

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه تشکیل وزارت بازرگانی»



میلاذ بیگی^۱، سعید شجاعی^۱، پژمان اعلائی بروجنی^۱، فاطمه میرجلیلی^۱، حجت ورمزیاری^۲، محمد برزگر خسروی^۲، موسی شهبازی غیائی^۳، محمدحسن معادی رودسری^۳، حبیب... ظفریان^۳

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۸۸۵

تاریخ چاپ:

۱۴۰۲/۲/۱۹

دفاتر فرعی:

مطالعات انرژی، صنعت و معدن

مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۸۹۸۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۳/۱۷



مقدمه

سیر تطور تفکیک و ادغام حوزه‌های صنایع و معادن با حوزه بازرگانی در اقتصاد ایران نود 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 انجام می‌شد 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 سال ۱۳۹۰ پس از یک دوره ثبات چهل‌ساله در شکل‌گیری وزارت بازرگانی مستقل مجدداً دو حوزه صنایع و معادن و بازرگانی به‌موجب «قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت مصوب ۱۳۹۰/۴/۰۸» با هم ادغام شدند. پس از این ادغام و در راستای هماهنگ‌سازی سیاست‌های تولیدی و تجاری در بخش کشاورزی، با تصویب «قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» در ۱۳۹۱/۱۱/۲۴، تمشیت امور بازرگانی بخش کشاورزی به وزارتخانه تخصصی این موضوع یعنی وزارت جهاد کشاورزی واگذار شد. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در سال‌های اخیر گزارش‌های کارشناسی را در این باره تهیه و منتشر کرده است.^۴ در حال حاضر دولت سیزدهم لایحه‌ای را متشکل از ماده‌واحد و ۶ تبصره با عنوان لایحه «تشکیل وزارت بازرگانی» به مجلس شورای اسلامی ارائه کرده است که دو فوریت این لایحه در جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۱۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در این گزارش به بررسی ابعاد مختلف این لایحه پرداخته می‌شود.

۱. تهیه و تدوین‌کنندگان.

۲. اظهار نظر کنندگان.

۳. ناظران علمی.

۴. گزارش‌های کارشناسی با شماره مسلسل ۱۶۰۷۵ و ۱۶۶۲۱.

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 به ادغام یا تفکیک وزارتخانه‌های خود اقدام 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 بیشتر این کشورها، سیاست‌های تجاری و صنعتی^۲ با هم هماهنگ و سازگار هستند و این سیاست‌ها در یک نهاد مستقل یا چند نهاد به هم مرتبط، همساز شده و به اجرا درمی‌آیند. عمده مطالعات کارشناسی داخل کشور به‌خصوص طرح استراتژی توسعه صنعتی (نیلی و همکاران، ۱۳۸۲)، طرح تشکیلات کلان دولت (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۲)، مطالعات مؤسسات پژوهشی کشور و به‌خصوص مبانی نظری درباره سیاستگذاری‌های صنعتی، همه 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. از آنجاکه 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.

تجربه کشورهای دیگر 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 برمبنای برنامه و راهبرد مشخص و با هدف کاهش هزینه و بهبود تخصیص منابع انجام شود 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 باشد. 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. هند با ۵۰ وزارتخانه بیشترین تعداد را دارد، کشورهای مصر و اندونزی نیز به ترتیب با ۳۲ و ۳۱ وزارتخانه در زمره کشورهای دارای بیشترین تعداد وزارتخانه هستند. چین به‌عنوان پرجمعیت‌ترین کشور جهان، ۲۰ وزارتخانه دارد. این در حالی است که تعداد وزارتخانه‌های ایران با احتساب وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به ۱۹ می‌رسد. 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 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 غیرفنی 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. در این استراتژی برای اجتناب از هزینه‌های ادغام، سازمان‌ها در یکدیگر ادغام نمی‌شوند. در واقع در استراتژی

۲. منظور از صنعت در اینجا مفهوم عام آن، شامل فعالیت‌های کشاورزی و صنعتی است.

تعدیلی، هدف کاهش موازی کاری 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 دلیل تدریجی بودن فرایند ادغام، این استراتژی مخاطره بالای استراتژی جهشی را ندارد. در ژاپن پس از تصویب قانون ادغام وزارتخانه‌ها در سال ۱۹۹۸ و گذشت دو سال از آن، در حالی که مقدمات اجرای این تصمیم فراهم آمده بود، در اول ژانویه سال ۲۰۰۱ این قانون اجرایی شد. استراتژی تلفیقی نیز، 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 ساختار تشکیلاتی نهادهایی مانند وزارت صنعت و تجارت بین‌الملل (MITI)^۳ ژاپن استفاده کردند و کشورهای کره جنوبی، هنگ‌کنگ، سنگاپور و مالزی از جمله این کشورها هستند.

در کشورهای بزرگ صنعتی مانند آمریکا، آلمان، فرانسه و 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 و 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.^۴

در ادامه به مهم‌ترین چالش‌های تفکیک بخش بازرگانی از وزارتخانه‌های تخصصی صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی پرداخته می‌شود.

