



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:
۶۱۷

شماره چاپ:
—

تاریخ چاپ:
—

سایر دفاتر:
مطالعات بخش عمومی
مطالعات انرژی، صنعت
و معدن
مطالعات حقوقی

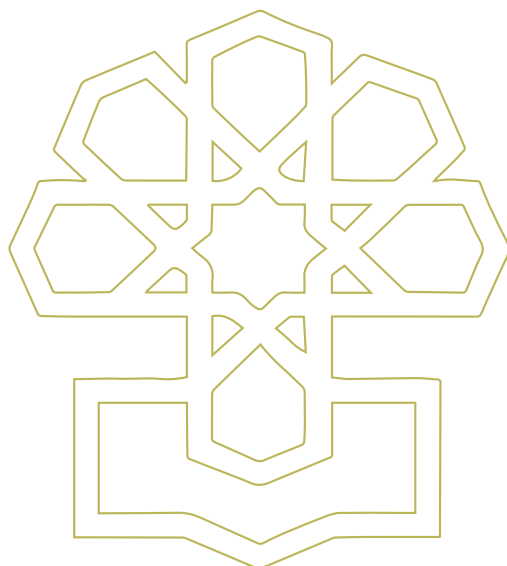
مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۸۶۸۷

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۱۱/۴



دفتر مطالعات زیربنایی



اظهار نظر کارشناسی درباره :

«طرح جهش تولید کشاورزی و منابع طبیعی»



پژمان اعلائی بروجنی^۱، علیرضا رهایی^۲، حجت ورمزیاری^۳، مرتضی کیانی^۴، محمدحسین معماریان^۴، رسول سلیمانی^۴، امین‌اله پاک‌نژاد^۴

مقدمه

طرح «جهش تولید کشاورزی و منابع طبیعی»، براساس دلایل توجیهی ذکر شده در مقدمه آن، به منظور دستیابی به اهدافی از قبیل افزایش نقش کشاورزی در اقتصاد ملی، ارتقای امنیت غذایی و خودکفایی در کالاهای اساسی، در ۲۵ ماده ارائه شده است. در این طرح همچنین احکامی در راستای ارتقا و بهبود فرایندهای مرتبط با زنجیره ارزش در بخش کشاورزی مطرح شده است. حوزه‌های مورد بحث در این طرح عبارتند از: بازرگانی؛ سرمایه‌گذاری؛ تأمین نهاده‌ها؛ افزایش پوشش‌های بیمه‌ای؛ مدیریت منابع آب و بهره‌برداری از منابع طبیعی و خودکفایی در کالاهای اساسی کشاورزی. در گزارش حاضر ضمن بررسی مفاد طرح، میزان جامعیت آن در پرداختن به ابعاد مختلف تولید در بخش کشاورزی و منابع طبیعی و همچنین انطباق آن با اولویت‌های این بخش در راستای دستیابی به اهداف ذکر شده برای آن ارزیابی شده است.

