

دوره دهم – سال اول

شماره چاپ: ۱۵۹

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۵/۵

شماره ثبت: ۱۴۴

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تشکیل صندوق حمایت از
توسعه کشت دانه‌های روغنی»

کد موضوعی: ۲۵۰

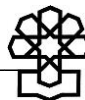
شماره مسلسل: ۱۵۰۵۸

مهرماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۱.....	مقدمه.....
۶.....	دلایل توجیهی ارائه طرح.....
۷.....	ارزیابی طرح (بررسی مواد).....
۲۲.....	جمع‌بندی.....
۲۳.....	منابع و مآخذ.....



اظهارنظر کارشناسی درباره:
«طرح تشکیل صندوق حمایت از توسعه
کشت دانه‌های روغنی»

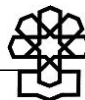
چکیده

روغن و چربی از ارکان تأمین امنیت غذایی کشور به‌شمار می‌آید که دارای وابستگی بالایی به واردات می‌باشد. ایران با توجه به پتانسیل‌های اکولوژیک می‌تواند بخش قابل توجهی از روغن مورد نیاز خود را تأمین کند. هر اقدام مؤثری که بتواند حمایت از تولید داخلی را در پی داشته باشد و از اقدامات پراکنده و ناهماهنگی جلوگیری کند و در عین حال از عوامل افزایش بهره‌وری استفاده بهینه را داشته باشد، می‌تواند چاره‌ساز حل مشکل شود. در این راستا طرحی با عنوان «طرح تشکیل صندوق حمایت از توسعه کشت دانه‌های روغنی» جهت طی مراحل قانونی تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است که با توجه به ارزیابی مطروحه در گزارش پیش رو، دارای ایرادات فنی و حقوقی متعددی بوده که به تفصیل ارائه می‌شود.

مقدمه

تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی و دامی در قسمت‌هایی از قانون اساسی از وظایف و تکالیف قانونی دولت جمهوری اسلامی ایران شناخته شده است. از جمله: در بند «۱۳»

اصل سوم قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران را موظف می‌نماید «همه امکانات خود را برای امور تأمین خودکفایی در علوم، فنون، صنعت و کشاورزی و مانند اینها به کار برد» و یا در بند «۹» اصل چهل و سوم اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر ضوابط «تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تأمین و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی برهاند» استوار نموده است، بنابراین امر خودکفایی و پرداختن به آن در قانون اساسی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران شناخته شده است. ماده (۳۸) سیاست‌های کلی برنامه چهارم و بند «۳۲» قسمت «ج» امور اقتصادی سند چشم‌انداز نیز بر تأمین امنیت غذایی کشور با تأکید بر خودکفایی نسبی در تولیدات محصولات کشاورزی تأکید کرده است. از طرفی طبق اصل چهل و چهارم قانون اساسی «نظام اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی یا برنامه‌ریزی صحیح استوار است» و در همین اصل تشریح فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی به شرح ذیل تعریف شده است: «بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولت و تعاونی است». بند «۸» اصل سوم قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران را موظف به ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور کرده است. سند چشم‌انداز توسعه جامعه ایرانی در افق چشم‌انداز، ویژگی‌هایی را خواهد داشت از جمله برخورداری از سلامت، رفاه و امنیت غذایی. بند «۱۷» قسمت (امور اجتماعی) سیاست‌های کلی نظام در دور چشم‌انداز حکم بر تغییر نقش و اندازه دولت به سطح، دولتی سیاستگذار، تسهیل‌کننده، کارآفرین و کوچک نموده است و بند «۳۸» قسمت «ج» امور اقتصادی همین سیاست‌ها اشعار می‌دارد. «توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی به عنوان محرک اصلی رشد



اقتصادی» و یا بند «۴۲» همین قسمت بر «توسعه حضور بخش‌های تعاونی و خصوصی در همه بخش‌های اقتصادی و محدود کردن تصدی دولت در فعالیت‌های اقتصادی در سقف عناوین مطرح در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی و حداکثر حضور کارآمد در قلمروهای امور حاکمیتی» تأکید شده است. در صدر ماده (۱۴۳) قانون برنامه پنجم توسعه بر حرکت به سمت خودکفایی دانه‌های روغنی و صدر ماده (۱۴۵) قانون برنامه پنجم توسعه بر ساماندهی مدیریت منابع، حفاظت از منابع پایه و ارزش‌افزایی و تکمیل زنجیره ارزش محصولات کشاورزی، در بند «الف» این ماده حمایت از تولید از جمله اعطای کمک‌های بلاعوض و در بند «ه» این ماده بر برون‌سپاری فعالیت‌های غیرحاکمیتی و تصدیگری‌های بخش کشاورزی تأکید دارد.

لذا با استناد به احکام قانونی متعدد، توجه به امر تقویت خودکفایی روغن، امری است که شاید در حد نیاز به آن پرداخته نشده و مستلزم توجه به آن می‌باشد.

توسعه کشت دانه‌های روغنی و نیاز روزافزون کشور به روغن نباتی، موجب تأسیس شرکت توسعه کشت دانه‌های روغنی در قبل از انقلاب اسلامی بود ولی در یک بازه زمانی اهداف آن محقق نشد و در عمل این تشکیلات به باشگاه تجار و صاحبان صنایع روغن نباتی تبدیل شد که هدف اصلی آنها سودآوری بر پایه واردات قرار گرفت و در صورت لزوم واردات دانه‌های روغنی و روغن خام را مدنظر قرار دادند و در چند سال اخیر واردات روغن خام و آن هم مضرترین و نامناسب‌ترین روغن خام در دنیا یعنی روغن پالم را سرلوحه واردات خود گرفتند و اگر منافع این چینی اقتضا کند واردات روغن بسته‌بندی را ترجیح داده و صنایع تصفیه و بسته‌بندی روغن خام کشور نیز به مانند صنایع روغن‌کشی محکوم به تعطیلی خواهد بود.

