

بررسی عملکرد وزارت جهاد کشاورزی (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

دفتر امور زیربنایی

۱. مقدمه

توسعه بخش کشاورزی و آینده آن دل‌مشغولی بسیاری از سیاست‌گذاران کشور و متخصصان توسعه به شمار می‌رود.

بخش کشاورزی در حال حاضر یکی از مهم‌ترین بخش‌های اقتصادی کشور است. حدود ۲۵ درصد از تولید ناخالص داخلی و بیش از ۲۰ درصد اشتغال کشور وابسته به این بخش است. این شاخص‌ها همچنین نشانگر عقب‌ماندگی و توسعه نیافتگی سایر بخش‌های اقتصادی است؛ زیرا در کشورهای توسعه یافته سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص داخلی حداکثر بیش‌تر از ده درصد نیست. ارزیابی فرایند توسعه بخش در چند دهه اخیر نشان می‌دهد که به رغم پیشرفت‌های به دست آمده، بخش از جنبه ساختاری با چالش‌های مهم روبه‌رو است که چاره‌اندیشی مناسبی را می‌طلبد.

این مقاله، چکیده پژوهش است که به سفارش «دبیرخانه دانش بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی» در دفتر امور زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی توسط گروه مطالعاتی به سرپرستی آقای دکتر محمدکاظم محقق گنجیدی محقق بخش کشاورزی مرکز پژوهش‌های مجلس انجام گرفته و متن کامل گزارش در مرکز موجود است.

افزایش جمعیت و تقاضای روبه رشد برای محصولات کشاورزی که تأمین بخشی از آن هر ساله از طریق واردات صورت می‌گیرد، ضرورت توجه به توسعه بخش را بیش‌تر کرده است.

نکته مهم این که توان بالقوه بخش کشاورزی قابلیت پاسخ‌گویی به نیازهای فوق را دارد و در صورت چاره‌اندیشی برای رفع مشکلات آن، تأمین غذای کافی برای جمعیت کشور و تأمین ارز از صدور بخشی از محصولات کشاورزی انتظاری فراتر از توان بخش نیست.

در این نوشتار ابتدا وضع موجود بخش از طریق ارائه شاخص‌های کلان و فعالیت‌های مختلف بخش ترسیم شده و پس از جمع‌بندی مهم‌ترین چالش‌ها، نکات اساسی برای تدوین استراتژی توسعه بخش ارائه شده است.

۲. شاخص‌های کلان

شاخص‌های عملیاتی نشان می‌دهند که در برنامه دوم، جریان فعالیت‌ها تحول خاصی پیدا نکرده و چالش‌های عمده بخش تداوم یافته‌اند.

در دو دهه اخیر، سهم ارزش افزوده بخش در تولید ناخالص داخلی و رشد آن، جریان ثابتی را نشان می‌دهد. در سال‌های برنامه دوم، رشد ارزش افزوده بخش (۴/۰۳ درصد) بیش‌تر از رشد تولید ناخالص داخلی (۳/۰۸ درصد) بود که نشان دهنده اثر پذیری کم‌تر بخش از مضرلات اقتصادی کشور، از جمله کاهش درآمدهای ارزی است (جدول ۱). بررسی سهم ارزش افزوده زیربخش‌های مختلف کشاورزی در سال‌های برنامه دوم نشان می‌دهد که زیربخش‌های زراعت و باغداری و دام و طیور با سهمی حدود ۹۸ درصد همچنان مهم‌ترین فعالیت‌های تولیدی در بخش کشاورزی‌اند.^۱

مقایسه جریان تشکیل سرمایه ثابت در بخش کشاورزی مؤید بهبود نسبی در تشکیل سرمایه ثابت در سال‌های برنامه دوم نسبت به برنامه اول است. در حالی که در سال‌های ۱۳۷۱ تا ۱۳۷۳ جریان تشکیل سرمایه ثابت در بخش منفی بود، از سال ۱۳۷۳ حالت مثبت یافت. ارقام فوق همچنین نشان می‌دهند که سهم ماشین‌آلات در تشکیل سرمایه

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اقتصادی و ترازنامه‌های سال‌های مختلف.

جدول ۱ جریان تولید ناخالص داخلی و ارزش افزوده بخش کشاورزی

در سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۷۴ به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۶۱ (میلیارد ریال)

شرح	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	درصد رشد
تولید ناخالص داخلی	۱۵۴۵۸/۲	۱۶۱۹۲/۳	۱۶۶۹۸/۲	۱۷۰۴۶/۸	۱۷۲۵۵/۱	۳/۰۸
ارزش افزوده بخش کشاورزی	۳۶۸۸/۴	۳۸۲۲/۹	۳۹۵۷/۶	۳۳۳۲/۶	۳۳۲۰/۶	۲/۰۳
نسبت ارزش افزوده بخش کشاورزی به GDP (درصد)	۲۳/۸۶	۲۳/۶۱	۲۳/۷۰	۲۵/۴	۲۲/۷۵	—

