

تبیین برخی ناکارآمدی‌ها و فساد در بخش کشاورزی

عاطفه غلامی^۱

چکیده

بخش کشاورزی از جمله دیرینه‌ترین بخش‌های اقتصاد ایران و بسیاری از کشورهای مهم است. این بخش به دلیل تهیه محصولات استراتژیک، ضروری و امنیت غذایی جامعه از اهمیت بالایی برخوردار است. اما متأسفانه به دلایلی چون سوءمدیریت، عدم برنامه‌ریزی صحیح و عدم حمایت صحیح از کشاورزان با مشکلات متعددی مواجه شده که بروز ناکارآمدی از مهم‌ترین این چالش‌هاست. از آنجایی که این بخش در تأمین امنیت غذایی که جز اولین نیازهای یک جامعه است، نقش حیاتی دارد، لذا راهکارهایی برای پیشگیری و کاهش فساد در این بخش در راستای حمایت از کشاورزان ارائه شده است که اهم آن‌ها عبارتند از: مشارکت کشاورزان در امور تصمیم‌ساز و سیاست‌گذاری در بخش کشاورزی، کاهش بروکراسی اداری پیچیده در وزارت جهاد کشاورزی، تعدیل تعرفه‌های گمرکی واردات و صادرات و ثبات قوانین در این حوزه محصولات کشاورزی و کنترل و نظارت مستمر بر بازار محصولات.

واژگان کلیدی: کشاورزی، الگوی کشت، تعرفه گمرکی، قیمت تضمینی، سوءمدیریت، فساد، انحصار در بخش کشاورزی.

مقدمه

اولیه رشد اقتصادی عمل می‌کند. اغلب جمعیت فقیر به‌طور مستقیم به این بخش وابسته بوده و از طریق کشاورزی امورات زندگی خود را می‌گذرانند. افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی باعث ارزان‌تر شدن مواد غذایی شده و کمک قابل توجهی به اقتصاد خانوارهای فقیر می‌نماید. همچنین کشاورزی نوین با اشتغال بیشتر در واحدهای فرآوری همراه شده و عرضه خدمات و نهاده‌های بیشتری را در بازار به‌دنبال دارد، که این روند به‌شکل غیرمستقیم منجر به ایجاد اشتغال در مزارع می‌شود. اما اهمیت بخش کشاورزی در جایی خود را بیشتر نمایان می‌سازد که عده‌ای افراد سودجو شاغل در ادارات و بخش‌های مربوط به

بخش کشاورزی در جهان یکی از مهم‌ترین بخش‌های اقتصادی است که مستقیماً با امنیت غذایی و سلامت جامعه در ارتباط بوده و نقش برجسته‌ای در توسعه و استقلال کشورها دارد. ارتقای امنیت غذایی، تولید کالاهای اساسی برای جمعیت روبه‌رشد کشور و کاهش وابستگی به واردات با اتکا به تولید داخلی و استفاده بهینه از قابلیت‌ها، ظرفیت‌ها، استعدادها و منابع از اولویت‌های بخش کشاورزی به‌شمار می‌رود. همچنین در کشورهای کم‌درآمد، بخش کشاورزی به دلیل گستردگی و پیوندهای قوی با سایر بخش‌های اقتصادی، به‌عنوان موتور محرک

۱. تبیین مشکلات و بسترهای زمینه‌ساز فساد

در بخش کشاورزی

بخش کشاورزی از جمله بخش‌های مهم برای اقتصاد کشور و رونق آن است. تأمین امنیت غذایی کشور به بخش کشاورزی اهمیتی دوچندان می‌دهد. اما این بخش نیز به دلیل تهیه نیازهای ضروری و اساسی کشور، ارزیابی، گردش مالی بالا و ... بسیار مورد توجه برخی سودجویان قرار دارد. این افراد در فرآیندها و زیربخش‌های مختلف کشاورزی اخلال ایجاد می‌کنند و از این طریق، مسیر را برای کسب منفعت شخصی خود هموار می‌سازند. بنابراین به جهت اهمیت تأمین امنیت غذایی کشور و کاهش هزینه‌های این بخش و حمایت از کشاورزان در جدول شماره (۱) لیست مهم‌ترین مشکلات بسترساز فساد در بخش کشاورزی به‌منظور تبیین و بررسی ارائه شده است.

کشاورزی منجر به ایجاد اختلالاتی در این بخش اقتصاد شده‌اند. به‌عنوان نمونه پایین بودن قیمت تضمینی خرید گندم، منجر به واردات آن و ضربه به کشاورزان داخلی شده است. بنابراین باتوجه به اهمیت بخش کشاورزی برای اقتصاد کشور و باتوجه به شرایط موجود و همچنین نام‌گذاری سال ۱۳۹۹ به جهش تولید، ضروریست مشکلات بخش کشاورزی که زمینه را برای بروز فساد فراهم می‌آورند مورد تبیین و بررسی قرار گیرد و برای رونق بخش کشاورزی و کاهش فساد در این بخش راهکارهایی ارائه شوند. از همین‌رو در این گزارش ابتدا مشکلات و بسترهای زمینه‌ساز فساد ارائه شده‌اند، سپس ملاحظات امنیت اقتصادی و وجود فساد در بخش کشاورزی ارائه شده و در نهایت راهکارهایی عملیاتی برای مقابله با چنین فسادهایی تبیین شده است.

