

دوره نهم - سال اول

شماره چاپ: ۱۱۱

تاریخ چاپ: ۱۳۹۱/۴/۱۷

شماره ثبت: ۱۰۳

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح انتزاع وظایف و اختیارات بخش

کشاورزی از وزارت صنعت، معدن و تجارت

و الحاق آن به وزارت جهاد کشاورزی»

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۲۵۱۶

مردادماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۳.....	وضعیت کنونی مدیریت تجارت و صنایع کشاورزی در ایران.....
۶.....	خلأ نهادی در توسعه صنایع کشاورزی.....
	بررسی اختیارات و وظایف قابل واگذاری از وزارت بازرگانی و صنایع به وزارت جهاد
۷.....	کشاورزی.....
۹.....	جمع‌بندی.....
۱۱.....	پیشنهادها.....
۲۵.....	منابع و مآخذ.....



اظهاری نظر کارشناسی درباره:

«طرح انتزاع وظایف و اختیارات بخش کشاورزی از وزارت
صنعت، معدن و تجارت و الحاق آن به وزارت جهاد کشاورزی»

چکیده

در حال حاضر به دلیل چندپارگی و بخشی‌نگری در اقتصاد روستایی کشور، عملاً پیوندهای سازنده بین بخش‌های مختلف اقتصاد روستایی برقرار نشده و لذا نقش بخش کشاورزی نیز آنچنان که باید و شاید به رسمیت شناخته نشده است. لازمه برقراری این پیوندها و ارتباطات، برنامه‌ریزی و مدیریت نظام‌مند و هماهنگ کسب‌وکارهای کشاورزی است. در این صورت است که نقش واقعی بخش کشاورزی شکوفا خواهد شد. چندپارگی در مدیریت زنجیره ارزش و تولید کشاورزی، مغایر با سیاست‌های نظام در خصوص تسهیل فضای کسب‌وکار است، چراکه سبب طولانی شدن رویه‌های کاغذبازی در اخذ مجوز و تأمین نهاده‌های کشاورزی خواهد شد. خلأ نهادی در توسعه صنایع کشاورزی سبب عدم توسعه این صنایع به شکل فقرزدا در نواحی روستایی کشور شده است. وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت شناخت چندانی نسبت به بافت اقتصادی - اجتماعی روستاها و نظام‌های بهره‌برداری کشاورزی بسیار متنوع و پیچیده ایران و الزامات توسعه صنایع مرتبط با آنها ندارد. نگاه وزارت صنعت، معدن و تجارت به مسائل، چه در حیطه تجارت و چه در حیطه

صنایع اغلب نگاه شهری بوده و برای نمونه با واردات بی‌رویه به یکباره شوک اساسی به بخش کشاورزی وارد کرده و آن را فلج می‌کند. این سوگیری پس از ادغام دو وزارتخانه پیشین شدیدتر شده است. در این راستا طرح انتزاع وظایف و اختیارات بخش کشاورزی از وزارت صنعت، معدن و تجارت به وزارت جهاد کشاورزی ارائه گردید که با درنظر گرفتن ملاحظات می‌تواند راهگشا باشد.

مقدمه

چنانچه کل اقتصاد روستایی درنظر گرفته شود، رشد کشاورزی آثار خود بر دیگر بخش‌های اقتصاد روستایی را باید از طریق مجموعه‌ای از پیوندها محقق کند. این آثار از طریق پیوندهای تولید، هم در بالادست مزرعه به واسطه ایجاد تقاضا برای نهاده‌ها و خدمات کشاورزی و هم در پایین‌دست مزرعه به واسطه ایجاد تقاضا برای فرآوری، انبار و حمل‌ونقل تولیدات کشاورزی اعمال می‌شوند (ایرز و همکاران، ۲۰۰۱). البته لازمه برقراری این پیوندها و ارتباطات، برنامه‌ریزی و مدیریت نظام‌مند و هماهنگ کسب‌وکارهای کشاورزی است. در این صورت است که نقش واقعی بخش کشاورزی شکوفا خواهد شد. شاید بتوان گفت مهمترین بخش اقتصاد غیرکشاورزی روستاها، صنایع کشاورزی هستند. تعاریف و استانداردهای جهانی، بخش صنایع کشاورزی را به‌عنوان جزئی از بخش صنعت تعریف کرده‌اند که در آن ارزش مواد کشاورزی خام از طریق فرآوری و عمل‌آوری افزوده می‌شود (داسیلوا و لانگا،^۱



۲۰۱۱). البته صنایع کشاورزی به نوبه خود، بخشی از «کسب‌وکارهای کشاورزی» به‌شمار می‌روند. کسب‌وکارهای مذکور، شامل تأمین‌کنندگان نهاده‌های بخش‌های کشاورزی، ماهیگیری و جنگلداری و توزیع‌کنندگان محصولات غذایی و غیرغذایی صنایع کشاورزی می‌شود (هنسون و کرانفیلد،^۱ ۲۰۰۹). لازمه شکوفایی و رشد همه‌جانبه و پایدار بخش کشاورزی، توسعه نظام‌مند کسب‌وکارهای کشاورزی از جمله صنایع کشاورزی است.

با توجه به اینکه ادغام وزارتخانه‌های صنایع و معادن و بازرگانی و تشکیل وزارت صنعت، معدن و تجارت مباحث بازرگانی و صنایع در وزارتخانه جدید را بیش از پیش به سمت نواحی شهری و صنایع عمده و بزرگ سوق می‌دهد و بخش کشاورزی مغفول واقع می‌شود، «طرح تمرکز اختیارات، مسئولیت‌ها و وظایف بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» با هدف تجمیع امور مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی ارائه شده است.

