

آرایش سازمانی

پیشبرد استراتژی توسعه صنعتی

سخنران:

دکتر حسین رجب‌پور (پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

عضو پنل:

دکتر حجت‌الله میرزایی (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)

دبیر جلسه:

دکتر علی متوسلی (عضو هیئت علمی موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی)

۱۴۰۱/۰۳/۳۰

مطالب مندرج در این گزارش منحصرآ گفته‌های سخنرانان است و به هیچ‌وجه منعکس‌کننده نظر موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی نیست.



نکات اصلی

- یکی از نقاط مغفول در مباحث مربوط به تدوین استراتژی صنعتی، عدم توجه به مسئله آرایش سازمانی است. منظور از آرایش سازمانی چیزی فراتر از سازمان یا بنگاه است و بیشتر، تمرکز بر ظرفیت‌های دولت برای تاثیرگذاری بر فعالیت‌های اقتصادی، مد نظر است.
- واقعیت آن است که در چند دهه گذشته، هیچ‌گاه استراتژی توسعه صنعتی روشنی وجود نداشته یا در دستور کار قرار نگرفته است. به علاوه، ارتباط منطقی بین سازمان‌های توسعه‌ای و بنگاه‌های صنعتی که برای اجرای توسعه صنعتی تعریف شده بود، وجود ندارد و سازمان‌های توسعه‌ای از کارکردهای قبلی خود فاصله گرفته‌اند.
- در ایران، ظرفیت دولت برای سیاست‌گذاری، محدود به محیط اقتصادی سیاسی شده است و نسبت میان دولت یا مجموعه تصمیم‌گیران با گروه‌های ذینفع، در تصمیم‌گیری‌ها تعیین‌کننده است. ما در ایران شاهد "اولویت سازمان بر برنامه" هستیم. یعنی بیشتر از آن که استراتژی توسعه صنعتی عامل تعیین‌کننده در تصمیم‌گیری‌های کشور باشد، اختیارات سازمانی تاثیرگذار بوده است. در هر سند استراتژی انتظار داریم فقط برخی از بخش‌ها اولویت داشته باشند. با این حال، هر بار و پس از تدوین یک استراتژی توسعه صنعتی در کشور چانه‌زنی و کشمکش زیادی رخ داده و در نهایت دو اتفاق افتاده است: ۱- اولویت‌ها همه‌شمول شده و همه بخش‌ها را در بر گرفته‌اند و ۲- اولویت‌ها در انتهای دولت‌ها منتشر شده‌اند که فقط وظیفه دولت انجام شده باشد اما قیدی برای تصمیم‌گیران ایجاد نکرده باشد. اکنون باید دید با توجه به سیاست صنعتی نانوشته و نامتمرکز که در این سال‌ها اعمال شده است، اگر بخواهیم در همین محیط اقتصاد سیاسی، آن را یک گام به جلو ببریم، چه کاری می‌توان کرد.
- به دلیل اولویت سازمان بر برنامه در کشور، برای ارتقاء سیاست‌های صنعتی، چند اصلاح سازمانی در سیاست‌های سرمایه‌گذاری، تجاری و اعتباری که کانون سیاست‌های صنعتی هستند پیشنهاد می‌شود. این اصلاحات شامل اصلاح قانون اصل ۴۴، ماموریت‌گرا شدن سازمان‌های توسعه‌ای، ادغام سازمانی اداره گمرک با صمت، احیاء ساز و کارهای تنظیم بازار، ادغام صندوق‌ها و در نهایت، ایجاد بانک توسعه‌ای، می‌باشد. به ویژه در مورد سازمان‌های توسعه‌ای پیشنهاد می‌شود که هر کدام از این سازمان‌ها، متولی زنجیره‌های ارزش برخی از صنایع شوند. یعنی ایدرو بر زنجیره ارزش ماشین‌سازی، خودرو و لوازم خانگی متمرکز شود. ایمیدرو، اکتشاف و توسعه پایین دست فلزات اساسی را بر عهده بگیرد. شرکت ملی صنایع پتروشیمی، حوزه شوینده‌ها، لاستیک و پلاستیک را پوشش دهد. سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی با همان رویکرد خوشه‌ای، صنایع نساجی، پوشاک، چرم، صنایع غذایی و صنایع چوب و کاغذ را توسعه دهد. معاونت علمی ریاست جمهوری هم بهتر است که به صورت یک شرکت درآید و روی صنایع فناوری اطلاعات و ارتباطات تمرکز کند. برای اینکه این سازمان‌ها ماموریت محور شوند، پیشنهاد می‌شود که این‌ها به زیرمجموعه سازمان برنامه و بودجه منتقل شوند و در واقع شرکت‌هایی باشند که بتوانند اهداف سرمایه‌گذاری را با برنامه‌های میان‌مدت انطباق دهند و ما تلفیق رویکرد فرباشی را با سرمایه‌گذاری توسعه‌ای داشته باشیم.

