



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش‌های سیاسی

نشست پژوهشی؛

صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی

اهمیت، جایگاه و کارکردها

فرآورده‌های خبری و تولیدات پژوهشی در بخش‌های زیر قابل دسترس است:

- وب سایت خبرگزاری صدا و سیما (سرویس پژوهش) <http://www.iribnews.ir>

پژوهشگر: علی قنبری شیرسوار

- ❖ چالش و مشکل اساسی سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، پائین بودن نرخ رشد سرمایه‌گذاری و رغبت نداشتن مردم و سرمایه‌گذاران برای سرمایه‌گذاری است.
- ❖ صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی، خارج از چارچوب نظام بانکی و نهادهای مالی و اعتباری دولتی و غیردولتی و متناسب با نیاز تولیدکنندگان بخش کشاورزی توسط خودشان تشکیل، مدیریت و اداره می‌شود.
- ❖ طبق ماده 12 قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، این وزارتخانه موظف است در جهت حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی نسبت به تشکیل صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی با مشارکت تولیدکنندگان اقدام نماید.
- ❖ شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، مجوز صدور تشکیل صندوق‌های غیردولتی را صادر و تا سقف 49 درصد متناسب با سهم مشارکت تولیدکنندگان بخش کشاورزی مشارکت نیز می‌کند.
- ❖ در حال حاضر در کل کشور 131 صندوق حمایت از توسعه در بخش کشاورزی که شامل: 32 صندوق استانی، 10 صندوق تخصصی ملی، 19 صندوق زنان، 9 صندوق منابع طبیعی و 61 صندوق شهرستانی در کشور وجود دارد.
- ❖ در طول این سال‌ها آورده مردم در تمام صندوق‌های غیردولتی در بخش کشاورزی حدود 160 میلیارد تومان بوده و اکنون سرمایه صندوق‌ها حدود 1700 میلیارد تومان است که سهم تشکل‌ها و مردم حدود 900 میلیارد تومان است.
- ❖ صندوق‌های غیردولتی در بخش کشاورزی از سال 1383 تا سال 1397 در مجموع 10 هزار و 500 میلیارد تومان وام قرض الحسنه 4 درصد پرداخت کرده‌اند.

□ مقدمه و طرح مسئله

اهمیت سرمایه‌گذاری و نظام تامین مالی و اعتباری در بخش کشاورزی از اصلی‌ترین مولفه‌های توسعه کشاورزی است؛ بنابراین سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان برای ساماندهی این مهم و ارتقای نرخ رشد سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی با استفاده از ظرفیت‌های درونزا، موضوع تشکیل صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی را در دستور کار خود قرار داده‌اند. در همین راستا، مقرر شد تا صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی، خارج از چارچوب نظام بانکی و نهادهای مالی و اعتباری دولتی و غیردولتی و متناسب با نیاز تولیدکنندگان بخش کشاورزی به دست خودشان تشکیل، مدیریت و اداره شوند. به لحاظ اهمیت موضوع تامین نیازهای مالی و اعتباری و ارتقای نرخ رشد سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و با توجه به ماده 12 قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، به نمایندگی از سوی دولت تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های کلان سرمایه‌گذاری و تامین، تجهیز و تخصیص منابع مالی و اعتباری در بخش کشاورزی را برعهده دارد. این شرکت همچنین تشکیل، نظارت و پشتیبانی از شبکه صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی را انجام می‌دهد و با پوشش تمام تولیدکنندگان، بهره‌برداران و تشکل‌های تولیدکنندگان و بهره‌برداران، اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری زیربنایی و نوپدید را بر عهده دارد، و در راستای تحقق توسعه کشاورزی دانش بنیان و کارآفرین، به حمایت از تولید محصولات کشاورزی ایمن، فراوان، اقتصادی و ارتقای مستمر نرخ رشد و کیفیت سرمایه‌گذاری و بهره‌وری در بخش کشاورزی می‌پردازد. این شرکت، علاوه بر صدور مجوز تشکیل این صندوق‌ها به عنوان یک زیرساخت غیردولتی تا سقف 49 درصد نیز متناسب با سهم مشارکت تولیدکنندگان بخش کشاورزی، در این صندوق‌ها مشارکت می‌کنند. به جرئت می‌توان گفت تشکیل صندوق‌های غیردولتی تجلی زیبایی از پیوند و مشارکت تولیدکنندگان، بهره‌برداران و تشکل‌های فراگیر در بخش کشاورزی با حاکمیت و سیاست‌گذاران است.

