

## نگرشی اصلاحی به

### « برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت »

**مقدمه:** برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت در هشت سرفصل شامل عناوین ذیل است: مروری بر روش تدوین برنامه راهبردی وزارت صمت، بررسی و تحلیل وضعیت موجود و روند شاخص‌های مهم اقتصادی ایران و جهان، بیانیه مأموریت وزارت صمت، خط‌مشی و سیاست‌های کلی، هدف‌گذاری بخش صنعت و معدن و تجارت، راهبردهای توسعه صنعت، معدن و تجارت، سیاست‌های اجرایی وزارت صمت و برنامه راهبردی گروه صنایع منتخب. هر سرفصل دارای زیربخش‌هایی است و جداول و نمودارهایی نیز این برنامه را همراهی می‌کند که در مجموع، متنی ۲۰۴ صفحه‌ای را تشکیل می‌دهد. در پیشگفتار این برنامه وزیر محترم صنعت، معدن و تجارت از جمله عنوان نموده‌اند: «وزارت صنعت، معدن و تجارت وظیفه خود می‌داند که برای هموار کردن راه فعالان اقتصادی و روان‌سازی فعالیت‌هایشان، راهبردها، رویکردها و سیاست‌های خود را تحت عنوان برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت تدوین و منتشر کند. آنچه پیش رو است حاصل بررسی‌های کارشناسان و رایزنی‌های جمعی از خبرگان و دست‌اندرکاران تولید و تجارت کشور است که در آن تصویری اجمالی از گذشته و آینده صنعت، معدن و تجارت ارائه گردیده است. تصویری که در صورت محقق شدن، رونق کسب و کارها، توسعه سرمایه‌گذاری، توسعه تجارت خارجی و کاهش هزینه‌های مبادله را به ارمغان خواهد آورد. این تصویر به بخش خصوصی که عامل اساسی پویایی اقتصاد کشور است کمک می‌کند که بهتر و آسان‌تر بتواند درباره توسعه فعالیت‌های خود تصمیم بگیرد و توان و خلاقیت خود را برای رونق و شکوفایی کسب و کارها به کار گیرد» در همین پیشگفتار، وزیر محترم صنعت، معدن و تجارت از همه صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران تولید و تجارت، خواسته است تا «با نقد و نظر خواهی و عادلانه خود» در اصلاح و تکمیل این سند به این وزارتخانه یاری دهند.

براین اساس:

الف- برنامه ارائه شده « راهبردها، رویکردها و سیاست‌های » یک وزارتخانه یعنی وزارت صنعت، معدن و تجارت است. چنانکه عنوان برنامه چنین است. لذا متن ارائه شده « استراتژی توسعه صنعتی » نیست که فعالان اقتصادی و صنعتی و کارشناسان سالهاست انتظار آن را دارند.

---

<sup>۱</sup> « ما در وزارت صنعت، معدن و تجارت هیچ ادعایی در این باره که استراتژی توسعه صنعتی کشور را نداریم، بلکه گریزی به این مقوله زده ایم و این آدرس را داده ایم که سایر وزارتخان‌ها نیز به این سمت بروند که سند برنامه راهبردی مربوط به خود را تدوین کنند» (جناب آقای مهندس ابویی، معاون محترم برنامه ریزی وزارت صنعت، معدن و تجارت- جلسه هیات نمایندگان اتاق تهران ۹۴/۸/۲۶)

ب - این برنامه « حاصل بررسی های کارشناسی و راینیهای جمعی از خبرگان و دست اندرکاران تولید و تجارت کشور است»

ج - در این برنامه « تصویری اجمالی از گذشته و آینده صنعت، معدن و تجارت ارائه گردیده است.

یک به یک موارد فوق را بررسی و چنانکه بزرگوارانه درخواست شده است نقدهایی را جهت ترسیم مسیر حرکت توسعه صنعتی کشور به صورتی صحیح تر در دو بخش تقدیم می کنیم.

## بخش اول - ضعف ها

۱- **گونه های مختلف برنامه:** برنامه های توسعه ای براساس سیر تکوین آنها را می توان به چند دسته تقسیم کرد: برنامه های «پروژه محور» که در آنها تعدادی پروژه منفک و جدا از هم (نظیر ساخت نیروگاه، سد، بندر و ...) هدف گذاری و اجرایی می شود. برنامه های «سرمایه گذاری یکپارچه» که در آنها بین پروژه های مختلف نوعی هماهنگی و یکپارچگی به وجود می آید. «برنامه های جامع» که علاوه بر برنامه های کلان و بخشی، شامل برنامه های ملی، منطقه ای و محلی نیز هست و علاوه بر پوشش تمامی بخش های اقتصادی (دولتی، خصوصی، عمومی و غیردولتی)، بخش های اجتماعی را در بر می گیرد و برنامه های «هسته ای کلیدی» که محدود به بخش ها و یا قسمت های خاصی بوده و با تأکید بر به تصویر سازی های کلان و بخشی و تمرکز برنامه ها بر منابع و فعالیت های بخش ها و هسته های کلیدی، تلاش می شود تا در بخش های پیشرو، تکانه هایی جدی ایجاد شود.<sup>۲</sup>

«برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت» مؤلفه هایی از هر یک از گونه های برنامه ریزی های فوق به خصوص برنامه ریزی های «جامع» و «هسته ای» را در خود جای داده است و لذا دچار مشکلات ساختاری است. چنانکه در برنامه اهدافی تعیین شده است که بدون هماهنگی های نه فقط بین دستگاهی بلکه بدون هماهنگی های فراقوه ای امکان تحقق نخواهند داشت. همانند: «خط و مشی و سیاستهای کلی مواد ۱، ۶، ۷، ۱۰، ۱۱، ۱۳، ۲۳» (صفحات ۶۹ تا ۷۰)، «موضوعات راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت» (صفحات ۸۸

<sup>۲</sup> منبع: تامین اجتماعی در برنامه های توسعه جمهوری اسلامی ایران، سازمان تامین اجتماعی و مرکز پژوهشهای مجلس ۱۳۹۴

تا ۹۶) و « سیاستهای اجرایی وزارت صنعت، معدن و تجارت » (صفحات ۱۰۱ تا ۱۰۸) به عبارتی متن ارائه شده از یک سو مشابه یک استراتژی توسعه صنعتی (نمودار صفحه ۹۴) برنامه عیناً برگرفته از نمودار استراتژی توسعه صنعتی ترکیه است) و از سوی دیگر در سرفصل « برنامه راهبردی گروه صنایع منتخب » وارد جزییات و میزان تولید بخشهای صنعتی شده است.

۲- **بهره گیری از خرد جمعی:** ضرورت استفاده از خرد جمعی و بهره گیری از نظرات و دیدگاههای تشکلهای بخش خصوصی صنعت و افراد و صاحب نظران فعال در این حوزه برای تدوین برنامه هم به ارتقای محتوای برنامه و هم بر ضمانت اجرایی شدن آن می افزاید که متأسفانه کمتر از آن در تدوین برنامه بهره گیری شده است.<sup>۳</sup> البته ضرورت کسب نظر و دیدگاه از تشکل ها صرفاً محدود به اظهارنظرهای اداری یا تکمیل چند فرم نمی باشد بلکه در چارچوب ارتباطی ساختاری و منسجم قابل تعریف است چنانکه مثلاً اگر قرار باشد از رشته نساجی یک ارزیابی صورت گیرد، باید علاوه بر اینکه از انجمن های فعال در این صنعت طی یک فرایند مشخص کسب نظر می شود، عملکرد چند صادرکننده موفق پوشاک که توانسته اند در بازارهای بین المللی ورود کنند نیز بررسی شود و یا علل تعطیلی و یا نیمه تعطیلی و بنگاههای نساجی مورد واکاوی قرار گیرد.<sup>۴</sup> بهر حال مناسب است اسناد پشتیبان مرتبط با نحوه تعامل برنامه ریزان با تشکلهای صنعتی، معدنی و تجاری منتشر شود.

۳- **ضعف تبیین وضعیت موجود:** هر برنامه راهبردی و در اینجا برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت بایستی بررسی و شناختی از واقعیت های صنعتی و تجاری امروز کشور بدست داده شود. بعبارتی توقع از تدوین کنندگان پیش نویس برنامه راهبردی آن بود که با بررسی سیاست های خرد و کلان تاثیر گذار بر فعالیتهای بنگاههای صنعتی و اقتصادی اعم از زیرساختهای فیزیکی، وضعیت توسعه خوشه های صنعتی، نرخ ارز، سودبانکی و تعرفه، قوانین کار و تامین اجتماعی، وضعیت و اندازه بخش خصوصی، چالشهای محیط کسب و کار، وضعیت و ترکیب اشتغال صنعتی، بهره وری بنگاههای اقتصادی در سطوح خرد و کلان در رشته های مختلف، اندازه بنگاههای صنعتی، درجه انحصار و مالکیت و ... تصویری دقیق

<sup>۳</sup> از جمله اعلام عدم نظرخواهی از بخشهای ارتباطات و فن آوری اطلاعات، کنفدراسیون صادرات، سندیکای برق در جلسه ۹۴/۸/۲۶ هیات نمایندگان اتاق تهران تی و تجاری - مهرما ۱۳۹۴).

