

مسلسل: ۱۸۲۳۶
خرداد ۱۴۰۱

مروری بر شکل‌گیری ادبیات دولت توسعه‌گرا: بازاندیشی در نقش و اهمیت آژانس‌های راهبر





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۲۳۶

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مروری بر شکل‌گیری ادبیات دولت توسعه‌گرا؛ بازاندیشی در نقش و اهمیت آژانس‌های راهبر

نام دفتر: مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین: محسن محمدی ایوانکی

ناظران علمی: احمد شعبانی، محمد فاضلی، سیدمحمدرضا سیدنورانی، موسی شهبازی غیائی

اظهار نظرکننده: مهدی رزم‌آهنگ



واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۳/۱۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	۱- جنگ روایت‌ها در مورد معجزه اقتصادی شرق آسیا
۱۲	۲- آیا تجربه شرق آسیا قابلیت انتقال و تکرارپذیری دارد؟
۱۴	۲-۱- بوروکراسی اقتصادی کشورهای شرق آسیا
۱۷	۲-۲- تعامل دولت و بخش خصوصی
۲۰	۳- آژانس راهبر
۲۱	۳-۱- مروری اجمالی بر نمونه آژانس‌های راهبر کلاسیک
۲۱	۳-۱-۱- وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت ژاپن (MITI)
۲۳	۳-۱-۲- هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی (EPB)
۲۴	۳-۱-۳- شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی (CEPD) تایوان
۲۷	۳-۲- آژانس راهبر باید چگونه باشد و چه وظایفی را برعهده گیرد؟
۳۲	۳-۲-۱- نهادهای مورد نیاز برای اجرای موفق سیاست صنعتی
۳۷	۳-۲-۲- نقش آژانس‌های راهبر در بالا بردن ظرفیت نهادی دولت
۴۰	۳-۲-۳- جمع‌بندی
۴۱	۳-۳- آژانس راهبر به‌عنوان یک کانون اثربخشی (PoE)
۴۳	۳-۳-۱- گام‌های ابتدایی برای ایجاد PoE چیست؟
۴۵	۳-۳-۲- PoE‌ها چگونه به‌وجود می‌آیند؟
۵۵	۳-۳-۳- عواملی که سبب استمرار و بقای PoE می‌شود، چیست؟
۵۷	جمع‌بندی
۵۹	منابع و مآخذ



مروری بر شکل‌گیری ادبیات دولت توسعه‌گرا: بازاندیشی در نقش و اهمیت آژانس‌های راهبر

چکیده

پس از محور تاریخی توسعه (اروپای غربی و آمریکای شمالی)، تنها چند کشور شرق آسیا به فاصله چند دهه توانسته‌اند به مجموعه این کشورها بپیوندند. مطالعات زیادی پیرامون تجربه این کشورها شکل گرفته و تلاش کرده‌اند مؤلفه‌های اصلی توسعه سریع شرق آسیا را شناسایی کنند. در این میان دو رویکرد حدی مطرح است؛ رویکرد اول مسیر توسعه شرق آسیا را مبتنی بر دیدگاه‌های بازارمحور و استفاده از آنچه در دهه‌های اخیر تحت عنوان اجماع واشنگتن طرح شده است؛ می‌داند و رویکرد دوم، مسیر توسعه شرق آسیا را مبتنی بر مداخلات جدی‌تر دولت می‌داند؛ این رویکرد تحت عنوان دولت توسعه‌گرا شناخته می‌شود. به نوعی جنگ روایت‌هایی میان این دو رویکرد وجود دارد در مورد توصیف آنچه واقعاً در شرق آسیا رخ داده است. بررسی دقیق مسیر توسعه کشورهای شرق آسیا نشان می‌دهد که بسیاری از اقدام‌های دولت‌ها در این کشورها مغایر با دیدگاه‌های بازارمحور بوده است.

رویکرد دوم، دولتی را توسعه‌گرا می‌داند که توسعه اقتصادی را اولویت اصلی خود به‌طور مستمر بداند، بازار را با ابزارهای تدوین شده و از طریق یک آژانس راهبر که گلچینی از نخبه‌ترین افراد درون بوروکراسی دولتی است، هدایت کند؛ ازسوی دیگر، باب مشاوره و هماهنگی با بخش خصوصی از طریق نهادها و انجمن‌های مشورتی مفتوح باشد و بوروکرات‌های دولتی از طریق بسط یدی که در اختیار دارند، بتوانند اهداف توسعه‌ای دولت را پیش ببرند. به‌نظر می‌رسد این رویکرد کلی در شرق آسیا جاری بوده است.

به بیان دیگر، بوروکراسی اقتصادی و تعامل دولت و بخش خصوصی دو مؤلفه اصلی ادبیات دولت توسعه‌گرا را تشکیل می‌دهند. در این میان، نقش محوری آژانس‌های راهبر در ادبیات دولت توسعه‌گرا مورد تأکید واقع شده است. آژانس راهبر کارکرد اتاق فکر را دارد، مسیر توسعه اقتصادی را ترسیم می‌کند، تصمیم می‌گیرد که برای ارتقای ساختار و افزایش رقابت‌پذیری صنعتی کشور در سطح بین‌المللی کدام صنایع باید وجود داشته باشند و به‌وجود کدام صنایع دیگر نیاز نیست، نوعی اجماع برای برنامه‌های خود در میان بخش خصوصی ایجاد می‌کند و از ابتکار عمل بخش خصوصی حمایت مثبت می‌کند. آژانس راهبر باید مراقب اهداف عملیاتی مانند ایجاد تنوع در صنایع، متنوع‌سازی بازارها، کاهش وابستگی به واردات مواد اولیه و اشتغال بیشتر در صنایع خاص باشد و با تجزیه و تحلیل چگونگی تأثیر سیاست‌های مختلف، برای تحقق این اهداف تلاش کند. این آژانس باید خود را یک سازمان استراتژیک بداند.

ادبیات دولت توسعه‌گرا عموماً در توصیف عملکرد آژانس‌های راهبر در کشورهای شرق آسیا (ژاپن، کره جنوبی و تایوان) بسط یافته است. در ادبیات دولت توسعه‌گرا تأکید شده است که آژانس‌های راهبر به نوعی جزایر شایستگی در میان انبوهی از بوروکراسی اقتصادی بوده‌اند. این موضوع دقیقاً نقطه مقابل اندیشه‌هایی است که تصور می‌کنند همه بوروکراسی‌ها در شرق آسیا عملکرد و کیفیت یکسانی داشته و یا باید برای آغاز توسعه اقتصادی همه بوروکراسی را متحول کرد. این گزارش، گزارش نخست از سلسله گزارش‌هایی است که بنا دارد با بررسی ادبیات و نمونه‌های کلاسیک آژانس‌های راهبر، در نهایت به ارائه تجویزات مشخصی در باب نهاد متولی توسعه در ایران امروز بپردازد. گزارش اول با تأکید بیشتر بر ادبیات موضوع، نگارش شده و در گزارش‌های بعدی به نمونه‌های کلاسیک آژانس‌های راهبر (به‌طور خاص وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت ژاپن و همچنین وزارت اقتصاد ایران در دهه ۱۳۴۰ شمسی) پرداخته خواهد شد و این گزارش‌ها مقدمه‌ای برای آسیب‌شناسی و ارائه توصیه‌های سیاستی مشخص برای ایران امروز در گزارش نهایی خواهد بود.

مقدمه

علی‌رغم برخورداری ایران از موقعیت جغرافیایی و منابع سرزمینی منحصر به فرد، کشور ما تا امروز آن‌گونه که شایسته بوده است در مسیر رشد و توسعه اقتصادی قرار نگرفته است. به‌عبارت دیگر، اقتصاد ایران در تعادل اقتصادی سطح پایین گرفتار شده است.

مسیر توسعه ایران نسبت به کشورهای توسعه‌یافته کنونی از چند جهت دارای تفاوت است: اولاً توسعه‌یافته‌های امروز، در مسیر توسعه به مانند جهان امروز، کشوری مسلط و توسعه‌یافته در کنار خود نمی‌دیدند و همگی با هم توسعه یافتند، ولی ایران تحت تأثیر جهان توسعه‌یافته است، ثانیاً مردم اروپای غربی حتی در قرن ۱۹ و اوج استثمار نیروی کار، وضعیت زندگی خود را با گذشته عصر فئودال‌ها^۱ مقایسه می‌کردند که به مراتب بهتر شده بود، ولی مردم امروز ایران به دلیل وجود رسانه وضعیت زندگی خودشان را با توسعه‌یافته‌ها مقایسه می‌کنند، ثالثاً برای توسعه‌یافته‌های کنونی «زمان» اهمیتی نداشت، ولی با توجه به آثار و هیمنه جهان توسعه‌یافته بر کشورهای درحال توسعه مثل ایران، برای ما زمان بسیار اهمیت دارد، رابعاً برای ما امکان بهره‌گیری از تجارب کشورهای توسعه‌یافته کنونی وجود دارد.

اهمیت زمان دلالت‌های مهمی برای سیاستگذار در ایران امروز دارد. نخست آنکه مسیر توسعه ایران نمی‌تواند مبتنی بر مسیری که کشورهای محور تاریخی توسعه در طول چند قرن پیمودند، باشد گرچه مسیر توسعه این کشورها حاوی درس‌های مهمی برای ماست. دوم آنکه دیگر ایران فرصت آزمون و خطا

۱. نظام ارباب-رعیتی که ملاکان بزرگ زمین‌های کشاورزی وجود داشتند که رعایا برای آنها کار می‌کردند.



در مسیر توسعه ندارد و باید تجویزی پیش‌روی سیاستگذار قرار گیرد که با احتمال زیاد به توسعه ایران منجر شود؛ تجربه سال‌های پس از جنگ و سیاستگذاری اقتصادی در ایران (تعدیل ساختاری، استراتژی توسعه صنعتی، خصوصی‌سازی بانک‌ها و...) نمونه‌هایی از سیاستگذاری براساس آزمون و خطا بوده است. برای تحقق این دو دلالت مهم به‌نظر می‌رسد باید به‌دنبال تجویزاتی باشیم که شروط سه‌گانه ذیل را محقق کند:

اولاً هر تجویزی باید دارای پایه نظری در انباشت دانش و به‌طور خاص دانش اقتصاد و دانش اقتصاد توسعه باشد. ثانیاً در طرح این تجویز، از تجارب توسعه کشورهای توسعه‌یافته کنونی استفاده ویژه شده باشد؛ این موضوعی است که محور تاریخی توسعه در غرب از آن بی‌بهره بود و شاید همین امر، یکی از عوامل طولانی شدن فرایند توسعه در غرب بوده است. ثالثاً مناسبات تاریخی، نهادی و اجتماعی ایران در تجویز لحاظ شده باشد.

مسیر توسعه کشورهای شرق آسیا از دو جهت دارای امتیازاتی است که باید بیشتر مورد بررسی سیاستگذار ایرانی قرار گیرد. اولاً این کشورها نیز به‌مانند ما پس از تجربه محور تاریخی توسعه در غرب، تلاش‌های توسعه‌ای داشته‌اند و هیمنه کشورهای توسعه‌یافته بر آنها نیز محسوس بوده است. ثانیاً آنها نیز به‌جای چند قرن در طول چند دهه جهش اقتصادی را تجربه کرده‌اند و به‌نظر می‌رسد برای آنها عامل زمان مهم بوده است. در این گزارش به‌دنبال پرداختن به تجربه شرق آسیا خواهیم بود.^۱

پس از مقدمه فوق، در بخش اول جنگ روایت‌هایی که در مورد معجزه اقتصادی شرق آسیا وجود داشته است، تشریح خواهد شد و استدلال می‌شود که مسیر توسعه کشورهای شرق آسیا به رویکرد دولت توسعه‌گرا نزدیک‌تر است. در بخش دوم به این سؤال خواهیم پرداخت که آیا تجربه شرق آسیا قابلیت انتقال به کشورهای درحال توسعه کنونی را دارد و با تشریح دو بعد مهم از تجربه شرق آسیا یعنی بوروکراسی اقتصادی و نحوه تعامل دولت و بخش خصوصی، درس‌های قابل انتقال این تجربه تشریح خواهد شد. یکی از خصوصیات مهم دولت‌های توسعه‌گرای شرق آسیا، وجود یک آژانس راهبر بوده است و در بخش سوم گزارش به تشریح ادبیات و مرور مختصری بر آژانس‌های راهبر کلاسیک در تجربه شرق آسیا خواهیم پرداخت. آژانس‌های راهبر در تجربه شرق آسیا، جزایر شایستگی در میان انبوهی از بوروکراسی بعضاً فاسد و حامی‌پرورانه بوده‌اند و برای فهم بیشتری موضوع در این بخش تلاش خواهد شد ادبیات جزایر شایستگی (کانون‌های اثربخشی) نیز مرور گردد.

۱. بخش زیادی از این گزارش ترجمه، تلخیص و گردآوری از منابع و مأخذ شماره‌های ۴، ۲، ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۶، ۱۷، ۱۹، ۲۴، ۳۱، ۳۲، ۳۷، ۴۲ اشاره شده در انتهای گزارش است.

۱. جنگ روایت‌ها در مورد معجزه اقتصادی شرق آسیا

در جهان امروز کشورهای شرق آسیا، ثروتمندترین و البته صنعتی‌ترین کشورهای جهان پس از محور تاریخی توسعه یعنی کشورهای آمریکای شمالی و اروپای غربی هستند. تحول اقتصادی کشورهای شرق آسیا در نزدیک شدن به محور تاریخی توسعه، آشکار و نمایان بوده است؛ مراد از کشورهای شرق آسیا ژاپن، کره جنوبی، تایوان، هنگ‌کنگ و سنگاپور است. این تحول در شرایطی است که اوایل دهه ۱۹۶۰، ثروتمندترین کشور این منطقه یعنی ژاپن از درآمد سرانه‌ای در ردیف کشورهایی چون شیلی و آفریقای جنوبی برخوردار بوده و فقیرترین کشور این منطقه یعنی کره جنوبی از حیث درآمد سرانه در شرایطی به مراتب پایین‌تر از کشورهایی چون هندوراس و غنا قرار داشته است (چانگ، ۲۰۰۷). به بیان دیگر، تنها کشورهایی که توانستند به صورت موفقیت‌آمیز و طی یک دوره نسبتاً کوتاه از دهه ۱۹۶۰ به این سو، رشد بی‌سابقه و پایداری را تجربه کنند و به اقتصادهای توسعه‌یافته بپیوندند همین کشورهای شرق آسیا بوده‌اند. این تحول شگرف که ماحصل چند دهه تجربه رشدهای بالای اقتصادی در کشورهای این منطقه بوده است، مورد توجه اندیشمندان زیادی در زمینه‌های مختلف علوم انسانی از جمله اقتصاد، علوم سیاسی و جامعه‌شناسی قرار گرفته است. پرواضح است که در زمینه توصیف چرایی موفقیت شرق آسیا، جنگ روایت‌هایی وجود دارد. در مقام یک تقسیم‌بندی کلی، می‌توان دو رویکرد حدی را در توصیف موفقیت کشورهای شرق آسیا معرفی کرد:

۱. تکیه بر سیاست‌های مبتنی بر بازار آزاد

۲. تکیه بر سیاست‌های صنعتی از طریق دولت توسعه‌گرا

رویکرد اول معتقد است اقتصادهای شرق آسیا با تبعیت از سیاست‌های اجماع واشنگتن^۱ به این موفقیت‌ها رسیده‌اند. به باور این گروه، این کشورها بر رسیدن به اصول صحیح تمرکز داشته‌اند. دولت در این کشورها ثبات اقتصاد کلان را حفظ کرده و «قواعد بازی» شفاف و قابل پیش‌بینی را برای بازار ارائه داده است. بوروکراسی اقتصادی در این کشورها در مقابل تقاضای کسب‌وکارها برای یارانه‌ها و حمایت‌های خارج از مناسبات بازاری مقاومت کرده است. این نگرش در گزارش بانک جهانی در سال ۱۹۹۳ که در

۱. مراد از اجماع واشنگتن مجموعه‌ای از قواعد رفتاری جهت نیل به رشد و توسعه اقتصادی است که توسط نهادهای مالی بین‌المللی همچون بانک جهانی به کشورهای در حال توسعه معرفی می‌شد:

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



کتابی با عنوان «معجزه شرق آسیا» به جهش اقتصادی کشورهای شرق آسیا در بازه زمانی ۱۹۹۰-۱۹۶۵ پرداخته قابل مشاهده است. گرچه در بخش‌هایی از این گزارش، بانک جهانی نیز تلویحاً تفاوت برخی از سیاست‌های اتخاذ شده در کشورهای شرق آسیا با سیاست‌های اجماع واشنگتن را پذیرفته است. در ایران نیز روایتی که در گزارش‌های تفصیلی طرح استراتژی توسعه صنعتی که توسط دکتر نیلی و همکاران در سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۸۰ ارائه شده است؛ مبتنی بر همین رویکرد اول است و بر این باور هستند که معجزه اقتصادی شرق آسیا مبتنی بر رویکردهای نزدیک به بازار آزاد و اجماع واشنگتن بوده است.

رودریک (۲۰۰۷) در مقام قضاوت در این زمینه بیان می‌کند که اگر از یک فرد مریخی که هیچ پیش‌زمینه ذهنی ندارد خواسته شود عملکرد اقتصادی کشورهای شرق آسیا را با تجویزات اجماع واشنگتنی مقایسه کند حتماً او به تفاوت‌های جدی میان سیاست‌های به‌کارگرفته شده در شرق آسیا و آنچه در اجماع واشنگتن توصیه شده است، اذعان می‌کند. رودریک، به برخی از این تفاوت‌ها در برخی مسائل نهادی اشاره کرده است:

جدول ۱. مقایسه عملکرد اقتصادی کشورهای شرق آسیا با تجویزات واشنگتنی

مسائل نهادی	مبتنی بر اجماع واشنگتن	تجربه شرق آسیا
حقوق مالکیت	خصوصی، پیگیری از طریق حاکمیت قانون.	خصوصی اما مقامات دولتی در موارد زیادی قانون را نادیده می‌گرفتند (برای مثال، زندانی شدن صاحبان صنایع بزرگ توسط ژنرال پارک در کره جنوبی برای جهت دهی به فعالیت های آنان).
حکمرانی شرکتی	کنترل سهامدار، حفاظت از حقوق سهامدار	کنترل درونی
روابط بین دولت-کسب و کارها	بدون تعامل، قاعده مند	تعاملات نزدیک
سازماندهی صنعتی	غیرمتمرکز، بازارهای رقابتی، با اجرای سختگیرانه قوانین ضدانحصار	ادغام افقی و عمودی در تولید(بنگاه های زیادی به صورت دولتی اداره می شدند).
نظام مالی	بدون کنترل دولت مبتنی بر بازار آزاد نظارت بر اساس مقررات تنظیمی	بانک محور، محدودیت در ورود، تحت کنترل شدید دولت، اعطای وام های جهت دار، مقررات رسمی ضعیف
بازارهای کار	انعطاف پذیر	استخدام مادام العمر در برخی بنگاه های مهم (ژاپن)
حساب سرمایه	آزاد	محدود
مالکیت دولتی	ممنوع در بخش های کارا	به وفور خصوصاً در بخش های بالادستی

مأخذ: رودریک، ۲۰۰۷.

ادبیات دولت توسعه‌گرا^۱ نیز در توصیف موفقیت شرق آسیا با انتشار کتاب چالمرز جانسون با عنوان «MITI^۲ و معجزه ژاپن» در سال ۱۹۸۲ طرح شد. از منظر جانسون دولت ژاپن توسعه‌گرا بوده است؛ به این دلیل که اولویت اصلی اقداماتش به صورت مداوم و مستمر، توسعه اقتصادی بوده و اهداف سیاستی مرتبط با آن را متمرکز بر رشد و افزایش بهره‌وری تنظیم می‌کرده است. این دولت از طریق اجرای سیاست صنعتی توسط وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت (MITI)، رشدهای بالای اقتصادی را تجربه کرده است.

با این حال، توصیه به اجرای چنین سیاست‌هایی سابقه‌ای طولانی داشته است (چانگ و آندرونی، ۲۰۱۹)؛ برای مثال، الکساندر همیلتون (۱۷۹۱) وزیر خزانه‌داری آمریکا بحث صنعت نوزاد را در مقابل گفتمان غالب تجارت آزاد (خصوصاً نظریه مزیت نسبی ریکاردو) توسعه داد. او معتقد بود که یک کشور برای حمایت از صنایع نوپای خود در برابر صنایع پیشرفته خارجی باید برنامه داشته باشد همان‌گونه که فرزندان در سنین کودکی به حمایت و محافظت نیاز دارند. این سیاست‌های حمایتی مورد تأکید همیلتون محدود به تعرفه نبود، بلکه شامل یارانه به صنایع استراتژیک، تخفیف تعرفه وارداتی مرتبط با بخش‌های تولیدی صادراتی، ممنوعیت صادرات مواد اولیه اساسی و ... نیز بود که در تجربه شرق آسیا نیز به صورت گسترده از آنها استفاده شده است (چانگ، ۱۹۹۴). نظریه همیلتون، در انگلستان دوره رابرت والپول (۱۷۲۱-۱۷۴۲) نیز طبق شواهد اجرا شده است. نظریه همیلتون توسط فردریک لیست توسعه داده شد و بر طیف وسیعی از کشورها در قرن نوزدهم (خصوصاً آمریکا) و در قرن بیستم (شرق آسیا) اثرگذار بوده است. لیست (۱۸۳۷) با طرح و مقایسه اقتصاد ملی و اقتصاد جهانی، معتقد بود هر ملتی را از نظر مناسبات با نظام جهانی می‌توان به دو گونه نظام حاکمیت سیاسی مستقل یا جزئی از نظام جهانی نگریست. دیدگاه اول به اقتصاد ملی و دیدگاه دوم به جزئی از اقتصاد جهانی خواهد انجامید؛ در جهان امروز صلح جهانی تحقق نیافته و کشورها باید به دنبال حفظ استقلال و تقویت اقتصاد ملی خود باشند و تصور حداکثرسازی تجارت جهانی در سایه تجارت آزاد (طبق نظرات آدام اسمیت و ژان باتیست سه در آن زمان) تنها در صورتی رخ می‌دهد که صلح برقرار شده و تجارت برای همگان آزاد باشد، نه اینکه تجارت آزاد یک‌سویه جهت استثمار برخی کشورها به سود کشورهای پیشرفته برقرار باشد. به زعم او، عقل سلیم نمی‌پذیرد که برای همه کشورها با شرایط متفاوت از حیث جغرافیایی، کشاورزی، صنعتی، نهادها، قوانین و... تجویز واحدی داشته باشیم. وضع تعرفه‌ها برای حمایت از صنایع نوزاد داخلی به شدت مورد تأکید لیست بوده است.

همان‌طور که اشاره شد لفظ دولت توسعه‌گرا برای اولین بار توسط جانسون وارد ادبیات علوم اجتماعی شد.

1. Developmental State

2. Ministry of International Trade and Industry



شارحان اولیه دولت توسعه‌گرا در دو دهه پایانی قرن بیستم، دو هدف عمده فکری داشتند (هاگارد، ۲۰۱۸): اولین مورد، به چالش کشیدن تفسیر ارتدوکس از توسعه اقتصادی بود. همان‌طور که اشاره شد، تفسیر جریان اصلی اقتصاد از توسعه اقتصادی شرق آسیا، پیروی از سیاست‌های همسو با بازار را به‌عنوان عامل توسعه معرفی می‌کرد، ولی ادعای اصلی جانسون این بود که رشد بالای ژاپن پس از جنگ را می‌توان در سیاست‌هایی صنعتی جستجو کرد که با نظام‌های «برنامه‌ریزی ایدئولوژیک» سوسیالیسم دولتی و «دولت قاعده‌گذار» سرمایه‌داری انگلوساکسون متفاوت است.

هدف فکری دوم، بررسی مبانی سیاسی رشد سریع بود. سیاست صنعتی در سراسر جهان در حال توسعه وجود داشت، ولی همه جا موفق نبود و شارحان به‌دنبال این بودند که اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی موفق را تشریح کنند. این اندیشمندان، همانند منظر اقتصادی، از منظر سیاسی نیز تلویحاً جریان اصلی در حال ظهور را به چالش کشیدند و رویکردی نهادگرایانه به سیاست داشتند. البته نهادگرایی که مانند اقتصاد نهادگرای جدید متمرکز بر حاکمیت قانون و حقوق مالکیت نیست و بیشتر تأکید بر خودگردانی^۱ و محافظت دولت از رانت‌جویی منافع شخصی، تفویض اختیار به برخی آژانس‌ها و بوروکراسی منسجم دارد.

ادبیات دولت توسعه‌گرا پس از جانسون، توسط اقتصاددانانی همچون ایس امسدن (۱۹۸۹)، رابرت وید (۱۹۹۰، ۱۹۸۴) و هاجون چانگ (۱۹۹۴) و جامعه‌شناسانی نظیر هندرسون (۱۹۹۲) و ایوانز (۱۹۹۵) در توصیف مناسبات حاکم بر اقتصادهای شرق آسیا پی گرفته شد. در ادامه به اختصار به آنچه جانسون، امسدن، وید و ایوانز پرداخته‌اند؛ اشاره‌ای خواهیم داشت:

چالمرز جانسون براساس ترتیبات نهادی مشترک در کشورهای دارای رشد مبتنی بر سرمایه‌داری در شرق آسیا (۱۹۸۱، ۱۹۸۲، ۱۹۸۳)، الگویی از «دولت توسعه‌گرای سرمایه‌داری» را ترسیم کرده است. وی معتقد است این ترتیبات با ویژگی‌های زیر مشخص می‌شود:

۱. اولویت اصلی اقدام دولت که به‌طور مداوم حفظ می‌شود، توسعه اقتصادی است که اهداف سیاستی بیشتر متمرکز بر رشد، بهره‌وری و رقابت است و این اهداف بر رفاه ارجحیت دارند.

۲. دولت به مالکیت خصوصی و بازار متعهد است و مداخلات خود را برای مطابقت با این تعهد محدود می‌کند.

۳. دولت بازار را با ابزارهای تدوین شده توسط یک بوروکراسی اقتصادی نخبه، به رهبری یک آژانس راهبر،^۲ هدایت می‌کند.

۴. دولت برای مشاوره و هماهنگی با بخش خصوصی با نهادهای زیادی درگیر است و این مشاوره‌ها بخشی اساسی از روند تدوین و اجرای سیاست‌هاست.

۵. درحالی که بروکرات‌های دولتی «حاکم هستند»، «سیاستمداران» سلطنت می‌کنند. وظیفه

سیاستمداران سیاست‌گذاری نیست، بلکه ایجاد فضایی برای مانور بوروکراسی است و در عین حال به‌عنوان «سوپاپ اطمینان» عمل می‌کنند و بوروکرات‌ها را مجبور به پاسخگویی به نیازهای گروه‌هایی می‌کنند که ثبات سیستم بر آنها استوار است؛ ضمن حفظ ثبات سیاسی، خودگردانی نسبی دولت را حفظ می‌کنند. این تفکیک «حاکمیت» و «سلطنت» با «اقتدارگرایی نرم» همراه است که می‌خواهد نیازهای توسعه اقتصادی را در برابر سایر ادعاها حفظ کند.

