

شماره چاپ: ۸۳۱

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۸۸

تاریخ چاپ: ۱۳۹۲/۸/۱۹

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک ماده به عنوان ماده (۲۲)

مکرر به قانون افزایش بهره‌وری در بخش

کشاورزی و منابع طبیعی»

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۳۵۳۳

اسفندماه ۱۳۹۲

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۶	مفهوم بهره‌وری در بخش کشاورزی
۷	تحلیل آمارهای تولید در بخش کشاورزی و عوامل مؤثر بر آن
۱۱	مشکلات و تناقضات قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی
۱۵	بررسی کلیات طرح
۱۶	بررسی ماده الحاقی و تبصره‌های آن
۲۱	جمع‌بندی



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک ماده به عنوان ماده (۲۲) مکرر به قانون  
افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی»

### چکیده

استفاده از فناوری‌های نوین با توجه به پراکندگی فعالیت‌ها و در اختیار نبودن اطلاعات لازم برای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری از امور ضروری به‌شمار می‌رود. تضمین امنیت غذایی و لزوم برنامه‌ریزی سطوح کشت به‌منظور افزایش رشد اقتصادی و کاهش اتلاف منابع از جمله دغدغه‌های مهم بخش کشاورزی به‌شمار می‌رود. برای نیل به این اهداف، طراحی سامانه‌ها و ساختارسازی یکی از راه‌حل‌های ممکن تلقی می‌شود که باید با همکاری سایر دستگاه‌ها به‌صورت تنظیم سند مالکیت و اجرای طرح‌های ملی تثبیت مالکیت و آمایش سرزمینی به مرحله اجرا درآید. طرح الحاق ماده (۲۲) مکرر به قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی دقیقاً با این هدف پیشنهاد شده است. بررسی طرح ارائه شده نشان می‌دهد که علی‌رغم اهداف منطقی و خوبی که طراحان محترم مدنظر داشته‌اند به‌طور شتابزده و بدون توجه به قوانین دیگر (ماده (۲۲) قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی، طرح جامع دنگاری، اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی) طراحی شده و دارای اشکالات نسبتاً

زیادی است. علاوه بر اینکه طرح دارای بار مالی سنگین نیز بوده و زوایای مختلف تشکیل یک سازمان دولتی جدید در آن مشخص نگردیده و النهایه به آیین‌نامه محول شده است. همچنین طرح ارائه شده با ایراداتی که ذکر شد مغایر قانون اساسی و سیاست‌های اقتصادی نظام بوده و از نظر ماهوی کافی و پاسخگو نمی‌باشد.

### مقدمه

یکی از مهمترین مشکلاتی که در زمینه کمی کردن شاخص‌های بهره‌وری به‌ویژه در سطح زیربخش‌های کشاورزی وجود دارد، فقدان سری زمانی داده‌های نامبرده در سطح زیربخش‌هاست. مهمترین داده‌های آماری مورد نیاز برای اندازه‌گیری و تحلیل شاخص‌های بهره‌وری جزئی و کل عوامل تولید در بخش کشاورزی، عبارت است از: تعداد شاغلین، ارزش موجودی سرمایه، مصرف آب، مصرف انرژی، جبران خدمات شاغلین و ارزش‌افزوده و ارزش تولید یا ستانده بخش کشاورزی و زیربخش‌های آن. فراهم بودن اطلاعات و صحت و دقت اطلاعات موجود دو نکته مهمی است که باید در اندازه‌گیری بهره‌وری به آن توجه شود چراکه استفاده از اطلاعات نامناسب به نتایج نادرست شاخص‌های بهره‌وری و گمراه کردن سیاستگذاران و تصمیم‌گیرندگان در سطح بخش مربوطه منجر خواهد شد. در طرح حاضر، دسترسی سریع و دقیق به اطلاعات و آمار، استفاده از توانمندی‌های بخش‌های کشاورزی، پراکندگی فعالیت‌ها در این بخش و در اختیار نبودن اطلاعات و همچنین نبود شناخت درست از نقاط قوت و ضعف این بخش؛ از جمله مبانی و دلایل ارائه این طرح معرفی شده‌اند. همچنین



ایجاد سازمان هوشمندسازی برای بخش کشاورزی به‌عنوان مبنا و نقطه اتکای رویکردهای طرح حاضر می‌باشد، تا بدین‌وسیله سامانه‌های اطلاعاتی این بخش را به‌منظور هدایت و مدیریت بخش کشاورزی ایجاد نماید. برای تحقق این اهداف الحاق متن زیر به‌عنوان ماده (۲۲) مکرر به قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی پیشنهاد شده است:

### **ماده (۲۲) مکرر**

در راستای تحقق دولت الکترونیک و به‌منظور دسترسی سریع و دقیق به آمار اطلاعات امکان سیاستگذاری، مدیریت منابع و تولیدات کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است نسبت به ایجاد و راه‌اندازی، سازمان هوشمندسازی بخش کشاورزی ایران اقدام نماید.

**تبصره «۱»** - نیروی انسانی متخصص و ساختار تشکیلاتی موضوع این سازمان، متناسب با شرایط مناطق کشور، به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی تهیه و پس از تأیید معاونت نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری توسط وزیر جهاد کشاورزی تأیید و ابلاغ می‌گردد.

**تبصره «۲»** - قوانین حاکم بر نیروی انسانی سازمان وفق قوانین خدمات کشوری خواهد بود.

**تبصره «۳»** - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است برای تأمین نیروی انسانی و فضای اداری، حتی‌المقدور از امکانات و نیروهای متخصص موجود به‌صورت انتقال

دائم استفاده نماید.

