرا درآمدند، از میان برداشتن آنها به‌علت فشارهای سیاسی دریافت‌کنندگان آن رانتهای بسیار دشوار است... در کره نیز همانند دیگر کشورهای مجری سیاست صنعتی، بنگاه‌های ناکارآمد بسیاری وجود دارند اما فرق دولت کره با دیگر دولت‌ها در توانایی آن دولت در متوقف کردن رانتهای صنایعی بوده است که پویا نبوده‌اند... اجرای این انضباط فرآیندی مداوم از چانه‌زنی و مناقشه بین دولت و بخش خصوصی بوده که گاهی با اقدامات قهری که تصور اجرای آن در سایر کشورها نیز مشکل است همراه بوده است» (چانگ، ۱۳۹۲ {۱۹۹۴}: ۱۵۷). وی در این زمینه یادآور می‌شود:

در سال ۱۹۶۹ افزایش تعداد بنگاه‌های ناکارآمد- که پس از رونق گسترده سرمایه‌گذاری در اواخر دهه ۱۹۶۰ رخ داد- دولت کره را واداشت تا نیروی ضربت تشکیل دهد. این نیرو فقط به «کاخ آبی» (دفتر ریاست جمهوری) پاسخگو بود. نیروی ضربت در سال ۱۹۶۹ تا ۱۹۷۲ ده‌ها بنگاه ناکارآمد را وادار به ادغام، فروش و اعلام ورشکستگی کرد.

برخورد با ناکارآمدی شامل برخورد با بنگاه‌های بزرگ نیز نمی‌شد. چانگ در این زمینه می‌نویسد: فقط دو عدد از بزرگ‌ترین چپول‌ها که در سال ۱۹۹۶ وجود داشتند در سال ۱۹۷۴ در زمره ۱۰ چپول بزرگ بودند و فقط ۵ تا از ۱۰ چپول بزرگ در سال ۱۹۷۴ هنوز در ۱۹۸۵ در زمره ۱۰ تایی برتر قرار داشتند. از ۱۰ چپول برتر در سال ۱۹۸۰ هم فقط ۶ تایی آنها در سال ۱۹۸۵ در گروه ۱۰ تایی برتر قرار داشتند (چانگ، ۱۳۹۲: ۱۵۷-۱۵۹).

- اولویت‌بندی درست

دولت صنعتی شدن را براساس اولویت مشخص و درستی انجام داد. این اولویت‌بندی به‌گونه‌ای بود که در برنامه‌های نخست تمرکز بر صنایع سنگین مانند سیمان و فولاد نباشد و به‌تدریج به‌سمت صنایع پیشرفته مانند الکترونیک رفت. شرح این اولویت‌ها به‌قرار زیر است:

- در برنامه اول توسعه (۱۹۶۶-۱۹۶۲) تأکید بر سیمان، کود و پالایش نفت،
- در برنامه دوم توسعه (۱۹۷۱-۱۹۶۷) بر صنایع مواد شیمیایی، فولاد و ماشین‌آلات،
- در برنامه سوم و چهارم توسعه (۱۹۸۱-۱۹۷۲) تأکید بر فلزات غیر آهنی، کشتی‌سازی و صنایع الکترونیک،
- برنامه پنجم و ششم (۱۹۹۱-۱۹۸۲) صنایع ساخت ماشین‌آلات، الکترونیک، مواد شیمیایی، کشتی‌سازی و انواع صنایع پیشرفته (نیمه‌هادی، مواد جدید، فناوری زیستی، (چانگ، ۱۳۹۲ {۱۹۹۴}: ۱۴۹-۱۴۴).

– کمک به رشد شرکت‌های بزرگ

در فرآیند صنعتی شدن کره، چپول‌ها که عبارت از بنگاه‌های بزرگ صنعتی چند کسب‌وکار بودند نقش مهمی ایفا کردند. آمسدن در این باره می‌نویسد:

در کره شرکت‌های صنعتی مدرن شکل گروه‌های چندکسب‌وکاری را به خود گرفتند و به چپول معروف هستند. اندازه و تنوع کسب‌وکارهای آنها شبیه به زایباتسوه‌های ژاپن بود که پیش از جنگ جهانی دوم در این کشور فعال بودند.

گروه‌های چند کسب‌وکاری در تمام کشورهای دیرصنعتی شده رایج هستند، اما در کره اندازه آنها بسیار بزرگ است. در لیست ۵۰۰ شرکت برتر فورچون در سال ۱۹۸۶ تعداد ۱۰ شرکت کره‌ای وجود داشت، در حالی که از تمام کشورهای دیگر در حال توسعه تنها هفت شرکت در این لیست موجود بود. اندازه چپول‌ها و تنوع گسترده محصولات غیرمرتبطی که تولید می‌کردند به آنها امکان بقا در شرایط سخت صنعتی شدن را داد (آمسدن، ۱۹۸۹: ۸-۹).

اما چگونگی ایجاد و رشد آنها امر تأمل‌برانگیزی است. در خلال سال‌های ۱۹۱۰-۱۹۴۵ که کره در اشغال ژاپنی‌ها بود، آنها اجازه فعالیت زیادی به بنگاه‌های کره‌ای نمی‌دادند. تجارت و صنعت در دست ژاپنی‌ها بود و تنها تعداد معدودی بنگاه کوچک توانستند فعالیت کنند که در زمینه‌هایی مانند تولید شکر، کاغذ و فعالیت بانکی کوچک‌مقیاس فعالیت می‌کردند. در خلال سال‌های ۱۹۴۵ الی ۱۹۶۰ بود که بنگاه‌های کره فرصت رشد یافتند. فروش اموال ژاپنی‌ها که معادل ۳۰ درصد اقتصاد کره بود، فرصتی را فراهم آورد که بنگاه‌های کره‌ای محدودی امکان رشد سریع بیابند. این اموال بدون مزایده به فروش رفت و خریداران که همگی از نزدیکان حاکمان بودند می‌توانستند با پرداخت ۱۰ درصد قیمت اموال و پرداخت بقیه قیمت در مدت ۱۵ سال بدون افزایش قیمت صاحب آن شوند که به لحاظ تورم بالای آن دوران فرصت بسیار خوبی بود.

چپول‌هایی مانند سامسونگ، هیوندای، هانوا دوسان و اس‌کا^۱ از این فرصت استفاده کردند و رشد یافتند (سی جین چانگ، ۲۰۰۳: ۴۵-۴۶). همچنین سامسونگ، اس‌کا و ال‌جی از جمله شرکت‌هایی بودند که در زمان «رهی» به‌واسطه رابطه نزدیک با دولت رشد سریعی را تجربه کردند (همان: ۴۷).

دولت پارک در ابتدا قصد برخورد با بنگاه‌هایی را داشت که با دولت ره‌ی همکاری می‌کردند و جرم آنها را انباشت غیرقانونی ثروت اعلام کرد (یو، ۱۳۹۵: ۴۶۱). به‌عنوان مثال دولت با لی (بنیانگذار شرکت سامسونگ) نیز برخورد کرد، ولی به‌سرعت دریافت که برای توسعه کشور به همکاری با این بنگاه‌ها نیازمند است (سی جین چانگ، ۲۰۰۳: ۴۷). در واقع رشد چپول‌ها در کره حاصل نیاز دولت پارک برای پیشبرد برنامه‌های توسعه خود در بخش صنعت با کمک این بنگاه‌ها بود و ازسوی دیگر این بنگاه‌ها نیز

1. Hanwha, Doosan, SK



از نفوذ خود برای کسب منابع استفاده کردند (همان: ۴۹). البته اکثر محققان در این میان به اهمیت توانایی‌های نوآوری و کارآفرینی بنیانگذاران این شرکت‌ها نیز اشاره می‌کنند. اما باید به این نکته اشاره کرد که در دوره پارک اجازه ورود به صنایع سرمایه‌بر و پرسود، اعطای وام ارزان به این بنگاه‌ها نیز که بسیار پایین‌تر از نرخ تورم بود و همچنین عدم امکان رقابت با سایرین برای تولید محصولات مشابه از دیگر کمک‌هایی بود که به چپول‌ها برای رشد انجام گرفت (همان: ۴۸-۵۴).

بررسی‌ها نشان می‌دهد برنامه اول توسعه در دولت کره در شرایطی اجرا شد که کشور به شدت با کمبود منابع اعم از مالی و انسانی و مشکل عدم تنوع محصولات روبرو بود. تحت این شرایط چپول‌ها شریک خوبی برای غلبه بر این محدودیت‌ها بودند و ازسوی دیگر آنها نیز با جذب اندک منابع مالی موجود و حمایت دولت می‌توانستند به شدت رشد کنند (کیم، ۲۰۱۰: ۱۵۷-۱۵۸). هرچند رشد این شرکت‌ها در زمان پارک و تحت حمایت وی باعث شده است نسل جوان کره نگرش منفی به این بنگاه‌ها داشته باشند (چانگ، ۲۰۰۴: ۳۰۰). با این حال چانگ معتقد است این بنگاه‌ها نقش مهمی در توسعه کره داشته‌اند (چانگ، ۱۳۹۲: ۱۵۶-۱۵۸).

مجموع فروش ۱۰ چپول برتر از ۱۵/۱ درصد تولید ناخالص ملی در سال ۱۹۷۴ به ۳۲/۸ درصد در سال ۱۹۸۴ رسید (یو، ۱۳۹۵: ۴۶۴). سایر اطلاعات درباره رشد چپول‌ها به شرح زیر است:

جدول ۱. وضعیت چپول‌ها از ۱۹۷۷ الی ۱۹۸۵

| اشتغال | | | فروش | | | عنوان |
|--------|------|------|------|------|------|--------------|
| ۱۹۸۵ | ۱۹۸۰ | ۱۹۷۷ | ۱۹۸۵ | ۱۹۸۰ | ۱۹۷۷ | |
| ۹/۷ | ۹/۱ | ۹/۱ | ۲۳ | ۱۶/۹ | ۱۵/۷ | ۵ شرکت برتر |
| ۱۱/۷ | ۱۲/۸ | ۱۲/۵ | ۳۰/۲ | ۲۳/۸ | ۲۱/۲ | ۱۰ شرکت برتر |
| ۱۵/۵ | ۱۷/۹ | ۱۷/۴ | ۳۶/۴ | ۳۱/۴ | ۲۹/۳ | ۲۰ شرکت برتر |
| ۱۷/۶ | ۲۲/۴ | ۲۰/۵ | ۴۰/۲ | ۳۶ | ۳۴/۱ | ۳۰ شرکت برتر |

مأخذ: هاروی و لی، ۲۰۰۳، ص ۲۹.

در دوران پارک چپول‌ها ضعیف بودند و دولت می‌توانست تصمیمات خود درباره سرمایه‌گذاری را به آنها دیکته کند امری که در دوران چون نیز تا حدودی ادامه داشت. همچنین رژیم پارک و چون به کمک سیاسی غیررسمی آنها نیاز داشتند با این حال انضباط اقتصادی به شدت رعایت می‌شد و این مسئله مانع از بروز فساد می‌گشت (یو، ۱۳۹۵: ۴۶۷-۴۶۸).

– اجبار شرکت‌ها به ورود به حوزه‌های جدید

چانگ یادآور می‌شود دولت کره در دهه ۱۹۶۰ بسیاری از شرکت‌ها را وادار به ورود به حوزه‌های جدید نمود؛ به عنوان مثال به شرکت ال جی که در صنایع نساجی فعالیت می‌کرد دستور داد تا به صنعت برق

وارد شود و زمینه‌ساز ورود این شرکت به بخش الکترونیک شد یا شرکت هیوندا را با تهدید به ورشکسته کردن وادار به ورود به صنعت کشتی‌سازی کرد که در این زمینه بسیار موفق عمل کردند (چانگ، ۱۳۹۲: {۲۰۱۰}: ۱۸۹-۱۹۲).

– تقسیم بازار میان بنگاه‌ها برای اجتناب از رقابت منفی

سیاستگذاران کره‌ای تأکید خاصی بر مقیاس بنگاه‌های بهره‌ور داشتند. آنها در ارزیابی شکست صنایع سنگین و شیمیایی در اوایل دهه هشتاد علت آن را «فقدان صرفه‌های به مقیاس به دلیل وجود تعداد کثیری بنگاه در هر صنعت» معرفی کردند. همچنین سیاستگذاران کره‌ای و ژاپنی از اصطلاح «رقابت افراطی» برای توصیف جنگ قیمتی میان بنگاه‌ها استفاده می‌کردند و با وضع موانع ورود و نظارت تلاش می‌کردند مانع آن شوند. به نظر آنها رقابت تنها برای دستیابی به کارآیی مهم بود و تمام تلاش خود را برای جلوگیری از رقابت منفی میان بنگاه‌ها به کار می‌گرفتند (چانگ، ۱۳۹۲: {۱۹۹۴}: ۱۴۶-۱۴۷). در نهایت در کنار تمام این سیاستگذاری‌ها به‌طور فعال در جهت ادغام و افزایش مقیاس بنگاه‌ها عمل می‌کردند.

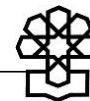
پس از رونق سرمایه‌گذاری در اواخر ۱۹۷۰ که به اضافه ظرفیتی موقت در برخی صنایع منجر شد، دولت کره دوباره در سال ۱۹۸۰ با «برنامه تجدید سازماندهی صنایع سنگین و شیمیایی» پا به صحنه گذاشت. چهار شرکت فعال در صنعت تجهیزات تولید انرژی الکتریکی در قالب «شرکت ساخت‌وساز کره» ادغام شدند. بعدها ادعا شد این شرکت بزرگ‌تر از آن است که سودآور باشد و به دلیل برخورداری از حمایت‌های دولت آن را ملی کردند. کیا یکی از سه خودروساز در حوزه خودروهای سواری به خروج از آن و ساخت کامیون و اتوبوس مجبور شد تا وقتی تقاضا افزایش یافت دوباره به ساختن خودروی سواری بازگردد. دوو که یکی از سه شرکت فعال در صنعت موتورهای دیزل بود مجبور به خروج شد و دوتای دیگر وادار شدند تا بازار را به دو بخش تخصصی تقسیم کنند (هیوندای برای موتورهای بیش از ۶۰۰۰ اسب بخار و سانگ یانگ برای کمتر از ۶۰۰۰ اسب بخار)...

دور دیگر از ادغام‌ها و فروش بنگاه‌های ناکارآمد دولتی بین سال‌های ۱۹۸۴ تا ۱۹۸۸ روی داد. صنایع کشتی‌سازی، ساخت‌وساز برون‌مرزی و کودهای کشاورزی-که صنایع رو به افول بودند- بیش از همه مورد توجه قرار گرفتند. سه تولیدکننده کود در سال ۱۹۸۳ منحل شدند و ۶۳ شرکت کشتی‌سازی در قالب ۱۷ شرکت درهم ادغام شدند. در سال ۱۹۸۶ تجدید ساختار عمده صنعت ساخت‌وساز برون‌مرزی با ادغام و انحلال گسترده شرکت‌ها اجرا شد. ۸۲ بنگاه ناکارآمد در فاصله سال‌های ۱۹۸۶ تا ۱۹۸۸ مجبور به تعطیلی یا ادغام شدند (که ۲۳ تای آنها در کشتی‌سازی و ساخت‌وساز برون‌مرزی فعال بودند)...

(چانگ، ۱۳۹۲: {۱۹۹۴}: ۱۵۹-۱۵۷).

۴-۳-۱. اجرای الگوی اصلاح مصرف

چانگ (۱۳۹۲) به این نکته اشاره می‌کند که اصلاح الگوی مصرف شامل مجموعه‌ای از اقدامات از جمله



عوارض بسیار شدید بر کالاهای تجملی و ممنوعیت سفر خارجی بود. به‌عنوان مثال وی یادآور می‌شود که بر نوشیدنی‌های خارجی تعرفه گمرکی معادل ۱۰۰ درصد قیمت وضع می‌شد و با وضع مالیات‌های مختلف قیمت آن در هنگام مصرف به ۹ برابر قیمت ورود به بنادر کشور می‌رسید (چانگ، ۱۳۹۲: ۱۳۱). آدلن (۱۹۹۹) درباره کره جنوبی یادآور می‌شود که حتی در زمانی که این کشور استراتژی خود را توسعه بر مبنای صادرات قرار داده بود، بیش از ۱۵ هزار کالا در این کشور در فهرست ممنوعه واردات بودند (نقل از مؤمنی، ۱۳۸۶: ۲۳۰). در قالب برنامه سوم به بانک‌ها (که اکثراً دولتی بودند) دستور داده شده بود که وام‌های مصرفی ندهند. همچنین با توسل به مالیات غیرمستقیم تلاش می‌شد مصرف کاهش یابد (چانگ، ۱۳۹۲: ۱۴۵).

اما مهمترین اقدام در این زمینه فرهنگ‌سازی درباره اصلاح الگوی مصرف و تأکید بر مصرف کالاهای داخلی بود. چانگ-استاد سرشناس کمبریج- که خود یک کره‌ای است و در آن زمان در کره زندگی می‌کرد در این باره می‌نویسد:

دلمشغولی کشور به توسعه اقتصادی به‌طور کامل در آموزش ما انعکاس می‌یافت. به ما می‌آموختند که وظیفه میهنی ما حکم می‌کند که کسانی را که سیگار خارجی می‌کشند گزارش دهیم. به‌منظور توسعه و پیشرفت صنایع، ضرورت داشت هر میزان ارزی که از محل صادرات کسب می‌شود برای وارد کردن ماشین‌آلات و نهاده‌های دیگر به‌کار گرفته شود. ارز ارزشمند به راستی خون و عرق جبین «سربازان صنعتی» مان بود که در کارخانه‌های کشور دست‌اندرکار جنگ صنعتی بودند. کسانی که با خرید چیزهای بیهوده، مثل سیگارهای قاچاق خارجی، ارز حاصله را به هدر می‌دادند، «خائن» به‌شمار می‌رفتند... اقلام «تجملی» حتی شامل چیزهای به نسبت ساده مثل خودروهای اسباب‌بازی، ویسکی یا شیرینی نیز بود. به یاد می‌آورم که در اواخر دهه ۱۹۷۰ وقتی یک محموله شیرینی دانمارکی با مجوز ویژه دولتی وارد کشور شد، چه شادمانی (البته کوچکی) کشور را فراگرفت (چانگ، ۱۳۹۲: ۲۰).

۴-۱. کره در دوران نوین

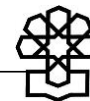
ژنرال چون دون-هوآن در سال ۱۹۸۷ در پی اعتراضات شدید به برگزاری انتخاباتی مجبور شد که به کناره‌گیری وی از قدرت منجر شد. از این دوران به بعد هیچ کودتایی در کره روی نداد و به تدریج قدرت ارتش مهار شد و رئیس‌جمهور سابق به جرم فساد تحت محاکمه قرار گرفت که پیام مهمی برای نظامیان بود که حتی در صورت کودتای موفق، احتمال زیادی دارد در نهایت محاکمه شوند. همچنین پس از سال ۱۹۸۷ بسیاری از انجمن‌های صنعتی، سازمان‌های غیردولتی و اتحادیه‌ها پدید آمدند (یو، ۱۳۹۵: ۴۶۷). همچنین از ۱۹۹۸ به بعد که مصادف با حکومت کیم است دولت به سرعت شبکه‌های تأمین اجتماعی همچون بیمه بیکاری، بیمه سلامت، نظام بازنشستگی ملی و کمک‌های دولتی به فقرا را گسترش داد (یو، ۱۳۹۵، ۴۷۰).

هرچند تا دهه ۱۹۹۰ شرکت‌های کره‌ای به میزان بسیاری رشد کرده بودند و صنایع آن کشور در حال شکوفایی بود، اما این کشور همچنان به حمایت از صنایع البته به صورت محدودتر ادامه داد. در خلال سال‌های ۱۹۸۷ الی ۱۹۹۶ دو برنامه توسعه دیگر مبتنی بر همان رویکردهای قبلی ادامه یافت. در این برنامه‌ها تأکید بیشتر بر صنایع پیشرفته مانند الکترونیک، IT و صنایع خوددور بود. از دیگر تحولات در زمینه صنایع در کره جنوبی ایجاد شورای ملی علم و فناوری برای افزایش سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه در سال ۱۹۹۹ بود. در سال ۲۰۰۲ با همکاری این شورا و وزارت علم و فناوری پنج اولویت را برای حمایت مشخص کرد که عبارت از IT معادل ۴۰۰ میلیون دلار، زیست‌فناوری ۳۰۷ میلیون دلار، فناوری محیطی ۱۱۶ میلیون دلار، فناوری فضایی ۱۰۲ میلیون دلار، فناوری نانو ۸۴ میلیون دلار است. از دیگر اقدامات در این زمینه معرفی و تعیین ۱۰ رشته فعالیت پیشران در سال ۲۰۰۳ با هدف کمک آنها به اشتغال در ۵ الی ۱۰ سال آتی و ایجاد ارزش افزوده بالا بود که به شرح زیر است:

۱. رادیو - تلویزیون دیجیتال،
۲. نمایشگرهای دیجیتال،
۳. ربات‌های هوشمند،
۴. اتومبیل‌های آینده،
۵. نیمه‌هادی‌های نسل آینده،
۶. ارتباطات راه دور نسل آینده،
۷. شبکه خانگی هوشمند،
۸. محتوای دیجیتال و راهکارهای نرم‌افزاری،
۹. باتری‌های نسل آینده،
۱۰. اندام‌های زیست‌دارویی جدید (قاضی نوری، ۱۳۹۳: ۳۱۶-۳۱۷).

۲. چین

چین مدرن از سال ۱۹۴۵ دو دوره بسیار متفاوت از لحاظ رشد اقتصادی، اشتغال و فقر را تجربه کرده است. در دوره نخست که از ۱۹۴۹ تا ۱۹۷۸ (زمان مرگ مائو) ادامه دارد شرایط بسیار اسفناک است. تنها در نتیجه اجرای طرح جهش بزرگ، تولید ناخالص ملی بیش از ۲۵ درصد کاهش یافت و جهش بزرگ اقتصادی به بزرگ‌ترین قحطی تاریخ چین انجامید (بولییت، ۱۳۸۲: ۹۰۹) و در این میان بیش از ۳۰ میلیون نفر از قحطی مردند (تودارو، ۲۰۱۱: ۱۹۰). اما در دوره بعد که همچنان نیز ادامه دارد شرایط به‌طور کامل تغییر کرد. در خلال سال‌های ۱۹۷۸ الی ۲۰۰۸ اقتصاد چین با نرخ متوسط تقریباً ۹ درصد در سال رشد کرده است. دستاوردی که برای هر اقتصاد کم‌سابقه است و بدون شک برای پرجمعیت‌ترین کشور جهان



تأمل برانگیزتر است. در سال ۲۰۰۸ درآمد سرانه کشور چین بیش از پنج برابر میزان آن در سال ۱۹۷۸ بوده است. میزانی که براساس استانداردهای کنونی سه برابر بیشتر از میزان رشد مطلوب برای کشورهای با درآمد بسیار پایین است. چین همچنین یکی از چشمگیرترین کاهش‌ها در میزان فقر را تجربه کرده است. یکی از تخمین‌های مستقل بانک جهانی که توسط چن و والین انجام شده است، نشان می‌دهد تعداد فقرا از ۵۳ درصد در سال ۱۹۸۱ به ۸ درصد در سال ۲۰۰۱ کاهش یافته است. این امر بدین معناست که در خلال دو دهه اخیر به میزان ۴۰۰ میلیون نفر از تعداد کسانی که در فقر شدید زندگی می‌کردند، کاسته شده است (تودارو، ۲۰۱۱: ۱۸۹). از نظر اقتصادی چین با تولید ناخالص ملی ۱۳/۱ هزار میلیارد دلار در سال ۲۰۱۷ دومین اقتصاد بزرگ جهان است و با درآمد سرانه ۹۳۷۶ دلار هفتاد و چهارمین اقتصاد جهان محسوب می‌شود.

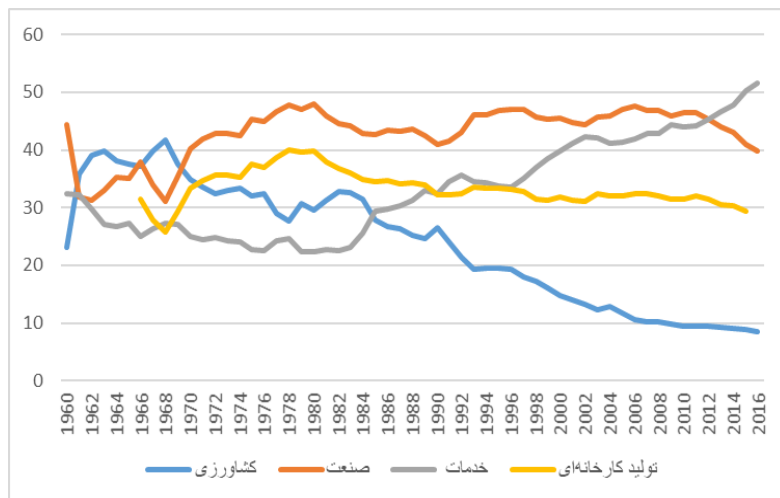
چرایی تفاوت شدید میان این دو دوره امری است که در ادامه به بررسی آن می‌پردازیم.

