

مروری بر کتاب «توسعه یا چپاول، نقش دولت در تحول صنعتی»

محمد رضا رضوی
(دکترای جامعه‌شناسی توسعه،
مدرس دانشگاه تهران)

سنگ تمام گذاشتند و ۱۵-۲۰ صفحه مطلب نوشتند و توضیح دادند کتابی که در سال ۱۹۹۵ چاپ شد و حالا در سال ۲۰۰۲ در ایران در حال ترجمه است، معنایش چیست، آیا آن شاخصه‌ها و ویژگی‌هایی که ایشان تعریف کرده بودند، همچنان پایرجا است یا نیست. مباحثی نیز راجع به تحولات جامعه ایران طرح کردند که آن هم برای کسانی که در این زمینه می‌خواهند کار کنند، بسیار جالب است. کتاب پارسال منتشر و از آن استقبال خوبی شد؛ اکنون در فکر چاپ جدید آن هستیم.

ما نقش دولت را در توسعه، با فراز و نشیب‌هایی همراه می‌بینیم. اوآنس سه دوره را مطرح می‌کند. دوره اول، از ۱۹۵۰ تا نیمه ۱۹۷۰ است که به دولت به عنوان محور توسعه نگاه می‌شد. در این دوره اعتقاد به دخالت گسترده دولت وجود دارد، به دلیل کمبود سرمایه و مشکل انباشت سرمایه در جوامع در حال توسعه، اشاره می‌شد که دولت باید جلو بیفتد و محوریت را برای خود قائل شود. روابط مبادلاتی نابرابر بین کشورها، حضور دولت را برای از بین بردن نابرابری‌ها الزامی می‌کرد. توجه به راهبرد (استراتژی) جایگزینی واردات به عنوان یک نگرش و این که سرانجام اگر این کار باید انجام شود، به خصوص در صنایع واسطه‌ای و سرمایه‌ای، دولت باید خیلی کلیدی نقش خود را ایفا کند. از آن طرف هم اطمینان نسبتاً بی‌پایه‌ای به قابلیت‌های دولت وجود داشت مبنی بر اینکه هر دولتی هر کاری را می‌تواند انجام دهد.

بحث مهم دیگر نارسایی‌های متعدد در بازار است؛ بحثی که مرتبط با راهبرد جایگزینی واردات است، همان بحث صنعت نوزاد و ضرورت ایجاد یک سری حمایت‌های مقطعی است. متأسفانه این بحث حمایت منتخب و مقطعی تبدیل می‌شود به حمایت دراز مدت و همه جانبه از کل صنایع.

به‌رغم دستاوردهایی که در این دوره ما داشتیم و تحولاتی که در

«توسعه یا چپاول، نقش دولت در تحول صنعتی» عنوان کتابی است که جامعه‌شناسی برجسته و به نام توسعه، پیتر اوآنس، آن را تالیف کرده است. البته، عنوان اصلی کتاب «خودگردانی ریشه‌دار، دولت‌ها و تحول صنعتی» است.^(۱) آنچه در ادامه خواهید خواند، متن سخنرانی محمدرضا رضوی، دکترای جامعه‌شناسی توسعه و مدرس دوره تحصیلات تکمیلی دانشگاه تهران در «موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی»، به تاریخ ۸۱/۱۱/۱۸، است.

با تشکر از جناب آقای دینی، آقای دکتر افتخاری و سایر عزیزانی که حضور دارند. در مقدمه، یکی دو مطلب راجع به این کتاب بگویم و بعد بحث اصلی‌ام را مطرح خواهم کرد.

زمانی که این کتاب در آمریکا چاپ شد بسیار مورد توجه قرار گرفت؛ یکی به این دلیل که به هر حال اوآنس کسی است که طی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ روی بحث نظریه‌های دولت و جایگاهش در توسعه کار می‌کرد؛ دوم اینکه نظریه‌هایی که بنده در این بحث به عنوان موج دوم به آن اشاره خواهم کرد، در نهادهای مختلف بین‌المللی تأثیرات زیادی گذاشته بود، گرچه نتایج عملکرد آن‌ها خیلی جذاب نبود. از این رو صحنه آماده بود که بحث‌های دیگری شروع شود؛ و به نوعی پیتر اوآنس بحث محوری را در این زمینه ارائه کرد. من همیشه فکر می‌کردم چقدر خوب است که این کتاب زودتر به فارسی ترجمه شود؛ تا اینکه ترجمه آن به آقایان عباس مخبر و عباس زندباف پیشنهاد شد و پس از ترجمه آن‌ها بنده هم مقدمه‌ای بر آن نوشتم. مناسب دیدم با آقای اوآنس نیز مکاتبه‌ای کنم تا مقدمه جداگانه‌ای برای این چاپ فارسی بنویسند؛ ایشان قبول کردند و

