

# تعال و عدم تعادل در بخش کشاورزی

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۳۴۳۵

دی ماه ۱۳۹۲

دفتر: مطالعات زیربنایی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. عدم تعادل در سهم اشتغال در بخش کشاورزی و سهم ارزش افزوده
۳	۱-۱. جایگاه بالقوه بخش کشاورزی در اقتصاد مقاومتی
۳	۱-۲. اشتغالزایی و رشد بهره‌وری به‌طور همزمان
۴	۱-۳. مدیریت مازاد نیروی کار
۵	۲. عدم تعادل در سیاست‌های حمایتی متناسب با نیازهای بخش در مقایسه با سایر کشورها
۶	۲-۱. اهداف سیاستگذاری (هدف از اتخاذ سیاست‌های حمایتی)
۷	۲-۲. وضعیت سیاست‌های حمایتی از بخش کشاورزی در کشورهای توسعه‌یافته
۸	۲-۳. وضعیت سیاست‌های حمایتی در ایران
۱۰	۳. عدم تعادل در تراز تجاری بخش و واردات بی‌رویه محصولات کشاورزی
۱۴	۳-۱. وضعیت کنونی بخش کشاورزی
۱۶	۳-۲. ارزآوری و رفع کسری تراز تجاری
۱۷	۳-۳. حمایت ناکافی از تولیدکننده
۱۷	۳-۴. بهره‌گیری از حمایت‌ها و ظرفیت‌های قانونی
۱۹	۳-۵. وضع غیراصولی تعرفه‌ها
۱۹	۳-۶. امکان تأثیر تحریم‌ها بر واردات و صادرات محصولات کشاورزی کشور
۲۱	۴. عدم تعادل در سهم روستائینان و شاغلین بخش کشاورزی در اقتصاد ملی
۲۱	۴-۱. لزوم کاهش مهاجرت بی‌رویه به شهرها
۲۲	۴-۲. ساماندهی بازار و ایجاد مدیریت زنجیره تولید
۲۳	۵. عدم تعادل در قیمت‌های محصولات برای تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان
۲۳	۵-۱. تقدم بخشی حمایت از تولید
۲۳	۵-۲. نظام ناکارآمد و غیرشفاف بازار محصولات کشاورزی

۲۴	.....	۳-۵. انعطاف‌پذیری در سیاست ارزی
۲۴	.....	۴-۵. حمایت تعرفه‌ای از تولید متناسب با نرخ ارز
۲۵	.....	۵-۵. اصلاح قیمت‌ها
۲۶	.....	۶. عدم تعادل در بهره‌برداری از سفره‌های آب زیرزمینی
۲۶	.....	۱-۶. عملکرد بخش آب در سال‌های اول و دوم برنامه پنجم توسعه
۲۸	.....	۲-۶. بهبود بهره‌برداری از منابع آبی
		۷. عدم تعادل در سهم سرمایه انسانی (دانش، فناوری و مدیریت) و سهم سایر عوامل تولید در بخش کشاورزی
۲۹	.....	بخش کشاورزی
۳۰	.....	اصلاح نظام آموزش عالی کشاورزی
۳۰	.....	نتیجه‌گیری
۳۲	.....	منابع و مآخذ





## تعادل و عدم تعادل در بخش کشاورزی

### چکیده

مطالعه تجارب سایر کشورها نشان می‌دهد که حمایت از بخش کشاورزی همچنان در اولویت برنامه‌ها و سیاستگذاری‌ها قرار دارد. این موضوع برای ایران به دلیل موقعیت بین‌المللی و موضوع امنیت غذایی اهمیت دوچندانی دارد. برای ادای حق بخش کشاورزی و روستایی و اجرای عدالت و کاهش نابرابری‌ها در کشور به نظر می‌رسد که باید به هریک از بخش‌های اقتصادی به اندازه وزن آنها در جامعه اهمیت قائل شد. اگر ارزش‌افزوده بخش کشاورزی نزدیک به ۱۴ درصد یا وزن جمعیت روستایی ۲۹ درصد<sup>۱</sup> یا سهم کشاورزی از اشتغال بیش از ۲۰ درصد می‌باشد، باید در تخصیص درآمدهای نفتی یا بودجه‌بندی کشور این نسبت‌ها تاحدودی رعایت شود. فعالیت‌های انجام شده در ایجاد زیرساخت‌های تولید و ساماندهی بازار برای کاهش هزینه‌ها و افزایش درآمد کشاورزان از موفقیت بالایی برخوردار نبوده است ولی کاهش دیوار تعرفه سبب کاهش درآمد کشاورزان، کاهش نرخ مبادله و کاهش حمایت از بخش کشاورزی شده است. لذا در راستای تحقق اهداف بالادستی ضروری است که علاوه بر استفاده از اقدامات تعرفه‌ای مجاز چون سهمیه‌بندی، نرخ تعرفه محصولات وارداتی کشاورزی براساس حساسیت و مزیت نسبی آنها با مطالعه‌ای دقیق تعیین شود همچنین باید تجهیز منابع مورد نیاز، تقویت و گسترش یابد تا برآوردها دقیق‌تر و آمار اعلامی از صحت بیشتری برخوردار باشد. مدیریت روابط بین کشاورزی، حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست باید به‌عنوان یک بخش لازم از دستور کار کشاورزی برای توسعه مورد توجه قرار گیرد. در راستای تحقق کشاورزی دانش‌بنیان باید به‌دنبال اصلاحات در ابعاد گوناگون این نظام بود و ارتباطات آن با سایر نظام‌ها و دستگاه‌های مرتبط را به نحوی تعریف کرد تا در نهایت آموزش و پژوهش نظام مذکور حالت کاربردی‌تر و عملیاتی‌تر به خود گیرد. از این روی در این گزارش سعی شده است که اختلال و توازن و تعادل ابعاد مختلفی از بخش کشاورزی را مورد بررسی قرار گیرد. امید است در آینده‌ای نزدیک حمایت از این بخش در اولویت برنامه‌ها و سیاستگذاری‌ها قرار گیرد.

## مقدمه

بخش کشاورزی سابقه طولانی در نقش‌آفرینی به‌عنوان موتور توسعه در کشورهای گوناگون، اعم از توسعه‌یافته و در حال توسعه، داشته است. ولی آنچه مسلم است بنا به دلایل فراوان این نقش، به‌طور بالقوه در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار، به‌ویژه ایران، بسیار مهمتر است. بخش کشاورزی یکی از مهمترین بخش‌هایی است که می‌تواند در تحقق اهداف متعالی اسناد بالاسری، به‌خصوص سیاست‌های برنامه پنجم و دستیابی به رشد و بالندگی کشور نقش بسزایی را ایفا نماید. در حقیقت، کشاورزی به‌عنوان یک فعالیت اقتصادی، ابزار تأمین معاش و تأمین‌کننده خدمات محیط زیستی، در فرآیند توسعه مؤثر است و این ویژگی‌ها بخش کشاورزی را به یک ابزار منحصر به‌فرد مبدل نموده است (The World Bank, 2007). در بخش کشاورزی از آنجایی که کشور، دارای مزیت نسبی جهانی بوده و این بخش در دین مقدس اسلام نیز مورد تأکید و اهتمام اساسی قرار گرفته است، لذا یکی از اصلی‌ترین لوازم تحقق جهاد اقتصادی، ایجاد تحول اساسی و عملی در بخش کشاورزی است.

تحول اساسی و عملی در بخش کشاورزی، باید بهبود همه‌جانبه اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی را مدنظر خود قرار دهد، چرا که به‌دلیل نگرش‌های تک‌بعدی، با وجود رشد نسبتاً مطلوب سطح تولیدات کشاورزی، منابع پایه تولید به شدت در حال تخریب هستند. از آنجایی که امروزه «دانش» به‌عنوان عامل اصلی تولید محسوب می‌شود، لذا ایجاد تحول اساسی در بخش کشاورزی، جز از طریق حرکت به سمت کشاورزی دانش‌بنیان امکان‌پذیر نخواهد بود. کشاورزی دانش‌بنیان، کشاورزی است که فرآیندهای آن برمبنای به‌کارگیری یافته‌های پژوهش‌های مربوطه مدیریت شود. لذا راهکار کلیدی افزایش پایدار بهره‌وری، عوامل تولید به‌خصوص نیروی کار، تحقق کشاورزی دانش‌بنیان و اطلاعات محور خواهد بود.

در مواجهه با هر یک از پیشامدهای احتمالی، کشور نیازمند طراحی برنامه و ایجاد آمادگی است. در صورت تغییر شرایط سیاست‌های غلط حاکم بخش کشاورزی و کاهش وابستگی به واردات و در پیش گرفتن راهبرد تأمین امنیت غذایی متکی بر تولید داخلی، می‌توان به کاهش واردات و افزایش صادرات، حتی به ایجاد تراز مثبت تجاری در حوزه کالاهای کشاورزی امیدوار بود. شرایطی که، ضمن افزایش امنیت غذایی و بهبود وضعیت تولیدکنندگان محصولات کشاورزی و به‌ویژه در مناطق روستایی کشور، به کاستن آثار تحریم بر اقتصاد کشور، این چالش به فرصت تبدیل می‌شود.



## ۱. عدم تعادل در سهم اشتغال در بخش کشاورزی و سهم ارزش افزوده

### ۱-۱. جایگاه بالقوه بخش کشاورزی در اقتصاد مقاومتی

تولید کشاورزی به منظور دستیابی به امنیت غذایی مهم است، زیرا منبع درآمدی بخش عمده‌ای از فقرای روستایی می‌باشد. کشاورزی از پتانسیل بالایی برای غلبه بر بحران بیکاری، به خصوص در کوتاه‌مدت برخوردار می‌باشد. این بخش، باثبات‌ترین بخش اقتصادی ایران بوده و کمترین اثرپذیری را از شوک‌های برونزا دارد (مؤمنی، ۱۳۸۳). طبق آخرین داده‌های فائو، ارزش تولیدات ایران در زمینه ۲۴ محصول، در زمره ۲۰ کشور برتر دنیا قرار داشته است که البته رتبه آن در زمینه ۱۰ محصول زیر ۵ و در زمینه ۹ محصول بین ۶ تا ۱۰ بوده است. این امر نشان‌دهنده توان جهانی بخش کشاورزی ایران در زمینه تولید محصولات کشاورزی و حضور در بازارهای جهانی و ارزآوری برای کشور است. نکته امیدوارکننده اینکه، غالباً جایگاه جهانی کشور، در رابطه با محصولات مذکور، نسبت به سال ۱۳۵۷، بجز ۵ محصول، بهبود چشمگیری داشته است. علاوه بر این، باید اظهار داشت که کسب جایگاه‌های جهانی مذکور در شرایطی بوده است که عملکرد در واحد سطح ایران بسیار کمتر از میزان این شاخص در کشورهای توسعه‌یافته است.

کشاورزی جایگاه مهمی در اقتصاد ایران دارد، به گونه‌ای که در ایران و در سال ۱۳۸۳، حدود ۱۴ درصد تولید ناخالص داخلی، ۲۵ درصد ارزش صادرات غیرنفتی، بیش از ۲۰ درصد اشتغال، نزدیک به ۸۰ درصد از عرضه غذا و ۹۰ درصد از مواد اولیه صنایع تبدیلی کشاورزی را تأمین نموده است (عبداللهی، ۱۳۸۵).

در سال ۱۳۸۶ نیز سهم ارزش افزوده گروه کشاورزی، نفت، صنایع و معادن و خدمات از رشد تولید ناخالص داخلی، به ترتیب معادل ۳/۵، ۲/۷، ۰/۱ و ۰/۹ بوده و فعالیت‌های کشاورزی در زمره فعالیت‌هایی بوده که بیشترین سهم را در رشد اقتصادی کشور داشته‌اند (خلاصه تحولات اقتصادی کشور در سال ۱۳۸۶). بنابراین رشد بهره‌وری تولیدات کشاورزی می‌تواند در پیچه نوینی را برای توسعه کشاورزی ایران گشوده و توان رقابتی آن را بهبود اساسی دهد. این در واقع نقشی است که بخش کشاورزی ایران می‌تواند در حوزه اقتصاد مقاومتی ایفا نماید.