جریان کاهنده داشته است (جدول ۲). در طی سال‌های برنامه دوم ۵۸ هزار نفر به شاغلان بخش اضافه و از شمار بیسوادان شاغل کاسته شده، ولی شمار شاغلان ۶۵ سال و بالاتر افزایش یافته است.^۱ میانگین ارزش صادرات کالاهای کشاورزی در سال‌های برنامه دوم حدود ۹۹۶ میلیون دلار بوده است که ۴۶/۱ درصد از این رقم به میوه‌های تازه و خشک، پسته و مغزپسته مربوط است.^۲

۳. منابع طبیعی (آب، خاک، جنگل و مرتع)

از سرزمین پهناور ایران بخش کوچکی قابلیت کشت و زرع دارد. وسعت کشور، نگاه خوشبینانه‌ای را در مورد وجود خاک‌های مناسب و بدون محدودیت ایجاد کرده است. نقشه‌های قابلیت اراضی نشان می‌دهد که برخلاف باور عمومی، خاک نیز از جمله محدودیت‌ها در آینده کشاورزی ایران است.

در سال‌های برنامه دوم به سطح زیر کشت آبی حدود نیم میلیون هکتار اضافه شده که سهم عمده آن (۶۲/۱ درصد) به توسعه فعالیت‌های باغداری تخصیص یافته است. فعالیت‌های وزارت کشاورزی در زمینه آب و خاک که حجم وسیعی از سرمایه‌گذاری‌های دولت معطوف به آن است، کم‌تر از ارقام پیش‌بینی برنامه بود؛ به طوری که برای مثال در اجرای طرح‌های آبیاری تحت فشار فقط ۱۶ درصد از هدف برنامه تحقق یافت.

۱. مرکز آمار ایران، سالنامه آماری سال‌های مختلف کشور.
 ۲. گمرک جمهوری اسلامی ایران، آمار واردات و صادرات سال‌های مختلف.

جدول ۲ میانگین سهم ماشین‌آلات و ساختمان در تشکیل سرمایه ثابت ناخالص
در بخش کشاورزی طی سال‌های ۱۳۷۶-۱۳۷۰

سال	تشکیل سرمایه ثابت به قیمت سال ۱۳۶۱ (میلیارده ریال)			سهم در تشکیل سرمایه	
	ماشین‌آلات	ساختمان	جمع	رشد (درصد)	ماشین‌آلات
۱۳۷۰	۳۵/۶	۸۸/۴	۱۲۴	-	۲۹
۱۳۷۱	۳۴/۸	۷۳/۷	۱۰۸/۵	-۱۲/۵	۳۲
۱۳۷۲	۳۷/۱	۶۷/۳	۱۰۴/۴	-۳/۷۸	۳۶
۱۳۷۳	۱۹/۲	۷۵/۹	۹۵/۱	-۸/۹۱	۲۰
۱۳۷۴	۳۵/۳	۸۳/۵	۱۱۸/۸	۲۴/۹۲	۳۰
۱۳۷۵	۳۹/۵	۱۱۱/۳	۱۵۰/۸	۲۶/۹۴	۲۶
۱۳۷۶	۲۹/۳	۱۰۷/۱	۱۵۶/۴	۳/۷۱	۳۲

ارزیابی فعالیت‌های انجام یافته در زیر بخش جنگل و مرتع در برنامه دوم حاکی از عدم موفقیت در بیش‌تر فعالیت‌های اجرایی است. عملکرد فعالیت‌های جنگل‌کاری و احیای جنگل‌ها در کل، معادل ۶۷ درصد هدف برنامه بود که بخش قابل توجهی از این سطح عملیاتی (۴۰ درصد) مربوط به توسعه فضای سبز و پارک‌های اطراف شهرها است که از نظر علمی اطلاق جنگل به آن صحیح نیست. بر این اساس، کار انجام یافته از حدود ۲۰ درصد اهداف برنامه فراتر نرفته است.

کل عملیات انجام شده در زمینه احیای مراتع در برنامه دوم حدود ۸۵۵ هزار هکتار بوده و جریان رو به کاهش داشته است؛ یعنی از ۲۱۴ هزار هکتار در سال ۱۳۷۴ به ۱۲۶ هزار هکتار در سال ۱۳۷۸ رسیده است. مقایسه حجم عملیات انجام یافته با عرصه ۸۵ میلیون هکتاری مراتع کشور نشانگر قلت این فعالیت‌ها است؛ یعنی در طی ۵ سال فقط در یک درصد از سطح کل مراتع کشور کار شده است.

۴. زراعت و باغداری

در تولید محصولات زراعی، به رغم افزایش تولید محصولات باغی و ثابت ماندن نسبی تولیدات زراعی، مشکلات اساسی ادامه یافت. در طی سال‌های برنامه دوم، عملکرد در هکتار اغلب محصولات زراعی - بجز گندم آبی و ذرت دانه‌ای - در حد سال پایه برنامه

باقی ماند، اما در فعالیت‌های باغبانی علاوه بر افزایش قابل توجه در سطح زیرکشت، تولید در اغلب موارد فراتر از اهداف برنامه بود (جدول ۳).

