

شماره چاپ: ۵۳۰

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۲۷۴

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۴/۱۱

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت

با تأکید بر پیامد ماده (۱) لایحه و تبصره آن بر بخش کشاورزی»

کد موضوعی: ۲۵۰

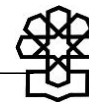
شماره مسلسل: ۱۵۴۳۶-۳

مردادماه ۱۳۹۶

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	طرح مسئله
۳	ضرورت مطالعه
۵	۱. مهمترین نظرات موافقان تفکیک و تشکیل مجدد وزارت بازرگانی (لایحه)
۷	۲. مهمترین نظرات مخالفان تفکیک و تشکیل مجدد وزارت بازرگانی (لایحه)
۱۰	۳. جمع‌بندی نظرات موافقان و مخالفان
۱۲	۴. بررسی ساختار با شاخص اقتصادی (مطالعه موردی: بازرگانی کشاورزی)
۱۶	ارزیابی و نتیجه‌گیری
۲۰	پیشنهادها
۲۱	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت  
با تأکید بر پیامد ماده (۱) لایحه و تبصره آن بر بخش کشاورزی»

چکیده

در خصوص تجمیع و تفکیک (قبض و بسط) ساختارهای اداری کشور، که هر از چندی دستخوش تغییرات می‌شود، نکته حائز اهمیت عدم آسیب‌شناسی موضوع و عدم تبیین ساختار مناسب و محتوای مورد نیاز به تناسب مأموریت‌ها و اهداف اصلی است. این گزارش نشان می‌دهد که در لایحه جدید نیز انتظارات و اهداف از تشکیلات جدید به درستی مشخص نمی‌شود. همچنین قالب کلی این تشکیلات مبهم مانده و به بیانی دیگر به سطح و عمق موضوع و ضرورت آن توجه نشده است.

فعالان اقتصادی اعم از: حقیقی و حقوقی و به‌ویژه تشکل‌های صنفی، در حوزه تولید اعم از صنعت و کشاورزی با جدا شدن حوزه بازرگانی و برگشت به گذشته مخالف و فعالان بخش تجارت و به‌ویژه واردکنندگان با این اقدام موافق هستند.

گرچه اصلاح نظام اداری ضروری است، اما به‌جای قبض و بسط‌های بی‌ثبات‌کننده و پرهزینه، در یک نگاه بلندمدت (مثلاً بیست‌ساله) باید تکلیف نظام اداری معین شود بازی با ساختارها فقط ناطمینی و ناامیدی نسبت به آینده ایجاد می‌کند.

آنچه که مسلم است در نهایت تمام امور تصدیگری باید به بخش خصوصی واگذار شود. شاید پس از واگذاری‌ها وظایف به غیر دولت، موارد پوششی و موضوعات فرابخشی مرتبط با بازرگانی کشور (سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان، نظام خرده‌فروشی و بخش اصناف) و همچنین موارد مرتبط با دیپلماسی تجاری (سازمان توسعه تجارت) را بتوان در تشکیلات مستقل بازرگانی کشور یا تشکیلات ذیل وزارتخانه اقتصاد و دارایی قرار داد؛ زیرا وجود سازمان‌های پوششی برای کل تجارت خارجی کشور در یک ساختار بخشی مانعی بر نقش فرابخشی آنهاست ضمن اینکه اصلاح ساختار باید دربرگیرنده دستگاه‌های مرتبط دیگر از جمله: گمرک و بانک توسعه صادرات نیز باشد.

ازسوی دیگر لغو قانون تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی اساساً برگشت به عقب و استمرار ناکارآمدی بازار محصولات کشاورزی به روش ناکارآمد گذشته می‌باشد. ضمن اینکه پیشنهاد می‌شود:

صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی و صنایع غذایی مبتنی بر محصولات کشاورزی با امکان تولید داخلی، شامل فعالیت‌های بازرآوری و تولید مواد غذایی و آشامیدنی، گیاهان دارویی، خوراک دام و طیور، کودهای آلی و زیستی و همچنین فرآوری اولیه چرم و سالامبور، الیاف طبیعی، چوب و مواد سلولزی می‌شود.

در نهایت به نظر می‌رسد تغییر ساختار دواى اصلی نیست و راه مقابله با فشارها را باید در اقتصاد مقاومتی جستجو کرد و آن در گرو تکیه بر توانایی‌های کشور و مردمی کردن اقتصاد و توان‌افزایی جامعه، توانمندسازی بخش خصوصی و کاهش وابستگی به بیرون و مضافاً بی‌نیازی به درآمدهای نفتی، استفاده حداکثری از زمان و استفاده بهینه از منابع و امکانات و پتانسیل‌های داخلی است که بارزترین آن توجه به تولید واقعی و یکپارچه کردن مدیریت در بخش کشاورزی است.

### مقدمه

در این بررسی باید مشخص شود که اساساً چه هدفی از این تغییر داریم و الزامات آن چیست؟ مدل اقتصاد ما چیست؟ و به‌جای عکس‌العمل احساسی به عدم توفیقات لازم، باید تحلیل و آسیب‌شناسی واقع‌بینانه‌ای داشته و آنگاه ساختار مناسب را ارائه دهیم.

آسیب‌شناسی لازمه تصمیم‌گیری در خصوص تغییر و اصلاح ساختارهاست، اما نوع و زاویه نگرش به تغییر ساختار، گوناگون است و اغلب با توجه به یک جنبه و نگرش از تقسیم‌بندی ساختارها، به دنبال اثبات یک نظر از پیش اندیشیده هستند. بنابراین با پرداختن به انواع تقسیم‌بندی ساختار، مبانی نظری هر یک از موافقان یا مخالفان می‌تواند مشخص شود و مبتنی بر این نگاه و رویکرد در بخش نتایج و پیشنهادها، نتایج تبیین و راه‌حل‌ها و سناریوهای لازم پیشنهاد می‌شود.

۱. ساختار به‌مثابه طرفی برای انجام مأموریت است، پس اول باید مأموریت تعریف و آنگاه ساختار لازم طراحی شود. بحث ادغام یا انتزاع وقتی معنادار است که استراتژی‌ها مشخص شده باشند؛ زیرا ساختار سازمانی تابع استراتژی است و تغییر ساختار باید متناسب با تغییر استراتژی باشد. مثلاً براساس آینده‌پژوهی و توجه به حوادث احتمالی آینده اگر خطر جنگ در پیش‌رو است به‌جای اقتصاد بازار، اقتصاد جنگ باید مدنظر باشد و توجه به اقتصاد جنگ، ضروری است و ما نیازمند اقتصاد متمرکز و مثلاً ساماندهی شبکه توزیع (کوپنی و سهمیه‌بندی) خواهیم بود. اما با نگاه توسعه صادرات‌گرا و هم‌پیوندی با اقتصاد جهانی و اقتصاد بازار نیازمند تولید هماهنگ با تجارت و بازار هستیم.

۲. از یک منظر، دو نوع ساختار در دنیا وجود دارد که یا وظیفه‌ای یا زنجیره‌ای است. لذا باید ابتدا نوع راهبرد و رویکرد خود را در این خصوص تعریف کرد.

### طرح مسئله

تعداد دفعات تفکیک و ادغام بخش بازرگانی را در کشور از ۱۴ تا ۱۷ بار برشمرده‌اند. پس از انقلاب اسلامی ۴ بار تغییر ساختار در این حوزه صورت گرفته و هر بار بدون بررسی و آسیب‌شناسی طرحی



ارائه شده و با خسارت و هزینه‌های خاص خود همراه بوده است. در برنامه پنجم توسعه دولت به کوچک‌سازی و کاهش تعداد وزارتخانه‌ها به ۱۷ وزارتخانه مکلف شد. از این‌رو در این مرحله براساس مطالعات سازمان برنامه و بودجه و همچنین برخی مطالعات درون وزارت صنعت، معدن و تجارت گرفته شد وزارت بازرگانی و وزارت صنعت، معدن و تجارت ادغام شود و با تصویب مجلس شورای اسلامی این تجمیع شکل قانونی به خود گرفت. هر چند پس از این اقدام، تحریم‌ها شدت گرفت و در عمل مراحل تجمیع و ادغام به تعویق افتاد، اما در حال حاضر مجدداً موضوع تفکیک وظایف و تشکیل وزارت بازرگانی در قالب لایحه «اصلاح بخشی از ساختار دولت» مطرح شده و مبنای آن عدم توفیق ادغام در حل مشکلات بازرگانی کشور است.

### ضرورت مطالعه

حمل‌ونقل، بیمه، زمان خرید نهاده‌ها، اعم از اینکه در چه زمانی، چه مقدار، از چه بازاری باشد و دیگر مواردی که ورودی بخش تولید است، جزء فعالیت‌های بازرگانی کشاورزی محسوب می‌شود. پس از تولید نیز همه مراحل بازاریابی و بازرسانی، ماهیت بازرگانی دارد و به عبارت دیگر نظام بازرگانی و تولید باید از پیوستگی لازم برخوردار باشد، زیرا تغییر ساختارها در آن سرنوشت‌ساز بوده و اغلب به ایجاد نابسامانی و بی‌ثباتی منجر می‌شود و بی‌ثباتی ناشی از تغییرات ساختار، از آنجا که نظم و ثبات موجود را به هم می‌ریزد، اغلب دارای هزینه‌هایی بیش از فواید انجام آن است.