۲-۱. اطلاعات عمومی

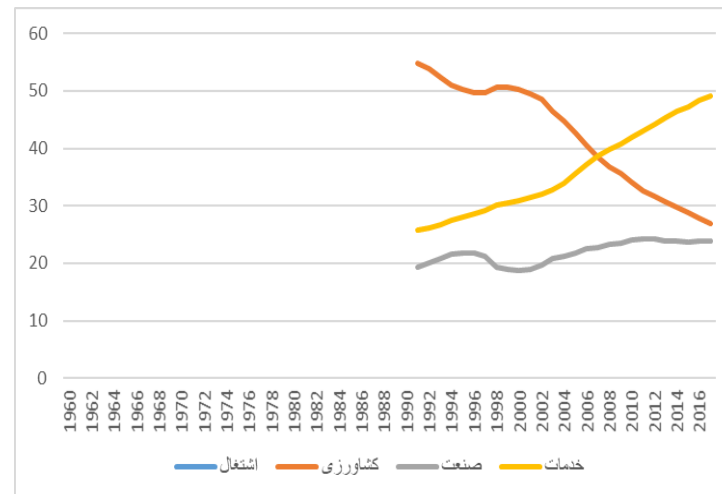
حکومت چین تا سال ۱۹۱۱ یک حکومت امپراتوری بود و در این سال سون یات سن «پدر چین مدرن» با براندازی دودمان چینگ و پیروزی بر امپراتوری منچو توانست حکومت سلطنتی را سرنگون و در سال بعد اعلام جمهوری کند. از آن زمان تا حمله ژاپن به چین و سپس جنگ جهانی دوم کشور دچار آشوب و هرج و مرج بود. جنگ جهانی در سال ۱۹۴۵ با مرگ ۲۰ میلیون نفر از مردم چین و ویرانی کشور خاتمه یافت، ولی به فاصله کوتاهی جنگ داخلی میان حزب ملی به رهبری چیانگ کای شک و کمونیست‌ها به رهبری مائو آغاز شد. حزب کمونیست در سال ۱۹۴۹ با پیروزی در چندین نبرد مهم بر بیشتر سرزمین اصلی چین مسلط شده و اعضای حزب ملی مجبور شدند به تایوان و جزایر اطراف بگریزند و مائو در اول اکتبر ۱۹۴۹ تأسیس جمهوری مردمی چین را اعلام کرد.

از نظر جغرافیایی و جمعیتی چین با وسعت ۹/۵ میلیون کیلومتر مربع (قریب ۶ برابر ایران) سومین کشور وسیع دنیا محسوب می‌شود و در سال ۲۰۱۷ با جمعیت بیش از ۱/۴۰۰ میلیون نفر پرجمعیت‌ترین کشور جهان است.

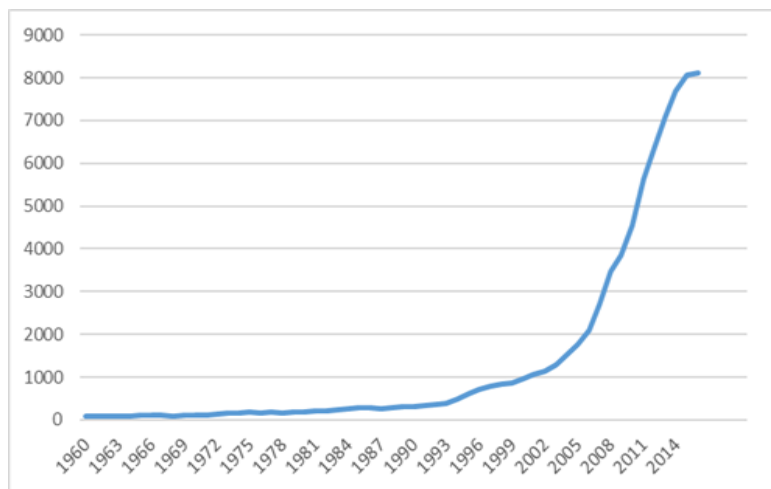
نمودار ۱۳-ب) سهم بخش‌های مختلف در تولید ناخالص داخلی



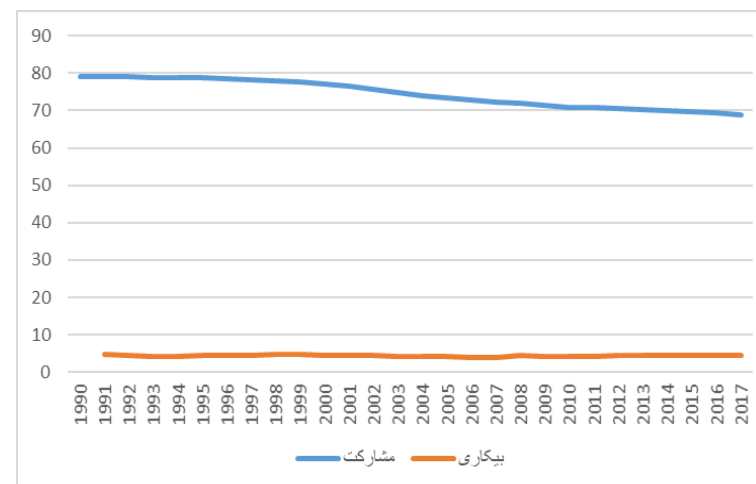
نمودار ۱۳-الف) سهم بخش‌های مختلف در اشتغال

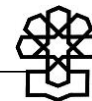


نمودار ۱۳-د) درآمد سرانه



نمودار ۱۳-ج) نرخ مشارکت و بیکاری





۲-۲. چین در دوران مائو (۱۹۷۶-۱۹۴۹)

در سال ۱۹۴۹ که مائو قدرت را در دست گرفت اوضاع اقتصادی کشور بسیار آشفته بود. در سال ۱۹۵۰ تولید ناخالص ملی قریب به ۳۰ میلیارد دلار بود و درآمد سرانه قریب ۵۰ دلار بود (مرکز آمار چین).^۱ برای گذار از این وضعیت دولت مائو در ابتدا یک برنامه توسعه (۱۹۵۳-۱۹۵۷) با نام «برنامه پنج‌ساله اول چین»^۲ را به اجرا گذاشت. در قالب این پروژه مقرر شد ۶۴۹ پروژه بزرگ و متوسط صنعتی از جمله ۱۵۶ پروژه با همکاری شوروی اجرا شود. در مجموع نتایج این برنامه تا حدودی موفقیت‌آمیز بود. در بخش صنعت تغییر ساختار خوبی روی داد و از تولیدات مبتنی بر نیروی کار دستی به سمت صنایع ماشینی حرکت کرد به گونه‌ای که سهم تولیدات مدرن در بخش صنعت از حدود ۲۶/۷ درصد در سال ۱۹۵۲ به ۳۶ درصد در سال ۱۹۵۷ رسید. در برخی دیگر از زمینه‌ها مانند تولید زغال سنگ هرچند اهداف برنامه محقق نشد، اما رشد قابل توجهی حاصل شد (شاباد، ۱۹۵۵). اما در بخش کشاورزی علی‌رغم تقسیم اراضی میان دهقانان نتایج مورد انتظار حاصل نیامد. رشد بخش در این دوره آرام بود و ارزش افزوده آن از میزان ۱۰۰ واحد در سال ۱۹۵۲ به ۱۲۵ واحد در سال ۱۹۵۷ رسید (لین، ۱۹۹۰: ۱۲۵۱).

برنامه دوم توسعه کشور قرار بود بازه زمانی ۱۹۵۸-۱۹۶۲ را پوشش دهد، اما با شروع برنامه انقلابی «جهش بزرگ به جلو»^۳ این برنامه در عمل کنار گذاشته شد و برنامه جهش بزرگ به جلو (۱۹۵۸-۱۹۶۰) آغاز شد (پرکینز، ۲۰۱۵: ۴۶). در قالب طرح جهش بزرگ به جلو، دولت ۲۰ میلیون نفر از جوانان ساکن شهرها را مجبور کرد که به روستاها بروند و ضمن کمک به توسعه صنعتی و کشاورزی که در قالب این طرح در حال اجرا بود، آموزش کمونیستی هم ببینند (بولییت، ۱۳۸۲: ۹۰۹). در بخش روستایی از سال ۱۹۵۸ به بعد همه کشاورزان در قالب نظام کمون خلق^۴ سازماندهی شدند. این کمون‌ها کارکردی مدیریتی و اجرایی داشتند و جنبه‌های مختلف مسائل روستاها از تولید محصولات کشاورزی تا جمعیت آنها را کنترل می‌کردند. در این دوران نهاده‌های اصلی تولید کشاورزی، مانند زمین، ماشین‌های زراعی، اعتبار روستایی، آفت‌کش‌ها و کودهای شیمیایی و غیره همگی تحت نظارت و کنترل کمون‌ها قرار داشت و روستایی‌ها حق مهاجرت به شهرها را نداشتند. در نهایت نیز برای ایجاد تطابق بیشتر با مدل توسعه مورد نظر حزب کمونیست، بازار عوامل تولید در مناطق روستایی بسته شد و دولت مرکزی، فعالیت‌های غیرکشاورزی در مناطق روستایی را نیز ممنوع اعلام کرد (هو، ۲۰۰۷: ۲).

از دیگر اقدامات در زمان مائو می‌توان به گسترش صنایع اشاره کرد. در سال ۱۹۵۸ در مجموع پنج برنامه مختلف از جمله جهش بزرگ به جلو، کمونی کردن خلق^۵، تولید عظیم فولاد، صنعتی شدن

1. <http://data.stats.gov.cn/english/> , https://en.wikipedia.org/wiki/Historical_GDP_of_China

2. Five-year plans of China

3. Great Leap Forward

4. People's Commune system

5. People's Communization

کمون‌های خلق^۱ و توسعه پنج صنعت کوچک‌مقیاس^۲ در دستور کار قرار گرفت که عبارتند از ساخت آهن و فولاد کوچک مقیاس، زغال‌سنگ کوچک‌مقیاس، کود شیمیایی کوچک‌مقیاس، تولید سیمان کوچک‌مقیاس و تولید ماشین‌آلات در مناطق روستایی (هو، ۲۰۰۷: ۳). در کمتر از یک سال تعداد بنگاه‌های کمون خلق به ۷۰۰ هزار عدد رسید و ارزش‌افزوده بخش تولید کارخانه‌ای روستایی به ۱۰ درصد تولید صنعتی کشور رسید. اما اکثر این صنایع در خلال سال‌های ۱۹۶۰ الی ۱۹۶۲ تعطیل شدند و تا دهه ۱۹۸۰ و آغاز دوران جدید در چین نتوانستند احیا شوند (هو، ۲۰۰۷: ۳).

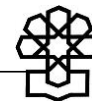
نتایج این طرح‌ها فاجعه‌بار بود، تولید ناخالص ملی بیش از ۲۵ درصد کاهش یافت و جهش بزرگ اقتصادی به بزرگ‌ترین قحطی تاریخ چین انجامید (بولییت، ۱۳۸۲: ۹۰۹) و در این میان بیش از ۳۰ میلیون نفر از قحطی مردند (تودارو، ۲۰۱۱: ۱۹۰). این اقدامات اشتباه به ساختار تولیدی کشور نیز صدمات جبران‌ناپذیری وارد کرد و سبب کاهش شدید تولیدات کشاورزی و صنعتی شد. درآمد خالص سرانه روستاییان در سال، فقط ۱۳۴ یوآن بود که برابر با ۸۹ دلار آمریکا با نرخ ارز رسمی ۱: ۱/۵ در آن زمان بود و در حدود سال ۱۹۷۹ تقریباً ۲۵۰ میلیون نفر در مناطق روستایی، دچار قحطی و گرسنگی شدید شده بودند (هو، ۲۰۰۷: ۲).

برنامه سوم توسعه در دوران مائو در سال‌های ۱۹۶۶-۱۹۷۰ اجرا شد، اما در این دوران مائو دوباره طرح انقلابی دیگری تحت عنوان انقلاب فرهنگی^۳ را از سال ۱۹۶۶ آغاز کرد که تا زمان مرگ مائو ادامه یافت و به ناآرامی زیادی در سال‌های ۱۹۶۷ تا ۱۹۶۸ انجامید (پرکینز، ۲۰۱۵: ۴۷). هدف از انقلاب فرهنگی در اصل برخوردی با نسل جدید مدیران بوروکراتیک چین محسوب می‌شد و حاصل آن عزل بسیاری از مدیران جوان بود (پلینو و آلتون، ۱۳۷۵: ۷۶).

دلایل زیادی برای شکست برنامه‌های فوق ارائه شده است. آسیب به ساختار انگیزشی در بخش کشاورزی در نتیجه تولید اشتراکی که به کاهش شدید محصولات کشاورزی انجامید از آن جمله است. همچنین تعیین اهداف بلندپروازانه به واسطه فشارها و رقابت‌های سیاسی میان بنگاه‌ها بدون آنکه به ظرفیت آنها توجه شود از دیگر دلایل شکست این برنامه‌ها بود. در نهایت اختلاف با شوروی در سال ۱۹۶۰ به قطع همکاری صنعتی با این کشور منجر شد و شوروی از تحویل برخی مواد حیاتی مورد نیاز برای بخش صنعت خودداری کرد و همین امر به سقوط شدید تولید در بخش صنعت انجامید (پرکینز، ۲۰۱۵: ۴۶).

شاید مهم‌ترین مسئله‌ای که در خصوص این دوران باید به آن توجه کرد عدم تغییر ساختار در این دوران است. همان‌طور که چری مانکین و دیگران^۴ (۲۰۱۵) اشاره می‌کنند در خلال سال‌های ۱۹۵۲ الی ۱۹۷۸ متوسط رشد اقتصادی معادل ۳/۶ درصد است که رشد مناسبی محسوب می‌شود. با این حال

-
1. Industrialization of the People's Communes
 2. Five Small Industries
 3. Cultural Revolution, Formally the Great Proletarian Cultural Revolution
 4. Anton Cheremukhin



بزرگ‌ترین اشکال این دوره عدم تغییر ساختاری است به‌گونه‌ای که اشتغال در بخش کشاورزی با تغییر کمی به حدود ۷۵ درصد می‌رسد (مانکین و دیگران، ۲۰۱۵: ۱۲). از دیگر اشکالات این دوره بی‌ثباتی در برنامه‌ریزی، عزل مدیران باتجربه و سیاست‌های غلطی بود که به فحطی گسترده و مرگ بیش از ۳۰ میلیون نفر منجر شد.

۲-۳. دوران پس از مائو (۱۹۷۹-۲۰۱۵)

همان‌طور که در ابتدای بحث چین اشاره شد، این کشور در دوران پس از مائو یکی از موفقیت‌آمیزترین تجربه رشد اقتصادی و توسعه را پشت سر گذاشته است. در کنار موفقیت‌های فوق‌چین در این دوران تحول عظیم در نیروی کارش ایجاد کرد و نیروی کار از بخش کشاورزی به صنعت و خدمات منتقل شد. در خلال این فرآیند نیز نرخ بیکاری حدود ۵ درصد بود. در ادامه به بررسی سیاست‌هایی می‌پردازیم که باعث این تحول شد.

۱. تصمیم‌گیری و دوری از بلندپروازی

نظام کمون خلق که در عمل مجری دستورات حزب حاکم در مناطق روستایی بود و تمام جنبه‌های تولید و همچنین سایر امور روستاها را کنترل می‌کرد، در سال‌های ۱۹۸۳ و ۱۹۸۴ منسوخ شد و در روستاها شوراهایی ایجاد شد که اعضای آن توسط روستاییان انتخاب می‌شدند. این شوراها یک سازمان خودگردان با جایگاه مستقل قانونی است که قدرت تصمیم‌گیری در زمینه همه امور داخلی روستا به آن محول شد (هو، ۲۰۰۷: ۳-۵).

همچنین در این دوران دیگر هیچ برنامه بلندپروازانه‌ای مانند جهش بزرگ به جلو یا صنعتی شدن روستاها در دستور کار قرار نگرفت. در واقع تجارب تلخ گذشته به دولتمردان چین آموخت که باید برنامه‌ای تدریجی را برای دستیابی به موفقیت دنبال کنند. این پیگیری تدریجی اهداف به‌خوبی در برنامه‌های توسعه صنعتی کشور که در ادامه به بررسی آن می‌پردازیم نمایان است.

- تداوم برنامه‌های پنج‌ساله توسعه

در سال ۱۹۸۱ ششمین برنامه توسعه کشور آغاز شد و پس از آن برنامه‌های توسعه کشور در زمان مقرر برنامه‌ریزی و اجرا شده است. در قالب این برنامه‌ها سیاست‌های مختلفی از توسعه مناطق روستایی تا اولویت‌بندی صنعتی در حال اجراست. مهمترین تفاوت این برنامه‌ها با برنامه‌های دوران مائو تداوم آنهاست. در حال حاضر سیزدهمین برنامه توسعه این کشور در حال پیگیری است این برنامه اهداف ذیل را پیگیری می‌کند.

جدول ۲. اهداف سیزدهمین برنامه توسعه چین

| رشد سالیانه | ۲۰۲۰ | ۲۰۱۵ | شاخص |
|-------------|--------|-------|--|
| ۶/۵ < | ۹۲/۷ < | ۶۷/۷ | تولید ناخالص ملی (تریلیون RMB) |
| | ۵۶ | ۵۰/۵ | ارزش افزوده بخش خدمات (درصد) |
| | ۰ | ۵۵/۷۵ | افراد فقیر در مناطق روستایی (میلیون نفر) |
| | ۹۰ | ۸۲ | بیمه بازنشستگی پایه (درصد) |
| | ۲/۵ | ۲/۱ | شدت سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه |
| | ۱۲ | ۶/۳ | حق ثبت اختراع به‌ازای هزار نفر |
| | ۷۰ | ۴۰ | اینترنت (درصد پوشش) |
| | ۸۵ | ۵۷ | موبایل |
| -۱۵ | | | شدت مصرف انرژی برای هر واحد GDP (درصد) |
| -۱۸ | | | شدت مصرف کربن برای هر واحد GDP (درصد) |
| | ۱۵ | ۱۲ | درصد انرژی‌های غیرفسیلی در سبد انرژی |
| | ۸۰ < | ۷۶/۷ | درصد روزهای باکیفیت هوای خوب در شهرها |

مأخذ: برنامه توسعه سازمان ملل متحد، ۲۰۱۶.

نگاهی به اهداف فوق نشان می‌دهد چین در مجموع در حال پیگیری چند هدف عمده در برنامه است:

– افزایش رشد اقتصادی با تأکید بر تغییر ساختاری و اقتصاد دانش‌بنیان

چین در تلاش است با افزایش نوآوری و ثبت اختراع، ارزش افزوده تولیدات صنعتی را افزایش دهد. در این راستا نیز تلاش می‌کند سهم بخش خدمات مرتبط با صنعت را افزایش دهد. در واقع افزایش نوآوری در چین با هدف کسب ارزش افزوده بیشتر از تولیدات کارخانه‌ای است. برنامه «ساخت چین ۲۰۲۵»^۱ برنامه‌ای است که هدف آن افزایش سهم تولیدات کارخانه‌ای در چین با تأکید بر صنایع دارای ارزش افزوده بالاست. در بخش سیاست صنعتی در خصوص این برنامه توضیحات بیشتری ارائه شده است.

– از بین بردن فقر مطلق

هدفگذاری کاهش فقر در مناطق روستایی و رساندن فقر به صفر امری است که با توجه به سابقه بسیار خوب چین در گذشته امکانپذیر است. در واقع در شرایطی که تعداد فقرا از ۵۳ درصد در سال ۱۹۸۱ به ۸ درصد در سال ۲۰۰۱ کاهش یافته است. این امر بدین معناست که در خلال دو دهه اخیر به میزان ۴۰۰ میلیون نفر از تعداد کسانی که در فقر شدید زندگی می‌کردند، کاسته شده است (تودارو، ۲۰۱۱: ۱۸۹). اکنون دولت چین به دنبال صفرکرد تعداد فقراست.

– توجه به محیط زیست از طریق کاهش مصرف انرژی‌های فسیلی و بهبود مصرف انرژی

در واقع چین در تلاش است از یک‌سو با تکیه بر بخش صنعت و نوآوری به رشد اقتصادی پایدار دست

1. Made in China, 2025.



یابد و ازسوی دیگر با بهبود مصرف انرژی، استفاده از سوخت‌های غیرفسیلی، به محیط زیست نیز توجه کرده است.

۲. ایجاد بنگاه‌های بزرگ اقتصادی

ایجاد بنگاه‌های بزرگ و گروه‌های چند کسب‌وکاری در چین از دیگر اقداماتی بود که در دوران پس از مائو برای ایجاد مقیاس اقتصادی در بنگاه‌های اقتصادی آغاز شد. اصطلاح گروه کسب‌وکاری برای نخستین بار در سال ۱۹۸۶ در اسناد رسمی چین دیده می‌شود. پیش از این دوران در فرآیند اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی، کارشناسان چینی تلاش زیادی برای افزایش مقیاس تولید، ایجاد شبکه شرکت‌ها به منظور برندسازی و تنوع‌بخشی انجام داده بودند که چندان موفق نبود. آنها به این نتیجه رسیدند که بدون وجود یک مرکزیت واحد و مالکیت مشخص نمی‌توان مقیاس و تنوع تولید شرکت‌ها را افزایش داد و بر این اساس در سال ۱۹۸۷ قانون «برخی پیشنهادات در خصوص شکل‌گیری و توسعه گروه‌های کسب‌وکاری»^۱ به تصویب رسید.

در این راستا دولت چین تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی در جهت تبدیل آنها به گروه‌های کسب‌وکاری به منظور افزایش مقیاس و تخصصی شدن را تشویق کرد. دولت همچنین به این مسئله می‌اندیشید که اجرای سیاست صنعتی با همراهی گروه‌های کسب‌وکاری کارآمدتر خواهد بود. با درس‌آموزی از تجارب کره و ژاپن حکومت چین یقین داشت که اجرای سیاست صنعتی در اقتصادی با رهبری تعداد اندکی گروه‌های کسب‌وکاری بزرگ کم‌هزینه‌تر و موفق‌تر است (لی و کانگ، ۲۰۱۰: ۲۱۸).

پس از تصویب این قانون بود که انواع حمایت‌ها از گروه‌های کسب‌وکاری به عمل آمد و آنها رشد سریعی را تجربه کردند. البته دولت چین تعریف خاص خود را از بنگاه‌های چندکسب‌وکاری دارد و آنها را متشکل از چند واحد وابسته به یک بنگاه مادر می‌داند. دولت چین این شرکت‌ها را به دقت بررسی می‌کند و تسهیلاتی برای آن قائل می‌شود. برای اینکه بنگاه‌ها بتوانند وارد لیست بنگاه‌های چند کسب‌وکاری شوند برخی شروط وجود دارد. بخش اصلی باید حداقل سرمایه‌ای معادل ۵۰ میلیون یوان داشته باشد و حداقل پنج شرکت را در اختیار خود داشته باشد. مجموعه گروه چند کسب‌وکاری نیز باید حداقل سرمایه‌ای معادل ۱۰۰ میلیون یوان است. روند ایجاد و رشد این بنگاه‌ها در خلال سال‌های اخیر رو به افزایش بوده است که در جدول زیر نشان داده شده است (لی و کانگ، ۲۰۱۰: ۲۱۰-۲۱۱).

جدول ۳. وضعیت گروه‌های چند کسب‌وکاری در چین

| سال | ۱۹۹۸ | ۱۹۹۹ | ۲۰۰۰ | ۲۰۰۱ | ۲۰۰۲ | ۲۰۰۳ | ۲۰۰۴ | ۲۰۰۵ | ۲۰۰۶ | ۲۰۰۷ |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| تعداد | ۲۴۷۲ | ۲۷۵۷ | ۲۶۵۵ | ۲۷۱۰ | ۲۶۲۷ | ۲۶۹۲ | ۲۷۶۴ | ۲۸۴۵ | ۲۸۵۶ | ۲۹۲۶ |
| مجموع دارایی (میلیارد یوان) | ۶۶۹۹ | ۸۷۳۲ | ۱۰۶۹۸ | ۱۲۸۰۵ | ۱۴۲۵۴ | ۱۷۰۱۷ | ۱۹۴۷۲ | ۲۳۰۷۶ | ۲۷۱۲۱ | ۳۴۳۵۵ |
| درصد از تولید ناخالص ملی | ۷۹/۴ | ۹۷/۴ | ۱۰۷/۸ | ۱۱۶/۸ | ۱۱۸/۵ | ۱۲۵/۳ | ۱۲۱/۸ | ۱۲۶ | ۱۲۸ | ۱۳۷/۷ |
| مجموع درآمد (میلیارد یوان) | ۳۵۰۸ | ۴۳۷۷ | ۵۳۲۶ | ۶۵۶۲ | ۷۷۱۲ | ۱۰۰۱۰ | ۱۲۶۳۹ | ۱۵۵۵۱ | ۱۸۹۶۴ | ۲۳۲۵۷ |
| درصد از تولید ناخالص ملی | ۴۱/۶ | ۴۸/۸ | ۵۳/۷ | ۵۹/۸ | ۶۴/۱ | ۷۳/۷ | ۷۹/۱ | ۸۴/۹ | ۸۹/۵ | ۹۳/۲ |
| تعداد کارمند (هزار نفر) | ۲۰۹۰۰ | ۲۳۴۲۰ | ۲۲۸۲۰ | ۲۵۲۴۰ | ۲۵۱۸۰ | ۲۵۸۵۰ | ۲۶۷۱۲ | ۲۸۳۵۹ | ۳۰۱۰۴ | ۳۲۳۹۳ |
| درصد از کارگران شهری | ۱۰/۶۷ | ۱۰/۴۵ | ۹/۸۶ | ۱۰/۵۴ | ۱۰/۱۶ | ۱۰/۰۸ | ۱۰/۰۹ | ۱۰/۳۸ | ۱۰/۶۳ | ۱۱/۰۴ |

مأخذ: لی و کانگ، ۲۰۱۰، ص ۲۱۱.

برخی از این گروه‌های کسب‌وکاری بسیار بزرگ هستند و به‌عنوان مثال شرکت ملی نفت بیش از یک و نیم میلیون کارمند و در دهه اخیر جزء ۲۰ شرکت برتر جهان از نظر درآمد بوده است.

