گفتگو با سعید صافی اردهایی

(در خصوص کتاب تقابل سیاست و صنعت در ایران)



سعید صافی‌اردهایی
نویسنده

«سعید صافی اردهایی» متولد ۱۳۷۴ در شهرستان سراب است که کارشناسی اقتصاد را از دانشگاه تبریز و ارشد و دکترای علوم سیاسی را با گرایش سیاست‌گذاری عمومی هر دو از دانشگاه تهران دریافت داشته است. صافی در زمینه اقتصاد سیاسی و توسعه کشورهای شرق آسیا مقالات متعددی نگارش کرده و از سابقه مطالعات او چنین برمی‌آید که طرفدار جدی نهادگرایی و مداخله موثر دولت برای رفع نواقص بازار است. او امروز اتخاذ راهبرد توسعه صنعتی دولت توسعه‌گرا و گذار توسعه‌ای به سبک شرق آسیا را مدل مناسبی برای توسعه ایران می‌داند. مجله سیاست‌پژوهی به بهانه کتاب ایشان با عنوان «تقابل سیاست و صنعت در ایران» که به همت شرکت چاپ و نشر بازرگانی منتشر شده، گفتگویی با ایشان داشته است.

سیاست‌پژوهی: جناب صافی دغدغه اصلی شما برای نوشتن این کتاب چه بود؟ آیا رویدادی خاص (مثل یک سیاست صنعتی شکست‌خورده یا یک برنامه توسعه‌ای خاص در ایران) جرقه اولیه را زد؟

- موضوع توسعه صنعتی، موضوعی بسیار مهم در بین علاقه‌مندان به مباحث توسعه است. در ابتدا باید گفت که علی‌رغم اهمیت زیاد توسعه صنعتی در ایران و ایضا اتخاذ سیاست‌ها و راهبردهای صنعتی در خور برای نیل به توسعه صنعتی، متون موجود به زبان فارسی در این حوزه اندکند. کتاب تقابل سیاست و صنعت در ایران کوشیده تا حدودی این خلا را پر کند. علاقه به تلفیق سیاست و اقتصاد و اهمیت نقش سیاست و نهادها در توسعه کشورها نیز از دیگر دلایل نگارش کتاب بود. اینکه دولت چه نقشی در توسعه داشته و چرا باید چنین نقشی داشته باشد. اینکه کشور ما چرا علی رغم سابقه برنامه‌ریزی طولانی مدت نتوانسته به توسعه صنعتی دست یابد به‌نظر من ریشه این امر را در نهادها و بطور کلی سیاست جستجو کرد و این مهمترین انگیزه من از تالیف این کتاب بود.

سیاست‌پژوهی: یکی از تمایزهای اصلی کتاب شما تأکید بر «دولت توسعه‌گرا» به‌عنوان پیش‌شرط موفقیت سیاست صنعتی است. از نظر شما، در شرایط کنونی ایران (ساختار نهادی، سیاسی و اقتصادی فعلی)، کدام‌یک از مؤلفه‌های دولت توسعه‌گرا بیشترین کمبود یا نقص را دارد؟

- یک سوال مهم وجود دارد، آیا همه دولت‌ها می‌توانند طراح و مجری سیاست‌های صنعتی باشند یا نه و اینکه گونه‌ای خاص از دولت‌ها هستند که توانایی طراحی و اجرای سیاست‌های صنعتی برای نیل به توسعه صنعتی را

