

بررسی عملکرد دولت

۵. بخش کشاورزی و منابع طبیعی

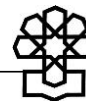
معاونت مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۷۴۹۸
اردیبهشت ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۳	۱. ظرفیت‌های بخش کشاورزی و منابع طبیعی
۴	۱-۱. ظرفیت‌های نرم‌افزاری بخش کشاورزی و منابع طبیعی
۷	۱-۲. ظرفیت‌های سخت‌افزاری بخش کشاورزی و منابع طبیعی
۸	۲. ارزشیابی نحوه اجرای تکالیف اسناد بالادستی در حوزه کشاورزی و منابع طبیعی
۸	۲-۱. کشاورزی دانش‌بنیان و خودکفایی در محصولات اساسی کشاورزی
۱۹	۲-۲. فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی
۲۵	۲-۳. سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی
۲۷	۲-۴. زنجیره ارزش و بازار محصولات کشاورزی
۳۱	۲-۵. ایمنی غذایی در محصولات کشاورزی
۳۳	۲-۶. مدیریت منابع طبیعی
۳۷	۲-۷. تغییر کاربری غیرمجاز و زمین‌خواری
۳۹	۲-۸. ساختار اداری و اجرایی بخش کشاورزی
۴۰	۲-۹. اطلاعات پایه در بخش کشاورزی
۴۱	جمع‌بندی
۴۲	منابع و مآخذ



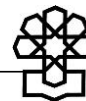
بررسی عملکرد دولت ۵. بخش کشاورزی و منابع طبیعی

چکیده

بخش کشاورزی در ایران از قابلیت‌های اساسی برای ایفای نقش پیشران توسعه ملی برخوردار است. ظرفیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، فرصت‌های فراوانی را برای ایفای نقش این بخش به‌عنوان محور پیشرفت کشور فراهم کرده‌اند. در گزارش حاضر عملکرد دولت در بخش کشاورزی و منابع طبیعی، در زمینه‌های مختلفی همچون امنیت و ایمنی غذایی؛ فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری؛ سیاست‌های حمایتی؛ بازاریابی و زنجیره ارزش؛ مدیریت منابع طبیعی و اراضی کشاورزی مورد ارزشیابی قرار گرفته است. نتایج ارزشیابی عملکرد دولت درخصوص تکالیف مندرج در اسناد بالادستی نشان داد که با وجود فرصت‌های فراوان، بسیاری از موارد کلیدی و پُراهمیت مورد غفلت قرار گرفته است. برخی از این موارد به شرح زیر عبارتند از:

- کاهش در میزان تولید محصولات اساسی کشاورزی برخلاف تکلیف ماده (۳۱) قانون برنامه ششم توسعه، مبنی بر نیل به خودکفایی ۹۵ درصدی در محصولات اساسی و همچنین تکلیف ماده (۳) قانون تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی، مبنی بر افزایش سالیانه ۱۰ درصد در تولید این محصولات.
- اختلال در بازار محصولات کشاورزی و نهاده‌های مربوطه که یکی از دلایل اصلی آن تعلیق در اجرای بند «الف» از ماده (۱) قانون تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی، مبنی بر واگذاری تجارت و تنظیم بازار داخلی محصولات و کالاهای اساسی زراعی، باغی و گیاهان دارویی به وزارت جهاد کشاورزی است.
- عدم تحقق تکلیف ماده (۳۱) برنامه ششم توسعه، مبنی بر تراز تجاری مثبت در بخش کشاورزی.
- عدم تحقق تکلیف بند «ب» از ماده (۳۱) قانون برنامه ششم توسعه، مبنی بر خرید تضمینی به‌موقع محصولات کشاورزی و جبران خسارت ناشی از تأخیر در پرداخت توسط نظام بانکی.
- نقض بند «۷» از سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی مبنی بر بهبود رابطه مبادله بخش کشاورزی با سایر بخش‌ها، به‌دلیل دخالت‌های دولت در قیمنگذاری محصولات اساسی کشاورزی.
- عدم تحقق تکلیف بند «ج» از ماده (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر افزایش سهم سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی در کل سرمایه‌گذاری‌ها به میزان سالیانه حداقل ۲ درصد.

- عدم تحقق تکلیف بند «ذ» از ماده (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر اختصاص حداقل ۱۵ درصد از متوسط تسهیلات اعطایی بانک‌های عامل غیرتخصصی کشور به بخش کشاورزی.
- نبود برنامه اجرایی و عملیاتی اثربخش و فراگیر برای توسعه کشت محصولات سالم و ارگانیک برخلاف تکلیف بند «ج» از ماده (۳۱) قانون برنامه ششم توسعه.
- عدم تحقق بسیاری از اهداف کمی مرتبط با تولید محصولات اساسی کشاورزی، سیاست‌های حمایتی، توسعه زیرساخت‌ها، مدیریت منابع طبیعی، توسعه تولید گیاهان دارویی و همچنین تولید در محیط‌های کنترل شده و گلخانه‌ها براساس اهداف معین شده در برنامه ششم توسعه.
- تحقق پایین‌تر از ۳۰ درصد از اهداف فعالیت‌های احیا، توسعه و غنی‌سازی جنگل‌ها، جنگل‌کاری و احیای جنگل‌ها، توسعه زراعت چوب و حدنگاری (کاداستر) منابع طبیعی.
- تحقق تنها ۹ درصد از اهداف برنامه‌ریزی شده بند «ذ» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه، مبنی بر تهیه نقشه‌های حدنگاری (کاداستر) اراضی کشاورزی به میزان حداقل بیست میلیون هکتار.
- پنج برابر شدن شکاف عملکرد محصول راهبردی گندم در کشور، نسبت به متوسط جهانی در دوره ۱۹۶۱ الی ۲۰۱۷. این شکاف در دانه‌های روغنی و جو نیز به ترتیب به میزان ۱۹۸ و ۹۰ درصد افزایش یافته است.
- کاهش میزان سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰ از ۶,۱۱۴ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۰ به ۳۸۲ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۶.
- عدم شکل‌گیری و توسعه مناسب زنجیره‌های ارزش کشاورزی و تبعات آن برای کشاورزان از جمله دریافت نهاده‌ها و خدمات مورد نیاز با قیمت بالا، عدم دسترسی به نهاده‌های باکیفیت و مطمئن، عرضه محصول با قیمت‌های نازل به بازار و عدم اطمینان به وجود بازار فروش برای محصولات.
- عدم پایداری زنجیره ارزش محصولات کشاورزی و غذایی، در اثر نبود درهم‌تنیدگی بین منافع اجزای مختلف زنجیره ارزش به‌خصوص کشاورزان و کارخانجات غذایی.
- افزایش پنج تا هشت برابری قیمت کودهای شیمیایی فسفات و پتاسه در شهریورماه ۱۳۹۹، آن هم درست پیش از شروع فصل زراعی، بدون تضمین افزایش قیمت تولیدات کشاورزی مربوطه و در نتیجه کاهش انگیزه کشاورزان برای تولید محصولات اساسی و ایجاد تهدیدی جدی برای امنیت غذایی کشور. می‌توان نتیجه گرفت که با وجود ظرفیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری فراوان در بخش کشاورزی، نبود یک استراتژی مشخص برای توسعه کشاورزی و تعهد همه‌جانبه نسبت به اجرای آن، مهم‌ترین عامل عدم موفقیت این بخش در ایفای نقش کلیدی خود به‌عنوان محور پیشرفت کشور است. بدین منظور لازم است استراتژی توسعه کشاورزی کشور بر مبنای قابلیت‌ها و فرصت‌های بخش کشاورزی و منابع طبیعی و با تعریف دقیق و علمی شاخص‌های توسعه کشاورزی عدالت‌محور، مبتنی بر نتیجه و مشتمل بر



فرایند، تدوین و اجرا شود. سند استراتژیک توسعه کشاورزی کشور باید واجد چشم‌انداز، مأموریت‌ها و نقشه راه تحقق آنها باشد.

مقدمه

بخش کشاورزی کشور نقش پایه‌ای را در اقتصاد، اشتغال، امنیت غذایی و به‌خصوص تاب‌آوری کشور در مقابل تحریم‌های ظالمانه استکبار جهانی ایفا نموده است. در شرایط تحریمی، بخش کشاورزی رسالت مهمی مبنی بر ارزآوری برای کشور را برعهده داشته است. تنوع اقلیمی و آب‌وهوایی، ظرفیت‌های قابل توجهی را در کشور برای تولید عمده محصولات کشاورزی در عرصه‌های این مرز و بوم ایجاد کرده است. امروزه افزایش جمعیت و نیاز روزافزون به مواد غذایی و نیز مواد اولیه صنعت از یک طرف و محدودیت‌های منابع پایه تولید به‌ویژه منابع آب و خاک از طرف دیگر، توجه به کشاورزی دانش‌بنیان، تولید متراکم و بهره‌وری بالا را اجتناب‌ناپذیر کرده است. لذا برنامه‌ریزی صحیح برای استفاده حداکثری از قابلیت‌ها و ظرفیت‌های موجود و تقویت بخش کشاورزی، با هدف ایفای نقش محوری این بخش در تحقق امنیت غذایی و توسعه کشور ضروری است و به همین جهت، تکالیفی در اسناد و قوانین بالادستی، در راستای ارتقای نقش‌آفرینی آن در بُعد ملی، معین شده است. در گزارش حاضر پس از بیان برخی از مهم‌ترین ظرفیت‌های بخش کشاورزی و منابع طبیعی در دو دسته ظرفیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری، به بررسی عملکرد تکالیف مرتبط با حوزه کشاورزی و منابع طبیعی پرداخته می‌شود.

۱. ظرفیت‌های بخش کشاورزی و منابع طبیعی

به‌دلیل ماهیت درون‌زای بخش کشاورزی، انتظار می‌رود این بخش در شرایط نامساعد اقتصادی یکی از پایه‌های مقاومت اقتصادی کشور باشد؛ کما اینکه در یک دهه گذشته، با وجود اعمال شدیدترین تحریم‌ها بر اقتصاد کشور، بخش کشاورزی براساس شاخص رشد ارزش‌افزوده به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰، بالغ بر ۴۶ درصد بزرگ‌تر شده است (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۹). از این‌رو، بخش کشاورزی، همواره پیشران سایر بخش‌های اقتصادی کشور و گرانیگاه اقتصاد کلان به‌خصوص در شرایط بحرانی بوده و به بهبود تاب‌آوری اقتصاد کشور مساعدت نموده است. این در حالی است که بخش کشاورزی در مقابل شرایط طبیعی و اقلیمی به‌شدت آسیب‌پذیر است و همواره سعی بر این بوده که این مخاطرات حداقل تأثیر را بر پایداری این بخش، به‌عنوان رکن اساسی در تأمین امنیت غذایی داشته باشند. این مهم به مدد وجود ظرفیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری متعدد در بخش کشاورزی و منابع طبیعی تحقق یافته است که در ادامه به برخی از بارزترین آنها پرداخته می‌شود.

۱-۱. ظرفیت‌های نرم‌افزاری بخش کشاورزی و منابع طبیعی

تاریخچه غنی کشاورزی در ایران، منجر به پیشرفت‌های قابل توجهی در ایجاد ظرفیت‌های نرم‌افزاری در زیربخش‌های کشاورزی و منابع طبیعی شده است. در طول تاریخ همواره سعی شده، با فائق آمدن بر شرایط نامساعد اقلیمی و حفظ ظرفیت تولیدی منابع طبیعی در کشور، بیشترین میزان تولیدات کشاورزی و با کیفیت مناسب به دست آید. هرچند هنوز کشور در زمینه محصولات اساسی و راهبردی، فاصله زیادی تا خودکفایی پایدار دارد و عملکرد در این زمینه ضعیف بوده است، ولی کشور هم‌اکنون در زمینه تولید تعداد قابل توجهی از محصولات به خودکفایی رسیده و در برخی از محصولات مانند پسته، خرما و زعفران سرآمد جهان است.^۱ دستاوردهای وسیع علمی و پژوهشی؛ ساختار و تشکیلات اجرایی با سابقه و ریشه‌دار؛ تأکید بر امنیت غذایی و خودکفایی در اسناد و قوانین بالادستی و تصویب قوانین معتبر و مترقی در حوزه‌های تخصصی و مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی از مهم‌ترین ظرفیت‌های نرم‌افزاری این بخش هستند که در این قسمت به تفصیل به آنها پرداخته می‌شود:

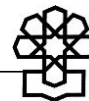
الف) وجود دستاوردهای وسیع علمی و پژوهشی در حوزه‌های مختلف کشاورزی و منابع طبیعی و امکان تجاری‌سازی آنها در کوتاه‌مدت

وجود نیروهای انسانی تحصیلکرده یکی از مزیت‌های آشکار بخش کشاورزی و منابع طبیعی است. شناسایی نیروهای درون‌زا و نخبگان و متخصصان، 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 بدون شک به تحقق جهش تولید در این بخش منجر خواهد شد. برخی از نتایج ملموس به‌کارگیری روش‌های علمی و به‌روز در راستای ارتقای تولیدات گیاهی و دامی را می‌توان در گسترش تولیدات گلخانه‌ای؛ شیوه‌های کشت نوین هیدروپونیک و ایروپونیک؛ گسترش دوقلوزایی در دام‌ها و توسعه پرورش دام‌های دومنظوره و غیره مشاهده کرد.

ب) وجود ساختار و تشکیلات اجرایی با سابقه و ریشه‌دار

هرچند ساختار بخش کشاورزی در حال حاضر دارای چالش‌های اساسی است، ولی به هر حال تشکیلات اجرایی بخش با گذشت زمان و در نتیجه بروز شرایط پرنوسان و تجربه مخاطرات فراوان، به اندوخته‌ای ارزشمند از تجربیات دست یافته و می‌تواند در صورت مدیریت صحیح نقش اساسی در توسعه کشاورزی ایفا کند. ارتباط تنگاتنگ بخش کشاورزی با منابع طبیعی، منجر به شکل‌گیری یک ساختار سازمانی مناسب در حوزه تولید و بهره‌برداری از منابع طبیعی شده است. همچنین به سبب وجود تنوع اقلیمی، نظام‌های بهره‌برداری

۱. با وجود این، وابستگی کشور در حلقه‌های ابتدایی زنجیره تولید محصولات اساسی کشاورزی و نهاده‌های فناورانه (بذر، کود، سم، ماشین‌آلات، خوراک دام و طیور، نهاده‌های بهداشتی و مواد ژنی)، از نقاط آسیب‌پذیر کشور است که خودکفایی در محصولات اساسی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. این موضوع در بخش ۱-۲ مورد بحث قرار گرفته است.



مختلف روستایی و عشایری در بخش کشاورزی شکل گرفته‌اند و تشکل‌های صنفی از دیرباز با هدف ارتقای کارایی تولیدات و استفاده بهینه از منابع تأسیس شده‌اند؛ هرچند دچار چالش‌های مهمی نیز هستند.

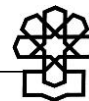
ج) جایگاه ویژه امنیت غذایی و خودکفایی در سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های توسعه

دسترسی به غذای کافی و مطلوب و سلامت تغذیه‌ای از محورهای اصلی توسعه و سلامت جامعه است. موضوع تأمین و حفظ خودکفایی و امنیت غذایی و الزامات آن، در بسیاری از اسناد و قوانین بالادستی مورد تأکید قرار گرفته است. ضرورت تأمین نیازهای اساسی، رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه تغذیه و رفاه فردی و اجتماعی، مورد تأکید اصول سوم و چهل‌وسوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بوده است. در بند چهارم از سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران و بندهای «۱۲» و «۳۲» از سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز نیز برخورداری جامعه ایرانی از سلامت، رفاه و تأمین امنیت غذایی کشور با تأکید بر خودکفایی نسبی در تولید محصولات کشاورزی تکلیف شده است. علاوه بر این در بندهای «۶» و «۷» از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، بندهای «۲» و «۸» از سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، قانون برنامه ششم توسعه، قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی و قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی موضوع تحقق خودکفایی و امنیت غذایی در بین تکالیف حوزه کشاورزی و منابع طبیعی، نقش محوری دارد. با وجود این، تداخل در روند اجرای قوانین در بخش‌ها و زیربخش‌های مختلف امنیت غذایی، گاه موجب تحمیل هزینه‌های سنگین به آحاد جامعه شده و اجرای سیاست‌های اتخاذ شده در زمینه تولید، نگهداری، فراوری، توزیع و مصرف و درنهایت سلامت را دچار اختلال کرده است. بنابراین ایجاد بستر مناسب جهت هماهنگی و تعامل هرچه بیشتر در اجرای قوانین بین سازمان‌ها و ارگان‌های درگیر در مقوله خودکفایی و امنیت غذایی کشور ضروری به‌نظر می‌رسد.

د) وجود قوانین تخصصی و مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی

از دیگر ظرفیت‌های نرم‌افزاری بخش کشاورزی و منابع طبیعی در بُعد تقنینی می‌توان به قوانینی که به‌طور تخصصی برای حوزه‌ها و زیربخش‌های مرتبط با کشاورزی و منابع طبیعی تدوین شده‌اند اشاره کرد. همچنین در برخی از قوانین مرتبط با حوزه تولید، مانند «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»؛ «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی»؛ «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» و «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی»، موادی مرتبط با کشاورزی و منابع طبیعی وجود دارد. البته در راستای تقویت بخش کشاورزی و منابع طبیعی، اصلاح ایرادات این قوانین و رفع تعارضات موجود در برخی از آنها باید جزء اولویت‌های دستگاه قانونگذاری کشور باشد. برخی از مهم‌ترین قوانین تخصصی در حوزه کشاورزی و منابع طبیعی عبارتند از:

- قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی،
- قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی،
- قانون بیمه محصولات کشاورزی،
- قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی،
- قانون توزیع عادلانه آب،
- قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری،
- قانون نظام جامع دامپروری کشور،
- قانون تأسیس سازمان نظام دامپزشکی جمهوری اسلامی ایران،
- قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران،
- قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع،
- قانون حفاظت از خاک،
- قانون ثبت ارقام گیاهی و کنترل و گواهی بذر و نهال،
- قانون حفظ نباتات،
- قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع ژنتیکی کشور،
- قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی،
- قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها،
- قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی،
- قانون جلوگیری از خُرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی،
- قانون راجع به واگذاری زمین به تحصیلکرده‌های کشاورزی،
- قانون تأسیس سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی جمهوری اسلامی ایران،
- قانون استخدام مهندسین ناظر تولیدات کشاورزی،
- قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی،
- قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی،
- قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی،
- قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی،
- قانون ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران،
- قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست،
- قانون مدیریت پسماندها،



۱-۲. ظرفیت‌های سخت‌افزاری بخش کشاورزی و منابع طبیعی

کشور ایران از نظر تولید برخی از محصولات کشاورزی در جهان از موقعیتی بهینه برخوردار است. به‌طوری 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؛ به‌عنوان نمونه، وجود تنوع اقلیمی در کشور باعث ایجاد سازگاری جغرافیایی برای تولید انواع گیاهان دارویی با کیفیت بالا و دارای اعتبار جهانی شده است که این موضوع می‌تواند به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مزیت‌های اقتصادی بخش کشاورزی مطرح شود. میزان تولید گیاهان دارویی فضای باز در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷، ۲۴/۷ درصد افزایش داشته که در میان آنها گل‌محمدی و زعفران به‌ترتیب رشد ۲۰/۱ و ۸/۶ درصد را نشان می‌دهند (وزارت جهاد کشاورزی، ۱۳۹۹). برخورداری از سواحل طولانی و رودخانه‌های داخلی نیز قابلیت‌های ویژه‌ای را برای تولید محصولات آبیان برای کشور فراهم کرده است. از طرفی موقعیت جغرافیایی ایران و واقع شدن در کریدور شرق و غرب و همچنین همسایگی با ۱۵ کشور، مزیت‌های گسترده‌ای را در حوزه‌های بازرگانی و تجارت محصولات کشاورزی رقم خواهد زد؛ کما اینکه بسیاری از کشورهای منطقه از تنوع آب‌وهوایی ایران برخوردار نبوده و امکان تولید گسترده بسیاری از محصولات کشاورزی در آنها فراهم نیست و لذا می‌توانند به بازار مصرف محصولات کشاورزی و غذایی کشور تبدیل شوند.