۳. ایجاد مناطق آزاد

ایجاد مناطق ویژه تجاری^۱ در ۱۴ شهر، باز کردن درهای اقتصاد به روی سرمایه‌گذاران و شرکای تجاری در این شهرها از جمله اقداماتی بود که در این راستا انجام شد (مجید، ۲۰۱۵). در واقع آنچه وی به آن اشاره می‌کند آغاز سیاست صنعتی در چین است که از اواسط دهه ۱۹۸۰ آغاز شد. بخش دیگری از اصلاحات در چین شامل سیاست درهای باز و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی بود. این سیاست در یازدهمین کنگره حزب کمونیست در سال ۱۹۷۸ اتخاذ و مقرر شد پنج شهر ساحلی به‌عنوان مناطق ویژه اقتصادی انتخاب شوند. البته این روند در سال‌های بعد نیز ادامه داشت و در سال ۱۹۸۴ به ۱۴ شهر دیگر اجازه داده شد تا منطقه ویژه تجاری تأسیس کنند و در سال ۱۹۹۰ نیز ناحیه‌ای در شانگهای به مساحت ۵۱۸ کیلومترمربع به‌عنوان منطقه ویژه تجاری و به‌عنوان یک طرح ملی تأسیس شد (خاندوزی، ۱۳۸۵، ۲-۳).

۴. اجرای سیاست صنعتی

همان‌طور که اشاره شد در دوران مائو نیز تقویت صنایع در دستور کار قرار گرفت هرچند از اصطلاح سیاست صنعتی در این‌باره استفاده نشد و در نهایت نیز به شکستی فاحش انجامید. اما در دوران جدید در هفتمین

1. Special Economic Zones (SEZs)



برنامه پنج‌ساله (۱۹۹۰-۱۹۸۶) برای اولین از اصطلاح سیاست صنعتی در اسناد رسمی کشور استفاده شد. در راستای اجرایی شدن این برنامه در سال ۱۹۸۹ هیئت دولت سندی در خصوص سیاست صنعتی منتشر کرد و در نهایت در برنامه هشتم توسعه (۱۹۹۱-۱۹۹۵) بر آن تأکید و بر استحکام آن افزوده شد. (لو، وو، ۱۳۹۴ {۲۰۱۴}: ۴۳۸-۴۳۶). تأسیس وزارتخانه سیاست صنعتی از جمله اقداماتی بود که در دهه ۱۹۹۰ انجام شد و این وزارتخانه به انتشار «خطوط کلی سیاست‌های صنعتی دولت برای دهه ۱۹۹۰» در سال ۱۹۹۴ اقدام نمود (آندرونی، ۲۰۱۷: ۲۸۵). در مجموع سیاست صنعتی در دوران جدید را می‌توان به دو بخش پیش از قرن بیستم و بیست‌ویکم و پس از آن تقسیم کرد که در ادامه به بررسی آنها می‌پردازیم.

۴-۱. سیاست صنعتی از ۱۹۸۷ تا ۲۰۰۰

همان‌طور که اشاره شد در قالب برنامه هفتم توسعه بحث سیاست صنعتی مطرح شد و در عمل نیز از همان زمان اقداماتی آغاز شد. در مرحله نخست پنج صنعت به‌عنوان صنایع دارای اولویت شناسایی شدند که عبارت بودند از اتومبیل، الکترونیک (نیمه‌هادی)، ماشین‌آلات، ساخت‌وساز و پتروشیمی. (آندرونی، ۲۰۱۷: ۲۸۵). در این میان دو صنعت خودرو و نیمه‌هادی‌ها مورد توجه ویژه قرار گرفت (آندرونی، ۲۰۱۷: ۲۸۶-۲۸۵ همچنین لو، وو، ۱۳۹۴ {۲۰۱۴}: ۴۳۸).

چین از سال ۱۹۸۷ سیاست صنعتی خود در خصوص خودرو را آغاز کرد و در سال ۱۹۹۴ نسخه تکمیل شده آن را ارائه کرد. اساس این برنامه مبتنی بر «حمایت از بازار در ازای انتقال فناوری» بود. برای حمایت از ۶ سازنده خودرو که با سرمایه‌گذاری مشترک چین و شرکت‌های خارجی تشکیل شده بودند، واردات و ورود سایر بازیگران به بازار جلوگیری شد.

سیاست صنعتی برای توسعه نیمه‌هادی‌ها برای اولین بار در سال ۱۹۸۶ تدوین شد و سپس در سال ۱۹۹۲ نسخه تکمیل شده آن نهایی و منتشر شد. راهبرد اصلی در این صنعت «تمرکز سرمایه‌گذاری در شرکت‌های کلیدی برای توسعه فناوری» بود. شرکت‌های کلیدی موردنظر، تمام شرکت‌های دولتی (و شرکت‌های وابسته به آنها در همکاری با شرکت‌های فراملیتی در اشکال مختلف از جمله سرمایه‌گذاری مشترک) بودند. در این صنعت نیز حفاظت از رقابت وارداتی یک اصل بود (لو، وو، ۱۳۹۴ {۲۰۱۴}: ۴۳۸). در ابتدا سیاست صنعتی در هر دو بخش به‌دلایل گوناگونی با موفقیت‌چندانی همراه نبود در صنعت خودرو شرکت‌های چندملیتی تمایل چندانی برای سرمایه‌گذاری به‌منظور ارتقای فناوری نداشتند. در صنعت نیمه‌هادی کمک‌های وعده داده شده دولت تحقق پیدا نکرد و تقاضا نیز پایین بود (لو، وو، ۱۳۹۴ {۲۰۱۴}: ۴۳۷).

اما در اواخر دهه ۱۹۹۰ دولت چرخشی اساسی در سیاست صنعتی خود ایفا کرد و سیاست لیبرالی دوره ۱۹۹۳-۱۹۹۷ را که در ایجاد تعادل در بودجه و دخالت حداقلی دولت امری مهم تلقی می‌شد، کنار گذاشت (لو، وو، ۱۳۹۴ {۲۰۱۴}: ۴۳۸).

۴-۲. سیاست صنعتی در قرن بیست و یکم

سیاست صنعتی دولت از سال ۱۹۹۷ به تدریج از سیاست نئولیبرالی مبنی بر دخالت اندک فاصله گرفت و دولت کم‌کم نقش فعال‌تری در اقتصاد ایفا کرد. در واقع سرمایه‌گذاری انبوه دولت در زیرساخت‌ها ابتدا برای مقابله با بحران مالی شرق آسیا اجرا شد اما به تدریج به یک راهبرد تبدیل شد (لو، وو، ۱۳۹۴ {۲۰۱۴}: ۴۳۹-۴۴۰). در حالی که سیاست صنعتی مبتنی بر بازار به تدریج باعث شده که سیاست صنعتی در چین تضعیف شود برنامه توسعه دهم (۲۰۰۵-۲۰۰۱) یک آغاز مجدد برای سیاست صنعتی بود (آندرونی، ۲۰۱۷: ۲۸۸). در همین راستا در کنگره حزب کمونیست در سال ۲۰۰۲ از «یک مسیر جدید صنعتی شدن» سخن گفت و در نهایت دولت برنامه «میان‌مدت تا بلندمدت توسعه علم و فناوری»^۱ را در سال ۲۰۰۶ اعلام کرد که هدف آن تبدیل شدن چین به «جامعه نوآور» تا سال ۲۰۲۰ بود (لو، وو، ۱۳۹۴ {۲۰۱۴}: ۴۳۸-۴۳۶). از دیگر مصوبات این کنگره تبدیل چین به «رهبر جهان در زمینه علم و تکنولوژی تا سال ۲۰۵۰» بود. هدف بنیادی این طرح تکمیل گذار از صنایع کارمحور به صنایع تکنولوژی‌محور و گسترش تولید کارخانه‌ای مدرن در زمینه صنایع با تکنولوژی بالا و سرمایه‌محور بود (آندرونی، ۲۰۱۷: ۲۸۸).

همان‌طور که اشاره شد در ابتدا سیاست صنعتی در خودرو و نیمه‌هادی‌ها موفق نشد اما در دوران جدید این سیاست با موفقیت همراه شد عامل این موفقیت سه مسئله بود:

- نخست ایجاد تقاضا از سوی دولت،

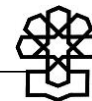
- اقدام دولت در زمینه افزایش سرمایه‌گذاری در ارتقای فناوری،

- ایجاد رقابت بازاری مبتنی بر نوآوری.

همچنین باید به این نکته توجه کرد که برخی اقدامات دولت نیز بر ایجاد تقاضا در صنایع مؤثر بود. به‌عنوان مثال ایجاد شبکه بزرگراهی در کشور باعث افزایش تقاضا در بخش خودرو شد و یا توسعه بخش مخابرات باعث افزایش تقاضا برای نیمه‌هادی‌ها شد (لو، وو، ۱۳۹۴ {۲۰۱۴}: ۴۳۹). از دیگر اقداماتی که می‌توان به آن اشاره کرد سیاست تأمین مالی شرکت‌های کوچک و متوسط در صنایع در حال ظهور با تکنولوژی بالا بود. براساس این طرح که از سال ۱۹۹۹ آغاز شد وام دارای سوبسید به شرکت‌های چینی فعال در صنایع با تکنولوژی بالا داده می‌شد به شرط آنکه دست‌کم ۵۰۰ نفر را استخدام نمایند و حداقل ۳۰ درصد این افراد تکنسین و مهندس باشند (آندرونی، ۲۰۱۷: ۲۸۸).

در سال ۲۰۱۵ و در همراهی با برنامه سیزدهم توسعه دولت برنامه ده‌ساله «ساخت چین ۲۰۲۵» را آغاز کرد (برنامه توسعه سازمان ملل متحد، ۲۰۱۶). هدف این برنامه افزایش سهم تولیدات کارخانه‌ای در چین با تأکید بر صنایع دارای ارزش‌افزوده بالاست. براساس این برنامه ۱۰ صنعت دارای اولویت

1. Medium- to Long-Term Plan for the Development of Science and Technology (MLP)



مشخص شد که عبارتند از (اتاق بازرگانی آمریکا، ۲۰۱۷: ۹):

۱. نسل بعدی صنعت اطلاعات،
۲. ماشین‌آلات پیشرفته و رباتیک،
۳. صنعت هوا-فضا،
۴. صنعت ریلی پیشرفته،
۵. ماشین‌آلات دریایی،
۶. ذخیره انرژی،
۷. تجهیزات الکترونیک،
۸. مواد جدید،
۹. بیوداروها و داروهای پیشرفته،
۱۰. ماشین‌های کشاورزی.

این بخش‌ها قریب به ۴۰ درصد ارزش افزوده بخش صنعتی چین را تشکیل می‌دهند و قرار است سهم آنها افزایش یابد. در راستای اجرایی کردن این طرح نیز کمیته‌ای متشکل از ۴۸ استاد دانشگاه و ۴۰۰ متخصص تشکیل شده است (همان: ۱۱).

۳. مالزی

مالزی از جمله کشورهای مسلمانی است که در چند دهه اخیر رشد اقتصادی مناسبی را تجربه کرده است. از سوی دیگر نرخ بیکاری و تورم نیز در این کشور پایین است. نگاه به شرق این کشور که از زمان ماهاتیر محمد اوج گرفت در کنار موفقیت‌های فوق‌باعت شده است سیاستگذاران ایران نیز به الگوی این کشور علاقه نشان دهند. در ادامه به بررسی دلایل موفقیت این کشور می‌پردازیم.

۳-۱. اطلاعات عمومی

قدمت سکونت در محلی که امروز مالزی نامیده می‌شود به قرون پیش از میلاد بازمی‌گردد. در دوران معاصر پرتغالی‌ها در قرن پانزدهم اولین اشغالگران این منطقه بودند و سپس هلندی‌ها در سال ۱۶۴۱ قدرت را در ملاکا به دست گرفتند. در ابتدا، بریتانیا تلاش زیادی برای تسلط بر ملاکا نکرد و در سال ۱۷۸۶ در جزیره پنانگ مستقر شد. تنها پس از سال ۱۷۹۵ بود که بریتانیا حاکمیت ملاکا را از هلند گرفت که بیشتر روی تجارت در سراسر اندونزی متمرکز شده بود. گفته می‌شود که هلندی‌ها مالزی را با اندونزی مبادله کردند. مستعمره پادشاهی بریتانیا (مستعمره تنگه نیز بدان اطلاق می‌شود) در سال ۱۸۲۶ شکل گرفت و بریتانیا به تدریج قدرت خود را بر باقی این شبه‌جزیره افزایش داد. این کشور از سال ۱۹۴۲ الی ۱۹۴۵ توسط ژاپن اشغال شد. پس از پایان جنگ جهانی به تدریج تلاش برای استقلال این

کشور از انگلستان افزایش یافت و در نهایت این کشور در سال ۱۹۵۷ مستقل شد. در سال ۱۹۶۵ سنگاپور از مالزی جدا شد و به کشوری مستقل تبدیل شد.

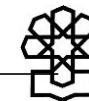
مالزی در واقع اتحادیه کشورهای مشترک‌المنافع است و این اتحادیه شامل ۱۳ کشور در جنوب شرقی آسیاست. نام مالزی زمانی که فدراسیون مالیا، سنگاپور، ساباج و ساراواک یک اتحادیه متشکل از ۱۴ ایالت را تشکیل دادند، انتخاب شد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۶: ۲).

از نظر جغرافیایی و جمعیتی کشور مالزی با مساحت ۳۳۰ هزار کیلومتر مربع (یک پنجم مساحت ایران) ۶۶ کشور دنیا از لحاظ مساحت محسوب می‌شود. این کشور در سال ۲۰۱۷ دارای جمعیتی در حدود ۳۲ میلیون نفر بوده است که از این نظر ۴۴ کشور پرجمعیت جهان محسوب می‌شود.

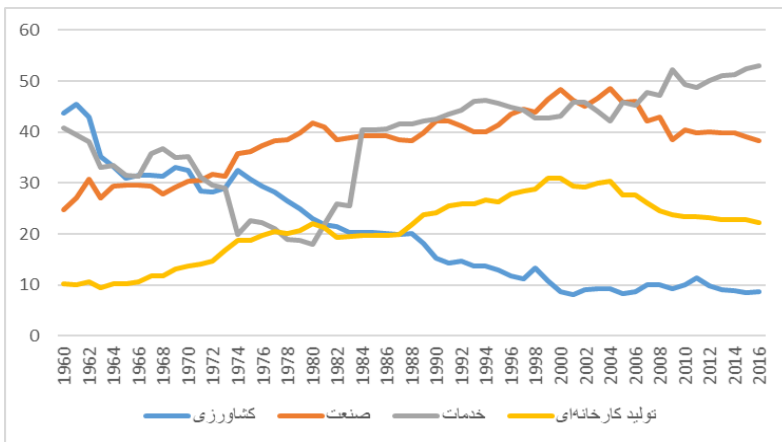
از نظر اقتصادی در ابتدا بیشتر ادویه از مالزی فعلی صادر می‌شد. اما زمانی که در اوایل قرن نوزدهم، منابع قلع کشف شد، تجارت به سرعت تغییر جهت داد و در حال حاضر صادرات صنعتی گوناگونی دارد. تولید ناخالص ملی مالزی در سال ۲۰۱۷ برابر با ۳۴۵ میلیارد دلار (رتبه ۳۵ دنیا) و درآمد سرانه ۱۰۷۵۶ (رتبه ۶۵ دنیا) است. میزان بیکاری در این کشور در اکثر مواقع کمتر از ۵ درصد بوده است و از سوی دیگر به تدریج نیروی کار از بخش کشاورزی به بخش صنعت و خدمات انتقال یافته است. همچنین برای بررسی دقیق‌تر تحولات مالزی لازم است به زمان‌های تحول در آن کشور توجه کرد. در واقع در زمان‌های مختلف سیاست‌های متفاوت و گاه متضادی در این کشور دنبال شده است. در مجموع سیاست‌های اقتصادی مالزی در قرن بیستم را به چهار بخش عمده تقسیم می‌کنند:

دوران نخست از زمان استقلال در ۱۹۵۷ تا ۱۹۶۸، دوره دوم ۱۹۶۸ الی ۱۹۸۱، مرحله سوم از ۱۹۸۳ تا ۱۹۸۶ و در نهایت ۱۹۸۶ الی ۲۰۰۰ (استندینگ، ۲۰۰۲: ۴۱).

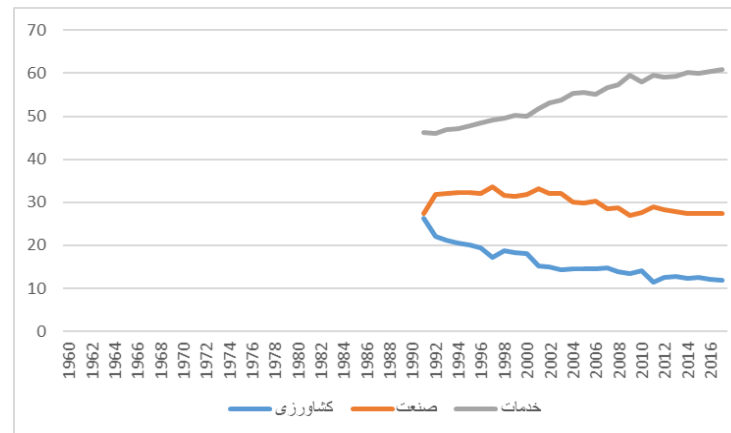
تقسیم‌بندی تقریباً مشابهی نیز از سوی ساندرام، هوئی (۲۰۱۴) ارائه شده است. در ادامه به بررسی این دوران‌ها می‌پردازیم هرچند با توجه به تحولات سیاسی برخی از این زمان‌ها را اندکی تغییر می‌دهیم.



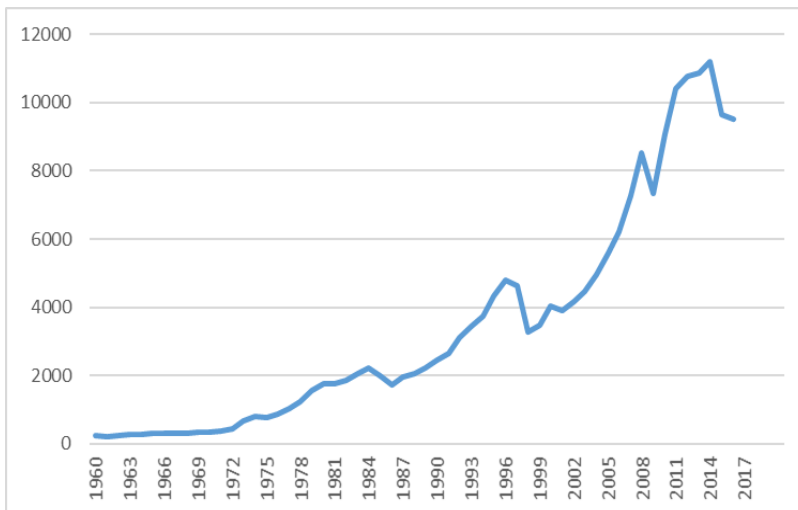
نمودار ۱۴-ب) سهم بخش‌های مختلف در تولید ناخالص ملی



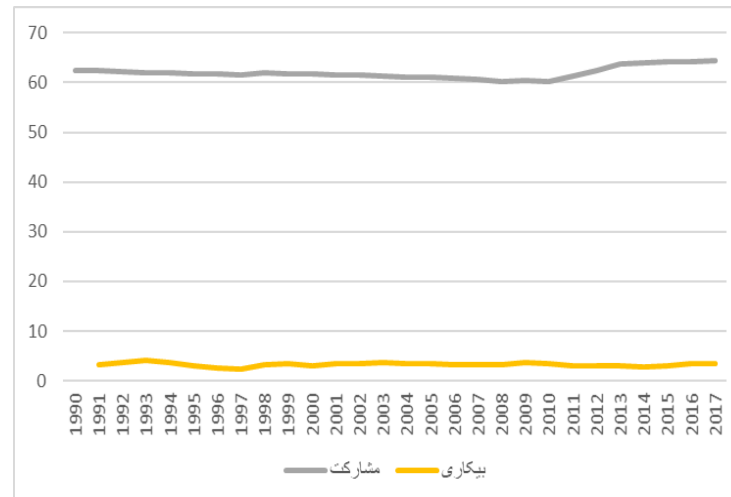
نمودار ۱۴-الف) سهم بخش‌های مختلف در اشتغال



نمودار ۱۴-د) سرانه تولید ناخالص ملی



نمودار ۱۴-ج) نرخ مشارکت و بیکاری



۳-۲. دوران ائتلاف و اقتصاد آزاد (۱۹۶۹-۱۹۵۷)

در خلال سال ۱۹۵۷ الی ۱۹۶۹ یک حکومت ائتلافی متشکل از سه قوم اصلی، کشور را در دست داشت (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۴). در این مدت به‌ویژه تا سال ۱۹۶۳ کشمکش‌های سیاسی نیز در کشور وجود داشت و فضای آرامی که براساس آن بتوان سیاست‌های اقتصادی منسجمی را دنبال کرد وجود نداشت. جدایی سنگاپور از مالزی در سال ۱۹۶۵ از دیگر حوادث این دوران بود که بر فعالیت‌های اقتصادی اثر گذاشت. در چنین شرایطی اولین برنامه توسعه کشور (۱۹۷۰-۱۹۶۵) تدوین و اجرا شد. یکی از اهداف برنامه افزایش رشد اقتصادی بود به‌ویژه آنکه جدایی سنگاپور باعث کاهش رشد اقتصادی شده بود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۸: ۴). با این حال در کل این دوران مجموعه‌ای از سیاست‌های تنوع‌بخشی در تولید محصولات به‌ویژه در محصولات کشاورزی با اتکای بیشتر بر بازار آزاد دنبال شد و دخالت دولت در این دوره کم بود. سیاست جایگزینی واردات نیز در این دوره تا حدودی دنبال شد (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۵۳). در راستای اجرای جانشینی واردات در سال ۱۹۶۶ کمیسیون تعرفه تشکیل شد و حمایت از صنایع داخلی در دستور کار قرار گرفت. در سال ۱۹۶۸ نیز سازمان توسعه صنعتی ایجاد شد و قانون سرمایه‌گذاری خارجی به تصویب رسید (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۸: ۴). هدف سازمان توسعه صنعتی فدرال^۱ که بعدها به سازمان توسعه صنعتی مالزی تغییر نام داد تقویت بخش صنعت بود (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۱۳). اما در جمع‌بندی این دوران باید گفت که به‌رغم اجرای سیاست جایگزینی واردات در مجموع سیاست‌های حمایتی و دخالت دولت در حاشیه قرار داشتند. در این دوران اشتغال در بخش تولید مثبت بود اما رشد آن کند بود (استدینگ، ۲۰۰۲: ۴۱). سیاست‌های اقتصادی دولت در این دوران هرچند مبتنی بر رویکرد بازار بود اما انعکاس منافع گروه‌های درون حاکمیت نیز بود و بر همین اساس بود که دولت نیز دخالت حداقلی در اقتصاد داشت (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۴). هر چند در نهایت تضاد منافع میان گروه‌های مختلف نژادی به درگیری‌های نژادی در سال ۱۹۶۹ منجر شد (همان: ۱۴).

۳-۳. دوران سیاست اقتصادی نوین (۱۹۸۰-۱۹۷۰)

در سال ۱۹۶۹ انتخابات جدیدی برگزار شد و رازک حسین به قدرت رسید. وی سیاست جدید اقتصادی^۲ را در سال ۱۹۷۰ اعلام کرد (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۱۴-۱۵). این برنامه در اصل یک برنامه بیست‌ساله توسعه بود که هدف آن ریشه‌کنی فقر و تجدید ساختار کشور، رشد صنایع سنگین، گسترش صنایع وابسته به بخش معدن و در عین حال متنوع ساختن صنایع غیروابسته به معادن بود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۷: ۴). همچنین یکی از اهداف مهم این برنامه کاهش نابرابری اقتصادی در بین نژادهای مختلف بود (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۱۵). یکی از اهداف گسترش بنگاه‌ها نیز کمک به بومی‌های مالزی و توزیع درآمد

1. Federal Industrial Development Authority

2. New Economic Policy (NEP)



بود آن هم در شرایطی که بسیاری از بخش‌های اقتصاد در دست تجار چینی بود (همان: ۱۵-۱۶). در همین راستا برنامه دوم توسعه (۱۹۷۵-۱۹۷۱) تصویب شد. در سال ۱۹۷۱ دولت قانون مناطق آزاد را تصویب و در سال ۱۹۷۲ نظام ارزی خود را از ثابت به انعطاف‌پذیر تبدیل کرد. اصلاح گمرک و تأکید بر صادرات از دیگر اقدامات این برنامه بود. در سال ۱۹۷۶ نیز بورس اوراق بهادار مالزی افتتاح شد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۷: ۴). همچنین دخالت دولت و بخش عمومی برای توزیع درآمد در میان اقوام مختلف افزایش و صنعتی شدن در جهت افزایش صادرات به‌ویژه با هدف افزایش اشتغال در دستور کار قرار گرفت (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۲). البته دولت در این میان با مشکلاتی نیز روبرو بود تعهد دولت به حفظ منافع انگلستان باعث شده بود که تجار چینی بتوانند موقعیت خود را استحکام بخشند. در بخش کشاورزی سیاست‌ها محافظه‌کارانه بود و از درگیری با زمینداران پرنفوذ پرهیز می‌شد (همان: ۱۲-۱۴).

