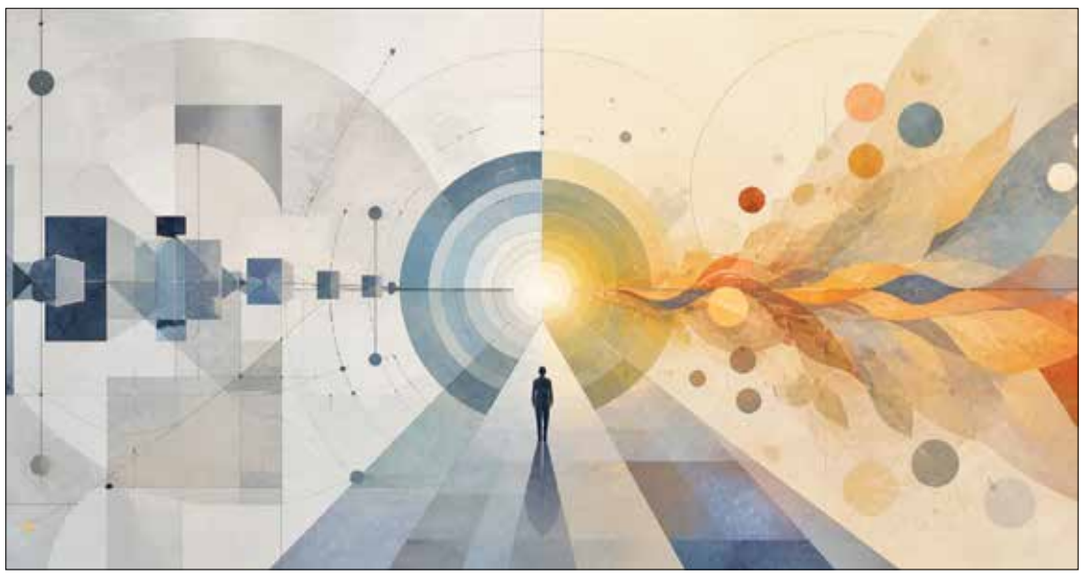
# جابه‌جایی اهداف و ابزار

## ها جون چانگ در کتاب تغییر نهادی و توسعه اقتصادی به نقد الگوها و تجویزهای یکسان در سیاست‌گذاری می‌پردازد



تاریخ توسعه



حسین سخنور
پژوهشگر توسعه

چرا برخی کشورها توانسته‌اند مسیر توسعه اقتصادی را طی کنند، درحالی‌که برخی دیگر، با وجود اجرای سیاست‌هایی مشابه، همچنان با مشکلات ساختاری دست‌وپنجه نرم می‌کنند؟

کتاب «تغییر نهادی و توسعه اقتصادی»، نوشته ها جون چانگ و همکاران، از منظری متفاوت به این پرسش اساسی اقتصاد توسعه می‌پردازد. پاسخ نویسندگان را باید در نقد این تصور جست‌وجو کرد که می‌توان مجموعه‌ای از سیاست‌ها و نهادهای مطلوب را شناسایی کرد و سپس آنها را فارغ از تفاوت‌های تاریخی، اقتصادی و سیاسی، در همه کشورها به کار گرفت. از این منظر، توسعه نه محصول پیروی از یک الگوی از پیش‌تعیین‌شده، بلکه نتیجه فرآیندی پیچیده از تغییرات نهادی است که باید با شرایط هر جامعه تناسب داشته باشد.

این رویکرد، در درجه نخست، نقدی است برایده «یک نسخه واحد برای همه/ One Size Fits All»؛ که از دهه ۱۹۸۰، در قالب برنامه‌های اصلاحی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، در بسیاری از کشورهای درحال‌توسعه رواج یافت. این برنامه‌ها، با وجود تفاوت‌های گسترده میان ساختارهای اقتصادی و نهادی کشورها، اغلب بر مجموعه‌ای کمابیش مشابه از سیاست‌ها تأکید می‌کردند. فرض بر این بود که آزادسازی اقتصادی، خصوصی‌سازی، محدودکردن مداخله دولت و استقرار نهادهای مبتنی بر الگوهای متعارف اقتصاد بازار، مسیر مشترکی برای دستیابی به توسعه فراهم می‌کند. اما تجربه بسیاری از کشورها نشان داد اجرای چنین دستورالعمل‌هایی نه‌تنها لزوماً به نتایج مورد انتظار منجر نمی‌شود، بلکه گاه می‌تواند ظرفیت‌های تولیدی و نهادی آنها را نیز تضعیف کند. چانگ و همکارانش معتقدند، سیاست‌های توسعه‌ای را نمی‌توان مستقل از زمینه نهادی‌ای که در آن اجرا می‌شوند، ارزیابی کرد (ص ۲۷).

