

شماره چاپ: ۱۰۲۱

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت: ۴۳۷

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۵/۱۷

اظهارنظر کارشناسی درباره:
«طرح تشکیل وزارتخانه‌های «صنعت و معدن»
و «توسعه صادرات و بازرگانی»»

کد موضوعی: ۳۱۰

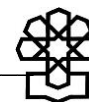
شماره مسلسل: ۱۶۰۷۵

مهرماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	۱. تاریخچه تفکیک و ادغام در حوزه صنعت، معدن و بازرگانی
۵	۲. مطالعه تطبیقی و تجربیات جهانی
۱۲	۳. خلاصه نظرات مخالفان و موافقان تفکیک حوزه صنعت و تجارت
۱۵	۴. نحوه تأثیرپذیری بخش کشاورزی کشور با تصویب تبصره ماده (۱) طرح
۱۷	۵. آسیب‌شناسی فرآیند ادغام و عملکرد ۷ ساله وزارت جدید بعد از ادغام
۲۰	۶. الزامات و تکالیف قوانین بالادستی
۲۲	۷. مبانی نظری ادغام در حوزه‌های صنعت و تجارت
۲۵	۸. ارزیابی و تحلیل کارشناسی
۲۸	جمع‌بندی و پیشنهادها
۳۲	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تشکیل وزارتخانه‌های «صنعت و معدن»
و «توسعه صادرات و بازرگانی»»

چکیده

هدف از این مطالعه، بررسی طرح تشکیل وزارتخانه‌های «صنعت و معدن» و «توسعه صادرات و بازرگانی» است. روش‌شناسی این مطالعه بر پایه مطالعه تطبیقی، الزامات قانونی و جمع‌بندی نظرات کارشناسان دیصلاح و صاحب‌نظران حوزه صنعت و بازرگانی است.

نتایج این مطالعه نشان می‌دهد، براساس تجربه جهانی مهم‌ترین دلایل تفکیک یا ادغام وزارتخانه‌ها؛ اهداف توسعه‌ای و ساختارهای کارکردی مورد نیاز کشورهاست. در کشورهای مختلف دنیا مدل‌های مختلف ادغام یا انفکاک در حوزه‌های صنعتی و تجاری مورد استفاده قرار گرفته، اما نکته مهم آن است که در عمده این کشورها، سیاست‌های تجاری و صنعتی در یک مرکز یا نهاد واحد به صورت یکپارچه عمل می‌کنند. مخالفان تفکیک عمدتاً روی لزوم یکپارچگی سیاست‌های تجاری و صنعتی، جلوگیری از خام‌فروشی و ارتقای ارزش‌افزوده کالاهای صادراتی و الزامات قانونی به خصوص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و احکام مرتبط قانون برنامه ششم تأکید می‌کنند. در مقابل موافقان تفکیک بر ماهیت فرباشی بازرگانی، به فراموشی سپردن دیپلماسی تجاری، الزامات شرایط پسابرجام، عدم شکل‌گیری نظام تعرفه‌ای هدفمند و همسو نشدن سیاست‌های تجاری و صنعتی پس از ادغام است.

همچنین موضوع عملکرد ضعیف بخش تولید و تجارت پس از ادغام یکی از موضوعات مهم مورد ادعای موافقان تفکیک و تشکیل وزارت بازرگانی مستقل است، اما مخالفان تفکیک در مقابل معتقدند که به جای ادغام فقط تجمیع اتفاق افتاد و از طرفی عملکرد بخش صنعت را باید در کل اقتصاد کشور مورد ارزیابی قرار داد که به دلیل رکود تورمی حاکم بر اقتصاد، تحریم شدید غرب، افت شدید قیمت نفت و درآمدهای نفتی، جهش قیمتی نرخ ارز و بی‌ثباتی در بازارهای پول، سرمایه، بازار کار، مسکن و غیره، اجرای نامناسب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و نپرداختن سهم تولید، اجرای ناقص خصوصی‌سازی کل اقتصاد دچار افت شده است و بخش صنعت کشور نیز متأثر از این فضای پس از ادغام بوده است.

در پایان می‌توان نتیجه گرفت که با عنایت به لزوم یکپارچگی سیاست‌های صنعتی و تجاری به‌عنوان الزام نظام سیاست‌گذاری صنعتی و یک اصل خدشه‌ناپذیر، الزامات سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (به‌خصوص بند «۱۰») و احکام برنامه ششم توسعه و تأثیرات سوء انفکاک وزارت بازرگانی بر بخش

کشاورزی علاوه بر بخش صنعت، عدم شکل‌گیری ادغام واقعی و فقدان وظایف و اختیارات وزارتخانه جدید؛ پیشنهاد می‌شود با استفاده از ظرفیت قانونی طرح در راستای تکمیل فرایندها و ساختارهای مورد نیاز، دولت در راستای تبصره «۲» قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت مصوب ۱۳۹۰/۴/۱۱ به تنقیح قوانین مربوطه به وظایف و اختیارات وزارت صنعت، معدن و تجارت تحت محورهای ایجاد شورای سیاستگذاری صنعتی و تجاری، کاهش سطوح مدیریتی، تکمیل فرایندهای ادغام و رفع اشکالات کارکردی، اصلاح اساسنامه سازمان‌های توسعه‌ای، تقویت دیپلماسی تجاری و افزایش سهم صنایع با فناوری‌های پیشرفته و ارزش‌افزوده بالا ملزم شود.

مقدمه

هدف این مطالعه، بررسی انفکاک وزارت بازرگانی از وزارت صنعت، معدن و تجارت با روش‌شناسی تجارب کشورهای مختلف جهان و احصای نظرات کارشناسان و صاحب‌نظران حوزه صنعت و تجارت است. موضوع تفکیک یا ادغام حوزه‌های صنعتی و تجاری در کشورهای مختلف جهان اعم از توسعه‌یافته، در حال توسعه و اقتصادهای تازه صنعتی شده امری متداول و مرسوم است. آنچه این تغییرات ساختاری را واجد اهمیت کرده و متمایز می‌سازد، نوع اهداف توسعه‌ای، ساختار کارکردی مورد نیاز و اقتضائات اقتصادی کشورهاست. موضوع ادغام و تفکیک در حوزه‌های صنعتی و بازرگانی در ایران نیز مسبوق به سابقه بوده و از سال ۱۳۰۸ تاکنون به دفعات صورت گرفته که آخرین وضعیت آن در سال ۱۳۹۰ با ادغام وزارت بازرگانی و صنایع و معادن و تشکیل وزارت صنعت، معدن و تجارت است. سؤال محوری در مورد موضوع مطالعه این است که در کشورهایی که رشد سریعی در صنعتی‌شدن داشته‌اند، ساختار نهادهای صنعتی و بازرگانی آنها چگونه بوده است و منطبق حاکم بر رابطه بین صنعت و بازرگانی چیست؟ چارچوب‌ها و الزامات قانونی و اسناد بالادستی در شرایط فعلی اقتصاد کشور، مؤید چه ساختاری در حوزه تجارت و صنعت است؟

۱. تاریخچه تفکیک و ادغام در حوزه صنعت، معدن و بازرگانی

سابقه تفکیک و ادغام حوزه‌های صنایع و معادن به‌همراه حوزه بازرگانی و تجارت به سال‌های قبل بازمی‌گردد. همان‌طور که در نمودار ذیل مشاهده می‌شود، حوزه صنعت، معدن و تجارت بارها در طی سال‌های پیش و پس از انقلاب با ادغام و تفکیک و همچنین تغییر نام‌های مختلف دچار تغییر و تحولات ساختاری شده است. در این خصوص به‌نظر می‌رسد در صورتی که وزارت کنونی صنعت، معدن و تجارت

بررسی سیر تحولات ساختاری حوزه صنایع و بازرگانی نشان می‌دهد که از زمان تشکیل وزارت اقتصاد ملی در سال ۱۳۰۸ تاکنون، در مدت ۵۷ سال، حوزه بازرگانی و صنعت در دو وزارت مجزا بوده‌اند و در ۳۱ سال دیگر در یک وزارتخانه ادغام بوده‌اند. در ادامه به سیر تغییرات دو حوزه صنایع و معادن و همچنین بازرگانی از سال ۱۳۵۲ تا قبل از ادغام سال ۱۳۹۰ به صورت جداگانه اشاره می‌شود.

حوزه صنایع و معادن

حوزه صنایع و معادن، از سال ۱۳۵۲ تا ۱۳۹۰ چندین بار دچار تغییراتی در سطح کلان و تغییر وزارتخانه شده است که این تغییرات به شرح ذیل است:

۱۳۵۲: تفکیک وزارت صنایع و معادن از وزارت اقتصاد و شروع فعالیت با اهداف مشخص

۱۳۶۰: تفکیک وزارت صنایع و معادن به وزارت صنایع و وزارت معادن و فلزات

۱۳۶۱: تفکیک وزارت صنایع به دو وزارت صنایع و صنایع سنگین

۱۳۷۳: ادغام وزارتخانه‌های صنایع و صنایع سنگین و تشکیل وزارت صنایع

۱۳۷۹: تشکیل وزارت صنایع و معادن از ادغام وزارت صنایع و وزارت معادن و فلزات

حوزه بازرگانی

از سال ۱۳۵۲ تا سال ۱۳۹۰ تغییرات کلانی در حوزه وزارت بازرگانی رخ نداده است و صرفاً تغییراتی در ساختار وزارتخانه انجام شده است که اهم آنها به شرح زیر است:

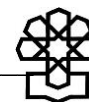
۱۳۵۲: وزارت بازرگانی از وزارت اقتصاد تفکیک و به‌طور مستقل و با اهداف مشخص تشکیل و شروع به فعالیت کرد.

۱۳۵۶: سازمان مرکزی تعاون کشور به تشکیلات وزارت بازرگانی اضافه شد.

۱۳۵۸: مرکز بررسی قیمت‌ها با سازمان حمایت تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان ادغام و سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان نام گرفت.

۱۳۵۸: کشتیرانی ملی آریا، ابتدا با نام کشتیرانی ملی ایران و سپس کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران به تشکیلات وزارت بازرگانی اضافه شد.

۱۳۶۸: ایجاد تغییر در سازمان‌های وابسته به وزارت بازرگانی (غله کشور، قند و شکر کشور، چای کشور) و نیز ادغام صندوق ضمانت صادرات ایران و شرکت سهامی نمایشگاه‌های بین‌المللی ایران در مرکز توسعه صادرات ایران صورت گرفت.



۱۳۸۳: تشکیلات جدید وزارت بازرگانی با اصلاحاتی در دی‌ماه ۱۳۸۳ با چهار معاونت و هشت مؤسسه و شرکت وابسته به تأیید سازمان مدیریت رسید.

حوزه کشاورزی

۱۳۹۱: تصویب قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی. در نهایت در سال ۱۳۹۰ با ادغام وزارت صنایع و معادن و وزارت بازرگانی، وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت تشکیل شد و سپس در سال ۱۳۹۱ قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی با هدف واگذاری کلیه امور بازرگانی و تنظیم بازار محصولات کشاورزی به تصویب رسید که از سال ۱۳۹۲ اجرایی گردید.

