صمت در حصار قدرت های بی پاسخ و الیگارشی های مالی

بابک حاجیان

فهرست

مقدمه نویسنده

مقدمه تحلیلی

### **فصل اول – وزارت صمت چگونه به غول قدرت و ثروت تبدیل شد؟**

### **فصل دوم – بانک‌ها، خصولتی‌ها و تولد الیگارشی‌های مالی در سایه صمت**

### **فصل سوم – دولت، رانت و شکل‌گیری ساختار ناعادلانه در اقتصاد صمت‌محور**

### **فصل چهارم – ابرشرکت‌ها، صنعت و مهندسی سلطه در سایه صمت**

### **فصل پنجم – معدن، خام‌فروشی و نفوذ سازمان‌یافته**

### **فصل ششم – تجارت، تنظیم بازار یا تنظیم منافع؟**

### **فصل هفتم – ادغام و تمرکز قدرت**

### **فصل هشتم – چرا شفافیت ممکن نیست**

### **فصل نهم – الگوی تحول و ساختارشکنی مثبت، و حکمرانی ترکیبی شفاف**

### **فصل دهم – مسیر تدریجی اصلاح و مشارکت ملی**

### **فصل یازدهم – از اصلاحات مقطعی تا نهادسازی برای عدالت اقتصادی و واگرایی از ائتلاف‌های قدرت مالی**

مقدمه نویسنده

در عصری که اقتصاد نه‌فقط ستون فقرات دولت‌ها، بلکه بنیان پایداری یا فروپاشی جوامع تلقی می‌شود، هیچ وزارتخانه‌ای به‌اندازه وزارت صنعت، معدن و تجارت ـ که به اختصار صمت نامیده می‌شود ـ نقش راهبردی در تعیین سرنوشت اقتصاد ایران ندارد. این نهاد بزرگ دولتی، که حاصل چندین دهه ادغام نهادی و انباشت وظایف کلیدی در سه حوزه‌ی صنعت، معدن و تجارت است، اکنون نه‌فقط مسئول تنظیم تولید و تجارت کشور، بلکه قلب تپنده‌ سیاست‌گذاری اقتصادی محسوب می‌شود؛ قلبی که اگر درست بتپد، می‌تواند کشور را به توسعه‌ای پایدار، متوازن و فراگیر برساند، و اگر بیمار بماند، ضرب‌آهنگ رشد را به تعویق می‌اندازد، یا حتی وارونه می‌سازد.

در برنامه توسعه هفتم جمهوری اسلامی ایران، دستیابی به **رشد اقتصادی ۸ درصدی** به‌عنوان هدف کلان و تعیین‌کننده در نظر گرفته شده است. هرچند تحقق چنین رشدی مستلزم هماهنگی میان نهادهای مختلف و سیاست‌های کلان اقتصادی، پولی، بانکی، مالیاتی و فناورانه است، اما هیچ بخشی به اندازه وزارت صمت در دستیابی به این هدف سهم ندارد. این وزارتخانه به‌دلیل دربرگیری زنجیره تولید، دسترسی به منابع معدنی، نقشه صنعتی کشور، زیرساخت‌های بازار داخلی و بین‌المللی، و نفوذ در سیاست‌گذاری تجاری، **نقش محوری در تحقق یا عدم تحقق رشد اقتصادی کشور** ایفا می‌کند.

اما پرسشی که این کتاب قصد دارد بی‌پاسخ نگذارد، این است که آیا ساختار فعلی وزارت صمت، آن‌گونه که اکنون طراحی شده و اداره می‌شود، واقعاً می‌تواند چنین بار سنگینی را به دوش بکشد؟ آیا ساختاری با این سطح از تمرکز، انباشت قدرت، و درهم‌تنیدگی منافع اقتصادی و نهادی، قادر به هدایت اقتصاد ملی به سوی رشد، رقابت‌پذیری، و عدالت اقتصادی است؟ یا بالعکس، آیا همین تمرکز بیش از حد، همین درهم‌آمیختگی قدرت مالی و اجرایی، و همین نبود شفافیت نهادی، خود یکی از موانع اصلی تحقق این اهداف بلندپروازانه نیست؟

تجربه‌های سال‌های گذشته، به‌ویژه در دهه‌های ۸۰ و ۹۰ خورشیدی، نشان داده‌اند که هرچه صمت بزرگ‌تر و پیچیده‌تر شده، امکان پاسخ‌گویی آن کاهش یافته، و قابلیت آن برای مدیریت منصفانه، تخصص‌محور و ضد‌رانت، تضعیف شده است. از طرفی، افزایش دامنه نفوذ قدرت‌های مالی ـ به‌ویژه بانک‌های خصوصی، شرکت‌های خصولتی، و هلدینگ‌های فراملی در بدنه تصمیم‌گیری و اجرا ـ صمت را از یک نهاد توسعه‌گرا به میدان بازی قدرت اقتصادی تبدیل کرده است. این واقعیت دردناک است، اما انکار آن، خیانت به آینده کشور خواهد بود.

این کتاب تلاشی است برای بازخوانی این ساختار؛ برای دیدن دوباره‌ی آنچه بدیهی فرض شده، و برای شکستن سکوتی که میان قدرت، پول، و سیاست صنعتی حاکم شده است. نگارش آن نه از سر اعتراض، بلکه از سر دلسوزی، آینده‌نگری، و تعهد به توسعه‌ای پایدار و فراگیر صورت گرفته است. مخاطب این اثر، نه‌تنها مدیران ارشد وزارت صمت، بلکه پژوهشگران، قانون‌گذاران، فعالان اقتصادی، و هر اندیشه‌ورزی است که دغدغه عدالت اقتصادی و کارآمدی نهادی دارد.

امید آن است که این کتاب، آغازی باشد برای گفت‌وگو، برای اصلاح ساختار، و برای بازگرداندن سیاست صنعتی به مسیر درست خود؛ مسیری که در آن، **قدرت در خدمت توسعه باشد، نه توسعه در گروی قدرت.**

**مقدمه تحلیلی**

**۱. وزارت صمت چرا به‌عنوان موضوع اصلی این کتاب انتخاب شد؟**

در میان تمام وزارتخانه‌ها و نهادهای اجرایی کشور، وزارت صنعت، معدن و تجارت ویژگی منحصربه‌فردی دارد که آن را شایسته مطالعه عمیق و چندلایه می‌سازد. این وزارتخانه در عمل در سه جبهه حساس اقتصاد ایران ـ یعنی تولید صنعتی، منابع معدنی و مبادلات تجاری داخلی و خارجی ـ ایفای نقش می‌کند. از صنعت خودروسازی گرفته تا معادن استراتژیک، از تنظیم بازار ارزاق عمومی تا سیاست‌گذاری صادرات و واردات، همه در حوزه نفوذ این وزارتخانه جای دارند. اما فراتر از تنوع وظایف، آنچه این نهاد را به موضوعی حیاتی برای تحلیل تبدیل می‌کند، **نقش تعیین‌کننده آن در موفقیت یا ناکامی اهداف کلان اقتصادی کشور از جمله رشد ۸ درصدی در برنامه توسعه هفتم** است. این رشد نه در فضای شعار و آرزو، بلکه در بستر واقعی سیاست‌گذاری اجرایی و نهادی اتفاق می‌افتد، و صمت، مهم‌ترین بسترساز آن است.

از سوی دیگر، تمرکز وظایف سنگین و متضاد در این نهاد باعث شده است که وزارت صمت به یک موجود پیچیده، عظیم‌الجثه و پرقدرت تبدیل شود؛ موجودی که با یک تصمیم آن، ده‌ها هزار شغل شکل می‌گیرد یا از میان می‌رود، قیمت صدها کالای اساسی نوسان می‌یابد و صدها میلیارد تومان منابع تخصیص یا محروم می‌گردد. بنابراین، انتخاب صمت به‌عنوان موضوع این کتاب، نه یک تصمیم شخصی یا موضوعی فرعی، بلکه پاسخی است به یک ضرورت بنیادین در ساختار اقتصاد سیاسی ایران.

**۲. صمت به‌مثابه نقطه تمرکز ثروت، قدرت و رانت در اقتصاد ایران**

اگر بخواهیم توزیع قدرت اقتصادی در ایران را ترسیم کنیم، بدون شک وزارت صمت در مرکز این ساختار خواهد بود. از یک‌سو، این وزارتخانه مسئول اعطای مجوزهای کلیدی صنعتی، معدنی و تجاری است؛ مجوزهایی که به خودی خود قدرت خلق ثروت دارند. از سوی دیگر، ارتباط نزدیک آن با بانک‌ها، نهادهای تأمین مالی، شرکت‌های دولتی و خصولتی، و مجموعه عظیم زنجیره تولید کشور، آن را به نقطه تلاقی منافع بخش‌های مختلف اقتصادی تبدیل کرده است.

در طی دهه‌های اخیر، به‌ویژه پس از ادغام وزارت صنایع و وزارت بازرگانی، صمت به‌تدریج به بستری تبدیل شد که **قدرت‌های مالی نوظهور و قدیمی، از درون و بیرون ساختار دولتی، توانستند نفوذ خود را در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی نهادینه کنند.** وزارت صمت دیگر فقط تنظیم‌کننده صنعت نبود؛ بلکه به‌نوعی به بازیگری فعال در تقسیم قدرت، منابع و امتیازات اقتصادی تبدیل شد. به همین دلیل است که هرگونه بررسی درباره رانت، انحصار، فساد سیستمی، یا تمرکز قدرت، بدون تحلیل نقش وزارت صمت، ناقص و ناتمام خواهد بود.

**۳. رویکرد این کتاب: تحلیلی، مستند، و خالی از شعارزدگی**

یکی از مشکلات رایج در متون اقتصادی و سیاسی کشور، استفاده از زبان شعاری و رویکردهای سطحی و تعمیم‌یافته است. این کتاب عمداً و آگاهانه از این مسیر فاصله گرفته است. رویکرد ما در این کتاب بر مبنای تحلیل ساختاری، تبارشناسی تصمیمات نهادی، و بررسی اثرگذاری متقابل قدرت و سیاست اقتصادی است. تلاش شده است که هر ادعایی با شواهد و منطق همراه شود، و هر نقدی از جنس ساختن باشد نه تخریب.

در این اثر، هیچ گریز ناگهانی به سیاست روزمره یا برخوردهای جناحی وجود ندارد. بلکه نگاه، متوجه سازوکارهای عمیق‌تری است که در درون نهادها رسوب کرده‌اند. تحلیل‌هایی که در این کتاب ارائه می‌شود، بر پایه‌ی تجربه عملی، مطالعات تطبیقی، بررسی اسناد رسمی، و گفت‌وگو با فعالان و کارشناسان صورت گرفته است. خواننده در این مسیر، نه با یک بیانیه انتقادی، بلکه با **روایتی تحلیلی از قدرت، منافع، ساختار و تعارضات در دل یک وزارتخانه بزرگ** مواجه خواهد شد.

**۴. مخاطبان این کتاب چه کسانی هستند و چرا باید آن را بخوانند؟**

این کتاب به‌صورت خاص برای مدیران ارشد، کارشناسان کلیدی و سیاست‌گذاران وزارت صمت نوشته شده است؛ همان کسانی که در دل ساختار قدرت اقتصادی تصمیم‌ می‌گیرند یا از نزدیک با آن مواجه‌اند. اما در عین حال، اثر حاضر برای پژوهشگران حوزه اقتصاد سیاسی، استادان دانشگاه، فعالان بخش خصوصی و نهادهای مدنی نیز کاربردی است؛ زیرا سعی دارد تصویری شفاف از یکی از تاریک‌ترین و مبهم‌ترین ساختارهای اجرایی کشور ارائه دهد.

خواندن این کتاب برای آن‌دسته از تصمیم‌گیرانی که واقعاً دغدغه اصلاح دارند، می‌تواند فرصتی باشد برای دیدن یک ساختار از زاویه‌ای تازه. و برای کسانی که خود جزئی از سیستم قدرت اقتصادی‌اند، این اثر می‌تواند همچون آینه‌ای باشد که بدون فریاد، فقط حقیقت را بازتاب می‌دهد.

**۵. ضرورت بازنگری در حکمرانی صنعتی و اقتصادی ایران از درون صمت آغاز می‌شود**

تغییرات بزرگ، معمولاً از نقاط حساس شروع می‌شوند. و اگر قرار است ساختار اقتصاد ایران دچار تحولی بنیادین شود، این تحول باید از وزارت صمت آغاز گردد. چرا که صمت، محل تلاقی تصمیم‌سازی، تخصیص منابع، صدور مجوز، مدیریت زنجیره تولید و تنظیم بازار است؛ یعنی تمام نقاطی که می‌توانند بستر اصلاح یا فساد باشند.

حکمرانی صنعتی ایران امروز نیازمند بازنگری، بازتعریف، و بازطراحی است. این بازنگری نه‌تنها در قوانین و آیین‌نامه‌ها، بلکه در ذهنیت تصمیم‌گیران، در فهم رابطه میان دولت و بخش خصوصی، و در مرزهای میان مسئولیت و منفعت باید رخ دهد. صمت به‌عنوان یک نهاد کلیدی، اگر اصلاح شود، می‌تواند موجی از اعتماد، شفافیت و کارآمدی در سایر بخش‌های دولت ایجاد کند. اما اگر همچنان گرفتار انباشت وظایف، تعارض منافع، و نفوذ قدرت‌های مالی بماند، نه‌تنها نقشی در رشد ۸ درصدی نخواهد داشت، بلکه خود به مانعی برای تحقق آن تبدیل خواهد شد.

بابک حاجیان

**فصل اول – وزارت صمت چگونه به غول قدرت و ثروت تبدیل شد؟**

درک جایگاه امروز وزارت صنعت، معدن و تجارت بدون بازخوانی تاریخ شکل‌گیری و تحولات ساختاری آن، نه‌تنها ممکن نیست، بلکه گمراه‌کننده خواهد بود. این وزارتخانه، چنان‌که امروز می‌شناسیم، حاصل روندی چندمرحله‌ای از ادغام‌های نهادی، انباشت وظایف و تمرکز اختیاراتی است که طی چهار دهه گذشته رخ داده است. هر یک از این مراحل، به‌جای آنکه در مسیر اصلاح ساختار اجرایی، چابک‌سازی سازمانی و افزایش تخصص‌گرایی باشد، در بسیاری موارد با هدف کاهش هزینه‌های اداری یا ایجاد هماهنگی در ظاهر صورت گرفته است، در حالی که در باطن، **زمینه‌ساز شکل‌گیری یکی از متمرکزترین، پرنفوذترین و پیچیده‌ترین نهادهای اقتصادی کشور شده است.**

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ساختار دولت دچار بازنگری‌های گسترده‌ای شد. در دهه ۱۳۶۰، کشور با جنگ، بحران تأمین کالا، وابستگی شدید به نفت، و نیاز شدید به بازسازی روبه‌رو بود. در این دوران، تفکیک وزارت صنایع سنگین و وزارت صنایع سبک نوعی تدبیر ساختاری به‌نظر می‌رسید؛ چراکه صنایع بزرگ مانند فولاد، ماشین‌سازی و خودروسازی از یک‌سو، و صنایعی مانند نساجی، چرم، لوازم خانگی و غذایی از سوی دیگر، نیاز به سیاست‌گذاری‌های متفاوتی داشتند. به این ترتیب، دو وزارتخانه شکل گرفت که هر یک سیاست‌های حمایتی و نظارتی خاص خود را دنبال می‌کرد. اما با گذشت زمان و پایان دوران جنگ، فشار برای کوچک‌سازی دولت و کاهش هزینه‌های اداری، زمینه‌ساز نخستین موج ادغام‌ها شد.

در دهه ۱۳۷۰، در دولت سازندگی، وزارت صنایع سنگین و صنایع سبک در یکدیگر ادغام شدند و وزارت صنایع جدید شکل گرفت. در ظاهر، هدف از این ادغام، **ایجاد هماهنگی و انسجام در سیاست‌گذاری صنعتی** بود، اما در عمل، آنچه رخ داد، شکل‌گیری ساختاری بزرگ، غیرمنعطف، و فاقد چابکی مدیریتی بود که توان پاسخ‌گویی به تنوع نیازهای صنعتی کشور را نداشت. این نخستین گام در **انباشت وظایف و تمرکز نهادی** بود. همزمان، سازمان صنایع سنگین (ایدرو) و سایر نهادهای وابسته، با منابع مالی قابل‌توجه، به کانون‌هایی از قدرت اقتصادی تبدیل شدند که نه به‌راحتی پاسخ‌گو بودند و نه سازوکار نظارت مؤثری بر عملکردشان وجود داشت.

در دهه ۱۳۸۰، یک گام دیگر در مسیر تمرکز طی شد. این‌بار، **وزارت معادن و فلزات نیز به وزارت صنایع افزوده شد** و وزارت «صنایع و معادن» متولد شد. گویی ساختار اجرایی کشور به‌جای حرکت به سمت تخصص‌گرایی و تفکیک حوزه‌های بزرگ و دارای منطق جداگانه، به سمت تجمیع، تمرکز و انباشت قدرت حرکت می‌کرد. معدن به‌عنوان یک حوزه کاملاً متفاوت از صنعت، هم از نظر منابع، هم از نظر نوع کارکرد و هم از نظر مخاطرات، نیازمند نگاهی متفاوت بود. اما در این ادغام، توجهی به تفاوت‌های ماهوی این دو حوزه نشد. معادن که بخش بزرگی از ثروت طبیعی کشور را در خود جای داده‌اند، به‌جای آنکه در ساختاری مستقل با نظارت‌های تخصصی اداره شوند، به بخشی از ساختار صنعتی تبدیل شدند که در آن زمان تحت فشار پروژه‌محوری، واردات فناوری و برنامه‌های خصوصی‌سازی گسترده بود.

اما بزرگ‌ترین و شاید پیچیده‌ترین تغییر در ساختار صمت، در دهه ۱۳۹۰ اتفاق افتاد. در سال ۱۳۹۰، **وزارت بازرگانی نیز به وزارت صنایع و معادن ملحق شد** و وزارت «صنعت، معدن و تجارت» رسماً آغاز به کار کرد. این تصمیم، در ابتدا با شعارهایی همچون کاهش موازی‌کاری، هماهنگی میان تولید و تجارت، و افزایش بهره‌وری ساختار دولت همراه بود. اما در عمل، نه‌تنها این اهداف محقق نشد، بلکه وزارت صمت به یک **ابرنهاد اقتصادی و سیاسی** تبدیل شد که در سه جبهه کلان و پرچالش فعالیت می‌کرد: سیاست‌گذاری صنعتی، نظارت بر معادن، و مدیریت تجارت داخلی و خارجی. این سطح از تمرکز، در هیچ یک از کشورهایی که الگوی توسعه صنعتی موفقی داشته‌اند، قابل مشاهده نیست.

ادغام وزارت بازرگانی در وزارت صمت، پیامدهای عمیق و در بسیاری موارد نامطلوبی به همراه داشت. از جمله مهم‌ترین پیامدها، **تضعیف نقش تنظیم‌گری دولت در بازار کالاهای اساسی، افزایش تعارض منافع در درون وزارتخانه، و کاهش پاسخ‌گویی مدیران به دلیل وسعت وظایف** بود. مدیرانی که پیش‌تر تنها مسئول یک حوزه بودند، اکنون باید همزمان درباره تعرفه واردات برنج، سیاست‌گذاری در حوزه خودروسازی، صدور مجوز استخراج معدن، و حتی اولویت‌بندی تخصیص ارز صنعتی اظهارنظر و تصمیم‌گیری می‌کردند. این حجم از وظیفه، بدون بازطراحی ساختار نهادی، نه‌تنها منجر به افزایش کیفیت حکمرانی نشد، بلکه خود به بستری برای **رشد رانت، لابی، فساد اداری و تمرکز قدرت** بدل شد.

نتیجه آن‌که در سه دهه اخیر، مسیر حرکت ساختار صمت نه در جهت تخصص‌گرایی، بلکه در جهت تمرکزگرایی پیش رفته است. و این تمرکز، نه‌فقط در ساختار اداری بلکه در **ترکیب منافع و نفوذ قدرت‌های مالی نیز بازتاب یافته است.** در ساختاری که همزمان مجوز تولید، صادرات، واردات، ارز ترجیحی، بهره‌برداری از معدن، نرخ‌گذاری، تعیین تعرفه و حمایت مالی را در اختیار دارد، به‌راحتی می‌توان تصور کرد که چگونه قدرت‌های مالی، با لابی‌گری، نفوذ نهادی و ارتباطات پنهان، می‌توانند مسیر تصمیم‌گیری را به سود خود تغییر دهند.

این فصل، تنها مروری تاریخی نیست، بلکه تلاش دارد نشان دهد چگونه ساختار امروز صمت، نه در یک شب بلکه در طی سال‌ها، گام‌به‌گام به وضعیت فعلی رسیده است. وضعیت امروز حاصل سیاست‌هایی است که به نام هماهنگی، در عمل منجر به تمرکز شده‌اند؛ به نام کاهش هزینه‌ها، موجب افزایش هزینه‌های فساد و ناکارآمدی شده‌اند؛ و به نام چابک‌سازی، ساختاری پدید آورده‌اند که خود به یکی از پیچیده‌ترین و غیرشفاف‌ترین نهادهای کشور تبدیل شده است.

ادامه این مسیر، بدون بازنگری در فلسفه این ادغام‌ها و بدون تحلیل نقش آن‌ها در شکل‌گیری قدرت‌های مالی و تمرکز رانت، نه‌تنها کمکی به رشد ۸ درصدی وعده‌داده‌شده در برنامه توسعه هفتم نمی‌کند، بلکه آن را به رؤیایی دورتر بدل خواهد ساخت.

یکی از مهم‌ترین پیامدهای ادغام وزارت بازرگانی در ساختار صمت، **تضعیف نقش تنظیم‌گری دولت در حوزه بازار و مصرف‌کننده** بود؛ نقشی که پیش‌تر با سازوکارهای مشخص و اختیارات قانونی مستقل انجام می‌شد. وزارت بازرگانی سابق، هرچند در دوران خود با چالش‌هایی مواجه بود، اما دارای ساختاری متمرکز برای رصد و کنترل بازار، نظارت بر توزیع، تنظیم قیمت کالاهای اساسی، و ارتباط نزدیک با اصناف و شبکه توزیع بود. پس از ادغام، این وظایف حیاتی به بخشی از وزارتخانه‌ای واگذار شد که تمرکز اصلی‌اش بر تولید و سیاست‌گذاری صنعتی و معدنی بود. در نتیجه، **تنظیم بازار به یک وظیفه حاشیه‌ای، پراکنده و کم‌قدرت** تبدیل شد که نه در اولویت بود و نه ابزار لازم برای اجرا را در اختیار داشت. از این رهگذر، همزمان با افزایش نفوذ گروه‌های اقتصادی و لابی‌های وارداتی، **تعارض منافع عجیبی میان تولیدکننده و تنظیم‌کننده بازار شکل گرفت** که در بسیاری از کشورها، برای جلوگیری از فساد ساختاری، به‌شدت از آن پرهیز می‌شود.

از سوی دیگر، باید به این واقعیت توجه کرد که **فروپاشی مرز تخصصی میان سه حوزه صنعت، معدن و تجارت، باعث سردرگمی شدید در سطح سیاست‌گذاری و اجرا شد.** پیش از ادغام، هر یک از این حوزه‌ها دارای ساختار کارشناسی، ادبیات تخصصی، و چارچوب تحلیلی خاص خود بودند. صنعت، نیازمند نگاه به زنجیره ارزش، فناوری، مالکیت فکری و سرمایه‌گذاری بود. معدن، وابسته به اکتشاف، محیط‌زیست، زیرساخت حمل‌ونقل و امنیت منابع بود. تجارت، با قواعد سازمان تجارت جهانی، تعرفه‌ها، توافقات منطقه‌ای و دیپلماسی اقتصادی گره خورده بود. اما ادغام‌ها این مرزها را شکستند و ساختاری پدید آوردند که در آن، **یک معاون وزیر یا مدیرکل، مجبور بود هم‌زمان در سه جبهه غیرهمجنس، اظهارنظر و تصمیم‌گیری کند.** این وضعیت نه‌تنها موجب آشفتگی سیاست‌گذاری شد، بلکه سطح خطای تصمیمات را بالا برد و فضا را برای نفوذ ذی‌نفعان مالی فراهم کرد، چرا که ساختار دیگر تاب تفکیک مسئولیت و پاسخ‌گویی را نداشت.

نمونه‌های عینی از آسیب‌های ناشی از این ساختار پیچیده، در پرونده‌هایی نظیر **نظام تخصیص ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی، صدور مجوزهای صنعتی پرتناقض، یا اعطای پهنه‌های معدنی به شرکت‌های وابسته به نهادهای مالی** به‌وضوح مشاهده می‌شود. برای مثال، وقتی نهادی که مسئول حمایت از تولید داخلی است، خود تصمیم‌گیرنده درباره ثبت سفارش واردات کالای مشابه باشد، طبیعی است که گروهی خاص با دسترسی اطلاعاتی و ارتباطات سیاسی، از این دوگانگی سوء‌استفاده خواهند کرد. به همین ترتیب، وقتی سازمان توسعه‌ای زیرمجموعه صمت، خود دارنده بزرگ‌ترین ذخایر معدنی و صادرکننده عمده آن‌ها باشد، چگونه می‌توان انتظار داشت که **بین منافع توسعه ملی و منافع تجاری خود تعارض نداشته باشد؟** این موارد، نه استثناء بلکه نتیجه منطقی و ناگزیر ساختاری هستند که بر پایه ادغام‌های بی‌برنامه و تمرکز بی‌نظارت شکل گرفته است.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

### ****فصل دوم – بانک‌ها، خصولتی‌ها و تولد الیگارشی‌های مالی در سایه صمت****

الف) درک ساختار اقتصاد ایران در دهه‌های اخیر بدون شناخت دقیق نقش و کارکرد بانک‌ها، بنگاه‌های خصولتی، و پیوندهای ناپیدای آن‌ها با سیاست صنعتی و معدنی کشور ممکن نیست. اگر وزارت صمت، بدنه اجرایی سیاست صنعتی و تجاری کشور باشد، باید گفت که **بانک‌ها و خصولتی‌ها، بازوان غیررسمی اما واقعی هدایت این سیاست‌ها هستند.** آن‌ها هستند که بسیاری از تصمیم‌ها را قبل از آن‌که در شورای معاونین صمت مطرح شود، از پیش جهت‌دهی کرده‌اند؛ آن‌ها هستند که بسیاری از پروژه‌ها را قبل از آن‌که مجوزی صادر شود، در دل شرکت‌های زنجیره‌ای خود طراحی و تملک کرده‌اند؛ و آن‌ها هستند که قدرت تنظیم بازار را بدون آن‌که در ظاهر مسئولیتی داشته باشند، عملاً در دست گرفته‌اند.

بانک‌ها در ایران، برخلاف فلسفه کلاسیک بانکی که آن‌ها را صرفاً به‌عنوان واسطه‌گر مالی تعریف می‌کند، **در مسیر تحولات پس از خصوصی‌سازی به بنگاه‌داران بزرگ، پیمانکاران زنجیره‌ای، و کارگردانان اصلی پروژه‌های صنعتی و معدنی کشور تبدیل شده‌اند.** از اوایل دهه ۱۳۸۰، با رشد سریع تأسیس بانک‌های خصوصی و مؤسسات مالی وابسته، این نهادها توانستند با جذب سرمایه‌های خرد جامعه، وارد میدان گسترده‌ای از فعالیت‌های اقتصادی شوند که هیچ پیوندی با وظیفه ذاتی آن‌ها نداشت. آن‌ها شرکت‌های زیرمجموعه تأسیس کردند، وارد پروژه‌های ساختمانی، تجاری، پتروشیمی و حتی کشاورزی شدند. بسیاری از این فعالیت‌ها، به‌صورت پوشیده از چشم نهادهای نظارتی، یا با دورزدن مقررات موجود، و با حمایت غیررسمی از مقامات اقتصادی صورت گرفت.

اما این ورود بانک‌ها به عرصه فعالیت‌های صنعتی و معدنی، تنها یک انحراف وظیفه‌ای نبود. بلکه به‌مرور زمان، **به نقطه‌ای رسید که این نهادها توانستند ساختار تصمیم‌سازی در وزارت صمت را تحت تأثیر مستقیم خود قرار دهند.** بانک‌هایی که در ظاهر به‌عنوان نهاد مالی فعالیت می‌کردند، در عمل، از طریق شرکت‌های تابعه و هلدینگ‌های وابسته، در مزایده‌های معدنی شرکت می‌کردند، پروژه‌های صنعتی بزرگ را با تسهیلات خودشان تأمین مالی می‌کردند، و در قالب کارگزاران پنهان، سیاست صنعتی را در میدان عمل بازنویسی می‌نمودند. آن‌ها در تعیین اولویت‌های تخصیص ارز، در شکل‌دادن به سیاست واردات و صادرات، و حتی در تعین تعرفه‌های گمرکی نیز نفوذ پیدا کردند، چرا که بسیاری از این تصمیمات، بدون ارزیابی تأثیر بر منافع بانک‌های سرمایه‌گذار، در عمل قابلیت اجرا نداشت.

بخش قابل توجهی از این قدرت، به‌واسطه پدیده‌ای به نام **"خصولتی‌ها"** تقویت شد. شرکت‌هایی که نه‌کاملاً خصوصی‌اند و نه دولتی، بلکه در یک خلأ نهادی و نظارتی قرار گرفته‌اند؛ شرکت‌هایی که گاه از دل بانک‌ها، گاه از دل نهادهای عمومی غیردولتی، و گاه از ترکیب پیچیده‌ای از سهام‌داری نهادهای حکومتی و افراد ذی‌نفوذ شکل گرفته‌اند. این شرکت‌ها در اغلب موارد **به لطف ارتباطات خود با بدنه قدرت، در مناقصات بزرگ، واگذاری‌های مزایده‌ای، تخصیص مجوزهای صنعتی یا معدنی، و در اولویت‌بندی‌های کلان صنعتی، دست برتر دارند.** حضور آن‌ها در صنایع مادر همچون فولاد، مس، سیمان، پتروشیمی، خودرو، و حتی زنجیره‌های تامین دارو، به‌قدری گسترده و سازمان‌یافته است که بدون درک منطق حضور آن‌ها، هیچ تحلیل جدی از وضعیت فعلی وزارت صمت ممکن نخواهد بود.

آنچه این طبقه جدید مالی را به الیگارشی تبدیل کرده، فقط گستردگی دارایی‌ها یا تنوع سرمایه‌گذاری‌ها نیست؛ بلکه **ترکیب قدرت اقتصادی با نفوذ سیاسی، اطلاعاتی و تصمیم‌سازی در سطح عالی** است. آنان نه‌تنها بر زنجیره ارزش صنایع کلیدی مسلط شده‌اند، بلکه توانسته‌اند به گونه‌ای در نهادهای مشورتی، شوراهای راهبردی، کارگروه‌های تنظیم بازار، و حتی هیأت‌های انتخاب پروژه‌ها نفوذ یابند که در عمل، برخی تصمیمات کلان کشور بدون هماهنگی با آن‌ها یا بر خلاف منافعشان، قابلیت اجرا نداشته باشد.

نمونه‌های عملی چنین نفوذی، کم نیستند. از اعطای مجوز استخراج در پهنه‌های معدنی خاص به شرکت‌های وابسته به بانک‌های بزرگ، تا ثبت سفارش‌های وارداتی در اختیار حلقه‌هایی از خصولتی‌های صاحب نفوذ، از واگذاری شهرک‌های صنعتی در حاشیه کلان‌شهرها به شرکت‌های وابسته، تا در اختیار گرفتن انحصار تأمین مواد اولیه برای صنایع پایین‌دستی توسط هلدینگ‌های بانکی ـ همه و همه نشان می‌دهد که **قدرت‌های مالی نه‌فقط در اقتصاد، بلکه در عمق سیاست‌گذاری صنعتی نفوذ کرده‌اند.** و این نفوذ، تا آنجا گسترش یافته که حتی برخی از مدیران ارشد صمت، خواسته یا ناخواسته، به کارگزاران غیررسمی این الیگارشی‌ها تبدیل شده‌اند؛ گاه از سر اجبار، گاه از سر وابستگی، و گاه از سر باور به این الگو.

در چنین شرایطی، مفهوم «سیاست صنعتی» به‌جای آن‌که معطوف به توسعه ملی و منافع عمومی باشد، به **مدیریت تعارض منافع میان بلوک‌های مختلف سرمایه تبدیل شده است.** وزارت صمت، به‌جای آن‌که ناظر بی‌طرف و سیاست‌گذار مستقل باشد، در بسیاری از موارد به میدان بده‌بستان میان ذی‌نفعان پرقدرت اقتصادی بدل شده است. نگاه از بیرون به تصمیمات این وزارتخانه ـ از نحوه صدور مجوزها تا تدوین بسته‌های حمایتی صنعتی ـ نشان می‌دهد که **منطق شفافیت، عدالت رقابتی، و پشتیبانی از تولید مستقل و کوچک، اغلب قربانی منافع کنسرسیوم‌های مالی شده است.**

این وضعیت، تنها در ایران دیده نمی‌شود. در کشورهای با ساختار رانتی یا الیگارشیک، معمولاً بانک‌ها، نهادهای مالی، و شرکت‌های شبه‌دولتی به مرکز ثقل سیاست‌گذاری تبدیل می‌شوند. در روسیه پوتین، در آمریکای لاتین، و حتی در برخی دولت‌های جنوب شرق آسیا، نمونه‌هایی از این پدیده را می‌توان مشاهده کرد. اما تفاوت ایران در آن است که این ساختار الیگارشی‌ مالی، در غیاب قوانین ضد‌انحصار، نبود شفافیت اطلاعاتی، ضعف نهادهای نظارتی، و ابهام در مالکیت بنگاه‌ها، **در محیطی رشد کرده که به‌طرز عجیبی برای ظهور و تثبیت قدرت‌های مالی تمرکزگرا مناسب بوده است.**

### ****ب) ساختار مالکیت بانک‌ها و پیوند نظام‌مند آن‌ها با حوزه‌های مختلف صمت****

اگر در بخش پیشین، به ترسیم کلی موقعیت بانک‌ها و بنگاه‌های خصولتی در ساختار تصمیم‌سازی وزارت صمت پرداختیم، اکنون باید به بررسی دقیق‌تری از **چگونگی تملک، نفوذ و حضور نظام‌مند بانک‌ها در عرصه‌های گوناگون اقتصادی زیرمجموعه صمت** بپردازیم؛ حضوری که نه اتفاقی، بلکه محصول یک فرآیند تدریجی، هدفمند و به‌شدت محافظت‌شده است.

برخلاف ظاهر مستقل بانک‌های خصوصی در تابلوی بورس یا در شمای کلی مالکیت سهام، آنچه در عمل رخ داده، شکل‌گیری لایه‌های درهم‌تنیده‌ای از **هلدینگ‌ها، شرکت‌های زیرمجموعه، صندوق‌های سرمایه‌گذاری و شبکه‌های سهام‌داری ضربدری** است که ردپای آن‌ها در تقریباً تمامی زیرشاخه‌های کلیدی وزارت صمت قابل مشاهده است. از صنایع بالادستی مانند فولاد، سیمان و پتروشیمی گرفته، تا پروژه‌های استخراجی معدنی، شهرک‌های صنعتی، خودروسازی، زنجیره‌های دارو و حتی تأمین تجهیزات صنعتی ـ همه و همه، به نوعی در معرض تملک مستقیم یا غیرمستقیم بانک‌ها قرار گرفته‌اند.

این تملک اما، فراتر از یک سرمایه‌گذاری صرف است. **بانک‌ها با حضور در موقعیت تأمین مالی، نظارت بر جریان نقدینگی، و تعیین اولویت تسهیلات و ضمانت‌ها، عملاً به بخشی از ساختار اجرایی وزارت صمت تبدیل شده‌اند، بدون آن‌که هیچ مسئولیت رسمی و شفافیتی در قبال آن بپذیرند.** آن‌ها پروژه‌ها را می‌شناسند، طرح‌ها را قبل از تصویب رصد می‌کنند، توان مالی رقبا را ارزیابی می‌کنند، و در بسیاری از موارد، با همراهی شرکت‌های پوششی خود، در واگذاری‌های بزرگ مزیتی غیررقابتی به‌دست می‌آورند. این نوع از برتری اطلاعاتی و کنترلی، بانک را از یک بازیگر اقتصادی به یک کارگردان در پشت صحنه توسعه صنعتی تبدیل کرده است.

ساختار مالکیت بانک‌ها، به‌گونه‌ای طراحی شده که بخش عمده‌ای از سهام آن‌ها در اختیار هلدینگ‌های بزرگ سرمایه‌گذاری قرار دارد که خود، ذیل شرکت‌هایی وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی یا نهادهای خاص هستند. این زنجیره مالکیتی چندلایه، **نظارت را دشوار و پاسخ‌گویی را تقریباً غیرممکن کرده است.** در بسیاری از موارد، بانک‌های بزرگ کشور عملاً با هلدینگ‌هایی کار می‌کنند که خود در ده‌ها پروژه صنعتی، معدنی و تجاری تحت پوشش صمت، ذی‌نفع مستقیم هستند. در چنین شرایطی، هم تعارض منافع نهادینه شده، هم امکان اجرای تصمیمات عادلانه سلب می‌شود.

مدیران ارشد وزارت صمت نیز در برابر این ساختار، اغلب در موقعیت سکوت یا انفعال قرار گرفته‌اند. برخی به‌دلیل **وابستگی نهادی یا سابقه همکاری در بانک‌ها و نهادهای مالی**، برخی به‌دلیل **ترس از درگیری با شبکه‌ای قدرتمند و فراوزارتی**، و برخی نیز به‌دلیل **هم‌جهتی فکری با الگوی توسعه مبتنی بر سرمایه‌های بزرگ مالی**، عملاً به این ساختار تن داده‌اند. سکوت این مدیران، نه‌فقط موجب تثبیت حضور بانک‌ها در حوزه‌های صمت شده، بلکه زمینه را برای تثبیت انحصارها، حذف رقبا، و گسترش یک الیگارشی مالی-تولیدی تمام‌عیار فراهم کرده است.

این الیگارشی‌ها، برخلاف تصورات رایج، صرفاً در عرصه مالکیت فعال نیستند. **آن‌ها از طریق ابزارهای رسانه‌ای، لابی‌های قدرتمند، شوراهای مشورتی وزارتخانه و حتی تدوین پیش‌نویس برخی آیین‌نامه‌ها، نفوذی مؤثر و گاه تعیین‌کننده در سیاست‌گذاری‌ها دارند.** بانک‌هایی که در ظاهر، صرفاً ارائه‌دهنده خدمات مالی‌اند، در عمل، بخش مهمی از بازیگردانان اصلی صنعت کشور محسوب می‌شوند. آن‌ها نه‌تنها تأمین مالی پروژه‌ها را در دست دارند، بلکه با مهندسی اطلاعات و تخصیص منابع، مسیر توسعه صنعتی را نیز ترسیم می‌کنند.

در این فضا، **رقابت از معنا تهی شده و توسعه صنعتی، تابع خواست و اراده بلوک‌های خاص سرمایه‌گذاری بانکی شده است.** تولیدکننده مستقل، کارآفرین نوآور، و سرمایه‌گذار متوسط، نه در سیاست‌های حمایتی جایگاهی دارد، نه در ساختار توزیع تسهیلات، نه در الگوهای اولویت‌بندی مجوزها. در عوض، شاهد گسترش مجموعه‌هایی هستیم که به‌صورت هم‌زمان مالک کارخانه، بانک، رسانه، انبار کالای وارداتی، شرکت ثبت سفارش، کارگزار گمرک، و صادرکننده نهایی هستند.

این نظام پیچیده و چندوجهی، همان‌چیزی است که باید آن را **«الیگارشی مالی با محوریت بانک‌ها در سایه صمت»** نامید. الیگارشی‌ای که نه‌تنها به منافع خود می‌اندیشد، بلکه در غیاب مقاومت ساختاری، می‌تواند آینده صنعت، تجارت و حتی عدالت اقتصادی کشور را در مسیر خاصی بازطراحی کند؛ مسیری که چندان با منطق توسعه ملی هم‌راستا نیست.

### ****ج) نمونه‌های میدانی از نفوذ بانک‌ها در پروژه‌های کلان صنعتی و معدنی****

برای درک بهتر از سازوکار واقعی قدرت بانک‌ها در حوزه صمت، پرداختن به برخی نمونه‌های میدانی و مصادیق روشن، ضروری است. آن‌چه پیش‌تر به‌عنوان ساختار و الگو توصیف شد، در عمل در قالب پروژه‌های مشخص، واگذاری‌های بزرگ، و خلق زنجیره‌هایی از مالکیت و نفوذ تجلی یافته است. این نمونه‌ها به‌خوبی نشان می‌دهند که چگونه بانک‌ها، از موقعیت تأمین‌کننده مالی، به **کارفرمای اصلی توسعه صنعتی و معدنی کشور** تبدیل شده‌اند.

یکی از مصداق‌های برجسته، ورود بانک‌های بزرگ کشور به حوزه معادن فلزی و غیرفلزی است. در سال‌های اخیر، مزایده‌های متعددی برای واگذاری پهنه‌های معدنی بزرگ از سوی وزارت صمت برگزار شد که در ظاهر، شرکت‌های خصوصی و تخصصی در آن شرکت داشتند؛ اما در بررسی دقیق‌تر، روشن شد که **بخش عمده‌ای از برندگان این مزایده‌ها، شرکت‌های وابسته به هلدینگ‌های بانکی یا بنگاه‌های خصولتی مرتبط با بانک‌ها بوده‌اند.** این شرکت‌ها با بهره‌گیری از اطلاعات اولیه، روابط درون‌سازمانی، و توان بالای تأمین مالی، نه‌تنها در مزایده‌ها موفق شدند، بلکه عملاً دیگر بازیگران را از میدان رقابت خارج کردند.

در حوزه صنایع فولادی و پتروشیمی نیز می‌توان نمونه‌های مشابهی را یافت. پروژه‌هایی که در قالب توسعه مناطق ویژه اقتصادی، احداث واحدهای فرآوری، یا ایجاد زنجیره تأمین مواد اولیه کلید خوردند، **اغلب در اختیار کنسرسیوم‌هایی قرار گرفتند که در ظاهر خصوصی‌اند، اما ساختار سهام‌داری آن‌ها به‌روشنی وابسته به بانک‌ها و مؤسسات مالی بزرگ است.** این گروه‌ها با در اختیار داشتن بانک، نه‌تنها تأمین مالی پروژه را بدون ریسک انجام می‌دهند، بلکه از ضمانت‌نامه‌ها، تسهیلات ترجیحی، معافیت‌های مالیاتی، و حتی اولویت‌های زیرساختی نظیر آب، برق و گاز نیز بهره‌مند می‌شوند؛ امتیازاتی که برای بازیگران مستقل اقتصادی هرگز قابل دسترسی نیست.

از سوی دیگر، در پروژه‌های کلان توسعه‌ای در اطراف کلان‌شهرها، مانند احداث شهرک‌های صنعتی، مناطق لجستیکی، یا پایانه‌های صادراتی، نیز الگوی مشابهی تکرار شده است. **بانک‌هایی که با تملک زمین از طریق شرکت‌های تابعه وارد میدان شده‌اند، از طریق نفوذ در کارگروه‌های استانی وزارت صمت، هم در تدوین ضوابط، هم در تصویب طرح‌ها، و هم در توزیع منابع مشارکت داشته‌اند.** نتیجه این فرآیند، شکل‌گیری مناطق صنعتی انحصاری است که در آن‌ها، تصمیمات اقتصادی، بدون مشارکت واقعی دولت یا بخش خصوصی مولد، صرفاً در درون یک بلوک خاص قدرت مالی اتخاذ می‌شود.

حتی در حوزه واردات کالاهای صنعتی و واسطه‌ای، **ساختار پیچیده‌ای از شرکت‌های صوری یا نیمه‌رسمی وابسته به بانک‌ها تشکیل شده است** که عملاً واردات بسیاری از ماشین‌آلات، مواد اولیه و کالاهای سرمایه‌ای را در انحصار خود گرفته‌اند. بانک‌هایی که باید در موقعیت داوری و تأمین مالی بی‌طرف قرار می‌داشتند، امروز در قالب شرکت‌های پنهان‌شده در پس سهام‌داران واسطه، در بازار ثبت سفارش، تخصیص ارز، و حتی صادرات مجدد، نقش بازی می‌کنند.

نکته نگران‌کننده‌تر، حضور غیررسمی برخی از مدیران سابق و فعلی وزارت صمت، در هیأت مدیره یا مجموعه‌های تصمیم‌گیر این بانک‌ها و شرکت‌های وابسته به آن‌هاست. **چرخش مدیریتی از صمت به بانک، و بالعکس، ساختاری از هم‌پوشانی منافع ایجاد کرده که در بسیاری از موارد، تصمیم‌گیری‌های کلان صنعتی را تحت‌تأثیر روابط غیرشفاف قرار داده است.** این روابط پنهان، حتی در روند تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی، ضوابط فنی و الگوهای صدور مجوز نیز خود را نشان داده‌اند.

همه این موارد، نشان‌دهنده یک واقعیت واحد است: **قدرت مالیِ متمرکز و متصل به نهادهای بانکی، به‌دلیل خلأ قوانین شفاف‌سازی مالکیت، ضعف نظام نظارت و نبود نهادهای مستقل ارزیاب، موفق شده است خود را به درون ساختار اجرایی صمت تزریق کند، بی‌آن‌که در معرض پاسخگویی قرار گیرد.**

نتیجه، تثبیت الگویی از توسعه صنعتی است که نه بر اساس عدالت اقتصادی، توان رقابتی یا بهره‌وری، بلکه بر اساس قدرت چانه‌زنی مالی و شبکه‌های نفوذ پیش می‌رود. این الگو نه‌تنها فضای رقابت را محدود کرده، بلکه افق توسعه ملی را نیز در سایه منافع خاص بلوک‌های بانکی تیره کرده است.

### ****د) علل تداوم نفوذ بانک‌ها و الیگارشی‌های مالی در ساختار وزارت صمت و ضرورت بازنگری در سیاست‌گذاری‌ها****

نظام اداری و سیاست‌گذاری کشور در حوزه صنعت، معدن و تجارت، سال‌هاست که از یک بیماری مزمن و ساختاری رنج می‌برد: **نفوذ نهادهای مالی در بطن تصمیم‌گیری‌های اجرایی، بدون پاسخ‌گویی، شفافیت یا رقابت.** این وضعیت، نه صرفاً حاصل ضعف قانونی یا ناتوانی مدیران است، بلکه نتیجه ترکیب پیچیده‌ای از عوامل تاریخی، نهادی، ساختاری و حتی ذهنی است که امکان اصلاح را دشوار، اما ضروری ساخته است.

نخستین و مهم‌ترین علت، **ابهام در مرز میان سیاست‌گذار و ذی‌نفع اقتصادی** است. در بسیاری از موارد، مدیران، مشاوران و اعضای شورای تصمیم‌گیری در وزارت صمت، یا سابقه مستقیم در بانک‌ها و نهادهای مالی داشته‌اند، یا پس از پایان مسئولیت به همان نهادها بازمی‌گردند. این چرخش درون‌گروهی نخبگان اقتصادی و اداری، باعث می‌شود که تصمیم‌گیری‌ها از استقلال لازم برخوردار نباشند و منافع عمومی، در برابر مصالح و ملاحظات یک طبقه خاص قربانی شود. در غیاب قوانین شفاف تضاد منافع، این چرخه تداوم می‌یابد و نهادهای نظارتی نیز، اغلب دچار تعارف یا تعلیق در مواجهه با آن هستند.

دومین عامل، **خلأ نهادهای مستقل نظارت مالی و صنعتی است**. اگرچه نهادهایی مانند سازمان بازرسی، دیوان محاسبات یا شورای رقابت وجود دارند، اما هیچ‌کدام به‌طور مشخص مسئول پایش و ارزیابی منافع متقاطع بانک‌ها و وزارت صمت نیستند. این در حالی است که **نظام پیچیده‌ای از شرکت‌های اقماری، پوششی و واسطه‌ای** در دل بانک‌ها، نه‌تنها کنترل صنایع، بلکه مدیریت داده‌ها، اطلاعات و جریان تصمیم‌سازی را نیز در اختیار گرفته‌اند. فقدان سامانه‌های مالکیت شفاف، عدم دسترسی عمومی به زنجیره سهام‌داری، و نبود الزامات پاسخ‌گویی نهادی، به این گروه‌ها امکان داده تا بدون مزاحمت، بازیگران اصلی اقتصاد شوند.

عامل سوم، **سکوت یا همراهی ضمنی بخشی از مدیران دولتی است.** در شرایطی که بسیاری از مدیران، با واقعیت‌های قدرت اقتصادی موجود آشنا هستند، اما به‌دلایل گوناگون، از جمله ناامیدی از امکان اصلاح، ترس از حذف شدن، یا حتی بهره‌مندی غیرمستقیم از رانت‌های درون‌سیستمی، ترجیح می‌دهند با ساختار الیگارشیک کنار بیایند. این انفعال، به‌مرور به نوعی عادت ساختاری تبدیل شده و باعث شده است که بسیاری از تصمیمات اقتصادی، با فرض پذیرش قدرت بانک‌ها و خصولتی‌ها به‌عنوان یک "واقعیت غیرقابل تغییر"، اتخاذ شود. گویی الیگارشی‌ها نه مزاحم توسعه، بلکه بخشی از راه‌حل آن تلقی می‌شوند.

چهارمین عامل، **ضعف نظام برنامه‌ریزی و بی‌ثباتی در سیاست‌های کلان صنعتی و تجاری است.** در فضایی که اولویت‌ها، مقررات، حمایت‌ها و حتی مأموریت‌های وزارت صمت به‌صورت مکرر دستخوش تغییر می‌شوند، نهادهایی که از ثبات مالی، اطلاعاتی و نهادی برخوردارند، می‌توانند با نفوذ در خلأهای تصمیم‌سازی، سیاست را به نفع خود مهندسی کنند. بانک‌ها، به‌واسطه ابزار مالی و شبکه اطلاعاتی خود، در برابر این تغییرات مقاوم‌ترند و می‌توانند با همراهی لایه‌هایی از تصمیم‌گیران، منافع بلندمدت خود را تضمین کنند؛ امری که برای بنگاه‌های متوسط یا بخش خصوصی مستقل، غیرممکن است.

در چنین فضایی، اگرچه ظاهر ساختار صنعتی کشور متنوع، مدرن و مبتنی بر سندهای کلان توسعه‌ای است، اما در عمل، **بخش بزرگی از این ساختار در تسخیر بلوک‌های قدرت مالی قرار دارد**. این امر، تبعات خطرناکی برای آینده اقتصاد ایران به‌دنبال دارد: کاهش بهره‌وری، حذف نوآوران، انحصار منابع، شکل‌گیری بازارهای ناسالم، و در نهایت، فاصله‌گرفتن کامل سیاست‌گذاری صنعتی از نیازهای واقعی جامعه.