وضعیت کنونی مدیریت تجارت و صنایع کشاورزی در ایران

در حال حاضر به دلیل چندپارگی و بخشی‌نگری در اقتصاد روستایی کشور، عملاً پیوندهای سازنده بین بخش‌های مختلف اقتصاد روستایی برقرار نشده و لذا نقش بخش کشاورزی نیز آنچنان که باید و شاید به رسمیت شناخته نشده است. 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. نکته اساسی و حائز اهمیت آن است که ماهیت صنایع کشاورزی و روستایی با صنایع غیرکشاورزی متفاوت است و دستگاهی می‌تواند متولی صنایع کشاورزی و روستایی باشد که با ادبیات توسعه روستایی و کشاورزی آشنا بوده و زنجیره و شبکه لازم در سطح روستاها و دهستان‌ها را داشته باشد. این درحالی است که وزارت صنعت، معدن و تجارت کشور دارای ماهیت غیرکشاورزی و بعضاً ضدروستایی است. باید پرسید این دستگاه که می‌خواهد متولی تجارت و کسب‌وکارهای کشاورزی باشد، چند نفر کارشناس توسعه روستایی، جامعه‌شناس روستایی، ترویج کشاورزی و از این قبیل داشته و از چه شبکه‌هایی برای فقرزدایی روستایی و بسیج توانمندی‌های مردمی و ایجاد و تقویت سرمایه اجتماعی در سطح روستاها برخوردار است؟ تاکنون این دستگاه چه برنامه‌هایی را برای حرفه‌آموزی روستاییان فقیر و توانمند کردن آنان برپا کرده است؟ وزارت صنعت در سطح میدانی و روستا دارای بدنه کارشناسی نیست و اساساً روستاییان و کشاورزان، معمولاً اندک ارتباط مستقیمی با این نهاد ندارند.

اصولاً چه شناختی در این نهاد، نسبت به بافت اقتصادی - اجتماعی روستاها و نظام‌های بهره‌برداری کشاورزی بسیار متنوع و پیچیده ایران وجود دارد؟ نگاه وزارت صنعت، معدن و تجارت به مسائل، اغلب نگاه شهری بوده و برای نمونه با واردات بی‌رویه به یکباره شوک اساسی به بخش کشاورزی وارد کرده و آن را فلج می‌کند.



به دلیل عدم اطلاع یا آشنایی اندک است که توسعه صنایع کشاورزی و به طور کلی کسب و کارهای کشاورزی به صورت فقیرگرا صورت پذیرفته و کشاورزان خرده مالک ناتوان از ورود به زنجیره ارزش و همچنین بازارهای جهانی بوده اند و صادرات و واردات کشاورزی در اختیار افراد معدود و خاصی قرار گرفته است. با وجود اینکه قابلیت های جهانی در توسعه صنایع گیاهان دارویی و درختان جنگلی در مناطق محروم و عشایرنشین وجود دارد ولی عدم شناسایی قابلیت ها و شکوفا ساختن آنها، سبب شده علاوه بر تخریب روزافزون درختان باارزش، ساکنان محلی نیز کماکان در تله فقر گرفتار بمانند. اساساً وزارت صنعت، معدن و تجارت تحت الشعاع صنایع بزرگ و عمده و تشکلهای و اتحادیه های کارگری رسمی قادر به توسعه نظام مند صنایع کشاورزی و تبدیلی و صنعت فرش نیست که اکثراً جزء صنایع کوچک و متوسط قرار دارند. لذا تکنولوژی های بهینه برای فرآوری محصولات کشاورزی (اعم از زراعی، باغی، دامی، جنگل و شیلات) به طور مناسب وارد کشور نشده و یا در دستورکار تولید داخلی قرار نمی گیرد. اصولاً تولید ماشین آلات کشاورزی و دستگاه های فرآوری در دستورکارهای سیاستی وزارت صنعت، معدن و تجارت از چه جایگاهی در برابر صنایع فلزی، خودرو، نفت و گاز و... برخوردارند؟ شواهد حاکی از آن است که صنایع فرآوری تولیدات کشاورزی، جنگل و شیلات به خوبی و به طور مناسب وارد کشور نشده اند و برنامه توسعه ای و راهبردی خاصی در این زمینه دیده نمی شود. با توجه به مباحث فوق، می توان نتیجه گرفت که در کشور خلأ نهادی جدی در توسعه اقتصاد روستایی غیرکشاورزی وجود دارد.

خلأ نهادی در توسعه صنایع کشاورزی

طبق مطالعات جهانی، این خلأ می‌تواند یک‌سوم اقتصاد روستایی را از مباحث سیاستی و اقدامات مربوطه خارج سازد (ززا و همکاران، ۲۰۰۹). این موضوع با سیاست‌های عدالت‌طلبانه کشور منافات دارد. بنابراین برای سیاستگذاران بسیار مهم است که چشم‌انداز جامع‌نگری را پدید آورند، به نحوی که حیطه‌های بخشی کشاورزی و غیرکشاورزی روستا را به هم پیوند دهد.

