
آینده بخش کشاورزی در شرایط تعدیل و آزادسازی اقتصادی

گردآوری و ترجمه: جواد نیازی

از زمان مطرح شدن مسئله تعدیل و آزادسازی، متأسفانه موضعگیریها در برابر سیاستهای آزادسازی یا کاملاً موافق و یا کاملاً مخالف بوده و حتی برخی از موضعگیریها حالتی خصمانه داشته است به دور از اینکه با نگرشی همه‌جانبه و از جهات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی به این مهم توجه شود. در چنین وضعیتی اکثر یافته‌ها با پیشداوری همراه است بنابراین نمی‌توان نتایج مثبتی از آن به دست آورد.

در مقاله حاضر سعی شده است اجرای سیاست آزادسازی در بخش کشاورزی با توجه به شرایط موجود بخش، هدفها و سیاستهای دولت در برنامه‌های عمرانی، تواناییها و امکانات بخش خصوصی و شرایط اجتماعی اقتصادی جمعیت روستایی برای پذیرش این سیاست بررسی شود و این می‌تواند راهنمایی باشد تا براساس آن تدابیر لازم در جهت موفقتر بودن این برنامه فراهم شود. مطالب این مقاله عمدتاً از طریق گردآوری و ترجمه گزارشهای کارشناسان مؤسسات بین‌المللی مانند بانک جهانی، سازمان خواربار و کشاورزی (FAO) و با همکاری کارشناسان ایرانی تهیه شده است.

مقدمه

پیشبینی می‌شود در دوره اجرای سیاستهای تعدیل و آزادسازی اقتصادی، بخش کشاورزی با تحولات و تغییرات اساسی روبه‌رو خواهد شد. از جنبه تقاضا اجرای سیاست آزادسازی فرصتهای شغلی جدیدی را به وجود خواهد آورد و تغییراتی در قیمت نسبی محصولات کشاورزی ایجاد خواهد کرد. تأمین خدمات برای تولیدکنندگان به منظور آنکه بتوانند از علائم بازارهای جدید استفاده کنند بسیار با اهمیت خواهد بود. سیاست آزادسازی همچنین تأثیرات مختلفی بر گروههای جمعیتی به جا خواهد گذاشت و به‌ویژه کشاورزان خرد و قشرهای آسیب پذیر روستایی را بیشتر تحت تأثیر قرار خواهد داد. از جنبه عرضه، سرمایه‌گذاری دولت در زمینه ارائه خدمات با محدودیت مواجه خواهد شد و بنابراین نیاز بیشتری به اولویتبندی طرحها و هزینه‌های دولتی خواهد داشت. برای جبران کمبود اعتبارات دولتی در فرایند آزادسازی لازم است بخش خصوصی فعالتر و ارائه بخشی از خدمات که تاکنون از طرف دولت انجام می‌گرفت را عهده‌دار شود.

هدف از این مطالعه آن است که نقش دولت و بخش خصوصی در فرایند آزادسازی مشخص شود و پیشنهاد تغییرات با توجه به اولویتهای ارائه شود و همچنین شرحی تنظیم شود که چه خدماتی در راستای وظائف بخش دولتی باید باقی بماند و چه وظایفی را می‌توان به بخش خصوصی تفویض کرد.

۱ - وضعیت بخش کشاورزی در حال حاضر

بخش کشاورزی در حال حاضر تأمین‌کننده حدود $\frac{1}{4}$ تولید ناخالص داخلی (GDP) است که با توجه به قیمتهای جهانی ارزشی حدود ۹ میلیارد دلار دارد. حدود ۱۵ میلیون نفر از جمعیت

کشور از طریق فعالیتهای کشاورزی امرار معاش می‌کنند و این بخش نزدیک $\frac{1}{3}$ کل اشتغال کشور را جوابگو است. بخش کشاورزی تأمین کننده حدود ۸۰ درصد نیازهای داخلی مواد غذایی است که شامل محصولات زراعی، دامی و آبیان می‌شود. صادرات بخش کشاورزی $\frac{1}{3}$ ارزش صادرات غیرنفتی را به خود اختصاص داده است و بخش چشمگیری از مواد خام مورد نیاز صنایع کشور از این بخش تأمین می‌شود. رقم واردات کالاهای سرمایه‌ای و نهاده‌های مصرفی بخش کشاورزی سالانه به حدود ۵۰۰ - ۴۰۰ میلیون دلار می‌رسد در حالی که ارزش واردات مواد غذایی سالانه حدود $\frac{2}{2}$ میلیارد دلار (سال ۱۳۷۱) است که حدود ۲۳٪ آن را غلات و عمدتاً گندم تشکیل می‌دهد. از کل وسعت کشور تنها ۱۱٪ یا نزدیک به $\frac{18}{5}$ میلیون هکتار زیر کشت محصولات زراعی است. از این مقدار ۳۵ درصد اراضی آبی، ۴۵ درصد دیم، ۲۰ درصد آیش و ۱ میلیون هکتار نیز زیر کشت محصولات دائمی است. از کل ارزش افزوده بخش کشاورزی حدود ۵۶٪ از زراعت، ۳۹٪ از دام و ۵٪ نیز از شیلات و منابع طبیعی به دست می‌آید. از تعداد دامهای کشور حدود ۴۵ میلیون رأس گوسفند، ۳۰ میلیون رأس بز و $\frac{6}{5}$ میلیون رأس گاو و گوساله است. در کل کشور نزدیک به ۵۵۰ میلیون قطعه ماکیان وجود دارد.