### ۱-۲. اشتغالزایی و رشد بهره‌وری به‌طور همزمان

لزوم تأکید و تعمیق بهره‌وری در کشاورزی کشورهای در حال توسعه، حقیقت مهمی است که باید در راهبردهای اساسی این کشورها لحاظ شود. به عبارت دیگر، رشد بهره‌وری کشاورزی، یکی از مهمترین عوامل تعیین‌کننده توسعه کشاورزی به شمار می‌رود. ولی ازسوی دیگر، کشاورزی

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

### ۳-۱. مدیریت مازاد نیروی کار

با توجه به تضاد موجود بین اشتغالزایی کشاورزی و رشد بهره‌وری آن، باید با مطالعه دقیق ظرفیت بخش‌های مختلف کشاورزی در اشتغالزایی نیز براساس توانمندی‌های آمایشی مناطق مختلف، به دنبال نظام اشتغالزایی جدیدی بود که ضمن مبارزه با بیکاری پنهان و تحقق افزایش بهره‌وری نیروی کار، به مدیریت صحیح و مؤثر منابع انسانی مازاد بپردازد تا علاوه بر تضمین بهبود تولیدات کشاورزی و تأمین امنیت غذایی، مانع از مهاجرت بی‌رویه روستاییان به شهرها گردد و در نهایت، تضاد بین رشد و عدالت برطرف گردد. زیرا ادامه این روند منجر به تخلیه سکونتگاه‌های روستایی از نیروی انسانی فعال و با انگیزه شده و کشاورزی را با روند قهقرایی مواجه می‌کند که نتیجه آن وابستگی شدید کشور به واردات غذای خود از خارج و تهدیدهای خطرناک به نظام خواهد بود. توسعه به‌کارگیری رهیافت‌های کار محور<sup>۱</sup> می‌تواند سبب ایجاد

---

1. labour-intensive approaches





فرصت‌های جدید شغلی، افزایش درآمد کارگران روستایی و مهارت‌های جدید (ECOSOC, 2006) و در عین حال رشد بهره‌وری گردد. ویژگی‌های دو نظام اشتغال‌آفرینی مبتنی بر کشاورزی در جدول ذیل مورد اشاره قرار گرفته است.

جدول ۱. ویژگی‌های دو نظام اشتغال‌آفرینی مبتنی بر کشاورزی

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

## ۲. عدم تعادل در سیاست‌های حمایتی متناسب با نیازهای بخش در مقایسه با سایر کشورها

حمایت از بخش کشاورزی مقوله‌ای است که سال‌ها در جهان مورد بحث و توجه قرار گرفته و به‌ویژه این‌که به دلایل متعددی همچون ماهیت بخش کشاورزی، ریسک بالاتر نسبت به سایر بخش‌ها، امنیت غذایی و تغذیه و غیره همواره نسبت به سایر بخش‌های اقتصادی بیشتر در کانون توجه دولت‌ها قرار داشته است. بر این اساس نگاه حمایتی کشورهای مختلف به بخش کشاورزی نیز بسته به اهمیت آن در کشورهای جهان متفاوت و متنوع بوده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که به‌طور کلی اخلاص در قیمت محصولات کشاورزی در جهان به دو صورت شکل می‌گیرد، یکی از طریق حمایت‌های متنوع از تولیدکنندگان محصولات کشاورزی و دیگری از طریق حمایت‌های گسترده صادراتی.

لیندرت ضمن بررسی تاریخ سیاست‌های حمایتی در جهان، تجارب و مدل‌های سیاست‌های

کشاورزی را به‌شرح زیر ارائه می‌کند.<sup>۱</sup>

1. Lindert, 1989.

- در بیشتر کشورهای توسعه‌یافته، دولت‌ها بیشترین حمایت‌ها و یارانه‌ها را به بخش کشاورزی اختصاص داده‌اند.
- در کشورهای جهان سوم، شهرنشینان از طریق تشویق دولت به اعمال فشار به بخش کشاورزی خواستار تهیه غذایی ارزان‌قیمت برای مناطق شهری بوده‌اند.
- دولت‌های جهان سوم گرایش به سمت اتخاذ سیاست‌های ضد تجاری، که منجر به وضع مالیات بر بخش کشاورزی بر مبنای محصولات صادراتی شده است، داشته‌اند.
- حمایت‌گرایی و در مقابل آن آزادسازی تجاری از راهبردهای اساسی در ایجاد سیاست‌های اقتصادی است که در حدود بیش از ۳ سده اقتصاددانان بر سر آن به بحث و جدل پرداخته‌اند.

### ۱-۲. اهداف سیاست‌گذاری (هدف از اتخاذ سیاست‌های حمایتی)

دلایل عمومی پذیرفته شده‌ای وجود دارد که مداخلات دولت در قیمت‌گذاری، حمایت درآمدی، کنترل تولید، اعمال محدودیت‌های گمرکی بر واردات و اعطای یارانه‌های صادراتی به محصولات کشاورزی را توجیه می‌کند. برای درک چرایی و چگونگی استفاده از ابزارهای حمایتی در بخش کشاورزی لازم است تا راهبردهای دولت از دخالت در این بخش را شناسایی نماییم.

راهبردهای اساسی دولت از دخالت در بخش عبارتند از:

- تثبیت عرضه محصولات تولیدی بخش؛ تثبیت تقاضای محصولات تولیدی بخش؛ تثبیت درآمد تولیدکنندگان بخش؛ تثبیت قیمت محصولات تولیدی بخش؛ تنظیم بازار؛ تشویق تولید و صادرات؛ محدودیت تولید؛ تشویق یا محدود نمودن استفاده از نهادهای به‌خصوص؛ تشویق سرمایه‌گذاری؛ تشویق فرآیند تعدیل ساختاری؛ توسعه روستایی و کاهش فقر در روستا؛ احساس تعلق خاطر و وابستگی بیشتر با جامعه روستایی و تولیدکنندگان بخش کشاورزی.

علاوه بر موارد فوق، الزامات مزیت نسبی و ساختاری تولید محصولات کشاورزی نیز مسئله مهمی است که مداخله دولت‌ها را به‌ویژه در بخش کشاورزی، توجیه‌پذیر کرده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود دولت برای دخالت در بخش کشاورزی می‌تواند راهبردهای متفاوت و حتی گاه متناقضی را به‌صورت همزمان دنبال نماید. طبیعی است که در چنین شرایطی سیاستگذار به‌جای استفاده از یک ابزار حمایتی از مجموعه‌ای از ابزارها در قالب سبد حمایتی استفاده خواهد نمود. استفاده از چنین سبدهایی امروزه در تمامی کشورهای عضو OECD<sup>۱</sup> به‌عنوان کشورهایی که بیشترین حمایت ممکن را از بخش کشاورزی خود به‌عمل می‌آورند، کاملاً متداول است.

1. Organization for Economic Cooperation and Development

اعضای اصلی OECD شامل ۲۰ کشور (استرالیا، بلژیک، کانادا، دانمارک، فرانسه، آلمان، یونان، ایسلند، ایرلند، ایتالیا، لوکزامبورگ، هلند، نروژ، پرتغال، اسپانیا، سوئد، سوئیس، ترکیه، انگلستان و آمریکا) است.



## ۲-۲. وضعیت سیاست‌های حمایتی از بخش کشاورزی در کشورهای توسعه‌یافته

بخش کشاورزی تقریباً در همه دنیا بخشی از اقتصاد به شمار می‌رود که مورد حمایت قرار می‌گیرد. به‌ویژه در کشورهای پیشرفته همواره از بخش کشاورزی به اشکال مختلف حمایت می‌شود. این حمایت‌ها به صورت‌های مستقیم و غیرمستقیم صورت می‌پذیرد. اشکال مستقیم آن، اعطای یارانه‌ای در حدود چهارصد میلیارد دلار را شامل می‌شود. بدین ترتیب کشورهای توسعه‌یافته با پرداخت درصد بالایی از ارزش تولیدات کشاورزی خود، ضمن تأمین نیازهایشان، اغلب صادرکننده محصولات استراتژیک کشاورزی نیز هستند.

مبالغ یارانه پرداختی به ارزش تولیدات کشاورزی در کشورهای توسعه‌یافته، با توجه به کالای تولیدی از یک‌چهارم تا چهارپنجم ارزش آن است.

تنوع سیستم‌های حمایتی از ویژگی‌های دیگر سیاست‌های حمایتی کشورهای توسعه‌یافته است. این کشورها برای ترویج و افزایش مصرف نهاده‌ای از نهاده‌های کشاورزی یارانه پرداخت می‌کنند و اگر بخواهند مصرف نهاده‌ای از نهاده‌های کشاورزی را کاهش دهند برای عدم مصرف نیز اقدام به پرداخت یارانه می‌نمایند. همچنین برای تشویق تولیدکنندگان، براساس میزان تولید یا سطح زیرکشت یا سابقه همکاری و مشارکت در طرح‌ها و زمینه‌های مورد علاقه دولت (مثلاً کشت ارقام خاص یا پرمحصول) یارانه پرداخت می‌شود. همچنین با هدف تشویق کشاورزان در جهت بالا بردن تراز تجاری بازرگانی کشور در امر صادرات محصولات کشاورزی، دولت سیاست حمایتی از نوع مشوق را (Encourage) ممکن است به کار برد.

براساس کل درآمد و به‌منظور حمایت از کشاورزان خرده‌پا و کم‌درآمد به آنان یارانه پرداخت می‌شود. اعطای یارانه برای نکاشتن زمین و تولید محصول یا یارانه براساس کل درآمد که خود متأثر از فعالیت‌های اقتصادی و جهت تنظیم بازار و یا حفظ تولید کشاورزان خرده‌پا است را تحت عنوان کشاورزی چندکارکردی و اینکه کشاورزی دارای خصوصیات مختلفی است و از جنبه اشتغال یا حفظ پراکنش جمعیت کشور و... علاوه بر جنبه تولید، دارای کارکرد است توجیه می‌کنند. ظاهراً پرداخت چنین یارانه‌هایی مجاز می‌گردد. همین‌طور برای کاهش یا حذف مصرف سموم و کودهای شیمیایی که تأثیرات منفی زیست‌محیطی دارند یارانه پرداختی مجاز شمرده می‌شود و بدین طریق اقدام به پرداخت یارانه‌های متعدد می‌نمایند.

همچنین جهت تسخیر بازارهای جهانی، یارانه‌های صادراتی برای بسیاری از محصولات صادراتی پرداخت می‌نمایند که به‌صورت ارزان بودن قیمت این کالاها در بازارهای بین‌المللی نمایان می‌شود. برای حفظ و بهبود وضعیت کشاورزی خود، انواع یارانه‌ها و حمایت‌ها و ایجاد اعتبارات و

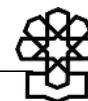
تسهیلات بانکی و روش‌های بیمه‌ای و بالاخره اقدامات غیرمستقیمی چون بالا بردن نرخ تعرفه بر واردات کالاهای کشاورزی از کشورهای درحال توسعه و حتی موانع غیرتعرفه‌ای بر محصولات کشاورزی وارداتی بهره می‌برند.

با مجموعه‌ای متنوع از حمایت‌های مستقیم و غیرمستقیم از تولیدات کشاورزی به هدف حفظ تولید کشاورزی و به‌ویژه کالاهای اساسی زراعی و دامی کشورهايشان اقدام می‌نمایند. درخصوص موانع غیرتعرفه‌ای نیز که به‌منظور حمایت از تولید داخلی یا سود بردن از چرخه توزیع و تجارت در کشورهای توسعه‌یافته و گاه فشار اقتصادی و حتی سیاسی بر کشورهای درحال توسعه اعمال می‌شود موارد قابل توجهی وجود دارد. کشورهای توسعه‌یافته و ازجمله اروپایی از ورود کالاهای بسته‌بندی شده و قابل عرضه در مراحل نهایی توزیع جلوگیری می‌کنند و این کالاها را فقط به‌صورت فله‌ای قابل واردات اعلام می‌نمایند و گاه با سوءاستفاده از قوانین بهداشتی و بهداشت نباتی سازمان تجارت جهانی اقدام به جلوگیری از ورود پسته ایران به بهانه وجود ماده افلاتوکسین که سرطانزا است می‌نمایند و جالب اینکه در استانداردهای وضع شده برای پسته وارداتی آمریکا میزان و دز افلاتوکسین می‌تواند به اندازه پنج برابر دز این ماده در پسته وارداتی از ایران باشد. همچنین درخصوص واردات کشاورزی از بعضی کشورهای جهان سوم که از سر فقر (که بیشتر ناشی از نحوه تعاملات و روابط اقتصاد بین‌المللی است) با تخریب منابع طبیعی و جنگل اقدام به کشت محصولات کشاورزی نموده‌اند نیز با طرح حفظ محیط زیست موانعی بر واردات محصولات تولیدی این کشورها ایجاد می‌نمایند. موارد ذکر شده نمونه‌هایی از انواع موانع غیرتعرفه‌ای است که در این کشورها اعمال می‌گردد. با چنین اهدافی مطمئناً این کشورها، تمایل به آزادسازی سریع و حذف حمایت‌ها و حتی یارانه‌های مستقیم و یا کاهش نرخ تعرفه بر واردات محصولات کشاورزی نخواهند داشت. به‌دلیل حساسیت‌های امنیتی و سیاسی و اجتماعی و حتی اقتصادی همواره از کشاورزی وکشاورزان خود حمایت خواهند کرد.

