



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:
۵۹۰

شماره چاپ:
—

تاریخ چاپ:
—

سایر دفاتر:

مطالعات بخش عمومی
مطالعات اجتماعی
مطالعات بنیادین حکمرانی
مطالعات اقتصادی
مطالعات حقوقی

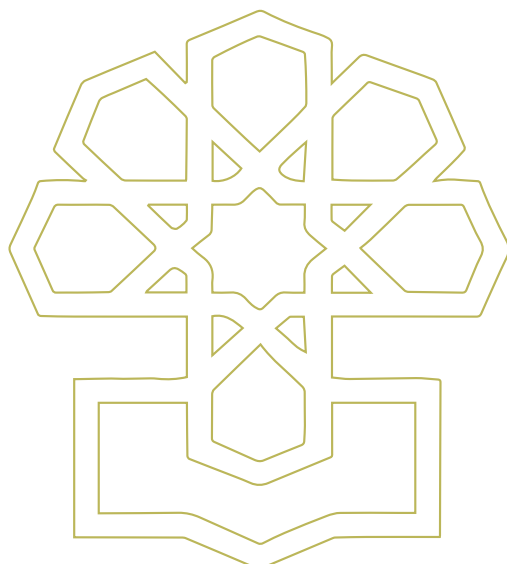
مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۸۶۸۸

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۱۱/۴



دفتر مطالعات زیربنایی



اظهار نظر کارشناسی درباره :

«طرح ساماندهی محصولات کشاورزی»



پژمان اعلائی بروجنی^۱، علیرضا رهایی^۲، حجت ورمزیاری^۳، مجتبی اسلامیان^۴، سینا شیخی^۴، محمد عبدالحسین زاده^۴،
زهرا کاویانی^۴، محمد برزگر خسروی^۴

مقدمه

طرح ساماندهی محصولات کشاورزی، براساس دلایل ذکر شده در مقدمه آن، با هدف مدیریت هدفمند سیاست‌های حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان محصولات کشاورزی و غذایی، با تأکید بر محصولات اساسی، مطرح شده است. در این طرح مقوله‌های مهمی، از جمله توقف تخصیص ارز ترجیحی به واردات نهاده‌های دامی، دانه‌های روغنی و روغن خام و بازپرداخت منابع حاصله به مصرف‌کنندگان نهایی؛ تمرکز برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و هماهنگی در طول زنجیره ارزش محصولات کشاورزی و غذایی در وزارت جهاد کشاورزی؛ تأمین کالاهای اساسی از طریق انعقاد قرارداد تولید و با استفاده از ظرفیت‌های تشکل‌های رسمی، سازمان بورس و شرکت‌های دولتی مرتبط؛ تنظیم بازار محصولات کشاورزی و غذایی با حذف سرکوب قیمتی تولیدکننده و نیز اجرای سیاست تعرفه سهمیه‌ای واردات؛ حمایت از تأمین فناوری‌ها، نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی و در نهایت ایجاد ثبات در سیاست‌گذاری تولید و تجارت محصولات کشاورزی، مطرح شده است. در گزارش حاضر ضمن بررسی مفاد طرح، به برخی از ایرادهای موجود و همچنین سایر شقوق سیاست‌های حمایتی، که به‌منظور هدفمندسازی حمایت‌ها در بخش کشاورزی و منابع طبیعی باید مد نظر قرار گیرند پرداخته خواهد شد.

