

چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸

۷. بخش کشاورزی

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۶۴۹۶
تیرماه ۱۳۹۸

به نام خدا فهرست مطالب

| | |
|----|--|
| ۱ | چکیده..... |
| ۱ | مقدمه..... |
| ۳ | ۱. وضعیت تولید و سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی ایران..... |
| ۱۱ | ۲. موانع رونق تولید در بخش کشاورزی..... |
| ۱۱ | ۲-۱. بهره‌وری پایین..... |
| ۱۲ | ۲-۱-۱. بهره‌وری پایین نیروی کار کشاورزی..... |
| ۱۸ | ۲-۱-۲. فقدان دید جامع در تدوین الگوی کشت بهینه..... |
| ۱۹ | ۲-۱-۳. ضعف در مدیریت اراضی کشاورزی..... |
| ۲۴ | ۲-۲. فضای نامناسب کسب‌وکار در بخش کشاورزی..... |
| ۲۴ | ۲-۲-۱. چالش‌های تأمین مالی در بخش کشاورزی..... |
| ۲۶ | ۲-۲-۲. ضعف و کمبود مشوق‌های قانونی برای کاهش ریسک و حمایت از تولید..... |
| ۲۷ | ۲-۲-۳. وجود موانع اداری و قانونی در زمینه راه‌اندازی کسب‌وکار..... |
| ۲۸ | ۲-۲-۴. رابطه مبادله نابرابر..... |
| ۲۸ | ۲-۳. مدیریت ناپایدار منابع طبیعی..... |
| ۲۹ | ۲-۳-۱. آسیب‌های زیست‌محیطی و اتلاف منابع طبیعی..... |
| ۳۰ | ۲-۳-۲. ناکارایی قوانین و مقررات در حوزه منابع طبیعی..... |
| ۳۱ | ۲-۳-۳. ناهماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی مرتبط با منابع طبیعی..... |
| ۳۲ | ۲-۳-۴. سرمایه‌گذاری ناکافی و نامتناسب در منابع طبیعی..... |
| ۳۲ | ۲-۳-۵. ناکافی بودن اعتبارات دولتی در حفاظت و توسعه منابع طبیعی..... |
| ۳۲ | ۲-۴. کارایی پایین نظام اداری و اجرایی کشاورزی..... |
| ۳۴ | ۲-۴-۱. نبود سیاست‌های مناسب و باثبات برای خودکفایی در محصولات اساسی و غذا..... |
| ۳۵ | ۲-۴-۲. اثربخشی پایین تشکل‌های غیردولتی..... |
| ۳۵ | ۲-۴-۳. نبود توجه کافی به مزیت نسبی، مزیت بازارهای داخلی و خارجی و مزیت‌های اقلیمی..... |
| ۳۶ | ۲-۴-۴. سطح نامناسب ایمنی غذایی در محصولات کشاورزی..... |
| ۳۸ | ۲-۵. عدم توسعه یکپارچه و فراگیر زنجیره تأمین و ارزش..... |
| ۳۸ | ۲-۵-۱. ضعف در نظام بازاریابی..... |
| ۴۰ | ۲-۵-۲. وجود ضایعات در مراحل مختلف زنجیره عرضه..... |
| ۴۱ | ۳. راهکارها و پیشنهادها..... |
| ۴۲ | ۳-۱. افزایش بهره‌وری..... |
| ۴۲ | ۳-۲. بهبود فضای کسب‌وکار..... |
| ۴۳ | ۳-۳. توسعه فعالیت‌های بازرگانی..... |
| ۴۷ | منابع و مآخذ..... |



چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸ ۷. بخش کشاورزی

چکیده

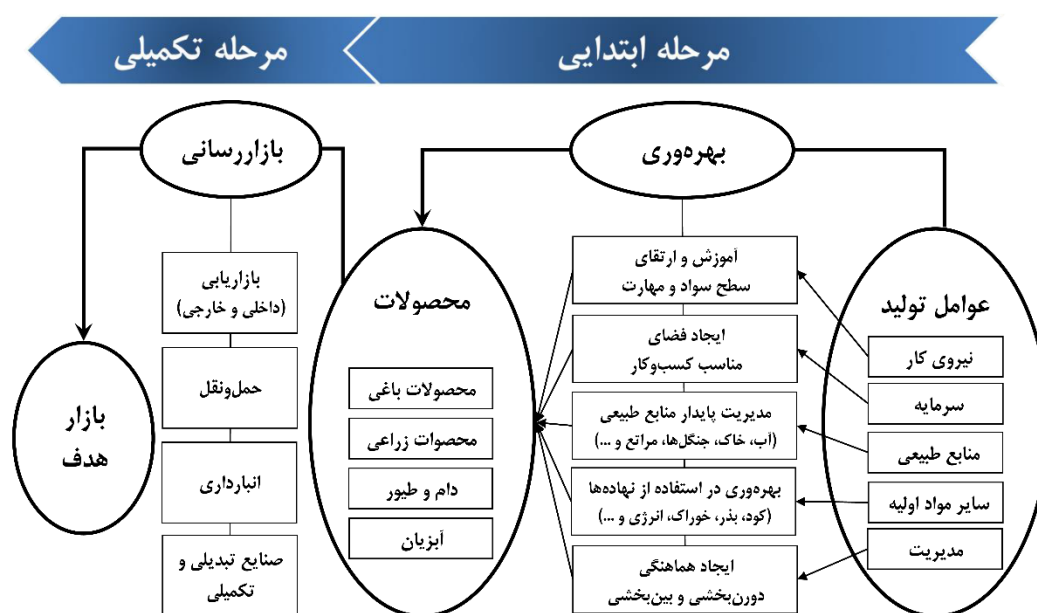
در سال ۱۳۹۸ که تحت عنوان سال رونق تولید نامگذاری شده است، شناسایی موانع و راهکارهای رونق تولید در بخش کشاورزی از اهمیت بالایی برخوردار است. بخش عمده‌ای از تولید ناخالص داخلی کشور مربوط به محصولات کشاورزی و صنایع و خدمات وابسته به آن است. علاوه بر آن کشاورزی به‌عنوان محور توسعه می‌تواند موتور محرکه برای رشد سایر بخش‌ها نیز باشد. بی‌ثباتی در بازارهای جهانی کشاورزی، بلایای طبیعی، تغییرات اقلیم و ملاحظات سیاسی بین کشورها، منجر به برنامه‌ریزی دولت‌ها برای ایجاد ثبات و روند رو به رشد در سیستم‌های غذایی شده است. یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد بخش کشاورزی با چالش‌های عدیده‌ای، از جمله بهره‌وری پایین، فضای نامساعد کسب‌وکار، ضعف جدی در حاکمیت شرکتی و توسعه ناپایدار، مواجه است که بدون رفع آنها نمی‌توان انتظار رونق جدی در تولید را داشت. برای مثال با وجود توفیقاتی که در زمینه عملکرد در واحد سطح محصولات اساسی حاصل شده است، ولی در خصوص محصولاتی مانند گندم، جو، ذرت، دانه‌های روغنی و کنجاله دانه‌های روغنی شکاف عملکرد ایران و متوسط جهان افزایش یافته است. در نهایت نیز بر اساس یافته‌های گزارش و همچنین اطلاعات دریافتی از صاحب‌نظران و فعالان بخش کشاورزی و سازمان‌ها و تشکل‌های ذی‌ربط، راهکارهای دستیابی به رونق تولید در بخش کشاورزی جمع‌بندی و در سه دسته افزایش بهره‌وری، بهبود فضای کسب‌وکار و توسعه فعالیت‌های بازرگانی قابل طرح است.

مقدمه

کشاورزی، علم و فن تولید گیاه و دام، شامل کلیه فعالیت‌هایی است که به ارائه محصولات غذایی، به اشکال خام و فرآوری شده، به نسل بشر منجر می‌شود. با این تعریف می‌توان به گستردگی فعالیت‌های تولیدی، بازرگانی و خدماتی در این بخش، از تولید انواع محصولات غذایی و دارویی تا صنایع تبدیلی و تکمیلی و همچنین خدماتی مانند ایجاد فضای سبز، پی برد. از طرفی بخش کشاورزی، به عنوان یکی از مصرف‌کنندگان عمده منابع طبیعی در فرایند تولید، نقش مهمی در پایداری این منابع دارد؛ به این معنی که میزان بهره‌برداری از این منابع باید به گونه‌ای مدیریت شود که قابلیت تولیدی آنها در طول زمان حفظ شود و تنها در این صورت است که روند تولید محصولات کشاورزی هم پایدار خواهند ماند.

در شکل ۱ فرایند تولید در بخش کشاورزی، شامل تبدیل عوامل تولید به محصول و سپس رساندن آن به مصرف‌کننده نهایی، به صورت نمادین نشان داده شده است. مدیریت تولید در بخش کشاورزی به معنی استفاده کارا از نهاده‌های تولیدی مانند نیروی انسانی، سرمایه، مواد اولیه و منابع طبیعی و شامل کلیه فعالیت‌های مرتبط با سیاست‌گذاری و وضع قوانین در این بخش است. نکته بسیار مهم در اینجا نقش عامل بهره‌وری در تبدیل عوامل تولید به محصولات است که با آموزش و ارتقای سطح سواد و مهارت در نیروی انسانی، ایجاد فضای مناسب کسب‌وکار در راستای جذب سرمایه‌گذاران، بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی و بهره‌وری در استفاده از مواد اولیه، در سایه وجود هماهنگی درون‌بخشی و بین‌بخشی محقق می‌شود. مراحل پس از تولید محصول تا رساندن آن به بازار هدف نیز شامل فرآوری، صادرات، حمل‌ونقل و انبارداری است که در طی آن باید محصول با حفظ کیفیت و با کمترین اتلاف و دورریز به دست مصرف‌کننده نهایی برسد.

شکل ۱. فرایند تولید در بخش کشاورزی



بر اساس بند هشتم از سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، یکی از مهم‌ترین جنبه‌های سیاست‌گذاری در بخش کشاورزی، موضوع حمایت هدفمند از این بخش در راستای حفظ تولیدی و تأمین امنیت غذایی جامعه است. متأسفانه در کشور ما این موضوع با اتخاذ سیاست‌های غلط و نبود نظارت کافی نه تنها منجر به رشد مناسب در این بخش نشده، بلکه در بسیاری از موارد به اتلاف منابع و آسیب‌های جبران‌ناپذیر بر محیط زیست انجامیده است.



از طرف دیگر در سال‌های اخیر ثبات بازارهای جهانی کشاورزی دچار عدم قطعیت شده است؛ به نحوی که هزینه مواد خام کشاورزی به شدت غیرقابل پیش‌بینی شده و قیمت بسیاری از مواد غذایی در حال افزایش است. از سوی دیگر بروز وقایع حدی و بلایای طبیعی مانند سیل و خشکسالی افزایش یافته و سیاست‌های استعمارگرانه، که مواد غذایی را به عنوان اهرم‌های حاکمیتی خود استفاده می‌کنند، امروزه امنیت غذایی و امنیت ملی را بیش از پیش متأثر می‌کند و در چنین فضایی، دستیابی به ثبات سیستم غذایی از اهمیت بالایی برخوردار است (یو و همکاران، ۲۰۱۸؛ چالینور و همکاران، ۲۰۱۴؛ اسنگ و همکاران، ۲۰۱۴ و کمپل و همکاران، ۲۰۱۶).

نظر به لزوم تقویت بخش کشاورزی به عنوان یکی از ارکان اصلی توسعه تولید در کشور و نقش این بخش در دستیابی به امنیت غذایی، در گزارش حاضر پس از نگاهی اجمالی به وضعیت کنونی و روند تولیدات کشاورزی و غذا در کشور، به آسیب‌شناسی و ارائه راهکار برای رونق تولید در بخش کشاورزی پرداخته شده است؛ تا بتوان تحلیل جامعی در زمینه موانع رونق تولید و روش‌های برطرف کردن آنها ارائه داد.

۱. وضعیت تولید و سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی ایران

یکی از مهم‌ترین نقش‌هایی که باید بخش کشاورزی ایفا کند، تأمین امنیت غذایی پایدار است. بررسی برخی از شاخص‌های مهم در این زمینه نشان می‌دهد کشور دچار آسیب جدی بوده و اقدامات اساسی برای رفع چالش‌های احتمالی باید برداشته شود. نظام‌های کشاورزی ایران به دلیل بی‌توجهی و سازماندهی، ناتوان از تولید غذای کافی برای کشور بوده است و عدم تحول اساسی، می‌تواند تهدیدهایی را در این حوزه پدید آورد.

مقایسه متوسط عملکرد ده ساله تولید محصولات عمده زراعی ایران با میزان عملکرد جهانی و سایر مناطق نشان‌دهنده عملکرد پایین در اغلب محصولات اساسی است (جدول ۱). بیش‌ترین اختلاف با متوسط عملکرد جهانی محصولات زراعی مربوط به محصولات گندم، جو و آفتابگردان است که هر سه از جمله محصولات اساسی بخش کشاورزی هستند. در مورد محصولات گندم و جو می‌توان این موضوع را به پایین بودن عملکرد در کشت دیم، به ویژه در شرایط خشکسالی چند سال اخیر، نسبت داد.

یکی از دلایل ساختاری پایین بودن عملکرد محصولات اساسی، به خصوص دانه‌های روغنی در ایران، عدم تمرکز کشت این محصولات در مناطقی است که از بیش‌ترین استعداد و قابلیت برای این محصولات به خصوص از نظر اقلیم و خاک برخوردارند. این موضوع، ذیل محور «فقدان سیاست‌های مناسب و باثبات برای خودکفایی در محصولات اساسی و غذا» با جزئیات بیش‌تری تشریح شده است.

جدول ۱. مقایسه میانگین عملکرد محصولات عمده زراعی ۲۰۰۸-۲۰۱۷

(کیلوگرم در هکتار)

| کشور/منطقه | محصول | گندم | جو | برنج | پنبه‌دانه | سویا | آفتابگردان | نیشکر | چغندر قند | سیب زمینی | گوجه‌فرنگی |
|---------------|-------|------|------|------|-----------|------|------------|--------|-----------|-----------|------------|
| ایران | | ۱۷۴۶ | ۱۷۶۵ | ۴۲۶۹ | ۲۲۱۳ | ۲۲۲۳ | ۱۰۲۰ | ۷۳۶۲۶ | ۴۴۶۳۸ | ۲۹۲۵۱ | ۳۶۹۷۸ |
| جهان | | ۳۲۱۷ | ۲۸۵۸ | ۴۴۷۵ | ۲۲۰۲ | ۲۵۴۲ | ۱۵۹۴ | ۷۰۵۵۵ | ۵۶۱۳۷ | ۱۹۱۰۴ | ۳۵۳۲۸ |
| غرب آسیا | | ۲۵۷۴ | ۱۹۶۹ | ۶۵۷۲ | ۴۱۲۶ | ۳۹۱۸ | ۲۱۹۲ | ۲۰۰۱۳ | ۵۵۸۴۱ | ۲۳۴۷۰ | ۴۹۱۴۴ |
| شمال آفریقا | | ۲۵۷۸ | ۱۱۵۱ | ۹۳۹۱ | ۲۳۲۱ | ۳۰۵۵ | ۱۰۵۱ | ۱۰۵۰۹۱ | ۵۲۸۱۷ | ۲۵۹۹۲ | ۳۸۵۳۳ |
| آمریکای شمالی | | ۳۱۱۲ | ۳۵۳۲ | ۸۱۴۵ | ۲۴۶۸ | ۳۰۱۵ | ۱۷۰۰ | ۷۷۲۲۱ | ۶۳۷۲۶ | ۳۱۲۴۳ | ۸۹۶۳۰ |
| آمریکای مرکزی | | ۵۲۰۱ | ۲۵۴۱ | ۴۲۲۳ | ۴۱۸۷ | ۱۷۲۲ | ۱۲۹۸ | ۸۰۲۹۶ | ۲۱۷۲۲ | ۲۶۲۷۱ | ۳۵۴۱۲ |
| آمریکای جنوبی | | ۲۷۵۸ | ۳۰۶۶ | ۵۱۵۵ | - | ۲۷۸۴ | ۱۷۴۱ | ۷۵۵۳۷ | ۸۳۱۳۲ | ۱۶۷۱۴ | ۴۹۹۸۵ |
| اروپا | | ۳۹۴۴ | ۳۵۴۵ | ۶۲۱۱ | ۲۹۱۶ | ۱۸۱۱ | ۱۶۶۶ | ۸۱۲۵۸ | ۵۶۳۱۱ | ۲۰۵۳۳ | ۴۳۶۰۰ |
| اقیانوسیه | | ۱۸۹۴ | ۲۱۴۰ | ۸۴۸۶ | ۵۰۲۰ | ۲۰۸۹ | ۱۲۹۲ | ۷۶۵۲۲ | - | ۴۰۱۹۸ | ۶۳۵۵۴ |

Source: <http://faostat.fao.org>

مقایسه عملکرد در واحد سطح برخی از غلات در ایران با متوسط کشورهای منتخب نیز نشان‌دهنده وضعیت نامناسب کشور در این زمینه است. متوسط عملکرد غلات در ایران در سال ۲۰۱۴، تنها حدود ۱۸۶۸ کیلوگرم در هکتار و پایین‌تر از مقدار این شاخص در کشورهایی مانند ترکیه، فلسطین اشغالی، عربستان، آرژانتین، کره جنوبی و ژاپن بوده است (جدول ۲). هرچند غلات کشوری مانند عربستان معمولاً در اراضی آبی تولید می‌شود و عملکرد آنها طبیعتاً از کشوری مانند ایران که اراضی دیم نیز در تولید غلات مؤثرند، بیش‌تر است، ولی کشورهای تقریباً مشابه نیز دارای عملکردهای مناسب‌تری هستند (ورمزیاری و همکاران، ۱۳۹۸). این روندها و آمار نگران‌کننده، ضرورت توجه هرچه بیش‌تر به بخش کشاورزی کشور و بهبود اساسی زیرساخت‌ها و فرایندهای تولید را خاطر نشان می‌کند. در غیر این صورت امنیت کشور به لحاظ وابستگی به واردات غذا به خصوص غلات می‌تواند مورد خدشه قرار گیرد.



جدول ۲. عملکرد غلات در ایران و کشورهای منتخب آسیایی و OECD

| عملکرد غلات (کیلوگرم در هکتار) | | | شرح |
|--------------------------------|--------|--------|---------------------|
| ۲۰۱۴ | ۲۰۰۰ | ۱۹۹۰ | |
| ۱۸۶۷/۷ | ۱۸۳۳/۳ | ۱۴۴۵/۳ | ایران |
| ۲۸۳۱/۵ | ۲۳۲۹/۹ | ۲۲۱۴/۲ | ترکیه |
| ۴۳۵۵/۸ | ۲۴۴۳/۳ | ۳۴۸۶ | فلسطین اشغالی |
| ۳۶۳۹/۶ | ۳۵۱۶/۴ | ۴۲۴۴/۸ | عربستان |
| ۶۰۸۰/۵ | ۶۲۵۶/۷ | ۵۸۴۶/۳ | ژاپن |
| ۶۶۱۷/۹ | ۶۴۳۵/۷ | ۵۸۵۳ | کره جنوبی |
| ۷۶۳۸/۱ | ۵۸۵۴/۳ | ۴۷۵۵/۱ | ایالات متحده آمریکا |
| ۴۸۲۳/۲ | ۳۴۷۲/۵ | ۲۲۵۰/۸ | آرژانتین |
| ۳۵۸۱/۸ | ۲۷۶۰/۹ | ۲۴۲۴/۴ | مکزیک |
| ۴۱۳۴ | ۳۸۹۹/۲ | ۳۰۳۵/۸ | یونان |
| ۴۴۱۵/۹ | ۳۸۹۹/۲ | ۳۰۳۵/۸ | پرتغال |
| ۵۷۰۹ | ۴۹۹۳/۹ | ۳۹۴۴/۹ | ایتالیا |

Source: FAO Statistical Pocketbook, 2015.

بررسی آمار و ارقام بین‌المللی حاکی از آن است که تراز تجاری غلات ایران در سال‌های ۱۹۹۰، ۲۰۰۰ و ۲۰۱۴ به صورت فزاینده‌ای منفی بوده و در دوره ۲۰۱۴-۱۹۹۰، وابستگی کشور به واردات غلات افزایش پیدا کرده؛ به طوری که رشد تراز تجاری منفی غلات در این دوره، ۳۴۷ درصد بوده است. ایران در سال ۲۰۱۴، معادل ۹۶۶۸ میلیون دلار غذا واردات داشته است. این در حالی است که تراز تجاری غلات برخی از کشورهای منتخب مانند ترکیه، پاکستان، هند، ویتنام، آرژانتین و برزیل در سال ۲۰۱۴ مثبت بوده است.

همچنین صادرات غذا در بسیاری از کشورها از جمله ترکیه، هند، مکزیک، برزیل، فرانسه و آلمان در سال ۲۰۱۴ بیش‌تر از ایران بوده و حتی به ۲۸ برابر (آمریکا) و ۱۵ برابر (برزیل) میزان صادرات مواد غذایی ایران رسیده است. کشورهایی مانند مکزیک و ترکیه نیز به ترتیب ۴ و ۳ برابر ایران در سال ۲۰۱۴ صادرات غذا داشته‌اند (جدول ۳).