در بین محصولات زراعی، غلات و حبوبات نزدیک به $\frac{3}{4}$ سطح زیر کشت کشور را تشکیل می‌دهند، اما این محصولات تنها در ۳۰٪ ارزش اضافی تولید شده سهم هستند. در بخش کشاورزی بیش از ۳ میلیون خانوار کشاورز وجود دارد. نظام بهره‌برداری و شیوه تولید محصولات غالباً به شکل خصوصی و مبتنی بر کار خانواده است و ۹۱٪ اراضی به صورت خودکار اداره می‌شود. نزدیک $\frac{350}{1000}$ خانوار کشاورز را می‌توان در طبقه خانوارهایی که به صورت تجاری به فعالیتهای کشاورزی می‌پردازند، به حساب آورد. این تعداد خانوار نزدیک ۴۰ درصد اراضی کشاورزی را در اختیار دارند و نیمی از ارزش اضافی تولید شده بخش را به خود اختصاص می‌دهند، علاوه بر آن ۸۰٪ تولیدات بازار را این گروه تأمین می‌کنند. در باقیمانده

واحدهای بهره‌برداری سطح خود معیشتی خانوارهای کشاورز با فعالیتهای جنبی دیگر و کسب درآمد از این منابع جبران و تکمیل می‌شود. تا نیمه دهه ۵۰ از هر سه نفر جمعیت کشور دو نفر در مناطق روستایی زندگی می‌کردند. پیشینی می‌شود که در سال ۲۰۰۰ از هر سه نفر تنها یک نفر در مناطق روستایی به سر خواهد برد، اما تعداد افرادی که زندگیشان متکی بر کار کشاورزی است به طور مطلق افزایش یافته از ۱۲ میلیون نفر در سال ۱۳۵۴ به ۱۷ میلیون نفر در سال ۲۰۰۰ می‌رسد.

در آینده نیمی از جمعیت کشور را افراد کمتر از ۱۷ سال تشکیل خواهند داد و بیکاری روستایی بویژه بین جوانان به صورت مسئله غامضی درخواهد آمد. علی‌رغم آنکه زنان به عنوان دریافت‌کنندگان حقوق به صورت رسمی تنها ۱۱٪ نیروی کار کشور را تشکیل می‌دهند اما بخش چشمگیری از نیروی کار کشاورزی به وسیله آنها تأمین می‌شود. سیستم ارتباطی مناطق روستایی در مجموع از وضعیت مناسبی برخوردار است. تقریباً تمامی خانوارهای روستایی رادیو دارند و از هر دو خانوار یکی دارای تلویزیون است.

۱/۵ خانوارهای کشاورز کمتر از یک هکتار زمین دارند و ۵/۰ میلیون خانوار نیز که به فعالیتهای کشاورزی اشتغال دارند فاقد زمین هستند. با شاخصهای تعیین شده برای رفاه اجتماعی، تمامی کشاورزان بی زمین و خانوارهایی که کمتر از ۴ هکتار زمین دارند باید در اولویت برنامه‌های کمکهای اجتماعی قرار گیرند. بر طبق چنین تعریفی حدود نیمی از جمعیت روستانشین کشور را می‌توان در شمار خانوارهای محتاج و نیازمند به حساب آورد.

۲ - سیاستهای بخش کشاورزی طی دهه ۱۳۶۰

طی دهه گذشته سیاستهای کشاورزی دولت با هدف رسیدن به خودکفایی در زمینه تولید محصولات عمده استراتژیک بوده است در حالی که قیمتهای مصرف‌کننده محصولات اساسی