۱. تهیه و تدوین

۲. ناظر علمی

۳. مدیر مطالعه

۴. اظهار نظرکنندگان





طرح «جهش تولید کشاورزی و منابع طبیعی»، با پرداختن به برخی از حوزه‌های اثرگذار بر امر تولید در بخش کشاورزی و منابع طبیعی، به دنبال دستیابی به هدف ارتقای تولید در این بخش است. اساساً پرداختن به این مقوله با توجه به جایگاه بخش کشاورزی و منابع طبیعی، به عنوان پیشران اقتصاد ملی و نیز تأمین کننده امنیت غذایی کشور، جای امیدواری دارد. با وجود این در طرح حاضر رویکرد مشخصی در خصوص رفع بسیاری از موانع تولید در این بخش وجود ندارد؛ در حالی که لازمه پرداختن به موضوع جهش تولید در بخش کشاورزی و منابع طبیعی، تعریف نظام مسائل موجود در این بخش و آسیب شناسی روندهای موجود و عواملی که مانع جهش تولید می شوند، با مشخص کردن وزن هر عامل و سپس ارائه راهکار متناسب با چالش‌های موجود و با لحاظ ارتباط متقابل عوامل اثرگذار داخلی و بیرونی در این بخش است. در طرح حاضر شماری از چالش‌های اساسی تولید در بخش کشاورزی، مانند تعارض منافع و نبود شفافیت؛ چالش‌های حقوقی تشکل‌ها؛ دخالت دولت در امور تصدیگرانه؛ حمایت ناکافی از حقوق کشاورزان و عدم بهره‌مندی بخش عمده‌ای از کشاورزان از تسهیلات بانکی در زمان مناسب و به میزان کافی؛ اثربخشی پایین و کار بردی نبودن تحقیقات در عرصه تولید؛ چالش نظام ملی نوآوری کشاورزی؛ اختلال در نظام بازار و تسلط واسطه‌های غیر ضرور؛ عدم تمرکز بر تقویت تولید محصولات اساسی در مناطق ویژه؛ تغییر کاربری، زمین خواری و سیاست‌های ناکارای واگذاری اراضی؛ ناکارآمدی در ساختار وزارت جهاد کشاورزی؛ بوروکراسی پیچیده و فرایند طولانی راه‌اندازی کسب و کار و وجود فضای ناطمینان در بخش کشاورزی جهت سرمایه‌گذاری مورد غفلت جدی قرار گرفته است.

در ادامه به بررسی مفاد طرح به تفکیک موضوعات ارائه شده پرداخته می‌شود:

■ مواد (۱) تا (۸) در طرح حاضر به موضوع حمایت از توسعه صادرات محصولات کشاورزی پرداخته‌اند؛ ولی تکالیف مطرح شده عمدتاً مرتبط با مباحث لجستیکی حوزه صادرات محصولات کشاورزی هستند و برخی از مسائل و چالش‌های موجود، از جمله برندینگ، تولید محصولات با کیفیت و استاندارد به منظور صادرات مستمر، ایجاد فضای ضدانحصاری در صادرات، تقویت نقش آفرینی تشکل‌های فراگیر و همچنین سایر مشوق‌ها و یارانه‌های صادراتی را لحاظ نکرده‌اند. در ماده (۱) صادرات فرآورده‌ها و محصولات کشاورزی (به غیر از گندم، جو، ذرت، سویا و کلزا) آزاد شده است؛ ولی مشخص نیست ضمانت اجرایی این جلوگیری از ایجاد ممنوعیت‌های صادراتی چیست؟ کما اینکه با وجود تکالیف معتبری در جلوگیری از محدودی سازی صادرات، مانند حکم بند «الف» ماده (۲۳) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»^۱، کماکان محدودیت‌ها و ممنوعیت‌هایی برای صادرات محصولات کشاورزی وضع می‌شود. همچنین لازم است در این مواد، منحصر شدن حمایت‌ها از صادرات به محصولات دارای مزیت نسبی، موضوع بند «۲» از سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، مورد تأکید قرار گیرد. گفتنی است به موجب تکلیف جزء «۱» از بند «س» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، تخصیص ارز ترجیحی به واردات کالاهای اساسی متوقف شد و حمایت‌ها در قالب یارانه نقدی در دستور کار قرار گرفت و بر این اساس می‌توان گفت تبصره «۱» ماده (۱) و همچنین ماده (۲) طرح فاقد موضوعیت هستند. ضمن اینکه در تبصره ماده (۳)، اطلاق و ابهام «ایجاد مسیر ویژه برای انجام تشریفات» مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، مبنی بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری، است و ماده (۴) طرح نیز از این حیث که فاقد تکلیف مشخص است، خلاف اصول قانون نویسی است. همچنین برخی از تکالیف ذکر شده در این مواد، از جمله «تأمین کانتینر یخچال دار توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت» در ماده (۵) طرح و نیز «پوشش بیمه‌ای محصول صادراتی با بهره‌گیری از ظرفیت بخش غیردولتی در کل زنجیره‌های ارزش» توسط بیمه مرکزی ایران با همکاری اتاق بازرگانی ایران و وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و جهاد کشاورزی، در ماده (۷) طرح پیشنهادی نیازمند درج منابع برای تأمین بار مالی است و در غیر این صورت مشمول ایراد اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی می‌شود. سایر ایرادهای حقوقی مواد (۱) تا (۸) طرح حاضر عبارتند از: ابهام در عبارت «تعرفه سهمیه‌ای» در تبصره «۲» ماده (۱)؛ ابهام در عبارات «دستگاه‌های اجرایی» و «خدمات لازم» و حدود «بهره‌گیری از ظرفیت بخش غیردولتی» در ماده (۳)؛ استفاده از واژه غیر فارسی «کانتینر» در ماده (۴)؛ ابهام در اطلاق «استفاده از بخش خصوصی» در ماده (۶)؛ ابهام در عبارت «مشارکت بخش غیردولتی» و استفاده از واژه غیر فارسی «لجستیک» در ماده (۸).