جدول ۳ مقایسه سطح زیر کشت در دو مقطع ۱۳۷۲ و ۱۳۷۸ (مکتان)

تعاونی	۱۳۷۸	۱۳۷۲	شرح
+۱۸۰۵۰۵	۵۸۶۱۱۸۲	۵۶۸۰۶۷۹	زراعت آبی
-۲۱۶۸۷۲۹	۲۴۶۲۷۳۳	۶۶۳۱۴۶۲	زراعت دیم*
-۱۹۸۸۲۲۴	۱۰/۳۳۳/۹۱۷	۱۲/۳۱۲/۱۲۱	جمع آبی و دیم
+۲۹۶۲۵۱	۱۸۸۸۹۷۱	۱۵۹۲۷۲۰	باغات مشر
+۲۹	۱۱۳۱۶۳	۱۱۳۱۱۴	باغات غیر مشر
+۲۹۶۳۰۰	۲۰۰۲۱۳۴	۱۷۰۵۸۳۳	جمع باغات
۱۶۹۱۹۲۴	۱۲۳۲۶۰۵۱	۱۴۰۱۷۹۷۵	جمع کل

* تفاوت ارقام دیم ناشی از بحران خشکسالی است.

مأخذ: وزارت کشاورزی، اداره کل آمار و اطلاعات، آمارنامه کشاورزی سال‌های مختلف.

نارسایی سیستم تهیه و توزیع نهاده‌های کشاورزی نظیر کود، سم، بذر و کمبود ماشین‌ها و ادوات کشاورزی مشکلات هدیده‌ای برای تولید کنندگان فراهم کرد. ناکافی بودن بذور اصلاح شده مورد نیاز برای تولید محصولات اساسی، نظیر حبوبات، دانه‌های روغنی، سیب زمینی و گندم (وارته‌های مناسب مناطق سردسیر و دیم) از دیگر نارسایی‌های مهم و درخور توجه بود. در اکثر این سال‌ها، خرید سم توسط وزارت کشاورزی حتی بیش از میزان مورد نیاز و مصرف کشور بود که باعث رسوب اقلام عمده‌ای از سموم در انبارها و فاسد شدن آن‌ها گردید که علاوه بر اتلاف منابع ارزی کشور، مشکلات هدیده امحای آن‌ها نیز وجود داشت؛ اما با این حال، مشکلات کشاورزان در تهیه و تأمین سموم مناسب به قوت خود باقی ماند. علاوه بر این، کیفیت پایین بعضی سموم خریداری شده منجر به آثار منفی بهداشتی و زیست محیطی گردید.

با اجرای سیاست تعدیل اقتصادی در برنامه دوم و در نتیجه، افزایش قیمت ماشین‌آلات و بروز مشکلاتی در تأمین ارز کارخانجات تولیدکننده، جانشینی

ماشین آلات و ادوات حتی در حد استهلاك هم صورت نگرفت که این امر منجر به افت میزان اسب بخار در هکتار شد. طبق برنامه قرار بود که میزان نیروی مکانیکی در هکتار از ۰/۷ اسب بخار در ابتدای برنامه به ۱/۱ در پایان برنامه برسد که عملاً این مقدار به ۰/۶۴ درصد در پایان برنامه کاهش یافت.^۱

۵. دام و طیور

بخش دام و طیور تأمین کننده بخش اعظم نیازهای کشور به فرآورده‌های دامی است. در این بخش، شیوه‌های مختلفی از تولید وجود دارد که هر یک سهمی در تأمین نیازها ایفا می‌کند. در چند دهه اخیر به تدریج از شمار واحدهای سنتی کاسته شده و واحدهای صنعتی جانشین آنها شده‌اند. در طول برنامه دوم حدود ۱۰ میلیون واحد دامی به جمعیت دام کشور افزوده شد که نیمی مربوط به افزایش شمار گاوهای دو رگه بود که نگهداشت آنها در مناطق روستایی آسان است. در این دوره، تولید محصولات عمده دامی در حد اهداف برنامه صورت گرفت (جدول ۴).

جدول ۴ مقایسه جمعیت دامی کشور در دو مقطع ۱۳۷۴ و ۱۳۷۸

میزان تغییر	۱۳۷۸		۱۳۷۴		
	هزارواحددامی	هزاررأس	هزارواحددامی	هزاررأس	
+۳۰۱۱	۵۲۹۰۰	۵۲۹۰۰	۵۰۸۸۹	۵۰۸۸۹	گوسفند و بزه
—	۲۰۶۰۵	۲۵۷۵۷	۲۰۶۰۵	۲۵۷۵۷	بز و بزغاله
+۱۱۶۰	۷۴۱۰	۷۴۱	۶۲۵۰	۶۲۵	گاو اصیل
+۵۲۰۲	۱۰۸۳۶	۱۸۰۶	۵۶۳۴	۹۳۹	گاو دو رگه
-۲۴۹۰	۱۹۲۵۰	۵۵۰۰	۲۲۷۲۰	۶۷۸۳	گاو بومی
+۳۰۵	۳۴۳۴	۲۹۰/۶	۳۱۲۹	۲۲۷	گاو میش
+۹	۱۰۱۰	۱۲۴/۳	۱۰۰۱	۱۲۳	شتر
+۶۶۵	۱۶۰۲۴	۱۷۲۷/۱	۵۳۷۹	۱۵۳۷	نک سُمی‌ها
+۵۸۶۲	۱۲۲۲۸۹	۹۰۰۶۶	۱۱۶۶۲۷	۸۷۱۲۰	جمع

مأخذ: وزارت جهاد، معاونت امور دام.