<sup>۴</sup> « در نقد راهبرد صنعتی وزارت صنعت، معدن و تجارت »، بهزاد مشهدی - آبان ماه ۱۳۹

از آنچه در صنعت کشور واقع است ارائه می شد. اما متأسفانه چنین نشده است و به دادن چند جدول در خصوص فضای کسب و کار و رقابت پذیری کشور در سطح بین المللی (صفحات ۱۵ تا ۲۹) و نظایر آن بدون تحلیلی خاص اکتفا شده است. برآستی آیا می توان بدون درک دقیق از تعداد و اندازه بنگاههای بخش خصوصی، دولتی و شبه دولتی بودن آنها و یا بدون توجه به کمیت و کیفیت نیروی انسانی شاغل در حوزه صنعت و یا تاثیرپذیری هر یک از رشته های مختلف صنعتی از شاخصهایی همچون نرخ ارز، تعرفه و ... اقدام به ارائه برنامه و تعیین اهداف (صفحات ۷۱ تا ۷۵) نمود؟! و یا مثلاً چنانکه در این یکی و دو سال اخیر بخصوص مطرح شده است یعنی چالش «آب» و بحران محیط زیستی را در راهبرد توسعه صنعتی کشور در نظر نگرفت؟<sup>۵</sup>

۴- **ضعف تحلیل روند گذشته (آسیب شناسی):** در هر برنامه راهبردی چنانکه وزیر محترم صنعت، معدن و تجارت نیز در پیشگفتار برنامه بدان اشاره کرده اند حداقل لازم است تا گذشته صنعت تصویر شود و به عبارت دقیق تر در یک زنجیره مطالعاتی مورد توجه قرار گیرد. در این زنجیره باید عملکرد گذشته و جمع بندی مشکلات، تحلیل تنگناها و سیاستهایی که بر عملکرد گذشته بخش صنعت و اقتصاد تاثیر نهاده است، ارائه شود که در « برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت » چنین اقدام مهم و اساسی صورت نگرفته است. همچنین اصولاً تحلیلی از آسیب شناسی حوزه های صنعت، معدن و تجارت در مواردی هم چون: برنامه های خصوصی سازی و نامطلوب بودن فضای کسب و کار، خام فروشی، نامناسب بودن سرمایه گذاری خارجی، عدم حمایت صنایع داخلی در قالبی هدفمند و زماندار و قیمت گذاری و شبکه توزیع و ... ارائه نشده است (صفحات ۸۹ تا ۹۶). لذا عدم شناخت درست از عواملی که این وضعیت غیرقابل قبول را در حوزه صنعت و تجارت کشور به وجود آورده اند، می تواند تکرار تجربیات ناموفق گذشته را در پی داشته باشد.

۵- **نامشخص بودن سؤال برنامه راهبردی:** در پیوند با مورد فوق، طبیعی است که وقتی آسیب شناسی مشخص و تحلیلی از وضعیت امروز صنعت، معدن و تجارت کشور ارائه نشود بالطبع مشخص نیست اصولاً برنامه بدنبال پاسخگویی به کدام سؤال است. آنچه منظور نظر است این است که در برنامه راهبردی و براساس تحلیلی که ارائه می کند، کدام موضوعات

<sup>۵</sup> چنانکه رئیس سازمان ایمنیدرو اخیراً عنوان داشته است که «کارخانه های فولادی نیاز میرم به آب دارند اما طرح فولادی در مکانهایی در حال ساخت است که بشدت از کمبود آب رنج می برند و این امر چالش جدی برای ما شده است (ضمیمه روزنامه ایران- ۹۳/۶/۱۶)».

اولویت « برنامه » است تا افراد و سازمانها و امکانات کشور برای حل آنها سازماندهی شوند؟ آیا « اشتغال صنعتی » چالش اصلی صنعت است و یا « عدم رشد بنگاههای صنعتی » و یا « تامین منابع مالی بنگاههای صنعتی » و یا اصولاً مشکل فراتر از اینها و معطوف به عدم اعتقاد به اقتصاد باز و رقابتی و اندیشیدن برنامه ریزی و اقدام همچنان در چارچوب اقتصاد بسته و دولتی است که روندهایی نظیر توزیع رانت و قیمت گذاری و غیره ... از مظاهر آن می باشد؟

۶- **استفاده از اسناد بالادستی به جای مطالعات تحلیلی:** در برنامه ارائه شده در مواردی چنانکه

وزیر محترم صنعت، معدن و تجارت در پیشگفتار برنامه بدان اشاره کرده اند به اسناد بالادستی ارجاع داده شده است این در حالی است که اولاً اگر این اسناد چنین دقیق و غیرقابل تفسیر رویکردها را مشخص کرده اند و می توانند جانشین مطالعات تحلیلی شوند پس چرا مثلاً در سند راهبردی صنعت، معدن و تجارت که حدود سه سال قبل در دولت دهم منتشر شد با استفاده از همین اسناد رویکردهای دیگری و تصمیمات متفاوتی اتخاذ گردید؟ ثانیاً عقب ماندگی هشت سال اخیر از اهداف سند چشم انداز نیز در این هدف گذاری ها باید لحاظ شود همچنین فقدان روشهای آماری و محاسباتی و عدم استفاده از روشهای اقتصادسنجی در تعیین اهداف و هدف گذاری مکانیکی صرفاً بر اساس جداول برخی برنامه های بالادستی کمکی به تعیین راهبردهای مشخص در شرایط و واقعیت های امروز اقتصاد کشور نمی کند.