۲. مطالعه تطبیقی و تجربیات جهانی

مطالعه کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهد در همه این کشورها سیاستگذاری‌ها به‌گونه‌ای است که بخش بازرگانی در راستای بخش‌های تولیدی و صنعتی قرار می‌گیرد. بسیاری از کشورها خصوصاً کشورهای جنوب شرق آسیا که رشد سریع صنعتی آنها به معجزه آسیایی مشهور شده است از الگوی ادغام وزارت صنعت و تجارت در یک وزارتخانه استفاده کرده‌اند. به‌طور مثال کره جنوبی به‌عنوان یکی از الگوهای رشد سریع صنعتی، در همان آغاز تأسیس جمهوری کره در سال ۱۹۴۳، وزارت صنعت و تجارت^۱ را تأسیس کرد. کشور ژاپن نیز دارای همین الگو است و وزارت تجارت خارجی و صنعت^۲ عهده‌دار وظایف سیاستگذاری در بخش تجاری و صنعتی است. بسیاری از کشورهای دیگر منطقه نظیر مالزی، هنگ‌کنگ و سنگاپور نیز دارای وزارت صنعت و تجارت هستند. استفاده از این الگو به کشورهای جنوب شرق آسیا محدود نشده، بلکه بسیاری از کشورهای متقدم صنعتی و پیشرفته مثل آلمان، فرانسه و ایتالیا از این الگو برای تنظیم سیاست‌های تجاری و صنعتی خود استفاده می‌کنند. هند، روسیه، برزیل، دانمارک، جمهوری چک، فنلاند، کلمبیا و مصر نیز وظایف سیاستگذاری تجاری و صنعتی را در یک وزارتخانه متمرکز کرده‌اند.

در مقابل کشورهای زیادی هستند که وزارت بازرگانی مستقل و منفک از وزارت صنعت دارند مانند کشور چین، ترکیه، اندونزی، ایرلند، بلژیک، کانادا و انگلستان. اما در اکثر کشورهای دارای وزارت بازرگانی مستقل از صنعت، سیاست‌های تجاری و صنعتی در نهادی مشترک تصمیم‌گیری و همساز می‌شوند. بنابراین با بررسی تعداد کشورهای دارای وزارت تجارت و صنعت منفک یا ادغام شده در جهان، نمی‌توان

۱. Ministry of Trade and Industry (MTI)

۲. Ministry of International Trade and Industry (MITI)

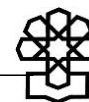
به مدلی مناسب برای اقتصاد ایران دست پیدا کرد. زیرا آنچه برای کشورهای موفق در این عرصه اهمیت دارد شکل ساختار وزارتخانه‌ها نیست، بلکه کارکرد مورد نیاز این ساختار است که این امر با توجه به اهداف توسعه‌ای کشورها، مزیت‌های نسبی و رقابتی، شرایط و مقتضیات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و نیازمندی‌ها و استراتژی‌های توسعه در امر تجارت و صنعت و نظامات و الزامات قانونی حاکم بر کشور انتخاب می‌گردد.

براساس گزارشی که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۸ منتشر نموده است، بررسی وضعیت وزارتخانه‌های مربوط به صنایع و معادن و بازرگانی در ۴۹ کشور دنیا نشان می‌دهد که در بین این کشورها ۶۵ درصد کشورها این دو حوزه را در ساختار دولت تفکیک کرده‌اند و در مقابل ۳۵ درصد از کشورها این دو حوزه را به صورت متمرکز اداره می‌کنند. در جدول زیر این نسبت به تفکیک کشورهای توسعه‌یافته، کشورهای در حال توسعه و تازه صنعتی شده و کشورهای اسلامی ارائه شده است.

جدول ۱. وضعیت وزارت صنعت و بازرگانی در کشورهای مختلف

نوع کشور	تعداد کشورهایی که جمع صنایع و بازرگانی دارند	تعداد کشورهایی که تفکیک صنایع و بازرگانی دارند	جمع کشورهای مورد بررسی
توسعه‌یافته	۵	۱۲	۱۷
در حال توسعه و تازه صنعتی شده	۷	۱۰	۱۷
اسلامی	۵	۱۰	۱۵
مجموع کشورها	۱۷	۳۲	۴۹

در مطالعه دیگری که توسط مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی انجام شده و با وسعت بیشتر و در خصوص ۱۰۰ کشور دنیا صورت گرفته است نشان می‌دهد که تقریباً نسبت برابری بین کشورهای که دارای ساختار متمرکز در اداره حوزه صنعت و بازرگانی هستند و کشورهای که نهادهای مستقل برای مدیریت بازرگانی و صنعت دارند، برقرار است.



جدول ۲. بررسی وضعیت وزارت صنایع و بازرگانی در ۱۰۰ کشور دنیا

شاخص	کل کشورها	تفکیک صنعت و بازرگانی	ادغام صنعت و بازرگانی
تعداد کشورها	۱۰۰	۵۰	۵۰
میانگین تعداد وزارتخانه‌ها	۱۹,۷	۲۱,۵	۱۸,۷
تعداد وزارتخانه‌ها، کمتر مساوی ۱۵	۲۹	۱۱	۱۸
تعداد وزارتخانه‌ها بین ۱۵ تا ۲۰	۳۲	۱۵	۱۷
تعداد وزارتخانه‌ها بین ۲۰ تا ۲۵	۲۳	۱۳	۱۰
تعداد وزارتخانه‌ها، بیشتر از ۲۵	۱۶	۱۱	۵

جدول زیر نشان می‌دهد که در آسیا و اقیانوسیه و همچنین کشورهای آفریقایی (کشورهای در حال توسعه)، کمی بیش از نیمی از کشورها دارای بازرگانی و صنعت جدا از یکدیگر هستند و برعکس در کشورهای اروپایی و آمریکای شمالی (کشورهای توسعه‌یافته)، غالباً بازرگانی و صنعت در یک وزارتخانه اداره می‌شوند. هر چند این قانونی عمومی و کلی نیست.

جدول ۳. بررسی وضعیت وزارت صنایع و بازرگانی در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته

شاخص	آسیا و اقیانوسیه	اروپا و آمریکای شمالی	آمریکای جنوبی	آفریقا	کل
کشورهای با وزارت صنعت و بازرگانی جداگانه	۲۱	۱۵	۷	۷	۵۰
	%۵۴	%۴۳	%۵۰	%۵۹	%۵۰
کشورهای با وزارت صنعت و بازرگانی ادغامی	۱۸	۲۰	۷	۵	۵۰
	%۴۶	%۵۷	%۵۰	%۴۱	%۵۰
کل کشورها	۳۹	۳۵	۱۴	۱۲	۱۰۰

نتیجه مطالعه تطبیقی ۱۰۰ کشور نشان می‌دهد که از الگوبرداری کشورها نمی‌توان یک الگو و مدل قطعی برای جایگاه بخش بازرگانی در ساختار دولت‌ها تجویز کرد. همان‌طور که مشاهده می‌شود کشورهای توسعه‌یافته و نیز کشورهای در حال توسعه دارای وزارت بازرگانی مستقل و برعکس می‌باشند. با وجود این تحلیل ساختار کشورها نشان می‌دهند که هرچه درجه توسعه‌یافتگی کشورها بیشتر می‌شود، معمولاً در ساختار این کشورها شاهد حضور بازرگانی و صنعت (و حتی سایر بخش‌های اقتصادی) در یک وزارتخانه هستیم. حتی در برخی کشورهای پیشرفته شاهد آن هستیم که در ساختار دولت، نه خبری از بازرگانی است و نه صنایع؛ علت اصلی آن نیز رشد و توسعه سازمان‌های مردم‌نهاد در ساختار اقتصادی آن کشورها است که قادرند به‌خوبی از عهده وظایفی که دولت برعهده دارد، برآیند. در این کشورها فقط یک وزارت اقتصاد وجود دارد که سیاستگذاری‌های کلان کلیه بخش‌های اقتصادی کشور

را به صورت یکپارچه انجام می‌دهد.

در ادامه به منظور روشن شدن ابعاد کارکردی وزارتخانه صنعت و تجارت در کشورهای موفق در مدل ادغام یا تفکیک به چند کشور منتخب شامل کشورهای پیشرفته صنعتی، در حال توسعه، کشورهای تازه صنعتی شده و عضو بریکس پرداخته خواهد شد. شایان ذکر است که تعداد کشورها در بررسی مدل ادغام یا تفکیک حوزه صنعت و تجارت مبنای تحلیل کارشناسی نگارنده نیست، بلکه هدف، واکاوی ساختار و کارکردهای این وزارتخانه‌های ادغام یا تفکیک شده است.

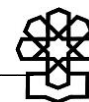
۱. ژاپن

در ژاپن وزارت «اقتصاد، تجارت و صنعت» عهده‌دار وظایف سیاستگذاری در بخش تجاری و صنعتی است. دولت ژاپن در سال ۱۹۴۹ وزارت «تجارت جهانی و صنعت»^۱ را از ادغام دو وزارتخانه «صنعت» و «تجارت» تشکیل داد که وظیفه اصلی آن جهت‌دهی سیاست‌های تجارت جهانی با دیگر گروه‌ها همچون بانک ژاپن، سازمان برنامه‌ریزی اقتصادی و دیگر وزارتخانه‌های مرتبط با تجارت کشور بود. این وزارتخانه به‌عنوان طراح «سیاست صنعتی»^۲، داور در مسائل و نزاع‌ها و تدوین‌گر مقررات صنعت محسوب می‌شد. اهداف زیادی که این وزارتخانه انتخاب کرده بود و همچنین به نتیجه رساندن آنها سبب قدرتمندتر شدن پایه‌های صنعتی کشور شد. این رابطه نزدیک بین صنعت و تجارت سبب شد که سیاست تجارت خارجی (سیاست صادراتی) که معمولاً مکمل فعالیت‌های وزارتخانه بود، باعث تقویت تولید کالاهای داخلی بشود. از جمله مهمترین سازمان‌های زیرمجموعه این وزارتخانه می‌توان به «بنیاد ملی دانش و فناوری صنایع پیشرفته»، «سازمان تجارت خارجی ژاپن» و «اداره حق اختراع ژاپن» اشاره کرد. در سال ۲۰۰۱ با تغییرات دولت، این وزارتخانه با سازمان‌های دیگری که در حیطه اقتصادی فعالیت داشتند - مانند سازمان برنامه‌ریزی اقتصادی - ادغام شد و وزارت «اقتصاد، تجارت و صنعت»^۳ تشکیل شد. مهمترین بخش‌ها و سازمان‌های این وزارتخانه عبارتند از: «اداره سیاست اقتصادی و صنعتی»، «اداره سیاست تجاری»، «اداره همکاری تجارت و اقتصاد»، «اداره سیاستگذاری بازرگانی و اطلاعات»، «اداره سیاستگذاری دانش و فناوری صنعتی و محیط زیست»، «سازمان انرژی و منابع طبیعی»، «سازمان کسب‌وکارهای کوچک و متوسط»، «اداره ثبت حق اختراع ژاپن» و «اداره صنایع تولیدی» است که هر کدام دارای بخش‌ها و حوزه‌های مختلف هستند.

۱. Ministry of International Trade and Industry (MITI)

۲. Industrial Policy

۳. Ministry of Economy, Trade and Industry



۲. کره جنوبی

تنظیم سیاست‌های اقتصادی به خصوص سیاست‌های مربوط به صنعت و انرژی در کره جنوبی در وزارت بازرگانی، صنعت و انرژی انجام می‌شود. این وزارتخانه که در بازه‌ای تحت عنوان وزارت دانش اقتصادی فعالیت می‌کرد در خصوص جذب سرمایه خارجی نیز فعال است. در سال ۱۹۴۸ وزارت بازرگانی کره جنوبی ایجاد شد و در سال ۱۹۹۳ نیز با وزارت انرژی ادغام شد. در سال ۲۰۰۸ به وزارت بازرگانی، صنعت و انرژی تغییر نام داد.

