

بررسی ضرورت تمرکز اختیارات، مسئولیت‌ها و وظایف بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۲۷۲۹

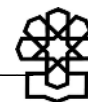
دی‌ماه ۱۳۹۱

دفتر: مطالعات زیربنایی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	ضرورت توجه به خودکفایی و امنیت غذایی
۴	بررسی روند تغییرات قیمت‌ها
۵	درآمدهای نفتی و بخش کشاورزی
۶	تجربه کشورها در تنظیم بازار محصولات کشاورزی
۸	ضرورت انسجام و پیوستگی سیاست‌های تجاری و تولیدی در بخش کشاورزی
۹	مروری بر فرآیند تنظیم بازار گندم، آرد و نان
۱۱	بررسی تجارب کشورها درخصوص صنایع کشاورزی
۱۱	تعریف صنایع تبدیلی و تکمیلی از دیدگاه وزارت جهاد کشاورزی
۱۲	وضعیت واحدهای صنایع تبدیلی و تکمیلی دارای مجوز
۱۲	بررسی تجارب کشورها در صنایع غذایی
۱۳	فرش دستباف و توسعه روستایی
۱۶	دیدگاه موافقان و مخالفان طرح انتزاع
۲۵	ارزیابی و نتیجه‌گیری
۲۹	منابع و مأخذ



بررسی ضرورت تمرکز اختیارات، مسئولیت‌ها و وظایف بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی

چکیده

در شرایط ادغام وزارت بازرگانی به‌عنوان وزارتخانه فرابخشی با وزارت صنایع و معادن و ایجاد وزارت صنعت، معدن و تجارت، در عمل بازرگانی کشاورزی نیز به ساختاری بخشی ذیل وزارتخانه جدید تبدیل شده است.

مطالعه نشان می‌دهد که تکیه بر توان تولید داخل، لازمه‌اش همسویی سیاست‌های بازار و تنظیم آن با تولید بخش و توان‌افزایی در تولید متناسب با نیاز بازار کشاورزی و مواد غذایی است و این در گرو یکپارچگی سیاست و مدیریت در تولید و تجارت محصولات کشاورزی است. ماهیت بخش کشاورزی به شکل کاملاً اختصاصی از دیگر بخش‌های تولیدی و خدماتی و صنعت متمایز است و فرآوری اغلب محصولات کشاورزی به‌ویژه، محصولات فسادپذیری مانند دانه‌های روغنی، شیر، چغندر قند، نیشکر و... بدون در نظر گرفتن زنجیره صنعتی‌سازی، قابلیت تولید و عرضه محصول نهایی را ندارند و صنایع آنها، بخشی از زنجیره تولید شمرده می‌شود. مطالعات انجام شده در سایر کشورهای جهان نیز نشانگر آن است که موضوعات تجارت و صنایع کشاورزی در بخش کشاورزی وجود دارد و هر دستگاه تخصصی، وظایف تخصصی‌اش را احصا کرده است.

مقدمه

تنظیم بازار کالاهای کشاورزی و پروتئینی در طی ۲۴ سال گذشته، بین دو دستگاه وزارت جهاد کشاورزی و (وزارت بازرگانی) وزارت صنعت، معدن و تجارت مورد جابجایی‌های متعدد قرار گرفته و همواره هزینه‌های غیرقابل قبول به مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و نیز بنیان تولید کشور تحمیل نموده است.

از موارد بارز این هزینه‌ها می‌توان، گم شدن صورت مسئله، عدم مسئولیت‌پذیری مسئولین در مواجهه با مشکلات، سردرگمی برنامه‌ریزان و کارشناسان، خروج سالیانه مقادیر معتدابه ارز از

کشور، ورود لطمات سنگین به بنیان تولید، سردرگمی تولیدکنندگان، ایجاد تشویش و نگرانی در مصرف‌کنندگان، نزول بازده اقتصادی در بخش و... را برشمرد.

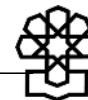
همواره در دولت شاهد وقوع بحث‌های داغ بین دولتمردان در توجیه توفیق دستگاه متولی و در نتیجه تصمیم برای انتقال وظایف تنظیم بازار به دستگاه موازی دیگر و ایجاد انتظار توفیق در مسئولیت‌های واگذار شده بدون در نظر گرفتن آرای کارشناسی و ریشه‌یابی در عدم توفیق دستگاه قبلی و چرایی وجود مشکلات ماندگار در این عرصه و مجدداً انتقال بالعکس بوده‌ایم.

راه مقابله با فشارها را باید در اقتصاد مقاومتی جستجو کرد و آن در گرو تکیه بر توانایی‌های کشور و مردمی کردن اقتصاد و توان‌افزایی جامعه، توانمندسازی بخش خصوصی و کاهش وابستگی به بیرون و مضافاً بی‌نیازی به درآمدهای نفتی، استفاده حداکثری از زمان و استفاده بهینه از منابع و امکانات و پتانسیل‌های داخلی که بارزترین آن بخش کشاورزی است راه بقا در این مبارزه است.

در اقتصاد مقاومتی هر کالایی که تأثیرگذاری بیشتر و گسترده‌تری در جامعه داشته باشد راهبردی‌تر محسوب می‌شود و در این راستا، مطمئناً غذا و امنیت غذایی از زیرساخت‌های اقتصاد مقاومتی است و کشاورزی اساس حرکت استقلال کشور و نفی وابستگی و سلطه‌پذیری است. مهار قدرت جمهوری اسلامی ایران از طریق تحریم‌ها، تأثیرگذاری خویش را از ناحیه نیازهای اساسی خواهد گذاشت و اهمیت تولید داخلی نمایان خواهد شد. تحریم‌ها با هدف بی‌ثبات‌سازی اقتصادی، همراه با تبلیغات گسترده به دنبال شکاف بین مردم و همچنین شکاف بین مردم و دولت بوده و عرصه را از اقتصاد و بازار به سایر عرصه‌های زندگی و حتی عرصه‌های امنیتی می‌کشاند. بدین جهت تقویت تولید ملی و خوداتکایی و خودکفایی و توسعه درون‌زا و استراتژی جایگزینی واردات و اولویت‌بخشی به توسعه کشاورزی و تولید محصولات اساسی، تنها راه مقابله با تحریم‌های استکبار جهانی به رهبری صهیونیسم است.

ضرورت توجه به خودکفایی و امنیت غذایی

رشد جمعیت به‌ویژه در کشورهای جهان سوم مسئله تأمین غذا و امنیت غذایی را به یکی از مسائل بحرانی و اساسی تبدیل نموده است. میلیون‌ها گرسنه در جهان زندگی می‌کنند و درحالی که برخی از آنها در اثر شدت گرسنگی، جان خود را از دست می‌دهند، مقوله تأمین غذا به یک اهرم سیاسی و اعمال فشار در تعاملات بین‌المللی تبدیل شده است، این مهم ما را به این سمت و سو رهنمون می‌کند که زنجیره ارزش باید پیوسته و کامل و منسجم دیده شود تا از بحران‌های احتمالی ایمن باشد.



بحث غذا و امنیت غذایی در ایران یک چالش جدی برای جمهوری اسلامی است. بخش کشاورزی به دلیل بر خورداری از پتانسیل مناسب و نقش حیاتی در تأمین امنیت غذایی از مهمترین بخش‌های اقتصادی می‌باشد. ایفای نقش در این ارتباط منوط به داشتن اختیار و در عین حال پاسخگو بودن در مسائل است. در واقع با توجه به اهمیت محصولات کشاورزی در تأمین مواد غذایی و مواد اولیه صنعتی، همواره استفاده بهینه از امکانات و توانایی‌های موجود در بخش کشاورزی نیاز به بسترسازی و زمینه‌های افزایش تولید در راستای خودکفایی محصولات اساسی در کل زنجیره ارزش اعم از خدمات تولید و مهمتر از همه تجارت دارد.

نمی‌توان از اقتدار و استقلال ملی و دفاع از حق مسلم یک ملت بیدار سخن به میان آورد و در عین حال به سهولت از کنار نقش منحصر به فرد و با اهمیت بخش کشاورزی و دستاوردهای آن در تحقق این آرمان مقدس گذر نمود. به راستی بخش کشاورزی در راستای اعتلای استقلال و خودکفایی کشور، پیشگام جریان توسعه بوده و بی‌جهت نیست که در نزد صاحبان خرد، به واسطه توانمندی‌های بالفعل و بالقوه بخش، به عنوان تکیه‌گاه اقتصاد ملی قلمداد می‌گردد.

بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های بخش، همواره دولت را در تحقق اهداف توسعه‌ای یاری رسانده و توجه بایسته به بخش کشاورزی می‌تواند بنیانی مستحکم برای حرکت رو به رشد توسعه ملی پی‌ریزی نماید و این توجه در گرو انسجام فعالیت‌های مرتبط در کل زنجیره به دستگاه متولی تولید است. چنین رویکردی به جایگاه بخش کشاورزی، نه تنها موجب خروج کشور از اقتصاد تک‌محصولی می‌شود، بلکه تحقق اهداف توسعه را نیز بیش از پیش امکان‌پذیر می‌سازد.

مطالعه تاریخ سیاسی - اجتماعی کشورها نشان می‌دهد که گذشته از تهدیدات خارجی، عوامل دیگری نیز وجود دارد که موجب بی‌ثباتی و آسیب‌پذیری شدید یک نظام سیاسی می‌شود. ناامنی غذایی از جمله عواملی است که می‌تواند ارزش‌های حیاتی و در نتیجه امنیت ملی یک نظام سیاسی - اجتماعی را به مخاطره بیندازد. امنیت غذایی یک سیاست امنیت ملی می‌باشد که کم‌وکیف آن مقدار عرضه و کیفیت کالای عمومی امنیت ملی را در هر کشور تعیین می‌کند. عرضه یک سطح بهینه امنیت ملی مستلزم تدارک سطح بهینه امنیت غذایی می‌باشد.

یکی از شاخص‌های مهم سنجش امنیت غذایی در سطح کلان ضریب خودکفایی محصولات غذایی یا به عبارتی دیگر درجه تأمین نیازهای غذایی اساسی کشور از منابع تولید داخلی می‌باشد. افزایش عرضه مواد غذایی و تقویت ضریب خودکفایی کشور به گسترش دسترسی به مواد غذایی، کاهش قیمت مواد غذایی و در نهایت دستیابی گروه‌های محروم و اقشار آسیب‌پذیر و کم‌درآمد روستایی به مواد غذایی بسیار مؤثر است. از طرف دیگر، افزایش ضریب خودکفایی کشور در افزایش وجهه بین‌المللی

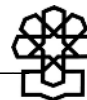
نظام سیاسی کشور و گسترش اقتدار و مشروعیت آن شدیداً مؤثر است. بدون تردید، امروزه هیچ کشوری بدون عرضه سطح قابل قبولی از امنیت غذایی، قوی و امن نخواهد بود و دولت حاکم بر آن نیز مقبولیت و مشروعیت نخواهد داشت. ناامنی غذایی با تدارک بستر بی‌ثباتی‌ها و عدم تعادل‌های سیاسی و اجتماعی می‌تواند شالوده‌های یک نظام سیاسی - اجتماعی را فرو ریزد. ناامنی غذایی از یک طرف، و جبهه بین‌المللی یک نظام سیاسی را تخریب می‌کند و با وابسته کردن آن به خارج باعث ضربه‌پذیری سیاسی‌اش می‌شود و از طرف دیگر، معناداری ارزش‌های حیاتی ملی را نزد افرادی که مشمول آن هستند کاهش می‌دهد و در نتیجه امنیت ملی آن نظام را به مخاطره می‌اندازد. بدین جهت کشور جمهوری اسلامی به پشتوانه این مهم، بدون واگم و با اطمینان، مقاصد فراتری را در عرصه بین‌الملل تعقیب می‌نماید، فلذا تمهیدات ساختاری این تفکر انسجام ساختاری را دیکته می‌کند.

امنیت غذایی یک پایه امنیت ملی کشور می‌باشد. عرضه یک سطح بهینه امنیت ملی در کشور مستلزم تدارک سطح بهینه امنیت غذایی است و چون محور اصلی تأمین امنیت غذایی نیز کشاورزی می‌باشد، لذا کشاورزی یک پایه اقتدار و قدرت کشور است.

