**اظهارنظر کارشناسی درباره:**

**«طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی »**

**مقدمه**

در سال­های اخیر فضاي کسب و کار نامناسب، هزينه بنگاه­هاي اقتصادي را افزايش داده و باعث از بين رفتن انگيزه سرمايه­گذاري در بخش کشاورزي و همچنین عقب ماندگی توليدکنندگان داخلی از رقباي جهاني شده است. مشکلات متعددی که در این سال­ها گریبانگیر بخش کشاورزي و غذاي کشور شده، علاوه بر کاهش ظرفيت بنگاه­هاي توليدي، تعطيلي برخي از اين واحدها را نيز به دنبال داشته است. علاوه بر اين، رکود حاکم بر اقتصاد کشور از جمله صنايع غذايي، جايگاه امنيت غذايي و نقش زنجيره غذا در اقتصاد از يک سو و کاهش صادرات مواد و فرآورده­هاي غذايي کشور از سوي ديگر، اهميت شناسايي و رفع موانع و چالش­هاي توليد در بخش کشاورزی را دو چندان ساخته است.

طرح «تقویت امنيت غذایی کشور و رفع موانع توليدات کشاورزي» که پس از انجام اصلاحاتی در محتوا، عنوان آن به طرح «پشتيبانی و رفع موانع توليد کشاورزي» تغيير یافته است، نیز در همین راستا و با هدف رفع چالش­هاي موجود در مسير توليد در بخش کشاورزي، تدوین شده است. اما با وجود ادعای طراحان این طرح مبنی بر تلاش برای مانع­زدایی از تولید در سالی که به نام تولید؛ پشتیبانی­ها و مانع زدایی­ها نامگذاری شده به نظر می­رسد تصویب آن خود مانع بزرگی بر سر راه تولید کشاورزی در کشور خواهد بود. در واقع باید اذعان داشت که طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی مجلس از منظر کارشناسی و قانونی دارای ایرادات جدی است که با عدم رفع آن نه تنها گره­ای از مشکلات بخش کشاورزی باز نخواهد کرد که خود سبب افزایش مداخلات اداری دولت در این بخش خواهد شد که اثرات مخرب آن در این گزارش مورد بحث قرار خواهد گرفت.

**ارزیابی کلیات طرح**

شاید بتوان یکی از چالش­های بزرگ بخش کشاورزی در ایران را دخالت همه جانبه و بدون برنامه دولت در بخش کشاورزی و غذا دانست که عرصه را برای حضور فعال و ثمربخش بخش خصوصی تنگ نموده است. "طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی " در کمال شگفتی درصدد اصلاح ساختار دولت در زمینه مدیریت تولید و بازار کشاورزی از طریق افزایش وظایف دولتی و ایجاد سازمان­های جدید در زیرمجموعه دولت است. گسترش بیشتر اختیارات و تشکیلات دولت در بخش کشاورزی و در مقابل کاهش اختیارات و حضور بخش خصوصی نه تنها موجب کاهش بازدهی، تصمیم سازی با کاهش کارآمدی قابل ملاحظه و افزایش هزینه، توسعه بوروکراسی و بعضاً تعلیق به محال کردن نتیجه خواهد شد، بلکه خلاف نص صریح قانون سیاست­های کلی اصل 44 قانون اساسی است.

همچنین باید در نظر داشت که گسترش ساختار دولت و ایجاد سه سازمان جدید دولتی تحت عناوین: سازمان توسعه تجارت کشاورزی، سازمان توسعه سرمایه گذاری و ستاد تنظیم بازار کالاهای کشاورزی. علاوه بر ایجاد موازی کاری با وظایف سایر دستگاه­ها سبب خنثی سازی یا عدم پیشرفت این امور می­شود که طبعا شائبه مغایرت با اصل 75 قانون اساسی را دارد.

