فضای مالی برای یک راهبرد صنعتی



ماریانا مازوکاتو
نظریه‌پرداز سیاست صنعتی



نیکولاس گرائو
وزیر دارایی شیلی

فضای مالی برای یک راهبرد صنعتی عنوان بحثی بود که ۱۵ اردیبهشت ۱۴۰۵ در لندن برگزار شد و نشان از بازگشت نیکولاس گرائو به مجامع عمومی پس از جدایی وی از وزارت دارایی شیلی در ۲۰ اسفند ۱۴۰۴ دارد. این رویداد توسط دانشگاه کالج لندن و موسسه نوآوری و منافع عمومی آن، به مدیریت ماریانا مازوکاتو اقتصاددان ایتالیایی-آمریکایی، سازماندهی شده است.

ماریانا مازوکاتو

به همه خوش‌آمد می‌گویم. از اینکه به موسسه نوآوری و منفعت عمومی دانشگاه یوسی‌ال آمده‌اید سپاسگزارم. من ماریانا مازوکاتو، مدیر این موسسه هستم و مایه افتخار بزرگی است که «نیکولاس گرائو» را در جمع خود داریم؛ کسی که تا چند لحظه دیگر او را معرفی خواهم کرد.

حضور نیکولاس از دو جهت افتخار بزرگی است؛ هم به دلیل جایگاهی که او نمایندگی می‌کند. او هم شخصیتی دانشگاهی است که عمیقا درباره سیاست توسعه، مبانی اقتصادی آن، راهبرد صنعتی و امور مالی اندیشیده است. هم اینکه در عین حال این افتخار، یا شاید بداقبالی، یا هر دو را نیز داشته که آن ایده‌ها را در عمل پیاده‌سازی کند.

کاری که ما در اینجا انجام می‌دهیم، همان‌طور که بسیاری از شما هنگام شنیدن صحبت‌های پرشور من درباره اهمیت کارمان می‌دانید، مبتنی بر ایده «نظریه‌پردازی بر پایه عمل» است. همه ما می‌توانیم درباره ضرورت شکل‌گیری تفکر اقتصادی جدید صحبت کنیم، اما اگر واقعا تلاش نکنیم آن را اجرا کنیم و با نظام خدمات عمومی جهانی همکاری نداشته باشیم، صرفا به ایدئولوگ تبدیل خواهیم شد. ایدئولوگ‌ها انواع مختلفی دارند و ما نیز یکی از آن‌ها خواهیم شد. بنابراین، این ایده که درس‌های حاصل از عمل را به نظریه بازگردانیم و بالعکس، دقیقا محور فعالیت ماست.

ما یک برنامه پژوهشی داریم که بر گذار از «اصلاح بازار» به «شکل‌دهی بازار»، تفکر جدید درباره ارزش عمومی، رویکرد مبتنی بر نتایج و بازاندیشی در نظریه‌های ارزش تمرکز دارد. همچنین یک برنامه آموزشی داریم، که بسیاری از شما در آن حضور دارید، شامل دوره یک‌ساله کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، برنامه دکتری و نیز آموزش‌های کاربردی که طی یک دوره چهار هفته‌ای با دولت‌ها اجرا می‌کنیم که این بخش آخر در واقع همان ایده همکاری با سیاست‌گذاران است؛ برای اینکه نه فقط مقاله بنویسیم، بلکه از همان آغازِ فرایند پژوهش و نیز هنگام بازاندیشی درباره موضوعاتی مانند بانک‌های توسعه‌ای یا نظام تدارکات بخش عمومی، واقعا با سیاست‌گذاران درگیر تعامل شویم. باز هم تاکید می‌کنم که همکاری با سیاست‌گذاران به‌گونه‌ای که آن مثلث، مثلث طلایی پژوهش، آموزش و عمل سیاستی، شکل بگیرد، برای ما اهمیت بسیار زیادی دارد.

نیکولاس علاوه بر اینکه دوست من است، استاد دانشگاه نیز هست و حتی رییس برخی از افراد حاضر در این سالن بوده است؛ زیرا هم دانشجویان دکتری ما و هم دانشجویان کارشناسی ارشد ما از شیلی با دولت رییس‌جمهور «بوریچ» همکاری کرده‌اند.

به‌اختصار به زندگی حرفه‌ای او اشاره کنم. او از سال ۲۰۲۲ تا ۲۰۲۵ وزیر اقتصاد شیلی بود و سپس تا سال ۲۰۲۶ در دولت رییس‌جمهور بوریچ سمت وزیر دارایی را بر عهده داشت. او نکته‌ای بسیار درخور تامل بیان کرد و گفت: «خوشحالم که به این موضوع نیز اشاره کردید که من وزیر اقتصاد هم بوده‌ام؛ زیرا در شیلی، وزارت اقتصاد که تا حدی معادل وزارت صنعت در اینجاست (انگلیس)، همواره در مرتبه‌ای فروتر از منصب اصلی و پراهمیت‌تر، یعنی وزارت دارایی، قرار می‌گیرد. او گفت که در مقام وزیر اقتصاد بسیار آموخته است؛ به‌ویژه در زمینه اندیشیدن به اقتصاد واقعی، اقتصاد مادی و چالش‌های موجود در همسو کردن آن با اقتصاد مالی.

هفته گذشته در سخنرانی خود از «سلسو فورتادو*»، اقتصاددان برجسته برزیلی نام بردم، که از مقام وزارت برنامه‌ریزی به وزارت فرهنگ رسید؛ سمتی که در برزیل، در واقع، ارتقایی در شان و جایگاه به شمار می‌آید، حال آن که در اغلب نقاط جهان، چنین تغییر سمتی یک تنزل مقام تلقی می‌شود و این، بار دیگر، نشان می‌دهد که تا چه اندازه اهمیت دارد «آنچه باید انجام شود»، خواه فرهنگ باشد، خواه سلامت یا محیط‌زیست، در کانون شیوه ساختن اقتصاد و نیز طراحی ابزارهای مالی کارآمدتر و انسانی‌تر قرار گیرد.

این امر واقعا مستلزم آن است که فراتر از شکاف‌های مالی بیندیشیم و درباره ساختار مالی، کیفیت تامین مالی و موضوعاتی از این دست فکر کنیم و به همین دلیل، بحث امروز فوق‌العاده مهم است. نباید این اتاق‌های جداافتاده و جزیره‌ای را داشته باشیم. به فرایندهای گروه ۲۰ یا گروه ۷ فکر کنید: در یک اتاق افرادی درباره هزینه سرمایه و فضای مالی بحث می‌کنند و در اتاقی دیگر، دور از آن‌ها، کسانی درباره راهبرد مواد معدنی حیاتی و صنعتی‌سازی سبز می‌اندیشند. بنابراین، کنار هم قرار دادن نحوه تفکر ما درباره راهبرد صنعتی، تحول صنعتی، تغییر ساختاری و توسعه با مباحث مربوط به بودجه اهمیت اساسی دارد. چگونه حتی مفهوم پایداری مالی را بازاندیشی کنیم؟ فضای مالی واقعا از کجا سرچشمه می‌گیرد؟ آیا درون‌زا است یا برون‌زا؟ و البته، نظریه‌های جدید مالی و ساختارهای نوین مالی نیز در این میان اهمیت دارند.

نیکولاس عزیز، حضور شما در اینجا افتخار بزرگی است. ببخشید بحث به جای دیگری کشید و هنوز خواندن کامل زندگی‌نامه‌تان را تمام نکرده‌ام. او از نظر تخصصی اقتصاددان بازار کار است، مدرک دکترای خود را از دانشگاه پنسیلوانیا دریافت کرده و پیش از ورود به دولت، استاد دانشگاه شیلی نیز بوده است. باز هم همان تعامل و بازخورد بسیار مهم میان آموخته‌های او به عنوان اقتصاددان دانشگاهی و تجربه وی در دولت را مشاهده می‌کنیم. نیکولاس در دوران مسئولیت خود، رهبری برخی از بلندپروازانه‌ترین ابتکارات سیاست صنعتی در آمریکای لاتین را بر عهده داشته است: «راهبرد ملی لیتیوم»، «برنامه توسعه تولید پایدار» و «طرح تقویت زیست‌صنعتی». باید بگویم که در این اتاق حضور «خاویرا پترسن» در کنار ما نیز مایه افتخار است؛ یکی از دانشجویان برجسته دکتری ما که از نزدیک با نیکولاس و دولت بوریچ همکاری کرده است. برخی از دانشجویان کارشناسی ارشدی که امسال و سال گذشته در اینجا داشتیم نیز از دولت فوق‌العاده شما آمده‌اند.

