

ضعفها و قوت‌های بخش کشاورزی با تأکید بر اسناد بالاسری

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۹۹۶۴

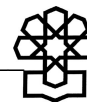
آذر ماه ۱۳۸۸

دفتر: مطالعات زیربنایی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۲	مقدمه	۲
۳	۱. فعالیت اقتصادی و ابزار تأمین معاش	۳
۴	۲. ابزار ارزآوری و رفع کسری تراز بازرگانی	۴
۷	۳. تأمین‌کننده خدمات محیط زیستی	۷
۷	۴. بررسی و احصای سیاست‌های راهبردی بخش کشاورزی براساس اسناد بالاسری	۷
۸	۵. اصول راهبردی مستخرج از سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه	۸
۱۰	۶. اصول راهبردی مستخرج از سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی	۱۰
۱۱	۷. اصول راهبردی مستخرج از سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی	۱۱
۱۱	۸. چالش‌های فراروی بخش کشاورزی	۱۱
۲۹	پیشنهادها	۲۹
۳۷	منابع و مأخذ	۳۷



ضعف‌ها و قوت‌های بخش کشاورزی با تأکید بر اسناد بالاسری

چکیده

بخش کشاورزی سابقه طولانی در نقش‌آفرینی به‌عنوان موتور توسعه در کشورهای گوناگون، اعم از توسعه‌یافته و در حال توسعه، دارد ولی آنچه مسلم است بنا به دلایل فراوان، این نقش، به‌طور بالقوه در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار، به‌ویژه ایران، بسیار مؤثرتر می‌شود. طبق یافته‌های تحقیق حاضر، مبتنی بر آخرین داده‌های فائو، ارزش تولیدات کشاورزی ایران در زمینه ۲۴ محصول، در زمره ۲۰ کشور برتر دنیا قرار داشته است که البته رتبه آن در زمینه ۱۰ محصول زیر ۵ و در زمینه ۹ محصول نیز بین ۶ تا ۱۰ بوده است. این امر نشان‌دهنده توان جهانی بخش کشاورزی ایران در زمینه تولید محصولات مختلف و حضور در بازارهای جهانی و ارزآوری برای کشور است. نکته امیدوارکننده اینکه، غالباً جایگاه جهانی کشور، در رابطه با محصولات مذکور، نسبت به سال ۱۳۵۷، بجز در مورد ۵ محصول، بهبود چشمگیری داشته است. علاوه بر این، باید اظهار داشت که کسب جایگاه‌های جهانی مذکور در شرایطی بوده که عملکرد در واحد سطح ایران بسیار کمتر از میزان این شاخص در کشورهای توسعه‌یافته است. بنابراین رشد بهره‌وری در عرصه تولیدات کشاورزی می‌تواند دریچه نوینی را برای توسعه کشاورزی ایران بگشاید و توان رقابتی آن را به‌طور اساسی بهبود بخشد. با توجه به این اهمیت، بخش مذکور به‌خصوص در دوره پس از انقلاب، همواره مورد تأکید دولتمردان بوده و در طول برنامه‌های توسعه و نیز در متون اسناد فرادستی، نقش‌هایی بر این بخش محول شده است. با این وصف، بخش کشاورزی به‌دلیل مشکلات و چالش‌های اساسی و تبعیض‌های موجود، از ایفای نقش‌های خود ناتوان بوده است. به‌عنوان نمونه یکی از تبعیض‌های مذکور، سهم بخش‌ها از تسهیلات اعطایی مربوط به حساب ذخیره ارزی در دوره ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۶ است، به‌طوری که برخورداری بخش‌های «صنعت و معدن» و «حمل‌ونقل» از تسهیلات فوق، به‌ترتیب ۴۸۵ و ۸۱ برابر بخش کشاورزی بوده است. چالش اساسی دیگری که این بخش با آن مواجه است؛ اشتغال‌زایی، رشد بهره‌وری نیروی کار و حفظ محیط زیست به‌طور هم‌زمان و رفع تنازع بین آنها یا به‌عبارت دیگر جمع بین عدالت و رشد است. گزارش حاضر، پس از تشریح اجمالی گزاره‌های راهبردی بخش کشاورزی، چالش‌هایی



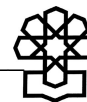
که تحقق اهداف اساسی اسناد فرادستی را مانع می‌شوند، تبیین کرده و در نهایت توصیه‌هایی را برای بهبود وضعیت این بخش ارائه کرده است.

مقدمه

در آستانه تهیه و تدوین برنامه پنجم توسعه کشور، سیاست‌های کلی برنامه از سوی مقام رهبری ابلاغ شده است که در واقع بیان مطالبات و انتظارات پنج‌ساله آینده از دولت و به نمایندگی از مردم محسوب می‌شود. این سیاست‌ها در کنار سایر اسناد برنامه‌ای و استراتژیک کشور مانند سند چشم‌انداز، سیاست‌های اجرایی اصل چهل و چهارم و سایر اسناد بالاسری، در نهایت راهبردها و خطوط کلی نظام را در پنج سال آینده رقم می‌زند. بنابراین به همان اندازه که وقت و توان برای تهیه و تدوین آن صرف می‌شود، به همان اندازه و شاید بیش از آن باید هزینه شود تا به اجرایی شدن هرچه بیشتر و تحقق کامل اهداف بیانجامد. مواد و سیاست‌های ابلاغی به دلایل فوق و از آنجا که اولاً متضمن اجرای همه اسناد بالاسری بوده و ثانیاً سیاست‌های اجرایی نظام را در پنج سال آینده رقم می‌زند، نیازمند بررسی، تشریح، تجزیه و تحلیل جزء به جزء مواد آن است. بدیهی است این فرآیند در نهایت می‌تواند برنامه‌ریزان را در رسیدن به یک برنامه اجرایی مشخص با همه ابعاد آن از جمله الزامات قانونی، ملاحظات ساختاری و تشکیلاتی، متولیان اجرایی، زمانبندی اجرا، اعتبارات لازم و سایر موارد ضروری یاری نماید.

این سیاست‌ها که با رویکرد مبنایی «پیشرفت و عدالت» تنظیم شده است، به موازات و همراه سایر سیاست‌های اصولی مانند سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم و در راستای سند چشم‌انداز بیست‌ساله، باید از ابعاد تقنین و اجرا برخوردار گردد تا در نهایت، زمینه برای دستیابی به آرمان‌های کشور در افق ۱۴۰۴ ترسیم و آماده شود. تدوین الگوی توسعه ایران اسلامی که رشد و بالندگی انسان‌ها، بر مدار حق و عدالت و دستیابی به جامعه‌ای متکی بر ارزش‌های اسلامی و انقلابی و تحقق شاخص‌های عدالت اجتماعی و اقتصادی در گرو آن است، از جمله انتظارات مقام معظم رهبری از قوای سه‌گانه، در طول دوره برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود (سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ۱۳۸۷).

بخش کشاورزی یکی از مهمترین بخش‌هایی است که می‌تواند در تحقق اهداف متعالی اسناد بالاسری، به‌خصوص سیاست‌های برنامه پنجم و دستیابی به رشد و بالندگی کشور نقش بسزایی را ایفا نماید. در حقیقت، کشاورزی به‌عنوان یک فعالیت اقتصادی، ابزار تأمین معاش و تأمین‌کننده خدمات محیط زیستی، در فرآیند توسعه مؤثر است و این ویژگی‌ها بخش کشاورزی را به یک ابزار



منحصر به فرد مبدل کرده است.^۱ به طور کلی، اهمیت بخش کشاورزی در توسعه ملی کشور را می‌توان در موارد ذیل خلاصه کرد:

۱. فعالیت اقتصادی و ابزار تأمین معاش

تولید کشاورزی به منظور دستیابی به امنیت غذایی مهم است، زیرا منبع درآمدی بخش عمده‌ای از فقرای روستایی است. کشاورزی از پتانسیل بالایی برای غلبه بر بحران بیکاری، به خصوص در کوتاه‌مدت برخوردار است و این بخش، باثبات‌ترین بخش اقتصادی ایران بوده و کمترین اثرپذیری را از شوک‌های برون‌زا دارد (مؤمنی، ۱۳۸۳). بخش مذکور به دلیل برخورداری از برخی ویژگی‌ها، از مزیت‌های نسبی قابل توجهی در جهت اشتغال در مناطق روستایی برخوردار است که در این راستا می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- تناسب توسعه اشتغال کشاورزی با پراکندگی توزیع جمعیت روستایی،
- نیاز کمتر شاغلان کشاورزی به آموزش‌های حرفه‌ای و تخصصی،
- کاهش مهاجرت بی‌رویه به شهرها.

اقتصادی‌تر بودن ایجاد اشتغال در بخش کشاورزی نسبت به صنعت، به طوری که هزینه متوسط اشتغال‌آفرینی در بخش کشاورزی، بسیار پایین‌تر از صنعت است.

همچنین این بخش، برای ایجاد اشتغال، نیاز به سرمایه‌گذاری ارزی کمتری دارد. مقایسه‌ای که توسط زاهدی و کازرونی انجام شده است، نشان می‌دهد که وابستگی صنعت به مواد واسطه‌ای وارداتی بیش از پنج برابر وابستگی بخش کشاورزی به این مواد است (زاهدی مازندرانی، ۱۳۸۳).

از سوی دیگر، کشاورزی می‌تواند منبعی برای رشد اقتصاد ملی، فراهم‌کننده فرصت‌های سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی و محرک اولیه صنایع مرتبط با کشاورزی و اقتصاد غیرکشاورزی روستایی باشد. دوسوم ارزش افزوده کشاورزی جهان در کشورهای در حال توسعه ایجاد می‌شود. کشاورزی جایگاه مهمی در اقتصاد ایران دارد، به گونه‌ای که در ایران و در سال ۱۳۸۳، حدود ۱۴ درصد تولید ناخالص داخلی (۱۳۷۶=۱۰۰)، ۲۵ درصد ارزش صادرات غیرنفتی، بیش از ۲۰ درصد اشتغال، نزدیک به ۸۰ درصد از عرضه غذا و ۹۰ درصد از مواد اولیه صنایع تبدیلی کشاورزی را تأمین کرده است (عبداللهی، ۱۳۸۵). در سال ۱۳۸۶ نیز سهم ارزش افزوده گروه کشاورزی، نفت، صنایع و معادن و خدمات از رشد تولید ناخالص داخلی، به ترتیب معادل ۰/۹، ۰/۱، ۲/۷ و ۳/۵ بوده و فعالیت‌های کشاورزی در زمره فعالیت‌هایی بوده که بیشترین سهم را

1. The World Bank, 2007.



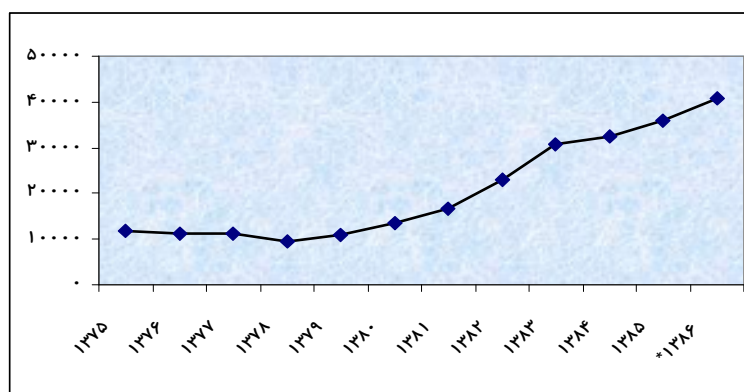
در رشد اقتصادی کشور داشته‌اند (خلاصه تحولات اقتصادی کشور در سال ۱۳۸۶). همچنین از آنجایی که طبق پیش‌بینی‌های سازمان ملل متحد، ایران از جمله کشورهایی است که روند رشد شهرنشینی و کاهش سهم جمعیت روستایی سریع خواهد بود، لزوم اتخاذ راهکارهایی که منجر به ایجاد توازن بین جمعیت روستایی و شهری شده و روند مهاجرت روستا - شهری را کاهش دهد، بیش از پیش نمایان می‌شود. اشتغال‌آفرینی مبتنی بر کشاورزی، یکی از مهمترین راه‌حل‌هایی است که می‌تواند در تحقق این امر مؤثر باشد.

۲. ابزار ارزآوری و رفع کسری تراز بازرگانی

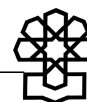
تراز بازرگانی کشور ایران به دلیل وابستگی شدید اقتصادی به نفت خام و نیز تأکید بیش از حد بر استراتژی جایگزینی واردات و عدم شکوفایی پتانسیل‌های صادراتی غیرنفتی، منفی بوده است. یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که در طول دوره مورد مطالعه، صادرات غیرنفتی با وجود رشد ۴۰۱ درصدی در ارزش مطلق خود، همچنان سهمش از کل صادرات کشور، به ۲۰ درصد هم نرسیده و در فاصله ۱۳۷۵-۱۳۸۶، با رشد آرام ۱۵ درصدی، از ۱۴ درصد به ۱۶ درصد افزایش یافته است. این درحالی است که واردات کالا با رشد ۲۷۷/۵ درصدی، از ۱۴۹۸۹ میلیون دلار، به ۵۶۵۸۲ میلیون دلار رسیده است. همچنین، تراز بازرگانی کشور بدون احتساب صادرات نفت و گاز، طی دوره ۱۳۷۵-۱۳۸۶، منفی بوده و علاوه بر آن دچار وضعیت وخیم‌تری گردیده است، به طوری که با رشد ۲۴۵ درصدی، از ۱۱۸۶۹- میلیون دلار در ابتدای دوره، به ۴۰۹۴۵- در سال ۱۳۸۶ رسیده است (جدول و نمودار ۱).

نمودار ۱. مقادیر مطلق تراز بازرگانی، بدون احتساب نفت و گاز

(دوره ۱۳۸۳-۱۳۸۶)



مأخذ: یافته‌های تحقیق بر مبنای داده‌های بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی سه‌ماهه سوم ۱۳۸۷.



جدول ۱. تراز پرداختها

(ارقام به میلیون دلار)

سال	کل صادرات	صادرات نفت و گاز		صادرات غیرنفتی		واردات کالا (FOB)	تراز بازرگانی (بدون احتساب نفت و گاز)
		میزان	سهم (درصد)	میزان	سهم (درصد)		
۱۳۷۵	۲۲,۳۹۱	۱۹,۲۷۱	۸۶/۰۷	۳,۱۲۰	۱۳/۹۳	۱۴,۹۸۹	۷,۴۰۲
۱۳۷۶	۱۸,۳۸۱	۱۵,۴۷۱	۸۴/۱۷	۲,۹۱۰	۱۵/۸۳	۱۴,۱۲۳	۴,۲۵۸
۱۳۷۷	۱۳,۱۱۸	۹,۹۳۳	۷۵/۷۲	۳,۱۸۵	۲۴/۲۸	۱۴,۲۸۶	-۱,۱۶۸
۱۳۷۸	۲۱,۰۳۰	۱۷,۰۸۹	۸۱/۲۶	۳,۹۴۱	۱۸/۷۴	۱۳,۴۳۳	۷,۵۹۷
۱۳۷۹	۲۸,۴۶۱	۲۴,۲۸۰	۸۵/۳۱	۴,۱۸۱	۱۴/۶۹	۱۵,۰۸۶	۱۳,۳۷۵
۱۳۸۰	۲۳,۹۰۴	۱۹,۳۳۹	۸۰/۹۰	۴,۵۶۵	۱۹/۱۰	۱۸,۱۲۹	۵,۷۷۵
۱۳۸۱	۲۸,۲۳۷	۲۲,۹۶۶	۸۱/۳۳	۵,۲۷۱	۱۸/۶۷	۲۲,۰۳۶	۶,۲۰۱
۱۳۸۲	۳۳,۹۹۱	۲۷,۳۵۵	۸۰/۴۸	۶,۶۳۶	۱۹/۵۲	۲۹,۵۶۱	۴,۴۳۰
۱۳۸۳	۴۳,۸۵۲	۳۶,۳۱۵	۸۲/۸۱	۷,۵۳۷	۱۷/۱۹	۳۸,۱۹۹	۵,۶۵۳
۱۳۸۴	۶۴,۳۶۶	۵۳,۸۲۰	۸۳/۶۲	۱۰,۵۴۶	۱۶/۳۸	۴۳,۰۸۵	۲۱,۲۸۱
۱۳۸۵	۷۶,۰۵۵	۶۲,۰۱۱	۸۱/۵۳	۱۴,۰۴۴	۱۸/۴۷	۵۰,۰۲۰	۲۶,۰۳۵
۱۳۸۶*	۹۷,۴۰۱	۸۱,۷۶۴	۸۳/۹۵	۱۵,۶۳۷	۱۶/۰۵	۵۶,۵۸۲	۴۰,۸۱۹

مأخذ: یافته‌های تحقیق بر مبنای داده‌های مأخوذ از نماگرهای اقتصادی سه‌ماهه دوم ۱۳۷۹، سه‌ماهه اول ۱۳۸۱، سه‌ماهه اول ۱۳۸۴،

سه‌ماهه سوم ۱۳۸۷.

