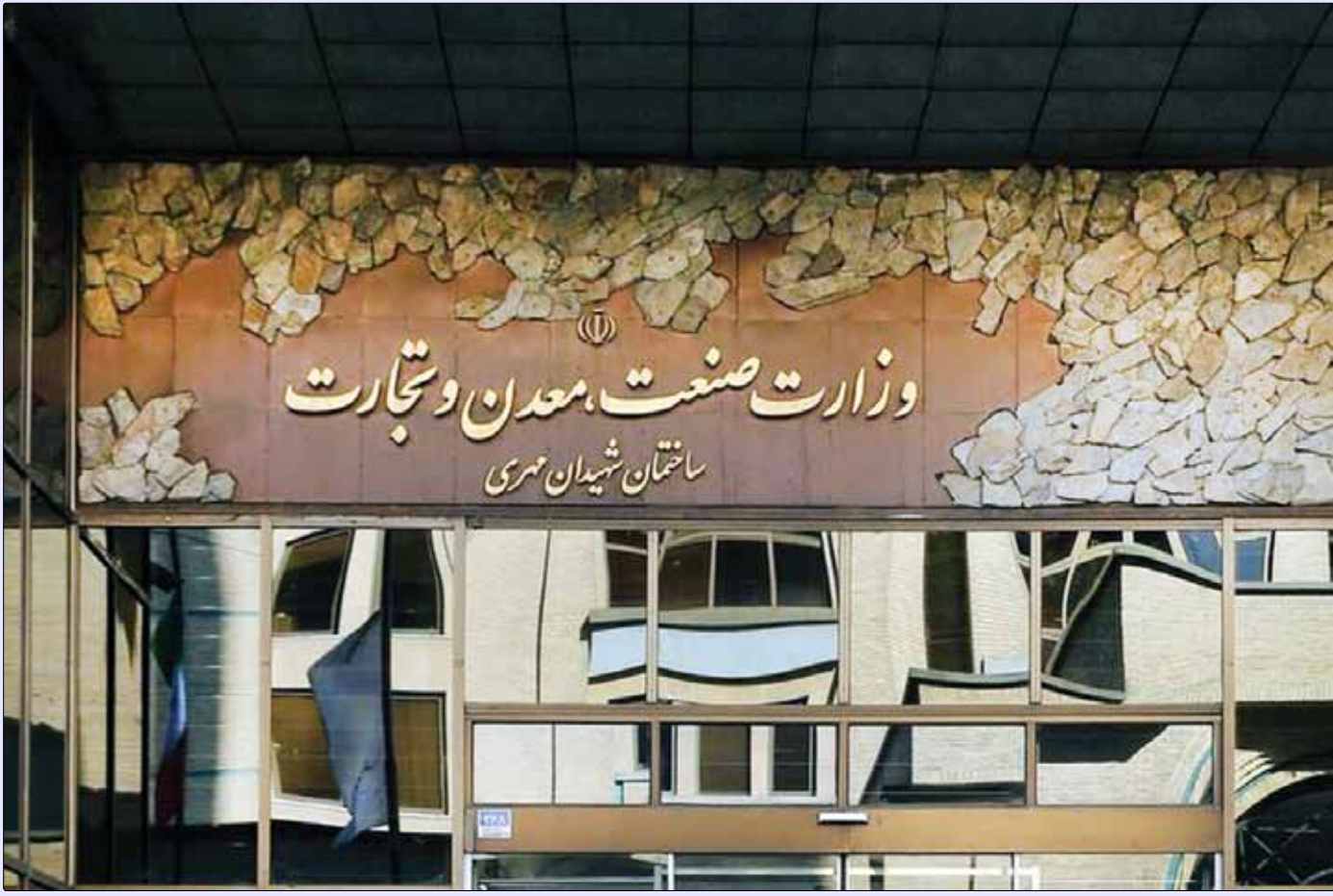


«وطن امروز» از تبعات تشتت مدیریت زنجیره غذا گزارش می دهد

داس تفکیک بر پیکر کشاورزی

با وجود دستاوردهای قابل توجه قانون تمرکز در بخش کشاورزی، دولت در تلاش برای انتقال اختیارات بازرگانی از وزارت جهاد کشاورزی به وزارت صمت است