کل جامعه و رهبران پذیرفته‌اند که از بخش‌های پیشرو اقتصاد کشورهايشان یعنی بخش‌های خدمات و صنعت مالیات اخذ کرده و به بخش کشاورزی یارانه اعطا کنند. در این کشورها هرگونه سیاست کاهش قیمت محصولات کشاورزی بدون پرداخت مابه‌التفاوت آن به کشاورزانی که از این کاهش زیان می‌بینند صورت نخواهد گرفت.

### ۲-۳. وضعیت سیاست‌های حمایتی در ایران

در سیاست‌های حمایتی در ایران اغلب از نوع حمایت‌های مستقیم است. درحالی که در کشورهای



توسعه‌یافته یک‌چهارم تا چهارپنجم ارزش کالاهای تولیدی کشاورزی را یارانه‌ها تشکیل می‌دهند. در ایران مجموع یارانه‌های پرداختی به بخش کشاورزی کمتر از یک درصد ارزش تولیدات کشاورزی است و بیشترین میزان این یارانه‌ها نیز به شکل تأمین نهاده‌های کشاورزی، مانند کود شیمیایی اختصاص دارد و با توجه به سیستم توزیع این نهاده‌ها که به موقع تهیه و توزیع نمی‌شوند و توزیع آنها نیز به صورت عادلانه صورت نمی‌گیرد. به نظر می‌رسد حتی این مقدار ناچیز یارانه‌ها نیز در عمل به جامعه هدف منتقل نشده و کمک مؤثری به کشاورزی نمی‌کند. این هدر رفت منابع، به علت ساختار ناکارآمد سیستم توزیع‌کننده یارانه‌ها و اساساً سیستم اداری کشور ماست.

جالب اینکه حتی امروزه یکی از اهداف اصلی کشاورزی دنیا، توجه به پایداری محیط زیست است یعنی اینکه آثار زیست‌محیطی منفی فعالیت‌های کشاورزی به حداقل برسد، زمینه‌هایی چون کشاورزی ارگانیک که بر حذف یا کاهش مصرف بعضی نهاده‌ها همچون سموم و کودهای نهایی قرار دارند. امروزه به‌صورت گسترده‌ای در همه دنیا حتی در بین طرفداران محیط زیست کشور ما مطرح است. اعطای یارانه به نهاده‌هایی چون کود شیمیایی، معنایی غیر از ترویج و گسترش استفاده از آنها را ندارد. مطمئناً کاهش مصرف سموم و کودهای شیمیایی در بلندمدت و رویکرد تولید محصولات به روش‌های دیگر نیز مستلزم اعطای یارانه برای عدم مصرف آنها و یارانه برای روش‌های جایگزین آنها است چنانکه کشورهای توسعه‌یافته چنین اقداماتی را برای عدم مصرف بعضی نهاده‌ها صورت می‌دهند. در سیاست قیمتگذاری کالاهای وارداتی کشاورزی نیز متأسفانه همواره به ضرر تولیدکنندگان داخلی بوده است. چنین کالاهایی که در دنیا از انواع یارانه‌ها و (ازجمله یارانه‌های صادراتی) برای ارزان عرضه شدن آنها بهره گرفته شده است به قیمت‌های ارزان‌تر از کالاهای تولید داخلی به بازار کشور وارد می‌شود. از موانع غیرتعرفه‌ای خبری نیست و نرخ تعرفه واردات این محصولات نیز بسیار کم و گاه صفر است.

کشورهای توسعه‌یافته که اغلب صادرکننده محصولات استراتژیک کشاورزی نیز هستند اقدام به اعطای یارانه‌های مختلف می‌کنند. حال در صورتی که کشور ما به حمایت از بخش کشاورزی و ازجمله اعطای یارانه بی‌اعتنا باشد در فرآیند زمان حتی مزیت تولید و با هدف فروش در بازار داخلی را نیز از دست خواهد داد.

### ۳. عدم تعادل در تراز تجاری بخش و واردات بی‌رویه محصولات کشاورزی

در حال حاضر کشاورزی کشور با موضوع جایگزینی تدریجی رویکرد واردات به‌جای حمایت دولتی از تولید کشاورزی در برخی از تولیدات کشاورزی (کاهش نرخ تعرفه یکی از نشانه‌های آن است) و ازسویی با رقابت شدید سایر کشورها در محصولات صادراتی کشاورزی روبرو است (مانند رقابت ایالات متحده آمریکا در پسته). در سال‌های اخیر سیاست اتخاذ شده توسط دولت مبنی بر تنظیم بازار با استفاده از واردات بی‌رویه محصولات کشاورزی زیر ساخت‌های تولید را با مخاطرات جدی روبرو نموده است و کشور را در برابر تحریم‌های بین‌المللی ضربه‌پذیرتر نموده است. بنابراین کمک به استمرار تولید محصولات کشاورزی براساس حمایت از تولیدات داخلی و ملحوظ نمودن مزیت‌های نسبی (اصلاح سیاست‌های بازرگانی و بازاریابی و در این راستا تنظیم میزان و زمان واردات و در صورت لزوم بالا بردن تعرفه‌های گمرکی بر واردات محصولات کشاورزی) و کمک به امر تجارت این محصولات به نحوی که این امکان به‌وجود آید تا هر محصول با ویژگی خاص خودش و براساس نیاز کشور با قابلیت رقابت منطقی در چرخه تولید الگوی کشت را شکل دهد، ضروری است. علت اصلی واردات بی‌رویه صورت گرفته در طی برنامه چهارم توسعه، افزایش درآمدهای نفتی از یکسو و ضعف یکپارچگی و تعامل بین اجزای بدنه سیاستگذاری در عرصه تولید و واردات محصولات کشاورزی، ازسوی دیگر بوده است. تفسیر غلط از برخی قوانین، هدفمند نبودن نظام تعرفه‌ای و معطوف بودن سیاست‌های اتخاذ شده در زمینه تجارت خارجی محصولات کشاورزی به تنظیم بازار داخل با شعار حمایت از مصرف‌کننده نیز در انجام این واردات نقش داشته‌اند. برآیند این عوامل، کاهش قدرت رقابت محصولات کشاورزی تولید داخل در مقابل کالاهای وارداتی، کاهش درآمد کشاورزان و ایجاد درآمد سرشار برای گروه معدودی از واردکنندگان این محصولات بوده است.

در مجموع شایسته است که توجه به مسائل فنی و مصالح بلندمدت، جایگزین نگرش‌های مصلحت‌جویانه و مقطعی شود. اگر نگرش میان‌مدت و بلندمدت و با دقت کارشناسی به تأثیر اتخاذ سیاست‌ها بر تولید و بازار محصولات زراعی و باغی وجود نداشته باشد اثر آنها در کوتاه‌مدت و میان‌مدت بر تولیدات زراعی و تولید غذای دام و طیور (مؤثر در تولیدات دامی) و در بلندمدت بر همه محصولات زراعی، باغی و دامی (کل بخش کشاورزی) آشکار خواهد شد.

واردات اغلب محصولات کشاورزی، با توجه به کمبود تولید داخلی موضوع پذیرفته‌ای است، اما حد این واردات و نرخ تعرفه کالاهای وارداتی با توجه به نیاز تولیدات داخل کشور به حمایت مرزی چگونه تعیین می‌شود. مرز حمایت از تولید داخلی و واردات کجاست؟ آیا در تعیین نرخ تعرفه به



مزیت نسبی کالاها، درجه اهمیت و حساسیت آنها توجه می‌شود؟ آیا از ابزارهای متنوع تعرفه‌ای و موانع غیرتعرفه‌ای مجاز و متناسب با ساختار تولید و بازار بهره گرفته می‌شود؟ متأسفانه تاکنون تعیین نرخ تعرفه محصولات کشاورزی و حتی دیگر کالاهای وارداتی کشور براساس مطالعه علمی انجام نشده است. اغلب در تعیین نرخ تعرفه، به موضوع حمایت از تولید داخلی کم‌توجهی می‌شود و نیاز بازار و رسیدن به قیمتی مناسب‌تر برای مصرف‌کنندگان مورد توجه قرار می‌گیرد.

در چند سال قبل نیز در یک تصمیم عاجل و با هدف حمایت از تولید داخل، اقدام به افزایش چند برابری ۱۱۰۰ قلم کالای صنعتی گرفته شد که تأثیر آن بر بازار، ناچیز و موجب شکل‌گیری تجارت زیرزمینی ناشی از هماهنگ شدن بازار غیررسمی و قاچاق شد و نشان داد که تأثیر افزایش تعرفه بدون مطالعه، در بازار محدود است. برخلاف کالاهای مذکور، درخصوص قریب به اتفاق کالاهای کشاورزی وارداتی، سیاست کاهش شدید نرخ تعرفه اجرا گردید که به کاهش شدید سطح زیرکشت و تولید محصولات کشاورزی مانند چغندر قند، نیشکر، پنبه و چای منجر شد و لطمات جبران‌ناپذیری به اینگونه محصولات وارد آورد. خسارت چنین اقدامی در دیگر محصولات کشاورزی نیز کم‌وبیش مشاهده می‌شود.

کاهش دیوار تعرفه سبب کاهش درآمد کشاورزان، کاهش نرخ مبادله و کاهش حمایت از بخش کشاورزی شده است و در برخی از محصولات کشاورزی آثار کوتاه‌مدت این سیاست در قالب کاهش شدید تولید بروز کرده است، اما آثار چنین سیاستی در میان‌مدت و بلندمدت بیشتر نمایان می‌شود و بخش کشاورزی را به بخشی غیراقتصادی تبدیل خواهد کرد و سرمایه‌ها را هر چه بیشتر از بخش، خارج خواهد نمود.

کاهش تعرفه‌ها به بهانه کنترل قیمت‌ها، موجب سلب توانایی تولیدکنندگان برای تصمیم‌سازی و سرمایه‌گذاری و از دست دادن فرصت‌های شغلی شده و ساختارهای تولید را به خطر انداخته است. دنبال کردن منافع مصرف‌کنندگان و اعمال فشار برای ثبات قیمت‌ها از طریق واردات، بدون توجه به ساختار و هزینه تولید، نه تنها در بلندمدت به کارآیی اقتصادی منجر نمی‌شود، بلکه موجب تخصیص منابع سنگین برای واردات و رکود و کساد تولید داخلی می‌شود. مطالعات نشان می‌دهد کشورهایی که فقط درهای خود را برای واردات باز می‌کنند، لزوماً از تمامی مواهب تجارت بهره‌مند نمی‌شوند و اگر واردات باعث رشد تولید داخلی شود این رشد نمی‌تواند پایدار بماند و حتی در صورت پایداری رشد، نمی‌تواند وضعیت عمومی جامعه را بهبود بخشد. تجربه روسیه بعد از فروپاشی و واردات بی‌رویه محصولات در این کشور نشان می‌دهد که از این سیاست تنها بخشی از اقشار تازه به دوران رسیده نفع برده‌اند. یکی از سیاست‌های راهبردی در بخش کشاورزی در برنامه‌های گذشته نیل به خودکفایی در محصولات استراتژیک بوده، اما سیاست‌های تجاری سال‌های

اخیر در تقابل با این راهبرد قرار گرفته است و تلاش‌های انجام شده برای تحقق این هدف را بی‌نتیجه کرده است؛ ضمن اینکه سیاست‌های مربوط به تنظیم بازار، خرید تضمینی و تجارت، عمدتاً ناهمگون و در تقابل هم دیگر قرار گرفته و موجب تحمیل هزینه‌های سنگین بر دولت شده است.

برای توجیه واردات بی‌رویه شکر که تولید داخلی قند و شکر را به‌سوی نابودی کامل کشانده است در ابتدا توجیه می‌شد که صنایع تولید قند و شکر با تولید محصولاتی به قیمت حدود ۶۰۰ تومان ناکارآمد هستند و این ظلم به مصرف‌کنندگان است که شکر وارداتی با امکان واردات به قیمت ۴۰۰ تومان را مصرف نکنند، اما اکنون که تولید داخلی با آسیب شدید و شاید جبران‌ناپذیر روبرو شده است مصرف‌کنندگان شکر ارزان را مشاهده نمی‌کنند و فقط ارز کشور برای واردات صرف شده و تولید و اشتغال در داخل آسیب دیده است و البته سودهای گزافی نصیب گروه کوچک واردکنندگان شکر شده است، وارداتی که درخصوص برخی محصولات مانند برنج وارداتی، مدت زمانی، تأیید وجود آلودگی و تکذیب آن، موضوع بهداشت و سلامت محصولات غذایی وارداتی را به بحث روز مجالس و محافل تبدیل کرد و سبب شد که مردم انتظار برقراری و اعمال استانداردهایی مناسب‌تر را طلب کنند. اعمال استانداردهای کنونی سلامت غذاهای وارداتی همچنان محل شبهه است. راه‌های حصول به تنظیم بازار متعدد است و آسان‌ترین راه حل آن از طریق گشودن بازار کشور بر روی تولیدات خارجی است.

