

ضرورت مدیریت واحد زنجیره تأمین غذا در شرایط اضطرار و

نقد تفکیک مدیریت بازرگانی از مدیریت تولید

لایحه‌ی تفکیک وزارت صنعت، معدن و تجارت و تشکیل وزارت بازرگانی سه مرتبه در سال ۱۳۹۷ توسط دولت به مجلس شورای اسلامی ارایه؛ که ضمن مغایرت با اسناد بالادستی با مخالفت کمیسیون‌های تخصصی و مرکز پژوهش‌های مجلس مواجه شد. اما با تشدید نابسامانی‌های تنظیم بازار کالاهای اساسی در ماه‌های پایانی سال ۹۷، طرح تفکیک وزارت صمت در اسفند این سال توسط مجلس به جریان افتاد. دلیل مجلس برای ارایه‌ی این طرح علی‌رغم مخالفت‌های گذشته، عدم توانایی دولت برای مدیریت تنظیم بازار کالاهای اساسی با ساختار فعلی وزارتخانه‌ها عنوان شد.

دلایل اصلی موافقان برای تفکیک وزارت صمت و تشکیل وزارت بازرگانی عبارتند از (۱) تفرق مسئولیت بازرگانی کالاهای اساسی و ناهماهنگی در وزارتخانه‌های صمت و جهادکشاورزی (۲) حجیم بودن ساختار تشکیلاتی و مسئولیت‌های وزارت صمت و ناتوانی وزیر فعلی در مدیریت آن؛ این در حالی است که هر دو مشکل فوق‌الذکر پیامد عدم تبعیت دولت در اجرای قانون «تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در وزارت جهادکشاورزی» است.

لازم به ذکر است عامل اصلی به هم ریختگی بازار جهش ارز در سال ۹۷ و وجود انتظارات تورمی در بین مردم است؛ مسائلی که با تشکیل وزارت بازرگانی حل نخواهند شد؛ همچنین عوامل دیگری که منجر به نابسامانی بازار و نوسانات شدید قیمت کالاهای اساسی در ماه‌های اخیر شده عبارتند از دو نرخ شدن ارز و فسادهای تبعی، تخصیص ارز ترجیحی به همه درخواست‌کنندگان قبل از تاریخ ۱۶ مرداد، ترخیص نشدن کالاهای اساسی وارداتی از گمرک، اختلال در تسویه‌ی ارز با فروشندگان خارجی به دلیل تبعیت نکردن بانک‌های عامل از بانک مرکزی، هزینه‌های تهاتر چندباره‌ی ارز به دلیل نبود تفاهم‌نامه‌های دوجانبه‌ی تجاری، ظرفیت پایین زیرساخت حمل و نقل جاده‌ای و ریلی کشور برای توزیع سریع و به‌موقع کالاهای اساسی، مسترد نشدن ارز توسط صادرکنندگان، انحصار شرکت‌های حمل و نقل در شبکه‌ی توزیع کالاها و فقدان شبکه‌ی برخط و شفاف اطلاع‌رسانی بازار کالاهای اساسی.

روشن است که با برطرف کردن این موانع، مسائل به‌وجودآمده در بازار کالاهای اساسی رفع خواهد شد و نیازی به تغییر ساختار وزارتخانه‌های موجود و نقض قوانین مصوب گذشته و اسناد بالادستی نخواهد بود. تفکیک وزارت صمت، لغو اختیارات بازرگانی وزارت جهادکشاورزی و تشکیل وزارت بازرگانی کاری وقت‌گیر و پرهزینه است که با نادیده گرفتن نظر کارشناسان، به‌عنوان راه حل موجود برای برون‌رفت از این شرایط معرفی می‌شود؛ حال آن‌که با تفکیک متولی تولید و متولی بازرگانی روند تأمین و توزیع کالاهای اساسی در کشور با آشفتگی بیشتری روبه‌رو می‌شود. با نگاهی بر بازار تثبیت‌شده‌ی ۱۰ قلم نهاده‌ی کشاورزی تحت نظارت جهادکشاورزی و ۴ قلم کالای اساسی تحت نظارت وزارت صمت که مدیریت تولید و بازرگانی آن به‌صورت یکپارچه به یک وزارتخانه تکلیف شده، شاهده‌ی بر مدعای لزوم «مدیریت واحد-پاسخگویی واحد» در زنجیره‌ی تأمین کالاهای اساسی است.

باسمه تعالی

عنوان گزارش:

ضرورت مدیریت واحد زنجیره تأمین غذا در شرایط اضطرار و تقدیر تکلیف مدیریت بازرگانی از مدیریت تولید



مرکز مطالعات راهبردی آب، غذا و کشاورزی

بهار ۹۸

۱. مقدمه

مدیریت اقتصادی امری چندبعدی است و متولی یک بخش اقتصادی بدون تسلط بر شئون مختلف تولیدی و توزیعی آن بخش نمی‌تواند به مدیریت پایدار اجرایی دست یابد. برنامه‌ریزی برای حجم تولید و فراوانی واحدهای آن منوط به اشراف بر بازار مصرف و آگاهی از نیاز تقاضا؛ و از سوی دیگر تنظیم بازار داخلی و چرخه‌ی توزیع، در گرو مدیریت حجم و شاخص‌های هزینه‌ای و قیمتی در بنگاه تولیدی است. وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان متولی بخش کشاورزی در کشور با توجه به ساختار و جایگاه این بخش در تأمین امنیت غذایی، امنیت ملی و اثرگذاری مستقیم بر معیشت تولیدکننده و مصرف‌کننده، نیازمند به تسلط و مدیریت یکپارچه‌ی چرخه‌ی تولید و توزیع محصولات خود است. این در حالی است که نه تنها تنظیم بازار ناشی از تولید داخل اهمیت دارد بلکه مدیریت تجارت خارجی به‌عنوان مکمل تولید داخل برای تأمین کسری و یا صادرات مازاد تولیدات کشاورزی از اهمیت بالاتری برخوردار است. با این حال تا چند سال قبل اختیار تولید محصولات کشاورزی با وزارت جهاد کشاورزی و اختیار واردات و تنظیم بازار این محصولات با وزارت بازرگانی سابق و پس از آن با وزارت صنعت، معدن و تجارت بود و این افتراق نتیجه‌ای جز بیگانگی و عدم تناسب تولید و چرخه‌ی عرضه‌ی داخلی با واردات، متضرر شدن کشاورز و نارضایتی مصرف‌کننده از مقدار و قیمت محصول عرضه‌شده در بر نداشت.