با توسعه کشت دانه‌های روغنی که با محوریت کشت و تولید کلزا با موفقیت‌هایی

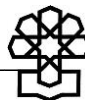
روبرو شد و زمینه‌ساز «طرح تأمین منابع روغن نباتی کشور» گردید که به‌صورت برنامه زمانبندی ده‌ساله (۱۳۹۲-۱۳۸۳) تدوین شده بود و الزاماتی برای ساماندهی امور بازرگانی و رفع موانع تولید دانه‌های روغنی در آن ذکر شده بود:

- تشکیل صندوق محصول دانه‌های روغنی به‌منظور حمایت از کشاورزان در کلیه زمینه‌ها،
- تشکیل شرکت‌های خصوصی خدماتی در زمینه مکانیزاسیون، توسعه امور زراعی، مشاوره فنی و بازرگانی،

پس از بروز مشکلات و در عمل اجرا نشدن طرح مذکور، مطالعه‌ای در اتاق بازرگانی ایران تحت عنوان «طرح الگوی مناسب اجرایی تولید روغن کشور و طرح ده‌ساله افزایش تولید دانه‌های روغنی ۱۳۸۸-۱۳۹۷» به وسیله شرکت مهندسی مشاور آب و کشاورزی پایدار انجام شد که نتایج آن در اسفندماه سال ۱۳۸۷ منتشر گردید و در آن علل عدم تحقق بررسی و نارسایی‌های ذیل مطرح گردید:

- نارسایی‌های فنی تولید دانه نظیر کمبود ماشین‌ها و ادوات اختصاصی کاشت دانه‌های روغنی به‌خصوص کارنده و تجهیزات برداشت، ضرورت معرفی ارقام جدید با خصوصیات و مزیت‌هایی نظیر عملکرد برتر، درصد روغن بیشتر، مقاوم به تنش‌های محیطی و غیرمحیطی و زودرسی، دسترسی به تکنولوژی تولید بذر هیبرید، از نارسایی‌ها محسوب می‌شود.

- عدم تأمین به‌موقع و کافی نهاده‌های تولید، نارسایی‌های مربوط به مشکلات دریافت وام کشت، نقاط ضعف و قوت سیستم مورد عمل خرید دانه، نارسایی‌های مدیریت و امکانات اجرایی طرح افزایش تولید دانه‌های روغنی در کشور در سطوح مختلف، عدم تأمین امکانات متناسب با نیاز برنامه، ضعف و نارسایی سیستم نظارت و پیگیری، کمبود



نیروی فنی توأم با پایین بودن دانش و آگاهی علمی و فنی آنان در کنار نبود انگیزه کافی برای خدمتگزاری، ناسازگاری و ناکارایی ارتباط ساختاری بدنه دولتی با نیازهای بهره‌برداران و تولید، عدم کفایت خدمات دولتی متناسب با نیازهای توسعه برنامه و ضعف محدودیت‌های ارتباطات بین‌المللی با مراکز علمی و فنی پیشرفته از نقاط ضعف مدیریت اجرایی است به نحوی که تکیه بر کفایت خدمات دولتی، تحقق اهداف و گسترش روزافزون توسعه کشت و افزایش دانه‌های روغنی را نامطمئن ساخته است.

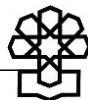
- نارسایی‌های عمده کیفیت دانه‌های تولیدی شامل مواردی نظیر بالا بودن رطوبت دانه در زمان برداشت، نارس بودن دانه برداشت شده، آلودگی دانه‌های کلزا به مواد خارجی، پوکی دانه‌های آفتابگردان، کمبود تجهیزات مناسب اندازه‌گیری کیفیت دانه و ناکافی بودن انبارهای مناسب نگهداری دانه از دیگر نارسایی‌هاست.

کشورهای پیشرفته‌ای چون فرانسه برای حل این‌گونه مشکلات از اصول و مبانی تقریباً یکسانی استفاده می‌کنند:

ایجاد اراده ملی جهت افزایش تولید دانه‌های روغنی، تنظیم برنامه هدفمند تولید میان‌مدت و بلندمدت، تمرکز کلیه فعالیت‌های تولید و صنعت دانه‌های روغنی با هدف سودآوری برای کلیه بخش‌ها و مشارکت فعال ذینفعان در تشکیلاتی خصوصی با نظارت و حمایت دولت مانند قیمت‌گذاری، تنظیم قوانین و مقررات و سیاست‌گذاری‌های فنی و بازرگانی، تشکیل یک مؤسسه یا نهاد اعتباری به‌منظور حمایت از برنامه‌های تولید دانه‌های روغنی و صنعت، توسعه تکنولوژی و تحقیقات به‌منظور اصلاح و ارتقای عملکرد و کیفیت دانه‌های روغنی و صنعت و ارائه خدمات فنی، ترویج و آموزش برخوردار هستند.

