

---

---

**Designing the organizational model of the development  
custodian (pilot agency) in Iran - A case study of the Ministry  
of Industry, Mines and Trade**

Meysam Narimani<sup>1✉</sup>, Mohsen Mohammadi<sup>2</sup>

1- Assistant Professor, Technology Studies Institute, Tehran, Iran

2- PhD candidate of Economics, Faculty of Economics, University of Tehran, Tehran, Iran.

**Abstract:**

One of the important issues in the theoretical framework of the developmental state as one of the important theories in the field of development studies is the activity of the pilot agencies in the countries under study. The naming of the Ministry of Industry, Mining and Trade in Iran and the type of missions assigned to this ministry in the development plans indicate the perception of the development planners in the country about the position of this ministry as the pilot agency in Iran. But the research question is, based on the theoretical framework of the pilot agency in developmental states, what is the organizational model of the pilot agency in Iran and to what extent it matches the characteristics of the Ministry of Industry, Mines and Trade. To answer this question, a qualitative research strategy based on textual data with semi-structured interview method and qualitative data content analysis was used. The characteristics of the pilot agency are explained in this article in the five issues of approach, field of activity, policy tools, mission and organizational structure and human resources. The results of the article show that the most important identified challenges are in the areas of approach and division of work, and in the area of tools, mission and organizational structure, challenges have emerged relatively.

**Keywords:** Industrial Development, Pilot Agency, Ministry of Industry, Mines and Trade  
**DOI:** 10.22034/jmi.2022.359500.2827

---

1. ✉Corresponding author: Narimani@tsi.ir  
2. Mohsen.mohammadi@ut.ac.ir



دوره ۱۶ شماره ۳ (پیاپی ۵۷)  
پاییز ۱۴۰۱

# طراحی الگوی سازمانی متولی توسعه (آژانس راهبر) در ایران - مورد پژوهی وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت)

نوع مقاله: پژوهشی (تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۰۶ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۰۹) صفحات ۸۹-۱۱۹

استادیار گروه اقتصاد دانش‌بنیان، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران.

میثم نریمانی<sup>۱</sup>

دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

محسن محمدی

ایوانکی<sup>۲</sup>

## چکیده

یکی از محورهای مهم در الگوی نظری دولت توسعه‌گرا به عنوان یکی از نظریه‌های مهم در حوزه مطالعات توسعه، فعالیت سازمان‌های متولی توسعه یا آژانس‌های راهبر در کشورهای مورد مطالعه است. نامگذاری وزارت صنعت، معدن و تجارت در ایران و نوع مأموریت‌های محوله به این وزارتخانه در برنامه‌های توسعه حکایت از تلقی برنامه‌ریزان توسعه در کشور از جایگاه این وزارتخانه به عنوان سازمان متولی توسعه صنعتی در ایران دارد. لیکن سوال تحقیق این است که بر اساس الگوی نظری آژانس راهبر در دولت‌های توسعه‌گرا، الگوی سازمانی نهاد متولی توسعه در ایران چگونه است و به چه میزان با ویژگی‌های وزارت صمت تطابق دارد. برای پاسخگویی به این سوال، از راهبرد پژوهش کیفی مبتنی بر داده‌های متنی با روش مصاحبه نیمه‌ساختاریافته و تحلیل محتوای کیفی داده‌ها استفاده شده است. ویژگی‌های سازمان متولی توسعه در پنج محور رویکرد، حوزه فعالیت، ابزار سیاستی، مأموریت و ساختار سازمانی و منابع انسانی در این مقاله تبیین شده است. نتایج مقاله نشان می‌دهد در حوزه‌های رویکرد و تقسیم کار مهم‌ترین چالش‌های شناسایی شده قرار گرفته‌اند و در حوزه ابزارها، مأموریت و ساختار سازمانی چالش‌ها به صورت نسبی ظهور و بروز پیدا کرده است.

**واژگان کلیدی:** توسعه صنعتی، آژانس راهبر، وزارت صنعت، معدن و تجارت

۱. مسئول مکاتبات: Narimani@tsi.ir

۲. Mohsen.mohammadi@ut.ac.ir

## ۱- مقدمه

یکی از موضوعات مهم برای کشورهای در حال توسعه همچون ایران، استفاده از تجربه کشورهای توسعه یافته کنونی در مسیر توسعه است؛ تحول اقتصادی کشورهای شرق آسیا در نزدیک شدن به محور تاریخی توسعه، آشکار و نمایان بوده است؛ این تحول در شرایطی است که اوایل دهه ۱۹۶۰، ثروتمندترین کشور این منطقه یعنی ژاپن از درآمد سرانه ای در ردیف کشورهایی چون شیلی و آفریقای جنوبی برخوردار بوده و فقیرترین کشور این منطقه یعنی کره جنوبی از حیث درآمد سرانه در شرایطی به مراتب پایین تر از کشورهایی چون هندوراس و غنا قرار داشته است (Chang, 2007). در واقع تنها کشورهایی که توانسته اند به صورت موفقیت آمیز و طی یک دوره نسبتاً کوتاه از دهه ۱۹۶۰ به این سو، مبتنی بر توسعه صنعتی، رشد بی سابقه و پایداری را تجربه کنند و به اقتصادهای توسعه یافته پیوندند، همین کشورهای شرق آسیا بوده‌اند و از این جهت، توجه به تجربه توسعه آنها برای کشورهای در حال توسعه همچون ایران به شدت موضوعیت دارد.

این تحول شگرف که ماحصل چند دهه تجربه رشدهای بالای اقتصادی در کشورهای این منطقه بوده است، مورد توجه اندیشمندان زیادی در زمینه‌های مختلف علوم انسانی از جمله اقتصاد، علوم سیاسی و جامعه‌شناسی قرار گرفته است. در زمینه توصیف چرایی موفقیت شرق آسیا، جنگ روایت‌هایی وجود دارد. برخی تبعیت از سیاست‌های اجماع واشنگتن<sup>۱</sup> و برخی تبعیت از سیاست‌هایی با مداخله بیشتر دولت را عامل این موفقیت قلمداد کرده‌اند. این در حالی است که بانک جهانی به عنوان یکی از نهادهای حامی اجماع واشنگتن، در سال ۱۹۹۳ در کتابی با عنوان "معجزه شرق آسیا" به جهش اقتصادی این کشورها در بازه زمانی ۱۹۹۰-۱۹۶۵ پرداخت و تلویحاً تفاوت برخی از سیاست‌های استفاده

<sup>۱</sup> مراد از اجماع واشنگتن مجموعه ای از قواعد رفتاری جهت نیل به رشد و توسعه اقتصادی است که توسط نهادهای مالی بین‌المللی همچون بانک جهانی به کشورهای در حال توسعه معرفی می‌شد (Rodrik, 2007):

۱. انضباط بودجه‌ای
۲. بازنگری در جهتگیری مخارج عمومی
۳. اصلاح مالیاتی
۴. آزادسازی نرخ بهره
۵. نرخ‌های ارز یکسان و رقابتی
۶. آزادسازی تجاری
۷. استقبال از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی
۸. خصوصی‌سازی
۹. مقررات زدایی
۱۰. تأمین امنیت حقوق مالکیت

شده در کشورهای شرق آسیا با سیاست‌های اجماع واشنگتن را پذیرفت (Bridsall et al., 1993). با این حال، به اجماع عموم اندیشمندان تجربه شرق آسیا در عمل تفاوت‌های جدی با سیاست‌های توصیه شده اجماع واشنگتن داشته است. برای نمونه Rodrik (۲۰۰۷)، نادیده گرفتن مکرر قوانین مرتبط با حقوق مالکیت توسط سران دولت، تعاملات نزدیک دولت و کسب‌وکارها، تعدد شرکت‌های دولتی، محدودیت‌های حساب سرمایه و... را به عنوان نمونه‌هایی ذکر کرده است.

در مقابل رویکردهای متمایل به بازار آزاد و اجماع واشنگتن، رویکرد متقابلی که خصوصاً بر پایه الگوی شرق آسیا بسط یافته است، رویکرد دولت توسعه‌گراست. ادبیات دولت توسعه‌گرا<sup>۱</sup> در توصیف موفقیت شرق آسیا با انتشار کتاب چالمرز جانسون با عنوان "MITI و معجزه ژاپن" در سال ۱۹۸۲ طرح شد. از منظر جانسون دولت ژاپن توسعه‌گرا بوده است به این دلیل که اولویت اصلی اقداماتش به صورت مداوم و مستمر، توسعه اقتصادی بوده و اهداف سیاستی مرتبط با آن را متمرکز بر رشد و افزایش بهره‌وری تنظیم می‌کرده است. این دولت از طریق اجرای سیاست صنعتی توسط وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت (MITI)، رشدهای بالای اقتصادی را تجربه کرده است (Johnson, 1982).

شارحان اولیه دولت توسعه‌گرا در دو دهه پایانی قرن بیستم، دو هدف عمده فکری داشتند (Haggard, 2018): اولین مورد، به چالش کشیدن تفسیر ارتدوکس از توسعه اقتصادی بود. همانطور که اشاره شد، جریان اصلی اقتصاد دلیل توسعه اقتصادی شرق آسیا را پیروی از سیاست‌های همسو با بازار معرفی می‌کرد ولی ادعای اصلی جانسون این بود که رشد بالای ژاپن پس از جنگ را می‌توان در سیاست‌های صنعتی‌ای جستجو کرد که با نظام‌های "برنامه‌ریزی ایدئولوژیک" سوسیالیسم دولتی و "دولت قاعده‌گذار" سرمایه‌داری آنگلوساکسون متفاوت است. هدف فکری دوم، بررسی مبانی سیاسی رشد سریع بود. سیاست صنعتی در سراسر جهان در حال توسعه وجود داشت ولی همه جا موفق نبود و شارحان دولت توسعه‌گرا به دنبال این بودند که اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی موفق را تشریح کنند. همانند منظر اقتصادی، از منظر سیاسی نیز تلویحاً جریان اصلی در حال ظهور را به چالش کشیدند و رویکردی نهادگرایانه به سیاست داشتند. البته نهادگرایی که مانند اقتصاد نهادگرایی جدید متمرکز بر حاکمیت قانون و حقوق مالکیت نیست و بیشتر تأکید بر خودمختاری<sup>۲</sup> و محافظت دولت از رانتجویی منافع شخصی، تفویض اختیار به برخی آژانس‌ها و بوروکراسی منسجم دارد.

ادبیات دولت توسعه‌گرا پس از جانسون، توسط اقتصاددانانی همچون آلیس امسدن با انتشار کتاب "غول بعدی آسیا" در توصیف موفقیت اقتصادی کره جنوبی (۱۹۸۹)، رابرت وید با انتشار کتاب "حکمرانی بر بازار" در توصیف موفقیت اقتصادی تایوان (۱۹۸۴، ۱۹۹۰) و هاجون چانگ با انتشار کتاب "اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی کره جنوبی" (۱۹۹۴) و جامعه‌شناسانی نظیر پیتر ایوانز با انتشار کتاب

<sup>۱</sup> Developmental state

<sup>۲</sup> Autonomy

"خودمختاری نهادینه شده؛ دولت‌ها و تحول صنعتی" در توصیف کلی عملکرد دولت‌های توسعه‌گرا (۱۹۹۵) پی گرفته شد. البته بین این افراد نیز اختلافاتی در توصیف موضوع، وجود داشته است خصوصاً که هر کدام به توصیف دولت توسعه‌گرا در یک کشور خاص پرداخته‌اند.

با این حال، یکی از موضوعات محوری و مشترک، در توصیف اقتصادهای موفق شرق آسیا، وجود یک آژانس مرکزی (متولی توسعه) برای پیشبرد توسعه بوده که در ادبیات با تعابیر مختلفی مورد اشاره قرار گرفته است؛ آژانس راهبر<sup>۱</sup> (Johnson 1982, Wade 1990, 2005, 2011, Chang)، آژانس مرکزی<sup>۲</sup> (Chibber 2002, Mehri 2015, Kim)، آژانس هماهنگ ساز<sup>۳</sup> (Chibber, 2002)، آژانس هدایتگر<sup>۴</sup> (Zhu, 2005) و.. نمونه‌هایی از این تعابیر هستند؛ گرچه آژانس راهبر نسبت به سایر تعابیر پرتکرارتر بوده است و در این مقاله نیز از این لفظ استفاده شده است.