جدول ۳. ارزش صادرات و واردات غذا و تراز تجاری غلات ایران و کشورهای منتخب آسیایی و OECD

(میلیون دلار)

| خالص تجارت غلات (تراز تجاری غلات) | | | واردات غذا | | | صادرات غذا | | | شاخص | | |
|--------------------------------------|--------|--------|------------------------------|--------|--------|------------|---------------------------------|--------|--------|--------|---------------------|
| ۲۰۱۴ | ۲۰۰۰ | ۱۹۹۰ | نسبت به ایران در سال ۲۰۱۴ | ۲۰۱۴ | ۲۰۰۰ | ۱۹۹۰ | نسبت به ایران در سال ۲۰۱۴ | ۲۰۱۴ | ۲۰۰۰ | ۱۹۹۰ | سال کشور/منطقه |
| -۴۲۸۷ | -۱۴۶۵ | -۹۸۱ | ۱ | ۹۶۶۸ | ۲۴۸۴ | ۲۲۱۱ | ۱ | ۳۹۷۰ | ۹۰۴ | ۳۴۵ | ایران |
| ۵۱۹ | -۱۷ | -۴۹۷ | ۰/۸۱ | ۷۷۸۷ | ۱۳۶۶ | ۱۳۷۱ | ۳/۱۸ | ۱۲۶۴۱ | ۲۸۶۵ | ۲۳۰۹ | ترکیه |
| -۱۲۴۷ | -۴۶۵ | -۳۲۲ | ۰/۳۹ | ۳۸۱۰ | ۱۴۶۷ | ۹۳۲ | ۰/۴۷ | ۱۸۷۵ | ۷۵۴ | ۹۷۶ | فلسطین اشغالی |
| -۵۲۸۳ | -۱۵۳۹ | -۲۷۷ | ۱/۹۱ | ۱۸۵۱۲ | ۴۵۴۷ | ۲۹۶۴ | ۰/۸۳ | ۳۳۰۸ | ۳۷۷ | ۳۱۱ | عربستان |
| ۲۱۲۵ | ۳۸۵ | -۱۷۶ | ۰/۴۲ | ۴۰۱۸ | ۱۲۴۹ | ۱۰۱۴ | ۰/۹۱ | ۳۶۲۱ | ۷۷۷ | ۳۹۹ | پاکستان |
| ۹۱۵۴ | ۸۰۳ | ۱۹۱ | ۱/۷۱ | ۱۶۵۳۳ | ۲۰۶۲ | ۷۵۸ | ۵/۲۵ | ۲۰۸۳۵ | ۲۸۲۶ | ۱۰۱۳ | هند |
| -۴۴۶۳ | -۱۵۷۰ | -۱۰۶۴ | ۲/۲۲ | ۲۱۵۰۳ | ۷۵۹۹ | ۴۱۶۶ | ۴/۰۹ | ۱۶۲۳۰ | ۴۹۸۰ | ۲۰۷۵ | مکزیک |
| ۳۴۳۹ | -۱۵۸۶ | -۷۴۹ | ۰/۸۶ | ۸۲۷۶ | ۳۳۷۳ | ۱۷۹۷ | ۱۵/۱۱ | ۵۹۹۹۴ | ۸۰۳۱ | ۴۶۹۰ | برزیل |
| ۵۱۶۰ | -۶۰۰ | -۲۰۶۸ | ۲/۹۹ | ۲۸۹۰۷ | ۴۹۴۲ | ۸۸۹۲ | ۲/۹۲ | ۱۱۶۰۶ | ۷۹۷ | ۱۳۷ | روسیه |
| ۷۴۷۳ | ۲۹۷۷ | ۳۳۱۸ | ۲/۳۳ | ۲۲۵۶۱ | ۸۱۴۷ | ۵۱۷۳ | ۹/۵ | ۳۷۷۰۱ | ۱۲۶۶۳ | ۷۳۰۰ | کانادا |
| ۱۶۲۶۰ | ۸۵۱۵ | ۱۱۷۷۲ | ۶/۵۹ | ۶۳۷۰۴ | ۲۶۹۱۴ | ۱۶۶۹۶ | ۲۸/۱۲ | ۱۱۱۶۳۶ | ۳۹۳۱۷ | ۲۸۵۹۷ | ایالات متحده آمریکا |
| ۹۰۲۴ | ۳۰۵۶ | ۲۶۶۲ | ۰/۸۳ | ۸۰۳۶ | ۱۹۵۹ | ۱۰۳۹ | ۶/۸۷ | ۲۷۲۸۵ | ۱۰۷۲۶ | ۷۰۹۴ | استرالیا |
| ۴۷۷ | ۴۴۸ | ۶۸۶ | ۰/۷۱ | ۶۸۴۲ | ۲۴۸۵ | ۱۵۴۰ | ۳/۴۷ | ۱۳۷۷۱ | ۶۷۹۴ | ۶۷۱۹ | دانمارک |
| ۹۶۵۹ | ۳۹۰۹ | ۶۰۷۹ | ۳/۸۳ | ۳۷۰۱۶ | ۱۵۶۲۷ | ۱۵۱۴۸ | ۱۱/۵۹ | ۴۶۰۰۱ | ۲۱۹۵۰ | ۲۳۵۷۶ | فرانسه |
| ۳۵۳۵ | ۱۸۳۲ | -۲۱ | ۶/۵۳ | ۶۳۱۱۳ | ۲۳۰۷۴ | ۲۶۶۳۶ | ۱۳/۷۶ | ۵۴۶۴۶ | ۱۶۲۸۸ | ۱۴۲۱۱ | آلمان |
| -۳۸۴ | -۸۸ | -۱۷۱ | ۰/۷ | ۶۷۵۶ | ۲۷۰۴ | ۲۶۷۸ | ۰/۹۱ | ۳۶۱۳ | ۱۳۵۸ | ۱۲۳۲ | سوئیس |
| -۲۵۴۹۸ | -۱۲۹۶۷ | -۱۳۳۳۰ | - | ۳۲۵۰۱۵ | ۸۴۴۶۵ | ۵۵۲۴۰ | - | ۱۸۱۱۴۱ | ۴۰۹۹۷ | ۲۶۰۹۵ | آسیا |
| -۶۹۷۹ | -۴۵۲۵ | -۲۴۴۷ | - | ۹۶۶۹۶۴ | ۲۹۴۲۷۱ | ۲۳۷۲۲۹ | - | ۹۴۵۵۷۲ | ۲۷۶۷۰۴ | ۲۱۵۴۲۵ | جهان |

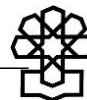
Source: FAO Statistical Pocketbook, 2015.

آخرین آماری که توسط فائو ارائه شده است، نشان می‌دهد درصد وابستگی ایران به واردات غلات، به ۳۶/۶ درصد در سال ۲۰۱۶ افزایش یافته است (جدول ۴).

جدول ۴. نسبت وابستگی به واردات غلات

| درصد وابستگی به واردات غلات | | کشور/منطقه |
|-----------------------------|--------|------------|
| ۲۰۱۶ | ۲۰۰۵ | |
| ۳۶/۶ | ۱۸/۱ | ایران |
| -۰/۶ | -۰/۱ | جهان |
| ۸/۲ | ۸/۳ | آسیا |
| ۲۸/۹ | ۲۶/۵ | آفریقا |
| - | - | آمریکا |
| -۱۶/۱ | -۷/۳ | اروپا |
| -۱۸۲/۱ | -۱۴۳/۷ | اقیانوسیه |

Source: Ibid.



بر خلاف محصولات اساسی زراعی، متوسط عملکرد محصولات باغی عمده در ایران از وضعیت نسبتاً مناسبی در مقایسه با میزان این شاخص در مناطق دیگر جهان برخوردار است. در میان محصولات عمده باغی، سه محصول پسته، زیتون و خرما عملکردی پایین‌تر از متوسط جهانی دارند؛ که بهبود عملکرد این محصولات، با توجه به مزیت نسبی و ارزش افزوده بالای آنها، باید مورد توجه ویژه سیاستگذاران بخش کشاورزی قرار گیرد (جدول ۵).

جدول ۵. مقایسه میانگین عملکرد محصولات عمده باغی ۲۰۱۷-۲۰۰۸ (کیلوگرم در هکتار)

| کشور / منطقه | پسته | زیتون | خرما | زیتون | پسته | خرما | نام |
|---------------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|
| ایران | ۱۵۶۵۳ | ۱۱۳۷۵ | ۲۱۷۶۰ | ۵۴۸۹ | ۱۳۲۲ | ۳۶۴۱ | ۱۳۲۷ |
| جهان | ۱۵۷۵۸ | ۱۰۲۱۱ | ۹۲۹۴ | ۶۲۸۸ | ۱۹۳۹ | ۳۰۹۳ | ۱۱۳۰ |
| غرب آسیا | ۱۱۸۰۳ | ۸۷۰۵ | ۱۶۰۹۵ | ۵۲۸۰ | ۱۷۲۶ | ۱۶۶۶ | ۱۹۶۰ |
| شمال آفریقا | ۱۲۸۹۳ | ۱۱۸۰۸ | ۹۹۶۶ | ۸۲۷۵ | ۱۰۵۰ | ۸۵ | ۵۷۶ |
| آمریکای شمالی | ۳۳۶۹۹ | ۱۷۰۳۹ | ۲۲۹۴۵ | ۸۰۰۱ | ۸۱۳۴ | ۳۰۴۶ | ۲۵۱۷ |
| آمریکای مرکزی | ۱۰۳۰۹ | ۱۱۷۶۳ | ۴۹۵۶ | ۶۱۳۴ | ۲۶۹۴ | ۴۹۸ | ۱۴۳۳ |
| آمریکای جنوبی | ۳۳۶۷۵ | ۱۲۹۸۳ | ۱۴۳۵۷ | ۳۲۱۴ | ۳۵۲۰ | - | ۳۳۶۱ |
| اروپا | ۱۵۵۳۷ | ۷۵۵۳ | ۱۱۲۳۵ | ۱۴۱۱۳ | ۲۵۵۳ | ۱۰۲۴ | ۵۲۱ |
| اقیانوسیه | ۲۶۹۱۰ | ۱۱۱۹۷ | ۹۴۷۷ | - | ۲۲۱۱ | ۱۰۸۸ | ۱۸۲۴ |

Source: <http://faostat.fao.org>.

بخش کشاورزی با دارا بودن سهم ۱۲ درصدی از کل تولید ناخالص داخلی کشور (در سال ۱۳۹۳)، اما سهم اندکی از سرمایه‌گذاری و موجودی سرمایه را در کشور به خود اختصاص داده است. جدول ۶ سهم بخش کشاورزی از GDP، موجودی سرمایه کل و سرمایه‌گذاری ناخالص کل کشور را نشان می‌دهد. در دوره ۱۳۹۳-۱۳۷۰، هیچ‌گاه سهم بخش کشاورزی از موجودی سرمایه کل و از سرمایه‌گذاری ناخالص کل، در بین سه بخش اقتصادی کشور، به ترتیب از ۴ و ۴/۶ درصد فراتر نرفته است.

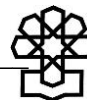
جدول ۶. سهم بخش کشاورزی از GDP، موجودی سرمایه و سرمایه‌گذاری ناخالص (درصد)

| سهم بخش کشاورزی از سرمایه‌گذاری ناخالص کل | $\left(\frac{\text{سهم بخش کشاورزی از GDP}}{\text{سهم بخش کشاورزی از موجودی سرمایه کل}} \right)$ | سهم بخش کشاورزی از موجودی سرمایه کل | سهم بخش کشاورزی از GDP بدون نفت | سهم بخش کشاورزی از GDP | سال |
|---|---|-------------------------------------|---------------------------------|------------------------|------|
| ۳/۳۵ | ۶/۰۳ | ۲/۳۸ | ۱۷/۲۹ | ۱۴/۳۶ | ۱۳۷۰ |
| ۲/۸۲ | ۶/۵۳ | ۲/۴۴ | ۱۹/۰۲ | ۱۵/۹۳ | ۱۳۷۱ |
| ۳/۴۳ | ۵/۷۸ | ۲/۵۳ | ۱۷/۳۷ | ۱۴/۶۲ | ۱۳۷۲ |
| ۳/۱۶ | ۵/۴۷ | ۲/۶۰ | ۱۶/۵۹ | ۱۴/۲۱ | ۱۳۷۳ |
| ۳/۰۹ | ۵/۳۸ | ۲/۶۵ | ۱۶/۵۹ | ۱۴/۲۶ | ۱۳۷۴ |
| ۳/۴۵ | ۵/۱۹ | ۲/۷۳ | ۱۶/۳۷ | ۱۴/۲۰ | ۱۳۷۵ |
| ۳/۰۵ | ۴/۹۹ | ۲/۷۸ | ۱۵/۸۹ | ۱۳/۸۹ | ۱۳۷۶ |
| ۲/۷۱ | ۵/۷۶ | ۲/۸۱ | ۱۸/۴۳ | ۱۶/۱۸ | ۱۳۷۷ |
| ۴/۵۳ | ۴/۷۸ | ۲/۹۵ | ۱۵/۹۱ | ۱۴/۱۱ | ۱۳۷۸ |
| ۳/۶۶ | ۴/۳۲ | ۳/۰۴ | ۱۴/۶۸ | ۱۳/۱۲ | ۱۳۷۹ |
| ۳/۵۰ | ۴/۰۱ | ۳/۱۱ | ۱۳/۸۳ | ۱۲/۴۷ | ۱۳۸۰ |
| ۳/۶۶ | ۴/۰۸ | ۳/۱۹ | ۱۴/۲۷ | ۱۳/۰۳ | ۱۳۸۱ |
| ۳/۵۶ | ۳/۸۱ | ۳/۲۶ | ۱۳/۷۰ | ۱۲/۴۳ | ۱۳۸۲ |
| ۴/۰۱ | ۳/۳۰ | ۳/۳۶ | ۱۲/۱۶ | ۱۱/۰۹ | ۱۳۸۳ |
| ۴/۴۸ | ۳/۴۲ | ۳/۴۹ | ۱۳/۰۷ | ۱۱/۹۵ | ۱۳۸۴ |
| ۴/۱۹ | ۳/۱۵ | ۳/۵۸ | ۱۲/۳۵ | ۱۱/۲۹ | ۱۳۸۵ |
| ۴/۰۰ | ۲/۹۴ | ۳/۶۶ | ۱۱/۷۴ | ۱۰/۷۵ | ۱۳۸۶ |
| ۴/۲۸ | ۲/۵۲ | ۳/۷۵ | ۱۰/۲۵ | ۹/۴۲ | ۱۳۸۷ |
| ۴/۰۳ | ۲/۷۴ | ۳/۸۰ | ۱۱/۲۸ | ۱۰/۴۴ | ۱۳۸۸ |
| ۳/۹۶ | ۲/۷۳ | ۳/۸۵ | ۱۱/۳۱ | ۱۰/۵۱ | ۱۳۸۹ |
| ۴/۴۳ | ۲/۶۶ | ۳/۹۴ | ۱۱/۲۳ | ۱۰/۴۶ | ۱۳۹۰ |
| ۳/۴۰ | ۲/۸۹ | ۳/۹۳ | ۱۱/۹۴ | ۱۱/۳۸ | ۱۳۹۱ |
| - | ۲/۹۹ | ۴/۰۱ | ۱۲/۵۵ | ۱۱/۹۹ | ۱۳۹۲ |
| - | ۳/۱۱ | ۳/۹۹ | ۱۲/۹۹ | ۱۲/۴۱ | ۱۳۹۳ |

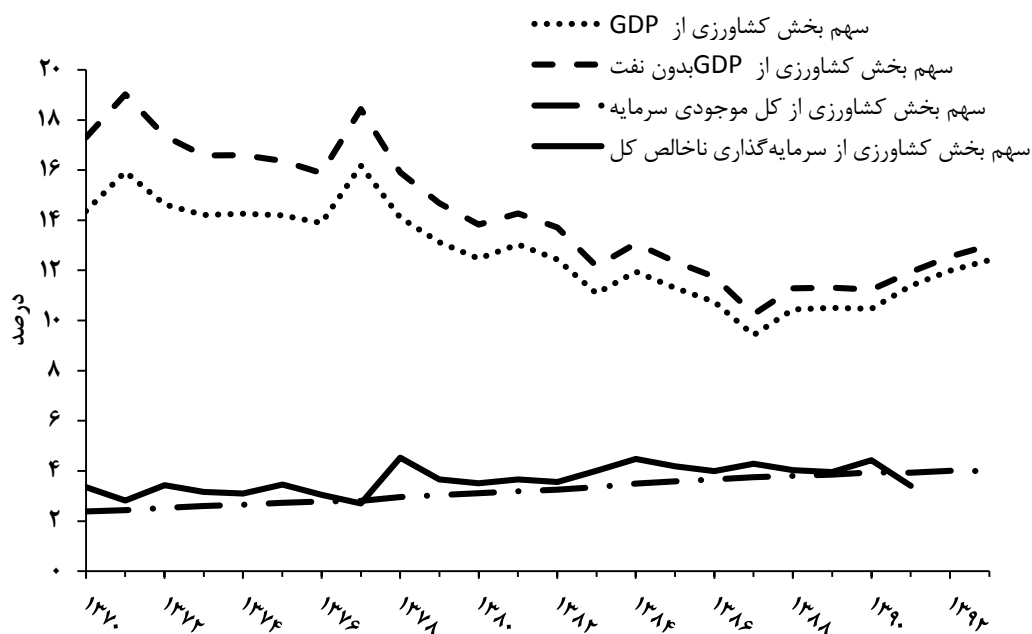
مأخذ: داده‌های مرکز آمار ایران.

برای مقایسه بهتر و درک درست‌تر از موضوع شکاف بین سهم از تولید و سهم از موجودی سرمایه، این مقایسه در قالب نمودار ۱ ارائه شده است.

۱. این شاخص نمایانگر توانایی بخش در جذب سرمایه کل در اقتصاد است؛ به بیان دیگر این شاخص نشان‌دهنده نسبت بهره‌وری سرمایه کل به بهره‌وری سرمایه در بخش کشاورزی بوده و بزرگتر بودن آن بیانگر توانایی کمتر بخش کشاورزی در جذب سرمایه است.



نمودار ۱. روند تغییرات سهم بخش کشاورزی از GDP، موجودی سرمایه و سرمایه‌گذاری ناخالص



مأخذ: داده‌های مرکز آمار ایران.

همان‌گونه که در نمودار ۱ مشاهده می‌شود همواره بین سهم بخش کشاورزی از GDP کشور و سهم این بخش از موجودی سرمایه و سرمایه‌گذاری کل یک شکاف و اختلاف بزرگ وجود داشته است. بر اساس شاخص محاسبه شده در جدول ۶ سهم بخش کشاورزی از GDP نسبت به سهم این بخش از موجودی سرمایه کل، در برخی از سال‌ها ۶ برابر بوده است، هرچند در سال‌های اخیر این اختلاف کاهش یافته است؛ اما دلیل آن افزایش سهم سرمایه‌گذاری نبوده، بلکه سهم بخش کشاورزی از GDP در طی این سال‌ها روند کاهشی داشته است. در سال ۱۳۹۳ این شاخص برابر با ۳/۱۱ است که نشان می‌دهد سهم بخش کشاورزی از تولید کل سه برابر سهم این بخش از موجودی سرمایه کل بوده است. در خصوص سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی هم وضعیت چندان مطلوب به نظر نمی‌رسد. رقم مربوط به سهم بخش کشاورزی از کل سرمایه‌گذاری در بهترین وضعیت به عدد ۴ درصد رسیده است. سهم کم بخش کشاورزی از موجودی سرمایه و سرمایه‌گذاری کل و در عین حال سهم ۱۲ درصدی این بخش از کل تولید ناخالص داخلی نشان می‌دهد که در این بخش نسبت سرمایه به تولید اندک است و با تزریق سرمایه اندک توانسته ۱۲ درصد از تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص دهد. برای درک بهتر این موضوع نسبت سرمایه به تولید در دو بخش صنعت و کشاورزی در جدول ۷ با یکدیگر مقایسه شده‌اند.

جدول ۷. مقایسه نسبت سرمایه به تولید در بخش‌های کشاورزی و صنعت

| سال | ۱۳۸۳ | ۱۳۸۴ | ۱۳۸۵ | ۱۳۸۶ | ۱۳۸۷ | ۱۳۸۸ | ۱۳۸۹ | ۱۳۹۰ | ۱۳۹۱ | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۳ |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| نسبت سرمایه به تولید در بخش کشاورزی | ۳/۶۸ | ۳/۵۰ | ۳/۷۰ | ۳/۸۵ | ۴/۶۹ | ۴/۳۸ | ۴/۳۴ | ۴/۵۱ | ۴/۴۵ | ۴/۴۵ | ۴/۲۷ |
| نسبت سرمایه به تولید در بخش صنعت | ۶/۰۶ | ۶/۱۱ | ۶/۰۱ | ۵/۸۶ | ۵/۸۶ | ۵/۷۲ | ۵/۷۳ | ۵/۸۲ | ۶/۴۶ | ۶/۵۱ | ۶/۰۱ |

مأخذ: محاسبات گزارش بر مبنای داده‌های مرکز آمار ایران.

همان‌طور که در جدول ۷ مشاهده می‌شود، نسبت سرمایه به تولید در بخش کشاورزی همواره از همین نسبت در بخش صنعت کم‌تر بوده است. بر اساس اطلاعات سال ۱۳۹۳، به ازای هر یک میلیارد ریال ارزش افزوده ایجاد شده در بخش کشاورزی تنها به ۴/۳ میلیارد موجودی سرمایه نیاز است، این در حالی است که برای تولید و ایجاد همین ارزش در بخش صنعت به ۶ میلیارد ریال موجودی سرمایه نیاز است. این نشان‌دهنده جایگاه ویژه بخش کشاورزی در خلق ارزش افزوده و رشد اقتصادی است. از طرفی افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی که از سال ۱۳۸۷ رشد مثبتی را در نسبت سرمایه به تولید در این بخش نشان می‌دهد، صرفاً ناشی از سرمایه‌گذاری در طرح‌های مرتبط با آبیاری تحت فشار، به صورت بلاعوض و تسهیلات، بوده است که تأثیرگذاری و اثربخشی آن خود جای بررسی دارد.

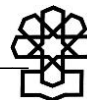
از دیگر شاخص‌های اندازه‌گیری کارایی سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف می‌توان به شاخص موجودی سرمایه به ازای هر صد نفر نیروی کار اشاره کرد. جدول ۸ این شاخص را در بخش‌های مختلف اقتصادی نشان می‌دهد.

جدول ۸. موجودی سرمایه به ازای هر صد نفر نیروی کار در بخش‌های مختلف اقتصادی (میلیارد ریال)

| سال | ۱۳۸۹ | ۱۳۹۰ | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۳ |
|--|-------|-------|-------|-------|
| موجودی سرمایه بخش کشاورزی به ازای هر ۱۰۰ نفر نیروی کار | ۷/۲۰ | ۸/۰۳ | ۷/۳۰ | ۸/۵۷ |
| موجودی سرمایه بخش صنعت به ازای هر ۱۰۰ نفر نیروی کار | ۲۰/۶۳ | ۲۲/۵۵ | ۱۵/۱۷ | ۲۰/۷۰ |
| موجودی سرمایه بخش خدمات به ازای هر ۱۰۰ نفر نیروی کار | ۴۲/۹۵ | ۴۴/۷۳ | ۴۵/۶۹ | ۴۶/۳۸ |

مأخذ: همان.