* ارقام مقدماتی است.

از آنجایی که ایران در زمینه تولید محصولات کشاورزی، به‌خصوص تولیدات باغی دارای مزیت‌های نسبی جهانی است، لذا با سرمایه‌گذاری هر چه بیشتر بر آنها و گسترش صادرات محصولات مذکور، می‌توان بر کسری تراز بازرگانی کشور غلبه یافته و اقتصاد را از وابستگی به نفت رها نمود. طبق جدول ذیل، در سال ۲۰۰۷، ارزش تولیدات ایران در زمینه ۲۴ محصول، در زمره ۲۰ کشور برتر دنیا قرار داشته است که البته رتبه آن در زمینه ۱۰ محصول زیر ۵ و در زمینه ۹ محصول بین ۶ تا ۱۰ بوده است. از کل ۲۴ محصول یاد شده، ۱۴ محصول (بدون احتساب سیب‌زمینی، گوجه‌فرنگی و چای) مربوط به زیربخش باغبانی است. این امر نشان‌دهنده توان جهانی بخش کشاورزی ایران در زمینه تولید محصولات کشاورزی - به‌ویژه زیربخش باغبانی - و حضور در بازارهای جهانی و ارزآوری برای کشور است. نکته امیدوارکننده اینکه، غالباً جایگاه جهانی کشور در سال ۲۰۰۷، در رابطه با محصولات مذکور، نسبت به سال ۱۳۵۷، به جز پنج محصول، بهبود چشمگیری داشته است. همچنین فرصت بکری که در این زمینه وجود دارد، استفاده از رشد عملکرد این محصولات است. به‌عبارت دیگر، کسب جایگاه‌های جهانی مذکور در شرایطی بوده است که عملکرد در واحد سطح ایران بسیار کمتر از میزان این شاخص در کشورهای توسعه‌یافته است. بنابراین با پیش‌بینی تمهیدات لازم می‌توان توان رقابتی بخش کشاورزی ایران را بهبود اساسی داد.



جدول ۲. مقام جهانی ایران در تولیدات کشاورزی در ۱۹۷۹ و ۲۰۰۷

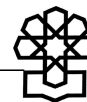
(ارقام به هزار دلار بین‌المللی)

ردیف	نام محصول	۱۹۷۹		۲۰۰۷	
		رتبه	ارزش تولیدی	رتبه	ارزش تولیدی
۱	پسته	۳	۲۹۷۴۶	۱	۷۶۰۱۸۴
۲	هندوانه	۴	۱۵۶۴۰۵	۲	۳۴۴۰۹۱
۳	خرما	۴	۹۴۰۴۱	۲	۳۱۳۴۷۰
۴	خیار	۵	۱۰۱۲۱۴	۲	۲۹۰۱۴۶
۵	زردآلو	۸	۲۰۰۱۳	۲	۱۰۱۸۸۹
۶۷	سیب	۶	۱۸۸۹	۳	۷۶۴۰۰۵
۸	گیلاس و آلبالو	۱۱	۴۲۷۵۳	۳	۱۹۶۳۱۷
۹	سایر میوه‌جات تازه	۹	۳۱۹۰۲	۴	۲۲۳۳۱۴
۱۰	بادام بدون پوست	۴	۵۰۱۳۹	۴	۱۱۴۹۰۲
۱۱	شیر گوسفند	۳	۱۷۹۲۸۳	۶	۱۸۱۲۱۸
۱۲	پیاز خشک	۱۰	۹۴۹۰۹	۷	۳۱۳۲۹۳
۱۳	انگور	۱۶	۴۲۸۶۴۳	۷	۱۳۹۱۷۰۰
۱۴	گوجه‌فرنگی	×	*	۷	۱۱۸۴۶۵۰
۱۵	پرتقال	۱۷	۶۱۱۵۷	۸	۴۰۴۲۰۲
۱۶	شیر بز	۲	۱۸۰۵۶۲	۸	۱۲۳۵۹۰
۱۷	گوشت جوجه محلی	×	*	۱۰	۱۴۵۳۲۱۹
۱۸	سیب‌زمینی	×	*	۱۰	۷۲۹۶۰۱
۱۹	چای	۱۱	۳۳۱۲۴	۱۰	۶۴۹۵۰
۲۰	سایر سبزیجات تازه	×	*	۱۳	۳۲۸۳۸۷
۲۱	سایر مرکبات	۱۱	۱۰۷۷۶	۱۳	۲۴۴۲۵
۲۲	گندم	۱۳	۷۷۰۰۵۵	۱۴	۱۱۶۹۶۰۳
۲۳	چغندر قند	۱۶	۱۷۶۰۲۷	۱۴	۲۴۳۹۵۹
۲۴	تخم مرغ	×	*	۱۵	۵۴۳۵۴۳

Source: <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>

* به معنای آن است که ایران در سال مذکور، جزو ۲۰ کشور برتر دنیا نبوده است.

در سال ۲۰۰۷، آمار مربوط به کلیه محصولات فوق، بجز محصول گندم که آمار آن غیررسمی می‌باشد، براساس برآوردهای فائو است. در سال ۱۹۷۹ نیز، آمار محصولات انگور و خرما غیررسمی، آمار محصولات پسته، چای، گندم، چغندر قند و پیاز خشک واقعی و آمار بقیه محصولات، براساس برآوردهای فائو است.



۳. تأمین‌کننده خدمات محیط زیستی

بخش کشاورزی، بسته به چگونگی بهره‌گیری از منابع طبیعی (و بیشتر سوء بهره‌برداری) می‌تواند پیامدهای محیط زیستی مطلوب یا نامطلوب را ایجاد کند. با توجه به اینکه این بخش، بزرگ‌ترین مصرف‌کننده آب است، در پدیده کمیابی این ماده حیاتی ایفای نقش می‌نماید. این بخش عامل عمده‌ای در رابطه با تخلیه آب‌های زیرزمینی، آلودگی (ناشی از) مواد شیمیایی کشاورزی، فرسایش خاک و تغییر جهانی اقلیم است، زیرا ۳۰ درصد از انتشار گازهای گلخانه‌ای مربوط به آن می‌باشد. ولی کشاورزی تأمین‌کننده عمده‌ای برای خدمات محیط زیستی همچون تثبیت کربن، مدیریت آبخیزداری و حفاظت از تنوع زیستی نیز می‌باشد که معمولاً شناسایی و ارزش‌گذاری نمی‌شوند. با توجه به کمیابی فزاینده منابع، تغییرات اقلیمی و هزینه‌های محیط زیستی مرتبط با آن، روش معمول بهره‌برداری کشاورزی از منابع طبیعی، مناسب نمی‌باشد. کاهش آسیب‌پذیری نظام‌های کشاورزی فقیر روستایی در مقابل تغییرات آب و هوایی، اجتناب‌ناپذیر و ضروری است. مدیریت روابط بین کشاورزی، حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست، باید به‌عنوان یک بخش لازم از دستور کار کشاورزی برای توسعه، مورد توجه قرار گیرد.^۱

به‌طور کلی باید اظهار داشت که ایران از نظر منابع تولید کشاورزی، کشور فقیری نیست. آب و هوای متنوع، خاک غنی، پهنه وسیع و تنوع اقلیمی، نیروی انسانی جوان و بالقوه فعال و مدیریت هوشمند، از جمله عواملی هستند که هر یک به‌تنهایی می‌تواند مزیت اقتصادی کشور را در برابر سایر کشورها تضمین نماید. با توجه به این نقش کلیدی بخش کشاورزی در ایران، گزارش حاضر در پی تبیین بایدها و نبایدهای این بخش، با توجه به اسناد بالاسری نظام جمهوری اسلامی، به‌ویژه سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه و سپس تبیین کلی چالش‌ها و فرصت‌های بخش برای تحقق آرمان‌های نظام می‌باشد.

۴. بررسی و احصای سیاست‌های راهبردی بخش کشاورزی براساس اسناد بالاسری

در این بخش از مطالعه، براساس سندهای بالاسری و محوری که تمامی نهادها و ارگان‌های کشور باید در راستای آنها برنامه‌ریزی کرده و راهکارهای عملیاتی بهره‌ور و کارآمد را طراحی و اجرا کنند، بایدها و نبایدها و اصول کلی و راهبردی بخش کشاورزی تبیین می‌شود. در این راستا ردپای^۲ بخش کشاورزی و موارد مرتبط با این بخش در سه سند کلان و اساسی کشور، شامل

1. The World Bank, 2007.

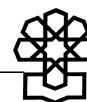
2. Foot print



سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران مورد مطالعه و موشکافی قرار گرفتند. چراکه فقدان رهیافت‌های راهبردی در بخش، یکی از چالش‌های برنامه‌ریزی توسعه کشاورزی بوده است. در حقیقت این راهبردها هستند که جهت و راستای سیاست‌ها، اهداف، احکام و شاخص‌ها را تعیین می‌کنند. نتایج بررسی اسناد بالاسری در ذیل به تفکیک اسناد مورد اشاره قرار گرفته است.

۵. اصول راهبردی مستخرج از سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه

۱. پرهیز از اسراف و اهتمام به ارتقای کیفیت در تولید.
۲. ارتباط مؤثر بین دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی با صنعت و بخش‌های مربوط جامعه.
۳. دستیابی به فناوری‌های پیشرفته مورد نیاز.
۴. اصلاح نظام اداری با هدف افزایش تحرک و کارآیی، بهبود خدمت‌رسانی به مردم، تأمین کرامت و معیشت کارکنان، به‌کارگیری مدیران لایق و امین و تأمین شغلی آنان، حذف یا ادغام مدیریت‌های موازی، تأکید بر تمرکززدایی در حوزه‌های اداری و اجرایی.
۵. هویت‌بخشی به سیمای شهر و روستا، بازآفرینی و روزآمدسازی معماری ایرانی - اسلامی، رعایت معیارهای پیشرفته برای ایمنی بناها و استحکام ساخت‌وسازها.
۶. ارتقای شاخص‌های سلامت هوا، امنیت غذا، محیط و بهداشت جسمی و روحی.
۷. اصلاح الگوی تغذیه جامعه با بهبود ترکیب و سلامت مواد غذایی.
۸. سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین و پیشگیری و کنترل ناهنجاری‌های عمومی ناشی از آن.
۹. تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی به میزان حداقل ۸ درصد نرخ رشد سالیانه تولید ناخالص داخلی با:
 - ۹-۱. توسعه سرمایه‌گذاری از طریق کاهش شکاف پس‌انداز - سرمایه‌گذاری با حفظ نسبت پس‌انداز به تولید ناخالص داخلی حداقل در سطح ۴۰ درصد و جذب منابع و سرمایه‌های خارجی،
 - ۹-۲. ارتقای سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی به یک‌سوم در پایان برنامه،
 - ۹-۳. بهبود فضای کسب‌وکار کشور با تأکید بر ثبات محیط اقتصاد کلان، فراهم آوردن زیرساخت‌های ارتباطی، اطلاعاتی، حقوقی، علمی و فناوری مورد نیاز، کاهش خطرپذیری‌های کلان اقتصادی، ارائه مستمر آمار و اطلاعات به‌صورت شفاف و منظم به جامعه،
 - ۹-۴. تقویت و توسعه نظام استاندارد ملی.
۱۰. ارتقای کمی و کیفی بازارهای مالی (سرمایه، پول و بیمه) با تأکید بر کارآیی، شفافیت و سلامت.



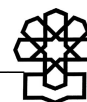
۱۱. حمایت از شکل‌گیری بازارهای رقابتی.
 ۱۲. ایجاد ساختارهای مناسب برای ایفای وظایف حاکمیتی (سیاستگذاری، هدایت و نظارت).
 ۱۳. توجه به ارزش اقتصادی، امنیتی، سیاسی و زیست‌محیطی آب با تسریع در استحصال، عرضه.
 ۱۴. تأکید بر راهبرد توسعه صادرات به‌ویژه در بخش خدمات با فناوری بالا به نحوی که کسری تراز بازرگانی بدون نفت کاهش یافته و توازن در تجارت خدمات ایجاد گردد.
 ۱۵. ارتقا و هماهنگی میان اهداف توسعه‌ای: آموزش، بهداشت و اشتغال.
 ۱۶. تنظیم همه فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعه اقتصادی برپایه عدالت اجتماعی و کاهش فاصله میان درآمدهای طبقات و رفع محرومیت از قشرهای کم‌درآمد با تأکید بر:
 - ۱-۱۶. جبران نابرابری‌های غیرموجه درآمدی از طریق سیاست‌های مالیاتی، اعطای یارانه‌های هدفمند و سازوکارهای بیمه‌ای،
 - ۲-۱۶. تکمیل بانک اطلاعات مربوط به اقشار دو دهک پایین درآمدی و بهنگام کردن مداوم آن،
 - ۳-۱۶. هدفمند کردن یارانه‌های آشکار و اجرای تدریجی هدفمند کردن یارانه‌های غیرآشکار،
 - ۴-۱۶. تأمین برخورداری آحاد جامعه از اطلاعات اقتصادی.
 ۱۷. ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان با تهیه طرح‌های توسعه روستایی، گسترش کشاورزی صنعتی، صنایع روستایی و خدمات نوین و اصلاح نظام قیمتگذاری محصولات کشاورزی.
 ۱۸. کاهش فاصله دو دهک بالا و پایین درآمدی جامعه به‌طوری که ضریب جینی به حداکثر ۰/۳۵ در پایان برنامه برسد.
 ۱۹. انجام اقدامات ضروری برای رساندن نرخ بیکاری در کشور به ۷ درصد.
 ۲۰. حمایت از اقشار محروم و زنان سرپرست خانوار.
 ۲۱. توسعه بخش تعاون با هدف توانمندسازی اقشار متوسط و کم‌درآمد جامعه به نحوی که تا پایان برنامه پنجم سهم تعاون به ۲۵ درصد برسد.
- بدیهی است هر یک از این اهداف و سیاست‌ها، از نظر روش‌شناسی و نحوه برخورد، راهکارهای خاص خود را می‌طلبند. از طرف دیگر به یک اعتبار، دسته‌بندی کلی دیگری نیز در متن ابلاغیه وجود دارد و به آن تصریح شده که براساس آن سیاست‌های کلی دهه چهارم انقلاب به دو دسته زیر تقسیم شده است:
۱. سیاست‌های ناظر بر پیشرفت، که در قالب رشد و توسعه اقتصادی تعریف شده است.
 ۲. سیاست‌های ناظر بر عدالت و اقتضائات آنکه در قالب گسترش عدالت اجتماعی تعریف شده است.