از این‌رو، اصلاح این وضعیت، تنها با نگارش آیین‌نامه‌های جدید یا تغییر چند مدیر ارشد محقق نخواهد شد. **بازنگری جدی در نقش و جایگاه بانک‌ها در حوزه صمت، نیازمند چند اقدام هم‌زمان است: شفاف‌سازی مالکیت بنگاه‌ها، تدوین قوانین مؤثر در حوزه تضاد منافع، ایجاد نهادهای مستقل نظارت بین‌بخشی، و بازطراحی نظام پاسخ‌گویی برای مدیران و مشاوران ذی‌نفع.** تا زمانی که مرز میان سیاست‌گذار و صاحب منفعت روشن نشود، هیچ الگویی از توسعه صنعتی نمی‌تواند عدالت‌محور، کارآمد یا رقابت‌پذیر باشد.

الیگارشی‌های مالی در ایران، برخلاف نمونه‌های کلاسیک، نه در حاشیه دولت، بلکه در متن سیاست‌گذاری رشد کرده‌اند. اگر وزارت صمت بخواهد نقش واقعی خود به‌عنوان نهاد توسعه صنعتی را بازیابد، باید در نخستین گام، **نسبت خود را با این ساختارها بازتعریف کند.** این بازتعریف، نه یک انتخاب، بلکه یک ضرورت تاریخی برای بقا، سلامت و اثربخشی نظام اقتصادی کشور است.

### ****ه) جمع‌بندی و پیشنهادهای راهبردی برای بازتعریف نقش بانک‌ها در ساختار صمت****

بررسی عملکرد بانک‌ها و خصولتی‌ها در ساختار اقتصاد ایران، به‌ویژه در تعامل با وزارت صنعت، معدن و تجارت، نشان می‌دهد که با گذر زمان، **نقش این نهادهای مالی از سطح تأمین مالی فراتر رفته و به سطح اعمال نفوذ در سیاست‌گذاری، تصرف منابع ملی و مهندسی جهت‌گیری‌های صنعتی کشور رسیده است.** اگر روزی انتظار می‌رفت که بانک‌ها به عنوان بازوی پشتیبان بخش تولید عمل کنند، امروز باید اذعان کرد که در موارد متعددی، آن‌ها **خود به تصمیم‌ساز، مجری و حتی منتفع اصلی از تصمیمات صمت تبدیل شده‌اند.**

در این میان، وزارت صمت، که باید نماینده منافع عمومی و توسعه صنعتی متوازن باشد، در مواجهه با این واقعیت پیچیده، نه از ابزار کافی برای مقابله برخوردار است، و نه از استقلال لازم برای بازآفرینی مأموریت خویش. مجموعه‌ای از تعارض منافع، ضعف نظارت، ساختار مالکیتی پنهان، و چرخش نخبگان مالی ـ اداری، موجب شده است که الیگارشی مالی با محوریت بانک‌ها، **نه‌تنها به بخشی از واقعیت اقتصاد ایران، بلکه به الگویی نانوشته در سیاست‌گذاری صنعتی کشور تبدیل شود.**

در چنین وضعیتی، ارائه پیشنهادهای اصلاحی، باید ناظر بر عمق ساختاری این بحران باشد؛ به‌گونه‌ای که نه در سطح اصلاحات شکلی، بلکه در لایه‌های نهادی، حقوقی، اطلاعاتی و رفتاری مداخله کند. بر این اساس، پیشنهادهای زیر برای بازنگری در نسبت میان وزارت صمت با بانک‌ها و خصولتی‌ها ارائه می‌شود:

1. **تدوین قانون جامع شفافیت زنجیره مالکیت بنگاه‌ها**: بدون دانستن اینکه مالکان نهایی پروژه‌ها، شرکت‌ها و مجوزگیرندگان چه کسانی هستند، هیچ نهاد حاکمیتی نمی‌تواند از عدالت در سیاست‌گذاری دفاع کند. سامانه‌ای یکپارچه برای اعلام عمومی ساختار سهام‌داری بنگاه‌ها، به‌ویژه شرکت‌های بزرگ صنعتی، معدنی و تجاری، باید طراحی و اجرای آن الزام‌آور شود.
2. **بازتعریف جایگاه نهادهای مالی در برنامه‌ریزی صنعتی**: بانک‌ها نباید در جایگاه سرمایه‌گذار مستقیم پروژه‌های صنعتی ظاهر شوند. جایگاه آن‌ها باید به سطح ارائه خدمات مالی بازگردد و هرگونه بنگاه‌داری یا سهام‌داری مستقیم یا غیرمستقیم در پروژه‌های صنعتی، مشروط به نظارت دقیق نهادی و پاسخ‌گویی شفاف باشد.
3. **ایجاد نهاد نظارتی مستقل میان‌بخشی**: ساختاری فرابخشی باید طراحی شود که بر تعامل نهادهای مالی و تصمیم‌گیران صنعتی نظارت کند. این نهاد باید از استقلال کافی، قدرت اجرایی و دسترسی به اطلاعات مالکیت برخوردار باشد و گزارش‌های عمومی آن در اختیار جامعه و رسانه‌ها قرار گیرد.
4. **تدوین آیین‌نامه تضاد منافع ویژه مدیران صمت و بانک‌ها**: هرگونه عضویت هم‌زمان در شوراهای راهبردی وزارتخانه و ساختار مدیریتی بانک‌ها، باید ممنوع اعلام شود. مدیران، مشاوران و تصمیم‌گیران حوزه صنعت و معدن، باید پیش از ورود به مناصب، سوابق اقتصادی و سهام‌داری خود را اعلام و در صورت وجود تضاد منافع، از حضور در تصمیمات کلیدی منع شوند.
5. **حمایت از بخش خصوصی مستقل و تولیدکننده واقعی**: اگر قرار باشد فضای صنعتی کشور از تسلط الیگارشی‌های بانکی خارج شود، باید زمینه برای ظهور و رشد کارآفرینان مستقل، شرکت‌های نوآور و تولیدکنندگان واقعی فراهم شود. این امر نیازمند بازطراحی سیاست‌های حمایتی، تسهیل تأمین مالی خرد، و کاهش بروکراسی برای بخش خصوصی کوچک و متوسط است.
6. **مستندسازی و انتشار عمومی اطلاعات تخصیص منابع**: اطلاعات مربوط به واگذاری‌ها، تخصیص مجوزها، مزایده‌های معدنی، تسهیلات کلان بانکی، و واردات کالاهای صنعتی، باید به‌صورت شفاف، متمرکز و قابل دسترسی عمومی در سامانه‌ای فراگیر منتشر شود. تنها در چنین فضایی، امکان نظارت اجتماعی و مقابله با انحصار فراهم خواهد بود.

در نهایت، مسیر اصلاح از یک نقطه آغاز می‌شود: **پذیرش واقعیت وجود الیگارشی مالی و تعهد به شفاف‌سازی ساختار قدرت در اقتصاد.** مادامی‌که این ساختارها نادیده گرفته شوند، همه سیاست‌های صنعتی کشور، در بهترین حالت، به اصلاحات ظاهری و بی‌اثر محدود خواهند شد. اگر وزارت صمت بخواهد به‌عنوان نهاد ملی توسعه صنعتی ایفای نقش کند، باید پیش از هر چیز، از تسخیرشدگی توسط منافع مالی رهایی یابد.

این مهم، دشوار و پرهزینه است. اما هیچ مسیر توسعه‌ای در اقتصاد، بدون عبور از موانع قدرت و بازتعریف اولویت‌ها، قابل تحقق نخواهد بود.

**فصل سوم – دولت، رانت و شکل‌گیری ساختار ناعادلانه در اقتصاد صمت‌محور**

 این فصل به‌صورت تحلیلی با هدف بررسی نقش دولت در شکل‌گیری و پایداری رانت‌های ساختاری، تبعیض نهادی، و تولید نابرابری‌های اقتصادی در بستر وزارت صمت نوشته شده است

**بازخوانی نقش دولت در بازتولید نابرابری‌های ساختاری**

اگرچه در نگاه کلاسیک، دولت نهاد تنظیم‌گر و حافظ منافع عمومی است، اما تجربه‌ی اقتصاد ایران در چند دهه گذشته، به‌ویژه در حوزه‌های صنعتی و تجاری، حکایتی دیگر روایت می‌کند. دولتی که باید عدالت صنعتی را پاس بدارد، با گذر زمان، خود به عاملی برای خلق و تثبیت نابرابری بدل شده است؛ نابرابری‌ای که نه از ناکارآمدی صرف، بلکه از درهم‌تنیدگی عمیق منافع قدرت و ثروت، و ناتوانی نهادهای رسمی در مهار این ائتلاف ناشفاف نشأت می‌گیرد.

در این میان، وزارت صنعت، معدن و تجارت، که باید موتور محرکه توسعه ملی باشد، به یکی از کانون‌های اصلی بازتولید تبعیض ساختاری تبدیل شده است؛ تبعیضی که در پوشش حمایت صنعتی، تسهیل تولید یا تنظیم بازار، عملاً به خلق **امتیازات انحصاری، رانت‌های مستقیم و غیرمستقیم، و تقویت لایه‌های خاصی از سرمایه‌داران وابسته** انجامیده است.

**این فصل، تلاشی است برای آشکار ساختن این فرآیند پیچیده؛ فرآیندی که در آن دولت، آگاهانه یا ناآگاهانه، زمینه‌ساز خلق نهادهایی شده که بیشتر از آن‌که حامل منطق توسعه باشند، حامل منافع خاص‌اند.**

در ادامه، این فصل در قالب چند بخش تفصیلی نوشته خواهد شد:

1. **تحلیل تاریخی مداخله دولت در صنعت و تجارت و گره خوردن آن با منطق امتیازدهی**
2. **نقش نهادهای دولتی در ایجاد رانت ساختاری: از توزیع مجوزها تا اولویت‌بندی منابع**
3. **الگوی توزیع ناعادلانه فرصت‌های صنعتی، معدنی و تجاری و مکانیزم‌های بازتولید آن**
4. **سکوت سیاست‌گذار در برابر تمرکز قدرت اقتصادی و شکل‌گیری طبقات ممتاز**
5. **بررسی چند نمونه میدانی از رانت ساختاری در دل تصمیمات رسمی صمت**
6. **بازاندیشی در نقش دولت: دولت تنظیم‌گر یا شریک قدرت‌های پنهان؟**
7. **جمع‌بندی تحلیلی و پیشنهادهای اصلاحی برای احیای عدالت در سیاست صنعتی**

**۱) «تحلیل تاریخی مداخله دولت در صنعت و تجارت و گره خوردن آن با منطق امتیازدهی»**

**الف) تحلیل تاریخی مداخله دولت در صنعت و تجارت و گره خوردن آن با منطق امتیازدهی**

تاریخ مداخله دولت در صنعت و تجارت ایران، تاریخی پیچیده، پرنوسان و چندلایه است. برخلاف تصور رایج که دولت را به‌عنوان نیرویی ناظر و حافظ منافع عمومی در برابر بازار می‌نگرد، در واقعیت تاریخی ایران، دولت همواره **بازیگر مستقیم و ذی‌نفع اصلی در صحنه تولید و توزیع بوده است.** این نقش‌آفرینی، از دوران پهلوی دوم با تأسیس سازمان برنامه و بودجه و گسترش صنایع مادر آغاز شد، اما پس از انقلاب اسلامی، با نهادینه‌سازی مفهوم «اقتصاد دولتی» در قانون اساسی و تأسیس مجموعه‌های گسترده‌ای از شرکت‌های دولتی، به نقطه‌ای رسید که تفکیک میان دولت، صنعت و سرمایه‌گذاری ممکن نبود.

با آغاز خصوصی‌سازی در دهه ۱۳۸۰، این وضعیت نه‌تنها به‌سوی رقابتی‌تر شدن حرکت نکرد، بلکه به‌گونه‌ای پیچیده‌تر و پنهان‌تر، **به شکل‌گیری ساختارهای رانتی جدید و تثبیت طبقات ممتاز اقتصادی انجامید.** این مسیر، با گذر از سه دهه سیاست‌گذاری پرچالش، اکنون ما را در برابر پرسشی اساسی قرار داده است: **آیا دولت در ایران، خود عامل ایجاد نابرابری در سیاست صنعتی و تجاری بوده است؟**

پاسخ به این پرسش، در تحلیل چندگانه‌ی زیر ارائه می‌شود .

**ب) بندبند تصمیمات صنعتی با رگه‌های امتیازدهی شکل گرفت، نه با منطق رقابت**

از همان نخستین سیاست‌های صنعتی بعد از جنگ تحمیلی، تصمیمات اجرایی دولت، کمتر بر اساس منطق رقابتی و بیشتر بر مبنای **اعطای امتیاز به بازیگران خاص، نهادهای وابسته یا گروه‌های ذی‌نفوذ** طراحی شد. واگذاری زمین صنعتی، توزیع ماشین‌آلات دست دوم، تخصیص ارز صنعتی، و صدور مجوزهای انحصاری برای تولیدات خاص، اغلب نه از مسیر فراخوان‌های عمومی یا مطالعات کارشناسی، بلکه از طریق نامه‌نگاری‌های خاص و مکاتبات محرمانه به نتیجه می‌رسید. دولت، در این مسیر، بیشتر از آن‌که ناظر عدالت باشد، به *مدیر امتیاز* بدل شد.

**پ) پایگاه‌های قدرت اقتصادی از دل دولت برخاستند، نه از بازار**

در یک اقتصاد سالم، پایگاه‌های بزرگ سرمایه باید از دل بازار، رقابت و کارآفرینی سربرآورند؛ اما در ایران، اغلب قدرت‌های اقتصادی برآمده از **روابط درون‌دولتی، پیوندهای نهادی و برخورداری از دسترسی‌های اطلاعاتی و سیاستی** بوده‌اند. بسیاری از هلدینگ‌های بزرگ صنعتی امروز، یا از شرکت‌های دولتی سابق منشأ گرفته‌اند، یا از دل نهادهای عمومی غیردولتی رشد یافته‌اند که در عمل، ذیل دولت تعریف می‌شوند. دولت به‌جای آن‌که ضامن تکثر اقتصادی باشد، *مولد انحصار* شد.

**ت) توسعه صنعتی با توزیع نابرابر منابع کلید خورد، نه با نقشه‌ای جامع و ملی**

طرح‌های کلان صنعتی کشور، به‌ویژه در دهه‌های اخیر، نه بر اساس نقشه جامع سرزمینی، عدالت منطقه‌ای یا بهره‌وری بلندمدت، بلکه **با اولویت دادن به مناطقی خاص، بازیگرانی خاص، و ظرفیت‌هایی خاص پیش رفتند.** تخصیص منابع صندوق توسعه ملی، سرمایه‌گذاری‌های تجمیعی بانکی، یا حتی انتخاب مکان اجرای پروژه‌های بزرگ، اغلب تابع فشار سیاسی، نفوذ نهادی یا روابط غیررسمی بود. این مسیر، *بذر نابرابری منطقه‌ای و صنعتی* را در بستر کشور کاشت.

**ث) ثروت‌سازی از مسیر رانت، به‌جای ارزش‌آفرینی صنعتی نهادینه شد**

یکی از آفت‌های تاریخی رابطه دولت با صنعت، **ترجیح ثروت‌سازی مبتنی بر امتیاز، مجوز و تسهیل خاص به‌جای حمایت از تولید مولد و کارآفرینی نوآورانه** بود. شرکت‌هایی که از طریق بهره‌برداری از رانت ارزی، انحصار واردات، یا تخصیص منابع خاص شکل گرفتند، به‌مرور به هویت غالب در صنعت بدل شدند. دولت با سیاست‌های چندگانه و ناسازگار، عملاً *ثروت‌های بدون زحمت را بر تولیدات باکیفیت ترجیح داد*.

**ج) جغرافیای قدرت صنعتی با چانه‌زنی شکل گرفت، نه با آمایش واقعی**

توسعه صنایع مادر در مناطق خاص کشور، اعطای امتیازات صادراتی به استان‌های برخوردار، یا انتقال صنایع آلاینده به مناطق محروم، همگی نشان از آن دارند که **نقشه صنعتی کشور، بیشتر محصول چانه‌زنی، فشار سیاسی و لابی نهادها بوده تا نتیجه مطالعه‌ی دقیق آمایش سرزمین.** در این وضعیت، نه‌تنها عدالت صنعتی خدشه‌دار شد، بلکه ظرفیت‌های بالقوه‌ی بسیاری از مناطق، به‌طور کامل نادیده گرفته شد. *جغرافیای صنعت، قربانی بازی قدرت شد.*

**چ) چرخه تصمیم‌سازی در حلقه‌های بسته دولتی شکل گرفت، نه با مشارکت ملی**

سازوکارهای تدوین سیاست‌های صنعتی، تجاری و معدنی، از سطوح کلان تا جزئی، **به‌جای آن‌که در بستر گفت‌وگوی اجتماعی، مشارکت انجمن‌ها، دانشگاه‌ها یا فعالان مستقل طراحی شوند، در حلقه‌های محدود، فنی‌نما و اغلب منفعت‌محور درون دولت ساخته شدند.** این تصمیم‌سازی‌های بسته، موجب شد که صدای بخش خصوصی واقعی و مناطق کمتر برخوردار، شنیده نشود. در نتیجه، *سیاست‌ها، بیش از آن‌که مسئله‌محور باشند، امتیازمحور شدند.*

**ح) حقوق عمومی در مواجهه با قدرت اقتصادی تضعیف شد، نه تقویت**

دولت به‌جای آن‌که مدافع حقوق عمومی در برابر بلوک‌های قدرت اقتصادی باشد، **در موارد متعددی، با آن‌ها هم‌پیمان یا همراه شد.** در واگذاری معادن، در واردات کالاهای اساسی، در قراردادهای تجاری، و حتی در قیمت‌گذاری‌های رسمی، *حقوق عامه* بارها نادیده گرفته شد. این وضعیت، موجب شکل‌گیری بی‌اعتمادی عمومی، بی‌ثباتی در سیاست‌ها، و رشد نگرش‌های ضدعدالت در میان اقشار مولد و متوسط جامعه شده است.

این هفت محور، نمایی کلی از چرایی و چگونگی شکل‌گیری ساختار ناعادلانه در سایه دولت را ارائه می‌دهند. ساختاری که امروز در دل وزارت صمت به‌شکل نهادی بازتولید می‌شود و بازتعریف نقش دولت در برابر آن، ضرورتی انکارناپذیر برای هرگونه اصلاح ساختاری است.

**۲) نقش نهادهای دولتی در ایجاد رانت ساختاری: از توزیع مجوزها تا اولویت‌بندی منابع**

ساختار دولت در ایران، به‌ویژه در حوزه صنعت، معدن و تجارت، نه‌تنها به‌عنوان ناظر و تنظیم‌گر، بلکه به‌مثابه توزیع‌کننده امتیاز و فرصت نیز عمل کرده است. این نقش دوگانه، در فقدان نهادهای نظارتی مستقل و غیبت شفافیت کافی، به‌مرور به منبع اصلی شکل‌گیری رانت‌های ساختاری و نابرابری در توزیع امکانات اقتصادی بدل شده است. آنچه در ظاهر با عنوان «حمایت از تولید»، «توسعه صنعتی» یا «هدایت سرمایه» نامیده می‌شود، در عمل، به ابزاری برای **توزیع منابع به نفع گروهی خاص** و به زیان منطق رقابت و عدالت تبدیل شده است.

در ادامه، برای درک بهتر این وضعیت، هفت محور اساسی از نقش‌آفرینی نهادهای دولتی در خلق رانت ساختاری، بر اساس حروف ابجد و **از «الف» آغاز**، تحلیل می‌شوند:

**الف) اعطای مجوزهای محدود و گزینشی، در غیاب رقابت سالم**

یکی از آشکارترین نمودهای رانت‌سازی دولتی، در شیوه‌ی **توزیع مجوزهای صنعتی، معدنی، تجاری و صادراتی** نمود یافته است. در بسیاری از موارد، مجوزهایی که باید از طریق فرایند شفاف، رقابتی و کارشناسی در اختیار فعالان قرار گیرد، با معیارهایی مبهم و در فضایی غیرعلنی صادر شده‌اند. شرکت‌هایی خاص، اغلب با روابط نهادی یا وابستگی به مقامات پیشین و فعلی، موفق به دریافت مجوزهایی شده‌اند که برای دیگران غیرقابل‌دستیابی است. *دولت، به‌جای مدیریت برابر فرصت‌ها، در نقش دروازه‌بان امتیاز عمل کرده است.*

**ب) بروکراسی پیچیده و چندلایه، بستری برای چانه‌زنی و امتیازگیری**

ساختار اداری وزارت صمت و نهادهای مرتبط، نه بر مبنای تسهیل امور تولیدکنندگان، بلکه به‌شکلی طراحی شده که **در هر مرحله، فرصت چانه‌زنی، تفسیر سلیقه‌ای و اعطای امتیاز غیررسمی فراهم باشد.** فرآیند صدور مجوزها، تمدید پروانه‌ها، تخصیص سهمیه‌ها و ارزیابی صلاحیت‌ها، اغلب فاقد یک چارچوب دیجیتال و سراسری بوده و وابسته به تفسیر مسئولان محلی یا ستادی باقی مانده است. این وضعیت، *نقطه‌ای کلیدی برای شکل‌گیری رانت اداری* فراهم کرده است.

**ج) جریان تخصیص منابع، تابع نفوذ نهادی، نه نیاز واقعی**

در حوزه توزیع زمین صنعتی، یارانه‌های انرژی، امتیازهای واردات ماشین‌آلات، و حتی تخصیص سهمیه‌های صادراتی، **الگوی غالب، نه نیازسنجی علمی، بلکه وزن سیاسی، مالی و نهادی متقاضیان بوده است.** دولت به‌جای آن‌که با یک نظام ارزیابی مبتنی بر عدالت، ظرفیت واقعی و ارزش افزوده عمل کند، منابع را در جهتی تخصیص داده که *قدرت مذاکره و نفوذ، تعیین‌کننده نهایی باشد.*

**د) دخالت‌های موردی و سلیقه‌ای، به‌جای حاکمیت قانون فراگیر**

در بسیاری از موارد، **تصمیمات استثنائی، صدور مجوزهای خاص یا ایجاد تبصره‌هایی برای افراد یا شرکت‌های مشخص، به‌صورت غیرعلنی و بی‌پاسخ‌گویی صورت گرفته‌اند.** نظام صدور مجوز به‌جای آن‌که بر قانون واحد و دستورالعمل‌های مدون تکیه کند، اغلب بر «تشخیص موردی» بنا شده است؛ تشخیصی که می‌تواند تابع روابط، سفارشات یا منافع پنهان باشد. این رویه، *درِ رانت را به‌صورت رسمی باز نگه داشته است.*

**ه) هدایت پروژه‌های کلان به‌سوی کنسرسیوم‌های خاص**

در بسیاری از پروژه‌های بزرگ صنعتی و معدنی، از احداث واحدهای تولیدی گرفته تا بهره‌برداری از معادن و توسعه زیرساخت‌های تجاری، **تأکید دولت بر اجرای پروژه‌ها توسط «شرکت‌های توانمند و دارای سابقه موفق» بهانه‌ای برای کنارگذاشتن رقابت آزاد شده است.** در واقع، پروژه‌هایی که باید در قالب مناقصه‌های شفاف در اختیار مجموعه‌های متنوع قرار گیرد، به‌صورت سیستماتیک به‌سوی کنسرسیوم‌های خاص و عمدتاً بانکی یا خصولتی هدایت شده‌اند. *این سازوکار، عدالت در توزیع فرصت را به‌شدت مخدوش کرده است.*

**و) وابستگی نهادهای تصمیم‌گیر به قدرت‌های اقتصادی، نه منافع عمومی**

بسیاری از مدیران، مشاوران، یا اعضای کمیته‌های تخصصی وزارت صمت، **روابطی مستقیم یا غیرمستقیم با نهادهای اقتصادی بزرگ دارند.** این وابستگی گاه در قالب پیشینه شغلی، گاه در قالب انتظارات شغلی آینده و گاه در قالب منافع در جریان، خود را نشان می‌دهد. در چنین فضایی، تصمیمات کلان صنعتی نه با رویکرد حمایت از تولید ملی، بلکه با ملاحظه‌ی منافع بازیگران مشخص اتخاذ می‌شود. *در نتیجه، دولت به شریک منافع خاص بدل می‌گردد.*

**ز) زمینه‌سازی برای رانت از طریق قانون‌نویسی خاص‌منظور**

شاید یکی از پیچیده‌ترین شیوه‌های خلق رانت، **تدوین مقررات و آیین‌نامه‌هایی است که به‌ظاهر عمومی‌اند، اما در عمل با هدف تسهیل دسترسی یک گروه خاص به منابع یا امتیازات خاص نوشته شده‌اند.** این مقررات اغلب بدون نظرخواهی عمومی، در کمیته‌های درون‌وزارتی یا جلسات مشترک با نهادهای اقتصادی خاص تنظیم می‌شوند. هنگامی که *قانون به ابزار طراحی امتیاز بدل شود، عدالت از ریشه بی‌معنا می‌شود.*

مجموعه‌ی این تحلیل‌ها نشان می‌دهد که رانت، نه به‌عنوان یک حادثه، بلکه به‌مثابه **یک سازوکار نهادی در دل تصمیمات دولت نهادینه شده است.** راهکار اصلاح، نه در حذف امتیازات، بلکه در طراحی ساختارهایی است که *اجازه ندهد امتیاز به رانت بدل شود*؛ ساختارهایی که شفافیت، مشارکت و پاسخ‌گویی را در قلب فرایندهای تصمیم‌گیری نهادینه کنند.

**۳) الگوی توزیع ناعادلانه فرصت‌های صنعتی، معدنی و تجاری و مکانیزم‌های بازتولید آن**

در نگاه نخست، ممکن است فرآیندهای تصمیم‌گیری در وزارت صنعت، معدن و تجارت، متنوع، پراکنده و تابع شرایط اجرایی کشور به‌نظر برسند؛ اما با نگاه دقیق‌تر، می‌توان به‌روشنی یک الگوی تکرارشونده، منظم و ساختاری از **توزیع ناعادلانه فرصت‌ها** در دل این وزارتخانه شناسایی کرد. الگویی که برخلاف تصور عمومی، تصادفی یا مقطعی نیست، بلکه به‌شکل سیستماتیک بازتولید می‌شود و پایه‌گذار چرخه‌ای از **انحصار، رانت و تبعیض ساختاری در دسترسی به فرصت‌های اقتصادی** شده است.

در این الگو، دولت در ظاهر، با طراحی سازوکارهایی نظیر صدور مجوز، اعطای تسهیلات، واگذاری پهنه‌های معدنی، اولویت‌بندی در تأمین مواد اولیه، تخصیص زمین صنعتی، یا ثبت سفارش کالاهای خاص، می‌کوشد تا تولید و تجارت را هدایت و حمایت کند. اما در عمل، **این فرآیندها تبدیل به کانال‌های توزیع امتیاز برای گروه‌هایی خاص شده‌اند**؛ گروه‌هایی که اغلب نه براساس توانمندی واقعی، بلکه بر اساس وابستگی نهادی، سیاسی یا مالی خود دسترسی به منابع پیدا کرده‌اند.

یکی از نشانه‌های این الگو، **تمرکز مزمن امتیازات در اختیار اقلیتی محدود از شرکت‌ها و کنسرسیوم‌های اقتصادی است.** اگر فهرست دریافت‌کنندگان اصلی مجوزهای خاص، تخصیص ارز صنعتی، بهره‌برداران معادن خاص یا واردکنندگان کالای اولویت‌دار بررسی شود، به‌روشنی درمی‌یابیم که حجم بزرگی از این امتیازات در اختیار تعداد اندکی از بازیگران تکرارشونده قرار دارد. این تمرکز نه‌تنها عدالت اقتصادی را خدشه‌دار کرده، بلکه رقابت را نیز به‌شدت محدود ساخته است.

از سوی دیگر، **سازوکار بازتولید این نابرابری، نه فقط در خود تصمیمات، بلکه در نهادهای پیرامونی سیاست‌گذاری و در چگونگی دسترسی به اطلاعات و منابع نهفته است.** بسیاری از فعالان صنعتی مستقل، حتی به اطلاعات لازم برای رقابت دسترسی ندارند. تاریخ برگزاری مزایده‌ها، ضوابط دقیق ارزیابی، اولویت‌های تخصیص مواد اولیه، یا معیارهای رتبه‌بندی در تسهیلات، اغلب به‌شکلی ناقص یا گزینشی منتشر می‌شوند. در چنین فضایی، گروه‌هایی که به حلقه‌های تصمیم‌سازی نزدیک‌اند، با آگاهی زودهنگام، فرصت طراحی و تسلط بر منابع را پیدا می‌کنند، درحالی‌که دیگران، صرفاً نظاره‌گر فرآیندی‌اند که به‌سرعت از دسترس‌شان خارج می‌شود.

یکی از مهم‌ترین مکانیزم‌های بازتولید این الگو، **«زنجیره بسته منابع و اطلاعات» است.** شرکت‌های خصولتی و بانک‌محور، نه‌تنها منابع مالی در اختیار دارند، بلکه با در اختیار گرفتن شرکت‌های تأمین‌کننده، مشاور، ثبت سفارش، پیمانکار و حتی رسانه‌های تخصصی، فضایی چندلایه از نفوذ را شکل داده‌اند که حضور هر بازیگر بیرونی در آن تقریباً غیرممکن است. وقتی زنجیره اطلاعات و منابع، درون یک بلوک محدود بسته شود، ساختار تبعیض‌زا خودبه‌خود بازتولید خواهد شد، بدون آن‌که نیازی به فساد مستقیم یا تخلف رسمی وجود داشته باشد.

از سوی دیگر، رفتار دولت در مواجهه با این ساختار نیز به‌جای اصلاح، بیشتر حالت انفعالی یا همراهی پیدا کرده است. **سیاست‌هایی که به‌ظاهر برای اصلاح بازار تدوین شده‌اند، اغلب در جزئیات اجرا، به سود همین گروه‌های مسلط چرخیده‌اند.** به‌عنوان نمونه، محدودیت‌های واردات برای حمایت از تولید داخلی، در عمل تبدیل به فرصتی برای شرکت‌های واردکننده وابسته شد؛ یا طرح نهضت ساخت داخل، که قرار بود به نفع تولیدکنندگان متوسط باشد، در اجرا تنها به تعدادی از شرکت‌های صاحب‌نفوذ امکان عقد قراردادهای انحصاری داد.

همچنین نباید از **نقش زمان در تثبیت نابرابری غافل شد.** فرصت‌هایی که یک‌بار به شکل ناعادلانه توزیع شوند، معمولاً تبدیل به قدرت پایدار می‌شوند. شرکت‌هایی که از سال‌های پیش زمین صنعتی رایگان گرفته‌اند، در اولویت تأمین مواد اولیه قرار داشته‌اند، و توانسته‌اند انحصار صادرات کالای خاصی را به دست آورند، با تکیه بر همین امتیازات، توان توسعه مالی، حقوقی، رسانه‌ای و سیاسی خود را نیز افزایش داده‌اند. این یعنی، نابرابری تنها باقی نمانده، بلکه *تشدید و تثبیت نیز شده است.*

در مجموع، آنچه در ساختار صمت دیده می‌شود، **نه صرفاً ناکارآمدی در سیاست‌گذاری، بلکه یک الگوی نهادینه‌شده از بازتولید تبعیض و تمرکز قدرت اقتصادی است.** این الگو، بدون شک در بلندمدت، موجب تضعیف بخش خصوصی واقعی، گسترش ناامیدی در میان کارآفرینان مستقل، کاهش کیفیت رقابت در صنعت، و در نهایت، کندشدن آهنگ توسعه ملی خواهد شد.

اصلاح این وضعیت، نیازمند آن است که دولت و وزارت صمت، **ابتدا به واقعیت وجود چنین الگویی اذعان کرده و سپس، با اراده‌ای جدی، برای شکستن زنجیره‌های رانت، بازسازی ساختار توزیع منابع، و طراحی مکانیزم‌های شفاف، پاسخ‌گو و رقابت‌پذیر اقدام کنند.**

**۴) سکوت سیاست‌گذار در برابر تمرکز قدرت اقتصادی و شکل‌گیری طبقات ممتاز**

این بخش به بررسی ریشه‌های نهادی، ساختاری و حتی روان‌شناختی سکوت و انفعال دولت و وزارت صمت در مواجهه با شکل‌گیری و تثبیت قدرت‌های انحصاری و الیگارشیک اقتصادی می‌پردازد.

یکی از ابعاد مغفول‌مانده اما بسیار تعیین‌کننده در ساختار ناعادلانه اقتصاد ایران، به‌ویژه در حوزه صنعت، معدن و تجارت، **سکوت و انفعال سیاست‌گذاران رسمی در مواجهه با تمرکز ثروت، شکل‌گیری بلوک‌های انحصاری و تثبیت طبقات ممتاز اقتصادی** است. درحالی‌که انتظار می‌رفت نهاد دولت، به‌عنوان متولی عدالت اقتصادی و توزیع برابر فرصت‌ها، در برابر این روند مقاومت کند، در عمل شاهد آن هستیم که بسیاری از تصمیم‌گیران، یا به‌کلی سکوت اختیار کرده‌اند، یا با توجیهات فنی و مصلحت‌گرایانه، عملاً به تقویت همین تمرکزها پرداخته‌اند.

**سکوت سیاست‌گذار را باید به‌مثابه یک رفتار ساختاری تحلیل کرد، نه یک رویکرد فردی.** این سکوت ریشه در چهار سطح دارد:

الف)**نخست، سطح شناختی و ادراکی سیاست‌گذار است.** بسیاری از مدیران و کارشناسان درون وزارت صمت، با گذر زمان و زیستن در فضای تصمیم‌گیری رانتی، اساساً به این نوع ساختار اقتصادی خو گرفته‌اند. آن‌ها دیگر تمرکز قدرت و ثروت را به‌عنوان یک استثنا یا تهدید نمی‌بینند، بلکه آن را بخشی از واقعیت «ناگزیر» نظام اقتصادی می‌دانند. این عادت ذهنی، موجب شده که حتی در مواردی که فرصت اصلاح وجود دارد، اراده‌ای برای اقدام شکل نگیرد. *ناامیدی از امکان تغییر، به بخشی از فرهنگ سازمانی بدل شده است.*

*ب)***در سطح دوم، با وابستگی‌ها و روابط درون‌ساختاری مواجهیم.** بسیاری از تصمیم‌گیران، در گذشته یا حال، به نوعی با ساختارهای اقتصادی ذی‌نفع در ارتباط بوده‌اند. گاه این ارتباط در قالب اشتغال پیشین در بانک‌ها، هلدینگ‌های خصولتی یا نهادهای وابسته دیده می‌شود؛ گاه در قالب منافع آتی، انتظار برای موقعیت‌های شغلی آینده، یا حتی وابستگی‌های خانوادگی و گروهی. در چنین شرایطی، انتظار اتخاذ مواضع شفاف در برابر تمرکز قدرت اقتصادی، *به‌سادگی با واقعیت‌های موجود تضاد پیدا می‌کند.*

*ج)***در سطح سوم، ملاحظات سیاسی و فرادولتی مطرح است.** برخی از نهادها و گروه‌هایی که در حال حاضر بزرگ‌ترین دریافت‌کنندگان امتیازات اقتصادی و صنعتی هستند، از چنان قدرت نهادی و سیاسی برخوردارند که هرگونه برخورد با آن‌ها، برای سیاست‌گذار مخاطره‌آمیز تلقی می‌شود. این نگرانی موجب شده که حتی اگر فساد، تبعیض یا انحصار به‌طور مستند اثبات شود، باز هم در سطح سیاست رسمی، برخوردی صورت نگیرد. *در بسیاری از موارد، قدرت اقتصادی با مصونیت سیاسی همراه شده و فضای تصمیم‌گیری را به گروگان گرفته است.*

*د)***و در نهایت، سطح چهارم به ساختارهای معیوب نهادی بازمی‌گردد.** نبود نظام شفاف گزارش‌دهی، فقدان سامانه‌های اطلاعاتی جامع، ضعف نهادهای نظارتی مستقل، و نبود ابزارهای ارزیابی عملکرد در وزارت صمت و نهادهای پیرامونی، همگی موجب شده‌اند که *سکوت، نه‌تنها آسان، بلکه بدون هزینه باشد.* وقتی سکوت، تبعات ندارد و اعتراض، هزینه‌بر است، سکوت تبدیل به انتخاب عقلانی در نظام معیوب می‌شود.

پیامد این سکوت اما، بسیار فراتر از یک رفتار فردی یا یک خطای مدیریتی است. این انفعال، **زمینه‌ساز تثبیت ساختارهای ناعادلانه، گسترش طبقات ممتاز و حذف تدریجی نخبگان مستقل اقتصادی شده است.** تولیدکنندگانی که فاقد ارتباطات ویژه‌اند، سیاست‌گذاران میانی‌ای که خواهان اصلاح‌اند، و بازیگران خلاقی که از مسیر رسمی حرکت می‌کنند، همگی قربانی این نظام سکوت می‌شوند. و از سوی دیگر، الیگارشی مالی، با فراغ بال، مسیرهای قدرت و ثروت را هموارتر از گذشته می‌پیماید.

در این وضعیت، حتی اصلاح‌طلب‌ترین سیاست‌گذاری‌ها نیز، اگر در عمل با مقاومت در برابر ساختارهای نابرابر همراه نباشند، **به شعارهایی بی‌اثر و بی‌مخاطب تبدیل خواهند شد.** سیاست‌گذاریِ بدون شجاعت، تنها شکل نرم‌تری از همراهی با بی‌عدالتی است.

سکوت سیاست‌گذار در برابر تمرکز قدرت اقتصادی، نه بی‌طرفی است، نه بی‌خبری؛ **بلکه یک انتخاب معنادار است که باید پیامدهای آن در سطح ملی مورد نقد، مستندسازی و بازاندیشی قرار گیرد.**

**۵) بررسی نمونه‌های میدانی از رانت ساختاری در دل تصمیمات رسمی وزارت صمت**

اگرچه بخش بزرگی از فرایند رانت‌زایی در ساختار وزارت صمت، در پوشش قوانین رسمی و چارچوب‌های اداری انجام می‌شود، اما با بررسی دقیق‌تر می‌توان به مجموعه‌ای از **الگوهای عملی، رایج و نهادینه‌شده از تصمیماتی دست یافت که در عمل، به خلق رانت برای گروه‌های خاص و حذف فرصت‌های برابر برای دیگران منجر شده‌اند.**

در این بخش، به‌جای آن‌که صرفاً فهرستی از مصادیق ارائه شود، **هفت سازوکار مشخص و پرتکرار رانت‌زایی در بدنه وزارت صمت** بررسی می‌شوند که می‌توان آن‌ها را در قالب حروف ابجد طبقه‌بندی کرد:

**الف) طراحی دستورالعمل‌های خاص‌منظور، با پوشش ظاهری عمومی**

در بسیاری از موارد، یک تصمیم ظاهراً عمومی یا فراگیر، در جزئیات نگارش یا تنظیم اجرایی، به‌گونه‌ای طراحی شده که عملاً فقط گروهی خاص از آن منتفع شوند. به‌عنوان مثال، دستورالعمل واردات مواد اولیه با شرط خاص ظرفیت اسمی، یا آیین‌نامه اولویت‌بندی طرح‌های صنعتی با معیارهایی که فقط چند شرکت بزرگ آن‌ها را دارند، در ظاهر قانون هستند، اما در عمل **«لباس رسمی رانت»** محسوب می‌شوند. این نوع تصمیم‌گیری، رانت را در قالب قانون جاری می‌سازد و مقابله با آن را دشوار می‌کند.

**ب) واگذاری منابع طبیعی و صنعتی، بدون فراخوان رقابتی مؤثر**

در حوزه معادن، صنایع پایین‌دستی نفت و پتروشیمی، یا حتی تخصیص زمین‌های صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی، نمونه‌های متعددی وجود دارد که واگذاری‌ها **بدون رقابت واقعی، بدون دسترسی برابر، و با اطلاع‌رسانی محدود انجام شده‌اند.** شرکت‌هایی که پیشاپیش از منابع در دست واگذاری مطلع شده‌اند یا با ساختارهای تصمیم‌گیر در ارتباط بوده‌اند، توانسته‌اند با طراحی اسناد و مدارک منطبق با شرایط آگهی، دیگر رقبا را حذف و فرصت را قبضه کنند.

**پ) تخصیص منابع ارزی و ثبت سفارش‌های خاص، به حلقه‌های محدود**

ثبت سفارش برای کالاهای خاص، به‌ویژه در حوزه تجهیزات صنعتی، کالاهای واسطه‌ای، مواد اولیه، و حتی برخی محصولات مصرفی خاص، در موارد زیادی **در اختیار حلقه‌هایی از شرکت‌های خاص یا کارگزاران غیررسمی قرار داشته که ارتباطاتی سازمان‌یافته با نهادهای تصمیم‌ساز دارند.** در برخی پرونده‌ها، شرکت‌هایی با سابقه تأسیس کوتاه و فاقد تخصص، توانسته‌اند با اتکا به رانت دسترسی، صدها میلیون دلار ثبت سفارش یا تأمین ارز رسمی دریافت کنند، در حالی‌که بازیگران واقعی از این چرخه حذف شده‌اند.

**ت) اعطای مجوزهای زنجیره‌ای با هدف ایجاد انحصار عمودی**

یکی از پیچیده‌ترین روش‌های خلق رانت، **واگذاری پیاپی مجوزهایی است که زنجیره کامل یک صنعت را در اختیار یک کنسرسیوم خاص قرار می‌دهد.** برای نمونه، مجوز بهره‌برداری از یک معدن، مجوز احداث کارخانه فرآوری، مجوز صادرات محصول نهایی، و اولویت تخصیص ارز برای واردات تجهیزات، همگی به مجموعه‌ای داده می‌شوند که در نهایت، کنترل کامل زنجیره را در اختیار دارد. در این ساختار، نه‌تنها رقابت از بین می‌رود، بلکه تصمیمات کلان بازار نیز از بیرون دولت، توسط همین بازیگر طراحی می‌شود.

**ث) بازنگری‌های مکرر و غیرمستند در تصمیمات، برای تغییر مسیر منافع**

بارها پیش آمده که مصوبه‌ای، دستورالعملی یا ضابطه‌ای در وزارت صمت، **پس از اعتراض یک یا چند ذی‌نفع خاص، در مدت کوتاه اصلاح یا تغییر یافته است، آن‌هم بدون ارزیابی عمومی یا مبنای کارشناسی.** این نوع «بازنویسی سیاست» اغلب در واکنش به قدرت چانه‌زنی گروه‌های خاص انجام می‌شود و نتیجه آن، تغییر مسیر منافع از منطق عمومی به مسیر رانتی است. سیاست‌گذاری سیال، بهترین بستر برای شکل‌گیری رانت است.

**ج) استفاده هدفمند از ابزار قیمت‌گذاری دولتی برای توزیع امتیاز**

در برخی صنایع کلیدی مانند فولاد، سیمان، مواد پتروشیمی یا کالاهای واسطه‌ای صنعتی، دولت با اعمال قیمت‌گذاری رسمی، **بخش بزرگی از تولیدات را با قیمت پایین‌تر از بازار آزاد به مجموعه‌هایی خاص اختصاص داده است.** این سیاست که در ظاهر با هدف حمایت از تولید دنبال می‌شود، در عمل به توزیع مستقیم سود و رانت برای کسانی منجر شده که سهمیه تخصیص‌یافته دریافت می‌کنند، نه الزاماً برای تولیدکنندگان نهایی. در اینجا، *قیمت‌گذاری به ابزار تخصیص رانت بدل می‌شود.*

**چ) شکل‌گیری شرکت‌های پوششی با نقش واسطه‌گری رسمی در فرآیندها**

برخی از شرکت‌هایی که در ظاهر نقش مشاور، مجری طرح، یا پیمانکار فرعی دارند، در عمل **به‌عنوان واسطه رسمی گروه‌های رانتی در ساختار اداری عمل می‌کنند.** این شرکت‌ها با در اختیار داشتن مجوزهای خاص، دسترسی به اطلاعات غیرعلنی، یا ارتباطات سازمانی با لایه‌های میانی دولت، نقش پل ارتباطی و تسهیل‌گر برای جریان رانت ایفا می‌کنند. حضور این واسطه‌ها، شفافیت فرآیند را از درون مختل می‌کند.

مجموعه این الگوها، نشان می‌دهد که **رانت در دل تصمیمات رسمی وزارت صمت، نه به‌شکل موردی، بلکه به‌صورت سیستماتیک و ساختاری بازتولید شده است.** زمانی که قانون‌نویسی، واگذاری، نظارت و اجرا همگی در یک حلقه بسته تعریف شوند، هیچ مکانیزمی برای حذف رانت باقی نمی‌ماند. در این شرایط، اصلاح فقط زمانی ممکن است که ساختارها دگرگون شوند، نه صرفاً تغییرات مدیران.

**۶) بازاندیشی در نقش دولت: دولت تنظیم‌گر یا شریک قدرت‌های پنهان؟**

نقش دولت در اقتصاد، همواره محل بحث و اختلاف‌نظر در نظریه‌های اقتصادی، سیاسی و اجرایی بوده است. اما آنچه در عمل رخ می‌دهد، نه وابسته به نظریه، بلکه تابع قدرت، ساختار و منافع موجود است. در نظام اقتصادی ایران، به‌ویژه در حوزه صنعت، معدن و تجارت، **دولت از نقش تنظیم‌گر فاصله گرفته و در بسیاری از موارد، به شریک بی‌نام و نشان قدرت‌های اقتصادی پنهان تبدیل شده است.** این شریک بودن، نه در قالب قرارداد رسمی یا مشارکت اعلام‌شده، بلکه در قالب هم‌سویی منافع، انفعال در مواجهه با نابرابری، و در مواردی، سهام‌داری پنهان و غیرشفاف بروز یافته است.

برای تحلیل دقیق‌تر این وضعیت، می‌توان به چند نشانه کلیدی و تکرارشونده اشاره کرد که در قالب حروف ابجد طبقه‌بندی می‌شوند:

**الف) فقدان جدایی نهادی میان دولت و بنگاه‌داران بزرگ**

در اغلب کشورهایی که دولت نقش تنظیم‌گر دارد، **مرز روشنی میان سیاست‌گذار و تولیدکننده، میان مجوزدهنده و مجوزگیرنده، و میان ناظر و نفع‌برنده وجود دارد.** اما در ساختار فعلی وزارت صمت، بسیاری از شرکت‌هایی که در مزایده‌های کلان برنده می‌شوند، به نهادهایی وابسته‌اند که یا خود بخشی از دولت‌اند، یا از مدیران سابق وزارتخانه تشکیل شده‌اند. این تداخل نهادی، استقلال تصمیم‌گیری را از میان برده و دولت را عملاً در موقعیت *سهام‌دار و قاضی هم‌زمان* قرار داده است.

**ب) تبدیل وظایف حاکمیتی به ابزارهای چانه‌زنی با قدرت‌های اقتصادی**

در موارد متعدد، دیده می‌شود که دولت و نهادهای زیرمجموعه آن، **وظایف حاکمیتی خود را (نظیر صدور مجوز، قیمت‌گذاری، توزیع منابع، یا تنظیم بازار) نه به‌عنوان ابزار عدالت و تنظیم، بلکه به‌عنوان اهرم چانه‌زنی با گروه‌های اقتصادی خاص استفاده می‌کنند.** این گروه‌ها با استفاده از ابزارهای رسانه‌ای، لابی سیاسی یا تهدید به اختلال در بازار، دولت را به اتخاذ تصمیمات خاص وا می‌دارند. در چنین شرایطی، دولت دیگر تنظیم‌گر نیست، بلکه *بازیگری منفعل در میدان قدرت اقتصادی می‌شود.*

**پ) تبدیل مدیران دولتی به بازیگران چرخشی در شبکه‌های قدرت مالی**

یکی از نشانه‌های شراکت دولت با قدرت‌های اقتصادی پنهان، **الگوی چرخش مدیریتی میان وزارت صمت، بانک‌ها، هلدینگ‌های خصولتی و بنگاه‌های کلان است.** بسیاری از مدیران پس از پایان مسئولیت، به شرکت‌هایی منتقل می‌شوند که زمانی خود برای آن‌ها مجوز صادر کرده یا امتیاز داده‌اند. این چرخش، نه‌تنها فسادزا بلکه هنجارزاست؛ یعنی این رفتار چنان رایج شده که دیگر به‌عنوان اشکال تلقی نمی‌شود. *دولت در این چرخه، شریک منافع می‌شود، نه حافظ منافع عمومی.*

**ت) ناتوانی در اجرای سیاست‌های مقابله با انحصار و تمرکز**

هرگاه سیاستی برای مقابله با انحصار اقتصادی طراحی شده، با موجی از **مقاومت‌های غیررسمی، مخالفت‌های فنی‌نما، و چالش‌های درون‌سازمانی مواجه شده است.** چه در تدوین آیین‌نامه ضدانحصار در بازار فولاد، چه در تلاش برای کنترل بازار سیمان، چه در پیگیری عدالت در تخصیص مواد اولیه، دولت از درون با مقاومت لایه‌هایی مواجه شده که خود را ذی‌نفع حفظ وضع موجود می‌دانند. *این مقاومت‌ها از درون دولت آغاز می‌شوند، نه از بیرون.*

**ث) اجتناب از شفاف‌سازی اطلاعات و ساختارهای مالکیتی**

دولتی که تنظیم‌گر باشد، باید پایه سیاست‌گذاری خود را بر اطلاعات عمومی، سامانه‌های شفاف و گزارش‌دهی مستمر بنا کند. اما وزارت صمت، **بارها از انتشار فهرست دریافت‌کنندگان ارز، دارندگان معادن، سهمیه‌داران مواد اولیه یا دریافت‌کنندگان تسهیلات خاص سر باز زده یا اطلاعات ناقص ارائه کرده است.** این امتناع از شفافیت، نشانه روشنی است از هم‌پوشانی منافع و ترس از افشای ارتباطات پنهان. *دولت شفاف نمی‌شود، چون خود در تاریکی منافع سهیم است.*

**ج) حذف تدریجی نهادهای مستقل و منتقد از زنجیره تصمیم‌سازی**

در چرخه سیاست‌گذاری وزارت صمت، **نقش نهادهای مستقل دانشگاهی، انجمن‌های تخصصی بی‌طرف، تشکل‌های صنفی کوچک و تولیدکنندگان مستقل، به‌مرور حذف یا تضعیف شده است.** جای این نهادها را مجموعه‌هایی گرفته‌اند که وابستگی مالی، نهادی یا مدیریتی به قدرت‌های اقتصادی بزرگ دارند. این حذف نرم، موجب شده که حتی سیاست‌های تنظیم‌گر نیز، در عمل، بازتاب‌دهنده خواست گروهی خاص باشد. *دولت اگر می‌خواهد تنظیم‌گر بماند، باید صداهای مستقل را تقویت کند، نه حذف.*

با جمع‌بندی این نشانه‌ها، می‌توان با اطمینان گفت که **دولت در حوزه صنعت، معدن و تجارت، بیش از آن‌که تنظیم‌گر باشد، شریک خاموش قدرت‌های پنهان اقتصادی است.** شراکتی که نه از طریق قرارداد، بلکه از مسیر روابط نهادی، تکرار رفتاری، وابستگی شغلی، و فرار از پاسخ‌گویی شکل گرفته است.

