



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش‌های سیاسی

بررسی قانون تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی



فرآورده‌های خبری و تولیدات پژوهشی در بخش‌های زیر قابل دسترس است:

- وب‌سایت خبرگزاری صداوسیما (سرویس پژوهش) (<http://www.iribnews.ir>)

پژوهشگر: علی قنبری شیرسوار

فهرست مطالب

<u>صفحه</u>	<u>عنوان</u>
۲	* نکات برجسته.....
۲	* مقدمه و طرح مسئله.....
۳	* فراز و نشیب اجرای قانون تمرکز.....
۴	* دستاوردهای قابل توجه بخش کشاورزی با قانون تمرکز.....
۶	* تأثیر نقض قانون تمرکز در بازار محصولات کشاورزی.....
۶	* پایان مهلت نقض قانون تمرکز.....
۶	* جمع بندی.....



- ❖ قانون «تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» در سال 1391 به تصویب مجلس رسید و از سال 1392 به صورت ناقص به اجرا گذاشته شد.
- ❖ واگذاری وظایف تنظیم بازار و تجارت داخلی و خارجی و نیز صنایع تبدیلی بخش کشاورزی به وزارت جهاد کشاورزی براساس منطق علمی و درستی انجام گرفت که در کشورهای پیشرو کشاورزی در جهان نیز همین رویه دیده می شود.
- ❖ پس از تلاش های مکرر و ناموفق دولت دوازدهم در تصویب لایحه و طرح های تشکیل وزارت بازرگانی در مجلس دهم و یازدهم؛ رئیس جمهور در مرداد 1398 از مصوبه ی شورای هماهنگی اقتصادی سران سه قوه مبنی بر انتزاع و انتقال وظایف تنظیم بازار و تجارت بخش کشاورزی از وزارت جهاد کشاورزی به وزارت صمت به مدت 24 ماه و موافقت رهبر انقلاب با این مصوبه خبر داد.
- ❖ با اجرای قانون تمرکز وظایف بازرگانی در وزارت جهاد کشاورزی این وزارتخانه توانست علاوه بر افزایش ۲۳ درصدی تولید محصولات کشاورزی تراز منفی تجاری این بخش را بیش از ۶ میلیارد دلار بهبود بخشد.
- ❖ وزارت جهاد کشاورزی از سال ۱۳۹۲ با اجرای قانون تمرکز وظایف بازرگانی توانست به خودکفایی در تولید گندم و شکر دست پیدا کند به نحوی که بیش از ۵ میلیارد دلار در زمینه واردات این محصولات صرفه جویی کند.
- ❖ لغو قانون تمرکز موجب نابسامانی شدید بازارهای کشاورزی و مواد غذایی از ابتدای سال 1399 شد.
- ❖ با توجه به پایان مهلت نقض قانون تمرکز و تمدید نشدن صورتجلسه ی نقض قانون در شورای سران سه قوه، در تاریخ 22 تیرماه 1400 صورتجلسه ی قبلی منقضی و اجرای قانون تمرکز باید از سر گرفته شود.
- ❖ رویکرد پیشنهادی به دولت سیزدهم در تداوم و شیوه ی اجرای مراحل مختلف این قانون می تواند شامل: در گام اول، شرکت بازرگانی دولتی باید به وزارت جهاد کشاورزی منتقل شود و وظایف تنظیم بازاری و تجاری محصولات و نهاده های کشاورزی کاملاً به معاونت بازرگانی این وزارتخانه منتقل شود. در گام دوم آیین نامه ها و چارت سازمانی متناسب با مفاد قانون تمرکز تدوین و ردیف های بودجه ای وظایف منتقل شده از وزارت صمت به وزارت جهاد کشاورزی منتقل شود.

