



A Framework for Redesigning Institutional Models of Foreign Trade Governance in the Islamic Republic of Iran: A Comparative Evaluation Using a Mixed-Methods Approach

Mohammadreza Molayari* 

Master of Public Policy Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

Hamidreza Malek Mohammadi

Professor, Department of Political Science Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

Kiomars Ashtarian

Associate Professor, Department of Political Science Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

Ehsan Soltanifar

Assistant Professor, Department of Commerce Faculty of Management, Faculty of Commerce and Business, University of Tehran, Tehran, Iran

Abstract

Given the persistent challenge of institutional misalignment, the dispersion of decision-making centers, and the disconnection between

* Corresponding Author: molayarimohammadreza@gmail.com

How to Cite: Molayari, M. , Malek Mohammadi, H. , Ashtarian, K. and Soltanifar, E. (2024). A Framework for Redesigning Institutional Models of Foreign Trade Governance in the Islamic Republic of Iran: A Comparative Evaluation Using a Mixed-Methods Approach. *Studies in Public Service Administration*, 2(5), 61 - 118. doi: 10.22054/spsa.2025.87669.1070

policy-making and implementation layers, a fundamental reconfiguration of the institutional architecture governing Iran's foreign trade is deemed imperative. This study aims to evaluate four institutional models of the Specialized Ministry of Commerce, the Merged Ministry of Industry, Mining, and Trade (IMT Ministry), the Supreme Council for Non-Oil Exports, and the Upgrading of the Trade Promotion Organization (TPO) through a mixed-methods approach integrating qualitative and quantitative findings. In the qualitative phase, data from semi-structured interviews with experts were analyzed thematically, and the narratives and arguments of both proponents and opponents of each model were categorized into coherent conceptual themes. Based on these results, key governance indicators were formulated to design the quantitative questionnaire. Quantitative data, collected from domain experts, were analyzed using one-way ANOVA and Tukey's HSD post-hoc test. Findings indicate that the "Specialized Ministry of Commerce" and the "Upgraded TPO" exhibit statistically significant advantages over the other two models in institutional agility, economic diplomacy capacity, and reduction of the policy implementation gap. The reliability index (Cronbach's $\alpha = 0.927$) reflected excellent internal consistency of the measurement tool. The TOPSIS ranking placed the Specialized Ministry of Commerce in the top position. Integrated analysis suggests that prioritizing institutional authority, mission coherence, and unified leadership favors the Specialized Ministry of Commerce. In contrast, emphasizing flexibility, rapid adaptability to environmental changes, and innovation highlights the Upgraded TPO as the superior option. In both scenarios, maintaining the coordinating role of the Supreme Council for Non-Oil Exports is strongly recommended.

Keywords: Trade governance, Institutional capacity, Policy cycle, Foreign trade, Institutional structure.

ارائه چارچوبی برای بازطراحی الگوهای نهادی حکمرانی تجارت خارجی ج.ا.ایران؛ ارزیابی تطبیقی با رویکرد آمیخته

محمدرضا مولایاری  *

کارشناسی ارشد رشته سیاستگذاری عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی،
دانشگاه تهران، تهران، ایران

حمیدرضا ملک محمدی

استاد گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران،
تهران، ایران

کیومرث اشتریان

دانشیار گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران،
تهران، ایران

احسان سلطانی فر

استادیار گروه بازرگانی دانشکده‌گان مدیریت، دانشکده تجارت و
بازرگانی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

چکیده

با عنایت به چالش ناهماهنگی نهادی، پراکندگی مراکز تصمیم‌گیری و گستردگی میان‌لایه‌های سیاست‌گذاری و اجرایی، بازنگری بنیادین در معماری نهادی حکمرانی تجارت خارجی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. پژوهش حاضر باهدف ارزیابی تطبیقی چهار الگوی نهادی «وزارتخانه تخصصی بازرگانی»، «وزارتخانه ادغامی صمت»، «شورای عالی صادرات غیرنفتی» و «ارتقا سازمان توسعه تجارت»، در چارچوب رویکرد آمیخته و با اتکا بر یافته‌های کیفی و کمی انجام پذیرفته است. در بخش کیفی، داده‌های حاصل از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان به روش تحلیل مضمون واکاوی و روایت‌ها و استدلال‌های موافقان و منتقدان هر الگو استخراج و ذیل مقولات مفهومی انسجام‌یافته سازماندهی شد. بر این مبنای شاخص‌های کلیدی حکمرانی تجاری صورت‌بندی و مبنای طراحی پرسش‌نامه مرحله کمی قرار گرفت. داده‌های کمی گردآوری‌شده از جامعه خبرگان، با آزمون تحلیل واریانس یک‌طرفه و آزمون تعقیبی Tukey HSD تحلیل گردید. یافته‌ها نشان داد دو الگوی «وزارتخانه تخصصی بازرگانی» و «ارتقا سازمان توسعه تجارت» در شاخص‌های جابجایی نهادی، توان دیپلماسی اقتصادی و کاهش شکاف هدف و اجرا، برتری معناداری نسبت به دو مدل دیگر دارند. شاخص پایایی آلفای کرونباخ (۰.۹۲۷) حاکی از انسجام درونی بسیار مطلوب ابزار سنجش بود و نتایج رتبه‌بندی با روش TOPSIS، «وزارتخانه تخصصی بازرگانی» را در جایگاه نخست قرار داد. براساس تحلیل تلفیقی یافته‌ها نشان می‌دهد در صورت تقدم‌بخشی به اقتدار نهادی، انسجام مأموریتی و راهبری یکپارچه، «وزارتخانه تخصصی بازرگانی» گزینه برتر خواهد بود؛ حال آن‌که در سناریوی اولویت‌بخشی به انعطاف‌پذیری، سازگاری سریع با تحولات محیطی و نوآوری، «ارتقاء سازمان توسعه تجارت» برتری خواهد داشت. در هر دو رویکرد، استمرار نقش «شورای عالی صادرات غیرنفتی» به‌مثابه نهاد فرابخشی هماهنگ‌کننده توصیه می‌شود.

کلیدواژه‌ها: حکمرانی تجاری، ظرفیت نهادی، چرخه سیاست‌گذاری، تجارت خارجی، ساختار نهادی.

* نویسنده مسئول: molayarimohammadreza@gmail.com

پژوهش حاضر مستخرج از پایان‌نامه مقطع کارشناسی ارشد است.

مقدمه

در چارچوب ادبیات نهادگرایی، نهادها به عنوان «قواعد بازی» (North, 1990) همچون شالوده‌های بنیادین، معماری ساختارها، جهت‌گیری فرایندها و منطق کارکرد هر نظام سیاست‌گذاری را رقم می‌زنند. این قواعد در قالب قواعد رسمی و هنجارهای غیررسمی، چارچوبی منسجم برای تعامل میان بخش خصوصی و عمومی ایجاد می‌کنند و با کاهش سطح عدم قطعیت و ریسک‌های ناشی از مبادلات اقتصادی، بستر ارتقای کارایی و کاهش هزینه‌های مبادله را فراهم می‌آورند (Jansen & Nordås, 2004). تجارت خارجی که در شمار محرک‌های رشد و پویایی اقتصادی کشورهاست (Balassa, 1978; Dodaro, 1991; Fosu, 1990; Michaely, 1997)، بیش از هر حوزه‌ای به نهادهایی کارآمد، شفاف و پیش‌بینی‌پذیر نیاز دارد؛ نهادهایی که با ایجاد انسجام در سیاست‌گذاری، کاستن از عدم قطعیت و تقویت اعتماد میان ذی‌نفعان، بستری پایدار و توان‌افزا برای کنشگری مؤثر در عرصه بین‌المللی فراهم آورند. در نقطه مقابل، ناکارآمدی نهادی و ضعف سازوکارهای حکمرانی همچون زنجیره‌ای معیوب، بروکراسی را فربه‌تر، شفافیت را شکننده‌تر و فضای اقتصادی را مستعد فساد می‌سازد؛ موانعی ساختاری که در ساختار تجارت خارجی ایران به‌روشنی قابل مشاهده بوده و مزیت رقابت تجاری را به فرسایش کشانده است. سیر تحول اندیشه نهادگرایی، از «نهادگرایی کلاسیک» با تأکید بر بستر تاریخی و فرهنگی تا «نهادگرایی نوین»، نشان می‌دهد که اصلاح پایدار با بازطراحی ساختارها در پیوند با تحولات تاریخی و پویایی تعاملات رسمی و غیررسمی میسر است؛ مقوله‌ای که ناهماهنگی نهادی و آشفتگی ساختاری طی دهه‌های متمادی، همچون قفل راهبردی، مسیر توسعه تجارت و تنوع‌بخشی به بازارهای جهانی را گُند کرده و در کانون نقد فعالان اقتصادی قرار داده است.

در همین راستا، ماهیت فرابخشی و درهم‌تنیده تجارت، شبکه‌ای از بازیگران دولتی و خصوصی را درگیر ساخته است که هم‌پوشانی نقش‌ها و فقدان راهبری واحد، به ناهماهنگی نهادی انجامیده (مولایاری، ۱۴۰۴؛ ذوالقدر و همکاران، ۱۴۰۲)؛ وضعیتی که در ادبیات نهادگرایی، نمودی از شکست نهادی و فقدان انسجام ساختاری تلقی می‌شود.

(Christensen & Lægheid, 2018) این مسئله بازتابی از ضعف ریشه‌ای در معماری تصمیم‌گیری و تعاملات میان‌بخشی است که در قالب روندهایی چون تضعیف پیش‌بینی‌پذیری فضای تجاری برای فعالان اقتصادی و دشواری برنامه‌ریزی هدفمند آنان بروز یافته و مصادیقی همچون واگذاری سیاست‌گذاری برخی کالاهای تخصصی به نهادهای فاقد مأموریت تجاری، مسیرهای طولانی و فرساینده تصویب موافقت‌نامه‌های تجاری و صدور شتاب‌زده و مکرر مقررات متعارض را آشکار ساخته است (ذوالقدر و همکاران، ۱۴۰۲).

در بُعد اجرایی نیز، موازی‌کاری در اعزام هیئت‌های تجاری به بازارهای هدف (غفاری آشتیانی و ملکی، ۱۳۹۳)، فقدان زبان مشترک و هماهنگی سیستمی میان سامانه‌های عملیاتی تجاری (سعادت‌ی و کاظمی، ۱۴۰۰) و نبود تقسیم کار شفاف در بازاریابی بین‌المللی به تضعیف ظرفیت چانه‌زنی کشور منجر شده است (حسینی رباط، ۱۳۸۹). از ملموس‌ترین نمودهای این اختلال، ایستایی ناوگان در پایانه‌های مرزی است؛ جایی که کندی تشریفات و فرایندهای گمرکی، فرصت‌های تجاری را به هزینه‌های انباشته و عدم قطعیت در تحویل کالا بدل می‌کند (مولایاری، ۱۴۰۴؛ مولایی نسب و فوری، ۱۴۰۳). این مصادیق، حلقه‌هایی از یک زنجیره معیوب‌اند که در نهایت شکافی عمیق میان اهداف سیاستی و سازوکارهای نهادی پدید آورده‌اند؛ شکافی که تا پُر نشود، دستیابی به حکمرانی تجاری مطلوب دور از دسترس خواهد بود.

از طرفی تجربه چهار دهه گذشته نشان می‌دهد که الگوی نهادی حکمرانی تجاری پیوسته در معرض دگرگونی‌های ساختاری قرار داشته است؛ تغییراتی که از تشکیل کمیته توسعه صادرات غیرنفتی آغاز شد، سپس با تفکیک و ادغام‌های مکرر وزارت بازرگانی ادامه یافت. در مرحله بعد به اجرای قانون تمرکز وظایف کشاورزی و تأسیس ستاد هماهنگی روابط اقتصادی خارجی انجامید، در ادامه با ایجاد و احیای مجدد شورای عالی صادرات غیرنفتی در برنامه‌های دوم تا چهارم توسعه تداوم پیدا کرد و پس از آن با تأسیس سازمان توسعه تجارت و شکل‌گیری کارگروه توسعه صادرات مسیر تازه‌ای پیمود. سرانجام در قالب ادغام وزارتخانه‌های صنایع، معادن و تجارت، صورت‌بندی جدیدی

یافت و نهایتاً با احیای شورای عالی صادرات به وضعیت کنونی رسید. هرچند این تغییرات باهدف بهبود ساختار نهادی طراحی شده‌اند، اما در عمل انعکاسی از سردرگمی مُزمن در گزینش الگوی مطلوب است. از این رهگذر، اگر یکپارچگی سیاست‌های تجاری و سامان‌بخشی به ناهماهنگی نهادی در مقام مرکز ثقل رویکرد ملی استقرار یابد، ناگزیر بازآفرینی ساختار نهادی باید در دستور کار قرار گیرد.

بر همین مبنا، پژوهش حاضر با اتخاذ رویکردی تحلیلی مقایسه‌ای و بهره‌گیری از روش آمیخته در پی آن است که الگوهای نهادی حکمرانی تجاری را در ترازوی ارزیابی قرار دهد و با شناسایی نقاط قوت و ضعف هر یک، مسیر دستیابی به ساختاری کارآمد و پایدار را روشن سازد. این ضرورت از شکاف‌های دانشی آشکاری برمی‌خیزد که تاکنون کمتر مورد واکاوی علمی قرار گرفته‌اند و شامل مواردی همچون نبود مدل تحلیلی یکپارچه برای ارزیابی حکمرانی تجاری، تداوم موازی کاری و تداخل مأموریت میان نهادها، ضعف و کمبود منابع علمی درباره نقاط قوت و ضعف نسبی هر یک از الگوهای موجود است. در این چارچوب، پرسش اصلی پژوهش جست‌وجوی پاسخی مستند به این مسئله بنیادین است که: در میان الگوهای «وزارتخانه تخصصی بازرگانی»، «وزارتخانه ادغامی صمت»، «شورای عالی صادرات غیرنفتی» و «معاونت ملی توسعه تجارت»، کدام ساختار از حیث کارآمدی و هماهنگی نهادی، شایستگی بیشتری برای ایفای نقش حکمرانی تجارت خارجی ایران دارد. انتظار می‌رود نتایج این پژوهش، بنیانی برای معماری نهادی کارآمد فراهم آورد که انسجام سیاستی و تعاملات تجاری بین‌المللی را به طور هم‌افزا تقویت کند.

مبانی نظری

چارچوب نظری ستون فقرات هر پژوهش سیاستی است و عمق تحلیل را تعیین می‌کند (Howlett et al., 2020). در این مطالعه که به بازطراحی نهادی می‌پردازد، این چارچوب ابزاری منسجم برای شناخت شبکه بازیگران، موانع و ظرفیت‌های پنهان و ترسیم الگویی متناسب با بافت ایران فراهم می‌آورد.

چرخه سیاست‌گذاری و کاربست آن در بازطراحی نهادی

چرخه سیاست‌گذاری که نخستین بار لاسول^۱ مطرح و سپس توسط جنکینز^۲ و هاوالت و همکاران^۳ تکامل یافت، چارچوبی غالب برای درک فرایند سیاست‌ها ارائه می‌کند. نخستین حلقه این چرخه، یعنی «شناسایی و صورت‌بندی مسئله»، بنیان موفقیت همه مراحل بعدی است. در محیط‌هایی چون نظام اداری ایران که تشتت و گاه تعارض منافع بازیگران رخنه‌ای عمیق در سیاست‌ها ایجاد می‌کند، ناکامی در تعریف دقیق و مبتنی بر اجماع مسئله به واگرایی اهداف و ائتلاف ظرفیت‌ها منجر می‌شود (Lasswell, 1956; Jann & Wegrich, 2006)؛ فقدان توافق، مانع بهره‌گیری از فرصت‌ها می‌شود؛ در نتیجه، زبان مشترک میان ذی‌نفعان، پیش‌شرط هر اصلاح موفق به شمار می‌آید. در همین جهت، رویه اصلاح ساختاری به عنوان یکی از مسیرهای ارتقای حکمرانی، بسته به هدف و زمینه، صورت‌های متفاوتی می‌گیرد (Lægreid, 2007 & Christensen). این فرایند از ادغام برای حذف موازی کاری تا ایجاد سازوکارهای مشترک و نوسازی تشکیلات قابل بروز است و می‌تواند تغییر در اهداف، کارکردها، روابط ساختاری و وحدت رویه را شامل شود (Sáez et al., 2021; Harrison & Caron, 2003). موفقیت این اصلاحات نیازمند انطباق با بافتار بومی است.

اجرای سیاست، نقطه تلاقی اراده سیاست‌گذار با میدان عمل است و می‌تواند ضعیف طراحی را جبران یا تصمیمی دقیق را ناکام سازد. این مرحله فرایندی تعاملی و چندسطحی است که میان مرکز، صف و ذی‌نفعان جریان دارد و به اقتضائات محیطی حساس است (Hupe, 2022 & Hill). رهیافت‌های بالابه‌پایین با اهداف روشن و ساختارهای رسمی برای سیاست‌های پایدار و ساده کارآمدند، اما گاه به شرایط میدانی بی‌توجه می‌مانند (Van Horn, 1975 & Wildavsky, 1973). در مقابل، رهیافت پایین‌به‌بالا نقش کنشگران محلی و شبکه‌های غیر سلسله‌مراتبی را برجسته می‌سازد، هرچند سنجش انسجام اهداف در آن دشوارتر است (Lipsky, 1980).

1 Lasswell

2 Jann

3 Howlett and Ramesh

بسیاری از تحلیلگران، رویکرد ترکیبی را راهبردی می‌دانند که هدایت مرکزی را با ابتکار عمل میدانی پیوند می‌دهد (Barrett, 2004). مسئله‌محوری این پژوهش یعنی ناهماهنگی نهادی، در ادبیات حکمرانی کل‌گرا به‌عنوان مانعی ساختاری ریشه‌دار در پراکندگی وظایف و ضعف هماهنگی افقی معرفی می‌شود (Rykkja & Lagreid, 2015). رفع آن نیازمند به‌کارگیری سه مکانیسم مکمل است: سلسله‌مراتبی برای وحدت فرمان، بازارمحور برای ایجاد مشوق‌های همگرایی و شبکه‌ای برای تقویت همکاری داوطلبانه و یادگیری جمعی (Sarapuu, 2015 & Bouckaert et al., 2010). ترکیب متناسب این سازوکارها با توجه به بافتار ایران می‌تواند اصطکاک‌های بین نهادی را کاهش و هم‌افزایی سیاستی در حوزه‌هایی چون تجارت خارجی را تقویت کند. چرخه سیاست‌گذاری با ارزیابی تکمیل می‌شود؛ فرایندی که میزان تحقق اهداف را می‌سنجد و از طریق بازخورد، امکان اصلاح سیاست‌ها را فراهم می‌کند (Parsons, 1995; Dunn, 2018). اجرای مؤثر ارزیابی چه پیشینی، چه مرحله‌ای و چه پسینی مستلزم شفافیت داده‌ها، مشارکت ذی‌نفعان و استفاده از شاخص‌های مشخص است (Bovens et al., 2014 & Schillemans, 2014).