به نظر می­رسد در طرح نمایندگان محترم آنچه در قسمت پشتیبانی از بخش کشاورزی آمده است، تکیه بر افزایش اختیارات و توسعه ساختار دولت است. درحالیکه همه فعالان اقتصادی بخش کشاورزی (اعم از کشاورزان تا سایر گروه­ها) به نحوی از نارسائی­های سیستم دولت در تأمین تقاضاها و روان­سازی فعالیت­های خود به خوبی آگاهند و قوانین و مقررات دولتی موجود را یکی از موانع تولید می­دانند. در این مورد نه تنها هیچگونه پیشنهادی ارائه نشده است، بلکه با تکیه بر افزایش اختیارات و ساختار دولت با افزایش موانع نیز روبرو خواهیم بود.

با توجه به آنچه مطرح شد، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران به‌عنوان نماینده بخش خصوصی، **مخالفت** خودرا با کلیات طرح حاضر اعلام می‌دارد.

این اتاق همچنین بر این باور است که در شرایط فعلی بخش کشاورزی با چالش­های جدی و اساسی زیر روبروست که در طرح مسکوت مانده و حل آن نیازمند توجه و اهتمام ویژه از سوی سیاستگذاران و تصمیم سازان عرصه اقتصاد است.

* کشاورزی کشور از کمبود سرمایه به صورت تاریخی رنج می­برد. در طرح ارائه شده چاره­ای برای تأمین سرمایه دیده نشده و به ایجاد یک واحد متمرکز جهت واحدهای موجود فعال (صندوق سرمایه­گذاری) اشاره شده است. درحالیکه ظرفیت این صندوق (که در طرح با گسترش دولتی به آن تأکید شده) بسیار محدود است و تا کنون اثر معنی­داری در توسعه کشاورزی از آن به طور ملموس مشاهده نگردیده است. کشاورزی کشور نیازمند به تأمین سرمایه کافی، توأم با ساختاری است که قادر به توسعه کشاورزی باشد.
* کشاورزی کشور با ناپایداری گسترده و رو به فزونی روبرو است. ناپایداری منابع (آب، خاک، منابع طبیعی، منابع ژنتیکی)، ناپایداری اقتصادی (تشدید کاهش فقر). منابع آب بخش کشاورزی به عنوان مهم­ترین عامل تولید نه تنها با محدودیت، بلکه با بحران شدید مواجه است.
* بهره­وری آب و زمین و انرژی در بخش کشاورزی کشور بسیار پایین است. بررسی 25 ساله اتاق ایران، حاکی از آن است که در بسیاری از محصولات مهم زراعی و یا باغی طی این مدت افزایش عملکرد دیده نمی­شود و متأسفانه مواردی با کاهش عملکرد نیز مواجه هستیم.
* دسترسی فعالان بخش کشاورزی اعم از تولید کنندگان، تأمین کنندگان نهاده­ها، فعالان صنایع غذایی و.... به تکنولوژی و فناوری­های مناسب و مورد نیاز بسیار محدود است.
* میزان ضایعات محصولات و فرآورده­های کشاورزی در کلیه مراحل (از تولید تا مصرف) بسیار زیاد است.
* تفاوت فاحش قیمت تولید کننده (سر مزرعه) و مصرف کننده و بسیاری چالش­های دیگر که پرداختن به آنها کلید رونق تولید است که در طرح مذکور به صورت مشهود دیده نمی شود.

