

Diagnosing and Rethinking Governance in Iran's Supreme Council for Non-Oil Export Development

Mohammadreza Molayari*

PhD Student in Public Policy, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran Province, Iran.

Vallialah Vahdaninia

Assistant Professor of Public Policy, Faculty of Social Sciences, Command and General Staff University of AJA, Tehran Province, Iran.

Abstract

Over the past four decades, economic governance in Iran—particularly in the domain of non-oil exports has been a testing ground for diverse institutional models. Within this context, the Supreme Council for Non-Oil Export Development, as a prominent example of council-based governance, has been mandated to ensure inter-sectoral coordination and address structural barriers. Nevertheless, its performance has consistently faced serious questions regarding effectiveness and policy coherence. The present study aims to conduct an in-depth diagnostic analysis and strategic reconsideration of the Council's processes and institutional role through a critical lens. This qualitative research employs thematic analysis, with data collected through semi-structured interviews with 18 subject-matter experts, alongside content analysis of relevant documents, laws, and resolutions. The study's conceptual framework is grounded in the typology of institutional coordination at horizontal, vertical, and policy levels. Findings reveal that the Council suffers from substantial structural and functional weaknesses across four dimensions: vertical coordination, horizontal coordination, policy coherence, and policy coordination. Key issues include overlapping mandates, fluctuating authority, the absence of robust evaluation and accountability mechanisms, the dominance of short-term policies, reliance on raw commodity exports, and neglect of innovation and market diversification. These deficiencies have limited the adoption of evidence-based policymaking and diminished the Council's role to that of a low-impact advisory body. The study concludes that reforming the Council's legal and structural standing, establishing a transparent monitoring and evaluation system, strengthening private sector engagement, and adopting an innovative, future-oriented policy approach are essential conditions for enhancing governance in non-oil export development. By providing a systematic account of the underlying causes of institutional inefficiency, this research offers a grounded basis for institutional reform and for advancing export development in alignment with national strategic documents and global trends.

Keywords: Supreme Council for Non-Oil Export, Institutional governance, Policy coordination, Thematic analysis

* Corresponding Author: molayarimohammadreza@gmail.com

How to Cite: Molayari, M., & Vahdaninia, V. (2025). Diagnosing and Rethinking Governance in Iran's Supreme Council for Non-Oil Export Development. *Journal of Comparative Public Administration*, 3 (3), 146-170. doi: [10.22098/cpa.2025.18319.1107](https://doi.org/10.22098/cpa.2025.18319.1107).



Extended Abstract

Introduction

In the past four decades, the governance system of the Islamic Republic of Iran has undergone profound transformations in policy-making, most notably manifested in the emergence and evolution of high councils at different levels of decision-making. One of the chief objectives behind establishing these councils has been to foster inter-sectoral coordination and reduce institutional fragmentation in fields characterized by overlapping mandates and complex stakeholder interactions. Among these areas, foreign trade (especially non-oil exports) has consistently been a strategic focus for policy-makers due to its vital role in national economic development and reducing structural dependence on oil revenues. This approach has resulted in the continuous formation and restructuring of numerous policy bodies, such as non-oil export development committees and ultimately the Supreme Council for Non-Oil Exports, across development programs. The Supreme Council for Non-Oil Exports was instituted with the goals of policy formulation, enhancing inter-agency coordination, and eliminating structural and operational barriers to export growth. However, evidence indicates that the Council has not fully realized its intended objectives, and significant challenges persist in the country's non-oil export sector. Key trade indicators reveal ongoing barriers to export performance, including overconcentration in a few markets, decreased export product sustainability, bureaucratic bottlenecks, and institutional incoherence, particularly at customs and border terminals. Weak coordination among institutions and contradictory policies continue to hinder the facilitation and expansion of Iran's non-oil trade. This study, grounded in the literature on institutional coordination and employing a qualitative thematic analysis, aims to systematically analyze the structural and functional limitations of the Supreme Council. Drawing on expert interviews and documentary analysis, the research seeks to provide contextually relevant policy recommendations for reforming non-oil export governance in Iran and improving overall policy effectiveness.

Materials and Methods

This study is applied in purpose and follows a qualitative research approach to explore the structural and institutional complexities of governance in Iran's non-oil export sector. The qualitative approach was selected due to the exploratory and interpretative nature of the research objectives, aiming to reveal and explain deep-rooted mechanisms and institutional dynamics that are often inaccessible through quantitative methods. This strategy enables comprehensive insight into underlying processes and informal relationships between policy actors. The research was conducted in two main stages, combining systematic document analysis with in-depth semi-structured expert interviews. The first stage involved selecting and analyzing key official documents, regulations, and council resolutions relevant to non-oil export governance, based on purposive sampling and criteria such as credibility, authenticity, and relevance. The collected documentary data were systematically identified, extracted, classified, and evaluated. In the second stage, semi-structured interviews were carried out with 18 experienced policy-makers, executive officials, academic experts, and private sector stakeholders, selected to ensure diversity of perspectives and expertise. The interviews continued until data saturation was reached. To enhance the credibility and reliability of findings, member checks and feedback from participants were utilized. Thematic analysis, incorporating both inductive and deductive techniques, was applied to code and interpret all interview transcripts and documentary material. MAXQDA software supported a structured and comprehensive analysis of the Council's 32 resolutions, facilitating a rigorous evaluation of policy coherence and associated challenges.

Discussion and Results

A central focus in the analytical assessment of the Supreme Council for Non-Oil Exports is vertical coordination, especially its relationship with higher-level institutions such as the cabinet and other

strategic bodies. The findings indicate that the status and performance of the Council have been highly contingent on the strategic orientation of different governments. During periods when non-oil export development was positioned as a key government priority, the Council benefited from extensive legal powers, enhanced institutional capacity, and consistent, well-organized meetings. In such times, executive authority was formally delegated, which significantly strengthened the implementation of Council resolutions. In contrast, whenever non-oil exports were deprioritized, the Council experienced a reduction of its powers and many responsibilities were reassigned to other high-level or parallel bodies. As a result, the Council's decisions lost their connection to executive policy, undermining its role and prompting stakeholders to pursue alternative routes, which contributed to diminishing confidence as well as instability in the Council's policy role. In the context of horizontal coordination, persistent institutional overlap and parallelism were identified as serious challenges. Multiple government agencies with overlapping mandates engage in policy development and regulation without a unified command or coherent procedures, resulting in contradictions and fragmented decision-making. The lack of effective mechanisms to resolve inter-agency disagreements, together with irregular or insufficiently empowered representation in Council sessions, further compromised the quality and effectiveness of decision-making and implementation. The thematic analysis of thirty-two Council resolutions demonstrates that, while a diverse set of issues such as financial support, export incentives, market development, regulatory review, and performance monitoring have been covered, the dominant orientation has remained reactive, short-term, and operational. Strategic, infrastructural, or systemic measures have held a much smaller share. Weaknesses in monitoring and systematic feedback mechanisms, including the absence of clear evaluation indicators, have reduced the potential for continuous improvement and policy learning. This overall pattern reflects an overwhelming reliance on ad hoc and compensatory policymaking, rather than on integrated, long-term governance principles that are essential for lasting progress in non-oil export development.

Conclusions

Despite a broad consensus on the necessity of establishing an effective inter-sectoral institution for foreign trade governance, the Supreme Council for Non-Oil Exports remains hindered by serious structural and operational barriers. Key obstacles include inadequate policy coherence, a dominance of short-term and reactive approaches, the absence of robust evaluation and feedback systems, and unclear division of responsibilities among involved bodies. These shortcomings have impaired the Council's effectiveness in achieving strategic export objectives. The emphasis on financial incentives and direct support tools, while data governance and transparency mechanisms have been sidelined, has perpetuated the gap between the Council's goals and on-the-ground implementation. Furthermore, the Council's institutional structure has been highly sensitive to political transitions and the influence of key actors, jeopardizing policy stability and predictability. The findings reveal that a substantial portion of resolutions failed to reach sustained execution, primarily due to insufficient enforcement guarantees and the lack of clear accountability in performance measurement. Persistent vertical and horizontal coordination weaknesses, overlapping mandates, and the absence of integrated data infrastructure have significantly limited evidence-based policymaking and the Council's adaptive capacity in a changing global economy.

Keywords: Supreme Council for Non-Oil Export, Institutional governance, Policy coordination, Thematic analysis

آسیب‌شناسی و بازاندیشی حکمرانی در شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی

محمد رضا مولایاری* 

دانشجوی دکتری خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، استان تهران، کشور ایران.

ولی الله وحدانی نیا

استادیار سیاست‌گذاری عمومی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه فرماندهی و ستاد آجا، استان تهران، کشور ایران.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۶/۱۹

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۸/۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۸/۰۷

نوع مقاله: پژوهشی

صص: ۱۴۶-۱۷۰

چکیده

تحولات چهار دهه اخیر در حوزه صادرات غیرنفتی، میدان تجربه و آزمون الگوهای متنوع نهادی بوده است. در این میان، شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی به عنوان نماد حکمرانی شورایی، مأموریت هماهنگی بین‌بخشی و رفع موانع ساختاری را برعهده داشته، اما عملکرد آن همواره با پرسش‌های جدی مواجه بوده است. هدف این پژوهش، آسیب‌شناسی عمیق و بازاندیشی راهبردی در فرآیند و جایگاه این شورا با رویکردی نقادانه است. پژوهش حاضر از نوع کیفی و با بهره‌گیری از روش تحلیل مضمون انجام شده است. داده‌ها از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با ۱۸ نفر از خبرگان و نیز تحلیل محتوایی اسناد، قوانین و مصوبات مرتبط گردآوری شد. چارچوب نظری مطالعه بر گونه‌شناسی هماهنگی نهادی در سطوح افقی، عمودی و سیاستی استوار گردید. یافته‌ها نشان داد که شورا در چهار بُعد «هماهنگی عمودی»، «هماهنگی افقی»، «انسجام سیاستی» و «هماهنگی سیاستی» با ضعف‌های ساختاری و عملکردی جدی از جمله تداخل وظایف، نوسان اختیارات، فقدان نظام ارزیابی و پاسخگویی، غلبه سیاست‌های کوتاه‌مدت، تمرکز بر محصولات خام و بی‌توجهی به نوآوری و تنوع بخشی روبه‌روست. پیامد این کاستی‌ها، محدودیت در بهره‌گیری از سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد و تنزل جایگاه شورا به یک مرجع کم اثر مشورتی بوده است. نتیجه‌گیری پژوهش تأکید می‌کند که بازطراحی جایگاه حقوقی و ساختاری شورا، استقرار نظام پایش و ارزیابی شفاف، تقویت حضور بخش خصوصی و رویکرد آینده‌نگر نوآورانه، شروط لازم برای ارتقای حکمرانی صادرات غیرنفتی است. این مطالعه با ارائه تصویری نظام‌مند از ریشه‌های ناکارآمدی، مبنایی برای اصلاح نهادی و دستیابی به توسعه صادرات در تراز اسناد بالادستی و تحولات جهانی فراهم می‌سازد.

کلیدواژه‌ها: شورای عالی صادرات غیرنفتی، حکمرانی نهادی، هماهنگی نهادی، تحلیل مضمون.

* نویسنده مسئول: molayarimohammadreza@gmail.com

نحوه ارجاع دهی: مولایاری، محمد رضا، و وحدانی نیا، ولی الله. (۱۴۰۴). آسیب‌شناسی و بازاندیشی حکمرانی در شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی ایران. فصلنامه مدیریت عمومی تطبیقی، ۳ (۳)، ۱۷۰-۱۴۶. doi: [10.22098/cpa.2025.18319.1107](https://doi.org/10.22098/cpa.2025.18319.1107)

حق انتشار این مستند، متعلق به نویسندگان آن است. ۱۴۰۴ ©. ناشر این مقاله، دانشگاه محقق اردبیلی است.

این مقاله تحت گواهی زیر منتشر شده و هر نوع استفاده غیرتجاری از آن مشروط بر استناد صحیح به مقاله و با رعایت شرایط مندرج در آدرس زیر مجاز است.

Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)



مقدمه

در چهار دهه اخیر، نظام حکمرانی ایران تحولات بنیادینی تجربه کرده که مهم‌ترین نمود آن، پیدایش و تکامل شوراهای عالی در سطوح مختلف تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری است (عبدالحسین‌زاده، ۱۳۹۹). از اصلی‌ترین اهداف تأسیس شوراها، تقویت هماهنگی میان‌بخشی و کاهش پراکندگی نهادی در حوزه‌هایی بوده که به واسطه تنوع و تداخل مأموریت دستگاه‌ها، با پیچیدگی‌های جدی مواجه بوده‌اند. در این میان، حوزه تجارت خارجی به ویژه در بُعد صادرات غیرنفتی به دلیل نقش راهبردی در توسعه اقتصادی و کاستن از وابستگی ساختاری به درآمدهای نفتی (مدهوشی و تاری، ۱۳۸۶؛ نوروزپور و همکاران، ۱۳۹۹)، همواره کانون توجه و مداخله سیاستگذاران قرار داشته است. این رویکرد، زمینه‌ساز شکل‌گیری و تحول مستمر نهادهای سیاستگذار متعددی همچون کمیته، کارگروه و شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی در ادوار گوناگون برنامه‌های توسعه و همچنین در مواردی به ابتکار مستقل دولت‌ها شده است. هر یک از این ساختارها متناسب با اقتضائات زمانی و تحولات محیطی، طراحی یا بازطراحی شده‌اند تا از طریق هم‌افزایی ظرفیت‌های فرابخشی، مداخله سیاستی اثربخش‌تری در عرصه صادرات غیرنفتی رقم زنند.