واردات افسار گسیخته محصولات نهایی حوزه کشاورزی و تضعیف پیوسته کشاورزی از این طریق توسط وزارت بازرگانی، تنها یکی از بحران‌های کشور تا پیش از سال ۹۱ بود. علاوه بر این، فرار مسوولان وزارت بازرگانی و وزارت جهاد کشاورزی از پاسخگویی درباره وضعیت نابسامان بازار محصولات کشاورزی و معرفی یکدیگر به عنوان عامل به هم ریختگی بازار، معضل دیگر کشور تا پیش از سال ۹۱ بود. همین مسائل باعث شد نمایندگان مجلس سال ۹۱ برای حل این مسائل، قانون «تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» را تصویب کنند. با تصویب این قانون، واردات محصولات غذایی به وزارت جهاد کشاورزی به عنوان مسوول حمایت از تولیدکنندگان این حوزه یعنی کشاورزان سپرده شد. این انتقال مسوولیت باعث تنظیم واردات به نفع تولیدکنندگان داخلی شد به طوری که آمارها نشان از کاهش سهم واردات مواد غذایی و محصولات کشاورزی به کشور از سال ۹۱ به این سو دارد. با این حال اقدام دولت در انتقال غیرقانونی اختیارات بازرگانی از وزارت کشاورزی به وزارت صمت، روند رو به بهبود تولید و تأمین غذای کشور را مختل کرد.

تصویب قانون تمرکز و رشد خودکشایی در کشاورزی

■ سهم واردات غذا از کل واردات کشور

پس از اجرای قانون تمرکز، علاوه بر کاهش حجم واردات غذا، سهم واردات غذا از کل واردات کشور کاهش یافته است. طبق آمار سازمان گمرک، سهم واردات کل مواد غذایی بین سال‌های ۹۲ الی ۹۶ از ۲۵۴۴ درصد به ۱۹۰۴ درصد کل واردات کشور تنزل یافته و کاهش حدود ۶ درصدی را نشان می‌دهد. همچنین سهم واردات غذای اساسی بین سال‌های ۹۲ الی ۹۶ از ۲۲/۸ درصد به ۱۵/۱۹ درصد کل واردات کشور تنزل یافته و کاهش حدود ۷ درصدی را نشان می‌دهد. (نمودار ۱)

■ مدیریت واردات زنجیره ارزش دانه‌های روغنی

یکی از مهم‌ترین سازوکارهای مدیریت واحد تولید و بازرگانی روغن پس از اجرای قانون تمرکز، کاهش تعرفه واردات برای تاجران‌ی بود که دانه‌های روغنی داخلی را با تأیید وزارت جهاد کشاورزی و به قیمت تضمینی از کشاورز داخلی خریداری می‌کردند. طبق این مصوبه دولت، تعرفه ۱۰ درصدی دانه روغنی به ۵ درصد کاهش می‌یافت. با عنایت به نمودار ۲، از سال ۹۲ تا ۹۶، واردات کالای فراوری شده زنجیره ارزش دانه روغنی کاهش یافت و به واردات ماده خام این زنجیره جهت کسب ارزش افزوده بیشتر برای صنایع روغن‌کشی کشور افزوده شد. آمار واردات روغن و دانه‌های روغنی طی سال‌های ۹۲ تا ۹۶ نشان از کاهش واردات روغن و افزایش واردات دانه‌های روغنی و کنجاله سویا می‌دهد. به گونه‌ای که طی این سال‌ها، واردات روغن در روندی نزولی از ۱۸۶۶ به ۱۲۲۲ میلیون دلار، واردات کنجاله سویا هم در روندی نزولی از ۱۸۲۷ به ۵۰۳ میلیون دلار رسید و واردات دانه‌های روغنی طی این سال‌ها در روندی صعودی از ۳۴۱ به ۱۲۹۷ میلیون دلار افزایش داشت. در صورت ادامه این مسیر، صنعت روغن‌کشی رونق خواهد گرفت و جلوی خراج شدن بخش قابل توجهی از ارز کشور گرفته می‌شود.