نشست "آرایش سازمانی پیشبرد استراتژی توسعه صنعتی" با سخنرانی آقای دکتر حسین رجب‌پور (پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی) و با حضور آقای دکتر حجت‌الله میرزایی (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی) به عنوان عضو پنل و با شرکت جمعی از کارشناسان و علاقه‌مندان در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۳۰ به صورت آنلاین برگزار گردید.

دکتر علی متوسلی

موضوع استراتژی توسعه صنعتی در دوره‌های مختلف بعد از انقلاب به تناوب مورد توجه دولت‌ها قرار گرفته است و با همین تناوب هم برنامه‌هایی تدوین شده است. وجه اشتراک همه برنامه‌هایی که تحت این عنوان تهیه شده شاید این باشد که هیچ‌کس از نتیجه آن در عمل راضی نیست و استراتژی توسعه صنعتی موفق را در این سال‌ها نمی‌توانیم نام ببریم. به نظر می‌رسد هم تدوین‌کنندگان استراتژی‌ها و هم کسانی که متولی اجرا و پیاده‌سازی آن‌ها بوده‌اند چندان از نتیجه راضی نیستند و از آنچه که در عمل محقق شده دفاع نمی‌کنند.

اخیراً موضوع استراتژی توسعه صنعتی مجدداً در فضای سیاست‌گذاری طرح و در سطح کلان اداره کشور بر آن تاکید شده است. دولت هم به دنبال تدوین استراتژی توسعه صنعتی جدیدی است. این دومین نشست است که به همین منظور ترتیب داده شده تا ابعاد موضوع استراتژی صنعتی مورد بررسی قرار گیرد. جلسه امروز بر ساختار لازم برای به نتیجه رسیدن استراتژی صنعتی تمرکز دارد و به دنبال آن هستیم که بدانیم آنچه که روی کاغذ تدوین شده است در چه ساز و کار نهادی و چه ساختار سازمانی‌ای به مرحله عمل و اقدام می‌رسد.

دکتر حسین رجب‌پور

یکی از نقاط مغفول در مباحث مربوط به تدوین استراتژی صنعتی، عدم توجه به مسئله آرایش سازمانی است. در این بحث، منظور از آرایش سازمانی چیزی فراتر از سازمان یا بنگاه است و بیشتر تمرکز بر ظرفیت‌های دولت برای تاثیرگذاری بر فعالیت‌های اقتصادی، مد نظر است.

