



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش‌های سیاسی

گزارش پژوهشی:

بررسی راهبردها، سیاست‌ها و واردات در بخش کشاورزی کشور



فرآورده‌های خبری و تولیدات پژوهشی در بخش‌های زیر قابل دسترس است:

- وب سایت خبرگزاری صداوسیما (سرویس پژوهش) <http://www.iribnews.ir>

پژوهشگر: علی قنبری شیرسوار

بسمه تعالی

* نکات برجسته

- ❖ دگرگونی‌ها و تحولات مورد نظر در ساختار اجتماعی- اقتصادی زمان بر بوده و نیازمند وجود استراتژی بلندمدت، برنامه‌ریزی جامع و تلاش گسترده همه جانبه است.
- ❖ بحث خودکفایی همواره در سیاست‌ها و برنامه‌ها تاکید شده است اما با نگاهی به تراز تجاری بخش کشاورزی و واردات محصولات اساسی کشاورزی مشخص می‌شود که در عمل چنین اتفاقی نیافتاده و کشور به واردات کالاهای اساسی وابسته‌تر شده است.
- ❖ به دلیل عدم وجود استراتژی و راهبردهای بلندمدت اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی، برنامه‌ریزی جامع توسعه کشور چه بسا توسعه بخش کشاورزی با ضرورت پیوند هماهنگ آن با محیط زیست در فرآیند صنعتی شدن و خدمات تحقق نمی‌پذیرد.
- ❖ راهبردها و برنامه‌های توسعه کشاورزی باید در قالب طرح‌های جامع اقتصادی- اجتماعی پایدار دیده شود و اثرگذاری‌های متقابل فعالیت‌ها و پروژه‌ها بر یکدیگر و محیط و انسان از آغاز، مورد توجه قرار گیرد.
- ❖ اجرای کلیه برنامه‌های توسعه تا قبل از سند چشم انداز و سیاست‌های کلی بخش کشاورزی بدون وجود چشم- انداز و راهبرد بلندمدت و عمدتاً بر اساس تفاهات بخشی و بین بخشی بوده است؛ در حالی که در اصل سوم بندهای ۱۲ و ۱۳ و در اصل ۴۳ بندهای ۱ و ۹ قانون اساسی تاکید بر خودکفایی داشته و در کلیه اسناد برنامه و قوانین مطرح آن بر تقویت خودکفایی محصولات اساسی تاکید شده است.
- ❖ تعیین رشد خطی برای کشاورزی و عدم توجه به ماهیت و ریسک‌های طبیعی بخش کشاورزی در برنامه‌ریزی، منجر به ناکارآمد بودن برنامه‌های تدوین شده برای بخش شده است.
- ❖ یکی از معضلات جدی سیاست‌های اتخاذ شده در بخش کشاورزی، عدم پایداری به سیاست‌های اخذ شده است.
- ❖ متوسط کسری تراز تجاری در برنامه اول حدود ۲ میلیارد دلار، در برنامه دوم ۱/۹، در برنامه سوم ۱/۴ برنامه چهارم ۳، برنامه پنجم ۵/۷ و متوسط سال‌های ۹۵ تا ۹۷ به میزان ۳/۸ میلیارد دلار بوده است که نشان دهنده توفیق در برنامه سوم در مقایسه با سایر برنامه‌ها می‌باشد.
- ❖ میزان خوداتکایی انرژی در برنامه اول ۶۶/۲ درصد، برنامه دوم ۶۲/۶، در برنامه سوم ۶۸/۸، در برنامه چهارم ۶۷/۵، در برنامه پنجم ۶۰/۹ و در سال‌های ۹۵ تا ۹۷ به میزان ۷۸/۱ درصد بوده است.

*** مقدمه و طرح مسئله**

اهمیت و ضرورت توجه به راهبردهای بخش کشاورزی در برنامه‌های توسعه، به لحاظ اهمیت روزافزون این بخش در اقتصاد ملی کشور است و به همین لحاظ، ارزیابی راهبردهای این بخش از یک سو امکان شناخت کاستی‌های فرآیند توسعه ملی و از سوی دیگر تصحیح روندها را فراهم می‌سازد. بخش کشاورزی وظیفه تأمین نیاز غذایی با اتکا بر تولید ملی و استفاده بهینه و کارآمد از منابع تولید (آب و خاک، اقلیم و ...) و حفاظت از منابع طبیعی تجدید شونده و افزایش درآمد کشاورزان را بر عهده دارد. این بخش با برخورداری از حدود ۶/۶ درصد تولید ناخالص داخلی، ۱۷/۷ درصد اشتغال و ۵/۹ درصد صادرات غیرنفتی و تأمین کننده حدود ۸۰ درصد مواد غذایی و نیز ۹۰ - ۸۰ درصد مواد اولیه صنایع مورد نیاز کشور، جایگاه مهمی در اقتصاد کلان کشور دارد^۱.

