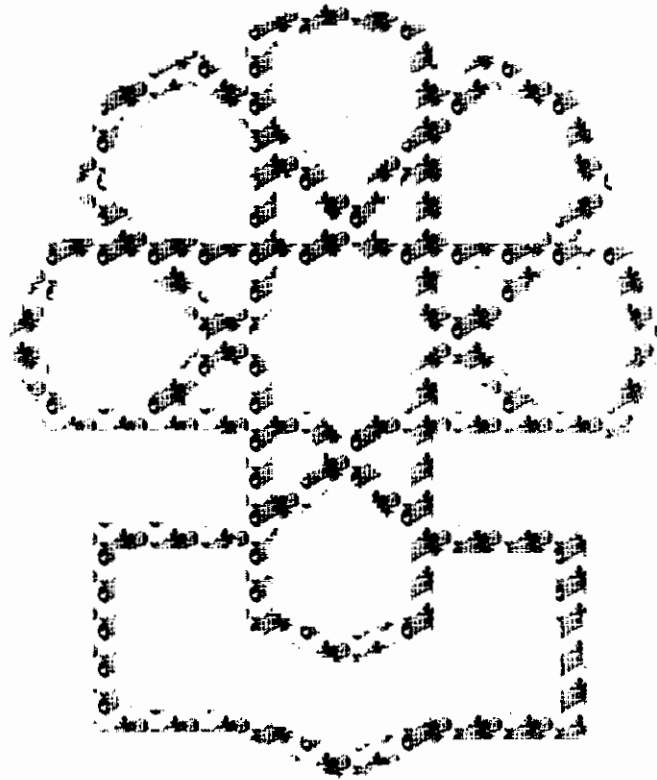


چالش‌های بخش کشاورزی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸

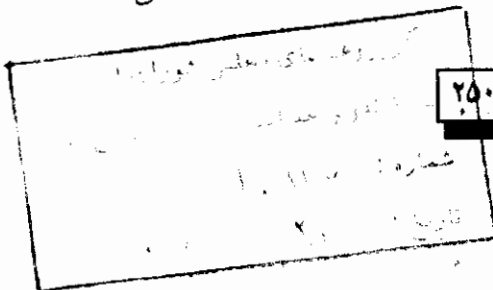
درباره لایحه بودجه ۷۸ - شماره (۳۹)



معاونت پژوهشی

دی ۱۳۷۷

کار: گروه کشاورزی



کد گزارش: ۲۵۰۴۰۴۸

بسمه تعالی

چالش‌های بخش کشاورزی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸
درباره لایحه بودجه ۷۸ - شماره (۳۹)

کد گزارش: ۲۵۰۴۰۴۸

فهرست مطالب

۲	نکات برجسته
۴	۱- مقدمه
۵	۲- بیان مسئله
۵	۱-۲- کشاورزی در پرتو قانون
۷	۲-۲- قابلیت‌ها و امکانات بخش کشاورزی
۸	۲-۳- مشکلات عمده بخش کشاورزی
۸	۲-۳-۱- مشکلات برون بخشی
۱۱	۲-۳-۲- مشکلات درون بخشی
۱۵	طرح پیشنهادی
۱۸	تبصره‌های پیشنهادی بخش کشاورزی در لایحه بودجه ۱۳۷۸

* توسعه پایدار در کشاورزی مستلزم مدیریت و حفاظت از منابع پایه طبیعی است تا از طریق کاربرد و سازماندهی مدیریتی که اطمینان لازم را برای دستیابی و استمرار پایدار نیازهای انسانی نسل‌های حال و آینده فراهم می‌آورد و در چارچوب توسعه پایدار کشاورزی موجبات حفاظت از سرزمین، منابع آب، خاک، گیاه و منابع حیوانی را فراهم سازد.

* بخش کشاورزی با دارا بودن $\frac{1}{4}$ تولید ناخالص داخلی، $\frac{1}{4}$ سطح اشتغال، $\frac{1}{3}$ صادرات غیرنفتی و تأمین $\frac{4}{5}$ نیازهای غذایی و صنایع وابسته به بخش در واقع بشر حیات و بقای همه اعضای جامعه است.

* علی‌رغم پتانسیل‌های موجود منابع و زمینه‌های تقویتی قانونی و امکانات نیروی انسانی موجود متأسفانه باید پذیرفت که شرایط حاکم بر بخش کشاورزی ما شرایطی ناپایدار و نامتعادل است به نحوی که با گذشت ۲۰ سال از انقلاب و تدوین و اجرای دو برنامه عمرانی ۵ ساله نه تنها به اهداف ترسیم شده فوق از جهت تأمین امنیت غذایی و خودکفایی نسبی دسترسی حاصل نشده بلکه منابع پایه این سیستم تولیدی مانند آب و خاک و پوشش گیاهی طبیعی جنگل‌ها، مراتع و منابع ژنتیکی گیاهی و دامی کشور نیز در معرض فرسایش شدید و بعضاً اضمحلال قرار گرفته است.

* در رأس موانع اقتصادی توسعه بخش کشاورزی مسئله سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی قرار دارد. بخش کشاورزی به دلایلی چند همیشه در تأمین سرمایه مورد نیاز با مشکل مواجه بوده است.

- نخست این که سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی در مقایسه با سایر بخش‌ها از بازدهی کمتری برخوردار بوده و سود مورد انتظار در این بخش کمتر از بخش‌های دیگر است.

- دوم آن که سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی معمولاً در کوتاه مدت پاسخ نمی‌دهد و نسبت به سایر بخش‌ها به زمان به نسبت طولانی‌تری نیاز دارد.

* از زمره مشکلات بخش کشاورزی پایین بودن بهره‌وری در بخش است که دلیل آن را می‌توان در سستی بودن روش‌های تولید، ضعف دانش کشاورزان در خصوص اصول و روش‌های کشاورزی نوین و پایدار و سایر عوامل دانست.

* مسئله استفاده غیرمنطقی از منابع آب در کشاورزی ایران یک حقیقت مسلم و انکارناپذیر است که به صورت گوناگون تجلی می‌یابد که در رأس آن استفاده غیربهبینه و در پاره‌ای موارد مخرب از منابع تجهیز شده موجود است.

* حجم کل سالانه منابع آب کشور ۴۱۳ میلیارد متر مکعب است که طبق برآورد کارشناسان بین ۱۳۵ تا ۱۴۸ میلیارد متر مکعب آن قابل بهره‌برداری است که شامل ۸۳ میلیارد متر مکعب جریان‌های سطحی و ۵۲ میلیارد متر مکعب منابع زیرزمینی است. در شرایط موجود از این منابع آبی در مجموع ۹۳/۳۶۰ میلیارد متر مکعب در هر سال مورد استفاده قرار می‌گیرد که شامل ۷۸/۳۶۰ میلیارد در بخش کشاورزی و ۴/۴ میلیارد متر مکعب مصارف شرب شهری و صنعتی و ۱۰/۶ میلیارد متر مکعب هم سایر مصارف شرب دام، مصارف در بخش منابع طبیعی حداقل نیاز جریان طبیعی رودخانه‌ها و غیره است.

* از مهم‌ترین معضلاتی که کشاورزی کشور با آن مواجه است می‌توان به پایین بودن سطح تحقیقات، فعالیت‌های ترویجی و سطح آموزش تخصص کشاورزان خرد اشاره نمود، یکی از راه‌هایی که می‌تواند در راستای رفع این معضل مفید قرار گیرد، ایجاد صندوق ترویج کشاورزی است. هدف از ایجاد این صندوق می‌تواند کمک به انتقال کشاورزی سنتی و نیمه سنتی ایران به کشاورزی تجاری و ده‌ها مزیت دیگر باشد.

بخش کشاورزی در تعریف ارائه شده مأخذ علمی و فنی و سازمان‌های مهم بین‌المللی چون فائو^۱ به مجموعه اکوسیستم‌های طبیعی و دست‌کاشتی گفته می‌شود که شامل مجموعه فعالیت‌های زراعی، باغداری، جنگلداری، مرتعداری، آبخیزداری، شیلات، دامپروری، امور آبریان و حیات‌وحش می‌باشد. به عبارت دیگر ساختار کشاورزی مشتمل بر منابع تجدیدشونده آب، خاک، جنگل، مرتع و پوشش‌های گیاهی و منابع جانوری دامی و میکروارگانیست‌های فعال در مجموعه این سیستم می‌باشد. علاوه بر این ساختار کشاورزی انسان و مجموعه فعالیت‌های او را که در این سیستم تأثیر می‌گذارد اعم از فعالیت‌های بهره‌برداری، مدیریت، توسعه و احیا، همچنین نهادها و سازمان‌ها و تشکیلات دولتی و غیردولتی و مجموعه شاغلان مستقیم و غیرمستقیم بخش را نیز در بر می‌گیرد.