اهمیت این استدلال برای ایران روشن است. در بحث‌های اقتصادی کشور، بارها با این تصور مواجه می‌شویم که یک راه‌حل مشخص، از خصوصی‌سازی گرفته تا آزادسازی قیمت‌ها یا اصلاح ساختار نظام بانکی، می‌تواند به‌تنهایی گره‌ای از مشکلات توسعه بگشاید. در مقابل، رویکرد نهادی می‌پرسد این سیاست در چه ساختاری اجرا می‌شود، چه انگیزه‌هایی برای کنشگران ایجاد می‌کند، چه ظرفیت‌هایی برای اجرای آن وجود دارد و چه روابطی میان دولت، بنگاه‌ها و نظام مالی برقرار است. بنابراین پرسش اصلی صرفاً انتخاب سیاست درست نیست؛ بلکه شناخت شرایطی است که یک سیاست را به ابزاری مؤثر برای توسعه تبدیل می‌کند. یکی از نتایج مهم این نگاه، فاصله‌گرفتن از تصور وجود رابطه‌ای ضروری و ساده میان شکل یک نهاد و کارکرد مطلوب آن است. به بیان دیگر، نمی‌توان فرض کرد که هر کارکرد اقتصادی یا اجتماعی الزاماً به شکل نهادی معینی نیاز دارد. چانگ در این زمینه با ایده «تک‌وظیفگی نهادی/ Institutional Monotasking» مخالفت می‌کند؛ یعنی این تصور که هر نهاد باید فقط یک وظیفه مشخص داشته باشد و عملکرد مطلوب آن نیز صرفاً با تحقق همان وظیفه سنجیده شود (ص ۳۲).

چانگ در این بخش به «حقوق مالکیت» اشاره و تصریح دارد، این تصور که نظام حقوق مالکیت مطلوب ضرورتاً باید از الگوی مالکیت خصوصی رایج در کشورهای غربی پیروی کند، درست نیست، چراکه کیفیت نهادها را نمی‌توان صرفاً از روی شکل حقوقی آنها تعیین کرد. نظام حقوق مالکیت باید با توجه به کارکردهای اقتصادی، شرایط اجتماعی و الزامات توسعه‌ای ارزیابی شود. ازاین‌رو، تقلید از نهادهای موجود در کشورهای توسعه‌یافته، بدون توجه به زمینه‌ای که آن نهادها در آن شکل گرفته‌اند، الزاماً به نتایج مشابه منتهی نمی‌شود. راهکار مناسب، ترکیبی از یادگیری و اقتباس از تجربه‌های دیگران با نوآوری نهادی متناسب با شرایط بومی است (ص ۲۹) چراکه یک نهاد در موطن خود نیز ممکن است دچار انحراف شود، چه رسد وقتی که به جغرافیایی دیگر مهاجرت کند. در همین نقطه، بحث به مفهوم «انحراف نهادی / Institutional Perversion» می‌رسد؛ وضعیتی که در آن، یک نهاد به‌تدریج از کارکرد اولیه و هدف مورد انتظار خود فاصله می‌گیرد یا حتی در جهت مخالف آن عمل می‌کند. برای مثال، نظام ثبت اختراع، قرار است با ایجاد انگیزه برای نوآوری، از حقوق نوآوران حمایت کند؛ اما اگر قواعد آن به‌گونه‌ای طراحی یا اجرا شوند که انحصارهای طولانی‌مدت را تقویت کنند و دسترسی به دانش و فناوری را محدود سازند، ممکن است به جای تشویق نوآوری، به مانعی در برابر آن تبدیل شوند. در اینجا، وجود یک نهاد به‌خودی‌خود نشانه پیشرفت نیست؛ باید دید آن نهاد در عمل چه رفتاری را تشویق می‌کند و چه پیامدهایی به بار می‌آورد (ص ۳۹).