همان‌طور که از جدول ۸ مشخص است، موجودی سرمایه در بخش کشاورزی نسبت به سایر بخش‌ها بسیار کم‌تر است. از طرف دیگر از این اعداد می‌توان دریافت که بخش کشاورزی به منظور ایجاد اشتغال برای ۱۰۰ نفر، تنها به ۷ الی ۸ میلیارد ریال موجودی سرمایه نیاز دارد، این در حالی است که برای همین اشتغال ۱۰۰ نفری در بخش صنعت و خدمات به ترتیب حدود ۲۰ و ۴۵ میلیارد ریال موجودی سرمایه نیاز است. بنابراین با توجه به مشکل اشتغال در کشور و همچنین کمبود سرمایه برای ایجاد



اشتغال و تولید، سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی می‌تواند راهگشا باشد. البته در این خصوص باید محدودیت‌های این بخش نظیر خشکسالی، کمبود منابع آب و ریسک بالای تولید را نیز مد نظر قرار داد. با در نظر گرفتن همه این شرایط، همچنان نرخ موجودی سرمایه و سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی نسبت به سایر بخش‌ها اندک است.

۲. موانع رونق تولید در بخش کشاورزی

با توجه به کاستی‌های جدی در تولیدات کشاورزی، در ادامه گزارش، موانع و چالش‌های کلیدی بخش کشاورزی، که منجر به اختلال در عملکرد این بخش شده است، بررسی می‌شود. شناخت چالش‌های اساسی در این حوزه‌ها، می‌تواند کمک شایانی را به سیاست‌گذاران و مجریان امر برای برنامه‌ریزی بهتر ارائه دهد.

۲-۱. بهره‌وری پایین

یکی از مهم‌ترین دلایل پایین بودن صرفه اقتصادی تولید در بخش کشاورزی، بهره‌وری پایین تولیدات در این بخش است. مشکلات بخش کشاورزی هر چه باشد، صرف‌نظر از تأثیر عوامل بیرونی، نشانه‌هایی از نازل بودن بهره‌وری را می‌توان در آن پیدا کرد. این مشکلات در کلیه مراحل قبل و پس از تولید محصولات کشاورزی از قبیل تأمین و مصرف نهاده‌ها، روش‌های تولید، برداشت، حمل‌ونقل، نگهداری، توزیع، تبدیل و مصرف مشهود است (رضاپور و همکاران، ۱۳۸۹). علاوه بر اینها عوامل طبیعی و محیطی، نوسانات نرخ بازار، سیاست‌های کنترل دولتی و ناکارآمدی حمایت‌ها بر بهره‌وری در بخش کشاورزی مؤثرند. مقایسه رشد شاخص‌های بهره‌وری در بخش کشاورزی نسبت به سایر بخش‌های اقتصادی کشور نشان‌دهنده پایین‌تر بودن رشد بهره‌وری نهاده سرمایه و بالاتر بودن رشد بهره‌وری نیروی کار نسبت به سایر بخش‌هاست (جدول ۹).

جدول ۹. تغییرات متوسط شاخص بهره‌وری بخش‌های مختلف اقتصادی

(درصد)

بر اساس ستانده در طول دوره ۱۳۸۵-۱۳۹۵

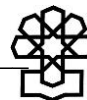
| شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید | درصد تغییرات شاخص بهره‌وری مصارف واسطه | درصد تغییرات شاخص بهره‌وری سرمایه | درصد تغییرات شاخص بهره‌وری نیروی کار | شاخص فعالیت اقتصادی |
|---------------------------------|--|---|--|---------------------------|
| ۰/۹۳ | ۰/۹۱ | -۲/۲۹ | ۴/۱۵ | کشاورزی |
| ۱/۱۹ | -۳/۱۳ | ۲/۴۳ | ۲/۲۳ | نفت و گاز |
| ۳/۱۷ | ۰/۵۰ | ۴/۹۵ | ۳/۲۶ | معادن |
| ۰/۸۴ | -۰/۴۲ | ۲/۳۷ | ۴/۰۸ | صنعت |
| ۱/۸۵ | ۰/۵۶ | ۲/۲۷ | ۲/۷۷ | آب، برق و گاز |
| -۱/۴۷ | -۱/۰۸ | -۱/۰۱ | -۲/۱۹ | ساختمان |
| -۰/۲۴ | -۰/۴۳ | -۱/۱۲ | ۱/۲۰ | حمل‌ونقل و انبارداری |
| ۸/۰۰ | -۰/۹۸ | ۱۵/۳۱ | ۹/۹۲ | ارتباطات |
| -۰/۱۱ | -۰/۱۶ | -۱/۰۳ | ۰/۸۵ | سایر خدمات |
| ۰/۰۰ | -۰/۷۲ | -۰/۵۰ | ۱/۹۴ | کل اقتصاد |
| ۰/۳۵ | -۰/۳۵ | -۰/۳۷ | ۲/۲۴ | کل اقتصاد (بدون نفت) |

مأخذ: سازمان ملی بهره‌وری ایران، ۱۳۹۷.

البته هرچند بهره‌وری نیروی کار کشاورزی در دوره ۱۳۸۵-۱۳۹۵ بهبود یافته است، ولی بررسی‌های دقیق‌تر حاکی از آن است که این میزان در مقایسه با شماری از کشورهای در حال توسعه و کشورهای دارای اراضی خرد و پراکنده، بسیار پایین است.

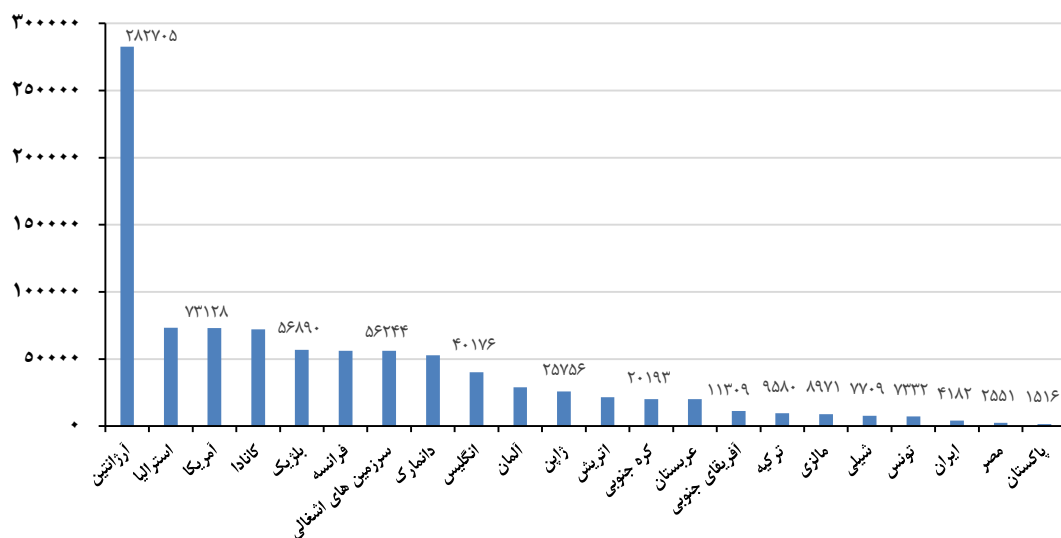
۱-۲. بهره‌وری پایین نیروی کار کشاورزی

پایین بودن تاریخی شاخص بهره‌وری نیروی کار در بخش کشاورزی کشور با رجوع به آمار جهانی قابل بررسی 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 درصد بوده است. جالب اینکه در این دوره بهره‌وری نیروی کار بخش کشاورزی در ژاپن ۱۴ برابر این میزان در ایران بوده است. همان‌طور که در نمودار ۲ مشاهده می‌شود، در سال ۲۰۱۴، بهره‌وری نیروی کار بخش کشاورزی در کشورهای آرژانتین، آمریکا، بلژیک، سرزمین‌های اشغالی، انگلیس، ژاپن، کره جنوبی، آفریقای جنوبی، ترکیه، مالزی، شیلی و تونس، به ترتیب ۶۷/۶، ۱۷/۵، ۱۳/۶، ۱۳/۵، ۹/۶، ۵/۲، ۴/۸، ۲/۷، ۲/۳، ۲/۱، ۱/۸ و ۱/۸ برابر میزان این شاخص در ایران بوده است.



نمودار ۲. بهره‌وری نیروی کار بخش کشاورزی در سال ۲۰۱۴

(دلار آمریکا به قیمت ثابت ۲۰۰۵)



Source: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/OE>

البته پایین بودن بهره‌وری نیروی کار بخش کشاورزی کشور تا حد زیادی، ناشی از فقدان برنامه جدی و اساسی برای سرمایه‌گذاری، اصلاح زیرساخت‌ها و نهایتاً توسعه کشاورزی در کشور است. مخارج عمومی و سرمایه‌گذاری ناکافی در بخش کشاورزی، مانع از شکوفایی قابلیت‌های اساسی این بخش و حضور پررنگ‌تر آن در بازارهای جهانی شده است و این بخش قادر به نشان دادن جوهره وجودی خود نشده است. در ادامه برخی از دلایل پایین بودن بهره‌وری نیروی کار در بخش کشاورزی پرداخته می‌شود.

۱-۱-۱-۲. اشتغال ناچیز دانش‌آموختگان کشاورزی در بخش کشاورزی

یکی از مشکلات موجود در بخش کشاورزی، نبود توجه کافی کشاورزان به پیشرفت‌های علمی و دانش کشاورزی است که منجر می‌شود عمده فعالان در این بخش به شیوه سنتی تولید خود ادامه دهند. یکی از دلایل این امر عدم اشتغال دانش‌آموختگان کشاورزی در بخش کشاورزی است. بسیاری از دانش‌آموختگان رشته‌های کشاورزی به مشاغل غیرمرتبط با رشته تخصصی خود روی می‌آورند. این امر دلایل مختلفی دارد که می‌توان به عدم علاقه فرد به رشته و فعالیت کشاورزی، نداشتن تجربه کافی، شرایط زندگی روستایی و فاصله علوم فراگرفته به صورت تئوری با کشت و عملیات کشاورزی اشاره کرد. جدول ۱۰ سهم اشتغال دانش‌آموختگان رشته کشاورزی شاغل در مشاغل کشاورزی از کل دانش‌آموختگان کشاورزی شاغل را نشان می‌دهد.

اشتغال دانش‌آموختگان کشاورزی در بخش کشاورزی طی دوره ۱۳۹۴-۱۳۸۹ در حال افزایش بوده است؛ اما در بهترین حالت در سال ۱۳۹۴ این سهم به ۱۵/۲ درصد رسیده است. این عدد نشان می‌دهد

تنها ۱۵/۲ درصد از شاغلان دارای تحصیلات عالی در رشته کشاورزی، در بخش کشاورزی اشتغال دارند که رقم بسیار اندکی است و شغل حدود ۸۵ درصد از دانش‌آموختگان کشاورزی که موفق به یافتن شغل شده‌اند، غیرکشاورزی بوده است. البته این نکته را نیز باید در نظر داشت که آمار ارائه شده در جدول ۱۰ شامل کارمندان دولت هم می‌شود و لذا سهم کارشناسانی که مستقیماً و با انگیزه خود در واحدها و بنگاه‌های تولیدی کشاورزی مشغول به کار هستند خیلی کم‌تر از این آمار است. به علاوه اینکه تعداد بسیار زیادی از فارغ‌التحصیلان کشاورزی بیکار هستند.

جدول ۱۰. اشتغال دانش‌آموختگان کشاورزی در بخش کشاورزی

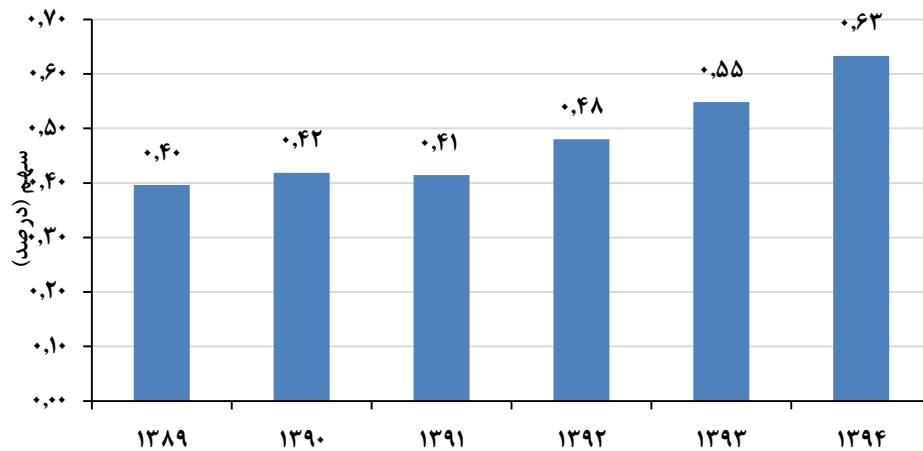
| سال | تعداد دانش‌آموختگان کشاورزی شاغل | تعداد دانش‌آموختگان کشاورزی شاغل در بخش کشاورزی | سهم |
|------|----------------------------------|---|------|
| ۱۳۸۹ | ۱۲۸۲۷۳ | ۱۵۴۷۹ | ۱۲/۱ |
| ۱۳۹۰ | ۱۱۵۳۳۵ | ۱۵۶۳۴ | ۱۳/۶ |
| ۱۳۹۱ | ۱۲۰۳۲۷ | ۱۶۳۰۴ | ۱۳/۵ |
| ۱۳۹۲ | ۱۳۱۴۶۷ | ۱۸۷۸۷ | ۱۴/۳ |
| ۱۳۹۳ | ۱۴۸۱۵۰ | ۲۰۹۰۴ | ۱۴/۱ |
| ۱۳۹۴ | ۱۶۵۰۵۰ | ۲۵۰۸۰ | ۱۵/۲ |

مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس داده‌های مرکز آمار ایران.

نمودار ۳ سهم شاغلان دارای تحصیلات عالی در حوزه کشاورزی را از کل شاغلان بخش کشاورزی ارائه می‌کند. بر اساس نمودار ۳ روند کلی سهم شاغلان دارای تحصیلات عالی در حوزه کشاورزی از کل شاغلان بخش کشاورزی در حال افزایش است، به طوری که این سهم از ۰/۴ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۰/۶۳ درصد در سال ۱۳۹۴ رسیده است. در واقع سهم کشاورزان دارای تحصیلات دانشگاهی کشاورزی در کشور در دوره ۱۳۸۹-۱۳۹۴، حتی به یک درصد هم نرسیده است.



نمودار ۳. سهم کشاورزان برخوردار از تحصیلات عالی کشاورزی از کل شاغلان بخش (درصد)



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس داده‌های مرکز آمار ایران.

از دیگر دلایل کم بودن اشتغال دانش‌آموختگان کشاورزی در این بخش، دشوار بودن دسترسی ایشان به اراضی کشاورزی و منابع طبیعی، چه در قالب برخورداری از حق بهره‌برداری یا مالکیت، است؛ به طوری که آنها قادر به اجرای طرح‌های دانش‌بنیان و علمی خود در اراضی مناسب نیستند. سیاست‌ها و برنامه مشخصی برای توسعه بنگاه‌های اقتصادی مردمی، فقرزدا و در عین حال صادرات‌گرا و دانش‌بنیان با همکاری دانش‌آموختگان مجرب و جامعه محلی تدوین و اجرا نشده است. آمار نیز حاکی از بالاتر بودن نرخ بیکاری دانش‌آموختگان کشاورزی در مقایسه با سایر رشته‌های تحصیلی است (جدول ۱۱).

جدول ۱۱. نرخ بیکاری دانش‌آموختگان کشاورزی و دامپزشکی در مقایسه با سایر رشته‌ها طی دوره ۱۳۸۹-۱۳۹۴ (درصد)

| سال | نرخ بیکاری | | |
|------|---------------------------|----------|------------------------|
| | کشاورزی، جنگلداری و شیلات | دامپزشکی | سایر رشته‌های دانشگاهی |
| ۱۳۸۹ | ۲۷/۴ | ۱۳/۸ | ۲۰/۱ |
| ۱۳۹۰ | ۲۴/۸ | ۲۰/۲ | ۱۹/۲ |
| ۱۳۹۱ | ۲۶/۱ | ۱۷/۰ | ۲۰/۷ |
| ۱۳۹۲ | ۲۷/۰ | ۱۳/۳ | ۱۸/۷ |
| ۱۳۹۳ | ۲۲/۰ | ۱۸/۱ | ۱۸/۴ |
| ۱۳۹۴ | ۲۰/۸ | ۶/۱ | ۱۸/۴ |

مأخذ: مرکز آمار ایران.

۲-۱-۱-۲. سالخوردگی کشاورزان

یکی از موارد مهم در تحلیل نیروی کار بخش کشاورزی، که بر بهره‌وری تولید تأثیر دارد، ترکیب سنی شاغلان در بخش است. طبق جدول ۱۲ در سال ۱۳۹۳ سن حدود ۴۱ درصد از کل جمعیت شاغل در بخش کشاورزی، ۵۵ سال و بالاتر بوده است و با توجه به روند مهاجرت جوانان روستایی، احتمالاً این عدد با افزایش در سال‌های آتی نیز مواجه خواهد شد. همچنین در سال ۱۳۹۳ تنها ۵/۵ درصد از نیروی کار بخش کشاورزی، جوانان ۱۰ تا ۲۹ ساله بوده‌اند، در حالی که این میزان در سال ۱۳۴۵، بالغ بر ۴۱ درصد بوده است.

جدول ۱۲. تعداد و درصد شاغلان کشاورزی به تفکیک گروه‌های سنی در دوره ۱۳۹۳-۱۳۴۵

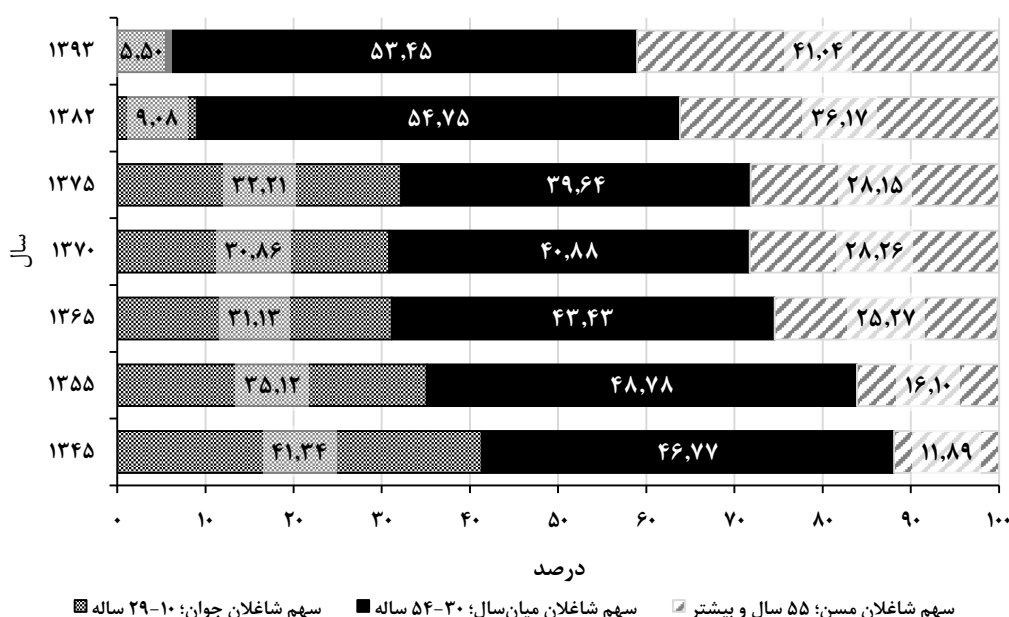
| سال | تعداد کل شاغلان | شاغلان جوان (۱۰ - ۲۹ ساله) | | شاغلان میان‌سال (۳۰ - ۵۴ ساله) | | شاغلان مسن (۵۵ سال به بالا) | |
|------|-----------------|----------------------------|-------|--------------------------------|-------|-----------------------------|-------|
| | | تعداد | درصد | تعداد | درصد | تعداد | درصد |
| ۱۳۴۵ | ۳۱۳۷۸۷۶ | ۱۲۹۷۱۳۰ | ۴۱/۳۴ | ۱۴۶۷۵۲۰ | ۴۶/۷۷ | ۳۷۳۲۲۶ | ۱۱/۸۹ |
| ۱۳۵۵ | ۲۹۸۳۶۰۳ | ۱۰۴۷۷۹۶ | ۳۵/۱۲ | ۱۴۵۵۵۴۶ | ۴۸/۷۸ | ۴۸۰۲۶۱ | ۱۶/۱۰ |
| ۱۳۶۵ | ۳۱۸۹۰۸۸ | ۹۹۸۳۴۵ | ۳۱/۳۱ | ۱۳۸۴۹۵۸ | ۴۳/۴۳ | ۸۰۵۷۸۵ | ۲۵/۲۷ |
| ۱۳۷۰ | ۳۲۰۲۰۰۰ | ۹۸۸۰۰۰ | ۳۰/۸۶ | ۱۳۰۹۰۰۰ | ۴۰/۸۸ | ۹۰۵۰۰۰ | ۲۸/۲۶ |
| ۱۳۷۵ | ۳۳۵۷۰۲۸ | ۱۰۸۱۲۸۹ | ۳۲/۲۱ | ۱۳۳۰۵۷۲ | ۳۹/۶۴ | ۹۴۵۱۶۷ | ۲۸/۱۵ |
| ۱۳۸۲ | ۴۳۲۴۳۱۶ | ۳۹۲۵۷۸ | ۹/۰۸ | ۲۳۶۷۷۰۶ | ۵۴/۷۵ | ۱۵۶۴۰۳۲ | ۳۶/۱۷ |
| ۱۳۹۳ | ۴۰۰۶۸۹۰ | ۲۲۰۵۸۶ | ۵/۵۰ | ۲۱۴۱۸۷۲ | ۵۳/۴۵ | ۱۶۴۴۴۳۲ | ۴۱/۰۴ |

مأخذ: محاسبات بر مبنای داده‌های مرکز آمار ایران.

همچنین طبق نمودار ۴ سهم شاغلان ۵۵ سال و بیش‌تر از نیروی کار بخش کشاورزی، در دوره ۱۳۴۵-۱۳۹۳ از حدود ۱۲ درصد به حدود ۴۱ درصد افزایش یافته است. به بیان دیگر، سهم نیروی کار مسن از کل نیروی کار بخش کشاورزی، در دوره مذکور ۳/۴ برابر شده است.



نمودار ۴. ساختار سنی جمعیت شاغل بخش کشاورزی کشور، در دوره ۱۳۹۳-۱۳۴۵



مأخذ: محاسبات بر مبنای داده‌های مرکز آمار ایران.