۷- **برنامه راهبردی گروههای صنایع منتخب:** در مهمترین بخش سند راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت با عنوان « برنامه راهبردی گروههای صنایع منتخب » برنامه راهبردی ۷ رشته صنعتی اعلام و وعده داده شده که برنامه چند رشته صنعتی دیگر هم پس از نهایی شدن اعلام خواهد شد.

**الف** - علاوه بر چرایی و چگونگی انتخاب این رشته های صنعتی بعنوان رشته های دارای اولویت که در سند بطور کلی و مبهم بدان اشاره شده است و در ادامه بدان خواهیم پرداخت آنچه بسیار مهم و جای شگفتی دارد جداولی است که در هر رشته برای سالهای ۱۳۹۶ و ۱۴۰۴ ارائه شده است. چنانکه طبق این سند مقرر است در سال ۱۴۰۴ به میزان ۳ میلیون خودرو، ۱۳۰ میلیون تن مواد و محصولات شیمیایی، ۵۵ میلیون تن فولاد، ۷۰۰ هزار تن تایر و تیوپ، ۲ میلیون دستگاه یخچال، ۳ میلیون دستگاه کولر آبی، ۱۵۰ هزار تن الیاف آکرلیک و ... تولید شود. سوال اساسی

و محل نزاع آن است که یک وزارتخانه دولتی از چه منظری برای بخشهای مختلف صنعتی که اکثریت قریب به اتفاق آنها تحت مدیریت بنگاههای خصوصی و یا آنکه غیردولتی هستند تعیین تکلیف کرده است؟ آیا اصولاً دولت می تواند به کارخانه های تولید تیر و تیوپ یا یخچال و تلویزیون و ... دستور دهد چه میزان از این محصولات را تولید کنند؟ با استفاده از چه اهرمی چنین حکمی می کند و اگر به فرض این حکم اجرا شد و تولیدکننده حتی توانست به اهداف کمی مشخص شده توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت دست یابد اما آن تولیدات در بازار مشتری نداشت آنگاه آیا آن وزارتخانه و بورکراتهای دولتی که ده سال بعد طبعاً بر سر کار نخواهند بود جوابگوی بنگاههایی خواهند بود که نتوانسته اند کالاهای تولیدی خود را بفروشند و به مرز ورشکستگی افتاده اند و یا بالعکس ظرفیت بیشتری برای تولید در آن بنگاه وجود داشته و هدفگذاری غلط دولت آنها را محدود و دچار ضرر و زیان کرده است؟ آیا اصولاً با توجه به تغییرات بسیار سریع تکنولوژی می توان چنین احکامی را در حوزه تولید آنهم تولید بنگاههای خصوصی صادر کرد؟ این شیوه نگرش و تدوین برنامه و با اقتصاد آزاد و رقابتی هیچ نسبتی ندارد. دولت (آنهم صرفاً در کشورهای در حال توسعه همچون کشورمان) حداکثر آنکه می تواند درخصوص زیرساختهای اقتصادی توسعه همچون فرودگاه، جاده، راه و ... آنهم با مشارکت بخش خصوصی برنامه ریزی کند. برنامه ریزی برای تولید و صادرات صنعتی وظایف بنگاههای صنعتی است و نه دستگاههای دولتی. لذا وجود این جداول آماری و چنین تعیین و تکلیف هایی در یک سند راهبردی هیچگونه توجیهی ندارد.

**ب -** تفاوت صنایع منتخب و دارای اولویت در صفحات مختلف گزارش نیز شایان توجه است. در صفحه ۱۱۱ گزارش فهرست صنایع منتخب دارای اولویت عبارتند از: خودرو، فولاد، صنایع نساجی و پوشاک، سیمان، تیر و تیوپ، لوازم خانگی، کاشی و سرامیک، صنایع پیشرفته، صنایع غذایی و آشامیدنی، صنایع دارویی و تجهیزات پزشکی، ماشین آلات و تجهیزات صنعتی و تولیدی، صنایع دریایی، معدن، صنایع پتروشیمی و شیمیایی. درحالیکه در صفحات ۸۱ و ۹۷ گزارش صنایع دارای اولویت چنین برشمرده شده اند: صنایع تولید فرآورده های نفتی، مواد و

محصولات شیمیایی، محصولات کانی غیرفلزی، وسایل نقلیه زمینی، ریلی و دریایی، معدن و استخراج معدن، فلزات اساسی، صنایع پیشرفته، محصولات لاستیکی و پلاستیکی، مواد غذایی و آشامیدنی، ماشین آلات و تجهیزات صنعتی و تولیدی، نساجی و پوشاک و ماشین آلات مولد و انتقال برق. چنانچه که مشخص است این دو فهرست در مواردی همچون: صنایع تولید فرآورده های نفتی، محصولات لاستیکی و پلاستیکی، ماشین آلات مولد و انتقال برق، صنایع دارویی، کاشی و سرامیک، تیر و تیوپ، لوازم خانگی با هم مغایرت دارند.