**تبصره «۴»** - وظایف اجرایی و آیین‌نامه اجرایی این بند، به پیشنهادات وزارت جهاد کشاورزی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

**تبصره «۵»** - آن بخش از وظایف سازمان که توسط بخش خصوصی تحقق‌پذیر می‌باشد از طریق خرید خدمت و یا عقد قرارداد با بخش خصوصی محقق می‌گردد.

**تبصره «۶»** - دولت مکلف است ظرف مدت یک سال نسبت به راه‌اندازی این سازمان اقدام نماید و سازمان هوشمندسازی مکلف است ظرف مدت ۳ سال از تأسیس، نسبت به تحقق اهداف سازمان و کاربردی کردن ساختار هوشمندسازی بخش کشاورزی اقدام نماید.

**تبصره «۷»** - اطلاعات موجود در این سازمان ملاک کلیه سیاستگذاری‌ها، واگذاری اراضی، تدوین الگوی کشت، ارائه خدمات، توزیع امکانات، ماشین‌آلات، نهاده‌ها، سوخت، اعتبارات منابع مالی اعم از یارانه، کمک‌های بلاعوض، کمک‌های فنی و اعتباری، وجوه اداره شده، تدوین سیاست‌های خرید تضمینی، صادرات و واردات، نخی‌سازی و توزیع اقلام، آمایش سرزمین، دعاوی، بانک‌ها، بیمه، برنامه‌های آموزشی، مدیریت بحران، وزارتخانه‌ها و مراکز قضایی و دولت خواهد بود.

**تبصره «۸»** - سازمان برای تأمین بخشی از هزینه‌های اجرایی مجاز به فروش اطلاعات به دستگاه‌های دولتی و قضایی، وفق تعرفه‌های ابلاغی دولت خواهد بود.

**تبصره «۹»** - دولت مکلف است پس از ۱۰ سال از ایجاد این سازمان، زمینه واگذاری سازمان مذکور به بخش خصوصی، با حفظ نیروی انسانی را فراهم آورد.



**تبصره «۱۰»** - سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف است برای قطعات اراضی تدقیق شده از طریق حدنگاری (کاداستر)، توسط این سازمان، سند ملکی تفکیکی صادر نماید. وفق این قانون کلیه قوانین مغایر، ملغی الاثر می‌گردد. همچنین بانکها در تدقیق تسهیلات پرداختی مکلف به پذیرش این اسناد می‌باشند.

**تبصره «۱۱»** - معاونت نظارت راهبردی ریاست جمهوری مکلف است به منظور تأمین بودجه سالیانه مورد نیاز سازمان، ردیف بودجه مستقل ملی با برآورد اعتبارات ایجاد و در قالب لوایح بودجه سالیانه ارائه نماید.

**تبصره «۱۲»** - سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی مکلفند براساس اعلام این سازمان نسبت به الصاق اطلاعات خواسته شده در دادگاه‌های تخصیص یافته اقدام نمایند.

**تبصره «۱۳»** - سازمان مکلف است با استفاده از دانش روز نسبت به تهیه نقشه‌های دقیق حدنگاری (کاداستر) اراضی، جانمایی واحدهای تولیدی، الصاق لایه‌های مختلف اطلاعاتی، تأسیساتی، منابع پایه، توپوگرافی، هواشناسی و... در محیط مجازی اقدام نماید و به منظور آگاهی بهره‌برداران، با تعریف سطوح مختلف دسترسی نسبت به ایجاد شبکه دانش، وفق ماده (۱۸) این قانون اقدام نماید.

**تبصره «۱۴»** - سازمان هوشمندسازی کشاورزی با تعریف ساختار نیروی انسانی ارائه‌دهنده خدمات به بهره‌برداران بخش کشاورزی، مکانیسم عمل را به‌گونه‌ای تعریف نماید که متخصصین و فارغ‌التحصیلان غیردولتی بخش کشاورزی به واحدهای تولیدی مراجعه داشته باشند.

**تبصره «۱۵»** - وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و کلیه دستگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی غیردولتی موظفند نسبت به ایجاد رشته با ترکیب جنسیتی و تعداد مشخص شده مورد نیاز سازمان، اقدام نمایند و نیز در رشته‌های کشاورزی با کاهش دروس غیرتخصصی، نسبت به ارائه دروس مرتبط با نیاز این سازمان اقدام و دانش‌آموختگان آموزش مربوطه را در قالب دروس علمی کارورزی این سازمان و بخش‌های اجرایی سپری نمایند.

**تبصره «۱۶»** - با توجه به افزایش بهره‌وری و کاهش مصرف انرژی ناشی از امکان سیاستگذاری کشت، وزارت نفت مکلف است سالیانه ۰/۵ (نیم) در هزار از درآمد خالص خود را تا پایان اجرای این طرح صرف زیرساخت‌های اجرایی مورد نیاز سازمان نماید.

### مفهوم بهره‌وری در بخش کشاورزی

اندازه‌گیری بهره‌وری، از فاکتورهای مهم و تعیین‌کننده است. بهره‌وری از مفاهیم اساسی اقتصاد به‌شمار می‌رود. سازمان بین‌المللی کار (ILO) بهره‌وری را رابطه بازدهی تولید با یکی از عوامل تولید (زمین، سرمایه، کار و سازماندهی) می‌داند. به‌طور کلی، بهره‌وری را به دو شکل می‌توان سنجید. شکل اول، بهره‌وری جزئی است که رابطه ستاده با یکی از عوامل تولید می‌باشد. شکل دوم، بهره‌وری کل عوامل تولید است که در آن ارتباط ستاده با همه نهاده‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد. بهره‌وری به معنای افزایش تولید، بدون افزایش نهاده‌های آن می‌باشد. بهره‌وری، به دلیل نقشی که





در سلامت و پیشرفت اقتصاد دارد، شاخص دقیقی برای ارزیابی وضعیت اقتصادی بوده و نقش مهمی در افزایش درآمد افراد و رفاه آنان دارد.