الیس امسدن در کتاب «غول بعدی آسیا» (۱۹۸۹) به پیشرفت و توسعه کره جنوبی پرداخته است. گزارش او از کره جنوبی تصویری برجسته از دولت توسعه‌گرا در عمل ارائه می‌دهد. این تصویر، شامل شباهت‌های قوی با روایت جانسون از MITI و سیاست‌های صنعتی در ژاپن است. به باور امسدن، در کره جنوبی بازار، هدایت شده و توسط اولویت‌های صنعتی دولت محدود شده است. دولت نقش مهمی در مهار و جهت‌دهی نیروهای داخلی و بین‌المللی به سمت منافع اقتصادی ملی ایفا کرده است. برای دولت کره، صنعتی شدن سریع ملاک اصلی بوده و مسائلی چون کسب سود از مزیت‌های نسبی آن روز کره موضوعیت نداشته است. دولت برای رسیدن به این هدف، به گروه‌های منتخب از صنایع یارانه داده و از آنها در مقابل رقابت بین‌المللی محافظت کرده است؛ نکته جالب این است که حفاظت دولت منحصر به صناعی بوده که به‌عنوان اولویت‌ها شناسایی شده بودند و سایر صنایع در معرض رقابت قرار گرفته‌اند. بنابراین سطح بالایی از سیاست صنعتی‌گزینی و انتخابی در کره جنوبی مشاهده شده است. دولت کره، یک محیط پایدار و قابل پیش‌بینی را برای فعالان اقتصادی فراهم کرده که در آن محیط، می‌توانستند در مقابل ریسک‌های بلندمدت، تاب‌آوری داشته باشند.

مداخله دولت شامل ایجاد اختلالات قیمتی^۱ بوده، به‌طوری که فعالیت‌های اقتصادی به سمت سرمایه‌گذاری بیشتر هدایت شوند. از این‌رو، برخلاف منطق نظریه توسعه نئوکلاسیک، درجه بالایی از مداخله دولت برای ایجاد اختلال در قیمت‌های نسبی رخ داده است تا سطوح مورد نظر سرمایه‌گذاری در بخش‌های استراتژیک محقق شود. با این‌حال، انتظامی^۲ که دولت کره بر رفتار تجاری اعمال کرده است، بخش مهمی از استراتژی صنعتی را تشکیل داده است. دولت در ازای یارانه‌هایی که ارائه کرده است، الزامات عملکردی دقیق را تعیین کرده است. در نتیجه نظم و انتظامی که بر عملکرد بنگاه‌های مستقر در بخش‌های استراتژیک اعمال شد، یارانه‌هایی که به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم به صنایع و بنگاه‌ها اعطا شد، به هدر نرفت. این موضوع شامل پاداش به بنگاه‌های با عملکرد مثبت و تنبیه بنگاه‌های دارای عملکرد منفی بوده است. دولت کره عمده‌اً از نجات بنگاه‌هایی که در صنایع غیر سودآور مدیریت

1. Price distortions

۲. Discipline: منظور از انتظام توانمندی دولت در مولدسازی رانت‌هایی است که به بخش خصوصی برای اهداف توسعه‌ای معین اعطا می‌کند. خان (۲۰۱۵) توانمندی انتظام را توانایی دولت در تنبیه بنگاه‌های مورد حمایت که عملکرد مناسبی ندارند، معرفی کرده است.



نامناسبی داشته‌اند، خودداری کرده است.

نظمی که بر تجارت خصوصی اعمال می‌شود، انواع مختلفی دارد. دولت کره از طریق سیاست‌های صدور مجوز صنعتی، تعداد بنگاه‌های مجاز برای ورود به یک صنعت را محدود کرده است. این سیاست تحقق اقتصاد مقیاس را تسهیل کرده، اما در عین حال رقابت شدید برای سهم بازار را در میان بنگاه‌های موجود در صنعت تشویق کرده است. از این رو ترکیب رقابت و همکاری در موفقیت سیاست صنعتی نقش اساسی داشت. دولت عمداً روند تمرکز صنعتی را به‌عنوان پایه‌ای برای رقابت موفق در بازارهای بین‌المللی سرعت بخشیده است. بنابراین، واضح است که سیاست صنعتی به سبک شرق آسیا بدون سیاست رقابت به سبک شرق آسیا منطقی نیست. در کره جنوبی گروه‌های تجاری متنوع و بزرگ، چپول‌ها^۱، تحت تأثیر و هدایت مستقیم دولت توسعه‌یافته‌اند. با وجود این، دولت به‌طور صریح تلاش کرده است با اعمال کنترل‌های شدید قیمت که سالیانه بر سر آن مذاکره می‌شد، از سوءاستفاده آنها از قدرت انحصاریشان جلوگیری کند. در کنار همه این موارد، محدودیت‌های گسترده بر حساب سرمایه، کنترل فرار سرمایه و تنظیم سیستم مالی، ستون فقرات اصلی سیاست صنعتی کره را تشکیل داده بود. امسدن همچنین بر نقش مهم هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی (EPB^۲) به‌عنوان مسئول اصلی اجرای سیاست صنعتی در بوروکراسی اقتصادی کره تأکید داشته است.

بینش مرکزی و محوری که از مطالعه امسدن به‌دست می‌آید؛ ترکیب حمایت و انتظام در اجرای سیاست صنعتی به‌وسیله یک آژانس مرکزی به نام EPB بوده است. این ترکیب حمایت و انتظام که در ژاپن نیز وجود داشته است، مؤلفه مغفول در اجرای سیاست صنعتی در سایر اقتصادهای با درآمد متوسط که یارانه‌های گسترده صنعتی داده‌اند، بوده است. در نبود انتظام، رانت‌جویی و اتلاف منابع به‌وفور وجود خواهد داشت (اونیس، ۱۹۹۱).

رابرت وید نیز در کتاب «حکمرانی بر بازار»^۳ (۱۹۹۰) به تجربه توسعه و پیشرفت تایوان پرداخته است. وید معتقد است در تایوان «بازار مدیریت شده»^۴ وجود داشته و این موضوع، جایگزین تجویزات نئوکلاسیکی مبتنی بر «بازار آزاد» بوده است. ماهیت بازار مدیریت شده (GM) عبارت است از سرمایه‌گذاری بیشتر در برخی صنایع کلیدی نسبت به آنچه که در صورت عدم مداخله رخ می‌داد. بازار مدیریت شده این امکان را برای دولت فراهم می‌کند که بتواند فرایند تخصیص منابع را به‌منظور ایجاد تفاوت از آنچه در شرایط بازار آزاد رخ می‌داد «هدایت» کند. وید به وجوه بوروکراتیک و سازمانی اجرای این سیاست صنعتی در تایوان نیز توجه ویژه داشته است که در ادامه به این موضوع با تفصیل بیشتری اشاره خواهیم داشت.

1. Chaebols
2. Economic Planning Board
3. Governing the Market
4. Governed Market

یکی دیگر از ویژگی‌های دولت‌های توسعه‌گرا در شرق آسیا، ترکیبی از خودگردانی بوروکرات‌های دولتی در کنار درجانی غیرمعمول از همکاری میان دولت و بخش خصوصی بوده است. این موضوع در آثار ایوانز (۱۹۹۵)، تحت عنوان «خودگردانی متکی به جامعه»^۱ عنوان شده است. مراد از خودگردانی این است که سازمان‌های دولتی در اجرای سیاست صنعتی تحت فشار مقامات، جناح‌های سیاسی و همچنین ذی‌نفعان چه در بخش دولتی و چه در بخش خصوصی نبوده و اختیارات کافی را برای اجرای سیاست صنعتی داشته باشند. تعامل نزدیک این سازمان‌ها با بخش خصوصی این امکان را به آنها می‌دهد که تجویزاتی مؤثر و مبتنی بر زمینه خاص آن کشورها داشته باشند. البته این همکاری و تعامل اگر فراتر از حدی باشد، سازمان‌های دولتی به اجرای همان اهداف بنگاه‌های خصوصی تقلیل پیدا خواهند کرد و اگر از سطحی پایین‌تر باشد، سیاستگذاری سازمان‌های دولتی به دلیل عدم تعامل شایسته با بخش خصوصی تناسب کافی را با زمینه سیاستگذاری نداشته و ثمربخش نخواهند بود. این گزاره که «مرز باریکی میان موفقیت و عدم موفقیت تعامل سازمان‌های دولتی با بخش خصوصی وجود دارد» در آثار رودریک (۲۰۰۷) نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

به بیان دیگر، دو ویژگی اصلی دولت توسعه‌گرا یعنی درجات غیرمعمول خودگردانی بوروکراتیک و تعامل میان دولت و بخش خصوصی؛ الزامات سیاسی و نهادی برای مداخله مؤثر دولت در قالب سیاست صنعتی استراتژیک را فراهم ساخته‌اند. هم‌زیستی این دو ویژگی به دولت و نخبگان بوروکراتیک اجازه می‌دهد تا اهداف ملی مستقل را توسعه داده و این اهداف ملی را به سیاستگذاری مؤثر تبدیل کنند. در حقیقت، در غیاب خودگردانی بوروکراتیک، تعامل دولت با بخش خصوصی به راحتی به موقعیت‌هایی تبدیل می‌شود که در آن اهداف دولتی به‌طور مستقیم به منافع خصوصی قابل تقلیل است.

از سوی دیگر، همه سیستم‌های بوروکراتیک با تنش ذاتی بین خودگردانی و پاسخگویی روبه‌رو هستند. خودگردانی از گروه‌های ذی‌نفع اجتماعی و سایر لایه‌های دولت شرط لازم برای اقدام مؤثر است. با این حال، در غیاب کنترل‌های خارجی و توازن در قدرت بوروکراتیک، به راحتی می‌توان از اختیاراتی که به نخبگان بوروکراتیک اعطا می‌شود سوءاستفاده کرد. در زمینه دولت توسعه‌گرا، سازوکارهای متعددی با هدف حل تنش بین خودگردانی بوروکراتیک و پاسخگویی ایجاد شده بود که اونیس (۱۹۹۱) به آنها اشاره کرده است:

۱. اندازه دستگاه بوروکراتیک براساس استانداردهای بین‌المللی بسیار کوچک نگه داشته شد. اندازه محدود بوروکراسی به تحکیم موقعیت نخبگان بوروکرات در جامعه کمک کرده و همچنین مشکلات مربوط به عدم کنترل و پاسخگویی مربوط به بوروکراسی‌های عظیم را رفع می‌کرد.

۲. عنصر بعدی که برای دستیابی به تعادل بین خودگردانی و پاسخگویی طراحی شده بود؛ مربوط



به اختیاراتی بود که به آژانس‌های راهبر^۱ مانند MITI در ژاپن و EPB در کره اعطا شد که به‌عنوان نهادهای اصلی مسئول اجرای سیاست‌های صنعتی ظاهر شدند. مسئله در اینجا یافتن ترکیب قدرت مورد نیاز آژانس راهبر بدون کنترل آن بر بسیاری از بخش‌ها بود تا قدرت آن تنظیم شود و نه خیلی قدرتمند باشد و به آفات آن دچار شود و نه خیلی کم قدرت که عملاً فاقد اثر شود. این مسئله با محدود کردن اختیارات MITI به تعداد محدودی از بخش‌های استراتژیک منتخب اقتصاد برطرف شد. از این‌رو، الگوی دخالت MITI (یا همتایان کره‌ای و تایوانی آن) در اقتصاد، هم با منطق اقتصادی سیاست صنعتی انتخابی مبتنی بر حمایت از صنعت نوزاد و هم با منطق یافتن تعادل بین خودگردانی و اثربخشی بوروکراتیک از یک سو و قدرت بوروکراتیک و پاسخگویی از سوی دیگر، مطابقت داشت.

۳. از سوی دیگر سومین سازوکاری که به موجب آن خودگردانی و پاسخگویی با یکدیگر تطبیق داده شد؛ شامل تقسیم کار غیرمعمول در داخل دولت، بین مقامات اجرایی، بوروکرات‌ها و ارتش بود. رابطه بین دستگاه اجرایی و بوروکراسی بسیار جالب بوده است. جانسون (۱۹۸۲) توجه خود را به یک ویژگی ساختاری برجسته از دولت توسعه‌گرا یعنی تقسیم کار ضمنی بین وظایف حاکمیت و وظایف سلطنت در درون دولت جلب کرده است. سیاستمداران در حالی سلطنت می‌کردند که بوروکرات‌ها حکومت می‌کردند. سیاستمداران با کنار گذاشتن مدعیان منافع خاص که ممکن است دولت را از اولویت اصلی توسعه‌ای منحرف کنند، فضا را برای حاکمیت بروکرات‌ها فراهم می‌کردند.

۴. علی‌رغم ضعف ذاتی جامعه مدنی در شرق آسیا، با وجود این عناصر خاصی در جامعه مدنی به روند افزایش پاسخگویی کمک کرده‌اند. امسدن (۱۹۸۹) جنبش دانشجویی بسیار فعال کره را مورد اشاره قرار می‌دهد که به بررسی و شفافیت سوءاستفاده‌ها از قدرت‌های بوروکراتیک و دولتی کمک کرده است. در سطور فوق، به مباحث اساسی که در سه اثر کلاسیک مرتبط با ادبیات دولت توسعه‌گرا طرح شده است، پرداختیم و کلیات آنچه از منظر نگارندگان این آثار در تجربه تاریخی شرق آسیا رخ داده است مورد اشاره قرار گرفت. حال، سؤال مهم این است که آیا تجربه شرق آسیا و مسیری که آنها پیموده‌اند، برای کشورهای در حال توسعه کنونی چون ایران قابلیت انتقال و تکرارپذیری دارد؟ در بخش بعدی به این موضوع خواهیم پرداخت.

۱. در باب این آژانس‌ها که به نوعی موضوع اصلی این گزارش هستند، به تفصیل در ادامه طرح بحث خواهیم داشت.

۲. آیا تجربه شرق آسیا قابلیت انتقال و تکرارپذیری دارد؟

اگر انتقال را به معنای واقعی کلمه «کاشتن نمونه‌های نهادهای شرق آسیا در کشورهای در حال توسعه سایر مناطق» در نظر بگیریم آن‌گاه باید بگوییم که این تعبیر بی‌معنی و غیرممکن خواهد بود. اشکال نهادی ملموس مرتبط با موفقیت شرق آسیا در کشورهای مختلف بسیار متفاوت است. دستیابی به نتایج مشابه در زمینه‌های مختلف تاریخی، فرهنگی و سیاسی مستلزم «مهندسی معکوس» سازگار است. ممکن است گاهی اوقات سیاست‌ها به معنای مکانیکی قابل انتقال باشند اما در مورد نهادها چنین نیست. سایر کشورها باید از مدل‌های شرق آسیا به همان اندازه خلاقانه استفاده کنند که کشورهای شرق آسیا از مدل‌هایی استفاده کردند که مشاوران آمریکایی آنها در دهه ۱۹۵۰ به آنها ارائه کردند. اگر بحث قابلیت انتقال و تکرارپذیری تجربه شرق آسیا برای سایر کشورها، به‌عنوان ایده‌ای برای نوآوری بومی مبتنی بر منطق تحلیلی نهادهای شرق آسیا فهم شود، آن‌گاه امکان بهره‌برداری از تجربیات شرق آسیا کاملاً محتمل است. ایوانز (۱۹۹۸) معتقد است بازسازی چارچوب‌های نهادی همیشه به اراده سیاسی، تخیل و کمی شانس نیاز دارد، اما نوسازی‌هایی که با تجزیه و تحلیل نهادهای شرق آسیا انجام می‌شود؛ دلهره‌آورتر از مواردی نیست که با توصیه‌هایی برای تکرار سبک سرمایه‌داری به سبک آمریکایی مبتنی بر بازار آزاد ارائه می‌شود.

همان‌طور که اشاره شد، دو دیدگاه اصلی در توصیف موفقیت شرق آسیا وجود دارد:^۱

۱. تکیه بر سیاست‌های مبتنی بر بازار آزاد

۲. تکیه بر سیاست‌های صنعتی از طریق دولت توسعه‌گرا

دیدگاه اول بر رسیدن به «اصول درست» متمرکز است و معتقد است دولت باید ثبات اقتصاد کلان را حفظ کرده و «قواعد بازی» را به‌گونه‌ای ارائه دهد که شفاف و قابل پیش‌بینی باشد. بوروکراسی‌های اقتصادی باید در مقابل تقاضای کسب‌وکارها برای یارانه‌ها و ایجاد تغییرات در بازار مقاومت کنند. دیدگاه دوم معتقد است دولت علاوه بر فراهم آوردن محیط قابل پیش‌بینی و مناسب برای بازار و اقتصاد کلان مورد نیاز دیدگاه اول، باید عملکرد کارآفرینانه هم داشته باشد. به این معنا که سیاست‌های اقتصاد کلان باید با سیاست‌های خاص صنعت تکمیل شود که بخش‌هایی را که بیشترین ارزش را برای اقتصاد ملی دارند، مورد حمایت قرار دهند.

برخی در مقام مقایسه این دو دیدگاه، دیدگاه اول را با این تصور که پیش‌نیازهای نهادی چندانی نیاز ندارد، برمی‌گزینند. این در شرایطی است که در عمل این‌گونه نیست و مناسبات مبتنی بر بازار آزاد هم پیش‌نیازهای نهادی مختلفی دارد. برای مثال، رودریک (۲۰۰۷) بر وجود پنج نوع از نهادهای پشتیبان بازار تأکید کرده است:

۱. حقوق مالکیت

۱. باید توجه داشت که این دو رویکرد در همه عناصر، متنافر نیستند؛ حتی برخی فائلد شرق آسیا بین این دو، سازگاری ایجاد کرد و به‌صورت تلفیقی و اقتضایی از هر کدام بهره گرفت.



۲. نهادهای تنظیمی
۳. نهادهای حامی ثبات اقتصاد کلان
۴. نهادهای حامی بیمه اجتماعی
۵. نهادهای مدیریت نزاع

چانگ (۲۰۰۴) معتقد است مناسبات مبتنی بر بازار آزاد به نهادهایی از جمله قوانین پایدار حقوق مالکیت، قانون قرارداد، قوانین مسئولیت محدود، سیستم‌های بوروکراسی و دادرسی با عملکرد مناسب و... نیاز دارند. به باور او، هیچ دلیلی وجود ندارد که رسیدن به نهادهای مورد نیاز برای سیاست‌های مبتنی بر بازار آزاد، ساده‌تر از رسیدن به نهادهای مورد نیاز برای سیاست‌های مبتنی بر سیاست‌های صنعتی هدفمند و انتخابی (دیدگاه دوم) باشد. تجربه تاریخی نیز بیانگر این موضوع است که نیم قرن تلاش کشورها برای رسیدن به نهادهای پشتیبان بازار آزاد، غالباً شکست خورده و موفقیت آنها ناچیز بوده است.

پیش‌تر در باب این دو دیدگاه بحث شد و باور نگارنده گزارش بر این است که براساس گزارش‌های ارائه شده از تجربه شرق آسیا دیدگاه دوم به واقعیت نزدیک‌تر است. فارغ از این موضوع، هر دو دیدگاه هم نیازمند دستگاه بوروکراتیک دولتی توانمند هستند و هم به تعامل نزدیک دولت و بخش خصوصی نیاز دارند؛ البته این دو دیدگاه، در موضوع میزان نیاز به دو مؤلفه فوق، با یکدیگر تفاوت دارند. این موضوع همان‌طور که اشاره شد، برخلاف تصور گروهی است که گمان می‌کنند اگر سیاست‌ها به بازار آزاد سپرده شوند؛ مناسبات نهادی مورد نیاز نخواهد بود.

پیاده‌سازی دیدگاه مبتنی بر بازار آزاد به سطح بسیار بالایی از توانمندی بوروکراتیک نیاز دارد. بوروکرات‌ها باید از صلاحیت فنی برای ارزیابی آثار بالقوه سیاست‌های خود برخوردار باشند. بوروکراسی اقتصادی به‌طور کلی باید به اندازه کافی منسجم باشد تا سیاست‌ها، به عکس خود مبدل نشوند. بوروکراسی‌های اقتصادی باید به همان اندازه اعتماد کافی را در ذهن همیشه شکاک کارآفرینان خصوصی ایجاد کنند تا آنها حاضر شوند سرمایه خود را به‌گونه‌ای سرمایه‌گذاری کنند که نتایج مورد انتظار را به واقعیت تبدیل کنند. کنار هم قرار گرفتن همه این موارد در ساختار بوروکراتیک بسیار مهم است. با اینکه دیدگاه دوم و اجرای سیاست‌های صنعتی هدفمند و انتخابی، به بوروکراسی‌های توانمندتری نیاز دارد ایوانز (۱۹۹۸) معتقد است اگر کشورها بتوانند به همان سطح بوروکراسی مورد نیاز دیدگاه اول برسند ظرفیت نهادی رسیدن به بوروکراسی دیدگاه دوم را هم خواهند داشت.

هیچ‌کدام از این دو دیدگاه با دیدگاه‌های انتزاعی مبنی بر اینکه بوروکرات‌ها باید در برج عاجی به دور از نخبگان کارآفرین باشند، همخوانی ندارند. هر دو بر روابط نزدیک بین دولت و بخش خصوصی تأکید دارند. بوروکرات‌ها برای اینکه به‌طور مؤثری در مناسبات مبتنی بر بازار آزاد فعال باشند، باید نیازها و علایق بخش خصوصی را درک کنند. اجرای سیاست‌های صنعتی نیز مستلزم روابط بسیار متراکم‌تر و نزدیک‌تر

است زیرا بوروکرات‌ها باید به اطلاعات مربوط به عملیات صنعتی در سطوح بخشی دسترسی داشته باشند. پرواضح است که هر دو دیدگاه بر اهمیت اجتناب از تسخیر دولت^۱ نیز تأکید دارند خصوصاً در دیدگاه دوم که رانت‌های بیشتری توزیع شده و مولدسازی این رانت‌ها اهمیت دارد. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، ترکیب حفظ استقلال بوروکرات‌های دولتی و همچنین ارتباط با بخش خصوصی، ترکیب ظاهراً متناقضی است که ایوانز (۱۹۹۵)، آن را خودگردانی متکی به جامعه معرفی می‌کند و به باور او، حفظ این شکل ظاهراً متناقض، در گرو حفظ انسجام داخلی و انسجام بوروکراسی‌های دولتی است.

به‌صورت کلی فارغ از اینکه کدام دیدگاه مد نظر باشد، بر سر این گزاره که «شرق آسیا برای دستیابی به موفقیت اقتصادی، واجد پیش شرط‌های اساسی نهادی بوده است» توافق وجود دارد. این اعتقاد مشترک وجود دارد که موفقیت اقتصادی مستلزم یک بوروکراسی اقتصادی بسیار توانمند و منسجم است که از نزدیک در تعامل با بخش خصوصی است و در عین حال خودگردانی و استقلال خود را حفظ کرده است. درس گرفتن از تجربه شرق آسیا به‌نظر با همین ترکیب نهادی آغاز خواهد شد. در ادامه به این دو موضوع با تفصیل بیشتر پرداخته و چرایی اهمیت آژانس‌های راهبر که موضوع اصلی این گزارش است؛ روشن‌تر خواهد شد.

۱-۲. بوروکراسی اقتصادی کشورهای شرق آسیا

تقریباً همه قبول دارند که کشورهای شرق آسیا نسبت به سایر کشورهای در حال توسعه، به بوروکراسی ایدئال وبری^۲ نزدیک‌تر بوده‌اند. استخدام شایسته‌سالارانه در مشاغل دولتی با ارائه پاداش‌های بلندمدت متناسب با آنچه در بخش خصوصی به‌دست می‌آید، سنگ بنای معجزه اقتصادی شرق آسیا بود، ولی برخی تصورات اغراق‌آمیز در مورد بوروکراسی کشورهای شرق آسیا نیز صحیح نیست.

ایوانز (۱۹۹۸) درباره بوروکراسی حاکم بر شرق آسیا بر سه نکته تأکید کرده است:

۱. یک الگوی واحد در شرق آسیا وجود نداشته است؛ حتی وقتی بحث را به ژاپن، کره جنوبی، تایوان و سنگاپور محدود کنیم.

۲. همان‌طور که بسیاری از اندیشمندان، از جمله چنگ و همکاران (۱۹۹۵) تأکید کرده‌اند، بوروکراسی‌های کشورهای شرق آسیا، نوعی منبع طبیعی نبودند که بلافاصله پس از جنگ جهانی دوم

1. State Capture

۲. از جمله ویژگی‌های خاص بوروکراسی وبری می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:
تقسیم کار روشن: مشاغل به‌خوبی تعریف می‌شوند و کارکنان به‌خوبی در آنها مهارت می‌یابند.
سلسله‌مراتب و اختیارات روشن: اختیار و مسئولیت برای هر منصب به‌خوبی تعریف می‌شود و هر مقامی به مقام بالاتر از خود گزارش می‌دهد.
قواعد و رویه‌های رسمی: دستورالعمل‌های مکتوب رفتارها و تصمیم‌ها را هدایت می‌کند و سوابق پرونده‌ها به‌طور مکتوب نگهداری می‌شود.
برخورد غیرشخصی: قواعد و رویه‌ها به‌طور یکسان و بدون استثنا در مورد همه رعایت می‌شود و با هیچ‌کس برخورد ویژه صورت نمی‌گیرد.
مسیر ترقی مبتنی بر شایستگی: انتخاب و ارتقای کارکنان بر مبنای توانایی عملکرد آنها صورت می‌گیرد.



در اختیار آنها قرار گرفته باشد. بوروکراسی مدرن شرق آسیا از طریق مبارزات شدید و طولانی برای اصلاحات و آزمون و خطای بسیار زیاد در طول دوره پس از جنگ جهانی دوم ایجاد شد.

۳. بوروکراسی شرق آسیا نه تنها در کشورهای مختلف متفاوت بوده، بلکه در سازمان‌های مختلف کشورها نیز بسیار متفاوت بوده است. در حالی که برخی از آژانس‌ها بسیار شبیه ایدئال وبری بوده‌اند، برخی دیگر دارای نوع حامی‌پروری^۱ هستند که بسیار شبیه به بوروکراسی حامی پرورانه کشورهای آمریکای لاتین بوده است.

تنوع در کشورها را می‌توان با نگاهی به روش‌های استخدام آنها به‌خوبی نشان داد. ژاپن و کره هر دو دارای سیستم‌های استخدامی مبتنی بر آزمون بسیار جدی بوده‌اند. در بیشتر دوران پس از جنگ جهانی دوم، گذراندن آزمون خدمات دولتی، هدف ده‌ها هزار فارغ‌التحصیل از دانشگاه‌های خوب بوده است. از آنجایی که تنها حدود دو درصد از افراد در امتحان قبول می‌شدند، پرسنل خدمات کشوری از بین «برترین و درخشان‌ترین» افراد انتخاب شده و کسانی که در این امتحان قبول می‌شدند؛ از اعتبار فوق‌العاده و متناسب برخوردار بودند. سیستم سنگاپور کاملاً متفاوت بوده و هیچ آزمون واحد خدمات مدنی وجود نداشته است. در عوض، «برترین‌ها و درخشان‌ترین‌ها» براساس عملکرد آنها در دبیرستان مشخص می‌شدند و در ازای تعهد به ورود به خدمات دولتی، حائز بورسیه دولتی برای تحصیلات عالی در نظر گرفته می‌شدند؛ البته به شرطی که به عملکرد خود در سطح بالا ادامه دهند. تایوان از روش دیگری بهره برده است. آزمون عالی خدمات دولتی به‌عنوان یک فیلتر برای بسیاری از بخش‌های بوروکراسی استفاده می‌شد، اما آژانس‌های کلیدی اقتصادی و برنامه‌ریزی به انتخاب شایسته‌سالارانه از دانشگاه ملی تایوان و همچنین فارغ‌التحصیلان موفق خارج از کشور تکیه می‌کردند. به‌طور خلاصه، کشورهای شرق آسیا استخدام مبتنی بر شایسته‌سالاری نسبی را از طرق متفاوت به‌دست آورده بودند. ازسوی دیگر، در تخصص بوروکرات‌های اقتصادی این کشورها هم تفاوت وجود داشته است. بیشتر بوروکرات‌های اقتصادی نخبه در ژاپن و کره جنوبی حقوق‌دان بوده‌اند (چانگ، ۲۰۱۶، ۲۰۱۰)؛ در حالی که در تایوان اکثراً مهندس بوده‌اند (وید، ۱۹۹۰).