فعالیت‌های این وزارتخانه در دو معاونت «صنعت و فناوری» و «تجارت و انرژی» تقسیم‌بندی می‌شود. آنچه در این نحوه تقسیم‌بندی معاونت جلب توجه می‌کند این است که علاوه بر تشکیل معاونت تجارت و انرژی با مأموریت بررسی و کنترل تجارت، فعالیت‌های تجاری بخش صنعت به معاونت صنعت سپرده شده است و این امر نشانه اهمیت و جایگاه خاص تجارت بخش صنعت در اقتصاد و برنامه‌های اقتصاد این کشور است، چنانچه در سی سال گذشته سهم بخش صنعت از GDP کره جنوبی نزدیک به ۳۵ درصد بوده است.^۱

درواقع کشور کره جنوبی در برنامه‌ریزی‌های صنعتی چه در بنگاه‌ها و چه در سازمان‌های دولتی از سیستم ژاپن پیروی کرده است. سیاست‌هایی که طی آن به دلیل پذیرفتن محدودیت‌های خاص همچون کمبود در منابع و ثروت، تصمیم بر افزایش توان خود در بخش صنعتی گرفت و از این رو تجارت خود را ابتدا بر پایه قدرت‌گیری این بخش در بازارهای داخلی (کمک‌ها و حمایت‌ها در قالب استراتژی جایگزینی واردات) و سپس بر پایه برون‌گرایی (استراتژی توسعه صادرات با تحریک و تشویق به ورود به بازارهای بین‌المللی و رقابت) پایه‌ریزی کرد.

۳. مالزی

مالزی از دیگر کشورهایی است که سیاست‌گذاری صنعت و تجارت آن همواره ذیل یک وزارتخانه (تجارت بین‌الملل و صنعت) انجام می‌شده است. در سال ۱۹۵۶ این وزارتخانه با نام وزارت بازرگانی و صنعت ایجاد شد. پس از آن در سال ۱۹۷۲ نام آن به وزارت صنعت و تجارت تغییر نمود. در سال ۱۹۹۰ این وزارتخانه به دو وزارتخانه «تجارت بین‌الملل و صنعت» و «تجارت داخلی و امور مصرف‌کنندگان» تقسیم شد.

در حال حاضر وزارتخانه «تجارت بین‌الملل و صنعت» مسئول روابط تجاری بین‌المللی، تجارت راهبردی، صنایع، سرمایه‌گذاری، تولید و امور اقتصادی کسب‌وکار می‌باشد.

مأموریت این وزارتخانه توسعه و ترویج رقابت‌پذیری محصولات مالزیایی در سطح تجارت جهانی با تولید کالاها و خدمات با ارزش افزوده بالا و حمایت از توسعه صنعتی مالزی برای رشد سریع اقتصادی

۱. آمار بانک جهانی، براساس این آمار در سال ۲۰۱۴، کشور کره از لحاظ سهم بخش صنعت در GDP در جهان در رتبه ۱۲ قرار دارد.

است.

- این وزارتخانه برای انجام مأموریت‌ها، کارکردهای زیر را برای خود تعریف کرده است:
- طراحی، برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی سیاست‌هایی برای توسعه صنعتی و توسعه تجارت خارجی،
 - تشویق سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی،
 - توسعه صادرات کالاها و خدمات مالزیایی به وسیله توسعه روابط دوجانبه و چندجانبه بین مالزی و سایر کشورها،
 - تقویت بهره‌وری و رقابت‌پذیری ملی در بخش‌های تولیدی.

۴. آلمان

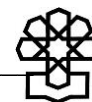
در آلمان وزارت امور اقتصادی و انرژی در سال ۱۹۱۷ تأسیس شده و از سال ۱۹۴۹ تا به امروز با تغییر عناوین و به تبع آن با مأموریت‌های مختلفی روبه‌رو بوده است. این وزارتخانه از بازه ۱۹۴۹ تا ۱۹۹۸ به‌عنوان وزارت امور اقتصادی شناخته می‌شد. از بازه زمانی ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۲، با ادغام بخش فناوری وزارت پژوهش در این وزارتخانه، وزارت امور اقتصادی و تکنولوژی نام گرفت. پس از آن با ادغام بخش‌هایی از وزارت کار و امور اجتماعی، تبدیل به وزارت امور اقتصادی و کار شد و سپس از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۳ با تفکیک بخش کار، مجدداً به نام وزارت امور اقتصادی و تکنولوژی شناخته شد.

در نهایت از حدود چهار سال پیش تا به حال این وزارتخانه با نام وزارت امور اقتصاد و انرژی به کار خود ادامه می‌دهد. این وزارتخانه عهده‌دار سیاستگذاری در حوزه‌های «امور اقتصادی (داخلی و خارجی)»، «امور انرژی و بازدهی و همکاری‌های اتحادیه اروپا» و «امور صنعتی، نوآوری، کسب‌وکار و دیجیتال» است.

تجربه این کشور نشان‌دهنده آن است که به‌وسیله مدیریت واحد برای صنعت، تجارت و اقتصاد این کشور توانسته است پس از جنگ جهانی به سرعت به بازسازی و ارتقای صنعت بپردازد و با بهره‌گیری از سیاست‌های مالی، تجاری و حمایت از صنایع و بنگاه‌های کوچک و متوسط نوآور، خود را به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین کشورهای صنعتی و توسعه‌یافته مطرح نماید.

۵. برزیل

در برزیل وزارت صنعت، تجارت خارجی و خدمات وجود دارد که وظیفه سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و قانونگذاری برای صنعت و تجارت را برعهده دارد. این وزارتخانه در سال ۱۹۹۹ تأسیس شده و دارای چهار معاونت اصلی «توسعه صنعتی و رقابت»، «تجارت خارجی»، «امور بازرگانی و خدمات ملی» و «نوآوری و کسب‌وکارهای نو» است.



۶. آفریقای جنوبی

در این کشور وزارت تجارت و صنعت وجود دارد که وظایف مربوط به سیاستگذاری فضای کسب و کار، فناوری، صنعت، قانونگذاری، روابط تجاری، مناطق آزاد و ویژه، سرمایه‌گذاری و صادرات را برعهده دارد. برای نیل به این اهداف، وزارتخانه دارای ۱۰ دپارتمان اصلی برای سیاستگذاری اقتصادی، تجارت بین‌الملل و صنعتی، طراحی مشوق‌های توسعه و قانونگذاری می‌باشد.

۷. تایوان

در تایوان وزارت امور اقتصادی از سال ۱۹۳۱ با نام وزارت صنایع پایه تشکیل شده و از سال ۱۹۳۷ با نام فعلی شناخته می‌شود. این وزارتخانه مسئول سیاستگذاری و قانونگذاری در حوزه‌های صنعت، تجارت، سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، انرژی، منابع طبیعی، معدن و مدیریت شرکت‌های دولتی می‌باشد. به‌منظور انجام وظایف محوله، این وزارتخانه دارای دپارتمان‌های مختلفی از جمله فناوری صنعتی، معدن، تجارت، همکاری بین‌المللی، سرمایه‌گذاری و مذاکرات تجاری است.

۸. ترکیه

«وزارت علم، صنعت و تکنولوژی» مستقل از وزارت تجارت است و علاوه بر سیاستگذاری توسعه صنعتی و نوآوری، وظایف بازرگانی مربوط به صنعت این کشور را برعهده دارد. «وزارت گمرک و تجارت» نیز دارای کارکردهای تجاری عام در سطح اقتصاد کلان ترکیه است.

۹. انگلستان

کشور انگلستان همواره شاهد ادغام مراکز مدیریتی تجاری و صنعتی بوده است که آخرین آن وزارت کسب و کار، انرژی و استراتژی صنعتی^۱ می‌باشد.

در سال ۲۰۱۶ دو وزارتخانه «کسب و کار، نوآوری و مهارت» و «انرژی و تغییرات آب و هوایی» مجدداً با یکدیگر ادغام شده و وزارت «کسب و کار، انرژی و استراتژی صنعتی» را تشکیل داده‌اند. لازم به ذکر است که همزمان با این ادغام، وزارتخانه‌ای نیز با نام «تجارت بین‌المللی»^۲ (احتمالاً به خروج انگلستان از اتحادیه اروپا و نیاز کشور براساس شرایط جدید) شکل گرفت. مسائل تجاری و بازرگانی مربوط به صنعت و تکنولوژی ذیل وظایف وزارت «کسب و کار، انرژی و استراتژی صنعتی» تعریف شده و ابزارهای اقتصادی و قانونگذاری‌ها برای رشد اقتصادی و تولید این کشور در اختیار آن می‌باشد.

۱. Business, Energy and Industrial Strategy

۲. International Trade

۱۰. فرانسه

در کشور فرانسه وزارت اقتصاد،^۱ زمامدار امور مربوط به صنعت و همچنین تجارت است. وزیر این وزارتخانه مهم‌ترین عضو کابینه پس از نخست‌وزیر محسوب می‌شود. عمده وظایف این وزارتخانه؛ تدوین سیاست‌های رشد و رقابت‌پذیری اقتصاد فرانسه، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی،^۲ تنظیم و کنترل بازار داخلی، تعیین استراتژی صنعتی و سیاست‌های تجاری است.

۳. خلاصه نظرات مخالفان و موافقان تفکیک حوزه صنعت و تجارت

محورهای دلایل مخالفان تفکیک

الف) لزوم اتخاذ سیاست‌های تجاری و صنعتی به صورت یکپارچه: سیاستگذاری واحد در بخش‌های تولید و تجارت برای دستیابی به اهداف تولید، ضروری است. از طرفی سیاست‌های تجاری باید در خدمت صنعت و تولید داخلی باشد؛ زیرا صنعت صادرات محور بدون توجه به موتور تجارت امکان‌پذیر نیست. چنانچه سیاست‌های تجاری (شامل هر دو بخش سیاست‌های واردات و صادرات) به صورت هوشمندانه در کنار سیاست‌های توسعه صنعتی مناسب به کار گرفته شوند، می‌توانند با رقابتی کردن فضای صنعت به شکوفایی هر دو بخش صنعت و بازرگانی کمک نمایند.

ب) وجود تجربه جهانی در مدیریت یکپارچه تولید و تجارت: اکثر کشورهای صنعتی دنیا از الگوی تجمیع تجارت و تولید در یک وزارتخانه استفاده می‌کنند و این الگو در جهان موفق بوده است.

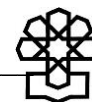
ج) ضرورت کوچک و چابک‌سازی بدنه دولت: با توجه به برنامه پنجم، کاهش تعداد وزارتخانه‌ها و کوچک‌سازی دولت ضرورت دارد و هم‌اکنون نیز باید به این سمت حرکت کرد. لزوم رعایت کوچک‌سازی دولت که از مهمترین سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است، در تعارضی صوری با احیای وزارتخانه‌ها است.^۳

د) غفلت از اهداف در نظر گرفته شده در ادغام وزارتخانه‌ها: جلوگیری از واردات بی‌رویه، جلوگیری از خام‌فروشی و ایجاد ارزش‌افزوده برای کالاهای صادراتی و همچنین حذف وظایف موازی و تکراری و تجمیع وظایف متجانس در یک دستگاه واحد، از جمله اهداف پیش‌بینی شده برای ادغام این دو وزارتخانه مطرح می‌شود و با تفکیک مجدد این اهداف مغفول خواهد ماند.

۱. Ministry of Economy

۲. FDI

۳. علی قنبری، تضاد با سیاست کوچک‌سازی، روزنامه دنیای اقتصاد، مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۲۳، شماره ۴۰۶۸.



ه) الزامات قانونی و اسناد بالادستی: اصلاح ساختار و تشکیلات کلان دولت و بازتعریف نقش دولت در عرصه اقتصادی در اسناد بالادستی و قوانین مختلفی مورد تأکید قرار گرفته است. برخی از مهم‌ترین این اسناد عبارت است از: اهداف سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌های ابلاغی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، عمدتاً به بند «۱۰» اصل سوم: ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور قانون اساسی، بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ و بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم و تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری و هدایت و نظارت، توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی.

و) ضرورت یکپارچگی مدیریت زنجیره تولید تا مصرف: 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.

ز) عقب‌گرد دوباره و حاکم شدن نگاه واردات محور به جای صادرات محور: اقتصاد کشورهای نفتی همواره واردات محور بوده و رانت‌های وارداتی نقش تعیین‌کننده‌ای داشته‌اند. از این جهت، تشکیل وزارت صنعت، معدن و تجارت را - به‌رغم اجرای ناقص آن - باید گامی در خلاف جهت مسیر مطلوب ارزیابی کرد و به‌عنوان فرصتی به آن نگریست که تنها با کاهش تصدیگری‌ها و یکپارچه‌سازی سیاست‌ها به نتیجه مطلوب خود خواهد رسید.

