

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح ممنوعیت واردات غیر ضروری محصولات کشاورزی»

مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

مقدمه

در سال‌های اخیر سیاست اتخاذ شده توسط دولت مبنی بر تنظیم بازار با استفاده از واردات بی‌رویه محصولات کشاورزی، زیرساخت‌های تولید را با مخاطرات جدی روبرو نموده است. کاهش تعرفه‌ها به بهانه کنترل قیمت‌ها، موجب سلب توانایی تولیدکنندگان برای تصمیم‌سازی و سرمایه‌گذاری و از دست دادن فرصت‌های شغلی شده و ساختارهای تولید را به خطر انداخته است. ناهمگونی سیاست‌های مربوط به تنظیم بازار، خرید تضمینی، تجارت، عمدتاً و در تقابل هم دیگر قرار گرفته و موجب تحمیل هزینه‌های سنگین بر دولت شده است. تأثیر میان‌مدت کاهش تعرفه‌ها باعث تغییر الگوی کشت و تضعیف بخش کشاورزی و کاهش درآمد کشاورزان و روستائینان می‌شود به طوری که اگر بر اثر واردات بی‌رویه، محصولات سردرختی روی دست کشاورز بماند، حتی به فرض اینکه تولیدکننده تولید را رها نکند، به‌طور حتم با تغییر الگوی کشت مواجه خواهیم بود. حتی اگر دولت سال بعد تصمیم بگیرد که سیاست‌های خود را تغییر دهد، سال‌ها طول می‌کشد تا تولید به وضعیت سابق باز گردد.

شماره ثبت:

۳۹۱

شماره چاپ:

۸۳۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۲/۹/۱۲

مقدمه توجیهی

اگر محور توسعه ایران بر کشاورزی است و بخش مهمی از مردم میهن اسلامی از این طریق امرار معاش می‌کنند و فرصت‌های فراوان شغلی در گرو سیاست‌گذاری درست و باثبات در این بخش است لازم است در محصولاتی که ما از مزیت لازم برخورداریم و کاملاً می‌توانیم علاوه بر نیاز داخل صادرات داشته باشیم حداقل یک تضمین برای تداوم و دوام این برتری لازم است، بنابراین خوب است در محصولاتی که این مزیت برای کشور وجود دارد از ورود بی‌موقع و بی‌رویه واردات جلوگیری شود. طرح «ممنوعیت واردات غیر ضروری محصولات کشاورزی» با این هدف، در جلسه علنی مورخ ۲۸ آبان‌ماه ۱۳۹۲ به صورت یک‌فوریت اعلام وصول شد.

نام دفاتر:

مطالعات زیربنایی

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

بررسی کلیات طرح

ماده واحده

«دولت موظف است از واردات محصولات کشاورزی در فصل برداشت تولیدات داخلی که جوابگوی مصرف داخلی می‌باشد، جلوگیری نماید. این ممنوعیت از یک ماه قبل و یک ماه بعد از برداشت را شامل می‌شود.»

اگر چه طرح هدف مطلوبی را برای حمایت از بخش کشاورزی در نظر گرفته است، لکن دارای نقایصی

می‌باشد:

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۳۴۵۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۱۰/۲۴

- به موجب ماده (۱۳۱) آیین‌نامه داخلی مجلس، طرح‌ها باید دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح باشند. عنوان طرح «ممنوعیت واردات غیرضروری محصولات کشاورزی» است درحالی که متن ماده واحده واردات «محصولات کشاورزی در فصل برداشت تولیدات داخلی که جوابگوی مصرف داخلی می‌باشد» را ممنوع کرده است و این مورد تنها یکی از مصادیق واردات غیرضروری است و نه همه آن و از جامعیت برخوردار نیست. عنوان «غیرضروری» فاقد بار معنایی حقوقی است و باید مصداق آن به‌دقت تعریف شود که از منظر این طرح در چه مواردی واردات غیرضروری تلقی می‌گردد چرا که «پاسخگوی نیاز داخلی بودن» تنها یکی از مصادیق آن است و ممکن است دولت با اهدافی چون تنظیم بازار و یا پیشگیری از احتکار، دست به واردات این محصولات بزند و نباید با یک عنوان کلی در کنار تعیین مصداق جزئی، دست دولت را در این زمینه بست.