برای کارآمد بودن، استخدام شایسته‌سالارانه باید با یک ساختار شغلی تکمیل شود که بتواند پاداش‌هایی را پرداخت کند که متناسب باشد با پاداش‌هایی که افراد توانمند می‌توانند در بخش خصوصی به‌دست آورند. دستمزد دریافتی لزوماً نباید برابر باشد، اما ترکیب دستمزد، رضایت ذاتی شغلی، شرایط، امنیت و اعتبار باید به اندازه پاداش‌های موجود در بخش خصوصی نزدیک باشد تا افراد توانمند، تمایل به کار در بخش دولتی داشته باشند. همه کشورهای شرق آسیا نسبت به بیشتر کشورهای در حال توسعه پرداخت‌های سخاوتمندانه‌ای به بوروکرات‌های نخبه دولتی داشته‌اند، اما سنگاپور در تلاش برای حفظ دستمزد دولتی در سطح خصوصی یا بالاتر از آن استثنایی بوده است. دستمزد افراد در بوروکراسی دولتی

کره و تایوان تنها حدود دوسوم دستمزد خصوصی بوده است، اما این شکاف به طرق دیگر برطرف می‌شد. در تایوان، آژانس‌های کلیدی اقتصادی در خارج و به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای بالاتر از مقیاس‌های معمولی خدمات دولتی نگهداری می‌شدند. نکته مهم این است که علی‌رغم داشتن راهبردهای متفاوت، همه این کشورها بر این فرض عمل می‌کردند که متناسب بودن دستمزدها و پاداش‌ها در بخش‌های دولتی و خصوصی، مهم بوده است (چانگ، ۲۰۱۰).

یکی از بزرگ‌ترین تصورات اشتباه در مسیر درس گرفتن از تجربه موفق شرق آسیا این است که فرض کنیم بوروکراسی‌های اقتصادی این کشورها همیشه در آنجا بوده‌اند یا به نحوی بدون زحمت از سازمان‌های دولتی سنتی قبل از جنگ جهانی دوم منشعب شده‌اند. همان‌طور که غالب اندیشمندانی که بوروکراسی شرق آسیا را عمیقاً مطالعه کرده‌اند، مکرراً به این موضوع اشاره داشته‌اند (جانسون، ۱۹۸۲؛ وید، ۲۰۱۰، ۲۰۱۶، ۱۹۹۰؛ امسدن، ۱۹۸۹؛ ایوانز، ۱۹۹۵، ۱۹۹۸ و...); ایجاد این بوروکراسی‌ها حاصل تلاش‌های جدی و سطح بالایی از آزمون و خطا برای رسیدن به ترکیب بهینه بوده است.

کره جنوبی یک نمونه بارز در این زمینه است. در زمان ریاست‌جمهوری Syngman Rhee (۱۹۶۰-۱۹۴۸)، نتایج امتحان خدمات دولتی در پر کردن بیش از ۹۵ درصد از موقعیت‌های بالاتر خدمات دولتی نادیده گرفته شد. در این دوره کره بوروکرات‌های خود را به پاکستان می‌فرستاد تا سیاستگذاری اقتصادی را بیاموزند و مشاوران آمریکایی از ایجاد بوروکراسی شایسته‌سالار در کره جنوبی ناامید شده بودند. هنگامی که ژنرال پارک در سال ۱۹۶۱ مسئولیت را برعهده گرفت، بیش از ۳۵۰۰۰ کارمند دولتی را اخراج کرد و بازسازی را از ابتدا آغاز کرد.

تصور اشتباه دیگری که در مورد بوروکراسی شرق آسیا وجود دارد، یکسانی صلاحیت و شایستگی کل سازمان‌ها و بوروکرات‌های دولتی در این کشورهاست. در بوروکراسی تمامی این کشورها، سطوحی از ناکارآمدی و حتی مناسبات حامی‌پرورانه وجود داشته است. برای مثال، در ژاپن بخش کشاورزی و ساختمان در تضاد جدی با وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت (MITI) و وزارت دارایی بوده است. به‌عکس شایسته‌سالاری و کارآمدی که در این دو وزارتخانه کلیدی اقتصادی وجود داشته، مناسبات دو بخش کشاورزی و ساختمان ناکارآمد بوده است. چنگ و همکاران (۱۹۹۵) شرایطی را در کره جنوبی توصیف می‌کنند که ژنرال پارک نگاه یکسانی به بوروکراسی دولتی نداشته و بخش‌هایی از بوروکراسی همچون بخش ساختمان را برای برآوردن نیازهای حامی‌پرورانه رها کرده بود درحالی که وی تلاش‌های اصلاحی را بر وزارتخانه‌های کلیدی اقتصادی متمرکز کرده بود. آنها همچنین اشاره می‌کنند که حزب حاکم بر تایوان (KMT) نیز حساسیتی که در مورد آژانس‌های کلیدی اقتصادی داشته، در مورد سایر بخش‌ها نداشته است.

برخی نیز تأکید دارند که بوروکراسی کشورهای شرق آسیا ریشه در سنت تاریخی و فرهنگی (آیین



کنفوسیوس) آنها داشته است. چانگ (۲۰۰۴) معتقد است این موضوع فرضیه درستی نیست و بوروکراسی کشورها می‌تواند با اقدامات مشخصی بهبود یابد. برای مثال، بوروکراسی تایوان در دهه ۱۹۵۰ به دلیل فساد زیاد، فاقد شایسته‌سالاری و اثربخشی مناسب بوده است و این موضوع، در شرایطی بوده است که صدها سال آیین کنفوسیوس در این کشور وجود داشته است. کره جنوبی نیز علی‌رغم صدها سال هم‌زیستی با آیین کنفوسیوس در دهه ۱۹۵۰ به‌عنوان یک بوروکراسی نالایق و غیرشایسته‌سالار مطرح می‌شد که حتی مشاورین آمریکایی از اصلاح آن ناامید شده بودند.

به‌صورت کلی، داشتن مجموعه‌ای منسجم از افراد توانمند، هماهنگی و انسجام کلی را تضمین نمی‌کند. سیاست مؤثر دولت همچنین مستلزم ساختاری است که مسائل مربوط به صلاحیت و هماهنگی را حل کند. همان‌طور که مفصلاً پیشگامان ادبیات دولت توسعه‌گرا در مطالعه تجربیات شرق آسیا اشاره کرده‌اند، همگی این کشورها از یک «آژانس راهبر» که در ادبیات اقتصادی با عناوین متفاوتی مورد اشاره قرار گرفته و در بخش بعدی به تفصیل بدان خواهیم پرداخت، بهره برده‌اند:

- وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت ژاپن (MITI)
- هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی (EPB)
- شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی تایوان (CEPD)^۱

۲-۲. تعامل دولت و بخش خصوصی

با وجود بوروکراسی دولتی توانمند و منسجم داخلی، چالش بعدی اتصال بوروکرات‌ها و بنگاه‌هاست. در شرق آسیا این ارتباط حداقل در دو سطح مختلف ایجاد شد. در عمومی‌ترین سطح، دولت‌های شرق آسیا توانستند این حس را به‌وجود آورند که واقعاً متعهد به پروژه جمعی توسعه ملی هستند. علی‌رغم اختلافات سیاسی و گام‌های نادرست دولتی، این حس پروژه ملی، اعتبار شگفت‌انگیز گسترده‌ای پیدا کرد و به تعبیر ایوانز یکی از مهم‌ترین «کالاهای جمعی» ارائه شده توسط دولت بود. مکمل اساسی این ارتباط ایدئولوژیک گسترده، مجموعه‌ای مترکم از روابط بین فردی مشخص بود که به آژانس‌ها و بنگاه‌های خاص امکان می‌داد پروژه‌های مشترکی را در سطح بخشی بسازند. مانند خود بوروکراسی، هیچ نوع ارتباطی در پایان جنگ جهانی دوم به‌طور کامل شکل نگرفته بود. تکامل روابط دولت و بخش خصوصی در شرق آسیا حتی پیچیده‌تر از تکامل بوروکراسی بوده است.

برخی از گزارش‌ها در مورد کشورهای شرق آسیا، تصور اجماع ملایم و بدون تنش را به‌دست می‌دهد. تجزیه و تحلیل‌های تاریخی‌تر تصویری متفاوت ارائه می‌دهد. در میان بوروکرات‌های دولتی شرق آسیا، شک و تردید عمیق در مورد مشارکت بالقوه بخش خصوصی در اهداف توسعه‌ای وجود داشته است. سران دولتی هیچ‌کدام از این کشورها تصور نمی‌کردند که پیگیری سود، کارآفرینان محلی را به‌طور طبیعی به

سمت سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌آفرین سوق می‌دهد. در عوض، بخش خصوصی به‌عنوان «رانت‌جو» در نظر گرفته می‌شد که به‌دنبال شرایطی بود که بدون نیاز به ورود به بخش‌های جدید و دارای ریسک، سود به‌دست آورد. همچنین این تصور غیرموجه هم نبود. در دهه ۱۹۵۰ سران چپول کره‌ای مانند صنعتگران شومپیتتری^۱ رفتار نمی‌کردند که مایل باشند صدها میلیون دلار را برای ورود به بخش‌های با بازدهی بالا و ریسک بالا وارد کنند. در بهترین حالت، آنها معامله‌گران حيله‌گری بودند و از امتیاز واردات کالاهای مصرفی ساده مانند شکر، آرد و پنبه برای کسب سود در بازار داخلی استفاده می‌کردند.

بدگمانی به مشارکت توسعه‌ای گروه‌های تجاری محلی و بخش خصوصی منطقی بود، اما یادگیری کار با آنها ضرورت داشت. حتی ژنرال پارک که احتمالاً نسبت به سایر راهبران کشورهای شرق آسیا، ضدیت بیشتری با تجار و بخش خصوصی داشت و چندین شخص مهم از بخش خصوصی را به زندان انداخته بود به زودی تصمیم گرفت که تحول صنعتی مستلزم به خدمت گرفتن خدمات چپول‌هاست.

این تصمیم برای همکاری با بخش خصوصی ریشه در اعتقاد سران کشورها به اهمیت تحول اقتصادی داشت. آنها بر این باور بودند که صنعتی شدن شرط بقای رژیم‌هایشان است و حفظ سلطه سیاسی از طریق انحصار کنترل بر اقتصاد راکد، در محیط ژئوپلیتیک شرق آسیای پس از جنگ جهانی دوم، گزینه مناسبی برای این کشورها نیست. به بیان دیگر، آنها به این باور رسیدند که تحول اقتصادی بهترین وسیله برای حفظ قدرت سیاسی است. تمایل به انجام این کار به این موضوع هم بستگی داشت که دستگاه‌های دولتی تحت فرمان سران شرق آسیا به اندازه کافی قوی هستند که بتوانند در مسیر تحول صنعتی در برابر افزایش قدرت بنگاه‌های خصوصی باقی بمانند. به‌طور خلاصه، اعتماد به ظرفیت دولت پیش‌شرط تمایل به پذیرش رشد قدرت بخش خصوصی بود.

تصمیم برای جذب سرمایه خصوصی شک و تردید مقامات دولتی را از بین نبرد، بلکه ترکیبی از تردید و حمایت بود که قلب روابط دولت و بنگاه‌های خصوصی در شرق آسیا را تشکیل می‌داد. تعهد به همکاری با بنگاه‌های خصوصی هرگز به این معنا نبود که گروه‌های تجاری محلی مانند کارآفرینان شومپیتتری رفتار خواهند کرد. در عوض، تغییر شخصیت نخبگان بنگاه‌های خصوصی بخشی اساسی از استراتژی توسعه در نظر گرفته شد. فلسفه عمومی مشارکت و پشتیبانی همراه با تردید و فشار به‌طور خاص به سیاست‌هایی جهت انتظام بنگاه‌های خصوصی تبدیل شد که رانت‌های اعطایی دولت، مولد شود. نتیجه این موضوع این بود که بنگاه‌های تأسیس شده مانند سامسونگ از تمرکز غیرقابل اطمینان بر رانت‌های تجاری به حرکت منظم به سمت ریسک‌های واقعی شومپیتتری (مانند فعالیت در حوزه نیمه‌رساناها) منتقل شدند؛ درحالی که بنگاه‌های جدید، مانند ACER تایوان، از موفقیت تولید در

۱. مراد از صنعتگران شومپیتتری، ارجاع به تعریفی است که شومپیتتر از کارآفرین و صنعتگر ارائه داد؛ فردی که از طریق نوآوری و خدماتی که به اجتماع ارائه می‌دهد، مسیر توسعه را هموار می‌کند.



مقیاس کوچک به حضور رقابتی در سطح جهانی در بخش‌های فناوری پیشرفته رسیدند. در تایوان و کره جنوبی، تعامل با بنگاه‌های خصوصی محلی، نوعی بده بستان براساس حمایت- عملکرد بود. این شیوه سیاستی، هرگز نمی‌تواند بدون تعامل بوروکرات‌های اقتصادی و مدیران بنگاه‌ها اجرا شود. روابط تجاری مؤثر دولت به حجم زیادی از اطلاعات با کیفیت بالا و به اعتماد متقابل مبنی بر معتبر بودن پیش‌بینی‌ها و تعهدات بستگی دارد. این دو مورد، با تبادل مقالات و انتشارات تبلیغاتی ایجاد نمی‌شود و در شرق آسیا پیوندهای ملموس در سطوح مختلف ایجاد شده بود. برای مثال، ژنرال پارک جلسات ماهیانه ارتقای صادرات با رهبران چپول برگزار می‌کرد و مقامات دفتر توسعه صنعتی تایوان، به بنگاه‌های کوچک در تایوان مشاوره فنی می‌دادند. این روابط در ایجاد اطمینان کسب‌وکارها، غلبه بر مشکلات هماهنگی و ترغیب بنگاه‌ها به انجام ریسک‌های بزرگ‌تر مؤثر بود.

همان‌طور که ساختار سازمانی بوروکراسی‌های دولتی کشورهای شرق آسیا تفاوت‌هایی با هم داشت سازماندهی روابط دولت با بخش خصوصی نیز تفاوت‌هایی داشته است. «شوراهای مشورتی» در ژاپن الگوهایی هستند که توسط دولت و به‌طور خاص MITI سازماندهی شده بود، این شوراها محلی را برای کارآفرینان خصوصی فراهم می‌آورد تا به پیشنهادهای سیاستگذاری بپردازند. بعید به نظر می‌رسد آنچه در یک شورای مشورتی پرورنده نشود، در عمل جواب دهد. کره از روشی مشابه برای هماهنگی روند ارتقای صادرات خود استفاده کرد و اطمینان داد که ارتباط بین یارانه‌ها و عملکرد صادرات به‌وضوح اعلام شود. در تایوان، بی‌میلی حزب حاکم به استفاده از رهبران تجاری تایوان در فرایند سیاستگذاری، شوراهای مشورتی را ناکارآمد ساخته بود و آشکال جایگزین ظاهر شد. در مواردی که به‌نظر می‌رسید سازمان دولتی واقعاً به بیراهه رفته است پاسخ حزب حاکم ایجاد یک گروه کاری تحت رهبری و مدیریت بخش خصوصی برای انجام وظایف آژانس یا دفتر دارای مشکل بود (روت، ۱۹۹۶).

افزون بر اهمیت تعامل دولت با بخش خصوصی در شکل‌گیری سیاست‌ها، در سطح اجرا نیز این تعامل حائز اهمیت است. روابط بین آژانس‌ها و بنگاه‌های خصوصی می‌تواند اطلاعات موجود در مورد بنگاه‌ها، بهترین شیوه‌های فناورانه و بازارهای خارجی را گسترش دهد، بر مشکلات هماهنگی غلبه کند و خطرات درک شده برای ابتکارات کارآفرینی را کاهش دهد.

کارایی ترکیب تردید و حمایت در شرق آسیا به اثبات رسیده بود، اما موفقیت بسیار این سیستم باعث شد که تداوم آن دشوار باشد. دگرگونی رشد بنگاه‌های محلی، یک طبقه کارآفرین محلی را تشکیل می‌دهد که بسیار کمتر به حمایت و توجه دولت نیاز دارد. در بین چپول‌ها هیچ‌کس به اندازه هیوندای در مسیر رشد، متأثر از حمایت‌های دولت نبوده است، ولی شعار چونگ جو یونگ، بنیانگذار هیوندای که در سال ۱۹۹۲ نامزد ریاست‌جمهوری شد، «دولت را از تجارت کنار بگذار» بود.

هنگامی که معجزات شرق آسیا آغاز شد، بنگاه‌های خصوصی ضعیف چه از نظر سرمایه و چه از نظر رقابت بین‌المللی وابسته به دولت بودند. تعریف صنعتی شدن موفق ایجاد بنگاه‌هایی است که می‌توانند

در بازارهای بین‌المللی، هم در بازار محصولات و هم در بازار سرمایه، رقابت کنند. هنگامی که آنها به میزان قابل توجهی از قدرت رقابت بین‌المللی دست یافتند، آثار محدودکننده پیوستن به یک پروژه توسعه ملی برای بنگاه‌های محلی برجسته‌تر شد و مزایای حمایتی پروژه‌های ملی برای آنها کم‌اهمیت شد. به‌طور خلاصه، روابط دولت و بخش خصوصی در شرق آسیا را نمی‌توان به‌عنوان یک مدل مکانیکی در نظر گرفت که پس از نصب، نتایج اقتصادی یکسانی را ایجاد می‌کند. روابط بین سرمایه دولتی و خصوصی در طول روند تحول صنعتی در حال تغییر بوده است. اطمینان از اینکه این روابط همچنان به رشد اقتصادی کمک می‌کند مانند حفظ سطح توانایی بوروکراسی، در شرق آسیا و سایر مناطق به تلاش مداوم و مشاخره‌آمیز همراه با خلاقیت زیاد نیاز دارد.

در این بخش به امکان انتقال، تکرارپذیری و ملاحظات مربوط به کسب تجربه از معجزه اقتصادی شرق آسیا پرداخته شد. بوروکراسی اقتصادی و تعامل دولت با بخش خصوصی دو عامل مهم موفقیت شرق آسیا را شکل داده و اهم مباحث مرتبط طرح شد. همان‌گونه که اشاره شد، وجود آژانس‌های راهبر در این کشورها، هم برای هماهنگی و یکپارچه‌سازی بوروکراسی و هم برای روابط نزدیک دولت و بخش خصوصی مهم بوده است. در بخش بعدی به ادبیات موجود در باب این آژانس‌ها با تفصیل بیشتری خواهیم پرداخت.

۳. آژانس راهبر

در بخش قبل توضیح داده شد که بوروکراسی در شرق آسیا با آنچه عموماً توصیف می‌شود، تفاوت‌های فراوانی داشته است. اولاً الگوی واحدی در میان کشورهای شرق آسیا وجود نداشته است، ثانیاً بوروکراسی این کشورها پس از جنگ میراث دولت‌های پیش از جنگ و به تعبیر برخی سنت کنفوسیوسی و... نبوده و ماحصل تلاش‌های دولت‌های پس از جنگ و آزمون و خطای فراوان آنها بوده است، ثالثاً کیفیت نهادها و سازمان‌ها در بوروکراسی کشورهای شرق آسیا یکسان نبوده است؛ بنا به آنچه در عمل دیده شده است، نهادها و سازمان‌های کلیدی اقتصادی عموماً کیفیت بسیار بالایی داشته و در سایر نهادها و سازمان‌ها حتی مواردی وجود داشته که در فساد و روابط حامی‌پرورانه شدیدی غرق بوده‌اند.

به بیان دیگر، در تجربه شرق آسیا کیفیت نهادها و سازمان‌های اقتصادی، متمایز و در سطح بالاتری نسبت به سایر نهادها و سازمان‌های دولتی قرار داشته است. در تجربه شرق آسیا در میان این نهادها و سازمان‌ها یک آژانس، نقش کلیدی و محوری یافته است و حتی ادبیات دولت توسعه‌گرا غالباً در توصیف این آژانس بسط یافته است. چالمرز جانسون که اولین بار لفظ «دولت توسعه‌گرا» را در کتاب «MITI و معجزه اقتصادی ژاپن» به کار برده، کتاب خود را با محوریت MITI که همان آژانس کلیدی



و محوری بوده است، نوشته است. جانسون متأثر از یک تحلیلگر ژاپنی، این آژانس کلیدی و محوری را «آژانس راهبر» نامیده است که بعدها این واژه توسط اندیشمندان زیاد دیگری نیز به کار برده شده است و در ادامه بدان خواهیم پرداخت. به باور جانسون، وجود آژانس راهبری که بتواند بازار را با ابزارهای مشخصی هدایت کند، یکی از محورهای پنج‌گانه دولت‌های توسعه‌گراست. در ادبیات، به این آژانس محوری و کلیدی اقتصادی که به نوعی هماهنگ‌ساز و انسجام‌بخش بوروکراسی اقتصادی است با تعابیر متفاوتی اشاره شده است. آژانس راهبر^۱ (جانسون، ۱۹۸۲؛ وید، ۲۰۱۱، ۲۰۰۵، ۱۹۹۰؛ چانگ، ۱۹۹۷، ۲۰۱۰، ۲۰۱۶؛ ایوانز، ۱۹۹۵، ۱۹۹۸)، آژانس مرکزی^۲ (چیبر، ۲۰۰۲، ۲۰۰۲؛ مهری، ۲۰۱۵؛ کیم، ۲۰۰۷)، آژانس هماهنگ‌ساز^۳ (چیبر، ۲۰۰۲)، آژانس هدایتگر^۴ (Zhu، ۲۰۰۵) و... نمونه‌هایی از این تعابیر هستند.

۳-۱. مروری اجمالی بر نمونه آژانس‌های راهبر کلاسیک

همان‌طور که دولت‌های توسعه‌گرا از حیث بوروکراتیک متنوع بوده‌اند آژانس‌های راهبر این دولت‌ها نیز تفاوت‌هایی با یکدیگر داشته‌اند. این تفاوت‌ها ریشه در محدودیت‌های ساختاری متفاوت داشته و نتیجه انتخاب‌ها و نوآوری‌های آگاهانه سازمانی بوده است. در ادامه مروری اجمالی بر آژانس‌های راهبر در دولت‌های توسعه‌گرای ژاپن، کره جنوبی و تایوان خواهیم داشت؛ پرواضح است که فهم دقیق عملکرد این آژانس‌ها نیازمند پژوهش و گزارش‌های مستقل خواهد بود.

۳-۱-۱. وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت ژاپن (MITI)

MITI در سال ۱۹۴۹ به منظور تبدیل نظام اقتصادی کنترل شده دوران جنگ به نظام اقتصادی هماهنگ بین دولت، بنگاه‌های اقتصادی و سیاستمداران تشکیل شد. توزیع منابع براساس شاخص‌های تعیین شده برای اولویت‌گذاری صنایع استراتژیک و افزایش رقابت‌پذیری صنایع ژاپن، تأمین منابع خام چون نفت خام از خارج و باز کردن بازارهای جدید برای محصولات ژاپنی از وظایف مهم این وزارتخانه بوده است. پس از آن، ستاد تثبیت اقتصادی قدرتمندی که برای بازسازی اقتصاد درهم ریخته پس از جنگ تأسیس شده بود جایش را به آژانس شورای اقتصاد در اوت ۱۹۵۲ داد. این شورا نیز در سال ۱۹۵۵ به آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی ژاپن (EPA)^۵ تبدیل شد که مسئول طراحی برنامه بلندمدت اقتصاد ژاپن بود. در همین سال، بانک توسعه ژاپن (JDB) و شورای اقتصاد توسط دولت تأسیس شد. بانک توسعه یک نهاد منتفذ طرفدار رشد اقتصادی و شورای اقتصاد نهادی کمکی برای آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی به‌شمار می‌آمد. از آنجا که

1. Pilot Agency
2. Nodal Agency
3. Coordinating Agency
4. Lead Agency
5. Economic Planning Agency

صنعتی شدن و توسعه صنعتی هدف اصلی دولت ژاپن بود MITI به‌عنوان نهادی که مسئول اجرای سیاست صنعتی در این کشور شناخته می‌شد، راهبری سایر نهادهای اقتصادی را برعهده گرفت. این آژانس راهبر، با هدف مشخص و قاطع واردات مواد خام و صادرات کالا جهت ایجاد فرصت‌های اشتغال، کسب ارز خارجی جهت تأمین مالی واردات مواد اولیه، انتقال تکنولوژی پیشرفته از کشورهای صنعتی تأسیس گردید. سابقه تاریخی این وزارتخانه به سال ۱۸۸۱ برمی‌گردد که تحت عنوان وزارت کشاورزی و تجارت شناخته می‌شد. MITI در سال ۱۹۴۹ از ادغام سازمان تجارت و وزارت بازرگانی و صنایع که در دوران جنگ به تجهیز نظامی ژاپن اشتغال داشت، به‌منظور اولیه تشویق صادرات جهت کسب ارز خارجی به هدف پرداخت هزینه واردات مواد اساسی تشکیل گردید. تا حوالی سال ۱۹۶۵، یعنی حدود دو دهه بعد از جنگ، واردات و صادرات ژاپن به‌طور کلی تحت نظارت شدید این وزارتخانه قرار داشت. خصوصاً که هیچ کالای ژاپنی بدون کمک‌های دولتی قادر به رقابت در بازارهای بین‌المللی نبود. MITI با تمایلات شدید میهن‌پرستانه، تمام قدرت و نفوذ کارشناسی، بوروکراتیک و سیاسی خود را صرف واردات آخرین تکنولوژی، بسیج منابع مالی داخلی و واردات مواد خام از خارج و تخصیص آن به بخش‌های اساسی تولید نظیر فولاد، کشتی‌سازی، زغال سنگ و برق نمود. استراتژی بلندمدت MITI از ابتدا تغییر ساختار صنعتی ژاپن از صنایع سبک به هدف بازار آسیا، به صنایع سنگین به هدف بازار جهانی خصوصاً آمریکا قرار داشت و از طریق نهادهای تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای به حمایت از صنایع ژاپن در مقابل رقابت خارجی مبادرت می‌نمود. البته طبیعی است که این حمایت‌ها در کنار پیشرفت‌های علمی و فناورانه داخلی و تلاش کارآفرینانی چون هوندا و ماتسوشیتا به ثمر رسیده است.

به‌طور کلی می‌توان وظایف MITI را این‌گونه فهرست کرد:

۱. تعیین سیاست‌های صنعتی و تجاری،
۲. معرفی تکنولوژی جدید،
۳. صنعتی کردن ساختار اقتصادی کشور،
۴. توسعه سریع صادرات،
۵. واردات فلزات کمیاب و منابع انرژی به‌ویژه نفت خام،
۶. مدیریت حقوق ابداعات و اختراعات و استانداردهای صنعتی.

لذا ماشین عظیم بوروکراسی اقتصادی ژاپن به محوریت این وزارتخانه و همراهی وزارتخانه‌هایی چون دارایی، راه و ساختمان، کشاورزی و شیلات و سازمان برنامه‌ریزی اقتصادی تشکیل و به حرکت درآمد. جالب توجه اینکه از میان این وزارتخانه‌ها، MITI از کمترین کادر پرسنلی با حداکثر تخصص و کمترین بودجه دولتی برخوردار بود. نقش و فعالیت این وزارتخانه عمدتاً توزیع یا تصویب مجوز برای صنایع براساس قانون و توصیه تأمین منابع مالی و سرمایه‌گذاری به بانک توسعه ژاپن بود.