هر دو دسته این سیاست‌ها، ذیل اهداف و سیاست‌های کلی برنامه پنجم، مکمل یکدیگر بوده و باید هم در توزیع جغرافیایی امکانات (آمایش سرزمین) و هم در توزیع اقتصادی و درآمد اقشار مختلف مورد توجه قرار گیرد، به نحوی که در عین توجه به رشد و پیشرفت اقتصادی، در نهایت به کاهش فاصله طبقاتی و پر کردن شکاف بین اقشار فقیر و غنی (عدالت اجتماعی) منجر شود.

۶. اصول راهبردی مستخرج از سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

۱. شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی.
۲. تأمین عدالت اجتماعی.
۳. ارتقا کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری.
۴. افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی.
۵. افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی.
۶. کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی.
۷. افزایش سطح عمومی اشتغال.
۸. تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها.
۹. افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا آخر برنامه پنج‌ساله پنجم.
۱۰. اقدام مؤثر دولت در ایجاد تعاونی‌ها برای بیکاران در جهت اشتغال مولد.
۱۱. حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها.
۱۲. حمایت دولت از دستیابی تعاونی‌ها به بازار نهایی و اطلاع‌رسانی جامع و عادلانه به این بخش.
۱۳. اعمال نقش حاکمیتی دولت در قالب امور سیاستگذاری و نظارت بر اجرای قوانین موضوعه و پرهیز از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها.
۱۴. توسعه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و سایر حمایت‌های لازم به‌منظور افزایش کارآمدی توانمندسازی تعاونی‌ها.
۱۵. توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن جهت رقابت کالاها در بازارهای بین‌المللی.
۱۶. آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرآیند تدریجی و هدفمند.
۱۷. توسعه سرمایه انسانی دانش و پایه و متخصص.
۱۸. توسعه و ارتقای استانداردهای ملی و انطباق نظام‌های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین‌المللی.



۱۹. جهت‌گیری خصوصی‌سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی.

۷. اصول راهبردی مستخرج از سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی

- توسعه متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود، متکی بر اصول اخلاقی.

- برخوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی.

- برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب.

- دست‌یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل.

به‌طور کلی، باید اظهار داشت که پاسخگویی به مطالبات چشم‌انداز کشور در افق بیست‌ساله و نیز تحقق رشد متوسط ۸ درصد در اقتصاد ملی در طول برنامه پنجم توسعه، نیازمند جهشی کمی و بیش از آن جهشی کیفی در بخش کشاورزی است. چنین جهشی به‌دلیل ظرفیت‌های خالی از یک جهت و الزامات رسیدن به جایگاه سرآمدی در منطقه، در حال حاضر، نه یک انتخاب، بلکه ضرورتی اجتناب‌ناپذیر در بخش کشاورزی است. با وجود این، بخش کشاورزی ایران از چالش‌های فراوان و اساسی رنج می‌برد که تحقق اهداف اساسی فوق، در گرو برطرف کردن آنها می‌باشد.

۸. چالش‌های فراروی بخش کشاورزی

۸-۱. حاکم بودن نظام‌های بهره‌برداری معیشتی و خرده‌پا

در بسیاری از کشورهای درحال توسعه، دهقانان خرده‌پا تعداد زیادی از بهره‌برداران را مدیریت می‌کنند و تعداد آنها در دو دهه گذشته افزایش یافته است. همان‌طور که فائو اعلام کرده است، تعریف کشاورزان خرده‌پا در کشورهای مختلف و با توجه به مناطق اگرواکولوژیکی متفاوت است. به‌گونه‌ای که در نواحی مساعدی که تراکم جمعیتی بالایی دارند، کشاورزان خرده‌پا غالباً کمتر از یک هکتار زمین کشت می‌کنند. در حالی که آنها در نواحی نیمه‌خشک، در ده هکتار یا بیشتر، عملیات



کشت را انجام داده یا ده رأس دام را مدیریت می‌کنند.^۱ در ایران نیز، نظام بهره‌برداری خرد و دهقانی واحدهای زیر ده هکتار را شامل می‌شود. این واحدها با مساحت ۶/۷ میلیون هکتار، بیش از ۸۶/۶ درصد از واحدهای بهره‌برداری بخش کشاورزی را در خود جای داده‌اند و بیش از ۶۵ درصد محصولات کشاورزی در این نظام تولید می‌شود. این در حالی است که تنها ۳۷/۷۶ درصد از کل مساحت بهره‌برداری‌های کشور به‌خود اختصاص داده‌اند. براساس آمار کشاورزی سال ۱۳۸۲، متوسط اراضی هر واحد، ۲/۲ هکتار است.^۲

در هر صورت، کشاورزان خرده‌پا با مشکلات محلی و منطقه‌ای از قبیل نرخ بالای فقر و بی‌سوادی، تکیه بر تکنیک‌های سنتی کشاورزی، ریسک‌گریزی، بیگانه‌پنداری برنامه‌های دولت - چرا که دولت‌ها، کشاورزان بزرگ‌مقیاس را مطلوب می‌شمارند - و فقدان زیرساخت‌های بازاریابی، تولید و فرآوری مواجه هستند.^۳ به‌طور کلی خصیصه‌های دهقانان خرده‌پا را می‌توان شامل پایین بودن سطح استاندارد زندگی،^۴ پایین بودن سطح دانش و اطلاعات، مستعد ریسک بودن، تقدیرگرایی، خودپنداره منفی، استثمار دهقانان توسط منابع غیررسمی اعتبارات و بنیه ضعیف مالی دانست. همان‌طور که در نمودار ۲ نشان داده شده است، مجموعه ویژگی‌های منفی این کشاورزان، به‌همراه برخی دیگر از عوامل که بر یکدیگر اثر هم‌افزایی^۵ دارند، سبب تحدید چشم‌انداز دهقانان مذکور و کاهش دسترسی ایشان به منابع شده و تلاش شبانه‌روزی ایشان را در جهت تأمین نان شب محدود نموده و فرصت هرگونه تفکر و مشارکت برای بهزیستی را از آنان سلب کرده است. در واقع نتیجه فرآیند فوق که در نمودار نیز نشان داده شده است، تبدیل دهقانان خرد به قشر خاموش، منفعل و پیرو و افرادی که معمولاً علاقه بالفعل اندکی نسبت به حضور فعال و سازنده در فرآیندهای برنامه‌ریزی و توسعه می‌باشد (ورمزیاری و شعبانعلی فمی، ۱۳۸۶).

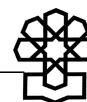
1. Dixon et al. 2004.

۲. دفتر امور تعاونی‌های تولید و واحدهای خرد و دهقانی، ۱۳۸۴.

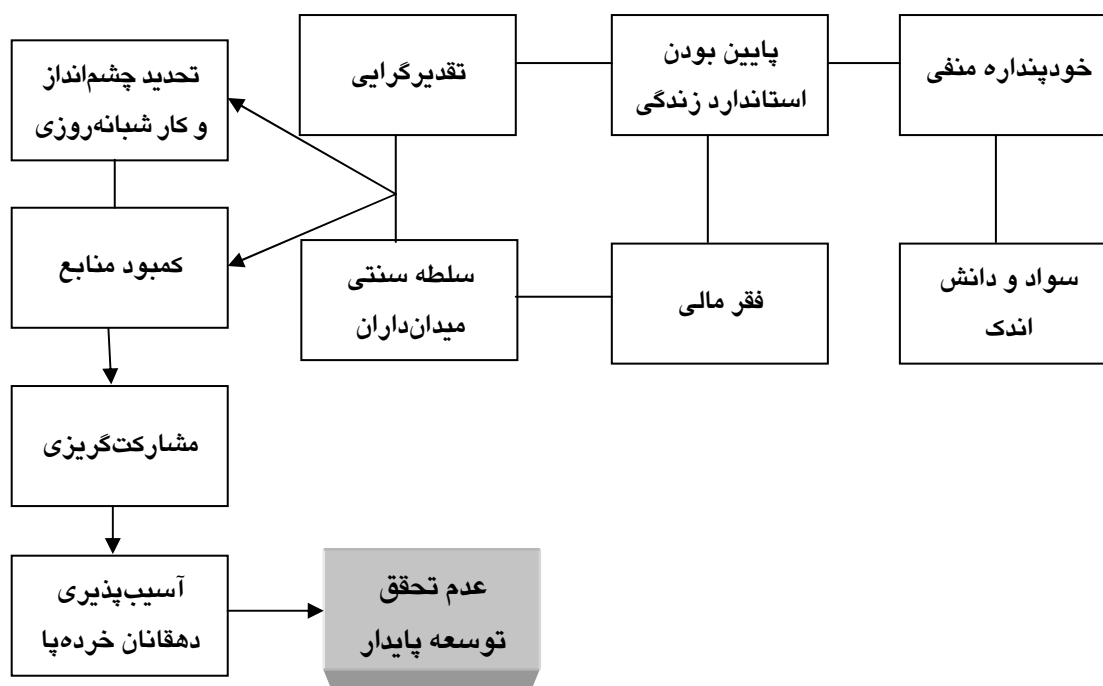
3. Alabama A&M University Department, 2005.

4. Standard of living

5. Synergism



نمودار ۲. مشارکت‌گریزی دهقانان خرده‌پا



مأخذ: ورمزیاری و شعبانعلی فمی، ۱۳۸۶.

البته چنین وضعیتی، حاکی از وابستگی نسبتاً زیاد جمعیت کشور به اراضی کشاورزی برای تأمین معیشت است که سبب خرد شدن اراضی و متوسط زمین به‌ازای هر واحد شده است. آمارهای رسمی جهانی نیز به‌خوبی گویای این حقیقت می‌باشد. شاخصی که سازمان فائو در این زمینه ارائه نموده است، جمعیت کشاورزی به‌ازای هر هکتار زمین تحت کشت گیاهان یکساله و دائمی است. در دوره ۲۰۰۳ - ۲۰۰۵، کشورهای استرالیا، کانادا، سنت‌پیر و ماژالان و آمریکا بهترین وضعیت را در این زمینه داشته‌اند، به‌گونه‌ای که جمعیت کشاورزی وابسته به هر هکتار در آنها در حد صفر بوده است. این امر در واقع ناشی از خروج نیروی مازاد از بخش کشاورزی و انتقال آن به سایر بخش‌های اقتصادی، در طی فرآیند توسعه می‌باشد. چنین وضعیتی، زمینه برای یکپارچگی اراضی و کشت‌های وسیع و در نتیجه استفاده بهینه و مقرون به‌صرفه از دانش و فناوری در کشورهای مذکور را فراهم نموده است. ولی همان‌طور که در جدول ۳ قابل مشاهده است، در کشور ایران در دوره مذکور، هر هکتار زمین کشاورزی، تحت کشت تقریباً یک نفر کشاورز بوده است که تفاوت زیادی با کشورهایی که دارای کشاورزی توسعه‌یافته هستند، دارد و در نتیجه، ایران مقام ۹۲ جهان را در بین ۲۱۴ کشور دنیا به‌خود اختصاص داده است. البته طبق آمار فائو، ایران در بین کشورهای آسیایی نیز رتبه درخور شأنی نداشته و از نظر این شاخص، پانزدهمین کشور آسیایی بوده است. بنابراین ایران با چالش اساسی برای توسعه کشاورزی و رشد بهره‌وری مواجه است.



البته باید اظهار داشت که این شاخص به‌تنهایی نمی‌تواند معیار جامعی برای تعیین سطح توسعه‌یافتگی و میزان بهره‌وری بخش کشاورزی محسوب شود، ولی به‌هر حال، بالا بودن میزان آن، حاکی از عدم وجود بستر بهتر و زمینه لازم، برای رشد کشاورزی بوده و همان‌طور که اشاره شد، سبب خردی اراضی کشاورزی کشور گردیده است. بنابراین با توجه به خصیصه‌های فوق و مباحث مطرح شده، ایجاد تحول اساسی در بهره‌وری و رشد بخش کشاورزی و تحقق رسالت واقعی و شایسته آن، در گرو تغییر بهینه و برنامه‌ریزی شده این نظام‌ها است.

جدول ۳. جمعیت کشاورزی^۱ به‌ازای هر هکتار زمین تحت کشت گیاهان یکساله و دائمی^۲

(نفر به‌ازای هر هکتار)

در کشورهای منتخب

رتبه	کشور	۱۹۹۲-۱۹۹۰	۱۹۹۷-۱۹۹۵	۲۰۰۵-۲۰۰۳
۱	استرالیا	۰/۰	۰/۰	۰/۰
۲	کانادا	۰/۰	۰/۰	۰/۰
۳	سنت‌پیتر و ماژالان	۰/۱	۰/۱	۰/۰
۴	آمریکا	۰/۰	۰/۰	۰/۰
۵	آرژانتین	۰/۱	۰/۱	۰/۱
۱۳	قزاقستان	۰/۱	۰/۱	۰/۱
۳۹	لبنان	۰/۷	۰/۵	۰/۳
۴۹	عراق	۰/۵	۰/۵	۰/۴
۵۰	فلسطین اشغالی	۰/۴	۰/۴	۰/۴
۵۲	قطر	۱/۰	۰/۵	۰/۴
۵۶	مالزی	۰/۶	۰/۶	۰/۵
۵۸	مغولستان	۰/۵	۰/۵	۰/۵
۶۳	عربستان سعودی	۰/۸	۰/۷	۰/۵
۶۶	ارمنستان	۱/۰	۰/۸	۰/۶
۷۴	امارات متحده عربی	۲/۴	۱/۷	۰/۶
۷۷	ترکمنستان	۱/۰	۰/۹	۰/۷
۸۴	گرجستان	۱/۲	۱/۰	۰/۸
۸۵	ژاپن	۱/۶	۱/۲	۰/۸
۸۹	ترکیه	۰/۸	۰/۸	۰/۸
۹۲	جمهوری اسلامی ایران	۱/۰	۱/۰	۰/۹

Source: http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/Agric_Pop_Density_en.xls

۱. طبق تعریف فائو، جمعیت کشاورزی، شامل تمامی افرادی که برای تأمین معیشت خود به کشاورزی، شکار، ماهیگیری یا جنگلداری وابسته هستند، می‌شود.



۲-۸. قدرت چانه‌زنی پایین کشاورزان خرده‌پا

کشاورزان خرده‌پا که بخش عظیمی از بهره‌برداری‌های کشور را تشکیل می‌دهند، کماکان فاقد سازمان‌های تولیدکننده منسجم که از حقوق آنان در عرصه‌های گوناگون کلان از قبیل سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و همچنین عرصه‌های خرد از قبیل بازاریابی، توزیع نهاده‌ها و... حمایت کند، هستند. این در حالی است که طبق گزارش بانک جهانی (۲۰۰۸) شواهدی مبنی بر تغییر اقتصاد سیاسی به نفع کشاورزی و توسعه روستایی وجود دارد. هم سازمان‌های جامعه مدنی روستا و هم بخش خصوصی [فعال] در زنجیره‌های ارزش کشاورزی، قوی‌تر از سال ۱۹۸۲ هستند. استقرار مردم‌سالاری و رشد سیاستگذاری مشارکتی، امکان اعتراض خرده‌مالکان و فقیران روستایی را بیشتر می‌کند. بخش خصوصی کسب‌وکار مرتبط با کشاورزی به‌ویژه در کشورهای در حال گذار و شهری شده، از جمله ایران، قوی‌تر شده است. بازیگران جدید و توانمند وارد زنجیره‌های ارزش کشاورزی شده‌اند و آنان در بخش کشاورزی پویا و موفق، نفع اقتصادی داشته و در امور سیاسی صاحب رأی هستند. البته بانک جهانی تأکید می‌کند که وجود این شرایط بهبودیافته، به‌تنهایی، موفقیت بیشتر استفاده از کشاورزی برای توسعه را تضمین نمی‌کند، بلکه باید صداهای خرده‌مالکان نیز در امر سیاستگذاری شنیده شود. یک جامعه مدنی فعال، حکمرانی بخش عمومی را با اعطای صدای سیاسی به خرده‌مالکان، زنان روستایی و کارگران کشاورزی تقویت می‌کند (فصل ۱). سازمان‌های جامعه مدنی می‌توانند بر سیاستگذاری کشاورزی، بودجه‌بندی و اجرای سیاست نظارت نمایند. جامعه مدنی می‌تواند سیاستگذاران و مدیریت عمومی را پاسخگو نگهداشته و مشوق‌هایی را برای تغییر ایجاد کند.