برنامه امروز ما این است. ابتدا یک ارائه ۱۵ دقیقه‌ای خواهیم داشت. سپس من کمی از زاویه‌ای انتقادی و چالشی با او وارد بحث خواهم شد، تا زمانی که متاسفانه مجبور شوم برای تماشای «پیروزیِ آرسنال!» مقابل اتلتیکو مادرید بروم، اداره جلسه را به «لارا مرلینگ» واگذار خواهم کرد تا او ادامه مدیریت نشست را بر عهده بگیرد. من فقط ۱۵ دقیقه، پیش از پایان برنامه، جلسه را ترک خواهم کرد. همچنین در طبقه بالا یک پذیرایی نیز تدارک دیده شده تا گفت‌وگوها را ادامه دهیم. با این مقدمه، تریبون را به گرائو می‌سپارم.

نیکلاس گرائو

از «ماریانا» بابت معرفی و همچنین دعوت از من برای حضور در اینجا سپاسگزارم. حضور در اینجا برای من افتخاری بزرگ است. پس از تجربه وزارت، اکنون بیش از هر زمان دیگری معتقدم که نقش دانشگاه‌ها تا چه اندازه اساسی و تعیین‌کننده است؛ اما چالش اصلی آن است که چگونه باید پرسش‌های مهم را موضوع پژوهش قرار داد. من اکنون در زندگی جدید دانشگاهی خود با خویش عهد کرده‌ام که در این مسیر تلاش کنم. به گمان من وظیفه شما نیز دقیقا همین است. همچنین باید اشاره می‌کردم که «نیکلاس» نیز به عنوان پژوهشگر وابسته به این موسسه به ما خواهد پیوست؛ بنابراین این آغاز همکاری بلندمدت‌تری خواهد بود. عنوان ارائه من چنین است: «فضای مالی برای راهبرد صنعتی». در این سخنرانی درباره سه موضوع صحبت خواهم کرد. نخست به خود پرسش می‌پردازم؛ سپس مقدمه‌ای درباره اقتصاد «شیلی» ارائه می‌کنم تا چارچوب بحث روشن شود و در ادامه مستقیما به سمت پاسخ‌ها، یا برخی پیشنهادهای مشخص برای

حل مشکلاتی که مطرح خواهم کرد، حرکت می‌کنم. من درباره چهار دستورکار برای کاهش و تعدیل تنش میان سیاست مالی و سیاست‌های توسعه صنعت ساخت سخن خواهم گفت. به باور من این بخش هسته اصلی ارائه است. پرسش این است: آیا در کشوری مانند شیلی امکان ایجاد فضای مالی برای راهبرد صنعتی وجود دارد؟ تصور می‌کنم طرح این پرسش در بستری مشخص بسیار مهم است؛ زیرا پاسخ به آن بسته به ظرفیت‌های نهادی کشورها و عوامل مشابه متفاوت خواهد بود. در اینجا از اصطلاح درآمد پایین استفاده کرده‌ام؛ اما شیلی در واقع کشوری با درآمد متوسط است. بنابراین ویژگی‌های مشخص شیلی چیست؟ کشوری با درآمد سرانه متوسط که به معنای محدود بودن منابع مالی دولت است. همچنین ما اقتصادی کوچک هستیم؛ یعنی بازار داخلی چندان بزرگ نیست و در نتیجه با مساله مقیاس مواجه هستیم. افزون بر این، ما یک دموکراسی هستیم که بی‌تردید امر مثبتی است؛ اما همین موضوع چالش‌هایی نیز ایجاد می‌کند؛ برای نمونه جابه‌جایی قدرت سیاسی که برای این نوع سیاست‌های بلندمدت مساله‌ای بسیار مهم محسوب می‌شود. در چارچوب این شرایط، پاسخ من به این پرسش مثبت است. در حقیقت پس از حضور در دولت خوشبین هستم. اما معتقدم باید خلاق باشیم و این فضا را بسازیم. این فضایی نیست که از پیش وجود داشته باشد. برخی ظرفیت‌ها و برخی روزنه‌ها وجود دارد؛ اما ما باید از دل آنها این فضا را ایجاد کنیم.

از سال‌های ۲۰۰۶ یا ۲۰۰۷ تاکنون با رکود بهره‌وری در شیلی مواجه بوده‌ایم. این رکود از دو جهت مشکل‌آفرین است. نخست آنکه برای رشد اقتصادی مساله‌ساز است. این مساله از منظر تغییرات اقلیمی نیز اهمیت دارد؛ زیرا باید با منابع کمتر، تولید بیشتری داشته باشیم و این دقیقا تعریف بهره‌وری است. بنابراین این موضوع نگرانی بسیار مهمی به شمار می‌رود. در دو سال پایانی دولت ما اندکی بهبود مشاهده شد و ما بسیار بر آن تاکید کردیم؛ اما اگر بخواهیم صادق باشیم، آنچه نیاز دارید افزایش بهره‌وری طی مثلا ده سال متوالی است. پرسش آن است که چگونه می‌توان به این هدف دست یافت. سپس به اندازه دولت می‌رسیم؛ موضوعی که اهمیت فراوانی دارد؛ زیرا اندازه همان کیکی است که باید میان اهداف متعدد از جمله دستورکار راهبرد صنعتی توزیع شود. در اینجا می‌بینید که شیلی در واقع دولت بزرگی ندارد. دولت کوچک است یا نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی پایین است. در این نمودار می‌توانید روند آن را مشاهده کنید و جالب آنکه اکنون بحث در شیلی درباره کوچک‌تر کردن همین اندازه نیز مطرح است. بنابراین این مساله یکی از مهم‌ترین محدودیت‌های ساختاری این بحث محسوب می‌شود. در نهایت، یکی از بزرگ‌ترین تنش‌ها یا چالش‌ها آن است که چگونه می‌توان منابع مالی و سرمایه‌گذاری را به اهداف بلندمدت اختصاص داد؛ در حالی که همزمان باید به مشکلات حوزه سلامت عمومی، آموزش و نظام بازنشستگی پاسخ داد. این سه وزارتخانه در مجموع حدود ۶۰ درصد بودجه را به خود اختصاص می‌دهند. هنگامی که به آینده نگاه می‌کنید، درمی‌یابید که این تنش میان سیاست‌های اجتماعی و سیاست‌های تولیدی در آینده شدیدتر نیز خواهد شد؛ زیرا همان‌گونه که در بسیاری نقاط جهان مشاهده می‌شود، جمعیت ما نیز در حال سالمند شدن است و طبیعتا این نیازها بسیار مهم هستند.

در واقع ابتدا وزیر اقتصاد بودم و سپس به مقام وزیر دارایی رسیدم. هنگامی که وزیر دارایی شدم، دقیقا همان کاری را انجام دادم که پیش‌تر زمانی که وزیر اقتصاد بودم از آن رنج می‌بردم. این نه به آن دلیل بود که انسان بدی شده باشم؛ دست‌کم امیدوارم چنین نباشد؛ بلکه به این دلیل بود که مشوق‌هایی که با آنها روبه‌رو می‌شوید بسیار دشوارند. برای مثال هنگامی که باید میان یک سیاست بلندمدت و درخواست مدیر یک بیمارستان تصمیم بگیرید که می‌گوید اگر بودجه مورد نیاز آن تامین نشود بیمارستان را تعطیل خواهد کرد یا پذیرش بیماران را متوقف می‌سازد، چگونه باید با این وضعیت برخورد کنید؟ این مساله‌ای بزرگ است و همان‌گونه که مشاهده می‌کنید، در حال وخیم‌تر شدن است.