دلایل توجیهی ارائه طرح

با وجود اهمیتی که تولید دانه‌های روغنی از نظر کشاورزی، صنعتی، بازرگانی و نیز تأمین امنیت غذایی دارد اقدامات به عمل آمده تاکنون پاسخگوی تأمین نیاز کشور نبوده و تلاش‌هایی هم که در این راستا باید متوجه افزایش تولید شود، معطوف به تأمین روغن از طریق واردات شده است. این امر درحالی است که کشور ما با توجه به اقلیم‌های گوناگون و نیروهای انسانی مستعد می‌تواند ضریب وابستگی به واردات روغن نباتی را کاهش داده و به حداقل برساند. هر اقدام مؤثری که بتواند حمایت از تولید داخلی را در پی داشته باشد و از اقدامات پراکنده و ناهماهنگی جلوگیری کند و در عین حال از عوامل افزایش بهره‌وری استفاده بهینه را داشته باشد می‌تواند چاره‌ساز حل مشکل شود. در این راستا یکی از اقدامات و سیاست‌های حمایتی که می‌تواند مدنظر مسئولان بخش قرار گیرد تشکیل صندوق حمایت از توسعه کشت دانه‌های روغنی باشد که می‌تواند با بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود کشور نسبت به تدوین برنامه اجرایی توسعه کشت دانه‌های روغنی، کاهش میزان وابستگی و افزایش تولید داخل، تأمین منابع مالی مورد نیاز کشور، کاشت داشت برداشت و خرید بذر و دانه‌های روغنی، تأمین منابع مالی برای تحقیقات درخصوص تولید بذر و ارقام جدید دانه‌های روغنی و اتخاذ سیاست‌های تشویقی برای کشاورزان و تولیدکنندگان بذر و دانه‌های روغنی اقدام کند. لذا طرح مذکور تقدیم مجلس شورای اسلامی گردیده است.



ارزیابی طرح (بررسی مواد)

۱. ماده (۱)

• در خصوص عبارت «... با توجه به اصل چهل و چهارم قانون اساسی، چشم‌انداز بیست‌ساله و قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر کاهش تصدیگری دولت و استفاده حداکثری از امکانات بخش غیردولتی...» اولاً عنوان «سند چشم‌انداز بیست‌ساله» صحیح است، ثانیاً ابتناء مذکور در این سند مستقیماً ذکر نشده و اهدافی همچون «توسعه کارآمد» مورد اشاره قرار گرفته، همچنین «کاهش تصدیگری دولت» و «استفاده حداکثر از امکانات بخش غیردولتی» موضوع سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغی مقام معظم رهبری است، نه متن اصل چهل و چهارم، که آن هم در بخش «سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی» مربوط به واگذاری به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی و نیز «سیاست‌های کلی بند «ج» اصل چهل و چهارم قانون اساسی» است. ثالثاً با عنایت به اتمام دوره پنج‌ساله قانون پنجم و نزدیکی به آغاز دوره پنج‌ساله ششم، استناد به این قانون بلاوجه است و در این خصوص بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و همچنین بند «۳» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز متعرض این مضمون شده است.

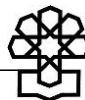
• عنوان «بخش غیردولتی» دارای ابهام است. این عنوان اعم است از بخش عمومی غیردولتی و بخش خصوصی که طبیعتاً غیردولتی است. تعیین تکلیف در این خصوص جهت روشن شدن مسیر بررسی مواد بعدی نقش اساسی دارد؛ توضیح اینکه اگر مقصود بخش عمومی غیردولتی است خاطر نشان می‌گردد، تأکید سیاست‌های کلی بند «ج» اصل چهل و چهارم قانون اساسی بر تقویت بخش خصوصی است که این صندوق با توجه به مواد

بعدی در این راستا تعریف نشده است و ابتناء تشکیل این صندوق به سیاست‌های مذکور در ماده (۱) بلاوجه است و اگر مقصود بخش خصوصی است که ماده (۲) این صندوق را مؤسسه عمومی غیردولتی معرفی می‌کند و ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، این مؤسسات را دستگاه اجرایی می‌داند.

● نظر به نکته فوق‌الذکر، با عنایت به ماهیت حقوقی صندوق، ترکیب هیئت امنا و نیز منابع مالی صندوق که قریب به اتفاق آن بجز یک مورد (کمک و سرمایه‌گذاری اشخاص حقیقی) از محل منابع و درآمدهای عمومی پیش‌بینی شده، لازم است این صندوق ذیل وزارت جهاد کشاورزی تعریف گردد تا پیگیری امور و نظارت بر عملکرد آن به نحو شفاف‌تری صورت پذیرد.

● به موجب ماده (۱۳۱) آیین‌نامه داخلی مجلس، طرح‌ها باید دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح باشند. عنوان این طرح «تشکیل صندوق حمایت از توسعه کشت دانه‌های روغنی» است و بحثی از اساسنامه مطرح نیست، لذا یا عنوان طرح به «اساسنامه صندوق حمایت از توسعه کشت دانه‌های روغنی» تغییر کند و یا عبارت انتهایی ماده از «...طبق مفاد این اساسنامه فعالیت می‌کند» به «...طبق مفاد این قانون فعالیت می‌کند» اصلاح شود.

● با عنایت به وجود اهداف و وظایف مشترک، نسبت این صندوق با «شرکت سهامی تولید، تهیه و توزیع بذر و نهال» که به موجب قانون تأسیس شرکت تولید، و تهیه و توزیع بذر و نهال مصوب ۱۳۶۴/۰۹/۰۵ تأسیس و به موجب قانون اساسنامه شرکت سهامی تولید، تهیه و توزیع بذر و نهال مصوب ۱۳۶۷/۰۱/۲۵ فعالیت می‌کند چیست؟ برای جلوگیری از موازی‌کاری و اقدامات دارای همپوشانی، این مورد تبیین گردد.



۲. ماده (۲)

• تشکیل به موجب قانون، صندوق را دارای شخصیت حقوقی می‌کند و ذکر عبارت «با شخصیت حقوقی و اداری» زائد است، همچنین عنوان شخصیت اداری فاقد معنا و مفهوم حقوقی است.

• عبارت «استقلال اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی»، دارای ابهام است، توضیح اینکه اگر این استقلال به معنای تبعیت از قوانین و مقررات خاص خود باشد، باید به این قوانین و مقررات و یا جواز تدوین آن اشاره شود، در غیراین صورت تابع قوانین مقررات عام بوده و ذکر آن زائد است.

• به موجب ماده (۵۹۱) قانون تجارت، اشخاص حقوقی دارای تابعیت مملکتی هستند که اقامتگاه آنها در آن مملکت است و از آنجا که تبصره ماده مرکز اصلی صندوق را شهر تهران تعیین کرده، پس ذکر عبارت «تابعیت ایرانی» نیز زائد است.