داشتن اقتصاددانان بوروکرات وطن پرست و رابطه بسیار نزدیک این وزارتخانه با بنگاه‌های بزرگ اقتصادی-صنعتی را می‌توان از دیگر علل نفوذ گسترده این وزارتخانه دانست.^۱ رقبای ژاپن از MITI با عنوان ستاد فرماندهی اقتصاد ژاپن، یعنی ستادی که رابطه و نزدیکی میان محافل صنعتی و سرمایه‌داری با دولت در جهت تقویت اقتصاد ملی و حذف رقابت‌های غیرسالم خارجی ایجاد کرده یاد می‌کردند. استراتژی MITI مبتنی بر حمایت از یک صنعت بود نه حمایت از یک بنگاه خاص و این حمایت متوجه صنایعی می‌شد که قادر به صادرات بیشتر بودند و به صورت غیرمستقیم نوعی رقابت محدود بین بنگاه‌های داخلی حاضر در آن صنعت خاص ایجاد می‌کرد.

شاخص‌های فراوانی برای تعیین صنایع قادر به کسب ارز خارجی در نظر گرفته شد که مهم‌ترین آنها نسبت میزان کسب ارز خارجی در هر صنعت بود که از طریق تقسیم ساده ارزش افزوده داخلی به قیمت صادرات به دست می‌آمد. در گام بعد این نسبت با توجه به شرایط بازاریابی محصول، نسبت گردش سرمایه ثابت و فناوری نیروی کار تعدیل می‌شد. محاسبات نشان می‌داد که نسبت تعدیل شده مزبور، به ترتیب برای صنعت ماشین‌سازی، تولید فلزات، محصولات غذایی، نساجی، صنایع شیمیایی و سرامیک در بالاترین میزان قرار داشت. صنعت نساجی نسبت به دهه ۱۹۳۰ اهمیت کمتری داشت، ولی کماکان ارزآور بود. در واقع صنایع ژاپن با چنین نگرشی به سمت صنایع سنگین و شیمیایی حرکت کردند. از اوایل دهه ۱۹۶۰، شاخص‌های تعیین صنایع ارزآور و استراتژی صنعتی ژاپن پیچیده‌تر گردید، لذا شاخص‌های دیگری برای اولویت‌بندی صنایع و ارائه حمایت‌های دولتی در نظر گرفته شد (نقی زاده، ۱۳۹۷).

۲-۱-۳. هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی (EPB)

کره جنوبی در بازه زمانی ۱۹۶۰-۱۹۸۰ احتمالاً توسعه‌گراترین دولت از نظر سازمانی و نهادی بوده است (چانگ، ۲۰۱۰). این کشور دارای یک آژانس راهبر قدرتمند در قالب EPB بود که نه تنها بر برنامه‌ریزی نظارت داشت، بلکه بودجه را نیز کنترل می‌کرد. وزارت دارایی در کره با اینکه مسئول جمع‌آوری مالیات بود، ولی کنترلی بر استفاده از درآمدهای مالیاتی نداشت. EPB به عنوان آژانس راهبر دولت توسعه‌گرای کره جنوبی، مسئول هماهنگی فعالیت‌های وزارت بازرگانی و صنایع (متولیان سیاست صنعتی بخشی)، بانک‌های کره (که در بازه زمانی ۱۹۶۱-۱۹۸۳ همگی دولتی بوده‌اند) و شرکت‌های دولتی^۲ بود.

مدیر EPB ریاست جلسات مختلف مربوط به اقتصاد را برعهده داشت و مستقیماً در یک کنفرانس اقتصادی ماهیانه به رئیس‌جمهور کره جنوبی گزارش می‌داد. توزیع بودجه توسط EPB، این آژانس را قادر می‌کرد که سایر بخش‌های دولتی را به راحتی کنترل کند (جوی، ۱۹۹۲). در دهه ۱۹۶۰، نخبگان جوان با استعدادی که در آزمون اداری عالی خدمات کشوری شرکت کردند، به افتخار پیشگامی در توسعه اقتصادی کشور، داوطلب حضور در EPB می‌شدند. افزون بر این، EPB مؤسسه توسعه کره (KDI) را به عنوان اتاق فکر

۱. بدین ترتیب که اکثر مدیران ارشد بازنشسته MITI جذب بنگاه‌های اقتصادی-صنعتی خصوصی می‌شدند.

2. State-owned Enterprises

به‌منظور ایفای نقش محوری در تحلیل استراتژی‌های توسعه و اقتصاد کلان ملی ایجاد کرده بود (کیم، ۲۰۰۷). ایوانز (۱۹۹۵) بیان کرده که وجود آژانس راهبر EPB به‌معنای عدم اختلاف در خط‌مشی‌ها نبوده و کشمکش‌هایی میان EPB و وزارت بازرگانی و صنعت کره وجود داشته، ولی از آنجا که راهبری EPB در حوزه اقتصادی توسط سران کره به رسمیت شناخته شده بود این آژانس انسجام‌بخش خط‌مشی‌ها در بوروکراسی اقتصادی کره جنوبی بوده است.

۳-۱-۳. شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی (CEPD) تایوان

وید (۱۹۹۰، ۲۰۰۵) ساختار بوروکراسی اقتصادی توسعه‌گرای تایوان را بدین‌گونه معرفی کرده است:

- یک آژانس راهبر واقع در قلب دولت و به ریاست سومین رهبر سیاسی در این دولت (معاون نخست‌وزیر): شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی (CEPD)
- دفتر توسعه صنعتی (IDB)^۱ واقع در وزارت امور اقتصادی؛ یک آژانس عملیاتی که پیچ و مهره سیاست‌های صنعتی را تنظیم می‌کرد.
- انجمن‌های صنعتی به تفکیک بخش که در واقع رابط بین دولت و بخش خصوصی بوده‌اند. دولت در تعیین مسئول آن نقش داشته و طبیعی بود که این انجمن‌ها به مراکز مقاومت سیاسی مقابل دولت تبدیل نمی‌شدند.
- مراکز تحقیق و توسعه دولتی.

شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی تایوان در سال ۱۹۴۸ به‌عنوان شورای کمک ایالات متحده (CUSA)^۲ شناخته می‌شد و از آنجا که کمک‌های ایالات متحده بخش عمده‌ای از سرمایه‌گذاری اقتصادی را تشکیل می‌داد، CUSA مبدل به آژانس برنامه‌ریزی مرکزی برای تایوان شده بود. در سال ۱۹۶۳ با توجه به تغییر نظر آمریکا و تأکید بر مداخله کمتر دولت در اقتصاد، CUSA دوباره سازماندهی شده و نام آن به شورای همکاری و توسعه اقتصادی بین‌المللی (CIECD)^۳ تغییر کرد. این شورا هم مانند CUSA مانند یک ابروزارتخانه در بوروکراسی آن روز تایوان در هماهنگی با وزارت اقتصاد و وزارت دارایی عمل می‌کرد. در سال ۱۹۷۳ این شورا به شورای برنامه‌ریزی اقتصادی (EPC)^۴ برای تقویت عملکرد برنامه‌ریزی و تحقیقاتی دولت تبدیل شد. سرانجام در سال ۱۹۷۷ این شورا با کمیته امور مالی و اقتصادی ادغام شده و شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی (CEPD) ایجاد شد تا مسیر توسعه اقتصادی تایوان را هموار سازد.

این شورا یک نهاد مشورتی برای کابینه بوده و از ۱۲ عضو آن بجز یک نفر، همگی اعضای کابینه

1. Industrial Development Bureau
 2. Council on United States Aid
 3. Council for International Economic Cooperation and Development
 4. Economic Planning Council



بوده‌اند.^۱ K. H. Yu رئیس کل بانک مرکزی و بدون شک قدرتمندترین شخصیت در سیاستگذاری مالی در همین زمان به ریاست شورا منصوب شد. این شورا عصر چهارشنبه متعاقب جلسه حزب حاکم تایوان در صبح چهارشنبه و پیش از جلسه کابینه در صبح پنج‌شنبه تشکیل می‌شده است. این شورا در کنار وزیر امور اقتصادی ضعیف، در خدمت منافع نخست‌وزیر برای هماهنگی سیاست‌های اقتصادی بوده است. برخی تشکیل این شورا را نوعی پاسخ به کره جنوبی دانسته‌اند. در اواسط دهه ۱۹۷۰ بسیاری از مفسران و سیاستگذاران در تایوان نگران این موضوع بودند که کره به زودی در توسعه صنعتی از تایوان پیشی خواهد گرفت. آنها ادعا کردند که تایوان به آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی با قدرت بیشتری نسبت به شورای برنامه‌ریزی اقتصادی (EPC) نیاز دارد که از سطح اختیاراتی مشابه هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی کره (EPB) برخوردار باشد. حتی گروهی از این هیئت در کره بازدید کرده و تجویزشان افزایش اختیارات چنین شورا یا آژانسی در تایوان بود. به بیان دیگر، CEPD ارتقایافته EPC بوده است.

شورا دارای بیش از ۳۰۰ نیروی متخصص و غیرمتخصص بود. از بین ۲۵۰ نفر دارای مدرک دانشگاهی، ۲۰ درصد اعضا مهندس، ۴۰ درصد اقتصاددان و بقیه فارغ‌التحصیلان امور مالی، حسابداری یا آمار بودند. این شورا بزرگ‌ترین تمرکز نیروی اقتصادی را در بخش‌های دولتی داشته است. شورا به هفت بخش تقسیم می‌شده است:

- برنامه‌ریزی کلی^۲
- برنامه‌ریزی بخشی^۳
- تحقیقات اقتصادی^۴
- توسعه شهری
- ارزیابی
- مدیریت مالی
- مدیریت پرسنل

مسئولیت‌ها در شورا شامل تدوین برنامه‌های توسعه اقتصادی کلان یک، چهار و ده ساله، تجزیه و تحلیل وضعیت فعلی اقتصاد و ارزیابی پروژه‌های بزرگ مقیاس شرکت‌های بزرگ دولتی بوده است. آنها همچنین برای داوری اختلافات بین وزارتخانه‌ها مورد استفاده قرار می‌گرفته‌اند. گاهی این داوری برای موضوعات بزرگی همچون تجدیدنظر در مشوق‌های سرمایه‌گذاری و گاهی در موضوعات کوچکی همچون طبقه‌بندی یا عدم طبقه‌بندی چراغ‌های فلورسنت به‌عنوان لوازم برقی بوده است.

یکی از وظایف مهم CEPD برنامه‌ریزی بوده است. این برنامه‌ها اساساً بیانگر اهداف سرمایه‌گذاری

۱. این اعضا شامل رئیس کل بانک مرکزی، وزارت اقتصاد، دارایی، ارتباطات، مدیر کل بودجه و آمارها، چهار وزیر بدون مقام، دبیر کل دفتر رئیس‌جمهور و همین‌طور دبیر کل دفتر نخست‌وزیر و نایب رئیس شورا بوده است.

2. Overall Planning

۲. ۴۴ پرسنل داشته که ۲۴ نفر از آنها به سه گروه ویژه در زمینه الکترونیک، پتروشیمی و ماشین‌آلات تقسیم می‌شدند.

۴. حدود ۵۰ متخصص داشت که هرکدام علاوه بر سایر وظایف، بر یک زیربخش نیز نظارت می‌کردند.

بخش دولتی همراه با برآوردهای اقتصادسنجی برای بقیه اقتصاد بوده است. آماده‌سازی برنامه با یک دیدگاه از بالا به پایین آغاز شده، در آن ابتدا اهداف اساسی مانند نرخ رشد GNP و صادرات انتخاب و پیامدهای بخشی محاسبه می‌شدند. همزمان مشورت با وزارتخانه‌های مختلف آغاز می‌شد و از وزارتخانه‌ها خواسته می‌شد گزارشاتی را در مورد انتظارات خود از رشد بخش‌های تحت امر خود، اهداف آتی و پیشرفت در سال قبل ارسال کنند. به محض ورود این اطلاعات، پرسنل اداره کل برنامه‌ریزی، سازگاری آنها را بررسی و با اهداف کلی مقایسه می‌کردند و سپس با نمایندگان ارشد هر وزارتخانه یا اداره ملاقات می‌کردند. این مقطع، تنها مقطعی در سال بود که افراد از طیف وسیعی از وزارتخانه‌ها ارتباط پایدار با یکدیگر داشتند. برنامه با آغاز سال جدید شروع می‌شد. در نیمه سال بررسی عملکرد برنامه سال گذشته توسط گروه ارزیابی عملکرد CEPD انجام می‌شد. این مسیر برای برنامه‌ریزی یک‌ساله استفاده می‌شد. برنامه‌های چهارساله تقریباً به همین ترتیب تهیه شده است. انعطاف‌پذیری در برنامه‌های چهارساله از طریق برنامه‌های یک‌ساله حاصل می‌شد.

در کنار CEPD که آژانس راهبر توسعه اقتصادی در تایوان بوده دفتر توسعه صنعتی به نوعی آژانس اصلی سیاستگذاری توسعه صنعتی بوده است. این دفتر یکی از چندین دفتر وزارت امور اقتصادی تایوان را تشکیل می‌داده که وظایف آن عبارت بود از:

- تبدیل برنامه گسترده CEPD به برنامه‌های کاری بخشی دقیق،
- تهیه لیست مواردی که به آنها مشوق مالی داده می‌شود و همچنین لیست تعرفه‌ها و کنترل‌های واردات،
- تصمیم‌گیری در مورد درخواست‌های موردی برای واردات اقلام در لیست «تصویب»^۱ و به‌طور کلی تشویق شرکت‌ها به انعقاد توافقنامه خرید با تأمین‌کنندگان داخلی،
- سازماندهی محاسبه ضرایب ورودی و خروجی برای طرح بازپرداخت وظیفه،^۲
- کمک به برقراری ترتیبات بازاریابی صادراتی منظم در صنایعی که رقابت بیش از حد منجر به شکایت خریداران می‌شد،

- نظارت بر مذاکرات بر سر قیمت‌ها در بخش‌های حساس مانند پتروشیمی‌ها،
 - درجه‌بندی امکانات تولید شرکت‌ها در صنایع کلیدی،
 - تأیید درخواست‌های وام برای طرح‌های ویژه و همچنین ضمانت وام،
 - ارائه راهنمای اجرایی به شرکت‌ها.
- همان‌طور که یک مدیر آمریکایی توصیف کرده دفتر توسعه صنعتی نقطه اصلی تماس شرکت‌های خارجی و بوروکراسی تایوان بوده است. قدمت دفتر توسعه صنعتی در تایوان به کمیسیون توسعه صنعتی



که اوایل دهه ۱۹۵۰ ذیل هیئت تثبیت اقتصادی وجود داشت، باز می‌گردد و پس از تعطیل شدن هیئت تثبیت این کمیسیون به CUSA منتقل شد. کمیسیون ایجاد یک ساختار صنعتی در حال گسترش را برنامه‌ریزی کرد؛ این کمیسیون در ایجاد یا توسعه مجدد صنایع امیدوارکننده کمک می‌کرد. با تغییر سازمانی CUSA که پیش‌تر توضیح داده شد، در سال ۱۹۷۳ حدود ۳۵ مهندس از بخش برنامه‌ریزی بخشی به وزارت اقتصاد منتقل شده و دفتر توسعه صنعتی را شکل دادند.

در کنار این دو نهاد، سایر انجمن‌های صنعتی و مؤسسات تحقیقاتی دولتی، نهادهای دیگری نیز در بوروکراسی اقتصادی تایوان نقش‌های جدی داشته‌اند:

- بانک مرکزی قدرتمند و خودگردان تایوان که بر تدوین سیاست‌های صنعتی تأثیر داشته است. سیاست‌های پولی و ارزی تایوان منبعث از بانک مرکزی بوده است. رئیس بانک مرکزی همزمان مسئول CEPD بوده و تأثیرگذاری جدی داشته است.
- وزارت دارایی که از اهم فعالیت‌های آن جمع‌آوری مالیات و تعیین سیاست‌های مالی بوده است. مشوق‌های سرمایه‌گذاری تعرفه‌ای و مالی مؤثر در سیاست صنعتی تحت مشورت با وزارت دارایی تعیین می‌شده است.
- اداره کل بودجه، حساب‌ها و آمار که فرایند بودجه‌ریزی در تایوان تحت نظر این سازمان بوده است.

۲-۳. آژانس راهبر باید چگونه باشد و چه وظایفی را برعهده بگیرد؟

در بخش پیشین ملاحظه شد که به همان نسبت که بوروکراسی دولت‌های توسعه‌گرای شرق آسیا، متنوع بوده آژانس‌های راهبر متنوعی نیز داشته‌اند. آژانس‌های راهبر در این کشورها وظایف، اختیارات و حتی سطوح متفاوتی از قدرت داشته‌اند. لذا این موضوع اهمیت دارد که آموختن از تجربه شرق آسیا و بهره بردن از یک آژانس راهبر در مسیر توسعه اقتصادی، به مثابه یک لباس تک‌سایز و واجد نسخه واحد برای همه کشورها نبوده و هر کشور باید با توجه به اقتضائات بومی خود در این زمینه عمل کند. با این حال، آثار کلاسیک در باب دولت توسعه‌گرا توصیه‌های کلی در مورد وظایف و ساختار آژانس‌های راهبر داشته‌اند که در ادامه مروری بر آن نظرات خواهیم داشت؛ پرواضح است که این توصیه‌ها هم با یکدیگر تفاوت‌هایی دارند.

چالمرز جانسون (۱۹۸۲) وجود آژانس راهبر را یکی از ارکان دولت توسعه‌گرا معرفی کرده و معتقد است آژانس راهبر وظیفه طراحی و اجرای سیاست صنعتی را برعهده دارد و از این جهت، بیشترین تأثیر مثبت را بر اقتصاد می‌گذارد. از منظر او، آژانس راهبر برای اجرای سیاست صنعتی باید به‌وسیله ترکیبی از پرسنل نخبه و متخصص بتواند بازار را با ابزارهای تدوین شده، هدایت کند.

رابرت وید (۲۰۱۱، ۲۰۰۵، ۱۹۹۰) معتقد است «بازار» یک نهاد «طبیعی» یا خودجوش نیست و شکست بازار نه تنها در کشورهای در حال توسعه، بلکه در صنایع لبه فناوری (صنایعی که در مرز فناوری

قرار دارند) در کشورهای پیشرفته نیز فراگیر است و از همین جهت «مداخله» دولت ممکن است هم برای ایجاد برخی بازارها و هم برای رفع برخی از شکست‌های بازار موجه باشد. او بر نقش حیاتی هماهنگ‌کنندگی آژانس‌های راهبر در مسیری که او حکمرانی بر بازار نامیده است، تأکید دارد. او معتقد است حتی یک دولت نسبتاً نرم هم می‌تواند سطح بالاتری از اثربخشی را در مناطق محدودی از دولت (نهادهای کلیدی اقتصادی و از همه مهم‌تر آژانس‌های راهبر) ایجاد کند.

از منظر وید، آژانس راهبر عملکرد اتاق فکر را انجام می‌دهد، مسیر توسعه اقتصادی را ترسیم می‌کند، تصمیم می‌گیرد که برای ارتقای ساختار و افزایش رقابت‌پذیری صنعتی کشور در سطح بین‌المللی کدام صنایع باید وجود داشته باشند و به وجود کدام صنایع دیگر نیاز نیست، نوعی اجماع برای برنامه‌های خود در میان بخش خصوصی ایجاد می‌کند و از ابتکار عمل بخش خصوصی حمایت مثبت می‌کند. آژانس راهبر باید مراقب اهداف عملیاتی مانند ایجاد تنوع در صنایع، متنوع‌سازی بازارها، کاهش وابستگی به واردات مواد اولیه و اشتغال بیشتر در صنایع خاص باشد و با تجزیه و تحلیل چگونگی تأثیر سیاست‌های مختلف، برای تحقق این اهداف تلاش کند. این آژانس باید خود را یک سازمان استراتژیک بداند، اقدامات سازمان‌های رقیب را موشکافی کرده و در چارچوب سیاست‌های خود برای سرمایه‌گذاری، تجارت و فناوری، اقدامات آن سازمان‌ها را مورد توجه قرار دهد.

وید بر این باور است که آژانس راهبر گلچین بوروکرات‌های اقتصادی است و بهترین استعداد‌های موجود کشور، عضو آن هستند. این درحالی است که خود بوروکراسی اقتصادی هم باید به نسبت بوروکراسی بخش‌های دیگر برجسته‌تر و دارای بدنه نخبه‌تری باشد. آژانس راهبر باید کارکنان نسبتاً کمی داشته باشد، باید در موقعیتی باشد که بهترین و درخشان‌ترین افراد را جذب کند. درواقع اگر یک بوروکراسی اقتصادی پرسنل خود را در یک مسیر رقابتی جذب کند، وجهه مورد نیاز برای جذب بهترین‌ها را کسب خواهد کرد. همین موضوع وجهه و شهرت آژانس سبب می‌شود بسیاری از افراد را با حقوق کمتر از بخش خصوصی و به دلیل این وجهه‌ای که آژانس یافته است، جذب کنند. پرسنل این آژانس باید باور داشته باشند که آنچه انجام می‌دهند موجب ارتقای رفاه ملی می‌شود. احساس مأموریت ملی می‌تواند بوروکراسی مرکزی را به استفاده از اختیارات خود در راستای اهداف ملی و ایجاد انگیزه‌های جایگزین برای سود در شرکت‌های خصوصی سوق دهد. رسانه‌های ملی فعال که در انتقاد از بوروکراسی اقتصادی آزاد هستند، می‌توانند به همسویی اقدامات آژانس‌های اقتصادی با منافع عمومی کمک کنند.

هاجون چانگ (۲۰۱۰) معتقد است هیچ فرمول واحدی برای پیاده‌سازی دولت توسعه‌گرا از نظر سازمانی وجود ندارد. کشورهای مختلف از نظر سازمانی با توجه به محدودیت‌های سیاسی، ایدئولوژیک و اقتصادی فرمول‌های سازمانی متفاوت را اتخاذ کردند، ولی عموماً آژانس‌های راهبر نقش محوری در بوروکراسی اقتصادی کشورهای توسعه‌یافته کنونی داشته‌اند. از منظر او (۱۹۹۷)، آژانس راهبر مسئول دائمی هماهنگی سیاست‌هاست



و وی بر اتصال این آژانس به رئیس‌جمهور یا معاون رئیس‌جمهور (سطوح بالای قدرت) تأکید دارد. چانگ (۲۰۱۶) بر نقش کلیدی آژانس‌های راهبر در اجرای سیاست‌های صنعتی انتخابی و هدفمند تأکید کرده است. او معتقد است سیاست‌های صنعتی انتخابی غالباً شامل مواردی می‌شود که مسئولیت‌های بسیاری را میان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف دولتی تقسیم می‌کند و بنابراین، داشتن یک آژانس راهبر که دارای قدرت و مشروعیت لازم برای هماهنگی فعالیت‌ها در بین دستگاه‌های مختلف و حل تعارضات احتمالی بین آنها باشد، مفید است. همچنین داشتن یک آژانس راهبر مزایای دیگری همچون حفظ بوروکراسی اقتصادی در مقابل دخالت مقامات سیاسی دارد. یکی از دلایل این موضوع این است که آژانس‌های راهبر عموماً وزارتخانه‌های «خطی» نیستند و بنابراین نگران منافع «پیروان»^۱ خود نخواهند بود.

دنی رودریک اشاره مستقیم به واژه آژانس راهبر یا سایر واژگانی که در باب چنین آژانسی به کار برده شده‌اند نداشته، ولی بر وجود آژانسی که مجری سیاست صنعتی باشد، تأکید ویژه‌ای داشته است. از آنجا که اجرای سیاست صنعتی به‌عنوان کارکرد محوری آژانس‌های راهبر معرفی شده، لذا مروری اجمالی به دیدگاه رودریک خواهیم داشت. به‌صورت کلی، از منظر رودریک (۲۰۲۰، ۲۰۰۴)، سیاست صنعتی نوعی سیاست بازسازی است که عموماً برای تجدید ساختار فعالیت‌هایی که از پویایی بیشتری برخوردارند، به کار گرفته می‌شود و فرقی نمی‌کند که این فعالیت‌ها در صنعت یا صنایع کارخانه‌ای واقع شده باشند یا در سایر حوزه‌ها. در نگاهی گسترده‌تر می‌توان سیاست صنعتی را یک رویکرد سیستمی دانست که هماهنگی نوآوری، سیاست منطقه‌ای و سیاست تجاری با تولید را در هسته اصلی خود ایجاد می‌کند؛ درحالی که بر صنایع بالادستی و پایین‌دستی، تغییرات بخشی، خوشه‌ها و شبکه‌ها تأثیر می‌گذارد.

از منظر رودریک (۲۰۰۴)، موفقیت سیاست‌های صنعتی در گرو حمایت مقامات رده بالای سیاسی است و از همین جهت تأکید دارد که یکی از مقامات رده بالا اقلماً در سطح اعضای کابینه باید به‌عنوان مسئول یا نماینده در بحث سیاست صنعتی انتخاب شود و این موجب می‌شود که جایگاه سیاست صنعتی ارتقا یافته و مشکلات مربوطه با سهولت بیشتری به گوش مقامات ارشد برسد. این مقام سیاسی می‌تواند یکی از وزرا، معاون اول رئیس‌جمهور و یا حتی خود رئیس‌جمهور باشد. او همچنین در مورد چگونگی تعیین و مدیریت آژانس‌های مجری سیاست صنعتی نیز تصریح داشته است:

- اختیار اجرای سیاست‌های صنعتی باید به آژانس‌هایی واگذار شود که صلاحیت آنها اثبات شده باشد چون در میان سازمان‌ها و نهادهای دولتی نیز سطح عملکردها متفاوت است. ایجاد آژانس‌های جدید نیز مناسب به‌نظر نمی‌رسد. در کل باید سیاست با توجه به موجودیت کشورها طراحی شود.
- آژانس‌های مجری سیاست باید به‌دقت از سوی یک مقام دولتی که مسئولیت مشخصی در قبال دستاوردهای سیاست داشته و از بالاترین سطح اقتدار سیاسی برخوردار است مورد نظارت قرار گیرند.

• آژانس‌های مجری سیاست صنعتی باید مجاری ارتباطی خود با بخشی خصوصی را حفظ کرده تا توانایی به‌دست آوردن اطلاعات موثق از وضعیت را داشته باشند. اهمیت این موضوع به این دلیل است که بخش دولتی دانای کل نبوده و حتی در مواردی اطلاعات دولت از بخش خصوصی کمتر است. از حیث کارکرد آژانس مجری سیاست صنعتی نیز رودریک (۲۰۰۷، ۲۰۰۸، ۲۰۰۹) بر موارد مشخصی تأکید داشته است:

• آژانس مجری مشوق‌ها را باید به فعالیت‌های جدید ارائه دهد؛ فعالیتی جدید است که یا محصول جدیدی تولید کند یا از فناوری‌های جدید در تولید محصولات موجود استفاده کند. فعالیت‌هایی که از حمایت برخوردار می‌شوند باید از پتانسیل ایجاد سرریزهای فناورانه و اطلاعاتی برخوردار بوده و در واقع دلیل حمایت دولت این است که فعالیت مزبور برای سایر فعالیت‌ها مکمل است و زمینه شکل‌گیری آنها را فراهم می‌کند.

• آژانس مجری برای مولدسازی رانت‌ها، باید از یک راهبرد چماق و هویج استفاده کند؛ در این تبیین، رانتی که از طریق یارانه، محافظت تجاری یا فراهم کردن سرمایه خطرپذیر به کارآفرینان داده می‌شود، نقش هویج داشته و شروط عملیاتی تعیین شده یا نظارت‌های دقیقی که بر محل مصرف و نحوه استفاده از یارانه‌ها انجام می‌شود نقش چماق دارد.

