

بررسی نقش یکپارچگی سیاست های صنعتی، بازرگانی و فناوری بر عملکرد نظام بازرگانی

فهرست مطالب

مقدمه.....	۳
۱- انسجام سیاستی: مروری کوتاه بر مفهوم انسجام سیاستی.....	۴
۲- چالش های ایجاد انسجام سیاستی در کشور.....	۴
۲-۱- تضاد بین اهداف توسعه ای داخلی و بین المللی.....	۶
۲-۲- ناهماهنگی و تضاد منافع ذینفعان.....	۶
۲-۳- فقدان هم گرایی نخبگان در خصوص راهبرد توسعه همه جانبه و فراگیر در کشور.....	۷
۲-۴- نظام حکمرانی ناکارا.....	۷
۲-۵- بوروکراسی بالای نظام سیاستی و اجرایی کشور.....	۸
۲-۶- فقدان ابزارهای و شاخص های اندازه گیری عملکرد.....	۸
۳- مفاهیم سیاست صنعتی، تجاری و فناوری.....	۸
۴- راهبردهای انسجام بخشی به سیاست های صنعتی، فناوری و بازرگانی.....	۱۱
۴-۱- سیاست های معطوف به مدیریت جریان تجاری کشور.....	۱۱
۴-۲- سیاست های معطوف به اعمال الزامات عملکردی.....	۱۲
۴-۳- سیاست های معطوف به تبدیل تجارت به سرمایه گذاری.....	۱۳
۴-۴- سیاست های معطوف به بهبود عملکرد درون بنگاهی در میان رشته فعالیت های صنعتی.....	۱۴
۴-۵- انسجام بخشی سیاست های تجاری با سیاست های کلان اقتصادی.....	۱۴
۴-۶- هماهنگ سازی سیاست تجارت خارجی با حوزه بازرگانی داخلی.....	۱۵
۴-۷- هماهنگ سازی سیاست های تجاری با سیاست های مرتبط به سرمایه گذاری خارجی.....	۱۵
۴-۸- تقویت همه جانبه اشتغال در بخش صادرات.....	۱۵
۴-۹- لزوم انسجام سیاست های فناوری و بازرگانی با حقوق مالکیت معنوی.....	۱۶
۴-۱۰- لزوم انسجام سیاست های تجارت، سرمایه گذاری و محیط زیست.....	۱۶
۵- نقش یکپارچه سازی سیاست های صنعتی، فناوری و بازرگانی بر عملکرد نظام بازرگانی.....	۱۶
۵-۱- انسجام در حل مسائل کلان ملی.....	۱۶
۵-۲- سهولت مدیریت سرریزهای جانبی.....	۱۸
۵-۳- هم افزایی در اثرگذاری ابزارهای سیاستی.....	۱۹
۵-۴- بهبود شاخص های عملکردی بخش بازرگانی.....	۱۹
۵-۵- بهبود شاخص های عملکردی بخش صنعت و فناوری.....	۲۰
۶- جمع بندی و نتیجه گیری.....	۲۲
۱- ادبیات انسجام سیاستی.....	۲۴
منابع و مراجع.....	۳۳

چکیده

«انسجام سیاستی» چیزی بیش از مفاهیم هماهنگی، یکپارچگی و ثبات در سیاست است و بر اجتناب از تعارض بین سیاست‌ها در تحقق اهداف گسترده تأکید دارد. انسجام سیاستی به معنی ارتقاء نظام‌مند و تقویت متقابل اقدامات سیاستی در سرتاسر سازمان‌های دولتی، جهت ایجاد هم‌افزایی در دستیابی به اهداف تعریف شده است.

همسوسازی و انسجام سیاستی فرآیند آسانی نیست. از یک سو، دولت‌ها ملزم به ساده‌سازی و هماهنگ ساختن محصولات سیاست‌گذاری خود هستند و لازم است سیاست‌گذاران تعاملات بین سیاست‌ها در یک سطح مشابه و همچنین در سطوح مختلف دولت را بررسی کنند. از سوی دیگر، مستلزم ایجاد و توسعه فرآیندهای سیاست‌گذاری به طور سیستماتیک برای بازیگران سیاسی و اداری در عرصه‌ها، بخش‌ها و سطوح مختلف سیاست‌گذاری است. مجدداً، این امر مستلزم تقویت پیوندهای افقی بین وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های مختلف و همچنین الگوهای تبادل عمودی بین سیاست‌گذاران در «بالا» و مجریان در «پایین» نیز است.

انسجام سیاست صنعتی، فناوری و بازرگانی نوید بخش یک هم‌افزایی سه‌گانه در دستیابی به اهداف مشخص این سیاست‌ها است و تکامل و هم‌راستایی ابزارهای بکارگرفته شده در سیاست‌های صنعتی، فناوری و بازرگانی زمینه اثربخشی بیشتر آن‌ها را میسر می‌سازد. منافع متعددی می‌توان برای انسجام سیاستی سه‌گانه فوق برای عملکرد نظام بازرگانی بر شمرد. منفعت اول انسجام در حل مسائل کلان ملی است که بواسطه ایجاد یک سیاست یکپارچه و جامع تحت عنوان سیاست صنعتی نظام‌مند حاصل می‌شود. سهولت مدیریت سرریزهای جانبی فعالیت‌های اقتصادی از دیگر منافع انسجام بخشی سیاستی است، به طوری که ابزارهای متنوع در سیاست‌های صنعتی، فناوری، بازرگانی، مالی و مالیاتی و ... به کاهش اثرات سرریزهای منفی و افزایش تاثیر سرریزهای مثبت در اقتصاد کمک می‌کنند. همچنین تسهیل مدیریت تضادها و تناقضات میان عملکرد و نتایج سیاست‌ها و ابزارهای انفرادی از دیگر منافع انسجام بخشی سیاست‌های سه‌گانه فوق به شمار می‌آید. در کنار موارد فوق، بهبود شاخص‌های عملکردی نظام بازرگانی و نظام فناوری و صنعتی نیز از مسیر یکپارچه‌سازی سیاستی حاصل می‌گردد. از جمله منافع یکپارچگی سیاستی در حوزه بازرگانی داخلی، تامین کالا و خدمات در کمیت و قیمت مناسب از یک سو و ایجاد و بهبود درجات ارزش افزوده و اشتغال بخش بازرگانی و در حوزه بازرگانی خارجی نیز تقویت توان صادرات صنعتی کشور، توازن تراز تجاری و فزونی سطح صادرات نسبت به واردات است. در حوزه عملکرد بخش صنعت و فناوری نیز تسهیل توسعه فناوری در سطح صنایع و تحریک تقاضای فناوری از طریق ابزارهای نظام بازرگانی از جمله منافع حاصل از یکپارچگی به شمار می‌آید.

مقدمه

سیاست های صنعتی، بازرگانی و فناوری را می توان سه راس مثلث سیاست گذاری توسعه در کشور تلقی نمود که هماهنگی و همسازی میان آن ها در بهبود کارایی و اثربخشی سیاست های اقتصادی نقش به سزایی دارد. در حوزه سیاست گذاری صنعتی مهمترین هدف بهبود درجات ارزش افزایی از طریق افزایش سهم تولیدات با ارزش افزوده بیشتر است که لازمه این مهم توسعه فناوری و نوآوری است. سیاست بازرگانی و تجاری کشور نیز به دلیل تمرکز بر مقوله بازار، مهمترین پیشران توسعه فناوری و نوآوری به شمار می رود، چراکه بدون تحریک سمت تقاضا و بازاریابی از طریق ابزارهای تجاری، امکان رسوخ فناوری در بخش های اقتصادی کشور میسر نیست. از این رو این سه حوزه سیاستگذاری، ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند که موید اهمیت یکپارچگی سیاست گذاری در آن هاست، چراکه ناکامی بسیاری از سیاستها به نبود انسجام سیاستی میان آن ها باز می گردد.

زمانی که سخن از انسجام سیاستی به میان می آید، مفهوم متوجه اقدامات سیاستی است، این که خروجی عملی سیاستها، اقدامات بدون تعارض و در جهت تحقق اهداف باشند. در این میان پایه ای ترین موضوعات مورد پرسش، اهداف سیاستها و افرادی است که این سیاستها را بایستی اجرا کنند و در نهایت چگونگی اجرای سیاستهاست. به عبارتی، زمانی که در خصوص یک مسئله سیاستگذاری می شود و یا سیاستها ارزیابی می شود، ضروری است سیاستها، اهداف و اقدامات تمامی حوزهها به صورت یکپارچه مدنظر قرار گیرد. انسجام سیاستی در بردارنده ترکیبی از مفاهیم «یکپارچگی سیاستی»، «هماهنگی سیاستی» و «ثبات سیاستی» است. «یکپارچگی سیاستی» عمدتاً ناظر بر تعریف اهداف مشترک است، به عبارتی اهداف حوزههای تأثیرگذار بر هم، در تمامی حوزه ها به عنوان هدف در نظر گرفته می شود. «هماهنگی سیاستی» ایجاد سیستمهایی است که در تدوین سیاستها، هماهنگی با هم عمل کنند و ناظر بر ایجاد رویه های کاری هماهنگ باشد. «ثبات سیاستی» بر ایجاد رویه هایی برای اجتناب از تضاد و تعارضات سیاستی طی زمان تأکید دارد. بنابر آنچه مطرح شد با ترکیب این سه مفهوم، انسجام سیاستی محقق خواهد شد، یعنی اقداماتی که در حوزه های مختلف اجرا می شوند و موجب تقویت و هم افزایی عملکرد دیگر حوزه های موثر می گردند. با وجود تأکیدی که بر نقش سیاست های صنعتی، تجاری و فناوری در توسعه کشورها می شود، باید توجه داشت که بنابر تجربیات بین المللی، این سیاستها به تنهایی نمی توانند متضمن حرکت به سوی پیشرفت باشند و لازم است که با دیگر سیاست های کلان کشور، همراستا شده و با یکدیگر هم افزایی داشته باشند.

در این گزارش بررسی وضعیت کشور از منظر انسجام سیاست های صنعتی، فناوری و بازرگانی، چالش های پیش روی این مهم مورد بررسی قرار می گیرد. همچنین به طور مشخص راهبردها و راهکارهای پیشنهادی برای انسجام بخشی سیاست های صنعتی، فناوری و بازرگانی مورد بررسی قرار می گیرد. از این رو سه پرسش کلیدی که در این گزارش به بررسی پاسخ آن ها می پردازیم عبارتند از:

- وضعیت ایران از نقطه نظر انسجام سیاست های صنعتی، فناوری و بازرگانی به چه صورت است؟
- مفاهیم سیاست های صنعتی، بازرگانی و فناوری چیست؟
- راهبردهای انسجام بخشی به سیاست های صنعتی، فناوری و بازرگانی شامل چه مواردی است؟
- یکپارچه سازی سیاست های صنعتی، فناوری و بازرگانی بر عملکرد نظام بازرگانی کشور چه نقشی دارد؟

۱- انسجام سیاستی: مروری کوتاه بر مفهوم انسجام سیاستی

مفهوم «یکپارچگی سیاستی» برای اولین بار توسط آریلد آندرالد^۲ (۱۹۸۰) در زمینه سیاست دریایی یکپارچه استفاده شد. او استدلال می‌کند که «سیاست یکپارچه» سیاستی است که در آن «عناصر تشکیل‌دهنده کنار هم قرار گرفته و از یک مفهوم واحد و وحدت‌آفرین تبعیت می‌کنند». به اعتقاد ارثن و بروکمن^۳ (۲۰۰۹) و رویکرد هماهنگ و یکپارچه به سیاست برای حداکثرسازی منافع و ایجاد هم‌افزایی در بهره‌برداری و نیز کمک به ایجاد تعادل در مبادله و جلوگیری یا کاهش اثرات منفی تولید، مورد نیاز است. انسجام سیاستی با هماهنگی و یکپارچگی سیاستی شکل می‌گیرد و محبوبیت آن در میان سیاست‌گذاران رو به افزایش است. اغلب مفسران و تحلیل‌گران، انسجام سیاستی را سیستمی برای دستیابی به هماهنگی سیاستی بهتر میان عوامل مختلف با توابع هدف متفاوت می‌دانند. انسجام سیاستی تعاریف محدود و گسترده دارد. در تعریف محدود، اهداف سیاستی در یک زمینه خاص، صرفاً نباید به اقدامات و فعالیت‌های همان حوزه محدود شود. در تعریف گسترده، بحث دولت مطرح می‌شود، این که اهداف سیاستی در یک حوزه خاص، صرفاً به اقدامات و فعالیت‌های دولت در همان حوزه خاص محدود نمی‌شود.^۴ در پیوست ۱ ادبیات مربوط به انسجام سیاستی به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است.

۲- چالش‌های ایجاد انسجام سیاستی در کشور

همسوسازی و انسجام سیاستی فرآیند آسانی نیست. از یک سو، دولت‌ها ملزم به ساده‌سازی و هماهنگ ساختن محصولات سیاست‌گذاری خود هستند. لازم است سیاست‌گذاران تعاملات بین سیاست‌ها در یک سطح مشابه و همچنین در سطوح مختلف دولت را بررسی کنند. از سوی دیگر، این مهم مستلزم ایجاد و توسعه فرآیندهای سیاست‌گذاری است که به طور سیستماتیک بازیگران سیاسی و اداری را در عرصه‌ها، بخش‌ها و سطوح مختلف سیاست‌گذاری به هم پیوند می‌دهد. مجدداً، این امر مستلزم تقویت پیوندهای افقی بین وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های مختلف و همچنین الگوهای تبادل عمودی بین سیاست‌گذاران در «بالا» و مجریان در «پایین» است. بنابراین، ادغام سیاست‌ها را می‌توان هم یک محصول و هم یک فرآیند در نظر گرفت که هر کدام ممکن است به صورت عمودی، افقی یا حتی هر دو رخ دهند. جدول ۱ روند ماهیت سیاست‌گذاری‌های صورت گرفته در سه حوزه بازرگانی، صنعتی و فناوری را نشان می‌دهد. همان‌گونه که مشاهده می‌شود روند سیاست‌گذاری‌های اقتصادی در کشور، موید فقدان انسجام میان سیاست‌های تجاری و فناوری و صنعتی در چند دهه گذشته است. به طوری که سیاست‌های تجاری کشور در دوره پس از انقلاب عمدتاً متکی بر مدیریت واردات و اعمال موانع تعرفه‌ای و غیر تعرفه‌ای بر واردات کالاهای مشابه داخل صورت پذیرفته است (که البته این سیاست متناسب با میزان درآمدهای نفتی کشور و توان دولت در مدیریت بازار داخل بسیار پرنوسان بوده است). نتیجه این سیاست در اختیار گذاردن یک بازار نسبتاً کنترل شده (خصوصاً برای کالاهای با درجات پایین قاچاق) برای بخش صنعت و کشاورزی بوده است. اما بواسطه ناهماهنگی سیاست‌های صنعتی و فقدان همگرایی و تناظر میان آن‌ها با سیاست‌های بازرگانی، بهره‌برداری کافی از فرصت‌های ایجاد شده جهت ارتقای توان رقابت‌پذیری صنایع داخلی مشاهده نشده است. به طوری که عمده مشوق‌های ارائه شده در سیاست صنعتی کشور به صنایع غیرهدفمند و عمومی بوده و انطباق لازم را با خروجی‌های مورد نظر یک سیاست صنعتی نظیر رشد ارزش افزوده، بهبود درجات عمق ساخت داخل و توسعه صادرات نداشته است. سیاست‌گذاری فناورانه در کشور نیز در ابتدا بر توسعه دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی بدون ترسیم کانال‌های ارتباطی با بخش صنعت و بازرگانی متکی شده است. هرچند سیاست‌گذار در ادامه سعی نموده با توسعه پلت‌فرم‌ها و میانجی‌گران، مسیر تبادل دانش و فناوری را در سطح صنعت و نظام بازرگانی تسهیل کند، اما همچنان این سیاست‌ها در تناظر و انسجام

^۱Policy Integration

^۲Arild Underdal (1980)

^۳Orthen & Bruckmann (2009)

^۴Hoebink (2004)

کافی قرار ندارند و روند توسعه توان فناوریانه صنایع کشور خصوصا صنایع با بازارهای تضمین شده و انحصاری در داخل کشور مطلوب نبوده است.