*** مقدمه و طرح مسئله**

قانون «تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» در سال 1391 به تصویب مجلس رسید و از سال 1392 به صورت ناقص به اجرا گذاشته شد. براساس ماده ی 1 این قانون «کلیه اختیارات، وظایف و امور مربوط به سیاستگذاری، برنامه ریزی، نظارت و انجام اقدامات لازم در موارد زیر از وزارت صنعت، معدن و تجارت منتزع و به وزارت جهاد کشاورزی واگذار می شود: الف- تجارت اعم از صادرات، واردات و تنظیم بازار داخلی محصولات و کالاهای اساسی زراعی، باغی و گیاهان دارویی شامل گندم، برنج، جو، ذرت، پنبه و ش، روغن و دانه های روغنی، چای، سیب زمینی، پیاز، حبوبات، سیب، پرتقال، خرما، کشمش، قند، شکر و کنجاله و همچنین محصولات دامی، طیور و آبزیان شامل شیر و فرآورده های لبنی، گوشت سفید، گوشت قرمز، تخم مرغ و نیز پیله ابریشم. ب- صنایع تبدیلی بلافصل ذیل با یک مرحله تبدیل در بخش کشاورزی». واگذاری وظایف تنظیم بازار و تجارت داخلی و خارجی و نیز صنایع تبدیلی بخش کشاورزی به وزارت جهاد کشاورزی براساس منطق علمی و درستی انجام گرفت که در کشورهای پیشرو کشاورزی در جهان نیز همین رویه دیده می شود.

بخش کشاورزی در همه‌ی کشورها به دلیل ویژگی‌های اقتصادی محصولات تولیدی مانند فسادپذیری، کثرت قیمتی پایین، گره خوردن به امنیت غذایی و غیره و نیز ویژگی‌های تولیدی این بخش مشمول حمایت دولت‌ها و حاکمیت‌ها است. یکی از حمایت‌های سیاستی برای کمک به تولید بخش کشاورزی به عنوان یک بخش پیشران و مولد در اقتصاد کشور، واگذاری اختیارات تولیدی و تجاری به یک متولی واحد است.

به بیان دیگر برای جلوگیری از ناهماهنگی‌های شکننده و آسیب‌زا در زنجیره‌ی ارزش بخش کشاورزی ضروری است که یک متولی واحد کل زنجیره، از جمله فرایندهای تولیدی و فرایندهای تنظیم بازار شامل تأمین و ساماندهی محصولات در بازار و تجارت خارجی محصولات را بر عهده داشته باشد. وجود متولی واحد برای بخش کشاورزی از دو جهت مهم است:

- ✓ ایجاد هماهنگی بین زنجیره‌های تولیدی و تجاری برای جلوگیری از واردات بی رویه و زیان دیدن تولیدکننده
- ✓ وجود یک نهاد پاسخگو در برابر مسئولیت واگذار شده برای جلوگیری از فرافکنی و فرار از پاسخگویی ناشی از تشتت مدیریتی و نهادهای موازی متولی

اما اجرای این قانون با چالش‌های زیادی در کشور مواجه شد که در ادامه توضیح داده می‌شود:

فراز و نشیب اجرای قانون تمرکز

اجرای این قانون از سال ۱۳۹۲ با فراز و نشیب‌های فراوانی مواجه بود. در مسیر اجرای این قانون موانع زیادی از جمله عدم اعتقاد برخی از مدیران درجه اول دولت به اجرای قانون تا همکاری نکردن دستگاه‌های متولی در انتقال کامل و جامع مسئولیت و اختیار به وزارت جهاد کشاورزی وجود داشت. پس از تلاش‌های مکرر و ناموفق دولت دوازدهم در تصویب لایحه و طرح‌های تشکیل وزارت بازرگانی در مجلس دهم و یازدهم؛ رئیس‌جمهور در مرداد ۱۳۹۸ از مصوبه‌ی شورای هماهنگی اقتصادی سران سه قوه مبنی بر انتزاع و انتقال وظایف تنظیم بازار و تجارت بخش کشاورزی از وزارت جهاد کشاورزی به وزارت صمت به مدت ۲۴ ماه و موافقت رهبری با این مصوبه خبر داد. این خبر با سکوت سنگین خبری چند روزه همراه بود؛ اما پس از چند روز شواهد و مستندات نشان داد که این مصوبه وجود خارجی ندارد و منبعث از مصوبات شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا نیست.

هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۹۸/۰۵/۲۴ مصوبه‌ای با امضای اسحاق جهانگیری معاون اول رئیس‌جمهور صادر و ابلاغ کرد که بر اساس بند ۱ آن «تصویب نامه‌ی تاریخ ۱۳۹۳/۰۷/۰۸ لغو و وظایف و اختیارات وزیر و وزارت صمت در شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران و شرکت‌های زیرمجموعه‌ی آن مجدداً برقرار می‌شود.» شرکت بازرگانی دولتی بازرگانی تنظیم بازار و تجارت محصولات کشاورزی برای وزارت کشاورزی به حساب می‌آمد و در جریان تصویب قانون تمرکز به این وزارتخانه منتقل شده بود و این مصوبه‌ی هیئت وزیران به معنی نقض غیرقانونی قانون تمرکز و دور زدن مجلس شورای اسلامی و شورای هماهنگی اقتصادی سران سه قوه بود.

نقض این قانون در حالی رخ داد که روسای وقت قوای مقننه و قضاییه وجود چنین مصوبه‌ای را تأیید نکردند و رئیس‌جمهور نیز هیچ‌گاه تصویری از مصوبه‌ی شورای سران رسانه‌ای نکرد و فقط از موافقت و امضای رهبری ذیل این تصمیم خبر داد. شایان ذکر است که بعد از مطرح شدن نقض قانون در مجلس یازدهم، تنها یک صورت جلسه و تأیید مشروط مقام معظم رهبری (حفظه الله) در اختیار نمایندگان قرار گرفت. موافقت مقام معظم رهبری با این درخواست نیز مشروط بر «ترسیم نقشه‌ی راه تنظیم بازار محصولات کشاورزی» و بی فایده بودن این تصمیم بدون داشتن نقشه‌ی راه تنظیم بازار بوده است؛ نقشه‌ی راهی که هیچ‌گاه توسط دولت تدوین و اجرایی نشد.

*دستاوردهای قابل توجه بخش کشاورزی با قانون تمرکز^۱

بررسی دستاوردهای وزارت جهاد کشاورزی طی زمان اجرایی شدن قانون تمرکز وظایف بازرگانی در این وزارتخانه، یکی از نکات کلیدی در انتقال مبهم وظایف بازرگانی به وزارت صمت است، به عبارتی دیگر انتقال وظایف بازرگانی به وزارت جهاد کشاورزی باعث از دست رفتن دستاوردهای این انتقال خواهد شد، از جمله:

۱. افزایش واردات محصولات کشاورزی

با اجرای قانون تمرکز وظایف بازرگانی در وزارت جهاد کشاورزی این وزارتخانه توانست علاوه بر افزایش ۲۳ درصدی تولید محصولات کشاورزی تراز منفی تجاری این بخش را بیش از ۶ میلیارد دلار بهبود بخشد. با انتقال وظایف بازرگانی به وزارت صمت این دستاورد بزرگ وزارت جهاد کشاورزی به صورت جدی تهدید شد.

