



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تقویت امنیت غذایی کشور و رفع موانع تولیدات کشاورزی»

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۴۲۵

معاونت مطالعات

زیربنایی

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین:

پژمان اعلانی بروجنی

ناظر علمی:

علیرضا رهایی

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۷۵۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۶/۱۵



دفتر مطالعات زیربنایی



مقدمه

طرح «تقویت امنیت غذایی کشور و رفع موانع تولیدات کشاورزی» که پس از تصویب کلیات آن در مجلس شورای اسلامی، به دلیل نیاز به بررسی دقیق، به ویژه در خصوص اصلاحات ساختاری پیشنهادی، دو مرتبه به کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست ارجاع شد، در نهایت پس از انجام اصلاحاتی در شور سوم توسط کمیسیون مذکور با ۱۴ ماده و با عنوان «طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی» به تصویب رسید. بررسی تغییرات انجام شده نشان داد که برخی از مهم‌ترین ایرادات طرح مذکور، به‌ویژه در زمینه ساختار سازمان‌های توسعه تجارت کشاورزی و سرمایه‌گذاری کشاورزی ایران، تغییر کاربری اراضی حاصلخیز و همچنین عدم بهبود اساسی در فضای کسب‌وکار، کماکان رفع نشده است. علاوه بر این، شماری از چالش‌های اساسی تولید در بخش کشاورزی، مانند تعارض منافع و نبود شفافیت؛ دخالت دولت در امور تصدی‌گرانه؛ حمایت ناکافی از حقوق کشاورزان؛ اثربخشی پایین تحقیقات در عرصه تولید؛ عدم تمرکز بر تقویت تولید محصولات اساسی در مناطق ویژه؛ تغییر کاربری و زمین خواری؛ ضعف در بازاریابی و صادرات؛ بروکراسی پیچیده و فرایند طولانی راه‌اندازی کسب‌وکار و وجود فضای نااطمینانی در بخش کشاورزی جهت سرمایه‌گذاری، مورد غفلت جدی قرار گرفته است. نکته حائز اهمیت در این طرح، تغییر واژه «مکلف» به «مجاز» در بسیاری از احکام است که با توجه به اهمیت و حساسیت موضوعات مطروحه غیرقابل توجیه است؛ کما اینکه احکام این طرح در حوزه‌های مختلف، به‌ویژه خودکفایی، یکپارچه‌سازی اراضی، حمایت از فعالان کشاورزی و رفع موانع تولید در این بخش جزء وظایف ذاتی بدنه اجرایی است که باید در سریع‌ترین زمان ممکن و با بالاترین ضمانت اجرایی مورد پیگیری قرار گیرند و استفاده از لفظ مجاز، از بار الزامی این احکام می‌کاهد. حتی در صورتی که استفاده از لفظ مجاز، به دلیل بار مالی این احکام باشد نیز لازم است از طرق دیگر دولت را مکلف به تأمین منابع مالی برای آن نمود. گفتنی است مواد (۱)، (۳) و (۴) طرح، با وجود ایرادات مهم و اساسی که در گزارش‌های پیشین مورد اشاره قرار گرفته بود در صحن برطرف نشده و به تصویب رسیده است. در ادامه ضمن اشاره مختصری به این ایرادات، به بررسی برخی از مهم‌ترین نکات ناظر بر سایر مواد این طرح و ارائه پیشنهادات اصلاحی پرداخته خواهد شد.

اظهار نظر کارشناسی

فصل اول - بهبود ساختارها برای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی

در ماده (۱) با توجه به تشکیل ستاد تنظیم بازار کشاورزی و وظایف محول شده به این ستاد، موضوع دخالت دولت در قیمت‌گذاری قوت گرفته است؛ در حالی که باید این دخالت به موارد استثنایی محدود شود. از سوی دیگر، برای انعکاس مستقیم دیدگاه‌های تشکل‌ها، شایسته است که تشکل‌های فراگیر کشاورزی و صنایع تبدیلی و نهاده‌های کشاورزی هر کدام یک نفر نماینده به انتخاب خود و با حکم وزیر جهاد کشاورزی در ستاد مذکور داشته باشند. علاوه بر این، در راستای عمل به تکلیف ماده (۶) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی^۱، لازم است تدوین برنامه اقدام واگذاری امور تصدی‌گری

۱. قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی؛ ماده ۶- دولت مکلف است وظایف تصدی‌گری خود در خصوص اقدامات اجرایی خریدهای تضمینی، تهیه و توزیع کلیه نهاده‌های تولید، اقدامات اجرایی خرید، انبارداری و توزیع اقلام موردنیاز تنظیم بازار، اداره کشتارگاه‌ها، آزمایشگاه‌های گیاهی و دامی (به جز آزمایشگاه‌های مرجع به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی و تصویب هیأت وزیران)، انبارها، سیلوها، سردخانه‌ها، صنایع تبدیلی و تکمیلی، امور اجرایی آموزشی، ترویجی و بیمه‌گری را متناسب با وظایف و اختیارات هر تشکل، به تشکل‌های موضوع مواد (۲) و (۵) این قانون، مطابق با قوانین و مقررات مربوط واگذار نماید.

تنظیم بازار کالاهای کشاورزی به تشکلهای این بخش، در این طرح مدنظر قرار گیرد. ضمن اینکه عبارت‌های «مدیریت نظارتی مطلوب» و «ساختارهای مرتبط با تنظیم بازار کشاورزی» در این ماده از لحاظ حقوقی مبهم و در تعارض با بند «۹» از سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، مبنی بر شفافیت، عدم ابهام و استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی است.

- با توجه به ایرادات مطرح شده در صحن علنی مجلس در خصوص دلایل ایجاد «سازمان توسعه تجارت کشاورزی» در ماده (۲) طرح، از آنجایی که کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست اصرار بر تشکیل چنین سازمانی داشت، به ناچار آن را با «سازمان توسعه سرمایه‌گذاری کشاورزی ایران»، موضوع ماده (۳) از نسخه پیشین طرح، ادغام نمود و عنوان «سازمان بازرگانی و سرمایه‌گذاری کشاورزی ایران» را برای سازمان ادغامی جدید برگزید که هدف از تشکیل آن تمرکز سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در حوزه سرمایه‌گذاری، تأمین مالی، تجارت و بازرگانی می‌باشد. شرح وظایف این سازمان نیز مرکب از وظایف در نظر گرفته شده برای دو سازمان «توسعه تجارت کشاورزی» و «توسعه سرمایه‌گذاری کشاورزی»، منظور شد. پس از مخالفت مجلس شورای اسلامی با تشکیل این سازمان و ارجاع ماده (۲) به کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست، این کمیسیون در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۱۷، تشکیل سازمانی با عنوان «سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران» با اهداف و وظایفی مشابه با «سازمان بازرگانی و سرمایه‌گذاری کشاورزی ایران» را مصوب نمود. این در حالی است که سرمایه‌گذاری و تجارت دو حوزه تخصصی و مجزا هستند و تجمیع آنها در یک سازمان منطقی نیست؛ چرا که در ادبیات تولید، سرمایه به عنوان یکی از عوامل تولید و سرمایه‌گذاری به عنوان پیشران تولید مطرح است و از طرفی تجارت، علم و فن دادوستد و توزیع محصولات یا نهاده‌های تولید است و به احتمال زیاد یکی از این وظایف در اولویت و دیگری مورد غفلت قرار می‌گیرد. لذا تشکیل چنین سازمانی خلاف بند «۱۰» از سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر متناسب‌سازی و منطقی‌سازی تشکیلات نظام اداری است. از طرفی به‌منظور تشکیل «سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران» لازم است مجموعه‌هایی از واحدهای مرتبط در وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت منتزع و در یکدیگر ادغام شوند که بر این اساس باید مقام تعیین‌کننده و سازوکار این انتزاع و انتقال در ماده (۲) مشخص شود. ضمن اینکه با توجه به اینکه لازم است این سازمان بتواند نقش توسعه‌ای ایفا نماید، کماکان تغییر ماهیت «سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران» از مؤسسه دولتی به شرکت دولتی مورد توجه قرار نگرفته است. شایان ذکر است که زیرمجموعه‌های در نظر گرفته شده برای این سازمان، یعنی شرکت‌های مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران؛ خدمات کشاورزی؛ صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی و شرکت شهرک‌های کشاورزی، همگی شرکت‌های دولتی هستند. علاوه بر این، موضوع توجه به صلاحیت تخصصی و تجربی مرتبط مدیران سازمان مذکور و همچنین چگونگی جلوگیری از موازی‌کاری در وظایف این سازمان با برخی از زیرمجموعه‌هایی که ماهیت مشابه دارند مانند سازمان تعاون روستایی، در این طرح به تصریح بیان نشده است. از سوی دیگر، به‌کار بردن عبارت «سیاست‌گذاری» در ماده (۲) واجد ابهام است و باید به گونه‌ای تعریف شود که با وظایف مقام رهبری در بند «۱» از اصل (۱۱۰) قانون اساسی در تعارض نباشد.

- گفتنی است با حکم به تشکیل «سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران» در ماده (۲) طرح، ماده (۳) نیز با موضوع تشکیل «سازمان توسعه سرمایه‌گذاری کشاورزی ایران» حذف شد. لذا شماره موادی از طرح که از این به بعد در این گزارش بررسی می‌شوند تا ماده (۱۱)، از شماره مواد متناظر در نسخه قبلی طرح، یک عدد کمتر است؛ به عنوان نمونه، ماده (۱۰) طرح حاضر، متناظر با ماده (۱۱) در نسخه قبلی است.

- در ماده (۳) تشکیل «شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی» در هر شهرستان با هدف تسهیل در سرمایه‌گذاری و بهبود فضای کسب‌وکار پیشنهاد شده است. تنها تغییر صورت گرفته در این ماده یعنی الحاق تبصره (۵)، با موضوع مجاز کردن استانداران به تشکیل «شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی استان»، در شرایطی پیشنهاد شده است که فلسفه تشکیل شورای مذکور در سطح شهرستان‌ها، پیگیری مشکلات فعالان بخش کشاورزی از نزدیک و ایجاد امکان بررسی میدانی این موانع توسط مسئولان هر شهرستان بوده است. کمااینکه در حال حاضر ستاد و کارگروه‌های تسهیل و رفع موانع تولید در سطوح ملی و استانی فعال هستند، ولی برآیند فعالیت این کارگروه‌ها تا کنون تأثیر فراگیری بر تسهیل در ایجاد کسب‌وکارها و توسعه سرمایه‌گذاری نداشته است؛ لذا ایجاد شورای استانی مذکور به جز ایجاد ساختارها و مسئولیت‌های جدید و کاهش کارآمدی ساختارهای موجود نتیجه‌ای در بر نخواهد داشت. از طرفی لازم است عبارت «نظارت بر اجرای سیاست‌های کلان» در بند «۶» از وظایف «شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی» به گونه‌ای تعریف شود که با وظایف مقام رهبری در بند «۱» از اصل (۱۱۰) قانون اساسی در تعارض نباشد. همچنین تعیین نماینده ناظر توسط مجمع استانی نمایندگان در تبصره «۳» این ماده، مغایر اصل (۵۸) قانون اساسی است.

فصل دوم - بهبود فرایندها برای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی

- با توجه به مطرح شدن موضوع تشکیل «کمیته ملی نهاده‌های فناورانه کشاورزی» در بند «ب» از ماده (۴)، لازم است سازوکار تصویب طرح‌های پژوهشی در کمیته مذکور، اجرایی شدن و نظارت بر عملیاتی شدن نتایج این طرح‌ها در این ماده مورد اشاره قرار گیرد. ضمن اینکه به کار بردن عبارت «سیاست‌گذاری» در بند «ب» از این ماده واجد ابهام است و باید به گونه‌ای تعریف شود که با وظایف مقام رهبری در بند «۱» از اصل «۱۱۰» قانون اساسی در تعارض نباشد. همچنین از آنجایی که وظایف «کمیته ملی نهاده‌های فناورانه کشاورزی» ماهیت اجرایی دارند، استفاده از افراد غیراجرایی در ترکیب این کمیته می‌تواند مغایر اصول (۶۰) و (۱۳۸) قانون اساسی بوده و از این لحاظ نیاز به رفع ابهام دارد.