براساس اطلاعات منتشر شده توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران بعد از سال ۱۳۹۰ میزان هزینه‌ای که برای واردات هر تن از کالاهای اساسی وارداتی پرداخت می‌گردد افزایش قابل توجهی داشته است که بخشی از آن تحت تأثیر افزایش قیمت‌های جهانی بوده است و بخش قابل توجهی از این افزایش هزینه، به دلیل تحریم‌های بین‌المللی است که در مجموع هزینه‌های قابل توجهی را برای کشور در پی داشته است.

در سال‌های اخیر به دلیل ناهماهنگی‌های متعدد در بخش‌های پسین بخش کشاورزی مانند وزارت بازرگانی و صنایع، شاهد اخلاص در فعالیت‌های مربوط به تنظیم بازار در بُعد داخلی و تعرفه‌ها و رژیم تجاری در ابعاد بین‌المللی در ارتباط با وزارت بازرگانی و فرآوری محصولات کشاورزی و صنایع غذایی در ارتباط با وزارت صنایع بودیم، به صورتی که رابطه مبادله بین این بخش با سایر بخش‌ها را در سال‌های اخیر، همواره به زیان بخش کشاورزی و به سود خدمات، آن هم از نوع خدمات کاذب و واسطه‌گری سوق داده بود که با تصویب قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ این مشکل از لحاظ قانونی برطرف شد.





امروزه بسیاری از سیاست‌های حمایتی (اغلب اشکال مختلف یارانه‌ها) به علت اصرار بر دخالت ندادن یا شکل نگرفتن تشکلهای قابل اجرا نیست. دولت از حضور تشکلهایی مانند اتحادیه‌های کشاورزی واهمه دارد در حالی که این نهادهای عمومی غیردولتی ضمن بالا بردن قدرت چانه‌زنی کشاورزان (کشاورز خرده‌پا در مقابل دولت، صنایع و... از قدرت چانه‌زنی یا دفاع از منافع خود برخوردار نیست و نمی‌تواند طرف مذاکره باشد) با همراهی ابزارهایی چون بورس می‌توانند امکان استفاده از بسیاری از ابزارهای تعرفه‌ای و تنوع‌بخشی آنها را فراهم کرده و ظرفیتی برای اعمال سیاست‌ها و پرداخت یارانه‌ها باشند. در حال حاضر دولت با طرح موضوع خریدهای تضمینی و توافقی محصولات کشاورزی موجب مشکلات و ضرر و زیان برای تولیدکنندگان بخش کشاورزی شده است. به طوری که در چند سال اخیر قانون خریدهای تضمینی که از سال ۱۳۶۹ به‌عنوان یکی از سیاست‌های حمایتی (علیرغم ضعف‌های آن) در جریان بود با طرح خرید توافقی در زمانی که تشکلهای کشاورزی وجود ندارند یا بسیار ضعیف هستند مشکلات بسیاری برای محصولاتی مانند پنبه و شیر ایجاد شده است.

ایرادات متعددی که کشورهای توسعه‌یافته برای حفظ بازار و حمایت از تولید داخلی خود یا اعمال فشارهای سیاسی، از بعد مقررات بهداشت نباتی و... بر کالاهای صادراتی کشورهای درحال توسعه می‌گیرند (مثل موضوع افلاتوکسین در پسته تولید ایران) بیانگر آن است که اعطای امتیازات تجاری و بازار به کشورهای دیگر چقدر سخت است، اما در سال‌های اخیر و در پی استمرار بی‌رویه واردات محصولات کشاورزی، واردات انواع محصولات کشاورزی با علائم تجاری مختلف در بازار داخلی همراه با فعالیت‌های بازاریابی و تبلیغاتی، حتی در صدا و سیما، موجب گسترش سهم کالاهای وارداتی در بازار مصرف داخلی شده است و این محصولات به تدریج جایگزین محصولات داخلی در سفره خانوارها می‌شوند.

در این راستا گاه، استانداردهای ملی و بین‌المللی نیز رعایت نشده است. برای مثال، درخصوص واردات دام زنده به‌ویژه در سال ۱۳۸۸، پروتکل‌های بین‌المللی که ایران نیز متعهد به آن است رعایت نشد که نتیجه آن بروز تب برفکی هندی و وارد شدن خسارات بی‌شمار به صنعت دامپروری کشور و خدشه‌دار شدن اعتبار مرجع صلاحیت‌دار ایران (سازمان دامپزشکی به‌عنوان مسئول اجرای پروتکل قرنطینه دامی در کشور) در سطح بین‌المللی شده است.

در سال ۱۳۸۰ به علت وقوع خشکسالی شدید، میزان واردات کالاهای کشاورزی کشور افزایش شدیدی یافت و به ۱۳۵۹۹ هزار تن و ارزش این واردات به ۲۶۵۰ میلیون دلار رسید که در سال بعد از آن و با کاهش آثار خشکسالی، از میزان واردات کشور کاسته شد و به ۹۵۴۸ هزار تن به ارزش ۲۳۳۹ میلیون دلار رسید. اصلاح سیاست‌ها در بخش کشاورزی و به‌ویژه یکسان‌سازی نرخ ارز و

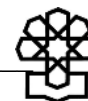
پس از آن به‌کارگیری نسبتاً مناسب سیاست تعرفه بر واردات به حفظ و حتی بهبود وضعیت تراز تجاری کشور در حوزه کشاورزی کمک کرد به‌طوری که در سال ۱۳۸۳ میزان واردات کالاهای کشاورزی کشور ۸۶۷۴ هزار تن و ارزش این واردات ۳۰۶۴ میلیون دلار بوده است. از سال ۱۳۸۴ و به‌ویژه سال ۱۳۸۵ با تغییر سیاست‌های تجاری کشور و اتخاذ سیاست تنظیم بازار مبتنی بر واردات، واردات و وابستگی به خارج در محصولات کشاورزی شدت گرفت. در سال ۱۳۸۷ به علت وقوع مجدد خشکسالی همانند سال ۱۳۸۰، میزان واردات کالاهای کشاورزی کشور افزایش شدیدی یافت و به ۱۷۹۹۲ هزار تن و ارزش ۸۹۸۰ میلیون دلار رسید.

### ۳-۱. وضعیت کنونی بخش کشاورزی

پس از وقوع واردات بی‌رویه، در بودجه سال ۱۳۸۹ قوانین جدیدی برای واردات محصولات کشاورزی وضع شدند و علاوه بر این در ۲۴ مرداد سال ۱۳۸۹ برای ارتقای بخش کشاورزی، قانون بهره‌وری کشاورزی و منابع طبیعی توسط ریاست محترم جمهوری ابلاغ شد که ماده (۱۶) این قانون به کنترل واردات از سوی وزارت جهاد کشاورزی تأکید دارد. هر چند اجرای ماده (۱۶) با اعلام این که صدور مجوز واردات همه محصولات کشاورزی از سوی وزارت جهاد کشاورزی باید صادر شود آغاز شد، اما اکنون به صدور مجوز هشت قلم کالا از فرآورده‌های دامی محدود شده است و اخیراً برای کاهش قیمت سیب و تأمین نیاز داخلی، تعرفه سیب که در سال‌های اخیر به‌طور معمول از ابتدای بهمن ماه برای تنظیم بازار شب عید کاهش می‌یافت، سال گذشته از ابتدای دی‌ماه از ۹۰ درصد به ۴ درصد کاهش یافت.

همزمان با اجرا نشدن قانون بودجه سال ۱۳۸۹ و قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، واردات در سال ۱۳۸۹ از شدت بیشتری برخوردار شده است. به‌عنوان مثال در طول سال ۱۳۸۸ در مجموع ۸۷۷ هزار تن واردات شکر صورت گرفته بود ولی در هشت‌ماهه اول سال ۱۳۸۹، ۱۴۵۷ هزار تن یعنی حدود ۶۰ درصد بیشتر از کل سال ۱۳۸۸ و حدود ۲/۷ برابر کل تولید شکر داخلی واردات انجام شده است. همین وضعیت در خصوص اغلب فرآورده‌های دامی و میوه مشاهده می‌شود.

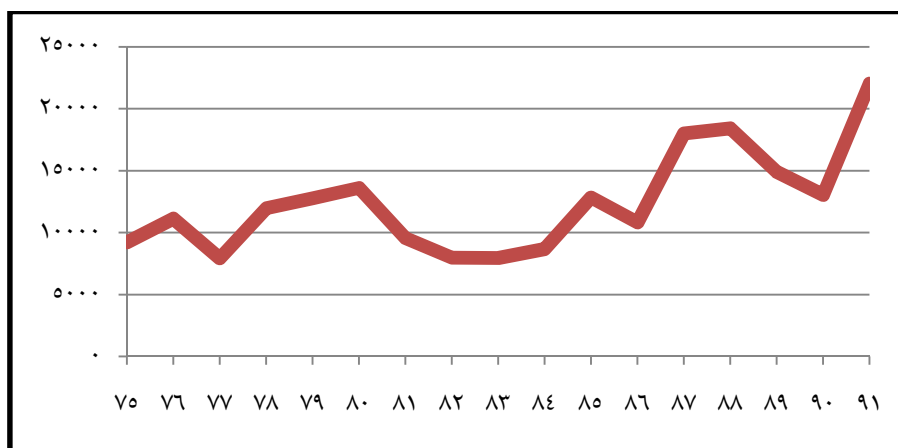
بند «ز» ماده (۳۳) قانون برنامه چهارم توسعه بر حذف موانع غیرفنی و غیرتعرفه‌ای و تبدیل آنها به موانع تعرفه‌ای تأکید داشت، اما تفسیر دولت از این قانون به کاهش شدید تعرفه‌ها و اتخاذ سیاست‌های تعرفه‌ای بیش از مقررات سازمان تجارت جهانی منجر شد. ماده (۴۰) قانون بودجه سال ۱۳۸۸ بر تعیین تعرفه مؤثر کالاهای بخش کشاورزی معادل تعرفه خودرو تأکید داشت، اما در



عمل تعرفه مؤثر کالاهای کشاورزی حدود ۸ درصد بجای ۸۶ درصد مقرر شده قانون وضع گردید و اعمال قانون صرفاً برای ۲۶ قلم کالای کشاورزی که واردات آنها کمتر از ۰/۰۳ درصد از واردات کشاورزی کشور را تشکیل می‌دهد محدود گردید. جزء «۱۵» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ بر تعیین اقدامات تعرفه‌ای دولت در جهت حمایت از تولید داخلی تأکید داشت، ولی این قانون نیز تاکنون اجرا نشده است.

به نظر می‌رسد افزایش واردات در سال ۱۳۸۹ برای عملی شدن تثبیت قیمت‌ها در بازار داخلی در هنگام اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها صورت گرفته باشد و دولت به بهانه این که کالاهایی مانند قند و شکر، برنج، چای و روغن نباتی نباید افزایش قیمت داشته باشند سبب اجرایی نشدن قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و ابلاغی از سوی ریاست جمهور شد و دولت تقریباً قوانین تازه تصویب را نیز نادیده گرفته و اجازه واردات بیش از نیاز داخل را نیز ممنوع نکرد.

نمودار ۱. میزان واردات محصولات کشاورزی (ارقام به هزار تن)



مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران.

تصمیمات و سیاست‌های غلط اتخاذ شده در حوزه کشاورزی تداوم یافت به گونه‌ای که در سال ۱۳۹۱ (سال آبی غیرمشابه با سال ۱۳۸۰ و ۱۳۸۷) میزان واردات کالاهای کشاورزی کشور افزایش شدیدی یافت و به ۲۲۰۲۴ هزار تن و ارزش ۱۴۲۲۳ میلیون دلار رسید که بیانگر نهادینه شدن، تکیه بر واردات و وابستگی به خارج از کشور در حوزه کالاهای کشاورزی است.