اکنون اجازه دهید به چهار دستورکار یا چهار شیوه برای کاهش این تنش میان فضای مالی و راهبرد صنعتی بپردازم. نخستین مورد ساده اما مهم است. اگر استدلال می‌کنیم که سرمایه‌گذاری در این سیاست‌های عمومی در آینده بازده خواهد داشت، باید آن را اندازه‌گیری کنیم. باید بهتر بسنجیم که چگونه نوآوری، بهبود فناوری و عوامل مشابه می‌توانند در آینده اثرگذار باشند. اندازه‌گیری، دست‌کم در مورد شیلی، اهمیت زیادی دارد؛ زیرا هنگامی که این اطلاعات را در اختیار داشته باشید، می‌توانید ایده‌هایی درباره نحوه وارد کردن این داده‌ها به بحث قانون بودجه در کشور مطرح کنید. برای مثال شیوه‌ای که ما با سرمایه‌گذاری سرمایه‌ای برخورد می‌کنیم با نحوه برخورد با هزینه‌های جاری متفاوت است. این تفاوت پیامدی مستقیم دارد. برای نمونه اگر در یک وزارتخانه بخواهید منابع مالی را از یک سیاست عمومی به سیاست دیگری منتقل یا بازتخصیص دهید؛ یعنی از موردی که در قانون بودجه تعیین شده به موردی دیگر؛ چنین کاری ممکن

نیست. برای دفتر بودجه قاعده‌ای وجود دارد که اجازه انتقال از هزینه‌های سرمایه‌ای به هزینه‌های جاری را نمی‌دهد. اما هنگامی که قصد حمایت از سرمایه‌گذاری در فناوری اطلاعات و ارتباطات را داریم، چنین قواعدی وجود ندارد. روشن است که صرف اطلاعات کافی نیست. اگر این مشوق‌ها یا نیازهای اجتماعی تا این اندازه بزرگ باشند، فارغ از اینکه چه میزان اطلاعات در اختیار دارید، منابع را به سمت چالش‌های کوتاه‌مدت هدایت خواهید کرد. اما این آغاز راه است. ما باید این نوع سرمایه‌گذاری را به شکلی متفاوت در حساب‌ها منظور کنیم.

دستورکار دوم که با مورد پیشین مرتبط است، این است که موضوع فقط اطلاعات نیست؛ بلکه طراحی سازوکارهای مشخص برای ایجاد منابع مالی خارج از بودجه جهت تخصیص به اهداف بلندمدت نیز اهمیت دارد. اجازه دهید دو نمونه از منظور خود ارائه کنم. ما نیازمند شیوه‌ای هستیم که این منابع مالی اختصاص‌یافته به اهداف بلندمدت را از فشار نیازهای کوتاه‌مدت محافظت کند.

دو نمونه از اقداماتی را مطرح می‌کنم که هم‌اکنون در شیلی در حال اجرا است. نخست آنکه در قراردادهای «کورفو. اس.کیو.ام» و «کورفو. مارلین» که مربوط به استخراج لیتیوم در شیلی هستند، تصریح شده است که بخشی از حق امتیازی که این شرکت‌ها باید به دولت شیلی بپردازند، وارد بودجه یا خزانه نمی‌شود؛ بلکه مستقیما به مقصد نهایی منتقل می‌شود و «کورفو» که نهاد دولتی مسئول توسعه اقتصادی ما است، درباره نحوه تخصیص آن تصمیم می‌گیرد. بنابراین تصمیم‌گیری درباره تخصیص منابع در اختیار دولت است؛ اما این منابع هرگز وارد خزانه نمی‌شوند.

این شیوه، روشی سودمند برای محافظت از آن سرمایه‌گذاری در برابر سایر نیازها است. اجازه دهید نمونه‌ای بیان کنم. ما سرمایه‌گذاری در یک دانشگاه در جنوب شیلی را تامین مالی کردیم تا فناوری جدیدی برای ذوب مس توسعه دهد؛ موضوعی که در مورد ما اهمیت فراوانی دارد؛ اما این فناوری باید فاقد انتشار کربن باشد. برای این طرح ۱۰ میلیون دلار هزینه کردیم. تامین چنین مبلغی از مسیر بحث بودجه عملا ناممکن است. برای پروژه‌ای که نتایج آن در آینده ظاهر می‌شود، هیچ راهی برای دریافت چنین بودجه‌ای از فرایند عادی بودجه وجود ندارد. این اقدام فقط به دلیل سازوکاری ممکن شد که در سال ۲۰۱۷ و در دوره دولت «باچلت» طراحی شده بود.

در واقع نمونه دیگری که به نوآوری مربوط نیست، همان چیزی است که در امتیازدهی پروژه‌های زیرساخت عمومی انجام می‌دهیم. در آنجا وزارت امور عمومی نیازهای زیرساختی جدید را تعیین می‌کند و سپس هزینه آن زیرساخت‌ها در آینده از طریق دریافت عوارض دریافتی تامین می‌شود. دلایل مختلفی برای توجیه چنین سیاستی وجود دارد؛ اما یکی دیگر از توجیهات آن این است که سرمایه‌گذاری بلندمدت را از فشار بحث قانون بودجه محافظت می‌کند.

به نظر من پرسش اصلی این است که آیا می‌توانیم ایده‌هایی مشابه این موارد اما در حوزه نوآوری، تحول فناوری و موضوعات مشابه ایجاد کنیم یا خیر. روشن است که در اینجا نگرانی‌هایی وجود دارد. این نگرانی وجود دارد که آیا این سازوکارهای خارج از بودجه می‌توانند فرایند یادگیری از طریق عمل را محدود کنند یا نه. من چنین تصوری ندارم؛ زیرا تا زمانی که تفکر راهبردی در بخش عمومی باقی بماند، فرایند یادگیری از طریق عمل نیز حفظ خواهد شد. با این حال شاید تنشی میان حفاظت از تامین مالی با چشم‌انداز بلندمدت و از دست رفتن ظرفیت دولت برای تفکر راهبردی در درون خود دولت به وجود آید.

دستورکار سوم درباره این عبارت مشهور است: اگر نمی‌توانید بر آنها غلبه کنید، به آنها بپیوندید. اگر مهم‌ترین نیازهای اجتماعی در حوزه سلامت عمومی قرار دارند، پس باید در حوزه سلامت عمومی نوآوری کنیم؛ هم به این دلیل که موضوع مهمی است و هم به این دلیل که منابع مالی در آنجا قرار دارد. فقط برای آنکه تصویری از ابعاد موضوع داشته باشید، در آخرین سال دولت هنگامی که من وزیر دارایی شدم، تنها در حوزه سلامت عمومی ۲ میلیارد دلار بیش از رقمی که در قانون بودجه تعیین شده بود هزینه کردیم؛ رقمی که سه برابر بودجه وزارت اقتصاد بود و این فقط هزینه اضافی ما بود.

بنابراین باید نگاه خود را نسبت به چگونگی ایجاد نوآوری و نحوه بهره‌برداری از آن بازتنظیم کنیم. اجازه دهید نمونه‌ای ارائه کنم. ما در مورد «تالکاهوانو» طرح بهینه‌سازی اضطراری بهره‌وری تخت‌های درمانی را اجرا کردیم. در آن مورد از منابع عمومی برای نوعی نوآوری استفاده کردیم تا بهره‌برداری از اتاق‌های مشخص در آن بیمارستان بهبود یابد یا بهینه شود. نمونه‌های دیگری نیز وجود دارد. کاملا مطمئنم که می‌توانیم در این زمینه اقدامات بیشتری انجام دهیم.