اهم چالش‌های تشکیل وزارت بازرگانی

اگرچه موافقین تشکیل وزارت بازرگانی با ارائه دلایلی همچون ماهیت فرابخشی بازرگانی، عدم موفقیت سناریوی ادغام در ساختار فعلی و لزوم تمرکز در وظایف مرتبط با تنظیم بازار، این اصلاح ساختار را ضروری می‌دانند، اما ایرادات مختلفی را می‌توان به تشکیل این وزارتخانه به‌ویژه با توجه به وضعیت اقتصادی کشور و تجربه‌های گذشته ارائه کرد که به برخی از آنها به شرح ذیل پرداخته می‌شود:

۱. **لزوم اتخاذ سیاست‌های یکپارچه در حداکثر شدن ایجاد ارزش افزوده در زنجیره ارزش:** یکی از مهم‌ترین موضوعات در تدوین و استراتژی توسعه صنعتی کشور لزوم یکپارچگی در سیاست‌های صنعتی و تجاری کشور است. سیاست‌های تجاری باید در خدمت تولید قرار گیرد و از این رو سیاست‌های تجاری و صنعتی باید به صورت یکپارچه اتخاذ شود. بدون سیاست تجاری هماهنگ با صنعت، در شرایطی که در طول سالیان گذشته توان تولیدی کشور تضعیف شده است نمی‌توان تولید کشور را ارتقا داد. همچنین زنجیره کامل از تولید به مصرف در اختیار یک وزارتخانه خواهد بود که می‌تواند زمینه حداکثر شدن ایجاد ارزش افزوده در زنجیره ارزش را ایجاد کند.

3. Ministry of International Trade and Industry

۴. اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح بررسی تشکیل وزارت تجارت و خدمات بازرگانی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۶۶۲۱، تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۷/۲.

۲. تداخلات نهادی و تشتت در حوزه‌های تصمیم‌گیری در شرایط ابهام در وظایف، اختیارات و مأموریت‌های دو

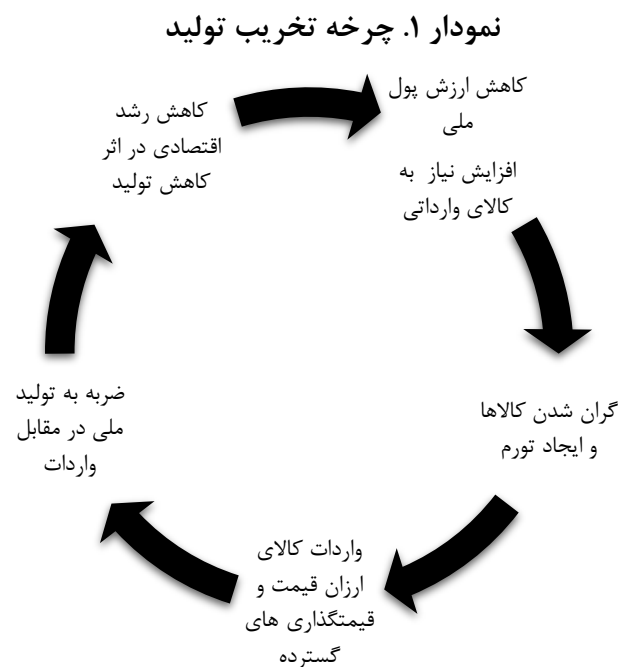
وزارتخانه: به‌منظور بهینه شدن فرایند تولید و تأمین، لازم است کل زنجیره تولید و تأمین در هر زمینه در یک ساختار به شکل متمرکز پیگیری شود. مدیریت یکپارچه سبب حداکثر شدن ایجاد ارزش افزوده در زنجیره ارزش و پاسخگویی بهتر دستگاه‌ها و عدم تراحم وظایف و اختیارات می‌شود. نکته حائز اهمیت در این خصوص بروز اختلال در اجرای وظایف وزارتخانه‌ها و نهادهای ذیل آنها پس از تفکیک بخش بازرگانی از وزارتخانه‌های «جهاد کشاورزی» و «صنعت، معدن و تجارت» به‌عنوان متولی تخصصی تولید در حوزه‌های تخصصی است. به عنوان نمونه نهادهایی مانند «سازمان مرکزی تعاون روستایی»، «شرکت بازرگانی دولتی ایران» و «شرکت پشتیبانی امور دام» که براساس وظایف اساسنامه‌ای خود مسئول بخش‌هایی از زنجیره عرضه نهاده‌ها و محصولات کشاورزی هستند، پس از تشکیل «وزارت بازرگانی» دچار تشتت در وظایف می‌شوند که سازگاری آنها با ساختار جدید هزینه‌های زیادی ایجاد خواهد کرد و به نوعی فرصت‌سوزی محسوب می‌شود. برای مثال سازمان مرکزی تعاون روستایی طبق قانون تشکیل خود دارای وظایف حیاتی در بخش کشاورزی در زمینه یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی، توسعه تعاونی‌ها و نظام‌های بهره‌برداری، تأمین خدمات توسعه کسب‌وکار، بازاریابی و ... است. حال پس از انتقال فرضی این سازمان به وزارت بازرگانی، تکلیف اجرای وظایف حیاتی فوق چه خواهد شد؟ همچنین نظام‌های بهره‌برداری و شرکت‌های بخش کشاورزی از جمله شرکت‌های تعاونی تولید، سهامی زراعی، تعاونی‌های عشایری، تعاونی‌های روستایی، تعاونی‌های زنان روستایی که بخشی از آنها دارای قانون خاص مصوب مجلس با سابقه بیش از ۵۰ سال هستند، طبق قانون خود وظیفه بازرگانی بخش کشاورزی را برعهده دارند. این وظیفه با رویکرد زنجیره‌ای در کنار سایر وظایف بخش کشاورزی برعهده آنها گذاشته شده است. مشخص نیست در صورت تصویب نهایی طرح تشکیل وزارت بازرگانی، شرکت‌های سهامی زراعی و تعاونی‌ها چه سرنوشتی پیدا خواهند کرد. این موارد بخشی از شواهدی است که نشان می‌دهد وزارت بازرگانی منجر به اختلال در امور اداری امنیت غذایی کشور شده و تشکیل آن، خلاف اصول صحیح نظام اداری تأکید شده در اسناد بالادستی است. در این زمینه می‌توان به بند «۱۰» از اصل (۳) قانون اساسی، مبنی بر ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور، بندهای «۱۰» و «۱۲» از سیاست‌های کلی نظام اداری، مبنی بر چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی‌سازی تشکیلات نظام اداری و توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری و بند «۱۶» از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد اشاره کرد. هرچند در لایحه تشکیل وزارت بازرگانی به انتزاع «شرکت بازرگانی دولتی ایران» از وزارت جهاد کشاورزی و الحاق آن به وزارت بازرگانی تصریح شده است ولی این موضوع رافع دغدغه مزبور نیست. همچنین، قوانین متعددی از جمله قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی، سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، اساسنامه سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران و ... که مربوط به بخش کشاورزی است در ۱۰ سال گذشته تصویب شده‌اند که عملاً متولی اجرا و اساس پیگیری صحیح آنها بر مبنای تمرکز دو بخش صنعت و بازرگانی در یک نهاد بنا شده است که با تفکیک بخش بازرگانی عملاً کارکرد این قانون و قوانین مشابه نیز مختل خواهد شد.