عده‌ای هدف از توسعه صنعتی را رفاه مادی و عده‌ای دیگر بهبود کیفیت زندگی عنوان می‌کنند. داگلاس نورث^۱ می‌گوید: "ذخیره دانش مولد در یک اقتصاد، تعیین‌کننده کران بالای رفاه یک جامعه است." یعنی، اینکه انسان‌ها چه توانایی‌هایی برای تامین نیازها و دسترسی به رفاه داشته باشند تابعی است از دانش مولدی که آن‌ها در اقتصاد ذخیره کرده‌اند. این دانش مولد، به خصوص در قالب اقتصاد تکاملی در درون سازماندهی و نوع محصولاتی که یک کشور تولید می‌کند نهفته است؛ به این مفهوم که کشورها محصولاتی را که نیاز دارند تولید نمی‌کنند، بلکه محصولاتی را تولید می‌کنند که قادر به تولید آن‌ها باشند. برای آنکه کشورها بتوانند به رفاه بالاتری دست یابند نیاز دارند که کالاهای مشابه با کشورهای پیشرفته تولید کنند، چرا که این نشان‌دهنده قابلیت‌هایی است که در آن اقتصاد وجود دارد. از این منظر، هدف توسعه صنعتی در واقع نه فقط دستیابی به رشد، بلکه تحول ساختاری است. یعنی تغییر پیوسته جریان فعالیت‌ها از فعالیت‌های با بهره‌وری پایین به فعالیت‌های با بهره‌وری بالا.

¹ Douglass North

برای مشخص شدن اهمیت توسعه صنعتی کافی است نگاهی به تاریخ بشر و سطح رفاه انسان‌ها بیندازیم. تا قبل از انقلاب صنعتی گویی رفاه انسان‌ها نزدیک به صفر بود. اما با آغاز انقلاب صنعتی، رفاه بشر در دو سده اخیر به حدی بی‌سابقه رشد کرده است و باعث شده تا چنین حجم عظیمی از جمعیت، بدون خشونت و درگیری بتوانند در کنار یکدیگر زندگی کنند. این رفاه مرهون شیوه جدید تولید و صنعتی شدن آن است.

در بکارگیری استراتژی توسعه صنعتی، یک دوگانه دیده می‌شود. از یک طرف نگاهی وجود دارد که می‌گوید کشورهایی که هنوز به توسعه صنعتی نپرداخته‌اند مزیت عقب‌ماندگی دارند. یعنی آن‌ها هم نیروی کار ارزان دارند و هم می‌توانند فناوری‌هایی که قبلاً توسعه داده شده را به کشور خود منتقل کنند و با بدست آوردن فناوری، به سرعت خود را به کشورهای توسعه یافته نزدیک کنند. از این منظر، استراتژی توسعه صنعتی بیشتر بر داشته‌های آن اقتصاد و مزیت‌های نسبی و حذف اختلال‌ها (آزادسازی، مقررات زدایی و خصوصی‌سازی) متمرکز می‌شود. در این راه، بیشتر تاکید بر مشارکت در زنجیره‌های جهانی ارزش با جذب سرمایه‌گذاری خارجی و سرمایه‌گذاری روی تحقیق و توسعه می‌شود. اما در طرف دیگر، نگاهی وجود دارد که تاکید می‌کند عقب‌ماندگی به معنی آن است که این کشورها با موانع زیادی برای توسعه صنعتی روبرو هستند موانعی از قبیل ضعف در زیرساخت، سرمایه و دانش مولد و به علاوه، وجود رقبای بین‌المللی که اجازه نمی‌دهند صنایع در این کشورها به راحتی پا بگیرند. بر این مبنا، استراتژی توسعه صنعتی عمدتاً باید با حمایت‌ها و سیاست‌گذاری‌های دولت، معطوف به تقویت بنیه تولیدی یا اصطلاحاً مزیت نسبی پویا شکل بگیرد که در این چارچوب انواع مداخلات مانند تعرفه‌گذاری، مقررات‌گذاری و سرمایه‌گذاری مستقیم هم توجیه می‌شود. در این قالب، مسیر توسعه بیشتر مبتنی بر تنوع‌یابی و ایجاد تنوع در تولید محصولات است.