بسیار کلیدی را نتوانسته روشن کند و آن هم چگونگی پرایم کردن موتور رشد است، یعنی این که اهمیت چگونگی برانگیزاندن رشد در وفاق رویش تاکید خاصی نمی شود. به عبارت دیگر اینطور القاء می شود که اگر ما تثبیت و تعدیل نکنیم رشد خودش اتفاق می افتد؛ به آن به عنوان یک وجه غیرفعال و پاسیو نگاه می شود. ولی تاکید می کند که نقادین رویش دارند این است که باید برنامه منسجمی در این رابطه تنظیم بشود؛ باید مشخصاً گفته شود که رشد از چه طریقی برانگیخته شده و صورت می گیرد؛ و این که دستکاری بخش کلان و مدیریت تقاضا، لزوماً به متحول کردن حوزه عرضه نمی انجامد. یعنی شما می توانید در سطح کلان نرخ ارز یا تعرفه ها را تغییر دهید و بازار مالی را دستکاری کنید. مالیات ها را بالا و پایین کنید و گرچه شاهد برخی تغییرات خواهید بود ولی این ها هیچکدام جایگزین برنامه مستقیم داشتن برای این که حوزه عرضه به چه ترتیب انگیزش پیدا می کند و رشد، چگونه می تواند استمرار یابد، نمی شود. می باید برنامه جداگانه ای برای آن داشته باشید. این، به هر حال، نکته کلیدی هست که عمدتاً از بحث های آمریکای جنوبی و شرق آسیا نشأت می گیرد. اقتصاددانان و سیاستگذاران آمریکای جنوبی می گویند ما تعدیل و تثبیت را انجام داده ایم ولی رشد کجاست؟ چرا در مسیر رشد مستمر، به رغم اصلاحات، نمی افتیم.

نکته دوم، برخلاف حرف وفاق واشنگتن، پیش بینی می شود که اتخاذ سیاست های توصیه شده ممکن است به نابرابری های کوتاه مدت و مقطعی بیانجامد که باید تحمل شود؛ چرا که ما داریم پایه را برای دستاوردهای بزرگتر مهیا می کنیم، چیزی که الان از نظر عملی ثابت شده و مطالعات متعددی هم انجام گرفته و به این نتیجه رسیده اند که در واقع با اعمال این سیاست ها ما در دراز مدت هم نابرابری و توزیع نابرابر درآمد را مشاهده می کنیم.