یکی از ابعاد مهم خلأ نهادی، کمبود اطلاعات مورد نیاز در شکل آمارها و داده‌های مورد نیاز برای سیاستگذاری است. بجز کشاورزی (که می‌توان تا حدود زیادی فرض را بر این گذاشت که تمام فعالیت‌های کشاورزی در نواحی روستایی انجام می‌شوند) هیچ‌یک از آمارهای مربوط به فعالیت‌های مولد، به تفکیک روستایی و شهری ارائه نشده و شکاف اطلاعاتی مشابهی نیز در زمینه مخارج بخش عمومی و زیرساخت‌ها، به‌استثنای برخی مقوله‌های خاص از قبیل برق‌رسانی روستایی و در برخی از موارد، جاده‌های روستایی وجود دارد. این مشکل، به روشنی مانع عمده‌ای را برای ارزیابی وضعیت، پایش اثربخشی سیاست‌ها و طراحی خط‌مشی‌های مناسب برای اقتصاد روستایی ایجاد می‌کند. به بیان دیگر فقدان نهادهای مناسب برای حمایت و نظارت بر تنوع‌بخشی به اقتصاد روستایی و شکوفاسازی خدمات و صنایع روستایی در کنار کشاورزی، منجر به عدم تقاضا برای شاخص‌ها و اطلاعات تفکیکی به‌ویژه در زمینه فعالیت‌های درآمدزای خدماتی و صنعتی در نواحی روستایی شده است. این مشکل در ایران نیز مشاهده شده و برای نمونه مشخص نیست در اعتبارات



بودجه‌ای سالیانه کشور، چه میزان اعتبارات به صنایع کشاورزی و صنایع روستایی اختصاص داده می‌شود و این اعتبارات چه تأثیری بر فقرزدایی روستایی داشته‌اند.

بررسی اختیارات و وظایف قابل واگذاری از وزارت بازرگانی و صنایع به وزارت جهاد کشاورزی

تعیین سیاست صنعتی براساس سیاست تجاری، با شناسایی مزیت‌های تجاری و رقابتی در بازارهای صادراتی صنایع و تطبیق آن با سیاست تعرفه‌ای کشور، مثبت ارزیابی شده است. به‌گونه‌ای که ادغام دو بخش بازرگانی و صنایع می‌تواند برای رشد اقتصادی توسعه صادرات غیرنفتی و توسعه اشتغال پایدار بسیار مفید و راهگشا باشد و موجبات توسعه صنعتی، ارتقای شاخص‌های صنعتی و مبادلات بازرگانی، افزایش قدرت دفاعی بخش صنعت در مقابل رشد بخش بازرگانی و سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کلان و یکپارچه در امور صنایع، معادن و بازرگانی را سبب شود. همچنین توجه هر چه بیشتر به استانداردهای محصولات جهانی و رقابت‌های بین‌المللی را در پی خواهد داشت و نیز می‌تواند از واردات کالاهای غیرضروری و کالاهایی که قابلیت ساخت در کشور را دارند، جلوگیری نموده و تولید ملی را احیا کند.

اما این دو وزارتخانه (صنایع و معادن و بازرگانی) در برخی وظایف متفاوت از یکدیگر هستند که لازم است مشخص شود که با ادغام آنها و تشکیل وزارت جدید صنعت، معدن و تجارت، این وظایف چگونه انجام خواهد شد. بخشی از وظایف بخش

کشاورزی جزء وظایف وزارت بازرگانی بوده که قطعاً به جهت جلوگیری از چندگانگی تصمیمات و نیز ارتقای بیش از پیش بخش کشاورزی در امر تولید و تنظیم بازار، این وظیفه مندی به صورت واحد و یکجا با تمام امکانات و وظایف شایسته است به وزارت جهاد کشاورزی انتزاع یابد.

مهمترین این وظایف که از دغدغه‌های مهم بخش کشاورزی می‌باشند به قرار زیر هستند:

- سیاستگذاری، کنترل، نظارت و تنظیم بازار محصولات کشاورزی و ایجاد

تسهیلات در تأمین کالاها و مواد اولیه مورد نیاز،

- نظارت و حفظ تعادل بهای تولیدات کشاورزی داخلی و کالاهای وارده به

کشور و بررسی شرایط تولید تا مرحله مصرف،

- تهیه، تنظیم و کنترل ترانز تجاری کشور،

- اصلاح نظام تعرفه‌های گمرکی کالاهای کشاورزی،

- اتخاذ تدابیر لازم و اصلاح مقررات مربوط به ورود و صدور کالا و خدمات در

جهت تسهیل تجاری بخش کشاورزی،

- تنظیم بازار داخلی برای محصولات و کالاهای تولیدی و مصرفی و

فرآورده‌های کشاورزی و دامی،

- ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌ها و خدمات مورد نیاز بازرگانی داخلی و خارجی کشور،

- حمایت از حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان از طریق سیاستگذاری،

نظارت بر قیمت، استاندارد، نحوه توزیع و کیفیت کالا و خدمات وارداتی و ساخت

داخل در بخش کشاورزی،



- تهیه و تنظیم سیاست‌ها و راهبردها و نظارت بر برنامه‌های جامع تأمین و تدارک کالاهای اساسی کشاورزی، حساس و ضروری وارداتی و محصولات داخلی کشاورزی مورد نیاز و ایجاد هماهنگی لازم،

- برنامه‌ریزی برای تأمین، حمل، ذخیره‌سازی و توزیع کالاهای اساسی کشاورزی،

- تنظیم بازار دام، طیور، گوشت و متفرعات آن در جهت حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و ایجاد هماهنگی و اجرای سیاست‌های ارشادی در تولید، تبدیل و توزیع و بهبود کمی و کیفی آنها،

- نظارت بر واردات به موقع کالاهای اساسی بخش کشاورزی، حساس و ضروری از طریق حضور مؤثر در بازارهای جهانی و انعقاد قراردادهای مناسب و بهینه و ایجاد هماهنگی‌های لازم،

- مطالعه و بررسی جهت تنظیم سیاست‌های کلان تجاری در خصوص فراهم آوردن زمینه مشارکت روزافزون در نظام تجارت چندجانبه و در سایر ترتیبات و موافقتنامه‌های بین‌المللی و منطقه‌ای مربوط با همکاری سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذیربط در بخش کشاورزی.