در این میان، شورای عالی صادرات غیرنفتی با هدف سیاستگذاری، ارتقای هماهنگی میان نهادهای متعدد دولتی، رفع موانع ساختاری و اجرایی توسعه صادرات شکل گرفته است. با این حال، این شورا در تحقق اهداف مورد نظر چندان موفق نبوده و همچنان چالش‌هایی جدی پیش‌روی صادرات غیرنفتی کشور دیده می‌شود. تحلیل شاخص‌های اصلی تجارت خارجی نیز بیانگر تداوم موانع جدی در عملکرد بخش صادرات است. بر اساس آمار گمرک، اگرچه در برخی دوره‌ها سهم ایران از بازارهای صادراتی منطقه‌ای و جهانی رشد داشته، اما این روند عمدتاً به واسطه تمرکز بر تعداد محدودی مقاصد صادراتی رخ داده، به گونه‌ای که تنوع بازارها و میزان ماندگاری کالاهای صادراتی کاهش یافته است. (محمدی‌فرد و همکاران، ۱۴۰۳؛ گمرک ج.ا.ایران، ۱۴۰۲) همچنین، کاهش تعداد مبادی واردات و تمرکز عملیات گمرکی در چند نقطه، فضای مناسبی برای ایجاد گلوگاه‌های اجرایی به وجود آورده و هزینه مبادله تجارت و ریسک تجاری را افزایش داده است. علاوه بر این، ناهماهنگی نهادی در پایانه‌های مرزی و نیز ساختار پیچیده بوروکراتیک به کندی روند ترخیص و افزایش هزینه‌ها دامن زده است (پناهی و همکاران، ۱۳۹۹). ساختار ضعیف و فقدان هماهنگی مؤثر میان نهادهای تعارض سیاست‌های تولیدی، تجاری و ارزی و اجرای ناقص مصوبات، هنوز هم از مهم‌ترین موانع تسهیل و توسعه تجارت ایران به شمار می‌رود. به همین دلیل، ناکارآمدی شورای عالی صادرات غیرنفتی در ایفای نقش سیاستگذاری و ارتقای هماهنگی، یکی از علل اصلی تداوم وضعیت فعلی صادرات غیرنفتی کشور به شمار می‌آید.

از محورهای اصلی در آسیب‌شناسی حکمرانی تجاری، بررسی ابعاد ساختاری و عملکردی الگوی شورایی است؛ امری که به صورت مستقیم بر کیفیت سیاستگذاری، تحقق اهداف توسعه‌ای و ارتقای هماهنگی بین نهادی اثر می‌گذارد. با این حال، صرف ایجاد نهادهای فرابخشی و شورایی، بدون توجه به الزامات حکمرانی، به تنهایی قادر به حل مسائل پیچیده این عرصه نیست. شواهد نظری و تجربی نشان می‌دهد که درک علل ناکارآمدی ساختارهای شورایی، مستلزم واکاوی عمیق‌تر در چهار محور کلیدی است؛ به این معنا که موفقیت این ساختارها تنها زمانی امکان‌پذیر خواهد بود که هماهنگی عمودی میان سطوح مختلف تصمیم‌گیری، هماهنگی افقی میان نهادهای هم‌سطح، انسجام

سیاستی در پیوند اهداف و ابزارهای سیاستی و همچنین انسجام سیاسی میان بازیگران کلیدی به طور نظام‌مند تأمین شود.

در این مقاله، با تکیه بر چارچوب نظری برگرفته از ادبیات هماهنگی نهادی، تلاش می‌شود ابعاد و چالش‌های حکمرانی شورایی در حوزه صادرات غیرنفتی به صورت تحلیلی و نظام‌مند بررسی شود. هدف اصلی پژوهش حاضر، ترسیم تصویری نظام‌مند از ابعاد ضعف و ظرفیت‌های بهبود این شورا با توجه به ضرورت ارتقای هماهنگی و انسجام در حکمرانی تجاری است تا بستر لازم برای بازاندیشی راهبردی و اصلاح سازکارهای موجود فراهم شود. نظر به فقدان پژوهش‌های مستقل در خصوص الگوی شورایی در عرصه تجارت خارجی و عملکرد «شورای عالی صادرات غیرنفتی» در ادبیات علمی ایران، مطالعه حاضر تلاش می‌کند برای نخستین بار ابعاد ساختاری، نهادی و اجرایی ناکامی این شورا را با رویکرد تحلیلی-میدانی و مبتنی بر روش تحلیل مضمون داده‌های کیفی (Clarke, & Braun, 2006) بررسی نماید. برای گردآوری داده‌های کیفی از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان تجارت خارجی، به همراه تحلیل محتوای اسناد بهره‌گیری شده است. در این راستا، ریشه‌های عدم موفقیت شورا با اتکا به شواهد عینی، داده‌های آماری و نتایج حاصل از مصاحبه‌ها به صورت جامع واکاوی شده و راهکارهایی متناسب با شرایط بومی ایران و آموزه تجربیات بین‌المللی ارائه می‌گردد. انتظار می‌رود نتایج این پژوهش به ارتقای سطح دانش نظری و بهبود فرآیند سیاست‌گذاری در حوزه صادرات غیرنفتی یاری رساند.

پیشینه پژوهش

در دهه‌های اخیر، مفهوم «حکمرانی» به عنوان چارچوب مسلط تحلیل کارآمدی نهادهای دولتی و بین‌بخشی در عرصه سیاست‌گذاری و کشورداری مطرح شده است. حکمرانی به معنای سازکارهای هماهنگی و تصمیم‌سازی بین بازیگران متنوع دولتی و غیردولتی است که در تنظیم و اجرای سیاست‌ها نقش دارند. در ایران، با گسترش نهادهای شورایی و فزاینده، مسئله کارآمدی این سازکارها و میزان تحقق هماهنگی میان‌بخشی به یکی از موضوعات محوری در آسیب‌شناسی ساختار تصمیم‌گیری کشور تبدیل شده است. با وجود اهمیت این موضوع، پژوهش مستقلی که به طور خاص به عملکرد شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی بپردازد، تاکنون انجام نشده است؛ با این حال، مطالعات مشابه در سایر حوزه‌های حکمرانی ملی می‌تواند تصویر روشنی از چالش‌های ساختاری و کارکردی شوراهای عالی در ایران به دست دهد.

فرتاش و همکاران (۱۳۹۹) در پژوهشی با عنوان «آسیب‌شناسی نقش کنشگران در ساختار حکمرانی انرژی خورشیدی در ایران» با رویکرد کیفی و تحلیل محتوای مصاحبه‌ها، ضعف انسجام سیاستی در اسناد، ناهماهنگی افقی میان نهادهای سیاست‌گذار و تنظیم‌گر و ناتوانی شوراهای عالی در ایجاد هماهنگی سیاستی را از مهم‌ترین چالش‌های حکمرانی حوزه انرژی خورشیدی دانستند. این مطالعه نشان می‌دهد که حتی در حوزه‌هایی که نهادهای شورایی برای هماهنگی و تسهیل سیاست‌ها ایجاد شده‌اند، خلأ در پیوند عمودی و افقی میان سطوح تصمیم‌گیری، موجب ناکارآمدی شده است. در پژوهشی دیگر، باقری مقدم و احمدی (۱۳۹۷) با بهره‌گیری از روش تحقیق آمیخته به آسیب‌شناسی حکمرانی آموزش عالی در ایران پرداختند و دریافتند که نبود انسجام عمودی و افقی، موانع ساختاری سیاست‌گذاری، تعارض میان حکمرانی درونی و بیرونی و فقدان پایگاه اطلاعاتی یکپارچه از عوامل اصلی

اختلال در سیاستگذاری آموزش عالی کشور است. یافته‌های آنان بر اهمیت وجود سازکارهای داده محور، هماهنگی نهادی و تعامل میان نهادهای مختلف سیاست‌گذار و اجرایی تأکید دارد؛ امری که از منظر زیربنایی شباهت‌های زیادی با وضعیت شورای عالی صادرات غیرنفتی دارد. صارمی و همکاران (۱۴۰۳) نیز در پژوهشی با تمرکز بر حکمرانی شهری، آسیب‌شناسی سیاستگذاری شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را انجام دادند. این تحقیق با روش تحلیل محتوای کیفی نشان داد که سیاست‌های شورا بیشتر از حیث محتوایی دچار آسیب هستند و بستر حقوقی کافی برای تحقق شهروندسازی محلی وجود ندارد. تأکید بر ضعف پیوند میان ساختار قانونی و عملگرایی شورایی در این پژوهش نیز نشان می‌دهد که بسیاری از شوراهای عالی کشور فاقد ظرفیت‌های عملیاتی برای اجرای تصمیمات خود هستند. در حوزه امنیت ملی، باقری (۱۴۰۱) به تحلیل نقش شورای عالی امنیت ملی در حکمرانی امنیتی پرداخت و با بهره‌گیری از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته و پرسش‌نامه، سه کارویژه اصلی شورا را تعیین سیاست، هماهنگی بازیگران و بسیج منابع معرفی کرد. یافته‌ها نشان دادند که با وجود اهمیت نقش شورا، خلأ در هماهنگی بین‌بخشی، ابهام در حدود اختیارات و ضعف در پیوند میان سطح سیاستگذاری و اجرا، موجب شکل‌گیری ۴۶ آسیب کلیدی در عملکرد شورا شده است. این نتایج از منظر تحلیلی، الگویی برای فهم موقعیت مشابه شورای عالی صادرات غیرنفتی در عرصه حکمرانی اقتصادی فراهم می‌سازد. مرور تطبیقی این پژوهش‌ها نشان می‌دهد که الگوی حکمرانی شورایی در ایران، صرف نظر از حوزه موضوعی، با مجموعه‌ای از چالش‌های تکرارپذیر فقدان هماهنگی عمودی، ضعف در هماهنگی افقی، ناهماهنگی سیاستی و محدودیت ظرفیت‌های اجرایی شوراها مواجه است. در واقع بخشی از ریشه این چالش‌ها به ضعف در طراحی نهادی، ناپایداری اختیارات و کمبود سازکارهای نظارت و پاسخگویی بازمی‌گردد.

در زمینه تجارت خارجی و توسعه صادرات نیز هرچند پژوهش مستقیم درباره شورای عالی صادرات وجود ندارد، اما ادبیات اقتصادی و نهادی مرتبط به خوبی ضعف ساختاری حکمرانی این بخش را برجسته کرده است. فرهادی (۱۳۸۴) در پژوهشی اقتصادی نشان داد که با وجود رابطه مثبت گشودگی تجاری و رشد اقتصادی، ساختار صادرات ایران به دلیل ضعف تنوع، وابستگی به واردات واسطه‌ای و تمرکز نهادی از اثرات مثبت این گشودگی محروم مانده است. در ادامه، مطالعات نهادی نشان دادند که کیفیت نهادی تعیین‌کننده اصلی توان کشورها برای تنوع بخشی صادرات است (سرخوش‌سرا و همکاران، ۱۳۹۹؛ محمدی و فکاری‌سردهایی، ۱۳۹۴). در همین راستا، گزارش اندیشکده اقتصاد مقاومتی (۱۴۰۰) با رویکرد حکمرانی، موازی‌کاری نهادی و فقدان تمرکز اقتدار در سیاستگذاری تجاری را مانع اصلی ارتقای کارایی ساختاری دانست.

مولایاری (۱۴۰۴) در مقاله‌ای تحلیلی با استفاده از «نگاشت نهادی» نشان داد که پراکندگی نهادی، هم‌پوشانی وظایف و خلأهای تصمیم‌گیری از مهم‌ترین دلایل ضعف سیاستگذاری در حوزه تجارت خارجی هستند. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱) نیز بیان کرد که ادغام وزارتخانه‌ها بدون بازتعریف مأموریت نهادها، موجب تشدید عدم‌انسجام سیاستی و دوگانگی در تصمیم‌گیری شده است. همچنین نریمانی و محمدی (۱۴۰۱) بر اهمیت اقتدار عملی نهاد راهبر، چابکی تصمیم‌گیری، و وجود دبیرخانه‌های کارآمد در تحقق حکمرانی مؤثر تأکید کرده‌اند. در پژوهشی دیگر، قیاسی و همکاران (۱۴۰۴) با روش دلفی فازی، نوسانات ارزی، تحریم‌ها و ضعف در لایه‌های هماهنگی سیاستی را سه محرک مهم تغییر در جهت‌گیری‌های سیاستی کشور معرفی کردند. از

منظر تاب‌آوری نهادی نیز همت‌افزا و همکاران (۱۴۰۳) تأکید می‌کنند که بدون شفافیت فرآیندها و انطباق ساختارها با فشارهای محیطی، نهادهای سیاست‌گذار در معرض فرسایش راهبردی قرار می‌گیرند.