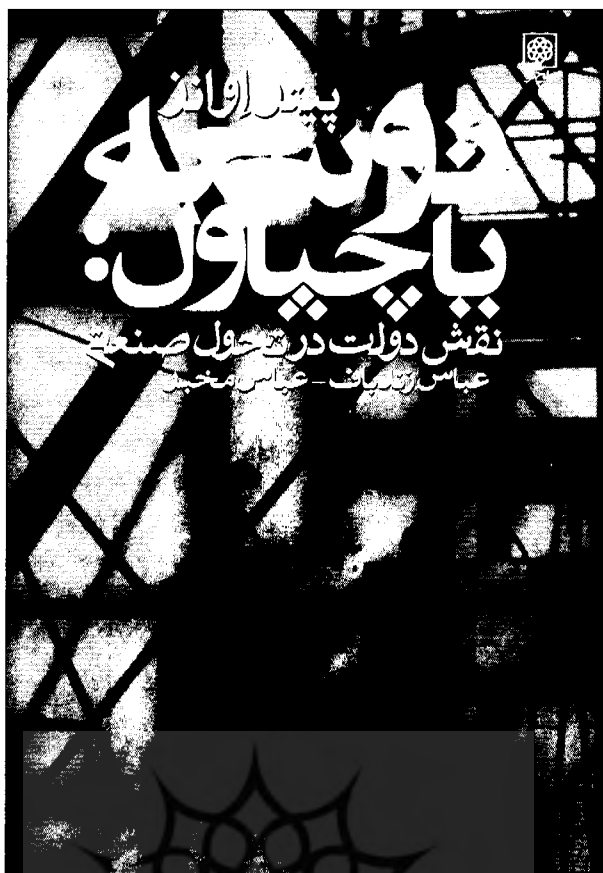
نکته سوم این است که اصلاً اولویت بندی زمانی وجوهی که در وفاق واشنگتن گفته شد، بر چه اساسی باید باشد، آیا در این اقتصادها، به خصوص اروپای شرقی و روسیه و دیگرانی که عمدتاً توصیه های وفاق واشنگتن در آنجا پیاده می شد، باید اولویت را بر اصلاح ساختار بنگاه ها، متحول کردن ساختار اداری دولت، متحول کردن قوانین و مقررات بگذارند؟ آیا باید اول، این ها را برویم درست کنیم؟ یعنی برویم ساختار بنگاه ها را جوری اصلاح بکنیم که سودزا شوند، قابل رقابت شوند و بعد به فکر کار دیگری بیفتیم؟ یا از ابتدا، برنامه گسترده آزادسازی بازار و اعمال تغییرات مالکیتی سریع از طریق خصوصی سازی های بسیار گسترده را باید در اولویت کار قرارداد؛ متأسفانه عمده تکیه وفاق واشنگتن و کسانی که روی اصلاحات در کشورهای یادشده کار می کردند روی بند آخر بوده است؛ این هم از طرف خیلی ها مورد سوال است. یعنی اگر به خصوصی سازی مملکت خودمان فکر کنیم، این سوال مطرح است که آیا ما با توجه به وضعیت بخش خصوصی مان و وضعیتی که دولت دارد، آیا صلاح است برویم سراغ بعضی از این بنگاه ها و کارخانه ها و حتی فشار بیشتری به آن ها بیاوریم که به نوعی قبل از اینکه خصوصی بشوند تجاری بشوند؟ این یک بحث خیلی جدی است کدام یک از این ها را ما باید اهمیت بدهیم؟ آیا ما باید از سازمان گسترش و صنایع ملی و... همه این ها بخواهیم که بیابند و خصوصی شوند؛ بعد از یک مدتی هم می فهمیم که سازمان

جوامع مختلف به دست آمد، آرام آرام به جایی رسیدیم که دیگر راهبرد جایگزینی واردات، نمی توانست منشاء اثری باشد. رشدهای ده درصدی در بخش صنعت تبدیل شده بود به رشدهای بسیار کمتر و دیگر آن تحرک و پویایی وجود نداشت. در اثر برجسته شدن این مشکلات و وجود مسائل مختلفی مثل نابرابری های اقتصادی و اجتماعی و عدم توازن عدالت اجتماعی بحث هایی به وجود آمد که وارد دوره دوم می شویم. یعنی از نیمه دوم ۱۹۷۰ تا اوایل دهه ۱۹۹۰، نگرش دیگری جا می افتد که عدم اعتماد کامل به دولت، و تکیه بر بازار به عنوان محور توسعه است. این بحثی است که برخی افراد آکادمیک آن را طرح کردند و به سرعت در نهادهای بین المللی مثل صندوق بین المللی پول و بانک جهانی جا افتاد. آن ها تکیه داشتند بر مسائلی مانند ایجاد زمینه های رانت خواهی و اینکه چگونه رانت ایجاد می شود؛ به این نکته اشاره داشتند که در اکثر کشورهایی که بر اساس جایگزینی واردات عمل می کنند، شما نوعی جیره بندی ارز دارید که همه امکان دسترسی برابر به آن را ندارند، یا شما تعداد تولید کنندگان دارای امتیاز را محدود می کنید (از طریق مجوزها) و لذا زمینه رانت را ایجاد می کند، یا این که شما محدودیت های مقداری و حجمی درباره واردات انجام می دهید که در آنجا هم رانت ایجاد می شود. وزارتخانه های مختلف به دنبال تحکیم رانت بر اساس پایه های اجتماعی خودشان هستند. همچنین آن ها معتقدند هزینه های «شکست دولت» نسبت به «شکست بازار» بالاتر است.