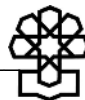
جمع‌بندی

در شرح وظایف وزارت جدید صنعت، معدن و تجارت باید به مباحثی نظیر سیاستگذاری، تنظیم بازار، حمایت از تولید و توسعه صادرات غیرنفتی توجه شود و

کلیه وظایف و تشکیلات ساختاری وزارت فوق به حوزه‌های مرتبط علی‌الخصوص وزارت جهاد کشاورزی انتقال یابد و سیاستگذاری‌های مرتبط با بخش کشاورزی مانند تنظیم بازار محصولات کشاورزی توسط وزارت جهاد کشاورزی تصمیم‌گیری شود، زیرا تمام یا عمده دلایلی که سیاست‌های تجاری بخش صنعت و معدن کشور می‌تواند در کنار وزارت بازرگانی قرار گیرد، با شدت بیشتر در مورد بخش کشاورزی صدق می‌نماید. تنوع زیاد فعالیت، ریسک‌پذیری بالای تولید کشاورزی، ضرورت حمایت ذاتی دولت از فعالیت‌های کشاورزی، هماهنگی کامل‌تر سیاست‌های تجاری با فعالیت‌های بخش، ضرورت انتزاع وظایف و اختیارات بخش کشاورزی از وزارت صنعت، معدن و تجارت و الحاق آن به وزارت جهاد کشاورزی را طلب می‌نماید. ضمناً توجه به نکات ذیل حائز اهمیت است:

- تأثیر سیاست‌های تجاری مانند قیمتگذاری، قیمت تضمینی و سیاست‌های تعرفه‌ای و سایر سیاست‌های تنظیم بازار بر تولید کشاورزی، انکارناپذیر بوده و لزوم یکپارچگی سیاست‌های تجاری و تولید بخش کشاورزی در قوانین مختلف از جمله قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، ماده (۱۴۶) قانون برنامه پنجم توسعه و... تصریح شده است.

- تولیدات صنعتی به صورت مستقل قابلیت تولید دارند، اما تولیدات کشاورزی به خصوص محصولات لازم به فرآوری مانند چغندر قند، دانه‌های روغنی، شیر و... بدون در نظر گرفتن زنجیره صنعتی‌سازی، قابلیت تولید و عرضه محصول نهایی قابل تصور نیست. در دیگر تولیدات کشاورزی که قابلیت نگهداری داشته یا بیشتر تولید



آنها به صورت تازه خوری است، صنایع تبدیلی و تکمیلی در کامل شدن زنجیره تولید و ارزش افزوده و همچنین افزایش بهره‌وری، کاهش ضایعات و افزایش درآمد تولیدکنندگان بخش کشاورزی مؤثر است و پیوستگی تولید با صنایع تبدیلی و تکمیلی ضروری است.

- در مورد فرش دستباف نیز نگرش صادراتی صرف به تولید فرش دستباف و اشتباه الحاق این وظیفه به وزارت بازرگانی موجب شد که نهاده‌های مرتبط با تولید فرش دستباف مانند نخ ابریشم و پشم آسیب جدی دید. به طوری که تولید نخ ابریشم در حال حاضر به سطحی کمتر از ۱۰ درصد قبل از این تصمیم رسیده است.

پیشنهادها

عنوان مصوبه

طرح تمرکز اختیارات، مسئولیت‌ها و وظایف بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی.

توجیهات

تغییر عنوان طرح از «طرح انتزاع وظایف و اختیارات بخش کشاورزی از وزارت صنعت، معدن و تجارت و الحاق آن به وزارت جهاد کشاورزی» به طرح «تمرکز اختیارات، مسئولیت‌ها و وظایف بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» جامعیت بیشتری را ایجاد می‌کند.

همچنین به موجب ماده (۱۳۰) آیین‌نامه داخلی مجلس طرح‌های پیشنهادی باید دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح باشد. لذا از آنجا که برخی مواد این طرح دربر دارنده موضوعات دیگری غیر از عنوان طرح است مغایر ماده (۱۳۰) آیین‌نامه داخلی مجلس بوده و اصلاح عنوان آن ضرورت دارد.

لازم به ذکر است در صورتی که عنوان طرح از «طرح انتزاع وظایف و اختیارات بخش کشاورزی از وزارت صنعت، معدن و تجارت و الحاق آن به وزارت جهاد کشاورزی به «طرح تمرکز اختیارات، مسئولیت‌ها و وظایف بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» تغییر نیابد ماده مصوب (۲) که در قالب عنوان جدید به آنها پرداخته شده و به حل برخی مشکلات کمک می‌نماید، همخوانی با عنوان این ماده واحد نخواهد داشت.

ماده (۱) مصوبه

کلیه اختیارات، وظایف و امور مربوط به سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و انجام اقدامات لازم در:

الف) تجارت بخش کشاورزی اعم از صادرات، واردات و تنظیم بازار داخلی،

ب) فرآیند گندم، آرد و نان،

ج) تولید و تجارت فرش دستباف،

د) صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی و صنایع غذایی.

همراه با کلیه نیروهای انسانی، شرکت‌ها، مؤسسات تحقیقاتی و پژوهشی،



دارایی‌ها و امکانات منقول و غیرمنقول، بودجه، اعتبارات، یارانه‌ها و تعهدات مربوطه، از وزارت صنعت، معدن و تجارت متنزع و به وزارت جهاد کشاورزی ملحق می‌گردد.