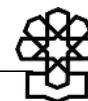
جدول ۲. میزان واردات، صادرات و تراز تجاری محصولات کشاورزی

تراز تجاری		صادرات		واردات		سال
ارزش (میلیون دلار)	وزن (هزار تن)	ارزش (میلیون دلار)	وزن (هزار تن)	ارزش (میلیون دلار)	وزن (هزار تن)	
-۲۳۵۹	-۷۹۴۰	۱۰۵۱	۱۲۷۸	۳۴۱۰	۹۲۱۸	۱۳۷۵
-۲۲۶۱	-۹۷۸۶	۷۲۱	۱۳۳۰	۲۹۸۲	۱۱۱۱۶	۱۳۷۶
-۱۴۱۹	-۶۳۸۹	۹۲۴	۱۵۳۴	۲۳۴۳	۷۹۲۳	۱۳۷۷
-۱۷۲۶	-۱۰۴۹۶	۸۷۵	۱۴۶۷	۲۶۰۱	۱۱۹۶۳	۱۳۷۸
-۱۷۷۷	-۱۱۳۳۹	۸۷۷	۱۴۱۸	۲۶۵۴	۱۲۷۵۷	۱۳۷۹
-۱۶۲۸	-۱۱۹۹۲	۱۰۲۲	۱۶۰۷	۲۶۵۰	۱۳۵۹۹	۱۳۸۰
-۱۱۷۶	-۸۰۹۲	۱۱۶۳	۱۴۵۶	۲۳۳۹	۹۵۴۸	۱۳۸۱
-۱۰۱۹	-۶۱۵۹	۱۵۸۳	۱۸۲۷	۲۶۰۲	۷۹۸۶	۱۳۸۲
-۱۶۴۵	-۶۳۷۲	۱۴۱۹	۱۵۶۷	۳۰۶۴	۷۹۳۹	۱۳۸۳
-۹۲۴	-۶۴۵۳	۲۲۷۷	۲۲۲۱	۳۲۰۱	۸۶۷۴	۱۳۸۴
-۲۰۲۴	-۱۰۰۴۸	۲۸۴۵	۲۷۷۷	۴۸۶۹	۱۲۸۲۵	۱۳۸۵
-۱۸۴۰	-۶۹۴۵	۳۵۱۸	۳۸۷۴	۵۳۵۸	۱۰۸۱۹	۱۳۸۶
-۵۶۳۳	-۱۴۶۵۰	۳۳۴۷	۳۳۴۲	۸۹۸۰	۱۷۹۹۲	۱۳۸۷
-۴۳۳۸	-۱۵۳۵۷	۴۱۸۰	۳۰۴۷	۸۵۱۸	۱۸۴۰۴	۱۳۸۸
-۴۱۰۶	-۱۰۷۹۹۸	۵۰۸۲	۴۱۰۴/۲	۹۱۸۸	۱۴۹۰۴	۱۳۸۹
-۴۳۸۰	-۹۳۰۵	۵۵۶۷	۳۷۲۶	۹۹۴۷	۱۳۰۳۱	۱۳۹۰
-۸۱۱۴	-۱۷۵۶۱	۶۱۰۹	۴۴۶۳	۱۴۲۲۳	۲۲۰۲۴	۱۳۹۱
*	*	*	*	۳۷۹۷	۱۰۴۹	چهارماهه ۱۳۹۲

مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران.

## ۲-۳. ارزآوری و رفع کسری تراز تجاری

گزارش تراز تجاری، ارزش کل واردات و ارزش کل صادرات برای دوره گزارش را مقایسه می‌کند. مقدار منفی نشان می‌دهد که کالاها بیشتر وارد شده‌اند تا صادر (کسری تجاری)، برعکس، تراز تجاری مثبت بدان معناست که صادرات بیشتر از واردات (مازاد تجاری) بوده است. تراز بازرگانی کشور ایران به دلیل وابستگی شدید اقتصادی به نفت خام و نیز تأکید بیش از حد بر استراتژی جایگزینی واردات و عدم شکوفایی پتانسیل‌های صادراتی غیرنفتی، منفی بوده است. یافته‌ها نشان می‌دهد صادرات غیرنفتی با وجود رشد ۴۰۱ درصدی در ارزش مطلق خود، همچنان سهمش از کل صادرات کشور، به ۲۰ درصد هم نرسیده و در فاصله ۱۳۷۵-۱۳۸۶، از ۱۴ درصد به ۱۶ درصد افزایش یافته است. این در حالی است که واردات کالا با رشد ۲۷۷/۵ درصدی، از ۱۴۹۸۹ میلیون دلار، به ۵۶۵۸۲ میلیون دلار رسیده است. همچنین، تراز بازرگانی کشور بدون احتساب صادرات



نفت و گاز، طی دوره ۱۳۷۵-۱۳۸۶، منفی بوده و علاوه بر آن دچار وضعیت وخیم‌تری گردیده است، به طوری که با رشد ۲۴۵ درصدی، از ۱۱۸۶۹- میلیون دلار در ابتدای دوره، به ۴۰۹۴۵- در سال ۱۳۸۶ رسیده است و همانطور که در جدول ۲ مشاهده می‌شود از سال ۱۳۸۶ تاکنون بر میزان منفی بودن آن افزوده شده است.

از آنجایی که ایران در زمینه تولید محصولات کشاورزی، به خصوص تولیدات باغی دارای مزیت‌های نسبی جهانی است، لذا با سرمایه‌گذاری هر چه بیشتر بر آنها و گسترش صادرات محصولات مذکور، می‌توان بر کسری تران بازرگانی کشور غلبه یافته و اقتصاد را از وابستگی به نفت رها کنید.

### ۳-۳. حمایت ناکافی از تولیدکننده

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

تمام این روندهای کاهشی در حالی است که شعار محوری در طول سال‌های برنامه چهارم عدالت‌محوری و برابری می‌باشد. به نظر می‌رسد دولت در این امر مصمم است، اما به جای افزایش قدرت تولیدی کشاورزان از طریق کاهش هزینه‌های تولید، بر افزایش قدرت مصرفی کشاورزان از طریق ارائه کالاهای مصرفی و خوراکی ارزان‌قیمت مصمم است و این در بلندمدت خطر بزرگی برای بخش کشاورزی می‌باشد.

### ۳-۴. بهره‌گیری از حمایت‌ها و ظرفیت‌های قانونی

قانون برنامه پنجم توسعه ظرفیت ارزشمندی برای مقابله با واردات بی‌رویه را در اختیار بخش کشاورزی قرار داده است. به‌طور مثال در ماده (۱۰۳) در جهت وضع تعرفه آمده است که «برقراری موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی برای واردات در طول سال‌های برنامه به‌جز در مواردی که رعایت

موازن شرع اقتضا می‌کند، ممنوع است. در صورت وجود چنین موانعی دولت مکلف است با وضع نرخ‌های معادل تعرفه‌ای نسبت به رفع آن اقدام کند».

**تبصره - محصولات کشاورزی مشمول این ممنوعیت نیست.**

همچنین در ماده (۱۴۵) این برنامه ذکر شده است که: «به منظور اقتصادی و رقابتی نمودن تولید و افزایش صادرات محصولات کشاورزی، ساماندهی مدیریت منابع، حفاظت از منابع پایه و ارزش‌افزایی و تکمیل زنجیره ارزش محصولات کشاورزی:

الف) حمایت از تولید محصولات کشاورزی در قالب جبران بخشی از یارانه سود و کارمزد تسهیلات بانکی، کمک‌های بلاعوض، پرداخت یارانه و سایر مشوق‌ها با اولویت رعایت الگوی کشت بهینه ملی - منطقه‌ای براساس آیین‌نامه‌ای است که به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ب) از ابتدای برنامه، وزارت بازرگانی و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی قبل از واردات کالاها یا محصولات بخش کشاورزی اعم از خام یا فرآوری شده یا مواد اولیه غذایی مورد نیاز صنایع غذایی و تبدیلی موظفند از وزارت جهاد کشاورزی مجوز لازم را اخذ نمایند. دولت مکلف است به منظور حمایت از تولیدات داخلی، برای واردات کلیه کالاها و محصولات بخش کشاورزی تعرفه مؤثر وضع نماید به گونه‌ای که نرخ مبادله همواره به نفع تولیدکننده داخلی باشد.

مفاد بند «ب» ماده (۱۴۵) برنامه پنجم توسعه برگرفته از ماده (۱۶) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی است.

استفاده کامل از ظرفیت‌های این قوانین به منظور جلوگیری از واردات هرگونه محصول کشاورزی غیرضرور به داخل کشور، که عدم ضرورت می‌تواند به واسطه خودکفایی کشور در زمینه کالای مورد نظر یا اساساً غیرمهم بودن محصول وارداتی باشد را فراهم ساخته است.

کاهش تعرفه‌ها و افزایش واردات همراه با افزایش نرخ تورم و کاهش قدرت خرید تولیدکنندگان محصولات اساسی کشاورزی، موجب کاهش رشد درآمدهای کشاورزان به میزان کمتر از نرخ تورم و موجب کاهش نرخ مبادله اکثر محصولات کشاورزی شده است. کاهش قدرت رقابت‌پذیری تولیدات داخلی (با عنایت به وجود یارانه‌های بالا در سایر کشورها و سیاست قیمت‌شکنی «دامپینگ» به‌ویژه در کشورهای توسعه‌یافته) به حدی است که برخی از محصولات تولیدی کشور مانند چغندر قند، نیشکر، چای و پنبه تاب رقابت نداشته و در عمل از گردونه تولید در حال حذف شدن هستند. تمام این کاهش‌های یارانه‌ای در حالی رخ می‌دهد که درآمدهای نفتی هم برپایه قیمت‌های ثابت و هم براساس قیمت‌های جاری روند افزایشی دارد.



### ۳-۵. وضع غیراصولی تعرفه‌ها

بالا بودن بیش از حد نرخ ارز بر قابلیت رقابت محصولات صادراتی کشاورزی تأثیر می‌گذارد، زیرا در حقیقت نوعی مالیات ضمنی بر محصولات صادراتی یا یارانه پرداختی به واردات می‌باشد. مرور وضعیت فعلی نظام تعرفه‌ای کشور در بخش کشاورزی نشان می‌دهد که نظام فعلی تعرفه‌های کشاورزی بر پایه نظام تک‌ابزاری (تعرفه ارزشی) بنا شده است. نرخ تعرفه‌ها ارتباط معناداری با درآمدهای کشور و به‌ویژه شوک‌های نفتی دارد و همواره با افزایش درآمدهای نفتی، افزایش واردات در دستور کار قرار گرفته و برای حصول به این هدف نرخ تعرفه‌ها کاهش می‌یابد. نحوه عمل دولت‌ها در ایران در هنگام بروز شوک نفتی طی سال‌های مختلف (قبل و بعد از انقلاب) با موارد گذشته هیچگونه تفاوتی نداشته است و با افزایش درآمدهای نفتی و بهبود وضعیت منابع ارزی کشور، حمایت تعرفه‌ای از بخش تولید کشاورزی به کنار گذاشته شده و بی‌توجه به آن کاهش تعرفه‌ها و افزایش واردات صورت گرفت و سیاست افزایش نرخ تعرفه کالاهای ممنوع‌الورود و کاهش تعرفه کالاهای اساسی و مهمترین تولیدات کشاورزی کشور باعث افزایش واردات و گاه کاهش تولید داخلی شد، به‌عنوان مثال تولید شکر از ۱/۲۵۸ میلیون تن در سال ۱۳۸۵ به ۱/۰۴۴ میلیون تن در سال ۱۳۸۶ و ۵۲۰ هزار تن (با برآورد حداکثری) در سال ۱۳۸۷ رسید (انجمن صنفی کارخانه‌های قند و شکر، ۱۳۸۷).

### ۳-۶. امکان تأثیر تحریم‌ها بر واردات و صادرات محصولات کشاورزی کشور

بررسی وضعیت وارداتی کشور نشان می‌دهد که از حیث کشورهای عمده مبدأ وارداتی، کشور با هیچکدام در شرایط روابط خصمانه قرار ندارد، اما امکان تبعیت این کشورها از تحریم‌های سازمان ملل و تحریم‌های چندجانبه ایالات متحده و اتحادیه اروپا وجود دارد. لذا ایجاد مشکلاتی به‌ویژه از حیث مبادلات پولی و بانکی محتمل است. بررسی کالاهای عمده وارداتی نیز نشان می‌دهد که این کالاها همگی از کالاهای حساس و مهم برای کشور هستند و کشور در هیچکدام از آنها به خودکفایی کامل نرسیده و در مورد برخی از آنها نظیر روغن و کنجاله وابستگی شدید وارداتی دارد. بخش کشاورزی کشور در زمینه واردات بذور، اسپرم گاوی، تخم‌مرغ نطفه‌دار و جوجه‌های یکروزه نیز به واردات وابسته است. در صورت سخت شدن دایره تحریم‌ها به‌ویژه در بخش مبادلات بانکی با مشکلاتی روبرو خواهد شد. چرا که عمده واردات کشور در این موارد از کشورهای با رویکرد خصمانه صورت می‌گیرد. کل واردات ۸ میلیون دلاری تخم چغندر از کشورهای اتحادیه اروپا صورت می‌گیرد (بجز مقدار ناچیز ۲۲ هزار دلاری که از امارات صورت

می‌گیرد). در واردات بذر ذرت نیز وابستگی بیش از ۶۰ درصدی به کشورهای عضو اتحادیه اروپا مشاهده می‌شود. حدود نیمی از واردات ارزشی اسپرم گاوی از دو کشور آمریکا و کانادا صورت می‌گیرد و بقیه واردات نیز از سایر اعضای اتحادیه اروپا صورت می‌گیرد. ۴۰ درصد واردات تخم‌مرغ SDF از کشورهای استرالیا و آلمان صورت می‌گیرد. در زمینه واردات تخم‌مرغ نطفه‌دار اجداد گوشتی وابستگی ۴۴ درصدی به آلمان وجود دارد. در زمینه واردات تخم‌مرغ نطفه‌دار مادر تخمگذار نیز وابستگی وارداتی ۵۱ درصدی به آلمان وجود دارد. واردات تخم‌مرغ نطفه‌دار مادر گوشتی نیز در حد بالایی (۶۰ درصد) به کشورهای اتحادیه اروپا (هلند و مجارستان) وابسته است. ضمن اینکه در زمینه واردات جوجه‌های یکروزه نیز وابستگی زیادی به اعضای اتحادیه اروپا مشاهده می‌شود.