این تمایز، ما را به مفهوم «فناوری نهادسازی/ Technology of Institution Building» می‌رساند. مسأله توسعه صرفاً شناسایی نهادهایی نیست که در کشورهای موفق وجود دارند؛ مسأله مهم‌تر، چگونگی طراحی و ترکیب آنها در شرایط مشخص هر کشور است. برای مثال، اگر بپذیریم که یک کشور درحال‌توسعه برای گسترش ظرفیت مالی خود به نهادهای مالی کارآمدتری نیاز دارد، هنوز پرسش‌های اساسی بسیاری باقی می‌ماند: چه سهمی از منابع باید از طریق مالیات و چه سهمی از طریق استقراض دولت تأمین شود؟ کدام شکل از مالیات با ساختار اقتصادی و محدودیت‌های سیاسی کشور سازگارتر است؟ هر ابزار مالیاتی چه پیامدهایی برای تولید، توزیع درآمد و اهداف اجتماعی خواهد داشت؟ پاسخ به این پرسش‌ها مستلزم انتخاب میان گزینه‌های نهادی مختلف و سنجش تناسب آنها با شرایط موجود است، نه پیروی مکانیکی از الگویی ازپیش‌تعیین‌شده (ص۳۰). از این منظر، درس اصلی کتاب برای توسعه ایران آن است که نباید بحث توسعه را به انتخاب میان دوگانه‌های ساده‌ای مانند دولت یا بازار، مالکیت دولتی یا خصوصی و مداخله یا عدم مداخله تقلیل داد. آنچه اهمیت دارد، شناخت روابط میان نهادها، انگیزه‌ها و ظرفیت‌های اجرایی و سپس طراحی ترتیباتی است که بتوانند اهداف توسعه‌ای را محقق کنند. دو تجربه تاریخی که در ادامه بررسی خواهیم کرد، یعنی ملی‌سازی صنایع در اتریش و فرانسه پس از جنگ جهانی دوم، که نشان می‌دهد تحت شرایط تاریخی و الزامات خاص توسعه، مالکیت دولتی می‌تواند به ابزاری برای بازسازی و صنعتی‌شدن تبدیل شود. دوم، نقش بانک مرکزی که برخلاف تصور رایج، در همه کشورها و در همه دوره‌ها به تضمین ثبات قیمت‌ها محدود نبوده و می‌تواند متناسب با نیازهای اقتصادی، در تأمین مالی تولید و پیشبرد صنعتی‌شدن نیز نقش ایفا کند.

### ملی شدن صنایع در اروپا و ایران

چانگ و همکارانش اشاره می‌کنند که کشورهایی مانند فرانسه، اتریش، فنلاند، نروژ و تایوان، در دوره‌هایی از توسعه خود، به طور گسترده از شرکت‌های دولتی برای مهندسی تحولات اقتصادی بهره گرفتند (ص ۵۲) و به طور مشخص‌تر و مصداقی‌تر مطرح می‌کنند که ملی شدن شرکت‌های صنعتی در کشورهایی مانند اتریش و فرانسه پس از جنگ جهانی دوم با انتقال برخی ویژگی‌های صنعتی خاص از یک طبقه سرمایه‌دار صنعتی محافظه‌کار و غیرپویا به مدیران حرفه‌ای بخش عمومی متمایل به فناوری مدرن و سرمایه‌گذاری‌های تهاجمی به صنعت آن کشورها کمک کرد (ص ۵۴).

این تجربه‌ها نشان می‌دهند، مالکیت دولتی نه لزوماً نشانه فاصله‌گرفتن از توسعه اقتصادی است و نه به‌خودی‌خود تضمین‌کننده آن؛ اهمیتش به شرایط تاریخی، اهداف سیاست‌گذاری و نحوه سازماندهی و اداره بنگاه‌ها بستگی دارد. به عنوان مثال در فرانسه، ملی‌سازی‌های پس از جنگ در بستر ویرانی‌های اقتصادی، ضرورت بازسازی زیرساخت‌ها و تلاش برای نوسازی صنعتی صورت گرفت. دولت در سال‌های ۱۹۴۴ تا ۱۹۴۶، بخش‌هایی از اقتصاد، از جمله معادن زغال‌سنگ، تولید برق و گاز، بانک‌ها و شرکت رنو را به مالکیت عمومی درآورد. این اقدامات اهداف متعددی را دنبال می‌کردند: بازسازی ظرفیت تولید، تأمین انرژی برای اقتصاد در حال احیا، کنترل گلوگاه‌های راهبردی و فراهم‌کردن امکان برنامه‌ریزی اقتصادی در مقیاسی فراتر از تصمیم‌های منفرد بنگاه‌های خصوصی. تأسیس و گسترش بخش عمومی در اقتصاد فرانسه را باید در پیوند با برنامه‌های نوسازی و برنامه‌ریزی پس از جنگ، از جمله «برنامه مونه» فهمید؛ برنامه‌ای که شش حوزه اصلی صنعت کشور را ملی اعلام می‌کرد، حوزه‌های زغال سنگ، برق، فولاد، سیمان، ماشین‌آلات کشاورزی، حمل‌ونقل (این موارد بسیار شبیه بند «الف» قانون «حفاظت و توسعه صنایع ایران» هستند. از این منظر «برنامه مونه» فرانسه شباهتی عجیب با قانون «حفاظت و توسعه صنایع ایران» دارد.)