۱. وزارت کشاورزی، معاونت امور زمین‌نایی، گزارش وضعیت مکانیزاسیون در سال‌های مختلف.

میانگین واردات خوراک دام و طیور در سال‌های برنامه دوم به حدود ۱/۵ میلیون تن رسید.^۱ به رغم وابستگی شدید تولیدات دامی و طیور کشور به واردات، ضریب تبدیل دان به گوشت مرغ و تخم مرغ در ایران بسیار بالاتر از کشورهای صنعتی است. در حالی که در کشورهای پیشرفته ضریب تبدیل دان به گوشت حدود ۱/۸ کیلو به یک است، در واحدهای مرغداری کشور این مقدار بیش از ۲/۵ به یک است که نشانگر عقب ماندگی در شیوه‌های تولید این صنعت است.

تغییر نرخ ارز واردات خوراک دام در پایان برنامه دوم از اقدامات مفیدی بود که علاوه بر خاتمه دادن به روابط ناسالم توزیع دولتی، می‌تواند به تدریج سبب عقلایی شدن مصرف خوراک دام شود.

برخلاف واحدهای سنتی دام و طیور و دیگر بخش‌های تولیدی کشاورزی که فاقد تشکیلات صنفی برای دفاع از منافع خود هستند، تولیدکنندگان واحدهای بزرگ دام و طیور هریک از تشکیلات سندیکایی قوی برخوردارند که از نقاط قوت این بخش به شمار می‌رود. پیشبرد اهداف و سیاست‌های ملی در زمینه دام و طیور، مستلزم بازبینی جدی در تشکیلات دولتی در این قلمرو است.

بحران‌های مقطعی در عرصه تولید دامی و طیور در طول دهه هفتاد تاکنون عمدتاً ناشی از چالش بین دو دستگاهی است که طرف دولت قادر به مدیریت بحران‌های ساخته شده نیست که در عمل مصرف‌کننده تاوان آن را پرداخت می‌کند.

۷. بهداشت دام و دامپزشکی

علی‌رغم اختصاص منابع مالی لازم، دسترسی نسبی به خدمات بهداشتی دام در کشور با نارسایی‌های فراوان رو به رو شد و بیماری‌های دامی در کشور کماکان از مهم‌ترین عوامل محدودکننده تولید باقی ماند. در خصوص پیشگیری از بیماری‌ها، به‌رغم صرف هزینه و انجام واکسیناسیون سالانه هنوز هم پاره‌ای از بیماری‌های واگیر خسارات فراوانی به دام‌ها وارد می‌کنند. خسارات ناشی از بیماری تب برفکی در مناطق آلوده، سالانه ۲۵ درصد کاهش در گوشت و ۵۰ درصد کاهش در تولید شیر در گله‌های آلوده

۱. گمرک جمهوری اسلامی ایران، آمار واردات و صادرات سال‌های مختلف.

است. ایمن سازی حداقل ۵۰ درصد از گاو و گوساله‌های حساس و انجام مطالعات سرولوژیک لازم از وضعیت بیماری و تهیه واکسن مؤثر و کافی برای مبارزه با این بیماری هدف برنامه دوم بود؛ اما در سال‌های برنامه، تعداد کمی از دام‌های حساس تحت واکسیناسیون قرار گرفتند و همواره بخش عمده‌ای، حساس و در معرض خطر باقی مانده‌اند. این وضعیت باعث بروز اپیدمی‌هایی در سال ۱۳۷۵ و ۱۳۷۸ در کشور گردید. در حال حاضر بخش عمده‌ای از بیماری‌های ویروسی و میکروبی طیور، در کشور ما به صورت بومی در آمده و همه ساله حجم وسیعی از دارو، واکسن و مواد بیولوژیک در واحدهای مرغداری مصرف می‌گردد. وجود تلفات و ضایعات بیش از استاندارد در مرغداری‌ها، ناشی از وجود انواع بیماری‌هایی است که موجب افت تولید و بالا رفتن نسبی ضریب تلفات در مرغداری‌ها در مقایسه با استانداردهای بین‌المللی شده است. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد در پایان برنامه دوم متوسط تلفات در مرغداری‌های گوشتی کشور بین ۱۵-۱۱ درصد بوده که نسبت به رقم تلفات استاندارد (۵۶ درصد) نسبتاً بالا است. پایین بودن دانش فنی مرغداران و عدم رعایت ضوابط و اصول بهداشتی در مرغداری‌ها از عوامل تشدیدکننده بروز بیماری در این واحدها است. کمبود کمی و کیفی واکسن مورد نیاز، کمبود امکانات و نیروی انسانی برای کنترل بیماری و از همه مهم‌تر، فقدان سیاست اجرایی و طرحی جامع و فراگیر با مشارکت کلیه واحدهای ذی‌نفع و دست‌اندرکاران موضوع از عمده‌ترین نارسایی‌ها و مشکلات در راه کنترل و مبارزه با این بیماری‌ها است. در خصوص خدمات آزمایشگاهی و درمانگاهی، در طول برنامه اول و دوم کوشش‌ها عمدتاً معطوف به ایجاد و توسعه فضاها، فنی و فیزیکی در بخش دولتی بود و از این فضاها به دلیل کمبود تجهیزات و نیروی فنی مرتبط، بهره‌گیری مطلوب نمی‌شد. مقایسه خدمات آزمایشگاهی ارائه شده در بخش دولتی در طول سال‌های برنامه دوم سطح عملیات آزمایشگاهی را به میزان نسبتاً ثابت و در حدود ۱,۵۰۰,۰۰۰ در سال نشان می‌دهد.