یکی از موضوعاتی که به آن نیاز داریم و این همان چیزی است که در دوران دولت ما محقق نشد، تغییر تابع هدف وزارتخانه‌های اجتماعی است. آنها چنین نگرشی ندارند. بنابراین مطمئن هستم که وزارت بهداشت در شیلی، هرچند اگر هر شاخص سلامت در شیلی را بررسی کنید عملکرد بسیار خوبی دارد، به این

نمی‌اندیشد که چگونه می‌توان از آن بودجه عظیم برای خلق نوآوری استفاده کرد. برای مثال میان وزارت بهداشت و «کورفو» که نهاد توسعه‌ای شیلی است، ارتباط چندانی وجود ندارد. ما باید در این زمینه با آنها همکاری کنیم. شاید لازم باشد افرادی را در آن وزارتخانه‌ها مستقر کنیم که درباره نوآوری بیندیشند و پرسش‌های مرتبط با نوآوری را در همان وزارتخانه‌ها مطرح کنند تا این دغدغه وارد نگاه سیاستی آنها شود.

در نهایت، معتقدم باید سرمایه‌گذاری بیشتری بر روی نیروی انسانی و ایجاد ظرفیت درونی دولت انجام دهیم. برای توضیح این موضوع دو نمونه ارائه می‌کنم: یکی نمونه‌ای مثبت و دیگری نمونه‌ای منفی تا روشن شود هنگامی که «کورفو» به عنوان نهاد توسعه‌ای ما دارای ظرفیت دولتی بود چه اتفاقی افتاد و هنگامی که فاقد آن بود چه رخ داد.

اکنون با نمونه منفی آغاز می‌کنم. در سال ۲۰۲۳ سیلاب بزرگی در جنوب شیلی رخ داد؛ به طور کلی در جنوب کشور و به طور خاص در منطقه «یانکیوئه» در ناحیه «مائوله». در واقع دو سیلاب رخ داد. هنگامی که سیلاب دوم اتفاق افتاد، شرکت تولید خمیر کاغذ اعلام کرد که به دلیل این وضعیت فعالیت خود را متوقف خواهد کرد. البته مشکلات دیگری نیز داشت؛ اما این رویداد ضربه نهایی بود. آن شرکت تنها بنگاهی بود که در آن منطقه اشتغال باکیفیت ایجاد کرده بود. بنابراین عملا تولیدکنندگان اشتغال مناسب در آن منطقه از میان می‌رفتند.

مایل بودم در آن زمان نهادی در اختیار داشته باشیم که دارای کارشناسان متخصص در حوزه بلایای طبیعی باشد. هنگامی که یک فاجعه طبیعی موجب بروز شوک اقتصادی بزرگ می‌شود، دوست داشتم افرادی در کنارم باشند که این وضعیت را ده بار یا هشت بار تجربه کرده باشند و بتوانند به من در طراحی راهبردی برای ایجاد شرکتی مشابه طی مثلا پنج سال آینده کمک کنند؛ راهبردی مشترک با بخش خصوصی و همراه با ایده‌هایی درباره شیوه تامین مالی و مشوق‌های مناسب. اما ما چنین تخصصی نداشتیم؛ با وجود آنکه متاسفانه شیلی با بلایای طبیعی فراوانی مواجه است. بنابراین فرایند یادگیری از طریق عمل تنها زمانی شکل می‌گیرد که همان افراد بارها و بارها با چنین مشکلاتی روبه‌رو شوند.

اجازه دهید سخنانم را با نمونه‌ای مثبت به پایان برسانم؛ نمونه‌ای درباره آنچه زمانی رخ داد که این ظرفیت‌های دولتی وجود داشت و در این مورد به طور خاص در «کورفو» نیز حضور داشت. راهبرد ملی لیتیوم در شیلی اقدامات متعددی را دربرمی‌گرفت. هدف آن دو برابر کردن تولید و همزمان کاهش آثار زیست‌محیطی بود. این امر از جمله از طریق تغییر فناوری استخراج لیتیوم امکان‌پذیر شد. موضوعات فراوانی در این راهبرد جریان داشت؛ اما من می‌خواهم بر آنچه از منظر نقش‌آفرینی دولت در این فرایند انجام دادیم تمرکز کنم.

همان‌گونه که پیش‌تر اشاره کردم، میان دو شرکت خصوصی که در «سالار ده آتاکاما» مشغول استخراج لیتیوم بودند قراردادهایی وجود داشت. این بزرگ‌ترین سالار در شیلی و به گمان من در جهان است. این قراردادها را می‌توان از بسیاری جهات قراردادهایی بسیار خوب طراحی‌شده دانست. دولت از این مسیر درآمدهای قابل‌توجهی به دست می‌آورد. با این حال، در آن قراردادها مسائل متعددی وجود داشت؛ زیرا در هر قرارداد، پیش‌بینی همه تحولاتی که ممکن است در آینده رخ دهد بسیار دشوار است. ما در اقتصاد با آنچه «مساله قراردادهای ناقص» نامیده می‌شود مواجه هستیم.

یکی از نمونه‌های این موضوع آن بود که در قرارداد، سازوکار حق امتیاز وجود داشت؛ سازوکاری که به باور من بسیار خوب طراحی شده بود؛ اما این حق امتیاز به سطح قیمت وابسته بود. هنگامی که این قرارداد طراحی شد، قیمت لیتیوم ۵ هزار دلار برای هر تن بود؛ اما در سال ۲۰۲۲ به ۸ هزار دلار رسید. بنابراین زمانی که طراحان قرارداد درباره آن می‌اندیشیدند، بالاترین سطح قیمتی تعریف‌شده در لایه‌های مختلف قرارداد ده هزار دلار بود. در نتیجه بخشی از درآمد بالقوه را به دلیل محدودیت طراحی از دست دادیم؛ زیرا پیش‌بینی چنین تحولاتی بسیار دشوار بود. همچنین مشکل دیگری که در آن قراردادها داشتیم این بود که سازوکاری برای ایجاد ارزش افزوده طراحی شده بود؛ اما تحقق آن در چارچوب صرفا قراردادی بسیار دشوار بود.

در نتیجه، پنجره‌ای از فرصت ایجاد شد؛ زیرا قرارداد «اس.کیو.ام» قرار بود تا سال ۲۰۳۰ به پایان برسد. این امر امکان بازنگری و مذاکره مجدد درباره وضعیت را فراهم می‌کرد. یکی از گزینه‌ها این بود که گفته شود همان روند گذشته ادامه یابد و بار دیگر قراردادی با یک شرکت خصوصی منعقد شود و صرفا از طریق قرارداد، رفتار آن شرکت کنترل گردد. اما رویکرد ما متفاوت بود. ما تصمیم گرفتیم یک مشارکت مشترک عمومی و خصوصی ایجاد کنیم. بر این اساس، «کودلکو» قرار بود در این فرایند مشارکت داشته باشد. «کودلکو» بزرگ‌ترین شرکت تولید مس در جهان است. این شرکت تجربه‌ای در حوزه لیتیوم نداشت؛ اما بنگاهی عظیم محسوب می‌شود.

از این رو، ایده مشارکت در فرایند استخراج لیتیوم شکل گرفت. اما سپس این پرسش مطرح شد که چه اقدامی باید انجام دهیم:

آیا باید مناقصه‌ای عادی برگزار کنیم تا شریک «کودلکو» از سال ۲۰۳۱ مشخص شود یا باید مستقیما با «اس.کیو.ام» وارد مذاکره شویم؟ ما تصمیم گرفتیم مسیر مذاکره مستقیم را انتخاب کنیم. دلیل آن این بود که در این صورت، حضور «کودلکو» می‌توانست از همین حالا آغاز شود و به سال ۲۰۳۱ موکول نشود. همچنین جذب سرمایه‌گذاری در زمان حاضر اهمیت داشت؛ زیرا در غیر این صورت «اس.کیو.ام» تا سال ۲۰۳۰ سرمایه‌گذاری جدیدی انجام نمی‌داد. این موضوع نه فقط به دلیل افزایش تولید، بلکه به دلیل ضرورت تغییر فناوری برای دستیابی به شیوه‌ای سبزتر در تولید اهمیت فراوانی داشت.