در واقع، کتب کلاسیک مرتبط با دولت توسعه‌گرا نیز با محوریت قرار دادن این آژانس‌های راهبر نوشته شده است. Johnson (۱۹۸۲) با محوریت قرار دادن وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت ژاپن (MITI)<sup>۵</sup>، Amsden (۱۹۸۹) با محوریت قرار دادن هیات برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی (EPB)<sup>۶</sup> و همچنین Wade (۱۹۹۰) با محوریت قرار دادن شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی تایوان (CEPD)<sup>۷</sup> به موضوع دولت‌های توسعه‌گرا پرداخته‌اند. طبعاً این آژانس‌ها از حیث اختیارات و حدود و ثغور فعالیت تفاوت‌هایی داشته‌اند. Chang (۲۰۱۰) در مقام تبیین وجه سازمانی دولت‌های توسعه‌گرا مقایسه‌ای میان این سه آژانس راهبر داشته است. به باور او، تنوع کارکردی این سازمان‌ها هم منعکس کننده محدودیت‌های ساختاری و هم نتیجه انتخاب‌ها و نوآوری‌های آگاهانه سازمانی بوده است.

با توجه به اینکه توجه به تجربه کشورهای توسعه‌یافته کنونی (به طور خاص شرق آسیا)، نقش و اهمیت وجود نهاد متولی توسعه (آژانس راهبر) را آشکار می‌سازد، توجه به وضعیت ایران و نقش‌آفرینی سازمان متولی توسعه در این کشور در این مقاله مورد توجه قرار گرفته است. در این زمینه مطالعات زیادی انجام نشده و تنها می‌توان به مطالعه مرحوم دکتر عظیمی (۱۳۷۰) در باب نهاد متولی توسعه ایران اشاره کرد. عظیمی با نقد سازمان برنامه و عملکرد آن، به سبک دهه ۱۳۳۰، سازمانی را تحت عنوان سازمان عمران و توسعه ایران پیشنهاد کرده است.

<sup>۱</sup> Pilot agency

<sup>۲</sup> Nodal agency

<sup>۳</sup> Coordinating agency

<sup>۴</sup> Lead agency

<sup>۵</sup> Ministry of International Trade and Industry

<sup>۶</sup> Economic Planning Board

<sup>۷</sup> Council for Economic Planning and Development

با عنایت به نقش محوری وزارت صمت در راهبری و پیشبرد سیاست صنعتی در ایران، مطالعه موردی با محوریت این وزارتخانه بعنوان کاندیدای مهم نقش آفرینی بعنوان آژانس راهبر در این مقاله مورد توجه قرار گرفته است. در طول تاریخ هم حوزه صنعت، معدن و تجارت شاهد ادغام و تفکیک‌های متعدد وزارتخانه ای بوده است. پس از ادغام وزارت صنایع و معدن و وزارت بازرگانی در سال ۱۳۴۱ و تشکیل وزارت اقتصاد، این وزارتخانه در سال ۱۳۵۲ به سه وزارتخانه اقتصاد و امور دارایی، صنایع و معدن، بازرگانی تفکیک شد. در سال ۱۳۶۰، وزارت صنایع و معدن به دو وزارتخانه صنایع و معدن و فلزات تفکیک و خود وزارت صنایع در سال ۱۳۶۱ به دو وزارتخانه صنایع و صنایع سنگین تفکیک شده است. در سال ۱۳۷۳، این دو وزارتخانه مجدد ادغام شده و وزارت صنایع تشکیل شد و در سال ۱۳۷۹ با ادغام وزارت صنایع جدید و وزارت معدن و فلزات اساسی، وزارت صنایع و معدن تشکیل شده است. در نهایت نیز در سال ۱۳۹۰، با ادغام وزارت صنایع و معدن و وزارت بازرگانی، وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت) تشکیل شده است. به نظر می رسد این ادغام و تفکیک‌ها متعدد ریشه در توجه ویژه سیاستگذار برای پیشبرد امور توسعه ای در قالب این وزارتخانه داشته است و با آزمون و خطاهای بسیار به دنبال رسیدن به ترکیب بهینه ای برای عملکرد آن بوده است.

سوال اصلی مقاله حاضر این است که بر مبنای تجربیات سیاستی موجود در کشور، سازمان متولی توسعه (آژانس راهبر) در ایران چه ویژگی‌هایی باید داشته باشد. همانطور که بیان شد، نظر به اهمیت محوری وزارت صمت در این حوزه، طراحی چارچوب پیشنهادی در این مقاله بر اساس مطالعه موردی این وزارتخانه انجام شده است. برای پاسخگویی به این سوال، در ابتدا در بخش آینده مروری بر ادبیات نظری و پیشینه پژوهش انجام می شود. مهم‌ترین ویژگی‌ها و وظایف آژانس راهبر در این بخش استخراج شده است. بر مبنای محورهای بدست آمده، طراحی پرسشنامه انجام شده و در بخش سوم، روش انجام تحقیق مبتنی بر پرسشنامه و انجام مصاحبه‌های کیفی و تحلیل مضامین تشریح شده است. در بخش چهارم نیز مقولات اصلی و طراحی پیشنهادی ارائه شده است.

## ۲- پیشینه پژوهش

در مقدمه اشاره شد که ادبیات دولت توسعه‌گرا، در مقام توصیف تجربه توسعه شرق آسیا تأکید ویژه بر وجود متولی توسعه (آژانس راهبر) داشته است و نمونه‌های کلاسیک آژانس راهبر در ژاپن، کره جنوبی و تایوان نیز مورد اشاره قرار گرفتند. در این بخش مبتنی بر ادبیات دولت توسعه‌گرا و تجربه تاریخی شرق آسیا دو محور ذیل بعنوان پایه‌های چارچوب نظری تحقیق مورد توجه قرار می‌گیرد:

- آژانس راهبر چه وظایفی را بر عهده بگیرد؟ (ماموریت‌ها و کارکردها)
- آژانس راهبر چه ویژگی‌هایی داشته باشد؟ (ساختار و ابزارهای سیاستی)

## ۲-۱- آژانس راهبر چه وظایفی را بر عهده بگیرد؟

مبتنی بر ادبیات و تجارب کلاسیک آژانس راهبر، چهار وظیفه اساسی و مهم را می توان برای آژانس های راهبر برشمرد:

اول. ترسیم مسیر توسعه اقتصادی

ترسیم مسیر توسعه اقتصادی و طراحی برنامه های کوتاه مدت و بلندمدت جهت نیل به توسعه اقتصادی از مهم ترین وظایف آژانس های راهبر معرفی شده است (Sasada 2014, Wade 2014). دوم. اتاق فکر دولت

تجربه نشان داده مراکز پژوهشی ذیل سازمان ها از جزءنگری و پژوهش های لزوما همسو با منافع سازمان خود رنج می برند و از این جهت، بسیاری بر این تأکید کرده اند که آژانس راهبر باید اتاق فکر دولت باشد (Wade, 2005). آژانس راهبر طبعاً در مقام اتاق فکر دولت، به قطب طراحی سیاست ها و دبیرخانه اطلاعات تبدیل خواهد شد (Chibber, 2002).

سوم. هماهنگ سازی و رفع تعارضات درون دولت

یکی از مسائل مهم در پیشبرد امور توسعه ای، مسئله هماهنگی است و این موضوع که سیاست های توسعه ای (از آن جمله سیاست صنعتی) به مثابه هماهنگ کننده یا ارکستر (نقش رهبر یک گروه موسیقی در هماهنگی اعضاء گروه) بخش های اقتصادی در راستای اهداف سیاستی است. Amsden (۱۹۹۴) تجربه کره جنوبی در اجرای سیاست صنعتی را مشحون از چنین رویکردی دانسته است. برای مثال، وقتی کره در صنعت کشتی سازی فعال شد، تقاضای جهانی برای آن وجود نداشت و کره به انبار کشتی تبدیل شد؛ دولت کره برای حل این مشکل، قانونی تصویب کرد که نفت خام کره حتماً باید با کشتی های ساخت کره تحویل داده شود. در مورد ورود کره به صنایع شیمیایی نیز چنین موضوعی وجود داشته است؛ پس از ورود این کشور، به دلیل دامپینگ رقبا، بازار جهانی برای این کشور وجود نداشت و صاحبان صنایع شیمیایی متضرر شدند؛ دولت با اعطاء یارانه، مانع ورشکستگی آنها شد. Lin (۲۰۱۷) به تفصیل به چگونگی سازوکارهای هماهنگی در تجربه توسعه شرق آسیا پرداخته است.

به صورت کلی برای دستیابی به انسجام دولت، به چیزی فراتر از عقلانیت بوروکراتیک نیاز است. اگر قرار است دولت ها توسعه یابند، نه تنها باید دارای بوروکرات های پیرو قانون باشند بلکه باید از سازوکاری برای حل منازعات ناشی از پویایی های میان نهادها و سازمان ها، برخوردار باشند. در این زمینه آژانس راهبر وظیفه حل تعارضات درون دولت را دارد و به عنوان مسئول دائمی هماهنگی سیاست ها عمل می کند (Chang, 1997, 2010) و فعالیت سایر بخش ها را به دقت رصد خواهد کرد (Wade, 2011). این گونه آژانس ها به عنوان لابی های غیررسمی برای سوق دادن وزارتخانه ها به اهداف بلندمدت (از آن جمله سیاست های صنعتی) و به عنوان میانجی در مناقشات بین وزارتخانه ها عمل می کنند. با این کار، این آژانس ها باید به آنچه که در غیر این صورت می تواند تبدیل به یک دستگاه سیاستگذاری ناقص و شکست خورده شود، انسجام دهند (Chibber, 2002).

## چهارم. راهبری سیاست صنعتی

مبتنی بر ادبیات و تجارب آژانس‌های راهبر موفق و از آن مهم‌تر کشورهای اخیراً توسعه‌یافته، مهم‌ترین تکلیف برای یک آژانس راهبر اجرای سیاست صنعتی است (Johnson 1982, Wade 1990, Chang 2010, Rodrik 2007, Soofi 2017, Tipton 2002) و البته تبیین‌های متفاوتی از سیاست صنعتی ارائه شده است. ماهیت بحث برانگیز سیاست صنعتی ریشه در این موضوع دارد که هنوز هیچ تعریف مورد توافق جهانی از آن ارائه نشده است (Chang, Andreoni, 2019). در تحت‌اللفظی‌ترین تفسیر ممکن، سیاست صنعتی شامل هر سیاستی است که بر صنعت تأثیر گذارد، همانگونه که سیاست مالی به سیاست تأثیرگذار بر درآمد و هزینه‌های دولت اطلاق می‌شود یا برخی سیاست صنعتی را سیاست‌های دولت برای تأثیر بر ساختار اقتصادی معرفی کرده‌اند (Stiglitz, Lin, 2013). برخی که این تعریف برای سیاست صنعتی را استفاده می‌کنند حتی سیاست‌های مرتبط با امور زیربنایی، فناوری، آموزش و مالیاتی را نیز سیاست صنعتی می‌دانند (Rodrik, Khan 2015, Stiglitz, Noman 2016). (۲۰۰۴) نیز سیاست صنعتی را نوعی سیاست بازسازی می‌داند که منظور سیاست‌هایی است که عموماً در جهت بازسازی (تجدید ساختار) فعالیت‌هایی که از پویایی بیشتری برخوردارند، بکار گرفته می‌شوند و فرقی نمی‌کند که این فعالیت‌ها در صنعت یا صنایع کارخانه‌ای واقع شده باشند یا در سایر فعالیت‌ها. در نگاهی گسترده‌تر سیاست صنعتی رویکردی سیستمی برای هماهنگی نوآوری، سیاست منطقه‌ای و سیاست تجاری با تولید را در هسته اصلی خود ایجاد می‌کند؛ درحالی‌که بر صنایع بالادستی و پایین دستی، تغییرات بخشی، خوشه‌ها و شبکه‌ها تأثیر می‌گذارد (Rodrik, 2020). مطابق آنچه بیان شد، سیاست صنعتی به نوعی جامع سیاست‌های مرتبط با تولید، فناوری، نوآوری و حتی سیاست‌های مدیریت بخش کلان اقتصادی کشورها است و نگارنده بر همین تعریف تأکید دارد.

دولت‌ها ناگزیر به اجرای سیاست‌های صنعتی در شکل‌دهی به اقتصاد هستند چه با کارهایی که انجام می‌دهند و چه به‌واسطه کارهایی که انجام نمی‌دهند. اگر آنها اقتصاد کلان را به خوبی مدیریت نکنند، صنایع حساس‌تر از نظر چرخه‌ای تضعیف خواهند شد. اگر آنها از تعدیل نرخ بهره برای تثبیت اقتصاد استفاده کنند، بخش‌های حساس به بهره آسیب خواهند دید. اگر نرخ ارز را تثبیت نکنند، بخش‌های غیرقابل تجارت تشویق می‌شوند. علاوه بر این، تقریباً در همه کشورها، دولت‌ها نقش محوری در آموزش، بهداشت، زیرساخت‌ها و فناوری دارند و سیاست‌ها و هزینه‌ها در هر یک از این حوزه‌ها - و تعادل مخارج بین این حوزه‌ها - نیز اقتصاد را شکل می‌دهد.