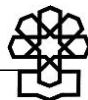
• با عنایت به نکات مذکور در بند «۲،۲»، یا عنوان طرح تغییر کند و یا عبارت «...با رعایت این اساسنامه...» به عبارت «...با رعایت این قانون...» اصلاح شود.

۳. ماده (۳)

• ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، از جمله مواردی که در بیان ویژگی‌های مؤسسه عمومی غیردولتی مورد اشاره قرار می‌دهد، تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل اعتبارات غیردولتی است، لکن در هیچ کجای این ماده که در مقام بیان منابع مالی صندوق است، اشاره‌ای به سهم هر کدام از منابع مذکور در بندها نکرده، تا در نتیجه آن میزان مجموع سهم دولتی و غیردولتی مشخص گردد.

• با عنایت به ذکر ۲/۵ درصد در بند «الف»، تکرار مجدد آن در تبصره بلاوجه است و

- به عبارت «...درصد مذکور را از واردکنندگان دریافت و به خزانه واریز کند» اصلاح شود.
- نکته دیگری که درخصوص این تبصره باید به آن توجه کرد، محل تأمین اعتبار مورد اشاره است، توضیح اینکه اگر این محل مسبوق به سابقه بوده و چنین درصدی از واردکنندگان به عنوان مالیات دریافت می‌شده، به منزله کاهش درآمد دولت و مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است، لکن اگر به عنوان منبع جدیدی تعریف شده باشد فاقد ایراد است.
 - طبق نظر اداره کل تدوین قوانین، بند مذکور از این جهت که مشخص نمی‌نماید آیا دو و نیم درصد ارزش ربالی واردات علاوه بر آنچه قانوناً دریافت می‌شود است یا خیر، مبهم می‌باشد.
 - درخصوص بند «ب»، محل مذکور به عنوان محل تأمین اعتبار شناخته نمی‌شود، زیرا اگر این بند به منزله امکان دولت به حمایت از این محل باشد، که محل قطعی نیست و ممکن است دولت نام این صندوق را در زمره مؤسسات مورد حمایت در ردیف بودجه مربوطه درج نکند و اگر به منزله الزام دولت به ذکر نام این مؤسسه در زمره مؤسسات مورد حمایت از ردیف مربوطه در بودجه سالانه است، به جهت الزام دولت درخصوص لایحه بودجه، مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.
 - طبق نظر اداره کل تدوین قوانین، بند مذکور که به کمک‌های دولت مندرج در بودجه سالانه کل کشور به عنوان منبع مالی صندوق اشاره کرده است، اگرچه تصریح به الزام ندارد؛ لکن شائبه بار مالی را دارد و اگر قاعده عمومی در این گونه متون قانونی را حمل بر الزام بدانیم مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی می‌باشد.
 - درخصوص بند «ج»، تأمین اعتبار از محل کمک و سرمایه‌گذاری مذکور در این بند



محل مشخص و قابل اعتمادی نیست، توضیح اینکه محل مورد اشاره این بند وابسته به تمایل اشخاص مذکور جهت کمک و سرمایه‌گذاری است و از حیث میزان اعتباری که در نتیجه این بند حاصل می‌شود دارای ابهام است.

● همچنین عنوان «شرکت‌های دولتی وابسته و تابع» فاقد تعریف روشن قانونی است.

● این بند از جهتی دیگر نیز دارای ابهام است و آن اینکه آیا به منزله مجوز جهت کمک و سرمایه‌گذاری اشخاص حقوقی عمومی و شهرداری‌هاست؟ توضیح اینکه این نهادها به موجب قوانین و مقررات وظایف مشخصی دارند که عموماً ارتباطی هرچند غیرمستقیم با موضوع طرح یعنی کشت دانه‌های روغنی ندارند؛ به عنوان مثال ورود شهرداری‌ها به حوزه سرمایه‌گذاری در امر کشت دانه‌های روغنی از حیث قوانین و مقررات فاقد وجهت است.

● درخصوص بند «د»، این بند نیز دارای ابهام است. اولاً سود و کارمزد کدام تسهیلات؟ ثانیاً چه درصدی از سود و کارمزد؟ ثالثاً مقصود از سود تسهیلات چیست؟ اگر مقصود سودی است که صندوق از تسهیلاتی که به صورت وام قرض‌الحسنه ارائه می‌دهد دریافت می‌کند، به جهت ربوی بودن مغایر موازین شرع و بالطبع مغایر با اصول چهارم و هفتاد و دوم قانون اساسی است.

● درخصوص بند «ه»، عبارت «وجوه مازاد صندوق و سایر منابع» دارای ابهام است؛ وجوه مازاد پس از کسر چه مواردی و تا سقف چه مبلغی تعیین می‌شوند؟

● درخصوص بند «و»، عنوان «حساب سرمایه صندوق» نیز دارای ابهام و فاقد تعریف روشنی است.

● درخصوص تبصره «۱» ماده (۳)، این تبصره حکم جدیدی را بیان نمی‌کند، چراکه بدون

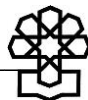
ذکر این تبصره نیز، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری می‌توانستند تسهیلات مورد نیاز را در صورت توان ارائه کنند، در نتیجه اگر قرار است امکان جدیدی برای صندوق در نظر گرفته شود، لازم است، در صورتی که منابع صندوق برای ارائه تسهیلات مورد نظر کفایت نمی‌کند، با بیان چارچوب و ضوابط مشخص، بانک‌ها به ارائه تسهیلات به متقاضیانی که از سوی صندوق معرفی می‌شوند، مکلف گردند.

• در خصوص تبصره «۲» ماده (۳)، عنوان کامل جرم، «تصرف غیرقانونی در اموال عمومی یا دولتی» است.

