



شرکت بورس کالای ایران



جایگاه اقتصادی و قانونی اجرای سیاست قیمت
تضمینی محصولات کشاورزی از طریق بورس
کالای ایران

(ضرورت اصلاح بند «ب» تبصره (۱۱) ماده واحده لایحه
بودجه سال ۱۳۹۴)

معاونت توسعه بازار و مطالعات
اقتصادی

مدیریت توسعه بازار فیزیکی

شماره گزارش: ۹۳۲۲۰

تاریخ: آذر ۱۳۹۳

فهرست مطالب

۳ مقدمه
۴ ۱. جایگاه قانونی اجرای سیاست قیمت تضمینی و نقش بورس کالای ایران
 ۲. اقدامات انجام شده و زیرساختهای فراهم شده در جهت اجرای ماده ۳۳ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و
۵ منابع طبیعی
۸ ۳. اجرای سیاست قیمت تضمینی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ و ضرورت اصلاح بند مربوطه آن
۹ ۴. پیشنهادات

اهمیت راهبردی بخش کشاورزی در اقتصاد و ضرورت تأمین نیازهای استراتژیک داخلی با اتکاء به توان تولید داخلی در راستای اقتصاد مقاومتی بر هیچ کس پوشیده نیست. در این زمینه شناسایی کالاهای استراتژیک و سپس اتخاذ تدابیر حمایتی لازم برای توسعه توان تولیدی این محصولات اهمیت دارد. در ماده (۳۱) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۵/۱۹، کالاهای کشاورزی مورد حمایت دولت به سه دسته الف- محصولات راهبردی ب- محصولات ویژه و پ- محصولات خاص منطقه‌ای تقسیم بندی شده و سپس در ماده (۳۳) این قانون، در راستای حمایت قیمتی از محصولات کشاورزی علاوه بر خرید تضمینی، وضع قیمت تضمینی پیش‌بینی شده است. اجرای سیاست ضروری حمایت قیمتی از محصولات کشاورزی در سال‌های اخیر از طریق خرید تضمینی محصولات کشاورزی صورت گرفته است. با این حال اجرای آن با مشکلات و چالش‌های مهمی مواجه بوده که در برخی موارد اجرای مؤثر سیاست را با مشکل مواجه کرده است. از جمله مشکلات آن می‌توان به تحمیل بار مالی قابل توجه برای دولت، شکاف زمانی دوره خرید تضمینی و عرضه به بازار و هزینه‌های جانبی آن، عدم وجود نظام استاندارد شفاف برای تفکیک کالاهای خریداری شده از نظر کیفیت و عدم وجود نظام انبارداری استاندارد، اشاره کرد. وجود این مشکلات در پاره‌ای از مواقع سبب ایجاد مسائلی از قبیل عدم تأمین مالی به موقع و در نتیجه تأخیر در پرداخت بهای محصولات کشاورزی، وضع قیمت تضمینی یا حمایتی در سطح غیر مؤثر (بعضاً زیر قیمت بازار) و ناکارایی این سیاست شده است.

نکته مهم در اینجا آن است که می‌توان با جایگزینی سیاست قیمت تضمینی به جای سیاست خرید تضمینی، ضمن حفظ حمایت لازم از کشاورزان، **هزینه‌های مالی اجرای سیاست برای دولت را تا یک پنجم کاهش داد.** اجرای چنین سیاستی خود مستلزم کشف قیمت بازار به صورت شفاف است تا مابه‌التفاوت آن با قیمت تضمینی توسط دولت پرداخت گردد که این کار همانطور که در آیین نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی اشاره شده است، تنها می‌تواند از کانال یک بازار شفاف و رقابتی همچون بورس کالای ایران صورت گیرد. علاوه بر این، استفاده از ظرفیت بورس کالای ایران امکان استفاده از نظام استانداردسازی و طبقه‌بندی محصولات بر اساس کیفیت و نظام انبارداری منسجم و مزایای حاصل از آن را فراهم می‌سازد. به این ترتیب هزینه‌های انبارداری نیز به دولت تحمیل نمی‌گردد. در کنار همه مزایای فوق، وجود بازاری برای کشف صحیح قیمت، امکان تصحیح اشتباهات صورت‌گرفته در سال‌های اخیر مبنی بر وضع قیمت تضمینی زیر قیمت بازار از طریق شفاف‌سازی قیمت بازار در بورس کالای ایران بوجود می‌آید.