ح) عدم موفقیت در اتخاذ راهکارهای جایگزین: ناکامی در تشکیل شورای عالی برای ایجاد ارتباط میان دستگاهی در حوزه‌های مرتبط و یا تشکیل شورای بین‌وزارتی با نام شورای سیاست‌های صنعتی به‌عنوان جایگاه نظام سیاستگذاری صنعتی کشور و تجربه نامناسب شورای عالی صادرات غیرنفتی در همگرایی سیاست‌های تجاری و صنعتی از دلایل مطرح شده می‌باشد.

محورهای دلایل موافقان تفکیک

الف) عدم لزوم ایجاد یکپارچگی و هماهنگی در کل زنجیره‌های تولید و توزیع در کشور در عمل به دلایل:

- متمرکز شدن سیاستگذاری و مدیریت بیش از ۴۰ درصد از تولید ناخالص داخلی (GDP) کشور در یک وزارتخانه.
- وزارتخانه ادغامی (به‌عنوان یک سیستم) دچار چنان پیچیدگی و سنگینی شده است که مدیریت چابک و کارایی آن امری تقریباً محال می‌نماید.
- ادغام بخش «صنعت و معدن» که بیشتر دغدغه تولید و بهره‌برداری را دارد با بخش «بازرگانی» که ماهیتی فرابخشی دارد و دغدغه‌اش تجارت و حضور در بازارهای جهانی و نیز حمایت از مصرف‌کنندگان

است، متجانس نیست.

- ماهیت وظایف فرباشی وزارت بازرگانی سبب شد تا با ادغام در وزارت صنعت، معدن و تجارت و قانون تمرکز وظایف وزارت جهاد کشاورزی، نظام بازرگانی کشور بدون متولی کارآمد باقی بماند.
- با ادغام فعالیت‌های تجاری و بازرگانی، بخش‌های مؤثر در صنعت مانند صنایع پتروشیمی، صنایع مخابراتی، صنایع دارویی، صنایع نظامی و صنایع کشاورزی مورد غفلت قرار می‌گیرند.
- به فراموشی رفتن دیپلماسی تجاری و مسکوت ماندن موضوع پیوستن به سازمان تجارت جهانی (WTO) (ب) **عدم تحقق افزایش تولیدات صادرات‌گرا:** برخلاف ادعای اینکه ادغام راه را برای افزایش تولیدات صادرات‌گرا و صادرات محصولات صنعتی باز می‌کند، عملاً پس از ادغام خلاف آن اتفاق افتاده است و شاخص رقابت‌پذیری صنعتی و صادرات محصولات صنعتی در سال‌های پس از ادغام دچار تنزل شد یا به نوعی فریز شده است.
- (ج) **افزایش چابکی و تسریع در امور تجاری:** با ادغام بازرگانی در صنایع و معادن، این وزارتخانه بسیار بزرگ شده و حجم کارهای آن نیز افزایش یافته است، بنابراین حتی یک وزیر توانمند هم اداره این ساختار را ندارد و برخی وظایف به صورت ضعیف و ناقص صورت می‌گیرد.
- (د) **اهمیت یافتن تجارت خارجی در شرایط پسابرجام:** در شرایط پسابرجام و با رفع تحریم‌ها، توجه به بخش تجارت خارجی باید بیش از پیش صورت گیرد و حمایت از صادرات و رفع موانع سرمایه‌گذاری در یک وزارتخانه به صورت تخصصی دنبال شود.
- (ه) **عدم ادغام در ساختار فعلی وزارت صنعت، معدن و تجارت:** در ساختار فعلی وزارتخانه بیشتر تجمیع دو وزارتخانه صورت گرفته است و نه ادغام و تغییر خاصی در رویکردها و پارادایم‌های وزارتخانه. از این رو بهتر است تفکیک انجام شود. در واقع عدم وجود بستر مناسب جهت ادغام به جهت عدم خروج کامل وزارتخانه از فعالیت‌های صنعتی، معدنی و تجاری و ادامه تصدیگری‌ها، مانع از تکمیل روند ادغام شده است.
- (و) **کمرنگ شدن یا تحلیل رفتن یکی از وزارتخانه‌های ادغام شده:** با توجه به سببه فعالیتی وزیران وزارتخانه ادغام شده در سال‌های پس از ادغام، از اینکه صنعتی باشد یا بازرگانی، یکی از دو موضوع محوری صنعت و تجارت مورد غفلت قرار گرفته است. به عبارت دیگر مشکل مدیریتی و خلأ مدیریت تکنوکرات در سطوح معاونت‌ها بیش از پیش نمایان شد. انحلال معاونت امور بین‌الملل (بلا تکلیفی در استراتژی پیوستن به WTO) و انحلال و تغییر معاونت توسعه بازرگانی داخلی (بلا تکلیفی و تعارض در سیاستگذاری شبکه توزیع و عدم کارآمدی نظام مدیریت بازار) از مصادیق آن است.
- (ز) **عدم شکل‌گیری نظام تعرفه‌ای برای حمایت هدفمند از تولید بخش‌های مختلف پس از ادغام:** افزایش قاچاق، بخشی‌نگری در تعیین تعرفه‌ها و تضييع و فروپاشی نظام حمایت از حقوق



مصرف‌کننده، افزایش سهم کالاهای مصرفی از واردات، از بین رفتن نظام یکپارچه بازرگانی با تغییر متولیان ثبت سفارش، نظام تعرفه‌ها، نظام قیمتگذاری، تنظیم بازار، تشخیص و برخورد با انحصار، عدم حمایت‌های ساختاری از نظام صنفی کشور در دوره ادغام به وجود آمده است. به عبارت دیگر گسست جدیدی در نظام تجاری کشور پدیدار شد و واردات، صادرات، کل نظام تعرفه‌ها، کل شبکه توزیع، کل نظام قیمتگذاری و نظام مقابله با انحصارات و نیز ساختار حمایت از حقوق مصرف‌کننده فاقد متولی یکپارچه شد.

۴. نحوه تأثیرپذیری بخش کشاورزی کشور با تصویب تبصره ماده (۱) طرح

به موجب تبصره ماده (۱) طرح تشکیل وزارتخانه‌های «صنعت و معدن» و «توسعه صادرات و بازرگانی»، قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی - مصوب ۱۳۹۱- (به استثنای ماده (۲) و تبصره آن) لغو و وظایف سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر تجارت اعم از صادرات، واردات و تنظیم بازار داخلی محصولات و کالاهای اساسی حوزه محصولات کشاورزی، تنظیم بازار داخلی محصولات کشاورزی و شرکت پشتیبانی امور دام به وزارت بازرگانی منتقل می‌گردد که این اقدام اثراتی بر بخش کشاورزی خصوصاً حوزه تولید و تأمین کالاهای اساسی برجای خواهد گذاشت. قانون تمرکز وظایف و اختیارات کشاورزی که پس از تصویب قانون تشکیل وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت، در سال ۱۳۹۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. و طبق ماده (۱) قانون مذکور، وزارت جهاد کشاورزی به شکل رسمی متولی اجرای آن و عهده‌دار وظایف سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر تجارت محصولات کشاورزی شد. با توجه به اینکه این قانون هنوز به شکل کامل اجرایی نشده اما منشاء اثرات مثبتی در حوزه تولید و بازرگانی بخش کشاورزی بوده است، لذا پیشنهاد لغو این قانون در این طرح مثبت ارزیابی نمی‌شود.

در این رابطه نکات مهم پیرامون نحوه تأثیرپذیری بخش کشاورزی کشور با تصویب ماده (۱) طرح به شرح ذیل است:

– تعارض با اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در بخش کشاورزی

قانون تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در راستای سیاست‌های کلی 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 می‌باشد.

همچنین 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 در هاله‌ای از ابهام خواهد بود.

– تعارض با قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی

قانون مذکور که در زمره قوانین جدید و پیشرفته و روزآمد است به‌صراحت 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.

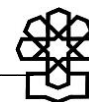
– ایجاد اشکالات کارکردی در بخش کشاورزی

ضروری است که 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 اقتصادی و تجاری تبدیل شود. جدایی بازرگانی کشاورزی از تولید کشاورزی موجب تغییر اولویت تولید داخل به سیاست تنظیم بازار مبتنی بر واردات شده است و بدون وجود ابزار قاعده‌گذاری که قیمتگذاری و دسترسی به بازار مهمترین آن است، امکان سروسامان دادن به تولید کشاورزی وجود ندارد. همچنین الگوی کشت همواره از مهم‌ترین دغدغه‌های سیاستگذاران بوده و در برنامه پنجم از جمله تکالیف بخش کشاورزی است که عملاً بدون در اختیار داشتن سیاست‌های تجاری امکان‌پذیر نبوده و غیرممکن است.

با تصویب این طرح، 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 و روشن نیست که چگونه یک شرکت خارج از مجموعه صنایع دام و طیور می‌تواند پشتیبانی تولیدات دام و طیور کشور را عهده‌دار گردد.

– عدم سازگاری ماده (۱) طرح با تجربه جهانی

بررسی ساختار نهاد تنظیم بازار در حوزه کشاورزی در کشورهای مورد مطالعه نشان می‌دهد که نقش وزارت کشاورزی در کشورهای مورد بررسی در این حوزه پررنگ‌تر از سایر دستگاه‌های دیگر است. همچنین بر مبنای تعاریف جهانی و با توجه به موضوعات امنیتی مرتبط با صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی از نظر سازمان‌های جهانی و همچنین آنچه در کشورهای مختلف مثل آمریکا، روسیه، انگلستان، ژاپن، کره جنوبی، استرالیا، دانمارک، اندونزی، سوئد، پاکستان، سریلانکا، فیلیپین، کامبوج و ارمنستان مشاهده می‌شود، بازرگانی و تجارت صنایع غذایی در تشکیلات مرتبط با کشاورزی سازماندهی شده‌اند.



با توجه به اینکه علیرغم تصویب قانون تشکیل وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت در سال ۱۳۹۰ از طریق ادغام وزارتخانه‌های صنایع و معادن و بازرگانی، هنوز ادغام کاملی صورت نگرفته است و زیاد نمی‌توان عملکرد بخش کشاورزی متأثر از تصویب قانون مذکور را مورد بررسی قرار داد، با این حال نتایج برخی از شاخص‌های کلان ملی در حوزه کشاورزی پس از تصویب این قانون به شرح ذیل است:

– مدنظر قرار گرفتن حمایت توأم از تولیدکننده و مصرف‌کننده در تنظیم بازار

– رشد اقتصادی حدود ۵ درصدی بخش کشاورزی: علیرغم مواجهه با تحریم و دوره رکود یا رشد منفی بخش‌های مختلف اقتصاد کشور، بخش کشاورزی در 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.

– بهبود تراز تجاری بخش کشاورزی: کسری تراز بازرگانی خارجی محصولات کشاورزی در سال ۱۳۹۲ در اوج تحریم و عدم دسترسی به منابع ارزی به رقم بی‌سابقه منفی ۸/۱ میلیارد دلار بالغ گردید. با استفاده از اهرم‌های قانون تمرکز، این رقم به حدود منفی ۳ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۵ تقلیل یافت. **– رویکرد بازرگانی خارجی واردات‌محور:** در برخی سال‌های گذشته برای نمونه واردات شکر به دو برابر تولید داخلی رسیده است (در سال ۱۳۸۵) حال آنکه در سال ۱۳۹۵ میزان تولید ۲/۵ برابر واردات شکر رسیده است.

– خودکفایی در تولید گندم: در سال ۱۳۹۵ در تولید گندم خودکفایی صورت گرفت و کشور به رینگ صادراتی ورود کرده است.