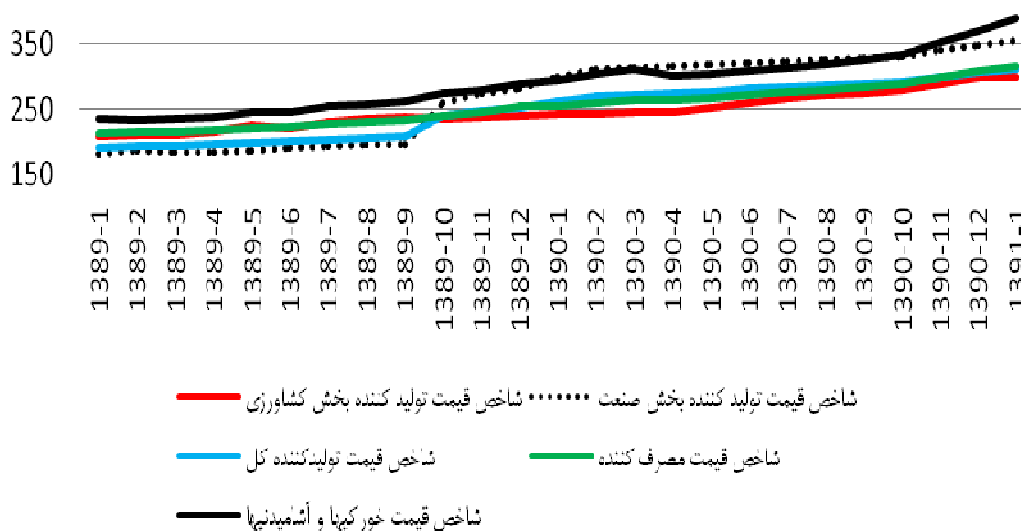
بررسی روند تغییرات قیمت‌ها

در حالی که شاخص کل بهای مصرف‌کننده در فروردین‌ماه ۱۳۹۱ به ۳۱۷/۲ رسید، شاخص قیمت خوراکی‌ها به عدد ۳۹۶/۵ رسید. این در حالی بود که شاخص کل بهای تولیدکننده به ۳۱۱/۹ در فروردین‌ماه ۱۳۹۱ رسید و شاخص کل بهای تولیدکننده گروه کشاورزی در سطح ۳۰۰/۳ قرار گرفت. لازم به‌ذکر است که شاخص کل بهای تولیدکننده گروه ساخت (صنعت) به ۳۵۵/۷ رسید. به‌عبارت دیگر طی دوره دوساله فروردین‌ماه ۱۳۸۹ تا فروردین‌ماه ۱۳۹۱ شاخص بهای تولیدکنندگان بخش کشاورزی تنها ۴۴/۶ درصد و شاخص قیمت تولیدکنندگان بخش صنعت حدود دو برابر آن یعنی ۹۶/۷ درصد افزایش پیدا کرده است.

مقایسه تغییر شاخص کل بهای تولیدکننده و مصرف‌کننده نسبت به سال ۱۳۸۳ نشان می‌دهد که شکاف بین قیمت پرداختی مصرف‌کننده و دریافتی تولیدکنندگان بخش کشاورزی روبه افزایش است. روند تغییرات ماهیانه قیمت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان به تفکیک بخش‌ها از فروردین‌ماه ۱۳۸۹ تا فروردین‌ماه ۱۳۹۱ در نمودار زیر نشان داده شده است. دقت در این نمودار نشان می‌دهد که سرعت رشد شاخص قیمت خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها برای مصرف‌کنندگان به مراتب بیش از سرعت رشد قیمت تولیدکنندگان بخش کشاورزی بوده به نحوی که شکاف بین این دو به وضوح بیشتر شده، این امر نشان‌دهنده کاهش کارآیی بازار محصولات کشاورزی و فرآورده‌های غذایی است.



نمودار مقایسه روند تغییرات شاخص قیمت مصرف‌کننده و تولیدکننده به تفکیک بخش‌ها



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

درآمدهای نفتی و بخش کشاورزی

پژوهش انجام شده‌ای به روش کمترین مربعات دو مرحله‌ای، تأثیر ضربه‌های درآمد نفتی بر بخش کشاورزی را منفی و معنادار می‌داند و نشان می‌دهد که ضربه‌های منفی در درآمد نفت بر سهم ارزش‌افزوده بخش کشاورزی تأثیری نداشته است. افزایش درآمدهای نفتی به سبب افزایش درآمدهای کشور، واردات ارزان برای برآورده ساختن مازاد تقاضا را جایگزین تولید بیشتر محصولات کشاورزی خواهد کرد. وقتی ضربه‌های منفی درآمد نفت بروز می‌کند دولت برای جبران کاهش درآمد ارزی، به صادرات غیرنفتی به‌ویژه صادرات کشاورزی روی می‌آورد.

هرچند عملکرد اقتصاد متکی به نفت غیرمدیریت شده به جای کمک به کشاورزی و روستا در تقابل با آنها بر آمده و مدیریت کلان از درآمدهای نفتی به‌عنوان اهرمی برای کنترل بخش کشاورزی و رابطه مبادله به سود مصرف‌کننده عمل نموده است، اما اقتصاد بدون نفت یعنی رونق روستا و کشاورزی و توسعه یکپارچه آنها می‌باشد که این پیوستگی را دیکته می‌کند.

اینجا دو نکته مطرح است اول اینکه ارزش بسیاری از صادرات غیرنفتی صنعتی به نفت وابسته است. بنابراین این نوع صادرات هم نمی‌تواند مؤثر و جبران‌کننده باشد. لکن تنها صادرات کشاورزی است که این وابستگی را ندارد و نکته کلیدی این است که چون در زمان خوشی و اوج درآمد نفتی همه شرایط به ضرر بخش کشاورزی تدارک دیده شد و رابطه مبادله و رقابت به ضرر بخش کشاورزی بود این بخش امکان کمک به اقتصاد کشور را از دست می‌دهد و مهمترین دلیل آن

اتخاذ سیاست‌هایی غلط مبتنی بر ارز فراوان و واردات آسان بوده است. دوگانگی سیاست‌های بازار و عدم توجه به تولید و ظرفیت‌های آن، هماهنگی در سیاست‌ها و پاسخگویی همزمان به نیاز امروز و نیازهای آتی یکپارچگی تولید و تجارت در بخش کشاورزی را ایجاب می‌نماید.

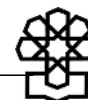
تجربه کشورها در تنظیم بازار محصولات کشاورزی

تنظیم بازار محصولات کشاورزی در کشور **لیتوانی** در وزارت کشاورزی آن صورت می‌گیرد. به طوری که در این وزارتخانه سه دفتر اقتصاد شیلات، بخش تنظیم بازار محصولات کشاورزی و بخش تجارت و کشاورزی - غذا وجود دارد که وظایف تنظیم بازار محصولات کشاورزی را انجام می‌دهند. در دفتر تنظیم بازار محصولات کشاورزی، مرکز تنظیم بازار دام و طیور و مرکز تنظیم بازار محصولات زراعی و باغی وجود دارد. در دفتر اقتصاد شیلات، اداره تنظیم بازار و تجارت شیلات وجود دارد. با توجه به اهمیت محصولات الکی در این کشور تجارت و تنظیم بازار آن در بخش تجارت و کشاورزی - غذا صورت می‌گیرد.

در **جمهوری چک** نیز چنین وضعیتی مشاهده می‌شود و نهاد تنظیم بازار در وزارت کشاورزی قرار دارد. این نهاد که تحت عنوان «صندوق دولتی مداخله بخش کشاورزی» نام دارد کلیه مداخلات در بازار محصولات کشاورزی را راهبری می‌کند. البته سیاست‌های اجرا شده در بازار محصولات کشاورزی توسط این نهاد، با همکاری وزارت دارایی و یک بنگاه بخش خصوصی انجام می‌شود. سیاست‌هایی که توسط این نهاد اجرا می‌شود شامل دامنه متنوعی است که مهمترین آنها پرداخت مستقیم و سازمان بازار مشترک می‌باشد.

در کشور **اسلواکی** نیز تنظیم بازار ابتدا به وسیله صندوق دولتی تنظیم بازار اجرا می‌شد. در سال ۲۰۰۲، صندوق دولتی تنظیم بازار منحل و آژانس مداخله کشاورزی (IPN) تأسیس شد. این نهاد نیز ذیل وزارت کشاورزی قرار دارد.

در برخی از کشورها، نهاد تنظیم بازار مستقل از وزارتخانه بوده و به صورت فرادستگاهی ایجاد شده‌اند. برای نمونه می‌توان به صندوق تثبیت قیمت و درآمد در کشور **هند** اشاره کرد که برای چای، قهوه، کائوچو و تنباکو ایجاد شده است و دارای ۳۰ تا ۳۷ عضو است. وزیر بازرگانی به عنوان رئیس این صندوق به حساب می‌آید. برخی دیگر از اعضای این صندوق عبارتند از: نماینده دفتر نخست‌وزیر، مشاور وزیر بازرگانی، مشاور برنامه و بودجه، مشاور وزیر اقتصاد، مشاور اقتصادی، وزیر حمایت از مصرف‌کنندگان، رئیس بانک ملی برای کشاورزی و توسعه، مدیر کل



شورای ملی برای تحقیقات کاربردی اقتصادی، اقتصاددانان از NCAER و... بنابراین در این صندوق ترکیب بسیار متنوعی از افراد و مشاغل و مناصبها وجود دارد.

سیاست تنظیم بازار در سطح داخلی و خارجی در ایالات متحده آمریکا از طریق تعامل وزارتخانه‌ها و نهادهای ذیربط که مهمترین آن سازمان غذا و دارو می‌باشد صورت می‌پذیرد، به‌صورتی که تولید، پردازش، بسته‌بندی مواد غذایی، واردات و حتی همه نهادهای مصرفی برای حیوانات نیز زیر نظر مستقیم این سازمان صورت می‌پذیرد. لازم به‌ذکر است که جهت سیاست‌های تنظیم بازار محصولات کشاورزی و غذایی، اداره گمرک و حفاظت از مرزها، اداره مالیات و تجارت و وزارت کشاورزی نیز با سازمان غذا و دارو ایالات متحده آمریکا همکاری می‌کنند.

نهادهای دخیل در تنظیم بازار محصولات کشاورزی کشور بنگلادش متعدد بوده و برخی از مهمترین آنها عبارتند از: وزارت کشاورزی، وزارت غذا، اتاق بازرگانی و صنایع مختلف، وزارت تعاون و توسعه روستایی، وزارت محیط زیست و جنگل، وزارت شیلات و دام، وزارت ماهیگیری و وزارت برنامه‌ریزی، لازم به‌ذکر است که به‌علت توسعه زیاد سازمان‌های غیردولتی در بنگلادش برخی از سیاست‌های تنظیم بازار نیز از طریق این سازمان‌ها پیگیری می‌گردد.

سازمان‌های مختلفی در امر تنظیم بازار محصولات کشاورزی کانادا فعالیت می‌کنند که برخی از آنها عبارتند از: وزارت کشاورزی و غذای کانادا (AAFC)، اتاق بازرگانی، انجمن مصرف‌کنندگان کشاورزی ارگانیک، مؤسسات صدور گواهینامه کشاورزی ارگانیک، آژانس بازرسی مواد غذایی کانادا (CFIA)، انجمن ملی پرورش و اصلاح نژاد دام و حیوانات، مؤسسه بین‌المللی غلات کانادا.