تأمل در چرخه سیاست‌گذاری نشان می‌دهد که کارآمدی هر سیاست، فارغ از ظرافت طراحی یا شفافیت هدف، در نهایت بر بستری از توان نهادی و سازوکارهای اجرایی استوار است که آن را پشتیبانی می‌کنند. اصلاحات ساختاری، بهبود فرایند اجرا یا ارتقای نظام ارزیابی، تنها در صورتی به ثبات و اثربخشی پایدار می‌انجامند که نهادهای متولی از قابلیت بسیج بهینه منابع، هماهنگ‌سازی کنشگران و مدیریت پیچیدگی‌های روابط سیاستی برخوردار باشند. از این منظر، گذار از بحث چرخه سیاست‌گذاری به مقوله ظرفیت نهادی، سیر طبیعی استدلال به‌سوی بنیانی است که حلقه‌های شناسایی مسئله، اجرا و ارزیابی را به هم پیوند می‌دهد و میزان پُرشدگی و انسجام واقعی آن‌ها را تعیین می‌کند؛ بنابراین، واکاوی مفهوم، ابعاد و سطوح تحلیل ظرفیت نهادی، تکمیل‌کننده چارچوب نظری این پژوهش و شرط فهم عمیق‌تر چرایی کامیابی یا ناکامی سیاست‌ها در عرصه حکمرانی است.

ظرفیت نهادی: پل ارتباطی میان چرخه سیاست‌گذاری و موفقیت اجرایی

گذار از چرخه سیاست‌گذاری به ظرفیت نهادی، همچون عبور از نقشه به زمین اجراست. حتی سیاست‌های دقیق در نبود ظرفیت نهادی اجرایی نمی‌شوند و یا به واسطه بلندپروازی فرومی‌ریزند یا در پیچ‌وخم اجرا متوقف می‌مانند. ظرفیت نهادی شامل درهم‌تنیدگی ابعاد اداری و سیاسی، منابع سازمانی، نظام‌های مدیریتی و انگیزشی و پیوندهای شبکه‌ای پیش‌شرط شکل‌گیری سیاست‌های واقع‌بینانه و ضامن پایداری و اثرگذاری آن‌ها در عمل است و همان پلی تحلیلی است که شناخت فرایند سیاست‌گذاری را به فهم ریشه‌های ناکارآمدی و طراحی اصلاحات پایدار پیوند می‌دهد.

در نگرش‌های نوین حکمرانی، ساختار قدرت و فرایند تصمیم‌گیری دیگر به دولت متمرکز و سلسله‌مراتبی فروکاسته نمی‌شود، بلکه شبکه‌ای از کنشگران با هم‌افزایی منابع و دیدگاه‌ها در پی حل مسائل عمومی‌اند (Howlett et al., 2020). در این میان، ظرفیت نهادی شاخصی محوری در سنجش کیفیت و اثربخشی است که مأموریت‌های کلان را به توان عملیاتی نهادها پیوند می‌دهد. این مفهوم که از دهه ۱۹۸۰ از تلقی محدود به منابع انسانی به رویکردی نظام‌مند و پویا گسترش یافته، ابعادی چون تعاملات شبکه‌ای، کیفیت قواعد و سیاست‌ها، سازوکارهای قدرت و شرایط محیطی را نیز در بر می‌گیرد (Fresneda, 2018 & Greßling, 2015). ظرفیت نهادی زمانی معنا دارد که به ابعاد درونی سازمان شامل ساختار، فرایندها و منابع به طور هم‌زمان توجه شود. به عنوان چارچوب اصلی، نایت^۱ چهار سطح مداخله در ظرفیت‌سازی را متمایز می‌کند: ارتقای سرمایه انسانی در سطح فردی، اصلاح ساختارها و منابع در سطح سازمانی، تقویت همکاری شبکه‌ای بین نهادی و بهبود فضای نهادی و سیاستی در سطح کلان. این سطوح چارچوبی به هم پیوسته می‌سازند که امکان ارزیابی ظرفیت و طراحی راهبردهای ارتقا را فراهم می‌کند و مؤلفه‌هایی چون همکاری عمودی و افقی، مدیریت دانش، یادگیری اجتماعی و رهبری شبکه‌ای را در بر می‌گیرد. در این رویکرد، ظرفیت نهادی عمدتاً به توان نهادها در پیشبرد

1 Knight

مأموریت‌های تخصصی، حل مسائل کلان و مدیریت روابط پیچیده شبکه‌های حکمرانی اشاره دارد (Bekkers et al., 2016).

از منظر کارکردی، سه رکن اصلی ظرفیت نهادی عبارت‌اند از: منابع انسانی و مادی و فناورانه به عنوان عوامل تولید، قوانین و هنجارها به عنوان قواعد بازی و شایستگی‌های مدیریتی به عنوان توان راهبری (Fukuda-Parr, 2002). این سه رکن، پل ارتباطی میان الزامات محیطی و اهداف حکمرانی را می‌سازند و تضمین می‌کنند که سیاست‌ها قابلیت اجرا و پایداری داشته باشند. در این چارچوب، دو بُعد مکمل «ظرفیت اداری» و «ظرفیت سیاسی» اهمیت ویژه دارند. ظرفیت اداری بر کیفیت منابع انسانی، نظام‌های مدیریتی، کفایت منابع و شفافیت ساختار وظایف متمرکز است؛ درحالی‌که ظرفیت سیاسی معطوف به توان تعامل کارآمد با ذی‌نفعان، مدیریت منافع متعارض و حفظ توازن قدرت برای تحقق اهداف عمومی است (Grindle & Hilderbrand, 1995).

این ابعاد را می‌توان در سه سطح تحلیل کرد: در سطح خرد، تمرکز بر انگیزش و شایستگی فردی، در سطح میانی بر مدیریت راهبردی و ایجاد اجماع‌سازمانی و در سطح کلان بر محیط نهادی، قوانین و ساختار توزیع قدرت (Leeuwen van et al., 2023). در امتداد این نگاه، مدل گریندل^۱ و هیلدبرند^۲ پنج عرصه کلیدی تحلیل را «محیط کلان اقتصادی و سیاسی»، «ساختار نهادی»، «شبکه وظایف بین‌سازمانی»، «سازمان منفرد» و «منابع انسانی» معرفی می‌کند و بر پایداری ظرفیت از مسیر تعامل این حوزه‌ها تأکید دارد. رهیافت‌های دیگری نیز بر ضرورت هم‌ترازی اصلاحات نهادی با «شرایط اجتماعی و سیاسی» تأکید دارند (Larbi, 2010; UNDP, 2009 & Batley). بنابراین توسعه نگاه تلفیقی میان سه سطح درون‌سازمانی، بین‌سازمانی و محیطی ضرورتی است تا اصلاحات نهادها با شرایط اجتماعی و سیاسی هم‌تراز بماند (Larbi, 2010; UNDP, & Batley, 2009). در مجموع ظرفیت نهادی سازه‌ای چندلایه و پویا است که تداوم و اثربخشی حکمرانی را تضمین می‌کند. تعامل و هم‌افزایی میان شایستگی‌های اداری و توانمندی‌های

1 Grindle

2 Hilderbrand

سیاسی در سطوح خرد، میانی و کلان، شرط لازم برای تدوین و اجرای سیاست‌های کارآمد است.

پیشینه پژوهش

ادبیات موجود در رابطه با حکمرانی تجارت خارجی، آمیزه‌ای از پژوهش‌های اقتصاد کاربردی، تحلیل‌های نهادی و گزارش‌های سیاستی را دربر می‌گیرد.

جدول ۱. جدول مرور نظام‌مند پیشینه پژوهش

عنوان پژوهش	نویسندگان	یافته‌ها
استخراج مسائل راهبردی تجارت خارجی ایران با استفاده از روش دلفی فازی	ذوالقدر و همکاران (۱۴۰۲)	شناسایی مجموعه‌ای از مسائل راهبردی تجارت خارجی شامل ضعف دیپلماسی اقتصادی، نوسانات ارزی، تمرکز جغرافیایی و کالایی، بی‌ثباتی مقررات، تعدد مراکز تصمیم‌گیری، مشکلات گمرکی و لجستیکی، خام‌فروشی و ضعف بازاریابی و جذب سرمایه‌گذاری خارجی.
کیفیت نهادی و توان تنوع‌بخشی صادرات	سرخوش‌سرا و همکاران (۱۳۹۹)	تأیید رابطه معنادار کیفیت نهادی با افزایش تنوع صادرات و لزوم بازیابی در الگوهای نهادی تجارت
تأثیر اصلاحات نهادی بر تنوع صادرات در کشورهای در حال توسعه	کریم‌زاده و همکاران (۱۴۰۰)	تأثیر مثبت و معنادار اصلاحات نهادی و بهبود فضای کسب‌وکار بر گسترش تنوع صادرات، همراه با تأیید اعتبار مدل‌های برآورد شده در کشورهای در حال توسعه.
طراحی الگوی سازمانی متولی توسعه (آژانس راهبر) در ایران - موردپژوهی وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت)	نریمانی و محمدی (۱۴۰۱)	غلبه چالش‌ها در رویکرد و نظام تقسیم کار همراه با بروز نسبی مشکلات در حوزه ابزارهای سیاستی، مأموریت‌ها، ساختار و منابع انسانی وزارت صمت در مقایسه با الزامات الگوی آژانس راهبر در دولت توسعه‌گرا
ارزیابی سیاست‌ها و نهادها در کشورهای عضو بانک جهانی	بانک جهانی (۲۰۱۰)	کشف شاخص جامع سنجش کیفیت سیاست‌ها و نهادهای ملی در ابعاد کاهش فقر، رشد پایدار و کارایی کمک‌های توسعه‌ای، متشکل از ۱۶ معیار در چهار خوشه با وزن برتر خوشه حکمرانی در تخصیص منابع IDA

ادامه جدول ۲.

عنوان پژوهش	نویسندگان	یافته‌ها
کیفیت نهادی و ساختار تجارت خارجی	لوچنکو (۲۰۰۹)	ارزیابی اثر معنادار کیفیت نهادی قوی بر بهبود ساختار و ترکیب صادرات و واردات
ساختارها و چارچوب‌های سازمانی سازمان‌های ملی توسعه تجارت (TPOs)	بانک جهانی (۲۰۰۰)	بررسی الگوهای ساختار سازمانی و چارچوب‌های نهادی سازمان‌های ملی توسعه تجارت در مدل‌های متمرکز، غیرمتمرکز، مشارکت عمومی - خصوصی و بخشی‌محور با نمونه‌کاوی از کانادا، کره جنوبی، آلمان، سنگاپور، بریتانیا، برزیل و ژاپن
مرور تطبیقی سازمان‌های توسعه و ترویج تجارت	OECD (۲۰۲۲)	مرور تطبیقی TPOها در کشورهای با درآمد بالا؛ تنوع در درجه باز بودن تجارت و سبب صادراتی

گزارش‌های مختلفی دیگری همچون نقشه راه توسعه تجارت میانمار (2018)، بررسی چالش‌های پیش‌روی سازمان‌های ترویج تجارت در آفریقا (Boffa & de Melo, 2018) و ارزیابی حمایت از ترویج تجارت و توسعه صادرات در ویتنام (Noyelle & Trang, 2009) و بسیاری دیگر از این دست منابع، هر یک با تمرکز بر یک کشور یا منطقه خاص، به صورت مصداقی ساختارهای حکمرانی و نهادهای پشتیبان تجارت را واکاوی کرده‌اند. با این همه، منبعی که به گونه‌ای مستقیم و نظام‌مند به مقوله حکمرانی تجارت خارجی و الگوهای نهادی آن در ایران پرداخته، نه در میان منابع بومی و نه در ادبیات بین‌المللی یافت نمی‌شود و بدین سان، این حوزه همچنان در سپهر پژوهش‌های علمی، بکر باقی مانده است.

روش

انتخاب روش‌شناسی، بنیان هر پژوهش علمی و تعیین‌کننده مسیر گردآوری، پردازش و تحلیل داده‌هاست. این مطالعه با تکیه بر فلسفه عمل‌گرایی، از رویکرد آمیخته (کیفی - کمی) و طرح اکتشافی متوالی (Creswell, 2016) بهره برده است؛ به گونه‌ای که بخش کیفی برای واکاوی منطق نهادی و زمینه‌های شکل‌گیری مسئله و بخش کمی برای سنجش و مقایسه نظام‌مند شاخص‌ها به کار رفته است. رویکرد کیفی با ارائه تصویری زمینه‌مند و چندوجهی، عمق تحلیلی می‌بخشد؛ اما دامنه تعمیم‌پذیری محدود دارد (Carson et al., 2013).

2001; Hammersley, 2001)؛ در مقابل، رویکرد کمی با نمونه‌های بزرگ‌تر، قابلیت تحلیل آماری و تعمیم دارد؛ ولی در خلق چارچوب مفهومی بومی محدودیت نشان می‌دهد. ترکیب این دو رویکرد که فرایندی مکمل و تقویت‌کننده است (Carson & Coviello, 1996)، امکان دستیابی هم‌زمان به فهم عمیق و ارزیابی دقیق را فراهم می‌سازد.

بخش کیفی پژوهش بر مبنای روش تحلیل مضمون^۱ طراحی و اجرا گردیده است؛ رویکردی که هدف آن شناسایی، واکاوی و تبیین الگوها و مفاهیم نهفته در داده‌هاست (کمالی، ۱۳۹۷). مطابق چارچوب برون و کلارک، تحلیل مضمون زنجیره‌ای پیوسته از مراحل را در بر می‌گیرد؛ پژوهشگر ابتدا با داده‌ها انس گرفته و تصویری کلی و شهودی از آن‌ها به دست می‌آورد، سپس واحدهای معنادار را شناسایی و در قالب کدهای اولیه برچسب‌گذاری می‌کند. این کدها در فرایندی همگرا به کشف مضامین اصلی می‌انجامند که در پرتو کلیت داده‌ها بازبینی و پالایش می‌شوند. در نهایت، مضامین تعریف و نام‌گذاری دقیق یافته و گزارش تحلیلی همراه با تفسیر نظری ارائه می‌شود (Braun & Clarke, 2006). در این پژوهش، بخشی از تحلیل معطوف به مضامین پایه بود؛ سطحی که بر شناسایی، کدگذاری و مقوله‌بندی داده‌ها تمرکز دارد و با تجزیه متن به واحدهای کوچک‌تر و سازمان‌دهی مفاهیم همگرا در قالب مقولات مشترک، ساختار تحلیلی پژوهش را پدید آورد (Nowell et al., 2017). لایه دیگر، مضامین فرعی بود که با آشکار ساختن پیوندهای مفهومی و جای‌دادن مقولات پایه در چارچوبی کلان، شبکه‌ای منسجم از روابط علی و ساختاری را ترسیم و بنیان نظری پژوهش را استوار ساخت. (Creswell & Plano Clark, 2018).

شیوه نمونه‌گیری در این مرحله هدفمند سهمیه‌ای بوده و با در نظر گرفتن گرایش‌های نهادی طراحی گردید. این رویکرد، ضمن بهره‌گیری از مزیت نمونه‌گیری هدفمند یعنی دستیابی به اطلاعات عمیق و تخصصی، مزیت نمونه‌گیری سهمیه‌ای را نیز در تضمین تنوع و توازن بین خوشه‌ها فراهم آورد و بدین‌وسیله از سوگیری‌های رایج در روش‌هایی نظیر

1 Thematic Analysis

گلوله‌برفی پیشگیری کرد. منطق سهمیه‌بندی بر شناسایی پیشینی طرف‌داران و منتقدان هر یک از چهار الگوی نهادی موردبررسی استوار بود؛ به این معنا که پیش از انجام مصاحبه‌ها، جایگاه گرایشی افراد نسبت به الگوها مشخص و برای هر الگو، تعداد معینی از حامیان و مخالفان در سهمیه نمونه تعیین شد. به عنوان نمونه، در خصوص «الگوی وزارتخانه تخصصی بازرگانی»، افراد حامی و منتقد آن پیشاپیش شناسایی و هر گروه سهم مشخصی از مصاحبه‌شوندگان را به خود اختصاص داد. این چینش هدفمند، امکان پرداختن متوازن به طیف وسیع دیدگاه‌ها و منافع (از پشتیبانان گرفته تا مخالفان هر الگو) را فراهم ساخت (Palinkas et al., 2015; Braun & Clarke, 2006).

بخش کمی باهدف ارتقای اعتبار و قابلیت اتکای یافته‌ها، به منزله گام تکمیلی پس از تحلیل کیفی، به سنجش عددی گسترده و نظام‌مند معیارهای مستخرج از چارچوب نظری و یافته‌های کیفی اختصاص یافت. ساختار پرسش‌نامه بر مقیاس پنج‌درجه‌ای لیکرت استوار شد که طیفی از «۱ = بسیار ضعیف» تا «۵ = بسیار قوی» را در بر می‌گرفت؛ بدین ترتیب ادراکات و ارزیابی‌های خبرگان به شکل عددی و استاندارد ثبت شد. این مقیاس، با افزایش هم‌سنجی و مقایسه‌پذیری داده‌ها و کاهش احتمال سوگیری، امکان بهره‌گیری از روش‌های آماری را فراهم آورد. در نهایت، تحلیل داده‌های کمی، پشتوانه‌ای استوار برای تقویت استدلال‌های پژوهش ایجاد نمود و بستر اولویت‌بندی و شناسایی الگوی بهینه سیاست‌گذاری را مهیا ساخت.