**ج -** در گزارش و سرفصل فوق، دلایل انتخاب این رشته های صنعتی بعنوان صنایع دارای اولویت نامشخص است و صنایع موجود کشور بعنوان صنایع دارای رقابت در نظر گرفته شده اند. چنانکه مشخص نیست آیا اگر منابع عظیمی که طی این سالها صرف خودروسازی می شد اگر در صنعت دیگری مثلاً صنایع هایتک و نرم افزار صرف می گردید شاهد بازده بالاتری نبوده ایم؟ آیا تکرار صنایع موجود بعنوان صنایع رقابتی مشروعیت بخشی به ناکارآمدی این صنایع نیست؟ چنانکه طبق نمودار ۱۳ گزارش (صفحه ۴۷) تنها استخراج نفت و کانسارهای فلزی و محصولات شیمیایی دارای مزیت نسبی اند و سایر رشته ها فاقد مزیت اند. لذا چنانکه در کل برنامه نیز چنین است در بخش مربوط به اولویت بندی رشته های صنعتی آنچه در برنامه بدست داده شده است «تصویر» است و نه «تحلیلی» از وضعیت دیروز و امروز صنعت و رشته های مختلف صنعتی.

**۸ - وضعیت کشورهای رقیب:** در هیچ کجای برنامه تحلیلی از حرکت سایر کشورها و بخصوص کشورهای رقیب ایران در توسعه صنعتی و تولید محصولات صنعتی به دست داده نشده و ظاهراً وضعیت این کشورها و بازارهای منطقه ای و جهانی ایستا فرض شده است.

**۹ - کلی گویی:** سخنان کلی و قابل نقض در بخشهای مختلف برنامه های قابل مشاهده است. چنانکه در سرفصل «فرصتهای بخش صنعت، معدن و تجارت» (صفحه ۵۲) در بند ۲ به

---

<sup>۶</sup> دکتر نیلی در گزارش اخیر خود با عنوان «نقش بخش صنعت در ایجاد رشد اقتصادی پایدار» به صراحت عنوان می کند که «کاهش قدرت رقابت پذیری صنعت خودرو سبب می شود این بخش در ساختار موجود نتواند به عنوان نیروی پیشران بخشهایی از صنعت عمل کند» (همایش سیاستهای صنعتی و جایگزینی انرژی بجای نیروی کار و سرمایه بوده است).

وجود «امکانات و زیرساختهای لازم برای جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی» ... اشاره شده است که بنظر چنین زیرساخت هایی در کشورمان در حال حاضر وجود ندارد. همچنین است فرصت «امکان بهره گیری از مشارکت مردمی در امور بخش» (بند ۴) در حالیکه اغلب صنایع قابل رقابت در حوزه هایی هستند (نظیر نفت و پتروشیمی ...) که مشارکت مردم در آنها بسیار محدود می باشد.<sup>۷</sup>

۱۰- انتشار اسناد پشتیبان: در سرفصل نهم برنامه با عنوان «اسناد پشتیبان» به ۸ مورد اسناد پشتیبان که در تهیه برنامه از آنها استفاده شده است اشاره شده که به جز موارد ۱ و ۲ که مربوط به اسناد بالادستی و اسناد راهبردی تهیه شده قبلی در حوزه صنعت، معدن و تجارت است سایر اسناد پشتیبان نظیر گزارش متدولوژی اولویت بندی رشته فعالیتها، اولویتهای صنایع پیشرفته، صنایع منتخب و ... لازم است منتشر گردد تا بتوان دقیقتر راجع به برنامه ارائه شده اظهار نظر نمود.

---

<sup>۷</sup> «بررسی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت»، انجمن صنایع لوازم خانگی ایران- شهریور و مهرماه ۱۳۹۴