اما از سال ۱۳۹۱ با تصویب "قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی" موسوم به "قانون تمرکز"، کلیه‌ی اختیارات و وظایف مربوط به سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و اقدامات در مورد واردات و تنظیم بازار داخلی بیش از ۲۰ محصول کشاورزی، به وزارت جهاد کشاورزی واگذار و آیین‌نامه‌ی آن در سال ۱۳۹۲ توسط دولت وقت ابلاغ و لازم‌الاجرا شد. با این حال در ماه‌های اخیر پیشنهادی از سوی اعضای هیات و رئیس دولت دوازدهم از جمله وزیر صمت مبنی بر احیای وزارت بازرگانی و جداسازی وظایف مربوط به تجارت خارجی صنعتی و کشاورزی از بخش‌های مربوط و واگذاری آن به وزارت پیشنهادی بازرگانی، مطرح شده و در دست پیگیری است. این پیشنهاد با مخالفت کارشناسان مراکز پژوهشی از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های تخصصی مانند کمیسیون صنایع و معادن، کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی و کمیسیون اجتماعی مواجه شده است. در ادامه به بیان دیدگاه‌های موافقان و مخالفان تشکیل وزارت بازرگانی، ارایه‌ی اهم مسائل پیرامون اختلال در تنظیم بازار کالاهای اساسی در کشور و ارایه‌ی راه کارهای کارشناسی برای دستیابی به تصمیمی پایدار و مطابق با منافع ملی می‌پردازیم.

۲. دیدگاه موافقان و مخالفان تشکیل وزارت بازرگانی

بحث تفکیک وزارت بازرگانی از وزارت صمت، لغو قانون تمرکز وظایف و سپردن اختیارات تجارت محصولات صنعتی و کشاورزی به نهادی مستقل با توجه به تبعاتی که برای کشور و تولید ملی کشاورزی و

صنعتی در بر دارد با موافقت‌ها و مخالفت‌های زیادی روبه‌رو شده است. اهم استدلال موافقات و مخالفان تفکیک وزارت بازرگانی در ادامه بیان می‌شود.

۲-۱ دیدگاه موافقان

اهم دلایل موافقان تفکیک وزارت بازرگانی از وزارت صمت و جهاد کشاورزی شامل موارد زیر است:

۲-۱-۱ بزرگی وزارتخانه‌ی فعلی و حجم بالای کارها

به‌زعم موافقان تفکیک، با ادغام وزارت بازرگانی در صنایع و معادن، این وزارتخانه بسیار بزرگ شده و حجم کارهای آن نیز افزایش یافته است. بنابراین یک وزیر، توانمندی اداره‌ی این حجم از امور را ندارد و برخی از وظایف به‌صورت ضعیف و ناقص صورت می‌گیرد. برخی دیگر معتقدند در شرایط فعلی در بین مسئولین فردی که بتواند این وزارتخانه را اداره کند وجود ندارد! با این اوصاف دولت باید برای چابک‌سازی و تخصصی کردن کارها، موضوع تفکیک را سرلوحه‌ی کارهای خود قرار دهد! موافقان معتقدند به‌دلیل بزرگی بودن وزارت صمت، برخی بخش‌های ادغامی مغفول مانده‌اند. منتقدان ادغام، برخی از این موافقان معتقدند وزارت صمت بیشتر با رویکرد صنعت و معدن اداره می‌شود^۳ به‌طوری‌که وظایف مهمی مانند مدیریت واردات کشور، وضع سیاست و استراتژی‌های واردات، تعیین تعرفه‌ها، انعقاد پیمان‌های همکاری و امضای موافقت‌نامه‌ها با طرفین تجاری در سایه‌ی بزرگی وزارتخانه به فراموشی سپرده شده^۴ است. برخی دیگر معتقدند این وزارتخانه بیشتر رویکرد تجاری دارد و از تولید صنعتی و معدنی غافل شده است.

۲-۱-۲ تفرق مسئولیت‌های بازرگانی بین دو وزارتخانه

موافقان تفکیک معتقدند تنظیم بازار محصولات مختلف از وظایف اصلی وزارت بازرگانی است که به دلیل ادغام آن در وزارت صنعت و معدن به حاشیه رفته و متولی واحدی برای آن وجود ندارد. در نتیجه نبود متولی برای تنظیم بازار به زیان دیدن مصرف‌کننده به دلیل خروج از چتر حمایتی دولت می‌انجامد.^۵ به عقیده‌ی ایشان تجارت خارجی یک امر کاملاً تخصصی است و باید یک نهاد متولی واحد آن را مدیریت نماید. علاوه بر این با توافق‌های سیاسی و احتمال رفع تحریم‌ها، تجارت خارجی توجه بیشتری را می‌طلبد و مقتضی است که حمایت از صادرات و رفع موانع سرمایه‌گذاری در یک وزارتخانه به‌صورت تخصصی دنبال شود.^۶

۲-۲ دیدگاه مخالفان

اهم دیدگاه‌های مخالفان تشکیل وزارت بازرگانی در ادامه بیان می‌شود.