جامعه آماری متشکل از ۲۴ نفر از خبرگان علمی و اجرایی حوزه تجارت خارجی بود که سابقه‌ای میان ۱۰ تا ۳۵ سال در عرصه‌هایی چون وزارتخانه‌های ذی‌ربط، سازمان توسعه تجارت، اتاق‌های بازرگانی و نهادهای سیاست‌گذار داشتند. نمونه‌گیری به صورت غیراحتمالی و هدفمند، بر پایه معیارهای پیشینی از جمله تجربه مستقیم در سیاست‌گذاری یا اجرا، شناخت ساختار نهادی و برخورداری از تنوع گرایش‌های سیاستی انجام شد تا افرادی با بیشترین توان ارائه داده‌های معنادار و بینش ژرف برگزیده شوند. برای تضمین توازن دیدگاه‌ها، ترکیب نمونه‌ها نمایانگر طیفی از موافقان و منتقدان هر از یک الگوهای نهادی بود. فرایند گردآوری داده‌های کیفی طی دوره هشت ماهه انجام گرفت و هر

مصاحبه نیمه ساخت یافته میان ۴۵ تا ۹۰ دقیقه به طول انجامید. گردآوری داده ها تا رسیدن به اشباع نظری ادامه یافت؛ نقطه ای که اطلاعات تازه صرفاً تکرار یافته ها بود. به منظور صیانت از محرمانگی، هویت مشارکت کنندگان با کدهای اختصاصی نظیر «م.۱» ثبت شد تا روایت ها، بی آنکه نامی از گوینده برده شود، گویای حقیقت بمانند.

جدول ۳. اطلاعات مصاحبه شوندگان

کد	سمت	تحصیلات		سابقه کاری		
		ارشد	دکتری	۱۰ >	۱۰-۲۰	۲۰ <
۱.م	مدیرکل دفتر ترویج صادراتی سازمان توسعه تجارت	*				*
۲.م	معاون اسبق سازمان توسعه تجارت		*			*
۳.م	رئیس انجمن تولیدکنندگان مستربج و کامپاند ایران	*				*
۴.م	رئیس سابق سازمان امور اداری استخدامی		*		*	
۵.م	وزیر اسبق وزارت بازرگانی		*			*
۶.م	رئیس اداره دبیرخانه شوراهای توسعه تجارت		*	*		
۷.م	رئیس سابق کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی	*				*
۸.م	هیئت علمی مؤسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی		*			*
۹.م	معاون کسب و کارهای بین الملل سازمان توسعه تجارت		*	*		
۱۰.م	دبیر کمیسیون علمی فناوری و هوشمندسازی دولت		*	*		
۱۱.م	عضو هیئت مدیره اتاق ایران و عراق		*			*
۱۲.م	وزیر اسبق وزارت بازرگانی		*			*
۱۳.م	معاونت اسبق امور اقتصادی و بازرگانی وزارت صمت	*				*

ادامه جدول ۴.

کد	سمت	تحصیلات		سابقه کاری		
		ارشد	دکتری	۱۰>	۲۰-۱۰	۲۰<
۱۴.م	رئیس کنفدراسیون صادرات	*				*
۱۵.م	رئیس امور ساختارهای سازمانی سازمان اداری استخدامی		*		*	
۱۶.م	وزیر اسبق وزارت صمت		*			*
۱۷.م	عضو اتاق بازرگانی	*				*
۱۸.م	رئیس اسبق سازمان توسعه تجارت		*			*
۱۹.م	پژوهشگر تجارت خارجی	*			*	
۲۰.م	رئیس اتاق بازرگانی ایران و چین		*			*
۲۱.م	معاونت سابق بازرگانی وزارت صمت		*		*	
۲۲.م	رئیس اسبق سازمان توسعه تجارت و معاونت سابق بازرگانی جهاد کشاورزی	*			*	
۲۳.م	عضو هیئت علمی دانشگاه تهران		*			*
۲۴.م	نایب رئیس اسبق اتاق بازرگانی	*				*

برای فرایند تحلیل داده‌ها در گام نخست، داده‌های مصاحبه‌ها پس از پیاده‌سازی و پالایش، با الگوی شش مرحله‌ای براون و کلارک در نرم‌افزار مکس کیودا^۱ تحلیل شد؛ مسیری که با غوطه‌وری کامل در محتوای داده‌ها آغاز و با شناسایی، پالایش، تعریف و نام‌گذاری دقیق مضامین نهایی پایان یافت. کدگذاری مستقل توسط دو ارزیاب و بازبینی یافته‌ها، بر اعتبار این مرحله افزود. در گام دوم، پرسش‌نامه‌ای نوزده پرسشی با مقیاس پنج‌درجه‌ای لیکرت تدوین و در میان جامعه آماری توزیع شد. داده‌های آن در نرم‌افزار SPSS با تحلیل‌های توصیفی و استنباطی بررسی شد؛ پایایی با آلفای کرونباخ، تفاوت‌ها با ANOVA و آزمون تعقیبی Tukey HSD و اولویت‌بندی شاخص‌ها با روش TOPSIS سنجیده شد. در نهایت اعتبار و اتکاپذیری ابزار گردآوری داده‌ها از سه مسیر تضمین شد: روایی محتوایی با طراحی راهنمای مصاحبه بر پایه چارچوب نظری و اصلاح آن با نظر خبرگان؛ روایی سازه با سنجش همسویی مضامین استخراج‌شده با مفاهیم نظری

(Braun & Clarke, 2022) و روایی تأییدی از طریق بازبینی گزیده‌ای از یافته‌ها توسط برخی خبرگان (Nowell et al., 2017). پایایی، ضامن ثبات و تکرارپذیری تحلیل، به روش توافق بین ارزیابان حاصل شد؛ بخشی از داده‌ها مستقل کدگذاری و انطباق بالا، گواه انسجام رویه‌ها بود (Miles et al., 2014). اعتبار بیرونی نیز با نمونه‌گیری هدفمند سهمیه‌ای و تنوع نهادی و حرفه‌ای مشارکت‌کنندگان تقویت شد تا امکان انتقال و کاربرست یافته‌ها در بافت‌های مشابه فراهم آید (Lincoln & Guba, 1985).

یافته‌ها

چهار الگوی نهادی «وزارتخانه تخصصی بازرگانی»، «وزارتخانه ادغامی صمت»، «شورای عالی صادرات غیرنفتی» و «سازمان توسعه تجارت» هر یک در دوره‌ای، بخشی از بار معماری کلان حکمرانی تجارت ایران را بر دوش کشیده‌اند. روند تحول این ساختارها نشان می‌دهد که تغییر یا تثبیت آنها صرفاً تصمیمی اداری نبوده، بلکه بازتاب تجربه‌های انباشته، ضرورت‌های سیاستی، تحولات محیطی و اهداف توسعه‌ای کشور است. دستیابی به درک درست از ظرفیت‌ها و پویایی‌های هر الگو، مستلزم شناخت ریشه‌ها، مسیر رشد و نقاط عطف آنهاست. براین اساس، بررسی هر الگو با مروری مستند بر زمینه‌های پیدایش و تحولات اصلی آغاز شده و سپس بر پایه داده‌های کیفی در دو محور «مزایا» و «مضار» پی گرفته شده است. این رویکرد، با تفکیک دقیق مضامین و پرهیز از پیش‌داوری، تصویری متوازن و مبتنی بر شواهد از کارکردها، فرصت‌ها و چالش‌های هر مدل نهادی ارائه داده و در نهایت، با اتکا بر داده‌های کمی و مقایسه‌ای، زمینه‌دآوری تحلیلی و جامع را فراهم ساخته است.

تحلیل تم این پژوهش که مبتنی بر کدگذاری نظام‌مند و اعتبارسنجی از طریق نشست‌های مصلحه انجام شد، چشم‌اندازی چندبعدی از برداشت‌ها نسبت به این چهار الگو ترسیم می‌کند. در مجموع ۵۴ تم کلان، ۳۴۲ مقوله فرعی و ۱۴۱۷ واحد معنایی از میان ۲۴ مصاحبه به دست آمد که نشان‌دهنده تراکم، تنوع و تکرار بالای شواهد است. در چارچوب این یافته‌ها، الگوی شورایی با ۸ تم کلان، ۴۱ مقوله فرعی و ۱۵۶ واحد معنایی، بیش از هر چیز به دلیل «هماهنگی میان‌بخشی»، «گفت‌وگوی چندجانبه» و «مشارکت بخش

خصوصی» مورد تمجید قرار گرفت، اما «فقدان ضمانت اجرا» و «ضعف نظام ارزیابی» اصلی‌ترین چالش آن بوده است. وزارتخانه تخصصی بازرگانی با ۱۲ تم کلان، ۹۰ مقوله فرعی و ۳۸۶ واحد معنایی، بر «تمرکز اختیارات»، «انسجام ساختاری» و «اقتدار نهادی» استوار است، در حالی که «هزینه‌های سازمانی»، «گسست میان تولید و تجارت» و «ریسک رانت‌زایی» از مهم‌ترین تهدیدهای آن محسوب می‌شوند. وزارتخانه ادغامی صمت با ۱۴ تم کلان، ۱۲۴ مقوله فرعی و ۴۶۰ واحد معنایی، از منظر «یکپارچگی ساختاری» و «فرماندهی واحد» مزیت دارد، اما با آسیب‌هایی چون «تضعیف هویت تخصصی»، «تداخل وظایف» و «افزایش هزینه‌های اداری» روبه‌رو بوده است. الگوی سازمان ملی توسعه تجارت با ۱۳ تم کلان، ۸۷ مقوله فرعی و ۴۱۵ واحد معنایی، واجد «مرجعیت سیاستی»، «جابکی حکمرانی» و «پاسخگویی شفاف» است، هرچند «مداخلات غیرتخصصی»، «بوروکراسی مضاعف» و «افزایش بار مقرراتی» از چالش‌های پیش روی آن به شمار می‌آید. این تصویر کلی نشان می‌دهد که هر یک از این ساختارها همزمان حامل فرصت‌های مؤثر و آسیب‌های خاص خویش است و نسبت و برهم‌کنش این عوامل، چارچوب ارزیابی تحلیلی و مقایسه‌ای پژوهش را شکل می‌دهد.

۱-۱- تحلیل داده‌های کیفی

۱-۲- الگوی شورایی

در طول چهار دهه گذشته، سیاستگذار به دفعات به الگوهای شورایی روی آورده است. 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 متأثر از شرایط جنگ، فقدان ظرفیت‌های کافی صنعتی و ناهماهنگی 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 تمرکزساختاری را از طریق ایجاد شورای عالی صادرات غیرنفتی پی گرفت. این شورا با ریاست رئیس‌جمهور یا

معاون اول و عضویت طیفی از وزرا و رؤسای سازمان‌های اقتصادی شکل گرفت. این تغییر، 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 تنوع بیشتری یافت. در برنامه چهارم توسعه، ضمن حفظ ترکیب و اهداف پیشین، نقش واسطه میان برنامه‌های کلان و سیاست‌گذاری اجرایی را تقویت کرد و با تشکیل سازمان توسعه تجارت، بستر اجرایی تازه‌ای برای دبیرخانه خود به دست آورد. همچنین مصوبات شورا در حکم مصوبات هیئت وزیران لازم‌الاجرا تلقی می‌شد. به واسطه تحولات اواخر دهه هشتاد در باب ترویج مقوله کوچک‌سازی دولت و تصمیم شورای عالی اداری به حذف و ادغام شوراها، 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 متنوع شدن اعضا و مأموریت‌هایی چون تدوین برنامه جامع و ایجاد بستر هماهنگی اجرایی میان دستگاه‌ها احیا شد.

۱-۲-۱- مزایا

۱-۲-۱-۱- تقویت هماهنگی میان بخشی

به باور حامیان الگوی شورایی، پراکندگی نهادی و تنوع بازیگران تجارت خارجی ضرورت ایجاد سازوکارهای فرابخشی را اجتناب‌ناپذیر ساخته است. در همین راستا ساختاری با محوریت شورای عالی توسعه صادرات پدیدآمده تا کنشگران کلیدی از وزارتخانه‌ها تا بخش خصوصی را در قالب ساختاری بالادستی گردآورد و بر سر اهداف کلان به اجماع رساند. این شورا، در مواجهه با وابستگی عملکردی نهادها و بحران‌های

بازار، می‌تواند کانون هماهنگی و نقطه گریز از موازی‌کاری و تعارض سیاست‌ها باشد. به باور مشارکت‌کنندگان، تجربه جلسات مشابه در دیگر نهادهای هماهنگی که به پشتوانه نفوذ، پیگیری مستمر و سرمایه اجتماعی دبیر اداره شده‌اند، نشان داده است که برخورداری از دبیرخانه توانمند، دستور کار منسجم و حضور اعضای اصلی، شرط اصلی موفقیت آن است. از منظر حامیان، شورا باید به جایگاه مرجع تصمیم‌گیری در مهم‌ترین مسائل تجاری ارتقا یابد تا هر تغییر اساسی از سیاست ارزی تا محدودیت‌های صادراتی منوط به مصوبات آن باشد. در این صورت می‌تواند نقشی مشابه نسخه‌ای تخصصی از «شورای عالی امنیت ملی» با تمرکز بر اولویت‌گذاری، غربالگری دقیق مسائل و تصمیم‌گیری چابک در عرصه سیاست‌گذاری تجاری ایفا کند. به تعبیر یکی از خبرگان، «شورای عالی صادرات باید همانند شورای عالی امنیت ملی به بررسی مسائل اولویت‌دار پردازد؛ گویی از پازل مهم‌ترین مسائل کشور، قطعه مرتبط با تجارت خارجی به این شورا سپرده شده است» (م.۱۹، م.۲۰).

۲-۱-۲-۱- مشارکت بخش خصوصی

یکی از مهم‌ترین مزایای الگوی نهادی شورایی، فراهم‌سازی مجالی پایدار برای گفت‌وگوی نهادمند میان دولت و بخش خصوصی است؛ ظرفیتی که امکان انعکاس مستقیم دغدغه‌ها، ابتکارات و تجربه میدانی فعالان اقتصادی با محوریت نمایندگان اتاق بازرگانی و تعاون را در بالاترین سطوح سیاست‌گذاری تجاری ایجاد می‌کند. این سازوکار در قالب کمیته‌های کارشناسی و نشست‌های تخصصی، زمینه تحلیل مشترک مسائل و طراحی راهکارهایی متناسب با واقعیات صحنه تجارت را فراهم آورده است. چنان‌که یکی از خبرگان می‌گوید: «دستیابی به موفقیت در عرصه تجارت، زمانی میسر است که میدان گفت‌وگوی مستمر و سازنده میان دولت و بخش خصوصی فراهم باشد؛ شورا دست‌کم در سطح مشورتی و کارشناسی می‌تواند آن را ایجاد کند.» (م.۱۷).

۳-۱-۲-۱- اولویت‌بندی سیاستی و چابک‌سازی تصمیمات

ساختار شورایی به دلیل ماهیت مشارکتی و چندبخشی خود می‌تواند فرایند اولویت‌بندی سیاست‌ها و اتخاذ تصمیمات راهبردی تجارت را تسریع کند. حضور هم‌زمان دستگاه‌های مسئول و ذی‌نفع در چارچوبی نسبتاً منعطف، امکان واکنش سریع به تغییرات محیطی و طرح فوری مسائل در دستور کار تصمیم‌گیری را فراهم می‌آورد؛ مزیتی که در قیاس با رویه‌های سلسله‌مراتبی سنتی اهمیت ویژه دارد. چنان‌که یکی از خبرگان تصریح می‌کند: «تجمیع دستگاه‌های مسئول و ذی‌نفع در یک ساختار شورایی، به شرط تدوین دقیق دستور کار جلسات و پختگی و اجماع‌سازی پیشینی در کمیته‌های کارشناسی، این شورا را به بازیگری جدی، مؤثر و پیش‌تاز در عرصه تجارت بدل می‌کند.» (م.۶).

۴-۱-۲-۱- امکان اصلاح ساختاری بر اقتضائات محیطی

یکی دیگر از مزایای الگوی شورایی، انعطاف نهادی و توان بازآرایی سیاست‌ها بر اساس تحولات محیطی است. ماهیت بین‌بخشی این ساختار امکان می‌دهد در مواجهه با نوسانات بازار، تغییرات سیاسی یا شوک‌های ناگهانی، بازنگری به‌موقع در سیاست‌های کلان تجاری انجام گیرد و پاسخ‌هایی متناسب با شرایط روز ارائه شود. به تعبیر یکی از صاحب‌نظران، «همگرایی تجارب و ظرفیت‌های بخش‌های مختلف در دل شورا، این امکان را فراهم آورده است که با اولویت‌دادن به دغدغه‌های فوری، شورا بتواند سیاست‌های انعطاف‌پذیرتر و مقتضی‌تری را اتخاذ کند» (م.۳). چنین سازوکاری ضمن افزایش تاب‌آوری سیاست‌گذاری از تأخیرهای مزمن و تصمیمات مقطعی جلوگیری می‌کند.

۲-۱-۲-۲- چالش‌ها و مضار

۱-۲-۲-۱- ضعف در هماهنگی افقی و عمودی

یکی از چالش‌های بنیادین الگوی شورایی، ناتوانی در ایجاد هماهنگی مؤثر افقی و عمودی است. مصاحبه‌ها نشان می‌دهد که نه مأموریت دستگاه‌های عضو به‌روشنی تبیین شده و نه سازوکار الزام‌آور برای اجرای مصوبات وجود دارد؛ در نتیجه، تصمیمات شورا یا با مقاومت نهادها و تفاوت اولویت‌های سازمانی بی‌نتیجه می‌ماند یا پس از تأخیر و تغییرات

ماهوی از هدف اولیه فاصله می‌گیرد. به گفته یکی از منتقدان «بسیاری از مصوبات به دلیل تفاوت با اولویت‌های سازمانی دستگاه‌ها به مرحله اقدام نمی‌رسند.» (م.۹). این وضعیت، شورا را به محملی برای تبادل اطلاعات و مباحث تکراری، بدون شکل‌گیری سیاست مشترک، بدل کرده و نمونه‌ای از تراکم نهادی بدون همگرایی عملکردی به شمار می‌آید.

۲-۲-۱- فقدان نظام ارزیابی و پاسخگویی مؤثر

نبود نظام ارزیابی و پاسخگویی از موانع جدی کارآمدی ساختار شورایی به شمار می‌آید. شورای عالی صادرات نه شاخص‌هایی مبتنی بر شواهد برای سنجش تحقق مصوبات دارد و نه فرایندی منسجم برای پایش پیشرفت و ارزیابی اثربخشی سیاست‌ها. در چنین خلایی، مسئولیت‌پذیری نهادی به حداقل می‌رسد و ابهام جای شفافیت را می‌گیرد. به‌زعم یکی از منتقدان، «در نبود سازوکارهای عینی برای سنجش میزان تحقق اهداف، شوراها عمدتاً به مراکز تصمیم‌سازی فاقد فرایند نظارت و یادگیری بدل می‌شوند و تصمیمات آن‌ها در نهایت یا رها شده یا بدون بررسی واقعی اثربخشی به‌صورت صوری گزارش می‌شود» (م.۱۰). این ضعف، شورا را به بستری برای انتقال هزینه تصمیمات به جمعی فاقد سازوکار نظارت بدل کرده و راه را برای تکرار خطاها، موازی‌کاری و تضعیف کارآمدی هموار می‌سازد.

