

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«دومین بسته خروج غیر تورمی از رکود  
با تأکید بر بخش کشاورزی»

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰  
شماره مسلسل: ۱۳۹۱۵  
مهرماه ۱۳۹۳

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	الزامات
۴.....	محورهای بررسی بسته ضد رکود.....
۷.....	سابقه غفلت از کشاورزی در ایران، برخی شواهد و دلایل.....
۱۱.....	بررسی استدلال‌های عدم قابلیت بخش کشاورزی به عنوان یکی از بخش‌های محرک.....
۱۵.....	توسعه هم‌افزای کشاورزی و صنعت و اجتناب از اتکای اقتصاد به صنایع بزرگ.....
۱۷.....	نتیجه‌گیری.....
۲۲.....	پیشنهادها.....
۲۳.....	منابع و مأخذ.....



اظهاری نظر کارشناسی درباره:  
«دومین بسته خروج غیرتورمی از رکود  
با تأکید بر بخش کشاورزی»

چکیده

از آنجایی که دهه چهارم انقلاب، دهه پیشرفت و عدالت نامیده شده است، لذا سیاست‌ها و برنامه‌های کلان اقتصادی کشور باید به سوی تحقق رشد اقتصادی شتابان و در عین حال فراگیر و پایدار، جهت‌گیری کنند، به نحوی که آحاد جامعه از آن برخوردار شوند. یکی از مفروضه‌های اساسی این الگو وارد شدن خسارت‌های فراوان به کشور، در صورت غفلت از تعامل پویا بین عدالت و پیشرفت است. شواهد حاکی از آن است که در دوره ۱۳۵۰-۱۳۸۶، ساختار اقتصاد کشور ناتوان از ایجاد این جهت‌گیری همزمان بوده است. گزارش حاضر، به بررسی دومین بسته خروج غیرتورمی از رکود با تأکید بر بخش کشاورزی پرداخته که اخیراً از سوی دولت ارائه شده است. این بسته به تبیین تفصیلی برنامه‌های دولت برای خروج غیرتورمی از رکود طی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ پرداخته است. برخلاف برخی اقدامات مناسبی که اخیراً در بخش کشاورزی اتخاذ شده است، ولی بررسی سیاست‌های بسته ضد رکود (به‌عنوان یک برنامه کلان اقتصادی کشور)، حاکی از غفلت اساسی از بخش کشاورزی است. با وجود اینکه بخش کشاورزی براساس شاخص‌های مختلف از قبیل بازده سرمایه‌گذاری، زمان بازگشت سرمایه، بهبود همزمان پیشرفت و عدالت و اشتغال‌زایی از جایگاه ویژه‌ای در تحرک بخشی به اقتصاد کشور و خروج از رکود برخوردار است، ولی در این بسته، بخش انرژی به‌عنوان یکی از بخش‌های پیشران اقتصاد کشور انتخاب شده است. اتکا بر بخش انرژی، برای برطرف کردن محدودیت‌های ارزی و ریالی به مفهوم وابستگی بیشتر اقتصاد به درآمدهای نفتی است و این امر، مغایر با اقتصاد مقاومتی است. ایجاد و توسعه صنایع بزرگ که از یک‌سو اغلب از طریق تزریق ناکارآمدی منابع عمومی به‌صورت سوگیرانه دنبال می‌شود و از سوی دیگر در موقع تحریم آسیب‌پذیر می‌شود، نسبت چندانی با اقتصاد مقاومتی ندارد. بسته ضد رکود، به‌جای انتخاب صنایع بزرگ به‌عنوان بخش پیشران و تداوم حمایت‌های نفتی از آن، باید سیاست روشن و واضحی برای اصلاح نظام تصمیم‌گیری اقتصادی با محوریت تمرکززدایی و مشارکت دادن آحاد جامعه در تولید و مردمی کردن اقتصاد و در نتیجه، فعال شدن ظرفیت‌های کارآفرینی موجود در پهنه سرزمین و رشد و توسعه فراگیر اتخاذ نماید. در این راستا، بسته

ضدرکود، باید توجه جدی به اصلاح ساختار بانکی در راستای مردمی کردن اقتصاد از طریق توسعه کارآفرینی و تقویت بنگاه‌های کوچک و متوسط داشته باشد. پیش از بررسی و تحلیل بسته ضدرکود دولت، برخی الزامات کلان مورد اشاره قرار می‌گیرند که این بسته، اصولاً باید از آنها تبعیت کند.

### مقدمه

در سال‌های اخیر، پایه‌های اقتصادی کشور از طرق مختلف به‌ویژه تحریم‌های ناعادلانه، مورد حمله همه‌جانبه قرار گرفته است. مقام معظم رهبری نیز از ۷ سال پیش، با نامگذاری دهه چهارم انقلاب به‌عنوان دهه «پیشرفت و عدالت»، رویکرد ویژه‌ای را نسبت به الگوی توسعه مطرح کردند و علاوه بر این، در سال‌های اخیر تمرکز خاصی را نسبت به موضوعات اقتصادی کشور داشته‌اند. از مهمترین موضوعاتی که در عملکرد بنگاه‌های اقتصادی اختلال ایجاد می‌کند، رکود و تورم است. دولت گزارشی را در تیرماه سال ۱۳۹۳، تحت عنوان دومین بسته غیرتورمی ضدرکود ارائه داده و در آن به تبیین تفصیلی برنامه‌های خود برای خروج غیرتورمی از رکود طی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ پرداخته است.

برنامه خروج از رکود، بر رفع تنگنایهای تأمین مالی، افزایش تقاضای مؤثر و ارتقای بهره‌وری تأکید کرده است تا در نهایت، خروج از رکود تسریع شود. این بسته، انتخاب بخش‌های پیشران و تمرکز بر آنها و توسعه، تسهیل و تشویق صادرات غیرنفتی را به‌عنوان اصلی‌ترین مؤلفه تحریک تقاضا تلقی کرده است که می‌تواند علاوه بر کمک به افزایش رشد اقتصادی کوتاه‌مدت، آثار مثبت بلندمدتی نیز با خود به‌همراه داشته باشد. همچنین بر این موضوع تصریح شده است که مجموعه تهیه شده یک برنامه توسعه نیست، بلکه یک سند کوتاه‌مدت (۱۳۹۳-۱۳۹۴) است تا بتواند حداکثر تحرک اقتصادی غیرتورمی و اشتغال‌زای ممکن را ایجاد کند. لذا بنا به آنچه اظهار شده است، این بسته، تحرک فعالیت‌هایی را مبنای سیاست‌گذاری ویژه مدنظر قرار داده است که می‌توانند در این مسیر نقش کلیدی ایفا کنند. گزارش حاضر، به بررسی بسته خروج غیرتورمی از رکود با تأکید بر بخش کشاورزی پرداخته است. پیش از بررسی و تحلیل بسته ضدرکود دولت، برخی الزامات کلان مورد اشاره قرار می‌گیرند که این بسته، اصولاً باید از آنها تبعیت کند.

### الزامات

یکی از مهمترین الزامات، تحقق همزمان پیشرفت و عدالت است. دغدغه جدی مقام معظم رهبری مبنی بر «ایجاد یک باور همگانی در میان نخبگان و عامه مردم درخصوص ضرورت تعیین الگوی صحیح توسعه»، یکی از دلایل اصلی نامگذاری دهه چهارم نظام جمهوری اسلامی، به‌عنوان دهه پیشرفت و



عدالت است. ایشان در اولین روز از سال ۱۳۸۷، در اجتماع بزرگ زائران و مجاوران حرم مطهر رضوی عنوان مذکور را این‌چنین تبیین کردند:

«وقتی نگاه می‌کنیم، برای دهه چهارم - برای این ده سالی که پیش روی ماست - دو شاخص عمده وجود دارد که باید این دو را حتماً به‌دست بیاوریم: یکی پیشرفت است، یکی عدالت. ما مثل بعضی از کشورها و نظام‌های دنیا فقط به پیشرفت فکر نمی‌کنیم؛ ما پیشرفت را همراه با عدالت می‌خواهیم. خیلی از کشورها هستند که از لحاظ علمی پیشرفت کرده‌اند و به آمارها و شاخص‌های اقتصادی آنها که نگاه می‌کنیم، ملاحظه می‌کنیم که مثلاً درآمد سرانه آنها خیلی هم بالاست؛ اما مسئله مهم این است که این درآمد سرانه در میان ملت چه جور تقسیم می‌شود؛ این آن نکته‌ای است که نظام‌های غیرالهی و نظام‌های رونوشت کرده از نسخه‌های استکباری، دیگر به آن توجه نمی‌کنند. ما نمی‌توانیم توجه نکنیم؛ ما می‌خواهیم کشورمان از همه جهات - از لحاظ علمی، از لحاظ اقتصادی، از لحاظ فناوری، از لحاظ سیاسی - به پیشرفت برسد، مردم به رفاه دست پیدا کنند؛ اما در کنار پیشرفت، می‌خواهیم کشور عادلانه و با عدالت اداره بشود؛ این مهم است. نه عدالت بدون پیشرفت مطلوب است، نه پیشرفت بدون عدالت. عدالت بدون پیشرفت یعنی برابری در عقب‌ماندگی، برابری در فقر؛ این را نمی‌خواهیم. پیشرفت بدون عدالت را هم هرگز مطالبه نمی‌کنیم؛ پیشرفت، همراه با عدالت. باید فواصل طبقاتی کم بشود. باید آن کسانی که برای تحرک استعداد دارند، فرصت‌های برابر دریافت کنند؛ اگر کسی تنبلی کرد، تنبلی‌اش به گردن خودش.»

مقام معظم رهبری در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت وقت در تاریخ ۱۳۸۷/۶/۲ مجدداً دهه چهارم انقلاب، را دهه پیشرفت و عدالت نامیدند و تأکید کردند که برنامه‌ریزی‌ها و تلاش‌های همه مسئولان باید در جهت ایجاد جهشی بزرگ در روند پیشرفت کشور و عدالت‌گستری وسیع، صورت گیرد. حضرت آیت‌الله خامنه‌ای تصریح کردند: «اگر بخواهیم ایران عزیز ما الگوی دیگران شود باید پیشرفت و عدالت را به موازات هم مورد توجه کامل قرار دهیم». ایشان در دیدار استادان و دانشجویان کردستان در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۷ فرمودند: «اعلام کرده‌ایم که این دهه، دهه پیشرفت و عدالت باشد. البته با گفتن و با اعلام کردن، نه پیشرفت حاصل می‌شود و نه عدالت؛ اما با تبیین کردن، تکرار کردن و همت‌ها و عزم‌ها را راسخ کردن، هم پیشرفت حاصل می‌شود و هم عدالت. ما می‌خواهیم مسئله پیشرفت و عدالت، در دهه چهارم به یک گفتمان ملی تبدیل بشود. همه باید آن را بخواهیم؛ تا نخواهیم، طراحی و برنامه‌ریزی و عملیات تحقق پیدا نخواهد کرد و به هدف هم نخواهیم رسید؛ باید تبیین بشود.»