مجموعه این تحقیقات نشان می‌دهد که چالش‌های شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی در حوزه حکمرانی، بخشی از مسئله‌ای گسترده‌تر است که به الگوی شورایی سیاستگذاری در ایران بازمی‌گردد. از این منظر، پژوهش حاضر می‌کوشد با رویکردی اکتشافی و مبتنی بر داده‌های واقعی مصوبات، برای نخستین بار ابعاد حقوقی، نهادی و کارکردی آسیب‌های حکمرانی در شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی را تحلیل نماید؛ و در این مسیر، با تمرکز بر تاریخچه تأسیس شورا، ادوار تحول نهادی و تغییرات قانونی آن، گونه‌های مختلف ساختار شورایی در حوزه صادرات غیرنفتی را در پیوند با گفتمان‌های سیاستی هر دوره بررسی کند. با وجود اهمیت بالای حکمرانی تجاری در ساختار تصمیم‌سازی کشور، تاکنون پژوهش مستقلی درباره ماهیت نهادی و چالش‌های حکمرانی شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی انجام نشده است. این خلأ پژوهشی، ضرورت مطالعه تطور تاریخی و نهادی حکمرانی شورایی در حوزه صادرات غیرنفتی ایران را دوچندان ساخته است. بر همین اساس، در ادامه، پیشینه و روند تحول ساختاری شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی مرور و تحلیل می‌شود.

روند تحولات ساختاری

در طول چهار دهه گذشته، سیاستگذار در مواجهه با چالش‌های فزاینده حکمرانی در عرصه تجارت خارجی، به دفعات به تنوع‌بخشی الگوهای نهادی با تأکید بر سازکارهای شورایی روی آورده است. الگوی شورایی، در بزنگاه‌های تصمیم‌گیری سریع، شرایط بحران و یا لزوم تقویت هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی در نقش راهکاری مقتضی برگزیده شده است. از منظر رویکرد خوش‌بینانه، تمسک مستمر به الگوهای شورایی را می‌توان بازتابی از تلاش نظام حکمرانی برای کاهش بروکراسی و تسریع فرآیند تصمیم‌گیری تلقی کرد. با این حال، در چارچوب نقد نهادی، فراگیری این قالب نهادی، عمدتاً ناشی از تمایل به توزیع و تفویض مسئولیت، تضعیف سازکارهای پاسخ‌گویی و همچنین نزدیکی به کانون‌های قدرت سیاسی و بازتولید منافع میان ذینفعان دولتی تحلیل می‌شود؛ امری که در ادبیات حکمرانی، از منظر بروز آسیب‌های کارکردی، خلق سیاست‌های مقطعی و فقدان سازگاری نهادی پایدار، بارها مورد توجه قرار گرفته است (Rhodes, 1997; Peters, 2015). در راستای تبیین ریشه‌های نهادی این روند، بررسی تحولات ساختاری، تصویری شفاف‌تر از منطق ظهور، کارکردها و چالش‌های این الگوها ارائه می‌دهد.

دوره	کمیته توسعه صادرات	شورای عالی صادرات	شورای عالی صادرات (تفویض شده)	کارگروه توسعه صادرات	شورای عالی صادرات
۱۳۶۶-۱۳۷۲	سیاست خودبستگی ضعف ساختار تجاری	بحران ارزی و صنعتی رفع موانع صادرات	نیاز به جهش و توسعه صادراتی تغییرات ساختاری و نهادی	حذف شوراهای عالی عدم تنفیذ در برنامه پنجم	نیاز به انسجام رفع تشتت نهادی
۱۳۷۲-۱۳۷۹	قانون مقررات صادرات و واردات	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم و چهارم توسعه	مصوبه هیئت وزیران	مصوبه هیئت وزیران
پایه نهادی	دانشگاه تهران، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان بازرگانی	دانشگاه تهران، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان بازرگانی	دانشگاه تهران، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان بازرگانی	دانشگاه تهران، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان بازرگانی	دانشگاه تهران، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان بازرگانی

تصویر ۱. مروری الگوی نهادهای شورایی در بخش صادرات غیرنفتی ایران (۱۳۶۶-۱۳۹۹)

اولین گام جدی در جهت نهادینه‌سازی هماهنگی در عرصه صادرات غیرنفتی، با تصویب ماده ۱۴ قانون مقررات صادرات و واردات در سال ۱۳۶۶ برداشته شد. در این مقطع، کمیته توسعه صادرات غیرنفتی عمده‌تأثر از شرایط جنگ، فقدان ظرفیت‌های کافی صنعتی و ناهماهنگی میان دستگاه‌ها با ترکیبی از بازیگران اقتصادی، برای سامان‌بخشی سیاست‌ها و تسهیل صادرات پا به عرصه گذاشت. همزمان با موج دوم تدوین برنامه‌های توسعه‌ای، قانونگذار بر اساس تبصره ۲۵ قانون برنامه دوم توسعه، مسیر ارتقا و تمرکز ساختاری را از طریق ایجاد شورای عالی صادرات غیرنفتی پی گرفت. این شورا با ریاست رئیس‌جمهور یا معاون اول او و عضویت طیفی از وزرا و رؤسای بخش‌های اقتصادی شکل گرفت. این ارتقای ساختاری، ضمن تقویت جایگاه نهادی شورا، زمینه تدوین و تنظیم سیاست‌های کلان صادراتی، طراحی دستورالعمل‌های حمایتی و تخصیص بخشی از مشوق‌ها را به شکل فرابخشی فراهم ساخت. علاوه بر این، مطابق اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ قانون اساسی، بخشی از اختیارات اجرایی هیئت وزیران به شورا تفویض شد تا مصوبات آن از ضمانت اجرای لازم‌الاجرا برخوردار گردد. در ادامه و بر بستر برنامه سوم توسعه، شورا به واسطه ماده ۱۱۷ تداوم یافت و ترکیب اعضا نیز با اضافه شدن برخی وزرای، تنوع بیشتری یافت. در برنامه چهارم توسعه نیز، شورا ضمن حفظ ترکیب و اهداف پیشین، نقش واسط میان برنامه‌های کلان و سیاستگذاری اجرایی را تقویت کرد و با تشکیل سازمان توسعه تجارت ایران بستر اجرایی تازه‌ای برای دبیرخانه خود به دست آورد. همچنان مصوبات شورا در حکم مصوبات هیئت وزیران لازم‌الاجرا تلقی می‌شد. به واسطه تحولات اواخر دهه هشتاد و مقوله کوچک‌سازی دولت و انتقاد از تورم ساختارهای موازی، الگوی شورایی وارد فاز جدیدی شد. تصمیم شورای عالی اداری و دولت نهم به حذف و ادغام شوراهای، عملاً به انحلال شورای عالی صادرات و جایگزینی آن با کارگروه توسعه صادرات منتهی گشت. این کارگروه با حضور طیف گسترده‌تری از وزرا و مدیران مرتبط و مأموریت‌هایی نظیر ایجاد ثبات مقرراتی و تقسیم کار ملی به ایفای نقش پرداخت. با تغییر دولت مجدداً در سال ۱۳۹۳ شورای عالی صادرات غیرنفتی با ترکیب جدید اعضا و مأموریت‌هایی چون تثبیت مقررات، تدوین برنامه جامع و ایجاد بستر هماهنگی اجرایی میان دستگاه‌ها احیا شد.

چارچوب نظری

یکی از مباحث بنیادین در ادبیات سیاستگذاری و دانش مدیریت، تحلیل و طبقه‌بندی مسائل سیاستی است. بر اساس چارچوب کلاسیک سایمون (Simon, 1973)، مسائل را می‌توان به سه دسته خوب‌ساختاریافته^۱، نیمه‌ساختاریافته^۲ و بدساختاریافته^۳ تقسیم کرد. در نوع نخست، تصمیم‌گیرندگان و گزینه‌ها محدود و پیامدها اغلب قابل پیش‌بینی است؛ اما در مقابل به تعبیر ریتل و وبر مسائل بدساختاریافته با تعدد بازیگران، منافع متعارض، ابهام در ترجیحات و غیرقطعی بودن راهکارها و پیامدها شناخته می‌شوند. در چنین شرایطی، رویکردهای سنتی سیاستگذاری در مواجهه با مسائل ناتوان‌اند و تلاش‌های سیاستی همواره با عدم قطعیت بالا همراه است (Rittel & Webber, 1973). بنابراین، برای مدیریت مسائل بدساختاریافته، فرآیندهایی چون اجماع‌سازی و گفت‌وگوی ساختارمند اهمیت می‌یابد (Alford, 2015 & Head). ابعادی همچون مقیاس و پیچیدگی مسئله، تنوع و پیوند منافع بازیگران و میزان تکرارپذیری در تشخیص مسائل سیاستی و انتخاب شیوه مواجهه با آن‌ها نقش تعیین‌کننده

¹ Well-structured Problems

² Semi-structured Problems

³ Wicked or Ill-structured Problems

دارد (Hoppe, 2011). هرچه شمار و تنوع کنشگران و سطح وابستگی متقابل افزایش یابد، کارآمدی سازکارهای دولت محور کاهش می یابد و نیاز به رویکردهای شبکه ای و فرابخشی بیشتر می شود (Bouckaert et al., 2010). به ویژه در مواردی که حل مسئله از توان یک نهاد فراتر می رود، تحقق راه حل مؤثر، مستلزم کنش جمعی و هماهنگی فراگیر میان دستگاه ها و ذی نفعان است (Alford, 2015 & Head). بر همین مبنا، موفقیت در مدیریت مسائل بدساختاریافته بدون توسعه ظرفیت های شبکه ای و تقویت رویکردهای مشارکتی و میان بخشی ممکن نیست و تأکید صرف بر سازکارهای خطی و سلسله مراتبی، معمولاً به ناکارآمدی سیاست ها می انجامد (Alford, 2015 & Head). تجربه جهانی نیز نشان می دهد بی توجهی به هماهنگی شبکه ای، تداوم مشکلات و اتلاف منابع را در پی دارد (Lægreid, 2018 & Christensen). بنابراین، یادگیری جمعی، اجماع سازی و بهره مندی از ظرفیت شبکه ها، شرط موفقیت در سیاست گذاری این گونه مسائل است (Trein et al., 2019). همچنین ساختارهای کلاسیک دولت به خصوص در چارچوب مدیریت دولتی نوین و با تأکید بر تخصص گرایی، باعث تعمیق بخشی نگری و تضعیف همکاری میان بخشی شده اند (Peters, 2018; Head, 2008)، که این امر به رقابت های غیرسازنده و کاهش کارایی پاسخ به مسائل پیچیده منجر گردیده است (Lægreid, 2018 & Christensen). از این رو، رویکردهای حکمرانی کل گرا و به هم پیوسته با هدف عبور از بخشی نگری، تقویت انسجام و همکاری میان سطوح و سازمان ها مورد توجه قرار گرفته اند (Lægreid, 2018 & Bouckaert et al., 2016; Christensen). این الگوها از طریق ارتقای گفت و گو و اشتراک اطلاعات، زمینه تحقق هماهنگی و کیفیت بالاتر حکمرانی را فراهم می کنند (Perry, 2004).

در این راستا، مفهوم «هماهنگی» نقش بنیادین در نظریه و عمل حکمرانی ایفا می کند و عاملی کلیدی در موفقیت طراحی، تنظیم و اجرای سیاست های عمومی به شمار می رود (Bouckaert et al., 2016). هماهنگی در ادبیات نظری به فرآیندی تعبیر می شود که طی آن، فعالیت های مختلف و گاه متداخل کنشگران و سازمان ها به سوی هدفی مشترک و هم افزا جهت دهی می شوند (Rykkja, 2015 & Lagreid). ناکامی در نهادینه سازی فرهنگ همکاری و ابزارهای اجرایی آن، مانع مزمین ارتقای ظرفیت حل مسئله در دولت ها، به خصوص نظام های چندنهادی و فرابخشی بوده است. در حوزه سیاست گذاری عمومی، ابعاد متنوعی برای هماهنگی میان نهادها مطرح شده است. نخست، «هماهنگی افقی» بر همسویی، تعامل و همکاری میان نهادها و سازمان هایی تأکید می کند که در یک سطح از ساختار نظام اداری قرار دارند و به لحاظ جایگاه سازمانی، هم رتبه به شمار می روند (Adelle et al., 2015; Laffin, 2013). از سوی دیگر، «هماهنگی عمودی» ناظر بر هم راستایی میان سطوح مختلف سلسله مراتبی تصمیم گیری در ساختار دولت است، به طوری که سیاست ها و تصمیمات در سطوح بالا و پایین به صورت منسجم و بدون تضاد اجرا شوند (Lubell, 2018 & Colebatch, 2006; Hileman & Dawkins). علاوه بر آن، «هماهنگی سیاستی» بر همسویی راهبردهای کلان با سیاست های بخشی تأکید دارد و هدف آن، رفع تعارض و تضادهای نهادی میان اسناد و برنامه هاست؛ بدین معنا که اهداف کلان، برنامه ها و اقدامات اجرایی در سطوح مختلف دستگاه ها از انسجام برخوردار باشند و در جهت تحقق یک هدف نهایی حرکت کنند (Thomas, 2017; & Scott). در همین راستا، ادبیات حکمرانی بر «انسجام سیاستی» به عنوان شاخص یگانگی و همخوانی محتوایی میان سیاست ها و اجتناب از بروز تناقضات و تداخل های سیاستی تأکید می کند. هرگونه تنش یا تعارض میان ابزارها و اهداف، نشانه ای از ضعف در انسجام سیاست گذاری است (Decoville, 2016 & Dörry).