### تحلیل آمارهای تولید در بخش کشاورزی و عوامل مؤثر بر آن

در کشور ما هر ساله اغلب آمارهای تولید روند روبه رشدی را نشان می‌دهند و در جداول پیش‌بینی برنامه‌های پنج‌ساله نیز چنین وضعی مشاهده می‌شود و گاه درخصوص محصولات باغی که دارای سال‌های آور و نیاور است برای هر سال آن مقداری افزایش پیش‌بینی شده است و گاهی بدون در نظر گرفتن تأثیر خشکسالی بر تولید گوشت کشور در سال پس از خشکسالی ادعای تولید بیشتر گوشت می‌شود بدون توجه به اینکه در خشکسالی دامداران مجبور به عرضه دام برای کشتار بوده و تولید گوشت می‌تواند حتی بیش از سال‌های قبل از آن باشد ولی در سال پس از خشکسالی، عرضه دام برای کشتار و به‌تبع آن تولید گوشت کاهش می‌یابد این موضوع به‌راحتی با مراجعه به آمار تعداد دام کشتار شده در کشتارگاه‌ها قابل حصول است و با طرح کشتار دام خارج از کشتارگاه که همیشه و با تفاوتی قابل اغماض وجود داشته است. افزایش تولید گوشت برای چنین سالی قابل توجیه نیست در زمانی که خشکسالی اقلیمی تأثیر خود را بر دیمزارها می‌گذارد و علاوه بر آن با کاهش منابع آب در دسترس برای بخش کشاورزی در همان سال و حتی تداوم خشکسالی هیدرولوژیک در سال پس از خشکسالی نیز بر کشت آبی مؤثر واقع می‌شود پیش‌بینی و اعلام آمار تولید بدون در نظر گرفتن خشکسالی اقلیمی و

خشکسالی هیدرولوژیک بر میزان اشتباه و خطای این آمارها می‌افزاید. برای سال زراعی ۱۳۸۶ - ۱۳۸۷ گزارشات اغلب مراکز پژوهشی کاهش حدود ۲۰ درصدی (و گاه بیشتر) محصول برنج در این سال را پیش‌بینی می‌کردند، اما برخی مسئولین اجرایی وزارت جهاد کشاورزی بارها در محافل و رسانه‌ها از ثابت بودن و گاه افزایش تولید برنج در این سال زراعی خبر می‌دادند وقتی که خرید گندم در سال زراعی ۱۳۸۷ - ۱۳۸۸ در فروردین‌ماه در شرایط خوب ۹ میلیون تن پیش‌بینی شد و در پایان مردادماه ۱۳۸۸ دوباره این موضوع از باب ایجاد و اصلاح سیستم پیش‌بینی تولید تذکر داده شد.

در سال‌های ۱۳۸۰ - ۱۳۸۴ دفتر آمار و اطلاعات وزارت جهاد کشاورزی تنها منبع رسمی اعلام آمار تولید در این وزارتخانه جهاد کشاورزی بود و هر اعلام آماری به‌استناد این دفتر قابل طرح بود، اما در سال‌های اخیر منابع اعلام آمار در وزارت جهاد کشاورزی متعدد شده است و اغلب معاونت‌ها اقدام به اعلام آمارهای تولید ناشی از عملکرد معاونت خود می‌نمایند و در این آمارها سعی بر محقق نشان داده شدن اهداف پیش‌بینی شده و حتی وعده داده شده دارند این کار خطا و همچنین تناقضات آمارهای اعلامی را بیشتر کرده است.

اگر در اعلام آمارهای تولید در وزارت جهاد کشاورزی از تعدد مراکز جلوگیری و از نقطه کانونی مانند دفتر فناوری آمار و اطلاعات انجام شود میزان خطا و تورش در آمارهای اعلامی کاسته می‌شود.

همچنان‌که به‌نظر می‌رسد سیاق کار دولت نیز چنین باشد که از اعلام وعده‌های



افزایش تولید، به‌ویژه آنهایی که از حصول به آن وعده‌ها اطمینان کافی نیست، خودداری شود.

در تعیین نرخ تضمینی به‌واسطه تأثیری که بر تولید می‌گذارد دقت بیشتری شود و رابطه و تأثیر قیمت تضمینی یک محصول بر سایر محصولات و همچنین تأثیر آن در تعامل با بازارهای داخلی و خارجی در نظر گرفته شود و حتی‌الامکان از اعدادی که، مبتنی بر مطالعه و روشمند تعیین شده‌اند دفاع شده و به‌ویژه از تغییر فاحش آن در مراکز تصمیم‌گیری کاسته شود.

در تولید و تحلیل آمار به تأثیر میزان اثر، نرخ خرید تضمینی، شرایط اقلیمی، سطح زیر کشت یا تولید و... توجه شود.

در تولید و تحلیل آمار به مفاهیمی مانند خشکسالی اقلیمی و خشکسالی هیدرولوژیک، عوامل مؤثر بر عرضه و تقاضا و... و سرانجام منطقی بودن آمارهای اعلامی توجه کافی صورت گیرد و ضروری است که به پدیده خشکسالی به‌عنوان یک پدیده اقلیمی و از ویژگی‌های طبیعی اقلیمی کشور در پیش‌بینی و ارائه آمار تولید، بررسی و تحلیل این آمارها توجه بیشتری بشود و پایش خشکسالی و به‌ویژه تأثیرات آن در مراحل مختلف تولید محصولات و برآورد کاهش و یا افزایش محصولات در راستای کمک به برنامه‌ریزی‌ها صادرات و یا واردات و دیگر سیاست‌های مورد نیاز اقدام گردد و یا امکان سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در جهت سازگاری، کاهش آثار و خسارات این پدیده فراهم گردد و برای کم‌اهمیت جلوه دادن آثار این پدیده نیازی به توسل به دستکاری آمارها نباشد.