جدول ۱: مشکلات و بسترهای زمینه‌ساز فساد در بخش کشاورزی

ردیف	مسائل و مشکلات
۱	ارائه الگوی کشت، بدون در نظر گرفتن شرایط مناطق و نامتعارف بودن آن
۲	نامناسب بودن قیمت تضمینی محصولات کشاورزی
۳	تعرفه‌های گمرکی صادرات و واردات
۴	عدم تنظیم بازار مناسب
۵	عدم اعتماد کشاورزان به وزارت جهاد کشاورزی
۶	عدم ارتباط وزارت جهاد کشاورزی با سایر سازمان‌های مرتبط
۷	عدم وجود مدیریت مناسب و کارا در بخش کشاورزی
۸	ناکارآمدی ستاد تنظیم بازار
۹	تعاونی‌های روستایی و کشاورزی
۱۰	استفاده نادرست از منابع طبیعی
۱۱	وجود نوسانات شدید و ناپایداری درآمدی کشاورزان در بخش کشاورزی
۱۲	مسئله نوع و نحوه آبیاری و پایین بودن راندمان آن
۱۳	عدم وجود تکنولوژی‌های مدرن و مناسب کشاورزی
۱۴	کمبود سرمایه و عدم تسهیلات بانکی مناسب در بخش کشاورزی
۱۵	اتخاذ تصمیمات نهایه‌ای از بالا به پایین در بخش کشاورزی

ردیف	مسائل و مشکلات
۱۶	کوچک بودن زمین‌های کشاورزی در قطعات پراکنده و نامنظم
۱۷	آلودگی زیست‌محیطی کارخانه‌ها و تخریب محصولات کشاورزی
۱۸	نبود تعادل بین قیمت نهاده‌ها و قیمت محصولات کشاورزی
۱۹	عدم بهره‌وری و کارایی نهاده‌های محصولات کشاورزی
۲۰	مهاجرت روستائیان
۲۱	تخریب مراتع
۲۲	کمبود مواد غذایی دام‌و طیور
۲۳	ناکارآمدی بیمه محصولات کشاورزی
۲۴	عدم حمایت کشاورزان در بخش کشاورزی
۲۵	بالا بودن هزینه‌های تولید
۲۶	عدم تخصصی بودن (کارمندان) و عمل کردن در وزارت جهاد کشاورزی
۲۷	بروکراسی اداری پیچیده و نابه‌جا برای کشاورزان
۲۸	قرار دادن اهداف و چشم‌اندازها نامناسب در بخش کشاورزی
۲۹	افزایش فشار بر کشاورز جهت رسیدن به اهداف نامناسب
۳۰	مسائل و مشکلات در بسته‌بندی و برداشت محصولات کشاورزی
۳۱	وجود سموم بالا در محصولات کشاورزی
۳۲	عدم بسته‌بندی و استانداردسازی در شیلات

مأخذ: یافته‌های پژوهش طی تحقیقات میدانی و مصاحبه با خبرگان

کشت مناسب می‌دانند؛ درعین‌حال برخی هم این مسئله را فرافکنی می‌دانند و معتقدند که بین بحث الگوی کشت و بازار رابطه مستقیمی وجود ندارد و نقش حلقه‌های واسط را در این میان نمی‌توان نادیده گرفت. الگوی کشت شامل جانمایی صحیح تولید بر اساس پتانسیل‌های طبیعی، اصول اقتصادی و سیاست‌های استراتژیک کشور می‌باشد؛ به عبارتی دیگر، اهداف فنی، اقتصادی و استراتژیک، الگوی کشت را تشکیل می‌دهند. در واقع برنامه‌ریزی برای الگوی کشت یک برنامه‌ریزی برای تحقق آمایش سرزمین در بخش کشاورزی است و از الزامات تئوری‌های توسعه این بخش به‌شمار می‌رود. برنامه الگوی کشت هر آنچه ظرفیت واقعی بخش کشاورزی است را آشکار کرده و تولید را به

همان‌طور که در جدول شماره (۱) مشاهده می‌شود، مشکلات بسیاری در بخش کشاورزی وجود دارد. برخی از موارد ارائه‌شده در جدول شماره (۱) به‌صورت بالفعل منجر به ایجاد فساد شده‌اند و برخی نیز به‌صورت بالقوه می‌توانند زمینه‌ساز بروز فساد باشند. در ادامه برخی از موارد ارائه‌شده در جدول شماره (۱) را که به‌صورت بالفعل منجر به بروز فساد شده‌اند، تبیین و بررسی می‌شود.

