

باسمه تعالی

# بررسی جوانب تفکیک وظایف بازرگانی از وزارتخانه های تولیدی

گزارش سیاستی ۹۷۰۳۰۱

شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی

خردادماه ۱۳۹۷



**رهبر معظم انقلاب در دیدار با فعالان بخش تولید و بازرگانی در تیرماه سال ۱۳۸۰ بر هماهنگی تولید و بازرگانی جهت دستیابی به اهداف اقتصادی نظام تاکید نموده و فرمودند:**

در بخش کشاورزی و دامداری که یکی از بخشهای مهم ماست اساس توجه باید به این باشد که ما در محصولات اصلی مصرفی کشور، به خودکفایی برسیم؛ همچنانی که در یک وقت این کار تجربه شد و جهاد سازندگی در چند سال گذشته، کشور را از واردات مواد لبنی بی نیاز کرد. مردم ما ناچار بودند پنیر و بقیه مواد لبنی وارد شده از خارج را مصرف کنند؛ اما امروز احتیاجی ندارند؛ چون خودکفایی پیدا شد و ما امروز صادر هم میکنیم. اخیراً مسؤولان بخش کشاورزی به بنده اطلاع دادند که قادرند کشور را در زمینه موارد مصرفی اصلی کشور به خودکفایی برسانند؛ یعنی ما گندم و برنج و روغن نباتی و ذرت وارد نکنیم ... بخش بازرگانی و بخش تولید و صنعت می توانند به هم کمک کنند. بازرگانی کشور می تواند در خدمت ترویج تولیدات داخلی قرار گیرد.

### شناسنامه گزارش

عنوان گزارش	بررسی جوانب تفکیک وظایف بازرگانی از وزارتخانه‌های تولیدی
شناسه گزارش	۹۷۰۳۰۱
تهیه کننده	مهدی سروی
گروه موضوعی	غذا و کشاورزی
تهیه شده در	شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی
تاریخ انتشار	خردادماه ۱۳۹۷

## چکیده گزارش

تاریخچه تفکیک و ادغام بخش‌های تولید و بازرگانی کشور نشان می‌دهد در طول سال‌های گذشته، ایجاد تغییرات ساختاری و تشکیلاتی متعدد در این بخش‌ها موجب شده است تا عملاً امکان پیگیری اهداف و برنامه‌های بلندمدت و اجرای آن برای مسئولین میسر نباشد. بدیهی است در ادامه نیز با ایجاد هر تغییر بزرگ این چنینی، سال‌های سال می‌برد تا نظام اداری و تشکیلاتی جدید جایگاه خود را در ساختار تغییر یافته بیابد و بتواند بدون عیب و نقص به ایفای نقش بپردازد.

از سال ۹۱-۱۳۹۰ با توجه به ناهماهنگی بازرگانی و تولید در بخش‌های صنعت و کشاورزی، تجربیات جهانی در زمینه ادغام وظایف تولیدی و بازرگانی در یک بخش و همچنین طبق اسناد و قوانین بالادستی، وزارت بازرگانی سابق منحل و وظایف بازرگانی به دو وزارتخانه‌ی تولیدی صمت و جهاد کشاورزی واگذار شد. طی ۵ سال گذشته، این دو وزارتخانه بر اساس ساختار جدید توانستند نتایج قابل توجهی به دست آورند، هرچند کماکان این ادغام به صورت کامل اجرایی نشده است و فاصله زیادی با وضع مطلوب دارد.

از آنجا که روند انتقال وظایف بازرگانی به وزارتخانه‌های صمت و کشاورزی به عنوان دو وزارتخانه تولیدی کشور کماکان در حال انجام بوده و هنوز به اتمام نرسیده است و همچنین با توجه به اینکه ساختار فعلی، نواقص گذشته را برطرف کرده و توانسته به نتایج مثبتی اعم از افزایش تولید محصولات اساسی به ویژه در حوزه کشاورزی، کاهش واردات و تنظیم بازار از طریق کالاهای داخلی دست یابد، تفکیک مجدد بازرگانی از این دو وزارتخانه و تشکیل وزارت بازرگانی نتایج مثبتی برای کشور به همراه نخواهد داشت.