جالب اینکه مصرف سرانه غلات، حبوبات، قند و شکر و فرآورده‌های دامی

براساس آمارهای اعلامی همگی در حال افزایش هستند و مردم حتی در صدد تغییر الگوی مصرف و مثلاً کاستن از مصرف غلات و شکر و افزایش مصرف فرآورده‌های دامی نیستند، بلکه همزمان در صرفاً حجم و میزان مصرف خود را افزایش می‌دهند و برای همه این موارد تقاضا وجود دارد پذیرش این موضوع، از نظر اقتصادی و فرهنگی و اینکه مردم به سرعت الگوی مصرف خود را تغییر داده و هرچه در بازار عرضه شود را متقاضی باشند کمی مشکل می‌نماید.

افزایش قیمت بسیاری از محصولات کشاورزی از جمله فرآورده‌های دام و طیور، با وجود افزایش میزان واردات می‌تواند متأثر از عرضه کم ناشی از کاهش تولید داخلی ارزیابی شود این موضوع با آمارهایی که حکایت از افزایش تولید داخلی دارد متناقض است.

روند رو به افزایش مصرف کربوهیدرات‌ها در کشور و به‌ویژه با منشأ غلات و شکر نگران‌کننده است در سال‌های اخیر مصرف شکر به‌عنوان ساده‌ترین نوع قند روند رو به رشدی را در الگوی مصرف کشور نشان می‌دهد و نقش آن در تأمین کالری به بیش از ۱۰ درصد افزایش یافته است

نتایج بررسی آمارهای تولید و مصرف محصولات کشاورزی این فرض را تقویت می‌کند که به اصول اقتصاد و تولید کشاورزی در تولید این آمارها کم‌توجهی شده و می‌شود.

لذا اگر مشکل صحت آمارهای ارائه شده حل نشود امکان بهبود سیاست‌ها و انجام برنامه‌ریزی صحیح برای بخش کشاورزی ممکن نخواهد بود. شرایط کنونی (مقطع پس از خشکسالی و تغییرات مدیریت در بخش) می‌تواند فصلی جدید در کاهش



اختلاف ارائه آمارها در درون بخش (معاونت‌ها و دفتر فناوری آمار و اطلاعات وزارت جهاد کشاورزی) و برون بخش (مانند اختلاف آمارهای وزارت جهاد کشاورزی و سازمان آمار و دیگر مراکز ارائه‌کننده آمار در کشور) درخصوص تولیدات بخش کشاورزی باشد.

### مشکلات و تناقضات قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی

در ماده (۲) این قانون آمده است که به منظور ارائه مشاوره، انجام فعالیت‌های مهندسی و خدمات آموزشی، پژوهشی، فنی، اجرایی، تخصصی و ترویجی و مدیریتی برای بهبود شرایط و افزایش کمی و کیفی محصولات کشاورزی و شیوه‌های مصرف نهاده‌ها و عوامل تولید و زمینه‌های افزایش افزوده بخش، انجام تحقیقات کشاورزی در زمینه‌های مختلف دانش بنیان (نظیر اصلاح نباتات، بهبود روش‌های آبیاری، تولید محصولات تراریخته، تولید کودها، سموم و مواد بیولوژیک)، شناسایی ارقام، تشخیص و درمان آفات و بیماری‌های گیاهی و دامی، در قالب سیاست‌ها و ضوابط اعلامی از سوی وزارت جهاد کشاورزی و سازمان دامپزشکی کشور حسب مورد سازمان‌های نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی کشور و سازمان نظام دامپزشکی جمهوری اسلامی ایران موظفند حسب مورد متناسب با استعدادها و شرایط بخش کشاورزی هر منطقه، مجوز تأسیس کلینیک‌ها، پلی کلینیک‌ها، آزمایشگاه‌ها، داروخانه‌ها، بیمارستان‌ها، مراکز تلقیح مصنوعی و مایه‌کوبی و شرکت‌های مهندسی و خدمات مشاوره فنی، اجرایی، مدیریتی، مالی و بیمه، اقتصادی،

بازرگانی کشاورزی و فعالیت‌های مرتبط را صادر و نظارت کند.

همچنین در تبصره «۴» این ماده آمده است که مؤسسات موضوع این ماده موظف به رعایت کلیه سیاست‌های ابلاغی ازسوی وزارت جهاد کشاورزی و برنامه‌ریزی‌ها و دستورالعمل‌های ابلاغی ازسوی سازمان‌های نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی کشور و سازمان نظام دامپزشکی جمهوری اسلامی ایران هستند. عدم رعایت این موارد ازسوی مؤسسات، موجب ابطال مجوز خواهد شد.

ماده (۶) یکی دیگر از موارد قانون فوق است که وظایف تصدی‌گری دولت درخصوص اقدامات اجرایی خریدهای تضمینی، تهیه و توزیع کلیه نهاده‌های تولید، اقدامات اجرایی خرید، انبارداری و توزیع اقلام مورد نیاز تنظیم بازار، اداره کشتارگاه‌ها، آزمایشگاه‌ها، انبارها، سیلوها، سردخانه‌ها، صنایع تبدیلی و تکمیلی، امور اجرایی آموزشی، ترویجی و بیمه‌گری متناسب با وظایف و اختیارات هر تشکل، مطابق با قوانین و مقررات مربوط به تشکل زیربند در بخش کشاورزی واگذار می‌کند.