۱-۱. سوءمدیریت در اجرای مصوبه الگوی کشت
الگوی کشت در سال‌های اخیر یکی از چالش‌برانگیزترین مباحث مطرح‌شده در حوزه کشاورزی بوده است، بسیاری از کارشناسان و دست‌اندرکاران، نابسامانی‌های تولید و حتی بازار محصولات کشاورزی را ناشی از عدم اجرای الگوی

این در حالی است که ۷۰ درصد از بذر کشور را کشاورزان خرده‌پا تأمین می‌کنند. کشاورزی صنعتی با حفر چاه‌های عمیق و نهاده‌های شیمیایی ممکن است به منابع آبی آسیب بزند اما کشاورزان سنتی فعالیت‌های آسیب‌زای کمتری به زیست و منابع آبی وارد می‌کنند. در حال حاضر، روستائیان و کشاورزان سنتی ایران در حال از دست دادن زمین‌های کشاورزی خود بر اثر مدیریت نادرست منابع آبی و سدسازی‌ها هستند. به عقیده ایشان الگو برداری از شیوه کشاورزی سنتی در ایران به همراه بهره‌گیری از فناوری‌های نوین مناسب‌ترین راهکار توسعه کشاورزی است.

به باور موافقان، ایران نه تنها ظرفیت لازم برای خودکفایی در گندم، بلکه توان کافی برای خودکفایی در سایر محصولات اساسی را نیز دارد. حامیان توسعه کشاورزی در ایران خواهان بازیابی نظام سنتی کشت و برداشت هستند. هرچند که برخی کارشناسان معتقدند خاک غنی و حاصلخیز ایران، تنوع آب‌وهوایی، وسعت زمین‌های قابل کشت و وجود دوره‌های بارشی سالانه به‌عنوان اصلی‌ترین مؤلفه‌های کشاورزی، بسترهای لازم برای توسعه کشاورزی را فراهم ساخته است.

• مخالفان الگوی کشت

بر اساس آمارها، بخش کشاورزی بیش از ۹۳ درصد از منابع آبی ایران را مصرف می‌کند. مخالفان توسعه کشاورزی و تولید محصولات راهبردی در کشور با استناد به این آمار و همچنین بازدهی پایین کشاورزی سنتی، محدودسازی کشاورزی و به‌روزرسانی شیوه کشت در این حوزه را خواستار هستند^۱.

مکان‌های صحیح در بازه‌های زمانی مشخص متناسب می‌کند. باید توجه داشت که الگوی کشت در ایران نظام ابلاغی نیست بلکه نظامی تشویقی و هدایت‌گر است که بر اساس پارامترهای اقتصادی و کشت تقاضا عمل می‌کند. از زمان اجرای طرح الگوی کشت تاکنون نظرات موافق و مخالف بسیاری مطرح شده است، برخی این طرح را از اول اشتباه می‌دانستند، برخی هم آن را صحیح قلمداد می‌کردند. دلایل موافقان و مخالفان طرح الگوی کشت عبارتند از:

• موافقان الگوی کشت

موافقان توسعه کشاورزی و خودکفایی در تولید محصولات راهبردی در بیان دلایل خود بر کفایت منابع آبی و خاکی کشور برای تولید محصولات راهبردی تأکید می‌کنند.

یکی از موافقان اجرای الگوی کشت در کشور است. از دیدگاه ایشان منابع آبی ایران باید صرف کشاورزی شود نه ساخت‌وسازهای بی‌رویه در شهرهای بزرگ مانند تهران. از طرفی تفکر نادرست هدررفت آب در بخش کشاورزی ناشی از فضا سازی رسانه‌ای و عده‌ای از مخالفان است.

باید توجه داشت که آب مصرفی در زمین‌های کشاورزی دوباره وارد خاک شده و پس از عبور از خاک و تصفیه وارد چاه‌های زیرزمینی خواهد شد. نکته این‌جاست که اگر مدیریت صحیح منابع آبی در کشور صورت گیرد، نه آب کم داریم، نه درخت و نه زمین کشاورزی. همچنین ایشان بر این باور هستند که حجم آب مصرفی کشاورزان خرده‌پا بسیار اندک است.

۱. معاون وزیر کشاورزی، ۱۳۹۲، ایسنا، ۹۲۱۱۵۱۰۴۷۲



مصرف آب زیاد باعث نگرانی‌های مضاعفی شده است.^۱

با این‌که لایحه الگوی کشت از سال ۱۳۸۸ تصویب شده است. اما پس از گذشت ۱۰ سال برنامه جامع کشت محصولات کشاورزی مطابق با شرایط اقلیمی هر استان با نابسامانی‌های متعددی همراه است، از جمله:

- هدررفت منابع پایه؛
- نوسانات قیمت؛
- امحای محصول؛
- مازاد یا کاهش تولید و رهاسازی کنار جاده‌ها و مصرف به‌عنوان خوراک دام.

علی‌رغم گذشت چند سال از مصوبه الگوی کشت، همچنان مازاد یا کاهش تولید محصولات کشاورزی وجود دارد و تا زمانی که مسئولان امر تضامینی مبنی بر خرید محصولات کشاورزی به تولیدکنندگان ندهند، الگوی کشت به‌درستی اجرا نخواهد شد، چراکه همه‌ساله تولید بر مبنای قیمت محصولات در بازار صورت می‌گیرد. به‌عنوان مثال در چند سال اخیر مسئولان شورای اقتصاد نسبت به اجرای قانون خرید تضمینی محصولات کشاورزی کلزا، چغندر قند و گندم بی‌تفاوت هستند که همین امر موجب شده تا آن‌ها به‌سمت و سوی کشت دیگر محصولات سوق داده شوند. از دیدگاه ایشان سوءمدیریت مسئولان در امر تنظیم بازار مانع اجرای مصوبه الگوی کشت در ۱۰ سال گذشته شده است.