در همین راستا، گروه اقتصاد مدیریت پژوهش‌های خبری در ادامه سلسله نشست‌های کارشناسی خود با مدنظر قرار دادن و توجه به مشکلات سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی به بررسی عملکرد و بازدهی صندوق‌های حمایت از توسعه در بخش کشاورزی پرداخته است. به همین منظور گروه اقتصاد، اقدامات انجام شده در خصوص چگونگی سرمایه‌گذاری در این بخش مهم اقتصادی، را در نشستی پژوهشی در تاریخ 98/04/17 با حضور آقای سید عبدالکریم رضوی؛ رئیس هیئت مدیره و مدیر عامل صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری به بحث و بررسی گذاشته است که یافته‌های این نشست، به شرح زیر است.

□ مشکلات سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی کشور¹

¹ - تمامی اطلاعات و آماری که در این گزارش استفاده شده از پاورپوینت ارائه شده توسط وزارت جهاد کشاورزی، بهره برده است. اصل این پاورپوینت در آرشیو گروه اقتصاد پژوهش‌های خبری موجود است.

عوامل ذاتی که باعث پائین بودن نرخ تشکیل سرمایه و سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی کشور می‌شود عبارتند از:

- 1- عدم امکان حفظ محصول از خطرات و بلایای طبیعی موجود
- 2- فسادپذیر بودن محصولات و عدم امکان ذخیره‌سازی آنها برای دوره‌های زمانی آینده
- 3- کم‌کشش بودن عرضه نسبت به قیمت
- 4- بالا بودن ریسک سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی
- 5- پائین بودن نرخ رشد سرمایه‌گذاری و عدم رغبت مردم و سرمایه‌داران برای سرمایه‌گذاری
- 6- ضعف مکانیزاسیون کشاورزی
- 7- کمبود صنایع تبدیلی و فرآوری محصولات کشاورزی
- 8- کمبود ظرفیت انبارها و صنایع سردخانه‌ای
- 9- پایین بودن نرخ بهره‌وری در کشاورزی کشور

□ **ضرورت تشکیل صندوق‌های حمایت از بخش کشاورزی**

تجربه سال‌های متمادی از انحصاری بودن اجازه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی توسط دولت و توفیق اندک این روش، در کنار فراگیر شدن اطلاعات در سطح جهانی و موفقیت آموزه‌های فراوان توجه به بخش غیردولتی برای به دست گرفتن فعالیت‌های اصلی و اساسی در بخش‌های مختلف تولیدی، خدماتی، صنعتی و... باعث شد تا برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران کشوری به راه کار تشکیل صندوق‌های غیردولتی برای حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و کاهش تصدی‌های غیرضرور دولتی در این بخش دست زنند. لذا هیئت وزیران در سال 1382 تأسیس شرکت مادر تخصصی برای تشکیل و راه اندازی صندوق‌های غیردولتی در سطوح ملی و استانی و شهرستانی را قانونمند اعلام کرد.

تشکیل صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی با مشارکت تولیدکنندگان و سرمایه‌آنان در کنار کمک دولت (شرکت مادر تخصصی) به عنوان زیر ساخت با ماهیت و کارکرد موسسات مالی- اعتباری از جمله گام‌های تقویت سرمایه اجتماعی به شمار می‌رود. این صندوق‌ها که با سرمایه‌گذاری حداقلی 51 درصدی تولید کنندگان غیردولتی و توسط آنان تشکیل می‌شوند با انتخاب اعضای هیئت مدیره و سایر گردانندگان از میان خودشان اداره می‌شود و حضور دولت به عنوان یکی از سهامداران، تنها به منظور امکان ارتباط مستقیم با نهاد حکومت و با کارکرد آگاهی از شرایط در تدوین برنامه و سیاست‌های اجرایی معنی می‌شود. لذا ماموریت اصلی و هدف بنیادی این صندوق‌ها، بنگاه اقتصادی و در راستای اجتماعی کشور قلمداد می‌شوند¹.

□ **مستندات قانونی صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی**

ماده 12 قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی

¹ - سایت شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، معرفی شرکت، تاریخچه

وزارت جهاد کشاورزی موظف است در جهت حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی نسبت به تشکیل صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی با مشارکت تولیدکنندگان اقدام نماید.