■ در ماده (۹) موضوع توقف تخصیص ارز ترجیحی به واردات نهاده‌ها و عوامل تولید، با توجه به عدم توفیق این سیاست در اصابت به هدف، مطرح شده و پرداخت مابه‌التفاوت نرخ ارز آزاد با ترجیحی برای نهاده‌ها و محصولات نهایی وارداتی به ترتیب به وزارت جهاد کشاورزی و سازمان هدفمندی سازی بارانه‌ها به عنوان سیاست جایگزین پیشنهاد شده است. در حالی که سازوکارها و تدابیر قانونی لازم پیش بینی نشده است تا این سیاست جایگزین نهایتاً منجر به جلوگیری از فساد و از بین رفتن هرگونه رانت، استفاده بهینه از منابع ارزی و افزایش بهره‌وری

۱. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور - ماده (۲۳) - بند «الف»: هرگونه وضع مالیات یا عوارض برای صادرات کالاهای مجاز و غیر یارانه‌ای و جلوگیری از صادرات هرگونه کالا به منظور تنظیم بازار داخلی ممنوع است و صدور کلیه کالاها و خدمات بجز موارد زیر مجاز می‌باشد:

۱. اشیای عتیقه و میراث فرهنگی به تشخیص سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری؛

۲. آن دسته از اقلام خاص دامی، نباتی، خاک زراعی و مرتعی و گونه‌هایی که جنبه حفظ ذخایر ژنتیکی و یا حفاظت تنوع زیستی داشته باشند، به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست، تبصره - فهرست کالاهای غیر مجاز و یارانه‌ای برای صادرات با پیشنهاد دستگاه ذی ربط و تصویب شورای اقتصاد تعیین و سه ماه پس از ابلاغ اجرا می‌شود.



تولید و اصلاح الگوی مصرف موضوع این ماده شود. گفتنی است با توجه به توقف تخصیص ارز ترجیحی به واردات کالاهای اساسی کشاورزی، عملاً منابعی برای تخصیص وجود ندارد و بنابراین ماده (۹) طرح حاضر فاقد موضوعیت است. هر چند حذف ارز ترجیحی، به دلیل عدم لحاظ دقیق الزامات مربوط به جبران رفاه مصرف کنندگان و تولید کنندگان، تبعات سنگینی برای جامعه ایجاد نمود. به طور ویژه می توان به حذف برخی از اقلام غذایی ضروری از سبد مصرفی خانوارهای کم توان و همچنین کاهش تولید محصولات کشاورزی و تعطیلی بخشی از واحدهای تولیدی کشاورزی اشاره کرد. از طرفی نگاه به ارز ترجیحی به عنوان یک نرخ ارز دائمی که هر سال قرار است مابه التفاوت نرخ ارز آزاد با آن به عنوان منبعی برای پرداخت یارانه به تولید کنندگان و مصرف کنندگان قلمداد شود، با توجه به نبود پایگاه جامع اطلاعاتی و همچنین سوابق موجود از اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها، منطقی به نظر نمی رسد. ضمن اینکه ساز و کار مناسب برای هدایت یارانه و تسهیلات بانکی مربوطه به تولید و جلوگیری از تبدیل شدن آن به نقدینگی سرگردان و تورمزا بر اساس تجارب ناموفق طرح‌های گذشته مانند طرح بنگاه‌های زودبازده، قانون اشتغال پایدار روستایی پیش بینی نشده است. از طرفی در بند «الف» از ماده (۹) طرح، ذکر شده است که از زمان تصویب و ابلاغ این قانون واردات نهاده‌ها، محصولات و فرآورده‌های کشاورزی با نرخ ارز آزاد (سنا) انجام می گیرد؛ که از آنجایی که زمان تصویب و ابلاغ متفاوت است، باید این عبارت اصلاح شود و یکی از این دو زمان قید شود.