۳. مسئله‌شناسی اشتباه از افزایش قیمت‌ها در بازار: افزایش قیمت کالاها در بازار به میزان زیادی به مسئله تورم در کشور ارتباط دارد که آن نیز معلول افزایش نقدینگی در بلندمدت و رشد نرخ ارز در کوتاه‌مدت است. از این رو تأکید بر ابزار بازرگانی که به صورت تاریخی در ایران به عنوان واردات شناخته می‌شود یک مسئله‌شناسی غلط و پرداختن به معلول به جای علت است. گفتنی است که هرچند مواردی از جمله سطح تمرکز در بازارها، نظام توزیع، شفافیت بازار و ... عوامل مؤثر بر قیمت کالاها هستند، اما حتی این موارد نیز هیچ‌گاه به عنوان کانون سیاستگذاری‌های حوزه بازرگانی مطرح نبوده‌اند و در لایحه دولت نیز به آنها اشاره‌ای نشده است. علاوه بر این، در حال حاضر، یکی از مهم‌ترین دلایل گران بودن محصولات کشاورزی، حاکمیت واسطه‌های غیرضرور است که حتی سبب افزایش چندبرابری و غیرمنطقی قیمت محصولات کشاورزی از مزرعه تا سفره می‌شود. مهم‌ترین ابزار در تنظیم بازار و حذف واسطه‌های غیرضرور، توسعه و توانمندسازی تشکلهای و اتحادیه‌های تولیدی هستند که در حوزه تخصصی خود تمشیت می‌شوند و وظایف بازرگانی را در کنار سایر خدمات توسعه کسب‌وکار برعهده دارند. سؤال اساسی آن است که وزارت بازرگانی آیا چنین ابزاری را برای تنظیم بازار و توسعه تجارت خارجی برعهده خواهد داشت یا اینکه دنبال فلسفه دولتی کردن امور و ورود دولت به خرید و فروش و سایر امور تصدیگرانه بازار خواهد بود؟ کمالینکه چنین ایراداتی در بازار مسکن و دارو نیز وجود دارد، ولی انتزاع آنها از وزارتخانه‌های مرتبط و واگذاری بازار این اقلام به وزارت بازرگانی در لایحه فعلی ذکر نشده است. ضمن اینکه ورود مستقیم دولت به امور تجاری و بازرگانی، مغایر با سیاست‌های کلی نظام است و از طرفی سیاستگذاری هماهنگ برای این امور، نیازی به تشکیل یک وزارتخانه مستقر تا سطح استان و شهرستان ندارد.

۴. عدم امکان هماهنگی میان تولید و بازرگانی از طریق ساختارهای شورایی: یکی از راه‌هایی که برای جلوگیری از ناهماهنگی میان تولید و بازرگانی در صورت انتزاع وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت به نظر می‌رسد، هماهنگی میان این دو بخش در یک ساختار دیگر در داخل دولت است. اما تنها امکان تشکیلاتی آن در ایران، ایجاد ساختارهای شورایی به‌منظور هماهنگی است. اما باید توجه کرد که در صورت تفکیک دو مقوله سیاست‌های تجاری و تولیدی در بین دو وزارتخانه نمی‌توان این انفکاک و ازهم‌گسستگی را با تشکیل ساختارهای شورایی برای هماهنگی سیاست‌ها جبران کرد چراکه تجربه تصمیمات شورایی در موضوعاتی نظیر پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری و انسجام تصمیمات تجربه‌چندان موفق نبوده است. از جمله محورهای بازننگری در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، نفی مدیریت شورایی بوده است. این ساختارها بر ابهام در حوزه‌های مسئولیتی و پاسخگویی خواهد افزود. همچنین ناکامی در تشکیل شورای عالی برای ایجاد ارتباط میان‌دستگاهی 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 است.

۵. 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 بوده است و با تفکیک مجدد این اهداف مغفول خواهد ماند.