در سطحی پایینتر از قیمتهای بازار نگهداشته می‌شد. چنین سیاستی با توجه به مکانیزمهای حمایتی مثل سوبسیدهای فراوان به نهاده‌های کشاورزی و مکانیزاسیون، تضمین قیمتهای خرید محصولات اساسی و سوبسید به نفع مصرف کننده برای کالاهای اساسی همراه بود. این عملکرد شکل خاصی به بازار بخشیده بود که تقریباً، ارتباط غیر رقابتی بین قیمت تولیدکننده و مصرف کننده (به طور مثال در مورد گندم) وجود داشت، و یا وجود بازارهای دوگانه (به طور مثال گوشت و روغن نباتی)، و نیز عوامل و تشکیلات گسترده دولتی در زمینه توزیع، فرآوری محصولات کشاورزی حاصل چنین سیاستی بود. این سیاست به دولت اجازه می‌داد تا کنترل قیمتهای وارداتی و نیز تولیدات داخلی را نیز اعمال کند. تعدادی از واحدهای تبدیلی تکمیلی که وابسته به مواد خام کشاورزی بودند نظیر کارخانجات پنبه پاک کنی، تصفیه چغندر قند، تولید روغنهای خوراکی، تحت کنترل دولت درآمدند. در بعضی موارد واحدهای زراعی نیز تحت کنترل مستقیم دولت قرار گرفتند (نظیر واحدهای کشت و صنعت نیشکر و تعدادی دیگر از کشت و صنعتها). بخش تعاونی به عنوان وسیله‌ای برای اجرای سیاستهای بازاریابی دولت تجهیز شد و در نتیجه ماهیت خصوصی بودن آن تحت الشعاع سیاستهای دولت قرار گرفت. دولت همچنین از طریق محدودیتهای کمی بر روی واردات و صادرات اغلب محصولات کشاورزی راههایی را به منظور کنترل تجارت خارجی در پیش گرفت. شرکت بازرگانی دولتی (GTC) امور واردات کالاهای اساسی را با نرخ رسمی ارز برعهده گرفت. صادرات مواد غذایی متوقف شد و یا به کنترل دولت درآمد.

علی رغم تسلط بخش خصوصی و ماهیت خرد واحدهای کشاورزی، دولت دخالت زیادی در الگوی تولیدی از طریق سیاستهای گوناگون به عمل می‌آورد. نقش واحدهای تولیدی خصوصی در تخصیص منابع بخش کشاورزی به طور مشخص محدود شد. در طول دوره مورد نظر تولیدات زراعی افزایش یافت. اما میزان افزایش محصولاتی که قیمت آنها به طور آزاد در

بازار تعیین می شد نظیر جو، حبوبات و علوفه از محصولاتی که قیمت آن از طریق دولت تعیین می شد نظیر گندم، پنبه و چغندر قند بیشتر بود (جدول شماره ۱).

جدول شماره ۱ - روند رشد سالیانه تولیدات کشاورزی طی سالهای ۱۳۵۵ - ۶۹ (درصد)

| <u>محصولات استراتژیک که قیمت آنها به وسیله دولت کنترل می شد</u> | |
|---|-------|
| - گندم | + ۱/۱ |
| - پنبه | - ۱/۰ |
| - چغندر قند | - ۰/۶ |
| <u>محصولاتی که قیمت آنها به وسیله بازار آزاد تعیین می شد</u> | |
| - جو | ۷/۹ |
| - شلتوک | ۱/۶ |
| - حبوبات | ۳/۸ |
| - علوفه | ۸/۷ |

به علاوه سیاستهای دولت در غالب موارد آثار و پیامدهای منفی برجای می گذاشت. این آثار منفی عبارت بودند از:

- حذف رقابت از صحنه تولید در نتیجه از بین رفتن کارآیی بازار غلات؛
- تغییر جهت تخصیص منابع به مصارف کارآتر؛
- بهره برداری بیرویه از منابع آبهای زیرزمینی و استفاده بیرویه از اراضی حاشیه ای؛
- افزایش هزینه های دولتی (به طور مثال در سال ۱۳۷۱ - ۷۲ میزان ۹۰ میلیارد ریال یا ۶۰ میلیون دلار به طور مستقیم برای سوبسید کودشیمیایی هزینه شده است). در مجموع در کل کشور میزان سوبسیدهای دولتی در سال پیشگفته به ۷۵۷ میلیارد ریال یا ۳۵۸ میلیون دلار رسید.
- از ابتدای دهه ۱۳۷۰ دولت به سمت آزادسازی اقتصادی حرکت خود را آغاز کرد. بتدریج کنترل های قیمت مصرف کننده از اغلب تولیدات برداشته شد. نرخ ارز یکسان و به قیمت بازار آزاد نزدیک شد و دولت تصمیم گرفت سوبسیدها را حذف کند و بسیاری از واحدهای تجاری و

تولیدی دولتی را خصوصی کند. در کشاورزی تعیین قیمت‌های تضمینی خرید به سطح قیمت‌های سر مرز که شاخص مهمی جهت ارزیابی اقتصادی فعالیت‌های تولیدی و اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها است، نزدیکتر شد. سوبسیدها از جمله سوبسیدهایی که به نهاده‌های کشاورزی پرداخت می‌شد تدریجاً در حال حذف شدن است. هر چند در سال ۱۳۷۱ - ۷۲ هنوز هم شکاف چشمگیری از این نظر وجود داشته است (جدول شماره ۲). لایحه‌ای به مجلس ارائه شده است که برطبق آن محدودیت‌های کمی وارداتی و صادراتی به تعرفه تبدیل شوند. توزیع نهاده‌ها و انتقال این وظیفه به بخش خصوصی با هستگی در حال شکل‌گیری