### هدف

بررسی و مطالعه لایحه «اصلاح بخشی از ساختار دولت» و پیشنهاد اصلاحات مورد نیاز.

### سؤالات تحقیق

۱. آیا ادغام یا تفکیک از مبنای علمی برخوردارند؟
۲. کدام بخش باید حوزه پیشران اقتصاد کشور باشد؟ و راهبرد تولید و بازرگانی باید چگونه باشد؟
۳. هدف از تجمیع وظایف چه بود و آیا در حصول به اهداف موفق بود؟
۴. راهبرد مناسب برای ساختار بازرگانی و تولید در کشور چیست؟
۵. علل موفقیت یا عدم موفقیت تجمیع وظایف کدامند؟
۶. وضعیت بازارهای خارجی (صادراتی و وارداتی) و تنظیم بازار داخلی در چه شرایطی است؟
۷. راهکار مناسب یا اصلاحی در خصوص لایحه چیست؟

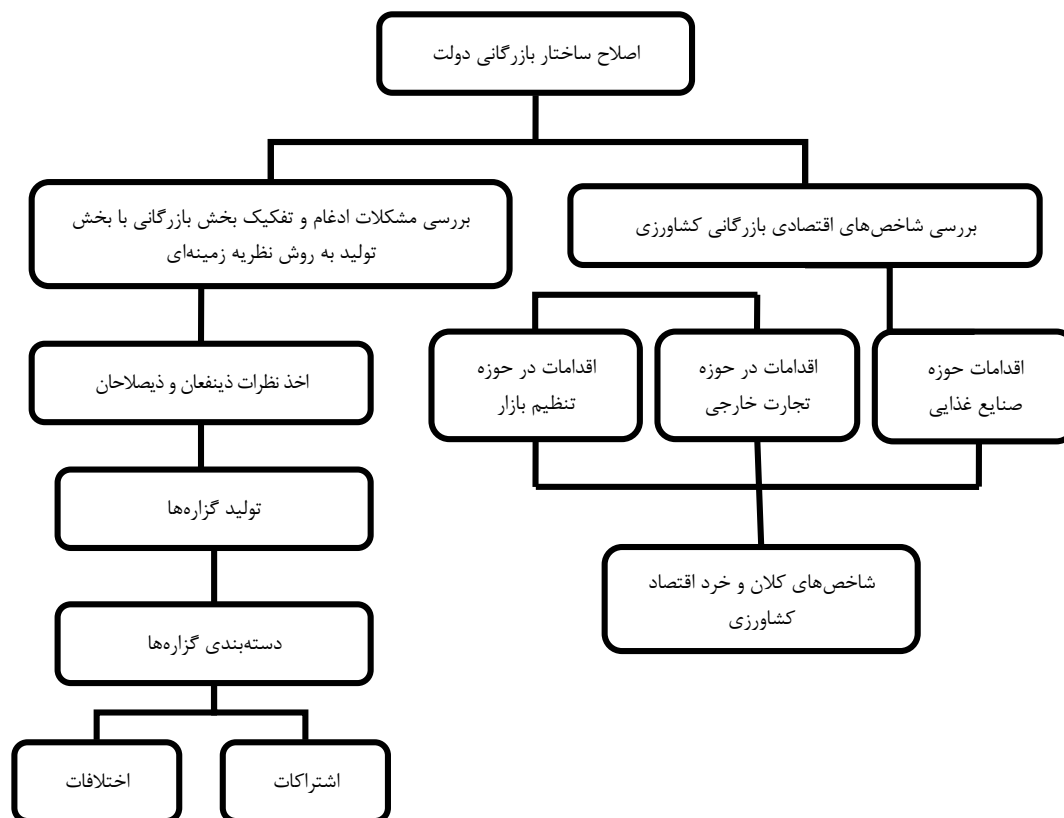
## روش مطالعه

این مطالعه در دو بخش انجام شده است. بخش اول این مطالعه پژوهش کیفی، با روش نظریه زمینه‌ای انجام شده است، تا با شناخت مشکلات و موانع مربوط به ادغام و تفکیک بخش بازرگانی با بخش تولید صنعتی یا کشاورزی و نقد آن، راهکارهای اصلاحی مورد نیاز لایحه «اصلاح بخشی از ساختار دولت» به دست آید.

گزارش‌ها و اسناد تولید شده در مرحله ادغام وزارت بازرگانی در وزارت صنعت و معدن و آنگاه انتزاع وظایف بازرگانی کشاورزی از وزارت صنعت، معدن و تجارت و تمرکز وظایف بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی بررسی و مشکلات و موضوعات مورد بررسی و سؤالات آن احصاء شد. همچنین نظرها و پاسخ‌های ذی‌نفعان و ذی‌صلاحان شرکت‌کننده در جلساتی که مرکز پژوهش‌ها برگزار کرد مصاحبه‌هایی که با برخی تشکل‌ها و مسئولان بازرگانی بخش کشاورزی (معاونت بازار وزارت جهاد کشاورزی) انجام شد، دسته‌بندی و موارد اشتراک و اختلاف آنها مشخص شد.

بخش دوم مطالعه به بررسی شاخص‌های اقتصادی و عملکرد بازرگانی کشاورزی اختصاص یافت زیرا ساختار به‌خودی‌خود، یک هدف نیست بلکه یک امر تبعی و ابزاری است. شاخص اصلی، افزایش منافع ملی است. با نگاه به شاخص منافع ملی، مشخص می‌شود که چه ساختاری لازم است لذا باید با این شاخص اتفاقات چند سال گذشته را که محل تضارب آراست مورد ارزیابی قرار گیرد و به‌جای نظرات افراد، بهتر است با ارزیابی شاخص‌های کلان، خرد و هر شاخص مهم دیگری و از جمله شاخص‌های اقتصاد سیاسی و بررسی شاخص‌های تجاری، نوع تجارت با کشورها و استراتژی آینده کشور در خصوص ساختارها تصمیم‌گیری کرد. لذا بررسی تغییرات شاخص‌های اقتصادی در دو مقطع قبل از اجرای قانون تمرکز و بعد از آن (واگذاری بازرگانی بخش کشاورزی به وزارت جهاد کشاورزی) اقدام شده است. ضمناً مبنا و نحوه نگارش نیز بر تولید و ارائه گزاره‌ها قرار داده شد.

مدل مفهوم و نمودار روش مطالعه بررسی لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت به‌صورت زیر است.



### ۱. مهمترین نظرات موافقان تفکیک و تشکیل مجدد وزارت بازرگانی (لایحه)

۱. ایران از لحاظ فضای کسب‌وکار در شرایط نامناسب قرار دارد و از عدم نگاه نظام‌مند و سیستمی به مدیریت اقتصادی در حوزه تجارت رنج می‌برد.
۲. نگاه جزءنگر و بخشی به مسائل، در یک اقتصاد مقاومتی یک آفت بزرگ به‌شمار می‌رود و ارتباط زنجیره‌ای کالاها و تولیدات نمی‌تواند دلیلی برای ادغام بخش بازرگانی در این بخش‌ها باشد.
۳. واردات کالاها مستلزم هماهنگی‌های فرابخشی است.
۴. در شرایط کنونی، کشور به‌شدت نیازمند فرماندهی واحد در حوزه مدیریت اقتصادی، به‌ویژه در حوزه تجارت است.
۵. دیپلماسی تجاری به‌علت خروج از رژیم تجاری یکپارچه در تمام بخش‌های اقتصادی آسیب‌دیده است. نمونه مشکل دیپلماسی تجاری، تعرفه‌هاست که با عدم مدیریت واحد روبرو است، زیرا اکنون نظام برقراری تعرفه‌ها مشخص نبوده و قاعده مشخصی ندارد. ضمن اینکه مذاکرات الحاق به W.T.O، متأثر از ادغام بازرگانی کشاورزی، اکنون در وزارت جهاد کشاورزی با مشکل بیشتری مواجه شده است.
۶. در شرایط کنونی بخش‌های تولیدی به لاک حمایت‌گرانه و دفاعی شدید وارد شده و نه تنها اهداف توسعه محقق نشده، بلکه هزینه‌های جانبی و چندوجهی نیز ایجاد شده است.