## بخش دوم - کمبودها

۱- جایگاه قانونی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت: وزارت صنعت، معدن و تجارت (وزارت صنایع و معادن سابق) طبق مواد ۲۱ و ۱۵۰ برنامه های چهارم و پنجم توسعه موظف به "تدوین سند ملی توسعه بخش های صنعت و معدن با توجه به مطالعات استراتژی توسعه صنعتی در کشور" (ماده ۲۱ برنامه چهارم) و "تدوین راهبرد (استراتژی) توسعه صنعتی و معدنی" (ماده ۱۵۰ برنامه پنجم توسعه) بوده است. بر این اساس آنچه قانونگذار بر وزارت صنعت، معدن و تجارت تکلیف کرده است، تدوین سند راهبردی در ابعاد "ملی" و فرادستگاهی است. در حالیکه برنامه ارائه شده یعنی «برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت» چنانکه از نام آن و توضیحات مسئولان مربوطه مشخص است، برنامه راهبردی یک وزارتخانه است. لذا مشخص نیست تدوین چنین برنامه ای توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت متکی به کدام الزام قانونی است. با توجه به بند فوق و عدم پشتوانه قانونی چنین سند برنامه ای، لذا ضمانت اجرایی آن نیز چه در درون دستگاه و چه در بیرون از آن در بین سایر دستگاه های حاکمیتی و اجرایی و نهادهای بخش خصوصی و ... نامشخص است. هنگامی که جایگاه قانونی و پشتوانه اجرایی یک برنامه نامشخص است لذا امکان پایش و نظارت و ارزیابی نیز در آن وجود ندارد و همه چیز موقوف به علاقه و سلیقه مجری و تعهد او به دستورات مقامات بالاتر خواهد شد.

۲- فقدان قانون تشکیل وزارت صنعت، معدن و تجارت: وزارت «صنعت، معدن و تجارت» با اتکا به ماده پنجاه و سه قانون برنامه پنجم توسعه و به منظور کوچک سازی دولت طبق قانون مصوب مجلس در مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۲ از ادغام دو وزارت «صنایع و معدن» و «بازرگانی» تشکیل شد. بر اساس این قانون مقرر بود ظرف شش ماه نسبت به «تنقیح قوانین مربوط به وظایف و اختیارات وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت اقدام و پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردد» متأسفانه با عدم انجام این مهم، عملاً چارچوب وظایف و اختیارات بالطبع تشکیلات و نمودار سازمانی این وزارتخانه نامشخص و در همان مرحله ابتدایی ادغام قرار دارد. این خلأ بزرگ آسیب های بسیاری را به دنبال داشت و عملاً ضرورت تشکیل وزارت صنعت، معدن و تجارت و زیر سؤال برده است.<sup>۸</sup>

۸ چنانکه گروهی از نمایندگان مجلس بر آن شده اند را واداشت است تا در قالب کار گروهی موضوع جداسازی دوباره وزارت «صنایع و معادن» و «بازرگانی» را طرح نمایند (رسانه ها - ۲۶ آبان ۹۴) این نمایندگان از جمله از «عدم همخوانی ماهیت دو بخش صنعت و بازرگانی با یکدیگر» در علت طرح

برای جبران این خلأ در برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت متنی با عنوان «بیانیه مأموریت وزارت صنعت، معدن و تجارت» گنجانیده شده است که در آن به کلیاتی همچون «دستیابی به جایگاه نخست اقتصادی و فناوری در منطقه با تأکید بر رشد مستمر اقتصادی و رشد ارزش افزوده و ...» تأکید شده است. (ص ۶۳)

اما این متن چند خطی به هیچ وجه نمی تواند جایگزین قانون تشکیل این وزارتخانه شود که در آن می بایست شرح وظایف و اختیارات این وزارتخانه و رابطه آن با زیرمجموعه های ستادی و غیرستادی خود و نسبت آن را با سایر وزارتخانه ها و دستگاه های دولتی مشخص نماید و نیز کمیت و کیفیت نیروی انسانی تصمیم ساز و تصمیم گیر در این وزارتخانه را روشن می سازد. با توجه به دو بند ۱ و ۲، در سند «راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت» می بایست به موضوعات ذیل پرداخت می شد و پاسخگویی سوالات در این زمینه ها می بود. موضوعاتی که می بایست در برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت به آنها پرداخته می شد از جمله عبارتند از:

– **چگونگی کوچک سازی و کاهش تصدی گری:** تبیین برنامه وزرات صمت برای کوچک سازی و کاهش تصدی ها با توجه به اینکه از جمله مهم ترین اهداف ادغام دو وزارتخانه «صنایع و معادن» و «بازرگانی» طبق ماده ۵۳ قانون برنامه پنجم توسعه کوچک کردن دولت و

---

موضوع فوق سخن گفته اند. این در حالی است که هم در زمان ادغام این دو وزارتخانه و قبل تر از آن در اوایل دهه ۸۰ و در قالب طرح مطالعات و تدوین «استراتژی توسعه صنعتی» و «طرح تشکیلات کلان دولت» (سازمان مدیریت صنعتی - ۱۳۸۲) بر ضرورت یکپارچگی فرآیند تولید تا بازار تأکید شده و بر مشابهاً ذیل در مأموریت های دو وزارتخانه صنایع، معادن و بازرگانی اشاره شده بود:

وزارت صنایع و معدن:

– تدوین و تعیین سیاست های توسعه صادرات محصولات صنعتی و فراورده های معدنی و خدمات فنی و مهندسی در چارچوب سیاست های صادراتی کشور