در کشور ژاپن میزان عرضه شیر توسط انجمن محصولات لبنی ژاپن (JDC) مدیریت می‌شود. این انجمن که یک شرکت خدمات عمومی است، با حمایت وزارت کشاورزی، جنگلداری و شیلات ژاپن (MAFF) در سال ۱۳۶۲ تأسیس شده است. اما انجمن فوق تنها یک شرکت بازرگانی دولتی و یا رسمی نیست. اعضای آن کلیه انجمن‌ها و اتحادیه‌های دخیل در صنعت شیر را شامل می‌شود. علاوه بر این صندوق اضطراری مشترک دولت و تولیدکننده که در سال ۲۰۰۱ ایجاد شده است وظیفه تثبیت قیمت شیر در کشور را برعهده دارد. شرکت صنایع کشاورزی و دامی (ALIC) که یک شرکت تجاری دولتی در ژاپن است اجازه دارد تا به‌منظور تثبیت قیمت‌های محصولات لبنی دخالت نماید. این شرکت تثبیت قیمت‌ها را با انجام ترتیبات خرید یا فروش محصولات لبنی تولید شده در داخل و یا محصولات وارداتی صورت می‌دهد. لازم به‌ذکر است که محصولات تحت پوشش (محصولات دامی، سبزیجات، شکر، محصولات خام، نشاسته) این شرکت ۶۶ درصد ارزش کل

تولیدات محصولات کشاورزی در ژاپن است. ALIC برای فروش شیر مایع در وعده‌های ناهار مدارس ابتدایی و دبیرستان یارانه پرداخت می‌نماید.

در کشور کره جنوبی سازمان‌های مختلفی در تنظیم بازار نقش دارند. برای نمونه تعاونی بازاریارسانی محصولات دامی و کشاورزی که یک سازمان نیمه‌دولتی است امر خرید و فروش محصولات کشاورزی را برعهده دارد. در مجموع سیاست تثبیت قیمت گوشت گاو سیاست غالب در این کشور بوده است. لازم به‌ذکر است که در تمام مراحل سیاست‌های مداخله‌ای دولت در بازار محصولات کشاورزی کره جنوبی تعاونی‌های کشاورزی بسیار پررنگ است. کره جنوبی از جولای سال ۱۹۹۷ آزادسازی در بازار پرتقال را آغاز نموده است و براساس مذاکرات دور اروگوئه از سهمیه مقداری برای تنظیم بازار استفاده می‌کند.

ساختار نهاد تنظیم بازار در کشورهای مورد مطالعه را به‌شرح زیر می‌توان خلاصه کرد: نهاد تنظیم بازار متشکل از دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های مختلف است و نقش وزارت کشاورزی در کشورهای مورد بررسی پررنگ‌تر از سایر دستگاه‌های دیگر است. همچنین تعاونی‌های تولید و بخش خصوصی در تنظیم بازار نقش قابل توجهی دارند.

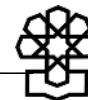
ضرورت انسجام و پیوستگی سیاست‌های تجاری و تولیدی در بخش کشاورزی

واقعیت این است که امروزه تولید برای خودمصرفی نیست و لذا سیاست‌های تجاری مانند قیمت‌گذاری، قیمت تضمینی، خرید تضمینی، سیاست‌های تعرفه‌ای و سایر سیاست‌های تنظیم بازار اعم از اعلامی و اعمالی نه تنها بر تولید، بلکه در انتخاب نوع محصول و الگوی کشت انکارناپذیر است.

الگوی کشت همواره از مهمترین دغدغه‌های سیاستگذاران بوده و در برنامه پنجم از جمله تکالیف بخش کشاورزی است که عملاً بدون در اختیار داشتن سیاست‌های تجاری امکانپذیر نبوده و غیرممکن است.

قوانین مختلف از جمله قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و همین‌طور ماده (۱۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه که در زمره قوانین جدید و پیشرفته و روزآمد هستند به‌صراحت بر انسجام و یکپارچگی سیاست‌های تجاری و تولیدی در بخش کشاورزی برای تحقق اهداف مهمی چون امنیت غذایی تأکید دارند. تکمیل زنجیره تولید نیازمند مدیریت یکپارچه بر تأمین مواد اولیه تا تجارت خارجی محصولات نهایی است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که میزان سرمایه‌گذاری در تولید کشاورزی و مواد غذایی در دنیا متناسب با افزایش تقاضای محصولات کشاورزی و مواد غذایی نیست. این افزایش تقاضا تحت



تأثیر افزایش جمعیت، افزایش درآمد کشورها و افزایش نسبت شهرنشینی است. به علاوه در کشورهای پیشرفته غذای سالم و ارگانیک مدنظر است و این امر به منزله استفاده حداقلی و در مواردی عدم استفاده از نهاده‌هایی همچون کود و سم و... است و مفهوم آن عدم افزایش کمی تولید و یا حداقل افزایش در تولید است و از آنجایی که امکان استفاده از توسعه سطحی یا مرزی هم وجود ندارد، لذا تقاضا با کمبود عرضه مواجه خواهد شد و تعادل به هم خواهد خورد. این درحالی است که گزارش‌های رسمی برای افق ۲۰۵۰ افزایش ۷۰ درصدی تقاضا برای محصولات کشاورزی را قطعی برآورد نموده و بیان می‌دارند که امکان برآورده شدن این نیاز با توجه به سرمایه‌گذاری‌های انجام شده محقق نخواهد شد، لذا یک گپ و فاصله قابل توجهی بین عرضه و تقاضا وجود خواهد داشت. به عبارت بهتر اولویت کشورها بجای صادرات، تولید برای جمعیت خودشان خواهد بود، آن روی سکه این مفهوم، این است که با فرض درآمدهای نفتی و استمرار فروش و فراوانی ارز، محصول یا کالای کشاورزی که به عنوان ضروریات و در زمره نیازهای اساسی است در آینده با قیمت‌های پایین در بازار وجود نخواهد داشت که بتوان با پول خرید و این مسئله دیکته می‌کند که در امنیت غذایی به عنوان کالای عمومی که تأمین آن در زمره وظایف دولت است باید گام اساسی و جدی برداشت و لازمه آن اتخاذ سیاست‌های مناسب و یکپارچگی سیاست‌های تولیدی و پشتیبانی از تولید نظیر سیاست‌های تجاری است.

مروری بر فرآیند تنظیم بازار گندم، آرد و نان

آرد و گندم تا سال ۱۳۷۰ در اختیار تعاونی روستایی بود و در زمان تشکیل وزارت جهاد کشاورزی تغییراتی صورت گرفت و سازمان تعاون روستایی عامل سازمان غله شد.

طی سال‌های ۱۳۸۲ تا سال ۱۳۸۹ (به استثنای سال ۱۳۸۷ به عنوان سال خشکسالی شدید) خرید تضمینی کشور به طور متوسط سالیانه حدود ۱۰ میلیون تن بوده است.

در حال حاضر، تنها امکان ذخیره‌سازی برای ۱۱/۸۶ میلیون تن از گندم تولیدی کشور وجود دارد، این مسئله نشانگر نبودن ظرفیت لازم برای انبارداری گندم‌های خریداری شده توسط دولت می‌باشد. از طرف دیگر از مجموع ۱۱/۸۶ میلیون تن ظرفیت ذخیره‌سازی نیز تنها حدود ۶ میلیون تن آن (معادل ۵۰ درصد) در سیلوهای استاندارد نگهداری می‌شوند و ۵۰ درصد بقیه در انبارهای نیمه‌مکانیزه، ساده، مکانیزه و بدتر از همه روباز نگهداری می‌شوند.

بالا بودن قیمت محصولات علوفه‌ای همچون ذرت و جو در بازار در مقایسه با نرخ خرید تضمینی گندم در کشور، خطر استفاده از گندم خوراکی به عنوان گندم دامی در مرغداری‌ها و

دامداری‌ها را به دنبال داشته است.

در سال ۱۳۸۸ علیرغم افزایش میزان تولید از میزان واردات چندان کاسته نشده و رابطه واردات گندم با میزان تولید آن در این سال تغییر یافته و افزایش تولید سبب کاهش میزان واردات نشد. این وضعیت در افزایش بی‌رویه ذخایر و ایجاد مشکل مازاد گندم نقش ایفا کرده و موجب بروز مشکل در گندم‌های سیلو شده و فساد آنها مطرح شد.

بررسی میزان تولید و واردات انجام شده نشان می‌دهد که این واردات نمی‌توانسته با توجیه کمبود ذخایر صورت گرفته باشد. شاید بتوان بخشی از این واردات در خصوص گندم خوراک انسان را (کالایی که واردات آن بیشتر دولتی است) بر اثر سیاستگذاری غلط و در خصوص واردات سایر غلات، به مفهوم نهادینه شدن واردات ارزیابی کرد.

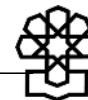
در سال‌های ۱۳۸۱ - ۱۳۸۴ این رابطه متقابل تولید و واردات در مصرف داخلی، کاملاً منطقی در جریان بوده است و افزایش تولید داخلی در کنار ثبات نسبی واردات غلات، ضمن تأمین مصرف رو به رشد داخلی، موجب افزایش ضریب خودکفایی غلات شده است.

در سال جاری، با وجود تولید مناسب گندم در داخل کشور، متأثر از سیاست‌های تجاری متخذه از سوی دولت و تعیین نامناسب قیمت تضمینی این کالای استراتژیک، بخش قابل توجهی از تولیدات به خوراک دام اختصاص یافته است و در پاره‌ای از مناطق کشور که امکان کشت بهاره فراهم بوده، بخشی از مزارع گندم به صورت سبز بریده و به دام داده شده و بجای آن محصولات سبزی و صیفی کشت شد.

این سیاست که دولت باید بازار گندم را رها کند و صرفاً مسئول ذخیره استراتژیک گندم کشور باشد برداشت دولت از ماده (۱۱۰) قانون برنامه پنجم بوده است.

موافقان طرح انتزاع وظایف، مبتنی بر موضوعات مشابه موارد فوق‌الذکر هماهنگی و سیاستگذاری در زنجیره تولید گندم تا مصرف نان را موجب سازماندهی آن می‌دانند.

مخالفان ضمن پذیرش تأثیر قیمت تضمینی بر خرید و حتی تولید گندم در کشور، معتقدند که با انتقال این مجموعه به وزارت جهاد کشاورزی نتیجه بهتری حاصل خواهد شد و به‌ویژه در سال جاری که کشور نیازمند واردات قابل توجه گندم است و امکان اینچنین خریدی صرفاً از طریق شرکت بازرگانی دولتی فراهم است، انتقال وظایف بر مشکلات می‌افزاید.



بررسی تجارب کشورها در خصوص صنایع کشاورزی

تعاریف صنایع کشاورزی

از نظر سازمان بهره‌وری آسیایی A.P.O، به فرآوری مواد اولیه کشاورزی، دامی، شیلاتی و آبرزی و جنگل، صنایع کشاورزی گفته می‌شود. فرآوری یعنی تبدیل، حفظ و نگهداری از طریق شیمیایی یا فیزیکی، نگهداری در سردخانه و انبار، بسته‌بندی و توزیع.

از نظر سازمان غذا و کشاورزی جهانی FAO، صنایع فرآوری غذایی به صنایع بالادستی شامل فرآوری اولیه محصولات مثل آسیاب، دباغی، پنبه پاک‌کنی، پرس دانه‌های روغنی، عمل‌آوری و تولید کنسرو ماهی گفته می‌شود.

صنایع پایین‌دستی شامل: عملیات صنعتی‌بندی بر روی محصولات میانی ساخته شده از محصولات کشاورزی است.

از نظر Unido به عملیات پس از برداشت اطلاق می‌شود که شامل تبدیل و نگهداری و تولید فرآورده‌های کشاورزی برای مصرف میانی و نهایی با تأکید بر مواد غذایی می‌باشد.

از نظر آژانس استاندارد مواد غذایی انگلستان، صنایع غذایی به مجموعه عملیات انجام شده روی محصولات کشاورزی جهت تولید غذا گفته می‌شود که این عملیات شامل بسته‌بندی، توزیع، خرده‌فروشی و مصرف آن محصول نیز می‌باشد.

از نظر سرویس تحقیقات اقتصادی آمریکا، صنایع غذایی به مفهوم سیستم غذاست.

تعریف ارائه شده از صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی در کمیسیون اقتصاد هیئت دولت مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۸ عبارت است از: صنایع تبدیلی و تکمیلی به صناعی اطلاق می‌گردد که به فرآوری و عمل‌آوری مواد نباتی و حیوانی (زراعی، باغی، شیلاتی، دام و طیور، جنگل و مرتع) می‌پردازد. فرآوری در برگرنده تغییرات فیزیکی، شیمیایی، نگهداری، بسته‌بندی و توزیع است.