• آژانس مجری باید ضوابط و معیارهای شفاف و روشنی برای ارزیابی موفقیت و شکست فعالیت‌ها داشته باشد و اگر این‌گونه نباشد، دریافت‌کنندگان یارانه‌ها می‌توانند آژانس مجری را گمراه کنند. این معیارها، هم می‌تواند بهره‌وری باشد (که اندازه‌گیری آن دشوار است) و هم می‌تواند کیفیت عملکرد در بازارهای بین‌المللی (مثل میزان صادرات) باشد. مشوق‌ها باید زمان‌دار باشند و باید در صورت عدم موفقیت، حمایت‌های دولتی به مرور حذف شود.

• در زمینه سرمایه اجتماعی نیز آژانس مجری سیاست صنعتی باید شرایط را به‌گونه‌ای فراهم کند که سیاست صنعتی به‌صورت کاملاً نامحدود از سوی آحاد مردم قابل ردیابی باشند، زیرا اساساً این سیاست‌ها درصدد فراهم کردن فرصت برای تمام افراد جامعه هستند و قرار نیست فرصتی جدید در اختیار طبقات مرفه قرار دهند. بسیاری از سیاست‌های صنعتی و فناوری منجر به تبعیض به سود بنگاه‌های بزرگ می‌شود و بنابراین پشتیبانی از آنها جز با شفافیت و پاسخگویی ممکن نیست.

کیم (۲۰۰۷) معتقد است بوروکراسی دولتی توانمند و کارآمد برای حفظ دولت توسعه‌گرا ضروری است چون سیاست‌های صنعتی هدفمند به سطوح بالاتری از تخصص نیاز دارند. او بر این باور است که بوروکراسی دولتی، هماهنگ‌ساز و نظارت‌کننده بر کل روند توسعه اقتصادی است و در این بوروکراسی، آژانس‌های راهبر نقش محوری و کلیدی دارند.

لاندزبرگ (۲۰۱۵) معتقد است که آژانس‌های راهبر باید افزون بر مسائل داخلی و ملی، بر سیاست



خارجی و روابط بین‌الملل نیز تمرکز داشته باشند. بازیگران جامعه مدنی، دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی درگیر در امور سیاست خارجی نیز باید توسط چنین «آژانس راهبری» درگیر شوند. به همین تناسب همان‌طور که ادبیات دولت توسعه‌گرا بر حضور حقوق‌دانان، مهندسان و اقتصاددانان در آژانس‌های راهبر تأکید دارد، حضور صاحب‌نظران و تحلیلگران سیاست خارجی نیز موضوعیت می‌یابد.

ساسادا (۲۰۱۴) طراحی و اجرای برنامه‌های بلندمدت را از وظایف آژانس‌های راهبر دانسته است. تیپتون (۲۰۰۲) تأثیر آژانس‌های راهبر در ارتقای توسعه اقتصادی را به موقعیت نهادی و ساختار سازمانی آنها نسبت داده است. به‌زعم او، آژانس‌های راهبر، نهادهای نخبه‌ای هستند که پرسنل با کیفیت بالا، منسجم و دارای احساس تعهد زیاد نسبت به اهداف ملی را جذب می‌کنند. این آژانس‌ها، بزرگ نیستند، اما پرسنل کافی و بودجه مستقلی دارند که منابع کافی برای دستیابی به مأموریت آنها را فراهم می‌کند و دارای ظرفیت‌های قدرتمندی برای جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها هستند که به آنها بینش مناسب در مورد شرایط فعلی و آتی در مورد توسعه می‌دهد. آژانس‌های راهبر تمایل به ایفای نقش دوگانه دارند؛ هم مشاوره سیاستی ارائه می‌دهند و هم مسئولیت مستقیم اداری را برعهده دارند. آژانس‌های راهبر صنایع خاصی را هدف قرار داده و بودجه را به بنگاه‌های منفردی که برای معرفی فناوری‌های جدید انتخاب شده‌اند و وزارتخانه‌ها معتقدند به این نتایج خواهند رسید، هدایت می‌کنند. صوفی (۲۰۱۷) با بررسی نمونه‌های کلاسیک آژانس‌های راهبر، منابع، امکانات و اختیارات در اختیار این آژانس‌ها را که برای اجرای موفق سیاست صنعتی در اختیار آنها قرار می‌گیرد احصا کرده است:

۱. مالیات و یارانه‌ها،
 ۲. حمایت‌های تعرفه‌ای،
 ۳. برنامه‌ریزی‌های شاخص در سطح ملی و بخشی،
 ۴. تشکیل کارتل‌های بخش خصوصی برای بهبود بهره‌وری،
 ۵. گفتگو با مدیران بخش خصوصی به‌طوری که بازیگران یک بخش یک چشم‌انداز مشترک پیدا کنند،
 ۶. کنترل منابع مالی و حقیقی از طریق بانک‌ها و شرکت‌های دولتی. در کشورهای آسیایی منابع مالی برای هماهنگی مؤثرتر رفتارهای شرکت‌های خصوصی بیشتر از منابع واقعی استفاده شده است،
 ۷. تشکیل شوراهای مشورتی: شوراهای مشورتی نهادهایی هستند که به‌عنوان واسطه بین آژانس‌های هماهنگ‌کننده اجرای سیاست صنعتی و بنگاه‌های خصوصی هدفمند شرکت‌کننده در برنامه‌های سیاست عمل می‌کنند. این شوراها برای ایجاد کنترل و توازن بین آژانس راهبر و بنگاه‌های شرکت‌کننده و همچنین آژانس هماهنگ‌کننده دریافت بازخورد از بنگاه‌ها ایجاد شده‌اند. برای مثال در کره، شورای مشورتی شامل جلسات ماهیانه ارتقا صادرات به ریاست رئیس‌جمهور در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ بود و بوروکرات‌های ارشد و رهبران ارشد تجارت شرکت می‌کردند.
- همان‌طور که ملاحظه شد؛ اندیشمندانی که به موضوع آژانس‌های راهبر پرداخته‌اند، کارکرد محوری

آن را اجرای سیاست صنعتی معرفی کرده‌اند. آندرونی و چانگ (۲۰۱۹) مجموعه‌ای از نهادها را برای اجرای موفق سیاست صنعتی معرفی کرده‌اند؛ این نهادها جوامع را به توانمندی‌های اجتماعی مورد نیاز برای صنعتی شدن مجهز می‌کنند و بدون وجود آنها این امر ممکن نخواهد بود. به نظر می‌رسد آژانس راهبر اگر می‌خواهد یک سیاست صنعتی موفق اجرا کند یا باید این نهادها را در درون خود ایجاد کند یا به ایجاد و عملکرد این نهاد در سایر بخش‌های دولت نظارت داشته باشد و بتواند با قدرتی که در سطح سازمان‌های دولتی دارد، این نهادها را برای یک سیاست صنعتی موفق هماهنگ سازد. در ادامه به معرفی اجمالی این نهاد خواهیم پرداخت.

۱-۲-۳. نهادهای مورد نیاز برای اجرای موفق سیاست صنعتی

۱. نهادهای تولید

هم اسمیت هم مارکس به طرز هوشمندانه‌ای متوجه شده بودند که ظهور سیستم کارخانه^۱ ریشه توسعه اقتصادی مدرن بوده است. این سیستم برای اولین بار در آغاز انقلاب صنعتی در اواخر قرن هجدهم در انگلیس پذیرفته شد. کارخانه یک نهاد جدید تولید بود که تولیدکنندگان را زیر یک سقف جمع کرده و آنها را مجبور به تخصص، ترکیب کردن قدرت فیزیکی و مهارت در ماشین‌آلات و یکپارچه‌سازی فرایند تولید می‌کرد. به‌طور طبیعی، سیستم کارخانه از زمان اسمیت و مارکس روند طولانی و پیچیده تکامل خود را طی کرده است. در اواخر قرن نوزدهم سیستم مدیریت علمی (تیلوریسم) براساس مهارت‌زدایی از کارگران و کاهش نقش آنها در روند کار ظهور کرد. در اوایل قرن بیستم سیستم تولید انبوه (فوردیسم) به‌وجود آمد که از قطعات استاندارد شده و در نتیجه قابل تعویض، ماشین‌آلات تخصصی و خط مونتاژ متحرک برای تولید محصولات استاندارد در مقیاس بزرگ با هزینه واحد کمتر استفاده می‌کرد. در اواخر قرن بیستم، سیستم تولید ناب (تویوتاایسم) ظهور کرد که از ماشین‌هایی استفاده می‌کند که امکان تغییر سریع بین مدل‌های مختلف را فراهم می‌کند (برای مثال، اجازه تعویض سریع قالب‌ها) و کارگرانی دارد که مهارت‌های چندگانه و کنترل بیشتری بر روند کار خود دارند؛ اجزا و قطعات بموقع تحویل داده می‌شود و هزینه موجودی انبار به‌شدت کاهش می‌یابد.

در کنار این نوآوری‌های سازمانی در بنگاه، سازمان صنعت به‌طور فزاینده‌ای به اشکال جدید نهادی مانند مناطق صنعتی، خوشه‌های صنعتی و اکوسیستم‌های صنعتی متکی شده است. در حالی که مناطق صنعتی توسط آلفرد مارشال کشف شده بود (مارشال، ۱۹۲۰)، انتشار ایده این مناطق از دهه ۱۹۷۰ حرکت مهمی در جهت کنار هم قرار گرفتن بازار و ادغام عمودی بنگاه به‌عنوان سازوکار هماهنگی بود. از اواخر دهه ۱۹۹۰، ما همچنین شاهد گسترش جغرافیایی و پیچیدگی سازمانی زنجیره‌های ارزش



کشورهای در حال توسعه برای اجرای سیاست صنعتی موفق، باید توجه ویژه به این سیستم‌های مختلف تولید و اشکال جدید نهادی داشته باشند. پرواضح است که وجود سیستم کارخانه برای صنعتی شدن ضروری است، ولی شناخت اینکه کدام سیستم تولید و کدام شکل نهادی برای تسریع صنعتی شدن هر کشور مناسب‌تر است و چه سیر تطوری در این انواع مختلف سیستم‌ها و شکل نهادی باید طی کنند، یکی از وظایف دولت‌هاست.

۲. نهادهای توسعه توانمندی‌های تولید

برخی از نهادهایی که موجب پیشرفت در توانمندی‌های تولید می‌شوند، درون بنگاه وجود دارند. از اواخر قرن ۱۹، بسیاری از بنگاه‌ها آزمایشگاه‌های تحقیقاتی خود را برای نوآوری و رسیدن به فناوری‌های جدید ایجاد کرده‌اند. برخی بنگاه‌ها هم نهادهایی برای آموزش کارگران ایجاد کرده بودند. با این حال بسیاری از نهادهای توسعه توانمندی تولید حداقل تا حدی خارج از بنگاه هستند و این واقعیت را نشان می‌دهد که نوآوری یک کار جمعی است که فراتر از مرزهای بنگاه است. در حقیقت، کشورهای صنعتی امروز در مراحل اولیه صنعتی‌سازی خود، نهادهای دولتی میانی برای فناوری تأسیس کرده‌اند (آندرونی، ۲۰۱۶). در طول قرن نوزدهم، ایالات متحده شبکه‌ای از ایستگاه‌های آزمایشگاهی توسعه کشاورزی و مهندسی را ایجاد کرد. در طول جنگ جهانی دوم، دولت فدرال ایالات متحده این مدل زیرساخت فناوری را برای سایر بخش‌ها ایجاد و گسترش داد. اینها منجر به ایجاد یکی از پیشرفته‌ترین زیرساخت‌های سازمانی انجام تحقیق و توسعه شد. دولت در سایر کشورهای شرقی و غربی که اکنون در زمره کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شوند نیز برای توسعه توانمندی‌های تولید موفق مداخلات جدی داشته است.

۳. نهادهای حاکمیت شرکتی

صنعتی شدن به توسعه بنگاه‌های بزرگ و مدرنی نیاز دارد که بتوانند تأمین مالی‌های بزرگ را فراهم کنند، فناوری‌های بزرگ را مدیریت کنند و در زنجیره ارزش جهانی فعالیت کنند. بنابراین نهادهای حاکمیت شرکتی برای کشوری که می‌خواهد صنعتی شود، بسیار مهم است. دیدگاه محوری در مباحث حاکمیت شرکتی بر این باور است که حمایت بیشتر از سرمایه‌گذاران-به‌ویژه سهام‌داران اقلیت که در معرض خطر تسخیر توسط سهام‌داران غالب هستند- برای سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها و بنابراین توسعه اقتصادی بهتر است. از همین جهت، رویکردهای غالب تجویز شده نهادهای مالی بین‌المللی بر این دیدگاه استوار هستند که سهام‌داران در صورت آسان بودن خروج از یک شرکت، سرمایه‌گذاری‌های خود را حداکثر خواهند ساخت. اگر خروج دشوار باشد، سهام‌داران تنها قدرت خود را برای نظم بخشیدن به سهام‌داران غالب و یا مدیران حرفه‌ای از دست داده و خود را در معرض خطر تسخیر توسط این گروه‌ها می‌دانند. با این حال، افرادی چون سینگ (۲۰۱۴، ۲۰۰۹) و لازونیک (۲۰۰۳) نشان داده‌اند که سهولت

ورود و خروج سهام‌داران در سیستم حاکمیت شرکتی دقیقاً همان چیزی است که سرمایه‌گذاری‌های جهت‌دار مورد نیاز صنایع تولیدی را برای شرکت‌ها دشوار خواهد ساخت. سهام با حق رأی مشتقه، سهام مشترک بین شرکت‌های همکار، سهام‌داری چرخه‌ای و سیستم تصمیم‌گیری مشترک نمونه‌هایی از حاکمیت شرکتی متمایل به جذب سهام‌های بلندمدت در کشورهای توسعه‌یافته کنونی است.

۴. نهادهای تأمین مالی صنعتی

علاوه بر سیستم حاکمیت شرکتی که می‌تواند سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت را تشویق کند، سیاست صنعتی موفق، نیاز به نهادهای مالی خارجی دارد که بتوانند تأمین مالی بلندمدت را برای بنگاه‌ها فراهم کنند. ساختارهای سیستم مالی از ابتدای انقلاب صنعتی به‌طور مداوم تغییر شکل داده است. از لحاظ تاریخی، بانک‌های تعاونی و مردمی با تخصصی کردن نقش خود در سیستم مالی، در مراحل اولیه صنعتی‌سازی کشورها نقش اساسی داشته‌اند. تحولات ساختاری بخش تولید و استفاده روزافزون از فناوری‌های سرمایه‌ای باعث ایجاد تغییراتی در ساختار سیستم‌های مالی شده است (گرشنکرون، ۱۹۶۲). بانک‌ها چه در کشورهای در حال توسعه و چه پیشرفته تمایل به وام‌دهی کوتاه‌مدت دارند. در حالی که بسیاری از پروژه‌های سرمایه‌گذاری صنعتی دارای دوره رشد بلندمدت هستند و تأمین مالی آنها از طریق بانک دشوار است؛ کشورهای توسعه‌یافته کنونی مجبور شدند تا نهادهای مالی را به‌گونه‌ای تأسیس کنند که به شرکت‌ها امکان دسترسی به تأمین مالی بلندمدت و همچنین سایر اشکال خدمات مالی ترکیبی (کمک‌های بلاعوض و خریدهای عمومی) را بدهد (آندرونی، ۲۰۱۶):

- بانک توسعه که به‌طور معمول وام‌های بلندمدت ۵ ساله یا حتی بلندمدت‌تر ارائه می‌دهد. بانک بازسازی آلمان (KfW)، بانک توسعه ژاپن (JDB)، بانک توسعه کره جنوبی (KDB)، بانک ملی برای توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل از موفق‌ترین نمونه‌ها بوده‌اند. بسیاری از آنها در پاسخ به نیازهای متغیر بخش صنعت، دستخوش تغییرات نهادی شده‌اند. برای مثال، بانک بازسازی آلمان از زمان تأسیس خود در سال ۱۹۴۷، به‌طور فزاینده‌ای از وام‌های مستقیم دور شده و به یک بانک سرمایه‌گذاری بلندمدت تبدیل شده است؛ ۸۰ درصد سهام این بانک هنوز هم متعلق به دولت است.
- کشورهایی مانند آلمان، ژاپن و کره جنوبی بانک‌های دولتی تأسیس کرده‌اند که در وام‌دهی به بخش‌های خاص تخصص دارند و به‌عبارتی بانک‌های سیاستی دولتی هستند. چین نیز اخیراً به همین شکل عمل کرده است و بانک صادرات-واردات و بانک توسعه کشاورزی را تأسیس کرده است.
- برخی از کشورها صندوق‌های سرمایه‌گذاری عمومی بلندمدت را با تکیه بر راه‌حل‌های مالی ترکیبی ایجاد کرده‌اند.

۵. نهادهای تغییر و تجدید ساختار صنعتی

صنایع تولیدی نه تنها به سرمایه‌گذاری بلندمدت بلکه به سرمایه‌گذاری در دارایی‌های فیزیکی و انسانی با



تحرك محدود نیاز دارند. این بدان معناست که روند تجدید ساختار در تولید نسبت به سایر بخش‌های اقتصادی هم از نظر فنی هم سیاسی دشوارتر است. تجدید ساختار همراه با توسعه صنعتی دشوارتر هم خواهد شد، چون صنایع با بهره‌وری بالاتر معمولاً دارایی‌های خاصی را دارا هستند و هرچه سطح فناوری صنایع بالاتر برود، شرایط دشوارتر هم خواهد شد. برای مثال، اگر یک تولیدکننده پوشاک بخواهد اسباب‌بازی تولید کند، برخی ماشین‌ها و نیروی کار را نیاز است تغییر دهد، ولی اگر یک تولیدکننده فولاد بخواهد رایانه تولید کند، نمی‌تواند کوره‌های بلند را در تولید رایانه به کار برد. بنابراین، روند تجدید ساختار بسیار مناقشه‌برانگیز است و لازم است نهادهایی باشند که بتوانند منازعات و تعارضات را مدیریت کنند.

به نظر می‌رسد دیدگاه‌های مرسوم در تجدید ساختارها مانند سازوکار ادغام و تملک بازار سهام، قانون ورشکستگی، صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی و انتشار اوراق قرضه با ریسک بالا در بازار اوراق بهادار در تغییر ساختار بلندمدت خوب عمل نمی‌کنند و عملاً کارکرد کوتاه‌مدت دارند. به همین جهت برخی کشورها به سازوکارهای جایگزین روی آورده‌اند:

- بسیاری از کشورها مسئله تصاحب خصمانه^۱ را از طریق اقدامات مختلف غیرممکن یا بسیار دشوار ساخته‌اند. ژاپن از سهام مشترک، آلمان از سیستم همبستگی و کره جنوبی از سهام چرخه‌ای بهره برده‌اند.
- در آلمان و ژاپن قواعد به این شکل است که بانک اصلی وام‌دهنده یک شرکت نقش اصلی را در مدیریت آن بازی می‌کند و این موضوع، منجر به تجدید ساختار شرکت‌های بلندمدت‌تر شده است. مجموعه مهم اما غفلت شده دیگر از نهادهای تجدید ساختار صنایع، نهادهایی هستند که تخصیص مجدد کارگران را با توجه به نیازهای جدید صنعتی تسهیل می‌کند. بسیاری از اصلاحات ساختاری به دلیل مقاومت به حق کارگران به دلیل نابودی شغل و... متوقف شده یا به تأخیر می‌افتد. در نتیجه، کشورهایی که نهادهایی برای کاهش مقاومت کارگران در مقابل تجدید ساختار دارند، در این امر موفق‌تر بوده‌اند. در ژاپن این امر از طریق سیستم «اشتغال مادام‌العمر» تسهیل شد که در آن شرکت‌ها به‌طور ضمنی، اشتغال بخشی از نیروی کار خود را تضمین می‌کردند و در صورت حذف شغل آنها، شغل جدیدی در اختیار آنها گذاشته می‌شد. در اسکاندیناوی نیز تجدید ساختار توأم با سیاست‌های دولت رفاه انجام شد.

۶. نهادهای مدیریت اقتصاد کلان برای سیاست صنعتی موفق

- سیاست صنعتی موفق به نهادهایی از مدیریت اقتصاد کلان نیاز دارد که چنین مسائلی نتیجه آن باشد:
- تأمین مالی بلندمدت با نرخ بهره معقول ارائه شود.
 - نرخ ارز که از نظر ساختاری بیش از حد ارزشگذاری نشده باشد.
 - ثبات اقتصادی (نه فقط از نظر قیمت مصرف‌کننده، بلکه از نظر تولید، اشتغال، تراز پرداخت، قیمت‌داری و دستمزد نیز به‌صورت دقیق تعریف شده باشد).

برای رسیدن به نتایج فوق، به مجموعه‌ای از سازمان‌ها و نهادهای دولتی نیاز است که در ادامه

- خواهد آمد. هماهنگی و الزام این سازمان‌ها و نهادها بر انجام این تکالیف، برعهده آژانس‌های راهبر خواهد بود. در ادامه به این سازمان‌ها و نهادها و تکالیف آنها اشاره خواهیم داشت.
- اول- به یک بانک مرکزی نیاز است که چنین تکالیفی را برعهده دارد:
- ثبات اقتصادی؛ البته فراتر از پایین نگه داشتن تورم قیمت مصرف‌کننده.
 - نرخ بهره حقیقی خیلی زیاد نباشد.
 - نرخ ارزی که بیش از حد ارزشگذاری نشده باشد؛ خصوصاً در کشورهایی چون ایران که به منابع طبیعی وابسته بوده و پتانسیل بیماری هلندی دارد.
 - تأمین مالی هدفمند و یارانه‌ای برای پروژه‌های دارای اهمیت ملی.
- دوم- به مجموعه‌ای از نهادهای بودجه‌ای نیاز است که شامل موارد زیر باشند:
- سیستم مالیاتی گسترده با حداقل امکان فرار مالیاتی.
 - سیستم هزینه عمومی که تثبیت‌کننده‌های خودکار را فراهم می‌کند؛ برای مثال، دولت رفاه و قواعد هزینه‌ای که هزینه‌های غیردوره‌ای را محدود می‌کند.
 - قواعد بودجه‌ای که سیاست مالی فعال کینزی را مجاز می‌داند؛ بنابراین هیچ قاعده محکمی در مورد بدهی عمومی یا کسری بودجه وجود ندارد.
- سوم- به نهاد قاعده‌گذاری مالی نیاز است که چنین تکالیفی برعهده دارد:
- مشوق امور مالی بلندمدت باشد.
 - تورم قیمت دارایی‌ها را که در طراحی سیاست پولی توسط بانک مرکزی اغلب نادیده گرفته می‌شوند، کنترل کند.
- چهارم- به نهادهای تنظیم‌کننده قیمت و دستمزد نیاز است که ثبات اقتصاد کلان را تشویق کنند، تعارضات اجتماعی را کاهش دهند و تجدید ساختار صنعتی کارآمد را تشویق کنند. نهادهای ضروری شامل:
- یک سیستم چانه‌زنی جمعی دستمزد که تورم دستمزد رقابتی و یا تقلیل قیمت در میان بنگاه‌ها و بخش‌ها را کاهش می‌دهد؛ برای مثال، چانه‌زنی متمرکز برای دستمزد مانند اسکاندیناوی یا تنظیم هنجارهای قوی به‌وسیله اتحادیه‌های پیشرو در آلمان.
 - یک کمیسیون رقابت که نیاز به توافقنامه‌های تعیین‌کننده قیمت برای شرکت‌های پیشرو را در زمان رکود اقتصادی یا دوران تجدید ساختار اقتصادی (مانند کارتل‌های راکد اقتصادی تحریم شده توسط دولت ژاپن) تصدیق می‌کند، ولی نظارت دقیق هم بر آنها دارد.
- همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، این مجموعه نهادهای ۶گانه برای اجرای یک سیاست صنعتی موفق یا باید درون یک آژانس راهبر به‌وجود بیایند یا در هماهنگی و نظارت آژانس راهبر در سایر سازمان‌ها و نهادهای دولتی به‌وجود آیند.



۲-۳. نقش آژانس‌های راهبر در بالا بردن ظرفیت نهادی دولت

تجربه متفاوت توسعه‌های دولت‌ها در شرق آسیا و سایر نقاط جهان که در شرق آسیا مبدل به معجزه اقتصادی شد و در سایر نقاط، غالباً منجر به حامی‌پروری، فساد گسترده و به‌طور کلی عدم موفقیت شد نگاه به نقش دولت در امر توسعه را واقع‌بینانه‌تر ساخته است. اکنون اندیشمندان توسعه غالباً این‌گونه تصور می‌کنند که توانایی دولت‌ها در تسریع سرعت و کیفیت توسعه به ظرفیت نهادی برای طراحی و اجرای صحیح سیاست‌ها بستگی دارد. یکی از مؤلفه‌های مهم در زمینه ظرفیت نهادی دولت‌ها، انسجام درونی آنهاست. اکنون این اجماع نظری وجود دارد که اگر دولت بخواهد در تلاش‌های خود برای ترویج تحول صنعتی موفق باشد، یک پیش‌شرط مهم این است که از انسجام داخلی لازم برای اجرای سیاست‌های خود برخوردار باشد (ایوانز ۱۹۹۵؛ ویس ۱۹۹۸). انسجام به دولت این امکان را می‌دهد تا از دو مشکل که بسیاری از تلاش‌های توسعه‌ای را با مشکل روبه‌رو کرده است، دور بماند:

۱. لغزش به شیوه‌های یغماگرانه توسط کارکنان منفرد.

۲. اتلاف منابع از طریق عدم‌گزینه‌پذیری در سیاست‌های اقتصادی.

سازوکار مرکزی که برخی از اندیشمندان برای رسیدن به انسجام دولت‌ها پیشنهاد داده‌اند، دو مورد است: دولت، هنجارهای مربوط به جلب رضایت را برای کارکنان دولت ایجاد می‌کند و با این کار، آنها را از اقدامات فردگرایانه و یغماگرانه دور می‌کند. این امر با وضع قوانین مشخص و صریح و اطمینان از اینکه تصمیمات کارگزاران به‌جای منافع خصوصی آنها براساس چنین قوانینی هدایت می‌شود؛ محقق خواهد شد. تعهد به پیروی از قوانین با سازوکار دوم یعنی پایبندی به هنجارهای مشخص استخدام و تحرک شغلی که برای انسجام دولت ضروری است، تقویت می‌شود. ایجاد چنین معیارهایی برای ارتقای بوروکراتیک سبب می‌شود کارمندان از منافع شخصی دور شوند و به سمت وظایف متصل به موقعیت خود سوق یابند.

به بیان دیگر، این گروه معتقدند که سازوکار تأمین انسجام برای دولت، یک بوروکراسی قوی یا به‌کارگیری عقلانیت بوروکراتیک^۱ است. چمبر (۲۰۰۲) معتقد است که عقلانیت بوروکراتیک به خودی خود نمی‌تواند برای تأمین انسجام دولت کافی باشد. به‌زعم او، بوروکراسی در واقع یک شمشیر دولبه است؛ در شرایطی که می‌تواند در جهت‌دهی کارکنان به اهدافی غیر از منافع شخصی، مؤثر باشد می‌تواند از طریق تأثیرات دیگر، انسجام دولت را مختل کند. به‌صورت کلی، عقلانیت بوروکراتیک به‌صورت خودکار به انسجام دولت نخواهد انجامید.