هزینه شکست دولتی سنگینتر است، به همین علت، اگر در بازار نارسایی وجود دارد بهتر است با آن زندگی کنیم، در واقع بد است ولی بدتر از آن، شکست و نارسایی در دولت است. نگرشی که در دهه ۱۹۸۰ دوران طلایی آن بود و بانک جهانی و صندوق بین المللی پول و دولت های مهم دنیا از آن حمایت می کردند، در اواخر دهه ۱۹۸۰ به آن چیزی که به نام «وفاق واشنگتن» معروف شد انجامید. ما اگر ۱۲ مولفه را برای وفاق واشنگتن در نظر بگیریم. که مسلماً تعداد زیادی از آن ها را می دانید. عبارتند از:

ازادسازی تجاری، آزاد سازی مالی، خصوصی سازی، مقررات زدایی و کاهش مخارج دولتی، شفاف سازی و تثبیت قوانین مالکیت، نرخ واحد ارز، اصلاح نظام تامین اجتماعی، ایجاد انعطاف در بازار نیروی کار، تغییر در مخارج عمومی بهداشت، آموزش و زیرساخت، اصلاح مالیاتی که عمدتاً از گسترش پایه مالیاتی و کاهش نرخ ها ناشی می شود، آزاد سازی سرمایه خارجی، یعنی کاهش موانع برای این که سرمایه گذاری مستقیم خارجی به راحتی بتواند وارد کشور شود. این ۱۲ مولفه ای است که در واقع ما با آن وفاق واشنگتن را می شناسیم. در همین وفاق واشنگتن هم مسایل زیادی وجود داشت.

قره عثمان اوغلو (معاون بخش زیربایی بانک جهانی)، چنانچه در کتاب نشان داده شده، این بحث را مطرح می کند که اگر تجربه آسیای جنوب شرقی چیزی متفاوت از وفاق واشنگتن را به ما می گوید، بانک جهانی باید بفهمد که این تجربه چه بوده تا بتواند خط جدیدی از کار را باز بکند؛ از زمان ایشان تا استیگلیتز که گویا همین پارسال استعفا کرد، انتقادهای زیادی به وفاق واشنگتن مطرح شد. یکی این که تاکید می کند که در وفاق واشنگتن بر تثبیت و تعدیل اقتصادی وجود دارد یک نکته



که گویا بدون هزینه می‌توانیم این کارها را به راحتی جلو ببریم. این درسی است که در واقع می‌شود از اروپای شرقی گرفت. در میان کسانی که نسخه واشنگتن برایشان تجویز می‌شد دو سری کشور داشتیم: یکسری آن‌ها که رفتند و نعل به نعل دنبال کردند مثل روسیه، آرژانتین، بعضاً لهستان و غیره که نتایج مشعشعی هم از این توصیه‌ها نمی‌توانند نشان بدهند. یکسری کشورهایی را هم داریم که با این قضایا خیلی محتاطانه‌تر برخورد کرده‌اند و در ایجاد روابطشان با سرمایه بین‌المللی از تهیه و تنظیم مقررات لازم دست برنداشتند مثل چین و مالزی که سعی کردند نه براساس نسخه‌های تجویز شده بلکه واقعیات اقتصادی خودشان اصلاحاتی را انجام دهند که در مجموع بسیار موفق‌تر بوده‌اند. بعد از این دو دوره، دوره سوم را داریم که از اوایل دهه ۱۹۹۰ شروع شده و یک وفاقی دارد شکل می‌گیرد در این باره که دولت و بخش خصوصی باید به طور هماهنگ و به صورت مکمل کار کنند. در اینجا سه محوریت وجود دارد.

اول، دولت به عنوان سکاندار کشتی توسعه که باید نظام نظارتی مناسب ایجاد بکند و چشم‌انداز ارائه کند و به نوعی مسیر را مشخص کند.

دوم، پروژه‌های مشترک با بخش خصوصی است که توسط دولت باید صورت بگیرد؛ در مورد بخش خصوصی هم باید این دیدگاه را داشت که اگر دولت سکاندار کشتی است، نیرویی که باید کشتی را به جلو ببرد، بخش خصوصی است، در چارچوب انضباطی و رقابتی و عمل کردن به

تامین اجتماعی آمده ۴۰ درصد سهام همه این خصوصی‌شده‌ها را خریده است. در واقع، به نوعی، مالکیت را عوض کردیم ولی به هیچ وجه به آن مفاهیمی که براساس آن‌ها باید به اصلاح ساختار بنگاه‌ها و متحول کردن ساختار اداری دولت، و سایر مقولات مرتبط بپردازیم، توجه جدی نداشتیم.