از سوی دیگر، مقام معظم رهبری در دومین نشست اندیشه‌های راهبردی در جمهوری اسلامی در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۲۷، حرکت کشور در مسیر پیشرفت‌های سریع و جهشی را یکی دیگر از عوامل ضرورت

توجه بیشتر به مقوله عدالت برشمردند و افزودند: ادامه این حرکت پرشتاب، نیازمند تصمیم‌گیری‌های بزرگ است و اگر در این تصمیم‌گیری‌ها از عنصر عدالت و «ارتباط عدالت و پیشرفت» غفلت شود، خسارات فراوانی به بار خواهد آمد. ایشان در سخنرانی‌های دیگر خود از جمله در تبیین اقتصاد مقاومتی، بارها از بهبود همزمان پیشرفت و عدالت به‌عنوان یک شاخص اساسی یاد کرده‌اند. بررسی وضعیت اقتصاد کشور در این زمینه، می‌تواند دلیل تأکیدات فراوان معظم له درخصوص بهبود همزمان پیشرفت و عدالت را مشخص کند.

نتایج یک مطالعه نشان می‌دهد که در دوره ۱۳۵۰-۱۳۸۶، متغیر ضریب جینی تأثیر مثبت و معناداری بر سرانه تولید ناخالص داخلی کشور داشته است (بنی‌اسدی و ورزیاری، ۱۳۹۳). این مطالعه حاکی از آن است که ساختار اقتصاد کشور به‌گونه‌ای است که هر چه توزیع درآمد ناعادلانه‌تر باشد، رشد سرانه تولید ناخالص داخلی بیشتر خواهد بود. بنابراین می‌توان گفت که اهداف رشد و توسعه کشور تاکنون عدالت‌محور و رشد حامی فقرا نبوده و باید مطابق الگوی پیشرفت و عدالت، روند کنونی اصلاح شود. به‌عبارت دیگر، سیاستگذاری حاکمیت باید به سمتی برود که رشد اقتصادی شتابان و در عین حال فراگیر، به نحوی که آحاد جامعه از آن برخوردار شوند، محقق شود. علاوه بر این، **درون‌زایی، برون‌گرایی و تاب‌آوری** اقتصاد نیز از الزامات دیگری هستند که طبق اقتصاد مقاومتی، بسته ضدرکود باید از آنها تبعیت کند. حال در ادامه، بسته ضدرکود دولت محترم در چهار محور سیاست‌های بانکی و اعتباری، رویکرد متناقض نسبت به دخالت‌های ناروای دولت، تداوم اتکا به درآمدهای نفتی برای برطرف کردن محدودیت‌های ارزی و ریالی و فقدان نهادینه‌سازی برنامه‌ریزی اقتصادی محلی و توجه به مزیت‌های نسبی سرزمین مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

### محورهای بررسی بسته ضدرکود

#### ۱. سیاست‌های «بانکی و اعتباری»

در بسته ضدرکود، تصریح شده است که تأمین مالی از منابع ریالی به‌دلیل نبود زیرساخت‌های لازم در نظام بانکی و بازار سرمایه به‌منظور تجهیز و تخصیص بهینه منابع با مشکل مواجه است. همچنین بسته دولت تصریح کرده است که بخش مهمی از تسهیلات بانکی اعطا شده در سال‌های گذشته نصیب تعداد کمی بنگاه بزرگ شده است. گزارش تأکید کرده است از آنجایی که بخش عمده اشتغال کشور در بنگاه‌های کوچک و متوسط متمرکز است و این بنگاه‌ها طی سال‌های گذشته بیشترین آسیب را از بی‌ثباتی‌های اقتصاد کلان متحمل شده‌اند، لازم است مسیر خروج از رکود به‌گونه‌ای ترسیم شود که توسعه و رشد بنگاه‌های کوچک و متوسط را در پی داشته باشد. براساس این یکی از مؤلفه‌های اصلی



سیاست‌های بانکی و اعتباری، جهت‌گیری درخصوص تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط توسط بانک‌ها و هدایت بنگاه‌های بزرگ به سمت بازار سرمایه و تأمین مالی از آن منبع عنوان شده است. با وجود اینکه در سیاست‌های «بانکی و اعتباری» بسته، بر هدایت منابع اعتباری بانک‌ها به سمت فعالیت‌های تولیدی با تأکید بر فعال‌سازی ظرفیت‌های بلااستفاده تأکید شده است و عدم امکان بهره‌مندی بنگاه‌های کوچک و متوسط از منابع محدود نظام بانکی کشور مورد تصریح قرار گرفته است، ولی از ۱۸ سیاست این بخش، هیچ سیاست جدی برای اصلاح ساختار بانکی کشور در راستای هدایت به‌موقع و مؤثر منابع مالی بیشتر به بنگاه‌های کوچک و متوسط و نیز نظارت بر نحوه هزینه‌کرد اعتبارات تولیدی در این بنگاه‌ها به‌ویژه در بخش کشاورزی مشاهده نمی‌شود. این درحالی است که درحال حاضر بنگاه‌های صنعتی و نیمه‌صنعتی زیادی در بخش تولید محصولات خام و صنایع فرآوری کشاورزی و در بخش‌های غیرکشاورزی وجود دارد که به‌دلیل کمبود سرمایه در گردش، به حالت تعطیل یا نیمه‌تعطیل درآمده‌اند و در صورت تزریق نقدینگی کمتر، آثار سریع‌تر و فراگیرتر بر توسعه اشتغال و ارزش‌افزوده و ورود به بازارهای جهانی خواهند گذاشت.

البته این گزارش در بخش سیاست‌های اجرایی برای تأمین مالی بخش صنعت و معدن، تشکیل کارگروهی را با هدف پی‌گیری نیازمندی‌ها و مشکلات بنگاه‌های تولیدی و ارائه مشاوره به نظام بانکی به‌منظور تخصیص کارآمد منابع بانکی به بنگاه‌های تولیدی، پیش‌بینی کرده است ولی کارشناسان بر این امر اذعان دارند که از ساختار بانکی کنونی، نمی‌توان انتظار تأمین مالی کارآفرینی با محوریت بنگاه‌های کوچک و متوسط را داشت و باید تغییرات اساسی‌تر و جدی‌تری در این زمینه اجرا شود. زیرا این ساختار اصولاً به‌دنبال شناسایی و حمایت از کارآفرینان نیست و اغلب وام‌ها در بخش‌های غیرمولد مصرف می‌شوند.

## ۲. تداوم اتکا به درآمدهای نفتی برای برطرف کردن محدودیت‌های ارزی و ریالی

در مقدمه «بهینه‌سازی مصرف انرژی، گاز، نفت و پتروشیمی» اظهار شده است که بخش انرژی اقتصاد ایران نقش مؤثری در برطرف کردن محدودیت‌های ارزی و ریالی ایفا می‌کند. در این خصوص باید اظهار داشت که عمده نقش بخش انرژی در برطرف کردن محدودیت‌های ارزی و ریالی کشور، حاصل از صادرات نفت خام بوده است. لذا اتکا بر بخش انرژی، برای برطرف کردن محدودیت‌های ارزی و ریالی، می‌تواند سبب تداوم وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی شود، به‌ویژه اینکه برنامه جدی و منسجمی برای توسعه فرآوری نفت خام و حضور در بازارهای جهانی ارائه نشده است. وابستگی به درآمدهای نفتی صراحتاً مغایر با اقتصاد مقاومتی است و تجربه نیز نشان می‌دهد این بخش به‌ویژه در مواقع تحریم و جنگ، به‌شدت آسیب‌پذیر می‌شود. بخش انرژی به‌ویژه به‌هنگام تحریم، ناتوان از

افزایش صادرات و در نتیجه، افزایش تقاضا برای بنگاه‌های ایرانی و رفع تنگنای منابع این بنگاه‌هاست و انتخاب این بخش به‌عنوان پیشران، مغایر با فرض بسته ضدکود، مبنی بر تداوم آثار تحریم بر روابط خارجی اقتصاد است.

یکی از دلایل اهتمام ویژه به این بخش، تأمین انرژی برای واحدهای تولیدی تلقی شده است، این درحالی است که به انرژی‌های نو و پاک توجه چندانی نشده است و بخش انرژی صرفاً شامل نفت، گاز، پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی تلقی شده است و سیاست‌ها نیز در بخش‌هایی شامل بهینه‌سازی مصرف انرژی، افزایش ظرفیت تولید نفت، پتروشیمی، فرآورده‌های نفتی و توسعه صنعت نفت و گاز تشریح شده‌اند. به‌طور کلی بحث انرژی‌های تجدیدپذیر تنها در دو مورد به‌صورت بسیار فرعی و حاشیه‌ای مدنظر قرار گرفته‌اند. این امر حاکی از عدم رویکرد جدی بسته ضدکود، نسبت به انرژی‌های تجدیدپذیر و پاک است که در تأمین پایدار انرژی واحدهای تولیدی، تجاری و مسکونی و نهایتاً در اقتصاد مقاومتی نقش بسزایی می‌تواند داشته باشد.

### ۳. فقدان نهادینه‌سازی برنامه‌ریزی اقتصادی محلی و توجه به مزیت‌های نسبی سرزمین

بسته ضدکود، رویکرد روشنی را نسبت به اصلاح نظام تصمیم‌گیری عمومی، تمرکززدایی از برنامه‌ریزی و توجه به مزیت‌های نسبی سرزمین ندارد. این درحالی است که توجه به برنامه‌ریزی غیرمتمرکز و شکوفا کردن پتانسیل‌های اقتصادی محلی در جای جای کشور، می‌تواند رهایی از اقتصاد نفتی و شکننده و شکل‌گیری اقتصاد با پایه‌های متنوع و تاب‌آور در برابر شوک‌های خارجی و داخلی را محقق کند.