دارا هستند؟ این جاست که پای «دولت توسعه‌گرا» شرایط و پیش زمینه‌های تحقق آن به میان می‌آید. این مفهوم «دولت توسعه‌گرا» دارای چه مؤلفه‌ها و ویژگی‌هایی است که آن را توانمند می‌سازد تا سیاست‌های صنعتی را به پیش ببرد. آیا ویژگی‌های گفته شده برای دولت توسعه‌گرا در مورد ایران نیز صدق می‌کند؟ این مهمترین سوال کتاب بود. در پاسخ باید گفت دولت توسعه‌گرا دو وجه دارد. یک وجه ساختاری و یک وجه ایدئولوژیک. در وجه ساختاری و فرم، کشور ما وضعیت میانه‌ای دارد و نه آنقدر خوب است و نه آنقدر بد. سازمان برنامه و بودجه ما در دوران‌هایی عملکرد بسیار خوبی داشته است. در وجه ایدئولوژیک اما فهم نخبگان ما از جناح‌ها مختلف درگیر اعوجاج مختلفی است. عده‌ای بشدت ایدئولوژی اسلام سیاسی چپ انقلابی را دنبال می‌کنند و عده‌ای دیگر روشنفکری و حقوق بشر و توسعه سیاسی از پایین را. دولت توسعه‌گرای مد نظر ما دنبال هیچ کدام از اینها نیست. دنبال توسعه اقتصادی از بالاست. به نظرم این کج فهمی از توسعه و مدل مناسب توسعه برای ایران مهمترین نقطه ضعف ماست.

سیاست‌پژوهی: در کتاب به تجربه کره‌جنوبی و ژاپن پرداخته‌اید. اگر بخواهید فقط دو یا سه ابزار یا سازوکار سیاست صنعتی این کشورها را که فکر می‌کنید در شرایط ایران «قابل اقتباس» هستند را انتخاب و اصلاحاتی پیشنهاد دهید گزینه شما چیست؟

- در باب نتایج حاصله از بحث سیاست صنعتی در ژاپن می‌توان گفت که اتخاذ سیاست‌های صنعتی در ژاپن موجبات تغییرات ساختاری بلندمدت را در کل اقتصاد ژاپن فراهم کرد و این سیاست‌ها برای حل مشکلات اقتصادی در شرایط زمانی مختلف تدوین و اجرا می‌شدند و سیاستگذاران صنعتی ژاپن شامل کمیته‌های گوناگون متشکل از دیوانسالاران، صاحبان صنایع، بانکداران و سرمایه گذاران بودند که این ترکیب موجب نوع خاصی از هماهنگی‌های ساختاری شد که نه آن تناسب سیاست صنعتی با زمان و نه این هماهنگی ساختاری هیچ یک در سیاستگذاری صنعتی در ایران مشاهده نمی‌شود. در باب کره‌جنوبی هم همینطور. سه راهکار مداخله موثر، فهم درست از توسعه و طراحی راهبرد توسعه صنعتی مطابق مدل توسعه‌گرا در این کشور مشاهده می‌شود. اولی یعنی آنکه هر مداخل‌های خوب نیست و دولت باید مداخله موثر و هدفمند انجام دهد. دومی را در سوال قبلی توضیح دادم و در مورد سومی ما یک نقشه راه برای توسعه صنعتی کشور نداریم. اسنادی هست اما در این اسناد خبری از راهبرد توسعه صنعتی دولت توسعه‌گرا شبیه مسیر کره و ژاپن نیست.

سیاست‌پژوهی: بسیاری از منتقدان سیاست صنعتی (به ویژه در فضای نئولیبرال) می‌گویند این سیاست‌ها به راحتی به رانت‌جویی، فساد و ناکارآمدی منجر می‌شود. پاسخ شما به این انتقاد کلاسیک چیست، به‌ویژه با توجه به تجربه تاریخی ایران؟