۳-۸. پایین بودن سطح دانش و مهارت شاغلان کشاورزی

آمارهای موجود در زمینه سطح تحصیلات شاغلین بخش کشاورزی نشان می‌دهد که این بخش با وجود بهبود نسبتاً چشمگیر، وضعیت رضایت‌بخشی ندارد، به طوری که کماکان در سال ۱۳۸۲، در حدود ۴۵ درصد از شاغلان بخش کشاورزی بی‌سواد بوده‌اند. همچنین سهم شاغلان بخش کشاورزی دارای تحصیلات عالی از کل شاغلان بخش در طول دوره مذکور، رشد ۵۱۵/۱۷ درصدی داشته است. با وجود این، در سال ۱۳۸۲ تنها ۳/۱۰ درصد از شاغلان بخش کشاورزی دارای تحصیلات عالی، اعم از تخصص کشاورزی و غیرکشاورزی بوده‌اند.

از سوی دیگر، مراکز ترویج و خدمات جهاد کشاورزی که کانون توانمندسازی کشاورزان و توسعه منابع انسانی بخش محسوب می‌شوند، با مشکلات عدیده‌ای مواجه هستند. به‌طور کلی

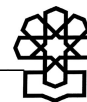


اشتغال در مراکز ترویج، با پدیده روان‌شناختی و اجتماعی منفی همراه می‌باشد. درآمد پایین در تمامی سطوح، اثر مهمی بر از بین رفتن انگیزه مروجان دارد. البته در برخی از موارد، به‌کارگیری نیروی انسانی در پست‌های غیرتخصصی و عدم ثبات کافی در پست خود، سبب کاهش انگیزه و رغبت کارشناسان و مروجین و سایر شاغلین مراکز ترویج و خدمات جهاد کشاورزی می‌شود. عدم توجه کافی به فعالیت‌های آموزشی و معطوف شدن فعالیت‌ها به سمت‌وسوی امور روزمره‌ای و حاشیه‌ای، قرار ندادن آموزش به‌عنوان محور ارزشیابی‌ها و جایگاه و منزلت پایین شغلی کارکنان ترویجی در نزد اکثریت مردم جامعه، نیز از دلایل کاهش انگیزه کارمندان محسوب می‌شود.^۱

۴-۸. فقدان دانش‌آموختگان ماهر و عدم سوگیری صحیح نظام آموزش عالی کشاورزی

فقدان دانش‌آموختگان ماهر و عدم سوگیری نظام آموزش عالی کشاورزی در این راستا نیز از جمله دیگر چالش‌های توسعه منابع انسانی بخش به‌شمار می‌رود. از آنجایی که معمولاً با افزایش سطح تحصیلات، تمایل دانش‌آموختگان نظام آموزش عالی کشاورزی، نسبت به حضور در عرصه‌های کشاورزی در روستاها کمتر می‌شود، لذا گسترش شتابان تحصیلات تکمیلی و غالب کردن فضای ادامه تحصیل در بین دانشجویان، در ساختار سنتی کنونی کشاورزی، نمی‌تواند در تحقق کشاورزی دانش‌بنیان و تزریق نیروی کارآموده به واحدهای تولیدی مؤثر باشد. همچنین از آنجایی که در استخدام دولتی، نهادهای کشاورزی، غالباً مدرک تحصیلی و مقطع آن را ملاک اصلی قرار می‌دهند و مهارت‌های عملی متقاضیان کار مورد توجه قرار نمی‌گیرد، لذا بیماری مدرک‌گرایی در بین دانشجویان گسترش می‌یابد. از سوی دیگر، امتیازات ویژه‌ای که به مقالات چاپ شده در نشریات معتبر بین‌المللی داده می‌شود، سبب ترغیب محققان و اساتید به چاپ مقاله به زبان انگلیسی و در نتیجه، محرومیت نسبی دست‌اندرکاران توسعه کشاورزی، از یافته‌های تحقیقاتی می‌شود. همچنین شواهد حاکی از آن است که در نظام آموزش عالی کشاورزی کشور، ملاک‌های ارزشیابی مؤثری که دانشجویان را ملزم به ارتباط مداوم با عرصه‌های تولیدی و کشاورزان کند، وجود ندارد. در نتیجه مسائلی از قبیل مشکلات فوق، دوسوم دانش‌آموختگان کشاورزی صرفاً بیکار هستند یا در مشاغل غیر از کشاورزی مشغول می‌باشند. این در حالی است که در پایان برنامه چهارم توسعه، نرخ بیکاری دانش‌آموختگان کشاورزی باید به نرخ طبیعی بیکاری در کشور برسد (صفایی، ۱۳۸۶). بنابراین به‌طور کلی باید اظهار داشت که دانش‌آموختگان کشاورزی، علیرغم نیاز شدید بخش تولید به نیروی آموزش‌دیده، بنا به دلایل

1. Karbasioun And Mulder, 2004.



مختلف نتوانسته‌اند، جذب بازار کار کشاورزی شوند. این موضوع بیانگر استفاده نامناسب از نیروی انسانی به‌عنوان یک منبع کلیدی بوده و توسعه پایدار را با چالش مواجه می‌سازد.

۵-۸. دشواری اشتغال‌زایی و رشد بهره‌وری به‌طور همزمان

لزوم تأکید و تعمیق بهره‌وری در کشاورزی کشورهای در حال توسعه، حقیقت مهمی است که باید در راهبردهای اساسی این کشورها لحاظ شود. به‌عبارت دیگر، رشد بهره‌وری کشاورزی، یکی از مهمترین عوامل تعیین‌کننده توسعه کشاورزی به‌شمار می‌رود. ولی از سوی دیگر، کشاورزی به‌عنوان یک بخش اقتصادی، موظف به تأمین بخشی از اشتغال مورد نیاز نیروی فعال جامعه است، که این دو موضوع - یعنی رشد بهره‌وری و اشتغال‌زایی - در نظام کشاورزی ایران که با نیروی مازاد مواجه است، امر متناقضی به نظر می‌رسد که باید برطرف گردد. به دیگر سخن، با وجود مزایای نسبی که بخش کشاورزی در اشتغال‌زایی دارد، بخش مذکور به‌تنهایی ظرفیت جذب عرضه فزاینده نیروی کار را ندارد. بررسی آمار مربوط به دو دهه اخیر بیانگر آن است که با وجود خروج نیروی کار از بخش کشاورزی، تولید سرانه افزایش یافته است. این روند حاکی از وجود بیکاری پنهان و نیروی مازاد در بخش کشاورزی می‌باشد (زاهدی مازندرانی، ۱۳۸۳). چنین معضلی ناشی از این اصل است که هدایت نیروی کار روستایی به بخش کشاورزی و تحمیل آن بر بخش مذکور سبب خریدی قطعات کشاورزی و تراکم بیش از حد واحدهای بهره‌برداری در واحد سطح شده و در نهایت بهره‌وری را کاهش می‌دهد. البته در ایران علیرغم اینکه با خروج تدریجی نیروی مازاد، بهره‌وری افزایش یافته است، ولی بنا به دلایلی که قبلاً نیز اشاره گردید، این نیروی مازاد مهاجر، به‌دلیل عدم مدیریت صحیح و نظام‌مند پس از ورود به شهرها به مشاغل سطح پایین و کاذب روی می‌آورند. در نتیجه چنین روندی پدیده‌های اجتماعی ناگواری از قبیل حاشیه‌نشینی، فقر، تضاد ارزش‌ها و غیره پدیدار می‌شود. این در حالی است که الیوت اظهار می‌دارد که ۷۰ درصد مردم کشورهای در حال توسعه، برای تأمین نیازهای خود، وابسته به نواحی روستایی می‌باشند. وی در نهایت تأکید می‌کند که ایجاد معیشت پایدار روستایی برای کل جمعیت جامعه، ضرورتی اساسی می‌باشد (الیوت، ۱۳۷۸).

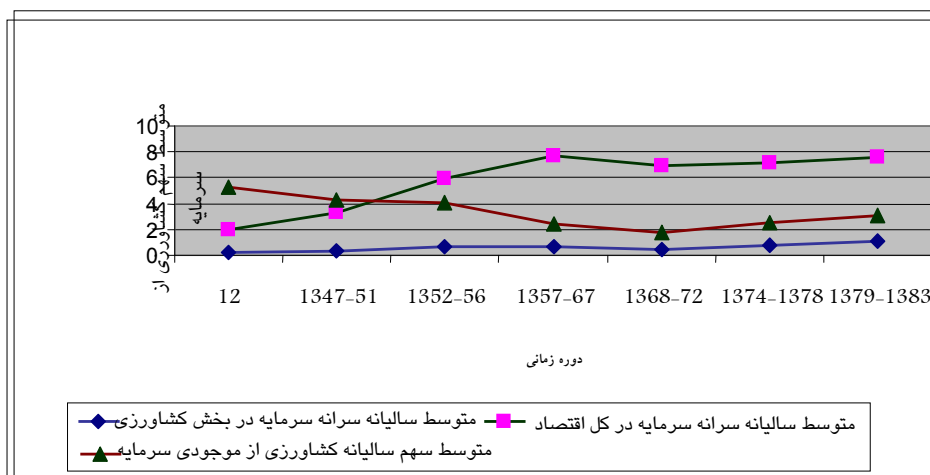
۶-۸. سرمایه‌گذاری ناکافی و نادرست

برخلاف مزیت‌های نسبی جهانی و پتانسیل‌های داخلی ایران در زمینه کشاورزی، بخش کشاورزی از کمبود سرمایه به‌شدت رنج می‌برد. به‌طوری که متوسط سهم سالیانه بخش کشاورزی از موجودی سرمایه، در طول تمامی برنامه‌های توسعه (از سال ۱۳۴۲ تا ۱۳۸۳) و نیز در دوره جنگ



تحمیلی، در بین سه بخش اقتصادی دیگر، فراتر از پنج درصد نرفته است که کمترین میزان آن مربوط به برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، دوره سازندگی است (۱/۸۱ درصد). همچنین نمودار ۳ بیانگر آن است که بخش کشاورزی در طول دوره‌های زمانی مورد نظر، نسبت به سایر بخش‌ها، از کمترین متوسط سرانه سالیانه سرمایه به‌ازای هر ۱۰۰ نفر شاغل در بخش برخوردار بوده است.^۱

نمودار ۳. میزان برخورداری بخش کشاورزی از سرمایه



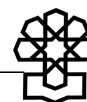
مأخذ: یافته‌های تحقیق (بر مبنای داده‌های بانک مرکزی و دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی).

۸-۷. تبعیض علیه بخش کشاورزی، در برخورداری از تسهیلات اعطایی از محل حساب

ذخیره ارزی

همچنین بهره‌مندی بخش کشاورزی از تسهیلات اعطایی مربوط به حساب ذخیره ارزی، در طول سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۶، به‌طور متوسط سالیانه ۳/۹۸ میلیون دلار بوده است که بعد از بخش خدمات فنی و مهندسی (با تفاوت اندک)، کمترین میزان در بین سایر بخش‌ها به‌شمار می‌آید (جدول ۴). این در حالی است که برخورداری بخش‌های «صنعت و معدن» و «حمل و نقل»، به‌ترتیب، ۴۸۵ و ۸۱ برابر بخش کشاورزی بوده است. نمودار ۴ نیز به‌خوبی، بیانگر این تبعیض می‌باشد. تداوم چنین روندی، با توجه به نیازمندی شدید بخش کشاورزی به تحولات ساختاری و اساسی و در نتیجه سرمایه، چالش عمده‌ای را فراروی توسعه کشاورزی مطرح می‌کند.

1. Saleh, Varmazyari and Moslemzade, 2008.



جدول ۴. تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی (ارقام به میلیون دلار)

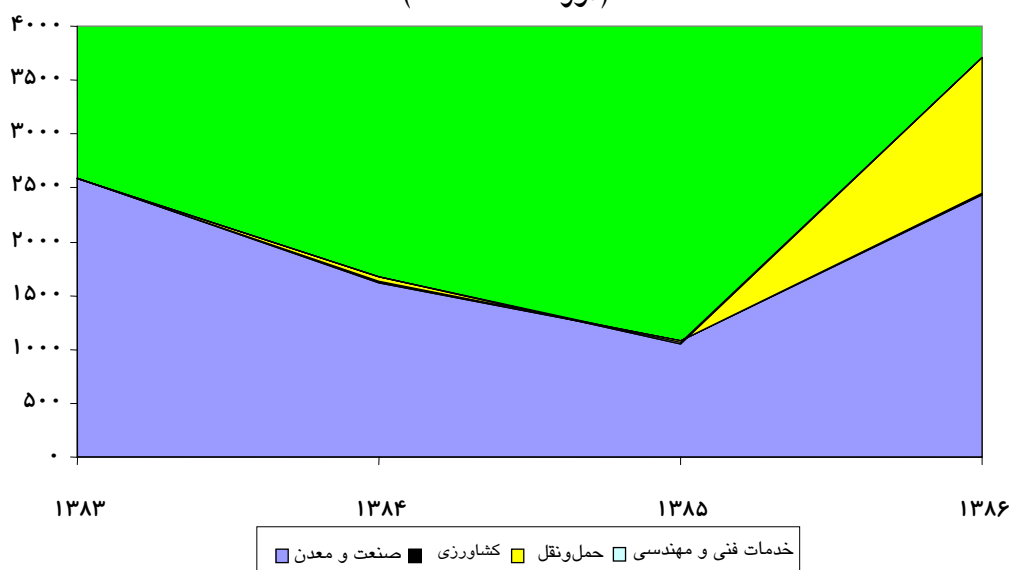
سال	طرح‌های مصوب	قراردادهای منعقد شده به تفکیک بخش‌های مختلف اقتصادی			
		صنعت و معدن	کشاورزی	حمل و نقل	خدمات فنی و مهندسی
۱۳۸۳	۲۲۰۲/۸	۲۵۸۳	۴	۰	۰
۱۳۸۴	۲۴۵۸	۱۶۱۹/۵	۷/۱	۵۰	۰
۱۳۸۵	۲۲۸۱/۵	۱۰۷۳/۳	۰	۲۴ ^(۱)	۱۱/۵
۱۳۸۶	۳۵۸۶/۲	۲۴۴۰/۶	۴/۸	۱۲۶۱/۵	۲/۷
مجموع	۱۰۵۲۸/۵	۷۷۱۶/۴	۱۵/۹	۱۲۸۷/۵	۱۴/۲
متوسط (میلیون دلار در سال)	۲۶۳۲/۱۳	۱۹۲۹/۱۰	۳/۹۸	۳۲۱/۸۸	۳/۵۵

مأخذ: نماگرهای اقتصادی سه‌ماهه سوم ۱۳۸۷.

(۱) منفی بودن رقم به دلیل تغییر طبقه‌بندی و انتقال بخشی از تسهیلات اعطایی به حوزه قراردادهای صادراتی است.