- ماده (۵) نیز یکی از مواد ناظر بر افزایش ضریب نفوذ دانش در راستای ارتقای خودکفایی در بخش کشاورزی است. بر اساس تغییرات اعمال شده در این ماده، تغییر واژه «مکلف» به «مجاز» در سطر سوم، با توجه به ضرورت اجرای فعالیت‌های ذکر شده در راستای خودکفایی توسط وزارت جهاد کشاورزی، توجیه منطقی ندارد؛ کما اینکه برای حصول نتیجه اقدامات مذکور، بازه زمانی چهار ساله ۱۴۰۵-۱۴۰۱ نیز تعیین شده است. اگر هم این تغییر در راستای اجتناب از مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی صورت گرفته باشد، شایسته آن است که به چنین احکامی در قالب لایحه به مجلس تقدیم شوند. ثانیاً به دلیل بالاتر بودن عملکرد خوراک آماده نسبت به نهاده‌های خام دامی، لازم است به جای حذف عبارت «حذف خام‌فروشی نهاده‌های دامی» در سطر آخر، توسعه این نهاده‌ها از سبب خوراک دام مورد تأکید قرار گیرد. ثالثاً با وجود اینکه یکی از مهم‌ترین ایرادات این ماده، یعنی تأمین منابع مالی مورد نیاز از محل مابه‌التفاوت نرخ ارز یارانه‌ای و نیمایی، با پیش‌بینی آن در بودجه‌های سنواتی مورد اصلاح قرار گرفته است؛ ولی این تغییر به منزله الزام دولت به درج در لایحه بودجه است که با اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی مغایرت دارد. البته در نسخه قبلی طرح مقرر شده بود این منابع در اختیار وزارت جهاد کشاورزی قرار گیرد تا به تناسب واردات هر محصول به تحقیقات هدفمند جهت کاهش خلأ عملکرد و خودکفایی همان محصول و توانمندسازی کشاورزان برای انجام تکالیف این قانون اختصاص پیدا کند، که در اصلاحات صورت گرفته متناسب بودن هزینه این تحقیقات با میزان واردات برای هر محصول، منتفی شده است؛ که در این صورت لازم است عبارت «همان محصول» حذف شود. رابعاً راه‌اندازی صندوق‌های متعدد از جمله صندوق سپرده کالایی و صندوق‌های مخاطره‌پذیر کشاورزی در تبصره ماده (۵)، در حقیقت جزو وظایف وزارت جهاد کشاورزی است و مجاز نمودن این وزارتخانه به ایجاد این صندوق‌ها فاقد وجه منطقی است. ضمن اینکه در این تبصره صندوق‌های مخاطره‌پذیر کشاورزی و صندوق تثبیت درآمدی به یک معنی به کار رفته‌اند، در حالی که معادل هم نیستند.

- از جمله تغییرات صورت گرفته در ماده (۶)، افزودن «بیمه اعتباری ماشین‌ها و ادوات و تاسیسات کشاورزی و واحدهای تولیدی» و «بیمه خسارت‌های مربوط به حمله وحوش به مزارع، باغات، دام‌ها و کشاورزان»، به خدمات بیمه‌ای قابل ارائه توسط صندوق بیمه کشاورزی است. گفتنی است ارائه خدمات بیمه‌ای موضوع بندهای «الف» تا «ج» از این ماده توسط صندوق بیمه کشاورزی، هر چند گامی در راستای گسترش حمایت‌ها از بخش کشاورزی است، ولی ضروری است تمهیدات لازم به منظور پیشگیری از ایجاد رقابت با سایر شرکت‌های بیمه بازرگانی خصوصی در این ماده منظور شود. این مهم از طریق اصلاح تبصره «۳» از ماده (۶) با مکلف نمودن صندوق بیمه کشاورزی به استفاده از ظرفیت بیمه‌های تجاری کشاورزی در زمینه ارائه سایر انواع بیمه یا خدمات بیمه‌ای به بخش کشاورزی، قابل انجام است. به عبارتی با تغییر عبارت «اجازه داده می‌شود» به «مکلف است» و حذف اختیار این صندوق در استفاده از منابع موجود یا منابع قابل وصول، که به عنوان حق بیمه محصولات کشاورزی از کشاورزان و دولت دریافت می‌شود، به منظور ارائه سایر انواع بیمه یا خدمات بیمه‌ای، می‌توان زمینه تسهیل در دسترسی فعالان کشاورزی به این خدمات را فراهم نمود و از طرفی ضمن درآمدزایی برای صندوق بیمه کشاورزی، از ایجاد رقابت ناسالم بین این صندوق و سایر بیمه‌های بازرگانی ممانعت نمود. به علاوه با این اصلاح نیازی به ایجاد ساختارهای تخصصی در صندوق بیمه کشاورزی برای پوشش خدمات جدید بیمه‌ای وجود نخواهد داشت. در تبصره «۲» ماده (۶)، با مضمون مجاز نمودن وزارت جهاد کشاورزی به برقراری بیمه فراگیر محصولات اساسی، با لحاظ هزینه بیمه سهم کشاورز، در تعیین قیمت خرید تضمینی و کسر همان مبلغ در زمان خرید محصول مشمول خرید تضمینی، با توجه به اهمیت تولید پایدار این محصولات در تحقق امنیت غذایی کشور، نیز لازم است وظیفه مذکور به این وزارتخانه تکلیف شود. البته وضع آیین‌نامه اجرایی موضوع این تبصره در صلاحیت هیأت وزیران یا وزیر است و تفویض تصویب آن به مجمع عمومی صندوق بیمه کشاورزی مغایر اصل (۱۳۸) قانون اساسی است که لازم است این موضوع در اصلاح تبصره مذکور مدنظر قرار گیرد. شایان ذکر است که در تبصره «۴» از ماده (۶) طرح حاضر، موضوع برخورداری کشاورزان و کارفرمایان حقیقی از معافیت حق بیمه سهم کارفرما، در راستای اصلاح ماده (۶۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مطرح شده است. در این زمینه لازم به ذکر است که تغییر قوانین ذیل یک قانون دیگر خلاف

انسجام قوانین، مذکور در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری است و همچنین اجرای این تبصره بار مالی دارد و از این لحاظ بر خلاف اصل (۷۵) قانون اساسی است؛ لذا لازم است منابع آن ذکر شود. علاوه بر این، بیمه نمودن محصولات کشاورزی، دام و کشاورزان در معرض حمله وحوش توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست نزد صندوق بیمه کشاورزی و مکلف نمودن صندوق مذکور به پرداخت خسارات ناشی از حمله وحوش، که به تأیید ادارات کل حفاظت محیط‌زیست استانی مربوطه می‌رسد، در تبصره «۶» از این ماده یکی از مهم‌ترین مطالبات فعالان بخش کشاورزی در معرض حمله وحوش بوده است. البته ذکر ماده (۹) از قانون شکار و صید به عنوان محل تأمین منابع مالی این تبصره می‌تواند به عنوان رافع ایراد عدم معرفی منبع تأمین مالی (مغایرت این تبصره با اصل (۷۵) قانون اساسی) مد نظر قرار گیرد؛ ضمن اینکه لازم است به منظور رفع ایرادات ویرایشی تبصره مذکور، واژه «خسارت» در سطر اول این تبصره حذف شود و عنوان استانی سازمان محیط‌زیست به «اداره کل» اصلاح گردد. گفتنی است موضوع این تبصره، در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۱ نیز در طرحی با عنوان «طرح الحاق سه تبصره به قانون بیمه کشاورزی» به تصویب کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست رسیده است.

- ماده (۷) طرح حاضر بدون اصلاحات در شور سوم به تصویب رسیده است. در این ماده، در راستای رفع مشکلات فراوان فعالان بخش کشاورزی در تأمین سوخت مورد نیاز و سردرگمی ایشان بین دو وزارتخانه جهاد کشاورزی و نفت، مقرر شده است که وزارت جهاد کشاورزی مرجع تعیین میزان سوخت مورد نیاز بخش کشاورزی باشد؛ ولی از آنجایی که مصارف یادشده، کلیه فعالیت‌های کشاورزی را دربرنمی‌گیرند، پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس عبارت «مشاغل و کسب‌وکارهای بخش کشاورزی و منابع طبیعی و صنایع تبدیلی و تکمیلی مربوطه» جایگزین عبارت «ماشین‌های کشاورزی و واحدهای تولیدی و صنایع تبدیلی بخش کشاورزی» شود. همچنین لازم است تصدی‌گری و امور اجرایی مرتبط با سهمیه‌بندی، توزیع و نظارت بر نحوه مصرف سوخت مشاغل بخش کشاورزی و منابع طبیعی به تشکلهای مرتبط و صاحب‌صلاحیت در این حوزه‌ها واگذار شود. حتی در تعیین و تخصیص سهمیه‌ها استفاده از اطلاعات این تشکلهای، در راستای تخصیص هدفمند سوخت به فعالان واقعی، باید مورد تأکید قرار گیرد. از طرفی از آنجایی که زمان‌بندی انجام بسیاری از فعالیت‌های تولیدی بخش کشاورزی بر مبنای تقویم سال زراعی انجام می‌شود، لازم است عبارت «برای هر سال زراعی یا هر سال تقویمی، بر اساس نوع فعالیت کشاورزی» به بعد از عبارت «سهمیه‌های سوخت تعیین شده» در سطر دوم اضافه شود. گفتنی است حکم تبصره «۱» از ماده (۷) به دلیل افزایش بار مالی دولت، نیازمند تعبیه منابع مالی است و نیز استثنا کردن شرط بیمه‌نامه و توجه به عمر ماشین‌آلات تا ۴۰ سال در تبصره «۲» ماده (۷) به جهت ایجاد تبعات مالی و جانی برای مردم و همچنین تبعات محیط‌زیستی، مغایر نظام اداری صحیح است.

- در ماده (۸)، تشکیل «کمیته ساماندهی تشکلهای صنفی کشاورزی و منابع طبیعی»، با هدف نقش آفرینی بیشتر تشکلهای صنفی کشاورزی و مأموریت‌محور کردن آنها و ایجاد اتحادیه‌های صنفی فراگیر و قدرتمند ملی، به وزارت جهاد کشاورزی تکلیف شده است. با وجود اینکه یکی از وظایف کمیته مذکور ساماندهی و نظارت بر تشکلهای موجود و نحوه استمرار فعالیت‌های آنها ذکر شده است، لازم است چگونگی انجام این امر و الزامات آن، از جمله وضع ضوابط و مقررات ضدانحصار و همچنین سازوکارهای توان‌افزایی این تشکلهای با تأکید بر تقویت تخصص و دانش در اداره آنها، تحقق اصول حاکمیت شرکتی با اثربخش کردن بازرسی‌ها و حذف دخالت دولت در انتخاب مدیران، در این ماده مورد تأکید قرار گیرد. ضمن اینکه لازم است در این ماده منظور از «تشکلهای صنفی» دقیقاً بیان شود که آیا کلیه تشکلهای بخش کشاورزی و منابع طبیعی، اعم از خصوصی و تعاونی را در بر می‌گیرد و اگر پاسخ مثبت است، نقش سازمان مرکزی تعاون روستایی چه خواهد بود؟

- بر اساس اصلاحات صورت‌گرفته در ماده (۹)، واژه «مکلف» در صدر این ماده به «مجاز» تغییر یافته است، که با توجه به اهمیت موضوع حمایت از کشاورزان و شرکت‌های مجری طرح‌های کشاورزی قراردادی، لازم است این موضوع مجدداً به عنوان تکلیف برای دولت ذکر شود. همچنین اولویت دادن به شرکت‌های پشتیبان در جهت تأمین مالی، تأمین نهاده‌ها و ماشین‌آلات مورد نیاز طرف قرارداد خود و برخورداری از مجوزهای واردات و صادرات و هرگونه معافیت و مشوق قانونی موجود، در بند «ث» از ماده (۹) مورد تأکید قرار گرفته است که به دلیل مشابهت آن با حکم ذکر شده در بند «ت» از این ماده، با مضمون اولویت داشتن این شرکت‌ها و کشاورزان طرف قراردادشان در دریافت حمایت‌های دولتی، لازم است این دو بند ادغام شوند. علاوه بر این، نکته قابل ذکر در مورد ماده (۹) این است که عبارت «خُرده‌مالک» در صدر این ماده فاقد تعریف حقوقی است و ابهام دارد.

از سوی دیگر، تعبیر «دولت مکلف است با لحاظ اعتبارات لازم در بودجه سنواتی»، به منزله الزام دولت به درج در لایحه بودجه است که با اصل پنجاه‌دوم (۵۲) قانون اساسی مغایرت دارد. علاوه بر این، تبصره ماده (۹)، تلویحاً اجرای قرارداد بین شرکت‌های پشتیبان و کشاورزان را

منوط به تأیید سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها کرده است که این امر به نوبه خود می‌تواند منجر به اختلال در فضای کسب‌وکار و اعمال سلیقه و دخالت دولت در اقتصاد شود. به جای آن باید سهم‌بری مستقیم مالکان از سود ناشی از ارزش افزوده محصولات نهایی و متشکل کردن کشاورزان به منظور افزایش توان چانه زنی آنها به عنوان الزامات کشاورزی قراردادی در طرح حاضر مدنظر قرار گیرد.

- در اصلاحات انجام گرفته برای ماده (۱۰)، عبارت «شرکت‌های سهامی زراعی کوچک در عرصه‌های کشاورزی» با «شرکت‌های کشت و صنعت و یا سهامی زراعی کوچک» جایگزین شده است. همچنین سازمان بورس و اوراق بهادار مجاز شده است به منظور تسهیل در عرضه سهام این شرکت‌ها، نسبت به تأسیس یک بازار بورس یا بازار خارج از بورس جدید و یا تخصیص یک بازار مجزا در یکی از بازارهای موصوف اقدام نماید. لازم به ذکر است که راهکار مناسب برای تأمین مالی مزارع خرده‌مالکی، تأمین مالی جمعی و کشاورزی اجتماع پشتیبان است که لازم است در این ماده ذکر شود. در این ماده نیز به دلیل اینکه عبارت «خرده‌مالک» فاقد تعریف حقوقی است، ایجاد ابهام می‌کند و نیاز به اصلاح دارد. از سوی دیگر، شرکت‌های سهامی زراعی، بر اساس قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی مصوب ۱۳۴۶ تشکیل می‌شوند و در این قانون، قالب حقوقی تحت عنوان «شرکت سهامی زراعی کوچک» تعریف نشده و این طرح نیز ضوابط کلی را مشخص نکرده است.