جدول ۱- مقایسه سیاست های تجاری، فناوری و صنعتی ایران

سیاست فناوری	سیاست صنعتی	سیاست تجاری	دوره زمانی
توسعه آموزش عالی و انتشارات علمی مبتنی بر: ✓ توسعه دوره های تحصیلات تکمیلی در دانشگاه ها ✓ افزایش تعداد دانشگاه ها ✓ حمایت از انتشارات علمی و پژوهش های بین المللی در دانشگاه ها و مؤسسات پژوهشی	سیاست جایگزینی واردات	✓ کنترل جدی تجارت خارجی (بسط موانع غیر تعرفه ای تجارت خارجی، مجاز بودن واردات در مقابل صادرات، تعیین فهرست کالاهای قابل ورود در مقابل صادرات، پیمان سپاری ارزی صادرکنندگان و ...)	۱۳۶۷-۱۳۵۶
	جایگزین واردات و توسعه صادرات	✓ کاهش انحصار دولت بر تجارت خارج ✓ لغو بخشودگی های حقوق گمرکی و سود بازرگانی ✓ محدودیتهای شدید بر واردات کشور ✓ تشکیل کمیته تنظیم بازار ارز	۱۳۷۳-۱۳۶۸
	جایگزینی واردات با رویکرد خودکفایی و صادرات	✓ کنترلهای جدی بر واردات ✓ محدودیت های تعرفه ای بر کالاهای غیرضروری و مصرفی	۱۳۷۸-۱۳۷۴
توسعه پژوهش و فناوری های نوظهور مبتنی بر ✓ تأسیس نهادهای واسطه ای (معاونت علمی و شورای عالی عتف) ✓ تصویب اولویت بندی فناوری های راهبردی (نقشه جامع علمی کشور) ✓ توسعه پارک های علم و فناوری به ویژه در مجاورت دانشگاه ها ✓ رشد مراکز تعالی کسب و کار ✓ تأسیس نهادهای متمرکز بر تجاری سازی نتایج پژوهش های دانشگاهی	بهره گیری از مزیت های نسبی موجود و کمک به خلق مزیت های جدید به منظور جهش صادرات	✓ معافیت صدور کالا و خدمات از پرداخت عوارض و مالیات ✓ تأسیس صندوق های غیردولتی توسعه صادرات ✓ پرداخت بخشی از هزینه های بازاریابی و برپای نمایشگاه های خارج ✓ تسهیل شرایط واردات، تبدیل موانع غیرتعرفه ای به تعرفه ای و افزایش شمول کالاهای قابل ورود	۱۳۸۳-۱۳۷۹
	ارتقای رقابت پذیری صنعتی و صادرات محصولات و صنایع منبع محور	✓ تعامل هدفمند و فعال با اقتصاد جهان ✓ کاهش نرخ سود بازرگانی ✓ توسعه محدوده برخی از مناطق آزاد تجاری-صنعتی ✓ کمک به توسعه صادرات کالاهای با ارزش افزوده بالا	۱۳۸۹-۱۳۸۴

		✓ کاهش سود بازرگانی بعضی از کالاهای وارداتی به منظور تنظیم بازار داخلی	
گذار به اقتصاد دانش بنیان و با تأکید بر نوآوری مبتنی بر:	جایگزینی واردات و توسعه صادرات	✓ کاهش میانگین تعرفه‌ها، حذف تمام موانع غیرتعرفه‌ای و غیر تعرفه‌ای ✓ جلب مشارکت بخش غیردولتی در برنامه ریزی و سیاستگذاری ها و حمایت از صادرات غیرنفتی ✓ محدودیت واردات به دلیل کاهش منابع ارزی و تحریم در سال های پایانی	۱۳۹۰-۱۴۰۰
✓ تصویب و اجرای قانون دانش بنیان (حمایت از کسب و کارهای کوچک و متوسط فناوری محور جدید) ✓ تأسیس صندوق نوآوری و شکوفایی ✓ تصویب نظام نامه پیوست فناوری ✓ توسعه زیست بوم نوآوری			

دلایل روند طی شده که در برگیرنده چالش های انسجام سیاستی در کشور است را می توان به شرح موارد ذیل بر شمرد:

۱-۲- تضاد بین اهداف توسعه ای داخلی و بین المللی

تضاد اهداف توسعه داخلی و بین المللی بدیهی ترین چالشی است که انسجام سیاستی با آن مواجه است. این موضوع زمانی رخ می دهد که منافع داخلی و اهداف توسعه بین المللی در تضاد باشند. این یکی از مهم ترین دلیل رواج سیاست های نامنسجم است. انطباق یک سیاست داخلی برای در نظر گرفتن منافع کشورهای در حال توسعه ممکن است در تضاد با منافع کسانی باشد که سیاست داخلی برای ترویج یا حمایت از آنها در نظر گرفته شده است. با این حال، اگر یک چشم انداز به اندازه کافی بلندمدت در نظر گرفته شود، منافع ظاهراً متضاد ممکن است نزدیک تر و همسو شوند. به عنوان نمونه، عدم انسجام سیاست ارتقای توان داخل با استفاده از ساز و کارهایی نظیر پیوست فناوری قراردادهای مهم ملی و اجرای قانون حداکثر استفاده از توان داخل با سیاست های کشور در جذب فاینانس های بین المللی که اغلب مقید بوده و بایستی محصولات مورد نیاز طرح ها و پروژه ها از کشورهای خارجی تأمین مالی کننده باشد، انسجام ندارد و این موضوع سبب عدم اجرای مناسب سیاست های مذکور شده است. در بعد تجاری نیز، بسته های توسعه صادرات بین المللی برای حمایت از شرکت های داخلی تدوین شده ولی با وجود تحریم های بین المللی به ویژه در حوزه بانکی و عدم امکان نقل و انتقال مالی و گشایش LC اعتباری، عملاً بی اثر بوده است. به طور خاص، نهادها و موافقت نامه های بین المللی می توانند نقش مهمی در بهبود نتایج سیاست های جهانی، با ترویج سیاست های مشارکتی ایفا کنند که دستیابی به منافع بلندمدت متقابل را تسهیل می کند. همچنین باید توجه داشت که برخی از اهداف توسعه خود احتمالاً در تضاد هستند، بنابراین نیاز به مبادله و هماهنگی بین اهداف سیاستی وجود دارد. به عنوان مثال، تنش هایی بین اهداف صنعتی شدن و کاهش انتشار کربن و بین افزایش تولید کشاورزی و حفاظت از تنوع زیستی ایجاد می شود.

۲-۲- ناهماهنگی و تضاد منافع ذینفعان

اغلب سیاست های دولتی در کشورهای توسعه یافته بیشتر توسط گروه های ذینفع هدایت می شوند تا ملاحظات واقعی رفاه ملی. اما در نظر گرفتن اقتصاد سیاسی تصمیم گیری در کشورهای در حال توسعه نیز مهم است. آیا سیاست های داخلی یا موضع گیری های داخلی کشور در حال توسعه در مذاکرات بین المللی واقعاً با ترویج رشد حامی فقرا در داخل سازگار است؟ دستور کار انسجام سیاستی چگونه باید به این سؤال واکنش نشان دهد که آیا مطالبات بیان شده کشورهای در حال توسعه، خود صرفاً بیانگر گروه های ذینفع

نخبگان در آن کشورها هستند؟ ضمن اذعان به اهمیت توجه به مواضع رسمی کشورهای در حال توسعه، می توان نمونه هایی را که به نظر می رسد گروه های ذی نفع نخبگان سیاست گذاری در کشورهای در حال توسعه را به ضرر منافع ملی تسخیر کرده اند، شناسایی کرد. همانطور که توسط دنی رودریک استدلال می شود، یک اجماع گسترده در مورد اینکه چه چیزی اصلاحات تجاری تقویت کننده رشد را تشکیل می دهد برای چندین دهه وجود داشته است. با این وجود، بسیاری از کشورهای در حال توسعه در اصلاحات کند بوده اند، اصلاحات را ضعیف اجرا کرده اند یا اصلاحات خود را معکوس کرده اند. در حالی که ممکن است در واقع دلایل اقتصادی خوبی برای حفظ حمایت داخلی وجود داشته باشد، نادیده گرفتن این احتمال که سیاست های کشورهای در حال توسعه ممکن است صرفاً منعکس کننده منافع نخبگان خاص باشد، ساده لوحانه خواهد بود.

وجود تضاد منافع میان ذینفعان خصوصاً در شرایط تعدد آن ها امری بدیهی است و نمی توان شرایطی را متصور شد که منافع کلیه ذینفعان در آن برآورده شود. اما ایجاد تعادل میان منافع منطقی و قانونی ذینفعان و تلاش در جلب مشارکت آن ها امری منطقی است. از این رو یکی از اولویت های یکپارچگی سیاستی تعادل بخشی میان منافع ذینفعان در بخش های مختلف اقتصادی نظیر صنعت، خدمات و بازرگانی است. در فقدان چنین سازوکاری، اجرای سیاست ها بواسطه عدم حضور و یا مانع تراشی یک ذینفع با موفقیت همراه نخواهد بود. این امر چه در زمان ترسیم اهداف و چه در زمان پیاده سازی برنامه ها اهمیت دارد. یکی از بارزترین این عدم هماهنگی ها در اجرای قانون حمایت از شرکت ها و مؤسسات دانش بنیان به عنوان اصلی ترین سیاست کشور در حوزه ارتقای فناوری می توان یافت. در این قانون دستگاه های مسئول نظیر شورای عالی عتف، معاونت علمی و فناوری، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، نهاد ریاست جمهوری (صندوق نوآوری و شکوفایی) مسئول اجرا شده بودند و هر یک مسئولیت هایی بر عهده داشتند. از طرف دیگر وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت صنعت، معدن و تجارت به عنوان اصلی ترین نهادهای تأثیرگذار در حوزه سیاست تجاری و صنعتی کشور، هیچ نقشی در اجرای قانون نداشتند. این موضوعات سبب شد تا سیاست های تعرفه ای حمایت از تولید محصولات دانش بنیان نتواند اثربخشی لازم را داشته باشد.

۳-۲- فقدان هم گرایی نخبگان در خصوص راهبرد توسعه همه جانبه و فراگیر در کشور

بدون شک مهمترین چالش ایجاد یکپارچگی سیاستی میان بخش های مختلف اقتصادی کشور نظیر نظام فناوری، نظام صنعتی و نظام بازرگانی، واگرایی نخبگان در خصوص راهبرد همه جانبه توسعه ای برای کشور است که مجموعه ای از ملاحظات اقتصادی، سیاسی، امنیتی، زیست محیطی و ... را در بر بگیرد. هرچند در اسناد مختلف نظیر برنامه های توسعه ای، اسناد چشم انداز و برنامه های راهبردی در سطح وزارتخانه ها برخی از چشم انداز های کمی و کیفی برای بخش های مختلف اقتصادی کشور ترسیم می شود اما فارغ از سطح در دسترسی بودن این اهداف، به وضوح چشم اندازهای تعریف شده فاقد دو عنصر «تعهد سازمانی» و «انسجام بخشی سیاستی» میان ذینفعان بوده است.

شناسایی خط مشی منسجم زمانی کمک می کند که بین نخبگان درباره اینکه چه چیزی سیاست توسعه «خوب» را تشکیل می دهد، اجماع وجود داشته باشد. هنگامی که نظرات متفاوت وجود دارد، جستجو برای انسجام به دلیل عدم اطمینان در مورد اینکه معیار انسجام چیست، تضعیف می شود. سابقه سیاست گذاری های اقتصادی در کشور نشان می دهد که عملاً میان نخبگان کشور یکنوایی برای راهبرد توسعه همه جانبه و فراگیر وجود ندارد و چرخشی های صورت گرفته میان گروه های سیاسی و به تبع آن نوسان برنامه های اقتصادی که گاهی کاملاً متناقض هم هستند، بخش زیادی از تلاش های توسعه ای کشور را مستهلک کرده است.

۴-۲- نظام حکمرانی ناکارا

باید توجه داشت که حتی با وجود تصویر چشم انداز روشن از جایگاه توسعه ای کشور و ایجاد تعهد سازمانی و برقراری انسجام میان سیاست ها، بدون برخورداری از یک نظام حکمرانی کارا، فرآیند انسجام بخشی میان سیاست ها با شکست مواجه می شود. همان گونه که شرح داده شد هماهنگی در سیاست ها، مشارکت محلی و منطقه ای و حضور ذینفعان سه نیازمندی اساسی برای هماهنگی نهادی است. بررسی شاخص های نظیر حاکمیت قانون، کیفیت قوانین و مقررات، میزان فساد، کارایی و اثربخشی

سیاست های دولت، ثبات سیاسی و اقتصادی در کشور نشان می دهد که شرایط حکمرانی کشور با یک حکمرانی کارا فاصله دارد. به عنوان نمونه در شاخص جهانی نوآوری (۲۰۲۲) ایران در شاخص کیفیت نهادها در رتبه ۱۳۱ دنیا قرار دارد این در حالی است که در ورودی های نوآوری نظیر پژوهش و سرمایه انسانی در رتبه ۵۴ دنیا و در خروجی های فناوری و دانش در رتبه ۵۰ دنیا قرار دارد. این عدم توازن نشان می دهد که نظام حکمرانی کشور بسیار ناکارآ و غیر اثربخش فعالیت نموده و هیچ انسجامی بین سیاست ها فناوری با سیاست های صنعتی و تجاری وجود ندارد. به عبارت بهتر سیاست های فناوری کشور به صورت گلخانه ای، شرکت ها و محصولات دانش بنیان را بدون توجه به نیاز صنعتی و تجاری کشور پرورش داده است.

۵-۲- بوروکراسی بالای نظام سیاستی و اجرایی کشور

هرچند این موضوع را می توان برآیند نظام حکمرانی ناکارآ برشمرد. اما توجه ویژه به آن بواسطه تاثیر گذاری بالای آن بر ناکارآمدی سیاست های کلان اقتصادی در کشور ضروری است. این بوروکراسی هم در نظام قانون گذاری کشور و هم در نظام اجرایی کشور قابل مشاهده است. به طوری که از یک سو تعداد زیادی قانون و مقررره با کارآمدی پایین توسط نظام قانون گذاری تصویب می شود و از سوی دیگر نظام اجرایی کشور در اجرا و پیاده سازی آن ها بسیار کند و غیر موثر عمل می کند.

۶-۲- فقدان ابزارهای و شاخص های اندازه گیری عملکرد

در سیر پیاده سازی برنامه های توسعه ای، بهره گیری از ابزارها و شاخص ها اندازه گیری عملکرد ضرورت دارد که متأسفانه فقدان آن ها در نظام ارزیابی و صحنه گذاری کشور به وضوح قابل مشاهده است. این امر منجر به ارائه آمارهای گاه غیردقیق و متناقض از وضعیت شاخص های اقتصادی و اجتماعی شده که ضمن انحراف برنامه های پیاده شده از اهداف از پیش تعیین شده، یکی از موانع اصلی انسجام بخشی به سیاست ها است. به عنوان نمونه در حوزه سیاست های فناوری و صنعتی به میزان ارزش افزوده داخلی و یا میزان تولید محصولات با فناوری بالا و دانش بنیان به عنوان شاخص توجه می شود ولی هنگامی که از شاخص های صادراتی به عنوان یکی از مهمترین سیاست های تجاری کشور صحبت می شود، بیشتر مبتنی بر صادرات محصولات خام است. عدم انسجام این نظام ارزیابی و شاخص ها سبب شده است که نتوان یکپارچگی سیاست ها را مورد تدقیق و بررسی قرار داد. به عنوان نمونه ای دیگر در حالی که از توسعه روز افزون شرکت ها و محصولات دانش بنیان به عنوان خروجی اصلی سیاست های فناوری کشور صحبت می شود، هیچ آمار دقیقی از حجم بازار داخلی و واردات این محصولات و پتانسیل صادراتی آنها نمی توان داشت.

۳- مفاهیم سیاست صنعتی، تجاری و فناوری

جهت ارائه چارچوب نظری و تحلیلی سیاست های منسجم صنعتی، تجاری و فناوری، ارائه تعریف اولیه هر یک از این مفاهیم ضروری می نماید. با توجه به گستردگی ادبیات نظری هر یک از این سه حوزه و جلوگیری از اطاله بحث، به منظور تبیین دامنه عملکرد در وهله نخست، تعاریف منتخب از سیاست های مذکور ارائه می شود. در گام دوم، با احصا دامنه مشترک این سه وجه، الگوی نظری و تحلیلی سیاست های منسجم ارائه می شود.

به طور کلی، **سیاست صنعتی** را می توان به عنوان راهبردهای رسمی یک کشور برای تشویق توسعه و رشد همه یا بخشی از یک حوزه صنعتی در نظر گرفت. بنا به تعریفی اوکیموتو^۱ (۱۹۸۹)، سیاست صنعتی، استفاده دولت از تمام اختیارات و منابع در دسترس برای اجرای سیاست هایی است که الزامات افزایش بهره‌وری نهادهای تولید در یک بخش یا صنعت خاص را محقق سازد. به دیگر سخن، سیاست صنعتی عبارت است از:

«مجموعه اقدامات هدفمند دولت که در چارچوب آن، رشته فعالیت های خاصی مورد

حمایت یارانه ای، مالیاتی، تعرفه ای و تحقیقاتی مقطعی قرار می گیرند»

البته باید توجه داشت که مداخلات سیاست صنعتی، برخلاف رویکرد سنتی که عمدتاً بر مداخلات در بازار محصول (یارانه تولید، مالکیت دولتی، حمایت تعرفه ای)، از طریق مالیات‌ها و یارانه‌های اصلاح‌کننده شکست بازار مبتنی است، کانون تمرکز خود را بر مداخلاتی که به ایجاد سیستم‌ها، خلق شبکه‌ها، توسعه موسسات و همسوسازی اولویت‌های استراتژیک کمک می‌کند، معطوف ساخته است (OECD 2017).

انکتاب سیاست علم، فناوری و نوآوری (STIP) را که ریشه در سیستم نوآوری دارد، یک حوزه سیاستی که عناصر و ابزارهای مختلف را عمدتاً از حوزه‌های اقتصادی و سیاسی ادغام می‌کند، تعبیر می‌کند. این عناصر و ابزارها شامل سیاست علم و فناوری، سیاست صنعتی، سیاست تجاری، سیاست سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، سیاست کارآفرینی، سیاست مالی (بودجه)، توسعه و برنامه ریزی منطقه‌ای، و همچنین سیاست آموزش و پرورش می‌شود. سیاست‌های STIP همچنین به سیاست‌های بخشی خاص از جمله سیاست‌های ناظر بر بخش‌های کشاورزی، انرژی، حمل و نقل، بهداشت و غیره که اغلب شامل برنامه‌های تحقیق و توسعه و همچنین مجموعه‌ای از مقررات کم و بیش سازگار با نوآوری هستند، مربوط می‌شود (UNCTAD 2019). اتخاذ یک رویکرد سیستم نوآوری (IS) برای سیاست‌های STI بر ادغام و گرد هم آوردن انواع مختلفی از سیاست‌هایی است که در گذشته از یکدیگر منفک بودند (سیاست آموزشی، سیاست صنعتی، سیاست تجاری و غیره) دلالت دارد. از این نظر، سیاست نوآوری را می‌توان به عنوان یک سیستم سیاست‌گذاری در نظر گرفت که سیاست‌هایی را که پیشتر منفک و مستقل از یکدیگر بودند را در قالب یک سیاست سیستمی با چارچوب منطقی جدید، ابزارهای جدید و نهادهای حکومتی جدید ادغام می‌کند (Intarakumnerd, 2007).

