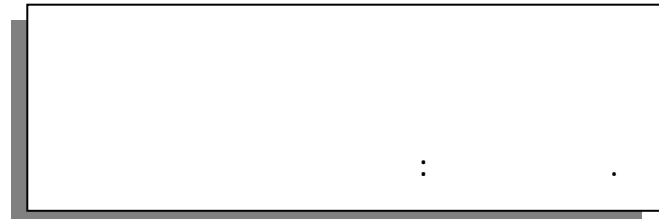


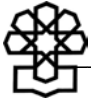
۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. سابقه موضوع
۸	۲. ادبیات موضوع
۱۳	۳. مطالعه تطبیقی پیرامون وضعیت وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع در کشورهای مختلف
۱۶	۴. الزامات قوانین بالادستی
۲۰	۵. وظایف این دو وزارتخانه براساس قانون تأسیس و همپوشانی آن
۲۵	۶. دلایل ادغام و مأموریت‌های وزارتخانه ادغام شده براساس لوایح تشکیلات کلان دولت
۲۹	۷. تحلیل پیشنهاد ادغام وزارت صنایع و معادن با وزارت بازرگانی
۴۳	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۴۵	منابع و مأخذ



اصلاح ساختار و تشکیلات دولت با هدف متناسب‌سازی اندازه آن و جلوگیری از تداخل و تشابه مأموریت‌ها و دوباره‌کاری‌ها، موضوعی است که مورد توجه دولت و مجلس بوده، به نحوی که از سال ۱۳۶۱ تاکنون پنج لایحه به مجلس شورای اسلامی در این خصوص تقدیم شده است. این موضوع در قالب سند چشم‌انداز، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم نیز مورد توجه قرار گرفته است.

ادغام دو وزارتخانه بازرگانی و صنایع و معادن نیز به‌عنوان یکی از محورهای اصلی اصلاح ساختار و تشکیلات دولت در لوایح مذکور پیشنهاد شده است. این ادغام با در نظر گرفتن اینکه فعالیت‌های تولیدی و صنعتی مستلزم نگاه به بازار (داخلی و خارجی) است و فعالیت‌های بازرگانی در ادامه فرایند استخراج معادن و تولیدات صنعتی قرار دارد، توجیه می‌یابد و برخی همپوشانی‌ها در وظایف و فعالیت‌های این دو وزارتخانه مشاهده می‌شود که با ادغام آنها از بین خواهد رفت، البته این پیشنهاد با تنگناها و دغدغه‌هایی نیز همراه است که باید به آنها توجه کرد.

برای ادغام وزارتخانه‌های صنایع و معادن و بازرگانی مزیت‌هایی مانند هماهنگی



سیاست‌های تجاری و صنعتی و در نظر گرفتن هم‌زمان منافع تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان برشمرده شده است، اما دغدغه‌هایی نیز در این ادغام وجود دارد که می‌توان به غلبه منافع تجاری بر منافع تولیدی (یا بالعکس) در وزارتخانه ادغام شده، عدم رهایی وزارتخانه‌های موجود از وظایف تصدی‌گری به دلیل عدم پیشرفت اجرای اصل چهارم و ضعف شدن تنظیم بازار داخلی و کنترل تورم اشاره کرد.

با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و تصویب قانون اجرای آن، بحث نقش و میزان دخالت دولت در اقتصاد تاحدودی مشخص شده، ولی درباره ادبیات چگونگی طراحی ساختار تشکیلاتی دولت مطابق با نقش‌های تعیین شده، مطالعه جامعی در کشور صورت نگرفته است، اما بررسی ساختار دیگر کشورها نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه امور صنایع و معادن و بازرگانی در یک وزارتخانه قرار دارد.

در این گزارش با مرور مطالعات انجام شده در کشور در این زمینه، ادله و دغدغه‌های موافقان و مخالفان ادغام دو وزارتخانه فوق‌الذکر بررسی شده است.



یکی از الزامات مهم تحقق اهداف چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه اصلاح ساختار تشکیلاتی دولت است. گسترش تدریجی دستگاه‌های دولتی، مجموعه تشکیلاتی موجود را با موارد متعددی از تداخل و تشابه مأموریت‌ها، دوباره‌کاری‌ها، ابهام در اختیارات و غیره مواجه ساخته است.

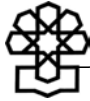


یکی از اصلاحاتی که درباره ساختار فعلی دولت پیشنهاد می‌شود ادغام وزارتخانه‌های صنایع و معادن و بازرگانی است. دلیل اصلی این پیشنهاد ارتباط تنگاتنگ فعالیت‌های تولیدی و بازرگانی و لزوم یکپارچگی زنجیره تولید تا مصرف برای نفوذ در بازارهای جهانی است. جهتگیری صادراتی برنامه‌های توسعه، لزوم رهایی از وابستگی به نفت، کاهش فعالیت‌های این دو وزارتخانه با توجه به اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تضاد میان سیاست‌های صنعتی و تجاری کشور و تجربه موفق کشورهایی که دارای چنین وزارتخانه‌ای بوده‌اند، خصوصاً در جنوب شرق آسیا به عنوان شواهد این امر بیان شده است.



- . تشکیلات اداری کشور در دوران مشروطیت و حتی تا نزدیک به دو دهه پس از آن بسیار محدود بوده است. از دیدگاه مالی (رویه مالیه عمومی) مجموعه ساختار اداری و بوروکراسی دولت در سال ۱۳۰۰ در قالب هشت وزارتخانه و هفت ردیف بودجه‌ای خلاصه می‌شد. وزارتخانه‌های مزبور عبارت بودند از: وزارت مالیه، وزارت داخله، وزارت خارجه، وزارت عالییه، وزارت جنگ، وزارت معارف و اوقاف، وزارت فواید عامه، وزارت پست و تلگراف.

ردیف‌های هفتگانه نیز تحت عناوین دربار سلطنتی، مجلس شورای ملی، محمدعلی میرزا، هیئت وزراء، اقساط قروض، غیرمترقبه و متفرقه و سرانجام،



مستمریات در بودجه منظور می‌شد.^۱ در حالی که در حال حاضر بیش از ۲۰۰ ردیف بودجه‌ای در کشور وجود دارد.

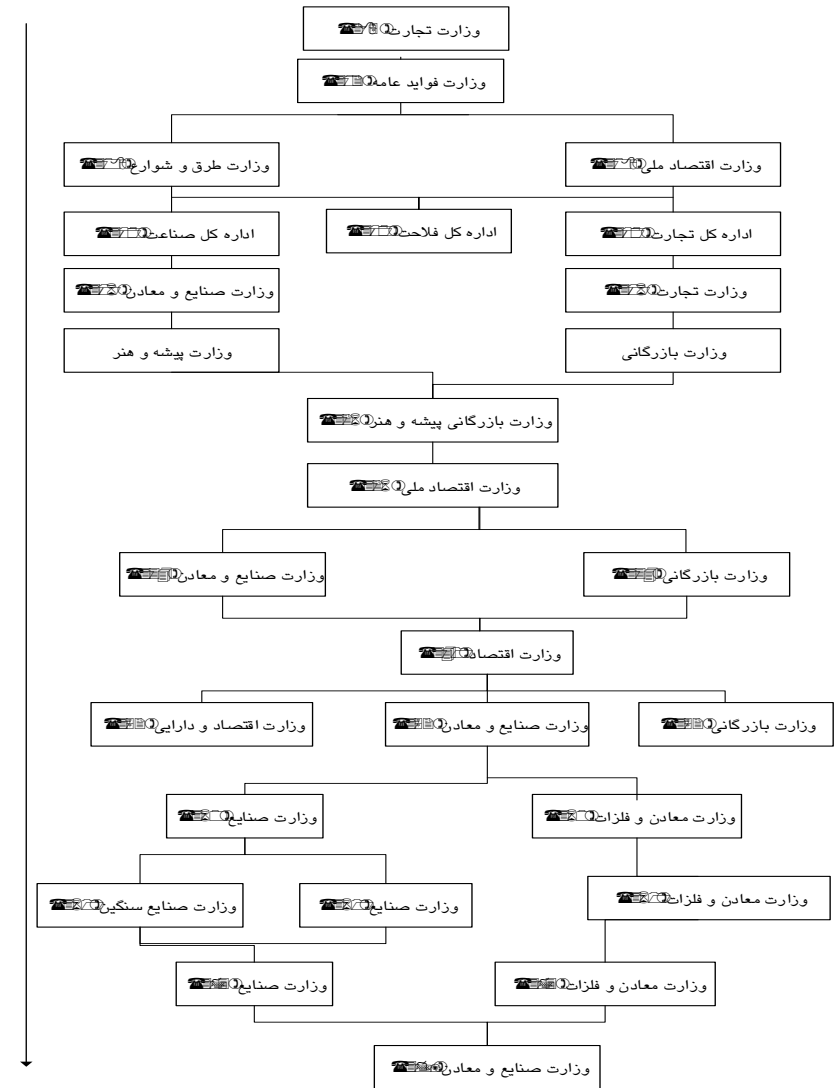
- . در سال‌های پس از انقلاب تغییرات ساختاری متعددی در نظام سیاست‌گذاری و اجرایی کشور صورت گرفته است. وزارت صنایع و معادن در یک محدوده زمانی ۲۰ ساله در یک مرحله به دو وزارتخانه و سپس به سه وزارتخانه تفکیک شد و دوباره در دو و سرانجام در یک وزارتخانه ادغام شده است.^۲

شکل ۱ نشان‌دهنده چگونگی تغییر ساختار سازمانی وزارت صنایع و معادن در ساختار تشکیلاتی دولت است.

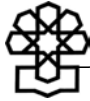
وزارت بازرگانی نیز در اولین کابینه پس از مشروطیت با عنوان وزارت تجارت با مأموریت «ایجاد ارتباط میان بازرگانان و دولت» آغاز به کار کرد. از آن پس این وزارت با عناوین مختلف به شرح ذیل به صورت مستقل یا ادغام شده در سایر وزارتخانه‌ها به فعالیت خود ادامه داده است:

۱. انتخاب مبانی طراحی تشکیلات کلان دولت، دفتر بررسی‌های اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۴.

۲. مسعود نیلی و همکاران، استراتژی صنعتی کشور، دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه شریف، ۱۳۸۲، ص ۵۰۰.



بخش تاریخچه، سایت رسمی وزارت صنایع و معادن به آدرس www.mim.gov.ir



وزارت تجارت در سال ۱۳۰۳ به وزارت فواید عامه تغییر نام یافته در سال ۱۳۰۸ به دو وزارتخانه طرق و شوارع و اقتصاد ملی تفکیک شد. این وزارتخانه در سال ۱۳۱۰ به صورت اداره کل تجارت تغییر شکل داد تا اینکه در سال ۱۳۲۶ از ادغام چندین وزارتخانه ابتدا وزارت بازرگانی، پیشه و هنر و سپس وزارت اقتصاد ملی تشکیل شد.