از منظر بنیادین، پژوهشگران میان «هماهنگی مثبت» و «هماهنگی منفی» نیز تمایز قائل شده‌اند. هماهنگی مثبت به معنای همکاری فعال و ارادی میان سازمان‌ها و ذی‌نفعان برای نیل به اهداف مشترک است؛ در حالی که هماهنگی منفی، صرفاً به اجتناب از تداخل، موازی‌کاری و دوباره‌کاری در اقدامات و فعالیت‌ها می‌پردازد و الزاماً مستلزم همکاری فعالانه نیست (Bouckaert et al., 2016). به همین ترتیب، هماهنگی می‌تواند در قالب «هماهنگی درونی» که در چارچوب نهادهای دولتی و بخش عمومی صورت می‌گیرد یا در قالب «هماهنگی بیرونی» متکی بر مشارکت جامعه مدنی، بخش خصوصی و سایر بازیگران غیردولتی تحقق یابد (Lægreid, 2018 & Christensen).

ابعاد دیگری هم در گونه‌شناسی هماهنگی مورد توجه است؛ به ویژه تمایز میان هماهنگی ساختاری که بیشتر مبتنی بر مقررات، ساختار رسمی، آیین‌نامه‌ها و سازکارهای حقوقی و سازمانی است، با هماهنگی فرهنگی یا نهادی که بر بنیان هنجارهای مشترک، فرهنگ سازمانی، ارزش‌ها و باورهای نهادی تکیه دارد (Peters, 2005). در سطح کلان، رویکردهای گوناگون حکمرانی مانند مدل سلسله‌مراتبی که بر روابط عمودی و رسمی میان بازیگران تأکید دارد (Colombelli et al., 2019; Treib et al., 2007)، یا مدل‌های شبکه‌ای و مشارکتی که اهمیت تعامل جمعی و همکاری فراگیر ذی‌نفعان مختلف را برجسته می‌کنند (Fawcett, 2017 & Daugbjerg) و نیز الگوهای بازارمحور که نقش کنشگران غیردولتی و خلق نوآوری را در سیاستگذاری برجسته می‌دانند، هر یک ناظر بر نوعی خاص از هماهنگی و انسجام نهادی هستند.

در ادامه، گونه‌شناسی مکانیسم‌های هماهنگی در ادبیات سیاست‌گذاری بیشتر تبیین می‌شود. یکی از پیامدهای جدی ناهماهنگی نهادی در دولت، خدشه به کارکرد کل‌گرایانه و یکپارچه آن و تضعیف اثربخشی سیاست‌ها و برنامه‌های عمومی است؛ چنانکه در بسیاری از موارد، حتی دستگاه‌های دولتی نیز از اقدامات و ابتکارات یکدیگر اطلاع کافی ندارند یا فعالیت‌هایشان فاقد انسجام و هم‌افزایی است (Bouckaert et al., 2016; Christensen & Lægreid, 2018). این چالش، کشورهای مختلف را به استفاده از الگوها و سازکارهای متنوع برای ارتقای هماهنگی نهادی سوق داده است. ادبیات سیاست‌گذاری برای رفع این معضل عمدتاً سه مکانیسم کلیدی را برمی‌شمارد: سلسله‌مراتبی، بازاری و شبکه‌ای (Bouckaert et al., 2016; Christensen & Lægreid, 2018). مکانیسم سلسله‌مراتبی، مبتنی بر ساختار عمودی، تقسیم کار روشن و الزامات قانونی است و با تعیین خطوط فرمان و مسئولیت، انسجامی رسمی ایجاد می‌کند. این الگو با وجود شفافیت و کاهش تعارض میان وظایف، در عمل با مشکلاتی چون تمرکزگرایی، کُندی واکنش و ناکارآمدی در برابر پیچیدگی و تنوع ذی‌نفعان مواجه است (Peters, 2015; Lagreid & Rykkja, 2018). مکانیسم بازاری، با تأکید بر رقابت، منافع فردی و تنظیم روابط میان دولت و سایر کنشگران از طریق قرارداد به افزایش انعطاف‌پذیری و بهره‌وری کمک می‌کند؛ اما اتکای بیش‌ازحد به این منطق می‌تواند کنترل دولت را کاهش داده و موجب تعارض منافع و تضعیف منفعت و انسجام عمومی گردد (Head, 2008). مکانیسم شبکه‌ای، بر شراکت فعال، اعتماد متقابل، همکاری و اشتراک اطلاعات میان طیف متکثری از بازیگران دولتی و غیردولتی بنا شده است؛ این رویکرد، ظرفیت حل مسائل پیچیده و چندبخشی را ارتقا می‌دهد اما به دلیل دشواری اعتمادسازی و زمان‌بر بودن فرآیند همراستاسازی اهداف، چالش‌هایی را نیز در خود دارد (Trein, Meyer, & Maggetti, 2019).

با توجه به این ابعاد، می‌توان دریافت که کارآمدی حکمرانی، در گرو طراحی متوازن و هوشمندانه مکانیسم‌های هماهنگی است، به طوری که با ویژگی‌های نهادی، ساختاری و اقتضائات هر مسئله سیاستی تناسب داشته باشد. کمبود یا فقدان هماهنگی، تعادل نامناسب میان سطوح افقی و عمودی یا غلبه ابزارهای رسمی بر هنجارهای فرهنگی، می‌تواند کارآمدی و انسجام سیاستگذاری را عمیقاً تضعیف کند (Bouckaert et al., 2016; Langgaard et al., 2016). مرور ادبیات و نظریات مرتبط نشان می‌دهد که مسائل بدساختار با ویژگی‌هایی چون پیچیدگی، تنوع بازیگران و ابهام در اهداف و راه‌حل‌ها شناخته می‌شوند؛ به همین دلیل حکمرانی اثربخش این نوع مسائل نیازمند اشکال متنوع و مکمل هماهنگی میان نهادهاست.

روش‌شناسی تحقیق^۱

این پژوهش از منظر هدف، کاربردی و بر اساس رویکرد کیفی طراحی شده است تا پیچیدگی‌های ساختاری و نهادی حکمرانی در حوزه صادرات غیرنفتی را واکاوی نماید. انتخاب رویکرد کیفی بر مبنای ماهیت اکتشافی و تحلیلی موضوع پژوهش انجام شده است؛ چراکه هدف اصلی، کشف و تبیین عمیق سازکارها و پویایی‌های نهادی است که مطالعات کمی قادر به واکاوی جامع آن نیستند. این رهیافت امکان فهم لایه‌های پنهان و روابط غیررسمی میان بازیگران سیاستی را فراهم می‌آورد (Creswell, 2013). روند مطالعه به صورت دو مرحله‌ای و ترکیبی (مطالعه اسنادی و تحلیل مصاحبه‌های نیمه‌ساخت‌یافته) اجرا شده است. در گام نخست به مراجعه و تحلیل اسناد و مدارک بالادستی، قوانین، مقررات و مصوبات مرتبط با شورا و نهادهای ذی‌ربط با بهره‌گیری از روش اسنادی پرداخته شد. انتخاب اسناد، مبتنی بر نمونه‌گیری هدفمند و با توجه به اعتبار، اصالت و ارتباط آن با اهداف پژوهش انجام شد (Jenner et al., 2004). داده‌های اسنادی در چهار مرحله شامل کشف، استخراج، طبقه‌بندی و ارزیابی تحلیل گردید. در گام دوم، به منظور تکمیل و تعمیق داده‌ها و سنجش ابعاد پنهان و چالش‌های نهادی، مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان اجرایی و پژوهشگران مرتبط برگزار گردید. نمونه‌گیری به شیوه هدفمند و مبتنی بر معیار تنوع تجارب اجرایی، سیاست‌گذاری و پژوهشی افراد صورت پذیرفت تا ابعاد چندگانه موضوع بیناذهنی آشکار شود. ترکیب مشارکت‌کنندگان به صورتی تعیین شد که طیف گسترده‌ای از دیدگاه‌ها، از سیاست‌گذاران سطوح عالی تا فعالان بخش خصوصی و صاحب‌نظران دانشگاهی، در تحلیل گنجانده شود. این تنوع برای افزایش عمق نظری و کاربردی یافته‌ها ضروری تلقی شد (Patton, 2015). روند مصاحبه‌ها تا رسیدن به اشباع نظری ادامه یافت (Clarke, 2006 & Braun). معیار اشباع نظری زمانی محقق شد که داده‌های جدید، منجر به ظهور مقوله یا مضامین معنادار تازه‌ای نشد و فهم غالب درباره روندها و چالش‌ها به سطحی پایدار رسید (Guest et al., 2006). در جریان مصاحبه‌ها، برای اطمینان از اعتبار و اعتمادپذیری داده‌ها، از روش‌های بازبینی اعضا^۲ و بازخوردگیری از مصاحبه‌شوندگان بهره گرفته شد. برای تحلیل داده‌ها از روش تحلیل تماتیک (تم‌یابی) براساس رویکرد استقرائی و قیاسی استفاده شد (Clarke, 2006 & Braun)؛ پس از پیاده‌سازی و کدگذاری متون مصاحبه‌ها، مقولات و مضامین اصلی استخراج و بر اساس پرسش‌ها و چارچوب نظری پژوهش، طبقه‌بندی و تفسیر گردید.

^۱. Methodology

^۲ member checking

جدول ۱. اطلاعات مصاحبه‌شوندگان

کد ^۱	مصاحبه‌شوندگان	سطح مسئولیت
۱.م	مشاور رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور	مدیر ارشد
۲.م	نماینده وزارت امور خارجه در کمیته کارشناسی شورا	کارشناس عالی
۳.م	مدیر کل دفتر ترویج صادراتی سازمان توسعه تجارت	مدیر میانی
۴.م	بنیانگذار اندیشکده شفافیت برای ایران	پژوهشگر مستقل
۵.م	معاون اسبق سازمان توسعه تجارت	مدیر ارشد
۶.م	رئیس انجمن تولیدکنندگان مستریج و کامپاند ایران	مدیر تشکل
۷.م	رئیس سابق سازمان اداری استخدامی	مدیر ارشد
۸.م	رئیس اسبق سازمان توسعه تجارت	مدیر ارشد
۹.م	رئیس اداره نظارت راهبردی و دبیرخانه شوراهای سازمان توسعه تجارت	مدیر
۱۰.م	رئیس سابق کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی	مدیر ارشد
۱۱.م	وزیر اسبق بازرگانی	مدیر ارشد
۱۲.م	رئیس اسبق سازمان توسعه تجارت	مدیر ارشد
۱۳.م	معاون کسب‌وکارهای بین‌الملل سازمان توسعه تجارت	مدیر میانی
۱۴.م	دبیر کمیسیون علمی فناوری و هوشمند سازی دولت	دبیر کمیسیون
۱۵.م	پژوهشگر حوزه حقوق عمومی پژوهشکده شورای نگهبان	پژوهشگر
۱۶.م	هیئت علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی	هیئت علمی
۱۷.م	پژوهشگران اندیشکده اقتصاد مقاومتی	پژوهشگر
۱۸.م	هیئت علمی دانشگاه تهران	هیئت علمی

شناسایی افراد و انتساب صریح مسئولیت ایشان با هدف شفاف‌سازی پشتوانه داده‌ها و تقویت اعتبار تحلیل‌ها صورت گرفته است. بر این اساس، فرآیند گردآوری و تحلیل داده‌ها مبتنی بر نگاه چند وجهی و بهره‌گیری همزمان از منابع مکتوب و تجربیات متنوع ذینفعان انجام شد تا تفسیر عمیق‌تری از مسئله بدساختار حکمرانی صادرات غیرنفتی به دست آید. در این پژوهش، به منظور ساماندهی، کدگذاری و تحلیل کیفی محتوای مصوبات شورا، از نرم‌افزار مکس کیودا^۲ استفاده شد. بدین صورت که متن کامل همه ۳۲ مصوبه شورا به این نرم‌افزار وارد گردید و کلیه بندها به صورت نظام‌مند و بنده‌بند و بدون هیچگونه حذف یا استثنا بر اساس چارچوب تحلیل محتوا کدگذاری و دسته‌بندی شدند. شناسایی مقولات کلان و کدهای جزئی نیز به کمک قابلیت‌های تحلیلی و جست‌وجوی مکس کیودا انجام پذیرفت.

روایی^۳ محتوایی از طریق بازبینی توسط دو نفر از خبرگان مستقل در حوزه حکمرانی تجاری مورد سنجش قرار گرفت. این خبرگان، متن کدها، مقولات و تفسیرهای اولیه را مطالعه و نظرات اصلاحی و تکمیلی خود را ارائه کردند. بازخورد اخذ شده در این مرحله، منجر به بازبینی و بهینه‌سازی برخی تعاریف مقولات و پالایش کدها شد تا اطمینان حاصل شود که چارچوب تحلیلی با واقعیات میدانی و منطق نظری سازگار است. برای ارتقای اعتبار درونی، از

^۲ MAXQDA2020

^۳ Validity

تکنیک بازبینی اعضا^۱ استفاده گردید؛ به این صورت که خلاصه یافته‌ها و برداشت‌های کلیدی به صورت مکتوب برای شماری از مصاحبه‌شوندگان ارسال شد و صحت و کفایت آن‌ها بر اساس دیدگاه مشارکت‌کنندگان مورد تأیید یا اصلاح قرار گرفت. این روش نیز به تقویت دقت و استحکام مضامین شناسایی شده کمک نمود. پایایی^۲ فرآیند کدگذاری از طریق مقایسه و هم‌سنجی میان‌کدی^۳ میان دو پژوهشگر محقق برقرار گردید. بخشی از داده‌ها به صورت موازی توسط هر دو کدگذاری شد و میزان توافق در تخصیص کدها با استفاده از ضریب توافق کپا^۴ بررسی گردید که نتایج آن وجود توافق بالا میان کدگذاران را نشان داد. همچنین برای اعتبار بیرونی و قابلیت انتقال یافته‌ها، توصیف غنی^۵ از بافت، شرایط نهادی و مصادیق مورد مطالعه ارائه شد تا خواننده بتواند قضاوت آگاهانه‌ای درباره انطباق یافته‌ها با سایر بافت‌ها و موارد مشابه داشته باشد. ترکیب این اقدامات، امکان دستیابی به تصویری دقیق، معتبر و قابل اتکاء از واقعیت‌های نهادی و ساختاری شورای عالی صادرات غیرنفتی را فراهم ساخت.