در بُعد صادرات محصولات کشاورزی کشور، کشور عراق رتبه اول را به خود اختصاص داده است و کشورهای امارات متحده عربی، افغانستان، آلمان، هنگ‌کنگ، روسیه، ترکیه، آذربایجان و ترکمنستان بعد از عراق مهمترین مقاصد صادراتی کالاهای کشاورزی کشور هستند.

در بازار عراق به دلیل برقراری مزیت رقابتی عمده محصولات خام کشاورزی ایران در برابر سایر رقبای منطقه‌ای به‌ویژه ترکیه انتظار می‌رود این سهم از بازار تقاضا حداقل برای محصولات خام در عراق همچنان به ایران تعلق داشته باشد. استقرار دولت دوست جمهوری اسلامی ایران از یکسو و آغاز نوسازی نظام مبادلات ارزی در شبکه بانکی عراق و آمادگی کار با شبکه بانکی ایران، استقرار شعب بانک‌های تجاری ایران در شهرهای مهم عراق و همچنین مبادلات مرزی دو کشور ابزارهایی هستند که در شرایط تحریم مانع از کاهش سهم صادرات ایران به این کشور خواهد شد. همسویی امارات با سیاست‌های تحریم علیه ایران می‌تواند سهم ۱۰ درصدی این کشور از بازار صادراتی ایران را دچار وقفه نماید. درخصوص افغانستان نیز به دلیل فقدان سیستم بانکی کارآمد و گستردگی مبادلات مرزی و همچنین فعالیت بانک‌های تجاری ایران در کابل بعید به نظر می‌رسد تحریم‌ها اثر معناداری را در کاهش صادرات محصولات کشاورزی ایران به این کشور داشته باشد. در مقابل به نظر می‌رسد هنگ‌کنگ و آلمان در همراهی با تحریم‌ها بخشی از بازار محصولات صادراتی کشور را به چالش بکشند. با توجه به نوع محصولات صادراتی به این کشورها (پسته) مشکل بتوان خارج از اتحادیه اروپا و ایالات متحده بازار جایگزین مناسب برای این بازارها پیدا کرد.





#### ۴. عدم تعادل در سهم روستائیشینان و شاغلین بخش کشاورزی در اقتصاد ملی

برای ایجاد توسعه پایدار، مشارکت ذینفعان (کشاورزان، روستاییان و کل زنجیره اقتصادی، از تولید تا توزیع هر محصول) امری ضروری است، لکن در حال حاضر تشکلهای بهره‌برداران در زمینه‌های مختلف خدمات تولید، توزیع و بازرگانی یا وجود ندارند یا ضعیف هستند که تبعات آن بهینه شدن استفاده از منابع و نهاده‌ها از جمله ماشین‌آلات را محدود و ضمن کاهش درآمدها و افزایش هزینه‌ها، میزان تأثیرگذاری کشاورزان بر بازار محصولات کشاورزی را ناچیز ساخته است. لکن مشکل اساسی دولت در سطح کلان سیاستگذاری این است که می‌خواهد همه اینها را در قالب دولتی (اغلب با هدف سیاسی) انجام دهد، مثلاً از سیاست قیمتی با خرید دولتی استفاده می‌کند و با پرداخت پول سعی در جلب‌نظر کشاورزان در مقاطعی کوتاه‌مدت دارد.

بخش مذکور به دلیل برخورداری از برخی ویژگی‌ها، از مزیت‌های نسبی قابل توجهی در جهت اشتغال در مناطق روستایی برخوردار است که در این راستا می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

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

#### ۴-۱. لزوم کاهش مهاجرت بی‌رویه به شهرها

هزینه متوسط اشتغال‌آفرینی در بخش کشاورزی، بسیار پایین‌تر از صنعت می‌باشد. به همین منظور ایجاد اشتغال در بخش کشاورزی نسبت به صنعت اقتصادی‌تر است. همچنین این بخش، برای ایجاد اشتغال، نیاز به سرمایه‌گذاری ارزی کمتری دارد. مقایسه‌ای که توسط زاهدی و کازرونی انجام شده است، نشان می‌دهد که وابستگی صنعت به مواد واسطه‌ای وارداتی بیش از ۵ برابر وابستگی بخش کشاورزی به این مواد است (زاهدی مازندرانی، ۱۳۸۳).

ازسوی دیگر، کشاورزی می‌تواند منبعی برای رشد اقتصاد ملی، فراهم‌کننده فرصت‌های سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی و محرک اولیه صنایع مرتبط با کشاورزی و اقتصاد غیرکشاورزی روستایی باشد. دوسوم ارزش‌افزوده کشاورزی جهان در کشورهای در حال توسعه ایجاد می‌شود. همچنین از آنجایی که طبق پیش‌بینی‌های سازمان ملل متحد، ایران از جمله کشورهایی است که روند رشد شهرنشینی و کاهش سهم جمعیت روستایی سریع خواهد بود، لزوم اتخاذ راهکارهایی که منجر به ایجاد توازن بین جمعیت روستایی و شهری شده و روند مهاجرت روستا - شهری را کاهش دهد، بیش از پیش نمایان می‌شود. اشتغال‌آفرینی مبتنی بر کشاورزی، یکی از مهمترین راه‌حلهایی است که می‌تواند در تحقق این امر مؤثر باشد.

## ۲-۴. ساماندهی بازار و ایجاد مدیریت زنجیره تولید

ساماندهی بازار با هدف ارتقای سهم کشاورزان از سود حاشیه بازار و تقویت تشکل‌ها، استفاده از سازوکار بورس کالایی، بهره‌گیری از روش‌های متنوع تأمین مالی، ظرفیت صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری (با اکثریت سهام متعلق به تشکل‌ها) و تکمیل زنجیره ارزش، راهکاری مهم در افزایش درآمد کشاورزان است. هدف از ایجاد یا توسعه زنجیره تولید، حذف واسطه نیست، بلکه رقابت با واسطه برای رساندن بخشی از سود حاشیه بازار به تولیدکننده است. با کاهش سود حاشیه بازار، بدون اینکه هزینه مصرف‌کننده افزایش یابد درآمد تولیدکننده افزایش می‌یابد. لازمه چنین کاری پذیرش و گذاری امور به مردم با تأکید بر توسعه تشکل‌های کشاورزی در عرصه تجارت داخلی و خارجی کالاها و محصولات کشاورزی است. البته این راه حل بخشی از مجموعه اقدامات مورد نیاز برای افزایش درآمد کشاورزان و روستاییان است و جایگزین افزایش درآمد تولیدکنندگان از طریق ایجاد زیربناها و کاهش هزینه‌ها و همچنین حمایت‌های داخلی و مرزی به‌عنوان عوامل اساسی افزایش توان رقابت بخش کشاورزی نیست. همچنین بهبود سیستم تولید آمار و نظام اطلاع برای حمایت از زیرساخت‌ها و توسعه بازار ضروری است. هر مؤلفه اقتصادی مانند اصلاح زیرساخت‌ها که هزینه‌های تولید را کاهش دهد یا حمایت‌ها و به‌ویژه حمایت‌های مرزی و همچنین تولیدات جانبی، کاهش ضایعات و سهیم شدن در سود حاشیه بازار که درآمدها را افزایش دهد در اقتصادی شدن تولید محصولات کشاورزی مؤثر است.

راه‌های افزایش درآمد کشاورزان از سه طریق اصلی امکانپذیر است:

۱. اصلاح زیرساخت‌ها و کاهش هزینه تولید که راه‌حلی اساسی است و انجام و مشاهده آثار آن در طولانی‌مدت امکانپذیر است.
۲. افزایش حمایت‌ها و به‌ویژه حمایت‌های مرزی (مانند تعرفه و یارانه صادراتی) که سبب حفظ یا افزایش قیمت محصولات کشاورزی و افزایش درآمد کشاورزان می‌شود، اما ممکن است در کوتاه‌مدت با افزایش قیمت‌ها در داخل، ایجاد مشکلاتی برای مصرف‌کنندگان را در پی داشته باشد.
۳. اصلاح و تکمیل زنجیره ارزش محصولات و سهیم شدن تولیدکنندگان در سود حاشیه بازار که سبب افزایش درآمد کشاورزان می‌شود.

متأسفانه در ساماندهی بازار، فعالیت‌های مورد نیاز برای ایجاد، توسعه و تقویت تشکل‌های بخش کشاورزی، تلاش کافی صورت نگرفته و موفقیت‌چندانی حاصل نشده است و برعکس حضور کالاها و شرکت‌های خارجی و برندهای مختلف از کشورهایمانند ترکیه و امارات و برخی کشورهای اروپایی در بازار ایران در حال گسترش است.



## ۵. عدم تعادل در قیمت‌های محصولات برای تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان

### ۵-۱. تقدم‌بخشی حمایت از تولید

تجارب نشان می‌دهد با حفظ رابطه مبادله، در گام اول تولیدکنندگان کشاورزی حفاظت می‌شود و علامت مثبت به تولیدکننده، تحرک در ظرفیت‌های راکد، رشد سریع تولید، افزایش مقیاس و رشد بهره‌وری موجب کاهش قیمت تمام شده و افزایش رفاه مصرف‌کنندگان می‌گردد و تولید بیشتر داخلی از تأثیر منفی فزونی عرضه می‌کاهد، درآمد تولیدکننده را حفظ و موجب افزایش رفاه تولیدکنندگان می‌شود.

### ۵-۲. نظام ناکارآمد و غیرشفاف بازار محصولات کشاورزی

شاید بتوان گفت، عمده‌ترین عامل مؤثر در رضایتمندی کشاورز نسبت به امر تولید، میزان درآمد حاصل از فعالیت‌های تولیدی می‌باشد. در واقع کشاورز با توجه به زحمات فراوانی که برای تولید محصولات کشاورزی متحمل می‌شود، انتظار کسب درآمد مکفی از حاصل تلاش‌های خود را دارد. با وجود این، در حال حاضر، پدیده شوم واسطه‌گری یا دلالی، مانع دستیابی کشاورزان به درآمد مطلوب می‌شود. فعالیت واسطه‌ها در بسیاری از موارد ضربه بسیار شکننده و ناامیدکننده‌ای به کشاورزان وارد می‌کند، به گونه‌ای که کشاورز حتی از تأمین هزینه‌های تولید محصول نیز ناتوان مانده و متضرر می‌شود؛ این رویه، چنان اثر ناامیدکننده‌ای بر بهره‌بردار می‌گذارد که وی اقدام به کناره‌گیری از فعالیت تولیدی یا تعویض نوع کشت خود نموده و در نتیجه عدم ثبات در امر تولید حاصل می‌شود. بالا بودن حاشیه بازاریابی در اکثر محصولات و کارآیی بسیار پایین بازاریابی به‌ویژه در میوه و سبزی سبب شده است که تولیدکنندگان فقط سهم کوچکی در قیمت‌های خرده‌فروشی داشته باشند. این مسئله بر درآمد کشاورزان و تشکیل سرمایه در بخش کشاورزی تأثیر منفی می‌گذارد.

کمبود امکانات و تأسیسات انبار، به‌ویژه انبار محصولات فسادپذیر و به‌طور کلی نوسانات فصلی شدید در قیمت برخی کالاهای کشاورزی به دلیل محدود بودن توان کشاورزی برای نگه داشتن محصولات است که با فقدان سیاست‌های مناسب برای تقویت تولید و تسهیل عرضه محصولات نیمه فسادپذیر مانند پیاز، سیب‌زمینی و غیره بیانگر بخشی از نارسایی‌ها، در زیرساخت‌های بازاریابی محصولات کشاورزی است. بنابراین توسعه زیربنایها برای افزایش راندمان تولید کشاورزی و کاهش هزینه‌های بازاریابی محصولات کشاورزی نیازمند تدوین طرح توسعه بلندمدت (۲۰ تا ۳۰ ساله) است.

همچنین به دلیل اینکه در حال حاضر قدرت چانه‌زنی کشاورزان پایین و تشکلهای کارآمدی نزد تولیدکنندگان بخش کشاورزی وجود ندارد، لذا تقویت و توسعه تعاونی‌ها و تشکلهای بازاریابی کشاورزان در جهت افزایش نقش و قدرت چانه‌زنی آنها ضرورت دارد و در راستای برطرف نمودن ضعف در مدیریت اجرای قوانین در سازمان‌ها و برای تنظیم بازار محصولات کشاورزی، توصیه می‌شود که با تصویب قوانین مناسب که پوشش منطقی به بازار محصولات کشاورزی داشته باشد، به سمت ایجاد بازارهای تنظیم شده که فضای رقابت و تجارت عادلانه را در بازار محصولات مختلف برای فروشندگان و خریداران فراهم می‌آورد، حرکت شود.