وزارت بازرگانی در سال ۱۳۳۴ از ذیل وزارت اقتصاد ملی تفکیک شده و مجدداً در سال ۱۳۴۱ با وزارتخانه صنایع و معادن ادغام و وزارت اقتصاد تشکیل شد. سرانجام در سال ۱۳۵۲ وزارت اقتصاد به دو وزارتخانه بازرگانی و امور اقتصاد و دارایی تبدیل شد که هنوز این عناوین وجود دارد.^۱

بحث اصلاح ساختار و تشکیلات دولت طی دو دهه گذشته در پنج مقطع زیر در قالب تدوین طرح تشکیلات کلان دولت مدنظر قرار گرفته است:

- لایحه اول در سال ۱۳۶۱،

- لایحه دوم در سال ۱۳۶۲،

- لایحه سوم در سال ۱۳۷۲،

- لایحه چهارم در سال ۱۳۷۶،

- لایحه پنجم در سال ۱۳۷۸.

به طور کلی لوایح اول تا چهارم فاقد یک پشتوانه نظری درباره نقش و ساختار دولت بوده و از این رو تنظیم وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی عمدتاً در قالب بهبود وضع موجود صورت پذیرفته است.

۱. خلاصه گزارش ارزیابی عملکرد وزارت بازرگانی در سال ۱۳۸۰، دفتر بررسی‌های اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن ۱۳۸۱، ص ۲.



محور اصلی مورد توجه در تنظیم لوایح مذکور، حذف وظایف موازی و تکراری و تا حدودی تجمیع وظایف متجانس در یک دستگاه واحد بود و به نقش و مأموریت‌های دولت، حدود مداخله آن و نیز چگونگی انجام وظایف دولت در زمینه‌های اعمال حاکمیت و اعمال تصدی پرداخته نشده است.

در لایحه پنجم تشکیلات کلان دولت که در سال ۱۳۷۸ ارائه شد به مواردی مانند مطالعه مبانی نظری و نقش وظایف دولت، مطالعه تطبیقی ساختار تشکیلات کلان دیگر کشورها، تأکید بر تمرکززدایی، تقویت مدیریت منطقه‌ای، تقویت اعمال حاکمیت و امور راهبردی در حوزه ستادی وزارتخانه و ایجاد انسجام در مدیریت کشور توجه شده بود. قسمتی از لایحه پیشنهادی که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق به دولت ارائه شد در ماده (۲) قانون برنامه سوم توسعه منظور شد. برخی از پیشنهادهای لایحه نظیر ادغام وزارت جهاد سازندگی با وزارت کشاورزی، ادغام وزارت صنایع با وزارت معادن و فلزات، ادغام سازمان امور اداری و استخدامی کشور با سازمان برنامه و بودجه، ادغام سازمان میراث فرهنگی با سازمان ایرانگردی و جهانگردی و تشکیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در طول برنامه سوم توسعه اجرا شد.^۱

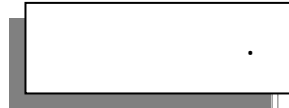
البته در لایحه مقدماتی پنجم تشکیلات کلان دولت علاوه بر ادغام وزارتخانه‌های صنایع با وزارت معادن و فلزات بر لزوم ادغام وزارت بازرگانی با این دو وزارتخانه

۱. گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴، صص ۱۰-۱۱.



نیز تأکید شده بود که این بخش از پیشنهاد مورد قبول دولت واقع نشد.

پس از آن در طرح «استراتژی توسعه صنعتی کشور» نیز که به سفارش وزارت صنایع و معادن در سال ۱۳۸۳ تدوین شد بار دیگر بر لزوم ادغام دو وزارتخانه صنایع و معادن با وزارت بازرگانی تأکید شد. پیشنهادات مختلف درخصوص ادغام این دو وزارتخانه موجب شده است که این موضوع هنوز مطرح بوده و مباحثی کارشناسی درخصوص دلایل لزوم انجام یا رد آن از طرف گروه‌های ذی‌ربط صورت پذیرد.



برای طراحی و اصلاح تشکیلات کلان دولت باید ابتدا به نقش دولت در جامعه پرداخت و سپس با استفاده از ادبیات ساختار سازمانی در مورد چگونگی ساختار تشکیلاتی دولت تصمیم‌گیری کرد.

موضوع میزان و نحوه دخالت دولت در جامعه جزء مباحثی است که مطالعات فراوانی درباره آن صورت گرفته و نطه‌های مختلف فکری عقاید متفاوتی در مورد آن دارند. در ذیل به صورت خلاصه به مرور برخی دیدگاه‌های اقتصادی شاخص این بحث می‌پردازیم:^۲

۱. مسعود نیلی و همکاران، استراتژی توسعه صنعتی کشور، دانشکده مدیریت و اقتصاد شریف، ۱۳۸۲، ص ۵۱۳.
۲. گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴، صص ۱۸-۲۴ و بهروز هادی زنون، سیاست صنعتی و مؤلفه‌های از یاد رفته، از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی، مرکز مطالعات تکنولوژی شریف، ۱۳۸۳، صص ۷۰-۷۳.



-

این مکتب اقتصادی درباره جایگاه دولت در اقتصاد معتقد است که دولت باید حداقل مداخله را در امور جامعه داشته باشد. مفروضات دیدگاه کلاسیک‌ها درخصوص وضعیت دولت، بازار و جامعه مبتنی بر شرایطی نظیر آزادی فردی، اطلاعات کامل، تلاش برای ایجاد رقابت، وضع قوانین و مقررات تقویت‌کننده عدم تبانی، رانت و سازش است.

آدام اسمیت اولین نظریه‌پرداز این مکتب با تأکید بر دست نامرئی بازار سه وظیفه اصلی دولت را دفاع ملی، وضع قوانین و مقررات و انجام اموری مانند امور زیربنایی، بهداشت و غیره می‌داند که بخش خصوصی مایل به سرمایه‌گذاری در آنها نیست.

-

ایجاد بحران‌های اقتصادی اواخر دهه ۱۹۲۰ و ناتوانی اقتصاد کلاسیک در سر و سامان دادن به اوضاع موجب شد تا کینز با انتشار کتاب خود نظرات جدیدی بیان کند که به‌کارگیری آنها بحران را در برخی کشورها مرتفع کرد. وی دخالت دولت در امور اقتصادی را از طریق اعمال سیاست‌های پولی و مالی جایز و لازم می‌دانست.

موفقیت کینز موجب ترویج افکار آن و شکل‌گیری دولت‌هایی با مداخلات و نقش‌های بیشتر مشهور به دولت‌های رفاه در دهه‌های ۱۹۴۰ تا ۱۹۶۰ در اروپا و آمریکا شد، اما بروز بحران‌های اقتصادی در دهه ۱۹۷۰ این دیدگاه را نیز با چالش

۱. Classicism

۲. Keynesianism

مواجه کرد.

-

افراطی‌ترین دیدگاه از نظر دخالت دولت در اقتصاد در نظام سوسیالیسم و در قالب نظریه‌های مارکس ارائه شده است. طبق این دیدگاه مالکیت خصوصی مطرود بوده و همه چیز در اختیار دولت قرار می‌گیرد و در اقتصاد کاملاً برنامه‌ریزی شده همه چیز در همه حال در شرایط تعادل به‌سر خواهد برد. در این دیدگاه دولت‌ها برای اجرای وظایف خود دارای تشکیلات بسیار عریض و طویلی هستند.

اگرچه اندیشه‌های مارکس در قرن هجده میلادی و در اروپا بیان شد، اما این تفکرات بعدها در اوایل قرن بیستم در روسیه و با انقلاب ۱۹۱۷ آن کشور جامه عمل به‌خود پوشید. وقوع و تداوم این انقلاب همچنین از عوامل ترویج نظرات کینز و دولت‌های رفاه در اروپا به‌شمار می‌رود. شایان ذکر است که دولت‌های مبتنی بر این دیدگاه دوام زیادی نداشتند و در اواخر قرن بیستم به‌جز دو سه کشور از درون فروپاشیدند.

-

بحران اقتصادی دهه ۱۹۷۰ و ناتوانی کینزین‌ها در کنترل آن این بار توسط تفکرات نئوکلاسیک‌ها مرتفع شد. نئوکلاسیک‌ها نسبت به کلاسیک‌ها قائل به دخالت بیشتر دولت بودند و با تأکید بر شکست‌های بازار وظایفی مربوط به دخالت و نظارت بر

۱. Marxism

۲. Neoclassicism





سازوکارهای ناقص بازار یا همان شکست‌های بازار را بر وظایف کلاسیک دولت افزودند. از جمله شکست‌های بازار می‌توان به انحصار طبیعی و وجود اثرات بیرونی مثبت و منفی اشاره کرد.

نئوکلاسیک‌ها نیز معتقد به کوچک‌سازی دولت بوده و بر رقابت آزاد تأکید می‌کنند. خصوصی‌سازی وسیع خدمات دولتی در دهه‌های اخیر از پیامدهای مستقیم این نوع تفکر است.

-

پس از قوت گرفتن اقتصاد نئوکلاسیک و تا اوایل دهه ۱۹۹۰ سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول تأکید داشتند که اقتصاد بازار و نئوکلاسیک توانایی پیشبرد توسعه را دارد و اگر خللی دیده می‌شود ناشی از دخالت‌ها یا عدم دخالت‌های نابه‌جای دولت‌هاست و نسخه سیاست‌های تعدیل اقتصادی و ساختاری را برای کشورها پیچیدند، اما شکست این سیاست‌ها و بحران‌های ناشی از به‌کارگیری آنها در کشورهای آمریکای لاتین، آفریقا و بلوک شرق موجب جست‌وجوی دیدگاهی جدید شد که منجر به شکل‌گیری رویکرد نهادگرا شد.

این مکتب، اقتصاد را به‌عنوان یک سازمان در نظر گرفته و بیان می‌دارد که زندگی اقتصادی به‌جای تکیه بر قوانین مکتب نئوکلاسیک به‌وسیله نهادهای اقتصادی نظیر اتحادیه‌ها و نظام تأمین اجتماعی که توسط دولت به‌وجود می‌آید تنظیم می‌شود. نهادگراها معتقد به دخالت بیشتر دولت به‌خصوص در تحول نهادی و موارد بیشتری



از شکست بازار هستند.