طبق برخی گزارش‌ها، میانگین مصرف جهانی آب در بخش کشاورزی ۷۰ درصد است که چندان فاصله‌ای با میزان مصرف آب در ایران ندارد. این نکته را نیز نباید نادیده گرفت که ارزش‌افزوده ناشی از تولید در جهان با ایران فاصله بسیاری دارد. مهم‌ترین بهانه این مخالفان را می‌توان در کمبود منابع آبی و فرسایش خاکی کشور عنوان کرد. گروه دیگری برای مخالفت با خودکفایی در تولید گندم به آمارها و ارقام متوسل شده و از واردات بالای گندم سخن گفته‌اند. به باور این عده، تنها راه رسیدن به خودکفایی در گندم حذف سطح کشت سایر محصولات به‌نفع گندم است و در این صورت باید در سایر محصولات اساسی واردکننده باشیم. بنابراین خودکفایی در گندم را نیز رؤیایی و غیرممکن می‌دانند. در این میان، برخی فعالان محیط زیست بر این مسئله که به‌دلیل محدودیت منابع آبی ایران و فرسایش شدید خاک نباید کشاورزی را ترویج داد، اصرار ورزیده‌اند. آنان معتقدند که خودکفایی در محصولات کشاورزی به ضرر ما و نسل‌های آینده خواهد بود چراکه تولید گندم در سطح گسترده، همه منابع آبی را نابود خواهد کرد.

قرار گرفتن فلات ایران روی کمربند خشکی و پیش‌بینی‌ها از تغییر اقلیم ایران طی دهه‌های آینده، نگرانی این دسته از منتقدان شیوه کشاورزی در ایران را افزون ساخته است. از نگاه آنان، تولید محصولات کشاورزی، باغی و دامی اگرچه از نیازهای اصلی کشور به‌شمار می‌رود، اما اصرار بر خودکفایی به‌دلیل

۱. ایرنا، ۸۲۶۳۸۲۴۷



دوم سال ۱۳۹۶ و ابتدای سال ۱۳۹۷، قیمت نهاده‌های دام‌وطیور به‌طور غیرطبیعی رشد کردند، به‌طوری‌که ظرف مدت کمتر از یک‌سال به رشد ۴۰ الی ۶۰ درصدی رسیدند. دلایل بسیاری منجر به رشد بی‌سابقه قیمت خوراک دام و طیور شده است که در شکل شماره (۱) ارائه شده‌اند.

۲-۱. انحصار در واردات نهاده‌های دام‌وطیور به‌عنوان مواد اولیه
 نهاده‌های دام‌وطیور به‌عنوان مواد اولیه، ۷۵ تا ۸۰ درصد هزینه‌های تولید مرغ را شامل می‌شوند که ایران به‌دلیل محدودیت آب‌وهوایی حدود ۸۰ درصد از نهاده‌های دامی مورد نیاز را وارد می‌کند. از نیمه

شکل ۱: دلایل افزایش قیمت نهاده‌های دام‌وطیور از نیمه دوم سال ۱۳۹۶ تاکنون



نهاده‌های دام‌وطیور اثرگذار باشند. این نکته حائز اهمیت است که کارشناسان نظرات متفاوتی در این زمینه دارند؛ به‌عنوان مثال برخی کارشناسان بر وجود مافیای گوشت و نهاده‌های دامی را تأیید می‌کنند؛ اما برخی دیگر بر این باور هستند که در واردات مواد اولیه خوراک دام‌وطیور کشور مافیا وجود ندارد، زیرا همه می‌توانند اقدام به واردات این نهاده‌ها کنند، فقط ممکن است برای واردات این موارد توسط سایر افراد کارشکنی و بوروکراسی بیش از اندازه انجام شود.

همان‌طور که در شکل شماره (۱) مشاهده می‌شود، نوسان قیمت ارز در سال‌های اخیر، کمبود ارز برای تخصیص به واردات نهاده‌های طیور و ... از مهم‌ترین دلایل افزایش قیمت نهاده‌های دام‌وطیور در کشور بوده است. اما در این میان چیزی که باعث جهش قیمت این نهاده‌ها شده و رشد ۴۰ الی ۶۰ درصدی آن‌ها را رقم زده است، وجود انحصار در واردات آن‌هاست. چراکه افراد برخوردار از انحصار، سهم بالایی در بازار دارند و به‌پشتوانه همین سهم بازاری می‌توانند در قیمت‌گذاری

رئیس سابق کمیسیون کشاورزی مجلس، با تأکید بر این مسئله، بیان داشتند که علی‌رغم این‌که در برنامه ششم توسعه واردات محصولات تراریخته ممنوع شده است، اما بیشتر محصولات کشاورزی وارداتی قانونی و غیرقانونی مانند ذرت و سویا تراریخته هستند و فاقد برچسب تراریخته می‌باشند^۱.