دلایل و توجیحات

همان‌طور که گفته شد، توسعه کشاورزی و روستایی، مستلزم وجود ابزارهای مورد نیاز است و برای تحقق قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی درخصوص درنظر داشتن زنجیره تولید تا مصرف برای ایجاد ارزش‌افزوده و افزایش بهره‌وری، ضروری است که کلیه امور مربوط به سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ساماندهی و نظارتی مورد نیاز فراهم باشد و لذا تصویب این ماده واحده همراه با تغییراتی در بند «د» آن ضروری است. ساماندهی بخش صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی و ایجاد تطابق بین میزان تولیدات بخش کشاورزی و ظرفیت‌های فرآوری محصولات ضروری است، اما درحال حاضر استقرار صنایع با پتانسیل‌های کشاورزی مناطق از پراکنش مناسب برخوردار نیست و با توجه به وجود وظایف موازی در وزارت صنعت، معدن و تجارت با وزارت جهاد کشاورزی، ابهام در پاسخگویی در زمینه مشکلات مربوط به این صنایع را موجب شده است.

با توجه به استدلال‌ها و مشکلاتی که در بالا اشاره شد، سپردن بخش مهمی از اقتصاد غیرکشاورزی (و در عین حال مرتبط با کشاورزی) روستاها که نقش مهمی در توسعه کشاورزی نیز دارند، به دستگاهی مانند وزارت صنعت، معدن و تجارت که سنخیتی با اقتصاد روستایی ندارد، هرگز منطقی به نظر نمی‌رسد. لذا پیشنهاد می‌گردد

بند «د» ماده (۱) طرح مذکور به شکل زیر تغییر یابد:

صنایع تبدیلی و تکمیلی مرتبط با محصولات کشاورزی کارخانه‌ای - صنعتی شامل دانه‌های روغنی، قند و شکر، پنبه و لبنیات براساس سیاست‌های کلی صنایع کشور.

تولید فرش دستباف به‌عنوان یکی از صنایع تکمیلی بخش کشاورزی است که در زنجیره ارزش این بخش قرار می‌گیرد و مواد اولیه تولید آن که عمدتاً شامل پنبه، پشم، ابریشم و... می‌باشد نیز از فرآورده‌های این بخش است و همچنین، بیش از ۸۰ درصد بافندگان فرش دستباف را روستاییان تشکیل می‌دهند و در اشتغال و توسعه مناطق روستایی نقش اساسی دارد. فرش دستباف در کنار کشاورزی منبع معیشتی مهمی برای روستاییان به‌شمار رفته و در فقرزدایی آنها نقش بسزایی می‌تواند ایفا کند. درحال حاضر به‌دلیل عدم توجه جدی وزارت صنعت، معدن و تجارت به فرش دستباف به‌عنوان یک ابزار فقرزدای روستایی، سازوکار لازم برای توسعه فقرزدای آن و ورود روستاییان محروم به زنجیره ارزش آن و بازارهای ملی و جهانی فراهم نشده است. وزارت صنعت فاقد ابزار لازم برای شناسایی و متشکل کردن بافندگان روستایی و وارد ساختن آنان به بازارهای فرامحلی است. فرش دستباف به‌واسطه جایگاه کوچکی که در حجم تولید و تجارت گسترده صدها فعالیت صنعتی وزارت صنعت، معدن و تجارت دارد، مورد غفلت واقع خواهد شد و متناسب با جایگاه آن به‌عنوان یکی از ارکان اشتغال، درآمد و توسعه روستایی مورد توجه قرار نخواهد داشت و واگذاری آن به وزارت جهاد کشاورزی پس از واگذاری مسئولیت‌های



تجارت به این وزارتخانه مثبت ارزیابی می‌شود. لذا الحاق آن به وزارت جهاد کشاورزی ضروری است.

به‌طور کلی شاید یکی از مهمترین ایراداتی که درخصوص واگذاری صنایع کشاورزی به وزارت جهاد کشاورزی به اذهان برخی از کارشناسان خطور کند، این باشد که وزارت جهاد کشاورزی صرفاً باید به تولید مواد اولیه محصولات کشاورزی بپردازد. در این باب، بررسی فلسفه تشکیل این وزارتخانه بسیار راهگشا خواهد بود. پس از گذشت نزدیک به ۱۷ سال از تفکیک وظایف عمران روستایی و توسعه کشاورزی از یکدیگر و تشکیل وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی، دو وزارتخانه مذکور در راستای اهداف برنامه سوم توسعه کشور، به‌خصوص سیاست راهبردی «تجدید سازمان تشکیلات کنونی عمران روستایی برای ایجاد هماهنگی‌های لازم، تمرکززدایی و جامع‌نگری، جلوگیری از فعالیت‌های موازی و مشابه، شفاف‌سازی وظایف و نقش‌ها و...» با یکدیگر تلفیق شدند. ماده (۱) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی کلیه اختیارات و وظایف قانونی وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی را به‌منظور «فراهم آوردن موجبات توسعه پایدار کشاورزی و منابع طبیعی و افزایش کمی و کیفی محصولات کشاورزی در جهت تأمین امنیت غذایی، رشد سرمایه‌گذاری، عمران و توسعه روستاها و مناطق عشایری و در راستای انجام بخشیدن به برنامه‌ها و سیاست‌ها و رعایت پیوستگی وظایف و استفاده بهینه از امکانات و نیروی انسانی موجود» به وزارتخانه جهاد کشاورزی منتقل کرده است. لازم به‌ذکر است که تا قبل از این ادغام، طبق مواد (۴) و (۵) قانون تشکیل وزارت

جهاد سازندگی، این وزارت عهده‌دار کلیه وظایف عمران روستایی و «کمک به روستاییان و عشایر در ایجاد و گسترش صنایع تبدیلی، دستی و کوچک» بوده است. همچنین از آنجایی که فرشبافی ابزار مهمی در تأمین معیشت روستاییان و فقرزدایی بوده است، لذا وزارت جهاد سازندگی نقش اساسی در توسعه فرش دستیاف با هدف تحقق عدالت اجتماعی در روستاها و مناطق محروم داشته است. به بیان دیگر وزارت جهاد سازندگی در حقیقت همان وزارت توسعه و عمران روستایی بود. بنابراین منطقاً و با توجه به کارکردهای تعیین شده وزارت جهاد کشاورزی در قانون تشکیل، می‌توان نتیجه گرفت که اسم دیگر این دستگاه، وزارت «توسعه روستایی و کشاورزی» و نه وزارت کشاورزی بوده و این وزارتخانه در راستای ایجاد هماهنگی و جامع‌نگری در توسعه کشاورزی و روستایی، باید متولی وظایفی از جمله توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی و فرش شود.