■ به موجب ماده (۱۰) طرح، «شورای قیمتگذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی»، به عنوان مسئول تعیین سیاست‌های بازرگانی و تجاری (صادرات و واردات) نهاده‌ها، محصولات و فرآورده‌های کشاورزی معرفی شده است. اولاً تعیین سیاست‌های بازرگانی و تجاری، با توجه به اطلاق آن دارای ابهام است و حدود و ضوابط آن مشخص نیست. ثانیاً بر اساس «قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی» مصوب ۱۳۶۸/۰۶/۲۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی و همچنین با توجه به نامگذاری صورت گرفته برای «شورای قیمتگذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی»، ورود این شورا به مباحث بازرگانی و تجاری، تنها می تواند در زمینه محصولات اساسی کشاورزی صورت گیرد و نه کلیه محصولات و نهاده‌ها و فرآورده‌های کشاورزی. لذا لازم است ضمن تعریف دقیق حدود و ضوابط سیاست‌های تجاری و بازرگانی مد نظر این قانون، مسئولیت مذکور برای محصولات و نهاده‌ها و فرآورده‌های کشاورزی، به طور عام به «وزارت جهاد کشاورزی» محول شود.

■ ماده (۱۱) به قیمتگذاری محصولات و فرآورده‌های کشاورزی توسط وزارت جهاد کشاورزی اشاره کرده است؛ در حالی که ضوابط قیمتگذاری بر اساس قوانین فعلی، از جمله «قانون تضمین خرید محصولات اساسی» مصوب ۱۳۶۸/۰۶/۲۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی، موجود است و کلیه دستگاه‌ها و نهادها باید از آن تبعیت کنند. ضمن اینکه در این ماده به قیمتگذاری محصولات و فرآورده‌های کشاورزی توسط دولت به جای وزارت جهاد کشاورزی رسمیت داده شده است که گامی به عقب است (خارج کردن اختیار قیمتگذاری از وزارت جهاد کشاورزی و واگذاری آن به دولت)؛

■ در ماده (۱۵) و تبصره‌های آن، در راستای رفع مشکل ناهماهنگی موجود در تأمین سوخت مورد نیاز بخش کشاورزی و منابع طبیعی بین دو وزارتخانه جهاد کشاورزی و نفت، مقرر شده است که وزارت جهاد کشاورزی مرجع تعیین میزان سوخت مورد نیاز بخش کشاورزی باشد؛ اولاً تعیین میزان سوخت مصرفی توسط وزارت جهاد کشاورزی بدون تعیین شاخص‌های مناسب و به صورت یک طرفه، می تواند زمینه را برای تعارض منافع فراهم کند و بر اساس اصل هشتماد و پنجم قانون اساسی، لازم است تصمیم‌گیری در مورد سهمیه‌ها بر اساس شاخص‌های مشخص و شفاف در زمینه وضعیت ناوگان کشاورزی، از جمله فرسودگی ناوگان، میزان پیمایش، نوع عملیات صورت پذیرد و قائم به برخورد‌های سلیقه‌ای نشود. در این راستا وزارت جهاد کشاورزی باید مکلف شود اطلاعات ناوگان را با حداقل دخالت انسانی و به صورت سیستمی و پس از راستی‌آزمایی و تقاطع شاخص‌های مختلف با یکدیگر، تولید کند و وزارت نفت مکلف به تخصیص بر اساس اطلاعات مذکور شود. کار گروهی متشکل از نمایندگان دو وزارتخانه و بخش خصوصی نیز می تواند بر فرایند مربوطه نظارت نماید. ثانیاً در شرایطی که زیرساخت‌های اجرایی و همچنین زمینه‌های رفع تعارضات قانونی پلاک گذاری ماشین‌آلات کشاورزی فراهم نشده و ارائه کارت هوشمند سوخت منوط به پلاک گذاری است، مکلف کردن وزارت نفت به ارائه کارت هوشمند سوخت به دارندگان ماشین‌آلات کشاورزی، در حقیقت به منزله تحت فشار گذاشتن این قشر و مانعی برای تولید کشاورزی است. ثالثاً از آنجایی که مصارف یاد شده، کلیه فعالیت‌های کشاورزی را دربر نمی گیرند، پیشنهاد می شود در تبصره «۱» عبارت «مشاغل و کسب و کارهای بخش کشاورزی و منابع طبیعی و صنایع تبدیلی و تکمیلی مربوطه» جایگزین عبارت «ماشین‌های کشاورزی و واحدهای تولیدی (زراعی، باغی، دامی و شیلاتی)» شود. رابعاً 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، راستی‌آزمایی و استفاده از اطلاعات این تشکل‌ها، در راستای تخصیص هدفمند سوخت به فعالان واقعی، باید مورد تأکید قرار گیرد. خامساً از آنجایی که زمانبندی انجام بسیاری از فعالیت‌های تولیدی بخش کشاورزی بر مبنای تقویم سال زراعی انجام می شود، لازم است عبارت «برای هر سال زراعی یا هر سال تقویمی، بر اساس نوع فعالیت کشاورزی» به بعد از عبارت «سهمیه‌های تعیین شده» در سطر سوم اضافه شود. همچنین در تبصره «۳» این ماده،