برای اتخاذ این تصمیم و این همان نکته‌ای است که می‌خواهم بر آن تاکید کنم، ما با کارشناسان «کورفو» گفت‌وگو کردیم؛ افرادی که در ساختار بازار تخصص داشتند؛ زیرا از سال‌های ۲۰۱۷ تا ۲۰۱۹ مسئول قراردادهای «اس.کیو.ام» و «آلبمارل» بودند. از این رو، شناخت گسترده‌ای از ساختار بازار و بسیاری مسائل دیگر داشتند. بدون آن اطلاعات، اتخاذ چنین تصمیمی بسیار دشوار بود. سپس هنگامی که تصمیم گرفتیم «کودلکو» با «اس.کیو.ام» وارد مذاکره شود، دانش تخصصی، دانش ضمنی و تمام تجربه‌ای که در «کودلکو» درباره مذاکرات عظیم با بخش خصوصی وجود داشت اهمیت حیاتی پیدا کرد. این مذاکره شاید مهم‌ترین توافق میان بخش عمومی و خصوصی در تاریخ ما بود و مذاکراتی بسیار دشوار محسوب می‌شد.

برای مثال، نتیجه آن به قیمت‌های آینده، به فناوری و همچنین به ارزیابی دقیق ارزش دارایی‌های «اس.کیو.ام» وابسته بود. بنابراین مسائل پیچیده فراوانی وجود داشت و اگر شرکت دولتی‌ای مانند «کودلکو» در اختیار نداشتیم، انجام چنین کاری ناممکن می‌شد. آغاز همه‌چیز از نقطه صفر بسیار دشوار است.

بنابراین برای جمع‌بندی، پرسش من این است: فرض کنید بخواهیم اقدامی مشابه انجام دهیم؛ نه لزوما با مشارکت مستقیم دولت در تولید، بلکه مشابه از این جهت که طراحی سیاستی سنجیده‌ای وجود داشته باشد که در آن دولت نقش هماهنگ‌کننده ایفا کند، درباره آینده بیندیشد و بازار را طراحی کند. تصور کنید بخواهید چنین کاری را در ده بخش اقتصادی مهم شیلی انجام دهید. آیا تجربه لازم برای انجام آن را دارید؟ آیا دولت از دانش لازم برخوردار است؟ به گمان من پاسخ منفی است. ما چنین ظرفیتی نداریم. بنابراین باید این ظرفیت را بسازیم؛ همان تجربه، اطلاعات و دانشی که در مورد «کورفو» و «کودلکو» در اختیار داشتیم. ما باید این ظرفیت را در درون دولت ایجاد کنیم و حقیقتا معتقدم «کورفو» مناسب‌ترین مکان برای این کار است؛ زیرا پیش‌تر چنین اقداماتی را انجام داده، اکنون نیز در برخی موارد در حال انجام آن است؛ اما لازم است این ظرفیت دوباره بازسازی شود.

در پایان می‌خواهم اشاره کنم که کتابی درباره برنامه‌ای وجود دارد که «کورفو» در اواخر دهه ۱۹۶۰ در شیلی تدوین کرده بود. در دهه ۱۹۶۰، «کورفو» فقط یک نهاد تامین مالی یا بوروکراتیک نبود؛ بلکه نوعی «دولت دانا» یا «دولت دارای ظرفیت شناختی» محسوب می‌شد. یعنی دولت در آن دوره شناخت بسیار دقیق، جزئی و عملیاتی از ساختار اقتصاد «شیلی» داشت. اگر آن کتاب را بخوانید، متوجه می‌شوید که دولت در آن زمان می‌دانست هر منطقه چه چیزی تولید می‌کند، مزیت‌های هر بخش چیست، کدام صنایع قابلیت توسعه دارند، زنجیره‌های تولید چگونه عمل می‌کنند، فرصت‌های صنعتی کجا قرار دارند و محدودیت‌های زیرساختی و فناورانه چیست؛ یعنی دولت فقط سیاست‌گذار انتزاعی نبود؛ بلکه دارای «دانش انباشته عملی» درباره اقتصاد واقعی کشور بود. اجرای سیاست صنعتی موفق، فقط به پول یا قانون نیاز ندارد؛ بلکه به «ظرفیت دانشی دولت» نیاز دارد. تجربه موفق لیتیوم در «شیلی» تصادفی نبود؛ بلکه به این دلیل ممکن شد که نهادهایی مانند «کورفو» و «کودلکو» طی دهه‌ها دانش تخصصی، تجربه مذاکره، شناخت بازار و فهم فنی انباشته کرده بودند. برای اتخاذ تصمیم در برخی موارد، برای انجام کاری مشابه آنچه در حوزه لیتیوم انجام دادیم که در آن دولت نقشی بسیار مهم ایفا می‌کند به اطلاعات و تجربه تخصصی نیاز دارید تا بتوانید تصمیمی سنجیده اتخاذ کنید.

ماریانا مازوکاتو

ارائه بسیار جذابی بود و موضوعات فراوانی در آن وجود داشت که هر یک می‌تواند به مطالعه موردی بدل شود. ما در موسسه همواره می‌گوییم یکی از نقاط ضعف تا کنون این بوده که به این تجربه‌ها در سطح جهانی به اندازه کافی اهمیت نداده‌ایم و به آن‌ها نپرداخته‌ایم و پایگاه داده‌ای نیز از مطالعات موردی مشابه آنچه برای بخش خصوصی ساخته شده، ایجاد نکرده‌ایم. به «هاروارد بیزنس اسکول» و روش‌شناسی مطالعات موردی آن بیندیشید؛ ببینید چه اندازه تخصصی به این موضوع می‌پردازند که چه چیز درون شرکت‌ها کار می‌کند و چه چیز کار نمی‌کند. دقیقا باید از خلال همین گونه پژوهش‌ها و تجربه‌هایی که شما عرضه می‌کنید آغاز کنیم و این مجموعه مطالعات را بسازیم. حال اما چند پرسش

متفاوت دارم و سپس بحث را به جمع می‌سپارم، بنابراین از حاضرین می‌خواهم از هم‌اکنون به پرسش‌های خود بیندیشند.

پرسش‌ها را در چند حوزه دسته‌بندی می‌کنم. نخست، مساله ظرفیت مالی و قواعد مالی و ناتوانی یا ناآگاهی بسیاری از دولت‌ها در تمایز قائل‌شدن میان هزینه‌های جاری و سرمایه‌گذاری بلندمدت و حتی مساله سنجش ارزش بلندمدت سرمایه‌گذاری‌های عمومی است. این دقیقا مشکلی است که وزارت دارایی ما در انگلستان، یعنی «خزانه‌داری» با آن دست به گریبان است. دولت «استارمر» با برنامه‌ای بسیار جاه‌طلبانه روی کار آمد، اما قواعد مالی نادرستی داشت و سپس به جای آن‌که مطابق توصیه‌های شما بلند بیندیشد، شروع کرد به دست‌کاری قواعد موجود. باید به یاد داشته باشیم که «دیلما روسِف» (اقتصاددان و سیاستمدار برزیلی و نخستین زنی که در تاریخ این کشور طی دوره ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۶ به ریاست‌جمهوری رسید) هنگامی که رئیس‌جمهور بود نه به دلیل فساد و نه به سبب ماجرای «پتروبراس» بلکه دقیقا به این دلیل استیضاح شد که کوشید همان کاری را انجام دهد که شما توصیف کردید؛ یعنی خارج‌کردن هزینه‌های آموزشی از ترازنامه‌ها و نگاه هزینه‌فایده، زیرا می‌دانست این اقدام به‌طور گسترده فقر را کاهش خواهد داد، اما قواعد مالی چنین اجازه‌ای نمی‌داد. او با وجود این، آن را انجام داد؛ همان کاری که در همین‌جا نیز هم‌زمان رخ می‌داد. در «برزیل»، همان اقدام بهانه‌ای برای برکناری دولت شد. این‌ها مسائل عمیقا سیاسی‌اند. گاه قواعد مالی اگر موضوع، هزینه‌های دفاعی باشد، خیلی زود کنار گذاشته می‌شوند، اما به محض آن‌که موضوع، هزینه‌های اجتماعی، سلامت و مانند آن باشد، ناگهان قواعد بسیار سخت‌گیرانه‌تر می‌شوند.