■ تنظیم بازار مرغ بدون نیاز به واردات

افزایش ناگهانی نرخ ارز در سال ۹۱، سبب افزایش ۳ برابری قیمت مرغ (۸ هزار تومان) شد. با اجرای قانون تمرکز در سال ۹۲ و الحاق شرکت پشتیبانی امور دام به وزارت جهاد کشاورزی، زنجیره تأمین مرغ به طور کامل در اختیار یک وزارتخانه قرار گرفت. به این ترتیب و با وجود چالش‌های اقتصادی کشور در سال‌های اجرای قانون تمرکز، قیمت مرغ همچنان حدود ۸ هزار تومان باقی ماند. در بازه زمانی سال‌های ۹۱ تا ۹۶، واردات این محصول اساسی روند نزولی به خود گرفت و از ۱۱۴ میلیون دلار در سال ۹۱ به حدود صفر در سال ۹۶ رسید.

اسفندماه ۹۱، قانون تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی بر اساس منطق تمرکز اختیار و پاسخگویی در حوزه تولید غذا به تصویب مجلس رسید. بر اساس این قانون مسوولیت کل زنجیره تولید غذا به وزارت جهاد کشاورزی سپرده شد. به عبارت دقیق‌تر با تصویب این قانون وزارت جهاد کشاورزی متولی امنیت غذایی کشور شد.

تا قبل از تصویب قانون تمرکز، اختیارات بخش کشاورزی بین وزارتخانه‌های مختلف به صورت پراکنده و غیرمتمرکز بود و این موضوع سبب بروز ناهماهنگی‌های بی‌شماری در زنجیره تولید و عرضه محصولات کشاورزی می‌شد. از عواقب اساسی این ناهماهنگی می‌توان به پاسخگو نبودن وزارتخانه‌های دخیل در زنجیره غذا، واردات بی‌منطق محصولات کشاورزی، هزینه‌های گزاف توزیع و واسطه‌گری‌های سوداگراانه اشاره کرد. نتیجه واردات گسترده و بی‌منطق، رکوردشکنی واردات مواد غذایی در سال ۱۳۹۱ به میزان ۱۳/۸ میلیارد دلار بود. این موضوع، علاوه بر ایجاد دخاخال در روند تولید داخلی و به تبع آن افزایش وابستگی به واردات، سبب نابودی برخی بخش‌های کشاورزی مانند مزارع نیشکر، حبوبات، چای و برخی باغات میوه شد. بنابراین یکی از مهم‌ترین عوامل تحقق نیافتن آرمان خودکشایی کشاورزی، واردات غیرضرور بود که به بهانه تنظیم بازار و به علت ناهماهنگی مدیریت بخش‌های تولید و بازرگانی کشاورزی رخ داد.

روند صعودی واردات محصولات کشاورزی در سال‌های قبل از ۹۱، سبب ایجاد نارضایتی‌های متعددی شد. در سال‌های ۹۱ تا ۹۲، نارضایتی‌ها به حدی بود که تحقیق و تفحص از «وزارت صنعت، معدن و تجارت» انجام شد و در گزارش تحقیق و تفحص از این وزارتخانه، به فسادهای گسترده در واردات و تحریف ۳۰ درصدی تأمین ارز برای واردات محصولات اساسی کشاورزی اشاره شد.

■ تصویب قانون مترقی تمرکز وظایف بخش کشاورزی

برای حل مشکلات فوق و برون رفت از وابستگی به واردات، در سال ۹۱ قانون «تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» در مجلس تصویب شد. به تبع تصویب این قانون مترقی، در بازه زمانی ۹۲ تا ۹۷، روند تولید بسیاری از محصولات کشاورزی صعودی و روند واردات این محصولات نزولی شد. در ادامه به برخی از مهم‌ترین دستاوردهای قانون تمرکز وظایف بخش کشاورزی اشاره خواهد شد.