-

در کنار تمامی مکاتب فوق گروهی دیگر از اقتصاددانان که از آنها به‌عنوان «استراتژیست‌های صنعتی» می‌توان نام برد ظهور یافتند که از آموزه‌های نهادگرایان نوین فراتر رفته و باب مباحث دیگری را همچون «سیاست صنعتی» و «سیاست استراتژیک تجاری» گشودند.

به اعتقاد آنها شکست‌های بازار فراتر از آنچه نئوکلاسیک‌ها و حتی نهادگراها مطرح کرده‌اند، بوده و شامل شکست‌های «درون بنگاهی»، «بین بنگاهی» و «شکست‌های ملی» می‌شود که دخالت‌های غیرگزینشی و کارکردی برای جبران آنها کافی نیست، بلکه «سیاست‌های گزینشی» نیز باید به‌کار گرفته شوند تا در تمام بازارها از جمله بازار فناوری، بازار آموزش، بازار کار، بازار محصولات، بازار سرمایه و غیره، بهبود قابل توجه حاصل شود. خاستگاه تئوری‌های این دیدگاه، براساس عملکردهای موفق دولت‌ها در شرق و جنوب شرقی آسیا بوده است.^۲

باید دانست که در هیچ کشوری یک مکتب به‌طور کامل پذیرفته نشده و ترکیبی از این مکاتب مدنظر قرار گرفته است.

خوشبختانه با ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم تا حدی نحوه مطلوب مداخله دولت در کشور ما روشن شده است،

۸. Industrial Strategists

۲. بهروز هادی‌زنوز، سیاست صنعتی و مؤلفه‌های از یاد رفته، از سیاست اقتصادی تأسیسات صنعتی، مرکز مطالعات تکنولوژی شریف، ۱۳۸۳، ص ۷۸.



اما پس از تعیین نقش دولت و نحوه دخالت دولت در اقتصاد باید ساختار جدید دولت و چگونگی تغییرات ساختاری از ساختار موجود به ساختار مطلوب نیز طراحی شود. باید اذعان کرد که درباره ادبیات چگونگی طراحی و بهبود ساختار تشکیلاتی دولت در کشور ما بررسی خاصی صورت نگرفته است. مطالعات موجود تنها به مقایسه ساختار دولت‌های مختلف جهان پرداخته و اسامی وزارتخانه‌های کشورهای مختلف جهان را برشمرده‌اند، اما نتوانسته‌اند از این مقایسه به نتیجه خاصی در مورد ساختار مطلوب دولت‌ها با توجه به مقتضیات خاص کشورها دست یابند.

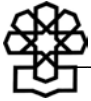


مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که در ۱۳ کشور ژاپن، انگلستان، آفریقای جنوبی، اکوادور، ایسلند، برزیل، پاراگوئه، پرو، تانزانیا، جامائیکا، جمهوری چک، دومینیک و زیمبابوه، امور صنایع و بازرگانی در یک وزارتخانه متمرکز است.

همچنین بررسی وضعیت این دو وزارتخانه در سه گروه کشورهای توسعه‌یافته، در حال توسعه و اسلامی به شرح ذیل است:^۱

-

۱. گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴، صص ۶۷-۷۸.



بررسی ۱۷ کشور توسعه‌یافته شامل آلمان، اسپانیا، استرالیا، آمریکا، ایتالیا، انگلیس، پرتغال، بلژیک، دانمارک، روسیه، ژاپن، سوئد، فرانسه، کانادا، نروژ، هلند و یونان در رابطه با وضعیت تشکیلات وزارت صنایع، معادن و بازرگانی در آنها نشان می‌دهد که در بین اسامی وزارتخانه‌های این کشورها کلمه معادن و یا معدن به چشم نمی‌خورد. همچنین پنج کشور وجود دارد که وظایف مربوط به صنعت و بازرگانی در آنها به یک وزارتخانه مربوط می‌شود، در این میان دو کشور با وزارتخانه‌ای با عنوان بازرگانی و توریسم و دو کشور با وزارتخانه‌ای با عناوین بازرگانی یا بازرگانی خارجی وجود دارد. چهار کشور نیز وجود دارد که دارای وزارتخانه‌ای هستند که فقط عهده‌دار امور مربوط به صنعت است. کشورهای نیز وجود دارد که وظایف مربوط به صنعت و انرژی در آنها به یک وزارتخانه محول شده است.

-

بررسی وضعیت وزارتخانه‌های ۱۷ کشور در حال توسعه یا تازه صنعتی شده شامل کشورهای آرژانتین، آفریقای جنوبی، اوکراین، برزیل، بیلوروس، پرو، تایلند، چین، رومانی، شیلی، فیلیپین، کره شمالی، کره جنوبی، لهستان، مکزیک، ونزوئلا و نیجریه نشان می‌دهد که در بین آنها وزارتخانه‌ای که به‌طور واضح وظایف مربوط به صنایع، معادن و بازرگانی فقط به آن وزارتخانه محول شده باشد، وجود ندارد. در این رابطه وزارتخانه کشورهای مختلف از تنوع زیادی برخوردار هستند، سه کشور دارای «وزارت صنایع و بازرگانی» و سه کشور دارای دو وزارتخانه تحت عناوین «وزارت صنایع» و «وزارت بازرگانی» و سه کشور دارای دو وزارت تحت عناوین «وزارت



امور معادن و انرژی» و «وزارت بازرگانی و صنعت و توریسم» هستند و در دو کشور دیگر مشاهده می‌شود که دو وزارتخانه جداگانه با عناوین «وزارت بازرگانی و صنعت» و «وزارت معادن و نیرو» وجود دارد.

«وزارت بازرگانی و توریسم» و «وزارت بازرگانی، صنعت و انرژی» نیز از جمله عناوین سایر وزارتخانه‌ها در این رابطه بوده و دو کشور نیز وزارتخانه‌ای در زمینه صنایع، معادن و بازرگانی ندارند. در سه کشور نیز وظایف مربوط به امور صنایع، معادن و بازرگانی به وزارتخانه‌های متعددی سپرده شده است.

-

بررسی وضعیت وزارتخانه‌های ۱۵ کشور اسلامی شامل کشورهای الجزایر، بنگلادش، پاکستان، ترکیه، سودان، سوریه، عراق، عربستان، قزاقستان، ازبکستان، مالزی، مصر، یمن، اندونزی و تانزانیا نشان می‌دهد که در هشت کشور اسلامی وظایف مربوط به بازرگانی و صنعت به‌عهده دو وزارتخانه مستقل گذاشته شده است و فقط در پنج کشور این دو وظیفه در یک وزارتخانه متمرکز شده است. در این میان یک کشور دارای وزارتخانه‌ای با عنوان انرژی و معدن است. به‌طور کلی جمع فعالیت‌های مربوط به صنعت، بازرگانی و معدن در یک وزارتخانه به‌صورت واضح در هیچ یک از کشورهای مذکور ملاحظه نمی‌شود.

بنابراین مطالعه تطبیقی تفکیک امور بازرگانی و صنعت در وزارتخانه‌های کشورهای مختلف نشان از تنوع ترکیب و اشکال مختلف مدیریت این حوزه‌ها در بخش دولت دارد. به این صورت که رویه ثابت و واحدی در این خصوص وجود

نداشته و وظایف به صور مختلف در میان وزارتخانه‌ها تفکیک شده‌اند. خلاصه نتایج مطالعات تطبیقی انجام شده در جدول ۱ آمده است:

توسعه‌یافته	۵	۱۲	۱۷
در حال توسعه و تازه صنعتی‌شده	۷	۱۰	۱۷
اسلامی	۵	۱۰	۱۵
مجموع کشورها	۱۷	۳۲	۵۹

: محاسبه محقق براساس گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴، صص ۶۷-۷۸.

بنابراین در ۲۸/۸۱ درصد کشورهای مورد بررسی فعالیت‌های صنعتی و بازرگانی در یک وزارتخانه جمع شده است.

البته باید توجه کرد که با توجه به ساختار اقتصادی و فرهنگی متفاوت کشورها نباید انتظار داشت که ترکیب بهینه‌ای از وزارتخانه‌های صنایع، معادن و بازرگانی برای کل جهان وجود داشته باشد.



اصلاح ساختار و تشکیلات کلان دولت با توجه به اهداف سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام و با عنایت به بازتعریف نقش دولت در سیاست‌های ابلاغی اصل چهل و چهارم قانون اساسی امری ضروری است. لزوم این اصلاح در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه نیز مورد تأکید قرار گرفته است. بنابراین پیشنهاد ادغام این دو وزارتخانه می‌تواند به‌عنوان بخشی از اصلاح ساختار دولت محسوب شود. در ادامه به بیان این الزامات قانونی می‌پردازیم.

بند «۱۰» اصل سوم: ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور.^۱

بندهایی از ویژگی‌های جامعه ایرانی در افق چشم‌انداز:

- دست یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل.

- برخوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی.

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره تبلیغات و انتشارات، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی، تهران، ۱۳۸۲.



- دارای تعامل سازنده و مؤثر با جهان براساس اصول عزت، حکمت و مصلحت.^۱

بند «ه» ماده (۲) - عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی دولت از سطوح پایین هرم تشکیلات از طریق تجمیع کلیه فعالیت‌های مربوط به یک وزارتخانه (به‌جز شرکت‌های مستقل) در سازمان استانی واحد.^۲

بند «الف» ماده (۱۳۷) - دولت مکلف است، تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را متناسب با سیاست‌ها و احکام این برنامه و تجربه سایر کشورها، جهت برطرف کردن اثربخشی ناقص، تعارض‌های دستگاهی و غیرکارآمدی و عدم جامعیت، عدم کفایت، تمرکز امور، موازی‌کاری‌ها و همچنین بهره‌گیری همه‌جانبه از فناوری‌های نوین و روش‌های کارآمد، با هدف نوسازی، متناسب‌سازی، ادغام و تجدید ساختار به‌صورت یک منظومه منسجم، کارآمد، فراگیر و با کفایت، اثربخش و غیرمتمرکز طراحی کند و لایحه ذی‌ربط را ۶ ماه پس از تصویب این قانون به مجلس

۱. سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، ابلاغ مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۳ رهبر معظم انقلاب.

۲. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷، مجلس شورای اسلامی، تأیید ۱۳۷۹/۱/۱۷ شورای نگهبان.



شورای اسلامی تقدیم می‌کند، به‌طوری که امکان اجرای آن از ابتدای سال دوم برنامه چهارم میسر باشد.