به‌منظور رخ دادن توسعه صنعتی، برنامه‌ریزان اقتصادی در داخل دولت باید منابع عظیمی را برای پروژه‌های توسعه‌ای در محیطی با کمبود منابع بسیج کنند. این بدان معناست که منابع از سایر فعالیت‌ها و در نتیجه از آژانس‌های دولتی که وظیفه اداره امور را برعهده دارند، دور می‌شوند. از سوی دیگر، این

پروژه‌ها اغلب باعث نابسامانی‌های موقتی اقتصاد کلان - عدم تعادل خارجی، تورم، کسری بودجه - می‌شوند و تنها پس از گذر زمان بازده اقتصادی ایجاد می‌کنند.

با توجه به این وضعیت، برنامه‌ریزان با دو منبع تضاد روبه‌رو هستند:

۱. رقابت بین آژانس‌های دولتی برای منابع کمیاب که برای برنامه‌های توسعه به‌کار گرفته شده است. حتی این رقابت می‌تواند ریشه در اختلاف‌نظرهای واقعی بر سر اولویت‌های توسعه‌ای داشته باشد. در چنین شرایطی، با وجود تعهد وزارتخانه‌ها یا آژانس‌های سیاستگذاری به پیروی از قوانین بوروکراتیک، شکل‌گیری سیاست تبدیل به یک فرایند جدال برانگیز می‌شود.

۲. درگیری بین آژانس‌های دولتی گاهی متأثر از برنامه‌های توسعه بزرگ است. همان‌طور که آلبرت هیرشمن (۱۹۶۸) و دیگران اشاره کرده‌اند، توسعه سریع اغلب با عدم توازن موقت و البته حاد در اقتصاد کلان رخ می‌دهد، اما وظیفه محوله آژانس‌های اصلی دولتی، جلوگیری از بروز این عدم تعادل‌هاست. بنابراین، برای مثال، برنامه‌ریزان که از طریق «فشار بزرگ» به‌دنبال توسعه هستند، اغلب در تضاد با بانک‌های مرکزی و وزارتخانه‌هایی که مسئول حفظ تعادل خارجی هستند، قرار خواهند گرفت، زیرا تلاش‌های توسعه‌ای آنها می‌تواند منجر به افزایش تورم و کسری حساب تجاری شود.

این دو منبع تضاد کاملاً آشکار می‌سازد که در ترتیبات توسعه‌ای، عقلانیت بوروکراتیک با رقابت و ناسازگاری بین سازمانی کاملاً سازگار است. این ناسازگاری به این دلیل به‌وجود نمی‌آید که بوروکرات‌ها به اندازه کافی پیرو قوانین «وبری» نیستند. این تعارضات به این دلیل به‌وجود می‌آید که دولت ترکیبی پیچیده از سازمان‌هاست، وظایف متمایزی را برعهده دارد، دارای حوزه‌هایی است که اغلب با هم تداخل دارند و اغلب مجبور به رقابت برای منابع هستند. بنابراین، تعارضات بین سازمانی در نتیجه پیروی از قوانین حاکم بر بازتولید آنها به‌وجود می‌آید، نه به‌دلیل خروج از قوانین.

از مباحث فوق، واضح است که برای دستیابی به انسجام دولت، به چیزی فراتر از عقلانیت بوروکراتیک نیاز است. اگر قرار است دولت‌ها توسعه یابند، نه تنها باید دارای بوروکرات‌های پیرو قانون باشند، بلکه باید از سازوکاری برای حل منازعات ناشی از پویایی‌هایی که بحث شد، برخوردار باشند. برای حل این موضوع برخی خواهان یک آژانس راهبر (هماهنگ‌کننده مرکزی) هستند که کارکرد حل تعارضات درون دولت را دارد. این‌گونه آژانس‌ها به‌عنوان دبیرخانه برای اطلاعات، به‌عنوان قطب‌هایی برای طراحی سیاست، به‌عنوان لابی‌های غیررسمی برای سوق دادن وزارتخانه‌ها به اهداف بلندمدت سیاست‌های صنعتی و به‌عنوان میانجی در مناقشات بین وزارتخانه‌ها عمل می‌کنند. با این کار، این آژانس‌ها باید به آنچه که در غیر این صورت می‌تواند تبدیل به یک دستگاه سیاستگذاری ناقص و شکست‌خورده شود، انسجام دهند.

چیپر (۲۰۰۲) با مقایسه میان هند و کره جنوبی که هر دو از چنین آژانسی برخوردار بوده‌اند، معتقد



است نمی‌توان تصور کرد که نصب ساده یک آژانس هماهنگ‌کننده برای انسجام‌بخشی به دستگاه بوروکراسی کافی باشد. وضعیت هر وزارتخانه را در نظر بگیرید؛ هریک از آنها مسئولیت نظارت بر بخش‌های خاصی از اقتصاد و صنایع خاص را برعهده دارند. هر وزارتخانه تحت فشار است تا عملکرد و موفقیت خود را در اجرای سیاست نشان دهد. در موارد شکست، انتظار می‌رود که دلایلی برای عملکرد ضعیف ارائه دهد. علاوه بر این، برای به‌دست آوردن منابع بیشتر در فرایند بودجه، هر وزارتخانه باید برای خود پرونده‌ای بسازد، نه تنها از نظر اهمیت بخش خود، بلکه از نظر توانایی وزارتخانه در اداره حجم وجوه مورد نظر خود.

نیاز به گزارش عملکرد خود و «ایجاد پرونده» برای خود، باعث می‌شود که هر وزارتخانه برای کنترل جریان اطلاعات حق بسیار بالایی قائل شود. در واقع، این موضوع همراه طبیعی عقلانیت بوروکراتیک و بوروکراسی پیرو قانون است. همان‌طور که وبر استدلال کرد، با ظهور بوروکراسی مدرن پدیده «راز رسمی»^۱ به معنای تمایل کارکنان دولت برای کنترل اطلاعات به‌عنوان منبع قدرت در نزاع‌های درون دولت، ظاهر می‌شود (وبر، ۱۹۶۸). بنابراین، هر وزارتخانه‌ای علاقمند است که جریان اطلاعات را در داخل و خارج از دفاتر خود کنترل کند.

گرایش طبیعی به نگاه داخلی و محرمانه نگه داشتن اطلاعات در روابط بین وزارتخانه‌ها به‌راحتی می‌تواند به مشکوک بودن و کینه نسبت به مداخله خارجی در امور وزیران تبدیل شود. این امر به‌ویژه انجام وظایف آژانس‌های راهبر رسمی را در دولت‌های توسعه‌گرا دشوار می‌کند. به بیان دیگر، این‌گونه سازمان‌ها به‌عنوان تهدیدهای احتمالی برای خودگردانی وزیران در نظر گرفته می‌شوند. بنابراین پیشنهادات کمک آژانس‌های راهبر توسط وزارتخانه‌ها و... رد می‌شود، درخواست اطلاعات آنها به تأخیر می‌افتد و توصیه‌های آنها برای پیروی از دستورالعمل‌های برنامه نادیده گرفته می‌شود.

نباید انتظار داشت که نصب ساده یک آژانس راهبر، به‌عنوان یک سازمان یا وزارتخانه دیگر در دستگاه دولتی، باعث ایجاد انسجام دولتی شود. برای عملکرد مناسب چنین نهادی، باید راهی برای غلبه بر مقاومت و رقابت که احتمالاً توسط سایر نهادهای دولتی ارائه می‌شود، یافت. بدیهی‌ترین وسیله در این راستا که در سه نمونه کلاسیک مورد اشاره در این گزارش اجرا شده، این است که دستگاه هماهنگ‌کننده باید دارای قدرت بر سایر نهادهای دولتی باشد. به‌عبارت دیگر، باید بتواند اطلاعات را مطالبه کرده و سایر نهادها ملزم به تبعیت از اولویت‌های برنامه‌ای این آژانس راهبر باشند. این امر می‌تواند مستقیماً محقق شود اگر این آژانس، از حمایت شخصی شخصیت‌های سیاسی قدرتمند مانند رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر برخوردار شود. سازوکار دیگر این است که قدرت آژانس بر سایر وزارتخانه‌ها در قوانین کشور نهادینه شود، به‌طوری که دیگر به پشتوانه شخصی رئیس‌جمهور یا سایر مدیران ارشد بستگی نداشته باشد. در هر صورت، آژانس‌های هماهنگ‌کننده باید بتوانند نه تنها همکاری را پیشنهاد

دهند، بلکه در مقابل تحریم‌ها یا سرزنش‌های سایر بخش‌های دولت هم ایستادگی کنند.

۳-۲-۳. جمع‌بندی

همان‌طور که ملاحظه شد، در این بخش گزارش به اهم نظرات اندیشمندان در باب اینکه آژانس‌های راهبر چگونه باید باشند و چه وظایفی را باید برعهده گیرند، پرداخته شد. پرواضح است که میان اندیشمندان اجماع کامل در مورد این دو موضوع وجود ندارد؛ هدف از این بخش ارائه نقشه کلی از دیدگاه‌های موجود در باب آژانس‌های راهبر بود که هر کشوری می‌تواند با توجه به زمینه ساختاری و نهادی خود به بخشی از آن جامه عمل بپوشاند. گرچه بر سر وظایفی چون اجرای سیاست‌های صنعتی و انسجام‌بخشی به بوروکراسی دولتی و همچنین قدرت آژانس راهبر بر سایر دستگاه‌های بوروکراسی دولتی میان اندیشمندان اجماع وجود دارد. در جدول زیر، اهم مباحث مطروحه در این بخش گردآوری خواهد شد:

جدول ۲. جمع‌بندی مباحث مطروحه در باب وظایف و چگونگی آژانس‌های راهبر

موضوع / اندیشمند	آژانس راهبر چه وظایفی را برعهده گیرد؟	آژانس راهبر چگونه باشد؟
جانسون	<ul style="list-style-type: none"> طراحی و اجرای سیاست صنعتی هدایت بازار 	<ul style="list-style-type: none"> ترکیبی از پرسنل نخبه و متخصص
وید	<ul style="list-style-type: none"> نقش محوری در حکمرانی بر بازار اتاق فکر دولت ترسیم مسیر توسعه اقتصادی تعیین اولویت‌های صنعتی تعامل با بخش خصوصی برای اقناع و اجماع بین آنها برای اجرای برنامه‌های توسعه‌ای دولت رصد فعالیت سایر بخش‌ها نظارت بر اهداف جنبی (تنوع در صنایع- متنوع‌سازی بازارها- کاهش وابستگی به واردات مواد اولیه- اشتغال در صنایع خاص) 	<ul style="list-style-type: none"> سطح اثربخشی بالاتر نسبت به سایر نهادهای دولتی سازمان استراتژیک گلچین بوروکرات‌های اقتصادی و بهترین استعدادهای کشور تعداد کم پرسنل القای حس وطن‌دوستی و مشارکت در توسعه کشور به پرسنل (مأموریت ملی)
چانگ	<ul style="list-style-type: none"> مسئول دائمی هماهنگی سیاست‌ها اجرای سیاست‌های صنعتی انتخابی و هدفمند 	<ul style="list-style-type: none"> حفظ سطحی از خودگردانی در مقابل مداخلات سیاسی بیرونی اتصال آژانس به رئیس‌جمهور یا معاون اول (سطوح بالای قدرت) داشتن قدرت و مشروعیت لازم برای حل اختلافات
رودریک	<ul style="list-style-type: none"> اعطای مشوق‌ها به فعالیت‌های جدید راهبرد چماق و هویج ضوابط و معیارهای مشخص و زمانمند در سیاست‌های حمایتی شفافیت در اجرای سیاست صنعتی ارتباط مستمر آژانس با بخش خصوصی 	<ul style="list-style-type: none"> ضرورت حمایت از سوی مقامات رده بالای سیاسی مسئولیت آژانس برعهده رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، معاون اول یا یکی از وزرا باشد انتخاب آژانس از میان بهترین نهادهای و سازمان‌های دولتی موجود نظارت مقامات رده بالا بر عملکرد آژانس
چمبر	<ul style="list-style-type: none"> حل تعارضات درون دولت دبیرخانه برای اطلاعات 	<ul style="list-style-type: none"> داشتن قدرت و دست بالا در مقابل سایر نهادها و سازمان‌های دولتی



موضوع اندیشمند	آژانس راهبر چه وظایفی را برعهده گیرد؟	آژانس راهبر چگونه باشد؟
	<ul style="list-style-type: none"> • قطب برای طراحی سیاست ها • لابی‌های غیررسمی برای سوق دادن وزارتخانه‌ها • به اهداف بلندمدت (به‌طور خاص سیاست صنعتی) • میانجی در اختلافات بین وزارتخانه‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> • تحت حمایت رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر • قدرت آژانس راهبر در قوانین کشور نهادینه شده
لاندزبرگ	<ul style="list-style-type: none"> • ورود آژانس‌های راهبر به سیاست خارجی و روابط بین‌الملل 	---
ساسادا	<ul style="list-style-type: none"> • طراحی و اجرای برنامه‌های بلندمدت 	---
تیبتون	<ul style="list-style-type: none"> • هدایت منابع و بودجه به صنایع هدفگذاری شده 	<ul style="list-style-type: none"> • تمایل به ایفای نقش دوگانه: مشاوره و مسئولیت مستقیم
آندرونی و چانگ	در ارتباط مستقیم با نهادهای ۶گانه مورد نیاز برای سیاست صنعتی موفق (تولید-توسعه توانمندی تولید-حاکمیت شرکتی-تامین مالی-تجدید ساختار-مدیریت اقتصاد کلان)؛ این نهادها یا درون آژانس راهبر وجود داشته باشند یا آژانس راهبر هماهنگ‌ساز فعالیت این نهادها باشد.	
صوفی	منابع و امکانات در اختیار آژانس‌های راهبر کلاسیک را احصا کرده است: مالیات و یارانه‌ها- حمایت تعرفه‌ای- برنامه‌ریزی ملی و بخشی- تشکیل کارتل‌های بخش خصوصی برای بهبود بهره‌وری- تعامل نزدیک با بخش خصوصی برای رسیدن به چشم‌انداز مشترک- کنترل منابع مالی و حقیقی از طریق بانک‌ها و شرکت‌های دولتی- تشکیل شوراهای مشورتی	

۳-۳. آژانس راهبر به‌عنوان یک کانون اثربخشی (PoE)

اندیشمندان دولت‌ها را به دوگونه ایدئال^۱ تقسیم می‌کنند: دولت‌های توسعه‌گرا که توسعه صنعتی را تسهیل می‌سازند و دولت‌های یغماگر که توسعه را تضعیف می‌کنند. در عمل دولت‌های کمی در دو سر طیف این طبقه‌بندی قرار خواهند گرفت و اکثر دولت‌ها، میانی هستند و نه به‌صورت کامل توسعه‌گرا هستند و نه به‌صورت کامل یغماگر. تجربه نشان داده که حتی در کشورهایی که حکمرانی و بخش عمومی ضعیف دارند، سازمان‌هایی با عملکرد خوب و استثنایی وجود دارد.^۲ مراد از عملکرد خوب و استثنایی برای این سازمان‌ها این است که در ارائه کالاها و خدمات عمومی که سازمان رسماً موظف به اجرای آن است، موفق عمل می‌کنند؛ علی‌رغم فعالیت در محیطی که ارائه خدمات عمومی مؤثر نیست و سازمان‌ها در معرض خطر جدی فساد، حامی‌پروری و... قرار دارند.

در ادبیات، اصطلاح یکسانی برای توصیف این موقعیت در کشورها وجود ندارد. رول (۲۰۱۴) این سازمان‌ها را «کانون‌های اثربخشی»^۳ نامیده است. درحالی که دالند (۱۹۸۱)، لئونارد (۱۹۹۱) و گدس (۱۹۹۴) ترجیح می‌دهند آنها را «کانون‌های بهره‌ور»^۴ بنامند. از تعابیر دیگری همچون «جزایر شایستگی»^۵ (ترکیلدسن، ۲۰۰۸) یا «جزایر کارآمد»^۶ (کروک، ۲۰۱۰) نیز استفاده شده است.

1. Ideal Type

۲. پیش‌تر بحث شد که حتی در نمونه‌های کلاسیک دولت توسعه‌گرا نیز کیفیت بوروکراسی و عملکرد سازمان‌ها متفاوت بوده است. سازمان‌های کلیدی اقتصادی و به‌طور خاص آژانس‌های راهبر در این کشورها، عملکرد بسیار متفاوتی از سایر سازمان‌های دولتی داشته‌اند. لذا آنچه در این بخش طرح می‌شود حتی با نمونه‌های کلاسیک دولت توسعه‌گرا نیز همخوانی دارد.

3. Pockets of Effectiveness

4. Pockets of Productivity/Efficiency

5. Islands of Excellence

6. Islands of Effectiveness

افزون بر تجربه شرق آسیا که به نوعی نهادهای کلیدی اقتصادی و به‌طور خاص آژانس‌های راهبر گونه‌ای از PoE بوده‌اند^۱ نمونه‌های تاریخی بسیار دیگری نیز وجود دارد که توجه به آنها گویای این موضوع است که در یک جامعه حتی در شرایط حکمرانی بسیار ضعیف، ممکن است برخی از سازمان‌های دولتی بسیار مؤثرتر وجود داشته باشد. برای ارائه چند مثال تاریخی و معاصر، فیشر و لوندگرن (۱۹۷۵) معتقدند انگلیس بیش از یک قرن قبل از اصلاح ارتش تحت حمایت و ناتوان خود، دارای نیروی دریایی بسیار حرفه‌ای بود. لئونارد وایت (۱۹۵۴، ۱۹۵۸) مشاهده کرد که حتی در فاسدترین دوره‌های قرن نوزدهم آمریکا، آژانس‌های منتخبی وجود داشتند که استانداردهای حرفه‌ای بالایی را حفظ کرده بودند. روبرت دالند (۱۹۸۱) و بن اشنايدر (۱۹۹۱) به‌طور جداگانه مشاهده کردند که در دوران دیکتاتوری‌های نظامی برزیل، آژانس‌هایی که صنعتی‌سازی را ترویج می‌کردند، الگوهای کارآمدی بودند؛ در حالی که آژانس‌های خدمات اجتماعی بسیار ضعیف بودند. پرواضح است که مراد ما از پرداختن به این بحث، پیگیری در زمینه ایجاد آژانس‌های راهبر است، ولی آنچه در ادامه بحث می‌شود، برای سایر بخش‌های بوروکراسی دولتی نیز قابلیت اجرا خواهد داشت.

سؤال این است که «PoE» می‌تواند وجود داشته باشد و شرایطی که وجود آن را ممکن می‌کند، چیست؟ این سؤال نتایج عملی قابل‌ملاحظه‌ای دارد، زیرا اگر ما درک درستی از آنچه در مورد کانون‌های اثربخشی امکانپذیر است، داشته باشیم دولت‌ها می‌توانند تلاش‌های خود را برای رسیدن به آن صرف کنند و به روند توسعه و اصلاح اداری آنها کمک کرده و به‌تبع، از هدر دادن تلاش و منابع در سازمان‌هایی که بعید است به PoE مبدل شوند، جلوگیری شود.

تلاش‌های بسیاری برای پاسخگویی به این سؤالات هم از حیث نظری و هم از حیث تجربی انجام شده است (لئونارد، ۲۰۱۰؛ هیکی، ۲۰۲۱، ۲۰۱۹؛ رول، ۲۰۱۴). رول (۲۰۱۴) با محوریت قرار دادن چندین کانون اثربخشی^۲، به‌صورت تجربی تلاش کرده به سه سؤال پاسخ دهد:

- گام‌های ابتدایی برای ایجاد PoE چیست؟
- PoE‌ها چگونه به‌وجود می‌آیند؟
- چه عواملی سبب استمرار PoE‌ها می‌شود؟

در ادامه با محور قرار دادن گزارش رول و استفاده از سایر گزارش‌ها، تلاش خواهیم کرد به سه

سؤال مطرح شده پاسخ دهیم:

۱. به این موضوع پرداخته شد که نهادهای کلیدی اقتصادی و به‌طور خاص آژانس‌های راهبر کیفیت بسیار بالاتری نسبت به سایر نهادها و سازمان‌های دولتی داشته‌اند.

۲. کمسیون مشترک بازسازی روستاها (چین/تایوان)، بانک ملی توسعه اقتصادی برزیل، آژانس ملی کنترل غذا و دارو (نیجریه)، آژانس ملی ممنوعیت قاچاق افراد و کالا (نیجریه)، شرکت نفت دولتی سورینام، چندین آژانس مطرح در سطح ملی در خاورمیانه نمونه‌هایی از این موارد است.



۱-۳-۳. گام‌های ابتدایی برای ایجاد PoE چیست؟

به صورت کلی PoE ممکن است از مسیرهای متمایزی به وجود آید:

- اولین تمایز مهم این است که آیا ایجاد PoE نتیجه یک اقدام عمدی است یا بیشتر نتیجه غیرمنتظره عمل سیاسی هدفمند.

- دومین تمایز در این است که PoE ممکن است نتیجه یک عمل از بالا به پایین یا پایین به بالا باشد و یا حتی از درون سیستم اداری بزرگ‌تر به عنوان «بوروکراسی خرده‌فرهنگی»^۱ ظاهر شود. رول (۲۰۱۴) در بررسی خود دریافته که همه PoEها در نمونه او نتیجه تصمیمات و اقدامات سیاسی عمدی و هدفمند از بالا به پایین بوده‌اند. سایر مطالعات نیز مؤید این موضوع است که در غالب موارد از همین مسیر PoEها شکل گرفته‌اند.

به صورت کلی، منافع سیاسی یا شخصی رئیس دولت در اجرای مؤثر یک وظیفه خاص است که به سازمان عمومی که مأمور اجرای این وظیفه است اجازه می‌دهد به عنوان یک PoE ظاهر شود و بدون علاقه و حمایت سران قدرتمند کشورها، هیچ عاملی نمی‌تواند در تأسیس یک PoE موفق باشد. چارچوب‌های اقتصاد سیاسی معمولاً فرض می‌کنند که انگیزه سیاستمداران برای چنین کنش‌هایی، بقای سیاسی است، ولی بررسی نمونه‌های PoE نشان می‌دهد که انگیزه آنها بسیار متنوع‌تر است. این انگیزه‌ها شامل ایدئولوژی توسعه ناسیونالیستی، نگرانی برای زندگی مردم و همچنین نگرانی در مورد شهرت بین‌المللی کشور و سایر موارد هستند. در حالی که بقای سیاسی هنوز می‌تواند انگیزه اصلی اکثر سیاستمداران در میان‌مدت و بلندمدت باشد، در طول مسیر انگیزه‌های دیگر نیز نقش مهمی ایفا می‌کنند. برای ظهور PoE، این تنوع انگیزه‌ها بسیار مهم است. به نقل از دو اقتصاددان برجسته: «انگیزه‌های نخبگان سیاسی آنقدر پیچیده است که ممکن است در زمان و مکان خاصی به نفع آنها باشد که برخی از سیاست‌هایی را که برای فقرا مفید است، اجرا کنند» (بنرجی و دوفلو ۲۰۱۱).

افزون بر علاقه و حمایت رئیس دولت به تأسیس PoE، چگونگی تصمیم‌گیری او نیز مهم است. بررسی نمونه‌ها نشان می‌دهد که رئیس دولت باید از رویه معمول انتصاب در بخش عمومی که براساس منطق حامی‌پرورانه است، عدول کند. تخصیص پست‌های سطح بالا در دولت یکی از مهم‌ترین منابع حامی‌پروری در اختیار رئیس یک دولت است. لابی شدید در حزب سیاسی یا شبکه‌های حامی‌پرورانه نخبگان و فرادستان مربوطه بلافاصله به محض خالی شدن پست‌های سطح بالا یا در دسترس بودن موقعیت‌های جدید آغاز می‌شود. با این حال برای PoE، اغلب در برابر مخالفت‌های مهم سیاسی و غیررسمی، سران کشورها این خواسته‌ها را رد کردند. در عوض، آنها از معیارهای دیگری برای انتخاب نامزدهای خود استفاده کردند. در حالی که صلاحیت و تجربه قبلی مهم بود، معیارها از زمینه‌ای به زمینه دیگر متفاوت بودند و شامل صلاحیت‌های فنی، ویژگی‌های اثبات شده رهبری و مدیریت، ضدفساد بودن

ثابت شده و ایدئولوژی ناسیونالیستی بوده است. این واقعیت که این سران کشورها از شیوه‌های انتصابی ثابت عدول کردند، نشان می‌دهد که آنها واقعاً علاقه زیادی به اجرای وظایف سازمانی مربوطه داشتند. انتخاب افرادی از درون شبکه‌های نخبگانی حامی پرورانه، مسائلی چون «معضل خودی»^۱ را پیش خواهد آورد و او به‌عنوان عضوی از شبکه نخبگان و فرادستان که به جایگاه والایی رسیده است اکنون مشاغلی را برای تخصیص، قراردادهایی برای اعطاء، پولی برای خرج و سایر منابع تحت نظر خود دارد و اکنون انگیزه‌های قوی برای پاداش دادن به «پیروان و دوستان» خود به‌دلیل حمایت و سرمایه‌گذاری‌های قبلی و تثبیت موقعیت خود در شبکه‌ها و حزب، برای استفاده از موقعیت و سازمان برای اهداف حامی پرورانه خواهد داشت.

البته در نمونه‌های بررسی شده، انتصاب مدیران ارشد از طریق آگهی‌های شغلی و روش‌های رسمی انجام نشده است. این روند هنوز بسیار شخصی بوده، اما دو تفاوت اساسی وجود داشته است:

۱. اگرچه شخصی، ولی این فرایند براساس «روابط ضعیف» به‌جای «روابط قوی» بود. رئیس دولت معمولاً مدیران منصوب شده را نمی‌شناخت، اما آنها از طریق افراد دیگر در شبکه به وی معرفی شده بودند. عضویت در حزب یا اصلاً مهم نبود یا در مقایسه با سایر معیارها نقش جزئی ایفا کرد. این تفاوت اساسی و انحراف آشکار از شیوه رایج در سیستم‌های اداری سیاسی این کشورها بوده است.
۲. تفاوت دیگر در انتصابات معمول در پست‌های سطح بالا در بخش دولتی این بود که منصوب‌شدگان همه از مدیران و تکنوکرات‌ها بودند و نه سیاستمداران.

یکی از موضوعات مهم، خصوصیات حین تأسیس یک سازمان برای تبدیل شدن به PoE است. این خصوصیات بنیادی شرایطی را فراهم می‌کند که هم محدودیت‌هایی ممکن است ایجاد کند و هم منابعی را فراهم کند که بازیگران بتوانند از آنها استفاده کنند. یکی از خصوصیات بنیادی، حکم قانونی قوی سازمان، همراه با درجه‌ای از خودگردانی است. درحالی که همه سازمان‌های مورد بررسی دارای چنین حکم قانونی بودند، ولی از جهاتی هم قانونی ابهاماتی داشت. مدیران ارشد PoE از این ابهام برای بهبود عملکرد سازمان‌ها استفاده خلاقانه کرده‌اند. برای مثال، مبهم بودن قانون این امکان را برای سازمان‌ها ایجاد می‌کند که قوانین داخلی عمل‌گرا را برای موضوعاتی که در قوانین ذکر نشده تدوین کنند. این امر به آنها عاملیت و انعطاف‌پذیری بالاتری نسبت به عدم وجود ابهام می‌بخشید.