تعریف صنایع تبدیلی و تکمیلی از دیدگاه وزارت جهاد کشاورزی

به فرآوری محصولات کشاورزی، دامی، شیلاتی، منابع طبیعی و... اطلاق می‌گردد. این فرآوری (اولیه، ثانویه و نهایی) شامل حفظ و نگهداری از طریق شیمیایی، فیزیکی، نگهداری در سردخانه و انبار، بسته‌بندی و توزیع می‌باشد.

بر مبنای تعاریف جهانی و با توجه به امنیت‌های مرتبط با موضوع صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی از نظر سازمان‌های جهانی و همچنین آنچه در کشورهای مختلف مثل آمریکا، روسیه،

انگلستان و ژاپن، کره جنوبی و استرالیا، دانمارک، اندونزی، سوئد، پاکستان، سریلانکا، فیلیپین، کامبوج و ارمنستان صنایع غذایی در تشکیلات مرتبط با کشاورزی سازماندهی شده‌اند.

وضعیت واحدهای صنایع تبدیلی و تکمیلی دارای مجوز

ظرفیت اسمی واحدهای دارایی پروانه بهره‌وری از وزارت جهاد کشاورزی حدود ۳۰ میلیون تن جذب ماده خام کشاورزی است که این مقدار تقریباً ۳۰ درصد میزان تولیدات کشاورزی است. برآورد می‌شود ظرفیت اسمی واحدهای مرتبط تحت پوشش وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز به همین مقدار باشد. لذا با عنایت به اهمیت این صنایع و داشتن متولی خاص و یکپارچگی زنجیره تولید محصول خام و فرآوری شده الحاق کامل این صنعت به وزارت جهاد کشاورزی می‌تواند به تکمیل زنجیره ارزش منجر شود.

براساس آخرین اطلاعات مرکز آمار ایران در سال ۱۳۸۶ ارزش افزوده صنایع مواد غذایی و آشامیدنی ۲۵,۱۳۸ میلیارد ریال معادل ۷/۴ درصد کل صنایع و تعداد ۲۷۶۸ کارگاه این صنایع معادل ۱۷/۴ درصد کل صنایع با میزان سرمایه‌گذاری ۵,۰۷۶ میلیارد ریال معادل ۸/۶ درصد کل صنایع و تعداد اشتغال آن ۱۷۰,۵۹۱ نفر معادل ۱۵/۵ درصد کل صنایع می‌باشد.

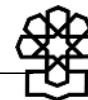
بررسی تجارب کشورهای در صنایع غذایی

در بسیاری از کشورهای جهان با درک اهمیت مدیریت یکپارچه در همه مراحل زنجیره عرضه سیاستگذاری در حوزه صنایع غذایی برعهده وزارت کشاورزی گذاشته شده است. از جمله این کشورها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. **کانادا:** وظیفه رسیدگی به امور مربوط به غذا و صنایع کشاورزی برعهده شعبه ارائه خدمات به صنعت، بازار و وزارت کشاورزی کانادا می‌باشد.

۲. **استرالیا:** صنایع غذایی بزرگ‌ترین صنعت در بخش تولید (Manufacturing) این کشور به‌شمار می‌آید. متولی اصلی صنعت غذا در استرالیا وزارت کشاورزی، شیلات و جنگلداری است. این وزارتخانه مسئولیت ارائه خدمات و مشاوره‌های سیاسی و پژوهشی به این صنعت را نیز برعهده دارد و این مسئولیت به‌گونه‌ای است که کاملاً زنجیره تولید عرضه و مصرف مواد غذایی را تحت پوشش خود دارد.

۳. **مالزی:** دولت مالزی برای توسعه صنعت غذا از طریق وزارت کشاورزی اقدام می‌نماید. در عین حال



سازمان‌هایی مثل وزارت بهداشت و مؤسسه تحقیق و توسعه کشاورزی هم به این امر کمک می‌نمایند.

۴. هندوستان: در هندوستان مسئولیت برنامه‌ریزی در صنایع غذایی به‌عهده وزارت صنایع غذایی این کشور می‌باشد.

۵. چین: تدوین متون برنامه‌ریزی و نظارت بر صنایع غذایی برعهده وزارت کشاورزی و انجمن ملی صنایع سبک آن کشور است. این انجمن نهادی در سطح وزارتخانه است. لازم به‌ذکر است که چنین شیوه مدیریتی به اذعان منابع چینی مشکلاتی را برای بخش صنعت غذای این کشور به‌وجود آورده است.

۶. ترکیه: در ترکیه وزارت کشاورزی و امور روستایی دو وظیفه عمده نظارت بر تولید مواد غذایی و کنترل کیفیت را برعهده دارد. البته وزارت صنایع در این کشور هم متولی صنایع غذایی می‌باشد. در پاکستان، دانمارک، بلغارستان، ایتالیا، مکزیک، نروژ، سوئد و اوکراین مسئولیت امور مربوط به صنایع غذایی به‌عهده وزارت کشاورزی است.

در کشور ما نیز از زمان ادغام دو وزارتخانه جهاد سازندگی و وزارت کشاورزی در سال ۱۳۷۹، مطابق ماده (۸) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی (مصوبه مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۶) توسعه و حمایت از صنایع کوچک تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی و صنایع روستایی در چارچوب سیاست‌های صنعتی کشور به‌عهده وزارت جهاد کشاورزی است که مقرر شد مصادیق این صنایع توسط هیئت وزیران تعیین شود و در نهایت در تاریخ ۱۳۸۳/۷/۲۹ براساس مصوبه هیئت وزیران صدور مجوز و سایر حمایت‌های مرتبط با ۵۳۹ کد از مجموعه فعالیت‌های صنعتی ISIC (ویرایش سوم) که در زیربخش کد ۱۵ (خوراکی و آشامیدنی‌ها) به وزارت جهاد کشاورزی سپرده شد.

فرش دستباف و توسعه روستایی

فرش دستباف از موضوعات مطرح در طرح انتزاع است که دستگاه متولی برنامه‌ریزی و سیاستگذاری آن در گذشته در وزارت جهاد سازندگی قرار داشت و بعدها با استدلال ارجحیت خصوصیات تجاری بر خاستگاه تولید آن به وزارت بازرگانی منتقل شد.

با توجه به اینکه تولید فرش دستباف از مهمترین تولیدات غیرکشاورزی مناطق روستایی و منابع درآمدی آنان محسوب می‌شود می‌تواند به‌عنوان یکی از ابزارهای توسعه روستایی محسوب شود و در این وضعیت تولید فرش دستباف به‌عنوان یکی از صنایع تکمیلی بخش کشاورزی است که در زنجیره ارزش این بخش قرار می‌گیرد و مواد اولیه تولید آنکه عمدتاً شامل پنبه، پشم، ابریشم و... می‌باشد نیز از فرآورده‌های این بخش است و همچنین، بیش از ۸۰ درصد بافندگان فرش

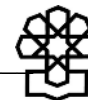
دستباف را روستاییان تشکیل می‌دهند و در اشتغال و توسعه مناطق روستایی نقش اساسی دارد. فرش دستباف در کنار کشاورزی منبع معیشتی مهمی برای روستاییان به‌شمار رفته و در فقرزدایی آنها نقش بسزایی می‌تواند ایفا کند.

در حال حاضر به دلیل عدم توجه جدی وزارت صنعت، معدن و تجارت به فرش دستباف به‌عنوان یک ابزار فقرزدای روستایی، سازوکار لازم برای توسعه فقرزدای آن و ورود روستاییان محروم به زنجیره ارزش آن و بازارهای ملی و جهانی فراهم نشده است. وزارت صنعت فاقد ابزار لازم برای شناسایی و متشکل کردن بافندگان روستایی و وارد ساختن آنان به بازارهای فرامحلی است. فرش دستباف به واسطه جایگاه کوچکی که در حجم تولید و تجارت گسترده صدها فعالیت صنعتی وزارت صنعت، معدن و تجارت دارد، مورد غفلت واقع خواهد شد و متناسب با جایگاه آن به‌عنوان یکی از ارکان اشتغال، درآمد و توسعه روستایی مورد توجه قرار نگرفته است.

در مورد فرش دستباف نیز نگرش صادراتی صرف به تولید فرش دستباف و اشتباه الحاق این وظیفه به وزارت بازرگانی موجب شد که نهادهای مرتبط با تولید فرش دستباف مانند نخ ابریشم و پشم آسیب جدی ببینند. به طوری که تولید نخ ابریشم در حال حاضر به حدود ۱۰ درصد قبل از این تصمیم رسیده است.

تصویر کلی از روند تاریخی تحولات توسعه به نوعی مبین نگاه یکپارچه به توسعه کشاورزی و روستا می‌باشد. از دهه ۴۰ که رویکرد توسعه‌ای نضج می‌گیرد تا دهه ۶۰ مهمترین ویژگی این دوره انقلاب سبز است. صنعت و خدمات در خدمت کشاورزی و روستایی تعریف می‌شود. در دهه ۷۰ توزیع مجدد منابع حاصل از رشد برای توسعه کشاورزی و روستایی مطرح می‌شود. دهه ۸۰ بحران‌های مالی، سیاست‌های اصلاحات ساختاری، تعدیل و خصوصی‌سازی و در دهه ۹۰ سیاست‌های کاهش فقر و توجه به توسعه پایدار، در درون خود نگاه توأمان به توسعه روستایی و کشاورزی دارند. در سال ۲۰۰۰ توسعه پایدار سبز، اساس توسعه پایدار کشاورزی تلقی شده و روستا در آن نقش بنیادی یافته و اساس توسعه پایدار را شکل می‌دهد. سال ۲۰۱۲ در اجلاس ریو + ۲۰ اقتصاد سبز، گرایش به طبیعت‌گرایی و فعالیت‌های مراقب طبیعت، سازگاری روستا و کشاورزی را مطمح نظر دارد.

بررسی کلیه سیاست‌های مرتبط با کشاورزی، اراضی، آمایشی و سرزمینی، نشان می‌دهد که یک رأس آن کشاورزی و رأس دیگر آن روستاست. به عبارتی محور فعالیت کشاورزی است که در فضا و مکانی تحت عنوان روستا تعریف می‌شود (فعالیت‌محور: کشاورزی، فضا‌محور: روستا) یعنی فعالیت کشاورزی در مکانی به نام مناطق روستایی برای افراد روستایی که به فعالیت



کشاورزی اشتغال دارند. از طرف دیگر وجود قوانین، آیین‌نامه‌ها، مقررات، قواعد و رویه‌ها و دستورالعمل‌ها برای کشاورزی که باید توسط روستاییان و در مناطق روستایی به‌کار گرفته شود، به‌عنوان نهادسازی‌های کارآمد در عرصه روستا و کشاورزی، انفکاک‌ناپذیری این فعالیت و عرصه را اجتناب‌ناپذیر ساخته است. همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهد که هیچ کشور توسعه‌یافته‌ای نیست که کشاورزی و روستای آن توسعه نیافته باشد. توسعه‌یافتگی روستایی به عدالت‌محوری و انسان‌محوری و خانواده‌گرایی در الگوی پیشرفت اسلامی - ایرانی سنخیت تام دارد.

کشاورزی یک فرهنگ و تمدن کهن به قدمت تاریخ است که صاحب این فرهنگ روستاییان می‌باشند و بدین جهت روستا سنخیت کشاورزی دارد. کشاورزی و روستا دو روی یک سکه بوده و به‌صورت تاریخی و به شکل جداناپذیری با یکدیگر پیوستگی دارند و خدمات به تولید در روستا نیز متأثر از کشاورزی، توسعه می‌یابد. رشد بخش کشاورزی و غیرکشاورزی (مانند تولید فرش دستباف) موجب تحریک و رونق تولیدات روستا و سایر بخش‌ها می‌شود. فعالیت بسیار گسترده، زنجیره‌ای و خوشه‌ای و ارتباط پسین و پیشین وسیع در این بخش صورت می‌گیرد که عاملان آن عمدتاً روستایی هستند.