^۱ خبرگزاری ایسنا/ کد خبر: ۹۴۰۶۱۷۱۰۹۶۴

^۲ روزنامه دنیای اقتصاد/ کد یادداشت: ۱۱۰۳۵۳۳

^۳ خبرگزاری خانه ملت/ کد خبر: ۲۸۶۹۶۰

^۴ خبرگزاری ایرنا/ کد خبر: ۸۲۵۵۲۴۹۸

^۵ خبرگزاری ایرنا/ کد خبر: ۸۲۵۵۲۴۹۸

^۶ خبرگزاری ایرنا/ کد خبر: ۸۳۲۳۰۶۹۳

۱-۲-۲. لزوم اتخاذ سیاست‌های تجاری و صنعتی به صورت یکپارچه

مخالفان تفکیک وزارت بازرگانی معتقدند سیاست‌های تجاری باید در خدمت تولید قرار گیرد و از این رو یکپارچگی سیاست‌های تجاری و کشاورزی یا صنعت ضروری است. به‌زعم آن‌ها با توجه به وارداتی بودن ۹۰ درصد از کالاهای واسطه‌ای، بدون هماهنگ‌سازی سیاست تجاری با بخش کشاورزی و صنعت نمی‌توان تولید قدرتمند داشت. در صورت ادغام، زنجیره‌ی تأمین به‌صورت کامل از تولید تا مصرف در اختیار یک وزارتخانه خواهد بود^۳ و در غیر این صورت تصمیمات جزیره‌ای، امنیت تولید و تولیدکننده را در معرض خطر قرار می‌دهد.^۴ این زنجیره‌ی کامل از این جهت اهمیت دارد که سیاست‌های تجاری مانند قیمت‌گذاری، تعیین قیمت تضمینی، خرید تضمینی، سیاست‌های تعرفه‌ای و سایر سیاست‌های تنظیم بازار نه تنها بر تولید که بر انتخاب نوع محصول و الگوی کشت نیز تاثیر انکارناپذیری دارد.

مخالفان بیان می‌کنند که جدایی سیاست تولیدی و تجاری برای محصولاتی مانند محصولات کشاورزی که ضامن امنیت غذایی و امنیت ملی است مشکل آفرین و خطرناک است. همانطور که از تجربیات سال‌های قبل از ادغام برمی‌آید عدم هماهنگی مناسب میان بخش تجاری و تنظیمی در وزارت بازرگانی و بخش تولیدی در وزارت جهاد کشاورزی هر ساله موجب زیان دیدن کشاورزان داخلی و تداخل در تنظیم بازار کالاهای اساسی می‌شد. به‌طوری‌که وزارت بازرگانی با واردات بی‌رویه و بدموقع در فصل برداشت محصولات کشاورزی داخلی موجب افت قیمت‌ها و زیان دیدن تولیدکننده^۵ و با سوءمدیریت در ذخیره و تنظیم بازار کالاهای اساسی در فصول کاشت و داشت محصول موجب کمبود، افزایش قیمت و زیان دیدن مصرف‌کننده می‌شد.

۲-۲-۲. تجربه‌های موفق جهانی در مدیریت یکپارچه تولید و تجارت

بسیاری از مخالفان تفکیک، به تجربه‌های جهانی کشورهای پیشرو اقتصادی اشاره می‌کنند و بر این باورند که بیشتر کشورهای صنعتی دنیا، الگوی تجمیع تولید و تجارت در یک وزارتخانه را دنبال می‌کنند و این الگو نتایج موفق‌تری در زمینه افزایش ارزش افزوده و منافع ملی به ارمغان آورده است. بسیاری از کشورهای جنوب شرق آسیا نظیر کره جنوبی، مالزی، هنگ‌کنگ، سنگاپور و کشورهای اروپایی مانند ایتالیا، فرانسه، آلمان، فنلاند، دانمارک، چک و کشورهای بزرگی مانند روسیه، هند، برزیل، کانادا، استرالیا، آمریکا سیاست تولید و تجارت را در یک وزارتخانه تجمیع نموده‌اند. در جدول ۱ ساختار تجمیع کشاورزی و تجارت در کشورهای منتخب نشان داده شده است.

^۱ خبرگزاری ایرنا/ کد خبر: ۸۳۲۳۰۶۹۳

^۲ Supply Chain

^۳ خبرگزاری خانه ملت/ کد خبر: ۲۹۰۵۲۶

^۴ خبرگزاری ایسنا/ کد خبر: ۹۶۰۳۱۰۰۶۱۱۷

^۵ خبرگزاری فارس/ کد خبر: ۱۳۹۷۱۲۰۸۰۱۱۳۰

جدول ۱- ساختار وزارتخانه‌های متولی کشاورزی در کشورهای منتخب

نام وزارت	بخش تولید	بخش بازرگانی	بخش صنایع	امنیت غذا و تغذیه
کشاورزی، شیلات و جنگلداری استرالیا	*	*	*	*
کشاورزی فدراسیون روسیه	*	*	*	*
کشاورزی، جنگلداری و شیلات ژاپن	*	*	*	*
کشاورزی، غذا و حمایت از مصرف کننده آلمان	*	*	*	*
امور اقتصادی، کشاورزی و نوآوری هلند	*	*	*	*
کشاورزی ایالات متحده امریکا	*	*		*
تولید و بازرگانی کشاورزی و دامداری برزیل	*	*		*
کشاورزی جمهوری خلق چین	*	*		
کشاورزی مالزی	*		*	*
کشاورزی، محصولات غذایی و جنگلداری فرانسه	*		*	*

برگرفته از: تبعات تشکیل وزارت بازرگانی بر تولید داخلی و ضرورت حفظ و اجرای کامل قانون تمرکز وظایف و اختیارات کشاورزی (۱۳۹۷)، شبکه‌ی کانون‌های تفکر ایران (ایتان)

۳-۲-۲. تداخل وظایف بازرگانی و صنعت و اختلافات بین دو وزارتخانه سابق

مخالفان معتقدند به طور کلی وظایف وزارت صنعت و معدن با وزارت بازرگانی تداخل و همپوشانی دارد و همین تداخل در صورت تفکیک، موجب اختلاف وزارتخانه‌ها می‌شود. چنانچه دو وزارتخانه‌ی سابق اختلافاتی در خصوص سیاست‌های تجاری و تداخل آن با تولید داشتند که با ادغام، مشکل نام‌برده برطرف شد!