۵. آسیب‌شناسی فرآیند ادغام و عملکرد ۷ ساله وزارت جدید بعد از ادغام

– مهیا نبودن شرایط و زیرساخت‌های فرآیند ادغام

بررسی اتفاقات صورت گرفته در سال ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که اجرای این موضوع با شتاب‌زدگی خاصی همراه بوده است که به عوامل مختلفی بستگی داشته است. وجود تفاسیر مختلف از قانون بین دولت و مجلس و همچنین اختلافات درونی دولت و نیاز دولت به آرایش مجدد هیئت وزیران از جمله عواملی بوده است که باعث شد این فرآیند خارج از فضای کارشناسی و طی یک فرآیند شتاب‌زده اجرا شود. در چنین شرایطی طبیعی است که زیرساخت‌های مورد نیاز در حوزه‌های اداری، ساختاری و قانونی فراهم نشده باشد و تنها به تجمیع دو وزارتخانه اکتفا شود.

– عدم ادغام اصولی ساختارها و فرآیندهای کارکردی دو وزارتخانه و اکتفا کردن به تجمیع مسئولیت‌ها

ادغام دو وزارتخانه در قانون برنامه پنجم با هدف ترکیب ساختارها و ایجاد یکپارچگی در تدوین

سیاست‌های تولیدی و بازرگانی کشور مطرح شده بود؛ نیل به این هدف مستلزم بازنگری ساختار مدیریتی دو وزارتخانه در سطوح معاونین و مدیران میانی بود و با توجه به مأموریت‌های وزارتخانه جدید ضروری بود نقش معاونین و مدیران میانی و به‌ویژه سازمان‌های توسعه‌ای تبیین شود، اما تغییرات تنها در سطح ادغام دو وزیر باقی ماند و عملاً دو وزارتخانه با یکدیگر تجمیع شدند.

- عدم چابک‌سازی ساختارها و منابع انسانی

یکی از مهم‌ترین اهداف قانونگذار در موضوع ادغام وزارتخانه‌ها، چابک‌سازی ساختارهای اداری و منابع انسانی و در نتیجه کوچک‌سازی دولت، کاهش تصدیگری‌ها و کاهش هزینه‌های جاری دولت بوده است، اما با گذشت ۷ سال از اجرای این ادغام، بررسی‌ها نشان می‌دهد که این هدف در میان وظایف متعدد و مأموریت‌های مختلفی که وزارتخانه جدید با آنها درگیر بوده است، مورد غفلت قرار گرفته است. اکثر کارشناسان معتقدند که اگر الزامات ادغام مهیا نگردد، ادغام به چابک‌سازی یا کوچک‌سازی منجر نمی‌شود.

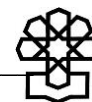
- عدم واگذاری تصدی‌گری و مالکیت در بخش‌های مختلف صنعت و معدن

یکی از استدلال‌های مخالفان طرح ادغام در سال ۱۳۹۰ موضوع تصدیگری‌های گسترده وزارتخانه صنایع و معادن بود که به‌عنوان یکی از موانع اصلی پیشرفت وزارتخانه مطرح می‌گردید. مخالفان طرح ادغام معتقد بودند که یکپارچه‌سازی مأموریت‌های تولید و تنظیم بازار در کشورهایی موفق بوده است که دولت دستی در تصدیگری و مالکیت واحدهای صنعتی نداشته است. بنابراین عملاً با ادامه تصدیگری دولت در حوزه صنایع و معادن از طریق وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت اهداف اولیه ادغام محقق نشده است و علاوه بر ضربه خوردن فضای تجارت و بازرگانی در کشور، صنایع راهبردی کشور نیز از عدم اختصاص وقت کافی از سوی وزارتخانه خسارت دیده‌اند.

- گستردگی بیش از حد حوزه مسئولیت وزیر جدید

در عمل به‌دلیل گستردگی موضوعات مربوط به وزیر و تعداد زیاد معاونین زیرمجموعه حوزه وزیر و همچنین شوراها و مجمع‌های متعددی که وزیر در آنها عضویت و ریاست دارد، موجب شده است که وزارتخانه کنونی به‌دلیل توسعه افقی حوزه وزارتی و ستاد، ارتباطش با صف و نهادهای عمل‌کننده تضعیف شود و این موضوع حوزه‌های بازرگانی و تولیدی را با مشکلات عدیده‌ای روبرو کرده است.

سنگین بودن وظایف وزارتخانه و مغفول ماندن برخی از وظایف به دلیل مذکور، دلیل موجهی برای تغییر ساختار نیست. تغییر ساختار تا مدتی بی‌ثباتی در انجام وظایف روزمره و بلا تکلیفی را بر سازمان حاکم می‌کند. بنابراین، تغییر ساختار صرفاً وقتی موضوعیت دارد که مساله اصلی سازمان، ساختار آن باشد. با توجه به متغیرهای متعددی که بر اقتصاد کشور و عملکرد وزارت صنعت، معدن و تجارت اثر



دارد، آیا دلایل معتبر مستندی دال بر فرعی بودن آنها و اصلی بودن مشکل ساختاری اقامه شده است؟ بدون شواهد عینی معتبر، آنچه در مقدمه توجیهی بیان شده صرفاً یک ادعاست و نمی‌تواند مورد تأیید باشد.

معمولاً دلایل ناکارآمدی عملکرد سازمان را باید در فرایندهای حاکم بر آن جستجو کرد. نحوه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، کیفیت نظارت، میزان قانون‌گرایی، نحوه مدیریت منابع انسانی، میزان توانمندی مدیران، میزان ظرفیت تخصصی، میزان همگرایی و هماهنگی و متغیرهایی از این دست تأثیر بیشتری بر عملکرد سازمان دارند. گرایش به نادیده انگاشتن این عوامل و تمرکز بر تغییر ساختاری امید به انجام اصلاحات را کمرنگ می‌کند. با توجه به ناکامی تغییرات ساختاری در بهبود عملکرد حوزه‌های مختلف، شایسته است نمایندگان مجلس توجه خود را از ساختار به فرایندها تغییر دهند و به وظایف نظارتی خود در این زمینه اهمیت بیشتری دهند.

- تدوین نشدن قانون شرح وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های وزارتخانه جدید

به‌رغم تصویب قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت در سال ۱۳۹۰ و تصریح ماده (۲) این قانون بر تنقیح قوانین مربوط به وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های یادشده، با گذشت هفت سال هنوز لایحه وظایف و اختیارات وزارت صنعت، معدن و تجارت به مجلس شورای اسلامی ارائه نشده است. این امر، خود یکی از دلایل مهم ناکارآمدی وزارتخانه مذکور است و نشان می‌دهد ساختار جدید هنوز به خوبی قوام نیافته که پیشنهاد تغییر ساختاری دیگری موضوعیت داشته باشد.

- کم‌توجهی به سازمان‌های توسعه‌ای

با توجه به اهمیت سازمان‌های توسعه‌ای در ارتقای وضعیت صنعت کشور به‌عنوان لوکوموتیو پیشران صنایع، نیاز به توجه ویژه به این سازمان‌ها وجود دارد که سابقه عملکرد این ۶ سال وزارتخانه نشان می‌دهد که تغییر قابل توجهی در مأموریت‌ها و نقش‌آفرینی این سازمان‌ها صورت نگرفته است. سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو)، به‌عنوان دو سازمان بزرگ توسعه‌ای کشور تغییر قابل توجهی در مأموریت خود پس از ادغام دو وزارتخانه شاهد نبوده‌اند و عملاً با همان سیاست‌ها و رسالت‌های سابق پیش رفته‌اند؛ این موضوع نشان‌دهنده عدم تسری اهداف ادغام دو وزارتخانه در ساختارهای زیرمجموعه و نهادهای اصلی بدنه دولت می‌باشد.

شایان ذکر است الزامات قانونی اصلاح اساسنامه و ساختار کارکردی سازمان‌های توسعه‌ای در ماده (۱۵۲) قانون برنامه پنجم توسعه لحاظ شده بود، اما تاکنون بازتعریف مأموریت‌های این سازمان‌های توسعه‌ای صورت نگرفته است.

۶. الزامات و تکالیف قوانین بالادستی

– بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی: دولت موظف است همه امکانات خود را جهت ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور به کار گیرد. بدیهی است تفکیک وظایف بخش بازرگانی از وزارت صنعت نه تنها باعث بزرگ شدن دولت می‌شود، بلکه نیازمند یک نهاد سوم جهت هماهنگی دو وزارتخانه است که فارغ از موفقیت یا شکست آن، باری بر دوش دولت خواهد بود.

– اصل ۱۳۳ قانون اساسی: طبق این اصل، حدود اختیارات وزرا را قانون معین می‌کند. بنابراین، ماده (۵) طرح که تصویب شرح وظایف را به شورای عالی اداری واگذار می‌کند مغایر قانون اساسی است. توجه شود که آنچه ذیل مواد (۱) و (۲) طرح ذکر شده، بسیار کلی است و این مواد کلی نمی‌تواند حدود اختیارات وزرا را مشخص نماید.

– قانون اصلاح ماده (۵۳) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۰۶

ماده واحده – ماده (۵۳) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵
۱۳۸۹ به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

– ماده (۵۳) – از تاریخ تصویب این قانون، هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌های موجود و انتزاع و جابه‌جایی و انحلال مؤسسات و سازمان‌ها و واحدهای زیرمجموعه وزارتخانه‌ها که به موجب قانون، تأسیس آنها تصریح گردیده، متوقف می‌گردد.

هرگونه انحلال، ادغام و تأسیس وزارتخانه‌ها و نیز انحلال، انتزاع، ادغام و تأسیس سازمان‌ها و واحدهای مذکور منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی است.

تبصره «۱» – شورای عالی اداری مجاز به تغییرات خارج از چارچوب قوانین نیست.

تبصره «۲» – سرپرستی وزارتخانه فاقد وزیر توسط وزیر دیگر ممنوع است. این حکم در مورد وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نیز مجری است.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ ششم دی ماه یکهزار و سیصد و نود و یک مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۲ به تأیید شورای نگهبان رسید.

– تبصره «۲» قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت مصوب ۱۳۹۰/۴/۱۱: دولت مکلف شد که تنقیح قوانین مربوط به وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های یاد شده را با توجه به قوانین برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و مدیریت خدمات کشوری در کارگروهی ظرف مدت ۶ ماه انجام و پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. این قانون تاکنون عملکردی نداشته است.



- سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۹)

بند «۴»- توسعه پیوندهای اقتصادی و تجاری متقابل و شبکه‌ای کشور به‌ویژه با کشورهای منطقه آسیای جنوب غربی، تبدیل شدن به قطب تجاری و ترانزیتی و انعقاد پیمان‌های پولی دو و چندجانبه با کشورهای طرف تجارت در چارچوب بندهای «۱۰»، «۱۱» و «۱۲» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی. **بند «۱۰»-** حمایت همه‌جانبه هدفمند از صادرات کالاها و خدمات به تناسب ارزش‌افزوده و با خالص ارزآوری مثبت از طریق:

- تسهیل مقررات و گسترش مشوق‌های لازم،
 - گسترش خدمات تجاری و ترانزیت و زیرساخت‌های مورد نیاز،
 - تشویق سرمایه‌گذاری خارجی برای صادرات،
 - برنامه‌ریزی تولید ملی متناسب با نیازهای صادراتی، شکل‌دهی بازارهای جدید و تنوع‌بخشی پیوندهای اقتصادی با کشورها به‌ویژه با کشورهای منطقه،
 - استفاده از سازوکار مبادلات تهاتری برای تسهیل مبادلات در صورت نیاز،
 - ایجاد ثبات رویه و مقررات در مورد صادرات با هدف گسترش پایدار سهم ایران در بازارهای هدف.
- بند «۱۶»-** صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد.
- بند «۲۷»-** دانش‌بنیان نمودن شیوه تولید و محصولات صنعتی و خدمات وابسته به آن، نشان‌سازی تجاری و تقویت حضور در بازارهای منطقه و جهان.