اساسنامه این صندوق‌ها توسط وزارت جهاد کشاورزی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. سرمایه اولیه این صندوق‌ها از محل کمک‌های دولت، فروش اموال و امکانات مازاد این وزارتخانه که پس از فروش به خزانه‌داری کل واریز و معادل 100 درصد آن تا مبلغ یک هزار میلیارد ریال تخصیص یافته تلقی می‌شود، تامین می‌گردد.

ماده 17 قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی

وزارت جهاد کشاورزی موظف است علاوه بر منابع پیش بینی شده در ماده (12) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و در اجرای بند "د" ماده (18) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، چهل و نه درصد (49 درصد) آورده سهم دولت در تشکیل و افزایش سرمایه صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی (بخشی، شهرستانی، استانی، ملی تخصصی و محصولی) را از محل فروش امکانات قابل واگذاری وزارت جهاد کشاورزی و سازمان‌های تابعه پس از واریز به حساب خزانه و رعایت مقررات مربوطه از طریق شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی در سراسر کشور تأمین نماید.

ماده 19 قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی

به منظور افزایش تولید و ایجاد اشتغال، بانک‌های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری خصوصی و همچنین صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی (بخشی، شهرستانی، استانی، ملی، تخصصی و محصولی) مجازند برخی از پروژه‌ها از قبیل احداث گلخانه‌ها، مجتمع‌های گلخانه‌ای، دامپروری، شیلاتی، تولید قارچ، گیاهان دارویی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و مراکز تحقیقاتی خصوصی را پس از اخذ مجوزهای لازم از وزارت جهاد کشاورزی و یا سازمان‌های تابعه با استفاده از منابع داخلی خود و همچنین در صورت نیاز، حساب ذخیره ارزی (برای مصارف ارزی بر اساس ارقام مندرج در بودجه‌های سنواتی) اجراء نموده و به یکی از روش‌های «فروش به قیمت تمام شده» و یا «اجاره به شرط تملیک اعیانی» به متقاضیان با اولویت فارغ التحصیلان بیکار بخش کشاورزی واگذار نمایند.

□ هدف از تشکیل صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی

- 1- تجمیع و مدیریت بهینه منابع مالی
- 2- ارتقای نرخ رشد سرمایه‌گذاری
- 3- واگذاری بخش قابل توجهی از وظایف تصدی‌گری دولت به صندوق‌ها

□ فلسفه وجودی صندوق‌های غیردولتی

به نظر می‌رسد دولت به این نتیجه رسیده است که تولیدکنندگان بخش کشاورزی به عنوان یک زیرساخت توسعه‌ای، احتیاج به نهاد مالی - اعتباری و اجرایی دارند که برای ارائه آسان‌تر خدمات به تولیدکنندگان بهتر است: صندوق‌ها

به دست خود تولیدکنندگان ایجاد شود. (غیردولتی) به همین منظور صندوق‌ها می‌بایست به دست خود تولیدکنندگان اداره شود و دولت ضمن مشارکت با این صندوق‌ها از آنها هم حمایت کند.

□ حدود عملیات و فعالیت‌های صندوق غیردولتی به استناد اساسنامه

- 1) اعطای تسهیلات و حمایت‌های مالی به تولیدکنندگان و متقاضیان سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی.
- 2) تضمین متقاضیان سرمایه‌گذاری برای دریافت اعتبار از بانک‌ها و سایر موسسات داخلی و خارجی.
- 3) دریافت کمک مالی و اعتبار از دولت، بانک‌ها و سایر شرکت‌ها و موسسات داخلی و خارجی.
- 4) حمایت از تولیدکنندگان فعال بخش کشاورزی در مواجهه با موقعیت‌های بحرانی.
- 5) سایر عملیات و فعالیت‌های مجاز مرتبط با حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی.

□ معرفی صندوق‌های غیردولتی¹

در حال حاضر 5 نوع صندوق غیردولتی حمایت از توسعه در بخش کشاورزی فعال است:

1 - صندوق‌های تخصصی: صندوق‌های هستند که فعالیت‌های اقتصادی آن‌ها در سطح ملی و کارهای تخصصی و در حرفه مشخصی انجام می‌شود. مثل طیور، دامپروری، فرآورده‌های لبنی، چای و ...

سهامداران آن دولت و اتحادیه‌های سراسری و استانی و تشکل‌های فراگیر بخش کشاورزی آن حوزه هستند. مثلاً اتحادیه زنبور عسل کشور در کنار صنعت فرآوری و بسته‌بندی و صنعت کندوسازی و در واقع یک زنجیره قبل از تولید، حین تولید و بعد از تولید هستند. همه اینها می‌توانند سهامداران صندوق صنعت زنبور عسل کشور باشند.