البته برخی نویسندگان نیز سیاست صنعتی را مقدم دانسته و معتقدند سیاست صنعتی، عنوانی برای طیف وسیعی از سیاست‌ها با هدف تقویت (یا حفاظت) بنیه اقتصادی یک کشور تعبیر شده است. چارچوب منطقی برای اقدامات سیاستی شامل (اما نه محدود به) حمایت از «صنایع نوزاد»، سیاست‌های علم، فناوری و نوآوری (STIP)، توسعه سرمایه انسانی، تدارکات دولتی، مقررات‌گذاری (مقررات‌زدایی)، سیاست ضد تراست، سیاست ادغام، سیاست‌های مرتبط با سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، حقوق مالکیت معنوی، تخصیص منابع مالی و توسعه خوشه‌های منطقه‌ای می‌شود (Cimoli et al., 2009).

به طور کلی، چنین اقداماتی به صورت موقت اجرا می‌شوند و به شکل مداخلات «عمودی» یا «گزینه‌ی» برای حمایت از بنگاه‌ها و بخش‌های تولیدی خاص انجام می‌شوند (Warwick, 2013). بسته به دوره‌های زمانی خاص، سیاست صنعتی برای «انتخاب برندگان» نکوهش شده؛ و دولت‌های مرکزی به دلیل ترویج «قهرمانان ملی» یا حمایت از بنگاه‌های ورشکسته برای حمایت از اشتغال در صنایع منطقه‌ای که در یک وضعیت افول بلندمدت قرار دارند، مورد انتقاد قرار گرفته‌اند. با فراگیر شدن نابسامانی عمومی اقتصادی در اواخر دهه ۱۹۷۰، این رویکرد سیاست صنعتی به شدت مورد تمسخر قرار گرفت و تداوم آن به سرعت هم از نظر سیاسی و هم از نظر اقتصادی غیرممکن شد. برخی شواهد حاکی از آن است که این تحولات در شکل‌گیری انقلاب نئولیبرال نقش قابل توجهی داشت.

متعاقباً، تا آنجا که دولت ایفای نقش می‌کرد، مداخلات محتاطانه بود و به عنوان اقدامات «افقی» برای تسهیل فضای کسب و کار «از طریق تعیین قوانین بازی، تضمین حاکمیت قانون، و به طور کلی ایجاد بازاری عاری از یارانه‌های ترجیحی» جهت تحقق رقابت عادلانه میان بنگاه‌ها تلقی می‌شد (Bartlett, 2014, 5). چنین اقداماتی به ویژه شامل حمایت عمومی از آموزش و مهارت‌ها، زیرساخت‌ها و استفاده از مشوق‌های مالیاتی برای ارتقای کارآفرینی، سرمایه‌گذاری و تحقیق و توسعه بود.

امروزه سیاست‌های صنعتی مدرن اغلب به عنوان «استراتژی صنعتی» شناخته می‌شوند. این استراتژی‌ها شامل «مجموعه‌ای از اقدامات اتخاذ شده توسط دولت برای اثرگذاری/تقویت عملکرد بنگاه‌ها، بخش‌ها، صنایع، و خوشه‌ها به سمت یک هدف مطلوب (مانند رشد فراگیر) ... و همچنین تشخیص و حمایت از «وابستگی متقابل بخشی بین صنایع کارخانه‌ای و خدمات و حتی کشاورزی» می‌شوند (Pitelis, 2015, 18). به این ترتیب، سیاست صنعتی دیگر نه «انتخاب برندگان»، بلکه رفع شکست‌های سیستمی و بازار است. بنابراین، هدف از سیاست صنعتی ایجاد یک محیط پایدار است که ممکن است از دل آن «برندگان» بیرون

بیابند (Bailey and Tomlinson, 2017). همچنین (Aiginger, 2007) «سیاست صنعتی سیستمی» را به عنوان سیاستی توصیف می کند که فراتر از مبارزه با شکست بازار است. این رویکرد ضمن پذیرش دانش محدود سیاست گذاران، بر یادگیری متقابل و همکاری بین بنگاه‌ها، نهادها و دولت تأکید می کند.

از دیگر سو، **سیاست تجاری** را می توان تحت عنوان مجموعه‌ای از قواعد و مقررات با هدف ایجاد تغییر در جریان تجارت و مبادله کالا و خدمات، خصوصاً محدود کردن واردات، تعریف کرد. برای درک صحیح مفهوم این اصطلاح، باید ابتدا مفهوم دو مؤلفه تشکیل دهنده آن به دقت تبیین شود. سیاست در تعریفی کوتاه، عبارت است از طرح یا مسیری عملی که دولت به منظور نظام‌مند کردن و انسجام‌بخشی به تصمیمات خود در جهت تحقق اهداف خود در حوزه‌ای خاص به کار می‌گیرد. منظور از تجارت نیز در این اصطلاح عبارت است از مبادله بین‌المللی کالا و خدمات. بدین ترتیب، سیاست تجاری عبارت است از:

«**هدایت جریان تجارت خارجی در جهتی که به افزایش یا محدودیت میزان تجارت، حمایت از تولید داخلی، افزایش صادرات در جهت گسترش بازار برای صنایع داخلی، ایجاد محدودیت در واردات در راستای حمایت از صنایع نوزاد یا کنترل تقاضای ارز، حمایت از واردات کالاهای سرمایه‌ای در جهت تسریع رشد و توسعه اقتصادی و ایجاد محدودیت برای واردات کالاهای مؤثر بر ایجاد کسری تراز پرداخت‌های کشور منجر شود**»

تعرفه و سایر انواع مالیات، اقدامات غیرتعرفه‌ای شامل ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های مقداری وارداتی و صادراتی، اعمال الزاماتی همچون اخذ انواع مجوز برای واردات و صادرات و اعطای انواع یارانه به‌ویژه یارانه‌های صادراتی از معمول‌ترین ابزارهایی است که سیاست تجاری به کار می‌گیرد.

سیاست فناوری نیز مجموعه‌ای از سیاست‌هاست که با هدف تأثیرگذاری بر خلق و توسعه، جذب و به‌کارگیری فناوری‌ها اتخاذ و اجرا می‌شوند! باید توجه داشت طیف گسترده‌ای از سیاست‌های دولت ممکن است بر فناوری تأثیر بگذارند، اما تنها سیاست‌هایی که با این «قصد» طراحی می‌شوند در قالب سیاست فناوری تعریف می‌شوند. تعاریف سیاست فناوری ارایه شده از سوی محققین مختلف نیز کم‌وبیش بر ابعادی مشابه تعریف مذکور، تأکید دارند. برای مثال مووری^۲ (۱۹۹۵) سیاست فناوری را سیاست‌هایی می‌داند که مقصود آن‌ها تأثیرگذاری بر تصمیمات شرکت‌ها درباره توسعه، تجاری‌سازی یا اتخاذ فناوری‌های جدید است. هیتون^۴ (۱۹۹۸) سیاست فناوری را مجموعه قوانین، مشوق‌ها و برنامه‌هایی تعریف می‌کند که در صدد تشویق و هدایت توسعه و استفاده از فناوری است و می‌تواند اهداف متفاوتی مانند امنیت ملی، رشد اقتصاد، سلامت و حفظ محیط‌زیست را دنبال کند. چانگ^۵ (۲۰۰۲) با تأکید بر اهمیت سودمندی اجتماعی، سیاست فناوری را مجموعه‌ای از اقدامات دولت تعریف می‌کند که بر خلق، اکتساب، تطابق،^۶ اشاعه^۸ و استفاده از دانش فناورانه، اثر می‌گذارد، البته به‌گونه‌ای که دولت برای جامعه سودمند می‌داند. وی بیان می‌کند که چنین تعریفی از سیاست فناوری با «سیاست صنعتی» هم‌پوشانی زیادی دارد. حوزه‌های دارای هم‌پوشانی شامل سیاست‌هایی مانند اعطای یارانه‌های تحقیق و توسعه به شرکت‌های صنعتی، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برای سرریز فناوری یا مجوزدهی فناوری در صنایع خاص است. حوزه‌هایی که بین این دو سیاست هم‌پوشانی ندارد عبارتند از مواردی مانند: حمایت از «تحقیق و توسعه پایه» که به‌طور مستقیم با صنایع خاصی ارتباط ندارد یا مدیریت «قانون ثبت اختراع و سایر قوانین» حقوق مالکیت معنوی. بدین معنا که گرچه عموماً سیاست فناوری می‌تواند به‌عنوان بخشی از سیاست صنعتی در نظر گرفته شود،

۱. قاضی‌نوری و قاضی‌نوری، ۱۳۹۲

۲Mowery
۳Adopt
۴Heaton
۵Chang
۶Acquisition
۷Adaptation
۸Diffusion

حوزه‌هایی وجود دارد که مختص فناوری هستند. در نهایت و با توجه به تعاریف فوق، می‌توان سیاست فناوری را به شکل زیر تعریف کرد:

«مجموعه قوانین، مشوق‌ها و برنامه‌هایی که در صدد تشویق و هدایت توسعه و استفاده از فناوری است و می‌تواند اهداف متفاوتی مانند امنیت ملی، رشد اقتصادی، سلامت و حفظ محیط‌زیست را دنبال کند»

۴- راهبردهای انسجام بخشی به سیاست‌های صنعتی، فناوری و بازرگانی

چارچوب کلی سیاست‌های قابل تعقیب جهت انسجام بخشی به سیاست‌های صنعتی و تجاری می‌تواند شامل چهار رویکرد عمومی باشد که به شرح ذیل تشریح می‌گردند.

۱-۴- سیاست‌های معطوف به مدیریت جریان تجاری کشور

در این سیاست‌ها ابزارهای تجاری در جهت حمایت از سیاست‌های صنعتی و فناوری و اهداف تعریف شده برای آن‌ها بکارگرفته می‌شود. از آنجا که یکی از مزیت‌های انسجام سیاست‌های صنعتی، فناوری و بازرگانی ارتقای ظرفیت تولید داخلی (عرضه فناوری) و افزایش تنوع بخشی در صادرات است، توسعه توان داخلی و ارتقای بازار بین‌المللی باید در سیاست‌های صنعتی، فناوری و بازرگانی مورد توجه قرار می‌گیرد. برای این مهم تنوعی از ابزارها را می‌توان بکارگرفت که از آن جمله می‌توان به تعرفه و موانع شبه تعرفه ای، یارانه استراتژیک و تحقیق و توسعه استراتژیک اشاره کرد. تعرفه و موانع شبه تعرفه ای از مهم‌ترین ابزارهای تجاری هستند که شامل سه دسته عمده تعرفه استراتژیک، محدودیت‌های صادرات داوطلبانه و نظارت بر واردات است. سیاست تعرفه استراتژیک با این موضوع گره خورده است که اگر کشوری با انحصار خارجی مواجه باشد، وضع تعرفه باعث انتقال رانت از بنگاه خارجی به داخل می‌شود. چرا که در شرایط رقابت ناقص قیمت بیش از هزینه نهایی است و وضع تعرفه می‌تواند بخشی از رانت را به داخل کشور منتقل کند.

محدودیت‌های صادرات داوطلبانه^۱ ترتیبی بین کشورهای صادرکننده و واردکننده هستند که در آن کشور صادرکننده موافقت می‌کند که مقدار صادرات خود را به زیر یک سطح معین محدود کند تا از اعمال محدودیت‌های دستوری توسط کشور واردکننده جلوگیری کند. در مقابل کشور واردکننده نیز از اعمال محدودیت واردات برای کالاهای مورد نظر اجتناب می‌کند.

سیاست بازرگانی نظارت بر واردات نوعی سیاست حمایت‌گرایانه تلقی می‌شود که به طور غیر مستقیم باعث کاهش واردات می‌شود چرا که اعمال این نوع سیاست مقدمه اقدامات ضد دامپینگ، مذاکره برای محدودیت‌های صادراتی داوطلبانه و محدودیت‌های زیست محیطی و موارد مشابه می‌شود. تحقیق انجام شده پیرامون اعمال این سیاست در اروپا طی سالهای ۱۹۷۲-۱۹۸۷ نشان می‌دهد که سیاست نظارت بر واردات باعث کاهش واردات شده و همچنین موجب افزایش سهم تجارت میان کشورهای اروپا گردیده است (جایگزین واردات کاهش یافته از کشورهای خارج از جامعه اروپا شده است).

در بکارگیری سیاست‌های معطوف به مدیریت جریان تجاری لازم است این موضوع مورد توجه قرار بگیرد که از صنایع راهبردی منتخب داخلی نیز به صورت هدفمند، مقطعی و ملزم به عملکرد، حمایت شود. در تمامی تجارب کشورهای در حال توسعه استفاده از حمایت‌های تعرفه ای مدت دار و هدفمند به عنوان یک سیاست منسجم توسعه فناوری و بازرگانی مورد پذیرش قرار گرفته است. البته باید توجه داشت که این سیاست‌ها در صورتی که غیرمشروط و غیرزمانمند اجرا شوند، ضمن تاثیر سوء بر توان

^۱Voluntary Export Restraint

رقابتي بنگاه ها، موجب ايجاد صنايع غيررقابتي و وابسته به تسهيلات و رانت هاي دولتي مي شوند كه در تضاد با اهداف مرتبط با بهبود بخش بازرگاني كشور است.

۲-۴- سياست‌هاي معطوف به اعمال الزامات عملكردی^۱

در کنار ابزارهاي مديريت تجاري كه با هدف تسهيل فضاي كسب و كار صنايع داخلي در بازار رقابت ناقص انجام مي شود، سياست هايي از قبيل تشويق صادرات، تعميق صنعتي (داخلي‌سازي) و ... نيز لازم است مورد توجه قرار گيرند.

به عبارت ديگر، تسهيل رقابت بنگاه هاي داخلي با اعمال سياست هاي تعرفه اي و شبه آن بايد معطوف به تقويت توان رقابت پذيري آن ها از طريق پياده سازي مشوق ها و حمايت هاي معطوف به الزامات عملكردی باشد. منظور از الزامات عملكردی حصول نتايج و دستاوردهاي مشخص و قابل اندازه گيري نظير بهبود صرفه هاي توليد، توسعه صادرات، بهبود درجات داخلي سازي، افزايش بهره وري و ارزش افزوده و ... توسط بنگاه است. به عقیده مازو کاتو^۲ (۲۰۱۱) دولت ها در هنگام تدوين سياست‌هاي صنعتي منسجم و هم‌افزا با سياست‌هاي فناوري، بايد موارد مختلفی را مد نظر قرار دهند. از جمله آن كه:

- كمك‌هاي خود به موسسات كوچك و متوسط را منوط به هزينه كرد بنگاه‌ها در توسعه فناوري‌هاي نو كنند و اعطاي اين كمك‌ها را بر بنگاه‌هاي متمرکز كنند كه بتوانند هزينه كرد خود در نوآوری را به اثبات برسانند؛
- ارزيابي و بازنگري در اعتبارات مالياتي و قوانين خاص بنگاه‌هاي دانش‌محور به‌منظور حصول اطمينان از افزايش نوآوری در نتيجه اعمال اين سياست‌ها و هدايت مستقيم منابع به فعاليت‌هاي دانشي كه به توسعه فناورانه منتهي مي‌شود به‌جاي اعطاي اعتبارات مالياتي عام ين شركت‌ها؛
- ارزيابي مناطق ويژه (كه در يك محدوده جغرافيايي مزايای قانوني و مالياتي در اختيار بنگاه‌ها قرار مي‌دهند) از اين منظر كه آیا منجر به توسعه فناوري‌ها و نوآوری‌هاي شده‌اند كه امكان توسعه آن‌ها در جاهای ديگر وجود ندارد؟
- مشروط كردن حمايت‌هاي خود به بازگشت سرمايه و سود آن؛
- کاهش كمك‌هاي مستقيم مالي به بنگاه‌هاي كوچك از جمله تخفيف‌هاي مالياتي.

موارد فوق نشان مي‌دهد كه ابزارهاي مورد استفاده در سياست‌هاي منسجم مي‌توانند **الزامات عملكردی** مورد نياز براي اطمينان از دستيابي به اهداف مورد نظر را مورد نظر قرار دهند، به‌نحوي كه همزمان با تشويق بنگاه‌ها به داخلي‌سازي و وضع تعرفه براي حمايت از توليد داخل، از دستيابي بنگاه‌هاي داخلي به فناوري‌هاي روز و توسعه نوآوری در آن‌ها اطمينان حاصل شود. به‌طور كلي، مازو کاتو تأكيد مي‌كند كه نوآوری در صنايع، بر خلاف آن‌چه تصور مي‌شود، وابسته به حمايت دولت است و به‌براي مثال، در صنعت دارو، شركت‌هاي خصوصي هنگامي كه توليد داروهاي جديد روي مي‌آورند كه شركت‌هاي دولتي بخش زيادي از ريسك نوآوری را پذيرفته باشند، از اين رو بايد سياست‌هاي يكپارچه صنعتي و فناوري مبتني بر شكل دهی شبکه‌ها و خوشه‌هاي صنعتي و فناورانه باشد و بنگاه‌هاي صنعتي تحت حمايت دولت، به نوآوری روي آورند.