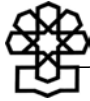
بند «الف» ماده (۱۳۹) - به منظور اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، اقدام‌های ذیل انجام می‌شود: دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد حذف یا واگذاری حداقل ۲۰ درصد از تعداد سازمان‌ها و نهادها، مؤسسات و شرکت‌ها و نظایر آن را به سایر بخش‌ها و ادغام و انحلال دستگاه‌های غیرضروری را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.^۱

- « »

- تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت،
- توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن جهت رقابت کالاها در بازارهای بین‌المللی،
- آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرایند تدریجی و هدفمند،
- توسعه سرمایه انسانی دانش‌پایه و متخصص،
- جهت‌گیری خصوصی‌سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش.^۲

۱. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۸۳/۷/۱۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۲. سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی، ابلاغیه مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ مقام معظم رهبری.



متن ماده (۱) قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن^۱ به شرح ذیل است:

در راستای اصلاح و بهسازی تشکیلات دولت و به منظور فراهم آوردن موجبات توسعه و پیشبرد امور صنعتی و معدنی در چارچوب سیاست‌های اقتصادی کشور و تمرکز و یکپارچگی سیاست‌گذاری و وظایف در امور صنعت و معدن و استفاده بهینه از نیروی انسانی و امکانات موجود، وزارت صنایع و معادن با مأموریت‌ها و اختیارات زیر تشکیل می‌شود:

۱. تدوین استراتژی (راهبردهای) توسعه صنعتی و معدنی،
۲. تعیین سیاست‌ها، برنامه‌ها و ضوابط کلی بخش صنعت و معدن کشور،
۳. نظارت بر فعالیت‌های صنعتی و معدنی به‌منظور تحقق سیاست‌ها و برنامه‌های بخش صنعت و معدن کشور،
۴. هدایت و حمایت از واحدهای صنعتی و معدنی و مساعدت در گسترش، نوسازی و توسعه فعالیت‌های آنها،

۱. قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن، مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۶ مجلس شورای اسلامی، تأیید ۱۳۷۹/۱۰/۱۰ شورای نگهبان.



۵. هدایت و حمایت از توسعه خدمات فنی - مهندسی در بخش صنعت و معدن کشور،
۶. انجام بررسی‌های زمین‌شناسی و اکتشافات و مطالعه ذخایر معدنی به‌منظور فراهم نمودن زمینه بهره‌برداری صحیح و مؤثر از آنها،
۷. برنامه‌ریزی برای افزایش بازدهی و بهره‌وری بخش صنعت و معدن کشور،
۸. برنامه‌ریزی و حمایت از تحقیقات علمی، کاربردی و توسعه فناوری در بخش صنعت و معدن کشور،
۹. تدوین و تعیین سیاست‌های توسعه صادرات محصولات صنعتی و فراورده‌های معدنی و خدمات فنی، مهندسی در چارچوب سیاست‌های صادراتی کشور،
۱۰. پیگیری و نظارت بر تدوین و اجرای استانداردهای تولیدی در واحدها و تشکل‌های صنعتی و معدنی،
۱۱. برنامه‌ریزی برای ایجاد مجتمع‌های صنعتی و معدنی (اعم از شهرک‌ها و نواحی صنعتی و...) به‌منظور فراهم نمودن زیربنای لازم جهت توسعه فعالیت‌های صنعتی و معدنی کشور و کمک به سیاست‌های توسعه منطقه‌ای و توزیع طرح‌های صنعتی در تمام شهرک‌های کشور،
۱۲. اداره شرکت‌ها و کارخانجات تولیدی صنعتی و معدنی تحت مالکیت دولت در چارچوب قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ و اصلاحات بعدی با رعایت اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و در حدود مقررات ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و فراهم نمودن زمینه بهره‌برداری مطلوب



از آنها،

۱۳. تنظیم سیاست‌های لازم جهت توسعه کمی و بهبود کیفی صنایع دستی و روستایی و پیگیری جهت برقراری حمایت‌های لازم از آنها،
۱۴. به‌منظور حمایت از تولیدات داخلی و ایجاد زمینه رقابت در بازارهای جهانی، تعرفه‌های گمرکی و سود بازرگانی محصولات و خدمات بخش صنعت و معدن به پیشنهاد وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن جهت طی مراحل قانونی به هیئت وزیران تقدیم خواهد شد،
۱۵. سازمان‌دهی لازم جهت توسعه و بهبود صنایع کوچک و اعطای کمک‌های لازم برای این منظور،
۱۶. فراهم آوردن تسهیلات و حمایت‌ها و ارائه راهنمایی‌های لازم برای سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی در فعالیت‌های صنعتی و معدنی،
۱۷. نظارت بر تحقق اهداف پیش‌بینی شده برای تسهیلات تخصیصی به بخش صنعت و معدن توسط نظام بانکی و مؤسسات اعتباری دولتی و بانک‌های تخصصی در زمینه حمایت و توسعه فعالیت‌های بخش صنعت و معدن کشور،
۱۸. حمایت از اقدامات مربوط به رشد بهره‌وری مدیریت و نیروی انسانی و توسعه کارآفرینی بخش صنعت و معدن کشور،
۱۹. نمایندگی دولت در مجامع و سازمان‌های بین‌المللی و برقراری ارتباطات لازم در حوزه مأموریت‌ها و اختیارات وزارتخانه،
۲۰. در راستای تحقق امر توسعه منطقی مناطق مختلف کشور و ایجاد انگیزه جهت سرمایه‌گذاری صنعتی و معدنی، میزان معافیت‌های مالیاتی مربوط به امور



صنعت و معدن به پیشنهاد وزارت صنایع و معادن پس از تأیید هیئت وزیران به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید،

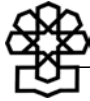
۲۱. پیگیری و نظارت بر تدوین و اجرای ضوابط خدمات پس از فروش کالاهای صنعتی و معدنی،

۲۲. فهرست صنایع بزرگ تحت مدیریت وزارت صنایع و معادن موضوع اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی ظرف مدت ۶ ماه با پیشنهاد وزارت صنایع و معادن به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. وزارت مذکور موظف است حداکثر در طول برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷، سایر واحدهای صنعتی و معدنی تحت مالکیت خود را به بخش‌های غیردولتی واگذار کند،

۲۳. صدور مجوز تأسیس و بهره‌برداری واحدهای تولیدی صنعتی و معدنی با رعایت مقررات زیست‌محیطی به‌عهده وزارت صنایع و معادن بوده و کلیه قوانین و مقررات و تصویب‌نامه‌های مغایر با این بند لغو می‌گردد.

- .

در ماده (۱) قانون تشکیل وزارت بازرگانی^۱ به مواردی به شرح ذیل اشاره شده است: به‌منظور توسعه و پیشبرد امور بازرگانی داخلی و خارجی در چارچوب سیاست‌های اقتصادی کشور، وزارت بازرگانی برای انجام وظایف زیر تشکیل می‌شود:



الف) تنظیم و اجرای سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و مقررات بازرگانی کشور،

ب) تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه بازرگانی داخلی و خارجی،

ج) انعقاد قراردادهای بازرگانی با کشورهای خارجی، با رعایت مقررات مربوط،

د) تهیه و تدوین نظامات و مقررات واردات و صادرات و نظارت بر اجرای آن با توجه به سیاست حمایت از تولیدات داخلی و حمایت از مصرف‌کننده،

هـ) نظارت و حفظ تعادل بهای تولیدات داخلی و کالاهای وارده به کشور و بررسی شرایط تولید و توزیع تا مرحله مصرف،

و) ایجاد تسهیلات و تهیه تجهیزات لازم برای واردات و توسعه صادرات و ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌ها و خدمات مورد نیاز بازرگانی داخلی و خارجی کشور،

ز) تنظیم ضوابط و مقررات مربوط به نحوه ارائه خدمات مورد نیاز بازرگانی داخلی و خارجی کشور،

ح) اقدام با بازاریابی و تشکیل نمایشگاه‌های داخلی و بین‌المللی،

ط) قبول عضویت و شرکت در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مربوط به امور بازرگانی،

ی) تنظیم ضوابط و اجرای مقررات مربوط به تشویق صادرات.

- .

- . در مأموریت‌های قانونی وزارت صنایع و معادن موارد زیر در ارتباط با امور بازرگانی، صادرات و واردات مشاهده می‌گردد.

- تدوین و تعیین سیاست‌های توسعه صادرات محصولات صنعتی و فراورده‌های

۱. قانون تشکیل وزارت بازرگانی، مصوب ۱۳۵۲/۴/۱۶ مجلس شورای ملی و مصوب ۱۳۵۳/۴/۲۴ مجلس سنا.



معدنی و خدمات فنی، مهندسی در چارچوب سیاست‌های صادراتی کشور،

- حمایت از تولیدات داخلی و ایجاد زمینه رقابت در بازارهای جهانی از طریق پیشنهاد تعرفه‌های گمرکی و سود بازرگانی محصولات و خدمات بخش صنعت و معدن به هیئت وزیران.

- - در وظایف قانونی وزارت بازرگانی نیز وظایف مرتبط با تولیدات کشور مشاهده می‌گردد:

- نظارت و حفظ تعادل بهای تولیدات داخلی و کالاهای وارده به کشور

- تدوین مقررات واردات و صادرات و نظارت بر آن با توجه به سیاست حمایت از تولید داخلی و حمایت از مصرف‌کننده^۱.

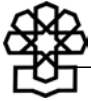


در گزارش معاونت برنامه‌ریزی سازمان امور اداری و استخدامی کشور در سال ۱۳۷۸ درخصوص تشکیل وزارت جدید صنایع و معادن و بازرگانی دلایل ذیل برای ادغام ذکر شده است:^۲

- با توجه به مفاد قانون اساسی و سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم مبنی بر ملی

۱. گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، صص ۱۷۴-۱۷۵، ۱۳۸۴.

۲. گزارش توجیهی لایحه تشکیلات کلان دولت، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، معاونت برنامه‌ریزی، ۱۳۷۸.



شدن معادن و صنایع بزرگ و با در نظر گرفتن اینکه محصول معادن در اختیار بخش صنعت قرار می‌گیرد و اینکه فعالیت‌های تولیدی و صنعتی مستلزم نگاه به بازار (داخلی و خارجی) است و فعالیت‌های بازرگانی در ادامه فرایند استخراج معادن و تولید صنعتی قرار دارد، وظایف مربوط به سه عرصه معدن، صنعت و بازرگانی در یک وزارتخانه قابل سازمان‌دهی است. رسالت این وزارتخانه توسعه صنعتی و ارتقای شاخص‌های صنعتی و مبادلات بازرگانی است.

- جهت‌گیری برنامه‌های توسعه کشور مبنی بر جهش صادرات غیرنفتی و کسب منابع ارزی برای رهایی از وابستگی به نفت، اولویت راهبردی بخش تولید کشور را معطوف به بازارهای جهانی توجیه و توصیه می‌کند.

