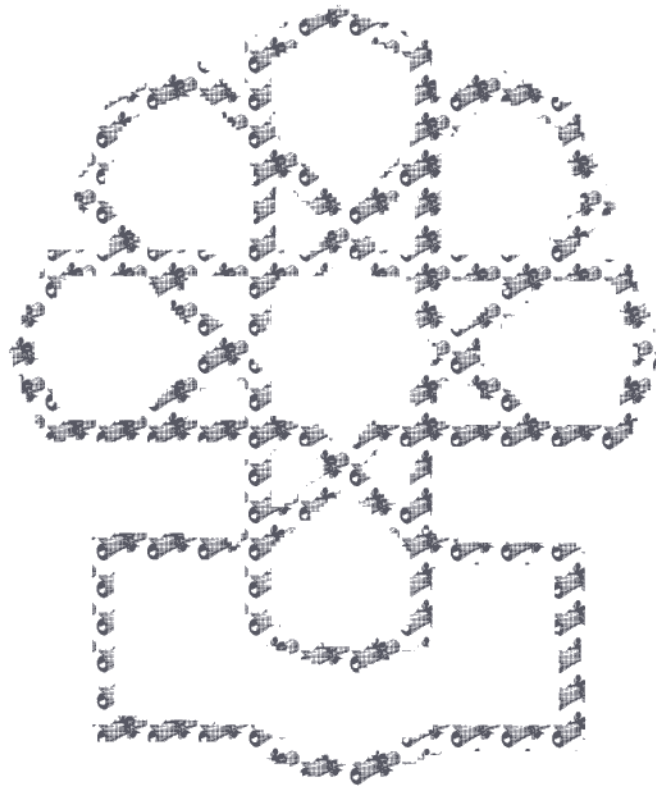


«محوریت کشاورزی»: چگونه تحقق می‌یابد؟



معاونت پژوهشی

آبان ماه ۱۳۷۳

کار: دفتر بررسی‌های حقوقی

این گزارش حسب تقاضای ریاست محترم کمیسیون کشاورزی
جناب آقای خداکرم جلالی انجام پذیرفته است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

کتابخانه واحد اسناد و اطلاع‌رسانی ماریبی

شماره: ۳۴۶۳

تاریخ: ۷ - ۱/۴ / ۱۳۷۵

کد گزارش: ۲۵۰۰۴۲۱

پیش نوشتار:

در برنامه‌ریزیهای اقتصادی دیده می‌شود که یک بخش محور توسعه قرار می‌گیرد و براساس اولویت دادن به آن بخش کلیدی، رفتارهای اقتصادی تنظیم می‌شود. به نظر می‌رسد که در برنامه اول، محور «توسعه»، بخش کشاورزی بوده است. چنین اولویتی در برنامه دیده نمی‌شود زیرا:

الف: از هیچ بخش اقتصادی به عنوان محور نام برده نشده است.

ب: وقتی متون مربوط به برنامه دوم بررسی می‌شود، سهم هیچ بخش آن قدر گسترده نمی‌شود که بتوان گفت آن بخش نقش محوری داشته است.

هدف از نوشته حاضر، از یک سو ارائه ویژگیهایی است که با کمک آن می‌توان محور بودن بخشها را شناسایی کرد، از سوی دیگر مقاله می‌کوشد تا محوری عام را برای برنامه ریزان شناسایی کند که در هر برنامه باید به آن توجه شود. این محور، «حفظ ثروت ملی» است. در این مقاله، نکته‌هایی که در برنامه‌ریزیها باید به آنها پرداخت، توضیح داده می‌شود.

ویژگیهای محور توسعه

برای آن که «بخشی» محور قرار گیرد، باید دست کم یک مورد از موارد زیر درباره آن بخش مصداق داشته باشد. هر چه موارد مصداق بیشتر شود، محور بودن بخش قابل قبولتر خواهد شد:

۱- در زنجیره تولید آن بخش، پیوندهای پیشین فراوان داشته باشد که در نتیجه وقتی تقاضایش افزایش می‌یابد رونقی در سایر فعالیتها به وجود آورد.

۲- در زنجیره تولید آن بخش، پیوندهای پسین بسیار داشته باشد که بتواند پاسخگوی نیازهای اضافی سایر بخشها باشد.

۳- محصول آن بخش به دلایل گوناگون باید جزو بسیار ضروری و مورد نیاز اقتصاد باشد به گونه‌ای که فقدان یا افت محصول آبروی ملی را خدشه‌دار سازد یا آسیبی به امنیت ملی وارد آورد.