۴. ماده (۴)

• در خصوص بند «۴»، ذکر عبارت «در راستای قانون بیمه محصولات کشاورزی مصوب ۱۳۶/۰۳/۰۱ و اصلاحیه‌های بعدی آن» فاقد بار و فایده حقوقی و زائد است. توضیح اینکه موضوع این قانون که عنوان آن به موجب قانون «اصلاح قانون بیمه محصولات کشاورزی مصوب ۱۳۶۲» مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۰۳ به «قانون بیمه کشاورزی» تغییر پیدا کرد، تشکیل صندوق بیمه محصولات کشاورزی در بانک کشاورزی است و مانند قوانین مشابه، به ماهیت، ارکان، منابع و وظایف این صندوق می‌پردازد و اساساً در مقام بیان سیاست و اهداف کلانی نیست، که طرح پیش رو در راستای آن عمل کند.

آنچه باید در این خصوص تعیین تکلیف گردد، نسبت صندوق حمایت از کشت و توسعه دانه‌های روغنی با این صندوق است و در این خصوص دارای ابهام است، چراکه باید مشخص شود تشکیل این صندوق به معنی خروج دانه‌های روغنی از پوشش بیمه‌ای صندوق بیمه محصولات کشاورزی است؟ اگر نه سازوکار بهره‌مندی فعالین حوزه دانه‌های روغنی از هرکدام از این دو صندوق به چه کیفیتی است؟



ابهام دیگری که در این زمینه مطرح است، مربوط به پرداخت سهم وزارت جهاد کشاورزی از حق بیمه و مابه‌التفاوت خسارت است؛ توضیح اینکه اگر منظور از این سهم همان کمک دولت موضوع تبصره «۵» قانون بیمه کشاورزی^۱ مصوب ۱۳۶۲ و اصلاحات بعدی است، اولاً باید مطابق تبصره به آن تصریح شود و دقیقاً معین شود که چه درصدی از این کمک، به این صندوق تعلق می‌گیرد، لکن اگر مقصود پرداخت جدیدی از سوی وزارت جهاد کشاورزی است، به جهت افزایش بار مالی دولت بدون تعیین محل تأمین اعتبار، مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

● به موجب قانون تأسیس بیمه مرکزی و بیمه‌گری، نظارت بر مؤسسات بیمه برعهده بیمه مرکزی است و اساساً بیمه مرکزی به منظور نظارت دولت در این خصوص تشکیل شده، لذا واگذاری نظارت بر عملکرد بیمه‌ای این صندوق برعهده وزارت جهاد کشاورزی بلاوجه است.

● در خصوص تبصره بند «۴»، تفویض اختیار، بسیار مبسوط و بی‌ضابطه پیش‌بینی شده و دارای ابهام است؛

اولاً این تفویض بر چه اساسی، در چه حدی و مبتنی بر چه ضابطه‌ای است و اگر قرار است تمام یا بخشی از این وظایف اساسی را واگذار کند، در این صورت صندوق متکفل چه وظایفی خواهد بود؟

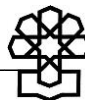
ثانیاً عنوان «اشخاص حقوقی» اعم است از اشخاص حقوقی عمومی و اشخاص حقوقی خصوصی، که در این صورت آن‌گونه در ماده (۱) این طرح ذکر شده، اساس

۱. تبصره «۵» «کمک دولت بابت تأمین قسمتی از سهم حق بیمه کشاورز و جبران زیان‌های احتمالی عملیات بیمه به پیشنهاد مجمع عمومی صندوق بیمه کشاورزی و تصویب هیئت وزیران هر ساله در بودجه کل کشور منظور و به صندوق پرداخت خواهد شد».

تشکیل این صندوق استفاده از ظرفیت بخش غیردولتی است و اگر بنا باشد بخش غیردولتی، تمام یا بخشی از وظایف خود را به اشخاص حقوقی حقوق عمومی، که شامل بخش دولتی نیز می‌شود واگذار کند با هدف مذکور در تناقض است، مضاف بر اینکه تفویض وظایف قانونی صندوق به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی به بخش دولتی باید به روشنی و به موجب قانون صورت پذیرد در غیر این صورت مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی خواهد بود.

ثالثاً وصف «دارای تجربه و تخصص که دارای امکانات لازم می‌باشند» هم ابهام دارد و برای هر کدام از مؤلفه‌های تجربه، تخصص و امکانات لازم، باید معیار سنجش تعیین شود و گرنه اساساً قابل نظارت و راستی‌آزمایی نیست و به‌عنوان مثال ممکن است این امور به هر شخصی با هر سابقه‌ای، به بهانه تجربه ولو اندک، واگذار گردد.

• درخصوص بند «۵» ماده (۴)، تعیین قیمت بذور دانه‌های روغنی و کنجاله داخلی، توسط صندوق محل تأمل اساسی است؛ ماده (۲۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۶ مقرر می‌دارد «به‌منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقای بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف سازی فرآیند توزیع کالا و خدمات، دولت مکلف است با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، قیمتگذاری را به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری محدود کند» و کنجاله سویا از جمله کالاهای اساسی است که توسط دولت قیمتگذاری می‌گردد، بر همین اساس پیشنهاد می‌گردد تعیین قیمت بذور برعهده وزارت صنعت، معدن و تجارت با هماهنگی وزارت جهاد کشاورزی باشد و صندوق مذکور تنها حق پیشنهاد قیمت را داشته باشد. همچنین در بند مذکور واژه «بذور» زائد



بوده، پیشنهاد می‌گردد حذف شود. عبارت «قیمت دانه‌های روغنی» به «قیمت خرید تضمینی دانه‌های روغنی» و عبارت «تعرفه دانه‌های روغنی» به «تعرفه واردات دانه‌های روغنی» در این بند تغییر یابد.