اصولاً نیز لازمه تحقق اهداف متعالی که قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی بر آنها تأکید کرده است، از جمله «فراهم آوردن موجبات توسعه پایدار کشاورزی و منابع طبیعی و افزایش کمی و کیفی محصولات کشاورزی در جهت تأمین امنیت غذایی، رشد سرمایه‌گذاری، عمران و توسعه روستاها و مناطق عشایری و در راستای انسجام بخشیدن به برنامه‌ها و سیاست‌ها و رعایت پیوستگی وظایف و استفاده بهینه» عهده‌داری زنجیره ارزش محصولات کشاورزی و فراتر از آن، صنایع روستایی توسط این دستگاه است.

البته با وجود این، شواهد حاکی از آن است که وزارت جهاد کشاورزی بعد از



ادغام وزارتین، برخلاف قانون تشکیل خود اقدام کرده و اغلب در نقش وزارت تولید محصولات کشاورزی ایفای نقش کرده و از وظایفی همچون صنایع کشاورزی و روستایی و رسالت‌های مهمی مانند توسعه روستایی و توسعه پایدار غافل مانده است. تعدیل تشکیلات غیرهدفمند و متأثر از سیاست‌های بالا به پایین کوچک‌سازی را می‌توان یکی از عوامل و دلایل این مشکل بیان کرد. لذا در شرایط کنونی که ساختار وزارت جهاد کشاورزی به قدری لاغر و کوچک شده است که سنخیتی با رسالت‌های مندرج در قانون تشکیل آن ندارد و فرهنگ سازمانی آن اغلب به سمتی رفته است که این وزارت، متولی تولید اولیه محصولات کشاورزی است و نه متولی توسعه پایدار کشاورزی و روستایی؛ ناگفته پیداست که سپردن وظایف صنایع و تجارت کشاورزی به آن، سبب ناکارآمدی و اختلال در امور خواهد شد. بنابراین یکی از الزاماتی که باید به آن توجه داشت، این است که انتزاع وظایف لزوماً باید با انتقال قدرت و تشکیلات و ابزار نهادی لازم همراه باشد. در غیر این صورت ظرفیت لازم برای مدیریت اقتصاد روستایی غیرکشاورزی در این وزارتخانه ایجاد نخواهد شد. همچنین در این راستا وزارت جهاد کشاورزی باید در مأموریت‌های کنونی خود به‌طور جدی بازنگری کرده و به بازتعریف رسمی آن براساس قانون تشکیل خود بپردازد. این دستگاه باید واقعاً بپذیرد که نقش فراتری از تولید اولیه محصولات کشاورزی داشته و به‌تبع آن تغییرات لازم در تشکیلات خود ایجاد کرده و مواردی همچون توسعه روستایی و تجارت کشاورزی را به‌طور جدی در اولویت‌های خود قرار دهد. به‌گونه‌ای که درنهایت در عمل این وزارت از بخشی‌نگری نسبت به اقتصاد روستایی و خلاصه

کردن آن در اقتصاد کشاورزی خودداری کند. لذا با توجه به موارد فوق، در این راستا پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل به انتهای ماده (۱) افزوده شود:

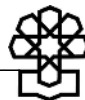
«وزارت جهاد کشاورزی مدیریت صنایع کشاورزی و فرش دستباف را به‌نحوی باید انجام دهد که بستر لازم برای ورود کشاورزان خرده‌مالک و بافندگان روستایی به زنجیره‌های ارزش و بازارهای منطقه‌ای، ملی و جهانی فراهم شود. وزارت جهاد کشاورزی موظف است هر ۶ ماه یک‌بار گزارش توسعه این صنایع را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند».

ماده (۲) مصوبه

به‌منظور حمایت از رقابت‌پذیری و توسعه بخش‌های غیردولتی در فضای کسب‌وکار و تجارت بخش کشاورزی، منابع طبیعی و صنایع غذایی و توسعه بازار، تشکیلی غیردولتی به‌نام «اتاق کشاورزی و صنایع غذایی ایران» تأسیس می‌گردد. کلیه وظایف و مسئولیت‌ها و اختیارات اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و تعاون در این زمینه‌ها به اتاق مذکور انتقال می‌یابد.

اساسنامه این اتاق حداکثر ۶ ماه با پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

تبصره - کلمه «کشاورزی» از ماده (۱)، بند «الف» ماده (۵) و ماده (۸) قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۱۲/۱۵ و اصلاحیه ۱۳۷۳/۹/۱۵ آن حذف می‌گردد.



توجیهات و دلایل

از آنجایی که نزدیک به ۲۰ درصد صادرات غیرنفتی توسط بخش خصوصی ایران، مرتبط با بخش کشاورزی می‌باشد و لکن کشاورزان و فعالان این بخش در اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران عملاً فاقد نماینده مستقل هستند، لذا در راستای رشد و توسعه بخش کشاورزی که سهم قابل توجهی در اقتصاد کشور دارد، تشکیل اتاق کشاورزی بلامانع به نظر می‌رسد. هرچند که در حال حاضر، براساس مصوبه مجلس شورای اسلامی، قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و تعاون اصلاح و کشاورزی نیز به آن افزوده شده است.