بازارها در خلأ وجود ندارند و هر یک از قوانین و مقرراتی که بازارها را ساختار می‌دهند - مانند قوانین حاکم بر ورشکستگی و حاکمیت شرکتی - اقتصاد را شکل می‌دهند. اقتصاد توسعه به طور معمول بر مطالعه نهادها به عنوان محور رشد تأکید دارد. همه قوانین و مقررات، چارچوب‌های قانونی و نحوه اجرای آنها بر ساختار اقتصاد تأثیر می‌گذارد. بنابراین ناخواسته دولت همواره درگیر سیاست صنعتی است. قوانین آمریکا که در صورت ورشکستگی به مشتقات اولویت می‌دادند، یک سیاست صنعتی بود



که مشتقات را تشویق می‌کرد. قوانین آمریکا مبنی بر عدم امکان پرداخت وام‌های دانشجویی، حتی در صورت ورشکستگی، باعث تضعیف بخش آموزش شد. سیستم‌های مالیاتی که بر سفته‌بازی مالی نسبت به سایر اشکال فعالیت اقتصادی مالیات کمتری وضع می‌کنند، منابع را تشویق می‌کنند تا به سفته‌بازی مالی بپردازند.

به طور خلاصه، همه دولت‌ها یک سیاست صنعتی دارند، صریح یا غیر آن. تنها تفاوت بین دولت‌هایی است که سیاست صنعتی خود را آگاهانه می‌سازند و دولت‌هایی که اجازه می‌دهند توسط دیگران شکل بگیرد؛ معمولاً از طریق منافع خاص، که برای یارانه‌های پنهان و آشکار، قوانین و مقرراتی که آنها را بر دیگران ترجیح می‌دهد، با یکدیگر رقابت می‌کنند. حتی دستور کار آزادسازی بازار مالی یک سیاست صنعتی بود - سیاستی که توسط بانک‌ها و بخش مالی انجام شد که تأثیر آن در بسیاری از کشورها منجر به ایجاد یک بخش مالی متورم شد که مملو از یارانه‌های صریح و ضمنی از طریق منحرف کردن منابع از سایر مصارف که مسلماً منجر به رشد پایدار بالاتر می‌شد؛ بود (Stiglitz, 2014).

این نگاه به سیاست صنعتی، سبب می‌شود که به جای طرح "چرا سیاست صنعتی اجرا شود؟" گفته شود "سیاست صنعتی چگونه باشد" و از بحث‌های بی‌انتهاء که خصوصاً توسط نحل‌های نزدیک به جریان اصلی اقتصاد در ایران طرح می‌شود، گذر کنیم. بعضاً این گروه رخ دادن فساد، رانتجویی و... در هنگام اجرای سیاست صنعتی را به عنوان دلایل عدم حرکت کشور به سمت اجرای آن طرح می‌کنند و یا سیاست صنعتی را به گونه‌ای حداقلی و فاقد کارکرد مناسب تجویز می‌کنند (برای نمونه تأکید به سیاست صنعتی صحتی افقی به جای سیاست‌های صنعتی عمودی). آنچه آنها به سیاست صنعتی منتسب می‌کنند، تقریباً در تمام حوزه‌هایی که دولت مداخلات جدی دارد، در جریان است؛ آموزش، بهداشت، بیمه اجتماعی و مسائل اقتصاد کلان نمونه‌هایی از این دست است. عجیب است که بحث در این حوزه‌های سیاستی به ندرت بر سر این است که آیا دولت باید در آن دخالت کند یا خیر ولی در باب سیاست صنعتی که زمینه ساز صنعتی شدن و به تبع آن توسعه یافتن است؛ چنین بحث‌هایی مطرح می‌شود. سیاست صنعتی در مختصات فوق را لاجرم در تعامل مستقیم با سایر زمینه‌های سیاستگذاری طراحی و اجرا کرد. به بیان دیگر، سیاست صنعتی به مانند یک ارکستر هماهنگ ساز بخش‌های اقتصادی در راستای اهداف سیاستی است.

رویکردهای متاخر سیاست صنعتی - برای نمونه سیاست صنعتی نوین (Rodrik, 2007, 2020)، ساختارگرایی جدید (Lin, 2014)، سیاست صنعتی فعالانه (Chang, Andreoni, 2019, 2020)، جامعه یادگیرنده (Stiglitz, 2014)، حکمرانی رشدافزا (Khan, 2015, 2020)، جهش اقتصادی (Lee, 2019) و...- تأکید ویژه بر بکارگیری سیاست‌های صنعتی انتخابی و هدفمند از سوی دولت‌ها دارند. از منظر آنها، دولت‌ها (به طور خاص آژانس‌های راهبر به عنوان مجری سیاست صنعتی) باید در تعامل جدی با بخش خصوصی، از طریق هدایت و حکمرانی بازار اولویت‌های صنعتی را انتخاب و در ادامه منابع و مشوق‌ها را به سمت این اولویت‌ها گسیل نمایند. تخصیص این منابع و مشوق‌ها طبعاً برای برخی صنایع

خاص، رانت ایجاد می کند و مولدسازی این رانتها موضوعیت می یابد. [Rodrik](#) و [Hausman \(۲۰۰۳\)](#) به یک راهبرد چماق و هویج تأکید کرده اند؛ در این تبیین، رانتی که از طریق یارانه، محافظت تجاری یا فراهم کردن سرمایه خطرپذیر به کارفرینان داده می شود، نقش هویج داشته و شروط عملیاتی یا نظارت های دقیق به محل مصرف و استفاده یارانه ها ایجاد می شود، نقش چماق دارد. سیاست های صنعتی شرق آسیا بر خلاف آمریکای لاتین، عموماً از هر دو مولفه چماق و هویج برخوردار بوده و همین موضوع، یکی از عوامل موفقیت این سیاست ها در آن کشورها بوده است. [Rodrik \(۲۰۰۸\)](#) بر وجود ضوابط و معیارهای شفاف و روشنی برای ارزیابی موفقیت و شکست فعالیت ها تأکید کرده و معتقد است اگر اینگونه نباشد، دریافت کنندگان یارانه ها می توانند سازمان های دولتی را گمراه کنند. این معیارها هم می تواند بهره وری باشد (که اندازه گیری آن دشوار است) و هم می تواند کیفیت عملکرد در بازارهای بین المللی (مثل میزان صادرات) باشد. مشوق ها می بایست زمان دار باشند و باید در صورت عدم موفقیت، حمایت های دولتی به مرور حذف شود.

به صورت کلی در زمینه پیشبرد و راهبری سیاست صنعتی، آژانس راهبر باید مراقب اهداف عملیاتی مانند تنوع در صنایع، متنوع سازی بازارها، کاهش وابستگی به واردات مواد اولیه و اشتغال بیشتر در صنایع خاص باشد و با تجزیه و تحلیل چگونگی تأثیر سیاست های مختلف برای این اهداف تلاش کند. این آژانس باید اقدامات سازمان های رقیب را موشکافی کرده و در چارچوب سیاست های خود برای سرمایه گذاری، تجارت و فناوری، مورد توجه قرار دهد.

## ۲-۲- آژانس راهبر چه ویژگی هایی داشته باشد؟

مبتنی بر ادبیات و تجارب کلاسیک آژانس راهبر، سه ویژگی اساسی و مهم را می توان برای آژانس های راهبر برشمرد:

اول. جزیره شایستگی

در تجربه موفقیت اقتصادی شرق آسیا، کیفیت بوروکراسی یکسان نبوده است و آژانس های راهبر از کیفیت بسیار بالاتری نسبت به سایر نهادها و سازمان ها برخوردار بوده اند. در واقع، این آژانس ها جزایر شایستگی در میان انبوهی از بوروکراسی ناکارآمد بوده اند ( [Johnson 1982, Wade 1990, Evans 1998](#)). تفصیل اینکه چگونه یک آژانس می تواند در یک ساختار بوروکراتیک عموماً ناکارآمد تبدیل به یک جزیره شایستگی شود، فراتر از بحث این مقاله است. با این حال، بکارگیری ترکیبی از بهترین بوروکرات های کشور و فرهنگ سازمانی عملکردمحور می تواند این موضوع را تسهیل نماید ( [Roll, 2014](#)).

دوم. سازمان استراتژیک ملی

آژانس راهبر باید تبدیل به سازمان استراتژیک ملی شود و حس وطن دوستی و مشارکت در توسعه کشور به بوروکرات های این آژانس منتقل گردد ( [Wade, 2014](#)).

سوم. واجد اقتدار و توانمندی سیاسی موفقیت آژانس راهبر در گرو حمایت مقامات رده بالای سیاسی است. اتصال آژانس راهبر به مقامات سیاسی ارشد و حمایت شدن این آژانس از سوی آنها موضوعیت جدی دارد (Chibber, 2002). برخی اندیشمندان همچون Rodrik (۲۰۰۷) حتی بدین اعتقاد دارند که مسئولیت آژانس راهبر بر عهده رییس‌جمهور<sup>۱</sup>، معاون اول و نهایتاً یکی از وزرا باشد؛ همین موضوع سبب می‌شود که جایگاه آژانس ارتقاء یابد و مشکلات آن، بی‌واسطه به مقامات ارشد منتقل شود. به صورت کلی آژانس راهبر باید از قدرت و مشروعیت لازم برای اجرای وظایف خود برخوردار باشد و همچنین از مداخلات سیاسی بیرونی محافظت شود و به نوعی سطحی از خودمختاری در برابر ذی‌نفعان سیاست‌های خاص برخوردار باشد (Chang, 1997). این آژانس ضروری است که اثربخشی بالاتری نسبت به سایر نهادها و دستگاه‌های دولتی داشته باشد (Chang, 2004) و قدرت آن در قوانین کشور نهادینه شده باشد (Soofi 2017). در جدول زیر وظایف و ویژگی‌های مهم آژانس راهبر که در مباحث فوق مورد اشاره قرار گرفت، تلخیص شده است:

جدول شماره (۱). وظایف و ویژگی‌های آژانس‌های راهبر (منبع: یافته‌های تحقیق)

منابع	موضوعات مرتبط	موضوعات اصلی	آژانس راهبر
Wade (2014) Sasada (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>طراحی و اجرای برنامه‌های بلندمدت</li> </ul>	ترسیم مسیر توسعه اقتصادی	آژانس راهبر چه وظایفی را بر عهده بگیرد؟
Wade (2005) Chibber (2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>قطب برای طراحی سیاست‌ها</li> <li>دبیرخانه اطلاعات</li> </ul>	اتاق فکر دولت	
Amsden (1994) Lin (2017) Wade (2011) Chang (1997,2010) Chibber (2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>رصد فعالیت سایر بخش‌ها</li> <li>مسئول دائمی هماهنگی سیاست‌ها</li> <li>حل تعارضات درون دولت</li> <li>میانجی در اختلافات میان وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌های دولتی</li> <li>لایه‌های غیررسمی برای سوق دادن بوروکراسی به اهداف بلندمدت</li> <li>رصد فعالیت سایر بخش‌ها</li> </ul>	هماهنگ‌سازی بوروکراسی و رفع تعارضات	

<sup>۱</sup> کما اینکه در دوره توسعه صنعتی کره جنوبی، شخص ژنرال پارک رهبری سیاسی EPB را بر عهده داشت.

منابع	موضوعات مرتبط	موضوعات اصلی	آژانس راهبر
Rodrik (2008, 2020) Lee (2019) Khan (2015) Stiglitz (2014) Chang, Andreoni (2019,2020) Lin (2014) Rodrik, Hausman (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• هدایت و حکمرانی بازار</li> <li>• تعامل با بخش خصوصی</li> <li>• تعیین اولویت‌های صنعتی</li> <li>• هدایت منابع و مشوق‌ها برای توسعه اولویت‌های صنعتی</li> <li>• مولدسازی رانت‌ها</li> <li>• نظارت بر اهداف جنبی</li> </ul>	راهبری سیاست صنعتی	
Roll (2014) Evans (1998) Wade (1990) Johnson (1982)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ترکیبی از پرسنل نخبه و متخصص (گلچینی از بهترین بوروکرات‌ها)</li> <li>• فرهنگ سازمانی عملکرد محور</li> </ul>	جزیره شایستگی	
Wade (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• القاء حس وطن دوستی و مشارکت در توسعه کشور به پرسنل (مأموریت ملی)</li> </ul>	سازمان استراتژیک ملی	
Rodrik (2007) Chang (1997,2004) Chibber (2002) Soofi (2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• حفظ سطحی از خودمختاری در مقابل مداخلات سیاسی بیرونی</li> <li>• سطح اثربخشی بالاتر نسبت به سایر نهادها به واسطه مشروعیت و قدرت سیاسی</li> <li>• اتصال آژانس به مقامات ارشد و حمایت از طرف آنها</li> <li>• مسئولیت آژانس بر عهده رییس‌جمهور، معاون اول یا یکی از وزرا</li> <li>• نهادینه شدن قدرت آژانس در قوانین رسمی کشور</li> </ul>	واجد توانمندی و اقتدار سیاسی	آژانس راهبر چه ویژگی‌هایی داشته باشد؟

براساس موضوعات مطرح شده در جدول شماره (۱)، چارچوب نظری طرح تحقیق برای طراحی پرسشنامه‌ها و راهبری تحقیق طراحی شده است. همانگونه که در شکل شماره (۱) نشان داده شده است، محورهای مهم در بررسی ویژگی‌های آژانس راهبر در دو دسته مأموریت‌ها و کارکردها و نیز

ساختار سازمانی و ابزارهای سیاستی دسته بندی شده اند. همچنین در هر بخش، محورهای فرعی بر اساس جمع بندی ادبیات نظری تحقیق برای طراحی سوالات پرسشنامه نشان داده شده است.