۴- به دلایل گوناگون در سالهای گذشته، بخش مورد بحث مد نظر نبوده یا آن سرمایه‌گذاری در آن بخش به حد مقبول نرسیده است. بنابراین بخش مورد بحث شکل ساختاری ناهماهنگی با سایر عوامل اقتصادی پیدا کرده است. برای تداوم و پایدار شدن رشد و توسعه اقتصادی، همطرازی و هماهنگ سازی بخش عقب افتاده، ضرورت داشته باشد.

۵- بازدهی سرمایه‌گذاری در آن بخش بیش از سایر بخشها باشد و برنامه‌ریزان بدانند که برای تداوم توسعه باید انباشته سرمایه را به بالاترین حد افزایش دهند.

وقتی بخشی محور باشد، در پایان برنامه توسعه‌ای و پس از تحقق هدفهای برنامه باید دست کم یک مورد از سه شرط زیر تحقق یافته باشد:

- سهم بخش محور در محصول ناخالص داخلی نسبت به زمان شروع برنامه افزایش یافته باشد.

- سرمایه انباشته شده در بخش محور، بیش از سایر بخشها رشد کرده باشد.

- بر ثروت ملی در بخش محور بیش از سایر بخشها افزوده شده باشد یا آنکه برداشت از ثروت ملی در بخش محور، کمتر از سایر بخشها صورت گرفته باشد. در مورد ثروت‌های پایان‌پذیر، این بند را می‌توان به این ترتیب بیان کرد که: برداشت از ثروت پایان‌پذیر با افزایش در ثروت‌های تولید شده به کلی جبران شده باشد.

توجه به موضوع جبران زیان از دست رفتن یک ثروت از طریق افزایش ثروتهای دیگر بسیار ظریف و با اهمیت است زیرا جایگزینی ثروتها فقط زمانی مفهوم می‌یابد که همزمان با جایگزینی، نیاز اقتصاد و نسلهای آینده به ثروت نوع نخست هم کاهش بیابد. ذکر یک مثال برای روشن شدن موضوع ضروری به نظر می‌رسد. به فرض اگر ثروت نفتی، به ثروت به شکل کارخانه‌ای تبدیل شود که سوخت آن کارخانه فقط نفت باشد و ما خودمان نفتی برای استفاده نداشته باشیم، این تبدیل ثروت، مطلوب و قابل قبول نیست زیرا با تمام شدن نفت و منابع نفتی، کارخانه مورد بحث هم بی‌ارزش می‌شود.

بررسی برنامه دوم محور بودن بخش کشاورزی را تأیید نمی‌کند. موارد زیر این نکته را نشان می‌دهد:

- سهم بخش کشاورزی در محصول ناخالص داخلی براساس هر دو سناریوی برنامه دوم در پایان دوره، برتری چندانی بر وضعیت ابتدای برنامه ندارد. در شروع برنامه سهم بخش کشاورزی ۲۳/۰۴ درصد است. در سناریوی اول در پایان برنامه این سهم به ۲۳/۲۶ درصد می‌رسد و در سناریوی دوم سهم معادل ۲۳/۱۵ درصد است. به سادگی می‌توان دید که حتی در بهترین حالت سهم بخش کشاورزی در پایان برنامه به اندازه یک درصد نسبت به شروع برنامه بهبود نیافته است.

- در زمینه سرمایه‌گذاری، رشد سرمایه‌گذاری در سناریوی اول در بین ۹ بخش ذکر شده در برنامه در مرتبه ششم و در سناریوی دوم در مرتبه هفتم قرار دارد. به عبارت دیگر حتی وقتی درآمدهای نفتی افزوده می‌شود، اولویت سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی کمتر می‌گردد.

- در مورد حفظ ثروت ملی هم برنامه دوم به طور کلی هیچ ذهنیت مشخصی ندارد چه رسد به آنکه بخواهد این ثروت را حفظ کند یا اینکه آن را افزایش دهد.

با این اوصاف به نظر نمی‌رسد که هدف محور ساختن بخش کشاورزی در برنامه دوم مد نظر بوده باشد. شاید اغراق نباشد اگر گفته شود که در برنامه‌ریزی و طراحی برنامه دوم هیچ بخش خاصی نقش محوری را بازی نکرده است.