در اتریش نیز ملی‌سازی صنایع سنگین و برخی مؤسسات مالی، در شرایط خاص پس از جنگ و اشغال کشور توسط نیروهای متفقین شکل گرفت. قانون ملی‌سازی سال ۱۹۴۶، بنگاه‌های مهمی را در حوزه‌هایی مانند معدن، صنایع آهن و فولاد و بخش‌های مرتبط با انرژی و بانکداری دربرگرفت. این سیاست از یک‌سو با ضرورت بازسازی اقتصادی و حفظ کنترل داخلی بر دارایی‌های مهم صنعتی ارتباط داشت و از سوی دیگر، به مسأله مالکیت دارایی‌هایی گره خورده بود که در جریان جنگ و پس از آن، وضعیت حقوقی و اقتصادی پیچیده‌ای پیدا کرده بودند. بنابراین، ملی‌سازی در اتریش نیز صرفاً برآمده از یک نظریه انتزاعی درباره برتری مالکیت دولتی نبود؛ بلکه پاسخی نهادی به مجموعه‌ای از مسائل تاریخی، سیاسی و اقتصادی بود.

در اینجا تجربه ایران پس از انقلاب ۱۳۵۷ اهمیت پیدا می‌کند. هرچند ملی‌سازی صنایع در ایران و اروپای پس از جنگ جهانی دوم در دو بستر تاریخی متفاوت رخ داد، اما مقایسه آنها می‌تواند به فهم بهتر رابطه میان مالکیت، ظرفیت دولت و ضرورت‌های توسعه کمک کند. در اروپا، جنگ زیرساخت‌های اقتصادی را ویران کرده بود و بازسازی تولید، تأمین انرژی و هدایت سرمایه‌گذاری‌ها در اولویت قرار داشت. ایران نیز پس از پیروزی انقلاب با بحران مدیریت بنگاه‌ها، اختلال در روابط کار و تولید و خروج بخشی از صاحبان سرمایه و مدیران صنعتی مواجه شد. در چنین شرایطی، مسأله صرفاً تغییر مالکیت نبود؛ پرسش اصلی این بود که چگونه می‌توان از فروپاشی واحدهای تولیدی و نابودی ظرفیت‌های صنعتی جلوگیری کرد؟ قانون «حفاظت و توسعه صنایع ایران» که در ۱۰ تیر ۱۳۵۸ به تصویب شورای انقلاب رسید، در چنین فضایی شکل گرفت. این قانون، صنایع را برحسب وضعیت و شرایط مالکیت آنها دسته‌بندی می‌کرد و برای گروه‌های مختلف ترتیبات متفاوتی در نظر می‌گرفت. بنابراین، حتی در متن قانونی که مبنای ملی‌سازی بخشی از صنایع قرار گرفت، با یک الگوی یکسان برای همه بنگاه‌ها مواجه نیستیم؛ بلکه با مداخله‌ای حقوقی و سازمانی روبه‌رو هستیم که قرار بود به بحران مالکیت و مدیریت در شرایط انقلابی پاسخ دهد. در مقدمه قانون نیز بر ضرورت احیای صنایع، رفع وابستگی اقتصادی، گسترش اشتغال و در عین حال پرهیز از دولت‌سالاری و حمایت از ابتکار بخش غیردولتی تأکید شده بود.

مقایسه تجربه فرانسه و اتریش با ایران، در نهایت، قرار نیست ثابت کند که ملی‌سازی همیشه راه‌حل مناسبی است یا مالکیت دولتی بر مالکیت خصوصی برتری دارد. هدف، نشان‌دادن این نکته است که تصمیم درباره مالکیت بنگاه‌ها باید از دل مسأله اقتصادی و نهادی هر دوره بیرون بیاید. فرانسه و اتریش در شرایط بازسازی پس از جنگ، از مالکیت عمومی برای حفظ و گسترش ظرفیت‌های راهبردی اقتصاد بهره گرفتند؛ در ایران نیز ملی‌سازی بخشی از صنایع در بستر بحران انقلابی و اختلال در فعالیت بنگاه‌ها صورت گرفت.