• در خصوص بند «۶» ماده «۴»، «مشارکت در تدوین سیاست‌ها و تعیین اولویت‌ها» فاقد مفهوم است چراکه تدوین سیاست‌ها و تعیین اولویت‌ها از جمله وظایف ذاتی صندوق است لذا اولاً مشارکت در این زمینه معنی ندارد و ثانیاً مشخص نیست با چه نهادی باید در این زمینه مشارکت نماید؟

همچنین تعیین مشارکت در تدوین مقررات مرتبط با اهداف صندوق هم فاقد وجاهت حقوقی است، زیرا هیئت وزیران یا وزیر مربوطه به عنوان تدوین‌کننده مقررات مربوط است که باید مشارکت این صندوق را به‌عنوان نهاد ذیربط جلب کند و تا چنین تمایلی از سوی مقررگذار نباشد، این تکلیف مالایطاق خواهد بود.

۵. ماده (۶)

در خصوص اعضای مجمع که در این ماده ذکر شده است، پیشنهاد می‌گردد «مجری طرح تولید دانه‌های روغنی وزارت جهاد کشاورزی» جایگزین «مدیرعامل شرکت سهای خاص توسعه کشت دانه‌های روغنی» گردد.

۶. ماده (۷)

• در خصوص بند «۱» ماده (۷)، تفاوت «خط مشی» با «سیاست‌های کلی» روشن نیست.
• در خصوص بند «۲» ماده (۷)، اولاً دارای ایراد مشابه با بند «۵» ماده (۴) است در خصوص مرجع تعیین قیمت بذر و کنجاله است. لذا پیشنهاد می‌گردد صندوق مذکور تنها حق بررسی و پیشنهاد قیمت دانه و همچنین بررسی و پیشنهاد تعرفه را داشته

باشد. از طرفی واژه «بذور» زائد بوده، پیشنهاد می‌شود حذف گردد. همچنین عبارت «قیمت دانه‌های روغنی» به «قیمت خرید تضمینی دانه‌های روغنی» و عبارت «تعرفه دانه‌های روغنی» به «تعرفه واردات دانه‌های روغنی» در این بند تغییر یابد.

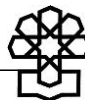
• بندهای «۳»، «۵»، «۱۰»، «۱۱» ماده (۷) از جهت اینکه توسعه امور تقنینی را در صلاحیت اکثریت اعضای مجمع عمومی قرار داده است مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. همچنین درخصوص بند «۵» علاوه بر ایراد مذکور، ایراد مغایرت با اصل یکصدوسی‌وهشتم نیز وارد است، چراکه مجمع، هفت عضو غیروزیر دارند و نمی‌توان اختیار تصویب آیین‌نامه را به چنین مجمعی تفویض نمود.

• درخصوص بند «۱۰» ماده (۷)، بلا تکلیفی صندوق در طرفیت وزارتین جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت باید مرتفع شود، پیشنهاد ارائه شده در ماده (۱) جهت تشکیل صندوق زیر نظر وزارت جهاد کشاورزی راهگشا خواهد بود.

• درخصوص بند «۱۲» ماده (۷)، عبارت «با رعایت اصل یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی» نقض غرض است چراکه براساس اصل یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع به داوری در هر مورد موکول به تصویب هیئت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد و در مواردی که طرح دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد و اساساً تفویض اختیار صلح دعاوی به هیئت امنای صندوق، مغایر با این اصل است، نه با رعایت این اصل و نهایتاً باید مسئله پیگیری امور مربوط به این امر با رعایت اصل مذکور برعهده هیئت امنای باشد.

• واژه «بذور» در بند «۲» ماده (۷) به «بذر» تغییر کند.

• عنوان «بذور والدین» در بند «۳» ماده (۷) داری ابهام و ثقل معنایی است.



• یادآور می‌گردد «اتخاذ تصمیم در مورد مطالبات معوق صندوق» موضوع بند «۹» ماده (۷) نمی‌تواند مشمول صلح گردد چراکه همانند بند «۱۲» ماده (۷) مغایر با اصل یکصدوسی و نهم قانون اساسی خواهد بود.

۷. ماده (۸)

• با عنایت به وجود روال بررسی سه ماه و فصلی در جریان امور اداری کشور، پیشنهاد می‌گردد عبارت «قبل از پایان چهارماهه اول سال» به «قبل از پایان سه ماهه اول سال» تغییر کند.

• در ماده (۷)، وظایف مختلفی در ۱۳ بند برای مجمع ذکر شده است، لکن در ماده (۸)، موضوع جلسه عادی اول مجمع را «بررسی و تصویب ترازنامه و حساب سود و زیان سال قبل» و موضوع جلسه عادی دوم را «بررسی و تصویب برنامه و بودجه سال بعد» ذکر کرده و از این جهت نحوه عمل و سازوکار برگزاری جلسات عادی مجمع بیش از دو مورد مذکور مشخص نیست. اگرچه در تبصره «۱» این ماده جلسات فوق‌العاده پیش‌بینی شده، لکن پر واضح است که نمی‌توان و نباید انجام این وظایف را موکول به برگزاری جلسات فوق‌العاده کرد.

• نظر به اینکه بخشی از بودجه صندوق دولتی است و با عنایت به ماده (۱۸۶) آیین‌نامه داخلی مجلس که موعد تحویل لایحه بودجه از سوی دولت را حداکثر تا پایان آذرماه هر سال تعیین نموده، پیشنهاد می‌گردد زمان جلسه دوم، برای بررسی بودجه متناسب با بودجه دولت تنظیم شده و در ابتدای سه ماهه سوم یعنی دی‌ماه هر سال در نظر گرفته شود.