یافته‌های تحقیق

بر اساس نتایج حاصل از تحلیل داده‌ها، ابعاد ضعف و ظرفیت‌های بهبود شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی را می‌توان در قالب چهار محور کلان (مبتنی بر چارچوب نظری) و مجموعه‌ای از مقولات اصلی و فرعی تبیین کرد. این محورها بیانگر سطوح مختلف هماهنگی و انسجام در فرآیند سیاستگذاری و اجرا بوده و هر یک جنبه‌ای از ناکارآمدی نهادی شورا را آشکار می‌سازد. ساختار یافته‌ها شامل ۴ محور کلان، ۱۷ مقوله اصلی و ۸۶ مقوله فرعی است که نمونه‌ای از آن در جدول ذیل ارائه شده است. این چارچوب، تصویری نظام‌مند از چالش‌های موجود و زمینه‌های بالقوه اصلاح در حکمرانی صادرات غیرنفتی کشور فراهم می‌آورد.

جدول ۱. چارچوب محورهای کلان و مقولات شناسایی شده

محور کلان	مقولات اصلی	نمونه مقولات فرعی
هماهنگی عمودی	جایگاه حقوقی، ضمانت اجرای مصوبات، ارتباط با هیئت وزیران، تخصیص منابع مالی (۴ مقوله)	نوسان اختیارات، تعارض در خطوط سیاستی، وابستگی به اراده دولت وقت، قطع یا کاهش مشوق‌های صادراتی (۲۱ مقوله)
هماهنگی افقی	موازی‌کاری نهادی، تعارض منافع بین دستگاهی، اشتراک‌گذاری داده، نقش کمیته‌های کارشناسی، مشارکت بخش خصوصی (۵ مقوله)	صدور بخشنامه‌های خلق‌الساعه، امتناع از ارائه آمار، غیبت نظام‌مند نمایندگان کلیدی، ضعف انتقال نتایج کمیته‌ها (۲۶ مقوله)
انسجام سیاستی	ترکیب ابزارهای سیاستی، پراکندگی موضوعی مصوبات، غلبه رویکرد کوتاه‌مدت، ضعف پایش و بازخورد (۴ مقوله)	تمرکز بر حمایت مالی، تکرار مصوبات، ضعف سیاست‌های زیرساختی، کم‌توجهی به شفافیت داده (۲۰ مقوله)
هماهنگی سیاستی	تعارض با اسناد بالادستی، فقدان نگاه سیستمی، تمرکز بر تجارت سنتی و خام فروشی، ضعف انتقال به اجرا (۴ مقوله)	مغایرت با اصل ۴۴، بی‌توجهی به بندهای اقتصاد مقاومتی، حمایت از بازار محدود، نبود شاخص ارزیابی (۱۹ مقوله)

¹ Member Checking

² Reliability

³ Inter-coder Reliability

⁴ Cohen's Kappa

⁵ Thick Description

هماهنگی عمودی

یکی از محورهای کلیدی در ارزیابی آسیب‌شناسانه شورای عالی صادرات غیرنفتی، «هماهنگی عمودی» و نحوه ارتباط با نهادهای بالادستی به ویژه هیئت وزیران و سایر ساختارهای راهبردی است. یافته‌ها نشان می‌دهد که جایگاه و کارکرد این شورا به شدت تابع نوع نگاه دولت‌ها به مقوله تجارت بوده است. به عبارت دیگر، در بازه‌هایی که تجارت در زمره اولویت‌های راهبردی دولت قرار داشته است، شورای عالی صادرات غیرنفتی نیز از اختیارات قانونی گسترده‌تر و ظرفیت‌های نهادی مؤثرتری برخوردار بوده و جلسات آن با انسجام و تداوم بیشتری برگزار شده است؛ به نحوی که در چنین دوره‌هایی، اختیارات اجرایی مبتنی بر اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ قانون اساسی به شورا تفویض گردیده تا کارآمدی و ضمانت اجرای مصوبات آن تقویت شود. در مقابل، در دوره‌هایی که صادرات غیرنفتی جایگاهی در اولویت‌بندی دولت نیافته، نه تنها اختیارات شورا کاهش پیدا کرده بلکه بخش عمده‌ای از مسئولیت‌ها به سایر شوراهای عالی یا نهادهای موازی سپرده شده و تصمیمات پیوند مستحکمی با سیاست‌های اجرایی نمی‌یابد. این مسئله به تضعیف نقش و کارکرد شورای عالی صادرات غیرنفتی و خلل جدی در سازکار هماهنگی سیاستی انجامیده است. در این زمینه یکی از (مصاحبه‌شونده شماره ۸) اظهار داشت: «در آن مقطع برای دریافت مصوبه ناگزیر بودم به ستاد هماهنگی روابط اقتصادی خارجی وزارت امور خارجه مراجعه کنم؛ چرا که شورای عالی صادرات غیرنفتی صرفاً جایگاه سمبلیک داشت و مصوبات آن عملاً ضمانت اجرایی نداشت.» کم‌رنگ شدن جایگاه شورا در معماری نهادی، بازیگران حوزه تجارت خارجی را نیز به سمت جستجوی راهکار و پیگیری مسائل از مسیرهای جایگزین سوق داده و این وضعیت حاکی از شکل‌گیری نوعی بحران اعتماد و تزلزل در قدرت نقش‌آفرینی شورای عالی صادرات غیرنفتی در فرآیند سیاست‌گذاری و تحقق مصوبات است.

علاوه بر این، برخلاف دیگر نهادهای بالادستی اقتصادی که موقعیت حقوقی تثبیت‌شده و جایگاه محوری و کم‌نوسانی در سلسله مراتب حکمرانی دارند، ساختار و حتی استمرار وجود شورای عالی صادرات غیرنفتی غالباً در معرض تغییر و تجدیدنظر بوده و عملاً به عنوان یکی از شوراهای درجه دوم یا حتی پایین‌تر تلقی شده است. این حاشیه‌نشینی نهادی، موجب گردیده تا شورا نتواند به عنوان مرجع اصلی و باثبات در عرصه سیاست‌گذاری و هماهنگی عمودی ایفای نقش کند و کارآمدی آن تحت تأثیر متغیرهای بیرونی از جمله اراده دولت وقت، مسیرهای فرعی تصمیم‌سازی و رقابت نهادی قرار گیرد. در همین راستا، (مصاحبه‌شونده شماره ۳) تصریح می‌کند: «نقش و جایگاه شورا همیشه تابع نگاه دولت‌ها بوده؛ اگر دولتی تمایل داشت، هم اختیار می‌دهد و هم کار شورا را جدی می‌گیرد، مصوباتش ضمانت اجرا پیدا می‌کند.» این مجموعه شرایط، بیانگر نبود انسجام و ثبات در مسیر هماهنگی عمودی و همچنین تضعیف عامدانه یا ناگزیر موقعیت شورای عالی صادرات غیرنفتی در معماری نهادی کشور است؛ امری که اثرات منفی مستقیمی بر اثربخشی سیاست‌های صادراتی بر جای گذاشته است.

سیاست‌های مالی و اقتضانات اقتصادی هر دوره نیز در میزان تحقق مصوبات شورا و عملیاتی شدن سیاست‌های صادراتی تأثیرگذار بوده است. به طور مشخص، نوع نگاه دولت‌ها و میزان منابع مالی قابل تخصیص، به شکل معناداری بر نظام مشوق‌ها و پرداخت جوایز صادراتی تأثیرگذار بوده است. در دوره دولت‌های هفتم و هشتم، به دلیل انتخاب شعار «توسعه صادرات» به عنوان محور سیاست‌های اقتصادی و نبود شرایط فشار حداکثری ناشی از تحریم‌های بین‌المللی، تخصیص بودجه به بخش صادرات شکل مطلوب‌تری یافته بود. در این رابطه، به تصریح

(مصاحبه‌شونده شماره ۶)، «هرچند در دولت هشتم، صادرات غیرنفتی به‌عنوان راهبرد محوری دولت مطرح بود، اما در عمل، سازمان‌های متولی تخصیص منابع به بهانه‌هایی نظیر جبران کسری پرداخت‌ها یا حقوق کارمندان، از میزان مشوق‌ها و جوایز صادراتی می‌کاستند و تخصیص‌ها همواره کمتر از میزان تصویب‌شده بود.»

شواهد آماری و روایی نشان می‌دهد که این روند پس از برنامه چهارم توسعه با شدت بیشتری استمرار یافته است. به خصوص توقف کامل اعطای جوایز صادراتی از اواخر دهه هشتاد و سال‌های ابتدایی دهه نود، عملاً کارآمدی ابزارهای تشویقی شورا را محدود ساخت. این مسأله مورد اشاره (مصاحبه‌شونده شماره ۱۲) نیز قرار گرفته است: «از سال ۱۳۹۴ به بعد، منابع مالی به شکل قطره چکانی و با محل اعتبار نامشخص تخصیص می‌یافت. حتی اعلام شد که منابع این بخش باید از محل عوارض وارداتی تأمین شود اما در عمل، اجرای آن بسیار ناقص بود.» چنین وضعیت معلق و غیرشفافی در سیاست‌های حمایتی مالی، حاکی از بی‌ثباتی در التزام اجرایی دولت است. این امر در تزلزل اعتماد و انگیزه کنشگران خصوصی موثر بوده و بر تحقق اهداف کلان توسعه در کشور سایه افکنده است.

با کمرنگ‌شدن کارکرد شورا و فقدان ضمانت اجرایی لازم برای مصوبات، فرآیند ابلاغ، تفسیر و نظارت بر اجرای مقررات نیز دچار اختلال شده و به تبع آن، امکان جاری‌شدن اثربخش سیاست‌های مصوب شورا در بدنه اجرایی کاهش یافته است. این موضوع موجب شده است که هرگونه تفاوت در رویکرد و ترجیح دستگاه‌های اجرایی مختلف به تفاسیر ناهمگون، تعلل یا حتی بی‌تفاوتی نسبت به تصمیمات شورا بیانجامد و در عمل، انسجام و اثرگذاری سیاست‌های کلان صادراتی مخدوش گردد. در چنین بستری، مصوبات شورا اغلب به دستگاه‌محوری و سلسله‌مراتب اداری گرفتار آمده و نهایتاً اجرای یکپارچه مصوبات در سطوح مختلف نظام تجاری کشور به پدیده‌ای دشوار و مقطعی تبدیل شده است. بنابراین، تضعیف ابزارهای اجرایی شورا و عدم وجود ضمانت‌های جدی برای پیگیری و تحقق مصوبات، یکی از مهم‌ترین موانع تحقق هماهنگی عمودی مطلوب و تثبیت نظام حکمرانی صادرات غیرنفتی تلقی می‌شود.

هماهنگی افقی

پدیده موازی‌کاری نهادی از ابرچالش‌های جدی حوزه «هماهنگی افقی» در حکمرانی تجاری کشور به شمار می‌رود؛ به این معنا که دستگاه‌ها و نهادهای مختلف با مأموریت‌ها و اختیارات متداخل یا هم‌پوشان، بدون وجود یک وحدت فرماندهی و رویه یکپارچه به فعالیت می‌پردازند. این وضعیت در حوزه صادرات غیرنفتی نیز کاملاً مشهود است؛ چنان‌که وزارت صمت، جهاد کشاورزی، گمرک، بانک مرکزی، سازمان توسعه تجارت، ستاد تنظیم بازار و سایر نهادهای مرتبط، هر یک به نحوی در تعیین سیاست‌ها و مقررات صادراتی نقش‌آفرینی می‌کنند. در همین راستا (مصاحبه‌شونده شماره ۱۳) می‌گوید: «نمایندگان تجار بارها نسبت به صدور بخشنامه‌های خلق‌الساعه و متناقض درباره ممنوعیت صادرات به بهانه تنظیم بازار که موجب اختلال در فرآیند صادرات شده است، اعتراض کرده‌اند.»

