

| گفت‌وگو |

♦♦ ساختار موجود بخش کشاورزی را چقدر کارآمد و متناسب با نیازهای کشور می‌دانید؟

ساختار فعلی بخش کشاورزی که عمدتاً در قالب وزارت جهاد کشاورزی تعریف شده، حاصل تجمیع دو وزارتخانه جهاد سازندگی و کشاورزی در سال ۱۳۷۷ است. در دوران قبل از انقلاب، وزارت کشاورزی عمدتاً متشکل از نیروهای متخصص در حوزه کشاورزی بود، درحالی‌که دیدگاه‌های حاکم بر جهاد سازندگی و وظایف و مسئولیت‌هایشان به‌عنوان نهادی برآمده از انقلاب، فراتر از امور کشاورزی تعریف شده بود. در سال ۱۳۷۷ پس از ادغام، ساختار جدید دچار تغییرات اساسی شد و شاید به همین دلیل وزارت جهاد کشاورزی از یک نهاد سیاست‌گذار و تصمیم‌گیر به یک نهاد عمدتاً اجرایی تبدیل شود؛ برای مثال انجام اموری مانند توزیع نهاده‌ها که ذاتاً باید در اختیار نهادهای صنفی باشد، به وزارتخانه محول شده است که این با ماهیت سیاست‌گذاری و نظارتی یک وزارتخانه همخوانی ندارد. در نتیجه، این ساختار پیچیده و متمرکز، عملاً قدرت چانه‌زنی وزارتخانه را در سطوح بالای تصمیم‌گیری کاهش داده و عملکرد آن را از اهداف توسعه بخش کشاورزی دور ساخته است.

گفت‌وگو با دکتر «ناصر شاه‌نوشی» عضو هیئت علمی گروه اقتصاد کشاورزی دانشگاه فردوسی مشهد و تحلیل‌گر سیاست‌های کشاورزی

ساختار ناکارآمد بخش کشاورزی کشور



بایستی در وزارت جهاد کشاورزی صرفاً از نیروهای متخصص و توانمند استفاده شود و تشکیلات وزارتخانه فربه‌تر نشوند و مسئولیت‌های اجرایی به تشکلهای اتحادیه‌ها و تعاونی‌های بخش خصوصی کشاورزی واگذار شود و تمرکز وزارتخانه بر برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری باشد.



تولیدات کشاورزی در کشورمان عمدتاً با تکیه بر بهره‌برداری بیش‌ازحد از منابع پایه‌ای یعنی آب‌و‌خاک انجام می‌شود که نشان‌دهنده این است که سیاست‌گذاری‌های انجام شده در سال‌های گذشته عمدتاً در راستای افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی نبوده است. باید با سیاست‌گذاری مناسب، انگیزه لازم برای افزایش بهره‌وری در بین کشاورزان ایجاد شود تا نیروهای متخصص تمایل ورود به این بخش را داشته باشند. دلایل بهره‌وری پایین در کشاورزی به ساختارهای موجود در حکمرانی و بی‌توجهی به بهبود زیرساخت‌ها در این بخش مربوط است، درحالی‌که پتانسیل لازم برای ارتقای تولید وجود دارد؛ به‌عنوان مثال، کشاورزانی در کشور وجود دارند که عملکرد تولید گندم آبی آن‌ها در هکتار بالای ۸ تن است، اما میانگین برداشت گندم در ایران در هر هکتار ۴ تن است.

دکتر ناصر شاه‌نوشی، عضو هیئت علمی گروه اقتصاد کشاورزی دانشگاه فردوسی مشهد و تحلیل‌گر سیاست‌های کشاورزی همچنین یادآوری می‌کند که کشاورز در عمل براساس علائم قیمتی بازار تصمیم به کشت محصول می‌گیرد و اینکه دولت الگوی کشت تعریف کرده و دستوری از کشاورز بخواهد براساس آن عمل کند، امکان‌پذیر نیست. متأسفانه در ۲۰ سال گذشته نرخ تشکیل سرمایه در بخش کشاورزی کاهش پیدا کرده است، درحالی‌که سرمایه‌گذاری گسترده و حمایت دولت مانند دیگر کشورهای جهان شرط لازم برای بقای بخش کشاورزی در ایران است.