۴-۱. نامناسب بودن تعرفه‌های گمرکی واردات و صادرات نرخ تعرفه گمرکی برخی محصولات کشاورزی صادراتی از ایران بیشتر از قیمت واقعی آن در بازار است و این روند روبه‌رشد، صادرات محصولات کشاورزی به خارج را با چالش مواجه ساخته است^۲. از طرفی کاهش مقطعی تعرفه واردات برخی از محصولات کشاورزی از سوی وزارت جهاد کشاورزی زمینه رانت برای برخی افراد را فراهم کرد، که برخی نمایندگان مجلس هم با این مقوله به شدت مخالفت کردند^۳. درخصوص محصولات کشاورزی رانت‌هایی وجود دارد که متأسفانه بیشتر آن‌ها در ارتباط با مجموعه‌های دولتی هستند. متأسفانه در ایران حداکثر تعرفه واردات تنها ۵ درصد است و برخلاف صراحت قانونی، محصولات کشاورزی در فصل برداشت نیز وارد کشور می‌شوند، ضمن این‌که هدررفت محصولات بسیار زیاد است، به طوری که تنها ۵۰ درصد سبزیجات و میوه‌ها به دست مصرف‌کنندگان می‌رسد و ۵۰ درصد دیگر آن در مسیر مزرعه تا مصرف‌کننده از بین می‌رود^۴.

۳-۱. سوءمدیریت در تولید محصولات کشاورزی و واردات محصولات تراریخته

تنوع تولید محصولات کشاورزی ما در دهه ۶۰ به گونه‌ای بود که یک بخش کوچکی از ظرفیت کشاورزی کشور به تولید میوه، سبزی و صیفی‌جات اختصاص داده شده بود و قسمت اعظم ظرفیت‌های این بخش به تولید محصولات زراعی، خوراک دام و حبوبات تخصیص داده شده بود. اما در دهه ۹۰ حدود ۴۰ درصد از ظرفیت‌های کشاورزی کشور صرف تولید میوه، سبزی، صیفی‌جات و محصولات جالیزی شده است که اولویت ثانویه به حساب می‌آید و در نقطه مقابل تولید محصولات زراعی، نهاده‌های دامی، حبوبات و دانه‌های روغنی سهم کمتری را به خود اختصاص داده‌اند. این رویکرد نشان‌دهنده یک سوءمدیریت کلان در عرصه مدیریت تولید محصولات کشاورزی در کشور است، چنانچه افزایش تولید محصولات باغی میانگین ذخیره منابع آبی کشور را ۳۰ میلیارد متر مکعب کاهش داده است، اما متأسفانه مدیریت کلان کشاورزی کشور طی سه دهه اخیر به جای پاسخ‌گویی به سوءمدیریت‌های تولید کالری مورد نیاز کشور، به تولید و واردات محصولات دستکاری‌شده ژنتیکی یا تراریخته روی آورده است. به طوری که بیش از یک‌دهه است که محصولات تراریخته بدون رعایت برچسب‌گذاری و اطلاع‌رسانی به مصرف‌کنندگان ایرانی، به طور مستقیم و غیرمستقیم وارد سفره مردم شده است و این مسئله بر هیچ‌کس پوشیده نیست؛ به طوری که نایب

۱. مجلس شورای اسلامی، ۱۴ اسفند ۱۳۹۸.

۲. به نقل از سید محمد جعفری، رئیس کمیسیون تخصصی مدیریت واردات اتاق ایران در نشست کمیسیون بازرگانی و گمرکی مازندران.

۳. بدری نماینده مردم اردبیل.

۴. علی وقف‌چی، عضو کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی.



۵-۱. اتخاذ تصمیمات نهایی از بالا به پایین در

بخش کشاورزی

واژه مشارکت برای اولین بار در دهه ۱۹۵۰ وارد فرهنگ و توسعه گردید و در دهه ۱۹۸۰ این مفهوم وارد توسعه روستایی شد. با گذشت زمان، مشارکت مانند چتری شد که تمام اشکال اقدامات و مداخلات توسعه در زیر آن قرار گرفت. به طوری که امروزه تمامی فعالیت‌های توسعه‌ای مانند تحقیقات، برنامه‌ریزی، مدیریت، اجرا و ارزشیابی همه پسوند مشارکتی گرفته‌اند. بر اساس تعریفی از سوی بانک جهانی، «مشارکت فرآیندی است که در خلال آن، افرادی که تحت تأثیر پروژه قرار می‌گیرند، در جهت‌دهی و اجرای طرح‌های توسعه دخیل‌اند و چنان نیست که فقط سهمی از منافع طرح را دریافت کنند یا به تعبیری دیگر، فرآیندی فعال است که از طریق آن بهره‌برداران علاوه بر سهم شدن در منافع طرح، بر جهت‌گیری و اجرای آن نیز تأثیر می‌گذارند». مدیریت مشارکتی نیز به معنای مشارکت افراد مناسب، در زمان مناسب و برای انجام کار مناسب است. بر پایه این تعریف، مشارکت کارکنان در کارهایی که به خود آن‌ها مربوط می‌شود، مشارکتی داوطلبانه، ارادی و آگاهانه خواهد بود. اما متأسفانه در بسیاری از امور از جمله کشاورزی از مشارکت و نظرات کشاورزان فعال در این عرصه استفاده نمی‌شود که همین عدم مشارکت کشاورزان در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در این حوزه منجر به افت بخش کشاورزی شده است. به‌عنوان مثال در زنبورداری بومی، بیش از ۳۰ نوع کندو از تنه درختی و سبدي گرفته تا کوزه‌ای و کدویی که