- در متن ماده (۱۱) طرح نیز کماکان اصلاحاتی مبنی بر ممنوعیت تغییر کاربری اراضی حاصلخیز و درجه (۱)، (۲) و (۳) کشاورزی صورت نگرفته است که این موضوع سبب تغییر کاربری وسیع این اراضی کشاورزی به اسم احداث گلخانه و کارگاه‌های فراوری خواهد شد. گفتنی است در حال حاضر هم چنین سوءاستفاده‌هایی انجام گرفته است؛ در حالی که چنین فعالیت‌هایی به خاک حاصلخیز نیاز ندارد. به ویژه اینکه در کشور ایران اراضی حاصلخیز و مرغوب اندک است و تشکیل هر سانتیمتر خاک به صدها سال زمان نیاز دارد. همچنین استثنا نمودن این زمین‌های حاصلخیز از اختصاص به واحدهای صنایع تبدیلی و تکمیلی و امثال آن، مغایر بند «۹» اصل چهل‌وسوم (۴۳) قانون اساسی، مبنی بر افزایش تولیدات کشاورزی، بند «ح» از سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، مبنی بر حفظ، احیا و بهره‌وری بهینه از سرمایه‌ها، منابع طبیعی تجدیدشونده و حفظ محیط‌زیست در طرح‌های توسعه و نیز بندهای «۱»، «۵» و «۶» از سیاست‌های کلی محیط‌زیست، بندهای «۲» و «۳» از سیاست‌های کلی منابع طبیعی و بندهای «۱» و «۳» از سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، مبنی بر مدیریت بهره‌برداری و حفاظت خاک نیز تلقی می‌شود. ضمن اینکه ماده (۱۲) کماکان حاوی چهار ایراد حقوقی است: اولاً منظور از کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱)، کمیسیونی است که در قانون اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ مورد اشاره قرار گرفته است که لازم است عنوان قانون مذکور در انتهای این ماده تصریح شود؛ ثانیاً اصطلاح «جرم مستمر» از اصطلاحات حقوق جزا و فاقد تعریف قانونی است و از این حیث ابهام دارد؛ ثالثاً موارد مدنظر تحت عنوان «مجازات‌های مقرر» نیز باید مشخص شوند و رابعاً لفظ «سایر» در انتهای ماده (۱۱) حشو است و می‌تواند منشأ تفسیر رأی قرار گیرد.

- ماده (۱۲) و تبصره‌های آن در چند حوزه بسیار متنوع، از جمله تغییر کاربری، خردشدن و یکپارچگی اراضی، تعیین تکلیف متصرفان اراضی دولتی و اصلاحات ارضی، رفع تداخلات، واگذاری اراضی و صدور اسناد مالکیت اراضی کشاورزی ورود پیدا کرده و از آن جایی که مکانیزم‌های قانونی مناسب برای هریک از موارد ذکر شده وجود دارد،^۱ تصویب این ماده صرفاً موجب ایجاد چندگانگی و موازی‌کاری در رسیدگی به امور شده و نه تنها مشکل صدور اسناد اراضی کشاورزی و اجرای حدنگار را رفع نمی‌کند، بلکه با ایجاد ابهامات متعدد، موجب آشفتگی در اجرای قوانین موجود خواهند شد. لذا پیشنهاد می‌شود اجرای حدنگار اراضی کشاورزی از طریق مقررات جاری تداوم یابد. علاوه بر این، در تبصره «۱» مقرر شده است سازمان امور اراضی سوابق واگذاری‌ها را در اختیار سازمان ثبت اسناد و املاک کشور قرار دهد. در حالی که واگذاری اراضی در این تبصره ارتباطی به اجرای قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی، ذکر شده در صدر ماده (۱۲) ندارد. چراکه قانون مذکور روی مستثنیات (اراضی تحت مالکیت اشخاص) اجرا می‌شود، ولی واگذاری اراضی در اراضی ملی انجام می‌شود که با یکدیگر سنخیت ندارند. از سوی دیگر، تعیین تکلیف اراضی تصرفی اعم از اصلاحات ارضی یا دولتی و خالصه و ... صرفاً در صورت احراز شرایط و بر اساس قوانین خاص خود و پس از پرداخت حقوق قانونی اشخاص یا دولت صورت می‌گیرد. در غیراین صورت این نوع تصرفات زمین‌خواری محسوب شده و خلع ید انجام می‌گیرد. لذا تصویب تبصره «۲» ماده (۱۲) برای زمین‌خواران و متصرفان اراضی، ایجاد حق می‌نماید. رابعاً رفع تداخلات اراضی تصرفی در تبصره «۴» ماده (۱۲) ارتباطی به حکم مصرح در صدر این ماده و مستثنیات اشخاص نداشته، بلکه در خصوص آن دسته از اراضی ملی که دارای متصرف قانونی یا غیرقانونی باشند اعمال می‌شود و از مجرای قانونی ویژه قابل پیگیری و تعیین تکلیف است. لذا

۱. قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور؛ قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمانهای فاقد سند رسمی؛ قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی؛ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها؛ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور - مواد (۴۵) و (۵۴)؛ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع؛ دستورالعمل واگذاری اراضی ملی و دولتی ...

اشاره به موضوع رفع تداخلات در تبصره «۴» این ماده، نه تنها خارج از حکم ماده است، بلکه مکانیزم‌های قانونی رفع تداخلات را با آشفتگی و موازی‌کاری روبرو نموده و از سوی دیگر کمیسیون‌ها را ملزم به صدور سند نموده است؛ در حالی که کمیسیون‌های قانونی رفع تداخلات در صورتی که تصرفات غیرقانونی باشند، حق ایجاد مالکیت برای اشخاص ندارند.

- در شور سوم، اصلاحاتی در ماده (۱۳) طرح در زمینه انسجام‌بخشی، تسهیل و رفع موانع سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی اعمال شده است. از جمله این اصلاحات می‌توان به حذف فرآیند تعریف‌شده برای اخذ مجوز احداث دامداری‌های صنعتی و نیمه‌صنعتی از سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی و سازمان دامپزشکی و همچنین حذف بند مربوط به الزام سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی به ارائه پروانه تأسیس جهت احداث واحدهای کشت در محیط‌های کنترل شده گلخانه‌ای و قارچ و صنایع تبدیلی بلافصل ذیل بند «ب» ماده (۱) قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی، ظرف پنج روز و ارائه دلیل در صورت مخالفت، اشاره کرد. با توجه به اینکه فرایندهای تعریف‌شده، رویکرد جدی به منظور رفع موانع کسب‌وکار، به ویژه فرایند اخذ مجوز نداشته و در صورت تصویب کماکان باعث ایجاد اختلال در روند احداث و ادامه فعالیت در حوزه‌های مذکور می‌شدند، بهتر است جایگزینی آنها با روش‌های دقیق‌تر و شفاف‌تر توسط کمیسیون محترم مدنظر قرار گیرد.

در بند «ب» از ماده (۱۳)، ارائه مجوز برای احداث فعالیت‌های مندرج در ماده (۵) قانون نظام جامع دامپروری کشور، تنها برای دستگاه‌های ذکر شده در همین ماده مجاز دانسته شده و افزودن سایر دستگاه‌ها به فرآیند ارائه مجوز ممنوع شده است. گفتنی است، ماده (۵) قانون نظام جامع دامپروری کشور، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی، تعاونی و خصوصی که مبادرت به فعالیت دامپروری صنعتی و نیمه‌صنعتی می‌نمایند، را موظف به اخذ موافقت اصولی، پروانه تأسیس، پروانه بهره‌برداری و پروانه بهداشتی بر اساس سیاست‌های وزارت جهاد کشاورزی و با نظارت وزارت مذکور نموده است. فرایند ذکر شده در ماده مذکور نیز توسط سازمان‌های نظام دامپزشکی و نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی انجام می‌شود که تعیین دو مرجع تصمیم‌گیر در این فرایند، خود می‌تواند موجب اختلال در فضای کسب‌وکار دامپروری صنعتی و نیمه‌صنعتی شود. در عین حال در این بند استفاده از لفظ «مجوز» ابهام دارد؛ به این مفهوم که آیا منظور از مجوز، استعلام‌هایی است از بالغ بر ۱۶ دستگاه توسط متقاضیان سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های مرغداری و دامداری صنعتی برای اخذ مجوزهای چهارگانه مندرج در ماده (۵) قانون نظام جامع دامپروری کشور باید اخذ شود، یا مقصود چیز دیگری است. از سوی دیگر اگر مقصود مبالغی است که برخی از نهادها با استناد غلط به «آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها» مصوب ۱۳۹۱/۰۲/۱۰، از سرمایه‌گذاران فعالیت‌های مرغداری و دامداری صنعتی مطالبه می‌کنند، این موضوع باید به طور شفاف بیان گردد. توضیح اینکه بدون بارگزاری اطلاعات مکانی محدودیت‌های سرمایه‌گذاری به صورت عمومی و قابل دسترس حذف استعلامات مذکور امکان‌پذیر نبوده و منجر به آشفتگی بیش از پیش خواهد شد. در این زمینه همچنین لازم است اصلاح تبصره «۴» ماده (۵) قانون نظام جامع دامپروری، مبنی بر ساماندهی دامداری‌های روستایی و عشایری، بر اساس ضوابطی که توسط تشکل‌های مرتبط تعیین می‌شود، مدنظر قرار گیرد. در حال حاضر ضوابطی که برای احداث این واحدها لحاظ می‌شود، در بسیاری از موارد مشابه با دامداری‌های صنعتی است؛ در حالی که دریافت مجوز تأسیس و بهره‌برداری برای واحدهای نیمه‌صنعتی، روستایی و عشایری نباید واجد ضوابط سختگیرانه دامداری‌های صنعتی باشد. در این راستا پیشنهاد می‌شود بر اساس کیفیت اراضی، مناطق پاک سرمایه‌گذاری (فاقد محدودیت سرمایه‌گذاری) در نواحی روستایی و عشایری مشخص شود و اصولاً مشکل استعلامات برای همیشه به صورت ریشه‌ای حل شود و نیازی به صدور پروانه تأسیس نباشد. شایان ذکر است که پروانه تأسیس، قبل از ساخت واحد صادر می‌شود و رعایت ضوابط ساخت را در عمل، تضمین نمی‌کند. این پروانه ارزش افزوده خاصی نداشته و صرفاً در آن، اطلاعات کلی ساخت، قبل از احداث به سرمایه‌گذار ارائه می‌شود که این امر به راحتی از طریق سامانه قابل ارائه می‌باشد. بنابراین به جای سخت‌گیری و ایجاد دشواری در شروع کسب‌وکار، باید بر فرآیند ساخت واحد تولیدی نظارت مستمر انجام داد. همچنین لازم است در خصوص تمدید مجوزها یا رصد کردن فعالیت واحد تولیدی بعد از اخذ مجوز، به جای روند فعلی و دخالت دستگاه‌های مجوزدهنده، از قابلیت‌های تشکل‌های مرتبط در شناسایی اهلیت متقاضیان و نحوه عمل فعالان استفاده شود.

در بند «پ» از این ماده، الزام فعالان بخش کشاورزی به اخذ مجوز از سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی کشور به مانعی برای توسعه کسب‌وکارهای کشاورزی تبدیل خواهد شد. در این زمینه ذکر چهار نکته ضروری است: اولاً بر اساس قانون تأسیس سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی جمهوری اسلامی ایران، هیچ رسالت و صلاحیتی برای این سازمان مبنی بر صدور مجوزهای کسب‌وکار تعریف

نشده است و در دنیا نیز معمولا سازمان‌های نظام اعم از مهندسی و پزشکی، برای متشکل کردن، احراز صلاحیت و ساماندهی متخصصان مربوطه و دفاع از حقوق ایشان شکل می‌گیرد. ثانیاً در حال حاضر، یکی از دلایل اصلی طولانی شدن آغاز یک کسب‌وکار در بخش کشاورزی و منابع طبیعی، انجام استعلام از بالغ بر ۱۶ دستگاه اجرایی است که طرح مذکور برای حل این مشکل، تدبیری نیاندیشیده است. ثالثاً از آنجایی که در جزء «۱» از بند «پ» مشخص نیست کدام مجوزها منظور است، این ابهام به صورت ضمنی به جای مقررزدایی به خلق مقرر جدید منجر می‌شود؛ به گونه‌ای که سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی بر اساس این مقررات جدید می‌تواند اقدام به صدور مجوز نماید و در حقیقت زمینه قانونی برای الزام بخش خصوصی و تعاونی به اخذ مجوز را فراهم می‌نماید که این موضوع بر خلاف بند «۵» از سیاست‌های کلی اشتغال، بند «۱۲» از سیاست‌های کلی نظام اداری و بندهای «۸»، «۱۱» و «۲۰» از سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی، مبنی بر بهبود محیط کسب‌وکار، تسریع و تسهیل در ارائه خدمات و رفع موانع سرمایه‌گذاری است. ضمن اینکه جرم‌انگاری برای این موضوع صورت نگرفته و مشخص نیست در صورت عدم صدور مجوز توسط سازمان مذکور چه مجازاتی برای آن می‌توان متصور بود. رابعاً در جزء «۳» از این بند، نوع خدماتی که دستگاه‌های اجرائی باید برای پروانه تأسیس، پروانه بهره‌برداری و پروانه بهداشتی صادره از سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی و سازمان نظام دامپزشکی ارائه نمایند مبهم است. علاوه بر این، ذکر اینکه کدام‌یک از پروانه‌های ذکر شده، به سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی مربوط است و کدام یک به سازمان نظام دامپزشکی، در این جزء ضروری است.