به باور من، وزارت جهاد کشاورزی نیازمند یک بازنگری ساختاری اساسی است؛ بایستی در این مجموعه صرفاً از نیروهای متخصص و توانمند استفاده شود و تشکیلات وزارتخانه فربه‌تر نشوند و مسئولیت‌های اجرایی به تشکلهای اتحادیه‌ها و تعاونی‌های بخش خصوصی کشاورزی واگذار شود و تمرکز وزارتخانه صرفاً بر برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری باشد. در حال حاضر ساختار فعلی جهاد کشاورزی نمی‌تواند بخش کشاورزی کشور را مورد حمایت جدی قرار دهد و خود در بیشتر موارد مانعی برای توسعه بخش کشاورزی است و هزینه‌های مبادله را به شدت افزایش می‌دهد. لذا باید تجدیدنظر اساسی در ساختار در آن صورت گیرد.

♦♦ چرا کشاورزی ایران پربازده نیست؟

دلایل متعددی برای این امر وجود دارد، اما یکی از مهم‌ترین دلایل آن این است که اساساً بخش کشاورزی و تولیدات آن از اولویت لازم در سطح کلان نظام حکمرانی برخوردار نیستند. برای اولویت دادن به این بخش باید سازوکارهای مناسبی ایجاد شود. البته بخش کشاورزی علی‌رغم ضعف‌های جدی در سال‌های اخیر، در برخی زیربخش‌ها مانند دام و طیور به‌طور

و حتی بعضی از محصولات زیر بخش زراعت و باغبانی به‌طور نسبی پیشرفت‌های شایانی در زمینه افزایش تولیدات داشته است. در کشور ما، تولیدات کشاورزی عمدتاً با اتکا به بهره‌برداری بیش‌ازحد از منابع پایه‌ای یعنی آب‌وخاک صورت می‌گیرد و این نشان‌دهنده این است که سیاست‌گذاری‌های انجام‌شده در سال‌های گذشته عمدتاً در راستای افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی نبوده است؛ برای مثال خرد شدن اراضی کشاورزی در نتیجه قانون ارث است که بایستی نسبت به این قانون تجدیدنظر صورت گیرد. در حال حاضر سرانه اندازه اراضی کشاورزی هر خانوار به زیر ۲ هکتار رسیده و این موضوع به تخریب اراضی کمک کرده است. در سال‌های بعد از انقلاب حدود ۲ میلیون هکتار از بهترین اراضی کشاورزی را که دسترسی ساده به منابع و زیرساخت‌های آبی داشته‌اند، از دست رفته است و جزو حاشیه شهرها شده‌اند.

موضوع بعدی فقدان سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های منابع آبی است؛ در صورتی که کشاورزی در ایران تداوم پیدا می‌کند که منابع آبی ما حفظ شود و لازمه آن سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های بخش کشاورزی از جمله منابع آبی

است و بایستی از کشاورزی سنتی به کشاورزی هوشمند مبتنی بر شرایط اقلیمی کشور حرکت نماییم که در این مورد نیز باید کشاورزی ما مبتنی بر علم و دانش باشد و با سیاست‌گذاری مناسب، انگیزه لازم برای افزایش بهره‌وری در بین کشاورزان ایجاد شود تا نیروهای متخصص تمایل ورود به این بخش را داشته باشند. درمجموع دلایل بهره‌وری پایین در کشاورزی در کشور ما به ساختارهای موجود در نظام حکمرانی و بی‌توجهی به بهبود زیرساخت‌ها در این بخش برمی‌گردد، اما پتانسیل لازم برای ارتقا تولید در این بخش در کشور وجود دارد؛ به‌عنوان مثال کشاورزانی در کشور وجود دارند که عملکرد تولید گندم آبی آن‌ها در هکتار بالای ۸ تن است، درحالی‌که به‌طور میانگین برداشت گندم در ایران در هکتار تقریباً ۴ تن است؛ بنابراین بایستی با سیاست‌گذاری مناسب و توجه به این موضوع که اقلیم ایران خشک است روی محصولات کم آب بر تمرکز نموده و عملکرد در واحد سطح این محصولات را افزایش دهیم و به عبارتی تکنولوژی را به درون مزرعه بیاوریم که لازمه این اقدامات همان‌طور که در ابتدا اشاره شد، جلوگیری از تخریب و خرد شدن اراضی کشاورزی است.