– حمایت از تولیدات داخلی و ایجاد زمینه رقابت در بازارهای جهانی از طریق پیشنهاد تعرفه گمرکی و سود بازرگانی محصولات و خدمات بخش صنعت و معدن به هیئت وزیران

وزارت بازرگانی:

– نظارت و حفظ تعادل بهای تولیدات داخلی و کالاهای وارد به کشور

– تدوین مقررات واردات و صادرات و نظارت بر آن با توجه به سیاست حمایت از تولید داخلی و حمایت از مصرف کننده

این تداخل مأموریت ها و وظایف به خوبی نشان می دهد که دو مقوله صنعت و تجارت را نمی توان مستقل از یکدیگر فرض نمود و مناسب است این دو در یک وزارتخانه ساماندهی شوند. چنان که تجارب جهانی نیز بر این نگرش صحه می نهد (از جمله مطالعات انجام شده در ۱۳ کشور صنعتی و در حال توسعه جهان). آنچه اما متأسفانه از آن غفلت شد چنان که در فوق بدان اشاره شد، عدم اقدام در تصویب قانون تشکیل وزارت جدیدالتأسیس «صنعت، معدن و تجارت» بود که این غفلت چهار ساله عملاً اصل ادغام دو وزارتخانه «صنایع و معادن» و «بازرگانی» را با ابهام مواجه کرد.

کاهش تصدی‌های دولت بوده است.

- **ارتقاء انضباط اداری و مالی:** تعریف راهبردهای لازم جهت افزایش شفافیت، سلامت و انضباط مالی و اداری در وزارت صمت. به نظر می‌رسد در این زمینه لازم است چگونگی ارائه گزارش‌های شفاف و دقیق و منطبق با واقعیات، ایجاد سهولت در دسترسی اطلاعات، رسیدگی سریع و مناسب به تخلفات و جرایم مالی، استفاده از سامانه‌های الکترونیکی، قاعده‌مندی سیاست‌گذاری صنعتی و تجاری، استاندارد سازی و ایجاد رویه‌های یکسان و جلوگیری از اعمال سلیقه در اجرای آنها، پاسخ‌گو بودن و مسئولیت‌پذیری در قبال اقدامات و نتایج آن، حاکمیت روح قوانین و مقررات علاوه بر ظاهر آنها و ... مشخص شود.
- **چگونگی ارتقا اطلاع‌رسانی:** تعریف راهبردهای لازم در خصوص ایجاد و یکپارچه‌سازی سامانه‌های اطلاعات مدیریتی و عملیاتی در وزارت صمت. در این زمینه لازم است چگونگی ایجاد و یا تقویت سامانه اطلاعات جامع سرمایه‌گذاری صنعتی، معدنی و تجاری در کشور، سامانه اطلاعات مربوط به دریافت‌کنندگان انواع حمایت‌ها اعم از یارانه، معافیت‌ها و ... در حوزه وزارت صمت، سامانه مدیریت بر عملکرد بنگاه‌ها و مجامع شرکت‌های تحت پوشش و یا دارای سهام و ... مشخص شود.
- **چگونگی مشارکت بخش خصوصی در تصمیم‌سازی‌ها:** تعریف و تبیین راهبردهای مربوط به اولویت‌ها و نحوه مشارکت فعالان بخش خصوصی در سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری در وزارت صمت. جهت انجام این امر لازم است تاریخچه‌ای از قوانین و سیاست‌های مهم بخش و نیز تحلیلی از امکانات و محدودیت‌های مالی، نیروی انسانی، قانونی و سایر موارد جهت امکان مشارکت جویی فعالان بخش خصوصی در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیریهایی این وزارتخانه و واگذاری امور ارائه شود.
- **چگونگی توسعه بخش خصوصی:** ضرورت تعریف راهبردهای لازم در جهت توسعه بخش خصوصی و افزایش سهم بنگاه‌های خصوصی صنعتی، مدنی و تجاری در اقتصاد خانواده صنعت، معدن و تجارت از طرق رقابتی سازی، خصوصی‌سازی، توانمندسازی و آزادسازی.
- **چگونگی اصلاح فرآیندها:** تعریف راهبردهای لازم جهت هم‌افزایی درون سازمانی و همکاری فراسازمانی از طرقی همچون: بازمهندسی فرایندها با هدف تسهیل پیاده‌سازی، شفافیت بخشی و کاهش بوروکراسی و دیوان‌سالاری و حذف رویه‌های دست و پاگیر اداری از طریق ظرفیت‌های فناوری اطلاعات و همکاری‌های درون و برون سازمانی، تعامل مثبت و