۳-۱-۱-۲. عدم شکل‌گیری جامعه مهندسی قوی در بخش کشاورزی

طبق قانون تأسیس سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی جمهوری اسلامی ایران، این سازمان موظف به تلاش در جهت ارتقای سطح دانش، گسترش فن‌آوری جدید در کشاورزی و رشته‌های مرتبط، تلاش در جهت حفظ و پایداری محیط زیست و منابع پایه تجدیدشونده (آب و خاک، دام و طیور، آبزیان، جنگل و مرتع) به منظور دستیابی به توسعه پایدار، تلاش در جهت افزایش کمی و کیفی تولیدات بخش کشاورزی و تلاش در جهت ساماندهی امر اشتغال مهندسان کشاورزی و منابع طبیعی بوده است. ولی شاخص‌هایی مانند میزان خروج دانش‌آموختگان کشاورزی و منابع طبیعی از بخش کشاورزی و تجارب طرح‌ها و سیاست‌هایی مانند طرح کلینیک‌های گیاهپزشکی و طرح ناظر فروشگاه‌های سم و کود، حاکی از عدم توفیقات جدی این سازمان است.

۴-۱-۱-۲. غفلت از فعالیت‌های ترویج کشاورزی

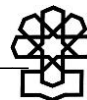
در ساختار موجود بخش کشاورزی و در شرایطی که کشاورزان معیشتی امیدی به سازوکارهای حمایتی برای جبران خسارات ناشی از تأثیرات عوامل بیرونی بر کاهش تولید ندارند، تغییر شیوه‌های تولید فعلی و سنتی را توجیه‌پذیر نمی‌دانند. در بسیاری از موارد این کشاورزان واحدهای تولیدی خود را با همان روش‌های سنتی مدیریت می‌کنند و حتی ابتدایی‌ترین اصول پرورش و تولید را رعایت نمی‌کنند. این کشاورزان ریسک پذیرش فن‌آوری‌های نوین را در شرایطی می‌پذیرند که نتایج آن را طی چند سال

متوالی در واحدهای تولیدی مشابه به چشم ببینند. این امر ناشی از عدم دسترسی ایشان به آموزش‌های ترویجی کاربردی و عملی است که به نوبه خود سبب کاهش بهره‌وری نیروی کار شده است. در واقع آموزش و ترویج کشاورزی به ویژه در زمینه فعالیت‌هایی مانند پرورش زنبور عسل، تولید گیاهان دارویی، باغات و حتی زیر بخش زراعت رها شده است. در بسیاری از موارد افراد علاقه مند به سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی هیچگونه راهنمایی فنی مؤثری از طرف ادارات جهاد کشاورزی شهرستان‌های خود دریافت نمی‌کنند. این وظیفه وزارت جهاد کشاورزی است که از طریق تشکلهای بخش خصوصی و یا در صورت ضرورت به طور مستقیم، بتواند خدمات مشاوره‌ای را با کیفیت لازم در اختیار علاقه‌مندان و سرمایه‌گذاران قرار دهد. شایان ذکر است که بخش عمده‌ای از کاهش فعالیت‌های آموزش و ترویج کشاورزی، ناشی از رهاسازی این وظیفه توسط دولت، به اسم کوچک‌سازی و عدم تعیین جایگزین مناسب و نظارت مستمر بر عملکرد آن بوده است. در همین راستا باید منافع کوتاه‌مدت کشاورزی مدرن، مانند افزایش میزان تولید و یا کاهش استفاده از نهاده‌ها و صرفه‌جویی در هزینه‌ها و همچنین منافع بلندمدت آن، از جمله افزایش بهره‌وری و بهره‌برداری کارا از منابع، به صورت مستمر برای کشاورزان بیان شود.

۲-۱-۲. فقدان دید جامع در تدوین الگوی کشت بهینه

با توجه به شرایط اقلیمی کشور، رسیدن به الگوی کشت مناسب که از آن بتوان حداکثر بهره‌برداری را از عوامل و نهاده‌های تولید، به ویژه عامل محدودکننده آب به دست آورد، ضرورتی انکارناپذیر است. نبود مدیریت در برداشت از منابع آبی، صدمات جبران‌ناپذیری بر این منابع و نیز محیط‌زیست پیرامون آن وارد خواهد ساخت؛ که کلیه این صدمات در نهایت به عنوان تهدیدی برای نسل‌های آینده به شمار می‌رود. به همین دلیل اکثر مطالعات و سیاست‌گذاری‌های انجام شده در زمینه ارائه الگوی کشت بهینه، معطوف به استفاده بهینه از آب در تولیدات کشاورزی است.

بر اساس ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی بهینه‌سازی مصرف آب کشاورزی، مصوب ۱۳۷۵، وظیفه تعیین الگوهای کشت در هر یک از مناطق آبی کشور به عهده وزارت کشاورزی گذاشته شده و این امر باید بر اساس سیاست‌های ملی و منطقه‌ای، منابع آب و خاک و ضوابط بهره‌برداری مطلوب و دیگر عوامل مؤثر صورت گیرد. نکته‌ای که در زمینه اجرایی شدن الگوی کشت بهینه به آن کم‌تر توجه شده و به نظر می‌رسد عامل اصلی در ناموفق بودن اجرای الگوی کشت در باغات و مزارع باشد، تأکید فراوان به مسئله استفاده بهینه از آب و نپرداختن به سایر عوامل مؤثر بر تصمیمات تولیدی کشاورزان باشد. برای مثال می‌توان به تأثیر عواملی همچون نوسان قیمت محصولات در بازار، برنامه‌های توجیهی و تشویقی، مسائل اقتصادی و اجتماعی بهره‌برداران و امکان کشت‌های جایگزین و متنوع با توجه به مسائل زیست‌محیطی اشاره کرد. توجه نکردن به مسائل فوق باعث شده بسیاری از برنامه‌های پیشنهادی با عدم اقبال کشاورزان روبه‌رو شود و در نهایت هدف اصلی این برنامه‌ها که همان استفاده مدیریت‌شده از منابع آبی است محقق نشود.



این در حالی است که هدف اصلی برنامه‌های الگوی کشت، باید استفاده حداکثری و پایدار از ظرفیت و توان تولیدی منابع و با رعایت مسائل زیست‌محیطی باشد. در آیین‌نامه ذکر شده در بالا نیز به‌طور مشخص به نقش سیاست‌های ملی و منطقه‌ای، ضوابط بهره‌برداری مطلوب و سایر عوامل در کنار حفاظت از منابع آب و خاک در ارائه الگوی کشت بهینه تأکید شده است. با این شرایط، می‌توان گفت یکی از دلایل نبود ضمانت اجرایی برای پیاده‌سازی برنامه‌های الگوی کشت، ضعف جامع‌نگری در خود این برنامه‌هاست که در نتیجه آن، کشاورزان نسبت به اجرای آن اقبال نداشته و از هر ابزاری برای مقابله با آن استفاده می‌کنند.

نبود هماهنگی بین وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و نیرو در مدیریت منابع آب باعث شده که هر کدام از این وزارتخانه‌ها به بهانه نداشتن همه ابزار لازم برای دستیابی به اهداف مدیریتی خود، از مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی نسبت به عملکرد خود سرباز زنند. از یک طرف وزارت نیرو در برابر کیفیت و نحوه انجام عملیات کشاورزی و تأثیرپذیری آن از میزان منابع آب تحویلی آگاهی ندارد و از طرفی وزارت جهاد کشاورزی خود را در برابر برداشت‌های مخفیانه آب، الگوهای نادرست کشت و بهره‌وری پایین مصرف آب در برخی مناطق کشور مسئول نمی‌داند. در این شرایط با وجود اینکه وزارت جهاد کشاورزی هر ساله الگوی کشت متناسب با هر استان را به مسئولان ذی‌ربط ابلاغ می‌کند، ولی این ابلاغ جنبه اختیاری داشته و در عمل در برابر اجرای آن مقاومت می‌شود. هرچند همان‌طور که گفته شد، تجربه نشان داده است، الگوی ارائه شده یا محصولات مورد توصیه، الزاماً از تناسب خوبی با منطقه مربوطه برخوردار نبوده و بهترین گزینه برای کشاورز نیست.

دامنه ناهماهنگی حتی به داخل وزارت جهاد کشاورزی نیز کشیده شده است؛ آنجا که مروج مسئول پهنه، با توجه به شرایط محلی، کشت‌های خاصی را به کشاورزان پیشنهاد می‌دهد، ولی سیاست‌های غیرعلمی و متمرکز ابلاغی از وزارت جهاد کشاورزی، در راستای تحقق اهداف از پیش تعیین شده تولید سطح خاصی از یک محصول اساسی، توصیه‌های متناقضی ارائه می‌کند.

از طرفی نبود یک ساز و کار علمی، جهت شناسایی و معرفی بهترین و مناسب‌ترین الگوی کشت به روستائیان و عشایر، در بسیاری از موارد، باعث شده است که کشاورزان به دلیل عدم راهنمایی مناسب، اقدام به احداث باغاتی کرده‌اند که به دلیل عدم مطابقت با شرایط اقلیمی، به صورت مستمر دچار سرمازدگی شده‌اند. این امر سبب افزایش ضایعات و کاهش بهره‌وری و عملکرد در واحد سطح می‌شود. تولید سالانه سبزی و صیفی از جمله پیاز، سیب زمینی، هندوانه که بدون توجه به نیاز بازار کشت شده و سالانه هم تکرار می‌شود نیز نتیجه نبود دید جامع در تهیه و اجرای الگوی کشت بهینه است.

۳-۱-۲. ضعف در مدیریت اراضی کشاورزی

زمین به عنوان یکی از مهم‌ترین نهاده‌های تولید نقش مهمی در کیفیت و کمیت تولیدات بخش کشاورزی دارد. اهمیت استفاده بهینه از اراضی کشاورزی، به ویژه اراضی آبی و حاصلخیز در راستای تولید باثبات

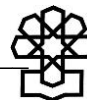
غذا وقتی نمایان تر می‌شود که بدانیم طبق آمار جهانی، سهم اراضی کشاورزی^۱ از کل اراضی ایران، پایین‌تر از متوسط این میزان در قاره آسیا بوده و در دوره ۲۰۱۴-۲۰۰۰، سهم اراضی کشاورزی ایران از ۳۸/۶ درصد به ۲۸/۲ درصد رسیده است (ورمزیاری و همکاران، ۱۳۹۸). محدودیت اراضی حاصلخیز در کشور، اتخاذ برنامه‌ها و سیاست‌های مناسب برای کشت متراکم با رعایت اصول پایداری را اجتناب‌ناپذیر کرده است.

در گزارشی که وزارت امور خارجه دانمارک در خصوص وضعیت بخش کشاورزی ایران تهیه کرده، عنوان شده است که با وجود اینکه ایران دومین کشور بزرگ خاورمیانه است، ولی به خاطر اقلیم و توپوگرافی خاص خود، تنها حدود ۱۲ تا ۱۵ درصد از وسعت اراضی آن زیرکشت است. (وزارت امور خارجه دانمارک، ۲۰۱۷). در دهه‌های اخیر، خرد شدن و تغییر کاربری اراضی کشاورزی در کنار کاهش سطح فعالیت در آنها باعث آسیب‌های جدی به تولیدات این بخش شده است که در ادامه به تفصیل بررسی می‌شود:

۱-۳-۲. خرد شدن اراضی کشاورزی

یکی از مباحث مهم در حوزه تولید و بهره‌وری در بخش کشاورزی، وسعت زمین‌های کشاورزی و وضعیت خرده‌مالکی است. در جداول ۱۳ و ۱۴ وسعت بهره‌برداری‌های کشاورزی در دو سرشماری ۱۳۸۲ و ۱۳۹۳ ارائه شده است. بر اساس اطلاعات جداول ۱۳ و ۱۴ وضعیت خرده‌مالکی از سال ۱۳۸۲ تا ۱۳۹۳ گسترده‌تر شده است، به‌گونه‌ای که درصد بهره‌برداران کم‌تر از یک هکتار و بین یک تا پنج هکتار از کل بهره‌برداران افزایش یافته است. سهم هر کشاورز از زمین در گروه کم‌تر از یک هکتار طی این مدت یازده ساله، ۰/۰۲ هکتار و گروه بین یک تا پنج هکتار ۰/۱ هکتار کاهش یافته است که نشان می‌دهد تعداد خرده‌مالکان بیش‌تر و زمین‌ها خردتر شده است. در سال ۱۳۹۳، ۷۴/۸ درصد از بهره‌برداران زیر ۵ هکتار و ۸۷/۴ درصد از بهره‌برداران زیر ۱۰ هکتار زمین را مورد بهره‌برداری قرار داده‌اند. این در حالی است که در سال ۱۳۸۲، بهره‌برداران زیر ۵ هکتار، ۷۲/۵ درصد و زیر ۱۰ هکتار، ۸۶/۶ درصد بوده‌اند. این نشان می‌دهد وضعیت خرده‌مالکی بدتر، تعداد خرده‌مالکان بیش‌تر و زمین‌های کشاورزی خردتر شده‌اند.

۱. اراضی کشاورزی (Agricultural land) طبق تعریف سازمان خواروبار و کشاورزی ملل متحد (فائو) شامل اراضی زراعی، اراضی تحت کشت گیاهان دائمی و مراتع دائمی می‌شود.



جدول ۱۳. وسعت بهره‌برداری‌های کشاورزی در سال ۱۳۸۲

| سهم هر بهره‌بردار از زمین (هکتار) | درصد وسعت اراضی به کل سطح کشت | درصد از کل بهره‌برداران | مساحت کل (هکتار) | تعداد بهره‌برداری | وسعت اراضی کشاورزی |
|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------------|------------------|-------------------|-------------------------|
| ۰/۳۴ | ۲/۳۰ | ۳۴/۶۲ | ۴۰۷۰۷۰ | ۱۲۰۵۰۳۲ | کم‌تر از یک هکتار |
| ۲/۳۰ | ۱۷/۱۶ | ۳۷/۹۲ | ۳۰۳۲۲۲۰ | ۱۳۱۹۹۶۲ | بین یک تا پنج هکتار |
| ۶/۵۸ | ۱۸/۲۹ | ۱۴/۱۱ | ۳۲۳۰۸۹۲ | ۴۹۱۱۵۶ | بین پنج تا ده هکتار |
| ۱۲/۸۳ | ۲۱/۴۴ | ۸/۴۸ | ۳۷۸۸۲۷۵ | ۲۹۵۱۸۰ | بین ده تا بیست هکتار |
| ۲۷/۵۴ | ۲۱/۱۵ | ۳/۹۰ | ۳۷۳۶۳۳۷ | ۱۳۵۶۴۹ | بین بیست تا پنجاه هکتار |
| ۱۰۲/۸۳ | ۱۹/۶۴ | ۰/۹۷ | ۳۴۷۰۴۰۴ | ۳۳۷۵۰ | بیش‌تر از ۵۰ هکتار |
| ۵/۰۷ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۷۶۶۵۱۹۸ | ۳۴۸۰۷۲۹ | جمع کل |

مأخذ: سرشماری کشاورزی ۱۳۸۲.

جدول ۱۴. وسعت بهره‌برداری‌های کشاورزی در سال ۱۳۹۳

| سهم هر بهره‌بردار از زمین (هکتار) | درصد وسعت اراضی به کل سطح کشت | درصد از کل بهره‌برداران | مساحت کل (هکتار) | تعداد بهره‌برداری | وسعت اراضی کشاورزی |
|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------------|------------------|-------------------|-------------------------|
| ۰/۳۲ | ۲/۴۵ | ۳۶/۸۶ | ۴۰۳۰۶۱ | ۱۲۳۸۱۵۹ | کم‌تر از یک هکتار |
| ۲/۲۰ | ۱۷/۰۷ | ۳۷/۹۹ | ۲۸۱۳۴۰۳ | ۱۲۷۶۲۲۱ | بین یک تا پنج هکتار |
| ۶/۴۵ | ۱۶/۵۷ | ۱۲/۶۰ | ۲۷۳۰۵۷۵ | ۴۲۳۳۵۹ | بین پنج تا ده هکتار |
| ۱۲/۶۶ | ۱۹/۷۷ | ۷/۶۶ | ۳۲۵۷۱۶۲ | ۲۵۷۳۴۰ | بین ده تا بیست هکتار |
| ۲۷/۴۵ | ۲۱/۵۳ | ۳/۸۵ | ۳۵۴۸۲۷۷ | ۱۲۹۲۶۵ | بین بیست تا پنجاه هکتار |
| ۱۰۶/۲۱ | ۲۲/۶۰ | ۱/۰۴ | ۳۷۲۴۱۳۱ | ۳۵۰۶۵ | بیش‌تر از ۵۰ هکتار |
| ۴/۹۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۶۴۷۶۶۰۹ | ۳۳۵۹۴۰۹ | جمع کل |

مأخذ: سرشماری کشاورزی ۱۳۹۳.

با توجه به اطلاعات جداول ۱۳ و ۱۴ می‌توان نتیجه گرفت که به استثنای بهره‌برداران بالای ۵۰ هکتار، سهم بقیه گروه‌های بهره‌برداری (به لحاظ وسعت زمین) از زمین کاهش یافته است. برای کل بهره‌برداران، به طور متوسط سهم هر کشاورز از زمین از ۵/۰۷ هکتار در سال ۱۳۸۲ به عدد ۴/۹ هکتار در سال ۱۳۹۳ رسیده است. مجموعه این اعداد نشان می‌دهد زمین‌های کشاورزی طی زمان مورد بررسی خردتر شده و وضعیت خرده‌مالکی بدتر شده است.

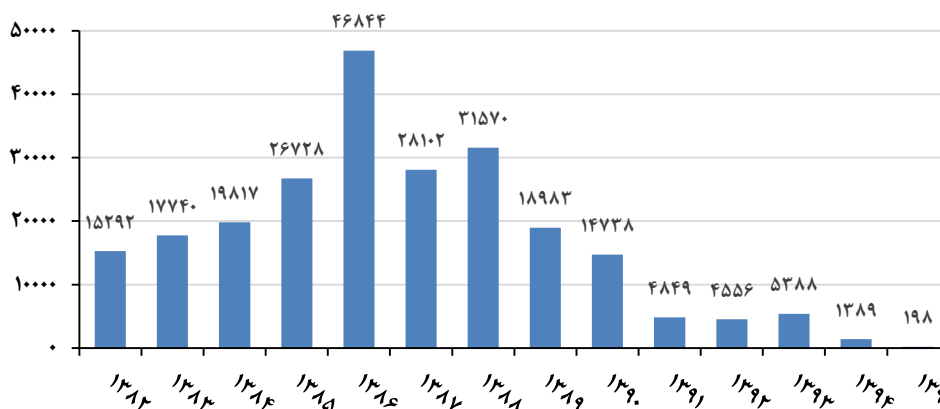
بنابراین بخش عمده‌ای از منابع انسانی بخش کشاورزی، در کشاورزی خرده‌مالکی فعالیت دارند. از آنجا که منابع انسانی، روند توسعه اقتصادی - اجتماعی هر کشور را تعیین می‌کنند، دستور کار توسعه کشاورزی کشور باید به کشاورزی خرده‌مالکی و ارتقای آن توجه اساسی داشته باشد. هرچند کشاورزی

منبع درآمد تعداد زیادی از روستانشینان کشور به‌شمار می‌رود، ولی پایداری مناسبی ندارد و در بسیاری موارد به تخریب منابع پایه و کاهش رضایت شغلی کشاورزان منجر می‌شود. تقسیم درآمد ثابت بین افراد بسیار، برخلاف عدالت است. ساختار کنونی اراضی کشاورزی به مشکل نداشتن صرفه مقیاس دچار شده است که در بسیاری موارد، انجام عملیات تولید و بازاریابی را برای کشاورزان پرهزینه می‌کند. همچنین نبود صرفه مقیاس، سبب کاهش به‌کارگیری دانش و فناوری روز و سوددهی و رغبت کم‌تر نیروی کار جوان برای ورود به فعالیت کشاورزی می‌شود.

نداشتن حداقل اندازه‌های فنی - اقتصادی و پیچیدگی نظام‌های بهره‌برداری خانوادگی از مهم‌ترین عوامل کاهش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی به‌شمار می‌رود. در چنین فضایی، سرمایه‌گذاران کم‌تر به فعالیت در بخش کشاورزی رغبت می‌کنند و سرمایه‌های خود را به فعالیت‌های با سوددهی بالا هدایت می‌کنند؛ زیرا به گفته یکی از صاحب‌نظران «ترس‌ترین عنصر در اقتصاد، سرمایه است و با احتیاط و حسابگری کامل در یک فعالیت اقتصادی حضور پیدا می‌کند». لازمه افزایش سرمایه‌گذاری در کشاورزی و هدایت نیروی کار جوان به این بخش، اقتصادی کردن تولید است.

خرده‌مالکی، به دلیل عدم امکان استفاده از فناوری‌های نوین، سبب کاهش بهره‌وری و تولید خواهد شد. این موضوع درآمد متوسط از هر هکتار را کاهش خواهد داد. از طرف دیگر خرد شدن اراضی و فاصله گرفتن کشاورزان خرده‌مالک از کشاورزان با واحدهای بهره‌برداری بزرگ سبب ایجاد شکاف درآمدی، افزایش ضریب جینی و بدتر شدن توزیع درآمد خواهد شد. از این‌رو باید برای مقابله با خرد شدن اراضی در بخش کشاورزی چاره‌ای اندیشیده شود. با وجود این، آمار نشان از کاهش سطح تجهیز و نوسازی اراضی کشاورزی، به عنوان یکی از شاخص‌های گذار از کشاورزی سنتی به کشاورزی پیشرفته، در سال‌های اخیر دارد (نمودار ۵).

نمودار ۵. سطح تجهیز و نوسازی اراضی سنتی در ایران (هکتار)





۲-۳-۱-۲. تغییر کاربری اراضی کشاورزی و ناکارآمدی سیاست‌های مربوطه

قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی مصوب سال ۱۳۷۴ و اصلاحیه آن، بدون در نظر گرفتن جامع عوامل مؤثر بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی و مسائل فرابخشی حفاظت از این اراضی، به خصوص بدون آینده‌نگری و پیش‌بینی مسائل ناشی از گسترش بی‌رویه شهرنشینی و توسعه صنعتی، تصویب شده است. قانون مذکور، توجهی به اراضی کشاورزی واقع در محدوده شهرها، شهرک‌ها و روستاها ندارد. طرح‌های جامع و تفصیلی شهری و طرح‌های هادی، فاقد هرگونه الزامی نسبت به حفظ کاربری اراضی کشاورزی، به ویژه اراضی مرغوب هستند. قوانین مذکور بدون توجه به اصل مالکیت و اختیار مالک در خصوص تعیین کاربری ملک خود، اغلب در جهت مجازات بر آمده‌اند و برخلاف عنوان خود، بیش‌تر جنبه سلبی داشته و به برخورد با متخلفان بدون پیشگیری از آن و بدون تدوین راهکارهای ایجابی و تشویقی پرداخته‌اند.