از لحاظ صنایع مرتبط با بخش کشاورزی نیز زیرساخت‌های مناسبی در کشور وجود دارد. این صنایع در زمینه‌های مختلفی از قبیل تولید نهاده‌ها (مانند سم، کود، خوراک دام، طیور و آبزیان، واکسن، سرم و مکمل‌های تغذیه‌ای)، صنایع تبدیلی و تکمیلی، امکانات انبارداری و ذخیره‌سازی و کارخانجات تولید ماشین‌آلات، ادوات و تجهیزات کشاورزی فعال هستند. براساس آخرین آمار اعلام شده توسط وزارت جهاد کشاورزی، موجودی ماشین‌آلات مهم کشاورزی از جمله تراکتور، کمباین غلات و تیلر در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ به‌ترتیب ۲/۴۶، ۲/۵۲ و ۲/۶۷ درصد افزایش یافته است. گفتنی است که هرچند زیرساخت‌های یادشده به‌خوبی با هدف تکمیل زنجیره تأمین محصولات کشاورزی ایجاد شده‌اند، با وجود این همان‌گونه که در بخش‌های آینده بیان خواهد شد، عملکرد این صنایع در کاهش وابستگی، به‌ویژه در زمینه نهاده‌های فناورانه، مناسب نبوده است.

برخورداری از بانک ژنی گونه‌های متنوع و منحصربه‌فرد گیاهی و دامی نیز از جمله دیگر قابلیت‌های بخش کشاورزی و منابع طبیعی است. از طرفی در حال حاضر حدود ۸۵ میلیون هکتار (۵۲/۳ درصد) از اراضی کشور را مراتع تشکیل می‌دهند که با قابلیت تولید ۱۰ میلیون و ۷۰۰ هزار تن علوفه خشک در سال، نقش بسزایی در افزایش تولیدات دامی دارند (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، ۱۳۹۹). به‌طور خلاصه مهم‌ترین قابلیت‌های سخت‌افزاری بخش کشاورزی را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

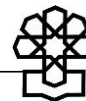
- وجود اقلیم متنوع در کشور جهت تولید انواع محصولات کشاورزی،
- سازگاری جغرافیایی برای تولید انواع گیاهان دارویی،
- دسترسی به بازار منطقه و واقع شدن در کریدور شرق و غرب (جاده ابریشم)،
- امکانات تولید نهاده‌های بهداشتی دام، طیور و آبزیان (واکسن، سرم، دارو و مکمل‌های تغذیه‌ای)،
- صنایع تبدیلی و تکمیلی نسبتاً مجهز،
- امکانات مناسب ذخیره‌سازی و انبارداری محصولات کشاورزی و غذایی،
- کارخانجات تولید خوراک دام، طیور و آبزیان،
- کارخانجات تولید ماشین‌آلات کشاورزی و تجهیزات آبرسانی،
- وجود ایستگاه‌ها و زیرساخت‌های تحقیقاتی و آزمایشگاهی فراوان در حوزه کشاورزی و منابع طبیعی،
- بانک‌های ژنی،
- سواحل گسترده و رودخانه‌های فراوان و دریاچه‌ها و تالاب‌ها جهت صید و آبی‌پروری،
- وجود مراتع گسترده و غنی با تأثیر بالا بر تولیدات عشایری.

قابلیت‌های ذکر شده و ظرفیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری بخش کشاورزی و منابع طبیعی می‌تواند این بخش را به‌عنوان محور توسعه کشور مطرح سازد. بر این اساس در اسناد بالادستی و قوانین مرتبط، تکالیفی به‌منظور تقویت و بهبود عملکرد این بخش، در زمینه‌های مختلفی همچون امنیت و ایمنی غذایی؛ فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری؛ سیاست‌های حمایتی؛ بازاریابی و زنجیره ارزش؛ مدیریت منابع طبیعی و اراضی کشاورزی؛ ساختار اجرایی و پایگاه‌های اطلاعاتی، معین شده است که در بخش بعدی به بررسی عملکرد دولت در این زمینه‌ها پرداخته می‌شود.

۲. ارزشیابی نحوه اجرای تکالیف اسناد بالادستی در حوزه کشاورزی و منابع طبیعی

۲-۱. کشاورزی دانش‌بنیان و خودکفایی در محصولات اساسی کشاورزی

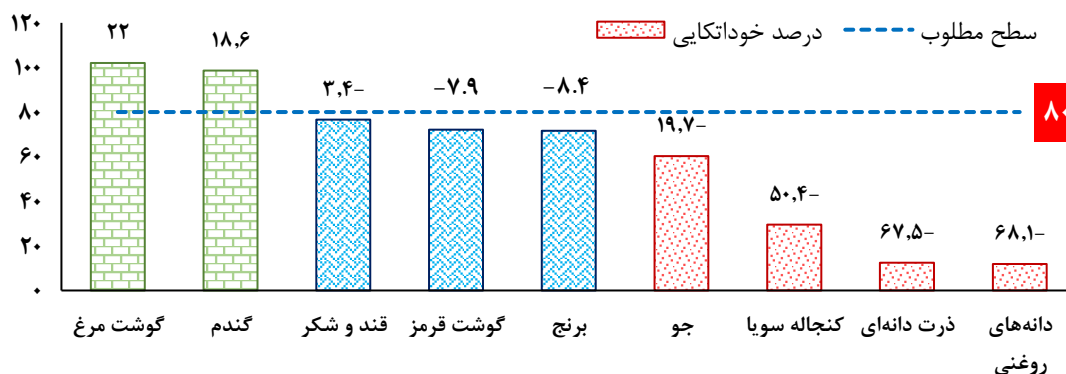
تغییر جهت از وابستگی به واردات و حمایت از آن، به تقویت تولید داخل به‌عنوان یکی از پیش‌نیازهای اساسی خودکفایی کشور در تولید محصولات اساسی کشاورزی مطرح است. همان‌طور که گفته شد، کشور ایران از ظرفیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری متعددی در بخش کشاورزی و منابع طبیعی برخوردار است که در صورت مدیریت و بهره‌گیری صحیح از این ظرفیت‌ها می‌توان بخش عمده‌ای از نیازهای غذایی جامعه را تأمین کرد و همچنین برای توسعه صادرات محصولات دارای مزیت نسبی اقدام نمود. بنابراین لازم است حمایت از گسترش کشاورزی دانش‌بنیان با تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مربوط، در راستای تأمین نهاده‌ها و منابع ژنتیکی فناورانه و تحقق خودکفایی در محصولات کشاورزی،



مورد تأکید سیاستگذاران و مجریان قرار گیرد.

در حال حاضر سهم تولیدات داخلی از عرضه کالاهای اساسی بخش کشاورزی کمتر از ۶۰ درصد است. حتی اگر سطح امن خوداتکایی در تأمین این کالاها نیز ۸۰ درصد در نظر گرفته شود، برخی از کالاها مانند دانه‌های روغنی، ذرت و کنجاله سویا فاصله زیادی با این سطح دارند (نمودار ۱). خودکفایی در تولید محصولات پروتئینی نیز وابسته به نهاده‌های جو، ذرت و کنجاله سویا بوده که عمده آن وارداتی است. نکته‌ای که نباید در این زمینه از نظر دور داشت، وابستگی به واردات نهاده‌های فناورانه از جمله بذر، کود، سم، ماشین‌آلات، مواد ژنی، خوراک، نهاده‌های بهداشتی و مرغ اجداد است. در سال‌های اخیر نه تنها رشد چشمگیری در راستای کاهش وابستگی صورت نگرفته، بلکه بعضاً از واردات در مقابل تولید داخل نیز حمایت بیشتری صورت گرفته است. ضریب خودکفایی ایران در محصولات راهبردی و اساسی چندان مطلوب برآورد نمی‌شود. برای نمونه با وجود ضریب خودکفایی ۹۹ درصدی گندم تا سال ۱۳۹۸، براساس گزارش گمرک جمهوری اسلامی ایران، در چهارماهه ابتدایی سال ۱۳۹۹ به میزان دو میلیون تن گندم وارد شد و یا در مورد گوشت مرغ و تخم مرغ، بیش از ۹۰ درصد خوراک مورد نیاز این صنعت از خارج تأمین می‌شود.

نمودار ۱. درصد خودکفایی محصولات اساسی و فاصله هر کالا با خط امن ۸۰ درصد در سال ۱۳۹۸

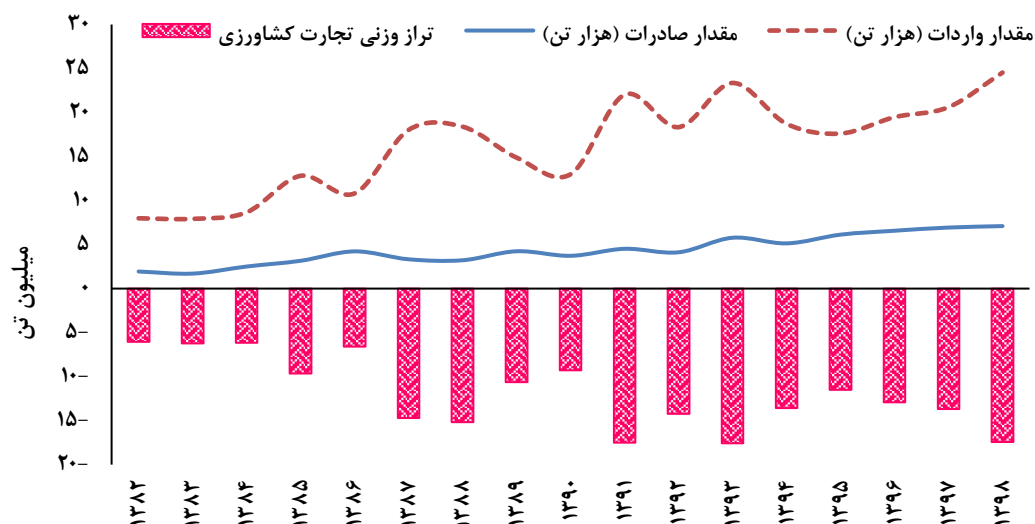


مأخذ: محاسبات تحقیق براساس داده‌های تولید و تجارت کالاهای اساسی کشاورزی.

با اینکه در برنامه‌های مرتبط با کشاورزی در قوانین بودجه سالیانه مانند «افزایش تولید محصولات زراعی و باغی»، «حمایت از ارتقای ضریب خوداتکایی در تولید محصولات راهبردی کشور» و غیره می‌توان حصول به خودکفایی را تلویحاً متصور بود؛ ولی با وجود اینکه جمعیت کشور در دوره ۱۳۹۸-۱۳۹۲ حدوداً هشت درصد افزایش یافته است، تراز تجاری وزنی بخش کشاورزی و غذا در ایران از ۱۴/۲- میلیون تن در سال ۱۳۹۲ با بیش از ۲۳ درصد افزایش به ۱۷/۵- میلیون تن در سال ۱۳۹۸ رسیده است (نمودار ۲). تراز تجاری ارزشی بخش کشاورزی و غذا در ایران نیز در سال ۱۳۹۸ به ۶/۸- میلیارد دلار رسیده است. این در حالی است که تکلیف ماده (۳۱) قانون برنامه ششم توسعه، نیل به خودکفایی

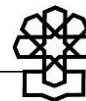
۹۵ درصدی در محصولات اساسی زراعی، دامی و آبی در پایان اجرای قانون برنامه و افزایش تولیدات کشاورزی به‌ویژه محصولات دارای مزیت صادراتی و رسیدن به تراز تجاری مثبت است.

نمودار ۲. میزان واردات و صادرات وزنی بخش کشاورزی و تراز تجاری آن



مأخذ: وزارت جهاد کشاورزی، گمرک جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۹.

در اسناد بالادستی، مانند قانون اساسی، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، موضوع ارتقای خودکفایی در محصولات اساسی بخش کشاورزی مورد تأکید قرار گرفته است. همچنین در قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی به افزایش سالیانه ۱۰ درصدی در تولید کالاهای اساسی تا رسیدن به مرز خودکفایی در این کالاها تکلیف شده است (جدول ۱). گفتنی است که با وجود تأکید صریح بر موضوع خودکفایی در محصولات کشاورزی در اسناد بالادستی، عدول از «خودکفایی» به «خوداتکایی» در قوانین بودجه سنواتی مناسب نیست.



جدول ۱. مواد قانونی مرتبط با کشاورزی دانش بنیان و خودکفایی در محصولات اساسی کشاورزی

عنوان قانون	آدرس	مفاد تکلیف قانونی
قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	اصل چهل و سوم / بند «۹»	تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تأمین کند و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی برهاند.
سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی	بند «۲»	تکیه بر تولید از منابع داخلی و نیل به خودکفایی در محصولات اساسی، به منظور تأمین امنیت غذایی
	بند «۴»	نوسازی نظام تولید کشاورزی بر مبنای دانش نوین و بومی‌سازی فناوری‌های روز؛ تربیت، حفظ و تجهیز نیروی انسانی مورد نیاز
	بند «۵»	ارتقای بهره‌وری از آب در تولید محصولات کشاورزی و استفاده علمی و بهره‌برداری بهینه از سایر نهاده‌های تولید
	بند «۸»	تخصیص یارانه هدفمند به بخش کشاورزی در جهت تحقق خودکفایی
سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	بند «۶»	افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی (به‌ویژه در اقلام وارداتی) و اولویت دادن به تولید محصولات و خدمات راهبردی و ایجاد تنوع در مبادی تأمین کالاهای وارداتی با هدف کاهش وابستگی به کشورهای محدود و خاص
	بند «۷»	تأمین امنیت غذا و درمان و ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید (مواد اولیه و کالا)
قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	ماده (۵۹)	توانمندسازی تولیدکنندگان و ایجاد بستر مناسب انتقال دانش و یافته‌های تحقیقاتی به آنان در قالب طرح نظام نوین ترویج
	ماده (۶۱)	حفظ ظرفیت تولید و نیل به خودکفایی در تولید محصولات اساسی و اصلاح الگوی مصرف بر اساس استانداردهای تغذیه، گسترش کشاورزی صنعتی و دانش بنیان، فراهم نمودن زیرساخت‌های امنیت غذایی و ارتقای ارزش افزوده بخش کشاورزی بر مبنای ملاحظات توسعه پایدار
	ماده (۶۱) / جزء «۵»	توسعه ماشینی کردن بر مبنای اقلیم، شرایط و قابلیت و توانایی کشاورزان هر منطقه و رسیدن به ضریب نفوذ ۱۰۰ درصدی ماشینی کردن آن
قانون برنامه ششم توسعه	ماده (۳۱) / بند «الف»	توسعه کشاورزی حفاظتی، توسعه کشت نشائی، به‌نژادی و به‌زراعی، تولید و تأمین و به‌کارگیری ارقام مقاوم، خودتکایی در تولید بذر و نهال، افزایش ضریب ماشینی کردن سالیانه حداقل دوازده صدم اسب بخار در هکتار
	ماده (۳۱) / بند «پ»	افزایش تولید محصولات راهبردی، تبدیل پانصد هزار هکتار از اراضی شیب‌دار به باغات
	ماده (۳۱) / بند «ث»	سرمايه‌گذاری برای انجام امور تحقیقاتی و نظام نوین ترویج و انتقال فناوری، تقویت شرکت‌های دانش بنیان، استقرار مدیریت دانش و تجهیز مراکز جهاد کشاورزی

عنوان قانون	آدرس	مفاد تکلیف قانونی
	ماده (۳۲) بند «ب»/ جزء «۲»	اصلاح و بهبود خاک کشاورزی و افزایش کربن (ماده آلی) خاک
	ماده (۳۲) بند «ب»/ جزء «۳»	ارائه کمک‌های فنی و اعتباری برای نوسازی باغ‌های فرسوده
	ماده (۳۵) بند «الف»	افزایش عملکرد در واحد سطح و بهره‌وری در تولید محصولات کشاورزی با اولویت محصولات دارای مزیت نسبی و ارزش صادراتی بالا و ارقام با نیاز آبی کمتر و سازگار با شوری، مقاوم به خشکی و رعایت الگوی کشت مناسب با منطقه
	ماده (۳۵) بند «ب»	توسعه روش‌های آبیاری نوین، اجرای عملیات آب و خاک، توسعه آب‌بندها و سامانه‌های سطوح آبیگر حداقل به میزان ششصد هزار هکتار در سال
	ماده (۳۵) بند «پ»	حمایت از توسعه گلخانه‌ها و انتقال کشت از فضای باز به فضای کنترل‌شده و بازچرخانی پساب‌ها، مدیریت آب‌های نامتعارف و مدیریت آب مجازی
	ماده (۳۵) بندهای «ت» و «ر»	طراحی و اجرای الگوی کشت با تأکید بر محصولات راهبردی و ارتقای بهره‌وری آب در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و تأمین منابع و الزامات مورد نیاز در قالب بودجه سالیانه و اعمال حمایت و مشوق‌های مناسب فقط در چارچوب الگوی کشت
قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی	ماده (۱)	فراهم آوردن موجبات توسعه پایدار کشاورزی و منابع طبیعی و افزایش کمی و کیفی محصولات کشاورزی در جهت تأمین امنیت غذایی
قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی	ماده (۳)	مدیریت واردات هریک از محصولات و کالاهای اساسی زراعی، باغی و گیاهان دارویی، برای تأمین نیاز داخلی و تنظیم بازار، به‌نحوی که سالیانه حداقل ده درصد به میزان تولید داخلی این محصولات افزوده شود تا کالاهای مزبور به مرز خودکفایی در تولید داخلی برسد.