- هم افزا با سایر دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها و نیز با جامعه و نهادهای مردمی و نهادهای بین‌المللی.
- **چگونگی ارتقای نیروی انسانی:** تعریف و تبیین راهبردهای مرتبط با توسعه هدفمند سرمایه‌های انسانی و سازمانی در وزارت صمت و واحدهای تحت پوشش آن. در این زمینه لازم است از جمله چگونگی شناسایی مشاغل راهبردی و تهیه پروفایل شایستگی موجود و مطلوب، برگزاری آموزش‌های متنوع و هدفمند برای روزآمدسازی، افزایش دانش و مهارت کارکنان، استقرار نظام مدیریت عملکرد و شایسته‌سالاری، اصلاح ساختار نیروی انسانی برای افزایش سهم متخصصان و مشخص شود.<sup>۹</sup>
- **وضعیت نهادهای توسعه‌ای موجود و نهادهای لازم:** تعریف جایگاه فعلی و آینده نهادهای توسعه‌ای در حوزه صنعت و معدن (سازمان ایمیدرو، ایدرو، سازمان صنایع کوچک و شرکت شهرک‌های صنعتی) و آسیب‌شناسی عملکرد این نهادها و چالش‌های آنها. همچنین تعریف نهادهای توسعه‌ای و سایر نهادهای لازم نظیر نهادهای مرتبط با امر رگولاتوری و نوآوری و یادگیری، مطالعاتی و پژوهشی و ... که می‌توانند در خدمت فرآیند توسعه صنعتی کشور باشند.
- **چگونگی وضعیت نهادهای تامین مالی پشتیبان صنعت:** تعریف راهبردهای لازم برای ارتقا عملکردی نهادهای مالی پشتیبانی توسعه صنعتی کشور اعم از بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، صندوق ضمانت صادرات و ... با توجه به سیر تاریخی این نهاد و چالش‌های آنها.
- **سایر راهبردها:** تعریف راهبردهای لازم برای ارتقا وضعیت موجود (آسیب‌شناسی) در جهت وضعیت مطلوب (با توجه به اهداف برنامه‌ها و حمایت رقبا و ...) در حوزه‌های مرتبط با وظایف اختیارات احتمالی وزارت صمت براساس تحلیل وضعیت موجود در ساختار اداری این وزارتخانه و نهادهای لازم برای رفع چالش‌ها در مواردی نظیر: فعالیت‌های زمین‌شناسی، اکتشافی، استخراج و فراوری مواد معدنی، انسجام بخشی به صنایع کوچک و متوسط و بزرگ، ادغام بنگاه‌های کوچک و متوسط و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ صنعتی ارتقای زیرساخت‌های لازم برای استقرار و توسعه واحدهای صنعتی و نیز توسعه صادرات صنعتی، جذب سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی و ارتباط و تعامل با نهادهای بین‌المللی و

<sup>۹</sup> با استفاده از برنامه راهبری وزارت اقتصاد و دارایی - سایت وزارت اقتصاد و دارایی

بخصوص نحوه الحاق به سازمان تجارت جهانی، بهبود نظام تأمین و توزیع و نظارت بر شبکه های توزیع کالا و خدمات و جلوگیری از انحصار در بازار، تعیین سیاست ها و ضوابط قیمت کالا و خدمات و ضوابط خدمات پس از فروش، تحقیق و توسعه و نحوه ارتباط آن با بنگاه های صنعتی، تعامل با نهادهای آموزشی و دانشگاهی در جهت تربیت و تأمین نیروهای متخصص مورد نیاز صنعت و بنگاههای صنعتی .

#### \* پیشنهادها :

- ۱- وضعیت وزارت صنعت، معدن و تجارت به لحاظ قانون تشکیل و شرح وظایف و اختیارات و نمودار تشکیلاتی مشخص شود.
  - ۲- در چارچوب وظایف و اختیارات مصوب اقدام به ارائه برنامه راهبردی که در برگیرنده اهداف مشخص درون و برون سازمانی آن وزارتخانه در قالب نگاهی تحلیلی و آسیب شناسانه شود.
  - ۳- تدوین برنامه های کلان رشته فعالیت های مختلف صنعتی ، معدنی و تجاری با همکاری تشکل های ذیربط به صورتی علمی و منسجم و با بکارگیری تیم های مشاوره ای.
  - ۴- تدوین استراتژی توسعه صنعتی چنان که وظیفه قانونی وزارت صمت میباشد (مواد ۲۱ و ۱۵۰ برنامه های چهارم و پنجم توسعه) در قالب پیشنهاد ارائه شده از سوی کمیسیون صنعت و معدن اتاق تهران برای برنامه ششم (همکاری دولت، بخش خصوصی و کارشناسان اقتصادی)
- امید است اجرای این پیشنهادها چنانکه وزیر محترم صنعت، معدن و تجارت خواسته اند « به بخش خصوصی کمک کند که بهتر و آسانتر بتواند درباره توسعه فعالیتهای خود تصمیم بگیرد و توان و خلاقیت خود را برای رونق و شکوفایی کسب و کارها به کار گیرد». امید که چنین شود.