- قانون برنامه ششم توسعه:

تکالیف بند «ذ» ماده (۴): اصلاح سیاست‌های ارزی و تجاری و تعرفه‌ای حداکثر تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه با رویکرد ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیر ساختن کالاهای تولید داخل برای صادرات. **تکالیف ماده (۳۱):** مکلف شدن وزارت جهاد کشاورزی در ایجاد تراز تجاری مثبت در حوزه محصولات کشاورزی.

تکالیف بند «پ» ماده (۳۳): مکلف شدن وزارت جهاد کشاورزی به ایجاد خوشه‌های صادراتی، نشان‌های تجاری و اختصاص مشوق‌های صادراتی به صادرات محصولات کشاورزی.

تکالیف ماده (۲۸):

- اصلاح نظام اداری، صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور.
- کاهش حجم دولت حداقل به میزان ۱۵ درصد در طول اجرای قانون از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، کاهش سطوح مدیریت، کاهش

پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی وظایف به شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و بنیاد مسکن با تصویب شورای عالی اداری.

• در تبصره این ماده آمده، انحلال، انتزاع و ادغام مؤسسات دارای قانون تأسیس با تصویب مجلس شورای اسلامی امکانپذیر است.

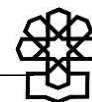
۷. مبانی نظری ادغام در حوزه‌های صنعت و تجارت

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 نحل‌های مختلف فکری عقاید متفاوتی در مورد آن دارند، لذا در این قسمت به‌طور خلاصه و گذرا دیدگاه‌های مکاتب اقتصادی ارائه می‌شود.

در ادبیات اقتصادی؛ نئوکلاسیک‌ها 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 بی‌مورد دولت‌هاست و نسخه سیاست‌های تعدیل اقتصادی و ساختاری را برای کشورها پیشنهاد دادند، اما شکست این سیاست‌ها و بحران‌های ناشی از به‌کارگیری آنها در کشورهای آمریکای لاتین، آفریقا و بلوک شرق موجب پیدایش دیدگاهی جدید شد که منجر به شکل‌گیری رویکرد نهادگرا شد. 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 «درون‌بنگایی»، «بین‌بنگایی» 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.^۱

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.

سیاستگذاری صنعتی شامل تصمیم‌گیری درباره اقداماتی است که بر بخش‌های صنعتی تأثیر می‌گذارد. از دیدگاه فرآیند توسعه، سیاستگذاری صنعتی عبارت است از تعیین راهبردها برای موجودیت و فعالیت نهادهای درگیر در فرآیند توسعه صنعتی مانند:

- تعیین و طراحی چارچوب نهادی فرآیند توسعه صنعتی

- تعیین و طراحی کارکردهای نهادهای شکل‌دهنده فرآیند

- تعیین سیاست‌هایی در راستای ایجاد زیرساخت‌ها، اقدامات اصلاحی و وظایف انحصاری دولت کشورهای فوق در تدوین و اجرای سیاست‌های صنعتی اثربخش، برای تدوین سیاست‌های صنعتی از متدولوژی خاصی پیروی می‌کنند. این متدولوژی برای دست‌اندرکاران تدوین سیاست‌های صنعتی یک زبان مشترک برای بیان مطالب و یک شیوه مشترک برای بررسی مسائل و انجام کارها فراهم می‌کند. متدولوژی تدوین سیاست‌های صنعتی حداقل دو بخش مهم و کلیدی دارد: بخش اول، چارچوبی که بیان می‌کند سیاست‌های صنعتی شامل چه مواردی است و در چه زمینه‌هایی بحث می‌کند و از چه ابزارهایی برای ایجاد تغییرات برخوردار است. بخش دوم، شیوه تعیین و تدوین هر بخش از سیاست‌های صنعتی چگونه است و چه نهادهایی در توسعه آنها دخالت دارند و دخالت آنها در سطوح مختلف چگونه اعمال می‌شود.^۲

دو سطح از سیاست‌های صنعتی در اغلب کشورها قابل تشخیص است:

- سیاست‌هایی که کل فضای کسب‌وکار را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این سیاست‌ها شامل سیاست‌های تجارت خارجی، سیاست‌های پولی و مالی و مانند آن است که برای کل صنعت تدوین و اجرا می‌شود (سیاست‌های افقی).

- سیاست‌هایی که یک یا چند زمینه کسب‌وکار صنعتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این سیاست‌ها با هدف ایجاد تغییرات مطلوب در بخش‌های مختلف صنعت، تدوین و اجرا می‌شود (سیاست‌های عمودی). برخی الزامات نظام سیاستگذاری صنعتی با توجه به تجربه کشورهای موفق در رشد و توسعه صنعتی عبارتند از:^۳

- توجه به فرآیند توسعه صنعتی، ایجاد زیرساخت‌ها و زمینه‌هایی برای ایجاد، استقرار و تقویت پویایی توسعه صنعتی و طرح و توسعه و پیاده‌سازی چارچوب نهادی پشتیبان فرآیند توسعه صنعتی.

۱. بهروز هادی‌زنوز، سیاست صنعتی و مؤلفه‌های از یاد رفته، از سیاست اقتصادی تأسیسات صنعتی، مرکز مطالعات تکنولوژی شریف، ۱۳۸۳، ص ۷۸.
۲. مسعود نیلی، ۱۳۸۲.
۳. همان.

- بررسی و تدوین سیاست‌های صنعتی به‌طور یکپارچه و در بستر جامع اقتصادی و توجه به رابطه متقابل بین سیاست‌های صنعتی با دیگر زمینه‌ها.

- نگرش یکپارچه به صنعت و تجارت چنانکه در بیشتر نظام تصمیم‌گیری کشورها از جمله ژاپن، کره جنوبی، مالزی، کانادا، فنلاند که از الگوهای پیشرفته صنعتی برخوردارند، وجود دارد. کشورهای مختلف به تناسب وضعیت خود، صنعت و تجارت را به‌طور یکپارچه و در برخی مواقع همراه با زمینه‌های دیگر مانند: انرژی، ارتباطات و اشتغال مورد بررسی و تصمیم‌گیری قرار می‌دهند.

به‌استثنای برخی از سیاست‌های فناوری و نوآوری، تقریباً تمامی ابزارهای سیاست صنعت پایه تجاری و فنی دارند. سیاست‌های بهبود فضای کسب‌وکار، سیاست‌های عمودی حمایتی و انتخابی، سیاست‌های جایگزینی واردات و جهت‌گیری صادراتی، مزیت نسبی و غیره، بنیادهای توسعه صنعتی هستند که کاملاً در حوزه مسائل اقتصادی و تجاری قرار می‌گیرند.

ابزارهای سیاستگذاری صنعتی در حوزه بازار کالا شامل تعرفه‌های صادرات و واردات، معافیت‌های گمرکی و مالیاتی، سرمایه‌گذاری مستقیم دولتی، مشوق‌های سرمایه‌گذاری خارجی، تدارکات کالا و خدمات عمومی^۱، پنجره واحد تجارت و آژانس‌های سرمایه‌گذاری می‌شود. همان‌گونه که مشخص است تمامی این ابزارها در حوزه تجارت قرار می‌گیرند و سیاستگذار صنعتی صرفاً با در اختیار داشتن این ابزارها می‌تواند به برنامه‌ریزی دقیق و بلندمدت اقدام کند.

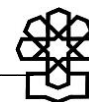
در بازار کار نیز اعتبارها و سوبسیدهای مالیات بر درآمد از ابزارهای تشویقی (و تنبیهی) سیاستگذاری صنعتی برای کارآفرینی و رشد تکنولوژی در حوزه‌های نو محسوب می‌شود.

همچنین مناطق آزاد تجاری (پردازش صادرات) و مناطق ویژه اقتصادی به همراه روابط تجاری از ابزارهای مهم جهت انتقال عملی فناوری در راستای توسعه صنعتی به‌شمار می‌روند. تأمین نیازهای کالایی و خدماتی شرکت‌های خارجی توسط بنگاه‌های داخلی در این مناطق به توسعه اقتصادی و رشد تولید می‌انجامد. بانک‌های توسعه و صندوق‌های ملی مشوق تجارت و صادرات نیز نقش مهمی در حمایت از ورود به فناوری‌های نو، رشد صنعت و ارتقای تولید ملی در کشورهای مختلف از جمله آلمان، کره، برزیل و چین داشته‌اند.

ایجاد فضای کسب‌وکار مناسب برای مراکز رشد و بنگاه‌های کوچک و متوسط‌های تک^۲ نیز نقش مهمی در تشکیل شرکت‌های با فناوری بالا دارد. همچنین حمایت‌های تجاری و اقتصادی از بنگاه‌های کوچک و متوسط (نظیر الزام شرکت‌های سرمایه‌گذاری خارجی) باعث تأمین مواد اولیه و واسطه‌های شرکت‌های خارجی توسط آنها شده که علاوه بر صادرات، موجب انتقال فناوری از شرکت‌های بین‌المللی

۱. Public Procurement

۲. Hi - Tech



به داخل کشور می‌شود.^۱

اگرچه کشورهای موفق از روش‌های مختلفی در حوزه سیاستگذاری صنعتی برای رشد تولید و صادرات خود بهره برده‌اند، اما برخی موارد برای به ثمر رسیدن سیاستگذاری صنعتی مشترک و ضروری می‌باشد. بنیادی‌ترین شرط سیاستگذاری صنعتی وجود یک سازمان واحد توانا با اختیارات فراوان برای برنامه‌ریزی و اعمال سیاست‌های بلندمدت است. سازمان مذکور باید با در اختیار داشتن تمامی ابزارهای مالی و قانونگذاری بتواند ذهن خود را از فرایندهای بوروکراتیک غیرضروری و فعالیت‌های کوتاه‌مدت پاک کرده و به برنامه‌ریزی استراتژیک بلندمدت اقدام نماید.^۲

ازسویی سیاست‌های اتخاذ شده باید به‌صورت تشویقی و تنبیهی باشد و در فضایی شفاف و قاعده‌مند بتوان بر عملکرد سیستم نظارت کرد. نکته کلیدی دیگر در مدیریت سیاستگذاری صنعت بحث تجربه و اصلاح می‌باشد. یعنی در همه کشورهای موفق سیاست‌های صنعتی همراه با خطاهایی همراه بوده است که در طول زمان اصلاح شده‌اند. در این حالت مجموعه سیاستگذار نیازمند یک سیستم چابک برای برنامه‌ریزی، اعمال، نظارت و اصلاح سریع عملکرد سیاست‌ها می‌باشد.

با توجه به توضیحات داده شده در صورتی که سازمانی واحد و دربردارنده ابزارهای مورد نیاز برای برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های صنعتی وجود نداشته باشد، در بسیاری از موارد برنامه‌ریزی‌ها دچار تضاد برنامه‌ای، سیاست‌زدگی، تعارض منافع، تفکر کوتاه‌مدت غیرمفید و در نتیجه شکست و عقب‌ماندگی فناوری و صنعتی می‌شود. در چنین شرایطی بالاچار کشور به سمت خام‌فروشی می‌رود و همواره بخش تجارت بر بخش صنعت غلبه کرده و تولید ملی و صنعت کشور روزبه‌روز ضعیف‌تر می‌شود.^۳

۸. ارزیابی و تحلیل کارشناسی

طرح تشکیل وزارتخانه‌های «صنعت و معدن» و «توسعه صادرات و بازرگانی» دارای ۸ ماده است. در ماده (۱) طرح، هدف اصلی طرح شامل توسعه صادرات و تنظیم بازار داخلی در اقتصاد عنوان شده است و در حقیقت عمده جهت‌گیری طراحان طرح بر تجارت و تنظیم بازار داخلی متمرکز شده و بخش تولید و مسائل آن مستقیماً مورد تأکید نیست. در ماده (۲) طرح محورهای وظایف و مأموریت‌های وزارت صنعت و معدن مطرح شد. در ماده (۳) و (۴) طرح نیز سازمان‌های وابسته به دو وزارتخانه منفک شده، ارائه شدند. در مواد (۵) تا (۸) نیز تدوین شرح وظایف هر یک از این وزارتخانه‌ها، تعیین تکلیف امکانات،

۱. Unctad (2016), Rodrik (20014), Guadagno (2015), Weiss (2015).

2. Unctad (2016), Worde (2015).

3. Wade (2015, Rodrik (2004)).

نیروی انسانی، دارایی‌ها، ساختار سازمانی، پست‌های سازمانی و تعیین تکلیف بودجه و اعتبارات این وزارتخانه‌ها مورد تأکید قرار گرفته است.