منظورم چارچوب رایج حسابداری و قواعد مالی دولت است؛ مخصوصا قواعدی که در اروپا و نهادهای بین‌المللی برای سنجش «کسری بودجه» و «بدهی عمومی» به کار می‌رود را می‌توانم مثال بزنم. آیا فقط کمی قواعد موجود را اصلاح کردید، یا واقعا تلاش کردید منطق بنیادیِ محاسبه‌ی بدهی، کسری و سرمایه‌گذاری عمومی را تغییر دهید؟ (اگر دولت برای ساختن زیرساخت، آموزش، فناوری سبز یا تحقیق علمی هزینه کند، این هزینه‌ها در حساب‌های مالی عمدتاً به‌عنوان «خرج» و عامل افزایش کسری دیده می‌شوند، حتی اگر در آینده بازده اقتصادی عظیمی ایجاد کنند). می‌دانم که اصلاحات جدید فقط «بدهی خام» دولت را نگاه نمی‌کنند، بلکه دارایی‌های دولت را هم وارد محاسبه می‌کنند، اما این هنوز کافی نیست. بسیاری از سرمایه‌گذاری‌های عمومی اصلاً به‌عنوان «دارایی» به رسمیت شناخته نمی‌شوند، یا در قواعد کسری بودجه، سرمایه‌گذاری و هزینه‌ی جاری با هم یکی فرض می‌شوند. اینکه آیا در فرمول‌بندی این قواعد تلاشی داشتید؟ منظورم جدا کردن هزینه‌های سرمایه‌گذاری از هزینه‌های جاری، خارج‌کردن برخی سرمایه‌گذاری‌های عمومی از محدودیت‌های سخت کسری بودجه، ارزش‌گذاری دارایی‌های عمومی نامشهود (مثل دانش، فناوری، سلامت، ظرفیت صنعتی) و استفاده از «ترازنامه‌ی کامل دولت» به‌جای فقط نگاه‌کردن به بدهی است. آیا شما فقط در حاشیه قواعد موجود اصلاحات جزئی کردید، یا واقعا تلاش کردید منطق نئولیبرالی حسابداری مالی دولت را تغییر دهید؟

نیکولاس گرائو

نخست اجازه دهید نکته‌ای کلی بیان کنم. من معتقدم قواعد مالی مهم‌اند، اما واقعیت این است که میان داشتن قاعده و قدرت تصمیم‌گیری آینده همواره تنش ملموسی وجود دارد. قاعده دقیقا یعنی محدودکردن خود در تصمیم‌گیری‌های آتی و این کار دلایلی دارد که حاضر شده‌اید برای آن هزینه‌ای بپردازید. پرسش نخست این است که آیا اصولا می‌خواهید قواعدی داشته باشید و سپس این‌که آیا می‌توانید در این قواعد شیوه‌ای متفاوت برای سنجش نوآوری و موارد مشابه بگنجانید یا نه. نزدیک‌ترین کاری که ما انجام دادیم، با توجه به پرسش شما، برنامه توسعه پایدار بود. ایده این بود که مقدار مشخصی از منابع مالی به علم، فناوری و نوآوری اختصاص یابد، اما نه به شکلی بی‌جهت و فاقد جهت‌گیری؛ بلکه تلاش کردیم علم، فناوری و نوآوری را به صورت هدفمند و مطابق اهداف مشخص در حوزه رشد و رشد سبز، از جمله لیتیوم، هیدروژن سبز و دیگر اولویت‌ها هدایت کنیم. این ایده در آغاز بسیار موفق بود، زیرا ما هزینه بیشتری در این حوزه صرف کردیم و در آن مقطع، قیمت لیتیوم بسیار بالا بود و درآمدهای رنتی قابل‌توجهی داشتیم. اما سپس قیمت کاهش یافت و تداوم برنامه بسیار دشوار شد. برنامه پابرجا ماند و همچنان ادامه دارد، اما افزایش بودجه تخصیص‌یافته به آن دیگر امکان‌پذیر نبود. ما در آغاز دولت، تامین مالی‌ها در این زمینه را افزایش دادیم اما بعد حفظ روند آن دشوار شد.

در حوزه سیاست‌گذاری عمومی نوآوری‌هایی نیز رخ داد، زیرا در وزارت اقتصاد کوشیدیم کاری مشابه ساختار موجود در وزارت توسعه اجتماعی «شیلی» انجام دهیم؛ یعنی همکاری نزدیک با دفتر بودجه در تعیین نحوه هزینه‌کرد این منابع و چرایی آن با توجه به اهداف تعیین‌شده. ما از آن تجربه بسیار آموختیم. اما

در نهایت نوآوری نهایی و بنیادینی در نحوه ثبت این موارد در بودجه که پرسش شما بود، اتفاق نیفتاد.

ماریانا مازوکاتو

امروز که آزاد هستید و می‌توانید هر نوع فعالیتی انجام دهید، چه توصیه‌ای برای پرداختن به این موضوع دارید؟ مساله‌ای که این همه صاحب‌نظر آن را مطالبه می‌کنند؟ همان‌گونه که به‌درستی اشاره کردید، باید متخصصان حوزه اقلیم و سلامت را وارد کار کنیم. اگر به گزارش «نیک استرن» درباره تغییر اقلیم نگاه کنید، او تصریح کرد که هزینه عدم اقدام، از هزینه اقدام بیشتر است. بگذارید فراموش کنیم که آیا اساسا دغدغه تغییر اقلیم یا سلامت جوانان را داریم یا نه. هزینه پیشگیری از بسیاری از مشکلات اجتماعی، کمتر از تامین هزینه زندان‌هایی است که افراد در صورت سقوط از لایه‌های حمایتی نهایتا به آنجا می‌رسند. در حوزه اقلیم و سلامت شواهد بسیار فراوانی وجود دارد که باید اکنون اقدام کنیم تا از تصاعد هزینه‌ها در آینده جلوگیری شود. آیا احساس می‌کنید، به‌ویژه با توجه به اینکه بسیاری از اعضای تیم شما از دانشگاه آمده بودند، اکنون می‌توانیم از دل این تجربه مطالعات موردی بسازیم تا هزینه‌های ناشی از انجام درست کارها و همچنین موارد شکست را اندازه‌گیری کنیم؟ شکست‌هایی که گاهی به این دلیل رخ داد که برخی سیاست‌ها در راهروهای کنگره یا پارلمان به بم‌بست رسیدند.

نیکولاس گرائو

نخست، همان‌گونه که در خلال ارائه می‌گفتم، به نظر من ما هنوز تا اندازه‌گیری درست این مسائل بسیار فاصله داریم و این موضوع در سیاست‌گذاری عمومی اهمیت زیادی دارد. برای نمونه، در حوزه سرمایه‌گذاری، نهادی در «وزارت توسعه اجتماعی» شیلی وجود دارد که بازده اجتماعی هر سرمایه‌گذاری را ارزیابی می‌کند. هنگامی که بازده اجتماعی به اندازه کافی بالا باشد، آنگاه مجوز انجام آن سرمایه‌گذاری صادر می‌شود. چنین سازوکاری در حوزه سیاست صنعتی، نوآوری یا فناوری نداریم. شاید در این حوزه کار بسیار دشوارتر باشد، اما در نهایت باید اطلاعات بهتری داشته باشیم. محدودیت اصلی ما در این زمینه هم پارلمان نبود. البته تا جایی که نتوانستیم اصلاح مالیاتی مورد نظر خود را که برای تامین مالی این برنامه و سایر امور بسیار مهم بود به تصویب برسانیم، مشکل به پارلمان مربوط می‌شد؛ اما باید صادق باشم و بگویم مساله ما پارلمان نبود. مساله در درون دولت بود، نزد ما، نزد خود من در سال پایانی دولت؛ زیرا با توجه به مشوق‌هایی که وجود دارد، سرمایه‌گذاری در مسائل بلندمدت بسیار دشوار است. این دشواری ناشی از نگرانی درباره انتخابات بعدی است. اگر در جلسه‌ای به شما بگویند اگر این بودجه را صرف سلامت عمومی نکنید، انسان‌ها می‌میرند و شما باید میان این انتخاب و سرمایه‌گذاری در فناوری جدیدی که پانزده سال بعد به ثمر می‌رسد تصمیم بگیرید، این تصمیم‌گیری ناممکن می‌شود. به همین دلیل است که پیشنهاد دوم من اساسا بر این نکته تاکید می‌کند که مساله شخصی نیست که در قدرت است. مساله مشوق‌هایی است که آن فرد دارد. ما باید این مشوق‌ها را تغییر دهیم؛ در غیر این صورت در آینده نیز همان نتایج را تکرار خواهیم کرد.