فقدان سازکارهای نهادی مؤثر برای رفع کشمکش‌ها و تداخل وظایف، باعث شده که هر کدام از دستگاه‌ها توجه خود را معطوف به منافع و مأموریت‌های بخشی نموده و از ایجاد اجماع و هم‌افزایی لازم در سیاستگذاری تجاری اجتناب شود؛ در نتیجه، شورای عالی صادرات غیرنفتی که به لحاظ نهادی می‌بایست جایگاه هماهنگ‌کننده میان

بخش‌های مختلف را ایفا کند، عملاً به دلیل استمرار تعارض منافع و امتداد موازی کاری، نتوانسته است نقش محوری خود را در معماری حکمرانی تجارت ایفا کند. این وضعیت موجب گشته تا مجموعه خروجی‌ها، به جای آنکه برآیند یک رویکرد سیستمی و منسجم باشند، متأثر از نگاه‌ها و تعارضات بخشی، دچار گسست و واگرایی شوند؛ به نحوی که هماهنگی افقی مورد انتظار در سطح اجرایی کشور به شکل پایدار در ساختار و کارکرد نهادهای ذی‌ربط نهادینه نشود و امکان تحقق هماهنگی افقی کارآمد در سیستم تجاری از میان برود.

یکی دیگر از جلوه‌های بارز تعارض منافع و فقدان هماهنگی افقی، عدم اشتراک‌گذاری داده و اطلاعات میان نهادهای ذی‌ربط است. در عمل، برخی دستگاه‌ها نه تنها همکاری لازم را در ارائه اطلاعات تخصصی به دبیرخانه شورا نداشته‌اند، بلکه گاه با مقاومت یا امتناع از ارائه داده‌های مورد نیاز برای پایش و ارزیابی عملکرد صادراتی، فرآیند سیاست‌گذاری هماهنگ را با چالش مواجه کرده‌اند. این رفتار، امکان تحلیل دقیق وضعیت، شناسایی موانع و طراحی سیاست‌های مؤثر را محدود می‌کند. در همین زمینه، (مصاحبه شونده شماره ۲) تأکید می‌کند: «علی‌رغم اینکه در بسیاری از جلسات شورا مصوب می‌شد که آمارهای دقیق تجاری از سوی دستگاه‌های مختلف ارائه شود، اما با مقاومت یا بی‌اعتنایی مواجه می‌شدیم.»

هرچند اصل هم‌افزایی سیاستی و داشتن نگاه کل‌نگر به سیاست‌های تولیدی، تجاری، ارزی، خارجی و سایر حوزه‌های موثر بر صادرات غیرنفتی، ضرورتی انکارناپذیر است، اما در عمل، تقسیم کار بخشی و تخصیص مأموریت‌ها بدون وجود چارچوب‌های موثر برای هماهنگی و مدیریت تعارض منافع، موجب هدررفت بخش قابل توجهی از ظرفیت‌های نظام تجاری کشور شده است.

از دیگر مصادیق بارز ضعف هماهنگی افقی، حضور نامنظم و غیرمسئولانه نمایندگان دستگاه‌های عضو در جلسات شورا و نیز اعزام افراد فاقد مسئولیت یا اختیار کافی به کمیته‌های کارشناسی است. این وضعیت، عملاً فرآیند تصمیم‌سازی را با چالش جدی مواجه ساخته است، به صورتی که به دلیل فقدان حق رأی، عدم احاطه محتوایی و نبود اختیار لازم برای نمایندگان اعزامی، پیش‌نویس‌های کمیته‌های کارشناسی از قدرت کارشناسی و اجماع لازم برخوردار نیستند. در برخی موارد، پیش‌نویس‌ها حتی تا مرحله تصمیم‌گیری نهایی نیز پیش نمی‌روند و به دلیل غیبت افراد مسئول یا مطلع، رأی‌گیری و نظرخواهی متوقف شده و تصمیم‌گیری به جلسات بعدی موکول می‌شود. (مصاحبه شونده شماره ۱۶) در این زمینه تأکید می‌کند: «بارها پیش آمده که در جلسات، به جای حضور مدیران یا کارشناسان کلیدی، نمایندگان اعزام می‌شدند که فاقد حق رأی بودند یا اطلاعی از موضوعات نداشتند؛ همین مسئله باعث می‌شد بسیاری از مصوبات حالت معلق پیدا کند یا مسکوت بماند.» بدین ترتیب، غیبت طولانی یا اعزام افراد فاقد اختیار، منجر به تضعیف انسجام کارشناسی، عدم هم‌افزایی سازمانی و ناکارآمدی مصوبات و مکانیزم هماهنگی افقی شده است.

به زعم خبرگان، طراحی کمیته کارشناسی با مأموریت تصمیم‌سازی را می‌توان از وجوه مثبت الگوهای شورایی دانست؛ زیرا این ساختار، از نظر تئوریک می‌تواند پایه کارشناسی مصوبات را تقویت کرده و به ارتقای فرآیندها بینجامد. با این وجود، در عمل کارکرد مطلوب این ظرفیت نهادی با چالش‌هایی محسوس مواجه بوده است. مهم‌ترین آسیب، به فرآیند طرح و انتقال موضوعات از جلسات کمیته کارشناسی به سطح تصمیم‌گیری شورا بازمی‌گردد. بنا

به اظهار (مصاحبه شونده شماره ۹): «در بسیاری موارد، ساعت‌ها در جلسات کمیته کارشناسی بر سر یک موضوع بحث و تبادل نظر صورت می‌گرفت، اما در نهایت نتیجه مشخصی حاصل نمی‌شد یا پیشنهادها به مرحله رأی‌گیری نهایی راه پیدا نمی‌کرد.» این وضعیت موجب می‌شد بخشی از ظرفیت و زمان کارشناسان بدون دستاورد عملی صرف شود و فاصله‌ای محسوس میان خروجی کمیته کارشناسی و تصمیمات شورا به وجود آید. در واقع، اگرچه تفکیک تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری بر غنای کارشناسی می‌افزاید، اما ناکارآمدی در روند صورت‌بندی و انتقال مسائل، عدم اجماع کارشناسی یا نبود سازکار اجرایی الزام‌آور برای نتیجه‌گیری، کارآمدی واقعی این ساختار را با مشکل روبه‌رو ساخته است.

انسجام سیاستی

یکی از موثرترین راه‌ها برای ارزیابی میزان انسجام و همخوانی سیاستی در میان نهادهای کلان مرتبط با تجارت خارجی، بررسی دقیق مصوبات و خروجی‌های شورا است. پُر واضح است به واسطه مأموریت‌ها، هرچه میزان انسجام و همگرایی در محتوای مصوبات شورا بالاتر باشد، اثربخشی و کارایی این نهاد افزایش یافته و پیامدهای آن مستقیماً در ارتقاء نظام تجاری کشور، بهبود سبب صادراتی و پایداری رشد صادرات غیرنفتی نمایان خواهد شد. بنابراین، تحلیل محتوای مصوبات به عنوان سنج‌های مهم برای ارزیابی کیفیت حکمرانی اهمیت می‌یابد.

در مصوبات شورا اگرچه تلاش شده ابعاد متنوعی مانند «حمایت مالی»، «مشوق‌های صادراتی»، «توسعه زیرساخت»، «تسهیل اجرایی»، «هدف‌گذاری بازار»، «تدوین مقررات» و «پایش عملکرد» مدنظر قرار گیرد، اما رویکردها و ابزارهای اتخاذشده فاقد انسجام راهبردی و پیوستگی اجرایی لازم هستند. غالب مواد و بندهای مصوبات ماهیتی دستوری، اجرایی و کوتاه‌مدت دارند و تمرکز آن‌ها عمدتاً روی رفع موانع یا جبران خسارات جاری است. در مقابل، سهم سیاست‌ها و تدابیر زیرساختی، نهادی و نظام‌مند که بتواند مقدمات ارتقاء بلندمدت صادرات غیرنفتی را فراهم آورد، بسیار محدودتر است. به بیان دیگر، ترکیب ابزارهای اتخاذشده، پراکنده، همپوشان و حتی در مواردی تکراری است و بدیهی است که این مسئله منجر به تداخل مأموریت‌ها، هدررفت منابع و دشواری ارزیابی اثربخشی سیاست‌ها می‌شود.

بر اساس نتایج کدگذاری مصوبات، ۶۰ درصد از محتوای مصوبات معطوف به حمایت‌های مالی، اعطای مشوق‌ها و به کارگیری ابزارهای جبرانی است و تنها ۲۰ درصد از اقدامات سیاستی، به تسهیل مقررات و رفع موانع اجرایی و اداری اختصاص یافته‌اند. در مقابل، سهم سیاست‌هایی که بر توسعه زیرساخت‌ها، ارتقای هماهنگی نهادی و بهبود سازکارهای پایش و ارزیابی متمرکز بوده‌اند، از ۱۵ درصد فراتر نمی‌رود. این ترکیب و توزیع کدها، نمایان‌گر سلطه نگرش واکنشی و پاسخ‌محور به‌جای اتخاذ رویکرد راهبردی و آینده‌نگر است. در مجموع از منظر فراوانی، سه محور «حمایت مالی و اعتباری»، «تسهیلگری و رفع موانع» و «سیاست‌های ارزی و پولی» بالاترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند. مقولاتی نظیر «اصلاح مقررات»، «همکاری نهادی» و «توسعه بازار هدفمند» نیز به مقتضای اهمیت، در برخی مصوبات انعکاس یافته‌اند. در مجموع، این توزیع مصوبات، بیان‌گر برتری ابزارهای حمایتی و تسهیلی کوتاه‌مدت و اجرایی نسبت به سیاست‌های ساختاری و نهادساز بلندمدت است.

در تحلیل محتوایی عمیق‌تر، بررسی نمونه‌ای از مصوبات شورا به وضوح نشان می‌دهد که این جهت‌گیری کوتاه‌مدت در عین تکرار، به تنش‌هایی در انسجام سیاستی انجامیده است. برای نمونه، در مصوبه جلسه مهر ماه ۱۳۹۶، محور اصلی تصمیم‌ها بر «تأمین ارز مورد نیاز صادرکنندگان و پرداخت یارانه سود تسهیلات صادراتی» متمرکز است؛ موضوعی که در مصوبه جلسه ۲۹ فروردین همان سال نیز عیناً تکرار شده بود، بی‌آنکه شاخص یا سازکار مشخصی برای ارزیابی اثربخشی اجرای آن ارائه شود. این تکرار، بیانگر نبود الگوی یادگیری نهادی و چرخه اصلاح سیاست است. در همین جلسه، بند دیگری با مضمون «تشکیل جلسه با صندوق توسعه ملی برای تأمین منابع حمایتی صادرات» تصویب شده که عملاً همان مأموریت را با عنوانی متفاوت دنبال می‌کند و نشانگر هم‌پوشانی در تصمیمات شورا است. در مصوبات مذکور، جزئیات اجرایی متعددی از جمله «بلاغ تکالیف مشخص به وزارت صمت»، «پیگیری اعطای تسهیلات از محل منابع بانک‌های دولتی» و «بررسی نحوه پرداخت مابه‌التفاوت نرخ ارز به صادرکنندگان» آمده است. لحن غالب در این بندها ماهیتی دستوری و فوری دارد و ماهیت تصمیم‌ها از نوع واکنشی در برابر شرایط ناپایدار ارزی و نوسانات بازار تعبیر می‌شود. به بیان دیگر، محتوای مصوبات بیش از آنکه ناظر بر بازطراحی سازکارهای حکمرانی صادرات باشد، بر مدیریت کوتاه‌مدت پیامدهای محیطی تمرکز دارد.

افزون بر این، تحلیل تطبیقی بین مصوبات شورا و مواد سیاستی بالادست، مانند بند «الف» ماده ۳۶ قانون برنامه چهارم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (بندهای ۱۰ و ۱۲)، حاکی از آن است که شورا در انجام وظایف خود، رویکرد هماهنگی نهادی و سیاستی را به‌صورت بنیادین نهادینه نکرده است. به طور خاص، در مصوبات بررسی‌شده هیچ‌گونه پیوند صریحی میان تصمیمات اجرایی شورا و نظام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های عضو وجود ندارد و حتی در موضوعات مرتبط با «پایش بازگشت ارز صادراتی»، رویه‌ها بیشتر از رویکرد نظام‌مند، حالت اعلامی و گزارش‌محور دارند. از این جهت، تحلیل کیفی داده‌های اسنادی نشانگر آن است که شورا بیش از آنکه کارکردی سیاستگذار و راهبردی داشته باشد، نقشی مجمعی نمادین و کوتاه‌مدت ایفا کرده است. تکرار مضامین مشابه، هم‌پوشانی دستورات و فقدان پیوند میان مصوبات و اهداف کلان بالادستی در عمل موجب شده شورا نتواند از سطح تصمیمات اجرایی و بخشی به سطح حکمرانی کلان و نهادسازی فرابخشی ارتقا یابد.

از دیگر چالش‌های اساسی، ضعف در نظام پایش و سازکار بازخوردگیری سیاستی است. بسیاری از اقدامات و دستورات شورا فاقد ضمانت اجرایی قوی، شاخص‌های مشخص ارزیابی و نظام اصلاح مستمر هستند و به همین دلیل امکان تحقق اهداف بلندمدت و یادگیری سیاستی کاهش یافته است. در عین حال، توجه به مقوله‌هایی نظیر استانداردسازی، کیفیت‌بخشی نهادی، شفافیت اطلاعاتی و الگوهای مدرن حکمرانی صادراتی، در اولویت تصمیم‌گیرندگان نبوده و بیشتر در حاشیه روند سیاستگذاری قرار گرفته است. نکته قابل توجهی که از مصاحبه با خبرگان استخراج شد، تکرار موضوعات و مصوبات در جلسات متعدد شورا بوده است؛ به گونه‌ای که (مصاحبه‌شونده شماره ۹) در توصیف شرایط حاکم بر شورا اظهار داشت: «تعداد زیادی از مصوبات، صرفاً در هر جلسه تکرار می‌شدند و کمتر شاهد پیشرفتی واقعی یا حل یک مسأله بودیم.» در نهایت می‌توان گفت هرچند مصوبات از منظر موضوعی گسترده و متنوع‌اند، اما این گوناگونی بدون یک چارچوب راهبردی شفاف و پیوسته، خود به عاملی برای کاهش انسجام سیاستی تبدیل شده است.