اقتصادی

تعلیق قانون تمرکز با مصوبه خیالی سران قوا

بازرگانی به وزارت صمت، بازارها را به یک ثبات قیمت برساند و بازرگانی را به خدمت تولید درآورد اما پس از یک سال از این واگذاری ما شاهد افزایش قیمت‌ها در بازار هستیم که گرانی مرغ تا ۲۰ هزار تومان یا تخم‌مرغ شانه‌ای ۲۲ هزار تومان حاصل بی‌تدبیری در تنظیم بازار و تفکیک بخش بازرگانی از وزارت جهاد کشاورزی است». در ادامه به برخی آشفته‌گی‌های بازار طی چند ماه اخیر اشاره خواهد شد.

■ نابسامانی بازار نهاده‌های دامی

با توجه به تعلیق قانون تمرکز و همچنین اهمال دولت در تخصیص حق مدیریت نهاده‌های دامی به وزارت جهاد کشاورزی طی یک سسال اخیر، تأمین نهاده‌های دامی به مشکلی جدی برای تولیدکنندگان تبدیل شد. به گونه‌ای که در ماه‌های اخیر قیمت اقلامی همچون مرغ، تخم‌مرغ و گوشت قرمز روند صعودی داشته که عامل آن افزایش هزینه‌های تولید در اثر کمبود نهاده‌های دامی و تنظیم نشدن بازار این نهاده‌ها بوده است. در این رابطه باید گفت در حالی عرضه نهاده‌های دامی در ماه‌های اخیر ۳۰درصد کاهش یافته که ۱/۵ میلیون تن نهاده دامی شامل جو و ذرت در بندرهای کشور رسوب کرده و به‌دلیل عدم تخصیص ارز توسط بانک مرکزی تخصیص نمی‌شود.

■ نوسان زیاد قیمت مرغ

در حالی طی ۲ ماه اخیر قیمت گوشت مرغ در بازار به ۲۰ هزار تومان رسید که در ماه‌های گذشته بسیاری از مرغداران، جوجه‌های یکروزه خود را به دلیل نبود تقاضا دفن کردند. بررسی‌ها نشان می‌دهد دلیل اصلی نوسانات قیمت مرغ مربوط به عدم اجرای سیاست‌های صحیح تولید و تجارت این محصولات توسط وزارت صمت و وزارت جهاد کشاورزی است. پرویز فروغی، دبیر کانون مرغداران کشور درباره تأثیر سیاست‌های اشتباه دولت بر بازار مرغ گفت: با افزایش شدید قیمت خوراک دام در ماه‌های گذشته حدود ۶ الی ۷ هزار مرغدار به دلیل ورشکستگی از چرخه تولید خارج شدند. این موضوع نیز باعث کاهش میزان تولید و افزایش قیمت مرغ در بازار شده است.

■ افزایش واردات محصولات کشاورزی

برسی میزان واردات محصولات کشاورزی در سال ۹۸ نسبت به سال ۹۷ نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۸، واردات محصولات کشاورزی از نظر وزنی ۲۱ درصد افزایش داشته و از نظر ارزشی، ۱۷ درصد ارزیبری برای کشور به همراه داشته است. واردات محصولات بخش کشاورزی و غذا در سال ۹۸، ۲۴ میلیون دلار بوده است. این در حالی است که واردات محصولات کشاورزی در سال ۹۷ به سهم ۲۶/۲ درصدی از کل واردات غیرنفتی، با وزن تقریبی ۲۰ میلیون و ۴۷۸ هزار تن به ارزش ۱۰ میلیارد و ۷۱۶ میلیون دلار بوده است.

خاطر نشان می‌سازد تا نیمه تیرماه سال جاری، یک میلیون و ۹۴۳ هزار و ۸۲۱ تن گندم وارد کشور شده است. واردات این حجم گندم به کشور در زمان تصدی وزارت صمت بر تأمین محصول و تنظیم بازار آن، در حالی رخ داده که مقدار واردات گندم در زمان مشابه سال ۹۸ صفر بوده است.