یک پارادوکس هم در بحث وفاق واشنگتن وجود دارد که خیلی‌ها رویش تاءکید می‌کنند و اوانس هم به طور جالبی برجسته‌اش می‌کند و می‌گوید تمام حرف این‌ها این است که هر کاری دولت انجام می‌دهد به یک نوعی منفی است و دخالت نامناسبی در سازوکار بازار است و دخالت در بهره‌برداری مناسب از امکانات و تخصیص منابع است و لذا نباید صورت بگیرد. چطور است گروه‌هایی که قرار است بانی این تغییرات بشوند یعنی بیایند خصوصی‌سازی بکنند یا آزادسازی مالی بکنند و... این‌ها هیچکدام شان هیچ مساله منفی در کنارشان نخواهد بود و همه‌اشان به شیوه مثبتی این کار را انجام خواهند داد؟ آیا می‌شود در خصوصی‌سازی رانتی و یا فسادی دید؟ یعنی به این پارادوکس اشاره می‌شود که چطور است که شما در هر جایی که دخالت دولتی باید به کار گرفته شود، همه را زمینه برای ایجاد رانت می‌بینید، ولی ادعا می‌کنید که دقیقاً آنجایی که خودتان می‌خواهید انگشت بگذارید و ممکن است از نظر دیگران بخش‌های رانتی عجیبی باشد (مثل خصوصی‌سازی) اعتقادی به وجود رانت ندارید. شما ادعا می‌کنید که دولت کار خوب ما را می‌تواند انجام بدهد، و این توهم را بوجود می‌آورد

چشم اندازهایی که به کمک دولت تنظیم شده است.

سوم، این‌ها را بتواند انجام دهد و چرخه حرکت این دو فقط در اثر مشارکت ساختارهای مدنی است که می‌تواند پایدار باشد. شفاف‌سازی و تمرکززدایی و اشاعه سریع اطلاعاتی که می‌تواند توسط آن‌ها صورت بگیرد، بسیار کلیدی است.

ما در این کتاب چند گزاره مهم داریم که باید بررسی شوند.

گزاره اول اینکه دولت‌ها می‌توانند توسعه‌گرا باشند. توجه داشته باشید که این برخلاف حرف موج دومی‌ها است. براساس این گزاره، در صورتی که دولت‌ها قادر باشند چشم اندازه‌های کارآفرینی دراز مدت را در میان نخبگان بخش خصوصی تقویت کنند، می‌توانند توسعه‌گرا باشند. آیا دولت ما توانسته این کار را بکند. مسلماً جواب منفی است و بسیاری از کسانی که در بخش خصوصی کار می‌کنند به واسطه دلایل دیگر است. دولت باید به برطرف‌سازی مشکلات اقدام جمعی کمک کند و قابلیت‌های مختلف را در بخش خصوصی و عمومی از طریق آموزش و ایجاد مهارت در جهت تسهیل اقدامات جمعی و مشترک ارتقا بدهد. ممکن است در این بخش ما بعضی دیوان‌سالاران را ببینیم که زمینه‌هایی از فساد را به وجود می‌آورند، ولی چون کالاهای عمومی را به عنوان یک مجموعه جهت‌دار ارائه می‌کنند ما آهنگ توسعه شتابانتری را شاهد هستیم.

گزاره دوم این که دولت توسعه‌گرا باید از دو ویژگی خودگردانی و اتکا به جامعه برخوردار باشد. وجود دیوان‌سالاری اقتصادی یا توانمند و منسجم یکی از ویژگی‌های کلیدی دولت توسعه‌گرا است. از طریق شایسته‌سالاری و مشخص بودن مسیرهای شغلی و آموزش این نیروها و... از این طریق دولت می‌تواند دیوان‌سالاری‌اش را تقویت کند و اهداف را فارغ از نفوذ سنگین بیرونی فرموله کند و به نوعی دارای خودگردانی نسبی باشد.

بعد دوم هم اهمیت متکی بودن به جامعه است. بدون استقلال و خودگردانی از گروه‌های اجتماعی دولت صرفاً به کارگزار آن‌ها بدل می‌شود، منافع بلافصل آن‌ها را به جای اهداف دراز مدت خودش می‌نشانند. از آنطرف هم، بدون اتکا به جامعه، دیوان‌سالاری نه به اطلاعات تفصیلی دسترسی دارد و نه در اجرا و پیاده‌سازی می‌تواند موفق عمل کند. بنابراین کلید موفقیت دستیابی به تعادل بین خودگردانی و اتکا به جامعه است. بحثی که اوانس در کتاب بر آن تکیه بسیار دارد.