در حالی که از اواخر دهه ۱۹۶۰ دولت در تلاش بود سیاست فعالی را در پیش گیرد و برخی از اقدامات را نیز به انجام رسانده بود این سیاست‌ها در دوران جدید با قدرت بیشتری در پیش گرفته شد. در این دوره میزان دخالت‌های دولت در اقتصاد به میزان زیادی افزایش یافت، دولت در زمینه توزیع درآمد میان گروه‌های نژادی مختلف و کاهش فقر در روستاها اقداماتی را انجام داد. حاصل این تحولات تغییر ساختار اقتصادی کشور بود به‌گونه‌ای که سهم بخش تولید کارخانه‌ای در اقتصاد کشور از ۱۳/۹ در سال ۱۹۷۰ به ۱۹/۶ در سال ۱۹۸۰ رسید (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۲). سهم بخش کشاورزی نیز از ۲۹ به ۲۲/۹ درصد رسید. در این مدت میزان رشد اشتغال در بخش ساخت‌وساز و پس از آن تولید کارخانه‌ای از تمام بخش‌های دیگر بیشتر بود (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۵-۱۲). در واقع سهم بخش تولید کارخانه‌ای در این مدت از ۱۱/۴ درصد در سال ۱۹۷۰ به ۱۵/۸ درصد در سال ۱۹۸۰ رسید (استندینگ، ۲۰۰۲: ۴۱).

۳-۴. دوران ماهاتیر محمد (۱۹۸۱-۲۰۰۳)

ماهاتیر محمد در سال ۱۹۸۱ قدرت را در مالزی در دست گرفت. دوران ماهاتیر محمد به سه بخش قابل تقسیم است که عبارت از دوره (۱۹۸۵-۱۹۸۱)، دوره (۱۹۹۷-۱۹۸۶) و دوره (۲۰۰۳-۱۹۹۷) است. در ادامه به بررسی اقدامات انجام شده از سوی وی در هریک از این دوره‌ها می‌پردازیم.

۳-۴-۱. دوره اول ماهاتیر محمد دوره (۱۹۸۵-۱۹۸۱)

هنگامی که ماهاتیر محمد در سال ۱۹۸۱ قدرت را در دست گرفت موج جدیدی از سیاست جایگزینی واردات و سرمایه‌گذاری در صنایع سنگین را در دستور کار قرار داد. وی با الگوگیری از دوران پارک در کره جنوبی گسترش صنایع سنگین را در دستور کار قرار داد و با ایجاد سازمان صنایع سنگین مالزی^۱ بر سرمایه‌گذاری در صنایع سنگین مانند صنایع شیمیایی افزود (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۲۰). در واقع

وی در سال ۱۹۸۱ به صراحت سیاست «نگاه به شرق»^۱ را اعلام کرد. این سیاست تنها شامل الگوبرداری از دولت‌های کره و ژاپن برای نحوه دخالت و حمایت از صنایع سنگین نبود، بلکه شامل الگوبرداری از آژانس‌های تجاری دولتی برای حمایت از صادرات بخش خصوصی و حتی خصوصی‌سازی نیز بود. (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۲۲). نکته مهم در این دوران توجه دولت به صنایع با ارزش‌افزوده بالا بود. در حالی که در دوران قبل به دلایل مختلف از جمله کمبود تقاضا و نبود قابلیت‌های تکنولوژیک، سیاست جایگزینی واردات به صنایع با ارزش‌افزوده بالا توجه نمی‌کرد.

در دوران جدید این وضعیت تغییر کرد. در این دوران ماهاتیر محمد با اتکا به بنیان صنعتی که در نتیجه جایگزینی واردات در دهه ۱۹۶۰ پدید آمده بود بر صنایع سنگین با ارزش بالا تمرکز و سیاستی را دنبال کرد که کره در خلال سال‌های ۱۹۷۲ تا ۱۹۷۹ در صنایع سنگین دنبال نمود (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۲۲). همچنین در این دوره دولت تلاش کرد به منظور ایجاد برابری ثروت میان گروه‌های نژادی مختلف و همچنین کمک به توسعه صنعتی کشور گروه‌های کسب‌وکاری بزرگ را ایجاد کند و گسترش دهد. در واقع در حالی که پیش از این گروه‌های کسب و کاری بزرگ متعلق به مالزیایی‌های انگلیسی و چینی تبار در کشور فعال بودند دولت کوشید گروه‌های کسب‌وکاری جدیدی متعلق به سایر اقوام مالزیایی ایجاد کند. این کار از طریق حمایت دولت از صاحبان کسب‌وکارهای مالزیایی انجام شد و دولت با انواع حمایت از دادن وام تا بستن قرارداد به آنها کمک کرد. در نتیجه این سیاست‌ها، چندین گروه کسب‌وکاری بزرگ در مالزی پدید آمد (گومز، ۲۰۰۶: ۱۲۰).

دولت با توجه به رکود در اقتصاد جهانی و کاهش قیمت مواد اولیه صادراتی کوشید با سرمایه‌گذاری دولتی رشد اقتصادی را تداوم بخشد و سیاست مالی ضدچرخه‌ای^۲ را در پیش گرفت (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۲۰). اما دولت در تخمین شدت رکود جهانی اشتباه کرده بود و در نهایت تداوم کاهش مواد اولیه و تقاضای جهانی تولیدات کارخانه‌ای به رکود فراگیر و کاهش شدید ارزش پول ملی در سال‌های ۱۹۸۵ و ۱۹۸۶ منجر شد (همان، ۲۰-۲۱).

۲-۴-۳. دوره دوم (۱۹۸۶-۱۹۹۷)

تداوم رکود اقتصادی در جهان که همراه با کاهش قیمت موارد صادراتی مالزی بود و رشد اقتصادی را به شدت کاهش داد باعث افزایش نارضایتی در کشور شد. ازسوی دیگر دخالت بیش از حد دولت در اقتصاد که به بخش خصوصی نیز آسیب می‌زد باعث افزایش نارضایتی شد. در این شرایط دولت مجموعه‌ای از آزادسازی‌ها را در دستور کار قرار داد. کاهش تعداد بنگاه‌های دولتی^۳ که در دهه ۱۹۶۰ و به‌ویژه دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۸۰ رشد زیادی کرده بودند در کنار خصوصی‌سازی برخی بنگاه‌ها از جمله

1. Look East policy
2. counter-cyclical Fiscal Policies
3. State-Owned Enterprises (SOEs)



این اقدامات بود. دولت همچنین قانون جدید جذب سرمایه‌گذاری خارجی را در سال ۱۹۸۶ تصویب کرد (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۳۴). این قانون در بهترین شرایط تصویب شد و در این زمینه موفقیت خوبی به دست می‌آید زیرا کاهش ارزش پول مالزی، نیروی کار ارزان و تلاش ژاپن و کره جنوبی برای مکان‌یابی جدید صنایع سنگین و حرکت به سمت صنایع با ارزش‌افزوده بالاتر فرصت خوبی را برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی فراهم کرد (همان: ۳۴). در نهایت دولت در سال ۱۹۹۱ برنامه چشم‌انداز بیست‌ساله^۱ را اعلام کرد که بر مدرنیزاسیون و صنعتی شدن مالزی، عبور از برنامه اقتصادی قبلی و توزیع درآمد میان گروه‌های نژادی مختلف تأکید می‌کرد. دولت همچنین محدودیت بر سرمایه‌گذاری چینی‌ها را کاهش داد و سرمایه‌گذاری را تسهیل کرد (همان: ۳۶).

در مجموع سیاست‌های جدید در کنار تحولات بین‌المللی که باعث سرازیر شدن سرمایه خارجی به مالزی شد باعث رشد اقتصاد و رشد صنعت در مالزی شد. رشد بخش تولید کارخانه‌ای در این دوران به‌ویژه از ۱۹۸۶ الی ۱۹۹۰ و سپس دوره ۱۹۹۱ الی ۱۹۹۵ سریع‌تر از هر دوره دیگری در مالزی بود (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۷). بازتاب این رشد در ترکیب صادراتی کشور نیز نمایان شد و در سال ۱۹۹۰ میزان صادرات تولیدات کارخانه‌ای به بیش از ۵۸ درصد حجم صادرات رسید. این روند رو به رشد در سال‌های بعد نیز ادامه یافت و در سال ۱۹۹۵ به قریب ۸۰ درصد رسید (همان: ۸).

بروز بحران در سال ۱۹۹۷ باعث شد ماهاتیر محمود مجبور به تغییر برخی سیاست‌ها شود که در ادامه به بررسی آن می‌پردازیم.

۳-۴-۳. دوره سوم (۱۹۹۷-۲۰۰۳)

وقوع بحران مالی ۱۹۹۷ در شرق آسیا باعث برخی تغییرات در سیاست‌ها شد. سیاست‌گذاران به‌درستی دریافته‌اند مقررات‌زدایی در سطح بین‌المللی و داخلی که باعث تضعیف حکمرانی شده است و سایر مسائل مرتبط با جهانی‌سازی و آزادسازی مالی دلیل وقوع بحران است (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴، ۴۶). در واقع سرمایه‌گذاری‌های کوتاه‌مدت خارجی در بورس و خروج این سرمایه‌ها از جمله علل دیگر این بحران بوده است. تحت این شرایط دولت به‌طور فعال در اقتصاد مداخله کرد و با افزایش هزینه‌های عمومی کوشید بر بحران غلبه کند و توانست در سال بعد از بحران رشد اقتصادی را به مثبت ۵ درصد برساند (همان: ۴۹).

۳-۵. دوران پس از ماهاتیر محمد

با کناره‌گیری رفت ماهاتیر محمد در سال ۲۰۰۳ و به قدرت رسیدن عبدالله احمد بداوی برخی از حامیان وی و ناظران انتظار اجرای سیاست‌های متفاوتی را داشتند. توزیع درآمد به نفع نژاد مالایی و همچنین تأکید بیشتر بر بخش کشاورزی از جمله انتظارات از نخست‌وزیر جدید بود که عملاً هیچ‌کدام محقق نشد. دوران نخست‌وزیری بداوی زیاد طول نکشید و وی در سال ۲۰۰۸ جای خود را به نجیب عبدالله رازاک

1. Vision, 2020.

داد. وی موفق نشد رونق را به تولیدات کارخانه‌ای بازگرداند و در عوض بر بخش خدمات با ارزش افزوده بالا تمرکز کرد. هرچند وی قول آزادسازی بیشتر را داد اما عملاً رشد اقتصادی کشور در سال‌های اخیر وابسته به هزینه‌های دولت بود (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۵۱-۵۳).

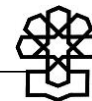
نکته مهمی که ساندرام و هوئی (۲۰۱۴) به آن اشاره می‌کنند مسئله گیرافتادن مالزی در دام درآمد متوسط و عدم تداوم رشد اقتصادی مناسب است. آنها در خصوص این مسئله می‌نویسند:

چرا مالزی دچار مشکل اساسی در داشتن رشد پایدار است؟ یکی از دلایل، ضعیف بودن بخش صنعت است که این امر باعث شده، بخش مالی به بخش مسلط و پرنفوذ بدل شود... یکی از مهمترین اقدامات برای شکستن دام درآمد متوسط تدوین و اجرای سیاست صنعتی کارآمد است. سیاست صنعتی یا به‌طور دقیق‌تر سیاست سرمایه‌گذاری و تکنولوژی تنها مرتبط با بخش تولید کارخانه‌ای نیست. چنین سیاستی به‌عنوان مثال می‌تواند برای توسعه بخش خدمات با ارزش بالا مورد استفاده قرار گیرد (ساندرام، هوئی، ۲۰۱۴: ۵۳). کشورهای دارای درآمد سرانه بالا مانند آلمان، کره، ژاپن کشورهایی هستند که سهم صادرات محصولات تولیدات کارخانه‌ای با تکنولوژی بالا و متوسط از کل صادرات کارخانه‌ای در آنها بیش از ۷۰ درصد است. این سهم درباره کشورهایمانند مالزی و چین به حدود ۵۰ درصد می‌رسد و کشورهایمانند هند و اندونزی سهمی کمتر از ۳۰ درصد دارند. در واقع مالزی نتوانسته است به کشورهای پیشرو در آسیا برسد و یکی از دلایل عمده آن نیز ضعف در تولیدات کارخانه‌ای با تکنولوژی بالا و متوسط در مقایسه با کشورهای پیشرو است.

مسئله مهمی که درباره مالزی باید به آن توجه کرد تغییراتی است که در دوران ماهاتیر محمد روی می‌دهد. رشد بخش تولید کارخانه‌ای در این دوران به‌ویژه از ۱۹۸۶ الی ۱۹۹۰ و سپس دوره ۱۹۹۱ الی ۱۹۹۵ سریع‌تر از هر دوره دیگری در مالزی بود. بازتاب این رشد در ترکیب صادراتی کشور نیز نمایان شد و در سال ۱۹۹۰ میزان صادرات تولیدات کارخانه‌ای به بیش از ۵۸ درصد حجم صادرات رسید. این روند رو به رشد در سال‌های بعد نیز ادامه یافت و در سال ۱۹۹۵ به قریب ۸۰ درصد رسید. البته همان‌طور که اشاره شد توانمندی‌هایی که در نتیجه اجرای سیاست جایگزینی واردات در دهه ۱۹۶۰ در این کشور پدید آمده بود در ایجاد بنیانی برای رشد صنعتی مالزی در دهه ۱۹۸۰ مؤثر بود. با این حال نگاه به شرق ماهاتیر محمد و پیروی از سیاست کشورهایمانند کره و ژاپن در این میان نقش بسیار مهمی ایفا کرد.

۴.۴. برزیل

برزیل وسیع‌ترین و پرجمعیت‌ترین کشور آمریکای جنوبی است که رشد سریع اقتصادی آن از میانه دهه ۱۹۹۰ پس از یک دهه بحران اقتصادی توجهات بسیار زیادی را به آن جلب کرد. در ادامه به بررسی سیاست‌های این کشور که زمینه‌ساز موفقیت آن شد می‌پردازیم.



۴-۱. اطلاعات عمومی

از نظر تاریخی پیش از آنکه پرتغالی‌ها در قرن پانزدهم وارد منطقه‌ای شوند که امروز برزیل نامیده می‌شود، گروهی از افراد بومی در این منطقه زندگی می‌کردند. با ورود پرتغالی‌ها شرایط در این منطقه به شدت تغییر کرد. آنها نه تنها شروع به استثمار بومیان آن منطقه کردند بلکه گروهی از سیاه‌پوستان آفریقا را نیز به عنوان برده با خود به این کشور آوردند. میزان مهاجرت از اروپا و آفریقا به این منطقه به قدری زیاد بود که در سال ۲۰۱۷ قریب به ۴۸ درصد جمعیت این کشور سفیدپوست، ۴۳ درصد دورگه و ۸ درصد سیاه‌پوست است. سه قرن پس از ورود پرتغالی‌ها و تحولات گوناگون در نهایت جمهوری ایالات متحده برزیل در سال ۱۸۹۱ استقلال یافت.

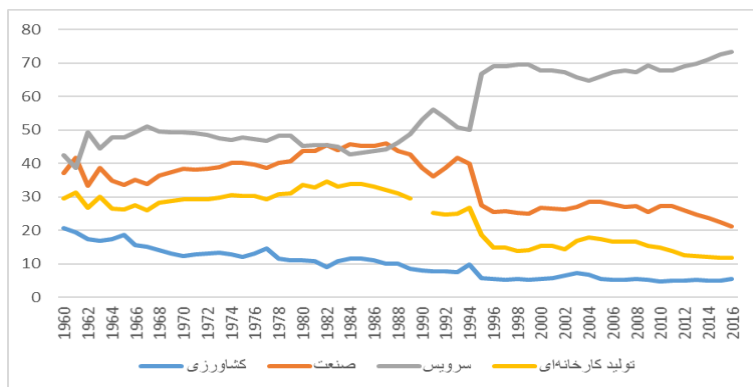
از زمان تشکیل جمهوری برزیل در سال ۱۸۹۱ تاکنون چندین کودتا و حکومت دیکتاتوری در این کشور ایجاد شده است. اما از سال ۱۹۸۹ در این کشور دیگر کودتایی روی نداده است و انتخابات به‌طور منظم برگزار شده است. در کل ساختار سیاسی این کشور حکومتی فدرالی متشکل از ۲۶ ایالت و یک ناحیه فدرال است. در این کشور ایالت‌ها و شهرداری‌ها دارای قدرت زیادی هستند و نقش مهمی در سیاستگذاری دارند. دوره ریاست جمهوری در این کشور پنج‌ساله است و رئیس‌جمهور با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود.

از نظر جغرافیایی و جمعیتی، برزیل با وسعت ۸ میلیون و ۵۱۵ هزار کیلومتر مربع (۵/۵ برابر ایران) پنجمین کشور بزرگ دنیا از نظر جمعیت و بزرگ‌ترین کشور آمریکای جنوبی است. همچنین این کشور با جمعیت ۲۰۴ میلیون نفر در سال ۲۰۱۷ ششمین کشور پرجمعیت دنیا و پرجمعیت‌ترین کشور آمریکای جنوبی محسوب می‌شود. از نظر جغرافیایی این کشور با تمام کشورهای آمریکای جنوبی به غیر از اکوادور و شیلی مرز مشترک دارد. این مسئله پتانسیل اقتصادی عظیمی را برای این کشور ایجاد کرده است.

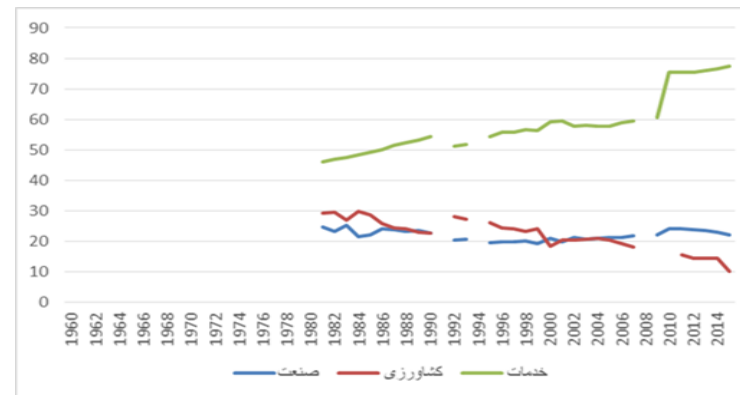
با تولید ناخالص ملی برابر با ۱/۷۹۶ هزار میلیارد دلار در سال ۲۰۱۶ نهمین کشور دنیا از نظر اقتصادی و با درآمد سرانه ۸/۶۵۰ هزار دلار شصت و دومین کشور دنیا بوده است. برزیل در تولید محصولات کشاورزی همواره پیشگام بوده است. از قرن شانزدهم در این کشور شکر تولید می‌شده است و با وارد کردن گیاه قهوه از گویان فرانسه در سال ۱۷۲۷ این کشور بعد از مدتی به پیشگام در تولید قهوه نیز بدل گشت. نرخ بیکاری در چند دهه اخیر در این کشور عموماً بالا بوده است و به غیر از مقاطعی کوتاه که این نرخ به حدود ۷ درصد رسیده است این نرخ عموماً در حدود ۱۰ درصد و بالای آن بوده است.

تقسیم‌بندی‌های گوناگونی از مقاطع تاریخی توسعه برزیل ارائه شده است از جمله تقسیم‌بندی (اندرونی، ۲۰۱۷: ۲۷۹-۲۸۰) و یا (باربوسا، ۱۹۹۹: ۷۲) وی یا تقسیم‌بندی براساس تحولات سیاسی. با توجه به این تقسیم‌بندی‌ها روند توسعه برزیل به چهار مقطع مرحله اول از ۱۹۴۵ تا ۱۹۸۰، مرحله دوم از ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۵، مرحله سوم از ۱۹۹۵ تا ۲۰۱۴ و در نهایت دوران پس از ۲۰۱۴ نیز تقسیم می‌شود که کشور دچار بحران سیاسی شده است و این شرایط همچنان ادامه دارد.

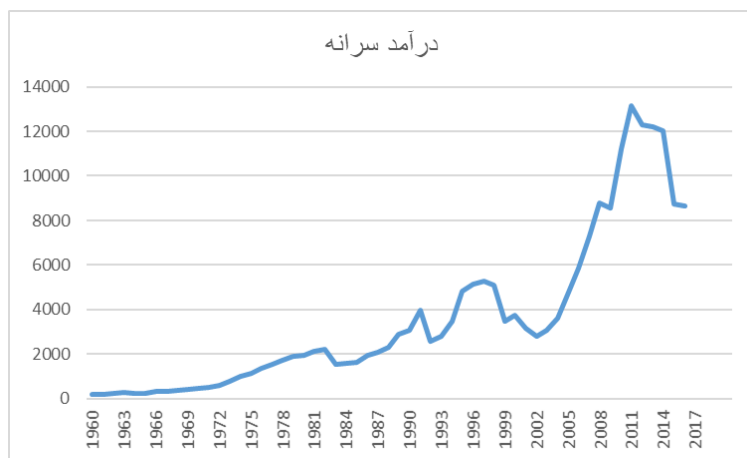
نمودار ۱۵-ب) سهم بخش‌های مختلف در تولید ناخالص



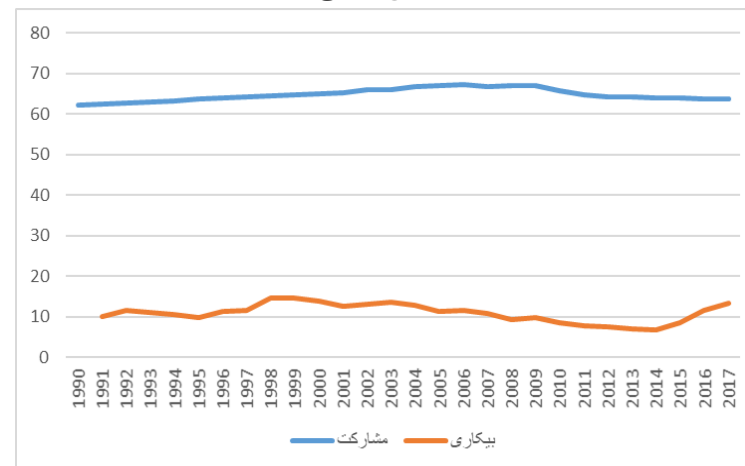
نمودار ۱۵-الف) سهم بخش‌های مختلف در اشتغال



نمودار ۱۵-د) درآمد سرانه



نمودار ۱۵-ج) ملی مشارکت و بیکاری



مأخذ: داده‌های بانک جهانی.



۲-۴. دوره اول ۱۹۸۰-۱۹۴۷

برزیل یک رشد سریع اقتصادی را از سال ۱۹۴۷ الی ۱۹۸۰ با رشد ۶/۴ درصد و با پیشتازی بخش تولید کارخانه‌ای تجربه کرد. رشد بخش تولید کارخانه‌ای در این دوران برابر با ۸/۶ درصد بود که رشدی بسیار سریع محسوب می‌شود و بخش مهمی از این رشد حاصل استراتژی جایگزینی واردات بوده است (آنکتاد، ۲۰۱۳: ۸). در نتیجه این رشد سهم بخش تولید کارخانه‌ای از ۱۹/۳ در سال ۱۹۴۷ به ۳۱/۳ درصد در سال ۱۹۸۰ رسید (همان: ۸). در خلال این دوران برزیل سرمایه‌گذاری عظیمی را با اتکا به منابع دولتی در صنایعی مانند فولاد و پتروشیمی و انرژی‌های تجدیدپذیر انجام داد.

در صنایع کشاورزی و هوایی سیاست ارتقای تکنولوژی را دنبال و برخی از شرکت‌های دولتی را در صنایع راهبردی ایجاد کرد و همزمان سیاست تجاری حمایتی را نیز به اجرا درآورد (آندرونی، ۲۰۱۷: ۲۸۰). در خلال برنامه دوم توسعه (۱۹۷۴-۱۹۷۹) برزیل برنامه بلندپروازانه‌ای را با اتکا به تأمین مالی بین‌المللی آغاز کرد. در این برنامه مجموعه‌ای از پروژه‌های عمرانی و گسترش صنایع مبتنی بر مواد خام توسط بخش دولتی و خصوصی آغاز شد (باربوسا، ۱۹۹۹: ۸۲).

مهمترین رویکرد در این زمان استراتژی جایگزینی واردات بود. استراتژی جایگزینی واردات در برزیل از دهه ۱۹۳۰ شروع به شکل‌گیری کرد و ابتدا بر کالاهای غیربادوام مصرفی متمرکز بود. در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ این استراتژی به کالاهای بادوام نیز گسترش یافت و در دهه ۱۹۷۰ تا کالاهای سرمایه‌ای وارداتی نیز گسترش یافت. این سیاست‌ها طیف گسترده‌ای از دیوار تعرفه‌ها تا محدودیت مقداری و ممنوعیت واردات کالاهای دارای مشابه داخلی^۱ را شامل می‌شد (باربوسا، ۱۹۹۹: ۷۰). همچنین در این دوره دولت با اعطای انواع امتیازات به بنگاه‌های تولیدی از جمله سیاست حمایتی، اعطای وام با نرخ بهره پایین و معافیت‌های مالیاتی کوشید برخی از صنایع را تقویت کند. این برنامه‌ها در رشد بنگاه‌های چند کسب‌وکاری کمک فراوانی کرد. سابقه حضور بنگاه‌های چند کسب‌وکاری در اقتصاد برزیل به پیش از دهه ۱۹۶۰ می‌رسد به گونه‌ای که از ۲۹ بنگاه بزرگ چند کسب‌وکاری برتر برزیل در سال ۲۰۰۷ تعداد ۱۸ عدد قبل از دهه ۱۹۵۰ و چهار عدد نیز در دهه ۱۹۵۰ ایجاد شدند که البته برخی از آنها دولتی بودند و در دهه‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ نیز چند گروه کسب‌وکاری دیگر ایجاد شدند. در مجموع بیشتر این بنگاه‌ها از سیاست حمایتی دولت بهره‌مند شدند و رشد یافتند. در مقابل این بنگاه‌ها نیز به اجرای سیاست صنعتی دولت و تنوع‌بخشی به اقتصاد برزیل یاری رساندند (آلدرایقی و پوستال، ۲۰۱۰: ۳۵۳-۳۶۰).