از جمله سياست هاي ديگر تحقيق و توسعه استراتژيك است كه از طريق اعطاي يارانه به تحقيق و توسعه صنايع منتخب توسط دولت صورت مي پذيرد و اين سياست در ساختار بازار رقابت ناقص مي تواند محيط رقابتي در صحنه تجارت بين الملل را به نفع شركت هاي داخلي تغيير دهد. همچنين سياست يارانه استراتژيك كه در چهار شكل الف) يارانه استراتژيك به صادرات و انتقال سود ب) اعطاي اعتبارات ترجيحي و ضمانت صادرات ج) يارانه بيمه صادرات و د) جاسوسي فناورانه طبقه بندي مي شود نيز قابليت بكارگيري در جهت مديريت جريان تجاري كشور را دارد.

^۱ Performance Requirements

^۲ Mazzucato

باید توجه داشت که سیاست های متمرکز بر یارانه عوامل تولید نظیر انرژی، مواد اولیه و ... هرچند در ابتدای امر شرایط کسب و کار برای بنگاه را تسهیل می کند، اما در بلند مدت بر توان رقابت پذیری آن تاثیر چندانی ندارد و بدون نتایج ملموس در شاخص های عملکردی، باعث می گردد ادامه حیات بنگاه وابسته به مزیت های نسبی و رانت های اعطایی به آن شود.

۳-۴- سیاست های معطوف به تبدیل تجارت به سرمایه گذاری

سیاست های معطوف به تبدیل تجارت به سرمایه گذاری از جمله سیاست هایی است که با هدف ارتقاء تولید، صادرات و اشتغال نیروی انسانی، تاثیر مستقیمی بر شاخص های بخش بازرگانی خواهد داشت. جذب سرمایه گذاری خارجی با هدف توسعه فناوری و جذب شرکت های داخلی در زنجیره ارزش جهانی از جمله مهمترین رویکردهای این دسته از سیاست ها به شمار می آید. از دیرباز ارتباط معنادار جذب سرمایه گذاری خارجی^۱ به ویژه از نوع سرمایه گذاری مستقیم خارجی در ارتقای سطح توانمندی نوآورانه و فناورانه کشورها مورد تأکید قرار گرفته است. باید توجه داشت که سیاست فناوری مبتنی بر این نوع سرمایه گذاری باید مبتنی بر شناخت زنجیره ارزش کامل موضوع سرمایه گذاری و الزام به حداکثر استفاده از توان تولید داخل در این حوزه باشد. این سیاست ها را می توان از طریق راهبردهای ذیل پیگیری کرد:

الف) ایجاد زمینه جذب سرمایه گذاری خارجی توسط شرکت های ایرانی: ابزار این روش سیاست تجاری تجمیع تقاضا با هدف جذاب شدن بازار کشور و ایجاد امکان چانه زنی برای شرکت داخلی در مقابل شرکت های چندملیتی برای جذب سرمایه و فناوری است^۲ که موجب ارتقای ظرفیت فناورانه در شرکت های داخلی ایجاد شود. گام اول در تلفیق سیاست های بازرگانی و فناوری در این ابزار، انتخاب پیمانکاران برای پروژه های جذب سرمایه خارجی و استفاده از اهرم بازار جذاب برای ارتقای توانمندی فناورانه داخلی است.

ب) الزام سرمایه گذاران خارجی به استفاده از توان داخلی: در این بخش سرمایه گذاران خارجی ملزم خواهند شد تا بخشی از زنجیره ارزش پروژه را به شرکت های داخلی انتقال دهند، و یا از نیروی کار ماهر داخلی در آن بخش ها استفاده نمایند^۳. این موضوع علاوه بر بازار سازی برای محصولات داخلی، ارتقای ظرفیت جذب و توانمندسازی سرمایه انسانی را ممکن می سازد. در این ابزار ملاحظات محتوای محلی^۴ در تسهیل ورود توان داخلی به زنجیره تامین و ارزش سرمایه گذار خارجی اهمیت دارد.

ج) جذب سرمایه گذاری خارجی در ایجاد نهادهای تحقیق و توسعه مشترک: در این بخش سیاست بازرگانی کشور باید به گونه ای تنظیم شود تا ضمن شناسایی حوزه های مستعد فناورانه، امکان سرمایه گذاری مشترک شرکت های بزرگ خارجی با شرکت های داخلی در تحقیق و توسعه را فراهم آورد.

^۱ سرمایه گذاری که با هدف اکتساب سود ماندگار از سوی بنگاه هایی صورت می گیرد که در خارج از اقتصاد (کشور) سرمایه گذار فعالیت می کنند. این نوع سرمایه گذاری با اهداف بلندمدت صورت می گیرد و مستلزم تأثیرگذاری در راهبردها و تصمیمات مدیریتی بنگاه محل سرمایه گذاری است. لذا به صورت یک قاعده ساده معمولاً اخذ حداقل مالکیت سهام ده درصد در مدیریت بنگاه، به عنوان ممیزه اصلی آن از سرمایه گذاری از طریق بازار سهام (تشکیل سبد سهام) در نظر گرفته می شود. از منظر انواع قراردادهای FDI می توان به سرمایه گذاری مشترک در سهام، سرمایه گذاری مشترک قراردادی مانند مشارکت مدنی، بیع متقابل و خانواده روش های BOT و همچنین بنگاه های با مالکیت تام خارجی اشاره کرد. در واقع تمام روش هایی که در آن بازگشت اصل و سود سرمایه گذار خارجی تضمین نمی شود و ریسک بازگشت به عهده سرمایه گذار خارجی است را می توان از روشهای قرضی و فاینانس خارجی جدا کرده و تحت عنوان FDI طبقه بندی نمود.

^۲ توسعه پینا نمونه مناسبی از این رویکرد در کشور بوده است.

^۳ توسعه صنایع الکترونیک در چین را می توان مثالی از این موضوع دانست. در این حوزه شرکت های بزرگ که خواهان سرمایه گذاری در چین بودند ملزم شدند که بخش های خاصی از محصول خود را در داخل کشور چین و با بهره گیری از نیروی انسانی چینی تولید نمایند.

^۴ Local content

در مقام جمع بندی، سرمایه گذاری مستقیم خارجی به عنوان یکی از نمودهای تلفیق سیاست های صنعتی، بازرگانی و فناوری از دو طریق مستقیم و غیرمستقیم می تواند به ایجاد و تقویت توانمندی های فناورانه کمک کند که در جدول ذیل به طور خلاصه ذکر و الزامات انسجام سیاستی آن تبیین شده است.

جدول ۲- روشهای تأثیرگذاری سرمایه گذاری مستقیم خارجی بر توسعه توانمندی های فناورانه

روش ها	مصادیق	الزامات انسجام سیاستی
روش های مستقیم	واردات ماشین آلات، فناوری و دانش مدیریتی به صورت مستقیم به کشور میزبان	حمایت از همکاری شرکت های داخلی با خارجی
	افزایش فروش فناوری به شرکتهای محلی	ارائه تسهیلات به روزرسانی و خرید فناوری
روش های غیرمستقیم (سرریز دانش)	ارائه آخرین مظاهر فناوری	آموزش نیروی انسانی
	افزایش رقابت و در نتیجه افزایش انگیزه نگاه های داخلی برای نوآوری	رفع انحصار
	ارتباطات پیشین و پسین	پیوستن شرکت های داخلی به زنجیره جهانی شرکت های چندملیتی
	گردش نیروی کار	جذب سرمایه انسانی دارای تجربه کار در شرکت های چندملیتی

۴-۴- سیاست های معطوف به بهبود عملکرد درون بنگاهی در میان رشته فعالیت های صنعتی

این سیاست ها نظیر افزایش صرفه های مقیاس و تنوع، بهبود بهره وری و می تواند ضمن کاهش بهای تمام شده تولید و افزایش کیفیت محصولات، نظام تنظیم بازار کالا و خدمات در کشور را بهبود بخشد. ابزار این مهم نیز بسترسازی بکارگیری نوآوری و توسعه کسب و کارهای جدید در خلق ارزش افزوده در بخش های تولیدی و بازرگانی کشور است. از آنجا که کسب و کارهای جدید با چالش های جدی به ویژه در برخورد با بخش سنتی کسب و کار روبرو هستند، استراتژی بازرگانی همگام با توسعه فناوری می تواند تسهیل گری لازم را برای فعالیت شرکت های نوظهور در حوزه های مرتبط نظیر مجوزدهی و تنظیم گری صورت دهد. علاوه بر این موضوع، بکارگیری موفق فناوری های جدید و یکپارچه کردن آنها با عملیات سازمان های تولیدی و خدماتی بطور قابل توجهی کارایی بازیگران فعال این بخش ها را افزایش می دهد.

۴-۵- انسجام بخشی سیاست های تجاری با سیاست های کلان اقتصادی

- سیاست گذاری ارزی: همان گونه که مطالعات سیاست تجاری در اقتصاد ایران نشان می دهد، در مدیریت واردات ابزارهای سیاست ارزی همواره عامل تعیین کننده تری از ابزارهای سیاست تجاری مانند سیاست های تعرفه ای بوده است. لذا توجه به سیاست های ارزی در سیاست گذاری تجاری - مخصوصاً در فضای فعلی کشور - ضروری بوده که در حوزه های سیاستی مربوط به آن پرداخته شده است.

- بهبود فضای کسب و کار: نبود نقشه راه عملیاتی مشخص جهت بهبود رتبه ایران در منطقه

- نظام بانکی و تامین مالی تولید

- نظام مالیاتی و بیمه ای، تامین اجتماعی و قانون کار

۶-۴- هماهنگ سازی سیاست تجارت خارجی با حوزه بازرگانی داخلی

- لزوم حذف سیاست های ناکارآمد قیمت گذاری: نظام فعلی قیمت گذاری بسیار پیچیده، غیر شفاف و ناکارآمد بوده و علاوه بر ایجاد رانت های ضد ارزش بر انگیزه ارتقای بهره وری و کیفیت اثر نامطلوب داشته است. به طور مشخص حاکمیت نظام قیمت گذاری «هزینه - افزوده» و اعطای مجوزهای افزایش قیمت به بنگاه ها بر اساس فهرست اقلام هزینه ای به گونه ای بوده که بالاترین ارقام مصوب سود برای کالاهای مصرفی کم دوام و پایتترین ارقام مصوب سود برای کالاهای سرمایه های در نظر گرفته شده است
- لزوم استفاده شفاف و حداقلی از ابزار های مخل بازار در سیاست های تنظیم بازار
- لزوم تقویت زیرساخت های تجارت الکترونیکی به عنوان بستر ورود و ماندگاری بنگاه های کوچک و متوسط به بازارهای صادراتی

۷-۴- هماهنگ سازی سیاست های تجاری با سیاست های مرتبط به سرمایه گذاری خارجی

- قوانین داخلی ناظر بر جلب و حمایت سرمایه گذاری:
 - ✓ نیاز به بازنگری در چارچوب قانونی جلب و حمایت سرمایه گذاری بالاخص قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری و آیین نامه اجرایی مربوطه
 - ✓ ساده سازی و شفاف سازی مقررات و تسهیل فرایندهای اداری مربوط به جذب سرمایه گذاران خارجی و ایجاد پنجره واحد سرمایه گذاری خارجی
 - ✓ لزوم تغییر نگاه در نظام پذیرش سرمایه خارجی از رویکرد صرف جذب منابع مالی (فاینانس) به رویکرد انتقال فناوری و توسعه فضای محصولی
 - ✓ بهبود کارآمدی نظام حل اختلاف سرمایه گذاری خارجی و نظام انتقال سرمایه
- جنبه های تجاری سیاست های ناظر بر سرمایه گذاری خارجی: امروز استفاده از ضوابط محتوای داخلی (پیوست فناوری)، به رغم مغایرت آن با قواعد سازمان تجارت جهانی، هم در کشورهای در حال توسعه و حتی در کشورهای توسعه یافته در حال گسترش است و بسیاری از صاحب نظران سیاست های معطوف بر داخلی سازی را مخصوصاً در مورد بازارهای بزرگ مانند ایران - به عنوان سیاستی کارآ و مشروع برای توسعه صنعتی توصیه می نمایند. در حال حاضر در ایران
- موافقتنامه های دوجانبه سرمایه گذاری خارجی: امروزه نسل جدید موافقتنامه های تجاری فصل مستقل و مقررات مفصلی را در زمینه حمایت از سرمایه گذاری شامل می شوند، به این معنا که از نظر شکلی موافقتنامه های دوجانبه سرمایه گذاری و موافقتنامه های تجارت آزاد در هم ادغام شده اند و از نظر ماهوی، مقررات حمایت از سرمایه گذاری و نظام حل اختلاف دولت-سرمایه گذار با رویکرد ایجاد فضای بیشتر سیاست گذاری به نفع دولت سرمایه پذیر محدود شده اند.

۸-۴- تقویت همه جانبه اشتغال در بخش صادرات

به عقیده بسیاری از کارشناسان تقویت اشتغال که یکی از نیازمندی های اساسی اقتصادی و اجتماعی کشور به شمار می آید از مسیر سرمایه گذاری در بخش های با قابلیت صادرات میسر است. این مهم نیازمند ایجاد جهت گیری مشخص و منسجم در سیاست های صنعتی کشور، ایجاد نقشه راه مشخص آمایش سرزمینی، ایجاد تناسب سبب اشتغال صنعتی با سبب صادرات صنعتی و توجه به لزوم صادراتی شدن خوشه های صنعت (سهام کمتر از ۱۰ درصدی واحد های کوچک و متوسط از صادرات صنعتی) است.

۹-۴- لزوم انسجام سیاست های فناوری و بازرگانی با حقوق مالکیت معنوی

- در نظام حقوقی ایران، به غیر از حقوق مالکیت ادبی و هنری (حق نسخه برداری و حقوق جانبی) که شامل حمایت از آثار منتشره در خارج از کشور نمی شود، نظام حقوق مالکیت صنعتی (حق اختراع، علائم تجاری، طرحهای صنعتی) با ضوابط WTO و کنوانسیون های سازمان حقوق مالکیت فکری انطباق اساسی دارد. با توجه به این که نهاد اجرایی متولی این حوزه قانوناً قوه قضاییه (مرکز مالکیت معنوی) تعیین گردیده است، اساساً نگاه به این مقوله صرفاً نگاه فقهی-حقوقی بوده و رویکرد های توسعه ای و فناوری در آن به طور کامل غایب است.
- حمایت از حقوق مالکیت فکری از دو جنبه درونزا (از طریق تشویق نوآوری و تحقیق و توسعه در داخل) و برونزا (از طریق تشویق انتقال فناوری خارجی از طرق عمده تجارت، سرمایه گذاری مستقیم خارجی، و اعطای لیسانس) تأثیری مثبت دارد. بر همین اساس، کشورهای در حال توسعه باید راهبردهای اصلی خود را در زمینه حقوق مالکیت فکری به عنوان یکی از عناصر راهبرد کلی توسعه اقتصادی خود تعیین نمایند.
- در این راستا استفاده حداکثری از انعطاف های موجود در موافقتنامه جنبه های تجاری حقوق مالکیت فکری سازمان تجارت جهانی اهمیت دارد. در موافقتنامه تریپس بر لزوم توجه به توسعه فناورانه کشورهای دارای کمترین درجه توسعه یافتگی و نیز بر لزوم توسل به روشهای چندجانبه به جای اقدامات یکجانبه تأکید شده است و در مواد مختلف آن بر لزوم ایجاد تعادل میان حقوق صاحبان فناوری و سیاست های توسعه ای و سلامت کشورها تأکید گردیده است. البته بعضاً کشورهایی که در سال های اخیر به سازمان تجارت جهانی ملحق گردیده اند تعهداتی فراتر از موافقتنامه تریپس پذیرفته اند که عموماً در راستای منافع آنها نبوده است.

۱۰-۴- لزوم انسجام سیاست های تجارت، سرمایه گذاری و محیط زیست

- با این که سهم محصولات صنعتی از منابع آبی ناچیز است، اهم محصولات صادراتی ایران (چه بالفعل و بالقوه مزیت دار) شدت آب بری بسیار بالایی دارند و عمده صنایع آب بر به عنوان صنایع صادراتی محسوب می شوند. همچنین نزدیک ۳۳٪ آب مصرفی تجدیدپذیر کشور مربوط به بخش کشاورزی است و بسیاری از محصولات صادراتی کشاورزی (از هندوانه تا محصولات گلخانه ای و خشکبار) از شدت مصرف آب بالایی برخوردارند.
- جایابی های غلط سرمایه گذاری های داخلی (تاسیس صنایع آب بر مانند پتروشیمی و فولاد در کویرهای مرکزی ایران و تعرفه بالای محصولات و فناوری زیست محیطی و لزوم تسهیل واردات و سرمایه گذاری در محصولات و خدمات و فناوری زیست محیطی از جمله سیاست هایی است که در تضاد با بهبود قابلیت های زیست محیطی صنایع کشور است.

