

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح بررسی تشکیل وزارت تجارت و خدمات بازرگانی»

مقدمه

سیر تطور تفکیک و ادغام حوزه‌های صنایع و معادن با حوزه بازرگانی در اقتصاد ایران ۹۰ سال قدمت دارد (۱۳۹۸-۱۳۰۸). تغییرات ساختاری در این دو حوزه تا پیش از انقلاب اسلامی بیشتر در قالب ادغام در وزارت اقتصاد و یا تفکیک از آن صورت می‌گرفت و این موضوع تا سال ۱۳۵۲ ادامه داشت، اما در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی، وزارت اقتصاد و وزارت بازرگانی مستقل بوده و دستخوش جرح و تعدیل ساختاری نشدند و عمده این تحولات ادغام یا تفکیک به داخل حوزه صنایع و معادن متمرکز شد؛ تا اینکه در تیرماه ۱۳۹۰ پس از یک دوره ثبات ۴۰ ساله در شکل‌گیری وزارت بازرگانی مستقل مجدداً دو حوزه صنایع و معادن و بازرگانی به موجب «قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت مصوب ۱۳۹۰/۴/۸» با هم ادغام شدند که تاکنون ادامه دارد.

ارزیابی تطبیقی تغییر ساختار وزارتخانه‌ها در کشورهای مختلف جهان

سیاست‌های اصلاح ساختار در کشورهای مختلف جهان نشان می‌دهد که کشورها معمولاً براساس الگوی توزیع اولویت‌ها در حوزه‌های مختلف و تجانس عملکرد دستگاه‌های اجرایی حاضر در حوزه‌های مختلف اقدام به ادغام یا تفکیک وزارتخانه‌های خود می‌کنند. به عبارت دیگر براساس تجربه جهانی، مهم‌ترین دلایل تفکیک یا ادغام وزارتخانه‌ها، اهداف توسعه‌ای و کارکردی کشورها تحت استراتژی و راهبردهای بلندمدت است. در کشورهای مختلف دنیا نسخه‌های مختلفی از ادغام یا تفکیک در حوزه‌های صنعتی و تجارت استفاده می‌شود، اما نکته مهم آن است که در عمده این کشورها، سیاست‌های تجاری و صنعتی با هم هماهنگ و سازگار هستند و این سیاست‌ها در یک نهاد مستقل یا چند نهاد به هم مرتبط، همساز شده و به اجرا در می‌آیند.

تجربه کشورهای جهان حاکی از آن است که در حوزه تحولات ساختاری در سطوح وزارتخانه، هیچ نسخه واحدی وجود ندارد و شاید بتوان گفت تنها نسخه‌ای که از بررسی تجربیات جهانی به دست می‌آید شامل دو توصیه باشد؛ اول اینکه هر اقدامی در این زمینه باید بر مبنای برنامه و راهبرد مشخص و با هدف کاهش هزینه و بهبود تخصیص منابع صورت پذیرد و دوم اینکه هر تصمیمی در رابطه با ادغام یا تفکیک در رأس هرم اجرایی دولت باید براساس شرایط اقتصادی و میزان توسعه‌یافتگی و توزیع اولویت‌های هر کشور در مسیر توسعه (Expansion Path) باشد. اصولاً تعداد وزارتخانه‌ها رابطه معکوسی با سطح توسعه و رابطه مستقیمی با وسعت کشورها و شکاف موجود بین وضع موجود و چشم‌انداز ترسیم شده در اسناد راهبردی دارد. شایان ذکر است که کشورهای آلمان آمریکا و ژاپن هر کدام ۱۵ وزارتخانه، فرانسه و انگلیس ۱۹ وزارتخانه، ایتالیا ۲۰ و کانادا ۳۳ وزارتخانه دارند. این در حالی است که تعداد وزارتخانه‌های ایران در حال حاضر با احتساب وزارت جدید میراث

مخصوص سخن علنی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۴۹

شماره چاپ:

۱۳۸۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۲/۲۱

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفتر: مطالعات

انرژی، صنعت و معدن

سایر دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۶۶۲۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۷/۲

فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به ۱۹ می‌رسد. هند با ۵۰ وزارتخانه دارای بیشترین تعداد است، کشورهای مصر و اندونزی نیز به ترتیب با ۳۲ و ۳۱ وزارتخانه در زمره کشورهای دارای بیشترین تعداد وزارتخانه هستند. کشور چین به‌عنوان پرجمعیت‌ترین کشور جهان، ۲۰ وزارتخانه دارد.