یکی دیگر از خصوصیات تأسیسی مهم، ایجاد فوری فرهنگ سازمانی عملکردمحور است. همه سازمان‌های عمومی مورد مطالعه از همان آغاز تأسیس بسیار مؤثر بوده‌اند. درحالی که مدتی طول کشید تا آنها بتوانند خدمات‌دهی و ارائه کالاهای عمومی مورد مسئولیت خود را آغاز کنند اما همه آنها بسیار سریع‌تر از آنچه ناظران انتظار داشتند، فعال شدند. مدیران عامل مؤسس پس از انتصاب رسمی معمولاً

1. Insider's Dilemma



همراه با تیم‌های کوچک و نزدیک به سرعت شروع به کار کردند. نظم و انضباط همراه با اخراج گروه کوچکی از کارکنان سابق (در صورت وجود) و استخدام نیروی جدید، معمولاً در چند هفته یا ماه‌های اول اتفاق می‌افتاد. تحول یا ایجاد فرهنگ سازمانی جدید مدتی طول کشید، اما توجه به این نکته ضروری است که این فرهنگ بلافاصله آغاز شد، به سرعت پیشرفت کرد و پایه محکمی برای مراحل بعدی فراهم آورد. روی هم رفته، در حالی که خصوصیات بنیادی تعیین نمی‌کند که آیا یک سازمان PoE می‌شود یا خیر ولی یک پایه اساسی ایجاد می‌کنند که ایجاد آن در آینده سازمان دشوار یا حتی غیرممکن است. رول معتقد است که رخ دادن یا عدم رخ دادن چنین فعالیت‌هایی با هدف ایجاد فرهنگ سازمانی جدید در چند هفته و ماه‌های اول وجود یک سازمان عمومی، شاخص خوبی برای تبدیل یا عدم تبدیل آن سازمان به PoE است. به صورت کلی و طبق آنچه گفته شد، در زمینه کشورهای در حال توسعه معاصر، شرط لازم برای ظهور PoE تمایل شخصی رئیس دولت براساس انگیزه‌های متفاوت است. این موضوع «شرط لازم» برای ظهور PoE در سیستم سیاسی است و بدون وجود آن، امکان ظهور PoE وجود نخواهد داشت. پرواضح است که بدون وجود شرط لازم، شروط کافی بی‌اثر خواهند بود و در بخش بعدی به شروط دیگری که برای شکل‌گیری و نضج PoE ضروری است، خواهیم پرداخت.

۲-۳-۳. PoE ها چگونه به وجود می‌آیند؟

در پاسخ به سؤال قبلی، شروط لازم و مقدماتی که برای ایجاد PoE ضرورت دارد و بدون وجود آنها، ایجاد یک کانون اثربخشی غیرممکن است طرح شد. در این بخش و براساس نمونه‌های بررسی شده عواملی که عموماً در میان کانون‌های اثربخشی مورد بررسی وجود داشته‌اند، طرح خواهد شد. پرواضح است که لزوماً همه موارد بررسی شده همه این عوامل را نداشته‌اند، ولی این عوامل به بهترین نحو می‌توانند توضیح‌دهنده چگونگی ایجاد یک PoE باشند. این عوامل به سه دسته تقسیم می‌شوند: قدرت سازمانی، فرهنگ سازمانی و فعالیت سازمانی.

جدول ۳. دسته‌ها و عواملی که نحوه ایجاد PoE ها را توضیح می‌دهد

فعالیت سازمانی	فرهنگ سازمانی	قدرت سازمانی
مدیریت سیاسی	رهبری فراگیر	قدرت‌های متمرکز
خودگردانی	جهت‌گیری عملکرد	استقرار کارکنان
گسترش و همکاری	هویت سازمانی	استانداردسازی

مأخذ: رول، ۲۰۱۴.

قدرت سازمانی

«قدرت سازمانی» شامل عواملی است که زیرساخت‌های انسانی، مادی و عملیاتی یک سازمان را تشکیل می‌دهند. سه موضوع مهم در این زمینه قدرت متمرکز، استقرار کارکنان و استانداردسازی است که در

ادامه به آنها خواهیم پرداخت.

«قدرت متمرکز» به اختیارات خاص و با توجه به اختیارات جامع قانونی سازمان اشاره دارد. در موارد بررسی شده، این اختیارات به سازمان‌ها امکان می‌دهد تا درجه بالایی از خودگردانی را حفظ کنند. در شرایط کشورهای توسعه‌نیافته که سایر سازمان‌های عمومی، به‌ویژه مقامات مجری قانون، بی‌تأثیر هستند نداشتن چنین اختیارات جامعی می‌تواند هرگونه تلاشی را برای اثربخشی سازمان بی‌فایده کند. اختیارات حقوقی خاص نیز به‌عنوان چارچوب‌های قدرتمندی برای مدیران ارشد به‌شمار می‌رود که هنگام دفاع از سازمان‌ها در برابر دخالت‌های سیاسی یا انواع دیگر دخالت‌ها، از آنها استفاده کنند. ابهام برخی از مقررات قانونی نیز در بسیاری از موارد، یک ترکیب ایدئال بوده است. جنبه‌های مبهم به‌وسیله مدیران PoE به روش‌های خلاقانه و عمل‌گرا تفسیر می‌شد و همین امر به افزایش انعطاف‌پذیری و اثربخشی سازمان کمک می‌کرد. بنابراین قوانین در خدمت اهداف عملیاتی، توانمندساز و محافظتی بودند که همه آنها هنگام استفاده استراتژیک توسط مدیر اجرایی مهم بودند.

«استقرار کارکنان» برای PoE بسیار مهم است. در موارد بررسی شده مدیران ارشد منصوب به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم مسئول جذب اعضای تیم‌های مدیریتی خود بودند. آنها کارمندی را انتخاب کردند که اخلاق کاری خود را از نظر ارتقای عملکرد و صداقت به اشتراک گذاشتند. یا آنها این افراد را شخصاً می‌شناختند یا از طریق دوستانی که به آنها اعتماد داشتند یا از منابع معتبر خارج از شبکه‌های فرادستان سیاسی و اداری غالب مانند سازمان‌های بین‌المللی یا شرکت‌های خصوصی به آنها توصیه می‌شد. وفاداری و اعتماد از ویژگی‌های مهم استقرار کارکنان خصوصاً در چند ماه اول بود. در موارد بررسی شده برای کارکنان درجه یک، روش‌های استانداردتر و نظام‌مندتر استخدام مبتنی بر شایستگی معرفی شد که اغلب شامل مصاحبه‌هایی بود که در آن مسائل مربوط به صداقت و تعهد خدمات عمومی پوشش داده شده بود. همه سازمان‌های بررسی شده، حقوق و مزایای رفاهی به کارکنان خود ارائه دادند که سطح بسیار بالاتری نسبت به خدمات عمومی معمولی داشت. کارکنان معمولاً با توجه به صلاحیت خود جذب می‌شدند و یا برای موقعیت‌هایی که مشغول به کار بودند، آموزش می‌دیدند که هر دو مورد در خدمات کشوری کشورهای مورد بررسی بسیار غیرمعمول بود. در بسیاری از سازمان‌ها، آموزش کافی داخلی و خارجی برای کارکنان به‌طور منظم ارائه می‌شد. این آموزش‌ها شامل آموزش‌های تخصصی برای کارکنان جدید بود.

«استانداردسازی» عملیات و رویه‌ها نیز یک عامل کلیدی برای ایجاد قدرت سازمانی است، اما در ادبیات کمتر از دو جنبه قبلی مورد بررسی قرار گرفته است. میزان امکان‌پذیری و مفید بودن استانداردها به ماهیت وظایف سازمان بستگی دارد. در نمونه‌های مورد بررسی شواهد قوی وجود دارد که استانداردها عامل مهمی برای ظهور (و تداوم) PoE بوده است. برای نمونه:



- بانک ملی توسعه اقتصادی برزیل برآورد پروژه‌ها و تصمیمات بعدی را براساس معیارهای فنی عینی استاندارد کرده بود.
 - آژانس‌های نظارتی نیجریه براساس مواردی که آنها امکانپذیر، مؤثر و کارآمد می‌دانستند، دستورالعمل‌های داخلی مکتوب و روش‌های استاندارد عملکرد را تدوین و استفاده کردند.
- به‌صورت کلی در یک محیط سیاسی و اداری که عدم قطعیت و خودسری حاکم است نمی‌توان مزایای استانداردسازی را بیش از حد ارزیابی کرد. استانداردسازی ثبات داخلی و قابلیت پیش‌بینی خارجی را ایجاد می‌کند و در نتیجه اثربخشی کلی را امکانپذیر می‌کند. اجرای موفق قوانین و استانداردها، سیستم‌های موازی قوانین و شیوه‌های غیررسمی را که اغلب در کشورهای در حال توسعه وجود دارد و با قوانین رسمی بوروکراتیک مغایرت دارند، از بین می‌برد. این سیستم‌های موازی هر تصمیمی را به فرایندی چندبعدی تبدیل می‌کند که در آن معمولاً منطقی است که بازیگران فردی به هیچ وجه تصمیم نگیرند یا حداقل به دلیل عدم قطعیت عمومی در مورد ترجیحات، قوانین و علایق، تصمیم را تا آنجا که ممکن است به تعویق بیندازند. از نظر خارجی، استانداردسازی پس از یک دوره زمانی مشخص، قابلیت پیش‌بینی را ایجاد می‌کند. وقتی شهروندان یا سایر کارمندان دولتی مشاهده می‌کنند که یک سازمان از استانداردهای یکسانی پیروی می‌کند، انتظارات خود را بر این اساس در طول زمان تطبیق می‌دهند. تغییر ساختار انتظارات داخلی و خارجی یکی از سخت‌ترین موارد و در عین حال مهم‌ترین وظایف یک سازمان برای ظهور به‌عنوان PoE است. استانداردسازی رویه‌ها و تصمیمات برای این امر ضروری است. این بحث از استانداردسازی می‌تواند این تصور را ایجاد کند که مقامات آژانس به روبات تبدیل شده و برنامه‌های اداری تجویز شده را به سادگی اجرا می‌کنند. این موضوع در شرایطی است که در محیط کشورهای توسعه‌نیافته عموماً مردم به مقاماتی عادت دارند که سعی می‌کنند آنچه را که رسماً باید انجام دهند، انجام ندهند و برای انجام وظایف، رشوه بگیرند. لذا ممکن است سایر سازمان‌ها و بخش‌های دولتی با این رویکرد PoE به شدت خصمانه برخورد کنند و برای اینکه استانداردسازی بتواند نتایج پایدار تولید کند؛ مقامات باید توضیح دهند، مذاکره کنند، تعدیل کنند، میانجیگری کنند، متقاعدسازی کنند، اعتماد ایجاد کنند و از استراتژی‌های دیگری استفاده کنند که معمولاً در مورد بوروکراسی به ذهن نمی‌رسد.
- یکی از عواملی که در بسیاری از مطالعات موردی مهم بوده است، مسئله فناوری است. در محیط‌های مورد بررسی حتی ابزارهای تکنولوژیکی ساده مانند رایانه‌های کارکرده یا سیستم‌های بایگانی الکترونیکی را نمی‌توانستند به راحتی داشته باشند. بنابراین، به کارگیری آنها پتانسیل افزایش کارآمدی اداری را دارد. نکته کلیدی این است که معرفی فناوری به خودی خود این کار را انجام نمی‌دهد. فناوری تنها زمانی به کارآمدی سازمان کمک می‌کند که در رویه‌ها، عملیات و توسعه کارکنان سازمان گنجانده شود. رول در توصیف این مواجهه با فناوری، از تعبیر «فناوری تعبیه شده»^۱ استفاده کرده است.

فرهنگ سازمانی

عواملی که رول با بررسی نمونه‌های PoE به‌عنوان مهم‌ترین وجوه فرهنگ سازمانی مشخص کرده عبارتند از: رهبری فراگیر، جهت‌گیری عملکرد و هویت سازمانی.

رهبری فراگیر نشان‌دهنده یک سبک رهبری است که در آن مدیر اجرایی اهداف، مأموریت و انتظارات خود را به‌وضوح بیان می‌کند، برای اعضای کارکنان قابل دسترسی است، به ایده‌ها و پیشنهادهای جدید توجه می‌کند و از کارکنان در برابر دشمنی‌ها و مسائل بیرونی و داخلی محافظت می‌کند. البته در موارد بررسی شده این مقوله برای برخی از کشورها کمتر کاربرد داشته (چین و مجموعه کشورهای خاورمیانه) و برای برخی دیگر کاربرد بیشتری داشته است (نیجریه، برزیل، تایوان و سورینام). به‌نظر می‌رسد رهبری فراگیر در زمینه‌هایی که سلسله‌مراتب اجتماعی به اندازه خاورمیانه سخت و سفت نیستند، کاربرد بیشتری دارد.

درست مانند ارائه استانداردسازی رویه‌ها، معرفی «جهت‌گیری عملکرد» نیز برای بسیاری از سازمان‌های عمومی در کشورهای درحال توسعه یک تغییر فرهنگی عظیم است. برای دستیابی به این هدف، باید یک فرایند خودپایدار را آغاز کرد که توسط هویت سازمانی درحال رشد، به‌ویژه در سطوح بالاتر سازمان پشتیبانی می‌شود. با این حال، اگر این روند از بالا به پایین موفقیت‌آمیز باشد، اکثر کارکنان می‌توانند در این سیستم جدید عملکرد خوبی داشته باشند.

در برخی از موارد بررسی شده، سیستم‌های ارزیابی عملکرد رسمی وجود داشته، ولی این سیستم‌ها عموماً به شناسایی افرادی که عملکردشان پایین‌تر از حد متوسط است، کمک می‌کنند نه اینکه به کسی انگیزه بدهند که عملکرد بهتری نسبت به قبل داشته باشد. عملکرد در PoEها براساس عناصر انضباطی چارچوب عملکرد نبود؛ همچنین اساساً براساس مشوق‌های رسمی مانند حقوق زیاد نبود. افراد برای به‌دست آوردن ثروت زیاد یا کسب نمرات عملکرد بالا سخت کار نمی‌کردند، بلکه به این دلیل بود که مشاغل خود را معنادار و رضایت‌بخش می‌دانستند و مسئولیت شخصی یا حتی اشتیاق را نسبت به انجام آنچه انجام می‌دادند احساس کردند. این موضوع با یافته‌های ثابت شده، اما اغلب نادیده گرفته شده از مطالعات مدیریت مطابقت دارد. به‌نظر می‌رسد این انگیزه‌های مادی و کنترل‌های رسمی نیستند که عاملان با انگیزه و اصولی تولید می‌کنند.

در موارد بررسی شده، «هویت سازمانی» قوی، هدف، انگیزه و تعهد کارکنان را در رابطه با کارشان تقویت می‌کند و جهت‌گیری عملکرد را افزایش می‌دهد. «هویت سازمانی» زمانی وجود دارد که کارکنان به‌شدت با ارزش‌ها و ایدئولوژی‌های وابسته به مأموریت سازمان، هم‌ذات‌پنداری می‌کنند. منظور از «مأموریت» بیانیه مأموریت در اینجا نیست، بلکه منظور معنا، هدف و وظیفه سازمان در زمینه وسیع‌تر چالش‌ها و توسعه کشور است. این درک مشترک و هنجاری از اهمیت ویژه و منحصر به فرد وظیفه‌ای



است که سازمان انجام می‌دهد. چنین هویت‌های سازمانی باید عمده‌اً توسط مدیر اجرایی و تیم مدیریتی وی ایجاد و پرورش داده شود. با این حال، همان‌طور که هیلدربراند و گریندل (۱۹۹۷) اشاره کرده‌اند، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مشکل این نیست که کارکنان دولت آموزش نمی‌بینند، بلکه مشکل این است که مهارت‌های آنها به‌طور مؤثر مورد استفاده قرار نمی‌گیرد و مشاغلی که به آنها داده می‌شود معنادار نیستند و انگیزه کمی برای آنها ایجاد می‌شود.

در نمونه‌های بررسی شده اولین کاری که معمولاً مدیران اجرایی جدید انجام می‌دادند، برقراری ارتباط با کارکنان بود؛ آنها مأموریت شخصی خود و نحوه ارتباط خود با مأموریت سازمان را توضیح می‌دادند. این موضوع سبب می‌شد که کارکنان مأموریت سازمان را جدی بگیرند و آن را جزئی از اهداف کلی مانند توسعه ملی، حمایت از زنان و کودکان یا بهبود چهره کشور در جهان چارچوب‌بندی کنند. این آغاز فرایند القای معنا و هدف کاری به کارکنان بود. همچنین به کارکنان این احساس را می‌داد که بخشی از تیمی خاص هستند.

برای درک اینکه چرا چنین تغییرات ظاهراً ساده‌ای بسیار نیرومند بوده و انگیزه قابل توجهی برای کارکنان ایجاد کرده است، باید در نظر داشت که بسیاری از کارکنان در دیگر سازمان‌های دولتی فعال بودند که به حال خود رها شده بودند. رهبری آن سازمان‌ها مشغول شبکه‌های سیاسی و مشاغل شخصی بوده و به وظایف سازمان اهمیت نمی‌داده است، چه برسد به کارآمدی آن. بوروکرات‌های فردی می‌توانند روزهای خود را در دفتر بنشینند یا مشاغل خصوصی خود را مانند بسیاری از همکاران خود اداره کنند. حتی فرصتی برای گرفتن رانت قابل توجه از موقعیت بوروکراتیک خود ندارند و اغلب از شغل خود ناامید هستند. آنها احساس می‌کنند که مهارت‌هایشان هدر رفته است و از نزدیک تجربه می‌کنند که بخش دولتی چگونه در حال از بین رفتن است، زیرا نخبگان سیاسی و اداری منابع را منحرف کرده و میان خود تقسیم می‌کنند. بنابراین برای کسانی که می‌خواهند در توسعه کشور خود مشارکت داشته باشند، به راحتی می‌توان دید که چگونه یک شغل معنادار، مسئولیت‌های مشخص، تجهیزات کافی، حقوق خوب با مزایا، هدف سازمانی و تشخیص عمومی می‌تواند به‌عنوان عوامل انگیزشی قوی برای عملکرد خوب عمل کند.

در حالی که همه این مراحل ضروری هستند، فرایندی که از طریق آن هویت سازمانی نهادینه شده و به بیان دیگر، تثبیت و پایدار می‌شود یک فرایند تعاملی است. براساس مراحل توصیف شده در بالا، ممکن است یک فرایند گروهی پویا در حرکت باشد. این کار با رهبری و آن دسته از کارکنان شروع می‌شود که بیشترین استقبال را از جهت‌گیری جدید سازمان و نحوه کار آن دارند و متقاعد شده‌اند. کسانی که تردید بیشتری دارند هنوز به احتمال زیاد به سیستم ایجاد شده مبتنی بر تشویق و تحریم پاسخ می‌دهند.

یکی دیگر از عوامل مهمی که بر این فرایندهای پویای گروهی تأثیر می‌گذارد، ارتباط سازمان با

محیط آن است. PoE ها سازمان‌های بسیار گزینشی و انحصاری هستند. هرکسی، حتی با داشتن صلاحیت رسمی کافی، نمی‌تواند عضو این سازمان‌ها شود. هریک از کارکنان باید با گذراندن امتحانات و مصاحبه‌های بسیار گزینشی، حداقل‌های عضویت در این سازمان‌ها را احراز کند. این فرایند به تنهایی باعث ایجاد احساس غرور، نخبه‌گرایی و هویت سازمانی می‌شود، نه تنها در متقاضی موفق، بلکه در کسانی که از قبل جزء کارمندان هستند. در عین حال، کسانی که از قوانین و رویه‌های داخلی سرپیچی می‌کنند یا انتظارات عملکرد را برآورده نمی‌کنند، کنار گذاشته می‌شوند که این امر قوانین و ارزش‌های داخلی را تقویت می‌کند. چنین رویدادها و رویه‌هایی به‌وضوح مرز بین سازمان و بقیه بخش عمومی را مشخص می‌کند. درحالی که چنین مرزهایی بین سازمان‌ها و محیط آنها در همه جا مهم است، اما در مورد PoE اهمیت ویژه‌ای دارد. PoE ها در محیط‌های خصمانه‌ای عمل می‌کنند که دیگران از نظر منطق عمل اجتماعی با آنها مخالفند. بنابراین، این مرز بین PoE و محیط‌های آنها نیز مرز بین «نظم» و «اخلاق» درون سازمان و «هرج و مرج» و «فساد» در بقیه محیط‌های سیاسی-اداری است.

عامل دیگری که به ایجاد و تقویت هویت سازمانی کمک می‌کند، بازخورد مثبت است. بسیاری از مصاحبه‌ها با مقامات PoE در موارد مورد بررسی، نشان داد که بازخورد شخصی شهروندان و همچنین تمجید رسانه‌ها، سازمان‌های جامعه مدنی، دیپلمات‌ها، سازمان‌های بین‌المللی و حتی سیاستمداران، باعث شده است که آنها از عضویت در این PoE احساس غرور کنند و شخصاً آنها را تشویق به ادامه کار کرده است.

عامل «هویت سازمانی» بسیاری از عواملی را که تاکنون در مورد آنها بحث شد، ادغام می‌کند. به‌طور کلی، هویت سازمانی و دیگر عوامل فرهنگ سازمانی، باعث افزایش چشمگیر کارآمدی سازمان می‌شوند.

فعالیت سازمانی

از بین عوامل توضیح‌دهنده ایجاد PoE، فعالیت سازمانی شاید نادیده گرفته‌شده‌ترین مورد در ادبیات باشد. این عامل شامل مدیریت سیاسی، خودگردانی سازمانی و از نظر کارآمدی در مقیاس، گسترش و همکاری است.

مراد از «مدیریت سیاسی» فعالیت‌های غیررسمی رهبری PoE است که هدف آنها تأثیرگذاری بر تصمیمات و شرایطی است که سازمان را قادر می‌کند تا کارآمدی خود را حفظ یا افزایش دهد. مدیریت سیاسی برای ایجاد و تداوم PoE ضروری است. مدیران ارشد PoE در موارد بررسی شده، زمان و توجه قابل توجهی را به مدیریت سیاسی اختصاص داده بودند. این موضوع با درجات مختلف شدت انجام می‌شود اما یک فعالیت مداوم است که هرگز از بین نمی‌رود.

مدیریت سیاسی ممکن است از طریق طیف گسترده‌ای از روش‌ها، از جمله صحبت‌های کوچک،



دعوت به مراسم تحلیف یا سایر مراسم‌ها، نامه‌های شخصی، تحسین مشارکت یک سیاستمدار خاص در اظهارات عمومی، بسیج آرام سازمان‌های غیردولتی یا اعضای دیپلماتیک یا سازمان‌های بین‌المللی، همکاری با رسانه‌ها، کنفرانس‌های مطبوعاتی، گزارش پیشرفت، ارائه‌ها و مطالعات فنی، اظهارات اخلاقی، درخواست‌های احساسی و بسیاری دیگر انجام شود. استراتژی‌هایی که به کار گرفته می‌شوند و منابعی که برای این کار استفاده می‌شود، به یک اندازه متفاوت است. چارچوب مأموریت سازمان به گونه‌ای که با اهداف استراتژیک وسیع‌تر رئیس دولت یا نخبگان همسو باشد و همچنین بتواند به اعتبار یک سازمان به عنوان یک سازمان کارآمد اشاره کند، دو عنصر اصلی هستند.

بسته به زمینه سیاسی، محدوده افراد و سازمان‌هایی که باید برای حفظ یا افزایش شرایط کارآمدی PoE با آنها لابی یا مذاکره شود، متفاوت است. به غیر از رئیس دولت، محدوده افراد اغلب وزیران و وزارتخانه‌های مربوطه، نهادهای دولتی مرتبط، اعضای پارلمان و کمیته‌های پارلمان و سیاستمداران مرتبط و قدرتمند در سطوح بالا را شامل می‌شود. برای برخی از آنها، به‌ویژه کسانی که نوعی قدرت مستقل بر سازمان ندارند، معمولاً کافی است که رئیس اجرایی نزدیک به رئیس دولت باشد. بنابراین برای جلب رضایت او عاقلانه است که از افرادی که نزدیک به رئیس دولت هستند و از نظر او شایسته حمایت هستند، حمایت شود. سایر سیاستمداران مستقل‌تر مانند وزیران یا فرمانداران ایالت اغلب نیاز به توجه بیشتری دارند. به‌طور کلی، برای اینکه مدیریت سیاسی با موفقیت اجرا شود، شهرت یک سازمان برای مؤثر بودن بسیار مهم است. میزان مشخصی از دید عمومی از طریق گزارش مثبت رسانه‌ها، جامعه مدنی، توجه دیپلماتیک یا بین‌المللی برای انتقال این «پیام عملکرد» به تصمیم‌گیرندگان مفید است.

از مدیریت سیاسی سه هدف متمایز را می‌شود انتظار داشت گرچه در عمل مرزهای بین آنها سیال است. هدف اول «تقویت اعتماد و علاقه» است. در سیستم‌های اداری سیاسی وجه مشخصه آنها نهادسازی ضعیف و شخصی‌سازی قوی است اعتماد شخصی بسیار مهم است اما در عین حال، این سیستم‌ها در معرض تهدید مداوم قرار دارند. شایعات و اتهامات بی‌اساس یک سلاح رایج سیاسی و اداری است که علیه بازیگران ناخوشایند استفاده می‌شود. به همین دلیل است که در چنین سیستم‌هایی ضروری است که مدیران PoE به‌طور مداوم اعتماد شخصی را با بازیگران اصلی و بیش از همه رئیس دولت بازیابی کنند. اغلب، اما نه همیشه، ایجاد این اعتماد از طریق جلسات، ارتباطات و ستایش عمومی به تجدید علاقه رئیس دولت یا عموماً نخبگان در وظیفه‌ای که سازمان انجام می‌دهد، مربوط می‌شود. هدف دوم «کسب حمایت و حفاظت سیاسی» است. در بسیاری از موارد بررسی شده، سران کشورها بخشنامه‌هایی را صادر کرده یا لوایح را به سرعت از طریق پارلمان به تصویب رسانده‌اند که باعث افزایش کارایی سازمانی شده است. این امر معمولاً در پاسخ به درخواست مدیران ارشد PoE اتفاق افتاده است. در برخی موارد نیز سازمان‌های مرتبط اما قبلاً جدا و تا حدی رقیب ادغام شدند. به‌صورت کلی حفاظت سیاسی برای PoE ضروری است، زیرا این سازمان‌ها اغلب در فعالیت‌هایی که سایر سیاستمداران یا شبکه نخبگان دارای منافع خاصی هستند،

دخالت می‌کنند یا با آنها درگیر می‌شوند. این بدان معناست که شخص بعدی که مایل است مدیرعامل PoE از سمت خود برکنار شود هرگز دور نیست. حفاظت سیاسی از سوی یک سیاستمدار قدرتمند، اغلب رئیس دولت، یک ضمانت مؤثر در برابر چنین حملاتی است. سومین هدف مدیریت سیاسی «مذاکره برای مداخله سیاسی» است. در نوع سیستم سیاسی-اداری که موارد بررسی شده وجود داشتند دخالت‌های سیاسی و یا شخصی در سازمان‌های عمومی یک قاعده بود نه یک استثنا.

علی‌رغم حمایت سیاسی در سطح بالا، PoE به احتمال زیاد در برخی مواقع با خواسته‌ها یا اعتراضات سیاسی یا شخصی خاصی مواجه می‌شود. این تلاش برای مداخله ممکن است توسط اعضای نخبگان سیاسی یا حتی خود رئیس دولت انجام شود. اگر سایر اعضای نخبگان سیاسی سعی می‌کردند دخالت کنند، مدیران ارشد PoE معمولاً آرام بودند و فوراً به چنین خواسته‌هایی پاسخ نمی‌دادند. آنها یا به قواعد یا رویه‌های رسمی خاصی اشاره کردند یا قول می‌دادند که در جلسه بعدی خود با وزیر مسئول یا رئیس دولت این موضوع را مطرح خواهند کرد. اگر خود رئیس دولت درگیر باشد، این امر پیچیده‌تر است. حتی در این صورت از ارجاع به قوانین رسمی، استانداردهای بین‌المللی یا پیامدهای عملکرد سازمان می‌توان برای رفع تقاضا استفاده کرد. اگر این روش جواب نداد، می‌توان از مدیریت سیاسی حداقل برای مصالحه‌ای استفاده کرد که به رهبری PoE اجازه می‌دهد تا مداخله را به‌نحوی محدود کند یا از تأثیر آن بر کارآمدی سازمان بکاهد.