■ واکنش مجلس یازدهم به استنکاف دولت از اجرای قانون تمرکز

پس از دور زدن قانون تمرکز از سوی دولت، نمایندگان مجلس یازدهم نسبت به لغو قانون تمرکز و انتقال شرکت بازرگانی دولتی به وزارت صمت واکنش نشان دادند. در همین رابطه نمایندگان خانه ملت ماده ۲۳۴ آیین‌نامه داخلی مجلس را درباره مصوبه مذکور به جریان انداختند. توضیح آنکه این ماده به نمایندگان مجلس اختیار می‌دهد نسبت به قانون‌شکنی یا قانون‌گریزی دولت‌ها واکنش نشان داده و از مسیر قوه‌قضائیه پیگیری اجرای آن قانون باشند.

به استناد این ماده، نمایندگان مجلس یازدهم در نخستین اعمال بند ۲۳۴ آیین‌نامه داخلی، نسبت به لغو قانون «تمرکز وظایف و اختیارات کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» توسط دولت یازدهم اعتراض کردند. درخواست بررسی استنکاف از قانون تمرکز چهارشنبه ۲۵ تیرماه ۹۹ با امضای ۲۶ نماینده تحویل هیأت‌رئسه مجلس شد. به گفته روح‌الله ایردخواه، نماینده مجلس «سال گذشته رئیس‌جمهور این موضوع را در جلسه سران قوا مطرح کرد تا مصوبه سران قوا برای لغو این قانون در دریافت کند. طبق آیین‌نامه شورای عالی سران قوا، اگر آنان بخواهند تصمیمی بگیرند که خلاف قوانین موجود باشد، باید هر سه نفر به آن رأی مثبت دهند که این اتفاق درباره موضوع مذکور نیفتاده است. چنانکه در یکی از جلسات غیرعلنی مجلس دهم، لاریجانی از پاسخ به اعتراض نمایندگان درباره نقض قانون مذکور، مبرا صریح کرد این موضوع در جلسه سران قوا طرح شده اما مصوب نشده است.»

با عنایت به وضعیت قیمت محصولات غذایی و تشتت مدیریتی در تنظیم بازار اقلام مختلف از سوی وزارت صمت، لازم است مجلس یازدهم برای مدیریت بهتر تولید و تأمین محصولات اساسی، اجرای قانون تمرکز را به صورت جدی در دستور کار خود قرار دهد. از منظر کارشناسان، اجرای مجدد این قانون باعث ایجاد مدیریت واحد، جامع و چابک بر کل زنجیره تولید و توزیع محصولات اساسی می‌شود و مشکلات کنونی در بازارهای گوشت مرغ، نهاده‌های دامی و دیگر محصولات غذایی به حداقل خواهد رساند.

در مجموع بعد از گذشت حدود یک سال از مصوبه دولت در زمینه تعلیق اجرای قانون تمرکز، باید گفت محدود کردن اختیارات وزارت جهاد کشاورزی در بخش بازرگانی با لغو قانون تمرکز نه تنها به تنظیم بازار منجر نشده که با به هم ریختن بازار کالاهایی مانند نهاده‌های دامی، باعث گرانی گوشت قرمز و سفید در بازار نیز شده است. بر این اساس به نظر می‌رسد تجربه مدیریت وزارت صمت بر بازار محصولات کشاورزی از جمله نهاده‌های دامی، تجربه‌ای شکست‌خورده است و ضرورت دارد دولت برای تنظیم بازار نهاده‌های دامی هر چه سریع‌تر نسبت به بازگرداندن اختیارات بازرگانی بخش کشاورزی به صاحب اصلی آن یعنی وزارت جهاد کشاورزی اقدام کند.