برای سیاست‌گذاری اقتصادی امروز ایران، این تجربه دست‌کم دو پرسش مهم ایجاد می‌کند: نخست، در چه شرایطی مداخله دولت برای حفظ ظرفیت تولید، هماهنگی سرمایه‌گذاری‌ها یا جلوگیری از فروپاشی بنگاه‌ها ضرورت پیدا می‌کند؟ دوم، اگر چنین مداخله‌ای ضروری باشد، چه سازوکارهایی باید طراحی شوند تا مالکیت عمومی به بوروکراسی غیرپاسخگو، تخصیص ناکارآمد منابع و تداوم بنگاه‌داری بدون هدف روشن تبدیل نشود؟

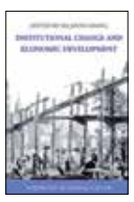
این پرسش‌ها به مراتب مهم‌تر از انتخاب انتزاعی میان دولت و بازارند. از منظر نهادی، مسأله اصلی این است که چه ترتیباتی، در چه شرایطی و برای تحقق چه اهدافی مناسب‌اند. همان‌طور که تجربه‌های پس از جنگ نشان می‌دهند، دولت می‌تواند در مقاطعی نقش فعالی در بازسازی و صنعتی‌شدن ایفا کند؛ اما موفقیت این نقش به کیفیت نهادها، ظرفیت اجرایی، شیوه تأمین مالی و سازوکارهای نظارت و پاسخگویی بستگی دارد. این دقیقاً همان درسی است که می‌توان از چارچوب نظری چانگ گرفت: نه ملی‌سازی به‌خودی‌خود مترادف توسعه است و نه خصوصی‌سازی به‌خودی‌خود راه‌حل توسعه؛ آنچه اهمیت دارد، تناسب ترتیبات نهادی با مسأله‌ای است که یک جامعه در مقطع تاریخی مشخص با آن روبه‌رو است.

### روایت فراموش‌شده بانک‌های مرکزی

یکی از فصول مهم کتاب «تغییر نهادی و توسعه اقتصادی»، فصل ششم با عنوان «بانک‌های مرکزی به‌مثابه کارگزار توسعه اقتصادی» (صص. ۱۲۵ تا ۱۴۳) به قلم جرالد اپستاین است. کلیت این فصل به این مهم تأکید دارد که تاریخ بانکداری مرکزی را نمی‌توان صرفاً تاریخ مبارزه با تورم و حفظ ثبات پولی دانست. بانک‌های مرکزی در کشورهای مختلف، متناسب با شرایط تاریخی، ساختار اقتصادی و اهداف سیاسی خود، وظایف متنوعی بر عهده گرفته‌اند؛ از تأمین مالی دولت و مدیریت نرخ ارز گرفته تا هدایت اعتبارات، حمایت از صنایع منتخب و کمک به شکل‌گیری بازارهای مالی ملی. بنابراین، اگر امروز از بانک مرکزی عمدتاً نهادی مستقل با مأموریت اصلی کنترل تورم تصور می‌کنیم، باید به یاد داشته باشیم که این تصویر، نه تعریف یگانه بانک مرکزی در طول تاریخ است و نه بازتاب کاملی از تجربه کشورهای توسعه‌یافته.

اپستاین برای توضیح این مسأله، ابتدا توجه ما را به پیامدهای توزیعی سیاست‌های بانک مرکزی جلب می‌کند. سیاست پولی صرفاً متغیرهایی مانند نرخ تورم، نرخ بهره یا حجم نقدینگی را تغییر نمی‌دهد؛ بلکه بر موقعیت اقتصادی گروه‌های مختلف نیز اثر می‌گذارد. افزایش نرخ بهره ممکن است به سود طلبکاران و دارندگان دارایی‌های مالی و به زیان بدهکاران و بنگاه‌های نیازمند اعتبار تمام شود. همچنین، سیاست‌های اعتباری می‌توانند به نفع بخش صنعت یا بخش مالی، تولیدکنندگان کالاهای قابل مبادله یا فعالان بخش‌های غیرقابل‌مبادله و گروه‌های مختلف اجتماعی عمل کنند. از این منظر، سیاست پولی حتی زمانی که با زبان فنی و غیرسیاسی بیان می‌شود، واجد پیامدهای توزیعی است و بر مناسبات اقتصادی و اجتماعی تأثیر می‌گذارد. این نکته اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا نشان می‌دهد نمی‌توان سیاست پولی را از پرسش‌های مربوط به ساختار تولید، اشتغال و توزیع درآمد جدا کرد. تصمیم درباره اینکه اعتبار با چه هزینه‌ای و در چه حجمی در دسترس کدام بخش‌های اقتصادی قرار گیرد، بر مسیر رشد و توسعه کشور اثر می‌گذارد. به همین دلیل، نویسنده این بخش از کتاب، در کنار نقش‌های متعارف بانک مرکزی، بر دو نقش کمتر مورد توجه نیز تأکید می‌کند: «نقش سیاسی و نقش تخصیصی (ص ۱۲۹).