جدول شماره ۲ - مقایسه قیمت سوبسیدی و سرمرز بعضی از اقلام کشاورزی سال ۱۳۷۱ - ۷۲

| اقلام | قیمت سوبسیدی | قیمت سرمرز |
|-----------------------------------|------------------|-----------------|
| اوره (هر کیلو) | ۱۲ ریال | ۲۷۲ ریال |
| تراکتور (MF۲۸۵) | ۵ میلیون ریال | ۱۲ میلیون ریال |
| کمباین (I4) | ۲۹/۹ میلیون ریال | ۴۶ میلیون ریال |
| هزینه آماده‌سازی زمین در هر هکتار | ۵۰ هزار ریال | ۹۵ هزار ریال |
| گندم هر کیلو | ۱۸۰ ریال | بیش از ۲۵۰ ریال |
| متوسط نرخ بهره وام‌های کشاورزی | ۵ درصد | ۱۲ - ۲۴ درصد |

(به علت آنکه در سال ۷۳ شرایط تغییر کرده است این مقایسه می‌تواند محل تردید باشد)

است و فروش واحدها و شرکتهای دولتی در بسیاری از زمینه‌ها در حال اجرا است. چای، پنبه، قند، لبنیات، شیلات، ساخت تجهیزات و تولید و توزیع نهاده‌ها از جمله فعالیت‌هایی است که احتمال خصوصی سازی آن می‌رود و تعدادی از آنها نیز تاکنون خصوصی شده‌اند. تا به امروز در زیر بخش شیلات بسیاری از فعالیتها خصوصی شده‌اند. بعضی از فعالیت‌های خدماتی و زیربنایی نیز به بخش خصوصی واگذار شده‌اند.

چنین تعدیلهایی شرایط را جهت تغییر نقش دولت فراهم خواهد آورد تا کوشش خود را عمدتاً در جهت حمایت از بخش خصوصی بویژه تأمین فضای مناسب سیاست‌گذاری برای

واحدهای تجاری، تأمین اقدامات واقعاً ضروری خدماتی با کارآیی بالا، و سرمایه‌گذاریهای استراتژیک دولتی بویژه در زمینه احیاء زیرساختها، و نیز حفظ محیط زیست سوق دهد.

۳ - وضعیت بخش کشاورزی در دهه آینده

مطالعات و بررسیهای به عمل آمده نشان می‌دهد که دورنمای بخش کشاورزی طی دهه‌های آینده مطلوب است. شاخص هزینه‌های منابع داخلی (DRCs)^(۱) که برای تعدادی از محصولات اساسی محاسبه شده است این موضوع را به خوبی نشان می‌دهد (جدول شماره ۷). شاخص مذکور حکایت از آن دارد که در درازمدت امکان تداوم تولید بسیاری از محصولات اساسی کشور از نظر اقتصادی وجود دارد.

جدول شماره ۳ - شاخص هزینه‌های منابع داخلی و وضعیت تولیدی تعدادی از محصولات اساسی

| الف - محصولاتی که از نظر اقتصادی بسیار منفعت دارند و $DRCs < 0.5$ است | | |
|---|------|--------------------------|
| وضعیت سوددهی | DRCs | |
| خیلی زیاد | ۰/۳ | - سبب درختی (آبی) |
| خیلی زیاد | ۰/۳ | - سبزیها |
| خیلی زیاد | ۰/۳ | - پنبه آبی و دیم |
| خیلی زیاد | ۰/۲ | - پروار بندی گوسفند |
| خیلی زیاد | ۰/۲ | - پرورش گوساله |
| ب - محصولاتی که امکان تولید آنها از نظر اقتصادی وجود دارد و $DRCs$ آنها $0.5 - 1.0$ است | | |
| خیلی زیاد | ۰/۶ | - برنج |
| خیلی زیاد | ۰/۷ | - کنجد |
| خیلی زیاد | ۰/۷ | - چغندر قند |
| خیلی زیاد | ۰/۷ | - گندم |
| نسبتاً کم | ۰/۷ | - سبزیها به صورت دیم |
| خیلی زیاد | ۰/۷ | - گندم دیم |
| بسیار ناچیز | ۰/۸ | - پرورش دام به صورت سنتی |
| ج - محصولاتی که امکان تولید آنها از نظر اقتصادی وجود ندارد و $DRCs > 1$ است | | |
| خیلی زیاد | ۱/۳ | - جو آبی و دیم |
| نا محدودی | ۳/۳ | - یونجه آبی و دیم |

برای پاره‌ای دیگر از محصولات (به طور مثال جو و یونجه آبی و دیم) در شرایط فعلی با توجه به