• درخصوص تبصره «۱» ماده (۸)، عبارت «دعوت رئیس مجمع از وزیر جهاد کشاورزی» اشتباه است چراکه تبصره ماده (۶) وزیر جهاد کشاورزی را به عنوان رئیس مجمع (هیئت

امنا) معرفی کرده و طبیعتاً مسئولیت تشکیل مجمع با رئیس آن است و دعوت از رئیس معنی ندارد.

• همچنین در این خصوص پیش‌بینی نشده که آیا به صرف پیشنهاد مدیرعامل یا رئیس هیئت مدیره، جلسه فوق‌العاده مجمع باید تشکیل گردد، یا نیاز به تأیید رئیس مجمع نیز دارد؟

۸. ماده (۹)

اساس تشکیل این صندوق حل مشکلات در حوزه موضع آن است و با عنایت به تخصصی بودن موضوع دانه‌های روغنی و وظایف محوله به این صندوق، لازم است ملاک تخصص و خبرگی در این خصوص در قالب تبصره تعیین شده و مشخص گردد وصف خبره و متخصص در این حوزه، از حیث تحصیل و تجربه به چه کسانی تعلق می‌گیرد تا از مسامحه در ورود و به‌کارگیری افراد غیرمتخصص و بی‌تجربه جلوگیری شود.

۹. ماده (۱۰)

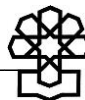
در سطر دوم ماده مذکور ایراد تائیدی مشاهده می‌گردد. لذا عبارت «رئیس هیئت مدیره با مدیرعامل» به «رئیس هیئت مدیره یا مدیرعامل» تغییر یابد.

۱۰. ماده (۱۱)

• در خصوص بند «۱» ماده (۱۱)، با عنایت به ادبیات موجود در قانون اساسی، پیشنهاد می‌گردد از عبارت «حسن اجرای قانون و مصوبات مجمع (هیئت امنا)» استفاده گردد.

• در خصوص بند «۲» ماده (۱۱)، «تعیین برنامه‌ها و ...» پس از تصویب صورت می‌گیرد، لذا به «تدوین برنامه‌ها و ...» اصلاح شود.

تفاوت «سیاست‌های کلی» با «خط مشی عمومی» و نیز تفاوت «برنامه‌ها» با «طرح‌های صندوق» چیست؟ به موجب این بند، هیئت مدیره مکلف به تدوین ۴ سرفصل



خواهد بود که علی القاعده تمایز آنها با هم، جهت مطالبه و نیز بررسی در مجمع باید مشخص باشد. به نظر می‌رسد عناوین «خط مشی عمومی» و «طرح‌های صندوق» زائد هستند. با عنایت به نکات فوق الذکر پیشنهاد می‌گردد متن این بند به نحو زیر اصلاح گردد: «تدوین سیاست‌های کلی و برنامه‌های پیشنهادی در راستای تحقق اهداف صندوق،

جهت بررسی و تصویب در هیئت امنا»

• بند «۳» ماده (۱۱)، به نحو زیر اصلاح گردد:

• «تهیه گزارش عملکرد، صورت‌های مالی و عملیات صندوق و ارائه سالانه آن به هیئت امنا»
• درخصوص بند «۵» ماده (۱۱)، همان‌گونه که درخصوص ماده (۱) و نیز بند «۵» ماده (۷) بیان شد، با عنایت به ماهیت حقوقی صندوق، ترکیب هیئت امنا و نیز منابع مالی صندوق که قریب به اتفاق آن بجز یک مورد (کمک و سرمایه‌گذاری اشخاص حقیقی) از محل منابع و درآمدهای عمومی پیش‌بینی شده، اگرچه صرف پیشنهاد آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی و اداری به مجمع ایرادی ندارد، لکن از آن جهت که به‌منظور تصویب در مجمع ارائه می‌گردد، به‌دلیل عدم صلاحیت مجمع در تصویب چنین آیین‌نامه‌ای مغایر با اصل هشتادوپنجم و نیز اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی است و چارچوب این مباحث باید به موجب قانون تعیین شده و تدوین «آیین‌نامه اجرایی» آن برعهده وزارت جهاد کشاورزی قرار گیرد.

• درخصوص بند «۷» ماده (۱۱)، از متن این‌گونه بر می‌آید که هیئت مدیره در مورد مواردی اتخاذ تصمیم می‌کند که توسط مدیرعامل پیشنهاد گردد و در واقع ابتکار عمل امور صندوق در اختیار مدیرعامل قرار می‌گیرد، درحالی‌که هریک از اعضای هیئت‌مدیره باید بتوانند در این باره پیشنهاد ارائه نمایند، لذا عبارت «از طرف مدیرعامل» به عبارت «از

طرف هریک از اعضای هیئت‌مدیره» اصلاح گردد.

همچنین واژه «خط مشی» حذف گردد یا در بند «۲» این ماده تعریف شود.

• درخصوص بند «۸» ماده (۱۱)، ضرورتی به بیان طرف‌های قرارداد نیست چراکه در این حالت، احصای موارد دارای بار حقوقی است و ابهاماتی را نیز در پی خواهد داشت، به عنوان مثال باید مشخص شود آیا منظور از «دولت»، کل قوه مجریه است؟ یا با وجود ذکر «اشخاص حقوقی» چه نیازی به بیان شرکت‌های دولتی است؟

عبارت «عقد هر نوع قرارداد» بسیار کلی بوده و ضابطه آن می‌بایست، انجام وظایف

قانونی هیئت‌مدیره باشد.

پیشنهاد می‌گردد متن بند به نحو زیر اصلاح گردد:

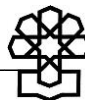
«اتخاذ تصمیم نسبت به عقد قراردادهای لازم جهت انجام وظایف و اعمال اختیارات

قانونی هیئت‌مدیره، در چارچوب سیاست‌های کلی صندوق، مصوبات مجمع و قوانین و مقررات مربوطه»

• درخصوص بند «۱۰» ماده (۱۱)، موضوع بند در بند «۵» ذکر شده و تکرار مکررات است لذا حذف شود.