بررسی مطالعات و نمونه‌های تجربه شده در دیگر کشورها نیز نشانگر آن است که در عمده کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، سکان هدایت بازرگانی و تجارت به صورت واحد در اختیار یک نهاد است. چنین طراحی نهادی، زمینه را برای سیاستگذاری واحد و جلوگیری از غلبه بخش بازرگانی (که در آن واردات قدرت بیشتری دارد) بر تولید فراهم می‌کند.

بنابراین پیشنهاد می‌شود به جای اقدام برای انتزاع مجدد وظایف بازرگانی از وزارتخانه‌های تولیدی و تشکیل وزارت بازرگانی، دولت با پیگیری مجلس شورای اسلامی در راستای تکمیل ساختار فعلی که بهینه‌ترین حالت ممکن است قدم بردارد. در این راستا ضروری است ابتدا شرح وظایف جدید وزارت صمت بر اساس ادغام‌های صورت گرفته توسط دولت و مجلس طراحی و تصویب شود؛ همچنین اجرای قانون تمرکز با انتقال سازمان‌ها و نهادهای باقیمانده در سایر وزارتخانه‌ها در حوزه تنظیم بازار محصولات کشاورزی به وزارت جهاد کشاورزی، تکمیل گردد.

## فهرست مطالب

- ۱ ..... مقدمه (۱)
- ۲ ..... تاریخچه ادغام و تفکیک وزارتخانه های تولیدی (۲)
- ۴ ..... دلایل انتقال وظایف بازرگانی به وزارتخانه های صمت و کشاورزی (۳)
- ۶ ..... نمونه های جهانی در مدیریت بخش تولید و بازرگانی (۴)
- ۱۰ ..... دستاوردهای انتقال وظایف بازرگانی به وزارت جهاد کشاورزی (۵)
- ۱۲ ..... آثار تفکیک وظایف بازرگانی از وزارتخانه های تولیدی (۶)
- ۱۳ ..... پیشنهادهای عملیاتی به منظور بهینه سازی ساختار تولید و بازرگانی (۷)

## (۱) مقدمه

در کشورهای پیشرفته، سیاست‌های تجاری با افزایش بازار محصولات تولیدی در خدمت اقتصادی کردن تولید است؛ این سیاست‌ها با واردات مواد اولیه ارزان و صادرات کالای نهایی تولیدشده از تولید حمایت می‌کند. اما در ایران موضوع کاملاً برعکس است و معمولاً سیاست‌های تجاری در خدمت واردات کالای نهایی و صادرات مواد اولیه ارزان (خام‌فروشی) بوده است.

بدیهی است رویکرد اول نیازمند زحمت زیادی برای مدیران است، که البته نتیجه آن، ایجاد اشتغال و ثروت برای کشور است. اما رویکرد دوم برای مدیران در حالی آسان و راحت تلقی می‌شود که نتیجه آن نابودی تولید و اشتغال است.

بررسی تجربیات کشورهای پیشرفته صنعتی مانند آلمان، ژاپن، کره جنوبی، مالزی، برزیل، آفریقای جنوبی، تایوان، ترکیه، انگلستان و فرانسه نیز نشان می‌دهد این کشورها به قدری بر حمایت از صادرات کالای نهایی اهتمام دارند که در سطح طراحی وزارتخانه‌های خود نیز، این موضوع را پیگیری کرده‌اند و در این راستا، وزارتخانه متمرکز صنعت و تجارت ایجاد نموده‌اند؛ ساختاری که موجب می‌شود سیاست‌های تجاری در خدمت تولید قرار گیرد.

مطالعه این تجربیات جهانی در اواخر دهه ۸۰ باعث شد که اصلاح ساختاری در ایران نیز در دستور کار قرار گیرد و وزارت صنعت، معدن و تجارت در سال ۱۳۹۰ شکل بگیرد؛ همچنین بخش بازرگانی مرتبط با غذا در سال ۱۳۹۱ به وزارت جهاد کشاورزی منتقل شود. بررسی‌ها نشان از توفیق ساختار جدید در جهت ایجاد هماهنگی میان تولید و تجارت و همراستا نمودن آن دارد.