قیمتهای موجود هرچند سودآورند اما با قیمت‌های اقتصادی تولید آنها با صرفه نیست و تداوم نخواهد داشت. تولیداتی که هم در شرایط فعلی بسیار سودمند است و هم از نظر اقتصادی در آینده تولید آن امکانپذیر است شامل باغداری، پروراندی دام به صورت مجتمع است. به نظر می‌رسد اولویت کشاورزان برای تولید محصولات، در شرایط آزادسازی و زمانی که تحریف قیمتها بویژه از نهاده‌ها و اعتبارات برداشته شود، به سمت تولید محصولاتی که از نظر اقتصادی دارای مزیت و پردوام باشد، جهتگیری خواهد کرد. به نظر می‌رسد اگر میزان اعتبارات و هزینه تأمین و راه‌اندازی شبکه‌های تأمین آب به وسیله دولت به همین صورت فعلی باقی بماند، انگیزه‌های تولیدی در آینده عمدتاً از طریق گسترش نظامهای بهره‌برداری آبی مدرن (به جای نظامهای آبیاری سنتی و کشت دیم) به عمل خواهد آمد. در درازمدت تأکید به سمت فعالیتهایی با ارزش افزوده بیشتر نظیر تولید میوه، سبزیجات و پروراندیهای مدرن خواهد بود، در این رابطه تقاضا برای تحقیق، ترویج و توسعه بازار این قبیل تولیدات به وجود خواهد آمد. در زمینه تولید پنبه در درازمدت دورنما مساعد است و این محصول با توجه به سیاستهای آزادسازی و حذف حمایتها برای تولیدکنندگان منافع زیادی خواهد داشت. اگرچه این موضوع بستگی به انجام تحقیقات در مورد گونه‌های متفاوت آن و کنترل آفات و بیماریها خواهد داشت. بسیاری از محصولات اصلی نظیر گندم در واحدهای بزرگ زراعی، برنج، بعضی از انواع دانه‌های روغنی، چغندر قند به صورت آبی، با توجه به تکنولوژی موجود دورنمای مناسبی برای تولید دارند و با برنامه‌های تحقیقی و ترویجی مناسب برای تولیدکنندگان می‌توانند جذابیت بیشتری داشته باشند. به نظر می‌رسد نظام سنتی دامداری عشایری، تولید جو، علوفه در اراضی حاشیه‌ای و به صورت دیم رو به افول می‌رود. این موارد ضرورت تحقیقات مناسب برای جایگزینی و ارائه تناوب زراعی مناسب و بهبود تکنولوژی برای اینگونه نظامهای بهره‌برداری حاشیه‌ای و رو به افول و بویژه برای واحدهای خرد دیمکار را ایجاب می‌کند.

به نظر می‌رسد دیگر تغییرات درازمدت اقتصادی اجتماعی می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

- افزایش شکاف بین واحدهای بزرگ تجاری و واحدهای کوچک سنتی. بیشتر کشاورزان سنتی با توجه به افزایش شدت پراکندگی و خردشدن واحدهای تولیدیشان در خط فقر قرار می‌گیرند.

- با افزایش جمعیت بر تعداد کشاورزان پاره وقت افزوده می‌شود. به موازات آن تقاضا برای اشتغال‌های غیرکشاورزی در مناطق روستایی افزایش خواهد یافت.

- بر تعداد نیروی کار مهاجر از روستاها به شهرها افزوده می‌شود و به موازات آن نقش زنان در فعالیتهای تولیدی بخش کشاورزی بالا خواهد رفت.

- افزایش هزینه‌های سرمایه‌گذاری مربوط به ماشین‌آلات و سوخت در بخش کشاورزی موجب خارج شدن سرمایه از بخش کشاورزی می‌شود و باعث غیرسودمندی کاربری پاره‌ای از ماشین‌آلات، تراکتور و پمپهای آبیاری خواهد شد.

۴ - هدفهای درازمدت در بخش کشاورزی

در رابطه با این تغییرات، به نظر می‌رسد در سطح ملی نیاز به تعیین هدفهای روشن برای بخش کشاورزی باشد. این هدفها باید مبتنی بر واقعیتهای زیر باشد:

- آیا بخش کشاورزی می‌تواند سهم بیشتری در موازنه ارزی داشته باشد، و اگر قادر به ایفای چنین نقشی است آیا باید سیاستهای جایگزینی واردات و یا سیاستهای تشویق صادرات را اعمال کرد؟

- پیشبینی موردانتظار از سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص داخلی (GDP) چقدر است؟

- تاچه اندازه فعالیتهای کشاورزی و یا فعالیتهای غیرکشاورزی توان جذب نیروی کار افزایش یابنده را خواهند داشت؟

- آیا طی سالهای آینده کشاورزی کشور مبتنی بر واحدهای زراعی با مقیاس وسیع و مدرن خواهد بود یا اینکه در قرن آینده واحدهای زراعی کوچک با انجام فعالیتهای توأم زراعت و دامداری عمده بهره‌بردايهای بخش را تشکیل خواهند داد؟

به نظر می‌رسد بعضی از هدفهای زیر که موضوع سیاستهای رسمی برنامه پنجساله دوم است پاسخگوی بخشی از سؤالات بالا باشد.