♦♦ علل بروز نوسان مستمر در کیفیت و کمیت محصولات مورد توجه تولیدکنندگان کشاورزی در کشور چیست؟

مهم‌ترین دلیل، نبود استانداردهای لازم است. به اعتقاد من وزارت جهاد کشاورزی از مسئولیت اصلی خود که سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی است، فاصله گرفته است. بدنه جهاد کشاورزی عملاً در راستای ارتقای کارایی و بسترسازی در بخش کشاورزی حرکت نکرده است؛ برای مثال نبود نظارت مؤثر بر میزان مصرف نهادهایی مانند کود و سموم، سبب می‌شود محصولات کشاورزی با کیفیت متغیر و بعضاً پایین وارد بازار شوند. اگر کشاورز از کود و یا سموم بیشتری در محصولات استفاده کند، عملاً برای فروش محصول در سطح جهان با دچار مشکل خواهد شد. از طرفی چون کشاورز عموماً در پی سودآوری است، در غیاب چارچوب‌های مشخص و سیاست‌های تشویقی، نمی‌توان





مهم‌ترین دلیل، نبود استانداردهای لازم است. به اعتقاد من وزارت جهاد کشاورزی از مسئولیت اصلی خود که سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی است، فاصله گرفته است. بدنه جهاد کشاورزی عملاً در راستای ارتقای کارایی و بسترسازی در بخش کشاورزی حرکت نکرده است؛ برای مثال نبود نظارت مؤثر بر میزان مصرف نهاده‌هایی مانند کود و سموم، سبب می‌شود محصولات کشاورزی با کیفیت متغیر و بعضاً پایین وارد بازار شوند. اگر کشاورز از کود و یا سموم بیشتری در محصولات استفاده کند، عملاً برای فروش محصول در سطح جهان با دچار مشکل خواهد شد.

متأسفانه در طول ۲۰ سال گذشته نرخ تشکیل سرمایه در بخش کشاورزی کاهش پیدا کرده، به گونه‌ای که در یک دهه اخیر چون میزان نرخ تشکیل سرمایه از نرخ استهلاک کمتر بوده، موجودی سرمایه در این بخش کاهش پیدا کرده است.

♦♦ به نظر شما حمایت‌های اصلی و جدی که برای

کشاورزان باید برنامه‌ریزی و اجرا شود، چیست؟

مهم‌ترین حمایت، جلوگیری از تخریب و خرد شدن اراضی کشاورزی است و دولت بایستی از هرگونه سیاست و قانونی که به خرد شدن اراضی و تخصیص اراضی کشاورزی به سایر فعالیت‌ها منجر می‌شود، به‌طور جدی ممانعت نماید؛ برای مثال در شمال کشور شالیزارها به سرعت در حال تخریب هستند. در کنار آن، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های بخش کشاورزی مانند آب، خاک، فناوری و آموزش و همچنین سیاست‌های تشویقی در راستای استفاده بهینه از آب را موردتوجه قرار دهد که در نتیجه این سیاست‌ها، نیروی‌های متخصص جذب بخش کشاورزی خواهند می‌شوند و زمینه افزایش عملکرد و تولید در بخش کشاورزی توسط آن‌ها فراهم خواهد شد.

♦♦ در پایان چه نکاتی را لازم می‌دانید که اضافه

فرمایید؟

پیشنهاد می‌شود وظایف اجرایی وزارت جهاد کشاورزی به نهادهایی مانند اتاق‌های بازرگانی و تشکلهای بخش خصوصی که در زیرمجموعه آن قرار می‌گیرند، محول شود تا این وزارتخانه بتواند صرفاً بر سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و برنامه‌ریزی متمرکز شود. این تغییر رویکرد می‌تواند منجر به افزایش بهره‌وری، جذب نیروی انسانی متخصص و تحقق اهداف توسعه پایدار در بخش کشاورزی شود. III

احداث نموده و اساساً از سهم بخش کشاورزی می‌کاهد. بخش کشاورزی اگرچه بخش بسیار مهمی است، اما متأسفانه در نگاه مسئولان ما به عنوان یک بچه به اصطلاح «اندر» محسوب می‌شود (به چشم یک بخش «فرعی» و «درجه دوم» به آن نگریسته می‌شود).