با این وجود، بعد از گذشت حدود ۶ سال از زمان طراحی و پیاده‌سازی ساختار جدید این دو وزارتخانه، دولت یازدهم و دوازدهم طی چند مرحله و به طور رسمی از خردادماه سال ۱۳۹۶، به منظور آنچه «ساماندهی شرایط بازرگانی کشور» عنوان شده، خواستار تفکیک مجدد وزارت بازرگانی از دو وزارتخانه تولیدی صمت و کشاورزی شده است. اقدامی که کارشناسان اقتصادی، آن را به زیان تولید دانسته و منجر به غلبه مجدد تجارت بر تولید عنوان می‌کنند.

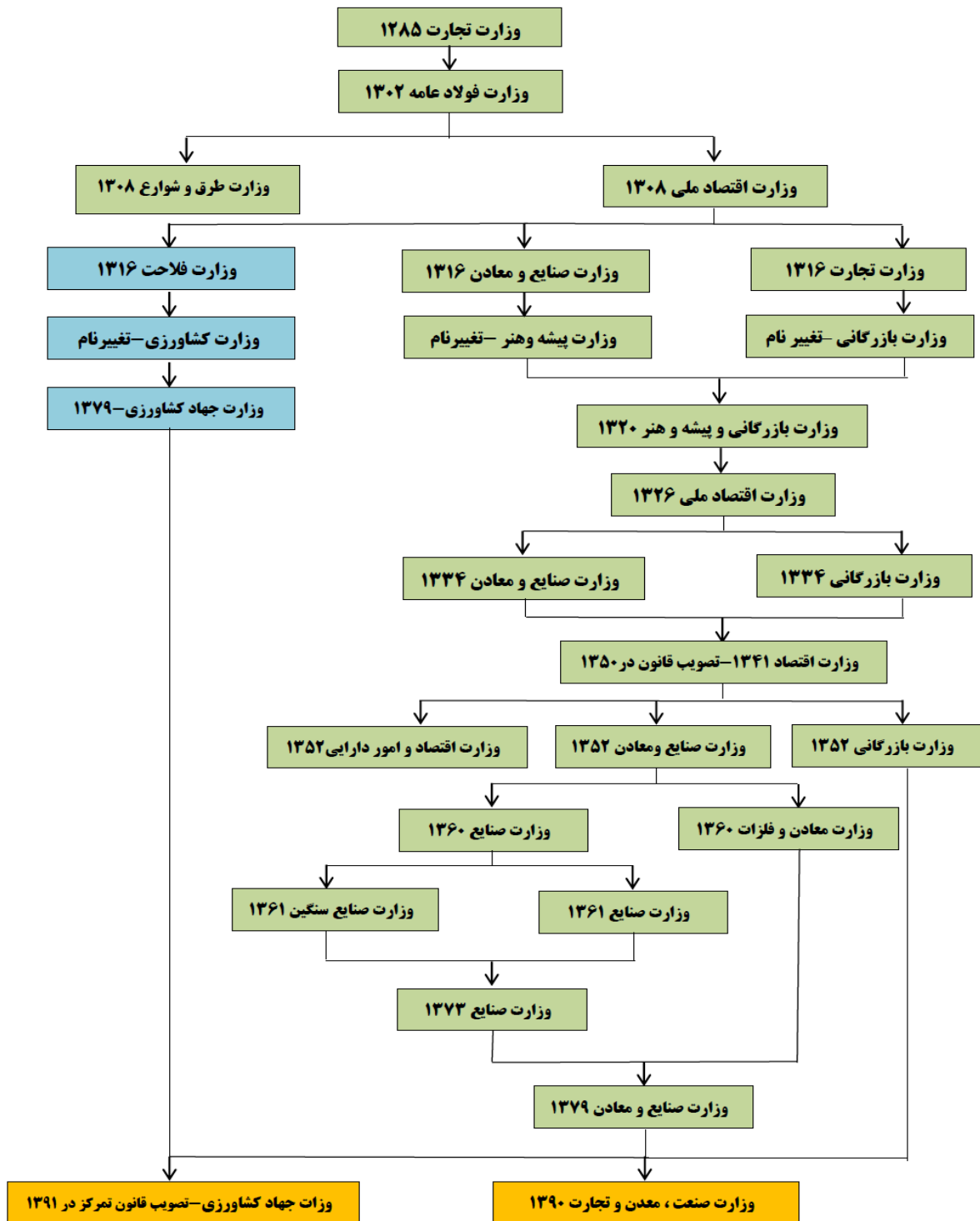
در این گزارش تلاش شده است تا ضمن بررسی تاریخچه، دلایل و آثار ادغام این دو وزارتخانه، ابعاد تصمیم گیری دولت مبنی بر تفکیک مجدد وزارت بازرگانی از دو وزارتخانه تولیدی کشور مورد بررسی قرار گیرد و در این راستا، پیشنهادهایی به مسئولین و سیاستگذاران اقتصادی کشور ارائه گردد.

