

ویرایش دوم اظهار نظر کارشناسی در خصوص "لایحه ایجاد وزارت بازرگانی"

1- نکته قابل توجه در تدوین هر لایحه، آن است که لایحه مورد نظر از جامعیت لازم برخوردار باشد، ولیکن جامع و مانع بودن به معنای کلی نگری و عدم توجه به جزئیات نیست. وجود ابهامات متعدد (که در ادامه خواهد آمد) در لایحه حاضر، جامع و مانع بودن آن را به میزان قابل توجهی زیر سوال برده است به گونه ای که ابعاد عملیاتی لایحه (یعنی محدوده وظایف وزارتخانه جدید و ساختار آن) نامشخص است.

2- در ماده واحده لایحه به این مورد اشاره شده که هدف از تشکیل وزارت بازرگانی، تمرکز سیاست‌گذار، راهبری، برنامه‌ریزی، نظارت و ساماندهی امور مرتبط با حوزه بازرگانی و تنظیم بازار است، این در حالی است که به نظر می‌رسد هدف اصلی کنترل قیمت‌ها است. افزایش سطح قیمت‌ها در کشور از دو بخش (1) متوسط سطح عمومی قیمت‌ها که ناشی از افزایش هزینه‌های تولید و توزیع کالا بصورت متعارف است (تورم) و (2) افزایش قیمت‌ها مازاد بر تورم که می‌تواند ناشی از شکل‌گیری رفتار سوداگرانه در واحدهای عمده‌فروشی (با احتکار کالا و یا امتناع از عرضه کالا در بازار که می‌تواند موجب بالا رفتن قیمت‌ها شوند) و خرده‌فروشی‌ها (که سهم بسیار اندکی دارد) که اصطلاحاً گران‌فروشی از آن یاد می‌شود، تشکیل می‌شود. بخش اول یعنی تورم (که سهم عمده‌ای از افزایش قیمت‌ها را شامل می‌گردد) به سیاست‌های کلان اقتصادی دولت برمی‌گردد و کنترل تورم از طریق بهبود اصلاحات مالی و بهبود کسری بودجه، اصلاح نظام بانکی، بهبود روابط بین‌الملل) که می‌تواند انتظارات تورمی را کنترل کند) و غیره امکان‌پذیر است که از وظایف و ماموریت‌های وزارت بازرگانی خارج است و این وزارت نمی‌تواند در کنترل تورم نقشی داشته باشد. بخش دوم یعنی گران‌فروشی (که سهم بسیار اندکی در افزایش قیمت‌ها دارد) عمدتاً به رفتار سوداگرانه واحدهای عمده‌فروشی و تولیدکنندگان برمی‌گردد و در حیطه ماموریت‌های وزارت بازرگانی قرار دارد. در بهترین حالت اگر این وزارت از طریق بازرسی و نظارت بتواند گران‌فروشی را به حداقل رساند، صرفاً جزء کوچکی از افزایش قیمت‌ها کنترل شده و بخش عمده آن یعنی ریشه‌های تورم همچنان باقی است و مشکل اصلی همچنان پابرجاست. سوابق تاریخی متعدد نشان می‌دهد که دولت‌ها نتوانسته‌اند با اقدامات و سیاست‌های قیمت‌گذاری دستوری (بازرسی و نظارت و تعیین سقف قیمت) افزایش قیمت‌ها را کنترل کنند.

3- یکی از ویژگی‌های ساختار تولید در اقتصادها در حال حاضر (به ویژه اقتصاد ایران) مربوط به «سطح بالای وابستگی تولید به نهاده‌های وارداتی» است. بدین ترتیب نوسانات نرخ ارز و فشارهای تحریم به سرعت قیمت تمام شده را تحت تاثیر قرار می‌دهد. این ویژگی فی‌نفسه نامطلوب نیست زیرا در زنجیره‌های ارزش، هر کشور متناسب با راهبرد توسعه صنعتی و همچنین مزیت‌های نسبی خود، ساختار اقتصاد را شکل می‌دهد و قرار نیست همه کالاهای مورد نیاز خود و همه اجزای کالاها را در داخل تولید کند اما درباره برخی نیازهای اساسی در قالب برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت می‌تواند زنجیره‌های تولید در داخل را تکمیل‌تر کرد. نوسانات ارزی در طول ده سال گذشته بی‌سابقه بوده است و همچنان ادامه

دارد و با تشکیل وزارت بازرگانی پدیده فوق را نمی‌توان کنترل کرد. برعکس انتظار می‌رفت که وزارت صنعت، معدن و تجارت بتواند با پیوند تولید و تجارت برخی از مشکلات زنجیره‌های تولید را با برنامه‌ریزی حل کند.