شکل شماره (۱). طرح تحقیق برای طراحی پرسشنامه مبتنی بر ادبیات نظری

در بخش بعدی، روش انجام تحقیق تشریح شده است.

### ۳- روش‌شناسی

تحقیق انجام شده در این مقاله، تحقیق اکتشافی با رویکرد استقرایی است. در این روش، محقق با سوالات عمومی و کلی با موضوع تحقیق مواجه شده و تلاش میکند با جمع آوری و تحلیل و صورت بندی داده های خام اولیه، به الگوهای مفهومی و مقولات نظری جدیدی دست پیدا کند. بر این اساس روش انجام پژوهش، مطالعه موردی کیفی مبتنی بر داده‌های متنی بوده است. روش جمع آوری داده‌ها مصاحبه نیمه ساختاریافته به منظور جمع‌آوری داده‌های کیفی بوده است. همچنین از آنجا که به منظور پاسخ به سوال تحقیق در باب ویژگی‌های مهم نهاد متولی توسعه (آژانس راهبر) ایران بر اساس مطالعه موردی وزارت صمت، محورهای اصلی در پیشینه نظری مرتبط در دو محور به شرح جدول شماره (۱) صورت بندی شده‌اند. پروتکل مصاحبه در دو محور مطابق محورهای شکل شماره (۱) تدوین و سوالات بر اساس آن طراحی شده است.

مصاحبه با فعالان کنونی و مسئولین سابق وزارت صنعت، معدن و تجارت، مسئولین دولتی مرتبط، فعالین انجمن ها و تشکل هاو نیز متخصصین و پژوهشگران مرتبط انجام شده است. اطلاعات مصاحبه‌شوندگان به شرح جدول ذیل ارائه شده است.

جدول شماره (۲). اطلاعات مصاحبه‌شوندگان تحقیق

مصاحبه شونده	گروه	جایگاه سازمانی	سابقه	نقش
A1	مسئولین وزارت صمت	وزیر سابق صمت	۱۴ سال	تدوین یکی از اسناد توسعه صنعتی در دوره مسئولیت وی بوده است.
A2		معاون وقت امور معدنی	۱۷ سال	پیشبرد مسائل حوزه معدن
A3		رئیس وقت مرکز ساخت داخل	۲۰ سال	سیاستگذاری در حوزه امور مرتبط با صنعت ماشین‌آلات
A4		معاون وقت برنامه ریزی	۱۸ سال	تعامل مستقیم با برخی صنایع در جهت تدوین برنامه‌های مرتبط با این صنایع
A5		معاون وقت پژوهش و فناوری	۲۵ سال	برنامه های توسعه فناوری در وزارت صمت
A6	مسئولین مرتبط در دولت و مجلس	معاون سیاستگذاری معاونت علمی و فناوری	۱۰ سال	تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای با وزارت صمت
A7		رئیس امور زیربنایی و صنعت سازمان برنامه و بودجه	۱۵ سال	مشارکت در برنامه‌های توسعه و نقش وزارت صمت
A8		رئیس کمیسیون صنعت و معدن مجلس شورای اسلامی	۱۲ سال	پیگیری امور مرتبط با وزارت صمت و تکالیف قانونی وزارتخانه
A9	انجمن‌ها و تشکل‌ها	عضو هیئت مدیره انجمن خودروسازان	۱۰ سال	تعامل مستقیم با وزارت صمت در حوزه صنعت خودرو
A10		عضو هیئت موسس انجمن سنگ ایران	۱۱ سال	تعامل مستقیم با وزارت صمت در حوزه معدن (سنگ)
A11	متخصصین و پژوهشگران	مدیر گروه صنعت مرکز پژوهش‌های مجلس	۵ سال	پیگیری امور مرتبط با صنعت در مجلس شورای اسلامی
A12		معاون پژوهشی موسسه مطالعات بازرگانی	۵ سال	تدوین اسناد پشتیبان و پژوهش‌های مرتبط
A13		مسئول پژوهشکده توسعه صنعتی و معدنی موسسه مطالعات بازرگانی	۴ سال	تدوین اسناد پشتیبان و پژوهش‌های مرتبط

روش تحلیل داده‌ها در این مقاله، تحلیل محتوای تماتیک داده‌های کیفی است. مقولات محوری بر اساس تحلیل محتوای تماتیک استخراج شده و مقولات اولیه مرتبط با آن، به شرح نشان داده شده در جدول شماره (۳) استخراج شده است. بدلیل ماهیت اکتشافی تحقیق، با استفاده از رویکرد استقرایی تلاش شده است صورت بندی داده های متنی و میدانی و استخراج مفاهیم از آنها محوریت پیدا کرده و از طرح تحقیق فقط در حوزه طراحی پرسش نامه ها و در نهایت، تدوین الگوی پیشنهادی استفاده شود. توضیحات تکمیلی ارتباط طرح تحقیق با یافته ها در بخش بحث و بررسی ارائه شده است.

به منظور بررسی پایایی تحقیق از معیار تکرارشدن یافته ها استفاده شده است. لذا تحلیل محتوای مصاحبه ها پس از پایان هر مصاحبه انجام و برنامه ریزی برای ادامه یا اتمام مصاحبه ها بر اساس میزان اشباع نظری و رسیدن به مقولات تکراری و غیر جدید ادامه داده شده است. نهایتاً با تداوم تولید مقولات تکراری، فرایند جمع آوری داده های متنی متوقف شده و مجموعاً ۱۳ مصاحبه انجام شده است.

برای تحقق روایی تحقیق از سه معیار روشی، داده ای و تحلیلی استفاده شده است. از بعد روش، مصاحبه ها بر اساس رهنمود(پروتکل) مصاحبه مستخرج از ادبیات نظری انجام شده است. بر این اساس، محورهای پرسشنامه بر اساس ادبیات نظری و تجارب سایر کشورها در دو بعد مأموریت و کارکرد و نیز ساختار و ابزارها طراحی شده است. همچنین در بعد داده نیز تلاش شده است گزارشات سیاستی و متون مرتبط با عملکرد دستگاه های اجرایی در موضوعات مرتبط با تحقیق مورد استفاده قرار گیرد. در بعد روایی تحلیلی هم در این تحقیق با زاویه بندی و توجه به تنوع ذی نفعان، چهار دسته مصاحبه شونده انتخاب شده است. لذا علاوه بر مسئولین وزارت صمت و مسئولین مرتبط در دولت و مجلس، از نظرات متخصصین و پژوهشگران و نیز انجمن ها و تشکل ها استفاده شده است تا سوگیری احتمالی مصاحبه شونده در نتایج تحقیق کاهش یابد. در بخش بعد، نتایج نهایی و یافته های تحقیق ارائه شده است.

#### ۴- یافته‌های پژوهش

وزارت صنعت، معدن و تجارت همواره کاندیدای "نهاد متولی توسعه صنعتی ایران" در دهه‌های اخیر بوده است. با ادغام وزارتخانه‌های صنایع، صنایع سنگین و معادن و فلزات و تشکیل وزارت صنایع و معادن، اولین تلاش برای تدوین سیاست صنعتی رسمی ایران توسط این وزارتخانه انجام و سند استراتژی توسعه صنعتی ایران در سال ۱۳۸۲ ارائه شد. همزمان و با الزام ماده ۲ قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر تهیه سند توسعه بخش‌های صنعت و معدن، با توجه به مطالعات استراتژی توسعه صنعتی کشور و تغییر دولت در سال ۱۳۸۴، سند جدیدی تحت عنوان "راهبرد توسعه صنعتی کشور" در سال ۱۳۸۵ توسط وزارت صنعت تهیه شد. با ادغام وزارت بازرگانی و وزارت صنایع و معادن و تشکیل وزارت صمت نیز مجدداً در همان دولت برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت در اجرای ماده ۱۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه در سال ۱۳۸۲ تدوین شد و این بار در متن قانون برنامه، وزارت صمت به عنوان متولی تدوین راهبرد توسعه صنعتی کشور معرفی شده بود. با تغییر دولت، سند جدیدی توسط وزارت

صمت دوباره در سال ۱۳۹۴ تدوین شد. بر اساس ماده ۴۲ برنامه ششم نیز وزارت صمت، سند اولویت‌های صنعتی کشور را در سال ۱۴۰۰ رونمایی کرد.

با این حال، فارغ از تلاش‌های این وزارتخانه برای تهیه اسناد سیاستی و کیفیت تهیه و اجرای این اسناد، جایگاه این وزارتخانه برای راهبری توسعه صنعتی کشور با چالش‌های بسیاری مواجه است که در ادامه بر اساس مقولات محوری مستخرج شده در این مقاله، در پنج بخش ارائه می‌شود. مقولات محوری و یکپارچه‌ساز استخراج شده در این مقاله در جدول شماره (۳) نشان داده شده است.

جدول شماره (۳): مقولات یکپارچه ساز و مقولات محوری مربوط به تحلیل محتوای کیفی

مقولات یکپارچه ساز	مقولات محوری
محوریت رویکرد تأمین	<ul style="list-style-type: none"> <li>• بکارگیری ابزارهای بازرگانی (تعرفه، قیمت گذاری و ...) برای تأمین نیاز داخل</li> <li>• توسعه تولید داخل با هدف خودکفایی و کاهش وابستگی به خارج</li> <li>• محافظه کاری و تداوم وضع موجود صنعت (خوراک ارزان، استاندارد غیرموثر، حمایت‌های مالی دولتی)</li> </ul>
تقسیم کار عمودی و افقی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تمرکز بر انتهای زنجیره ایده تا بازار</li> <li>• انتزاع وظایف تولید و بازرگانی</li> <li>• واگذاری بخش‌های اولویت‌دار به سایر وزارتخانه‌ها</li> <li>• تداخل وظایف بازرگانی با وزارت اقتصاد (گمرک و بورس)</li> </ul>
ضعف در ابزارهای سیاستی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تمرکز بر ابزارهای سنتی (جریمه، تصدی‌گری و قیمت گذاری)</li> <li>• فقدان ابزارهای نوین (تنظیم‌گری، استاندارد)</li> <li>• ابزارهای اشتراکی و شورایی (ستاد تنظیم بازار، کمیته ماده ۱)</li> </ul>
تعارض در مأموریت‌های اصلی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تعارض در توسعه تولید داخل یا واردات</li> <li>• تعارض در بنگاه‌داری توسعه ای و ابزارهای حکمرانی</li> <li>• تعارض در توسعه پایین‌دست</li> </ul>
فقدان کارایی و انسجام سازمانی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم توازن تشکیلات و ساختار منابع انسانی</li> <li>• عدم ثبات و تغییرات ساختاری</li> </ul>

#### ۴-۱- محوریت رویکرد تأمین

رویکرد توسعه‌ای غالب در وزارت صمت (وزارتخانه‌های صنایع و معادن و بازرگانی قبل از ادغام)، تأمین نیاز کشور، خودکفایی، صرفه‌جویی ارزی و در بهترین حالت، صادرات محصولات مازاد بوده است. این ذهنیت با چالش‌های عدیده کشور در تعاملات خارجی و مواجهه با تحریم‌های خصمانه خارجی همواره تقویت شده است. لذا با محوریت رویکرد تأمین، هم دغدغه اداره کشور و نظام با فراوانی کالا در بازارها محقق می‌شود و هم تلاش برای توسعه کشور تا حدودی با توسعه صنایع داخلی و صادرات مازاد



دنبال می شود. حفظ بنگاه‌های سنتی و بکارگیری ابزارهای حمایت از تولید داخل و بازرگانی، سه محور ذیل این راهبرد هستند:

#### ۴-۱-۱- محافظه‌کاری و تداوم وضع موجود صنعت

در رویکرد تأمین، حفظ وضع موجود بنگاه‌های سنتی برای تولید کالای مورد نیاز کشور باعث می‌شود مفاهیم مهم سیاست صنعتی همچون رقابت‌پذیری بین‌المللی، تغییر ساختار صنعت و ارتقای فناوری و نیز تعاملات همکارانه خارجی (تأمین مالی، توسعه بازار، مشارکت تحقیق و توسعه و...) کمرنگ شود. در عوض محیط امنی سرشار از مشوق‌های دولتی برای تولید و داخل بنگاه‌های سنتی فراهم شود. به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان (A9)، "اوج این رویکرد در تعامل وزارت صمت با صنعت خودروسازی در دو دهه گذشته قابل مشاهده بوده است". اگر با هدف بهینه‌سازی مصرف انرژی الزاماتی برای مصرف انرژی برای بنگاه‌های سنتی اعمال شود، وزارت صمت با ادعای حمایت از تولید به دفاع از عدم تغییر و تعدیل الزامات مصرف انرژی می‌پردازد. یا اگر برای بهبود رقابت و تعدیل انحصارات، سیاست‌هایی برای خصوصی‌سازی و کاهش نقش‌آفرینی بنگاه‌های شبه‌دولتی در دستور کار قرار می‌گیرد، وزارت صمت به دفاع از شرایط شبه‌دولتی و انحصاری بنگاه‌های تولیدی سنتی می‌پردازد. همچنین با انتزاع سازمان استاندارد از وزارت صمت، اگر برای رفاه حال مصرف‌کننده (و نه حتی رقابت‌پذیری بین‌المللی)، استاندارد برای ارتقای کیفی محصولات داخلی وضع شود، عمده نقش‌آفرینی وزارت صمت در دفاع از بنگاه‌های تولیدی و کاهش اثربخشی و ضمانت اجرای استانداردهای مصوب بکار گرفته می‌شود. در مجموع وزارت صمت خود را مدافع تداوم وضع موجود و حمایت از بنگاه‌های ناکارآمد سنتی با تسهیلات و حمایت‌های مالی ترجیحی، تداوم انحصارات و بهره‌مندی از منابع ارزان یارانه ای قلمداد می‌کند. دقیقاً همان مواردی که اصلاح آنها برای ارتقای صنعتی و توسعه فناوری در کشور لازم و ضروری است. لذا نهاد متولی توسعه صنعتی در کشور، نمی‌تواند با زمینه‌های اصلاح ساختار صنعتی کشور همراهی نماید چرا که برای تأمین بازار داخلی کشور به تداوم فعالیت بنگاه‌های سنتی نیازمند است.