ماریانا مازوکاتو

به نظر من شما نکته‌ای را مطرح کردید که ما در اینجا و در کارهایی که در «برزیل» و سایر نقاط انجام داده‌ایم عمیقا به آن باور داریم. آن اینکه مساله این نیست که میان مشکل اجتماعی و مرگ‌ومیر در بیمارستان‌ها از یک سو و فناوری از سوی دیگر یکی را انتخاب کنیم. مساله دقیقا این است که چگونه می‌توان مشکل اجتماعی را با راهبرد نوآوری و راهبرد صنعتی درهم آمیخت و به آن پرداخت، نه اینکه سیاست رفاه را در این‌سو و سیاست صنعتی را در آن‌سو قرار دهیم. کاری که ما در زمینه تغذیه مدارس انجام داده‌ایم؛ وعده‌های غذایی سالم، خوش‌طعم و پایدار برای همه کودکان؛ این پرسش را پیش می‌کشد که شکل تازه حکمرانی بین‌دستگاهی و بین‌وزارتخانه‌ای، میان وزارت‌های کشاورزی، سلامت، دارایی، آموزش و صنعت چگونه باید باشد و اینکه چگونه می‌توانیم از همه ابزارهای حکمرانی برای این نوع از سیاست‌گذاری‌ها بهره‌برداری کنیم.

پرسش بعدی من از شما این است. شما درباره «کورفو» صحبت کردید که مانند یک سازمان توسعه نوآوری است. درس‌آموخته‌های شما درباره اینکه اکوسیستم ابزارها، سازوکارها و نهادهای مختلف چگونه باید هم‌راستا شوند چه بود؟ ممکن است «کورفو» به خوبی کار کند، اما اگر ابزارهایی مانند سیاست‌های تدارکات دولتی وجود نداشته باشد؛ همان حوزه‌ای که ما در «برزیل» بسیار روی آن کار کرده‌ایم؛ آنگاه حتی وقتی شرکت‌های کوچک برای انجام کارهای بزرگ تامین مالی می‌شوند، اگر بازاری پیش‌روی آن‌ها نباشد، مقیاس نمی‌گیرند. فراتر از «کورفو»، آیا نمونه‌هایی داشتید که «کورفو» با یک بانک دولتی، سیاست تدارکات، راهبرد دیجیتال تعامل داشته باشد؛ یعنی جایی که حاصل جمع بزرگ‌تر از مجموع اجزاء باشد؟

آیا سطح برنامه‌ریزی دولت شما در این برنامه‌های اجتماعی مستلزم آن بود که نهادها، با یک طراحی در سطح کلان و ترسیم چشم‌انداز، به شیوه‌هایی با یکدیگر همکاری کنند که پیش‌تر سابقه نداشت؟ آیا با تدبیر یک برنامه جامع چنین رویکردهایی در دولت شما شکل گرفت؟

نیکولاس گرائو

بگذارید نکته‌ای درباره پرسش پیشین بگویم. ما قانون تدارکات عمومی را در «شیلی» تغییر دادیم تا سیاست تدارکات عمومی مبتنی بر نوآوری ایجاد کنیم. گمان می‌کنم این امر در آینده اهمیتی بسیار خواهد داشت، زیرا حجم تدارکات عمومی در «شیلی» حدود ۲۰ میلیارد است و این برای اندازه بودجه ما بسیار قابل توجه است. درباره پرسش شما، پاسخ کوتاه این است که دولت «شیلی» برای چنین امری طراحی نشده است. به گمان من اگر بخواهیم دگرگونی اقتصادی در «شیلی» محقق شود، باید ساختار دولت را نیز دگرگون کنیم. این یک شرط بنیادین برای دستیابی به آن نتیجه است. در سال پایانی حضورم در دولت، هر بار با رهبران بخش خصوصی و انجمن‌های بنگاه‌ها گفت‌وگو می‌کردم، می‌کوشیدم آنان را متقاعد کنم که لازم است برای تغییر در ساختار دولت فشار بیاورند. هر زمان با یک بنگاه دیدار می‌کردم، از من خواستار دولتی متفاوت می‌شد. شاید این واژه‌ها را به زبان نمی‌آوردند، اما چیزی که مطالبه می‌کردند همین بود. مساله این است که آن‌ها درباره اندازه دولت، مالیات و نظام تنظیم‌گری صحبت می‌کنند، اما به این نمی‌اندیشند که برای تحقق این اهدافی که در پی آن هستند، به چه نوع دولتی نیاز دارند.

در تمام این سیاست‌ها، نیازمند دیدگاه بلندمدت و برنامه‌ای مشترک هستیم که با تغییر افراد در قدرت دگرگون نشود. به همین دلیل است که نگاه بخش خصوصی نسبت به این مسائل بسیار اهمیت دارد. دولت «شیلی» تعامل را بسیار دشوار می‌کند. برای نمونه، هنگامی که ما دستور کار «هیدروژن سبز» را پیش می‌بردیم، یکی از کارهای ما این بود که بخش خصوصی را با «وزارت کارهای عمومی»، «وزارت آموزش» و «وزارت کار» در یک جا گرد آوریم تا بتوانند تعامل داشته باشند. یکی از دلایلی که وزارتخانه‌هایی مانند کار و مسکن اهدافی مولد در دستور کار خود ندارند، این است که به چنین شیوه‌ای با بخش خصوصی گفت‌وگو نمی‌کنند. بنابراین، تعامل در درون دولت و تعامل میان بخش خصوصی و عمومی، چیزی است که باید در «شیلی» بازاندیشی شود. به گمان من «کورفو» می‌تواند در نهایت رهبری این روند را بر عهده گیرد.