عبارت «حداکثر تسهیلگری» دارای ابهام است.

■ ارائه خدمات بیمه‌ای موضوع بندهای «الف» تا «ه» ماده (۱۶) توسط صندوق بیمه کشاورزی، هر چند دامنه شمول این صندوق را افزایش داده و گامی در راستای گسترش حمایت‌ها از بخش کشاورزی است؛ ولی ضروری است تمهیدات لازم برای پیشگیری از ایجاد رقابت با سایر شرکت‌های بیمه بازرگانی خصوصی و ممانعت از استفاده از منابع دولتی برای سایر محصولات در این ماده منظور شود که با هدف حمایت از محصولات اساسی در اختیار صندوق قرار داده می‌شود، زیرا در غیر این صورت منابع صندوق پراکنده شده و حمایت ضعیف موجود هم بیش از پیش ضعیف‌تر خواهد شد. این مهم از طریق فراهم کردن زمینه استفاده از ظرفیت بیمه‌های تجاری کشاورزی در ارائه سایر انواع بیمه یا خدمات بیمه‌ای به بخش کشاورزی، قابل انجام است. به عبارتی 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 خدمات بیمه‌ای جدید توسط صندوق بیمه کشاورزی، لازم است حذف شود؛ تا اینکه از یک طرف زمینه تسهیل در دسترسی فعالان کشاورزی به این خدمات فراهم شود و از طرفی ضمن درآمدزایی برای صندوق بیمه کشاورزی، از ایجاد رقابت ناسالم بین این صندوق و سایر بیمه‌های بازرگانی ممانعت شود. به علاوه با این اصلاح نیازی به ایجاد ساختارهای تخصصی در صندوق بیمه کشاورزی برای پوشش خدمات جدید بیمه‌ای وجود نخواهد داشت. ضمن اینکه ارائه خدمات بیمه‌ای موضوع این ماده، توسط صندوق بیمه کشاورزی دارای بار مالی است و عدم ذکر منابع برای تأمین این بار مالی، مغایر اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی است.

■ مواد (۱۸) تا (۲۰) طرح به موضوع مدیریت منابع آب در بخش کشاورزی پرداخته است. شایان ذکر است که در خصوص ماده (۱۸) با موضوع اجازه به مصرف آب چاه‌های مجاز تا سقف پروانه بهره‌برداری بین انواع محصولات و فعالیت‌های کشاورزی، منع قانونی وجود ندارد. ضمن اینکه عبارت «واحد کشاورزی» ابهام داشته و نیازمند تعریف است. همچنین اجرای مواد (۱۹) و (۲۰)، واجد بار مالی بوده و منبعی برای آن پیش‌بینی نشده و لذا مغایر اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی است. استفاده از واژه غیرفارسی «پمپاژ» نیز مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی است.