۸ شیلات و آبزیان

کشور ما برای صید و پرورش آبزیان دارای امکانات طبیعی در خور توجهی است. بهره‌برداری پایدار از منابع فوق علاوه بر تأمین پروتئین مناسب حیوانی برای جمعیت رو

به ازدیاد کشور، زمینه مناسبی برای اشتغال و صادرات است. برآوردهای به عمل آمده از ظرفیت‌های تولیدی در این عرصه نشان می‌دهد که هنوز بخش مهمی از امکانات بالقوه شیلات و آبزیان مورد استفاده قرار نگرفته است. مصرف سرانه آبزیان در ایران حدود ۵ کیلو در سال است که نزدیک به یک سوم مصرف جهانی است.

در سال‌های برنامه دوم بالغ بر ۱/۹۷ میلیون تن ماهی تولید شده که معادل ۸۸/۳ درصد پیش‌بینی برنامه بود. در حالی که صید در آب‌های جنوب منفی ۳ درصد کاهش داشت، در آب‌های شمال، میزان صید فراتر از برنامه بود. به علاوه، تولید در آب‌های داخلی با رشد ۲/۴ درصد ادامه یافت که از رشد هدف (۱۳/۷ درصد) فاصله زیادی داشت.

در صادرات محصولات شیلاتی اهداف برنامه تحقق نیافت. در صادرات خاویار ۷۸/۴ درصد و در صادرات سایر محصولات ۱۷/۱ درصد هدف برنامه محقق گردید. در زمینه تکثیر و بازسازی ذخایر آبزیان نیز حدود ۸۶/۴ درصد از فعالیت‌های پیش‌بینی شده برنامه انجام شد.

۹. تحقیقات کشاورزی

جریان تولید در کشاورزی ایران از سطوح مختلفی از تکنیک‌ها و روش‌ها بهره می‌گیرد. در بخش عمده‌ای از بهره‌برداری‌ها، استفاده از دستاوردهای علوم جدید، منحصر به کاربرد ماشین و ادوات مکانیکی، کود، سم، بذر، نهال و نژادهای اصلاح شده دامی است که جنبه پویا ندارد.

در شمار معدودی از بهره‌برداری‌ها نیز استفاده از ابزارها و شیوه‌های جدید جزئی از جریان متحول فعالیت‌ها است. از آن جا که اغلب علوم و فنون کشاورزی به کشور وارد می‌شوند و کم‌تر ناشی از ابداع در داخل کشور هستند، در جریان مبادله، حسب نیاز، سطوح مختلفی از تکنولوژی به کار گرفته می‌شود که در بسیاری از موارد عمومیت ندارد.

بخش تحقیقات دولتی هر ساله با اجرای صدها طرح تحقیقاتی، اگرچه به بخشی از نیازها پاسخ می‌دهد، اما حیطه فعالیت‌هایش محدود است و قادر به رفع نیازهای کشور

نیست. در تحقیقات جدید کشاورزی، نظیر بیوتکنولوژی و مهندسی ژنتیک که در کشورهای پیشرفته انقلابی در روش‌های تولید ایجاد کرده، بخش تحقیقات در ابتدای کار است و شمار متخصصان این مؤسسات از انگلستان دست تجاوز نمی‌کند. در کشور ما هنوز مؤسسات تحقیقات خصوصی در علوم کشاورزی پا نگرفته‌اند. یکی از شیوه‌های همگامی با جهان در علوم جدید کشاورزی کمک به استقرار چنین نهادهایی است که جز با کمک بخش دولتی امکان فعالیت نخواهند داشت. نکته مهم این که در دو دهه اخیر بخش مهمی از منابع اعتباری دولت صرف آموزش متخصصانی شده که سازماندهی مناسب این نیروها و ایجاد زمینه مناسب برای فعالیت آنان می‌تواند به گسترش و ارتقای تحقیقات کشاورزی بیفزاید.