## ۲) تاریخچه ادغام و تفکیک وزارتخانه های تولیدی

سابقه تفکیک و ادغام حوزه های صنایع و معادن و به طور کلی بخش های تولیدی کشور با حوزه بازرگانی و تجارت، به سال های قبل بازمی گردد. حوزه صنعت، معدن و تجارت بارها پیش و پس از انقلاب، با ادغام و تفکیک و همچنین تغییر نام های مختلف، دچار تغییر و تحولات ساختاری شده است.

در صورتی که وزارت کنونی صنعت، معدن و تجارت دوباره تفکیک شود، تفکیک یا ادغام های حوزه بازرگانی و تولید در مجموع برای هفتمین بار اتفاق خواهد افتاد. (۱۳۱۶، ۱۳۲۰، ۱۳۳۴، ۱۳۴۱، ۱۳۵۲، ۱۳۹۰)

در تصویری که در ادامه آمده است، این تغییرات ساختاری از سال ۱۲۸۵ نمایش داده شده است:





بررسی سیر تحولات ساختاری حوزه صنعت و بازرگانی در کشور نشان می‌دهد که از زمان تشکیل وزارت اقتصاد ملی در سال ۱۳۰۸ تاکنون، در مدت ۵۷ سال، حوزه بازرگانی و صنعت در دو وزارتخانه مجزا بوده و در ۳۱ سال دیگر در یک وزارتخانه ادغام بوده‌اند. در سال ۱۳۹۰ ششمین تغییر در ساختار این دو وزارتخانه ایجاد شد و با ادغام وزارت صنایع و معادن و وزارت بازرگانی، وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت تشکیل شد.

بررسی سیر تحولات ساختاری وزارت جهاد کشاورزی نیز نشان می‌دهد این وزارتخانه بعد از سال ۱۳۰۸ و منحل شدن وزارت اقتصاد ملی به وجود آمد و از همان ابتدا شرح وظایف بازرگانی را در اختیار نداشت؛ تنها در سال ۱۳۶۸ بنابر تصمیم مجلس شورای اسلامی وظایف بازرگانی مربوط به محصول چای در اختیار این وزارتخانه قرار گرفت. اما در سال ۱۳۹۱، به موجب قانون تمرکز وظایف بازرگانی در وزارت جهاد کشاورزی، مسئولیت تجارت محصولات کشاورزی به این وزارتخانه سپرده شد. این دو تغییر در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ منجر به انحلال کامل وزارت بازرگانی و اعطای اختیارات مرتبط با آن به وزارتخانه‌های صمت و کشاورزی گردید. با این وجود، این تغییر هنوز به طور کامل پیاده‌سازی نشده و قدم‌های دیگری برای تکمیل آن وجود دارد که باید طی شود تا آثار خود را به طور کامل نشان دهد.

### ۳) دلایل انتقال وظایف بازرگانی به وزارتخانه‌های صمت و کشاورزی

برای ادغام بخش بازرگانی در وزارتخانه‌های تولیدی دلایل متعددی ذکر شده است؛ در ادامه به ۳ مورد از مهمترین آنها اشاره می‌شود:

#### الف) مدیریت واحد تولید و بازرگانی

تجربه گذشته کشور و همچنین کشورهای پیشرفته نشان می‌دهد که بخش بازرگانی بخصوص در دوره‌هایی که وزارت بازرگانی از وزارت صنعت جدا بوده است، به واسطه واردات بی‌رویه و غیرهماهنگ با بخش تولید کشور، منجر به تضعیف و حتی تعطیلی واحدهای تولیدی شده است؛ چرا که وزارت بازرگانی صرفاً دغدغه تأمین کالا و تنظیم بازار را دارد و این امر عموماً بخاطر سادگی و وجود ارز ارزان قیمت، از طریق واردات انجام می‌شده است.