نکته حائز اهمیت اینکه در عنوان طرح پیشنهادی که به تشکیل وزارتخانه‌های «توسعه صادرات و بازرگانی» اشاره دارد، این است که از منظر ترمینولوژی واژه بازرگانی اعم از صادرات، واردات و درنهایت تجارت می‌باشد. بنابراین واژه «توسعه صادرات» در کنار «بازرگانی» زائد می‌باشد و عنوان طرح پیشنهادی نیز محل ایراد است. همچنین بند «ی» ماده (۱) طرح از عبارت «طراز تجاری» استفاده شد که باید به «تراز تجاری» اصلاح شود.

همان‌گونه که سابقه تفکیک‌ها و ادغام‌ها در حوزه صنعت، معدن و بازرگانی در کشورهای مختلف جهان و ایران نشان می‌دهد، موضوع لایحه دولت امری مسبوق به سابقه بوده و نظام مدیریتی کشور به دنبال انتخاب الگوی ساختاری مناسب جهت پیشبرد امور صنعتی و تجاری بوده است و تداوم این روند حاکی از این است که هنوز الگوی مناسب تعامل بین دو حوزه تجارت و صنعت در کشور به دست نیامده است. البته دستیابی به الگوی قطعی حتی در کشورهای توسعه‌یافته و پیشرفته صنعتی امری نامحتمل بوده و به دلیل تغییرات و ایجاد شرایط جدید، پویایی‌های اصلاح ساختار را طلب می‌کند، اما این موضوع تغییر ساختار، زمانی بغرنج خواهد بود که این موضوع به پارادایم غالب در نظام مدیریتی کشور تبدیل شود و به بی‌ثباتی ساختاری و ایجاد اشکالات کارکردی دامن بزند.

براساس تجربیات جهانی، عمده کشورهای توسعه‌یافته و تازه صنعتی شده از مدل ادغام امور صنعت و تجارت یا ادغام در وزارت اقتصاد پیروی کرده‌اند. در مقابل کشورهای زیادی هم هستند که از مدل تفکیک دو وزارتخانه صنعت و تجارت استفاده کرده‌اند که هماهنگی در امور تجاری و صنعتی بیشتر توسط نهادهای تنظیم‌گر (رگولاتوری) صورت می‌گیرد. مطالعه تطبیقی کشورهای مختلف جهان نشان می‌دهد که تفکیک یا ادغام به صورت شکلی فی‌الذات چندان مورد نظر نبود بلکه آنچه که در این مدل‌ها بسیار حائز اهمیت بوده، انتخاب این مدل‌ها با توجه به اهداف توسعه‌ای، نیازمندی‌ها و شرایط خاص کشور و به خصوص تمرکز روی اصلاحات ساختاری و فرآیندی با اهداف کارکردی و عملکردی بوده است. شایان ذکر است که در اکثر کشورهای جهان صرفنظر از شکل وزارتخانه‌ها، سیاست‌های تجاری و صنعتی کاملاً همسو اتخاذ می‌شوند خواه اینکه این نهاد وزارت اقتصاد باشد، خواه وزارت صنعت و تجارت و خواه اینکه وزارت تجارت مستقل باشد. عمده مطالعات کارشناسی داخل کشور به خصوص طرح استراتژی توسعه صنعتی (نیلی و همکاران، ۱۳۸۲)، طرح تشکیلات کلان دولت (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۲)، مطالعات مؤسسات پژوهشی کشور و به خصوص مبانی نظری در باب سیاستگذاری‌های صنعتی، همگی حکایت از نگرش یکپارچه به صنعت و تجارت دارند و این نوع نگرش از الزامات نظام سیاستگذاری به حساب می‌آید. در نتایج طرح استراتژی توسعه صنعتی به صراحت تأکید شده است که اجرای اثربخش



سیاست‌های صنعتی نیازمند یکپارچگی چارچوب نهادی اداره امور صنعتی و تجاری کشور است و این امر سازماندهی مجدد نظام تصمیم‌گیری صنعتی و تجاری کشور را ضروری می‌سازد. از آنجا که دو مقوله صنعت و تجارت مستقل از هم قابل بررسی نیستند و براساس الگوهای استفاده شده در کشورهای موفق صنعتی و تازه صنعتی شده، ادغام نظام تصمیم‌گیری صنعتی و تجاری ضروری است.

تشکیل وزارت صنعت و تجارت مستلزم شناخت جامع کارکردهای مورد انتظار از وزارتخانه جدید است. همچنین تکمیل طراحی جامع وزارت صنعت و تجارت علاوه بر کارکردهای سیاستگذاری به کارکردهای مربوط به پیشبرد سیاست‌های صنعتی نیز نیاز دارد و این دو مقوله در کنار هم بنیان این نظام جدید را تشکیل می‌دهند. به منظور تسهیل دوران گذار و همچنین ارتقای قابلیت نظام اداره امور صنعتی کشور و پیشبرد سیاست‌های صنعتی، می‌باید به مقوله کاهش تصدیگری و مالکیت دولت در این بخش توجه جدی شود. این موضوع در ساختار تجاری کشور نیز باید اعمال شود.

در نظرات موافقان و مخالفان تفکیک دلایل مختلفی مطرح شده است؛ در نظرات مخالفان تفکیک عمدتاً به یکپارچگی در سیاست‌های تجاری و صنعتی، کوچک‌سازی دولت، جلوگیری از خام‌فروشی و ارتقای ارزش افزوده کالاهای صادراتی، الزامات قوانین و اسناد بالادستی از جمله قانون برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی اشاره شده است. در مقابل عمده دلایل موافقان تفکیک مشتمل بر چابک‌سازی وزارتخانه‌ها، ماهیت فرابخشی بازرگانی، فقدان به‌کارگیری دیپلماسی تجاری، عدم تحقق ادغام و اهداف آن، الزامات شرایط پسابرجام و عدم شکل‌گیری نظام تعرفه‌ای هدفمند و به‌عبارت دیگر همسو نشدن سیاست‌های تجاری و صنعتی است.

بنابراین در نقد نظرات مخالفان و موافقان باید گفت؛ به اعتقاد اکثر کارشناسان موضوع چابک‌سازی نمی‌تواند ادله محکم و علمی برای دستیابی به هدف کوچک‌سازی بدنه دولت باشد. اصولاً چابک‌سازی صرفاً براساس کوچک‌سازی و بدون اصلاح فرآیندها، کاهش سطوح مدیریتی و اصلاح ساختارهای کارکردی مورد نیاز، امکانپذیر نخواهد بود. به‌عبارت دیگر، منطقی‌سازی دولت می‌بایست در دستور کار قرار گیرد و نه لزوماً کوچک‌سازی. اکثر موافقان و مخالفان تفکیک روی این موضوع اتفاق نظر دارند که ادغام صورت نگرفته و بیشتر تجمیع دو وزارتخانه اتفاق افتاده و اهداف تولیدی و صادراتی تحقق نیافته است. بنابراین به‌نظر می‌رسد برای جلوگیری از شکل‌گیری پارادایم غالب در اصلاحات ساختاری و تداوم آن، آسیب‌شناسی ادغام و چرایی عدم ادغام فرایندها و کارکردهای مورد نیاز در دستور کار قرار گیرد.

تکیه موافقان تفکیک بر حوزه عملکرد وزارت صنعت، معدن و تجارت و شاخص‌های کلان حوزه با توجه به مهیا نبودن شرایط ادغام در سال ۱۳۹۰، حاکم بودن رویکرد سریع و بدون برنامه در ادغام و به‌خصوص شرایط رکود تورمی سال‌های اخیر به‌دنبال تحریم‌های شدید غربی و افت شدید درآمدهای نفتی و به‌تبع آن منفی شدن نرخ رشد اقتصاد و بخش‌های مختلف از جمله بخش صنعت، سوء مدیریت‌ها و ضعف نظام مدیریتی، بی‌ثباتی در بازارهای نرخ ارز، سرمایه، مسکن و کار، اجرای ناقص خصوصی‌سازی،

اجرای نامناسب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نمی‌تواند چندان اقناع کارشناسی ایجاد کند و به‌عبارت دیگر نمی‌توان عملکرد سال‌های پس از ادغام وزارتخانه را منفک از وضعیت کلان اقتصادی و سیاسی کشور مورد بررسی قرار داد و یا به عملکرد ادغام نسبت داد.

برخلاف عملکرد نامناسب بخش صنعت و تجارت پس از ادغام، بخش کشاورزی کشور از عملکرد خوبی برخوردار است و برخلاف نرخ رشدهای منفی اقتصاد و بخش صنعت کشور در سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۴ بخش کشاورزی به‌طور متوسط از رشد مثبت بالای ۵ درصد برخوردار بوده و رشد تولیدات کشاورزی و بهبود تراز تجاری بخش کشاورزی اتفاق افتاده است. نگاهی به الزامات قانونی موجود به‌خصوص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و قانون برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد که برآیند آنها به‌گونه‌ای است که عملیاتی شدن بند «۱۰» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و به‌خصوص تأکید عمده بندهای این سیاست‌ها بر تقویت قدرت رقابت‌پذیری و افزایش صادرات غیرنفتی با رویکرد ارزش‌افزوده بالا نیازمند رویکرد منسجم و یکپارچه در امور تجاری و صنعتی است.

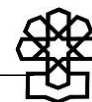
بند «ذ» ماده (۴) قانون برنامه ششم توسعه بر اصلاح سیاست‌های ارزی و تجاری و تعرفه‌ای تا پایان سال دوم اجرای برنامه با رویکرد ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیر کردن کالاهای تولید داخل برای صادرات، لزوم همگرایی و همسویی بیشتر سیاست‌های صنعتی و تجاری را طلب می‌کند. این موضوع برای حوزه کشاورزی نیز مصداق دارد، زیرا در قالب ماده (۳۱) قانون برنامه ششم توسعه، وزارت جهاد کشاورزی مکلف به ایجاد تراز تجاری مثبت در حوزه محصولات کشاورزی طی سال‌های برنامه شده است.

ارزیابی نتایج آسیب‌شناسی حاکی از استفاده از ظرفیت قانونی تکمیل ادغام و اصلاح فرایندها و اشکالات کارکردی وزارتخانه فعلی و در نهایت تدوین و تصویب شرح وظایف و اختیارات وزارتخانه در راستای قانون تشکیل وزارت صنعت، معدن و تجارت مصوب ۱۳۹۰/۴/۱۱ است.

جمع‌بندی و پیشنهادها

هدف از این تحقیق ارزیابی طرح تشکیل وزارتخانه‌های «صنعت و معدن» و «توسعه صادرات و بازرگانی» است. اصولاً کشورهای مختلف جهان ادغام یا تفکیک در ساختار وزارتخانه‌ها را به‌منظور دستیابی به اهداف توسعه‌ای و ساختار کارکردی مورد نیاز خود انجام می‌دهند. بررسی تجربه کشورهای مختلف اعم از توسعه‌یافته و پیشرفته صنعتی و کشورهای تازه صنعتی شده و اقتصادهای در حال گذار نشان می‌دهد که سه الگوی تغییر ساختار در حوزه صنعت و تجارت از قبیل ادغام صنعت و تجارت، ادغام صنعت، تجارت و انرژی در وزارت اقتصاد و وزارت تجارت مستقل یا توأم با برخی بخش‌های خاص وجود دارد. در این الگوها آنچه مهم به‌نظر می‌رسد، تمرکز در اتخاذ سیاست‌های تجاری و صنعتی در یک مرکز یا نهاد واحد است.