۱. تهیه و تدوین

۲. ناظر علمی

۳. مدیر مطالعه

۴. اظهار نظرکنندگان





۱ عنوان طرح

همان گونه که در مقدمه گزارش ذکر شد، مفاد طرح حاضر معطوف به حمایت از توسعه بخش کشاورزی و اصلاح سیاست‌های حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده، در راستای مدیریت تولید در این بخش است؛ از این رو انتخاب عبارت «ساماندهی محصولات کشاورزی» برای عنوان طرح، با مفاد آن همخوانی ندارد. ضمن اینکه چنین عنوانی دارای مفهومی گسترده است که می‌تواند کلیه مراحل زنجیره عرضه تمامی محصولات کشاورزی را در بر گیرد. از طرفی واژه «ساماندهی» دارای بار منفی است؛ به طوری که به مخاطب القا می‌شود که نابسامانی‌های فراوانی در تولید محصولات کشاورزی وجود دارد که طرح حاضر در صدد رفع آنها است. لذا به عنوان پیشنهاد اصلاحی می‌توان به عنوانی همچون «طرح هدفمندسازی حمایت‌ها در بخش کشاورزی»، «طرح اصلاح سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی» و یا «طرح بهبود رقابت‌پذیری بخش کشاورزی» اشاره کرد.

۲ محورهای موضوعی

طرح حاضر به رفع یکی از مهم‌ترین چالش‌های تولید در بخش کشاورزی، یعنی هدفمند نبودن سیاست‌های حمایتی در این بخش پرداخته است و موارد پیشنهاد شده، بیشترین حوزه‌های مرتبط با اصلاح سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی را لحاظ نموده‌اند. حوزه‌های حمایتی که در این طرح به آنها پرداخته شده، به طور خلاصه عبارتند از:

■ **توقف تخصیص ارز ترجیحی:** با توجه به ایرادهای فراوان در اجرای سیاست اعطای ارز ترجیحی به واردات کالاهای اساسی، توقف تخصیص ارز ترجیحی به واردات نهاده‌های دامی، دانه‌های روغنی و روغن خام و چگونگی بازپرداخت عواید حاصل از توقف اجرای این سیاست به مصرف‌کنندگان نهایی، در مواد (۱) و (۲) طرح پیشنهاد شده است؛

■ **تمشیت امور مربوط به زنجیره ارزش محصولات کشاورزی:** به منظور تأکید بر اجرایی شدن «قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی»، تمرکز کلیه فعالیت‌های برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و هماهنگی در طول زنجیره ارزش محصولات کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی در ماده (۳) طرح مورد تأکید قرار گرفته است؛

■ **تأمین پایدار کالاهای اساسی:** در مواد (۴) تا (۶) طرح، موضوع حمایت از خودکفایی در محصولات راهبردی، با انعقاد قرارداد تولید و با استفاده از ظرفیت‌های تشکل‌های رسمی و همچنین به کارگیری تمام امکانات، اعتبارات و توان دولتی در جهت کمک به تولیدکنندگان نهاده‌های دامی، دانه‌های روغنی و روغن خام، به منظور انجام تعهدات ایشان تکلیف شده است. در خصوص سایر محصولات نیز حمایت از ذی‌نفعان زنجیره ارزش این محصولات از طریق توسعه کشت قراردادی در چارچوب الگوی کشت و یا تولید و با اتخاذ سیاست‌های حمایتی با حداقل مداخله در فرایند اجرایی و یا قیمت‌گذاری این محصولات به دولت تکلیف شده است. ساماندهی و شفاف‌سازی قراردادهای مذکور و اجرای سیاست‌های حمایتی، با استفاده از قابلیت‌های سازمان بورس و همچنین واگذاری تدریجی وظایف تصدیگری دولت به تشکل‌های رسمی نیز در ماده (۱۲) طرح مورد تأکید قرار گرفته است. همچنین رفع انحصار از شرکت‌های دولتی تأمین‌کننده کالاهای اساسی و صرفاً مدیریت ذخایر راهبردی توسط ایشان، به موجب ماده (۱۳) تکلیف شده است؛

■ **تنظیم بازار محصولات کشاورزی و غذایی:** گسترش تولید رقابتی محصولات کشاورزی و غذایی با حذف سرکوب قیمتی تولیدکننده و صرفاً حمایت هدفمند از مصرف‌کننده این محصولات در ماده (۷) مطرح شده است. به موجب ماده (۸) طرح نیز، اجرای سیاست تعرفه سهمیه‌ای واردات، برای محصولات کشاورزی که به دلیل شرایط اقلیمی و طبیعی، تولید داخلی آنها کفاف نیاز داخلی را نمی‌دهد، تکلیف شده است؛