۶. غلبه پیدا کردن سیاست‌های واردات بی‌رویه و سرکوب قیمت برای تنظیم بازار داخلی: اقتصاد کشور در سال‌های گذشته با شرایطی روبه‌روست که بی‌ثباتی‌هایی به‌صورت مکرر در بازارهای مختلف رخ می‌دهد. در این شرایط با تشکیل وزارت بازرگانی بدیهی است که با توجه به انتظاراتی که از این وزارتخانه وجود دارد، تمام تلاش خود را برای تنظیم بازار و جلوگیری از گرانی در بازار معطوف خواهد داشت، حال این سؤال ایجاد می‌شود که وقتی وزیری مسئولیت تنظیم بازار را برعهده می‌گیرد، آیا می‌توان از وی انتظار داشت که به دنبال رفع موانع تولید برای افزایش عرضه محصول در بازار باشد در شرایطی که این امر در حوزه مسئولیتی وی نیست؟ تجربه دهه‌های گذشته در اقتصاد ایران نشان داده است که سیاستگذار برای مقابله با شوک‌های قیمتی و بی‌ثباتی در بازار همواره از دو ابزار بسیار مخرب بهره برده است: ۱. تسهیل واردات بی‌رویه به منظور عرضه گسترده و کاهش قیمت‌ها در بازار به شکل تصنعی، ۲. تشدید قیمت‌گذاری غیرمنصفانه و گسترده، اما این شکل از سیاستگذاری برای تنظیم بازار، کشور را وارد یک چرخه مخرب تولید و تشدیدکننده تورم و بحران خواهد کرد.



۷. لزوم اتخاذ سیاست‌های رشد تولید به‌عنوان نقطه کانونی سیاست‌های اقتصادی کشور: اقتصاد ایران از دهه ۱۳۹۰ وارد برهه‌ای شده است که از آن می‌توان به تضعیف بنیان‌های تولید و سرمایه‌گذاری یاد کرد. سؤال اساسی این است که سیاست محوری و کانونی مورد توجه دستگاه سیاستگذاری کشور برای برون‌رفت از شرایط فعلی چیست؟ پاسخ این سؤال توجه به تقویت بنیان‌های تولید در کنار کنترل تورم است که در واقع در مقام تعیین اولویت، سیاست‌های مناسب و اصولی در حمایت از تولید بر سیاست‌های حوزه تجارت و بازرگانی ارجحیت دارد. به‌عبارت‌دیگر در شرایط جنگ تحریمی علیه کشور این سیاست‌های تقویت تولید است که باید محور توجه سیاستگذار باشد و نه سیاست‌های حوزه بازرگانی. البته حوزه بازرگانی نیز دارای اهمیت است. در کنار دلایل کلان بیان شده در مخالفت با تشکیل وزارت بازرگانی که ایرادات محتوایی ناظر بر لایحه نیز در ادامه بیان

می‌شود، شایان ذکر است که در یازدهمین جلسه کارگروه طرح‌ها و لوایح سازمان اداری و استخدامی که در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۳۱ با حضور معاونین وزارت صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی و نمایندگان معاونت‌های حقوقی و امور مجلس ریاست‌جمهوری در این سازمان تشکیل شد، گزارشی براساس اجماع نظرات اعضای جلسه در توجیه عدم تفکیک وزارت صنعت، معدن و تجارت برای ارائه به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی و شورای محترم نگهبان تهیه شد.^۵ در این گزارش سه ایراد عمده برای تفکیک وزارت صنعت معدن و تجارت عنوان شده است. ایراد اول به‌صورت خلاصه ضرورت سطح هماهنگی‌ها و سرعت تصمیم‌گیری‌ها در وضعیت جنگ اقتصادی و لزوم یکپارچگی سیاست‌های تولید و تجارت است. ایراد دوم به مغایرت تفکیک وزارت صنعت معدن و تجارت با سیاست‌ها و قوانین بالادستی اشاره دارد و عنوان می‌کند که این تفکیک با اصولی از جمله اصل (۷۵) (در صورت ارائه تفکیک در قالب طرح نمایندگان) و بند «۱۰» اصل (۳) قانون اساسی، بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری، بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و ... مغایرت دارد. ایراد سوم به مسائل تشکیلاتی دولت اشاره دارد که از جمله آن مشکل در تأمین منابع انسانی کارآمد، دشواری و هزینه‌بر بودن تفکیک و ساماندهی در سازمان‌های استانی و عدم اولویت بودن تفکیک در شرایطی که دولت سیزدهم برنامه‌های متعددی در دستور کار دارد، است. سپس با توجه به این موارد ایجاد یک نهاد مستقل تصمیم‌گیر در حوزه بازرگانی را به نفع اقتصاد کشور ندانسته و پیشنهاد کرده که ضمن متوقف کردن ایجاد وزارت بازرگانی، ساختار فعلی با رویکرد تقویت حوزه‌های بازرگانی ذیل وزارتخانه‌های صمت و جهاد کشاورزی و اصلاح فرایندهای بهبوددهنده تداوم یابد.

بررسی محورها و مفاد لایحه تشکیل وزارت بازرگانی

لایحه «تشکیل وزارت بازرگانی» متشکل از ماده‌واحد و ۶ تبصره است. مطابق لایحه هدف از ایجاد «وزارت بازرگانی» تمرکز سیاستگذاری، راهبری، برنامه‌ریزی، نظارت و ساماندهی امور مرتبط با حوزه بازرگانی و تنظیم بازار به شرح زیر است:

جدول ۱. لایحه تشکیل وزارت بازرگانی

ماده‌واحد- به‌منظور تمرکز سیاستگذاری، راهبری، برنامه‌ریزی، نظارت و ساماندهی امور مرتبط با حوزه بازرگانی و تنظیم بازار، با تفکیک اهداف، مأموریت‌ها و وظایف مربوط به امور بازرگانی از وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی، «وزارت بازرگانی» که در این قانون به اختصار «وزارت» نامیده می‌شود، تشکیل می‌شود. تبصره «۱»- سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و شرکت بازرگانی دولتی ایران به همراه تمامی امکانات، تعهدات، وظایف و مأموریت‌ها، ساختار و نیروی انسانی و اموال منقول و غیرمنقول آنها و کلیه وظایف و مسئولیت‌های حوزه بازرسی بازار، به‌ترتیب از وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی منتزع و به وزارت ملحق می‌شود. تبصره «۲»- ساماندهی ساختار وزارت با استفاده از ساختار موجود و بدون هرگونه توسعه تشکیلاتی به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور خواهد رسید.