۷. مشکلات بخش‌های تولیدی، ریشه ساختاری دارد و ارتباط چندانی با نظام توزیع در کشور ندارد.
۸. در ادغام چه اهدافی دنبال می‌شد و نتایج آن چه بود؟
- الف) بر تجربه‌های جهانی تأکید می‌شد در حالی که در نگاه به جهان باید توجه کنیم که ساختارها مثل لباس بر تن هستند و به‌عنوان مثال: پیراهن کره جنوبی، در تن اقتصاد ایران نمی‌رود.
- ب) بر تأثیر همسویی سیاست‌های تجاری و صنعتی تأکید و هدف حمایت از تولید داخل اعلام می‌شد. اما واردات رسمی و غیررسمی ادامه یافت.
- ج) از سه موضوع چابک‌سازی، کوچک‌سازی، جداسازی، فقط سومین مورد آن تحقق یافته، ولی در عمل بازرگانی کشور حذف شد، حتی تجمیع و یا ادغام نشد ظرف و مظلوف چه تطابقی با هم داشتند؟ تشکیلات در ایران، با بزرگ شدن ناکارآمدتر می‌شوند و مشکلات جدید به مشکلات قبلی آنها اضافه می‌شود.
۹. مجموعه‌های با ماهیت فرابخشی، مانند اختیار سازمان حمایت که وظیفه فرابخشی دارد، به ساختار بخشی مانند وزارت صنعت و معدن داده شده است.
۱۰. ادغام تجارت و صنعت و آنگاه تمرکز وظایف بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی، سبب دوگانگی در امور مربوط به تنظیم بازار و توسعه بخش بازرگانی شده است، که باید در این خصوص هرگونه سیاست‌های تنظیم بازار کالاها را یک متولی واحد انجام دهد.
۱۱. تنظیم بازار در بخش کشاورزی هنوز شکل نگرفته و درخصوص صنایع تبدیلی کار خاصی صورت نگرفته است.
۱۲. بخش مسئول تولید، خود مشکلات فراوان دارد و نتوانسته چندان به افزایش بهره‌وری در این بخش‌ها کمک کند و اگر تجارت از تولید جدا شود می‌تواند بهتر به وظایف خود در این زمینه بپردازد.
۱۳. به‌طور طبیعی کشور ما خدمات‌پذیر است و در نظر نگرفتن این ظرفیت اساسی، اشتباهی راهبردی است.
۱۴. توسعه فعالیت بدون توسعه مدیریت امکان‌پذیر نیست و برای رفع مشکلات و نگرانی‌های بین وزارتخانه‌ای تشکیل شوراهای مستقل، یک راهکار مناسب است.
۱۵. همان‌طور که ادغام به‌دنبال یکپارچه‌سازی سیاست‌گذاری بود، تفکیک نیز به‌دنبال انسجام و یکپارچگی است. مثلاً شرایط مرتبط با پیوستن به سازمان تجارت جهانی در چند سال اخیر همان شرایط قبلی و شاید بدتر شده است که ناشی از عدم انسجام و یکپارچگی در تصمیم‌گیری حوزه تجاری است.
۱۶. مشکل اصلی تجارت در کشور، دیپلماسی تجاری است لذا بخش بازرگانی باید کوچک، چابک و برقرارکننده و تنظیم‌کننده دیپلماسی تجاری باشد.
۱۷. از نظر موافقان، باید وزارت بازرگانی تشکیل شود و البته در ساختار جدید به گذشته برنگشت و آسیب‌شناسی از وزارت بازرگانی قبلی شود و ساختار جدید طراحی کرد به‌طوری که در ساختار مطلوب برای وزارت بازرگانی، باید گمرک و بانک توسعه صادرات نیز در نظر گرفته شود.



## ۲. مهمترین نظرات مخالفان تفکیک و تشکیل مجدد وزارت بازرگانی (لایحه)

۱. ساختارهای جداگانه‌ای برای بازرگانی در حوزه‌های صنعت و کشاورزی کشور تعریف شده و اگر قرار باشد بازرگانی از وظایف وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت جهاد کشاورزی تفکیک شود نیازمند بازنگری در استراتژی‌های بخش کشاورزی و صنعت است. ضمن آنکه مدیریت و راهبری اموری که در لایحه مورد نظر است نیازمند بازنگری در برنامه، ساختار، نیروی انسانی و دیگر زیرساخت‌های مربوطه است. همچنین اگر تفکیک صورت گیرد تغییرات تعدادی از قوانین و آیین‌نامه‌ها متناسب با آن ضروری است.

۲. ادغام از نظر تئوریک کاملاً پذیرفته شده است. ولی تفکیک از نظر محتوایی، فنی و اجرایی مشکل دارد. ضمن آنکه تفکیک علاوه بر مشکل مبانی، بسیار هزینه‌بر است.

۳. ملاک‌های چابک‌سازی را تعریف کنیم مطمئناً زیاد شدن وزارتخانه‌ها موجب افزایش بودجه‌های عملیاتی می‌شود.

۴. کمیت و کیفیت تولید، متأثر و متناسب با درخواست بازار است و دیگر دوران تولید انبوه که انجام و آنگاه با تبلیغ به مصرف‌کننده القا می‌شد، گذشته است و لازمه تولید تقاضامحور یکپارچگی سیاست‌های تولید و تجارت است چنانکه در بخش کشاورزی نیز امروزه تولید برای خودمصرفی نیست و لذا سیاست‌های تجاری مانند قیمت‌گذاری، قیمت تضمینی، خرید تضمینی، سیاست‌های تعرفه‌ای و سایر سیاست‌های تنظیم بازار، اعم از اعلامی و اعمالی، نه تنها بر تولید، بلکه بر انتخاب نوع محصول و الگوی کشت تأثیری انکارناپذیر دارند. ۵. مطمئناً همه مشکل عدم موفقیت وزارت صنعت، معدن و تجارت به علت تجمیع نبوده است. مشکل بهره‌وری و موضوعات مشابه آن در قبل از ادغام و در شرایط وجود وزارتخانه‌ها، مبتنی بر تخصص‌گرایی و وظیفه‌گرایی تخصصی هم وجود داشته و نمی‌توان بین این مشکل و ادغام، ارتباط ویژه‌ای تعریف کرد. همچنین موضوع مذاکرات پیوستن به سازمان تجارت جهانی و مشکلات مرتبط با آن سیاسی است و ارتباطی با ادغام و تفکیک ندارد.

۶. در یک دوره سه تا چهارساله که دوره کوتاهی است، نمی‌توان ارزیابی مناسبی انجام داد. ضمن اینکه هیچ گزارشی دال بر بدتر شدن شرایط در این دوره کوتاه‌مدت نیز وجود ندارد. چگونه می‌خواهیم ادغام وزارت صنعت، معدن و تجارت را ارزیابی و آسیب‌شناسی کنیم در حالی که تجمیع بخش بازرگانی و صنعت و معدن (وزارت صنعت، معدن و تجارت) نوشته نشده، نهادهای لازم طراحی و تدوین نشده و وزیر قوی برای وزارتخانه تعیین نشده است. پس در واقع وزارتخانه تشکیل نشده و راهبرد و قانون تشکیل، وظایف، نمودار، (چارت) سازمانی و شرح وظایف و... نداشته است. لذا بهتر است دوره تجربیات را کامل کنیم و آنگاه نتایج آن را آسیب‌شناسی کنیم.

۷. قانون تمرکز تا سال ۱۳۹۱ ابلاغ نشد. در سال ۱۳۹۲ کارهای اجرایی آن در جریان بود و از سال ۱۳۹۳ به بعد یعنی در سه سال اخیر به تدریج وارد فاز اجرایی شده است. در خصوص وزارت صنعت،

معادن و تجارت نیز به دلیل شرایط تشدید تحریم‌ها از سال ۱۳۸۹ اجرای آن به تعویق افتاد و در عمل پس از برجام، در مسیر اجرا قرار گرفته است. در واقع یکپارچگی را تازه داریم تجربه می‌کنیم و این سیاستگذاری، می‌تواند با حفظ وضع موجود و رفع نارسایی‌ها پوشش داده شود.

۸. هدف از ادغام چه بود؟ هدف ادغام افزایش سرعت تصمیم‌گیری بود. هدف اصلی از ادغام بحث هماهنگی و یکپارچگی سیاستی و همچنین هماهنگی و یکپارچه‌سازی وظایف بود و البته الزامات برنامه پنجم مبتنی بر موضع کوچک‌سازی دولت و... را نیز همراه داشت.

۹. اقتصاد مقاومتی یعنی ایجاد زنجیره و تکیه بر تولید و تأمین از داخل کشور و تفکیک سبب گسست در فرآیند زنجیره بازار می‌شود، زیرا تولید در جایی و تجارت و تنظیم بازار در جای دیگر خواهد بود.  
۱۰. واردات، لازم و گاه ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. به‌ویژه برای مواقع کمبود، ولی براساس اقتصاد مقاومتی استفاده از ظرفیت‌های کشور ضروری است و سرانجام باید تولید، اشتغال و رشد ارزش‌افزوده در کشور هدف اصلی باشد.

۱۱. بحث تنظیم بازار یک سیاستگذاری کلان است. تنظیم بازار در قبل از اجرای قانون تمرکز وظایف مبتنی بر واردات بوده ولی الان حداقل در بازرگانی کشاورزی بر اولویت تأمین از داخل است. تنظیم بازار داخلی را تا کی می‌خواهیم انجام دهیم؟ اصلاً دولت این کاره نیست و باید تولیدکنندگان و تشکل‌های آنها مسئول باشند. روش‌های سازگار و تنظیم کردن تولید و واردات را چه کسی می‌تواند انجام دهد؟ تشکیل زنجیره‌ها ضروری است و تولیدکنندگان و تشکل‌های آنها بهتر می‌توانند زنجیره‌ها را شکل دهند.  
۱۲. برای صادرات مشکل داریم، اما برای واردات هیچ مشکلی وجود ندارد. همه ساختارهای تجاری و به‌ویژه تجارت خارجی کشور تقویت‌کننده و برای واردات ساماندهی شده‌اند. اما برای صادرات به بازار روسیه حتی وقتی که ترکیه و اروپا در آن تحریم و بازار روی کشور ما باز شده بود موفق نبودیم زیرا ساختار لازم را نداریم. این موضوع در حوزه‌های دیگر نیز مشاهده می‌شود با اصلاح ساختار قابل انجام است و با تفکیک و ادغام مشکلی حل نمی‌شود.