#### ۴-۱-۲- بکارگیری ابزارهای بازرگانی برای تأمین نیاز داخل

سیاست‌های بازرگانی امروزه به عنوان یکی از ابزارهای مهم ارتقای صنعتی کشورها محسوب می‌شود، لیکن محوریت رویکرد تأمین باعث می‌شود تا بازار داخلی در قالب ابزارهایی همچون حقوق گمرکی و تعرفه، قیمت‌گذاری و... با محوریت تأمین نیاز داخلی سازماندهی شود. منطق افزایش تعرفه، داشتن مشابه داخلی است گویی که اگر کسب‌وکاری در داخل از مراحل نوزادی عبور کرد و به تولید رسید، شایسته حمایت است و معاف از رقابت! درحالی‌که منطق اقتصادی حمایت‌های تعرفه ای حمایت از صنایع جدید و نابالغ است. به اظهار مصاحبه‌شونده (A11) "در کمیته ماده ۱ تعیین تعرفه، استدلال اصلی مقیاس تولید برای رفع نیاز داخل و لزوم حمایت از تولیدکنندگان داخلی است و فقط اگر در حوزه

ای نیاز داخل بی پاسخ ماند، تعرفه پایین می آید. خبری از کاهش تعرفه برای ارتقای رقابت پذیری صنعتی نیست."

همچنین حقوق ورودی ماشین آلات وارداتی در دهه های اخیر حذف شد<sup>۱</sup> تا با واردات ارزان ماشین آلات خارجی، تولید در داخل و تأمین کالا در کشور محقق شود. گویی تولید خود ماشین آلات، صنعت محسوب نمی شود و از این مسیر ضربه مهمی به صنعت ساخت ماشین آلات و تجهیزات صنعتی ایران وارد شده است. به گفته یکی از مصاحبه شوندگان (A3): "لابی تولیدکنندگان محصول نهایی که همیشه متحد با واردکنندگان تجهیزات هستند، از لابی تولیدکنندگان ماشین آلات داخلی قوی تر بوده است."

در حوزه صادرات نیز اگرچه به درآمد صادراتی معافیت مالیاتی تعلق می گیرد<sup>۲</sup>، لیکن برای تأمین خوراک صنایع داخلی در قالب ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید، عوارض صادراتی به صادرات مواد نیمه خام اعمال می شود.<sup>۳</sup> بنا به اظهار یکی از مصاحبه شوندگان (A10): "اگر چه ادعا می کنند عوارض برای توسعه زنجیره ارزش در داخل است ولی وزارت صمت هر گاه که خیالش از تأمین بازار داخل راحت شود، اجازه صادرات می دهد و چندان دغدغه توسعه زنجیره داخلی را ندارد. دغدغه اصلی کنترل و کاهش قیمت در بازار داخل است."

از منظر ابزارهای بازرگانی در بازار داخل نیز تعارض در کنترل تورم (نظارت قیمتی) و توسعه تولید داخلی (واقعی سازی قیمت ها) بوجود آمده است. بنا به اظهار مصاحبه شونده (۲A): "بخشی از کارتابل من نامه های دستگاه های نظارتی و امنیتی است برای کنترل قیمت فروش مثلا تولیدکنندگان تایر، تا مبادا با افزایش قیمت تایر و گرانی حمل و نقل، تورم عمومی بیشتر شود؛ و بخش دیگری از کارتابل من نامه های متعددی است از همان نهادها مبنی بر لزوم حمایت از تولیدکنندگان تایر و جلوگیری از ورشکستگی و بیکاری کارگران آنها. خب با سرکوب قیمتی، چگونه میتوان از ورشکستگی تولیدکننده جلوگیری کرد؟"

لذا یکی از موضوعات مهم در حوزه وزارت صمت، بی معنی شدن هم افزایی میان ابزارهای سیاست بازرگانی و ابزارها و اولویت های حوزه توسعه صنعتی و ارتقای تولید است.

#### ۴-۱-۳- جهت دهی به ابزارهای حمایت از تولید داخل

محوریت رویکرد تأمین، سبب می شود تلاش برای تولید داخل کالاهای مورد نیاز کشور اولویت یابد که نتیجه آن رجحان مونتاژ کاری برای ارتقای عمق ساخت داخل و تسلط فنی است. بر این اساس اینکه

<sup>۱</sup> بند ۴ ماده ۱۱۹ قانون امور گمرکی که در سال ۱۴۰۱ در قالب قانون جهش تولید پس از چندین دهه بالاخره حذف شد.

<sup>۲</sup> ماده ۱۴۱ قانون مالیات های مستقیم که در سال های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ برای کالاهای نیمه خام حذف و در قالب قانون جهش تولید دانش بنیان در سال ۱۴۰۱ برای کالاهای نیمه خام به طور دائمی حذف شد.

<sup>۳</sup> ماده ۲۷ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

کالایی حتی با واردات ماشین‌آلات خط تولید در داخل تولید شود، به عنوان تولید داخلی محسوب شده و مشمول کلیه حمایت‌های تولید داخل می‌شود. اجرای قانون حداکثر استفاده از توان داخلی به دلیل عدم تمایز میان مونتاژکاری و توسعه توانمندی فنی به اهداف اصلی خود در توسعه صنعتی نرسید. به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان (A7) "واردات با حداقل پردازش در داخل به عنوان کالای داخلی، قانون حداکثر را دور می‌زند. مونتاژکاران از همه حمایت‌های کالای تولید داخل برخوردار هستند." کلیه دارندگان پروانه تولید از وزارت صمت، امکان درج تولیدات خود را در سامانه توانیر<sup>۱</sup> صرف نظر از میزان داخلی سازی دارند.

یکی از عرصه‌های مهم ایجاد تمایز میان تولیدکنندگان داخلی، اجرای قانون دانش‌بنیان بود که بر اساس آن، مونتاژکاری به دلیل عدم تسلط فنی از شمول حمایت‌های قانون کنار گذاشته می‌شود. لیکه بنا به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان (A6): "جریان وزارت صمت با تمایزات و رجحان‌های ذیل قانون دانش‌بنیان همراهی نداشت و کلیت این جریان در خارج از این وزارتخانه و توسط معاونت علمی رییس‌جمهور دنبال می‌شد." در مقابل، وزارت صمت مراکز تحقیق و توسعه صنعتی را در دستور کار داشت که عمدتاً به همان بنگاه‌های سنتی و بالغ مربوط بودند.

#### ۴-۲- تقسیم کار عمودی و افقی

اگرچه نقش‌آفرینی وزارت صمت به عنوان نهاد متولی توسعه صنعتی کشور به دلیل حاکمیت رویکرد تأمین با چالش‌های بسیاری رو به روست؛ موضوع دیگر فرا روی این وزارتخانه برای نقش‌آفرینی فرابخشی در توسعه صنعتی کشور، نگاه بخشی و تقسیم کار کارکردی میان این وزارتخانه و سایر وزارتخانه‌ها و دستگاهها است. وزارت صمت در حوزه بخشی برخی رشته فعالیت‌های صنعتی و قسمت‌های بازرگانی (خصوصاً در حوزه کشاورزی) را به سایر دستگاهها واگذار کرده است، همچنین در حوزه کارکردی، مأموریت‌های توسعه علمی و فناوری از تولید و نیز فرآیندهای مختلف بازرگانی اعم از صدور کارت، تأمین ارز و ترخیص کالاها به دستگاه‌هایی غیر از وزارت صمت مربوط هستند. در ادامه این بخش، موارد فوق که باعث می‌شوند وزارت صمت با تقسیم کار میان سایر دستگاه‌ها، نقش فرادستگاهی اش مختل شود، تشریح می‌شود.

#### ۴-۲-۱- تمرکز بر انتهای زنجیره ایده تا بازار

درحالی‌که عمده مطالعات رشد، نقش دانش و فناوری را در تغییر ساختار صنعتی مورد توجه قرار می‌دهند؛ بنا به تقسیم کار موجود در کشور، توسعه علمی با محوریت دانشگاه‌ها عمدتاً با محوریت وزارت

<sup>۱</sup> سامانه موضوع جزء ۱ بند الف ماده ۴ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایران مصوب سال ۱۳۹۸.

علوم و توسعه فناوری صنعتی در بنگاه‌های فناور و دانش‌بنیان توسط معاونت علمی و فناوری رییس‌جمهور دنبال می‌شود. لذا مأموریت وزارت صمت به حمایت از بنگاه‌های بالغ تولیدی در انتهای زنجیره محدود می‌شود و عمده فعالیت‌های معطوف به رسوخ دانش و فناوری در صنعت در قالب برنامه‌های خارج از وزارت صمت و توسط وزارت علوم (جهت‌دهی به رفع نیازمندی‌های پژوهشی صنایع و بودجه‌های پژوهشی با ظرفیت‌های علمی و دانشگاهی) و یا معاونت علمی (توسعه فناوری فعالیت‌های شرکت‌های دانش‌بنیان و تقویت پروژه‌های فناورانه و تحقیق و توسعه بنگاهی) راهبری می‌شود. بدیهی است خروج وزارت صمت از جایگاه فرادستگاهی و قرار گرفتن آن به عنوان دستگاهی کنار سایرین و خصوصاً واگذاری بخش‌های مرتبط به دانش و فناوری که محور توسعه صنعتی و فرارسی در تجربیات بین‌المللی محسوب می‌شوند، به سایر دستگاه‌ها صلاحیت وزارت صمت در قرار گرفتن به عنوان دستگاه متولی توسعه صنعتی کشور را با چالش جدی مواجه می‌سازد. به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان (A1)، "قرار گرفتن وزارت صمت در ردیف سایر دستگاه‌ها، امکان بروز بیرونی آن به عنوان دستگاه دارای اختیارات ویژه و ترسیم‌کننده سیاست‌های کلان را با چالش جدی مواجه ساخته است."

#### ۴-۲-۲- واگذاری بخش‌های اولویت‌دار به سایر وزارتخانه‌ها

علیرغم محوریت وزارت صمت در صدور پروانه صنعتی کلیه حوزه‌ها (به جز حوزه کشاورزی)، لیکن مسئولیت توسعه عمده بخش‌های صنعتی اولویت‌دار کشور به خارج از این وزارتخانه سپرده شده است. مزیت مهم کشور در حوزه منابع هیدروکربوری به وزارت نفت سپرده شده و توسعه صنایع اکتشاف و بهره‌برداری نفت و گاز در حیطه وظایف این وزارتخانه قرار دارد؛ حتی توسعه صنعت پتروشیمی که به دلیل وابستگی تأمین خوراک به منابع مربوط است، به وزارت نفت سپرده شده است که همواره مورد اختلاف وزارت صمت و نفت قرار دارد. همچنین حکمرانی وزارت نیرو در حیطه منابع آب و شبکه‌های انتقال و توزیع قدرت باعث شده عمده توسعه صنعتی منبع محور در کشور با محوریت وزارتخانه‌های نفت و نیرو پیگیری شود. همچنین علاوه بر حوزه کشاورزی که پروانه فعالیت آن نیز خارج از وزارت صمت و توسط وزارت کشاورزی انجام می‌شود، صنایع واسطه‌ای و تبدیلی و ماشین‌آلات کشاورزی مرتبط نیز متأثر از تصمیمات و ابزارهای وزارت کشاورزی است. در حقیقت برنامه‌ریزی تأمین خوراک، تأمین انرژی، زیرساخت‌های حمل و نقل و ترانزیت، خدمات ارتباطی و سایر زیرساخت‌های مورد نیاز فعالیت‌های صنعتی در خارج از وزارت صمت انجام می‌شود. به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان (A1): "وزارت صمت، وزارتخانه سایر است و هر حوزه‌ای که توسط دیگران دنبال نمی‌شود مأموریت وزارت صمت است." حتی حوزه‌های جدید فناوری همچون تولید دارو و تجهیزات پزشکی به دلیل حساسیت صنعت، استانداردها و مجوزهای سختگیرانه وزارت بهداشت عمده‌تاً از حوزه تصمیم وزارت صمت خارج است. در حوزه‌های صنایع فرهنگی، گردشگری و حتی مسکن و شهرسازی و صنایع دفاعی نیز محوریت وزارتخانه‌های تخصصی بیشتر از وزارت صمت می‌باشد.