با نگاهی اجمالی به آرایش سازمانی توسعه صنعتی کشور در دهه‌های گذشته می‌توان گفت که هر دهه پیشرفت‌ها و پسرفت‌های خاص خود را داشته است. از دهه‌های ۱۳۱۰، ۱۳۴۰، ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ با عنوان دهه‌های ارتقاء صنعتی و از دهه‌های ۱۳۵۰ و ۱۳۸۰ دهه‌های افول صنعتی می‌توان یاد کرد. آن چیزی که به اقتصاد ایران از نظر توسعه صنعتی طی دهه‌های گذشته کمک کرده رویکرد تنوع‌بخشی است و آنچه که مانع توسعه صنعتی بوده، الگوی مصرف وابسته به واردات است. هر بار که آزادسازی انجام گرفته است ما شاهد یک جهش در مصرف و واردات بوده‌ایم.

در سال‌های گذشته، خصوصی‌سازی و ایجاد مناطق آزاد، سیاست‌های اصلی فرابخشی کشور بوده است اما به نظر نمی‌رسد که این دو سیاست دستاورد چندانی داشته است. خصوصی‌سازی به مسئله فضای کلی کسب و کار و ریسک‌های سرمایه‌گذاری و آرایش سازمانی واحدها (کوچک و بزرگ) بی‌توجه بوده است. سیاست‌های تسهیل‌گر فضای کسب و کار نیز در تنوع بخشی ناکام بوده‌اند، زیرا با اقتضائات سیاسی، محیط اقتصاد سیاسی و بسترهای اجتماعی (الگوی مصرف) ناهمخوانی داشته‌اند. بنابراین، نتیجه پیگیری این سیاست‌ها، اختلال، موازی‌کاری و صنعت‌زدایی بوده است.

اگر بخواهیم توسعه صنعتی را ادامه دهیم، باید بدانیم که امروزه بازارها سیگنال‌های کمی برای ایجاد صنایع جدید و تنوع‌بخشی ارائه می‌دهند و بیشتر مشوق توسعه منبع محور و سوداگری به ویژه باتوجه به الگوی مصرف وابسته به واردات، هستند. در مقابل، عمده تحولات گذشته تحت تاثیر حمایت‌های دوره‌ای دولت‌ها شکل گرفته و باعث کاهش ریسک برخی فعالیت‌ها و رشد آن‌ها شده است. رشته فعالیت‌هایی هم که ما اکنون شناسایی کرده‌ایم تحت تاثیر این حمایت‌ها است. همچنین، آرایش سازمانی، نقش جهت‌دهنده به موثر یا ناموثر بودن حمایت‌ها و رانت‌ها داشته است.

برای ارتقا سیاست‌های صنعتی، چند اصلاح سازمانی در سیاست‌های سرمایه‌گذاری، تجاری و اعتباری که کانون سیاست‌های صنعتی هستند پیشنهاد می‌شود. این اصلاحات شامل اصلاح قانون اصل ۴۴، ماموریت‌گرا شدن سازمان‌های توسعه‌ای، ادغام سازمانی اداره گمرک با صمت، احیاء ساز و کارهای تنظیم بازار، ادغام صندوق‌ها و در نهایت، ایجاد بانک توسعه‌ای، می‌باشد. از