۱. جایگاه قانونی اجرای سیاست قیمت تضمینی و نقش بورس کالای ایران

در ماده (۳۳) قانون «افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» به موضوع قیمت تضمینی و مزایای خاص یک فرآیند شفاف برای اجرایی نمودن آن واقف بوده و اجازه لازم صادر شده است:

ماده ۳۳- از تاریخ تصویب این قانون، علاوه بر اجراء قانون خرید تضمینی محصولات کشاورزی، در قالب بودجه‌های سنواتی و اعتبار مصوب، سیاست قیمت تضمینی نیز برقرار می‌شود.

تولیدکنندگان محصولات کشاورزی می‌توانند محصولات خود را در بازار بورس تخصصی کالای کشاورزی عرضه نمایند. در صورت کاهش قیمت بورس نسبت به قیمت تضمینی اعلام‌شده از سوی دولت، مابه‌التفاوت آن توسط دولت به تولیدکنندگان پرداخت می‌گردد.

وزارت جهاد کشاورزی مکلف است هر ساله متناسب با شرایط تولید و بازار، محصولات تحت سیاست خرید و قیمت تضمینی را انتخاب و اعلام نماید.

آئین‌نامه اجرائی این ماده حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

در آئین‌نامه اجرایی آن نیز که توسط وزارت جهاد کشاورزی تهیه شده و در تاریخ ۱۳۹۱/۸/۲۴ به تصویب هیأت وزیران رسیده است، ساز و کارهای اجرایی لازم پیش‌بینی شده است:

ماده ۱- در این آیین‌نامه اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌روند:

الف - قیمت تضمینی: قیمت تعیین شده از سوی هیئت وزیران برای تضمین حداقل دریافتی تولیدکننده حقیقی یا حقوقی براساس هزینه تولید محصولات کشاورزی.

ب - بورس کالا: بازار بورس تخصصی کالای کشاورزی در شرکت بورس کالای ایران.

ماده ۲- وزارت جهاد کشاورزی مکلف است حداکثر تا پانزدهم شهریور ماه هر سال متناسب با شرایط تولید، نوع محصول و وضعیت بازار، قیمت تضمینی سال آینده محصولات کشاورزی و دامی که قابل معامله در بورس کالا می‌باشد را برای تصویب به هیئت وزیران پیشنهاد نماید.

تبصره ۱- وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با همکاری بورس کالا تا پایان اردیبهشت ماه هر سال نسبت به تهیه فهرست محصولات کشاورزی قابل معامله در بورس کالا اقدام نماید.

تبصره ۲- مرجع تعیین کیفیت و درجه بندی محصولات موضوع این آیین نامه، بورس کالا با همکاری وزارت جهاد کشاورزی می باشد.

تبصره ۳- اعمال سیاست خرید تضمینی برای آن دسته از کالاهای کشاورزی که مشمول فهرست کالاهای قیمت تضمینی می شوند، ممنوع است.

تبصره ۴- آن دسته از کالاهای مشمول خرید قیمت تضمینی که توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت مشمول خرید تضمینی می شود، از شمول این تصویب نامه خارج است.

ماده ۳- معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور مکلف است بنا به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی، میزان مابه التفاوت قیمت تضمینی با قیمت تابلوی بورس به تفکیک محصولات منتخب را در بودجه سنواتی پیش بینی نماید.

ماده ۴- عرضه محصولات کشاورزی در بورس کالا منوط به ارائه تأییدیه سازمان جهاد کشاورزی استان برای تولیدکنندگان حقیقی کشاورزی و مصوبه مجمع عمومی مربوط به تفکیک نوع محصول و نیز مجوز وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جهاد کشاورزی استان) برای تشکلهای بخش کشاورزی است.

ماده ۵- وزارت جهاد کشاورزی موظف است پس از دریافت فهرست قطعی معاملات از بورس کالا ظرف دو هفته نسبت به پرداخت مابه التفاوت قیمت تابلوی بورس و قیمت تضمینی اعلام شده از سوی هیئت وزیران اقدام نماید.

بنابراین نه تنها در ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی اجرای سیاست قیمت تضمینی از طریق بورس کالا پیش‌بینی شده است، بلکه حتی در تبصره ۳ ماده (۲) آیین‌نامه، اعمال سیاست خرید تضمینی برای آن دسته از کالاهای کشاورزی که مشمول فهرست کالاهای قیمت تضمینی می شوند، ممنوع اعلام شده است. علاوه بر این در ماده (۳) آیین‌نامه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور مکلف به پیش‌بینی مابه‌التفاوت قیمت تضمینی با قیمت تابلوی بورس به تفکیک محصولات منتخب شده است.