در بُعد تطبیق، مطالعات صورت گرفته نشان می‌دهد که از ۱۷۱ کشور مورد بررسی، حدود ۱۰۰ کشور دارای کشاورزی و روستا در تشکیلات واحد هستند. مکزیک، آفریقای جنوبی، ویتنام و ایرلند از جمله کشورهایی هستند که مسئولیت امر توسعه روستایی در آنها با وزارت کشاورزی است. این موضوع از این زاویه نیز اهمیت دارد که سیاست‌های کلی برنامه‌ها که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده‌اند نیز به نوعی نگاه یکپارچه توسعه روستایی و کشاورزی را دیکته می‌کنند. به‌عنوان نمونه محور ۱-۳۵ سیاست‌های کلی برنامه پنجم چنین است:

ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان با تهیه طرح‌های توسعه روستایی گسترش کشاورزی صنعتی، صنایع روستایی و خدمات نوین و اصلاح نظام قیمتگذاری محصولات کشاورزی. سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی مانند FAO نیز بر توسعه یکپارچه روستایی و کشاورزی و نحوه تعامل در قالب کشاورز محور و روستامبنا تأکید دارند.

لذا هماهنگ‌سازی برنامه‌ها و همراستا نمودن همه فعالیت‌ها و اقدامات و متعاقب آن هم‌افزایی آنها در جهت ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان در گرو برنامه‌ریزی یکپارچه در تمامی ابعاد مسائل روستایی و کشاورزی می‌باشد. کارآمدی این امر زمانی به حداکثر می‌رسد که برنامه‌ریزی و هماهنگی مذکور در یک نهاد که بیشترین ارتباط و پیوستگی را با مناطق روستایی دارد، انجام می‌پذیرد. اگرچه اجرا و عملیات بخشی از این فعالیت‌ها توسط ارگان‌ها و سازمان‌های متعددی صورت می‌گیرد.

دیدگاه موافقان و مخالفان طرح انتزاع

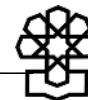
نظرات مخالفان

طرح چنین موضوعات در مجلس در شرایط فعلی که ایران از لحاظ فضای کسب‌وکار در شرایط نامناسب قرار دارد و در بین ۱۸۰ کشور تقریباً در رتبه ۱۴۳ قرار می‌گیرد و همچنین کشور با مشکلات مربوط به تحریم دست‌وپنجه نرم می‌کند بیانگر عدم نگاه نظام‌مند و سیستمی به مدیریت اقتصادی در حوزه تولید و تجارت، آن هم در شرایط فعلی است. نگاه جزءنگر و بخشی به مسائل، در یک اقتصاد مقاومتی یک آفت بزرگ به‌شمار می‌رود و در نهایت زمینه برای این‌طور کشمکش‌ها بین وزارتخانه‌ها را در پی خواهد داشت. در شرایط کنونی، کشور به‌شدت نیازمند فرمانده واحد در مدیریت اقتصادی به‌ویژه در حوزه تجارت و تولید است.

الف) جنبه قانونی

این طرح ناقص:

۱. اصل تفکیک قوا و دخالت قوه مقننه در قوه مجریه در تعارض با اصل پنجاه‌وهفتم قانون اساسی و موضوع تفکیک قواست و به نوعی نقض اصل اساسی و حیاتی یکپارچگی سیاست تجاری کشور است.
 ۲. برخی مواد قانونی از جمله برنامه پنجم توسعه مانند مواد (۱۰۲) و (۱۰۵) قانون برنامه پنجم توسعه است که براساس آن وزارت صنعت، معدن و تجارت، همزمان با دارا بودن مسئولیت سیاستگذاری، تأمین، تولید و امور تجاری کشور، دارای وظیفه مهم توزیع و تنظیم بازار است. همچنین به‌موجب ماده (۱۱۰) قانون برنامه پنجم توسعه، سیاستگذاری اهداف و نظارت در رابطه با امور مربوط به آرد، گندم و نان برعهده شورای اقتصاد قرار گرفته و وزارت صنعت، معدن و تجارت به‌عنوان متولی تنظیم بازار نان تعیین شده است.
 ۳. قانون مقررات واردات و صادرات و آیین‌نامه اجرایی آن: در ماده (۲۲) قانون مقررات صادرات و واردات بر صیانت فرش دستباف ایران در بازارهای جهانی توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت تأکید شده است.
 ۴. قانون تأسیس وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن سابق و حتی قانون تأسیس وزارت صنعت، معدن و تجارت است.
- قانون، رسیدگی به تخلفات و جرائم تعزیرات مربوط به گندم، آرد و نان را مشمول فصل هشتم قانون نظام صنفی قرار داده است. بنابراین تفویض اختیار این امور به وزارت جهاد کشاورزی



مغایر ماده مذکور است.

ب) خروج از رژیم تجاری یکپارچه در تمام بخش‌های اقتصادی

ج) دوگانگی در امور مربوط به تنظیم بازار و توسعه بخش بازرگانی

تحقق طرح انتزاع سبب دوگانگی در امور مربوط به تنظیم بازار و توسعه بخش بازرگانی است چراکه بخش کشاورزی و بخش صنعت دارای روابط پسین و پیشین زیادی می‌باشند که لازم است در این خصوص هرگونه سیاست‌های تنظیم بازار کالاها توسط یک متولی انجام گیرد و در صورت انتزاع، شرکت‌ها، مؤسسات و امکانات مرتبط از وزارت صنعت، معدن و تجارت منفک و به وزارت جهاد کشاورزی منتقل شود درحالی که بسیاری از آنها، امور بازرگانی همه محصولات اعم از کشاورزی و غیرکشاورزی را برعهده دارند و این تغییر مستلزم تغییر اساسنامه و فرآیندی زمان‌بر است.

د) پرهیز از رویکرد بخشی‌نگری

ارتباط زنجیره‌ای کالاها و تولیدات کشاورزی نمی‌تواند دلیلی برای انتزاع این بخش‌ها باشد و بخش تولید صنعتی در همه بخش‌ها از جمله تولید صنعتی و کشاورزی باید در حیطه اختیارات و وظایف وزارت صنعت، معدن و تجارت باقی بماند و با توجه به شرایط کنونی که صنایع تبدیلی در شرایط مناسبی قرار ندارند، اجرای چنین طرحی بر مشکلات صنایع خواهد افزود. وزارت جهاد کشاورزی توان تنظیم بازار محصولات کشاورزی را ندارد و در سال‌های گذشته تنظیم بازار گوشت و میوه به وزارت جهاد سپرده شده بود که از سوی همان وزارتخانه به وزارت بازرگانی سابق بازگردانده شده بود.

هـ) اجرای طرح انتزاع نیازمند بازننگری در استراتژی‌های کشاورزی و صنعت

ساختارهای جداگانه‌ای برای حوزه کشاورزی کشور تعریف شده و اگر قرار باشد بخشی از وظایف وزارت صنعت، معدن و تجارت به وزارت جهاد کشاورزی الحاق شود نیازمند به بازننگری در استراتژی‌های بخش کشاورزی و صنعت است.

در بسیاری از امور مربوط به تجارت در حوزه کشاورزی، متخصصین حوزه تجارت در بخش کشاورزی وجود ندارند و اگر هم وجود داشته باشد نمی‌توان در کوتاه‌مدت انباشت دانش صورت گرفته در سیاستگذاری‌هایی که عمدتاً در سطوح مدیریتی بالا صورت می‌گیرد را در کوتاه‌مدت به وزارت جهاد کشاورزی منتقل نمود.

جمع‌بندی نظرات مخالفان

۱. با توجه به انباشت دانش و تجربیات و نظر به اینکه تاکنون سیاست‌های مرتبط با تجارت بخش کشاورزی در وزارت بازرگانی سابق و صنعت، معدن و تجارت فعلی ساماندهی می‌شود سپردن این وظایف به وزارت جهاد کشاورزی منجر به اختلال در جریان امور خواهد شد و در مجموع، وزارت صنعت، معدن و تجارت از تجارب مفیدی در حوزه تنظیم بازار محصولات کشاورزی برخوردار است.

۲. مدیریت و راهبری اموری که در طرح انتزاع مورد نظر است نیازمند برنامه، ساختار، نیروی انسانی و دیگر زیرساختارهای مربوطه است. با توجه به اینکه این زیرساختارها به مرور زمان در وزارت صنعت، معدن و تجارت توسعه یافته است صرفاً با جابجایی منابع انسانی به وزارت جهاد کشاورزی نمی‌توان همه شرایط را برای مدیریت و راهبری مؤثر فراهم ساخت.

۳. مسئولیت اجرای قانون و آیین‌نامه مقررات صادرات و واردات برعهده وزارت صنعت، معدن و تجارت است و واگذاری تجارت و مقررات ورود و صدور محصولات کشاورزی به وزارت جهاد کشاورزی، مغایر با قوانین جاری نظام تجاری کشور می‌باشد.

۴. واردات کالاها و بالخصوص واردات محصولات کشاورزی مستلزم هماهنگی‌های فرابخشی است و لذا توان وزارت جهاد کشاورزی صرف مدیریت بازار و بهبود کسب‌وکار نخواهد شد.

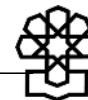
۵. در صورت انتزاع بیم آن می‌رود که بخش کشاورزی به لاک حمایت‌گرانه و دفاعی شدید وارد شده و نه تنها اهداف توسعه محقق نمی‌شود، بلکه هزینه‌های جانبی چندوجهی ایجاد می‌گردد.

۶. با انتقال این مجموعه به وزارت جهاد کشاورزی نتیجه بهتری حاصل نخواهد شد و به‌ویژه در سال جاری که کشور نیازمند واردات قابل توجه گندم است و امکان این‌چنین خریدی صرفاً از طریق شرکت بازرگانی دولتی فراهم است، انتقال وظایف بر مشکلات می‌افزاید.

۷. تجارب نه‌چندان موفق گذشته (اجرای ماده ۱۶) قانون افزایش بهره‌وری کشاورزی و منابع طبیعی توسط وزارت جهاد کشاورزی) گویای این امر می‌باشد که آمادگی اجرای طرح مذکور، وجود ندارد.

۸. با انتزاع صنایع تکمیلی و تبدیلی بخش کشاورزی و صنایع غذایی (که در حال حاضر در حدود ۸ درصد ارزش‌افزوده کل صنعت کشور را در اختیار دارند و نزدیک به دو میلیارد دلار صادرات دارند) وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت نمی‌تواند سیاست صنعتی کشور را طراحی و اجرا نماید.

۹. وزارت جهاد کشاورزی که هنوز در اجرای طرح‌های بهبود کیفیت تولید گندم، هموارسازی تولید مرغ و تخم‌مرغ و... توفیق کامل نداشته، چه تضمینی دارد که با افزایش مسئولیت‌ها بتواند در تنظیم



بازار محصولات کشاورزی و صنایع تبدیلی و تکمیلی آن نیز موفق باشد.
۱۰. مشکلات بخش کشاورزی، ریشه ساختاری در بخش کشاورزی دارد و ارتباط چندانی با نظام توزیع در کشور ندارد.

نظرات موافقان

الف) لزوم تقسیم کار در هدایت تولید و تجارت به تفکیک کشاورزی و صنعت
وزارت بازرگانی سابق جایگاهی فرابخشی داشته و هر سه حوزه اقتصاد کشور یعنی خدمات، صنعت و کشاورزی را شامل می‌شده است. اما این مأموریت‌ها و وظایف اکنون در اختیار یک بخش قرار دارد و بخشی از فعالیت‌های وزارت سابق بازرگانی مربوط به بخش کشاورزی می‌شد که تناسبی با وزارت صنعت نداشت و با ادغام به این وزارت سپرده شده است و بخش کشاورزی مغفول واقع شده است.

در حوزه سیاستگذاری نیز، کل یارانه‌های کشور که قبلاً در وزارت بازرگانی سابق انجام می‌شد به وزارت صنعت، معدن و تجارت تعلق گرفته درحالی که تناسبی با وزارت صنعت، معدن و تجارت ندارد.