۳-۲-۱- غلبه رویکرد مقطعی و فقدان تداوم سیاستی

به باور منتقدان غلبه رویکرد مقطعی و وابستگی شدید به اراده سیاسی دولت‌ها، شورای عالی صادرات را از ایفای نقشی پایدار و راهبردی بازداشته است. بسیاری از تصمیمات به‌جای پیوند با برنامه‌های بلندمدت، واکنشی به تحولات جاری‌اند و در نبود پیوست تحلیلی، از شایستگی لازم برای تبدیل شدن به سیاست‌های باثبات بی‌بهره می‌مانند. در دوره‌های کم‌توجهی، شورا به تعبیر یک مصاحبه‌شونده «صرفاً جایگاه سمبلیک دارد و مصوباتش عملاً ضمانت اجرایی ندارد؛ باید برای گرفتن یک مصوبه باید سراغ ستاد هماهنگی روابط اقتصادی خارجی رفت.» (م.۹). این نوسان جایگاه، همراه با تغییر جهت منابع مالی و حذف مقطعی مشوق‌ها حتی در اوج شعارهای توسعه‌گرایانه، انگیزه فعالان را تضعیف کرده است. چنان‌که یکی از اعضا می‌گوید: «در عمل، منابع وعده داده شده

معمولاً تخصیص نمی‌یافت و اجرای مصوبات با اما و اگر همراه بود» (م.۱۸). استمرار این وضعیت، شورا را در حاشیه ساختار حکمرانی نگاه داشته است.

۴-۲-۱- کاهش اقتدار و ضمانت اجرایی مصوبات

کاهش اقتدار نهادی و نبود ضمانت‌های اجرایی مؤثر، مصوبات شورا را به تصمیماتی عمدتاً توصیه‌ای و کم‌اثر فروکاسته است. هرچند شورا از منظر حقوقی قادر به تعیین خط‌مشی‌های کلان است، اما نبود ابزار الزام‌آور و سازوکار پیگیری موجب شده بسیاری از مصوبات از مرحله کاغذ فراتر نروند و به تعبیر یکی از مصاحبه‌شوندگان «تعداد زیادی از مصوبات، صرفاً در هر جلسه تکرار می‌شدند و کمتر شاهد پیشرفتی واقعی یا حل یک مسئله بودیم.» (م.۱). رویکرد غالب به جای راهبردهای منسجم و بلندمدت بر اقدامات حمایتی کوتاه‌مدت متمرکز بوده و این امر با تکرار و تعلیق مصوبات، چرخه بازخورد و یادگیری سیاستی را مختل کرده است. در غیاب شاخص‌های پایش، نظام ارزیابی و فرایند پاسخگویی شفاف، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند با تأخیر، تفسیرهای سلیقه‌ای یا حتی بی‌توجهی، اجرای سیاست‌ها را متوقف یا منحرف کنند؛ بی‌آنکه با پیامد الزام‌آوری مواجه شوند. چنین خلأ ساختاری، نه تنها اعتبار شورا را نزد ذینفعان تضعیف کرده بلکه ظرفیت آن برای ابتکار عمل راهبردی را نیز فرسوده است.

۳-۱- الگوی وزارتخانه تخصصی بازرگانی

تفکیک و ادغام حوزه‌های صنایع، معادن و به‌طورکلی بخش‌های تولیدی با حوزه بازرگانی، از دیرباز در ایران مسبوق به سابقه است و طی دهه‌های گذشته، این بخش بارها شاهد تغییرات نهادی بوده است. روند تحولات ساختاری از سال ۱۳۰۸ بیانگر آن است که در مجموع ۵۷ سال، صنعت و بازرگانی تحت مدیریت دو وزارتخانه مستقل قرار داشته‌اند و در ۳۱ سال دیگر در قالب یک وزارتخانه واحد ادغام شده‌اند. این الگوی نوسانی، بازتاب‌دهنده تغییر رویکردها و تلاش‌های دولت‌ها برای افزایش هماهنگی، ارتقای بهره‌وری و چابکی است. در سال ۱۳۹۰، ششمین مرحله از اصلاحات ساختاری با ادغام وزارت صنایع و معادن و وزارت بازرگانی رقم خورد و منجر به شکل‌گیری وزارت صمت

شد. این تغییر، همراه با تصویب قانون تمرکز وظایف بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۱، موجب انتقال کلیه وظایف مرتبط با تجارت کشاورزی به وزارت جهاد کشاورزی و انحلال وزارت بازرگانی گردید. هرچند این دو تحول عمده قرار بود به ارتقای انسجام نهادی بینجامد، اما فرایند انتقال وظایف و سازگاری ساختارها با این تغییرات، همچنان به شکل مطلوب تحقق نیافته است.

مروری بر روند تحولات نشان می‌دهد، نخستین ادغام در سال ۱۳۴۱ با تشکیل وزارت اقتصاد از محل ادغام وزارت صنایع و معادن و وزارت بازرگانی انجام شد؛ اما این وزارتخانه در سال ۱۳۵۲ مجدداً تفکیک گردید و به سه وزارتخانه مستقل اقتصاد و امور دارایی، صنایع و معادن و بازرگانی تقسیم شد. در ادامه، ساختار صنعت و معدن نیز دستخوش تفکیک‌های پی‌درپی شد؛ در سال ۱۳۶۰، وزارت صنایع و معادن به دو وزارتخانه صنایع و معادن و فلزات تبدیل گردید و در سال ۱۳۶۱ وزارت صنایع به صنایع سبک‌وسنگین تفکیک شد. این دوره پراکندگی با ادغام دوباره وزارتخانه‌های صنایع سبک‌وسنگین در سال ۱۳۷۳ و سپس ادغام وزارت صنایع با معادن و فلزات در سال ۱۳۷۹ و تشکیل وزارت صنایع و معادن به سمت تمرکزگرایی پیش رفت. در نهایت، ادغام وزارت صنایع و معادن با وزارت بازرگانی در سال ۱۳۹۰ و تشکیل وزارت صمت واپسین و گسترده‌ترین تحول ساختاری محسوب می‌شود. این تحولات، حاکی از تداوم رویکردهای آزمون‌وخطا باهدف رسیدن به ترکیب سازمانی کارآمدتر بوده است. درعین حال، این تغییرات پی‌درپی، نشانه‌ای از ضعف اجماع پایدار پیرامون الگوی نهادینه‌سازی بهینه و چالش تداوم انسجام نهادی در ساختار حاکمیتی ایران به شمار می‌آید. (نریمانی و محمدی‌ایوانکی، ۱۴۰۱).

۱-۳-۱- منافع و مزایا

۱-۳-۱-۱- ساختار تخصصی با مرجعیت یکپارچه

حامیان الگوی وزارتخانه تخصصی، بازرگانی را به دلیل تنیدگی چندلایه آن با سایر ارکان اقتصاد ملی، مستلزم نهادی مستقل، حرفه‌ای و برخوردار از اختیارات فرابخشی می‌دانند؛

نهادی که سیاست‌گذاری و هدایت زنجیره تجارت را ذیل مرجعیت واحد و در تعامل منسجم با نهادهای پولی و مالی پیش ببرد. تمایز بنیادین مأموریت‌های بازرگانی از صنعت و معدن و تجربه آشفتگی ناشی از تعدد مراکز تصمیم‌گیری، این ضرورت را دوچندان کرده است. در این نگاه، سازمان‌دهی هماهنگ امور کلیدی چون تنظیم بازار، مدیریت ارز، ثبت سفارش، تسهیل صادرات و دیپلماسی تجاری، کلید افزایش قدرت چانه‌زنی و امنیت اقتصادی به‌ویژه در شرایط تحریم و جنگ اقتصادی است. به تعبیر یکی از خبرگان «تجارت خارجی حوزه‌ای استراتژیک است و به یک نهاد متمرکز برای مدیریت نیاز دارد. سیاست‌های تجاری باید با سیاست‌های پولی و ارزی هم‌خوان شود» (م.۱۲). استناد به نمونه‌های موفق اصلاح نهادی در کشورهایی مانند ترکیه نیز نشان می‌دهد که طراحی ساختاری نوین، فرابخشی و هماهنگ‌ساز با تجمیع نهادهایی چون گمرک، سازمان توسعه تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی می‌تواند کارآیی را ارتقا داده، موازی‌کاری را کاهش دهد و با نوسازی سازمانی، ظرفیت حکمرانی تجاری را تقویت کند (م.۱۳).

۲-۱-۳-۱- حکمرانی قانون‌مدار و شفاف

بر پایه دیدگاه حامیان این الگو، گذار به حکمرانی قانون‌محور و منطبق با هنجارهای بین‌المللی، شرط کارآمدی تجارت است. التزام به قواعد حقوقی پایدار، شفافیت رویه‌ها و همسویی با الزامات فراملی مانند مقررات سازمان تجارت جهانی و الزامات گروه ویژه اقدام مالی به مثابه پشتوانه‌ای برای افزایش اعتماد عمومی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و ارتقای جایگاه رقابتی کشور در بازارهای فرامرزی عمل می‌کند. شکل‌گیری نهادی تخصصی، استقرار الگوی سیاست‌گذاری حرفه‌ای و پیش‌بینی‌پذیر را فراهم می‌سازد. تجربه کشورها نشان داده است که پذیرش نظم حقوقی روشن و قواعد شفاف از پراکندگی و آشفتگی تصمیم‌ها می‌کاهد و ثبات بازار را تحکیم می‌کند. به تعبیر یکی از فعالان بخش خصوصی «تجارت خارجی در فضای بی‌قانون و تغییرپذیر نمی‌تواند رقابتی باقی بماند؛ باید قاعده‌مندی و ثبات وجود داشته باشد. تا زمانی که به پیمان‌های بین‌المللی مانند WTO پایبند نباشیم، نظم‌پایداری در بازار حاصل نمی‌شود» (م.۱۱).

۳-۱-۳-۱- اقتدار نهادی و تفکیک مأموریت‌های تجاری

تجربه سال‌های اخیر نشان می‌دهد که وضعیت ادغام به جای هم‌افزایی به پراکندگی وظایف و تضعیف پیگیری تخصصی امور بازرگانی انجامیده است. رویکرد حامیان وزارتخانه تخصصی بر بازمهندسی نهادی باهدف تفکیک شفاف مسئولیت‌ها و واگذاری کامل سیاست‌گذاری تجارت به نهادی مقتدر استوار است. چنین ساختاری، با تمرکز بر حوزه تجارت و جداسازی کارکردها از مأموریت‌های تولید، می‌تواند تعارض منافع و موازی‌کاری را کاهش داده و نظم سیاستی را ارتقا دهد. تجربه کشورهای چون ترکیه و هند نشان می‌دهد که سپردن وظایفی چون مدیریت واردات، سازمان‌دهی توزیع و دیپلماسی تجاری به نهادی تخصصی، توسعه تجارت را هموار می‌کند. به تعبیر یکی از صاحب‌نظران، «تجارت خارجی یک حوزه فرابخشی و حرفه‌ای است و نمی‌توان آن را ذیل چندین مأموریت گسترده هدایت کرد.» (م.۵).

۴-۱-۳-۱- تثبیت جایگاه نهادی بازرگانی

ابهام در مأموریت‌ها و پیوندهای نهادی بخش بازرگانی، سال‌هاست که به تصمیم‌گیری‌های جزیره‌ای، تعارض منافع و هدررفت منابع انجامیده است. این در حالی است که بازرگانی به‌عنوان محور پیونددهنده تولید، توزیع و صادرات در بیش از دو سوم فعالیت‌های اقتصادی کشور نقش دارد و مدیریت تقاضا، امنیت معیشت و حتی پیوستگی روابط اقتصادی بین‌المللی را بر عهده می‌گیرد. فقدان متولی مشخص در این حوزه، عملی شدن سیاست‌های توسعه‌ای را با اختلال روبه‌رو می‌کند و زنجیره ارزش را تضعیف می‌سازد. استقرار وزارتخانه‌ای با مرزهای مأموریتی روشن و اقتدار حرفه‌ای می‌تواند هم اجماع و هماهنگی نهادی را تضمین کند و هم جایگاه راهبردی بازرگانی را تثبیت نماید. چنان‌که یکی از مدیران اسبق تصریح می‌کند: «حدود واقعی بازرگانی در اقتصاد کشور مثل داستان فیل مولوی است که هر کس بخشی از آن را می‌بیند؛ باید این را سامان داد و راهی هم به جز تشکیل وزارت بازرگانی نداریم.» (م.۱۲).

۵-۱-۳-۱- سازماندهی تامین و توزیع داخلی

یکی از پایه‌های کارآمدی بازرگانی، سامان‌دهی هوشمندانه شبکه توزیع و ارتقای نقش اصناف در چرخه تأمین داخلی است؛ حوزه‌ای که در سایه تمرکز سنتی سیاست‌ها بر تولید محوری، کنترل واردات و حمایت صنعتی غالباً در حاشیه مانده است. این غفلت نهادی موجب ناکارآمدی بازار، افزایش هزینه‌های مبادله و کاهش کیفیت و تنوع عرضه شده و تجارت را به بخشی کم‌اهمیت در ساختار ادغام‌شده فعلی تنزل داده است. از منظر سیستمی، ارتقای جایگاه اصناف و ایجاد ساختار یکپارچه و شفاف توزیع هم بهره‌وری و رقابت‌پذیری اقتصاد را تقویت می‌کند و هم شفافیت و رضایت ذی‌نفعان را می‌افزاید. چنان‌که یک فعال بخش خصوصی می‌گوید: «تولید همواره در جایگاه اولویت محوری و حتی وظیفه واجب ملی قرار داشته، درحالی‌که تجارت و واردات عمدتاً پدیده‌هایی کم‌اولویت یا حتی مذموم تلقی شده‌اند» (م. ۲۰) و به بیان یکی دیگر، «تا زمانی که شبکه توزیع کارآمد و یکپارچه نباشد، هیچ سیاستی در بازار به شکل واقعی تأثیرگذار نخواهد بود» (م. ۱۵).

۲-۱-۳-۱- چالش‌ها و مضار

۱-۳-۲-۱- افزایش ناهماهنگی و ضربه به تولید

از دید منتقدان، تشکیل وزارت بازرگانی تضمینی برای ارتقای چابکی و کارآمدی ندارد و بارشد بوروکراسی و تحمیل هزینه‌های اضافی اداری همراه است. تجربه تغییرات پیشین نشان داده که جداسازی بدون بازمهندسی ماهوی عمدتاً به جابه‌جایی پرسنل، تغییر تابلو و سربرگ منجر شده، بی‌آنکه هماهنگی راهبردی را بهبود بخشد. این رویکرد می‌تواند گنبدی تصمیم‌گیری و سردرگمی ذی‌نفعان را تشدید کرده و حتی به تضعیف تولید ملی بینجامد؛ تا جایی که حتی موضوعاتی ساده مانند تعیین تعرفه یا سیاست‌های تنظیم بازار را به میدان مناقشه بدل می‌کند. به باور برخی، ریشه مشکلات در ضعف اجرا و کیفیت حکمرانی است نه در شکل سازمانی. همان‌گونه که یکی از خبرگان می‌گوید: «اگر دو

وزارتخانه مجزا عهده‌دار مسائل مربوط به تولید و تجارت باشند، باعث بروز ناهماهنگی‌های شدیدی می‌شود که در نهایت به تولید داخلی ضربه می‌زند.» (م.۱۷، م.۱۶).

۲-۲-۳-۱- افزایش هزینه‌های سازمانی و اداری

در شرایط محدودیت منابع و فشارهای تحریمی، ایجاد دو وزارتخانه به معنای تکثیر ساختارهای ستادی و صفی در مرکز و استان‌ها، جذب نیروی انسانی جدید، تجهیز فضاهای کاری و افزایش هزینه‌های نگهداری و حقوق خواهد بود. این موازی کاری اداری، ضمن ایجاد تورم ساختاری و افت تمرکز منابع با سیاست کوچک‌سازی دولت در تضاد است و وابستگی بودجه‌ای را تشدید می‌کند. تجربه نشان می‌دهد که چنین تغییراتی علاوه بر هزینه‌های آشکار، پیامدهای اجرایی و زمانی سنگینی به همراه دارد؛ چنان‌که یکی از منتقدان هشدار می‌دهد: «در شرایط کنونی اجرای تفکیک حداقل دو سال زمان می‌برد و کشور بلامتکلیف خواهند ماند؛ این یعنی متضرر شدن کشور!» (م.۱۹).

۳-۲-۳-۱- تعمیق بحران فرماندهی و پاسخگویی

بازگشت به ساختار دو وزارتخانه‌ای، به معنای گسست در فرماندهی واحد و تضعیف پاسخگویی یکپارچه در مدیریت زنجیره تولید، تأمین و توزیع است. تجربه ساختار ادغامی نشان داده که تمرکز مسئولیت در یک نهاد، ضمن افزایش شفافیت تصمیم‌گیری، مدیریت هماهنگ بحران‌هایی مانند نوسانات ارزی یا کمبود کالا را تسهیل می‌کند. در مقابل، تقسیم مأموریت بین دو دستگاه، بستر تعارض سازمانی، فراقنی مسئولیت و ایجاد نقاط کور در پاسخگویی را فراهم می‌سازد؛ وضعیتی که می‌تواند در تصمیمات راهبردی، زمان‌بندی و اثربخشی اقدامات را مختل کند. چنان‌که یکی از منتقدان یادآور می‌شود: «در گذشته تصمیم برای واردات یا ممنوعیت یک کالا ممکن بود چند ماه معطل اختلاف دو وزارتخانه بماند. اما در وزارتخانه ادغامی یک وزیر به‌عنوان مسئول هر دو بخش، خودش باید پاسخگو باشد.» (م.۱۶).

۴-۲-۳-۱- خطای جایابی منشأ بحران‌ها

به‌زعم منتقدان تمرکز بر تفکیک، درمانی سطحی برای مشکلات ساختاری بازار است. بخش بزرگی از ناکارآمدی تنظیم بازار نه از قالب‌سازمانی، بلکه از موازی‌کاری نهادی، اجرای ناقص قوانین و مدیریت ناپایدار ناشی می‌شود. تجربه قانون انتزاع، زنجیره تصمیم‌گیری را گسست، فرماندهی واحد را تضعیف و بر تعارض وظایف افزود. بدون بازنگری در قوانین بالادستی و تقویت فرماندهی واحد حتی جامع‌ترین تغییرات ساختاری نیز نمی‌تواند موانع اصلی را برطرف سازد. به‌باور یکی از خبرگان «معضل اصلی در قانون انتزاع است؛ حتی اگر تفکیک صورت گیرد و مشکلات قانون انتزاع حل نشود، همچنان تنظیم بازار با شکست مواجه خواهد شد» (م.۷).