**بررسی مواد طرح**

ماده1: در بندهای 1 و 2 و 3 و 4 وظایف بر شمرده شده برای ستاد تنظیم بازار کشاورزی با وظایف وزارت صمت، بانک مرکزی وزارت اقتصاد امور دارایی تداخل داشته و اصولاً وظایف نظارتی اگر به معنی نظارت بر مجری است که برای اجرای وظایف و قوانین بخش­های عملیاتی، سازمان متبوعه نظارت می­کند و بنابراین نظارت به وزارت صمت و بانک مرکزی و وزارت اقتصاد ارتباط دارد که مجری قوانین مربوط در حوزه های مرتبط هستند و اگر نظارت از نوع نظارت بر جلوگیری از کم­کاری تخلفات و اجرای ناقص مقررات است که مرجع تخصصی آن سازمان­های نظارتی نظیر بازرسی کل کشور و قوه قضاییه بوده که باز هم از حوزه اختیارات قانونی وزارت کشاورزی و سازمان جدید التاسیس آن خارج بوده و خلاف اصل تفکیک قوا و انجام تخصصی امور می باشد.

ماده 2 : ازآنجاییکه وظایف برخی از مجموعه­ها و واحدهاي معاونت توسعه بازرگانی، به امور بازرگانی ارتباطی ندارد، تجميع آنها در "سازمان توسعه تجارت کشاورزي ایران" مغایر بند (10) اصل سوم قانون اساسی مبنی بر ایجاد نظام اداري صحيح است.

بندهای 4 و 5 و 6 و 7 و 8 و 9 و 10 ماده 2 به دلایل زیر دارای ایراد اساسی است.

الف: در بند 4 توسعه همکاری­های منطقه­ای نیازمند امضا مقاوله نامه­ها و تفاهم­نامه­ها در سطح مقامات کشور ایران و طرف خارجی بوده و تابع قوانین و مقررات مربوطه و تصویب آن توسط مجلس شورای اسلامی و تایید شورای نگهبان می­باشد. همچنین در تبصره 10 ، ایجاد سمت وابسته کشاورزی از اختیارات وزارت خارجه بوده و ضروری است در چارت این وزارتخانه چنین ساختاری تحت عنوان وابسته کشاورزی وجود داشته باشد و تعیین وابسته کشاورزی از سوی وزارت جهاد باعث تداخل با وظایف وزارت خارجه می­گردد.

ب: بندهای 5 و 6 و 7 و 9 به دلیل کلی گویی و عدم تبیین شفاف نبوده و در بسیاری موارد ضمانت اجرایی و قابلیت اجرایی ندارد و با سایر قوانین دارای تعارض خواهد بود. بعنوان مثال عدم شفافیت و تعریف کلمات و عباراتی مانند "واسطه ضروری و غیرضروری"، "تشریفات زاید" حمایت از زیرساخت­های توسعه تجارت "، "توسعه نشان­های تجاری" و "تسهیلات لازم" که این موارد به دلیل عدم شفافیت در تعاریف آنها در عمل باعث بروز مشکلات زیادی خواهد شد.

تبصره 1 ماده 2 درخصوص برنامه ریزی تولید عرضه و صادرات با هدف تنظیم حجم و زمان واردات و صادرات متناسب با تقاضا و مصرف داخلی و خارجی از چند منظر ایجاد مشکل می­نماید. صادرکنندگان برای اهداف صادراتی خود نیازمند ثبات برای برنامه ریزی و بازاریابی و عرضه محصول با کیفیت ثابت و حجم ثابت در بازارهای هدف می­باشند. نوسان صدور مجوز براساس اهداف فوق که در متن قانون پیشنهادی آمده عملاً امکان صادرات و ایجاد برند صادراتی که در بخش­های دیگری این پیش نویس ذکر شده، مختل کرده و اساساً دخالت در چنین بازارهایی که متاسفانه در سال­های متمادی ادامه داشته همیشه مانع رشد، انباشت سرمایه و ایجاد برند صادراتی گردیده است.

ماده 3: بندهای 1-3 و 2-3 منابع مالی یاد شده یا باید از بخش خصوصی تامین شوند و یا از طریق منابع بانکی، به هر یک از روش­های فوق امکان تامین و تجهیز آنها با این سازمان نبوده و واگذاری آن به بخش دولتی یادآور تسهیلات تکلیفی، طرح بنگاه­های زود بازده و سایر موارد مشابه است که بسیاری از طرح­های فوق به اهداف مدنظر خود نرسیده­اند و ایجاد بار مالی و اعتبار می­کنند و چنین اختیاری را قانون­گذار در اختیار این سازمان قرار نداده است.