♦♦ مزرعه آینده در کشور با چشم‌داشت

کشاورزی پایدار از چگونه الگویی برخوردار است؟

الگوی کشت را خود کشاورزان تعیین می‌کنند، اینکه دولت بخواهد الگوی کشت تعریف و از کشاورز بخواهد بر اساس آن عمل کند، امکان‌پذیر نیست، چون در عمل، کشاورز بر اساس علائم قیمتی بازار تصمیم به کشت محصول می‌گیرد. با توجه به اینکه کشور ما کشور کم‌آبی است، دولت باید تمرکز خود را بر روی کشت محصولاتی قرار دهد که نسبت به سایر محصولات آب کمتری نیاز دارند (مثل جو، گندم و نخود) و محصولاتی را که آب بر هستند از طریق واردات تأمین نماید؛ برای این منظور دولت می‌تواند با سیاست‌های حمایتی مانند به اشکال مختلف، انگیزه کشاورزان را برای تولید محصولات کم‌آب بر تقویت نماید تا کشاورز هم بتواند خود را با شرایط توری هماهنگ سازد. در مجموع نمی‌توان الگوی کشت را صرفاً دستوری برای کشاورز تعریف کرد، بلکه می‌توان با ابزارهای اقتصادی نظیر قیمت‌گذاری تضمینی، یارانه‌های هدفمند، بیمه محصولات کم‌آب‌بر و اعطای تسهیلات به کشاورزان، انگیزه تولید را در چارچوب اصول کشاورزی پایدار افزایش داد. یکی دیگر از راهکارها، تقویت تعاونی‌های تولیدی است تا الگوی کشت در قالب گروهی و تجمیعی اجرا شود و هم‌افزایی بیشتری ایجاد گردد. سرمایه‌گذاری گسترده در بخش کشاورزی شرط لازم برای بقای بخش کشاورزی در ایران است.

انتظار داشت که الگوی تولید پایدار را رعایت کند. اگر بخش کشاورزی بخواهد در فرایند توسعه نقش مؤثری داشته باشد و نیازهای اساسی را بدون آسیب به منابع پایه تأمین نماید، باید در سیاست‌های کلان این بخش و در سیاست‌های کلان کشور که مرتبط با بخش کشاورزی است، تجدیدنظر شود.

♦♦ راهکارهای واقعی توانمندسازی کشاورزان

در تصمیم‌گیری‌ها و عملکرد بهتر چیست؟

در همه کشورهای جهان از جمله در کشورهای توسعه‌یافته به دلیل ماهیت بخش کشاورزی که تولیدات آن که در حلقه اول زنجیره ارزش هستند، این بخش نمی‌تواند به اندازه سایر بخش‌ها و حلقه‌های بعدی خود که عملاً مربوط به صنعت و خدمات می‌شود، ارزش تولیدات خود را افزایش دهد؛ بنابراین دولت‌ها با سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و ارائه خدمات بیمه‌ای و یارانه‌های مختلف، نقش حمایتی فعالی در بخش کشاورزی ایفا می‌کنند.

لذا در گام اول لازم است بدنه علمی کشور به لایه‌های مختلف بخش کشاورزی ورود پیدا کند و سرمایه‌گذاری‌های مبتنی بر دانش به این بخش منتقل شود. همان‌طور که اشاره شد، کشاورزی سنتی پاسخگوی نیازهای کشور نیست؛ باید به سمت کشاورزی هوشمند و اقلیم‌محور حرکت نمود. دولت باید سیاست‌های حمایتی را که ریسک سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی را پایین می‌آورد مدنظر قرار دهد. همچنین اصلاح قوانین و مقررات موجود که عملاً در بسیاری از آن‌ها بخش کشاورزی مظلوم واقع شده است، باید در اولویت قرار گیرد؛ برای مثال دولت در هر شرایطی که با محدودیت برای آب شهری مواجه می‌شود، به جای اینکه آب را از کشاورزان به صورت موقت خریداری کند، چاه