۵-۲-۳-۱- خطر بازتولید بی‌ثباتی

به‌باور منتقدان، شتاب‌زدگی در تفکیک وزارتخانه‌ها، بدون اتکا به اصلاحات نهادی و نقشه راه یکپارچه، خطر بازگشت به الگوهای گذشته و تشدید بی‌ثباتی سیاستی را در پی دارد. چنین تغییری به‌جای حل مسائل راهبردی می‌تواند اختلافات فرسایشی بر سر اختیارات، منازعات تعرفه‌ای و ناهماهنگی‌های اجرایی را بازتولید کرده و چرخه معیوب تصمیم‌گیری را تداوم بخشد. پیامد آن، غلبه تصمیمات مقطعی و ازدست‌رفتن پیش‌بینی‌پذیری در حکمرانی تجاری است. همان‌گونه که یکی از خبرگان هشدار می‌دهد: «فرض کنید دولت ظرف دو سال موفق شود تفکیک را انجام دهد، آنگاه تازه به وضعیت سال‌های ۸۸ تا ۹۰ باز خواهیم گشت که دعوی وزارتخانه‌ها بر تعرفه و حجم واردات بالا می‌گیرد؛ پس تفکیک، مشکلات جدیدی ایجاد می‌کند» (م.۱۰).

۶-۲-۳-۱- گسترش حجم دولت

به‌زعم مخالفان، اگرچه تفکیک باهدف تمرکز سیاستی و ارتقای کارآمدی طرح می‌شود در عمل بیشتر به توسعه ساختار بوروکراتیک و افزایش ابعاد دولت می‌انجامد. ایجاد واحدهای موازی، تعدد سطوح مدیریتی و طولانی‌تر شدن زنجیره ارتباطات رسمی، هم‌زمان هزینه‌های جاری و پنهان را بالا می‌برد و فرایند هماهنگی را دشوارتر می‌سازد.

چنین ساختاری، با افزایش مراکز تصمیم‌گیری در حوزه‌های کلیدی، خطر تعارض مأموریتی و کاهش اثربخشی سیاست‌ها را تقویت می‌کند. به گفته یکی از خبرگان: «در صورتی که تفکیک صورت گیرد، بدنه دولت بزرگ‌تر شده و هزینه‌های جاری دولت افزایش پیدا خواهد کرد.» (م.۴).

۷-۲-۳-۱- چالش آزمون و خطا

تغییرات ساختاری بدون تعریف روشن مأموریت، اهداف دقیق و پشتوانه مطالعاتی عملاً چرخه معیوب آزمون و خطا را تکرار کرده و به گسترش بوروکراسی و فرسایش منابع می‌انجامد. این تصمیمات که گاه تحت فشارهای سیاسی یا نگاه کوتاه‌مدت اتخاذ می‌شوند، کارآمدی را ارتقا نداده و پیامدهای منفی گذشته را بازتولید می‌کنند. به گفته یکی از خبرگان «باید توجه داشت که قبلاً این وزارتخانه‌ها به صورت مجزا کار می‌کردند و با اقدامات کارشناسی و در بازه زمانی طولانی این ادغام صورت می‌گرفت تا همه راهبردها در یکجا تعیین و نظارت شوند» (م.۲).

۴-۱- الگوی وزارتخانه ادغامی

از مصادیق بارز سیاست‌های اصلاح ساختاری، اجرای راهبرد کوچک‌سازی در قالب برنامه‌های توسعه بود. در این راستا از اواخر دهه ۱۳۸۰ و به واسطه جریان اجرایی شدن برنامه پنجم توسعه، ایده ادغام برخی وزارتخانه‌های موازی باهدف حذف ساختارهای زائد، کاهش هزینه‌های اداری و تسهیل فرایند تصمیم‌گیری جدی‌تر مطرح شد. در چنین بستری، ادغام چند وزارتخانه کلیدی یعنی وزارت بازرگانی و وزارت صنایع و معادن به‌عنوان گامی تعیین‌کننده برای ساماندهی ساختاری و یکپارچه‌سازی سیاست‌گذاری صنعتی و تجاری در دستور کار قرار گرفت. این اقدام در ۸ تیر ۱۳۹۰ منجر به تأسیس وزارت صمت شد؛ نهادی جدید که مدیریت حدود ۴۲ درصد تولید ناخالص داخلی کشور را بر عهده گرفت و نقش‌آفرین اصلی در تحقق اهداف توسعه صنعتی و سیاست‌های بازرگانی کشور شد.

۱-۴-۱-۱- منافع و مزایا

۱-۴-۱-۱-۱- تصمیم‌گیری یکپارچه

تمرکز سیاست‌گذار تولید و تجارت در یک مرجع واحد، هماهنگی افقی میان بخش‌ها و دستگاه‌های اقتصادی و همسویی عمودی میان سطوح مدیریتی را تقویت کرده و با کاهش اصطکاک نهادی، سرعت و انسجام تصمیم‌گیری را به‌ویژه در اعمال ابزارهای تجاری افزایش می‌دهد. چنین ساختاری در شرایط عادی چابکی نهادی را تقویت می‌کند و در زمان بحران امکان واکنش دقیق و اتخاذ تصمیمات استراتژیک را فراهم می‌سازد. به گفته یکی از خبرگان «اکنون مسئولیت تمام زنجیره تولید تا بازار در یک نقطه متمرکز است به همین دلیل تصمیم‌ها بدون معطلی و با مسئولیت‌پذیری یک وزیر انجام می‌شود.» (م.۲).

۱-۴-۱-۲- رفع تعارضات نهادی

تجمیع مدیریت تجارت و صنعت در یک بخش، بسترگذار از سیاست‌گذاری‌های متعارض بخشی به ساختاری هماهنگ را فراهم کرده است. پیش‌ازاین، وزارتخانه‌های مستقل بازرگانی و صنایع اغلب در حوزه‌هایی چون تعرفه‌گذاری و حمایت از تولید رویکردهای متضاد داشته و این دوگانگی، سردرگمی فعالان اقتصادی و خنثی شدن آثار سیاست‌های یکدیگر را در پی داشت. متمرکز شدن مسئولیت و اختیار در یک مرجع، انسجام سیاست‌های حمایت از تولید و تنظیم بازار را افزایش داده و وزیر را در قبال کل زنجیره ارزش پاسخگو می‌سازد. به گفته یکی از مدیران «پیش از ادغام بعضاً تصمیم‌گیری در موضوع تعرفه خودروهای وارداتی ماه‌ها به طول می‌انجامید؛ این یعنی تعطیلی کار کشور!» (م.۷).

۱-۴-۱-۳- پشتیبانی از تولید ملی

هم‌راستاسازی مدیریت تولید و تجارت، امکان هدایت پیوسته زنجیره «تولید تا صادرات» را فراهم می‌سازد؛ به‌گونه‌ای که تقویت و استانداردسازی تولید داخلی مقدم بر سایر اقدامات بوده و پس از تأمین نیاز ملی، ظرفیت مازاد با پشتیبانی نهادی کارآمد و تسهیل شبکه تجارت به بازارهای جهانی راه یابد. این رویکرد، حلقه‌های تولید و صادرات را در

یک فرایند سیاست‌گذاری منسجم پیوند می‌دهد و ارزش‌آفرینی ملی را در چارچوب زنجیره ارزش جهانی ارتقا می‌دهد. به گفته یکی از خبرگان «این مدل یکپارچه باعث شده فاصله میان تولیدکننده و صادرکننده کوتاه شود و حمایت نهادی کافی برای تبدیل ظرفیت‌های داخلی به ارزش صادراتی وجود داشته باشد.» (م.۱۶).

۴-۱-۴-۱- چابکی سیاستی در شرایط تحریم

ساختار متمرکز این امکان را فراهم می‌کند که در شرایط تحریمی، چرخه کامل تصمیم‌گیری، اجرا و تخصیص منابع از ارز و کالاهای اساسی تا ابزارهای سیاستی با حداقل اصطکاک میان‌بخشی و حداکثر سرعت عملیاتی گردد. چنین تمرکزی موجب می‌شود هر شوک ناگهانی با واکنشی سریع و هماهنگ مهار شود؛ زیرا مسئولیت، اختیار و ابزارهای مداخله در دسترس همان مرجع است. در این چارچوب، سیاست‌گذار می‌تواند به‌جای درج‌ازدن میان معادلات سازمانی، بی‌درنگ میان نیازهای روز و شرایط واقعی بازار تعادل برقرار کرده و منابع محدود را هدفمند به کار گیرد. به گفته یکی از مدیران «در حالت ادغام، می‌توانیم بدون درگیری‌های بین‌بخشی با سرعت تصمیم بگیریم و اجرا کنیم؛ این انعطاف و چابکی در دوره تحریم حیاتی است.» (م.۲).

۵-۱-۴-۱- کارآمدی و رفع بوروکراسی زائد

به باور موافقان ادغام، تمرکز وظایف مجوزدهی و تصمیمات کلیدی مانند تخصیص ارز و تعیین اولویت‌های تعرفه‌ای در یک نهاد واحد، مسیرهای قانونی را برای فعالان اقتصادی کوتاه و شفاف کرده است. این یکپارچگی نهادی، انگیزه بخش خصوصی را بهبود بخشیده و برای بنگاه‌های کوچک و متوسط اهمیت مضاعف دارد. چابک‌سازی فرایندها افزون بر افزایش انعطاف دولت در مواجهه با تحولات اقتصادی، جایگاه کشور را در شاخص سهولت کسب‌وکار ارتقا می‌دهد و بستر جذب سرمایه‌گذاری و رشد پایدار را تقویت می‌کند. به گفته یکی از فعالان، «با ادغام وزارتخانه‌ها، دیگر فعال اقتصادی برای یک مجوز بین چند دستگاه سرگردان نیست؛ مجوزها و تصمیمات کلیدی در یک مرجع متمرکز و مسیرها کوتاه‌تر شد.» (م.۱۷).

۶-۱-۴-۱- انسجام برای حمایت دوجانبه

ساختار ادغامی با رویکرد سیستمی و با تمرکز بر کل زنجیره ارزش، منابع را به گونه‌ای تخصیص می‌دهد که منافع تولیدکنندگان، مصرف‌کنندگان و شبکه توزیع به شکلی متوازن تأمین شود. این انسجام سیاستی، زمینه گفت‌وگوی فرابخشی برای سیاست‌های کلان بازار را فراهم می‌کند؛ نتیجه آن ثبات در حکمرانی اقتصادی است. به تعبیر یکی از خبرگان «بسیار مهم است که وزارتخانه‌ای که برای میلیون‌ها ایرانی به عنوان مصرف‌کننده و حدود شصت هزار بنگاه تولیدی به عنوان تولیدکننده و سه میلیون واحد صنفی به عنوان توزیع‌کننده، تصمیمی می‌گیرد مطمئن باشد تصمیمش مطالبات همه ذی‌نفعان را در نظر می‌گیرد.» (م. ۱۶، م. ۷).

۲-۴-۱- چالش‌ها و مضار

۱-۴-۲-۱- ضربه به هویت ساختاری

به باور مخالفان، ادغام در حوزه تجارت بدون صیانت از هویت نهادهای و انسجام مأموریتی به تضعیف جایگاه مستقل بازرگانی انجامید. این تغییر عمدتاً صوری و فیزیکی بوده و با حفظ مدیریت‌های موازی از یکپارچگی ساختاری بازمانده است. فقدان اتصال ارگانیک میان وظایف تولیدی و تجاری، همراه با افت انگیزه سرمایه انسانی متخصص، انسجام راهبردی را کاهش داده و کیفیت تصمیم‌گیری را تحت‌الشعاع قرار داده است. چنان‌که یکی از خبرگان تأکید می‌کند: «بعد از ادغام، علاوه بر ضربه خوردن هویت بازرگانی، سرمایه انسانی متخصص این حوزه نیز تضعیف شد.» (م. ۱۵).

۲-۴-۲- افزایش ناکارآمدی ساختاری

ادغام شتاب‌زده و بدون طراحی دقیق، نه تنها اهدافی چون ارتقای کارایی و حمایت متوازن از ذی‌نفعان را محقق نکرد، بلکه با تضعیف تنظیم بازار و انسجام سیاستی، الگوی واردات را به سود کالاهای مصرفی و به زیان واردات سرمایه‌ای ضروری تغییر داد. این روند، ظرفیت تولید داخلی و امنیت اقتصادی را کاهش داده و با اتلاف منابع، اجرای اصلاحات را دشوار ساخته است. چنان‌که یکی از مشارکت‌کنندگان تصریح کرد: «در رویه فعلی

شاهد کاهش حمایت از مصرف کننده، تضعیف واردات سرمایه‌ای ضروری برای خطوط تولید و هم‌زمان افزایش واردات غیرضروری هستیم» (م.۱۳).

۳-۲-۴-۱- افزایش وجه تصدی‌گری

یکی از نقدهای کلیدی به الگوی ادغامی، بی‌توجهی به ضرورت گذار دولت از تصدی‌گری عملیاتی به نقش سیاست‌گذار و تنظیم‌گر است. تداوم مالکیت و مدیریت مستقیم بر بخش بزرگی از بنگاه‌های زیرمجموعه صمت، تمرکز دولت را از سیاست‌گذاری کلان منحرف کرده و ظرفیت حکمرانی را محدود ساخته است. کارآمدی ساختاری تنها زمانی ممکن است که دولت با واگذاری امور اجرایی بر جهت‌دهی سیاست‌های کلان متمرکز شود. چنان‌که یک خبره تأکید می‌کند: «این حجم از درگیری عملیاتی با مدیریت بنگاه‌ها عملاً ظرفیت دولت را از برنامه‌ریزی بلندمدت منحرف می‌کند و فرصت اصلاحات ساختاری در تجارت را محدود می‌سازد» (م.۸ و م.۳).

۴-۲-۴-۱- بی‌ثباتی ساختاری

برآیند تجربه ادغام، به‌زعم منتقدان، فاصله‌ای آشکار با اهداف اولیه دارد. به‌جای کاهش ناهماهنگی به تشدید تشتت سازمانی، پیچیدگی مدیریتی و موازی‌کاری میان زیرمجموعه‌ها انجامیده است. نتیجه آن، سیاست‌گذاری‌هایی ناپایدار و وابسته به سلايق فردی وزرا و سازمان‌هاست که فضای کسب‌وکار را بی‌ثبات کرده و قدرت برنامه‌ریزی فعالان اقتصادی را سلب می‌کند. به‌زعم یکی از خبرگان «بخش عمده‌ای از تصمیمات اکنون به‌صورت سلیقه‌ای و بسته به شخص وزیر است و ثبات رویه نداریم؛ این یعنی فعال اقتصادی نمی‌تواند برای شش ماه آینده برنامه‌ریزی کند» (م.۱۴). این بی‌ثباتی و تعارض مقررات، در کنار تعدد مراکز تصمیم‌گیری، به گفته یکی از مشارکت‌کنندگان، «سرگردانی فعالان اقتصادی و صدور بخشنامه‌های متعارض، بدون پاسخگویی مشخص» را رقم زده است (م.۲۰).

۵-۲-۴-۱- تضعیف محورهای استراتژیک

به باور منتقدان در رویه ادغام شاهد حاشیه‌نشینی حوزه‌های راهبردی چون سیاست‌گذاری صادرات محور و توسعه صنایع معدنی هستیم. این فقدان تمرکز نهادی، ظرفیت طراحی راهبردهای مستقل را تضعیف و پیوند سیاست‌ها با شاخص‌های رقابت‌پذیری جهانی را سست کرده است. به‌خصوص در بخش معدن، غلبه نگاه صنعتی و تجاری کوتاه‌مدت، باعث افت پیگیری طرح‌های توسعه‌ای و کاهش منابع حمایتی شده است. چنان‌که یکی از خبرگان تأکید می‌کند: «توسعه معادن و صنایع معدنی که جایگزینی بالقوه برای اقتصاد نفتی کشور است، پس از ادغام به شکل مشهودی کم‌رنگ شده است.» (م. ۳ و م. ۵).

۶-۲-۴-۱- ناپایداری و بی‌ثباتی سیاستی

از آسیب‌های بارز ساختار ادغامی، غلبه تصمیمات خلق‌الساعه و فاقد پشتوانه است که ثبات سیاستی را به شدت تضعیف کرده است. این ناپایداری، پیش‌بینی‌پذیری محیط اقتصادی را کاهش داده، ریسک سرمایه‌گذاری را افزایش می‌دهد و دسترسی پایدار به بازارهای صادراتی را تهدید می‌کند. مصادیق میدانی مانند آزاد و ممنوع شدن‌های پی‌درپی واردات و صادرات یا تغییرات ناگهانی در سیاست‌های تجاری، بیانگر فقدان فرایندهای شفاف و قابل اتکای تصمیم‌سازی‌اند. چنان‌که یک خبره می‌گوید: «یک روز واردات را آزاد می‌کنند، فردا ممنوع می‌شود؛ هیچ‌کس نمی‌داند باید چه برنامه‌ای بچیند!» (م. ۱۱ و م. ۱۴).

۷-۲-۴-۱- نابسامانی در نظام توزیع

ادغام وزارتخانه‌ها در عمل به گسترش ساختاری عریض اما کم‌اثر در مدیریت بازرگانی کشور منجر شد. در این چارچوب، مأموریت‌های تخصصی در دل مجموعه‌ای پراکنده و فاقد تمرکز مستحیل گردید و پیامد آن، تضعیف نظارت مؤثر بر بازار، سیاست ارزی و نظام توزیع بود. این وضعیت بستری برای شکل‌گیری زنجیره‌ای ناکارآمد فراهم آورد که زمینه‌ساز گسترش واسطه‌گری، رانت‌جویی و فساد ساختاری شد. ابهام در مرزبندی مسئولیت‌ها و غلبه فرهنگ دفع تقصیر، موجب شده که هیچ نهادی مسئولیت نهایی اختلالات را نپذیرد و تصمیمات، عموماً دیر هنگام و بدون پشتوانه کارشناسی اتخاذ شوند.