تشکیل زنجیره واحد تولید تا عرضه محصولات تولیدی و مدیریت آن توسط یک نهاد، منجر به شکوفایی کل مجموعه تولیدی کشور می‌شود؛ به نحوی که هم مصرف‌کننده از شرایط قیمتی بازار رضایت کامل دارد و هم تولیدکننده به راحتی می‌تواند محصولات خود را در بازار عرضه نماید و از واردات بی‌رویه متضرر نشود.

### ب) پاسخگویی واحد در خصوص وضعیت هر بخش

تعدد نهادهای تصمیم‌گیر و نبود مدیریت واحد در هر یک از بخش‌های اقتصادی کشور، زمینه را برای اتخاذ تصمیمات متناقض و برخلاف منافع ملی فراهم می‌کند. نمونه این مسئله در شرایطی که تصمیم‌گیری برای بخش بازرگانی و تجارت در دو نهاد مختلف انجام شود، خود را نشان می‌دهد.

این مسئله زمانی حادتر می‌شود و آثار خود را نشان می‌دهد که نمی‌توان بابت تصمیمات اتخاذ شده، هیچ یک از بخش‌های اقتصادی را مسبب و مسئول دانست و انتظار پاسخگویی و اصلاح وضعیت از آن داشت.

بنابراین به منظور ایجاد شرایط تصمیم‌گیری واحد و پاسخگویی مشخص در قبال تصمیمات اتخاذ شده و آثار آن، وظایف بازرگانی به وزارتخانه‌های تولیدی صمت و کشاورزی سپرده شد.

### ج) الزامات و تکالیف اسناد بالادستی به منظور کاهش اندازه دولت

بر اساس بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی دولت موظف است همه امکانات خود را جهت ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور بکار گیرد؛ همچنین طبق ماده ۵۳ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم کشور، دولت مکلف شده است تعداد وزارتخانه‌ها را به ۱۷ عدد کاهش دهد.

طبق ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه نیز در راستای اصلاح نظام اداری، صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید، اقدامات زیر باید انجام می‌شود:

«کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاههای اجرائی به استثنای مدارس دولتی در طول اجرای قانون برنامه، حداقل به میزان پانزده درصد (۱۵٪) نسبت به وضع موجود (حداقل پنج درصد (۵٪) در پایان سال دوم) از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پستهای سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاههای اجرائی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری».

مواد ۲، ۱۰ و ۱۶ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز توجه ویژه‌ای به مقوله حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور دولتی، اتخاذ سیاست‌های مناسب تجاری با هدف تقویت تولید و استفاده از علوم دانش بنیان در تولید محصولات به منظور افزایش صادرات دارد.

بر این اساس، واگذاری وظایف بازرگانی به بخش‌های تولیدی، منجر به کاهش دستگاه‌های غیرضروری شده و به کاهش اندازه دولت مطابق با اسناد بالادستی کمک می‌کند؛ در مقابل تفکیک دستگاه‌ها، منجر به افزایش مجدد تعداد دستگاه‌های دولتی و اندازه دولت برخلاف قوانین و سیاست‌های بالادستی خواهد شد.

## **۴) نمونه‌های جهانی در مدیریت بخش تولید و بازرگانی**

مطالعه تجارب و ساختار کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه نشان می‌دهد که در عمده کشورها، سیاست‌گذاری‌ها به گونه‌ای است که بخش تجارت و بازرگانی در خدمت تقویت بخش‌های صنعتی و کشاورزی و همسو با آن قرار دارد و سیاست‌های تجاری جهت افزایش بازار محصولات داخلی، در خدمت اقتصادی کردن تولید است.

بسیاری از کشورها خصوصاً کشورهای جنوب شرق آسیا مانند کره جنوبی که رشد سریع صنعتی آن‌ها به معجزه آسیا مشهور شده است، از الگوی تجمع وزارت صنعت و تجارت در یک وزارتخانه استفاده کرده‌اند.

همچنین کشورهای دیگر منطقه نظیر ژاپن، مالزی، تایوان، هنگ‌کنگ و سنگاپور نیز دارای وزارت صنعت و تجارت هستند. استفاده از این الگو به کشورهای جنوب شرق آسیا محدود نشده و بسیاری از کشورهای متقدم صنعتی و پیشرفته مثل آلمان،

انگلیس، فرانسه، ایتالیا و هم‌چنین کشورهای پیشرو در آمریکا و آفریقا نیز از این الگو برای تنظیم سیاست‌های تجاری و صنعتی خود استفاده می‌کنند.