### ۴. رویکرد متناقض نسبت به دخالت‌های ناروای دولت

در بخش فضای کسب‌وکار این گزارش، تصریح شده است که دخالت‌های ناروای دولت در تنظیم رفتار آحاد اقتصادی، نه تنها به بهبود در تخصیص منابع منجر نمی‌شود، بلکه کاهش کارایی را به همراه خواهد آورد. همچنین یکی از کلیدی‌ترین برنامه‌های دولت در زمینه بهبود فضای کسب‌وکار، کاهش مداخلات در زمینه قیمتگذاری و سرکوب قیمت‌ها بیان شده است. بند «۱» بخش بهبود محیط کسب‌وکار بر حذف تدریجی قیمتگذاری دولتی تا پایان سال ۱۳۹۳ به غیر از کالاهای اساسی و انحصاری تصریح کرده است. در این راستا باید اظهار داشت که معمولاً دولت‌ها با بیان اینکه محصولات کشاورزی جزء کالاهای اساسی است، به ضرر تولیدکننده، مانع از افزایش قیمت طبیعی تولیدات کشاورزی می‌شوند، این درحالی است که نهاده‌ها و تجهیزات تولید از جمله کود، سم، نهال، ماشین‌آلات و... به‌ویژه در اثر آزادسازی قیمت‌ها به‌صورت قابل توجهی رشد پیدا می‌کنند و برآیند نهایی چنین دوگانگی‌ای در



سیاستگذاری، کاهش سوددهی و نااطمینانی تولیدکنندگان در بخش است. این برخوردهای متناقض در عمل نیز دیده می‌شود، زیرا مثلاً وقتی درخصوص خودرو در راستای حمایت از مصرف‌کننده بحث کنترل قیمت مطرح می‌شود، افراد مربوطه با استدلال پرهیز از دخالت ناروای دولت، مانع از اقدام جدی در این زمینه و حتی افزایش واردات باکیفیت می‌شوند، ولی این دخالت‌ها در رابطه با محصولات کشاورزی حتی به قیمت متضرر شدن تولیدکننده (و نه کاهش سود)، با سرکوب قیمت و واردات بی‌رویه و بعضاً فاقد کیفیت انجام می‌شود. **این امر مغایر با بند «۷» سیاست‌های کلی کشاورزی ابلاغی مقام معظم رهبری است** که در آن بر بهبود رابطه مبادله بخش با سایر بخش‌ها، رعایت قیمت تمام شده محصولات اساسی، تأمین درآمد تولیدکنندگان و منافع مصرف‌کنندگان تصریح شده است. **حمایت از مصرف‌کننده به قیمت متضرر شدن تولیدکننده، پایه‌های امنیت غذایی را از منظر تولید غذای کافی در کشور، متزلزل می‌کند.** دولت می‌تواند این کار را از طریق پرداخت یارانه به مصرف‌کننده انجام دهد. سرکوب قیمت‌ها برای کشاورز داخلی، باز کردن دروازه‌های واردات غیرمنطقی محصولات کشاورزی از طریق کاهش تعرفه واردات و اجازه تعیین قیمت بالاتر برای محصولات وارداتی، از سیاست‌های تجاری ضدکشاورزی در طول دهه‌های اخیر بوده است که بسته ضدکود، راه‌حلی برای آن نیاندیشیده است و بعضاً به آن تداوم داده است. به نظر می‌رسد سیاست‌ها و رویکردهایی در تدوین این بسته غالب بوده‌اند که طی چندین دهه، در عمل مانع شکوفایی بخش کشاورزی برخلاف پتانسیل‌های آن شده‌اند. حال در ادامه برخی شواهد و دلایل غفلت از بخش کشاورزی در ایران و عدم تدوین راهبردهای کل‌نگر و برنامه اقدام جامع مورد اشاره قرار می‌گیرد تا برنامه دوساله ضدکود و نیز برنامه ششم توسعه علل تبعیض بر علیه بخش را مدنظر قرار داده و راه‌حل و سیاست مناسب برای آنها را تدوین کنند.

### سابقه غفلت از کشاورزی در ایران، برخی شواهد و دلایل

آمارها نشان می‌دهند که متوسط سهم سالیانه بخش کشاورزی از موجودی سرمایه، در طول برنامه‌های توسعه (سه برنامه پیش از انقلاب و سه برنامه پس از انقلاب) و نیز در دوره جنگ تحمیلی، در بین سه بخش دیگر، فراتر از ۵ درصد نرفته است که کمترین میزان آن مربوط به برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱/۸۱ درصد) است. البته سهم یک بخش از سرمایه، به تنهایی نمی‌تواند ارائه‌کننده تصویری شفاف از وضعیت سرمایه در بخش مذکور باشد و به‌جای آن، شاخص سرانه سالیانه سرمایه بخش‌ها به‌ازای هر ۱۰۰ نفر شاغل، تصویر دقیق‌تری را از وضعیت سرمایه بخش نشان می‌دهد. نتایج به‌دست آمده بیانگر آن است که کشاورزی در طول دوره‌های زمانی مورد نظر، از کمترین متوسط سرانه سالیانه سرمایه برخوردار بوده است که کمترین میزان آن با ۰/۲ میلیارد ریال به‌ازای هر ۱۰۰

نفر شاغل، مربوط به دوره ۱۳۴۲-۱۳۴۶ بوده است. مقدار این شاخص بجز برنامه سوم توسعه بعد از انقلاب، همیشه بین صفر و یک بوده است. در مقابل، بخش نفت و گاز بالاترین مقدار شاخص مذکور را به خود اختصاص داده است (ورمزیاری، صالح و مسلم‌زاده، ۱۳۸۶).

بررسی تطبیقی نیز نشان می‌دهد مخارج عمومی بخش کشاورزی ایران در مقایسه با دیگر کشورهای در حال توسعه پایین‌تر بوده است. مؤسسه بین‌المللی سیاست‌پژوهی غذا<sup>۱</sup> در گزارشی در سال ۲۰۰۹ تصریح کرده است، مخارج عمومی کشورهای آفریقایی در بخش کشاورزی، مجموعاً ۵ الی ۷ درصد از کل بودجه ملی را در بین سال‌های ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۵ شامل شده است، در حالی که این مقدار برای آسیا در همین دوره، معادل ۱۵ الی ۶ درصد بوده است (شنگن و همکاران، ۲۰۰۹). همچنین بنا به گزارش بانک جهانی (۲۰۰۷)، برنامه «اقتصادی نوین برای توسعه آفریقا»، در پی افزایش مخارج کشاورزی به ۱۰ درصد بودجه‌های ملی است، تا آن را به سطحی برساند که منجر به موفقیت کشاورزی در حال گذار فعلی شود. حال اگر سهم بخش کشاورزی از بودجه عمومی این کشورها با سهم آن در ایران در همان دوره مقایسه شود، سرمایه‌گذاری اندک در بخش کشاورزی ایران بیش از پیش مشخص می‌شود. همان‌طور که جدول ذیل نشان می‌دهد، سهم بخش کشاورزی و منابع طبیعی از بودجه کل کشور در سال‌های ۱۳۵۹ (۱۹۸۰ میلادی) و ۱۳۸۴ (۲۰۰۵ میلادی) به ترتیب، ۳/۵ و ۴/۵ درصد بوده است (جدول ۱).

جدول ۱. بودجه عمومی بخش کشاورزی و منابع طبیعی کشور در سال‌های ۱۳۵۹ و ۱۳۸۴

سال	اعتبارات کشاورزی و منابع طبیعی			مجموع اعتبارات امور چهارگانه		
	اعتبارات هزینه‌ای	اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای	کل	اعتبارات هزینه‌ای	اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای	کل
۱۳۵۹	۴۹,۹۵۸	۴۴,۲۹۱	۹۴,۲۴۸	۱,۶۰۶,۰۰۸	۹۳۳,۹۷۰	۲,۶۷۱,۶۶۳
۱۳۸۴	۵,۳۹۰,۵۵۵	۷,۰۸۲,۰۰۶	۱۲,۴۷۲,۵۶۱	۱۸۲,۱۹۵,۴۹۲	۹۵,۴۹۱,۷۰۳	۲۷۷,۶۸۷,۱۹۵

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۸۴.

توجه: اعتبارات سال ۱۳۵۹ مصوب و اعتبارات سال ۱۳۸۴ برآورد است. اعداد برحسب میلیون ریال است.

به‌دلیل سرمایه‌گذاری ناکافی و عدم اصلاح مناسب ساختارهای تولید، بهره‌وری نیروی کار بخش کشاورزی کشور از وضعیت نامطلوبی برخوردار است. آمار بانک جهانی (۲۰۰۷) حاکی از آن است که بهره‌وری نیروی کار بخش کشاورزی ایران در دوره ۱۱ ساله ۱۹۹۲-۲۰۰۳، رشد ۱۹ درصدی را تجربه کرده است، در حالی که این میزان در کشورهای برزیل، کره جنوبی، ژاپن و چین به ترتیب ۸۵، ۷۵، ۶۶ و ۴۵

1. International Food Policy Research Institute (IFPRI)

2. Shengen



درصد بوده است. جالب اینکه بهره‌وری نیروی کار در ژاپن ۱۴ برابر این میزان در ایران بوده است. یکی از مهمترین موانعی که به دلیل عدم تخصیص منابع لازم، کماکان در توسعه کشاورزی اختلال ایجاد می‌کند، **فقدان تعریف و تضمین حقوق مالکیت و بهره‌برداری در اراضی کشاورزی و منابع طبیعی** کشور است. مطالعات مختلف حاکی از آن هستند، کشورهایی که حقوق مالکیت را تعریف و اجرا کرده و آن را حفظ نموده‌اند، به بالاترین سطح رفاه دست یافته‌اند و برعکس، کشورهایی که نسبت به برقراری حقوق مالکیت و تضمین شفاف و به رسمیت شناختن آن، کم‌توجه بوده‌اند، به رشد و پیشرفت پایدار دست نیافته‌اند و دچار رکود و افول اقتصادی شده‌اند. بر اساس گزارش مربوط به شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت، کشورهایی که در چارک بالای مربوط به رعایت حقوق مالکیت قرار دارند، سرانه تولید ناخالص داخلی آنها بیش از هشت برابر کشورهای است که بر مبنای شاخص مذکور در چارک آخر قرار داشته‌اند. در کشورهای صنعتی، مالکیت به صورت شفاف‌تر و امن‌تر تضمین شده است و فعال اقتصادی، اطمینان خاطر نسبت به حفظ مالکیت خود داشته و این امر، زیربنایی را برای پذیرش فناوری‌های جدید و تغییر و بهینه‌سازی الگوهای بهره‌برداری ایجاد می‌کند. یک مطالعه نشان می‌دهد کشاورزان تایلندی پس از اخذ سند مالکیت بر زمین خود، توانستند ۵۰-۵۰ درصد بیشتر وام و اعتبار دریافت کنند. تجربه کشورهای برزیل، اندونزی، فیلیپین و تایلند نیز نشان می‌دهد وقتی که روستاییان سند دریافت کردند، ارزش دارایی‌های آنها ۴۳-۸۱ درصد افزایش یافت (یوسفی، ۱۳۸۷).

ولی در ایران به دلیل سابقه ذهنی ناشی از اصلاحات ارضی و تشکیل اجباری تعاونی‌ها و شرکت‌های سهامی زراعی و... کشاورزان اطمینان بسیار پایینی نسبت به تداوم حقوق مالکیت خود دارند و عدم پذیرش اسناد مالکیت غیررسمی آنها در مجامعی مانند بانک‌ها، بر این موضوع دامن می‌زند. چندین سال است که طرح کاداستر و سنددار کردن اراضی کشاورزی به دلیل عدم تخصیص اعتبار و برخلاف برنامه پنجم توسعه، اجرایی نشده است و کماکان اسناد غیررسمی، ملاک مالکیت اغلب کشاورزان بر اراضی خود است. عدم زیرساخت لازم برای تضمین حقوق مالکیت، فرآیند نوآوری و به‌کارگیری دانش در واحدهای تولیدی را به شدت کاهش می‌دهد. از سوی دیگر، بودجه کافی برای دیگر طرح‌های بنیادین در بخش کشاورزی مانند طرح‌های تجهیز و نوسازی، تهیه نقشه‌های سلامت خاک، توسعه صنایع تبدیلی، حفظ و توسعه جنگل‌ها در اراضی بالادست و... اختصاص داده نمی‌شود.