در مجموع این سیاست‌ها و در رأس آن سیاست جایگزینی واردات ساختار اقتصادی و ترکیب نیروی کار برزیل را دگرگون کرد. در سال ۱۹۵۰ سهم نیروی کار در بخش کشاورزی برابر با ۶۰ درصد بود و این سهم در سال ۱۹۸۰ به ۳۰ درصد رسید. در همین زمان سهم بخش صنعت از ۱۴ به ۲۴ درصد

رسید (باربوسا، ۱۹۹۹: ۷۰). در مجموع در این دوره علاوه بر بخش دولتی شرکت‌های خصوصی و شرکای خارجی نیز از مزایای رشد اقتصادی بهره‌مند شدند (پدرسن، ۲۰۰۸: ۴۲). با این حال تکیه زیاد بر تأمین مالی بین‌المللی از اشکالات بزرگ این دوره است که به بحران بدهی‌ها در دهه ۱۹۸۰ انجامید.

۴-۳. دوره دوم از ۱۹۸۰-۱۹۹۵

در دهه ۱۹۸۰ بحران بدهی‌ها دور باطلی را پدید آورد که تا اواسط دهه ۱۹۹۰ ادامه یافت (آستورگا، ۱۳۹۴، ۱۴۱). تورم از ۱۰۱ درصد در سال ۱۹۸۱ به ۶۳۰ درصد در سال ۱۹۸۸ و با افزایشی شدید به ۱۴۳۰ درصد در سال ۱۹۸۹ و ۲۰۷۵ درصد در سال ۱۹۹۴ رسید (داده‌های بانک جهانی). همچنین درآمد سرانه سقوط کرد و در سال ۱۹۹۳ به میزان ۲۱ درصد در مقایسه با سال ۱۹۸۰ کاهش یافته بود (باربوسا، ۱۹۹۹: ۷۲). برخی از اندیشمندان از جمله باربوسا (۱۹۹۹)، کاردوسو و تیلیس (۲۰۰۸) و آلدرایقی و پوستال (۲۰۱۰) از این دوران تحت عنوان «دهه گم شده»^۱ یاد می‌کنند.

چندین عامل در سقوط درآمد سرانه در این دوره مؤثر بود. نخستین عامل بحران مالی بدهی‌ها بود که بخشی از آن به دلیل سیاست‌های بلندپروازانه‌ای بود که در دهه ۱۹۷۰ اجرا شده بود. افزایش قیمت نفت نیز اثر مهمی در کاهش رشد اقتصادی داشت. اما در این میان اقدامات دولت نیز در نابسامان کردن اقتصاد مؤثر بود. در یک دوره دولت کوشید با ایجاد تورم کسری بودجه را مهار کند اما وضعیت بسیار وخیم شد. دولت کوشید تورم شدید را با کاهش دستمزد و تثبیت قیمت‌ها مهار کند امری که اوضاع را وخیم‌تر کرد. دولت درحالی که در سال ۱۹۸۷ اعلام کرد توان پرداخت معوقات خارجی را ندارد و در اقدامی عجیب به ضبط سپرده‌های بانکی اقدام کرد که اوضاع را وخیم‌تر کرد (کاردوسو و تیلیس، ۲۰۰۸: ۱۶). تنها در سال ۱۹۹۴ به بعد بود که دولت توانست با استفاده از اهرم نرخ بهره جهانی و نرخ مبادله به تدریج تورم را مهار کند (همان: ۱۶).

سردرگمی در سیاستگذاری در دوره ۱۹۸۰ الی ۱۹۹۰ مهمترین ویژگی اقتصاد برزیل است. در کنار طرح‌های ریاضتی مورد درخواست صندوق بین‌المللی پول و گفتگو برای تعویق بدهی خارجی، سایر موارد عبارت بودند از:

هشت طرح تثبیت تورم، ۱۵ طرح در زمینه دستمزد، هشت تغییر در قوانین نرخ مبادله، ۵۴ تغییر در قوانین کنترل قیمت، ۲۱ پیشنهاد مختلف درباره مذاکره درباره بدهی خارجی، پیشنهاد چهار واحد پولی، ۱۹ پیشنهاد در مورد کاهش در هزینه‌ها، ۱۱ شاخص مختلف برای محاسبه کاهش ارزش پول و در نهایت پنج بار تثبیت دستمزد و قیمت (پدرسن، ۲۰۰۸: ۴۴).



۴-۴. مرحله سوم از ۱۹۹۵-۲۰۱۰

در سال ۱۹۹۷ وزارت علم، تکنولوژی و نوآوری^۱ که در سال ۱۹۸۵ تأسیس شده بود شروع به تدوین سیاست‌های نوین در عرصه نوآوری و صنعت کرد و حمایت از شرکت‌های داخلی به‌منظور توسعه تکنولوژی را آغاز کرد. با این حال با آغاز ریاست‌جمهوری لولا^۲ (لوئیس ایناسیو لولا دا سیلوا) در سال ۲۰۰۳ سیاست‌های دولت در زمینه حمایت از شرکت‌های داخلی و افزایش رشد اقتصادی با شدت بیشتری پیگیری شد. در واقع چابوب توسعه‌ای جدیدی از سال ۲۰۰۴ در برزیل به اجرا گذاشته شد که شامل موارد ذیل است (فرز و دیگران، ۱۳۹۴: ۴۱۳-۴۱۴):

۱. نگهداری و تثبیت فرآیندهای دمکراتیک که احترام به قراردادهای و شفافیت در معاملات بخش عمومی را از سوی نهادهای ذی‌ربط تضمین می‌کند،

۲. ثبات اقتصاد کلان، که خود شامل سه مؤلفه اصلی هدفگذاری تورم، انعطاف‌پذیری نرخ‌های مبادله ارز و مسئولیت‌پذیری مالی،

۳. لحاظ کردن مؤلفه‌های اقتصادی و اجتماعی که به تثبیت مصرف داخلی گسترده منجر می‌شود،

۴. تحریک سرمایه‌گذاری به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند زیرساخت و آموزش که به شکل نظام‌مندی توان رقابتی و رفاه را افزایش می‌دهد.

در سال ۲۰۰۳ دولت برنامه جدید «سیاست صنعتی، تکنولوژی و تجارت خارجی»^۳ را اعلام کرد. این برنامه دو هدف کلی را دنبال می‌کرد که عبارت بودند از:

- افزایش توان رقابت صنعتی از طریق توسعه تکنولوژی در بخش‌های کلیدی (نیمه‌هادی، نرم‌افزار، دارو، کالاهای سرمایه‌ای) که به صادرات کالاهای با ارزش افزوده بالا منجر شود.

- توسعه علم و تکنولوژی و تدوین قوانین لازم به‌ویژه در زمینه‌هایی مانند بیوتکنولوژی، نانو تکنولوژی، انرژی تجدیدپذیر برای به‌دست آوردن فرصت در صنایعی مانند نفت و گاز، کشاورزی و دارو.

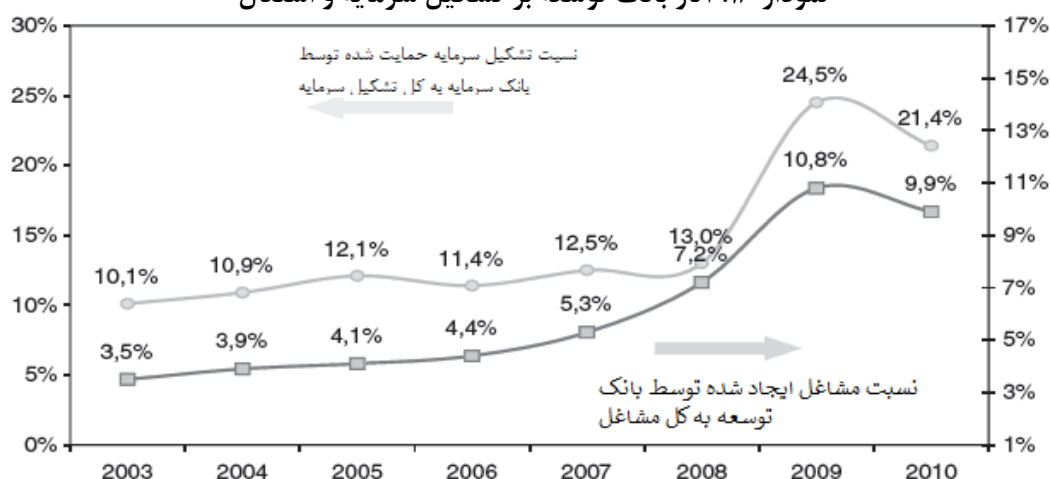
دو نهاد برزیل یعنی آژانس توسعه صنعتی برزیل^۴ و شورای توسعه صنعتی متشکل از ۲۳ وزیر، رئیس بانک توسعه برزیل و ۱۴ نماینده از بخش صنعت نهادی مأمور شدند که اقدامات لازم در جهت اجرای برنامه جدید را انجام دهد. حمایت‌های مالی فراوانی نیز از این برنامه‌ها صورت گرفت. این تأمین مالی‌ها نقش مهمی در تأمین مالی تحقیقات صنعتی کاربردی، تجاری‌سازی نوآوری‌ها و تحقیقات پایه‌ای کاربردی ایفا کردند (آندرونی، ۲۰۱۷: ۲۸۳-۲۸۰). برنامه بعدی در سال ۲۰۰۸ و با عنوان «سیاست توسعه تولیدی»^۵ و به همراه «سیاست تسریع رشد»^۶ به اجرا گذاشته شد. سیاست توسعه تولید با توجه به چهار چالش و با اهدافی معین

1. Ministry for Science, Technology, and Innovation (MCTI)
2. Lula
3. Industrial, Technology and Foreign Trade Policy (PITCE)
4. Brazilian Industrial Development Agency (ABDI)
5. Productive Development Policy (PDP)
6. Growth Acceleration Program (PAC)

تعریف شده بود که عبارت بودند از:

۱. تقویت دوران رشد به‌وسیله حفظ رشد تشکیل سرمایه ثابت خالص بیش از رشد تولید ناخالص ملی،
 ۲. ارتقا و تنوع‌بخشی به سبد صادراتی،
 ۳. تقویت سرمایه‌گذاری در تکنولوژی و نوآوری،
 ۴. تجدید ساختار سیستم صنعتی و حمایت از شرکت‌های کوچک و متوسط همچنین صنایع ملی پیشران.
- تأمین مالی بانک توسعه برزیل این امکان را فراهم آورد که تشکیل سرمایه ثابت خالص به ۲۱ درصد در سال ۲۰۱۰ برسد. این بانک همچنین کمک بزرگی به شرکت‌های برزیلی برای کسب سهم در بازار کرد (همان: ۲۸۴).
- اهمیت بانک توسعه برزیل در این دوران به حدی بوده که مطالعات گوناگونی در خصوص نقش این بانک در فرآیند توسعه برزیل انجام شده است که مهمترین آنها مطالعه فراز و دیگران (۲۰۱۳) است. فراز و همکارانش به این نکته اشاره می‌کنند که این بانک به تنهایی قریب به دوسوم وام‌های بلندمدت کشور را پرداخت کرده است. ۱۰۰ درصد سهام این بانک دولتی است و در سال ۲۰۱۰ با دارایی معادل ۳۲۹/۵ میلیارد دلار جزء بزرگ‌ترین بانک‌های توسعه جهان محسوب می‌شود. به‌عنوان مثال دارایی بانک جهانی در همین سال معادل ۲۸۲/۸، بانک توسعه آمریکای لاتین ۱۸/۶ میلیارد دلار و دارایی بانک توسعه چین برابر با ۶۶۵/۲ میلیارد دلار بوده است. همچنین این بانک در مجموع ۲۵۰۰ کارمند داشته است و نسبت بازده به حقوق صاحبان سهام آن برابر با ۲۱/۲ درصد بوده که در مقایسه با منفی ۲/۳ درصد بانک جهانی و ۸/۸ درصد بانک توسعه چین بازدهی مناسبی است (فراز و دیگران، ۲۰۱۳: ۱۴۵). در نمودار زیر به نقش این بانک در تشکیل سرمایه و ایجاد شغل در برزیل اشاره شده است.

نمودار ۱۶. آثار بانک توسعه بر تشکیل سرمایه و اشتغال



مأخذ: فراز و دیگران، ۲۰۱۳، ۱۴۷.



همچنین توجه به وضعیت گروه‌های کسب‌وکاری نیز در این میان مهم است. در این دوران در ادامه روند خصوصی‌سازی که از دوره قبل آغاز شده بود و همچنین اصلاح ساختار نهادی کشور در زمینه سیاسی و اقتصادی تحولات گوناگونی در بنگاه‌های تجاری به‌ویژه گروه‌های چند کسب‌وکاری روی داد و تعدادی از آنها ورشکست شدند و بنگاه‌های بزرگ جدیدی پدید آمدند. با این حال نکته مهم آن است که از میان ۵۰ شرکت بزرگ برزیل در سال ۲۰۰۷ تعداد ۲۹ عدد آن قبل از سال ۱۹۷۰ ایجاد شده بودند. همچنین از مجموع این ۵۰ شرکت تعداد ۲۳ عدد خصوصی، پنج عدد دولتی، ۲۱ عدد مربوط به شرکت‌های خارجی و یک مورد خصوصی و دولتی بود. از سوی دیگر برخی از این شرکت‌ها نتیجه خصوصی‌سازی دهه ۱۹۸۰ به بعد است که در نتیجه خصوصی‌سازی ۹ شرکت توسط بخش خصوصی و هفت شرکت توسط شرکت‌های خارجی خریداری شد (آلدرایقی و پوستال، ۲۰۱۰: ۳۶۸-۳۷۲). در واقع به نظر می‌رسد ساختار حکمرانی به‌گونه‌ای است که بنگاه‌های بزرگ در این کشور علی‌رغم تلاطم زیاد سیاسی و اقتصادی قادر بوده‌اند به فعالیت خود ادامه دهند.

همچنین در این دوران مجموعه‌ای از سیاست‌ها برای کاهش فقر و شکاف طبقاتی در کشور انجام شد که نتایج بسیار مفیدی به همراه داشت. به‌عنوان مثال یکی از این برنامه‌های اجتماعی «بولسا دفمیلیا» نام داشت. این برنامه حدود ۱۱ میلیون خانواده را تحت پوشش طرح درآمد نقدی قرار می‌دهد که به کمک آن هزینه‌های تحصیلی دانش‌آموزان در مدارس و دیگر برنامه‌های پیشبرد زراعت خانوادگی و آموزش حرفه‌های فنی تأمین می‌شود (مرجایی، ۱۳۸۹: ۱۵۷). بانک جهانی در ارزیابی خود از سیاست فقرزدایی و کاهش نابرابری در برزیل که از سال ۲۰۰۳ آغاز شد آن را موفق ارزیابی می‌کند. بانک جهانی در توصیف نتایج این طرح‌ها یادآور می‌شود که در خلال سال‌های ۲۰۰۳ الی ۲۰۱۴ در حدود ۲۹ میلیون نفر از فقر خارج شدند و ضریب جینی از ۵۸/۱ به ۵۱/۵ درصد رسید و درآمد ۴۰ درصد فقیر جامعه با میانگین ۷/۱ درصد رشد کرد در حالی که درآمد کل جامعه با سرعت ۴/۴ درصد رشد کرد.^۱

۴-۵. دوره چهارم ۲۰۱۱- تاکنون

دوران ریاست‌جمهوری لولا در سال ۲۰۱۱ پایان یافت و در انتخابات بعدی دیلما روسف، رئیس دفتر وی با کسب ۵۶ درصد آرا به‌عنوان رئیس‌جمهور انتخاب شد. روسف که سابقه سال‌ها مبارزات سیاسی و چریکی در دوران حکومت نظامی در برزیل در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ را در پرونده خود داشت در عمل سیاست‌های لولا را دنبال کرد.

در همین راستا در سال ۲۰۱۱ برنامه‌ای تحت عنوان «برنامه اصلی برزیل»^۲ اجرا شد. این برنامه در راستای برنامه‌هایی بود که از سال ۲۰۰۳ آغاز شده بود و چهار محور را دربرمی‌گرفت که عبارت بودند از:

1. <http://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview#1>
2. Brasil Maior Plan (PBM)

۱. تقویت عناصر کلیدی مانند ظرفیت تولید، تحقیق و توسعه مشترک و مهارت‌های صنعتی،

۲. تقویت زنجیره ارزش به‌وسیله به‌روز کردن ساختاری و تجدید سازمان ساختار تولید،

۳. توسعه بازارها به فراتر از مواد خام و همچنین ایجاد پایداری در توسعه اجتماعی و محیط زیستی. مجموعه‌ای از سیاست‌ها برای دستیابی به این اهداف از دادن وام تا تقویت شرکت‌های کوچک و متوسط در دستور کار قرار گرفت (آندرونی، ۲۰۱۷: ۲۸۴).

با این حال روسف نتوانست اجماع گروه‌های مختلف سیاسی را درباره برنامه‌های خود جلب کند و به‌ویژه در دور دوم ریاست‌جمهوری با چالش‌های مهمی روبرو شد. در حالی که در دور اول در سال ۲۰۱۰ وی با کسب ۵۶ درصد آرا به قدرت رسیده بود. در انتخابات سال ۲۰۱۴ وی توانست ۵۱/۴۵ درصد را کسب کند. پس از برگزاری انتخابات به تدریج اعتراضات در برزیل نسبت به روسف افزایش یافت و کشور دچار بحران سیاسی حادی شد که در نهایت به برکناری روسف از ریاست‌جمهوری در سال ۲۰۱۶ منجر شد. این اتفاقات به شدت به رشد اقتصادی برزیل ضربه زد و نشان داد که ساختار سیاسی و نهادهای عمومی این کشور ظرفیت لازم برای دستیابی به رشد اقتصادی پایدار را ندارد. بی‌شک ثبات سیاسی بلندمدت لازمه رشد اقتصادی پایدار است، اما برزیل همچنان نتوانسته به ثبات سیاسی دست یابد. در واقع هرچند تجربه دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ و روی دادن کودتا در این کشور تکرار نشد اما بحران سیاسی ضربه سختی به رشد اقتصادی این کشور زد.

۵. بررسی تطبیقی تجارب کشورها

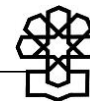
بررسی دقیق سیاست‌های کشورهای فوق در زمینه بهبود اشتغال نشان می‌دهد در میان آنها برخی نقاط مشترک وجود دارد که به شرح زیر است:

۵-۱. انتخاب استراتژی درست توسعه و دوری از بلندپروازی

مهمترین مسئله برای دستیابی به اشتغال و رشد اقتصادی پایدار انتخاب استراتژی صحیح توسعه و دوری از بلندپروازی است. این مسئله بنیان دوران موفقیت چهار کشور است که در این گزارش بررسی شد. در واقع در تمامی موارد فوق دو نکته مشترک وجود دارد که عبارتند از ۱. انتخاب استراتژی درست توسعه شامل حضور فعال دولت برای ایجاد تغییر ساختار ۲. دوری از بلندپروازی که شامل اولویت‌بندی صحیح است. در ادامه به تشریح بیشتر این موارد می‌پردازیم.

– انتخاب استراتژی درست توسعه

بررسی دوران‌هایی که چهار کشور فوق توانسته‌اند به موفقیت دست یابند نشان می‌دهد در تمامی این دوران‌ها دولت نقش فعالی در ایجاد تغییر ساختار اقتصاد داشته است. در واقع اندیشمندان کشوری مانند کره جنوبی که موفق‌ترین کشور در زمینه تحول در بخش اشتغال بوده است، سال‌ها



پیش از آنکه بانک جهانی به اشتباه خود در مورد نبود نسخه یکسان برای همه اذعان کند با درک شرایط کشورشان، استراتژی درست توسعه را تدوین کردند. سخن کارشناسان بانک جهانی در سال ۲۰۰۵ تأییدی بر درستی رویکرد کشورهایمانند کره جنوبی و برخی مقاطع برزیل، چین و مالزی است.

پیام اصلی این گزارش این است که هیچ مجموعه جهانی یکسانی از قواعد وجود ندارد که رشد اقتصادی پایدار را ایجاد کند. رشد پایدار به عوامل مهمی بستگی دارد که لازم است در طول زمان به آن دست یافت از جمله انباشت سرمایه فیزیکی و انسانی، کارآمدی در تخصیص منابع، به روز شدن تکنولوژی و تقسیم منافع رشد.

هرکدام از این موارد در هر زمانی بسیار مهم است. بنابراین ما به سیاست‌هایی نیاز داریم که به این موارد توجه کند و نهادهایی برای دستیابی به این موارد باید خلق شوند، در نتیجه متغیرهایی که باید به آن توجه شود بسته به شرایط اولیه و میراث تاریخی متفاوت خواهد بود. بنابراین لازم است که فرمول‌بندی و جستجو برای «بهترین عمل» را که همراه‌کننده است کنار گذاشته و بر تحلیل عمیق اقتصاد به منظور شناسایی موانع رشد تمرکز کرد. انتخاب سیاست‌های مشخص و اصلاح نهادی باید در این توصیه‌ها لحاظ شود. (بانک جهانی، ۲۰۰۵: xiii)

برزیل در خلال سال‌های ۱۹۸۰ الی ۱۹۹۵ نمونه‌ای از اجرای سیاست‌های بانک جهانی و نسخه عمومی است که فجایی در این کشور را رقم زد و از آن با عنوان «دهه گمشده» یاد می‌شود. به عنوان یک مقایسه می‌توان به بحران دهه ۱۹۸۰ اشاره کرد که در آن هر دو کشور کره جنوبی و برزیل با بحران ارزی و رکود مواجه شدند، در حالی که دولت کره جنوبی به‌طور فعال در اقتصاد نقش ایفا کرد و برخی بنگاه‌ها را تعطیل کرد تا سایر بنگاه‌ها بتوانند به فعالیت ادامه دهند دولت برزیل در دام توصیه‌های اشتباه بانک جهانی افتاد. دو دهه بعد بانک جهانی به صراحت اعلام کرد که آن نسخه اشتباه بوده است و در این میان بازنده برزیل بود.

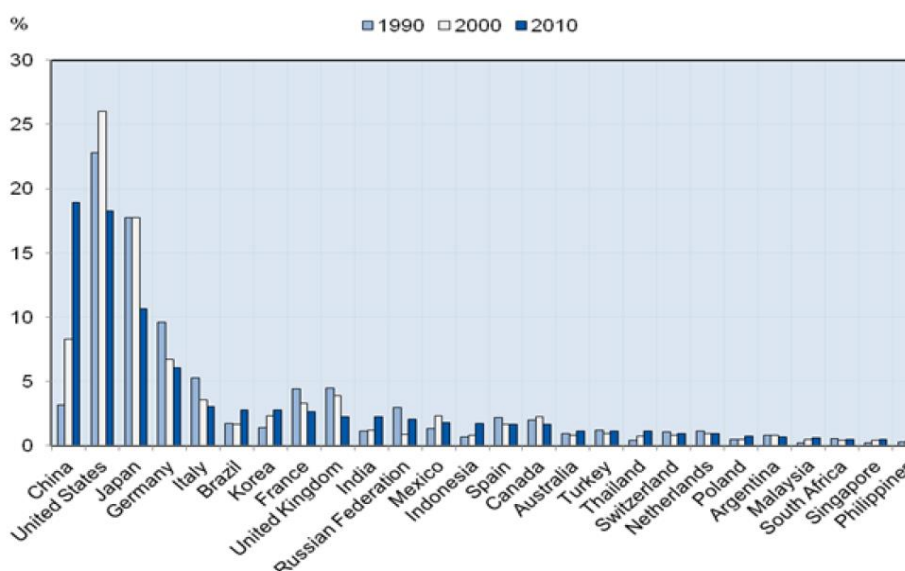
– دوری از بلندپروازی

حضور فعال دولت برای ایجاد تغییر ساختار هرچند شرط لازم است اما شرط کافی نیست. در چهار کشوری که به بررسی آن پرداختیم مقاطعی وجود داشته است که رهبران جامعه به دلایل گوناگون طرح‌های غیرکارشناسی را اجرا کرده‌اند که به نتایج فاجعه‌باری منجر شده است. چین در دوران مائو، برخی از بلندپروازی‌های رهبران برزیل در دهه ۱۹۷۰ و برخی اقدامات ماهاتیر محمد در مالزی از جمله این اقدامات اشتباه است. مهمترین راه برای جلوگیری از تکرار چنین اشتباهاتی نیز عبارت از گسترش دامنه تصمیم‌گیرندگان و سیاستگذاران در کشور و همراه کردن بخش خصوصی با دولت است که نمونه بارز آن در کره جنوبی به وقوع پیوسته است.

۲-۵. نقش فعال دولت در تغییر ساختار اقتصاد با تأکید بر رشد تولید کارخانه‌ای

نکته مهم در میان چهار کشور فوق آن است که آنها به‌طور مؤثر در جهت تغییر ساختار اقتصادی حرکت کرده‌اند و کوشیده‌اند نیروی کار را از بخش کشاورزی به صنعت به‌ویژه تولید کارخانه‌ای انتقال دهند. در واقع همان‌طور که در بخش اول گزارش نیز ذکر شد تولید کارخانه‌ای بنیان اشتغال و رشد اقتصادی پایدار است. این مسئله در نمودار تغییرات بخش صنعتی در ارزش افزوده و اشتغال نیروی کار در تمامی کشورها قابل مشاهده است. از سوی دیگر جایگاه این کشورها به تدریج در زمینه تولیدات کارخانه‌ای در جهان نیز به تدریج بهبود یافته است که در نمودار زیر قابل مشاهده است.

نمودار ۱۷. سهم کشورهای مختلف از ارزش تولید کارخانه‌ای



مأخذ: سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۳، ص ۱۳.

براساس نمودار فوق سهم کشورهای چین، کره جنوبی، برزیل و حتی مالزی از ارزش افزوده بخش تولید کارخانه‌ای رو به افزایش بوده است. در واقع هرچند سهم این کشورها از ارزش افزوده بخش تولید کارخانه‌ای در جهان متفاوت است اما روند افزایشی در تمامی این کشورها به چشم می‌خورد.