• درخصوص بند «۱۱» ماده (۱۱)، مجدداً یادآور می‌گردد، مؤسسات عمومی غیردولتی، به‌موجب قانون تشکیل می‌گردند و بخشی از بودجه و اموال آن دولتی بوده جزء اموال عمومی محسوب می‌گردد و تعیین تکلیف درخصوص آن باید به‌موجب قانون باشد و صندوق موضوع این طرح نیز از این قاعده مستثنا نیست و حکم این بند در مورد خرید و فروش اموال غیرمنقول، مغایر با اصول چهل‌وپنجم و هشتادوپنجم قانون اساسی است.

• درخصوص تبصره بند «۱۶» ماده (۱۱)، موارد تفویضی باید به موجب قانون باشد، در



غیر این صورت همان گونه که انحصار ابتکار عمل در اختیار مدیرعامل، موضوع بند «۷» این ماده محل ایراد بود، افزایش بی مبنای اختیارات مدیرعامل نیز محل ایراد است چراکه بخش عمده اختیارات هیئت مدیره، اتخاذ تصمیمات کلانی است که باید به رأی هیئت گذاشته شود، لذا در همین قانون مشخص شود که هیئت مدیره انجام کدام موارد را می تواند به مدیرعامل تفویض کند.

• در خصوص بند «۱۷» ماده (۱۱)، وظایف به موجب «اهداف» تعیین نمی گردند، لذا واژه «یا اهداف» حذف شود.

۱۱. ماده (۱۳)

• در خصوص بند «۳» ماده (۱۳)، اولاً امکان تفویض حق امضای مدیرعامل به هریک از مسئولان یا کارکنان، فاقد ضابطه بوده و باید اشخاصی که امکان حق تفویض امضای مدیرعامل به آنها بلامانع است احصا شوند. همچنین عبارت ذیل بند دارای نارسایی نگارشی است، لذا اصلاح گردد.

• در خصوص بند «۵» ماده (۱۳)، ایراد مذکور در مورد بند «۱۲» ماده (۷)، در این مورد نیز مجراست.

۱۲. ماده (۱۵)

در خصوص تبصره ماده (۱۵)، تعیین حداقل ۲۰ روز قبل از جلسه مجمع جهت ارائه گزارش بازرس، به منزله وجود حداکثر زمانی است که تعیین نشده و از این حیث ابهام دارد و با عنایت به اینکه از یکسو اعضای مجمع باید فرصت بررسی گزارش را داشته باشند و از سوی دیگر این گزارش باید در بردارنده بازه زمانی نزدیک به یک سال باشد، پیشنهاد می گردد عبارت تبصره به نحو زیر اصلاح شود:

«گزارش بازرس باید حداکثر یک ماه و حداقل ۲۰ (بیست) روز قبل از تشکیل جلسه مجمع عمومی سالانه، از طریق هیئت‌مدیره، به مجمع عمومی ارسال گردد».

۱۳. ماده (۱۷)

• با عنایت به نکات مذکور درخصوص بند «۵» ماده (۷) و نیز بند «۵» ماده (۱۱)، تفویض تصویب آیین‌نامه این صندوق به هیئت‌امنا مغایر با اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی است.

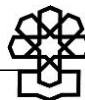
• همانند ایراد مذکور درخصوص ماده (۱)، یا عنوان «اساسنامه» در متن به عنوان «قانون» اصلاح گردد و یا واژه «اساسنامه» به عنوان طرح اضافه شود.

• با عنایت به رویکرد جامع‌نگری در قوانین و مقررات و جلوگیری از تصویب قوانین و مقررات متعدد حول یک موضوع، اجرای هر قانون جامعی، نیازمند آیین‌نامه اجرایی جامع است، لذا پیش‌بینی تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی متعدد، مخالف این رویکرد خواهد بود. با عنایت به نکات فوق‌الذکر، متن ماده به‌صورت زیر اصلاح گردد:

«آیین‌نامه اجرایی ظرف مدت ۶ ماه از ابلاغ این قانون، پس از کسب نظر هیئت‌امنا، به تصویب وزیر جهاد کشاورزی خواهد رسید».

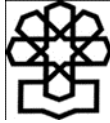
جمع‌بندی

با توجه به ارزیابی طرح و ایرادات فنی و حقوقی بیان شده، پیشنهاد می‌شود نکات اصلاحی ارائه شده لحاظ شود.



منابع و مآخذ

۱. گزارش طرح تأمین منابع روغن نباتی کشور (۱۳۹۲-۱۳۹۳) - (۱۳۸۳-۱۳۸۴)، وزارت جهاد کشاورزی، اسفندماه ۱۳۸۲.
۲. گزارش طرح الگوی مناسب اجرایی تولید روغن کشور و طرح دهساله افزایش تولید دانه‌های روغنی ۱۳۸۸-۱۳۹۷، شرکت مهندسی مشاور آب و کشاورزی پایدار، اسفندماه ۱۳۸۷.
۳. برادران نصیری، مهران و همکاران. گزارش توجیهی پیشنهاد طرح «تشکیل صندوق حمایت از توسعه کشت دانه‌های روغنی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر امور زیربنایی، ۱۳۹۱.



شماره مسلسل: ۱۵۰۵۸

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل صندوق حمایت از توسعه کشت دانه‌های روغنی»

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)

تهیه و تدوین کنندگان: تکتب طالبی (دفتر مطالعات زیربنایی)، علی‌عبدالاحد (دفتر مطالعات حقوقی)

مدیر مطالعه: مهران برادران نصیری

ناظران علمی: محمدحسن معادی‌رودسری، محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون کشاورزی، آب و محیط زیست

همکاران: —

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز:

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. دانه‌های روغنی

۲. حمایت

۳. صندوق



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۵/۶/۱۰

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۵/۷/۱۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۷/۱۷