به دلیل عدم ایجاد اشتغال زودبازده و مولد در بخش صنایع تبدیلی و طبیعت‌گردی، صنایع دستی و... برای عشایر و ساکنان منابع طبیعی و نیز عدم تأمین مالی مناسب طرح‌های مدیریت پایدار منابع طبیعی و در نتیجه فشار بیش از حد به منابع طبیعی، کشور ایران رتبه‌های ممتاز جهانی را در

فرسایش خاک کسب می‌کند و خاک زراعی که تشکیل هر سانتیمتر مکعب آن چند صد سال زمان نیاز دارد به سرعت در حال نابودی و تبدیل به رسوبات در پشت سدهاست. طرح‌هایی مانند توسعه باغات در اراضی شیب‌دار، نقش مهمی می‌توانند در اشتغال‌زایی پایدار، فقرزدایی، حفظ خاک زراعی و پیشگیری از نشست رسوب در مخازن سدها و هزینه‌های لایروبی داشته باشند، **ولی عدم اختصاص ردیف اعتباری، یکی از مهمترین دلایلی است که سبب موفقیت چنین طرح‌هایی می‌شود.**

در حال حاضر، سوددهی پایین فعالیت‌های کشاورزی سبب تشدید تغییر کاربری و تقطیع و افراز اراضی کشاورزی شده است. عدم توسعه مناسب نهادها و زیرساخت‌های بازار که تقاضا را به‌طور مؤثر و محرک به کشاورزان منتقل کنند، توسعه نیافتگی زیرساخت‌های اطلاعات و مدیریت بازار، عدم تقارن اطلاعات، شکست بازار، بازار انحصاری تجارت محصولات کشاورزی دارای مزیت نسبی، حاکمیت واسطه‌ها، سیاست‌های واردات بی‌رویه و غیرمنطقی از جمله مهمترین عواملی است که اغلب دولت‌ها به نحوی به آنها دامن زده و یا حداقل، راهکار مناسبی برای رفع آنها اتخاذ نکرده‌اند. کشور، برنامه قابل توجه و جدی برای بازی دادن بازیگران واقعی عرصه تولید کشاورزی و نمایندگان آنها در تجارت محصولات کشاورزی اعم از داخلی و خارجی نداشته است.

تداوم توسعه صنعتی از طریق جایگزینی واردات و اتخاذ نامناسب این راهبرد در ایران به مانند کشورهای آمریکای لاتین، منجر به عدم کارآیی و اختلال در تخصیص منابع بین بخش‌های مختلف و رشد ناموزون بخش‌های اقتصادی شده است. سیاست‌گذاران در موارد زیادی، برخلاف آرمان‌های انقلاب اسلامی و رهنمودهای امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری، نتوانسته‌اند به‌خوبی در برابر فشار ناشی از حامیان صنایع، برای نرخ‌های بالاتر حمایتی، ایستادگی کنند و در موارد مختلف، بر علیه بخش کشاورزی تبعیض اعمال شده است.

بانک جهانی نیز در گزارش توسعه جهانی ۲۰۰۸ خود با مطلبی تحت عنوان «**توانمندی توسعه‌ای کشاورزی کمتر مورد توجه قرار گرفته است**» تصریح کرده است که رشد کندتر بخش کشاورزی، ناشی از جهت‌گیری سیاست‌های کلان و بخشی کشورها بر علیه کشاورزی است. تبعیض علیه کشاورزی به واسطه سیاست‌های اقتصادی کلان، قیمتی و تجاری و نیز جهت‌گیری شهری تخصیص سرمایه‌گذاری بخش عمومی و عدم سرمایه‌گذاری<sup>۱</sup> در بخش کشاورزی از جمله عوامل اختلال در کارکرد بخش کشاورزی ذکر شده‌اند (بانک جهانی، ۲۰۰۷). مطالعه کروگر، شیف و والدز<sup>۲</sup> (۱۹۹۱) چگونگی اعمال فشار ۱۸ کشور بر بخش کشاورزی نسبت به دیگر بخش‌ها را به‌روشنی مستند ساخت. دخالت‌ها منجر به کاهش ۳۰ درصدی در قیمت نسبی تولیدات کشاورزی نسبت به شاخص

1. Misinvestment

2. Krueger, Schiff and Valdes



قیمتی تولیدات غیرکشاورزی شد. این سوگیری سیاستی بیشترین شدت را در کشورهای کشاورزی محور جنوب صحرای بزرگ آفریقا داشت. نرخهای ارز بیش ارزشگذاری شده، تعرفه‌های حمایتی بالا از صنعت و وضع مالیات بر صادرات کشاورزی همگی در این سوگیری سهیم بوده‌اند. حال پس از بررسی اجمالی بسته ضدکود و شواهد غفلت از بخش کشاورزی، در ادامه، برخی از مهمترین دلایلی که از آنها برای اثبات عدم قابلیت بخش کشاورزی به‌عنوان بخش پیشران توسط برخی کارشناسان یاد می‌شود، مورد بررسی قرار می‌گیرند.

### بررسی استدلال‌های عدم قابلیت بخش کشاورزی به‌عنوان یکی از بخش‌های محرک

برخی کارشناسان معتقدند که بخش کشاورزی به‌دلیل محدودیت منابع آبی، قابلیت سرمایه‌گذاری و تلقی به‌عنوان محور پیشران را ندارد. در این خصوص باید اظهار داشت، هرچند محدودیت منابع آبی وجود دارد، ولی شواهد حاکی از آن است که با اقداماتی مانند فشرده‌سازی کشت سبزی و صیفی و انتقال آن به گلخانه‌ها در نواحی دارای توجیه، جلوگیری از صادرات آب از طریق کاهش تولید و صادرات محصولات آب‌بر مانند هندوانه، توسعه کانال‌های درجه ۳ و ۴ زیر سدها، توسعه عملیات آبخیزداری و جنگلداری، سیستم‌های آبیاری تحت فشار، عملیات نوین مانند زهکشی کنترل شده و عینی‌سازی تعیین زمان آبیاری برای کشاورز، می‌توان کاهش قابل توجهی در استفاده از آب محقق کرد و ظرفیت مناسبی برای توسعه کشاورزی محقق کرد. همچنین به‌دلیل عدم تحویل حجمی آب، بیلان وزارت نیرو در خصوص مصارف آب در بخش کشاورزی، محل سؤال است. اجرای صحیح عملیات آبخیزداری هم در افزایش ذخایر آبی نقش مهمی می‌تواند داشته باشد.

موضوع اساسی دیگر که به‌نظر می‌رسد منتقدان بخش کشاورزی از توجه جدی به آن غافل هستند، آن است که توسعه کشاورزی صرفاً به مفهوم توسعه سطح زیرکشت نیست. بلکه مهم‌تر از آن، شامل ارتقای عملکرد در واحد سطح و بهره‌وری تولید از طریق سرمایه‌گذاری‌های لازم نیز است. آمار موجود حاکی از فاصله بسیار زیاد بین کشاورز نمونه و متوسط عملکرد کشاورزان کشور است. برای نمونه، در حالی که میانگین عملکرد سیب کشور ۱۵-۱۶ تن در هکتار است، کشاورز نمونه در دماوند با به‌کارگیری اصول علمی نه‌چندان پیچیده و با رعایت ملاحظات محیط زیستی، توانست در سال ۱۳۸۲، ۱۲۸ تن در هکتار سیب درختی و در سال ۱۳۸۶ رکورد تولید ۱۶۸ تن را به ثبت رساند. در خصوص بسیاری دیگر از محصولات کشاورزی کشور نیز شکاف عملکردی مشاهده می‌شود. هرچند رفع کامل این شکاف امکان‌پذیر نیست، ولی ضمن رعایت ملاحظات محیط زیستی می‌توان متوسط عملکرد محصولات را به میزان قابل توجهی افزایش داد. در حال حاضر، بخش کشاورزی ایران به

دلیل سنتی بودن اغلب نظام‌های بهره‌برداری، استفاده اندکی از مزایا و ظرفیت‌های فناوری برای رشد تولیدات خود به عمل آورده است و لذا پتانسیل و فرصت مناسبی برای استفاده از مزایای فناوری‌ها وجود دارد و اندک سرمایه‌گذاری در این بخش به‌خصوص در راستای توسعه زیرساخت‌های تولید، فرآوری، تجارت و ارتقای فناوری‌های مربوطه، بازده‌های سریع و به‌مراتب بالایی را دربر خواهد داشت.

ازسوی دیگر، شواهد و یافته‌های علمی نشان می‌دهند که بخش کشاورزی از نظر بازده سرمایه‌گذاری و نیز تحقق رشد عدالت‌محور، جایگاه ویژه‌ای دارد.

### بازده سرمایه‌گذاری

نتایج طرح پژوهشی تحت عنوان «برآورد نرخ بازدهی سرمایه‌گذاری در بخش معدن و مقایسه آن با سایر بخش‌های عمده اقتصادی کشور» که به سفارش دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۳ انتشار یافته است، نشان می‌دهد که در دوره ۱۳۷۰-۱۳۸۹، بیشترین بازده سرمایه‌گذاری متعلق به بخش‌های ساختمان و کشاورزی بوده است. ازسوی دیگر، نتایج مطالعه ورمزیاری، صالح و مسلم‌زاده (۱۳۸۶) نشان می‌دهد که در طول دوره ۱۳۸۳-۱۳۴۲، بخش کشاورزی از ثبات بیشتری در برابر شوک‌های خارجی برخوردار بوده و اثرپذیری آن از تحولات بیرونی، کمتر بوده است. در این مطالعه، متوسط سالیانه بهره‌وری سرمایه برای هر یک از چهار بخش اقتصاد، به تفکیک برنامه‌های توسعه ملی، مورد محاسبه قرار گرفت. طبق نتایج حاصله، سرمایه در بخش کشاورزی از بهره‌وری بالاتری نسبت به سایر بخش‌ها (بجز بخش نفت و گاز، در طول سه برنامه قبل از انقلاب) در طول تمامی دوره مورد بررسی برخوردار بوده است. همچنین نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که میزان شاخص ICOR برای بخش کشاورزی پایین‌تر از مقدار آن برای سایر بخش‌ها (بجز نفت و گاز) و نیز کل اقتصاد کشور بوده است. یعنی، ایجاد یک واحد ارزش‌افزوده، به سرمایه کمتری در بخش کشاورزی نسبت به سایر بخش‌های مذکور دارد (جدول ۲). همان‌طور که در جدول ذیل نیز مشاهده می‌شود، ICOR کلیه بخش‌های اقتصادی کشور بجز بخش کشاورزی به‌خصوص در دوره پیروزی انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی منفی است که این مسئله بیانگر کاهش شدید ارزش‌افزوده این بخش‌ها، طی دوره مذکور و نیز ثبات بیشتر بخش کشاورزی و اثرپذیری کمتر آن از تحولات بیرونی است. مطالعات سلطانی (۱۳۸۳) و نیکوکار (۱۳۸۱) نیز بالاتر بودن پتانسیل سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی را تأیید می‌کند.