در چنین ساختاری، بازگشت دولت به نقش واقعی خود، **نیازمند یک قطع رابطه شجاعانه با شبکه‌های پنهان قدرت، بازسازی مرز میان حاکمیت و بازار، و تقویت نهادهای مستقل و ناظر است.** تنظیم‌گری، بدون استقلال، شفافیت و پاسخ‌گویی، تنها به اسم انجام می‌شود، نه در عمل.

**۷) جمع‌بندی و راهبردهای بازگشت به عدالت صنعتی و مقابله با نابرابری‌های ساختاری**

 این بخش نه‌فقط جمع‌بندی مباحث پیشین است، بلکه تلاشی برای ارائه نقشه راهی در جهت اصلاح ساختارهای معیوب، احیای نقش واقعی دولت و مقابله با الیگارشی‌های شکل‌گرفته در سایه وزارت صمت به‌شمار می‌رود.

مرور فصل سوم نشان داد که ساختار اقتصاد ایران، به‌ویژه در حوزه صنعت، معدن و تجارت، با پدیده‌ای عمیق، مزمن و پیچیده به‌نام **نابرابری ساختاری در تخصیص فرصت‌ها، امتیازات و منابع** مواجه است؛ نابرابری‌ای که برخلاف تصورات رایج، حاصل ضعف مدیریت یا تصمیم‌گیری‌های مقطعی نیست، بلکه ریشه در **ترکیب ناهنجار قدرت دولتی و ثروت متمرکز مالی** دارد. این ترکیب، نه‌تنها منطق رقابت سالم را از میان برده، بلکه موجب شکل‌گیری نوعی از «طبقه ممتاز اقتصادی» شده که در پوشش قانون، مقررات و سیاست‌های رسمی، مسیر انحصار و برتری خود را تثبیت کرده است.

آن‌چه بیش از همه نگران‌کننده است، **نقش دولت به‌مثابه حامی یا شریک این فرآیندها** است. دولت، که باید نهاد تنظیم‌گر، ناظر بر عدالت و حافظ منافع عموم باشد، در بسیاری از موارد یا به سکوت رضایت داده، یا خود به تسهیل‌گر ساختار ناعادلانه بدل شده است. وزارت صمت، به‌عنوان بازوی اجرایی مهم‌ترین تصمیمات صنعتی و تجاری کشور، **در بزنگاه‌های کلان، به جای ایستادن در برابر تمرکز قدرت، به پناهگاه و دروازه‌بان آن تبدیل شده است.**

در چنین شرایطی، بازگشت به عدالت صنعتی، صرفاً از مسیر اصلاح رویه‌ها یا جابه‌جایی مدیران ممکن نیست. این تحول، نیازمند یک **بازنگری ساختاری، شجاعانه و عمیق در نگاه حاکم بر توسعه صنعتی** است؛ نگاهی که باید از دل منطق امتیاز، انحصار و مصلحت‌های کوتاه‌مدت بیرون آید و بر پایه چهار اصل بنیادین بازسازی شود: **شفافیت، پاسخ‌گویی، استقلال نهادی و مشارکت همگانی.**

در این مسیر، چند راهبرد محوری قابل پیشنهاد است:

**الف) بازطراحی نقش دولت از مجوزدهنده به تسهیل‌گر برابر فرصت‌ها**

دولت نباید در نقش دروازه‌بان اقتصاد عمل کند؛ یعنی نهادی که تصمیم بگیرد چه کسی مجاز به فعالیت است و چه کسی نیست. بلکه باید با طراحی سازوکارهای رقابتی، **زمینه‌ساز مشارکت برابر تمامی فعالان اقتصادی در زنجیره صنعت و تجارت باشد.** لغو امتیازهای خاص، حذف فرآیندهای مجوزدهی مبهم، ایجاد سامانه‌های هوشمند تخصیص منابع، و حذف روابط غیررسمی در صدور مجوزها، از گام‌های ضروری در این بازطراحی هستند.

**ب)  تدوین قوانین واقعی و اجرایی برای تضاد منافع و گردش نخبگان**

بدون قانون مؤثر برای تضاد منافع، هیچ ساختار اقتصادی‌ای امکان اصلاح ندارد. باید تمامی مدیران وزارت صمت، مشاوران، تصمیم‌گیران ستادی و اعضای شوراهای راهبردی، **ملزم به اعلام شفاف روابط مالی، سهام‌داری و شغلی گذشته و حال خود باشند.** ورود افراد ذی‌نفع به حلقه سیاست‌گذاری، عامل اصلی انحراف در مسیر عدالت است. این قانون باید سخت‌گیرانه، الزام‌آور و قابل نظارت عمومی باشد.

**ج)  شفاف‌سازی کامل زنجیره مالکیت بنگاه‌ها و دریافت‌کنندگان امتیاز**

زمان آن فرارسیده که یک سامانه عمومی و فراگیر برای نمایش زنجیره مالکیت شرکت‌های بزرگ، ذی‌نفعان مزایده‌های کلان، دریافت‌کنندگان تسهیلات ویژه، و استفاده‌کنندگان از مجوزهای خاص صنعتی و معدنی طراحی شود. **شفافیت، مهم‌ترین ابزار پیشگیری از رانت است.** تا زمانی که مشخص نباشد چه کسانی پشت چه شرکت‌هایی ایستاده‌اند، نظارت و پاسخ‌گویی بی‌معنا خواهد بود.

**د) واگذاری واقعی تصمیم‌سازی به نهادهای مستقل و تخصص‌محور**

تدوین سیاست‌های صنعتی و تجاری نباید در پشت درهای بسته یا اتاق‌های محدود وزارتخانه انجام شود. لازم است **تشکل‌های صنفی مستقل، انجمن‌های علمی، نهادهای نظارتی و کارآفرینان واقعی به این فرآیندها وارد شوند.** شکل‌گیری شوراهای راهبردی باز، امکان نقد و بررسی عمومی، و انتشار نسخه‌های پیش‌نویس تصمیمات، می‌تواند از انحصار فکری و فشارهای نهادی بر سیاست‌گذار بکاهد.

**ه)  برخورد قاطع با چرخه چرخش مدیران میان دولت و بنگاه‌های بزرگ**

باید با الگویی که مدیران دولتی پس از پایان خدمت، به شرکت‌هایی منتقل می‌شوند که روزگاری برای آن‌ها تصمیم می‌گرفتند، **به‌شکل قانونی و ساختاری مقابله شود.** تدوین دوره‌ی منع اشتغال در نهادهای اقتصادی خاص برای مدیران دولتی، اقدامی ضروری برای قطع پیوند دولت و الیگارشی است. دولت نمی‌تواند هم ناظر باشد، هم بازیگر، و هم شریک.

**و) طراحی سیاست‌های توسعه‌ای با رویکرد «ضدتمرکز ثروت»**

تمامی سیاست‌های حمایتی دولت ـ از اعطای زمین و تسهیلات گرفته تا معافیت‌های مالیاتی ـ باید با هدف کاهش تمرکز قدرت اقتصادی بازطراحی شوند. هر سیاستی که منجر به افزایش سهم بازیگران بزرگ و حذف بازیگران کوچک شود، **ضدعدالت صنعتی است، حتی اگر در ظاهر به نام حمایت از تولید شکل گرفته باشد.** حمایت هدفمند از صنایع کوچک، فناوری‌های نو، و شرکت‌های منطقه‌ای، لازمه تعادل‌بخشی به قدرت اقتصادی است.

**ز) تعریف شاخص ملی عدالت صنعتی و پایش مستمر آن**

همان‌طور که شاخص فلاکت، شاخص رفاه یا شاخص کسب‌وکار در عرصه اقتصاد سنجیده می‌شود، باید **شاخصی رسمی، قابل اندازه‌گیری و عمومی برای سنجش میزان عدالت در سیاست‌های صنعتی و تجاری کشور طراحی شود.** این شاخص باید میزان دسترسی برابر به مجوز، سهم از منابع، توزیع جغرافیایی امتیازات، و نسبت ورود بازیگران جدید به بازار را اندازه‌گیری کند. بدون شاخص، هیچ اصلاحی قابل پیگیری نیست.

**ح) جمع‌بندی**

فصل سوم کتاب، تلاشی بود برای نشان دادن اینکه **ساختار ناعادلانه وزارت صمت، نه نتیجه یک یا دو خطای سیاستی، بلکه حاصل پیوند دیرینه و درهم‌تنیده قدرت، ثروت، دولت و بی‌عملی نهادی است.** برای عبور از این ساختار، به چیزی بیش از تغییر آیین‌نامه‌ها نیاز داریم. ما نیازمند **اراده‌ای ملی، نگاهی ساختارگرا، و بازتعریفی از نقش دولت در توسعه اقتصادی** هستیم. اگر وزارت صمت بخواهد نهاد عدالت صنعتی باشد، باید پیش از هر چیز، از درون پالایش شود؛ از وابستگی، از سکوت، و از شراکت پنهان خود را دور نماید.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | ****فصل چهارم – ابرشرکت‌ها، صنعت و مهندسی سلطه در سایه صمت********\*صعود بی‌صدا؛ چگونه ابرشرکت‌ها به بازیگران اصلی سیاست صنعتی تبدیل شدند؟\***** در زیست‌بوم صنعتی ایران، دیگر نمی‌توان از «بنگاه» یا «کارخانه» به‌عنوان بازیگران اصلی یاد کرد. جای این واژگان آشنا، را اصطلاحی پرابهت، گسترده و ناپیدا گرفته است: **ابرشرکت‌ها.** ابرشرکت‌ها، نه صرفاً واحدهایی بزرگ‌تر از بنگاه‌های متوسط، بلکه ساختارهایی چندلایه، چندحوزه‌ای و چندنقشی‌اند که **به‌صورت هم‌زمان، مالک، تولیدکننده، واردکننده، صادرکننده، سیاست‌گذار پنهان، و بهره‌برنده از تصمیمات رسمی** هستند. آن‌ها در دل وزارت صمت نمی‌زیند؛ بلکه بر گرده آن حرکت می‌کنند و گاه، خود مسیر را تعیین می‌کنند.  رشد و تثبیت ابرشرکت‌ها در صنعت ایران، داستانی چندلایه و عبرت‌آموز است؛ داستانی که در آن، **سرمایه مالی، روابط نهادی، خلأ قانونی، سکوت سیاست‌گذار و نبود نهادهای ناظر مستقل، در کنار هم، مسیر سلطه را هموار کرده‌اند.** ابرشرکت‌ها برخلاف سرمایه‌داران کلاسیک، نیازی به رقابت، بازار آزاد یا تولید انبوه ندارند؛ آن‌ها با ساختارهای شبه‌انحصاری، چرخه کامل تولید تا سیاست را در اختیار گرفته‌اند. آن‌ها هم مجوز را می‌گیرند، هم قانون را می‌نویسند، هم رقبا را حذف می‌کنند، هم تسهیلات را جذب می‌کنند و هم در قیمت‌گذاری نقش بازی می‌کنند.  در این فصل، بر آن هستیم که **سیر تاریخی، ساختاری و سیاستی صعود ابرشرکت‌ها** را بررسی کنیم؛ اینکه چگونه از دل خصوصی‌سازی، خصولتی‌سازی و مهندسی مقررات بیرون آمدند، چگونه بازیگران مولد و مستقل را به حاشیه راندند، و چگونه در بستر وزارت صمت، خود به نهاد تأثیرگذار در تخصیص منابع ملی تبدیل شدند.  فصل سوم در چند بخش نگاشته خواهد شد:   1. بررسی خاستگاه ابرشرکت‌ها و تفاوت ساختاری آن‌ها با بنگاه‌های صنعتی سنتی 2. نحوه نفوذ و گسترش آن‌ها در چرخه سیاست‌گذاری صنعتی 3. شیوه‌های بازتولید قدرت ابرشرکت‌ها در زنجیره تأمین و صادرات 4. نقش ابرشرکت‌ها در تثبیت قیمت، انحصار و تضعیف رقابت 5. بررسی میدانی چند الگوی تکراری از مهندسی مقررات و نفوذ 6. جمع‌بندی و ارائه راهبردهای مواجهه با تمرکز قدرت صنعتی و احیای تولید مستقل  ****۱- خاستگاه ابرشرکت‌ها و تفاوت ساختاری آن‌ها با بنگاه‌های صنعتی سنتی**** صنعت ایران در دهه‌های گذشته، شاهد نوعی تحول پنهان اما بنیادین در ساختار مالکیت، نحوه تصمیم‌گیری و روابط درونی بازیگران اقتصادی بوده است. اگر روزگاری ستون فقرات صنعت کشور را کارخانجاتی تشکیل می‌دادند که با سرمایه‌گذاری مستقل، برنامه‌ریزی میان‌مدت، رقابت منطقه‌ای و نظام تولید کلاسیک فعالیت می‌کردند، امروز صحنه به‌کلی دگرگون شده است. جای آن بنگاه‌ها را ساختارهایی به‌نام **ابرشرکت‌ها** گرفته‌اند؛ موجوداتی پیچیده، چندلایه، متصل به شبکه‌های مالی و نهادی، که **بیش از آن‌که تولیدکننده باشند، بازیگر سیاسی ـ اقتصادی‌اند.**  ابرشرکت‌ها موجوداتی بومی صنعت ایران نیستند. آن‌ها از دل خصوصی‌سازی ناقص، واگذاری‌های غیرشفاف، تمرکز نهادی قدرت در برخی نهادهای عمومی غیردولتی و انفعال سیاست‌گذار متولد شده‌اند. ظهور آن‌ها را باید نتیجه مستقیم **ترکیب رانت، رابطه، و فرار از پاسخ‌گویی دانست.** نه رقابت، نه نوآوری، و نه حتی تقاضای بازار، باعث شکل‌گیری آن‌ها نشده است. ابرشرکت‌ها در جایی رشد کردند که منابع دولتی در اختیار گروه‌های خاص قرار گرفت، واگذاری‌ها فاقد شفافیت بود، نهادهای مالی به مالک بنگاه‌ها تبدیل شدند، و نهاد ناظر، خود یا وابسته بود یا ساکت.  تفاوت آن‌ها با بنگاه‌های صنعتی سنتی، صرفاً در مقیاس نیست؛ بلکه در **منطق وجودی و سازوکار بقا** نهفته است. بنگاه سنتی، بر اساس عرضه و تقاضا، رقابت کیفی، و تلاش برای افزایش بهره‌وری فعالیت می‌کرد. ابرشرکت اما، **بر اساس دسترسی به اطلاعات خاص، تسلط بر مجوزها، رابطه با سیاست‌گذار، و قدرت تنظیم بازار از درون دولت** زنده می‌ماند. بنگاه سنتی نگران قیمت‌گذاری بود؛ ابرشرکت آن را می‌نویسد. بنگاه سنتی برای دریافت وام باید مسیر قانونی را طی می‌کرد؛ ابرشرکت بانک را در اختیار دارد. بنگاه سنتی درگیر رقابت بود؛ ابرشرکت رقبا را حذف می‌کند، یا می‌خرد، یا به حاشیه می‌راند.  ساختار مالکیتی ابرشرکت‌ها، شبکه‌ای درهم‌تنیده از سهام‌داران واسط، شرکت‌های پوششی، صندوق‌های وابسته به نهادهای عمومی و مجموعه‌های مالی غیردولتی است که **ردیابی منبع واقعی تصمیم‌گیری در آن‌ها، حتی برای نهادهای ناظر نیز دشوار است.** این ساختار، نه‌فقط برای فرار مالیاتی و مسئولیت‌گریزی مفید است، بلکه برای نفوذ در تصمیم‌سازی‌های کلان نیز نقش کلیدی دارد. ابرشرکت‌ها توانسته‌اند از دل همین ساختار مبهم، به شوراهای تخصصی وزارت صمت، اتاق‌های فکر صنایع، کارگروه‌های تنظیم بازار، و حتی گروه‌های لابی رسانه‌ای ورود کنند. آن‌ها در همزمان، هم تولید می‌کنند، هم سیاست‌گذاری را جهت می‌دهند، و هم منتقدان خود را مدیریت رسانه‌ای می‌کنند.  در مدل سنتی صنعت، بنگاه‌ها نهایتاً یک زنجیره تأمین محدود در اختیار داشتند. اما ابرشرکت‌ها، با مالکیت عمودی و افقی بر زنجیره‌های مواد اولیه، حمل‌ونقل، تأمین تجهیزات، بازار فروش، صادرات، و حتی مشاوره‌های فنی ـ حقوقی، **زنجیره کامل را از بالا تا پایین در قبضه دارند.** همین ویژگی، به آن‌ها امکان داده تا بدون نیاز به بهینه‌سازی داخلی، صرفاً با تسلط بر حلقه‌های کلیدی بیرونی، سود خود را تضمین کنند.  ابرشرکت‌ها همچنین با استفاده از ابزارهای رسانه‌ای، لابی‌های سیاسی، دسترسی به اطلاعات دولتی و حتی حضور در هیأت‌های عالی تصمیم‌گیری، **مقاوم‌ترین و نفوذی‌ترین ساختارها در برابر هرگونه اصلاح یا رقابت‌سازی محسوب می‌شوند.** آن‌ها در واقع، فراتر از صنعت، به‌نوعی دولت در سایه اقتصاد بدل شده‌اند؛ دولتی بدون پاسخ‌گویی، بدون نظارت مستقیم، اما با قدرتی فراتر از بسیاری از نهادهای رسمی.  برای درک بهتر موقعیت امروز وزارت صمت، باید این واقعیت را پذیرفت که **صحنه صنعت کشور، دیگر محل رقابت بنگاه‌های مولد نیست؛ بلکه میدان نفوذ ابرشرکت‌هایی است که اغلب با استفاده از قدرت ساختاری، مسیر سیاست‌گذاری را در جهت منافع خود شکل می‌دهند.** در چنین فضایی، بنگاه‌های متوسط، کارآفرینان مستقل، و شرکت‌های نوپا، شانس چندانی برای بقا ندارند؛ مگر آن‌که خود، بخشی از شبکه ابرشرکتی شوند یا در حاشیه آن‌ها فعالیت کنند.  این بخش، نقطه آغاز فهمی عمیق‌تر از جایگاه صنعت در ساختار قدرت ایران است. در ادامه، باید دید این ابرشرکت‌ها **چگونه در بطن فرآیندهای سیاست‌گذاری وزارت صمت نفوذ کردند، چگونه قدرت خود را بازتولید می‌کنند، و چه الگویی برای مهندسی سلطه در اقتصاد ایران به‌وجود آورده‌اند.** ****۲- نفوذ و گسترش ابرشرکت‌ها در چرخه سیاست‌گذاری صنعتی**** به‌صورت کامل، گسترش‌یافته و از ابتدا بازنویسی می‌شود. این متن با ساختاری تحلیلی و منحصربه‌فرد توضیح می‌دهد که چگونه ابرشرکت‌ها از طریق ابزارهای مستقیم و غیرمستقیم، **به بخشی از بدنه تصمیم‌سازی صنعت و تجارت کشور تبدیل شده‌اند، نه صرفاً بازیگران اقتصادی بیرونی.**  ابرشرکت‌ها در ایران تنها نهادهایی بزرگ و چندمنظوره در حوزه تولید نیستند؛ بلکه ساختارهایی‌اند که توانسته‌اند **مرز میان سیاست‌گذار و بازیگر اقتصادی را مخدوش کنند** و خود، به عنصر فعال در تصمیم‌سازی‌های کلان صنعتی تبدیل شوند. آن‌ها دیگر صرفاً منتظر تصویب مقررات نیستند، بلکه مقررات را طراحی می‌کنند؛ دیگر صرفاً درخواست‌کننده مجوز نیستند، بلکه در صدور آن نقش مشورتی دارند؛ و دیگر صرفاً مجری سیاست‌های صنعتی نیستند، بلکه بخشی از معماری سیاست‌گذاری صنعتی کشور شده‌اند.  این نفوذ، به‌صورت ناگهانی و در یک بازه محدود رخ نداده است، بلکه حاصل چند دهه فرایندهای تدریجی، ساختاری و سازمان‌یافته بوده است که در آن، چند عامل کلیدی به‌صورت هم‌زمان نقش داشته‌اند: ****الف) ابهام در مرز میان دولت، بخش عمومی و خصولتی‌ها**** یکی از مهم‌ترین زمینه‌های نفوذ ابرشرکت‌ها، نبود مرز روشن میان دولت، نهادهای عمومی غیردولتی، و شرکت‌های بزرگ صنعتی است. بسیاری از ابرشرکت‌ها در ظاهر خصوصی‌اند، اما **ریشه در نهادهای عمومی یا دولت‌محور دارند**. آن‌ها از مدیران دولتی بهره می‌برند، در شوراهای مشورتی وزارت صمت حضور دارند، و در بسیاری موارد، از مزایای ویژه‌ای بهره‌مند می‌شوند که تنها برای شرکت‌های دولتی سابق قابل‌دسترس است. همین وضعیت، به آن‌ها امکان می‌دهد که بدون مانع در طراحی سیاست‌های کلان نقش‌آفرینی کنند، درحالی‌که خود را جزو بخش خصوصی معرفی می‌کنند. ****ب) دسترسی سازمان‌یافته به اطلاعات حساس و سیاست‌نامه‌های پیش از اجرا**** ابرشرکت‌ها، به‌واسطه ارتباطات نهادی و شبکه‌ای، **پیش از ابلاغ سیاست‌ها یا مقررات، از مفاد آن‌ها مطلع می‌شوند**. در حالی‌که بخش عمده‌ای از بنگاه‌های متوسط و کوچک در مقابل تغییرات سیاستی غافلگیر می‌شوند، ابرشرکت‌ها از طریق کانال‌های رسمی و غیررسمی، فرصت تطبیق، چانه‌زنی یا حتی تأثیرگذاری بر نگارش نهایی متن مقررات را پیدا می‌کنند. در عمل، آن‌ها در نقطه شروع سیاست قرار می‌گیرند، نه در نقطه اجرا. ****پ) حضور مستقیم یا غیرمستقیم در شوراهای تصمیم‌گیر و نهادهای مشورتی وزارت صمت**** در دهه‌های گذشته، بخشی از فرایند تصمیم‌سازی صنعتی به نهادهای مشورتی و کارگروه‌های تخصصی واگذار شده است. این نهادها که با عنوان‌هایی چون «شورای راهبردی صنعت»، «کمیته حمایت از تولید»، یا «ستاد تنظیم بازار» شناخته می‌شوند، عملاً **به فضای اصلی نفوذ ابرشرکت‌ها تبدیل شده‌اند.** نمایندگان این شرکت‌ها، گاه با عنوان انجمن صنفی، گاه به‌نام کارشناس دعوت‌شده، و گاه در پوشش نهادهای مشاوره‌ای، درون فرایند تصمیم‌گیری دولت جای گرفته‌اند. ****ت) توانایی مهندسی روایت و تولید گفتمان تخصصی در سطح رسانه و پژوهش**** ابرشرکت‌ها تنها به لابی و اطلاعات بسنده نمی‌کنند؛ آن‌ها **گفتمان‌سازی می‌کنند.** با در اختیار داشتن بازوهای رسانه‌ای، مؤسسات پژوهشی وابسته و بدنه کارشناسی فعال، فضای ذهنی سیاست‌گذار را نیز شکل می‌دهند. هنگامی‌که در رسانه‌های تخصصی صنعتی، یا در نشست‌های مشورتی، دائماً بر اهمیت حمایت از صنایع بزرگ، تهدید رقابت خارجی، یا ناکارآمدی بنگاه‌های کوچک تأکید می‌شود، در واقع گفتمانی تولید شده که منافع ابرشرکت‌ها را به‌عنوان «مصلحت ملی» عرضه می‌کند. ****ث) کنترل زنجیره‌های تصمیم‌سازی با ابزار وابستگی مالی و اجرایی**** در بسیاری از موارد، حتی بدنه کارشناسی و تصمیم‌گیری وزارت صمت نیز **از منظر اجرایی یا تأمین مالی، به ساختارهای بزرگ اقتصادی وابسته شده‌اند.** تأمین پروژه‌های پژوهشی، مشاوره‌های فنی، برگزاری همایش‌ها، و حتی اجرای طرح‌های پایلوت صنعتی، اغلب در اختیار همین ابرشرکت‌هاست. وقتی بدنه دولت در اجرا وابسته شود، در سیاست‌گذاری نیز نمی‌تواند مستقل بماند.  در مجموع، آن‌چه ابرشرکت‌ها را در چرخه سیاست‌گذاری صنعتی ایران متمایز کرده، **توانایی‌شان در تبدیل رابطه افقی با دولت به رابطه عمودی و درون‌ساختاری است.** آن‌ها دیگر طرف مشورت نیستند، بلکه بخشی از صدا، فکر و تصمیم دولت شده‌اند. اگر دیروز دولت می‌پرسید «چه کنیم؟»، امروز بسیاری از سیاست‌ها را **در امتداد منافع ساختاری ابرشرکت‌ها می‌نویسد.**  بازسازی سیاست صنعتی کشور، بدون بازتعریف جایگاه این موجودات چندلایه، ممکن نیست. اگر قرار است عدالت صنعتی بازگردد، ابتدا باید **مکانیزم‌های نفوذ و گسترش ابرشرکت‌ها از دل سیاست‌گذاری خنثی شود.** ****۳-شیوه‌های بازتولید قدرت ابرشرکت‌ها در زنجیره تأمین و صادرات**** این بخش به‌صورت کاملاً **تحلیلی، غیرتکراری، طولانی و گسترش‌یافته** به بررسی مکانیزم‌هایی می‌پردازد که ابرشرکت‌ها از طریق آن‌ها قدرت خود را در سراسر زنجیره‌های تأمین مواد اولیه، فرآوری، لجستیک و صادرات تثبیت و بازتولید می‌کنند.  ابرشرکت‌ها نه‌فقط قدرت خود را از حجم دارایی‌ها، سرمایه‌گذاری‌های کلان یا ظرفیت تولید بالا می‌گیرند، بلکه مهم‌تر از آن، قدرت واقعی آن‌ها از **تسلط بر زنجیره‌های تأمین، شبکه‌های توزیع و مسیرهای صادراتی** ناشی می‌شود. در واقع، آن‌ها دیگر تولیدکننده صرف نیستند؛ بلکه معماران اصلی جریان مواد اولیه، واسطه‌های راهبردی، و تعیین‌کنندگان جریان کالا در مقیاس ملی و فراملی شده‌اند.  این تسلط نه به‌صورت ظاهری، بلکه با سازوکاری پیچیده، لایه‌لایه و نهادینه‌شده بازتولید می‌شود. **ابرشرکت‌ها با قرار گرفتن در رأس هرم زنجیره تأمین، از ورود رقبای جدید جلوگیری می‌کنند، بازیگران کوچک را در حاشیه نگه می‌دارند، و از قدرت خرید و فروش خود به‌عنوان ابزار کنترل بازار استفاده می‌کنند.** در این بخش، به شرح مکانیزم‌هایی می‌پردازیم که ابرشرکت‌ها از طریق آن‌ها، سلطه خود را در این زنجیره‌ها تثبیت کرده‌اند.  نخستین ابزار، **تملک یا کنترل ساختاری بر منابع کلیدی تأمین مواد اولیه** است. ابرشرکت‌ها، به‌ویژه در حوزه صنایع معدنی، فلزی، پتروشیمی، سیمان، و انرژی، از طریق واگذاری‌های انحصاری یا شرکت‌های واسط، معادن، پالایشگاه‌ها یا کارخانه‌های مادر را تحت کنترل خود درآورده‌اند. این کنترل به آن‌ها امکان می‌دهد که **قیمت، زمان و اولویت عرضه را تعیین کنند، نه بر اساس منطق بازار، بلکه بر مبنای ترجیحات درون‌گروهی.** در چنین شرایطی، واحدهای کوچک‌تر که در پایین‌دست زنجیره قرار دارند، ناچارند مواد اولیه خود را از همین ابرشرکت‌ها تهیه کنند؛ آن‌هم با شرایطی که تضمین‌کننده سود گروه مسلط باشد، نه منافع تولیدکننده مستقل.  دومین مکانیزم، **تملک عمودی در زنجیره تأمین** است. ابرشرکت‌ها به‌جای تعامل بازارمحور با سایر بازیگران، ترجیح داده‌اند که از طریق شرکت‌های وابسته، **فرآیند تولید، توزیع، بسته‌بندی، انبارداری، حمل‌ونقل، و حتی فروش نهایی را در درون ساختار خود متمرکز کنند.** نتیجه این الگوی یکپارچه، از بین رفتن فضای رقابت در هریک از حلقه‌های زنجیره، و وابستگی کامل سایر تولیدکنندگان به شرکت‌های درون‌گروهی ابرشرکت‌هاست. هر بازیگری که بخواهد وارد بازار شود، نه‌تنها با موانع قیمتی، بلکه با نبود کانال‌های دسترسی مستقل به مواد، تجهیزات، خدمات فنی و حتی بازار فروش مواجه خواهد شد.  سومین ابزار کلیدی، **کنترل مسیرهای صادراتی و استفاده از مزایای خاص تجاری برای تثبیت موقعیت انحصاری** است. بسیاری از ابرشرکت‌ها با استفاده از مجوزهای صادراتی خاص، تعرفه‌های ترجیحی، دسترسی به یارانه‌های صادراتی، و قراردادهای خاص با مناطق آزاد یا کشورهای همسایه، **مسیرهای صادرات را به قلمرو اختصاصی خود تبدیل کرده‌اند.** آن‌ها از این موقعیت نه‌فقط برای سودآوری، بلکه برای تعیین معیارهای بازی در سطح ملی استفاده می‌کنند. در بسیاری از موارد، سیاست‌های صادراتی کشور (مانند ممنوعیت یا محدودیت صادرات برخی محصولات) نه بر اساس منافع کلان کشور، بلکه در راستای منافع تجاری همین شرکت‌ها تنظیم می‌شود.  چهارمین سازوکار، **تأسیس شبکه‌ای از شرکت‌های اقماری، نمایندگی‌های واردات و صادرات، و کارگزاری‌های رسمی و غیررسمی** است که ابرشرکت‌ها را قادر می‌سازد **هم اطلاعات بازار را انحصاری در اختیار بگیرند، هم جریان مالی و تجاری را در اختیار داشته باشند، هم با سهولت از مقررات عبور کنند.** در بسیاری از موارد، رقبا اساساً نمی‌دانند کالا از کجا تأمین شده، چگونه قیمت‌گذاری شده، یا چرا در یک زمان خاص، یک مسیر صادراتی محدود یا باز شده است. همین ابهام اطلاعاتی، به قدرت اطلاعاتی ابرشرکت‌ها افزوده و آن‌ها را در موقعیت هدایت‌کننده باقی گذاشته است.  پنجمین و شاید خطرناک‌ترین ابزار، **وابسته‌سازی غیررسمی واحدهای کوچک‌تر به ساختار مالی و حقوقی ابرشرکت‌هاست.** بسیاری از بنگاه‌های متوسط برای تهیه مواد اولیه، گرفتن مجوز صادرات، تأمین ماشین‌آلات یا حتی دریافت تسهیلات بانکی، **نیازمند معرفی‌نامه، تضمین یا همکاری رسمی یکی از شرکت‌های بزرگ و شناخته‌شده هستند.** این وابستگی، هرچند در ظاهر از سر نیاز فنی است، اما در عمل یک رابطه‌ی سلسله‌مراتبی غیررسمی ایجاد کرده که در آن، واحد کوچک، تابع سیاست‌های اعلام‌نشده گروه مسلط است. از قیمت تا محل فروش، از نحوه بازاریابی تا زمان دریافت ارز صادراتی، همگی تابع تصمیمات غیررسمی و داخلی زنجیره شده‌اند.  قدرت ابرشرکت‌ها در زنجیره تأمین، با یک منطق ساده عمل می‌کند: **هر چه حلقه‌های بیشتری در اختیار باشد، ریسک رقابت کاهش می‌یابد، سود قابل پیش‌بینی‌تر است، و سیاست‌گذاری قابل هدایت‌تر.** این منطق، اگرچه ممکن است از منظر بهره‌وری کلان در ظاهر موجه باشد، اما در عمل، به ساختارهای شبه‌انحصاری، حذف رقبا، توقف نوآوری و نابرابری در فرصت‌های صنعتی منجر شده است.  در نهایت، باید پذیرفت که ابرشرکت‌ها قدرت خود را نه‌فقط از تولید، بلکه از تسلط بر جریان‌های پنهان بازار، اطلاعات و شبکه‌سازی نهادی می‌گیرند. اگر قرار است عدالت صنعتی محقق شود، **نخستین گام، طراحی مکانیزم‌هایی برای بازگرداندن رقابت به زنجیره تأمین و صادرات، شفاف‌سازی مسیرهای تجاری، و حمایت هدفمند از بنگاه‌های مستقل و نوآور در مواجهه با این سلطه چندلایه است.** ****۴-نقش ابرشرکت‌ها در تثبیت قیمت، انحصار و تضعیف رقابت**** **ابرشرکت‌ها با اتکا به قدرت انباشته خود، تعادل بازار را بر هم می‌زنند، قیمت‌ها را در جهت منافع خود تثبیت می‌کنند و رقبا را عملاً از میدان رقابت خارج می‌سازند.**  یکی از مهم‌ترین تبعات ظهور و گسترش ابرشرکت‌ها در ساختار صنعت ایران، **تحریف مکانیزم قیمت‌گذاری، شکل‌گیری انحصارهای چندلایه، و زوال تدریجی رقابت سالم در بازارهای صنعتی و تجاری کشور** است. برخلاف آن‌چه در نظریه‌های کلاسیک اقتصاد آمده که بازارهای رقابتی به تعادل قیمت، نوآوری و بهره‌وری منجر می‌شوند، حضور ابرشرکت‌ها به‌عنوان بازیگرانی متمرکز، نفوذی و چندبُعدی، موجب شده که **قیمت نه از دل عرضه و تقاضا، بلکه در چارچوب تصمیم‌گیری درون‌گروهی، فشارهای سیاسی و تنظیمات پنهان تثبیت شود.**  نخستین بُعد این مسئله، **تسلط ابرشرکت‌ها بر قیمت‌گذاری رسمی و غیررسمی در بازار کالاهای صنعتی و مواد اولیه** است. در بسیاری از صنایع مادر نظیر فولاد، سیمان، مس، پتروشیمی، انرژی و حتی برخی کالاهای واسطه‌ای، ساختار تولید و عرضه به‌گونه‌ای طراحی شده که **تعداد بسیار محدودی از شرکت‌های بزرگ، بخش اعظم ظرفیت تولید را در اختیار دارند.** در نتیجه، قیمت‌گذاری در این بازارها تابع واقعیت رقابتی نیست، بلکه نتیجه توافقات درون‌صنفی، مذاکرات پشت‌پرده و تصمیمات کمیته‌های تخصصی‌ای است که خودِ همین ابرشرکت‌ها در آن‌ها نقش‌آفرین اصلی‌اند.  یکی از روش‌های تثبیت قیمت توسط این شرکت‌ها، **هدایت تولید و عرضه در بازار با هدف کنترل روانی تقاضا** است. برای مثال، در بازارهای فولاد و محصولات فلزی، کاهش عرضه در مقاطع خاص، تعویق فروش، یا عرضه محدود در بورس کالا، ابزاری برای بالا نگه‌داشتن قیمت‌هاست. از آن‌سو، در بازارهایی که با مازاد تولید روبه‌رو هستند، ابرشرکت‌ها می‌توانند با **دامپینگ داخلی، حذف بازیگران کوچک از طریق کاهش مقطعی قیمت، و پس از آن بازگرداندن قیمت به سطح بالا**، بازار را به‌نفع خود تصفیه کنند.  مسئله دوم، **تضعیف رقابت از طریق حذف نظام‌مند رقبای متوسط و نوظهور** است. ابرشرکت‌ها با استفاده از منابع گسترده مالی، اطلاعاتی و نهادی خود، می‌توانند به‌سادگی در برابر شرکت‌های کوچک و متوسط، موقعیتی ایجاد کنند که فعالیت رقابتی برای آن‌ها از نظر اقتصادی یا نهادی ناممکن شود. این اتفاق از چند مسیر رخ می‌دهد:   * اعمال نفوذ در تخصیص مواد اولیه یا مجوزهای خاص، به‌گونه‌ای که شرکت‌های کوچک‌تر نتوانند به منابع کلیدی دسترسی داشته باشند؛ * ایجاد روابط ترجیحی در زنجیره تأمین یا صادرات، که رقبا را وابسته یا حذف می‌کند؛ * تنظیم مقررات فنی، زیست‌محیطی یا استانداردهای شبه‌علمی که به‌صورت ظاهری عمومی‌اند، اما در عمل تنها ابرشرکت‌ها قادر به تطابق با آن‌ها هستند.   در واقع، **رقابت نه از طریق کیفیت محصول، بلکه از طریق توان در عبور از موانع نهادی شکل می‌گیرد** و در چنین محیطی، هر بنگاه مستقلی که فاقد پشتوانه رانتی یا ساختاری باشد، به‌سرعت از بازار خارج می‌شود.  سومین عنصر، **نقش‌آفرینی مستقیم ابرشرکت‌ها در نهادهای تنظیم‌گر و قیمت‌گذار است.** در بسیاری از صنایع، نهادهایی نظیر کارگروه تنظیم بازار، کمیته قیمت‌گذاری مواد اولیه، شورای عالی صنایع معدنی و مانند آن، عملاً میزبان کارشناسان، مشاوران یا نمایندگان صنفی‌ای هستند که وابستگی مستقیم به هلدینگ‌های بزرگ دارند. این افراد نه‌تنها بر فرمول‌های قیمت‌گذاری تأثیر می‌گذارند، بلکه در سیاست‌گذاری‌های جانبی نظیر اولویت‌بندی ارزی، نحوه عرضه در بورس کالا، یا فرمول‌های صادراتی نیز نقش کلیدی دارند. **در اینجا، تنظیم‌گر عملاً بدل به شریک بازار می‌شود.**  چهارمین بُعد مسئله، **مهندسی فضای روانی و رسانه‌ای درباره قیمت‌ها و منطق رقابت است.** بسیاری از ابرشرکت‌ها با در اختیار داشتن رسانه‌های تخصصی، خروجی‌های آماری یا مؤسسات مشاوره اقتصادی، تلاش می‌کنند **بر افکار عمومی، تحلیل‌گران و حتی دولت تأثیر بگذارند.** آن‌ها با تولید گزاره‌هایی مانند "قیمت پایین به ضرر صادرات است"، یا "رقابت در بازار داخلی منجر به ورشکستگی صنایع بزرگ می‌شود"، فضای فکری لازم برای توجیه تثبیت قیمت در سطوح بالا را فراهم می‌کنند. در چنین فضایی، حتی مصرف‌کننده و سیاست‌گذار نیز تصور می‌کند که گران‌فروشی، عین توسعه صنعتی است.  پنجمین و نهایی‌ترین ابزار، **ایجاد نوعی وابستگی سازمان‌یافته میان دولت و ابرشرکت‌هاست که امکان مقابله واقعی با انحصار را از میان می‌برد.** دولت به‌دلیل وابستگی به ابرشرکت‌ها در اجرای پروژه‌ها، تأمین مالی، ایجاد اشتغال موقت یا پوشش آماری رشد صنعتی، **در موقعیتی قرار می‌گیرد که توان تصمیم‌گیری مستقل در برابر این شرکت‌ها را از دست می‌دهد.** نتیجه این وضع، تثبیت یک ساختار اقتصادی است که در آن **قیمت‌ها از منطق اقتصادی مستقل‌اند، رقابت وجود ندارد، و دسترسی به بازار صرفاً از مسیر اتصال به ابرشرکت‌ها ممکن می‌شود.**  در جمع‌بندی باید گفت: **ابرشرکت‌ها نه‌تنها از رقابت نمی‌ترسند، بلکه آن را بازتعریف کرده‌اند.** در جهان آن‌ها، رقابت نه به‌معنای بهتر بودن، بلکه به‌معنای "برخوردار بودن از امتیاز نهادی، انحصار اطلاعاتی و دسترسی به تنظیم‌گر" است. شکستن این چرخه، نیازمند **اصلاح در ساختار مالکیت، بازتعریف فرآیند قیمت‌گذاری، تقویت نهادهای ناظر مستقل، و حمایت واقعی از تولیدکنندگان مستقل و کوچک است.**  در غیر این‌صورت، صنعت ایران به‌جای حرکت به‌سوی رقابت‌پذیری جهانی، در باتلاق انحصار داخلی گرفتار خواهد ماند. ****۵-بررسی میدانی چند الگوی تکراری از مهندسی مقررات و نفوذ****  این بخش به ارائه چند الگوی شناخته‌شده و پرتکرار می‌پردازد که از طریق آن‌ها، **ابرشرکت‌ها توانسته‌اند مقررات رسمی را در جهت منافع خود طراحی، هدایت یا حتی بازنویسی کنند.** تمرکز بر نحوه عملکرد، حلقه‌های تصمیم‌سازی، و پیامدهای نهایی این الگوها خواهد بود.  یکی از پیچیده‌ترین و ناپیداترین شیوه‌های اعمال قدرت از سوی ابرشرکت‌ها، **مهندسی پنهان و هدفمند مقررات در دل ساختار رسمی دولت، به‌ویژه وزارت صمت** است. برخلاف تصوری که مقررات را محصول فرآیندهای مستقل کارشناسی می‌داند، در عمل، **بسیاری از ضوابط، آیین‌نامه‌ها، تبصره‌ها و بندهای اجرایی، در دل جلسات تخصصی یا مکاتبات محدود، به‌گونه‌ای تنظیم می‌شوند که تنها منافع چند بازیگر بزرگ را تأمین کنند.** این مهندسی، اگرچه در ظاهر قانونی و متکی بر ضوابط رسمی است، اما در واقع، حاصل لابی، دسترسی اطلاعاتی، و چانه‌زنی نهادینه ابرشرکت‌هاست.  در این بخش، چند **الگوی پرتکرار و میدانی از این مهندسی مقررات** را مرور می‌کنیم که در طی سال‌های اخیر بارها با اشکال مختلف تکرار شده و ساختار صنعت را به نفع قدرت‌های انحصاری تغییر داده‌اند: ****الف) نگارش دستورالعمل‌هایی با شاخص‌های ظاهراً فنی، اما در عمل انحصاری**** یکی از روش‌های رایج مهندسی مقررات، **تدوین ضوابطی است که در ظاهر، بر مبنای معیارهای فنی و تخصصی نوشته شده‌اند، اما شاخص‌های انتخاب‌شده در آن‌ها به‌گونه‌ای طراحی شده که تنها تعداد محدودی از شرکت‌های خاص امکان انطباق با آن را دارند.** برای نمونه، در برخی آیین‌نامه‌های اولویت سرمایه‌گذاری یا تخصیص تسهیلات صنعتی، شرط‌هایی مانند «داشتن سابقه صادرات بیش از ۵ سال»، «توان تولید بیش از ۱۰۰ هزار تن در سال»، یا «در اختیار داشتن رتبه A در نظام اعتبارسنجی» ذکر می‌شود. در حالی‌که در عمل، فقط چند شرکت بزرگ این شرایط را دارند و دیگر بازیگران عملاً حذف می‌شوند. ****ب) افزودن تبصره‌های خاص به آیین‌نامه‌ها، با هدف استثناکردن شرکت‌های مشخص**** در فرآیند تدوین مقررات، گاه مشاهده می‌شود که پس از تنظیم ضوابط عمومی، **یک یا چند تبصره به انتهای متن افزوده می‌شود که امکان «تفسیر خاص»، «اختیار مدیرکل» یا «تشخیص موردی» را فراهم می‌سازد.** این تبصره‌ها، به ظاهر انعطاف‌پذیری سیستم را افزایش می‌دهند، اما در واقع **دریچه‌های قانونی‌ای برای اعطای امتیاز به شرکت‌های خاص ایجاد می‌کنند.** برای مثال، در یک دستورالعمل واگذاری زمین صنعتی، ممکن است ذکر شود: «در صورت تشخیص دبیر کارگروه استانی، امکان واگذاری بدون مزایده نیز فراهم است.» این تبصره، در عمل، به ابزاری برای دور زدن رقابت بدل می‌شود. ****پ) تغییر پیاپی و موردی مقررات در پاسخ به فشار و اعتراض ابرشرکت‌ها**** بارها دیده شده است که آیین‌نامه‌ای در مسیر اصلاحات ساختاری یا عدالت صنعتی تدوین می‌شود، اما **در اثر فشار رسانه‌ای، چانه‌زنی مستقیم یا تهدید به ترک همکاری توسط ابرشرکت‌ها، متن آن در فاصله‌ای کوتاه بازنویسی می‌شود.** این بازنویسی‌ها اغلب در سطح دفتر معاونت یا کارگروه تخصصی انجام شده و دلایل آن نیز به‌ندرت به‌صورت عمومی منتشر می‌شود. **نتیجه این مداخلات، خنثی‌سازی سیاست‌گذاری و ایجاد نااطمینانی در سایر بازیگران است.** ****ت) تدوین استانداردهای تخصصی در هماهنگی مستقیم با بازیگران بزرگ**** در مواردی، دیده شده که **ابرشرکت‌ها از طریق نهادهای استاندارد، کمیته‌های تخصصی و مشاوران وابسته، استانداردهایی را تدوین کرده‌اند که در ظاهر برای ارتقای کیفیت و ایمنی بوده، اما در عمل، مانع از ورود رقبا شده است.** به‌عنوان نمونه، در برخی صنایع غذایی یا دارویی، شاخص‌هایی برای کیفیت ماده اولیه یا نحوه بسته‌بندی تعریف شده که عملاً خارج از توان بنگاه‌های کوچک است. این استانداردها به‌گونه‌ای طراحی می‌شوند که شرکت‌های خاص، با داشتن تجهیزات انحصاری یا دسترسی به بازار خاص، تنها گزینه قابل تأیید در کشور باشند. ****ث) استفاده از کمیته‌های تخصصی درون‌وزارتی به‌عنوان ابزار فشار ساختاری**** کمیته‌هایی مانند «کمیته تخصصی تخصیص مواد اولیه»، «شورای اولویت‌بندی طرح‌ها»، یا «کارگروه تشخیص اهلیت سرمایه‌گذار»، در بسیاری از مواقع، **محل تصمیم‌گیری‌هایی هستند که مسیر بازار را به‌طور کامل تغییر می‌دهند.** اعضای این کمیته‌ها، یا از درون ابرشرکت‌ها می‌آیند، یا با آن‌ها ارتباط نزدیک دارند. تصمیمات این کمیته‌ها، نه در رسانه‌ها بازتاب می‌یابد، نه قابل‌پیگیری برای بازیگران کوچک است. در عمل، **تعیین اولویت، زمان‌بندی مجوز، سهمیه‌بندی و تخصیص منابع از درون این حلقه‌های بسته مهندسی می‌شود.**  در مجموع، مهندسی مقررات توسط ابرشرکت‌ها، **نه از طریق تخلف، بلکه از دل خود نظام رسمی صورت می‌گیرد؛ با امضای مدیران، در پوشش تخصص، و در چهارچوب آیین‌نامه‌های جاری.** خطر این فرآیند در آن است که مشروعیت قانونی را با انحصار واقعی پیوند می‌زند و ساختار بازار را به‌گونه‌ای طراحی می‌کند که **هر بازیگر مستقلی، دیر یا زود، یا حذف می‌شود، یا ناچار به ورود در ساختارهای وابسته می‌گردد.**  برای مقابله با این الگوی پیچیده، نمی‌توان صرفاً به نظارت بیرونی یا بازنگری در آیین‌نامه‌ها بسنده کرد. **ضروری است که فرآیند تدوین مقررات، شفاف، قابل مشارکت، و دارای سیستم بازبینی مستقل شود.** نهادهای ناظر باید نه‌تنها خروجی مقررات، بلکه فرآیند تنظیم آن‌ها را پایش کنند. تا زمانی که مقررات از دل شبکه‌های قدرت اقتصادی بیرون می‌آید، نمی‌توان از آن‌ها انتظار عدالت، رقابت و پشتیبانی از تولید مستقل داشت. ****۶-جمع‌بندی و راهبردهای مواجهه با تمرکز قدرت صنعتی و احیای تولید مستقل**** بررسی ساختار صنعت ایران در فصل چهارم کتاب، نشان داد که آنچه امروز با عنوان «ابرشرکت» شناخته می‌شود، صرفاً حاصل رشد سرمایه یا توسعه فنی نیست؛ بلکه **برآیند پیچیده‌ای از مهندسی مقررات، تسلط نهادی، انحصار اطلاعاتی، و پیوندهای پنهان با ساختار دولت و نهادهای عمومی** است. ابرشرکت‌ها در بستر ترکیب ناقص خصوصی‌سازی، تضعیف سیاست‌گذاری مستقل و فروپاشی رقابت واقعی به‌وجود آمده‌اند و اکنون، به بازیگرانی تبدیل شده‌اند که **نه‌تنها صنعت را کنترل می‌کنند، بلکه به‌نوعی در نگارش سیاست‌های صنعتی نیز شریکند.**  فصل چهارم در شش بخش، مسیر رشد و تثبیت این ساختارها را ترسیم کرد:   * در **بخش نخست**، تفاوت ماهوی ابرشرکت‌ها با بنگاه‌های سنتی توضیح داده شد؛ از ساختار مالکیتی تا منطق بقا. * **بخش دوم**، نحوه نفوذ سازمان‌یافته این شرکت‌ها به بدنه سیاست‌گذاری وزارت صمت را تشریح کرد. * در **بخش سوم**، استراتژی‌های بازتولید قدرت آن‌ها در زنجیره تأمین، از تملک عمودی تا وابسته‌سازی بنگاه‌های کوچک، بررسی شد. * **بخش چهارم** به چگونگی تثبیت قیمت، حذف رقبا و تحریف رقابت اختصاص داشت. * و در **بخش پنجم**، الگوهای مهندسی مقررات و دست‌کاری ساختار قانون‌گذاری در جهت منافع خاص تشریح گردید.   آنچه در جمع این بخش‌ها پدیدار می‌شود، تصویری است نگران‌کننده از صنعتی که **به‌جای حرکت در مسیر نوآوری، بهره‌وری، و رشد درون‌زا، گرفتار ساختاری شبه‌الیگارشیک شده است؛ ساختاری که تولید را به ابزار انحصار تبدیل کرده، نه هدف توسعه.**  در چنین وضعیتی، احیای عدالت صنعتی، نه با شعارهای کلی، بلکه با **مداخلات هدفمند، ساختاری و شجاعانه** ممکن است. در ادامه، برخی راهبردهای کلیدی برای مواجهه با این ساختار و تقویت بنگاه‌های مستقل و تولیدکننده واقعی ارائه می‌شود: ****الف) طراحی نظام افشای ساختار مالکیت و زنجیره نفوذ اقتصادی**** هیچ اصلاحی بدون شفافیت امکان‌پذیر نیست. باید نظامی طراحی شود که **ساختار مالکیت بنگاه‌ها، سهام‌داران اصلی، شرکت‌های اقماری و روابط آن‌ها با نهادهای عمومی و دولتی به‌صورت کامل و عمومی منتشر شود.** همچنین باید مشخص شود که هر شرکت، چه سهمی از مواد اولیه، تسهیلات بانکی، مجوزهای صادراتی و مزایده‌های معدنی دریافت کرده است. **شفافیت، نخستین ضربه به شبکه پنهان قدرت است.** ****ب) بازنگری در کلیه آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مصوبات انحصارآفرین گذشته**** بسیاری از قوانین موجود، اگرچه به ظاهر عمومی‌اند، اما در عمل، **به‌گونه‌ای طراحی شده‌اند که تنها شرکت‌های خاص از آن‌ها بهره‌مند شوند.** لازم است کمیته‌ای مستقل و چندرشته‌ای برای بازبینی جامع این مقررات تشکیل شود و کلیه مواردی که به‌طور پنهان انحصار می‌آفرینند، **حذف یا بازنویسی شوند.** این اصلاح باید با گزارش عمومی و نظارت نهادهای بیرونی همراه باشد. ****ج) ممنوعیت مشارکت نهادهای ذی‌نفع در فرآیند سیاست‌گذاری**** نمی‌توان شرکت‌هایی را که ذی‌نفع اصلی یک صنعت‌اند، به‌عنوان مشاور یا تصمیم‌ساز همان صنعت به رسمیت شناخت. حضور نمایندگان مستقیم یا غیرمستقیم ابرشرکت‌ها در شوراهای تصمیم‌گیر، کارگروه‌های تخصصی یا کمیته‌های مشورتی، **موجب اختلال در عدالت سیاست‌گذاری می‌شود.** باید مرز روشن میان سیاست‌گذار و ذی‌نفع ترسیم شود. ****د) تدوین سیاست‌های حمایتی اختصاصی برای بنگاه‌های کوچک و متوسط**** در برابر سلطه ابرشرکت‌ها، تنها راهکار بلندمدت، **توانمندسازی بنگاه‌های مستقل، فناور و نوآور است.** باید به‌جای حمایت از "صنعت بزرگ"، از "تولید پویا" پشتیبانی کرد. این امر شامل تسهیل دسترسی به مواد اولیه، اعطای تسهیلات ترجیحی، فراهم‌سازی امکان صادرات مستقل، حمایت حقوقی، و اعطای مزایای مالیاتی به بنگاه‌های کوچک است. **تنوع بنگاه‌ها، تضمین‌کننده بقای رقابت است.** ****ه) ایجاد نهاد نظارت مستقل بر زنجیره تأمین و تخصیص منابع**** وزارت صمت، به‌دلیل درگیری ساختاری در شبکه توزیع منابع، **نمی‌تواند به‌تنهایی ناظر منصف باشد.** لازم است نهادی خارج از حلقه اجرایی دولت، با حضور نمایندگان بخش خصوصی مستقل، دانشگاهیان، نهادهای مدنی و نهادهای ضدانحصار، وظیفه نظارت بر عدالت در تخصیص مواد اولیه، زمین صنعتی، مجوزهای صادراتی و سایر منابع کلیدی را بر عهده بگیرد. ****و) بازتعریف شاخص‌های موفقیت صنعتی کشور**** تا زمانی که "رشد حجم تولید چند ابرشرکت" به‌عنوان شاخص پیشرفت صنعتی معرفی می‌شود، **انحصار به‌عنوان موفقیت تلقی خواهد شد.** باید شاخص‌های جدیدی تعریف شود که تنوع بنگاه‌ها، مشارکت مناطق کمتر توسعه‌یافته، سهم بنگاه‌های نوپا از بازار، و نرخ ورود و خروج آزاد بازیگران را به‌عنوان نشانگر سلامت صنعتی در نظر گیرد. ****ز) جمع‌بندی نهایی فصل**** ابرشرکت‌ها، اگرچه ممکن است در نگاه اول نماد قدرت صنعتی تلقی شوند، اما در واقعیت امروز اقتصاد ایران، **به یکی از مهم‌ترین موانع توسعه عادلانه و رقابت‌پذیر تبدیل شده‌اند.** آن‌ها از طریق نفوذ، شبکه‌سازی، و مهندسی مقررات، نه‌فقط بر بازار، بلکه بر تفکر تصمیم‌گیران سایه انداخته‌اند. در این وضعیت، دولت اگر می‌خواهد به‌عنوان تنظیم‌گر و حامی تولید مستقل باقی بماند، باید **از جایگاه منفعل یا همکار خاموش این ساختار خارج شود.**  مقابله با تمرکز قدرت، بازسازی سازوکار رقابت، و حمایت هدفمند از تولیدکنندگان واقعی، نیازمند **اراده‌ای ملی، بازتعریف ساختارهای نهادی، و شجاعت در مواجهه با منافع تثبیت‌شده است.** اصلاح، ممکن است تدریجی باشد، اما تا زمانی که آغاز نشود، عدالت صنعتی همچنان در سایه ابرشرکت‌ها باقی خواهد ماند.   |  |  | | --- | --- | |  |  | |

### ****فصل پنجم – معدن، خام‌فروشی و نفوذ سازمان‌یافته****

#### ****\* ثروتی که رفته، ساختاری که مانده است\*****

اگر بخواهیم ریشه‌های نابرابری، وابستگی و توقف صنعتی‌شدن در ایران را بررسی کنیم، یکی از شاخص‌ترین گره‌های این بحران، **خام‌فروشی در بخش معدن** است. پدیده‌ای که در ظاهر به‌عنوان یک فعالیت اقتصادی شناخته می‌شود، اما در واقعیت، **حاصل یک ساختار معیوب تصمیم‌گیری، نفوذ شبکه‌های قدرت، بی‌برنامگی سیاست‌گذار و ترجیح سود کوتاه‌مدت بر توسعه پایدار ملی** است.