2- صندوق‌های استانی: این صندوق‌ها در همه مراکز استان‌ها قرار دارند. ماهیت این صندوق‌ها بدین صورت است که 7 زیربخش کشاورزی که عبارتند از: زراعت، باغبانی، دام، طیور، آبزیان، جنگل، مراتع و آبخیز و صنایع غذایی در آن وجود دارند. این هفت زیر بخش در صندوق‌های استانی می‌توانند از طریق اتحادیه‌ها و تشکل‌های استانی سهامدار این صندوق باشند.

3- صندوق‌های منابع طبیعی: این صندوق‌ها وابسته به منابع طبیعی است و دارای 3 زیر بخش اصلی شامل جنگل، مرتع و آبخیزداری است. تعداد این صندوق‌ها در حال حاضر (1397/04/17) 9 صندوق است و بقیه در حال پیگیری و راه اندازی است. همان‌طور که گفته شد سهامدارهای این صندوق‌ها، تشکل‌های تخصصی منابع طبیعی کشور هستند.

4- صندوق‌های شهرستانی: بعد از تشکیل صندوق‌های استانی، احساس شد که نقش مردم باید پررنگ تر شده و بیشتر در صحنه حضور داشته باشند. در این راستا صندوق‌های شهرستانی تشکیل شد. فرق صندوق شهرستانی با صندوق‌های استانی این است که در صندوق‌های شهرستانی سهامداران آحاد کشاورزان و تولیدکنندگان همان هفت زیربخش می‌توانند باشند و در این صندوق بیشتر شخصیت‌های حقیقی حضور دارند.

¹ - اسامی و شماره‌های همراه نمایندگان شرکت و مدیرعامل‌های صندوق‌های غیر دولتی برای تهیه گزارش‌های خبری در پیوست آورده شده است.

5- صندوق‌های زنان: بهترین صندوق در راستای راه اندازی کسب و کار صندوق زنان است. 19 صندوق در بخش فعالیت‌های کشاورزی زنان روستایی و عشایری فعال است. این صندوق‌ها مدل و الگوهای موفق کسب و کار هستند و در نمایشگاه‌ها فعالیت زیادی دارند. به همت و توانمندی زنان کشور، این صندوق خیلی زود گسترش پیدا کرد و زنان با وجود این صندوق‌ها توانستند کارهای زیادی در زمینه گیاهان دارویی، عرقیات، بسته بندی میوه، سبزی و صیفی و کارهای دیگری از جمله بازاریابی و فروش در داخل و یا حتی در خارج انجام دهند. به طور مثال حضور صندوق زنان بندرعباس در بازار مسقط عمان و عرضه محصولات خود و سایر استان‌ها در بازارهای آن کشور، مانند: عتاب، زرشک خراسان جنوبی تا عرقیات گیاهان دارویی ارومیه تا خرماي دشتستان بوشهر، چشمگیر است.

در حال حاضر در کل کشور 131 صندوق حمایت از توسعه در بخش کشاورزی فعال است که شامل: 32 صندوق استانی، 10 صندوق تخصصی ملی، 19 صندوق زنان، 90 صندوق منابع طبیعی و 61 صندوق شهرستانی است.

□ نحوه تشکیل، ساختار و سرمایه صندوق‌ها

افرادی که خواهان تشکیل صندوق هستند پس از اجماع، نامه درخواستی به شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی ارسال می‌کنند. شرکت هم با مطالعه و بررسی لازم، تمام اطلاعات مردم، فعالیت‌ها و سهم‌ها را مشخص و آن سرمایه را مطابق سهم هر شخص تقسیم می‌کنند. در این فرآیند حسابی معرفی می‌شود که مردم و دولت سهم خود را به آن حساب واریز کنند و در واقع ساختاری شکل می‌گیرد و یک شرکت تاسیس می‌شود که این شرکت تابع قانون تجارت است.

شرکت یک مجمع دارد که اعضاء آن سهامداران هستند و یک هیئت مدیره 5 نفره دارد که 4 نفر آن را خود سهامداران غیردولتی انتخاب می‌کنند و یک نماینده دولت در آن هیئت مدیره حاضر است و آن یک نفر هم معمولاً از مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان معرفی می‌شود.

اعضای هیات مدیره یک مدیرعامل انتخاب می‌کنند و از محل منابع تجمیع شده، به سهامداران وام 4 درصد اعطا می‌کنند. این یکی از ظرفیت‌های اولیه صندوق‌ها است.