۴-۲-۲. ضرورت کوچک‌سازی دولت

به گفته‌ی مخالفین، تفکیک به بروکراسی بیشتر، ایجاد و تأمین ساختمان‌های جدید، معاونت جدید، ایجاد سطوح وزارتخانه در سازمان برنامه و بودجه و تأمین اجتماعی، استخدام نیروی غیرضرور در بدنه‌ی دولت و در نهایت به افزایش هزینه‌ها منجر می‌شود.^۱ ضمناً تفکیک وزارت بازرگانی با ماده ۲۸ برنامه ششم توسعه و ماده ۱۵ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر کاهش هزینه‌های اداری کشور، کوچک‌سازی دولت و حذف دستگاه‌های موازی مغایر است.^۲

^۱ روزنامه جهان صنعت / کد یادداشت: ۳۸۳۱۰

^۲ روزنامه دنیای اقتصاد / کد مطلب: ۱۱۰۳۵۳۳

^۳ خبرگزاری ایسنا / کد خبر: ۹۶۰۳۱۶۰۸۲۰۲

۵-۲-۲. کاهش واردات محصولات کشاورزی در اثر تمرکز مدیریت تولید و بازرگانی

به اعتقاد بسیاری از کارشناسان و مخالفان تفکیک، احیای وزارت بازرگانی تنظیم بازار، عرضه و تقاضا و تراز تجاری کشور را با مشکل مواجه می‌کند. چنانچه طی سالیان قبل از تمرکز مدیریت تجارت و تولید در وزارت جهاد کشاورزی، افزایش غیرکارشناسی و غیرعلمی واردات محصولات کشاورزی منجر به زیان تولید و تولیدکننده داخلی شد. پس از سال ۱۳۹۱ و با تصویب و اجرای قانون تمرکز، وزارت جهاد کشاورزی با این اختیار، به تنظیم واردات متناسب با تولید پرداخت و کارنامه قابل قبولی در راستای حمایت از کشاورزان، کاهش واردات غیرمنطقی و متعاقباً افزایش تولید بسیاری از محصولات کشاورزی ارائه داد.^۱ بهبهود ۵ میلیارد دلاری تراز تجاری کشاورزی، خودکفایی در تولید گندم و شکر و رشد ۲۲ درصدی تولیدات کشاورزی از دستاوردهای مهم اجرای قانون تمرکز است.^۲

۶-۲-۲. عدم اجرای کامل قانون تمرکز و ادغام وزارت صنعت و معدن با بازرگانی

مخالفان تفکیک با اذعان به بزرگی وزارت صمت و ناکارآمدی در بخش‌های تنظیم بازار و نیز برخی عملکردهای نه‌چندان مثبت وزارت جهاد کشاورزی، راه کار حل این مسائل را تفکیک وزارت بازرگانی از دو وزارت نام‌برده نمی‌دانند. به عقیده‌ی مخالفان پس از گذشت نزدیک به ۷ سال از ادغام، هنوز مراحل ادغام و تنفیذ اختیارات به صورت کامل اجرایی نشده است.^۳ به طوری که قانون وظایف و اختیارات وزارت صمت باید در مدت شش ماه پس از ادغام، تدوین و تصویب می‌شد^۴ که تاکنون این کار صورت نگرفته است. به بیان دیگر در اثر فقدان قوانین داخلی، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و اسناد اجرایی هنوز مراحل ادغام وزارت صمت به طور کامل اجرا نشده است که بخواهیم در مورد ناکارآمدی و تفکیک آن صحبت کنیم.^۵ مخالفان تفکیک برای حل مسئله‌ی بزرگی وزارتخانه، بی‌برنامگی و غفلت از برخی وظایف تولیدی و تجاری راه‌حلهایی از جمله تدوین اسناد اجرایی و طراحی ساختار مناسب برای وزارتخانه‌ی فعلی، کاهش تصدی‌گری وزارتخانه در امور صنعتی و واگذاری برخی امور به تشکل‌ها و اتحادیه‌های حرفه‌ای و تخصصی و ظرفیت‌های مردمی و ایجاد نظام ارزیابی و نظارت مناسب را پیشنهاد می‌دهند.

به عقیده‌ی مخالفان، طرح تفکیک وزارت بازرگانی و لغو قانون تمرکز اختیارات وزارت کشاورزی در حالی کلید خورده است که شئون مختلف این قانون هنوز به طور کامل به اجرا در نیامده است. مخالفان اذعان می‌کنند که براساس قانون تمرکز، کلیه‌ی وظایف و اختیارات مربوط به سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و انجام

^۱ روزنامه رسمی / ۱۵ اردیبهشت ۱۳۹۲، شماره ویژه‌نامه: ۵۶۹

^۲ خبرگزاری فارس / کد خبر: ۱۳۹۷۱۱۲۳۰۰۱۰۲۶

^۳ خبرگزاری مهر / کد خبر: ۴۵۴۱۱۲۰

^۴ خبرگزاری افکارنیوز / کد خبر: ۸۴۶۰۰۰

^۵ خبرگزاری خبرآنلاین / کد خبر: ۱۲۳۸۱۸۰

^۶ خبرگزاری مقاومتی نیوز / کد خبر: ۸۰۷۰۸

اقدامات لازم در امور تجارت اعم از صادرات و واردات و تنظیم بازار داخلی محصولات و کالاهای اساسی؛ و صنایع تبدیلی بلافصل نهاده‌ها و محصولات غذایی و کشاورزی باید در اختیار وزارت جهاد کشاورزی قرار گیرد اما تاکنون این کار به طور کامل محقق نشده است.^۱ مخالفان با تاکید بر اثرات مثبت اجرای ناقص قانون تمرکز تاکید می‌کنند راه حل بسیاری از کاستی‌های تنظیم بازار فعلی به دلیل عدم اجرای کامل این قانون اتفاق افتاده است و انتزاع وظایف تجاری از وزارت جهاد کشاورزی نه تنها مشکلی را حل نمی‌کند که موجب تضعیف و ناکارآمدی تولید ملی در سال‌های نه‌چندان دور خواهد شد. به عقیده مخالفان باید برای حل معضل تنظیم بازار به سمت اجرای کامل و دقیق قانون تمرکز پیش رفت.

۲-۲-۷. پرهزینه و زمان بر بودن اصلاح ساختاری

مخالفان تفکیک وزارت صمت معتقدند راه‌هایی از چالش‌های کنونی در تنظیم بازار کالاهای اساسی و ساماندهی به تولید و تجارت، تغییر رویکردها و فرایندها است نه اصلاح ساختارها. مخالفان اذعان می‌کنند تغییر ساختار، تفکیک و تشکیل وزارتخانه‌ی جدید حداقل به یک سال و نیم زمان نیاز دارد.^۲ همچنین به گفته‌ی مخالفان تفکیک و تشکیل وزارت بازرگانی نیاز به هزینه‌ای بالغ بر ۲ هزار میلیارد تومان دارد و محل مشخصی برای تأمین آن در نظر گرفته نشده است.^۳ به عقیده مخالفان با تغییر رویکرد وزارتخانه‌ها از حالت بوروکراتیک و اداری به حالت پویا و منعطف و نیز انتصاب مدیران جهادی و معاونان متخصص با روحیه‌ی خدمت‌رسانی می‌توان مشکلات کنونی را پشت سر گذاشت.