■ **حمایت از تأمین فناوری‌ها، نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی:** در ماده (۹) طرح، قابلیت استفاده از ارز حاصل از صادرات محصولات کشاورزی و غذایی برای واردات فناوری‌ها، نهاده‌ها و عوامل تولید مورد نیاز تولیدکنندگان این بخش، توسط صادرکنندگانی که متعهد به تأمین نیاز داخلی باشند مورد تأکید قرار گرفته است؛

■ **ایجاد ثبات در سیاست‌گذاری تولید و تجارت محصولات کشاورزی:** به موجب ماده (۱۰) طرح، به منظور ایجاد ثبات در اعمال حمایت‌ها، دولت مکلف به طبقه‌بندی سیاست‌ها و ابزارهای حمایتی براساس نوع محصولات «راهبردی»، «ویژه» و «خاص منطقه‌ای» و اطلاع‌رسانی سه ماه قبل از شروع سال زراعی و عدم تغییر در سیاست‌ها تا پایان سال زراعی بعد شده است. ثبات در سیاست‌ها و تصمیمات تجاری در طول سال زراعی و دوره‌های تولیدی و جبران ضرر و زیان احتمالی تولیدکنندگان و ذی‌نفعان زنجیره ارزش محصولات کشاورزی و غذایی ناشی از هرگونه تغییر در سیاست‌ها نیز در ماده (۱۱) به دولت تکلیف شده است.



آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایتی موجود، در راستای هوشمندسازی حمایت‌ها و پایدارسازی بخش کشاورزی و منابع طبیعی، مهم‌ترین نکته‌ای است که به منظور اعمال هر گونه اصلاح در روندهای فعلی باید مد نظر قرار گیرد. به عبارت دیگر، به منظور اصلاح ساختار حمایت‌ها در بخش کشاورزی و منابع طبیعی لازم است در ابتدا اجزای سیاست‌های حمایتی استخراج و مشکلات ناظر بر هر حوزه بررسی شود؛ تا اینکه نهایتاً مشخص شود کدام سیاست حمایتی برای اجرا مناسب‌تر است و چه الزاماتی دارد. چنین رویه‌ای در طرح حاضر طی نشده است. به بیان دیگر، طرح حاضر براساس بررسی جامع نظام حمایت از بخش کشاورزی تدوین نشده است. حمایت‌هایی همچون اعطای تسهیلات احداث سیستم‌های آبیاری تحت فشار؛ تخصیص ارز ترجیحی به واردات نهاده‌ها؛ اعطای تسهیلات اجرای قانون اشتغال پایدار روستایی؛ استمهال وام‌های کشاورزان خسارت‌دیده از حوادث غیر مترقبه؛ طرح‌های تجهیز و نوسازی اراضی و یارانه کودهای پرمصرف، نمونه‌هایی از سیاست‌های حمایتی اخیر در بخش کشاورزی هستند که می‌توان ادعا نمود به‌طور کامل به هدف اصابت نکرده‌اند و انحرافات در اجرای آنها وجود داشته است. از جمله پیش‌نیازهای اعمال هدفمند سیاست‌های حمایتی، راستی‌آزمایی و جمع‌بندی داده‌های موجود و ایجاد بانک اطلاعاتی جامع از تولیدکنندگان بخش کشاورزی است. سایر شقوق حمایت از تولید در بخش کشاورزی و همچنین برخی از مهم‌ترین پیشنهادهای اصلاحی به منظور رفع ایرادهای طرح عبارتند از:

■ توقف سیاست اعطای ارز ترجیحی به واردات کالاهای اساسی، با توجه به عدم زیرساخت‌های اجرای دقیق و کامل آن و در نتیجه عدم توفیق این سیاست در اصابت به هدف، یکی از مطالباتی است که توسط افشار مختلف علمی و اجرایی جامعه، مطرح شده و در طرح حاضر نیز مورد تأکید قرار گرفته است. با وجود این، اعمال سیاست حمایتی جایگزین، مستلزم برآورد دقیق آثار آن بر رفاه هر دو قشر تولیدکننده و مصرف‌کننده است؛ در حالی که در ماده (۲) از این طرح تنها بازپرداخت به مصرف‌کنندگان نهایی مد نظر قرار گرفته و جبران زیان تولیدکنندگان مغفول واقع شده است. گفتنی است به موجب تکلیف جزء «۱» از بند «س» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، تخصیص ارز ترجیحی به واردات نهاده‌ها و عوامل تولید متوقف شد؛ که به دلیل عدم لحاظ دقیق الزامات مربوط به جبران رفاه مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، تبعات سنگینی برای جامعه ایجاد نمود. به‌طور ویژه می‌توان به حذف برخی از اقلام غذایی ضروری از سبد مصرفی خانوارهای کم‌توان و همچنین کاهش تولید محصولات کشاورزی و تعطیلی بخشی از واحدهای تولیدی کشاورزی اشاره کرد. از طرفی نگاه به ارز ترجیحی به‌عنوان یک نرخ ارز دائمی که هر سال قرار است مابه‌التفاوت نرخ ارز آزاد با آن به‌عنوان منبعی برای پرداخت یارانه نقدی به مصرف‌کنندگان قلمداد شود، منطقی به نظر نمی‌رسد؛ زیرا اقرار نبوده که هر ساله ارز ترجیحی پرداخت شود که حال مابه‌التفاوت آن همه ساله به‌عنوان یارانه پرداخت شود. از سوی دیگر، مشخص نیست با چه ساز و کاری می‌شود اطمینان حاصل نمود که اجرای چنین سیاستی منجر به تحمیل بار مالی سنگین به دولت، خلق نقدینگی و ایجاد تورم نشود.

■ عدم سرکوب قیمت در یافتی تولیدکننده محصولات کشاورزی و غذایی در راستای رقابتی‌تر شدن تولید و عرضه این محصولات در ماده (۷) طرح تکلیف شده است؛ در حالی که حذف قیمتگذاری دستوری، مستلزم تدوین و اجرای کامل سیاست‌ها و ضوابط کنترلی در اجزای مختلف زنجیره تأمین محصولات کشاورزی و غذایی است. لذا بسترسازی مناسب به منظور جلوگیری از بروز اختلال در نظام توزیع این محصولات باید در تدوین آیین‌نامه اجرایی ماده مذکور مد نظر قرار گیرد.

■ یکی از مهم‌ترین ایرادهای طرح، وجود تناقض و ابهام در نگارش مواد مختلف آن است. برای مثال در خصوص دخالت دولت یا آزادسازی، از یک طرف اعطای ارز ترجیحی و سرکوب قیمتی ممنوع شده است و از طرف دیگر در ماده (۴) دولت مکلف به نوعی خرید تضمینی شده است در ماده (۱۰) لازم است به‌جای «سال زراعی»، از عبارت «دوره تولیدی» استفاده شود؛ زیرا زمانبندی اجرای بسیاری از فعالیت‌ها در بخش کشاورزی، به‌ویژه در حوزه‌های باغبانی و دامپروری، براساس دوره تولیدی مشخص برای هر فعالیت است که لزوماً با سال زراعی متداول برای محصولات زراعی منطبق نیست.

■ از آنجایی که کمبود سرمایه در بخش کشاورزی، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین پیشران‌های تولید در این بخش، در سال‌های اخیر مشهود بوده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰)، با وجود این، کماکان اصلاح و توسعه روش‌های تأمین مالی در بخش کشاورزی در طرح حاضر مغفول واقع شده است.