4- انتزاع وظایف حاکمیتی حوزه تنظیم بازار از وزارت جهاد کشاورزی و وزارت صنعت، معدن و تجارت در قالبی که در لایحه آمده است، مشکلات جدی تری را پیش خواهد آورد. زیرا بخشی از زنجیره تامین محصولات مشمول تنظیم بازار در حیطه وزارتخانه‌های فوق‌الذکر خواهد بود و تصمیم‌گیری را درگیر بورکراسی اداری خواهد کرد. به عنوان مثال سیاست تامین نهاده‌های دامی و علوفه در اختیار وزارت جهاد خواهد بود (شرکت پشتیبانی امور دام همچنان در وزارت جهاد کشاورزی باقی می‌ماند) و سیاست تنظیم بازار گوشت قرمز و سفید در اختیار وزارت بازرگانی خواهد بود. چنانچه قرار باشد سیاست تامین نهاده‌ها و یا واردات محصول نهایی و یا مجوز صادرات کالاهای مشمول تنظیم بازار با این وزارتخانه باشد، انجام ماموریت و وظایف محوله به وزارت بازرگانی صرفاً با انتقال سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و شرکت بازرگانی دولتی ایران تحقق نخواهد یافت و نیازمند تفکیک بخشی‌های دیگر از وزارتخانه‌های فوق‌الذکر است که در حوزه سیاست تجاری و صادرات فعال هستند.

5- وزارت بازرگانی، وزارتخانه‌ای محدود و با شرح وظایف صرفاً بازرگانی داخلی بوده و قادر نخواهد بود که تغییر چندانی در ساختارها ایجاد نماید. در مقدمه لایحه، ضرورت تمرکز سیاستگذاری در امور مرتبط با بازرگانی داخلی، به عنوان دلیل تشکیل وزارت بازرگانی مطرح شده است. با این وصف، موضوعات تجارت خارجی یعنی صادرات و واردات از حیطه فعالیت وزارت بازرگانی خارج است. در این صورت، جایگاه شرکت بازرگانی دولتی که بیشتر در حوزه واردات محصولات کشاورزی فعالیت می‌کند، در وزارت جدید التاسیس نامشخص است. در واقع با وجود تعدد دستگاهها در حوزه تجارت خارجی (یعنی صادرات و واردات) و لزوم تجمیع آنها در مجموعه‌ای واحد، ارتباط بازرگانی داخلی و خارجی نامشخص‌تر خواهد شد. زیرا برای محصولات تحت شمول، دو نهاد مستقل (وزارت صمت و وزارت بازرگانی) باید تصمیم‌گیری کنند. همچنین با عنایت به ضریب بالای وابستگی وارداتی در بازار کالاهای اساسی، به ناچار بخشی از حوزه وظایف این وزارتخانه در تنظیم بازار، متاثر از عملکرد بخش بازرگانی خارجی و تولید است که قطعاً با سیاستهای تجاری در وزارت صمت تداخل دارد. نتیجه این وضعیت، افزایش نااطمینانی برای تولیدکنندگان و فعالان بخش خصوصی است.

6- از لایحه پیش‌رو اینگونه استنباط می‌شود که بخش بازرگانی داخلی محصولات کشاورزی و همچنین شرکت بازرگانی دولتی ایران از وزارت جهاد کشاورزی جدا می‌شوند و به همراه سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان (منتزاع از وزارت صمت) به وزارت بازرگانی ملحق می‌گردند. بنابراین به طور دقیق مشخص نیست که وزارت بازرگانی از چه بخش‌هایی تشکیل می‌شود تا مجموعه‌های فوق‌الذکر به آنها ملحق شوند. این در حالیست که در وهله اول بایستی ساختار مشخصی برای این وزارتخانه طراحی می‌گردید و سپس در خصوص الحاق بخش‌های مختلف به آن تصمیم‌گیری می‌شد.