نمودار ۴. برخورداری بخش‌های اقتصادی از تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی

(دوره ۱۳۸۳-۱۳۸۶)



مأخذ: یافته‌های تحقیق بر مبنای داده‌های بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی سه‌ماهه سوم ۱۳۸۷.

البته علاوه بر سرمایه‌گذاری اندک در بخش کشاورزی، سرمایه‌گذاری نامناسب نیز مشکل دیگر تشکیل سرمایه لازم در این بخش می‌باشد. وجود ارتباط منفی بین دو شاخص «سرانه سالیانه سرمایه در بخش کشاورزی» و «بهره‌وری سالیانه سرمایه در بخش کشاورزی» بیانگر عدم استفاده بهینه از سرمایه و عدم ترکیب مناسب عوامل تولید با هم است.



۸-۸. مدیریت ناپایدار خاک

الف) فرسایش خاک

ایران در فرسایش خاک در شمار سه کشور نخست جهان قرار دارد. بنابر آخرین آماری که مرکز تحقیقات آبخیزداری سازمان جنگل‌ها - طرح مطالعه سیمای آبخیزها - اعلام کرده است میزان فرسایش خاک در کشور، دو میلیارد تن در سال است. براساس این آمار ۳۴ میلیون هکتار از اراضی کشور تحت تأثیر فرسایش بادی و ۱۳۴ میلیون هکتار تحت تأثیر فرسایش آبی قرار دارد (گرشاسبی).

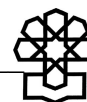
ب) تغذیه غیرعلمی خاک

مواد آلی موجود در خاک‌های ایران کمتر از سه درصد است درحالی که استاندارد جهانی مواد آلی خاک ۱/۵ تا ۲ درصد است. این امر ناشی از خشکی آب و هوای ایران و نیز مصرف بی‌رویه کودهای شیمیایی است (مهدوی دامغانی، ۱۳۸۶). علاوه بر این، مصرف کودهای شیمیایی نیز نامتعادل است. به بیان دیگر، کشاورزان عمدتاً از کودهای شیمیایی ماکرو استفاده کرده و آشنایی و علاقه چندانی به مصرف کودهای ریزمغذی ندارند، که این امر علاوه بر تخریب و آلودگی بیشتر خاک، سبب کاهش کیفیت غذایی تولیدات کشاورزی می‌شود.

۸-۹. استفاده ناپایدار از آب

درحال حاضر، سرانه آب تجدیدپذیر ایران ۱۹۰۰ مترمکعب است. بنابراین براساس شاخص فالکن‌مارک، کشور ایران در آستانه قرار گرفتن در تنش آبی است. از سوی دیگر، با توجه به استفاده ۶۹ درصدی از کل آب تجدیدپذیر، کشور طبق شاخص سازمان ملل در وضعیت بحران شدید آبی قرار دارد. این در حالی است که طبق گزارش فائو (۲۰۰۰) راندمان آبیاری در ایران، اندک (۳۲ درصد) است که این میزان کمتر از متوسط راندمان آبیاری در کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا (۴۰ درصد) و کشورهای جنوب آسیا (۴۴ درصد) و همچنین در برخی از کشورهای مشابه ایران، به‌شمار می‌آید.^۱ (جدول ۵)

۱. دفتر برنامه‌ریزی آب و آبفا، ۱۳۸۸.



جدول ۵. راندمان آبیاری در برخی از کشورهای

در حال توسعه

نام کشور	راندمان (درصد)
لیبی	۶۰
هند	۵۴
مصر	۵۳
سوریه	۴۵
پاکستان	۴۴
عربستان	۴۳
ترکیه	۴۰
چین	۳۶
ایران	۳۲

۸-۱۰. محصولات غیرارگانیک

ایران از نظر سلامت محصولات کشاورزی رتبه ۱۲۲ را در جهان دارد که علت آن تغذیه نادرست و عدم توانایی تولید محصولات غذایی سالم است. به بیان دیگر از نظر سلامت محصولات، ایران با کشورهای آفریقایی هم‌سطح است (ملکوتی، ۱۳۸۷). این امر، ناشی از تغذیه غیراصولی خاک و استفاده بی‌رویه از مواد شیمیایی کشاورزی است.

۸-۱۱. فرآوری و بسته‌بندی نامناسب محصولات

از سوی دیگر مقایسه صادرات کشاورزی در صادرات کل کشورها نشان می‌دهد در کشورهایی که از جهت صنعت و صنایع تبدیلی توسعه مهمی ایجاد نشده است، سهم صادرات کشاورزی در ارزش صادرات کل بالا است و این به مفهوم تأکید بر صادرات مواد خام و محصولات اولیه و مستقیم تولیدی است، در حالی که با توسعه صنعتی می‌توان امیدوار بود محصولات ثانوی در صادرات صنعتی نقش مهمتری را ایفا کند.

۸-۱۲. بازاریابی غیرشفاف و ناکارآمد

شاید بتوان گفت، عمده‌ترین عامل مؤثر در رضایتمندی کشاورز نسبت به امر تولید، میزان درآمد حاصل از فعالیت‌های تولیدی می‌باشد. در واقع کشاورز با توجه به زحمات فراوانی که برای تولید محصولات کشاورزی متحمل می‌شود، انتظار کسب درآمد مکفی از حاصل تلاش‌های خود را دارد. با وجود این، در حال حاضر، پدیده شوم واسطه‌گری یا دلالی، مانع از دستیابی کشاورزان به درآمد مطلوب می‌شود. فعالیت واسطه‌ها در بسیاری از موارد ضربه بسیار شکننده و ناامیدکننده‌ای به



کشاورزان وارد می‌کند، به‌گونه‌ای که کشاورز حتی از تأمین هزینه‌های تولید محصول نیز ناتوان مانده و متضرر می‌شود. این رویه، چنان اثر ناامیدکننده‌ای بر بهره‌بردار می‌گذارد که وی اقدام به کناره‌گیری از فعالیت تولیدی یا تعویض نوع کشت خود نموده و در نتیجه عدم ثبات در امر تولید حاصل می‌شود.

۱۳-۸. ناکارآمدی بیمه کشاورزی

بیمه محصولات کشاورزی یکی از مهمترین ابزارهایی می‌باشد که می‌تواند در افزایش اطمینان فرد و توانمندسازی وی برای مدیریت ریسک مؤثر باشد. به‌عبارت دیگر، بیمه مذکور حائز نقش حیاتی در ایجاد پشتوانه و امنیت فکری برای تولیدکننده، در رابطه با سوددهی و درآمدزایی فعالیت‌های وی است و در صورت اجرای صحیح و اصولی، پیامدهای بسیار خوب و نویدبخشی را می‌تواند برای کشاورزی در بر داشته باشد. با وجود این، رضایت کشاورزان از عملکرد بیمه محصولات کشاورزی، معمولاً پایین است. عوامل متعددی در نارسایی عملکرد بیمه نقش دارند که در ادامه مورد اشاره قرار می‌گیرد:

الف) تأخیر در بازدید از واحد تولیدی

عملیات بازدید از واحد تولیدی به‌منظور تعیین میزان خسارت توسط کارشناسان، با تأخیر زمانی صورت می‌گیرد. این تأخیر، سبب می‌شود تا خسارتی که مثلاً به چغندر قند در اثر تگرگ وارد شده است، در اثر رشد مجدد گیاه، ترمیم شده و در نتیجه موقعی که کارشناسان در مزرعه حضور می‌یابند، آثار خسارت از بین رفته یا کاهش یابد. یکی از عوامل اصلی این مشکل، کمبود نیرو برای اعزام به‌عنوان کارگزار بیمه است.

ب) تعیین غیرواقعی میزان خسارات

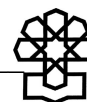
کارشناسان خسارت اندکی را برای محصولات آنان برآورد می‌کنند که سبب نارضایتی کشاورزان می‌شود.

ج) تأخیر در پرداخت خسارت

همان‌طور که در بالا اشاره شد، مشکل دیگر بیمه کشاورزی، عدم پرداخت به‌موقع مبلغ خسارت تعیین شده به کشاورز است.

د) دشواری انجام روند اداری و کاغذبازی فراوان

در عمل، امور اداری بیمه کردن محصولات و نیز اقدامات بعدی برای مراجعه کارشناس تعیین خسارت و در نهایت اخذ مبلغ تعیین شده به قدری زیاد است که هزینه بیمه را به شدت افزایش می‌دهد.



ه) یکسان بودن کارگزار بیمه و کارفرما

با توجه به اینکه کارگزاران بیمه محصولات کشاورزی، از طرف بانک کشاورزی تعیین شده و در قالب سیاست‌ها و دستورالعمل‌های آنان، حرکت می‌کنند، لذا در این میان ممکن است بانک با توجه به مسائل خاص خود از قبیل کمبود منابع و... در برآورد خسارت‌ها، سوگیری داشته باشد؛ همان‌طور که غالب کشاورزان بر این معضل تأکید داشتند.

۱۴-۸. حمایت ناکافی از تولیدکننده

حمایت از مصرف‌کننده در اکثر قریب به اتفاق کشورهای توسعه‌یافته منفی می‌باشد. در حالی که این موضوع در ایران معکوس بوده و در سال‌های اخیر شکاف و فاصله میان حمایت از مصرف‌کننده و حمایت از تولیدکننده به نفع مصرف‌کننده در حال افزایش است. درصد حمایت کل از بخش کشاورزی (به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی) در برخی از کشورهای OECD به ۳/۲۹ درصد می‌رسد در حالی که این مقدار برای کشاورزی ایران حدود یک‌سیصدم می‌باشد، که این عدد در مقایسه با سهم ارزش افزوده بخش کشاورزی (بیش از ۱۳ درصد) در تولید ناخالص داخلی کشور، حاکی از یک حمایت بسیار ضعیف می‌باشد. براساس مفاد مندرج در قانون برنامه چهارم توسعه بخش کشاورزی، بایستی ۲۵ درصد تسهیلات بانکی به بخش کشاورزی و آب تعلق بگیرد (مهربانیان و مؤذنی، ۱۳۸۷).

تمام این روندهای کاهش در حالی است که شعارمحوری در طول سال‌های برنامه چهارم عدالت‌محوری و برابری می‌باشد. به نظر می‌رسد دولت در این امر مصمم است؛ اما بجای افزایش قدرت تولیدی کشاورزان از طریق کاهش هزینه‌های تولید، بر افزایش قدرت مصرفی کشاورزان از طریق ارائه کالاهای مصرفی و خوراکی ارزان‌قیمت مصمم است و این در بلندمدت خطر بزرگی برای بخش کشاورزی می‌باشد. مطالعه تجارب سایر کشورها نشان می‌دهد که حمایت از بخش کشاورزی همچنان در اولویت برنامه و سیاستگذاری قرار دارد. بنابراین بخش کشاورزی کماکان نیاز به حمایت دارد. این موضوع برای ایران به دلیل موقعیت بین‌المللی و موضوع امنیت غذایی اهمیت دوچندانی دارد. برای ادای حق بخش کشاورزی و روستایی و اجرای عدالت و کاهش نابرابری‌ها در کشور به نظر می‌رسد که باید به هریک از بخش‌های اقتصادی به اندازه وزن آنها در جامعه اهمیت قائل شد. اگر ارزش افزوده بخش کشاورزی نزدیک به ۱۴ درصد، یا وزن جمعیت روستایی ۳۱ درصد یا سهم کشاورزی از اشتغال بیش از ۲۰ درصد است باید در تخصیص درآمدهای نفتی یا بودجه‌بندی کشور این نسبت‌ها تا حدودی رعایت شود. یکی از مهمترین الزامات این امر قدرت نهادی و قدرت ذینفعان در محافل سیاستگذاری کشور است.



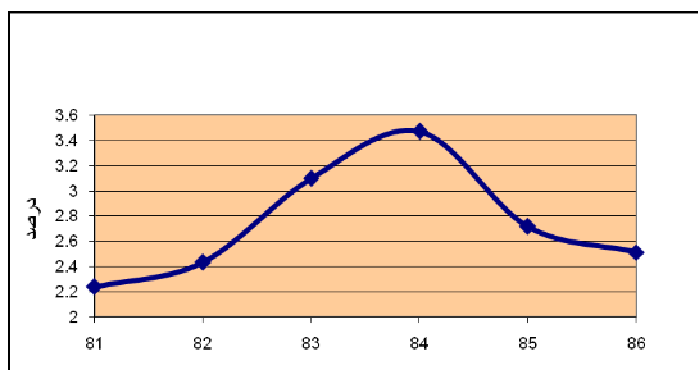
جدول ۶. بررسی میزان یارانه‌های مصوب بخش کشاورزی به درآمدهای دولت در

سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۶ (ارقام به میلیارد ریال)

سال	یارانه کشاورزی	یارانه کشاورزی	درآمد دولت	درصد یارانه از درآمد دولت
۱۳۸۱	۳۶۹۷/۹۰۸	۶۹۴/۹۲۳۳	۱۶۵۱۵۶/۷۰	۲/۲۴
۱۳۸۲	۵۰۶۲/۴۲۷	۹۰۰/۸۰۶۲	۲۰۷۸۶۷/۵۰	۲/۴۴
۱۳۸۳	۷۸۹۷/۷۳۷	۱۰۴۵/۰۲	۲۵۵۰۰۰/۲۶	۳/۱۰
۱۳۸۴	۱۳۴۵۲/۵۴	۱۳۱۶/۴۹۵	۳۸۷۶۶۹/۴۰	۳/۴۷
۱۳۸۵	۱۱۲۵۲/۵۲	۹۹۰/۶۰۰۱	۴۱۳۹۲۷/۹۹	۲/۷۲
۱۳۸۶	۱۱۸۹۳/۴	۸۰۴/۲۸۰۴	۴۷۲۹۹۵/۰۰	۲/۵۱

مأخذ مهربانیان و مؤذنی، ۱۳۸۷.

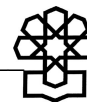
نمودار ۵. روند حمایت از کشاورزی (درصد یارانه از درآمد دولت)



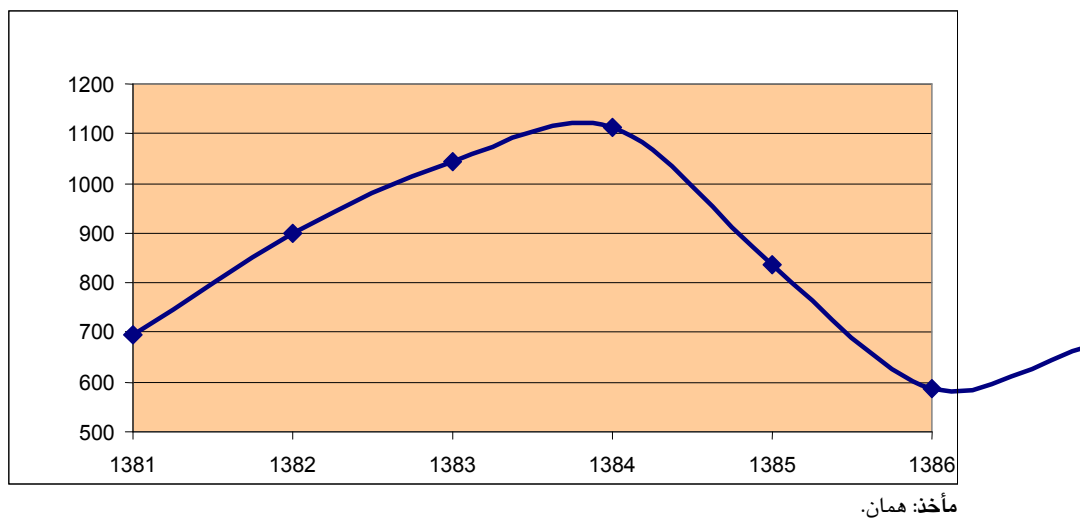
مأخذ: همان.