۲-۲-۸. فقدان پاسخگویی به دلیل فقدان مدیریت واحد

مخالفان تفکیک وزارت صمت بیان می‌کنند که در حال حاضر به دلیل اجرای ناقص قانون تمرکز و عدم تفویض اختیارات تنظیمی و تجاری وزارت جهاد کشاورزی بخشی از وظایف قانونی این وزارتخانه به اجرا در نمی‌آید. لذا نمی‌توان برای مشکلات موجود در بازار محصولات اساسی فرد مشخصی را پاسخگو دانست. حال آن‌که اگر تمام اختیارات تولیدی، تنظیمی و بازرگانی محصولات کشاورزی تحت مدیریت واحد این وزارتخانه باشد، شخص وزیر در قبال اختیارات داده شده مسئول است و باید پاسخگو باشد.^۴

۲-۲-۹. ناسازگاری تفکیک با سایر قوانین و سیاست‌های کلی

مخالفان بیان می‌کنند که تفکیک وزارت بازرگانی با قوانین و سیاست‌های کلی زیر مغایرت دارد:
الف) بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی دولت را موظف به حذف تشکیلات غیرضروری می‌کند؛ توضیح: تشکیل وزارت بازرگانی سبب بزرگ شدن دولت می‌شود.
ب) اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی؛ توضیح: تفکیک وزارتخانه‌ها متضمن بار مالی است.

^۱ خبرگزاری فارس / کد خبر: ۱۳۹۷۱۱۲۳۰۰۱۰۲۶

^۲ خبرگزاری فارس / کد خبر: ۱۳۹۷۱۱۲۳۰۰۰۷۹۴

^۳ خبرگزاری خبرآنلاین / کد خبر: ۱۲۴۱۲۵۳

^۴ خبرگزاری تسنیم / کد خبر: ۱۹۵۷۰۲۱

ج) طبق ماده (۳۵) قانون برنامه پنج ساله پنجم کشور دولت مکلف است تعداد وزارتخانه‌ها را به ۱۷ وزارتخانه کاهش دهد. در صورت تفکیک وزارت صمت این تعداد به ۱۹ می‌رسد.

د) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در بندهای مختلف (۴)، (۱۰)، (۱۶) و (۲۷) بر پیوند بخش اقتصاد و تجارت، هماهنگی بخش تولید و بازرگانی و صرفه‌جویی در هزینه‌ها با کوچک‌سازی دولت تأکید دارد.

ه) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه رویکرد یکپارچه به بخش بازرگانی با بخش صنعتی و کشاورزی دارد و متناسب با آن تکالیفی برای بخش‌های مختلف دولت مشخص کرده است.

و) بند (الف) ماده (۲۸) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران رویکرد کاهش حجم اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی دارد؛ توضیح: تفکیک وزارتخانه‌ها متضمن گسترش ساختار و هزینه است.

۳. نظر مراکز پژوهشی و کمیسیون‌های تخصصی مجلس

نظرات منفی مراکز پژوهشی و کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی در رابطه با تشکیل وزارت بازرگانی در ادامه بیان می‌شود.

۳-۱. کمیسیون صنایع و معادن مجلس

از جمله مهمترین انتقادهای مطرح شده از سوی نمایندگان کمیسیون صنایع و معادن مجلس پیرامون تشکیل وزارت بازرگانی می‌توان به موارد زیر اشاره نمود: ناهماهنگی در نظام تعرفه‌گذاری - حرکت به سمت بنگاه‌داری - بازگشت دوباره به گذشته - افزایش بروکراسی^۱

۳-۲. کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی

موارد زیر از جمله مهمترین نقدهای نمایندگان کمیسیون کشاورزی مجلس پیرامون تشکیل وزارت بازرگانی است: نادیده گرفتن قانون تمرکز - از سر گرفتن واردات محصولات استراتژیک کشاورزی - عدم برنامه‌ریزی کارآمد برای تنظیم بازار^۲

۳-۳. کمیسیون اجتماعی

کمیسیون اجتماعی نیز مانند دو کمیسیون دیگر نظر خود را به صورت زیر بیان کرد: افزایش هزینه‌های دولت - گسست و چندپارگی در فرایند تولید - محقق نشدن برنامه‌های ادغام چند سال گذشته - ضربه به تولیدکنندگان داخلی و افزایش واردات^۳

^۱ خبرگزاری فارس / کد خبر: ۱۳۹۷۰۲۲۹۰۰۰۲۹۰

^۲ همان

^۳ همان

۳-۴. مرکز پژوهش‌های مجلس

بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تاکنون ۱۴ یا ۱۷ بار بخش بازرگانی با بخش صنعت ادغام یا از آن تفکیک شده است. طبق این گزارش به نظر می‌رسد ادغام و تفکیک‌های نام‌برده، سیاسی بوده‌اند. بر اساس این گزارش با تفکیک وزارت صمت دوباره بستری برای بروز تعارض در اقتصاد سیاسی ایجاد خواهد شد. در این گزارش آمده است در لایحه‌ی تفکیک وزارت صمت هدف‌گذاری علمی مشخصی وجود ندارد و موضوعات ناشی از ادغام‌ها و تفکیک‌ها موجب غفلت در واگذاری‌ها و رشد بخش خصوصی در کشور می‌شود. طبق این گزارش لازم است وزارتخانه‌های دارای مسئولیت تولید، مسئولیت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی تجاری را نیز به‌عهده داشته باشند. بر این اساس مسئولیت واحد تولید و تجارت، به نفع تولید ملی بوده و کمک می‌کند تولیدات کشور در بازارهای جهانی از شرایط بهتری برخوردار باشد.