چنین ساختار پیچیده‌ای طبعاً در شرایط متفاوت اکولوژیک، جغرافیایی، آب و هوایی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در فضاها و زمانی و مکانی متفاوت دستخوش تغییراتی می‌گردد که نتیجه آن تفاوت در نوع تعادل طبیعی عوامل یاد شده است که به نوبه خود انتظام‌های جدیدی از ترکیب عوامل مذکور را موجب می‌شود. متأسفانه در قرن گذشته توسعه بی‌رویه تکنولوژی‌های ناهماهنگ با ساختار طبیعی کشاورزی و دوری انسان از معنویت و طبیعت تعادل طبیعی این سیستم را به هم زده و شرایط ناپایداری را بر آن حاکم ساخته است که خطر نابودی زیست‌کره (بیوسفر) را به وجود آورده است. برای جلوگیری از این معضل جهانی اندیشمندان امور توسعه و محیط از چند دهه گذشته به این تفکر رسیده‌اند که انسان برای بقای فرد و محیط زیست جهانی ناگزیر از تجدید نظرهای اساسی در تفکر و اعمال خود است و باید همراه با هرگونه فعالیت توسعه‌ای موضوع پایداری نظام حیاتی را نیز مدنظر قرار دهد. این تفکر در بخش کشاورزی یا تعاریف متعددی مطرح شده که نمونه مناسب آن تعریفی است که سازمان فائو برای کشاورزی پایدار ارائه کرده است.

توسعه پایدار در کشاورزی مستلزم مدیریت و حفاظت از منابع پایه طبیعی است تا از طریق کاربرد و سازمان‌دهی مدیریتی که اطمینان لازم را برای دستیابی و استمرار پایدار نیازهای انسانی نسل‌های حال و آینده فراهم می‌آورد و در چارچوب توسعه پایدار کشاورزی موجبات حفاظت از سرزمین، منابع آب، خاک، گیاه و منابع حیوانی را فراهم سازد. این مدیریت بهره‌برداری باید از لحاظ زیست‌محیطی غیرمخرب و از نظر فنی مناسب و از جهت اقتصادی با صرفه و بالاخره از لحاظ اجتماعی قابل قبول و پذیرش مردم باشد.

باتوجه به آنچه گذشت ضرورت تحقق کشاورزی پایدار همراه با توسعه روستایی و در هماهنگی با سایر بخش‌های اقتصادی و اجتماعی برای رسیدن به توسعه‌ای همه‌جانبه و پایدار و موزون در سرزمین ایران اسلامی بیش از پیش مشهود می‌گردد.

بخش کشاورزی با دارا بودن $\frac{۱}{۴}$ تولید ناخالص داخلی، $\frac{۱}{۴}$ سطح اشتغال، $\frac{۱}{۳}$ صادرات غیرنفتی و تأمین $\frac{۴}{۵}$ نیازهای غذایی و صنایع وابسته به بخش در واقع بستر حیات و بقا همه اعضا جامعه است. به همین دلیل این بخش به عنوان محور توسعه اقتصادی در قانون برنامه دوم منظور گردیده است و طبعاً حفظ این محوریت

1. F.A.O.

در گرو شناخت عوامل تأثیرگذار منفی بر پایداری و استمرار تولیدات آن از طریق شناخت پتانسیل‌های بالفعل و بالقوه و فراهم کردن مدیریتی جامع و هماهنگ با سایر بخش‌های اقتصادی-اجتماعی کشور برای دستیابی به توسعه‌ای پایدار در همه زمینه‌ها می‌باشد.

۲- بیان مسئله

۲-۱- کشاورزی در پرتو قانون

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در شرایط فعلی تنها سند قانونی در جهت ترسیم سیمای آینده کشور محسوب می‌گردد. با نگاهی اجمالی به این سند معتبر و مصوب می‌توان نکات بسیاری را در آن دید که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم جهت حرکت کلی اقتصاد و بخش کشاورزی را مشخص می‌سازد. به‌طور کلی می‌توان موارد زیر را در ارتباط با بخش کشاورزی از قانون اساسی به شرح زیر بیان کرد:

در اصل سوم، از جمله اموری که برای رسیدن به اهداف جامعه آرمانی اسلامی تعیین شده است، «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف کردن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه است». از آنجا که «ایجاد رفاه» و «رفع فقر» و برطرف ساختن هر نوع محرومیت، مطرح می‌شود، ارتباط مسئله با سرنوشت حدود ۴۰ درصد از جمعیت کشور که به نام روستاییان در جامعه ایران زندگی می‌کنند و اکثریت آنان نیز از محرمان و اقشار آسیب‌پذیر جامعه محسوب می‌شوند، انکارناپذیر است. در قسمت دوم جمله نیز که به بیان موضوعاتی نظیر رفع فقر و محرومیت می‌پردازد، باز مشکل تغذیه و کار مورد تأکید قرار گرفته است که بخش کشاورزی مملکت باید در مورد تأمین تغذیه مسئولیت کامل و در مورد کار سهمی چشمگیر به عهده داشته باشد.

علاوه بر این در اصل سوم قانون اساسی تأمین خودکفایی در علوم و فنون، صنعت، کشاورزی و امور نظامی و مانند آن نیز مورد تأکید قرار گرفته است که وظیفه سنگین برنامه‌ریزان و مسئولان اجرایی بخش کشاورزی را در جهت تأمین خودکفایی در این بخش لااقل در بلندمدت به صراحت روشن می‌سازد.

در اصل چهل و سوم که ضوابط اساسی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران برای «تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد با حفظ آزادی او بازگو شده است، تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی و دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تأمین کرده و کشور را به مرحله خودکفایی رسانده و از وابستگی می‌رهاند، یکی از ضوابط مهم قلمداد شده است. واضح است که تأمین نیازهای عمومی کشور در زمینه محصولات کشاورزی و دامی تا مرحله خودکفایی و استقلال با جمعیتی که با سرعت در حال افزایش است کارچندان آسانی به نظر نمی‌رسد. در اصل چهل و چهارم چنین آمده است که: نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار شده است، سپس نمونه‌هایی از فعالیت‌های بخش دولتی را بیان داشته است که جزو سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی فعالیتی در ارتباط با بخش کشاورزی در آن به چشم نمی‌خورد. بخش تعاونی شامل: «شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود». «و بالاخره» بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی و دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. یکی از مسائلی که در این زمینه

وجود دارد ارتقای کشاورزی تعاونی تا حد یک بخش از بخش‌های سه گانه اقتصادی از طریق شرکت‌های تعاونی تولید روستایی است که خود موضوع بحث‌های فنی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بسیار است و جزء با شناخت دقیق علمی و تجربی مسئله، راهی برای تحقق آن به نظر نمی‌رسد و این خود وظیفه‌ای است بسیار جدی و سنگین که طبیعتاً چند و چون اجرای آن به عهده مسئولان بخش کشاورزی محول شده است. در اصل چهل و پنجم «زمین‌های موات و یارها شده، دریاها، دریاچه‌ها و رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، جزو انفال و ثروت‌های عمومی طبقه بندی شده و در اختیار «حکومت اسلامی» قرار گرفته است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل شود». کلیه این موارد جز قلمرو بخش کشاورزی است و طرق استفاده از آنها بر طبق مصالح عامه موضوعاتی کاملاً تخصصی است که جز با مطالعات دقیق و سازماندهی و برنامه‌ریزی صحیح مقدور نیست. در اصل چهل و هشتم نیز موضوع بهره برداری از منابع طبیعی و توزیع فعالیت‌های اقتصادی در استان‌ها مورد توجه قرار گرفته و «نیاز» و «استعداد» به عنوان ضوابط حاکم بر این امر معرفی شده است که در صورت طرح صحیح مسئله و یافتن پاسخ‌ها و راه‌حل‌های درست برای آن می‌تواند سؤالات زیادی را در تخصیص منابع کشاورزی در بعد منطقه‌ای خود پاسخگو باشد.

اهداف و سیاست‌های کلی تدوین شده در برنامه اول بخش کشاورزی نیز که براساس رهنمودهای قانون اساسی تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است نیز می‌تواند به عنوان منطقه عزیمتی قوی در امر برنامه‌ریزی، سازماندهی و اجرای فعالیت‌های کشاورزی مورد توجه قرار گیرد. براساس سیاست‌های مدون بخش کشاورزی که تاکنون تصویب شده است، نکات عمده اهداف کلی بخش عبارت است از: افزایش تولیدات و محصولات کشاورزی، تعمیم درجه خودکفایی در زمینه تولید گندم، شکر، حبوبات و... و صدور مازاد محصولات کشاورزی جهت حصول به تعادل در امر صادرات و واردات فرآورده‌های کشاورزی از طریق بهره‌برداری مطلوب و اصولی از منابع بالقوه و بالفعل و امکانات طبیعی به منظور رهایی از وابستگی و تأمین استقلال کشور.

بهره‌برداری معقول و مطلوب از منابع طبیعی تجدیدشونده آب و خاک (جنگل و مرتع) در جهت حفظ واحیا و توسعه این منابع به منظور حمایت و تضمین و استمرار تولیدات کشاورزی، صنعتی و حفظ تعادل محیط طبیعی متضمن و مستلزم بالا بردن توان تولید و کارایی در بخش کشاورزی و تأمین زمینه‌های مطمئن اشتغال و درآمد با هدایت استقرار صنایع جنبی و در نهایت به وجود آوردن رفاه نسبی برای جمعیت شاغل در بخش روستایی است.