معدن در ایران، نه‌تنها منبع ثروت طبیعی، بلکه یکی از اصلی‌ترین فرصت‌های توسعه منطقه‌ای، ارزش‌آفرینی صنعتی، ایجاد اشتغال و پیوند زنجیره‌های تولیدی است. اما در دهه‌های اخیر، این ظرفیت عظیم، **به ابزار ثروت‌اندوزی گروه‌هایی خاص و صادرات خام منافع ملی بدل شده است؛ گروه‌هایی که با نفوذ در بدنه سیاست‌گذاری، مالکیت غیرشفاف پهنه‌ها، و مهندسی مزایده‌ها، منافع بلندمدت کشور را قربانی سود فوری کرده‌اند.**

خام‌فروشی در ایران، نه‌فقط یک رفتار اقتصادی، بلکه یک سازوکار نهادی است که با حمایت تصمیم‌گیران، سکوت نهادهای ناظر، و ساختارهای غیرشفاف تثبیت شده است. این فصل تلاشی است برای تشریح لایه‌های پنهان و آشکار این سازوکار، از سیاست‌گذاری گرفته تا مالکیت، از قیمت‌گذاری تا صادرات، از مزایده تا توزیع ثروت.

فصل پنجم شامل چند بخش خواهد بود:

1. **تحلیل تاریخی و نهادی خام‌فروشی در ایران**
2. **سازوکارهای رسمی و غیررسمی خام‌فروشی و صادرات مواد معدنی**
3. **نفوذ ساختاری در سیاست‌گذاری معدنی و کنترل پهنه‌های کلیدی**
4. **نقش خصولتی‌ها، نهادهای عمومی و پیمانکاران زنجیره‌ای در تثبیت خام‌فروشی**
5. **پیامدهای منطقه‌ای، صنعتی و نسلی خام‌فروشی در ایران**
6. **جمع‌بندی و راهبردهای عبور از اقتصاد معدنی خام‌محور به توسعه‌محور**

### ****۱- تحلیل تاریخی و نهادی خام‌فروشی در ایران****

خام‌فروشی در بخش معدن، یکی از مزمن‌ترین و ریشه‌دارترین مسائل اقتصاد ایران است. برخلاف تصور عمومی که آن را صرفاً ناشی از ضعف در صنایع فرآوری یا نبود سرمایه‌گذاری در پایین‌دست می‌داند، **خام‌فروشی در ایران، پدیده‌ای است که ریشه در ساختارهای نهادی، منطق تاریخی سیاست‌گذاری و تصمیمات عامدانه یا منفعت‌محور نهادهای ذی‌نفوذ دارد.**

تاریخ اقتصادی ایران نشان می‌دهد که نگاه حاکم بر بخش معدن، از همان آغاز، نگاه به **منبع درآمد ارزی و استخراج سریع ارزش قابل‌تبدیل** بوده است. این نگاه، از دوران پیش از ملی‌شدن نفت و آغاز بهره‌برداری رسمی از معادن فلزی، تا پس از انقلاب اسلامی و گسترش سیاست‌های تمرکزگرایانه، **هیچ‌گاه به‌درستی از «استخراج برای صادرات» به «استخراج برای ارزش‌افزایی در داخل» تغییر جهت نداده است.** در عمل، معدن برای دولت‌ها، نه ابزار توسعه صنعتی، بلکه **منبع جایگزین ارز و تراز بازرگانی خارجی** بوده است.

در دهه‌های پس از انقلاب، علی‌رغم تصویب چندین سند راهبردی مانند **«نقشه راه معدن»، «سند جامع توسعه صنعتی»، یا «برنامه‌های پنج‌ساله»**، روند واقعی در میدان عمل متفاوت بود. این اسناد هرچند پرشور و آرمان‌گرایانه نگاشته شدند، اما به دلیل نبود اراده سیاسی، ضعف ساختارهای اجرایی، و مهم‌تر از آن **نفوذ شبکه‌های سودبرنده از صادرات خام**، عملاً به حاشیه رانده شدند. نتیجه آن شد که در اغلب دوره‌ها، **صادرات مواد معدنی خام، به‌ویژه سنگ‌آهن، کنسانتره، سرب، روی، مس، کرومیت، خاک صنعتی و... در صدر آمار صادرات غیرنفتی قرار گرفت، در حالی‌که ظرفیت فرآوری و ارزش‌آفرینی داخلی یا راکد ماند یا نادیده گرفته شد.**

در این میان، ساختار نهادی کشور نیز نقش مؤثری در تثبیت خام‌فروشی ایفا کرده است. نهادهایی چون **وزارت صمت، سازمان ایمیدرو، شرکت‌های تابعه معدنی، نهادهای عمومی غیردولتی، بانک‌های سرمایه‌گذار در پروژه‌های معدنی و پیمانکاران اکتشاف و بهره‌برداری،** همگی به‌نوعی در زنجیره‌ای قرار گرفته‌اند که **هدف اصلی آن، تسریع در برداشت، کاهش هزینه نگهداری، و تبدیل سریع ماده معدنی به ارز حاصل از صادرات است.** در این چرخه، زمان برای استخراج‌کننده حیاتی است؛ نه برای توسعه زنجیره ارزش، بلکه برای بازگشت سریع سرمایه.

از سوی دیگر، در سطح سیاست‌گذاری نیز، فقدان تفکیک دقیق میان **«اختیار حاکمیتی» و «منافع بهره‌برداری»** باعث شده که بسیاری از تصمیم‌گیران معدنی، خود یا از بدنه نهادهای ذی‌نفع باشند، یا در تعاملات مالی و قراردادی با آن‌ها قرار داشته باشند. این وضعیت، تصمیم‌گیری درباره الزام فرآوری در محل، توسعه صنایع پایین‌دستی یا محدودسازی صادرات خام را **به چالش منافع متضاد درونی دولت تبدیل کرده است.**

از منظر منطقه‌ای نیز، خام‌فروشی به‌عنوان راهکار کوتاه‌مدت برای حل مشکلات اشتغال در استان‌های معدنی توجیه شده است. مسئولان محلی و نمایندگان مجلس، به‌جای پیگیری صنایع فرآوری، **اغلب بر تسریع در بهره‌برداری و صدور مجوز استخراج فشار آورده‌اند، زیرا آثار ظاهری و سریع‌تری در حوزه اشتغال دارند.** این نوع رویکرد، خام‌فروشی را به مسئله‌ای ساختاری و بین نهادی تبدیل کرده که حاصل اجماع نانوشته میان سطوح مختلف قدرت و مدیریت است.

با این حال، خام‌فروشی فقط یک رفتار اقتصادی نیست؛ **بلکه نشانه‌ای از فقدان مدل توسعه صنعتی ـ معدنی ملی در ایران است.** در کشوری که سیاست صنعتی آن بر اساس واردات کالاهای واسطه‌ای، و سیاست معدنی‌اش بر اساس صادرات ماده خام تعریف شود، نمی‌توان انتظار جهش فناورانه، اشتغال پایدار، یا عدالت منطقه‌ای داشت. معدن، نه ابزار جهش تولید، بلکه منبع خاموش درآمد برای شرکت‌های خاص، پیمانکاران لابی‌دار، و نهادهای دارای قدرت استخراج و بی‌پاسخ‌گویی شده است.

نکته دردناک‌تر آن است که در بسیاری از مزایده‌های پهنه‌های معدنی، شرکت‌هایی برنده شده‌اند که نه سابقه‌ای در فرآوری دارند، نه توان تجهیزاتی، و نه برنامه‌ای برای توسعه درون‌زا. آن‌ها به پشتوانه **روابط سیاسی، پشتیبانی بانکی و شبکه‌های نفوذ محلی و ملی، موفق به اخذ مجوزهایی شده‌اند که هدفشان استخراج، صادرات و ترک میدان است؛ نه ساختن زنجیره‌ای از اشتغال و فناوری.**

از همین‌جاست که «خام‌فروشی» باید با عنوان دقیق‌تری بازتعریف شود: **«فروپاشی زنجیره ارزش ملی با توجیهات قانونی و ابزارهای نهادی».** اگر با این زاویه نگاه کنیم، درخواهیم یافت که خام‌فروشی، نه یک اشکال در مرحله آخر، بلکه یک طرح از پیش چیده‌شده در کل فرآیند اکتشاف، واگذاری، استخراج، سیاست‌گذاری، نظارت و صادرات است.

بسیار خوب. در ادامه، **بخش دوم فصل پنجم** از کتاب با عنوان:

### ****۲-سازوکارهای رسمی و غیررسمی خام‌فروشی و صادرات مواد معدنی****

 این بخش، لایه‌های پیچیده و درهم‌تنیده‌ای از شیوه‌های رسمی و غیررسمی را بررسی می‌کند که خام‌فروشی را در ساختار اقتصاد معدنی ایران **نهادینه و بازتولید کرده‌اند.**

خام‌فروشی در ایران، اگرچه در ظاهر به شکل صادرات قانونی مواد معدنی صورت می‌گیرد، اما **در واقع محصول نوعی سازوکار چندلایه، هدفمند و بعضاً پنهان است که نه‌تنها به آن مشروعیت قانونی می‌بخشد، بلکه با استفاده از منافذ ساختاری در سیاست، نظارت، اجرا و حتی قیمت‌گذاری، آن را تثبیت می‌کند.** این فرآیند، ترکیبی است از ابزارهای رسمی (قانونی و مقرراتی) و ابزارهای غیررسمی (رابطه‌ای، سازمان‌یافته و بی‌پاسخ‌گو).

در این بخش، به بررسی مهم‌ترین مسیرهایی می‌پردازیم که خام‌فروشی از طریق آن‌ها در بدنه اقتصاد معدنی ایران نهادینه شده است:

### ****الف) مجوزهای استخراج بدون الزام فرآوری****

یکی از اصلی‌ترین کانال‌های رسمی برای گسترش خام‌فروشی، صدور مجوزهایی است که صرفاً **بر پایه استخراج طراحی شده‌اند، بدون الزام به ایجاد زنجیره فرآوری یا ارزش‌افزایی محلی.** در بسیاری از پهنه‌های معدنی کشور، مجوزها تنها بر اساس معیارهای بهره‌برداری کوتاه‌مدت صادر می‌شوند و شرکت‌ها هیچ تعهدی به ایجاد واحد فرآوری در نزدیکی معدن، یا پیوست فناوری و اشتغال پایدار ندارند.

در برخی موارد، الزامات ایجاد واحد فرآوری در آیین‌نامه‌ها درج شده، اما **نهادهای اجرایی در عمل، به‌دلیل فشار سیاسی، نفوذ شرکت‌ها، یا ضعف نظارتی، این الزامات را نادیده گرفته‌اند.** بنابراین، فرآیند قانونی موجود، نه‌تنها بازدارنده خام‌فروشی نیست، بلکه میدانی مشروع برای تداوم آن فراهم می‌سازد.

### ****ب) صادرات رسمی مواد خام با توجیه کمبود ظرفیت داخلی یا فوریت ارزی****

دولت و نهادهای ذی‌ربط، در مواجهه با صادرات مواد خام، اغلب از توجیهاتی نظیر «نبود ظرفیت کافی فرآوری»، «کمبود سرمایه‌گذار داخلی» یا «نیاز فوری به ارز» استفاده کرده‌اند. در حالی که **در بسیاری از استان‌ها، ظرفیت‌های فرآوری بالفعل یا بالقوه وجود دارد، اما به‌دلیل قیمت‌گذاری ناعادلانه مواد اولیه، تأخیر در تخصیص سهمیه‌ها یا تبعیض در مجوز صادرات، این ظرفیت‌ها بلااستفاده مانده‌اند.**

به‌بیان دیگر، خام‌فروشی نه به‌دلیل فقدان توان فنی، بلکه به‌دلیل **مقرراتی است که انگیزه فرآوری داخلی را از بین می‌برد** و صادرات مستقیم را سودآورتر می‌کند.

### ****پ) نقش دلالان رسمی و غیررسمی در حلقه‌های صادراتی****

در ساختار صادرات مواد معدنی، حلقه‌هایی از واسطه‌ها و شرکت‌های واسط وجود دارند که **وظیفه اتصال میان استخراج‌کنندگان و خریداران خارجی را برعهده دارند.** این شرکت‌ها گاه به‌صورت رسمی و با مجوز، و گاه با استفاده از پوشش شرکت‌های ثبت‌شده در مناطق آزاد، **در صادرات غیرشفاف مواد خام نقش ایفا می‌کنند.** برخی از آن‌ها از معافیت‌های گمرکی یا نرخ‌های ترجیحی استفاده می‌کنند، بدون آن‌که منشأ کالا یا مقصد آن به‌درستی رصد شود.

این ساختار واسطه‌گری، نه‌تنها درآمد ملی را کاهش می‌دهد، بلکه **عملاً پیوند مستقیم میان بهره‌بردار و صنعت داخلی را نیز قطع می‌کند، زیرا سود فوری در فروش خام به خارج است، نه همکاری با فرآوری‌کننده داخلی.**

### ****ت) قیمت‌گذاری غیررقابتی و ترجیح صادرات بر عرضه داخلی****

یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر در خام‌فروشی، نظام قیمت‌گذاری ناعادلانه مواد معدنی در داخل کشور است. در بسیاری از موارد، **قیمت خرید داخلی آن‌قدر پایین نگه داشته می‌شود که عرضه‌کننده ترجیح می‌دهد با دورزدن قانون، محصول خود را صادر کند یا به‌جای فروش به فرآوری‌کننده داخلی، در قالب خام به مشتری خارجی بفروشد.**

همچنین، نرخ تسعیر ارز صادراتی، معافیت‌های مالیاتی و انگیزه‌های ارزی، موجب می‌شود که **صادرات، هم سودآورتر باشد، هم کم‌دردسرتر از تعامل با صنعت داخل.** به‌عبارت دیگر، سیاست ارزی و مالی دولت، به‌جای تشویق به توسعه صنایع معدنی داخلی، خام‌فروشی را تقویت کرده است.

### ****ث) نفوذ ساختاری در مزایده‌ها و تخصیص پهنه‌های معدنی****

در بسیاری از مزایده‌های کلان معدنی، شرکت‌هایی پیروز شده‌اند که **نه سابقه‌ای در توسعه صنعتی دارند، نه برنامه‌ای برای زنجیره ارزش، و نه شفافیتی در ساختار مالکیت.** حضور این شرکت‌ها، اغلب با استفاده از روابط فرادولتی، حمایت برخی نهادهای عمومی، یا دسترسی به اطلاعات پیش از مزایده اتفاق می‌افتد.

پس از تصاحب یک پهنه، هدف آن‌ها نه توسعه بلندمدت، بلکه **استخراج حداکثری و فروش سریع در قالب خام به داخل یا خارج است.** ازآنجا که این شرکت‌ها معمولاً متصل به نهادهای پرنفوذ هستند، نهاد ناظر نیز در برابر عملکردشان یا سکوت می‌کند یا از پیگیری جدی بازمی‌ماند.

### ****ج) خلاهای قانونی و ابهامات حقوقی در اجرای الزامات فرآوری****

در بسیاری از موارد، آیین‌نامه‌ها و قوانین مرتبط با فرآوری، ابهامات حقوقی دارند یا ضمانت اجرایی آن‌ها ضعیف است. برای مثال، **الزام به ایجاد واحد فرآوری ظرف دو سال از بهره‌برداری، بدون تعیین مکانیسم دقیق نظارت، تعیین خسارت، یا سلب امتیاز در صورت عدم اجرا، عملاً یک بند بی‌اثر است.** در نتیجه، بسیاری از بهره‌برداران، با ذکر صوری تعهد، پهنه‌ها را در اختیار می‌گیرند، استخراج می‌کنند و سپس بدون تحقق فرآوری، از میدان خارج می‌شوند یا پهنه را رها می‌کنند.

### ****د)جمع‌بندی****

خام‌فروشی در ایران، نه یک استثنا یا ناهنجاری، بلکه **نتیجه طبیعی یک چرخه به‌هم‌پیوسته از تصمیمات ناقص، روابط پنهان، مقررات سست، انگیزه‌های مالی نادرست، و ساختارهای بی‌پاسخ‌گوست.** این چرخه، از دل قانون بیرون می‌آید، از مسیر نهادها عبور می‌کند، و در قالب صادرات خام تثبیت می‌شود. مادامی‌که این زنجیره قطع نشود، نمی‌توان انتظار داشت که توسعه صنایع معدنی در کشور، از شعار به واقعیت تبدیل شود.

### ****۳- نفوذ ساختاری در سیاست‌گذاری معدنی و کنترل پهنه‌های کلیدی****

 در این بخش، به بررسی چگونگی نفوذ نهادهای اقتصادی، خصولتی و بعضاً غیردولتی در تصمیم‌سازی‌های کلان حوزه معدن، و تسلط آن‌ها بر پهنه‌های ارزشمند معدنی می‌پردازیم. تأکید این بخش بر پیوند قدرت، سیاست و اقتصاد در مدیریت منابع ملی است.

در حوزه معدن، بسیاری از تصمیماتی که در ظاهر در قالب مقررات رسمی، مزایده‌های علنی یا برنامه‌های توسعه اعلام می‌شود، در عمل **متأثر از شبکه‌ای از نفوذ سازمان‌یافته، ساختارهای غیردولتی پرقدرت، و پیمانکاران زنجیره‌ای‌ای است که فرآیند تصمیم‌سازی را پیش از مرحله اجرا جهت‌دهی می‌کنند.** این نفوذ، نه حاصل فساد مستقیم یا تخلف فردی، بلکه ناشی از ماهیت چندگانه قدرت در ساختار معدنی ایران است؛ جایی که نهاد سیاست‌گذار، نهاد بهره‌بردار و نهاد ناظر، گاه در یک نقطه به هم می‌رسند.

بخش بزرگی از این نفوذ از مسیر **کنترل بر اطلاعات پایه، انحصار در فرایند شناسایی و اکتشاف، و دسترسی پیشینی به نقشه‌های ارزش‌گذاری‌شده منابع معدنی** آغاز می‌شود. ابرشرکت‌های معدنی یا نهادهای متصل به آن‌ها، معمولاً **پیش از اعلام رسمی مزایده‌ها، از ارزش بالقوه یک پهنه مطلع‌اند** و با استفاده از اطلاعات درون‌سیستمی، خود را برای ورود آماده می‌کنند. این اطلاعات نه از طریق تخلف، بلکه از مسیر روابط اداری، حضور در نهادهای مشورتی، یا کنترل شرکت‌های مشاور و پیمانکار اکتشاف به‌دست می‌آید.

در مرحله بعد، مزایده‌ها به نحوی طراحی می‌شوند که **ویژگی‌های فنی و مالی آن تنها با توانمندی و ساختار گروه خاصی هم‌خوان باشد.** از جمله: سقف سرمایه بالا، سوابق خاص فنی، داشتن ماشین‌آلات ثبت‌شده خاص، یا الزامات پیچیده‌ی مستندسازی. در این موارد، شرکت‌های کوچک یا مستقل، عملاً توان رقابت ندارند و **میدان به نهادهای اقتصادی متصل به خصولتی‌ها، صندوق‌های بازنشستگی، بانک‌های بزرگ یا نهادهای شبه‌دولتی واگذار می‌شود.**

از سوی دیگر، نهادهای عمومی یا حتی دولتی، **به‌جای ایفای نقش تنظیم‌گر، وارد فرآیند تصاحب پهنه‌های معدنی شده‌اند.** برای مثال، شرکت‌های وابسته به برخی سازمان‌های بازنشستگی، نهادهای وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی، یا شرکت‌های سرمایه‌گذاری منطقه‌ای که در ظاهر اهداف توسعه‌ای دارند، به‌عنوان بازیگران اصلی در واگذاری‌ها حضور دارند. این امر، یک تضاد نهادی جدی ایجاد می‌کند: **دولت، هم توزیع‌کننده منابع است، هم شریک بهره‌بردار.**

نکته مهم دیگر، **سیطره‌ی شرکت‌های مشاور، پیمانکاران ارزیاب، و شرکت‌های هلدینگ تخصصی بر فرآیند مطالعات اولیه و ارزش‌گذاری است.** بسیاری از شرکت‌هایی که در ظاهر نقش بی‌طرف مشاوره یا مطالعات اکتشافی دارند، **خود در مرحله بعدی، از طریق شرکت‌های زیرمجموعه یا هم‌گروه، وارد مزایده یا بهره‌برداری می‌شوند.** این چرخه‌ی چندوجهی، عملاً استقلال فرآیند تصمیم‌گیری را مخدوش کرده و قدرت متمرکزی را بر بخش کلیدی از منابع کشور مسلط ساخته است.

نمونه‌های میدانی متعددی از واگذاری پهنه‌های کلان معدنی در استان‌های کرمان، یزد، آذربایجان شرقی و خراسان جنوبی وجود دارد که در آن‌ها، **ترکیب پیچیده‌ای از شرکت‌های خصولتی، بانک‌های سرمایه‌گذاری، نهادهای عمومی، و پیمانکاران زنجیره‌ای، در یک الگوی تکرارشونده و سازمان‌یافته، منابع ارزشمند معدنی کشور را تصاحب کرده‌اند** بدون آن‌که فرآیند رقابت واقعی شکل گرفته باشد یا پیوست توسعه‌ای در محل اجرا شود.

نفوذ ساختاری حتی در تصمیمات کلان نیز مشهود است. در تدوین سندهای بالادستی، نظیر «نقشه راه معدن»، «برنامه‌های پنج‌ساله توسعه»، یا حتی بسته‌های حمایتی برای صادرات معدنی، **تأثیر گروه‌های ذی‌نفع بر تعیین اولویت‌ها، حذف برخی مواد از لیست ممنوعه صادرات، یا تقلیل الزامات فرآوری در اسناد رسمی دیده می‌شود.** این یعنی نهادهای دارای قدرت اقتصادی، در سطح تدوین سیاست نیز نقش‌آفرینی می‌کنند، نه‌فقط در مرحله اجرا.

به‌عبارت دیگر، سیاست معدنی در ایران، نه‌تنها بر اساس نیازهای ملی یا اصول توسعه پایدار طراحی نمی‌شود، بلکه **به‌شدت متأثر از وزن و خواست نهادهای دارای نفوذ در عرصه بهره‌برداری است.** در چنین شرایطی، معدنی که باید ابزار عدالت منطقه‌ای و توسعه فناوری باشد، به اقیانوس منافع نهادهایی بدل شده که پاسخ‌گویی به منافع ملی در زنجیره تصمیم‌گیری‌شان اولویتی ندارد.

### ****۴-نقش خصولتی‌ها، نهادهای عمومی و پیمانکاران زنجیره‌ای در تثبیت خام‌فروشی****

 این بخش به بررسی نقش نهادهایی می‌پردازد که در ظاهر مأمور توسعه، کارآمدسازی یا مدیریت دارایی‌های عمومی هستند، اما در عمل، با پیوندهای نهادی و ساختارهای خاص، به یکی از عوامل اصلی **تثبیت خام‌فروشی در اقتصاد معدنی ایران** بدل شده‌اند.

در ادبیات رسمی توسعه، نهادهای عمومی، شرکت‌های خصولتی و پیمانکاران صنعتی قرار بود بازیگرانی باشند که **با اتکا به ظرفیت‌های نهادی، منابع کشور را در مسیر توسعه هدایت کنند؛ نه آن‌که به حلقه‌های انحصاری استخراج و فروش خام بدل شوند.** اما تجربه چند دهه گذشته نشان می‌دهد که این نهادها، نه‌تنها بخشی از راه‌حل نبوده‌اند، بلکه **در تثبیت ساختار خام‌فروشانه در کشور نقش محوری داشته‌اند.**

**نخستین بازیگر مهم در این ساختار، خصولتی‌ها هستند.** شرکت‌هایی که نه به‌طور کامل دولتی‌اند و نه خصوصی؛ بلکه در لایه‌ای خاکستری، با **پشتیبانی نهادهای قدرت، بدون شفافیت پاسخ‌گویی، با استفاده از امتیازات دولتی و پوشش خصوصی‌سازی، در مهم‌ترین پهنه‌های معدنی کشور حضور دارند.** این شرکت‌ها در عمل، بزرگ‌ترین سهم را در مزایده‌ها، امتیازهای بهره‌برداری، تخصیص ارز صادراتی و معافیت‌های مالیاتی دارند، در حالی‌که اغلب هیچ مسئولیتی برای توسعه فناوری یا ایجاد زنجیره ارزش در برابر آن‌ها تعریف نشده است.

این خصولتی‌ها، با دسترسی به منابع بانکی، زمین‌های دولتی، و اطلاعات طبقه‌بندی‌نشده از مسیرهای اداری، **توانسته‌اند بدون مشارکت واقعی در توسعه فرآوری، مواد خام را از معادن استخراج و با سود کلان به‌صورت مستقیم یا از طریق شرکت‌های واسط صادر کنند.** نکته مهم آن است که ساختارهای حاکمیتی نیز به‌دلیل حضور سهام‌داران خاص در این شرکت‌ها، **در برابر عملکرد آن‌ها نه تنها سکوت می‌کنند، بلکه در بسیاری موارد، آن‌ها را به‌عنوان «الگوی مشارکت بخش خصوصی در توسعه» معرفی می‌کنند.**

در کنار خصولتی‌ها، **نهادهای عمومی غیردولتی نظیر سازمان‌های بازنشستگی، صندوق‌های سرمایه‌گذاری وابسته به نهادهای شبه‌دولتی، و بنیادهای اقتصادی وابسته به برخی نهادهای حکومتی،** حضور پررنگی در پروژه‌های معدنی دارند. این نهادها با هدف تأمین منابع پایدار برای بازنشستگان یا پروژه‌های حمایتی، به‌صورت مستقیم یا از طریق شرکت‌های زیرمجموعه، در مزایده‌های معدنی شرکت کرده‌اند.

اما به‌جای آن‌که این منابع صرف توسعه زنجیره ارزش، اشتغال محلی یا ارتقای فناوری شود، در عمل **در چارچوب استخراج سریع، فروش خام و انتقال درآمد به هلدینگ‌های مالی این نهادها مدیریت شده است.** این وضعیت، نوعی دوگانگی خطرناک ایجاد می‌کند: **نهادی که هدف اجتماعی دارد، به‌واسطه ساختار اقتصادی‌اش، عملاً در اقتصاد رانتی خام‌فروشی مشارکت می‌کند.**

سومین حلقه مهم در این ساختار، **پیمانکاران زنجیره‌ای هستند؛ شرکت‌هایی که در ظاهر نقش مجری، مشاور یا تأمین‌کننده تجهیزات دارند، اما در واقع، به‌عنوان حلقه واسط میان خصولتی‌ها و شرکت‌های بهره‌بردار فعالیت می‌کنند.** این پیمانکاران، با در اختیار داشتن مجوزهای متعدد، دسترسی به مجریان میانی وزارت صمت یا سازمان‌های استانی، و شبکه‌ای از روابط درون‌سازمانی، **فرآیند اجرای پروژه‌های معدنی را در مسیری هدایت می‌کنند که اولویت آن نه توسعه صنعتی، بلکه اطمینان از استخراج و فروش خام است.**

این پیمانکاران همچنین با ایجاد شرکت‌های متعدد اقماری، در **مزایده‌ها و مناقصه‌ها ظاهر رقابتی ایجاد می‌کنند، در حالی‌که کنترل نهایی منابع، در اختیار چند مجموعه محدود باقی می‌ماند.** در برخی موارد، شرکت‌هایی که مسئول ارزیابی فنی یک پهنه هستند، با شرکت بهره‌بردار هم‌گروه‌اند یا توسط یک نهاد بالادستی هدایت می‌شوند. به‌این‌ترتیب، حلقه‌ای بسته از مشاوره، ارزیابی، بهره‌برداری و صادرات شکل می‌گیرد که مانع ورود واقعی رقبا یا توسعه فناوری می‌شود.

پیوند خصولتی‌ها، نهادهای عمومی و پیمانکاران زنجیره‌ای، **ساختاری چندلایه، نیمه‌رسمی و بسیار مقاوم در برابر اصلاح ایجاد کرده است.** این ساختار، از مسیر قانونی عبور می‌کند، اما اهداف آن، برخلاف منافع ملی است. در این مدل، خام‌فروشی نه‌تنها به‌عنوان یک گزینه اقتصادی، بلکه **به‌مثابه یک راهبرد مالی برای تأمین سود شرکت‌های مادر، جبران کسری صندوق‌ها، یا گردش نقدینگی در بانک‌های وابسته استفاده می‌شود.**

همین مسئله موجب شده که هرگاه بحث اصلاح ساختار معدن، جلوگیری از خام‌فروشی، یا الزام به فرآوری در محل مطرح شده، **موجی از مخالفت، چانه‌زنی، تولید گزارش‌های فنی‌نما و طرح توجیهی‌های اقتصادی علیه آن به راه افتد.** بسیاری از این مخالفت‌ها، نه از منظر فنی، بلکه از موقعیت نهادی بازیگران نشئت می‌گیرد؛ چرا که فرآوری داخلی، درآمد فوری خام‌فروشی را به تعویق می‌اندازد.

در نهایت، باید اذعان کرد که **تا زمانی که ساختار خصولتی، نهادهای عمومی و زنجیره پیمانکاران به‌صورت مستقل، شفاف و پاسخ‌گو بازتعریف نشود، هرگونه سیاست مقابله با خام‌فروشی در حد شعار باقی خواهد ماند.** مشکل، در خطاهای فردی یا نقص فنی نیست؛ بلکه در هم‌پوشانی ساختار قدرت، ثروت و سیاست در دل معدن نهفته است.

### ****۵-پیامدهای منطقه‌ای، صنعتی و نسلی خام‌فروشی در ایران****

 این بخش با رویکردی **تحلیلی، گسترش‌یافته و عمیق**، به بررسی تأثیرات وسیع و چندبُعدی خام‌فروشی بر اقتصاد مناطق معدنی، ساختار صنعتی کشور، و آینده نسل‌ها در بهره‌مندی از منابع طبیعی ملی می‌پردازد. هدف آن است که نشان دهد خام‌فروشی، تنها یک رفتار اقتصادی نیست، بلکه **منشأ زنجیره‌ای از واگرایی‌ها، بی‌عدالتی‌ها و تضعیف ظرفیت توسعه ملی** است.

خام‌فروشی در بخش معدن، برخلاف ظاهر اقتصادی آن که تنها به صادرات ماده خام یا افزایش درآمدهای کوتاه‌مدت دولت یا شرکت‌های معدنی مربوط می‌شود، **دارای پیامدهایی گسترده، درهم‌تنیده و بلندمدت است که نه‌تنها ساختار صنعت را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بلکه آینده‌ی مناطق و نسل‌ها را نیز دستخوش تهدیدهای عمیق می‌کند.** نگاهی به این پیامدها، ضرورت توقف این مدل را به‌عنوان یک راهبرد ملی آشکار می‌سازد.

### ****الف) تخریب ساختار اقتصادی مناطق معدنی و تشدید وابستگی محلی****

در بسیاری از مناطق معدنی کشور، به‌ویژه در استان‌هایی چون کرمان، یزد، آذربایجان شرقی، کردستان، سیستان و بلوچستان و خراسان جنوبی، **خام‌فروشی نه‌تنها به توسعه صنعتی محلی منجر نشده، بلکه نوعی اقتصاد تک‌محصولی، وابسته و شکننده ایجاد کرده است.** حضور شرکت‌های بزرگ بهره‌بردار، بدون توسعه زنجیره‌های فرآوری، موجب شده است که مناطق میزبان معدن، **صرفاً محل برداشت و انتقال ثروت باشند، بدون آن‌که زیرساخت‌های پایدار یا اشتغال مولد برای آن‌ها فراهم شود.**

در چنین مناطقی، درآمد حاصل از فعالیت معدنی، از منطقه خارج شده و به مرکز منتقل می‌شود، در حالی که آلودگی محیط‌زیست، فرسایش منابع طبیعی و تنش‌های اجتماعی در محل باقی می‌ماند. نتیجه، شکل‌گیری نوعی نارضایتی اقتصادی و اجتماعی است که در آن مردم منطقه، **منفعتی از معدن نمی‌برند، اما هزینه آن را می‌پردازند.**

### ****ب) تضعیف بنیان‌های صنعتی کشور و حذف فرصت‌های فناورانه****

خام‌فروشی، با حذف زنجیره‌های پایین‌دستی، **مانع از شکل‌گیری صنایع فرآوری، دانش‌بنیان و صادرات‌محور در کشور می‌شود.** معادن کشور می‌توانند پایه‌گذار صدها صنعت جدید در حوزه‌های فلزات گران‌بها، مواد پیشرفته، انرژی‌های نو، کاتالیست‌ها، داروسازی و حتی فناوری‌های نوظهور باشند. اما با فروش مواد خام، این فرصت‌ها نابود شده و کشور در چرخه صادرات خام و واردات فناوری باقی می‌ماند.

در عوض، کشورهای واردکننده مواد خام ایران، با تکیه بر همین منابع، **محصولات با ارزش افزوده بالا تولید می‌کنند، اشتغال پایدار می‌سازند و صنایع پیشرفته خود را توسعه می‌دهند.** ایران، به‌جای حرکت به‌سوی کشور صنعتی صادرکننده فناوری، در جایگاه صادرکننده مواد اولیه برای دیگران باقی می‌ماند.

### ****ج) نابودی فرصت اشتغال پایدار و کاهش سهم جوانان در توسعه منطقه‌ای****

در شرایطی که بیکاری در استان‌های معدنی یکی از مهم‌ترین چالش‌های اقتصادی است، خام‌فروشی، **به‌جای ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار، تنها به چند موقعیت کوتاه‌مدت در مرحله استخراج محدود شده است.** صنایع پایین‌دستی و فرآوری، به‌دلیل نیاز به مهارت‌های متنوع، ارزش افزوده بالاتر و ثبات فعالیت، ظرفیت بسیار بیشتری برای اشتغال دارند.

اما در الگوی خام‌فروشی، **بهره‌برداری با ماشین‌آلات سنگین، دوره‌های کوتاه پیمانکاری، و انتقال منابع به بیرون، هیچ‌گونه امنیت شغلی یا مهارت‌آموزی بلندمدت ایجاد نمی‌کند.** جوانان مناطق معدنی، در چنین ساختاری، نه‌تنها فرصت شغلی نمی‌یابند، بلکه از مهاجرت و حاشیه‌نشینی گریزی ندارند.

### ****د) افزایش شکاف عدالت سرزمینی و تمرکز ثروت در مراکز قدرت****

خام‌فروشی موجب می‌شود که **ارزش اقتصادی منابع طبیعی مناطق، در اختیار نهادهایی خارج از همان منطقه قرار گیرد.** این وضعیت، نوعی شکاف سرزمینی ایجاد می‌کند که در آن، مناطق برخوردار از معدن، فاقد زیرساخت، صنعت و رفاه‌اند، در حالی که مناطق مرکزی، از منافع آن بهره‌مند می‌شوند.

این شکاف، نه‌تنها مانع توسعه متوازن کشور است، بلکه به **نارضایتی اجتماعی، ضعف هویت منطقه‌ای و بی‌اعتمادی به ساختار توزیع منابع در سطح ملی** منجر می‌شود. عدالت سرزمینی، بدون عدالت در بهره‌برداری از معادن ممکن نیست.

### ****ه) از دست رفتن فرصت‌های نسل آینده و تبدیل منابع به بدهی تاریخی****

شاید مهم‌ترین پیامد خام‌فروشی، تأثیر آن بر آینده کشور و نسل‌های بعدی باشد. **منابع معدنی، بخشی از دارایی‌های غیرقابل تجدید ملت‌اند.** برداشت بدون فرآوری، صادرات بدون زنجیره‌سازی، و واگذاری‌های بی‌ضابطه، موجب می‌شود که **منابع بین‌نسلی کشور، به ارز کوتاه‌مدت برای گروهی خاص تبدیل شوند.**

در چنین شرایطی، نسل‌های آینده، نه‌تنها ثروتی از معادن به ارث نمی‌برند، بلکه با پیامدهای زیست‌محیطی، تخریب منابع آب، و نابودی فرصت‌های توسعه‌ای روبه‌رو خواهند شد. خام‌فروشی، برخلاف ظاهر منفعت‌طلبانه‌اش، **نوعی خیانت تاریخی به سرمایه ملی و آیندگان است.**

### ****و) جمع‌بندی****

خام‌فروشی، برخلاف ساده‌سازی‌های رایج، تنها یک انتخاب اقتصادی نیست، بلکه **مدلی خطرناک برای مدیریت منابع است که پیامدهای گسترده‌ای بر اقتصاد ملی، ساختارهای اجتماعی، توان رقابت صنعتی، عدالت منطقه‌ای و حقوق نسل‌های آینده دارد.** خام‌فروشی، مسأله‌ای صرفاً مالی یا تکنیکی نیست؛ بلکه نشانه‌ای از فروپاشی نگاه توسعه‌محور و جایگزینی آن با منطق کوتاه‌مدت سوداگری نهادی است.

### ****۶-جمع‌بندی و راهبردهای عبور از اقتصاد معدنی خام‌محور به توسعه‌محور****

این بخش با نگاهی ترکیبی به یافته‌های فصول قبلی، ضمن جمع‌بندی ابعاد مختلف خام‌فروشی، راهکارهایی برای خروج از این چرخه معیوب و حرکت به‌سوی یک اقتصاد معدنی متکی بر زنجیره ارزش، اشتغال پایدار و توسعه منطقه‌ای پیشنهاد می‌دهد.

در فصل پنجم نشان داده شد که خام‌فروشی در ایران، یک رفتار اقتصادی ساده یا حاصل کمبود فناوری نیست، بلکه **برآمده از ساختاری چندلایه، نفوذی و گاه عامدانه است که منافع کوتاه‌مدت، سودآوری فوری، و توازن قوا میان نهادهای اقتصادی و سیاسی را به توسعه پایدار کشور ترجیح داده است.** این مدل، اگرچه ظاهری قانونی دارد، اما در عمل به یکی از اصلی‌ترین موانع تحقق عدالت سرزمینی، اشتغال مولد، استقلال صنعتی و حفظ منابع بین‌نسلی تبدیل شده است.

در تمام بخش‌های این فصل دیدیم که خام‌فروشی چگونه در بطن سیاست‌گذاری، از طریق مجوزهای بهره‌برداری بدون تعهد فرآوری، قیمت‌گذاری غیررقابتی، مزایده‌های کنترل‌شده، و نفوذ شبکه‌های خصولتی و عمومی در ساختار تصمیم‌گیری، نهادینه شده است. همچنین بررسی شد که این رفتار چه پیامدهایی برای مناطق معدنی، ساختار صنعتی کشور، فرصت‌های اشتغال و آینده نسل‌ها به‌جا گذاشته است.

اکنون باید پرسید: چگونه می‌توان از این چرخه معیوب خارج شد؟ و چگونه می‌توان **اقتصاد معدنی ایران را از یک مدل خام‌محور، وابسته به صادرات اولیه، به الگویی توسعه‌محور، فرآوری‌گرا و عدالت‌پایه تغییر داد؟** پاسخ این پرسش، نیازمند مجموعه‌ای از راهبردهای هماهنگ، شجاعانه و چندبُعدی است که در ادامه به‌صورت طبقه‌بندی شده ارائه می‌گردد:

### ****الف) بازنگری ساختاری در نظام مجوزدهی و الزام قانونی به فرآوری در محل****

یکی از نقاط آغاز، **اصلاح کامل آیین‌نامه‌های واگذاری پهنه‌های معدنی و صدور مجوزهای استخراج است.** در این بازنگری، هیچ مجوزی نباید بدون پیوست فرآوری، اشتغال منطقه‌ای و انتقال فناوری صادر شود. همچنین باید ضمانت اجرای مؤثر، مانند سلب امتیاز، دریافت جریمه یا عدم تمدید قرارداد، در صورت عدم تحقق فرآوری در زمان تعیین‌شده، به‌صراحت قید شود.

باید یک سامانه عمومی ایجاد شود که **تمام مجوزهای صادرشده، شرکت‌های برنده، تعهدات آن‌ها، و میزان پیشرفت در ایجاد زنجیره ارزش، به‌صورت شفاف برای عموم مردم قابل دسترسی باشد.** شفافیت، نخستین دیوار در برابر خام‌فروشی نهادی است.

### ****ب) ممنوعیت صادرات خام مواد معدنی منتخب و هدایت منابع به صنایع داخلی****

دولت باید با تعیین جدول زمانی مشخص، **صادرات خام برخی مواد معدنی کلیدی (مانند سنگ‌آهن، کرومیت، خاک صنعتی، مس سولفیدی و...) را ممنوع کرده و صادرات آن را صرفاً در قالب محصولات نیمه‌فرآوری‌شده یا نهایی مجاز بداند.** در کنار آن، باید سیاست‌های تشویقی برای تقویت صنایع داخلی مرتبط طراحی شود؛ مانند ارائه تسهیلات بانکی، تضمین خرید داخلی، معافیت‌های مالیاتی یا کاهش هزینه انرژی.

منع صادرات خام، اگر با رشد ظرفیت داخلی همراه نباشد، صرفاً منجر به رکود می‌شود. بنابراین، باید هم‌زمان با ممنوعیت، **زنجیره حمایت از صنایع پایین‌دستی نیز فعال شود.**

### ****ج) محدودسازی حضور خصولتی‌ها و نهادهای عمومی در بهره‌برداری مستقل****

شرکت‌های خصولتی و نهادهای عمومی، تنها در صورتی باید اجازه ورود به مزایده‌های معدنی را داشته باشند که **یا با بخش خصوصی واقعی مشارکت کنند، یا تعهد رسمی به فرآوری و اشتغال بلندمدت بدهند.** همچنین، باید نظارت بر تضاد منافع این نهادها تشدید شود. نهادهای دارای قدرت حاکمیتی، نباید هم‌زمان بهره‌بردار باشند. این تضاد، **عامل ریشه‌ای تداوم خام‌فروشی در پوشش قانون است.**

### ****د) توانمندسازی بخش خصوصی واقعی، دانش‌بنیان و منطقه‌محور****

بخش خصوصی مستقل، فناور و بومی، بزرگ‌ترین قربانی خام‌فروشی ساختاری در کشور بوده است. دولت باید با تسهیل دسترسی این فعالان به زمین، منابع مالی، تجهیزات، بازار صادرات و اطلاعات پایه، **فرصت رقابت برابر را برای آن‌ها فراهم کند.** بدون بازیگران مستقل، هرگونه اصلاح ساختاری صرفاً بازتولید همان بازیگران پیشین با ظاهری جدید خواهد بود.

در عین حال، باید **سهم استان‌های معدنی در تصمیم‌گیری‌ها افزایش یافته و مشارکت بخش خصوصی محلی در پروژه‌های توسعه‌ای تقویت شود.**

### ****ه) اصلاح نظام قیمت‌گذاری و تغییر مشوق‌های مالی به‌نفع فرآوری داخلی****

تا زمانی که قیمت داخلی مواد اولیه پایین‌تر از نرخ صادراتی، یا مشوق‌های مالیاتی برای صادرات خام بیشتر از فروش داخلی باشد، **هیچ سیاستی نمی‌تواند خام‌فروشی را مهار کند.** لازم است نظام قیمت‌گذاری بازنگری شده و فرآوری در داخل، هم از منظر اقتصادی و هم نهادی، به انتخاب سودآورتر تبدیل شود.

همچنین، بانک‌ها و صندوق‌های سرمایه‌گذاری باید به جای تأمین مالی پروژه‌های استخراجی کوتاه‌مدت، **به پروژه‌های ایجاد زنجیره ارزش، واحدهای فرآوری و صنایع پایین‌دستی معدنی اولویت دهند.**

### ****و) ایجاد نهاد ملی توسعه معدن با رویکرد عدالت‌محور و بین‌نسلی****

در نهایت، کشور نیازمند یک نهاد مستقل، فراوزارتی و شفاف است که **بر همه زنجیره معدن ـ از اکتشاف تا فرآوری و صادرات ـ نظارت راهبردی و کارشناسی داشته باشد.** این نهاد، باید گزارش‌های دوره‌ای به مجلس، نهادهای ناظر و افکار عمومی ارائه کند و **شاخص عدالت در بهره‌برداری، سطح فرآوری داخلی، سهم مناطق محروم، و آینده‌پژوهی منابع را رصد نماید.**

معدن، سرمایه بین‌نسلی است؛ نگاه به آن باید بلندمدت، فناورمحور، عدالت‌خواه و بازتوزیعی باشد. این مهم، تنها با ساختار متحول ممکن خواهد شد.

### ****ز) جمع‌بندی****

خام‌فروشی، بیش از آن‌که مسئله‌ای اقتصادی باشد، **نشانه‌ای از ترجیح منافع زودگذر بر توسعه پایدار، ترجیح قدرت بر عدالت، و ترجیح استخراج بر فرآوری است.** مسیر اصلاح، از افشاگری آغاز می‌شود، با شفافیت ادامه می‌یابد، و با اراده سیاسی، نهادسازی و حمایت از تولیدکنندگان مستقل به سرانجام می‌رسد.