کاهش تعرفه‌ها و افزایش واردات همراه با افزایش نرخ تورم و کاهش قدرت خرید تولیدکنندگان محصولات اساسی کشاورزی، موجب کاهش رشد درآمدهای کشاورزان به میزان کمتر از نرخ تورم و موجب کاهش نرخ مبادله اکثر محصولات کشاورزی شده است. کاهش قدرت رقابت‌پذیری تولیدات داخلی (با عنایت به وجود یارانه‌های بالا در سایر کشورها و سیاست قیمت‌شکنی یا دامپینگ و... به‌ویژه در کشورهای توسعه‌یافته) به حدی است که برخی از محصولات تولیدی کشور مانند چغندر قند، نیشکر، چای، پنبه و ... تاب رقابت نداشته و در عمل از گردونه تولید در حال حذف شدن هستند.

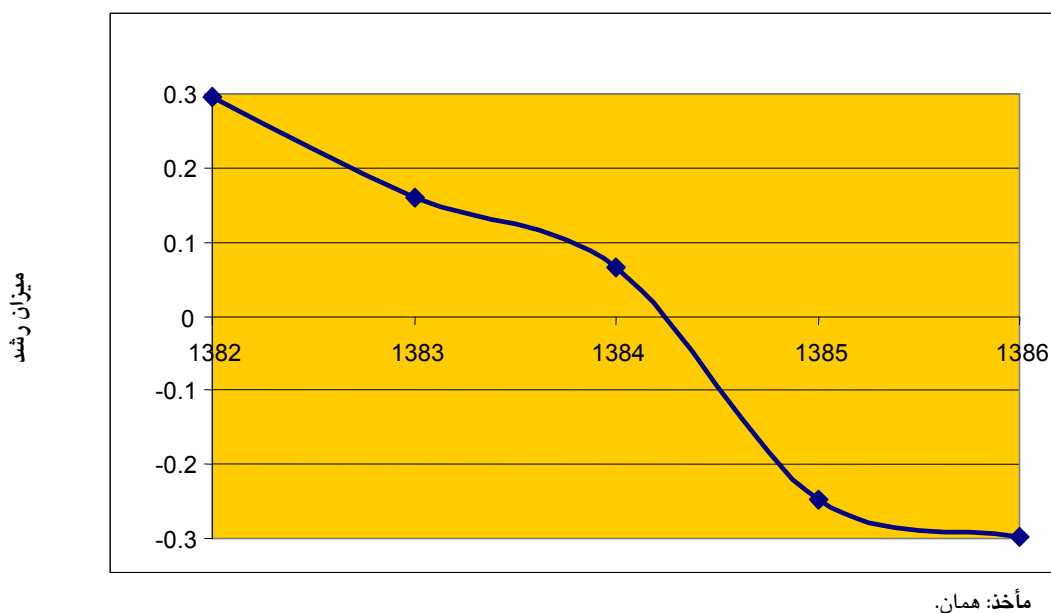
تمام این کاهش‌های یارانه‌ای در حالی رخ می‌دهد که درآمدهای نفتی هم برپایه قیمت‌های ثابت و هم براساس قیمت‌های جاری روند افزایشی دارد.



نمودار ۶. روند یارانه‌های مصوب عوامل تولید و نهاده‌های کشاورزی
(بر پایه ثابت ۱۳۷۶)



نمودار ۷. روند رشد سالیانه یارانه‌های تولیدی نهاده‌های بخش کشاورزی



۸-۱۵. وضع غیراصولی تعرفه‌ها

بالا بودن بیش از حد نرخ ارز بر قابلیت رقابت محصولات صادراتی کشاورزی تأثیر می‌گذارد زیرا در حقیقت نوعی مالیات ضمنی بر محصولات صادراتی یا یارانه پرداختی به واردات می‌باشد. مرور وضعیت فعلی نظام تعرفه‌ای کشور در بخش کشاورزی نشان می‌دهد که نظام فعلی تعرفه‌های کشاورزی برپایه نظام تکابزاری (تعرفه ارزشی) بنا شده است. نرخ تعرفه‌ها ارتباط معناداری با



درآمدهای کشور و به‌ویژه شوک‌های نفتی دارد و همواره با افزایش درآمدهای نفتی، افزایش واردات در دستور کار قرار گرفته و برای حصول به این هدف نرخ تعرفه‌ها کاهش می‌یابد. نحوه عمل دولت‌ها در ایران در هنگام بروز شوک نفتی طی سال‌های مختلف (قبل و بعد از انقلاب) با موارد گذشته هیچ‌گونه تفاوتی نداشته است و با افزایش درآمدهای نفتی و بهبود وضعیت منابع ارزی کشور، حمایت تعرفه‌ای از بخش تولید کشاورزی به کنار گذاشته شده و بی‌توجه به آن کاهش تعرفه‌ها و افزایش واردات صورت گرفت و سیاست افزایش نرخ تعرفه کالاهای ممنوع‌الورود و کاهش تعرفه کالاهای اساسی و مهمترین تولیدات کشاورزی کشور باعث افزایش واردات و گاه کاهش تولید داخلی شد. به‌عنوان نمونه تولید شکر از ۱/۲۵۸ میلیون تن در سال ۱۳۸۵ به ۱/۰۴۴ میلیون تن در سال ۱۳۸۶ و ۵۲۰ هزار تن (با برآورد حداکثری) در سال ۱۳۸۷ رسید.^۱

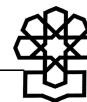
۸-۱۶. طرح‌های محوری خودکفایی تک‌بعدی

بررسی و آنالیز آمارهای رسمی وزارت جهاد کشاورزی واقعیتی را روشن می‌کند و آن هم عدم پایداری تولیدات زراعی در کشور است. در یک سال تصمیم گرفته می‌شود که در گندم خودکفا شویم، سیاستگذاران طرح‌های محوری آن محصول را تهیه می‌کنند و نتیجه آن می‌شود که کشور ما در چند سال به‌واسطه شرایط مساعد اقلیمی در گندم خودکفا می‌شود؛ ولی تولیدات محصولات دیگر مانند پنبه و حبوبات کاهش یافته و واردکننده آن محصولات خواهیم شد. خلاصه مطالب بالا را این‌گونه می‌توان تفسیر کرد که طرح‌های محوری تک‌محصولی در بخش کشاورزی قابلیت زیادی ندارند و فقط وابستگی را از یک محصول برداشته و وابستگی شدیدتری را در محصول دیگر ایجاد می‌کنند. طرح‌های توسعه کشاورزی بایستی جامعیت و عقلانیت را توأم با خود داشته باشند تا در نهایت به توسعه کشور بیانجامند.

۸-۱۷. ساختار غیرهدفمند و فاقد راهبرد وزارت جهاد کشاورزی

بررسی‌ها حاکی از فقدان راهبرد خاص و بلندمدت در تاریخ وزارت کشاورزی ایران است. به‌طوری که تشکیلات وزارت جهاد کشاورزی به‌طور مداوم و غالباً بدون برنامه مدون و منسجم و با بی‌اعتنایی به تجارب گذشته، دچار تغییرات شده است.

۱. انجمن صنفی کارخانه‌های قند و شکر، ۱۳۸۷.



۸-۱۸. بزرگی حجم و اندازه دستگاه متولی بخش کشاورزی

وسعت حجم و اندازه وزارت جهاد کشاورزی در حال حاضر نه تنها راهگشا نیست، بلکه در پاره‌ای از موارد خود مانع عمده‌ای بر سرراه چابکی و سرعت در اجرای برنامه‌های پیشرو و در اصطلاح جهادی است.

۸-۱۹. وضعیت نابسامان قوانین موجود در بخش کشاورزی

تعدد قوانین حاکم بر بخش کشاورزی که در مواردی بجای راهگشایی دست‌وپاگیر شده و فقدان قوانین کلیدی و پایه، از جمله فقدان استراتژی در بخش کشاورزی، از معضلات و خلأهای موجود در بخش می‌باشد. کمبود یا نبود قوانین مربوط به نظام بهره‌برداری از منابع پایه مانند منابع آب و خاک، شاخص‌ها و استانداردهای لازم برای بخش کشاورزی (GAP) و نیز ضرورت تعیین محدوده فعالیت بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی در اقتصاد و وجود ابهام در روابط متقابل اقتصادی و مالکیتی بین حاکمیت و مردم، قوانین و مقررات حاکم بر وضعیت بازار، رژیم تجاری و تعرفه‌ها، کمبود قوانین جامع حمایتی از مولدان، سرمایه‌گذاران و به‌طور کلی ذینفعان بخش کشاورزی، وضعیت بازار را نامشخص و فضا را مبهم کرده است. لذا بازبینی در قوانین و تأمین خلأهای حقوقی و قانونی از الزامات کنونی بخش کشاورزی به‌شمار می‌رود.

۸-۲۰. برنامه‌ریزی بخشی و ناهماهنگ

برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، نظارت و کنترل، که از وظایف اساسی مدیریت در هر سطحی محسوب می‌گردد، آن‌گونه که مدیریت بر بخش وسیع و چندبعدی مانند بخش کشاورزی طلب می‌کند، تحقق نیافته است. عدم توان مدیریت و هماهنگی در استفاده از منابع در اختیار و نیز تنظیم ترتیبات و مناسبات بخش‌های جانبی، پیشین و پسین با دیسپلین‌های مختلف بخش کشاورزی، علیرغم تکافوی نسبی و جداگانه هر یک از عوامل تولید، انتظارات کشور، در چند ساله اخیر را به درستی برآورده نکرده است. از جمله آسیب‌های موجود در نظام تشکیلاتی موجود، حاکمیت نگرش بخشی به تشکیلات اجرایی است. در نگرش موجود، وظایف دولت برحسب فعالیت‌های اقتصادی بین وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی تقسیم شده و هر یک سهمی از وظایف حاکمیت را به عهده می‌گیرند. براساس این الگو وظایف دولت نه براساس نیاز مخاطبین، بلکه برحسب فعالیت‌های اقتصادی و تقسیم وظایف براساس بخش‌های اقتصادی و اصالت دادن به سازمان‌ها براساس بخش‌های تولیدی توزیع شده است. در نتیجه چنین فرآیندی، بخش‌هایی که باید مکمل فعالیت‌های کشاورزی باشند و دارایی‌های مولد را تولید نمایند، به‌خوبی و به‌طور منسجم کارکرد خود را ایفا

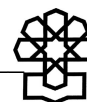


نموده و مشکلاتی را در مسیر توسعه پایدار پدید می‌آورند.

به‌عنوان نمونه، علیرغم مصرف حداکثری آب در بخش کشاورزی نسبت به سایر مصارف، جهت‌گیری و رویکردهای اصلی برنامه‌های بخش آب وزارت نیرو، مبین اولویت‌های این بخش به تولید انرژی از سدها و توجه حداقلی به بخش کشاورزی می‌باشد (عملکرد بخش آب در برنامه چهارم توسعه و جایگاه آن در برنامه پنجم). بنابراین اختصاص بیش از ۹۰ درصد از اقدامات وزارت نیرو به احداث سدهای عظیم با هدف تأمین انرژی برقایی و غفلت از چالش‌های کمبود آب در بخش کشاورزی در جهت‌گیری‌های کلی دولت، از مهمترین تنگناهای بخش کشاورزی است، به نحوی که همین مسئله سبب عدم کشت حدود دو میلیون هکتار از اراضی کشاورزی زیر دست سدها شده است. در حقیقت، گرچه آبرسانی به شهرها و به‌طور کلی مصرف آب شرب مردم از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ اما توجه بیشتر به فرآیند تولید، توزیع و مصرف آب کشاورزی، از جهت افزایش بهره‌وری و آثار زیست‌محیطی پساب‌ها و نیز خساراتی که در اثر پدیده‌های طبیعی مانند: سیل، خشکسالی یا بیابانزایی به‌وجود می‌آید، در مواردی جبران‌ناپذیر است. علیرغم این موضوع آبخیزداری و تغذیه حوزه بالادست سدها از چالش‌های دیرین بین دو دستگاه وزارت نیرو و جهاد کشاورزی بوده که علیرغم اهمیتش از نظرها دور مانده است. همچنین احداث شبکه‌های آبیاری درجه دو و سه و نهرهای پایین‌دست سدها، همواره از بی‌مهری دستگاه‌های تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر رنج برده‌اند.

همچنین به‌دلیل ناهماهنگی‌های متعدد در بخش‌های پسین بخش کشاورزی مانند وزارت بازرگانی و صنایع، در فعالیت‌های مربوط به تنظیم بازار در بعد داخلی و تعرفه‌ها و رژیم تجاری در ابعاد بین‌المللی در ارتباط با وزارت بازرگانی و فرآوری محصولات کشاورزی و صنایع غذایی در ارتباط با وزارت صنایع اخلاص ایجاد شده است، به‌صورتی که رابطه مبادله بین این بخش با سایر بخش‌ها را در سال‌های اخیر، همواره به زیان بخش کشاورزی و به سود خدمات آن‌هم از نوع خدمات کاذب و واسطه‌گری سوق داده است. در حوزه وظایف بین بخشی با سازمان حفاظت محیط زیست از بعد ملاحظات زیست‌محیطی و توسعه پایدار و با وزارت بهداشت از بعد امنیت غذایی و سلامت غذا، روابط بین بخشی و مبتنی بر فرآیند تولید تا مصرف، که لازمه پایش سلامت و بهداشت غذایی جامعه است، به‌درستی مدیریت نشده و امنیت غذایی که از اهداف ارزشی و کلیدی بخش در هزاره آینده محسوب می‌گردد را از ابعاد کمی و کیفی تحقق نکرده و در نتیجه در یک اقدام معکوس، بیشترین توجه و اهتمام دولت به بخش درمان متوجه شده است تا بهداشت و سلامت.

بنابراین همان‌طور که به‌طور مختصر اشاره شد، بخش کشاورزی ایران با چالش‌های اساسی مواجه است که سبب تأخیر در توسعه آن شده‌اند. بنابراین هرگونه بسته‌های سیاستی پیشنهادی،



باید در پی ارائه راه‌حل‌های مناسب برای رفع آنها باشند. در ادامه برخی از مهمترین راهکارهای سیاستی پیشنهاد می‌گردند.

پیشنهادها

۱. عدالت‌محوری در عین رشد

شاخص دیگر که از نظر عدالت اجتماعی و توزیع بهینه امکانات حائز اهمیت ویژه می‌باشد، الگوی کشت و بهره‌برداری منابع در قالب مطالعات آمایش سرزمین است. گرچه شاخص رشد ارزش افزوده به‌عنوان یک شاخص تعیین‌کننده و شناخته شده در مراجع رسمی، نقش اساسی را ایفا می‌کند، اما در الگوی اسلامی اگر این شاخص با شاخصه‌های عدالت‌محوری و توزیع متعادل سرزمینی همراه نباشد، ارزش چندانی ندارد. فاکتورهای مبین عدالت اجتماعی، علیرغم اهمیتش، به‌عنوان یک شاخص تعیین‌کننده نقش غالب استان‌ها و مناطق مختلف کشور، در اکثر کشورها و از جمله کشور خودمان مغفول مانده است.^۱ بنابراین علاوه بر اینکه گسترش کشاورزی دانش‌بنیان و تغییر ساختار اراضی کشور، به‌منظور تحقق رشد شتابان بخش باید مورد توجه قرار گیرد، در عین حال سیاست‌ها و دستور کار به‌نحوی طراحی و اجرا شود که سبب فشار بر کشاورزان ضعیف و تهدید معیشت آنان و افزایش شکاف طبقاتی، به‌خصوص در روستاها نگردد. این امر به‌ویژه در بحث خصوصی‌سازی و نیز هدفمندسازی یارانه‌ها مورد توجه و عنایت بیشتری قرار گیرد.