۱۳. همان وزارتخانه‌هایی که مسئولیت تولید را دارند مسئولیت سیاستگذاری و برنامه‌ریزی تجارت را داشته باشند. این به نفع تولید ملی است و قاعدتاً کمک می‌کند تولیدات کشورمان در بازارهای جهانی از شرایط بهتری برخوردار باشند.

۱۴. در همه دنیا، رویکرد تولید انبوه و آنگاه مصرف داخلی و صادرات مازاد آن به خارج به تولید مبتنی بر سلیق مصرف‌کنندگان داخلی و به‌ویژه خارجی و میزان تقاضای آنها تبدیل شده است. لذا تولید و تجارت (فروش) فوق‌العاده به هم نزدیک شده‌اند و حتی تولید صادرات‌محور، هدفگذاری شده که باید خود را در مجوز ایجاد صنایع و اندازه آنها و سیاستگذاری تجارت خارجی نشان دهد.

۱۵. در حال حاضر تولیدکننده صنعتی و واردکننده و تاجر در یکجا سیاستگذاری و هماهنگ می‌شوند.



با تفکیک وظایف، هریک در موضع جدا قرار می‌گیرند و آنگاه سرمایه‌داری تجاری با قدرت بیشتر بر سرمایه‌داری صنعتی غلبه خواهد داشت.

۱۶. در دنیا سودهای جزیره‌ای و مقطعی مطرح نیست و تلاش می‌کنند تا حلقه‌های مربوط به یک کالا را به هم وصل کنند. تکمیل زنجیره تولید نیازمند مدیریت یکپارچه بر تأمین مواد اولیه تا تجارت خارجی محصولات نهایی است.

۱۷. وزارت بازرگانی به واسطه چالش با تولیدکنندگان و ناهماهنگی در تعرفه‌گذاری، تعارض در حوزه واردات و... همیشه مشکل داشته و در صورت احیا نیز مشکل خواهد داشت. چنانکه وزارت بازرگانی در بخش‌های تولیدی و به‌ویژه بخش کشاورزی برای هماهنگی با تولید داخلی و همچنین در حوزه تعرفه و واردات با مشکل روبرو بود چون موضوعاتی مانند زمان تولید، کاشت و برداشت و عوامل مؤثر بر تولید، تعرفه و... فنی و گاه بسیار پیچیده بوده و می‌توانست به بازار و تولید آسیب وارد کند.

۱۸. الگوی کشت همواره از مهمترین دغدغه‌های سیاستگذاران بوده و در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه از جمله تکالیف بخش کشاورزی است که عملاً بدون در اختیار داشتن سیاست‌های تجاری اجرای آن امکانپذیر نیست.

۱۹. قوانین مختلف از جمله قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و قانون برنامه ششم توسعه بر انسجام و یکپارچگی سیاست‌های تجاری و تولیدی در بخش کشاورزی برای تحقق اهداف مهمی چون امنیت غذایی تأکید دارند. در حالی که رویکرد تفکیک مخالف این روند است.

۲۰. تأمین امنیت غذایی به‌عنوان یکی از وظایف اصلی در قانون وزارت جهاد کشاورزی گنجانده شده است. قطعاً برنامه‌ریزی جهت تحقق این امر مهم فقط با نگرش جدید از کشاورزی مدرن امکانپذیر است که فائو تعریف کرده و شامل تولید، فرآوری، نگهداری و توزیع محصولات کشاورزی یعنی از مزرعه تا سفر می‌شود.

۲۱. تکیه بر توان تولید داخل، لازمه‌اش همسویی سیاست‌های بازار و تنظیم آن با تولید بخش و توان‌افزایی در تولید متناسب با نیاز بازار کشاورزی و مواد غذایی است و این در گرو یکپارچگی سیاست و مدیریت در تولید و تجارت محصولات کشاورزی است. در چنین شرایطی هر تصمیم در مورد واردات کالاهای کشاورزی با تأثیر آن بر زنجیره تولید مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

۲۲. تنظیم بازار به‌عهد تولیدکننده باشد بهتر است یا واردکننده؟ کدام‌یک به توسعه شاخص ملی و افزایش ثروت ملی کمک می‌کند؟ این موضوع در کنار شاخص‌های مربوط به کاهش نابرابری‌های اجتماعی و ایجاد فرصت‌های برابر در جامعه نمود بیشتری دارد.

۲۳. مطابق تبصره «۱» ماده (۱) لایحه مزبور قانون تمرکز وظایف اختیارات بجز ماده (۲) آن که مربوط به بانک کشاورزی است، لغو می‌شود. نکته قابل توجه این است که این قانون نه تنها وظایف حوزه بازرگانی بلکه وظایف مدیریت صنایع فرآوری را نیز به‌عهد وزارت جهاد کشاورزی گذاشته که با تصویب

این لایحه، عملاً وظایف مرتبط با صنایع تبدیلی نیز به وزارت بازرگانی جدید منتقل می‌شود. این در حالی است که ساختار وزارت بازرگانی، نه در گذشته و نه در وضعیت جدید، تناسبی با صنعت آن هم از نوع فرآوری، نداشته و نخواهد داشت.

۲۴. با تصویب این لایحه، شرکت پشتیبانی امور دام کشور، که بجز حدود دو سال در دوره دولت دهم، همیشه یکی از شرکت‌های زیرمجموعه جهاد کشاورزی بوده و وظیفه پشتیبانی از تولیدات دامی کشور و همچنین تأمین بازار نهاده‌های دامی، دام و پروتئین کشور را به‌عهده دارد به وزارت بازرگانی جدید منتقل می‌شود. روشن نیست که چگونه یک شرکت خارج از مجموعه صنایع دام و طیور، می‌تواند پشتیبانی تولیدات دام و طیور کشور را برعهده گیرد.

### ۳. جمع‌بندی نظرات موافقان و مخالفان

#### موضوعات و دیدگاه‌های مشترک

۱. فضای کسب‌وکار نامناسب است.
۲. وضعیت بازرگانی در وزارت بازرگانی سابق نیز مناسب نبود و برگشت به وضعیت گذشته مناسب نیست.
۳. تجمیع بخش بازرگانی، در بخش‌های تولیدی صورت نگرفته است.
۴. قسمتی از مجموعه‌های با ماهیت فرابخشی در دست ساختارهای بخشی قرار دارد.
۵. یکپارچه‌سازی سیاستگذاری لازم است.
۶. بخش بازرگانی باید کوچک، چابک و برقرارکننده و تنظیم‌کننده دیپلماسی تجاری کشور باشد.
۷. آسیب‌شناسی قبل از هر تغییر ساختار، ضروری است.
۸. طراحی وضعیت مطلوب برای بخش بازرگانی کشور ضروری است.

#### موضوعات و دیدگاه‌های محل اختلاف

- در هر موضوع ذیل، نظر موافقان تفکیک و آنگاه مخالفان آن آورده شده است.
۱. اساس و مبانی ادغام وظایف:
    - اشتباه بود. وزارتخانه‌های تولیدی در مرحله ادغام موفق نبوده‌اند.
    - مبانی ادغام صحیح و علمی بود و مشکل در اجرا نشدن است. همه مشکلات و عدم موفقیت‌ها مرتبط و به‌علت تجمیع نیست.
  ۲. راهبرد اقتصادی مناسب:
    - ایران همواره کشوری مبتنی بر تجارت، بازرگانی و خدمات بوده است و بهره‌گیری از این ظرفیت باید راهبرد اقتصادی کشور باشد.