■ به‌منظور کاهش مخاطرات و همچنین ممانعت از بروز خسارت برای تولیدکنندگان بخش کشاورزی و به تبع آن، کاهش بار مالی ناشی از جبران این خسارات برای سازمان‌ها و نهادهای مربوطه، از جمله صندوق بیمه کشاورزی، لازم است اعمال سیاست‌های حمایتی منوط به رعایت مسائل فنی و محدودیت‌های کشت و به‌طور ویژه ملاحظات اقلیمی شود.

■ یکی از مهم‌ترین الزامات بهره‌برداران پایدار از منابع طبیعی در بخش کشاورزی، اصلاح رفتار کشاورزان به منظور استفاده بهینه از نهاده‌ها با هدف حداقل‌سازی تخریب محیط‌زیست و منابع طبیعی است، که از طرفی این اقدام می‌تواند به‌عنوان عاملی در راستای تولید محصولات سالم نیز مطرح باشد. چنین اقدامی می‌تواند در قالب یک سیاست حمایتی هدفمند در طرح حاضر مد نظر قرار گیرد.

■ تدوین ساز و کارهای قانونی اعمال سیاست پرداخت مستقیم به تولیدکنندگان بخش کشاورزی، به‌عنوان یکی از موفق‌ترین سیاست‌های

حمایتی و مورد تأکید در بند «الف» ماده (۳۲) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی»^۱، باید در این طرح مد نظر قرار گیرد. ■ چگونگی رفع خلأ عملکرد به خصوص در محصولات اساسی کشور، با استفاده از توان دانش‌آموختگان مجرب و ایجاد تعامل مستقیم بین آنها و کشاورزان در طرح مد نظر قرار نگرفته است.

■ ساماندهی محصولات کشاورزی علاوه بر تقویت تولید ملی مستلزم آن است که کشور، بنابر احصایی که از مزیت‌های تولید محصولات کشاورزی و غذایی در محیط همسایگی و پیرامونی خود دارد و با فعال‌سازی ظرفیت‌های صنایع تبدیلی و تکمیلی، توسعه زیرساخت‌های لجستیکی و همچنین چابک‌سازی نهادهای مسئول در این زمینه‌ها، نقش جدی‌تری در بازار جهانی این محصولات داشته باشد. این موضوع علاوه بر آآوری ناشی از تبدیل کشور به هاب تجارت منطقه‌ای محصولات کشاورزی و غذایی، منجر به این می‌شود که ذخایر غذایی کشور همیشه در سطحی مازاد بر نیاز کشور باشد، به طوری که امنیت غذایی پایدار محقق شود.

■ عملیاتی کردن روش‌های نوین عرضه مستقیم محصولات کشاورزی و بازاریابی الکترونیک، به کاهش قیمت‌نهایی محصولات کشاورزی و غذایی و بهبود سهم کشاورزان از قیمت‌نهایی محصول منجر شده و لازم است به‌عنوان یکی از زمینه‌های اعمال سیاست‌های حمایتی هدفمند مطرح شود. ■ یکی از الزامات هوشمندسازی اعطای تسهیلات تکلیفی در بخش کشاورزی و منابع طبیعی، حمایت از شرکت‌های صاحب‌صلاحیت در زمینه توسعه و تزیق فناوری، در راستای افزایش بهره‌وری در این بخش است که لازم است تدوین سازوکارهای آن در طرح حاضر مد نظر قرار گیرد.

■ از آنجایی که در حال حاضر ساختار حمایت از تولیدکنندگان بخش کشاورزی به گونه‌ای است که غالباً تولیدکنندگان بزرگ از مزایای آن منتفع می‌شوند و در مقابل، بخش عمده‌ای از جامعه کشاورزی کشور را تولیدکنندگان خرد تشکیل می‌دهند، تغییر جهت سیاست‌های حمایتی به حمایت از کشاورزان خرد و بهبود بهره‌وری ایشان از جمله نکات ضروری است که طرح حاضر راهبرد مشخصی در این زمینه ندارد و لازم است در اصلاح طرح به آن پرداخته شود.