در اکثر کشورهایی که بخش صنعتی و تجاری آنان ادغام شده است، وظایف بازرگانی محصولات کشاورزی آن کشور نیز در اختیار وزارت کشاورزی قرار گرفته است.

به عنوان نمونه کشورهایی نظیر آمریکا، روسیه، چین، کانادا، استرالیا، اوکراین، هند و کشورهای عضو اتحادیه اروپا که بیشترین میزان تولید محصولات کشاورزی را در جهان دارند، به منظور مدیریت بازار داخلی و جهانی، ابتکار عمل در حوزه بازرگانی محصولات کشاورزی را به مدیر بخش تولیدکننده (وزارت کشاورزی) خود واگذار کرده اند.

با اجرای این سیاست مدیر بخش تولیدی ضمن اطلاع دقیق از میزان تولید محصولات، اقدام به فرآوری و تکمیل زنجیره ارزش محصولات، توسعه صادرات و تنظیم واردات می‌کند که منجر به حمایت از تولیدات داخلی می‌شود.

در جدولی که در ادامه آمده، وضعیت ۵۵ کشور جهان در این زمینه نمایش داده شده است:

جدول ۱- ساختار مدیریت تولید و تجارت در کشورها

سیاست‌گذاری واحد تولید و بازرگانی	وزارتخانه واحد تولید و بازرگانی	کشور	ردیف
✓	✓	آمریکا	۱
✓	✓	ژاپن	۲
✓	✓	آلمان	۳
✓	×	انگلستان	۴
✓	✓	کره جنوبی	۵
×	×	چین	۶
✓	✓	فرانسه	۷
✓	✓	روسیه	۸
✓	✓	ایتالیا	۹
✓	✓	سنگاپور	۱۰
×	×	اندونزی	۱۱
✓	✓	مالزی	۱۲
✓	✓	برزیل	۱۳
✓	×	ایرلند	۱۴
✓	✓	تایوان	۱۵
✓	✓	هنگ کنگ	۱۶
✓	✓	دانمارک	۱۷
✓	✓	نروژ	۱۸
✓	✓	هلند	۱۹
✓	✓	لهستان	۲۰
✓	✓	هند	۲۱
✓	✓	اسپانیا	۲۲
×	×	کانادا	۲۳
✓	✓	مکزیک	۲۴
✓	×	استرالیا	۲۵
✓	×	ترکیه	۲۶
✓	×	عربستان	۲۷

✓	✓	نیجریه	۲۸
×	×	قطر	۲۹
✓	✓	سوئیس	۳۰
✓	×	آرژانتین	۳۱
×	×	سوئد	۳۲
✓	×	بلژیک	۳۳
✓	✓	اتریش	۳۴
✓	✓	اسلواکی	۳۵
✓	✓	آفریقای جنوبی	۳۶
✓	✓	لوکزامبورگ	۳۷
×	×	تایلند	۳۸
✓	✓	کلمبیا	۳۹
✓	✓	مصر	۴۰
✓	✓	فیلیپین	۴۱
✓	✓	امارات متحده	۴۲
✓	✓	ویتنام	۴۳
✓	×	فنلاند	۴۴
✓	✓	پرتغال	۴۵
✓	✓	چک	۴۶
✓	✓	رومانی	۴۷
×	×	آندورا	۴۸
✓	✓	استونی	۴۹
✓	✓	اسلوانی	۵۰
✓	✓	یونان	۵۱
✓	×	ایسلند	۵۲
✓	✓	شیلی	۵۳
×	×	نیوزلند	۵۴
✓	✓	اوکراین	۵۵
× ۸ / ✓ ۴۷	× ۱۷ / ✓ ۲۸	مجموع	

## ۵) دستاوردهای انتقال وظایف بازرگانی به وزارت جهاد کشاورزی

یکی از بخش‌های متأثر از ادغام بخش‌های تولیدی و تجاری در کشور، بخش کشاورزی بوده است. بر اساس تصمیم مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۱ بعد از حذف وزارت بازرگانی و تشکیل وزارت صنعت، معدن و تجارت، وظایف بازرگانی حوزه کشاورزی با انتزاع از وزارت صنعت، معدن و تجارت در قانونی تحت عنوان «تمرکز وظایف بازرگانی در وزارت جهاد کشاورزی» به وزارت جهاد کشاورزی سپرده شد.