با وجود نتایج قابل قبول و مثبت قانون تمرکز وظایف بخش کشاورزی در افزایش تولید و کاهش واردات بسیاری از محصولات، دولت از سال ۱۳۹۶ اقدامات متعددی را برای لغو این قانون مترقی انجام داد. در همین راستا، دولت به بهانه تنظیم بازار محصولات مختلف بر تأسیس مجدد وزارت بازرگانی تأکید کرد. تلاش‌های دولت برای تشکیل مجدد وزارت بازرگانی در حالی بود که نابسامانی‌های بی‌درمی بازار محصولات کشاورزی در سال‌های حضور وزارت بازرگانی در ساختار دولت و ناهماهنگی‌های این وزارتخانه واردات‌محور با وزارتخانه جهاد کشاورزی به زیان تولیدکننده و مصرف‌کننده تمام می‌شد.

اصرار دولت برای تشکیل وزارت بازرگانی تا سال ۹۸ به طول انجامید تا در نهایت پس از مقاومت مجلس در برابر تشکیل وزارت بازرگانی، مردادماه ۹۸ رئیس‌جمهور از مصوبه شورای هماهنگی اقتصادی سران ۳ قوه مبنی بر انتزاع و انتقال وظایف تنظیم بازار و تجارت بخش کشاورزی از وزارت جهاد کشاورزی به وزارت صمت و موافقت رهبری با این مصوبه خیر داد. البته پس از چند روز مشخص شد این مصوبه وجود خارجی ندارد و خروجی شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا نیست. در همین راستا و به گفته حاجی‌دلگانی، نماینده مجلس دهم «آقای لاریجانی به نمایندگان اعلام کرد تاکنون چند بار این بحث در جلسه شورای هماهنگی سران قوا مطرح شده است اما تصویب انتقال شرکت بازرگانی دولتی از وزارت جهاد به وزارت صمت درست نیست.»

هیأت وزیران بدون اثبات ادعای خود در تاریخ ۵/۲۴/۱۳۹۸، مصوبه‌ای به شماره ۱۵/۶۴۰ تا ۵۶۸۷۳ هـ با امضای اسحاق جهانگیری، معاون اول رئیس‌جمهور صادر و ابلاغ کرد که بر اساس بند ۱ آن «تصویب‌نامه شماره ۵۶۰۴۷۸ هـ به تاریخ ۱۳۹۳/۰۷/۰۸ لغو وظایف و اختیارات وزیر و وزارت صمت در شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران و شرکت‌های زیرمجموعه آن مجدداً برقرار می‌شود.»

خاطر نشان می‌سازد شرکت بازرگانی دولتی از جمله مهم‌ترین ارکان تنظیم بازار و تجارت محصولات کشاورزی برای وزارت کشاورزی محسوب می‌شد و در فرآیند تصویب قانون تمرکز به این وزارتخانه ملحق شده بود.

■ اجرای ناقص مصوبه هیأت دولت؛ برهم زنده تعادل بازار خوراک دام و طیور

در یک سال اخیر، اجرای ناقص مفاد مصوبه مذکور، از جمله موارد قابل توجه و برهم‌زننده تعادل بازار خوراک دام و طیور بوده است. توضیح آنکه مصوبه شماره ۱۵/۶۴۰ تا ۵۶۸۷۳ هـ دولت شامل ۴ بند بوده و بند اول آن به عنوان مهم‌ترین بند شامل ۲ تبصره است. در تبصره ۱ بند اول وظیفه خرید تضمینی بر عهده وزارت صمت گذاشته شده و از تبصره ۲، وظایف وزارت صمت و جهاد کشاورزی به این صورت تقسیم شده است: «تبصره ۲- مسوولیت ذخایر راهبردی کالاهای نهایی شامل گندم، برنج، روغن، شکر، گوشت قرمز و گوشت مرغ و همچنین تنظیم بازار این کالاها به وزارت صمت منتقل می‌شود و درباره نهاده‌های دامی شامل ذرت، انواع کنجاله و جو بر عهده وزارت جهاد کشاورزی است.»