با توجه به این اهداف می‌توان مسئله کشاورزی در کشور را در دو موضوع کلی یعنی «تولید» و «سازماندهی» خلاصه کرد. به عبارت دیگر اگر بتوان عوامل تولید و نیروهای موجود را در جهت نیل به حداکثر تولید سازمان داد. بقیه اهداف از قبیل اشتغال، رفاه، درآمد، خودکفایی، صادرات و غیره تحصیل حاصل خواهد بود.

اما ملاحظه می‌شود بعد زیست محیطی و دستیابی به توسعه‌ای پایدار و متعادل در این اهداف منظور نشده و یا کم رنگ دیده شده است. از این رو این کمبود در تجدید نظر و تدوین برنامه دوم بخش منظور گردید به نحوی که در اهداف کیفی بخش موضوع تأمین رشد و توسعه پایدار بخش کشاورزی با تأکید بر حفظ احیا و بهره‌برداری متعادل از منابع پایه آب، خاک و پوشش گیاهی به عنوان یک امر اولویت اساسی

منظور گردید. در یک جمع‌بندی خلاصه از موارد مذکور می‌توان گفت که قوانین موجود برای بخش کشاورزی وظایفی بسیار عمده و سنگینی در گستره وسیعی از زمان و مکان تعیین کرده که حصول به آنها بدون شک جز با دوراندیشی، شناخت دقیق، دسترسی به تخصص‌ها و مهارت‌های فنی در رشته‌های گوناگون و برنامه‌ریزی صحیح و سیاست‌گذاری‌های اجرایی سازگار با اهداف درون بخشی و برون بخشی، امکان‌ناپذیر نخواهد بود. در تفکر برای دست یافتن به رهیافتی اصولی و کارآمد برای تحقق هدف‌های توسعه‌ای پایدار مورد نیاز بخش کشاورزی، پژوهش پیرامون اصلاح ساختار بخش کشاورزی با عنایت به نکات زیر ضروری است.

۲-۲- قابلیت‌ها و امکانات بخش کشاورزی

هدف‌ها و راهبردها و سیاست‌های توسعه کشاورزی پایدار و عمران روستایی در ارتباط با خواست‌های آرمانی باید در پرتو امکانات بالفعل و بالقوه کشاورزی مورد توجه قرار گیرد.

پژوهش‌ها و مطالعات مختلف و نظرات کارشناسی حاکی از این نکته است که از نظر آب و خاک مناسب نیروی انسانی، منابع طبیعی و سرمایه در سطح ملی تنگنای اساسی و بازدارنده‌ای وجود ندارد. آنچه که مورد وفاق است عدم شناخت درست، استفاده نادرست در بهره‌برداری از این منابع است که بخش کشاورزی را دچار ناپایداری و نابسامانی کرده است. به نظر می‌رسد که بسیاری از این نارسایی‌ها و نابسامانی‌ها را می‌توان از طریق مدیریت، هدایت و حمایت حساب شده، سازماندهی کرد و در جهت خودکفایی و استقلال از آن سود جست. به سخن مشکل عمده بخش کشاورزی دیگر سازماندهی و مدیریت جامع و دقیق و ایجاد انگیزه در بهره‌برداری درست و بهینه از منابع است و در این زمینه کمبود فیزیکی منابع و امکانات نقش به مراتب کمتری را ایفا می‌کند.

قابلیت‌ها و مزیت‌های موجود در بخش کشاورزی برای توسعه پایدار را می‌توان به شرح زیر خلاصه

کرد:

- ۱- منابع کشاورزی برخلاف معادن و نفت منابعی تجدید شونده و پایدار هستند از این رو اتکا به بخش کشاورزی دستیابی به توسعه‌ای پایدار را تضمین می‌کند.
 - ۲- تخصیص مطلوب و بهینه عوامل تولید و به‌ویژه سرمایه، بدین معنی که ارزش افزوده در این بخش نیاز به سرمایه‌گذاری کمتری نسبت به سایر بخش‌های اقتصادی دارد.
 - ۳- مزیت نسبی تولیدات کشاورزی با توجه به ویژگی‌های جمعیتی و اقلیتی کشور.
 - ۴- قابلیت افزایش تولید بدون نیاز به منابع ارزی و سرمایه‌های خارجی.
 - ۵- قابلیت توسعه سطحی تا حداقل دو برابر وضع موجود منابع اراضی کشاورزی و منابع آب.
 - ۶- قابلیت توسعه عمقی و افزایش عملکرد در هکتار و تولید انبوه برای اهداف تجاری و صادراتی.
 - ۷- قابلیت بخش کشاورزی و منابع طبیعی در ایجاد اشتغال مولد و سالم.
 - ۸- سهولت نسبی افزایش میزان بهره‌وری و بهبود کیفیت تولید در بخش کشاورزی.
- علی‌رغم پتانسیل‌های موجود منابع و زمینه‌های تقویتی قانونی و امکانات نیروی انسانی موجود متأسفانه باید پذیرفت که شرایط حاکم بر بخش کشاورزی ما شرایطی ناپایدار و نامتعادل است به نحوی که با گذشت ۲۰ سال از انقلاب و تدوین و اجرای دو برنامه عمرانی ۵ ساله نه تنها به اهداف ترسیم شده فوق از

جهت تأمین امنیت غذایی و خودکفایی نسبی دسترسی حاصل نشده بلکه منابع پایه این سیستم تولیدی مانند آب و خاک و پوشش گیاهی طبیعی جنگل‌ها، مراتع و منابع ژنتیکی گیاهی و دامی کشور نیز در معرض فرسایش شدید و بعضاً اضمحلال قرار گرفته است. این درجه ناپایداری منابع پایه در کمیت تخصصی کشاورزی پایدار مستقر در وزارت کشاورزی تا میزان ۶۰ درصد منابع موجود برآورده شده و خسارتی را که هر ساله به منابع پایه کشور وارد می‌شود حدود ۲ میلیارد دلار برآورد گردیده است. طبعاً ادامه این روند در آینده شرایط را برای جبران مشکل تر خواهد نمود و تصور این که پدیده بیابان‌زایی تمامی عرصه کشور را فراگیر دو «کویر بزرگ ایران» به وجود آید دور از ذهن نیست.

۲-۳- مشکلات عمده بخش کشاورزی

در یک طبقه بندی کلی می‌توان مشکلات ساختار موجود بخش کشاورزی را که سبب ناپایداری بخش و روند قهقراپی آن می‌شوند به سه گروه عمده تقسیم کرد. یک گروه مشکلاتی است که ناشی از سیاست‌گذاری و عملکرد سایر بخش‌های اقتصادی است و ناخواسته بر بخش کشاورزی تحمیل شده‌اند و بر عملکرد بخش تأثیر منفی می‌گذارد که می‌توان آنها را مشکلات برون بخشی نامید. گروه دوم، مسائل و مشکلاتی است که ریشه در عوامل و متغیرهای داخلی بخش کشاورزی دارد و از آن می‌توان تحت عنوان مشکلات درون بخشی نام برد. گروه سوم، محدودیت‌های اکولوژیک و طبیعی است که به‌طور کلی شرایط کار را برای دستیابی به توسعه‌ای پایدار مشکل کرده و نظام طبیعی بخش را شکننده می‌سازد.

۲-۳-۱- مشکلات برون بخشی

بنابر ارقام سرشماری سال ۱۳۷۵ مجموعه فعالیت‌های کشاورزی در ۶۸۱۲۵ هزار واحد به نام ده و بیش از ۳ میلیون (۳/۳ میلیون در سال ۱۳۶۷) بهره‌برداری مستقل صورت می‌پذیرد. ده یار و ستا که واحد خدمات رسانی به مجموعه فعالیت‌های کشاورزی درون خود است، واحدی است بسیار متغیر و ناهمگون که از نظر مساحت بین چند هکتار تا چندین صد هکتار و از نظر نیروی کار و جمعیت بین کمتر از ۱۰ خانوار تا چند صد خانوار در نوسان است. توزیع جمعیت در آبادی‌های ایران حاکی از این است که بیش از ۷۰ درصد آبادی‌ها جمعیتی تا ۲۵۰ نفر دارند. این واحدهای سکونتی در بسیاری از مناطق ایران پراکنده هستند، به طوری که در بسیاری از موارد فاصله میان دو آبادی از ۵۰ کیلومتر هم تجاوز می‌کند. یکی از مهم‌ترین مشکلاتی که چنین آرایشی آزمایشی روستایی بر کشاورزی تحمیل می‌کند، هزینه فوق‌العاده کسب اطلاعات و خدمات فنی است که امکان برنامه‌ریزی و اجرای صحیح سیاست‌های توسعه کشاورزی را به مقدار زیادی کاهش می‌دهد. پایین بودن سطح خدمات بهداشتی و رفاهی که خود در نتیجه این پراکندگی جغرافیایی پدید می‌آید باعث سست شدن پیوندهای انسانی با محیط و در نتیجه تزلزل کشاورزی تولید است.