۵. نامه شماره ۱۹۸۴۵ مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۲۵.

تبصره «۳»- از تاریخ تصویب این قانون، تمامی وظایف و اختیارات موضوع بند «الف» ماده (۱) قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهادکشاورزی - مصوب ۱۳۹۱- به وزارت منتقل می‌شود.

تبصره «۴»- انتزاع و انتقال سایر دستگاه‌های زیرمجموعه وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و جهادکشاورزی با هدف تمرکز سیاستگذاری، راهبری، برنامه‌ریزی، نظارت و ساماندهی حوزه بازرگانی و تنظیم بازار و با تأکید بر رویکرد جمع‌ی، ادغام و کاهش تشکیلات و ساختارهای دستگاه‌های اجرایی مذکور با تصویب هیئت وزیران مجاز است.

تبصره «۵»- به منظور رصد و پایش بازار کالا و خدمات با رویکرد استقرار حکمرانی داده و با هدف پیش‌بینی نیازهای مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، وزارت مکلف است با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت جهادکشاورزی و سایر دستگاه‌های اجرایی متولی نسبت به ایجاد پیشخوان (داشبورد) مدیریتی با تأکید بر ایجاد ارتباط بین سامانه‌های موجود در حوزه زنجیره تأمین، تولید و توزیع، با اولویت کالاهای اساسی و نهاده‌های اولیه تا پایان اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۲ اقدام کند.

تبصره «۶»- کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های مقرر در قوانین و مقررات مختلف که برعهده وزیر و یا وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزیر یا وزارت جهادکشاورزی بوده است، حسب اهداف و مأموریت‌های مندرج در این قانون برعهده وزیر یا وزارت بازرگانی حسب مورد قرار می‌گیرد.

اهداف لایحه «تشکیل وزارت بازرگانی» در سه بخش به شرح ذیل قابل بررسی است:

- تمرکز سیاستگذاری، راهبری، برنامه‌ریزی امور مرتبط با حوزه بازرگانی؛
- نظارت و ساماندهی امور مرتبط با حوزه بازرگانی؛
- تنظیم بازار.

در ادامه نقاط ضعف لایحه پیشنهادی و الزامات تحقق اهداف مذکور بررسی شده است.

• هدف اول: ملاحظات در خصوص تمرکز سیاستگذاری، راهبری، برنامه‌ریزی امور مرتبط با حوزه بازرگانی

– اختلال در حوزه سیاستگذاری صنایع پایین‌دستی

انتزاع وظایف حاکمیتی حوزه تنظیم بازار از وزارت جهاد کشاورزی و وزارت صنعت، معدن و تجارت و تشکیل وزارتخانه جدید، حوزه سیاستگذاری صنایع و فعالیت‌های پایین‌دست محصولات مرتبط با دامنه کالاها و خدمات مشمول تنظیم بازار را توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت جهاد کشاورزی دچار مشکل می‌کند. زیرا در طول زنجیره تأمین، بخشی از سیاستگذاری در اختیار وزارت بازرگانی و بخش دیگر توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت جهاد کشاورزی باید صورت گیرد. از این رو یکپارچگی مدیریت زنجیره تولید تا مصرف دچار اختلال خواهد شد. درباره این موضوع می‌توان به تناقض تبصره «۳» ماده‌واحد لایحه «تشکیل وزارت بازرگانی» و بند «ب» ماده (۱) قانون «تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» مصوب سال ۱۳۹۱ اشاره کرد.

در بند «ب» ماده (۱) قانون «تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» کلیه اختیارات، وظایف و امور مربوط به سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و انجام اقدامات لازم در مورد صنایع تبدیلی بلافصل کشاورزی موضوع این بند به وزارت جهاد کشاورزی سپرده شده است. در حالی که مطابق با تبصره «۳» ماده‌واحد لایحه «تشکیل وزارت بازرگانی» مقرر شده تمام

وظایف مربوط به برنامه‌ریزی، تجارت و تنظیم بازار کالاهای اساسی (موضوع بند «الف» ماده (۱) قانون مذکور) به وزارت بازرگانی ملحق شود. به عبارتی درحالی سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت محصولات ثانویه (صنایع تبدیلی) به‌عهده وزارت جهاد کشاورزی است که مدیریت تأمین و تنظیم مواد اولیه این صنایع جزء وظایف و اختیارات وزارت بازرگانی خواهد بود. این امر علاوه بر تشتت مدیریتی و تضعیف فرایند پاسخگویی، عملاً امکان تنظیم بازار محصولات ثانویه (صنایع تبدیلی) را از وزارت جهاد کشاورزی سلب می‌کند.