۱۰ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

توسعه کشاورزی درگرو نوسازی ساختار فعلی است. به رغم تحولاتی که در چند دهه اخیر در کشاورزی ایران صورت گرفته، ساختار آن دست نخورده باقی مانده است. ساختار موجود کشاورزی فاقد ظرفیت و کیفیت لازم برای استفاده از تکنولوژی جدید، نیروی انسانی متخصص و سرمایه است و هر روز از توان تولیدی آن کاسته می‌شود. همچنین در نبود یک برنامه بلندمدت و استراتژیک که حرکت بخش کشاورزی را در جهت توسعه هدایت کند، سرمایه‌گذاری در بخش فقط به اجرای مجموعه‌ای از طرح‌های منفرد دولتی محدود شده که نتایج مورد انتظار مسئولان کشور را بر نمی‌آورد. تأمین غذای کافی برای جمعیت رو به افزایش کشور و تأمین ارز از صادرات محصولات کشاورزی انتظاری است که از توان بالقوه بخش کشاورزی فراتر نیست و با تأکید می‌توان اذعان داشت که ظرفیت‌های بالقوه تولیدی بخش جوابگوی نیازهای کشور خواهد بود؛ اما روند فعلی استفاده از ظرفیت‌ها و ساختار موجود بخش، پاسخگوی اهداف فوق نیست و ادامه این وضع نه فقط به بحران موجود خواهد افزود، بلکه منابع تولید را از دسترس دور خواهد کرد که توجه به اصلی‌ترین چالش‌های بخش مؤید این نکته است.

الف) حفظ و توسعه منابع پایه تولید در چارچوب توسعه پایدار
منابع پایه در بخش کشاورزی در معرض تغییر، تخریب، فرسایش و آلودگی قرار دارند.

پیشگیری از جریان رو به گسترش فعلی و حفظ این منابع که علاوه بر جنبه‌های اقتصادی، بستر حیات اجتماعی است، از چالش‌های عمده بخش شمرده می‌شود. منابع آب، خاک، پوشش گیاهی و ذخایر ژنتیک کشور از زمره منابع فوق به حساب می‌آیند که در معرض تهدید جدی قرار دارند.

بررسی‌های به عمل آمده نشان می‌دهند که طی چند دهه اخیر، تخریب پوشش گیاهی موجب شده تا شاخص‌های تخریب در اکثر نقاط کشور از نظر میزان و سطح افزایش یابد که یکی از مهم‌ترین این شاخص‌ها سیل است. تعداد وقوع و حجم خسارت ناشی از سیل در ۵۰ سال گذشته روندی شتابان یافته و رشد تصاعدی جریان تخریب در حوزه‌های آبخیز سبب بر هم خوردن تعادل هیدرولوژیک و زیست محیطی و ناپایداری توسعه شده است. اکنون حدود ۱۲۵ میلیون هکتار از عرصه‌ها در معرض فرسایش آبی قرار دارند که از این میان، وضعیت در ۶۰ درصد مناطق، بحرانی یا در آستانه بحرانی شدن است. همچنین اکثر سازه‌های آبی از جمله سد‌های موجود و در دست احداث در معرض رسوب گذاری و کاهش حجم مخازن به میزان بیش از حد پیش‌بینی شده‌اند.

تخریب پوشش گیاهی در سه دهه اخیر موجب شده که میزان فرسایش از یک میلیارد تن در سال ۱۳۵۰ به ۵ میلیارد تن در سال ۱۳۷۵ برسد. از مساحت جنگل‌های تجاری کشور به دلیل بهره‌برداری سود جویانه و عدم حفاظت کاسته شده است. آمارهای رسمی نشان می‌دهند که از حدود $1/9$ میلیون هکتار جنگل‌های تجاری، حدود $0/6$ میلیون هکتار آن مخروبه است. روند تخریب در دو دهه اخیر بسیار سریع بوده که عمدتاً ناشی از شیوه بهره‌برداری است. و البته عدم حفاظت و نگهداری از این سرمایه ملی و برداشت‌های غیرمجاز مردم نیز در این تخریب سهم داشته است.

برداشت غیرمجاز و بیش از ظرفیت (دو برابر) امکان تجدید حیات را از مراع سلب کرده و جریان تخریب و بیابانی شدن را گسترش داده است. از منابع موجود آب و خاک که در فرایند تولید قرار دارند به علت تغییر کاربری، سالانه بیش از ۲۰ هزار هکتار کاسته می‌شود که بیش‌تر از توان فنی کشور در تجهیز اراضی نوآباد است.

ب) تأمین سرمایه برای توسعه بخش

تشکیل سرمایه ثابت در بخش کشاورزی در سال‌های اخیر سیر نزولی یافته و

سرمایه‌گذاری‌های انجام گرفته حتی در حد نیمی از هزینه استهلاک دارایی‌های ثابت نیست.

تأمین مالی در بخش کشاورزی در حال حاضر عمدتاً توسط دولت انجام می‌شود. دولت به شیوه‌های مختلف (اعتبارات عمرانی، تسهیلات بانکی، وجوه اداره شده و...) سعی در گسترش سرمایه‌گذاری‌ها دارد؛ اما ناکارآمدی سیستم دولتی، پایین بودن سود مورد انتظار، و کوچک و غیراقتصادی بودن واحدهای بهره‌برداری عملاً موانع عمده در این باره بوده‌اند.