مشکل دیگر نامشخص بودن و ناهماهنگی جایگاه برنامه‌های توسعه کشاورزی و منابع طبیعی در برنامه‌های توسعه کشور است. کشاورزی و منابع طبیعی ایران هیچ‌گاه براساس یک برنامه‌ریزی هدفدار و بلند مدت رهبری و هدایت نشده است. طی برنامه‌های اول و دوم توسعه اقتصادی پس از انقلاب بخش کشاورزی به عنوان محور قلمداد شده است، ولی واقعیت آن است که این بخش همیشه از یک وضعیت بلا تکلیف رنج می‌برده است. به نحوی که برنامه‌ریزی انتزاعی منابع آب، خاک و پوشش گیاهی ضمن ایجاد

دوباره کاری‌ها، صرف اعتبارات و نیروی انسانی زیاد انسجام لازم و کافی را برای جامعه‌نگری و دستیابی به توسعه‌ای پایدار و موزون را در بخش فراهم ننموده است.

از زمره دشواری‌های دیگر که بر بخش کشاورزی تحمیل شده نظام بوروکراسی حاکم بر این بخش است اگر اهداف اصلی کشاورزی را تولید پایدار و مستمر در نظر بگیریم، هنگامی می‌توان به این هدف دسترسی پیدا کرد که تمام عوامل موجود مرتبط با تولید کشاورزی به طریقی سازمان یابند که در جهت رسیدن به تولید متعادل و بهینه به کار گرفته شوند اما در عمل هر یک از منابع و عوامل تولید و بقای کشاورزی در اختیار سازمان یا نهادی است که بعضاً با یکدیگر تناقض دارند. نظام اداری حاکم بر بخش کشاورزی گرفتار با سازگاری‌های درونی و بیرونی است. بنا بر برآوردهای کارشناسی از ۱۶۰ میلیارد تومان سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی که توسط بخش خصوصی و دولتی صورت می‌گیرد، تنها ۷ الی ۸ درصد آن توسط بخش خصوصی است و بقیه آن توسط دولت صورت می‌گیرد. از رقم مذکور ۶۰ درصد صرف هزینه‌های غیرکشاورزی و از جمله هزینه‌های پرسنلی است.^۱ تشکیلات دولتی در بخش کشاورزی بالغ بر ۲۰۰ هزار نفر را به خود مشغول داشته است که قسمت عمده‌ای از سرمایه‌های عمرانی را به خود اختصاص داده‌اند. درست است که نوعی تفکیک صوری وظایف صورت گرفته است. اما این تفکیک موضوعی ناهماهنگ و غیرکاراست. حتی در یک وزارتخانه، واحدهای اداری موازی که بعضاً وظایف مشابهی انجام می‌دهند قابل رؤیت است، در این زمینه کافی است که به وظایف معاونت آبخیزداری و سازمان جنگل‌ها و مراتع یا شرح وظایف شرکت‌های تعاونی روستایی و وظایف مراکز خدمات کشاورزی و وظایف جهادهای بخش، یا آموزش و ترویج و تحقیق بخش کشاورزی (زراعت، باغبانی، آبیاری، دام، مرتع و جنگل و...) که هر کدام برای خود سازمانی مجزایی دارند توجه شود. این ناهماهنگی را می‌توان در وزارتخانه‌های مختلفی که با تولید کشاورزی سر و کار دارند نیز مشاهده کرد. از نظر علمی نمی‌توان عوامل مرتبط با تولید کشاورزی را در اختیار وزارتخانه‌های متعدد و بعضاً ناهماهنگ واگذار کرد. خلاصه به نظر می‌رسد قدمت که نوعی دیوان‌سالاری بی‌فایده و زیان‌آور بر بخش کشاورزی حاکم گردیده که در طی سال‌های طولانی، بسته به شرایط روز و بعضاً براساس مصلحت‌اندیشی‌های اداری شکل گرفته است و در اثر آن هدف اصلی کشاورزی که همانا تولید است در لابلای مجموعه‌ای از قوانین و مقررات حاکم گم شده است. به طوری که به سهولت نمی‌توان به ایجاد نظامی ساده و کارآمد برای بخش پرداخت، لذا مطالعه و پژوهش نظام اداری کارآمد مبتنی بر نیازهای فنی مدیریت جامع منابع پایه که می‌تواند وظایف خود را با کمترین هزینه و در کوتاه‌ترین مدت به انجام برساند، از ضروریات اصلاح ساختار بخش کشاورزی محسوب می‌شود. مسئله افزایش جمعیت و اشتغال‌زایی، موضوعی است ملی و به بخش خاصی تعلق ندارد، اما از آنجا که بخش کشاورزی باید تأمین‌کننده اشتغال کامل و مولد روستاییان و درصد بالایی از اشتغال کل کشور باشد و از طرفی مهاجرت‌های بی‌رویه روستاییان و عشایر به منزله عملکرد نامساعد بخش کشاورزی تلقی می‌شود و لذا باید از بروز آن جلوگیری به عمل آورد، بنابراین مسئله رشد نامتعادل جمعیت در شرایط موجود برای کشاورزی می‌تواند مشکل‌آفرین باشد. از این رو مطالعه روی ساختار جمعیتی، رشد نامتعادل و توزیع و پراکنش جمعیت مطابق با توان حمایت و نگهداری زیست‌بوم‌های متفاوت کشور از مواردی است که در این بخش نیاز به پژوهش‌های فوری و ضروری دارد.

۱. وزارت برنامه و بودجه، مدیریت بخش کشاورزی، دی ۱۳۷۶، تقریرات آقای کاظم محقق کارشناس دفتر مدیریت تحقیق کشاورزی.

هرچند که آمارهای موجود نشان می‌دهد که رشد جمعیت تا حدودی کاهش یافته و به رقم زیر ۲ درصد نزدیک شده است، اما قدر مطلق جمعیت روستایی افزایش داشته است. براساس آمارهای موجود در سال ۱۳۶۵ حدود ۴۰۹۹۰۰۰ خانوار در مناطق روستایی ایران سکونت داشته‌اند و این رقم در سال ۱۳۷۵ به ۴۴۰۶۰۰۰ خانوار افزایش یافته است. درصد کل جمعیت بخش روستایی نسبت به کل جمعیت در این سال معادل ۳۸ درصد بوده است.^۱ افزایش جمعیت روستایی و عدم امکان توسعه سایر نهادها و عوامل کشاورزی به همراه کاهش توان حمایتی اکوسیستمی سبب می‌شود که سرانه منابع پایه آب، زمین، جنگل، مرتع، تکنولوژی، سرمایه، اعتبارات کاهش یافته و در نتیجه کاهش درآمد و افزایش فقر را به دنبال خواهد داشت و این امر مستقیماً کشاورزی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از آنجا که افزایش جمعیت در بخش کشاورزی نقش مهمی در بالا رفتن تولیدات کشاورزی نخواهد داشت، بنابراین بدون ظرفیت‌سازی برای اشتغال‌های جدید آثار افزایش جمعیت در این بخش زیان‌بارتر است. به‌ویژه که بخش صنعت در ایجاد اشتغال مولد و سودآور نیز چندان موافق نبوده است. لذا پاسخ به این سؤال بسیار اساسی است که با توجه به امکانات ظرفیت‌سازی و پتانسیل‌های موجود و بالقوه در بخش کشاورزی چه تعداد فرصت‌های شغلی تازه می‌توان ایجاد کرد و چند درصد از جمعیت کشور می‌تواند در بخش کشاورزی دارای اشتغال مولد و سالم باشد؟

مسئله نابرابری‌های اجتماعی و فراهم نبودن امکانات رشد در بخش روستایی یکی دیگر از مشکلات جدی است از آنجا که خاستگاه آن نیز محیط روستاست لذا بر کشاورزی اثر می‌گذارد. تفاوت‌های بسیار زیادی در برخورداری از تسهیلات زندگی و خدمات بهداشتی، درمانی، آموزشی، مسکن، محیط‌زیست بین شهر و روستا وجود دارد که نه تنها رفاه کنونی روستاییان و کشاورزان را کاهش می‌دهد بلکه بر آینده آنان نیز اثر می‌گذارد و دورنمای یک زندگی قابل قبول در آینده را برای آنان مبهم و تاریک می‌سازد. این نگرانی‌ها همراه با نابرابری‌های اقتصادی سبب شده است که محیط روستایی جاذبه لازم را برای زیست از دست بدهد و مهاجرت از روستا به عنوان یک اصل در جامعه روستایی مطرح باشد.