هماهنگی سیاستی

فقدان نگاه جامع‌نگر و سیستمی از مهم‌ترین خلأهای نهادینه‌شده در نظام تجاری به شمار می‌رود که آثار آن در سطوح مختلف حکمرانی به روشنی مشهود است. به بیان دیگر، گفتمان غالب بر سیاست‌های صادراتی کشور، بیش از آنکه مبتنی بر یک چارچوب راهبردی واحد و بلندمدت باشد، عمدتاً واکنشی، مقطعی و بخشی‌نگر بوده است. این نگاه غیرسیستمی حتی در اسناد بالادستی نیز به وضوح به چشم می‌خورد؛ به طوری که در موارد متعددی می‌توان تشتت سیاست‌ها، اولویت‌های متضاد و همزمانی اتخاذ مواضع ناسازگار را مشاهده کرد. تحلیل روند تصویب و اجرایی‌شدن سیاست‌های شورای عالی صادرات غیرنفتی از سال ۱۳۷۲ تاکنون نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از مصوبات این شورا در ابعاد مختلف، به خصوص در حوزه راهبردهای مداخله دولت، مبتلا به تعارض با اسناد بالادستی، موازی‌کاری نهادی و رجحان رویکردهای مقطعی نسبت به سیاست‌های ساختاری و کلان بوده‌اند. این تعارضات نه صرفاً در سطح اجرایی، بلکه در سطح راهبردی و فلسفه سیاست‌گذاری نیز کاملاً قابل مشاهده است.

مصوبه سال ۱۳۹۳ شورا مبنی بر تشکیل یا تقویت شرکت‌های دولتی بازاریابی صادراتی، به طور آشکار با بند ۲ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که بر واگذاری تصدی‌گری امور اجرایی به بخش خصوصی و کاهش مداخلات مستقیم دولت تأکید دارد، در تعارض است. براساس اصل ۴۴، نقش دولت باید به امور سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت محدود شده و امور اجرایی و عملیاتی به بخش خصوصی و تشکلهای تخصصی سپرده شود؛ اما این مصوبه موجب استمرار و حتی تقویت نقش اجرایی دولت در زنجیره صادرات شده است.

از سوی دیگر، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ضمن تأکید بر تقویت صادرات کالاهای با فناوری پیشرفته، ارزش افزوده بالا و توسعه بازارهای هدف متنوع، رویکرد تکیه صرف بر محصولات سنتی و کم‌ارزش را نفی می‌کند. با این حال، بررسی مصوبات نشان می‌دهد که درصد عمده توجه سیاست‌گذاران شورا معطوف به اعطای مشوق‌های صادراتی و حمایت‌های مالی از محصولات خام و مواد نیمه‌فرآوری‌شده بوده است. این روند، با بندهای ۶ و ۷ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی که توسعه بازارهای جدید صادراتی، تنوع‌بخشی سبد محصولات و ارتقای جایگاه صادرات با ارزش افزوده بالا را محوری می‌داند، در تضاد قرار دارد. (مصاحبه شونده شماره ۵) در انتقاد به این موضوع اظهار داشت: «مدل حمایتی دولت موجب تداوم صادرات سنتی و بدون نوآوری می‌شود.»

همچنین، بنابر اهداف تصریح‌شده در سند راهبرد ملی صادرات، راهبرد کلان کشور باید معطوف به توسعه بازارهای هدف متنوع و کاهش وابستگی به تعداد محدودی از کالاها یا کشورهای مقصد باشد. با این وجود، تمرکز بر حمایت از صادرات اقلام خاص یا بازارهای محدود استمرار یافته و سیاست مؤثری برای تنوع‌بخشی به سبد محصولات و عرضه صادراتی مشاهده نمی‌شود.

از سوی دیگر ضعف معناداری در انتقال سیاست‌ها از سطح تصمیم‌گیری به سطوح اجرایی و همچنین در نظام ارزیابی و بازخورد سیاستی شورا مشهود است. بسیاری از خروجی‌های شورا عمدتاً در قالب کلی‌گویی یا صدور دستورات عمومی باقی مانده و فاقد روش‌های اجرایی مشخص، تقسیم کار نهادی شفاف و شاخص‌های دقیق برای ارزیابی میزان تحقق اهداف هستند. این مسئله، موجب شکاف ملموسی میان سیاست‌گذاری و عمل گردیده و تحقق اهداف مصوب را با ابهام، کندی و عملکرد غیرهم‌سطح مواجه ساخته است. فقدان چنین نظاماتی به تداوم

سیاست‌های کم‌اثر یا ناکارآمد منجر شده و فرآیند اصلاح و بهبود را به تعویق انداخته است. اگرچه در مقاطعی از حضور ناظرین مجلس شورای اسلامی به عنوان راهکاری نظارتی بهره گرفته شده، اما این شیوه به دلیل محدودیت دامنه و فقدان ابزارهای اجرایی کافی، به تنهایی پاسخگوی الزامات ارزیابی سیاستی نبوده است. در نتیجه، ارتقای اثربخشی سیاست‌گذاری شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی، مستلزم طراحی و به‌کارگیری سازکارهای متنوع و ساختارمند ارزیابی و بازخورد شامل ارزیابی‌های دوره‌ای، پایش میدانی، دریافت بازخورد ذی‌نفعان به‌ویژه بخش خصوصی و استفاده از شاخص‌های معتبر عملکردی خواهد بود. اتخاذ این رویکرد می‌تواند زمینه اصلاح مستمر، افزایش شفافیت و ارتقای کیفیت تصمیمات شورا را فراهم کند و از تداوم شکاف سیاست تا اجرا پیشگیری نماید.

بحث و نتیجه‌گیری

علی‌رغم توافق عمومی بر لزوم استقرار یک نهاد فرابخشی مؤثر برای حکمرانی تجارت خارجی، موانع ساختاری و اجرایی جدی، همچنان اثربخشی شورای عالی صادرات غیرنفتی با چالش مواجه ساخته است. ضعف انسجام سیاستی، غلبه رویکردهای کوتاه‌مدت و واکنشی، فقدان نظام مؤثر ارزیابی و بازخورد، تداخل ساختاری و فقدان شفافیت در تقسیم وظایف میان دستگاه‌های درگیر از جمله مهم‌ترین موانعی بوده که کارآمدی تصمیمات شورا و تحقق اهداف راهبردی توسعه صادرات را با اختلال مواجه ساخته است. در روند سیاست‌گذاری، غلبه‌ی الگوهای دستوری و واکنش به شرایط مقطعی چنان برجسته بوده که اغلب سیاست‌ها فاقد نگاه بلندمدت، رویکرد یکپارچه و پیوند با الزامات محیط متحول اقتصاد جهانی و ضرورت‌های رقابت‌پذیری صادراتی باقی مانده‌اند. تمرکز عمده بر ابزارهای مالی و مشوق‌های مستقیم، در حالی که توسعه نهادهای پایش، استقرار حکمرانی داده و ایجاد سازکارهای شفافیت سیاستی به حاشیه رانده شده، موجب تداوم شکاف میان هدف‌گذاری‌های کلان شورا و تحقق اجرایی آن‌ها گردیده است. از سوی دیگر، ساختار نهادی شورا به شدت متأثر از تغییر دولت‌ها و نقش بازیگران کلیدی بوده و این امر سبب ناپایداری و کاهش پیش‌بینی‌پذیری سیاست‌ها شده است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که بخشی قابل توجه از مصوبات به دلیل فقدان ضمانت اجرایی کافی، نبود تعیین شفاف مسئولیت‌ها و فقدان نظام مؤثر برای سنجش عملکرد، به تحقق مناسب و پایدار عملیاتی نرسیده‌اند. ضعف هماهنگی افقی و عمودی و همپوشانی وظایف میان نهادهای متعدد، همراه با فقدان زیرساخت‌های اطلاعاتی و یکپارچه‌سازی داده‌ها، امکان بهره‌گیری از سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد را بسیار محدود کرده است. علاوه بر این، استمرار سیاست‌های تکراری و تمرکز بر حمایت صرف از کالاها و بازارهای سنتی، در غیاب توجه به نوآوری، تنوع‌بخشی و برندسازی محصولات صادراتی، عملاً نه تنها با اهداف اسناد بالادستی توسعه صادرات هم‌راستا نبوده است، بلکه موجب عقب‌ماندگی در تحقق آن اهداف شده است. در نهایت، ابزارهای حمایتی مانند پرداخت جوایز، اعطای تسهیلات و معافیت‌های مستقیم، اگرچه برای حمایت هوشمند از صادرات ضروری‌اند، اما بدون اصلاحات حکمرانی و هماهنگی ملی، کافی نیستند. گفتنی است اجرای این موارد در شمار وظایف سازمان توسعه تجارت است و ورود شورای عالی صادرات غیرنفتی به حوزه امور اجرایی، موجب خدشه‌دار شدن نقش سیاست‌گذاری و هماهنگ‌کننده این شورا می‌گردد.

در جمع‌بندی یافته‌های این پژوهش، مجموعه‌ای از توصیه‌های سیاستی به منظور ارتقای حکمرانی و انسجام سیاستی قابل ارائه است. نخست، تحقق ارتقای انسجام و کارایی شورا مستلزم بازطراحی حکمرانی نهادی از طریق «بازنگری ساختار و جایگاه شورا بر پایه مبنای حقوقی روشن»، «بازتعریف مأموریت‌ها، اختیارات و مسئولیت‌ها» و

نیز «پیشگیری از تداخل نهادی و تقویت هماهنگی فراسازمانی» است. توجه به «تضمین عضویت مؤثر نمایندگان بخش خصوصی» و «تقویت رویکرد فراگیر و نگاه کل‌گرا به مقوله صادرات» نیز از ارکان اصلی این بازطراحی تلقی می‌شود. در گام دوم، طراحی و پیاده‌سازی نظام یکپارچه ارزیابی و پایش سیاست‌ها ضرورت دارد. در این راستا، «استقرار داشبورد شفاف نظارت بر عملکرد»، «تعیین شاخص‌های دقیق سنجش اثرگذاری»، «گزارش‌دهی دوره‌ای و شفاف از میزان تحقق سیاست‌ها برای عموم» و «ایجاد سازکارهای بازخورد مستمر»، مبنایی برای بهبود پاسخگویی و اثربخشی شورا خواهند بود. اجرای مستمر جلسات با دستورکار دقیق و نظارت میدانی نیز نقش مهمی در نهادینه‌سازی این نظام خواهد داشت. حرکت به سوی سیاست‌گذاری آینده‌نگر و نوآور، توصیه کلیدی دیگری است که مستلزم «عبور از سیاست‌های مقطعی و واکنشی»، «اولویت‌دهی به نوآوری، کیفی‌سازی صادرات و تنوع‌بخشی بازار و محصول» و «تمرکز بر صادرات دانش‌بنیان و ورود به بازارهای جدید» می‌باشد. در این میان، ظرفیت‌سازی برای مواجهه فعال با تحولات جهانی و بهره‌گیری از فرصت‌های نوین صادراتی اهمیت ویژه‌ای دارد. سرانجام، تأکید بر شفافیت، مسئولیت‌پذیری و نظم نهادی از دیگر ضرورت‌هاست. تثبیت شورا به عنوان مرجع ملی هماهنگی صادرات غیرنفتی، «شفاف‌سازی فرآیندها»، «تعیین دقیق مسئولیت‌ها و گزارش‌دهی مشخص» و بهره‌گیری حداکثری از فناوری اطلاعات برای «یکپارچه‌سازی داده‌ها و حذف حکمرانی جزیره‌ای» می‌تواند زمینه‌ساز ارتقاء رقابت‌پذیری و حکمرانی داده‌محور باشد. بدیهی است تحقق اهداف صادراتی نیازمند تحول بنیادین در نظام حکمرانی و سیاست‌گذاری است. استمرار وضعیت موجود و غلبه رویکردهای دستوری، جزیره‌ای و مقطعی، پیامدی جز افزایش آشفتگی نهادی، تضعیف توان رقابت و از دست رفتن فرصت‌های اقتصادی در پی نخواهد داشت. «تقویت جایگاه مشورتی و هماهنگ‌کننده شورای عالی صادرات غیرنفتی، بازتعریف رسالت و ابزارهای آن، و استقرار نظام شفاف ارزیابی و بازخورد»، می‌تواند مسیر حرکت صادرات ایران را با تحولات جهانی و اسناد بالادستی منطبق سازد و نقش فعال‌تری در تحقق اقتصاد مقاومتی و توسعه پایدار ملی ایفا نماید.

تعارض منافع

نویسنده مسئول اعلام می‌کند که هیچ تعارض منافی در رابطه با نویسندگی و یا انتشار این مقاله ندارد.