۳-۵. کمک به ایجاد و رشد شرکت‌های بزرگ

همان‌طور که در فصل اول اشاره شد بنگاه‌های بزرگ نقش مهمی در ایجاد اشتغال، ارزش افزوده و تنوع بخشی به محصول ایفا می‌کنند. از سوی دیگر بسیاری از بنگاه‌های بزرگ در کشورهای در حال توسعه به صورت گروه کسب و کاری فعالیت می‌کنند. همان‌طور که اشاره شد چهار کشور مورد بررسی سیاست‌هایی را برای افزایش مقیاس بنگاه‌ها و یا ایجاد گروه‌های کسب و کاری به کار برده‌اند. در این میان



بیشترین اقدامات از سوی کره جنوبی انجام شده است که تنها با دخالت مستقیم در بازار و تعطیلی بنگاه‌های کوچک و ناکارآمد و همچنین تقسیم بازار میان بنگاه‌ها به رشد مقیاس بنگاه‌ها کمک کرد، بلکه در برخی موارد بنگاه‌ها را وادار به حضور در بازارهای جدید نیز نمود. به‌عنوان مثال دولت کره شرکت ال جی را که در صنایع نساجی فعال بود مجبور به ورود به صنعت برق کرد که زمینه‌ساز ورود این شرکت به بخش الکترونیک شد. حاصل سیاست‌هایی که این کشور در افزایش مقیاس بنگاه‌ها و ایجاد گروه‌های کسب‌وکاری در پیش گرفتند در جدول زیر نمایان است.

جدول ۴. توزیع تعداد شرکت‌ها لیست فورچون ۵۰۰ سال ۲۰۱۵ براساس کشور مبدأ

| کشور | ۲۰۰۵ | ۲۰۱۰ | ۲۰۱۵ | کشور | ۲۰۰۵ | ۲۰۱۰ | ۲۰۱۵ |
|-----------|------|------|------|---------------|------|------|------|
| آمریکا | ۱۷۶ | ۱۴۰ | ۱۲۸ | اندونزی | ۰ | ۰ | ۲ |
| چین | ۱۶ | ۴۶ | ۹۸ | ایرلند | ۱ | ۲ | ۲ |
| ژاپن | ۸۱ | ۷۱ | ۵۴ | سنگاپور | ۱ | ۲ | ۲ |
| فرانسه | ۳۹ | ۳۹ | ۳۱ | اتریش | ۰ | ۳ | ۱ |
| انگلستان | ۳۵ | ۲۹ | ۲۸ | انگلستان/هلند | ۲ | ۱ | ۱ |
| آلمان | ۳۷ | ۳۷ | ۲۸ | شیلی | ۰ | ۰ | ۱ |
| کره جنوبی | ۱۱ | ۱۰ | ۱۷ | کلمبیا | ۰ | ۰ | ۱ |
| هلند | ۱۴ | ۱۳ | ۱۳ | دانمارک | ۲ | ۲ | ۱ |
| سوئیس | ۱۱ | ۱۵ | ۱۲ | لوکزامبورگ | ۱ | ۱ | ۱ |
| کانادا | ۱۳ | ۱۱ | ۱۱ | مالزی | ۱ | ۱ | ۱ |
| ایتالیا | ۸ | ۱۱ | ۹ | نروژ | ۲ | ۱ | ۱ |
| استرالیا | ۹ | ۸ | ۸ | لهستان | ۰ | ۱ | ۱ |
| اسپانیا | ۸ | ۱۰ | ۸ | عربستان | ۱ | ۱ | ۱ |
| تایوان | ۲ | ۸ | ۸ | تایلند | ۱ | ۱ | ۱ |
| برزیل | ۳ | ۷ | ۷ | ترکیه | ۱ | ۱ | ۱ |
| هند | ۵ | ۸ | ۷ | امارات | ۰ | ۰ | ۱ |
| روسیه | ۳ | ۶ | ۵ | ونزوئلا | ۰ | ۱ | ۱ |
| مکزیک | ۲ | ۲ | ۳ | فنلاند | ۳ | ۱ | ۰ |
| سوئد | ۷ | ۵ | ۳ | بلژیک/هلند | ۱ | ۰ | ۰ |
| بلژیک | ۳ | ۵ | ۲ | | | | |

براساس جدول فوق مشخص است چهار کشوری که در این گزارش به آن پرداخته شد نمایندگی در میان ۵۰۰ شرکت برتر جهان را دارند و در مورد سه کشور چین، کره جنوبی و برزیل این تعداد رو به افزایش بوده است.

۴-۵. اصلاح ساختار انگیزشی

در تمامی کشورهای مذکور سیاستگذاران مجموعه‌ای از سیاست‌ها را برای تشویق فعالیت بنگاه‌های تولیدی و کمک به رشد صنعتی در پیش گرفته‌اند. این سیاست‌ها طیف گسترده‌ای از دادن وام و معافیت مالیاتی تا حمایت و دادن مشاوره را شامل می‌شده است. در واقع دخالت دولت در اقتصاد در موارد موفق براساس اصلاح ساختار انگیزشی اقتصادی بوده است. حاصل این امر نیز حرکت بنگاه‌ها به سوی فعالیت تولیدی است.

در مواردی که اصلاح ساختار انگیزشی به اشتباه انجام شده است نتایج فاجعه‌باری حاصل شده است. به‌عنوان مثال در چین دوران مائو دولت با اشتراکی کردن مزارع و دستورات از بالا باعث به هم خوردن ساختار انگیزشی شد. حاصل این امر نیز قحطی و مرگ بیش از ۳۰ میلیون نفر و سقوط شدید تولید ناخالص ملی بود.

۵-۵. ایجاد ساختار مشارکتی و دمکراتیک

همان‌طور که در بخش اول تشریح شد ساختار نظم مشارکتی و دمکراتیک لازمه رشد اقتصادی و توسعه پایدار است. بی‌توجهی به این مسئله در نهایت باعث توقف رشد اقتصادی به‌واسطه بحران‌های سیاسی خواهد شد. بحران در اواخر دوران مائو در چین، بحران در مالزی بعد از ماهاتیر محمد و بحران در برزیل پس از ۲۰۱۴ همگی مواردی هستند که اهمیت ساختاری مشارکتی و دمکراتیک را نشان می‌دهد.



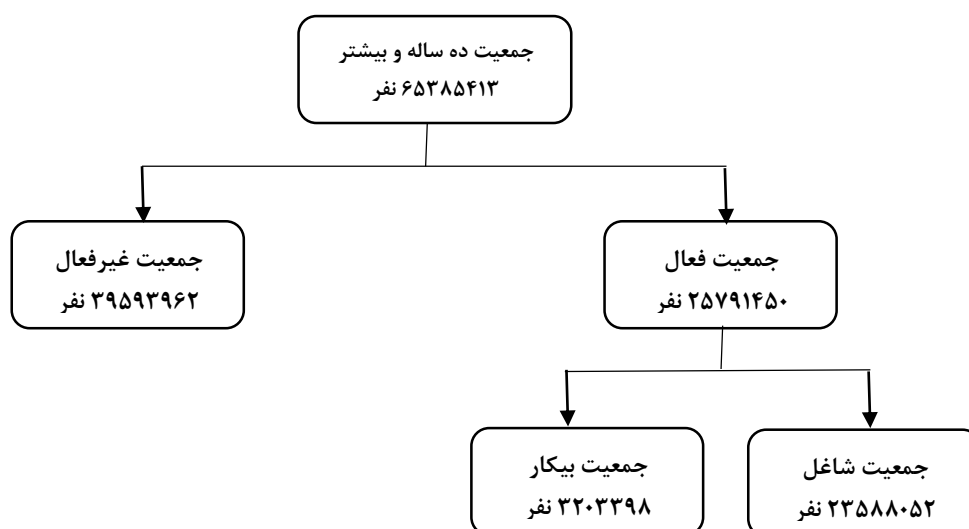
فصل سوم - بررسی وضعیت ایران

در بخش‌های قبلی به‌مرور تجربه برخی از کشورها در زمینه بهبود شرایط اشتغال پرداخته شد و در نهایت برخی وجه مشترک میان آنها مورد بررسی قرار گرفت. پیش از آنکه براساس آن تجارب بتوان دلالتی برای ایران بیان کرد لازم است در ابتدا وضعیت کشور در زمینه اشتغال و تولید به‌دقت بررسی شود.

۱. اشتغال و بیکاری

براساس نتایج آخرین سرشماری مرکز آمار ایران (سال ۱۳۹۵)، وضعیت اشتغال در کشور به‌شرح زیر است.

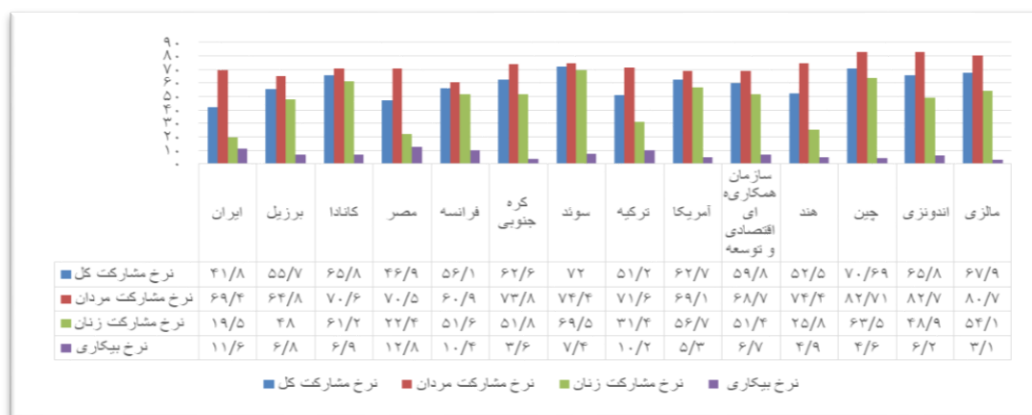
نمودار ۱۸. جمعیت فعال، غیرفعال، شاغل و بیکار کشور در سال ۱۳۹۵



مأخذ: مرکز آمار ایران.

با توجه به نمودار ۱۸ و تقسیم جمعیت فعال بر جمعیت ده سال و بیشتر کشور مشخص می‌شود، نرخ مشارکت نیروی کار در ایران حدود ۴۰ درصد است که از جمله پایین‌ترین نرخ‌های مشارکت در جهان محسوب می‌شود. امری که در نمودار زیر به‌خوبی نشان داده شده است.

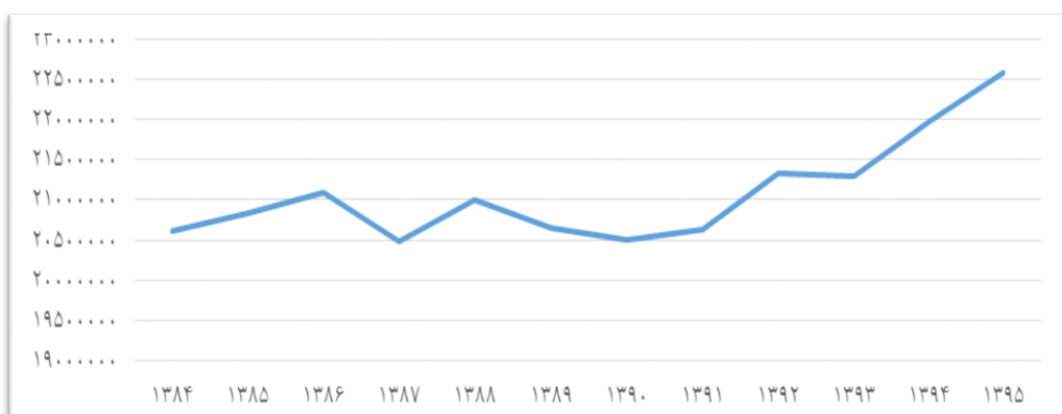
نمودار ۱۹. جدول نرخ مشارکت و بیکاری در کشورهای منتخب در سال ۲۰۱۵



مأخذ: بانک جهانی.

جدول و نمودارهای فوق حاوی دو نکته مهم است. نخست آنکه در میان کشورهای فوق نرخ مشارکت کل در ایران از تمام کشورها پایین‌تر است. دوم آنکه، بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد در این میان نرخ مشارکت مردان در ایران تفاوت چندانی با سایر کشورها ندارد و این نرخ مشارکت زنان است که در ایران بسیار پایین است. از سوی دیگر با وجود نرخ پایین مشارکت کل، نرخ بیکاری در کشور در مقایسه با بسیاری از کشورها بالاست. روند ایجاد شغل در کشور نیز به شرح زیر است.

نمودار ۲۰. تعداد افراد شاغل در ایران طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۵



مأخذ: مرکز آمار ایران.

همان‌طور که در نمودار فوق مشخص است در طی ۱۲ سال منتهی به سال ۱۳۹۵ در مجموع به‌طور خالص حدود دو میلیون شغل ایجاد شده است که به‌معنای ایجاد حدود ۱۶۶ هزار شغل در سال است. اگر به خاطر اینکه بخش عمده‌ای از درآمدهای نفتی کشور نیز در خلال همین مقطع به‌دست آمده است، چالش

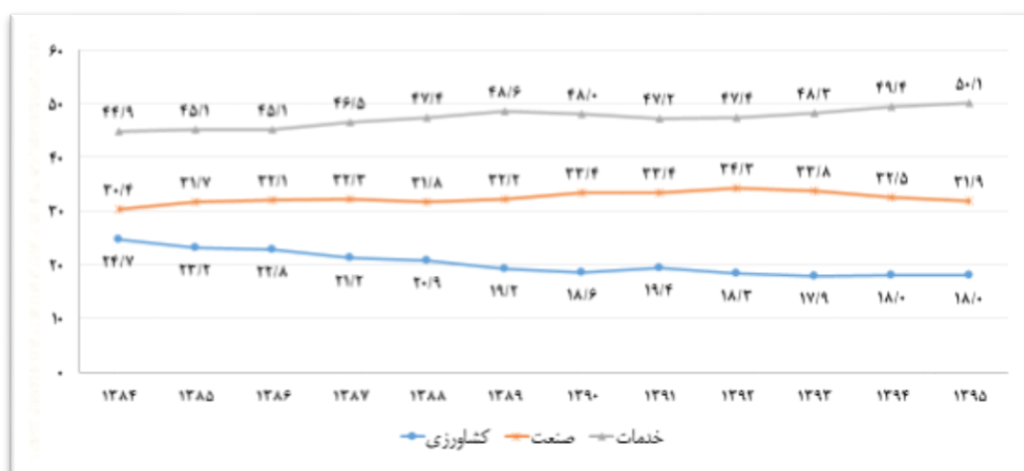


کنونی ایجاد سالیانه بیش از یک میلیون شغل بیشتر نمایان می‌شود. در نهایت باید به این نکته توجه کرد که بخش عمده‌ای از مشاغل موجود نیز پایداری لازم را ندارد و حقوق مکفی برای گذران زندگی و همچنین بیمه وجود ندارد. برخلاف روند جهانی، مشاغل آسیب‌پذیر در ایران کاهش چندانی نیافته است. این امر درحالی است که حتی در کشورهایی مانند اندونزی شاهد کاهش مشاغل آسیب‌پذیر بوده‌ایم. درحالی که مشاغل آسیب‌پذیر در کشورهای توسعه‌یافته به کمتر از ۱۰ درصد و در کشورهای درحال توسعه‌ای مانند ترکیه و اندونزی به کمتر از ۳۰ درصد رسیده است و حتی در هند کمتر از ۴۰ درصد است این میزان در ایران همچنان بیش از ۴۰ درصد است.

۲. ساختار تولید

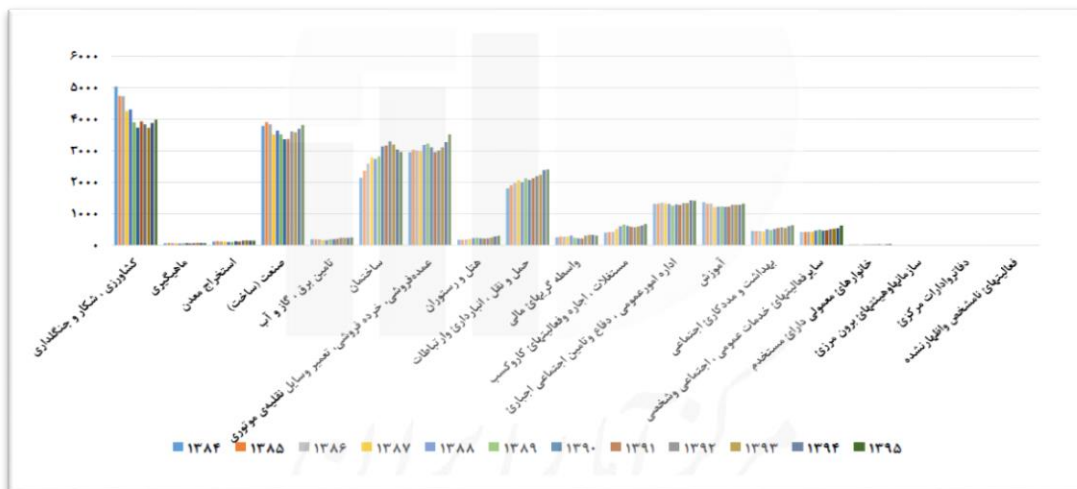
همان‌طور که اشاره شد تغییر ساختار تولیدی اساس اشتغال و رشد اقتصادی پایدار در کشور است. با این حال همان‌طور که در نمودارهای زیر نمایان است سهم بخش کشاورزی در اشتغال کشور بسیار بالاست و این درحالی است که همان‌طور که گفته در فرآیند توسعه باید از میزان اشتغال در این بخش کاسته شود. در واقع سهم اشتغال در بخش کشاورزی در کشورهای توسعه‌یافته در حدود ۲ درصد است این سهم در اقتصاد ایران قریب به ۲۰ درصد است. از سوی دیگر سهم این بخش در ارزش‌افزوده کشور حدود یک دهه گذشته کمتر از ۱۰ درصد بوده است که به معنای وجود بیکاری پنهان در این بخش است.

نمودار ۲۱. سهم شاغلان برحسب بخش‌های عمده فعالیت اقتصادی در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵



مأخذ: همان.

نمودار ۲۲. میزان اشتغال در بخش‌های مختلف

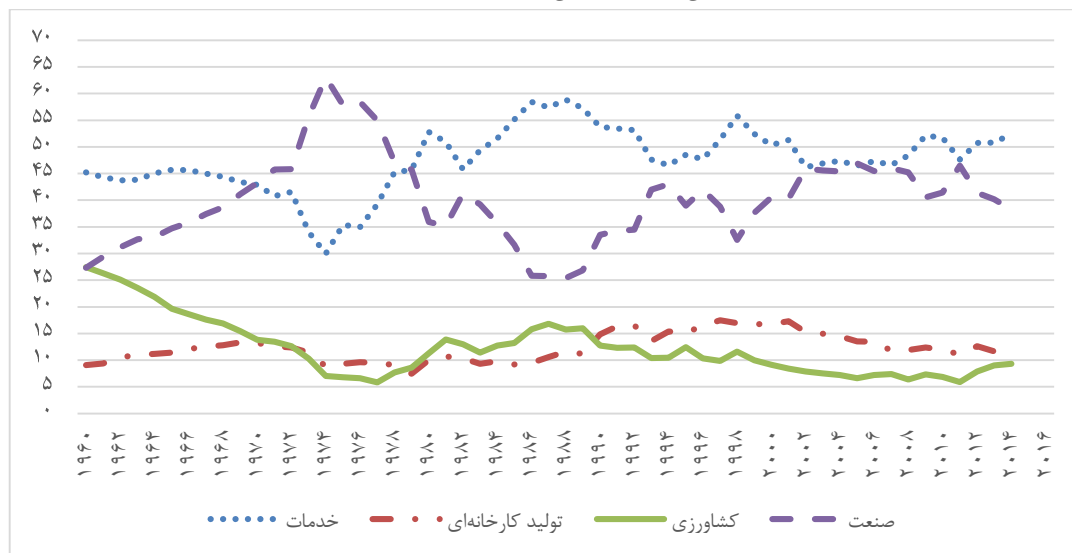


مأخذ: مرکز آمار ایران، ۱۳۹۶.

همان‌طور که مشاهده می‌شود سهم بخش کشاورزی در کشور بالاست. همچنین بخش عمده‌فروشی و خرده‌فروشی نیز سهم بالایی را در اشتغال نیروی کار در کشور دارد. اما نگاهی به ارزش افزوده بخش‌های مختلف نکات دیگری را نیز آشکار می‌سازد.

(درصد از تولید ناخالص ملی)

نمودار ۲۳. ارزش افزوده بخش‌های مختلف



مأخذ: داده‌های بانک جهانی.

همان‌طور که قابل مشاهده است سهم بخش کشاورزی در اقتصاد در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته بسیار بالا و سهم بخش تولید کارخانه‌ای پایین است. البته باید به یاد داشت که همین سرانه تولید

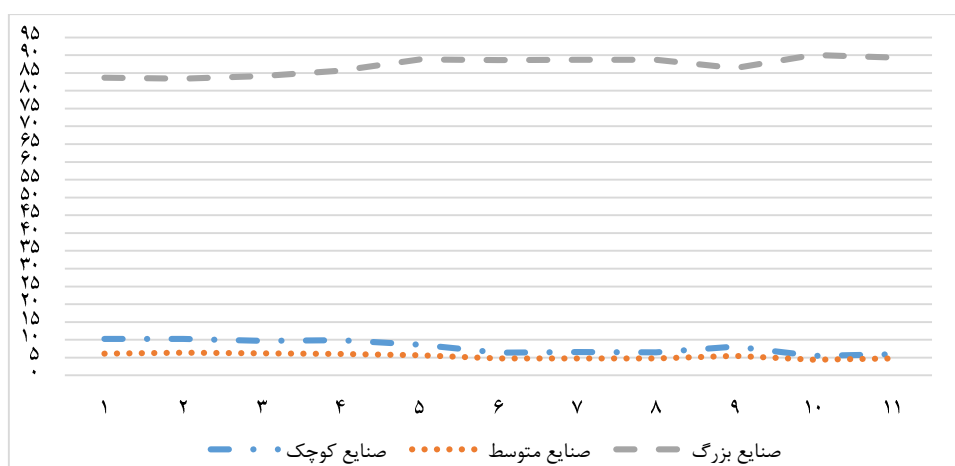


کارخانه‌ای نیز با اتکا به مواد خام به‌دست آمده است و بسیاری از محصولات غیرنفتی کشور نیز عملاً نوعی خام‌فروشی است.

۳. وضعیت بنگاه‌های تولیدی

در برنامه وزارت صنایع به این نکته اشاره شده است که صنایع کوچک با داشتن ۲۴ درصد سرمایه در مجموع ۴۱ درصد اشتغال را ایجاد می‌کنند. با این حال ارزش‌افزوده صنایع کوچک و متوسط طی سال‌های ۱۳۸۳ الی ۱۳۹۳ از ۱۶ به ۱۱ درصد رسیده است (وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۵: ۳۶-۳۷).

نمودار ۲۴. سهم بنگاه‌های کوچک، متوسط، بزرگ در ایجاد ارزش‌افزوده در ایران



مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۵.

جدول ۵. وضعیت صنایع کشور در سال ۱۳۹۴ (درصد)

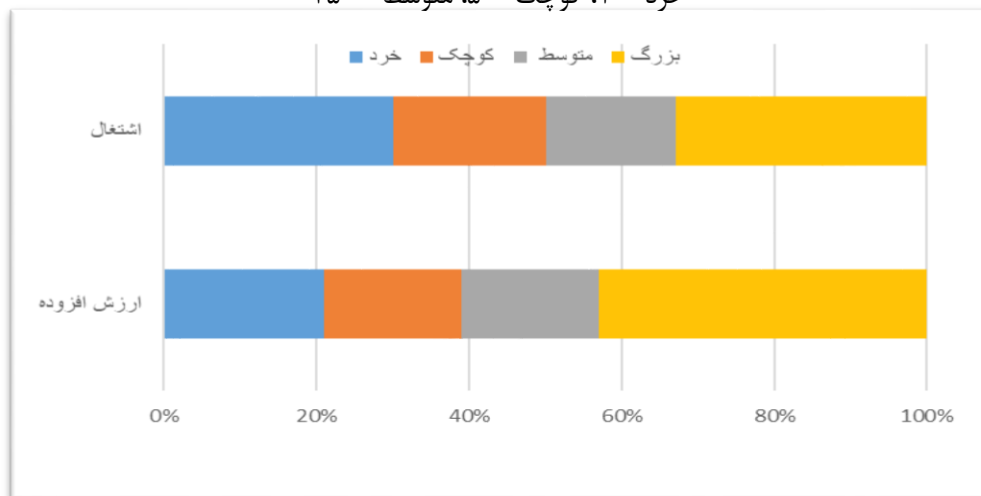
| عنوان | تعداد | اشتغال |
|----------------------------------|-------|--------|
| صنایع کوچک (تا ۴۹ کارکن) | ۹۱ | ۴۱ |
| صنایع متوسط (۵۰ تا ۹۹ نفر کارکن) | ۵ | ۱۲ |
| صنایع بزرگ‌تر (بالای ۱۰۰ نفر) | ۴ | ۴۷ |

مأخذ: همان، ۱۳۹۵.

اگر این شرایط با وضعیت بنگاه‌های اروپا مقایسه شود نامطلوب بودن شرایط بهتر نمایان می‌گردد.