ماریانا مازوکاتو

به نکته جالبی اشاره کردید. ما اینجا بر روی «شاخص توانمندی بخش عمومی» کار می‌کنیم؛ شاخصی که دقیقا برای تغییر جهت بحث از دوگانه «دولت بزرگ یا دولت کوچک» به سمت دولتی توانمند و پویا طراحی شده است؛ دولتی که انعطاف‌پذیر و چابک است و با شهروندان کار می‌کند نه بر آنان. نکته‌ای که درباره شرکت‌ها وجود دارد، دست‌کم در تجربه من، برای نمونه در «انگلیس» با «مراکز کاتاپولت» که قرار است محل تلاقی علم و صنعت از طریق یک نهاد دولتی باشند، این است که در بهترین حالت دارند به سمت پرسش از بخش خصوصی درباره نیازهای آن‌ها از دولت یا از نظام علمی می‌روند اما در مقابل، «مؤسسات فراونهوفر» در «آلمان» کاملا متفاوت‌اند. در آنجا کنشگران عمومی و خصوصی در کنار یکدیگر درباره چالش‌های آینده می‌اندیشند و این رویکرد بسیار امیدبخش‌تر است. چنین ترتیباتی موجب می‌شود به جای آنکه لابی‌گری‌های رانتی بخش خصوصی برای کسب امتیازات یا خواسته‌های گوناگون از دولت شکل بگیرد، توافق‌هایی از طریق تامین مالی دولتی پا بگیرد که از نوعی هدف عمومی خاستگاه می‌گیرد و سپس با افراد مشتاق در بخش خصوصی همکاری شود. بنابراین طراحی این مشارکت‌ها واقعا اهمیت دارد. اما پیش از آنکه بحث را به جمع بسپارم، یک پرسش آخر مطرح می‌کنم و آن بهره‌گیری از علمای اقتصاد در دولت است و اعتنا به علم اقتصاد است. ما همین دو هفته پیش «شورای اندیشه اقتصادی نوین برای سده بیست و یکم» را راه‌اندازی کردیم که من ریاست آن را به طور مشترک با وزیر اقتصاد اسپانیا بر عهده دارم. شما «شیلی» را در مقایسه با کشوری مانند «برزیل»، جایی که وضعیت این روزها بسیار جالب است، زیرا در دوره «لولا» شمار فراوانی از اقتصاددانان از دل دانشگاه به دولت آمده‌اند، چگونه مقایسه می‌کنید؟ رابطه‌ای که شما میان نیازهای یک دولت پیشرو یا حتی سوسیالیستی و پایه دانشگاهی در وزارتخانه‌های ملی یافتید چه بود؟ به چه ترتیب کوشش کردید در شیلی با دانشجویان و استادان گره ایجاد کنید. آیا تلاش‌هایی که در ارتقاء میزان تناسب برنامه‌های آموزشی با اهداف مورد نیاز انجام دادید اثری بر توانایی شما در همکاری با آن‌ها داشت؟

نیکولاس گرائو

مقدمتا عرض کنم به گمان من یک راه دیگر برای توجیه سازوکار بازخورد میان بخش خصوصی و بخش عمومی آن است که از دل این تعامل نوعی صیانت از سرمایه‌گذاری بلندمدت بیرون آید. زیرا در «شیلی»، نخبگانی که در بخش خصوصی حضور دارند نفوذ بسیار

زیادی دارند و نظر آنان به شدت تعیین‌کننده است. نمی‌گویم که این امر برای مردم‌سالاری ما مطلوب است، اما این واقعیت موجود است. پس اجازه دهید این‌گونه بیان کنم. تا آنجا که می‌کوشیدم آنان را متقاعد کنم که درباره نوعی دیگر از دولت بیندیشند، از آن رو بود که اگر آنان برای آن فشار وارد کنند، ما شاهد دگرگونی در دولت خواهیم بود. انگیزه‌ای که در یک دولت چهارساله برای پذیرش یک دگرگونی گسترده در ساختار دولت وجود دارد تقریباً صفر است، زیرا ممکن است سه یا چهار سال صرف آن تحول شود و با این حال نتایج آن آشکار نگردد. بنابراین تنها راه تحقق چنان دگرگونی آن است که نخبگان کشور آن را طلب کنند. به گمانم این خود دلیل دیگری برای ضرورت چنین بازخوردهایی است.

اکنون به پرسش شما می‌پردازم که بسیار مهم است: رابطه میان دانشگاه و سیاست‌گذاری عمومی. دست‌کم در این حوزه‌ها یعنی توسعه اقتصادی، راهبردهای صنعتی و مانند آن، «شیلی» به خوبی کار نمی‌کند. به گمانم در مقیاس وسیع‌تر آمریکای جنوبی نیز چندان خوب عمل نمی‌کند، اما می‌خواهم بر مورد شیلی تمرکز کنم. از منظر دولت، ساختار دولتی افرادی را در اختیار ندارد که وظیفه‌شان صورت‌بندی این دست پرسش‌ها باشد. در حوزه عمومی، انتظاری که باید از آن داشت طرح پرسش‌های درست برای جامعه دانشگاهی است. برای اندیشیدن به پرسش‌های درست، زمان لازم است و افرادی باید باشند که هم زمان و هم دانش کافی داشته باشند. این امری است که باید در دولت اصلاح شود. از منظر دانشگاهی نیز تمامی انگیزه‌ها به سوی انتشار مقاله در نشریات خاص جهت‌گیری شده است و آن نشریات در مجموع به پرسش‌های مهم بی‌اعتنا هستند، به‌ویژه در جهان جنوب یا در کشورهای ما. چالش‌های شیلی امروز متفاوت و کاملا خاص هستند اما برای آن نشریات، «شیلی» صرفا یک مطالعه موردی است و به ویژگی‌های خاص مسائل اهمیتی نمی‌دهند. مطالعات موردی برای سیاست‌گذاری درست نقشی حیاتی دارند.

حال به عنوان جمع‌بندی، یک ایده درباره چگونگی حل این مساله دارم. یک امکان آینده آن است که افرادی نیمی از زمان خود را در دانشگاه و نیمی از زمان را در «کورفو» کار کنند. دانشگاه‌ها اهمیت دارند؛ زیرا به شما انضباط فکری و زمان برای اندیشیدن عمیق به پرسش‌های مهم می‌دهند. این سرمایه بسیار ارزشمندی است هنگامی که در دولت کار می‌کنید. مشکل این است که افراد در حال حاضر آن زمان را صرف پرسش‌های دیگری می‌کنند. بنابراین مساله به این بازمی‌گردد که چه کسی پرسش‌ها را طرح می‌کند و چه کسی به آن‌ها پاسخ می‌دهد و در وضعیت کنونی، هیچ یک از این دو نقش به درستی کار نمی‌کند. واقعیت این است وقتی یک نفر در دولت و یک نفر در دانشگاه کار می‌کند، گفت‌وگو بسیار دشوار می‌شود و شاید لازم باشد همان شخص در هر دو جا کار کند. این می‌تواند یک راه‌حل باشد.

ماریانا مازوکاتو

جالب است. من اغلب از مثال «استیو چو» در آمریکا استفاده می‌کنم. او یک فیزیکدان برنده جایزه نوبل بود که وزیر انرژی در دولت «اوباما» شد. همیشه از خود می‌پرسم اگر مأموریت این بود که «بیا و به ما کمک کن یک مالیات کربنی طراحی کنیم» یا «بیا و به ما کمک کن تسلا را تشویق و زنجیره تامین آن را امن کنیم» آیا او هرگز آن شغل را می‌پذیرفت؟ اما مأموریت واقعی او این بود که «به ما کمک کن یک برنامه محرک ۸۰۰ میلیارد دلاری را با جهت‌گیری سبز طراحی کنیم» و او گفت «فردا می‌آیم». با کمال میل «استنفورد» را ترک کرد و آمد تا آن کار را انجام دهد. پس مساله هم طراحی قرارداد است، همان اعزام موقت نیرو؛ یعنی آوردن افراد دانشگاهی یا افراد بخش خصوصی به دولت برای مدتی، و هم این پرسش که چه چیزی افراد برجسته را به پذیرفتن چنین نقشی ترغیب می‌کند. مساله دوم، خودِ مأموریت است. آیا برای جهت‌دهی، شکل‌دهی و هدایت امری با هدف عمومی به دولت می‌آیید، یا برای اینکه صرفا ریسک‌زدایی کنید، تسهیل کنید، اصلاح کنید، اداره کنید یا مقررات‌گذاری کنید؟ همه این مسائل در نهایت به همان چیزی بازمی‌گردد که ما در این موسسه امروز به آن دلبسته‌ایم، یعنی خیر عمومی.

پانویس

* «سلسو فورتادو»، سهم قابل توجهی در ایجاد ساختارگرایی اقتصادی داشته و نقشی موثر در آن رویکردی دارد که امروز کمیسیون اقتصادی سازمان ملل متحد برای آمریکای لاتین و کارائیب (ECLAC) طبق آن عمل می‌کند. او پس از ورود به سیاست، در سال ۱۹۶۱ به عنوان وزیر برنامه‌ریزی در دوران ریاست جمهوری «گولارت» مشغول به کار شد و در سال ۱۹۸۵ توسط دولت «سارنی» به وزارت فرهنگ رسید.