برای توجه به نیازهای بازارهای جهانی و ارتقای کیفیت محصولات صنعتی با توجه به استانداردهای محصولات جهانی و رقابت‌های بین‌المللی و ضرورت تبیین تجارت خارجی مبتنی بر فرهنگ ملی و یکپارچگی مدیریت و توجه اساسی به این بخش را اجتناب‌ناپذیر می‌کند.

- تولیدات صنعتی مستلزم بازاریابی و آگاهی از میزان تقاضا (در بازارهای داخلی و خارجی) است. صنایع، مشتری محصولات معدنی هستند و بازرگانان مشتریان تولیدات صنعتی، بدین‌ترتیب محصولات صنعتی و معدنی کشور معطوف به بازارهای هدف، تولید و عرضه خواهد شد. لذا به‌نظر می‌رسد قرار دادن این سه وظیفه در یک وزارتخانه دارای توجیه منطقی باشد. در چنین آرایشی خدمت‌رسانی به فعالان بخش بازرگانی و تولید کشور تسهیل و از دوباره‌کاری، ناهماهنگی و عدم تجانس قوانین و مقررات تولید، توزیع و بازرگانی جلوگیری خواهد شد.



- . پراکندگی مدیریت بخش صنعت یکی از عوامل عمده‌ای است که معمولاً قدرت دفاعی بخش صنعت را در مقابل تهاجم بخش بازرگانی کاهش داده و از استحکام تصمیمات و پاسخ‌گویی این بخش می‌کاهد. لذا به منظور ارتقای سطح پاسخ‌گویی، لازم است بازرگانی در جوار معادن و صنایع سازمان‌دهی شود تا بتواند اهداف توسعه صنعتی را با شاخص‌های مناسب تبیین کرده و در مقابل به تولیدکنندگان، بازرگانان، مردم، مجلس و دیگر نهادها پاسخگو باشد.

- . زنجیره خدمات از تولید تا مصرف و بازتاب بازار به زنجیره خدمات تولید و پشتیبانی‌های فنی اداری، مالی و خدماتی یکپارچه امر تولید، توزیع و بازرگانی (خدمات پس از فروش) را برای فتح بازارهای جهانی ضروری می‌نماید.

- . از آنجا که فعالیت‌های تولیدی و صنعتی در ارتباط مستقیم با فعالیت‌های بازرگانی قرار می‌گیرد، سازمان‌دهی آنها در قالب یک وزارتخانه و پیش‌بینی اختیارات کافی از جهت برنامه‌ریزی، نظارت، تخصیص منابع و سیاست‌گذاری و تنظیم بازار در عرصه‌های تولید و بازرگانی می‌تواند مسئولیت توسعه و رشد صنعتی کشور را پاسخگو باشد.

- . با توجه به اینکه وظایف وزارتخانه صرفاً سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان در امر معادن، صنایع و بازرگانی خواهد بود و امور اجرایی حتی‌الامکان توسط شرکت‌های وابسته یا واحدهای استانی و بخش خصوصی صورت خواهد گرفت، حجم وظایف وزارتخانه متعادل و قابل دفاع است و بدین ترتیب زمینه لازم برای برنامه‌ریزی و اعمال حاکمیت دولت برای گسترش فعالیت بخش غیردولتی به صورت یکپارچه فراهم می‌شود.

بدین ترتیب ایجاد وزارت صنایع و تجارت پیشنهاد شده است. مأموریت‌های این



وزارتخانه جدید براساس آخرین لایحه پیشنهادی دولت به شرح ذیل است:

- تنظیم سیاست‌ها، ضوابط و برنامه‌های بخش صنعت، معدن و بازرگانی کشور،
- نظارت بر فعالیت‌های صنعتی، معدنی، بازرگانی به منظور تحقق سیاست‌ها و برنامه‌ها، ضوابط و مقررات عمومی،
- زمینه‌سازی و حمایت از ایجاد و توسعه واحدهای صنعتی و معدنی بخش خصوصی و توسعه صادرات غیرنفتی کشور،
- انجام بررسی‌های لازم به منظور شناسایی ذخایر و امکانات معدنی کشور،
- انجام اقدامات و ایجاد تسهیلات لازم برای حضور کالاها و خدمات کشور در بازارهای جهانی،
- برنامه‌ریزی برای افزایش بهره‌وری بخش صنعت و معدن و بازرگانی از طریق انجام و حمایت از تحقیقات علمی - کاربردی و توسعه فناوری،
- مساعدت در گسترش و نوسازی و آماده‌سازی واحدهای تولیدی که با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و بخش تعاونی ایجاد می‌شوند،
- تعیین استاندارد کالاهای مختلف با همکاری دیگر دستگاه‌های اجرایی و نظارت بر اجرا و تحقق آنها،
- تنظیم بازار کلیه محصولات و ایجاد تسهیلات در تأمین کالاها و مواد اولیه مورد نیاز،
- مدیریت صنایع و معادن تحت مالکیت دولت و فراهم کردن زمینه بهره‌برداری مطلوب از آنها و واگذاری به بخش غیردولتی،
- ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری



-

اصلی‌ترین دلیل پیشنهاد ادغام این دو وزارتخانه لزوم هماهنگی سیاست‌های صنعتی و سیاست‌های بازرگانی کشور است. فعالیت‌های صنعتی و تولیدی در ارتباط مستقیم با فعالیت‌های بازرگانی قرار دارند و با توجه به پدیده جهانی شدن و افزایش رقابت در بازارهای جهانی هر روز بر اهمیت هماهنگی زنجیره تولید تا مصرف بیشتر افزوده می‌شود.

بسیاری از وظایفی که به وزارت بازرگانی محول شده است می‌تواند منوط به مطالعات دیگر بخش‌های اقتصادی مانند وزارت صنایع و معادن و دیگر وزارتخانه‌های تولیدی از جمله وزارت جهاد کشاورزی باشد.

برای مثال انعقاد قراردادهای بازرگانی با کشورهای خارجی به این موضوع باز می‌گردد که کشور ما نیاز به چه وارداتی دارد یا قصد دارد با توجه به توان تولید خود چه کالاهایی را صادر کند.

یا در بحث الحاق به سازمان جهانی تجارت و تعیین تعرفه‌ها، یارانه‌ها و دیگر مباحث مطرح در الحاق، وزارت بازرگانی باید اولویت‌های صنعتی کشور و میزان

۱. گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴، ص ۲۸۹.



توان رقابتی گروه‌های مختلف تولیدی کشور را بداند و آنگاه با توجه به الزامات آن سازمان و حقوقی که اعضا می‌توانند داشته باشند به مذاکره بپردازد.

البته انجام برخی وظایف وزارت صنایع و معادن را نیز می‌توان منوط به وظایف وزارت بازرگانی دانست، زیرا در نگاه مدیریتی جدید باید ابتدا بازارها را شناخت و با توجه به پیش‌بینی ویژگی‌های تقاضا در مورد تولید و چگونگی آن تصمیم گرفت.

در بیانیه سیاست‌های فناوری ایالات متحده در سال ۱۹۹۵ آمده است: «سه بخش اصلی استراتژی جهانی ایالات متحده برای رشد اقتصادی شامل اقتصاد، فناوری و تجارت می‌باشد. توان رقابت ملی و صنعتی به یکپارچه‌سازی این سه حوزه فعالیت بستگی دارد. رقابت جهانی ایجاد سیستم اقتصادی مناسب، توان بالای تکنولوژیک و توان تجارت با سایر کشورها را می‌طلبد. سیستم اقتصادی از اجزای بسیاری همچون سازمان‌های بانکی و مالی، بازار سهام و نهادهای نظارتی تشکیل می‌شود. توان تکنولوژی نیز به عوامل بسیاری از جمله آموزش، تحقیق و توسعه و انتقال تکنولوژی بستگی دارد. تجارت جهانی از طریق موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و تحت حمایت و نظارت سازمان تجارت جهانی و سایر اتحادیه‌ها انجام می‌شود و البته سازوکارها، بازار و قوانین عرضه و تقاضا نیز بر تجارت مؤثرند. تدوین استراتژی ملی رقابتی به یکپارچه‌سازی سیستم‌های اقتصادی، تکنولوژی و تجارت بستگی دارد».^۱

البته باید توجه داشت که صنعت علاوه بر ارتباط با بازرگانی با مباحث فناوری و نیروی انسانی نیز بسیار مرتبط است و نمی‌توان هیچ صنعتی را ایجاد کرد یا گسترش داد مگر آنکه فناوری و نیروی انسانی مربوط به آن فراهم شود. در نتیجه سیاست‌های

۱. طارق خلیل، مدیریت تکنولوژی، مرکز تکنولوژی نیرو، ۱۳۸۱، ص ۵۹.

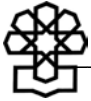


صنعتی، فناوری، آموزشی و اشتغال نیز باید در یک راستا و هماهنگ باشند. آنچه مشاهده می‌شود آن است که کشور ما به دلیل عدم هماهنگی این سیاست‌ها و کارهای موازی با آسیب‌هایی جدی مواجه شده و نتوانسته‌ایم به اندازه توان خود رشد کنیم. این مشکل در «طرح استراتژی صنعتی کشور» نیز به شکل دیگر تبیین شده است: «انتخاب جایگاه سیاست‌گذاری صنعتی در سلسله مراتب تصمیم‌گیری کشور از مهم‌ترین تصمیماتی است که سازمان‌دهی چارچوب نهادی نظام را تحت تأثیر قرار می‌دهد. هر چند وزارت صنایع و معادن به‌طور طبیعی جایگاه نظام سیاست‌گذاری صنعتی و متولی اجرای آن است، اما مشکلاتی در این باب وجود دارد که ناشی از تصمیم‌گیری‌های نادرست درباره سازمان‌دهی چارچوب نهادی اداری نظام اداری و اجرایی امور صنعتی کشور است. از جمله اینکه حوزه اختیارات وزارت صنایع و معادن کل موضوع‌های تحت پوشش سیاست صنعتی را در بر نمی‌گیرد و سایر سازمان‌ها و دستگاه‌ها نیز در این امر دخالت دارند. در چنین شرایطی، امکان توسعه و اجرای یکپارچه و هماهنگ اجزای مختلف سیاست‌های صنعتی، فراهم نیست»^۱.

بنابراین مشاهده می‌شود که مشکل وزارت صنایع و معادن در تدوین و اجرای سیاست‌های صنعتی تنها به بخش بازرگانی ختم نمی‌شود و برای داشتن سیاست‌های صنعتی، بازرگانی، فناوری، آموزشی، سرمایه‌گذاری، پولی و مالی هماهنگ باید نسبت به تعیین یک چارچوب نهادی مناسب و روابط میان آنها کوشید.

باید متذکر شد یکی از راه‌حل‌های پیشنهادی طرح استراتژی توسعه صنعتی

۱. مسعود نیلی و همکاران، استراتژی توسعه صنعتی کشور، دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه شریف، ۱۳۸۲، ص ۵۱۳.