در کشورهای موفق از نظر حفظ کاربری اراضی، مابه‌التفاوت ارزش اراضی با کاربری کشاورزی و غیرکشاورزی، به عنوان حقوق توسعه به کشاورز پرداخت می‌شود و حق تغییر کاربری از این طریق خریداری یا منتقل می‌شود و از تغییر کاربری جلوگیری می‌گردد، ولی در ایران به صورت کاملاً برعکس، طبق قانون حفظ کاربری اراضی زراعی - باغی ۱۳۷۴ و اصلاحیه آن، ۸۰ درصد این مابه‌التفاوت از فردی که می‌خواهد تغییر کاربری دهد، به عنوان عوارض دریافت می‌شود و این خود، سبب رقابت بین دستگاه‌ها جهت جذب منابع حاصل از تغییر کاربری و در نتیجه، تشدید آن می‌شود. به طور کلی تداوم تغییر کاربری در دهه‌های اخیر حاکی از عدم توفیق جدی این قانون است. مطمئناً تدوین یک قانون جامع و مناسب در خصوص حفاظت از اراضی کشاورزی، نیازمند شناخت دقیق عوامل اثرگذار بر تغییر کاربری در کشور است.

۲-۳-۱-۳. کاهش سطح فعالیت در اراضی کشاورزی و عدم ساماندهی بازارهای اجاره زمین

کشاورزی

در سال‌های گذشته، به دلیل رشد شهرنشینی و مهاجرت نیروی کار از روستا به شهر، کشت زمین در قالب اجاره‌داری کوتاه‌مدت و غیررسمی رشد یافته است. مسئله‌ای که باعث نگرانی می‌شود مدت اجاره‌ها است که به یک سال هم نمی‌رسد و شامل تنها یک فصل زراعی می‌شود. هرچند این نوع اجاره‌کاری، مزایای کوتاه‌مدتی از جمله معطل نماندن زمین و انجام تولید را در بردارد، ولی خسارت‌های جبران ناپذیری را بر اراضی کشاورزی بر جای می‌گذارد.

از معایب این نوع بهره‌برداری کاهش کیفیت خاک است. در حقیقت به این دلیل که مستأجر در مدت محدود در زمین فعالیت دارد، سعی می‌کند حداکثر استفاده را ببرد و نیازی در خود برای حفظ و احیای زمین نمی‌بیند. در نتیجه با خاک‌ورزی‌های پی‌درپی، فیزیک و ساختمان خاک را بر هم می‌زند و

با افزودن بیش از حد کودهای شیمیایی و دامی، ضمن اینکه باعث شور شدن خاک و فرسایش کیفیت خاک می‌شود، ایمنی غذایی و سلامت محصولات کشاورزی را هم به شدت کاهش می‌دهد. در نهایت در قبال این نوع اجاره‌کاری نمی‌توان کشاورزی و درآمد حاصل از آن را پایدار قلمداد کرد، چون پس از گذشت چند سال، زمین حاصلخیزی خود را از دست می‌دهد. به طوری که مستأجران دیگر تمایلی برای اجاره اراضی آبی ندارند و فقط آب را از این مزارع اجاره کرده و با یک لوله‌گذاری سطحی آن را به زمین‌های دیم انتقال می‌دهند و بعد از برداشت محصول، تجهیزات را جمع‌آوری می‌کنند. معمولاً انتقال تکنولوژی هم صورت نمی‌گیرد و زمین‌های آبی، به دلیل افت حاصلخیزی بدون کشت باقی می‌مانند.

در حال حاضر، سرمایه‌گذاران علاقمند به بخش کشاورزی، اطلاع کامل و به‌روزی از اراضی قابل سرمایه‌گذاری ندارند. افراد زیادی وجود دارند که به دنبال اراضی مناسب برای سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی هستند. با وجود این هیچ‌گونه سامانه‌ای وجود ندارد که اطلاعات دقیق و تفصیلی اراضی کشاورزی قابل اجاره و یا فروش را در اختیار سرمایه‌گذاران علاقمند و صاحب صلاحیت قرار دهد. به عنوان مثال مشخص کند که چه زمینی با چه وسعتی و با چه بافت خاک و ویژگی‌های شیمیایی و فیزیکی و چه میزان آب در چه نقاطی از کشور وجود دارد. قطعاً ارائه این اطلاعات می‌تواند سبب جریان یافتن سرمایه‌گذاری در بخش شود. بنابراین، فقدان بانک اطلاعاتی در خصوص اراضی کشاورزی، سرمایه‌گذاران، خریداران، فروشندگان، اجاره‌کاران و اجاره‌دهندگان و شرایط مربوطه سبب شده است زمینه برای انتقال اراضی کشاورزی به افراد کارآمدتر از بین برود.

۲-۲. فضای نامناسب کسب‌وکار در بخش کشاورزی

یکی از چالش‌های مهم بخش کشاورزی، فراهم نبودن زمینه‌های سرمایه‌گذاری و سخت و پیچیده بودن فرایند راه‌اندازی کسب‌وکارهاست. به اعتقاد غالب محققان و کارشناسان، سرمایه که یکی از مهم‌ترین نهاده‌های تولید است، نقش و اهمیت بسزایی در افزایش سطح تولید فعالیت‌های اقتصادی و بهره‌وری سایر عوامل تولید از جمله مدیریت، نیروی کار و زمین دارد (عبدالهی، ۱۳۸۵) و به لحاظ تنوریک، سرمایه‌گذاری شرط لازم برای رشد و توسعه کشاورزی است. اما شواهد نشان می‌دهد که فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی دچار چالش‌های متعددی است که در این بخش به برخی از آنها پرداخته می‌شود.

۲-۲-۱. چالش‌های تأمین مالی در بخش کشاورزی

در حال حاضر سرمایه‌گذاران، کشاورزان و به ویژه کارآفرینان علاقمند به فعالیت در بخش کشاورزی، در دسترسی و دریافت اعتبارات مورد نیاز دچار مشکل هستند. بخشی از این مشکلات، مربوط به ناکارآمدی نظام بانکی به عنوان منبع اصلی تأمین مالی بخش کشاورزی است، که ناتوان از درک حساسیت‌ها و الزامات بنگاه‌های کسب‌وکار کشاورزی و صنایع تبدیلی و خدماتی است. لذا در این بخش به برخی چالش‌های نظام تأمین مالی فضای کسب‌وکار در بخش کشاورزی اشاره می‌شود.



۱-۱-۲-۲. طولانی و کند بودن فرایند اخذ تسهیلات از بانکها

موازی کاری بانکها و سایر نهادهای متولی در زمینه اخذ استعلامها، روند تسهیلات دهی بانکها را با کندی مواجه کرده است. از سوی دیگر، اولویت اغلب اعتبارات از سوی بانکها به طرحهای بزرگ داده می شود و کسب و کارهای کوچک و متوسط کم تر مورد توجه قرار می گیرند. همچنین، ناتوانی کشاورزان در تهیه ضمانتنامه های بانکی لازم برای دریافت تسهیلات به دلیل نداشتن ضامن کارمندی و اعتبار نداشتن اسناد ملکی روستایی از نظر بانکها، یکی دیگر از چالش های نظام تأمین مالی در بخش کشاورزی است که بعضاً سبب سرخوردگی و دلسردی کارآفرینان و متقاضیان تسهیلات از بانک و در نتیجه کاهش انگیزه برای سرمایه گذاری در کسب و کارهای کشاورزی می شود.

۲-۱-۲-۲. اثربخشی پایین تسهیلات پرداختی بانکها در توسعه کسب و کار

علاوه بر اختصاص بودجه و تسهیلات نه چندان زیاد برای کارآفرینی در روستا و بخش کشاورزی، این تسهیلات بدون ارزیابی درست و کارشناسی، البته پس از طی فرایندی سخت و پیچیده، به دست متقاضیان می رسد که اغلب اثربخشی و کارایی مناسبی ندارند. یکی از دلایل این عدم اثربخشی، انحراف یا خروج اعتبارات از مسیر تولید و هزینه شدن در بخش های غیرتولیدی از جمله خرید لوازم منزل یا تعمیر مسکن و غیره به دلیل عدم پیگیری بانکها پس از اعطای تسهیلات به متقاضیان، است؛ به بیان دیگر، برای بانک چندان مهم نیست که آیا فرد متقاضی تسهیلات، کارآفرین است یا خیر و یا اینکه تسهیلات اعطایی در کجا مصرف می شود؟! (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۳). در نتیجه عدم مصرف صحیح و بجای تسهیلات اعطایی، منجر به انحراف تسهیلات از مسیر اصلی می شود. نورانی و همکاران (۱۳۹۶) وجود اطلاعات نامتقارن^۱ قبل و بعد از اعطای تسهیلات در عقود مشارکتی و مبادله ای را عامل انحراف تسهیلات معرفی می کنند.

نبود توازن بین نرخ سود تسهیلات بانکی با میزان سوددهی واحدهای تولیدی کشاورزی و روستایی، کوتاه بودن دوره بازپرداخت وام، به خصوص در زمینه کسب و کارهای کشاورزی دیربازده، ارائه نکردن خدمات مکمل از جمله آموزش و نهادهای مورد نیاز به همراه اعتبارات اشتغال زایی و وجود فاصله بین نوآوران بخش کشاورزی و سرمایه گذاران از دیگر دلایل اثربخشی پایین تسهیلات هستند. علاوه بر موارد فوق، رویه کند و بروکراتیک بانکها، مانع درک حساسیت زمانی واحدها و نظام های کشاورزی نسبت به اعتبارات می شود و این موضوع کارآفرینان را نیز با مشکلات زیادی مواجه می کند. این در حالی است که چه بسا کارآفرینان و بنگاه هایی که نیازمند نقدینگی و سرمایه در گردش هستند تا ظرفیت تعطیل یا نیمه تعطیل خود را به بهره برداری برسانند.

بر اساس ماده (۱۹) قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بانک های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری خصوصی و همچنین صندوق های غیردولتی حمایت از توسعه سرمایه گذاری

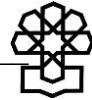
در بخش کشاورزی (بخشی، شهرستانی، استانی، ملی، تخصصی و محصولی) مجاز شده‌اند برخی از پروژه‌ها از قبیل احداث گلخانه‌ها، مجتمع‌های گلخانه‌ای، دامپروری، شیلاتی، تولید قارچ، گیاهان دارویی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و مراکز تحقیقاتی خصوصی را پس از اخذ مجوزهای لازم از وزارت جهاد کشاورزی و یا سازمان‌های تابعه با استفاده از منابع داخلی خود و همچنین در صورت نیاز، حساب ذخیره ارزی (برای مصارف ارزی براساس ارقام مندرج در بودجه‌های سنواتی) اجرا نموده و به یکی از روش‌های (فروش به قیمت تمام شده) و یا (اجاره به شرط تملیک اعیانی) به متقاضیان با اولویت دانش‌آموختگان بیکار بخش کشاورزی واگذار نمایند. در این راستا صندوق حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی باید اقدام به توسعه فعالیت‌های کشاورزی دانش‌بنیان به‌ویژه صنایع تبدیلی در قالب الگوی کلید در دست می‌کرد. ولی شواهد حاکی از عدم اقدام چشم‌گیر در این خصوص است.

۳-۲-۱-۲. عدم استفاده از ظرفیت بالقوه بازار سرمایه و سایر نوآوری‌های مالی

اتکا به بازار پول، به خصوص بانک‌ها، سنتی‌ترین و دشوارترین راهکار تأمین منابع مالی است. امروزه ابزار جدید از جمله بازار سرمایه نقش اساسی‌تری را در تأمین مالی سریع‌تر و آسان‌تر بنگاه‌های اقتصادی ایفا می‌کند. نوآوری‌های مالی زیادی در جهان شکل گرفته است، ولی این نوآوری‌ها هنوز جایگاه چندانی در تأمین مالی بخش کشاورزی و کارآفرینی روستایی ایران پیدا نکرده است. از جمله این نوآوری‌ها می‌توان به تأمین اعتبارات از طریق صندوق‌های خودیار محلی، کشاورزی قراردادی و زنجیره ارزش، بورس‌های کالا (انواع قراردادها از جمله قراردادهای آتی)، عرضه سهام در بورس اوراق بهادار، صندوق‌های مخاطره‌پذیر و غیره اشاره کرد که به صورت کم‌هزینه‌تر و سریع‌تر، نیازهای مالی کارآفرینان را تأمین می‌کنند. خلأ نهادهای مالی نوآور، انعطاف‌پذیر، چابک و خطرپذیر در کشور، منجر به کندتر شدن فرایند توسعه و تجاری‌سازی نوآوری و کارآفرینی شده است.

۳-۲-۲. ضعف و کمبود مشوق‌های قانونی برای کاهش ریسک و حمایت از تولید

یکی از ویژگی‌های بخش کشاورزی، به دلیل تأثیرپذیری از عوامل جغرافیایی، اقلیمی و جوی کنترل‌ناپذیر، ریسک بالای تولید در آن است که همواره تهدیدی جدی برای فعالیت در بخش کشاورزی بوده و سرمایه‌گذاری در این بخش را برای صاحبان اندیشه تولید و سرمایه، پرمخاطره و عرضه کالا را برای مصرف‌کنندگان محصولات کشاورزی پرنوسان کرده است (سلامی و دورانیش، ۱۳۸۶). با وجود تأکیدهای موجود در اسناد بالادستی در زمینه حمایت از سرمایه‌گذاری از جمله سیاست‌های کلی نظام در بخش تشویق سرمایه‌گذاری (مصوب ۱۳۸۲/۰۹/۰۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام)، وجود خلأهای قانونی در زمینه کاهش ریسک و کمک به افزایش تولید در بخش کشاورزی یا تفسیرها و اعمال سلیقه‌ای قوانین، موجب شده است سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان رغبت کم‌تری برای ورود به بخش کشاورزی داشته باشند.



۲-۲-۳. وجود موانع اداری و قانونی در زمینه راه‌اندازی کسب‌وکار

تسهیل فرایندهای راه‌اندازی کسب‌وکارها، از قبیل کاهش زمان اخذ مجوز و استعلامات مربوطه، یکی از الزامات اساسی کمک به رونق تولید در بخش کشاورزی است و این امر منجر به ایجاد و توسعه بنگاه‌های کسب‌وکار و به تبع آن اشتغال‌زایی و درآمدزایی برای کارآفرینان و جوانان علاقمند می‌شود. ولی مشکلات مهمی در این زمینه به ویژه در بخش کشاورزی وجود دارد که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود:

۱-۲-۳-۲. ضعف تعامل و عدم یکپارچگی مناسب بین نهادهای متولی صدور مجوز تأسیس

یکی از مراحل اساسی اقدام برای راه‌اندازی یا توسعه یک کسب‌وکار رسمی، دریافت مجوزهای لازم از دستگاه‌های اجرایی مرتبط است. اما در این مسیر چالش‌های متعددی وجود دارد که سبب پیچیده‌تر و زمانبر شدن بوروکراسی اداری و افزایش هزینه‌های تولید برای سرمایه‌گذاران شده است و به عنوان سدی بر سر راه جذب سرمایه‌گذاران در مسیر تولید به‌شمار می‌رود. یکی از این چالش‌ها، وجود نهادهای موازی و متعدد در بستر بخشی‌نگری و عدم تعیین و تفکیک شفاف وظایف است که سبب اتلاف توان (اعم از وقت و هزینه) سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی می‌شود.

در تأیید مطلب فوق، باید متذکر شد که در مسیر اخذ مجوز فعالیت، ۱۶ دستگاه مختلف در صدور استعلام‌های مرتبط با کسب‌وکارها و فعالیت‌های کشاورزی اعمال نظر می‌کنند که عبارتند از: سازمان امور اراضی؛ سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری؛ سازمان حفاظت محیط زیست؛ سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی؛ سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری؛ سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌ها؛ بخش‌داری؛ اداره گاز؛ اداره آب منطقه‌ای؛ اداره مخابرات؛ اداره برق؛ اداره اوقاف و امور خیریه؛ سازمان دامپزشکی؛ اداره بهداشت و درمان؛ اداره دارایی و مالیات؛ اداره کار و امور اجتماعی. البته به تناسب نوع فعالیت مورد تقاضا، دستگاه‌های دیگری نیز به این لیست اضافه می‌شوند که به نوبه خود فرایند اخذ استعلام‌های مورد نیاز و صدور مجوز را با دشواری‌هایی مواجه می‌کند. علاوه بر این در بیش‌تر موارد، بین این دستگاه‌های مختلف در زمینه ضوابط مورد عمل برای اعطای مجوز، هماهنگی لازم وجود ندارد و هر یک از این دستگاه‌ها به صورت مستقل ضوابط خود را اعمال می‌کنند.

تعدد آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های بعضاً متناقض در زمینه صدور مجوز؛ الزام سرمایه‌گذار به اخذ استعلام‌های غیرضروری؛ وجود قوانین دست‌وپاگیر و دستورالعمل‌های بازدارنده و غیرمنعطف در زمینه زیرساخت‌های لازم برای راه‌اندازی کسب‌وکار و وجود فساد در برخی دستگاه‌های متولی صدور مجوز، بر سر راه کارآفرینان و سرمایه‌گذاران بخش کشاورزی دیگر چالش‌هایی است که سرمایه‌گذاران در بخش کشاورزی با مشکل مواجه کرده است. این در حالی است که طبق تبصره «۲» ماده (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۰۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی، «به منظور صرفه‌جویی در هزینه‌ها و پاسخگویی سریع به مردم و جلوگیری از کارهای موازی و دوباره‌کاری، وزارت جهاد کشاورزی

موظف است کلیه مراکز اداری بخش کشاورزی را در مراکز استان، شهرستان و بخش در سازمان واحدی متمرکز نماید». با وجود این، چالش‌های فوق‌الذکر نشان می‌دهد وزارت جهاد کشاورزی نتوانسته به صورت مناسب در پیشبرد اهداف مد نظر این ماده، موفق عمل کند.

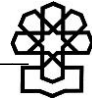
۴-۲-۲. رابطه مبادله نابرابر

در بسیاری از موارد، تناسبی بین افزایش قیمت محصولات کشاورزی و نهاده‌های این بخش دیده نمی‌شود. یکی از دلایل اصلی این امر، دخالت دولت در تعیین قیمت محصولات کشاورزی به اسم حمایت از مصرف‌کننده و حرکت به سمت سیاست بازار آزاد در خصوص نهاده‌های بخش کشاورزی است که عمدتاً محصول بخش صنعت هستند. در این حالت از یک‌سو، بخش کشاورزی به عنوان مصرف‌کننده کالاهای صنعتی داخلی مجبور به پرداخت قیمت بالاست و از سوی دیگر صادرات آن کاهش می‌یابد؛ لذا این امر سبب انتقال منابع از بخش کشاورزی به بخش صنعت و عقب‌ماندگی آن می‌شود. در بسیاری از موارد، 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 انحراف سرمایه‌گذاری^۱ در بخش کشاورزی از جمله عوامل اختلال در کارکرد بخش کشاورزی ذکر شده است. این در حالی است که در راستای بند «۷» سیاست‌های کلی کشاورزی، باید تبعیضی که بر علیه بخش کشاورزی از طریق قیمت‌گذاری ناعادلانه اعمال می‌شود، از بین رفته و رابطه مبادله بهبود یابد.

۳-۲. مدیریت ناپایدار منابع طبیعی

کشاورزی پایدار به عنوان یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های توسعه پایدار، قابلیت حل مشکلات کشاورزی کشور و ایجاد پایداری بلندمدت را دارد. افزایش جمعیت و فشار بر منابع طبیعی و محیط‌زیست، برای مثال استفاده از کودها و حشره‌کش‌های شیمیایی، فرسایش خاک و ایجاد رسوبات پشت سدها و نابودی محیط طبیعی و حیات وحش، باعث ایجاد تفکر پایداری در توسعه کشاورزی شد. تفکر کشاورزی پایدار به دنبال کاهش آثار منفی عملیات کشاورزی در راستای حفظ ظرفیت تولیدی منابع موجود و در نتیجه حمایت از نسل‌های آینده است. تعریف فائو از کشاورزی پایدار عبارت است از: مدیریت و حفاظت از منابع طبیعی پایه و به‌کارگیری فناوری‌ها و نهادها به طوری که نیازهای نسل‌های فعلی و آینده را تضمین کند.

همزمان با پیشرفت‌های علمی و ورود فناوری‌های جدید به بخش تولید کشاورزی در کشور و با توجه به لزوم افزایش تولید به منظور رفع نیازهای غذایی جمعیت رو به رشد، آسیب‌های زیادی به منابع



طبیعی تولید، از جمله خاک، آب، جنگل‌ها و ذخایر آبزیان وارد شد که متأسفانه پیامد این تخریب‌ها هر از چند گاهی با وقوع بلایای طبیعی، موجب بروز خسارت‌های جبران‌ناپذیری می‌شود.