کشور با داشتن استعداد بالقوه ۳۷ میلیون هکتار از اراضی قابل کشت، ۱۲۰ میلیون واحد دامی، ۸۴/۸ میلیون هکتار مراتع، ۱۴/۳ میلیون هکتار جنگل و منابع ژنتیکی غنی^۲، حدود ۲۴۲ میلیارد مترمکعب نزولات آسمانی و ۱۰۴ میلیارد مترمکعب منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی قابل دسترس^۳، ۲۷۰۰ کیلومتر مرز دریایی در شمال و جنوب و حدود ۴/۲ میلیون بهره‌بردار^۴، برخورداری از نیروی علمی و کارشناسی قابل توجه در بخش کشاورزی و منابع طبیعی و در نهایت تنوع آب و هوایی می‌تواند با تلفیق و هماهنگی‌های لازم و نیز ارتقای بهره‌وری مناسب از منابعی که اشاره شد یکی از الگوهای توسعه جامع کشاورزی در منطقه به شمار آید. به رغم استعدادهای فراوان بخش کشاورزی در کشور، این بخش با چالش‌های اساسی و تنگناهای پرشماری روبرو است که از جمله می‌توان به نبود راهبردهای میان مدت و بلندمدت و ناکارآمدی و عدم استمرار سیاست‌ها و همچنین نوسانات و میزان وابستگی امنیت غذایی به واردات در بخش کشاورزی کشور اشاره نمود:

*** نبود راهبردهای میان مدت و بلندمدت در بخش کشاورزی**

بعد از انقلاب اسلامی و آغاز جنگ تحمیلی و در نتیجه فقدان شرایط مناسب برای تنظیم برنامه، به خاطر شرایط جنگی و دفاع از کشور فرصت برای پرداختن به موضوعات اساسی نظیر تدوین چشم انداز، راهبرد و حتی تنظیم برنامه در سال‌های آغازین نظام جمهوری اسلامی، فراهم نشد اگر چه در سال ۱۳۶۰، "نظام برنامه‌ریزی کشور" به تصویب رسید اما در عمل تا سال ۱۳۶۷ هیچ برنامه ملی تدوین و اجرایی نشد و از سال ۱۳۶۷ بود که بنای اولین برنامه توسعه پنجساله کشور بدون وجود راهبرد و سیاست‌های بلندمدت گذاشته شد^۵. سپس علی‌رغم نبود راهبردهای بلندمدت، برنامه‌های توسعه پنجساله، تهیه و تصویب می‌شد و روش کار بدین ترتیب بود که کارشناسان وزارتخانه‌ها و شوراهای بخش با هماهنگی‌هایی با سازمان برنامه و بودجه لایحه برنامه را در هیئت دولت ارائه

۱ - گزارش اقتصاد کشاورزی مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب، ۱۳۹۹

۲ - جلد دوم آمارنامه کشاورزی، ۱۳۹۷

۳ - شرکت مدیریت منابع آب ایران، ۱۳۹۸

۴ - سرشماری عمومی کشاورزی، ۱۳۹۳

۵ - مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۸ (قوانین برنامه‌های توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس)

می‌کردند و سپس در مجلس شورای اسلامی ارائه، تصویب و ابلاغ می‌گردید. طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی "تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام" از اختیارات رهبری شمرده شده است که در اجرای این اصل، از سال ۱۳۷۷ تا سال ۱۳۸۴، جمعاً ۲۸ مورد سیاست کلی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام بررسی و تقدیم مقام معظم رهبری گردیده که از این تعداد ۱۴ سیاست کلی از سوی معظم له ابلاغ گردیده است، که از آن جمله سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی است که در سال ۱۳۸۴ پیشنهاد و در سال ۱۳۹۱ ابلاغ شده است^۱ یعنی عملاً، بخش کشاورزی کشور در سال ۱۳۹۱ دارای راهبرد بلندمدت، شده است. در کنار این امر سیاست‌های کلی برای بخش‌های منابع طبیعی و سیاست‌های کلی بخش آب نیز در سال ۱۳۷۹ ابلاغ شده است.