بند 4-3 درخصوص هدایت نقدینگی شفاف نبوده و بنظر با اهداف دولت درخصوص هدایت نقدینگی از طریق سرمایه گذاری در بورس جهت توسعه در تعارض است.

ماده 6 : در بحث تولید تنها حکمی که به آن پرداخته (ماده 6) است که کاهش 50 درصدی واردات را طی یک دوره چهارساله مد نظر قرار داده است. ماده مذکور از معدود مواد طرح است که هدفگذاري کمی و قابل نظارت دارد. ایراد این ماده آن است که به الزامات تحقق این موضوع اشاره­ای نشده است.

ماده 9 : تصویب و اجرای ماده 9 طرح موجب بروز مشکلات برای فعالان اقتصادی بخش خصوصی که در ارتباط نزدیک با کشاورزان در صادرات محصولات کشاورزی فعالیت می­کنند و یا فعالان اقتصادی که در تأمین نهاده­های تولید (اعم از نهاده­های اثرگذار مستقیم در تولید شامل انواع کود، آفت­کش­ها، بذور)، ماشین­آلات و تجهیزات، دارو و واکسن و مکمل­های دام و طیور و … فعال می­باشد یا فعالانی که در تأمین قسمتی از نیازهای محصولات کشاورزی کشور حضور دارند، خواهد شد. آیا صلاح است که امور اجرائی این فعالیت­های وسیع اقتصادی به یک نهاد برخاسته از دولت واگذار شود! درحالیکه این گروه از فعالیت­ها ذاتاً و به صورت تاریخی توسط بخش خصوصی انجام می­شده و معلوم نیست این تغییر رویکرد چه سرنوشتی برای اقتصاد تولیدات کشاورزی و فعالیت فعالان آن (کشاورزان) خواهد گذاشت.

علاوه بر آن این موضوع سبب واگذاری انحصاری صدور مجوز فعالیت­هایی نظیر تأمین، خدمات، توزیع، صادرات و واردات کالاهای کشاورزی، توأم با قانونی نمودن انحصار به دارندگان مجوز می­شود.

ماده 10 : اعطای تسهیلات 4% به متقاضیان درواقع ایجاد تسهیلات تکلیفی بانکی است که به دلیل عدم ذکر منبع مالی از یکسو و ذکر رقم سود تسهیلات برخلاف رقم سود بانکی اعلام شده از سوی بانک مرکزی و ایجاد بار مالی بدون مشخص کردن منابع لازم از سوی دیگر موجب احتمال رانت زایی در بهره­برداری از این تسهیلات شده و خود مغایر با قوانین پولی و مالی کشور است، همچنین مشارکت دادن شرکت پیشتیبان در این فرآیند که ساز و کار آن بصورت قانونی و حقوقی شفاف نشده است خود باعث ایجاد ابهام و مشکلات اجرایی و حقوقی می­گردد.

ماده 13: تبصره­ی ذیل بند ح این ماده که سازمان نظام دامپزشکی را تنها مرجع صدور پروانه بهداشتی اعلام کرده با وظایف سازمان دامپزشکی کشور تداخل دارد.

در پایان خاطر نشان می­سازد "طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی" که با هدف اصلاح چالش­هاي ساختاري و فرایندي موجود در حوزه توليد، تجاري سازي و بازاررسانی محصولات کشاورزي تدوین شده است، دارای ابهامات و چالش­های متعددی است که بی­توجهی به آنها، سبب کاهش اثربخشی و شكل­گيري موانع جدید براي توليد کشاورزي خواهد شد**. لذا اتاق ایران خواستار بازنگری در طرح فعلی و عدم تصویب آن از سوی مجلس محترم شورای اسلامی است.**