اگر بخواهیم استدلال اپستاین را یک گام جلوتر ببریم، باید به تفاوت میان آنچه بانک مرکزی در نظریه اقتصادی امروز «باید» انجام دهد و آنچه بانک‌های مرکزی در تاریخ واقعاً انجام داده‌اند، توجه کنیم. نویسنده فصل ششم کتاب، نشان می‌دهد بسته سیاستی رایج در رویکرد نئولیبرال، یعنی استقلال بانک مرکزی، تمرکز بر مهار تورم و اتکا به ابزارهای غیرمستقیم پولی، با بخش مهمی از تاریخ بانکداری مرکزی حتی در کشورهای توسعه‌یافته سازگار نیست. بانک‌های مرکزی در دوره‌های مختلف، افزون بر مدیریت پول و ثبات مالی، در تأمین مالی دولت، مدیریت نرخ ارز و حمایت از بخش‌های اقتصادی نقش داشته‌اند. البته این بحث به معنای بی‌اهمیت‌بودن ثبات قیمت‌ها یا ضرورت انضباط پولی نیست. مسأله این است که چرا باید تنها یک کارکرد بانک مرکزی را معیار ارزیابی آن قرار دهیم و سایر نقش‌های تاریخی‌اش را نادیده بگیریم؟ اپستاین یادآور می‌شود حتی درباره تعریف دقیق بانک مرکزی و وظایف ضروری آن نیز میان مورخان و اقتصاددانان توافق کاملی وجود ندارد.



از روح کتاب «تغییر نهادی و توسعه اقتصادی» و برآیند نظر چانگ و همکاران او می‌توان استنباط کرد که در دنیا برای توسعه از هر ابزار ممکنی استفاده می‌کنند. نمی‌گویند بانک مرکزی دو وظیفه کلاسیک دارد و نباید از آنها تخطی کرد. اگر شرایط اقتضا کند، بانک مرکزی را به ابزار تأمین مالی تولید و هدایت اعتبار به سمت صنایع تبدیل می‌کنند؛ همان‌طور که اگر لازم باشد، برای زمین‌نخوردن صنعت کشور، صنایع را ملی می‌کنند

وظایفی مانند انتشار اسکناس، بانکداری دولت، ایفای نقش بانک بانک‌ها، وام‌دهندگی نهایی، مدیریت نرخ ارز و سطح قیمت‌ها و هدایت اعتبار، در دوره‌ها و کشورها به شکل‌های متفاوتی ترکیب شده‌اند. (ص ۱۲۸).

نکته اساسی آن است که بانک مرکزی تنها با ایجاد ثبات اقتصاد کلان به توسعه کمک نمی‌کند؛ در برخی تجربه‌های تاریخی، مستقیماً در جهت‌دهی به منابع مالی و پشتیبانی از اهداف ملی مشارکت داشته است. از همین رو، برای شناخت نقش توسعه‌ای بانک مرکزی باید تاریخ آن را در بستر شکل‌گیری دولت، تحولات صنعتی و نیازهای مالی هر کشور مطالعه کرد، نه اینکه الگوی امروزین یک گروه از کشورها را به‌عنوان نسخه‌ای جهان‌شمول به دیگران تعمیم داد.

برای درک این نقش‌ها، کافی است به تاریخ شکل‌گیری بانک‌های مرکزی نگاه کنیم. بانک انگلستان در سال ۱۶۹۴، در بستر نیاز دولت به تأمین مالی جنگ با فرانسه تأسیس شد. بنابراین، یکی از نخستین کارکردهای نهادی که بعدها به الگوی بانک مرکزی مدرن تبدیل شد، تأمین مالی دولت و تقویت ظرفیت مالی آن بود؛ نه تمرکز بر هدفگذاری تورم به معنای امروزی. این تجربه نشان می‌دهد توسعه نهادهای مالی و شکل‌گیری ظرفیت دولت، از ابتدا پیوندی نزدیک با یکدیگر داشته‌اند.