● حفظ واحدهای زراعی کوچک به عنوان جریان عمده تولیدی و جذب کننده نیروی کار مازاد بخش کشاورزی. رسیدن به این هدف نیازمند اقدامات پایدار تحقیقی و ترویجی در زمینه فعالیتهای توأم زراعی و دامی، برنامه‌های دولت و بخش خصوصی برای کمک به رشد صنایع روستایی و صنایع دستی، برنامه قوی توسعه برای ارتقای خدمات روستایی خواهد بود.

● افزایش تولید، درآمد، دریافتیهای ارزی، سرمایه‌گذاری، و ایجاد زمینه برای تشکیل واحدهای تولیدی تجاری. بهترین شکل رسیدن به چنین هدفی را می‌توان از طریق سیاستگذاری و نه از طریق سرمایه‌گذاری دولتی اعمال کرد. اگر دولت اطمینان دهد که قیمت محصولات کشاورزی را بازار تعیین کند، و برای واحدهای تولیدی بخش مقررات و قوانین حقوقی اطمینان بخشی به وجود آورد، و دخالت دولت در تولید بازرگانی محصولات حذف شود آنگاه در تولیدکنندگان انگیزه سرمایه‌گذاری در واحدهای تجاری زراعی برای افزایش بهره‌وری از طریق استفاده کارآتر از منابع تولیدی، از جمله تجهیزات و تأسیسات موجود فراهم خواهد شد.

● حفظ و پایداری محیط زیست و کاهش بعضی از فعالیتهای تولیدی که آثار زیانباری بر محیط زیست دارند. برای مثال کاهش فعالیت کشاورزی در اراضی شیبدار و تبدیل آن به مراتع، کاهش آبیاری به وسیله منابع آبهای زیرزمینی که در حال حاضر به طور فزاینده موجب تخریب این منابع می‌شود، و جلوگیری از بهره‌برداری بی‌رویه از جنگلها و نیز اقداماتی جهت احیای منابع طبیعی نیاز به مدیریت دقیق و کارآمدتر دارد. در این ارتباط نقش دولت با توجه به وجود بازار آزاد باید

ایجاد انگیزه در تولیدکنندگان و کاهش سوددهی کشاورزی در اراضی حاشیه‌ای باشد. همچنین نیاز خواهد بود تا مقررات و کنترل‌های بیشتری بر منابع ملی به عمل آید.

هدفهای فوق که در برنامه دوم توسعه کشور معین شده است، موقعیت جدیدی را برای دولت جهت کوشش بیشتر در ارائه خدمات، تحقیقات و ترویج با تکیه بر سوددهی، بهره‌وری و پایداری منابع طبیعی و کشاورزی به وجود می‌آورد. رساندن خدمات به کشاورزان فقیر و زنان به منظور توسعه روستایی، صنایع دستی به توجه و فعالیت بیشتر نیاز دارد. ضروری است برنامه‌های اجتماعی و تولیدی با توجه به محرومیتها، فقر روستایی و مبارزه با مهاجرت آنها به شهرها تنظیم شود.

۵ - خدمات کشاورزی و توسعه روستایی در دوره تغییرات.

الف - در گذشته خدمات گوناگون وسیعی به بخش کشاورزی اختصاص داده می‌شد. در این زمینه دولت همواره دست بالا را داشت و این نقش غالب از زمان انقلاب به بعد با حذف واحدهای خصوصی ارائه خدمات که در زمینه عرضه نهاده‌ها، بازاریابی و فرآوری محصولات کشاورزی فعالیت داشتند، افزایش بیشتری یافته است. در دوره بعد از انقلاب فلسفه ارائه خدمات در دو جهت حرکت کرده است (که همیشه این دو جهت هماهنگ و یکپارچه نبوده‌اند). خدمات تولیدکننده نظیر تحقیق، ترویج و بازاریابی با تأکید بر استراتژیهای تولید تعیین و ارائه می‌شد. به منظور پاسخگویی به هدفهای ملی ارائه این خدمات از جنبه ساختار اجرایی، همیشه از سطوح بالا به سطوح پائین اعمال می‌شد. به همین صورت خدمات توسعه آب بر اساس به حداکثر رساندن تولید برنامه ریزی می‌شد و آثار اقتصادی پائین آوردن هزینه‌ها و یا جنبه‌های اجتماعی آن چندان مورد توجه قرار نمی‌گرفت. به طور خلاصه خدمات توسعه روستایی در جهت افزایش درآمدها و حفظ زندگی روستایی و تأکیدی که به مناطق محروم می‌شد غالباً به

صورت جنبی و نه به عنوان جزء اصلی فرآیند توسعه روستایی به حساب می‌آید.

سیاست‌های آزادسازی اقتصادی، به طور چشمگیری شرایط فوق را تغییر داد بنابراین ارائه خدمات نیز باید خود را با شرایط جدید انطباق دهد. کارکردهای قبل باید تغییر کند و با توجه به حمایت از کشاورزان ساماندهی شود. در دوره گذار بسیار ضروری خواهد بود تا بعضی از جهات با اهمیت سیاست‌های قدیمی خدمات، نظیر اقداماتی که دولت در زمینه حفظ تعادل بین مناطق روستایی و شهری از طریق برنامه‌های توسعه روستایی اعمال می‌کرد، حفظ شود.