۲. هدف‌گیری استراتژی توسعه صادرات در محصولات دارای مزیت نسبی و رقابتی

از آنجایی که ایران علیرغم تبعیض‌هایی که در حمایت از این بخش اعمال می‌شود، طبق آمارهای بین‌المللی در تولید محصولات کشاورزی دارای مزیت نسبی جهانی است. این امر، نویدبخش آن است که با اعمال سیاست‌های حمایتی بهینه و با اتخاذ منطقی راهبرد توسعه صادرات می‌توان در بازارهای رقابتی جهانی حرف اول را زد و از این طریق به‌تدریج، اقتصاد کشور را از وابستگی به نفت رهانید.

۱. مطالعات آمایش سرزمین از مدتها قبل در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق) مطرح بوده و نتایج آن در قالب‌های مختلف ارائه شده است. آخرین دستاوردها در این زمینه به تصویب سند آمایش سرزمین استان‌ها با شرکت همه دستگاه‌های بخشی و نیز نمایندگان استان‌ها انجامید که ۱۴ استان به مرحله نهایی رسید و تصویب شد.



۳. اصلاح نظام آموزش عالی کشاورزی

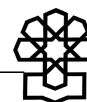
همان‌طور که اشاره شد، نظام آموزش عالی کشاورزی کشور با وجود توفیقات فراوانی که به‌ویژه پس از انقلاب اسلامی داشته است، ولی هنوز سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های این نظام به‌گونه‌ای نیست که بتواند نیروی کار ماهر مورد نیاز بخش کشاورزی را به‌طور مداوم و با کیفیت لازم، به بخش تزریق کند. بنابراین در راستای تحقق کشاورزی دانش‌بنیان، باید به دنبال اصلاحات در ابعاد گوناگون این نظام بود و ارتباطات آن با سایر نهادها و دستگاه‌های مرتبط را به‌نحوی تعریف کرد تا در نهایت آموزش و پژوهش نظام مذکور حالت کاربردی‌تر و عملیاتی‌تری به‌خود گیرد.

۴. توسعه جنگل‌زراعی در اراضی شیب‌دار

از آنجایی که کشت گیاهان یک‌ساله به‌خصوص گندم و جو دیم در اراضی شیب‌دار سبب افزایش فرسایش خاک و تخریب زمین شده است، لذا باید به تغییر نوع کشت این اراضی به جنگل‌زراعی، در راستای توسعه پایدار پرداخت. به این ترتیب که درختان مثمر را با توجه به شرایط آب و هوایی محلی، باید در اراضی مذکور کشت کرد و بین آنها نیز محصولات زراعی مناسب را به‌صورت پادرنختی کاشت. این امر متناسب با اهداف اسناد بالادستی نیز هست، چرا که طی برنامه چهارم و پنجم توسعه باید یک میلیون هکتار از اراضی شیب‌دار تبدیل به باغ شود (گرسناسی، دسترسی در ۱۳۸۸).

۵. مدیریت مازاد نیروی کار

با توجه به تضاد موجود بین اشتغال‌زایی کشاورزی و رشد بهره‌وری آن، باید با مطالعه دقیق ظرفیت بخش‌های مختلف کشاورزی در اشتغال‌زایی نیز براساس توانمندی‌های آمیختگی مناطق مختلف، به دنبال نظام اشتغال‌زایی جدیدی بود که ضمن مبارزه با بیکاری پنهان و تحقق افزایش بهره‌وری نیروی کار، به مدیریت صحیح و مؤثر منابع انسانی مازاد بپردازد تا علاوه بر تضمین بهبود تولیدات کشاورزی و تأمین امنیت غذایی، مانع از مهاجرت بی‌رویه روستاییان به شهرها گردد و در نهایت، تضاد بین رشد و عدالت برطرف گردد. زیرا ادامه این روند منجر به تخلیه سکونتگاه‌های روستایی از نیروی انسانی فعال و با انگیزه شده و کشاورزی را با روند قهقرایی مواجه می‌کند. توسعه به‌کارگیری رهیافت‌های کاراندوز^۱ می‌تواند سبب ایجاد فرصت‌های جدید شغلی، افزایش درآمد کارگران روستایی و مهارت‌های جدید (ECOSOC, 2006) و در عین حال رشد بهره‌وری گردد. ویژگی‌های دو نظام اشتغال‌آفرینی مبتنی بر کشاورزی در جدول ذیل مورد اشاره قرار گرفته است.



جدول ۷. ویژگی‌های دو نظام اشتغال‌آفرینی مبتنی بر کشاورزی

نوع کارکرد	نظام سنتی تک‌بعدی	نظام نوین چندبعدی
هدف	تأمین امنیت غذایی به‌خصوص خودکفایی در تولید محصولات اساسی، اشتغال کشاورزی	تأمین امنیت غذایی، متنوع‌سازی منابع درآمدی، حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی، تحقق توسعه پایدار روستایی
پیامدهای اقتصادی	افزایش فشار بر زمین و خرد شدن قطعات کشاورزی، فقدان شغل کارآمد در روستا، فقر، ضایعات بالای محصولات، خودکفایی ناپایدار، افزایش ریسک و آسیب‌پذیری	افزایش بهره‌وری نیروی کار، یکپارچه‌سازی اراضی، تولید بر مبنای مزیت نسبی، تحقق کشاورزی تجاری، ورود به بازارهای جهانی، فرآوری محصولات و کاهش ضایعات آنها، مدیریت ریسک
پیامدهای اجتماعی	سوءتغذیه، فقر، محرومیت، مهاجرت به شهرها و تخلیه جمعیتی روستاها، کشمکش‌های اجتماعی، کاهش سطح رفاه	افزایش سطح درآمدی، بهبود سبب غذایی، بسترسازی برای مشارکت بیشتر
پیامدهای زیست‌محیطی	تبدیل مراتع و جنگل‌ها به دیمزارها، فرسایش خاک و تخریب اراضی	حفظ جنگل‌ها و مراتع، جلوگیری از تخریب زمین، حفظ تنوع زیستی

به‌طور کلی برای هدایت مازاد نیروی کار بخش کشاورزی می‌توان بر مبنای انجام پژوهش‌های دقیق‌تر مراحل ذیل را طی کرد:

۱-۵. هدایت مازاد نیروی زیربخش زراعت به زیربخش باغبانی

به‌طور کلی آمارها نشان می‌دهد که در سه دهه گذشته، بیشترین اشتغال در بخش کشاورزی، در وهله نخست در زمینه صنایع پستین و پیشین کشاورزی و در وهله دوم در زمینه فعالیت‌های تولیدی در زیربخش‌های کشاورزی (و به‌ویژه در زیربخش زراعت) ایجاد شده است و خدمات کشاورزی تاکنون کمترین سهم را در افزایش اشتغال در بخش داشته است. در بین فعالیت‌های کشاورزی، پر ظرفیت‌ترین فعالیت‌ها برای ایجاد اشتغال تولیدی به ترتیب مربوط به فعالیت‌های کشت گلخانه‌ای و زیرپلاستیک، آبی‌پروری، دامپروری صنعتی و نیمه‌صنعتی، مرغداری و پرورش طیور، باغداری و صنایع جنبی کشاورزی بوده است (زاهدی مازندرانی، ۱۳۸۳).

همان‌طور که اشاره شد، باغبانی (شامل گلخانه‌ها و باغداری)، از جمله فعالیت‌های اشتغال‌زای کشاورزی می‌باشد. در واقع امکان مکانیزاسیون در باغبانی کمتر بوده و نسبت به زراعت کاربرتر می‌باشد تا سرمایه‌بر. همچنین، فرآورده‌های جانبی متنوع و فراوانی که می‌توان از محصولات باغی به‌دست آورد، بیشتر از تولیدات زراعی می‌باشد. فراتر از این موضوع، ایجاد صنایع روستایی وابسته به باغبانی (به‌خصوص میوه‌جات) ضرورتی مسلم و آشکار است، زیرا به دلیل فقدان چنین زیرساخت‌هایی است که زیربخش باغبانی با ۲۸/۱ درصد، بالاترین میزان ضایعات در کشور را



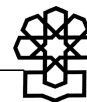
به خود اختصاص داده است (ابراهیمی، ۱۳۸۵).

علاوه بر نکات فوق، ایران در تولید محصولات باغی دارای رتبه‌های ممتاز جهانی می‌باشد. این مزیت می‌تواند زمینه‌ساز ورود مؤثر ایران به بازارهای جهانی و عرصه صادرات باشد. بنابراین از آنجایی که زیربخش زراعت سرمایه‌برتر از زیربخش باغبانی است و امکان افزایش بهره‌وری از طریق مکانیزاسیون، فراهم‌تر می‌باشد. به عبارت دیگر زراعت به نیروی کار کمتری نیاز دارد و بنابراین، سوق دادن و نگه داشتن نیروی انسانی در این زیربخش، غیرمنطقی خواهد بود. از این رو به دلیل عدم امکان مکانیزه کردن کامل عملیات باغی و نیاز بیشتر آن و کشتش بالاتر آن نسبت به جذب نیروی کار، باید سیاست‌ها و برنامه‌ها را به گونه‌ای طراحی کرد تا در نهایت جمعیت مازادی که در حال حاضر سبب کاهش امکان یکپارچه‌سازی اراضی زراعی، کاربرد مکانیزاسیون و در نتیجه افت بهره‌وری شده است، به زیربخش باغبانی که دارای ظرفیت بیشتری می‌باشد منتقل شود. در صورت تحقق فاز اول، یعنی توسعه باغات میوه و انتقال نیروی مازاد به آنها، زمینه جهت انجام عملیات مؤثر در افزایش بهره‌وری زراعت فراهم خواهد گشت. گفتنی است که در این راهکار، سیاست خودکفایی در تولیدات راهبردی نیز در چارچوب کشاورزی پایدار مورد توجه قرار گرفته است، چرا که با یکپارچه‌سازی اراضی زراعی و بهره‌گیری مناسب از سرمایه و نیروی کار، سطح تولید این محصولات افزایش خواهد یافت. بدین ترتیب ضمن تقویت زیربخش باغبانی و اشتغال‌زایی، زمینه مناسبی برای افزایش تولید محصولات راهبردی و تحقق خودکفایی فراهم خواهد شد.

از سوی دیگر، با توجه به اینکه امروزه فرسایش خاک یکی از جدی‌ترین چالش‌های کشاورزی کشور تلقی می‌شود، می‌توان با گسترش کشت درختانی از قبیل انگور و بادام دیم و... در اراضی شیب‌دار که برای زراعت نامناسب بوده و کشت محصولات یک‌ساله در آنها منجر به فرسایش خاک و تخریب منابع طبیعی شده است، از فشار روزافزون کشاورزی بر منابع طبیعی کاست. البته در شرایط کنونی با توجه به فسادپذیری بیشتر محصولات باغی و عدم وجود تأسیسات انبارداری و نیز بنا به دلیل فقدان سازوکارهای کارآمد برای خرید تولیدات باغی با قیمت مناسب، باغدارها در امر تولید، متضرر می‌شوند. در نتیجه، یکی از شروط لازم برای به ثمر رسیدن نهایی این راهکار، ایجاد تأسیسات سردخانه‌ای و نیز مکانیسم مناسب برای بازاریابی محصولات باغی خواهد بود.

۲-۵. گسترش صنایع جانبی مرتبط با محصولات باغی

از آنجایی که تنوع فرآورده‌های تولیدی از میوه‌جات بسیار بیشتر از محصولات زراعی می‌باشد، لذا با توسعه و گسترش باغات و افزایش تولید میوه، مواد خام مورد نیاز صنایع جانبی و فرآوری میوه‌جات تأمین شده و نیز بستر لازم برای بسط و گسترش هر چه بیشتر صنایع روستایی فراهم خواهد شد. اهمیت ایجاد چنین صنایعی با توجه به این نکته روشن‌تر می‌شود که طبق آمار،



بیشترین ضایعات کشاورزی مربوط به محصولات باغی بوده است.

۳-۵. یکپارچه‌سازی اراضی تحت کشت

با ایجاد صنایع جانبی، فرصت‌های شغلی جدیدی فراهم خواهد گشت که به نیروی مازاد کشاورزی تعلق خواهند گرفت. با خروج هر چه بیشتر این نیرو از اراضی، زمینه یکپارچه‌سازی اراضی بیش از پیش فراهم خواهد شد.

۴-۵. احداث مجتمع‌های گلخانه‌ای

به‌کارگیری روش‌های نوین و پربازده و نیز استفاده از زمین در تمام طول سال، که از مزایای گلخانه‌ها می‌باشد، منجر به افزایش بهره‌وری نیروی کار و نیز افزایش اشتغال‌زایی خواهد گردید. البته توسعه گلخانه‌ها باید همراه با ملاحظات محیط زیستی نیز باشد. در نهایت این فرآیند چند فازی سبب تنوع‌آفرینی در فعالیت‌های اقتصادی روستا، افزایش ارزش افزوده محصولات باغی، رشد بهره‌وری و افزایش درآمد روستاییان خواهد شد.

۵-۵. هماهنگ‌سازی میزان واردات با عرضه داخل

همان‌طور که اشاره شد، به‌دلیل برنامه‌ریزی بخشی و سوگیری شهری، در برخی از موارد، دستگاه‌های دولتی اقدام به واردات فراوان تولیدات کشاورزی می‌نمایند که گاهاً از کیفیت تولیدات داخلی مشابه پایین هستند. این امر سبب متضرر شدن تولیدکننده داخلی می‌شود. بنابراین در این زمینه دولت باید هماهنگی و برنامه‌ریزی بیشتری را انجام دهد.

۶. اصلاحات ساختاری هدفمند و پایدار در تشکیلات وزارت جهاد کشاورزی

تفکیک وظایف حاکمیت از عاملیت، چابک‌سازی بدنه دولتی بخش کشاورزی و محدود کردن آن به اطاق کنترل و راهبری، به‌موازات سپردن امور به مردم از طریق تشکل‌ها و اتحادیه‌ها و نظارت بر حسن اجرای ضوابط و سیاست‌ها، از الزامات اساسی برنامه‌ها و راهبردهای بخش کشاورزی است. امروزه مدیریت بخش کشاورزی تنها از طریق توزیع نهاده‌ها مانند کود و سم و بذر و نهال و نظارت بر توزیع آن تعریف نمی‌شود، بلکه مدیریت علمی و هوشمند بخش کشاورزی، نیازمند تحول اساسی در رویکردها و نگرش‌ها و ارزش‌ها و نظارت عالی بر توزیع امکانات و تلفیق منابع صحیح منابع بخش و سرزمین براساس استعدادها و قابلیت‌ها می‌باشد. بنابراین نقش حاکمیت، به یک معنا، پایش شاخص‌های رشد و عدالت و هدایت کلی امور در روند صحیح و با ملاحظه پایداری تولید است. البته همه اینها به معنای عدم حمایت از فعالان بخش و وانهادن آن نیست و طرح جامع حمایت



از بخش کشاورزی در همین راستاست که مفهوم می‌یابد.^۱ نقشی که باید گفت بخش دولتی اقتصاد، تاکنون در آن ناموفق بوده است.