۵- نقش یکپارچه سازی سیاست های صنعتی، فناوری و بازرگانی بر عملکرد نظام بازرگانی

۱-۵- انسجام در حل مسائل کلان ملی

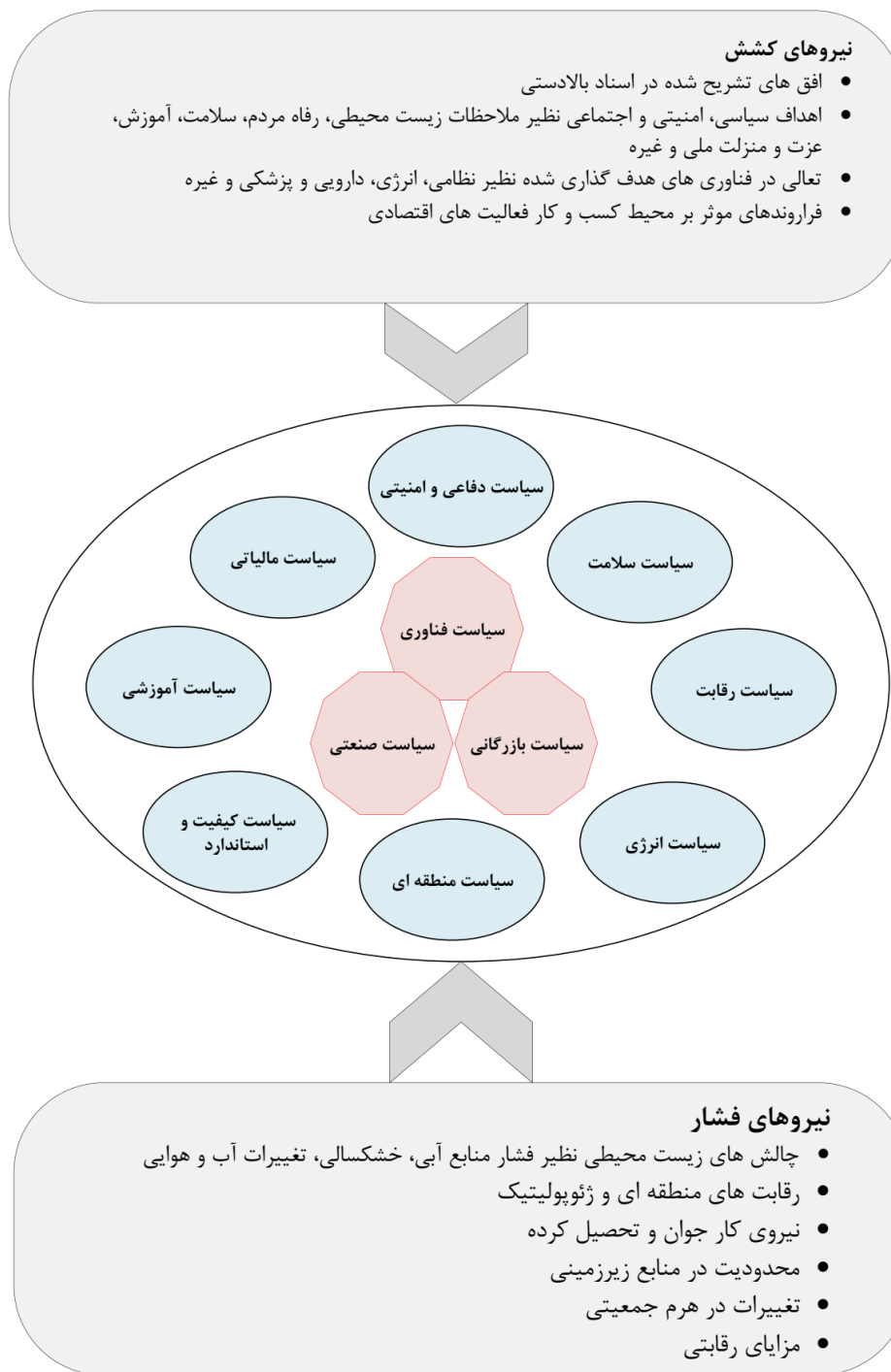
همان گونه که در مفهوم انسجام سیاستی شرح داده شد، انسجام بخشی به سیاست ها در جهت حل مسائل کلان ملی، یکی از مهمترین کارکردهای یکپارچه سازی سیاست های صنعتی، فناوری و بازرگانی است. با توجه به تعارضات متعدد در سطح سیاست های کلان و گاه اهداف متضاد بخش های مختلف اقتصادی، یکپارچه سازی سیاست ها می تواند از خنثی سازی تاثیر سیاست های یک بخش با سیاست های متضاد بخشی دیگر جلوگیری نماید (نظیر یارانه برای انرژی های تجدیدپذیر در حوزه سیاست صنعتی با هدف توسعه فناوری و ارزش افزوده و یارانه انرژی های فسیلی و ذغال سنگ در حوزه سیاست های رفاهی با

هدف حفظ اشتغال این بخش‌ها که در عمل متضاد هم عمل می‌کنند. بسیاری از پژوهشگران^۱ راه حل غلبه بر مسائل کلان کشورها را پیاده سازی سیاست‌های یکپارچه صنعتی، فناوری، تجاری، بازرگانی، آموزشی، انرژی و ... می‌دانند که از آن تحت عنوان «سیاست صنعتی نظام‌مند» یاد می‌کنند. در این نگاه، سیاست صنعتی دیگر نباید یک سیاست منزوی و ایزوله باشد، بلکه باید با سایر سیاست‌ها یکپارچه شود و با توجه به چشم انداز بلندمدت چارچوب اهداف منسجم در بخش‌های مختلف اقتصادی ترسیم شود.

در این رویکرد، سیاست‌های منسجم تحت تأثیر **نیروهای کوشش** ناظر بر پیشران‌های کلیدی منافع ملی (از جمله اهداف مطروحه در اسناد بالادستی کشور) و **نیروهای فشار** ناظر بر محدودیت‌ها و ویژگی‌های سرزمینی (از جمله تغییرات آب و هوایی) شکل می‌گیرد. به عبارتی در این رویکرد ضروری است سیاست‌های منسجم صنعتی، تجاری و فناوری از یک سو دستیابی به افق‌های مطرح در اسناد بالادستی و اهداف اجتماعی را تأمین کنند و از دیگر سو، توان پاسخگویی به نیازهای ناشی از رقابت، ورود نیروی کار جوان، تغییرات اقلیمی و ... را داشته باشند. در این‌جا انسجام سیاست‌ها مرهون در نظر گرفتن همزمان اهداف و انگیزه‌های گوناگون شامل موضوعات محیط‌زیستی، رفاه و آسایش، تحقیق و توسعه و جامعه دانشی، ساختار جمعیتی، بحران‌های اجتماعی و محیطی، ساختار حاکمیتی و نهادهای محلی و منطقه‌ای است. برای مثال، اگر اهداف جامعه مبتنی بر تغییر جهت نوآوری به سوی نوآوری‌های اجتماعی و محیطی باشد، سیاست صنعتی نیز باید در همین راستا و البته با حفظ رقابت‌پذیری و افزایش درآمد حرکت کند. از این رو است که در شکل ۳ نیروهای بیرونی تأثیرگذار بر سیاست‌های منسجم آورده شده‌اند.

^۱Aiginger, 2012

^۲Systemic Industrial Policy



شکل ۱- شمای کلی سیاست منسجم صنعتی، فناوری و بازرگانی

Source: Aiginger, 2012

۲-۵- سهولت مدیریت سرریزهای جانبی

بدیهی است که هر فعالیت اقتصادی، دو نوع اثرات جانبی (خارجی)^۱ مثبت و منفی به همراه می آورد. انسجام سیاست ها ضمن تقویت اثرات خارجی مثبت می تواند هزینه های اثرات خارجی منفی را نیز کاهش دهد. در بخش فناوری، از جمله اثرات خارجی

^۱ اثرات جانبی (خارجی) (Externality) وقتی وجود خواهند داشت که یک بنگاه یا فرد می تواند فعالیتی را انجام دهد که به طور مستقیم بر دیگران (بنگاه یا فرد دیگر) اثر (مثبت یا منفی) بگذارد، لیکن به ازاء آن پولی پرداخت یا دریافت نمی کند. به این معنی که فرد یا بنگاه ایجادکننده اثر جانبی

منفی انحصار به وجود آمده ناشی از نوآوری و «اولین بودن» است و از جمله اثرات خارجی مثبت، سرریز دانش و فناوری است، به نحوی که اختراعات و نوآوری‌های بیشتر، به تسهیل اختراعات دیگر و تأمین شرایط لازم برای دسترسی آسان‌تر به یافته‌های تحقیقاتی منتهی می‌شود. یکپارچگی سیاستی کمک می‌کند تا سیاست‌گذار از طریق برخی ابزارهای تجاری و بازرگانی، اثرات منفی سیاست‌های صنعتی و فناوری را مدیریت نماید و کاهش دهد. برای مثال اتخاذ سیاست‌هایی نظیر رفع انحصار، مالیات و عوارض، سهمیه بندی و ضوابط مجوزهای ورود و ... در حوزه سیاست‌های بازرگانی، تجاری، مالی، مالیاتی، قانونی و مقرراتی می‌تواند زمینه ساز کاهش اثرات خارجی منفی ناشی از اتخاذ برخی سیاست‌های صنعتی و فناوری باشد.

همچنین ابزارهای بازرگانی و تجاری می‌تواند زمینه ساز انتشار اثرات خارجی مثبت ناشی از فعالیت‌های صنعتی و فناوری گردد. بکارگیری ابزارهای تجاری در جهت تسهیل تبادلات فناوری و همکاری‌های علمی از جمله مواردی است که امکان بهره‌گیری از اثرات خارجی مثبت فعالیت‌های صنعتی و فناوری را تسهیل می‌سازد.

به طور مشخص دو جهت‌گیری سیاستی در مدیریت اثرات خارجی مورد توجه قرار می‌گیرد. برای اثرات خارجی مثبت منطق باز بودن با هدف مهیا کردن فضا برای افزایش سرریزها و برای اثرات خارجی منفی منطق بسته بودن برای کاهش اثرات منفی و حمایت از بخش‌های با فناوری بالا در محیطی حفاظت شده (حداقل برای مدتی موقت) می‌انجامد که هدف آن، ایجاد فرصت برای شرکت‌های فعال در بخش به‌منظور تنظیم راهبردهای بازاریابی و تکمیل پروژه‌های تحقیق و توسعه جهت آمادگی برای مواجهه با رقبای خارجی است. بدین‌روی، ایجاد یکپارچگی و انسجام میان این دو جهت‌گیری کار ظریف و دشواری است.^۳

۳-۵- هم افزایی در اثرگذاری ابزارهای سیاستی

یکی از چالش‌های عدم انسجام و یکپارچگی سیاست‌ها، تأثیرات متضاد و خنثی‌کننده ابزارهای بکارگرفته شده در سیاست‌های مختلفی صنعتی، فناوری، بازرگانی و غیره است. برای نمونه برخی از سیاست‌های صنعتی نظیر تسهیلات و مشوق‌های توسعه صادرات ممکن است با سیاست‌های بخش بازرگانی در تنظیم بازار و تأمین نیازمندی‌های داخلی در تضاد قرار گیرد و یا سیاست‌های فناورانه با هدف حمایت از حلقه‌های تحقیق و توسعه بنگاه‌ها، با سیاست‌های درآمدی و مالیاتی دولت در تضاد قرار گیرند. در این شرایط معمولاً حمایت‌ها (جریمه‌های) اعمالی توسط سیاست‌های متضاد و متناقض با آن‌ها خنثی و بی‌اثر می‌شوند. این امر در کنار فقدان اثربخشی لازم سیاست‌ها، بازیگران و فعالان اقتصادی را نیز دچار سردرگمی و ابهام در خصوص اهداف سیاستی دولت می‌شوند که به طور مستقیم بر تصمیم‌های سرمایه‌گذاری، تولید و تجارت آن‌ها اثر مستقیم می‌گذارد. یکی از مزیت‌های یکپارچگی سیاست‌ها مدیریت تضادهای ذکر شده است. به طوری که ابزارهای سیاستی در قالبی جامع و یکپارچه و بدور از تضاد و تناقض تعریف و پیگیری می‌شوند و اهداف متصور در چشم‌انداز تعریف شده برنامه توسط مجموعه‌ای هماهنگ از ابزارهای صنعتی، فناوری، بازرگانی، مالی و مالیاتی، آموزشی و ... پشتیبانی می‌شوند. این مهم ضمن بهبود فضای کسب و کار امکان برنامه‌ریزی‌های بلندمدت برای بنگاه را نیز میسر می‌سازد.

۴-۵- بهبود شاخص‌های عملکردی بخش بازرگانی

متغیر کلیدی متأثر از سیاست صنعتی، ارتقا کمی و کیفی تولیدات صنعتی در یک کشور است. از این رو سیاست صنعتی با تقویت بخش تولید موجب تولید بیشتر کالا و خدمات، افزایش صادرات و کاهش واردات می‌شود که سه کانال اصلی اثرگذاری

هزینه‌ها یا منافع ناشی از این عمل را در محاسبات خود وارد نمی‌کند. در یک تقسیم‌بندی دیگر که بر اساس تعداد واحدهای اقتصادی درگیر انجام می‌شود اثرات جانبی را به دو دسته دو جانبه و چندجانبه تقسیم می‌کنند. اثرجانبی دوجانبه زمانی اتفاق می‌افتد که تنها یک واحد (فرد یا بنگاه) آن را تولید و تنها یک واحد از آن تأثیر می‌پذیرد؛ ولی در دسته دوم چند واحد تولیدکننده اثر جانبی بوده و چند واحد نیز از آن تأثیر می‌پذیرند که این دسته خود به دو دسته تمام‌شدنی و تمام‌نشده تقسیم می‌شوند.

^۱Openness

^۲Closeness

^۳Foray et al. 1995

سیاست صنعتی بر شاخص های عملکردی بخش بازرگانی کشور به شمار می رود. پیش از ورود به بررسی نتایج ناشی از یکپارچگی سیاستی باید توجه داشت که در کنار تاثیر پذیری شاخص های بخش بازرگانی داخلی و خارجی، شاخص های کلان اقتصادی کشور نظیر نرخ ارز، نرخ تورم، سطح نقدینگی، درجات ارزش افزوده، سطح اشتغال و .. نیز از یکپارچگی سیاست های صنعتی، فناوری و بازرگانی تاثیر می پذیرد. همچنین این روند بر انگیزه سرمایه گذار داخلی و خارجی برای سرمایه گذاری در بخش های مولد کشور نیز تاثیرات مثبت می گذارد و در نهایت جملگی موارد فوق عملاً موجب افزایش سطوح عملکردی شاخص های بازرگانی کشور خواهد شد. در یک نگاه کلی، انسجام میان این سیاست ها می تواند هم در بخش بازرگانی داخلی و هم در بخش بازرگانی خارج تاثیرات مثبتی بجا گذارد!

- بخش بازرگانی داخلی: تامین کالا و خدمات در کمیت و قیمت مناسب از یک سو و ایجاد و بهبود درجات ارزش افزوده و اشتغال بخش بازرگانی از شاخص های کلیدی عملکرد بازرگانی داخلی به شمار می رود. هماهنگی سیاست های صنعتی و بازرگانی با ایجاد صنایع رقابتی و پربازده، بر کمیت و کیفیت کالاها و خدمات ارائه شده در سطح اقتصادی می افزاید. این روند سیاست های تنظیم بازاری در داخل را تحت تاثیر قرار می دهد و نوسانات عمده در شرایط تامین کالا و قیمت آن را در بازار را کنترل می کند. همچنین بزرگ شدن بخش صنعت بوا سطره انسجام سیاستی، موجب افزایش سهم فعالیت های بازرگانی متصل به آن نظیر حمل و نقل و توزیع، انبارداری، فروش (عمده فروشی و خرده فروشی)، خدمات پس از فروش و ... می شود.
- بخش بازرگانی خارجی: بخش بزرگی از شاخص های عملکرد بازرگانی خارجی، متاثر از خروجی ها و عملکرد بخش صنعت است. بدیهی است سیاست گذاری یکپارچه در بخش صنعت و در نتیجه عملکرد رقابتی واحدهای صنعتی و تولیدی، ضمن تقویت توان صادرات صنعتی کشور، موجب توازن تجاری و فزونی سطح صادرات نسبت به واردات می شود که در نهایت بوا سطره ایجاد تراز تجاری مثبت، با کنترل نرخ تسعیر ارز، از تورم عمومی خصوصاً برای کالاهای وارداتی می کاهد. در کنار این موضوع با توجه به سهم بالای واردات کالاهای واسطه ای و سرمایه ای، افزایش سهم صنعت از اقتصاد، بر شاخص های عملکردی نظام بازرگانی خارجی نظیر جذب سرمایه گذاری و واردات کالاهای واسطه ای تاثیر مثبت می گذارد.

۵-۵- بهبود شاخص های عملکردی بخش صنعت و فناوری

سیاست فناوری مجموعه ای از اقدامات، رویکردها و فرایندها در جهت خلق، توسعه، جذب و به کارگیری فناوری در سطح فعالیت های اقتصادی (کشاورزی، صنعت و بازرگانی) است. ارتباط میان سیاست فناوری و سیاست بازرگانی یک ارتباط دو سویه است. چراکه از یک طرف سیاست فناوری زمینه بکارگیری و توسعه فناوری در سطح اقتصاد را تسهیل می کند که بواسطه بهبود درجات بهره وری و رقابت پذیری، تاثیر مستقیم بر خروجی ها و شاخص های بخش بازرگانی کشور دارد. از سوی دیگر بسته سیاست بازرگانی نیز لازم است ظرفیت سازی های کافی برای ایجاد تقاضا برای فناوری را در سطح اقتصاد ایجاد نماید. از این رو یکپارچگی سیاست فناوری و سیاست بازرگانی در قالبی دوسویه بر هر دو اهداف بخش فناوری و بازرگانی تاثیر می گذارد، که از آن جمله می توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- توسعه فناوری در سطح صنایع: امروزه ارتقای سطوح بهره وری، بهبود صرفه های مقیاس و تنوع، کاهش بهای تمام شده تولید، بهبود کیفیت و ... جملگی نیازمند ارتقای سطح فناوری فرآیندهای تولیدی و محصولات نهایی است. بدیهی است تقویت سیاست های فناوری در ارتقای فناوری صنایع کشور، ضمن افزایش ارزش افزوده تولید و بهره وری، بازار در دسترس این محصولات در داخل و خارج را تحت تاثیر قرار می دهد که هم از بُعد بازرگانی داخلی و هم

^۱ ارزش افزوده بخش بازرگانی، اشتغال بخش بازرگانی، حجم نقدینگی، کسری بودجه، وفور کالا و خدمات و نرخ تورم از جمله شاخص های بازرگانی داخلی و ارزش صادرات و واردات کالا و خدمات، حجم سرمایه گذاری خارجی جذب شده و نرخ ارز از جمله شاخص های بازرگانی خارجی به شمار می رود (موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی ۱۳۹۱).