مأخذ: سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، قانون برنامه ششم توسعه، قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی.

در جدول ۲ برخی از شاخص‌های عملکردی مرتبط با تولید محصولات کشاورزی براساس تکالیف قانون برنامه ششم توسعه قابل مشاهده است. نکته قابل تأمل، کاهش ۰/۰۶ درصدی در تولید محصولات راهبردی، از ابتدای اجرای برنامه تا پایان سال ۱۳۹۸، با وجود تکلیف این قانون مبنی بر رسیدن به مرز خودکفایی ۹۵ درصدی در محصولات راهبردی در سال‌های اجرای برنامه و همچنین تکلیف قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی، مبنی بر افزایش سالیانه ۱۰ درصد در تولید محصولات اساسی می‌باشد. این موضوع نشانگر نبود استراتژی مشخص برای کاهش وابستگی در نهاده‌ها و کالاهای اساسی است.



جدول ۲. درصد تحقق برخی از احکام قانون برنامه ششم توسعه از ابتدای برنامه تا پایان سال ۱۳۹۸
در زمینه کشاورزی دانش بنیان و خودکفایی در محصولات اساسی کشاورزی

آدرس	موضوع	واحد	عملکرد	درصد تحقق*
ماده (۳۱) بند «الف»	افزایش ضریب ماشین کشیدن سالیانه حداقل ۰/۱۲ اسب بخار در هکتار	اسب بخار در هکتار	۰/۳۲	۸۹
ماده (۳۱) بند «پ»	افزایش تولید محصولات راهبردی (تکلیف قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی، سالیانه ۱۰ درصد می باشد)	درصد	۰/۰۶ -	۰
ماده (۳۱) بند «ز»	احداث گلخانه های جدید	هکتار	۷,۱۶۱	۸۹
ماده (۳۱) بند «ز»	آبی پروری (با تأکید بر پرورش ماهی در قفس در آب های آزاد)	هزار تن	۱,۵۱۹	۹۳
ماده (۳۱) بند «ز»	رهاسازی بچه ماهی و میگو جهت بازسازی ذخایر	میلیون قطعه	۱,۰۳۵	۹۰
ماده (۳۱) بند «ز»	توسعه سامانه های نوین آبیاری و احداث شبکه های فرعی آبیاری و زهکشی	هزار هکتار	۷۵۴	۵۰
ماده (۳۱) بند «ز»	اصلاح و بهبود خاک کشاورزی	هزار هکتار	۵۵۶	۳۷

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۹.

* در مقایسه با میزان مقرر شده تا پایان سال ۱۳۹۸.

توجه به ارقام جدول ۲ نشان می دهد که با وجود تحقق بیش از ۸۰ درصدی در توسعه مکانیزاسیون، کشت گلخانه ای و برخی از فعالیت های مرتبط با آبی پروری، میزان تحقق تکالیف مرتبط با توسعه زیرساخت های آب و خاک کمتر از ۵۰ درصد بوده است. درخصوص دلایل عدم توسعه مکانیزاسیون، می توان به نبود نظام نوآوری به منظور تولید فناوری متناسب با شرایط مزارع کشور و همچنین تجاری سازی تولیدات صورت گرفته اشاره کرد. این موضوع در بسیاری از موارد، منجر به عدم تولید داخلی ماشین آلات کشاورزی متناسب با شرایط ایران شده است. درخصوص تکلیف قانونی توسعه زیرساخت های آب و خاک نیز نبود نظارت کارآمد بر نحوه اجرای طرح های واگذار شده به بخش خصوصی منجر به عملکرد پایین در این زمینه شده است؛ این در حالی است که برای طرح های توسعه سامانه های نوین آبیاری و آبخیزداری و آبخوان داری، هرساله علاوه بر مبالغی که براساس تکالیف قانون برنامه ششم توسعه در بودجه های سنواتی تخصیص می یابد، تسهیلاتی نیز از منابع صندوق توسعه ملی اعطا می شود. علاوه بر این افزایش پنج تا هشت برابری قیمت کودهای شیمیایی فسفاته و پتاسه در شهریور ماه ۱۳۹۹^۱، آن هم درست پیش از شروع فصل زراعی، بدون تضمین افزایش قیمت تولیدات کشاورزی مربوطه، باعث کاهش انگیزه کشاورزان برای تولید محصولات اساسی شد که تهدیدی جدی برای امنیت غذایی کشور محسوب می شود و دولت باید در این زمینه پاسخگو باشد. ضمن اینکه عدم حمایت کافی از توسعه تولید و به کارگیری کودهای آلی، باعث گند شدن فعالیت های مرتبط با اصلاح ساختار خاک اراضی کشاورزی

۱. ابلاغیه شماره ۵۵/۹۹/۱۳۴۱۹ مورخ ۱۳۹۹/۰۶/۰۴ شرکت خدمات حمایتی کشاورزی.

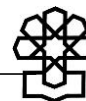
و در نهایت کاهش حاصلخیزی خاک و پایین بودن عملکرد تولید محصولات زراعی و باغی شده است. تأمین نهاده‌های فناورانه از جمله بنیان‌های اصلی تولید در کشاورزی پیشرفته است که متأسفانه کشور در بسیاری از این موارد وابسته است. از طرفی به دلیل محدودیت‌های وسیع آب و خاک و سایر منابع پایه تولید، تنها با ورود روش‌های فناورانه امکان افزایش تولید و ارتقای سلامت آن میسر است. لذا برای افزایش تولید و دستیابی به خودکفایی پایدار، افزایش بهره‌وری از طریق توسعه کشاورزی دانش‌بنیان و تأمین نهاده‌های فناورانه ضروری است. یکی از مهم‌ترین شواهد عدم گسترش کشاورزی دانش‌بنیان در بخش کشاورزی و منابع طبیعی، پایین بودن بهره‌وری نهاده‌ها و عوامل تولید در این بخش است که تبعات آن در کلیه مراحل زنجیره تولید مشهود است. از مهم‌ترین مصادیق این موضوع می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- مقایسه متوسط عملکرد محصولات عمده زراعی ایران با عملکرد جهانی و منطقه‌ای، نشان‌دهنده عملکرد پایین در اغلب محصولات اساسی است (جدول ۳). بررسی روند تاریخی عملکرد محصولات اساسی نیز نشان‌دهنده افزایش شکاف عملکرد ایران با کشورهای مشابه و میانگین جهانی است (نمودارهای ۳ تا ۸). به عنوان نمونه می‌توان به افزایش شکاف عملکرد محصول راهبردی گندم در کشور، نسبت به متوسط جهانی اشاره کرد که در طول دوره ۱۹۶۱ الی ۲۰۱۷، حدوداً پنج برابر شده است. این شکاف در دانه‌های روغنی و جو نیز به ترتیب به میزان ۱۹۸ و ۹۰ درصد افزایش یافته است. در مورد محصولات برنج، سیب‌زمینی و گوجه‌فرنگی نیز با وجود اینکه بهبود شکاف عملکرد نسبت به متوسط جهانی در دوره ۱۹۶۱ تا ۲۰۱۷ مشهود است، ولی شکاف عملکرد تولید این کالاها نسبت به کشورهای مانند ترکیه، مصر و استرالیا افزایش یافته است. همچنین وجود اختلاف بالا بین عملکرد تولیدکنندگان نمونه و متوسط کشوری نشان‌دهنده پایین بودن بهره‌وری تولید در بخش عمده‌ای از بهره‌برداران بخش کشاورزی است که با رعایت اصول کشاورزی دانش‌بنیان و تغییر شیوه‌های سنتی تولید با بهبود فناوری و مدیریت مزرعه قابل جبران است.

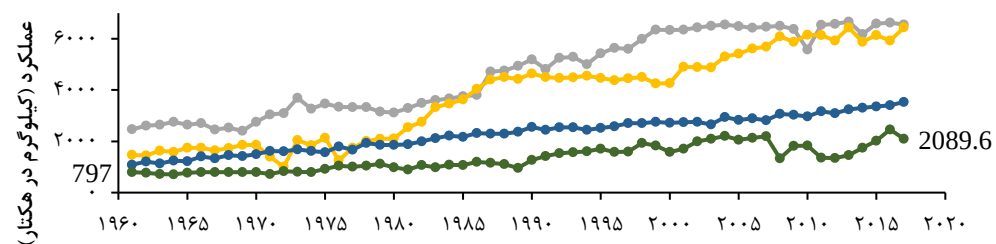
جدول ۳. میانگین عملکرد محصولات اساسی در دوره ۲۰۱۸-۲۰۱۳ (کیلوگرم در هکتار)

کشور/منطقه	گندم	جو	برنج	پنبه‌دانه	سویا	آفتابگردان	نیشکر	چغندر قند	سیب‌زمینی	گوجه‌فرنگی
ایران	۱۹۸۸	۱۸۶۴	۴۱۶۳	۲۲۱۰	۲۳۶۱	۹۴۲	۷۹۸۰۵	۵۰۰۰۹	۳۱۳۱۷	۳۹۷۲۳
جهان	۳۳۷۷	۲۹۷۵	۴۵۸۸	۲۲۸۹	۲۶۹۶	۱۷۸۶	۷۰۷۹۸	۵۹۱۶۲	۲۰۵۱۱	۳۶۲۸۵
غرب آسیا	۲۶۸۹	۲۰۲۴	۶۸۶۳	۴۱۷۵	۴۲۸۶	۲۴۷۰	۱۹۰۸۱	۵۸۰۲۹	۲۴۳۱۹	۵۴۰۸۳
شمال آفریقا	۲۶۹۵	۱۱۷۷	۹۱۶۳	۲۳۵۱	۳۰۸۱	۱۰۰۳	۱۰۰۰۵۱	۵۳۳۶۰	۲۷۴۵۰	۳۹۴۶۳

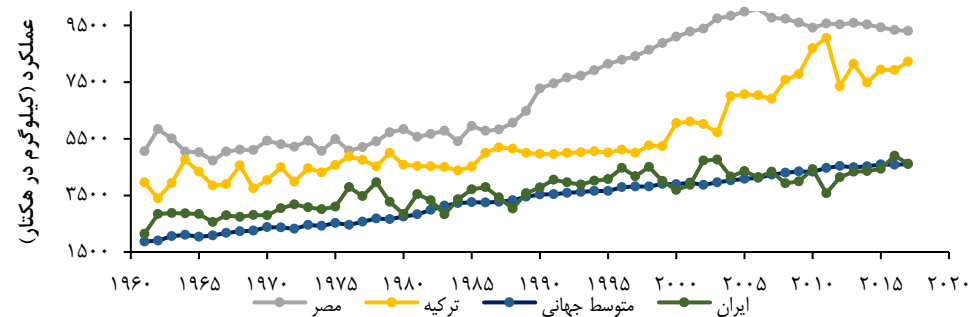
Source: faostate.fao.org



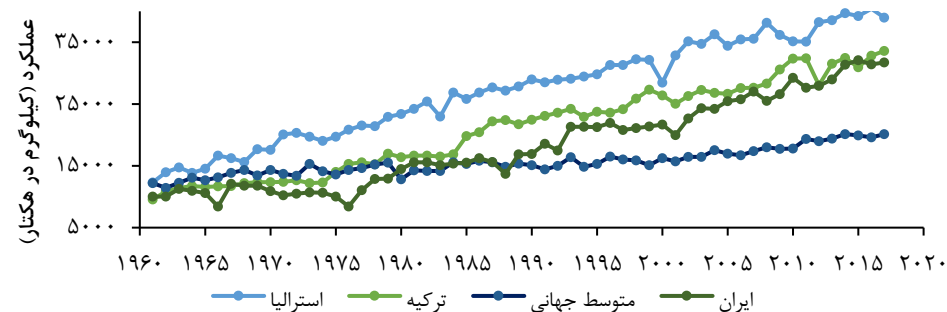
نمودار ۳. روند عملکرد گندم در واحد سطح در مقایسه با متوسط جهانی و کشورهای منتخب



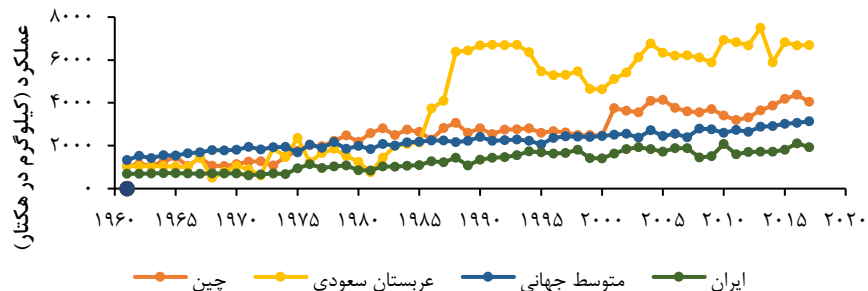
نمودار ۵. روند عملکرد برنج در واحد سطح در مقایسه با متوسط جهانی و کشورهای منتخب



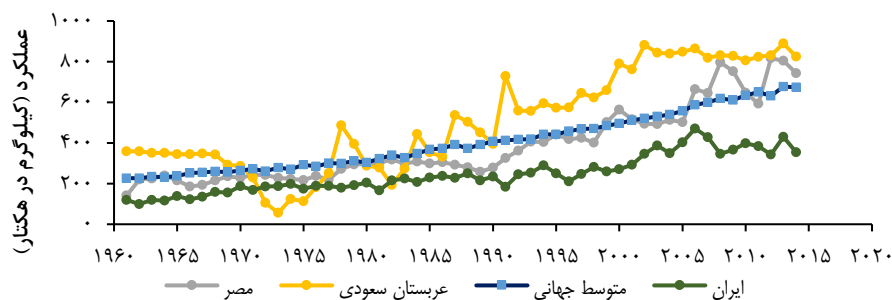
نمودار ۷. روند عملکرد سیبزمینی در واحد سطح در مقایسه با متوسط جهانی و کشورهای منتخب



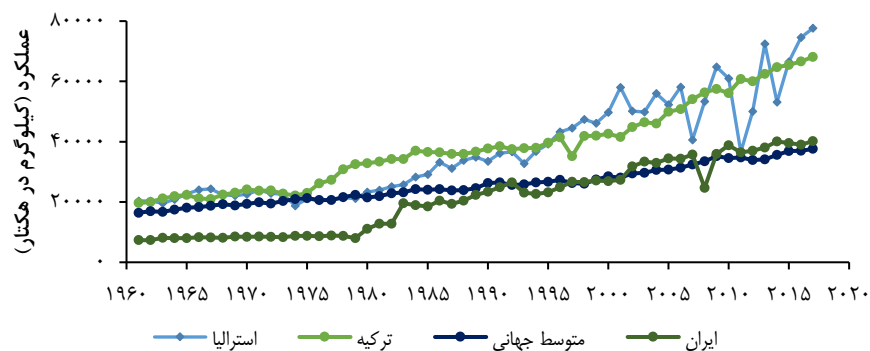
نمودار ۴. روند عملکرد جو در واحد سطح در مقایسه با متوسط جهانی و کشورهای منتخب



نمودار ۶. عملکرد دانه‌های روغنی در واحد سطح در مقایسه با متوسط جهانی و کشورهای منتخب

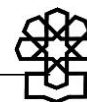


نمودار ۸. روند عملکرد گوجه‌فرنگی در واحد سطح در مقایسه با متوسط جهانی و کشورهای منتخب

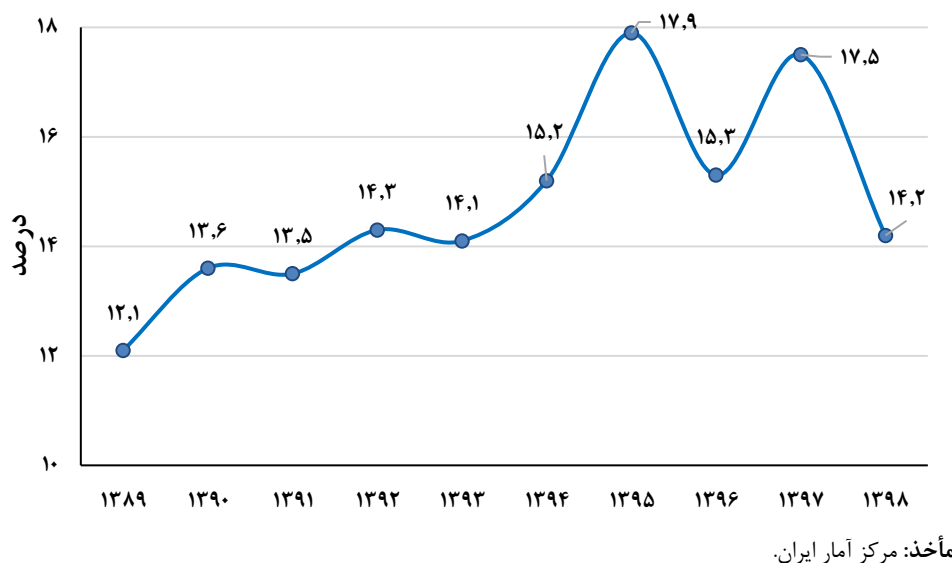


خُرد شدن بیش از حد اراضی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین موانع کاربست دانش در کشاورزی مطرح بوده و ازجمله عوامل کاهش بهره‌وری در بخش کشاورزی به‌شمار می‌رود. ضمن اینکه خُرد شدن اراضی زمینه را برای تغییر کاربری فراهم می‌کند. بنابر نتایج سرشماری کشاورزی مرکز آمار ایران، در سال ۱۳۹۳، ۷۴/۸ درصد از بهره‌برداران زیر پنج هکتار و ۸۷/۴ درصد از بهره‌برداران زیر ۱۰ هکتار زمین را مورد بهره‌برداری قرار داده‌اند. این در حالی است که در سال ۱۳۸۲، سهم بهره‌برداران زیر پنج هکتار، ۷۲/۵ درصد و زیر ۱۰ هکتار، ۸۶/۶ درصد بوده‌اند. این نشان می‌دهد تعداد خُرده‌مالکان بیشتر و زمین‌های کشاورزی خُردتر شده‌اند. از طرف دیگر، رشد اجاره‌داری کوتاه‌مدت و غیررسمی در سال‌های اخیر، اثر گسترش شهرنشینی و مهاجرت نیروی کار از روستا به شهر، باعث کاهش کیفیت خاک اراضی کشاورزی شده است؛ چراکه مستأجران معمولاً در مدت محدودی که در زمین فعالیت دارند، سعی می‌کنند حداکثر استفاده را از نهاده‌های شیمیایی به‌عمل آورده و در نتیجه خاک را تخریب کنند. در حالی که اگر حقوق مالکیت به رسمیت شناخته شود، امکان اجاره بلندمدت نیز فراهم می‌شود و در نتیجه، علاوه بر حفظ حاصلخیزی خاک، انگیزه برای انتقال تکنولوژی و افزایش بهره‌وری تولید هم بالا رفته و اطمینان به ایمنی غذایی و سلامت محصولات کشاورزی افزایش می‌یابد.