به تعبیر یکی از خبرگان «دستگاه‌ها پیوسته مشکل را به گردن یکدیگر می‌اندازند؛ درحالی‌که نظام توزیع کشور فاسد شده و سودهای کلان از منابع دولتی به جیب گروهی محدود در زنجیره توزیع می‌رود» (م.۱۲).

این تجمیع ناهمگون با توجه به تفاوت ماهوی حوزه‌ها، بحران ساختاری ایجاد کرده و به کاهش کیفیت سیاست‌گذاری، افت حساسیت سیستم نسبت به نیازهای ذی‌نفعان و محدود شدن ظرفیت راهبری کلان انجامیده است. حجم بالای وظایف اجرایی و فشار موضوعات روزمره نوعی شبه فلج مدیریتی پدید آورده است. همان‌گونه که یک خبره توضیح می‌دهد: «حداقل ۶۶ واحدهای صمت به صورت مستقیم با وزیر در ارتباط‌اند که این امر نظارت و سیاست‌گذاری مؤثر را ناممکن ساخته است» (م.۱۵). به زعم یکی از دیگر خبرگان «وزیر و قائم‌مقام بازرگانی به جای تمرکز بر سیاست‌گذاری کلان، ناچارند از یک ماه مانده به عید نگران قیمت سیب و پرتقال و پیش از رمضان پیگیر نرخ زولیا و بامیه باشند» (م.۲۰).

۸-۲-۴-۱- آشفته‌گی نهادی

الگوی ادغامی به شکل‌گیری فضایی پر آشوب در سیاست‌گذاری تجاری انجامیده است. فقدان تقسیم کار شفاف، نبود سامانه‌های یکپارچه اطلاعاتی و ضعف تخصصی نیروها، کیفیت گزارش‌های نظارتی را کاهش داده و اعتبار مواردی همچون کارایی و اثربخشی را مخدوش کرده است. به گفته یکی از مدیران «در برخی موارد، اختلاف ۳۷۰ درصدی بین آمار نهادهای متولی نظارت وجود دارد؛ کارایی نیروها بیشتر از ۲۰ درصد ارزیابی نمی‌شود و مشکل فقط کمبود نیرو نیست.» (م.۱۳ و م.۱۵). سیاست‌گذاری‌های جزیره‌ای، توان ساختار را در مقابله با احتکار، قاچاق و بحران‌های بازار به شدت محدود ساخته و تعارضات نهادی در نظام قیمت‌گذاری را تشدید کرده است؛ چنان‌که یک خبره تصریح می‌کند: «تعدد نهادی در نظام قیمت‌گذاری موجب ناکارآمدی سیستم شده است» (م.۲۱). از نگاه کارشناسان، عبور از این وضعیت نیازمند بازآفرینی مأموریت‌های بازرگانی بر پایه حکمرانی داده، هوشمندسازی رصد بازار و ایجاد داشبوردهای مدیریتی ملی است تا سیاست‌گذاری کلان تجارت و تنظیم بازار محقق شود (م.۹ و م.۸).

۵-۱- الگوی ارتقای سازمان توسعه تجارت

سازمان توسعه تجارت به عنوان یکی از مهم ترین نهادهای نقش آفرین در تجارت خارجی کشور، زیرمجموعه وزارت صمت فعالیت می کند و مأموریت اصلی آن تسهیل، توسعه و تقویت تجارت با محوریت صادرات غیرنفتی است. ریشه های این سازمان به تأسیس «مرکز توسعه صادرات» در سال ۱۳۴۵ بازمی گردد که با تصویب مجلس شورای ملی وقت آغاز به کار کرد. سپس اساس نامه آن در سال ۱۳۴۶ به تصویب هیئت وزیران رسید و در سال ۱۳۴۸ دستخوش اصلاحاتی شد که به دنبال آن، هیئت عامل جایگزین هیئت مدیره و رئیس کل جایگزین مدیرعامل گردید. در نهایت بر اساس مصوبه شورای عالی اداری در سال ۱۳۸۲، مرکز توسعه صادرات با معاونت بازرگانی خارجی وزارت بازرگانی و مرکز تهیه و توزیع کالا، ادغام و سازمان جدیدی تحت عنوان «سازمان توسعه تجارت» شکل گرفت. این سازمان به عنوان معاونت وزارت صمت، مأموریت هایی چون راهبری توسعه صادرات غیرنفتی، افزایش سهم کشور در تجارت جهانی، بهبود تراز تجاری، نوسازی ساختارهای بازار، تقویت ظرفیت ها و توان رقابتی محصولات و خدمات صادراتی و حضور مؤثر در بازارهای هدف را دنبال می کند.

۱-۵-۱- منافع و مزایا

۱-۵-۱-۱- مرجعیت سیاستی و نظارتی

راه حل پیشنهادی حامیان این الگو، استقرار مرجعیت سیاستی و نظارتی واحد با جایگاه حاکمیتی همچون معاونت ملی توسعه تجارت ذیل ریاست جمهوری است که بتواند اجماع سیاستی، وحدت فرماندهی و انسجام ساختاری را برقرار و نقش «کلیدگردان روندهای تجاری» را ایفا کند. از منظر این دیدگاه، چنین نهادی با تمرکز اختیارات از پراکندگی و سیاست گذاری متناقض پیشگیری کرده و مسیر گذار از ملوک الطوائفی نهادی به نظامی منسجم را هموار می سازد. چنان که یک خبره تصریح می کند: «تا وقتی یک مرجع سیاستی واحد با اختیار و جایگاه حاکمیتی شکل نگیرد، تصمیمات تجاری کشور همچنان پراکنده، متعارض و بی ثبات باقی می ماند.» (م. ۱۹ و م. ۲۳).

۲-۱-۵-۱- چابکی حکمرانی

از دیدگاه حامیان این الگو، پیش شرط واکنش هوشمندانه و به موقع به تحولات سریع محیطی، رهایی از بروکراسی های موازی و ساختارهای کُند است. آنان تأکید می کنند که پراکندگی فعلی، امکان اقدام پیش نگرانه و مقتدرانه را کاهش داده است. استقرار یک مرجعیت بالادستی مقتدر با کوتاه سازی مسیرهای سازمانی و حذف گلوگاه های ارتباطی، سرعت اصلاح، اقدامات پیشگیرانه و پاسخ به شوک ها یا فرصت های تجاری را به طور چشمگیری افزایش داده و حکمرانی را پویا و آینده نگر می کند. به تعبیر یکی از خبرگان «باوجود فرایندهای موازی میان دستگاه ها، تصمیم گیری حتی برای مسائل فوری ماه ها طول می کشد!» (م. ۱۸). در واقع چابکی، ریسک تأخیر راهبردی را کاهش داده، تاب آوری تجاری را ارتقا می بخشد و سازگاری ساختار با تحولات بازار و فشارهای ناگهانی را تضمین می کند.

۳-۱-۵-۱- توسعه درونزا و پایش مستمر

گذار از سیاست گذاری واکنشی به حکمرانی هوشمند و تاب آور در گرو رویکردی «درونزا» و مبتنی بر پایش مداوم بازارها است. در این چارچوب، رصد مستمر تحولات جهانی، دریافت بازخورد از جریان های تجاری و تحلیل داده های زنجیره ارزش پیش از تبدیل مسائل به بحران، مبنای برنامه ریزی و اصلاحات قرار می گیرد. چنین رویکردی که از مجرای قدرت بالادستی می گذرد، تدوین سیاست های بلندمدت را تقویت می کند و امکان واکنش پیش دستانه را نیز فراهم می سازد. به تعبیر یکی از خبرگان: «توسعه نباید صرفاً به دستورالعمل های بالادستی گره بخورد. قدرت واقعی یک سازمان توسعه گر نه در افزودن دفاتر و تیم های جدید، بلکه در ایجاد یک سیستم پایش، تحلیل و بازخورد مستمر است؛ سیستمی که بر تحلیل های واقع گرایانه استوار باشد» (م. ۱۰ و م. ۱۹).

۴-۱-۵-۱- بهبود پاسخگویی و شفافیت سیاستی

در حکمرانی تجاری، ارتقای پاسخگویی و شفافیت سیاستی پیش شرط حذف رانت، مهار تعارض منافع و ارتقای اعتماد نهادی است. الگوی ارتقای سازمان توسعه تجارت با نظارتی

فعالانه، ارزیابی رسمی و جریان شفاف داده‌ها، بستر پایش مداوم و مستندسازی تصمیمات را فراهم می‌سازد. این انسجام اطلاعاتی و شفاف‌سازی بین دستگاهی به تدریج زمینه‌های رانتهی را خشکانده و جای آن را به کارآمدی، عدالت تصمیمی و تقویت سرمایه اجتماعی می‌دهد. به گفته یکی از خبرگان «در مدل نظارت و ارزیابی از بالا، علاوه بر کاهش موازی‌کاری میان دستگاه‌ها، مدیران را ملزم می‌کند تا درباره پیامد سیاست‌ها به طور مستقیم پاسخگو باشند.» (م. ۱۴ و م. ۶).

۵-۱-۵-۱- ظرفیت راهبری ملی

حامیان الگوی ارتقای نهادی، ضعف را در فقدان بهره‌گیری از ابزارهای کلیدی راهبری سیستم تجاری می‌دانند. هرچند دفاتر مقررات صادرات و واردات و نظام تعرفه‌گذاری در وزارت صمت متمرکز شده‌اند، اما به دلیل نبود مرجعیت مقتدر و رویکرد داده‌محور، کارکردی عمدتاً منفعلانه و روزمره یافته‌اند. انتقال اختیارات و ابزارهای تنظیم‌گری به یک مرجع ملی مقتدر، امکان سیاست‌گذاری صادرات‌محور، واکنش چابک به شوک‌ها و انسجام راهبردی را فراهم می‌کند. به تعبیر یکی از خبرگان: «تا زمانی که ابزارهای مقررات‌گذاری، بدون راهبرد ملی باقی بماند و هر بار با مصلحت‌اندیشی بخشی یا واکنش فصلی به بحران‌ها به کار گرفته شود، کشور نمی‌تواند سیاست تجاری داشته باشد.» (م. ۱۹ و م. ۲۱).

۶-۱-۵-۱- ارتقای ظرفیت‌های بین‌المللی

مشروعیت و اثرگذاری بین‌المللی کشورها در تجارت، حاصل پیوند اقتدار ملی با تعامل هدفمند در نهادهای جهانی است. فقدان مرجع مقتدر، موجب گسست میان دولت، راین‌های تجاری و بازارهای هدف و در نهایت تضعیف جایگاه کشور در شبکه تجارت فراملی شده است. با ایجاد «معاونت ملی توسعه تجارت» به عنوان کانون راهبری می‌توان این پیوند را ترمیم کرده و عملکرد راین‌ها را بر اهداف سنجش‌پذیر و استراتژی‌های ورود به بازارهای اولویت‌دار متمرکز می‌سازد. چنین ساختاری با همسوسازی و توسعه روابط تجاری پایدار بر مبنای مزیت‌های رقابتی، دفاع فعال از منافع کشور در مجامع فرامرزی را

تقویت می‌کند. به تعبیر یکی از خبرگان «تا زمانی که رایزن‌های تجاری بر اساس تدبیر ملی و راهبرد واحد عمل نکنند و بازارهای هدف کشور بر مبنای منافع مشترک تعیین نشود، فرصت نفوذ مؤثر در تجارت منطقه‌ای و ارتقای برند ملی از دست خواهد رفت» (م.۲۲).

۷-۱-۵-۱- ایجاد زبان مشترک سیاستی

الگوی ارتقای نهادی با استقرار یک «سازمان ملی» در جایگاه بالادستی و ایفای نقش میانجی فعال، بستر تعامل هدفمند و کاهش اصطکاک را فراهم می‌کند. حضور مستمر این سازمان در شوراها و کارگروه‌های فرابخشی همراه با رصد پیش‌دستانه موضوعات و شناسایی زودهنگام نقاط اختلال خیز در سیستم تجاری، امکان پیشگیری از بحران و تبدیل رقابت نهادی به همکاری سازنده را مهیا می‌سازد. چنان که یکی از خبرگان تأکید می‌کند: «سازمان ملی اگر در جلسات شورای عالی صادرات فعال داشته باشد، جلوی بسیاری از دوباره‌کاری‌ها را می‌گیرد. در بلندمدت، همین پیگیری مستمر، زبان مشترک سیاستی خلق می‌کند.» (م.۹ و م.۱۸).

۸-۱-۵-۱- سیاست‌گذاری هوشمند با نگاه ژئوپلیتیکی

حامیان ارتقای سازمان توسعه تجارت بر این باورند که این الگو با استقرار ساختاری نوین و هوشمند، چرخه تصمیم‌گیری‌های مقطعی را می‌شکند و سیاست‌گذاری را بر بنیان رصد مستمر بازارها، تحلیل دقیق داده‌ها و پایش تحولات ژئوپلیتیکی استوار می‌سازد. در این رویکرد، هدایت تجارت بر پایه سناریوهایی منطبق با منافع ملی و اقتضائات منطقه‌ای و بین‌المللی انجام می‌گیرد؛ مسیری که آمادگی در برابر شوک‌ها، مدیریت ریسک و بهره‌گیری از هم‌افزایی‌های تجاری را ممکن می‌کند. به تعبیر یکی از مدیران ارشد، «سیاست‌گذاری تجاری باید بر اساس داده و نقشه ژئوپلیتیکی عمل کرد، وگرنه هر بار موج جدیدی که می‌آید، بازار و تصمیم‌گیرندگان را غافلگیر می‌کند» (م.۲۱). از طرفی حکمرانی نوین تجاری مستلزم پایش مداوم و ارزیابی نظام‌مند سیاست‌هاست تا از طریق ایجاد چرخه سیاست‌گذاری یادگیرنده، پویایی و خود اصلاحی ساختار تضمین شود.

تجربه‌های ناکام گذشته نشان داده‌اند که فقدان سازوکار بازبینی به تکرار خطا و فاصله‌گیری از اهداف ملی می‌انجامد. در این الگو، هر سیاست همانند آزمایش اجتماعی با سنجش میدانی، واکاوی داده‌های واقعی و دریافت بازخورد ذی‌نفعان، بررسی و در صورت لزوم بی‌درنگ اصلاح می‌شود. چنان‌که یکی از خبرگان تأکید می‌کند: «هیچ سیاست موفق‌بدون پالایش امکان تداوم ندارد. سیاست‌گذار باید بداند سیاستش تا کجا جواب داد، کجا و چرا گیر کرد و کی باید مسیر را اصلاح کند.» (م. ۲۲).

۲-۵-۱- چالش‌ها و مضار

۱-۲-۵-۱- افزایش مداخلات غیرتخصصی

به باور منتقدان، یکی از مخاطرات الگوی ارتقای نهادی سازمان توسعه تجارت، قرارگرفتن در معرض سیاسی‌شدن فرایندها و تصمیمات کلیدی است. استقرار این نهاد ذیل ریاست جمهوری با اختیارات ویژه، پیوندی مستقیم میان تحولات سیاستی سطح کلان و فرایندهای تخصصی برقرار کرده و زمینه نفوذ رانت و تغییرات شتاب‌زده متأثر از دولت‌های جدید را فراهم می‌آورد. چنین وضعیتی می‌تواند به تضعیف استقلال کارشناسی، توقف برنامه‌های بلندمدت و انتصاب‌های کوتاه‌نگرانه بینجامد. چنان‌که یکی از خبرگان هشدار می‌دهد: «اگر سازمان ملی توسعه تجارت بازیچه تغییرهای سیاسی و بی‌ثباتی مدیریتی شود، تمرکز نهادی منشأ تشنگی و بی‌برنامگی تازه خواهد بود» (م. ۱۰).

۲-۲-۵-۱- افزایش بروکراسی و بار مقرراتی

به باور منتقدان، اجرای این الگو به تشدید بار مقرراتی منجر می‌شود. تجربه تحولات اداری کشور نشان داده است که هرگونه تشکیل سازمانی جدید اگر با حذف گره‌های اداری و ساده‌سازی فرایندها همراه نباشد، غالباً زنجیره تصمیم‌گیری را طولانی‌تر کرده و انباشت مقررات را تشدید می‌کند. این روند، علاوه بر افزایش هزینه‌های مالی و زمانی، بستر سوءاستفاده از امضاهای طلایی را فراهم می‌سازد. چنان‌که یکی از خبرگان می‌گوید: «تشکیل این سازمان می‌تواند بسیاری از مجوزها را برای برخی حذف کند و بساط امضاهای طلایی را توسعه دهد.» (م. ۴).

در غیاب پیوست حل تعارض نهادی، خطر بازتولید و تشدید اصطکاک‌های پیشین را نیز در پی دارد. در این باره یک پژوهشگر هشدار می‌دهد: «بدون فرایند نظام‌یافته رفع اختلاف و مشارکت‌سازی ذی‌نفعان، مرجع متمرکز جدید ممکن است محفلی برای شکل‌گیری زدوبند باشد» (م.۱۷).

۳-۲-۵-۱- تضعیف شفافیت و پاسخگویی

به‌زعم مخالفان، شواهد تطبیقی و یافته‌های میدانی نشان می‌دهد که این الگو در غیاب سازوکارهای کنترلی، ممکن است به تقلیل شفافیت عملیاتی و کاهش کیفیت پاسخگویی در لایه‌های اجرایی بینجامد. بخش مهمی از شفافیت واقعی، در تعاملات روزمره مدیران میانی با ذی‌نفعان شکل می‌گیرد؛ جایی که نظام‌های غیرمتمرکز امکان ارزیابی مستقیم را فراهم می‌آورند. حذف یا تضعیف این مکانیسم‌ها مشروعیت و کارآمدی تصمیمات را فرسایش می‌دهد و خطر گسترش فساد اداری، رانت اطلاعاتی و سلیقه‌گرایی را افزایش می‌دهد. همان‌طور که یکی از خبرگان تصریح می‌کند: «مرکزیت قدرت همیشه تضمین شفافیت نیست؛ گاهی شفافیت واقعی در تعاملات روزمره و پاسخگویی‌های محلی شکل می‌گیرد که با تمرکزگرایی محو یا تضعیف می‌شود» (م.۱۶). علاوه بر این، تفاوت در سطح نظارت پارلمانی نیز مؤثر است؛ چنان‌که گفته شده است: «اگر ساختار وزارتخانه باشد، وزیر توسط مجلس بازخواست می‌شود، اما در ساختار سازمانی زیر نظر رئیس‌جمهور، این ضمانت نظارتی وجود ندارد و پرسش از رئیس‌جمهور هم پرهزینه‌تر است» (م.۱۰).