شرح	واحد	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵
کل تولیدات بخش کشاورزی	میلیون تن	۹۷	۱۰۴	۱۱۰,۵	۱۱۸,۶
کل واردات	میلیارد دلار	۱۳,۴	۱۲,۲	۸,۸۸	۸,۷۸
تراز تجاری کشاورزی و غذا	میلیارد دلار	-۸,۱	-۵,۴۵	-۳,۴۳	-۳,۰۹

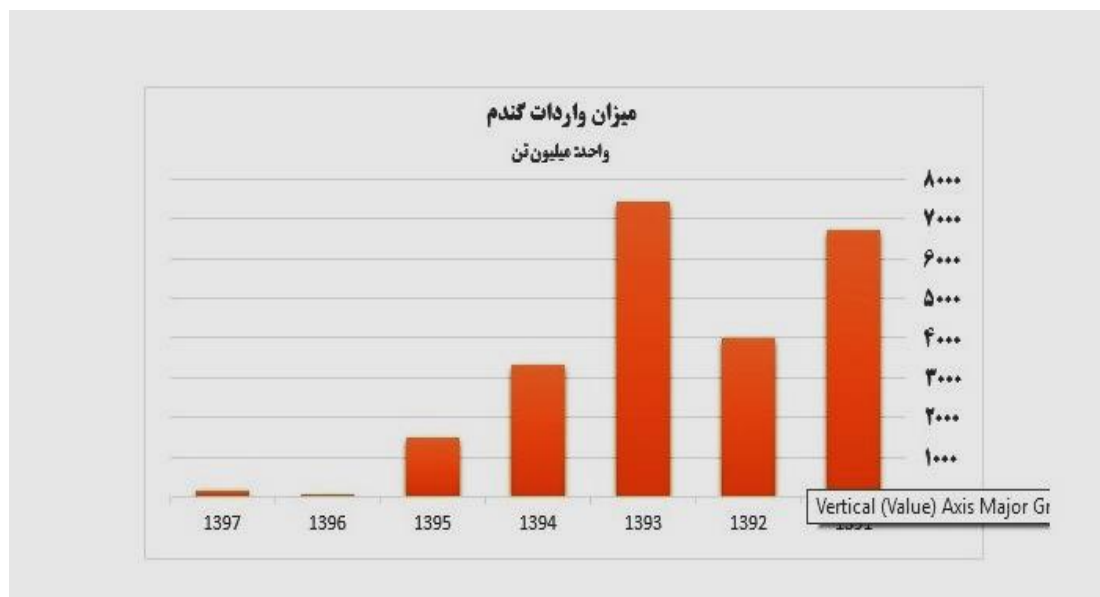
۲. از دست رفتن خودکفایی در تولید محصولات اساسی نظیر گندم و شکر

وزارت جهاد کشاورزی از سال ۱۳۹۲ با اجرای قانون تمرکز وظایف بازرگانی توانست به خودکفایی در تولید گندم و شکر دست پیدا کند به نحوی که بیش از ۵ میلیارد دلار در زمینه واردات این محصولات صرفه جویی کند. این وزارتخانه در سال ۱۳۹۷ در آستانه خودکفایی در تولید شکر قرار گرفته بود که متأسفانه با انتقال وظایف بازرگانی بخش کشاورزی به وزارت صمت این دستاورد بسیار مهم در معرض نابودی قرار گرفته است.

میزان تولید و واردات شکر طی ۷ سال گذشته (هزارتن)								
عنوان/سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷
تولید	۱۱۱۵	۱۱۲۴	۱۱۲۲	۱۳۳۴	۱۵۲۴	۱۶۴۳	۲۰۱۵	۱۱۱۷
واردات	۱۲۳۴	۱۶۸۰	۱۵۷۹	۸۲۳	۵۲۱	۶۶۷	۸۵۶	۲۸۱

از سویی دیگر وزارت جهاد کشاورزی از سال ۱۳۹۵ به خودکفایی در تولید گندم دست پیدا کرده بود و در حال حاضر برخی از پیش‌بینی‌ها نشان از احتمال شکل‌گیری دوباره واردات گندم دارد.