جدول ۲. متوسط بهره‌وری سرمایه و شاخص ICOR، در طول برنامه‌های توسعه

برنامه توسعه	برنامه توسعه	برنامه توسعه	دهه اول بعد از انقلاب اسلامی	برنامه توسعه پنجم قبل از انقلاب	برنامه توسعه چهارم قبل از انقلاب	برنامه توسعه سوم قبل از انقلاب	برنامه بخش	
سوم بعد از انقلاب (۱۳۷۹-۱۳۸۳)	دوم بعد از انقلاب (۱۳۷۴-۱۳۷۸)	اول بعد از انقلاب (۱۳۶۸-۱۳۷۲)	(۱۳۵۷-۱۳۶۷)	(۱۳۵۲-۱۳۵۶)	(۱۳۴۷-۱۳۵۱)	(۱۳۴۲-۱۳۴۶)		
۰/۲۷	۰/۲۷	۰/۲۷	۰/۲۶	۰/۴۶	۰/۵۴	۰/۵۵	کل اقتصاد	متوسط سالیانه بهره‌وری سرمایه (به قیمت ثابت ۱۳۷۶)
۱/۲۱	۱/۶۰	۲/۳۰	۱/۵۸	۰/۸۲	۱/۲۱	۱/۳۶	کشاورزی	
۰/۲۵	۰/۲۱	۰/۱۹	۰/۱۵	۰/۲۰	۰/۲۱	۰/۲۱	صنایع و معادن	
۰/۲۰	۰/۲۱	۰/۲۰	۰/۲۳	۰/۳۲	۰/۳۱	۰/۳۲	خدمات	
۰/۷۴	۰/۹۱	۰/۹۴	۰/۵۹	۲/۶۵	۳/۴۲	۳/۳۵	نفت و گاز	
۱/۲۱	۱۰/۱۸	۵/۰۳	-۱۵/۸۷	۶/۹۰	۲/۷۹	۳/۰۹	کل اقتصاد	نسبت سرمایه‌گذاری به تغییرات ارزش افزوده (ICOR)
۰/۵۰	۶/۰۶	۱/۷۴	۲/۷۲	۵/۶۶	۳/۶۴	۲/۵۸	کشاورزی	
۰/۷۳	۶/۵۶	۵/۴۸	-۳۵/۴۹	۱۰/۴۶	۸/۸۱	۷/۸۲	صنایع و معادن	
۱/۷۱	۱۰/۴۱	۷/۹۰	-۱۸/۱۰	۴/۷۲	۴/۲۴	۵/۰۹	خدمات	
۱/۸۱	-۷/۸۱	۰/۶۰	-۱/۵۷	-۴/۴۸	۰/۴۴	۰/۵۲	نفت و گاز	

مأخذ: ورمزیاری و صالح، بر پایه داده‌های معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی «دفتر اقتصادی کلان سابق»، ۱۳۸۶.

لازم به ذکر است که بسیاری از پروژه‌های کشاورزی و منابع طبیعی از قبیل آبخیزداری، بیابان‌زدایی و... نیاز سرمایه‌ای پایین‌تری نسبت به طرح‌های صنعتی دارند و منافع سریع‌تری را در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فقرزدایی و محیط زیستی برای جامعه ایجاد می‌کنند. برای نمونه، اجرای پروژه آبخیزداری یا جنگل‌زراعی، علاوه بر ایجاد شغل (منافع اجتماعی - اقتصادی)، منجر به تغذیه بیشتر سفره‌های آب زیرزمینی و کاهش تبخیر آب و تولید آب شیرین و نیز کاهش فرسایش خاک (کارکردهای محیط زیستی) هم خواهد شد. ازسوی دیگر، میزان اشتغالی که بخش کشاورزی و منابع طبیعی به‌ازای هر واحد سرمایه ایجاد می‌کند، بیشتر از حجم اشتغالی است که هر واحد سرمایه در صنعت و خدمات دربر دارد.

### رابطه رشد کشاورزی و توزیع درآمد

به‌طور کلی رشد اقتصادی ناشی از بخش کشاورزی در کاهش فقر نقش مهمی دارد و لذا به‌عنوان اولویت اساسی در الگوی بهبود همزمان پیشرفت و عدالت مطرح است. اغلب فقیران جهان در نواحی روستایی زندگی کرده و اساساً برای تأمین معیشت خود به کشاورزی وابسته‌اند. برای نمونه، پژوهش بنی‌اسدی و ورمزیاری (۱۳۹۳) نشان داد، در دوره ۱۳۵۰-۱۳۸۶، لگاریتم ارزش افزوده بخش کشاورزی که شاخصی از رشد بخش کشاورزی است، اثر عکس و معنی‌داری بر ضریب جینی در نواحی روستایی داشته است. یعنی رشد بخش کشاورزی منجر به بهبود توزیع درآمد در روستاها شده است. با توجه به اینکه اغلب ساکنان

روستاها به اشتغال کشاورزی مشغول هستند، این طبیعی است که رشد بخش کشاورزی، بتواند منجر به بهبود توزیع درآمد در نواحی روستایی شود. براساس نتایج مطالعه مذکور، متغیر بهره‌وری نیروی کار کشاورزی اثر منفی و معنی‌داری بر ضریب جینی داشته است. بنابر ضریب (کشش) به‌دست آمده، یک درصد افزایش در بهره‌وری نیروی کار، منجر به کاهش ۰/۲ درصدی ضریب جینی خواهد شد. این مطلب نشان می‌دهد که رشد و بهبود بهره‌وری نیروی کار کشاورزی منجر به کاهش ضریب جینی یعنی بهبود توزیع درآمد و عدالت خواهد شد.

### ظرفیت صنایع تبدیلی (کشاورزی)

یکی از ابعاد اساسی توسعه کشاورزی، افزایش ظرفیت صنایع کشاورزی است. متأسفانه در کشور، قلمرو توسعه کشاورزی معمولاً منحصر به تولید محصول خام است، این درحالی است که طبق تعاریف بین‌المللی از جمله بانک جهانی (۲۰۰۷)، صنایع فرآوری محصولات کشاورزی، موتور محرک توسعه کشاورزی محسوب می‌شوند. در حال حاضر، زمینه بسیار مساعدی برای توسعه اشتغال و ارزش‌افزوده از طریق صنایع کشاورزی وجود دارد که به لحاظ طبقه‌بندی، جزء کسب‌وکارهای کشاورزی به شمار می‌رود و توسعه این صنایع به آب‌چندانی نیاز ندارد. توسعه صنایع تبدیلی، طبق تحقیقات انجام شده، نقش بسزایی در بهبود توان بخش کشاورزی در ارتقای فرصت‌های شغلی و در عین حال افزایش میزان تولید و درآمد دارد. مقایسه کشش داده‌های اشتغال کل و مستقیم در مورد بخش کشاورزی نشان می‌دهد که بخش کشاورزی بیشتر به‌صورت غیرمستقیم ایجاد شغل می‌کند؛ زیرا این بخش که از لحاظ کشش اشتغال کل در رتبه اول قرار دارد، از لحاظ کشش اشتغال مستقیم رده ۲۶ را در بین ۳۵ بخش داراست. ایجاد شغل غیرمستقیم، اهمیت گسترش فعالیت‌های پیشین و پسین را برجسته می‌سازد که تحرک زیاد در بین دیگر بخش‌ها، از لحاظ جذب نیروی کار ایجاد می‌کند (اسفندیاری و ترحمی، ۱۳۸۹).

البته تحقیقات نشان می‌دهد فرصت‌های شغلی که بخش کشاورزی ایجاد می‌کند، ارزش‌افزوده و درآمد مناسبی، به فراخور فرصت‌های شغلی ایجاد شده پدید نمی‌آورد. لذا لازمه تحقق رشد شتابان و در عین حال، فراگیر کشاورزی و فقرزدایی توسط بخش کشاورزی، متناسب کردن سهم اشتغال کشاورزی با سهم آن در تولید ناخالص داخلی است و این کلان‌نگری در طراحی الگوی اشتغال کشاورزی باید لحاظ شود. به‌عبارت دیگر، باید رشته‌های فعالیتی‌هایی از کشاورزی را بر اساس قابلیت‌های سرزمینی، توسعه داد که ارزش‌افزوده بیشتری (چه به‌صورت خام و چه از محل تولید فرآورده‌های متنوع) ایجاد کنند. صاحب‌نظران معتقدند که این امر را می‌توان از طریق بهینه‌سازی الگوی زراعی و الگوی تجارت خارجی محصولات کشاورزی محقق کرد. به‌عبارت دیگر از طریق رشد رشته‌های فعالیت‌های کشاورزی با ارزش بالا و در عین حال کاربر و ایجاد زنجیره ارزش و صادرات آنها می‌توان درآمدزایی



بالقوه بخش کشاورزی (رشد) را با اشتغال‌زایی این بخش (عدالت) توأم کرد و در این صورت است که فرصت‌های شغلی پردرآمد برای کشاورزان ایجاد شده و رشد و عدالت با یکدیگر توأم می‌شوند.

### توسعه هم‌افزای کشاورزی و صنعت و اجتناب از اتکای اقتصاد به صنایع بزرگ

همان‌طور که مطالعه اسفندیاری و ترحمی (۱۳۸۸) هم نشان داده است، ارتباط متقابلی بین دو بخش کشاورزی و صنعت وجود دارد و بخش‌های کشاورزی و صنعت نمی‌توانند به تنهایی رشد کنند. عدم رشد کافی بخش کشاورزی، عامل مهم عقب‌ماندگی صنعتی بسیاری از کشورهای در حال توسعه به شمار می‌رود (یوسفی، ۱۳۸۷). کشورهای در حال توسعه، برای صنعتی کردن خود باید بخش کشاورزی را توسعه دهند تا با افزایش تولیدات، میزان وابستگی به واردات کاهش یابد و در مصرف ارز صرفه‌جویی شود و از محل افزایش صادرات، درآمد خود را نیز بالا ببرند.

تجارب کشورهای در حال توسعه موفق در توسعه صنعتی مانند کره جنوبی و تایوان هم حاکی از توسعه هم‌افزای صنعت و کشاورزی است. سیاستگذاران کره جنوبی و تایوان از نگاه یک‌جانبه‌گرایانه به صنعت و کشاورزی اجتناب ورزیده و معتقد بودند که باید کارآیی کشاورزی و صنعت رشد پایداری داشته باشد. این دولت‌های آسیایی همچنین ایجاد صنایعی را تشویق کردند که منجر به بهبود و ارتقای بخش کشاورزی می‌شدند. از این صنایع می‌توان به صنایع کود شیمیایی، ماشین‌آلات و تجهیزات کشاورزی اشاره کرد. علاوه بر این، صنایع حمایت‌کننده از بخش کشاورزی، مقدار بالاتری از سرمایه‌های خارجی را نسبت به سایر انواع صنعت دریافت کردند (چنج،<sup>۱</sup> ۱۹۹۰). همچنین غالب صنعتی شدن در تایوان روستامحور و بنابراین با نیازهای بخش کشاورزی هماهنگ‌تر بود (کی، ۲۰۰۸).