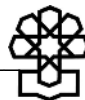
همچنین مسئله حائز اهمیتی که در این خصوص وجود دارد این است که صرفاً با پیش‌بینی انتقال کلیه وظایف و مسئولیت‌ها و اختیارات اتاق‌های بازرگانی و صنایع و معادن ایران و تعاون در این زمینه‌ها نمی‌توان وضعیت مشخصی از وظایف و مسئولیت‌های اتاق جدید کشاورزی و صنایع غذایی به دست داد و وضعیت مبهمی را ایجاد می‌نماید. لذا ضرورت دارد همان‌گونه که در خصوص اتاق‌های بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون، قانون مجزا و مشخصی به تصویب رسیده است، در مورد اتاق کشاورزی و صنایع غذایی نیز به منظور تعیین وضعیت حقوقی آن اعم از جایگاه حقوقی و نحوه تشکیل و ترکیب آن و وظایف و مسئولیت‌ها و نحوه عمل آنها قانون مجزایی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. بنابراین پیشنهاد می‌شود این ماده حذف شود.

ماده (۳) مصوبه

سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر اجرای کلیه امور مربوط به توسعه و عمران روستایی برعهده وزارت جهاد کشاورزی است. کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند اقدامات اجرایی و خدمات‌رسانی خود به روستاها را با وزارت مذکور هماهنگ نمایند. وزارت جهاد کشاورزی مکلف است حداکثر ظرف دو سال پس از تصویب این قانون، طرح توسعه و عمران روستاهای بالای پنجاه خانوار را با همکاری معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور تهیه و برای رعایت و اجرای آن، به کلیه دستگاه‌های اجرایی ابلاغ نماید.

دلایل و توجیهات

ماده (۳) تصریح کرده است که سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر اجرای کلیه امور مربوط به توسعه و عمران روستایی برعهده وزارت جهاد کشاورزی قرار گیرد. از آنجایی که برنامه‌ریزی شامل همه مراحل طراحی، اجرا و نظارت و ارزشیابی می‌شود لذا طبق این ماده، وزارت جهاد کشاورزی برای نمونه باید عملیات اجرایی توسعه زیرساخت‌هایی مانند احداث جاده، توسعه شبکه‌های برق، مخابرات و فناوری اطلاعات و ارتباطات را نیز عهده‌دار شود. ناگفته پیداست که چنین امری غیرمنطقی و ناکارآمد بوده و اصولاً خارج از توان فنی وزارت جهاد کشاورزی است و به‌نظر می‌رسد مقصود طراحان این طرح نیز چنین موضوعی نباشد. ولی به هر حال چنین ابهامی در ماده (۳) وجود دارد.



علاوه بر این، محتوای ماده (۳) ارتباط و همخوانی با عنوان طرح ندارد. به طور کلی پس از ادغام وزارتین جهاد سازندگی و کشاورزی، توسعه و عمران روستایی که متولی آن وزارت جهاد سازندگی بود، عملاً تحت الشعاع تولید محصولات کشاورزی خام قرار گرفته و ساختار وزارت جهاد کشاورزی نیز در مرور زمان متناسب با این موضوع شکل گرفت. لذا با ساختار و نگرش‌های کنونی بخشی و تقلیل‌گرا نسبت به کارکرد این دستگاه، واگذاری سیاستگذاری و نظارت بر همه امور توسعه روستایی به وزارت جهاد کشاورزی، منجر به توسعه پایدار روستایی نخواهد شد.

با توجه به ضرورت بررسی‌های کارشناسانه‌تر و تفصیلی‌تر موضوع و لزوم توجه به همه جوانب مسئله و نظر به حساسیت موضوع، پیشنهاد می‌شود این ماده حذف و موضوع سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر اجرای کلیه امور مربوط به توسعه و عمران روستایی، به طرح یا لایحه جامع‌تری واگذار گردد که مباحث فقرزدایی و برنامه‌ریزی مشارکتی و محلی روستایی و نحوه نظارت بر شاخص‌های توسعه روستایی را به صورت کامل‌تر و در قالب بسته جامع‌نگر مورد عنایت قرار دهد.

ماده (۴) مصوبه

به منظور تنظیم اولویت‌ها در سرمایه‌گذاری‌ها و ایجاد پویایی در بخش کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی و صنایع غذایی و توزیع عادلانه منابع و تنظیم مصارف و نظارت مؤثر بر آن، وزیر جهاد کشاورزی به‌عنوان رئیس مجمع عمومی بانک کشاورزی تعیین می‌گردد.

دلایل و توجیهات

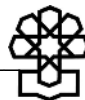
تفاهم چشمگیر و همکاری سازنده بین وزارت جهاد کشاورزی و بانک کشاورزی در سال‌های اخیر، نقش بسیار مؤثری در توسعه فعالیت‌های کشاورزی و مقابله با برخی مشکلات پیش‌بینی نشده به‌ویژه بحران‌های سرمازدگی و خشکسالی در نقاط مختلف کشور دارد. تداوم همکاری بین بانک کشاورزی و مدیران وزارت جهاد کشاورزی در تحقق اهداف این وزارتخانه به‌ویژه در عرصه‌های خودکفایی پایدار در تولید محصولات کشاورزی و توسعه اشتغال و سامانه زنجیره تولید تا مصرف این محصولات بسیار اساسی است. بانک کشاورزی به‌عنوان تأمین‌کننده اصلی منابع مالی مورد نیاز بخش کشاورزی است، فلذا تعامل مدیران وزارت جهاد کشاورزی با بانک کشاورزی قطعاً سازنده خواهد بود.