برای استحصال عسل به کار می‌رود در مناطق مختلف ایران وجود دارد. ولی به‌جای این که با مشارکت نظر کشاورزان در راستای پیشرفت‌های بومی سیاست‌گذاری شود، کندوهای مدرن وارد کشور شده‌اند. روی دیگر این قضیه را این‌طور می‌توان تبیین نمود که وجود رانت برای عده‌ای خاص در بعضی شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی منجر به اتخاذ چنین تصمیماتی شده است. به نقل از یکی از کارآفرینان حتی شرکت‌های دولتی هم در زمینه کشاورزی به سمت خودکفایی و خوداتکایی پایدار حرکت نکرده‌اند و برخی شرکت‌های شبه‌دولتی محصولات را فقط برای مصرف وارد می‌کنند و به دنبال بومی‌سازی محصولات وارداتی نیستند. بنابراین یکی از مشکلات موجود در اقتصاد کشاورزی که بستر ساز وقوع فساد هم شده، فاصله عمیق بین مدیران عالی، میانی و تشکل‌های بخش کشاورزی است.

۶-۱. بی‌اعتمادی کشاورزان به وزارت جهاد کشاورزی

بدعهدی برخی مسئولین سبب بی‌اعتمادی به دولت شده است. درحالی که مجلس برای تسهیل امور کشاورزان، طرح‌های متنوعی را مصوب و آن را برای اجرا در اختیار دولت و وزارت جهاد کشاورزی قرار داده است، اما به نظر می‌رسد برنامه‌ریزی درستی در این حوزه صورت نگرفته و برخی مسئولان امر، پیش‌بینی لازم برای تأمین بودجه خرید تضمینی محصولات کشاورزی را نکرده‌اند. به عبارتی، عدم سیاست‌گذاری صحیح برای بازار عرضه و تقاضای محصولات کشاورزی، زمینه را برای نارضایتی بسیاری از کشاورزان فراهم کرده است. همچنین در





نمی‌شوند. این موضوع این ذهنیت را ایجاد می‌کند که قیمت گندم به صورت عمدی پایین نگه داشته شده است تا واردات را توجیه سازد. در این خصوص، نماینده مردم اردبیل اظهار داشته است که علی‌رغم وجود خودکفایی اعلام شده از سوی دولت، گندم کاران هیچ انگیزه‌ای برای تحویل گندم تولید شده در سال زراعی گذشته را به دولت ندارند و با وجود انبار کردن چندین میلیون تن گندم در کشور، دولت رو به واردات گندم آورده است.

۱-۷. بروکراسی اداری پیچیده و نابه‌جا برای کشاورزان از جمله دیگر مشکلات موجود در بخش کشاورزی، بروکراسی اداری پیچیده و تعدد قوانین در این زمینه است که منجر به سردرگمی کشاورزان برای انجام فرآیندهای اداری و سوءاستفاده عده‌ای از کارمندان در ادارات می‌شود. بروکراسی اداری پیچیده منجر به ایجاد انگیزه برای دریافت و پرداخت رشوه برای خلاصی از فرآیندهای پیچیده شده است، به‌عنوان مثال در دی‌ماه سال ۱۳۹۷، حدود ۵ نفر از مدیران ارشد وزارت جهاد کشاورزی استان خراسان رضوی به اتهام رشوه دستگیر شدند.^۱ همچنین در سال ۱۳۹۶، حدود ۱۲ نفر از کارمندان سازمان جهاد کشاورزی اردبیل به اتهام دریافت رشوه از پیمانکاران این بخش دستگیر شدند.^۲ بنابراین بروکراسی اداری پیچیده نه تنها انگیزه کشاورزان برای فعالیت را کاهش می‌دهد، بلکه زمینه را برای فسادهایی از جمله رشوه و زیرمیزی برای

بسیاری از موارد، دولت از پرداخت به‌موقع بهای محصولات خریداری شده ناتوان است. با توجه به این که کشاورزان مجبور به پرداخت هزینه‌های کاشت محصولات خود هستند؛ این قضیه فشار مضاعفی را بر کشاورزان کشور وارد کرده است. چراکه کشاورزان برای تأمین هزینه‌های خود مجبور به دریافت تسهیلات با نرخ بالا هستند که در صورت تعویق اقساط، جریمه دیرکرد از آن‌ها دریافت می‌شود.^۱ از طرفی دولت مطالبات کشاورزان را متناسب با نرخ تورم پرداخت نمی‌کند که این قضیه به دلیل افزایش هزینه‌های کشاورزی، انگیزه فعالیت در عرصه کشاورزی را کاهش داده است.