برخلاف کشورهای کره جنوبی و تایوان، سیاستگذاران کشورهای آمریکای لاتین به مانند ایران، معمولاً ناتوان از ایجاد چنین هم‌افزایی‌هایی بودند. آنها ناتوان از انجام اصلاحات عمده و بنیادین در نظام بهره‌برداری زمین و مدرنیزه کردن کشاورزی بودند و یا اینکه تمایل جدی به این موضوع نداشتند. آنها همچنین نتوانستند در برابر فشار ناشی از حامیان صنایع، برای نرخ‌های بالاتر حمایتی ایستادگی کنند و فاقد راهبرد صنعتی شدن صادرات‌محوری بودند که به اندازه کافی از قدرت برخوردار باشد (رینز و اوروک،<sup>۲</sup> ۱۹۸۵). بهره‌کشی از بخش کشاورزی، قبل از انجام سرمایه‌گذاری لازم برای شکوفایی آن و بی‌اعتنایی به صادرات کشاورزی در کنار عدم گذار به موقع به سمت راهبرد صنعتی شدن صادرات‌محور، از جمله دلایل کلیدی هستند که کشورهای مذکور را نسبت به کشورهای تازه صنعتی

1. Cheng  
2. Rins and Orrock

شده آسیای شرقی، در حالت عقب‌مانده‌تری نگه داشتند. بانک جهانی (۲۰۰۷) نیز در آخرین گزارش توسعه جهانی خود درخصوص توسعه کشاورزی تصریح کرده است، به تدریج که کشورهای درحال توسعه ثروتمندتر می‌شوند، به‌طور کلی از کشاورزی حمایت بیشتری می‌کنند. چین و هندوستان سوگیری‌های ضدکشاورزی خود را به میزان قابل توجهی در سه دهه گذشته کاهش داده‌اند؛ این کاهش نه تنها به‌طور مستقیم، بلکه به‌طور غیرمستقیم از راه قطع حمایت از صنعت انجام شده است. چین سوگیری ضدکشاورزی خود را در مرحله‌ای دیرتر در توسعه اقتصادی خود، نسبت به هندوستان کاهش داده است، اما کمک به بخش کشاورزی نسبت به بخش غیرکشاورزی (اندازه‌گیری شده با شاخص نرخ نسبی کمک)<sup>۱</sup> روندی صعودی در هر دو کشور داشته است.

**امروزه در رویکردهای جدید توسعه، بیش از آنکه بخشی‌نگری و کشمکش بین بخش‌ها مطرح باشد، راهبرد اصلاح نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی اقتصادی، براساس ایجاد پیوند بین بخش‌های مختلف و شکوفاسازی استعدادهای محلی دنبال می‌شود.** در این قالب، دولت‌ها ضمن توجه به تحقق اهداف کلان کشور، بر پایه تمرکززدایی و محلی‌گرایی، در پی پاسخ به این سؤال هستند که برای هر مکان و موقعیت جغرافیایی، چه بنگاهی و با چه ویژگی‌هایی، بالاترین تناسب و پایدارترین سوددهی را دارد؟ بنابراین تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی پروژه‌های اقتصادی، ضمن توجه به مصالح و اهداف کلان، بر اساس واقعیت‌های میدانی و مبتنی بر مردمی کردن اقتصاد انجام می‌شود. به بیان دیگر، منابع و اعتبارات عمومی، به پروژه‌های طراحی شده از پایین به بالا و پربازده، اختصاص می‌یابد و سبب افزایش سریع رشد اقتصادی و رفاه کلیه نقاط کشور و توزیع منابع رشد در بین بنگاه‌های بهره‌ور در پهنه سرزمین می‌شود. در نتیجه قدرت تاب‌آوری اقتصاد در برابر شوک‌های خارجی (از قبیل تحریم، جنگ و...) و داخلی افزایش می‌یابد. چنین سازوکار اختصاص منابع عمومی و برنامه‌ریزی اقتصادی، عدالت‌محور است، زیرا در آن نوع پروژه‌ها و طرح‌ها بر اساس استحقاق مناطق تعریف می‌شود و هر چیزی به صاحب حق خود می‌رسد.

درحالی که در رویکرد سنتی، معمولاً کشورهایی مانند ایران، تعدادی صنایع بزرگ و عمده با فناوری پایین‌تر از رقبا دارند که اغلب، نیازمند تزریق دلارهای نفتی و خوراک کم‌هزینه برای سرپا ماندن و بقا هستند و انتظار می‌رود که این صنایع، نقدینگی و ارز اقتصاد را تأمین کنند. همان‌طور که کی<sup>۲</sup> (۲۰۰۹) اشاره کرده است، چنانچه صنعتی شدن واقعاً اتفاق افتاده بود، نباید اقدامات حمایتی تداوم می‌یافت، چراکه این اقدامات منجر به ناکارایی و رانت‌خواری می‌شود. استمرار وضع تعرفه‌های سنگین بر خودروهای وارداتی و حمایت از این نوزاد ۴۷ ساله در ایران در کنار سایر شواهد نیز می‌تواند حاکی از عدم موفقیت راهبردهای توسعه صنعتی کشور باشد. درحالی که در رویکردهای نوین که چین

1. RRA

2. Kay



نیز در زمینه آن تجربه موفقی داشته است، دولت‌ها دنبال توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط مبتنی بر قابلیت‌های سرزمینی هستند که تاب‌آوری بالایی هم در مجموع به اقتصاد می‌دهند.

در زمینه اصلاح نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی اقتصادی، رهبر معظم انقلاب اسلامی، در پی ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۵ در جلسه‌ای با حضور سران قوا، در بررسی چگونگی راه‌های اجرا و تحقق این سیاست‌ها فرمودند: «با استفاده از ظرفیت‌های مردمی، می‌توان کارهایی را انجام داد که شاید از عهده چند وزارتخانه هم بر نیاید». ایشان تصریح کرده‌اند، تجربه موفق مدیریت جنگ که از طریق مشارکت آحاد مردم شکل گرفت، به اقتصاد تسری نیافته است و زمینه برای فعالیت آحاد مردم، به میزان لازم تسهیل نشده است. «چون مردم در میدان بودند، کارها پیش رفته؛ ما در زمینه اقتصادی به این، کمتر بها دادیم». بر این اساس می‌توان اظهار داشت که باید از محدود کردن جریان عمده‌ای از اقتصاد به افراد حقیقی و حقوقی خاص و از حرکت‌هایی که به صورت از بالا به پایین و محدود، در عرصه میدانی تولید انجام می‌شود، خودداری کرد و زمینه را برای فعالیت و مشارکت آحاد مردم آماده نمود. سیاست‌هایی که در بحث فضای کسب‌وکار تدوین می‌شوند باید با یک نگاه عمیق‌تر به اصلاح نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی اقتصادی تدوین شوند.

### نتیجه‌گیری

غلط مصطلحی که در جامعه ایران رواج یافته است، تلقی کاهش اهمیت بخش کشاورزی به موازات افزایش تولید ناخالص داخلی کشور می‌باشد. برخی کارشناسان در این خصوص به تجربه کشورهای صنعتی استناد می‌کنند و بدون شناخت همه‌جانبه حقیقت، تصور می‌کنند برای رسیدن به رشد و توسعه، باید به نفع بخش صنعت بر علیه بخش کشاورزی، تبعیض قائل شد. باید توجه داشت بسیاری از کشورهای غربی، با سرمایه‌گذاری و برنامه‌ریزی مناسب، از مسیر توسعه کشاورزی به توسعه صنعتی دست پیدا کردند، نه از مسیر بی‌توجهی به کشاورزی و روستا! این کشورها هم‌اکنون نیز بیشترین حمایت‌ها و برنامه‌ریزی را در خصوص توسعه کشاورزی و توجه به روستاها دارند.

نتایج مطالعات نشان می‌دهد، لازمه رشد مداوم و پایدار اقتصادی ایران، اتخاذ سیاست هماهنگ و هم‌افزاست که پیوند بین بخش کشاورزی و بخش‌های دیگر به‌ویژه صنعت را تقویت کند. صنایع بزرگ، در ایران معمولاً پیوندهای مناسب و تقویت شده‌ای با بخش‌های اقتصادی دیگر، به‌ویژه با بخش کشاورزی ندارند. شواهد حاکی از آن است که سیاست‌های توسعه صنعتی به‌طور هم‌افزا با بخش کشاورزی تدوین و اجرا نشده‌اند و لذا توفیق چندانی نیافته‌اند. این سیاست‌ها تا حدی به صورت یک‌جانبه اتخاذ شده است که در موارد فراوانی، شهرک‌های صنعتی و کارخانجات در بهترین و مرغوب‌ترین دشت‌های کشاورزی کشور احداث شده‌اند.

بخش کشاورزی ایران به شدت دچار کمبود سرمایه‌گذاری بوده است و طرح‌های زیرساختی و بنیادین این بخش، عملیاتی نشده است. برای نمونه، متوسط سهم سالیانه بخش کشاورزی از موجودی سرمایه، در طول برنامه‌های توسعه (سه برنامه پیش از انقلاب و سه برنامه پس از انقلاب) و نیز در دوره جنگ تحمیلی، در بین سه بخش دیگر، فراتر از ۵ درصد نرفته است.