- بر مبنای سیاست کلی اقتصاد مقاومتی، امنیت و استقلال اقتصادی کشور بر تولید داخلی قرار دارد و نهایت کار همه اجزای اقتصادی کشور باید بر بهبود شاخص‌های مرتبط با اقتصاد مقاومتی باشد.  
۳. هدف از ادغام:
- مشابهت با تجارب جهانی، همسویی سیاست‌های تجاری و صنعتی، چابک‌سازی و کوچک‌سازی بود.
- افزایش سرعت تصمیم‌گیری، هماهنگی و یکپارچگی سیاستی و یکپارچگی وظایف بود و موضوع کوچک‌سازی دولت بر اساس مواد برنامه پنجم توسعه مطرح شد.  
۴. رابطه تولید و تجارت:
- تولیدکننده تاجر خوبی نیست و تولید و تجارت هر کدام تخصص خاصی است. مشکلات بخش‌های تولیدی ساختاری است و ارتباطی با نظام توزیع ندارد.
- تولید و تجارت به هم پیوسته است و تولید باید متناسب با تقاضای بازار انجام شود. تأثیر سیاست‌های تجاری بر تولید انکارناپذیر است.  
۵. تأثیر ادغام بر مذاکرات پیوستن به سازمان تجارت جهانی:
- به علت تجمیع موضوع و موضع مذاکرات، پیوستن به سازمان تجارت جهانی تضعیف شده است.  
- مشکلات مربوط به مذاکرات پیوستن به سازمان تجارت جهانی سیاسی است و ارتباطی به ادغام یا تفکیک ندارد.  
۶. از نظر ساختاری:
- راهبرد وظیفه‌گرایی مناسب‌تر است.  
- راهبرد ایجاد زنجیره مناسب است.
۷. عملکرد دوره ادغام ارزیابی وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت جهاد کشاورزی:
- بیانگر عملکرد ضعیف در دوره تجمیع است.  
- دوره واقعی اجرای قانون تجمیع، کوتاه مدت و سه یا چهار ساله است و نمی‌تواند ارزیابی صحیحی باشد.
۸. تنظیم بازار:
- یک کار تخصصی در حوزه بازرگانی است. تنظیم بازار ناموفق بوده و بخش‌های تولیدی به لاک حمایت‌گرانه و دفاعی شدید و هزینه‌زا (به‌ویژه برای مصرف‌کننده) وارد شده‌اند.  
- تنظیم بازار یک سیاستگذاری کلان است و اکنون تنظیم بازار مبتنی بر واردات به اولویت تنظیم بازار با تأمین از داخل تغییر کرده و مناسب است که انجام این اقدام را تولیدکننده و تشکل‌های تولیدی برعهده داشته باشند تا به توسعه شاخص‌ها و منافع ملی منجر شود.
۹. تأثیر ادغام بر بازارهای صادراتی:

- بازارها و به‌ویژه بازارهای صادراتی محدودتر شده است.
- در محدودیت بازارها، مشکلات مرتبط با تحریم مؤثر بوده و اساساً مشکل بازار ساختاری است و ربطی به ادغام و تفکیک ندارد.
- ۱۰. تأثیر تفکیک در انجام وظایف تخصصی وزارتخانه‌های تولیدی:
  - تجارت از ساختارهای بخشی برداشته شود و آنها تلاش کنند مشکلات ریشه‌ای و ساختاری که موجب بهره‌وری پایین و هزینه تمام شده بالای تولیداتشان می‌شود را بهبود بخشند.
  - مشکلات ساختاری تولید بعد از ادغام ایجاد نشده و مرتبط با کل زنجیره تولید تا مصرف و از جمله مرتبط با نظام توزیع است.
- ۱۱. مدیریت اقتصادی:
  - فرمانده واحد در مدیریت اقتصادی در حوزه تجارت لازم است.
  - بدون در اختیار داشتن یکپارچگی سیاست‌های تولیدی و تجاری بخش تولید ناموفق است و سیاست‌هایی مانند امنیت غذایی و اصلاح الگوی کشت تحقق نیافتنی است.
- ۱۲. توسعه مدیریت:
  - توسعه فعالیت بدون توسعه مدیریت امکانپذیر نیست.
  - زیاد شدن وزارتخانه‌ها با افزایش هزینه‌های عملیاتی همراه است.
- ۱۳. راهکار رفع مشکلات بخش‌های تولیدی در شرایط تفکیک:
  - به‌زعم موافقان، ایجاد وزارت بازرگانی ضروری است و راهکار رفع مشکلات بخش‌های تولیدی در ایجاد کمیسیون‌ها و شوراهای مستقل در وزارت بازرگانی و با مشارکت آنان است.
  - کمیسیون ماده (۱) و نظایر آنها برای طرح نظرات بخش‌های تولیدی در وزارت بازرگانی سابق وجود داشت، ولی مشکلات بخش‌های تولیدی و وزارتخانه مذکور و به‌ویژه بخش کشاورزی و وزارت بازرگانی وجود داشت و حل نمی‌شد.

#### ۴. بررسی ساختار با شاخص اقتصادی (مطالعه موردی: بازرگانی کشاورزی)

قیمت، بهترین شاخص و بیانگر کارکرد بازار است. بازرگانی داخلی در چند سال اخیر بهبود یافته و در بخش کشاورزی دامنه نوسانات قیمت کالاهای کشاورزی نسبت به دوره مشابه کاهش داشته است، اما اگر این وضعیت را صرفاً نتیجه کارکرد عوامل کلان‌تر اقتصاد کشور بدانیم، می‌توان گفت که با توجه به وضعیت گذشته، ایجاد وزارت بازرگانی به این مقدار نیز تأثیر نخواهد داشت.

در عمل به قانون، تمرکز وظایف بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی، مهمترین موضوع، تغییر رویکرد از صرف تجاری به تولیدی بوده که باعث تغییر در عملکرد در حوزه تجاری و حتی تولیدی شده



و علیرغم کاهش سطح زیرکشت افزایش بهره‌وری به افزایش تولید و خودکفایی گندم منجر شده است. واردات لازم و گاه ضروری و اجتناب‌ناپذیر است، به‌ویژه برای مواقع کمبود، ولی براساس اقتصاد مقاومتی استفاده از ظرفیت‌های کشور ضروری است و در نهایت باید تولید و اشتغال و رشد ارزش‌افزوده در کشور هدف باشد. در بخش بازرگانی کشاورزی با تغییر رویکرد تلاش شده است که بین واردات و تولید داخل ارتباط ایجاد شود و اولویت برای تأمین، از داخل کشور باشد.

برخی از مهمترین تغییر رویکردها عبارتند از:

**گره زدن واردات به صادرات:** با گره زدن واردات موز به صادرات سیب ۹ درصد از واردات موز کاسته و ۱۰-۱۲ درصد صادرات سیب افزایش یافته است. این نمونه‌ای از تغییر سیاست با رویکرد کمک به شاخص‌های مهم اقتصاد ملی است.

**گره زدن افزایش تولید داخلی به یک کالای عمده وارداتی:** به‌جای واردات روغن خام، سیاست واردات دانه‌های روغنی که بخشی از ارزش‌افزوده تولید روغن را به کشور منتقل می‌کند در پیش گرفته شده و سهم واردات دانه‌های روغنی نیز به سهم در خرید دانه روغنی تولید داخل مرتبط شده است. واردات روغن و کنجاله و دانه‌های روغنی امروز حدود ۴ میلیارد دلار است اگر تولید و واردات با هم رقابت کنند، معمولاً واردات برنده است و در چنین شرایطی بازار کشور را گاه به رایگان به دیگران واگذار می‌کند که سیاست غلطی است.

در بحث شکر، منافع ملی در تعادل مصرف و تولید و منافع تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان است. اکنون دو نگاه و دو طرف در این کالا قرار دارند: کشاورزان و انجمن صنایع قند و شکر در یکسو و واردکنندگان در سوی دیگر.

تفکیک صورت گرفته در قانون تمرکز وظایف بخش کشاورزی در وزارت جهادکشاورزی کامل نبود، زیرا خیلی از موارد حوزه بازرگانی داخلی و خارجی قابل برش نبودند. نمونه آن نظام توزیع است که تا عمده‌فروشی برعهده وزارت جهاد کشاورزی قرار دارد و خرده‌فروشی همچنان در وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار دارد.

اغلب سیاست‌های نوین بخش کشاورزی، مانند: افزایش تولیدات گلخانه‌ای که تغییر قابل ملاحظه‌ای در استفاده از نهاده‌های تولید و به‌ویژه آب را در پی دارند بدون توجه به بازار، شکست خواهند خورد و ضرورتاً باید با رویکرد صادرات‌محور پیگیری شوند.

در گذشته که بازرگانی مستقل بود، تعرفه‌های صنعتی بسیار بالا و تعرفه‌های کشاورزی پایین در نظر گرفته می‌شد که برخلاف رویه همه کشورها و به‌ویژه کشورهای توسعه‌یافته دنیا بود. ولی اکنون این وضعیت تعرفه‌ها در حال اصلاح است.

کشاورزی ایران، دارای دو بخش صنعتی و سنتی است. دامپروری و پرورش طیور و... بخش صنعتی است که در شرایط بهره‌وری مشابه اروپا و آمریکا است، اما در کشاورزی معیشتی و سنتی

مشکل دارد که در اصلاح شرایط اقتصادی و اجتماعی و در نهایت تبدیل به کشاورزی صنعتی این مشکل باید حل شود.

کشاورزی تجاری یعنی تولید در مقیاس بزرگ و اقتصادی که باید تقاضامحور و مبتنی بر تقاضای بازار جهانی باشد. در ایران ۹۰ درصد تولید زراعی و باغی مبتنی بر آبیاری است و در دنیا برعکس حدود ۲۰ درصد چنین وضعی دارند و رقابت محصولات تولیدی کشور با توجه به هزینه آبیاری آن باید در نظر گرفته شود. چنین وضعی در تولید گوشت، نه تنها ایران بلکه حتی کشورهایی با ۴-۵ برابر بارش بیشتر از ایران و تکنولوژی بالاتر مانند آلمان نیز قادر به رقابت با برزیل نیستند (تأثیر هزینه خوراک در تولید گوشت) ضمن اینکه در دل قیمت‌های جهانی باید یارانه‌های آنها را نیز مشاهده کنیم.