با اجرای سیاست‌های آزادسازی تغییر جهت در ارائه خدمات بخش کشاورزی شروع شده است. دولت بتدریج در پی آن است که خود را از انجام اموری نظیر عرضه نهاده‌ها، تولید، و خدمات بازاریابی و فرآوری محصولات رها سازد. به طور همزمان سوبسید نهاده‌ها و تولیدات در حال حذف شدن است. به موازات آن دولت از سال ۱۳۷۲ اقداماتی را به منظور تجدید ساختار اجرایی در وزارتخانه‌های کشاورزی و جهادسازندگی شروع کرده است. برای وزارت کشاورزی چنین جریانی شامل یکپارچگی وظائف بخش‌های ستادی، برداشتن تمرکز و دادن اختیار بیشتر به استانها در زمینه ارائه بعضی از خدمات و برای مقدمه انتقال بعضی از امور به بخش خصوصی است. تمام خدمات مربوط به بررسی‌های اقتصادی اجتماعی، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی به طور یکجا در واحدی بنام مرکز مطالعات برنامه‌ریزی و اقتصادی کشاورزی متمرکز شده است. واحدهای جدیدی برای استفاده از منابع (مدیریت منابع زیرزمینی) و زیربناها (مدیریت آب، توسعه نظام‌های بهره‌برداری)، و تحقیق، آموزش و ترویج در واحدهای مستقل یکپارچه شده‌اند. معاونت جدید باغبانی با تأکید بر توسعه بازار میوه به وجود آمده است. سازمانهای کشاورزی در استانها مسئولیتهای جدیدی برای تمامی خدماتی که توسط وزارت کشاورزی ارائه می‌شد، به عهده گرفته‌اند.

تغییر ساختاری تشکیلات کشاورزی از جنبه نیروی انسانی نیز در حال اجرا است. به نظر

نمی‌رسد در شاغلان متخصص کاهشی به وجود آید، اما انتظار می‌رود فرآیند جابجایی داخلی و بازآموزی شاغلان در این سطح اعمال شود. در سطوح پایینتر کاهش نیروی انسانی از طریق استخدام نکردن شاغلان جدید و نیز کاهش طبیعی این سطح از نیروی انسانی اجرا خواهد شد. ساختار جدید نخستین گام در جهت دخالت دادن بیشتر بخش خصوصی و در جهت محدود کردن بیشتر نقش دولت با تأکید بر حفظ و مدیریت منابع خواهد بود. در آینده سازماندهی‌هایی باوسعت بیشتر می‌تواند فعالیتهای تحقیقی، ترویجی و فنی موجود که بین وزارت کشاورزی و جهاد سازندگی تقسیم شده است را هماهنگ سازد و در مؤسسه‌ای واحد متمرکز کند. این حرکت به عنوان یکی از نکات مهم در سیاستهای جدید بخش کشاورزی باید مورد توجه قرار گیرد.

ب - همچنانکه سیاستهای تعدیل پیش می‌رود، دولت باید توزیع مناسب مسئولیتهای ارائه خدمات بین بخشهای دولتی و خصوصی را تعیین و مشخص کند. بعضی از خدمات به دلیل وضعیت خدماتی عمومیشان به طور اصولی در مسئولیت بخش دولتی باقی خواهند ماند. سیاستگذاری و تخصیص منابع عمومی، بعضی از امور تحقیقی و ترویجی، و حفظ دام و نبات، مدیریت منابع آب و اراضی و توسعه روستایی از آن جمله‌اند. دیگر خدمات بهتر است به وسیله بخش خصوصی ارائه شود. این خدمات که بویژه در رابطه با تولید، بازاریابی، و فرآوری محصولات کشاورزی قرار دارند، با توجه به زمینه‌های رقابتی مثبتی که می‌تواند به وجود آید موجب پائین آمدن هزینه و افزایش کارایی شود، و تحرک و قابلیت انطباق بیشتر آن اجازه می‌دهد تا بخش خصوصی بسرعت با شرایط جدید که برای بخش دولتی با مشکلات بسیار همراه است خود را وفق دهند.

سرانجام خدماتی وجود دارند که بخش خصوصی و دولتی می‌توانند یکدیگر را تکمیل کنند. دستیابی به بازارهای مناسب مختلف از طریق رقابت امور تحقیقی و ترویجی، اعتبارات

کشاورزی و آموزشهای فنی ممکن خواهد شد. در دوران گذار رقابت افزایش می‌یابد تا اولاً بخش خصوصی تشویق به ارائه خدمات شود و ثانیاً بخش دولتی تحت فشار قرار گیرد تا خدمات ضروری را به گونه‌ای عرضه کند که از لحاظ هزینه با صرفه باشد.