– اختلال در ایفای مؤثر وظایف حاکمیتی

چندپارگی در مدیریت زنجیره ارزش و تولید کشاورزی، مغایر با سیاست‌های نظام درخصوص تسهیل فضای کسب‌وکار است؛ چراکه سبب طولانی شدن رویه‌های کاغذبازی در اخذ مجوز و تأمین نهاده‌های کشاورزی خواهد شد. از طرفی خلأ نهادی در توسعه صنایع کشاورزی در سنوات گذشته سبب عدم توسعه این صنایع به شکل فقرزدا در نواحی روستایی کشور شده است. موضوع تأمین امنیت غذایی که از رسالت‌های اساسی وزارت جهاد کشاورزی (مندرج در قانون تشکیل این وزارتخانه و سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی) است، علاوه بر تولید محصول مکفی، در گرو عرضه آن با قیمت مناسب است تا هم تولیدکنندگان و هم مصرف‌کنندگان از قدرت خرید لازم برخوردار شوند. تشکیل وزارت بازرگانی، بیش از پیش سبب اختلال در ایفای این نقش خواهد شد.

مطابق ماده (۳) قانون «تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی»، وزارت جهاد کشاورزی موظف است واردات کالاهای مندرج در بند «الف» ماده (۱) قانون مذکور را به نحوی مدیریت کند که سالیانه حداقل ۱۰ درصد (۱۰٪) به میزان تولید داخلی این محصولات افزوده شود تا کالاهای مزبور به مرز خودکفایی در تولید داخلی برسد. با سپردن اختیارات واردات کالاهای اساسی به وزارت بازرگانی، وزارت جهاد کشاورزی عملاً امکان مدیریت این بخش را ندارد. بند «۷» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی بر «حمایت مؤثر از ساماندهی فرایند تولید و اصلاح نظام بازار محصولات کشاورزی با هدف بهبود رابطه مبادله بخش با سایر بخش‌ها، افزایش بهره‌وری، کاهش هزینه‌های تولید، رعایت قیمت تمام‌شده محصولات اساسی، تأمین درآمد تولیدکنندگان و منافع مصرف‌کنندگان و بهبود کیفیت مواد و فرآورده‌های غذایی» تأکید کرده است. اصلاح فرایند خرید تضمینی محصولات کشاورزی که در قالب قانون اصلاح قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۹۹/۹/۱۲ انجام شد، نیز از اساسی‌ترین اقدامات تقنینی مجلس شورای اسلامی در راستای تنظیم بازار محصولات اساسی کشاورزی و قیمت‌گذاری تشویق‌کننده و حمایت از تولیدکننده داخلی، از طریق قیمت‌گذاری صحیح محسوب می‌شود. از این‌رو تشکیل وزارت بازرگانی و تفویض اختیار قیمت‌گذاری به وزارتخانه‌ای که مسئول تولید در کشور نیست چه نسبتی با سیاست‌های کلی می‌تواند داشته باشد؟

– ضرورت تدقیق نهادی ذیل وزارتخانه‌های صنعت و معدن و جهاد کشاورزی

همان‌طور که اشاره شد مطابق تبصره «۱» لایحه مقرر شده سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و شرکت بازرگانی دولتی ایران به ترتیب از وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی منتزع و به وزارت بازرگانی ملحق شوند. همچنین مطابق تبصره «۳» ماده واحده مقرر شده وظایف مذکور در ماده (۱) قانون «تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت

جهاد کشاورزی» به وزارت بازرگانی منتقل شود. در خصوص مشخص شدن برخی ابعاد و مسائل مرتبط با این موضوع، توجه به نکات ذیل ضروری است.

به طور کلی می‌توان به تشکل‌های بازرگانی و اتحادیه‌های روستایی و عشایری موجود در ذیل وزارت جهاد کشاورزی اشاره کرد که معلوم نیست در صورت تصویب لایحه حاضر به چه نحوی اداره خواهند شد. هم‌اکنون در بسیاری از قوانین، تعاونی‌های تولید و شرکت‌های سهامی زراعی وظیفه بازرگانی را در کنار تولید برعهده دارند و مشخص نیست در صورت تصویب نهایی لایحه مذکور چه سرنوشتی پیدا خواهند کرد. نهادهایی مانند «سازمان مرکزی تعاون روستایی» و «شرکت پشتیبانی امور دام» که براساس وظایف اساسنامه‌ای خود مسئول بخش‌هایی از زنجیره عرضه نهاده‌ها و محصولات کشاورزی هستند، پس از تشکیل «وزارت بازرگانی» دچار تشتت در وظایف می‌شوند که سازگاری آنها با ساختار جدید هزینه‌های زیادی ایجاد خواهد کرد و به نوعی فرصت‌سوزی محسوب می‌شود. ضمن اینکه با توجه به اثرگذاری بالای چنین نهادهایی بر امنیت غذایی کشور، این گونه درهم‌ریختگی ساختارها، باعث اختلال در فرایند خودکفایی خواهد شد. همچنین با توجه به وظایف مرکز ملی فرش ایران در راهبری امور مرتبط با پشتیبانی از تولید فرش دستباف، از جمله سیاستگذاری، بسترسازی و نظارت بر اجرای برنامه‌های آموزشی فرش دستباف و حمایت از بافندگان، تولیدکنندگان، نیروهای خلاق و نوآور در هنر - صنعت فرش دستباف، انتقال این مرکز به وزارت بازرگانی منجر به ایجاد اختلال در کارکردهای تولیدی آن شده و ضروری است به منظور پیشگیری از ضربه به تولید فرش دستباف در کشور، برای حفظ این کارکردها چاره‌اندیشی شود. کمااینکه یکی از چالش‌های عمده صنعت فرش دستباف از دیرباز، عدم انتفاع مستقیم و عادلانه تولیدکنندگان و بافندگان از سود حاصل از صادرات بوده است.