■ در ماده (۲۱)، «صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی» و «شرکت شهرک‌های کشاورزی» مکلف شده‌اند طرح‌های اقتصادی تولید محصولات کشاورزی را در قالب مشارکت با بخش خصوصی اجرا کنند. همچنین تخصیص آب‌های نامتعارف (از جمله پساب فاضلاب، آب‌های شور و لب‌شور) به منظور اجرای این طرح‌ها بدون دریافت وجه مورد تأکید قرار گرفته است. در این زمینه لازم است محل تأمین منابع مالی برای هزینه‌های مرتبط با تصفیه آب‌های نامتعارف و تخصیص آن به این طرح‌های تولیدی ذکر شود. همچنین «استحصال رطوبت هوا» نیز می‌تواند به عنوان یکی از انواع آب‌های نامتعارف تلقی شده و در کنار سایر انواع آب‌های نامتعارف مذکور در متن ماده (۲۱) افزوده شود. علاوه بر این لازم است به جای واژه «وجه» از «آب‌بها» برای جبران هزینه تخصیص آب‌های نامتعارف استفاده شود. ضمن اینکه با توجه به اختیارات قانونی وزارت نیرو و در زمینه تخصیص آب‌های نامتعارف، لازم است موارد ذکر شده در این زمینه مشخصاً به وزارتخانه مذکور تکلیف شود. همچنین عبارت «آب‌های نامتعارف» دارای ابهام است و عبارت «استفاده از ظرفیت ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، با عنایت به اینکه در اجرا ماده فوق دارای تفسیرهای متفاوتی است، دارای ابهام است.

■ در ماده (۲۲) به توسعه کشاورزی قراردادی، به عنوان یکی از الزامات جهش تولید و در راستای بهره‌گیری از ظرفیت‌های کشاورزان خرده‌پا اجرای کشاورزی قراردادی، مستلزم مدیریت صحیح و لحاظ نمودن اصول عدالت‌محوری است که در این ماده از آن غفلت شده است. به طور مشخص، عدم تأکید بر پیش‌نیازهای عدالت‌محوری در اجرای طرح‌های کشاورزی قراردادی، با توجه به پایین بودن قدرت چانه‌زنی کشاورزان در اثر پایین بودن اطلاعات حقوقی آنها و همچنین ضعف تشکل‌های مربوطه، باعث تضعیف حقوق کشاورزان در مقابل شرکت‌هایی که قدرت انحصاری دارند می‌گردد و این خلاف اصول عدالت اجتماعی ذکر شده در بندهای «۹» و «۱۲» از اصل دوم قانون اساسی و همچنین بند «۹» از سیاست‌های کلی قانونگذاری مبنی بر عدالت‌محوری و اجتناب از تبعیض ناروا در قوانین است. از طرفی حتی در کشورهایی که سابقه بالایی در برقراری کشاورزی قراردادی دارند، کل بخش کشاورزی زیرپوشش کشاورزی قراردادی قرار نمی‌گیرد. کما اینکه غالباً کشاورزان بزرگ‌مالک نسبت به کشاورزان خرده، امکان بیشتری برای فعالیت در قالب کشاورزی قراردادی دارند. لذا از آنجایی که بخش عمده‌ای از کشاورزان زیرپوشش الگوی کشاورزی قراردادی نیستند، اولویت قائل شدن برای کشاورزان و شرکت‌های پشتیبان محصولات کشاورزی قراردادی در دریافت انواع حمایت‌های دولتی و نیز برخورداری از مجوزهای واردات و صادرات و سایر معافیت‌ها و مشوق‌های ذکر شده در بندهای «الف» تا «د» از ماده (۲۲) خلاف عدالت اجتماعی است. ضمن اینکه در ماده (۲۲) بار مالی تسهیلات ارزیانقیمت باید طبق حکم بند «ت» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، در بودجه دولت پیش‌بینی شده و تأمین شود. همچنین عبارت «حداقل ۳۰ درصد تخفیف در حق بیمه» ضمن اینکه مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، مبنی بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی در