همچنین گزارش حاضر با رد نگاه بخشی و تشکیلاتی به کشاورزی که رویه سنتی برنامه‌ریزی بخشی بوده است، برای رسیدن به اهداف چشم‌انداز، ابتدا بازمهندسی تشکیلات و ساختار بخش را براساس سیاست‌های ابلاغی پیشنهاد می‌کند و بر این باور است که سازمان کار باید از استراتژی و مطالبات نظام تبعیت کند نه بالعکس. به این معنا که استراتژی و اهداف کلی، خود را بر تشکیلات موجود تحمیل نماید. بنابراین بازنگری کلی در ساختار و تشکیلات بخش و در اصطلاح برنامه‌ریزی برپایه صفر، باید اساس کار برنامه پنجم قرار گیرد. از سوی دیگر، از دیدگاه اقتصادی و در یک تقسیم کار ملی، وزارت جهاد کشاورزی مسئولیت تولید محصولات کشاورزی را به عهده دارد. بر این اساس هماهنگی بین عوامل مختلف تولید و اعمال مدیریت یکپارچه بر منابع آب و خاک به‌منظور دستیابی به امنیت غذایی در کلیه محصولات زیربخشی اعم از محصولات زراعی، باغی، دام و طیور و شیلات و آبزیان، از ضروریات این هدف و تحقق بهینه آن می‌باشد. در عین حال هم‌اکنون مدیریت بر منابع آب که از جمله مهمترین پیش‌نیازهای تولید در بخش کشاورزی است، خارج از حیطه این بخش می‌باشد.

از سوی دیگر، گرچه امنیت غذایی از مهمترین مسئولیت‌های این وزارتخانه از ابعاد کمی و مقداری است؛ اما به‌دلیل گستردگی و تنوع مواد غذایی و تأمین کیفیت و سلامت غذا و تطبیق با استانداردهای مورد قبول، نیاز به سازمان مستقلی به‌عنوان دستگاه نظارت‌کننده بر تمامی مراحل فرآیند تولید به‌منظور تأمین منافع مصرف‌کنندگان و تضمین سلامت آنان می‌باشد. از طرف دیگر حفظ منابع طبیعی و ضرورت هماهنگی آن با محیط زیست و توسعه پایدار، مدیریت یکپارچه‌ای را در قالب یک سازمان واحد طلب می‌کند که ماهیتاً با تشکیلات فعلی که قسمتی از این وظیفه در وزارت جهاد کشاورزی و قسمت دیگر در سازمان محیط زیست سازماندهی شده، منافات دارد. بنابراین تشکیلات بهینه بخش کشاورزی را با توجه به منویات و اهداف سیاست‌های ابلاغی و نیز متناسب‌سازی فعالیت‌ها برای ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، به‌شرح زیر می‌توان پیشنهاد کرد:

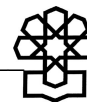
- بخش آب و وزارت نیرو به وزارت جهاد کشاورزی منتقل و وزارت مزبور مسئول برنامه‌ریزی،

هماهنگی، مدیریت و نظارت بر کلیه امور مربوط به تولید محصولات بخش کشاورزی می‌گردد.

- سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در یکدیگر ادغام

و به‌عنوان سازمانی مستقل زیر نظر ریاست جمهوری قرار می‌گیرد.

۱. طرح جامع حمایت از بخش کشاورزی، توسط دولت تهیه شده و در دستور کار هیئت وزیران است. طرح مذکور جایگزین قانون خرید تضمینی محصولات کشاورزی و در جهت اصلاح و تکمیل آن پیشنهاد شده است.



- سازمان مستقلی با وظایف مربوط به تأمین کیفیت، سلامت و مصرف بهینه مواد غذایی، تشکیل و زیر نظر وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی فعالیت می‌نماید.

- سازمانی با عنوان «سازمان توسعه روستایی و عشایری» تشکیل و وظایف مربوط به فقر و محرومیت‌زدایی، از جامعه روستایی و عشایری، آمایش سرزمین و توسعه متوازن مناطق و به‌طور کلی برقراری عدالت اجتماعی و اقتصادی بین شهر و روستا را زیر نظر وزارت جهاد کشاورزی به عهده می‌گیرد.

۷. بهبود جایگاه اجتماعی کشاورز

به‌علت سیاست‌های نامناسبی که در دوره رژیم سابق در زمینه مدرنیزاسیون و گسترش شهرنشینی و مصرف‌گرایی اتخاذ و اجرا شد، در حال حاضر قشر کشاورز در بین افراد جامعه از جایگاه و موقعیت متناسب با نقش خود برخوردار نیست. لذا یکی از مهمترین اقداماتی که می‌تواند سبب انگیزش هرچه بیشتر این افراد در شغل و حرفه خود شود، بهبود منزلت اجتماعی آنان است که فرهنگ‌سازی از طریق رسانه‌های عمومی کشور، در این زمینه مورد تأکید است.

۸. تعریف استانداردها و شاخص‌های توسعه کشاورزی پایدار

با توجه به مشکلات فراوانی که بخش کشاورزی در زمینه تولید پایدار و متناسب با محیط زیست دارد، لذا باید در ابتدا شاخص‌های توسعه پایدار مشخص شود و سپس عملکرد بخش کشاورزی در حوزه‌های گوناگون از قبیل کیفیت تولیدات، ردپای محیط زیستی و... براساس شاخص‌های مذکور ارزیابی شود.

۹. تهیه پایگاه اطلاعاتی معتبر و به‌روز

با توجه به اینکه برخورداری از آمارهای صحیح و معتبر لازمه برنامه‌ریزی و توسعه است و با توجه به خلأ اساسی کشور در این زمینه، ضروری است تا داده‌های مربوط به شاخص‌های توسعه کشاورزی و نیز سایر شاخص‌های مرتبط، توسط نهادهای متخصص و ترجیحاً بی‌طرف و مستقل، به‌طور مداوم جمع‌آوری و در قالب پایگاه اطلاعاتی جامع در اختیار تمامی پژوهشگران قرار گیرد.

۱۰. بهبود سازوکار بازاریابی

همان‌طور که اشاره شد، فرآیند بازاریابی محصولات کشاورزی در ایران با چالش‌های عدیده‌ای مواجه است که این چالش‌ها در نهایت منجر به عدم تحقق سود واقعی برای تولیدکننده و نیز بالا



رفتن قیمت خرید برای مصرف‌کننده می‌شود. با عنایت به این موضوع که بازاریابی نقش مهمی در درآمدزایی برای کشاورز و انگیزش وی دارد، تعبیه سازوکارهای مناسب و شفاف در این زمینه بسیار ضروری به نظر می‌رسد.

۱۱. بهبود بهره‌برداری از منابع آبی

۱۱-۱. افزایش مشارکت مردمی

در ایران سابقاً قوانین بومی و مناسبات اجتماعی محلی خوبی در راستای مشارکت در استفاده از منابع آب وجود داشته که با توسعه شبکه‌های آبیاری، به دست فراموشی سپرده شده است. بدون شک افزایش میزان مشارکت افراد در بهره‌برداری از منابع آبی، می‌تواند در کاهش هزینه‌ها و حفاظت از تجهیزات بسیار مؤثر باشد. بنابراین براساس بررسی‌های جامع و بین‌رشته‌ای، باید راهکارهای مؤثری را به منظور رشد مشارکت مردم طراحی کرد.

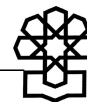
۱۱-۲. استفاده از سیستم‌های آبیاری تحت فشار

در صورتی که سیستم‌های مذکور خوب طراحی و اجرا شوند و مصالح مورد استفاده در آنها از کیفیت و خصوصیات فنی لازم برخوردار باشد و نظارت‌ها و مشاوره‌های لازم به منظور رشد دانش کشاورزان ارائه شود، این سیستم‌ها قادر خواهند بود از ۳۰ تا ۶۰ درصد صرفه‌جویی در مصرف آب و از ۲۰ تا ۷۰ درصد افزایش تولید محصولات را فراهم نمایند.^۱ بنابراین می‌توان با استفاده از سیستم‌های آبیاری تحت فشار و البته برمبنای توان‌های محیطی و مطالعات کارشناسی، زمینه ارتقای جهشی بهره‌وری آب کشاورزی را فراهم کرد.

۱۱-۳. سایر راهکارها

از دیگر راهکارهایی که در استفاده پایدار از منابع آبی کشور در بخش کشاورزی مؤثر هستند، می‌توان به ایجاد توازن بین عرضه و تقاضای آب، استفاده از فناوری‌های ارزان و کارآمد و فراهم‌سازی زیرساخت‌های لازم برای برخورداری از اطلاعات به‌روز در رابطه با وضعیت امور آبیاری اشاره کرد.

۱. دفتر برنامه‌ریزی آب و آبفا، ۱۳۸۸.



در نهایت باید اظهار داشت که پتانسیل بخش کشاورزی ایران، بسیار بیشتر از آمار کنونی است و فرصت‌هایی وجود دارند که مورد بهره‌برداری قرار نگرفته‌اند. به‌عنوان نمونه با وجود عملکرد بسیار پایین تولیدات در ایران نسبت به کشورهای توسعه‌یافته، کشور حائز رتبه‌های برتر جهانی در زمینه تولید ۲۴ محصول عمده شده است. ولی با این وجود، چالش‌ها و تبعیض‌ها و تردیدهایی که علیه بخش کشاورزی وجود داشته است، مانع از شکوفایی این پتانسیل شده‌اند. از طریق رفع برنامه‌ریزی شده و مدبرانه تبعیض‌ها و چالش‌های مذکور، می‌توان بخش کشاورزی را به‌عنوان موتور توسعه کشور مطرح ساخت و از آن در راه تحقق اهداف متعالی نظام بهره‌برداری کرد.

منابع و مآخذ

۱. ابراهیمی، امیر، ضرورت صنایع تبدیلی و تکمیلی در بخش کشاورزی، سازمان خبری کشاورزی ایران، تهران، ۱۳۸۵.
۲. الیوت، جنیفرآ، مقدمه‌ای بر توسعه پایدار در کشورهای در حال توسعه، ترجمه رکن‌الدین افتخاری و حسین رحیمی، مؤسسه توسعه روستایی ایران، تهران، ۱۳۷۸.
۳. انجمن صنفی کارخانه‌های قند و شکر، ۱۳۸۷.
۴. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، خلاصه تحولات اقتصادی کشور در سال ۱۳۸۶، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، ۱۳۸۷.
۵. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصادی، سه‌ماهه دوم ۱۳۷۹، سه‌ماهه اول ۱۳۸۱، سه‌ماهه اول ۱۳۸۴، سه‌ماهه سوم ۱۳۸۷، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، اداره روابط عمومی.
۶. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، خلاصه تحولات اقتصادی کشور، ۱۳۸۴، ص ۷، اداره روابط عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، تهران، ۱۳۸۵.
۷. دفتر امور تعاونی‌های تولید و واحدهای خرد و دهقانی، طرح بهبود و اصلاح نظام ۸ بهره‌برداری دهقانی، وزارت جهاد کشاورزی، معاونت ترویج و نظام‌های بهره‌برداری، تهران، ۱۳۸۴.
۸. دفتر برنامه‌ریزی آب و آبفا، وزارت نیرو، ۱۳۸۸.
۹. زاهدی مازندرانی، محمدجواد، ضرورت‌های کارکردی توسعه اشتغال در بخش کشاورزی، فصلنامه اقتصاد کشاورزی و توسعه، سال دوازدهم، شماره ۴۵، ص ۴۱-۶۷، مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی، تهران، ۱۳۸۳.
۱۰. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، کنترل نرخ بیکاری در زمستان ۱۳۸۵، هفته‌نامه برنامه، شماره ۲۱۲، تهران، ۱۳۸۵.
۱۱. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ۱۳۸۷.
۱۲. گرشاسبی، پرویز، (دسترسی در ۱۳۸۸)، این هیولا همه چیز را می‌بلعد، قابل دسترسی در: <http://www.hamshahrionline.ir/News/?id=74488>
۱۳. عبداللهی، م، سرمایه‌گذاری و چالش‌های بازار مالی در بخش کشاورزی، مجله روند، سال شانزدهم، شماره ۴۹، ص ۱۶۹-۱۹۹، ۱۳۸۵.
۱۴. مؤمنی، فرشاد، توانمندی‌های بخش کشاورزی در مواجهه با بحران ملی بیکاری، مجموعه مقالات برگزیده نخستین همایش «کشاورزی و توسعه ملی»، جلد ۲: کشاورزی و متغیرهای اقتصاد کلان،



- ص ۶۲۲-۶۵۳، مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی، تهران، ۱۳۸۳.
۱۵. مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی کشاورزی، تهران، ۱۳۷۲.
۱۶. مرکز آمار ایران، حساب‌های ملی، حساب‌های منطقه‌ای (حساب تولید استان‌های کشور)، ۱۷. دفتر انتشارات و اطلاع‌رسانی مرکز آمار ایران، تهران، ۱۳۸۲.
۱۸. مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی کشاورزی، تهران، ۱۳۸۲.
۱۹. مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کشور، دفتر انتشارات و اطلاع‌رسانی مرکز آمار ایران، تهران، ۱۳۸۳.
۲۰. ملکوتی، جعفر، سیاست‌های تولید محصول سالم، ۱۳۸۷ قابل دسترسی در:
<http://64.130.220.76/ISNA/NewsView.aspx?ID=News-1146809>
۲۱. مهدوی دامغانی، عبدالمجید، مواد آلی موجود در خاک‌های ایران کمتر از ۰/۳ درصد است، ۱۳۸۶، قابل دسترسی در:
<http://www.assc.ir/newsdetail-fa-419.html>
۲۲. مهربانیان، الهه و سعیده مؤذنی، بررسی یارانه‌های پرداختی و اعتبارات دولت به بخش کشاورزی در ایران و تجارب سایر کشورها، مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، ۱۳۸۷.
۲۳. ورمزیاری، حجت و حسین شعبانعلی فمی، تحلیل پتانسیل رهیافت مدیریت ریسک مشارکتی در واحدهای خرد و دهقانی، فصلنامه بیمه و کشاورزی، سال چهارم، شماره ۱۳ و ۱۴، ص ۵۱-۸۸، ۱۳۸۶.
24. AlabamaA&MUniversityDepartment Targeted Commodity Partnerships for Risk Magement Education in North ALABAMA. Funded by USDA/RMA/FCIC, 2005. Available at: webspaces.aamu.edu/smallfarmers/project6.pdf
25. Dixon, J., Taniguchi, K., Wattenbach, H. and Tanyeri-Arbur, A Smallholders, globalization and policy analysis. Agricultural Management, Marketing and Finance Service (AGSF) Occasional Paper 5. Food and Agriculture Organization of THE United Nations, Rome, . 2004.
26. FAO. (Accessed at 2009). Food Security Statistics, Agricultural Population Density. Available at:
http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/Agric_Pop_Density_en.xls
27. FAO. (Accessed at 2009). Available at: <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>
28. Karbasioun, Mostafa. And Mulder, Martin. HRM and HRD in agricultural extension organisations in Iran, A Literature Review. Proceedings of the 20th Annual Conference of AIAEE, 2004.
29. Saleh, Iraj., Varmazyari, Hojjat and Moslemzadeh, Hojjat Investigation the potential of investment in agriculture sector of Iran (emphasizing on national development programs). American-Eurasian J. Agric. & Environ. Sci., 2 (Supple 1): 108-112, 2008.
30. The World Bank. World development report 2008: Agriculture for Development, 2007.
31. UN Economic and Social Council Creating an environment at the national and international levels conducive to generating full and productive employment and decent work for all, and its impact on sustainable development. 2006 Meetings of the UN Economic and Social Council (ECOSOC) 2006. available at:http://www.landcoalition.org/pdf/ev06_ecosoc-prep-e.pdf.



شماره مسلسل: ۹۹۶۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ضعف‌ها و قوت‌های بخش کشاورزی با تأکید بر اسناد بالاسری

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: محسن صمدی، حجت ورمزیاری

ناظر علمی: حسین صفایی

متقاضی: معاونت پژوهشی

سرپرستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست‌های کلی

۲. بخش کشاورزی

۳. توسعه پایدار

۴. راهبردها

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۹/۹