- شاخص‌های بهره‌وری پایین نیروی کار نیز نشان از کم بودن ضریب نفوذ دانش در بخش کشاورزی دارد. به‌عنوان نمونه براساس نتایج آمارگیری نیروی کار در سال ۱۳۹۸، تنها ۱۴/۲ درصد از شاغلین دارای تحصیلات عالی کشاورزی در این بخش اشتغال داشته‌اند و حدود ۸۶ درصد از دانش‌آموختگان کشاورزی که موفق به یافتن شغل شده‌اند، در فعالیت‌های غیرکشاورزی مشغول به‌کار بوده‌اند؛ ضمن اینکه روند افزایشی درصد دانش‌آموختگان کشاورزی شاغل فعال در بخش کشاورزی، از سال ۱۳۹۶ رو به کاهش گذاشته است (نمودار ۹). از دلایل پایین بودن اشتغال دانش‌آموختگان کشاورزی در این بخش، می‌توان به نبود سازوکاری برای دسترسی ایشان به منابع پایه تولید و همچنین سهم کردن ایشان در ارزش‌افزوده ناشی از اجرای طرح‌های دانش‌بنیان و علمی اشاره کرد. از طرفی براساس گزارش‌های مرکز آمار ایران، با وجود افزایش تعداد شاغلان دارای تحصیلات عالی در بخش کشاورزی، هنوز هم کمتر از یک درصد از شاغلان این بخش دارای تحصیلات عالی هستند و همچنین به‌دلیل نبود برنامه مشخص برای جوان‌سازی بخش کشاورزی، سهم شاغلین مسن در این بخش رو به افزایش می‌باشد.



نمودار ۹. سهم بخش کشاورزی از اشتغال دانش آموختگان کشاورزی شاغل در دوره ۱۳۸۹-۱۳۹۸



- عدم تمایل به تغییر شیوه‌های تولید فعلی توسط کشاورزان سنتی، نشان‌دهنده غفلت از فعالیت‌های ترویج و عدم دسترسی مناسب ایشان به آموزش‌های ترویجی کاربردی و عملی است که به‌نوبه خود سبب کاهش بهره‌وری تولید در این بخش شده است. بخش عمده‌ای از ناکافی بودن فعالیت‌های آموزش و ترویج کشاورزی، ناشی از ناکارآمدی فعالیت‌های ترویج دولتی، به‌دلیل پایین بودن تعداد مروجین در مقابل بهره‌برداران و عدم تمرکز همین تعداد کم به مسئولیت‌های تخصصی، در اثر پرداختن به امور غیرتخصصی همچون ثبت اطلاعات بهره‌برداران یا تخصیص نهاده‌ها و غیره می‌باشد؛ ضمن اینکه طرح و برنامه مشخص و اثربخشی نیز برای ورود بخش خصوصی به این فعالیت‌ها وجود ندارد.

- یکی از مهم‌ترین عوامل افزایش بهره‌وری، تولید محصولات در شرایط کنترل‌شده، مانند تولیدات گلخانه‌ای، در راستای دستیابی به بالاترین میزان تولید با کمترین استفاده از منابع موجود می‌باشد. در برنامه ششم توسعه مقرر شده است که سطح گلخانه‌های کشور در طول برنامه از ۱۲ هزار هکتار به حدود ۳۰ هزار هکتار برسد؛ ولی تا پایان سال ۱۳۹۸، با وجود کمتر از دو سال مانده به پایان برنامه ششم، سطح زیر کشت تنها به حدود ۱۸ هزار هکتار رسیده است. ضمن اینکه شواهد حاکی از ساخت پُر هزینه گلخانه‌ها و فقدان نظام بهره‌برداری مناسب برای مدیریت یکپارچه خدمات مربوطه است.

- محصولاتی مثل روغن و خوراک دام و طیور از جمله اقلام محصولات اساسی است که هنوز وابستگی زیادی به خارج دارند و بخشی از گندم و برنج مصرفی نیز از طریق واردات تأمین می‌شود. خودکفایی در تولید محصولات پروتئینی نیز وابسته به نهاده‌های جو، ذرت و کنجاله سویا بوده که عمده آن وارداتی است. نکته قابل تأمل در این زمینه کاهش بهره‌وری خوراک مصرفی در تولید محصولات

نهایی دام و طیور با وجود افزایش شدید واردات نهاده‌های خوراکی است. طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۸ میزان واردات سه نهاده خوراکی جو، ذرت و کنجاله سویا به ترتیب ۱۳۶، ۱۷۷ و ۴۰۱ درصد رشد داشته است؛ در حالی که تولید چهار محصول پروتئینی گوشت مرغ، گوشت قرمز، شیر و تخم مرغ در این دوره به ترتیب ۳۲، ۱۲، ۳۸ و ۲۹ درصد رشد داشته‌اند. علاوه بر این، به خصوص در سال ۱۳۹۹ نارسایی‌های موجود در تأمین و توزیع این نهاده‌ها موجب شد حمایت‌هایی که در قالب تخصیص ارز ترجیحی به واردات آنها صورت گرفت، در کنترل قیمت کالاهای نهایی تولیدی تأثیر چندانی نداشته باشد و التهابات زیادی در بازار روغن و محصولات پروتئینی ایجاد شود. وجود انحصار در واردات؛ نبود تنوع در مبادی وارداتی؛ عدم تنوع بخشی به خوراک دام؛ فقدان هماهنگی بین دستگاهی و اختلال در مدیریت زنجیره تأمین؛ عدم برنامه ریزی مناسب برای واردات نهاده‌ها متناسب با مقدار مصرف در داخل کشور؛ قیمتگذاری دستوری محصولات با وجود عدم دسترسی تولیدکنندگان به نهاده‌ها با قیمت مصوب؛ نبود نظارت بر کیفیت خوراک؛ عدم استفاده از ظرفیت‌های تشکلی توزیع کننده نهاده‌ها و کارخانجات خوراک دام در اصلاح روند توزیع و در نهایت وجود ضعف در زیرساخت‌های حمل و نقل و انبارداری، از جمله سایر عوامل بروز اختلال در توزیع این نهاده‌ها بود. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - ب، ۱۳۹۹)

- طراحی و اجرای الگوی کشت بهینه، یکی از مهم‌ترین تکالیف قانون برنامه ششم توسعه است که در بندهای «ت» و «ر» ماده (۳۵) مورد تأکید قرار گرفته است. این در حالی است که در طول هشت سال گذشته بالغ بر ۲۴۰ میلیارد ریال، به منظور طراحی الگوی کشت بهینه پیش‌بینی و هزینه شده است؛ ولی به دلیل نبود دید جامع در طراحی و اجرای الگوی کشت، نتوانسته به اهداف مورد نظر دست یابد. طرح‌های تدوین شده نیز صرفاً جنبه مطالعاتی داشته و در آنها به جنبه‌های اجرایی الگوی کشت بهینه، مانند سیاست‌های حمایتی و مشوق‌های لازم جهت پیاده‌سازی الگوی کشت بهینه؛ آموزش و ارتقای مهارت بهره‌برداران؛ ایجاد ساختارها و صنایع پشتیبان جهت بازاریابی؛ تجاری‌سازی و بازاریابی محصولات تولیدی و... اشاره‌ای نشده است. از طرفی به دلیل نبود ارتباط منطقی با سیاست‌های آمایش سرزمین، نتایج مطالعات انجام شده ظرف سال‌های گذشته مورد توافق سازمان‌های ذی ربط نبوده و به همین دلیل، پیاده‌سازی مقطعی الگوی کشت در برخی از مناطق خاص، به نتایج مطلوب نرسیده است. به دلیل نبود الگوی کشت مناسب، خودکفایی در محصولات راهبردی و اساسی در مستعدترین مناطق مربوطه متمرکز نشده و بعضاً دانه‌های روغنی در شهرستان‌هایی به صورت دستوری مورد ترویج قرار می‌گیرند که در بهترین شرایط نیز امکان تحقق عملکرد معادل متوسط کشوری در آنجا وجود ندارد.

در مجموع می‌توان اظهار داشت در حال حاضر دستیابی به خودکفایی کشور با سه مشکل اساسی

مواجهه است:

۱. عدم التزام سیاستگذاران و کارگزاران به خودکفایی؛ متأسفانه در خصوص خودکفایی محصولات



کشاورزی اتفاق نظر و وحدت رویه در میان سیاستگذاران و تصمیم‌گیران این حوزه وجود ندارد و کماکان در برخی از موارد از واژه خوداتکایی در ادبیات مربوطه استفاده می‌شود. حتی بعضاً برخی از مقامات اثرگذار در دولت، تحقق خودکفایی را مزخرف تلقی کرده و بدون ملاحظات کافی و به‌صورت یکطرفه، طرح‌های نکاشت را مطرح کردند. علاوه بر این نیز در سال‌های اخیر وزارت نیرو نسبت به کاهش حقابه‌های قانونی کشاورزان و تجویز و تسهیل تغییر کاربری آب کشاورزی به مصارف غیرکشاورزی اقدام کرده است.

۲. وجود کمبودها و مشکلات فراوان در زمینه‌های فنی؛ به‌طور مثال می‌توان به شکاف عملکردی بالا در بخش کشت دیم به‌دلیل عدم وجود دانش فنی کافی برای استفاده از دیمزارها و پایین بودن نفوذ دانش و مهارت از طریق ترویج و آموزش در مزارع دیم اشاره کرد.

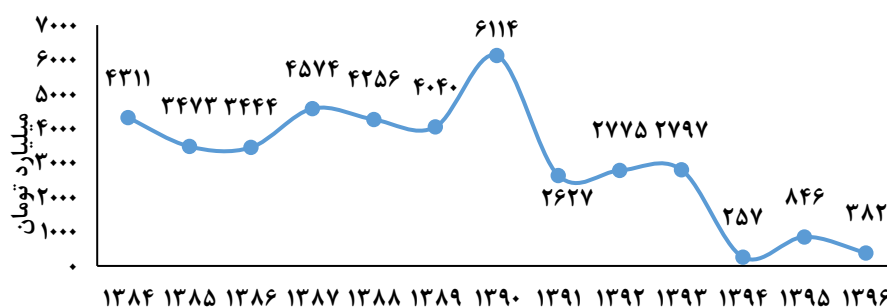
۳. نبود توجه شایسته به مقوله توسعه روستایی؛ به‌دلیل عدم توجه به توسعه روستاها به‌عنوان کانون‌های تولید، کرامت، حرمت و انگیزه‌ها برای کشاورزان و فرزندان آنها از بین رفته است؛ در حالی که در درجه اول توسعه روستایی است که موجبات خودکفایی را برای کشور فراهم می‌کند. بنابراین لازم است تا به مقوله‌های توسعه نیروی انسانی در روستا، توسعه کشاورزی در روستا و تعامل با کشاورز در روستا در قالب سیاست‌های خودکفایی توجه ویژه شود.

پیامد موارد ذکر شده را می‌توان در عدم استفاده حداکثری از دانش و فناوری؛ عدم استفاده بهینه از ظرفیت‌ها و مزیت‌های داخلی؛ نبود توجه کافی به توسعه نیروی انسانی و فشار بر منابع مشاهده نمود که همگی تهدیدی برای امنیت غذایی کشور هستند.

۲-۲. فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی

سرمایه به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهاده‌های تولید، نقش و اهمیت بسزایی در افزایش سطح تولید فعالیت‌های اقتصادی و ارتقای بهره‌وری سایر عوامل تولید دارد و به‌لحاظ تئوریک، سرمایه‌گذاری یکی از شروط لازم برای رشد و توسعه کشاورزی و تداوم تولید در این بخش است. وجود موانع متعدد در ایجاد و توسعه کسب‌وکارها و حاکم شدن رویکردهای محدودکننده در ارائه مجوزهای کسب‌وکار، باعث شده سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی برای بسیاری از فعالان اقتصادی جذابیت خود را از دست داده و به‌نوعی شاهد فرار سرمایه از این بخش باشیم. براساس آخرین آمار بانک مرکزی، میزان سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰ از ۶,۱۱۴ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۰ به ۳۸۲ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۶ کاهش یافته است (نمودار ۱۰). این کاهش چشمگیر بوده و می‌تواند پایداری تولیدات کشاورزی را در سال‌های آینده به‌شدت تحت‌تأثیر قرار دهد.

نمودار ۱۰. تغییرات سالیانه موجودی سرمایه (سرمایه‌گذاری) به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

به‌منظور تداوم پایداری در بخش تولیدات کشاورزی، این بخش به‌شدت نیازمند تزریق سرمایه جدید و جایگزینی در سرمایه‌های مستهلک است. برای افزایش موجودی سرمایه در بخش کشاورزی و منابع طبیعی لازم است تقاضا برای سرمایه‌گذاری در این بخش با افزایش سطح درآمد فعالان و نیز تسهیل در ارائه مجوزهای کسب‌وکار تقویت گردد. افزایش ضمانت اجرایی قوانین موجود (جدول ۴)، در راستای حمایت واقعی از تولید و مقابله با سوءاستفاده‌های احتمالی، می‌تواند به‌عنوان عامل مهمی در کاهش نیاز به اخذ مجوزهای متعدد و ایجاد فضای مناسب برای سرمایه‌گذاری مطرح باشد.

علاوه بر این فراهم کردن زمینه‌های توسعه بازارهای مالی کشاورزی با کاهش ریسک‌های موجود باید به‌عنوان یک هدف عالی در جهت افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی مورد توجه قرار گیرد. در این زمینه الزام بانک‌های عامل غیرتخصصی کشور به عمل به تکلیف مقرر شده در بند «ذ» از ماده (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه، مبنی بر اختصاص حداقل پانزده درصد (۱۵٪) از متوسط تسهیلات اعطایی به بخش کشاورزی باید به‌طور جدی مورد پیگیری قرار گیرد. با وجود این عملکرد این بند در سال ۱۳۹۸، ۷/۶ درصد بوده است.

جدول ۴. مواد قانونی مرتبط با فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی

عنوان قانون	آدرس	مفاد تکلیف قانونی
سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی	بند «۶»	اجرای سیاست‌های حمایتی و متعادل کردن سطح سودآوری کشاورزی با سایر بخش‌های اقتصادی در راستای گسترش زیرساخت‌ها و ایجاد انگیزه برای جذب و توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی
قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	ماده (۶۰) / تبصره «۲»	مشارکت دولت تا سقف ۴۹ درصد در صندوق‌های توسعه بخش کشاورزی
قانون برنامه ششم توسعه	ماده (۲۷) / بند «الف» / جزء «۳»	کاهش مدت‌زمان استعلام‌ها و صدور پروانه‌های ساخت بنگاه‌های اقتصادی روستایی و عشایری از هر کدام از دستگاه‌های ذی‌ربط به حداکثر ۱۵ روز



عنوان قانون	آدرس	مفاد تکلیف قانونی
	ماده (۳۲) / بند «ب» / جزء «۴»	اختصاص معادل ریالی ۱۰ درصد ورودی سالیانه صندوق توسعه ملی نزد بانک عامل جهت پرداخت تسهیلات به متقاضیان غیردولتی سرمایه‌گذار بخش کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی این بخش، محیط زیست مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی و احداث بندهای انحرافی و سدهای کوچک
	ماده (۳۳) / بند «ج»	افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی به ۷ درصد از ارزش سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی و افزایش سرمایه بانک کشاورزی از محل فروش اموال مازاد وزارت جهاد کشاورزی و بازپرداخت تسهیلات پرداخت شده از محل حساب ذخیره ارزی و سهم دولت در قالب بودجه سنواتی
	ماده (۳۳) / بند «چ»	افزایش سهم سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی در کل سرمایه‌گذاری‌ها به میزان سالیانه حداقل دو درصد
	ماده (۳۳) / بند «ذ»	اختصاص حداقل ۱۵ درصد از متوسط تسهیلات اعطایی بانک‌های عامل غیرتخصصی کشور به بخش کشاورزی
قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی	ماده (۱۷)	تکلیف وزارت جهاد کشاورزی به تأمین سهم ۴۹ درصد آورده سهم دولت در تشکیل و افزایش سرمایه صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی از طریق شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی
	ماده (۱۹)	راه‌اندازی پروژه‌های توسعه کشاورزی توسط بانک‌های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری خصوصی و همچنین صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی و واگذاری آن به بخش خصوصی با اولویت دانش‌آموختگان بیکار بخش کشاورزی

مأخذ: سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، قانون برنامه ششم توسعه، قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی.

طولانی و کند بودن فرایند اخذ تسهیلات از بانک‌ها؛ اثربخشی پایین تسهیلات پرداختی بانک‌ها در توسعه کسب‌وکار؛ عدم استفاده از ظرفیت بالقوه بازار سرمایه و سایر نوآوری‌های مالی و نبود سازوکار نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات مالی در صورت عدم پذیرش شرایط اعطای تسهیلات از مهم‌ترین چالش‌های تأمین مالی در بخش کشاورزی هستند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - ب، ۱۳۹۸). به‌منظور ارتقای نظام تأمین مالی فعالیت‌های کشاورزی می‌توان به اصلاح ساختار و کارکرد صندوق‌های حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی به‌منظور تبدیل آنها به صندوق‌های سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر اجتماع‌محور، فراهم‌سازی زمینه عملیاتی‌سازی کشاورزی اجتماع‌پشتیبان (تولید سفارشی محصولات کشاورزی و تأمین مالی سلف عملیات کشاورزی) و همچنین تدوین برنامه عملیاتی استفاده از ابزارهای موجود در بازار بورس کالای ایران اقدام نمود.