- اگر الزامات نهادی و نونهادی مانند حقوق مالکیت و شفافیت و مانند آن رعایت شود، میزان رانت و فساد کاهش می‌یابد. ضمن آنکه مداخله به خودی خود باعث رانت نیست، بلکه مداخله ناموثر و غیرهدفمند است که رانت و فساد ایجاد می‌کند. در تجربه ایران به کرات شاهد چنین حمایت‌هایی هستیم. این‌ها مدنظر ما نیست؛ چراکه مداخله و حمایت موثر و هدفمند محسوب نمی‌شود. با توسل به ادبیات اقتصاد نهادگرای جدید نتیجه می‌گیریم که «بازار» یگانه سازوکار عملی برای هماهنگ‌سازی عوامل اقتصادی نیست و دولت در کنار بازار، بنگاه و ایضا سایر نهادهای اقتصادی یکی از محرک‌های مهم در هماهنگ‌سازی و افزایش کارایی نظام بازار محسوب می‌شود. دولت از طریق مداخلات هوشمند و هدفمند (که هدفش افزایش کارایی کل نظام اقتصادی است) مانند برقراری نظام حقوق مالکیت کارا، حفظ ثبات اقتصاد کلان، ترویج ایدئولوژی ملی و مانند آن هزینه‌های مبادله را تا حد زیادی کاهش دهد. آنچه اقتصاد نهادگرای جدید می‌گوید هم منافع و هم مضرات مداخله دولت است و نه به مانند نظریه‌های شکست دولت و شکست بازار که فقط منافع یا فقط مضرات مداخله دولتی را می‌بینند. این چارچوب نظری (اقتصاد نهادگرای جدید) به ما در نحوهٔ مداخله هوشمندانه و هدفمندانهٔ دولت در به حرکت درآوردن چرخ‌های توسعه صنعتی کمک شایانی خواهد کرد تا تفاوت نتایج مداخلات دولتی در جهت نیل به توسعه صنعتی در کشورهایی مانند کره و ژاپن با تجارت ناموفق معلوم گردد تا دولت ما نیز با درس‌گیری ازین تجارب و با دخالت‌های

هوشمند به کمک روند توسعه صنعتی بشتابد و نه آنکه با دخالت‌های نابجا اقتصاد ایران را به ورطه تجارب سوسیالیستی بغلطاند. به‌علاوه استدلال طرفداران عدم مداخله دولتی نه تنها ضعیف بوده بلکه حتی این مدعیان بازارگرایی گاهی خود علیه بازار استدلال می‌کنند. به عنوان مثال در بحث آثار بیرونی اگر فراگیری آثار بیرونی را بپذیریم در نتیجه قبول منطق مبادلات بازاری هم سخت می‌نماید و لزوم مداخله دولتی (برای استمرار سازوکار مبادله بازاری) آشکار می‌گردد. لزوم مداخله دولتی برای استمرار نظم بازاری بدلیل ناتوانی بازار (به تنهایی) از استمرار سازوکار بازار از دیگر نتایج مهم است. تجربه تاریخی نشان می‌دهد که راه بازار با افزایش بی‌سابقه مداخله‌گرایی مداوم، متمرکز و برنامه‌ریزی شده بود که باز شد و بازماند. حتی کسانی که سرسختانه طرفدار مبری شدن دولت از وظایف نامربوط بودند (و هم استدلال ایشان در حقیقت چیزی جز محدود کردن دولت نبود) نمی‌توانستند به چیزی جز همان دولتی دل خوش کنند که از قدرت و بوروکراسی جدید برای استقرار «عدم مداخله دولت» برخوردار شده بود. در اقتصادهای جهان سوم که اساسا اقتصاد بازاری استقرار نیافته و بازار بسیار ضعیف‌تر از آنست که سازوکار بازار به پیش برود، راهبرد توسعه صنعتی دولت حداقل برای کشورهایی مانند ایران که پیش زمینه‌ها و بسترهای اجتماعی-ساختاری لازم را نداشته و ایضا در آینده نزدیک نیز اساسا بازار قدرتمندی برای آن متصور نمی‌توان بود، راهبرد مناسبی به نظر نمی‌رسد و لزوم وجود دولتی مداخله‌گر برای نیل به توسعه احساس می‌شود. دولتی که با استفاده از قدرت، استقلال از طبقات و گروه‌ها و اقشار اجتماعی و توانایی نهادی و دیوانسالارانه کشور را به توسعه اقتصادی رهنمون کند که در ادبیات اقتصاد سیاسی آنرا دولت توسعه‌گرا نام می‌نهند. توسعه دارای ماهیتی سیاسی است و «دولت» نقطه کانونی موضوعات سیاسی می‌باشد. درنتیجه برای نیل به توسعه باید ویژگی‌های نهادی و ساختاری دولت (ظرف) اصلاح شده و نیز محتوای دولت (مظروف) به سمت توسعه‌گرایی میل کند. لذا به نظرم با توجه به بسترها و شرایط حاکم بر کشور و اقتصاد ایران، از میان مکاتب اقتصادی گوناگون مکتب نهادگرایی (و نونهادگرایی) مناسب‌ترین مکتب و از میان راهبردهای نوین توسعه صنعتی، راهبرد دولت توسعه‌گرا مناسب‌ترین گزینه برای ایران هستند.