میان این توصیه‌ها در ادامه به سازمان‌های توسعه‌ای می‌پردازیم. امتیاز مهم سازمان‌های توسعه‌ای بی‌نیازی به منابع دولت، امکان گردش منابع و امکان اجرای طرح‌های سودآور است و مأموریت آن‌ها توسعه زنجیره ارزش و حل معضلات زنجیره خواهد بود. یعنی این ۱۰ رشته فعالیت صنعتی که به صورت کلی شناسایی شده است، زمانی می‌تواند توسعه پیدا کند که یک سازمان، مسئول توسعه آن شود. ما ۵ سازمان توسعه‌ای داریم که هر یک از آن‌ها حوزه‌های مختلفی را به عنوان حوزه‌های اولویت‌دار خود تعریف کرده‌اند. ایدرو حوزه‌های نفت، گاز، انرژی و حمل و نقل را تحت پوشش خود می‌داند. ایمیدرو، حوزه فلزات اساسی، اکتشاف، فرآوری و متالوژی را اولویت خود قرار داده است. شرکت ملی صنایع پتروشیمی حوزه‌های طرح‌های پالایشگاهی و پتروشیمی، زنجیره ارزش محصولات پتروشیمی و کودهای شیمیایی را پوشش می‌دهد. سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی، توسعه خوشه‌های صنعتی صنایع مواد غذایی، نساجی، پوشاک و چرم و ... و در نهایت، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری نیز گسترش شرکت‌های دانش‌بنیان را در دستور کار خود دارد. بنابراین پیشنهاد می‌شود که هر کدام از این سازمان‌های توسعه‌ای، متولی زنجیره‌های ارزش برخی از این صنایع شوند. یعنی ایدرو بر زنجیره ارزش ماسین‌سازی، خودرو و لوازم خانگی متمرکز شود. ایمیدرو، اکتشاف و توسعه پایین دست فلزات اساسی را بر عهده بگیرد. شرکت ملی صنایع پتروشیمی، حوزه شوینده‌ها، لاستیک و پلاستیک را پوشش دهد. سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی با همان رویکرد خوشه‌ای، صنایع نساجی، پوشاک، چرم، صنایع غذایی و صنایع چوب و کاغذ را توسعه دهد. معاونت علمی ریاست جمهوری هم بهتر است که به صورت یک شرکت درآید و روی صنایع فناوری اطلاعات و ارتباطات تمرکز کند. برای اینکه این سازمان‌ها مأموریت محور شوند، پیشنهاد می‌شود که این‌ها به زیرمجموعه سازمان برنامه و بودجه منتقل شوند و در واقع شرکت‌هایی باشند که بتوانند اهداف سرمایه‌گذاری را با برنامه‌های میان‌مدت انطباق دهند و ما تلفیق رویکرد فرباختی را با سرمایه‌گذاری توسعه‌ای داشته باشیم.

دکتر حجت‌الله میرزایی

به نظر می‌رسد آنچه در ارائه آورده شد از سر لطف و نگاه مثبت به عملکرد دولت‌های گذشته، تحت عنوان استراتژی توسعه صنعتی نام‌گذاری شده است. یعنی آنچه که واقع شده را استراتژی نامیده‌اند، در حالی که وقتی از استراتژی صحبت می‌کنیم منظورمان یک مسیر بلندمدت و اندیشیده است که با پشتوانه بررسی‌ها و مطالعات نظری از بین مجموعه‌ای از راه‌های ممکن، یک مسیر را انتخاب می‌کنیم. البته در این بررسی‌ها حتما ملاحظات مثل منابع، محدودیت‌ها و مزیت‌هایی که مناطق دارند و آنچه که می‌توانیم در سطح ملی تولید کنیم، مورد بررسی قرار می‌گیرد. به علاوه ملاحظات دیگری مثل سطح تعامل با اقتصاد جهانی، سطح کارایی و رشد، سطح برابری، انباشت سرمایه انسانی، امکان پایداری و تداوم هم مدنظر قرار می‌دهیم. اما واقعیتی که غیرقابل انکار است آن است که در گذشته هیچ‌گاه استراتژی توسعه صنعتی روشنی وجود نداشته یا در دستور کار قرار نگرفته است. وزیران مربوطه در دولت‌های مختلف بارها مهمترین مسئله در بخش صنعت را نداشتن استراتژی معرفی کردند و اگر نگاهی هم به گذشته بیندازیم خواهیم دید که این مسئله تا حد بسیار زیادی درست است. بنابراین ما در سال‌های بعد از انقلاب به طور رسمی استراتژی توسعه صنعتی نداشتیم. البته می‌توانیم اقدامات انجام شده که ممکن است بدون اندیشه و بدون برنامه‌ریزی قبلی و یا تحت فشارهای منطقه‌ای یا تصمیم‌های وزیران یا برخی سازمان‌ها اجرا شده را استراتژی بنامیم اما به نظر من این نامگذاری، مناسبی ندارد. وقتی از استراتژی صحبت می‌کنیم به طور عام انتظار ما این است که به پرسش‌هایی مهم پاسخ دهد. پرسش‌هایی از قبیل اینکه مقیاس تولید چه باید باشد؟ فناوری تولید چه باید باشد؟ آیا رویکرد آن درون‌گرا یا برون‌گرا باشد؟ آیا رویکرد توسعه صادرات جای سیاست جایگزینی واردات را در بلندمدت خواهد گرفت؟ این بنگاه‌ها عمدتاً معطوف به بازار هستند یا معطوف به نهاده؟ کدام بازارها را هدف‌گذاری کرده‌اند؟ کدام منابع در اولویت است؟ این بنگاه‌ها در کدام مناطق با