همچنین این ماده در راستای تحقق اسناد بالادستی از جمله مواد (۸۸) و (۸۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

ماده (۵) مصوبه

دولت موظف است به‌منظور حمایت از سرمایه‌گذاری‌های کوچک در بخش کشاورزی و تشویق سرمایه‌گذاری در این بخش از طریق ایجاد «صندوق تضمین سرمایه‌گذاری‌های کوچک در بخش کشاورزی» اقدام نماید.

اساسنامه و آیین‌نامه مرتبط با این صندوق حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون توسط وزارت جهاد کشاورزی تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.



دلایل و توجیهات

مطابق با قانون برنامه پنجم توسعه دولت باید به منظور تجهیز منابع برای سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، بخشی از منابع خود را که در چارچوب بودجه سالیانه مشخص خواهد شد از طریق دستگاه اجرایی ذیربط به عنوان کمک به تشکیل و افزایش سرمایه صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی و یا به صورت وجوه اداره شده در اختیار صندوق‌های مذکور قرار دهد.

هرچند تضمین سرمایه‌گذاری‌های کوچک در بخش کشاورزی امر حیاتی در توسعه کشاورزی به‌شمار می‌رود، ولی در حال حاضر، صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی تاحدودی چنین وظیفه‌ای را انجام داده و در حال گسترش آن است. برای نمونه چنانچه تعاونی روستایی یا تولید کشاورزی قصد اخذ وام از بانکی داشته باشد، به شرط عضویت در صندوق مادر تخصصی، این صندوق تعاونی را برای اخذ وام، در نزد بانک تضمین می‌کند. در حال حاضر به‌جای تشکیل صندوق تضمین سرمایه‌گذاری، تشکیل تشکل‌های تعاونی و خصوصی که بین صندوق مادر تخصصی و کشاورزان خدمات مالی - اعتباری واسطه‌ای ارائه دهند، ضروری‌تر است. در نهایت چنانچه عزم جدی بر تشکیل صندوق تضمین سرمایه‌گذاری قرار دارد باید نحوه ارتباط و تعامل آن با صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی به نحوی مشخص شود که منجر به هم‌افزایی شده و از موازی‌کاری و اتلاف منابع جلوگیری کند.

نکته دیگر اینکه چنانچه محل تأمین اعتبارات آن مشخص نگردد، از آنجایی که

موجب افزایش هزینه‌های عمومی می‌گردد مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی می‌باشد.

ماده (۶) مصوبه

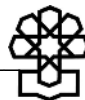
اتخاذ تصمیم در مورد تعیین و ابلاغ تعرفه‌ها، تعیین سهمیه‌های مقداری واردات کالاهای و محصولات بخش کشاورزی و صنایع غذایی، نوع واردات و ابزارهای تعرفه‌ای در مورد مفاد این قانون و صدور مجوزهای لازم و برنامه‌ریزی و نظارت بر واردات به موقع کالاهای اساسی، حساس و ضروری کشاورزی، فقط برعهده وزارت جهاد کشاورزی است.

دلایل و توجیهات

مطابق با تبصره «۲» ماده (۱۴۵) قانون برنامه پنجم توسعه و قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی مسئولیت انتخاب ابزار تعرفه‌ای، تعیین سهمیه مقداری، زمان ورود و مقدار تعرفه برای کالاهای کشاورزی و فرآورده‌های غذایی با وزارت جهاد کشاورزی است. بنابراین متن ماده مورد تأیید است.

ماده (۷) مصوبه

به وزارت جهاد کشاورزی اجازه داده می‌شود به منظور اجرای مأموریت‌ها و وظایف محوله در این قانون، نسبت به بازنگری ساختار سازمانی خود خارج از سقف تعیین



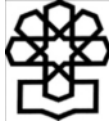
شده در قانون مدیریت خدمات کشوری اقدام نماید و به تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور برساند.
متن ماده مورد تأیید است.

ماده (۸) مصوبه

آیین‌نامه اجرایی این قانون حداکثر ظرف سه ماه به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.
متن ماده مورد تأیید است.

منابع و مأخذ

۱. قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی.
۳. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
4. Zezza, Alberto et al. 2009. Rural Income Generating Activities: Whatever Happened to the Institutional Vacuum? Evidence from Ghana, Guatemala, Nicaragua and Vietnam. World Development Vol. 37, No. 7, pp. 1297–1306.
5. Irz, Xavier et al. 2001. Agricultural Productivity Growth and Poverty Alleviation. Development Policy Review, 2001, 19 (4): 449-466.
6. Henson, Spencer and Cranfield John. (2009). Building the Political Case for Agro-industries and Agribusiness in Developing Countries. In Agro-Industries for development. Edited by da Silva, Carlos A., Baker, Doyle., Shepherd, Andrew W., Jenane, Chakib and Miranda-da-Cruz, Sergio. FAO and UNIDO and CAB International.



شماره مسلسل: ۱۲۵۱۶

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح انتزاع وظایف و اختیارات بخش کشاورزی از وزارت صنعت، معدن و تجارت و الحاق آن به وزارت جهاد کشاورزی»

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی، آب و منابع طبیعی)

تهیه و تدوین کنندگان: الهه سلیمانی، حجت ورمزیاری، حمیدرضا معماریان

مدیر مطالعه: مهران برادران نصیری

ناظران علمی: حسین صفایی، محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی

همکاران: علی اصغر اژدی، حامد ناظمی

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: الهه سلیمانی

واژه‌های کلیدی:

۱. انتزاع

۲. کشاورزی

۳. صنایع

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۱/۵/۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۱/۵/۲۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۵/۲۳