نمودار ۲۵. ارزش افزوده و اشتغال بنگاه‌های مختلف در اتحادیه اروپا ۲۰۱۵

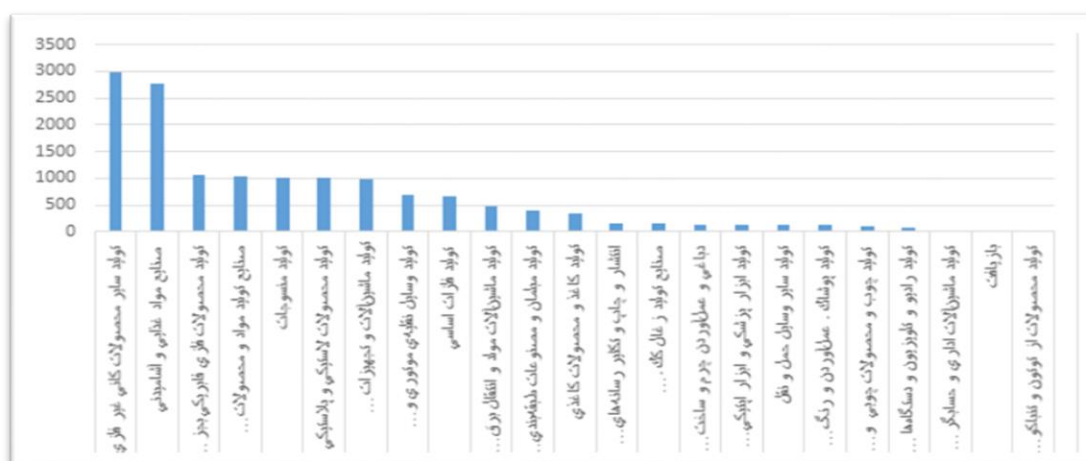
خرد > ۱۰، کوچک > ۵۰، متوسط > ۲۵۰



مأخذ: کمیسیون اروپا، ۲۰۱۶، ص ۴.

درواقع بنگاه‌های کوچک و متوسط در ایران عملاً نقشی در ایجاد ارزش افزوده ندارند. در واقع ایجاد ۱۱ درصد ارزش افزوده با اشتغال ۴۲ درصد نشان می‌دهد در این بخش تنها نیروی کار فرسوده می‌شود و نوعی بیکاری پنهان در این بخش وجود دارد. یکی از دلایل اصلی این امر تمرکز بسیار زیاد صنایع کوچک کشور در بخش‌های دارای ارزش افزوده پایین و تداوم ورود بنگاه‌های جدید به همان حوزه‌های قبلی است که در نمودارهای زیر نمایان است.

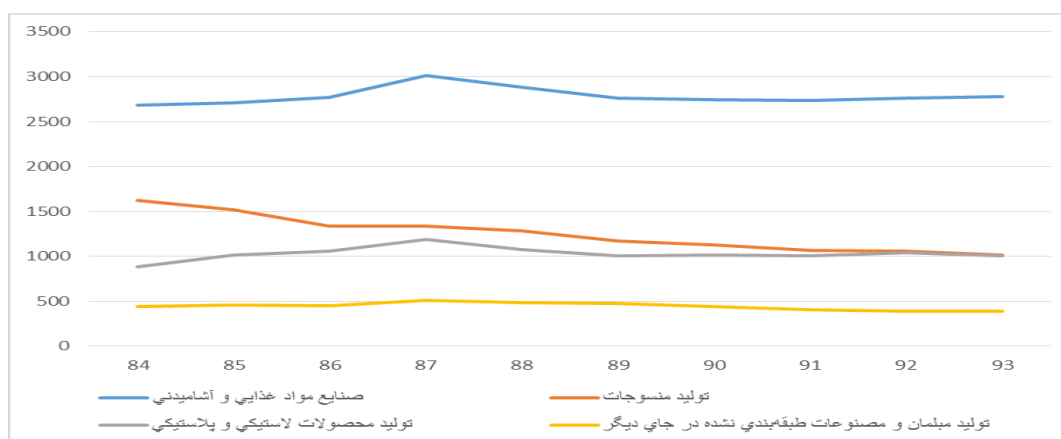
نمودار ۲۶. تعداد بنگاه‌های بالای ۱۰ نفر در کشور در صنایع مختلف در سال ۱۳۹۳





در ایران بیشترین تمرکز بنگاه‌ها در بخش‌هایی مانند مواد خوراکی، محصولات پلاستیکی و محصولات کانی (مانند شیشه، گچ و آجر) است که ارزش‌افزوده بسیار پایینی دارند. اما نکته بسیار تأسفاورتر روند ورشکستگی بنگاه‌هاست. با وجود حجم بسیار بالای درخواست مجوز و صدور پروانه فعالیت در کشور تعداد بنگاه‌های کشور از ۱۶۰۱۸ عدد در سال ۱۳۸۴ به ۱۴۴۵۲ عدد در سال ۱۳۹۳ رسیده است که به معنای ورشکستگی بیش از ۱۵۰۰ بنگاه فعال است. اگر به این نکته توجه شود که تنها در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ بیش از ده هزار مجوز بهره‌برداری صادر شده است عمق فاجعه بیشتر نمایان می‌شود.

نمودار ۲۷. تغییرات تعداد بنگاه‌های بالای ۱۰ نفر در برخی صنایع کشور



مأخذ: همان.

نمودار فوق به خوبی وضعیت فاجعه‌بار صنایع کشور را نشان می‌دهد. به عنوان مثال در صنایع غذایی و آشامیدنی تنها در سال ۱۳۹۴ بیش از ۲۵۰۰ مجوز تأسیس و بیش از ۸۰۰ مجوز بهره‌برداری صادر شده است. با این حال همان‌طور که در نمودار فوق نمایان است تعداد بنگاه‌های حاضر در این بخش روند نزولی دارد. این امر به معنای ورشکستگی چندصد بنگاه در هر سال در این صنعت است. این روند ورشکستگی آثار منفی بسیاری بر توسعه کشور و نیروی انسانی دارد. در واقع در این شرایط نه تنها سرمایه‌های کشور از بین می‌رود، بلکه سرمایه‌گذاران نیز متحمل زیان می‌شوند که حاصل آن بیکاران مال باخته بدهکار است.

۴. وضعیت بنگاه‌های بزرگ

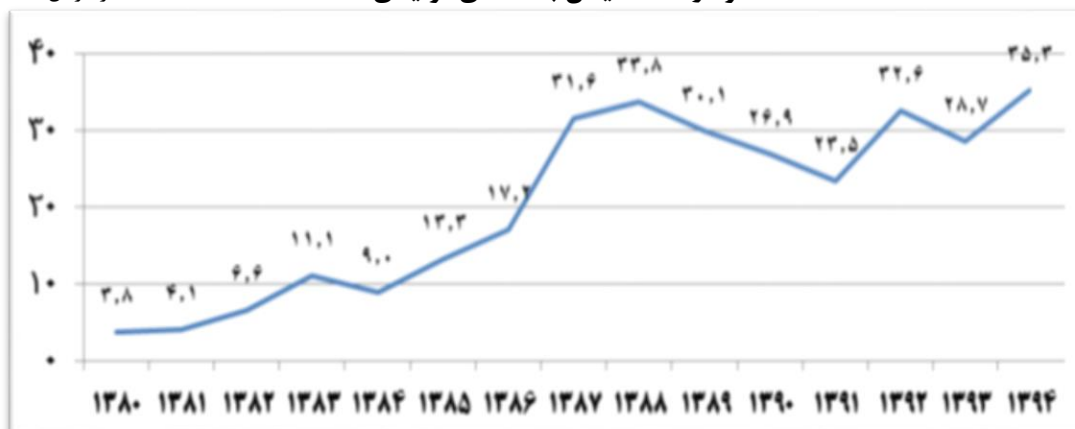
همان‌طور که در بخش اول اشاره شد بنگاه‌های بزرگ نقش مهمی در اشتغال ایجاد ارزش‌افزوده و نوآوری ایفا می‌کنند. بر این اساس همان‌طور که در بخش دوم اشاره شد تمامی چهار کشوری که بررسی شدند اقداماتی

در جهت افزایش مقیاس شرکت‌ها و ایجاد گروه‌های کسب‌وکاری انجام داده‌اند. اما در ایران شرایط درباره بنگاه‌های بزرگ به‌گونه دیگری است و نه اندازه بنگاه‌ها در ایران مناسب است و نه بنگاه‌های بزرگ نقشی را که باید ایفا می‌نمایند. نگاهی به اطلاعات زیر این مسئله را آشکارتر می‌کند.

هیچ شرکتی از ایران در میان ۵۰۰ شرکت برتر جهان وجود ندارد. در حالی که حتی کشورهایمانند لهستان، مالزی و عربستان هم حداقل یک شرکت در میان ۵۰۰ شرکت برتر جهان دارند. همچنین در ایران برخلاف روند جهانی شرکت‌ها به سمت کوچک شدن حرکت می‌کنند. وزارت صنعت، معدن تجارت در برنامه سال ۱۳۹۵ خود بدون ارائه هیچ‌گونه توضیحی تنها به کوچک شدن مقیاس بنگاه‌های کشور اشاره می‌کند.

(میلیارد ریال)

نمودار ۲۸. مقیاس بنگاه‌های تولیدی



مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۵، ۵۵.

با توجه به اطلاعات فوق در خصوص بنگاه‌های بزرگ ایران نکات ذیل اهمیت دارد.

۴-۱. سهم در اشتغال

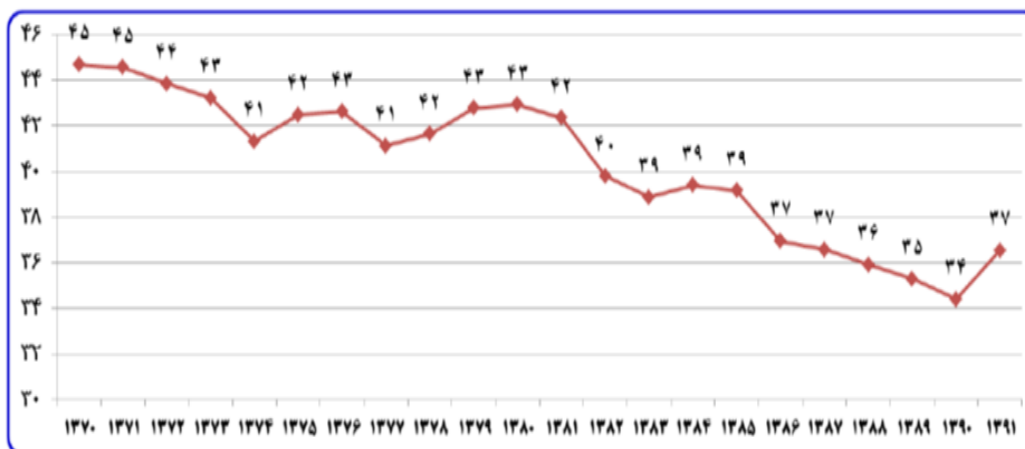
با توجه به نکات فوق در مجموع بنگاه‌های بزرگ در ایران نقش بسیار مهمی در اشتغال ایفا می‌کنند. این بنگاه‌ها علی‌رغم تعداد کمتر در مقایسه با بنگاه‌های کوچک و متوسط حدود ۵۰ درصد اشتغال را ایجاد می‌کنند.

۴-۲. ارزش افزوده

سهم بنگاه‌های بزرگ در ایجاد ارزش افزوده در ایران طی ۱۰ سال اخیر حدود ۹۰ درصد بوده که بسیار حائز اهمیت است. با این حال باید به خاطر داشت در مجموع ایجاد ارزش افزوده در ایران بسیار نامناسب است و روند کاهشی دارد.



نمودار ۲۹. نسبت ارزش افزوده به ارزش تولید به قیمت سال ۱۳۸۳ (درصد)



مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۵، ص ۳۰.

پایین بودن ارزش افزوده حتی درباره بنگاه‌های بزرگ در ایران نیز صادق است. همان‌طور که اشاره شد از نقش‌های مهم بنگاه‌های کسب‌وکاری ایجاد ارزش افزوده و تنوع‌بخشی به محصول است. از میان ۱۰ شرکت برتر کشور، دو گروه کسب‌وکاری در صنعت پتروشیمی مشغول به فعالیت هستند. اما وضعیت ارزش افزوده در این بخش به شرح زیر است.

جدول ۶. ارزش محصولات پتروشیمی صادراتی و وارداتی

| تراز ارزشی (میلیون دلار) | واردات | | | صادرات | | | گروه کالایی |
|-----------------------------|------------------------------|-----------------------|-------------------|------------------------------|-----------------------|-------------------|----------------|
| | ارزش هر واحد (دلار به تن) | ارزش (میلیون دلار) | تناژ (هزار تن) | ارزش هر واحد (دلار به تن) | ارزش (میلیون دلار) | تناژ (هزار تن) | |
| ۴۳۶۳ | ۱۵۸۸ | ۲۷ | ۱۷ | ۶۴۶ | ۴۳۹۰ | ۶۷۹۴ | شیمیایی پایه |
| -۷۲۳ | ۲۸۴۸ | ۱۳۳۰ | ۴۶۷ | ۷۴۶/۶ | ۶۰۷ | ۸۱۳ | شیمیایی مبانی |
| ۲۷۶۸ | ۲۲۳۹ | ۱۰۵۰ | ۴۶۹ | ۱۴۸۸ | ۳۸۱۸ | ۲۵۶۶ | پلیمری پایه |
| -۴۲۹ | ۳۴۲۳ | ۱۶۱۹ | ۴۷۳ | ۲۸۰۰ | ۱۱۹۰ | ۴۲۵ | مصنوعات پلیمری |
| ۵۹۷۹ | ۲۸۲۳ | ۴۰۲۶ | ۱۴۲۶ | ۹۴۴ | ۱۰۰۰۵ | ۱۰۵۹۸ | جمع کل |

مأخذ: گمرک ایران.

در سال ۱۳۹۳ بیش از ۱۰ میلیون تن محصول عمده پتروشیمی صادر و حدود ۱/۴ میلیون تن محصول وارد شده است. ارزش هر تن محصولات عمده صادراتی حدود ۹۴۴ دلار (ارزش کل محصولات صادراتی هر تن حدود ۶۴۸ دلار بوده است) و ارزش هر تن محصول وارداتی ۲۸۲۳ دلار می‌باشند. در واقع عدم تنوع محصول و صادرات کالاهای پتروشیمی با ارزش افزوده پایین به خوبی نشان می‌دهد که گروه‌های کسب‌وکاری به نقش خود در ایجاد ارزش افزوده و تنوع‌بخشی به خوبی عمل نکرده‌اند.

۳-۴. تحقیق و نوآوری

این بخش مهمترین نقطه ضعف بنگاه‌های بزرگ اقتصادی در ایران است. بی‌شک عملکرد اقتصادی کشورها نتیجه عملکرد اقتصادی بنگاه‌های آن است که البته یک عملکرد تحت تأثیر ساختار نهادی کشور است. بر این اساس عملکرد کلی اقتصاد ایران را نیز می‌توان بازتابی از عملکرد بنگاه‌های آن دانست. در یک نگاه کلی رشد بهره‌وری کل عوامل تولید مهمترین شاخص اقتصادی برای سنجش نوآوری در نظر گرفته می‌شود. براساس گزارش سازمان بهره‌وری آسیا، ایران در این زمینه وضعیت مناسبی ندارد و رشد این شاخص برای ایران طی سال‌های ۱۹۷۰-۲۰۱۴ منفی یک‌دهم بوده است در حالی که همین شاخص برای چین برابر ۳/۱ و برای کره ۱/۷ درصد بوده است. این امر سبب شده است ایران کمترین سود را از رشد بهره‌وری کل عوامل تولید ببرد و در حالی که سهم این عامل در رشد اقتصادی چین ۳۶ درصد، کره ۲۴ و آمریکا ۲۹ درصد بوده است، این میزان برای ایران منفی سه درصد است. حتی در بازه زمانی ۲۰۱۰-۲۰۱۴ نیز اثر بهره‌وری کل عوامل تولید بر رشد اقتصادی کشور برابر با منفی ۲/۱ واحد بوده است در حالی که مطابق برنامه پنجم باید در حدود ۳ واحد مثبت می‌بود.

تصویر فوق به‌خوبی نشان می‌دهد که عملکرد بنگاه‌های ایران در زمینه تحقیق و توسعه مناسب نبوده است. از جمله نکات حائز اهمیت دیگر در ایران نتایج پژوهشی است که توسط محمدزاده و دیگران (۱۳۹۱) با بررسی ۱۲۳۱۰ بنگاه انجام شده و نتایج آن به‌شرح زیر است:

جدول ۷. مخارج تحقیق و توسعه در بنگاه‌های کشور در سال ۱۳۸۶ (میلیون ریال)

| وضعیت مالکیت بنگاه | تعداد | میانگین مخارج تحقیق و توسعه |
|--------------------|-------|-----------------------------|
| بنگاه خصوصی | ۱۱۸۹۲ | ۹۴/۷ |
| بنگاه دولتی | ۴۱۸ | ۹۲۹ |

مأخذ: محمدزاده و دیگران، ۱۳۹۱، ص ۹.

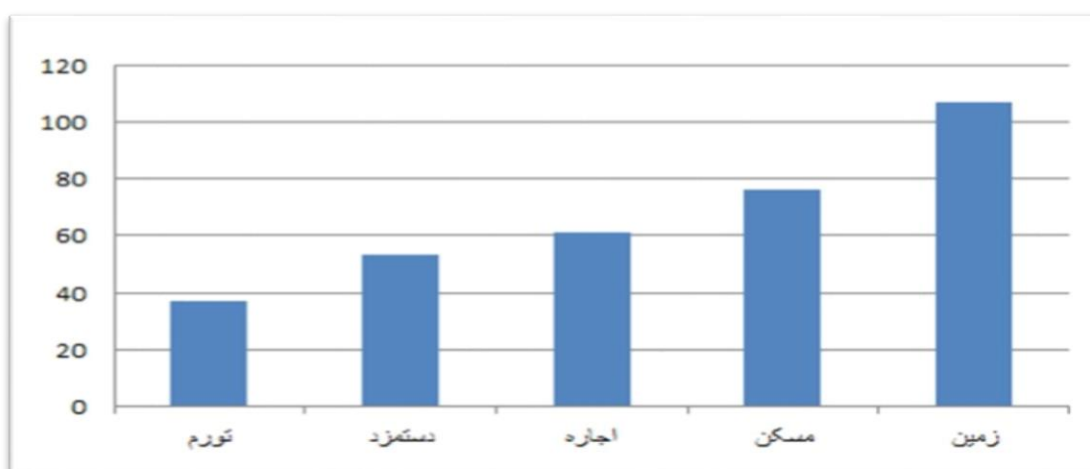
همان‌طور که در نمودار فوق نمایان است بنگاه‌های خصوصی ایران عملاً هزینه بسیار کمی در زمینه تحقیق و توسعه انجام می‌دهند. این وضعیت در بخش دولتی نیز بسیار وخیم است. براساس لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ سهم پژوهش در بودجه شرکت‌های دولتی برابر با ۱۴ صدم درصد است. در حالی که ۴۴ درصد این سهم نیز مربوط به چهار شرکت مرتبط با صنایع دفاعی و هوایی است. این امر نشان از بی‌توجهی به تحقیق و توسعه در کشور است که آثار بسیار منفی آن در رشد اقتصادی و توسعه کشور نمایان است.



۵. وضعیت ساختار انگیزشی اقتصادی کشور

همان‌طور که در بخش اول توضیح داده شد ساختار نهادی و به تبع آن ساختار انگیزشی است که بنگاه‌های کشور را به سوی تولید یا بازتوزیع هدایت می‌کند. بی‌شک در شرایطی که بنگاه‌ها به سوی بازتوزیع حرکت کنند و اندازه بنگاه‌های تولیدی کوچک باشد اشتغال و رشد اقتصادی آسیب خواهد دید. بررسی ساختار انگیزشی کشور نشان می‌دهد این ساختار به شدت علیه اشتغال و رشد اقتصادی است. برای درک بهتر این مسئله در ادامه به بررسی ساختار انگیزشی کشور می‌پردازیم.

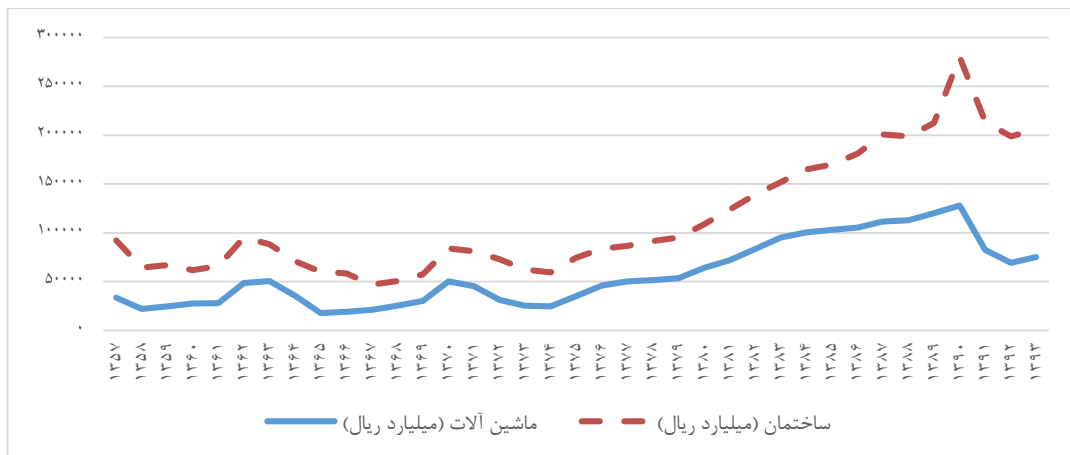
نمودار ۳۰. نسبت افزایش تورم، دستمزد، اجاره، مسکن و زمین طی سال‌های ۱۳۷۲-۱۳۹۲



مأخذ: شاکری، ۱۳۹۵.

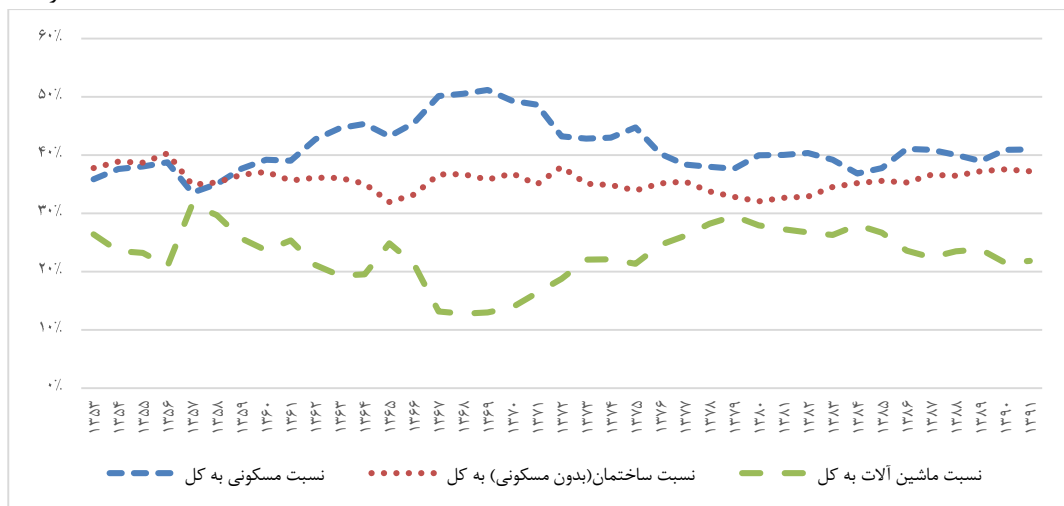
بر اساس نمودار فوق سرمایه‌گذاری در زمین و مسکن بیشترین بازده اقتصادی را داشته‌اند و کسب مهارت بازدهی به مراتب کمتر دارد. بر این اساس پیامی که به کارآفرینان از سوی ساختار انگیزشی ارسال می‌شود آن است که در زمین و مسکن سرمایه‌گذاری کنند و از حرکت به سوی فعالیت‌های تولیدی دوری نمایند. نگاهی به نمودارهای زیر نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاران کشور نیز به‌طور کامل در این مسیر حرکت کرده‌اند.

نمودار ۳۱. میزان تشکیل سرمایه در صنعت و ساختمان طی سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۹۳



نمودار ۳۲. سهم بخش‌های مختلف در موجودی خالص سرمایه در ایران طی سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۹۳

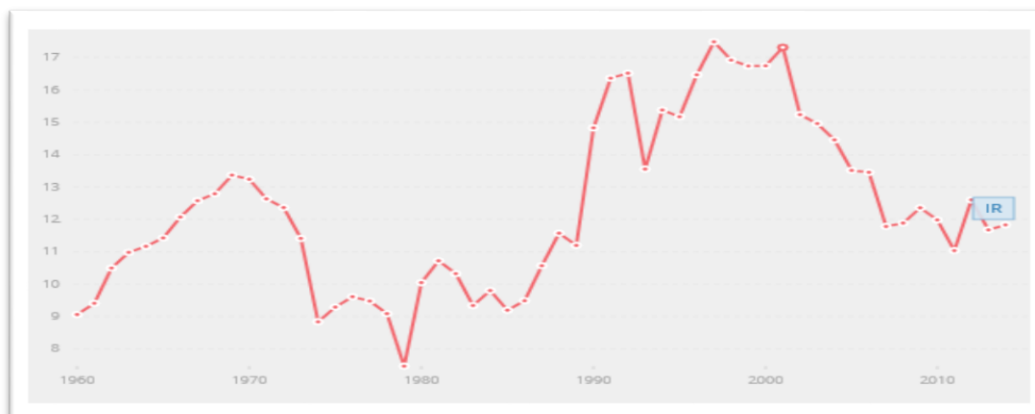
(درصد)



حاصل این امر نیز کاهش سهم تولیدات کارخانه‌ای در تولید ناخالص ملی کشور است که در نمودارهای زیر نمایان است.