علاوه بر موارد مذکور، نظام کنونی بازار محصولات کشاورزی، مناسب و شفاف نیست و ضعف اطلاعات کشاورزان در مورد بازار محصولات و نهاده‌ها به دلیل نبود نظام اطلاع‌رسانی کارآمد، به زیان کشاورزان عمل می‌کند. بنابراین برای این که تلاش‌هایی که برای حمایت از رشد و توسعه کشاورزی در مرحله تولید به عمل می‌آید، به هدر نرود، لازم است به توسعه نظام اطلاع‌رسانی بازار محصولات کشاورزی اولویت خاصی داده شود. بنابراین می‌توان با افزایش تعداد محصولات کشاورزی در بورس محصولات کشاورزی و توسعه بورس کالاهای کشاورزی علاوه بر متعادل کردن قیمت‌ها و ساماندهی عوامل بازار، با فراهم کردن امکان رقابت کامل و شفافیت اطلاعات در بازار، تولیدکننده را حمایت نمود تا محصولات خود را به قیمت واقعی به فروش برسانند و به موازات با جذب سرمایه‌های سرگردان موجب تأمین بخشی از منابع مالی مورد نیاز کشاورزان و توسعه بازار سرمایه در این بخش شود.

#### ۳-۵. انعطاف‌پذیری در سیاست ارزی

بازار ارز کشور، همگام با دیگر بازارها، در تعامل با بازارهای بین‌المللی و متضمن رعایت کلی قاعده «وجود یک قیمت» است. تغییر سطح عمومی قیمت‌ها (تورم) در کشور و سطح بین‌المللی، موجب تغییر در نرخ ارز شده تا مانع انحراف در تخصیص منابع بین کالاها و خدمات داخلی و خارجی شود و قابلیت رقابت تولیدات داخلی در سطح بین‌المللی حفظ شود.

#### ۴-۵. حمایت تعرفه‌ای از تولید متناسب با نرخ ارز

تعیین سیاست و نظام تعرفه‌ای مبتنی بر حمایت از تولیدات کشاورزی (براساس توجه کافی به مزیت نسبی کالاها، درجه اهمیت و حساسیت آنها) و بهره‌گیری از ابزارهای متنوع تعرفه‌ای و موانع غیرتعرفه‌ای مجاز و متناسب با ساختار تولید و بازار، ضرورت دارد. نظام فعلی تعرفه‌ها امکان



حفاظت از تولید کشاورزی کشور را فراهم نمی‌آورند و لازم است تغییر یابند. نرخ تعرفه ارتباط مستقیم با نرخ ارز دارد. در شرایط تثبیت نرخ ارز افزایش نرخ اسمی تعرفه اجتناب‌ناپذیر است. تعرفه کالاهای حساس و مهم اهمیت بیشتری نسبت به میانگین تعرفه بخش دارد. مجوز جهاد کشاورزی برای تغییر سطح میانگین تعرفه‌های بخش، نحوه تخصیص و اختیار تعیین ابزار تعرفه‌ای مناسب محصولات کشاورزی ضروری است.

ارتقای نرخ حمایت، ابزارهای متنوع بخش را تقویت خواهد کرد و حمایت عام، حمایت خاص با اولویت محصولی در جهت ایجاد الگوی کشت مطلوب، صرفه‌جویی انرژی آب و سایر نهاده‌ها و ارتقای بهره‌وری را به دنبال خواهد داشت. البته حمایت‌ها باید در جهت کارآمدی بیشتر و مداخله کمتر دولت در بازار و تقویت بخش خصوصی باشد.

اگر نگرش میان‌مدت و بلندمدت و با دقت کارشناسی به تأثیرات اتخاذ سیاست‌ها بر تولید و بازار محصولات زراعی و باغی وجود نداشته باشد اثر آنها در کوتاه‌مدت و میان‌مدت بر تولیدات زراعی و تولید غذای دام و طیور (مؤثر در تولیدات دامی) و در بلندمدت بر همه محصولات زراعی، باغی و دامی (کل بخش کشاورزی) آشکار خواهد شد.

#### ۵-۵. اصلاح قیمت‌ها

حفظ یکسان‌سازی نرخ ارز بازاری (رسمی) با نرخ ارز سایه (نرخ ارز آزاد) اساس برنامه‌ریزی و کاهش نوسانات قیمت کالاهای وارداتی و صادراتی است. با این حال در صورت وجود نرخ تورم بالا، ضروری است که نرخ ارز متناسب با اختلاف نرخ تورم داخلی و نرخ تورم کشور صاحب ارز تغییر کند تا با کاهش مزیت نسبی و از آن مهمتر مزیت رقابتی در تولید محصولات کشاورزی مواجه نشویم. در صورت وجود تورم بالا اگر دولت بخواهد مانند سال‌های اخیر با تقریباً تثبیت نرخ ارز (رشد بسیار کم آن در مقابل فاصله بین تورم داخل کشور و تورم کشورهای صاحب ارز) به بیش ارزشگذاری پول ملی اقدام کند، باید از اقداماتی مانند قیمتگذاری‌های دستوری یا بهره‌گیری از تعزیرات علیه تولیدکنندگان خودداری کند و ضروری است که قیمتگذاری آزاد باشد یا دولت با افزایش نرخ تعرفه کالاهای نهایی در بخش کشاورزی یا اعطای یارانه و کاهش قیمت تمام شده تولید کالاها، اقدام نموده و از این طریق و بدون ضرر زدن به کشاورزان به کنترل قیمت کالاهای کشاورزی در کشور بپردازد.

## ۶. عدم تعادل در بهره‌برداری از سفره‌های آب زیرزمینی

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

### ۱-۶. عملکرد بخش آب در سال‌های اول و دوم برنامه پنجم توسعه

منابع آب زیرزمینی در بسیاری از نقاط کشور به‌عنوان تنها منبع تأمین آب بوده و آسیب به آنها در اثر اضافه برداشت‌ها می‌تواند خسارت جبران‌ناپذیری را به دنبال داشته باشد. در اواخر برنامه چهارم توسعه در حدود ۶ میلیارد مترمکعب کسری مخزن در منابع آب زیرزمینی وجود داشته است. علیرغم اهمیت موضوع و تصویب ماده‌ای مبنی بر جبران بیلان منفی سفره‌های آب زیرزمینی در برنامه چهارم توسعه (ماده ۱۷)) و برنامه پنجم توسعه (ماده ۱۴۰)<sup>۱</sup>، وضعیت کنونی منابع آب زیرزمینی بحرانی‌تر شده و هم‌اکنون مقدار کسری مخزن به حدود ۹ میلیارد مترمکعب رسیده است. در حال حاضر حدود ۲۰ درصد کل چاه‌های حفر شده در کشور غیرمجاز می‌باشد که بار زیادی را به سفره‌ها وارد می‌کند.

طبق برآوردهای به عمل آمده توسط وزارت نیرو سالیانه حدود ۹۳ میلیارد مترمکعب از منابع آب تجدیدشونده به مصارف مختلف تخصیص داده می‌شود که از این مقدار، حدود ۸۶ میلیارد مترمکعب به مصارف کشاورزی منظور می‌شود. علیرغم تلاش‌های به عمل آمده و صرف

۱. طبق ماده (۱۴۰) قانون برنامه پنجم به‌منظور مدیریت جامع و توسعه پایدار منابع آب کشور در راستای ایجاد تعادل بین تغذیه و برداشت از سفره‌های آب زیرزمینی در کلیه دشت‌های کشور، وزارت نیرو نسبت به اجرای اموری مشخص به نحوی اقدام نماید که تا پایان برنامه با توجه به نزولات آسمانی، تراز منفی سفره‌های آب زیرزمینی در این دشت‌ها نسبت به سال آخر برنامه چهارم حداقل ۲۵ درصد از محل کنترل آب‌های سطحی و ۱۲/۵ درصد از طریق آبخیزداری و آبخوانداری با مشارکت وزارت جهاد کشاورزی بهبود یافته و با استقرار نظام بهره‌برداری مناسب از دشت‌های موضوع این بند اهداف پیش‌بینی شده را تحقق بخشد.



هزینه‌های سنگین توفیق قابل توجهی در افزایش راندمان آب و بهره‌وری آب حاصل نشده است. بررسی‌های انجام شده در مورد شبکه‌های مدرن کشور نشان می‌دهد که حتی در مدرن‌ترین شبکه‌های کشور یعنی شبکه‌های دز و کارون راندمان آبیاری بسیار پایین (حدوداً ۳۲ درصد) است و در بخش‌هایی از شبکه‌های مذکور اراضی در معرض زهدار شدن می‌باشند.

تبادل بخشی و تغذیه مصنوعی برای جلوگیری از افت شدید سطح آب سفره‌های زیرزمینی و تأسیس، تجهیز و نوین‌سازی شبکه‌های سنجش و اندازه‌گیری منابع آب سطحی و زیرزمینی از جمله فعالیت‌های برنامه بهبود بهره‌برداری می‌باشند که در برنامه‌های توسعه قبلی نیز وجود داشته‌اند.

طی سال ۱۳۹۰، ۲۱/۱ میلیون مترمکعب پروژه‌های تغذیه مصنوعی (فعالیت سازه‌ای) در راستای کاهش بیلان منفی آبخوان‌های آب زیرزمینی انجام شده است. همچنین از طریق خرید و مسلوب‌المنفعه نمودن چاه‌های غیرمجاز ۹۸/۰۴ میلیون مترمکعب و از طریق تعیین تکلیف چاه‌های دارای اضافه برداشت نیز ۱۹۶/۹۶۵ میلیون مترمکعب، آب در بخش سفره‌های آب زیرزمینی صرفه‌جویی شده و در مجموع حدود ۲۹۵/۰۱ میلیون مترمکعب، تعادل بخشی سفره‌های آب زیرزمینی انجام پذیرفته است که در این زمینه حدود ۹۵ درصد از اهداف پیش‌بینی شده محقق شده است.

همچنین حدود ۵۴۸ نقطه تحویل آب در شبکه‌های آبیاری و زهکشی نیز در سال ۱۳۹۰ به ابزار اندازه‌گیری تجهیز شده‌اند که ۸۰/۶ درصد هدف این شاخص محقق شده است. در این سال ۱۵۳۳ ایستگاه سنجش منابع آب سطحی و زیرزمینی احداث و یا تجهیز و نوین‌سازی شده‌اند. طی سال ۱۳۹۱، ۲۵۸/۴ میلیون مترمکعب، تعادل بخشی آب زیرزمینی از طریق پر و مسلوب‌المنفعه نمودن چاه‌های غیرمجاز و نیز تعیین تکلیف چاه‌های دارای اضافه برداشت، انجام شده است. در همین راستا با تعیین تکلیف ۲۶۶۲ چاه غیرمجاز ۹۳/۰۷ میلیون و نیز تعیین تکلیف ۱,۲۴۳ چاه دارای اضافه برداشت ۱۶۵/۳ میلیون مترمکعب صرفه‌جویی انجام شده است. همان‌گونه که مشخص است اهداف تعیین شده در این بخش‌ها در طی دو سال ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ به نحو مطلوبی برآورد شده است. اما با توجه به کسری سطح مخزن آبخوان‌ها، این امر نشان‌دهنده آن است که هدفگذاری اولیه در این بخش به درستی صورت نگرفته و هدف تعیین شده برای این بخش‌ها پایین بوده است. زیرا رقم کسری کنونی مخزن آب‌های زیرزمینی رقم قابل توجهی است و در این راستا اقدامات مؤثرتری باید صورت پذیرد.

در سال ۱۳۹۱، هیچ پروژه تغذیه مصنوعی به بهره‌برداری نرسیده است. همچنین طی سال ۱۳۹۱ تنها حدود ۳۶ نقطه تحویل آب به ابزار اندازه‌گیری حجم جریان مجهز شده‌اند که عملکرد این

بخش تنها ۵/۱۴ درصد بوده است. همچنین ۲۴۱ ایستگاه سنجش منابع آب سطحی و ۳۰۰ ایستگاه سنجش و پایش منابع آب زیرزمینی در این سال، تأسیس و یا ارتقای فرآیند داشته‌اند. حدود ۳۶۲ ایستگاه پایش منابع آب سطحی و ۴۰۰ ایستگاه پایش منابع آب زیرزمینی نیز مرمت و بازسازی شده‌اند که عملکرد در این بخش بیش از ۱۰۰ درصد بوده است.