از بُعد بازرگانی خارج تبعات مثبتی به همراه دارد. این امر ضمن کاهش کشور به واردات فناوری، بخش صادرات را نیز متکی به محصولات با ارزش افزوده بالا و غیر وابسته به منابع زیرزمینی خواهد ساخت که مهمترین پیامد آن بهبود تراز تجاری و کاهش وابستگی بخش صنعت به کالاهای سرمایه ای، واسطه ای و فناوری وارداتی خواهد بود.

- تحریک تقاضای فناوری: در کنار تاثیر سیاست فناوری بر عملکرد بخش بازرگانی، لازم است توان سیاست های بازرگانی در ایجاد ظرفیت جذب و توسعه تقاضا برای بخش فناوری نیز مورد توجه قرار گیرد. بدیهی است انسجام میان این دو دسته از سیاست ها، مزیت هایی در در حلقه های بازاریابی و فروش شرکت های دانش بنیان ایجاد می کند. در نتیجه شاخص های مرتبط با بخش فناوری در صنعت نظیر بهبود ارزش افزوده، توسعه بازار، افزایش تحقیق و توسعه، جذب نیروی انسانی متخصص و ... روند رو به رشدی را خواهند پذیرفت.

۶- جمع بندی و نتیجه گیری

سیاست های صنعتی، بازرگانی و فناوری را می توان سه راس مثلث سیاست گذاری توسعه در کشور تلقی نمود که هماهنگی و همسازی میان آن ها در بهبود کارایی و اثربخشی سیاست های اقتصادی نقش به سزایی دارد. در حوزه سیاست گذاری صنعتی مهمترین هدف بهبود درجات ارزش افزایی از طریق افزایش سهم تولیدات با ارزش افزوده بیشتر است که لازمه این مهم توسعه فناوری و نوآوری است. سیاست بازرگانی و تجاری کشور نیز به دلیل تمرکز بر مقوله بازار، مهمترین پیشران توسعه فناوری و نوآوری به شمار می رود، چراکه بدون تحریک سمت تقاضا و بازاریابی از طریق ابزارهای تجاری، امکان رسوخ فناوری در بخش های اقتصادی کشور میسر نیست. از این رو این سه حوزه سیاستگذاری، ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند که موید اهمیت یکپارچگی سیاست گذاری در آن هاست، چراکه ناکامی بسیاری از سیاستها به نبود انسجام سیاستی میان آن ها باز می گردد.

«انسجام سیاستی» چیزی بیش از مفاهیم هماهنگی، یکپارچگی و ثبات در سیاست است و بر اجتناب از تعارض بین سیاستها در تحقق اهداف گسترده تأکید دارد. انسجام سیاستی به معنی ارتقاء نظاممند و تقویت متقابل اقدامات سیاستی در سرتاسر سازمانهای دولتی، جهت ایجاد هم افزایی در دستیابی به اهداف تعریف شده است. همسوسازی و انسجام سیاستی فرآیند آسانی نیست. از یک سو، دولتها ملزم به ساده سازی و هماهنگ ساختن محصولات سیاست گذاری خود هستند و لازم است سیاست گذاران تعاملات بین سیاستها در یک سطح مشابه و همچنین در سطوح مختلف دولت را بررسی کنند. از سوی دیگر، مستلزم ایجاد و توسعه فرآیندهای سیاست گذاری به طور سیستماتیک برای بازیگران سیاسی و اداری در عرصه ها، بخش ها و سطوح مختلف سیاست گذاری است. مجدداً، این امر مستلزم تقویت پیوندهای افقی بین وزارتخانه ها یا سازمان های مختلف و همچنین الگوهای تبادل عمودی بین سیاست گذاران در «بالا» و مجریان در «پایین» نیز است. به طور کلی، چالش های پیش روی منسجم سازی سیاست ها را می توان در موارد ذیل بر شمرد:

- تضاد بین اهداف توسعه ای داخلی و بین المللی
- ناهماهنگی و تضاد منافع ذینفعان
- فقدان هم گرایی نخبگان در خصوص راهبرد توسعه همه جانبه و فراگیر در کشور
- نظام حکمرانی ناکارا
- بوروکراسی بالای نظام سیاستی و اجرایی کشور
- فقدان ابزارهای و شاخص های اندازه گیری عملکرد

در این میان راهبردهای انسجام بخشی به سیاست های صنعتی، فناوری و بازرگانی را می توان در مجموعه «سیاست های معطوف به مدیریت تجاری کشور»، «سیاست های معطوف به اعمال الزامات عملکردی»، «سیاست های معطوف به تبدیل تجارت به سرمایه گذاری» و «سیاست های معطوف به بهبود عملکرد درون بنگاهی در میان رشته فعالیت های صنعتی» جستجو کرد.

- در سیاست های معطوف به مدیریت تجاری کشور ابزارهای تجاری در جهت حمایت از سیاست های صنعتی و فناوری و اهداف تعریف شده برای آن ها بکارگرفته می شود. از آنجا که یکی از مزیت های انسجام سیاست های صنعتی، فناوری و بازرگانی ارتقای ظرفیت تولید داخلی (عرضه فناوری) و افزایش تنوع بخشی در صادرات است، توسعه توان داخل و ارتقای بازار بین المللی باید در سیاست های صنعتی، فناوری و بازرگانی مورد توجه قرار می گیرد.
- در کنار ابزارهای مدیریت تجاری که با هدف تسهیل فضای کسب و کار صنایع داخلی در بازار رقابت ناقص انجام می شود، سیاست های معطوف به الزامات عملکردی از قبیل تشویق صادرات، تعمیق صنعتی (داخلی سازی) و ... نیز لازم است مورد توجه قرار گیرند. به عبارت دیگر، تسهیل رقابت بنگاه های داخلی با اعمال سیاست های تعرفه ای و شبه آن باید معطوف به تقویت توان رقابت پذیری آن ها از طریق پیاده سازی مشوق ها و حمایت های معطوف به الزامات

عملکردی باشد. منظور از الزامات عملکردی حصول نتایج و دستاوردهای مشخص و قابل اندازه گیری نظیر بهبود صرفه های تولید، توسعه صادرات، بهبود درجات داخلی سازی، افزایش بهره وری و ارزش افزوده و ... توسط بنگاه است.

- سیاست های معطوف به تبدیل تجارت به سرمایه گذاری نیز از جمله سیاست هایی است که با هدف ارتقاء تولید، صادرات و اشتغال نیروی انسانی، تاثیر مستقیمی بر شاخص های بخش بازرگانی خواهد داشت. جذب سرمایه گذاری خارجی با هدف توسعه فناوری و جذب شرکت های داخلی در زنجیره ارزش جهانی از جمله مهمترین رویکردهای این دسته از سیاست ها به شمار می آید.

- سیاست های معطوف به بهبود عملکرد درون بنگاهی در میان رشته فعالیت های صنعتی نظیر افزایش صرفه های مقیاس و تنوع، بهبود بهره وری و ... می تواند ضمن کاهش بهای تمام شده تولید و افزایش کیفیت محصولات، نظام تنظیم بازار کالا و خدمات در کشور را بهبود بخشد. ابزار این مهم نیز بسترسازی بکارگیری نوآوری و توسعه کسب و کارهای جدید در خلق ارزش افزوده در بخش های تولیدی و بازرگانی کشور است.

در صورت مدیریت چالش های ذکر شده و در نهایت انسجام بخشی به سیاست های سه گانه صنعتی، فناوری و بازرگانی مجموعه نتایجی به شرح «انسجام در حل مسائل کلان ملی»، «سهولت مدیریت سرریزهای جانبی»، «هم افزایی در اثرگذاری ابزارهای سیاستی»، «بهبود شاخص های عملکردی بخش بازرگانی» و «بهبود شاخص های عملکردی بخش صنعت و فناوری» بواسطه هم افزایی صورت گرفته میان سه گانه سیاستی ذکر شده حاصل خواهد شد.

منفعت اول انسجام در حل مسائل کلان ملی است که بواسطه ایجاد یک سیاست یکپارچه و جامع تحت عنوان سیاست صنعتی نظام مند حاصل می شود. سهولت مدیریت سرریز های جانبی فعالیت های اقتصادی از دیگر منافع انسجام بخشی سیاستی است، به طوری که ابزارهای متنوع در سیاست های صنعتی، فناوری، بازرگانی، مالی و مالیاتی و ... به کاهش اثرات سرریز های منفی و افزایش تاثیر سرریزهای مثبت در اقتصاد کمک می کنند. همچنین تسهیل مدیریت تضادها و تناقضات میان عملکرد و نتایج سیاست ها و ابزارهای انفرادی از دیگر منافع انسجام بخشی سیاست های سه گانه فوق به شمار می آید. در کنار موارد فوق، بهبود شاخص های عملکردی نظام بازرگانی و نظام فناوری و صنعتی نیز از مسیر یکپارچه سازی سیاستی حاصل می گردد. از جمله منافع یکپارچگی سیاستی در حوزه بازرگانی داخلی، تامین کالا و خدمات در کمیت و قیمت مناسب از یک سو و ایجاد و بهبود درجات ارزش افزوده و اشتغال بخش بازرگانی و در حوزه بازرگانی خارجی نیز تقویت توان صادرات صنعتی کشور، توازن تراز تجاری و فزونی سطح صادرات نسبت به واردات است. در حوزه عملکرد بخش صنعت و فناوری نیز تسهیل توسعه فناوری در سطح صنایع و تحریک تقاضای فناوری از طریق ابزارهای نظام بازرگانی از جمله منافع حاصل از یکپارچگی به شمار می آید.

پیوست ۱ - ادبیات انسجام‌سیاستی

مفهوم «یکپارچگی سیاستی» برای اولین بار توسط آریلد آندرالد^۲ (۱۹۸۰) در زمینه سیاست دریایی یکپارچه استفاده شد. او استدلال می‌کند که «سیاست یکپارچه» سیاستی است که در آن «عناصر تشکیل‌دهنده کنار هم قرار گرفته و از یک مفهوم واحد و وحدت‌آفرین تبعیت می‌کنند». به اعتقاد ارثن و بروکمن^۳ (۲۰۰۹) و رویکرد هماهنگ و یکپارچه به سیاست برای حداکثر سازی منافع و ایجاد هم‌افزایی در بهره‌برداری و نیز کمک به ایجاد تعادل در مبادله و جلوگیری یا کاهش اثرات منفی تولید، مورد نیاز است. انسجام سیاستی با هماهنگی و یکپارچگی سیاستی شکل می‌گیرد و محبوبیت آن در میان سیاست‌گذاران رو به افزایش است. اغلب مفسران و تحلیل‌گران، انسجام سیاستی را سیستمی برای دستیابی به هماهنگی سیاستی بهتر میان عوامل مختلف با توابع هدف متفاوت می‌دانند. انسجام سیاستی تعاریف محدود و گسترده دارد. در تعریف محدود، اهداف سیاستی در یک زمینه خاص، صرفاً نباید به اقدامات و فعالیت‌های همان حوزه محدود شود. در تعریف گسترده، بحث دولت مطرح می‌شود، این که اهداف سیاستی در یک حوزه خاص، صرفاً به اقدامات و فعالیت‌های دولت در همان حوزه خاص محدود نمی‌شود.^۴

وینتر^۵ (۲۰۰۲) و هوینک^۶ (۲۰۰۴) معتقدند که در حوزه انسجام سیاستی، پیش از هر بحثی نخست باید مشخص شود که انسجام سیاستی درباره چیست و توسط چه کسانی و با چه هدفی باید محقق شود. این مشاهدات شاید ساده به نظر برسند اما در بیشتر موارد نویسندگان و تحلیل‌گران در پاسخ به این پرسش‌ها موفق نیستند. باید توجه داشت که در هر ارزیابی پیرامون انسجام یا عدم انسجام سیاست‌ها، ضروری است اهداف مفروض این سیاست‌ها و گروه‌های اجراکننده این سیاست‌ها مشخص شوند. به دیگر سخن، علاوه بر تعیین اهداف سیاست، باید ذی‌نفعان آن نیز شناسایی شوند.

از زمان طرح سه‌گانه هماهنگی، مکمل بودن و در نهایت، انسجام سیاست‌ها در پیمان ماستریخت، موضوع انسجام سیاستی برای توسعه، یکی از داغ‌ترین مباحث موسسه همکاری‌های توسعه‌ای اروپا محسوب می‌شود و عدم تحقق اثرات سیاستی خاص، که برخلاف نتایج یا اهداف مورد انتظار آن سیاست باشند، را به نبود انسجام سیاستی نسبت می‌دهند. انسجام سیاستی را بعضاً با واژه‌هایی مانند انسجام سیاست‌گذاری، هماهنگی سیاستی، یکپارچه‌سازی سیاست‌ها، حاکمیت یکپارچه و انسجام حاکمیت الحاقی نیز مترادف می‌دانند. در عین حال به تفاوت‌هایی نیز اشاره می‌شود. هماهنگی سیاستی با «انسجام، ثبات، جامعیت و پیگیری نتایج سازگار» تعریف می‌شود. سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، انسجام سیاستی را به‌عنوان ارتقا و تقویت نظام‌مند اقدامات متقابل سیاستی در سراسر ادارات دولتی و سازمان‌ها به‌منظور ایجاد هم‌افزایی جهت دستیابی به اهداف توافق شده، تعریف می‌کند. در محدوده ملی، مسائل مرتبط با انسجام سیاستی میان انواع مختلف سیاست‌های عمومی، سطوح مختلف دولت و ذی‌نفعان و در ارتباط با سیاست‌های بین‌المللی مطرح می‌شود.

با این حال، باید توجه داشت که مفاهیم هماهنگی، یکپارچگی، ثبات و انسجام ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند و عناصر کلیدی یک سیاست‌گذاری مناسب محسوب می‌شوند.^۷ هماهنگی، ایجاد شرایطی برای همکاری افراد مختلف جهت نیل به هدف و یا نتیجه‌ای خاص است و به ترکیب هماهنگ عوامل و یا کارکردهای مختلف جهت تولید نتیجه‌ای خاص اطلاق می‌شود، لذا «هماهنگی سیاستی» به معنای ایجاد سیستم‌های مختلف سازمانی و یا مدیریتی دولتی در تدوین سیاست‌ها برای انجام کار در کنار یکدیگر می‌باشد. در واقع، انسجام سیاستی، فرآیند طراحی و اجرای استراتژی‌ها است که در آن دولت‌ها تلاش می‌کنند تا یک حوزه سیاستی با اهداف سیاستی منسجم و مجموعه‌ای از ابزارهای سیاستی سازگار که از یکدیگر در دستیابی به اهداف تعیین‌شده پشتیبانی می‌کنند، ایجاد کنند (Rayner & Howlett, 2009, p. 101). مهم است که مفهوم هماهنگی

^۱ Policy Integration

^۲ Arild Underdal (1980)

^۳ Orthen & Bruckmann (2009)

^۴ Hoebink (2004)

^۵ Winters (2002)

^۶ Hoebink (2004)

^۷ Consistency

^۸ Kautto (2011)

به‌عنوان بخشی از دستیابی به انسجام در سیاستگذاری مدنظر قرار گیرد. «یکپارچگی سیاستی» شاخصی برای کمک به کاهش مشکلات انسجامی است. در مفهوم یکپارچگی سیاستی، اهداف سیاستی خاص، در دیگر سیاست‌های عمومی دیده می‌شوند و سازگاری اهداف و ابزارهای سیاستی متنوع با یکدیگر، حائز اهمیت است. تناقضات باید به حداقل برسند و در صورت تداخل در اهداف سیاست‌ها، باید بر اولویت‌ها تمرکز شود.