۴. نظر کارشناسان تنظیم بازار وزارت صمت و جهاد کشاورزی

به‌منظور آگاهی از آخرین اقدامات وزارتخانه‌های صمت و جهاد کشاورزی در مورد تنظیم بازار کالاهای اساسی و مشکلات پیش روی آن‌ها جلسه‌ای با حضور مدیران و کارشناسان تنظیم بازار وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و صمت برگزار شد که خلاصه‌ی مسائل مطرح‌شده در این جلسه در ادامه بیان می‌شود.

۱-۴. جهش ارزی، انتظارات تورمی و ارز دونرخی

به عقیده‌ی کارشناسان از علل اصلی نابسامانی در تنظیم بازار کالاهای اساسی در کشور نوسانات شدید قیمت ارز است. از آنجایی که افزایش قیمت ارز و کاهش ارزش پول ملی منجر به ایجاد انتظار تورمی در میان آحاد جامعه می‌شود، مردم به افزایش تقاضا از کالاها و خدمات از جمله کالاهای اساسی می‌نمایند. در نتیجه بازار کالاهای اساسی با مازاد تقاضا یا کمبود عرضه روبه‌رو و روند تنظیم بازار با اختلال مواجه شد. از طرف دیگر تعیین قیمت ارز به‌صورت دونرخی و تخصیص ارز ترجیحی به همهی درخواست‌کنندگان بدون نظارت مناسب، موجب انحراف این ارز به سمت تجارت مخرب و غیر مولد و فسادهای تبعی شده‌است. در نتیجه مابه‌ازای ارز پرداختی به واردکنندگان، کالای اساسی وارد کشور نشده و ضمن هدررفت منابع ارزی، تنظیم بازار کالاهای اساسی با مشکل کمبود عرضه روبه‌رو شد.

۲-۴. مسائل میدانی تنظیم بازار کالاهای اساسی

همچنین مسئولین و کارشناسان وزارتخانه‌ها مشکلات وزارتخانه‌ی متبوع خود در رابطه با تأمین و تنظیم کالاهای اساسی را ناشی از علل زیر دانستند که در ادامه بیان می‌شود:

^۱ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی / شماره گزارش: ۱۵۴۳۶۳

۱-۲-۴. اخلال در مرحله‌ی تأمین کالاهای اساسی

به گفته‌ی مسئولین تنظیم بازار وزارتخانه‌های نام‌برده برخی از مسائل در مرحله‌ی تأمین کالاهای اساسی ایجاد اختلال می‌کند. این موارد به شرح زیر است:

۱-۲-۴-۱. ارزش ترجیحی و کالاهای وارداتی ترحیص نشده

تا پیش از تاریخ ۱۶ مردادماه سال ۱۳۹۷ ارزش ترجیحی، بدون بررسی صلاحیت افراد و موضوع کالای وارداتی بین کلیه متقاضیان تخصیص شد. با اتخاذ این تصمیم اشتباه مابه‌ازای ارزش ترجیحی تخصیص یافته، کالای اساسی توسط واردکنندگان به کشور وارد نشد. این عامل موجب ناکارایی و نشت ارزش ترجیحی به بازار مالی ارزی و یا نشت ارزش به بازارهای مخرب و واردات کالاهای لوکس یا سایر کالاهای مصرفی شده است. این عامل ضمن ایجاد اخلال در بازارهای مالی و کالایی موجب کمبود و مازاد تقاضای کالاهای اساسی و در نتیجه افزایش قیمت آن شد.

۲-۲-۴-۱. ارزش مسترد نشده‌ی کالای صادراتی

سه‌چهارم از ارزش حاصل از صادرات کالاهای مختلف توسط صادرکنندگان به بانک مرکزی مسترد نشده است. این خلل نه تنها موجب نشت ارزش به فعالیت‌های مخرب اقتصادی می‌شود بلکه به کمبود ارزش مورد نیاز کشور برای تأمین کالاهای اساسی وارداتی می‌انجامد.

۳-۲-۴-۱. نقص زنجیره‌ی تأمین و تسویه‌ی ارزش

تأمین ارزش کالاهای وارداتی بر عهده‌ی بانک مرکزی و توزیع و تسویه‌ی آن بر عهده‌ی بانک‌های عامل است. حال آن‌که محدودیت‌های مالی بین‌المللی یا سهل‌انگاری اجرایی و عدم تبعیت بانک‌های عامل از بانک مرکزی موجب عدم تسویه‌ی بدهی ارزی واردکنندگان داخلی به طرف تجاری خارجی می‌شود. این امر به ترحیص نشدن کالاهای وارداتی از گمرک و ایجاد مشکل در تأمین کالاهای اساسی می‌انجامد. ۱۷ هزار تن گوشت و ۵۷۰ هزار تن کنجاله‌ی سویا و مقادیر دیگری از داروهای دامپزشکی، واکسن، سم و بذر وارداتی در ماه‌های پایانی سال ۹۷ به این دلیل در گمرک ماندند.

۴-۲-۴-۱. هزینه‌ی سربار تهاتر ارزش

به دلیل کمبود دلار و یورو در کشور، بانک مرکزی ناچار به تأمین ارزش مورد تقاضا برای واردات کالاهای اساسی با جایگزین‌های ارزی دیگر مانند روبل روسیه، یوان چین، وون کره و روپیه هند است. حال آن‌که بسیاری از مبادلات تجاری فقط با یورو انجام می‌گیرد. در نتیجه واردکننده متحمل هزینه‌ی ۱۰ تا ۱۶ درصدی تهاتر چندگانه‌ی ارزش برای خرید کالای مورد نظر می‌شود. این هزینه‌ی سربار موجب افزایش قیمت کالای خرده‌فروشی و ایجاد فشار بر مصرف‌کننده شده است.