گزاره سوم و اصلی دیگری که وجود دارد این است که به منظور حفظ چنین تعادلی، موفقترین دولت‌های توسعه‌گرا هم باید خودشان را متحول بکنند. چرا که در دوره آغازین که نخبگان بخش خصوصی نسبتاً ضعیف هستند دولت تحرک بیشتری را باید انجام بدهد ولی به محض این که این مرحله به نتیجه برسد، باید این تعادل و ارتباط متحول بشود. اگر دولت نظرات گذشته را داشته باشد، در واقع جلوی بخش خصوصی را می‌گیرد و مانع رشد آن می‌شود؛ در عین حال قدرت‌یابی بخش خصوصی و غلبه منابع ویژه آن‌ها بر پروژه کلی و دراز مدت دولت ممکن است اتفاق بیفتد. به همین دلیل دولت باید قادر باشد نقش خودش را متحول کند و در عین حال بتواند گستره اتکا به جامعه را وسعت ببخشد.

گزاره چهارم هم این است که هر دولتی باید سعی بکند بین آن

نقش مورد نظر و ظرفیت‌های ساختاری و انسانی کمترین فاصله وجود داشته باشد. در این رابطه، اوانس به سه نوع دولت اشاره می‌کند.

یک نوع دولت چپاولگر است. این دولت اتکایش به بخش بسیار محدودی از جامعه است، و اکثر مقامات مسوولش به دنبال منافع شخصی هستند و روابط شخصی تنها منبع همبستگی بین آن‌ها است؛ در واقع به حداکثر رساندن منافع فردی‌اشان بر پیگیری اهداف جمعی اولویت کامل دارد. نوع رابطه آن‌ها با اجتماع در رابطه تک تک و فردی شان قابل رویت است و نه در قالب یک رابطه جدی و ساختار یافته بین رای دهندگان و دولت.

نوع دوم دولت میانی است، که سازمان‌های خاص و بخش‌هایی از دولت دارای انسجام و ظرفیت کافی برای اجرای پروژه‌های مشترک با گروه‌های سازمان یافته جامعه هستند. ولی این فعالیت جامعیت پیدا نمی‌کند. مثلاً در هند راجع به صادرات نرم‌افزار یک هماهنگی خوبی بین بخش دولتی و بخش خصوصی به وجود می‌آید، ولی این روش کار در آن جامعه جامعیت پیدا نمی‌کند و محدود باقی می‌ماند. در هند دولت قادر نبوده با صنعتگران داخلی پروژه‌های مشترکی را در زمینه توسعه صنعتی به وجود بیاورد، علی‌رغم خودگردانی که داشته قادر به اتکا نبوده است. برعکس در برزیل به دلیل وابستگی دولت به نخبگان بخش خصوصی و نفوذ آن‌ها در دولت سبب محدودیت در توانمندی دستگاه‌های دولتی شده است؛ یعنی عدم کفایت خودگردانی به‌رغم این که نوعی از اتکا وجود داشته است. اوانس اشاره می‌کند که در مورد سرمایه خارجی و نوع رابطه بخش دولتی با آن هم این موضوع صدق می‌کند.

دولت توسعه‌گرایی که او مطرح می‌کند، قادر است بین خوداتکایی و استقلال بخش دولتی و تکیه بر گروه‌های اجتماعی تعادل برقرار کند و در عین حال توانایی فرموله کردن چشم‌انداز برای توسعه را دارد. از قابلیت گردآوری اطلاعات مفید و اشاعه آن‌ها و ایجاد ارتباط با گروه‌های کارآفرین و برخورداری از مشروعیت لازم جهت هدایت سرمایه آن‌ها به پروژه‌های برنامه‌ریزی شده و غیره. این‌ها ممکن است مفاهیم تئوریک باشد ولی هر کدامش را به صورت یک آیین در نظر بگیرید، می‌توانیم بگوییم در ایران وضع چگونه است.

دولت این مشروعیت را دارد که گروهی از کارآفرینان را قانع بکند که سرمایه‌هایشان را به این سمت هدایت بکنند، یعنی تنظیم سیاست رقابتی به منظور هدفمند کردن رقابت؛ چیزی که در مملکت ما کوچکترین بحثی از آن نشده است.