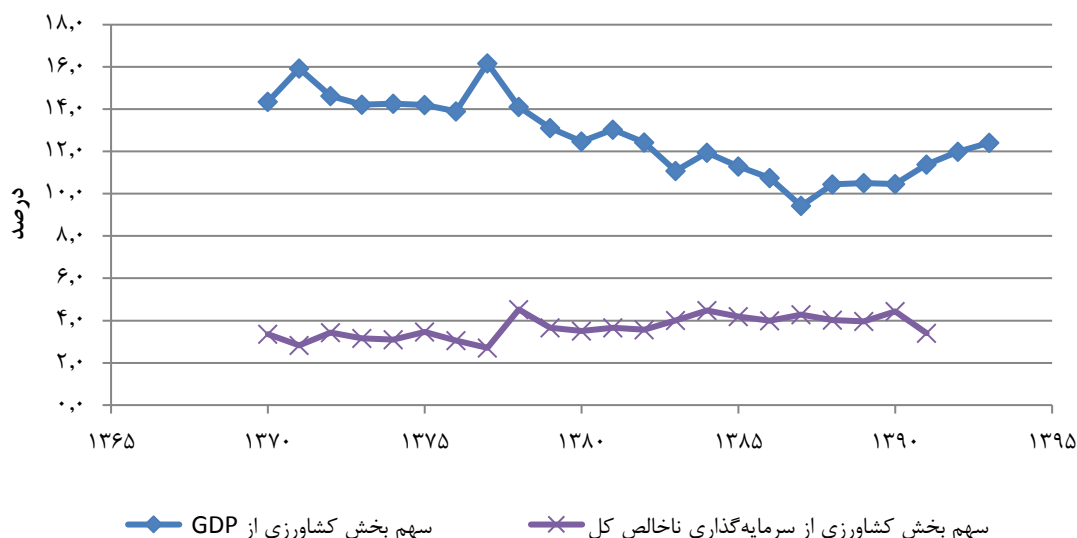
یکی از ظرفیت‌های مهم تأمین مالی غیردولتی در بخش کشاورزی، استفاده از قابلیت‌های شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی است که به استناد ماده (۱۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و بند «۲» مصوبه شماره ۳۳۵۱۵/ت ۲۵۳۲۱ هـ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۶ هیئت وزیران تشکیل شد. با وجود این، گستره اثرگذاری صندوق‌های حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی در بهبود وضعیت کشاورزان خردده‌پا محل تردید است؛ چراکه این صندوق‌ها توسط سهام‌داران خود

اداره می‌شوند و کشاورزان خُرده‌پا معمولاً نمی‌توانند در آنها سهام‌دار شوند. از طرفی از آنجایی که معمولاً سهام اشخاص حقیقی و حقوقی از صندوق و اعتبارات، براساس سهم آنها از تولید کشاورزی تعیین می‌شود، لذا چنین مکانیسمی احتمال سوگیری به نفع تولیدکنندگان عمده‌تر را دارد. درمجموع می‌توان نتیجه‌گیری کرد که شرکت مادر تخصصی حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی اقدام خاصی درخصوص استفاده از ظرفیت‌های منحصربه‌فرد خود در اجرای تکالیف مواد (۱۷) و (۱۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، مبنی بر انتشار اوراق مشارکت و راه‌اندازی پروژه‌های بخش کشاورزی و واگذاری آن به بخش خصوصی با اولویت دانش‌آموختگان بیکار بخش کشاورزی به یکی از روش‌های «فروش به قیمت تمام شده» و یا «اجاره به شرط تملیک اعیانی»، انجام نداده است؛ به‌ویژه اینکه این شرکت می‌تواند به‌عنوان صندوق توسعه‌ای، پروژه‌های نوآورانه را در زمینه تکنولوژی‌های نوین و تولید نهاده‌های فناورانه راه‌اندازی و با روش‌های فوق به دانش‌آموختگان بیکار کشاورزی واگذار نماید.

بررسی روند سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی حاکی از وجود شکاف بین سهم بخش کشاورزی از کل GDP کشور و سهم این بخش از سرمایه‌گذاری ناخالص کل می‌باشد (نمودار ۱۱). 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، اما دلیل آن افزایش سهم سرمایه‌گذاری نبوده، بلکه سهم بخش کشاورزی از GDP طی این سال‌ها روند کاهشی داشته است. سهم بخش کشاورزی از کل موجودی سرمایه و از سرمایه‌گذاری ناخالص، در بین سه بخش اقتصادی کشور، به‌ترتیب هیچ‌وقت از ۴ و ۴/۶ درصد فراتر نرفته است. در جدول ۵ نیز عملکرد پایین برخی از احکام قانون برنامه ششم توسعه در زمینه بهبود فضای کسب‌وکار و افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی کاملاً مشهود است.



نمودار ۱۱. روند تغییرات سهم بخش کشاورزی از تولید ناخالص داخلی و سرمایه‌گذاری ناخالص کل



مأخذ: مرکز آمار ایران.

جدول ۵. عملکرد برخی از احکام قانون برنامه ششم توسعه در زمینه فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی

آدرس	موضوع	درصد عملکرد سال ۱۳۹۸
ماده (۳۳) بند ۱ / «ج»	افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی به ۷ درصد از ارزش سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی	۲/۱
ماده (۳۳) بند ۲ / «ج»	افزایش سهم سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی در کل سرمایه‌گذاری‌ها به میزان سالیانه حداقل ۲ درصد	-۰/۲
ماده (۳۳) بند ۳ / «د»	اختصاص حداقل ۱۵ درصد از متوسط تسهیلات اعطایی بانک‌های عامل غیرتخصصی کشور به بخش کشاورزی	۷/۶

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۹.

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، یکی از مهم‌ترین روش‌های افزایش موجودی سرمایه در بخش کشاورزی و منابع طبیعی، تسهیل در ارائه مجوزهای کسب‌وکار است که در جزء «۳» از بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه نیز مورد تأکید قرار گرفته است (جدول ۴). در این راستا «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» با هدف حذف مقررات زائد و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، بهینه‌سازی نحوه ارائه خدمات و صدور مجوزهای کشور و شناسایی دستگاه‌های اصلی و فرعی پنجره‌های واحد کشور تشکیل شد. یکی از مهم‌ترین اقدامات هیئت مذکور نیز راه‌اندازی سامانه جامعی تحت عنوان «پیشخوان یا درگاه ملی مجوزهای کشور»^۱ است که با هدف الکترونیکی شدن مراحل

درخواست مجوز و تسریع در ارائه مجوزها به متقاضیان ایجاد شد. این در حالی است که کماکان به دلایلی از جمله موازی کاری و تعدد مراجع مختلف صدور مجوز و پاسخ به استعلام؛ عدم هماهنگی مناسب بین دستگاه‌ها؛ تعدد آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها و سایر مقررات و انجام دستی بررسی و صدور مجوزها و استعلامات توسط مراجع صدور مجوز، دولت هنوز نتوانسته قدم مؤثر و فراگیری در اجرای تکلیف فوق‌الذکر بردارد.

ازسوی دیگر در برخی از موارد به دلیل وجود تفاسیر اشتباه از تسهیل و تسریع صدور مجوزها و مفهوم مقررات‌زدایی، قوانین و مقرراتی به تصویب می‌رسد که به نوعی پاک کردن صورت مسئله است، نه حل مسئله و باعث کاهش نظارت‌پذیری و افزایش ناامنی فضای کسب و کار می‌شود. برای نمونه شورای عالی اداری با استناد نه‌چندان صحیح به بند «۱۰» از ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، بخشنامه‌ای^۱ را مصوب کرده است که براساس آن به متقاضیان اجازه داده شده، بجز فعالیت‌های بااهمیت و اثرگذار در حوزه‌های درمان و امنیت و سایر موارد خاص، فقط با ارائه تعهدنامه محضری به دستگاه مربوطه مبنی بر رعایت الزامات، دستورالعمل‌ها، استانداردها و قوانین و مقررات مربوطه، بدون هرگونه اعمال نظارت پیش از شروع کسب و کار، بتوانند فعالیت‌های اقتصادی خود را شروع کنند و دستگاه‌های نظارتی، با انجام نظارت‌های پسینی مورد نیاز، تخلفات احتمالی را شناسایی و به مراجع صدور مجوز مربوط اعلام نمایند. هرچند این مصوبه با هدف ساده‌سازی مراحل شروع کسب و کار تنظیم شده، ولی اجازه شروع هر فعالیت اقتصادی صرفاً با ارائه تعهد محضری در شرایطی که کاربری‌های اراضی در پهنه سرزمین و در قالب آمایش سرزمین به صورت عینی تعیین نشده است، می‌تواند به تغییر کاربری اراضی کشاورزی درجه ۱ و ۲، زمین‌خواری و تخریب محیط زیست منجر شود. به‌ویژه اینکه سازمان‌های نظارتی از جمله سازمان امور اراضی و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری قابلیت چندانی برای نظارت مستمر میدانی بر تغییر کاربری‌های غیرمجاز ندارد.

تغییرات ناگهانی در سیاست‌های تجاری بخش، از جمله وضع ممنوعیت‌های صادراتی ناگهانی در کنار سرکوب قیمت محصولات کشاورزی و کاهش رابطه مبادله، خود از جمله عوامل اساسی اختلال فضای کسب و کار مربوطه به‌شمار می‌رود. شواهد حاکی از آن است که دولت در قیمتگذاری محصولات اساسی کشاورزی، به بهبود رابطه مبادله بخش کشاورزی با سایر بخش‌ها توجه لازم را نداشته و از این منظر، بند «۷» از سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی را نقض کرده است.

۱. بخشنامه شماره ۳۹۰۸۲۵ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۳۰.



۲-۳. سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی

کشاورزی در ایران به‌مانند سایر کشورهای جهان نیازمند حمایت‌های گسترده است. اقلیم خشک و نیمه‌خشک ایران به‌همراه نوسان‌های قیمت، ضرورت حمایت از این بخش را دوچندان کرده است. مهم‌ترین مشکل سیاست‌های حمایتی اعمال شده در بخش کشاورزی، عدم القای روحیه انجام فعالیت اقتصادی و سودآوری در فعالان بخش کشاورزی و در نتیجه ایجاد روحیه وابستگی به حمایت‌هاست؛ به‌عبارت دیگر جهت‌گیری مناسبی در راستای هوشمندسازی حمایت‌ها و پایدارسازی بخش به چشم نمی‌خورد. در مورد تغییر ساختار حمایت از تولید در بخش کشاورزی، اعمال سیاست‌هایی همچون «تسهیلات بازاریابی»، «صندوق تثبیت قیمت»، «حمایت از کشاورزان جوان» و «سیاست خرید با قیمت اعتباری» توسط متخصصان این بخش مورد تأکید قرار گرفته‌اند. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - الف، ۱۳۹۸)

از این‌رو اولین راهکار برای حمایت از تولید، توجه به قیمت تولیدکننده و افزایش سودآوری برای کشاورز در کنار کاهش هزینه‌های تولید است. در ادامه کاهش ریسک قیمتی از طریق سیاست «خرید با قیمت اعتباری» نیز از اولویت‌های اصلاح ساختار سیاست‌های حمایتی می‌باشد. از طرف دیگر، از آنجایی که بهره‌برداران کشاورزی معمولاً سن بالایی دارند، «حمایت از کشاورزان جوان» می‌تواند منجر به رونق تولیدات کشاورزی شود. «پرداخت‌های مستقیم نقدی» نیز در ازای منطقی کردن مصرف نهاده‌ها و یا مشارکت در طرح‌ها توصیه شده‌اند. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - الف، ۱۳۹۸)

در اسناد بالادستی و قوانین بخش کشاورزی و منابع طبیعی، جنبه‌های مختلف حمایت‌ها از این بخش مورد تأکید قرار گرفته‌اند. از جمله برخی از این روش‌های حمایتی می‌توان به گسترش پوشش بیمه‌ای، حمایت از توسعه صادرات، حمایت از گسترش زیرساخت‌ها، حمایت از تولیدکنندگان روستایی، حمایت از تشکلهای فراگیر کشاورزی و روستایی و تضمین خرید محصولات اساسی، در راستای ارتقای خودکفایی، مدیریت پایدار منابع طبیعی، جذب و توسعه سرمایه‌گذاری، توسعه زنجیره تولید محصولات کشاورزی، بهبود رابطه مبادله و ارتقای قدرت رقابت در سطح ملی و بین‌المللی اشاره کرد. (جدول ۶)

جدول ۶. مواد قانونی مرتبط با سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی

عنوان قانون	آدرس	مفاد تکلیف قانونی
سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی	بند «۲»	حمایت مؤثر از تولید و صادرات در محصولات دارای مزیت‌های نسبی و ایجاد مزیت‌های جدید (از جمله هدفمند نمودن یارانه‌ها در جهت تولید و صادرات)
	بند «۳»	تأکید بر جهت‌گیری حمایتی دولت از سیاست‌های مرتبط با رعایت اندازه‌های فنی - اقتصادی واحدهای تولیدی متناسب با نوع فعالیت و شرایط مختلف اجتماعی، اقتصادی و اقلیمی کشور
	بند «۶»	پوشش مناسب بیمه، کاهش احتمال زیان تولید و اجرای سیاست‌های حمایتی جهت ایجاد انگیزه برای جذب و توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی
	بند «۸»	تخصیص یارانه هدفمند به بخش کشاورزی در جهت تحقق خودکفایی، حمایت از ساخت

عنوان قانون	آدرس	مغاد تکلیف قانونی
		زیربناها، مراعات معیارهای زیست‌محیطی، قابلیت انعطاف در شرایط محیطی مختلف و ارتقای قدرت رقابت در بازارهای داخلی و بین‌المللی
	بند «۹»	ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان، کشاورزان و عشایر، توسعه پایدار روستاها و مناطق کشاورزی و رفع فقر با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید و تنوع‌بخشی و گسترش فعالیت‌های مکمل و اقتصادی به‌ویژه صنایع تبدیلی و روستایی و خدماتی نوین
قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	ماده (۶۱) / بند «۷»	گسترش پوشش بیمه تولیدات بخش کشاورزی و عوامل تولید تا رسیدن به سطح پوشش ۱۰۰ درصدی در صورت تأمین منابع در بودجه سالیانه
قانون برنامه ششم توسعه	ماده (۳۱) / بند «ب»	انجام به‌موقع خرید تضمینی محصولات کشاورزی و در صورت وقفه در پرداخت خرید تضمینی، جبران خسارت ناشی از تأخیر در نظام بانکی
	ماده (۳۱) / بند «ر»	تکمیل زنجیره تولید محصولات کشاورزی از طریق اعطای کمک‌های فنی - اعتباری به تشکل‌های فراگیر کشاورزی و روستایی
	ماده (۳۲) / بند «ب» / جزء «۱»	ایجاد ردیف مستقل پرداخت خسارت به بیمه‌گذاران محصولات کشاورزی و صندوق بیمه کشاورزی در لویح بودجه سالیانه
	ماده (۳۳) / بند «ب»	تخصیص حداقل بیست درصد منابع صندوق‌های حمایت از بخش کشاورزی جهت تسهیلات برای صادرات این بخش
	ماده (۳۳) / بند «پ»	ایجاد خوشه‌های صادراتی، نشان‌های تجاری و اختصاص مشوق‌های صادراتی به صادرات محصولات کشاورزی
	ماده (۳۳) / بند «ث»	پوشش بیمه اجباری کلیه دام‌ها در مقابل بیماری‌های مشترک و واگیردار
	ماده (۳۳) / بند «ح»	ارتقای سطح کلی حمایت از کشاورزی، سالیانه تا دو درصد ارزش تولید این بخش
	ماده (۳۳) / بند «خ»	بخشودگی سود و کارمزد و جریمه وام‌های دریافتی کشاورزان خسارت‌دیده از حوادث غیرمترقبه و امهال اصل وام آنان به مدت سه سال و تعیین میزان خسارت

مأخذ: سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، قانون برنامه ششم توسعه.

به‌عنوان راهکارهای عملیاتی در اصلاح برخی از قوانین مرتبط با سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی و منابع طبیعی می‌توان به ارائه معیارهای مناسب برای تعیین قیمت خرید تضمینی در قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی و همچنین تدوین سازوکارهای افزایش پوشش بیمه محصولات کشاورزی و روش‌های نوین بیمه‌ای در قانون بیمه کشاورزی اشاره کرد. همچنین تهیه بانک اطلاعاتی جامع از تولیدکنندگان بخش کشاورزی و پایش مستمر آن جهت اعمال هدفمند سیاست‌های حمایتی؛ بخشودگی سود و کارمزد و جریمه وام‌های دریافتی کشاورزان خسارت‌دیده از حوادث غیرمترقبه و امهال اصل وام آنان؛ اصلاح ساختار قیمتگذاری محصولات کشاورزی به‌منظور اصلاح رابطه مبادله بخش کشاورزی با سایر بخش‌ها و تغییر سیاست‌های حمایت از مصرف‌کننده، از راهکارهای اجرایی در راستای اصلاح ساختار حمایت‌ها از بخش کشاورزی و منابع طبیعی هستند.

در سال‌های اخیر اجرای ناقص قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی در زمینه محاسبه



قیمت خرید تضمینی، عدم اعلام به موقع قیمت خرید تضمینی و عدم پرداخت ضرر و زیان ناشی از دیرکرد در پرداخت بیش از یک ماه به کشاورزان بابت خرید محصول، برخلاف تکلیف بند «ب» ماده (۳۱) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه، از جمله شواهد عدم اجرای مناسب تکالیف قانونی در زمینه حمایت از بخش کشاورزی بوده است. همچنین عملکرد سایر تکالیف حمایتی مرتبط با توسعه سرمایه گذاری در بخش کشاورزی چندان رضایتبخش نبوده است. به عنوان نمونه می توان به تکلیف ذکر شده در بند «ب» از ماده (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر تخصیص حداقل ۲۰ درصد از منابع صندوق های حمایت از بخش کشاورزی جهت تسهیلات برای صادرات این بخش اشاره کرد که در سال ۱۳۹۸، تنها ۱۴ درصد از این منابع به این منظور اختصاص یافته است.

جدول ۷. عملکرد برخی از احکام قانون برنامه ششم توسعه

در زمینه سیاست های حمایتی در بخش کشاورزی

آدرس	موضوع	عملکرد سال ۱۳۹۸ (درصد)
ماده (۳۲) بند «ب»/ جزء «۱»	ایجاد ردیف مستقل پرداخت خسارت به بیمه گذاران محصولات کشاورزی و صندوق بیمه کشاورزی در لویح بودجه سالیانه و پیش بینی اعتبار به صورت صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته در طول اجرای قانون برنامه	۷۳
ماده (۳۳) بند «ب»	تخصیص حداقل ۲۰ درصد از منابع صندوق های حمایت از بخش کشاورزی جهت تسهیلات برای صادرات	۱۴
ماده (۳۳) بند «ج»	افزایش سرمایه صندوق های حمایت از توسعه سرمایه گذاری در بخش کشاورزی به ۷ درصد از ارزش سرمایه گذاری بخش کشاورزی	۲/۱
ماده (۳۳) بند «ج»	افزایش سهم سرمایه گذاری در بخش کشاورزی در کل سرمایه گذاری ها به میزان سالیانه حداقل ۲ درصد	-۰/۲
ماده (۳۳) بند «د»	اختصاص حداقل ۱۵ درصد از متوسط تسهیلات اعطایی بانک های عامل غیر تخصصی کشور به بخش کشاورزی	۷/۶

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۹.

۲-۴. زنجیره ارزش و بازار محصولات کشاورزی

فلسفه و هدف اساسی زنجیره ارزش، مهندسی هریک از حلقه های زنجیره از مزرعه تا سفره است؛ به طوری که در نهایت محصول با کیفیت و با قیمت مناسب به بازار عرضه شده و منجر به بهبود قدرت رقابت پذیری و خلق ارزش برای اجزای این زنجیره شود. عدم شکل گیری و توسعه مناسب این زنجیره ها در بخش کشاورزی، سبب شده تا کشاورزان با قیمت بالا، نهاده ها و خدمات مورد نیاز را دریافت کنند و حتی در بسیاری از موارد به نهاده های با کیفیت و مطمئن دستیابی نداشته باشند و از طرفی محصول را با قیمت های نازل به بازار عرضه کنند یا حتی به وجود بازار فروش برای آن اطمینان نداشته باشند. در حال حاضر در اغلب موارد، منافع اجزای مختلف زنجیره ارزش به خصوص کشاورزان و کارخانجات غذایی

درهم‌تنیده نیست و این مشکل، پایداری این زنجیره‌ها را به شدت تحت الشعاع قرار می‌دهد. لذا ضروری است به منظور رفع نابسامانی‌های موجود در زنجیره ارزش این کالاها، برنامه‌ریزی هدفمند و مناسب برای توسعه پایدار زنجیره ارزش محصولات کشاورزی در دستور کار قرار گیرد.