در تبصره «۱» این ماده آمده است که به‌منظور حفظ سلامت محصولات کشاورزی خام و فرآوری شده و مواد غذایی مرتبط با آنها، وزارت جهاد کشاورزی، موظف است با هماهنگی و نظارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، موظفند برابر قوانین مربوطه حسب مورد حداکثر ۶ ماه پس از تصویب این قانون، استانداردهای ملی مرتبط لازم را تدوین و پس از تصویب در هیئت وزیران، به تشکل‌های موضوع این ماده ابلاغ و اجرای آن را حمایت



و نظارت نماید. تولیدکنندگان نهاده‌ها و محصولات کشاورزی و صنایع فرآوری و شکل‌های موضوع این ماده موظفند ضوابط ابلاغی را مراعات کنند.

در این قانون یک سازمان مقتدر، توانمند و با قدمت ۸۵ ساله از حالت سازمانی خارج و تبدیل به یک حوزه معاونت ستادی در وزارت جهاد کشاورزی می‌شود، غافل از اینکه ما امروز در بخش دامپزشکی، دارای حوزه‌های حساس و کلیدی در قالب امنیت غذایی، تأمین بهداشت و سلامت دام و آبزیان و طیور کشور و تأمین بهداشت و سلامت فراحوزه‌های دامی و در نهایت نقش کلیدی آن در موضوع کنترل بهداشت دام هستیم.

به اعتقاد کارشناسان بخش دامپزشکی کشور مأموریت‌های بین‌المللی سازمان دامپزشکی از جمله واردات، صادرات، قرنطینه‌ها و عضویت در سازمان‌های بین‌المللی ایجاب می‌کند که این سازمان از استقلال مالی و اجرایی کافی برخوردار باشد که در صورت ادغام، مطمئناً در بسیاری از این عرصه‌ها با مشکلات جدی مواجه خواهیم شد. به‌عنوان مثال اتحادیه اروپایی کلیه واردات دام، طیور و آبزیان خود از ایران را منوط به تأیید یک سازمان دامپزشکی مستقل کرده است.

اما مهمترین وظیفه سازمان دامپزشکی بازرسی و کنترل کیفی بهداشتی فرآورده‌های خوراکی دام از مرحله تولید تا توزیع است حال اگر بدون در نظر گرفتن وظایف فوق این سازمان استقلال خود را از دست دهد و قرار باشد زیر نظر معاونت امور دام قرار گیرد تصور کنید چگونه می‌تواند به وظایف خود عمل کند.

مدیریت قرنطینه انجام تمامی اقدامات لازم جهت پیشگیری از احتمال سرایت و نفوذ بیماری‌های واگیر دامی و اگزوتیک به داخل کشور به‌منظور حفظ سرمایه‌های

دامی و نهایتاً حفظ بهداشت عمومی جامعه را انجام می‌دهد، درحالی که اگر قرار باشد سازمان دامپزشکی به معاونت امور دام ملحق شود، دیگر نمی‌تواند این وظیفه را به نحو مطلوب انجام دهد.

بررسی نقاط مرزی کشور (زمینی، دریایی و هوایی) راه‌ها و معابر داخلی به منظور ایجاد و احداث پست‌های قرنطینه مرزی و داخلی، جهت کنترل بهداشتی نقل و انتقال دام زنده و فرآورده‌های خام دامی توسط سازمان دامپزشکی بوده، اما این درحالی است که عده‌ای به بهانه افزایش تولید می‌خواهند سازمان دامپزشکی را به اندازه یک اداره تابعه خود تنزل دهند درحالی که نمی‌توان برای افزایش تولیدات دامی، سلامت جامعه را به خطر انداخت.

تهیه و تنظیم دستورالعمل‌ها و ضوابط بهداشتی جهت صادرات و واردات دام زنده و فرآورده‌های خام دامی با توجه به توصیه‌های بهداشت جهانی و آخرین گزارشات و دستاوردهای علمی سبب شده که عده‌ای این کار را دست‌وپاگیر خود دیده به همین دلیل سعی بر آن دارند که استقلال سازمان دامپزشکی را خدشه‌دار کنند.

با توجه به گستردگی وظایف سازمان معاونت امور دام صلاحیت سرپرستی آن را ندارد، چراکه تهیه و تنظیم برنامه‌های پیشگیری و مبارزه با بیماری‌های میکروبی، ویروسی و انگلی و قارچی طیور، زنبور عسل و کرم ابریشم و تهیه دستورالعمل‌های لازم برای کنترل و ریشه‌کنی بیماری‌های مزبور برعهده این سازمان است درحالی که معاونت امور دام تنها در حیطه گوشت قرمز فعالیت می‌کند.





لذا با توجه به مشکلات و تناقضات مذکور که در قانون افزایش بهره‌وری وجود دارد نمی‌توان تنها با الحاق یک ماده به اصلاح و تکمیل مواد این قانون پرداخت چراکه این قانون نیازمند بازنگری کلی می‌باشد.