آندرдал^۱ (۱۹۸۰) سه الزام برای یکپارچگی سیاستی برمی‌شمرد: جامعیت^۲، اجماع^۳ و ثبات. در حالی که جامعیت، زمان، مکان، بازیگران و نتایج را مورد تأکید قرار می‌دهد، اجماع درباره ارزیابی سیاستی در خصوص تصمیمات انباشتی بحث می‌کند. ثبات نیز مستلزم توازن و سازگاری اجزای مختلف طی زمان است. بنابراین، زمانی یک سیاست کاملاً یکپارچه است که تمام نتایج مهم تصمیمات سیاستی به‌عنوان مفروضات تصمیم‌گیری شناخته شود، گزینه‌های سیاستی بر اساس تأثیرات آنها بر بهبود تمامی اقدامات ارزیابی شوند و عناصر سیاستی مختلف با یکدیگر سازگار باشند. «ثبات سیاستی» بر اجتناب از تضاد میان سیاست‌ها در رسیدن به اهداف گسترده طی زمان متمرکز است.^۴

«انسجام سیاستی» چیزی بیش از مفاهیم هماهنگی، یکپارچگی و ثبات در سیاست است و بر اجتناب از تعارض بین سیاست‌ها در تحقق اهداف گسترده تأکید دارد. انسجام سیاستی در ارتباط با ارتقاء نظام‌مند و تقویت متقابل «اقدامات» سیاستی در سرتاسر ادارات و سازمان‌های دولتی، جهت ایجاد هم‌افزایی در دستیابی به اهداف تعریف شده، قرار دارد. انسجام سیاستی درباره دستیابی به سازگاری در موقعیتی است که در آن اهداف چندگانه در تعارض هستند و برای دلالت بر این مفهوم استفاده می‌شود که مشوق‌های سیاستی مختلف باید گروه‌های هدف با علائم بدون تعارض را ایجاد کنند. به‌رحال «انسجام سیاستی» برای اطمینان از این امر است که ذی‌نفعان برای تحقق اهداف و نتایج مشترک یا واکنش به محرک‌های سیاستی، با یکدیگر کار می‌کنند؛ به‌نحوی که، در عین حداقل‌سازی تناقضات میان اهداف سیاستی مختلف، توازن میان اهداف زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی ایجاد و هم‌افزایی حاصل شود.^۵

بطور کلی، مرور ادبیات جامع در مورد یکپارچگی سیاستی تأکید می‌کند که صراحت مفهومی بهتر، رویکردهای تحلیلی جامع‌تر و تحقیقات تطبیقی گسترده‌تری برای بهبود درک ما از یکپارچگی سیاستی و تأثیر آن بر سیاست‌گذاری مورد نیاز است (Ph., 2017; Tosun & Lang, 2017; Meyer, & Maggetti, 2019). علاوه بر این، چندین چالش‌های جاری و نظری مرتبط با مفهوم یکپارچگی سیاستی باید مورد توجه قرار گیرد (Candel & Biesbroek, 2016)، و مسائل عملی متعددی در رابطه با قابلیت اجرای طرح‌های سیاستی یکپارچه (Howlett & Saguin, 2018; Rayner & Howlett, 2009) و موانع اجرای آنها (Catalano, Graziano, & Bassoli, 2015) باید مدنظر قرار گیرد. در این میان، محققان و متخصصان به طور یکسان بر اهمیت ظرفیت-ترتیبات سیاستی و نهادی خاص که امکان دستیابی به اهداف سیاستی منسجم و ابزارهای سیاستی سازگار را فراهم می‌کند- تأکید می‌کنند (Howlett & Saguin, 2018). در ادبیات نظری مربوط به یکپارچگی سیاستی، دو مفهوم و به تبع آن دو رویکرد کلی وجود دارد:

➤ ظرفیت سیاستی^۶ که در آن بر این مهم تأکید می‌شود که در طراحی سیاست‌های یکپارچه، دولت‌ها می‌توانند از میان استراتژی‌های مختلف، شامل لایه‌های مختلف سیاست‌گذاری (یعنی اهداف و ابزارهای سیاستی)، دست به انتخاب بزنند (Wu, Ramesh, & Howlett, 2015)؛ و

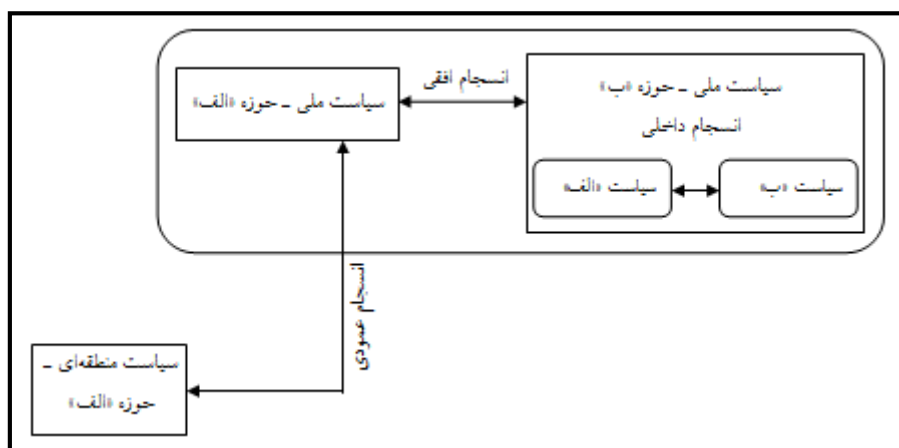
^۱ Underdal 1980
^۲ Comprehensiveness
^۳ Aggregation
^۴ Kautoo (2011)
^۵ Kautoo (2011)

➤ ظرفیت حاکمیتی^۱ که بر اهمیت ترتیبات رسمی و غیررسمی خاص، مانند دولت متشکل، شبکه های هماهنگ و رژیم های سیاسی مشارکتی تاکید دارد (Howlett & Saguin, 2018) و لذا اهمیت مکانیسم های هماهنگی اداری و نهادی بین بخشی، که فراتر از مسئولیت های سازمانی یک بخش یا سازمان خاص بوده (Catalano et al., 2015; Christensen, Læg Reid, & Læg Reid, 2019; Peters, 2018a) و دامنه تصمیم گیری را با گنجاندن بازیگران جدید گسترش می دهند، تاکید دارد.

گیرلینگز و استید^۳ (۲۰۰۳) در مطالعات خود بر چهار نوع انسجام سیاسی تاکید دارند:

- انسجام سیاسی عمودی: انسجام سیاستها بین سطوح مختلف دولت؛
- انسجام سیاسی افقی: انسجام سیاستها بین بخشها و یا واحدهای تخصصی سازمانها؛
- انسجام سیاسی محلی: انسجام سیاستهای محلی با منافع مشترک در زیرساختها و / یا منابع؛
- انسجام سیاسی بین بخشی: انسجام سیاستها بین بخشهای مختلف و یا واحدهای تخصصی در عرض یک بخش از یک سازمان. مانند یکپارچگی سیاستها بین بخشهای مختلف زیست محیطی مانند هوا، صدا و یا تنوع زیستی.

ریزمندی^۴ و همکاران با توجه به این نوع نگرش، بر سه نوع انسجام افقی، عمودی و داخلی در تحلیل سیاستهای عمومی تاکید کرده اند (شکل ۱)



شکل ۲- انسجام سیاسی از دیدگاه ریزمندی و همکاران (۲۰۱۴)

Source: Reyes-Mendy et al. (2014)

طبق نمودار، انسجام عمودی، انسجام بین سیاستهای بالادستی و پایین دستی مانند سیاستهای ملی و بین المللی؛ انسجام افقی نیز انسجام بین حوزه های سیاسی مانند سیاستهای بین وزارتی و انسجام داخلی، انسجام درون یک حوزه سیاسی مانند داخل یک وزارتخانه است. جمع بندی نظرات پژوهشگران مختلف در خصوص سطوح انسجام سیاسی در جدول ۱ آورده شده است.

جدول ۲- سطوح انسجام سیاسی

^۱ Governance Capacity

^۲ Joined -up government با انتخاب یک استراتژی سیاسی که به دنبال هماهنگ کردن ابداع و اجرای سیاستها در میان ادارات و سازمانهای

دولتی، به ویژه با هدف رسیدگی به مشکلات پیچیده اجتماعی است، سر و کار دارد.

^۳ Geerlings & Stead (2003).

^۴ Reyes-Mendy

ردیف	پژوهشگر	سطوح انسجام سیاستی
۱	Geerlings & Stead (2003)	عمودی، افقی، محلی و بین بخشی
۲	Briassoulis (2004)	عمودی و افقی
۳	Picciotto (2005)	داخلی، بین کشوری، متقابل بین کشوری، کشورهای دهنده و گیرنده
۴	Duraiappah & Bhardwaj (2007)	افقی، عمودی، سازمانی و نهادی
۵	Reyes-Mendy et al. (2014)	افقی، عمودی و داخلی

همچنین جمع‌بندی تشریح مفهوم سطوح انسجام سیاستی در جدول ۲ ارائه شده است.

جدول ۳- تشریح مفهوم سطوح انسجام سیاستی

ردیف	سطح سیاستی	انسجام	تعریف
۱	عمودی		<ul style="list-style-type: none"> انتقال بالا به پایین تصمیمات اتخاذ شده یک سیاست جامع در نقطه شروع به‌عنوان سیاست رسمی یا چارچوب تدوین سیاست‌های راهبردی در سطح بخش و انتقال تصمیمات کلی به سطح بخش و توجه بر زمینه‌های خاص تدوین سیاست‌های ناحیه‌ای به‌عنوان راهنمای عمل در تصمیم‌گیری‌های عملیاتی در نظر گرفتن سیاست کلی‌تر به‌عنوان نقطه در هر سطح جهت حفظ انسجام سیاست‌ها ادغام برنامه‌ها و ابزارهای یک سیاست خاص انسجام سیاست‌ها بین سطوح مختلف دولت انسجام بین سیاست‌های بالادستی و پایین‌دستی مانند سیاست‌های ملی و بین‌المللی
۲	افقی		<ul style="list-style-type: none"> سیاست‌های اتخاذشده دو یا چند سازمان، هر کدام توانایی پرداختن به بخشی از آن سیاست را دارند سه طبقه سیاست افقی، سیاست بخشی (ایجاد سیاست درون یک بخش و نقش تنها یک بخش در ایجاد آن)، سیاست چندبخشی (درگیری بیش از یک بخش در ایجاد سیاست) و سیاست ترکیبی (درگیری گروه‌هایی که توانایی هدف‌گذاری مشترک دارند و قادرند به‌طور جمعی برای دستیابی به یک سیاست با هم کار کنند و مسائل مربوط در یک سیاست خاص را ریشه‌یابی کنند) انسجام در بین سیاست‌ها در هر سه سطح ملی، بین‌المللی و محلی انسجام سیاست‌ها بین بخش‌ها و یا واحدهای تخصصی سازمان‌ها انسجام بین حوزه‌های سیاستی مانند سیاست‌های بین‌وزارتی
۳	داخلی		<ul style="list-style-type: none"> انسجام درون یک حوزه سیاستی مانند داخل یک وزارتخانه سازگاری بین اهداف خرد، اهداف غایی، روش‌ها و پروتکل‌هایی که در هر یک از کشورها جهت پشتیبانی از تحقق توسعه در آن کشور منفرداً تدوین و اجرا می‌شود.
۴	سازمانی		<ul style="list-style-type: none"> هماهنگی بین سازمان‌هایی مانند دبیرخانه کنوانسیون‌های بین‌المللی و یا وزارتخانه‌ها در سطح ملی

۵	نهادی	• همکاری و حداقل تضادها در میان قوانین رسمی و غیررسمی مختلف اتخاذ شده توسط نهادهای مختلف
۶	محلی	• انسجام سیاست‌های محلی با منافع مشترک در زیرساخت‌ها و / یا منابع
۷	بین بخشی	• انسجام سیاست‌ها بین بخش‌های مختلف و یا واحدهای تخصصی در عرض یک بخش از یک سازمان، مانند بخش‌های مختلف زیست‌محیطی همچون هوا، صدا و یا تنوع زیستی
۸	کشورهای دهنده-گیرنده	• انسجام سیاست‌های اتخاذ شده توسط مجموعه کشورهای غنی و کشورهای در حال توسعه به صورت انفرادی و جمعی، برای دسترسی به اهداف توسعه‌ای مشترک
۹	بین کشوری	• انسجام بین سیاست‌های کمکی و غیرکمکی کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی به لحاظ سهم در توسعه بین‌المللی

الزامات همسوسازی و انسجام سیاستی

اولین الزام در همسوسازی و انسجام سیاست‌ها، تعیین عناصر انسجام سیاستی و ارزیابی آن است. چنانچه پیش‌تر عنوان شد، ترکیبی از هماهنگی سیاستی، یکپارچگی سیاستی و ثبات سیاستی به انسجام سیاستی خواهد انجامید. بدین‌رو، مفاهیم مذکور به‌عنوان عناصر اصلی انسجام سیاستی ارزیابی می‌شوند. در جدول ۳ با جمع‌بندی نظر پژوهشگرانی که در قسمت‌های پیشین ذکر شد، مفاهیم عناصر انسجام سیاستی تشریح شده‌اند.

جدول ۴- تشریح مفاهیم عناصر انسجام سیاستی

ردیف	عناصر انسجام سیاستی	تشریح مفاهیم (تجمیع نظر پژوهشگران)
۱	هماهنگی سیاستی	<ul style="list-style-type: none"> • ایجاد شرایطی برای همکاری افراد مختلف جهت نیل به هدف و یا نتیجه‌ای خاص • ترکیب هماهنگ عوامل و یا کارکردهای مختلف جهت تولید نتیجه‌ای خاص • ایجاد سیستم‌های مختلف سازمانی و یا مدیریت دولتی در تدوین سیاست‌ها برای همکاری با یکدیگر
۲	یکپارچگی سیاستی	<ul style="list-style-type: none"> • وجود اهداف سیاستی خاص در سایر سیاست‌های عمومی • سازگاری اهداف و ابزارهای سیاستی متنوع با یکدیگر • به حداقل رسیدن تناقضات • تمرکز بر اولویت‌ها در زمان تداخل اهداف سیاستی • جامعیت: تأکید بر زمان، مکان، بازیگران و نتایج • اجماع: ارزیابی سیاستی در خصوص تصمیمات انباشتی • ثبات: توازن و سازگاری اجزای مختلف طی زمان • دستور کار بخشی: لحاظ سازوکارهایی همچون ارزیابی‌های راهبردی با روش‌های عملیاتی استاندارد و یا تخصص‌های داخلی در فرآیندهای تصمیم‌گیری • ارتباطات افقی: تلاش برای گردهم آوردن برنامه‌های بخش‌های مختلف و توسعه تعاملات بین ادارات بخشی از طریق کانال‌های رسمی مانند تدوین فرآیندهای مشاوره بین دپارتمانی، ایجاد گروه‌های کاری مشترک، موضوعات ویژه، بحث‌های رسمی و مواردی از این دست

<ul style="list-style-type: none"> • ظرفیت‌سازی بخشی: ارتباطات افقی تنها در شرایط وجود ظرفیت برخورداری، پردازش و اجرای دانش مورد نیاز، به یکپارچگی منتهی می‌شوند، بدین‌روی ایجاد توانمندی‌های مالی، فنی، منابع انسانی و مشوق‌های لازم (ظرفیت‌سازی بخشی)، ضروری است • یادگیری سیاستی: فراتر از مفهوم یادگیری صرف است، در این مفهوم تأکید بر تغییر ارزش‌ها و نظام باورها طی زمان است 		
<ul style="list-style-type: none"> • اجتناب از تضاد بین سیاست‌ها در رسیدن به اهداف گسترده طی زمان 	ثبات سیاستی	۳

هدف از انسجام سیاستی افزایش هماهنگی و تقسیم کار در تدوین و اجرای سیاست‌های عمومی و ایجاد هم‌افزایی جهت دستیابی به اهداف توافق شده، از طریق ارتقاء سیستمی و تقویت متقابل اقدامات سیاستی در سراسر بخش‌های دولتی و سازمان‌ها است. در واقع انسجام سیاستی، ترویج هم‌افزایی و مدیریت تناقضات بالقوه اهداف سیاستی متنوع، جهت پیگیری اهداف توسعه پایدار می‌باشد که به افزایش ظرفیت سیاست‌گذاران جهت ایجاد تعادل و آشتی بین اهداف واگرا و ارایه ابزاری برای تصمیم‌گیری آگاهانه کمک می‌کند. لذا سیاست‌گذاران برای تحقق انسجام سیاستی به اطلاعات و تحلیلی‌هایی جهت آگاهی از گزینه‌های واقعی، تناقضات احتمالی تصمیمات؛ نحوه کاهش هزینه‌های این تناقضات و در نهایت چگونگی طراحی سازوکارهای مورد نظر نیاز دارند. بر این اساس، مولفه‌های اساسی چارچوب تحلیلی انسجام سیاستی عبارتند از:

۱. **بازیگران یا ذی‌نفعان:** دولت در تمامی سطوح، نمایندگان مجلس، جامعه مدنی، کسب‌وکار و صنعت، بشردوستان، سازمان‌های بین‌المللی، سازمان‌های دوجانبه و چندجانبه، سایر افراد درگیر و / یا اثرگذار در سیاست‌گذاری و اجرا؛

۲. **ارتباط‌دهندگان بین حوزه‌های سیاست‌ها:** کانال‌هایی که از طریق آنها، سیاست‌ها، عملکرد و اهداف یکدیگر را تحت تأثیر قرار می‌دهند؛

۳. **ورودی‌های سیاست‌ها:** عوامل نهادی همچون منابع از جمله دانش، تخصص و دارایی‌های سرمایه‌ای که ورودی‌های لازم برای سیاست‌گذاری را فراهم می‌کنند؛

۴. **خروجی‌های سیاست‌ها:** کالا یا خدماتی که توسط دولت به شهروندان ارایه می‌شود؛

۵. **نتایج سیاست‌ها:** تغییرات مورد نظر در جامعه که دولت‌ها از طریق قوانین، سیاست‌ها و یا دستورات رسمی در صد ایجاد آن هستند؛

۶. **شرایط سیستمی:** مجموعه‌ای از شرایط اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، زیست‌محیطی و نهادی در سطح ملی و بین‌المللی که توسعه پایدار را تحت تأثیر قرار می‌دهند و نفوذ قابل توجهی در عملکرد سیاست‌ها و نتایج آنها دارند؛

۷. **محیط‌های توانمندساز (توانمندسازها):** مجموعه‌ای از شرایط لازم و مرتبط در حوزه‌های سیاسی، حقوقی، اقتصادی و اجتماعی که می‌توانند نتایج سیاستی را به‌طور مثبت تحت تأثیر قرار دهند؛

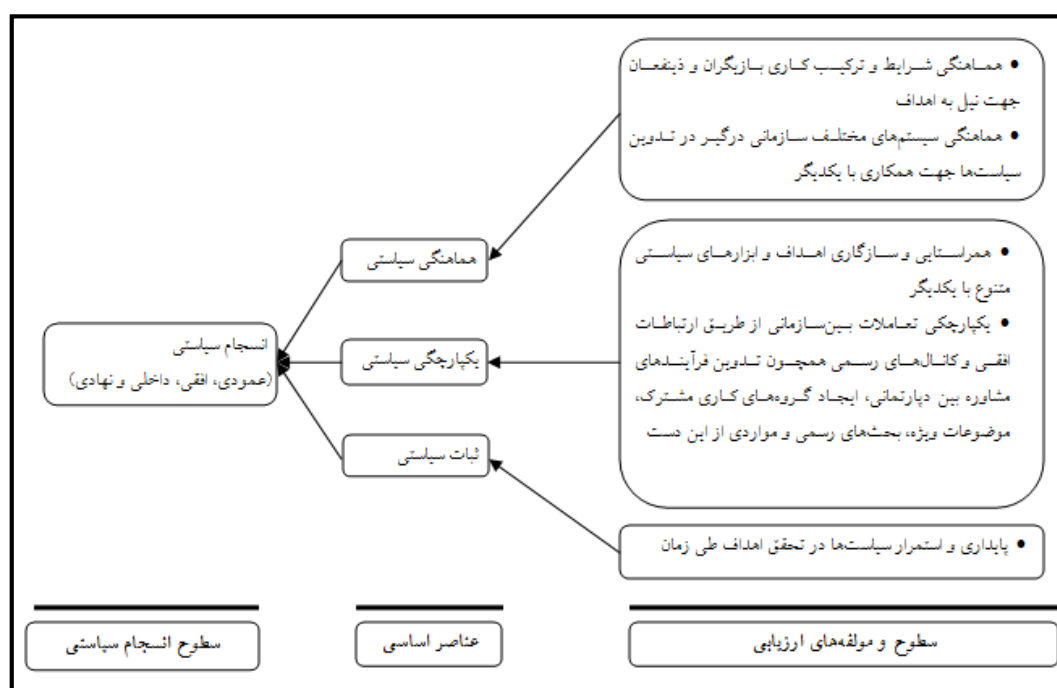
۸. **اثرات سیاست‌ها:** اثرات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی ناشی از اجرای سیاست‌ها.