#### مهمترین اقدامات مدیریت واردات، صادرات و تنظیم بازار به شرح ذیل است:

- محدودیت در مدت اعتبار و تمدید ثبت سفارش و نیز اعمال تعرفه‌های ترجیحی برای حمایت از خرید تولید داخلی در مقابل واردات (نتیجه این سیاست، خرید کامل تولیدات دانه‌های روغنی داخلی، افزایش نسبی تولید دانه‌های روغنی، افزایش واردات دانه‌های روغنی به جای کنجاله یا روغن خام که نتیجه آن افزایش بهره‌گیری از ظرفیت کارخانجات روغن‌کشی و افزایش تولید کنجاله بوده است)،

- ساماندهی و بهره‌گیری مکانیسم ورود موقت،

- اعمال مابه‌التفاوت برای واردات برخی محصولات،

- ممنوعیت واردات در فصل برداشت در برخی محصولات (برنج نمونه‌ای از این محصولات است)،

- راه‌اندازی کریدور سبز روسیه،

- پرداخت مشوق‌ها و یارانه‌های صادراتی (مواردی همچون شیر و فرآورده‌های لبنی به میزان مصوب ۲۰۰۰ میلیارد ریال و یارانه صادرات سیب‌زمینی به میزان ۱۱۷۰ میلیارد ریال. نتیجه این سیاست افزایش ۱۲ درصدی میزان وزنی صادرات فرآورده‌های لبنی و افزایش ۲۴ درصدی مقدار ارزشی آن و افزایش صادرات سیب‌زمینی از حدود ۴۱ هزار تن در سال ۱۳۹۳ به حدود ۶۹ هزار تن در سال ۱۳۹۵ و کاهش نوسانات داخلی قیمت سیب‌زمینی در بازه زمانی مذکور)،

- بهره‌گیری از سیاست بازار در ازای بازار (مواردی همچون صادرات سیب در مقابل واردات موز و صادرات کشمش و... . نتیجه این سیاست، افزایش میزان صادرات سیب حدود ۱۰ درصد در سال ۱۳۹۵ نسبت به ۱۳۹۴ و در مقابل کاهش ۹ درصدی واردات موز در سال ۱۳۹۵ نسبت به ۱۳۹۴)،

- افزایش نقش تشکل‌ها در فرآیند تنظیم بازار (قبل از انتزاع تشکل‌ها صرفاً ساختار تولیدمحور داشته لکن بعد از آن به سمت ساختار بازارمحور هدایت شده‌اند)،

- افزایش سهم محصولات کشاورزی عرضه شده در بورس (افزایش عملکرد بورس کالای کشاورزی از یک درصد در سال ۱۳۹۳ به حدود ۱۰ درصد در شرایط فعلی).



### مهمترین اقدامات انجام شده در حوزه صنایع غذایی:

- افزایش مجوزهای بهره‌برداری فرآوری محصولات در دوران اجرای قانون تمرکز (۱۳۹۲-۱۳۹۵) و دوره‌های قبل از آن (۱۳۶۶-۱۳۹۲). (طبق اطلاعات موجود در دوره‌های قبل از قانون تمرکز تنها ۶۸۰۸ مجوز صادر شده است که میانگین سالیانه آن برابر با ۲۷۱ مجوز است در حالی که در چهار سال اخیر سالیانه بالغ بر ۶۰۶ مجوز صادر شده است این یعنی رشد ۱۲۳ درصدی).
- ایجاد اشتغال در بخش صنایع غذایی برای ۳۳ هزار نفر در مدت سه سال (۱۳۹۲-۱۳۹۵) با میانگین سالیانه ۱۱ هزار نفر نسبت به دوره‌های قبل (۱۳۶۶-۱۳۹۲) با میانگین ۲۷۰۰ نفر در سال.
- افزایش ظرفیت یک میلیون و سیصد هزار تن به ظرفیت سردخانه و انبارها اضافه شده است و ۱/۵ میلیون تن جواز تأسیس انواع سردخانه و انبار فنی هم با پیشرفت فیزیکی بالای ۵۰ درصد صادر شده است (طبق بررسی‌های صورت گرفته از سال ۱۳۶۶ تا ۱۳۹۲، فقط ۹۶۰ هزار تن (یعنی سالیانه ۳۹ تن) پروانه بهره‌برداری انواع سردخانه و انبار فنی توسط وزارت متبوع صادر شده بود).
- راه‌اندازی سامانه بهین‌یاب برای ثبت‌نام واحدهای با پیشرفت فیزیکی ۶۰ درصد، راکد و تازه‌تأسیس برای دریافت تسهیلات (تاکنون به ۵۴۲ طرح از واحدهای راکد به میزان ۴۹۰ میلیارد تومان و به ۱۵۴ طرح از واحدهای با پیشرفت فیزیکی ۶۰ درصد به میزان ۱۲۴ میلیارد تومان تسهیلات پرداخت شده است که امسال به بهره‌برداری خواهند رسید).

### نتایج کلی از منظر شاخص‌های کلان و خرد

- مدنظر قرار گرفتن حمایت توأم از تولیدکننده و مصرف‌کننده در تنظیم بازار.
- رشد اقتصادی حدود ۵ درصد بخش کشاورزی به‌رغم وجود تحریم‌ها (با وجود مواجهه با دوره رکود یا رشد منفی بخش‌های مختلف اقتصاد کشور، بخش کشاورزی طی این مدت میانگین رشد حدود ۵ درصد را شاهد بوده و مجموع تولیدات کشاورزی در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۲ بیش از ۲۱ درصد رشد نشان می‌دهد).
- پایین‌تر بودن شاخص قیمت مصرف‌کننده برای اقلام خوراکی سال ۱۳۹۵ در مناطق شهری (۱۰/۴ درصد) در مقایسه با شاخص کل کالا و خدمات مصرفی (۱۱/۹ درصد) در سال ۱۳۹۴. (به‌طور کلی پس از اجرای قانون تمرکز تاکنون همواره تغییرات شاخص بهای خوراکی‌ها پایین‌تر از شاخص کل کالاها و خدمات مصرفی بوده است).
- بالاتر بودن شاخص قیمت تولیدکننده سال ۱۳۹۵ در بخش کشاورزی (حدود ۵/۷ درصد) در مقایسه با شاخص قیمت کل تولیدکننده (۴/۹ درصد) در سال ۱۳۹۴.
- بهبود تراز تجاری بخش کشاورزی، تا پیش از تصویب این قانون عدم هماهنگی واردات محصولات اساسی با تولیدات داخلی، معمولاً به زیان تولید داخلی و به نفع واردات رقم می‌خورد و اعتراضات گسترده مردم و

نمایندگان را به همراه داشت. به طوری که کسری تراز بازرگانی خارجی محصولات کشاورزی در سال ۱۳۹۲ در اوج تحریم و عدم دسترسی به منابع ارزی به رقم بی سابقه منفی ۸/۱ میلیارد دلار رسید که با استفاده از اهرم‌های قانون تمرکز این رقم به حدود منفی ۳ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۵ تقلیل یافت.

- رویکرد بازرگانی خارجی واردات محور در برخی سال‌های گذشته موجب شد که برای نمونه واردات شکر به دو برابر تولید داخلی برسد (در سال ۱۳۸۵) حال آنکه در سال ۱۳۹۵ میزان تولید به ۲/۵ برابر واردات شکر رسیده است.

- خودکفایی در تولید گندم در سال ۱۳۹۵، ورود به رینگ صادراتی و استمرار ممنوعیت واردات گندم در شرایط فعلی.

- کاهش کاملاً محسوس انحراف معیار قیمت ماهیانه (به عنوان شاخص نوسانات قیمت) برخی محصولات اساسی خوراکی بعد از قانون تمرکز در مقایسه با سال‌های قبل از آن.

### ارزیابی و نتیجه گیری

تاکنون ۱۴ یا ۱۷ بار بخش بازرگانی ادغام یا تفکیک شده که به نظر می‌رسد، سیاسی بوده است. از این رو لایحه براساس افق و دید سیاسی و شاید نوع خاصی از آینده‌نگری طراحی شده است.

ظاهراً هدف در بخش دولت ایجاد وزارتخانه است و اجزایی از بخش خصوصی نیز به دنبال دسترسی به رانت بیشتر هستند و هدفگذاری علمی مشخصی وجود ندارد و موضوعات ناشی از ادغام‌ها و تفکیک‌ها موجب غفلت در واگذاری‌ها و رشد بخش خصوصی در کشور شده و می‌شود.

اگر ساختاری را تغییر می‌دهیم تکرار برگشت آن به وضع قبلی امکانپذیر نیست.

البته رویه‌ها و ابزارها هرچند هزینه خواهد داشت، ولی می‌تواند مجدداً شکل گیرد. لذا در صورت اصرار بر تفکیک باید قبل از هر چیز موضوع آیین‌نامه‌ها و روش‌ها تبیین شود، ساختار جدید را کامل در نظر بگیریم و هزینه - فایده تغییر را هم معین کنیم.

از دید نهادگرایی، وظایف شناخته نشود مشکل باقی خواهد ماند و گرنه چند سال دیگر باز بحث ادغام مطرح می‌شود. مطمئناً ساختار سابق شرایط بهینه‌ای نبوده و باید بازنگری و اصلاح ساختار بازرگانی با اقتضات جدید شکل گیرد. اینکه به خواسته‌ها نرسیده‌ایم و اتفاقی نیافتاده نباید مبنای تفکیک و انتزاع باشد و باید مشخص شود که چگونه بخش بازرگانی نیاز است. لذا ضروری است که ابعاد بحث مشخص شود و تغییر ساختار به صورت واقعی انجام شود. در غیر این صورت، از این تجمیع و تفکیک‌ها هیچ چیز حاصل نمی‌شود و فقط درگیر شدن در حاشیه‌هاست.