کشور با توجه به تجربه سایر کشورها، ادغام وزارتخانه‌های صنایع و معادن و بازرگانی بوده است، اما اگر قرار باشد که هر موضوع مرتبطی را در یک وزارتخانه قرار دهند آنگاه احتمالاً کل مباحث اقتصادی را باید در یک وزارتخانه قرار داد.

- .

در عین حال که هماهنگی سیاست‌های صنعتی و تجاری می‌تواند مطلوب باشد، اما به نظر می‌رسد که تنها راهکار این مسئله ادغام نیست. تغییر چند باره شکل وزارت صنایع در بیست‌سال اخیر خود بیانگر این مسئله است که اگر به تبیین دقیق روابط پردازیم ادغام‌ها و تفکیک‌ها بی‌ثمر خواهد بود.

در کشور ما برای ایجاد ارتباط میان دستگاه‌ها در حوزه‌های مرتبط شیوه‌های مختلفی به کار می‌رود که بررسی مزایا و معایب ادغام نسبت به آنها می‌تواند مفید باشد. این راهکارها عبارتند از:

۱. ایجاد شورای عالی،
۲. ایجاد رابطه به گونه‌ای که در هر بحث از آن حوزه یکی پاسخ‌گوی دیگری باشد،
۳. ایجاد کمیسیون مشترک و تصمیم‌گیری با رأی‌گیری،
۴. تعیین یک تصمیم‌گیر نهایی،
۵. اخذ نقاط مشترک و ایجاد یک سازمان جدید و واگذاری نقاط افتراق به سازمانی دیگر.

در ساختار اداری کشور، سیاست‌گذاری و هماهنگی سازمان‌ها در بسیاری از حوزه‌های فرابخشی باید توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق یا معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی فعلی صورت گیرد. به گونه‌ای که در قانون تشکیل این



سازمان «تأمین یکپارچگی در مدیریت کلان کشور» را از اصلی‌ترین دلایل ایجاد آن ذکر کرده‌اند^۱ اما در عمل این سازمان نتوانسته است این وظیفه خود را به خوبی ایفا کند و بیشتر به وظیفه تخصیص بودجه خود عمل کرده است.

ایجاد شوراهای عالی متعدد در کشور را نیز می‌توان در راستای سیاست‌گذاری و هماهنگی سازمان‌ها تلقی کرد. به بیان دیگر، یکی از روش‌هایی که برای همانندسازی فعالیت‌های سازمان‌های مختلف کشور و سیاست‌گذاری در امور فرابخشی در کشور تجربه شده است، استفاده از روش ایجاد «شورای عالی» است.

یکی از این شوراهای عالی که به حوزه‌های مشترک از وظایف وزارتخانه‌های صنایع و معادن و بازرگانی (یعنی توسعه صادرات غیرنفتی) می‌پردازد، شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی است.

برای بررسی این راهکار به مرور مختصر عملکرد این شورا می‌پردازیم. به‌موجب تصویب ماده (۱۱۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳) در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ توسط مجلس، شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی تشکیل و در ضمن این ماده به اهداف، ترکیب و دبیرخانه شورای عالی توسعه صادرات و همچنین تشکیل کمیته توسعه صادرات اشاره شده است.^۲ از مهم‌ترین اهداف این شورا تنظیم خط‌مشی‌های صادرات کشور و از مهم‌ترین وظایف آن می‌توان از تصویب برنامه جامع توسعه صادرات غیرنفتی کشور، ارائه شده از طرف وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط و وظیفه ایجاد

۱. بخش پیشینه سایت رسمی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق به آدرس: www.Mporg.ir

۲. بررسی نقش و جایگاه ناظران مجلس در مجامع و شوراها (شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی)، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۸۵، صص ۵-۷.



هماهنگی بین فعالیت‌های وزارتخانه‌ای و سازمان‌های مرتبط با صادرات نام برد. در برنامه چهارم توسعه نیز ماده فوق در قالب ماده (۳۶) به همان شکل تنفیذ شده و در آیین‌نامه آن برخی تغییرات صورت گرفت که مهم‌ترین آنها تعیین سازمان جدیدالتأسیس توسعه تجارت ایران به‌عنوان دبیرخانه این شورای عالی بود.

اما رئیس این سازمان با انتقاد از سازمان‌ها و نهادهای دیگر در امر صادرات که خود را ملزم به اجرای مطالبات این سازمان نمی‌دانند بر لزوم ادغام وزارتخانه‌های مرتبط با صادرات از جمله وزارت صنایع و معادن و وزارت بازرگانی تأکید می‌کند.

وی درباره میزان تحقق هماهنگی بین سازمان‌های دخیل در امر صادرات که از وظایف اصلی سازمان متبوع ایشان به‌عنوان دبیرخانه شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی است، بیان می‌دارد: «متأسفانه هنوز آن هماهنگی به شکل مطلوب ایجاد نشده است، دستگاه‌های متعددی در کشور با زمینه تولیدی، زمینه صادراتی و در جهت حمایت از مصرف‌کننده داخلی در کار صادرات دخالت دارند. ضمن اینکه یکی از درخواست‌های جدی سازمان توسعه تجارت نادیده گرفته شده است. سازمان توسعه درخواست کرده است که سازمان‌های مختلف برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت صادراتی خود را تهیه و به سازمان توسعه تجارت ارائه بدهند تا سازمان بتواند این برنامه‌ها را تلفیق و برنامه ملی صادرات کشور را به تصویب شورای عالی صادرات کشور برساند. اما در مجموع یکی - دو برنامه‌ای که به سازمان ارائه شده ناقص بود و مطابق چارچوبی که سازمان انتظار داشته نبوده است.^۱

ریاست سازمان توسعه تجارت عنوان می‌کند که مواردی وجود دارد که وزارت

۱. گفت‌وگو با رئیس سازمان توسعه تجارت ایران، عزم دولت برای جهش صادرات، روزنامه ایران، ۱۳۸۵/۸/۱۵، ص ۱۸.



جهاد کشاورزی در مورد گیاهان دارویی و وزارت صنایع در مورد فولاد به صورت آشکار و پنهان تلاش می‌کنند صادرات صورت نگیرد که این امر خلاف صریح برنامه چهارم توسعه است. ممانعت از صادرات با تکیه بر تنظیم بازار یا حفظ ذخایر ژنتیکی صورت می‌گیرد و کاملاً بر حوزه صادرات کشور اثر می‌گذارد، اما متأسفانه در این زمینه‌ها با سازمان توسعه تجارت هماهنگ نمی‌شود و برخی از تصمیمات حتی برای سازمان مشکلاتی را نیز ایجاد می‌کند.^۱

بنابراین می‌توان به این نتیجه رسید که رویکرد ایجاد شورای عالی نیز نتوانسته است هماهنگی مورد نظر را ایجاد کند.

یک راهکار دیگر برای هماهنگی پیشنهادی است که در طرح توسعه صنعتی کشور مطرح شده و آن، ایجاد یک شورای بین وزارتی با نام شورای سیاست‌های صنعتی به عنوان جایگاه نظام سیاست‌گذاری صنعتی کشور و تشکیل ۱۳ کمیته تخصصی در معاونت برنامه‌ریزی و توسعه وزارت صنایع برای مطالعه پیرامون سیاست‌های فرارشته‌ای و هماهنگ‌سازی سیاست‌های رشته‌ای صنعت و اصلاح ساختار و ارجاع آنها به شورای صنعتی کشور است.

از جمله کمیته‌های تخصصی پیشنهادی، کمیته سیاست‌های تجارت داخلی و کمیته سیاست‌های تجارت خارجی هستند.

هر چند برخی معتقدند تجربه سال‌های گذشته نشان می‌دهد با توجه به فرهنگ سازمانی حاکم بر کشور که در آن ممکن است حتی معاونت‌های یک سازمان نیز با

۱. گفت‌وگو با رئیس سازمان توسعه تجارت ایران، تسهیلات ارزان‌قیمت برای صادرکنندگان، روزنامه ایران، ۱۳۸۷/۷/۲۸، ص ۱۷.



هم مبادله اطلاعاتی و ارتباط مناسبی نداشته باشند، و لذا گزینه ادغام مناسب‌تر است ولی در مجموع آنچه بیش از سؤال «ادغام یا عدم ادغام» اهمیت دارد تبیین دقیق روابط در جهت پاسخگو نمودن و الزام به همکاری و هماهنگی است.

گروهی از مخالفان نه تنها مخالف ادغام این دو وزارتخانه هستند بلکه معتقدند که ادغام دو وزارتخانه «صنایع» و «معادن و فلزات» که به ایجاد «وزارت صنایع و معادن» در سال ۱۳۷۹ منجر شد نیز اشتباه بود.

البته این گروه برای اثبات ادعای خود دلیل متقنی اقامه نکرده و تنها به ارائه مطالعه علمی در آینده نوید داده‌اند.^۱ از دلایل مخالفت آنها با ادغام صورت گرفته این است که معتقدند با ایجاد وزارت صنایع و معادن هویت بخش معدن کم‌رنگ‌تر شده و از نمودهای این امر حذف هفته معدن است. آنها این سیر تاریخی را که ابتدا بخش معدن دارای یک وزارتخانه بوده و بعد ادغام در یک وزارتخانه دیگر می‌شود سپس زمزمه حذف معاونت معدن مطرح شده و در آخر هم با پیشنهاد ادغام وزارتخانه‌های «صنایع و معادن» و «بازرگانی» نام «معدن» از روی وزارتخانه نیز حذف می‌شود، نشان‌دهنده کاهش ارزش بخش معدن در نزد مسئولان کشور می‌دانند. همچنین معتقدند این بی‌مهری مسئولان موجب کاهش انگیزه و خروج سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان از این بخش مهم اقتصاد کشور شده است. این گروه با تأکید بر ذخایر معدنی عظیم ایران و وابستگی بسیاری از صنایع به مواد معدنی به این نکته اشاره

۱. محمدرضا بهرامی، زمزمه احیای وزارت معادن و فلزات، سیاست رسمی انجمن سنگ ایران به آدرس: www.anjomansang.com و ۱۳۸۷/۹/۲.



می‌کنند که اگر هدف از این ادغام‌ها کوچک‌سازی دولت است باید سازمان‌های زاید و نه یک بخش زیربنایی حذف شود.

دو دلیل دیگر این گروه مبنی بر اشتباه بودن ادغام وزارت صنایع با وزارت معادن و فلزات و ادغام‌های بیشتر از طرفی تخصص‌های متفاوت بخش معدن و وسعت کار آن^۱ و از طرف دیگر نحوه ادغام است.