توجه ناکافی به عمران روستایی و ارائه خدمات زیربنایی در جامعه روستایی از زمره عوامل دیگری است که از خارج بر عملکرد بخش کشاورزی تأثیر زیان‌آوری باقی می‌گذارد. وجود راه‌های روستایی، انرژی کافی و ارزان قیمت به‌ویژه در زمینه‌های تولید محصولات کشاورزی، ارتباطات سریع و صحیح و شبکه‌های آبیاری از زمره ضروریات توسعه بخش کشاورزی است و عامل اساسی در افزایش سودآوری محصولات کشاورزی است که نتیجه مستقیم و فوری آن افزایش انگیزه سرمایه‌گذاری در امور تولیدی است. لذا بررسی طرح‌ها و برنامه‌های زیربنایی توسعه روستایی و زمینه‌یابی ایجاد «شهر-روستا» و کاهش تعداد روستاهای پراکنده و تجمع آنها در واحدهای روستا-شهری و تأثیر آن در کشاورزی از زمره موضوعات مهم در تجدید حیات در بخش کشاورزی محسوب می‌شود.

از بین موانع ساختاری بخش کشاورزی مسائل و مشکلات اقتصادی تأثیر بسیار عمیق‌تر و بازدارنده‌تری بر روند توسعه بخش باقی می‌گذارد. در رأس موانع اقتصادی توسعه بخش کشاورزی مسئله سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی قرار دارد. بخش کشاورزی به دلایلی چند همیشه در تأمین سرمایه مورد نیاز با مشکل مواجه بوده است.

- نخست این که سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی در مقایسه با سایر بخش‌ها از بازدهی کمتری برخوردار

۱. وزارت برنامه و بودجه، مرکز آمار ایران، گزارش جمعیت و نفوس و مسکن، جلد اول، سال ۱۳۷۶.

بوده و سود مورد انتظار در این بخش کمتر از بخش های دیگر است.

- دوم آن که سرمایه گذاری در بخش کشاورزی معمولاً در کوتاه مدت پاسخ نمی دهد و نسبت به سایر بخش ها به زمان به نسبت طولانی تری نیاز دارد.

- و بالاخره مشکل دیگر مربوط به ساختار کلی اقتصاد کشور است. در واقع تا وقتی که شرایط کلی اقتصاد کشور به نحوی است که در بخش هایی نظیر خدمات و مسکن و معاملات احتکاری به سهولت می توان سود سرشاری را با مخاطره اندک به دست آورد گرایش به سرمایه گذاری در بخش کشاورزی طبیعتاً کندتر و قابل توجه نخواهد بود. اگرچه که این بخش در سال ۱۳۷۴ حدود ۲۵ درصد از محصول ناخالص داخلی (به قیمت عوامل) را ایجاد کرده است و از این نظر مهم ترین بخش اقتصادی در مقایسه با سایر بخش های اقتصادی است. لیکن از نظر تشکیل سرمایه ناخالص وضع نامساعدی داشته و مهم آن از کل سرمایه گذاری در اقتصاد در سال ۱۳۷۲ معادل ۴/۸ درصد بوده است. از سوی دیگر رشد بخش کشاورزی در ۲۰ سال گذشته (به طور متوسط ۳/۲ درصد) با حداکثر بهره برداری از سرمایه های موجود بخش و در نتیجه استهلاک شدید منابع و بدون جایگزینی منطقی حاصل گردیده است. به عنوان مثال کل سرمایه گذاری بخش های دولتی و خصوصی در بخش کشاورزی در سال ۱۳۷۳ حدود ۱۶۲۴ میلیارد ریال بوده است که در همین سال میزان استهلاک سرمایه های بخش (بدون احتساب فرسایش خاک و کاهش کمیت و کیفیت آب و تخریب جنگل ها و مراتع) به حدود ۲۸۶۲ میلیارد ریال بالغ گردیده است. بنابراین سرمایه گذاری انجام شده در بخش منفی بوده و فقط حدود ۴۲ درصد از استهلاک را پوشانده است و این به مفهوم کاهش توان تولیدی بخش کشاورزی است.^۱ از طرفی در حال حاضر فقط ۱۱ درصد از تقاضای کشاورزان توسط نظام بانکی تأمین شده است در حالی که باید حداقل ۴۰ درصد از تقاضای اعتباری کشاورزان توسط نظام بانکی تأمین گردد که به این ترتیب سهم بخش کشاورزی از مانده کل اعتبارات بانکی باید به طور متوسط ۳۶/۸ درصد تعیین شود.^۲

به این ترتیب ملاحظه می شود که مسئله اعتبارات بخش کشاورزی و سرمایه گذاری در این بخش با مشکلات عدیده منابع اعتباری مواجه است. به ویژه اگر در نظر بگیریم که ارزش واقعی بودجه های عمرانی در طی زمان از روندی کاهنده رنج می برد (کاهش ۲۵ درصدی اعتبارات عمرانی در سال جاری).

۲-۳-۲- مشکلات درون بخشی

یکی از مشکلات دیگر به پراکندگی بهره برداری های روستایی در داخل ده و پراکندگی تعداد قطعات زمین در داخل هر بهره برداری مربوط می شود. در یک دورنمای تاریخی ۴۰ ساله تعداد بهره برداری های کشاورزی از ۱۸۷۷۰۰۰ واحد در سال ۱۳۳۹ به ۳/۳ میلیون واحد در سال ۱۳۶۷ رسیده است. توزیع بهره برداری ها برحسب اندازه حکایت از این نکته می کند که حدود ۲۷ درصد از بهره برداری های دارای زمین کمتر از یک هکتار زمین در اختیار داشته اند، به طور کلی ۶۶ درصد از بهره برداری های کمتر از ۵ هکتار زمین، ۱/۱ درصد بیش از ۵۰ هکتار و حدود ۳۳ درصد نیز بین ۵ تا ۵۰ هکتار در اختیار دارند.

بنابر همین آمار حدود ۴۲ درصد از بهره برداران فقط ۴/۹ درصد کل اراضی کشور را در اختیار دارند. در صورتی که در بین طبقات بهره بردار دارای بیش از ۱۰ هکتار زمین حدود ۶۴ درصد از اراضی به ۱۶/۸ درصد بهره برداران تعلق دارد. این امر حاکی از وضعیت نابرابر و عدم تعادل در دستیابی به عوامل تولید کشاورزی

۱. مراجعه کنید به گزارش تنگناها و مشکلات بخش کشاورزی، مؤسسه پژوهش های برنامه ریزی.
 ۲. همان مأخذ، اقتصاد کشاورزی، معاونت برنامه ریزی و پشتیبانی، وزارت کشاورزی، سال ۱۳۷۶.

از یک سو و نوعی قطب‌بندی اجتماعی در جامعه روستایی از سوی دیگر است.

نکته حائز اهمیت چند پارگی اراضی کشاورزی در اختیار خانوارهای بهره‌بردار است. بررسی‌های موردی نشان می‌دهد که متوسط تعداد قطعات اراضی در اختیار خانوار در برخی از مناطق روستایی از ۱۹ قطعه متجاوز است.^۱ از گذشته‌های دور انتظام سنتی بهره‌برداری از آب و زمین نوعی تقسیم‌بندی‌های جزئی را در داخل هر روستا به وجود آورده است که در مواردی سطح یک قطعه زمین کشاورزی را به حدود چند ده متر مربع می‌داده است.

با این حال وجود واحدهای کار زراعی از قبیل بنه، صحرا، حراثه... در نقاط مختلف روستایی ایران پاسخی عملی به مسئله پراکندگی اراضی محسوب می‌گردید. این قبیل واحدهای کار جمعی استفاده مطلوب از عوامل کمیاب کشاورزی را مقدور می‌ساخت و مانع از فاصله گرفتن واحدهای کشاورزی از اندازه‌های بهینه و مطلوب می‌شد، اما اجرای قوانین ارضی در دهه ۱۳۴۰ و تغییر مناسبات و روابط مالکیت از یک سو و سیاست‌گذاری دولت از سوی دیگر موجبات از هم پاشیدگی این قبیل واحدهای کار زراعی را فراهم ساخته و نظام‌های بهره‌برداری جدیدی را جایگزین آنها ساخت.

قبل از انقلاب اسلامی تغییر در ساختارهای بخش کشاورزی با عنایت به اقتصاد مقیاس یعنی ایجاد واحدهای بزرگ کشاورزی و پدیدار شدن نظام‌های بهره‌برداری متفاوت نظیر شرکت‌های سهامی زراعی، کشت و صنعت و... مورد توجه بوده است، اما در برنامه‌های توسعه کشاورزی بعد از انقلاب اسلامی هنوز اهداف ساختاری بخش کشاورزی روشن نیست. مسئله نظام‌های بهره‌برداری هنوز مشخص نشده است، هرچند که از سال ۱۳۶۸ به بعد ایجاد نظام‌های بهره‌برداری مبتنی بر تعاونی‌های تولید مطرح شده است که تا سال ۱۳۷۳ تعداد آنها به حدود ۱۰۴ واحد بالغ شد و در حال حاضر از مرز ۵۳۰ واحد هم گذشته است.^۲ اما راه‌اندازی این نظام‌های بهره‌برداری بدون مطالعه و برخورداری از پشتوانه ساختاری ایجاد شده است. لذا به نظر می‌رسد که راه حل منطقی شناخت ابعاد مسئله نظام بهره‌برداری و سپس برنامه‌ریزی برای ایجاد انواع جدیدی از نظام‌های بهره‌برداری است که با ویژگی‌های اقلیمی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی موجود در جامعه روستایی سازگار باشد.