#### ۴-۲-۳- تداخل وظایف بازرگانی با وزارت اقتصاد

تقسیم کار بخشی و کارکردی تشریح شده در حوزه صنعت، در حوزه بازرگانی نیز وجود دارد. از یک سو در صدور کارت بازرگانی و تأمین ارز، اتاق بازرگانی و بانک مرکزی محوریت دارند و از سوی دیگر همواره میان سازمان حمایت و سازمان استاندارد، موازی کاری از منظر استانداردهای مصرف وجود داشته است. با این حال، مهم‌ترین ابزارهای حوزه بازرگانی خارج از وزارت صمت و در وزارت اقتصاد متمرکز شده است. اگرچه سامانه تخصیص نهاده‌های پایه صنعتی و معدنی در قالب "سامانه بهین‌یاب" در وزارت صمت انجام می‌شود ولی سازوکار تخصیص در قالب بورس کالا انجام می‌شود و مواردی همچون تعیین قیمت پایه و محدودیت‌های ورود و رشد قیمت در سازوکار بورس انجام می‌شود. با این حال، موازی کاری اصلی در حوزه تجارت میان وزارت صمت و گمرک اتفاق می‌افتد. درحالی‌که ثبت سفارش، تعیین ردیف تعرفه و مجوز تخصیص ارز با محوریت ارزیابی‌های فنی ذیل وزارت صمت و در قالب سامانه جامع تجارت انجام می‌شود، ترخیص کالا با ثبت مجدد کلیه مشخصات کالا در سامانه جامع گمرکی انجام می‌شود. حتی علیرغم اینکه ارزیابی وزارت صمت بر مبنای پیش فاکتور (پروفورما) انجام می‌شود، تعیین ردیف تعرفه و ماهیت کالا در گمرک و قیمت‌گذاری آن بر مبنای اسناد و ارزیابی فیزیکی کالا وظیفه گمرک است و به لحاظ قانونی عمده اختیارات در این حوزه در گمرک متمرکز است؛ لذا حتی در حوزه فرایندها و کارکردهای بازرگانی نیز تمرکز وظایف در وزارت صمت وجود ندارد.

#### ۴-۲-۴- انتزاع وظایف بازرگانی حوزه کشاورزی

با تشکیل وزارت صمت و حذف وزارت بازرگانی، درحالی‌که مسئولیت تنظیم بازار به طور کامل در وزارت صمت متمرکز شده بود؛ این بار در سال ۱۳۹۱ و با تصویب قانون انتزاع، امور بازرگانی مرتبط با محصولات و کالاهای اساسی زراعی، باغی، دامی و صنایع تبدیلی بلافصل آن از وزارتخانه جدید منتزع و به وزارت کشاورزی منتقل شد. بر این اساس علاوه بر پروانه‌های تولیدی حوزه کشاورزی، حوزه بازرگانی مرتبط با کشاورزی نیز از وزارت صمت جدا شده و به وزارت کشاورزی داده شد تا مسئولیت وزارت صمت در حوزه کشاورزی به حداقل ممکن کاهش یابد.

یکی از مصاحبه‌شوندگان (A4) در حمایت از تجمیع ابزارهای بخش تولید و بخش بازرگانی حوزه کشاورزی در وزارت کشاورزی می‌گوید: "اگر بخش تولید نفت را در وزارت نفت نگهداری و اختیار صادرات آن را به وزارتخانه دیگری بدهیم، یک بشکه نفت هم نمی‌توان صادر کرد. وقتی مسئولیت به کسی می‌دهیم، باید اختیار را هم کامل بدهیم." براین اساس، محوریت و اقتدار و وزارت صمت باز هم کاهش پیدا کرد. در مجموع همانگونه که در جدول شماره (۴) نشان داده شده است، تقسیم کار بخشی و کارکردی در حوزه تولید و بازرگانی میان وزارت صمت و سایر وزارتخانه‌ها باعث شده است مأموریت متولی توسعه صنعتی کشور برای وزارت صمت به چالش کشیده شود و این وزارتخانه به دستگاهی به موازات و در کنار سایر وزارتخانه‌ها تبدیل شود.

بازرگانی	تولید	
کشاورزی (طرح انتزاع)	وزارتخانه سایر است. (جدایی نفت و گاز، کشاورزی و...)	بخشی
تمرکز بر ثبت سفارش (جدایی صدور کارت، تأمین ارز و ترخیص)	تمرکز بر تولید در انتهای زنجیره (جدایی علوم و فناوری)	کارکردی

جدول شماره (۴). تقسیم کار بخشی و کارکردی میان وزارت صمت و سایر دستگاهها در بخش های تولید و بازرگانی

### ۴-۳- ضعف در ابزارهای سیاستی

نقش آفرینی وزارت صمت به مثابه سازمان متولی توسعه صنعتی کشور مستلزم توان دسترسی، جهت دهی و ابزارهای سیاستی موثر و مناسب است. این درحالی است که ابزارهای سیاستی مهم در توسعه صنعتی عمدتاً در اختیار وزارت صمت قرار ندارد. در این میان، ابزار تعیین نرخ ارز به عنوان ابزار اصلی تعیین جهت گیری بازرگانی خارجی جهت تنظیم صادرات و واردات کشور توسط سیاستگذار پولی همچون بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار تعیین می گردد و عوامل موثر بر تعیین آن، مواردی غیر از راهبرد صنعتی کشور و مواردی همچون عرضه و تقاضای ارز، درآمدهای نفتی و مالیه دولت می باشد. از سوی دیگر در خصوص سایر ابزارهای موثر نیز وزارت صمت یا فاقد آن است یا بهره مندی از ابزارها در قالب شوراها و ستادها به جمعی از وزارتخانه ها و دستگاه های اجرایی سپرده شده که نقش آفرینی وزارت صمت را کمرنگ می نماید. در این میان، فقط برخی ابزارهای عمدتاً سنتی همچون قیمت گذاری، جریمه و تصدی گری در کنترل وزارت صمت باقی مانده که برای راهبری توسعه صنعتی کشور ناکافی است.

### ۴-۳-۱- تمرکز بر ابزارهای سنتی

ابزارهای در دسترس وزارت صمت، ابزارهایی هستند که یا در قالب تصدی گری در نتیجه سهامداری دولت در شرکتها باقی مانده اند یا از جنس ابزارهای خلاف سازوکار بازار همچون تعیین قیمت و مقدار و برخوردهای تعزیراتی و جریمه ای با متخلفین هستند. در خصوص ابزارهای دسته اول، با اجرای سیاست های خصوصی سازی، بسیاری از شرکت های دولتی زیرمجموعه وزارت صمت واگذار شدند و سیاست گذاری از مسیر سهامداری دولت به شدت تضعیف شد. عمده فعالیت وزارت صمت توسط ابزارهایی همچون محدودیت و عوارض صادراتی برای تأمین نیاز داخلی و یا کنترل کم فروشی، فروش خارج از بورس و یا محدودیت در خریداران و فروشندگان است که باز هم عمدتاً از مسیر کارگزاران بورس کالا اعمال می شود. موارد تخلف نیز با گزارش به سازمان حمایت با جریمه و برخوردهای قضایی کنترل می شود. بنا به گفته یکی از مصاحبه شوندگان (A2): "وزارت صمت برای فرار از مسئولیت قیمت

و مقدار تولیدات مدعی است که سازوکار بورس فعال است و بازار تصمیم می‌گیرد. با این حال، با ابزارهای مختلف میزان عرضه و قیمت در بورس را کنترل می‌کند."

#### ۴-۳-۲- ابزارهای اشتراکی شورایی

دسته دیگری از ابزارهای تصمیم‌گیری مورد نیاز وزارت صمت نیز به شوراها واگذار شده‌اند و سازوکار نقش‌آفرینی وزارت صمت را کُند نموده‌اند. تعیین تعرفه که ابزار اصلی سیاستگذاری بازرگانی کشور است، به پیشنهاد کمیته‌ای<sup>۱</sup> متشکل از چندین دستگاه که یکی از آنها وزارت صمت است تهیه و برای تصویب باید مجدد در هیئت وزیران تصویب شود. تعیین عوارض صادراتی باز هم به عهده کارگروهی<sup>۲</sup> متشکل از دستگاه‌های مختلف است. حتی اختیارات تنظیم بازار و رفع مشکل شرکت‌های تولیدی که وظایف اصلی وزارت صمت هستند نیز در قالب شوراهایی همچون "ستاد تنظیم بازار" و "ستاد تسهیل و رفع موانع تولید" دنبال می‌شود. کوتاه سخن اینکه عمده ابزارهای تصمیم‌گیری وزارت صمت برای تحقق توسعه صنعتی به شوراهایی داده شده که این وزارتخانه تنها یکی از اعضای آن است و مسئول تصمیم‌گیری نهایی معین نیست.

#### ۴-۳-۳- فقدان ابزارهای نوین

توسعه صنعتی و تغییر ساختار صنعتی کشور مستلزم ارتقای رقابت‌پذیری بین‌المللی و بهبود کیفیت محصولات تولیدی خصوصاً مبتنی بر فناوری‌های جدید و تحقیق و توسعه است. عمده ابزارهایی که در خصوص بنگاه‌های خصوصی در دنیا مورد توجه قرار دارد؛ بکارگیری ابزارهای تنظیم رقابت، استانداردگذاری و تنظیم مشوق‌های تحقیق و توسعه است. با این حال در ایران با اجرای خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولت، ساختارهای تنظیم‌گری مناسب جایگزین نگردید. دادگاه رقابت در قالب "شورای رقابت" خارج از وزارت صمت طراحی گردید؛ عمده حوزه‌ها نیز با فقدان سازوکار تنظیم‌گر بخشی اداره می‌شود لذا سازوکار سهام‌داری و تصدی‌گری دولت تضعیف شد و در مقابل سازوکار تنظیم‌گری مناسب نیز جایگزین نشد. در فقدان سازوکار رقابتی برای بهبود کیفیت، نیل به این مهم از مسیر استانداردگذاری نیز با چالش‌های بسیاری مواجه است. هم ساختار استانداردگذاری از وزارت صمت منفک شده است و هم انگیزه استانداردگذاری به جای ارتقای کیفی با هدف توسعه صنعتی عمدتاً مبتنی بر رفاه مصرف‌کننده طراحی می‌شود. حمایت‌های تشویقی دولتی از فعالیت‌های تحقیق و توسعه نیز اولاً

<sup>۱</sup> کمیته ماده ۱ قانون مقررات صادرات و واردات

<sup>۲</sup> کارگروه موضوع ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی

به صورت یک برنامه ملی در کشور تعریف نشده است<sup>۱</sup> و ثانیاً به صورت موردی و پراکنده و با محوریت معاونت علمی و فناوری رییس‌جمهور در کشور دنبال می‌شود.

#### ۴-۴- تعارض در مأموریت‌های اصلی

یکی از موانع مهم نقش‌آفرینی وزارت صمت به عنوان متولی توسعه صنعتی کشور، تعارض در بخش‌های مختلف این وزارتخانه از منظر مأموریت‌های اصلی است. به بیان دیگر، میان بخش‌های مختلف وزارتخانه از منظر مأموریت‌های ملی، ناهماهنگی و در برخی موارد تضاد وجود دارد.