همین بی‌اعتمادی کشاورزان به دولت، منجر به کاهش تحویل سه میلیون تن گندم به مراکز خرید شد که دولت را وادار به تصمیم برای واردات نمود. اما واقعیت این است که اگر قیمت خرید تضمینی این محصول استراتژیک با اصرار وزارت کشاورزی به‌عنوان متولی این بخش به‌درستی انتخاب می‌شد، تصمیمی برای واردات اتخاذ نمی‌شد.^۲ در واقع بی‌تفاوتی دولت به اعتراض کشاورزان موجب خروج سه میلیون تن گندم از مسیر خرید تضمینی شد که نتیجه‌ای جز کاهش ذخایر این محصول و واردات آن نداشت. در واقع نکته این است که چرا منابعی که برای واردات گندم هزینه می‌شوند، صرف خرید تضمینی این محصول از تولیدکنندگان داخلی

۱. به نقل از نماینده اردبیل، پایگاه خبری - تحلیلی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۸، ۱۰۴۴۳۰.

۲. رئیس بنیاد توانمندسازی گندم کاران کشور، ۱۳۹۸.

3. <http://qudsonline.ir/news/657820/>

۴. ناصر عتباتی، دادستان عمومی و انقلاب اردبیل، ۱۳۹۸.

و کشاورزی، به گسترش دسترسی به مواد غذایی، کاهش قیمت مواد غذایی و در نهایت دستیابی گروه‌های آسیب‌پذیر و کم‌درآمد کشور می‌انجامد. به عبارتی، امنیت غذایی در سطح کلان، یک اولویت اساسی برای امنیت ملی کشور از جمله امنیت اقتصادی و اجتماعی است که این مهم از طریق توسعه روستایی و کشاورزی امکان‌پذیر خواهد شد. در حال حاضر که درآمدهای نفتی کشور هم کاهش یافته، توجه به بخش کشاورزی بسیار مهم بوده و می‌تواند بخش عظیمی از نیازهای درآمدی و بودجه‌ای دولت و کشور را پوشش دهد. بنابراین در شرایط فعلی کشور، وجود فساد در این بخش پیامدهای منفی بر امنیت اقتصادی کشور دارد که اهم آن‌ها در شکل شماره (۲) ارائه شده‌اند.

عده‌ای از کارمندان و بعضاً مدیران مشغول به فعالیت در سازمان جهاد کشاورزی فراهم می‌آورد.

۲. ملاحظات امنیت اقتصادی

دستیابی به امنیت غذایی پایدار، مستلزم توسعه کشاورزی و روستایی در کشور است. معمولاً کشورها دیدگاه‌های متفاوتی نسبت به مقوله امنیت دارند. بر همین اساس، ماهیت تهدیدات و آسیب‌پذیری‌ها در هر کشور بسته به موضوع و بر حسب زمان تفاوت دارد. اگرچه خودکفایی کشور در زمینه محصولات اساسی غذایی لزوماً به منزله امنیت غذایی پایدار از (منظر دستیابی به مواد غذایی) نیست. ولی افزایش عرضه مواد غذایی و تقویت ضریب خودکفایی از طریق توسعه روستایی

شکل ۲: پیامدهای وجود فساد و مشکلات زمینه‌ساز فساد در بخش کشاورزی بر امنیت اقتصادی



الگوی کشت اگر به‌درستی اجرا می‌شود، نه تنها بسیاری از نیاز کشور برطرف می‌شود، بلکه کشاورزان نیز دارای برنامه منظمی برای کشاورزی می‌شوند و قیمت محصول نیز با توجه به برنامه‌ریزی‌های صورت گرفته دارای نوسان زیادی نمی‌شود. اما متأسفانه این الگو به‌درستی اجرا نشد؛ به‌عنوان مثال، قیمت تضمینی متناسب با هزینه‌ها، برای گندم که یکی از کالاهای اساسی است وجود ندارد و همین قضیه منجر به واردات گندم و آسیب به کشاورزان داخلی شده است. انحصار در واردات نهاده‌های دام و طیور، بروکراسی اداری پیچیده و ... نیز از دیگر مشکلات فسادزا در بخش کشاورزی هستند که با کاهش رفاه عمومی جامعه، افزایش هزینه‌های زندگی، وابستگی به تولیدات سایر کشورها و کاهش صادرات، منجر به تهدید امنیت اقتصادی کشور می‌شوند.

مشارکت کشاورزان در امور تصمیم‌ساز و سیاست‌گذاری در بخش کشاورزی: کشاورزان به‌دلیل واقف بودن بر موضوعات اساسی مربوط به کشاورزی در مناطق مختلف، اطلاعات بالاتری نسبت به کسانی دارند که صرفاً در پست مدیریتی قرار دارند. ازجمله مشکلاتی هم که در بخش کشاورزی وجود دارد، عدم مشارکت کشاورزان در سیاست‌گذاری‌ها است. بنابراین پیشنهاد می‌شود در راستای اجرای صحیح مصوبه الگوی کشت و به‌منظور برنامه‌ریزی دقیق و آگاهی از هزینه‌های بخش کشاورزی در مناطق مختلف، برای تعیین قیمت تضمینی از کشاورزان خبره که در مقیاس‌های وسیع