منابع طبیعی به طور اعم و جنگل‌ها و مراتع به طور اخص، از اموال عمومی یا به تعبیر فقها و قانون اساسی از جمله انفال محسوب شده و نقش مهم و بی‌بدیلی در حفظ منابع پایه آب، خاک و گیاه، بهبود شرایط اکولوژیکی و ارائه خدمات زیست‌محیطی، تولید و تأمین علوفه برای احشام و در حالت کلی جایگاه ویژه‌ای در ادامه حیات اجتماعی و اقتصادی کشور دارند (شمس، ۱۳۸۶ و علی‌بیگی، ۱۳۹۷). اما تخریب منابع طبیعی در طول چند دهه گذشته به دلیل افزایش روزافزون جمعیت و گسترش شهرنشینی، نواقص و ابهامات قانونی، کم‌رنگ بودن اجرای برنامه‌های کلان محیط زیستی، کمبود امکانات و عدم تکافوی نیروی انسانی در امر حفاظت از عرصه‌ها، حذف مدیریت‌های مردمی و جایگزین نشدن مدیریت کارآمد به جای آن، اطلاع دادرسی پرونده‌های مطروحه در مراجع قضایی، و ... تشدید یافته است (عباسی، ۱۳۹۵). در وضعیت کنونی، بهره‌برداری مناسبی از منابع طبیعی کشور به عمل نمی‌آید و این امر می‌تواند معیشت بسیاری از افراد را تهدید کند و منجر به ناپایداری و تخریب منابع شود

۱-۳-۲. آسیب‌های زیست‌محیطی و اتلاف منابع طبیعی

مدیریت منابع طبیعی و محیط زیست به حفظ و بهره‌برداری بلندمدت از منابع می‌پردازد و شامل مدیریت خاک، مدیریت تلفیقی تغذیه گیاهی، مدیریت آبیاری، مدیریت کشت‌وکار، مدیریت تلفیقی آفات و بیماری‌ها و مدیریت برداشت و پس از برداشت است. مهم‌ترین آسیب‌هایی که به منابع طبیعی در جریان توسعه ناپایدار کشاورزی وارد شد به شرح زیر است:

- بهره‌برداری بی‌رویه و بدون ضابطه از جنگل‌ها و تغییر بسیاری از اراضی جنگلی به اراضی کشاورزی، منجر به تغییر اکوسیستم و همچنین افزایش آسیب‌پذیری در مقابل بروز سیلاب‌ها شد که در نتیجه آن حجم عظیمی از خاک‌های کشور دچار فرسایش آبی شد.
- خاک‌های کشاورزی در اثر استفاده بی‌رویه از کودهای شیمیایی و عملیات خاک‌ورزی غلط، وضعیت فیزیکی و بافت حاصلخیز خود را از دست دادند؛ به طوری که انجام عملیات کشاورزی در آنها مستلزم انجام هزینه‌های زیاد در راستای اصلاح بافت است.
- بسیاری از ذخایر آبزیان در اثر نبود مدیریت صحیح در برداشت و نیز کنترل آلودگی‌ها، توان بازیابی خود را از دست دادند و یا به طور کامل منقرض شدند و احیای مجدد آنها فقط از طریق روش‌های مصنوعی پرهزینه مانند رهاسازی بچه‌ماهیان قابل انجام است.
- عدم تدبیر مناسب در زمینه برداشت از منابع آبی و بی‌توجهی به نحوه مصرف در همه حوزه‌ها، بی‌توجهی به برخی هشدارها و علائم کم‌آبی و خشکسالی، تصمیمات سیاسی و دخالت‌های غیرمسئولانه منجر به آسیب‌های جبران‌ناپذیر بر منابع آبی کشور شده است. در حقیقت با وجود افزایش جمعیت و به تبع

آن افزایش تقاضا برای مواد غذایی در کشور، تغییری در روش‌های تولید کشاورزی صورت نگرفت و استفاده از راهبردها و فناوری‌هایی که منجر به آبربری کم‌تر می‌شود، بسیار کند و بدون برنامه انجام شد.

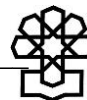
- در طول ۳۰ سال گذشته تعداد ۳۵۰۰ سیل در کشور رخ داده است و ۴۵۰ شهر و ۸۶۵۰ روستا در کشور در معرض سیل قرار دارند. متوسط خسارت هر سیل ۴۰۰ میلیارد ریال بوده است. یکی از پیامدهای پنهان بروز سیلاب، تجمع رسوبات در مخازن سدهای کشور است که حجم آن در سال به ۸/۵ تن در هکتار می‌رسد؛ به عبارت دیگر هر ساله ۰/۷۶ درصد از مخازن سدهای کشور به دلیل رسوب از دست می‌رود. از طرفی حدود ۱۲۵ میلیون هکتار از حوزه‌های آبخیز کشور در قلمرو فرسایش آبی قرار دارند و متوسط فرسایش آبی در آنها سالیانه ۱۶/۷ تن در هکتار است. ۳۲ میلیون هکتار از حوزه‌های آبخیز بیابانی نیز در قلمرو فرسایش بادی قرار دارند. در مجموع خسارت ناشی از فرسایش خاک (آبی و بادی) در کشور به بیش از ده میلیارد دلار در سال می‌رسد (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، ۱۳۹۷).

بر اساس ماده (۲۷) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، دولت مکلف است به گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که تا سال ۱۴۰۴ هجری شمسی و با استفاده بهینه از منابع مندرج در فصل تأمین آب بودجه‌های سنواتی، حداقل ۱۵ درصد متوسط بلندمدت نزولات آسمانی سالیانه کشور (۷/۵ درصد از محل کنترل آب‌های سطحی و ۷/۵ درصد از طریق آبخیزداری و آبخوانداری) به حجم آب استحصالی کشور اضافه گردد و ۱۰۰ درصد ترازنامه منفی آب‌های زیرزمینی دشت‌های کشور (با اولویت دشت‌های ممنوعه آبی) جبران شود. دستیابی به این اهداف مستلزم انجام عملیات آبخیزداری و آبخوانداری در سطح ۳۵ میلیون هکتار است. این در حالی است که در برنامه ششم توسعه انجام عملیات آبخیزداری و آبخوانداری در سطح ۱۰ میلیون هکتار تصویب شده است که فاصله زیادی با تکلیف ذکر شده در قانون افزایش بهره‌وری کشاورزی و منابع طبیعی دارد و حتی توان مقابله با شرایط حدی پیش‌آمده در اقلیم کشور را ندارد.

۲-۳-۲. ناکارایی قوانین و مقررات در حوزه منابع طبیعی

دلیل عمده بروز تخریب در منابع طبیعی و محیط زیست، نواقص و ابهامات موجود در قوانین و مقررات حاکم بر منابع طبیعی است که صرفنظر از فراوانی، بسیار پراکنده و متنوع هستند. برخی از مشکلاتی که در قوانین و مقررات ناظر بر منابع طبیعی به ویژه جنگل‌ها و مراتع وجود دارد عبارتند از:

- میزان جرائم و مجازات‌هایی که برای متخلفان و متعرضان به منابع طبیعی در قوانین حاکم، از جمله ماده (۶۹۰) قانون مجازات اسلامی مصوب و مواد (۴۲)، (۴۳)، (۴۴)، (۴۶)، (۵۰) و (۵۵) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۲۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی، منظور شده است. دارای رویکرد پیشگیرانه و بازدارنده نبوده و بیش‌تر با هدف کنترلی تصویب شده‌اند. این رویکرد سبب شده تا بسیاری از منابع بی‌بدیل خدادادی که به هیچ‌وجه قابلیت اعاده به وضع سابق برای آنان متصور نیست، تخریب شوند.



- تعاریف موجود برای زیربخش‌های منابع طبیعی از جمله جنگل‌ها و مراتع در قوانین و مقررات حاکم، علاوه بر تکراری بودن در بیش‌تر موارد، از جامعیت و مانعیت مناسبی برخوردار نیست. از این‌رو با توجه به پیشرفت علوم منابع طبیعی و لزوم شفافیت و ابهام‌زدایی، تعاریف موجود نیازمند اصلاح است.

- وجود قوانین و مقررات متعدد و متنوع در این حوزه، سبب شده تا متولیان متعددی برای بخش‌های مختلف منابع طبیعی به‌وجود بیاید که این امر به نوعی به عنوان توجیهی برای شانه خالی کردن دستگاه‌های ذی‌ربط از مسئولیت‌های مرتبط و عدم انجام وظایف خود شده است. نتیجه این امر نیز سوءاستفاده زمین‌خواران و متخلفان از شرایط حاکم است.

- برخی از قوانین ناظر بر منابع طبیعی با وجود اینکه با نیت جلوگیری از تخریب منابع طبیعی تدوین و تصویب شده، ولی در عمل نتیجه عکس داشته و منجر به تخریب بیش‌تر شده است. نمونه این قوانین، تصویب قانون اصلاحی ماده (۳۴) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در ۱۳۷۳/۰۷/۰۷ با هدف کاهش پرونده‌های مفتوحه و بلا تکلیف اراضی تصرف شده در مراجع قضایی است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳). این قانون با صدور مجوز قانونی واگذاری اراضی ملی تصرف شده قبل از سال ۱۳۶۵ از طریق اجاره یا فروش، نه تنها کاهش تخریب اراضی منابع طبیعی را به دنبال نداشت، بلکه خیلی از متجاوزین با مشاهده روند واگذاری قانونی اراضی متصرفه به متخلفان، به فکر تصرف منابع طبیعی که تا آن زمان از گزند تجاوز مصون مانده بود، افتادند. به عبارت دیگر متصرفان با انگیزه تشکیل پرونده تخلف و ثبت آن در مراجع قضایی مبادرت به این عمل می‌کنند و امیدوارند در آینده این پرونده، مدرکی معتبر برای واگذاری و تصرف قانونی آنان در صورت تمدید و اصلاح قانون فوق شود.

۳-۲-۳. ناهماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی مرتبط با منابع طبیعی

یکی از عوامل دیگری که مدیریت منابع طبیعی را نابسامان می‌کند و به تبع آن، معیشت بسیاری را در وضعیت نامناسبی قرار می‌دهد، تعدد مراکز برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در خصوص منابع طبیعی است. در زمینه امور عشایر، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان امور عشایری کشور، معاونت امور دام و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری مستقل از هم عمل کرده و هر کدام به نوعی به دام و دامداری و مرتعداری و اشتغال‌نگاهی متفاوت دارند که عدم هماهنگی آنها موجب تخریب منابع طبیعی به خصوص مراتع کشور شده است. برای مثال، در حال حاضر برخی اقدامات کمیته امداد امام خمینی (ره) در اشتغال‌زایی، متناسب با شرایط محلی و طبیعت نیست و در تعارض با اشتغال پایدار قرار دارد. بنابراین ایجاد هماهنگی بین نهادهای متولی و مرتبط با بهره‌برداری از منابع طبیعی، مانند سازمان امور عشایر، معاونت امور دام، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، کمیته امداد امام خمینی (ره)، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت نیرو و غیره، بر اساس اصول و نقشه راه توسعه پایدار، از جمله موضوعات کلیدی و اساسی است که بهبود معیشت عشایر و جوامع محلی وابسته به منابع طبیعی و در نهایت، بهبود عدالت در گرو آن است.

۴-۳-۲. سرمایه‌گذاری ناکافی و نامتناسب در منابع طبیعی

سرمایه‌گذاری اندک و ناکافی در منابع طبیعی، سبب تخریب هرچه بیش‌تر این منابع و تهدید معیشت ساکنان آنها شده است. در حال حاضر، برای مراتع و جنگل‌ها، الگوی بهره‌برداری مناسب و برنامه توسعه پایدار به صورت منسجم، عملیاتی و مبتنی بر ویژگی‌های محلی تعریف نشده است و نظارت مؤثری بر نحوه بهره‌برداری از آنها وجود ندارد.

همچنین به دلیل عدم سرمایه‌گذاری و برنامه‌ریزی مناسب برای کاهش فرسایش خاک در بالادست، سالیانه هزینه‌های هنگفت و چندبرابر هزینه‌های حفاظتی و آبخیزداری، صرف لایروبی رسوبات پشت سدها می‌شود و خسارت‌های قابل توجهی تحمیل می‌شود. این در حالی است که سرمایه‌گذاری اندک در جنگل‌ها و مراتع بالادست، ضمن جلوگیری از هزینه‌های سرسام‌آور لایروبی سد، اشتغال پایدار را نیز برای ساکنان آنها پدید می‌آورد. بی‌عدالتی در توزیع اعتبارات، می‌تواند سبب تشدید فقر و ناعدالتی شود.

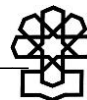
۵-۳-۲. ناکافی بودن اعتبارات دولتی در حفاظت و توسعه منابع طبیعی

با این حال که میزان سرمایه‌گذاری برای حفظ و احیای منابع طبیعی، به ویژه در مقایسه با سایر سرمایه‌گذاری‌ها مانند سدسازی و لایروبی آنها پایین‌تر است، ولی به عقیده یکی از صاحب‌نظران جنگل «هیچ دولتی هم نمی‌تواند این همه منابع را مدیریت کند. ۱۳۲ میلیون هکتار منابع ملی را با یک سازمان ۱۰ هزار نفری نمی‌توان اداره کرد. باید جامعه محلی و مردم را وارد کار کرد». متخصصان، معضلاتی مانند تخریب جنگل‌ها، نابودی مراتع و گسترش بیابان را حاصل چهل سال مدیریت دولتی سازمان جنگل‌ها بر منابع طبیعی می‌دانند و بر لزوم برون‌سپاری تأکید می‌کنند. از جمله موانع مشارکت مردمی در حفاظت و توسعه منابع طبیعی می‌توان به کم‌توجهی به حقوق ارتفاقی و بهره‌برداری جامعه محلی، محوریت نداشتن تأمین معیشت پایدار جامعه محلی و وجود قیدوبندهای دیوان‌سالارانه در اداره منابع طبیعی اشاره کرد.

۴-۲. کارایی پایین نظام اداری و اجرایی کشاورزی

یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌ها در تحقق توسعه کشاورزی، نظام اداری و اجرایی بخش کشاورزی است. در ایران این نظام نه تنها نتوانسته به شکل مناسبی به این رسالت عمل کند، بلکه در مواردی باعث اختلال آن نیز شده است. از نظر کارشناسان، ناکارآمدی بدنه اداری کشاورزی کشور، مانع عمده رشد این بخش بوده و ساختار سازمانی وزارت جهاد کشاورزی مشکلات زیادی دارد.

بسیاری از موارد مطرح شده در بندهای قبلی این گزارش نشان‌دهنده وجود ایرادهای ساختاری در بخش کشاورزی و متولی آن یعنی وزارت جهاد کشاورزی است. مسائل و مشکلات پیش روی بخش تولید



کشاورزی از سابقه بالایی برخوردارند که نشان‌دهنده ضعف در ساختار مدیریتی بخش کشاورزی است. با وجود ویژگی‌های اقلیمی چهار فصل کشور، ظرفیت منابع طبیعی و نیروی انسانی شایسته، انتظار می‌رود بخش کشاورزی به عنوان محور توسعه کشور عمل کند. این در حالی است که ایرادهای ساختاری در بدنه اجرایی این بخش باعث آسیب‌پذیری بخش کشاورزی و به تبع اقتصاد ملی در ابعاد مختلف شده است و این آسیب‌پذیری به وضوح در شرایط نامناسب و بحرانی خود را نمایان می‌سازد. برای مثال می‌توان به خسارات وارده به بخش کشاورزی در اثر وقوع سیل فروردین‌ماه ۱۳۹۸ اشاره کرد.

یکی دیگر از نشانه‌های عملکرد ضعیف و آسیب‌پذیری بخش کشاورزی از بحران‌ها، شرایط ایجاد شده برای این بخش در اثر اجرای تحریم‌های بین‌المللی است. این در حالی است که باید از ظرفیت تولیدی و صادراتی بخش کشاورزی، به عنوان پیشران توسعه اقتصادی کشور، در شرایط تحریمی استفاده مفیدتری صورت گیرد. نمودار ۶ نشان‌دهنده کاهش در تراز تجاری بخش کشاورزی در هر دو دوره تحریمی (۱۳۹۰ و ۱۳۹۶) است. ضمن اینکه در هر دو دوره مسائل مربوط به تأمین و توزیع کالاهای اساسی بخش کشاورزی به طور جدی با چالش مواجه شد.

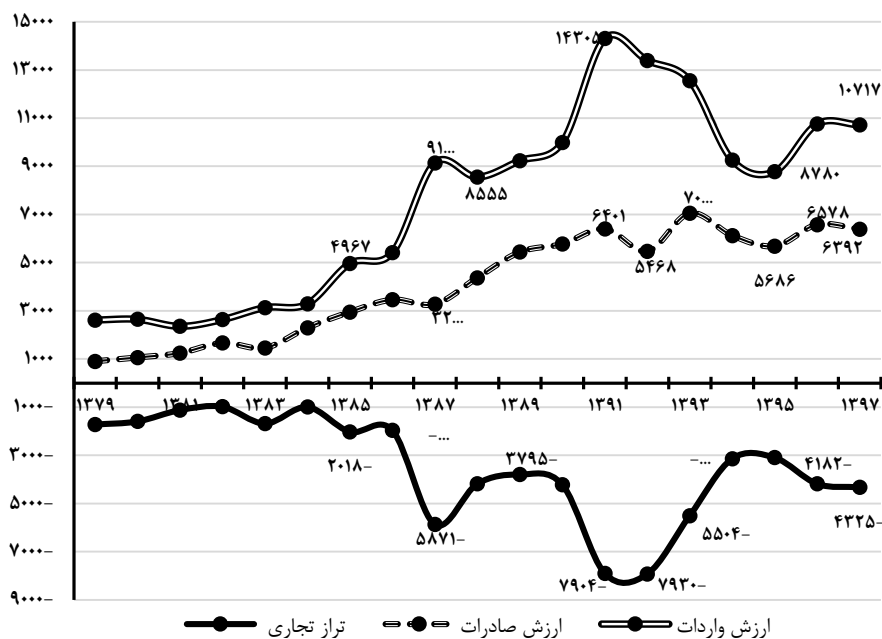
بسیاری از ایرادهای وارده بر نحوه اداره امور بخش کشاورزی، مربوط به دخالت‌های غیرکارشناسی بدنه اجرایی در امور تولیدی و بازرگانی این بخش است که باعث ضعیف شدن فعالان واقعی و ناکارآمدی آنها شده است. برخی از مهم‌ترین دلایل ایرادهای موجود در بخش کشاورزی که در بخش‌های قبلی نیز به آنها اشاره شده است عبارتند از:

- ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی،
- ناکارآمدی سیاست‌های ارزی و تجاری،
- تعدد و تداخل قوانین داخلی،
- زمانبر و پرهزینه بودن صدور مجوزها،
- ناهماهنگی و عدم یکپارچگی در تصمیمات،
- نبود دیپلماسی فعال در زمینه کشاورزی،
- نبود یک سیستم آماری دقیق و قابل اتکا،
- استفاده نکردن از ظرفیت تشکل‌ها و صنوف.

شاید بتوان گفت بنیادی‌ترین چالش ساختاری وزارت جهاد کشاورزی، عدم ترسیم تصویر جامع و راهبردی از توسعه کشاورزی و روستایی و مؤلفه‌های تعیین‌کننده آن در وزارتخانه و چینش وظایف و ساختار بر اساس این تصویر است. در دوره‌های گذشته، به خصوص پس از ادغام وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی وقت، وزارت جهاد کشاورزی عملاً فارغ از رسالت‌های قانونی، به وزارت تولید محصولات اولیه خاص مبدل شده و خود را درگیر امور تصدی‌گرانه به خصوص در حوزه خرید تضمینی کرده است. در این فضا، وزارت مذکور از ابعاد حیاتی مانند تأمین مالی، توسعه تشکل‌ها، امنیت شغلی،

بازرگانی، زنجیره ارزش، جذب سرمایه‌گذار، یکپارچه‌سازی و حفظ کاربری اراضی، تنوع‌بخشی شغلی و توسعه روستایی غافل شده و سیاست‌ها و برنامه‌های به‌روز و مناسبی برای این حوزه‌ها تدوین و اجرا نکرده است.

نمودار ۶. تأثیر تحریم بر تراز تجاری بخش کشاورزی (میلیون دلار)



مأخذ: وزارت جهاد کشاورزی - مرکز فناوری اطلاعات و ارتباطات.

۴-۲-۱. نبود سیاست‌های مناسب و اثبات برای خودکفایی در محصولات اساسی و غذا

برنامه‌ها و سیاست‌هایی که تاکنون برای خودکفایی در محصولات اساسی اتخاذ شده است، موفقیت چشمگیر و پایداری نداشته‌اند. آمار مربوط به وابستگی ایران به واردات مواد غذایی و نوسان قیمتی این مواد و نیز عملکرد در واحد سطح پایین محصولات اساسی که در بخش‌های قبلی ارائه شد، به خوبی شاهد مناسبی برای این موضوع به‌شمار می‌رود. محوریت تلاش‌های انجام شده به منظور تحقق خودکفایی در محصولات اساسی، به‌خصوص گندم، تعیین قیمت تضمینی و خرید تضمینی محصولات مذکور بوده است. لذا در سال‌هایی که قیمت اعلامی رشد چندانی نداشته است، کشاورزان رغبت کم‌تری برای کشت محصولات اساسی داشته‌اند. با توجه به محدودیت‌های بودجه‌ای دولت‌ها، افزایش قیمت تضمینی محصولات اساسی همیشه یکی از چالش‌های جدی به‌شمار می‌رود و لذا نمی‌توان امید زیادی به اثربخشی چنین سیاستی داشت و باید در پی سیاست‌ها و راهکارهای بهتر بود.



علاوه بر خرید تضمینی، افزایش بارندگی‌ها از عوامل بیرونی مؤثر بر رشد تولیدات محصولات اساسی است که سبب توسعه سطح زیرکشت این محصولات در اراضی دیم می‌شود؛ با وجود این، بخشی از محصولات اساسی، به خصوص گندم و جو، در اراضی شیب‌دار و به صورت دیم و با عملکرد پایین تولید می‌شوند که این امر ضمن اینکه محصول چندانای عاید کشور نمی‌کند، سبب فرسایش خاک نیز می‌شود.

۲-۴-۲. اثربخشی پایین تشکل‌های غیردولتی

یکی از مشکلات پیش روی تشکل‌های صنفی، نبود بسترهای لازم به منظور بهره‌گیری از توانمندی مردم در این حوزه است که منجر به کاهش اثربخشی این تشکل‌ها شده است؛ به عبارت دیگر، با وجود قابلیت‌های جامعه علمی کشور، اغلب اعضای هیئت مدیره و مدیر عامل شرکت‌ها، فاقد تخصص لازم به منظور تحقق اهداف این شرکت‌ها هستند و این امر منجر به کاهش توانایی آنها در زمینه انجام برنامه‌ریزی راهبردی به منظور پیشبرد اهداف‌شان می‌شود. از سوی دیگر، یافته‌ها حاکی از عدم توانمندی مناسب تشکل‌ها و شرکت‌ها در زمینه بازاریابی محصولات کشاورزی است (تلوری، ۱۳۷۰) دلایل این عدم توانایی بی‌سوادی اعضا، اختلافات محلی، فقدان امکانات زیربنایی از قبیل انبار، سردخانه، نداشتن سرمایه، نبود اعتماد به مأموران دولتی، بوروکراسی اداری و غیره است.