تغییر نهادی و توسعه اقتصادی

- نویسنده: ها جون چانگ و همکاران
- مترجم: میکائیل عظیمی
- انتشارات: پژوهشکده امور اقتصادی
- تعداد صفحات: ۳۶۸ صفحه
- قیمت: ۲۵۰۰۰۰ تومان

تجربه ایالات متحده نیز آموزنده است. فدرال رزرو در سال ۱۹۱۳ تأسیس شد تا به مشکلات ساختاری نظام بانکی، از جمله هراس‌های بانکی و انعطاف‌ناپذیری عرضه پول، پاسخ دهد. اما مأموریت آن به این مسائل محدود نماند. یکی از اهداف مهم بنیانگذاران فدرال رزرو، تقویت توان بانک‌های آمریکایی برای تأمین مالی تجارت داخلی و بین‌المللی و رقابت با بانک‌های لندن بود. توسعه بازار پذیرش اسناد تجاری و امکان خرید این اسناد به‌وسیله بانک‌های فدرال، بخشی از ابزارهایی بود که به این هدف کمک کرد. به بیان دیگر، بانک مرکزی آمریکا نه‌فقط برای ایجاد ثبات در نظام بانکی، بلکه برای تقویت زیرساخت‌های مالی و رقابت‌پذیری اقتصاد کشور نیز طراحی شد. در اروپای قاره‌ای، این نقش تخصیصی حتی آشکارتر هم بود. بانک فرانسه پس از ملی‌شدن در سال ۱۹۴۵، در چارچوب نظامی فعالیت کرد که هدف آن هدایت اعتبار به سمت اولویت‌های بازسازی و نوسازی صنعتی بود. شورای ملی اعتبار، در هماهنگی با سیاست‌های اقتصادی دولت، از ابزارهایی مانند سقف اعتباری، تفاوت در الزامات ذخیره قانونی بانک‌ها و بازتأمین مالی اسناد تجاری استفاده می‌کرد تا بر حجم و جهت اعتبارات اثر بگذارد. بخش‌های اولویت‌دار می‌توانستند از شرایط اعتباری مساعدتری برخوردار شوند و منابع مالی به سمت اهداف مورد نظر برنامه صنعتی هدایت شوند. در ژاپن نیز بانک مرکزی و نظام بانکی در دوره‌هایی با سیاست صنعتی دولت پیوند نزدیکی داشتند. بنابراین، تفاوت میان الگوی آنگلوساکسون و تجربه اروپای قاره‌ای و ژاپن را نمی‌توان به تفاوتی ساده میان بانک مرکزی «پولی» و بانک مرکزی «توسعه‌ای» تقلیل داد؛ مسأله، تفاوت در شیوه پیوند سیاست پولی، نظام اعتباری و راهبرد توسعه ملی است. پس از جنگ جهانی دوم، این نقش‌ها در بسیاری از کشورها گسترش یافت. دولت‌ها کنترل بیشتری بر بانک‌های مرکزی و نظام بانکی اعمال کردند و از ابزارهای اعتباری برای بازسازی صنعت، تأمین مالی مسکن و پاسخ‌گویی به نیازهای اجتماعی بهره گرفتند. در ایتالیا، برای نمونه، کنترل اعتبارات بخشی از ابزارهای سیاست‌گذاری برای اثرگذاری بر توزیع منابع و حمایت از اهداف اقتصادی منطقه‌ای، از جمله توسعه جنوب کشور بود. البته این سیاست‌ها در همه کشورها و دوره‌ها موفق نبودند؛ اثربخشی آنها به پوشش نظام بانکی، کنترل فرار سرمایه و هماهنگی با برنامه‌های اقتصادی گسترده‌تر بستگی داشت (صص ۱۳۵-۱۳۸).

چانگ و اپستاین برای پاسخ به این پرسش، به تفاوت تجربه‌های آمریکا و سوئیس نیز اشاره می‌کنند. در اواخر قرن نوزدهم، آمریکا از تنظیم‌گری نظام بانکی و مقابله با قدرت کارتل‌ها برای مدیریت برخی تعارض‌های اقتصادی و توزیعی بهره گرفت؛ درحالی که سوئیس در برخی صنایع به فعالیت کارتل‌ها مجال می‌داد و از بخش‌هایی مانند کشاورزی حمایت می‌کرد. این دو رویکرد یکسان نبودند، اما هرکدام را باید در متن ساختار اقتصادی و سیاسی همان کشور بررسی کرد (ص ۴۰). در پایان این بخش می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که نهایتاً بانک‌های مرکزی می‌توانند و می‌بایست تعادل ظریفی بین نقش‌های توسعه‌ای و تثبیت‌کنندگی ایفا کنند.