ج) تأمین نیروی متخصص و کارآمد

جذب نیروی انسانی متخصص و کارآمد چالش مهم دیگری محسوب می‌شود که بخش کشاورزی با آن روبه‌رو است. توان اقتصادی بهره‌برداران کشاورزی در شرایط فعلی در حدی نیست که بتوانند دانش‌آموختگان متخصص را جذب کنند و فقط واحدهای اقتصادی می‌توانند چنین افرادی را جذب کنند و از عهده تأمین هزینه‌های مربوط برآیند. توسعه و گسترش واحدهای صنعتی دام و طیور که از تخصص‌های مختلف بهره می‌گیرند، نشان می‌دهد که هر گاه واحدهای بهره‌برداری در مقیاس مناسب شکل بگیرند به آسانی قدرت جذب سرمایه و نیروی متخصص را خواهند داشت.

د) تغییر در مقیاس بهره‌برداری‌های زراعی و باغی

ساختار فعلی واحدهای بهره‌برداری زراعی و باغی یکی از عمده‌ترین چالش‌ها در برابر اقتصادی شدن تولید است.

در اراضی زراعی و باغی ایران بیش از دو میلیون واحد بهره‌برداری در حال فعالیت است که میانگین بهره‌برداری از هر واحد در بیش از ۸۵ درصد از واحدها، کم‌تر از ۱۰ هکتار است. اراضی هر بهره‌برداری نیز در ۵ تا ۱۵ قطعه مجزا قرار دارد.

ایس اراضی فاقد نقشه، اندازه دقیق و سند مالکیت هستند و ساختار فنی‌شان غیرمهندسی است که این وضعیت مشکلات عمده‌ای را در امر بهره‌برداری به وجود می‌آورد.

اندازه و شرایط فنی واحدهای بهره‌برداری فعلی علاوه بر آن که به کاهش بهره‌وری

عوامل تولید (آب و خاک) منجر شده، امکان جذب سرمایه و نیروی متخصص را نیز کاهش داده است.

ه) توسعه تحقیقات

یکی از پایه‌های اصلی توسعه کشاورزی، گسترش تحقیقات و استفاده از فناوری‌های جدید، نظیر مهندسی ژنتیک و تکنولوژی حیاتی است. در حال حاضر کشور ما عمدتاً واردکننده نتایج تحقیقات کشورهای دیگر است و هر ساله به هزینه چنین مبادله‌ای افزوده می‌شود.

توسعه تحقیقات و هماهنگ شدن با پیشرفت‌های جهان مدرن یکی از مهم‌ترین اقدامات در بخش کشاورزی به شمار می‌رود که مستلزم اتخاذ راهکارهای جدید در عرصه تحقیقات کشور است.

و) اصلاح بازار محصولات کشاورزی

اصلاح وضعیت انحصاری و عقب مانده توزیع محصولات کشاورزی به نفع تولیدکنندگان، یکی از زمینه‌هایی است که به توسعه بخش کشاورزی کمک خواهد کرد.

ز) اصلاح ساختار تشکیلات دولت در بخش کشاورزی

تقسیم وظایف دولت در بخش کشاورزی بین وزارت جهادسازندگی، و کشاورزی در دهه ۶۰ به گسترش سریع تشکیلات دولت در بخش کشاورزی انجامید و تبعات ناخوشایندی برای بخش به همراه داشت. البته ادغام فیزیکی دو وزارتخانه در سال ۱۳۷۹ تغییر مهمی به وجود نمی‌آورد و اقدامات انجام شده پس از ادغام این چشم‌انداز را نشان نمی‌دهد.

در حال حاضر، وزارت جهاد کشاورزی با نزدیک به ۱۶۰ هزار پرسنل از نظر شمار شاغلان پس از آموزش و پرورش و بهداشت و درمان قرار دارد که وجود چنین تشکیلاتی اصولاً با هدف و وظایف دولت و ساختار کشاورزی کشور که ۹۸ درصد فعالیت تولیدی را بخش خصوصی انجام می‌دهد تعارض دارد. برای تأمین هزینه این تشکیلات عظیم علاوه بر بودجه جاری که تقریباً معادل بودجه عمرانی بخش است، بیش از ۵۰ درصد بودجه عمرانی بخش نیز صرف می‌شود؛ یعنی عملاً تشکیلاتی که باید حامی تولید و

تولیدکنندگان بخش باشد، خود به رقیبی قدرتمند در جذب منابع مالی آنان تبدیل شده و عملاً بخش را از دسترسی به منابع مالی دولتی محروم کرده است. طراحی تشکیلات مناسب در بخش کشاورزی که ناظر بر توسعه دراز مدت بخش باشد و اهدافی چون توسعه پایدار بخش، حفظ منابع پایه، افزایش کمی و کیفی محصول، و رشد سرمایه‌گذاری را دنبال کند ضرورت‌های بخش کشاورزی است.