سیاست‌پژوهی: با توجه به تحریم‌های طولانی‌مدت و محدودیت دسترسی به فناوری و بازارهای جهانی، فکر می‌کنید سیاست صنعتی ایران در دهه‌های آینده باید بیشتر به سمت «خودکفایی فناورانه» برود یا همچنان باید روی «پیوند با زنجیره‌های ارزش جهانی» تمرکز کند؟

- باوجود تحریم‌ها که تمرکز روی پیوند با زنجیرهای ارزش جهانی کاری سخت است و نیازمند رفع تحریم. در شرایط فعلی اما تمرکز روی هوش مصنوعی و بطور کلی فناوری‌های جدید و اخذ بخش‌های پایه آن از کشورهایی مانند چین می‌تواند راهگشا باشد. بطور کلی هر دو مسیر بالا سختی‌ها و آسانی‌هایی دارند ولی اگر یک سیاست صنعتی هدفمند روی فناوری داشته باشیم مانند چین ۲۰۲۵ یا مگاپروژه‌های چین در دوران «هوجین تائو» و «شی جین پینگ»، می‌توانیم مانند چین پیشرفت‌هایی حاصل کنیم.

سیاست‌پژوهی: با توجه به تحولات جهانی اخیر مانند همسایه‌گزینی، دوست‌گزینی، قانون تراشه آمریکا و سند سبز اروپا و مانند آن، فکر می‌کنید فضای سیاست صنعتی در جهان پساکرونا و پساجنگ اوکراین چگونه تغییر کرده و این تغییرات چه تأثیری بر گزینه‌های ممکن ایران می‌گذارد؟

- فضا از نئولیبرالیسم و اجماع واشنگتنی فاصله گرفته و به سمت ملی‌گرایی اقتصادی و خودکفایی و بطور کلی «نومرکانتیلیزم» رفته است و این به نفع طرفداران مداخله و سیاست صنعتی است. ایران نیز باید به سمتی حرکت کند که بتواند در یک صنعت حرفی برای گفتن داشته باشد. این به معنای انزوا نیست بلکه به معنای این است که جهان اکنون کمتر نئولیبرال‌تر از گذشته است.

سیاست‌پژوهی: ارزیابی شما از سیاست‌های صنعتی سه دهه اخیر ایران (مثلا سیاست‌های جایگزینی واردات دهه ۶۰ و ۷۰، سیاست‌های اصل ۴۴ و خصوصی‌سازی، یا تمرکز بر دانش‌بنیان و اقتصاد مقاومتی در دهه ۹۰ و ۱۴۰۰) چیست؟ کدام‌یک از این رویکردها نزدیک‌ترین به منطق سیاست صنعتی توسعه‌گرایانه کتاب بوده‌اند؟

- اگر بخواهیم جمع‌بندی از سیاست صنعتی ایران داشته باشیم می‌توانیم به چند محور اشاره کنیم. محور نخست «راهبردهای توسعه صنعتی مسلط بر احکام برنامه» است. در برنامه اول توسعه‌گرایش به راهبرد توسعه صنعتی