در مورد نحوه ادغام معتقدند که وزارت معادن و فلزات به سه جزیره مستقل یعنی سازمان زمین‌شناسی، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و معاونت معدنی تبدیل شده است که این تجزیه و جداسازی با هدف اعلام شده در تشکیل وزارت صنایع و معادن که همان «هماهنگی و تمرکز امور صنعت و معدن» بود، مغایرت داشته و مانع از ایجاد ارزش افزوده بالا در بخش معدن می‌شود.^۲

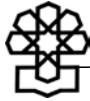
از دیگر اشکالات بیان شده آن است که پیش از ادغام، وزارت معادن و فلزات مجری قانون معدن بود اما پس از ادغام تمرکزی در اجرای این قانون پیش‌بینی نشده است و یک اکتشافگر باید از همه جا استعمال کند تا منطقه مورد نظر به لحاظ تاریخی، زیست‌محیطی و منابع طبیعی مشکلی نداشته باشد که این امر مانعی بر سرعت امور اکتشاف است.^۳

البته همان‌طور که در جدول ۲ دیده می‌شود ارزش افزوده بخش معدن، پس از ادغام افزایش یافته است. بنابراین اثبات ادعای بدتر شدن وضع بخش معدن پس از ادغام وزارت معادن و فلزات، مشکل است. زیرا حتی اگر ارزش افزوده بخش معدن

۱. علاء میرمحمد صادقی، بخش معدن، از ادغام وزارتخانه تا حذف کامل، روزنامه قدس، ۱۳۸۴/۴/۱.

۲. محمدحسین بصیری، انحلال وزارت معادن و فلزات اشتباه بود، فصلنامه سنگ و معدن، تابستان ۱۳۸۶.

۳. طاهر احمدی‌نژاد، گفت‌وگو با رئیس کمیته قانون‌خانه معدن ایران، کالبدشکافی قانون معدن ایران، نشریه صنعت و توسعه، ۱۳۸۷/۴/۲۲، ش ۲۶۳.



نیز کاهش یافته بود باید اثبات می‌شد که این کاهش ناشی از ادغام بوده است. در نتیجه تا ارائه گزارشی مستدل مبنی بر ضعیف‌تر شدن بخش معدن پس از ادغام، این ادعا قابل اثبات نیست.

-

.

(میلیارد ریال)

()	()	()
	۱۱۶۹	۱۳۷۰
۶/۹۳	۱۲۵۰	۱۳۷۱
۳/۷۶	۱۲۹۷	۱۳۷۲
۲۱/۱۳	۱۵۷۱	۱۳۷۳
-۳/۳۷	۱۵۱۸	۱۳۷۴
۱۰/۸۷	۱۶۸۳	۱۳۷۵
-۴/۸۷	۱۶۰۱	۱۳۷۶
۱/۵۰	۱۶۵۲	۱۳۷۷
۱۵/۶۹	۱۸۸۰	۱۳۷۸
-۲/۷۱	۱۸۲۹	۱۳۷۹
۱۸/۴۳	۲۱۶۶	۱۳۸۰
۱۹/۶۲	۲۵۹۱	۱۳۸۱
۱۲/۷۰	۲۹۲۰	۱۳۸۲
۸/۸۰	۳۱۷۷	۱۳۸۳
۱۰/۵۳	۳۵۱۱/۶	۱۳۸۴
۱۳/۴۰	۳۹۸۲/۲	۱۳۸۵
۱۷/۶۸	۴۶۸۶/۲	۱۳۸۶

: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی، سایت رسمی بانک مرکزی جمهوری

اسلامی ایران به آدرس: www.cbi.ir



چگونه و توسط چه کسانی تعیین شود؟

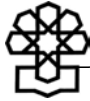
۲. گروهی معتقدند که ادغام وزارتخانه‌های صنایع و معادن و بازرگانی می‌تواند این فرصت را فراهم کند که هم به وضعیت تولیدکننده و هم مصرف‌کننده توجه شود. اما گروهی دیگر بیان می‌دارند که از نظر تاریخی همواره توسعه صنعتی کشور تحت‌الشعاع منافع تجاری قرار گرفته و ضربه دیده است بنابراین این نگرانی وجود دارد که در صورت ادغام وظایف توسعه صنعتی و تنظیم بازار در یک وزارتخانه، وزارت «بازرگانی و صنایع» و نه وزارت «صنایع و بازرگانی» شکل بگیرد به این معنا که منافع تجاری از اولویت بالا برخوردار شود که به هیچ‌وجه مورد نظر نیست.^۱

۳. برخی صاحب‌نظران نگرانند که در اثر ادغام، بار دیگر صنایع کشور تنها به بازار حمایت شده داخلی بسنده کنند و نگاه صادراتی و بازاریابی بین‌المللی دچار رکود شود. آنها به اظهارنظراتی که سیاست تجاری را تابع سیاست صنعتی می‌دانند اعتراض کرده و معتقدند ابتدا باید با بررسی بازارهای جهان مزیت نسبی و رقابتی خود را شناسایی کنیم و آنگاه سیاست صنعتی خود را تعیین کنیم.^۲

به هر حال واگذاری اختیارات مربوط به تعیین تعرفه‌های تجاری، قیمت‌گذاری کالاها و خدمات و نظارت بر بازار به وزارت متولی امور تولیدی این خطر را دارد که امتیاز بالا و بی‌حد و حصری به تولیدکنندگان داخلی داده شود. این امر موجب می‌شود که مصرف‌کنندگان در دستیابی به حقوق خود با مشکل بیشتری مواجه شوند

۱. سیدمحمد رضا رضوی، برای تدوین استراتژی صنعتی هنوز در ابتدای راهیم، از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی، مرکز مطالعات تکنولوژی شریف، ۱۳۸۳، ص ۳۲.

۲. محمود دودانگه، حرکت دوستانی که اولویت صنعت بر تجارت را مطرح می‌کنند برخلاف قوانین مصوب است، خبرگزاری ایسنا، ۱۳۸۶/۶/۱۹.



با وجود آنکه ادغام دو وزارتخانه موردنظر ممکن است موجب هماهنگی بیشتر سیاست‌های تجاری و سیاست‌های صنعتی شده و در توسعه کشور مؤثر باشد اما دغدغه‌هایی در مورد چگونگی ادغام و شرایط فعلی این وزارتخانه‌ها برای انجام این کار مطرح است. با توجه به اینکه در پیشنهادها ادغام، ساختار وزارتخانه جدید، نحوه تعامل درون‌سازمانی و برون‌سازمانی آن و زمان اجرای ادغام کاملاً تبیین نشده است، این دغدغه‌ها نیز به شکل کلی بیان شده است. در ادامه به بیان این دغدغه‌ها می‌پردازیم:

۱. از مشکلات اصلی وضعیت موجود کشور در ارتباط با این دو وزارتخانه آن است که تولیدکنندگان برای فعالیت تولیدی از وزارت صنایع و معادن و تجار برای واردات از وزارت بازرگانی مجوز می‌گیرند و همواره میان منافع تولیدکنندگان و واردکنندگان یک محصول تضاد وجود دارد.

از یک‌سو برای رشد یک صنعت و اشتغال باید سعی کنیم بازار آن را گسترش دهیم و بازار ۷۰ میلیونی داخلی می‌تواند زمینه‌ساز کسب بازارهای بین‌المللی باشد و از سوی دیگر نمی‌توان به‌خاطر حمایت از تولیدکننده از حق مصرف‌کننده که همان استفاده از کالاها و مرغوب، با قیمت مناسب و داشتن حق انتخاب است، به‌راحتی گذشت.

مطمئناً راه‌حل رفع این تضاد حمایت مشروط و موقت از تولیدکنندگان داخلی است، اما این سؤال مطرح است که تعیین این شروط و زمان‌بندی حمایت‌ها باید



و با حق انتخاب کمتر مجبور به استفاده از محصولات با کیفیت پایین‌تر ایرانی باشند. از سوی دیگر تولیدکنندگان نیز از حمایت‌های بیشتر یا حفظ حمایت‌های موجود برخوردار می‌شوند و این نگرانی ایجاد می‌شود که با عادت به این حمایت‌ها بر ناکارآمدی و بی‌برنامگی آنها افزوده شود.

۴. گروهی از صاحب‌نظران^۱ ادغام این دو وزارتخانه را به اجرای اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی منوط کرده‌اند، زیرا معتقدند تا وقتی مالکیت شرکت‌های بزرگ وابسته به این دو وزارتخانه از دولت خارج نشود این وزارتخانه‌ها درگیر مدیریت و امور تصدیگری آنها هستند و نمی‌توانند وظایف جدید را در وزارت ادغام شده بر عهده بگیرند. رئیس سازمان توسعه تجارت کشور از جمله افرادی است که با توجه به میزان اجرای اصل چهل‌وچهارم در کشور انجام این ادغام را زود توصیف می‌کند.

متأسفانه وزارت صنایع و معادن کشور بیش از آنکه به سیاست‌گذاری بپردازد، متولی امور واحدهای صنعتی و معدنی است و لذا قبل از ادغام باید ابتدا وزارت صنایع و معادن را از بنگاهداری و امور اجرایی خارج کرده و به وظیفه اصلی آن یعنی «سیاست‌گذاری» که در سیاست‌های اجرایی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی نیز بر آن تأکید شده است، سوق داد و آنگاه با توجه به ارتباط سیاست‌های صنعتی و بازرگانی به سراغ ادغام رفت.

۵. تمام وظایف وزارت بازرگانی در ارتباط کامل و هم‌راستا با وظایف وزارت صنایع و معادن نیست. به نظر می‌رسد اصلی‌ترین وظیفه وزارت بازرگانی که

۱. یحیی آل‌اسحاق، سایت روزنامه کارگزاران، شماره ۵۶۷، دوشنبه ۲۸ مرداد ۱۳۸۷ و اسحاق جهانگیری، سایت روزنامه سرمایه، شماره ۵۵۹، سه‌شنبه ۲۹ شهریور ۱۳۸۶.



هم‌پوشانی کمتری با وزارت صنایع دارد، وظیفه تنظیم بازار داخلی است.

سیاست‌گذاری، کنترل و نظارت بازار محصولات و برنامه‌ریزی و اقدام برای تأمین ثبات اقتصادی و همکاری در کنترل تورم از جمله وظایفی هستند که بیشتر از آنکه دغدغه تولید و تولیدکنندگان باشد، وجه حمایت از مصرف‌کنندگان دارد.

وظیفه تنظیم و نظارت مقررات و روابط صنوف اقتصادی در بازارها وظیفه مهمی است که با توجه به پررنگ‌تر شدن نقش بازارها و سپرده شدن تخصیص منابع به آنها در اصل چهل‌وچهارم خطیرتر شده است.

