



مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۷۱

شماره چاپ:

۷۸۵

تاریخ چاپ:

## به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح استفساریه جز (۱-۵) قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور»

### متن استفساریه

آیا طرح‌های مربوط به صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی که دارای مجوز از وزارت جهاد کشاورزی بوده لکن در رشته فعالیت‌های اقتصادی (ISIC) در بخش صنعت طبقه‌بندی شده‌اند می‌توانند از تسهیلات موضوع جزء «۱-۵» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ استفاده نمایند؟  
بله، با توجه به اینکه این‌گونه صنایع جزء حلقه تکمیلی بخش کشاورزی می‌باشد پرداخت تسهیلات از محل جزء «۱-۵» قوانین بودجه به این‌گونه طرح‌ها بلامانع است.

### مقدمه

براساس این طرح، علیرغم اینکه طرح‌های مربوط به صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی که دارای مجوز از وزارت جهاد کشاورزی بوده، در رشته فعالیت‌های اقتصادی (ISIC) بخش صنعت طبقه‌بندی شده‌اند، لکن با توجه به اینکه این صنایع جزء حلقه تکمیلی بخش کشاورزی می‌باشد، پرداخت تسهیلات از محل جزء «۱-۵» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور به این‌گونه طرح‌ها بلامانع است.

طبق بند «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، «ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران موضوع صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۲ با اصلاحات زیر اجرا می‌شود:  
«۱-۵» ده درصد (۱۰٪) از منابع ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی به‌صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب و کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست تخصیص می‌یابد».  
و نیز طبق بند «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، «ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران موضوع صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۱ با اصلاحات زیر اجرا می‌شود:  
«۱-۵» ده درصد (۱۰٪) از منابع جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی به‌صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب و کشاورزی تخصیص می‌یابد».

نام دفاتر:

مطالعات زیربنایی

مطالعات حقوقی

مطالعات برنامه و بودجه

### دلایل تمرکز وظایف صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی به وزارت جهاد کشاورزی

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. همچنین 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.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۳۳۴۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۹/۱۰

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 به ذکر 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 آنهاست 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. 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 به عهده وزارت جهاد کشاورزی بوده است به طوری 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 کد ۵۳۹ از مجموعه فعالیت‌های صنعتی ISIC (ویرایش سوم) که در زیربخش کد ۱۵ (خوراکی و آشامیدنی‌ها) به وزارت جهاد کشاورزی سپرده شود.

۷. با تصویب تعرفه‌ها از سوی سیاستگذاران کشور، بدون توجه به حوزه تولید کشاورزی و ایجاد مشکلاتی که اکنون برای کشور جنبه امنیتی پیدا کرده و استدلال‌های دیگر، نشان داد که سیاستگذاری‌های بخش کشاورزی باید در کنار تولید بخش کشاورزی باشد و این امر مهم با تصویب قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی (مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ مجلس شورای اسلامی) به وزارت کشاورزی داده شده است، 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 بر اساس قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی (مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ مجلس شورای اسلامی) می‌تواند به تکمیل زنجیره ارزش منجر شود.

به نظر می‌رسد با توجه به بند «۲-۵» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور که اشعار می‌دارند، ده درصد (۱۰٪) از منابع صندوق به صورت ریالی برای بخش غیردولتی صنعت و معدن به استثنای بخش ساخت مسکن اختصاص می‌یابد، بخش صنعت در بند دیگری مورد حکم قرار گرفته است؛ در نتیجه، منظور از بخش آب و کشاورزی مذکور در بند «۱-۵»، صرفاً اختصاص به فعالیت‌های ۱۰۰ درصد کشاورزی ندارد و شامل صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی که دارای مجوز از وزارت جهاد کشاورزی بوده و در رشته فعالیت‌های اقتصادی (ISIC) بخش صنعت طبقه‌بندی شده‌اند، می‌شود.

## اظهار نظر کارشناسی

۱. در وظایف وزارت جهاد کشاورزی از بدو تأسیس بخشی از صنایع دارای کدهای آیسیک جزء وظایف این وزارتخانه بوده مانند بخشی از صنعت نفت، گاز و پتروشیمی و یا صنایع دارویی و... که در حیطه وظایف وزارتخانه‌هایی بجز وزارت صنعت، معدن و تجارت بوده و

هستند و در عین حال در بخش صنعت طبقه‌بندی شده و امکان بهره‌گیری از تسهیلات موضوع جزء «۱-۵» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ را برخوردارند.

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

تا قبل از قانون تمرکز وظایف بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی که هنوز اجرایی نشده و در مرحله تصویب آیین‌نامه در هیئت دولت است نیز براساس قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، دولت مقرر کرده بود که صنایع با اشتغال پایین ۵۰ نفر زیر نظر وزارت جهاد کشاورزی و بالای ۵۰ نفر زیر نظر بخش صنعت و معدن قرار داشته باشند.