۲-۲-۴. اخلال در توزیع کالاهای اساسی

بخش دیگری از مسائل مطرح شده توسط مسئولین تنظیم بازار وزارتخانه‌های نام‌برده در مرحله‌ی توزیع کالاهای اساسی ایجاد اختلال می‌کند. این موارد به شرح زیر است:

۴-۲-۲-۱. پشت بارنامه

بعد از اعتصاب سراسری کامیون‌داران در کشور و درخواست آن‌ها برای افزایش ۱۰۰ درصدی کرایه، ۳۰ درصد به کرایه‌بار افزوده شد. اما پس از آن رانندگان کامیون برای حمل و نقل کالاهای مختلف ترخیصی از گمرک از جمله نهاده‌های دامی درخواست مبلغی بیش از کرایه‌ی مصوب، تحت عنوان پشت بارنامه را می‌نمایند که موجب افزایش هزینه‌های سربار تولید کالاهای اساسی می‌شود. این مبلغ در برخی موارد ۱۰ درصد ارزش بار و در برخی موارد برابر ۷۰ درصد مبلغ کرایه‌بها قبل از اعتصاب است.

۴-۲-۲-۲. محدودیت زیرساخت‌های حمل و نقل

با توسعه‌ی حمل و نقل ریلی و پیگیری طرح‌های نیمه‌تمام این حوزه مانند تعیین تکلیف واگن‌های وارداتی انبار شده تا دی‌ماه سال ۹۷ در سرخس و تسریع در الحاق آن به شبکه ریلی کشور می‌توان به توزیع سریع، مویرگی و ارزان‌تر کالاهای وارداتی دست یافت.

۴-۲-۲-۳. وجود انحصار شرکت پارس ریل در حمل و نقل ریلی

علیرغم امکان تأمین نهاده‌های دام از کشورهای شمالی و توزیع این کالاها از مسیر شبکه‌ی ریلی، انحصار موجود در واگذاری حق حمل و نقل غلات وارداتی و کمبود ظرفیت واگن‌های باری شرکت نام‌برده، منجر به اختلال در توزیع کالاهای اساسی در شرایط اضطرار بر مبنای اصول پدافند غیرعامل شده است.

۴-۲-۲-۴. فقدان اطلاع‌رسانی شفاف، همگانی و برخط

اطلاع‌رسانی در حوزه‌ی تنظیم بازار باید به‌صورت ایجابی مانع از دامن زدن به شایعات و آمارهای غیر رسمی شود. اطلاع‌رسانی شفاف، همگانی و برخط به‌عنوان ابزاری در دست دولت از ایجاد فساد و رانت اطلاعاتی برای افراد حقیقی و حقوقی و ایجاد هزینه‌های گزاف برای تنظیم بازار جلوگیری می‌کند. در حال حاضر آرایه‌ی برخی آمارهای غیررسمی توسط افراد مسئول و غیر مسئول برای اقناع رسانه‌ها موجب سردرگمی تولیدکنندگان در اقصی نقاط و اقدام آن‌ها برای همسان‌سازی هزینه‌های خود با قیمت‌های اعلام شده باهدف جلوگیری از ضرر احتمالی و در نتیجه ایجاد تورم کاذب می‌شود. همچنین بروز شایعات یا اظهارنظرهای غیرمستند ضمن ایجاد انتظار تورمی در مردم و هجوم برای خرید کالا به بروز احتکار خانگی، کمبود کالا و افزایش قیمت انجامیده است. با اطلاع‌رسانی ایجابی و شفاف منطقه‌ای، استانی و ملی توسط رسانه‌ی دولت از اعتبار آمارهای غیررسمی مداخله‌گر در تنظیم بازار کاسته و موجب حذف رانت‌خواری و فساد، همگام‌سازی قیمت‌ها و جلوگیری از خوداحتکاری می‌شود.

۴-۳. نقش مسئولیت واحد در زنجیره تولید، تأمین و توزیع کالاهای اساسی

مسئولین تنظیم بازار وزارتخانه‌های صمت و جهاد کشاورزی در جلسه اذعان داشتند که بازار محصولات اساسی کالاهایی که متولی تولید، تأمین و توزیع متفاوتی دارد با مشکل مواجه است. گزارش‌های آرایه شده نشان می‌دهد آن دسته از کالاهایی که مسئولیت یکپارچه‌ی تولید، تأمین، توزیع و نظارت بر توزیع آن‌ها با وزارت

ضرورت مدیریت واحد زنجیره تأمین غذا در شرایط اضطرار و تعدد تکلیف مدیریت بازرگانی از مدیریت تولید

جهاد کشاورزی یا صمت است با هیچ مشکلی در تنظیم بازار مواجه نیست. بنابر مصوبه هیات وزیران در تاریخ ۱۳۹۷/۰۵/۱۴ پیرامون تنظیم بازار کالاهای اساسی در کشور؛ تأمین ۱۹ قلم کالاهای اساسی بر عهده وزارت جهاد کشاورزی، و ۴ قلم کالا بر عهده وزارت صمت گذاشته شده است (جدول ۲). از ۱۹ قلم کالای تأمین شده توسط وزارت جهاد کشاورزی، ۱۰ قلم نهاده و ۹ قلم کالای نهایی اساسی که متولی یکپارچه تولید، تأمین و توزیع ۱۰ قلم نهادهی کشاورزی مانند کنجاله سویا، ذرت، جو، داروهای دامی ضروری، انواع کود و سم شیمیایی و ... وزارت جهاد کشاورزی است. در حالی که براساس مصوبه هیات وزیران فقط وظیفه تولید و تأمین ۹ قلم کالای اساسی مانند برنج خارجی، گوشت قرمز سرد و گرم، گوشت مرغ، تخم مرغ، شکر، روغن خوراکی و حبوبات و ... بر عهده وزارت جهاد کشاورزی و وظیفه توزیع این کالاها با وزارت صمت است. همچنین متولی تأمین و توزیع ۴ قلم کالای مرتبط با صنعت مانند لاستیک و کاغذ نیز بر عهده وزارت صمت است.