توجه به مزیت‌هایی که دارند باید مستقر شوند؟ البته چون استراتژی‌ای وجود نداشته، طبیعی است که پاسخی به آن داده نشده است و بخش زیادی از آنچه که ما امروز با آن مواجهیم، نتیجه اقدامات تصادفی، تصمیمات ناگهانی و ناندیشیده و همین‌طور برخی هم نتیجه فشارهای منطقه‌ای است. به عنوان مثال، آنچه که تحت عنوان استقرار بنگاه‌های فولادی یا پتروشیمی در ایران انجام شده را به هیچ عنوان نمی‌توان به استراتژی نسبت داد.

نکته دیگر آنکه انتظار می‌رفت در ارائه حاضر، ساختار سازمانی برای استراتژی توسعه صنعتی معرفی شود. منظور از ساختار سازمانی آن سازماندهی است که در سطح ملی به طور پیوسته ایجاد می‌شود و این استراتژی را پیش می‌برد. بخشی از آن در دولت، بخشی در نهادهای مدنی و قسمتی هم در بخش خصوصی است. این ساختار در واقع یک زنجیره به هم پیوسته از سیاست‌گذاری دولتی، تشکل‌های صنعتی، تخصصی و رسته‌ای، بنگاه‌های اقتصادی، موسسات تامین مالی، مراکز تحقیق و توسعه و بنگاه‌های دانش است که جایگاه هر یک در آن مشخص شده است. لاقلاً برای سال‌های ۱۳۳۴ تا ۱۳۵۱ چنین اندیشه‌ای وجود داشت و بعد از آن با وفور درآمدهای نفتی، همه این‌ها به فراموشی سپرده شد و از این جهت هم آن دوره، دوره‌ای درخشان در توسعه صنعتی ایران به شمار می‌رود. در آن دوره، اینکه چه بنگاه‌هایی در چه مناطقی مستقر شوند و این بنگاه‌ها در چه زمینه‌ای و با چه مقیاسی فعالیت کنند؛ چگونه تامین مالی شوند؛ تامین نیازهای آموزشی و سرمایه انسانی آن‌ها را چه کسی بر عهده بگیرد، مشخص شده بود. به طور مثال سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (IDRO) بر همین مبنا تاسیس شد. ایدرو وظیفه تعریف و راه‌اندازی صنایع و بعد از آن، واگذاری به بخش خصوصی را داشت و در مواردی وظیفه مشاوره‌های کلیدی در مورد مقیاس بنگاه، مکان‌یابی و حتی در مورد ماشین‌آلات، ساخت، محتوای فناوری و روش‌های تامین مالی را بر عهده داشت. به علاوه، سازمان مدیریت صنعتی (وابسته به ایدرو) وظیفه تربیت مدیران صنعتی را بر عهده داشت. بنابراین، زنجیره‌ای به هم پیوسته از سازمان‌ها که مسئولیت توسعه را بر عهده داشتند در این برنامه‌ها تعریف شده بود. این یک تیپ ایده‌آل و مطلوب برای اجرای یک استراتژی توسعه صنعتی است و دقیقاً همان چیزی است که ما از دهه ۵۰ با وفور درآمدهای نفتی نسبت به آن بی‌توجه بودیم. بعد از انقلاب، بدون توجه به این ملاحظات و سازماندهی، شروع به احداث بنگاه‌های صنعتی کردیم و بعد هم بدون توجه به همین ملاحظات مهم، شروع به خصوصی‌سازی کردیم. بلایی که بر سر بسیاری از سازمان‌های توسعه‌ای و بنگاه‌ها آمد همین بود. امروز از شرکت ملی فولاد ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی چه چیزی جز یک پوسته باقی مانده است؟ از ایدرو چه مانده است؟ یک قله بزرگ بنگاه‌دار که هیچ‌یک از آن کارکردهای قبلی را ندارد. سازمان مدیریت صنعتی هم مثل یک دانشگاه تخصصی دانشجو می‌گیرد و فارغ‌التحصیلانی را به جامعه عرضه می‌کند. آن ارتباط منطقی بین سازمان‌ها که برای اجرای توسعه صنعتی تعریف شده بود، کاملاً از بین رفته است.