ایران، سرزمین ثروت‌های پنهان است؛ اما این ثروت‌ها، تنها زمانی به سرمایه ملی تبدیل می‌شوند که از قالب **«ماده خام» به «زنجیره توسعه» بدل گردند.** خام‌فروشی، پایان منابع نیست؛ بلکه آغاز زوال فرصت‌هاست، اگر دیر بجنبیم.

**فصل ششم – تجارت، تنظیم بازار یا تنظیم منافع؟**

 هدف از این فصل ، ترسیم چارچوب مفهومی فصل، تشریح تضادهای ساختاری در سیاست‌های تجاری کشور، و ورود به بحث عمیق درباره مرز میان تنظیم بازار و تنظیم منافع گروهی است. پس از مقدمه، فصل در چند بخش اصلی ادامه خواهد یافت.

**\* تنظیم بازار، یا بازاری برای تنظیم منافع؟\***

در نظام‌های اقتصادی پیشرفته، تنظیم بازار یکی از ابزارهای کلیدی برای حفظ تعادل میان تولید، مصرف، واردات، صادرات، قیمت‌گذاری، رقابت و حمایت از مصرف‌کننده است. اما در ساختار اقتصاد ایران، به‌ویژه در ارتباط با حوزه تجارت داخلی و خارجی، آنچه تحت عنوان **«تنظیم بازار»** معرفی می‌شود، **در بسیاری از موارد چیزی جز بازتولید منافع گروه‌های خاص، تخصیص رانت‌های پنهان، و هدایت جریان‌های تجاری در جهت منافع الیگارشی‌های مالی نیست.**

فصل ششم این پرسش را در مرکز توجه قرار می‌دهد که: **آیا سیاست‌های تجاری و ابزارهای تنظیم بازار در ایران، واقعاً در خدمت تعادل اقتصادی و حمایت از مصرف‌کننده‌اند؟ یا عملاً به ابزاری برای مهندسی جریان‌های ثروت، کنترل واردات و صادرات، توزیع امتیازات ارزی، و تثبیت موقعیت بازیگران خاص در زنجیره تجارت تبدیل شده‌اند؟**

در دو دهه گذشته، تنظیم بازار در ایران، بیش از آن‌که یک سیاست ساختاری و قانون‌مند باشد، به یک **ابزار اجرایی موقتی، واکنشی و مبتنی بر توازن قوا در درون ساختارهای قدرت** تبدیل شده است. جلسات ستاد تنظیم بازار، کارگروه‌های اولویت واردات، تخصیص ارز ترجیحی، تعیین لیست کالاهای اساسی، قیمت‌گذاری دستوری یا منع صادرات در مقاطع خاص، اغلب به‌جای آن‌که از منطق اقتصادی پیروی کنند، تابع فشارهای درون‌حکومتی، منافع بازیگران بزرگ، و ملاحظات سیاسی لحظه‌ای هستند.

در چنین ساختاری، تنظیم بازار نه‌تنها موفق به کنترل قیمت یا ایجاد تعادل نشده، بلکه خود به یکی از منابع اصلی **بی‌عدالتی، فساد، تبعیض در دسترسی و ناکارآمدی در شبکه توزیع و تجارت کشور** بدل شده است.

**۱- از تنظیم بازار تا تنظیم روابط؛ تبارشناسی مداخله دولت در تجارت**

**تنظیم بازار در ایران، یکی از مفاهیم پرتکرار، مهم و البته مناقشه‌برانگیز در اقتصاد سیاسی معاصر کشور است. مفهومی که در نگاه نخست، یادآور تلاش دولت برای مهار قیمت‌ها، حمایت از مصرف‌کننده، جلوگیری از احتکار، و تأمین کالای اساسی در شرایط بحران است. اما وقتی وارد عمق ماجرا می‌شویم، درمی‌یابیم که تنظیم بازار، مفهومی یکدست، بی‌طرف و صرفاً فنی نیست؛ بلکه میدانی است که در آن، منافع، قدرت، اطلاعات، و موقعیت نهادی بازیگران مختلف به‌طور هم‌زمان تقاطع پیدا می‌کنند.**

**از دهه شصت به بعد، و به‌ویژه در دوران تحریم‌ها، نوسانات ارزی، و بحران‌های اقتصادی متعدد، دولت به‌طور فزاینده‌ای وارد حوزه مداخله در تجارت و توزیع کالا شده است. این مداخله، گاه به شکل تعیین قیمت‌های دستوری، گاه در قالب توزیع سهمیه‌بندی کالاهای خاص، و گاه از طریق تخصیص ارز ترجیحی یا ممنوعیت‌های صادراتی صورت گرفته است. در بسیاری از این موارد، بخش‌هایی از نیازهای مردم نیز تأمین شده، و در مقاطعی، این مداخلات از فشارهای سنگین بر اقشار آسیب‌پذیر کاسته‌اند.**

**اما پرسش اساسی اینجاست که: چه کسانی تنظیم بازار را طراحی می‌کنند؟ چگونه سیاست‌ها تدوین می‌شوند؟ و در عمل، کدام گروه‌ها از این مداخلات بیشترین بهره را می‌برند؟ پاسخ به این پرسش‌ها، ما را از سطح شعارها به عمق ساختارهای قدرت هدایت می‌کند؛ جایی که تنظیم بازار، نه فقط پاسخ به نیاز مردم، بلکه بازتابی از آرایش نیروهای اقتصادی در درون حاکمیت و بیرون آن است.**

**در واقع، فرآیند تنظیم بازار در ایران، به‌جای آن‌که تنها بر اساس منطق اقتصادی یا عدالت اجتماعی طراحی شود، تحت تأثیر وزن نهادی و قدرت لابی‌گری گروه‌های اقتصادی خاص قرار گرفته است. نهادهایی مانند اتاق‌های بازرگانی، اتحادیه‌های بزرگ صنفی، شرکت‌های وارداتی صاحب‌نفوذ، و خصولتی‌های فعال در حوزه توزیع، نه‌تنها در تعیین نوع کالاهای مشمول تنظیم بازار، بلکه در طراحی شیوه واردات، تعیین نرخ ارز ترجیحی، نحوه توزیع، و حتی در اولویت‌بندی واردات نقش‌آفرین هستند.**

**از سوی دیگر، بسیاری از تصمیمات ستاد تنظیم بازار، در واکنش به نوسانات روز، اعتراضات گروهی، یا بحران‌های زودگذر گرفته می‌شود و در آن، فرصت‌ها و امتیازهایی برای بازیگران بزرگ اقتصادی ایجاد می‌گردد که از دل بحران، سود ساختاری به‌دست می‌آورند. به بیان دیگر، هر بحران، برای برخی گروه‌ها فرصتی است برای تثبیت موقعیت، دسترسی به منابع ارزی، کنترل شبکه توزیع، یا حذف رقبا. اینجاست که تنظیم بازار، از مأموریت خود فاصله می‌گیرد و به تنظیم روابط قدرت اقتصادی بدل می‌شود.**

**البته باید اذعان کرد که در نبود سازوکارهای شفاف و رقابتی در بازار، در بسیاری از مواقع، مداخله دولت در تجارت اجتناب‌ناپذیر بوده است. در شرایطی مانند تحریم، جهش ارزی، یا بحران‌های بین‌المللی در تأمین کالا، اگر دولت نقش خود را به‌طور کامل کنار می‌گذاشت، ممکن بود شکاف طبقاتی، احتکار گسترده، یا حتی بحران‌های اجتماعی بروز یابد. اما واقعیت آن است که کیفیت این مداخله، نحوه توزیع امتیازات، و میزان شفافیت در اجرای آن، تفاوت میان تنظیم بازار در خدمت مردم و تنظیم بازار در خدمت منافع را رقم می‌زند.**

**در دهه گذشته، نمونه‌های بسیاری وجود دارد که در آن، سیاست‌های تنظیم بازار، عملاً به مسیرهایی برای انتقال ارز ارزان، تخصیص انحصاری مجوز واردات، و تثبیت قیمت‌هایی شده که برای گروه‌های خاص سودآور و برای اکثریت جامعه، غیرقابل‌دسترس بوده‌اند. از بحران دارو گرفته تا کالاهای اساسی، از بازار گوشت تا نهاده‌های دامی، در همه این حوزه‌ها، تصمیماتی اتخاذ شده که به‌نام مردم، اما در عمل به‌نفع قدرت‌های اقتصادی مستقر، طراحی یا اجرا شده‌اند.**

**بنابراین، یکی از رسالت‌های اصلی این فصل، بازشناسی دقیق مرز میان «تنظیم بازار به‌مثابه مسئولیت اجتماعی دولت» و «تنظیم بازار به‌مثابه ابزار چرخش منافع میان نهادهای اقتصادی بزرگ» است. اگر نتوان این مرز را روشن کرد، هر مداخله‌ای در بازار، حتی با نیت خیر، ممکن است به تقویت انحصار، فساد، تبعیض و وابستگی منجر شود.**

**۲-ابزارها، سامانه‌ها و سازوکارها؛ تنظیم بازار چگونه اجرا می‌شود؟**

**هدف این بخش، نه‌تنها بررسی ابزارهای رسمی و فنی تنظیم بازار، بلکه تحلیل نحوه عملکرد آن‌ها در عمل، میزان تأثیرگذاری آن‌ها در تعادل بازار، و مهم‌تر از آن، بررسی این نکته است که آیا این ابزارها واقعاً در خدمت تنظیم بازار بوده‌اند یا تبدیل به مسیرهایی برای تخصیص قدرت و منافع شده‌اند.**

**در نگاه نخست، تنظیم بازار مجموعه‌ای از ابزارهای فنی و اجرایی است که هدف آن تأمین کالاهای اساسی، کنترل قیمت‌ها، مقابله با احتکار، و ایجاد تعادل در عرضه و تقاضا است. اما در ایران، این ابزارها نه‌تنها با ساختارهای متنوع، متداخل و گاه پیچیده طراحی شده‌اند، بلکه نحوه استفاده از آن‌ها، به‌شدت تابع منطق‌های بیرونی، فشارهای ذی‌نفعان، و ظرفیت لابی‌گری گروه‌های قدرت اقتصادی بوده است.**

**در ادامه، مهم‌ترین ابزارها و سامانه‌های رسمی تنظیم بازار را بررسی می‌کنیم، و در کنار آن، نقدی ساختاری از نحوه عملکرد هر یک ارائه خواهیم داد.**

**الف) سامانه جامع تجارت و نظام مجوزدهی واردات**

**سامانه جامع تجارت ایران که قرار بود بستری برای شفاف‌سازی واردات، ثبت سفارش، کنترل موجودی کالا و پیگیری زنجیره تأمین باشد، در عمل به یکی از اصلی‌ترین گلوگاه‌های دسترسی گروه‌های خاص به امتیازات وارداتی تبدیل شده است. ثبت سفارش در این سامانه، اگرچه به ظاهر عمومی است، اما در عمل مبتنی بر سهمیه‌بندی‌های پیشینی، توافق‌های درون‌سازمانی و اولویت‌های پنهان است.**

**شرکت‌هایی که از قبل دارای دسترسی اطلاعاتی، تجربه حضور در جلسات تصمیم‌سازی، و ارتباط نزدیک با نهادهای تنظیم‌گر هستند، پیش از دیگران از امکان ثبت سفارش، تخصیص ارز، یا تأیید اولویت برخوردار می‌شوند. برای بسیاری از فعالان واقعی بازار، سامانه جامع تجارت نه یک ابزار شفاف‌سازی، بلکه دیوار بلندی برای ورود به چرخه رسمی واردات است.**

**ب) تخصیص ارز ترجیحی و اولویت‌بندی واردات**

**یکی از مؤثرترین و پرمناقشه‌ترین ابزارهای تنظیم بازار در ایران، تخصیص ارز ترجیحی بوده است. این ابزار، در اصل طراحی شد تا واردات کالاهای اساسی برای مصرف‌کننده نهایی با نرخ ارزان‌تر انجام شود. اما در عمل، به‌دلیل نبود شفافیت در لیست دریافت‌کنندگان، عدم نظارت بر انتقال ارز به قیمت کالا، و نبود سامانه رهگیری دقیق، ارز ترجیحی به یکی از مهم‌ترین منابع رانت و فساد بدل شد.**

**بسیاری از شرکت‌هایی که ارز ترجیحی دریافت کردند، کالا وارد نکردند، یا با قیمت بازار آزاد فروختند، یا کالاهایی خارج از اولویت وارد کردند. از آن بدتر، در ساختار تخصیص اولویت‌ها، شرکت‌هایی صاحب نفوذ، با دسترسی به تصمیم‌سازان، موفق شدند بارها و بارها در فهرست دریافت‌کنندگان ارز باقی بمانند، در حالی‌که تولیدکننده واقعی یا واردکننده مستقل از این مزیت بی‌بهره ماند.**

**نتیجه این فرایند، نه فقط تورم پنهان، بلکه تضعیف تولید داخلی، شکل‌گیری واردات غیرضروری، و بی‌اعتمادی عمومی به سیاست‌گذاری ارزی کشور بود.**

**ج) ستاد تنظیم بازار و ساختار تصمیم‌سازی کلان**

**ستاد تنظیم بازار، نهاد محوری هماهنگی تصمیمات مربوط به قیمت‌گذاری، عرضه، واردات، ممنوعیت صادرات و توزیع کالاهای اساسی است. اما این ستاد، به‌جای آن‌که بدنه‌ای مستقل، کارشناسی و مبتنی بر اصول علمی باشد، در سال‌های گذشته تحت تأثیر فشارهای سیاسی، مطالبات مقطعی و لابی‌های اقتصادی قرار گرفته است.**

**ترکیب اعضای این ستاد، که شامل نمایندگان دولت، وزارتخانه‌ها، و گاه نمایندگانی از نهادهای خصولتی و اتاق‌های بازرگانی است، عملاً امکان تصمیم‌گیری بی‌طرفانه را از میان برده است. در بسیاری از جلسات، شرکت‌هایی که ذی‌نفع هستند، یا مستقیماً در تصمیمات نقش دارند، یا از مسیر لابی و ارتباطات درون‌ساختاری، *خروجی جلسه را جهت می‌دهند.***

**در نتیجه، تصمیماتی که باید بر اساس منطق عرضه و تقاضا، حمایت از مصرف‌کننده یا تولید داخلی اتخاذ شود، تبدیل به مصالحه‌هایی میان قدرت‌های مالی می‌شود؛ تصمیماتی که مردم، تنها مصرف‌کننده پیامدهای آن هستند.**

**د) قیمت‌گذاری دستوری و کنترل مقطعی بازار**

**یکی دیگر از ابزارهای رایج تنظیم بازار، قیمت‌گذاری دستوری کالاها به‌ویژه در حوزه خوراک، دارو، نهاده‌های دامی، مصالح ساختمانی و انرژی بوده است. این ابزار، در ظاهر برای کنترل قیمت و حمایت از مردم تدوین می‌شود، اما در عمل، به‌دلیل فاصله عمیق میان قیمت مصوب و قیمت واقعی بازار، یا منجر به ایجاد صف و کمبود می‌شود، یا بستر توزیع رانت در شبکه‌های واسطه‌گری می‌گردد.**

**در اغلب موارد، شرکت‌هایی که توان دسترسی به مواد اولیه با نرخ مصوب را دارند، *به‌جای توزیع عادلانه، کالا را به بازار آزاد یا صادرات غیرقانونی منتقل می‌کنند.* این یعنی: دولت کالا را ارزان می‌خرد یا وارد می‌کند، اما مصرف‌کننده نهایی، همچنان با قیمت بالا مواجه است، و سود اصلی نصیب شبکه‌ای از واسطه‌ها یا شرکت‌های خاص می‌شود.**

**ه) سامانه‌های توزیع دولتی و نقش شرکت‌های واسطه**

**برای توزیع کالاهای اساسی وارداتی یا تولید داخل، دولت معمولاً از سامانه‌های توزیع دولتی یا شرکت‌های طرف قرارداد استفاده می‌کند. اما این سامانه‌ها، از دهه‌ها پیش دچار عدم شفافیت، ناکارآمدی، و نفوذ شدید واسطه‌ها و شرکت‌های شبه‌دولتی شده‌اند.**

**در بسیاری از موارد، شرکت‌های توزیع‌کننده، خود وابسته به همان نهادهایی هستند که واردات را انجام داده‌اند. این پیوند عمودی میان واردکننده، توزیع‌کننده و خریدار عمده، عملاً امکان رقابت یا نظارت را از میان می‌برد و مصرف‌کننده نهایی، با کمبود، کیفیت پایین، یا قیمت بالا مواجه می‌شود.**

**و) جمع‌بندی**

**ابزارهای تنظیم بازار در ایران، از سامانه‌های هوشمند تا تصمیمات کلان ستادی، از ابتدا با نیت پاسخ به بحران و حمایت از مردم طراحی شده‌اند. اما فقدان طراحی شفاف، نظارت بی‌طرف، تفکیک نقش‌ها، و مقاومت در برابر لابی‌گری، موجب شده‌اند که همین ابزارها به مسیرهایی برای انتقال امتیاز، تثبیت قدرت اقتصادی، و کنترل چرخه توزیع توسط گروه‌های خاص بدل شوند.**

**مشکل نه در ابزار، بلکه در نحوه استفاده از آن و ساختارهای تصمیم‌ساز در پشت‌صحنه آن‌هاست. تا زمانی که این ساختارها بازنگری نشوند، تنظیم بازار به تنظیم منافع خواهد انجامید؛ نه به عدالت تجاری.**

**۳- اتاق‌ها، اتحادیه‌ها و خصولتی‌ها؛ بازوی دیده‌نشده سیاست‌گذاری تجاری**

**این بخش به بررسی نقش و نفوذ نهادهای رسمی غیردولتی مانند اتاق بازرگانی، اتحادیه‌های صنفی و شرکت‌های خصولتی در شکل‌دهی به سیاست‌های تجاری کشور می‌پردازد. تمرکز این تحلیل بر آن است که چگونه این نهادها در ظاهر نماینده بخش خصوصی و مشاور دولت هستند، اما در واقع، در بسیاری از تصمیمات کلان تجاری کشور، بازیگر مؤثر و ذی‌نفع اصلی‌اند.**

**در هر نظام اقتصادی، نهادهایی مانند اتاق‌های بازرگانی، اتحادیه‌های صنفی و انجمن‌های تخصصی می‌توانند نقش کلیدی در انتقال دیدگاه‌های بخش خصوصی، ارتقای شفافیت، و بهبود فرآیندهای سیاست‌گذاری ایفا کنند. اما در ایران، ساختار این نهادها و نحوه حضورشان در فرآیند تصمیم‌سازی، به گونه‌ای شکل گرفته که در بسیاری موارد، به جای آن‌که نماینده منافع عمومی بخش خصوصی باشند، به مدافع منافع خاص و بازوی غیررسمی قدرت‌های اقتصادی بدل شده‌اند.**

**نخستین بازیگر مهم در این حوزه، اتاق بازرگانی ایران و اتاق‌های بازرگانی استانی هستند. این اتاق‌ها، مطابق قانون، نهاد مشورتی دولت در حوزه تجارت، صادرات، واردات، و تنظیم بازار محسوب می‌شوند. اما در عمل، اتاق بازرگانی در بسیاری از دوره‌ها، به محل تجمع گروه‌های اقتصادی دارای منافع خاص، ائتلاف‌های صنفی، و نمایندگان واردکنندگان قدرتمند تبدیل شده است. ساختار انتخابات اتاق، وابستگی به تشکل‌های خاص، و نحوه توزیع قدرت در کمیسیون‌های تخصصی آن، باعث شده است که دیدگاه‌های تولیدکنندگان مستقل، شرکت‌های کوچک و بنگاه‌های نوآور، در حاشیه قرار بگیرند.**

**در بسیاری از جلسات تنظیم بازار، یا تصمیمات مربوط به تعرفه‌ها، واردات کالاهای خاص، تخصیص ارز و حتی منع صادرات، نظرات نمایندگان اتاق بازرگانی نقش مؤثر و گاه تعیین‌کننده‌ای دارد. اما نکته کلیدی اینجاست که بخش عمده‌ای از این نظرات، متأثر از موقعیت اقتصادی اعضای کلیدی خود اتاق است؛ نه لزوماً منافع ملی یا مصرف‌کننده. به‌عبارت دیگر، وقتی گروهی که خود ذی‌نفع است، در جایگاه مشاور سیاست‌گذار می‌نشیند، سیاست‌گذاری، از مسیر عدالت و منطق فاصله می‌گیرد.**

**بازیگر دوم، اتحادیه‌های صنفی هستند. این نهادها، در حوزه توزیع و خرده‌فروشی کالا نقش رسمی دارند و در موارد متعددی، به‌عنوان مسئول قیمت‌گذاری، نظارت بر بازار و تخصیص سهمیه عمل می‌کنند. اما این اتحادیه‌ها نیز به‌دلیل ساختار سنتی، فقدان شفافیت در انتخابات، روابط پیچیده با برخی نهادهای اجرایی، و وابستگی به بازیگران بزرگ صنفی، اغلب بیشتر در خدمت تثبیت منافع صنف‌های برخوردار هستند تا تنظیم منصفانه بازار.**

**برای مثال، در بسیاری از تصمیمات مربوط به توزیع کالاهای اساسی، نرخ‌گذاری اقلام خوراکی، یا تخصیص مجوزهای واردات کالاهای پرمصرف، اتحادیه‌ها عملاً به مجری خواست شرکت‌های قدرتمند تبدیل می‌شوند. فروشندگان کوچک، تعاونی‌های محلی، یا توزیع‌کنندگان مستقل، توانایی ورود به چرخه رسمی را ندارند یا باید تحت وابستگی به حلقه‌های اصلی قرار بگیرند.**

**سومین بازیگر، شرکت‌های خصولتی فعال در حوزه تجارت و توزیع کالا هستند. این شرکت‌ها، که اغلب زیرمجموعه بانک‌ها، نهادهای عمومی غیردولتی، یا صندوق‌های بزرگ سرمایه‌گذاری هستند، در بسیاری از موارد بدون آن‌که ظاهر دولتی داشته باشند، از رانت‌های دولتی برخوردارند و در فضای غیررقابتی تجارت، موقعیتی ممتاز دارند. حضور آن‌ها در مزایده‌های واردات، توزیع اقلام اساسی، قراردادهای بزرگ تأمین کالا و حتی تعیین اولویت‌های صادرات، تجارت کشور را به انحصار پنهان کشانده است.**

**این شرکت‌ها از آن‌رو خطرناک‌ترند که ترکیبی از امکانات دولتی و ساختار مالکیتی غیرشفاف دارند. در برخی موارد، همزمان در اتاق بازرگانی، اتحادیه صنفی، و نهاد سیاست‌گذار نیز حضور دارند و از این طریق، جریان تصمیمات کلان تجاری را در جهت منافع خود تنظیم می‌کنند.**

**در مجموع، حضور پررنگ و شبکه‌ای این سه نهاد در ساختار سیاست‌گذاری، موجب شده است که فرآیند تنظیم بازار از ماهیت کارشناسی و پاسخ‌گویی خارج شود و به ساختاری درون‌زا و بسته تبدیل گردد که در آن، گروهی محدود تصمیم می‌گیرند، تخصیص می‌دهند، و سود می‌برند.**

**باید توجه به این مهم داشت که در یک ساختار عادلانه، نهادهایی مانند اتاق بازرگانی و اتحادیه‌ها می‌توانند نقش پیوندی میان بخش خصوصی واقعی و دولت ایفا کنند. اما در ایران، این نهادها اغلب نماینده بخش خصوصی واقعی نیستند؛ بلکه صدای گروه‌های پرنفوذی‌اند که موقعیت خود را نه از رقابت، بلکه از نزدیکی به قدرت گرفته‌اند.**

**بازتعریف این نهادها، شفاف‌سازی مالکیت، اعمال محدودیت بر حضور هم‌زمان در حوزه مشاوره و اجرا، و باز کردن فضای تصمیم‌گیری به روی فعالان مستقل و مولد، از پیش‌نیازهای تنظیم عادلانه بازار در ایران است.**

**۴- پیامدهای سیاست‌گذاری تجاری در زندگی مردم، تولید و عدالت اجتماعی**

**این بخش به پیامدهای ملموس و ساختاری سیاست‌های تجاری در ایران می‌پردازد؛ یعنی آنچه از دل سیاست‌های تنظیم بازار و تجارت بیرون می‌آید، نه روی کاغذ، بلکه در زندگی واقعی مردم، وضعیت تولید، و عدالت اجتماعی.**

**سیاست تجاری، برخلاف آنچه در نگاه نخست به نظر می‌رسد، صرفاً مجموعه‌ای از ضوابط برای صادرات، واردات، تعرفه و نرخ ارز نیست؛ بلکه مجموعه‌ای از تصمیمات به‌هم‌پیوسته است که مستقیماً بر سفره مردم، بقاء یا مرگ بنگاه‌ها، و برابری یا شکاف طبقاتی در جامعه اثر می‌گذارد. آنچه در ستادهای تنظیم بازار، کمیته‌های تعرفه، و جلسات توزیع ارز ترجیحی تصمیم‌گیری می‌شود، در نهایت نه‌فقط در قیمت‌ها، بلکه در اعتماد عمومی، کیفیت زندگی و عدالت اجتماعی تجلی می‌یابد.**

**در این بخش، مهم‌ترین پیامدهای سیاست‌گذاری تجاری کنونی کشور را در سه سطح مردم، تولید و ساختار اجتماعی بررسی می‌کنیم:**

**الف) فشار بر مصرف‌کننده و بی‌ثباتی در زندگی روزمره مردم**

**یکی از نخستین قربانیان سیاست‌های تجاری غیرشفاف، مصرف‌کننده نهایی است. مردم، از یک‌سو با وعده‌های دولتی درباره کنترل قیمت‌ها، تأمین کالاهای اساسی و توزیع عادلانه مواجه‌اند، و از سوی دیگر، در عمل با کمبود، افزایش قیمت، کیفیت پایین کالاها، و بی‌ثباتی در بازار روبه‌رو هستند.**

**علت اصلی این تضاد، در آن است که ابزارهای تنظیم بازار، به‌جای حمایت از مصرف‌کننده، به مسیرهای انتقال منافع به واسطه‌ها و گروه‌های خاص تبدیل شده‌اند. برای مثال، ارز ترجیحی که قرار بود باعث کاهش قیمت گوشت، دارو یا نهاده‌های دامی شود، در بسیاری از موارد نه‌تنها به دست مصرف‌کننده نرسید، بلکه خود عامل اصلی کمبود و گرانی شد.**

**همچنین، ناپایداری در تصمیمات صادراتی یا وارداتی، نظیر ممنوعیت یا آزادسازی ناگهانی، موجب بی‌ثباتی روانی در بازار و نوسان در قیمت کالاها شده است؛ شرایطی که بیشترین فشار را به اقشار متوسط و پایین وارد می‌کند. در واقع، سیاست‌های تجاری، به جای ثبات‌بخشی به زندگی مردم، بر شدت بی‌ثباتی افزوده‌اند.**

**ب) فرسایش تولید داخلی و بی‌انگیزگی در بخش مولد**

**سیاست‌گذاری تجاری در ایران، در اغلب موارد فاقد پیوست تولید است. یعنی دولت، در تصمیم‌گیری‌های تجاری، به این نمی‌اندیشد که آیا واردات یک کالا، تولید مشابه داخلی را تهدید می‌کند؟ یا آیا تخصیص ارز ترجیحی به واردات، انگیزه سرمایه‌گذاری در داخل را کاهش می‌دهد؟**

**نتیجه آن است که در بسیاری از حوزه‌ها، تولیدکنندگان داخلی در رقابت نابرابر با واردکنندگان وابسته یا برخوردار از امتیاز قرار می‌گیرند. وارداتی که با نرخ ارز ترجیحی، تعرفه پایین، یا حمایت سیاسی وارد می‌شود، قیمت تمام‌شده‌ای دارد که هیچ تولیدکننده‌ای در داخل نمی‌تواند با آن رقابت کند.**

**از سوی دیگر، بی‌ثباتی در سیاست‌های صادراتی نیز به تولید ضربه زده است. ممنوعیت‌های ناگهانی صادرات، تعیین سقف صادراتی، یا معلق‌کردن ثبت سفارش‌ها، موجب از دست رفتن بازارهای بین‌المللی و کاهش انگیزه برای صادرات پایدار شده است. تولیدکننده، به جای برنامه‌ریزی بلندمدت، درگیر تصمیمات روزمره‌ای است که در جلسات پشت درهای بسته گرفته می‌شود.**

**ج) گسترش فساد، رانت و شکاف طبقاتی**

**یکی از مهم‌ترین پیامدهای سیاست‌گذاری تجاری غیرشفاف، افزایش فرصت‌های فساد و رانت ساختاری است. هر جا که مجوز خاص، لیست اولویت، تخصیص سهمیه، یا دسترسی به ارز ترجیحی وجود دارد، فرصتی برای تبعیض، لابی، رشوه یا نفوذ فراهم می‌شود.**

**در چنین ساختاری، دسترسی به نهاد قدرت، بیش از توان تولید، معیار موفقیت در تجارت است. واردکننده‌ای که بتواند مجوز خاص بگیرد، در یک شب سودی می‌برد که یک تولیدکننده در یک دهه به آن نمی‌رسد. نتیجه آن است که نه‌تنها الگوی فعالیت اقتصادی به سمت تجارت رانتی سوق داده می‌شود، بلکه شکاف طبقاتی نیز تشدید می‌گردد.**

**مردم، این شکاف را به‌وضوح حس می‌کنند. آن‌ها می‌بینند که کالاهای ضروری نایاب یا گران‌اند، اما برخی گروه‌ها همچنان در انبارهایشان کالا نگه داشته یا با چند برابر قیمت به بازار می‌فرستند. این وضعیت، اعتماد عمومی را فرسوده، احساس بی‌عدالتی را تقویت، و انسجام اجتماعی را تهدید می‌کند.**

**د ) از دست رفتن اعتماد به سیاست‌گذاری عمومی**

**شاید عمیق‌ترین پیامد سیاست‌گذاری تجاری ناسالم، فرسایش مشروعیت دولت در ذهن مردم و فعالان اقتصادی باشد. وقتی سیاست‌ها به سرعت تغییر می‌کنند، تصمیمات بدون منطق شفاف اتخاذ می‌شوند، امتیازات خاص بدون توضیح توزیع می‌شود، و خروجی‌ها با وعده‌ها تناقض دارند، مردم به سیاست‌گذاری بی‌اعتماد می‌شوند.**

**این بی‌اعتمادی، نه‌تنها باعث بی‌ثباتی در رفتار مصرفی، بلکه مانعی برای سرمایه‌گذاری، نوآوری، مشارکت و حتی تبعیت از مقررات می‌شود. وقتی فعال اقتصادی احساس کند که عدالت در سیاست‌ها وجود ندارد، ترجیح می‌دهد در حاشیه بماند، یا وارد مناسبات غیررسمی شود. در نتیجه، اقتصاد رسمی کشور تضعیف شده و ساختار زیرزمینی تقویت می‌شود.**

**ه) جمع‌بندی**

**سیاست تجاری، اگر در مسیر عدالت، شفافیت و حمایت از تولید داخلی حرکت نکند، می‌تواند به عاملی برای تعمیق نابرابری، فرسایش تولید، تضعیف مصرف‌کننده و بی‌ثباتی اجتماعی بدل شود. سیاست تجاری، پل ارتباطی میان دولت، بازار و جامعه است؛ اگر این پل در اختیار گروهی خاص قرار گیرد، *نه‌تنها فرو می‌ریزد، بلکه اعتماد عمومی نیز با آن فرو خواهد ریخت.***

**۵-جمع‌بندی و راهبردهای بازتعریف تنظیم بازار در مسیر عدالت تجاری**

**این بخش با هدف جمع‌بندی یافته‌های تحلیلی فصل ششم و ارائه پیشنهادهای کاربردی و ساختاری، برای بازتعریف مفهوم تنظیم بازار، به‌گونه‌ای که در خدمت منافع عمومی و تولید ملی قرار گیرد، تدوین شده است. همچون بخش‌های پایانی فصول گذشته، متن به‌صورت کاملاً گسترش‌یافته، تحلیلی و راهبردمحور نوشته می‌شود.**

**فصل ششم نشان داد که آنچه در ایران تحت عنوان «تنظیم بازار» اجرا می‌شود، اگرچه در بسیاری از موارد با نیت کنترل قیمت‌ها، تأمین کالاهای اساسی، یا جلوگیری از بحران‌های مقطعی طراحی شده، اما در عمل به‌واسطه‌ی ساختارهای نهادی، مناسبات قدرت، و غلبه منافع گروهی، از مسیر خود منحرف شده و به یکی از کانون‌های توزیع امتیاز، تحمیل تبعیض و تقویت رانت تبدیل شده است.**

**در این فصل، دریافتیم که ابزارهای تنظیم بازار ـ از سامانه جامع تجارت گرفته تا ستاد تنظیم بازار، از تخصیص ارز ترجیحی تا سیاست‌های ممنوعیت صادرات و واردات ـ همگی در معرض نفوذ نهادهای قدرت اقتصادی و بازیگران سازمان‌یافته قرار داشته‌اند؛ به‌گونه‌ای که گاه این نهادها، نه‌فقط مجری تنظیم بازار، بلکه طراح، مشاور، و ذی‌نفع مستقیم آن نیز بوده‌اند.**

**بررسی عملکرد اتاق‌های بازرگانی، اتحادیه‌های صنفی، شرکت‌های خصولتی و نهادهای شبه‌دولتی در این فرآیند، نشان داد که بخش بزرگی از سیاست‌های تجاری، نه در مسیر منافع عمومی، بلکه در مسیر حفظ موقعیت برتر نهادهای خاص، کنترل دسترسی به بازار، و تثبیت الگوهای ناعادلانه توزیع منابع قرار گرفته‌اند.**

**از سوی دیگر، پیامدهای این وضعیت ـ از فشار مضاعف بر زندگی مردم، فرسایش تولید، بی‌ثباتی در بازار، گسترش فساد ساختاری، تا بی‌اعتمادی عمومی ـ چنان عمیق و گسترده شده‌اند که ادامه این مسیر، تهدیدی جدی برای بنیان‌های اقتصاد ملی، عدالت اجتماعی و مشروعیت سیاست‌گذاری خواهد بود.**

**اما آیا اصلاح ممکن است؟ آیا می‌توان «تنظیم بازار» را به جایگاه واقعی آن به‌عنوان ابزار عدالت اقتصادی بازگرداند؟ پاسخ مثبت است، مشروط به آن‌که بازتعریف این مفهوم از سطح ابزار، به سطح ساختار و فرآیند ارتقاء یابد. در ادامه، راهبردهایی برای این بازتعریف پیشنهاد می‌شود:**

**الف) بازتعریف مفهومی «تنظیم بازار» به‌عنوان بخشی از سیاست اجتماعی دولت**

**تنظیم بازار نباید صرفاً واکنشی به بحران‌ها یا ابزاری برای کنترل لحظه‌ای قیمت‌ها تلقی شود. بلکه باید در قالب یک سیاست اجتماعی و عدالت‌محور طراحی شود که هدف آن، دسترسی پایدار و عادلانه مردم به کالاهای اساسی، حمایت از تولید داخلی، و کاهش وابستگی به گروه‌های خاص تجاری باشد.**

**در این رویکرد، تنظیم بازار بخشی از سیاست رفاهی و اقتصادی دولت است، نه ابزار مدیریت روانی بازار یا کنترل سیاسی لحظه‌ای.**

**ب) شفاف‌سازی کامل در تخصیص منابع و مجوزها**

**تمامی فرآیندهای تخصیص ارز، اولویت واردات، ثبت سفارش، مجوز صادرات، قیمت‌گذاری دستوری و توزیع کالا باید در یک سامانه عمومی و شفاف قابل مشاهده برای مردم، رسانه‌ها و نهادهای ناظر باشد. شفافیت، نه صرفاً اخلاقی، بلکه راه‌حل فنی مقابله با فساد ساختاری است.**

**نباید هیچ امتیازی به شرکت یا نهادی داده شود، مگر آن‌که نام، دلیل انتخاب، میزان حمایت دریافتی و خروجی عملکرد آن به‌طور کامل منتشر شود. این امر، دسترسی ناعادلانه را کاهش و رقابت سالم را افزایش می‌دهد.**

**ج ) خروج نهادهای ذی‌نفع از فرآیند سیاست‌گذاری و تنظیم بازار**

**یکی از ارکان اصلاح، قطع پیوند میان بازیگر و سیاست‌گذار است. اتاق‌های بازرگانی، اتحادیه‌ها، شرکت‌های خصولتی و نهادهای وابسته نباید همزمان مشاور، مجری، و ذی‌نفع تصمیمات تنظیم بازار باشند. این نهادها می‌توانند بازخورد بدهند، اما نمی‌توانند در طراحی سیاستی که خود از آن سود می‌برند، تصمیم‌گیر باشند.**

**بازسازی فرآیند تصمیم‌گیری در ستاد تنظیم بازار، به‌گونه‌ای که مبتنی بر تحلیل کارشناسی مستقل، گزارش‌های بی‌طرفانه، و شاخص‌های عمومی عدالت باشد، شرطی ضروری برای بازتعریف مسیر است.**

**د) اعمال سیاست‌های تجاری بر پایه حمایت از تولید داخلی، نه واردات ترجیحی**

**تمامی سیاست‌های تنظیم بازار باید دارای پیوست تولید باشند. هیچ‌گونه وارداتی نباید مجاز باشد مگر آن‌که اثبات شود تولید داخلی آن غیرممکن یا فاقد صرفه است. در مقابل، تولیدکننده داخلی باید در دسترسی به مواد اولیه، حمایت‌های ارزی، یارانه انرژی، و بازار مصرف، نسبت به واردکننده اولویت داشته باشد.**

**در این راستا، تعرفه‌ها باید بازنگری شوند، لیست کالاهای اولویت‌دار واقعی شوند، و سیاست ممنوعیت یا آزادسازی واردات یا صادرات با مشارکت بخش تولید تعیین شود، نه در پاسخ به فشار گروه‌های تجاری بزرگ.**

**ه) طراحی نظام پایش مستقل برای نظارت بر آثار سیاست‌های تجاری**

**برای بازگشت اعتماد عمومی، باید نهادهایی مستقل از دولت، وظیفه پایش مستمر آثار اجتماعی، اقتصادی، قیمتی و منطقه‌ای سیاست‌های تنظیم بازار را برعهده بگیرند. این نهادها، با استفاده از داده‌های عمومی و تحلیل‌های مستقل، باید گزارش‌های منظم منتشر کرده و اثرگذاری سیاست‌ها بر عدالت اجتماعی، حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، و رقابت سالم را رصد کنند.**

**و)جمع‌بندی نهایی**

**تنظیم بازار، اگر در مسیر عدالت باشد، می‌تواند ابزار مهمی برای حفظ ثبات اجتماعی، حمایت از مصرف‌کننده، و تقویت تولید ملی باشد. اما اگر به میدان چانه‌زنی گروه‌های پرنفوذ، کانال توزیع امتیاز، و ابزار کنترل روانی بازار بدل شود، نه‌تنها کارکرد خود را از دست می‌دهد، بلکه خود به عامل بحران بدل می‌شود.**

**تجارت، یکی از حوزه‌هایی است که مرز میان خدمت به مردم و سود بردن از رانت، بسیار باریک است. بازتعریف تنظیم بازار، یعنی بازگرداندن این مرز به جایگاه واقعی آن: سیاست‌گذاری برای منافع عمومی، نه برای منافع ساختاریافته.**

### ****فصل هفتم – ادغام و تمرکز قدرت****

### ****\*از هم‌افزایی تا هم‌پوشانی؛ بازاندیشی در مفهوم تمرکز قدرت اقتصادی\*****

در بسیاری از نظام‌های اقتصادی، ادغام بنگاه‌ها، تجمیع دارایی‌ها، یا هم‌افزایی نهادی، به‌عنوان یک راهکار برای افزایش بهره‌وری، جلوگیری از پراکندگی منابع و ارتقاء توان رقابت در عرصه‌های ملی و بین‌المللی شناخته می‌شود. اما این مفهوم، هنگامی‌که در بستر نهادهای رانتی، ساختارهای غیرشفاف و بدون ضوابط ضدانحصار توسعه می‌یابد، می‌تواند به شکل‌گیری ساختاری دیگر منجر شود: **تمرکز قدرت اقتصادی در دستان معدودی از نهادها، که مرز میان بنگاه‌داری، سیاست‌گذاری، نظارت و اجرا را در هم می‌شکنند.**

در ایران، در دهه‌های اخیر، شاهد روندی پیوسته و در حال تعمیق از **ادغام سرمایه، منابع، امتیازات و اختیارات در مجموعه‌ای محدود از بازیگران اقتصادی بوده‌ایم.** این روند، گاه در قالب هلدینگ‌های بزرگ با ساختار چندلایه، گاه از مسیر بانک‌های سرمایه‌گذار در پروژه‌های گوناگون، گاه در چهره نهادهای عمومی غیردولتی، و گاه در ترکیب جدیدی از شرکت‌های خصولتی بروز یافته است.

در ظاهر، این تجمیع قدرت، با عنوان‌هایی چون «ارتقاء مقیاس»، «توسعه یکپارچه»، یا «افزایش رقابت‌پذیری بین‌المللی» توجیه می‌شود. اما در عمل، در بسیاری موارد با **ساختارهایی مواجه هستیم که نه رقابتی‌اند، نه پاسخ‌گو، و نه در خدمت منافع عمومی.** بلکه بیشتر در جهت تثبیت جایگاه اقتصادی و نهادی خود، و ایجاد موازنه‌هایی خارج از مسیر شفاف سیاست‌گذاری عمل می‌کنند.

تمرکز قدرت در اقتصاد، وقتی از حد بگذرد و با مکانیزم‌های نظارتی و عدالت‌محور تنظیم نشود، **خطر تبدیل‌شدن به ابرساختارهای فرادولتی را به‌همراه دارد؛ ساختارهایی که هم‌زمان بازیگر اقتصادی، مشاور سیاست‌گذار، و گاه ناظر خود نیز هستند.** در چنین فضایی، فضای رقابت برای بخش خصوصی واقعی تنگ می‌شود، مسیر ورود نسل‌های جدید به اقتصاد بسته می‌شود، و تمرکز ثروت و قدرت در دستان اقلیتی از نهادها تقویت می‌گردد.

این فصل تلاشی است برای **بررسی دقیق فرآیندها و سازوکارهایی که به شکل‌گیری این تمرکز انجامیده‌اند، تحلیل لایه‌های ادغام‌های پنهان و آشکار، و بازنگری در پیامدهای اجتماعی، نهادی و اقتصادی این روند.** تأکید بر آن است که برخلاف ظاهر کارآمد و بزرگ‌مقیاس برخی از این نهادها، باید بازاندیشی دقیقی در این مسیر صورت گیرد تا **مفهوم «تجمیع ظرفیت» با «تمرکز آسیب‌زا» اشتباه گرفته نشود.**

### ****۱-ساختارهای ادغام‌یافته؛ صورت‌های قانونی، منافع پنهان****

 این بخش به بررسی سازوکارهایی می‌پردازد که از طریق آن‌ها فرآیند ادغام در اقتصاد ایران شکل گرفته و چگونه این فرآیند، با وجود ظاهر قانونی و منطقی، به شکل‌گیری نوعی تمرکز قدرت اقتصادی انجامید است.

ادغام در اقتصاد، در ذات خود نه‌تنها امری منفی نیست، بلکه می‌تواند به افزایش بهره‌وری، کاهش هزینه‌ها، ارتقاء رقابت‌پذیری و توسعه بازار منجر شود. در کشورهای توسعه‌یافته، ادغام شرکت‌ها بر اساس ضوابط دقیق ضدانحصار، نظارت مؤثر نهادهای مستقل و با هدف تحقق صرفه‌جویی در مقیاس انجام می‌شود. اما در ساختار اقتصادی ایران، مفهوم ادغام، به‌ویژه در دهه‌های اخیر، **شکل و محتوای متفاوتی به خود گرفته است.**

در بسیاری از موارد، آنچه تحت عنوان «ادغام»، «ایجاد هلدینگ»، «تجمیع ظرفیت» یا «توسعه یکپارچه» معرفی شده، **در عمل فرآیندی بوده برای تمرکز منابع، اختیارات، رانت‌های پنهان و نفوذ نهادی در یک ساختار چندلایه و غیرپاسخ‌گو.** این نوع ادغام‌ها، اغلب از درون ساختارهایی آغاز شده‌اند که در ظاهر وابسته به نهادهای عمومی، شبه‌دولتی، یا صندوق‌های بازنشستگی‌اند؛ اما در میدان عمل، **عملکردی کاملاً مشابه بخش خصوصی قدرتمند، و گاه فراتر از آن دارند.**

برای مثال، یک نهاد عمومی اقتصادی با سابقه در حوزه بازنشستگی، با استفاده از دارایی‌های بین‌نسلی و منابع جمع‌آوری‌شده از کارکنان دستگاه‌های دولتی، **هلدینگ‌هایی را تشکیل داده که در حوزه‌های مختلف مانند معدن، پتروشیمی، ساختمان، انرژی و بانکداری فعالیت می‌کنند.** این هلدینگ‌ها، خود دارای ده‌ها شرکت زیرمجموعه‌اند که برخی در مزایده‌های دولتی حضور دارند، برخی مجوزهای ویژه واردات یا صادرات دارند، و برخی دیگر، از محل امتیازات بانکی یا ارتباطات سازمانی، در زنجیره تأمین کالای کشور نقش کلیدی دارند.

در نگاه نخست، این ساختارها «بزرگ»، «کارآفرین» و «موفق» به‌نظر می‌رسند. اما با نگاه دقیق‌تر درمی‌یابیم که **بخش زیادی از موفقیت آن‌ها، نه حاصل رقابت واقعی، بلکه نتیجه دسترسی به منابع و امتیازاتی است که برای بازیگران عادی اقتصاد فراهم نیست.**

نکته مهم آن است که **بخش قابل‌توجهی از ادغام‌های صورت‌گرفته، نه در سطح تملک رسمی یا ادغام حقوقی شرکت‌ها، بلکه در سطح عملیاتی و کنترلی انجام شده‌اند.** به‌عبارت دیگر، بسیاری از شرکت‌هایی که در ظاهر مستقل‌اند، **در میدان تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و تعامل با دولت، به‌واسطه اشتراک در سهام‌داران، مدیران ارشد، یا پشتیبانان نهادی، عملاً به‌صورت یکپارچه عمل می‌کنند.** این نوع ادغام پنهان، شناسایی‌پذیر نیست، اما در نتایج نهایی بسیار مؤثرتر از ادغام رسمی است.

در چنین ساختاری، منابع کشور نه‌تنها در اختیار نهادهای پاسخ‌گو قرار ندارد، بلکه **زنجیره‌ای از شرکت‌های به‌ظاهر مستقل، اما در عمل هم‌افزا، می‌توانند بازار را مدیریت کنند، رقابت را کنترل نمایند، و سیاست‌گذار را تحت‌تأثیر قرار دهند.** این ساختارها قادرند در چند حوزه مهم به‌صورت هم‌زمان فعالیت کنند:

* در حوزه تولید: با دسترسی به مواد اولیه ارزان، یارانه‌های پنهان، و شبکه توزیع اختصاصی؛
* در حوزه تجارت: با بهره‌گیری از مجوزهای واردات و صادرات، و ارتباط با اتاق‌های تصمیم‌گیری تجاری؛
* در حوزه مالی: با تکیه بر بانک‌های وابسته و صندوق‌های سرمایه‌گذاری؛
* و در حوزه سیاست‌گذاری: با نفوذ در شوراها، ستادها و کمیته‌های تخصصی تنظیم بازار.

در این شرایط، **ادغام، به‌جای آن‌که ابزار توسعه باشد، به مسیر تثبیت ساختارهای قدرت بدل می‌شود.** و اینجاست که باید به تفاوت مهمی توجه کرد: ادغام در اقتصادهای رقابتی، موجب افزایش کارایی می‌شود؛ اما **ادغام در اقتصادهای غیررقابتی، موجب انحصار، تضعیف تولیدکننده مستقل، و نابرابری نهادی می‌گردد.**

البته باید تأکید کرد که بسیاری از مدیران این نهادها، با نیت خدمت، اصلاح ساختار و افزایش بهره‌وری این مسیر را دنبال کرده‌اند. اما مشکل آنجاست که **در غیاب قوانین ضدانحصار، نبود نهادهای ناظر مستقل، و عدم شفافیت در مالکیت‌های تودرتو، نتیجه نهایی این تلاش‌ها به سمت تمرکز غیرقابل‌کنترل منابع و تصمیم‌سازی‌های اقتصادی سوق یافته است.**

### ****۲-پیامدهای تمرکز قدرت؛ رقابت فرسوده، توسعه نابرابر****

این بخش، با نگاهی تحلیلی، متین و گسترش‌یافته، پیامدهای اقتصادی و اجتماعی تمرکز قدرت در اقتصاد ایران را بررسی می‌کند. هدف آن است که نشان داده شود چگونه تمرکز منابع، اطلاعات و اختیارات در ساختارهای محدود، نه‌تنها بهره‌وری را افزایش نداده، بلکه خود به یکی از موانع مهم توسعه پایدار، عدالت اقتصادی و ورود نسل‌های جدید به عرصه فعالیت‌های اقتصادی تبدیل شده است.

تمرکز قدرت، هرچند در کوتاه‌مدت ممکن است به انسجام عملیاتی و قدرت مانور در پروژه‌های بزرگ بیانجامد، اما در بلندمدت، اگر در چارچوب‌های قانونی، رقابتی و نظارتی مهار نشود، **به تضعیف بنیان‌های تولید، انحصار در بازار، و شکل‌گیری موانع ساختاری برای توسعه متوازن** خواهد انجامید. در ایران، طی دو دهه اخیر، تمرکز قدرت اقتصادی در قالب ادغام نهادها، تشکیل هلدینگ‌های فرابخشی، و هم‌افزایی شرکت‌های بزرگ، چندین پیامد کلیدی و نگران‌کننده به همراه داشته است که در ادامه به تفصیل بررسی می‌شوند.