علاوه بر این، بررسی‌ها حاکی از تعدد وجود تشکل‌ها و نبود تشکلی واحد در روستا برای مدیریت فعالیت‌های مختلف کشاورزی است. ضعف نظام بازرسی شرکت‌ها و عدم شبکه‌سازی افقی و عمودی مناسب در تشکل‌های بخش کشاورزی، از دیگر دلایلی است که در اثربخشی پایین تشکل‌ها جهت بهبود فضای کسب‌وکار مؤثر بوده است.

با وجود اهمیت نقش تشکل‌ها در توسعه و پیشبرد برنامه‌ها و اهداف کشاورزی و انتقال مشکلات بخش کشاورزی به مسئولان، این تشکل‌ها هنوز هم فاقد پشتوانه قانونی لازم به منظور ایفای نقش‌های حمایتی هستند. طبیعتاً با نبود چنین پشتوانه‌های قانونی، در بخش خصوصی هم هیچ تمایلی وجود ندارد که به سمت تعاونی‌ها و اتحادیه‌ها بروند. نمونه بارز چنین مشکلی در تشکل‌های صنایع لبنی مشاهده می‌شود؛ به طوری که، به دلیل ضعف تشکل‌ها در حمایت از حقوق تولیدکنندگان و دامداری‌ها، برخی کارخانه‌های لبنی با وجود تولید و وجود شیر در دست دامداری‌ها، با تعطیل کردن کارخانه‌های خود، سعی می‌کنند تا جایی که امکان دارد قیمت شیر را حتی به صورت مصنوعی پایین نگه دارند.

۲-۴-۳. نبود توجه کافی به مزیت نسبی، مزیت بازارهای داخلی و خارجی و مزیت‌های اقلیمی

یکی از روش‌های دستیابی به توسعه پایدار در بخش کشاورزی، بهینه‌سازی تجارت محصولات کشاورزی است. توجه به مزیت‌های نسبی و اقلیمی علاوه بر تعیین قابلیت‌های صادراتی، می‌توان هدفگذاری صحیح در مورد توسعه کشاورزی در مناطق مختلف انجام داد. در این رابطه باید بتوان محصولات با مزیت‌های اقتصادی بالاتر را در هر منطقه تولید و امکان صدور آنها به مناطق با مزیت پایین‌تر را فراهم و در مقابل

نسبت به ورود محصولات با مزیت‌های اقتصادی پایین‌تر در هر منطقه اقدام کرد تا در مجموع بتوان هزینه‌های تولید مناطق را کاهش داد.

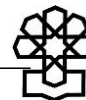
شناسایی مزیت‌های نسبی هر منطقه، استفاده بهتر از امکانات موجود است که با تحقق این امر، توسعه منطقه تسریع می‌شود. مزیت‌های نسبی در سطوح محلی و منطقه‌ای، مقدمه‌ای برای آگاهی از مزیت واقعی در سطح ملی و پایه‌ای محکم برای برنامه‌ریزی در سطح جهانی است. تولید بر اساس مزیت نسبی از جمله مسائلی است که باید مد نظر برنامه‌ریزان و تولیدکنندگان قرار گیرد. با توجه به محدودیت‌های بسیاری از نهاده‌ها و عوامل تولیدی در بخش کشاورزی و همچنین ویژگی‌های اقلیمی و جغرافیایی متفاوت در مناطق مختلف، گام برداشتن بر اساس اصل مزیت نسبی در هر منطقه از اهمیت بالایی برخوردار است. با استفاده از اصل مزیت نسبی می‌توان الگوی منطقه‌ای کردن کشت را تعیین کرده و منابع را به صورت بهینه بین فعالیت‌های گوناگون توزیع کرد تا علاوه بر استفاده بهینه از منابع، قابلیت‌های تولیدی و صادراتی نیز شناسایی شده و زمینه جهت سرمایه‌گذاری‌های مؤثر فراهم شود (هاتف و همکاران، ۱۳۹۵).

کشور ایران از نظر تولید برخی از محصولات کشاورزی در جهان از موقعیتی بهینه برخوردار است. به طوری که ضرورت برنامه‌ریزی کشت و ارائه راهنمای عملی مناسب تولید محصولات کشاورزی با توجه به مزیت‌های نسبی و اقتصادی آنها در مناطق گوناگون کشور کاملاً محسوس است. با وجود این متأسفانه بی‌توجهی در تشخیص مزیت‌های نسبی و رقابتی باعث شده که تخصیص منابع تولید در مناطق گوناگون کشور به شکل بهینه‌ای صورت نگیرد و از سوی دیگر در بازار خارجی نیز، صادرکنندگان در موقعیت ضعیف‌تری نسبت به سایر کشورهای تولیدکننده قرار گیرند. پیامد این موضوع، عدم تکامل ساختار زیربنایی تولیدات کشاورزی و به تبع ائتلاف منابع و افزایش هزینه‌های تولید بوده است. این در حالی است که مزیت‌های نسبی و اقلیمی کشور می‌توانست به عنوان فرصتی برای بهبود شرایط تولید و ارتقای جایگاه تجاری بخش کشاورزی مورد بهره‌برداری قرار گیرد.

۴-۲. سطح نامناسب ایمنی غذایی در محصولات کشاورزی

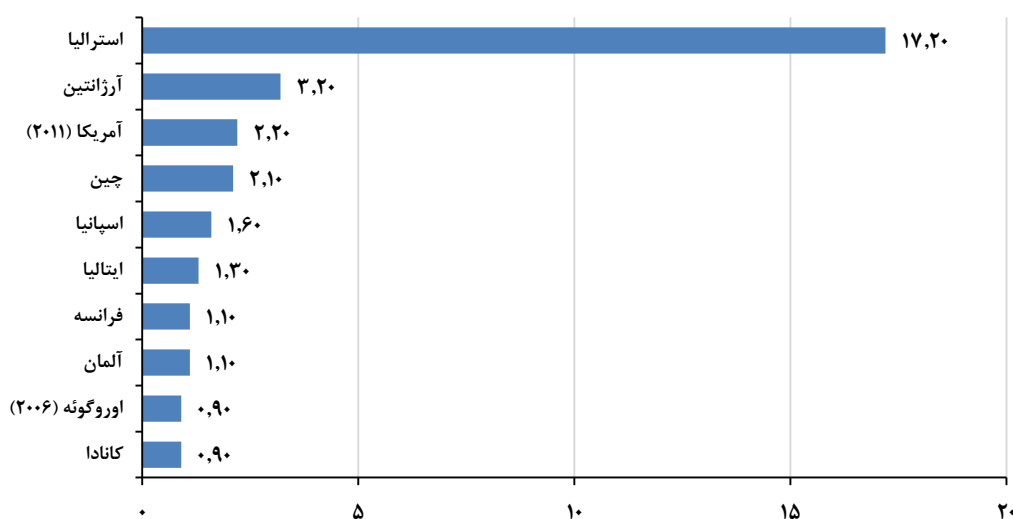
میزان مصرف نهاده‌های شیمیایی در بخش کشاورزی، به خصوص کانون‌های اصلی تولید، بنا به دلایل مختلف از روند مناسبی برخوردار نیست. هنوز برخی از سموم قدیمی و خطرناک و غیرمجاز در تولید محصولات کشاورزی استفاده می‌شوند. طبق گزارش‌های مستند، محصولات کشاورزی در مواردی دارای سطح غیرمجاز آلاینده‌های مختلف از جمله نیترات هستند که می‌تواند سلامت مصرف‌کنندگان را به خطر اندازد. نقشه‌های آلودگی خاک نیز نشان‌دهنده آلودگی برخی از اراضی کشور به عناصر سنگین فلزی است.

با وجود اینکه ایران از شرایط فیزیکی (اقلیمی) برخوردار است و در بسیاری از مناطق، به خصوص مناطق کوهستانی، تغییر تولید مرسوم به تولید ارگانیک، نسبتاً آسان و با هزینه پایین قابل انجام است،



ولی به دلیل عدم برنامه‌ریزی مناسب، از این قابلیت اساسی برای ارزآوری استفاده‌ای به‌عمل نیامده است. به طور کلی، چنانچه استفاده از نهاده‌ها به ویژه کود و سم به شکل بهینه‌ای انجام شود، محصول نهایی از نوع محصولات سالم و ارگانیک خواهد بود. با وجود اینکه ایران دارای قابلیت‌های فراوانی برای تولید محصولات سالم و ارگانیک است، ولی سهم بسیار اندک این محصولات در بازارهای داخلی، به‌خوبی گویای پایین بودن سطح زیرکشت است.

نمودار ۷.۱۰ کشور نخست دنیا از نظر اراضی کشاورزی دارای گواهی ارگانیک



مأخذ: پیمایش ۲۰۱۵ مؤسسه تحقیقات کشاورزی ارگانیک و فدراسیون جهانی جنبش‌های کشاورزی ارگانیک.

بر اساس پیمایش ۲۰۱۵ مؤسسه تحقیقات کشاورزی ارگانیک و فدراسیون جهانی جنبش‌های کشاورزی ارگانیک، در سال ۲۰۱۳، اراضی کشاورزی دارای گواهی ارگانیک در آرژانتین ۳/۲ میلیون هکتار بوده است و آرژانتین پس از استرالیا دومین رتبه را در جهان از این نظر به خود اختصاص داده است (نمودار ۷). کشور آرژانتین به خوبی از مزیت خود استفاده کرده و صادرات محصولات ارگانیک آرژانتین به اتحادیه اروپا به طور قابل توجهی افزایش داشته است. جالب اینکه طبق پیمایش ۲۰۱۵، ایران از نظر اراضی کشاورزی دارای گواهی ارگانیک و در حال گذار، در سال ۲۰۱۳ با ۱۲۱۵۶ هکتار، رتبه ۸۴ را در بین کشورهای دنیا کسب کرده است.

بر اساس پیمایش مؤسسه جهانی تحقیقات کشاورزی ارگانیک سطح زیرکشت محصولات ارگانیک (شامل محصولات در حال گذار) در ایران در سال ۲۰۱۶، تنها ۱۸۸۷۱ هکتار بوده در حالی که در همین سال در کشور اوگاندا این میزان ۲۶۲۲۸۲ هکتار بوده است.

۲-۵. عدم توسعه یکپارچه و فراگیر زنجیره تأمین و ارزش

با وجود شکل‌گیری شرکت‌هایی مانند شرکت‌های تعاونی تولید، سهامی زراعی، تعاونی روستایی، تعاونی کشاورزی و غیره، در وضعیت موجود، هر یک از کشاورزان خرده مالک معمولاً به صورت جداگانه اقدام به تأمین خدمات توسعه کسب‌وکار خود، از قبیل خرید نهاده، دریافت اعتبارات، بهره‌مندی از خدمات کارشناسی و مشاوره‌ای، فروش محصول و غیره می‌کنند و این امر هزینه مبادله برای آنها را به شدت افزایش داده و سبب کاهش بهره‌وری آنها می‌شود. فلسفه و هدف اساسی زنجیره تأمین و ارزش، مهندسی هریک از حلقه‌های تولید محصول نهایی، از قبل از تولید تا پس از تولید و رسیدن محصول نهایی به دست مصرف‌کننده نهایی است تا در نهایت محصول با کیفیت به قیمت مناسب به بازار عرضه شده و منجر به بهبود قدرت رقابت‌پذیری و خلق ارزش برای مصرف‌کننده شود.

عدم شکل‌گیری و توسعه مناسب این زنجیره‌ها در بخش کشاورزی، سبب شده تا کشاورزان با قیمت بالا، نهاده‌ها و خدمات مورد نیاز را دریافت کنند و در بسیاری از موارد به نهاده‌های با کیفیت و مطمئن دستیابی نداشته باشند. در حال حاضر در اغلب موارد، منافع اجزای مختلف زنجیره ارزش به خصوص کشاورزان و کارخانجات غذایی در هم تنیده نیست و این مشکل، پایداری این زنجیره‌ها را به شدت تحت‌الشعاع قرار می‌دهد؛ برای مثال، صنایع تبدیلی معمولاً حداکثر تلاش را برای خرید محصول خام از کشاورزان با حداقل قیمت به‌عمل می‌آورند و کشاورزان سهمی از ارزش‌افزوده ایجاد شده در طول زنجیره ارزش دریافت نمی‌کنند. در این حالت نقش صنعتگران صرفاً به خرید محصول محدود شده و هیچ نقشی در ارتقای زیرساخت‌های تولید محصولات خام، آموزش کشاورزان و تأمین نهاده مناسب ایفا نمی‌کنند. چنین رویکردی سبب می‌شود تا تعهد کشاورز نسبت به تولید محصول با کیفیت و عرضه آن به کارخانجات مذکور کاهش یابد و در مواقع مناسب از جمله در زمان افزایش نرخ ارز، اقدام به صادرات محصول خود نماید.

۱-۵-۲. ضعف در نظام بازاریابی

یکی از ضرورت‌های اصلی توسعه تجارت داخلی و جهانی در هر کشوری بر خورداری از نظام بازاریابی مناسب و ثمربخش است. اما نظام بازاریابی تولیدات کشاورزی در ایران با مشکلات عدیده‌ای مواجه است و به دلیل نبود توجه کافی، اصول بازاریابی محصولات کشاورزی تحت تقاضای حقیقی رشد نیافته است. برخی از چالش‌های اساسی در نظام بازاریابی محصولات کشاورزی به شرح زیر است:

۱-۵-۲-۱. نابسامانی بازار خرید و فروش محصولات کشاورزی

در نظام بازاریابی محصولات کشاورزی، ذی‌نفعان مختلفی از جمله تولیدکنندگان (کشاورزان)، واسطه‌ها و مصرف‌کنندگان دخیل هستند. در این بین، تولیدکنندگان و واسطه‌ها به گونه‌ای سازمان نیافته‌اند که بتوانند اثر هم‌افزا بر یکدیگر داشته و کالایی با کیفیت و قیمت مناسب به بازار عرضه کنند. به دلیل

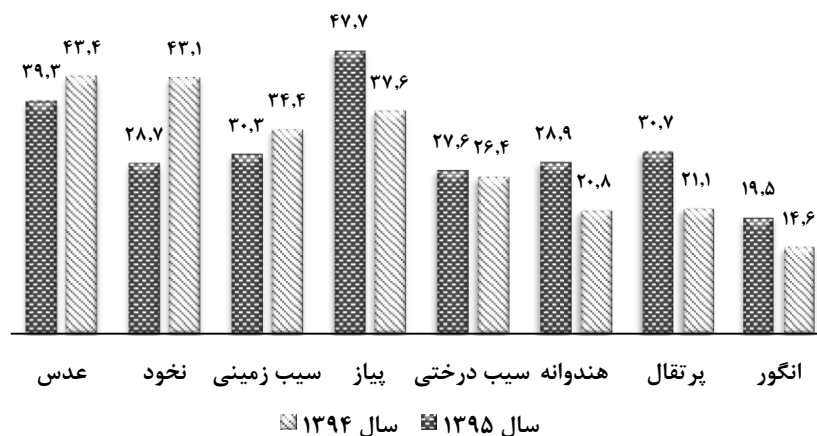


حضور واسطه‌های زائد و دلالتان سودجو و مشکلات سیستمی، از جمله نبود بازارهای محلی مناسب در بسیاری از روستاها برای عرضه و فروش محصولات کشاورزی و فاصله زیاد مراکز روستایی از بازارهای شهری، سود تجاری تولید به کشاورز و تولیدکننده کم‌تر انتقال می‌یابد. این موضوع به کاهش انگیزه‌های کشاورزان برای تولید محصولات باکیفیت منجر می‌شود.

در حقیقت، یکی از بزرگ‌ترین مشکلاتی که همواره کشاورزان روستایی (تولیدکنندگان) و مصرف‌کنندگان نهایی این محصولات را متضرر می‌کند وجود حاشیه بازاریابی بزرگ محصولات کشاورزی است. این حاشیه بازار سبب می‌شود هم تولیدکننده روستایی و هم مصرف‌کننده متضرر شود. نمودار ۸ درصد قیمت دریافتی تولیدکننده از کل قیمت پرداخت شده توسط مصرف‌کننده را نشان می‌دهد.

نمودار ۸. سهم تولیدکننده از قیمت نهایی برخی از محصولات کشاورزی در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵

(درصد)



مأخذ: مرکز آمار ایران.

همان‌طور که از نمودار ۸ استنباط می‌شود، حاشیه بازار محصولات منتخب بالاست و عمده قیمت فروش، سهم حاشیه بازار است که نشان‌دهنده سهم پایین کشاورز و وجود دلالتی در بازار محصولات کشاورزی است. برای مثال، در سال ۱۳۹۵ سهم کشاورز از قیمت نهایی محصولات انگور، هندوانه و سیب درختی، به ترتیب حدود ۱۹/۵، ۲۹ و ۲۸ درصد بوده است. جالب اینکه در خصوص این محصولات، واسطه‌ها معمولاً کوچک‌ترین نقشی در خلق ارزش جدید از طریق بسته‌بندی و فراوری ندارند. در چنین شرایطی کشاورز محصول خود را با قیمتی نسبتاً اندک که در برخی موارد هزینه تولید را به سختی جبران می‌کند، به فروش می‌رساند و از طرف دیگر مصرف‌کننده با قیمتی بسیار متفاوت از قیمت سر مزرعه محصول را خریداری می‌کند. وجود چنین حاشیه بازاریابی درآمد کشاورز را کاهش می‌دهد، افراد را به شغل دلالتی تشویق می‌کند، مصرف‌کننده متضرر می‌شود و انگیزه تولید در بخش را نیز کاهش

می‌دهد. این در حالی است که بند «ت» ماده (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه، کاهش حداقل ده درصدی (۱۰٪) شکاف قیمت دریافتی تولیدکنندگان و قیمت پرداختی مصرف‌کنندگان نهایی این محصولات در طول اجرای قانون برنامه را مد نظر قرار داده است.

۲-۵-۱-۲. نبود برنامه‌ریزی هدفمند و مناسب برای توسعه صادرات محصولات کشاورزی

با وجود ظرفیت کشور در تولید و صادرات محصولات کشاورزی، دولت در این زمینه چندان موفق نبوده و صادرات محصولات کشاورزی با چالش‌های متعددی مواجه است؛ به طوری که سیاست‌های صادراتی در عرضه محصولات کشاورزی به بازارهای جهانی، طی سال‌های گذشته از دیدگاه کلان‌نگری و آینده‌نگری کافی در مورد کیفیت و کمیت محصول متناسب با خواست و ترجیحات مصرف‌کنندگان در بازارهای جهانی برخوردار نبوده و این مسئله سبب ضرر و زیان در صادرات محصولات کشاورزی برای صادرکنندگان شده است. برخی از این چالش‌ها عبارتند از:

- نبود برنامه‌ریزی مناسب برای صادرات محصولات کشاورزی متناسب با نیاز بازارهای جهانی،
- اعتماد اندک کشورهای مقصد صادرات به دلیل نامعلوم بودن میزان صادرات و عدم اطمینان از تداوم عرضه محصولات از سوی کشور ایران،
- عدم تدوین و اجرای استانداردهای مناسب برای تولید محصولات باکیفیت،
- سختگیری‌های غیرموجه گمرک در صدور مجوز ترخیص و طولانی بودن زمان ترخیص برخی کالاهای صادراتی از گمرک به کشورهای مقصد که در برخی مواقع موجب فاسد شدن محصولات فسادپذیر می‌شود،
- کافی نبودن و عملی نشدن برخی مشوق‌های صادراتی قانونی از طرف نهادهای مسئول برای محصولات کشاورزی،
- نبود زیرساخت‌های فیزیکی مناسب از قبیل مسیرهای حمل‌ونقل کالا، انبارداری و بسته‌بندی مناسب برای صادرات محصولات،
- عدم انعقاد توافقنامه‌های تجاری مناسب یا کشورهای مقصد صادراتی به دلیل ضعف دیپلماسی اقتصادی،
- بالا بودن نرخ تعرفه بر واردات در کشورهای مقصد صادراتی.

۲-۵-۲. وجود ضایعات در مراحل مختلف زنجیره عرضه

ضایعات کشاورزی خروجی‌هایی غیر از محصول اصلی و نهایی فرایند تولید است که گرچه ممکن است دارای مواد مفید برای انسان باشد، اما به لحاظ اقتصادی، هزینه جمع‌آوری، حمل‌ونقل و پردازش آنها بالاتر از استفاده‌های مفیدشان است. اگرچه برآورد میزان دقیق ضایعات کشاورزی امری دشوار است، اما در نهایت ضایعات کشاورزی بخش قابل توجهی از کل مواد زائد در جهان را دربرمی‌گیرند. ارزش اقتصادی آب از دست رفته ناشی از ضایعات کشاورزی در سطح جهان ۳ میلیارد دلار در سال است.



ارتباط میزان ضایعات و افزایش تولیدات کشاورزی نیز دقیقاً مشخص نیست. با وجود اینکه به‌کارگیری روش‌های سنتی تولید یکی از مهم‌ترین دلایل ایجاد ضایعات است؛ ولی در مقابل، توسعه کشاورزی و استفاده بی‌رویه از مواد شیمیایی جهت افزایش بازده تولیدی، یکی از مهم‌ترین عوامل ایجاد ضایعات است. میزان ضایعات بخش کشاورزی در ایران ۳۰ درصد و ارزش آن سالیانه بین ۵ تا ۸ میلیارد دلار تخمین زده می‌شود. عمده ضایعات کشاورزی مربوط به بخش تولیدات باغی با ۲۳/۸۵ درصد است و بخش‌های تولیدات زراعی، تولیدات دام و طیور و تولیدات آبزیان به ترتیب با ۱۸/۰۶، ۸/۷ و ۷/۴۱ درصد در رده‌های بعدی قرار دارند. از مهم‌ترین دلایل ایجاد ضایعات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- روند نامساعد تولید، فراوری و بسته‌بندی،
- نبود امکانات و تکنیک‌های صحیح ذخیره‌سازی،
- نقص در سیستم حمل‌ونقل و توزیع،
- ناکارآمدی سیستم‌های عمده‌فروشی و خرده‌فروشی،
- هدررفت مواد غذایی به دلیل ناآگاهی مصرف‌کنندگان از روش‌های صحیح مصرف.