بنابر همان دلایل اصلی و اساسی که باعث شد سیاستگذاری و تجارت محصولات صنعتی به وزارت صنعت، معدن و تجارت داده شود برای بخش کشاورزی هم همان دلایل پا برجاست، ازجمله اینکه:

۱. به‌طور یکپارچه یک وزارتخانه پاسخگوی مردم، پاسخگوی متولیان و دستگاه‌های بالادست باشد.
 ۲. همان وزارتخانه‌ای که مسئولیت تولید را دارد مسئولیت سیاستگذاری و برنامه‌ریزی تجارت را داشته باشد و این به نفع تولید ملی محسوب می‌شود و قاعداً کمک می‌کند که تولیدات کشورمان در بازارهای جهانی از شرایط بهتری برخوردار باشند. این استدلال‌ها در مورد همنشینی تولید کشاورزی و تجارت کشاورزی هم مطرح است و این دو حوزه به طریق اولی در کنار هم قرار بگیرند.
- تأمین امنیت غذایی به‌عنوان یکی از وظایف اصلی در قانون وزارت جهاد کشاورزی گنجانده شده است. قطعاً برنامه‌ریزی جهت تحقق این امر مهم فقط با نگرش جدید از کشاورزی مدرن که توسط فائو تعریف شده و شامل تولید، فرآوری، نگهداری و توزیع محصولات کشاورزی یعنی از مزرعه تا سفر می‌گردد، امکانپذیر می‌باشد.

تأثیرات منفی ناشی از انتقال شرکت پشتیبانی امور دام از وزارت جهاد کشاورزی به وزارت صنعت، معدن و تجارت و تصویب تعرفه‌ها از سوی سیاستگذاران کشور، بدون توجه به حوزه تولید کشاورزی و ایجاد مشکلات که اکنون برای کشور جنبه امنیتی پیدا کرده و استدلال‌های زیاد دیگر، نشان می‌دهد که سیاستگذاری‌های بخش کشاورزی باید در کنار تولید بخش کشاورزی باشد.

ماده (۸) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی می‌گوید: توسعه و حمایت از صنایع کوچک تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی و صنایع روستایی در چارچوب صنعتی کشور به‌عهده وزارت جهاد کشاورزی است.

در ایران نیز این موضوع مسبوق به سابقه است و دولت مقرر کرده بود که صنایع با اشتغال کمتر از ۵۰ نفر زیر نظر وزارت جهاد کشاورزی و بیش از ۵۰ نفر زیر نظر بخش صنعت و معدن قرار داشته باشند.

ب) دلایل تمرکز صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی

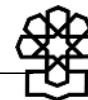
۱. صنایع تبدیلی و تکمیلی ماهیتاً نوعی فعالیت کشاورزی است. به عبارت دیگر اغلب صنایع تبدیلی، با توجه به تناوب تولید محصولات کشاورزی در زمانبندی‌های فصلی سال فعالیت خود را بیشتر یا کمتر می‌کنند، لذا در مقطعی از سال و فصول مشخص این صنایع نیازمند توجه ویژه هستند. از جمله مرحله خرید مواد اولیه در مرحله برداشت محصول، پس طبیعی است که وزارت جهاد کشاورزی (بخش کشاورزی) در این موضوع آگاهی بیشتری داشته و می‌تواند به تخصیص منابع اعتباری در موقع لزوم اقدام نموده و صنعت مربوطه را حمایت کند.

۲. صنایع تبدیلی کشاورزی تکمیل شده زنجیره تولید و ارتباط‌دهنده و کامل‌کننده پیوندهای پسین و پیشین فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی و خدماتی است. قرار گرفتن این صنعت در جایگاه واقعی خود می‌تواند موجب شکوفایی بخش کشاورزی و سایر بخش‌ها شود.

۳. در ورود به بازارهای جهانی و پیوستن با سازمان تجارت جهانی WTO قطعاً نقش بخش کشاورزی اجتناب‌ناپذیر است و وجود صنایع غذایی در این بخش می‌تواند نقش آن را بیشتر تقویت نماید. لازم به‌ذکر است که در اسناد سازمان تجارت جهانی کلیه محصولات فرآوری شده (صنایع غذایی در بخش کشاورزی) لحاظ گردیده است.

۴. تجارب کشورهای که توسعه و حمایت از صنایع غذایی در وزارت کشاورزی آنها است مبین ضرورت پیوسته بودن این دو در کنار هم است برخی از این کشورها عبارتند از: مالزی، آمریکا، انگلستان، اندونزی، فیلیپین، کره جنوبی، ژاپن، سریلانکا، استرالیا، ارمنستان، دانمارک، پاکستان، سوئد، کامبوج، روسیه، ایرلند، فرانسه، آلمان، برزیل، نیوزیلند و ترکیه.

۵. وجود دفتر تخصصی صنایع غذایی در ستاد وزارت جهاد کشاورزی و نیز وجود تشکیلات مناسب برای این امر در سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها و حتی مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان‌ها و وجود مراکز تحقیقاتی بخش کشاورزی متناسب با نیاز فرآوری و صنایع مرتبط با این محصولات از امتیازات این بخش برای تولی‌گری صنایع غذایی می‌باشد.



۶. درصد قابل توجهی از قیمت تمام شده محصولات فرآوری شده در کارخانجات صنایع تبدیلی را مواد اولیه کشاورزی که لزوماً باید دارای واریته مناسب باشد، تشکیل می‌دهد. این موضوع، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری متمرکز را در یک وزارتخانه به هدف تولید محصولات کشاورزی به قیمت تمام شده واریته مناسب برای فرآوری، استقرار صنایع تبدیلی و تکمیلی در قطب‌های عمده محصولات کشاورزی به منظور جلوگیری از حمل‌ونقل مواد اولیه با توجه به فسادپذیری سریع آنها و گسترش کشت و صنعت‌ها در مناطق مستعد را بیش از پیش ضروری می‌نماید.

۷. خودکفایی در فرآورده‌های لبنی زمانی که کل این صنعت در اختیار وزارت جهاد کشاورزی بوده در مقابل شرکت توسعه کشت دانه‌های روغنی که در سال ۱۳۴۱ - ۱۳۴۲ در زیرمجموعه کشاورزی تأسیس، اما با تغییر رویکرد از تولید کشاورزی به سمت واردات دانه‌های روغنی هدایت شد مقایسه مناسبی برای بررسی عملکرد شکل‌های واجد رویکرد خودکفایی و امنیت غذایی متکی بر تولید داخل و یا تداوم و گسترش وابستگی می‌توانند باشند.

جمع‌بندی نظرات موافقان

۱. اغلب تشکل‌های مردم‌نهاد موضوع ادغام وزارت بازرگانی در وزارت صنایع و معادن را اشتباه می‌دانستند و برای حل مشکل تجارت محصولات کشاورزی، برگشت شرایط بازرگانی کشور به قبل از شرایط ادغام را خواستار بودند.

۲. نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی، اگر به دنبال پایان دادن به فرار از مسئولیت‌های اجرایی دولت و پاس‌کاری اشتباهات ایشان هستند، ضروری است که اختیارات و مسئولیت‌ها را در مرجع واحد قرار دهند.

۳. جدایی بازرگانی کشاورزی از تولید کشاورزی موجب تغییر اولویت تولید داخل به سیاست تنظیم بازار مبتنی بر واردات شده است و بدون وجود ابزار قاعده‌گذاری که قیمتگذاری و دسترسی به بازار مهمترین آن است، امکان سروسامان دادن به تولید کشاورزی وجود ندارد.

۴. توسعه و پیشرفت کشاورزی و افزایش تولید منوط و مشروط به اطمینان بخشی به تولید از ناحیه بازار و بازاررسانی مناسب محصولات کشاورزی و کاهش و حذف شکاف ناعادلانه قیمت پرداختی مصرف‌کننده و تولیدکنندگان است، رویکرد بازارگرا در پیشرفت و توسعه کشاورزی و انسجام بخشی در تولید و بازار محصولات کشاورزی در زنجیره به هم پیوسته فرآیندها توسط یک دستگاه امری الزامی است.

۵. ناکارآمدی بخش تجاری کشور در تنظیم بازار محصولات کشاورزی و تأثیر منفی سیاست‌های

آن بر تولید کشاورزی را در نارضایتی مقام معظم رهبری از وضعیت بازرگانی بخش کشاورزی در دیدار معظم‌له با فعالین اقتصادی در ماه مبارک رمضان سال گذشته و همچنین در دیدار با کمیسیون کشاورزی مجلس شورای اسلامی، می‌توان مشاهده کرد.

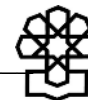
۶. رتبه ۱۴۳ در بین ۱۸۰ کشور، بیانگر شرایط نامناسب فضای کسب‌وکار در کشور است و ناشی از شرایط و سیاست‌گذاری‌های صنعتی و تجاری تاکنون کشور است و مطمئناً تغییر این سیاست‌ها به بدتر شدن فضای کسب‌وکار و رتبه کشور در دنیا منجر نخواهد شد. ضمناً هدف بلندمدت این است که وزارتخانه‌ها در حوزه قاعده‌گذاری و نظارت ورود کنند و تصدیگری توسط بخش غیردولتی صورت گیرد.

۷. بررسی ساختار نهاد تنظیم بازار در کشورهای مورد مطالعه نشان می‌دهد که نقش وزارت کشاورزی در کشورهای مورد بررسی پررنگ‌تر از سایر دستگاه‌های دیگر است. همچنین بر مبنای تعاریف جهانی و با توجه به امنیت‌های مرتبط با موضوع صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی از نظر سازمان‌های جهانی و همچنین آنچه در کشورهای مختلف مثل آمریکا، روسیه، انگلستان و ژاپن، کره جنوبی و استرالیا، دانمارک، اندونزی، سوئد، پاکستان، سریلانکا، فیلیپین، کامبوج و ارمنستان صنایع غذایی در تشکیلات مرتبط با کشاورزی سازماندهی شده‌اند.

۸. موافقان طرح انتزاع وظایف و زنجیره گندم، آرد و نان، به واسطه تأثیر سیاست‌گذاری‌های تجاری بر فرآیند تولید گندم تا تولید نان، نگاه یکپارچه بر این فرآیند را موجب سازماندهی آن می‌دانند.

۹. ماهیت بخش کشاورزی به شکل کاملاً اختصاصی از دیگر بخش‌های تولیدی و خدماتی و صنعت متمایز است و گرچه برای خود قواره صنعت می‌بیند، اما با ویژگی‌های مختص تولیدات صنعتی که به صورت مستقل قابلیت تولید دارند متفاوت است. تولیدات کشاورزی به خصوص محصولات لازم به فرآوری مانند چغندر قند، دانه‌های روغنی، شیر و... بدون در نظر گرفتن زنجیره صنعتی‌سازی، قابلیت تولید و عرضه محصول نهایی قابل تصور نیست. در دیگر تولیدات کشاورزی که قابلیت نگهداری داشته یا بیشتر تولید آنها به صورت تازه‌خوری است، صنایع تبدیلی و تکمیلی در کامل شدن زنجیره تولید و ارزش‌افزوده و همچنین افزایش بهره‌وری، کاهش ضایعات و افزایش درآمد تولیدکنندگان بخش کشاورزی مؤثر است و پیوستگی تولید با صنایع تبدیلی و تکمیلی ضروری است.

۱۰. بنابر همان دلایل اصلی و اساسی که باعث شد سیاست‌گذاری و تجارت محصولات صنعتی به وزارت صنعت، معدن و تجارت داده شود، برای بخش کشاورزی هم همان دلایل پا برجاست و همچنین همه ادله‌هایی که در یکپارچه شدن سیاست‌های تولید کالاهای صنعتی با تجارت آن، اعم از صادرات و واردات مهر تأیید می‌زد بر یکپارچه شدن سیاست‌گذاری در حوزه تولید محصولات



کشاورزی با تجارت آن مهر تأیید می‌زند.

۱۱. برنامه‌ریزی برای تولیدات کشاورزی در بخش کشاورزی از سال‌ها قبل در زیربخش کشاورزی و بر روی پایه‌های مادری صورت می‌گیرد و گروه‌های کارشناسی برای تولید محصولی خاص براساس اقتضائات آن، خط تولید را تعریف و امروز ماحصل آن به‌عنوان محصول تجاری به‌دست مصرف‌کننده می‌رسد.

برای تولید گوشت مرغ ۱۷ ماه و برای تخم مرغ تجاری خوراکی حدود ۱۴ ماه و برای شیر از گاو شیری ۳۶ ماه و برای گوشت از دام سنگین حداقل ۲۱ ماه زمان لازم است.