### ****الف) فرسایش رقابت و بیرون‌راندن فعالان مستقل****

یکی از نخستین پیامدهای تمرکز قدرت، **تضعیف فضای رقابت سالم و شفاف در اقتصاد است.** در شرایطی که گروهی از نهادها به‌صورت ساختاریافته به منابع ارزان‌تر، اطلاعات طبقه‌بندی‌شده‌تر، حمایت‌های بانکی خاص و مجوزهای انحصاری دسترسی دارند، **فعالان مستقل و بنگاه‌های کوچک و متوسط، عملاً از میدان رقابت خارج می‌شوند.**

رقابت، نه‌فقط با کیفیت و قیمت، بلکه با **موقعیت نهادی، ارتباطات بین‌سازمانی، و دسترسی به لایه‌های تصمیم‌سازی تعریف می‌شود.** این وضعیت، موجب شکل‌گیری نوعی «رقابت نمایشی» در بازار می‌شود که ظاهر آن چندبازیگری است، اما در عمق، **یک ساختار متصل به یک حلقه تصمیم‌گیر پنهان، بازار را مدیریت می‌کند.**

در نتیجه، بسیاری از کارآفرینان جوان، فعالان نوآور، و سرمایه‌گذاران مستقل، انگیزه‌ای برای ورود یا ماندن در بازار ندارند؛ چرا که **موفقیت، بیش از آن‌که به توانمندی وابسته باشد، به ارتباطات و دسترسی‌ها گره خورده است.**

### ****ب) محدودسازی جریان آزاد اطلاعات و قدرت تحلیل بازار****

تمرکز قدرت، همواره با **انحصار در اطلاعات** همراه است. شرکت‌ها و نهادهایی که هم‌زمان بازیگر و سیاست‌گذار یا مشاورند، معمولاً به داده‌هایی دسترسی دارند که سایر فعالان اقتصادی فاقد آن‌اند. این اطلاعات، شامل روند تغییر مقررات، نقشه‌های توسعه، فرصت‌های مزایده، نرخ‌های ترجیحی، زمان‌بندی سیاست‌های وارداتی یا صادراتی، و بسیاری دیگر از داده‌های حساس اقتصادی است.

این برتری اطلاعاتی، **نه‌تنها یک مزیت رقابتی ناعادلانه ایجاد می‌کند، بلکه عملاً مسیر برنامه‌ریزی راهبردی را برای سایر بازیگران مسدود می‌کند.** در اقتصادی که اطلاعات نابرابر توزیع شده، تحلیل صحیح، تصمیم‌گیری مستقل و رشد هوشمند بنگاه‌ها دشوار می‌شود. بازار، به‌جای آن‌که به سمت پیش‌بینی‌پذیری و شفافیت حرکت کند، **به سمت عدم قطعیت و وابستگی نهادی سوق می‌یابد.**

### ****ج) تمرکز سرمایه در مرکز و تضعیف توسعه منطقه‌ای****

نهادهای متمرکز و بزرگ، معمولاً تمایل دارند پروژه‌های اصلی خود را در مناطق مرکزی، دارای زیرساخت، و نزدیک به ساختارهای حکومتی مستقر سازند. این گرایش، در عمل موجب می‌شود که **استان‌های محروم، کم‌برخوردار، یا دور از پایتخت، از سرمایه‌گذاری‌های هدفمند، اشتغال‌زایی پایدار و ایجاد زنجیره‌های تولیدی بی‌بهره بمانند.**

تمرکز سرمایه در چند شهر خاص، به‌ویژه تهران، اصفهان، مشهد و مناطق آزاد اقتصادی، **به شکل‌گیری قطب‌های رشد مصنوعی و در مقابل، مناطق پیرامونی بدون آینده اقتصادی منجر شده است.** این مسئله، علاوه بر افزایش نابرابری سرزمینی، **مهاجرت نخبگان و نیروی کار، فرسایش بافت اجتماعی و گسترش فقر پنهان را نیز در پی داشته است.**

### ****د) تضعیف نهادهای نظارتی و کاهش امکان اعمال عدالت اقتصادی****

در ساختارهای تمرکزگرا، معمولاً **نهادهای ناظر یا درگیر در مناسبات مالی و اداری این ساختارها هستند، یا از لحاظ ساختاری فاقد ابزار نظارت مؤثرند.** به‌دلیل تودرتویی مالکیت‌ها، پیچیدگی حسابرسی، و حضور نمایندگان نهادهای پرنفوذ در هیأت‌های مدیره، نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی این مجموعه‌ها دشوار و گاه ناممکن است.

در چنین فضایی، تصمیمات اقتصادی می‌تواند با **حداقل پاسخ‌گویی و حداکثر دسترسی به منابع اجرا شود، بدون آن‌که نهادهای عمومی، مجلس، یا نهادهای نظارتی امکان ورود مؤثر داشته باشند.** این ضعف نظارتی، زمینه‌ساز استمرار چرخه‌های ناکارآمدی، رانت، و تخصیص ناعادلانه منابع است.

### ****ه) تضعیف فرهنگ مشارکت اقتصادی و گسترش ناامیدی ساختاری****

در بلندمدت، تمرکز قدرت اقتصادی، به تضعیف امید اجتماعی به پیشرفت از مسیر تلاش مشروع منجر می‌شود. جامعه‌ای که در آن موفقیت، بیش از آن‌که حاصل خلاقیت، سخت‌کوشی یا نوآوری باشد، نتیجه نزدیکی به ساختارهای بزرگ قدرت است، **به‌تدریج فرهنگ مشارکت اقتصادی را از دست می‌دهد.**

این وضعیت، نه‌تنها میل به کارآفرینی را کاهش می‌دهد، بلکه **موجب مهاجرت نخبگان، خروج سرمایه‌های انسانی، و افزایش تمایل به فعالیت‌های غیررسمی یا حتی زیرزمینی می‌شود.** در واقع، تمرکز قدرت، علاوه بر پیامدهای اقتصادی، پیامدهای فرهنگی و روانی عمیقی نیز دارد.

### ****و) جمع‌بندی****

تمرکز قدرت اقتصادی، اگر بدون تنظیم‌گری مؤثر، بدون شفافیت نهادی، و بدون بازتوزیع عادلانه فرصت‌ها پیش برود، به‌جای آن‌که عامل توسعه باشد، **به مانع پیشرفت ملی، مولد بی‌اعتمادی عمومی و تهدیدکننده عدالت اقتصادی خواهد بود.**

در ایران، تمرکز ساختاریافته منابع و اختیارات در نهادهای بزرگ اقتصادی، نه حاصل یک سیاست عمومی توسعه‌گرا، بلکه نتیجه ترکیب تدریجی امتیازات، دسترسی‌ها، و ضعف نظارت است. اصلاح این وضعیت، نه با برخورد تند، بلکه با **بازطراحی آرام و دقیق سازوکارهای نظارت، تفکیک نقش‌ها و بازگشایی میدان رقابت برای دیگران** ممکن است.

### ****۳-الگوهای بین‌المللی مدیریت قدرت اقتصادی؛ مقایسه تطبیقی با تجربه ایران****

 این بخش، با هدف نشان‌دادن تجربه سایر کشورها در مواجهه با تمرکز قدرت اقتصادی، به مقایسه‌ای تطبیقی میان مدل‌های موفق (یا قابل تأمل) در جهان و وضعیت ایران می‌پردازد تا روشن شود **چگونه برخی دولت‌ها توانسته‌اند با ابزارهای قانونی، تنظیم‌گری، و فرهنگ نهادی، تمرکز را به خدمت توسعه درآورند و نه به تهدید آن.**

تمرکز قدرت در اقتصاد، پدیده‌ای جهانی است؛ نه منحصر به ایران. در تمام کشورها، همواره تمایلی طبیعی برای شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ، ادغام نهادها، و تجمیع سرمایه در ساختارهای اقتصادی قدرتمند وجود دارد. اما تفاوت میان کشورها، نه در وجود این میل، بلکه **در نحوه مواجهه و تنظیم‌گری دولت‌ها، نهادهای نظارتی و فرهنگ عمومی با این پدیده است.**

کشورهایی که موفق شده‌اند از تمرکز قدرت به‌عنوان ابزاری برای توسعه ملی استفاده کنند، معمولاً چهار ویژگی مشترک دارند:

1. **وجود نهادهای ضدانحصار فعال و مستقل؛**
2. **شفافیت مالکیت، جریان اطلاعات و دسترسی به داده‌های اقتصادی؛**
3. **نظارت دائمی بر رابطه میان قدرت اقتصادی و سیاست‌گذاری؛**
4. **تقویت رقابت سالم و حمایت هدفمند از بخش خصوصی مستقل.**

برای درک بهتر، به چند نمونه برجسته اشاره می‌شود:

### ****الف) ایالات متحده آمریکا: تمرکز با نظارت شدید ضدتراست****

آمریکا، یکی از کشورهایی است که تاریخ طولانی در شکل‌گیری ابرشرکت‌ها دارد؛ از «استاندارد اویل» قرن نوزدهم تا شرکت‌های فناوری امروز مانند آمازون، گوگل و مایکروسافت. اما در کنار این تمرکز طبیعی بازار، **سازوکارهایی بسیار دقیق، قدرتمند و مستقل برای مقابله با انحصار، سوء‌استفاده از موقعیت مسلط، یا ادغام‌های مخل رقابت وجود دارد.**

قوانینی مانند **قانون شرمن (Sherman Antitrust Act)** و **قانون کلیتون (Clayton Act)**، که از اواخر قرن نوزدهم تصویب شده‌اند، به دولت اجازه می‌دهند که ادغام‌های انحصاری را لغو کند، شرکت‌های بزرگ را تفکیک کند، یا از قدرت بیش از حد جلوگیری کند. نهادهایی مانند **FTC (کمیسیون تجارت فدرال)** به‌طور مستقل بر رفتار شرکت‌ها نظارت می‌کنند.

در واقع، تمرکز در آمریکا، بدون شفافیت و پاسخ‌گویی، نه‌تنها ممکن نیست، بلکه **با هزینه‌های سنگین حقوقی و مالی برای متخلفان همراه است.**

### ****ب) آلمان: مدل هلدینگ‌های صنعتی در خدمت رقابت سالم****

آلمان از جمله کشورهایی است که **هلدینگ‌های بزرگ صنعتی دارد، اما به‌شدت بر رقابت و شفافیت تأکید می‌کند.** شرکت‌هایی مانند زیمنس، بوش یا فولکس‌واگن، اگرچه از لحاظ مقیاس اقتصادی بسیار بزرگ‌اند، اما تحت نظارت دقیق نهادهای رگولاتوری، اتاق‌های حسابرسی مستقل، و مشارکت اتحادیه‌های کارگری فعالیت می‌کنند.

در این کشور، **رابطه‌ای مشخص و محدود میان بنگاه‌های اقتصادی و دولت وجود دارد.** مدیران شرکت‌ها، اگر وارد فعالیت سیاسی یا لابی‌گری شوند، تحت رصد رسانه‌ها و نهادهای ناظر قرار می‌گیرند. همچنین، **هرگونه تلاقی منافع میان بخش خصوصی و سیاست‌گذاری، با حساسیت بالا مورد توجه قرار می‌گیرد.**

مدل آلمان نشان می‌دهد که **بزرگی و ادغام، اگر در چارچوب قانون، شفافیت، و فرهنگ مشارکت تنظیم شود، می‌تواند به رشد پایدار و متوازن بینجامد.**

### ****ج) کره جنوبی: تجربه سامسونگ و تلاش برای کاهش نفوذ چایبول‌ها****

در کره جنوبی، ساختار اقتصادی دهه‌های اخیر با سیطره چایبول‌ها (Chaebols) تعریف می‌شود؛ شرکت‌های چندرشته‌ای خانوادگی مانند سامسونگ، هیوندای، ال‌جی و... که نقش کلیدی در توسعه صنعتی کشور ایفا کرده‌اند.

با وجود این، دولت کره در دو دهه گذشته، **نگران رشد نامتوازن قدرت اقتصادی این شرکت‌ها شده است.** به همین دلیل، قوانینی برای **جلوگیری از تداخل در سهام‌داری متقاطع، محدودسازی مشارکت در سیاست‌گذاری، و تفکیک مدیریت از مالکیت خانوادگی** اجرا شده است.

این تجربه به ایران شباهت‌هایی دارد؛ اما تفاوت اصلی در آن است که در کره، **فرهنگ عمومی، رسانه‌ها و نهادهای مدنی، به‌شدت مراقب تلاقی منافع میان چایبول‌ها و دولت‌اند.** دولت نیز در مواردی، بدون ابا، اقدام به تفکیک ساختارهای غول‌آسا یا اصلاح روابط آن‌ها با بخش عمومی کرده است.

### ****د) تجربه ایران؛ از نبود قانون ضدانحصار تا ادغام پنهان منابع****

در ایران، تمرکز قدرت اقتصادی، نه به‌عنوان یک سیاست صنعتی رسمی، بلکه **به‌صورت تدریجی، ترکیبی و بعضاً ناخواسته در حال شکل‌گیری بوده است.** ضعف نهادهای ضدانحصار، نبود قوانین محدودکننده ادغام، ابهام در مالکیت شرکت‌ها، و هم‌زمانی نقش‌های سیاست‌گذار و بازیگر در یک نهاد، باعث شده است که **ساختارهایی بسیار بزرگ، پرنفوذ، و غیرپاسخ‌گو شکل بگیرند.**

در حالی‌که در کشورهای موفق، تمرکز در سایه شفافیت و پاسخ‌گویی است، در ایران، **تمرکز در سایه پنهان‌کاری، تودرتویی نهادی و سکوت نظارتی شکل گرفته است.** این وضعیت، نه‌تنها رقابت را تضعیف کرده، بلکه **به خروج بخش خصوصی واقعی از میدان، افزایش نارضایتی اجتماعی، و بی‌اعتمادی به عدالت اقتصادی انجامیده است.**

### ****ه) جمع‌بندی****

تجربه جهانی نشان می‌دهد که **تمرکز قدرت اقتصادی، چالش‌برانگیز اما قابل مدیریت است؛ مشروط به وجود ساختارهای قانونی شفاف، نهادهای مستقل، فرهنگ مطالبه‌گری و تفکیک دقیق میان بازیگر و سیاست‌گذار.** اگر تمرکز بدون پاسخ‌گویی شکل گیرد، به انحصار می‌انجامد؛ اگر با شفافیت همراه باشد، می‌تواند به توسعه منتهی شود.

در ایران، مهم‌ترین نیاز در مواجهه با ساختارهای متمرکز، **بازسازی نهادهای نظارتی، تصویب قوانین ضدتراست، شفاف‌سازی مالکیت‌ها، و بازتعریف نسبت میان قدرت اقتصادی و مسئولیت اجتماعی است.** تا زمانی که این نسبت بازنگری نشود، تمرکز، به‌جای هم‌افزایی، به مانع توسعه خواهد ماند.

### ****۴-راهکارهای ملی برای مدیریت تمرکز قدرت اقتصادی در ایران****

این بخش به دنبال آن است که ضمن حفظ واقع‌گرایی و پرهیز از رویکردهای احساسی یا کلی‌نگر، **راهکارهایی مشخص و قابل اجرا برای مهار تمرکز آسیب‌زای قدرت اقتصادی در کشور ارائه دهد؛ به‌گونه‌ای که فضای رقابتی، شفافیت نهادی، و عدالت در توزیع فرصت‌های اقتصادی تقویت شود.**

تمرکز قدرت اقتصادی، زمانی خطرناک و ضدتوسعه تلقی می‌شود که در چارچوب‌های نظارتی و پاسخ‌گویی قرار نگیرد؛ زمانی که نهادهایی با منابع عظیم، تصمیمات انحصاری و دسترسی‌های ویژه، در غیاب نظارت عمومی، **هم بازیگر بازار باشند، هم طراح مقررات، هم ناظر اجرای خود.** برای عبور از این چرخه، ایران نیازمند مجموعه‌ای از اصلاحات قانونی، ساختاری و نهادی است که در ادامه به مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌شود:

### ****الف) تصویب قانون ضدانحصار و نهادسازی برای اجرای آن****

یکی از خلأهای اصلی اقتصاد ایران، **نبود قانون جامع و اجرایی در حوزه مقابله با انحصار و تمرکز غیرشفاف قدرت اقتصادی** است. در حالی‌که در بسیاری از کشورها، قوانین ضدتراست، ضدادغام یا محدودکننده رفتارهای مخل رقابت وجود دارد، در ایران، **هنوز مرزی مشخص میان «مقیاس بزرگ» و «انحصار ساختاریافته» تعریف نشده است.**

قانون‌گذاری در این حوزه باید شامل موارد زیر باشد:

* تعریف دقیق انحصار، ادغام مخل رقابت، سهام‌داری متقاطع و رفتارهای شبه‌کارتلی؛
* ایجاد مرجع مستقل و دارای اختیار برای ارزیابی و برخورد با مصادیق تمرکز قدرت؛
* الزام شرکت‌های بزرگ به ثبت و اعلام ساختار مالکیت، وابستگی نهادی و تراکنش‌های درون‌گروهی؛
* پیش‌بینی ضمانت‌های اجرایی از جمله تفکیک شرکت‌ها، جریمه‌های سنگین و ممانعت از مشارکت در مناقصات دولتی.

### ****ب) شفاف‌سازی مالکیت نهادهای اقتصادی بزرگ و تودرتو****

در بسیاری از موارد، تمرکز قدرت از دل شبکه‌هایی پیچیده و تودرتو از مالکیت شرکت‌ها، صندوق‌ها و هلدینگ‌ها شکل می‌گیرد. برای مقابله با این پدیده، ضروری است که:

* تمامی شرکت‌هایی که در حوزه‌های بزرگ اقتصادی فعال‌اند، **ساختار مالکیت واقعی، هیأت مدیره، و حلقه‌های وابستگی نهادی خود را به‌صورت عمومی منتشر کنند؛**
* یک سامانه ملی برای **ردیابی سهام‌داری‌های زنجیره‌ای و تقاطع مالکیتی** ایجاد شود؛
* نهادهایی که سهام‌دار متقاطع چندین بنگاه در یک صنعت‌اند، **ملزم به خروج از مالکیت در یکی از آن‌ها شوند.**

شفافیت در مالکیت، نخستین گام برای **مهار انحصار پنهان و تبیین مرزهای مسئولیت‌پذیری نهادی** است.

### ****ج) تفکیک نقش دولت از فعالیت اقتصادی و پایان دادن به بازیگری دوگانه****

یکی از چالش‌های کلیدی در ایران، **حضور نهادهای عمومی و حکومتی در نقش‌های چندگانه‌ی سیاست‌گذار، ناظر، و بازیگر اقتصادی است.** صندوق‌های بازنشستگی، نهادهای عمومی غیردولتی، بانک‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به برخی نهادهای حاکمیتی، هم‌زمان در بازار رقابت فعالیت دارند و در فرآیند تصمیم‌سازی نیز اثرگذارند.

این وضعیت، نوعی **تعارض منافع ساختاری** ایجاد می‌کند که باید به‌صورت تدریجی، اما قاطعانه اصلاح شود. راهکارها می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

* **واگذاری شفاف شرکت‌های دولتی و عمومی به بخش خصوصی واقعی، با حفظ مقررات ضدانحصار؛**
* ممنوعیت حضور نهادهای دارای قدرت حاکمیتی در مناقصات، واردات، صادرات یا مالکیت در زنجیره‌های تجاری و صنعتی؛
* طراحی نهادهای واسط برای **مدیریت دارایی‌های عمومی به‌جای اداره مستقیم بنگاه‌ها.**

### ****د) ایجاد نهاد ملی پایش تمرکز قدرت و رقابت اقتصادی****

برای نظارت دائمی بر وضعیت تمرکز اقتصادی، ایران نیازمند **یک نهاد مستقل با جایگاه قانونی و بودجه عمومی** است که بتواند:

* شاخص‌های تمرکز بازار را رصد کند؛
* هشدارهای سالانه درباره بنگاه‌های متمرکز، رفتارهای ضدرقابتی و شبکه‌های مالکیتی بدهد؛
* قدرت بررسی، بازخواست و ارائه پیشنهادهای اصلاحی به قوه مقننه و مجریه داشته باشد.

این نهاد، باید فراتر از وزارتخانه‌های اقتصادی و مستقل از قدرت‌های مالی شکل گیرد؛ چرا که **نظارت بر تمرکز، در ذات خود، نیازمند استقلال و مصونیت نهادی است.**

### ****ه) حمایت هدفمند از بخش خصوصی مستقل، نوآور و منطقه‌ای****

مقابله با تمرکز، تنها با محدودسازی بنگاه‌های بزرگ محقق نمی‌شود؛ بلکه باید **زمینه رشد برای بازیگران جدید، مستقل و مولد فراهم گردد.** در این مسیر:

* بانک‌ها باید **تسهیلات و منابع خود را به شرکت‌های غیروابسته، استارت‌آپ‌های صنعتی و کسب‌وکارهای منطقه‌ای هدایت کنند؛**
* دولت باید **در مناقصات، واگذاری‌ها و مجوزها، به بنگاه‌هایی اولویت دهد که وابستگی نهادی به ساختارهای بزرگ ندارند؛**
* تشکل‌های صنفی باید بازسازی شوند تا **صدای بخش خصوصی مستقل و نه لایه‌های مرتبط با قدرت باشند.**

### ****و)جمع‌بندی****

تمرکز قدرت اقتصادی، چالشی پیچیده، تاریخی و چندلایه در اقتصاد ایران است. اما پیچیدگی آن نباید مانع از اصلاح تدریجی و ساختاری شود. با بازتعریف قانون، شفاف‌سازی روابط مالکیت، تقویت رقابت و خروج نهادهای قدرت از بازار، می‌توان **اقتصادی متوازن‌تر، شفاف‌تر و قابل‌پیش‌بینی‌تر ساخت.**

مسأله این نیست که بنگاه‌های بزرگ نباید وجود داشته باشند؛ بلکه مسأله آن است که **هیچ بازیگری نباید هم‌زمان داور، ناظر و بازیکن باشد.** تنها با این تفکیک نهادی، می‌توان از تمرکز، ابزاری برای توسعه ساخت؛ نه تهدیدی برای عدالت.

### ****فصل هشتم – چرا شفافیت ممکن نیست****

### ****\* شفافیت، شعار مشترک و واقعیت فراموش‌شده\*****

در ادبیات حکمرانی، شفافیت یکی از اصول بنیادین توسعه، پاسخ‌گویی، اعتماد عمومی و مبارزه با فساد به‌شمار می‌رود. کمتر دولتی را در جهان می‌توان یافت که در شعارهای خود از لزوم شفافیت سخن نگوید یا سندی توسعه‌ای را بدون اشاره به آن تدوین کرده باشد. در ایران نیز، شفافیت همواره در سطح قانون، برنامه‌های پنج‌ساله، بیانیه‌های مسئولان و حتی تبلیغات انتخاباتی، جایگاهی پررنگ داشته است. اما هنگامی‌که از عرصه گفتار وارد عرصه اجرا می‌شویم، **نوعی انسداد تدریجی، مقاومت نهادی و سکوت ساختاری پدیدار می‌شود** که تحقق شفافیت را به امری غیرممکن یا بی‌اثر تبدیل می‌کند.

این فصل به این پرسش بنیادین می‌پردازد که **چرا با وجود اذعان عمومی به ضرورت شفافیت، تحقق آن در عمل به نقطه‌ای از انسداد می‌رسد؟ چه نیروها، نهادها، ساختارها یا منطق‌هایی مانع از جریان آزاد اطلاعات، روشن‌شدن روابط مالی، افشای منافع متقاطع و پاسخ‌گویی در تصمیم‌گیری‌ها می‌شوند؟**

برای پاسخ به این پرسش، صرفاً به بررسی فقدان زیرساخت‌های فنی یا کمبود اراده فردی مدیران نباید بسنده کرد. واقعیت آن است که **در ایران، مقاومت در برابر شفافیت، نه صرفاً فردی یا تکنیکی، بلکه ساختاری، کارکردی و گاه ایدئولوژیک است.** شفافیت در اینجا، نه‌تنها افشاگر منافع پنهان و تضادهای نهادی است، بلکه **تهدیدی برای بقای سازوکارهایی تلقی می‌شود که بر ابهام، تبعیض اطلاعاتی، امتیازهای خاموش و روابط غیررسمی استوار شده‌اند.**

همچنین باید توجه داشت که در بسیاری از مواقع، نبود شفافیت، نه از سر توطئه یا قصد فساد، بلکه **حاصل تلاقی ناآگاهی، ترس از پاسخ‌گویی، عدم انسجام قانونی و فرهنگ نهادینه‌شده‌ی غیرپاسخ‌گوست.** شفافیت، نیازمند زیرساخت‌های نرم‌افزاری، استقلال نهادهای ناظر، حمایت از افشاگران فساد، و فرهنگ گفت‌وگوی آزاد در ساختار قدرت است؛ عناصری که در شرایط فعلی یا ضعیف‌اند یا از پایه دچار تعارض با منافع مستقر شده‌اند.

### ****۱-شفافیت در سیاست، اقتصاد و مدیریت: واژه‌ای محترم، اما بی‌محتوا****

 هدف این بخش آن است که نشان دهد چگونه شفافیت، با وجود آن‌که یکی از اصول پرکاربرد و مورد تأکید در گفتمان رسمی کشور است، در عمل به شعاری کم‌اثر، شعاری خنثی‌شده و در بسیاری از موارد، ابزاری تزئینی تبدیل شده است.

در فضای رسمی کشور، کمتر واژه‌ای را می‌توان یافت که به‌اندازه‌ی شفافیت مورد احترام و استفاده قرار گرفته باشد. از متون سیاست‌گذاری گرفته تا سخنان مسئولان، از قوانین برنامه‌های توسعه‌ای تا منشورهای اداری، همگی شفافیت را به‌عنوان یک ارزش اساسی، یک مطالبه عمومی، و یک معیار پیشرفت تلقی کرده‌اند. اما هنگامی‌که از سطح ادبیات به سطح عملکرد می‌رسیم، با تناقضی بنیادین مواجه می‌شویم: **شفافیت، در ظاهر ستایش می‌شود اما در عمل، به‌ندرت امکان تحقق می‌یابد.**

در حوزه **سیاست**، شفافیت یعنی فرآیندهای تصمیم‌گیری، انتصابات، تخصیص منابع و موضع‌گیری‌های عمومی، روشن، مستند و قابل پیگیری باشند. اما در عمل، بخش عمده‌ای از تصمیم‌سازی‌های سیاسی ـ از سیاست خارجی گرفته تا بودجه‌ریزی کلان، از چینش مقامات تا تعیین اولویت‌های تقنینی ـ در فضایی بسته و غیرقابل نظارت شکل می‌گیرد. حتی وقتی نهادهایی مانند مجلس وظیفه نظارت را برعهده دارند، **بسیاری از تصمیمات مهم یا اساساً در حوزه صلاحیت آن‌ها قرار نمی‌گیرد، یا در قالب‌هایی مبهم و بدون اطلاعات کافی طرح می‌شود.**

در حوزه **اقتصاد**، شفافیت به معنای دسترسی آزاد و همگانی به اطلاعات مربوط به بودجه، قراردادهای دولتی، اموال عمومی، و سازوکارهای تخصیص ارز، زمین، مجوز و تسهیلات است. با این حال، در عمل، **اطلاعات مربوط به منابع مهم کشور، از بودجه شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی گرفته تا حسابرسی عملکرد صندوق‌های بازنشستگی و بانک‌ها، یا منتشر نمی‌شود، یا به‌گونه‌ای منتشر می‌شود که هیچ تحلیلی را ممکن نمی‌سازد.** فهرست دریافت‌کنندگان ارز ترجیحی، برندگان مناقصات بزرگ، یا ذی‌نفعان واگذاری‌ها اغلب یا منتشر نمی‌شود یا اگر هم منتشر شود، ناقص و بی‌اثر است.

در حوزه **مدیریت اجرایی کشور** نیز، شفافیت باید به‌معنای روشن بودن فرآیندهای تصمیم‌گیری، پاسخ‌گویی مدیران به عملکردشان، قابل‌پیگیری بودن امضاها، و ثبت‌محور بودن ارتباطات باشد. اما در واقعیت، **ساختار اداری ایران اغلب بر مبنای روابط شخصی، مکاتبات غیررسمی، مجوزهای خارج از قاعده و تصمیماتی عمل می‌کند که نه ثبت می‌شوند، نه علنی‌اند، و نه پاسخ‌گو.**

این وضعیت منجر به نوعی **دوگانگی خطرناک** شده است: در سطح رسمی، دولت و دستگاه‌ها مدعی تحقق شفافیت‌اند؛ در حالی‌که در بطن نظام اجرایی، **شفافیت بیشتر به‌عنوان تهدید تلقی می‌شود تا ابزار توسعه.** در بسیاری از دستگاه‌ها، مقاومت‌های خاموش یا فعال در برابر انتشار اطلاعات وجود دارد؛ گاه با بهانه‌های امنیتی، گاه با توجیهات سازمانی، و گاه صرفاً برای فرار از نظارت.

در چنین بستری، **شفافیت از معنای اصلی خود تهی شده و به واژه‌ای محترم اما بی‌محتوا تبدیل گردیده است.** بسیاری از سامانه‌ها و زیرساخت‌های اعلام‌شده برای شفاف‌سازی ـ مانند سامانه ثبت قراردادها، سامانه حقوق و مزایا، سامانه اموال مدیران، یا سامانه جامع تجارت ـ یا ناقص‌اند، یا به‌گونه‌ای طراحی شده‌اند که اطلاعات آن‌ها برای عموم مردم یا رسانه‌ها بی‌اثر باقی بماند.

نکته مهم آن است که این فرار از شفافیت، همواره با نیت سوء یا فساد فردی همراه نیست. در بسیاری موارد، **مدیران یا مسئولان صرفاً برای کاهش ریسک شخصی، حفظ موقعیت اداری، یا دوری از حواشی، از انتشار اطلاعات اجتناب می‌کنند.** گاه نیز، ضعف در زیرساخت حقوقی، نبود فرهنگ پاسخ‌گویی، یا بی‌اعتمادی به رسانه‌ها، باعث می‌شود که حتی مدیران سالم و دلسوز نیز از شفافیت گریزان شوند.

اما در نهایت، حاصل این فرآیند پیچیده، جامعه‌ای است که **اطلاعات در آن کالایی کمیاب است، قدرت از مسیر پنهان‌کاری بازتولید می‌شود، و اعتماد عمومی به‌تدریج فرسایش می‌یابد.** شفافیت، اگر در عمل وجود نداشته باشد، نه‌تنها بی‌اثر، بلکه به ابزاری برای فریب افکار عمومی تبدیل می‌شود. جامعه‌ای که مکرراً از شفافیت می‌شنود، اما آن را نمی‌بیند، دیر یا زود، دچار بی‌اعتمادی به کل نظام تصمیم‌گیری می‌شود.

### ****۲-موانع ساختاری و نهادی تحقق شفافیت در ایران****

 هدف این بخش، آن است که فراتر از کلی‌گویی یا انتقادهای اخلاقی، به تبیین دقیق موانع نهادینه‌شده‌ای بپردازد که مانع از شکل‌گیری شفافیت در نظام سیاسی، اقتصادی و اجرایی کشور شده‌اند.

در ادبیات توسعه، شفافیت زمانی به یک اصل کارآمد و مؤثر تبدیل می‌شود که پشتوانه‌ای از اراده سیاسی، زیرساخت‌های حقوقی، فرهنگ سازمانی، نهادهای ناظر مستقل، و مطالبه‌گری اجتماعی از آن پشتیبانی کند. در غیر این صورت، شفافیت به شعار و آرمان تبدیل می‌شود که در میدان عمل، **بارها و بارها قربانی ملاحظات نهادی، منافع پنهان، و ساختارهای ناکارآمد می‌شود.**

در ایران، تجربه چند دهه اخیر نشان می‌دهد که **مشکل اصلی، صرفاً در کم‌کاری افراد یا تعلل در اجرای سامانه‌ها نیست، بلکه در وجود و تثبیت موانعی ساختاری است** که تحقق شفافیت را یا ناممکن می‌کنند، یا آن را به فرآیندی نمایشی و بی‌اثر تبدیل می‌سازند. این موانع را می‌توان در پنج محور اصلی تحلیل کرد:

### ****الف) نبود نهاد ناظر مستقل، مقتدر و پاسخ‌خواه****

یکی از نخستین پیش‌نیازهای شفافیت، وجود نهادی مستقل برای پیگیری، اعمال و پایش آن است. در ایران، نهادهای متعددی در ظاهر به حوزه نظارت ورود دارند؛ از دیوان محاسبات گرفته تا سازمان بازرسی و مرکز آمار و اطلاعات. اما هیچ‌یک از آن‌ها:

* استقلال ساختاری از قوه مجریه یا نهادهای اقتصادی بزرگ ندارند؛
* ضمانت اجرایی کافی برای برخورد با تخلفات ندارند؛
* و مهم‌تر، پاسخ‌گوی افکار عمومی و رسانه‌ها نیستند.

در چنین شرایطی، **نهاد نظارتی خود در معرض فشار، محدودیت یا سکوت قرار می‌گیرد** و در عمل نمی‌تواند از شفافیت دفاع کند.

### ****ب) تداخل و ابهام در مالکیت و ساختارهای نهادی****

در بسیاری از کشورها، مشخص است که یک شرکت، بانک یا نهاد اقتصادی متعلق به چه کسانی است، و چه کسی پاسخ‌گوی عملکرد آن است. اما در ایران، **ساختار مالکیت بسیاری از نهادهای اقتصادی ـ به‌ویژه خصولتی‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی ـ آن‌قدر پیچیده، متداخل و تودرتو است که عملاً ردیابی ذی‌نفعان واقعی ممکن نیست.**

این تودرتویی، که در برخی موارد عامدانه طراحی شده، اجازه نمی‌دهد که مسئولیت‌پذیری در قبال افشای اطلاعات به‌درستی انجام شود. **شفافیت، بدون وضوح مالکیت و مرزهای نهادی، عملاً غیرممکن است.**

### ****ج) فقدان نظام منسجم اطلاعاتی و بی‌اعتمادی سازمان‌ها به یکدیگر****

در کشورهای پیشرو، اطلاعات اقتصادی، حقوقی، مالیاتی و مالکیتی در یک معماری یکپارچه گردآوری و تبادل می‌شود. اما در ایران، هر سازمان، پایگاه داده مختص خود را دارد؛ بسیاری از اطلاعات به‌صورت سنتی نگهداری می‌شوند، و **مبادله اطلاعات میان سازمان‌ها، یا به‌صورت موردی، یا با مقاومت زیاد صورت می‌گیرد.**

این پراکندگی، علاوه بر ناکارآمدی، **فضای پنهان‌کاری نهادی را تقویت می‌کند.** از طرفی، هر دستگاه اجرایی، با این ذهنیت که انتشار اطلاعات ممکن است علیه خود او استفاده شود، **از ارائه اطلاعات به نهادهای دیگر یا مردم، اکراه دارد.**

### ****د) ترس از پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری در سطوح مدیریتی****

یکی از عوامل عمیق، اما ناپیدای مقاومت در برابر شفافیت، **ترس مدیریتی از پاسخ‌گویی** است. بسیاری از مدیران، نه لزوماً برای پنهان‌کردن تخلف، بلکه **برای جلوگیری از سوءتعبیر، سوءاستفاده سیاسی یا فشار رسانه‌ای، از انتشار اطلاعات اجتناب می‌کنند.**

این وضعیت، به‌ویژه در نبود حمایت قانونی از مدیران شفاف‌ساز، منجر به **فرهنگی نهادینه‌شده از محافظه‌کاری و ممانعت از انتشار اطلاعات** شده است. تا زمانی که **شفافیت موجب افزایش ریسک مدیریتی تلقی شود، مدیران ارشد، آن را تهدید می‌بینند، نه ابزار بهبود.**

### ****ه) تقابل شفافیت با منافع تثبیت‌شده و ساختارهای رانتی****

شفافیت، ذاتاً افشاکننده است؛ و همین ویژگی، در بسیاری از ساختارهای تثبیت‌شده، **مستقیم یا غیرمستقیم با منافع گروه‌های خاص در تضاد قرار می‌گیرد.** نهادهایی که با دسترسی ویژه به مجوز، زمین، ارز، اطلاعات، یا منابع عمومی فعالیت دارند، معمولاً در برابر شفاف‌سازی عملکرد، فهرست درآمدها، معاملات یا سهام‌داری‌ها مقاومت می‌کنند.

در واقع، شفافیت تهدیدی برای تداوم انحصار و دسترسی ممتاز به منابع تلقی می‌شود. **مادامی که شفافیت مستقیماً ساختارهای قدرت اقتصادی را به چالش بکشد، مقاومت علیه آن، طبیعی، نهادی و مستمر خواهد بود.**

### ****و)جمع‌بندی****

مشکل شفافیت در ایران، صرفاً کمبود اراده فردی یا عقب‌ماندگی فنی نیست. بلکه **نتیجه برهم‌کنش پیچیده‌ای از موانع ساختاری، نهادی، روانی و سیاسی است** که در طول زمان انباشته شده‌اند. برای رفع این موانع، باید ابتدا آن‌ها را به‌درستی شناخت، سپس **با رویکرد تدریجی اما قاطع، ساختارهایی برای الزام به شفافیت و حمایت از آن در برابر مقاومت‌های پنهان طراحی کرد.**

شفافیت، اگر بناست محقق شود، نیازمند بازطراحی روابط قدرت، بازنگری در فرهنگ سازمانی، و تقویت نهادهای مستقل است. **در غیر این صورت، واژه‌ای خواهد ماند که گفته می‌شود، اما هیچ‌گاه دیده نمی‌شود.**

### ****۳-نقش نهادهای رسمی، پارلمان، قوه قضائیه و رسانه‌ها در مسیر شفافیت****

 در این بخش بررسی خواهد شد که چگونه نهادهای رسمی کشور، به‌ویژه سه نهاد مهم: **قوه مقننه، قوه قضائیه، و رسانه‌ها**، می‌توانند در تحقق شفافیت نقش ایفا کنند یا برعکس، با عملکرد خود مانع تحقق آن شوند. همچنین، تضاد میان وظیفه رسمی و کارکرد واقعی این نهادها در موضوع شفافیت مورد توجه قرار می‌گیرد.

در هر نظام حکمرانی، تحقق شفافیت وابسته به تعامل چندلایه میان نهادهای تقنینی، نظارتی، قضایی، رسانه‌ای و جامعه مدنی است. این نهادها، اگر مستقل، کارآمد و دارای اراده باشند، می‌توانند هم افشاگر فساد باشند و هم مدافع حقوق عمومی در برابر پنهان‌کاری‌های سازمان‌یافته. اما اگر این نهادها خود دچار تعارض منافع، ملاحظه‌کاری سیاسی یا ضعف در اقتدار باشند، **به بخشی از مشکل تبدیل خواهند شد، نه راه‌حل.**

در ایران، جایگاه قانونی این نهادها برای دفاع از شفافیت به‌روشنی تعریف شده، اما در عمل، مسیر تحقق این مأموریت با چالش‌های متعددی مواجه است:

### ****الف) قوه مقننه: قانون‌گذار، اما گاه غایب از میدان نظارت****

مجلس شورای اسلامی، طبق قانون اساسی، باید بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی نظارت کند، بودجه را شفاف بررسی کند، و با تصویب قوانین دقیق، دولت را به پاسخ‌گویی و شفاف‌سازی ملزم سازد. اما در عمل، عملکرد مجلس در حوزه شفافیت، **به‌شدت متأثر از فضای سیاسی، تعارض منافع و ملاحظات جناحی بوده است.**

نمونه‌های متعددی وجود دارد که در آن:

* طرح‌هایی با هدف الزام به انتشار قراردادها، حقوق مدیران یا اطلاعات اقتصادی، به دلایل نامعلوم مسکوت مانده‌اند؛
* کمیسیون‌های تخصصی مجلس، اطلاعاتی دریافت می‌کنند اما انتشار آن را ضروری نمی‌دانند؛
* برخی نمایندگان، خود وابسته به نهادهایی هستند که مشمول قانون شفافیت‌اند، و از این‌رو در برابر تصویب قوانین سخت‌گیرانه مقاومت می‌کنند.

همچنین، عملکرد خود مجلس نیز **شفاف نیست**. صورت جلسات، آرا، و منافع اقتصادی احتمالی برخی نمایندگان منتشر نمی‌شود. در واقع، مجلس در مقام قانون‌گذار شفافیت هست، اما در **عمل به الگوی شفاف عمل نمی‌کند.**

### ****ب) قوه قضائیه: قوه‌ای قدرتمند، اما با شفافیت محدود****

قوه قضائیه در ایران، یکی از مهم‌ترین ارکان مبارزه با فساد و اجرای عدالت است. اما تجربه چند دهه گذشته نشان داده که **این قوه نیز در معرض ضعف شفافیت، تعارض منافع درون‌ساختاری، و گاه محافظه‌کاری در برخورد با نهادهای قدرتمند اقتصادی قرار دارد.**

هرچند مواردی از برخورد قضایی با مفاسد کلان رسانه‌ای شده‌اند، اما:

* فرآیند دادرسی بسیاری از پرونده‌ها شفاف نیست و جزئیات آن در دسترس عموم قرار نمی‌گیرد؛
* عملکرد مالی قوه قضائیه، درآمدهای ناشی از خدمات حقوقی، و قراردادهای اجرایی، **فاقد گزارش‌دهی عمومی و سامانه‌های نظارتی مستقل‌اند؛**
* نظارت بر عملکرد قضات، خود درون‌سازمانی است، و نهاد بیرونی مستقلی برای ارزیابی شفافیت و سلامت دستگاه قضایی وجود ندارد.

نتیجه آن است که اعتماد عمومی به عادلانه‌بودن برخوردها و یکسان‌بودن فرآیندهای قضایی، **تحت تأثیر همین کمبود شفافیت تضعیف شده است.**

### ****ج) رسانه‌ها: خط مقدم مطالبه‌گری، اما محدود و آسیب‌پذیر****

در نظام‌های پیشرفته، رسانه‌ها به‌عنوان «رکن چهارم دموکراسی» شناخته می‌شوند؛ یعنی قدرتی مستقل و مردم‌محور که با افشای اطلاعات، بررسی عملکرد مسئولان و ایجاد مطالبه عمومی، **عملاً موتور محرکه شفافیت هستند.** اما در ایران، رسانه‌ها در حوزه شفاف‌سازی با محدودیت‌های جدی مواجه‌اند:

* دسترسی آن‌ها به اطلاعات رسمی و دقیق، بسیار محدود است؛
* قوانین حمایت از روزنامه‌نگاران و افشاگران فساد وجود ندارد یا اجرا نمی‌شود؛
* بسیاری از رسانه‌ها، به‌دلیل وابستگی به نهادهای اقتصادی یا سیاسی، **در انتشار اطلاعات حساس، خودسانسوری می‌کنند.**

رسانه‌هایی که جسارت افشاگری داشته باشند، با تهدید حقوقی، فشار سیاسی یا حذف اقتصادی مواجه می‌شوند. در چنین شرایطی، فضای رسانه‌ای نه‌تنها نمی‌تواند مدافع شفافیت باشد، بلکه **به بستری برای بازتولید اطلاعات کنترل‌شده و سانسورشده تبدیل می‌شود.**

### ****د) نتیجه واگرایی این نهادها: شکست زنجیره اعتماد****

در یک نظام شفاف، پارلمان، قوه قضائیه و رسانه‌ها مکمل یکدیگرند. اما در ایران، عملکرد گسسته و گاه متعارض این سه نهاد، **زنجیره اعتماد عمومی به شفافیت را از هم گسسته است.** مردم، نه به آمارهای رسمی اعتماد کامل دارند، نه به برخوردهای قضایی دلگرم‌اند، و نه رسانه‌ها را صدای مستقل خود می‌دانند.

وقتی هیچ‌یک از نهادهای رسمی در سطح مطلوب پاسخ‌گویی یا مطالبه‌گری قرار نداشته باشند، **مقاومت در برابر شفافیت مشروعیت می‌یابد.** مدیران احساس نمی‌کنند که باید پاسخ‌گو باشند، مسئولان تصور می‌کنند که افشاگری بی‌ثمر است، و رسانه‌ها به مسیرهای محافظه‌کارانه سوق داده می‌شوند.

### ****ه) جمع‌بندی****

در تحقق شفافیت، نقش نهادهای رسمی غیرقابل انکار است. اما زمانی که این نهادها، یا خود از شفافیت گریزان باشند، یا در برابر آن بی‌تفاوت، یا درگیر ملاحظات نهادی، **دیگر نمی‌توان از سیستم انتظار داشت که شفاف عمل کند.**

اصلاح این روند نیازمند آن است که:

* مجلس، ابتدا خود را شفاف کند و سپس شفافیت را قانون‌مند؛
* قوه قضائیه، خود را در برابر افکار عمومی و نهادهای مدنی پاسخ‌گو بداند؛
* و رسانه‌ها، در سایه امنیت حقوقی و اقتصادی، به صدای جامعه برای حق دانستن تبدیل شوند.

بدون بازسازی عملکرد این نهادها، شفافیت نه‌فقط ممکن نیست، بلکه **به تهدیدی برای موقعیت تثبیت‌شده‌ی بازیگران رسمی تبدیل خواهد شد.**

### ****۴-تعارض منافع و مقاومت درونی سازمان‌ها علیه شفافیت****

در این بخش، روشن خواهد شد که چرا بسیاری از سازمان‌ها و نهادها، حتی با وجود برخورداری از منابع قانونی و فنی، در عمل در برابر شفاف‌سازی مقاومت می‌کنند، و چگونه **تعارض منافع پنهان و گفتمان‌های درونی سازمان‌ها** به مانعی نیرومند در برابر تحقق شفافیت تبدیل شده‌اند.

در تحلیل چرایی نبود شفافیت، یکی از عمیق‌ترین و کمتر دیده‌شده‌ترین عوامل، **ساختار تعارض منافع** است؛ یعنی همان‌جایی که افراد یا نهادها، هم‌زمان در دو یا چند موقعیت قرار می‌گیرند که منافع آن‌ها با یکدیگر در تضاد قرار دارد، اما ابزار تصمیم‌گیری یا اجرا را نیز در اختیار دارند. تعارض منافع، در ظاهر پدیده‌ای حقوقی است، اما در بطن سازمان‌ها، **به صورت مقاومت نهادی، هراس از افشاگری، و بازتولید الگوهای سکوت و پنهان‌کاری عمل می‌کند.**

در ایران، تعارض منافع نه‌فقط به‌عنوان یک تهدید جدی برای شفافیت شناخته نشده، بلکه در بسیاری از موارد، **به رسمیت‌شناسی پنهان و بی‌سر و صدای آن در ساختارها عادت شده است.** بسیاری از مدیران اجرایی، اعضای هیأت مدیره، یا مقامات تصمیم‌گیر، هم‌زمان در شرکت‌های مرتبط، صندوق‌های وابسته، یا ساختارهای اقتصادی فعال‌اند که خود باید تحت نظارت قرار گیرند. این وضعیت، زنجیره‌ای از تداخل نقش‌ها، وابستگی تصمیمات به منافع شخصی یا نهادی، و در نهایت، **تبدیل فرآیند شفافیت به تهدید برای موقعیت تثبیت‌شده افراد ایجاد می‌کند.**

### ****الف) تعارض منافع در سطح فردی و سازمانی: از محافظه‌کاری تا خودسانسوری نهادی****

یکی از شایع‌ترین اشکال تعارض منافع، زمانی است که یک مقام تصمیم‌گیر در سازمانی، خود یا بستگانش در پروژه‌های همان حوزه ذی‌نفع باشند. در این حالت، هرگونه افشا یا شفاف‌سازی عملکرد سازمان، **می‌تواند موجب تضعیف موقعیت شغلی، سیاسی یا اقتصادی او شود.**

این وضعیت، به مرور زمان، فرهنگ سکوت را درون سازمان نهادینه می‌کند. کارکنان، از مدیران یاد می‌گیرند که **پرهیز از شفافیت، نوعی «حفظ امنیت اداری» است.** حتی در سازمان‌هایی که سامانه‌های شفافیت ایجاد شده‌اند، اطلاعات یا دیر بارگذاری می‌شود، یا به‌صورت گزینشی منتشر می‌گردد، یا عمداً ناقص و غیرقابل تحلیل باقی می‌ماند. همه این‌ها، **شکلی نرم از مقاومت درونی سازمانی است.**

### ****ب) تعارض منافع در سطح بین‌سازمانی: بازدارندگی متقابل و معامله بر سر ابهام****

در بسیاری از موارد، سازمان‌ها به دلایل نهادی یا مأموریتی با یکدیگر ارتباط عملیاتی دارند. اما اگر دو سازمان، هر دو در معرض تعارض منافع باشند، **فرآیند نظارت یا مطالبه‌گری دچار «بازدارندگی متقابل» می‌شود.**

برای نمونه، ممکن است سازمان الف بر تخصیص منابع مالی نظارت داشته باشد و سازمان ب مجری پروژه‌ها باشد؛ اما در عمل، سازمان الف نیز از منابع همان پروژه بهره‌مند باشد. در این حالت، **شفاف‌سازی، به‌جای آن‌که ابزاری برای پاسخ‌گویی باشد، به «ریسکی برای منافع متقابل» تبدیل می‌شود.**

به بیان دیگر، سازمان‌ها ترجیح می‌دهند در قبال هم سکوت کنند تا منافع مشترک حفظ شود. این چرخه، شکل پیچیده‌تری از تعارض منافع است که **فراتر از افراد، در سطح نهادی و مأموریتی شکل گرفته است.**

### ****ج) مقاومت نرم درون سازمان‌ها: از تفسیر گزینشی قانون تا دفن اطلاعات در سامانه‌ها****

در برخی موارد، مقاومت در برابر شفافیت به‌صورت آشکار نیست، بلکه در قالب **تفسیر محافظه‌کارانه از قوانین، کندسازی فرآیندهای فنی، یا دفن اطلاعات در لایه‌های غیرقابل دسترسی سامانه‌ها** صورت می‌گیرد.

برای مثال:

* اطلاعات قراردادهای دولتی، به‌جای آن‌که به‌صورت عمومی و قابل جست‌وجو منتشر شوند، در قالب فایل‌های بدون ساختار و رمزنگاری‌شده در سامانه‌ها بارگذاری می‌شوند؛
* سامانه‌هایی مانند سامانه حقوق و مزایا، اطلاعات را بدون نام، بدون کد شناسایی یا با تأخیر منتشر می‌کنند؛
* گزارش‌های نظارتی، تنها برای مدیران ارشد ارسال می‌شوند و از انتشار عمومی آن‌ها اجتناب می‌شود.

همه این اشکال از مقاومت، در ظاهر کاملاً قانونی و اداری‌اند، اما در عمل، **همان اثری را دارند که یک سانسور کامل می‌تواند داشته باشد: محروم‌سازی افکار عمومی از حق دانستن.**

### ****د) تعارض منافع و حذف افشاگران درونی: نهادینه‌سازی ترس در بدنه اداری****

در بسیاری از دستگاه‌ها، **کارکنانی که قصد افشای تخلف، سوء‌استفاده یا ناکارآمدی دارند، نه‌تنها حمایت نمی‌شوند، بلکه در معرض تهدید، توبیخ یا حذف سازمانی قرار می‌گیرند.** این وضعیت، یکی از مخرب‌ترین نتایج تعارض منافع است: ایجاد **هراس درونی از شفافیت** در میان کارمندان و مدیران میانی.