با آغاز بکار دولت یازدهم در سال ۱۳۹۲، این قانون اجرایی شد و پس از گذشته ۵ سال از اجرای این قانون دستاوردهای مختلفی برای بخش کشاورزی کشور به شرح زیر به ارمغان آورد:

### الف) رشد ۵ درصدی بخش کشاورزی و افزایش تولید محصولات

علیرغم مواجهه با تحریم و دوره رکود و رشد منفی بخش‌های مختلف اقتصاد کشور، بخش کشاورزی در طی این مدت میانگین رشد حدود ۵ درصد داشت.

طی این دوره بر اساس آمارهای رسمی ارائه شده توسط وزارت جهاد کشاورزی، مجموع تولیدات کشاورزی در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۲ بیش از ۲۱ درصد رشد پیدا کرد و از ۹۷ میلیون تن در سال ۱۳۹۲ به ۱۱۸ میلیون تن رسید.

جدول ۲- میزان تولید محصولات کشاورزی در بازه اجرای قانون تمرکز

سال	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	رشد
میزان تولید (میلیون تن)	۹۷	۱۰۴	۱۱۰,۵	۱۱۸	۲۱٪

### ب) کاهش تراز منفی بازرگانی بخش کشاورزی

با افزایش تولید و کاهش نیاز کشور به واردات، کسری تراز بازرگانی محصولات کشاورزی که در سال ۱۳۹۲ به رقم بی‌سابقه منفی ۸,۱ میلیارد دلار رسیده بود، به منفی ۲,۴ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۵ تقلیل یافت.

جدول ۳- تراز تجاری بخش کشاورزی

سال	ارزش: میلیارد دلار
۱۳۹۲	-۸,۱
۱۳۹۳	-۵,۴
۱۳۹۴	-۳,۴
۱۳۹۵	-۲,۴

### ج) خودکفایی در تولید محصولات اساسی

ادغام بخش بازرگانی در وزارت جهاد کشاورزی منجر به خودکفایی در تولید محصولات اساسی نظیر گندم و شکر گردید. به این ترتیب میزان گندم خریداری شده از کشاورزان در این بازه زمانی ۵ ساله ۴۱ درصد افزایش یافت و ایران از کشوری واردکننده و نیازمند به محصول اساسی گندم، به کشور صادرکننده تبدیل گشت.

همچنین میزان تولید شکر نیز به عنوان یک محصول دیگر ۶۰ درصد افزایش یافت و در مقابل واردات آن ۳۷ درصد کاهش یافت.



## ۶) آثار تفکیک وظایف بازرگانی از وزارتخانه های تولیدی

بررسی های کارشناسی نشان می دهد، تفکیک وظایف بازرگانی از وزارتخانه های تولیدی صمت و کشاورزی علاوه بر نقض قانون برنامه ششم توسعه، آثار نامطلوبی بر تولید داخلی و خودکفایی در محصولات اساسی خواهد داشت؛ کمااینکه هنوز تغییرات ساختاری که در سال های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ صورت گرفته تکمیل نشده است.

### ۱) تغییر شرایط بازرگانی به نفع واردات

یکی از دلایل موافقان تشکیل مجدد وزارت بازرگانی، ساماندهی شرایط بازرگانی کشور به نفع صادرات با تفکیک وظایف بازرگانی از وزارتخانه های تولیدی و ایجاد یک وزارتخانه و ساختار مجزا است. این درحالی است که بررسی تجارب کشورهای پیشرفته نشان می دهد مسیر توسعه صادرات، حمایت از تولید داخلی و مدیریت واحد زنجیره تولید از مواد اولیه تا بازار و تجارت است. در واقع اگر قرار است صادرات توسعه یابد، ساختار فعلی برای آن مطلوب تر است.

بررسی تجربه گذشته کشور نیز نشان می دهد که تا پیش از انتقال وظایف بازرگانی به وزارتخانه های تولیدی، هیچگاه تجارت در خدمت تولید نبوده و حتی منجر به صادرات پیوسته نیز نشده است؛ حال آنکه طی ۵ سال گذشته پس از اصلاح ساختار مذکور، این نتیجه در بعضی محصولات و بخش ها حاصل شده است.