از سوی دیگر وزارت بازرگانی با دو بخش مهم اقتصادی دیگر یعنی کشاورزی و خدمات نیز در ارتباط است و ادغام ممکن است منجر به کمرنگ‌تر شدن نظارت‌ها در این دو حوزه شود.^۱

در مجموع و با توجه به مباحث مطرح شده به نظر می‌رسد ادغام وزارت صنایع و معادن با وزارت بازرگانی در شرایط فعلی که هنوز حجم بالایی از شرکت‌های دولتی زیرمجموعه این دو وزارتخانه هستند، زود است. از سوی دیگر هنوز عزم جدی در کوچک‌سازی زیرمجموعه‌های این وزارتخانه تحقق نیافته است به نحوی که می‌بینیم علی‌رغم ادغام گذشته سازمان نظارت در سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان مجدداً همان سازمان با همان نام احیا شده است.

از سوی دیگر با توجه به وجود تضاد منافع میان تولیدکنندگان و واردکنندگان و نگرانی از غلبه منافع تجاری بر منافع تولیدی یا بالعکس در وزارتخانه ادغام شده این سؤال مطرح است که چگونه می‌توان به تعادلی میان این منافع دست یافت. با عنایت به

۱. طرح ادغام دو وزارتخانه صنایع و بازرگانی، مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۷.



اینکه هنوز پاسخی به این دغدغه‌ها داده نشده است تا ارائه ساختاری که توانایی پاسخ به این سؤال را داشته باشد، ادغام توصیه نمی‌شود. زیرا هنوز هم معلوم نیست مجموع منافعی که عاید می‌سازد بر هزینه‌های متعاقب ادغام غلبه داشته باشد.

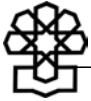


اصل سوم قانون اساسی، اهداف سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، بند «الف» ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم و برخی سیاست‌های ابلاغی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، اصلاح ساختار و تشکیلات کلان دولت را هدف قرار داده و دولت را ناگزیر و مکلف به اجرای آن کرده است.

طی سنوات اخیر طرح ادغام وزارت بازرگانی و وزارت صنایع و معادن همواره مورد توجه مسئولین کشور و کارشناسان این حوزه بوده و تجربه برخی کشورهای جهان در ادغام امور صنعتی و بازرگانی در یک وزارتخانه مؤید این طرح است.

توسعه صنعتی، ارتقای شاخص‌های صنعتی و مبادلات بازرگانی، توجه به استانداردهای محصولات جهانی و رقابت‌های بین‌المللی، ضرورت تبیین تجارت خارجی مبتنی بر فرهنگ و توان ملی، افزایش قدرت دفاعی بخش صنعت در مقابل رشد بخش بازرگانی و سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان و یکپارچه در امور صنایع، معادن و بازرگانی، از جمله مهم‌ترین اهدافی است که در توجیه طرح ادغام وزارتخانه‌های مذکور بیان می‌شود.

در عین حال که هماهنگی سیاست‌های صنعتی و تجاری می‌تواند مطلوب باشد، اما به نظر می‌رسد که تنها راهکار این مسئله ادغام نیست. تغییر شکل چندباره وزارت



صنایع در بیست سال اخیر، خود بیانگر این مسئله است که اگر به تبیین دقیق روابط پردازیم ادغام‌ها و تفکیک‌ها بی‌ثمر خواهد بود.

در بررسی راهکارهای جایگزین ادغام به جایگاه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق به‌عنوان تأمین‌کننده یکپارچگی در مدیریت کلان کشور، عملکرد شورای عالی صادرات غیرنفتی و سازمان جدیدالتأسیس توسعه تجارت ایران به‌عنوان دبیرخانه آن اشاره شد که هیچ یک در عمل نتوانسته‌اند هماهنگی موردنظر میان سیاست‌های صنعتی و تجاری را ایجاد کنند. پیشنهاد مطرح شده در «استراتژی توسعه صنعتی کشور» مبنی بر ایجاد شورای بین‌وزارتی با عنوان «شورای سیاست‌های صنعتی» نیز می‌تواند راهکاری جایگزین برای ادغام باشد.

گروهی از مخالفان ادغام، ادغام پیشین وزارت صنایع با وزارت معادن و فلزات را نیز ناموفق و مغایر با هدف آن مبنی بر «هماهنگی و تمرکز امور صنایع و معادن» دانسته‌اند. اما با توجه به رشد میزان ارزش افزوده بخش معدن پس از ادغام و عدم ارائه مطالعه علمی دقیق از سوی این گروه، نمی‌توان این ادعا را پذیرفت.

در زمینه ادغام این دو وزارتخانه دغدغه‌هایی وجود دارد که می‌توان به غلبه منافع تجاری بر منافع تولیدی یا بالعکس در وزارتخانه ادغام شده، عدم رهایی وزارتخانه‌های موجود از وظایف تصدی‌گری به‌دلیل عدم پیشرفت اجرای اصل چهل و چهارم و ضعیف شدن تنظیم بازار داخلی اشاره کرد.

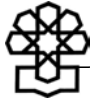
با توجه به حجم بالای شرکت‌های دولتی زیرمجموعه این دو وزارتخانه و فقدان عزم جدی در کوچک‌سازی این زیرمجموعه‌ها و با توجه به عدم تبیین ساختاری برای وزارتخانه پیشنهادی که بتواند نگرانی‌هایی را که در زمینه غلبه منافع تجاری بر منافع



تولیدی یا بالعکس وجود دارد، رفع کند؛ تصمیم‌گیری درخصوص ادغام مستلزم سنجش کامل تمام عواقب آن و تعیین منافع و مضرات مربوطه است.



۱. آل اسحاق، یحیی. سایت روزنامه کارگزاران، شماره ۵۶۷، دوشنبه ۲۸ مرداد ۱۳۸۷.
۲. انتخاب میانی طراحی تشکیلات کلان دولت، دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۴.
۳. بانک سری‌های زمانی اقتصادی، سایت رسمی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به آدرس www.cbi.ir.
۴. بهرامن، محمدرضا. زمزمه احیای وزارت معادن و فلزات، سیاست رسمی انجمن سنگ ایران به آدرس: www.anjomansang.com، ۱۳۸۷/۹/۲.
۵. بخش پیشینه سایت رسمی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق به آدرس www.mporg.ir.
۶. بررسی نقش و جایگاه ناظران مجلس در مجامع و شوراها (شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی)، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی ماه ۱۳۸۵.
۷. بصیری، محمدحسین. انحلال وزارت معادن و فلزات اشتباه بود، فصلنامه سنگ و معدن، تابستان ۱۳۸۶.
۸. جهانگیری، اسحاق. سایت روزنامه سرمایه، شماره ۵۵۹، سه‌شنبه ۲۹ شهریور ۱۳۸۶.
۹. خلاصه گزارش ارزیابی عملکرد وزارت بازرگانی در سال ۱۳۸۰، دفتر بررسی‌های اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن ۱۳۸۱.
۱۰. خلیل، طارق. مدیریت تکنولوژی، مرکز تکنولوژی نیرو، ۱۳۸۱.
۱۱. دودانگه، محمود. حرکت دوستانی که اولویت صنعت بر تجارت را مطرح می‌کنند برخلاف قوانین مصوب است، خبرگزاری ایسنا، ۱۳۸۶/۶/۱۹.



۱۲. رضوی، سیدمحمدرضا. برای تدوین استراتژی صنعتی هنوز در ابتدای راهیم، از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی، مرکز مطالعات تکنولوژی شریف، ۱۳۸۳.
۱۳. سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی، ابلاغیه مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ مقام معظم رهبری.
۱۴. سایت رسمی وزارت صنایع و معادن به آدرس: <http://www.mimgov.ir>.
۱۵. سایت رسمی وزارت بازرگانی به آدرس: <http://www.moc.gov.ir>.
۱۶. سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، ابلاغ مورخ ۱۳۸۳/۸/۱۳ رهبر معظم انقلاب.
۱۷. طرح ادغام دو وزارتخانه صنایع و بازرگانی، مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۷.
۱۸. قانون اسلامی جمهوری اسلامی ایران، اداره تبلیغات و انتشارات، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی، تهران، ۱۳۸۲.
۱۹. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷، مجلس شورای اسلامی، تأیید ۱۳۷۹/۱/۱۷ شورای نگهبان.
۲۰. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۸۳/۷/۱۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲۱. قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن، مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۶، مجلس شورای اسلامی، تأیید ۱۳۷۹/۱۰/۱۰ شورای نگهبان.
۲۲. قانون تشکیل وزارت بازرگانی، مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶ مجلس شورای ملی و مصوب ۱۳۵۳/۴/۲۴ مجلس سنا.
۲۳. گزارش توجیهی لایحه تشکیلات کلان دولت، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، معاونت برنامه‌ریزی، ۱۳۷۸.
۲۴. گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴.
۲۵. گفت‌وگو با رئیس سازمان توسعه تجارت ایران: عزم دولت برای جهش صادرات،



- روزنامه ایران، ۱۳۸۵/۸/۱۵.
۲۶. گفت‌وگو با رئیس سازمان توسعه تجارت ایران: تسهیلات ارزان‌قیمت برای صادرکنندگان، روزنامه ایران، ۱۳۸۷/۷/۲۸.
۲۷. گفت‌وگو با رئیس کمیته قانون‌خانه معدن ایران: کالبد شکافی قانون معدن ایران، نشریه صنعت و توسعه، ۱۳۸۷/۴/۲۲، ش ۲۶۳.
۲۸. نیلی، مسعود و همکاران. استراتژی توسعه صنعتی کشور، دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه شریف، ۱۳۸۲.
۲۹. هادی‌زنوز، بهروز. سیاست صنعتی و مؤلفه‌های از یادرفته، از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی، مرکز مطالعات تکنولوژی شریف، ۱۳۸۳.
۳۰. میرمحمد صادقی، علاء. بخش معدن از ادغام وزارتخانه تا حذف کامل، روزنامه قدس، ۱۳۸۴/۴/۱.



:

: بررسی پیشنهاد ادغام وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن
۱. گزارش مقدماتی: بررسی دلایل موافقان و مخالفان

: مطالعات اقتصادی، مطالعات برنامه و بودجه

: سیدمحسن علوی‌منش، محمدرضا مالکی

: سعید غلامی‌باغی، طیبه نیکرفتار

: فتح‌الله تاری، علی پناهی

: فرهاد دژپسند

: حمیدرضا کاتوزیان (رئیس کمیسیون انرژی)

—:

—:

:

۱. ادغام (Integration)

۲. وزارت بازرگانی (Ministry of Commerce)

۳. وزارت صنایع و معادن (Ministry of Industry and Mine)

۴. تجارت (Trade)

// :