در ارتباط با مسئله نظام بهره‌برداری هنوز شناخت دقیقی از بهره‌برداران گوناگون که در شرایط فعلی به کار کشاورزی و منابع طبیعی می‌پردازند و میزان مالکیت ارضی آنان مشخص نشده است. بررسی سیر تحولات نظام ارضی در جامعه روستایی و عشایری و شناخت دقیق پیرامون مسئله مالکیت‌های عرفی و ثبتی و حدود ثقیور آن در جامعه اسلامی در زمره موضوعات مهم و مرتبط با نظام بهره‌برداری از منابع محسوب می‌گردد که باید مورد پژوهش دقیق قرار گیرد تا در پرتو آن بتوان به یکی از مسائل مرتبط با ساختار بخش کشاورزی پاسخ داد.

از زمره مشکلات درون بخشی پایین بودن بهره‌وری در بخش کشاورزی است. بهره‌وری نیروی انسانی در بخش کشاورزی به دلایلی همچون بالا بودن تعداد شاغلان در بخش و سنتی بودن روش‌های کشت در پاره‌ای از مناطق، ضعف دانش کشاورزان در خصوص اصول و روش‌های کشاورزی نوین و پایدار و سایر عوامل پایین بوده و مستلزم توجه زیادی برای ارتقای بهره‌وری نیروی انسانی در این بخش است. اهمیت موضوع هنگامی بیشتر می‌شود که بدانیم قسمت قابل توجهی از کشاورزان و بهره‌برداران، بی‌سواد یا

۱. مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی، بررسی‌های اقتصادی-اجتماعی روستایی در ۱۳ منطقه ایران.

۲. وزارت کشاورزی، معاونت نظام‌های بهره‌برداری، دفتر تعاونی‌های تولید روستایی.

کم سواد بوده و در ضمن در سنین بالایی قرار دارند. این امر در بهره‌برداری از ماشین‌آلات کشاورزی نیز مصداق دارد.

ضعف اطلاع کشاورزان از کاربرد انواع ماشین‌آلات کشاورزی، وجود ماشین‌های کشاورزی ناهماهنگ با شرایط خاک و طبیعی مزارع و باغات و فرسوده و فقدان سیستم‌های صحیح کنترل سازواری و نگه‌داری و تعمیر ماشین‌آلات و آموزش استفاده مطلوب از آنها در روستاها و بالاخره به کارگیری ماشین‌آلات کشاورزی در مواردی غیر از موارد پیش‌بینی شده، سبب شده که استفاده از ماشین‌آلات کشاورزی دارای بهره‌وری لازم نبوده و از آنها در حد بهینه استفاده نشود. علاوه بر این کاربرد نامناسب ماشین‌آلات در مواردی هم سبب تخریب ساختمان خاک و تشدید فرسایش می‌شود که این امر علاوه بر ضرر و زیان اقتصادی گاه جبران‌ناپذیر باعث تخریب و استهلاک سریع ماشین‌ها نیز می‌شود.

از تأثیرات بهره‌وری پایین می‌توان به کمی تولید در واحد سطح اشاره کرد. در شرایط موجود متأسفانه روند حاکم بر بخش کشاورزی کشور روندی فرساینده است و نظام کشاورزی ساختاری ناپایدار دارد. نتیجه این وضعیت آن است که با این همه پتانسیل‌های بالفعل و بالقوه بخش کشاورزی نه تنها در زمینه تأمین نیازهای جامعه در الگویی مشابه کشورهای پیشرفته یا حتی کشور در حال توسعه‌ای نظیر چین عمل نمی‌کند بلکه حتی هنوز تا حد خودکفایی کشور و تأمین امنیت غذایی مردم کشور در حد استانداردهای قابل قبول فاصله زیادی دارد و در نتیجه سالانه دست کم باید حدود $\frac{1}{3}$ از نیازهای غذایی کشور از خارج تأمین می‌شود؛ ضمن این‌که شرایط ناپایدار موجود به سرعت منابع پایه تولید را در بخش دستخوش تخریب و کاهش پتانسیل می‌سازد. طبعاً اگر این روند به همراه افزایش روزافزون جمعیت ادامه یابد، دیری نخواهد پایید که سیستم فعلی کشاورزی فلج شده و ترمیم آن در چنین شرایطی بسیار مشکل و مستلزم صرف هزینه‌های سنگینی خواهد بود.

مسئله آب در کشاورزی یکی از تناقض‌های عمده فنی و اقتصادی را به وجود آورده است. آب یکی از عوامل محدودکننده بخش کشاورزی است و براساس منطق اقتصادی هر تولیدکننده نیز سعی دارد که تا در برنامه تولید خود از کمیاب‌ترین عامل حداکثر استفاده را بنماید و بقیه عوامل را در ارتباط با آن عامل کمیاب چنان تخصیص دهد که به حداکثر سود دست یابد. متوسط بارندگی سالانه کشور ۲۵۰ میلی‌متر محاسبه شده است. بر این اساس حجم کل سالانه منابع آب کشور ۴۱۳ میلیارد متر مکعب است که طبق برآورد کارشناسان بین ۱۳۵ تا ۱۴۸ میلیارد متر مکعب آن قابل بهره‌برداری است که شامل ۸۳ میلیارد متر مکعب جریان‌های سطحی و ۵۲ میلیارد متر مکعب منابع زیرزمینی است. در شرایط موجود از این منابع آبی جمعاً ۹۳/۳۶۰ میلیارد متر مکعب در هر سال مورد استفاده قرار می‌گیرد که شامل ۷۸/۳۶۰ میلیارد در بخش کشاورزی و ۴/۴ میلیارد متر مکعب مصارف شرب شهری و صنعتی و ۱۰/۶ میلیارد متر مکعب هم سایر مصارف شرب دام، مصارف در بخش منابع طبیعی حداقل نیاز جریان طبیعی رودخانه‌ها و غیره است. از کل آب مصرفی در بخش کشاورزی ۴۰/۸ میلیارد متر مکعب از آب‌های سطحی قابل استحصال هر سال نه تنها بهره‌برداری نمی‌شود بلکه به صورت سیل سبب خسارات زیاد جانی و مالی و عامل عمده فرسایش خاک و پشدن مخازن سدهای کشور از رسوب می‌شود.^۱

موضوع دیگر راندمان بسیار پایین استفاده از منابع آب کشاورزی است که تنها ۳۰ درصد آن مورد

۱. بررسی مسائل و مشکلات بخش کشاورزی، همان مأخذ.

استفاده قرار می‌گیرد. این عدم کارایی در جامعه روستایی علل خاصی دارد. در نظام بهره‌برداری دهقانی به دلیل کوچکی و پراکندگی قطعات و لزوم طی مسافت‌های زیاد در شبکه انهار سنتی داخل روستا، آبی که با هزینه فرصت زیاد به دست می‌آید از طریق نفوذ و تبخیر به هدر می‌رود و راندمان آبیاری را به نحو چشمگیری کاهش می‌دهد. از سوی دیگر در پاره‌ای از کشت و صنعت‌ها، آن قدر در امر آبیاری افراط شده است که بسیاری از زمین‌ها زه‌دار یا باتلاقی شده و از چرخه تولید خارج شده است.^۱ انجام تحقیقات عمیق در باب نظام‌های بهره‌برداری می‌تواند به این معضل ساختاری بخش کشاورزی پاسخ گوید.

مسئله استفاده غیر منطقی از منابع آب در کشاورزی ایران یک حقیقت مسلم و انکارناپذیر است که به‌صورت گوناگون تجلی می‌یابد که در رأس آن استفاده غیر بهینه و در پاره‌ای موارد مخرب از منابع تجهیز شده موجود است. وضعیت فرسایش خاک در کشور بین ۱/۵ تا ۲ میلیارد تن برآورد می‌شود که بخشی در اراضی کشاورزی و بخشی هم از سطح مراتع و جنگل‌های مخروطی و حفاظتی حاصل می‌شود این میزان بالای فرسایش که حتی از متوسط کشورهای آسیایی بیشتر است طبعاً اثرات منفی در روند تولید محصولات کشاورزی خواهد داشت و اگر ادامه یابد طبعاً سبز بیابان‌زایی را در کشور تشدید خواهد کرد. شناخت این عوامل در یک کار مطالعاتی و پژوهشی زمینه‌ای است که در اصلاح ساختار مدیریتی کشاورزی کشور نقش خواهد داشت. علاوه بر این باید به استفاده نامطلوب از اراضی و منابع جدید آب اشاره کرد. در حال حاضر به رغم آن‌که صدها هزار اراضی قابل کشت فاقد آب در دشت‌هایی نظیر خوزستان، سیستان و بلوچستان وجود دارد، هر ساله حدود ۴۰ میلیارد مترمکعب از منابع آب‌های سطحی کشور یا توسط رودخانه‌ها از کشور خارج شده یا به‌طور سیلاب‌های زیان‌آور سبب خسارات جانی و مالی به مردم به ویژه مناطق محروم می‌شود.