کشورها معمولاً از چهار استراتژی مختلف برای ادغام دستگاه‌های اجرایی استفاده می‌کنند که شامل ادغام جهشی، استراتژی ادغام تعدیلی، ادغام تدریجی و استراتژی تلفیقی است. در ایران، عمده ادغام‌ها از نوع جهشی بوده و این نوع ادغام‌ها معمولاً در خلأ پشتوانه فنی و چارچوب راهبردی بلندمدت انجام می‌شود. بررسی تجربه جهانی نشان می‌دهد که ادغام و تفکیک جهشی بیش از اینکه ریشه در انگیزه‌های فنی داشته باشد، تحت تأثیر انگیزه‌های سیاسی صورت می‌گیرد. برای مثال سیاستگذاران مالزی در سال ۲۰۱۳ در یک تصمیم نسبتاً لحظه‌ای، دو وزارتخانه علوم و آموزش و پرورش را با هم ادغام کردند و هدف آنها تمرکز برنامه‌ریزی آموزشی در وزارتخانه جدید بود اما به دلیل غیر فنی بودن تصمیم در کمتر از دو سال مجدداً دو وزارتخانه مذکور از هم تفکیک شدند. در استراتژی ادغام تعدیلی، هریک از سازمان‌ها بدون دخالت در امور یکدیگر به تعدیل مأموریت‌ها و شرح وظایف و فعالیت‌های خود می‌پردازند و در این استراتژی برای اجتناب از هزینه‌های ادغام، سازمان‌ها در یکدیگر ادغام نمی‌شوند. در واقع در استراتژی تعدیلی، هدف کاهش موازی‌کاری و تحمیل کمترین هزینه در صورت تغییر خواهد بود.

در ادغام تدریجی، سازمان‌ها با پذیرش ادغام به زمینه‌سازی تدریجی برای اجرای کامل آن می‌پردازند. به خاطر تدریجی بودن فرایند ادغام، این استراتژی مخاطره بالای استراتژی جهشی را ندارد. در کشور ژاپن پس از تصویب قانون ادغام وزارتخانه‌ها در سال ۱۹۹۸ و گذشت دو سال از آن، درحالی که مقدمات اجرای این تصمیم فراهم آمده بود، در اول ژانویه ۲۰۰۱ این قانون اجرایی شد. نوع چهارم استراتژی‌های ادغام، استراتژی تلفیقی، مناسب سازمان‌هایی است که حوزه فعالیت آنها گسترده است. در این نوع ادغام، سازمان‌ها به صورت یکپارچه ادغام نمی‌شوند، ولی بخش‌های گوناگون بنا به ضرورت و به شیوه‌های متفاوت ادغام می‌شوند.

در نگاه شکلی و فرم وزارتخانه‌ها، این نکته حائز اهمیت است که بسیاری از کشورها خصوصاً کشورهای جنوب شرق آسیا که رشد سریع صنعتی آنها به معجزه آسیایی مشهور شده است، از الگوی ادغام دو حوزه تجارت و صنعت و مدل میتی (MITI)<sup>۱</sup> ژاپن استفاده کردند و کشورهای کره جنوبی، هنگ‌کنگ، سنگاپور و مالزی از جمله این کشورها هستند.

در کشورهای بزرگ صنعتی مانند آمریکا، آلمان، فرانسه، روسیه نیز حوزه‌های صنعت و تجارت ادغام هستند، ولی عموماً در قالب وزارت اقتصاد شبیه ساختار وزارت اقتصاد ایران در سال ۱۳۴۱ اداره می‌شوند. در مقابل کشورهای زیادی مانند کانادا، ترکیه، انگلستان، ایتالیا، چین، اندونزی، بلژیک دارای وزارت بازرگانی مستقل از وزارت صنعت هستند، اما در همه این کشورها، سیاست‌های تجاری و صنعتی به صورت متمرکز و هماهنگ تصمیم‌گیری و اجرایی می‌شود. در ادامه دلایل مخالفان و موافقان تفکیک وزارت صنعت، معدن و تجارت آورده می‌شود.

### دلایل مخالفان و موافقان تفکیک وزارت صنعت، معدن و تجارت در ایران

همان‌گونه که قبلاً توضیح داده شد، به موجب قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت مصوب ۱۳۹۰/۴/۸، وزارت صنایع و معادن و وزارت بازرگانی در هم به ظاهر ادغام شدند و پس از ۸ سال تجربه ادغام دو حوزه صنعت و تجارت در کشور و تجربه حضور ۴ وزیر در وزارت صنعت، معدن و تجارت، تاکنون نتوانسته اقتناع لازم جهت تداوم مدل ادغام در اقتصاد ایران را فراهم سازد و به همین دلیل موضوع تفکیک این دو حوزه بارها از سوی دولت و مجلس و صاحب‌نظران مطرح شد (مخالفان تفکیک هم نظرات زیادی دارند) و در چند سال اخیر برای سومین بار پیشنهاد تفکیک وزارت صمت مطرح شده است.