- درخصوص ضرورت توجه به عدم واردات بی‌رویه و احتساب سود تولیدکنندگان داخلی، در قوانین موجود نیز، تأکیدی صورت گرفته است به‌طور مثال در ماده (۱۶) قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی که براساس آن وزارت بازرگانی و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی قبل از واردات کالاها و یا محصولات بخش کشاورزی (اعم از خام و یا فرآوری شده) و یا مواد اولیه غذایی مورد نیاز صنایع غذایی و تبدیلی موظفند از وزارت جهاد کشاورزی مجوز لازم را اخذ نمایند. همچنین دولت مکلف است به‌منظور حمایت از تولیدات داخلی، برای واردات کلیه کالاها و محصولات بخش کشاورزی تعرفه مؤثر وضع کند به‌گونه‌ای که نرخ مبادله همواره به نفع تولیدکننده داخلی باشد. در نتیجه با اجرای ماده (۱۶) قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی، واردات این محصولات به نوعی مدیریت می‌گردد که در زمان اوج تولید داخل از ورود محصولات خارجی ممانعت می‌شود. همچنین طبق ماده (۳) قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی، این وزارت موظف است در واردات هر یک از کالاهای بند «الف» ماده (۱) این قانون برای تأمین نیاز داخلی و تنظیم بازار به نحوی عمل نماید که سالیانه حداقل ده درصد (۱۰٪) به میزان تولید داخلی این محصولات افزوده شود تا کالاهای مزبور به مرز خودکفایی در تولید داخلی برسد. از دیگر قوانین مصوب درخصوص کنترل واردات می‌توان به ماده (۱۰۳) قانون برنامه پنجم توسعه اشاره کرد. طبق این ماده برقراری موانع غیرتعرفه‌ای و غیرنفتی برای واردات در طول سال‌های برنامه بجز در مواردی که رعایت موازین شرع اقتضا می‌کند ممنوع اعلام شده و در صورت چنین موانعی دولت مکلف است با وضع نرخ‌های معادل تعرفه‌ای نسبت به رفع آن اقدام کند. عدم شمولیت فوق در مورد محصولات کشاورزی در تبصره‌ای جداگانه ذکر شده است.

- به نظر می‌رسد در راستای حمایت از اشتغال و نیز حمایت از تولیدکنندگان محصولات کشاورزی و زراعی نباید در محصولاتی که خودکفا هستیم واردات به گونه‌ای صورت گیرد که کشاورزان از افزایش تولید خود در این محصولات دلسرد شوند. البته در چند سال گذشته هزینه‌های تولید برای کشاورزان مقرون به صرفه نبوده است. قیمت بذر، کود و سم بالا رفته، خرید تضمینی دولت آن‌گونه که شایسته است، از کشاورزان انجام نمی‌شد در نتیجه آنها متضرر می‌شدند. بنابراین به نظر می‌رسد با انجام اقدامات حمایتی می‌توان با کاهش قیمت محصولات کشاورزی تولیدات داخل با محصولات خارجی به نوعی رقابت کرد و عملاً با انجام این اقدام واردات محصولات کشاورزی بسیار کاهش می‌یابد و شاهد افزایش اشتغال در این بخش خواهیم بود.

- درحال حاضر از نظر اجرایی یکی از مراحل انجام واردات کالاها ثبت سفارش می‌باشد که مدت زمان اعتبار ثبت سفارش کالا ۶ ماه است و عملاً از نظر اجرایی نمی‌توان دولت را مکلف کرد که یک ماه قبل و یک ماه بعد از برداشت به

واردکنندگان محصولات کشاورزی اجازه واردات محصولاتی که در داخل خودکفا می‌باشیم را ندهد، چرا که واردکنندگان از ۶ ماه قبل از فصل برداشت برای واردات برنامه‌ریزی کرده‌اند و این مسئله زمانی حادث می‌شود که واردکنندگان بنا به دلایلی بخواهند ثبت سفارش خود را به مدت ۶ ماه دیگر تمدید کنند و به نوعی مدیریت دولت برای حمایت از تولیدات محصولات کشاورزی دچار اختلال می‌شود. در نتیجه پیشنهاد می‌شود امکان ثبت سفارش محصولات کشاورزی تنها در زمان‌هایی آزاد شود که نیاز کشور از منابع داخلی قابل تأمین نباشد. البته از این نکته نباید غافل ماند که در شرایط تحریم می‌بایست ذخیره استراتژیک کالاهای اساسی بسیار بیشتر از دوران عادی باشد.

- ممنوعیت باید براساس میزان برداشت باشد نه بازه زمانی برداشت محصول. زیرا برداشت برخی محصولات با در نظر گرفتن مناطق مختلف تولید محصول در سراسر کشور چندین ماه است و با در نظر گرفتن یک ماه قبل و بعد از برداشت، بازه زمانی طولانی را شامل می‌شود که لزوماً برداشت محصول در تمام این دوره پاسخگوی نیاز کشور نیست؛ چرا که در برخی از ماه‌ها برداشت محصول زیاد و در برخی از ماه‌ها این برداشت کمتر از پاسخگویی نیاز داخلی است.