۲. اقدامات انجام شده و زیرساخت‌های فراهم شده در جهت اجرای ماده ۳۳ قانون افزایش بهره‌وری بخش

کشاورزی و منابع طبیعی

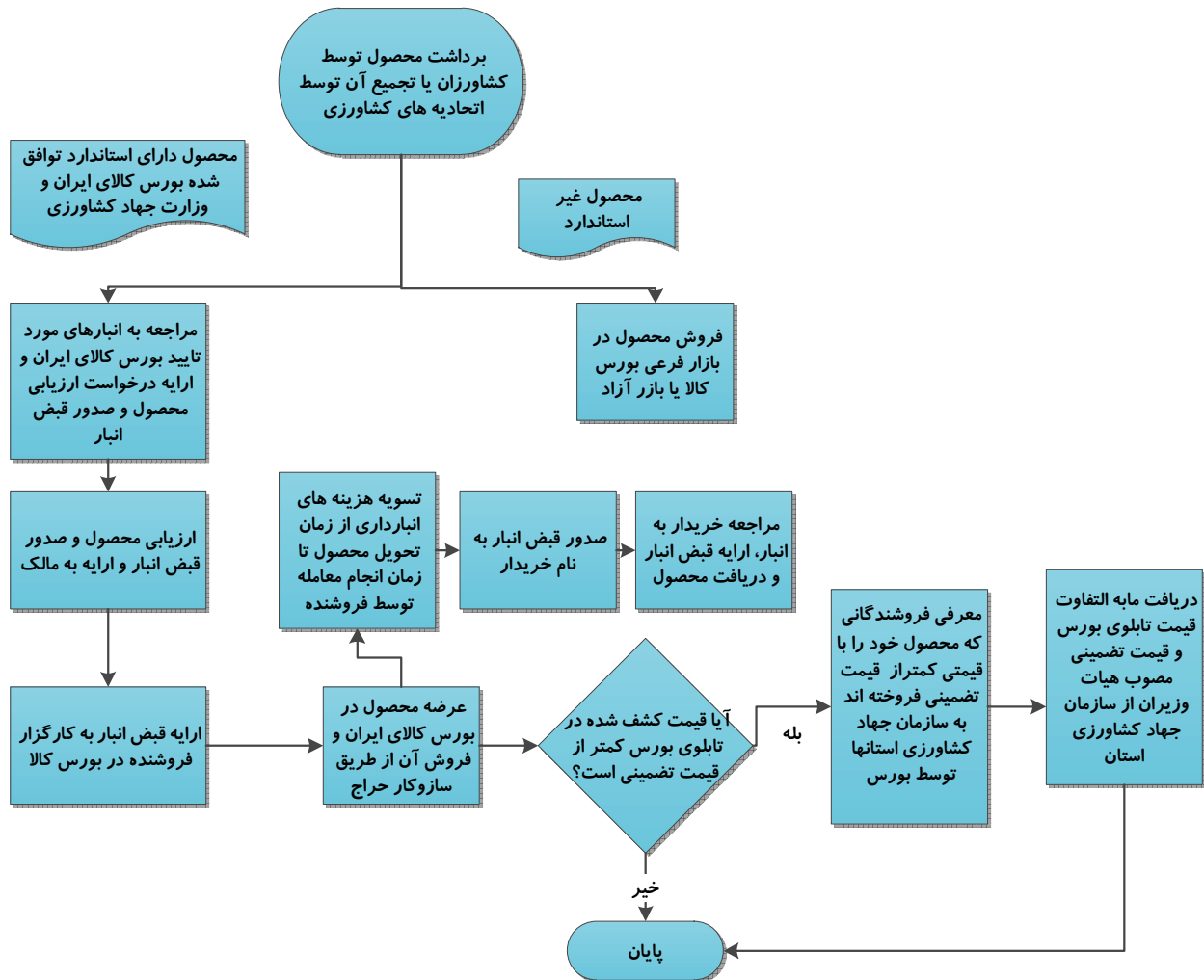
بورس کالای ایران و وزارت جهاد کشاورزی با در نظر گرفتن اهمیت موضوع و در راستای انجام وظایف خود در این زمینه، پس از تصویب قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، تلاش‌های خود برای آماده-

سازی زیرساخت‌های لازم برای اجرای سیاست قیمت تضمینی از طریق بورس کالا را آغاز نموده و در این زمینه هماهنگی کامل داشته‌اند. از جمله اقدامات صورت گرفته در این زمینه به شرح زیر بوده است:

- ۱- مشارکت در تهیه آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی
- ۲- تهیه دستورالعمل اجرایی مرتبط در بورس کالای ایران به منظور حداقل‌سازی مشکلات اجرایی
- ۳- انجام مطالعات مرتبط در رابطه با ۸ قلم کالای کشاورزی راهبردی و ویژه مشخص شده توسط وزارت جهاد کشاورزی شامل گندم، جو، ذرت، کلزا، سویا، سیب‌زمینی، مرغ و تخم مرغ
- ۴- تعیین استانداردهای کیفی مورد تأیید بورس کالا بر اساس ضوابط استانداردهای ملی و در برخی موارد عرفی
- ۵- بررسی زیرساخت‌های لازم در استان‌های پایلوت تعیین شده برای هر یک از اقلام کالایی فوق (استان‌های تهران، مازندران، کرمانشاه، خوزستان، همدان، فارس، گلستان و اصفهان)
- ۶- شناسایی انبارهای مورد نیاز در استان‌های پایلوت
- ۷- تهیه سامانه الکترونیکی صدور گواهی سپرده کالایی
- ۸- برگزاری جلسات متعدد توجیهی در سازمان‌های جهاد کشاورزی استانهای مختلف

فرآیند اجرایی سیاست قیمت تضمینی

(موضوع ماده ۳۳ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی)



با توجه به اقدامات صورت گرفته فوق، در حال حاضر بورس کالای ایران آمادگی کامل برای اجرای سیاست قیمت تضمینی را دارد. بنابراین به منظور بهره‌گیری حداکثری از این امکان و تعیین تکلیف صریح آن، ضرورت دارد که در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به صورت صریح به اجرای این طرح از طریق بورس کالای ایران اشاره شود.

۳. اجرای سیاست قیمت تضمینی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ و ضرورت اصلاح بند مربوطه آن

با توجه به محدودیت‌های مالی دولت در اجرای طرح‌های حمایتی از بخش کشاورزی از جمله سیاست خرید یا قیمت تضمینی، بند «ب» تبصره (۱۱) ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ اگر چه خرید تضمینی محصولات کشاورزی را منتفی نکرده است، اما با اشاره به ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی عملاً زمینه برای اجرای سیاست قیمت تضمینی را نیز باز کرده است:

«ب- در اجرای بند "الف" ماده ۱ قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ و ماده ۳۳ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از طریق بانکهای عامل مکلف است با معرفی وزارت جهاد کشاورزی تسهیلات لازم را از طریق سامانه خرید گندم برای خرید گندم، جو، ذرت و دانه‌های روغنی تا سقف یکصد و چهل هزار میلیارد (۱۴۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از محل منابع داخلی بانکها قبل از شروع فصل برداشت در اختیار سازمان مرکزی تعاون روستایی (شبکه تعاونی‌های روستایی و تولیدی)، کارخانه‌های آرد و سیلوداران بخش خصوصی و سایر مباشرین قرار دهد. کارخانه‌ها و شرکتهای مذکور موظفند تسهیلات دریافتی را برای خرید محصولات فوق به مصرف برسانند و در موعد مقرر بازپرداخت نمایند. بازپرداخت اصل و سود تسهیلات دریافتی در سررسید را سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تضمین می‌نماید.»

با این حال در رابطه با این بند لازم است نکات زیر در نظر گرفته شود:

- ۱- در این بند صراحتی در مورد سیاست خرید تضمینی یا قیمت تضمینی وجود ندارد. در صورتی که ماده ۳۳ صرفاً در این زمینه بحث می‌کند و بر اساس تبصره ۳ ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، اجرای سیاست خرید تضمینی برای آن دسته از کالاهای کشاورزی که مشمول فهرست کالاهای قیمت تضمینی می‌شوند، ممنوع اعلام شده است. بنابراین می‌بایست تفکیک این دو گروه به صراحت ذکر شود.
- ۲- اگر چه این بند اعمال سیاست قیمت تضمینی را منتفی نکرده است، اما می‌توان گفت تأکید آن همانند سال‌های قبل بر خرید تضمینی است.
- ۳- برخلاف بند متناظر در قانون بودجه سال ۱۳۹۳، علاوه بر محصول گندم به اجرای سیاست خرید یا قیمت تضمینی برای محصولات جو، ذرت و دانه‌های روغنی نیز اشاره شده است.
- ۴- در این بند بر اجرای سیاست از طریق سامانه خرید گندم اشاره شده و اشاره‌ای به سامانه‌های موجود در بورس کالای ایران نشده است.