توان ایفای نقش‌های متفاوت و امکان انتقال از یکی به دیگری بدون به‌گروگان گرفته شدن توسط محافل ذینفع نیز بحث کلیدی دیگری است. این را ما در صنعت خودرو به راحتی می‌توانیم به آزمون بگذاریم. یک وقتی گفتیم می‌آییم از شما دفاع می‌کنیم برای این که قابلیت لازم را پیدا کنید؛ حالا می‌خواهیم سیاست‌مان را عوض بکنیم ولی نمی‌توانیم! فکر کنید چه گیری افتاده‌ایم؟! از آن طرف مدیران خودروساز و سازمان گسترش، وزارت صنایع، کارگران کارخانه‌ها و کارشناسان و دانشگاهیان همه می‌گویند که نه همین خوب است؛ چرا چون ممکن است یک دستاورد‌هایی داشته‌باشد. یک زمان آقای نژادحسینیان، وزیر صنایع سنگین، گفت ما یک قانون حمایت جدی از این‌ها می‌گذاریم ولی آقای جهانگیری باید قادر باشد یک نقش جدیدی

ایفا بکنند. دلیلی ندارد همان نقش ۱۲ سال پیش ایفا شود. یعنی اینکه در متحول کردن نقش دولت در قسمت مربوطه بازمانده ایم و به یک نوعی توسط محافل ذینفع به گروگان گرفته شده ایم.

اونس چهار نقش برای الگوهای دخالت دولت متصور است که در واقع این طور مطرح می‌کند: نوعی که خودگردانی دولت تضمین می‌شود، و از آن طرف ساختارها و نهادهایی که ارتباط بین دولت با طبقات اجتماعی را فراهم می‌آورند، آنگونه که این ساختارها در هم بافته می‌شوند، مثل یک فرش که تارش ساختارها و نهادهای دولتی است و پودش ساختارها و نهادهای ارتباطی بین دولت و بخش خصوصی؛ نحوه‌ای که این‌ها به هم بافته می‌شوند به ما می‌گوید چه نوع حکومتی داریم و این دولت قادر است چه نوع الگوی دخالتی را فرموله و اجرا کند. یعنی اینطور نیست که شما شب بخوابید و صبح تصمیم بگیرید که یک الگوی جدید پیاده خواهیم کرد.

نکته بسیار کلیدی در تمام بحث اوانس بر سر این نیست که ما دخالت بکنیم یا نکنیم، بحث بر سر نوع دخالت است. دولت‌ها انواع دخالت‌ها را صورت می‌دهند. میزان دخالت نیست که سبک و سنگین می‌شود، بلکه نوع دخالت است که مفهوم کلیدی است. هر جا بحث می‌شود که دولت حداقل می‌خواهیم و دولت سبک می‌خواهیم، فوراً باید پرسید خوب که چه نوع دخالتی باید بکنند؛ این سوال اصلی است. همانطور که گفتیم، اوانس چهار نقش متصور است. نقش «متولی» که برایش دو سه ویژگی متصور است. تدوین قوانین و جلوگیری از رفتار ممنوع؛ این کار را همه دولت‌ها انجام می‌دهند. عمده قوانین در جهت محدود کردن سوءاستفاده‌های احتمالی بخش خصوصی و نه در جهت تشویق و ایجاد انگیزش در آن است. پس شما متولی بودن را برای این امور متصور می‌شوید چون که به بخش خصوصی اعتماد ندارید. بنابراین نقش یک نگهبان را برای خودمان متصوریم.

نقش دومی که اوانس متصور است، «تصدی‌گری» است؛ البته این را ما این روزها زیاد می‌شنویم که خیلی بد است. اما باید توجه داشت که باز به نوعی همه دولت‌ها تولیدکننده هستند، منتها تولیدکننده چه؟ خدمات عمومی آب، برق، گاز و... از تصدی‌گری بر اساس نظر اوانس این مفهوم برداشت می‌شود که دولت در جایی سرمایه‌گذاری کند که معتقد باشد بخش خصوصی نمی‌آید یا نباید بیاید و یا خودش تبدیل شود به رقیب برای بخش خصوصی. در اینجا پیش فرض آن است که ما سرمایه محلی مان قابلیت ورود به یک سری از کارها را ندارد و سرمایه فراملی هم علاقه‌ای به حضور در آنجا ندارد و لذا در این فرآیند است که دولت‌ها برای خودشان یک نقش تصدی‌گرانه تصور می‌کنند.