۴-۲-۵-۱- عدم مشارکت ذی‌نفعان

یکی از انتقادات به این الگو، خطر فرسایش اعتماد میان شبکه ذی‌نفعان است. تمرکز اقتدار تصمیم‌گیری، پیوندهای افقی را تضعیف کرده و حس تعلق جمعی را کاهش می‌دهد. سرمایه اجتماعی در این حوزه صرفاً مجموعه ارتباطات فردی نیست، بلکه شامل اعتماد متقابل، همکاری و انباشت تجربه مشترک میان تجار، اتاق‌های بازرگانی و دستگاه‌های اجرایی است. نادیده گرفتن این بستر، می‌تواند بدنه اصلی کنشگران تجاری را به حاشیه

رانده، حس پردشدگی و بی‌اثر بودن در تصمیمات کلان را تقویت کند؛ پیامدی که در قالب مقاومت‌های پنهان، کنش حداقلی در اجرا و در سطحی عمیق‌تر، تقابل نهادی و شکاف میان بخش خصوصی و دولت بروز می‌یابد. همان‌طور که یکی از خبرگان هشدار می‌دهد: «فرایندهای تصمیم‌گیری چنانچه مشارکتی نباشد، اعتماد سیستم تجاری دچار آسیب جدی می‌شود.» (م. ۲۳).

۵-۲-۱-۵-۱- تقلیل سیاست‌گذاری به امور اجرایی

یکی دیگر از دغدغه‌های اصلی منتقدان خطر «انحراف اداری» است؛ وضعیتی که در آن، قدرت متمرکز، نهاد سیاست‌گذار را به تدریج از مأموریت راهبردی‌سازی دور کرده و درگیر حل و فصل امور جاری می‌سازد. غلبه مسائل روزمره بر وظایف تحلیلی و سیاستی، سازمان را به نهادی منفعل و گرفتار روزمرگی می‌کشاند. بی‌توجهی به این مقوله، نهاد سیاست‌گذار را به دستگاه اجرایی و بی‌انعطاف بدل می‌کند که توان تحلیل روندهای کلان و سازگاری با تحولات تجارت بین‌الملل را از دست می‌دهد. به‌زعم یکی از خبرگان «شکل‌گیری هرگونه ابرنهاد در حوزه تجارت خارجی زمانی معنا می‌یابد که خطوط مرزی دقیق میان کارکردهای سیاستی و اجرایی ترسیم و پایش شود.» (م. ۲۴).

۱-۶- تحلیل داده‌های کمی

در فاز دوم پژوهش و به جهت دریافت بازخورد از جامعه علمی گسترده‌تر، سنجش کمی با استفاده از پرسش‌نامه انجام شد. به‌منظور پابندی به اصول روایی سازه و مستندسازی پیوند میان چارچوب نظری، داده‌های کیفی و ابزار سنجش کمی، نداشت شاخص‌های پژوهش با گزیده‌ای از گویه‌های پرسش‌نامه به همراه منابع نظری و تجربی مرتبط در جدول زیر ارائه شده است. این جدول نشان می‌دهد که هر یک از شاخص‌های ظرفیت نهادی چگونه از نتایج مرحله کیفی (تحلیل مضمون مصاحبه‌ها) و یا ادبیات علمی استخراج شده و به گویه‌های قابل اندازه‌گیری در مقیاس لیکرت تبدیل شده است.

جدول ۵. جدول نگاشت شاخص‌ها، گویه‌ها و منابع

شاخص‌ها	بخشی از گویه‌ها	منابع
یکپارچگی و انسجام سیاست‌گذاری تجاری	«سیاست‌های تجاری بین همه دستگاه‌های ذی‌ربط به صورت هماهنگ، سازگار و بدون تعارض اجرا می‌شود.»	یافته کیفی: م. ۱۹، م. ۲۰ / ادبیات: Bouckaert et al., 2010
نقش راهبری یکپارچه و سیستماتیک تجاری	«یک مرجع واحد و مقتدر برای هدایت و هماهنگی کل نظام تجارت خارجی وجود دارد.»	یافته کیفی: م. ۱۲، م. ۱۳ / چارچوب: Knight (سطح کلان ظرفیت نهادی)
روند و کیفیت شناسایی و صورت‌بندی مسئله در سیاست‌گذاری تجاری	«مسائل کلیدی تجارت خارجی با مشارکت ذی‌نفعان و بر اساس شواهد دقیق شناسایی و تعریف می‌شود.»	یافته کیفی: م. ۶ / چارچوب: Lasswell, 1956; Jann & Wegrich, 2006
ضمانت اجرا و اقتدار نهادی	«تصمیمات و مصوبات حوزه تجارت خارجی دارای ضمانت اجرایی قوی و الزام‌آور برای همه دستگاه‌هاست.»	یافته کیفی: م. ۱۰، م. ۹ / ادبیات: Fukuda-Parr, 2002
قدرت سیاست‌گذاری و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای	«نهاد متولی توان طراحی و اجرای موفق برنامه‌های توسعه‌ای تجارت خارجی را دارد.»	یافته کیفی: م. ۱۶ / چارچوب: Grindle & Hilderbrand, 1995
چابکی و واکنش سریع به مسائل و بحران‌ها	«در مواجهه با تغییرات بازار یا بحران‌ها، تصمیمات تجاری سریع و به‌موقع اتخاذ و اجرا می‌شود.»	یافته کیفی: م. ۲۰، م. ۱۸ / ادبیات: OECD, 2021
تسهیل تجارت، کاهش تشریفات زائد و حذف بروکراسی	«فرایندهای اداری و مجوزدهی در تجارت خارجی ساده، کوتاه و شفاف انجام می‌شود.»	یافته کیفی: م. ۱۷ / چارچوب: World Bank Doing Business
مشارکت مؤثر بخش خصوصی	«بخش خصوصی نقش واقعی و مؤثر در تصمیم‌گیری‌های کلان تجارت خارجی دارد.»	یافته کیفی: م. ۱۷ / ادبیات: UNDP, 2009
شفافیت فرایندها و پاسخگویی نهادی	«فرایندها و تصمیمات تجاری شفاف بوده و مسئولان پاسخگوی نتایج عملکرد خود هستند.»	یافته کیفی: م. ۶، م. ۱۴ / چارچوب: Bovens et al., 2014

ادامه جدول ۶.

منابع	بخشی از گویه‌ها	شاخص‌ها
یافته کیفی: م. ۳ / ادبیات: Christensen & Læg Reid, 2007	«ساختار و قوانین حوزه تجارت خارجی قابلیت اصلاح و تطبیق با شرایط جدید را دارند.»	امکان اصلاح ساختاری و قانونی
یافته کیفی: م. ۹ / چارچوب: Lagreid & Rykkja, 2015	«مرزبندی مسئولیت‌ها در نهادهای تجاری شفاف است و از تداخل وظایف جلوگیری می‌شود.»	جلوگیری از موازی‌کاری نهادهای و تداخل مأموریت‌ها
یافته کیفی: م. ۲۲ / ادبیات: WTO, 2020	«نهاد متولی توان گسترش روابط تجاری و بازاریابی محصولات در بازارهای جهانی را دارد.»	توانمندی دیپلماسی اقتصادی و بازاریابی بین‌المللی
یافته کیفی: م. ۹، ۱۴ / چارچوب: Hill & Hupe, 2022	«سیاست‌های تجارت خارجی با تغییر دولت‌ها دچار تغییرات ناگهانی و بی‌ثباتی نمی‌شود.»	ثبات و ماندگاری سیاست‌ها در شرایط تغییر دولت‌ها
یافته کیفی: م. ۱۱ / ادبیات: Lipsky, 1980	«سیاست‌های مصوب به طور کامل و بی‌کم‌وکاست در میدان اجرا می‌شود.»	کاهش شکاف بین سیاست مصوب و اجرا در میدان
یافته کیفی: م. ۳ / چارچوب: Batley & Larbi, 2010	«ساختار نهادهای توان بازطراحی و تغییر مرزهای سازمانی بر اساس نیازها را دارد.»	انعطاف‌پذیری ساختاری و قابلیت بازآرایی مرزهای سازمانی
یافته کیفی: م. ۲۲ / چارچوب: Dunn, 2018	«سیاست‌های تجاری به طور مستمر پایش و بر اساس نتایج ارزیابی اصلاح می‌شوند.»	پایداری نهادهای و وجود چرخه بازخورد و یادگیری سیاستی
یافته کیفی: م. ۱۰ / ادبیات: Bovens et al., 2014	«بر اجرای سیاست‌ها نظارت مستمر و ارزیابی اثربخش صورت می‌گیرد.»	تضمین نظارت مستمر و ارزیابی اثربخش سیاست‌ها
یافته کیفی: م. ۱۲ / چارچوب: UNDP, 2009	«ساختار نهادهای تجارت خارجی پایدار بوده و تغییرات سازمانی مکرر ندارد.»	ثبات ساختاری و دوام بیشتر در مدیریت تجارت خارجی

تحلیل اولیه داده‌های گردآوری شده پرسش‌نامه نشان داد که از منظر مجموع شاخص‌ها، مدل وزارتخانه تخصصی بازرگانی با میانگین ۳،۰۵ بالاترین امتیاز را کسب کرده و پس از آن سازمان ملی توسعه تجارت با میانگین ۲،۹۷ در مرتبه دوم قرار گرفت. دو مدل شورای عالی صادرات غیرنفتی (۲،۶۱) و وزارتخانه ادغامی صمت (۲،۵۴)

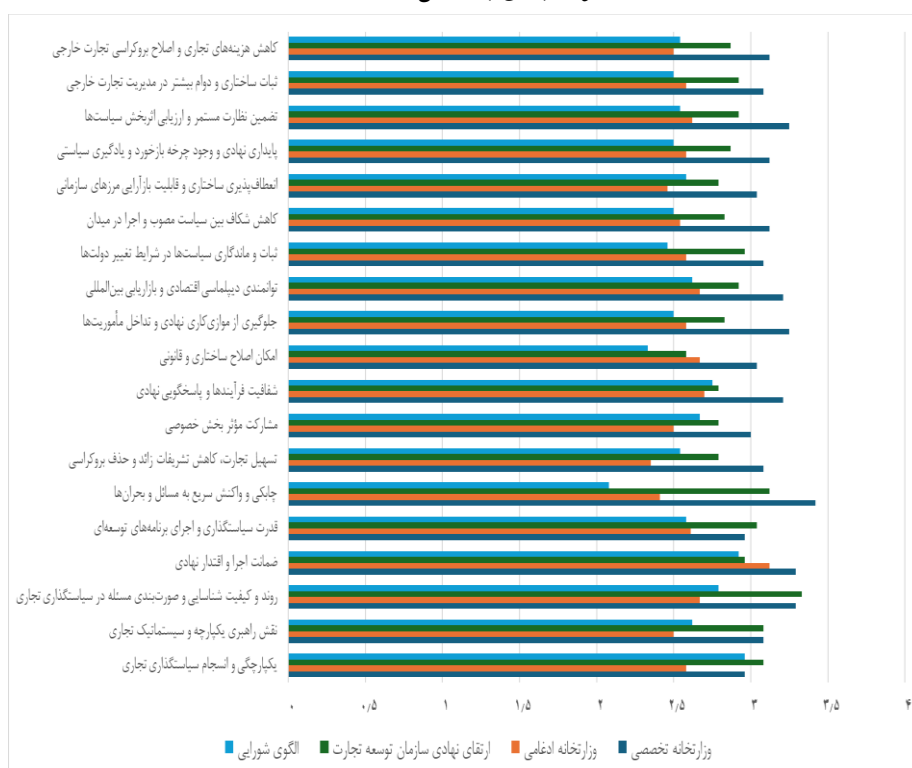
پایین‌ترین رتبه‌ها را به خود اختصاص دادند؛ به بیان دیگر، از نگاه پاسخ‌دهندگان، الگوی وزارتخانه تخصصی بیشترین همخوانی را با الزامات حکمرانی مؤثر در تجارت خارجی دارد. برای ارتقای دقت تحلیل و فراهم‌سازی بستری منسجم جهت مقایسه، میانگین امتیازات هر یک از ۱۹ شاخص ارزیابی در چهار مدل نهادی استخراج شد. این داده‌ها امکان شناسایی الگوهای اشتراک و افتراق عملکردی میان مدل‌ها را فراهم آورده و مبنایی برای تحلیل تطبیقی و استنتاج‌های نهایی پژوهش محسوب می‌شوند.

آزمون تحلیل واریانس یک‌طرفه نشان داد که تفاوت معنادار آماری ($p < 0.05$) صرفاً در سه شاخص چابکی و واکنش سریع به مسائل و بحران‌ها ($F=5.390, p=0.0019$)، توانمندی دیپلماسی اقتصادی و بازاریابی بین‌المللی ($F=6.216, p=0.0007$) و کاهش شکاف بین سیاست مصوب و اجرا در میدان ($F=3.319, p=0.0234$) وجود دارد. آزمون تعقیبی Tukey HSD نیز این برتری را به‌روشنی تأیید کرد که الگوهای وزارتخانه تخصصی و ارتقا سازمان توسعه تجارت در این سه شاخص نسبت به دو مدل دیگر عملکرد بهتری داشتند.

گفتنی است پیش از اجرای آزمون تحلیل واریانس، پیش‌فرض‌های لازم موردبررسی قرار گرفت. نتایج آزمون شاپیرو-ویلک برای باقیمانده‌ها بیانگر نرمال بودن داده‌ها در اغلب شاخص‌ها بود ($\text{Sig.} > 0.05$) و آزمون لون نیز همگنی واریانس‌ها را در بیش از ۹۰ درصد موارد تأیید کرد. در موارد معدود عدم همگنی، از اصلاح Welch استفاده شد. استقلال مشاهدات نیز به واسطه طراحی ابزار و نمونه‌گیری تضمین گردید. همچنین اندازه اثر (η^2) برای شاخص‌های معنادار محاسبه شد که به ترتیب برای «چابکی و واکنش سریع» ۰.۲۱۵ (بزرگ)، «توانمندی دیپلماسی اقتصادی» ۰.۲۴۳ (بزرگ) و «کاهش شکاف سیاست و اجرا» ۰.۱۳۵ (متوسط) به دست آمد. این ارقام بیانگر سهم قابل توجه نوع مدل نهادی در تبیین تغییرات این شاخص‌هاست. این یافته‌ها گویای آن است که تمرکز نهادی، وضوح مأموریت و انسجام ساختاری در این مدل‌ها، ظرفیت واکنش‌پذیری، تعاملات بین‌المللی و ضمانت اجرای سیاست‌ها را به شکل معناداری ارتقا داده است. بررسی پایایی ابزار نیز بیانگر انسجام قابل قبول پرسش‌نامه بود؛ ضریب آلفای کرونباخ برای کل گویه‌ها بیش از

۰۰۷ به دست آمد. بالاترین ضرایب به «چابکی و واکنش سریع» (۰،۸۱۲) و «کاهش شکاف سیاست و اجرا» (۰،۸۴۲) تعلق گرفت و چند بُعد مانند «نقش راهبری یکپارچه» (۰،۴۸۷) و «جلوگیری از موازی کاری نهادی» (۰،۴۵۳) کمتر از معیار مطلوب قرار داشتند که می تواند ناشی از تنوع تفسیر در میان خبرگان باشد.

نمودار ۱. مقایسه میانگین امتیازات شاخص های ارزیابی در چهار الگوی نهادی تجارت خارجی و اولویت بندی به روش TOPSIS



در گام نهایی، برای وزن دهی و رتبه بندی مؤلفه ها، روش تصمیم گیری چندمعیاره TOPSIS با وزن های مساوی اجرا شد. نتایج نشان داد که «ضمانت اجرا و اقتدار نهادی» (۰،۷۷۸) در صدر اولویت ها قرار دارد، پس از آن «روند و کیفیت شناسایی و صورت بندی مسئله» (۰،۶۸۳) و «یکپارچگی و انسجام سیاست گذاری» (۰،۵۹۳) در جایگاه های دوم و سوم ایستادند. در مقابل، شاخص هایی همچون «تسهیل تجارت و حذف بروکراسی»

(۰،۳۲۸) و «امکان اصلاح ساختاری و قانونی» (۰،۲۷۸) کمترین اولویت را کسب کردند؛ واقعیتی که بازتاب‌دهنده دشواری‌های ذاتی اصلاحات بنیادی و الزام‌های پیچیده نهادی در بستر حکمرانی تجاری است. بدین ترتیب، تداوم مسیر بهینه‌سازی ساختار حکمرانی در گرو تقویت ضمانت اجرا، ارتقا کیفیت فرایند شناسایی مسائل و تحکیم انسجام سیاست‌گذاری خواهد بود؛ امری که نه تنها از دل یافته‌های کمی، بلکه در امتداد مضامین مرحله کیفی نیز به عنوان ستون‌های اصلی نوسازی نهادی نمایان می‌شود.

در فرایند اجرای روش TOPSIS، مقادیر ماتریس تصمیم با بهره‌گیری از نرمال‌سازی خطی برداری به ابعاد بی‌مقیاس تبدیل شد و به منظور جلوگیری از سوگیری، وزن همه شاخص‌ها مساوی (۱۹/۱) در نظر گرفته شد. علاوه بر تحلیل اصلی، تحلیل حساسیت در سه سناریو انجام گردید: (۱) افزایش وزن سه شاخص دارای اختلاف معنادار در ANOVA، (۲) کاهش وزن شاخص‌هایی با پایایی پایین (آلفا > ۰،۶) و (۳) استفاده از وزن‌های مبتنی بر میانگین رتبه‌بندی اهمیت از منظر پاسخ‌دهندگان. در هر سه حالت، ساختار رتبه‌بندی کلان شاخص‌ها پایدار ماند و سه شاخص «ضمانت اجرا»، «روند و کیفیت شناسایی مسئله» و «انسجام سیاست‌گذاری» در بالای فهرست باقی ماندند.