ایجاد شرایط فوق از عوامل کلیدی موفقیت اجرای سیاستهای آزادسازی است. مجموع هزینه‌های دولت برای ارائه خدمات دولتی چشمگیر است. مجموع این هزینه‌ها در سال ۱۳۷۱ - ۷۲ حدود ۱/۷ هزار میلیارد ریال یا معادل ۱/۱ میلیارد دلار است که مساوی ۱۲ درصد تولید ناخالص داخلی کشاورزی و ۱۶ درصد هزینه‌های دولت است.

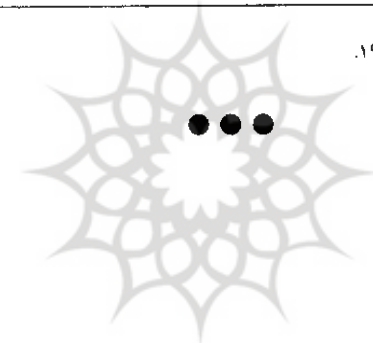
به نظر می‌رسد اعتبارات بخش کشاورزی در طول دوره آزادسازی تغییر کند. در گذشته بیشتر هزینه‌ها اختصاص به سوبسیدهای ارزانی داشت که ناشی از تفاوت نرخ بازار آزاد ارز و قیمت دولتی آن بود. با یکسان شدن نرخ ارز چنین امتیازاتی از میان خواهد رفت و بودجه دولتی نیز برای مقابله با تورم احتمالاً با محدودیت مواجه خواهد شد. هزینه خدمات دولتی نیز معمولاً با همان نرخ تورم بالا افزایش می‌یابد و در جهت قیمت بازار آزاد حرکت خواهد کرد. در نتیجه پیشنهاد می‌شود که دولت اولویتهای مالی خود را به برنامه‌های پربازده که ضرورتاً ماهیت خدماتی دارند اختصاص دهد. بخش خصوصی تا حد ممکن آزاد گذاشته شود و برنامه‌هایی که از نظر هزینه کارآیی چندانی ندارند کاهش یابند.

جهت دیگر سیاستهای آزادسازی تغییر در منابع نیروی انسانی از جهت کمیت و کیفیت است. در حال حاضر تعدادی از کارکنان در مشاغل مدیریتی و کنترلی قرار دارند که ممکن است این مشاغل در شرایط جدید حذف شود و یا به بخش خصوصی انتقال یابد. هم‌اکنون وزارت کشاورزی دارای ۲۰۰۰۰ نیروی متخصص در زمینه عرضه نهاده‌ها، تولید محصول، بازاریابی و فرآوری محصولات کشاورزی است. اکثر شاغلان امور زراعتی و کشت و صنعتها که هم‌اینک بخش چشمگیری از شاغلان را تشکیل می‌دهند مشمول تغییرات اساسی خواهند شد (جدول شماره ۴). مبارزه اصلی در دوران گذار تأمین مدیریت لازم در فرآیند تعدیل نیروی انسانی، بازآموزی نیروی شاغل و انتقال آنها به بخش خصوصی است.

جدول شماره ۴: وضعیت شافلان متخصص وزارت کشاورزی و تغییرات آن

| نیروی موجود | نیروی ضروری بخش دولتی | |
|-------------|-----------------------|--------------------|
| ۶۹۳۳ | ۶۹۳۳ | تحقیقات |
| ۱۶۷ | ۱۶۷ | امور زیربنایی |
| ۵۹۶۶ | ۳۳۱ | امور زراعتی |
| ۴۰۶۲ | ۴۰۶۲ | آموزش و ترویج |
| ۱۴۱۳۴ | ۱۵۱ | کشت و صنعتها |
| ۲۸۰ | ۲۸۰ | برنامه ریزی |
| ۶۲۵ | ۶۲۵ | مدیریت و امور مالی |
| ۱۳۲ | ۱۳۲ | امور حقوقی |
| ۳۲۲۹۹ | ۱۲۶۸۱ | جمع |

مأخذ: گزارش بانک جهانی، ۱۹۹۵.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
 پرتال جامع علوم انسانی



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

پانوش

۱ - Domestic Resource Costs - هزینه‌های منابع داخلی با استفاده از روش ساده Balassa محاسبه شده است. در این روش ارزش اقتصادی منابع داخلی به کار رفته در تولید یک محصول بر ارزش افزوده تولید آن تقسیم شده است. منابع داخلی شامل زمین، نیروی کار، آب و سرمایه (اگر به کار برده شود) است. ارزش اضافی خالص عبارت است از ارزش سایه (سرمرز) تولید منهای هزینه‌های سایه (سرمرز) نهاده‌های واسطه‌ای است. به طور مثال در مورد کشاورزی هزینه‌های واسطه‌ای شامل کود شیمیایی، تراکتور، و بذر است. DRCs کمتر از ۱ نشان‌دهنده مزایا و صرفه اقتصادی تولید محصولات داخلی در مقایسه با فینهای جهانی است.



ثرويشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگي
پرتال جامع علوم انسانی