«دولت توسعه‌گرا»، در برنامه‌های دوم و سوم توسعه گرایش به راهبرد «دولت حداقل» و در برنامه‌های چهارم و پنجم و ششم هم «راهبرد دولت حامی» گرایش غالب در برنامه‌ها بوده‌اند. گرایش دولت حداقل بر احکامی مانند خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی و آزادسازی قیمت‌ها تأکید کرده و گرایش دولت حامی بازار بر احکامی مانند رقابت پذیری، حاکمیت شایسته (حکمرانی خوب)، بهبود فضای کسب و کار تأکید می‌کند. محور دوم «سیاست‌های صنعتی غالب در برنامه‌های توسعه» است. برنامه اول توسعه به دلیل اتخاذ راهبرد دولت توسعه‌گرا و سیاست صنعتی فعال (به تبع راهبرد دولت توسعه‌گرا) بیشترین احکام مرتبط با توسعه صنعتی را در باب سیاست‌های صنعتی عمودی و سیاست‌های تجاری (معطوف به صادرات) صادر کرده است. تأکید برنامه دوم بر سیاست‌های تجاری و برنامه سوم بر سیاست‌های پولی است و این یعنی سیاست‌های صنعتی، که طبق تعریف «ها-جون چانگ» سیاست‌هایی هستند که به طور مستقیم بخش صنعت را مورد هدف قرار می‌دهند، حضور کم‌رنگی در برنامه‌های دوم و سوم داشته‌اند. برنامه چهارم توسعه سیاست صنعتی آمایشی را محور سیاست‌های صنعتی قرار داده و برنامه پنجم نیز سیاست‌های صنعتی افقی (سیاست‌های صنعتی کلی حمایت از همه صنایع) را مد نظر داشته است. در برنامه ششم هم تاکید بر خصوصی‌سازی و ورود به تجارت جهانی است. محور سوم هم «گزینش‌های صورت گرفته در برنامه‌های توسعه اول تا پنجم» است. متأسفانه در هیچ یک از برنامه‌های توسعه شاهد گزینش صنایع راهبردی نیستیم و تنها به صدور احکامی چند آن هم به طور کلی و بعضا مبهم اکتفا شده است. یادآوری می‌شود که سیاست گزینش یکی از مهم‌ترین محورهای سیاست‌های صنعتی دولت‌های توسعه‌گرا است. برنامه اول توسعه به صورت فعال «صنایع سنگین» را در اولویت قرار داده بود. در بندهای دیگر برنامه صنایع کوچک نیز مورد توجه بوده‌اند ولی هماهنگ‌سازی بخش‌ها و اولویت‌ها در برنامه نادیده گرفته شده بود. در برنامه دوم شاهد تعارضاتی جدی میان خط مشی اهداف کلی و سیاست‌های کلی هستیم. به طوری که سیاست‌های کلی برنامه بر آزادسازی تمرکز کرده و ملاک گزینش در همهٔ بخش‌ها را بر «مزیت نسبی» قرار می‌دهد در حالی که در خط مشی‌های کلی و ذیل هدف «رشد و توسعه پایدار با محوریت بخش کشاورزی» استثنائات گوناگونی برای بخش‌هایی مانند کشاورزی، صنایع دستی و ایضاً بنگاه‌های کوچک اشتغالزا قائل می‌شود.

احکام فرابخشی برنامه سوم به تبع راهبرد دولت حداقل بر کوچک‌سازی دولت تکیه دارد ولی تأکیدات برنامه بر اولویت صنایع کوچک و اشتغالزا و حمایت‌های مالی از این دست صنایع بوده است. همان‌طور که گفتیم مبنای اصلی سیاست‌گذاری برنامه چهارم «آمایش» است و همهٔ گزینش‌ها معطوف به همین مبناست اما معیارهای وسیعی برای حمایت‌گری مطرح شده است مانند حمایت از صنایع دارای «مزیت نسبی» و یا «مزیت رقابتی» و یا صنایع برخوردار از «فناوری‌های نوین» و «انرژی بر صادرات گرا». حمایت از صنایع کوچک (البته از زاویه اشتغال‌زا بودن آنها) و نیز توجه ویژه به صنایع پتروشیمی و مناطق ویژه از دیگر سیاست‌های گزینش گرایانه برنامه چهارم بوده‌اند. برنامه پنجم نیز ملاک آمایش را به صورت ویژه مورد عنایت قرار داده است. بدون این که سند مدونی در این باب ارائه کند. برنامه پنجم اما معیارهایی چون توسعه زنجیرهٔ پایین‌دستی، صنایع واسطه‌ای (پتروشیمی، فلزات اساسی، محصولات معدنی غیر فلزی) را به عنوان صنایع مورد حمایت اعلام کرده و ایضا به صنایع پتروشیمی و انرژی‌بر معدنی توجه ویژه‌ای مبذول داشته است.