در حال حاضر از لایحه موجود اینگونه استنباط می‌شود که قرار نیست ساختار جدیدی به ساختارها اضافه شود و یا ساختاری کم شود. همچنین درخصوص تعدیل در نیروها و تعیین شرح وظایف هم اطلاعات دقیق و شفافی مشخص نیست.

7- انتزاع وظایف حاکمیتی حوزه تنظیم بازار از وزارت جهاد کشاورزی و وزارت صنعت، معدن و تجارت و تشکیل وزارت بازرگانی، حوزه سیاستگذاری صنایع پایین دست محصولات مرتبط با دامنه کالاها و خدمات مشمول تنظیم بازار را توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت دچار مشکل می‌کند. زیرا در طول زنجیره تامین، بخشی از سیاستگذاری در اختیار وزارت بازرگانی و بخش دیگر توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت باید صورت گیرد. از اینرو یکپارچگی مدیریت زنجیره تولید تا مصرف دچار اختلال خواهد شد.

8- تشکیل این وزارتخانه می‌تواند با قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب 1389/05/19 در تعارض قرار گیرد. براساس قانون افزایش بهره‌وری محصولات کشاورزی، بهبود بهره‌وری بخش کشاورزی و تکمیل زنجیره تولید، نیازمند مدیریت یکپارچه بر تأمین مواد اولیه تا تجارت خارجی محصولات نهایی است.

9- در شرایط کسری بودجه و مشکلات هزینه‌ای دولت‌ها، لازم است که ضمن کوچک کردن و چابک نمودن بدنه دولت چه از حیث ساختاری و چه از حیث نیروی پرسنلی، شرایطی فراهم گردد که تصمیم‌گیری‌ها در هر نهادی با مبانی کارشناسی و اصول صحیح حکمرانی اقتصادی همراه باشد. اگر هدف از تشکیل این وزارتخانه در کنار حمایت از حقوق مردم در ارتباط با بازرگانی داخلی، تاکید بر رویکرد تجمیع، ادغام و کاهش تشکیلات و ساختار دستگاه‌های اجرایی است، با ساختار مذکور، نه تنها از حجم دولت کاسته نمی‌شود، بلکه صرفاً بخشی از وظایف دستگاه‌های دیگر به این وزارتخانه منتقل شده و مجموعه‌های قبلی هم به انجام وظایف خود ادامه خواهند داد.

10- شایان ذکر است که در ماده واحده تنها به انتزاع سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و شرکت بازرگانی دولتی ایران از وزارتخانه‌های صمت و جهاد کشاورزی و الحاق به وزارت بازرگانی اشاره شده است و سایر ابعاد نهادی جهت تجمیع یا ادغام به طور کامل مدنظر قرار نگرفته است. از اینرو عدم انتقال نهادها و سازمان‌هایی نظیر شرکت پشتیبانی امور دام، سازمان توسعه تجارت، معاونت تجارت و خدمات (وزارت صمت)، تشکیلات مربوط به مرکز اصناف و مواردی از این قبیل (که 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 ایجاد وزارتخانه موردنظر را با چالش مواجه می‌سازد.

با توجه به نکات فوق‌الذکر، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران با کلیات لایحه مخالف است. ولیکن در صورت اصرار بر تشکیل وزارت بازرگانی ضرورت دارد که نکات ذیل به طور ویژه مدنظر قرار گیرد:

- 1- باید توجه داشت که شرط موفقیت و کارایی این وزارتخانه و تحقق اهداف مترتب بر تشکیلات جدید، انسجام و هم‌گرابودن با زنجیره‌های تأمین و تولید است که البته تشکیلات جدید باید بستر و زیرساخت‌های بازرگانی مورد نیاز را برای تأمین و تولید فراهم سازد. به معنای دیگر، نقش وزارت بازرگانی، فقط به حلقه‌های بعد از تولید محدود نیست، بلکه نقش این وزارتخانه در پشتیبانی از فرآیندهای مترتب بر زنجیره تأمین و تولید، قبل از تولید تا عرضه کالا و خدمات در بازارهای داخلی و خارجی تداوم داشته و به صورت یک چرخه مدیریتی باید عمل نماید.
- 2- با عنایت به سابقه مشکلات وزارت صمت در صدور مجوزهای مربوط به حوزه خدمات بازرگانی، که حواشی یاد شده به رغم تایید و تصویب هیئت مقررات زدایی و بهبود محیط کسب و کار، کسب و کارهای یاد شده را تحت الشعاع قرار داده است، الحاق تبصره زیر به لایحه ضروری می‌باشد:

تبصره (7): نظر به ضرورت ساماندهی و مدیریت یکپارچه خدمات بازرگانی در سطح کشور، صدور مجوزها و ساماندهی کسب و کارهای انبارداری، ذخیره‌سازی، شرکت‌های پخش، شرکت‌های لجستیکی، مراکز لجستیک و شرکتها و مراکز لجستیک معکوس (جمع‌آوری) و نظارت بر جلوگیری از بروز تخلفات گسترده نظیر تقلب، احتکار، عرضه خارج از شبکه، عدم ارائه صورت حساب، قاچاق و مباشرت در قاچاق توسط وزارت بازرگانی انجام شده و خارج از شمول قانون نظام صنفی است.
- 3- رویکرد اصلی عدم تفکیک وزارت صمت و مخالفت با ایجاد وزارت بازرگانی است؛ اما اگر حتی مقرر باشد این وزارتخانه ایجاد شود، متن فعلی لایحه بسیار مبهم و نامشخص بوده و از متن آن هدف و مأموریت وزارتخانه مشخص نمی‌شود. لذا قبل از هر چیز باید اهداف و مأموریت‌های این وزارتخانه در قانون مشخص گردد تا بر اساس آن ساختار پیشنهاد گردد. لازم به ذکر است که مأموریت‌هایی مانند: تنظیم روابط تجاری با سایر کشورها- توسعه صادرات محصولات و خدمات- افزایش سهم صادرات غیر نفتی- حفظ توازن عرضه و تقاضای کالاهای راهبردی و حمایت موثر از مصرف‌کنندگان- توسعه تجارت الکترونیکی- مدیریت نظام تعرفه‌های گمرکی- تهیه و تنظیم و کنترل تراز تجاری کشور و مواردی از این قبیل، می‌تواند به عنوان ماده اول مأموریت این وزارتخانه تعریف گردد.
- 4- نکته مهم این است که در این لایحه می‌توان پیشنهاد الحاقی در زمینه واگذاری اقدامات تصدی‌گری به اتاقها و تشکلها را ارائه داد. به عنوان مثال درخصوص شرکت نمایشگاه‌های بین‌المللی، اتاق‌های سه‌گانه چندین بار طی نامه‌نگاری درخواست نموده‌اند که مدیریت آن را به عهده بگیرند، ولی تاکنون اقدام مناسبی در این زمینه صورت نگرفته است.
- 5- در خصوص ستاد تنظیم بازار، اتاق‌های سه‌گانه بارها درخواست عضویت در ستاد تنظیم بازار و حضور در جلسات آن را داشته‌اند، ولی تاکنون پاسخ مناسبی در این خصوص دریافت نکرده‌اند. علی‌اجمال می‌توان درخصوص این



موضوع در لایحه تعیین تکلیف نمود. بدین صورت که دبیری ستاد به وزیر بازرگانی و ریاست آن به معاون اول سپرده شود و اتاق‌های سه گانه علاوه بر دیگر دستگاهها، عضو ثابت با حق رای باشند.

6- با توجه به نقش فرا قوه‌ای شورای رقابت و به منظور ایجاد وحدت رویه در فرایندهای قیمت‌گذاری، تمامی اختیارات و وظایف سازمان حمایت حقوق مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و سازمان تعزیرات حکومتی در حوزه مداخلات قیمتی لغو شود و تصمیمات در خصوص تنظیم قواعد قیمت‌گذاری صرفاً توسط شورای رقابت یا تنظیم‌گرهای تخصصی بخشی اتخاذ شود.