**به نظر می‌رسد بسته ضد رکود دولت محترم، توسعه صنایع بزرگ و محدود را فارغ از توسعه کشاورزی تداوم خواهد بخشید، زیرا به صراحت بیان کرده است که در این برنامه دوساله، بخش‌هایی مانند کشاورزی، آب، نیرو، محیط زیست و... در مقایسه با بخشی مانند پتروشیمی که به عنوان بخش پیشران انتخاب شده است، چندان مدنظر نیستند. در بند «۳» مقدمه این بسته آمده است: «بر این اساس، عدم اشاره مستقیم به بخش‌هایی مانند کشاورزی، محیط زیست، آب، نیرو و ... یا نبود اقداماتی مانند توسعه بخش خصوصی در مجموعه سیاست‌های خروج از رکود، به معنی تعطیلی سایر فعالیت‌های دولت یا فراموشی اقدامات توسعه‌ای میان‌مدت و بلندمدت نیست. بلکه بنا بر آنچه در برنامه‌های مختلف اعلامی دولت از جمله در گزارش ۱۰۰ روزه ذکر شد، دولت برنامه‌های قطعی و مستندی در موارد ذکر شده دارد که به موازات برنامه خروج از رکود در جریان هستند.» این در حالی است که بخش کشاورزی براساس شاخص‌های مختلف از قبیل بازده سرمایه‌گذاری، زمان بازگشت سرمایه، بهبود همزمان پیشرفت و عدالت و اشتغال‌زایی از جایگاه ویژه‌ای در تحرک بخشی به اقتصاد کشور و خروج از رکود برخوردار است. هم‌اکنون بنگاه‌های تعطیل و نیمه‌تعطیل فراوانی در بخش کشاورزی چه در بحث تولید محصول خام و چه در بحث فرآوری و بسته‌بندی وجود دارند که با تزریق نقدینگی به سرعت می‌توانند نقش خود را در اشتغال‌زایی گسترده و خلق ارزش و در نهایت، خروج از رکود ایفا کنند.**

در بسته ضد رکود، صراحتاً اظهار شده است که بخش انرژی اقتصاد ایران نقش مؤثری در برطرف کردن محدودیت‌های ارزی و ریالی ایفا می‌کند. از آنجایی که عمده نقش بخش انرژی در برطرف کردن محدودیت‌های ارزی و ریالی کشور، حاصل از صادرات نفت خام بوده است، لذا **اتکا بر بخش انرژی، برای برطرف کردن محدودیت‌های ارزی و ریالی به مفهوم تداوم وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی است و این امر، با اقتصاد مقاومتی مغایرت دارد.** کما اینکه در ماده (۳۰) لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر، سهم سالیانه صندوق توسعه ملی از درآمد صادرات نفتی و میعانات گازی به ۲۰ درصد کاهش یافته است و این موضوع مغایر بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است.

در اقتصاد مقاومتی درون‌زایی با برون‌گرایی و پیشرفت با عدالت به صورت همزمان مدنظرند. بخشی می‌تواند درون‌زا باشد که وابستگی کمتری به نهاده‌ها و فناوری‌های بیرونی داشته باشد. پایین بودن هزینه نسبی و برخورداری از مزیت نسبی تولیدات صناعی مانند پتروشیمی، با توجه به هزینه



بالای نصب و تأسیس، اغلب به تحویل نفت و گاز به قیمت ارزان بستگی دارد و لذا به سرعت و به‌سادگی نمی‌توان بر درآمد صادراتی این صنعت اتکا کرد. کمالینکه یکی از محورهای توافقنامه ژنو و لغو تحریم، ظاهراً لغو تحریم‌های مرتبط با «صادرات پتروشیمی ایران» و «خدمات مرتبط با این صادرات»، دانش فنی، تجهیزات و کاتالیست‌هاست. به نظر می‌رسد تأکید دولت بر تدوین بسته ضد رکود با فرض تداوم تحریم‌ها با این هدفگذاری دولت در توافقنامه ژنو برای لغو تحریم‌های پتروشیمی همخوانی ندارد.

ایجاد و توسعه صنایع بزرگ که از یک‌سو اغلب از طریق تزریق ناکارآی منابع عمومی به‌صورت سوگیرانه دنبال می‌شود و از سوی دیگر در موقع تحریم آسیب‌پذیر می‌شود، متناسب با اقتصاد مقاومتی نیست. مضاف بر اینکه، از نظر پدافند غیرعامل نیز محدود و متمرکز کردن فعالیت‌های اقتصادی در نقاط خاص و انتخاب صنایع متمرکز مذکور به‌عنوان محور توسعه و پیشران، صحیح به نظر نمی‌رسد. به‌ویژه اینکه مقام معظم رهبری در بخشی از سیاست‌های اقتصاد مقاومتی تصریح می‌کنند که «لازم است قوای کشور، بی‌درنگ و با زمان‌بندی مشخص، اقدام به اجرای آن کنند و با تهیه قوانین و مقررات لازم و تدوین نقشه راه برای عرصه‌های مختلف، زمینه و فرصت مناسب برای نقش آفرینی مردم و همه فعالان اقتصادی را در این جهاد مقدس فراهم آورند ...». از سوی دیگر، طبق نظر رهبر معظم انقلاب چنانچه در تصمیم‌گیری‌ها از جمله تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، از عنصر عدالت و «ارتباط عدالت و پیشرفت» غفلت شود، خسارات فراوانی به بار خواهد آمد. در این راستا سیاستگذاری حاکمیت باید به سمتی برود که رشد اقتصادی شتابان و در عین حال فراگیر، به نحوی که آحاد جامعه از آن برخوردار شوند، محقق گردد و نباید رشد اقتصادی در اختیار چندین شرکت محدود قرار بگیرد.

به‌جای انتخاب صنایع بزرگ به‌عنوان بخش پیشران و تداوم حمایت‌های نفتی از آن، دولت باید سیاست روشن و واضحی را برای اصلاح نظام تصمیم‌گیری اقتصادی با محوریت مشارکت دادن آحاد جامعه در تولید و مردمی کردن اقتصاد و در نتیجه، فعال شدن ظرفیت‌های کارآفرینی موجود در پهنه سرزمین و رشد و توسعه فراگیر اتخاذ نماید که بخشی از آن در بسته ضد رکود باید مدنظر قرار گیرد. کسب درآمد نفتی و تزریق آن به بخش‌هایی تحت عنوان پیشران و دامن زدن به کشمکش‌های بخشی، مربوط به پارادایم سنتی و متمرکز توسعه است. در پارادایم نوین، سیاستگذاران، براساس برنامه‌ریزی غیرمتمرکز به دنبال تعریف پربازده‌ترین پروژه‌ها با توجه به قابلیت‌های محلی و اجرای آنها، فارغ از تعصبات بخشی هستند. لازم به ذکر است که رویکرد غیرمتمرکز در کوتاه‌مدت نیز بازده‌های قابل توجهی خواهد داشت، کمالینکه در تجربه دفاع مقدس هم کارآیی خود در مدیریت را نشان داد. در این راستا، بسته ضد رکود، باید توجه جدی به اصلاح ساختار بانکی در راستای مردمی کردن اقتصاد از طریق توسعه کارآفرینی و تقویت

بنگاه‌های کوچک و متوسط داشته باشد، زیرا نظام بانکی موجود، ناتوان از درک حساسیت‌های این بنگاه‌هاست و اعتبارات مربوطه در بسیاری از موارد به سمت فعالیت‌های غیرمولد هدایت می‌شود.

به‌طور کلی، به‌نظر می‌رسد این بسته ضد رکود، برخلاف اهداف متعالی مدنظر، **سبب تداوم سیاست‌های توسعه صنعتی رانتی و وابسته به درآمدهای نفتی خواهد شد** که این امر ضمن اینکه دستاورد چندانی نخواهد داشت، به دلیل عدم سرمایه‌گذاری کافی در افزایش بهره‌وری آب، کشاورزی و غذا می‌تواند به افت و تخریب منابع پایه و راهبردی تولید و افزایش مشکلات سلامتی جامعه دامن زند.

یکی از مهمترین بخش‌هایی که به معنای واقعی کلمه چه در کوتاه‌مدت و چه در درازمدت، توان مردمی کردن و توسعه اقتصاد کشور را دارد، بخش کشاورزی است. بسته پیشنهادی دولت، در بخش صادرات غیرنفتی، بر اثرگذاری سیاست‌های توسعه صادرات غیرنفتی، بر تحرک بخش‌های تولیدی کشور تأکید کرده است. با وجود این، بررسی سیاست‌های صادرات غیرنفتی حاکی از آن است که این بسته، سیاست محتوایی و زیرساختی مشخصی درخصوص توسعه تولیدات باکیفیت کشاورزی ندارد، این درحالی است که بخش کشاورزی سهم بالایی از صادرات غیرنفتی کشور دارد. بسته ضد رکود درحالی بر اشتغال‌زایی از طریق صنایع کاربر تأکید کرده است که آمار نشان می‌دهند، بخش کشاورزی از لحاظ کشش اشتغال کل در رتبه اول اقتصاد ایران قرار دارد و توسعه صنایع وابسته به آن، ضمن افزایش رشد، اشتغال بیشتر و سریع‌تری را هم دربر خواهد داشت.

ازسوی دیگر، کشور ایران در تولیدات کشاورزی و غذایی، در بازارهای جهانی دارای مزیت نسبی قابل توجهی است و در بسیاری از محصولات رتبه زیر ۱۰ را در بازارهای جهانی به‌خود اختصاص داده است. این درحالی است که بین وضعیت موجود و مطلوب عملکرد در واحد سطح، شکاف بالایی وجود دارد که با رفع آنها، می‌توان به مراتب جایگاه ایران را در بازارهای جهانی ارتقا بخشید. **بنابراین هنوز ظرفیت بالایی برای بهره جستن از مزیت فناوری برای توسعه کشاورزی وجود دارد، به‌ویژه اینکه انتقال و ساخت فناوری‌های مربوطه، سهل‌الوصول‌تر از فناوری‌های بخش‌های دیگر است.** ضمن اینکه درحال حاضر، نیروی انسانی ایرانی زبده‌ای در بخش کشاورزی به‌خصوص در زمینه تجارت و فرآوری در خارج از کشور وجود دارد که با استفاده از آنها می‌توان سطح فناوری کشاورزی را ارتقا بخشید.

توسعه کشاورزی، پیوند تنگاتنگی با حفظ منابع حیاتی کشور، به‌ویژه آب و خاک دارد. به‌نظر می‌رسد، در فضایی که خاک کشاورزی کشور و آب‌های زیرزمینی به سرعت درحال تخریب‌اند و سرمایه‌گذاری لازم برای طرح‌های مدیریت بهره‌وری کشاورزی و آب ازجمله ارتقای حقوق مالکیت، زیرساخت‌های بازار و اطلاعات بازار، حمل‌ونقل، سیستم‌های آبیاری تحت فشار، طرح‌های آبخیزداری،



یکپارچه‌سازی، صنایع تبدیلی کشاورزی و پسماندهای کشاورزی اختصاص داده نمی‌شود، پرداختن به صنایع بزرگی مانند پتروشیمی به‌عنوان اولویت اساسی اقتصاد کشور که مزیت نسبی بالایی هم در بازارهای جهانی نداشته و در موارد زیادی، با کمک‌های دولت به حیات خود ادامه داده‌اند، نقش لازم را در تحرک به اقتصاد کشور از طریق توسعه صادرات نخواهد داشت، به‌ویژه در شرایطی مانند ایران که هر لحظه در معرض تحریم قرار دارد و این صنایع تاب‌آوری پایینی در برابر تحریم دارند. همچنین تحقق امنیت پایدار غذایی کشور و تحقق الگوی پیشرفت و عدالت وابستگی مستقیم به توسعه کشاورزی دارد.