۱۲. نهادی می‌تواند بازار غذا را کنترل کند که خود در جریان کش‌وقوس‌های تولید کشاورزی است، تولیدی که به‌مراتب بیشتر از صنعت دچار نوسانات عرضه می‌شود و پارامترهای متعددی در میزان عرضه محصولاتش تأثیرگذار است.

۱۳. وزارت صنعت، معدن و تجارت از ادغام‌های پی‌درپی و مسئولیت‌های متنوع و متعدد در حوزه صنایع سنگین و صنایع سبک و معادن و توسعه تجارت و در کلان مسائل مربوط به تجارت خارجی و داخلی کشور و بنگاه‌های کوچک و بزرگ صنعتی و احیا و نوسازی آنها و صدها وظیفه کوچک و بزرگ صنعتی و تجاری درگیر است. در چنین شرایطی علاوه بر انجام وظایف فوق، آیا می‌تواند وظیفه جدید و متمایز و متجانس (با اهداف وزارت صنعت، معدن و تجارت) را هم برای بخش کشاورزی تدارک ببیند؟

۱۴. ضروری است که تولیدات کشاورزی در ساختارهای کسب‌وکار جدید و به شکل حلقه‌های به‌هم‌پیوسته و ایجاد زنجیره تولید چه به شکل عمودی و چه به شکل افقی و حتی تلفیق آن با هم طراحی و اجرا شود تا کشاورزی از قاعده معیشتی به کشاورزی اقتصادی و مالی به کشاورزی تجاری تبدیل شود.

۱۵. اگر توسعه روستایی به‌عنوان راهبرد، درخصوص فرش دستباف در نظر گرفته شود در این صورت، عنوان سپردن بخش مهمی از اقتصاد غیرکشاورزی (و در عین حال مرتبط با کشاورزی) روستاها که نقش مهمی در توسعه کشاورزی نیز دارند، به دستگاهی مانند وزارت صنعت، معدن و تجارت که سنخیتی با اقتصاد روستایی ندارد، هرگز منطقی به‌نظر نمی‌رسد.

۱۶. در حال حاضر به‌دلیل چندپارگی و بخشی‌نگری در اقتصاد روستایی کشور، عملاً پیوندهای سازنده بین بخش‌های مختلف اقتصاد روستایی برقرار نشده و لذا نقش بخش کشاورزی نیز آنچنان که باید و شاید به رسمیت شناخته نشده است. لازمه برقراری این پیوندها و ارتباطات، برنامه‌ریزی و مدیریت نظام‌مند و هماهنگ کسب‌وکارهای کشاورزی است. در این صورت است که

نقش واقعی بخش کشاورزی شکوفا خواهد شد.

۱۷. همان‌طور که گفته شد، توسعه کشاورزی و روستایی، مستلزم وجود ابزارهای مورد نیاز است و برای تحقق قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی درخصوص در نظر داشتن زنجیره تولید تا مصرف برای ایجاد ارزش افزوده و افزایش بهره‌وری، ضروری است که کلیه امور مربوط به سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ساماندهی و نظارتی مورد نیاز فراهم باشد و لذا تصویب کامل ماده واحده در این راستا ضروری است. ساماندهی بخش صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی و ایجاد تطابق بین میزان تولیدات بخش کشاورزی و ظرفیت‌های فرآوری محصولات ضروری است، اما در حال حاضر استقرار صنایع با پتانسیل‌های کشاورزی مناطق از پراکنش مناسب برخوردار نیست و با توجه به وجود وظایف موازی در وزارت صنعت، معدن و تجارت با وزارت جهاد کشاورزی، ابهام در پاسخگویی در زمینه مشکلات مربوط به این صنایع را موجب شده است.

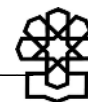
سایر موارد

هرچند دستگاه مشخصی مسئولیت توسعه روستایی در کشور را به‌عهده نداشته و نظارت و برنامه‌ریزی صحیحی برای توسعه روستایی وجود ندارد. اما اینکه دستگاه‌های اجرایی برای انجام هر کار عمرانی و خدماتی موظف به دریافت مجوز از وزارت جهاد کشاورزی شوند و توسعه و عمران وابسته به یک دستگاه شود، بروکراسی اداری را افزایش خواهد داد و بر روند توسعه و عمران روستایی تأثیر منفی خواهد داشت.

درخصوص این ماده دو پیشنهاد وجود دارد. حذف این ماده یکی از پیشنهادها است و پیشنهاد دیگر، محدود کردن آن به فعالیت‌های تولیدی در روستاست و درخصوص پیشنهاد اخیر بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، اصلاحات ذیل را مطرح کرده است:

کلمه عمران در ماده (۳) حذف شود و بجای آن واژه اقتصادی جایگزین گردد و بجای اقدامات اجرایی نیز، اقدامات اقتصادی جایگزین گردد.

مشکل کنونی سیستم بانکی و به‌ویژه بانک کشاورزی در تأمین سرمایه مورد نیاز بخش کشاورزی است و با تغییرات رئیس مجمع این مشکل حل نخواهد شد و وابسته شدن بانک کشاورزی به وزارت جهاد کشاورزی، در واقع تبدیل این بانک به یک صندوق سرمایه‌گذاری است و در چنین شرایطی امکان بهره‌گیری از توان بانک مرکزی و وزارت اقتصاد، در جهت تأمین منابع و... برای این بانک کاهش خواهد یافت. هرچند بانک کشاورزی و بانک مرکزی خواستار حذف این ماده بودند ولی مجموعه تشکل‌های مردم‌نهاد، پیشنهاد کردند که شرایط اداره بانک کشاورزی به قبل از



تغییرات اعمالی در سال ۱۳۸۱ تبدیل شود و ریاست مجمع برعهده وزیر اقتصاد باشد و تعیین رئیس بانک با پیشنهاد وزیر جهاد کشاورزی و تأیید وزیر اقتصاد صورت گیرد. با توجه به نقش اتاق بازرگانی، صنعت و معدن و کشاورزی به‌عنوان هماهنگ‌کننده و مدیریت‌کننده بخش خصوصی در راستای استیفای حقوق این بخش اقتصادی، شقه‌شقه کردن اتاق مزبور به‌مانند شقه‌شقه کردن بخش خصوصی تلقی می‌شود و ازسویی، تغییرات قانونی درخصوص اتاق در قالب اصلاح کسب‌وکار در سال قبل انجام شده و از ابلاغ آن کمتر از یک‌سال می‌گذرد، لذا حذف این تبصره مورد تأکید قرار گرفت.

ارزیابی و نتیجه‌گیری

جدول ۱. ارزیابی بندهای ماده (۱) طرح تمرکز اختیارات، مسئولیت‌ها و وظایف بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی

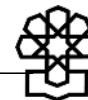
بندهای ماده (۱)	نقاط قوت	نقاط ضعف
تولید و تجارت	۱. یکپارچگی تولید و تجارت ۲. تولیدگرایی (افزایش تولید ملی، اقتصاد مقاومتی) ۳. امکان گسترش عدالت با انتقال حاشیه بازار به تولیدکننده ۴. کاهش شکاف قیمت تولیدکننده و مصرف‌کننده ۵. پایداری امنیت غذایی با تکیه بر تولید داخلی ۶. افزایش کارآیی بازار در بخش کشاورزی ۷. نگاه بلندمدت به تولید و مصرف و رفاه جامعه	۱. عدم یکپارچگی در تجارت در بخش‌های مختلف ۲. جدا شدن تجارت صنعتی و کشاورزی ۳. نادیده گرفتن وجود تجربه ذیقیمت در تجارت پیوسته ۴. نادیده گرفتن وجود سازمان‌های تخصصی ۵. نادیده گرفتن نهادسازی مناسب ۶. فروپاشی نظام‌مندی موجود به‌واسطه ضعف دانش و تجربیات درخصوص تعیین سیاست‌های مرتبط با تجارت بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی ۷. عدم توجه به حل مسائل و معضلات اقتصادی اجتماعی مبتلا به روز در کوتاه‌مدت
گندم، آرد و نان	نگاه یکپارچه به فرآیند گندم آرد و نان	فروپاشی فرآیند موجود به‌ویژه در ارتباط با نان
صنایع تبدیلی و تکمیلی	۱. تکمیل زنجیره ارزش ۲. جهت‌گیری صنایع غذایی به مناطق تولید ۳. مکان‌محوری صنعت (تطبیق صنعت با قطب‌های تولید) ۴. کاهش ضایعات و افزایش ارزش‌افزوده ۵. فرآوری در آسیب‌پذیرترین نقطه ۶. افزایش درآمد و اشتغال و رونق اقتصادی ۷. همگون‌سازی ساختاری متناسب با اغلب کشورها	۱. کاهش قدرت سیاست‌گذاری واحد در صنعت ۲. گسست در تصمیم‌گیری‌های صنعتی ۳. عدم توجه به طبقه‌بندی‌ها و کدبندی‌های بین‌المللی مانند ISIC ۴. بی‌توجهی به نهادهای پشتیبان از صنعت ۵. عدم الگوپذیری و کپی‌برداری از کشورها

بندهای ماده (۱)	نقاط قوت	نقاط ضعف
فرش دستباف	۱. تنوع شغلی در روستاها ۲. افزایش درآمد روستاییان ۳. انسجام بین تولید و مصرف مواد اولیه فرش (پشم، کود و ابریشم) ۴. تکمیل فرآیندهای اشتغال ۵. امکان ایجاد خوشه‌های تولید، فرآوری و بافندگی فرش در شبکه روستایی ۶. به هم پیوستگی تولید، تجارت، توسعه روستایی و فرش	۱. کاهش ارتباط مناسب مرتبط با فرش با سایر فعالیت‌های غیرکشاورزی ۲. تهیه اغلب نهاده‌ها مانند دار قالی دچار مشکل خواهد شد ۳. کاهش کیفیت و کمیت تولید حداقل در کوتاه مدت ۴. کاهش رقابت‌پذیری و صادرات ۵. افزایش هزینه تولید ۶. کم‌توجهی به جایگاه تجارت و تجاری‌سازی تولید فرش دستباف ۷. نادیده گرفتن امکانات موجود جانبی در وزارت صنعت، معدن و تجارت در خصوص تبلیغ و توسعه تجارت این تولید

جدول ۲. ارزیابی سایر مواد طرح تمرکز اختیارات، مسئولیت‌ها

و وظایف بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی

سایر مواد	نقاط قوت	نقاط ضعف
توسعه روستایی	۱. انسجام توسعه روستایی و توسعه کشاورزی ۲. ارتقای معیشت و افزایش درآمد کشاورزان و روستاییان ۳. توجه به تمام زمینه‌ها، جنبه‌ها و ظرفیت‌ها اعم از کشاورزی و... ۴. امکان توسعه پروژه‌های مکان‌محور و فعالیت‌های تخصصی ۵. توسعه یکپارچه محلی	۱. جدا شدن عمران صرف در دستگاه ۲. دور شدن در تخصص‌های لازم ۳. گسستگی در اقدام دستگاه‌ها برای عمران ۴. پیدا کردن ماهیت فرابخشی یک دستگاه بخشی
اتاق کشاورزی و صنایع غذایی	۱. ارتقای جایگاه بخش کشاورزی در مبادلات بازرگانی و تصمیم‌گیری‌های داخلی کشور ۲. ایجاد ظرفیت جدید و تخصصی در پویایی بخش ۳. توسعه فضای کسب‌وکار در بخش کشاورزی ۴. فعال شدن بیشتر فعالین مرتبط با بخش کشاورزی در حوزه تجارت	۱. دور شدن کشاورزی از ظرفیت غیرکشاورزی بازرگانی ۲. عدم بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود ۳. زمان‌بر بودن جا افتادن این اتاق
بانک	۱. امکان استفاده یکپارچه از ابزار مالی (بانک) ساختار فنی (نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی) و شبکه مالی (صندوق حمایت از سرمایه‌گذاری) ۲. انسجام در سیاست‌ها و ابزارهای توسعه مالی ۳. تقویت شبکه مالی از طریق اصلاح سیاست‌ها و روش‌های تخصیص منابع ۴. فراهم شدن امکان برقراری مشوق‌های مالی جهت سرمایه‌گذاری و پس‌انداز توسط دولت	۱. دسترسی کمتر به پس‌اندازهای شهری با خالی شدن بانک از منابع مالی ۲. عدم امکان بازپرداخت‌ها، ورشکستگی بانک در بلندمدت ۳. عدم امکان بهره‌گیری از سایر شبکه‌های مالی (دادوستد کمتر با شبکه بانکی دیگر) ۴. امکان کاهش قدرت رقابت با سایر بانک‌های تجاری



شاید وقت آن رسیده باشد که تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران کشور ضمن بهره‌گیری از آنچه در دنیا صورت می‌گیرد، معضل را ریشه‌ای حل نمایند و به‌راستی راه‌حل معضلات موجود تکه‌تکه کردن وظایف دستگاه‌ها نیست بلکه باید هر دستگاه وظایف تخصصی‌اش را در داخل خود احصا نماید. برگشت وظیفه مربوط به بخش کشاورزی و از جمله وظیفه تنظیم بازار به‌همراه همه الزامات انجام چنین وظیفه‌ای، به وزارت جهاد کشاورزی و تقویت بنیه مدیریتی آن کوتاه‌ترین مسیر برای حصول به نتیجه بهتر و کاهش هزینه‌های تولید و مصرف باشد.