در صدر ماده‌واحد لایحه، ضرورت تمرکز سیاستگذاری در امور مرتبط با بازرگانی و تنظیم بازار به‌عنوان دلیل تشکیل وزارت بازرگانی مطرح شده است. اما مطابق تبصره «۱» لایحه فقط سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و شرکت بازرگانی دولتی ایران به ترتیب از وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی منتزع و به وزارت بازرگانی ملحق خواهند شد. به این ترتیب جایگاه تجارت خارجی (به‌عنوان بخشی از امور مرتبط با بازرگانی) در وزارتخانه جدیدالتأسیس نامشخص است. در واقع در لایحه، تمامی ابعاد نهادی جهت تجمیع یا انتزاع به‌طور کامل مدنظر قرار نگرفته و از این‌رو حوزه وظایف و اختیارات این وزارتخانه را با ابهام جدی مواجه کرده است بنابراین با هدف تمرکز سیاستگذاری، عدم انتقال نهاده‌ها و سازمان‌هایی نظیر شرکت پشتیبانی امور دام،^۶ سازمان توسعه تجارت، معاونت تجارت و خدمات (وزارت صمت)، تشکیلات مربوط به مرکز اصناف و مواردی از این قبیل (فلسفه وجودی آنها در حیطه تجارت و بازرگانی است) به تشکیلات پیشنهادی وزارت بازرگانی باعث پراکندگی در نظام تصمیم‌گیری در حوزه بازرگانی و تنظیم بازار می‌شود و عملاً اهداف مترتب بر تشکیل وزارت بازرگانی را با چالش مواجه می‌کند. نکته بسیار مهم دیگر این است که در تبصره «۴» این لایحه، انتزاع و انتقال سایر دستگاه‌های زیرمجموعه وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی را از طریق مصوبه هیئت وزیران، در اختیار دولت قرار داده است که این امر با اصل ۸۵ قانون اساسی در تعارض است.

۶. شایان ذکر است مطابق ماده (۴) «قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» مصوب سال ۱۳۹۱، شرکت پشتیبانی امور دام با کلیه وظایف و اختیارات از وزارت صمت منتزع و به وزارت جهاد کشاورزی ملحق شده است.

• هدف دوم: ملاحظاتی در خصوص نظارت و ساماندهی امور مرتبط با حوزه بازرگانی

– اولویت مدیریت و نظارت هوشمند منسجم و یکپارچه بازار نسبت به تغییر ساختار

عدم رضایت مصرف‌کنندگان و آشفتگی بازار کالاهای اساسی در مواقع حساس، تعداد بالای شکایات از تخلفات صنفی در ارتباط با کالا و خدمات، آمار بالای اصناف بدون مجوز، تعداد بالای بازرسی و بازرسین نیز از جمله چالش‌های این حوزه بوده و به همین علت نیاز است سازوکارهای فعلی بازرسی بهینه‌سازی شده و شرایط حضور حداقلی و مؤثر بازرسان در بازار فراهم شود.

مسئله دیگر لزوم رویکرد پیشگیرانه در مدیریت بازار است که به‌عنوان راهبردی اساسی در سطح وزارتخانه مطرح شده، اما رویکردها، برنامه‌ها و سامانه‌های ارتباط با مصرف‌کنندگان، هم‌اکنون، نه‌تنها از این رویکرد پیروی نمی‌کنند، بلکه در برابر چالش‌هایی که پیش از این مورد اشاره قرار گرفتند، بسیار منفعلانه برخورد می‌کنند. بنابراین تغییر نگاه از حالت واکنشی به رویکرد پیشگیرانه و فوق‌فعال ضروری به‌نظر می‌رسد؛ به‌گونه‌ای که داده‌ها و اطلاعات بازار به‌صورت منظم و یکپارچه جمع‌آوری، تحلیل و پردازش شده و در نتیجه تصمیمات و برنامه‌های مدیریت بازار براساس دانش و خرد هوشمندانه اتخاذ و اجرا شوند.

مدیریت و نظارت هوشمند منسجم و یکپارچه بازار رویکردی است که باید مورد توجه قرار گیرد، سامانه‌های به‌اصطلاح هوشمند موجود شامل - سامانه ۱۲۴، سامانه تعزیرات، سامانه قیمت بازار و ... - است که به‌صورت جزیره‌ای، پراکنده، بخشی و ناهماهنگ طراحی و عمل می‌کنند و نه‌تنها به هوشمندی بازار کمکی نکرده‌اند، بلکه کارکرد آنها به‌دلیل هزینه‌بر بودن، کند بودن و کارآمد نبودن زیر سؤال رفته است. در ارتباط با حوزه بازرگانی خارجی هم در سال‌های اخیر تلاش‌هایی درخصوص راه‌اندازی سامانه جامع تجارت و سامانه انبارها و اتصال آن به سازمان‌های تجارت فرامرزی مانند سامانه‌های گمرک انجام شده است، اما کماکان به جهت نواقصی که در این سامانه‌ها وجود دارد، امکان بهره‌برداری کامل فراهم نشده است. در مجموع از آنجا که وظیفه حاکمیت راهبردی، تسهیل، تنظیم و نظارت بر نظام توزیع است، لازم است با استفاده از یک سیستم هوشمند منسجم و یکپارچه این مهم مورد توجه قرار گیرد. از این‌رو توسعه زیرساخت‌های اطلاعاتی به جهت افزایش کارایی بازارها و توان نظارتی دولت در ساختار موجود، اثربخشی بیشتری نسبت به تغییر ساختار خواهد داشت.