حفظ ثروت ملی به عنوان محور برنامه‌ریزی

یکی از هدفهایی که برنامه‌ریزان می‌توانند به آن توجه کنند، حفظ ثروت ملی است. در کشورهای در حال توسعه، در برنامه‌های توسعه در بیشتر موارد توسعه بیشتر با ضایع شدن ثروتهای ملی همراه می‌شود. در کشورهای پیشرفته توجه به ثروت ملی به مراتب بیشتر است و کشورهای بسیار پیشرفته آن قدر نسبت به عوامل محیطی و ثروتهای طبیعی خود هشیار شده‌اند که در الگوهای اقتصادی خود محیط زیست و ترازسازی عوامل و ثروتهای محیطی را نیز جا داده‌اند. تحقیقات گسترده‌ای که در چند سال اخیر برای به رسمیت شناختن اهمیت حضور ثروتهای ملی در ارزیابی درآمد ملی صورت گرفته و الگوهای اقتصادی جدیدی که براساس آن ثروتهای ملی و طبیعی به عنوان یکی از مهمترین پایه‌های رشد در نظر گرفته می‌شود، همه نشانه‌هایی است که تقویت ذهنیت اولویت دادن به ثروتهای ملی را تأیید می‌کند.

اگر قرار باشد ثروتهای ملی در برنامه دوم حفظ شود و اجرای برنامه این ثروتها را زایل نسازد، برنامه باید بتواند میزان این ثروتها را در ابتدای کار شناسایی کند و در مسیر برنامه چگونگی استفاده از منابع برداشتی و ماهیت منابع جایگزین به خوبی روشن و مشخص گردد. در وضعیت کنونی، برنامه دوم چنین مجموعه‌ای را در بر نمی‌گیرد. به عبارت دیگر حتی به ساده‌ترین شکل تصویری از ثروت ملی در شروع

برنامه در مقایسه با ثروت ملی در پایان برنامه در دست نیست.

به این ترتیب اگر برنامه بخواهد در جهت حفظ ثروت ملی حرکت کند، باید ابتدا این ثروت را شناسایی نماید. شناسایی ثروت ملی در زمانی کوتاه چندان ساده نیست بویژه آنکه در ایران حتی حسابهای ثروت ملی با استانداردهای سنتی متعارف در جهان، تدوین نمی‌شود. در غیاب یک مجموعه مدون که نشان‌دهنده میزان ثروت ملی در ابعاد زمانی مختلف باشد، تنها می‌توان نمونه‌های بارز این ثروت که قابل اندازه‌گیری اند را به عنوان نمادهای ثروت ملی برگزید.

در زیر به برخی از این نمونه‌ها اشاره می‌شود:

الف: در زمینه منابع طبیعی، انواع ثروت ملی را می‌توان به شرح زیر مشخص کرد:

- سفره‌های آب زیرزمینی (کاهش در سفره‌ها معادل برداشت از ثروت است. اگر تولید با کاهش در آب سفره‌ها همراه می‌شود باید ارزش تولید با در نظر گرفتن برداشت از ثروت تعدیل شود).

- خاک کشاورزی (افت نوع خاک برداشت از ثروت است. برنامه‌های حفاظت از خاک باید درصد بیشتری از خاک را پوشش دهد.

- بیابانهای کشور (بزرگ شدن بیابانها برداشت از ثروت است. بیابان زدایی در جهت افزایش بر ثروت ملی عمل می‌کند).

- جنگلها و مراتع (افزایش بر جنگلها و مراتع و بهبود نوع آنها افزایش ثروت است).

ب: در زمینه نفت، موجودی شناسایی شده قابل بهره‌برداری از منابع نفتی، در شمار ثروتهای ملی قرار می‌گیرد. هر گونه کاهش در این ثروت باید افزایش دست کم به همان اندازه در نوع دیگری از ثروت (بویژه ثروتی مولد جریان درآمدی پایدار) جبران شود.

پ: در زمینه گاز، موجودی شناسایی شده قابل بهره‌برداری از منابع گازی از جمله انواع ثروتهای ملی است. نظر به اینکه گاز برای سوخت خانگی هم مصرف عام دارد، برداشت از منابع گازی باید با تأکید بر لزوم محدود ساختن میزان مصرف هر نسل به سهم همان نسل همراه شود.

ت: در زمینه معادن، موجودی شناسایی شده معادن، جزو ثروت ملی است. استفاده از درآمد حاصل از فروش منابع کانی، باید برای ایجاد ثروتهای مولد درآمد باشد.

ث: در زمینه محیط زیست، مجموعه محیطی جزو ثروت ملی است. اگر بر این مجموعه آسیبی وارد آید، ثروت ملی زایل شده است. آلودگی محیط، معادل برداشت از ثروت است.

ج: در زمینه منابع ماهی و آبزیان، مجموعه کلی موجود ثروت ملی را به وجود می‌آورد. صید بی‌رویه ماهیها و سایر آبزیان برداشت از ثروت است.