## ۲-۶. بهبود بهره‌برداری از منابع آبی

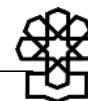
### الف) افزایش مشارکت مردمی

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

### ب) استفاده از سیستم‌های آبیاری تحت فشار

در صورتی که سیستم‌های مذکور خوب طراحی و اجرا شوند و مصالح مورد استفاده در آنها از کیفیت و خصوصیات فنی لازم برخوردار باشد و نظارت‌ها و مشاوره‌های لازم به‌منظور رشد دانش کشاورزان ارائه شود، این سیستم‌ها قادر خواهند بود از ۳۰ تا ۶۰ درصد صرفه‌جویی در مصرف آب و از ۲۰ تا ۷۰ درصد افزایش تولید محصولات را فراهم نمایند (دفتر برنامه‌ریزی آب و آبفا، ۱۳۸۸). بنابراین می‌توان با استفاده از سیستم‌های آبیاری تحت فشار و البته بر مبنای توان‌های محیطی و مطالعات کارشناسی، زمینه ارتقای جهشی بهره‌وری آب کشاورزی را فراهم کرد. از دیگر راهکارهایی که در استفاده پایدار از منابع آبی کشور در بخش کشاورزی مؤثر هستند، می‌توان به ایجاد توازن بین عرضه و تقاضای آب، استفاده از فناوری‌های ارزان و کارآمد و فراهم‌سازی زیرساخت‌های لازم برای برخورداری از اطلاعات به‌روز در رابطه با وضعیت امور آبیاری اشاره نمود.





## ۷. عدم تعادل در سهم سرمایه انسانی (دانش، فناوری و مدیریت) و سهم سایر عوامل تولید در بخش کشاورزی

سهم نیروی انسانی فرهیخته در توسعه کشور کمتر از نصف میانگین جهانی است و متأسفانه این نسبت در بخش کشاورزی (شامل کشاورزان و دانش‌آموختگان) بسیار اسفبار است. پیشرفت‌های سریع در تکنولوژی‌های نوین حوزه کشاورزی، ضرورت بازنگری و بهره‌برداری از ابزارها و ماشین‌آلات جدید را الزام‌آور می‌کند و اگر قرار باشد هرم نیروی انسانی شاغل در بخش کشاورزی اصلاح شود باید حدود ۵۰ درصد شاغلان در بخش کشاورزی را کارگران نیمه‌ماهر و ۵۰ درصد بقیه را کارگران ماهر و تحصیلکرده دانشگاهی تشکیل دهند. متأسفانه تکنسین‌های دانش‌آموخته بخش کشاورزی به دلیل تفاوت جایگاه اجتماعی و درآمدهایشان بلافاصله عازم تحصیل در مرحله بعدی (مهندسی کشاورزی) می‌شوند و حاضر به ماندگاری در مرحله تکنسینی نیستند و سازمان یا ارگانی که مسئول آموزش کشاورزان می‌شود باید هم برای مراکز رایگان و پیشرفته آموزش کشاورزی برنامه‌ریزی کرد و هم با ارائه یارانه به دانش‌آموزان داوطلب تحصیل در رشته‌های کشاورزی آنان را تشویق نماید که به آموزش‌های کشاورزی روی خوش نشان دهند. آموزش رایگان و عدالت اجتماعی شعارهای انقلاب اسلامی بوده که همواره در طول سال‌های بعد از پیروزی انقلاب مورد توجه بوده‌اند. لذا در فصل دوم (علم و فناوری) ماده (۱۵-۲۳) برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور به اهمیت این موضوع پرداخته است.

مقایسه دانش‌آموختگان عالی در کشورهای توسعه‌یافته با میانگین حدود ۵۰ درصد از کل جمعیت و ایران با میانگینی حدود ۲۳ درصد از کل جمعیت نشان می‌دهد که فاصله زیادی در این بخش داریم زیرا رشد کیفی آموزش عالی در ایران متناسب با رشد کمی آن نبوده و رشد جمعیت دانشجویی با رشد «شاخص‌های کیفی در آموزش عالی» همراه نبوده است. بدون شک انسان در قلمرو چالش‌های نوین بیش از هر چیز به آگاهی نیازمند است اما برخورداری و فرصت و امکان آگاه شدن، نیازمند دارایی است و پیوند محیط‌های آموزشی با واقعیت‌های جامعه یک ضرورت مطلق است. از طرفی تداوم ساختار سنتی و عدم اتخاذ راهبردهای کسب‌وکار نوین، سبب فقدان استفاده مناسب و بهره‌ور از عوامل تولید به‌ویژه نیروی کار در بخش کشاورزی شده و جذابیت شغلی کشاورزی را به شدت پایین نگه داشته است. بنابراین در یک چنین فضایی و به دلیل عدم تدوین و تبیین الگوی مناسب برای مدیریت نیروی کار کشاورزی این بخش با مازاد نیروی کار و سالخوردگی آن مواجه بوده و این وضعیت روند یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی و به‌کارگیری فناوری‌های مناسب را کند کرده و سبب کاهش بهره‌وری تولید شده است.

بدین ترتیب رویکرد توسعه به بخش کشاورزی و منابع طبیعی متضمن توسعه تحقیقات کاربردی و انتقال دانش فنی و فناوری‌های نوین در راستای حفظ و بهره‌برداری پایدار و بهینه از منابع تولید می‌باشد که در بستر سیاست‌های حمایتی هدفمند و رقابت‌پذیر شدن کسب‌وکار، اقتصادی شدن تولید را به ارمغان خواهد آورد.

از سوی دیگر، مراکز ترویج و خدمات جهاد کشاورزی که کانون توانمندسازی کشاورزان و توسعه منابع انسانی بخش محسوب می‌شوند، با مشکلات عدیده‌ای مواجه هستند. به‌طور کلی اشتغال در مراکز ترویج، با پدیده روان‌شناختی و اجتماعی منفی همراه می‌باشد. درآمد پایین در تمامی سطوح، اثر مهمی بر از بین رفتن انگیزه مروجان دارد. البته در برخی از موارد، به‌کارگیری نیروی انسانی در پست‌های غیرتخصصی و عدم ثبات کافی در پست خود، سبب کاهش انگیزه و رغبت کارشناسان و مروجین و سایر شاغلین مراکز ترویج و خدمات جهاد کشاورزی می‌شود. عدم توجه کافی به فعالیت‌های آموزشی و معطوف شدن فعالیت‌ها به سمت‌وسوی امور روزمره‌ای و حاشیه‌ای، قرار ندادن آموزش به‌عنوان محور ارزشیابی‌ها و جایگاه و منزلت پایین شغلی کارکنان ترویجی در نزد اکثریت مردم جامعه، نیز از دلایل کاهش انگیزه کارمندان محسوب می‌شود (Karbasioun and Mulder, 2004).

### اصلاح نظام آموزش عالی کشاورزی

همان‌طور که اشاره شد، نظام آموزش عالی کشاورزی کشور با وجود توفیقات فراوانی که به‌ویژه پس از انقلاب اسلامی داشته است، هنوز سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های این نظام به گونه‌ای نیست که بتواند نیروی کار ماهر مورد نیاز بخش کشاورزی را به‌طور مداوم و با کیفیت لازم، به بخش تزریق کند.

### نتیجه‌گیری

بخش کشاورزی می‌تواند منبعی برای رشد اقتصاد ملی، فراهم‌کننده فرصت‌های سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی و محرک اولیه صنایع مرتبط با کشاورزی و اقتصاد غیرکشاورزی روستایی باشد چرا که دوسوم ارزش‌افزوده کشاورزی جهان در کشورهای در حال توسعه ایجاد می‌شود. بررسی‌های به عمل آمده در این بخش در کشور ما نشان می‌دهد که نقش بخش کشاورزی در اقتصاد ملی و برنامه‌های توسعه تنها آمیزه‌ای از آثار مثبت و منفی بوده است و برای بهبود جایگاه این بخش در اقتصاد ملی و برنامه‌های توسعه، لزوم تحول بخش و قرار گرفتن آن در مسیر توسعه یکپارچه روستایی امری اجتناب‌ناپذیر است چرا که رشد بهره‌برداری از نفت و تمایل روزافزون به

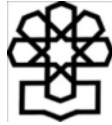


شهرنشینی که در عمل از سوی دولت‌های مختلف قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی پیگیری شده است به ضعف بخش کشاورزی کمک کرده است و ورود محصولات کشاورزی خارجی از جمله روغن، چای، برنج، میوه و... که به‌طور بی‌رویه در طی چهار سال اخیر انجام شده است بر عدم تناسب تولیدات داخلی با نیازهای بازار شهری افزوده است. البته لازم به ذکر است که اگرچه هم‌اکنون با وجود بالا بودن قیمت نفت در این باره مشکل چندانی احساس نمی‌شود، اما سیر نزولی درآمدهای نفتی دورنمای فردهای دشواری را پیش روی می‌گشاید. بنابراین لازم است با در نظر گرفتن آثار شوم افول کشاورزی در بلندمدت، بخش کشاورزی در صدر اولویت‌های برنامه‌ریزی توسعه قرار گیرد زیرا بررسی آمار قیمت محصولات طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد قیمت محصولات کشاورزی نسبت به قیمت محصولات دیگر بخش‌ها با آهنگ کُندتری افزایش می‌یابد. برای مثال همان‌طور که قیمت مسکن، خودرو و... رو به افزایش است، قیمت محصولات کشاورزی چه از طریق گسترش واردات و چه از طریق کنترل دولت افزایش چندانی نمی‌یابد و در نتیجه بخش کشاورزی روزبه‌روز ضعیف‌تر شده و مشکلات کشاورزی کشور حادث‌تر گردیده است. در نهایت باید اظهار داشت که پتانسیل بخش کشاورزی ایران، بسیار بیشتر از وضعیت کنونی بوده و فرصت‌هایی وجود دارند که مورد بهره‌برداری قرار نگرفته‌اند ولی با وجود این، چالش‌ها و تبعیض‌ها و تردیدهایی که علیه بخش کشاورزی وجود داشته است، مانع از شکوفایی این پتانسیل شده‌اند. از طریق رفع برنامه‌ریزی شده و مدبرانه تبعیض‌ها و چالش‌های مذکور، می‌توان بخش کشاورزی را به‌عنوان موتور توسعه کشور مطرح ساخت و از آن در راه تحقق اهداف متعالی نظام بهره‌جست. در پایان گزارش «تعادل و عدم تعادل در بخش کشاورزی» را با پاره‌ای از بیانات مقام معظم رهبری درخصوص اهمیت بخش کشاورزی خاتمه می‌دهیم:

«برای ما مسئله محیط زیست یا حفظ منابع طبیعی مسئله‌ای تجملاتی و درجه دو نیست. یک مسئله حیاتی است. در تلاش ما برای توسعه کشور اولویت باید در این بخش باشد. تکیه هم باید روی این بخش باشد. حتی گرایش به صنعت باید با توجه به این بخش باشد تا کشور بتواند استفاده کند، تا ما که کشوری هستیم به‌طور طبیعی برخوردار - به هر حال امکانات اقلیمی هست و آنچه تخریب شده است به‌دست بشر تخریب شده است بتوانیم از این امکانات استفاده کرده و آنها را زیاد کنیم و نگذاریم آن منابع از بین برود. طرح‌های متعددی را می‌شود پیش‌بینی کرد که به سرمایه‌گذاری‌های کلان هم نیازی ندارد و فقط با ابتکار، دنبال‌گیری، دلسوزی و هماهنگی بخش‌های مختلف با یکدیگر تحقق پیدا می‌کند. امیدواریم که ان‌شاءالله همه - هم دولت هم آحاد ملت و هم مسئولان بخش‌های مختلف به مسئله مهم حفظ منابع طبیعی، گیاه، درخت، کشاورزی، استفاده بهینه از آب، خاک و امکانات گوناگون دیگر به‌طور جدی بپردازند.»

## منابع و مآخذ

۱. قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
۲. سلیمانی، الهه و حمیدرضا معماریان. جهاد اقتصادی در بخش کشاورزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۳. عبداللهی، مهدی. سرمایه‌گذاری و چالش‌های بازار مالی در بخش کشاورزی، نشریه روند اقتصاد، تابستان، ۱۳۸۵.
۴. الیوت، جنیفر. مقدمه‌ای بر توسعه پایدار در کشورهای درحال توسعه (ترجمه عبدالرضا رکن‌الدین افتخاری و حسین رحیمی)، ۱۳۷۸.
۵. زاهدی مازندرانی، محمدجواد. ضرورت‌های کارکردی توسعه اشتغال در بخش کشاورزی، ۱۳۸۳.
۶. مهربانیان، الف و س مؤذنی، بررسی یارانه‌های پرداختی توسط دولت به بخش کشاورزی در ایران و تجارب سایر کشورها، مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، ۱۳۸۷.
7. Journal of International Agricultural and Extension Education.
8. The World Bank Annual Report 2007.
9. www.tpo.ir



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۴۳۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تعادل و عدم تعادل در بخش کشاورزی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: تکتب طالبی، الهه سلیمانی

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، حسین صفایی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بهره‌وری

۲. تعادل

۳. کشاورزی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۰/۱۵