جمع‌بندی

طرح «ساماندهی محصولات کشاورزی» که به‌منظور رفع یکی از مهم‌ترین چالش‌های تولید در بخش کشاورزی، یعنی هدفمند نبودن سیاست‌های حمایتی در این بخش، مطرح شده است حاوی تکالیفی در راستای اصلاح و تدوین سیاست‌های حمایتی از جمله در حوزه‌های مرتبط با اختصاص ارز ترجیحی؛ تمشیت امور مربوط به زنجیره ارزش محصولات کشاورزی؛ تأمین پایدار کالاهای اساسی؛ تنظیم بازار محصولات کشاورزی و غذایی؛ حمایت از تأمین فناوری‌ها، نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی و ایجاد ثبات در سیاست‌گذاری تولید و تجارت محصولات کشاورزی است. لذا با توجه به تمرکز طرح بر سیاست‌های حمایتی و از طرفی گستردگی و مبهم بودن واژه «ساماندهی» به کار رفته در عنوان طرح، لازم است این عنوان به «طرح هدفمندسازی حمایت‌ها در بخش کشاورزی»، «طرح اصلاح سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی» و یا «طرح بهبود رقابت‌پذیری بخش کشاورزی» تغییر یابد؛ علاوه بر این، پرداختن به سایر شقوق حمایتی در بخش کشاورزی و منابع طبیعی، با توجه به ماهیت و جایگاه حساس این بخش در تحقق امنیت غذایی کشور، ضروری است. برخی از این حمایت‌ها و همچنین مهم‌ترین ایرادهای طرح که لازم است اصلاح آنها در راستای هدفمندسازی سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی مورد توجه قرار گیرد، عبارتند از:

- لزوم لحاظ نمودن همزمان منافع تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان در صورت حذف ارز ترجیحی؛
- مشروط نمودن توقف قیمت‌گذاری دستوری محصولات کشاورزی و غذایی، به فراهم‌سازی بسترها و لحاظ الزامات مربوطه؛
- اصلاح و توسعه روش‌های تأمین مالی در بخش کشاورزی؛
- ایجاد سازوکار قانونی برای بهره‌گیری از دانش‌آموختگان مجرب به‌منظور بهبود بهره‌وری تولید و رفع خلأ عملکرد؛
- تدوین سازوکارهای قانونی اعمال سیاست پرداخت مستقیم به تولیدکنندگان بخش کشاورزی؛
- استفاده بهینه از نهاده‌ها، با هدف حداقل‌سازی تخریب محیط‌زیست و منابع طبیعی؛
- منوط کردن سیاست‌های حمایتی از جمله بیمه محصولات به رعایت مسائل فنی و الگوی کشت، با هدف کاهش خسارات محصولات کشاورزی و بالتبع کاهش بار مالی جبران این خسارت‌ها برای سازمان‌ها و نهادهای مربوطه؛
- ایجاد زمینه‌های عملیاتی کردن روش‌های نوین عرضه مستقیم محصولات کشاورزی و بازاریابی الکترونیک؛
- حمایت از شرکت‌های صاحب‌صلاحیت در زمینه توسعه و تزیق فناوری با هدف افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی؛
- تغییر جهت سیاست‌های حمایتی از تولیدکنندگان بزرگ به حمایت از کشاورزان خرد در راستای بهبود بهره‌وری ایشان.

۱. قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی - ماده (۳۲): در اجرای ماده (۳۱) این قانون، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است در قالب بودجه‌های سنواتی در ردیف اعتباری خاص و یارانه‌های مصوب در اختیار، به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که: الف) از طریق پرداخت مستقیم به تولیدکنندگان یا بهره‌وری بالا و دارای روند افزایشی در بهبود شاخص بهره‌وری، رعایت موارد زیست‌محیطی در تولید و همچنین تولید با کیفیت منطبق بر برنامه‌های الگوی کشت، پاداش بهره‌وری پرداخت نماید.