جمع‌بندی

در صورت تغییر شرایط سیاست‌های غلط حاکم بخش کشاورزی و کاهش وابستگی به واردات و در پیش گرفتن راهبرد تأمین امنیت غذایی متکی بر تولید داخلی، می‌توان به کاهش واردات و افزایش صادرات، حتی به ایجاد تراز مثبت تجاری در حوزه کالاهای کشاورزی امیدوار بود. شرایطی که، ضمن افزایش امنیت غذایی و بهبود وضعیت تولیدکنندگان محصولات کشاورزی و به‌ویژه در مناطق روستایی کشور، به کاستن آثار تحریم بر اقتصاد کشور، این چالش به فرصت تبدیل می‌شود. متأسفانه عدم مدیریت مناسب بر چگونگی، مقدار و زمان واردات محصولات کشاورزی از یک طرف و ورود انواع محصولات کشاورزی از طریق قاچاق، تولیدکنندگان این محصولات را دچار بحران کرده است. با این حال، این طرح از دقت و جامعیت لازم برخوردار نبوده و ممنوعیت ایجاد شده بدون در نظر گرفتن شرایط حاکم بر فضای اقتصادی کشور است و این مشکل با وضع دوباره قانون حل نمی‌شود و دستگاه‌های اجرایی ملزم هستند تا کنترل بیشتری بر واردات محصولات کشاورزی و به ویژه میوه اعمال کنند.

بحث واردات در ماده (۱۶) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و همچنین در قانون برنامه پنجم توسعه دارای یک مدل اجرایی برای دستگاه‌های ذیربط است به طوری که باید واردات محصولات کشاورزی از جمله میوه در راستای این مدل به کشور صورت گیرد. در راستای مدل اجرایی واردات محصولات کشاورزی در قانون افزایش بهره‌وری و قانون برنامه پنجم توسعه سه گروه واردات می‌تواند شکل بگیرد به گونه‌ای که در گروه اول به هیچ وجه نیاز به واردات برخی از محصولات کشاورزی نداریم که در این خصوص وزارت جهاد کشاورزی باید ممنوعیت واردات این‌گونه محصولات را اعلام کند. گروه دوم گروهی است که کشور توان تولید داخل را دارد، اما برحسب نیاز جامعه کمبودهایی نیز احساس می‌شود که براساس این میزان کمبود باید واردات محصولات کشاورزی در خارج از فصل تولید و کشت به کشور صورت گیرد به طوری که چنانچه واردات در فصل تولید انجام شود بی‌شک خسارت و آسیب جدی و جبران‌ناپذیری به تولید داخل وارد می‌شود. گروه سوم گروهی است، که آن محصولات کشاورزی در کشور به هیچ عنوان تولید نمی‌شود و برحسب نیاز جامعه باید واردات به صورت ۱۰۰ درصدی انجام شود که واردات این‌گونه محصولات کشاورزی به کشور مجاز و بلا مانع است. براساس قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی نحوه تعرفه‌گذاری، میزان و

زمان اصلی واردات و ابزارهای مختلف در این حوزه، در اختیار وزارت جهاد کشاورزی است به طوری که زمانی ثبت سفارش برای واردات محصولات کشاورزی صورت می‌گیرد باید اعمال نظری از سوی این وزارتخانه صورت گرفته باشد که بخش کشاورزی آسیب نبیند. متأسفانه آنچه که تا به امروز در حوزه واردات محصولات کشاورزی مشاهده می‌شود خلاف بندهای قانون افزایش بهره‌وری و قانون برنامه پنجم توسعه است به طوری که تاکنون بخشی از این موارد اجرایی شده و بخش دیگر اجرا نشده است که این مهم از اعتراضات اصلی نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌باشد که به طور حتم این اعتراضات به دستگاه‌های ذیربط هم ارجاع شده است.

لذا مهمترین راه حل پیشنهادی در این مطالعه، اعمال انواع تعرفه و قیمت تضمینی و اعطای هر نوع یارانه متناسب با ساختار تولید و بازار هر محصول و در جهت توسعه صادرات و ارتقای مؤثر و کارآیی سیاستگذاری در جهت حمایت از تولید و تولیدکننده و اصلاح نظام تعرفه‌ای کالاهای کشاورزی با بهره‌گیری از ابزارهای تعرفه‌ای و موانع غیرتعرفه‌ای مجاز است، به گونه‌ای که این ابزارها، متناسب با ماهیت تولید و بازار محصولات استفاده شوند. همچنین به کارگیری ابزارهای متنوع تعرفه‌ای با توجه به نوع کالا می‌تواند راه حل مناسبی در زمینه کنترل واردات باشد. بنابراین می‌توان این گونه نتیجه‌گیری کرد که طرح حاضر نه تنها ضرورتی ندارد بلکه این طرح از جامعیت لازم برخوردار نبوده و ممنوعیت ایجاد شده بدون در نظر گرفتن قوانین جامع موجود و التزام به اجرای قانون است و این مشکل با وضع دوباره قانون حل نخواهد شد. ضروری است محصولات کشور را از نظر نیاز حمایتی دسته‌بندی کرده و حمایت تعرفه‌ای را به صورت هدفمند به محصولات مهم و حساس معطوف کرد.