• هدف سوم: تنظیم بازار

یکی دیگر از اهدافی که در لایحه تشکیل وزارت بازرگانی به آن اشاره شده است، تنظیم بازار است. در طول سال‌های گذشته آنچه از تنظیم بازار به اجرا گذاشته شده است، واردات بی‌رویه، قیمت‌گذاری‌های دستوری گسترده بدون توجه به شرایط اقتصاد کلان و سطح عمومی قیمت‌ها و تشدید نظارت‌ها در این راستا بوده است که متأسفانه در عمل نیز تجربه به نسبت شکست‌خورده‌ای است.

قیمت‌گذاری دولتی (نهاد و ستانده) در صنایع و محصولات مختلف باعث می‌شود جریان وجوه نقد بنگاه‌های مزبور با مشکل مواجه شده و تداوم فعالیت بنگاه‌ها و تأمین سرمایه در گردش آن صرفاً با استقراض از بانک‌ها امکان‌پذیر باشد و منجر به پایداری افزایش نقدینگی شود.^۷ بنابراین اگر سیاستگذار از طریق قیمت‌گذاری به دنبال مهار تورم باشد با تناقض و نقض غرض مواجه است، چرا که سرکوب قیمت‌ها برای مهار تورم چون خود منجر به رشد نقدینگی و تورم در بلندمدت و تضعیف تولید در اقتصاد می‌شود

۷. گفتنی است که منظور از قیمت‌گذاری در این قسمت، قیمت‌گذاری است که منجر به ایجاد ناترازی و زیان انباشته در بنگاه‌های تولیدی شود. به‌عنوان مثال استفاده از ابزار کنترل قیمتی برای بنگاه‌های انحصاری مادامی که منجر به ایجاد زیان نشود، می‌تواند اثرات مثبتی برجای گذارد. البته استفاده از ابزار کنترل قیمتی برای بنگاه‌های انحصاری نیز یکی از روش‌های مختلف نظارت و تنظیم‌گری بنگاه‌های انحصاری است، اما لزوماً بهینه نیست.

رویکرد مردودی است. در حالی که قیمت‌ها خود نشانه و خروجی سیاست‌های ارزی، مالی و از همه مهم‌تر، تحت تأثیر خود سیاست‌ها و قوانین قیمت‌گذاری هستند. چالش دیگر در این حوزه آن است که سیاست‌گذاری‌های اقتصادی غالباً به صورت بخشی اتخاذ می‌شوند که این امر دارای تبعات مهمی بر نظام قیمت‌گذاری است و نهادهای متولی سیاست‌گذاری عمدتاً فاقد اشراف کامل از تبعات سیاست‌گذاری قیمتی بر اقتصاد هستند.

توجه به این نکته نیز لازم است که یکی از ویژگی‌های ساختار تولید کشور، سطح بالای وابستگی تولید به نهادهای وارداتی است. به این ترتیب نوسانات شدید نرخ ارز و تورم قیمت تمام شده محصول را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بنابراین با تشکیل وزارت بازرگانی نمی‌توان پدیده فوق را کنترل کرد.

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 راهبرد 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 مزبور منجر می‌شود. به طور ویژه در بخش کشاورزی، از آنجایی که بازار مهمترین مشوق تولید است که نقش اساسی در تحقق درآمد و قدرت خرید مناسب برای تولیدکننده دارد، محول کردن تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در مورد مهمترین عامل مؤثر بر تولید به وزارتخانه دیگر (وزارت بازرگانی)، باعث استنکاف متولی تولید (وزارت جهاد کشاورزی) از مسئولیت خود در زمینه تقویت تولید و خودکفایی خواهد شد. از جمله مهم‌ترین ایرادات وارد بر لایحه تشکیل وزارت بازرگانی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- لزوم اتخاذ سیاست‌های یکپارچه در حداکثر شدن ایجاد ارزش افزوده در زنجیره ارزش؛
- تداخلات نهادی و تشتت در حوزه‌های تصمیم‌گیری در شرایط ابهام در وظایف، اختیارات و مأموریت‌های دو وزارتخانه؛
- مسئله‌شناسی اشتباه از افزایش قیمت‌ها در بازار؛
- غفلت از اهداف در نظر گرفته شده در ادغام وزارتخانه‌ها؛
- غلبه پیدا کردن سیاست‌های واردات بی‌رویه و سرکوب قیمت به منظور تنظیم بازار داخلی؛
- عدم امکان هماهنگی میان تولید و بازرگانی از طریق ساختارهای شورایی.

در مجموع، با توجه به لزوم یکپارچگی سیاست‌های صنعتی و تجاری به‌عنوان الزام نظام سیاست‌گذاری صنعتی و یک اصل خدشه‌ناپذیر، الزامات سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و احکام برنامه ششم توسعه، نبود تجربه مناسب از ادغام واقعی دو حوزه صنعت و بازرگانی (که حاکی از تجربه ناموفق ادغام دو وزارتخانه باشد)، فقدان وظایف و اختیارات وزارتخانه جدید و ابهامات نسبتاً زیاد در مفاد لایحه (به‌طور خاص ناظر بر ابهام در حوزه‌های بازرگانی داخلی و خارجی وزارتخانه متبوع)، و نظر به مغایرت مفاد لایحه با قانون اساسی و اسناد بالادستی، مرکز پژوهش‌های مجلس با لایحه دولت در خصوص تشکیل «وزارت بازرگانی» مخالف است.