۲. با توجه به تبصره «۲» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، اعطای تسهیلات صندوق توسعه ملی فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند. دلیل وضع این حکم، جلوگیری از افزایش پایه پولی و تورم حاصل از آن است. اگر قانون بودجه در سال ۱۳۹۲ محقق شود حدود ۱۲ میلیارد دلار به صندوق توسعه ملی واریز خواهد شد که تبدیل ۱۰ درصد آن به ریال و تزریق آن به اقتصاد کشور با توجه به نقدینگی موجود، تورم را به میزان قابل توجهی افزایش خواهد داد.

۳. به‌رغم تأکید تبصره فوق، قانون بودجه سال ۱۳۹۲ مقرر می‌دارد: ده درصد (۱۰٪) از منابع ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی به‌صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب و کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست تخصیص می‌یابد. مشابه ماده فوق در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ نیز تکرار شده بود.

۴. براساس بند «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ و بند «۱-۵» قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ معادل ۱۰ درصد از اعتبار صندوق توسعه ملی بابت پرداخت تسهیلات بانکی ارزی یا ریالی به بخش غیردولتی برای طرح‌های بخش کشاورزی و منابع طبیعی در اختیار وزارت جهاد کشاورزی قرار گرفته است. لذا از طریق این منابع نسبت به تجهیز منابع بانکی جهت اعطای تسهیلات یاد شده طی دو سال گذشته (۱۳۹۰ و ۱۳۹۱) اقدام گردیده است به‌طوری که در طی دو سال یاد شده تعداد ۹۷,۸۶۰ طرح از منابع ریالی در بخش آب و کشاورزی و صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش، به میزان ۶۱,۷۲۳ میلیارد ریال از تسهیلات استفاده گردیده است. از طرفی براساس آمارنامه بانک مرکزی در شرایط کنونی که کلیه بخش‌ها اعم از صنایع، خدمات و... با رکود روبرو گردیده‌اند و در طی سال‌های اخیر با رشد منفی مواجه شده‌اند، بخش کشاورزی با رشد ۵/۸ درصد روبرو شده است. لازم به ذکر است تأمین اعتبار از محل درآمد عمومی و سطح تخصیص اعتبارات عمرانی در سال‌های اخیر چشم‌انداز روشنی را بابت حمایت خاص در جهت توسعه بخش نخواهد داشت، لذا با حفظ پیوستگی و جلوگیری از بروز وقفه در تأمین اعتبار از این محل ضمن عدم ایجاد تعهدات اعتباری برای دولت می‌تواند همچنان روند توسعه بخش کشاورزی را به‌عنوان بخش اقتصادی مطمئن و کارآ مطرح و حفظ امنیت غذایی کشور را تضمین نماید.

۵. در بند «ب» ماده (۱) قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی، رسیدگی به صنایع تبدیلی با یک مرحله تبدیل در بخش کشاورزی، در حیطه وظایف وزارت کشاورزی طبقه‌بندی شده است. از طبقه‌بندی این صنایع ذیل وظایف وزارت جهاد کشاورزی، می‌توان برداشت کرد که قانونگذار این فعالیت‌ها را عملیات کشاورزی محسوب می‌کند.

۶. علاوه بر این، اطلاق کلمه کشاورزی، فعالیت‌هایی را که با هدف فرآوری محصولات کشاورزی صورت می‌پذیرد را شامل می‌شود.

### جمع‌بندی

- با توجه به مطالب مطرح شده، می‌توان نتیجه گرفت که با وجود اینکه برداشت ریالی از حساب صندوق توسعه ملی خلاف قانون برنامه است، اما قانون بودجه کل کشور در بند «۱-۵» این حکم را تغییر داده است. در حقیقت، حکم این بند، استثنایی بر قاعده تبصره «۲» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه به شمار می‌آید.

- علاوه بر این، به نظر می‌رسد اطلاق عبارت کشاورزی، شامل صنایعی که هدف آنها فرآوری محصولات کشاورزی است نیز می‌شود. بنابراین، این نوع صنایع نیز می‌توانند از تسهیلات موضوع بند «۱-۵» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ استفاده کنند.

- با توجه به بند «۵-۲» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور، منظور از بخش آب و کشاورزی مذکور در بند «۵-۱»، صرفاً اختصاص به فعالیتهای ۱۰۰ درصد کشاورزی ندارد و شامل صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی که دارای مجوز از وزارت جهاد کشاورزی بوده و در رشته فعالیتهای اقتصادی (ISIC) بخش صنعت طبقه‌بندی شده‌اند، می‌شود.

- لذا پیشنهاد می‌شود متن استفساریه به شکل زیر اصلاح گردد.

آیا طرح‌های مربوط به صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی که دارای مجوز از وزارت جهاد کشاورزی موضوع قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت کشاورزی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ بوده، لکن در رشته فعالیتهای اقتصادی (ISIC) در بخش صنعت طبقه‌بندی شده‌اند می‌توانند از تسهیلات موضوع جزء «۵-۱» قوانین بودجه سالیانه ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ استفاده نمایند؟

بله، با توجه به اینکه این‌گونه صنایع جزء حلقه تکمیلی بخش کشاورزی می‌باشد پرداخت تسهیلات از محل جزء «۵-۱» قوانین بودجه به این‌گونه طرح‌ها بلامانع است.