با تفکیک، دوباره بستری برای تعارضات در اقتصاد سیاسی ایجاد خواهد شد. در حال حاضر تولیدکننده صنعتی، واردکننده و تاجر در یکجا سیاستگذاری و هماهنگ می‌شوند. با تفکیک هریک در موضع جدا قرار



می‌گیرند و آنگاه سرمایه‌داری تجاری با قدرت بیشتر بر سرمایه‌داری صنعتی غلبه خواهد داشت. عدم الحاق به سازمان تجارت جهانی یا ضعف و مشکل داشتن در دیپلماسی تجاری به علت این قبض و بسطها نبوده، بلکه باید با تغییر و اصلاح ساختار و تقویت بخش خصوصی پیگیری شود. تنوع زیاد فعالیت، ریسک‌پذیری بالای تولید کشاورزی، ضرورت حمایت ذاتی دولت از فعالیت‌های کشاورزی، هماهنگی کامل‌تر سیاست‌های تجاری با فعالیت‌های بخش کشاورزی، یکپارچگی وظایف و اختیارات بخش کشاورزی را ضروری می‌کند.

تأثیر سیاست‌های تجاری مانند قیمت‌گذاری، قیمت تضمینی و سیاست‌های تعرفه‌ای و سایر سیاست‌های تنظیم بازار بر تولید کشاورزی، انکارناپذیر بوده و لزوم یکپارچگی سیاست‌های تجاری و تولید بخش کشاورزی در قوانین مختلف از جمله قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، قانون برنامه پنجم و قانون برنامه ششم توسعه و ... تصریح شده است.

به‌واسطه تأثیر سیاست‌گذاری‌های تجاری بر فرآیند تولید تا مصرف، نگاه یکپارچه بر این فرآیند، موجب سازماندهی زنجیره‌ها خواهد شد و تشکیل زنجیره‌ها برای تنظیم کردن تولید و تجارت از جمله واردات و صادرات ضروری است و مطمئناً در ساختارهای تخصصی یکپارچه تولید و تجارت بهتر می‌تواند شکل گیرد.

تفکیک صورت گرفته در قانون تمرکز وظایف و آیین‌نامه اجرایی آن، کامل نبود، چون خیلی از موارد حوزه بازرگانی داخلی و خارجی قابل تفکیک و برش نبودند. در نظام توزیع، تا عمده‌فروشی برعهده وزارت جهاد کشاورزی و خرده‌فروشی همچنان در وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار دارد.

**موافقان تفکیک** معتقد به یکپارچگی در تصمیم‌گیری‌های تجاری کشور، وظیفه‌گرایی در موجودیت تشکیلات، افزایش قدرت سیاست‌گذاری تجاری و دیپلماسی تجاری، توجه به ماهیت فراهخشی بازرگانی هستند و اقتصاد ایران و ویژگی‌های آن را منحصر به فرد و بهره‌گیری از تجارب کشورهای دیگر در ایجاد ساختار بازرگانی برای ایران را بی‌معنا می‌دانند (الگوناپذیری اقتصاد ایران) و عملکرد چند سال اخیر تجمیع وظایف را ناموفق ارزیابی می‌کنند. در این خصوص با تأکید بر تخصصی بودن وظایف، خواستار پرداختن بخش‌های تولیدی به حل مشکلات حوزه‌های تخصصی‌شان و جدا شدن بخش بازرگانی و تشکیل وزارت بازرگانی نه به روال سابق بلکه پس از آسیب‌شناسی و با رفع معایب و با شرایطی مطلوب (از جمله اینکه: دربرگیرنده گمرک و بانک توسعه تجارت باشد) هستند.

**مخالفان تفکیک** معتقد به همگون‌سازی ساختاری متناسب با اغلب کشورها، یکپارچگی تولید و تجارت، تولیدگرایی (افزایش تولید ملی، اقتصاد مقاومتی) و تکمیل زنجیره‌ها هستند. تجمیع را در شرف اجرا (در عمل اجرا نشده) تلقی می‌کنند و معتقدند که اجرای این قانون ضمن ارتقای جایگاه بخش‌های صنعت و کشاورزی در مبادلات بازرگانی و تصمیم‌گیری‌های داخلی کشور، موجب نگاه بلندمدت به تولید و مصرف و رفاه جامعه، حرکت به سوی تنظیم بازار از سوی تولیدکنندگان و تشکل‌های تولیدی، افزایش

کارآیی بازار در بخش کشاورزی، افزایش درآمد و اشتغال و رونق اقتصادی و پایداری امنیت غذایی با تکیه بر تولید داخلی شده و با توسعه فضای کسب‌وکار در بخش‌های صنعت و کشاورزی، امکان گسترش عدالت با انتقال حاشیه بازار به تولیدکننده و کاهش شکاف قیمت تولیدکننده و مصرف‌کننده را فراهم می‌سازد. براساس قانون تمرکز، وزارت جهاد کشاورزی در راستای اقتصاد مقاومتی موظف به افزایش تولید سالیانه کالاهای اساسی کشاورزی تا رسیدن به مرز خودکفایی شده است حال با این اصلاح و با واگذاری اختیارات بخش بازرگانی، چگونگی دستیابی به این هدف نیز در هاله‌ای از ابهام خواهد بود.

جدایی بازرگانی کشاورزی از تولید کشاورزی، موجب برگشت به سیاق سابق و تغییر اولویت تولید داخل به سیاست تنظیم بازار مبتنی بر واردات می‌شود و بدون وجود ابزار قاعده‌گذاری که قیمتگذاری و دسترسی به بازار مهمترین آن است، امکان سروسامان دادن به تولید کشاورزی وجود ندارد.

توسعه و پیشرفت کشاورزی و افزایش تولید، منوط و مشروط به اطمینان‌بخشی به تولید از ناحیه بازار و بازرسانی مناسب محصولات کشاورزی و کاهش و حذف شکاف ناعادلانه قیمت پرداختی مصرف‌کننده و تولیدکنندگان است، رویکرد بازارگرا در پیشرفت و توسعه کشاورزی و انسجام‌بخشی در تولید و بازار محصولات کشاورزی در زنجیره به هم پیوسته فرآیندها توسط یک دستگاه امری الزامی است.

اجرای قانون تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در راستای اقتصاد مقاومتی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. سیاست‌های اتخاذ شده در خصوص این قانون، شامل مدیریت بازار با اولویت تأمین از داخل به جای تأمین از محل واردات و نیز گسترش و توسعه صادرات محصولات کشاورزی و صنایع تبدیلی است.

قوانین مختلف دیگری، از جمله قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی نیز به صراحت بر انسجام و یکپارچگی سیاست‌های تجاری و تولیدی در بخش کشاورزی برای تحقق اهداف مهمی چون امنیت غذایی تأکید دارند. تکمیل زنجیره تولید نیازمند مدیریت یکپارچه بر تأمین مواد اولیه تا تجارت خارجی محصولات نهایی است.

ضروری است تولیدات کشاورزی در ساختارهای کسب‌وکار جدید و به شکل حلقه‌های به‌هم‌پیوسته و ایجاد زنجیره تولید چه به شکل عمودی و چه به شکل افقی و حتی تلفیق آن با هم طراحی و اجرا شود تا کشاورزی از قاعده معیشتی به کشاورزی تجاری تبدیل شود.

چنانچه کل اقتصاد روستایی در نظر گرفته شود، رشد کشاورزی آثار خود را باید بر دیگر بخش‌های اقتصاد روستایی از طریق مجموعه‌ای از پیوندها محقق کند. این آثار از طریق پیوندهای تولید، هم در بالادست مزرعه با ایجاد تقاضا برای نهاده‌ها و خدمات کشاورزی و هم در پایین‌دست مزرعه به واسطه ایجاد تقاضا برای فرآوری، انبار و حمل‌ونقل تولیدات کشاورزی اعمال می‌شوند (ایرز<sup>۱</sup> و همکاران، ۲۰۰۱). کسب‌وکارهای

1. Irz



کشاورزی، شامل تأمین‌کنندگان نهاده‌های بخش‌های کشاورزی، ماهیگیری و جنگلداری و توزیع‌کنندگان محصولات غذایی و غیرغذایی صنایع کشاورزی می‌شود (هنسون و کرانفیلد، ۲۰۰۹). لازمه شکوفایی و رشد همه‌جانبه و پایدار بخش کشاورزی، توسعه نظام‌مند کسب‌وکارهای کشاورزی است.

در حال حاضر به دلیل چندپارگی و بخشی‌نگری در اقتصاد روستایی کشور، عملاً پیوندهای سازنده بین بخش‌های مختلف اقتصاد روستایی برقرار نشده و لذا نقش بخش کشاورزی نیز آنچنان که باید و شاید به رسمیت شناخته نشده است. لازمه برقراری این پیوندها و ارتباطات، برنامه‌ریزی و مدیریت نظام‌مند و هماهنگ کسب‌وکارهای کشاورزی است. در این صورت است که نقش واقعی بخش کشاورزی شکوفا خواهد شد. چندپارگی در مدیریت زنجیره ارزش و تولید کشاورزی، مغایر با سیاست‌های نظام در خصوص تسهیل فضای کسب‌وکار است، زیرا سبب طولانی شدن رویه‌های کاغذبازی در اخذ مجوز و تأمین نهاده‌های کشاورزی خواهد شد.