مشکل اصلی آن است که استفاده از منابع در یک ساختار آزمون شده نظام‌دار و سازگار، طراحی نشده است. رفع این مشکل نیازمند بررسی دقیق جوانب فنی، اقتصادی و اجتماعی ساختار فعلی کشاورزی و سپس طراحی نوع ساختار مناسب است که دارای حداقل اشکال باشد. ساختاری که این پژوهش به دنبال یافتن خطوط مبین و چارچوب‌های اصلی آن است.

عامل مهم دیگر ناپایداری سیستم کشاورزی در کشور تخریب فزاینده پوشش‌های گیاهی اعم از جنگل‌ها و مراتع و همچنین پوشش‌های دست‌کاشت زراعی و باغی است. ارقام این تخریب برای جنگل‌ها حدود ۵۰ هزار هکتار در سال برای مراتع ۱ درصد سطح و پتانسیل موجود آن در سال و برای پوشش‌های زراعی و باغی در ارتباط با توسعه فضاهای شهری و صنعتی حدود ۱۰۰۰۰ هکتار در سال برآورد می‌شود. این تخریب از سه جهت زیان‌آور است. نخست تشدید فرسایش خاک، دوم کاهش توان تولیدی پوشش‌های طبیعی مراتع و جنگل‌ها برای تولید علوفه و چوب و بالاخره کاهش اراضی قابل استفاده برای تولید محصولات کشاورزی.

یک مشکل درون بخشی دیگر در کشاورزی ضایعات محصولات تولیدی در مراحل تولید، برداشت، حمل و نقل و فراوری و مصرف است که در شرایط موجود برآورد می‌شود که بیش از ۳۰ درصد کل محصولات تولیدی در بخش کشاورزی را شامل می‌گردد. بنابراین شناخت میزان این ضایعات در هر یک از مراحل تولید تا مصرف و پیش‌بینی راه کارهای کاهش این ضایعات در هر یک از مراحل تولید تا مصرف از

۱. مصطفی ازکیا و دیگران، بررسی نظام‌های بهره‌برداری در دشت مغان، مهندسین مشاور جامع ایران، ۱۳۷۳.

زمینه‌های پژوهشی و مطالعاتی است که می‌تواند در اصلاح ساختار کشاورزی کشور مؤثر و مفید واقع شود.

برطبق یک برآورد کارشناسی صورت گرفته در حوزه معاونت برنامه‌ریزی و بودجه وزارت کشاورزی زیان حاصل از نظام و ساختار ناپایدار کشاورزی و منابع طبیعی کشور حدود ۲ میلیارد دلار در سال است.

- طرح پیشنهادی ایجاد صندوق ترویج کشاورزی

از مهم‌ترین معضلاتی که کشاورزی کشورهای در حال توسعه مانند ایران با آن مواجه است می‌توان اشاره به امر پایین بودن سطح تحقیقات، فعالیت‌های ترویجی و سطح آموزش تخصص کشاورزان خرد اشاره نمود. این عوامل به صورت زنجیره‌ای نه تنها موجب بازماندگی توسعه کشاورزی این کشورها گردیده است، بلکه باعث تخریب منابع موجود کشاورزی نیز گردیده‌اند. اگر در جهت رفع این معضل به وسیله سرمایه‌گذاری و استفاده از نیروهای متخصص کشاورزی استفاده نگردد، هر اقدامی در جهت اصلاح کشاورزی کاربردی و ایجاد امنیت غذایی بی‌فایده می‌باشد. البته گسترش فعالیت‌های ترویجی و آموزشی در روستاها می‌تواند عامل اصلی برای انتقال کشاورزی سنتی و نیمه‌سنتی به تجاری کشورهای در حال توسعه نظیر ایران باشد. یکی از راه‌کارهای پیشنهادی که می‌تواند در این راستا کمک به تحول کشاورزی کاربردی در ایران و دیگر کشورهای در حال توسعه گردد، ایجاد صندوق ترویج کشاورزی است.

صندوق ترویج کشاورزی در سطح روستاها می‌تواند به وسیله سیاست جذب مشارکت کشاورزان خرد روستایی و با حمایت دولت ایجاد گردد.

هدف از ایجاد این صندوق می‌تواند در راستای انتقال تکنولوژی پیشرفته از مراکز تحقیقاتی به روستاها و بهره‌برداران خرد دهقانی، افزایش بهره‌وری از عوامل تولید، جلوگیری از اتلاف منابع موجود، بالا بردن سطح دانش تخصصی بهره‌برداران، تکمیل شبکه اطلاع‌رسانی، افزایش عملکرد در واحد سطح بهره‌برداران کوچک به وسیله استفاده از تکنیک‌های پیشرفته، جذب نیروهای متخصص کشاورزی در روستاها، استفاده از تناوب کشت و کاهش سطح آیش زمین‌های زراعی، افزایش درآمد کشاورزان، استفاده بهینه از نهاده‌های تولید و ده‌ها مزیت دیگر که از اهداف تشکیل این صندوق می‌باشد.

در این صندوق کشاورزان عضو می‌توانند با جذب نیروهای متخصص اقدام به استفاده از نوآوری‌های کشاورزی نموده و از حالت نیمه سنتی خارج گردند. این صندوق می‌تواند با توجه به زمینه فعالیت‌های کشاورزان از تخصص‌های مهندسان دامپروری، زراعت و اقتصاد کشاورزی استفاده نماید.

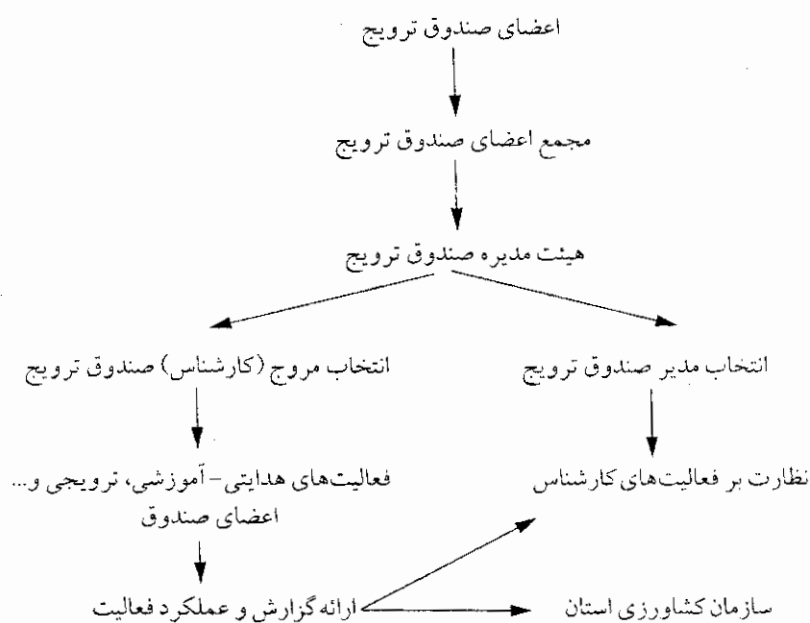
اهداف دولت در جهت کمک به ایجاد این صندوق می‌تواند در درجه اول تحول در کشاورزی نیمه‌سنتی و سنتی به تجاری و سپس نقش کنترل، هدایت و نظارت به طور غیرمستقیم در امور فعالیت‌های کشاورزی در روستاها باشد.

هزینه و بودجه صندوق ترویج کشاورزی می‌تواند در ابتدا به صورت مشارکت یارانه‌ای ۳۰ درصدی دولت و ۷۰ درصدی کشاورزان باشد و پس از زمان لازم و تبلور اهمیت صندوق‌های مزبور در امر ترویج و آموزش، به تدریج کمک‌های یارانه‌ای دولت نیز حذف می‌گردد.

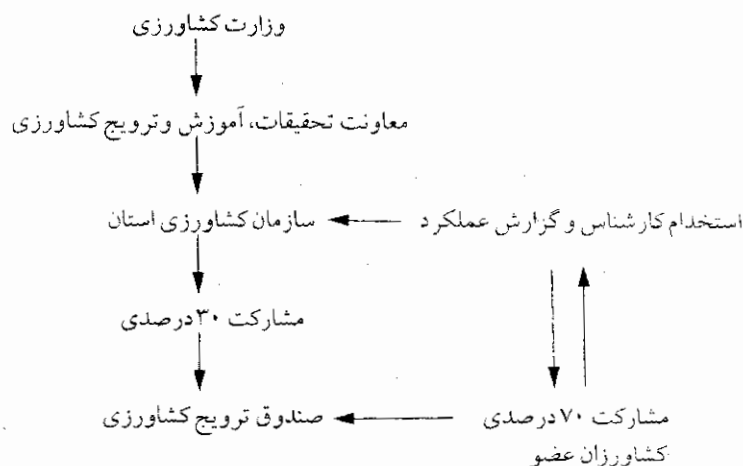
صرف‌نظر از یارانه‌ای که توسط دولت جهت تأمین هزینه‌های این صندوق پرداخت می‌گردد، سایر هزینه‌های صندوق به شکل خودگردان یعنی از طریق خود اعضا تأمین می‌گردد، لکن نظارت و کنترل این