بحث و نتیجه‌گیری

یافته‌های پژوهش حاضر آشکار ساخت که معضل حکمرانی تجارت خارجی، حاصل پیوند درهم‌تنیده و چندلایه‌ای از محدودیت‌های ساختاری، ناهماهنگی نهادی و کاستی‌های چرخه سیاست‌گذاری است؛ ضعف‌هایی که در قالب ناهماهنگی نهادی، به شکافی مزمن میان اهداف و نتایج میدانی انجامیده و توان واکنش نظام تجاری را در برابر تغییرات سریع و غیرقابل‌پیش‌بینی محیط تجاری جهانی محدود ساخته است. تحلیل تلفیقی یافته‌های کیفی (تحلیل مضمون) و کمی (آزمون‌هایی نظیر ANOVA و مدل‌سازی TOPSIS) نشان داد که اگرچه هیچ ساختاری از آسیب‌پذیری مصون نیست، اما دو الگوی «وزارتخانه تخصصی بازرگانی» و «ارتقا سازمان توسعه تجارت» در شاخص‌های کلیدی همچون چابکی نهادی، توان دیپلماسی اقتصادی و کاهش فاصله سیاست تا اجرا، برتری معنادار دارند. این برتری، نتیجه هم‌افزایی سه مؤلفه بنیادین است: تمرکز اختیارات که مانع

از پراکندگی تصمیمات می‌شود، انسجام مأموریت که وضوح جهت‌گیری‌های کلان را تضمین می‌کند و اقتدار نهادی که پشتوانه اجرای مؤثر سیاست‌هاست. چنین ترکیبی با مبانی نظری حکمرانی هم‌راستا است؛ به‌ویژه با رویکرد «ظرفیت نهادی» که تأکید دارد سازمان‌های عمومی باید علاوه بر توان فنی، از پایداری سیاسی، استقلال نسبی و قابلیت یادگیری مداوم بهره‌مند باشند.

از منظر سهم نظری، این پژوهش مدلی تحلیلی ارائه می‌کند که دو بُعد ظرفیت نهادی (اداری) و (سیاسی) را در پیوندی نظام‌مند با مراحل چرخه سیاست‌گذاری (طراحی، اجرا، ارزیابی) قرار می‌دهد. این چارچوب، علاوه بر غنای مفهومی ادبیات حکمرانی تجاری، رویکردی کاربردی برای سنجش و مقایسه الگوهای نهادی در بافت‌های مشابه سایر کشورها فراهم می‌آورد. امر جدیدی که بر دانش موجود افزوده شده، تلفیق روش‌شناختی داده‌های کیفی و کمی با ابزارهای تحلیلی تصمیم‌گیری چندمعیاره در ارزیابی تطبیقی ساختارهای حکمرانی تجاری فراهم آورده است؛ فرایندی که در ادبیات داخلی کمتر مورد استفاده قرار گرفته و امکان شناسایی گلوگاه‌های واقعی را فراهم ساخته است.

در بُعد توصیه‌های سیاستی، نتایج پیشنهاد می‌کند که چشم‌انداز سیاستی کشور یا به سمت ایجاد ساختاری متمرکز و چابک در عالی‌ترین سطح اجرایی با قابلیت هدایت کلان، هماهنگی فراگیر و انعطاف‌پذیری بالا در بازمهندسی فرایندها سوق یابد یا بر استقرار یک وزارتخانه تخصصی مقتدر به‌عنوان مرجع سیاست‌گذاری و فرماندهی واحد تجارت خارجی متمرکز شود. در هر دو مسیر، یک نهاد مشورتی و هماهنگ‌کننده دائمی مانند شورای عالی صادرات غیرنفتی می‌تواند تضمین‌کننده استمرار همگرایی و جلوگیری از ناپایداری سیاست‌ها باشد. با این حال، صرف بازطراحی نموداری ساختارها بدون بازنگری پارادایمی در سیاست‌گذاری، تغییرات را به سطح شکلی تقلیل داده و آثار آن را فناپذیر خواهد کرد. گذار از دولت تصدی‌گرا به دولت راهبر، شرط لازم اصلاح نهادی پایدار است؛ دولتی که ضمن استحکام‌بخشی به چارچوب‌های قانونی و نهادی و تعیین سیاست‌های کلان، بخشی از وظایف اجرایی را به بخش خصوصی و نهادهای مدنی واگذار کرده و با کاهش بوروکراسی، زمینه‌ساز ارتقای رقابت‌پذیری و نوآوری شود. در کنار این

تحول ساختاری، سرمایه انسانی توانمند، نظام انگیزشی مؤثر و فرهنگ سازمانی یادگیرنده به عنوان پیش شرط‌های حیاتی باید تقویت گردند؛ چرا که حتی پیشرفته‌ترین ساختارها بدون این زیرساخت‌های نرم به نتایج مطلوب نخواهند رسید.

محدودیت‌ها و مسیرهای آینده پژوهش: این پژوهش بر مبنای داده‌های پیمایشی و نظرات خبرگان شکل گرفت و امکان آزمون میدانی کامل ساختارهای پیشنهادی در عمل را نداشت. همچنین، شاخص‌ها در قالب وزندهی مساوی تحلیل شدند و تغییر وزن‌ها بر اساس شرایط واقعی یا سیاست‌های اولویت‌دار، نیازمند مطالعه‌های تکمیلی است. پیشنهاد می‌شود پژوهش‌های آینده به بررسی شیوه‌های اجرایی‌سازی مدل‌های منتخب، طراحی ساختار تفصیلی آن‌ها، تحلیل پویایی‌های نهادی در بستر حقوقی و سیاسی ایران و ارزیابی هزینه - فایده چنین تغییراتی بپردازند. به‌ویژه مطالعه تطبیقی اجرای این الگوها در کشورهای مشابه می‌تواند بنیانی تجربی برای اصلاحات نهادی ایران فراهم آورد. بدین ترتیب، محصول نهایی پژوهش حاضر از یک سو به عنوان مدلی برای تشخیص و رفع گلوگاه‌های حکمرانی و از سوی دیگر نقشه راه اصلاحات تدریجی و هدفمند معرفی می‌شود؛ مدلی که با توانمندسازی هم‌زمان دولت و بخش خصوصی، می‌تواند زمینه‌ساز ثبات نهادی، انسجام حکمرانی و کارآمدی پایدار تجارت خارجی کشور گردد.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Mohammadreza



<https://orcid.org/0009-0006-9935-4096>

Molaya

منابع

۱. الوانی، مهدی (۱۳۹۹). مدیریت عمومی، (چاپ پانزدهم). تهران: نشر نی.
۲. حریقی، محمد فردین، دائی کریم‌زاده، سعید و شریفی رنانی، حسین (۱۴۰۰). تأثیر اصلاحات نهادی بر تنوع صادرات در کشورهای منتخب در حال توسعه، *مدل‌سازی اقتصادسنجی*، ۶(۵)، ۹۱-۱۲۱.
۳. حسینی رباط، سیده منصوره (۱۳۸۹). تجارت خارجی بازارمحور، روابط بازرگانی بین‌الملل و عملکرد صادراتی (مطالعه موردی: شرکت‌های صادراتی شهر مشهد)، مدیریت بازرگانی، ۲(۴).
۴. قیاسی، محسن، فتحی، بهرام، آبنار، شهید، انیسی، مجید (۱۴۰۴). نقش شاخص‌های حکمرانی و اقتصادی بر سیاست‌های تجاری با رویکرد دلفی فازی، *فصلنامه اقتصاد دفاع و توسعه پایدار*، ۱۰(۳۵)، ۱۸۸-۱۶۳.
۵. غفاری آشتیانی، پیمان، ملکی، رضا (۱۳۹۳). بررسی رابطه بین اعزام هیئت‌های تجاری با عملکرد صادراتی (استان مرکزی ۱۳۸۷-۱۳۹۰). *بررسی‌های بازرگانی*، ۱۲(۶۹)، ۲۲-۳۲.
۶. کمالی، یحیی (۱۳۹۷). روش‌شناسی تحلیل مضمون و کاربرد آن در مطالعات سیاست‌گذاری عمومی، *فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی*، ۳(۴)، ۱۸۹-۲۰۱.
۷. کریمی، محمد، ذوالقدر، یاسر، صحراگرد، مجید (۱۴۰۲). استخراج مسائل راهبردی تجارت خارجی ایران با استفاده از روش دلفی فازی، *فصلنامه نگرش مدیریت راهبردی*، ۱(۳)، ۱۷۵-۲۰۴.
۸. مرکز پژوهش‌های مجلس (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.
۹. محمدی، حسین، فکاری، بهزاد (۱۳۹۴). اثرات زیرساخت‌های نهادی و متغیرهای کلان اقتصادی بر تنوع صادرات ایران، *سیاست‌های راهبردی و کلان*، ۳(۱۱)، ۷۵-۹۴.
۱۰. مولایی نسب، سروین و فوری، حمیدرضا (۱۴۰۳). مدیریت پایانه‌های مرزی زمینی کشور؛ بررسی چالش‌ها و تبیین جایگاه ستاد ملی گذر. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی، ۲۲(۷).

۱۱. مولایاری، محمدرضا (۱۴۰۴). آسیب‌شناسی مسئله گُندی عبور ناوگان در پایانه‌های مرزی: مطالعه موردی مرز بازرگان. تهران: اندیشکده اقتصاد مقاومتی.
۱۲. نریمانی، میثم محمدی ایوانکی، محسن (۱۴۰۱). طراحی الگوی سازمانی متولی توسعه (آژانس راهبر) در ایران - مورد پژوهی وزارت صمت، فصلنامه بهبود مدیریت، ۱۶(۳)، ۸۹-۱۱۹.
۱۳. سرخوش‌سرا، علی، نصراللهی، خدیجه، آذربایجانی، کریم (۱۳۹۹). تحلیل تأثیر عوامل بنیادی و متغیرهای نهادی بر صادرات کشورهای نوظهور (۲۰۰۰-۲۰۱۵): آموزه‌ای برای اقتصاد ایران، پژوهشنامه اقتصادی، ۲۰(۷۷)، ۲۹-۶۵.
۱۴. سعادت‌تی، سارا، کاظمی، مهدی (۱۴۰۰). شناسایی و ارزیابی چالش‌های سامانه جامع تجارت ایران با رویکرد گراند تئوری. دومین کنفرانس بین‌المللی چالش‌ها و راهکارهای نوین در مهندسی صنایع و مدیریت و حسابداری، دامغان.
۱۵. همت‌افزا، امید، احمدی، مسعود، غفاری، رحمان (۱۴۰۳). ارائه الگوی تحلیل خط‌مشی‌گذاری تجارت خارجی کالاهای اساسی در شرایط تحریم اقتصادی، مجلس و راهبرد، ۳۱(۱۱۹)، ۵-۳۶.
16. Batley, R., & Larbi, G. A. (2010). *The changing role of government: The reform of public services in developing countries*. Palgrave Macmillan.
17. Bekkers, V., van Buuren, A., & Gieske, H. (2016). New perspectives in public sector innovation. In T. J. Laske, D. Sørensen, & H. Torfing (Eds.), *Public innovation through collaboration and design* (pp. 13-36). Routledge.
18. Boffa, M., & de Melo, J. (2018). Challenges ahead for trade promotion organizations in Africa (FERDI Working Paper No. 232). Fondation pour les Études et Recherches sur le Développement International; International Trade Centre .
19. Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *Coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. Palgrave Macmillan.

20. Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (Eds.). (2014). *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford University Press.
21. Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
22. Braun, V., & Clarke, V. (2022). *Thematic analysis: A practical guide*. SAGE.
23. Brugère, C., Onzere, S., & Beveridge, M. C. M. (2010). Institutional capacity development in fisheries: Concepts, experiences and lessons. *FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper*, 350, 123-145.
24. Carson, D., & Coviello, N. (1996). Qualitative research issues at the marketing/entrepreneurship interface. *Marketing Intelligence & Planning*, 14(6), 51-58.
25. Carson, D., Gilmore, A., Perry, C., & Gronhaug, K. (2001). *Qualitative marketing research*. SAGE Publications.
26. Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *Transcending New Public Management: The transformation of public sector reforms*. Ashgate.
27. Cohen, J. M. (1995). *Capacity building in the public sector: A focused framework*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
28. Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and conducting mixed methods research* (3rd ed.). SAGE.
29. CUTS International. (2009). Towards more inclusive trade policy making: Process and role of stakeholders in select African countries. CUTS International.
30. Dodaro, S. (1991). Comparative advantage, trade and growth: Export-led growth revisited. *World Development*, 19(9), 1153-1165.
31. Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.

- 32.Fosu, A. K. (1990). Exports and economic growth: The African case. *World Development*, 18(6), 831-835.
- 33.Fukuda-Parr, S. (2002). Capacity for development: New solutions to old problems. In S. Fukuda-Parr, C. Lopes, & K. Malik (Eds.) , *Capacity for development: New solutions to old problems* (pp. 1-21). Earthscan.
- 34.Giovannucci, D. (Ed.). (2000). *National trade promotion organizations: Their role and functions* (Working Paper No. 40265). World Bank .
- 35.Grindle, M. S., & Hilderbrand, M. E. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration and Development*, 15(5), 441-463.
- 36.Hammersley, M. (2001). On ‘systematic’ reviews of research literatures: A ‘narrative’ response to Evans & Benefield. *British Educational Research Journal*, 27(5), 543-554.
- 37.Hernández, J. B., & Fuentes Fresneda, E. (2018). Organizational capacity: Concept and dimensions. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 9(24), 107-126.
- 38.Hill, M., & Hupe, P. (2022). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (4th rev. ed.). SAGE Publications.
- 39.Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (4th ed.). Oxford University Press
- 40.Ibrahim, S. (2020). Capacity building in public sector organizations: Need and strategies. *Journal of Management and Public Policy*, 11(1), 77-92.
- 41.Jann, W., & Wegrich, K. (2006). Theories of the policy cycle. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.) , *Handbook of public policy analysis* (pp. 43-62). CRC Press.
- 42.Jansen, M., & Nordås, H. K. (2004). Institutions, trade policy and trade flows (WTO Working Paper ERSD-2004-02). World Trade Organization.

43. Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. University of Maryland Press.
44. Lembre, T., & Sarapuu, K. (2015). Enhancing policy coordination: Connecting structures and instruments. *Public Administration*, 93(2), 305-320.
45. Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
46. Myanmar Trade Promotion Organization, & Ministry of Commerce. (2018). Roadmap for trade promotion of Myanmar.
47. Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E., & Moules, N. J. (2017). Thematic analysis: Striving to meet the trustworthiness criteria. *International Journal of Qualitative Methods*, 16(1), 1-13.
48. Noyelle, T., & Trang, T. N. (2009). Support to trade promotion and export development in Vietnam (Sida Review 2009:18). Swedish International Development Cooperation Agency.
49. OECD. (2022). Comparative review of trade promotion organisations: Phase 1 report. OECD Publishing.
50. Palinkas, L. A., Horwitz, S. M., Green, C. A., Wisdom, J. P., Duan, N., & Hoagwood, K. (2015). Purposeful sampling for qualitative data collection and analysis in mixed method implementation research. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 42(5), 533-544.
51. Parsons, W. (1995). *Public policy*. Edward Elgar.
52. Peters, B. G., & Guy, B. (2015). Institutional theory in political science: The new institutionalism. Edward Elgar.
53. Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press.

54. Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1983). Policy implementation. In S. Nagel (Ed.), *Encyclopedia of Policy Studies* (pp. 143-169). Marcel Dekker.
55. Sáez, S., Taglioni, D., van der Marel, E., & Hollweg, C. (2021). Valuing services in trade: A toolkit for competitiveness diagnostics. World Bank.
56. Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
57. World Bank. (2010). The World Bank's country policy and institutional assessment. The International Bank for Reconstruction and Development.

References (In Persian)

1. Alvani, S. M. (2020). *Public Administration* (15th ed.). Tehran: Nei Publishing.
2. Ghaffari Ashtiani, P., & Maleki, R. (2014). Examining the relationship between trade missions and export performance (Markazi Province, 2008–2011). *Business Studies*, 12(69), 22–32.
3. Ghiyasi, F., Abnar, Sh., & Anisi. (2025). The role of governance and economic indicators in trade policies: A fuzzy Delphi approach. *Quarterly of Defense Economy and Sustainable Development*, 10(35), 163–188.
4. Harighi, M. F., Dai Karimzadeh, S., & Sharifi Renani, H. (2021). The impact of institutional reforms on export diversification in selected developing countries. *Econometrics Modeling*, 6(5), 91–121.
5. Hematafza, A., Ahmadi, M., & Ghaffari, R. (2024). Providing a model for policy analysis of foreign trade of essential goods under economic sanctions. *Parliament and Strategy Quarterly*, 31(119), 5–36.
6. Hoseini Rabat, S. M. (2010). Market-oriented foreign trade, international business relations, and export performance (Case study: Export companies of Mashhad). Business Management.

7. Kamali, Y. (2018). Thematic analysis methodology and its application in public policy studies. *Public Policy Quarterly*, 3(4), 189–201.
8. Karimi, M., Zolghadr, Y., & Sahragard, M. (2023). Extracting strategic issues of Iran's foreign trade using the fuzzy Delphi method. *Strategic Management Perspective Quarterly*, 1(3), 175–204.
9. Mohammadi, F. (2015). The effects of institutional infrastructure and macroeconomic variables on Iran's export diversification. *Strategic and Macro Policies*, 3(11), 75–94.
10. Molaei Nasab, S., & Fori, H. R. (2024). Management of national land border terminals: Examining challenges and defining the role of the National Transit Headquarters. Monthly Expert Reports of the Islamic Parliament Research Center.
11. Molayari, M. R. (2025). Diagnosing the issue of slow fleet passage at border terminals: The case of Bazargan Border. Tehran: Resistance Economy Think Tank.
12. Narimani, M., & Mohammadi, M. (2022). Designing an organizational model for the development agency in Iran – Case study of the Ministry of Industry, Mine and Trade. *Management Improvement Quarterly*, 16(3), 89–119.
13. Research Center of the Islamic Parliament of Iran. (2022). Analytical report on the new organizational structure of the Ministry of Industry, Mine and Trade with a functional and political approach (Report No. 18516). Office for Energy, Industry and Mine Studies, Industry Group.
14. Sa'adati, S., & Kazemi, M. (2021). Identifying and evaluating the challenges of Iran's Integrated Trade System using grounded theory. Proceedings of the 2nd International 16. Conference on New Challenges and Solutions in Industrial Engineering, Management and Accounting, Damghan, Iran.

15. Sarkhosh-Sara, N., Khadijeh, A., & Azarbaijani. (2020). Analysis of the impact of fundamental and institutional variables on the exports of emerging countries (2000–2015): Lessons for Iran's economy. *Economic Research Quarterly*, 20(77), 29–65.

استناد به این مقاله: مولایاری، محمدرضا، ملک محمدی، حمیدرضا، اشتریان، کیومرث و سلطانی فر، احسان. (۱۴۰۳). ارائه چارچوبی برای بازطراحی الگوهای نهادی حکمرانی تجارت خارجی ج.ا.ایران؛ ارزیابی تطبیقی با رویکرد آمیخته. *مطالعات مدیریت خدمات عمومی*، ۲(۵)، ۶۱–۱۱۸.

doi: 10.22054/spsa.2025.87669.1070



Journal of Studies in Public Service Administration is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License..