### بررسی کلیات طرح

سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت و به‌طور کلی مدیریت کلیه منابع و نهاده‌های بخش کشاورزی از جمله منابع اطلاعاتی (اعم از داده، اطلاعات و دانش) از جمله وظایف قانونی وزارت جهاد کشاورزی است که در قوانین و مقررات متعدد از جمله قانون تأسیس وزارت جهاد کشاورزی، قانون افزایش بهره‌وری و شرح وظایف وزارت مذکور که به تصویب هیئت وزیران رسیده است تصریح شده است. آمار، داده و اطلاعات به‌عنوان ابزار ضروری برای انجام وظایف و فعالیت‌ها در بخش کشاورزی قبلاً از طرف قانونگذار به وزارت مذکور احاله و تکلیف شده است و این وظیفه در سطح ملی برعهده وزارت جهاد کشاورزی و در سطح استان‌ها جزء مأموریت‌های اصلی سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها می‌باشد و از این حیث مسئولیت‌ها، اختیارات و تکالیف قانونی روشن و شفاف بوده و نیازی به قانونگذاری جدید نمی‌باشد. ضمن اینکه وضع قانون و مقررات جدید می‌تواند به پیچیده‌تر شدن موضوع و انباشتگی قانون و مقررات نیز منجر شود که خود ضد بهره‌وری خواهد بود.

ایجاد انسجام، یکپارچگی و سامان‌بخشی به فرآیند یا فرآیندهای تولید، پردازش و توزیع و نشر اطلاعات و رفع موانع و تسریع و تسهیل جریان آن در لایه‌های

مختلف بخش کشاورزی یک ضرورت محتوم و اجتناب‌ناپذیر است و اگر خلل و کاستی در این حوزه مشاهده گردد نه از ناحیه کمبود قانون یا کمبود سازمان و سازوکارهای تشکیلاتی بلکه به ناکارآمدی بوروکراسی دولتی بر می‌گردد. بنابراین تصویب قانون جدید و یا اضافه نمودن سازمانی دیگر به بوروکراسی حجم و گسترده دولت در بخش کشاورزی نه تنها دردی را درمان نخواهد کرد، بلکه مشکلات جدیدی را نیز اضافه خواهد کرد.

### بررسی ماده الحاقی و تبصره‌های آن

- در ماده (۲۲) قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی جهت ایجاد پایگاه اطلاعاتی تولیدکنندگان بخش کشاورزی و تشویق آنان به ثبت اطلاعات فعالیت‌های تولیدی خویش در آن، ایجاد پایگاه اطلاعات جامع کشاورزی برپایه فناوری اطلاعات (IT) و ایجاد شبکه مدیریت دانش و اطلاعات کشاورزی و روستایی برای ارائه خدمات علمی، آموزشی، فنی، ترویجی و سایر اطلاعات مورد نیاز تأکید شده است ولیکن تاکنون این قانون اجرایی نشده است.

- طرح پیشنهادی حاوی یک ماده و ۱۶ تبصره الحاقی می‌باشد که علاوه بر غیرضروری بودن تعدادی از تبصره‌ها، پیشنهاد این تعداد تبصره ذیل یک ماده واحد غیرمعمول بوده و از نظر شکلی توازن قانون را بر هم می‌ریزد. چه بسا بهتر می‌بود اگر این مقررات در قالب موادی در می‌آمد و ذیل یک قانون مجزا یا با جانمایی ذیل این قانون یا سایر قوانین درج می‌گردید.



- تأسیس یک سازمان جدید دولتی با استخدام نیروهای جدید، بودجه مستقل و امکانات و ویژگی‌های مدنظر طراح محترم قطعاً واجد بار مالی سنگین بوده و برخلاف اصل هفتادوپنجم قانون اساسی می‌باشد. مقرر تبصره «۱۱» این طرح و الزام دولت به پیش‌بینی ردیف بودجه مستقل برای این سازمان نیز این مشکل را مرتفع نخواهد ساخت زیرا باید محل تأمین بار مالی طرح به‌صورت دقیق مشخص شود وگرنه مواجه با ایراد شورای نگهبان خواهد گردید.

- این طرح با ایجاد سازمان دولتی جدید عملاً تصدیگری دولت را افزایش داده و مغایر سیاست‌های کلی نظام در جهت کوچک‌سازی دولت بوده و سبب افزایش هزینه‌های دولت در شرایط اقتصاد مقاومتی خواهد گردید.

- اصولاً هدف از تأسیس یک سازمان مستقل ایفای نقش‌ها و انجام وظایفی است که بدون تأسیس سازمان معطل و بلااجرا باقی می‌ماند یا لااقل اجرای آن توسط واحدهای سازمانی موجود به‌خوبی امکانپذیر نمی‌باشد. با مروری به مفاد ماده (۲۲) طرح پیشنهادی در می‌یابیم که هدف از تأسیس سازمان هوشمندسازی بخش کشاورزی با دقت و صراحتی که در چنین متنی است نوشته نشده است. در اینجا اهداف دولت (وزارت جهاد کشاورزی) از تأسیس سازمان نوشته شده بدون آنکه اهداف و وظایف خود سازمان مستقیماً و به‌روشنی تشریح شود. در متون مشابه راجع به تأسیس دستگاه‌های دولتی همواره اهداف و وظایف سازمان جدیدالتأسیس به‌دقت و صراحت نوشته می‌شود.

حال اگر با تسامح فرض کنیم اهداف سازمان همان اهداف وزارتخانه از این

تأسیس باشد در این صورت این اهداف عبارتند از:

۱. دسترسی سریع و دقیق به آمار و اطلاعات،

۲. امکان سیاستگذاری،

۳. مدیریت منابع و تولیدات کشاورزی.

جمع‌آوری آمار و اطلاعات که امروزه به ایجاد بانک اطلاعات شهرت یافته هدفی نیست که ایجاد یک سازمان مستقل را توجیه کند. بسیاری از این‌گونه بانک‌های اطلاعاتی در دستگاه‌های دولتی تشکیل شده یا در حال تشکیل است بدون آنکه سازمانی مستقل برای آن تأسیس شده باشد. سیاستگذاری مهمترین وظیفه وزارتخانه است که علی‌الاصول واگذاری آن به یک سازمان مستقل با فلسفه وجودی وزارتخانه منافات دارد. مدیریت منابع و تولیدات کشاورزی هم با این تعبیر کلی در اصل از جمله وظایف وزارتخانه است، ولی در سطوح پایین‌تر و در حوزه‌های محدود و خاص توسط سازمان‌های تابعه آن انجام می‌شود. بنابراین اهداف اصلی از تأسیس این سازمان توجیه کافی برای تأسیس آن را فراهم نمی‌سازد.