صندوق از طریق وزارتین کشاورزی و جهادسازندگی باتوجه به فعالیت های صندوق انجام می گیرد. البته توصیه می گردد که در ابتدا صندوق ترویج کشاورزی تنها در بخش زراعت فعالیت نماید. از آنجایی که تعداد بهره برداران خرد روستایی اراضی آنها حداکثر بین ۱ تا ۵ هکتار است یک مروج متخصص می تواند ۱۰۰ بهره بردار را با حداکثر ۵۰۰ هکتار اراضی کشاورزی در یک منطقه مشاورت و راهنمایی نماید. از مهم ترین وظایف یک مروج (مهندس) می تواند در صندوق ترویج فعالیت هدایتی- نظارتی و کنترل در امور کاشت، داشت و برداشت محصولات کشاورزی، مبارزه علیه آفات و بیماری های گیاهی، ترویج استفاده از روش های مدرن کشت، برگزاری سمینارها، آشنایی اعضای صندوق با نتایج تحقیقاتی در کشور و همچنین تکنیک های پیشرفته و از همه مهم تر به عنوان پل ارتباطی میان مراکز تحقیقاتی و سیاست های وزارت کشاورزی و اعضای صندوق ترویج در جهت اطلاع رسانی باشد. وظیفه جذب مروج نیز در صندوق ترویج توسط هیئت مدیره تعیین می شود. ان شاء... اگر این صندوق بتواند در ایران ایجاد گردد، می تواند محور طرحی نو برای تحول کشاورزی کاربردی دیگر کشورهای در حال توسعه گردد. نمودارهای شماره ۴ و ۵ ساختار سازمانی صندوق ترویج کشاورزی و وظایف آن را نشان می دهد.

نمودار ۴- ساختار سازمانی صندوق ترویج کشاورزی



نمودار ۵- طرح پیشنهادی مشارکت کشاورزان و دولت برای ایجاد صندوق ترویج کشاورزی



فشرده جمع‌بندی

انتقال کشاورزی سنتی و نیمه سنتی به کشاورزی تجاری از طریق تحول در کشاورزی کاربردی یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است زیرا از این طریق می‌توان به ایجاد امنیت غذایی با خودکفایی تولید محصولات کشاورزی و توسعه صادرات کشاورزی برای رهایی از صادرات تک‌محصولی نفت و دیگر اهداف نائل گردید، لذا انتقال تکنولوژی پیشرفته تنها راه حل و استراتژی برای صنعتی شدن کشاورزی خرد دهقانی است که این استراتژی می‌باید مناسب با شرایط و تعیین نوع فعالیت و درجه آن با گسترش صندوق‌های ترویج کشاورزی مورد استفاده قرار گیرد. البته اجرا و تأمین مهارت‌های لازم برای دست اندرکاران تولیدات کشاورزی با هدف افزایش عملکرد تولید در واحد سطح و استفاده از ظرفیت‌های بالقوه با استفاده از تکنولوژی مدرن و اصلاح ساختار نظام بهره‌برداری تنها از طریق ایجاد شرکت‌های تعاونی تولید کشاورزی کشت و صنعت و سهامی زراعی امکان‌پذیر است.

البته حداکثر کاربرد و کارایی شرکت‌های تعاونی تولید کشاورزی زمانی حاصل می‌گردد که اعضای آن به صورت همگن به لحاظ انگیزه اقتصادی در این فعالیت‌ها شرکت نمایند و دولت نیز دخالت خود را در این تشکل‌ها تنها در محدوده هدایت - نظارت و کنترل و همچنین حمایت‌های اولیه به اجرا گذارد. در غیر این صورت شرکت‌های تعاونی تولید کشاورزی همواره به نظام مدیریتی و مالی دولت وابسته می‌گردد که این راه همان راهی است که شرکت‌های تعاونی تولید کشاورزی قبل از انقلاب پیموده‌اند و عملکرد آنها منجر به از هم پاشیدن این نوع نظام بهره‌برداری گردید.

در ضمن پیشنهاد می‌گردد که دولت و مجلس محترم شورای اسلامی امکانات لازم را به لحاظ حمایت‌های مالی و تنظیم مقررات قانونی در اختیار بخش خصوصی به منظور توسعه تحقیقات در امر بیوتکنولوژی و تکنولوژی ماشینی قرار دهند تا نوآوری، تولید انبوه و کاهش هزینه تهیه تکنولوژی موجب بهره‌وری بیشتر در بخش کشاورزی ایران قرار گیرد. لازم به ذکر است که انتقال تکنولوژی به عنوان راه کار توسعه بخش کشاورزی تنها از طریق فعالیت‌های ترویجی (صندوق ترویج کشاورزی) و به کارگیری متخصصان بیشتری در بخش کشاورزی روستایی کشور امکان‌پذیر است که فرایند آن موجب ایجاد اشتغال برای متخصصین و فارغ‌التحصیلان کشاورزی و همچنین توسعه و رشد بخش کشاورزی کشور می‌گردد.

تبصره‌های پیشنهادی بخش کشاورزی در لایحه بودجه ۱۳۷۸

۱- نظر به اهمیت بخش آموزش، ترویج و تحقیقات در پیشبرد امور اجرایی در بخش کشاورزی، با توجه به افزایش ۲۴/۵ درصدی اعتبارات عمرانی ملی فصل تحقیقات کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ نسبت به سال ۱۳۷۷، پیشنهاد می‌گردد که حداقل به همین نسبت حداقل برابر با درصد رشد اعتبارات کشور بودجه بخش تحقیقات و ترویج وزارتین کشاورزی و جهاد سازندگی افزایش یابد.

۲- به منظور افزایش تولید در بخش کشاورزی که ایجاد اشتغال مولد و همچنین کسب درآمدهای ارزی، ایجاد و تکمیل زنجیره تولید در مناطق محروم روستایی و رونق بخشیدن به اقتصاد محلی و کمک به ایجاد امنیت غذایی می‌گردد، پیشنهاد می‌شود بخشی از تبصره ۳ قانون بودجه به‌طور مجزا توسط قانون‌گذار برای امر فوق تخصیص داده شود.

۳- نظر به برخوردار بودن مراکز تحقیقاتی وزارتین کشاورزی و جهاد سازندگی از تجهیزات آزمایشگاهی مدرن و نیروی انسانی متخصص و به منظور فعال‌تر شدن این مراکز و ایجاد درآمد، پیشنهاد می‌گردد که به وزارتین فوق‌الذکر اجازه داده شود که ۱۰۰ درصد از درآمد حاصله از ارائه خدمات تحقیقاتی، مشاوره‌ای و آزمایشگاهی به اشخاص حقیقی و حقوقی به خزانه کشور واریز نمایند و معادن درصد قابل توجهی از این درآمد را صرف هزینه تجهیز و توسعه مراکز تحقیقاتی و اجرای طرح‌های تحقیقاتی نمایند.

۴- نظر به اهمیت خصوصی سازی و گسترش فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی در برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پیشنهاد می‌گردد، به وزارتین کشاورزی و جهاد سازندگی اجازه داده شود اراضی که تحت تملک این وزارتین به صورت پراکنده و کاربری آنها به لحاظ اقتصادی غیرقابل توجیه است و همچنین طرح‌های نیمه فعال، شرکت‌های زیان‌ده، ماشین‌آلات فرسوده و ساختمان‌های غیرقابل استفاده را از طریق مزایده عمومی به فروش رسانند و درآمد حاصله از آن را صرف فعالیت‌های عمرانی خود نمایند.

۵- با توجه به اهمیت استحصال بهینه از آب‌های سطحی، حفظ ذخایر منابع آبی کشور و جلوگیری از به هدر رفتن آب‌های جاری و مرزی کشور، پیشنهاد می‌گردد که ۳ درصد اعتبارات عمرانی کشور موضوع تبصره ۷۸ قانون برنامه دوم توسعه در جهت برداشت بهینه منابع آب کشاورزی و تأمین هزینه طرح‌های نوین آبخیزداری، آبرسانی و استفاده از شیوه‌های آبیاری تحت فشار در اختیار وزارتین نیرو، کشاورزی و جهادسازندگی قرار گیرد.

در ضمن جهت اطلاع رسانی بیشتر در مورد مشکلات زیربخش‌های کشاورزی به نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی مطالعه گزارشات ذیل توصیه می‌گردد:

- ۱- ضرورت توسعه فعالیت‌های تجاری و بازرگانی بخش کشاورزی مرکز پژوهش‌ها کدگزارش ۲۵۰۴۰۴۹
- ۲- وضعیت دامپروری در کشور مرکز پژوهش‌ها کدگزارش ۲۵۰۴۰۴۶
- ۳- وضعیت بخش منابع طبیعی کشور مرکز پژوهش‌ها کدگزارش ۲۵۰۴۰۴۵
- ۴- وضعیت شیلات در ایران مرکز پژوهش‌ها کدگزارش ۲۵۰۴۰۴۴
- ۵- وضعیت بیمه محصولات کشاورزی مرکز پژوهش‌ها کدگزارش ۲۵۰۴۰۴۷