چ: در زمینه ثروت انسانی، مجموعه نیروی انسانی از یک سو و نیروی انسانی متخصص از سوی دیگر، در شمار ثروت ملی قرار می‌گیرد. اتلاف نیروی انسانی به دلیل بی‌استفاده ماندن تخصصهای موجود، اقتصاد دچار زیان می‌شود و ثروت ملی زایل می‌گردد. به عنوان مثال بخش کشاورزی فقط توانسته است ۲۰ درصد از افراد دارای مدرک تحصیلی در این رشته را به خود جذب کند. به بیان دیگر ۸۰ درصد از جمعیت متخصص (یا دست کم تحصیل کرده) در رشته کشاورزی در بخش مربوط به خود شاغل نیستند. اگر وجود این گروه برای اقتصاد ضرورت ندارد، چرا منابع ملی برای آموزش آنها تلف شده است و اگر بودن این جمع ضروری است به چه علت از آنها استفاده نمی‌شود؟ اشتغال گروههای غیرمتخصص (در یک شاخه) در

مشاغل تخصصی آن شاخه عاملی برای اتلاف ثروت ملی است.

- در بخش صنعت: قدرت درآمدزایی موجودی سرمایه‌ای بخش صنعت را باید ثروت ملی خواند. ماشین آلات به یقین همیشه در حال مستهلک شدن هستند. آن چه باقی می ماند توان بالقوه تولید است که این توان را باید ثروت دانست. اندازه گیری این توان هم با اندازه گیری قدرت درآمدزایی آن مشخص می شود. بدون تردید، موارد دیگری هم وجود دارد که باید ثروت ملی خوانده شود. مجموعه بالا فقط موارد ملموسی را نام می برد که در ساده ترین برخورد با مسأله حفظ ثروت ملی باید به آن توجه کرد.

در ارزیابی برنامه دوم از دیدگاه حفظ ثروت ملی، مشکلات بسیاری وجود دارد زیرا دیدگاه برنامه این نبوده است که بخواهد در پایان برنامه تراز منابع ملی را برقرار کند. معیارهایی که به عنوان شاخصهای مهم اقتصادی در برنامه دوم* داده شده است به هیچ وجه در جهت اولویت دادن به ثروت حرکت نکرده است. حاصل کار آنکه برنامه بینشی از ماهیت ثروتهای ملی ندارد.

تنها موردی از موارد بالا که در برنامه قابل ردیابی است، موضوع منابع نفتی است. در دو سناریوی برنامه دوم مبلغی بین ۶۹/۳ میلیارد دلار تا ۷۳/۶ میلیارد دلار منابع نفتی در اختیار دولت قرار گرفته است. گذشته از آنکه در بهترین حالت، درآمدهای حاصل از صادرات نفت در این دوره حتی نمی تواند به ۶۲ میلیارد دلار برسد، زیرا بازارهای بین المللی چنین امکانی را فراهم نمی آورند. در هیچ جای سند برنامه مجموعه ای وجود ندارد که نشان دهد این درآمدهای ارزی فقط صرف ایجاد سرمایه مولد می شود. بخش بازرگانی خارجی در برنامه وجود ندارد، بنابراین نمی توان تفصیلی از هزینه کردن ارزهای نفتی داشت. آنچه از مجموعه کلی بر می آید این است که هر چه ارز از محل صادرات نفت حاصل می شود باید برای بازپرداخت بدهیهای گذشته یا در راه خرید کالاهای وارداتی (با ماهیت ذکر نشده در برنامه) مصرف شود. با این اوصاف، هیچ مشخص نیست که برداشت روزانه ۲/۲ تا ۲/۴ میلیون بشکه نفت در یک دوره «پنجساله» یعنی برداشت متجاوز از ۴ میلیارد بشکه نفت در طول برنامه به چه دلیل و با چه هدفی صورت می پذیرد. اگر این ثروت باید برای ایجاد ثروت مولد و تجدید پذیر به کار گرفته شود، برنامه باید وجود چنین مجموعه ای را نشان دهد؛ در غیر این صورت، برنامه در جهت اتلاف ثروت ملی گام برداشته است.

کلام نهایی

بینش برنامه پنجساله دوم، باید این باشد که برای رسیدن به رشد «پویا» و «پایا»، حفظ ثروت ملی باید به عنوان یک اصل پذیرفته شود. مصرف منابع ثروتی می باید با این دید تعدیل و جهتگیری سرمایه گذاریها باید بر این اساس تغییر بیابد.

* صفحات ۳۲- و ۳۳- پیوست لایحه دوم، اردیبهشت ۱۳۷۳