جدول ۲- متولی تأمین و توزیع کالاهای اساسی براساس مصوبه هیات وزیران

ردیف	نام کالا	متولی تأمین	متولی توزیع
۱.	برنج خارجی	جهاد کشاورزی	صمت
۲.	گندم	جهاد کشاورزی	جهاد کشاورزی
۳.	گوشت قرمز سرد (سنگین)	جهاد کشاورزی	صمت
۴.	گوشت قرمز سبک گرم	جهاد کشاورزی	صمت
۵.	گوشت مرغ	جهاد کشاورزی	صمت
۶.	تخم مرغ	جهاد کشاورزی	صمت
۷.	کنجاله سویا	جهاد کشاورزی	جهاد کشاورزی
۸.	ذرت	جهاد کشاورزی	جهاد کشاورزی
۹.	جو	جهاد کشاورزی	جهاد کشاورزی
۱۰.	داروهای دامی ضروری	جهاد کشاورزی	جهاد کشاورزی
۱۱.	انواع کود شیمیایی	جهاد کشاورزی	جهاد کشاورزی
۱۲.	سموم تکنیکال شیمیایی	جهاد کشاورزی	جهاد کشاورزی
۱۳.	انواع بذر	جهاد کشاورزی	جهاد کشاورزی
۱۴.	شکر خام	جهاد کشاورزی	صمت
۱۵.	روغن خوراکی نیمه جامد و مایع	جهاد کشاورزی	صمت
۱۶.	روغن خام	جهاد کشاورزی	صمت
۱۷.	حبوبات (عدس، لپه، نخود، انواع لوبیا)	جهاد کشاورزی	صمت
۱۸.	انواع دانه‌های روغنی (سویا)	جهاد کشاورزی	جهاد کشاورزی
۱۹.	لاستیک سنگین	صمت	صمت
۲۰.	کاغذ چاپ و تحریر	صمت	صمت

ضرورت مدیریت واحد زنجیره تأمین غذا در شرایط اضطرار و تقویت مدیریت بازرگانی از مدیریت تولید

صمت	صمت	کاغذ روزنامه	۲۱.
صمت	صمت	خمیر کاغذ	۲۲.
صمت	جهاد کشاورزی	چای خشک خارجی	۲۳.
وزارت بهداشت و درمان	وزارت بهداشت و درمان	دارو و تجهیزات و ملزومات پزشکی	۲۴.
جهاد کشاورزی	جهاد کشاورزی	ماشین آلات و تجهیزات تولیدکننده کالاهای اساسی مثل کمباین و نشاکاری برنج	۲۵.

برگرفته از: پیوست مصوبه شماره ۶۳۷۹۳ هیات وزیران مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۱۴

با مقایسه‌ی نتایج تنظیم بازار کالاهای اساسی در چند ماه قبل و جدول ۱ مشخص می‌شود کالاهایی که دو متولی وظیفه‌ی تأمین و توزیع آن‌ها را بر عهده دارند با چالش تنظیم بازار روبه‌رو هستند. این نابسامانی در تنظیم بازار کالاهایی مانند گوشت قرمز، گوشت مرغ و شکر که توسط وزارت جهاد کشاورزی تأمین و توسط وزارت صمت توزیع می‌شود رخ داده، بنابراین تشتت و ناهماهنگی مدیریتی در زنجیره‌ی تأمین موجب اختلال در تنظیم بازار این دسته از کالاهای اساسی شده است. این تشتت مدیریتی و انفصال وظایف در حالی رخ داده که طبق قانون تمرکز چرخه‌ی کامل تولید، توزیع و فراوری محصولات کشاورزی بر عهده‌ی وزارت جهاد کشاورزی است. اما در تنظیم بازار کالاهایی مانند ۱۰ قلم نهاده‌ی کشاورزی و یا ۴ قلم کالای صنعتی که وزارت تخصصی مربوطه وظیفه‌ی تأمین و توزیع آن‌ها را بر عهده دارد مشکلی مشاهده نمی‌شود. به وضوح مشخص است که وحدت مدیریتی در تولید، تأمین، توزیع و نظارت بر بازار نهاده‌ها و کالاهای نام‌برده موجب ایجاد ثبات در بازار آن‌ها و پیشگیری از نابسامانی در تنظیم بازار می‌شود.

پیشنهاد و جمع بندی

با توجه به نکات بیان شده در گزارش، لغو قانون تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در جهاد کشاورزی، تفکیک وزارت صمت و تشکیل وزارت بازرگانی نه تنها مشکلات تنظیم بازار کالاهای اساسی را حل نخواهد کرد بلکه ضمن اتلاف وقت، هزینه سنگینی را به کشور و دستگاه‌های دولتی تحمیل می‌کند. مسائل به وجود آمده برای تنظیم بازار و اخلاص در عرضه کالاهای اساسی در کشور که در متن گزارش به تفصیل بیان شد، با عمل به راه کارهای دیگری قابل حل است که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌شود:

۱. اجرای کامل قانون «تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی»
۲. تدوین چارت سازمانی دقیق و شفاف، تعریف پست‌های سازمانی و تقسیم مسئولیت‌ها و وظایف تولیدی و تجاری به وسیله تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اداری مربوط به ادغام وزارت صنعت، معدن و تجارت که باید شش ماه پس از ادغام انجام می‌شده اما تاکنون اجرایی نشده است.
۳. کاهش تصدی‌گری و برون‌سپاری برخی از وظایف و مسئولیت‌های تولید صنعتی وزارت صمت و تفویض اختیار به سازمان‌ها و ارگان‌های غیردولتی و مردم‌نهاد، اتحادیه‌ها و تشکل‌های تخصصی برای کاستن از حجم وظایف وزارتخانه
۴. تک‌نرخ کردن ارز و حذف ارز ترجیحی و تبدیل آن به یارانه‌ی تولید و مصرف
۵. ایجاد سامانه‌های نظارتی و برخورد با واردکنندگان متخلف برای عمل به تعهدات تجاری در قبال ارز دولتی
۶. اتخاذ سیاست‌های ارزی دوجانبه برای دور زدن تحریم‌های ارزی
۷. افزایش ظرفیت سامانه‌ی ریلی کشور با افزایش تولید واگن‌های باربری داخلی یا خرید و آزادسازی به‌روز واگن‌های خارجی
۸. آمایش سرزمینی و بهره‌گیری از نقشه‌ی راه "حمل‌نهادها و کالاهای اساسی از طریق ناوگان ریلی"
۹. ایجاد سامانه‌های برخط نظارت بر توزیع کالاهای اساسی
۱۰. نظارت بر قیمت‌گذاری حمل و نقل جاده‌ای برای جلوگیری از افزایش هزینه‌ی سربار حمل و نقل در مرحله‌ی توزیع کالاهای اساسی