### ۲) طی مدت زمان طولانی برای ایجاد ساختار جدید

تغییر ساختار تولید و بازرگانی کشور در سال های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ کماکان ادامه دارد و هنوز ساختارهای تکمیلی و نظامات لازم برای تغییرات فوق به طور کامل ایجاد نشده است. این مسئله علیرغم اینکه نشان می دهد هنوز ساختار جدید با وضع مطلوب فاصله دارد و نیازمند تکمیل است، نشانگر آن است که تغییرات ساختاری در این سطح، مدت زمانی طولانی زمان لازم دارد.

در شرایطی که نیاز است اقتصاد کشور وضعیت ویژه داشته باشد و اقدامات کلیدی و اولویت دار در آن انجام شود، چنین تغییری تنها منجر به از دست رفتن فرصت خواهد شد؛ آن هم در زمانی که ساختار موجود ساختار بهینه‌ای است و تنها نیازمند تکمیل است.

### ۳) بزرگ شدن دولت بر خلاف قانون برنامه ششم توسعه

با توجه به صراحت ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر کوچک سازی ۱۵ درصدی ساختارهای دولتی طی سال‌های اجرای این قانون با حذف تشکیلات غیرضرور، تفکیک وزارتخانه‌ها در تضاد آشکار با این قانون بوده و طبق آئین نامه مجلس شورای اسلامی، تصویب آن نیازمند دو سوم آرای نمایندگان است.

### ۷) پیشنهادهای عملیاتی به منظور بهینه سازی ساختار تولید و بازرگانی

انتقال وظایف بازرگانی به وزارتخانه‌های تولیدی همانطور که در بعضی موارد مورد بررسی قرار گرفت، نتایج مثبتی به همراه داشت؛ اما هنوز این انتقال به صورت کامل انجام نشده و نیاز است دولت با پیگیری مجلس شورای اسلامی در این راستا گام بردارد.

به منظور تکمیل این انتقال که در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ انجام شد، ضروری است ۲ اقدام زیر انجام شود:

#### الف) اجرای کامل قانون تمرکز وظایف بازرگانی در وزارت جهاد کشاورزی

اجرای قانون تمرکز دستاوردهای بسیار مهمی در حوزه کشاورزی برای کشور حاصل کرده است؛ اما اجرای ناقص این قانون، باعث شده تمامی آثار مثبت آن نمایان نشود.

به عنوان نمونه بر اساس این قانون، وزارت جهاد کشاورزی مسئول تولید و عرضه محصولات کشاورزی از مزرعه تا سفره مردم است، اما در بسیاری از محصولات همچنان وزارت صمت مسئولیت بازار و نظارت بر آن را بر عهده دارد. همچنین ساختارهای مرتبط با صنایع و تجارت کشاورزی کماکان در اختیار این وزارتخانه نیست.

در این زمینه مجلس شورای اسلامی باید پیگیری نماید تا قانون تمرکز وظایف بازرگانی در وزارت جهاد کشاورزی به صورت کامل اجرا شود. انتقال صنایع کشاورزی از وزارت صمت، انتقال بخش تجارت محصولات کشاورزی از سازمان توسعه تجارت و انتقال مدیریت ستاد تنظیم بازار، اصناف مرتبط با حوزه کشاورزی و سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف کنندگان به وزارت جهاد کشاورزی از جمله اقداماتی است که می تواند در این راستا انجام شود.

### ب) ارائه شرح وظایف جدید وزارت صمت بر اساس ساختار فعلی

یکی از اقدامات مهم بعد از حذف وزارت بازرگانی و ادغام آن در وزارتخانه های تولیدی، ارائه ی ساختار جدید این وزارتخانه ها و اعلام شرح وظایف جدید مدیران و معاونان بوده است.

اما پس از انحلال وزارت بازرگانی و تشکیل وزارت صنعت، معدن و تجارت در سال ۱۳۹۰، هنوز ساختار و اساسنامه جدید این وزارتخانه ارائه نشده است.

به همین منظور ضروری است با پیگیری مجلس شورای اسلامی، دولت هرچه سریعتر اساسنامه جدید وزارت صمت را طراحی، ارائه و تصویب نماید تا روند تغییرات ساختاری به طور کامل طی شود.