نمودار ۳۳. سهم تولیدات کارخانه‌ای در تولید ناخالص ملی ۱۹۶۰-۲۰۱۴ (درصد)



مأخذ: بانک جهانی.

البته ضدتولیدی بودن ساختار انگیزشی تنها به دلیل افزایش بیش از حد زمین و ساختمان نیست. تغییر مستمر قوانین، حمایت نکردن از تولید و مشکلات فراوان تولیدکنندگان از جمله عوامل منفی اثرگذار بر حرکت کارآفرینان به سمت بخش تولیدی کشور است. تلاطم در بازار ارز و سکه که سود فراوانی را نصیب واسطه‌گران می‌کند انواع تلاطم‌ها و سودهای حاصل در بخش خودرو همگی از جمله عواملی هستند که افراد را به تداوم حضور در بازارهای واسطه‌گری و عدم حرکت به سمت فعالیت تولیدی تشویق می‌کنند.

۶. استراتژی‌های توسعه کشور

همان‌طور که اشاره شد در چهار کشوری که در این گزارش اشاره شد، دو نکته مشترک وجود دارد که عبارتند از:

۱. انتخاب استراتژی درست توسعه شامل حضور فعال دولت برای ایجاد تغییر ساختار،

۲. دوری از بلندپروازی که شامل اولویت‌بندی صحیح است.

اما در مورد ایران این دو نکته به‌طور کامل غایب است که در ادامه به بررسی آن می‌پردازیم.

۶-۱. استراتژی توسعه اشتباه

اولین برنامه توسعه بعد از انقلاب در ایران با پایان جنگ تحمیلی و در سال ۱۳۶۸ آغاز شد که با توجه به پایان جنگ و شرایط آن دوران مبنای نظری روشنی نداشت. با این حال در تدوین برنامه دوم توسعه کشور که با تأخیری دوساله نیز انجام شد رویکرد اجماع‌واشنگتنی و تعدیل ساختاری نقش پررنگی داشت. تداوم این نگرش در تدوین برنامه‌های سوم و چهارم نیز ادامه یافت. در برنامه پنجم توسعه نیز هرچند دولتمردان وقت به‌شدت از این پارادایم انتقاد می‌کردند، اما اجرای برنامه‌هایی مانند سهام عدالت

و هدفمندی یارانه‌ها نشان می‌داد که مبنای نظری برنامه همچنان همان سیاست تعدیل است. شاید بهترین شاهد بر تسلط اجماع واشنگتنی بر برنامه‌های توسعه در ایران را بتوان نبود سیاست صنعتی در ایران دانست. در واقع تأکید بر مکانیسم بازار چنان به تفکر غالب در بخشی از اندیشمندان و سیاستگذاران کشور بدل شده است که حتی در هنگام تدوین سیاست صنعتی نیز بر آن تأکید می‌کنند. در یک دهه گذشته شاهد تدوین چهار مجموعه از سیاست‌هایی در کشور بوده‌ایم که عنوان «سیاست صنعتی» را به همراه دارند، اما فاقد الزامات آن هستند. در واقع تدوین‌کنندگان این سیاست‌ها بدون درک مبانی و در نظر گرفتن الزامات «سیاست صنعتی» دل در گرو مکانیسم بازار داشته‌اند و با تأکید بر نقش حداقلی دولت تنها از عنوان سیاست صنعتی برای پیشبرد برنامه‌های خود استفاده می‌کردند. به عنوان مثال نیلی و دیگران (۱۳۸۲) در سند «استراتژی صنعتی کشور» در بخشی با عنوان «استراتژی توسعه صنعتی ایران و جهت‌گیری دخالت‌های دولت» می‌نویسند:

استراتژی توسعه صنعتی به‌جای انتخاب اولویت‌های صنعتی و ایجاد مداخلات حمایتی مستقیم، به بازآرایی هدفمند فعالیت صنعتی در ارتباط با بازارهای داخلی و خارجی با هدف ارتقای رقابت بپردازد. از این رو نقش دولت در ایجاد سازوکارهای بازار و توسعه فضای رقابت، بسیار تعیین‌کننده است و تنها آن دسته از دخالت‌های دولت که در جهت رفع کاستی‌های بازار باشد، می‌تواند در شرایط جدید قابل توجیه باشد (نیلی و همکاران، ۱۳۸۲: ۳۸۷).

جملات فوق به‌خوبی تکرار همان گزاره‌های اجماع واشنگتنی است که بیان می‌دارد «بهترین سیاست صنعتی، عدم وجود سیاست صنعتی است». در حالی که همان‌طور که گفته شد در کلیه موارد موفق در چهار کشور مورد بررسی، دولت نقش فعالی در تغییر ساختار ایفا کرده است. البته باید توجه کرد که متأسفانه برداشت درستی از رویکرد نئوکلاسیکی نیز در ایران وجود ندارد. سیاستگذاران کشور با برداشتی از نظریه نئوکلاسیک که مرتبط با دو دهه قبل است، اساس توسعه را افزایش سرمایه فیزیکی و سرمایه انسانی و راهکار دستیابی به آن را نیز مجموعه‌ای از پروژه‌ها می‌دانند. اگر هم گاهی به حکمرانی خوب و بهبود محیط کسب‌وکار اشاره می‌کنند که همچنان فاقد استراتژی مناسب برای دستیابی به آن هستند.

همچنین همان‌طور که اشاره شد در تمام سال‌هایی که ایران با تمرکز بر رویکرد نئوکلاسیکی در حال برنامه‌ریزی برای توسعه بود، کشوری مانند کره جنوبی با کنار گذاشتن و حرکت در مسیری خلاف توصیه‌های نئوکلاسیکی مسیر توسعه را پیمود. تفاوت وضعیت فعلی ایران و کشوری مانند کره جنوبی نشان می‌دهد که در کشور ما چه میزان رویکرد نظری انتخابی اشتباه بود. علاوه بر این همان‌طور که اشاره شد در دهه ۱۹۹۰ بانک جهانی نیز به اشکالات نظری اجماع واشنگتنی اشاره کرد.



۲-۶. عدم اولویت‌بندی صحیح

این مسئله چنان آشکار است که نیاز به توضیح چندانی ندارد. وجود چندین هزار طرح نیمه‌تمام عمرانی در کشور و تداوم طرح‌های جدیدی که تصویب و آغاز می‌شوند به‌خوبی نشان می‌دهد که در زمینه اولویت‌بندی به هیچ‌عنوان عملکرد خوبی وجود نداشته است.

۷. وضعیت ساختار نهادی

همان‌طور که در بخش اول توضیح داده شد گروهی از اندیشمندان سرشناس توسعه معتقدند برای حل مشکلات مختلف جامعه از فساد و نابرابری تا اشتغال و رشد اقتصادی باید کل ساختار نهادی اصلاح شود. براساس این دیدگاه کلیه مشکلات جامعه بازتابی از آثار ساختار نهادی است و در اصل معلول آن است. به اعتقاد آنها با اصلاحات جزئی نمی‌توان به توسعه دست یافت و راه‌حل نهایی توسعه ایجاد ساختار نهادی مشارکتی و دموکراتیک است که مشوق نوآوری و رشد باشد. براساس این نگرش کلیه مشکلاتی که در بخش‌های قبلی به آن اشاره شد ریشه در نبود ساختار نهادی مشارکتی و دموکراتیک دارد. **تحت این شرایط قانونگذاری به هوشمندی بیشتری نیازمند است** که در ادامه به آن می‌پردازیم.

در توصیف شرایط کشور باید گفت: در شرایط ایران امروز که احزاب و رسانه‌ها ضعیف هستند، کشمکش فراوان میان قوا وجود دارد، امکان تصویب و اجرای سیاست‌های درست برای حل کامل مشکلات کشور به‌خوبی وجود ندارد. در توضیح بیشتر این مسئله همان‌طور که در فصل اول بیان شد ساختار نهادی مشارکتی و دموکراتیک امکان اجرای قوانین به‌طور کامل وجود دارد، ولی اگر چنین نظامی وجود نداشته باشد نمی‌توان قوانین را به‌خوبی اجرا و تصویب کرد.

نشانه‌های فراوانی در کشور وجود دارد که نشان می‌دهد در سال‌های اخیر اجرای قوانین در کشور به چالشی اساسی بدل شده است. به‌عنوان مثال توضیحات زیر که از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس درباره اثربخشی برنامه‌های توسعه در کشور در سال ۱۳۸۹ منتشر شده است بسیار جای تأمل است:

برنامه‌های توسعه همواره به‌دلیل نبود نظام برنامه‌ریزی مطلوب، هماهنگ و بهینه و عدم ارتباط منسجم و نهادینه بین برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی، صرفاً مجموعه‌ای از احکام کلی، اهدافی آرمانی و دربردارنده موضوعات بسیار و متنوع بوده و این اشکالات و کاستی‌ها در مرحله عمل موجب بروز انحراف بسیار مابین ارقام پیش‌بینی شده در برنامه‌ها، با ارقام عملکردها شده است. ازسوی دیگر عدم تعیین دقیق منابع مورد نیاز و قابل دستیابی در کنار سایر ترکیب‌های برنامه‌های توسعه به حاصل نشدن بسیاری از اهداف مدنظر برنامه‌های توسعه منجر شده است.

کارشناسان مرکز پژوهش‌ها با تأکید بر لزوم توجه به نحوه نگرش به برنامه و چگونگی تدوین برنامه

توسط مجریان و سیاستگذاران می‌افزایند:

همچنان این سؤال مهم باقی خواهد بود که آیا وجود یک برنامه توسعه‌ای عاملی جهت عدم انحراف عملکرد متغیرهای برنامه‌های بودجه‌ای نسبت به اهداف تعیین شده است یا خیر؟ به عبارتی وجود یک برنامه یا عدم وجود آن تغییری در رسیدن به اهداف تعیین شده و عدم انحراف عملکردها ایجاد می‌کند؟ (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹).

به‌عنوان مثالی دیگر می‌توان به اختلاف اخیر نمایندگان خوزستان با رئیس سازمان محیط زیست و توضیحات کلانتری-رئیس سازمان محیط زیست- در این خصوص توجه کرد:

من در آن نامه چه گفتم؟ من گفتم در خوزستان آب هست، آب زیاد هم هست ولی مدیریت آب نیست. آنها می‌گویند چرا می‌گویی در خوزستان آب هست. در خوزستان همین الان هم آب زیادی وجود دارد اما مدیریت آب وجود ندارد، مدیریت مصرف وجود ندارد. به‌جای اینکه ۲۳ هزار مترمکعب برای نیشکر استفاده کنند، ۳۴ هزار مترمکعب آب مصرف می‌کنند. به‌جای اینکه پنج هزار متر برای گندم استفاده کنند، ۱۲ هزار متر استفاده می‌کنند. وزارت جهاد کشاورزی رسماً در سیاست‌هایش اعلام کرده است خوزستان جای کشت برنج نیست اما یک میلیارد و ۲۰۰ میلیون مترمکعب صرف کشت برنج می‌شود. مگر کل دعوای انتقال آب از کارون به دیگر استان‌ها چقدر است؟ ۷۰۰ میلیون مترمکعب اما ما سه میلیارد و ۱۰۰ میلیون مترمکعب در خوزستان آب هدر می‌دهیم (خبرگزاری ایسنا، ۲۳ آذرماه ۱۳۹۶). مثال فوق نشان می‌دهد که وضعیت ساختار نهادی به‌گونه‌ای است که امکان اجرای ساده‌ترین سیاست‌ها در کشور از بین رفته است. درحالی که کشور با بحران شدید خشکسالی مواجه است وزارت کشاورزی از اجرای طرح ساده کشت جایگزین عاجز است. تحت چنین شرایطی بی‌شک امکان سیاستگذاری پویا در بخش صنعت با تردیدهای جدی روبرو است.

ازسوی دیگر حرکت به سمت نظم دمکراتیک و مشارکتی امری تدریجی است و به تدریج باید بر مشکلات فوق غلبه کرد. تحت چنین شرایطی قانونگذاری به هوشمندی بیشتری نیازمند است که در فصل بعدی به آن اشاره خواهد شد.



فصل چهارم - دلالت‌هایی برای ایران

در فصول قبلی به بررسی برخی حقایق آشکار شده درخصوص اشتغال، بررسی تجارب کشورهای موفق و همچنین بررسی شرایط ایران پرداختیم. در ادامه با تکیه بر مباحث قبلی به معرفی برخی راهکارها برای بهبود وضعیت اشتغال در کشور می‌پردازیم.

۱. راه‌حل بلندمدت اشتغال پایدار ایجاد ساختار نهادی مشارکتی و دمکراتیک است

همان‌طور که در فصول قبلی اشاره شد گروهی از اندیشمندان سرشناس توسعه معتقدند کلیه مشکلات جامعه بازتابی از آثار ساختار نهادی است و در اصل معلول آن است. بر این اساس حرکت در جهت ایجاد ساختاری نهادی مشارکتی و دمکراتیک شامل مطبوعات و احزاب قدرتمند، قوه قضائیه مستقل و ترتیبات نهادی و سازمانی حامی نظم دمکراتیک و مشارکتی از الزامات بلندمدت حل مسائل گوناگون است.

۲. استراتژی‌های توسعه کشور باید بر نقش فعال دولت تأکید کند

همان‌طور که اشاره شد در دنیای کنونی همه دولت‌های کشورهای پیشرفته و همچنین بسیاری از کشورهای درحال توسعه درحال ایفای نقشی فعال در اقتصاد هستند. تحت چنین شرایطی ایفای نقش انفعالی از سوی دولت، زیان‌های بسیاری را نصیب کشور خواهد کرد. البته این امر الزاماتی دارد که از جمله آنها تدوین سیاست‌های درست و عدم بلندپروازی در اجرای سیاست‌هاست.

۳. دولت باید از اجرای برنامه‌ای با هدف ایجاد اشتغال بدون توجه به سایر موارد خودداری کند

هیچ سیاست جداگانه، فراگیر و طولانی‌مدتی برای ایجاد اشتغال در کشورهای موفق جهان اجرا نشده است و در عمل سیاست‌های اشتغال بخشی از سیاست‌های کلان اقتصادی است. درواقع آنچه سیاست یا برنامه اشتغال عمومی از آن یاد می‌شود و در برخی از کشورها اجرا شده است برنامه‌هایی مقطعی بوده‌اند که برای دوران بحران آن هم به‌صورت محدود اجرا شده است. در شرایط فعلی که کشور دچار بحران حاد در زمینه اشتغال است دلخوش کردن به چنین سیاست‌هایی به هیچ‌عنوان راهکار مناسبی نیست. این برنامه‌ها بی‌شک خود به مانعی برای حل مشکل اشتغال در بلندمدت بدل خواهند شد. به‌عنوان مثال دولت در برنامه اشتغال خود برای سال ۱۳۹۷ درحال تکرار اشتباهات مهلک گذشته است. به‌عنوان مثال درحالی که کشور با مازاد نیروی کار در بخش کشاورزی روبرو است دولت قصد ایجاد ۶۷ هزار شغل جدید در این بخش را دارد. یا درحالی که هر ساله صدها بنگاه در بخش‌هایی مانند صنایع مواد غذایی، مواد پلاستیکی و منسوجات ورشکسته می‌شوند. دولت قصد ایجاد بنگاه‌های جدید در همین بخش‌ها را دارد. چنین سیاست‌هایی هرچند ممکن است آثار بسیار کوتاه‌مدت مثبتی داشته باشند اما اثر منفی آنها بسیار بیشتر خواهد بود. درواقع همان‌طور که بررسی تجربه چهار کشور نشان داد در شرایط بیکاری گسترده دولت باید به‌طور فعال در جهت تغییر ساختار اقتصادی عمل کنند و از اقدامات

کوتاه‌مدت خودداری کند.

۴. دولت باید به‌طور فعال در جهت تغییر ساختار اقتصاد عمل کند

در شرایط کنونی کشور که بخش صنعت به‌ویژه تولید کارخانه‌ای با چالش‌های بسیاری روبرو است دولت باید به‌طور فعال در جهت تغییر ساختار اقتصادی عمل کند. تلاش برای تغییر ساختار باید شامل اقدامات زیر باشد:

- تدوین استراتژی درست صنعتی،

- اولویت‌بندی صحیح صنایع،

- تلاش در جهت افزایش مقیاس بنگاه‌های تولیدی،

- سیاست حمایتی هوشمند از صنایع و برخورد با ناکارآمدی.

اجرای سیاست تغییر ساختاری الزاماتی دارد که باید به‌طور مفصل و جداگانه در گزارش‌های دیگر به آن پرداخت.

-اصلاح ساختار انگیزشی کشور

همان‌طور که در بررسی وضعیت ایران اشاره شد ساختار انگیزشی کشور بر ضدتولید و به نفع واسطه‌گری است تا زمانی که این ساختار اصلاح نشود ایجاد اشتغال و رشد اقتصادی پایدار در کشور غیرممکن است. اصلاح این ساختار جنبه‌های بسیار گوناگونی را دربرمی‌گیرد از تلاش برای کاهش تلاطم در بازار ارز و طلا تا اصلاح قوانین مرتبط با تولید همگی مواردی است که باید مدنظر قرار گیرد.



منابع و مأخذ

۱. بولییت، ریچارد. تاریخ قرن بیستم، ترجمه محمد رفیعی مهرآبادی، انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۲.
۲. پلینو، جک، آلتون، روی. فرهنگ روابط بین‌الملل، ترجمه حسن پستا، انتشارات فرهنگ معاصر، ۱۳۷۵.
۳. چانگ، ها-جون. اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی، ترجمه اصلان قودجانی، انتشارات نوین طراحان آزاد، ۱۳۹۲.
۴. چانگ، ها-جون. ۲۳ نکته مکتوم سرمایه‌داری، ترجمه میرمحمد نبوی، مهرداد (خلیل) شهایی، انتشارات کتاب آمه، ۱۳۹۲.
۵. چانگ، ها-جون. نیکوکاران نابکار، ترجمه میرمحمد نبوی، مهرداد (خلیل) شهایی، انتشارات کتاب آمه، ۱۳۹۲.
۶. خاندوزی، سیداحسان. مروری بر تجربه مناطق آزاد تجاری-صنعتی در چین، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵.
۷. سوبارائو، کلانیدی، نینز، کارلو دل، اندروز کولین، آلاس، کلاودیا رودریگز. اشتغال عمومی به‌مثابه تور حمایتی، ترجمه زهرا کریمی موغاری، نرگس اکبرپور روشن، هدی زبیری، انتشارات مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۹۴.
۸. قاضی‌نوری، سیدسپهر و قاضی‌نوری سیدسروش. مقدمه‌ای بر سیاستگذاری علم، فناوری و نوآوری، انتشارات دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۹۳.
۹. لوی، دیک، می، وو. دولت و سیاست صنعتی در چین، چاپ شده در ایجاد تحول در اقتصاد: سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال و توسعه، ترجمه گروه مترجمان، انتشارات مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۹۴.
۱۰. مازوکاتو، ماریانا. دولت کارآفرین، ترجمه حمید پاداش و علی نیکونسبتی، نشر چشمه، ۱۳۹۵.
۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس. آینده پژوهی مالزی، ۱۳۹۶.
۱۲. مؤمنی، فرشاد. کالبدشکافی یک برنامه توسعه، انتشارات مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۴.
۱۳. وید، روبرت. تناقض سیاست صنعتی در ایالات متحده آمریکا: دولت توسعه‌گرا در لباس مبدل، چاپ شده در ایجاد تحول در اقتصاد: سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال و توسعه، ترجمه گروه مترجمان، انتشارات مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۹۴.
۱۴. یو، جونگ-سونگ. گذار از یک نظام دسترسی محدود به یک نظام دسترسی باز: مورد کره جنوبی، منتشر شده در سیاست، اقتصاد و مسائل توسعه در سایه خشونت، داگلاس نورث، جان جوزف والیس، استیون بی وب، باری آر وینگاست، ترجمه محسن میردامادی و محمدحسین نعیمی‌پور، انتشارات روزنه، ۲۰۱۲.
15. Acemoglu, Daron, Robinsonm James A, Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperty and Poverty, Profile Book, 2012.
16. Aldrighi, Dante M, . Postali, Fernando A. S, Business Groups in Brazil, in the Oxford Handbook of Buiness Groups, edited by, Asli M ,Coplan, Takashi ,Hikino, James R, Lincoln, Oxford University Press, 2010.
17. Andreoni, Antonio,Chang,Ha-Joon, Industrial policy and the future of manufacturing, Journal of Industrial and Business Economics, , 2016.
18. Barbosa,F.H, Economic Development: The Brazilian Experience. In: Akio Hosono; Neantro Saavedra Rivano. (Org.). Development Strategies in East Asia and Latin America. Londres: Mcmillan Press, 1999.
19. Cardoso, Eliana, Teles, Vladimir Kuhl, A Brief History of Brazil's growth, OECD , 2008.
20. Coplan,Asli M,Hikino, Takashi, Foundation of Business Group: Toward a Integrated Framework, in the Oxford Handbook of Buiness Groups, edited by, Asli M ,Coplan, Takashi ,Hikino, James R, Lincoln, Oxford University Press, 2010.
21. European Commision, Annual Report on European SMEs 2016/2015.

22. Ferraz, J., C. Figueiredo, C. Leal, F. Marques, and M. Miterhof. 2013. "Financing Development: The Case of BNDES." In *The Industrial Policy Revolution I*, ed. J. Stiglitz and J. Y. Lin, 143–57. Basingstoke, U.K.: Palgrave.
23. Gomez, Edmund Terence, *Malaysian Business Groups: The State and Capital Development in the Post-Currency Crisis Period*, in: *Business Groups in East Asia: Financial Crisis, Restructuring, and New Growth*, edited by, SEA-JIN CHANG, Oxford University Press, 2006.
24. Hulten, C. *Stimulating Economic Growth through Knowledge-Based Investment*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, 2013/02, OECD Publishing, Paris, 2013.
25. Harvie, Charles, Lee, Hyun-Hoon, *Korea's Economic Miracle*
26. *Fading or Reviving?*, Palgrave, 2003.
27. Hu, Biliang. *Informal Institutions and Rural Development in China, USA and Canada*: Routledge, 2007.
28. ILO, *World Employment Social Outlook: Trend 2017*.
29. ILO, *Global Employment Trends 2014 Risk of a jobless recovery?*, International Labour Organization, 2014.
30. Kim, Hi Cheon, *Business Groups in South Korea*, in the *Oxford Handbook of Business Groups*, edited by, Asli M, Coplan, Takashi, Hikino, James R, Lincoln, Oxford University Press, 2010.
31. Lin, Justin Yifu, *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development*, The World Bank, 2012.
32. Lin, Justin Yifu, *Collectivization and China's Agricultural Crisis in 1959-1961*, *Journal of Political Economy*, 1990.
33. McKinsey, *Understanding Asia's conglomerates*, McKinsey, 2013.
34. North. Douglass c, *Economic Performance Through Time*, *The American Economic Review*, 1994.
35. North. Douglass c, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
36. North. Douglass C, Wallis. John Joseph, Weeb, Steven B, Weingast. Barry R, *Limited Access order: An Introduction to the Conceptual Framework*, in: *In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and problems of Development*, Cambridge university Press, 2012.
37. North. Douglass C, Wallis. John Joseph, Weingast. Barry R *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, 2009a.
38. -North, Douglass C, Wallis. John Joseph, Weingast. Barry R, *violence and the rise of open-access orders*, *Journal of Democracy* Volume 20, Number1, 2009b.
39. -North, Douglass C, Wallis. John Joseph, Weingast. Barry R, *A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, NBER Working Paper No. 12795, 2006.
40. OECD, *Employment Outlook 2016*.
41. OECD *The OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for Growth and Society*, OECD, 2015.
42. OECD, *OECD Innovation Strategy 2015: An Agenda for Policy Action*, 2015a.
43. OECD, *The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 14,



- OECD Publishing, Paris, 2014.
44. OECD, “Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends”, OECD, 2013.
 45. Perkins, Dwight H, The centrally planned command economy (1949–84), in: Routledge Handbook of the Chinese Economy , Routledge, 2015.
 46. Pedersen, Jørgen Dige, Globalization, Development and the State: The Performance of India and Brazil since 1990, Palgrave, 2008.
 47. Sea-Jin Chang, Financial Crisis and Transformation of Korean Business Groups: The Rise and Fall of Chaebols, Cambridge University Press, 2003.
 48. Standing, Labour Flexibility in the Malaysian Manufacturing Sector.. In Jomo K,S, Industrialising Malaysia: Policy, Performance, Prospects,Taylor & Francis, 2002.
 49. Sundaram, Jomo Kwame, hui, Wee Chong, Malaysia@50: Economic Development, Distribution, Disparites, World Scientific, 2014.
 50. Todaro, Michael P, Smith, Stephen C, Economic Development, Eleven Edition, Prentice Hall , 2011.
 51. UNIDO, Development Report 2016. The Role of Technology and Innovation in Inclusive and Sustainable Industrial Development, 2016.
 52. UNIDO, Industrial Development Report 2013: Sustaining Employment Growth: The Role of Manufacturing and Structural Change,UNIDO, 2013.
 53. Wilkinson, Adrian, Wood, Geoffrey, Institutions and Employment Relations: The State of the Art, Industrial Relations , 2012.
 54. World Bank, Jobs, the World Bank, 2013.
 55. World Bank, Economic Growth in the 1990s Learning from a Decade of Reform, Washington, DC: The World Bank, 2005.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۹۲۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی سیاست کشورها در زمینه اشتغال و دلالت‌های آن برای ایران (مورد مطالعه کره جنوبی، چین، مالزی و برزیل)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان)

تهیه و تدوین کنندگان: علی نیکونسبتی، علیرضا اشرفی احمدآباد

ناظران علمی: محمدرضا عبداللهی، فاطمه عزیزخانی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اشتغال

۲. اقتصاد ایران

۳. سیاستگذاری بازار کار

۴. تجربه کشورها



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۴/۲۴