بررسی اسناد بالادستی و تکالیف قانونی در زمینه سامان‌دهی بازار و زنجیره ارزش محصولات کشاورزی، نشان‌دهنده تأکید حاکمیت بر اعتلای بخش کشاورزی و بهبود رابطه مبادله آن با سایر بخش‌ها، از طریق اصلاح نظام بازار محصولات کشاورزی است. به عنوان نمونه، در بند «۷» از سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، به تأثیر سامان‌دهی فرایند تولید و اصلاح نظام بازار محصولات کشاورزی بر افزایش بهره‌وری، کاهش هزینه‌های تولید، رعایت قیمت تمام‌شده محصولات اساسی، تأمین درآمد تولیدکنندگان و منافع مصرف‌کنندگان و بهبود کیفیت مواد و فراورده‌های غذایی تأکید شده است. جنبه‌هایی همچون ارائه مشوق‌های صادراتی؛ ایجاد خوشه‌های صادراتی و نشان‌های تجاری؛ گسترش و تکمیل صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری، حمایت از تشکلهای فراگیر کشاورزی و روستایی؛ کاهش ضایعات و کاهش شکاف قیمت دریافتی تولیدکنندگان و قیمت پرداختی مصرف‌کنندگان نیز در این تکالیف مورد اشاره قرار گرفته‌اند. (جدول ۸)

جدول ۸. مواد قانونی مرتبط با زنجیره ارزش محصولات کشاورزی

عنوان قانون	آدرس	مفاد تکلیف قانونی
سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی	بند «۲»	حمایت مؤثر از تولید و صادرات در محصولات دارای مزیت‌های نسبی و ایجاد مزیت‌های جدید
	بند «۷»	حمایت مؤثر از سامان‌دهی فرایند تولید و اصلاح نظام بازار محصولات کشاورزی
	بند «۹»	تنوع‌بخشی و گسترش فعالیت‌های مکمل و اقتصادی
قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	ماده (۲۳) / بند «الف»	ممنوعیت هرگونه وضع مالیات یا عوارض برای صادرات کالاهای مجاز و غیریارانه‌ای و جلوگیری از صادرات هرگونه کالا به منظور تنظیم بازار داخلی
	ماده (۶۰)	تهیه طرح مطالعات جامع کاهش ضایعات کشاورزی و نیز طرح آمایش صنایع تبدیلی و نگهداری محصولات کشاورزی
قانون برنامه ششم توسعه	ماده (۳۱) / بند «د»	حمایت از توسعه ظرفیت صادراتی صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی مانند کارخانجات خوراک دام، طیور و آبزیان و صنایع بسته‌بندی محصولات کشاورزی با توجه به مزیت‌های طبیعی، نسبی و رقابتی این صنایع
	ماده (۳۱) / بند «ر»	تکمیل زنجیره تولید محصولات کشاورزی از طریق اعطای کمک‌های فنی و اعتباری به تشکلهای فراگیر کشاورزی و روستایی
	ماده (۳۳) / بند «الف»	گسترش و تکمیل زنجیره‌های ارزش، صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات اساسی کشاورزی
	ماده (۳۳) / بند «ب»	تخصیص حداقل بیست درصد منابع صندوق‌های حمایت از بخش کشاورزی جهت تسهیلات برای صادرات این بخش
	ماده (۳۳) / بند «پ»	ایجاد خوشه‌های صادراتی، نشان‌های تجاری و اختصاص مشوق‌های صادراتی به صادرات محصولات کشاورزی
	ماده (۳۳) /	کاهش حداقل ده درصدی (۱۰٪) شکاف قیمت دریافتی تولیدکنندگان و قیمت



عنوان قانون	آدرس	مفاد تکلیف قانونی
	بند «پ»	پرداختی مصرف‌کنندگان نهایی این محصولات در طول اجرای قانون برنامه
	ماده (۳۳) / بند «د»	تولید و پخش برنامه‌های آموزشی، ترویجی، بهبود کمی و کیفی محصولات کشاورزی و فراوری تولیدات
قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی	ماده (۱) / بند «الف»	انتزاع کلیه اختیارات، وظایف و امور مربوط به سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و انجام اقدامات لازم در زمینه تجارت و تنظیم بازار داخلی محصولات و کالاهای اساسی زراعی، باغی و گیاهان دارویی از وزارت صنعت، معدن و تجارت و واگذاری آن به وزارت جهاد کشاورزی

مأخذ: سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، قانون برنامه ششم توسعه و قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی.

با وجود اینکه عملکرد تکالیف مرتبط با حمایت از بازاری، نوسازی و افزایش ظرفیت واحدهای صنایع تبدیلی و تکمیلی در قانون برنامه ششم توسعه، نشانگر موفقیت در دستیابی به اهداف برنامه‌ریزی شده و حتی فراتر از آن است (جدول ۹)، اختلال‌های زنجیره عرضه محصولات کشاورزی و ایرادات نظام بازار کماکان به قوت خود باقی است. برخی از نشانه‌های عدم اجرای قوانین مرتبط در این زمینه عبارتند از:

- در تعارض با ماده (۱) از قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی، براساس مصوبه هیئت وزیران به شماره ۹۳۲۹۳/ت/۵۴۷۶۲ مورخ ۱۳۹۶/۸/۱ وزیر صنعت، معدن و تجارت به‌عنوان رئیس کارگروه تنظیم بازار و رئیس کارگروه سامان‌دهی گندم، آرد و نان تعیین شد؛ که با اعتراض فعالان بخش کشاورزی منجر به تشکیل ستاد تنظیم بازار با حضور مسئولان ارشد اجرایی و نظارتی از جمله معاون اول رئیس‌جمهور، وزیر صنعت، معدن و تجارت، وزیر اقتصاد، مسئولان نهادهای نظارتی و دیگر مقام‌های ارشد در سطوح ملی، استانی و محلی و فعالان بخش خصوصی شد. یکی از مهم‌ترین ایرادات وارده به مصوبات ستاد تنظیم بازار، معطوف بودن آنها به حمایت از مصرف‌کنندگان و عدم تمرکز کافی بر حساسیت‌های بخش تولید است؛ به‌طوری که درنهایت این مصوبات با ضربه به تولید ملی، موجب آشفتگی بازار و درنهایت آسیب بیشتر به مصرف‌کنندگان می‌گردد. در حوزه محصولات کشاورزی و غذایی نیز، تصمیماتی از جمله قیمتگذاری غیرکارشناسی و ممنوعیت صادرات در مقاطع مختلف، با ضربه به اجزای زنجیره تولید و اختلال در بازاررسانی، باعث تغییر در رابطه مبادله به ضرر بخش کشاورزی شد.

- برخلاف حکم قانونی بند «الف» از ماده (۲۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مبنی بر ممنوعیت جلوگیری از صادرات هرگونه کالا به‌منظور تنظیم بازار داخلی، در طول سالیان گذشته موارد متعددی از ممنوعیت صادراتی برخی از محصولات غیرراهبردی کشاورزی از جمله گوجه‌فرنگی، کره حیوانی، شیر خشک و آب پنیر و برخی محصولات اساسی مانند گندم، برنج، سیب‌زمینی، پیاز و تخم‌مرغ را شاهد بوده‌ایم که سبب ضرر و زیان جدی به تولیدکنندگان شد. در اثر آسیب‌های فراوانی که تولیدکنندگان در موضوع ممنوعیت‌های صادراتی متحمل شدند، در سال ۱۳۹۸ مقرر شد تصمیم‌گیری

برای ممنوعیت صادرات کالاهای کشاورزی توسط کمیته‌ای شش نفره از سازمان توسعه تجارت، وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، صنعت، معدن، تجارت و اقتصاد و امور دارایی و سازمان برنامه و بودجه و اتاق بازرگانی انجام شود.

- براساس مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی در سال ۱۳۹۸، بند «الف» از ماده (۱) قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی به مدت دو سال تعلیق شد که این تصمیم نیز تأثیر مثبتی بر اصلاح روند تأمین و توزیع محصولات کشاورزی نداشته است و بسیاری از ایرادات پیشین مانند چالش‌های تأمین و توزیع نهاده‌های دامی و عدم تعادل بین تولید و مصرف برخی از محصولات و اعمال ممنوعیت‌های صادراتی کماکان ادامه دارد.

- خام‌فروشی محصولات کشاورزی مشکل عدیده و اساسی در بخش کشاورزی است. بنابر داده‌های فائو در سال ۲۰۱۷، ارزش افزوده صنعت غذا و آشامیدنی ایران تنها معادل ۱۵ درصد ارزش افزوده بخش کشاورزی ایران بوده است. در حالی که این نسبت در سنگاپور ۴۰۴۲ درصد، ژاپن ۲۲۵ درصد، سرزمین‌های اشغالی ۱۲۵ درصد و قطر ۱۲۳ درصد است. به بیان دیگر، برای مثال ارزش افزوده صنعت غذا و مواد آشامیدنی در قطر ۱/۲ برابر ارزش افزوده کشاورزی آن بوده است، ولی در ایران این نسبت ۰/۱۵ بوده است و این امر به مفهوم خام‌فروشی در بخش کشاورزی و ارزش افزوده بسیار پایین صنعت غذا و آشامیدنی ایران است.

- در بندهای «ذ» و «ر» از ماده (۳۱) و همچنین بند «الف» از ماده (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه، گسترش و تکمیل زنجیره‌های ارزش، صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات کشاورزی و حمایت از توسعه ظرفیت صادراتی این صنایع تکلیف شده است. این در حالی است که برخی از مهم‌ترین ایرادات موجود در زنجیره ارزش، ازجمله ناهماهنگی و بعضاً موازی‌کاری در تصمیم‌گیری‌های برون و درون‌سازمانی بین وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت و امور اقتصاد و دارایی؛ نبود عزم جدی برای تأمین مالی زنجیره‌های ارزش توسط نهادهای مالی؛ عدم تولید فناوری‌های مناسب برای فراوری؛ تعلل در صدور استاندارد برای نوآوری‌هایی که در صنعت غذا شکل می‌گیرد؛ نبود تشکلهای قوی با دانش فنی و توان مالی؛ عدم توسعه کشاورزی قراردادی، کماکان به قوت خود باقی است.

- با وجود تکلیف مندرج در بند «۷» از سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، مبنی بر حمایت مؤثر از سامان‌دهی فرایند تولید و اصلاح نظام بازار محصولات کشاورزی و همچنین تکلیف بند «پ» از ماده (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه، مبنی بر کاهش حداقل ده درصدی شکاف قیمت دریافتی تولیدکنندگان و قیمت پرداختی مصرف‌کنندگان نهایی این محصولات در طول اجرای قانون برنامه، چاره‌اندیشی جدی درخصوص ایرادات بازاریارسانی محصولات کشاورزی و غذایی، برای مواردی از قبیل مدیریت متفرق بین وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت؛ عدم برنامه‌ریزی تقاضامحور



تولید و ایجاد منحنی‌های تار عنکبوتی تولید؛ فقدان مراکز عرضه مستقیم؛ عدم توسعه بازارچه‌های روزانه؛ نگاه غیرسیستمی به حل مشکل واسطه‌های غیرضرور؛ عدم صدور فاکتور و ثبت قیمت‌ها در میادین میوه و تره‌بار؛ عدم توانمندسازی تشکلهای؛ عدم استفاده از بورس کشاورزی و عدم توسعه راهکارهای تأمین مالی مانند نظام قبض انبار، صورت نگرفته است.

جدول ۹. عملکرد برخی از احکام قانون برنامه ششم توسعه از ابتدای برنامه تا پایان سال ۱۳۹۸ در زمینه صنایع تبدیلی و تکمیلی محصولات کشاورزی

آدرس	موضوع	واحد	عملکرد	درصد تحقق
ماده (۳۱) بند «ز»	حمایت از بازسازی و نوسازی واحدهای تبدیلی و تکمیلی	واحد	۸۹۲	۱۷۲
ماده (۳۱) بند «ز»	حمایت از توسعه ظرفیت صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی (افزایش ظرفیت جذب مواد خام)	میلیون تن	۱۶,۰۷۷	۲۴۵

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۹.

۵-۲. ایمنی غذایی در محصولات کشاورزی

در حال حاضر نبود متولی مشخص و تداخل وظایف وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، سازمان غذا و دارو و سازمان ملی استاندارد در موضوع سلامت محصولات غذایی، باعث عدم شکل‌گیری سیستم یکپارچه ارزیابی، ارتباطات و مدیریت ریسک ایمنی مواد غذایی شده است. این در حالی است که تکالیف قانونی متعددی در اسناد بالادستی در زمینه جنبه‌های مختلف ایمنی غذایی، از جمله ارتقای سطح سلامت مواد غذایی تا استاندارد جهانی؛ لزوم کنترل کیفی محصولات کشاورزی و دامی؛ مبارزه تلفیقی با آفات و بیماری‌های گیاهی؛ مصرف بهینه سموم، کود شیمیایی، مواد زیست‌شناختی (بیولوژیکی) و داروهای دامی؛ تدوین ضوابط ورود، ساخت و ترکیب ساخت (فرمولاسیون) کود و سم؛ مبارزه زیست‌شناختی (بیولوژیکی) و توسعه کشت زیستی (ارگانیک)؛ اعمال استانداردهای ملی کنترل کیفی تولیدات و فراورده‌های کشاورزی در راستای پوشش تولید؛ آزمایش مواد غذایی وارداتی و فراورده‌های غذایی وارداتی جهت تشخیص مواد تراریخته و اطلاع‌رسانی مردم و مشخص کردن مقدار مجاز سموم باقی‌مانده در مواد و فراورده‌های غذایی، وضع شده است. (جدول ۱۰)

جدول ۱۰. مواد قانونی مرتبط با ایمنی غذایی در محصولات کشاورزی

عنوان قانون	آدرس	مفاد تکلیف قانونی
سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی	بند «۲»	تأمین امنیت غذایی با تکیه بر ارتقای سطح سلامت مواد غذایی تا استاندارد جهانی
	بند «۷»	حمایت مؤثر از سامان‌دهی فرایند تولید و اصلاح نظام بازار محصولات کشاورزی با هدف بهبود کیفیت مواد و فراورده‌های غذایی
قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	ماده (۷) / بند «ت»	بررسی و اعلام محصولات ارائه شده به بازار مصرف از نظر میزان آلاینده‌های شیمیایی و جلوگیری از توزیع مواد غیرمجاز. جلوگیری از عرضه محصولات دارای آلاینده شیمیایی توسط تمام مراکز توزیع مواد غذایی
	ماده (۶۱) / جزء «۴»	گسترش مبارزه تلفیقی با آفات و بیماری‌های گیاهی، مصرف بهینه سموم، کود شیمیایی، مواد زیست‌شناختی و داروهای دامی و همچنین مبارزه زیست‌شناختی و توسعه کشت زیستی، مدیریت تلفیقی تولید و اعمال استانداردهای ملی کنترل کیفی تولیدات و فراورده‌های کشاورزی در راستای پوشش تولید
	ماده (۶۱) / جزء «۶»	ترویج استفاده از کودهای آلی و زیستی بذور و نژادهای دامی، طیور و آبزیان اصلاح شده و افزایش میزان مصرف آنها در جهت تولید غذای سالم
	ماده (۳۱) / بند «ت»	فراهم نمودن امکانات مصرف بهینه سموم دفع آفات نباتی و کودهای شیمیایی و استفاده بیشتر از کود آلی و مبارزه زیستی و تدوین ضوابط ورود، ساخت و ترکیب ساخت کود و سم
قانون برنامه ششم توسعه	ماده (۳۱) / بند «ج»	توسعه کشت محصولات سالم و محصولات زیستی، اعمال استانداردهای ملی کنترل کیفی تولیدات و فراورده‌های کشاورزی گسترش مبارزه تلفیقی با آفات و بیماری‌های گیاهی، مصرف بهینه نهاده‌ها از جمله انواع سم و کود و حمایت از درمانگاه‌های گیاه‌پزشکی در راستای ارتقای سلامت انسان و جامعه
	ماده (۳۱) / بند «ج» / تبصره	آزمایش مواد غذایی وارداتی و فراورده‌های غذایی وارداتی جهت تشخیص مواد تراریخته و اطلاع‌رسانی مردم
	ماده (۳۳) / بند «د»	تولید و پخش برنامه‌های آموزشی، ترویجی، بهبود کمی و کیفی محصولات کشاورزی
	ماده (۳۴)	جرم‌انگاری برای کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که به‌نحوی در زنجیره عرضه فراورده‌های با منشأ دامی و همچنین خوراک دام فعالیت دارند، در صورت تخطی از اجرای ضوابط و مقررات بهداشتی به تشخیص سازمان دامپزشکی کشور یا عدم به‌کارگیری مسئول فنی بهداشتی
	ماده (۷۲) / بند «ت»	مشخص کردن مقدار مجاز سموم باقی‌مانده در مواد غذایی و فراورده‌های غذایی و نیز مصرف کود شیمیایی برای محصولات مذکور و ممنوع‌سازی عرضه محصولاتی که به‌صورت غیرمجاز از سموم و کودهای شیمیایی استفاده کرده‌اند.
		اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی و اقدام برای کاهش استفاده از سموم و کودهای شیمیایی و فراهم‌سازی امکان دسترسی مردم به محصولاتی که از سلامت لازم برخوردارند.

مآخذ: سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، قانون برنامه ششم توسعه.