دو نوعی که مطرح شد، یعنی متولی و تصدی‌گری بر محوریت یک تصور منفی از بخش خصوصی بنا شده‌اند. حالا برداشت‌های مثبتی که اوانس به عنوان دو نقش دیگر مطرح می‌کند را ارائه می‌کنم: یکی نقش «قابلیگی» است. اینطور آمده و ما هم همینطور ترجمه‌اش را آوردیم؛ بعضی می‌گویند نقش باغبانی. دولت می‌تواند به شکل‌گیری گروه‌های کارآفرین جدید مساعدت کند و کارآفرینان موجود را به سمت چالش‌های جدید هدایت کند. موفقیت دولت‌های توسعه‌گرا در این بوده است که توانسته‌اند در بسیاری از زمینه‌ها کارآفرینانی را که در بخش‌های خاصی موفق بوده‌اند را به چالش‌های جدید بکشند و یا به بخش‌های دیگر بیاورند.

مثلاً هیوندای و ال‌جی که سرمایه اولیه‌شان را از مواد اولیه و پلاستیک درآورده بودند در اثر تشویق‌های دولت بود که آمدند در خودروسازی، کشتی‌سازی، رادیوسازی و غیره فعال شدند. ما کدام مثال را در کشورمان داریم که دولت جواری رفتار کرده باشد که یک تولیدکننده خوب بخش خصوصی متقاعد شده باشد که توان مدیریتی‌اش را به یک بخش دیگر بیاورد، مجموعه سیاست‌هایی را اتخاذ کند که خطر را کاهش بدهد و عدم قطعیت در یک بخش را متحول کند. فضاهای گلخانه‌ای کوتاه مدتی را فراهم آورد. با کمک تعرفه‌ها محدودیت‌ها و غیره موجب تشویق ورود مستقل شرکت‌های بین‌المللی شده و سپس هاله‌ای از شرکت‌های نوپای داخلی حول آن‌ها با ارائه مشوق‌های لازم ایجاد شود. مثلاً گفته شود که اگر فلان درصد از قراردادهای پیمانکاری را به شرکت‌های داخلی بدهی، ایکس درصد مالیات کمتر می‌شود.

نقش چهارمی که اوانس قائل است، نقش «پرورشگری» است. تا اینجا، عمدتاً راجع به بازار داخلی حرف می‌زنیم. در بخش قابلیت مفهومی این است که داریم به تولد یک نوزاد کمک می‌کنیم. حالا می‌خواهیم کمک کنیم یک جوان قوی را برای حضور در بازار بین‌المللی تربیت کنیم.

دولت باید برای مدتی محدود از شرکت‌هایی که توانایی رشد دارند، حمایت کند تا بتوانند روی پای خودشان بایستند، یعنی ارائه ترکیبی از حمایت و انگیزش برای دستیابی به توان رقابتی.

همه دولت‌ها بخشی از تولی‌گری را انجام می‌دهند همانطور که همه دولت‌ها بخشی از تصدی‌گری را انجام می‌دهند. نتیجه‌گیری که می‌خواهیم بکنم این است که ما با رویکردهای سیاست‌گذاری بسیار متفاوتی روبه‌رو هستیم، شما نباید گرفتار قیود ایدئولوژیک بشوید و دست شما بسته شود، بلکه باید سعی کنید فضای مناسبی را به وجود بیاورید که تجربه‌اندوزی در قالب آلت‌رناتیوهای مختلف صورت بگیرد تا ببینید در عمل کدام بهتر کار می‌کند. این که تاکید شود همین چارچوب سیاست‌گذاری است و جز این نیست، ممکن است چند سالی دیگر مشکلات زیادی برای کشور فراهم کند.

ضرورت ظرفیت‌سازی در بخش برنامه‌ریزی و سیاست‌سازی بخش دولتی برای جذب علمی تجارب بین‌المللی و چگونگی تحول در آن‌ها، بسیار کلیدی است. معتقدیم که از تجربه آسیای جنوبی شرقی به جز یکسری برداشت‌های بسیار تهری و در حد ایدئولوژیک آن تجربه در کشور ما هضم نشده و ضروری است ظرفیت کارشناسی برای آشنایی و جذب این مباحث شکل بگیرد.

یک کار کلیدی هم که متأسفانه در مملکت ما کمتر صورت می‌گیرد بررسی دقیق و علمی از تجارب موفق بخش خصوصی و پروژه‌های جدی است که با همکاری بخش خصوصی و دولتی صورت گرفته‌است. لازم است این کار انجام شود تا بتوانیم به یک سری الگوهای قابل اشاعه، دسترسی پیدا کنیم. به هر حال فکر می‌کنم نکات بسیاری مطرح شد که می‌تواند زمینه بحث و تبادل افکار مناسبی باشد.

پی نوشت:

1- Embedded Autonomy, States and Industrial Transformation.