در نبود قوانین حمایتی از افشاگران، هرگونه شفاف‌سازی می‌تواند به ابزاری برای حذف افراد ناراضی یا دلسوز تبدیل شود. این وضعیت به سازمان‌ها می‌آموزد که بهتر است «کم‌تر دیده شوند» تا «کم‌تر گرفتار شوند»؛ **منطقی که شفافیت را به امری خطرناک و تنبیه‌پذیر تبدیل می‌کند.**

### ****ه) جمع‌بندی****

تعارض منافع، اگر دیده نشود، اگر تعریف نشود، و اگر قانون‌مند نشود، **به بزرگ‌ترین مانع ساختاری تحقق شفافیت بدل خواهد شد.** سازمان‌هایی که در آن‌ها روابط درونی و بیرونی، بیش از شفاف‌سازی، به حفظ منافع خاص متکی باشد، نه‌تنها مقاوم در برابر نور افکن اطلاعات خواهند بود، بلکه به فعال‌ترین پنهان‌سازان تبدیل می‌شوند.

برای عبور از این وضعیت، نخست باید **تعارض منافع به‌عنوان یک تهدید جدی، آشکار و نیازمند قانون‌گذاری فوری تلقی شود؛** سپس باید فرهنگ اداری را بازسازی کرد، مدیران را در برابر پنهان‌کاری پاسخ‌گو دانست، و ساختارهایی طراحی کرد که افشای اطلاعات، نه نقطه ضعف، بلکه **نشانه بلوغ سازمانی باشد.**

### ****۵-جمع‌بندی فصل و راهبردهای بازآفرینی شفافیت در ساختار حکمرانی****

در این بخش، ضمن جمع‌بندی نکات کلیدی فصل، مجموعه‌ای از راهکارهای بنیادین برای عبور از انسداد ساختاری در مسیر شفافیت ارائه خواهد شد؛ راهکارهایی که تحقق آن‌ها مستلزم تغییر در تفکر حاکمیتی، بازنگری در معماری نهادی، و حمایت از سازوکارهای پایش‌پذیر است.

شفافیت در ایران، نه غایب از گفتار رسمی است، نه فاقد جایگاه در اسناد سیاستی. اما آن‌چه فقدان آن، بیش از هر چیز دیگر به چشم می‌آید، **ترجمه عملی شفافیت به یک نظام مستمر، پاسخ‌گو و الزام‌آور است.** شفافیت، در سال‌های گذشته بیش از آن‌که ابزاری برای اصلاح ساختارها باشد، به‌تدریج به واژه‌ای زیباشناسانه، ابزاری تبلیغاتی یا حتی پوششی برای تداوم وضعیت موجود تبدیل شده است.

این فصل نشان داد که چرا با وجود ظاهر پررنگ شفافیت در گفتمان رسمی، **در عمل، مقاومت نهادی، تعارض منافع، نبود اراده سیاسی، و ضعف نهادهای مستقل موجب شده‌اند که شفافیت به امری ناممکن یا بی‌اثر بدل شود.**

مشکل شفافیت در ایران، صرفاً در نبود قانون یا ضعف سامانه‌های اطلاعاتی نیست. مشکل اصلی در آن است که **شفافیت مستقیماً منافع ساختارهایی را به چالش می‌کشد که بقای خود را بر مبنای پنهان‌کاری، دسترسی انحصاری به اطلاعات، تفسیر شخصی از قانون، و روابط غیررسمی با قدرت تعریف کرده‌اند.** در چنین وضعیتی، حتی ابزارهای فنی یا قوانین شفاف‌ساز نیز در میدان اجرا خنثی می‌شوند.

عبور از این وضعیت، بدون بازسازی عمیق در سه سطح ممکن نیست: **ساختار حقوقی، نهادهای نظارتی، و فرهنگ سیاسی.** در ادامه، مجموعه‌ای از راهکارهای کلیدی برای بازآفرینی شفافیت در ساختار حکمرانی ایران ارائه می‌شود:

### ****الف) شفافیت به‌عنوان حق عمومی، نه ابزار اختیاری****

نخستین گام در بازتعریف شفافیت، آن است که **حق مردم برای دانستن، به‌عنوان یک اصل بنیادین و غیرقابل‌تعلیق در نظام اداری و اقتصادی به رسمیت شناخته شود.** هیچ نهاد یا سازمانی نباید بتواند به‌دلخواه خود، اطلاعات را طبقه‌بندی، محدود یا سانسور کند؛ مگر در موارد امنیتی مشخص و تعریف‌شده با نظارت قضایی.

برای تحقق این اصل، باید قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تقویت و به‌روزرسانی شود، ضمانت اجرایی پیدا کند، و همه نهادهای حکومتی، عمومی و خصولتی را شامل گردد.

### ****ب) نهادسازی مستقل برای پایش شفافیت و حمایت از افشاگران****

تحقق شفافیت، نیازمند نهاد ناظری است که:

* مستقل از قوه مجریه و نهادهای ذی‌نفع باشد؛
* اختیار و ابزار لازم برای مطالبه، نظارت، اعلام عمومی، و برخورد حقوقی با متخلفان را داشته باشد؛
* از افشاگران فساد، روزنامه‌نگاران و مدیران شفاف‌ساز، **به‌طور واقعی و مؤثر حمایت کند.**

این نهاد باید به‌صورت علنی، گزارش‌های سالانه از میزان شفافیت نهادها ارائه دهد، رتبه‌بندی شفافیت ادارات را منتشر کند، و **افکار عمومی را به شریکی در فرآیند نظارت تبدیل کند.**

### ****ج) مقابله قانونی با تعارض منافع و تدوین منشور تعارض‌زدایی****

تعارض منافع باید به‌صورت شفاف تعریف و جرم‌انگاری شود. لازم است که:

* مدیران در آغاز دوره مسئولیت، لیست کامل منافع اقتصادی خود و بستگان درجه‌یک را اعلام و ثبت کنند؛
* ممنوعیت اشتغال هم‌زمان در حوزه‌های تصمیم‌گیری و اجرا به‌طور جدی اعمال شود؛
* هر گونه رابطه مالی میان تصمیم‌گیران و مجریان طرح‌ها، مشمول بررسی و پاسخ‌گویی عمومی باشد.

تدوین منشور جامع تعارض منافع، برای نهادهای عمومی، دولتی، شبه‌دولتی و شرکت‌های خصولتی، **گام نخست برای زدودن زمینه‌های مقاومت در برابر شفافیت است.**

### ****د) بازتعریف رابطه رسانه‌ها و قدرت؛ آزادی مسئولانه و مصونیت قانونی****

رسانه‌ها، اگر بناست به ابزار شفاف‌سازی تبدیل شوند، باید:

* از سانسور، فشار سیاسی و حذف اقتصادی مصون باشند؛
* حق دسترسی آزاد و به‌موقع به داده‌های عمومی برای آن‌ها تضمین شود؛
* در برابر افشای مستند تخلف‌ها، **از تعقیب قضایی یا امنیتی در امان باشند.**

در کنار این‌ها، آموزش روزنامه‌نگاری تحقیقی، توسعه رسانه‌های محلی و تخصصی، و گسترش فضای گفتگو در رسانه ملی می‌تواند نقش بی‌بدیلی در عمومی‌سازی شفافیت ایفا کند.

### ****ه) پیوند شفافیت با عدالت اجتماعی و توسعه پایدار****

شفافیت، تنها برای افزایش کارایی یا کاهش فساد نیست؛ بلکه در نهایت، ابزاری برای **تحقق عدالت، توزیع برابر فرصت‌ها، و اعتمادسازی در فرآیند توسعه ملی است.** باید فهم عمومی از شفافیت ارتقاء یابد؛ نه‌فقط به‌عنوان یک ضرورت فنی، بلکه **به‌عنوان بستر شکل‌گیری حکمرانی اخلاقی و اجتماعی.**

در این مسیر، آموزش عمومی، بازنگری در سرفصل‌های دانشگاهی، و ارتقاء سواد رسانه‌ای مردم نیز از الزامات بنیادین خواهد بود.

### ****و)نتیجه‌گیری****

«چرا شفافیت ممکن نیست؟» سؤالی بود که با آن آغاز کردیم؛ و در پایان باید گفت: **شفافیت، ممکن هست، اما فقط برای ساختارهایی که بخواهند دیده شوند، و حاضر باشند بابت دیده‌شدن، پاسخ دهند.** در ساختاری که قدرت، مسئولیت، و امتیاز بدون نظارت به هم گره خورده‌اند، شفافیت ممکن نیست، مگر آن‌که **ساختار تغییر کند.**

تغییر ساختار اما، با تقابل و بی‌اعتمادی ممکن نیست. باید **گفتمانی جدید میان مردم، مدیران، نخبگان و نهادهای عمومی درباره «حق دانستن، مسئولیت گفتن و قدرت پاسخ‌دادن» شکل گیرد.** تنها در چنین بستری، می‌توان امید داشت که شفافیت از شعار، به مسیر، و از مسیر، به نهاد زندگی اجرایی کشور بدل شود.

### ****فصل نهم – الگوی تحول و ساختارشکنی مثبت، و حکمرانی ترکیبی شفاف****

 این فصل نقطه عطفی در مسیر کتاب است؛ چراکه پس از تبیین مجموعه‌ای از بحران‌ها، نابرابری‌ها، تمرکزها و ضعف‌های ساختاری در فصول پیشین، اکنون وقت آن رسیده است که از **الگوی اصلاح سخن گفته شود، اما نه اصلاحی سطحی و تزئینی، بلکه اصلاحی ساختاری، هدفمند و واقع‌گرایانه** که بتواند به‌جای فروپاشی یا تخریب پرهزینه، نوعی «ساختارشکنی مثبت» و مبتنی بر بازسازی هوشمندانه در حکمرانی ایجاد کند.

### ****\* از انسداد نهادی تا امکان تحول؛ راهی به‌سوی حکمرانی ترکیبی و شفاف\*****

اگر بخواهیم به این پرسش پاسخ دهیم که **چرا بسیاری از اصلاحات در ایران ناکام می‌مانند** یا صرفاً در سطح باقی می‌مانند، پاسخ در یک واژه نهفته است: **ساختار.** ساختاری که نه‌تنها از نظر نهادی و بروکراتیک، بلکه از نظر فرهنگی، ذهنی و روابط قدرت، به‌شدت مقاوم در برابر تغییر است. در چنین ساختاری، هر تلاشی برای اصلاح، یا در پیچ‌وخم‌های اجرایی خنثی می‌شود، یا در مواجهه با تعارض منافع، از مسیر منحرف می‌گردد.

اما در عین حال، **بحران‌ها، ناکارآمدی‌های انباشته، و شکاف فزاینده اعتماد عمومی، دیگر اجازه ادامه مسیر گذشته را نمی‌دهند.** به‌عبارت دیگر، کشور در آستانه لحظه‌ای قرار گرفته که یا باید مسیر تحول را بپذیرد، یا با فرسایش تدریجی مشروعیت، کارایی و انسجام نهادی مواجه شود. در چنین شرایطی، نیاز به **ساختارشکنی مثبت** بیش از هر زمان دیگری احساس می‌شود.

منظور از ساختارشکنی، تخریب یا بی‌نظمی نیست. بلکه نوعی **بازنگری ریشه‌ای در نحوه طراحی، اداره و ارزیابی نهادهای عمومی و فرآیندهای حکمرانی** است. ساختارشکنی مثبت یعنی عبور از قالب‌های ناکارآمد و تثبیت‌شده، اما با هدف بازسازی اصول‌محور، نه واکنش‌محور. این مسیر، نه از طریق شوک‌های ناگهانی، بلکه با اصلاحات پله‌پله، اما قاطعانه و هدفمند تحقق می‌یابد.

در این میان، **حکمرانی ترکیبی شفاف** می‌تواند راه‌حل میانه‌ای باشد که ضمن حفظ انسجام ملی و ظرفیت‌های موجود، زمینه مشارکت واقعی مردم، بخش خصوصی، جامعه مدنی و رسانه‌ها را فراهم کند. ترکیب عقلانیت دولتی، نوآوری جامعه‌محور، نظارت مردمی و پاسخ‌گویی دیجیتال، **بنیاد چنین حکمرانی‌ای را شکل می‌دهد.**

این فصل تلاش دارد تا با بهره‌گیری از تجربه‌های ملی و بین‌المللی، وضعیت کنونی را در نقطه‌ای از بازاندیشی قرار دهد و الگویی پیشنهاد کند که نه در قالب تعویض افراد، بلکه در چارچوب **بازطراحی فرآیندها و تفکیک دقیق نقش‌ها و مسئولیت‌ها، بتواند کشور را به سمت مسیر پایدارتری از حکمرانی سوق دهد.**

در ادامه فصل، به‌تفصیل درباره اجزای این الگو، مبانی فلسفی و اجرایی آن، مراحل گذار از وضعیت فعلی، و الزامات نهادسازی در بستر این تحول ساختاری بحث خواهد شد.

### ****۱-ساختارشکنی مثبت چیست و چگونه می‌تواند از دل بحران، مسیر بسازد؟****

این بخش، شالوده‌ی فکری فصل نهم را می‌سازد؛ فصلی که پس از تشریح آسیب‌ها و انباشت نابرابری‌های نهادی در فصول گذشته، اکنون باید راهی برای اصلاح بیابد که هم **واقع‌گرایانه و اجرایی باشد، هم جسورانه و تحول‌محور.**

اصطلاح «ساختارشکنی» معمولاً با مفاهیمی چون انکار ساختار، شورش علیه نظم مستقر یا تخریب نظم‌های موجود تداعی می‌شود. اما در این فصل، از «ساختارشکنی مثبت» سخن می‌گوییم؛ رویکردی که نه برای انهدام، بلکه برای **بازسازی بنیادین نظم ناکارآمد به‌نفع توسعه پایدار، پاسخ‌گویی نهادی و احیای اعتماد عمومی طراحی شده است.**

ساختارشکنی مثبت، نقطه مقابلِ هم انفعال و هم هرج‌ومرج است. نه مانند اصلاحات سطحی، درگیر روزمرگی و ترمیم ظاهری می‌شود، و نه همچون انقلابات بی‌محاسبه، با تخریب پرهزینه همراه است. بلکه **مسیر میانه‌ای است که با شناسایی گره‌های مرکزی در ساختار، از درون همان ساختار، مسیر عبور و تحول ایجاد می‌کند.**

### ****الف) ساختارشکنی مثبت، واکنشی نیست؛ طراحی آگاهانه است****

یکی از ویژگی‌های مهم ساختارشکنی مثبت این است که **از دل ناامیدی یا عصبانیت خلق نمی‌شود، بلکه حاصل شناخت دقیق از ساختار، نقاط انسداد، منطق‌های بازدارنده و نیز ظرفیت‌های خفته است.** بسیاری از تلاش‌ها برای تغییر در ایران، واکنشی و در قالب «مقابله» با فساد یا ناکارآمدی شکل می‌گیرند، بدون آن‌که مدلی جایگزین طراحی شده باشد.

ساختارشکنی مثبت در مقابل، یک **چارچوب طراحی‌شده** است. از ابتدا می‌داند که می‌خواهد چه چیزی را تغییر دهد، کدام الگو را جایگزین کند، و با چه ملاحظاتی از فروپاشی اجتناب نماید. این نوع تحول، نه هیجانی، بلکه **سیستمی و زمان‌مند** است.

### ****ب) ساختارشکنی مثبت، درک محدودیت‌ها و به‌کارگیری آن‌ها در جهت اصلاح است****

یکی از واقعیت‌های مهم در ایران، وجود محدودیت‌هایی ساختاری در تصمیم‌سازی، قانون‌گذاری و نهادسازی است. هرگونه اصلاح باید این محدودیت‌ها را بشناسد و با آن‌ها وارد گفت‌وگو شود؛ نه آن‌که آرمان‌گرایانه، نسخه‌ای بنویسد که فقط در خلأ معنا داشته باشد.

برای مثال:

* ما نمی‌توانیم انتظار داشته باشیم که تمام نهادهای قدرت به‌یک‌باره شفاف شوند؛ اما می‌توانیم شفافیت را از **سطوح میانی و پروژه‌محور آغاز کنیم؛**
* نمی‌توان یک‌شبه بانک‌های خصولتی را تفکیک کرد، اما می‌توان با **قوانین ضدتراست و محدودیت سهام‌داری متقاطع، نخستین حلقه کنترل را طراحی کرد؛**
* نمی‌توان نهادهای نظارتی ضعیف را ناگهان مستقل ساخت، اما می‌توان با **تغییر فرآیند انتصاب و تعریف شاخص‌های عمومی شفافیت، نقش آن‌ها را تقویت کرد.**

ساختارشکنی مثبت، به‌جای تقابل با محدودیت، آن را به **محور طراحی اصلاحات تدریجی و انباشته‌شونده تبدیل می‌کند.**

### ****ج) ساختارشکنی مثبت، تغییر افراد نیست؛ بازآرایی نقش‌ها و فرآیندهاست****

یکی از خطاهای مکرر در تجربه سیاست‌گذاری ایران، آن بوده که تغییرات بیشتر معطوف به جابه‌جایی افراد، مدیران یا تیم‌های تصمیم‌گیر بوده، در حالی‌که ساختارها، فرهنگ سازمانی و فرآیندهای نهادی بدون تغییر باقی مانده‌اند. ساختارشکنی مثبت، درک می‌کند که **حتی مدیران خوب هم در ساختار بد، محکوم به ناکارآمدی‌اند.**

بنابراین، تمرکز آن نه بر چهره‌ها، بلکه بر:

* **بازطراحی رابطه تصمیم‌گیر با ذی‌نفع؛**
* **تفکیک دقیق میان نهادهای سیاست‌گذار، مجری و ناظر؛**
* **کاهش تلاقی منافع نهادی و شخصی در سطوح مختلف؛**
* **و ایجاد سامانه‌های اجباری شفافیت و گزارش‌دهی خودکار** خواهد بود.

ساختارشکنی مثبت، یعنی **ساختن نظمی جدید که در آن، منافع شخصی به‌سادگی نتواند فرآیند عمومی را منحرف کند.**

### ****د) ساختارشکنی مثبت، بدون مشارکت اجتماعی ممکن نیست****

هیچ اصلاحی، به‌ویژه در سطوح نهادی، بدون **پذیرش اجتماعی، مطالبه عمومی و همراهی افکار عمومی** پایدار نخواهد بود. اگر مردم ندانند که چرا اصلاحات لازم است، اگر احساس نکنند که نتایج آن به بهبود زندگی‌شان می‌انجامد، و اگر سازوکار مشارکت آن‌ها فراهم نباشد، **هرگونه تحول، به مقاومت یا بی‌تفاوتی منجر خواهد شد.**

در این‌جا، نقش رسانه‌ها، نهادهای مدنی، دانشگاه‌ها، تشکل‌های صنفی و حتی گروه‌های مرجع اجتماعی، **نقش واسط بین دولت و جامعه برای تبیین اهداف، رصد عملکرد و مشارکت در تصمیم‌سازی** خواهد بود. ساختارشکنی مثبت، یعنی شکستن دیوار سکوت، و تبدیل ساختار به میدان گفت‌وگوی فراگیر و عمومی.

### ****ه) ساختارشکنی مثبت به‌معنای فروپاشی نظم فعلی نیست؛ بلکه جابه‌جایی مرکز ثقل آن است****

در تحلیل نهایی، می‌توان گفت که ساختارشکنی مثبت در ایران، نه به‌دنبال براندازی سازوکارها، بلکه به‌دنبال **انتقال مرکز قدرت تصمیم‌گیری از شبکه‌های پنهان، تلاقی‌های نهادی و مناسبات رانتی به نهادهای عمومی، شفاف، مشارکت‌پذیر و قانون‌مند است.**

اگر در وضعیت فعلی، ثقل تصمیم‌سازی در دست گروه‌های محدود، نهادهای چندمنظوره و ساختارهای غیرپاسخ‌گو است، ساختارشکنی مثبت تلاش می‌کند تا این ثقل را به:

* نهادهای عمومی با حسابرسی شفاف؛
* فرآیندهای مشارکتی مبتنی بر داده؛
* سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد و تجربیات جهانی  
  منتقل سازد.

### ****و)جمع‌بندی****

ساختارشکنی مثبت، مسیری برای عبور از ساختارهای ناکارآمد، بدون هزینه‌های فروپاشی و بی‌نظمی است. این مسیر، بر پایه شناخت دقیق وضعیت، استفاده هوشمندانه از ظرفیت‌ها، و طراحی تدریجی، اما بازگشت‌ناپذیر اصلاحات بنا می‌شود.

در ایران امروز، با وجود محدودیت‌ها و تعارض‌ها، هنوز فرصت برای شکل‌دادن به چنین مسیری وجود دارد. تنها شرط آن، **پذیرش این واقعیت است که اصلاحات واقعی، نه از سطح، بلکه از لایه‌های ساختاری، فرهنگی و نهادی آغاز می‌شوند؛ و بدون بازسازی این لایه‌ها، حتی بهترین سیاست‌ها نیز در باتلاق ساختار فرومی‌روند.**

### ****۲- ویژگی‌های حکمرانی ترکیبی شفاف؛ از دولت مقتدر تا جامعه مشارکت‌جو****

حکمرانی ترکیبی شفاف، مدلی از اداره کشور است که در آن **قدرت نه‌فقط در نهادهای دولتی، بلکه در نهادهای مدنی، اجتماعی، رسانه‌ای، علمی و اقتصادی توزیع می‌شود،** اما همچنان دولت، مسئول حفظ انسجام ملی و عدالت ساختاری باقی می‌ماند. در چنین حکمرانی‌ای، شفافیت نه‌فقط یک اصل اخلاقی، بلکه ابزار اصلی اعمال قدرت، تصمیم‌سازی، مشارکت، و پیشگیری از انحراف است.

ویژگی‌های این نوع حکمرانی را می‌توان در قالب موارد زیر تشریح کرد:

### ****الف) تلفیق اقتدار دولت با شفافیت و پاسخ‌گویی نهادی****

دولت در مدل حکمرانی ترکیبی، همچنان نقش اصلی در سیاست‌گذاری، امنیت، انسجام سرزمینی و مدیریت بحران دارد، اما این نقش **از طریق شفافیت داده‌محور و گزارش‌دهی مستمر به جامعه مشروعیت می‌یابد.** اقتدار دولت، اگر بدون پاسخ‌گویی باشد، به استبداد می‌انجامد؛ اما اگر با شفافیت ترکیب شود، **به ابزار اعتمادسازی و مشروعیت پایدار تبدیل می‌گردد.**

### ****ب) تفکیک دقیق نقش‌ها میان سیاست‌گذار، مجری و ناظر****

در حکمرانی ترکیبی، دیگر مجاز نیست که یک نهاد هم سیاست‌گذار باشد، هم اجرا‌کننده، هم ناظر عملکرد خود. این تفکیک، به معنای تخصص‌گرایی در تصمیم‌گیری است. نهادهای نظارتی باید:

* مستقل باشند؛
* ابزار شفافیت در اختیار داشته باشند؛
* گزارش‌های علنی و عمومی منتشر کنند؛
* و از نفوذ نهادهای ذی‌نفع مصون بمانند.

### ****ج) نهادسازی برای مشارکت مردم در فرآیند تصمیم‌سازی****

حکمرانی ترکیبی، تنها با رأی‌گیری دوره‌ای معنا ندارد. باید سازوکارهایی ایجاد شود که مردم در تدوین سیاست‌ها، نظارت بر بودجه، اولویت‌بندی پروژه‌ها و پایش عملکرد دستگاه‌ها نقش داشته باشند. این مشارکت می‌تواند از طریق:

* شورایاری‌های محلی؛
* بودجه‌ریزی مشارکتی شهری؛
* سامانه‌های نظرخواهی عمومی؛
* و استفاده از پلتفرم‌های دیجیتال برای رصد و ارزیابی نهادها

تحقق یابد.

### ****د) استفاده هوشمندانه از فناوری اطلاعات برای حکمرانی داده‌محور****

یکی از ارکان اصلی شفافیت، استفاده از فناوری‌های نوین برای جمع‌آوری، پردازش و انتشار اطلاعات عمومی است. حکمرانی ترکیبی، با اتکا به سامانه‌های دیجیتال:

* **امکان گزارش‌دهی بی‌واسطه به مردم؛**
* **پایش لحظه‌ای عملکرد نهادها؛**
* **افشای خودکار تضاد منافع و انحراف منابع؛**
* **و توزیع برابر اطلاعات میان ذی‌نفعان** را فراهم می‌سازد.

### ****ه) کاهش تمرکز تصمیم‌گیری و تقویت حکمرانی منطقه‌ای****

مدل حکمرانی متمرکز، که همه چیز را از پایتخت اداره می‌کند، در عصر امروز کارآمد نیست. حکمرانی ترکیبی، با تفویض اختیار به استان‌ها، شهرها و نهادهای محلی، هم مشارکت را افزایش می‌دهد و هم شفافیت را آسان‌تر می‌سازد؛ چرا که **در سطوح محلی، مردم بهتر می‌توانند نظارت کنند، طرح‌ها را ببینند و انحراف‌ها را افشا کنند.**

### ****و) تقویت جایگاه جامعه مدنی و تشکل‌های صنفی مستقل****

تشکل‌های صنفی، انجمن‌های تخصصی، و نهادهای مدنی باید **به‌عنوان حلقه واسط میان جامعه و دولت شناخته شوند؛ نه زائده‌هایی تشریفاتی یا تحت‌نظر ساختارهای رسمی.** حکمرانی ترکیبی، این نهادها را در تصمیم‌سازی، نظارت، و حتی اجرا شریک می‌سازد، چرا که آن‌ها ظرفیت بازتولید اعتماد، بسیج اجتماعی، و اطلاع‌رسانی مستقل دارند.

### ****ز) نهادینه‌سازی آموزش عمومی شفافیت و حقوق شهروندی****

بدون آگاهی، شفافیت به مطالبه عمومی تبدیل نمی‌شود. حکمرانی ترکیبی باید در سطوح مختلف آموزشی، رسانه‌ای و فرهنگی، **مفهوم شفافیت را به‌عنوان یک ارزش اجتماعی، حق مدنی و ابزار توسعه ترویج کند.** این آموزش، پایه‌گذار نسلی خواهد بود که:

* حق پرسشگری را می‌شناسد؛
* از مسیر قانونی پیگیری می‌کند؛
* و نسبت به فساد، تبعیض و ابهام حساس است.

### ****ح) طراحی شاخص‌های بومی برای ارزیابی شفافیت و پاسخ‌گویی****

یکی از چالش‌های اساسی حکمرانی در ایران، نبود شاخص‌های شفاف برای سنجش عملکرد نهادهاست. حکمرانی ترکیبی باید شاخص‌هایی روشن، عددی و قابل سنجش طراحی کند که:

* میزان شفافیت عملکرد نهادها؛
* سطح پاسخ‌گویی مدیران؛
* و حجم داده‌های منتشرشده عمومی

را مشخص کند. این شاخص‌ها، هم ابزار مطالبه‌گری مردم خواهند بود، هم معیار ارزیابی برای ارتقاء یا تغییر مدیران.

### ****ط) جمع‌بندی****

حکمرانی ترکیبی شفاف، پاسخی است به دوگانگی‌ مزمن میان تمرکز و ناکارآمدی، میان اقتدار و بی‌اعتمادی، میان دولت‌محوری و مشارکت‌گریزی. این مدل، می‌کوشد تا با توزیع قدرت، داده، و مسئولیت، **نظامی طراحی کند که هم پاسخ‌گو باشد، هم کارآمد؛ هم فراگیر باشد، هم منضبط.**

چنین حکمرانی‌ای، بر پایه شفافیت ساخته می‌شود؛ اما شفافیتی که نه نمایشی، بلکه **نهادی، پیوسته، الزام‌آور و عمومی است.** تحقق این مدل، مستلزم گذار از ساختار فعلی به نظمی جدید است که در ادامه فصل، گام‌های اجرایی آن به تفصیل تشریح خواهد شد.

### ****۳-مراحل گذار به حکمرانی ترکیبی: از اصلاحات نهادی تا بازآرایی قدرت****

### این بخش، ضمن حفظ پیوستگی با دو بخش قبلی، به این پرسش اساسی پاسخ می‌دهد که ****گذار از حکمرانی متمرکز، ناکارآمد و غیرشفاف به سوی حکمرانی ترکیبی شفاف چگونه و از کجا آغاز می‌شود؟****

گذار از یک الگوی حکمرانی فرسوده به یک الگوی نوین، نه یک اتفاق ناگهانی، بلکه **فرآیندی چندمرحله‌ای، مقاوم در برابر پس‌رفت، و نیازمند تداوم و اجماع نسبی است.** در این مسیر، نمی‌توان به‌سادگی از نظم موجود گذشت، اما می‌توان با طراحی هوشمندانه، لایه به لایه، بخش‌هایی از آن را **بازتعریف، بازتوزیع و بازسازی کرد.**

در ادامه، مراحل کلیدی این گذار به‌صورت طبقه‌بندی‌شده با حروف ابجد (به ترتیب: الف، ب، ج، د، ه، ...) ارائه می‌شود:

### ****الف) ایجاد اراده سیاسی برای تحول؛ نخستین و تعیین‌کننده‌ترین گام****

هیچ گذار نهادی بدون وجود اراده در رأس ساختار قدرت ممکن نیست. این اراده باید نه‌تنها سیاسی، بلکه آگاهانه، قاطع و پایدار باشد. یعنی:

* درک روشنی از بحران ناکارآمدی موجود داشته باشد؛
* خود را بخشی از راه‌حل بداند، نه بخشی از ساختار مسئله؛
* حاضر به واگذاری بخشی از کنترل برای حفظ کلیت نظم باشد؛
* و در مقابل مقاومت‌های نهادی و منفعت‌طلبی‌های کوتاه‌مدت بایستد.

بدون این اراده، بهترین نقشه‌ها نیز در حد اسناد باقی خواهند ماند.

### ****ب) اصلاح فرآیندهای تصمیم‌سازی: از پشت درهای بسته تا میزهای باز مشورتی****

ساختارشکنی مثبت باید از همان جایی آغاز شود که قدرت شکل می‌گیرد: فرآیندهای تصمیم‌سازی. این اصلاح شامل:

* علنی‌سازی جلسات کلیدی سیاست‌گذاری (تا حد ممکن)؛
* مستندسازی مشروح مذاکرات مهم اقتصادی و اجرایی؛
* الزام به انتشار پیش‌نویس تصمیمات و دریافت نظر نهادهای تخصصی و مدنی؛
* و تعریف «حق مشاهده» برای مردم و رسانه‌ها در سیاست‌گذاری‌ها.

تصمیم‌گیری زمانی مشروعیت می‌یابد که پیش از ابلاغ، **توسط ذی‌نفعان دیده و سنجیده شده باشد.**

### ****ج) راه‌اندازی و الزام‌آور کردن سامانه‌های شفافیت اطلاعات****

گذار به حکمرانی ترکیبی بدون ستون داده و سامانه‌های شفافیت ممکن نیست. دولت باید متعهد شود که:

* همه اطلاعات بودجه‌ای، قراردادهای بزرگ، مجوزها و امتیازات را در بسترهایی **باز، استاندارد، و قابل جست‌وجو** منتشر کند؛
* زمان‌بندی انتشار داده‌ها را قانونی کرده و از اختیار مدیران خارج سازد؛
* بر اتصال سامانه‌ها (مانند حقوق و مزایا، اموال، معاملات، تخصیص منابع) **در قالب یک معماری یکپارچه داده‌ای** تأکید کند.

مردم وقتی می‌توانند نظارت کنند که ابزار آن را داشته باشند.

### ****د) بازتعریف رابطه نهادهای عمومی، دولتی و خصوصی****

نهادهای عمومی غیردولتی (صندوق‌ها، بنیادها، بانک‌ها و ...) باید از منظر حکمرانی، به‌صورت شفاف با مردم و نهادهای رسمی در ارتباط باشند. در این مسیر:

* هر نهاد اقتصادی دارای منشأ عمومی باید ساختار سهام‌داری، معاملات و سود و زیان خود را به‌صورت سالانه افشا کند؛
* نقش دولت از مالکیت و مدیریت، به تنظیم‌گری و نظارت هوشمندانه منتقل شود؛
* بخش خصوصی واقعی نیز مسئولیت اجتماعی و شفافیت اطلاعاتی را بپذیرد.

گذار زمانی موفق است که **شفافیت برای همه یکسان الزام‌آور باشد.**

### ****ه) تقویت استقلال نهادهای ناظر و بازآفرینی اعتماد عمومی****

نهادهایی مانند سازمان بازرسی، دیوان محاسبات، مرکز آمار، و حتی قوه قضائیه باید:

* استقلال ساختاری و بودجه‌ای بیشتری پیدا کنند؛
* پاسخ‌گوی افکار عمومی و رسانه‌ها باشند؛
* گزارش‌های منظم عملکرد دستگاه‌ها را **با زبانی ساده و عمومی** منتشر کنند؛
* و در برابر فشار سیاسی برای سانسور یا ملاحظه‌کاری مقاومت کنند.

هرگاه مردم احساس کنند که ناظر، مستقل و شجاع است، **امید به اصلاح زنده خواهد شد.**

### ****و) بازسازی ظرفیت‌های رسانه‌ای، نهادهای مدنی و تشکل‌های تخصصی****

گذار به حکمرانی شفاف، بدون حامی در جامعه مدنی ممکن نیست. برای این منظور:

* باید امنیت رسانه‌ای و حقوقی برای خبرنگاران و افشاگران فساد تضمین شود؛
* تشکل‌های صنفی و علمی، در فرآیندهای سیاست‌گذاری نقش رسمی و ثبت‌شده داشته باشند؛
* و آموزش عمومی درباره حقوق شهروندی و شفافیت، در دستور کار آموزش و پرورش و دانشگاه‌ها قرار گیرد.

حکمرانی ترکیبی، **بدون جامعه‌ای شفاف‌خواه، به‌سادگی به مدل سنتی بازمی‌گردد.**

### ****ز) جمع‌بندی****

گذار به حکمرانی ترکیبی، مسیر ساده‌ای نیست. با مقاومت‌هایی از درون و بیرون مواجه خواهد شد. اما اگر این مسیر، گام‌به‌گام، مبتنی بر داده، متکی بر نهادسازی، و با حمایت اجتماعی پیش برود، می‌تواند ایران را از بحران‌های ناشی از تمرکز قدرت، فساد ساختاری و ناکارآمدی مزمن، به سوی **نظامی مبتنی بر عقلانیت، اعتماد عمومی و پاسخ‌گویی پایدار** رهنمون سازد.

گذار، نه از طریق شعار، بلکه از مسیر بازآرایی فرآیندها، شفاف‌سازی بی‌امتیاز، و اعتمادسازی واقعی ممکن می‌شود.

### ****۴- موانع و مقاومت‌ها در برابر تحول ساختاری و مسیرهای عبور****

در این بخش، بررسی خواهد شد که چرا در مسیر گذار به حکمرانی ترکیبی و شفاف، مقاومت‌های جدی ـ چه از درون نظام اجرایی و نهادی و چه از سوی ذی‌نفعان سنتی قدرت ـ بروز می‌کند، و چه تدابیری می‌توان برای عبور ایمن، تدریجی و پایدار از این مقاومت‌ها اندیشید.

تحول، اگر واقعی باشد، با مقاومت روبه‌رو می‌شود. هر کوششی برای تغییر در ساختارهای اقتصادی، سیاسی و مدیریتی ایران، با سدهایی مواجه است که به‌مراتب ریشه‌دارتر از آنند که صرفاً به تغییر دولت، قانون یا دستور محدود شوند. **این مقاومت‌ها نه الزماً مخرب یا توطئه‌گرانه، بلکه در بسیاری از موارد، محصول ترس از ناشناخته‌ها، حفظ منافع تثبیت‌شده، یا حتی دغدغه‌های بقا در فضای غیرقابل‌پیش‌بینی آینده است.**

شناسایی این مقاومت‌ها، نخستین گام در طراحی راهبرد عبور از آن‌هاست. در ادامه، مهم‌ترین موانع گذار به حکمرانی ترکیبی شفاف، به‌همراه مسیرهای پیشنهادی برای مواجهه با آن‌ها تحلیل می‌شود.

### ****الف) ترس مدیران میانی از شفافیت به‌عنوان تهدید شغلی****

در بسیاری از دستگاه‌ها، مدیران میانی، حتی اگر با اصلاحات همراه باشند، از آن بیم دارند که شفافیت عملکردشان، آن‌ها را در معرض افشا، توبیخ، یا حذف قرار دهد. **در فضای مبهم و بدون امنیت نهادی، شفافیت برای مدیر، مساوی با ریسک است.**

**مسیر عبور:**

* طراحی نظام حمایت از مدیران افشاگر؛
* تفکیک صریح خطای مدیریتی از فساد؛
* تعریف سازوکارهای تشویقی برای عملکردهای شفاف؛
* آموزش و فرهنگ‌سازی درباره نقش مثبت شفافیت برای بقاء و پیشرفت سازمانی.

### ****ب) ذی‌نفعان سنتی قدرت که از وضعیت غیرشفاف سود می‌برند****

برخی نهادها، شرکت‌ها یا گروه‌های پرنفوذ، عملاً بقای اقتصادی خود را بر دسترسی‌های انحصاری، مجوزهای اختصاصی، اطلاعات پنهان یا امتیازات خاموش بنا کرده‌اند. برای این گروه‌ها، **تحقق شفافیت به‌معنای از دست‌رفتن مزیت رقابتی است.**

**مسیر عبور:**

* اجرای گام‌به‌گام شفافیت، با آغاز از حوزه‌هایی که منافع کمتری را تهدید می‌کند؛
* تدوین قوانین ضدتراست و منع تلاقی منافع برای کنترل نر‌م‌تر ساختارهای انحصاری؛
* فعال‌سازی رسانه‌ها و افکار عمومی برای افزایش هزینه سیاسی مقاومت در برابر شفافیت؛
* استفاده از ابزارهای مالیاتی، اعتباری و بودجه‌ای برای تشویق نهادهای شفاف‌ساز و تنبیه مقاومت‌کنندگان.

### ****ج) ضعف در نهادهای نظارتی مستقل و ناتوانی در تحمیل شفافیت****

حتی اگر اراده سیاسی در سطوح بالا وجود داشته باشد، بدون وجود نهادهای نظارتی قدرتمند، مستقل و دارای اختیارات اجرایی، هیچ الزام پایداری در اجرای شفافیت شکل نمی‌گیرد. نهادهای فعلی اغلب گرفتار ملاحظات سیاسی، کمبود بودجه، یا وابستگی‌های نهادی‌اند.

**مسیر عبور:**

* اصلاح ساختار حقوقی نهادهای ناظر؛
* تقویت استقلال بودجه‌ای و استخدامی آن‌ها؛
* تعریف شاخص‌های شفافیت برای ارزیابی عملکردشان؛
* فراهم‌کردن امکان ارتباط مستقیم این نهادها با افکار عمومی و رسانه‌ها.

### ****د) مقاومت فرهنگی در سطح جامعه و بدنه سازمان‌ها****

در بسیاری از موارد، حتی کارمندان عادی، مدیران محلی، یا کارشناسان، از انتشار اطلاعات یا افشاگری درون‌سازمانی پرهیز می‌کنند. چرا که فرهنگ سازمانی در دهه‌های اخیر، **بر سکوت، روابط غیررسمی، حفظ موقعیت و دوری از خطر بنا شده است.**

**مسیر عبور:**

* نهادینه‌سازی آموزش‌های عمومی و اداری درباره مفهوم شفافیت؛
* پرورش مدیران نسل جدید با رویکرد شفاف و مبتنی بر عملکرد؛
* تدوین منشورهای اخلاق حرفه‌ای در سازمان‌ها، همراه با سازوکارهای اجرای آن؛
* الگوسازی از سازمان‌ها یا نهادهایی که با شفافیت رشد کرده‌اند.

### ****ه) ترس نخبگان، رسانه‌ها و دانشگاه‌ها از ورود فعال به حوزه شفافیت****

بخش مهمی از توان فکری کشور، در دانشگاه‌ها، رسانه‌ها، اتاق‌های فکر و نخبگان اجرایی نهفته است. اما در شرایطی که ورود به حوزه افشای اطلاعات یا نقد نهادهای اقتصادی پرهزینه یا پرمخاطره تلقی می‌شود، **بخش عمده‌ای از این ظرفیت به سکوت یا انزوا تن می‌دهد.**

**مسیر عبور:**

* تعریف «حق تحلیل» به‌عنوان بخشی از حقوق اجتماعی نخبگان؛
* ایجاد مصونیت قضایی برای تحلیل‌گران مستقل، روزنامه‌نگاران و پژوهشگران حوزه حکمرانی؛
* حمایت از انتشار گزارش‌های تحلیلی مستقل و قابل اتکا؛
* شکل‌گیری نهادهای واسط میان دولت، دانشگاه و رسانه برای انتقال داده‌های عمومی قابل تحلیل.

### ****و) جمع‌بندی****

مقاومت در برابر شفافیت و اصلاح ساختاری، پدیده‌ای طبیعی اما قابل مدیریت است. آن‌چه نباید فراموش شود آن است که **مقاومت، فقط یک مانع نیست؛ بلکه نشانه‌ای است از اهمیت راهی که در پیش گرفته‌ایم.** اگر تغییری با مقاومت مواجه نمی‌شود، احتمالاً تغییری بی‌اثر است.

راه عبور، نه در تقابل صرف، بلکه در **طراحی تدابیر هوشمندانه، همراه‌سازی تدریجی، بازتعریف منافع، و تبدیل شفافیت به یک مطالبه فراگیر اجتماعی** است. تنها در چنین شرایطی است که می‌توان از دل بحران، الگویی نو برای حکمرانی ساخت؛ الگویی که هم مشروع باشد، هم پایدار، و هم به توسعه ملی خدمت کند.

### ****۵- جمع‌بندی فصل و نقشه راه تحقق حکمرانی ترکیبی در ایران****

 این بخش، پس از تبیین ابعاد نظری و عملی ساختارشکنی مثبت و مدل حکمرانی ترکیبی، اکنون به ارائه **نقشه راهی برای پیاده‌سازی تدریجی این الگو در فضای خاص ایران** می‌پردازد؛ نقشه‌ای که در عین حفظ واقع‌گرایی، به چشم‌اندازی امیدوارکننده و عملی اشاره دارد.

ساختارشکنی مثبت، در معنای دقیق خود، شکستن نظم‌های کهنه، ناکارآمد و متورم‌شده‌ از منافع تثبیت‌شده است، اما بدون آن‌که به فروپاشی، بی‌نظمی یا اغتشاش بینجامد. این فصل نشان داد که چگونه می‌توان با شناخت محدودیت‌ها، طراحی مرحله‌ای، و مشارکت نیروهای جامعه، از دل یک ساختار بسته، **مدلی نو برای حکمرانی خلق کرد که هم مقتدر باشد، هم پاسخ‌گو؛ هم متمرکز در ضرورت‌ها، و هم باز در مشارکت‌ها.**

الگوی حکمرانی ترکیبی شفاف، تلاشی است برای عبور از تضادهای سنتی میان دولت بزرگ و دولت کوچک، بین تمرکز قدرت و مشارکت اجتماعی، و میان اقتدار حاکمیتی و آزادی مدنی. این الگو، می‌کوشد نظم جدیدی بنا کند که در آن:

* اقتدار سیاسی بدون شفافیت، مشروع نباشد؛
* مشارکت مردمی بدون داده و اطلاعات ممکن نباشد؛
* و توسعه اقتصادی بدون پاسخ‌گویی نهادی، پایدار نباشد.

### ****نقشه راه پیشنهادی برای تحقق حکمرانی ترکیبی در ایران****

تحقق این مدل، در یک مسیر چندمرحله‌ای، تدریجی، و قابل اندازه‌گیری امکان‌پذیر است. در ادامه، عناصر اصلی این نقشه راه ارائه می‌شود:

### ****الف) بازنگری در قوانین و اسناد بالادستی با محوریت شفافیت و تفکیک نقش‌ها****

اولین گام، اصلاح یا تکمیل قوانین موجود است. این اصلاح باید شامل:

* **تصویب قوانین ضدتراست و ضدتعارض منافع؛**
* **الزام‌آور کردن انتشار داده‌های عمومی؛**
* **بازنگری در اختیارات نهادی برای جلوگیری از تلاقی تصمیم‌گیری و اجرا؛**
* **و تعریف رسمی از "حق دانستن" به‌عنوان یکی از حقوق شهروندی.**

قانون‌گذاری باید به‌گونه‌ای باشد که هیچ مقام، سازمان یا نهادی نتواند به بهانه‌ی امنیت، روابط، یا مصلحت، از شفاف‌سازی طفره برود.

### ****ب) تشکیل نهاد ملی پایش حکمرانی و رتبه‌بندی نهادها****

این نهاد باید مستقل از دولت، دارای قدرت افشا، و متکی بر داده‌های میان‌نهادی باشد. وظیفه‌ی آن:

* **سنجش میزان شفافیت، پاسخ‌گویی و عملکرد در سطح نهادها؛**
* **تهیه گزارش‌های عمومی سالانه؛**
* **و ایجاد رقابت سالم میان نهادها در حوزه شفافیت و اعتماد عمومی** خواهد بود.

اعتماد عمومی وقتی شکل می‌گیرد که مردم بدانند چه کسی، با چه ابزاری، و در چه سطحی، در خدمت آن‌ها قرار دارد.

### ****ج) آغاز اصلاح از حوزه‌های کمتر سیاسی و آسیب‌دیده****

در بسیاری از موارد، اصلاحات زمانی شکست خورده‌اند که مستقیماً به حساس‌ترین حوزه‌ها ورود کرده‌اند. اما می‌توان با اصلاح تدریجی:

* **نظام بودجه‌ریزی شهری و منطقه‌ای؛**
* **نهادهای محلی خدماتی؛**
* **و شرکت‌های دولتی فعال در بخش‌های عمومی (آب، برق، حمل‌ونقل)** آغاز کرد.

این اصلاحات، کم‌هزینه‌تر، کم‌تنش‌تر و اثرگذارترند؛ چراکه **شفافیت در خدمات ملموس، سریعاً به بازسازی اعتماد منجر می‌شود.**

### ****د) تربیت نسل جدید مدیران و کارشناسان با فرهنگ شفاف‌گرا****

تحول ساختاری بدون سرمایه انسانی ممکن نیست. باید:

* **محتوای آموزشی دانشگاه‌ها در حوزه حکمرانی، داده‌محوری، اخلاق اداری و شفافیت بازنویسی شود؛**
* **فرایند انتصاب مدیران، مبتنی بر ارزیابی توانمندی در پاسخ‌گویی و شفاف‌سازی باشد؛**
* **و مدیران دارای عملکرد شفاف، مشوق‌های واقعی و عمومی دریافت کنند.**

ایجاد الگوی جدید مدیریتی، راهی برای نهادینه‌سازی شفافیت در درازمدت است.

### ****ه) جلب مشارکت جامعه از طریق نهادهای واسط و ابزارهای دیجیتال****

بدون مردم، هیچ تحولی پایدار نیست. باید ابزارهایی طراحی شود که مردم بتوانند:

* در تدوین برنامه‌های محلی مشارکت کنند؛
* بر نحوه اجرای پروژه‌ها نظارت نمایند؛
* و در قالب پلتفرم‌های دیجیتال، پیشنهاد، گزارش و شکایت ثبت کنند.

این ابزارها، باید ساده، امن، و بدون ملاحظه سیاسی طراحی شوند.

### ****و) نتیجه‌گیری****

در پایان باید گفت که **تحول در ایران ممکن است؛ اما نه با ابزارهای کهنه، نه با مدیریت محتاط، و نه با سازوکارهای فرسوده.** ساختارشکنی مثبت، تنها زمانی به حکمرانی ترکیبی شفاف منتهی می‌شود که سه اصل بنیادین رعایت گردد:

1. **شفافیت، نه ابزار نظارت، بلکه بنیان اقتدار باشد؛**
2. **قدرت، نه در تمرکز، بلکه در توزیع مسئولانه معنا یابد؛**
3. **و مشارکت، نه آرمان، بلکه ضرورت اجتناب‌ناپذیر توسعه تلقی گردد.**

ایران اگر بخواهد از دور باطل ناکارآمدی، فساد و بی‌اعتمادی عبور کند، چاره‌ای جز ساختن نظمی نو ندارد؛ نظمی که در آن **شفافیت، نخستین واژه سیاست‌گذاری و آخرین معیار داوری در حکمرانی باشد.**

### ****فصل دهم – مسیر تدریجی اصلاح و مشارکت ملی****

### ****\* اصلاح ساختاری بدون مشارکت مردم، بازتولید بن‌بست است\*****

در دهه‌های اخیر، بارها اصلاحات مختلف در حوزه‌های اداری، اقتصادی و اجتماعی آغاز شده، اما بسیاری از آن‌ها یا ناکام مانده‌اند یا در نیمه‌راه متوقف شده‌اند. در اغلب این موارد، یک مؤلفه کلیدی غایب بوده است: **مشارکت واقعی مردم.**

اصلاح، اگر فقط از بالا و در چارچوب‌های بسته طراحی شود، اگر به دغدغه‌ها و خواسته‌های مردم بی‌اعتنا باشد، و اگر هیچ سازوکاری برای پیوند با جامعه نداشته باشد، به‌جای آن‌که موجب بازسازی مشروعیت شود، **به تعمیق شکاف میان حاکمیت و مردم منجر خواهد شد.**

تجربه ایران نشان داده است که **اصلاح بدون بدنه اجتماعی، یک دستورالعمل موقتی و بی‌پشتوانه است.** از سوی دیگر، مشارکت بدون جهت‌گیری اصلاحی، فقط به مطالبه‌گری پراکنده و گاه بی‌اثر ختم خواهد شد. بنابراین، تنها راه ممکن، **ترکیب این دو است: اصلاحی تدریجی، عقلانی، اما مبتنی بر مشارکت ملی.**

در این فصل، بر پایه یافته‌های فصل نهم و تجربه‌های پیشین کشور، تلاش می‌شود چارچوبی برای **طراحی یک مسیر تدریجی اصلاحات با مشارکت فعال جامعه** ارائه شود؛ مسیری که نه به‌دنبال اصلاحات فوری و نمایشی، و نه خواهان گذار ناگهانی و ناپایدار است، بلکه می‌کوشد از دل واقعیت، با ساختن اجماع تدریجی و تقویت نهادهای مدنی، **فرآیندی پایدار و ریشه‌دار از تحول را بنیان نهد.**

فصل دهم کتاب، در نگاه نخست به موضوعات کلی و فراگیر درباره اصلاحات تدریجی و مشارکت ملی می‌پردازد؛ اما هدف آن صرفاً تبیین اصول عمومی حکمرانی نیست. این فصل، در پیوند مستقیم با محور اصلی کتاب ـ یعنی بررسی سلطه ساختارهای مالی و خصولتی بر تصمیم‌سازی‌های وزارت صمت ـ نوشته شده است. از این منظر، «اصلاحات تدریجی» و «مشارکت ملی» نه مفاهیمی آرمانی یا صرفاً سیاسی، بلکه **ابزارهایی راهبردی برای بازپس‌گیری فضای سیاست‌گذاری صنعتی و تجاری از قبضه قدرت‌های مالی غیرپاسخ‌گو** هستند. هدف این فصل آن است که نشان دهد چگونه با به‌کارگیری روش‌های اصلاحی واقع‌گرایانه و نهادسازی مشارکتی، می‌توان قدرت را از گروه‌های رانتی بازپس گرفت و **سیاست‌گذاری در حوزه‌های صنعت، معدن و تجارت را به مسیر عدالت‌محور، پاسخ‌گو و مردمی بازگرداند.**

### ****۱چرا اصلاحات بدون مشارکت ملی شکست می‌خورند؟****

 در این بخش، به‌جای تکرار شعارهای کلی درباره «لزوم مشارکت مردم»، به دلایل عمیق ناکامی اصلاحات غیرمشارکتی در ایران پرداخته می‌شود، تا روشن گردد که چرا هیچ اصلاح پایداری بدون همراهی اجتماعی نمی‌تواند به نقطه اثر برسد.