در کشورهایی مانند ژاپن و کره جنوبی، وزارت اقتصاد، تجارت و صنعت یا وزارت بازرگانی، صنعت



و انرژی عهده‌دار سیاستگذاری در بخش تجاری و صنعتی است و اصولاً دو اداره سیاست صنعتی و اداره سیاست تجاری از ارکان اصلی این وزارتخانه‌هاست. اکثر کشورهای تازه صنعتی شده در منطقه جنوب شرق آسیا از مدل ژاپن و کره جنوبی پیروی کرده‌اند. همه کشورهای عضو بریکس (BRICS) بجز چین سیاست‌های تجاری و صنعتی آنها در یک وزارتخانه به صورت متمرکز وجود دارد.

در کشورهای پیشرفته صنعتی مانند آمریکا، آلمان، فرانسه و ایتالیا سیاست‌های صنعتی و تجاری در یک وزارتخانه متمرکز بوده و در مقابل کشورهایی مانند ترکیه، انگلستان، کانادا، چین، سوئد، بلژیک، فنلاند و استرالیا دارای وزارتخانه‌های مستقل در دو حوزه صنعت و تجارت هستند، ولی سیاست‌های تجاری و صنعتی اکثر آنها به صورت یکپارچه اتخاذ می‌شود.

خلاصه محورهای دلایل مخالفان تفکیک حوزه صنعت و تجارت عبارتند از:

- لزوم اتخاذ سیاست‌های تجاری و صنعتی به صورت یکپارچه،
 - وجود تجربه جهانی در مدیریت یکپارچه تولید و تجارت،
 - ضرورت کوچک و چابک‌سازی بدنه دولت،
 - جلوگیری از واردات بی‌رویه و خام‌فروشی و ایجاد ارزش افزوده برای کالاهای صادراتی،
 - الزامات قانونی و اسناد بالادستی،
 - ضرورت یکپارچگی مدیریت زنجیره تولید تا مصرف،
 - عقب‌گرد دوباره و حاکم شدن نگاه واردات‌محور به جای صادرات‌محور.
- خلاصه محورهای دلایل موافقان تفکیک حوزه‌های صنعت و تجارت عبارتند از:
- عدم لزوم ایجاد یکپارچگی و هماهنگی در کل زنجیره‌های تولید و توزیع در کشور.
 - مغایرت با برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران.

● دلایل اصلی مطرح شده در این بند، متمرکز شدن سیاستگذاری و مدیریت بیش از ۴۰ درصد از تولید ناخالص داخلی (GDP) کشور در یک وزارتخانه، پیچیدگی و سنگینی وزارتخانه ادغامی، فرابخشی بودن ماهیت بخش بازرگانی، عدم وجود متولی برای نظام بازرگانی کشور، فراموشی صنایع خارج از حوزه وزارتخانه و تحلیل رفتن دیپلماسی تجاری و مسکوت ماندن موضوع پیوستن به سازمان تجارت جهانی (WTO) است.

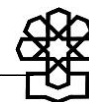
- عدم تحقق افزایش تولیدات صادرات‌گرا که از اهداف اصلی ادغام بوده است
- افزایش چابکی و تسریع در امور تجاری
- اهمیت یافتن تجارت خارجی در شرایط پسابرجام
- عدم ادغام در ساختار فعلی وزارت صنعت، معدن و تجارت
- کمرنگ شدن یا تحلیل رفتن یکی از وزارتخانه‌های ادغام شده
- عدم شکل‌گیری نظام تعرفه‌ای برای حمایت هدفمند از تولید بخش‌های مختلف پس از ادغام

در مبانی نظری موضوع ادغام سیاست‌های تجاری و صنعتی باید گفت؛ با ترکیب سیاست‌های صنعتی به‌طور کامل، وابسته به شرایط و ویژگی‌های خاص صنعت کشور و عوامل تأثیرگذار بر آن و یا متأثر از آن است. به‌استثنای برخی از سیاست‌های فناوری و نوآوری تقریباً تمامی ابزارهای سیاست صنعت پایه تجاری و صنعتی دارند. سیاست‌های بهبود فضای کسب‌وکار، سیاست‌های عمودی حمایتی و انتخابی، سیاست‌های صادرات‌محور و مزیت نسبی بنیان‌های توسعه صنعتی هستند که کاملاً در حوزه مسائل اقتصادی و تجاری قرار می‌گیرند. ابزارهای سیاستگذاری صنعتی در حوزه بازار کالا شامل تعرفه‌های واردات، معافیت‌های گمرکی و مالیاتی، سرمایه‌گذاری مستقیم دولتی، مشوق‌های سرمایه‌گذاری خارجی، تدارکات کالا و خدمات عمومی، پنجره واحد تجارت و آژانس‌های سرمایه‌گذاری است. بنابراین تمامی این ابزارها در حوزه تجارت قرار می‌گیرند و سیاستگذار صنعتی صرفاً با در اختیار داشتن این ابزارها می‌تواند به برنامه‌ریزی دقیق و بلندمدت اقدام کند.

یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که ساماندهی مجدد نظام کنونی در وزارت صنعت و تجارت مستلزم شناخت جامع کارکردهای مورد انتظار از وزارتخانه جدید و تلاش برای دستیابی به اهداف توسعه‌ای موردنظر است. به‌نظر می‌رسد در شرایط فعلی مهمترین مأموریت دولت رفع اشکالات کارکردی و فرآیندی موجود در وزارت صنعت، معدن و تجارت است که از سال ۱۳۹۰ تاکنون به‌رغم تأکیدات قانونی تحقق نیافته است. اجرای اثربخش سیاست‌های صنعتی، نیازمند یکپارچگی چارچوب نهادی اداره امور صنعتی و تجاری کشور است و این امر بدون توجه به الزامات آن از قبیل کاهش تصدیگری و مالکیت دولت در بخش صنعت و تجارت، کاهش معاونت‌ها و متناسب‌سازی هر معاونت با توجه به کارکردهای مورد انتظار از آن امکانپذیر نخواهد بود. در حال حاضر وزارت صنعت، معدن و تجارت دارای ۱۲ معاونت است که با توجه به تجربه کشورهای مختلف جهان و نتایج مطالعات داخلی، همچنین بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری (سقف ۵ معاونت) و به‌خصوص ظرفیت مدیریتی کشور ضرورت دارد اولاً به حدود ۶ معاونت کاهش یابد ثانیاً معاونت سیاست‌های صنعتی و معاونت تجارت داخلی و بین‌المللی به‌عنوان معاونت‌های کلیدی مورد تأکید قرار گیرند.

با توجه به نکات مطرح شده و دلایل زیر (که از یافته‌های مطالعه منتج شده است):

۱. با عنایت به تجربه کشورهای موفق در رشد صنعتی و نگرش یکپارچه به صنعت و تجارت که جزء ارکان و الزامات نظام سیاستگذاری صنعتی محسوب می‌شود،
۲. عدم ادغام کامل وزارتخانه‌ها در سال ۱۳۹۰ و وجود حلقه‌های معیوب فرآیندی و کارکردی در این ساختار جدید و غفلت از شناخت جامع کارکردهای مورد انتظار از وزارتخانه جدید،
۳. با عنایت به اهداف توسعه‌ای کشور و الزامات قانونی موجود به‌خصوص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و قانون برنامه ششم توسعه در راستای حمایت از نگرش یکپارچه به صنعت و تجارت و یا



کشاورزی و تجارت،

۴. اتفاق نظر موافقان و مخالفان تفکیک در عدم انجام ادغام و دستیابی به اهداف آن و وجود اشکالات کارکردی متعدد،

۵. آثار سوء طرح بر بخش کشاورزی و احتمال عقب‌گرد پیشرفت‌های حاصله در این بخش در اثر تصویب طرح،

۶. عدم تدوین وظایف و اختیارات وزارتخانه جدید از سال ۱۳۹۰ تاکنون و فقدان رویکرد جدید در ایجاد وزارت بازرگانی مستقل،

پیشنهاد جایگزین طرح تشکیل وزارتخانه‌های «صنعت و معدن» و «توسعه صادرات و

بازرگانی»:

تبصره «۲» قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت مصوب ۱۳۹۰/۴/۱۱ به صورت زیر اصلاح می‌گردد:

تنقیح قوانین مربوط به وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های یاد شده، با توجه به قوانین برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و قانون مدیریت خدمات کشوری در کارگروهی متشکل از سازمان برنامه و بودجه، سازمان اداری و استخدامی، حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور و حسب مورد وزیر مربوطه ظرف مدت ۶ ماه انجام و پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد.

همچنین به منظور دستیابی به هدف یکپارچه‌سازی سیاست‌های تجاری و صنعتی لازم است در تنقیح قوانین مربوط به وظایف و اختیارات وزارت صنعت، معدن و تجارت محورهای ذیل نیز مورد تأکید قرار گیرد:

۱. ایجاد شورای سیاستگذاری صنعتی و تجاری به‌عنوان عالی‌ترین نهاد تصمیم‌گیری در مجموعه وزارتخانه پس از مقام وزارت.

۲. کاهش سطوح مدیریتی و حذف معاونت‌های غیرضرور در راستای بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه.

۳. تکمیل فرآیندهای ادغام و رفع اشکالات کارکردی مورد نیاز و چابک‌سازی وزارتخانه از طریق واگذاری تصدیگری‌ها به بخش‌های غیردولتی در چارچوب قوانین و اسناد بالادستی.

۴. اصلاح اساسنامه سازمان‌های توسعه‌ای و بازتعریف مأموریت‌های این سازمان‌ها در چارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی.

۵. تقویت دیپلماسی تجاری و پیگیری موضوع پیوستن به سازمان تجارت جهانی (WTO).

۶. افزایش سهم صنایع با فناوری‌های پیشرفته و با ارزش افزوده بالا.

منابع و مأخذ

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بررسی پیشنهاد ادغام وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن»، شماره ۹۵۹۶، ۱۳۸۸.
۲. نیلی، مسعود و همکاران. «خلاصه مطالعات طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور»، دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۸۲.
3. Aghion, Philippe, Julian Boulanger, and Elie Cohen. "Rethinking industrial Policy." Bruegel Policy Brief 4.11, (2011).
4. Guadagno. F. "Industrial Policies in Lower – Middle – Income Countries E15 Initiative". International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum, Geneva, (2015).
5. Rodrik, Dani. "Industrial Policy for the Twenty – First Century." (2004).
6. Unctad Virtual Institute Teaching Material on Structural Transformation and Industrial Policy, (2016).
7. Wade, Robert H. "The Role of Industrial Policy in Developing Countries." Rethinking Development Strategy After the Financial Crisis 1 (2015): 67-29.
8. Weiss J. "Taxonomy of Industrial Policy". UNIDO Inclusive and Sustainable Industrial Development Working Paper No.08/2015, Vienna, (2015).



مرکز پژوهش‌ها

مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۰۷۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل وزارتخانه‌های «صنعت و معدن» و «توسعه صادرات و بازرگانی»»

نام دفاتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن، مطالعات اقتصادی، مطالعات بخش عمومی

تهیه و تدوین: علی اصغر اژدری

مدیر مطالعه: علی اصغر اژدری

همکاران داخل مرکز: سعید شجاعی، حسین هرورانی، فاطمه میرجلیلی، سعید غلامی،

مهران برادران نصیری

همکار خارج مرکز: سیدمیعاد صالحی

ناظر علمی: حسین افشین

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. ادغام

۲. انفکاک

۳. وزارت توسعه صادرات و بازرگانی

۴. وزارت صنعت و معدن

۵. تجارت



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۷/۶/۱۰

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۷/۷/۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۷/۱