با وجود تکالیف قانونی مذکور، اهداف کمی در ارتباط با میزان کاهش آلاینده‌ها در این تکالیف و حتی در قوانین بودجه سنواتی، پیش‌بینی نشده است؛ درحالی که حصول به اهداف تولید محصولات سالم در این حوزه نیازمند برنامه‌ریزی‌های دقیق‌تری است. براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور، در سال ۱۳۹۸ اقداماتی در راستای ایمنی و سلامت مواد غذایی، شامل تعیین و اعلام سموم مجاز کشاورزی؛ مبارزه بیولوژیک و غیرشیمیایی با آفات گیاهی و کاهش در مصرف سموم در ۱/۶ میلیون



هکتار از اراضی کشور؛ برآورد نیاز کودی خاک‌های کشور و تصویب اجباری شدن استاندارد کودهای شیمیایی؛ حمایت از تولید انبوه عوامل و فراورده‌های کنترل بیولوژیک و غیرشیمیایی و فراهم‌سازی زمینه ورود فناوری‌های لازم در این زمینه؛ طراحی سامانه صدور نشان حد مجاز آلاینده‌ها در محصولات کشاورزی؛ ایجاد ۱۰۰ سایت تولید محصول سالم؛ تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها و همچنین تدوین و تجدیدنظر در استانداردها و اجرای فعالیت‌های ترویجی و آموزشی در این زمینه‌ها، صورت گرفته است؛ ولی این موارد تنها به زیرساخت‌ها و فرایندهای دستیابی به اهداف تکالیف مذکور مرتبط هستند و به نتایج کمی و قابل اندازه‌گیری این اقدامات اشاره‌ای نشده است. به‌عنوان تنها نتیجه کمی در این زمینه می‌توان به پایش، گواهی و برندسازی ۳۵ محصول در سطح ۲۰ هزار هکتار اشاره کرد. شواهد موجود نیز حاکی از عدم حصول به نتایج مشخص در زمینه دستیابی به ایمنی غذایی هستند.

علاوه بر این برخلاف تکلیف ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی شورای عالی سلامت و امنیت غذایی مصوب ۱۳۹۹/۷/۲۱، برنامه جامع ارتقای سلامت و ایمنی غذایی کشور، در لایحه بودجه ۱۴۰۰ تدوین نشد و در حال حاضر منابع هدفمند و جامع در این خصوص ذکر نشده است. از طرفی عدم وجود برنامه و نقشه راه مشخص جهت اصلاح ساختار حاکمیت و رگولاتوری ایمنی غذایی در کشور، باعث بروز ایرادات متعددی در تحقق ایمنی غذایی به شرح زیر شده است:

- نبود متولی مشخص و تداخل وظایف وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، سازمان غذا و دارو و سازمان ملی استاندارد در موضوع سلامت محصولات غذایی،
- نبود نظام استقرار و پایش برنامه‌های مصوب،
- نبود سیستم پایش مستمر کیفیت غذا و تغذیه و کنترل سلامت محصولات تولیدی در مبادی تولید و واردات،
- عدم الصاق مناسب برچسب تراریخته بر روی مواد غذایی و خوراک دام تراریخته به‌منظور آگاه‌سازی مصرف‌کنندگان،
- سهم بسیار پایین اراضی تحت مدیریت تلفیقی آفات از اراضی تحت کشت کشور،
- عدم نظارت الزام‌آور بر عرضه محصولات کشاورزی و آلودگی‌های احتمالی غیرمجاز.

۲-۶. مدیریت منابع طبیعی

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. منابع طبیعی به‌طور اعم و جنگل‌ها و مراتع به‌طور اخص، از اموال عمومی محسوب شده و به‌عنوان بستر تولید 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.

مهم‌ترین ایرادات قانونی در زمینه بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی را می‌توان عدم تعریف صحیح و وجود ابهام در موضوع مالکیت؛ نبود سازوکار استفاده از تشکلهای دانش‌آموختگان در مدیریت و احیای منابع طبیعی؛ نبود معیارهای فنی و ضوابط قابل نظارت بر عملکرد دستگاه‌های مجری؛ عدم تعریف صحیح عوارض، جرائم و مالیات‌ها؛ عدم بازدارندگی مجازات‌ها و در مقابل هزینه‌زا بودن اجرای آنها؛ نداشتن سندی در ارتباط با تعیین حداکثر پتانسیل تحمل زمین و محیط زیست؛ عدم پیشگیری از حفر چاه‌های غیرمجاز یا متوقف کردن بهره‌برداری از چاه‌های غیرمجاز و یا کاهش دبی چاه‌هایی که در آبخوان‌های بحرانی قرار دارند و عدم اندازه‌گیری میزان مصرف آب برشمرد که با اصلاح آنها می‌توان بخش عمده‌ای از نقاط ضعف موجود در مدیریت پایدار منابع طبیعی را مرتفع نمود.

فعال‌سازی ظرفیت‌های خصوصی و مردمی؛ اجرای طرح‌های آبخیزداری و آبخوان‌داری؛ مدیریت بهینه مراتع در راستای افزایش تولیدات دامی؛ اعطای حق بهره‌برداری از اراضی منابع طبیعی به متقاضیان در صورت داشتن اهلیت، در قالب طرح‌های مدیریت پایدار و در چارچوب نظارت مستمر وزارت جهاد کشاورزی؛ تدوین و ابلاغ دستورالعمل خرید تضمینی آب سبز از مجریان غیردولتی طرح‌های آبخیزداری، آبخوان‌داری و پخش سیلاب و تجهیز نقاط تحویل آب در منابع سطحی و زیرزمینی حوزه عمل شرکت‌های تعاونی تولید فعال، سهامی زراعی و کشت‌و صنعت‌ها به کنترل حجمی توسط وزارت نیرو، ازجمله راهکارهای عملی در راستای مدیریت پایدار منابع طبیعی هستند که به‌طور جدی توسط دولت مدنظر قرار نگرفته‌اند.

یکی از مهم‌ترین تکالیف مرتبط با بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی در اسناد و قوانین بالادستی، ارتقا بخشیدن به فرهنگ عمومی و جلب مشارکت مردمی جهت احیای منابع طبیعی تجدیدشونده است که در بند «۱» از سیاست‌های کلی منابع طبیعی و بند «د» از ماده (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه کشور مورد تأکید قرار گرفته است (جدول ۱۱). موارد دیگری همچون اصلاح نظام بهره‌برداری از منابع طبیعی؛ گسترش تحقیقات کاربردی و ایجاد پایگاه‌های اطلاعاتی؛ ارتقای بهره‌وری آب؛ اجرای عملیات آبخیزداری و حفاظت از خاک و آبخوان و بیابان‌زدایی و کنترل کانون‌های بحرانی آن نیز از تکالیف مرتبط با بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی در اسناد و قوانین بالادستی هستند.



جدول ۱۱. مواد قانونی مرتبط با مدیریت منابع طبیعی

عنوان قانون	آدرس	مفاد تکلیف قانونی
سیاست‌های کلی منابع طبیعی	بند «۱»	ایجاد عزم ملی بر احیای منابع طبیعی تجدیدشونده و توسعه پوشش گیاهی برای حفاظت و افزایش بهره‌وری مناسب و سرعت بخشیدن به روند تولید این منابع و ارتقا بخشیدن به فرهنگ عمومی و جلب مشارکت مردم در این زمینه
	بند «۲»	شناسایی و حفاظت منابع آب و خاک و ذخایر ژنتیکی گیاهی جانوری و بالا بردن غنای حیاتی خاک‌ها و بهره‌برداری بهینه براساس استعداد منابع و حمایت مؤثر از سرمایه‌گذاری در آن
	بند «۳»	اصلاح نظام بهره‌برداری از منابع طبیعی و مهار عوامل ناپایداری این منابع و تلاش برای حفظ و توسعه آن
	بند «۴»	گسترش تحقیقات کاربردی و فناوری‌های زیست‌محیطی و ژنتیکی و اصلاح گونه‌های گیاهی و حیوانی متناسب با شرایط محیطی ایران و ایجاد پایگاه‌های اطلاعاتی و تقویت آموزش و نظام اطلاع‌رسانی
سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی	بند «۱»	توسعه پایدار کشاورزی با حفاظت از منابع طبیعی پایه
	بند «۳»	اصلاح ساختار و نظام بهره‌برداری بخش کشاورزی و تأکید بر جهت‌گیری حمایتی دولت از این سیاست‌ها به‌ویژه در واگذاری منابع آب و خاک
	بند «۵»	ارتقای بهره‌وری از آب در تولید محصولات کشاورزی و استفاده علمی و بهره‌برداری بهینه از سایر نهاده‌های تولید
	بند «۸»	تخصیص یارانه هدفمند به بخش کشاورزی با مراعات معیارهای زیست محیطی
قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	ماده (۲۹) / بند «الف»	بهره‌برداری از جنگل‌ها به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی و در چارچوب مصوبات هیئت وزیران و بهره‌برداری از مراتع و زیستگاه‌های طبیعی تنها براساس توان بوم‌شناختی و ضرورت حفظ آنها. احیای جنگل، مرتع و زیستگاه‌های خسارت‌دیده از محل جریمه بهره‌برداری‌های غیرمجاز از جنگل، مرتع و زیستگاه‌های مورد بهره‌برداری
	ماده (۶۱) / جزء «۱»، «۲» و «۳»	۱. ارتقای بهره‌وری (راندمن) آبیاری بخش به حداقل شصت درصد پس از پنج سال از تصویب این قانون و اجرای عملیات به‌زراعی و به‌نژادی و استمرار آن در سنوات بعدی ۲. تحویل آب مورد نیاز کشاورزان به‌صورت حجمی براساس الگوی کشت هر منطقه و با استفاده از مشارکت بخش دولتی و غیردولتی ۳. ارتقای شاخص بهره‌وری مصرف آب در بخش کشاورزی و افزایش تولید محصول به‌ازای واحد حجم مصرفی
	ماده (۳۳) / بند «د»	تولید و پخش برنامه‌های آموزشی، ترویجی، مدیریت مصرف آب، بهبود کمی و کیفی محصولات کشاورزی و فراوری تولیدات، حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی کشور
قانون برنامه ششم توسعه کشور	ماده (۳۸) / بند «ح»	احیاء، توسعه و غنی‌سازی جنگل‌ها در سطح هشتصد و پانزده هزار هکتار
	ماده (۳۸) / بند «خ»	اجرای عملیات آبخیزداری و حفاظت از خاک و آبخوان حداقل در سطح ده میلیون هکتار
	ماده (۳۸) / بند «د»	بیابان‌زدایی و کنترل کنون‌های بحرانی آن حداقل در سطح یک میلیون و ۱۴۰ هزار هکتار
	ماده (۳۸) / بند «ر»	ارتقای پوشش صد درصد حفاظت از جنگل‌ها، مراتع و اراضی ملی و دولتی
	ماده (۳۸) / بند «ر»	ارتقای سالیانه حداقل ۱۰ درصد ضریب حفاظت از جنگل‌ها و مراتع کشور به‌منظور پایداری جنگل‌ها و همچنین تعادل بخشی دام و مراتع
	ماده (۳۸) / بند «ر»	

مآخذ: سیاست‌های کلی منابع طبیعی، سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، قانون برنامه ششم توسعه.

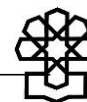
براساس تکالیف قانونی ذکر شده، اعتباراتی در قوانین بودجه سالیانه به منظور اجرای برنامه‌های مرتبط با مدیریت منابع طبیعی، از جمله «آبخیزداری و حفاظت خاک»؛ «سامان‌دهی مالکیت اراضی ملی» و «تثبیت شن‌های روان و مقابله با بیابان‌زایی»، تخصیص می‌یابد که براساس بررسی‌های انجام شده از اثربخشی پایینی برخوردار هستند. عدم تخصیص کامل و به موقع بودجه مصوب؛ بخشی‌نگری در مدیریت و اجرا؛ غلبه نگاه فیزیکی و سازه‌ای بر نگاه مدیریتی؛ تخصیص اعتبارات براساس تقسیمات کشوری؛ عدم استفاده مناسب از مشارکت مردم؛ عدم پایبندی به اهداف طرح‌ها؛ تصویب غیرکارشناسی عملیات اجرایی؛ ضعیف بودن بُعد نظارتی دستگاه‌های مسئول؛ عدم استفاده از تکنولوژی‌های روز و ضعف اطلاعات پایه، از مهم‌ترین عوامل پایین بودن عملکرد این اعتبارات هستند. در زمینه مقررات بازدارنده نیز براساس تجارب موجود، رویکرد فعلی بر مبنای مقابله با بهره‌برداری‌های غیرمجاز از جنگل، مرتع و زیستگاه‌های مورد بهره‌برداری از طریق اخذ جریمه، می‌تواند به ضد هدف اساسی خود مبدل شود.

براساس تکلیف بند «ر» از ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه، ارتقای پوشش حفاظت از جنگل‌ها، مراتع و اراضی ملی و دولتی تا پایان برنامه باید به صد درصد (۱۰۰٪) برسد که عملکرد این بند تا پایان سال ۱۳۹۸ تنها ۱۳ درصد بوده است. بررسی عملکرد سایر اهداف کمی تکالیف مرتبط با بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی در جدول ۱۲ قابل مشاهده است. همان‌طور که از اعداد جدول مشخص است، هیچ‌کدام از این تکالیف به‌طور کامل محقق نشده‌اند. بیشترین عملکرد مربوط به ایجاد و سامان‌دهی تشکلهای آب‌بران به میزان ۷۴ درصد و کمترین عملکرد مربوط به احیا، توسعه و غنی‌سازی جنگل‌ها و به میزان ۱۷ درصد بوده است. همچنین تکالیف فعالیت‌های جنگل‌کاری و احیای جنگل‌ها، توسعه زراعت چوب و حدنگاری (کاداستر) منابع طبیعی بسیار پایین و کمتر از ۳۰ درصد است.

جدول ۱۲. درصد تحقق برخی از احکام قانون برنامه ششم توسعه از ابتدای برنامه تا

پایان سال ۱۳۹۸ در زمینه مدیریت منابع طبیعی

آدرس	موضوع	واحد	عملکرد	درصد تحقق*
ماده (۳۱) بند «ز»	توسعه سامانه‌های نوین آبیاری و احداث شبکه‌های فرعی آبیاری و زهکشی	هزار هکتار	۷۵۴	۵۰
ماده (۳۱) بند «ز»	ایجاد و سامان‌دهی تشکلهای آب‌بران	تعداد تشکل	۵۰۳	۷۴
ماده (۳۱) بند «ز»	اصلاح و بهبود خاک کشاورزی	هزار هکتار	۵۵۶	۳۷
ماده (۳۱) بند «ز»	تثبیت شن‌های روان و مهار کانون‌های بحرانی فرسایش بادی	هزار هکتار	۵۶۵	۶۰
ماده (۳۱) بند «ز»	جنگل‌کاری و احیای جنگل‌ها	هزار هکتار	۸۴	۱۹
ماده (۳۱) بند «ز»	توسعه زراعت چوب	هزار هکتار	۷	۱۹
ماده (۳۱) بند «ز»	حدنگاری (کاداستر) منابع طبیعی	هزار هکتار	۲۰,۹۳۴	۲۹
ماده (۳۱) بند «ز»	اجرای عملیات آبخیزداری	هزار هکتار	۳,۱۳۹	۶۱



آدرس	موضوع	واحد	عملکرد	درصد تحقق*
ماده (۳۸) بند «د»	بیابان‌زدایی و کنترل کانون‌های بحرانی آن حداقل در سطح یک میلیون و یکصد و چهل هزار هکتار	هزار هکتار	۳۳۹	۵۰
ماده (۳۸) بند «ح»	احیا، توسعه و غنی‌سازی جنگل‌ها در سطح هشتصد و پانزده هزار هکتار	هزار هکتار	۸۴	۱۷
ماده (۳۸) بند «خ»	اجرای عملیات آبخیزداری و حفاظت از خاک و آبخوان حداقل در سطح ده میلیون هکتار	هزار هکتار	۲,۶۵۸	۴۴

* در مقایسه با میزان مقرر شده تا پایان سال ۱۳۹۸.

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۹.

۲-۷. تغییر کاربری غیرمجاز و زمین‌خواری

تشکیل یک سانتیمتر مکعب خاک، صدها سال زمان نیاز دارد و خاک و زمین پایه امنیت غذایی پایدار به‌شمار می‌روند. با وجود این، در ایران، اراضی کشاورزی و منابع طبیعی به‌راحتی دستخوش تجاوز قرار گرفته‌اند. ایران با کاهش ۷۷ درصدی سرانه اراضی کشاورزی (مشمول بر اراضی زراعی - باغی و مراتع) به‌ازای هر نفر، در دوره ۲۰۱۳-۱۹۶۱، مقام ۱۲ جهان را کسب کرده است.^۱ علاوه بر این، آمارها حاکی از آن است که در حال حاضر، میزان بالایی از اراضی ملی به اشخاص حقیقی و حقوقی، واگذار شده است که به‌دلیل تخلف مجریان باید خلع ید شود. همچنین ۱۴۸,۵۲۱ هکتار زمین کشاورزی مرغوب در سه استان شمالی کشور، فراتر از نیاز جمعیت به اسکان، به محدوده روستاها پیوسته و در معرض تغییر کاربری و خروج از چرخه تولید قرار دارند. جالب اینکه در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۲ هیئت دولت، ریاست محترم جمهور صراحتاً واگذاری یک میلیون هکتار از اراضی ملی را برای ساخت مسکن مورد تأکید قرار داد؛ این در حالی است که طبق برآوردهای مربوطه، حداکثر زمین مورد نیاز برای ساخت مسکن جدید هشت هزار هکتار است. در شرایطی که ظرفیت‌های خالی و بلااستفاده فراوانی در محدوده‌های کنونی شهرها و روستاهای کشور وجود دارد، برنامه‌های واگذاری زمین برای ساخت مسکن، منجر به گسترش فیزیکی بیش از پیش این سکونتگاه‌ها و تجاوز به اراضی منابع طبیعی و کشاورزی خواهد شد. تسهیل و تسریع زمین‌خواری نیز بنابر تجارب و درس‌آموخته‌های قبلی از نتایج واگذاری بدون برنامه‌ریزی اراضی ملی برای ساخت‌وساز است.

سیاست‌ها و ضوابط اشتباه تغییر کاربری اراضی کشاورزی، رشد جمعیت شهرنشین و فقدان سازوکار مناسب پایش اراضی کشاورزی و ارزشگذاری خسارت‌های ناشی از تغییر کاربری ازجمله عوامل تشدیدکننده تغییر کاربری اراضی کشاورزی در ایران هستند. شایان ذکر است که قوانین متعددی در حوزه تغییر کاربری، ازجمله قانون اصلاحات اراضی مصوب سال ۱۳۴۰ (ماده ۱۹)، قانون گسترش

1. <https://ourworldindata.org/land-use>

کشاورزی در قطب‌های کشاورزی مصوب سال ۱۳۵۴ (مواد ۱۲ و ۱۳)، لایحه قانونی مجازات اخلاف در امر کشاورزی و دامداری مصوب سال ۱۳۵۸ (ماده ۱)، آیین‌نامه اجرایی قانون واگذاری زمین‌های دایر و بایر که بعد از انقلاب اسلامی به‌صورت کشت موقت در اختیار کشاورزان قرار گرفته است مصوب سال ۱۳۶۵ (ماده ۱۰) و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها با اصلاحات بعدی مصوب سال ۱۳۷۴ و... وجود دارد که هر کدام دارای نواقصی هستند.