منابع

- اندیشکده اقتصاد مقاومتی. (۱۴۰۰). آسیب‌شناسی تجارت خارجی کشور و ارائه الگوی مطلوب. گروه تولید و تجارت.
- باقری، عبدالرضا. (۱۴۰۱). نقش شورای عالی امنیت ملی در حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی. *فصلنامه مطالعات راهبردی*، ۲۵(۴)، ۶۹-۱۰۹.
- باقری مقدم، ناصر، و احمدی، حسن. (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی حکمرانی در نظام آموزش عالی ایران. *سیاست‌گذاری عمومی*، ۴(۴)، ۵۵-۷۴.
- پناهی، س.، نجفی علمی، م.، عزیزنژاد، ص.، احمدی، ا.، سبحانیان، س.، م.، ه.، و شهبازی غیائی، م. (۱۳۹۹). چالش‌ها و راهکارهای توسعه صادرات غیرنفتی (شماره مسلسل ۱۷۱۵۶). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی.
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷)، ماده ۱۱۷، روزنامه رسمی شماره ۱۶۱۴۸.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۶)، ماده ۳۶، روزنامه رسمی شماره ۱۷۳۱۵.
- فرهادی، ا. (۱۳۸۴). بررسی آثار تجارت خارجی بر رشد اقتصادی ایران. *فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه*، ۹(۱)، ۲۷-۵۸.

فرتاش، کیارش، خیاطیان یزدی، محمدصادق، و قربانی، امیر. (۱۳۹۹). آسیب‌شناسی نقش کنشگران در ساختار حکمرانی انرژی خورشیدی ایران. *سیاستگذاری عمومی*، ۲۶(۲)، ۱۵۵-۱۷۷.

قیاسی، ف.، آبنار، ش.، و انیسی، م. (۱۴۰۴). نقش شاخص‌های حکمرانی و اقتصادی بر سیاست‌های تجاری با رویکرد دلفی فازی. *فصلنامه اقتصاد دفاع و توسعه پایدار*، ۱۰(۳۵)، ۱۶۳-۱۸۸.

گمرک جمهوری اسلامی ایران. (۱۴۰۲). سالنامه آماری گمرک جمهوری اسلامی ایران ۱۴۰۲. تهران: گمرک ج.ا.ایران.

مدهوشی، م.، و تار، غ. (۱۳۸۶، پاییز). استراتژی‌های توسعه صادرات غیرنفتی استان مازندران. *فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی*، ۱۹۵-۲۳۳.

محمدی، ع.، و فکاری، س. (۱۳۹۴). اثرات زیرساخت‌های نهادی و متغیرهای کلان اقتصادی بر تنوع صادرات ایران. *فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان*، ۳(۱۱)، ۷۵-۹۴.

محمدی‌فرد، م.ح.، فامیل‌محمدی، م.م.، و عباس‌زاده، م. (۱۴۰۳). مطالعه تطبیقی و بررسی فرایندها، ساختار و عملکرد گمرک در کشورهای چین، ترکیه و امارات (گزارش شماره ۱۹۶۸۵). مجلس شورای اسلامی، *دفتر مطالعات اقتصادی*.

مولایاری، م. (۱۴۰۴). ساختار حکمرانی تجارت خارجی کشور با تکیه بر نگاهت نهادی. در *بیست‌وسومین کنفرانس ملی اقتصاد، مدیریت و حسابداری*، شیروان.

نریمانی، م.، و محمدی، ع. (۱۴۰۱). طراحی الگوی سازمانی متولی توسعه (آژانس راهبر) در ایران - موردپژوهی وزارت صمت. *فصلنامه بهبود مدیریت*، ۱۶(۳)، ۸۹-۱۱۹.

نوروزپور، ن.، ابراهیمی، ع.، ولی بیگی، ح.، و دیده‌خانی، ح. (۱۳۹۹، بهار). راهبردهای توسعه صادرات صنایع هایتک ایران با استفاده از تحلیل اهمیت عملکرد. *راهبرد اقتصادی*، ۳۹-۷۳.

همت‌افزا، ا.، احمدی، م.، و غفاری، ر. (۱۴۰۳). ارائه الگوی تحلیل خط‌مشی‌گذاری تجارت خارجی کالاهای اساسی در شرایط تحریم اقتصادی. *فصلنامه مجلس و راهبرد*، ۳۱(۱۱۹)، ۵-۳۴.

عبدالحسین‌زاده، محمد. (۱۳۹۹). نظام شورایی و شوراهای عالی در نظام حکمرانی. *نشریه تحول اداری*، ۶۱، ۸-۱۷.

عسگری ورجانی، سیدمحسن، و عبدالحسین‌زاده، محمدجواد. (۱۴۰۲). گونه‌شناسی هماهنگی در بخش عمومی. *نشریه حکمرانی*، ۵(۲)، ۱۰۵-۱۲۰.

رشیدی، م.، صارمی، ح. ر.، و شیعه، ا. (۱۴۰۳). آسیب‌شناسی محتوایی/رویه‌ای سیاست‌گذاری شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از منظر حق به شهر در قوانین شهری و شهروندی. *فصلنامه علمی توسعه پایدار محیط جغرافیایی*، ۱۰۶(۱)، ۱۱۵-۱۳۱.

سرخوش‌سرا، ن.، خدیجه، آ.، و آذربایجانی، ک. (۱۳۹۹). تحلیل تأثیر عوامل بنیادی و متغیرهای نهادی بر صادرات کشورهای نوظهور (۲۰۰۰-۲۰۱۵): آموزه‌ای برای اقتصاد ایران. *پژوهشنامه اقتصادی*، ۲۰(۷۷)، ۲۹-۶۵.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۱). تحلیلی بر ساختار سازمانی جدید وزارت صنعت، معدن و تجارت با رویکرد کارکردی و سیاسی (گزارش شماره ۱۸۵۱۶). دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، گروه صنعت.

References

- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. London: Palgrave Macmillan.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2016). *Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. London: Palgrave Macmillan.
- Adelle, C., Russel, D., & Jordan, A. (2015). Environmental policy integration: A state of the art review. *Environmental Policy and Governance*, 23(3), 154-169.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2008). The challenge of coordination in central government organizations: The Norwegian case. *Public Organization Review*, 8(2), 97-116.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2018). Coordination and collaboration in public sector policy: Moving beyond hierarchy, networks, and markets. *Public Management Review*, 20(6), 845-866.
- Colombelli, A., Paolucci, E., & Ughetto, E. (2019). Hierarchical and network governance in research networks. *Research Policy*, 48(9), 103822.
- Daughbjerg, C., & Fawcett, P. (2017). Identifying the ideal type: The dimensions of governance structures in policy networks. *Policy Studies*, 38(1), 21-39.
- Dawkins, J., & Colebatch, H. K. (2006). Policy coordination in federal systems: Comparing Australia and Canada. *Australian Journal of Public Administration*, 65(4), 91-103.
- Dörry, S., & Decoville, A. (2016). Governance and transportation policy integration: Tackling wicked problems in cross-border regions. *European Planning Studies*, 24(1), 1-22.
- Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public Policy*, 3(2), 101-118.

- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739.
- Hileman, J., & Lubell, M. (2018). Collaborative governance in the intergovernmental system. *Policy Studies Journal*, 46(2), 287–315.
- Hoppe, R. (2011). *The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participation*. Bristol: The Policy Press.
- Laffin, M. (2013). Administrative coordination: The interplay of structure, politics and meaning. *Public Policy and Administration*, 28(1), 27–39.
- Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2015). *Organizing for Coordination in the Public Sector*. London: Palgrave Macmillan.
- Perry, J. L. (2004). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 64(5), 505–516.
- Peters, B. G. (2005). *The Politics of Bureaucracy* (6th ed.). Routledge.
- Peters, B. G. (2018). The challenge of coherence and coordination in public policy. In B. G. Peters & J. Fontaine (Eds.), *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis* (pp. 29–48). Edward Elgar.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Scott, T. A., & Thomas, C. W. (2017). Unpacking the collaborative toolbox: Why and when do public managers choose collaborative governance strategies? *Policy Studies Journal*, 45(1), 191–214.
- Simon, H. A. (1973). The structure of ill-structured problems. *Artificial Intelligence*, 4(3–4), 181–201. [https://doi.org/10.1016/0004-3702\(73\)90011-7](https://doi.org/10.1016/0004-3702(73)90011-7)
- Treib, O., Bähr, H., & Falkner, G. (2007). Modes of governance: Towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy*, 14(1), 1–20.
- Trein, P., Meyer, I., & Maggetti, M. (2019). The integration and coordination of public policies: A systematic comparative review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 332–349. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1398432>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field Methods*, 18(1), 59–82.
- Jenner, E. A., Fletcher, B. C., Watson, P., Jones, F. A., & Miller, L. (2004). Discrepancy between self-reported and observed hand hygiene behaviour in healthcare professionals. *Journal of Hospital Infection*, 56(4), 373–375.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

References [In Persian]

- Andishkadeh Eqtesad Moghavemati. (2021). *Pathology of the country's foreign trade and presentation of the desired model*. Production and Trade Group. (in Persian)
- Bagheri, A. (2022). *The role of the Supreme National Security Council in the governance of national security in the Islamic Republic of Iran*. *Strategic Studies Quarterly*, 25(4), 69–109. (in Persian)
- Bagheri-Moghaddam, N., & Ahmadi, H. (2018). *Pathology of governance in Iran's higher education system*. *Public Policy*, 4(4), 55–74. (in Persian)
- Panahi, S., Najafi-Elmi, M. M., Aziznejad, S., Ahmadi, E., Sobhaniyan, S. M. H., & Shahbazi-Ghiyasi, M. (2020). *Challenges and solutions for the development of non-oil exports* (Report No. 17156). Tehran: Research Center of the Islamic Consultative Assembly, Economic Studies Office. (in Persian)
- Third Economic, Social, and Cultural Development Plan Act of the Islamic Republic of Iran (2000), Article 117, Official Gazette No. 16148. (in Persian)
- Fourth Economic, Social, and Cultural Development Plan Act of the Islamic Republic of Iran (2004), Article 36, Official Gazette No. 17315. (in Persian)
- Farhadi, A. (2005). *Examining the effects of foreign trade on Iran's economic growth*. *Planning and Budget Quarterly*, 9(1), 27–58. (in Persian)
- Fartash, K., Khayyatian-Yazdi, M. S., & Ghorbani, A. (2020). *Pathology of actors' role in the governance structure of solar energy in Iran*. *Public Policy*, 6(2), 155–177. (in Persian)
- Ghiyasi, F., Abnar, Sh., & Anisi, M. (2025). *The role of governance and economic indicators in trade policy using a fuzzy Delphi approach*. *Journal of Defense Economics and Sustainable Development*, 10(35), 163–188. (in Persian)
- Islamic Republic of Iran Customs Administration. (2023). *Statistical Yearbook 2023*. Tehran: IRICA. (in Persian)

- Madhooshi, M., & Tari, Gh. (2007). *Strategies for developing non-oil exports in Mazandaran Province*. Business Research Quarterly, (Fall), 195–233. (in Persian)
- Mohammadi, A., & Fakkari, S. (2015). *Effects of institutional infrastructures and macroeconomic variables on Iran's export diversification*. Strategic and Macro Policy Quarterly, 3(11), 75–94. (in Persian)
- Mohammadifard, M. H., Familmohammadi, M. M., & Abbaszadeh, M. (2024). *Comparative study and analysis of customs processes, structures, and performance in China, Turkey, and the UAE* (Report No. 19685). Tehran: Parliament Research Center, Economic Studies Office. (in Persian)
- Molaeyari, M. R. (2025). *Governance structure of the country's foreign trade based on institutional mapping*. In *The 23rd National Conference on Economics, Management and Accounting* (Shirvan). (in Persian)
- Narimani, M., & Mohammadi, A. (2022). *Designing the organizational model of the Development Agency in Iran: The case of the Ministry of Industry, Mine, and Trade*. Management Improvement Quarterly, 16(3), 89–119. (in Persian)
- Norouzpour, N., Ebrahimi, A., Valibeigi, H., & Didekhani, H. (2020). *Strategies for developing Iran's high-tech industries exports using performance-importance analysis*. Economic Strategy, (Spring), 39–73. (in Persian)
- Hemat-Afza, A., Ahmadi, M., & Ghaffari, R. (2024). *A model for analyzing foreign trade policy of basic goods under economic sanctions*. Majles & Rahbord Quarterly, 31(119), 5–36. (in Persian)
- Abdolhosseinzadeh, M. (2020). *The council system and high councils in Iran's governance structure*. Administrative Transformation Journal, 61, 8–17. (in Persian)
- Asgari-Vorjani, S. M., & Abdolhosseinzadeh, M. J. (2023). *Typology of coordination in the public sector*. Governance Journal, 5(2), 105–120. (in Persian)
- Rashidi, M., Saremi, H. R., & Shia, E. (2024). *Procedural and content analysis of policymaking in the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran from the perspective of the Right to the City*. Sustainable Environmental Development Journal, 6(10), 115–131. (in Persian)
- Sarkhosh-Sara, N., Khadijeh, A., & Azarbajani, K. (2020). *Analysis of the impact of fundamental and institutional factors on the exports of emerging economies (2000–2015): Lessons for Iran's economy*. Economic Research Quarterly, 20(77), 29–65. (in Persian)
- Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (2022). *Analytical review of the new organizational structure of the Ministry of Industry, Mine, and Trade with a functional and political approach* (Report No. 18516). Office of Energy, Industry and Mining Studies. (in Persian)