۱۱. استراتژی توسعه بخش کشاورزی

تحولات اقتصادی اجتماعی کشور، ضرورت اصلاح جریان تحول بخش کشاورزی را بیش‌تر کرده است؛ زیرا بخش کشاورزی در موقعیت فعلی فاقد توان کافی برای پاسخگویی به نیازها است و ساختار تولیدش با جریان پرشتاب تحول اقتصادی کشور هماهنگ نیست که برای حل این معضل، ضرورت تدوین استراتژی جدیدی برای توسعه بخش بیش از هر زمان دیگر احساس می‌شود.

موانع موجود بر سر راه توسعه بخش کشاورزی، در وضعیت فعلی اقدامات دولت و بخش خصوصی - که هزینه زیادی نیز برای آن صرف می‌شود - تداوم خواهد یافت و نظام اجرایی دولت در بخش کشاورزی به رغم درک ضرورت تحول به تنهایی نمی‌تواند بدون مشارکت فعال بخش خصوصی، اصلاح ساختار بخش را به سرانجام برساند. نقش اصلی دولت در بخش که تحقیق، حمایت و هدایت بخش است، تحت الشعاع اقدامات اجرایی قرار خواهد گرفت.

به این منظور لازم است استراتژی جدیدی برای نوسازی و توسعه بخش کشاورزی طراحی شود که در آن، دولت نقش ارشادی داشته باشد و ضمن نظارت بر حفظ منابع تولید، تحول ساختاری را توسط بخش خصوصی به سرانجام برساند. البته تدوین استراتژی جدید باید متکی بر اهداف زیر باشد:

الف) حفظ منابع طبیعی تولید (آب، خاک و...)

یکی از معضلات مهم در بخش کشاورزی از دست رفتن منابع آب و خاک است و هر ساله بخشی از سرمایه‌های طبیعی کشور به طرق مختلف از بین می‌رود. بنابراین مهم‌ترین هدف در تدوین استراتژی جدید باید حفظ و گسترش این منابع باشد. منابع

طبیعی هم در داخل و هم در خارج از بخش مورد تعرضند و رقابت در تخصیص این منابع به خصوص بین بخش کشاورزی و دیگر بخش‌های اقتصادی بسیار شدید است. حفظ مجموعه آب و خاک کشور که در جریان تولید کشاورزی قرار داد یا استعداد استفاده به این منظور را دارد و به واقع فاقد جانشین است، اصلی‌ترین وظیفه دولت به شمار می‌آید.

ب) جذب نیروی انسانی متخصص و کارآمد

سازمان تولید کشاورزی در شرایط فعلی با مشکل کمبود نیروی انسانی متخصص روبه‌رو است. واحدهای بهره‌برداری کنونی که در مقیاس غیراقتصادی شکل گرفته‌اند قدرت جذب نیروی متخصص را که با دانش نوین کشاورزی آشنا باشند ندارند. بخش دولتی نیز نه امکان تأمین چنین نیرویی را در عرصه ملی دارد و نه چنین امری از وظایف آن است. بنابراین هدف دیگر تدوین استراتژی جدید باید حل این مشکل باشد.

ج) تأمین مالی (افزایش سرمایه گذاری در بخش)

در حال حاضر، جریان تشکیل سرمایه در بخش کشاورزی منفی است که دو علت عمده آن، ضعف واحدهای بهره‌برداری در تأمین مالی و جذب سرمایه، و محدودیت امکانات دولت است. واحدهای بهره‌برداری کسنونی اولاً فاقد پس انداز کافی برای سرمایه‌گذاری‌اند و ثانیاً امکان و ظرفیت جذب سرمایه را ندارند. اصلاح جریان فعلی و ایجاد زمینه برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و هدایت صحیح منابع دولتی در بخش، مستلزم سازوکار دیگری است که بتواند محدودیت‌های فعلی را از بین ببرد.

طرح تغییر ساختار بخش باید بتواند بین عوامل طبیعی، کار و سرمایه (حفظ منابع طبیعی، جذب نیروی انسانی و سرمایه) به نحوی تلفیق کند که منجر به افزایش توان تولید کشور در بخش کشاورزی شود و به علاوه با ساختار کلی اقتصاد کشور نیز هماهنگ باشد. بنابراین حفظ و گسترش منابع طبیعی تولید، مرحله اول و مهم‌ترین مرحله در اجرای جریان تغییر ساختار است؛ زیرا ضمن جلوگیری از تغییر کاربری اراضی کشاورزی، اراضی فوق را قابل انتقال ساخته، زمینه را برای ایجاد واحدهای حداکثر بهره‌برداری مهیا می‌سازد. حل تعارض موجود بین حفظ اراضی کشاورزی و آب، و تبدیل آن به کالای قابل انتقال تمهیداتی را طلب می‌کند که بدون آن‌ها، اساس تولید به خطر می‌افتد و جریان از دست رفتن منابع تولید، تشدید می‌گردد.



پڙو، شڪاه علوم انساني و مطالعات فرينجی
پرتال جامع علوم انسانی