۴. پیشنهادات

با عنایت به نکات فوق و در راستای عملیاتی شدن طرح قیمت تضمینی، پیشنهاد می‌شود بند «ب» تبصره (۱۱) ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ به صورت یکی از اشکال زیر اصلاح شود:

پیشنهاد اول: «ب- در اجرای بند "الف" ماده ۱ قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ و ماده ۳۳ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از طریق بانکهای عامل مکلف است با معرفی وزارت جهاد کشاورزی تسهیلات لازم را برای خرید گندم جو، ذرت، دانه‌های روغنی، سیب زمینی، مرغ و تخم مرغ تا سقف یکصد و چهل هزار میلیارد (۱۴۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از محل منابع داخلی بانکها قبل از شروع فصل برداشت در اختیار سازمان مرکزی تعاون روستایی (شبکه تعاونی‌های روستایی و تولیدی)، کارخانه‌های آرد و سیلوداران بخش خصوصی و سایر مباشرین قرار دهد. کارخانه‌ها و شرکتهای مذکور موظفند تسهیلات دریافتی را برای خرید محصولات فوق به مصرف برسانند و در موعد مقرر بازپرداخت نمایند. بازپرداخت اصل و سود تسهیلات دریافتی در سررسید را سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تضمین می‌نماید.

تبصره: خرید گندم از طریق سامانه خرید گندم و خرید محصولات جو، ذرت، دانه‌های روغنی، سیب زمینی، مرغ و تخم مرغ در راستای اجرای ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و آیین‌نامه اجرایی آن، از طریق شرکت بورس کالای ایران و سامانه ملی خرید و فروش محصولات و نهاده‌های کشاورزی صورت می‌گیرد.»

پیشنهاد دوم: «ب- در اجرای بند "الف" ماده ۱ قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ و ماده ۳۳ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از طریق بانکهای عامل مکلف است با معرفی وزارت جهاد کشاورزی تسهیلات لازم را از طریق سامانه خرید گندم برای خرید گندم و شرکت بورس کالای ایران و سامانه ملی خرید و فروش محصولات و نهاده‌های کشاورزی برای خرید جو، ذرت، دانه‌های روغنی، سیب زمینی، مرغ و تخم مرغ تا سقف یکصد و چهل هزار میلیارد (۱۴۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از محل منابع داخلی بانکها قبل از شروع فصل برداشت در اختیار سازمان مرکزی تعاون روستایی (شبکه تعاونی‌های روستایی و تولیدی)، کارخانه‌های آرد و سیلوداران بخش خصوصی و سایر مباشرین قرار دهد. کارخانه‌ها و شرکتهای مذکور موظفند تسهیلات دریافتی را برای خرید محصولات فوق به مصرف برسانند و در موعد مقرر بازپرداخت نمایند. بازپرداخت اصل و سود تسهیلات دریافتی در سررسید را سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تضمین می‌نماید.

علاوه بر تعهدات فوق در راستای اجرای ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است تا سقف مبلغ پنج هزار میلیارد (۵.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از محل جزء ۲ ردیف ۵۲۰۰۰۰ جهت پرداخت مابه التفاوت قیمت تابلو بورس و قیمت تضمینی اعلام شده از سوی هیئت وزیران اقدام نماید.»

پیشنهاد سوم: «ب- در اجرای بند "الف" ماده ۱ قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ و ماده ۳۳ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از طریق بانکهای عامل مکلف است با معرفی وزارت جهاد کشاورزی تسهیلات لازم را از طریق سامانه خرید گندم برای خرید گندم و **شرکت بورس کالای ایران و سامانه ملی خرید و فروش محصولات و نهاده‌های کشاورزی برای خرید** جو، ذرت، دانه‌های روغنی، **سیب زمینی، مرغ و تخم مرغ** تا سقف یکصد و چهل هزار میلیارد (۱۴۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از محل منابع داخلی بانکها قبل از شروع فصل برداشت در اختیار سازمان مرکزی تعاون روستایی (شبکه تعاونی‌های روستایی و تولیدی)، کارخانه‌های آرد و سیلوداران بخش خصوصی و سایر مباشرین قرار دهد. کارخانه‌ها و شرکتهای مذکور موظفند تسهیلات دریافتی را برای خرید محصولات فوق به مصرف برسانند و در موعد مقرر بازپرداخت نمایند. بازپرداخت اصل و سود تسهیلات دریافتی در سررسید را سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تضمین می‌نماید.»

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: جایگاه اقتصادی و قانونی اجرای سیاست قیمت تضمینی محصولات کشاورزی از طریق بورس

کالای ایران

(ضرورت اصلاح بند «ب» تبصره (۱۱) ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۴)

واحد سازمانی: معاونت توسعه بازار و مطالعات اقتصادی

مدیریت توسعه بازار فیزیکی