دکتر حسین رجب‌پور

در ایران، ظرفیت دولت برای سیاست‌گذاری، محدود به محیط اقتصادی سیاسی شده است. یعنی نسبت میان دولت یا مجموعه تصمیم‌گیران با گروه‌های ذینفع، در تصمیم‌ها تعیین‌کننده است. ما در ایران شاهد اولویت سازمان بر برنامه هستیم. معنی این عبارت آن است که بیشتر از آن که استراتژی توسعه صنعتی به عنوان یک متن نوشته شده با همه فوایدی که می‌شود از آن انتظار داشت، عامل تعیین‌کننده در تصمیم‌گیری‌های کشور باشد، اختیارات سازمانی تاثیرگذار بوده است. بررسی تاریخی موضوع هم نشان می‌دهد که ساختار کنونی ما نتیجه تصمیم‌هایی است که در دوره‌های مختلف گرفته شده است. هر سند استراتژی به معنی آن است که برخی از بخش‌ها اولویت دارند و برخی از آن‌ها اولویت ندارند و قرار نیست رانتی را بدست آورند. بنابراین چانه‌زنی و کشمکش زیادی ایجاد می‌شود و در انتها دو اتفاق می‌افتد: ۱- اولویت‌ها همه شمول می‌شوند. یعنی همه بخش‌ها را

در بر می‌گیرند. ۲- در انتهای دولت‌ها منتشر می‌شوند که فقط وظیفه دولت انجام شده باشد اما قیدی برای تصمیم‌گیران ایجاد نکرده باشد.

بنابراین، آنچه ما در واقعیت امر از منظر اقتصاد سیاسی می‌بینیم "اولویت سازمان بر برنامه" است. اکنون باید دید با توجه به سیاست صنعتی نانوشته و نامتمرکز که در این سال‌ها اعمال شده است، اگر ما بخواهیم در همین محیط اقتصاد سیاسی، آن را یک گام به جلو ببریم، چه کاری می‌توان کرد. بنا بر آنچه گفته شد، پیشنهاد من این بوده است که برای اینکه اعمال انضباط بیشتری را از سوی دولت شاهد باشیم و آن دوگانگی‌ها از قبیل مسائل بین دولت و مجلس یا اعمال سلیقه مدیران نهادهای مرتبط با استراتژی توسعه صنعتی کمتر پیش بیاید، یکی از کارها این است که بخشی از سیاست‌گذاری را با ماموریت محوری به سازمان‌های توسعه‌ای داده و آن‌ها را زیرمجموعه یک نهاد تخصصی که اعتبارش به ریاست جمهوری وصل است و با آن مشکلات رایج وزرا روبرو نیست، قرار دهیم تا از این طریق بتوانیم افق سیاست‌گذاری را یک گام به جلو ببریم. این امر نفی‌کننده آن بحث‌هایی که راجع به ویژگی‌های یک استراتژی توسعه صنعتی و در نظر گرفتن مواردی مانند مقیاس تولید، منابع، کارایی، رشد و برابری شده بود، نیست.