از سوی دیگر، بنا به اذعان کارشناسان سلامت، بخش عمده سلامت انسان‌ها و جوامع، در گرو سرمایه‌گذاری برای توسعه فعالیت‌های مناسب در بخش‌هایی مانند غذا، محیط زیست و... است. چنانچه سرمایه لازم برای توسعه فعالیت‌هایی مانند عملیات مطلوب کشاورزی (GAP) اختصاص داده نشود و غذای سالم با حداقل باقیمانده‌های شیمیایی به میزان کافی تولید نشود، دولت مجبور به تخصیص چند برابری منابع عمومی به بخش دارو و درمان خواهد بود. این امر حاکی از تخصیص ناکارآمد و ناعادلانه منابع عمومی است. لذا دستیابی به بازده بالای سرمایه‌گذاری و کسب دستاوردهای چندگانه اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی در گرو توجه اساسی و مبنایی به بخش کشاورزی چه در کوتاه‌مدت و چه در بلندمدت است.

**باید اظهار داشت که تصمیم‌گیری براساس پیوندهای پسین و پیشین و انتخاب یک یا دو بخش به‌عنوان پیشران، نمی‌تواند تصمیم‌گیری مبتنی بر مدل جامع و کل‌نگر باشد. فرسایش خاک که تشکیل یک سانتیمتر مکعب آن به چند صد سال زمان نیاز دارد، هزینه‌های درمانی ناشی از عدم سرمایه‌گذاری در تولید غذای سالم و خیلی از موارد دیگر، در کوتاه‌مدت و بلندمدت ضربات و خسارات شدیدی به اقتصاد کشور می‌زنند که در جدول داده - ستانده و پیوندهای پسین و پیشین انعکاس نمی‌یابند.**

یکی از مهمترین مواردی که در راستای بهبود فضای کسب‌وکار بخش کشاورزی باید مد نظر قرار گیرد، پرهیز از قیمتگذاری ناعادلانه است. مقام معظم رهبری نیز در دیدار کارگزاران نظام در تاریخ ۱۳۹۰/۵/۳، اتخاذ تصمیم‌های خلق‌الساعه و تغییر مقررات را سبب آسیب دیدن «اقتصاد مقاومتی» و کاهش قدرت تاب‌آوری اقتصاد و مردم دانسته و دولت و مجلس محترم را به جلوگیری از تذبذب و تغییرهای بی‌مورد سیاست‌های اقتصادی کشور در همه زمان‌ها تکلیف کرده‌اند. یکی از مهمترین مواردی که سبب تزلزل در اقتصاد کشاورزی و نگرانی و دودلی کشاورزان و سرمایه‌گذاران در این بخش می‌شود، عدم اطمینان آنها از واردات بی‌رویه محصولی است که آن را تولید می‌کنند. بنابراین باید در این زمینه از طریق قانون و مقررات، اعتماد شایسته و لازم را در نزد تولیدکنندگان

ایجاد کرد. با وجود اینکه به درستی در بسته ضد رکود دولت، بر این موضوع تصریح شده است که در سطح کلان، با ثبات‌سازی محیط اقتصاد کلان از طریق اجرای سیاست‌های پولی و مالی و ارزی، تحولات اقتصاد کشور را برای فعالان اقتصادی پیش‌بینی‌پذیر ساخته و بخش مهمی از بلا تکلیفی بازارها را کاهش می‌دهد، ولی سیاست مشخصی برای بخش کشاورزی در نظر گرفته نشده است. همان‌طور که گفته شد، افزایش چند برابری قیمت نهاده‌ها به دلیل آزادسازی قیمت نهاده‌ها در مقایسه با افزایش بسیار اندک قیمت محصولات کشاورزی به‌ویژه بر مبنای قیمت سر مزرعه، فضای تولید برای بنگاه‌های کشاورزی به‌ویژه در حوزه دام و طیور را به شدت بی‌ثبات و پیش‌بینی‌ناپذیر می‌کند و مانع از ورود بخش خصوصی به این فعالیت‌ها می‌شود. سرکوب قیمت‌ها برای کشاورز داخلی، باز کردن دروازه‌های واردات غیرمنطقی محصولات کشاورزی از طریق کاهش تعرفه واردات و اجازه تعیین قیمت بالاتر برای محصولات وارداتی، از سیاست‌های تجاری ضد کشاورزی در طول دهه‌های اخیر بوده است که بسته ضد رکود، راه‌حلی برای آن نیاندیشیده است و بعضاً به آن تداوم بخشیده است. تبعیض بین بخش کشاورزی و سایر بخش‌ها از نظر قیمت‌گذاری باید برطرف شود. براساس مباحث مطرح شده، توجه به توصیه‌های ذیل و اعمال تغییرات جدی در بسته ضد رکود بر پایه آنها، می‌تواند در تحقق اهداف مطلوب دولت، نقش بسزایی داشته باشد.

### پیشنهادها

- عدم اتکا به درآمدهای نفتی و بخش انرژی به‌عنوان بخش پیشران و جایگزینی آن با بخش کشاورزی،
- فعال کردن ظرفیت‌های کارآفرینی موجود در پهنه سرزمین و تحقق رشد و توسعه فراگیر از طریق تدوین سیاست مناسب برای اصلاح نظام تصمیم‌گیری اقتصادی کشور با محوریت مشارکت دادن آحاد جامعه در تولید و مردمی کردن اقتصاد،
- ایجاد بانک توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط کارآفرین با هدف اصلاح ساختار بانکی؛ در این راستا، بانک مذکور باید ارتباط عمودی با شرکت‌های خطرپذیری برقرار کند که در پهنه سرزمین، اقدام به شناسایی کارآفرینان، ارائه مشاوره و شراکت و حمایت از آنها می‌کنند.
- جلوگیری از تغییرهای بی‌مورد در فضای کلان به‌ویژه واردات بی‌رویه محصولات کشاورزی،
- عدم سرکوب قیمت کالاهای اساسی کشاورزی و توجه به قیمت تمام شده، بهبود بازار و حذف واسطه‌های زاید،
- راه‌اندازی سامانه برنامه‌ریزی کشت تقاضا محور و سامانه ملی مبادلات کشاورزی،
- انجام کاداستر اراضی کشاورزی و منابع طبیعی و تضمین و بهبود حقوق مالکیت و بهره‌برداری،
- توسعه صنایع تبدیلی، بهبود ظرفیت انبارداری خنک، توسعه سیستم‌های حمل‌ونقل بار کشاورزی، پایش



و برجسب‌گذاری محصولات کشاورزی، تهیه الگوی کشت پایدار و بهینه و سایر سرمایه‌گذاری‌های لازم از جمله توسعه گلخانه‌ها در نواحی مستعد و هدایت کشت سبزی و صیفی از کشت در فضای باز به آنها و تسهیل امر واگذاری اراضی برای اهداف کشاورزی به‌ویژه برای دانش‌آموختگان،

### – توسعه فرصت‌های شغلی پردرآمد کشاورزی

به‌منظور توأم کردن درآمدزایی بالقوه بخش کشاورزی (رشد) با اشتغال‌زایی این بخش و به بیان دیگر توسعه فرصت‌های شغلی پردرآمد و با ارزش‌افزوده بالا در بخش کشاورزی، مدل کلان مدیریت نیروی کار بخش کشاورزی تحت عنوان الگوی «سازماندهی بهینه نیروی کار کشاورزی و تشکیل زنجیره ارزش کشاورزی، از طریق ایجاد کسب‌وکارهای کشاورزی کوچک و متوسط» مشتمل بر مراحل ذیل پیشنهاد می‌شود:

۱. توسعه فعالیت‌های کشاورزی کاربرتر و باارزش بالا و هدایت مازاد نیروی کار،
۲. گسترش صنایع جانبی مرتبط با محصولات باارزش بالا از طریق بنگاه‌های کوچک و متوسط،
۳. یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی و ارتقای استفاده از فناوری‌ها،

### منابع و مأخذ

۱. اسفندیاری، علی‌اصغر و فرهاد ترحمی، بررسی اشتغال‌زایی بخش‌های اقتصادی ایران با تأکید بر بخش کشاورزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه، سال هفدهم، شماره ۶۷، ۱۳۸۸.
۲. اسفندیاری، علی‌اصغر و فرهاد ترحمی، بررسی آثار بخش کشاورزی در اقتصاد ایران، اقتصاد کشاورزی و توسعه، سال هجدهم، شماره ۷۱، ۱۳۸۹.
۳. بنی‌اسدی، مصطفی و حجت ورمزیاری، بررسی وجود فرضیه توزیع درآمد کوزنتس در مناطق روستایی ایران (در دوره ۱۳۵۰-۱۳۸۶). فصلنامه روستا و توسعه، ۱۷ (۱): ۱۳۹۳.
۴. سلطانی، غلامرضا. تعیین نرخ بازدهی سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی ایران، فصلنامه اقتصاد کشاورزی و توسعه، سال دوازدهم، شماره ۴۵، ۱۳۸۳.
۵. صفرزاده، اسماعیل. برآورد نرخ بازدهی سرمایه‌گذاری در بخش معدن و مقایسه آن با سایر بخش‌های عمده اقتصادی کشور، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.
۶. نیکوکار، فرشته. برآورد تابع تقاضای سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی ایران (به تفکیک خصوصی و دولتی). دانشگاه علامه طباطبایی، دانشکده اقتصاد، ۱۳۸۱.
۷. ورمزیاری، حجت، صالح، ایرج و حجت مسلم‌زاده، تحلیل پتانسیل سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی (با تأکید بر برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی)، ششمین کنفرانس اقتصاد کشاورزی، ۱۳۸۶.
8. Chang, T. Political regimes and development strategies: South Korea and Taiwan. In: G. Gereffi and D.L. Wyman, eds. Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
9. Chang, T. Political regimes and development strategies: South Korea and Taiwan. In: G. Gereffi and D.L. Wyman, eds. Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
10. Kay, Cristóbal. Development strategies and rural development: exploring synergies,

- eradicating poverty. *The Journal of Peasant Studies*. Volume 36, Issue 1, Special Issue: Critical perspectives in agrarian change and peasant studies, 2009.
11. Krueger, Anne O., Maurice Schiff, and Alberto Valdés, eds. *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*. Washington, DC: World Bank, 1991.
  12. Nicholls, W.H. An agricultural surplus as a factor in economic development. In: C.K.Eicher and L.W.Witt, eds. *Agriculture in economic development*. New York, NY: McGraw-Hill, 1963.
  13. Ranis.G. and L.Orrock. Latin America and East Asian NICs: development strategies compared. In: E Duran, ed. *Latin America and the world recession*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
  14. Shenggen, Fan., Tewodaj, Mogues and Sam, Benin. *Setting Priorities For Public Spending For Agricultural And Rural Development In Africa*. International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2009.
  15. World Bank. *World development report 2008: Agriculture for Development*, 2007.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۹۱۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: دومین بسته خروج غیرتورمی از رکود با تأکید بر بخش کشاورزی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه توسعه کشاورزی)

تهیه و تدوین: حجت ورمزیاری

ناظران علمی: محسن صمدی، محمدرضا محمدخانی

همکاران داخل مرکز: سیدهادی موسوی‌نیک، زهرا ذاکری، بهروز رازانی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. اقتصاد مقاومتی

۲. پیشرفت و عدالت

۳. رکود

۴. غیرتورمی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۷/۱۲