^۱ - خبرگزاری تسنیم، نقدی بر لغو قانون اتزاع/ مجلس جلوی قانون شکنی دولت را بگیرد، اخبار اقتصادی، ۲۳ مرداد ۱۳۹۸



۳. از دست رفتن بازارهای صادراتی کشور

وزارت جهاد کشاورزی در زمینه صادرات محصولات کشاورزی نیز طی ۶ سال گذشته عملکرد قابل توجهی از خود بر جای گذاشته است به نحوی که این وزارتخانه در سال‌های اخیر با افزایش چندین برابری صادرات برخی از محصولات کشاورزی رکورد شکنی کرده بود. در جدول زیر وضعیت تولید و صادرات محصولات منتخب کشاورزی به صورت کامل مشخص است.

محصول / سال	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶
سیب، گلابی و انبه	۱۸۸	۱۳۲	۱۱۰	۲۵۶
پسته	۷۰۶	۷۷۸	۹۷۶	۱۱۸۱
خرما	۲۱۸	۲۲۷	۲۰۸	۲۵۸

*تأثیر نقض قانون تمرکز در بازار محصولات کشاورزی

لغو قانون تمرکز موجب نابسامانی شدید بازارهای کشاورزی و مواد غذایی از ابتدای سال ۱۳۹۹ شد. چنانچه شاهد بودیم از روزهای ابتدایی سال گذشته ماجرای معدوم سازی جوجه‌های یکروزه، نابسامانی و افت قیمت محصول پیاز در کشور، افت قیمت گوجه فرنگی در ابتدای سال و افزایش نجومی قیمت این محصول در پایان شش ماهه اول، افت قیمت و هدر رفت محصولات هندوانه، نابسامانی مقطعی بازار سیب زمینی، کمبود نهاده‌های خوراک دام و طیور به دلیل ناهماهنگی‌های ارگانی و تصمیمات نادرست تجاری و ارزی، افزایش قیمت خوراک دام و طیور در بازار، افزایش قیمت نهاده‌هایی مانند سم و کود، افزایش مداوم قیمت مرغ و تخم مرغ به دلیل ناهماهنگی در تأمین نهاده و رشد هزینه‌های تولید، تعطیلی درصد زیادی از مرغداری‌های تخمی و گوشتی کشور، نابسامانی بازار گوشت قرمز کشور و در نهایت افزایش قیمت، افزایش چند برابری قیمت شیر و کره و سایر لبنیات، افزایش بی‌دلیل قیمت میوه و سبزی و صیفی؛ یکی پس از دیگری در عمق و گستره‌ی زیادی بازار محصولات کشاورزی و در نتیجه معیشت تولید کنندگان و امنیت غذایی مصرف کنندگان را تحت الشعاع خود قرار داد. این نابسامانی‌ها نه تنها با امنیت غذایی و معیشت آحاد جامعه بازی کرد که به دستمایه‌ای برای تضعیف نظام در رسانه‌های بیگانه و معاند تبدیل شد و در هر بخش خبری و تحلیلی شبکه‌های فارسی زبان خارجی تصاویری از صفوف طولانی مرغ و تخم مرغ و یا محصولات تلنبار شده در مزارع کشور به کرات پخش می‌شد.

***پایان مهلت نقض قانون تمرکز**

با توجه به پایان مهلت نقض قانون تمرکز و تمدید نشدن صورتجلسه‌ی نقض قانون در شورای سران سه قوه، در تاریخ ۲۲ تیرماه ۱۴۰۰ صورتجلسه‌ی قبلی منقضی و اجرای قانون تمرکز باید از سر گرفته شود. در همین رابطه این موضوع در جلسه‌ی ۱۴۴ کارگروه تنظیم بازار مطرح و از سرگیری قانون تمرکز با انتقال شرکت بازرگانی دولتی به تصویب رسیده است. در متن مصوبات یکصد و چهل و چهارمین جلسه کارگروه تنظیم بازار در خصوص بازگشت اجرای قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی آمده است:

«مطابق بند یک مصوبات سی و پنجمین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۲۲ که به تایید مقام معظم رهبری در خصوص تمرکز مسئولیت بازرگانی و انتزاع آن از وزارت جهاد کشاورزی به وزارت صنعت، معدن و تجارت تا ۱۴۰۰/۰۴/۲۲ موکول شده بود و زمان انقضای آن فرا رسیده است (ابلاغی طی نامه شماره ۱۳۷۳۳ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۲ ریاست محترم جمهوری) در جلسه مطرح و مقرر گردید وزارت جهاد کشاورزی تمهیدات لازم به منظور تمرکز همه اختیارات، وظایف و امور مربوط به سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و انجام اقدامات لازم برای تنظیم بازار داخلی همه محصولات کشاورزی و کالاهای اساسی مرتبط را به همراه مدیریت صادرات و واردات این کالاها در اجرای بند (الف) ماده یک قانون؛ تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی؛ مصوب ۱۳۹۱/۱/۲۴ مجلس شورای اسلامی را معمول و نتیجه را به کارگروه تنظیم بازار گزارش کنند.»

از این رو اجرای «قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» در ماه پایانی دولت دوازدهم از سر گرفته خواهد شد اما مهمتر از اجرای قانون تمرکز، رویکرد دولت سیزدهم در تداوم و شیوه‌ی اجرای مراحل مختلف این قانون است. **در گام اول، شرکت بازرگانی دولتی باید به وزارت جهاد کشاورزی منتقل شود و وظایف تنظیم بازاری و تجاری محصولات و نهاده‌های کشاورزی کاملاً به معاونت بازرگانی این وزارتخانه منتقل شود.** در گام دوم آیین‌نامه‌ها و چارت سازمانی مناسب با مفاد قانون تمرکز تدوین و ردیف‌های بودجه‌ای وظایف منتقل شده از وزارت صمت به وزارت جهاد کشاورزی منتقل شود.

***جمع بندی**

در تمام کشورهای دنیا با توجه به مطالعات صورت گرفته؛ مسئولیت حوزه کشاورزی از صفر تا صد آن به یک وزارتخانه سپرده می‌شود و این در حالی است که، متأسفانه در کشور ما به این صورت نیست. لغو قانون تمرکز و محدود شدن اختیارات وزارت جهاد کشاورزی درحالی موجب افزایش قیمت محصولات کشاورزی و نهاده‌های دامی شده که این وزارتخانه تلاش داشت با پس گرفتن بخشی از اختیارات، نسبت به تنظیم بازار اقدام کند.

در سال ۱۳۹۱ قانون تمرکز را در وزارت جهاد کشاورزی داشته‌ایم و تکلیف معلوم بود و البته همان موقع هم دولت این تمرکز را به طور کامل انجام نداد. اما در جلسه سران تصمیم گرفتند برای اجرای این قانون دست نگه دارند و برخی اختیارات را به وزارت صمت دادند و چون هدفشان تشکیل وزارت بازرگانی بود، مصوبه می‌کنند که به مدت دو سال این اختیار به وزارت صمت داده شود که این مدت تا ۲۲ خرداد ۱۴۰۰، دو سال آن تمام شد.

یادآوری می‌شود بر اساس تجارب سال‌های قبل می‌توان گفت: به واسطه اجرای قانون تمرکز، امنیت غذایی کشور نیز افزایش یافته بود و بسیاری از محصولات از جمله گندم، برنج، قند، شکر و دانه‌های روغنی که جزو کالاهای اساسی هم محسوب می‌شوند، با افزایش تولید مواجه بودند اما متأسفانه در این دو سال اخیر روند کاهشی شد.

وزارت جهاد کشاورزی باید براساس قانون تمرکز وظایف بخش کشاورزی عهده‌دار وظایف تولید و تجارت محصولات کشاورزی باشد و وزارت صمت با توجه به ساختارهای سنگین این وزارتخانه باید اقدام به مدیریت تولید و تجارت محصولات معدنی و صنعتی نماید.