- تکلیف اساسنامه این سازمان، نحوه مدیریت و انتخاب مدیران مبهم بوده و وظایف و اختیارات آن احصا نشده است. همچنین با توجه به اینکه نوع وظایف سازمان مورد بحث در متن ماده (۲۲) حاکمیتی و در تبصره «۱۳» آن تصدی‌گری است، لذا واگذاری آن به بخش خصوصی پس از ۱۰ سال به‌موجب تبصره «۹» قابل تأیید نیست زیرا واگذاری وظایف حاکمیتی به بخش غیردولتی امکانپذیر نمی‌باشد.

- در تبصره «۴» این طرح اشاره شده که آیین‌نامه اجرایی «این بند» توسط هیئت وزیران تصویب شود، اما در ماده و تبصره‌های آن «بندی» وجود ندارد که قرار باشد



آیین‌نامه اجرایی آن از طریق هیئت وزیران مصوب شود. افزون بر این، ذکر کلمه «پیشنهادات» به جای پیشنهاد در این تبصره نشانگر شتابزدگی در تنظیم این طرح می‌باشد.

- عبارت تبصره یک ماده از نظر نگارشی واجد ایراد است زیرا عطف دو عبارت «نیروی انسانی متخصص» و «ساختار سازمانی» به یکدیگر و سپس قید عبارت «تهیه» آنها توسط وزارت جهاد کشاورزی و «تأیید و ابلاغ آن» توسط وزیر مفهوم مشخصی را نمی‌رساند.

- تبصره «۱۰» این طرح از نظر شکلی و نگارشی مخدوش و مغایر تنقیح قوانین می‌باشد. نسخ قوانین مغایر با طرح معمولاً در انتهای مواد با ذکر قوانین مغایر قید می‌شوند نه در بطن و در اواسط طرح پیشنهادی.

- مقرر مندرج در تبصره «۱۰» این طرح در حال حاضر به موجب طرح جامع کاداستر (حدنگار) در کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس مصوب گردیده و در نوبت بررسی صحن می‌باشد. لذا پیشنهاد حدنگاری و صدور سند تفکیکی، تحصیل حاصل و تکرار مقررات است (چراکه رویکرد مندرج در این تبصره از جمله تکالیف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در طرح جامع کاداستر کشور است که در حال حاضر در مراحل نهایی بررسی و تصویب کمیسیون قضایی به عنوان کمیسیون اصلی می‌باشد. به عبارت دیگر سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف شده است در محدوده‌هایی که عملیات کاداستر آن اتمام می‌یابد نسبت به تعویض و یا صدور سند جدید با رعایت قوانین و مقررات جاری و با لحاظ قابلیت‌های امنیتی، کد انحصاری ملک، کد ملی انتقال‌دهنده و انتقال‌گیرنده و سایر اطلاعات توصیفی ظرف مدت زمان مشخصی اقدام نماید).

ازسوی دیگر ملغی‌الاثار دانستن کلیه قوانین مغایر با عنایت به اینکه تقدم و تأخر تصویب این طرح با طرح جامع کاداستر در مجلس شورای اسلامی مشخص نیست، می‌تواند ابهامات متعددی را به‌همراه مسکوت ماندن این طرح در قبال رویکردهای مشابه و موازی در طرح جامع کاداستر ایجاد نماید.

- با توجه به اینکه طبق تبصره «۱۱» بودجه سالیانه سازمان توسط دولت تأمین می‌شود تبصره «۱۶» زاید است و باید حذف شود.

- تبصره «۱۳» این طرح مغایر با مقررات طرح حدنگار (کاداستر) می‌باشد و همان‌طور که ذکر شد طرح حدنگار در کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس به تصویب رسیده و در نوبت بررسی صحن علنی می‌باشد و به‌موجب آن طرح تهیه نقشه‌های کاداستر توسط سازمان نقشه‌برداری و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح یا بخش خصوصی پیش‌بینی گردیده و لذا پیش‌بینی مقررات متناقض در این طرح موجه و منطقی نمی‌باشد.

- مفاد تبصره «۱۴» مفهوم روشن ندارد، به‌ویژه در رابطه با نقش سازمان واجد ابهام می‌باشد.

- تبصره «۱۵» نیاز به حکم قانونی ندارد و قاعداً باید از طریق هماهنگی مرسوم و متعارف بین وزارتخانه‌ها قابل اجرا باشد.

از طرفی طبق بند «ح» ماده (۱۴۳) قانون برنامه پنجم و نیز بند «ح» ماده (۱۸) قانون برنامه چهارم توسعه، صدور سند مالکیت کلیه اراضی کشاورزی توسط سازمان ثبت اسناد و املاک، تا پایان برنامه باید صورت پذیرد. همین‌طور در ماده (۴۶) قانون



برنامه پنجم توسعه آمده است که «با همکاری و هماهنگی سازمان نقشه‌برداری کشور و همکاری سایر دستگاه‌های ذیربط تا پایان برنامه نسبت به ایجاد پایگاه اطلاعات حقوقی املاک اقدام نماید». لذا تکالیف قانونی طرح کاداستر قبل‌تر هم مشخص شده ولی اجرایی نشده است. به عبارت دیگر قریب به تمام مواد قانون افزایش بهره‌وری از زمان ابلاغ تاکنون علیرغم تأکید برخی از این مواد در دیگر قوانین (مانند قانون برنامه پنجم توسعه) مورد اجرا قرار نگرفته است.