به‌طور کلی، مجموعه رویه‌ها و سیاست‌ها به سمتی است که بعضاً سبب تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی می‌شود. به‌عنوان مثال طبق قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، ۸۰ درصد ارزش زمین پس از تغییر کاربری، از متقاضی تغییر کاربری به‌عنوان عوارض دریافت می‌شود و این خود سبب رقابت بین دستگاه‌ها جهت جذب منابع حاصل از تغییر کاربری و در نتیجه، تشدید آن می‌گردد. برخی دیگر از دلایل عدم موفقیت این قانون را می‌توان به مواردی از قبیل «جوابگو نبودن افزایش بازدارندگی و تشدید مجازات‌ها»، «نگاه یکسان قانون در مناطق مختلف کشور»، «تکیه بر عوارض صدور مجوز تغییر کاربری به‌عنوان منبع درآمد برای نهادهای دولتی و غیردولتی»، «عدم شفافیت و یکپارچگی کافی در فرایند بررسی و صدور مجوزها»، «امکان برخورد سلیقه‌ای در اعطای مجوزها، توجه ناکافی به اصل مالکیت و جبران عدم‌النفع کشاورزان» مرتبط دانست (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳). به‌عنوان نمونه، در قانون بودجه سال ۱۳۹۹، مبلغ ۹۰۰ میلیارد ریال درآمد عمومی برای سازمان امور اراضی از محل تغییر کاربری اراضی برآورد شده است که در ۶ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۹، بیش از ۱,۲۰۰ میلیارد ریال از این محل محقق شده و این امر مصداق نگاه درآمدمحور به تغییر کاربری اراضی است. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - الف، ۱۳۹۹)

قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، ضوابط کلی و روشنی را در تشخیص کاربری اراضی و شرایط صدور مجوز، ذکر نکرده است و آن را به‌طور موردی برعهده جهاد کشاورزی و کمیسیون‌های مربوطه گذاشته است. ابزار و سازوکار شناسایی تخلفات و گزارش و پیگیری تغییر کاربری اراضی کشور در سطح روستا و شهر نیز دچار کاستی‌های جدی است و آمار به‌روز، جامع و قابل اطمینانی درخصوص تغییر کاربری اراضی تولید و منتشر نمی‌شود. با وجود اینکه یکی از مهم‌ترین بازیگرانی که در جلوگیری از زمین‌خواری و تغییر کاربری اراضی کشاورزی به‌خصوص اراضی مرغوب در مقیاس‌های وسیع اثربخشی بالایی دارند (حتی بعضاً بالاتر و سریع‌تر از دستگاه‌های نظارتی)، «سازمان‌های مردمی حفاظت از اراضی کشاورزی و محیط زیست» هستند، ولی برنامه مشخصی برای توسعه این سمن‌ها تدوین و اجرا نشده است.

علاوه بر این، براساس تکلیف بند «ذ» از ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه، دولت موظف است با رعایت قانون حدنگار (کاداستر)، به تهیه نقشه‌های حدنگاری (کاداستر) اراضی کشاورزی به میزان حداقل بیست میلیون هکتار اقدام کند. گزارش عملکرد این بند حاکی از تولید نقشه‌های نهایی کاداستر برای



۶۳۳,۸۵۵ هکتار از اراضی کشاورزی در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷^۱ و انعقاد قرارداد برای ۴۱۴,۶۰۰ هکتار از این اراضی در سال ۱۳۹۸ است (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۹-۱۳۹۷). در این صورت می‌توان گفت در طول سال‌های اجرای برنامه ششم توسعه، حتی در صورت تولید نقشه به‌طور کامل برای اراضی کشاورزی دارای قرارداد، تنها ۹ درصد از اهداف برنامه‌ریزی شده محقق شده است.

از سوی دیگر، خُرد شدن اراضی و تغییر کاربری‌ها، معلول تعدادی از علل مانند افزایش قیمت زمین و ایجاد رانت است که می‌توان گفت تا زمانی که علل اصلی برطرف نشود، این اتفاق کماکان ادامه خواهد داشت. البته موضوع یکپارچه‌سازی اراضی به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم در قوانین متعددی مطرح شده است. از جمله آنها می‌توان به «قانون جلوگیری از خُرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی»؛ «قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی»، «قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی»، «قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی»؛ «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» و... اشاره کرد که بنابه دلایل مختلف از جمله عدم برنامه جامع برای تشویق مالکان اراضی کشاورزی، نیمه‌تمام رها شدن برخی از طرح‌های یکپارچه‌سازی به‌دلیل عدم تخصیص منابع مالی لازم، عدم تضمین حقوق مالکیت خُرده‌مالکان و عدم طراحی بازارهای اجاره و خرید اراضی کشاورزی تاکنون اجرایی نشده یا نتیجه مطلوب حاصل نشده است.

۸-۲. ساختار اداری و اجرایی بخش کشاورزی

آنچه در حال حاضر در ساختار اجرایی بخش کشاورزی مشاهده می‌شود، حاکی از گرفتار شدن آن در امور روزمره و عدم وجود عزم جدی در پرداختن بنیادین به مسائل اساسی بخش کشاورزی است. با وجود ادغام وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی در سال ۱۳۷۹، برخی از مهم‌ترین اصول مدیریت جهادی، از جمله درون‌زایی و خودجوشی، ساختار سازمانی پویا، خلاق، منعطف و انطباق‌پذیر، هماهنگی در رویه و اهداف و حس تعاون و همکاری درون‌سازمانی و برون‌سازمانی در ساختار این وزارتخانه به‌طور مناسب نهاده‌اند. با توجه به ماهیت میدانی بسیاری از فعالیت‌های کشاورزی و ضرورت کنترل و مدیریت از نزدیک این فعالیت‌ها، لازم است به‌منظور اصلاح روندهای فعلی و تسریع در تدبیر امور جاری، حاکمیت مدیریت جهادی در ساختار وزارت جهاد کشاورزی تقویت گردد.

شواهد کنونی حاکی از آن است که وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان نظام اداری کشاورزی و منابع طبیعی کشور، دارای چالش‌های گوناگونی بوده و برخلاف رهنمودهای اسلامی در رابطه با برنامه‌ریزی و اداره امور با توجه به وضعیت و شرایط ذی‌نفعان و مردم، نظام برنامه‌ریزی کشاورزی، غالباً حالت متمرکز و بالا به پایین داشته و این امر در بسیاری از موارد سبب عدم شکوفایی پتانسیل‌های محلی در روستاها

۱. ۱۸۰,۱۲۵ هکتار در سال ۱۳۹۶ و ۴۵۳,۷۳۰ هکتار در سال ۱۳۹۷.

شده است. از جمله مهم‌ترین ایرادهای ناشی از ساختار وزارت جهاد کشاورزی می‌توان به تضعیف شدید بدنه توسعه روستایی و امور عشایر در بدنه وزارت جهاد کشاورزی، فقدان سازوکار مناسب برای مشارکت جامعه محلی و فقرزدایی پایدار در منابع طبیعی، مدیریت تصدیگرانه و عدم سامان‌دهی مناسب تشکلهای و صنوف، نبود نظام تصمیم‌گیری و سیاستگذاری مبتنی بر شواهد میدانی و تناسب ضعیف طرح‌ها و برنامه‌های وزارت جهاد کشاورزی با الگوها و اسناد بالادستی اشاره کرد که عمدتاً نشان از ضعف توسعه نهادی دارند و موجب شده این وزارتخانه از ایفای نقش و مأموریت‌های خود در جهت امنیت غذایی، پایداری محیط زیست و بهبود معیشت کشاورزان به شکل مناسب ناتوان باشد. از طرفی دیگر بخش غیردولتی یا تشکلهای و تعاونی‌های کشاورزی نیز با وجود چالش‌هایی از قبیل فقدان نگاه آینده‌نگرانه، خوداتکا و راهبردی و عدم شبکه‌سازی افقی و عمودی مناسب، دامنه وسیع اختیارات و دخالت‌های دولت در تشکیل و اداره شرکت‌های غیردولتی، عدم شایسته‌سالاری در انتخاب اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل شرکت‌های غیردولتی و عدم تخصص و تجربه کافی آنها و فقدان پشتوانه قانونی لازم برای مشارکت در مراکز تصمیم‌گیری و سیاستگذاری به‌منظور ایفای نقش‌های حمایتی، نتوانسته‌اند نقش‌آفرینی فراگیر در توسعه کشاورزی داشته باشند. (ورمزیاری و بابائی، ۱۳۹۹)

۹-۲. اطلاعات پایه در بخش کشاورزی

وجود تناقض‌های فاحش آماری در بخش کشاورزی، امکان بررسی دقیق مسائل را کاهش می‌دهد. به‌طور مثال، میزان غیررسمی تولیدات بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۸ در حدود ۱۲۶ میلیون تُن گزارش شده است؛ در صورتی که در سال ۱۳۹۰ در حدود ۹۲ میلیون تُن بوده است. این افزایش ۳۴ میلیون تُنی یا باید باعث افزایش در صادرات شود و یا منجر به کاهش در واردات. تراز وزنی تجاری ایران در سال ۱۳۹۰ برابر با ۹/۲- میلیون تُن بوده که در سال ۱۳۹۸ به ۱۷/۵- میلیون تُن رسیده است. درواقع با استناد به این میزان تولید و تجارت، بایستی ۴۲/۴ میلیون تُن اضافه محصولات کشاورزی در دسترس جامعه قرار می‌گرفت. با فرض اینکه جمعیت اضافه شده در این دوره (از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸) به میزان ۱۰/۵ میلیون تُن غذا مصرف کرده باشند، کماکان بایستی به اندازه ۳۲ میلیون تُن مازاد تولید موجود باشد. اما واقعیت این است که حباب قابل توجهی در آمار اعلام شده برای تولیدات داخلی کشاورزی وجود دارد. بنابراین تولیدات کشاورزی کشور در محدوده ۹۴ میلیون تُن برآورد می‌شود. از طرف دیگر، سیر نزولی قابل توجه در سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی نیز مؤید همین مسئله است که چندان که باید، زیرساخت‌های کشاورزی در کشور در یک دهه اخیر تقویت نشده است. شایان ذکر است که بانک مرکزی و مرکز آمار ایران از گزارش میزان سرمایه‌گذاری از سال ۱۳۹۶ به این سو سرباز می‌زنند. موضوع اختلافات آماری در گزارش‌های منتشر شده توسط دستگاه‌های مختلف نیز مشهود است و شدیداً به روش برآورد و نمونه‌گیری



وابسته است که این موضوع منجر به سردرگمی تحلیل گران و کاهش اعتبار تصمیم‌گیری‌ها خواهد شد. از سوی دیگر، با وجود اینکه ماده (۲۲) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹، وزارت جهاد کشاورزی را حداکثر ظرف دو سال، مکلف به ایجاد پایگاه اطلاعاتی تولیدکنندگان بخش کشاورزی و ایجاد پایگاه اطلاعات جامع کشاورزی برپایه فناوری اطلاعات کرده است؛ ولی کماکان بخش کشاورزی فاقد چنین پایگاه‌هایی به صورت فراگیر، جامع و راستی‌آزمایی شده است. جالب اینکه در حال حاضر از چند طریق به صورت موازی اطلاعات مبنایی در حال تولید هستند. با توجه به آنچه بیان شد، انتظار می‌رود که طرحی برای برآورد تقریباً دقیق برای آمار و اطلاعات میزان تولیدات کشاورزی در زیربخش‌های مختلف تدوین شود و با استفاده از قابلیت‌های سامانه‌های الکترونیکی، شفافیت و نظارت‌پذیری داده‌ها افزایش یافته و بیش‌برآوردهای صورت گرفته در این زمینه اصلاح گردد. از طرفی لازم است به منظور رفع موازی‌کاری در جمع‌آوری اطلاعات، مرجع مشخصی برای ارائه آمارهای گوناگون مشخص شده و همچنین روش‌های برآورد مطابق با آخرین متدهای روز دنیا اصلاح شود.

جمع‌بندی

با وجود ظرفیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری فراوان در بخش کشاورزی، نبود یک استراتژی مشخص برای توسعه کشاورزی، بر مبنای این قابلیت‌ها و فرصت‌ها، مهم‌ترین عامل عدم موفقیت این بخش در ایفای نقش کلیدی خود به عنوان محور توسعه کشور است. درحقیقت از آنجایی که مشخص نیست چشم‌انداز بخش کشاورزی چیست و نقشه راه رسیدن به آن نیز وجود ندارد، این بخش همواره با چالش‌های ریشه‌ای مواجه بوده که در اغلب موارد، یافتن راه‌حل برای آنها بسیار دشوار و ناممکن به نظر می‌رسد. عدم تعریف دقیق و علمی شاخص‌های توسعه کشاورزی عدالت‌محور، مبتنی بر نتیجه و مشتمل بر فرایند، در این بخش باعث شده است که چگونگی نقش‌آفرینی آن در رشد اقتصاد ملی، اشتغال، کاهش فقر و سایر متغیرهای کلان نامشخص باشد.

بررسی عملکرد دولت در بخش کشاورزی و منابع طبیعی با تأکید بر تکالیف اسناد بالادستی نشان داد که بسیاری از این تکالیف به طور کامل اجرایی نشده و در برخی از موارد نیز عمل به تکالیف مذکور به طور کامل مورد غفلت واقع شده است. به عنوان نمونه می‌توان به «کاهش در میزان تولید محصولات اساسی کشاورزی»؛ «تعطیل در اجرای بند «الف» از ماده (۱) قانون تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی»؛ «عدم تحقق تراز تجاری مثبت در بخش کشاورزی»؛ «عدم تحقق بسیاری از تکالیف حمایتی»؛ «عدم حمایت کافی و کارآمد از افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی»؛ «نبود برنامه عملیاتی مشخص به منظور کاهش ضایعات و هدررفت محصولات غذایی»؛ «تداوم تغییر کاربری اراضی، خرد شدن و تقطیع اراضی»؛ «عدم دستیابی به نتایج ملموس در زمینه توسعه کشت

محصولات سالم و ارگانیک؛ «غفلت از طراحی و اجرای الگوی کشت بهینه»؛ «وجود فاصله تا اهداف برنامه‌ریزی شده در زمینه توسعه تولید گیاهان دارویی و همچنین تولید در محیط‌های کنترل شده و گلخانه‌ها» و «درصد تحقق بسیار پایین در فعالیتهای احیا، توسعه و غنی‌سازی جنگل‌ها، جنگل‌کاری و احیای جنگل‌ها، توسعه زراعت چوب و حدنگاری (کاداستر) منابع طبیعی» اشاره کرد.

مهم‌ترین چالش‌های فعلی بخش را می‌توان در سه دسته عمده بهره‌وری پایین نهاده‌ها و عوامل تولید؛ کاهش سرمایه‌گذاری و افزایش وابستگی طبقه‌بندی کرد. جهت مقابله با این چالش‌ها، تمرکز بر اقداماتی همچون ارتقای کشاورزی دانش‌بنیان و تحقق خودکفایی در محصولات اساسی کشاورزی؛ بهبود فضای کسب‌وکار و افزایش سرمایه‌گذاری؛ اصلاح ساختار سیاست‌های حمایتی؛ سامان‌دهی بازار و زنجیره ارزش؛ ارتقای سطح ایمنی غذایی در محصولات کشاورزی؛ بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی؛ کنترل و پیشگیری از زمین‌خواری و تغییر کاربری غیرمجاز؛ ارتقای کارایی ساختار اداری و اجرایی بخش کشاورزی و تجمیع، راستی‌آزمایی و تدقیق اطلاعات پایه در بخش کشاورزی و توسعه روستایی کاملاً ضروری است. اقدامات پیش‌گفته باید کشاورزی را در جهت تولید غذای پایدار تقویت کند. از طرف دیگر، بایستی یک ساختار نظام‌مند و الگوی هدفمند برای این تغییرات پایه‌ریزی شود. در چنین شرایطی، سازوکار امنیت غذایی در کشور از «تأمین غذای ارزان برای مصرف‌کننده شهری» به سمت «حمایت از تولیدکننده روستایی و بهبود امنیت غذایی» تغییر یابد. از طرف دیگر، باید از میزان دخالت دولت که منجر به زیان تولیدکننده می‌شود، کاسته شده و تولید صادرات‌محور به‌منظور رقابت‌پذیری تولیدات کشاورزی در دستور کار قرار گیرد.

منابع و مآخذ

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی، ارزش‌افزوده گروه کشاورزی، ۱۳۹۹، <https://tsd.cbi.ir/Display/GetDateAndFreq.aspx>
۲. سازمان برنامه و بودجه کشور، گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۶.
۳. سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور؛ منابع طبیعی ایران - سیمای مراتع، ۱۳۹۹، <https://frw.ir/02/fa/staticpages/page.aspx?tid=1501>
۴. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹.
۵. سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، ابلاغی ۱۳۹۱/۰۹/۲۹.
۶. قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳.
۷. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶.
۸. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)، مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶.



۹. قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۰۶.
۱۰. قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی، مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴.
۱۱. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱.
۱۲. مرکز آمار ایران، نتایج آمارگیری نیروی کار، سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۸.
۱۳. مرکز آمار ایران، نتایج تفصیلی سرشماری کشاورزی سال ۱۳۹۳.
۱۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۵۸. بودجه بخش کشاورزی و منابع طبیعی، شماره مسلسل ۱۷۳۸۱، الف، ۱۳۹۹.
۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تحلیل چالش‌های توزیع و تأمین خوراک مرغداری‌های کشور، شماره مسلسل ۱۷۲۶۰، ب، ۱۳۹۹.
۱۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خلاصه مدیریتی گزارش؛ آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی ایران، شماره مسلسل ۱۶۹۳۵، الف، ۱۳۹۸.
۱۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸ - ۷. بخش کشاورزی، شماره مسلسل ۱۶۴۹۶، ب، ۱۳۹۸.
۱۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تحلیل سیاست‌ها و رهیافت‌های حفاظت از اراضی کشاورزی؛ با تأکید بر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاحیه آن، شماره مسلسل ۱۴۰۳۶، ۱۳۹۳.
۱۹. ورمزیاری، حجت و محسن بابائی. واکاوی چالش‌های ساختار دولتی و غیردولتی بخش کشاورزی و ارائه راهکارهای اصلاحی، هشتمین کنگره علوم ترویج و آموزش کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست پایدار، ۱۳۹۹.
۲۰. وزارت جهاد کشاورزی، آمارنامه کشاورزی سال ۱۳۹۸.



شماره مسلسل: ۱۷۴۹۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی عملکرد دولت ۵. بخش کشاورزی و منابع طبیعی

نام معاونت: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

تهیه و تدوین کنندگان: پژمان اعلائی بروجنی، حجت ورمزیاری

مدیر مطالعه: حجت ورمزیاری

ناظران علمی: امیررضا شاهانی، علیرضا رهایی

همکاران: حامد نجفی علمدارلو، محسن بابائی

ویراستار تخصصی: ———

ویراستار ادبی: طاهره سیدمحمد

واژه‌های کلیدی:

۱. کشاورزی
۲. منابع طبیعی
۳. امنیت غذایی
۴. خودکفایی
۵. برنامه ششم توسعه



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۲/۱۱