۳. راهکارها و پیشنهادها

بر اساس بررسی‌های انجام شده و همچنین پیشنهادهای ارائه شده توسط دستگاه‌های اجرایی و برخی از فعالان حوزه کشاورزی، موانع رونق تولید در بخش کشاورزی شناسایی و راهکارهایی ارائه شد که در ادامه به تفصیل بیان می‌شود. نهادها و دستگاه‌هایی که راهکارها و برنامه‌های مشخص در رابطه با رونق تولید ارائه کردند عبارت بودند از: وزارت جهاد کشاورزی؛ وزارت امور اقتصادی و دارایی؛ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی؛ سازمان تعاون روستایی؛ شرکت خدمات حمایتی کشاورزی؛ سازمان نظام صنفی کشاورزی و منابع طبیعی کشور؛ اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران؛ سازمان بورس و اوراق بهادار ایران؛ شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی؛ شرکت بورس کالای ایران؛ کانون نهادهای سرمایه‌گذاری ایران؛ سازمان تحقیقات، ترویج و آموزش کشاورزی ایران؛ مؤسسه تحقیقات اصلاح و تهیه نهال و بذر؛ مؤسسه تحقیقات علوم باغبانی و شرکت شهرک‌های کشاورزی.

همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، تحقق خودکفایی پایدار در تولید محصولات کشاورزی، نیازمند اصلاح زیرساخت‌های تولید، بهبود سطح فناوری، حرفه‌آموزی کشاورزان و ساماندهی تولید محصولات اساسی از طریق استقرار زنجیره‌های ارزش فراگیر است. به نظر می‌رسد، تولید محصولات اساسی باید در مناطقی متمرکز شود که قابلیت تولید میزان بالاتری از آنها در واحد سطح دارند. الگوی تولید و نظام بهره‌برداری از اراضی مذکور باید به سمت مدیریت دانش‌بنیان اراضی و استفاده از دانش و فناوری‌های روز حرکت کند. در مورد پایین بودن میزان

سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی نیز یکی از بزرگ‌ترین دلایل عدم تمایل بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در این بخش، وجود مخاطرات فراوان در تولید محصولات کشاورزی است. در این زمینه دولت باید از طریق سیاست‌های حمایتی، نظیر اعطای تسهیلات با سود بانکی اندک، تقویت نظام بیمه‌ای، تقویت بازار و کاهش حاشیه بازاریابی، مخاطرات طبیعی و اقتصادی موجود در این بخش را مدیریت کند. همچنین دولت باید با سرمایه‌گذاری در حوزه روستایی و کشاورزی، زیرساخت‌های لازم برای خلق ارزش در این بخش را ایجاد کند.

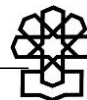
علاوه بر اینها ظرفیت‌های زیادی در بخش کشاورزی مغفول مانده است که جا دارد به طور اساسی به آنها پرداخته شود. زیربخش‌های خدمات کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، انبارداری و گردشگری کشاورزی از جمله پتانسیل‌های شغلی در بخش کشاورزی هستند که استفاده چندانی از آنها به عمل نیامده است و در بازنگری ساختار بخش باید به طور جدی مد نظر قرار گیرند. همچنین پسماندهای کشاورزی، از جمله مواد اولیه بسیاری از صنایع فراوری در جهان به‌شمار می‌روند که در ایران توجه چندانی به آن نمی‌شود. از این پسماندها می‌توان در تولید انرژی در روستاها استفاده کرد و ضمن ایجاد اشتغال از هزینه‌های انتقال انرژی به نواحی روستایی دور دست و با جمعیت پایین کاست. در ادامه به برخی از مهم‌ترین راهکارهای رونق تولید در بخش کشاورزی در سه دسته فضای کسب‌وکار، بازرگانی و توسعه انسانی اشاره می‌شود:

۱-۳. افزایش بهره‌وری

- شناسایی نیروهای درون‌زا، نخبگان و متخصصین، فراخوان ایده‌های کارآمد، فراهم کردن شرایط برای استفاده از نظرات کارشناسی و تخصصی افراد صاحب‌نظر و اتخاذ تدابیر مناسب برای تبدیل مقالات و نتایج مطالعات علمی به محصولات تجاری،
- ممنوعیت حضور افراد حقیقی و حقوقی غیرتخصصی در امور اجرایی و تصمیم‌گیری در بخش کشاورزی،
- انتصاب ضابطه‌مند مدیران،
- مدیریت نیروی مازاد تولید اولیه کشاورزی و انتقال آن به کسب‌وکارهای کشاورزی از طریق رشد رشته فعالیت‌های کشاورزی و توجه به توسعه فعالیت‌های پسین و پیشین کشاورزی.
- به‌کارگیری روش‌های علمی و به‌روز در راستای ارتقای تولیدات گیاهی و دامی مانند گسترش تولیدات گلخانه‌ای - شیوه‌های کشت نوین هیدروپونیک و ایروپونیک؛ گسترش دوقلو زایی در دام‌ها و توسعه پرورش دام‌های دومنظوره و

۲-۳. بهبود فضای کسب‌وکار

- تسهیل در تأمین سرمایه در گردش به منظور ترغیب واحدهای تولیدی به فعالیت با حداکثر ظرفیت؛
- به‌کارگیری قابلیت‌های دولت الکترونیک به منظور ایجاد ابزارهای تضمین وثیقه کسب‌وکارهای



- روستایی و همچنین پیشگیری از بروز فساد در اعطای اعتبارات،
- توسعه معاملات کالاهای کشاورزی در بورس با هدف کاهش نوسانات قیمتی، شفافیت و رقابتی شدن بازار و در نهایت کاهش بار مالی دولت،
 - مدیریت ذخایر راهبردی محصولات اساسی و استراتژیک،
 - مدیریت صدور پروانه‌ها و مجوزهای فعالیتهای کشاورزی با هدف حذف موارد موازی و غیرضرور، تسریع در انجام فعالیتهای و کاهش هزینه‌های تولید،
 - احیای اراضی کشاورزی و واحدهای دامپروری و آبی‌پروری خسارت‌دیده و فراهم کردن شرایط برای توسعه کشاورزی و دامداری در مناطق سیل‌زده.

۳-۳. توسعه فعالیتهای بازرگانی

- ایجاد تشکلهای صادراتی در جهت تسهیل فرایند صادرات محصولات کشاورزی، از طریق ارائه راهنمایی در زمینه سازوکارهای صادراتی، بازارهای هدف و استانداردهای لازم،
- اصلاح نظام توزیع نهاده‌های تولیدی و محصولات با ابزارهای حمایتی، با هدف توجیه‌پذیر شدن تولید؛
- توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی: گسترش تولید فراورده‌هایی که ایجاد ارزش افزوده می‌کنند،
- یکپارچه‌سازی سامانه‌های هوشمند کسب مجوزها برای فعالیتهای مختلف کشاورزی از جمله صادرات و واردات،
- راه‌اندازی سامانه تأمین و توزیع کالاهای اساسی شامل امکانات قیمت‌گذاری؛ پایش قیمت‌ها و مقادیر توزیعی در طول زنجیره عرضه؛ اطلاع‌رسانی قوانین و بخشنامه‌ها؛ خدمات فنی و مشاوره‌ای بازرگانی،
- تجدیدنظر در سیاست‌های تثبیت قیمتی در شرایط افزایش قیمت جهانی و جایگزینی آن با سیاست‌های حمایتی و جبرانی دیگر،
- جهت‌دهی نگرش‌ها و رویکردها به سمت سوددهی تولید با هدف تداوم و توسعه تولید در بخش کشاورزی. طبقه‌بندی راهکارهای ذکر شده در بازه‌های زمانی کوتاه‌مدت و میان‌مدت و چالش‌های متناظر با آنها، به همراه شماره عنوان در متن، به شرح جداول ۱۵ و ۱۶ است:

جدول ۱۵. راهکارهای کوتاه‌مدت رونق تولید در بخش کشاورزی

| چالش | راهکار | نوع راهکار | پیامد | دستگاه مربوطه | کمیسیون مربوطه |
|--|---|------------------|---|--|--|
| ۱-۲. پایین بودن بهره‌وری ۳-۲. مدیریت ناپایدار منابع طبیعی | اصلاح و بازسازی آب‌بندان‌های شمال | اجرایی | افزایش تولید محصولات اساسی در ۲۵ هزار هکتار از اراضی شمال کشور | وزارت جهاد کشاورزی وزارت نیرو | کشاورزی، آب و محیط زیست عمران |
| ۱-۲. بهره‌وری پایین نیروی کار کشاورزی ایران | افزایش ضریب دانش‌بنیانی در تولید، (بهره‌گیری کشاورزان از یافته‌های جدید) | اجرایی | آموزش مداوم و رایگان از طریق برگزاری کارگاه، رسانه‌های عمومی و شبکه‌های اجتماعی | وزارت جهاد کشاورزی، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری | کشاورزی، آب و محیط زیست، آموزش و تحقیقات |
| ۱-۲. پایین بودن بهره‌وری | - برآورد دقیق میزان نیاز بذری و کودی کشور، - برآورد قابلیت تولید داخلی بذر و کود | اجرایی نظارتی | مدیریت تأمین نهاده‌های بخش کشاورزی | وزارت جهاد کشاورزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت | کشاورزی، آب و محیط زیست |
| ۴-۲. کارایی پایین نظام اداری و اجرایی کشاورزی | - کاهش دخالت دولت در اداره تشکلهای - تجمیع تشکلهای مشابه و حذف موازی‌کاری مدیریت تشکلهای بخش کشاورزی - حمایت یکسان از تعاونی‌های بخش کشاورزی (تبصره «۲» ماده (۷۲) اصلاح موادی از قانون بخش تعاون) | اجرایی تقنینی | افزایش کارآمدی تشکلهای بخش کشاورزی | وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت جهاد کشاورزی | کشاورزی، آب و محیط زیست، ویژه حمایت از تولید |
| ۳-۱-۲. ضعف در مدیریت اراضی کشاورزی | اصلاح قوانین ارث | تقنینی | جلوگیری از خرد شدن و تغییر کاربری اراضی مستعد کشاورزی | وزارت جهاد کشاورزی، قوه قضائیه | کشاورزی، آب و محیط زیست، قضایی و حقوقی |
| ۱-۲. پایین بودن بهره‌وری | حمایت از توسعه تولید بذر و نهال اصلاح‌شده | اجرایی | تولید ارقام پر محصول و مقاوم، به ویژه محصولات اساسی کشاورزی | وزارت جهاد کشاورزی | کشاورزی، آب و محیط زیست |
| ۱-۲. پایین بودن بهره‌وری | افزایش تولید آبزیان | اجرایی | توسعه پرورش ماهی در قفس به میزان ۴۰ هزار تن و توسعه تولید میگو به میزان ۶۰ هزار تن (استفاده از منابع آبی دریاچه سدها) | وزارت جهاد کشاورزی، وزارت نیرو | کشاورزی، آب و محیط زیست |



جدول ۱۶. راهکارهای میان مدت رونق تولید در بخش کشاورزی

| هدف | راهکار | نوع راهکار | پیامد | دستگاه مربوطه | کمیسیون مربوطه |
|---|---|-------------------|---|--|--|
| ۲-۴-۱. نبود سیاست‌های مناسب و باثبات برای خودکفایی در محصولات اساسی | توسعه کشت فراسرزمینی | اجرایی، تقنینی | ایجاد و اصلاح زیرساخت‌های تجاری و استفاده حداکثری از ظرفیت‌های دیپلماسی | وزارت جهاد کشاورزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت وزارت امور خارجه | کشاورزی، آب و محیط زیست، امنیت ملی و سیاست خارجی |
| ۲-۵-۲. وجود ضایعات در مراحل مختلف زنجیره عرضه | استقرار نظام اجرایی کارآمد برای کاهش ضایعات و هدررفت محصولات کشاورزی | اجرایی- نظارتی | اصلاح الگوهای تولید، توزیع و مصرف و مدیریت پسماندها | وزارت جهاد کشاورزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت | کشاورزی، آب و محیط زیست |
| ۲-۵-۱. ضعف در نظام بازاریابی | توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی | اجرایی | ارتقای ارزش افزوده تولیدات کشاورزی | وزارت جهاد کشاورزی وزارت صنعت، معدن و تجارت | کشاورزی، آب و محیط زیست |
| ۲-۴-۴. کارایی پایین نظام اداری و اجرایی کشاورزی | اصلاح سازوکار حمایتی موجود در تأمین نهاده‌های تولیدی | اجرایی- نظارتی | حرکت به سمت حذف تدریجی یارانه‌ها | وزارت جهاد کشاورزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت | کشاورزی، آب و محیط زیست، اقتصادی |
| ۲-۱-۳. ضعف در مدیریت اراضی کشاورزی | <ul style="list-style-type: none"> - زهکشی و تجهیز و نوسازی اراضی زراعی (با اجرای این طرح در ۲۳۰ هزار هکتار اراضی دشت گمیشان، عملکرد در واحد سطح محصولات گندم و کلزا ۲/۵ تن در هکتار افزایش یافته و در مجموع ۶۰۰ هزار تن به تولید این محصولات افزوده می‌شود) - احیای اراضی در خوزستان و ایلام در سطح ۲۵۰ هزار هکتار - تکمیل شبکه‌های ۲۲۵ هزار هکتاری موسوم به مناطق مرزی و ۴۶ هزار هکتاری سیستان | اجرایی | افزایش عملکرد محصولات زراعی، احیای اراضی زراعی | وزارت جهاد کشاورزی | کشاورزی، آب و محیط زیست |

| هدف | راهکار | نوع راهکار | پیامد | دستگاه مربوطه | کمسیون مربوطه |
|--|--|------------|---------------------------------|---|----------------------------------|
| <p>۱-۴-۲. نبود سیاست‌های مناسب و بانیات برای خودکفایی در محصولات اساسی</p> | <p>توسعه تولید دانه‌های روغنی</p> <ul style="list-style-type: none"> - توسعه کشت کلزا در ارضی دیم و در تناوب با غلات در ارضی دیم و آبی - توسعه کشت سویا با محوریت استان خوزستان - توسعه کشت گلرنگ در ارضی دیم - توسعه کشت آفتابگردان در ارضی دیم و آبی - توسعه کشت زمستانه در مناطق گرم - توسعه کشت کنجد | اجرایی | افزایش تولید روغن و کنجاله | وزارت جهاد کشاورزی | کشاورزی، آب و محیط زیست |
| <p>۱-۲-۲. چالش‌های تأمین مالی در بخش کشاورزی</p> | <p>انتشار اوراق بهادار مزارعه و مساقات؛ ایجاد یکپارچگی عمودی بین نهادهای مالی و توسعه‌ای؛ توسعه سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر؛ تأمین مالی زنجیره ارزش و استفاده از الگوی کشاورزی قراردادی؛ شراکت صندوق‌های غیردولتی با شرکت‌های مهندسی غیردولتی صاحب صلاحیت؛ اعطای دارایی‌های مولد؛ پذیرش اشکال نوین وثیقه؛ راه‌اندازی سامانه ملی مبادلات کشاورزی</p> | اجرایی | تنوع‌بخشی به روش‌های تأمین مالی | وزارت جهاد کشاورزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت امور اقتصادی و دارایی | کشاورزی، آب و محیط زیست، اقتصادی |



منابع و مأخذ

۱. آیین نامه اجرایی بهینه‌سازی مصرف آب کشاورزی، مصوب ۱۳۷۵/۰۶/۱۱.
۲. ابراهیم پور، محسن. تبیین رابطه بین اندازه واحدهای بهره‌برداری کشاورزی و شاخص عمقی شدن کشت در ایران با تأکید بر جامعه روستایی. روستا و توسعه. (۱)۹، ۱۳۸۵.
۳. رضاپور، نازا...، سیدابوالقاسم، مرتضوی و سیدمجتبی، مجاوریان. بررسی عوامل مؤثر در رشد بهره‌وری استان‌های عمده تولیدکننده برنج در ایران، مجله تحقیقات اقتصاد و توسعه کشاورزی ایران، ۱۳۸۹.
۴. تلوری، جهانگیر. بررسی نقش شرکت‌های تعاونی روستایی ورامین در بازاریابی محصولات کشاورزی (پایان‌نامه کارشناسی ارشد) دانشکده کشاورزی دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۰.
۵. سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، گزارش عملکرد طرح‌های آبخیزداری، ۱۳۹۷.
۶. سازمان ملی بهره‌وری ایران، گزارش شاخص‌های بهره‌وری کشور طی دوره ۱۳۹۶-۱۳۸۴ بر اساس سال پایه ۱۳۹۰، ۱۳۹۷.
۷. سامانه هوشمند اطلاعات کشاورزی. <http://anris.agri-peri.ir>
۸. سلامی، حبیب‌اله و آرش، دوراندیش. چالش‌ها و موانع فراروی بیمه کشاورزی، دومین همایش علمی بیمه کشاورزی، توسعه و امنیت سرمایه‌گذاری، ۱۳۸۶.
۹. سلامی، حبیب‌اله. مفاهیم و اندازه‌گیری بهره‌وری در کشاورزی. اقتصاد کشاورزی و توسعه، ۱۳۷۶.
۱۰. سیاست‌های کلی نظام در بخش تشویق سرمایه‌گذاری، مصوب ۱۳۸۲/۰۹/۰۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۱. سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، ابلاغی مقام معظم رهبری ۱۳۹۱/۰۹/۲۹.
۱۲. سید نورانی، سیدمحمد رضا، فتح‌اله، تاری و کریم، آقاجانی. عوامل مؤثر بر انحراف تسهیلات اعطایی در ایران، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، جلد ۲۵، ش ۸۱، ۱۳۹۶.
۱۳. شمس، احمد. نظام حقوقی اراضی ملی شده، تهران، نشر دادگستر، چاپ سوم، ۱۳۸۶.
۱۴. عباسی، روح‌اله. بررسی ناکارآمدی سیاست جنایی ایران در صیانت از اراضی ملی، اولین کنفرانس بین‌المللی مخاطرات طبیعی و بحران‌های زیست‌محیطی ایران، راهکارها و چالش‌ها، اردبیل، مرکز تحقیقات منابع آب دانشگاه شهرکرد، ۱۳۹۵.
۱۵. عبدالمهدی، مهدی. سرمایه‌گذاری و چالش‌های بازار مالی در بخش کشاورزی، فصلنامه روند (نشریه علمی-تخصصی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران)، ش ۴۹، ۱۳۸۵.
۱۶. علی‌بیگی، جواد. بررسی نظام حقوقی بهره‌برداری جوامع روستایی و عشایری از منابع طبیعی در ایران. انسان و محیط زیست، دوره ۱۶، ش ۱ و شماره پیاپی ۵۵، ۱۳۹۷.
۱۷. قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۰۵/۱۹.
۱۸. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴.
۱۹. قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارت ناشی از خشکسالی یا سرمازدگی مصوب ۱۳۸۳/۰۷/۱۴.
۲۰. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۳۱.
۲۱. قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی مصوب ۱۳۴۹/۱۲/۲۴.
۲۲. قانون مالیات‌های مستقیم با آخرین اصلاحات مصوب ۱۳۹۴/۰۴/۳۱.

۲۳. قانون نظام جامع دامپروری کشور مصوب ۱۳۸۸/۰۵/۰۷.
۲۴. مرکز آمار ایران، آماری حساب‌های ملی ایران، ۱۳۹۳-۱۳۷۰.
۲۵. مرکز آمار ایران، نتایج تفصیلی سرشماری کشاورزی ۱۳۸۲ و ۱۳۹۳.
۲۶. مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن ۱۳۳۵ الی ۱۳۹۵.
۲۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح جامع توسعه و عمران روستایی کشور»، شماره مسلسل ۱۵۰۶۹، ۱۳۹۵.
۲۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تحلیل وضعیت تأمین مالی بخش کشاورزی ایران؛ چالش‌ها و راهکارها، شماره مسلسل ۱۳۹۲۵، ۱۳۹۳.
۲۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، منابع طبیعی روندهای تخریب و ضرورت اصلاح قوانین، شماره مسلسل ۷۰۱۵، ۱۳۸۳.
۳۰. مرتضوی، مهدی و عبدالرضا، رکن‌الدین افتخاری. ساماندهی تشکلهای بخش کشاورزی با رویکرد تجاری‌سازی و توسعه بازرگانی، واحد انتشارات اتاق بازرگانی، صنایع، معادن، کشاورزی تهران، ۱۳۹۶.
۳۱. ورمزیاری، حجت، خلیل، کلاتتری و مصطفی، بنی‌اسدی. توسعه کشاورزی عدالت‌محور، مبانی و سیاست‌ها، انتشارات دانشگاه تهران و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸.
۳۲. وزارت جهاد کشاورزی، مرکز فناوری اطلاعات و ارتباطات، ۱۳۹۷.
۳۳. وزارت جهاد کشاورزی، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی، دفتر برنامه و بودجه، ۱۳۹۶.
۳۴. هاتف، حکیمه، علی‌اکبر، سروری و محمود، دانشور کاخکی. تعیین الگوی بهینه کشت محصولات عمده زراعی استان خراسان رضوی بر اساس مزیت نسبی تولید، تحقیقات اقتصاد کشاورزی، ۱۳۹۵.
35. Asseng, S. et al. Uncertainty in simulating wheat yields under climate change. *Nat. Clim. Chang.* 3, 827-832. <http://dx.doi.org/10.1038/NCLIMATE1916>, 2013.
36. Campbell, B. M., Vermeulen, S. J., Aggarwal, P. K., Corner-Dolloff, C., Girvetz, E., Loboguerrero, A. M., ... & Wollenberg, E. Reducing risks to food security from climate change. *Global Food Security*, 11, 34-43, 2016.
37. Challinor, A. J., Watson, J., Lobell, D. B., Howden, S. M., Smith, D. R., Chhetri, N. A meta-analysis of crop yield under climate change and adaptation. *Nat. Clim. Chang.* 4, 287-291. <http://dx.doi.org/10.1038/nclimate2153>, 2014.
38. FAO. *World Food and Agriculture. Statistical Pocketbook*, 2015.
39. <https://www.faostat.fao.org>.
40. Ministry of foreign affairs of Denmark. *The agriculture and food market in Iran, Opportunities and challenges for Danish companies*, 2017.
41. Yu, C., Huang, X., Chen, H., Huang, G., Ni, S., Wright, J. S., ... & Sun, Z. Assessing the impacts of extreme agricultural droughts in China under climate and socioeconomic changes. *Earth's Future*, 6(5), 689-703, 2018.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۴۹۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸. ۷. بخش کشاورزی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)

تهیه و تدوین کنندگان: حجت ورمزیاری، پژمان اعلائی بروجنی، محسن بابائی

همکاران خارج از مرکز: مصطفی بنی‌اسدی، محسن جمالی

ناظران علمی: حسین افشین، محمدتقی فیاضی

اظهار نظر کنندگان: جمال محمدولی سامانی، جهانگیر پرهت، حامد نجفی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. کشاورزی

۲. منابع طبیعی

۳. رونق تولید

۴. توسعه پایدار

۵. امنیت ملی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۴/۴