از طریق مدیریت سیاسی، رهبری PoE به‌صورت فعالانه و پیوسته محیطی را که سازمان در آن فعالیت می‌کند و شرایطی که تحت آن قرار می‌گیرد، شکل می‌دهد و (دوباره) ایجاد می‌کند. این موضوع به «خودگردانی سازمانی» اشاره می‌کند که دومین مقوله در دسته فعالیت سازمانی است.

حضور «خودگردانی سازمانی» در ذیل فعالیت سازمانی به‌جای قدرت سازمانی، ممکن است شگفت‌آور باشد. در زمینه ساختار سیاسی و مدیریتی کشورهای در حال توسعه، خودگردانی موضوعی رسمی، قانونی و ثابت نیست. ضمانت‌های رسمی نهادی استقلال و خودگردانی به‌تنهایی در برابر مداخلات سیاسی و حامی‌پرورانه در سیستم‌هایی که این ویژگی‌ها فراگیر هستند، محافظت مؤثری نیستند. در کشورهای در حال توسعه با درجه پایین نهادسازی اداری، خودگردانی نباید به‌عنوان یک حقیقت ثابت شده و نه به‌عنوان یک حق اجرایی تلقی شود، بلکه اساساً به‌عنوان یک رابطه چانه‌زنی مداوم باید در نظر گرفته شود. به‌طور احتمالاً متناقضی، در چنین محیط‌هایی خودگردانی واقعی سازمانی بستگی به روابط سیاسی قوی و چانه‌زنی سیاسی موفق دارد.

ماهیت خودگردانی سازمانی به‌عنوان یک رابطه چانه‌زنی را می‌توان با اشاره به خودگردانی مالی، یکی از مهم‌ترین ابعاد آن، نشان داد. استقلال مالی شرط اصلی یک سازمان عمومی مؤثر است. با این حال، این دقیقاً حوزه‌ای است که معمولاً در آن خودگردانی «واقعی» وجود ندارد. در موارد بررسی شده، هیچ



سازمانی تعهد مالی رسمی و تضمین شده دولتی از طرف دولت نداشت. بنابراین، علی‌رغم همه ارتباطات سیاسی آنها، قبل از هر دوره بودجه، این سازمان‌ها هرگز نمی‌توانند مطمئن باشند که تخصیص‌ها ثابت می‌مانند، رشد می‌کنند یا قطع می‌شوند. بسته به بودجه موجود، تغییر اولویت‌های سیاسی یا بازی‌های قدرت سیاسی صرفاً در احزاب، بین کمیته‌ها یا به‌طور وسیع‌تر، تخصیص‌ها می‌تواند سال به سال در نوع کشورهای در حال توسعه بسیار متفاوت باشد. به همین دلیل است که سازمان‌های PoE در لابی سران کشورها، وزرا، کمیته‌ها و تک‌تک اعضای پارلمان بسیار فعال بودند.

مورد آخر ذیل عنوان فعالیت سازمانی، «گسترش و همکاری» است؛ البته این مقوله برای همه سازمان‌ها ضروری نیست و برای سازمان‌هایی مصداق دارد که در سطح کشورها نیاز به شعب و مراکز متعدد دارند و اصطلاحاً مقیاس یافته‌اند. «گسترش و همکاری» به یک سازمان عمومی اشاره می‌کند که با افراد مورد رجوع خود، سازمان‌های غیردولتی داخلی، بازیگران و سایر سازمان‌های عمومی ارتباط برقرار می‌کند تا بتواند اعتماد ایجاد کند، روابط ایجاد کند و درنهایت با یکدیگر همکاری کنند. این تعاملات و همکاری‌های بعدی طیف وسیعی از اشکال را شامل می‌شود؛ از پراکنده و موقت گرفته تا نظام‌مند و پایدار.

مدل کلی

می‌توانیم همه عوامل طرح شده در سطور فوق را در قالب یک مدل در نظر بگیریم. به‌صورت کلی، هر عامل باید حداقل تا حدی برآورده شود تا عامل بعدی ظاهر شود. برای مثال، قبل از شروع به کار استقرار کارکنان یا رهبری فراگیر، باید یک مدیرعامل بنیانگذار منصوب شود. دلایل گوناگونی وجود دارد که چرا این فرایند ایجاد PoE می‌تواند در هر یک از مقاطع موجود در مدل خراب شود. این احتمال وجود دارد که بسیاری از سازمان‌های عمومی در کشورهای در حال توسعه وجود دارند که این مدل را تا حدودی پیاده‌سازی کرده‌اند، اما پس از آن نتوانسته‌اند به PoE کامل تبدیل شوند.

به‌جای پایبندی به دسته‌بندی قبلی عوامل (مشمول بر به سه دسته قدرت سازمانی، فرهنگ سازمانی و فعالیت سازمانی) در حال حاضر عوامل به‌ترتیب پی در پی مرتب شده‌اند. هنگامی که رئیس دولت تصمیم می‌گیرد روش معمول انتصاب حامیان را زیر پا بگذارد، این رویکرد ممکن است منجر به انتصاب یک مدیرعامل بنیانگذار با روابط ضعیف با شبکه‌های نخبگان سیاسی مستقر و حداقل تجربه اداری شود. با در اختیار داشتن قدرت‌های متمرکز و متناسب با وظایفی که سازمان برعهده دارد، مدیر اجرایی می‌تواند به محض اتمام اولین دور استقرار کارکنان، رهبری فراگیر را تمرین کرده و استانداردهای عملی و جهت‌دهی عملکرد را معرفی کند. این امر ممکن است به هویت سازمانی قوی و شهرت خارجی فزاینده به‌عنوان یک سازمان مؤثر منجر شود. در طول این فرایند، مدیر اجرایی دائماً در مدیریت سیاسی در سطوح مختلف مشارکت دارد تا خودگردانی واقعی سازمان، حمایت و حفاظت لازم را حفظ و گسترش دهد. در صورت موفقیت، تعامل این عوامل منجر به ظهور PoE می‌شود.



داشته و خود را با محیط و تغییرات در این محیط در طول زمان سازگار کردند. این دو ویژگی کلی در حال حاضر به ما این ایده را می‌دهد که چگونه PoE موفق به زنده ماندن در محیط‌های خصمانه خود شده است. این موضوعی است که در پاسخ به سؤال سوم به آن پرداخته خواهد شد.

۳-۳-۳. عواملی که سبب استمرار و بقای PoE می‌شود، چیست؟

در تجزیه و تحلیل تطبیقی موارد بررسی شده، استراتژی‌های معینی یافت شد که PoEها برای زنده ماندن از آنها استفاده می‌کردند. بسیاری از عواملی که برای ظهور سازمان به‌عنوان PoE مهم بودند، برای استمرار و بقا نیز اهمیت داشتند. با این حال، برای پاسخ به سؤال این بخش، به یک عامل و سه استراتژی اصلی اشاره خواهیم داشت که بیشتر مورد استفاده قرار می‌گرفت. یک عامل «میراث بنیادی»^۱ است و استراتژی‌ها عبارتند از: «استراتژی رئیس‌جمهور»، «استراتژی کارآمدی» و «استراتژی ارجاع مشروع»^۲. این استراتژی‌ها اغلب در ترکیب با یکدیگر استفاده می‌شدند.

«میراث بنیادی» با خصوصیات مقدماتی تأسیس PoE که در بالا بحث شد، مرتبط است. یک موقعیت حقوقی قوی، درست در زمان تأسیس سازمان بسیار مهم است، زیرا این مبانی حقوقی به سختی تغییر می‌کند. علاوه بر این، سیاستمداران نمی‌توانند اختیارات قانونی را به راحتی نادیده بگیرند؛ به همین دلیل است که یک موقعیت حقوقی قوی استثناست و نه قاعده. به عبارت کلی، هرچه موقعیت قانونی یک PoE هنگام تأسیس قوی‌تر و واضح‌تر باشد، منابع بیشتری در اختیار سازمان قرار می‌گیرد تا به‌طور فعال از آن در برابر مداخلات بیرونی محافظت کند. قدرت‌های متمرکز یک مبنای بسیار مهم در این زمینه هستند، اما اهمیت میراث بنیادی فراتر از موقعیت قانونی سازمان است. میراث بنیادی شامل تیمی مدیریتی است که با مدیر اجرایی همراه است؛ اولین موفقیت‌ها و شهرت بعدی که سازمان قادر است یا قادر به ایجاد آن نیست. اولین برداشتها بلندمدت است و به ساختار انتظارات، محدودیت‌ها و فرصت‌هایی که سازمان در آینده تحت آن فعالیت می‌کند، کمک می‌کند. اگر PoE با موفقیت به دلیل عدم فسادپذیری و کارآمدی شهرت داشته باشد، انتظارات خارجی تغییر کرده و تلاش‌های کمتری برای رشوه دادن به سازمان انجام می‌شود. از این نظر، صحیح انجام دادن کارها از همان ابتدا یک میراث ساختاری و نمادین قوی ایجاد می‌کند که منابع بیشتری را برای جلوگیری و مقابله با مداخلات در آینده فراهم می‌کند.

سران دولت‌ها ممکن است سازمان را به‌خطر بیندازند، اما می‌توانند PoE را نیز محافظت کنند. بنابراین اگر مدیران سطح پایین سعی در از بین بردن خودگردانی سازمان داشته باشند، مدیران PoE اغلب از «استراتژی رئیس‌جمهور» استفاده می‌کنند. آنها معمولاً مانع چنین تلاش‌هایی در محل نمی‌شوند، بلکه پاسخ می‌دهند که این کار را در سطح بالاتری یا با خود رئیس دولت مطرح خواهند کرد. این استراتژی تقریباً در تمام مطالعات موردی، مورد استفاده قرار گرفته بود.

در موارد بررسی شده، بیشترین شواهد برای «استراتژی کارامدی» وجود داشت. هنگام استفاده از این استراتژی، نمایندگان PoE به‌صراحت به کارامدی سازمان در انجام یک وظیفه خاص اشاره می‌کنند و می‌گویند چرا این عملکرد، منحصر به‌فرد و ضروری برای منافع رئیس دولت یا نخبگان سیاسی است. به‌عبارت دیگر، آنها مأموریت سازمان را به‌گونه‌ای تنظیم می‌کنند که با اهداف و علایق استراتژیک نخبگان همسو باشد. بسته به وظیفه سازمان، آنها ممکن است به سهم سازمان در بودجه، توسعه ملی یا تنظیم زمینه‌هایی که به‌دلیل نبود مقررات، قبلاً به تصویر کشور آسیب زده است، اشاره کنند.

استراتژی دیگری که به‌طور گسترده مورد استفاده قرار گرفته بود، «استراتژی ارجاع مشروع» است. هنگام استفاده از این استراتژی، مدیران ارشد PoE سعی کردند با مراجعه به اصولی که مدعی بودند مشروعیت عمومی دارند، از دخالت سیاسی جلوگیری کنند. در بررسی‌ها سه نوع از این استراتژی‌ها مشاهده شد:

- اهداف ایدئولوژیکی گسترده‌ای مانند توسعه ملی یا استقلال از شرکت‌های خارجی.
 - ارجاع به مقررات قانونی و قانون به‌طور کلی.
 - ارجاع به حداقل استانداردهای شایسته‌سالارانه، به‌ویژه برای استخدام در یکی از این سازمان‌ها.
- در مقام تلخیص مباحث فوق و در مقام به‌کارگیری بحث‌های مطرح شده در پاسخ به سه سؤال این بخش، در طراحی یک آژانس راهبر مجری سیاست صنعتی که ویژگی‌های یک PoE را داشته باشد، می‌توانیم اصول پنج‌گانه ذیل را معرفی کنیم (وید، ۲۰۱۴):

۱. اولین شرط ضروری، وجود یک رئیس قوی دولت است که علاقه زیادی به تحول صنعتی و اجرای مؤثر آن داشته باشد. انگیزه‌های او برای این علاقه، ممکن است دفاع در برابر دشمنان خارجی، توسعه، افزایش اعتبار ملی یا اعتبار بین‌المللی باشد. فشار بانک جهانی، سایر بانک‌های توسعه‌ای منطقه‌ای یا آژانس‌های کمک‌رسان معمولاً عامل اصلی نخواهند بود.

۲. رئیس دولت معیارهای انتصاب معمولی - یعنی رویکردهای حامی‌پرورانه - را در برابر بسیاری از مخالفان در طبقه نخبگان و فرادستان نقض کند و در عوض، معیارهای انتصاب در پست‌های برتر در آژانس راهبر بر صلاحیت فنی، توانایی مدیریت و فسادناپذیری اثبات شده باشد. مدیر آژانس از خارج از نخبگان داخلی آمده باشد و از طریق «روابط ضعیف» به آنها متصل باشد و بنابراین، در برابر «معضل خودی»، یعنی الزام اعضای شبکه نخبگان برای اختصاص مشاغل، قراردادهای و سایر منابع عمومی به سایر اعضای شبکه نخبگان کمتر آسیب‌پذیر باشد.

انتخاب نامزد مدیریت آژانس از خارج از شبکه نخبگان بدین معناست که احتمالاً ارتباط بین نامزد مدیریت و رئیس‌جمهور ضعیف است و آنها یکدیگر را به‌خوبی نمی‌شناسند. با این حال پس از انتخاب، پیوند بین مدیر آژانس و رئیس‌جمهور باید به یک پیوند قوی تبدیل شود چون مدیر به‌شدت به حمایت رئیس‌جمهور نیاز دارد و رئیس‌جمهور باید از وی در برابر حملات شبکه نخبگان دفاع کند. با این حال،



پیوند مدیر با بقیه نخبگان ضعیف است.

۳. پیوند محکم با رئیس دولت به تضمین خودگردانی لازم بوروکراتیک کمک می‌کند و این موضوع ضروری است زیرا آژانس اغلب با سیاستمداران و شرکت‌های دارای منافع متضاد (برای مثال شرکت‌هایی که خواهان حمایت مداوم با وجود عدم عملکرد هستند) درگیر می‌شود. خودگردانی شرطی نیست که براساس قانون ثابت شده باشد. به‌طور متناقض، خودگردانی به ارتباطات سیاسی بستگی دارد و ذاتاً رابطه‌ای است. مدیران آژانس باید به‌طور مداوم محیط خارجی خود را برای اطمینان از خودگردانی خود، با استفاده از ارتباط با سیاستمداران، شرکت‌ها، اتحادیه‌ها و دیگر نهادهای قدرتمند، دستکاری کنند.

۴. مدیر باید در تعیین اعضای تیم‌های مدیریتی آزاد باشد و کارکنان متعهد به مأموریت (عوامل دارای اصول) را انتخاب کند. اکثر اعضای تیم مدیریتی از خارج از شبکه‌های نخبگان سیاسی (برخی از شرکت‌های خصوصی یا خارج از کشور) آمده‌اند. حقوق و مزایای آنها بیشتر از خدمات عمومی معمولی است. با این حال، اخلاق آژانس به‌گونه‌ای است که عملکرد عمدتاً به انگیزه‌های خارجی بستگی ندارد. کارکنان عمدتاً به دلیل انگیزه‌های ذاتی کار می‌کنند، زیرا کار خود را معنادار می‌دانند. انگیزه ذاتی به اثربخشی آژانس کمک می‌کند، زیرا هزینه کنترل کارکنان را کاهش می‌دهد. این سازوکار مسئولیت بیشتری را برعهده مدیر می‌گذارد تا هویت سازمانی کارکنان و مسئولیت درونی مأموریت را تقویت کند.

۵. آژانسی که هدفش «کانون اثربخشی» در باتلاق بوروکراتیک است، باید انتظارات داخلی و خارجی را از نحوه عملکرد آژانس تغییر دهد. دو ابزار اصلی عبارتند از: استانداردسازی رویه‌ها (برای مثال، روش‌های ارزیابی پروژه و تصمیمات پروژه) و ارزیابی منظم عملکرد آژانس. در روابط با خارج، استانداردسازی قابلیت پیش‌بینی را برای مراجعین افزایش می‌دهد و انگیزه‌های رشوه را کاهش می‌دهد. در روابط درون سازمانی، استانداردسازی اعتماد کارکنان را نسبت به اطلاعاتی که از دیگران دریافت می‌کند، افزایش می‌دهد؛ بنابراین نیازی نیست که آنها آن را برای خود بررسی کنند.

جمع بندی

در مقدمه این گزارش تأکید شد که کشور ما برای توسعه با محدودیت زمان مواجه است و برای جلوگیری از آزمون و خطا در مسیر توسعه، لازم است از تجربه توسعه‌یافته‌های کنونی استفاده حداکثری شود. در میان کشورهای توسعه‌یافته کنونی، کشورهای شرق آسیا به دلیل آنکه با تأخیر از محور تاریخی توسعه، توسعه یافته‌اند و مسیر توسعه آنها به‌جای چند قرن چند دهه بوده است، حائز اهمیت بیشتری هستند. با این حال، در توصیف توسعه شرق آسیا که گاهی با عنوان معجزه اقتصادی شرق آسیا نیز از آن نام برده شده است، جنگ روایت‌هایی وجود دارد. گروهی به محوریت نهادهای بین‌المللی قائلند که مسیر توسعه این کشورها مبتنی بر بازار آزاد و توصیه‌های این نهادها همچون اجماع واشنگتن بوده و گروه دیگری قائل

به مداخلات بیشتر دولت در اقتصاد و اجرای سیاست صنعتی هدفمند در این کشورها هستند؛ گروه دوم ادبیات «دولت توسعه‌گرا» را بسط داده‌اند. در گزارش اشاره شد که بنابر واقعیات مشاهده شده که به برخی از آنها نیز اشاره شد، نظریه گروه دوم به واقعیت رخ داده در شرق آسیا نزدیک‌تر است.

در گام بعدی بحث شد که آیا تجربه شرق آسیا مبتنی بر ادبیات دولت توسعه‌گرا قابلیت تکرارپذیری و انتقال به کشورهای در حال توسعه کنونی را دارد؟ برای پاسخ به این سؤال، تلاش شد دو موضوع محوری در تجربه تاریخی شرق آسیا را اجمالاً مورد بحث قرار دهیم. مورد اول، ویژگی بنیادی بوروکراسی این کشورها و مورد دوم، تعامل دولت و بخش خصوصی بود. این دو مورد روشن ساخت که اولاً کیفیت بوروکراسی درون این کشورها یکسان نبوده و بخش‌های اقتصادی کیفیت بوروکراسی بالاتری داشته‌اند؛ به بیان دیگر شرایط به‌گونه‌ای نبوده است که کشورهای در حال توسعه کنونی تصور کنند باید تلاش‌های توسعه‌ای را تا بهبود کامل نظام بوروکراتیک به تأخیر بیندازند. ثانیاً دولت‌ها در شرق آسیا در ارتباط مستقیم و نزدیک با بخش خصوصی بوده‌اند. ثالثاً آژانس‌های راهبر در توسعه اقتصادی کشورهای شرق آسیا نقش کلیدی و محوری داشته‌اند. MITI ژاپن، EPB کره جنوبی و CEPD تایوان نمونه‌هایی از این آژانس‌های راهبر در شرق آسیا بوده‌اند.

در ادامه گزارش، وظایف محوری و ساختار آژانس‌های راهبر در ادبیات بررسی شد. به‌صورت خلاصه اجرای سیاست صنعتی و انسجام‌بخشی به بوروکراسی اقتصادی اصلی‌ترین وظایف آژانس‌های راهبر معرفی شده و این آژانس‌ها هم باید گلچینی از بوروکرات‌های نخبه باشند و هم تحت حمایت مقامات ارشد سیاسی قرار بگیرند تا از قدرت کافی برای انجام وظایفشان برخوردار باشند.

تأکید شد که در تجربه شرق آسیا، کیفیت بوروکراسی اقتصادی و به‌طور خاص آژانس‌های راهبر از سایر بخش‌های دولتی به مراتب بالاتر بوده است. به بیان دیگر، این آژانس‌ها و سایر نهادهای مرتبط با بوروکراسی اقتصادی، جزایر شایستگی در میان انبوهی از بوروکراسی با کیفیت پایین‌تر بوده‌اند. به همین منظور و در راستای تکمیل ادبیات مورد بررسی، به ادبیات موجود در باب جزایر شایستگی یا کانون‌های اثربخشی (PoE) نیز پرداخته شد.

این گزارش، گام نخست از سلسله گزارش‌هایی است که بنا دارد به آژانس راهبر توسعه اقتصاد ایران بپردازد. در این گزارش تلاش شد ادبیات موجود در باب آژانس‌های راهبر به‌دقت بررسی، تلخیص و ارائه شود. در گزارش‌های بعدی بناست هم به نمونه‌های کلاسیک آژانس راهبر در شرق آسیا و هم به تجربه تاریخی در ایران پرداخته شود که درنهایت بتوان برای شرایط امروز کشور و بازسازی یک آژانس راهبر توسعه‌طلب تجویز دقیقی ارائه داد.



منابع و مآخذ

بخش زیادی از این گزارش ترجمه، تلخیص و گردآوری از منابع و مآخذ شماره‌های ۴۳، ۳۷، ۳۲، ۳۱، ۲۴، ۱۹، ۱۷، ۱۶، ۱۳، ۱۱، ۱۰، ۴، ۳، ۱ است.

۱. نقی‌زاده، محمد. مبانی تفکرات اقتصادی و توسعه ژاپن: تداوم و تغییر، تهران، نشر سهامی انتشار، ۱۳۸۷.
 ۲. درگاهی، حسن و مسعود، نیلی. خلاصه مطالعات طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور، تهران، انتشارات دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۸۳.

3. Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York, NY: Oxford University Press.
4. Andreoni, A., & Chang, H. J. (2016). Industrial policy and the future of manufacturing. *Economia e Politica Industriale*, 43(4).
5. Andreoni, A., & Chang, H. J. (2019). The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. *Structural Change and Economic Dynamics*, 48.
6. Banerjee, Abhijit V. and Duflo, Esther (2011) *Poor Economics: Barefoot Hedgefund Managers, DIY Doctors and the Surprising Truth about Life on Less Than \$1 a Day*, London: Penguin Books.
7. Chang, H. J. (1997). Evaluating the current industrial policy of South Africa. *TRANSFORMATION-DURBAN*.
8. Chang, H. J. (2004). Institutional foundations for effective design and implementation of trade and industrial policies in least developed economies. *The politics of trade and industrial policy in Africa: Forced consensus*.
9. Chang, H. J. (2007). *The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future*. Zed Books.
10. Chang, H. J. (2010). How to 'do' a developmental state: political, organisational and human resource requirements for the developmental state. *Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges*.
11. Chang, H. J., & Andreoni, A. (2019). Institutions and the process of industrialisation: towards a theory of social capability development. *The Palgrave Handbook of Development Economics*.
12. Cheng, T. J., Haggard, S., & Kang, D. (1998). Institutions and growth in Korea and Taiwan: the bureaucracy. *The Journal of Development Studies*, 34(6).
13. Chibber, V. (2002). Bureaucratic rationality and the developmental state. *American journal of sociology*, 107(4).
14. Crook, Richard (2010) 'Rethinking civil service reform in Africa: "Islands of effectiveness" and organisational commitment', *Commonwealth & Comparative Politics* 48.
15. Daland R. (1981). *Exploring Brazilian Bureaucracy: Performance and Pathology*. University Press of America: Washington, D.C.
16. Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
17. Evans, P. (1998). Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian economic policies. *The Journal of Development Studies*, 34(6).

18. Geddes B. (1994). *Politician's Dilemma*. University of California Press: Berkeley.
19. Haggard, S. (2018). *Developmental states*. Cambridge University Press.
20. Hickey, S. (2019). The politics of state capacity and development in Africa: Reframing and researching 'pockets of effectiveness'.
21. Hickey, S., Bukenya, B., & Matsiko, H. (2021). *Pockets of Effectiveness, Political Settlements and Technopols in Uganda: From State-Building to Regime Survival*.
22. Hilderbrand, Mary E. and Grindle, Merilee S. (1997) 'Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?', in Merilee, S. Grindle (ed.) *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge: Harvard University Press.
23. Hirschman A. (1968). *Development Projects Observed*. The Brookings Institution: Washington, D.C.
24. Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
25. Khan, M. H. (2015). *Supporting Inclusive Growth, Effective Policy Design for Developing Medium Technology Sectors: Application to Vietnam*.
26. Kim, S. Y. (2007). Consolidating the authoritarian developmental state in the 1970s Korea: Chosen strategies. *International Review of Public Administration*, 12(1).
27. Landsberg, C., & Georghiou, C. (2015). The foreign policy and diplomatic attributes of a developmental state: South Africa as case study. *South African Journal of International Affairs*, 22(4).
28. Leonard DK. (1991). *African Successes: Four Public Managers of Kenyan Rural Development*. University of California Press: Berkeley.
29. Leonard, D. K. (2010). 'Pockets' of effective agencies in weak governance states: Where are they likely and why does it matter?. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 30(2).
30. Mehri, D. B. (2015). Pockets of efficiency and the rise of Iran auto: Implications for theories of the developmental state. *Studies in Comparative International Development*, 50(3).
31. Öniş, Z. (1991). *The logic of the developmental state*.
32. Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes*. Princeton university press.
33. Rodrik, D. (2008). 4. *Industrial Policy for the Twenty-first Century* (pp. 99-152). Princeton University Press.
34. Rodrik, D. (2009). *Industrial policy: don't ask why, ask how*. *Middle East development journal*, 1(1).
35. Rodrik, D (2013), *When ideas trump interests: Preferences, world views and policy innovations*, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No 19631.
36. Rodrik, D. (2020). *Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century*. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20(2).
37. Roll, M. (Ed.). (2014). *The politics of public sector performance: Pockets of effectiveness in developing countries*. Routledge.
38. Root, H. L. (1996). *Small countries, big lessons: governance and the rise of East Asia* (pp. 25-26). Hong Kong: Oxford University Press.



39. Sasada, H. (2012). *The Evolution of the Japanese Developmental State: Institutions locked in by ideas*. Routledge.
40. Soofi, A. S., & Goodarzi, M. (Eds.). (2017). *The development of science and technology in Iran: policies and learning frameworks*. Springer.
41. Therkildsen, Ole (2008). 'Public Sector Reforms and the Development of Productive Capacities in the LDCs' (UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2009: The state and development governance, Background Paper No. 1*).
42. Tipton, F. B. (2002). *Bridging the digital divide in Southeast Asia: Pilot agencies and policy implementation in Thailand, Malaysia, Vietnam, and the Philippines*. ASEAN Economic Bulletin.
43. Wade, R. (1990), *Governing the Market*, Princeton University Press: Princeton NJ.
44. Wade, R. (2005). Bringing the state back in: lessons from East Asia's development experience. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 8(2).
45. Wade, R. (2011). *Industrial policy redux*. Trabajo presentado en el panel Whatever Happened to North-South.
46. Wade, R. (2014, June). The developmental state: New perspectives. In For Meeting of JICA/IPD task force on industrial policy & transformation, Jordan.
47. White L. (1954). *The Jacksonians: A Study in Administrative History*.
48. White L. (1958). *The Republican Era: 1861–1890: A Study of Administrative History*. Macmillan: New York.
49. Zhu, T. (2007). *Rethinking import-substituting industrialization: Development strategies and institutions in Taiwan and China*. Institutional Change, United Nations University Press: Tokio.