**جمع‌بندی:** از روح کتاب و برآیند نظر چانگ و همکاران او می‌توان استنباط کرد که در دنیا برای توسعه از هر ابزار ممکنی استفاده می‌کنند. نمی‌گویند بانک مرکزی دو وظیفه کلاسیک دارد و نباید از آنها تخطی کرد. اگر شرایط اقتضا کند، بانک مرکزی را به ابزار تأمین مالی تولید و هدایت اعتبار به سمت صنایع تبدیل می‌کنند؛ همان‌طور که اگر لازم باشد، برای زمین‌نخوردن صنعت کشور، صنایع را ملی می‌کنند. این هم مختص گذشته و دوران جنگ نیست؛ در بحران مالی ۲۰۰۸ نیز دولت‌های اروپایی برای جلوگیری از فروپاشی نظام بانکی، برخی بانک‌ها را به مالکیت عمومی درآوردند. مسأله این است که در این کشورها، ابزارهای سیاستی را نه با تقدس به کار می‌گیرند و نه به‌صورت ایدئولوژیک کنار می‌گذارند؛ بلکه می‌پرسند در شرایط مشخص، کدام ابزار می‌تواند به اقتصاد کشور کمک کند. همه‌چیز وسیله‌ای است برای توسعه، نه اینکه توسعه را قربانی تقدس ابزارها کنند. برای توسعه کشور، می‌میرند و می‌دمند؛ اما ما گاهی چنان درگیر دعواهای ایدئولوژیک بر سر ابزارها می‌شویم که خود هدف، یعنی توسعه کشور، به حاشیه می‌رود.

## تلاش برای عبور از بحران





کتاب «روایت سازمانی که بود» به قلم میکائیل عظیمی، مترجم کتاب «تغییر نهادی و توسعه اقتصادی» در سال ۱۳۹۳ از سوی انتشارات کویر منتشر شد و به بررسی روند شکل‌گیری، فعالیت و سرانجام سازمان صنایع ملی ایران می‌پردازد؛ سازمانی که در پی قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران شکل گرفت.

یادآوری و اهمیت کتاب «روایت سازمانی که بود» برای بحث حاضر آن است که به‌جای داوری کلی درباره خوب یا بد بودن ملی‌سازی، تلاش می‌کند ضرورت تاریخی شکل‌گیری یک سازمان را در متن شرایطی که با آن مواجه بوده، بررسی کند. بر اساس روایت عظیمی، در ماه‌ها و سال‌های نخست پس از انقلاب، بخشی از واحدهای صنعتی با بحران جدی مدیریت و تأمین مالی روبه‌رو شده بودند و خروج برخی صاحبان صنایع و مدیران، اختلال در روابط کار، اعتصابات و دشواری تأمین مواد اولیه، استمرار فعالیت کارخانه‌ها را با مشکل مواجه کرده بود. در چنین وضعیتی، واگذاری فوری این واحدها به سازوکار بازار یا رهاکردن آنها در انتظار تعیین تکلیف نهایی مالکیت، الزاماً به حفظ تولید منجر نمی‌شد. از این منظر، سازمان صنایع ملی ایران را باید نه‌فقط به‌عنوان متولی مالکیت دولتی، بلکه به‌مثابه تلاشی برای ایجاد ظرفیت سازمانی جهت اداره بحران صنعتی بررسی کرد. در روایت عظیمی، تأمین اعتبار، تهیه مواد اولیه، استقرار مدیریت و حفظ اشتغال، از جمله کارکردهایی هستند که در آن مقطع برای جلوگیری از توقف فعالیت بنگاه‌ها اهمیت داشتند. به تعبیر دیگر، اگر کارخانه‌ای به دلیل خروج مدیران، اختلال در تأمین مالی یا گسست روابط سازمانی از چرخه تولید خارج شود، مسأله صرفاً مالکیت آن نیست؛ حتی انتقال رسمی مالکیت به بخش خصوصی نیز بدون احیای ظرفیت مدیریتی و تولیدی، لزوماً مشکل را حل نخواهد کرد. گرچه انتقاداتی به عملکرد سازمان مذکور در ایران وارد است، چنانچه به تجارب مشابه اروپایی‌اش نیز وارد است، اما در واقع، یکی از نکات مهم در مطالعه عظیمی این است که باید میان ضرورت تاریخی ایجاد یک نهاد و کیفیت عملکرد بلندمدت آن تمایز قائل شد. ممکن است سازمانی در یک مقطع تاریخی برای حفظ ظرفیت‌های تولیدی ضروری باشد، اما در ادامه، برای سازگاری با شرایط جدید به اصلاح ساختار، بازتعریف مأموریت، ارتقای نظام پاسخ‌گویی یا حتی واگذاری بخشی از فعالیت‌هایش نیاز پیدا کند. این دو گزاره با یکدیگر تناقضی ندارند.