کتاب همچنین تنگناهای برنامه‌های توسعه پس از انقلاب را در پنج دسته تقسیم‌بندی کرده است. ۱- لزوم اشتغالزایی: همهٔ برنامه‌های توسعه فارغ از گرایش توسعه صنعتی مسلط بر آن‌ها مجبور به اتخاذ سیاست‌هایی برای مواجهه با بحران بیکاری بوده‌اند. به همین دلیل است که تمام برنامه‌های توسعه (و حتی اسنادی مانند اقتصاد مقاومتی) کم و بیش بر ایجاد «صنایع کوچک اشتغالزا» تأکید داشته‌اند در حالی که هیچ کدام از برنامه‌های مذکور عناصر جدی و مدونی در این حوزه نداشته‌اند. ۲- گسترش فزاینده و افراطی مناطق آزاد و ویژه: تأسیس مناطق آزاد و ویژه در برنامه اول توسعه با هدف توسعه صادرات و مقررات‌زدایی مورد توجه قرار گرفت. توسعه کمی این مناطق در برنامه‌های بعدی هم ادامه یافت و البته شاهد شیفت برنامه‌ها از فلسفهٔ تأسیس این مناطق (یعنی صادرات) به واردات هستیم به طوری که برنامه پنجم توصیه‌هایی در باب گسترش مناطق آزاد و تاکید بر کلید واژه «واردات»

دارد. ۳- حمایت از صنایع خاص: طبیعتا میزان تأثیر سیاست یک برنامه از طول مدت زمان آن برنامه فراتر رفته و بر برنامه‌های بعدی هم اثر گذار است. جهت‌گیری برنامه اول توسعه در زمینهٔ صنایع سنگین (گرچه در برنامه‌های بعدی ادامه یافت) اما همین شکل‌گیری صنایع سنگین بعدها موجب رشد برخی صنایع دیگر شد که در برنامه‌های بعدی احکامی را در حمایت از آن‌ها به دنبال داشت. حمایت از صنایع معدنی انرژی بر و صنایع پتروشیمی و قرار دادن مناطق این صنایع در قالب مناطق ویژه (کاهش مقررات محدود کننده برای فعالیت این صنایع) در برنامه چهارم و معافیت‌های ویژه صادرات غیر نفتی برای صنایع فوق الذکر در برنامه پنجم باعث ایجاد محدودیت و تنگناهایی برای برنامه‌های بعدی خواهد شد.۴- ابهام در سبک نگارش نیز یکی از مهم‌ترین مشکلاتی که برنامه‌های توسعه از آن رنج می‌برند ابهام در سبک نگارش می‌باشد. قرار دادن تبصره‌های بسیار و گاه متضاد برای یک ماده واحده و استفاده از واژه‌هایی که مابه ازای مشخصی ندارند و تفسیر آن به دستگاه اجرایی بستگی دارد از جملهٔ همین ابهامات است. فی المثل عبارت «هدفمندسازی یارانه‌ها در راستای افزایش تولید» جمله‌ای است که تفاسیر بسیار گوناگونی از آن به عمل آمده است.

همانطور که در کتاب هم توضیح دادم سیاست صنعتی مدنظر مدل دولت توسعه‌گرا در هیچکدام از دولتها و برنامه‌ها مدنظر نبوده و نوعی حرکت پاندولی میان بازارگرایی افراطی و مداخله گرایی غیر هدفمند را میان برنامه‌ها شاهد هستیم و این بزرگترین نقطه ضعف می‌باشد که ناشی از عدم وجود راهبرد توسعه صنعتی بلندمدت است.

سیاست‌پژوهی:
تشکر بابت این گفتگو و بابت کتاب خوبتان