#### ۴-۴-۱- تعارض در تأمین نیاز کشور از داخل یا خارج

تحقق پروژه تأمین به عنوان رویکرد اصلی حاکم بر وزارت صمت از دو مسیر امکان پذیر است: تولید در داخل و یا تأمین از خارج. تعارض میان این دو رویکرد خصوصاً در جاهایی بروز می‌کند که امکان تأمین داخلی در ابهام قرار دارد و کیفیت و مقیاس تولید داخلی دقیقاً معین نیست. به طور خاص، در موضوع تأمین کالاهای اساسی این موضوع اهمیت فراوان دارد که تأمین از خارج باعث تضعیف توان تولید داخلی اقلام اساسی و راهبردی می‌شود. به عنوان نمونه تجهیزات پزشکی خارجی با نرخ ترجیحی در اختیار نظام درمان کشور قرار می‌گیرد، درحالی‌که سازندگان داخلی همان تجهیزات ناگزیرند قطعات و ابزار مورد نیاز را با ارز آزاد و نرخ‌های بالاتر تأمین نمایند. با تعیین اقلام دارای تولید داخل نیز لزوماً موضوع رفع نمی‌شود چرا که در حوزه‌هایی که توان بالقوه تولید داخلی وجود دارد یا تجهیزات سفارش ساخت دارند، چالش واردات همواره جلوی توسعه تولید داخل را می‌گیرد.

همین تعارض در حمایت از تولیدکننده و تعارض با حقوق مصرف‌کننده نیز نمود می‌یابد درحالی‌که از نظر تأمین نیاز کشور وزارت صمت از فعالیت‌های بنگاه‌های تولیدی سنتی کشور حمایت می‌کند، از نظر مصرف‌کننده نیز حق انتخاب و رعایت کیفیت و قیمت شایان توجه است. درحالی‌که بخش‌های بازرگانی بر حقوق مصرف‌کننده تأکید دارند، بدنه حامی تولید در وزارتخانه رویکرد دیگری دارند. بنا به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان (A12): "تناقض در مأموریت‌های وزارت صمت از نامگذاری سازمان حمایت از حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان هویدا است؛ تعارضی که در یک سازمان قرار است مدیریت شود." در حقیقت ریشه تفکیک و ادغام مکرر بخش بازرگانی و بخش صنعت حل این تعارض ریشه‌ای بوده است.

<sup>۱</sup> قانون اعتبار مالیاتی تحقیق و توسعه، برای اولین بار به صورت جامع در کشور در قالب بند ب ماده ۱۱ قانون جهش تولید دانش‌بنیان تصویب شده است.



#### ۴-۲- تعارض در بنگاهداری توسعه‌ای و ابزارهای حکمرانی

اگرچه پس از اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، بنگاهداری دولتی به عنوان ابزار اداره کشور کم‌رنگ شد، لیکن در حوزه‌های توسعه‌ای و از مسیر سازمان‌های توسعه‌ای همچون ایدرو و ایمیدرو همچنان بخشی از بدنه وزارت صمت درگیر بنگاهداری مانده است. شرکت‌های صنعتی و معدنی با نقش‌آفرینی دولت در هیئت مدیره و سهام‌داری باعث چالش بکارگیری ابزارهای تنظیم‌گری و قاعده‌گذاری هستند چرا که مسائل تعارض منافع بروز می‌کند. از یک سو، وزارت صمت و ایمیدرو در قیمت‌گذاری خاک‌های معدنی در بورس کالا نقش‌آفرینی می‌کند و با افزایش قیمت سود سهام داری دولتی خود را افزایش می‌دهد و از سوی دیگر با فروش گران‌تر خاک‌های معدنی حق بهره مالکانه دولت (وزارت صمت و ایمیدرو) افزایش می‌یابد. مشابه همین تعارض منافع در صادرات مواد نیمه‌گام، عرضه خارج از بورس، قیمت‌گذاری خوراک و بسیاری از حوزه‌های دیگر نیز به وجود می‌آید. وجود این تعارضات مأموریتی و فقدان انسجام کارکردی مانع مهمی در نقش‌آفرینی وزارت صمت به عنوان نهاد متولی توسعه صنعتی کشور به وجود می‌آورد.

#### ۴-۳- تعارض در توسعه صنایع پایین‌دست

منابع هیدروکربوری و فلزی و معدنی کشور به عنوان یک مزیت صنعتی می‌تواند در خدمت توسعه صنایع داخلی قرار گیرد. از این منظر، تأمین خوراک ارزان صنایع پایین‌دست به عنوان یک راهبرد توسعه صنعتی مطرح می‌شود. از سوی دیگر، منابع مذکور به عنوان دارایی دولت و محصول شرکت‌های دولتی محسوب می‌شود که صادرات آنها به قیمت‌های صادراتی و یا عرضه آنها به داخل با نرخ آزاد از منظر صیانت از دارایی ملی و تأمین مالی دولت شایان توجه ویژه است. تعارض در نوع مواجهه با منابع معدنی در سیاست صنعتی منبع‌محور از اهمیت بالایی برخوردار است. از منظر بخش‌های معدنی وزارت صمت، منابع دارایی کشور محسوب شده و ارزان‌فروشی آن به مصلحت نیست. با این حال، بخش‌های متولی صنایع پایین‌دستی انتظار دارند منابع با نرخ ترجیحی و یارانه‌ای در اختیار متقاضیان توسعه صنایع تبدیلی و مصرفی قرار گیرد تا توسعه زنجیره ارزش در داخل اتفاق بیفتد و از صادرات مواد خام و نیمه‌خام به بازارهای خارجی اجتناب شود.

#### ۴-۵- فقدان کارایی و انسجام سازمانی

نهاد متولی توسعه از منظر ساختار سازمانی و اداری و نیروی انسانی باید از توانمندی لازم برای انجام مأموریت‌های توسعه‌ای برخوردار باشد. وزارت صمت هم از منظر ساختار و نظام اداری و هم نیروی انسانی به لحاظ انجام مأموریت‌های توسعه‌ای با چالش‌هایی روبه‌روست.

#### ۴-۵-۱- عدم ثبات و تغییرات ساختاری

به لحاظ تاریخی و به صورت مکرر، ادغام و تفکیک در حوزه وزارت صمت انجام شده و در دوره‌هایی نیز که تغییرات صورت نپذیرفته است، سایه تغییرات و طرح‌های پیشنهادی برای ادغام و تفکیک در جریان بوده است. اگر چه حتی حوزه صنعت و معدن نیز قبلاً در قالب سه وزارتخانه صنایع، صنایع سنگین و معادن و فلزات فعال بوده است، لیکن عمده مباحث مرتبط با تفکیک و ادغام میان حوزه عمومی صنعت و معدن از یک سو و حوزه بازرگانی از سوی دیگر است. گاه این دو حوزه در قالب دو وزارتخانه فعال بوده اند که رییس‌جمهور عامل هماهنگی آنها بوده و گاه به دو معاون وزیر تنزل پیدا کرده اند که وزیر وظیفه هماهنگی آنها را به انجام می‌رسانده است. با این حال، به دلیل این سایه همیشگی ادغام و تفکیک، عملاً این دو حوزه ساختارها و ابزارهای مربوط به خود را از هم جدا کرده و هر آن، آماده تفکیک می‌باشند و بر این اساس، حتی در دوره‌های ادغام نیز تمایلی برای اشتراک‌گذاری ابزارها و تعامل و هماهنگی با یکدیگر ندارند.

درحالی‌که عمده وظایف بدنه بازرگانی با "سامانه جامع تجارت" پیوند دارد، بدنه تولیدی ابزارهای خود را در "سامانه بهین‌یاب" متمرکز می‌سازد. در عین حال که برخی واحدهای تولیدی با مجوز صنفی از بدنه بازرگانی فعالیت دارند، بدنه تولید همچنان بر پروانه‌های تولیدی صنعتی اصرار می‌ورزد. حتی بدنه تولیدی ابزارهای بازرگانی همچون ممنوعیت واردات یا معافیت حقوق ورودی را برای تدبیر امور خود بکار می‌گیرد؛ درحالی‌که بدنه بازرگانی بر ابزار تعرفه و سود بازرگانی اصرار می‌ورزد. لذا بدنه وزارت صمت عمده‌تاً با دوگانه‌ای روبروست که حتی در دوران ادغام، علاقه‌ای به همکاری موثر با یکدیگر ندارند و همواره آماده جدا شدن از یکدیگر هستند. اینچنین ساختاری فاقد انسجام و هم‌افزایی برای راهبری مأموریت‌های توسعه‌ای در کشور است.

#### ۴-۵-۲- عدم توازن تشکیلات و ساختار منابع انسانی

نظام ارزیابی، پاداش و ارتقای موجود در عموم بدنه دولت، پشتیبان نیروی انسانی توانمند، با انگیزه و پویا نیست و در این میان، وزارت صمت نیز از عموم بدنه دولت مستثنی نیست. علاوه بر این، بدنه بنگاهداری و تصدی‌گری که به صورت سنتی در وزارت صمت پررنگ بوده، به دلیل شرایط کاری و نظام پرداخت بالاتر از بدنه ستادی وزارتخانه عملاً برای نیروهای انسانی توانمند، جذاب‌تر بوده است. اگر چه با اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، بدنه بنگاهداری وزارت صمت تضعیف شد ولی کماکان سطح توانمندی و کیفیت نیروی انسانی فعال در سازمان‌های توسعه‌ای همچون ایدرو و ایمیدرو از بدنه ستادی وزارتخانه بالاتر است. لذا عملاً وظایف سیاست‌گذاری و راهبردی توسط منابع انسانی ضعیف‌تر در بدنه ستادی وزارتخانه پیگیری می‌شود و نیروی انسانی توانمندتر، در بخش‌های بنگاهی وزارتخانه وظایف اجرایی را بر عهده دارند. این عدم توازن باعث می‌شود وظایف راهبری توسعه صنعتی در این وزارتخانه توسط نیروی انسانی باکیفیت پشتیبانی نشود و افراد توانمند عمده‌تاً به دلیل شرایط پرداخت، جذب بدنه عملیاتی و اجرایی وزارتخانه در قالب سازمان‌های توسعه‌ای و بنگاه‌های وابسته به وزارتخانه شوند.

## ۴-۶- طراحی الگوی پیشنهادی

مقولات استخراج شده بر اساس مورد پژوهی انجام شده در این مقاله، در نهایت منجر به طراحی الگوی پیشنهادی سازمان متولی توسعه یا آژانس راهبر در ایران به شرح ارائه شده در جدول شماره (۵) شده است.

جدول شماره (۵). طراحی الگوی سازمان متولی توسعه (آژانس راهبر) در ایران بر اساس مورد پژوهی وزارت صنعت،

معدن و تجارت

ابعاد اصلی	سازمان متولی توسعه	وزارت صمت	توضیحات
رویکرد	ایجاد و تداوم تغییر و تحول و حمایت از توسعه فعالیت بازیگران جدید	محافظه کاری و دفاع از فعالیت‌های مرسوم بازیگران سنتی در تداوم وضع موجود	صنایع و فعالیت‌های جدید و نیز نقش آفرینی کارآفرینان و بازیگران جدید مورد توجه قرار گیرد.
تحلیل کارکرد و مأموریت وزارت صمت به مثابه آژانس راهبر	جامع و فراگیر برای هم‌افزایی و پشتیبانی از توسعه پایدار و همه جانبه	تقسیم کارهای عمودی (بخشی) و زنجیره ای (افقی) و رقابت با سایر بخش‌ها و زنجیره ها	تقویت جریان‌های تغییر و توسعه در همه بخش‌ها و فعالیت‌ها و عدم رقابت سازمانی محوریت یابد.
مأموریت	حل تعارضات مأموریتی و انسجام و هم‌افزایی مأموریت‌ها	تعارض در الگوهای توسعه برون‌گرا و درون‌گرا و توسعه زنجیره ارزش منبع‌محور	لزوم تمرکز بر الگوی توسعه و ایجاد اجماع بر روی آن متناسب با شرایط بومی کشور وجود دارد.
تحلیل ساختار و ابزارهای وزارت صمت به مثابه آژانس راهبر	دسترسی و جهت‌دهی به همه ابزارهای مرتبط و جدید متناسب با موضوع	بهره‌مندی از ابزارهای سنتی و اشتراکی و عدم توسعه ابزارهای نوین	توان طراحی برنامه جامع با بهره‌گیری از ابزارهای مختلف و جدید و هماهنگی میان اجزا و بازیگران به وجود آید.
ساختار سازمانی	ساختار چابک، منعطف و دارای نیروی انسانی توانمند	ساختار عریض و طویل و نیروی انسانی ضعیف	ساختار بوروکراتیک رسمی و نظام اداری و جبران خدمات موجود در دولت، پشتیبان ساختار متولی توسعه نیست.