همان‌طور که در شکل شماره (۲) مشاهده می‌شود، وجود برخی مشکلات از قبیل عدم اجرای مناسب الگوی کشت، عدم حمایت از کشاورزان و ... منجر به کاهش تولید محصولات بخش کشاورزی در کشور می‌شود که اگر این اتفاق بیافتد دولت ناچار به واردات محصولات کشاورزی و کاهش صادرات آن‌ها است. واردات محصولات کشاورزی به‌دلیل وجود تعرفه، مالیات و ... منجر به افزایش قیمت آن‌ها نسبت به زمانی می‌شود که این محصولات در داخل کشور تولید می‌شدند. بنابراین رفاه عمومی جامعه به دلیل این افزایش قیمت کاهش می‌یابد و درآمد قابل تصرف خانوار نیز کم می‌شود. بنابراین نارضایتی عموم مردم جامعه و وابستگی به سایر کشورها برای تهیه محصولات اساسی و ضروری ازجمله گندم را به‌دنبال دارد که با توجه به شرایط کنونی کشور ازجمله وجود تحریم‌های ظالمانه آمریکا علیه ایران، کاهش درآمدهای نفتی، افزایش قیمت ارز و ... امنیت اقتصادی کشور به خطر خواهد افتاد.

جمع‌بندی و ارائه راهکارهای پیشنهادی

بخش کشاورزی یکی از مهم‌ترین بخش‌ها در اقتصاد کشور است. این بخش به‌دلیل تهیه محصولات استراتژیک و اساسی کشور و به‌عبارتی تأمین امنیت غذایی، ایجاد اشتغال، صادرات و کسب درآمدهای ارزی برای کشور دارای اهمیت بسیاری است. اما متأسفانه وجود برخی مشکلات منجر به هموار ساختن بسترهای فسادزا برای عده‌ای سودجو شده است. به‌عنوان مثال مصوبه



داخلی شود تا از این طریق بازار برای محصولات داخلی حفظ شود و از کشاورزان داخلی حمایت شود. از طرفی، تعرفه صادرات محصولات کشاورزی کاهش یابد تا انگیزه فعالیت کشاورزی افزایش یابد و هم این‌که از طریق صادرات محصولات این بخش، درآمدهای ارزی کشور افزایش یابد.

- کنترل و نظارت مستمر بر بازار محصولات: واردات برخی محصولات کشاورزی به دلیل سیاست‌های سلامت و بهداشت ممنوع شده است. محصولات تراریخته نیز جزء این محصولات هستند، اما متأسفانه ممنوعیت واردات آن‌ها رعایت نمی‌شود و حتی بدون هیچ‌گونه برچسب و توضیحی درخصوص تراریخته بودن آن‌ها، در بازار عرضه می‌شوند. بنابراین پیشنهاد می‌شود کمیته یا سازمان مسئول نظارت بر این بازار، کنترل و نظارت را از مرزهای گمرکی تا بازارهای محلی به صورت مستمر گسترش یابد تا در صورت ورود این محصولات به بازار از فروش آن‌ها جلوگیری به عمل آید.

منابع

- مصاحبه با خبرگان.

فعالیت می‌نمایند استفاده شود و نظرات آنان نیز در تصمیم‌سازی‌های این بخش ترتیب اثر داده شود.

- کاهش بروکراسی اداری پیچیده در وزارت جهاد کشاورزی: بروکراسی اداری پیچیده نه تنها انگیزه کشاورزان برای کشاورزی را کاهش داده است، بلکه بسیاری از فارغ‌التحصیلان جوان در این رشته نیز انگیزه‌ای برای وارد شدن به این عرصه را ندارند. البته همین بروکراسی پیچیده نیز نه تنها انگیزه فعالیت در این بخش را کاهش داده، بلکه منجر به شکل‌گیری برخی رفتارهای ناسالم از جمله، رشوه، زیرمیزی و تخلف توسط برخی کارمندان و بعضاً مدیران سازمان جهاد کشاورزی شده است. از همین رو پیشنهاد می‌شود تعدد قوانین این بخش کاهش یافته و فرآیندهای اداری به صورت الکترونیکی انجام شوند تا اولاً کشاورزان از پیچیدگی و کاغذبازی‌های اداری خلاصی یابند، ثانیاً فرصت برای بروز رفتارهای غیرقانونی توسط کارمندان نیز کاهش یابد.

- تعدیل تعرفه‌های گمرکی واردات و صادرات محصولات کشاورزی: همان‌طور که بیان شد، نامناسب بودن تعرفه‌های گمرکی منجر به ایجاد رانت برای عده‌ای شده است که محصولات را وارد می‌کنند که در داخل کشور توسط کشاورزان تولید شده است. واردات این محصولات به کشاورزان داخل لطمه زده و تولید داخلی را خدشه‌دار نموده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود تعرفه‌های گمرکی برای واردات محصولاتی که مشابه داخلی دارند، به گونه‌ای تعدیل شوند که در صورت وارد کردن محصولات، قیمت تمام‌شده آن‌ها بالاتر از قیمت تمام‌شده محصولات