هماهنگی سیاستی، یکپارچگی سیاستی و ثبات سیاستی به‌عنوان عناصر اساسی انسجام سیاستی، در ارزیابی هر یک از سطوح انسجام عمودی، افقی، داخلی و نهادی سیاستی بررسی می‌شوند. علاوه بر این در ارزیابی هر یک از عناصر اصلی هماهنگی، یکپارچگی و ثبات سیاستی، ضروری است بازیگران، ارتباط‌دهندگان بین حوزه‌های سیاست‌ها، ورودی‌های سیاست‌ها، خروجی‌های سیاست‌ها، نتایج سیاست‌ها، شرایط سیستمی (ممانعت‌کننده‌ها)، محیط‌های توانمندساز (توانمندسازها)، اثرات سیاست‌ها مدنظر قرار گیرند. جمع‌بندی اجزای چارچوب ارزیابی انسجام سیاستی در جدول ۴ ارایه شده است.

جدول ۵- اجزای چارچوب ارزیابی انسجام سیاستی

ردیف	سطوح انسجام سیاستی	عناصر اساسی انسجام سیاستی	سطوح ارزیابی	مولفه‌های ارزیابی
۱	عمودی	• هماهنگی	• اهداف	• بازیگران یا ذی‌نفعان
۲	افقی	• یکپارچگی	• ابزارهای سیاستی	• ارتباط‌دهندگان بین حوزه‌های سیاست‌ها
۳	داخلی	• ثبات	• اجرای سیاست‌ها	• ورودی‌های سیاست‌ها
۴	نهادی			• خروجی‌های سیاست‌ها • نتایج سیاست‌ها • ممانعت‌کننده‌ها • توانمندسازها • اثرات سیاست‌ها

روابط بین سطوح انسجام سیاستی با عناصر اساسی و مولفه‌های ارزیابی از انسجام سیاستی مستخرج از نظرات تجمیعی پژوهشگران در شکل ۲ تصویر شده است.



شکل ۳- روابط بین سطوح انسجام سیاستی با عناصر اساسی و مولفه‌های ارزیابی انسجام سیاستی یکپارچگی سیاستی از نگاه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)

«یکپارچگی سیاستی»^۱ یا «خط مشی گذاری یکپارچه» به معنی تعامل هم افزا و تقویت کننده میان سیاست های اقتصادی، سیاسی، زیست محیطی و ... با هدف رشد پایدار و فراگیر میان بخش های اقتصادی و ذینفعان مختلف است. انسجام (یکپارچگی) سیاستی نیازمند تعامل سه مولفه مکانیسم نهادی^۲، ساختارهای سازمانی^۳ و فرآیندهای سیاست گذاری^۴ است (OECD, ۲۰۱۹). برای نیل به یکپارچگی نهادی، ۸ مقوله اساسی در سه مولفه چشم انداز و رهبری، سازوکارهای هماهنگ نهادی و تصمیم گیری آگاهانه به شرح ذیل قابل تعریف است.

• **چشم انداز راهبردی، تعهد و مدیریت**^۱: رکن نخست انسجام (یکپارچگی) سیاستی است و به معنی ترسیم چشم انداز مشخص و قابل دستیابی و همچنین برخورداری از نظام مدیریتی کارا در راه رسیدن به آن است که می توان آن را در سه مقوله جستجو کرد.

مقوله نخست به موضوع «تعهد سیاسی و سازمانی»^۲ سازمان های مسئول برای پیشبرد اهداف و برنامه های تدوین شده اشاره دارد که نیازمند بسیج آن ها برای پیاده سازی برنامه های توسعه ای است. مقوله دوم «چشم انداز بلند مدت راهبردی»^۳ است که به معنی تعریف اهداف منسجم و مشترک میان دولت و ذینفعان است تا مسیر نیل به اهداف مشترک را مشخص کند. این اهداف لازم است نیازمندی های فعلی و ضرورت های آتی را در حوزه های مختلف سیاستگذاری پوشش دهند. مقوله سوم «ادغام سیاستی»^۴ است. در ادغام سیاستی مدیریت هم افزا در سیاست ها، وظایف و مقررات به منظور انسجام بخشی اهداف ذینفعان مورد نظر است که می تواند از طریق ابزارهای مختلف سیاستی نظیر فرآیند تخصیص بودجه و... پیاده سازی شود.

• **سازوکارهای هماهنگ نهادی**^۱: سازوکارهای هماهنگی نهادی و یا به عبارت ساده تر اقدامات هماهنگ در سطوح و بخش های دولت، به عنوان رکن دوم انسجام سیاستی تعریف می شود، که دربرگیرنده حکمرانی فراگیر و تعاملات هماهنگ میان بخش های مختلف در سطح دولت برای رسیدن به اهداف سیاستی است. سازوکارهای هماهنگی نهادی متأثر از سه مقوله است.

مقوله نخست به موضوع «هماهنگی سیاست ها»^۱ اشاره دارد. در هماهنگی سیاست ها به هماهنگی دولت برای شناسایی و کاهش اختلاف میان اولویت ها و سیاست های بخشی از جمله سیاست های خارجی و داخلی و ترویج اقدامات متقابل میان بخش ها و نهادها برای همسوسازی سیاست ها اشاره دارد. ابزارهای این مقوله نیز ایجاد یک نهاد سیاستگذار اصلی و مادر برای هدایت سایر ارگان ها، شناسایی واگرایی ها و تضادهای سیاستی (در حوزه های سیاسی، اقتصادی، زیست محیطی و ...)، ایجاد شبکه ارتباطی موثر میان وزارتخانه ها و نهادها و ظرفیت سازی و آموزش بدنه دولت برای اقدامات هماهنگ در راستای سیاست های ابلاغی به شمار می روند. مقوله دوم به «مشارکت محلی و منطقه

^۱Policy coherent

^۲Integrated Public Policy Making

^۳institutional mechanisms

^۴organizational structures

^۵policy-making processes

^۶Strategic vision, commitment and leadership

^۷Political Commitment

^۸Strategic Long-term Vision

^۹Policy Integration

^{۱۰}Coordinated action across sectors and government levels

^{۱۱}Policy Coordination

ای» اشاره دارد. این مقوله به معنی ترویج هم افزایی و تراز اولویت ها میان سیاست های ملی، منطقه ای و محلی برای همسویی بهتر و کمک به اهداف اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی مرتبط، از جمله تعهدات بین المللی و ... است. مقوله سوم نیز «مشارکت ذینفعان»^۲ است که به معنی تعامل فعالانه با ذینفعان در مراحل مختلف از چرخه سیاست و اجرا است که می تواند مواردی نظیر تبادل دانش و تخصص، اشتراک گذاری نگرانی ها و نیازمندی ها، اشتراک گذاری اطلاعات و ... دربر بگیرد. اهمیت این موضوع در مواردی نظیر شناسایی اولویت ها، تنظیم اقدامات اجرایی و به کارگیری موثر منابع قابل بررسی است.

- تصمیم گیری آگاهانه^۳ به عنوان رکن سوم به معنی مجموعه ای از ابزارهای پاسخگو و سازگار برای پیش بینی و ارزیابی نتایج داخلی و فرامرزی سیاست ها با هدف بازنگری آگاهانه آن هاست. این رکن در برگرنده دو مقوله است.

مقوله نخست «ارزیابی تاثیرات سیاست ها و نتایج مالی آن ها»^۴ است که به معنی ارزیابی مستمر نتایج و برآیندهای مثبت و منفی سیاست ها در حوزه های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، زیست محیطی و ... است. مقوله دوم نیز «نظارت، گزارش و ارزیابی»^۵ است که در برگرنده تقویت سیستم های نظارت، گزارش و ارزیابی برای جمع آوری شواهد و آمار کیفی و کمی در مورد تأثیر سیاست ها و میزان پیشرفت در تأمین مالی برنامه های تدوین شده است.

^۱Local and Regional Involvement

^۲Stakeholder Engagement

^۳Impacts and informed decision-making

^۴Policy and Financing Impacts

^۵Monitoring, Reporting and Evaluation

منابع و مراجع

• قاضی نوری، سید سپهر، قاضی نوری، سید سروش (۱۳۹۲). *مقدمه‌ای بر سیاستگذاری علم و فناوری*. دانشگاه تربیت مدرس، تهران.

- Aiginger, K. (2012). *A systemic industrial policy to pave a new growth path for Europe* (No. ۴۲۱). □□□□.
- Aiginger, K., "Industrial policy: A dying breed or a re-emerging phoenix," JICT, this issue, ۲۰۰۷.
- Bailey, D., & Tomlinson, P. (2017). Back to the Future? UK Industrial Policy after the Great Financial Crisis? In P. Arestis, & M. Sawyer (Eds.), *Economic Policies Since the Great Financial Crisis* (pp. 221-263). (Papers in Political Economy). Palgrave Macmillan.
- Balassa, B. (1991), *Economic Policies in the Pacific Area Developing Countries*, New York: New York University Press.
- Bartlett, W., (2014). *Shut out? South East Europe and the EU's New Industrial Policy*. London School of Economics and Political Science
- Blomström, M. and A. Kokko (1998), "Multinational corporations and spillovers", *Journal of Economic Surveys*, 12 (3), 247-277.
- Borrás, S., C. Chaminade and C. Edquist (2009), "The challenges of globalization: Strategic choices for systems of innovation", in G. Marklund N. Vorontas and C. Wessner (eds.), *The innovation imperative – globalization and national competitiveness*, Chentelham: Edward Elgar, pp. 7-23.
- Briassoulis, H. (2004). Policy integration for complex policy problems: what, why and how. *Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration, Berlin*, 3-4.
- Candel, J L Jeroen, Robbert Biesbroek *Toward a processual understanding of policy integration Policy Sciences*, volume 49, issue 3, p. 211 – 231.
- Catalano, S. L., Graziano, P., & Bassoli, M. (2015). Devolution and local cohesion policy: Bureaucratic obstacles to policy integration in Italy. *Journal of Social Policy*, 44(4), 747–۷۶۸
- Chaminade, C.; Padilla-Perez, R. (2017) The challenge of alignment and barriers for the design and implementation of science, technology and innovation policies for innovation systems in developing countries. Forthcoming in Kuhlman, S. and Ordoñez-Matamoros, G. "Research Handbook on Innovation Governance for Emerging Economies: Towards Better Models". Edward Elgar Publishing. Cheltenham, U.K. Pp. 181-204.
- Chang, H. J., Cheema, A., & Mises, L. (2002). Conditions For Successful Technology Policy In Developing Countries—Learning Rents, State Structures, And Institutions. *Economics of Innovation and New Technology*, 11(4-5), 369-398.
- Christensen, T., Læg Reid, O. M., & Læg Reid, P. (2019). Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter? *Policy and Society*, 38(2), 237–254

- Cimoli, M., Ferraz, J.C., Primi, A. (2005), "Science and Technology Policies in Open Economies: The Case of Latin America and the Caribbean", Productive Development Series, 165, ECLAC, Santiago de Chile: United Nations.
- Duraiappah, A. K., & Bhardwaj, A. (2007). *Measuring policy coherence among the MEAs and MDGs*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.
- Dutta, S., Lanvin, B. and Wunsch-Vincent, S. (eds.) (2015), *The Global Innovation Index 2015*. WIPO.
- Foray, D., Rutsaert, P., & Soete, L. (1995). The coherence of EU trade, competition and industry policies in the high-tech sector: the case of the telecommunications services sector.
- Geerlings, H., & Stead, D. (2003). The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research. *Transport policy*, 10(3), 187-196.
- Grossman, G.M. and E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge: The MIT Press.
- Heaton, G. R., Cheney, D. W., Hill, C. T., & Suzuki, T. (1998). *Perspective on US Technology Policy*.
- Hoebink, P. 2004. "Evaluating Maastricht's triple C: the 'C' of coherence". In *The Treaty of Maastricht and Europe's development co-operation*, Edited by: Hoebink, P. 183–218.
- Howlett, M.P.; Saguin, K. Policy Capacity for Policy Integration: Implications for the Sustainable Development Goals. *SSRN Electron. J.* 2018, 1–21.
- Intarakumnerd, P. (2005), 'Government Mediation and Transformation of Thailand's National Innovation System', *Science, Technology & Society*, 10 (1).
- Knill, C., Steinbacher, C., & Steinebach, Y. (2020). Policy integration. In B. G. Peters & I. Thynne (Eds.), *Encyclopedia of public administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Krueger, A. (1993), "East Asia: Lessons for growth theory", Paper presented at the Fourth Annual East Asian Seminar on Economics, National Bureau of Economic Research: United States.
- Mazzucato, M. (2011). The entrepreneurial state. *Soundings*, 49(49), 131-142.
- Mowery, D. (1995). The practice of technology policy. *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change*. Blackwell Publishers Inc., Cambridge, MA, 513-557.
- Okimoto, D. I. (1989). *Between MITI and the market: Japanese industrial policy for high technology*. Stanford University Press.
- Orthen, S., & Brückmann, R. (2009). Development of Integrated National Bioenergy Action Plans. Operational Guideline for Policy Makers Working on Template for National Renewable Energy Action Plans. Deliverable of the BAP Driver project. Retrieved from <http://www.bapdriver.org/doku.php/downloads>
- Padilla-Pérez, R. and J.M. Martínez-Piva (2009), 'Export growth, foreign direct investment and technological capability building under the maquila model: winding roads, few intersections', *Science and Public Policy*, 36 (4), 301–315.

- Padilla-Pérez, R. and Y. Gaudin (2014), "Science, technology and innovation policies in small and developing economies: the case of Central America", *Research Policy*, 43, 749-789.
- Padilla-Pérez, R. ed. (2013), *Sistemas de innovación en Centroamérica. Fortalecimiento a través de la integración regional*, Libro de la CEPAL, no. 118, Santiago de Chile: CEPAL, United Nations.
- Peters, G. (2018a). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1011.
- Ph., T., Meyer, I., & Maggetti, M. (2019). The integration and coordination of public policies: A systematic comparative review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 332–349.
- Picciotto, R. (2005). The evaluation of policy coherence for development. *Evaluation*, 11(3), 311–330.
- Pitelis, C., & Teece D. J. (2018). The New MNE: ‘Orchestration’ Theory as Envelope of ‘Internalisation’ Theory. *Management International Review*, 58, 523–539.
- Rayner, J., & Howlett, M. (2009). Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution. *Policy and Society*, 28(2), 99–109
- Reyes-Mendy, F., Arriagada, R. A., Reyes-Paecke, S., & Tobar, A. (2014). Policy statement coherence: A methodological proposal to assess environmental public policies applied to water in Chile. *Environmental Science & Policy*, 42, 169-180.
- Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy integration: Mapping the different concepts. *Policy Studies*, 38 (6), 553–570.
- UNCTAD (2017). *designing a transformative industrial policy package*.
- UNCTAD (2019). *A Framework for Science, Technology and Innovation Policy Reviews, Harnessing innovation for sustainable development*
- UNCTAD (2019). *Annual Report*.
- Underdal, A. (1980). Integrated marine policy: what? why? how?. *Marine Policy*, 4(3), 159-169.
- Warwick, K. (2013), “Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends”, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 2, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>
- Warwick, K. (2013-04-05), “Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends”, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 2, OECD Publishing, Paris.
- Winters, L. A. (2002). Trade liberalisation and poverty: what are the links?. *World Economy*, 25(9), 1339-1367.
- World Bank (1991), *World Development Report 1991*, New York.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy & Society*, 34(3–4), 165–171.