1. Ministry of International Trade and Industry (MITI).

## دلایل مخالفان تفکیک وزارت صمت

۱. لزوم اتخاذ سیاست‌های تجاری و صنعتی به صورت یکپارچه: مخالفان تفکیک معتقدند سیاست‌های تجاری باید در خدمت تولید قرار گیرد و از این رو سیاست‌های تجاری و صنعتی باید به صورت یکپارچه اتخاذ شود. این افراد بیان می‌کنند که بدون سیاست تجاری هماهنگ با صنعت، نمی‌توان تولید قدرتمند داشت. همچنین زنجیره کامل از تولید به مصرف در اختیار یک وزارتخانه خواهد بود و می‌توان منفعت کل زنجیره را تأمین کرد.

۲. وظایف بازرگانی با صنعت تداخل دارد و همین تداخل موجب اختلاف می‌شود. به همین دلیل دو وزارتخانه سابق اختلافاتی در خصوص سیاست‌های تجاری و تداخل آن با تولید داشتند که با ادغام، مشکل مذکور برطرف شده است.

۳. تنظیم سیاست‌های تجاری با هدف تقویت تولید و جلوگیری از واردات بی‌رویه کالاهای مصرفی و نهایی توسط بخش بازرگانی مستقل لازم است.

۴. همگرایی صنعت و تجارت برای تسهیل فرایند صادرات، واردات و حمایت از تولید و برقراری موافقتنامه و قطعنامه‌های تجارت آزاد منطقه‌ای، بین‌المللی و چندجانبه با کشورهای دیگر در قالب یک وزارتخانه قابل انجام است.

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

## دلایل موافقان تفکیک وزارت صمت

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

- متمرکز شدن سیاستگذاری و مدیریت
- وزارتخانه ادغامی (به عنوان یک سیستم) دچار چنان پیچیدگی و سنگینی شده است که مدیریت چابک و کارای 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.
- ماهیت وظایف فرابخشی 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)

۲. عدم تحقق افزایش تولیدات صادرات‌گرا که از اهداف اصلی ادغام بوده است.

۳. 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.

#### ۴. عدم ادغام در ساختار فعلی وزارت صنعت، معدن و تجارت

در ساختار فعلی وزارتخانه بیشتر تجمیع یا چسبیدن دو وزارتخانه صورت گرفته است و نه ادغام و تغییر خاصی در رویکردها و پارادایم‌های وزارتخانه صورت نگرفته است از این رو بهتر است تفکیک نهایی شود. نبود 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.

#### ۵. 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.

### جمع‌بندی

همان‌گونه که در بخش‌های قبلی توضیح داده شد، تجربه جهانی نشان می‌دهد که استراتژی ادغام یا تفکیک وزارتخانه‌ها اگر به صورت جهشی، بدون پشتوانه فنی و بدون استراتژی و یا رهبرد مشخصی، انتخاب و به اجرا درآید نه تنها هدف چابک‌سازی، افزایش بهره‌وری، همگرایی بیشتر حوزه‌های تولید و تجارت و در نهایت رشد اقتصادی را مهیا نمی‌کند، بلکه به دلیل تشدید شکست در هماهنگی‌ها و نابسامانی بازار داخل، به تضعیف حوزه‌های ادغام شده منجر می‌شود.

روند متغیرهای بخشی تولید و تجارت کشور نشان‌دهنده ناموفق بودن استراتژی ادغام وزارت صنایع و معادن و وزارت بازرگانی در ایران بوده و موجبات تحول‌آفرینی در هر دو بخش تولید و تجارت را فراهم نکرده است. حال باید به این سؤال پاسخ داد که چه باید کرد؟ آیا باید همین ساختار حجیم، غیرچابک و میراث ادغام جهشی ناکارآمد را حفظ و ادامه داد یا فرایندهای ناقص ادغام را تکمیل کرد؟

### در نهایت به نظر می‌رسد دو راه حل وجود دارد که تصمیم‌گیری درباره آن منوط به وزنی است که نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی برای هر یک از ادله موافقان و مخالفان تفکیک وزارتخانه قائل هستند:

۱. تداوم ساختار فعلی و تقویت بخش‌های بازرگانی ذیل وزارتخانه‌ها صمت و جهاد کشاورزی و امید به اصلاح فرایندهای بهبوددهنده ادغام که این امر نیازمند راهبرد شفاف و هدفمند در سطح دستگاه‌های اجرایی و اصولاً اعتقاد دولت به اجرای فرایندهای بهبوددهنده ادغام است.

۲. برگشت به ساختار قبل از ادغام و بهره‌گیری مجدد از استراتژی ادغام تعدیلی و یا تدریجی تحت یک برنامه و راهبرد مشخص با هدف یکپارچگی حوزه تولید و تجارت در یک شرایط باثبات اقتصادی و سیاسی مشروط به اینکه در این دوره گذار، وزارت بازرگانی در قانون مکلف شود که برای اتخاذ هرگونه سیاست تجاری لازم است هماهنگی کامل با وزارتخانه‌های صنایع و معادن و جهاد کشاورزی و سیاست‌های حوزه تولید داشته باشد.