نکته اساسی و حائز اهمیت آن است که ماهیت صنایع کشاورزی و روستایی با صنایع غیرکشاورزی متفاوت است و دستگامی می‌تواند متولی صنایع کشاورزی و روستایی باشد که با ادبیات توسعه روستایی و کشاورزی آشنا بوده و زنجیره و شبکه لازم در سطح روستاها و دهستان‌ها را داشته باشد.

تولیدات صنعتی به صورت مستقل قابلیت تولید دارند، اما تولیدات کشاورزی به خصوص محصولات لازم به فرآوری مانند چغندر قند، دانه‌های روغنی، شیر و... بدون در نظر گرفتن زنجیره صنعتی‌سازی، قابلیت تولید و عرضه محصول نهایی قابل تصور نیست. در دیگر تولیدات کشاورزی که قابلیت نگهداری داشته یا بیشتر تولید آنها به صورت تازه‌خوری است، صنایع تبدیلی و تکمیلی در کامل شدن زنجیره تولید و ارزش افزوده و همچنین افزایش بهره‌وری، کاهش ضایعات و افزایش درآمد تولیدکنندگان بخش کشاورزی مؤثر است و پیوستگی تولید با صنایع تبدیلی و تکمیلی ضروری است.

چالش‌هایی که در قبل از قانون تمرکز در خصوص صنایع تبدیلی و غذایی وجود داشته شامل: نبود یکپارچگی در تولی‌گری بخش کشاورزی و صنایع مرتبط با آن، اولویت نداشتن صنایع تبدیلی و غذایی در برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت بخش صنعت در ادوار مختلف، صدور مجوزهای بی‌رویه در زمینه صنایع تبدیلی در مورد برخی محصولات (وجود مازاد ظرفیت فرآوری)، بی‌توجهی و حمایت از صنایع تبدیلی برخی محصولات (کمبود ظرفیت فرآوری)، اولویت نداشتن صنایع مرتبط با نگهداری محصولات کشاورزی از قبیل سردخانه‌ها و انبارهای فنی (شایان ذکر است که تعداد و ظرفیت سردخانه‌ها بعد از قانون تمرکز به بیش از دو برابر قبل از آن رسیده است)، بی‌توجهی به بازسازی و نوسازی صنایع فرسوده تولیدکننده محصولات راهبردی از جمله روغن و شکر، وجود ضایعات بالا و هم‌اکنون نیز بخش عمده این مشکلات همچنان وجود دارد.

خلاً نهادی در توسعه صنایع کشاورزی سبب عدم توسعه این صنایع به شکل فقرزدا در نواحی روستایی کشور شده است و یکپارچگی صنایع غذایی با مواد اولیه مبتنی بر تولید داخلی، سبب جهت‌گیری صنایع غذایی به مناطق تولید، مکان‌محوری صنعت (تطبیق صنعت با قطب‌های تولید)، توسعه پروژه‌های مکان‌محور و فعالیت‌های تخصصی، کاهش ضایعات و افزایش ارزش افزوده، فرآوری در آسیب‌پذیرترین نقطه، انسجام توسعه روستایی و توسعه کشاورزی، ارتقای معیشت و افزایش درآمد کشاورزان و روستاییان، توجه به تمام زمینه‌ها، جنبه‌ها و ظرفیت‌ها اعم از کشاورزی و غیرکشاورزی و توسعه یکپارچه محلی می‌شود.

بیشتر فعالان بخش صنعت خواستار حفظ وضع موجود و فراهم شدن شرایط اجرای تجمیع وظایف هستند و فعالان بخش کشاورزی، ضمن مخالفت با حذف قانون تمرکز وظایف، با تفکیک موضوعات و سازمان‌های فرابخشی در قالب وزارت بازرگانی و یا در مجموعه وزارت اقتصاد مخالفتی ندارند.

در جلسات برگزار شده و مصاحبه‌های صورت گرفته، اغلب تجار و واردکنندگان به عنوان موافق تفکیک در یکسو و اغلب انجمن‌ها و تشکل‌های تولیدکنندگان (اعم از صنعتی و کشاورزی) در سوی دیگر صف‌آرایی کرده‌اند و در مجموع فعالان اقتصادی (حقیقی و حقوقی و به‌ویژه تشکل‌های صنفی) در حوزه تولید اعم از صنعت و کشاورزی با جدا شدن حوزه بازرگانی و برگشت به گذشته مخالف و فعالان بخش تجارت و به‌ویژه واردکنندگان با این عمل موافق هستند.

### پیشنهادها

تمام امور تصدیگری باید به بخش خصوصی واگذار شود. شاید پس از واگذاری‌ها وظایف به بخش غیردولتی، به‌جای تشکیل مجدد وزارت بازرگانی که پرهزینه و زمانبر خواهد بود، می‌تواند موارد پوششی و موضوعات فرابخشی مرتبط با بازرگانی کشور، درخصوص دیپلماسی تجاری به وزارت اقتصاد و دارایی انتقال داده شود.

با اصلاحات لازم، می‌توان نارسایی‌های شرایط موجود را بهبود داد. مثلاً سازمان توسعه تجارت سازمانی پوششی برای کل تجارت خارجی کشور است. سازمان حمایت، نظام خرده‌فروشی و بخش اصناف در یک ساختار بخشی نمی‌تواند به همه بخش‌ها، خدمات لازم را ارائه دهد.

برای گمرک که سازمانی اجرایی است، اگر درون مجموعه تخصصی‌تر مانند وزارت بازرگانی تعریف شود، بهتر است البته این تفکیک احتمالی به‌ویژه برای وزارت اقتصاد هزینه‌بر خواهد بود. همچنین هرگونه تشکیلات جدید بازرگانی در کشور، باید بانک توسعه صادرات را دربرگیرد.

با توجه به موارد فوق، ایجاد وزارت بازرگانی با لغو قانون تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی، اساساً برگشت به عقب و استمرار ناکارآمدی بازار محصولات کشاورزی در گذشته است. لکن تشکیلات



مستقل مثلاً در قالب سازمان بازرگانی کشور یا تشکیلات ذیل وزارتخانه اقتصاد و دارایی، درخصوص تجمیع موضوعات فرابخشی مانند سازمان توسعه و تجارت، سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و... می‌تواند محل بررسی بیشتری باشد.

### منابع و مأخذ

۱. برادران نصیری، مه‌رآن. بررسی ضرورت تمرکز اختیارات، مسئولیت‌ها و وظایف بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر زیربنایی، گروه کشاورزی، ۱۳۹۱.
  ۲. سلیمانی، الهه؛ ورمزیاری، حجت و حمیدرضا معماریان. طرح انتزاع وظایف و اختیارات بخش کشاورزی از وزارت صنعت، معدن و تجارت و الحاق آن به وزارت جهاد کشاورزی، دفتر زیربنایی، گروه کشاورزی، ۱۳۹۱.
  ۳. بررسی دیدگاه مخالفان و موافقان انتزاع وظایف و اختیارات بخش کشاورزی از وزارت صنعت، معدن و تجارت، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
4. Irz, Xavier et al. 2001. Agricultural Productivity Growth and Poverty Alleviation. *Development Policy Review*, 2001, 19 (4): 449-466.
  5. Henson, Spencer and Cranfield John. (2009). Building the Political Case for Agro-industries and Agribusiness in Developing Countries. In *Agro- Industries for development*. Edited by da Silva, Carlos A., Baker, Doyle., Shepherd, Andrew W., Jenane, Chakib and Miranda-da-Cruz, Sergio. FAO and UNIDO and CAB International.





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۳-۱۵۴۳۶

شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت با تأکید بر پیامد ماده (۱) لایحه و تبصره آن بر بخش کشاورزی»

**نام دفاتر:** مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)، مطالعات زیربنایی، مطالعات انرژی، صنعت و معدن، مطالعات فرهنگی، مطالعات حقوقی

**تهیه و تدوین کنندگان:** تکتب طالبی، مهرا ن برادران نصیری

**مدیر مطالعه:** —

**ناظران علمی:** حسین افشین، محسن صمدی

**متقاضی:** معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

**همکاران:** —

**همکاران خارج از مرکز:** —

**اظهار نظر کنندگان:** علی اصغر اژدری (دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن)، حسن امجدیان (دفتر مطالعات حقوقی)، صادق ستاری فرد (دفتر مطالعات فرهنگی)

**اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:** —

**ویراستار ادبی:** شیوا امین اسکندری

**واژه‌های کلیدی:**

۱. تفکیک

۲. ساختار دولت

۳. بازرگانی کشاورزی



**تاریخ شروع مطالعه:** ۱۳۹۶/۴/۱۲

**تاریخ خاتمه مطالعه:** ۱۳۹۶/۵/۱۵

**تاریخ انتشار:** ۱۳۹۶/۵/۱۸