در بند «ث» از ماده (۱۳) مقرر شده است انتقال قطعی اراضی ملی و دولتی غیر از موارد مذکور در بند «۲» از ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، پس از صدور پروانه بهره‌برداری و استمرار فعالیت، به مدت ۵ سال با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان امکان‌پذیر باشد. اولاً ایجاد فضای اطمینان‌بخش برای سرمایه‌گذاری در اراضی ملی و دولتی باید به نحو دقیق‌تری مطرح شود. ثانیاً تصویب این بند ضمن ایجاد تقاضای سوداگرانه، زمینه‌ساز ایجاد رانت و فساد بوده و موجبات تصرف غیرقانونی اراضی ملی و دولتی را فراهم می‌کند؛ چرا که حتی در صورت اجرای صحیح فرایند صدور پروانه بهره‌برداری و نظارت بر استمرار فعالیت، هیچ تضمینی نیست که بعد از پنج سال در این اراضی تغییر کاربری صورت نگیرد.

- در ماده (۱۴) مقرر شده است آیین‌نامه اجرایی برای این قانون تدوین و تصویب شود که این حکم نشان دهنده ضعف در تدوین طرح با تعداد ۱۴ ماده و بیش از ۳۰ تبصره است. ضمن اینکه در صورت تدوین آیین‌نامه اجرایی برای کل قانون، لازم است سایر مواد و تبصره‌هایی از طرح که در آنها تصویب آیین‌نامه اجرایی تکلیف شده است، از جمله تبصره «۶» ماده (۲)، تبصره «۲» ماده (۶)، ماده (۱۰) و تبصره «۵» ماده (۱۲)، اصلاح شوند.

جمع‌بندی

طرح تقویت امنیت غذایی و رفع موانع تولید کشاورزی پس از انجام اصلاحات ناکافی، در شور سوم توسط کمیسیون محترم کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست مجلس شورای اسلامی مورد تصویب قرار گرفت. ولی طرح با وجود نقاط قوتی که دارد، هنوز از چالش‌های اساسی رنج می‌برد. از جمله، ماده (۲) زمینه‌ساز ایجاد ساختارهای ناکارآمد و موازی، با تأسیس «سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران» خواهد شد. همچنین در ماده (۱۱)، تغییر کاربری اراضی حاصلخیز کشور ناشی از اصلاح تبصره «۴» ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مجاز دانسته شده است که استثناً نمودن این زمین‌های حاصلخیز از اختصاص به واحدهای صنایع تبدیلی و تکمیلی و امثال آن، مغایر بند «۹» اصل چهل‌وسوم (۴۳) قانون اساسی، مبنی بر افزایش تولیدات کشاورزی، بند «ح» از سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، مبنی بر حفظ، احیا و بهره‌وری بهینه از سرمایه‌ها، منابع طبیعی تجدیدشونده و حفظ محیط‌زیست در طرح‌های توسعه و نیز بندهای «۱»، «۵» و «۶» از سیاست‌های کلی محیط‌زیست، بندهای «۲» و «۳» از سیاست‌های کلی منابع طبیعی و بندهای «۱» و «۳» از سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، مبنی بر مدیریت بهره‌برداری و حفاظت خاک می‌باشد. ماده (۱۳) طرح حاضر نیز علاوه بر اینکه فاقد رویکرد اساسی نسبت به اصلاح فضای پرچالش کسب‌وکار در بخش کشاورزی است؛ اختیار موسع به سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی اعطا کرده و فعالان بخش کشاورزی را ملزم به اخذ مجوز از سازمان مذکور کرده است. در عوض بسیاری از احکام طرح به جای مکلف کردن بدنه اجرایی به انجام امور پراهمیتی همچون خودکفایی، یکپارچه‌سازی اراضی، حمایت از فعالان کشاورزی و رفع موانع تولید در این بخش، دستگاه‌ها را به اجرای یک چنین اموری مجاز

کرده است. همچنین طرح حاضر کماکان نسبت به موضوعات بسیار مهمی همچون چابک‌سازی دولت و تمرکز آن بر وظایف نظارتی، هدایتی و توانمندسازی؛ رفع تعارض منافع و ایجاد شفافیت در ساختار بخش کشاورزی؛ واگذاری امور تصدی‌گرانه و توانمندسازی تشکل‌های مردمی و ساماندهی نظام‌های بهره‌برداری؛ حفظ حقوق کشاورزان؛ تقویت تولید محصولات اساسی در مناطق ویژه؛ مقابله با تغییر کاربری و پیشگیری از زمین‌خواری؛ تقویت بازرگانی داخلی و خارجی؛ تسهیل فرایند راه‌اندازی کسب‌وکار و کاهش مخاطرات در راستای افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی رویکرد روشنی ندارد. حذف واسطه‌های غیرضرور از بازار محصولات کشاورزی نیز هرچند به صورت کلی مد نظر قرار گرفته است ولی شایسته آن بود که تکلیف روشن و الزام‌آوری برای استفاده از فضاهای خالی موجود در شهرها برای عرضه مستقیم پیش‌بینی می‌شد.

همچنین با توجه به ورود طرح مذکور به بحث ساختارها و پیش‌بینی ایجاد یک ستاد و یک سازمان، باید قلمرو فعالیت آنها به روشنی مشخص شود تا زمینه توسعه بیش از پیش دخالت دولت در امر تصدی‌گری و رقابت شرکت‌های دولتی با بخش خصوصی فراهم نشود. گفتنی است تشکیل «سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران» در ماده (۲) طرح حاضر، در نتیجه ایرادات مطرح شده در صحن علنی مجلس در خصوص دلایل ایجاد «سازمان توسعه تجارت کشاورزی» و سپس «سازمان بازرگانی و سرمایه‌گذاری کشاورزی ایران» و با اصرار کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست پیشنهاد شد. این در حالی است که سرمایه‌گذاری و تجارت دو حوزه تخصصی و مجزا هستند و تجمع آنها در یک سازمان منطقی نیست و منجر به ناکارآمدی و عدم تحقق اهداف متصور برای آن خواهد شد.

علاوه بر این، ضروری است که در این طرح برخی از جزئیات ناظر بر سامان‌دهی روندهای فعلی با رویکرد تحقق امنیت غذایی و افزایش تاب‌آوری کشور در شرایط و با فرض ماندگاری تحریم‌ها مورد تأکید بیشتری قرار گیرد. استقرار مناطق ویژه امنیت غذایی با مشارکت و رضایت مالکان، به منظور تمرکز اقدامات حمایتی از خودکفایی در محصولات اساسی در اراضی کشاورزی حاصلخیز و آبی در این خصوص بسیار حائز اهمیت است. عبارت «امنیت غذایی» به مفهوم آن است که تمامی افراد، در همه زمان‌ها، توانایی دسترسی فیزیکی و اقتصادی به مقدار کافی از مواد غذایی سالم و مغذی که نیازها و ترجیحات غذایی برای زندگی سالم و فعال آنها را تامین نماید، داشته باشند. طرح حاضر به شکل جامعی این ابعاد را مد نظر قرار نداده است و بهتر است عبارت مذکور از عنوان طرح حذف گردد. نهایت اینکه پشتیبانی و رفع عملی موانع تولید کشاورزی مستلزم ورود جدی به موضوعاتی همچون تغییر جهت سیاست‌ها از «تأمین غذای ارزان برای مصرف‌کننده شهری» به سمت «حمایت هم‌زمان از تولیدکننده روستایی و مصرف‌کننده» محدودسازی دخالت‌های دولت در تعیین قیمت‌های دستوری برای نهاده‌ها و محصولات کشاورزی؛ حذف واسطه‌های غیرضرور از طریق فراهم‌سازی امکانات عرضه مستقیم محصولات کشاورزی، توانمندسازی تشکل‌ها از طریق ارتقای صلاحیت و شایستگی مدیران آنها؛ تدوین ضوابط و مقررات ضدانحصار در زمینه فعالیت‌های تشکل‌ها و افزایش نقش‌آفرینی تشکل‌ها در توسعه کشاورزی قراردادی و سهم‌بری مستقیم کشاورزان از ارزش‌افزوده نهایی زنجیره ارزش است. لذا به دلیل وجود ایرادات متعدد و اساسی، شکلی، ماهوی و حقوقی در متن مصوبه کمیسیون، به‌ویژه مواد (۲)، (۱۱) و (۱۳)، پیشنهاد می‌گردد مصوبه مذکور با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس برای رفع ایرادات با رعایت جامع‌نگری و به دور از شتاب‌زدگی به کمیسیون محترم کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست مجلس شورای اسلامی ارجاع گردد.

جدول اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تقویت امنیت غذایی کشور و رفع موانع تولیدات کشاورزی»

ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده (۱)			√	
ماده (۱) بند «الف»			√	
ماده (۱) بند «ب»			√	
ماده (۱) تبصره (۱)	√			
ماده (۱) تبصره (۲)	√			
ماده (۱) تبصره (۳)	√			
ماده (۱) تبصره (۴)	√			

ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	ماده تبصره
			√	ماده (۱) تبصره (۵)
			√	ماده (۱) تبصره (۶)
√				ماده (۱) تبصره (۷)
		√		ماده (۲)
√				ماده (۳)
			√	ماده (۴) بند «الف»
	√			ماده (۴) بند «ب»
√				ماده (۵)
√				ماده (۵) تبصره
√				ماده (۶)
			√	ماده (۶) تبصره (۱)
	√			ماده (۶) تبصره (۲)
	√			ماده (۶) تبصره (۳)
√				ماده (۶) تبصره (۴)
	√			ماده (۶) تبصره (۵)
√				ماده (۶) تبصره (۶)
	√			ماده (۷)
√				ماده (۷) تبصره (۱)
√				ماده (۷) تبصره (۲)
√				ماده (۸)
√				ماده (۹)
	√			ماده (۹) تبصره
√				ماده (۱۰)
	√			ماده (۱۱)
		√		ماده (۱۲)
√				ماده (۱۳) بند «الف»
√				ماده (۱۳) بند «ب»
√				ماده (۱۳) بند «پ»
√				ماده (۱۳) بند «ت»
		√		ماده (۱۳) بند «ث»
		√		ماده (۱۴)

متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	ماده تبصره
	<p>در این ماده تشکیل ستادی تحت عنوان ستاد تنظیم بازار کشاورزی به منظور تنظیم بازار داخلی کالاهای کشاورزی پیش‌بینی شده است. آنچه در عرف سیاست‌گذاری ایران مرسوم است، تنظیم بازار به مفهوم دخالت دولت در بازار است که عمدتاً سبب اختلال در آن می‌شود. در حالی که مشکل اصلی بازار محصولات کشاورزی که نقش اساسی در مختل شدن فضای کسب و کار بخش کشاورزی را دارد، حضور پرننگ واسطه‌های غیر ضرور و سلف‌خران است که به نوبه خود، سبب افزایش حاشیه بازار و عدم انتفاع مناسب کشاورزان از تولیدات خود می‌شود. البته به این موضوع باید دخالت‌های ناگهانی دولت توسط ستاد تنظیم بازار، به اسم حمایت از مصرف‌کننده و با سرکوب قیمت محصولات کشاورزان را افزود. هرچند در این ماده به منظور رفع مشکل ناشی از تصمیمات اشتباه ستاد تنظیم بازار موجود، تشکیل ستاد تنظیم بازار کشاورزی پیش‌بینی شده است، ولی در این زمینه نکات زیر حائز اهمیت است:</p> <p>۱- اگر قرار است موانع تولید بخش کشاورزی رفع شوند، باید نظام واسطه‌گری موجود که به ضرر کشاورزان و مصرف‌کنندگان فعالیت می‌کند، اصلاح شود؛ نه اینکه دخالت دولت و تنظیم (کنترل) قیمت توسط آن کماکان رویکرد اصلی در مدیریت بازار باشد. استقرار نظام عرضه مستقیم، توانمندسازی تشکل‌ها، اصلاح رویه‌ها و مقررات موجود در مراکز عمده فروشی در جهت ارتقاء شفافیت و توسعه بورس کالای کشاورزی باید در اصلاح نظام بازار محصولات کشاورزی، به عنوان محور اصلی تلقی شوند. هرچند برخی از این موارد در ماده (۲) طرح در زمره وظایف سازمان توسعه تجارت دیده شده است، ولی باید قلمرو ورود ستاد تنظیم به تعیین دستوری قیمت محصولات و نهاده‌های کشاورزی محدود به موارد خاص و اضطراری شود.</p> <p>۲- در متن این ماده مقرر شده است که «ستاد تنظیم بازار کشاورزی» در راستای اعمال قانون تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ تشکیل می‌شود. اصولاً وضع قانون برای اجرای قانون دیگر به لحاظ حقوقی صحیحی به نظر نمی‌رسد. در حال حاضر نیز قانون تمرکز، کلیه اختیارات تجارت محصولات اساسی کشاورزی اعم از تنظیم بازار این کالاها را به وزارت جهاد کشاورزی واگذار کرده است. حال اگر دولت با وضع مقرره‌ای، بر خلاف قانون دائمی تمرکز وظایف، اقدام به قیمت‌گذاری کرده است، این موضوع باید از طریق ابزارهای نظارتی از جمله هیئت تطبیق مقررات مجلس محترم پیگیری و رفع شود.</p>		√			ماده (۱)

ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۱) بند «الف»			√		در جزء (۱) و (۲) بند «الف» ماده (۱)، از دو عبارت «تنظیم بازار داخلی کالاهای کشاورزی» و «مدیریت نظارتی مطلوب بازار» استفاده شده است؛ ولی تفاوت آن دو با یکدیگر مشخص نیست. ضمن اینکه اصطلاح «مدیریت نظارتی مطلوب بازار» از لحاظ حقوقی ابهام دارد.	<ul style="list-style-type: none"> جزء «۲» از بند «الف» ماده (۱) حذف شود و شماره سایر بندها بر همین اساس اصلاح شود.
ماده (۱) بند «ب»			√		در بند «ب» از ماده (۱) که به معرفی اعضای ستاد پرداخته است، هیچ نماینده‌ای از صنایع تولیدکننده نهاده‌های کشاورزی از جمله کود و سموم و نیز صنایع غذایی به عنوان عضو پیش‌بینی نشده است. در حالی که در تبصره (۱) همین ماده، کالاهای کشاورزی، شامل کلیه نهاده‌ها و محصولات کشاورزی و منابع طبیعی و همچنین فرآورده‌های موضوع بند (الف) و (ب) قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ دانسته شده است.	<ul style="list-style-type: none"> معاونت وزیر جهاد کشاورزی در امور برنامه‌ریزی و اقتصادی به ترکیب اعضای ستاد تنظیم بازار اضافه و به عنوان دبیر ستاد تعیین شود.
ماده (۱) بند «ب»			√		در بند «ب» از ماده (۱) تنها تغییر عمده صورت گرفته، جایگزینی یکی از کشاورزان خبره با یک متخصص اقتصاد کشاورزی در ترکیب اعضای «ستاد تنظیم بازار کشاورزی» است. هرچند این اصلاح باعث دخیل کردن نظرات تخصصی اقتصادی در تصمیمات ستاد مذکور خواهد شد، ولی کماکان اصلاح مشخصی در جهت کاهش دخالت دولت در قیمت‌گذاری و محدود کردن آن به موارد استثنایی صورت نگرفته است. از سوی دیگر، برای انعکاس مستقیم دیدگاه‌های تشکل‌ها، شایسته آن است که تشکل‌های فراگیر کشاورزی و صنایع تبدیلی و نهاده‌های کشاورزی هر کدام یک نفر نماینده به انتخاب خود و با حکم وزیر جهاد کشاورزی در ستاد داشته باشند.	<ul style="list-style-type: none"> افزودن دو نفر به نمایندگی از تشکل‌های فراگیر کشاورزی و منابع طبیعی، یک نفر به نمایندگی از تشکل‌های صنایع تبدیلی و تکمیلی و یک نفر به نمایندگی از تشکل‌های تأمین‌کننده نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی به معرفی خود و با حکم وزیر جهاد کشاورزی به فراخور موضوعات قابل طرح به اعضای ستاد تنظیم بازار
ماده (۱) تبصره (۱)			√		---	---
ماده (۱) تبصره (۲)			√		---	---
ماده (۱) تبصره (۳)			√		---	---
ماده (۱) تبصره (۴)			√		---	---

ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۱) تبصره (۵)	√				در تبصره (۵) ماده (۱)، «قیمت‌گذاری از جمله تضمینی و توافقی و تعیین سیاست‌های حمایتی کلیه کالاهای کشاورزی» بر عهده شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی موضوع قانون اصلاح قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۹۹/۸/۵ گذاشته شده است. همانطور که گفته شد، در تبصره (۱) این ماده، کالاهای کشاورزی، شامل کلیه نهاده‌ها و محصولات کشاورزی و منابع طبیعی و همچنین فرآورده‌های موضوع بند «الف» و «ب» قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ دانسته شده است. حال اگر قرار است شورای قیمت‌گذاری به قیمت‌گذاری نهاده‌های کشاورزی مانند کود و سم نیز ورود کند، بهتر است از تولیدکنندگان مربوطه نیز در شورای مذکور عضویت داشته باشند.	<ul style="list-style-type: none"> در پیشنهاد اصلاح بند «ب» از ماده (۱) ذکر شد که یک نفر به نمایندگی از تشکل‌های تأمین‌کننده نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی به معرفی خود و با حکم وزیر جهاد کشاورزی به فراخور موضوعات قابل طرح به اعضای ستاد تنظیم بازار افزوده شود.
ماده (۱) تبصره (۶)	√				این تبصره از طریق نظم‌دهی به مداخلات دولت در وضع محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های بازار، گام مثبتی را در ایجاد فضای اطمینان برای سرمایه‌گذاران بخش کشاورزی برداشته است. ولی در تبصره (۱) این ماده، کالاهای کشاورزی، شامل کلیه نهاده‌ها و محصولات کشاورزی و منابع طبیعی و همچنین فرآورده‌های موضوع بند «الف» و «ب» قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ دانسته شده است. حال اگر قرار است شورای قیمت‌گذاری، به تعیین مقررات صادرات و واردات نهاده‌های کشاورزی و محصولات غذایی نیز ورود کند، بهتر است از تولیدکنندگان مربوطه نیز در شورای مذکور عضویت داشته باشند.	<ul style="list-style-type: none"> در پیشنهاد اصلاح بند «ب» از ماده (۱) ذکر شد که یک نفر به نمایندگی از تشکل‌های صنایع تبدیلی و تکمیلی و یک نفر به نمایندگی از تشکل‌های تأمین‌کننده نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی به معرفی خود و با حکم وزیر جهاد کشاورزی به فراخور موضوعات قابل طرح به اعضای ستاد تنظیم بازار افزوده شود.
ماده (۱) تبصره (۷)			√		«سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران» به عنوان متولی امور سرمایه‌گذاری و تجاری بخش کشاورزی در ماده (۲) طرح تعیین شده است و ضرورت دارد ضمن تفکیک امور سرمایه‌گذاری از تجارت و تغییر در عنوان، اهداف و وظایف، به عنوان سازمان توسعه‌ای تعیین شود تا بتواند اقدام به نقش‌آفرینی مستقیم در تجارت محصولات نماید. حال در چنین رویکردی سپردن وظیفه دبیرخانه ستاد تنظیم بازار کشاورزی که نقش تصمیم‌سازی ستاد را برعهده دارد، به سازمان مذکور باعث ایجاد تعارض منافع خواهد شد و لذا پیشنهاد می‌شود معاونت وزیر جهاد کشاورزی در امور برنامه‌ریزی و اقتصادی به عنوان دبیرخانه تعیین شود. ضمن اینکه عبارت «ساختارهای مرتبط با تنظیم بازار کشاورزی» در این تبصره از لحاظ حقوقی مبهم است و لازم است مصادیق آن دقیقاً مشخص گردد.	<ul style="list-style-type: none"> در پیشنهاد اصلاح بند «ب» از ماده (۱) ذکر شد که معاونت وزیر جهاد کشاورزی در امور برنامه‌ریزی و اقتصادی به ترکیب اعضای ستاد تنظیم بازار اضافه و به‌جای سازمان توسعه بازرگانی و سرمایه‌گذاری کشاورزی ایران، به‌عنوان دبیر ستاد تعیین شود.

متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	ماده تبصره
---	<p>با توجه به ایرادات مطرح شده در صحن علنی مجلس در خصوص دلایل ایجاد «سازمان توسعه تجارت کشاورزی» در ماده (۲) طرح، از آنجایی که کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست اصرار بر تشکیل چنین سازمانی داشت، به ناچار آن را با «سازمان توسعه سرمایه‌گذاری کشاورزی ایران»، موضوع ماده (۳) از نسخه پیشین طرح، ادغام نمود و عنوان «سازمان بازرگانی و سرمایه‌گذاری کشاورزی ایران» را برای سازمان ادغامی جدید برگزید که هدف از تشکیل آن تمرکز سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در حوزه سرمایه‌گذاری، تأمین مالی، تجارت و بازرگانی می‌باشد. شرح وظایف این سازمان نیز مرکب از وظایف در نظر گرفته شده برای دو سازمان «توسعه تجارت کشاورزی» و «توسعه سرمایه‌گذاری کشاورزی»، منظور شد. پس از مخالفت مجلس شورای اسلامی با تشکیل این سازمان و ارجاع ماده (۲) به کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست، این کمیسیون در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۱۷، تشکیل سازمانی با عنوان «سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران» با اهداف و وظایفی مشابه با «سازمان بازرگانی و سرمایه‌گذاری کشاورزی ایران» را مصوب نمود. این در حالی است که نفس ادغام وظایف سرمایه‌گذاری و تجارت در یک سازمان با عنوان «سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران» منطقی نیست؛ چرا که سرمایه‌گذاری و تجارت دو حوزه تخصصی و مجزا هستند. لذا تشکیل چنین سازمانی خلاف بند «۱۰» از سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر متناسب‌سازی و منطقی‌سازی تشکیلات نظام اداری است. از طرفی به‌منظور تشکیل «سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران» لازم است مجموعه‌هایی از واحدهای مرتبط در وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت منتزع و در یکدیگر ادغام شوند که بر این اساس باید مقام تعیین‌کننده و سازوکار این انتزاع و انتقال در ماده (۲) مشخص شود. ضمن اینکه با توجه به اینکه لازم است این سازمان بتواند نقش توسعه‌ای ایفا نماید، کماکان تغییر ماهیت «سازمان سرمایه‌گذاری و تجارت کشاورزی ایران» از مؤسسه دولتی به شرکت دولتی مورد توجه قرار نگرفته است. شایان ذکر است که زیرمجموعه‌های در نظر گرفته شده برای این سازمان، یعنی شرکت‌های مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران؛ خدمات کشاورزی؛ صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی و شرکت شهرک‌های کشاورزی، همگی شرکت‌های دولتی هستند. علاوه بر این، موضوع توجه به صلاحیت تخصصی و تجربی مرتبط مدیران سازمان مذکور و همچنین چگونگی جلوگیری از موازی‌کاری در وظایف این</p>			√		ماده (۲)

متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	ماده تبصره
	<p>سازمان با برخی از زیرمجموعه‌هایی که ماهیت مشابه دارند مانند سازمان تعاون روستایی، در این طرح به تصریح بیان نشده است. از سوی دیگر، به کار بردن عبارت «سیاست‌گذاری» در ماده (۲) واجد ابهام است و باید به گونه‌ای تعریف شود که با وظایف مقام رهبری در بند یک از اصل ۱۱۰ قانون اساسی در تعارض نباشد.</p>					
	<p>ماده (۳) به تشکیل شورایی تحت عنوان «شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی» پرداخته است. در این خصوص نکات زیر مطرح است:</p> <p>۱- در جزء «۱» بند «الف» این ماده، شناسایی ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی بر عهده این شورا گذاشته شده است. در حالی که این وظیفه از عهده اعضای آن، که عمده آنها ارتباطی با بخش کشاورزی ندارند و اصولاً نیز افراد اداری هستند که با ایده‌های نوین کسب‌وکار آشنایی کافی را ندارند، خارج است و این افراد نمی‌توانند در شناسایی ظرفیت‌ها کارآیی لازم را داشته باشند.</p> <p>۲- با توجه به اینکه مدیریت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلان در حوزه توسعه و تولید روستایی در شهرستان به عنوان یکی از وظایف «شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی» مطرح شده است، لازم است عنوان «شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی» به «شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید روستایی و عشایری» تغییر یابد.</p> <p>۳- تعیین نماینده ناظر توسط مجمع استانی نمایندگان در تبصره (۳) این ماده، مغایر اصل ۵۸ قانون اساسی می‌باشد. انتخاب نمایندگان مجلس به عنوان ناظر نمی‌تواند موکول به نظر تعدادی از نمایندگان باشد و از آنجا که نقش نظارت ایشان به عنوان نماینده مجلس است نه نماینده مجمع استانی، این امر صرفاً در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است که سازوکار آن در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شده است.</p> <p>۴- عبارت «نظارت بر اجرای سیاست‌های کلان» در بند «۶» از وظایف «شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی» باید به گونه‌ای تعریف شود که با وظایف مقام رهبری در بند یک از اصل ۱۱۰ قانون اساسی در تعارض نباشد.</p> <p>۵- مجاز کردن استانداران به تشکیل «شورای پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی استان» در تبصره (۵) از ماده (۳)، در شرایطی پیشنهاد شده است که فلسفه تشکیل شورای مذکور در سطح شهرستان‌ها، پیگیری مشکلات فعالان بخش کشاورزی از نزدیک و ایجاد امکان بررسی میدانی این موانع توسط مسؤولان هر شهرستان بوده است. کم‌اینکه در حال</p>	۷				ماده (۳)

ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
					حاضر ستاد و کارگروه‌های تسهیل و رفع موانع تولید در سطوح ملی و استانی فعال هستند، ولی برآیند فعالیت این کارگروه‌ها تا کنون تأثیر فراگیری بر تسهیل در ایجاد کسب‌وکارها و توسعه سرمایه‌گذاری نداشته است؛ لذا ایجاد شورای استانی مذکور به جز ایجاد ساختارها و مسئولیت‌های جدید و کاهش کارآمدی ساختارهای موجود نتیجه‌ای در بر نخواهد داشت.	
ماده (۴) بند «الف»	✓				---	---
ماده (۴) بند «ب»	✓				بند «ب» از ماده (۴) به‌خوبی بر تولید دانش‌بنیان نهاده‌های فناورانه تأکید کرده است و اقدام مثبتی که در اصلاح این ماده در راستای افزایش ضریب نفوذ دانش و فناوری در حوزه کشاورزی صورت گرفته است، افزودن یک بند به این ماده با مضمون توسعه تولید نهاده‌های فناورانه کشاورزی و الزام وزارت جهاد کشاورزی به تدوین «برنامه اقدام ملی خودکفایی در نهاده‌های فناورانه» و تشکیل «کمیته ملی نهاده‌های فناورانه کشاورزی» است. با این وجود لازم است سازوکار اجرایی شدن مصوبات کمیته مذکور در این ماده و به‌طور ویژه تأمین منابع مالی آن در صورت نیاز مورد اشاره قرار گیرد. ضمن اینکه به‌کار بردن عبارت «سیاست‌گذاری» در بند «ب» از ماده (۴) واجد ابهام است و باید به‌گونه‌ای تعریف شود که با وظایف مقام رهبری در بند یک از اصل ۱۱۰ قانون اساسی در تعارض نباشد. همچنین از آنجایی که وظایف «کمیته ملی نهاده‌های فناورانه کشاورزی» ماهیت اجرایی دارند، استفاده از افراد غیراجرایی در ترکیب این کمیته می‌تواند مغایر اصول (۶۰) و (۱۳۸) قانون اساسی باشد که نیاز به رفع ابهام دارد.	
ماده (۴) بند الحاقی					متن زیر عنوان بند «پ» به ماده (۴) طرح تقویت امنیت غذایی و رفع موانع تولید کشاورزی الحاق می‌شود: پ - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است به منظور ضروری است که در این طرح برخی از جزئیات ناظر بر سامان‌دهی روندهای فعلی با رویکرد تحقق امنیت غذایی و افزایش تاب‌آوری کشور در شرایط و با فرض ماندگاری تحریم‌ها مورد تأکید بیشتری قرار گیرد. استقرار مناطق ویژه امنیت غذایی با مشارکت و رضایت مالکان، به منظور تمرکز اقدامات حمایتی از خودکفایی در محصولات اساسی در اراضی کشاورزی حاصلخیز و آبی در این خصوص بسیار حائز اهمیت است.	
					متن زیر عنوان بند «پ» به ماده (۴) طرح تقویت امنیت غذایی و رفع موانع تولید کشاورزی الحاق می‌شود: پ - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است به منظور ضروری است که در این طرح برخی از جزئیات ناظر بر سامان‌دهی روندهای فعلی با رویکرد تحقق امنیت غذایی و افزایش تاب‌آوری کشور در شرایط و با فرض ماندگاری تحریم‌ها مورد تأکید بیشتری قرار گیرد. استقرار مناطق ویژه امنیت غذایی با مشارکت و رضایت مالکان، به منظور تمرکز اقدامات حمایتی از خودکفایی در محصولات اساسی در اراضی کشاورزی حاصلخیز و آبی در این خصوص بسیار حائز اهمیت است.	

متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	ماده تبصره
<p>غیردولتی، سهم‌بری مستقیم مالکان از سود ناشی از فرآوری محصولات، تسهیل پوشش بیمه اجتماعی، اعطای ماشین‌آلات و ادوات کشاورزی و صدور سند رسمی مالکیت برای مالکان اراضی مربوطه انجام می‌شود. مدیریت مناطق ویژه موضوع این ماده، بر اساس طرح‌های جامع توسعه کشاورزی مصوب وزارت جهاد کشاورزی، به صورت یکپارچه و دانش‌بنیان اعمال و در صورت عدم رعایت ضوابط طرح‌های جامع توسط مالکان اراضی کشاورزی، کلیه حمایت‌ها و مشوق‌ها بلافاصله متوقف می‌شود. وزارت جهاد کشاورزی مکلف است دستورالعمل نحوه استقرار و توسعه مناطق ویژه تولید محصولات اساسی و نظام بهره‌برداری آن و پرداخت مشوق‌ها و اجرای الگوی کشاورزی قراردادی را حداکثر ظرف سه ماه از ابلاغ این قانون، تهیه و ابلاغ نماید. تقلیل درآمد متصوره در این تبصره، با کاهش هزینه‌های دولت در امر تولید از قبیل کاهش مصرف آب، انرژی و نهاده‌های کشاورزی و نیز استفاده بهینه از آنها و افزایش تولید و کاهش نیاز به واردات ناشی از یکپارچه سازی اراضی جبران می‌گردد.</p>						
---	<p>این ماده به‌خوبی افزایش تولید محصولات اساسی کشاورزی و نهاده‌های دام و طیور و کاهش ۵۰ درصدی نیاز به واردات این محصولات را طی یک دوره چهار ساله و همچنین افزایش کیفیت آنها به سطح استاندارد را مد نظر قرار داده است. ماده مذکور از معدود مواد طرح است که هدف‌گذاری کمی و قابل نظارت را مد نظر قرار داده است. با این وجود نکات زیر در خصوص این ماده باید مدنظر قرار گیرد:</p> <p>۱- تغییر واژه «مکلف» به «مجاز» در سطر سوم، با توجه به ضرورت اجرای فعالیت‌های ذکر شده در راستای خودکفایی توسط وزارت جهاد کشاورزی، توجیه منطقی ندارد؛ کما اینکه برای حصول نتیجه اقدامات مذکور، بازه زمانی چهار ساله ۱۴۰۱-۱۴۰۵ نیز تعیین شده است. اگر هم این تغییر در راستای اجتناب از مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی صورت گرفته باشد، شایسته آن است که چنین احکامی در قالب لایحه به مجلس تقدیم شوند.</p> <p>۲- به دلیل بالاتر بودن عملکرد خوراک آماده نسبت به نهاده‌های خام دامی، لازم است به جای حذف عبارت «حذف خام‌فروشی نهاده‌های دامی» در سطر آخر از پاراگراف اول، توسعه این نهاده‌ها از سبد خوراک دام مورد تاکید قرار گیرد.</p> <p>۳- عبارت «توانمندسازی کشاورزان» در صدر این ماده ابهام دارد.</p> <p>۴- با وجود اینکه یکی از مهم‌ترین ایرادات این ماده، یعنی تأمین منابع مالی مورد نیاز از محل مابه‌التفاوت نرخ ارز یارانه‌ای و نیمایی، با پیش‌بینی آن در بودجه‌های سنواتی مورد</p>	√				ماده (۵)

ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
					اصلاح قرار گرفته است؛ ولی این تغییر به منزله الزام دولت به درج در لایحه بودجه است که با اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی مغایرت دارد. البته در نسخه قبلی طرح مقرر شده بود این منابع در اختیار وزارت جهاد کشاورزی قرار گیرد تا به تناسب واردات هر محصول به تحقیقات هدفمند جهت کاهش خلأ عملکرد و خودکفایی همان محصول و توانمندسازی کشاورزان برای انجام تکالیف این قانون اختصاص پیدا کند، که در اصلاحات صورت گرفته متناسب بودن هزینه این تحقیقات با میزان واردات برای هر محصول، منتفی شده است؛ که در این صورت لازم است عبارت «همان محصول» حذف شود.	
ماده (۵) تبصره				√	راه اندازی صندوق های متعدد از جمله صندوق سپرده کالایی و صندوق های مخاطره پذیر کشاورزی در تبصره ماده (۵)، در حقیقت جزو وظایف وزارت جهاد کشاورزی است و مجاز نمودن این وزارتخانه به ایجاد این صندوق ها فاقد وجه منطقی است. ضمن اینکه در این تبصره صندوق های مخاطره پذیر کشاورزی و صندوق تثبیت درآمدی به یک معنی به کار رفته اند، در حالی که معادل هم نیستند. از طرفی ایجاد صندوق های ذکر شده در این تبصره نیاز به منابع مالی دارد و از این لحاظ بر خلاف اصل (۷۵) قانون اساسی است؛ لذا لازم است منابع آن ذکر شود.	---
ماده (۶)				√	ارائه خدمات بیمه ای موضوع بندهای «الف» تا «ج» از این ماده توسط صندوق بیمه کشاورزی، هر چند گامی در راستای گسترش حمایت ها از بخش کشاورزی است، ولی ضروری است تمهیدات لازم به منظور پیشگیری از ایجاد رقابت با سایر شرکت های بیمه بازرگانی خصوصی در این ماده منظور شود.	---
ماده (۶) تبصره (۱)					---	---
ماده (۶) تبصره (۲)				√	در تبصره «۲» ماده (۶)، با مضمون مجاز نمودن وزارت جهاد کشاورزی به برقراری بیمه فراگیر محصولات اساسی، با لحاظ هزینه بیمه سهم کشاورز، در تعیین قیمت خرید تضمینی و کسر همان مبلغ در زمان خرید محصول مشمول خرید تضمینی، با توجه به اهمیت تولید پایدار این محصولات در تحقق امنیت غذایی کشور، نیز لازم است وظیفه مذکور به این وزارتخانه تکلیف شود. البته وضع آیین نامه اجرایی موضوع این تبصره در صلاحیت هیأت وزیران یا وزیر است و تفویض تصویب آن به مجمع عمومی صندوق بیمه کشاورزی مغایر اصل (۱۳۸) قانون اساسی است که لازم است این موضوع در اصلاح تبصره مذکور مدنظر قرار گیرد.	<ul style="list-style-type: none"> در سطر دوم از تبصره (۲) ماده (۶)، واژه «مجاز» با «مکلف» جایگزین شود. در سطر ششم از تبصره (۲) ماده (۶)، عبارت «توسط مجمع عمومی صندوق بیمه کشاورزی تصویب و توسط وزیر جهاد کشاورزی ابلاغ می گردد» با عبارت «توسط هیأت وزیران تصویب و ابلاغ می گردد» جایگزین شود.

ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۶) تبصره (۳)			√		اصلاح تبصره «۳» از ماده (۶) با مکلف نمودن صندوق بیمه کشاورزی به استفاده از ظرفیت بیمه‌های تجاری کشاورزی در زمینه ارائه سایر انواع بیمه یا خدمات بیمه‌ای به بخش کشاورزی، قابل انجام است. به عبارتی با تغییر عبارت «اجازه داده می‌شود» به «مکلف است» و حذف اختیار این صندوق در استفاده از منابع موجود یا منابع قابل وصول، که به عنوان حق بیمه محصولات کشاورزی از کشاورزان و دولت دریافت می‌شود، به منظور ارائه سایر انواع بیمه یا خدمات بیمه‌ای، می‌توان زمینه تسهیل در دسترسی فعالان کشاورزی به این خدمات را فراهم نمود و از طرفی ضمن درآمدزایی برای صندوق بیمه کشاورزی، از ایجاد رقابت ناسالم بین این صندوق و سایر بیمه‌های بازرگانی ممانعت نمود. به‌علاوه با این اصلاح نیازی به ایجاد ساختارهای تخصصی در صندوق بیمه کشاورزی برای پوشش خدمات جدید بیمه‌ای وجود نخواهد داشت.	متن تبصره (۳) از ماده (۶) به شرح زیر اصلاح شود: تبصره ۳: به‌منظور کاهش مخاطرات بخش کشاورزی، صندوق بیمه محصولات کشاورزی مکلف است با استفاده از ظرفیت بیمه‌های تجاری نسبت به ارائه سایر انواع بیمه یا خدمات بیمه‌ای به بخش کشاورزی اقدام نماید.
ماده (۶) تبصره (۴)			√		اولاً تغییر قوانین ذیل یک قانون دیگر خلاف انسجام قوانین، مذکور در بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری است. ثانیاً عنوان دقیق قانون ذکر شده در این تبصره «قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر پنج نفر کارگر دارند» می‌باشد که لازم است اصلاح شود. ثالثاً اجرای این تبصره بار مالی دارد و از این لحاظ بر خلاف اصل (۷۵) قانون اساسی است؛ لذا لازم است منابع آن ذکر شود.	---
ماده (۶) تبصره (۵)			√		به منظور رعایت شیوه نگارش قوانین، لازم است عبارت «صندوق بیمه کشاورزی» داخل گیومه درج شود.	• در متن تبصره (۵) از ماده (۶)، عبارت «صندوق بیمه کشاورزی» داخل گیومه درج شود
ماده (۶) تبصره (۶)			√		بیمه نمودن محصولات کشاورزی، دام و کشاورزان در معرض حمله وحوش توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست نزد صندوق بیمه کشاورزی و مکلف نمودن صندوق مذکور به پرداخت خسارات ناشی از حمله وحوش، که به تأیید ادارات کل حفاظت محیط زیست استانی مربوطه می‌رسد، در تبصره «۶» از این ماده یکی از مهم‌ترین مطالبات فعالان بخش کشاورزی در معرض حمله وحوش بوده است. البته ذکر ماده (۹) از قانون شکار و صید به عنوان محل تأمین منابع مالی این تبصره می‌تواند به عنوان رافع ایراد عدم معرفی منبع تأمین مالی (مغایرت این تبصره با اصل (۷۵) قانون اساسی) مد نظر قرار گیرد؛ ضمن اینکه لازم است به منظور رفع ایرادات ویرایشی تبصره مذکور، واژه «خسارت» در سطر اول این تبصره حذف شود و عنوان استانی سازمان محیط‌زیست به «اداره کل» اصلاح گردد.	---

ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۷)			√		<p>در ماده (۷) در راستای رفع مشکلات فراوان فعالان بخش کشاورزی در تأمین سوخت مورد نیاز و سردرگمی ایشان بین دو وزارتخانه جهاد کشاورزی و نفت، مقرر شده است که مرجع تعیین میزان سوخت مورد نیاز ماشین‌های کشاورزی و واحدهای تولیدی و صنایع تبدیلی بخش کشاورزی وزارت جهاد کشاورزی باشد؛ ولی از آنجایی که مصارف یادشده، کلیه فعالیت‌های کشاورزی را دربرنمی‌گیرند، پیشنهاد می‌شود عبارت «مشاغل بخش کشاورزی و منابع طبیعی و صنایع تبدیلی مربوطه» جایگزین عبارت «ماشین‌های کشاورزی و واحدهای تولیدی و صنایع تبدیلی بخش کشاورزی» شود. همچنین لازم است تصدی‌گری و امور اجرایی مرتبط با سهمیه‌بندی، توزیع و نظارت بر نحوه مصرف سوخت مشاغل بخش کشاورزی و منابع طبیعی به تشکل‌های مرتبط و صاحب صلاحیت در این حوزه‌ها واگذار شود. حتی در تعیین و تخصیص سهمیه‌ها استفاده از اطلاعات این تشکل‌ها، در راستای تخصیص هدفمند سوخت به فعالان واقعی، باید مورد تأکید قرار گیرد.</p> <p>از طرفی از آنجایی که زمان‌بندی انجام بسیاری از فعالیت‌های تولیدی بخش کشاورزی بر مبنای تقویم سال زراعی انجام می‌شود، لازم است عبارت «برای هر سال زراعی یا هر سال تقویمی، بر اساس نوع فعالیت کشاورزی» به بعد از عبارت «سهمیه‌های سوخت تعیین شده» اضافه شود.</p>	<p>عبارت «مشاغل بخش کشاورزی و منابع طبیعی» جایگزین عبارت «ماشین‌های کشاورزی و واحدهای تولیدی و صنایع تبدیلی بخش کشاورزی» شود.</p> <p>عبارت «برای هر سال زراعی» به بعد از عبارت «سهمیه‌های سوخت تعیین شده» اضافه شود.</p>
ماده (۷) تبصره (۱)				√	<p>حکم تبصره «۱» از ماده (۷) به دلیل افزایش بار مالی دولت، نیازمند تعبیه منابع مالی است.</p>	---
ماده (۷) تبصره (۲)				√	<p>استثنا کردن شرط بیمه نامه و توجه به عمر ماشین‌آلات تا ۴۰ سال در تبصره «۲» نیز به جهت تبعات مالی و جانی برای مردم و تبعات زیست محیطی، مغایر نظام اداری صحیح است.</p>	---
ماده (۸)				√	<p>در ماده (۸)، تشکیل «کمیته ساماندهی تشکل‌های صنفی کشاورزی و منابع طبیعی»، با هدف نقش آفرینی بیشتر تشکل‌های صنفی کشاورزی و مأموریت‌محور کردن آنها و ایجاد اتحادیه‌های صنفی فراگیر و قدرتمند ملی، به وزارت جهاد کشاورزی تکلیف شده است. با این وجود چگونگی ساماندهی و نظارت بر تشکل‌های موجود و نحوه استمرار فعالیت‌های آنها و الزامات آن، از جمله وضع ضوابط و مقررات ضدانحصار و همچنین سازوکارهای توان‌افزایی این تشکل‌ها با تأکید بر تقویت تخصص و دانش در اداره این شرکت‌ها، تحقق اصول حاکمیت شرکتی (از جمله اثربخش کردن بازرسی‌ها) و حذف دخالت دولت در انتخاب مدیران، کماکان در طرح حاضر مغفول مانده است. ضمن اینکه لازم است در این ماده منظور</p>	

متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	ماده تبصره
	از «تشکل‌های صنفی» دقیقاً بیان شود که آیا کلیه تشکل‌های بخش کشاورزی و منابع طبیعی، اعم از خصوصی و تعاونی را در بر می‌گیرد و اگر پاسخ مثبت است، نقش سازمان مرکزی تعاون روستایی چه خواهد بود؟					
<p>• متن زیر به عنوان تبصره (۲) به ماده (۸) طرح تقویت امنیت غذایی و رفع موانع تولید کشاورزی الحاق می‌شود:</p> <p>تبصره - به منظور استفاده حداکثری از قابلیت‌های تشکل‌های فراگیر در امور تصدی‌گرانه بخش کشاورزی و منابع طبیعی، تبصره‌های زیر به ماده (۶) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، الحاق می‌شود.</p> <p>تبصره الحاقی ۱ - شرکت‌های دولتی بخش کشاورزی، تنها در موارد استثنائی و در صورت احراز عدم توانمندی تشکل‌های بخش خصوصی و تعاونی مرتبط، مجاز به فعالیت مستقیم در زمینه واردات ضروری و تأمین نهاده‌ها و محصولات کشاورزی و ذخایر راهبردی هستند. تشخیص این موارد بر عهده شورایی متشکل از معاون اقتصادی و برنامه‌ریزی وزارت جهاد کشاورزی، رئیس سازمان خصوصی‌سازی، رئیس اتاق اصناف کشاورزی ایران، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، رئیس اتاق تعاون ایران، دو نفر به نمایندگی از تشکل‌های تأمین‌کننده نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی به معرفی خود و با حکم وزیر جهاد کشاورزی و دو نفر از اعضای کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس شورای اسلامی می‌باشد.</p> <p>تبصره الحاقی ۲ - بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی مرتبط با واگذاری وظایف تصدی‌گرانه و همچنین شرکت‌های دولتی ذکر شده در این ماده، در صورت تخلف از اجرای مفاد این ماده و تبصره‌های آن، در وهله اول به جریمه نقدی درجه چهار (۴) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۰۲/۰۱ و در صورت تکرار به انفصال دائم از خدمات عمومی و دولتی محکوم می‌گردند.</p> <p>تبصره الحاقی ۳ - سازمان مرکزی تعاون روستایی موظف است حداکثر ظرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون، برنامه ملی توان‌افزایی تشکل‌های کشاورزی، روستایی و عشایری در زمینه مدیریت ارشد کسب‌وکار مشتمل بر حوزه‌های مدیریت زنجیره ارزش، بازاریابی محصولات کشاورزی، ورود به بازار سرمایه و بازارهای صادراتی، حسابداری و مدیریت مالی را تدوین و اجرا کند.</p>	<p>در راستای عمل به تکلیف ماده (۶) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، لازم است تدوین برنامه اقدام و واگذاری امور تصدی‌گری بخش کشاورزی به تشکل‌های این بخش، در این طرح مدنظر قرار گیرد.</p>					ماده (۸) تبصره الحاقی

ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۹)				√	این ماده به موضوع مهم کشاورزی قراردادی و توسعه آن پرداخته است، که با توجه به اهمیت موضوع حمایت از کشاورزان و شرکتهای مجری طرحهای کشاورزی قراردادی، لازم است این موضوع به عنوان تکلیف برای دولت ذکر شود. از طرفی عبارت «خردهمالک» در صدر ماده (۸) فاقد تعریف حقوقی است و ابهام دارد. همچنین تعبیر «دولت مجاز است با لحاظ اعتبارات لازم در بودجه سنواتی» به منزله الزام دولت به درج در لایحه است که با اصل ۵۲ قانون اساسی مغایرت دارد. لذا لازم است محل تأمین اعتبار کافی برای پوشش هزینههای این حکم تعیین گردد. همچنین اولویت دادن به شرکتهای پشتیبان در جهت تأمین مالی، تأمین نهادهها و ماشینآلات مورد نیاز طرف قرارداد خود و برخورداری از مجوزهای واردات و صادرات و هرگونه معافیت و مشوق قانونی موجود، در بند «ث» از ماده (۹) مورد تأکید قرار گرفته است که به دلیل مشابهت آن با حکم ذکر شده در بند «ت» از این ماده، با مضمون اولویت داشتن این شرکتهای و کشاورزان طرف قراردادشان در دریافت حمایتهای دولتی، لازم است این دو بند ادغام شوند.	---
ماده تبصره (۹)			√		تبصره ماده (۹)، تلویحاً اجرای قرارداد بین شرکتهای پشتیبان و کشاورزان را منوط به تأیید سازمان جهاد کشاورزی استانها کرده است. این امر به نوبه خود می تواند منجر به اختلال در فضای کسب و کار و اعمال سلیقه و دخالت دولت در اقتصاد شود. لازم است توسعه کشاورزی قراردادی عادلانه و حفاظت از حقوق کشاورزان، افزایش توان چانه زنی کشاورزان از طریق توسعه تشکلهای، عرضه یکپارچه محصول، آگاهسازی کشاورزان از قیمت محصولات و ایجاد تنوع در صنایع فرآوری مستقر در منطقه و ورود خود تشکلهای کشاورزان به توسعه صنایع تبدیلی است. این رویکردها به صورت جدی در طرح حاضر مد نظر قرار نگرفته است. از طرفی با عنایت به تکلیف اصل پانزدهم قانون اساسی مبنی بر استفاده از زبان فارسی، لازم است در تبصره «۱» معادل کلمه تیپ به شکل «قرارداد الگویی (تیپ)» جایگزین شود؛ هر چند ضرورتی به استفاده از کلمه «تیپ» وجود ندارد.	<ul style="list-style-type: none"> متن زیر جایگزین تبصره ماده (۹) شود: تبصره - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است دستورالعمل توانمندسازی کشاورزان و سهم ببری مستقیم ایشان از ارزش افزوده نهایی زنجیره ارزش را حداکثر ظرف سه ماه از ابلاغ این قانون، تهیه و اقدامات لازم را به عمل آورد.
ماده (۱۰)				√	راهکار مناسب برای تأمین مالی مزارع خردهمالکی در ماده (۱۰)، تأمین مالی جمعی و کشاورزی اجتماع پشتیبان است که لازم است در این ماده ذکر شود. در اینجا هم به دلیل اینکه عبارت «خردهمالک» فاقد تعریف حقوقی است، ایجاد ابهام می کند و نیاز به اصلاح دارد. از سوی دیگر، شرکتهای سهامی زراعی، بر اساس قانون تشکیل شرکتهای سهامی زراعی مصوب ۱۳۴۶ تشکیل می شوند. در قانون مذکور، قالب حقوقی تحت عنوان «شرکت سهامی زراعی کوچک» تعریف نشده و این طرح نیز ضوابط کلی را مشخص نکرده است.	---

متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	ماده تبصره
	<p>در این ماده هیچ ضابطه‌ای مبنی بر جلوگیری از احداث فعالیت‌های موضوع این ماده که نیاز به اراضی حاصلخیز ندارند از جمله احداث کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی، در اراضی حاصلخیز و درجه (۱)، (۲) و (۳) کشاورزی پیش‌بینی نشده است. این امر سبب تغییر کاربری وسیع کلیه اراضی کشاورزی (چه در حریم شهرها و چه در خارج از آن) به اسم گلخانه و کارگاه‌های فرآوری خواهد شد؛ کمالینکه در حال حاضر نیز شواهد جدی در این زمینه وجود دارد. همچنین استثنا نمودن زمین‌های حاصلخیز درجه (۱)، (۲) و (۳) از اختصاص به کارگاه و امثال آن مغایر بند «۹» اصل ۴۳ قانون اساسی، مبنی بر افزایش تولیدات کشاورزی، بند «ح» از سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، مبنی بر حفظ، احیا و بهره‌وری بهینه از سرمایه‌ها، منابع طبیعی تجدیدشونده و حفظ محیط‌زیست در طرح‌های توسعه و نیز بندهای «۱»، «۵» و «۶» از سیاست‌های کلی محیط‌زیست، بندهای «۲» و «۳» از سیاست‌های کلی منابع طبیعی و بندهای «۱» و «۳» از سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، مبنی بر مدیریت بهره‌برداری و حفاظت خاک نیز تلقی می‌شود. لذا این ماده در صورت عدم اصلاح، موجب از بین منابع پایه تولید شده و نهایتاً امنیت غذایی را در معرض تهدید قرار خواهد داد. ضمن اینکه ماده (۱۱) کماکان حاوی چهار ایراد حقوقی است:</p> <p>۱- منظور از کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱)، کمیسیونی است که در قانون اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ مورد اشاره قرار گرفته است که لازم است عنوان قانون مذکور در انتهای این ماده تصریح شود؛</p> <p>۲- اصطلاح «جرم مستمر» از اصطلاحات حقوق جزا و فاقد تعریف قانونی است و از این حیث ابهام دارد؛</p> <p>۳- موارد مدنظر تحت عنوان «مجازات‌های مقرر» نیز باید مشخص شوند؛</p> <p>۴- لفظ «سایر» در انتهای ماده (۱۱) حشو است و می‌تواند منشأ تفسیر رأی قرار گیرد.</p>		√			ماده (۱۱)
---	<p>ماده (۱۲) و تبصره‌های آن در چند حوزه بسیار متنوع، از جمله تغییر کاربری، خردشدن و یکپارچگی اراضی، تعیین تکلیف متصرفان اراضی دولتی و اصلاحات ارضی، رفع تداخلات، واگذاری اراضی و صدور اسناد مالکیت اراضی کشاورزی ورود پیدا کرده و از آن جایی که مکانیزم‌های قانونی مناسب برای هریک از موارد ذکر شده وجود دارد، تصویب این ماده صرفاً موجب ایجاد چندگانگی و موازی‌کاری در رسیدگی به امور شده و نه تنها مشکل صدور اسناد اراضی کشاورزی و اجرای حدنگار را رفع نمی‌کند، بلکه با ایجاد ابهامات متعدد، موجب</p>			√		ماده (۱۲)

متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	ماده تبصره
	<p>آشفته‌گی در اجرای قوانین موجود خواهند شد. لذا پیشنهاد می‌شود اجرای حدنگار اراضی کشاورزی از طریق مقررات جاری تداوم یابد. در این مورد ذکر نکات زیر نیز ضروری است:</p> <p>۱- در تبصره «۱» از ماده (۱۲) مقرر شده است سازمان امور اراضی سوابق واگذاری‌ها را در اختیار سازمان ثبت اسناد و املاک کشور قرار دهد. در حالی که واگذاری اراضی در این تبصره ارتباطی به اجرای قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی، ذکر شده در صدر ماده (۱۲) ندارد. چراکه قانون مذکور روی مستثنیات (اراضی تحت مالکیت اشخاص) اجرا می‌شود، ولی واگذاری اراضی در اراضی ملی انجام می‌شود که با یکدیگر سنخیت ندارند.</p> <p>۲- تعیین تکلیف اراضی تصرفی اعم از اصلاحات ارضی یا دولتی و خالصه و ... صرفاً در صورت احراز شرایط و بر اساس قوانین خاص خود و پس از پرداخت حقوق قانونی اشخاص یا دولت صورت می‌گیرد. در غیر این صورت این نوع تصرفات زمین‌خواری محسوب شده و خلع ید انجام می‌گیرد. لذا تصویب تبصره «۲» ماده (۱۲) برای زمین‌خواران و متصرفان اراضی، ایجاد حق می‌نماید.</p> <p>۳- رفع تداخلات اراضی تصرفی در تبصره «۴» ماده (۱۲) ارتباطی به حکم مصرح در صدر این ماده و مستثنیات اشخاص نداشته، بلکه در خصوص آن دسته از اراضی ملی که دارای متصرف قانونی یا غیرقانونی باشند اعمال می‌شود و از مجرای قانونی ویژه قابل پیگیری و تعیین تکلیف است. لذا اشاره به موضوع رفع تداخلات در تبصره «۴» این ماده، نه تنها خارج از حکم ماده است، بلکه مکانیزم‌های قانونی رفع تداخلات را با آشفته‌گی و موازی‌کاری روبرو نموده و از سوی دیگر کمیسیون‌ها را ملزم به صدور سند نموده است؛ در حالی که کمیسیون‌های قانونی رفع تداخلات در صورتی که تصرفات غیرقانونی باشند، حق ایجاد مالکیت برای اشخاص ندارند.</p>					
	<p>• دو ماده زیر جایگزین ماده (۱۳) می‌شود:</p> <p>ماده ۱۳- وزارت جهاد کشاورزی مکلف است به منظور مانع‌زدایی از تولید و بهبود فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، سیاست‌های اجرایی ناظر بر صدور مجوز فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی را در چارچوب تکالیف و مأموریت‌های قانونی و پس از اخذ و بررسی نظر رسمی تشکل‌های ملی فراگیر</p>	<p>ماده (۱۳) و بندهای ذیل آن مربوط به فضای کسب‌وکار در بخش کشاورزی است. ولی ضوابطی که در قالب این ماده تدوین شده و اجاد ایرادات جدی است که در ادامه برای هر یک از بندهای ذیل این ماده به صورت جداگانه ذکر شده است. بنابراین موضع مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص ماده (۱۳) مخالفت است.</p> <p>در بند «ب» از ماده (۱۳)، ارائه مجوز برای احداث فعالیت‌های</p>	<p>۷</p>			<p>ماده (۱۳) بند «الف»</p>

متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	ماده تبصره
	<p>افزوده خاصی نداشته و صرفاً در آن، اطلاعات کلی ساخت، قبل از احداث به سرمایه‌گذار ارائه می‌شود که این امر به راحتی از طریق سامانه قابل ارائه می‌باشد. بنابراین به‌جای سخت‌گیری و ایجاد دشواری در شروع کسب‌وکار، باید بر فرآیند ساخت واحد تولیدی نظارت مستمر انجام داد. همچنین لازم است در خصوص تمدید مجوزها یا رصد کردن فعالیت واحد تولیدی بعد از اخذ مجوز، به جای روند فعلی و دخالت دستگاه‌های مجوزدهنده، از قابلیت‌های تشکل‌های مرتبط در شناسایی اهلیت متقاضیان و نحوه عمل فعالان استفاده شود.</p> <p>در بند «پ» از این ماده، الزام فعالان بخش کشاورزی به اخذ مجوز از سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی کشور به معنای برای توسعه کسب‌وکارهای کشاورزی تبدیل خواهد شد. در این زمینه ذکر چهار نکته ضروری است: اولاً بر اساس قانون تأسیس سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی جمهوری اسلامی ایران، هیچ رسالت و صلاحیتی برای این سازمان مبنی بر صدور مجوزهای کسب‌وکار تعریف نشده است و در دنیا نیز معمولاً سازمان‌های نظام اعم از مهندسی و پزشکی، برای متشکل کردن، احراز صلاحیت و ساماندهی متخصصان مربوطه و دفاع از حقوق ایشان شکل می‌گیرد. ثانیاً در حال حاضر، یکی از دلایل اصلی طولانی شدن آغاز یک کسب‌وکار در بخش کشاورزی و منابع طبیعی، انجام استعلام از بالغ بر ۱۶ دستگاه اجرایی است که طرح مذکور برای حل این مشکل، تدبیری نیاندیشیده است. ثالثاً از آنجایی که در جزء «۱» از بند «پ» مشخص نیست کدام مجوزها منظور است، این ابهام به صورت ضمنی به جای مقررزدایی به خلق مقرره جدید منجر می‌شود؛ به گونه‌ای که سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی بر اساس این مقررات جدید می‌تواند اقدام به صدور مجوز نماید و در حقیقت زمینه قانونی برای الزام بخش خصوصی و تعاونی به اخذ مجوز را فراهم می‌نماید که این موضوع بر خلاف بند «۵» از سیاست‌های کلی اشتغال، بند «۱۲» از سیاست‌های کلی نظام اداری و بندهای «۸»، «۱۱» و «۲۰» از سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی، مبنی بر بهبود محیط کسب‌وکار، تسریع و تسهیل در ارائه خدمات و رفع موانع سرمایه‌گذاری است. ضمن اینکه جرم‌انگاری برای این موضوع صورت نگرفته و مشخص نیست در صورت عدم صدور مجوز توسط سازمان مذکور چه مجازاتی برای آن می‌توان متصور بود. رابعاً در جزء «۲» از این بند، نوع خدماتی که دستگاه‌های اجرائی باید برای پروانه تأسیس، پروانه بهره‌برداری و پروانه بهداشتی صادره از سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی و سازمان نظام دامپزشکی ارائه نمایند مبهم است. علاوه بر این، ذکر اینکه کدام یک از پروانه‌های ذکر شده، به سازمان نظام</p>					

ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
					<p>مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی مربوط است و کدام یک به سازمان نظام دامپزشکی، در این جزء ضروری است.</p> <p>در بند «ث» از ماده (۱۳) مقرر شده است انتقال قطعی اراضی ملی و دولتی غیر از موارد مذکور در بند «۲» از ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، پس از صدور پروانه بهره برداری و استمرار فعالیت، به مدت ۵ سال با تصویب شورای برنامه ریزی و توسعه استان امکان پذیر باشد. اولاً ایجاد فضای اطمینان بخش برای سرمایه گذاری در اراضی ملی و دولتی باید به نحو دقیق تری مطرح شود. ثانیاً تصویب این بند ضمن ایجاد تقاضای سوداگرانه، زمینه ساز ایجاد رانت و فساد بوده و موجبات تصرف غیرقانونی اراضی ملی و دولتی را فراهم می کند؛ چرا که حتی در صورت اجرای صحیح فرایند صدور پروانه بهره برداری و نظارت بر استمرار فعالیت، هیچ تضمینی نیست که بعد از پنج سال در این اراضی تغییر کاربری صورت نگیرد.</p>	
ماده (۱۴)		√			<p>در ماده (۱۴) مقرر شده است آیین نامه اجرایی برای این قانون تدوین و تصویب شود که این حکم نشان دهنده ضعف در تدوین طرح با تعداد ۱۴ ماده و بیش از ۳۰ تبصره است. ضمن اینکه در صورت تدوین آیین نامه اجرایی برای کل قانون، لازم است سایر مواد و تبصره هایی از طرح که در آنها تصویب آیین نامه اجرایی تکلیف شده است، از جمله تبصره «۶» ماده (۲)، تبصره «۲» ماده (۶)، ماده (۱۰) و تبصره «۵» ماده (۱۲)، اصلاح شوند.</p>	---
ماده الحاقی					<p>با وجود ظرفیت های نرم افزاری و سخت افزاری فراوان در بخش کشاورزی، نبود یک استراتژی مشخص برای توسعه کشاورزی، بر مبنای این قابلیت ها و فرصت ها، مهم ترین عامل عدم موفقیت این بخش در ایفای نقش کلیدی خود به عنوان محور توسعه کشور است. در حقیقت از آنجایی که مشخص نیست چشم انداز بخش کشاورزی چیست و نقشه راه رسیدن به آن نیز وجود ندارد، این بخش همواره با چالش های ریشه ای مواجه بوده است که در اغلب موارد، یافتن راه حل برای آنها بسیار دشوار و ناممکن به نظر می رسد. بدین منظور لازم است استراتژی توسعه کشاورزی کشور بر مبنای قابلیت ها و فرصت های بخش کشاورزی و منابع طبیعی و با تعریف دقیق و علمی شاخص های توسعه کشاورزی عدالت محور، مبتنی بر نتیجه و مشتمل بر فرآیند، تدوین و اجرا شود.</p>	<p>• متن زیر به عنوان ماده مستقل به طرح الحاق می شود:</p> <p>ماده: به منظور تحقق سیاست های کلی نظام در بخش کشاورزی و منابع طبیعی، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با همکاری تشکلهای فراگیر کشاورزی و منابع طبیعی، دانشگاه ها و مراکز تحقیقاتی، اتاق اصناف کشاورزی و منابع طبیعی و نمایندگان صنایع تبدیلی و تکمیلی و تولید نیز وجود ندارد، این بخش همواره با چالش های ریشه ای مواجه بوده است که در اغلب موارد، یافتن راه حل برای آنها بسیار دشوار و ناممکن به نظر می رسد. بدین منظور لازم است استراتژی توسعه کشاورزی کشور، «سند راهبردی توسعه کشاورزی و منابع طبیعی کشور» را مشتمل بر چشم انداز، مأموریت ها، شاخص ها و برنامه اقدام، با توجه همزمان به خودکفایی پایدار در محصولات اساسی، ارزآوری، حفظ محیط زیست و تأمین معیشت پایدار، حداکثر ظرف یک سال پس از لازم الاجرا شدن این قانون تدوین و به تصویب کمیسیون کشاورزی مجلس شورای اسلامی برساند.</p>