با توجه به بند فوق، وظیفه ذخایر راهبردی و تنظیم بازار نهاده‌های دامی بر عهده وزارت جهاد کشاورزی است. لکن ابزار و موارد مرتبط به ثبت سفارش و تخصیص ارز برای نهاده‌های دامی، به وزارت جهاد کشاورزی انتقال نیافته است. در همین راستا و اواخر تیرماه سال حسین جاری، کاملم خاوازی، وزیر جهاد کشاورزی طی نامه‌ای به مدرس خیابانی، سرپرست وزارت صمت عنوان می‌کند: «با عنایت به تصویب‌نامه شماره ۱۵/۶۴۰ تا ۵۶۸۷۳ مورخ ۵/۲۴/۱۳۹۸، هیأت محترم وزیران درباره مسوولیت تنظیم بازار نهاده‌های کشاورزی و نامه شماره ۱۹۹۴۷ مورخ ۲/۳۰/۱۳۹۹ متضمن دستور معاون اول رئیس‌جمهور، تقاضای استعفای مقرر فرمایید نسبت به انتقال کلیه موارد مرتبط با فرآیند ثبت سفارش و تخصیص ارز برای نهاده‌های دامی شامل ذرت، جو، کنجاله سویا و دانه‌های روغنی وارداتی (با توجه به اینکه ۷۸ درصد آن کنجاله استحصالی است) به وزارت متبوع اقدام لازم معمول گردد.»

نامه وزیر جهاد به وزیر پیشنهادی صمت، حاکی از آن است که پس از گذشت ۱۱ ماه از ابلاغ مصوبه هیأت دولت، برخی بندهای آن از سوی خود دولت، اجرایی نشده‌است. در واقع دولت در این ۱۱ ماه عملاً مصوبه خود را نقض کرده است.

تکته دیگری که خاوازی در نامه اعتراضی خود به مدرس خیابانی اشاره می‌کند، نامه شماره ۱۹۹۴۷ اردیبهشت‌ماه ۹۹ جهانگیری، معاون اول رئیس‌جمهور به وزارت صمت بوده است. طبق شواهد، این نامه نیز برای پیگیری انتقال وظایف تنظیم بازار نهاده‌های دامی به جهاد کشاورزی بوده و وزارت صمت به نامه معاون اول دولت نیز اهمیتی نداده و پس از گذشت ۲ ماه هنوز آن را اجرایی نکرده تا اینکه خاوازی آن را به رسانه‌ها کشاند.

■ تبعات تعلیق قانون تمرکز

در حال حاضر مسوولیت تأمین، توزیع و تنظیم بازار تمام محصولات غذایی و کشاورزی بر عهده وزارت صمت است. این وزارتخانه در پی تصمیم سران هماهنگی قوا در سال ۱۳۹۸ مسوول تجارت و تنظیم بازار محصولات غذایی در کشور شد تا بتواند جهت تأمین منافع مصرف‌کنندگان اقدام کند اما آنچه از مدیریت بازار محصولات غذایی نظیر مسأله گوشت مرغ و نهاده‌های دامی مشخص است، این وزارتخانه نه تنها توانایی حمایت

از مصرف‌کنندگان را ندارد، بلکه باعث زیان جدی تولیدکنندگان نیز شده است. به عبارت دیگر، تفکیک وظایف تولید و تجارت به نفع واردات محصولات تمام‌شده است. تا پیش از سال ۱۳۹۸، وزارت جهاد کشاورزی به موجب قانون تمرکز وظایف، مسوولیت تولید، تجارت و تنظیم بازار محصولات غذایی در ایران را برعهده داشت. اجرای این قانون مثبتی بر مدیریت زنجیره تولید، تأمین و توزیع بسیاری از محصولات اساسی نظیر گوشت مرغ، نهاده‌های دامی و... داشت اما به صورت مشخص تعلیق اجرای آن باعث بروز مشکلات کنونی شده است. عباس پاینده، عضو سابق کمیسیون کشاورزی مجلس در این رابطه گفت: «دولت می‌خواست با واگذاری بخش

نمودار ۲- مدیریت واردات زنجیره ارزش دانه‌های روغنی به نفع تولید داخلی (منبع:گمرک)



نمودار ۱- کاهش سهم واردات غذا از کل واردات کشور