علی‌رغم اینکه سیستم بسیار ساده و برگشت پول خیلی راحت است در اکثر صندوق‌ها چیزی به نام معوقه وجود ندارد و دلیل آن هم این است که مردم آن صندوق را مال خودشان می‌دانند. بنابراین یک ساختاری تاسیس می‌شود که مردم خودشان آن را تشکیل داده و اداره‌اش بر عهده خود آنهاست و نه تنها از دولت هیچ هزینه جاری دریافت نمی‌کنند بلکه مالیات بر ارزش افزوده هم پرداخت می‌کنند.

در طول این سال‌ها آورده‌های مردم در تمام صندوق‌ها حدود 160 میلیارد تومان بوده و اکنون سرمایه صندوق‌ها در حدود 1700 میلیارد تومان است. این سرمایه مربوط به 7675 تشکل است که افراد سهامدار تقریباً 102 هزار نفر از کشاورزان هستند. از مبلغ 1700 میلیارد تومان سرمایه صندوق‌ها، سهم تشکل‌ها و مردم حدود 900 میلیارد تومان است.

□ طرح سیستم نوین آبیاری؛ نمونه ای از اقدامات حمایتی صندوق‌های غیر دولتی

سیستم نوین آبیاری در کشور، بدون حمایت صندوق‌ها محال بود که انجام شود. تا قبل از تشکیل صندوق‌ها، وزارت جهاد کشاورزی برای این طرح، با بانک‌ها قرارداد داشت. اما فقط برخی افراد امکان وام گرفتن داشتند و این امکان برای افراد عادی فراهم نبود. با تشکیل صندوق‌ها این وضعیت تغییر کرد. صندوق‌ها مبلغی به‌عنوان کمک بلاعوض به آنها پرداخت کردند و با این شرایط کار رونق گرفت و افراد زیادی حاضر به اجرای این کار شدند و به همین دلیل اجرای این طرح در زمان کوتاهی گسترش زیادی پیدا کرد. می‌توان گفت که صندوق‌ها مبلغی، حدود 4 هزار میلیارد تومان به صورت بلاعوض از این محل برای اجرای سیستم نوین آبیاری تحت فشار به مردم پرداخت کردند. این صندوق‌ها توانستند به‌عنوان عاملیت دولت، برای کمک توسعه بخش کشاورزی به مردم انجام وظیفه و با این روش عدالت یارانه‌ای را گسترده‌تر کنند.

صندوق‌ها از سال 1383 تا سال 1397 در مجموع 10 هزار و 500 میلیارد تومان وام قرض الحسنه 4 درصد پرداخت کرده‌اند.

□ جمع‌بندی:

با توجه به اثرات اقتصادی می‌توان گفت که فعالیت صندوق‌ها در راستای تامین منابع مالی و دسترسی به تسهیلات کم‌بهره و مشارکت کشاورزان در فراهم آوردن سرمایه‌گذاری‌های گروهی از طریق صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی موثر واقع شده است و علاوه بر افزایش توان سرمایه‌گذاری مستقیم، منجر به افزایش درآمد و توان سرمایه‌گذاری مجدد در بخش کشاورزی شده و زمینه افزایش تولید و اشتغال و به طور کلی حرکت بخش کشاورزی به سمت بهبود شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی را فراهم کرده است.

مشارکت مالی دولت با کشاورزان برای افزایش توان مالی این صندوق‌ها، می‌تواند به گسترش دامنه فعالیت آن‌ها در کشاورزی منجر شده و در مجموع به بهبود شاخص‌های اقتصادی توسعه کشاورزان کشور کمک خواهد کرد. ممکن است مدیریت صحیح، حمایت و سیاست‌گذاری مناسب دولت بتواند به مشارکت هر چه بیشتر تولیدکنندگان و ذی‌نفعان بخش کشاورزی به سرمایه‌گذاری در این بخش به منظور استفاده از تسهیلات ارزان قیمت و فارغ از بوروکراسی اداری، کمک کند.

با توجه به اثرات مثبت اجتماعی، حمایت از فعالیت‌های صندوق می‌تواند زمینه مشارکت بیشتر سهامداران را فراهم کند. با تشویق مشارکت آنان، اعتماد به نفس آن‌ها را تقویت کرده و باعث ایجاد مشارکت کشاورزان و تضمین دستیابی به اهداف صندوق می‌شود، توانمندی آن‌ها را برای حل مشکلات روستا و توسعه بخش کشاورزی به کار گرفت.