واقعیت این است که تکیه بر توان تولید داخل لازمه‌اش همسویی سیاست‌های بازار و تنظیم آن با تولید بخش و توان‌افزایی در تولید متناسب با نیاز بازار کشاورزی و مواد غذایی است و این در گرو یکپارچگی سیاست و مدیریت در تولید و تجارت محصولات کشاورزی است. در چنین شرایطی هر تصمیم در مورد واردات کالاهای کشاورزی با تأثیر آن بر زنجیره تولید مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت. به‌واسطه تأثیر سیاست‌گذاری‌های تجاری بر فرآیند تولید گندم تا تولید نان، نگاه یکپارچه بر این فرآیند، موجب سازماندهی این زنجیره خواهد شد.

لازمه تحقق اهداف متعالی که قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی بر آنها تأکید کرده است، از جمله «فراهم آوردن موجبات توسعه پایدار کشاورزی و منابع طبیعی و افزایش کمی و کیفی محصولات کشاورزی در جهت تأمین امنیت غذایی، رشد سرمایه‌گذاری، عمران و توسعه روستاها و مناطق عشایری و در راستای انسجام بخشیدن به برنامه‌ها و سیاست‌ها و رعایت پیوستگی وظایف و استفاده بهینه» عهده‌داری زنجیره ارزش محصولات کشاورزی توسط این دستگاه است.

اما محدوده انتزاع وظایف در حوزه صنایع برمبنای تولید و یا امکان تولید داخلی محصولات کشاورزی در کشور است و در این زمینه اصلاح ذیل برای بند «د» ماده (۱) پیشنهاد می‌شود:

صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی و صنایع غذایی مبتنی بر محصولات کشاورزی با امکان تولید داخلی، شامل کلیه فعالیت‌های بازفرآوری و تولید مواد غذایی و آشامیدنی، گیاهان دارویی، خوراک دام و طیور، کودهای آلی و زیستی و همچنین فرآوری اولیه چرم و سالامبور، الیاف طبیعی، چوب و مواد سلولزی است.

ضمن بررسی روش‌ها و سیستم‌های طبقه‌بندی موجود، سیستم طبقه‌بندی ISIC (ویرایش سوم) که در حال حاضر در کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد، دامنه و مصادیق فعالیت‌های مورد نظر، تعیین گردیده و پیشنهاد می‌شود کدهای ایسیک ذیل در دستگاه اجرای مرتبط با بخش کشاورزی متمرکز شود:

بخشی از فعالیت‌های کد ۱۵ شامل (۱۵۵۱، ۱۵۴۲، ۱۵۴۱، ۱۵۳۳، ۱۵۳۲، ۱۵۳۱، ۱۵۲، ۱۵۱۴، ۱۵۱۳، ۱۵۱۲،

۱۵۱۱)، (ISIC ویرایش سوم) و منتخبی از کدهای صنایع تبدیلی و تکمیلی در بخش‌های سلولزی شامل (کد ۲۱۰۱) و چرم و سالامبور شامل (کد ۱۸۲۰ و ۱۹۱۱)، الیاف طبیعی (کد ۱۷۱۱۱۰۰ الی ۱۷۱۱۱۶۲)، کودهای آلی (کد ۲۴۱۲۱۴۰۰) و گیاهان دارویی (کد ۲۴۲۳۱۹۰۰)، مطابق فهرست ذیل جدول ۳ را شامل می‌شود.

با توجه به مطالب طرح شده این پیشنهاد از ویژگی‌های ذیل برخوردار است:

۱. پوشش کامل خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها دارای منشأ مواد خام کشاورزی با کدهای فعالیت

در بخش ایسیک،

۲. کاهش ضایعات از طریق اجرای عملیات پس از برداشت محصولات کشاورزی و فرآوری سریع،

۳. افزایش ارزش‌افزوده در بخش کشاورزی،

۴. تکمیل زنجیره تولید در صنعت غذا،

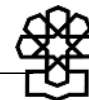
۵. مورد توجه قرار گرفتن فرآوری گیاهان دارویی و همچنین کودهای آلی و زیستی،

۶. توجه به فرآوری صنایع سلولزی و چرم مخصوصاً در بخش فرآوری‌های اولیه

جدول ۳. فهرست عناوین صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی (ISIC-3)

ردیف	کد	نوع فعالیت (شرح محصول)
۱	۱۵۱۱۰۰۰۰	تولید عمل‌آوری و حفاظت از فساد گوشت و محصولات گوشتی
۲	۱۵۱۲۰۰۰۰	عمل‌آوری و حفاظت از فساد آبزیان و محصولات حاصل از آبزیان
۳	۱۵۱۳۰۰۰۰	عمل‌آوری و حفاظت از فساد میوه و سبزیجات (نباتات)
۴	۱۵۱۴۰۰۰۰	تولید انواع روغن‌های نباتی و حیوانی
۵	۱۵۲۰۰۰۰۰	فرآورده‌های لبنی
۶	۱۵۳۱۰۰۰۰	تولید از دانه‌های آسیاب شده
۷	۱۵۳۲۰۰۰۰	تولید نشاسته و محصولات نشاسته‌ای
۸	۱۵۳۳۰۰۰۰	تولید غذاهای آماده برای حیوانات
۹	۱۵۴۱۰۰۰۰	تولید محصولات خبازی
۱۰	۱۵۴۲۰۰۰۰	تولید قند و شکر
۱۱	۱۵۵۱۰۰۰۰	تقطیر، تصفیه آمیختن انواع عرقیات، تولید الکل اتیلیک از مواد
۱۲	۲۴۲۳۱۹۰۰	تولید فرآورده‌های داروهای گیاهی و گیاهان دارویی
۱۳	۲۴۱۲۱۴۰۰	کودهای آلی
۱۴	۲۰۱۰۰۰۰۰	برش و رنده‌کاری چوب
۱۵	۲۱۰۱۰۰۰۰	ساخت خمیر کاغذ، کاغذ و مقوا
۱۶	۱۷۱۱۱۱۰۰-۱۷۱۱۱۱۶۲	عملیات آماده‌سازی الیاف نساجی (طبیعی)
۱۷	۱۸۲۰۰۰۰۰	عمل‌آوری و رنگ کردن پوست خزدار
۱۸	۱۹۱۱۰۰۰۰	دباغی و پرداخت چرم

توضیح مهم: به‌استناد نامه شماره ۶۰/۸۴۲۷۰ مورخ ۱۳۸۵/۵/۱۵ وزیر وقت وزارت صنایع و معادن به معاون اول رئیس‌جمهور در خصوص سند راهبردی توسعه صنعتی کشور کدهای ۱۵، ۲۰ و ۲۱ به‌عنوان کدهای مرتبط با صنایع تبدیلی کشاورزی طبقه‌بندی شده است.



درخصوص فرش دستباف (بند «ج» ماده (۱) طرح)، با لحاظ راهبرد توسعه روستایی، انتزاع این وظیفه از وزارت صنعت، معدن و تجارت صحیح به نظر می‌رسد. اما در شرایط کنونی و با در نظر گرفتن ارجحیت خصوصیات تجاری بر خاستگاه تولید در صنعت فرش دستباف، حذف این بند پیشنهاد می‌شود.

اگر توسعه روستایی به‌عنوان راهبرد، درخصوص فرش دستباف در نظر گرفته شود در این صورت، عنوان سپردن بخش مهمی از اقتصاد غیرکشاورزی (و در عین حال مرتبط با کشاورزی) روستاها که نقش مهمی در توسعه کشاورزی نیز دارند، به دستگاهی مانند وزارت صنعت، معدن و تجارت که سنخیتی با اقتصاد روستایی ندارد، هرگز منطقی به نظر نمی‌رسد.

در جهت حمایت از یکپارچگی بخش خصوصی حذف ماده (۲) درخصوص ایجاد اتاق مستقل کشاورزی پیشنهاد می‌شود.

درخصوص موضوع توسعه روستایی، اصلاحات پیشنهادی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی راهگشاست و ضروری است که کلمه عمران در ماده (۳) حذف شود و بجای آن واژه اقتصادی جایگزین گردد و بجای اقدامات اجرایی نیز، اقدامات اقتصادی جایگزین گردد.

درخصوص ماده (۴)، نحوه اداره بانک کشاورزی مناسب آن است که شرایط اداره بانک کشاورزی به قبل از تغییرات اعمالی در سال ۱۳۸۱ تبدیل شود و ریاست مجمع برعهده وزیر اقتصاد باشد و تعیین رئیس بانک با پیشنهاد وزیر جهاد کشاورزی و تأیید و حکم وزیر اقتصاد صورت گیرد.

سایر مواد از مشکلی برخوردار نیستند و اغلب متأثر از تصویب کلیات طرح مذکور و به‌ویژه ماده (۱) می‌باشند.

منابع و مآخذ

۱. سیستم طبقه‌بندی ISIC (ویرایش سوم).
۲. بررسی ساختار اداری وزارت کشاورزی در کشورهای منتخب (براساس چارتهای تشکیلاتی موجود در اینترنت).
۳. بررسی دیدگاه مخالفان و موافقان انتزاع وظایف و اختیارات بخش کشاورزی از وزارت صنعت، معدن و تجارت، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۴. آینده‌ای که می‌خواهیم، دستاورد کنفرانس سازمان ملل متحد پیرامون توسعه پایدار «ریو+۲۰»، ترجمه مجید شفیق پور و نرگس صفار.
۵. شاخص قیمت مصرف‌کننده و تولیدکننده به تفکیک بخش‌ها، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۶. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

۷. سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری درخصوص برنامه پنجم توسعه.
۸. مشروح مذاکرات کمیسیون مشترک تشکیل شده درخصوص بررسی طرح تمرکز اختیارات، مسئولیت‌ها و وظایف بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی.
۹. قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی (مصوبه مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۶).
۱۰. تصویبنامه هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۷/۲۲ درخصوص تفکیک وظایف وزارتخانه صنایع و معادن و وزارتخانه جهاد کشاورزی.
۱۱. نامه شماره ۶۰/۸۴۲۷۰ مورخ ۱۳۸۵/۵/۱۵ وزارت صنایع و معادن به معاون اول رئیس‌جمهور درخصوص سند راهبردی توسعه صنعتی کشور.
۱۲. «ملاحظات بر ماده (۲) طرح»، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.
۱۳. «دلایل پیشنهاد حذف ماده (۴) از طرح انتزاع»، بانک کشاورزی.
۱۴. «تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی با توسعه کشاورزی دانش‌محور»، سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۷۲۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی ضرورت تمرکز اختیارات، مسئولیت‌ها و وظایف بخش کشاورزی
در وزارت جهاد کشاورزی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی و منابع طبیعی)

تهیه و تدوین: مهراں برادران نصیری

ناظر علمی: محسن صمدی

متقاضی: معاونت زیربنایی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. انتزاع

۲. وظایف

۳. کشاورزی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۰/۱۷