### جمع‌بندی

- نتایج بررسی‌های به‌عمل آمده نشان می‌دهد که وضعیت رشد بهره‌وری در زیربخش‌های کشاورزی بسیار نامطلوب است و این در مورد زیربخش‌های جنگل و مرتع و شیلات وضع نامناسب‌تری را دارد.

- علیرغم اینکه هر ساله سالنامه‌های آماری منتشر می‌شود و سرشماری‌های عمومی کشاورزی نیز هرچند سال یکبار انجام می‌شود، اما با وجود آمار و اطلاعات جمع‌آوری شده نمی‌توان برای محصولات و نهاده‌های مختلف در زیربخش‌های کشاورزی، در سطح استان بهره‌وری را محاسبه کرد و دلیل آن این است که آمار مورد نیاز برای محاسبه بهره‌وری جمع‌آوری نشده است. این موضوع در مورد اشتغال زیربخش‌های کشاورزی اهمیت بیشتری دارد. حتی در مرکز آمار ایران طبقه‌بندی زیربخش‌های کشاورزی با طبقه‌بندی مورد استفاده در وزارت جهاد کشاورزی و طبقه‌بندی مورد استفاده در بانک مرکزی متفاوت است. درحالی که یک تصمیم‌گیری صحیح حتماً بر مبنای

یک مجموعه داده‌ها و اطلاعات صحیح خواهد بود. در این ارتباط بستر قانونی لازم وجود داشته و در ماده (۲۲) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی مصوب مرداد ۱۳۸۹ آمده است که وزارت جهاد کشاورزی موظف است حداکثر ظرف دو سال پس از تصویب این قانون نسبت به:

الف) ایجاد پایگاه اطلاعاتی تولیدکنندگان بخش کشاورزی و تشویق آنان به ثبت اطلاعات فعالیت‌های تولیدی خویش در آن،

ب) ایجاد پایگاه اطلاعات جامع کشاورزی برپایه فناوری اطلاعات (IT)،

ج) ایجاد شبکه مدیریت دانش و اطلاعات کشاورزی و روستایی برای ارائه خدمات علمی، آموزشی، فنی، ترویجی و سایر اطلاعات مورد نیاز، اقدام نموده و در دسترس عموم قرار دهد. بنابراین ماده (۲۲) این قانون خود تأمین‌کننده یکی از اهداف طرح مذکور می‌باشد ولیکن تاکنون این قانون اجرایی نشده است. همچنین با توجه به مشکلات و تناقضات قانون افزایش بهره‌وری نمی‌توان تنها با الحاق یک ماده به اصلاح و تکمیل مواد این قانون پرداخت.

- همچنین در دوره هشتم مجلس شورای اسلامی طرحی تحت عنوان «طرح جامع کاداستر کشور» در دستور کار قرار گرفت، این طرح که مراحل نهایی بررسی و تصویب خود را در کمیسیون قضایی (به‌عنوان کمیسیون اصلی) می‌گذراند، دارای مجموعه ابعاد و رویکردهای جامعی است که می‌تواند ضروریات فوق‌الذکر و جهت‌گیری‌ها و اهداف متصور در طرح حاضر و تبصره‌های «۱۰» و «۱۳» آن را پوشش دهد، از این‌رو، پیشنهاد رویکردهای مشابه، موازی و یا مغایر احتمالی،

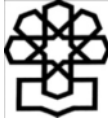




می‌تواند ضمن ایجاد انباشتگی قوانین همسو، موجبات بروز تفاسیر مختلف در مراحل اجرایی را فراهم خواهد ساخت.

- تأسیس یک سازمان جدید دولتی با استخدام نیروهای جدید، بودجه مستقل و امکانات و ویژگی‌های مد نظر طراح محترم قطعاً واجد بار مالی سنگین بوده و برخلاف اصل هفتادوپنجم قانون اساسی می‌باشد.

- لذا برای مدیریت یکپارچه و یا به عبارت بهتر نظام‌مند نمودن مدیریت بهبود بهره‌وری در بخش کشاورزی و زیربخش‌های آن پیشنهاد می‌شود به جای تصویب و الحاق یک ماده قانونی به قانون افزایش بهره‌وری یک بازنگری کلی در کل این قانون انجام شود. همچنین پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی و به خصوص کمیسیون کشاورزی از منظر وظایف نظارتی خود و تحقق سیاست‌های برنامه پنجم توسعه و برنامه‌های پیشنهادی وزیر محترم جهاد کشاورزی به مجلس از وزارت مذکور عملکرد آن وزارت را در خصوص طراحی و استقرار سامانه یا سامانه‌های مذکور را مطالبه کند که بدون شک چنین رویکردی به طریق اولی مقرون به صرفه‌تر خواهد بود تا وضع قانون و تشکیل سازمان جدید که طبیعتاً آثار مالی قابل توجهی نیز برای دولت خواهد داشت.



شماره مسلسل: ۱۳۵۳۳

مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح الحاق یک ماده به عنوان ماده (۲۲) مکرر به قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی»

نام دفاتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)، مطالعات حقوقی، مطالعات برنامه و بودجه

تهیه و تدوین: الهه سلیمانی

مدیر مطالعه: محسن صمدی

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی

همکاران: محمد شکوری، مهدی عبدالملکی (دفتر حقوقی)، محمدرضا مالکی (برنامه و بودجه)

اظهارنظرکنندگان: تکتم طالبی، محمدرضا فارسیان

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بهره‌وری

۲. کشاورزی

۳. منابع طبیعی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۲/۸/۲۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۲/۱۲/۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۲/۶