قانونگذاری است، دارای ابهام بوده و از آنجایی که زمینه بروز فساد را فراهم می‌کند مغایر بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است. ■ به‌موجب ماده (۲۳) طرح، مقرر شده است طرح‌های مدیریت منابع طبیعی به‌ویژه طرح‌های مبتنی بر اقتصاد مقاومتی که عمدتاً به‌وسیله بهره‌برداران، جوامع محلی، تشکل‌ها و تعاونی‌های منابع طبیعی انجام می‌شوند مشمول وصف معاملات نمی‌باشد و بر مبنای قیمت پایه بیلان طرح می‌توانند احاله مدیریت گردند. در ماده (۲۳) استفاده از واژه غیرفارسی «بیلان» مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است و همچنین عبارت‌های «عمدتاً»، «جوامع محلی»، «تعاونی‌های منابع طبیعی»، «مشمول وصف معاملات نمی‌باشد» و «مورد عمل سازمان» دارای ابهام است که لازم است رفع ابهام شود.

■ در ماده (۲۴) طرح دولت مکلف شده است با هدف جهش تولید محصولات کشاورزی، از طریق پیش‌بینی اعتبارات در بودجه‌های سنواتی، نسبت به افزایش سرمایه بانک کشاورزی، صندوق بیمه کشاورزی و صندوق‌های حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی ظرف چهار سال اقدام نماید؛ در حالی که منابع تأمین مالی چنین تکلیفی ذکر نشده و از این حیث مغایر اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی است. گفتنی است مکلف نمودن دولت به تأمین منابع مالی از طریق بودجه‌های سنواتی در این ماده نیز رافع مغایرت مذکور نمی‌باشد.

■ در ماده (۲۵) طرح، موضوع تهیه، تدوین و اجرای طرح‌های خودکفایی و توسعه تولید محصولات راهبردی به دولت تکلیف شده است. در حالی که بر اساس تکالیف اسناد بالادستی و قوانین تخصصی^۱، این موارد از جمله وظایف ذاتی دولت و وزارت جهاد کشاورزی است و نیازی به ذکر مجدد آنها در این قانون نیست. از طرفی در حال حاضر نیز طرح‌های خودتکایی برای برخی از محصولات اساسی تدوین شده است؛ ولی به دلیل نبود دید کارشناسی و علمی دقیق و همچنین استفاده غلط از واژه «خودتکایی» به جای «خودکفایی» با وجود تأکید اسناد بالادستی بر این موضوع، چنین طرح‌هایی در اجرا ناموفق بوده‌اند و به اهداف تصویب شده دست نیافته‌اند. لذا پیشنهاد می‌شود کمیسیون محترم کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست مجلس شورای اسلامی با استفاده از نظرات ذی‌نفعان و اساتید موضوع، بر اصلاح و تحقق اهداف این طرح‌ها نظارت نماید.

■ با وجود ظرفیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری فراوان در بخش کشاورزی و منابع طبیعی، نبود یک استراتژی مشخص برای توسعه این بخش، یکی از مهم‌ترین عوامل عدم موفقیت آن در ایفای نقش کلیدی خود به‌عنوان محور توسعه کشور است. در حقیقت از آنجایی که مشخص نیست چشم‌انداز بخش کشاورزی چیست و نقشه راه رسیدن به آن نیز وجود ندارد، این بخش همواره با چالش‌های اساسی مواجه بوده است که در اغلب موارد، یافتن راه‌حل برای آنها بسیار دشوار و ناممکن به نظر می‌رسد. لذا کارآمدی قوانین در این حوزه در اولین گام، منوط به تعریف دقیق و علمی چشم‌انداز بخش و شاخص‌های مربوطه، مبتنی بر نتیجه و مشتمل بر فرایند، در قالب یک سند یا قانون جامع، در این بخش است. در این راستا، چگونگی نقش‌آفرینی بخش کشاورزی در رشد اقتصاد ملی، اشتغال، کاهش فقر و سایر متغیرهای کلان باید مشخص باشد. در غیر این صورت، ارائه طرح‌ها و لوایح و تصویب قوانین غیر جامع، تنها به تورم قوانین موجود می‌افزاید و کمکی به رفع چالش‌های فعلی بخش نخواهد کرد. گفتنی است، تدوین و تصویب «سند ملی توسعه بخش کشاورزی» از جمله تکالیف مغفول مانده ماده (۳۴) «قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی»، مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ است.