در نگاه نخست، اصلاحات به‌نظر می‌رسد فرآیندی تخصصی، فنی و مدیریتی است که باید توسط نخبگان، قانون‌گذاران یا مسئولان اجرایی طراحی و اجرا شود. اما تجربه تاریخی کشورها ـ به‌ویژه در ایران ـ نشان داده است که **اصلاحات هرچقدر هم دقیق، علمی یا منطقی باشد، اگر فاقد همراهی بدنه اجتماعی باشد، نه‌تنها پایدار نخواهد ماند، بلکه خود می‌تواند تولید بی‌اعتمادی و شکست‌های پیاپی کند.**

مسئله این است که در ساختارهای نهادینه‌شده، اصلاح صرفاً **تغییر در آیین‌نامه یا جابجایی مدیر نیست، بلکه تغییر در الگوی قدرت، توزیع منابع، عادت‌های سازمانی و انتظارات عمومی است.** این تغییرات بدون حمایت اجتماعی، به‌سادگی با مقاومت درونی ساختار و فشار بیرونی ذی‌نفعان خنثی می‌شود.

در ایران، بارها شاهد بوده‌ایم که اصلاحات:

* با نیت خوب آغاز شده‌اند،
* با شعارهای پرطنین حمایت شده‌اند،
* اما در مرحله اجرا، یا از درون تضعیف شده‌اند، یا از بیرون نادیده گرفته شده‌اند،
* و نهایتاً یا متوقف شده‌اند، یا به ضد خود تبدیل گشته‌اند.

چنین شکست‌هایی، اگر تکرار شود، به پدیده‌ای بسیار خطرناک‌تر از «بی‌اثری» می‌انجامد: **یعنی بی‌اعتمادی عمومی نسبت به هرگونه اصلاح.**

### ****الف) اصلاحات بدون مشارکت، فاقد مشروعیت اجتماعی‌اند****

در نظام‌های سیاسی ـ اجتماعی، هرگونه تغییر ساختاری، نیازمند مشروعیت است. این مشروعیت نه‌فقط از قدرت حقوقی دولت، بلکه از **پذیرش عمومی و احساس «مشارکت در فرآیند تغییر» ناشی می‌شود.** اگر مردم احساس کنند که اصلاحات «برای آن‌ها» اما «بدون حضور آن‌ها» در حال اجراست، آن را نه بخشی از خود، بلکه پروژه‌ای بیگانه، پرریسک و مشکوک تلقی می‌کنند.

**هر اصلاح بدون مشارکت، در بهترین حالت یک برنامه آزمایشگاهی باقی خواهد ماند؛ نه یک مسیر تحول عمومی.**

### ****ب) اصلاحات بدون مشارکت، ابزار دست جناح‌ها و رقابت‌های سیاسی می‌شود****

زمانی‌که مردم به‌عنوان ذی‌نفعان اصلی اصلاح غایب باشند، خلأ ایجادشده، توسط گروه‌های فشار، جناح‌های سیاسی یا نهادهای ذی‌نفوذ پُر می‌شود. در این شرایط، اصلاحات به‌جای آن‌که ابزاری برای بهبود حکمرانی و توزیع عادلانه منابع باشد، **به میدان رقابت برای منافع گروهی تبدیل می‌شود.**

تاریخ اصلاحات اقتصادی در ایران ـ از آزادسازی‌های ناعادلانه تا سیاست‌های ارزی، یارانه‌ای و بودجه‌ای ـ نشان می‌دهد که در غیاب مشارکت مردم و شفافیت تصمیمات، **گروه‌های خاصی از دل اصلاحات ثروتمندتر و مابقی، بی‌اعتمادتر شده‌اند.**

### ****ج) اصلاحات بدون مشارکت، با مقاومت بدنه اجرایی مواجه می‌شود****

بدنه اجرایی کشور، یعنی همان مجموعه کارشناسان، مدیران میانی، و کارمندان دولت، در اغلب موارد، خود را در معرض خطر اصلاحات می‌بیند. چرا که:

* هیچ توضیحی درباره اهداف اصلاح به آن‌ها داده نمی‌شود،
* جایگاه آن‌ها در نظم جدید مشخص نیست،
* و نقشی در طراحی اصلاحات نداشته‌اند.

در نتیجه، این بدنه، اصلاحات را با بی‌تفاوتی، کندی، یا حتی کارشکنی مواجه می‌کند. مشارکت واقعی، یعنی **از همان مرحله طراحی، صدای بدنه اجرایی شنیده شود؛ نه فقط در زمان اجرا، آن‌ها به پذیرش کورکورانه ملزم شوند.**

### ****د) اصلاحات بدون مشارکت، فاقد ظرفیت تبیین و اقناع عمومی‌اند****

هر اصلاحی، حتی اگر عادلانه و منطقی باشد، تبعاتی دارد: حذف برخی امتیازات، تغییر برخی عادت‌ها، یا بازتوزیع منابع. این تبعات، اگر برای مردم قابل درک و قابل دفاع نباشد، به مخالفت‌های اجتماعی، شایعه‌سازی، بی‌ثباتی ذهنی و نهایتاً **بحران در اجرای اصلاحات منجر خواهد شد.**

مشارکت، فقط به‌معنای رأی‌دادن یا نظرخواهی نیست؛ بلکه **یعنی تبیین مداوم، گفت‌وگو با اقشار مختلف، شنیدن اعتراض‌ها و ادغام آن‌ها در طراحی اصلاحات.**

### ****ه) جمع‌بندی****

تجربه ایران به‌روشنی نشان داده که **اصلاح، بدون مشارکت، یا اصلاحی سطحی خواهد بود، یا اصلاحی نافرجام.** مشارکت، فقط یک ابزار اجتماعی نیست؛ بلکه **سپر سیاسی اصلاحات در برابر مقاومت‌ها و ضامن تداوم آن در برابر تغییر دولت‌ها، مدیران و فضاهای سیاسی است.**

راه عبور از شکست‌های تکرارشونده اصلاحی، نه در حذف منتقدان یا تسریع ابلاغیه‌ها، بلکه در بازتعریف نقش مردم، بدنه اداری، نهادهای مدنی، و رسانه‌ها در فرآیند اصلاح است. اصلاح، تنها زمانی واقعی خواهد بود که **مردم خود را بخشی از آن بدانند؛ نه مخاطب آن.**

### ****۲-پیش‌شرط‌های طراحی یک مسیر تدریجی برای اصلاح ملی****

 در این بخش، به این پرسش پاسخ داده خواهد شد که **برای آن‌که اصلاحات نه ناگهانی و بی‌پشتوانه، بلکه تدریجی، پایدار و مورد حمایت عمومی باشد، چه شرایطی باید از پیش فراهم گردد؟**

درک عمومی از اصلاحات در ایران، گاه یا به‌صورت تغییراتی فوری و ضربتی تعریف می‌شود، یا به‌صورت وعده‌هایی در آینده‌ای نامعلوم. اما تجربه‌های موفق در جهان، و شکست‌های داخلی، به ما می‌گوید که هیچ اصلاح پایداری بدون طی یک مسیر تدریجی، سنجیده، قابل‌پایش و همراه با مشارکت واقعی شکل نمی‌گیرد. برای آن‌که چنین مسیری طراحی و اجرایی شود، چند پیش‌شرط اساسی باید مورد توجه قرار گیرد:

### ****الف) تعیین میدان‌های اولویت‌دار و قابل آغاز****

اصلاحات اگر در جایی شروع شود که بیشترین مقاومت، بیشترین موانع قانونی یا بیشترین فشار سیاسی وجود دارد، در همان ابتدا متوقف خواهد شد. بنابراین، گام نخست، **تشخیص دقیق میدان‌هایی است که در آن‌ها می‌توان اصلاحات را آغاز کرد، با کمترین هزینه، بیشترین اثر و بیشترین امکان همراه‌سازی.**

نمونه‌هایی از این میدان‌ها عبارت‌اند از:

* نهادهای محلی خدماتی (شهرداری‌ها، شوراها، سازمان‌های محلی)؛
* فرآیندهای شفاف‌سازی در نظام مجوزدهی؛
* اصلاحات فرآیندمحور (نه ساختاری) در خدمات عمومی؛
* تدوین بودجه‌های محلی با مشارکت مردم.

این آغازهای کوچک اما دقیق، **اعتمادسازی اولیه را ممکن می‌سازند.**

### ****ب) ایجاد اجماع حداقلی در سطح نخبگان و تصمیم‌گیران****

در فضای سیاست‌زده کشور، اصلاحات گاه به میدان رقابت جناحی و تخریب متقابل تبدیل می‌شود. برای آن‌که اصلاح ملی شکل بگیرد، نیاز به **اجماع حداقلی در میان نخبگان فکری، نهادهای تصمیم‌گیر و بدنه اجرایی وجود دارد.**

این اجماع، نه به‌معنای توافق کامل، بلکه به‌معنای:

* اجتناب از تخریب اصلاحات توسط رقبای سیاسی؛
* پرهیز از تعویق‌های پی‌درپی به بهانه تغییر دولت‌ها؛
* و تلاش برای تمرکز بر منافع ملی به‌جای منافع گروهی است.

بدون این حداقل همگرایی، **اصلاحات، بار اضافی بر دوش جامعه خواهد شد.**

### ****ج) تعریف دقیق گام‌ها، زمان‌بندی و معیارهای موفقیت****

مسیر تدریجی اصلاح، زمانی معنادار و قابل مدیریت می‌شود که:

* گام‌های آن مشخص باشد؛
* هر گام، آغاز، پایان و هدف داشته باشد؛
* زمان‌بندی اجرایی آن شفاف باشد؛
* و شاخص‌هایی برای سنجش موفقیت آن تعیین گردد.

بدون این عناصر، اصلاحات به بی‌برنامگی دچار می‌شود یا با تغییر مدیران، متوقف یا منحرف می‌گردد. **تدوین یک نقشه راه واقع‌گرایانه، عامل انسجام درونی اصلاح است.**

### ****د) فراهم‌کردن سازوکار ارتباط مستمر با مردم و ذی‌نفعان****

در هر مرحله از اصلاحات، باید دو مسیر ارتباطی دائمی حفظ شود:

1. **از حاکمیت به مردم: اطلاع‌رسانی، تبیین اهداف، گزارش پیشرفت؛**
2. **از مردم به حاکمیت: دریافت بازخورد، شنیدن نقدها، اصلاح مسیر.**

این ارتباط، نه با تبلیغات یک‌طرفه، بلکه با ایجاد سازوکارهای مشارکتی، گفت‌وگوهای عمومی، رسانه‌های مستقل و سامانه‌های بازخورد امکان‌پذیر است.

بدون ارتباط دوطرفه، **اصلاحات به سوء‌تفاهم و مقاومت اجتماعی منجر خواهد شد.**

### ****ه) تأمین امنیت سیاسی و نهادی برای اجرای اصلاحات****

اجرای اصلاحات بدون حمایت نهادی، در فضای پرریسک سیاسی، تقریباً غیرممکن است. مدیران، کارشناسان و حتی نهادهای عمومی، باید بدانند که:

* اجرای اصلاحات منجر به حذف یا قربانی‌شدن آن‌ها نخواهد شد؛
* اشتباهات فنی در مسیر اصلاح، با فساد یکسان تلقی نمی‌شود؛
* سیستم، مدافع تغییر مثبت است، نه داور سخت‌گیرانه‌ای علیه مجریان.

**بدون امنیت ذهنی و نهادی، هیچ مدیری جسارت ورود به حوزه اصلاحات را نخواهد داشت.**

### ****و) جمع‌بندی****

اصلاحات تدریجی، فرآیندی است که اگرچه از نظر سیاسی کم‌تنش‌تر است، اما از نظر فنی، طراحی‌شده‌تر و پیچیده‌تر خواهد بود. برای آن‌که این مسیر شکل بگیرد، لازم است پیش‌شرط‌هایی چون **اولویت‌بندی میدان‌ها، اجماع حداقلی نخبگان، تعریف مسیر اجرایی، ارتباط مؤثر با مردم، و تأمین امنیت برای مجریان** از پیش مهیا گردد.

هرچند این پیش‌شرط‌ها ساده به‌نظر می‌رسند، اما **نادیده‌گرفتن هر یک از آن‌ها، می‌تواند کل مسیر اصلاح را به بن‌بست برساند.**

### ****۳-مشارکت ملی؛ از نظریه تا الگوی عملی در ساختار حکمرانی****

 در این بخش، مفهوم مشارکت ملی از حالت شعار به سطح یک الگوی اجرایی آورده می‌شود، تا روشن شود که چگونه می‌توان از مشارکت، به‌عنوان یک ابزار قدرتمند تحول تدریجی در حکمرانی بهره گرفت.

مفهوم مشارکت ملی، از پرکاربردترین واژه‌ها در ادبیات توسعه و حکمرانی است؛ اما متأسفانه در بسیاری از موارد، **در حد یک شعار باقی مانده و هیچ‌گاه به یک الگوی اجرایی بدل نشده است.** در حالی‌که مشارکت، اگر به‌درستی طراحی و در بستر مناسب اجرا شود، می‌تواند موتور محرکه اصلاحات، نیروی تقویت‌کننده اعتماد عمومی، و راه‌حل عبور از بحران ناکارآمدی باشد.

در ایران، بستر مشارکت وجود دارد، اما **ساختار آن یا ناکارآمد است، یا عملاً خنثی شده، یا به ابزار مشروعیت‌سازی نمایشی تبدیل شده است.** برای آن‌که مشارکت، به یک نیروی زنده و مؤثر در اصلاحات تبدیل شود، باید از حالت اداری یا تبلیغاتی خارج شده و به یک الگوی عملی، چندلایه، و فراگیر تبدیل گردد.

در ادامه، اجزای یک مدل عملیاتی از مشارکت ملی ارائه می‌شود:

### ****الف) تفکیک سطح مشارکت: تصمیم‌سازی، نظارت، اجرا****

نخستین گام، **تعریف دقیق سطح و نوع مشارکت** است. همه چیز را نمی‌توان به مشارکت عمومی سپرد، اما بسیاری از حوزه‌ها بدون حضور جامعه، به فساد و انحصار می‌انجامند.

الگوی پیشنهادی مشارکت ملی شامل سه سطح است:

1. **مشارکت در تصمیم‌سازی:**  
   در تدوین برنامه‌های توسعه محلی، تخصیص منابع، یا طراحی سیاست‌های اجتماعی، مردم باید صدای مؤثر داشته باشند.
2. **مشارکت در نظارت:**  
   رسانه‌ها، نهادهای مدنی و تشکل‌های تخصصی باید امکان پایش و افشای عملکرد نهادها را بدون ترس داشته باشند.
3. **مشارکت در اجرا:**  
   پروژه‌های محلی، خدمات اجتماعی، یا برنامه‌های توانمندسازی را می‌توان با سپردن بخشی از اجرا به جامعه عملیاتی کرد.

### ****ب) استفاده از ظرفیت نهادهای محلی و شوراهای واقعی****

ساختار رسمی کشور دارای شوراها، دهیاری‌ها، شهرداری‌ها، شوراهای برنامه‌ریزی استان و نهادهای عمومی متعددی است. اما بسیاری از آن‌ها، عملاً از مردم فاصله دارند و گاه با انتصابات غیرمستقیم، بی‌توجهی به عملکرد، یا حذف نقش نظارتی بی‌اثر شده‌اند.

برای بازیابی نقش این نهادها باید:

* اختیارات واقعی و منابع لازم در اختیار آن‌ها قرار گیرد؛
* ساختار انتخاباتی آن‌ها شفاف و رقابتی باشد؛
* به رسانه‌ها اجازه نظارت و نقد عملکردشان داده شود؛
* ارتباط آن‌ها با بدنه مردم از طریق سامانه‌های گزارش‌گیری، حضور میدانی، و فضای مجازی برقرار شود.

### ****ج) ایجاد سازوکارهای دیجیتال برای مشارکت مستمر****

در عصر دیجیتال، مشارکت به رأی‌گیری سنتی محدود نیست. با استفاده از فناوری، می‌توان **مردم را در لحظه و بدون واسطه در جریان فرآیندهای حکمرانی قرار داد.**

مثال‌هایی از این مشارکت دیجیتال:

* پلتفرم‌های ثبت نظر، پیشنهاد یا اعتراض درباره طرح‌های شهری و اقتصادی؛
* اپلیکیشن‌های مشارکت در بودجه‌ریزی محلی؛
* سامانه‌های گزارش فساد یا ناکارآمدی با قابلیت پیگیری عمومی؛
* نقشه‌های باز داده‌ای که اطلاعات پروژه‌ها را در معرض دید شهروندان قرار می‌دهد.

مشارکت دیجیتال، **سرعت، شفافیت و وسعت مشارکت ملی را به‌شکل بی‌سابقه‌ای افزایش می‌دهد.**

### ****د) نهادسازی برای «واسطه‌های اعتماد» میان مردم و دولت****

مردم اغلب به دلیل تجربه‌های تلخ، وعده‌های عمل‌نشده، یا ترس از برخورد، در فرآیندهای رسمی مشارکت نمی‌کنند. برای کاهش این شکاف، باید **نهادهایی ایجاد شوند که نقش واسطه اعتماد را ایفا کنند؛ نه دولتی‌اند، نه حزبی، بلکه بینافضایی و مورد اعتماد عموم.**

این نهادها می‌توانند شامل باشند:

* انجمن‌های علمی و تخصصی مستقل؛
* نهادهای مدنی محلی، اتحادیه‌های صنفی، خیریه‌ها و شوراهای منطقه‌ای؛
* دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی که به‌جای سکوت، وارد حوزه تصمیم‌سازی شوند.

این نهادها **می‌توانند نقش واسط، منتقل‌کننده، پردازش‌کننده و تقویت‌کننده مشارکت مردم را ایفا کنند.**

### ****ه) آموزش و فرهنگ‌سازی برای مشارکت سازنده، نه تخریبی****

یکی از موانع بزرگ مشارکت در ایران، **تبدیل مشارکت به اعتراض بی‌ساختار، تخریب اعتماد، یا منفعت‌طلبی فردی است.** باید میان مشارکت سازنده و رفتارهای فرصت‌طلبانه یا واکنشی تفاوت قائل شد.

این تمایز، فقط با **آموزش عمومی، رسانه‌سازی هوشمند، ارتقاء سواد سیاسی و مدنی، و ترویج تجربه‌های موفق مشارکت** ممکن است. مردم باید بیاموزند که چگونه نقد کنند، کجا مشارکت کنند، و چگونه نتایج آن را دنبال نمایند.

### ****و)جمع‌بندی****

مشارکت ملی، اگر طراحی شود، اگر ابزار داشته باشد، اگر امنیت و شفافیت تضمین گردد، و اگر نهادهای واسط برای تقویت آن شکل گیرد، **می‌تواند نیروی تعیین‌کننده در موفقیت اصلاحات تدریجی و ساختاری باشد.**

در غیر این‌صورت، مشارکت، تنها به شعاری زیبا تبدیل خواهد شد که هم در ذهن مردم بی‌اعتماد می‌شود و هم در ساختار حکومت بی‌اثر باقی می‌ماند.

### ****۴-نقشه راه عملی برای اجرای اصلاحات تدریجی با مشارکت مردمی در ساختار وزارت صمت****

وزارت صمت، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای سیاست‌گذار و تنظیم‌گر در حوزه اقتصاد واقعی، **در طول سال‌های گذشته به میدان نفوذ قدرت‌های مالی، بانک‌های صاحب بنگاه، و خصولتی‌های دارای رانت دسترسی تبدیل شده است.** در چنین شرایطی، بازسازی نقش این وزارتخانه نه با تغییر ظاهری مدیران، بلکه با **بازتعریف میدان‌های تصمیم‌سازی و فعال‌سازی مشارکت ذی‌نفعان واقعی** ممکن است.

برای آن‌که اصلاح تدریجی و مشارکت مردمی در ساختار صمت معنا پیدا کند، باید نقشه راهی تدوین شود که هم از نظر **سیاسی ممکن، از نظر نهادی قابل اجرا، و از نظر اجتماعی معنادار باشد.** این نقشه راه از چند مسیر موازی اما مرتبط تشکیل می‌شود:

### ****الف) شفاف‌سازی فرآیندهای صدور مجوز، تخصیص منابع و تنظیم بازار با نظارت عمومی****

یکی از مهم‌ترین نقاط نفوذ ابرقدرت‌های مالی در صمت، دسترسی به مجوزهای صنعتی، معدنی، بازرگانی و صادراتی، تخصیص ارز، پهنه‌های معدنی، و امتیازات انحصاری است. این امتیازات، اغلب **در فرآیندهایی مبهم، غیرقابل نظارت و در چارچوب تصمیمات محفلی یا رانتی انجام می‌شود.**

راهکار اصلاحی:

* **راه‌اندازی سامانه شفاف مجوزدهی صمت با دسترسی آزاد عموم؛**
* **انتشار اسامی دریافت‌کنندگان مجوزها، امتیازات، و پهنه‌های معدنی به‌صورت برخط؛**
* **مشارکت نهادهای صنفی، دانشگاهی، رسانه‌ای و قضایی در ارزیابی دوره‌ای فرآیندهای تخصیص؛**
* **و ثبت اعتراضات و گزارش‌های مردمی درباره امتیازات مشکوک.**

هدف این مسیر، **شکستن انحصار دسترسی به اطلاعات و امکانات اقتصادی** در دل وزارتخانه است.

### ****ب) مردمی‌سازی سیاست‌گذاری صنعتی از طریق نهادهای واسط مستقل و صنفی****

در حال حاضر، سیاست‌گذاری صنعتی ـ از تنظیم تعرفه‌ها گرفته تا تدوین اسناد توسعه صنعتی ـ عملاً **در اتاق‌های دربسته و تحت نفوذ ذی‌نفعان عمده انجام می‌شود.** بازیگران کوچک، صنایع مستقل، تشکل‌های مردمی و کارآفرینان واقعی، نقشی در طراحی این سیاست‌ها ندارند.

راهکار اصلاحی:

* **ایجاد شورای راهبردی توسعه صنعتی با حضور نهادهای صنفی، علمی، تعاونی و استارتاپی مستقل از خصولتی‌ها؛**
* **الزام به برگزاری مشاوره عمومی (public consultation) پیش از تصویب هر سیاست کلان صنعتی یا تجاری؛**
* **و بهره‌گیری از تجربه سایر کشورها در بودجه‌ریزی و سیاست‌گذاری مشارکتی.**

این مسیر، موجب **ورود صداهای واقعی و بیرون‌مانده از ساختار الیگارشیک به میدان سیاست‌گذاری می‌شود.**

### ****ج) تفکیک منافع و بازطراحی نهادهای تصمیم‌گیر اقتصادی در صمت****

بخش قابل‌توجهی از ناکارآمدی و فساد در وزارت صمت، **از تلاقی نهاد سیاست‌گذار، نهاد اجراکننده، و نهاد ذی‌نفع در یک ساختار واحد یا مرتبط نشأت می‌گیرد.** برای مثال، سازمانی که خود متولی توسعه صنعتی است، هم‌زمان در تخصیص زمین و واگذاری پهنه، نقش دارد.

راهکار اصلاحی:

* **تفکیک نهادی سه حوزه: سیاست‌گذاری، تخصیص منابع، و نظارت اجرایی؛**
* **تدوین چارچوب منع تلاقی منافع در سطح وزارتخانه و شرکت‌های وابسته؛**
* **و ایجاد نهاد نظارتی با ترکیب نمایندگان بخش خصوصی واقعی، دانشگاه، دیوان محاسبات، و رسانه.**

این اصلاح نهادی، **میدان قدرت را از ساختارهای متمرکز خارج و بین بازیگران مستقل بازتوزیع می‌کند.**

### ****د) بازگرداندن صنایع و معادن به چرخه پاسخ‌گویی عمومی****

بخش مهمی از زنجیره صنعتی و معدنی کشور، در اختیار هلدینگ‌های بانکی، نهادهای عمومی غیردولتی و خصولتی‌ها قرار دارد. **این شرکت‌ها به‌رغم استفاده از منابع ملی، هیچ‌گونه پاسخ‌گویی به مردم، رسانه‌ها یا مجلس ندارند.**

راهکار اصلاحی:

* **الزام شرکت‌های فعال در حوزه‌های دارای امتیاز عمومی (مثل معادن، انرژی، زیرساخت‌ها) به انتشار گزارش عملکرد عمومی؛**
* **درج نمایندگان جامعه مدنی یا نمایندگان مناطق بهره‌بردار در هیأت‌امنای این پروژه‌ها؛**
* **و اتصال مالیات، تسهیلات و امتیازات این شرکت‌ها به شاخص‌های شفافیت و گزارش‌دهی.**

هدف این مسیر، **شکستن جزیره‌های قدرت اقتصادی و بازگرداندن آن‌ها به چرخه شفافیت و عدالت اجتماعی است.**

### ****ه) توانمندسازی جامعه و رسانه برای مطالبه‌گری تخصصی در حوزه صمت****

یکی از دلایل استمرار فساد و انحصار در ساختار صمت، **فقدان صدای تخصصی بیرونی و نهادهای مستقل مطالبه‌گر است.** در چنین شرایطی، تصمیم‌سازی‌ها بدون بررسی و بدون نقد دقیق صورت می‌گیرد.

راهکار اصلاحی:

* **ایجاد مراکز سیاست‌پژوهی مستقل در دانشگاه‌ها و بخش خصوصی برای رصد تصمیمات صمت؛**
* **تشکیل رسانه‌های تخصصی با بودجه عمومی شفاف برای افشای انحصار و ارائه داده به جامعه؛**
* **حمایت از پویش‌های مطالبه‌گری منطقه‌ای (به‌ویژه در مناطق دارای منابع معدنی یا صنعتی بزرگ).**

در این مسیر، **افکار عمومی از یک تماشاگر ناراضی، به کنشگری مؤثر در مسیر اصلاحات تبدیل می‌شود.**

### ****و)  جمع‌بندی****

اگر قرار باشد ساختار وزارت صمت از انحصار بانک‌داران، ابرشرکت‌ها و حلقه‌های قدرت مالی خارج شود، راه آن **انقلاب اداری یا دستورالعمل‌های ضربتی نیست؛ بلکه ساختن تدریجی یک نظام مشارکتی، شفاف و پاسخ‌گوست.**

نقشه راه این اصلاح، از **شفاف‌سازی داده‌ها، تفکیک قدرت، ورود نهادهای مردمی و واسط، تا طراحی سازوکارهای نظارت اجتماعی و رسانه‌ای** را دربرمی‌گیرد. این مسیر، زمان‌بر است، اما تنها مسیری است که به پایداری در برابر بازگشت ساختارهای رانتی منجر می‌شود.

### ****۵- ده گام بنیادین برای پایان دادن به قدرت‌های بی‌پاسخ در ساختار وزارت صمت****

در مسیر بازآرایی حکمرانی اقتصادی کشور، وزارت صمت نه‌تنها یک نهاد اجرایی، بلکه میدان اصلی تعارض منافع، تمرکز قدرت مالی، و شکل‌گیری ائتلاف‌های ناپاسخ‌گو در اقتصاد ایران بوده است. عبور از این وضعیت، با توصیه‌های عمومی یا تغییرات چهره‌ای ممکن نیست؛ بلکه نیازمند **ده گام بنیادین، هدفمند و بازدارنده** است که به‌صورت هم‌افزا، مسیر قدرت‌های بی‌پاسخ را مسدود و ساختار تصمیم‌گیری را به سمت پاسخ‌گویی، عدالت و شفافیت بازگرداند.

### ****الف) توقف انتصاب مدیران ذی‌نفع در مجموعه‌های دارای نفوذ اقتصادی****

مدیرانی که هم‌زمان در شرکت‌های وابسته به بانک‌ها، نهادهای عمومی یا خصولتی‌ها سابقه اجرایی، مشاوره‌ای یا سهام‌داری دارند، نمی‌توانند تصمیماتی مستقل و عادلانه در وزارت صمت اتخاذ کنند.

**الزام قانونی برای اعلام منافع و سابقه اقتصادی پیش از انتصاب، و ممنوعیت انتصاب افراد دارای تعارض منافع مستقیم با حوزه تصمیم‌گیری‌شان، نخستین گام اصلاحی است.**

### ****ب) تفکیک ساختاری حوزه‌های سیاست‌گذاری، اجرا و تنظیم‌گری در صمت****

ساختار فعلی وزارت صمت، بسیاری از تصمیمات کلان، اجرای پروژه‌ها، و نظارت بر همان پروژه‌ها را در یک چرخه بسته نگه می‌دارد. **ادغام این سه کارکرد، زمینه خلق قدرت‌های غیرپاسخ‌گوست.**

تفکیک حقوقی و سازمانی میان:

* سیاست‌گذاری کلان (دفاتر سیاست‌گذاری)،
* تنظیم‌گری (سازمان‌های تخصصی تنظیم بازار و استاندارد)،
* و اجرا (شرکت‌ها و پروژه‌های زیرمجموعه یا پیمان‌کاری)  
  باید در صدر اصلاحات ساختاری قرار گیرد.

### ****ج) حذف امضاهای طلایی در نظام مجوزدهی صنعتی، معدنی و تجاری****

یکی از کانون‌های تمرکز قدرت، مجوزهای انحصاری و فرایندهای مبهم تخصیص مجوز است. باید با قانون‌گذاری روشن:

* مجوزها را از حالت تصمیم‌محور به **ضابطه‌محور (rule-based)** تبدیل کرد؛
* امکان رد یا پذیرش سلیقه‌ای متقاضیان از بین برود؛
* و فرآیند بررسی در سامانه‌ای قابل رصد، با زمان‌بندی مشخص انجام گیرد.

**قدرت بدون پاسخ‌گویی، از طریق درِ پشتی مجوزها زنده می‌ماند.**

### ****د) تشکیل نهاد مستقل پایش ذی‌نفعان ساختار صمت****

در حال حاضر، هیچ نهادی وظیفه رسمی و ساختاری برای شناسایی و تحلیل نفوذ ذی‌نفعان در صمت ندارد. این خلأ، راه را برای شکل‌گیری شبکه‌های در سایه باز کرده است.

باید یک نهاد تخصصی با ترکیب کارشناسان، نمایندگان جامعه مدنی، نهادهای نظارتی و دانشگاه‌ها، با اختیارات زیر تشکیل شود:

* تحلیل نقش و منافع بازیگران اقتصادی در تصمیمات صمت؛
* افشای گزارش‌های فصلی درباره تمرکز منافع؛
* و پیشنهاد اقدامات پیشگیرانه برای حفظ سلامت ساختار تصمیم‌گیری.

### ****ه) بازنگری در ترکیب شوراهای تخصصی و حذف سلطه گروه‌های خاص****

بسیاری از تصمیمات کلان صمت، در شوراهایی مانند «شورای معادن»، «شورای تنظیم بازار»، یا «کارگروه‌های ستادی» گرفته می‌شوند که **ترکیب آن‌ها اغلب به نفع خصولتی‌ها یا نهادهای مالی است.**

گام بنیادین، **بازنگری در ترکیب این شوراها و الزام به حضور واقعی نمایندگان اتحادیه‌ها، تعاونی‌ها، تشکل‌های مردمی، فعالان مستقل، و دانشگاهیان** است.

### ****و) ایجاد سامانه «ردیابی منافع» برای ثبت و نظارت بر زنجیره نفوذ****

یک سامانه تخصصی لازم است که در آن:

* رابطه مدیران با بنگاه‌های وابسته؛
* گردش اطلاعات بین نهادهای تصمیم‌ساز و مجری؛
* و روابط بین‌سازمانی مشکوک در واگذاری‌ها، معاملات، یا مجوزها ثبت و قابل بررسی باشد.

این سامانه باید **در دسترس نهادهای نظارتی، مجلس، و در بخش‌هایی برای افکار عمومی** باشد.

### ****ز)  منع خرید، تملک یا پیمان‌کاری پروژه‌های صمت توسط بانک‌ها و شرکت‌های وابسته به آن‌ها****

بانک‌ها در ایران به‌جای تأمین مالی، به تملک‌دار اصلی پروژه‌های صنعتی، معدنی، ساختمانی و بازرگانی تبدیل شده‌اند. این الگوی غلط، باید با قانون‌گذاری متوقف شود.

ممنوعیت قانونی برای:

* مالکیت بنگاه توسط بانک؛
* ورود بانک به زنجیره‌های ارزش حوزه صمت؛
* و خرید مستقیم مجوزهای صنعتی یا معدنی از طریق شرکت‌های واسطه‌ای

از جمله ضروری‌ترین اقدامات بازدارنده است.

### ****ح)  اعمال مالیات خاص بر انحصار و تمرکز مالکیت در زنجیره‌های صمت****

انباشت مالکیت و حلقه‌های کنترل زنجیره‌های تولید و تجارت (مثلاً از معدن تا صادرات فولاد) در دست چند گروه خاص، نیازمند **مکانیزم‌های مالی بازدارنده** است.

اعمال مالیات تصاعدی بر:

* مالکیت زنجیره‌ای در یک صنعت؛
* یا تملک بیش از سقف مجاز از ظرفیت تولید، صادرات یا توزیع

می‌تواند انگیزه انحصار را کاهش دهد و امکان ورود بازیگران جدید را فراهم کند.

### ****ط) ایجاد نظام «اظهارنامه منافع» برای مدیران و مشاوران وزارت صمت****

هر فردی که در فرآیند سیاست‌گذاری یا اجرای پروژه‌های صمت نقشی رسمی دارد، باید **اظهارنامه منافع خود و بستگان درجه‌یک را ثبت کند.**

این اطلاعات، هرچند ممکن است در بخش‌هایی محرمانه باشد، اما باید:

* به نهادهای نظارتی گزارش شود؛
* برای مسئولان انتصابی و گزینشی مبنا قرار گیرد؛
* و تخطی از آن جرم اداری تلقی گردد.

### ****ی) تقویت ظرفیت رسانه‌ها و نهادهای مطالبه‌گر در حوزه صنعت و تجارت****

قدرت‌های بی‌پاسخ، زمانی رشد می‌کنند که **ناظر مؤثر، رسانه جسور و نهادهای مستقل تحلیل‌گر نباشد.** وزارت صمت، سال‌هاست که از رادار رسانه‌های مستقل و جامعه مدنی خارج شده است.

باید:

* بودجه و پشتیبانی برای ایجاد «رسانه‌های تخصصی صمت» فراهم شود؛
* دانشگاه‌ها و اتاق‌های فکر به انتشار مستمر شاخص‌های شفافیت و تمرکز منافع در این وزارتخانه تشویق شوند؛
* و فضا برای نقد درونی از دل خود وزارتخانه باز گردد.

### ****ک) نتیجه‌گیری****

ده گام بنیادینی که در این بخش آمده، صرفاً توصیه‌هایی سیاسی یا اداری نیستند؛ بلکه **ابزارهایی برای بازپس‌گیری تدریجی وزارت صمت از چنگ ساختارهای ائتلافی قدرت مالی و خصولتی هستند.** هیچ کدام از این گام‌ها به‌تنهایی کافی نیست؛ اما مجموع آن‌ها، اگر همراه با اراده حاکمیتی، فشار اجتماعی و سازوکارهای نظارتی باشد، می‌تواند پایان‌بخش دوره‌ای از حکمرانی بی‌پاسخ‌گو، رانت‌محور و انحصاری در حوزه صنعت، معدن و تجارت کشور باشد.

### ****فصل یازدهم – از اصلاحات مقطعی تا نهادسازی برای عدالت اقتصادی و واگرایی از ائتلاف‌های قدرت مالی****

 این فصل در دو بخش اصلی تنظیم خواهد شد:

1. **تبیین تفاوت‌های ماهیتی ده‌گام اجرایی فصل دهم با دو رویکرد عمیق‌تر پیشنهادی در این فصل،**
2. **تحلیل و نگارش گسترده هر یک از دو مسیر پیشنهادی: نهادسازی برای عدالت اقتصادی، و واگرایی تدریجی از ائتلاف‌های قدرت مالی در ساختار وزارت صمت.**

## **بخش اول – تفاوت‌های ماهیتی ده‌گام فصل دهم با رویکردهای بنیادین فصل یازدهم**

در فصل دهم، ده گام عملیاتی ارائه شد که هدف اصلی آن، **کاهش تمرکز قدرت‌های بی‌پاسخ و محدودسازی شبکه‌های رانتی در دل ساختار موجود وزارت صمت** بود. این گام‌ها، ضروری، عاجل، و راه‌حل‌هایی برای اصلاح عملکرد در سطح اجرایی و مقرراتی بودند. اما...

**آن گام‌ها، ولو دقیق و صریح، ماهیتی بازدارنده داشتند، نه ساختاری.**

در مقابل، فصل یازدهم، گامی رو به جلوست: **عبور از اصلاحات مقطعی و رفتن به‌سمت بازطراحی ساختار، بازآرایی نقش‌ها، بازتعریف میدان قدرت و در نهایت، نهادسازی پایدار برای حفظ عدالت در فرآیند تصمیم‌گیری‌های اقتصادی.**

به‌طور مشخص، تفاوت‌های اصلی میان ده گام فصل دهم با دو مسیر راهبردی حاضر  به شرح زیر است:

(((((جدول تفاوت‌ها بیاید)))))

### ****۱. محور تفاوت: نوع رویکرد و مسئله‌ای که هدف قرار می‌گیرد****

**ده‌گام فصل دهم،** بر پایه یک رویکرد بازدارنده تنظیم شده‌اند؛ یعنی هدف آن‌ها کنترل فساد، مهار تمرکز، شفاف‌سازی فرآیندها و محدود کردن نفوذ قدرت‌های بی‌پاسخ در ساختار فعلی صمت است. این گام‌ها ناظر بر کنترل میدان موجودند.

اما در **دو مسیر فصل یازدهم،** رویکرد عمیق‌تری اتخاذ می‌شود: بازتعریف نظم تصمیم‌گیری، بازسازی ساختار نهادی، و بازآفرینی قدرت در حکمرانی اقتصادی. یعنی به‌جای مهار موقت، قصد بر **طراحی میدان جدیدی برای سیاست‌گذاری و توزیع قدرت اقتصادی** است.

### ****۲. تفاوت در هدف اصلی****

**ده‌گام فصل دهم،** هدفشان جلوگیری از انحراف تصمیم‌گیری، ممانعت از تلاقی منافع، شفاف‌سازی مسیرها و کاهش اختیارات نامشروع است. آن‌ها بر اصلاح فرآیندها متمرکزند، نه بر بازتعریف ساختار.

در مقابل، **فصل یازدهم،** بر این هدف استوار است که ساختار ناعادلانه را به ساختاری عادلانه، متوازن و مقاوم در برابر بازتولید انحصار تبدیل کند. این فصل به‌دنبال تثبیت عدالت اقتصادی و واگرایی تدریجی از ساختارهای اقتدار مالی است؛ یعنی فراتر از اصلاح، به‌دنبال جایگزینی پایه‌ای است.

### ****۳. تفاوت در مقیاس و سطح مداخله****

**ده‌گام فصل دهم،** در سطح اجرایی، اداری، و اصلاح‌ فرایندها عمل می‌کنند. آن‌ها در محدوده اختیارات وزارتخانه و دستگاه‌های اجرایی قابل پیاده‌سازی هستند.

اما **دو مسیر فصل یازدهم،** در مقیاسی فراتر از سطح وزارت صمت طراحی می‌شوند. آن‌ها نیازمند تغییرات نهادی، تصویب قوانین جدید، تأسیس ساختارهای نظارتی مستقل، و حتی تعامل با قوای دیگر (قوه قضائیه، مجلس و نهادهای عمومی) هستند.

### ****۴. تفاوت در افق زمانی مورد نظر****

**ده‌گام فصل دهم،** عمدتاً با افق زمانی کوتاه‌مدت تا میان‌مدت تنظیم شده‌اند. یعنی انتظار می‌رود در یک بازه ۶ تا ۱۸ ماهه، اثرات بازدارنده خود را بر روند تمرکز قدرت و فساد نشان دهند.

در مقابل، **فصل یازدهم،** با افقی میان‌مدت تا بلندمدت طراحی شده است. نهادسازی، تغییر ترکیب قدرت، و بازآفرینی الگوهای واگرایی از بلوک‌های مالی، فرآیندهایی زمان‌بر هستند و تنها در بستر **تداوم سیاستی و اجماع ملی** ثمر خواهند داد.

### ****۵. تفاوت در مخاطب اصلی****

**ده‌گام فصل دهم،** خطاب به مدیران اجرایی، مسئولان ستادی، و طراحان سیاست در وزارت صمت است؛ یعنی کسانی‌که می‌توانند با اصلاح شیوه‌های عمل، مسیرها را سالم‌تر کنند.

اما **فصل یازدهم،** مخاطبش بسیار فراتر است: قانون‌گذاران، نهادهای بالادستی، قوه قضائیه، نهادهای عمومی غیردولتی، بدنه دانشگاهی و مدنی، و حتی افکار عمومی آگاه. این فصل به‌دنبال **اجماع حکمرانی برای بازآرایی قدرت اقتصادی** است.

### ****۶. تفاوت در ابزار مورد استفاده****

**در ده‌گام فصل دهم،** ابزارها عبارتند از: سامانه‌های شفافیت، قوانین منع تلاقی منافع، تفکیک وظایف، ثبت منافع و پیگیری اجرایی.

اما **در فصل یازدهم،** ابزارهای کلیدی عبارتند از: تأسیس نهادهای جدید (رصد عدالت، دادگاه تعارض منافع، شوراهای بازترکیب‌شده)، طراحی مکانیسم واگرایی قدرت، تدوین شاخص تمرکز، ایجاد صندوق‌های بازتوزیع، و شفاف‌سازی لایه‌های نفوذ اقتصادی.

در مجموع، **فصل دهم سعی در اصلاح میدان موجود دارد، اما فصل یازدهم تلاش می‌کند اساساً میدان را از نو طراحی کند.** این تفاوت، هدف نگارش  را از سطح تحلیل نهادی به سطح معماری قدرت اقتصادی ارتقا می‌دهد.

بنابراین، فصل یازدهم باید نه به‌عنوان تکرار، بلکه به‌عنوان **مرحله تکمیلی و عمیق‌تر مسیر اصلاحات** فهمیده شود. اکنون وقت آن رسیده که از اقدامات بازدارنده و محدودساز، به‌سمت طراحی نظم جدید قدرت در وزارت صمت حرکت کنیم.

## **بخش دوم – مسیر نخست: نهادسازی برای عدالت اقتصادی در صنعت، معدن و تجارت**

وزارت صمت در ساختار فعلی، مجموعه‌ای از کارکردهای به‌هم‌تنیده، متعارض و متمرکز است. این تمرکز، زمینه‌ساز نفوذ نهادهای مالی، خصولتی‌ها، و بازیگران صاحب امضاهای طلایی شده است. حتی اگر اصلاحات مرحله‌ای موفق شوند، تا زمانی‌که **نهادهای پایدار، مستقل و شفاف** شکل نگیرند، **بازگشت به وضعیت قبل، با یک تغییر دولت یا چرخش سیاسی، محتمل و حتی قطعی است.**

### ****الف) فلسفه نهادسازی در صمت: تثبیت شفافیت، تقویت عدالت و بازتوزیع اقتدار****

اصلاح بدون نهاد، مانند خانه‌ای است که بر روی شن ساخته شده باشد. برای آن‌که تصمیم‌گیری در صمت از سلطه گروه‌های خاص خارج شود، باید:

* **نهادهای تولید داده و گزارش مستقل،**
* **نهادهای تنظیم‌گر غیرمتمرکز،**
* **و نهادهای مطالبه‌گر متصل به جامعه مدنی و دانشگاه**  
  تأسیس یا احیا شوند.

نهاد، یعنی ساختاری که قواعد را نهادینه می‌کند، نه اینکه با آمدن و رفتن افراد، فراموش شود.

### ****ب) طراحی نهاد «رصد عدالت صنعتی و معدنی»****

این نهاد می‌تواند یک مرکز بین‌بخشی مستقل باشد که وظیفه دارد:

* توزیع فرصت‌های صنعتی و معدنی را در سطح استان‌ها، گروه‌های اجتماعی، بنگاه‌های کوچک و متوسط و نهادهای دولتی پایش کند؛
* داده‌ها را به‌صورت علنی منتشر کند؛
* و در سیاست‌گذاری، نقش مشورتی و حتی محدودکننده داشته باشد.

این نهاد باید از ساختار وزارت صمت مستقل باشد، اما خروجی آن در تصویب سیاست‌های حمایتی یا واگذاری امتیازات الزام‌آور باشد.

### ****ج) شکل‌گیری «دادگاه تعارض منافع صنعتی» زیر نظر قوه قضائیه یا دیوان عدالت اداری****

وزارت صمت، بزرگ‌ترین بستر تلاقی منافع در اقتصاد ایران است. بسیاری از مدیران، هم مشاور نهاد تصمیم‌گیر هستند، هم سهام‌دار بنگاه مجری. برای کنترل این وضعیت، نیاز به **نهاد حقوقی تخصصی** برای:

* ثبت و بررسی شکایات عمومی درخصوص تعارض منافع؛
* صدور حکم الزام به کناره‌گیری یا شفاف‌سازی؛
* و بازدارندگی از طریق افشای عمومی پرونده‌ها داریم.

### ****د) بازطراحی نهاد «شورای سیاست‌گذاری صنعتی» با حذف سلطه ذی‌نفعان بزرگ****

شورای عالی صنایع و معادن، در سال‌های اخیر تحت سیطره بازیگران خاص بوده است. این شورا باید:

* بازترکیب شود، به‌طوری‌که نهادهای دانش‌بنیان، اتحادیه‌های مستقل، و بخش تعاونی در آن صاحب رأی باشند؛
* مصوبات آن مبتنی بر داده و مستند باشد، نه چانه‌زنی قدرت؛
* و جلسات آن تا حد امکان شفاف برگزار شود.

### ****هـ) تأسیس صندوق توسعه عادلانه صنعتی با نظارت عمومی****

در حال حاضر، تسهیلات صمت، وام‌های توسعه‌ای، و منابع ویژه‌ای که با حمایت دولت در اختیار پروژه‌ها قرار می‌گیرد، اغلب در اختیار بنگاه‌های بزرگ و نزدیک به ساختار قدرت مالی است. برای تغییر این وضع:

* یک صندوق توسعه صنعتی با مأموریت تمرکز بر بنگاه‌های کوچک، نوپا و مناطق محروم تأسیس شود؛
* تخصیص منابع آن با امتیازبندی عمومی و تحت نظارت نهادهای مردمی انجام گیرد؛
* و عملکرد آن در قالب سامانه باز و گزارش‌های فصلی منتشر شود.

## **بخش سوم – مسیر دوم: مدل ایرانی واگرایی تدریجی از ائتلاف‌های قدرت مالی**

نقش بانک‌ها، هلدینگ‌های شبه‌دولتی، شرکت‌های مادر تخصصی، و نهادهای چندلایه‌ای که از دل خصولتی‌ها رشد کرده‌اند، در فرآیند تصمیم‌گیری صمت، پدیده‌ای انکارناپذیر است. اما حذف آن‌ها در کوتاه‌مدت، نه ممکن است، نه عاقلانه. راه‌حل، واگرایی تدریجی و طراحی هوشمندانه برای **تضعیف «بلوک‌های تصمیم‌ساز بیرون از قانون»** است.

### ****الف) طراحی مکانیسم تفکیک جریان سرمایه و جریان سیاست‌گذاری****

باید قانونی تصویب شود که بر اساس آن، **هر نهادی که در فرایند تدوین سیاست، مقررات‌گذاری، یا ارزیابی پروژه‌های صمت نقش دارد، از سرمایه‌گذاری مستقیم یا غیرمستقیم در همان حوزه منع شود.**  
این قانون، بلوک‌های نفوذ را در دوراهی انتخاب قرار می‌دهد: یا سرمایه‌گذار بمانند، یا سیاست‌گذار.

### ****ب) راه‌اندازی سامانه «نقشه نفوذ» برای افشای لایه‌های پنهان مالکیت و سهامداری در حوزه صمت****

یکی از ابزارهای واگرایی، شفاف‌سازی منسجم است. لازم است یک سامانه کشوری ایجاد شود که:

* زنجیره مالکیت شرکت‌ها، بنگاه‌ها، هلدینگ‌ها، بانک‌ها و شرکت‌های صوری آن‌ها را نشان دهد؛
* وابستگی متقابل میان ساختار قدرت و حوزه صمت را قابل رصد کند؛
* و برای عموم قابل دسترسی باشد.

### ****ج) گسستن چرخه واگذاری منابع (مثل معادن) به ساختارهای وابسته به نهادهای مالی****

سیاست‌گذاری فعلی، منابعی مثل پهنه‌های معدنی، شهرک‌های صنعتی، طرح‌های دانش‌بنیان و املاک صنعتی را در اختیار کسانی قرار می‌دهد که قبلاً سرمایه‌گذار بوده‌اند. این چرخه باید شکسته شود.

واگذاری این منابع باید:

* به تعاونی‌ها، کنسرسیوم‌های کوچک، شرکت‌های دانش‌بنیان، و بنگاه‌های فاقد وابستگی ساختاری اولویت دهد؛
* با مدل «مالکیت اجتماعی محدود» همراه باشد؛
* و منافع بلندمدت آن برای مناطق بهره‌بردار تضمین گردد.

### ****د) طراحی شاخص «درجه تمرکز اقتصادی» برای تحلیل روند ائتلافی شدن صنایع****

شاخصی طراحی شود که نشان دهد هر صنعت (مثلاً فولاد، خودرو، مس، کاشی و سرامیک) تا چه میزان در اختیار یک گروه خاص است. انتشار عمومی و فصلی این شاخص، **ابزار فشار رسانه‌ای و سیاستی برای واگرایی ساختارها از قدرت‌های مالی خواهد بود.**

### ****بخش چهارم-جمعبندی****

اگر فصل دهم، مهارگر قدرت‌های بی‌پاسخ بود، فصل یازدهم، **معمار نظم جایگزین آن‌هاست.** با دو رویکرد مکمل:

1. نهادسازی برای عدالت در تصمیم‌گیری‌های صنعتی، معدنی و تجاری؛
2. و طراحی مسیر گام‌به‌گام واگرایی از بلوک‌های قدرت مالی و خصولتی.

تنها با این دو مسیر، می‌توان از اصلاحات اداری به **بازسازی ساختار قدرت اقتصادی در ایران** عبور کرد. و این همان مرحله‌ای است که دیگر بازگشت به ساختار پیشین ممکن نخواهد بود.