بر اساس محورهای نشان داده در جدول فوق، ویژگی‌های سازمان متولی توسعه در ایران در پنج بعد رویکرد، حوزه فعالیت، ابزارهای سیاستی، مأموریت و ساختار سازمانی احصاء شده است. موارد پیشنهادی بر اساس مقایسه با وضعیت موجود وزارت صمت در جدول تبیین شده و در هر محور ویژگی سازمان متولی توسعه به همراه وضعیت این وزارتخانه تشریح شده است. از منظر رویکرد، وضعیت وزارت

صمت با الگوی پیشنه‌دای فاصله قابل توجهی دارد و رویکرد محافظه‌کارانه غالب در این وزارتخانه، جایگاه فرابخشی و راهبردی این وزارتخانه را تضعیف می‌کند. از منظر ابزارهای سیاستی، اگر چه دسترسی به طیف متنوعی از ابزارها به عنوان یک مزیت مهم در راهبری توسعه صنعتی کشور از سوی وزارت صمت حائز اهمیت است ولی فقدان ابزارهای نوین و ماهیت جمعی و شورایی ابزارهای محوری، همچنان به عنوان عوامل مخل در فعالیت این وزارتخانه در نقش یک آژانس راهبر بایستی مورد توجه قرار گیرد. در نهایت این تناقضات و تعارضات مأموریتی در این وزارتخانه که خود را در قالب ساختار سازمانی و منابع انسانی نیز متبلور ساخته است، چابکی و انعطاف‌پذیری و نیز هم‌افزایی و انسجام مأموریتی مورد نیاز در فعالیت یک آژانس راهبر را به چالش می‌کشد.

## ۵- بحث و بررسی

در بخش پیشینه پژوهش در قالب دو بخش به مأموریت و کارکرد و همچنین ساختار و ابزارهای سیاستی آژانس راهبر به عنوان نهاد متولی توسعه پرداخته شد. مأموریت و کارکردهای مستخرج از مطالعه ادبیات نظری موجود شامل ترسیم مسیر توسعه اقتصادی، اتاق فکر دولت، هماهنگ‌سازی بوروکراسی و راهبری سیاست صنعتی و همچنین ساختار و ابزارهای سیاستی نیز شامل جزیره شایستگی، سازمان استراتژیک ملی و توانمندی و اقتدار سیاسی بود.

از منظر رویکردها اگر چه ترسیم مسیر توسعه اقتصادی به عنوان وظیفه مهم آژانس راهبر (Wade 2012, Sasada 2014) در ادبیات مورد توجه قرار گرفته، لیکن در وزارت صمت کمتر رویکردهای مرتبط با تغییر ساختاری اقتصادی دنبال شده و عمدتاً از تداوم فعالیت بنگاه‌های سنتی و صنایع بالغ دفاع شده است لذا به نظر می‌رسد در کشورهای در حال توسعه ای همچون ایران، مأموریت آژانس راهبر به نهادهای جوان و مهبیای پیگیری موضوع تغییر در نهاد ریاست جمهوری همچون معاونت علمی-فناوری ریاست جمهوری، مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت، ستاد تحول دولت و... سپرده شود. فعالیت‌های آژانس راهبر از منظر مطالعات دولت توسعه‌گرا، میانجی‌گری میان وزارتخانه در حل اختلافات، لابی‌های غیررسمی و هماهنگی سیاست هاست (Lin 2017, Amsden 1994) و این موارد مستلزم این است که آژانس راهبر، موازی کاری با این دستگاه‌ها نداشته باشد. از این منظر، اگر چه وزارت صمت به عنوان وزارتخانه "سایر" قلمداد می‌شود لیکن در مرز میان فعالیت بخش‌ها و کارکردها، دچار برخی تقسیم‌کارهای افقی و عمودی با سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌هاست که شان هماهنگی و بالادستی آن را تضعیف می‌کند.

مواجهه ادبیات نظری با ابزارهای سیاستی آژانس راهبر، بیشتر ابزارهایی مبتنی بر مشروعیت و قدرت سیاسی بالا (Rodrik 2007, Chang 2004) و اثربخشی در سطحی بالاتر از ابزارهای سیاستی برای هدایت و راهبری است (Chibber 2002). این در حالی است که وزارت صمت عمدتاً پاسخگوی ناکارآمدی در تامین مایحتاج ضروری کشور بوده و به شدت متاثر از فضای سیاسی کشور می‌باشد و

تلاش دارد با ابزارهای سیاستی معین همچون تعرفه، تسهیلات، مجوز و... ماموریت های خود را به انجام برساند.

از سوی دیگر، ماموریت آژانس راهبر، راهبری و پیشبرد سیاست صنعتی (Rodrik 2008, Wade 1990) و مولدسازی رانت ها و تعیین اولویت های صنعتی (Chang 2019) قلمداد می شود. از آنجا که عمده مطالعات رسمی کشور مرتبط با تدوین اولویت های صنعتی و سیاست صنعتی با محوریت وزارت صمت انجام می شود، این وزارتخانه به عنوان کاندیدای ایفای نقش راهبری صنعتی در کشور مطرح شده است؛ لیکن مشکل آنجاست که در عمل، اسناد تدوین سیاست صنعتی در کشور چندان مبنای برنامه ریزی و تصمیم گیری قرار نمی گیرد (فرتاش ۱۴۰۰).

در حوزه سازمان و سرمایه انسانی نیز مطالعات از نقش ویژه متخصصین در آژانس راهبر (Evans 1998) و جزیره شایستگی (Roil 2014, Wade 1990) صحبت می کنند؛ لیکن نه فقط در وزارت صمت بلکه در سایر ارکان دولت در ایران، این تجمع نیروهای شایسته و متخصص یافت نمی شود و از این منظر، اجرایی بودن ایجاد آژانس راهبر در درون دولت در ایران با ابهام جدی مواجه است و شاید لازم باشد آژانس راهبر در جایی خارج از دولت در ایران فعالیت نماید.

## ۶- جمع بندی و نتیجه گیری

تجارب موفق توسعه در قرن اخیر گویای این موضوع است که وجود یک نهاد با اختیارات ویژه به عنوان متولی توسعه (آژانس راهبر)، مسیر توسعه را هموار ساخته است و به طور خاص اشاره شد که رویکرد دولت توسعه گرا بر این مهم، تأکید ویژه دارد. در این مقاله در پی پاسخ به این سوال مهم که آیا وزارت صنعت، معدن و تجارت ایران واجد ویژگی های ساختاری و سازمانی مناسب برای ایفای نقش نهاد متولی توسعه (آژانس راهبر) ایران است؛ ابتدا مبتنی بر ادبیات و تجارب کشورهای متأخر توسعه یافته (شرق آسیا)، اهم وظایف و ویژگی های آژانس های راهبر احصاء شد. بر اساس وظایف و ویژگی های احصاء شده، پرسش نامه تدوین شده و در قالب مصاحبه های نیمه ساختاریافته با فعالان و مسئولین سابق وزارت صمت، در پی پاسخ به سوال تحقیق برآمدیم.

تحلیل محتوای کیفی داده های مصاحبه ها، پنج محور اساسی در ارتباط با وزارت صمت را آشکار ساخت که در همگی این محورها، این وزارتخانه واجد ویژگی های مناسب برای ایفای نقش آژانس راهبر در ایران نیست. اول، رویکرد این وزارتخانه به جای جهت گیری متناسب با توسعه صنعتی، تأمین نیازهای کنونی کشور، خودکفایی، صرفه جویی ارزی و نهایتاً در بهترین حالت، صادرات مازاد محصولات تولیدی داخل کشور است. حال آنکه، نهاد متولی توسعه در کشور باید در پی ایجاد و تداوم تحول و حمایت از توسعه فعالیت بازیگران جدید باشد. دوم، حوزه فعالیت وزارت صمت بر خلاف تصورات ابتدایی، از حیث افقی و عمودی محدود شده است؛ هم برخی رشته فعالیت ها و هم برخی کارکردهای مرتبط با این وزارتخانه به سایر دستگاه ها و وزارتخانه ها سپرده شده است. این محدودیت حوزه فعالیت وزارت صمت،

در شرایطی است که حوزه فعالیت نهاد متولی توسعه برای پیشبرد توسعه پایدار و همه‌جانبه، باید جامع و فراگیر باشد. سوم، وزارت صمت از حیث ابزارهای سیاستی در اختیار، با فقدان ابزارهای نوین و جامع جهت پیشبرد امور توسعه‌ای مواجه است. چهارم، وزارت صمت از جهات مختلفی دارای تعارض در مأموریت است و چنین دستگاهی نمی‌تواند مأموریتی ملی همچون توسعه کشور را پیش ببرد. پنجم، وزارت صمت از فقدان کارایی و انسجام داخلی رنج می‌برد؛ بدین معنا که به رغم ادغام بخش صنعت و بخش بازرگانی هنوز درون این وزارتخانه این دو بخش خود را جدا از یکدیگر می‌دانند و کیفیت منابع انسانی در اختیار این وزارتخانه مناسب نیست. حال آنکه در مرور ویژگی‌های آژانس‌های راهبر بر این مهم تأکید شد که این آژانس باید از این حیث، یک جزیره شایستگی باشد.

با عنایت به اینکه وزارت صمت فاقد ویژگی‌های ساختاری و سازمانی مناسب برای ایفای نقش نهاد متولی توسعه (آژانس راهبر) در ایران است؛ بسط مطالعات به شناسایی نهاد مناسب برای ایفای این نقش ضرورت می‌یابد و حتی ممکن است به جای محول ساختن این وظیفه به یکی از نهادهای موجود، سیاستگذاران کشور به دنبال تأسیس یک نهاد جدید باشند.

## منابع

- عظیمی، حسین. مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران. تهران: نی. ۱۳۷۰.
- فرتاش، کیارش. تحلیلی تاریخی بر اسناد سیاست توسعه صنعتی در ایران و ارائه الزامات سیاستی در سال‌های پیش رو. بهبود مدیریت. (۱۴۰۰) ۱۴۴-۱۲۱.
- Aiginger, Karl, and Dani Rodrik. "Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century." *Journal of Industry, Competition and Trade* 20.2 (2020): 189-207.
- Amsden, Alice Hoffenberg. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press on Demand, 1992.
- Andreoni, Antonio, and Ha-Joon Chang. "The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management." *Structural change and economic dynamics* 48 (2019): 136-150.
- Chang, Ha-Joon. "Evaluating the current industrial policy of South Africa." *TRANSFORMATION-DURBAN-* (1998): 51-72.
- Chang, Ha-Joon. "Institutional foundations for effective design and implementation of trade and industrial policies in least developed economies." *The politics of trade and industrial policy in Africa: Forced consensus* (2004): 135-149.
- Chang, Ha-Joon. *The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future*. Zed Books, 2006.
- Chang, Ha-Joon. "How to 'do' a developmental state: political, organisational and human resource requirements for the developmental state." *Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges* (2010): 82-96.
- Chang, Ha-Joon, and Antonio Andreoni. "Institutions and the process of industrialisation: towards a theory of social capability development." *The Palgrave Handbook of Development Economics* (2019): 409-439.
- Chibber, Vivek. "Bureaucratic rationality and the developmental state." *American journal of sociology* 107.4 (2002): 951-989.
- Den Hertog, Johan A. "Review of economic theories of regulation." *Discussion Paper Series/Tjalling C. Koopmans Research Institute* 10.18 (2010).
- Evans, Peter B. "Embedded autonomy." *Embedded Autonomy*. Princeton University Press, 2012.
- Haggard, Stephan. *Developmental states*. Cambridge University Press, 2018.
- Johnson, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford University Press, 1982.
- Khan, Mushtaq Husain. "Supporting Inclusive Growth, Effective Policy Design for Developing Medium Technology Sectors: Application to Vietnam." (2015).
- Kim, Soon-Yang. "Consolidating the authoritarian developmental state in the 1970s Korea: Chosen strategies." *International Review of Public Administration* 12.1 (2007): 119-132.
- Mehri, Darius B. "Pockets of efficiency and the rise of Iran auto: implications for theories of the developmental state." *Studies in Comparative International Development* 50.3 (2015): 408-432.
- Rodrik, Dani. "One economics, many recipes." *One Economics, Many Recipes*. Princeton university press, 2008.
- Rodrik, Dani. "Industrial policy for the twenty-first century." Available at SSRN 666808 (2004).
- Roll, Michael, ed. *The politics of public sector performance: Pockets of effectiveness in developing countries*. Routledge, 2014.
- Sasada, Hironori. *The evolution of the Japanese developmental state: Institutions locked in by ideas*. Routledge, 2012.
- Soofi, Abdol S., and Mehdi Goodarzi, eds. *The development of science and technology in Iran: policies and learning frameworks*. Springer, 2017.
- Tipton, Frank B. "Bridging the digital divide in Southeast Asia: Pilot agencies and policy implementation in Thailand, Malaysia, Vietnam, and the Philippines." *ASEAN Economic Bulletin* (2002): 83-99.
- Wade, Robert. *Governing the market*. Princeton University Press, 1990.

- Wade, Robert. "Bringing the state back in: lessons from East Asia's development experience." *Internationale Politik und Gesellschaft* 8.2 (2005): 98-115.
- Wade, Robert. "The developmental state: New perspectives." *For Meeting of JICA/IPD task force on industrial policy & transformation, Jordan*. 2014.
- Zhu, Tianbiao. "Rethinking import-substituting industrialization: Development strategies and institutions in Taiwan and China." *In institutional change and economic development* (2007): 261-279.