■ اخیراً نیز طرح «پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی» با رویکردی مشابه با طرح حاضر و حاوی ایرادهای متعدد فنی و قانونی در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که شورای محترم نگهبان به منظور رفع این ایرادها، آن را به مجلس محترم شورای اسلامی عودت نموده است و البته مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز مغایرت‌های آن با بندهایی از سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران را اعلام کرده است. حتی برخی از مواد طرح حاضر مشابه با طرح مذکور بوده یا عیناً در هر دو طرح، ذکر شده‌اند که برای مثال به مواد (۱۵) و (۱۶) طرح حاضر اشاره کرد که مواد متناظر با آنها در فرایند بررسی طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی، به ترتیب تصویب و رد شدند.

۱. اصل چهل و سوم قانون اساسی؛ بندهای «۶» و «۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی؛ بندهای «۲» و «۸» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی؛ ماده (۶۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور؛ مواد (۳۱) و (۳۵) قانون برنامه ششم توسعه؛ ماده (۱) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و ماده (۳) قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی.



بررسی مفاد «طرح جهش تولید در بخش کشاورزی و منابع طبیعی» حاکی از عدم ورود جدی به بسیاری از حوزه‌های اساسی مرتبط با تولید است که این موضوع منجر به عدم موفقیت آن در دستیابی به اهداف ذکر شده خواهد بود؛ به بیان دیگر، از آنجایی که جوانب مختلف تولید با همدیگر مرتبط هستند، تحقق جهش تولید نیازمند ورود همه‌جانبه به تمامی این حوزه‌ها و اقدام برای رفع موانع و چالش‌های موجود در کلیه زمینه‌های مرتبط با تولید است، زیرا مغفول ماندن برخی از حوزه‌ها، باعث عدم توسعه متوازن در نظام تولید بخش کشاورزی و منابع طبیعی خواهد شد. از طرفی براساس بررسی‌های صورت گرفته، طرح حاضر با تعدادی از قوانین همپوشانی یا تعارض دارد در حالی که اشاره‌ای به اصلاح قانون مذکور نکرده است. لازم است با تنقیح قوانین قبلی و تدوین قانون جامع توسعه کشاورزی، زمینه‌سازی برای جهش تولید و رفع چالش‌های اساسی بخش کشاورزی، صورت گیرد. شایان ذکر است که در حال حاضر قوانین متعددی در حوزه تولید بخش کشاورزی و منابع طبیعی وجود دارند که لازم است براساس سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) و شرایط روز این بخش بازنگری و به‌روزرسانی شوند و در این زمینه اولویت‌های اصلی جهش تولید در کشاورزی و منابع طبیعی براساس نظام مسائل این بخش مد نظر قرار گیرند تا قانون جامعی برای توسعه بخش کشاورزی و منابع طبیعی تدوین شود. تجربه کشورهای موفق نیز حاکی از این است که توسعه بخش کشاورزی در آن کشورها در اثر تدوین قوانین جامع رخ داده است. برای مثال می‌توان به قانون توسعه کشاورزی جمهوری خلق چین با ۱۰۰ ماده یا قانون رقابت‌پذیری کشاورزی ژاپن با ۳۸ ماده اشاره کرد.

با توجه به موارد ذکر شده و اینکه تصویب طرح حاضر، فارغ از کیفیت مواد و تبصره‌های موجود در آن، به دلیل عدم پوشش کامل کلیه چالش‌های تولید در بخش کشاورزی و منابع طبیعی و از طرفی عدم طرح آنها در بستر یک راهبرد مشخص توسعه‌ای، نمی‌تواند به‌طور کارآمد رافع چالش‌های موجود بخش کشاورزی و منابع طبیعی باشد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با تصویب کلیات این طرح مخالف است و پیشنهاد تدوین قانون جامع براساس مباحث و اصول فوق‌الذکر را دارد.