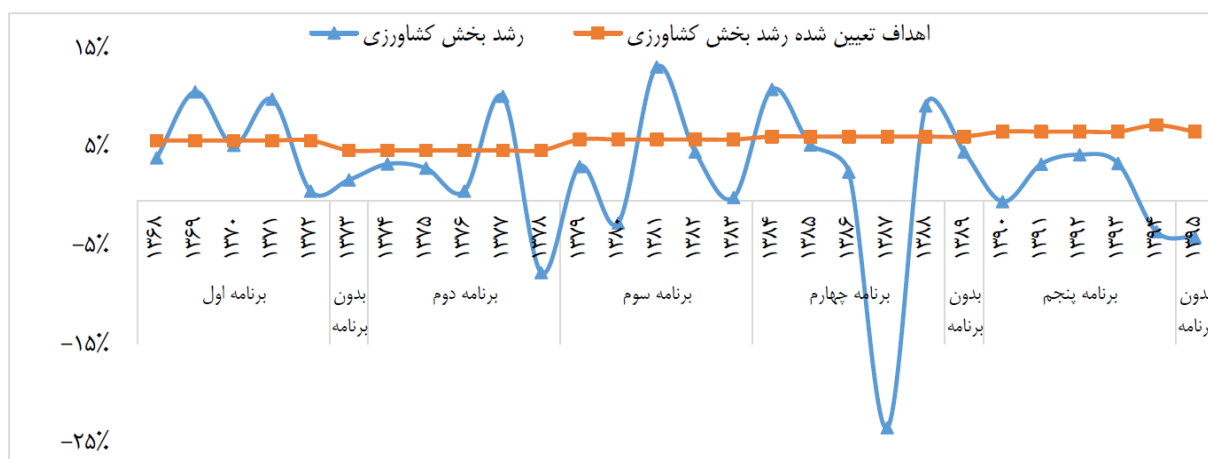
در کنار این امر گروهی طی مطالعاتی سند چشم‌انداز ایران ۱۴۰۴ را با اهداف کمی و کیفی کلیه زیربخش‌ها را در سال ۱۳۸۴ ارائه کردند که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد و طبق آن مقرر بود کلیه برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در راستای تحقق اهداف سند ایران ۱۴۰۴ تعقیب و موجبات اجرای آن را فراهم نمایند که ارزیابی تحقق برنامه‌ها با اهداف این سند نیز که در آستانه پنج‌سال آخر آن هستیم می‌تواند از اهداف مطالعات جداگانه باشد.

*** ناکارآمدی برنامه‌های توسعه در بخش کشاورزی**

اجرای کلیه برنامه‌های توسعه تا قبل از سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی بخش کشاورزی بدون وجود چشم‌انداز و راهبرد بلندمدت و عمدتاً بر اساس تفاهمات بخشی و بین بخشی بوده است در حالیکه در اصل سوم بندهای ۱۲ و ۱۳ و در اصل ۴۳ بندهای ۱ و ۹ قانون اساسی تأکید بر خودکفایی داشته و در کلیه اسناد برنامه و قوانین مطرح آن بر تقویت خودکفایی محصولات اساسی تأکید شده است. اما به‌علت فقدان مطالبات شفاف از ظرفیت‌های تولیدی کشور از یکطرف و نبود راهبرد بلندمدت برنامه‌های بخش چه از نظر تنظیم اهداف و چه پیگیری تحقق آنها از نظم مشخصی برخوردار نیست و به تبع آن تعیین محصول و مقادیر خودکفایی در آن بیشتر تابع تصمیمات مسئولان وقت و بعضاً فشارهای سیاسی بوده است و هیچ‌گاه مفاهمه و اراده برای تعیین راهبرد بلندمدت و پایبندی به استمرار آن متناسب با ظرفیت‌های آب و بخش کشاورزی فراهم نشده است. شاید داشتن دو وزارتخانه برای بخش و تغییر اولویت‌ها با گرایش‌های سیاستی متناوب در مقاطعی، به این امر مهم سایه نیز انداخته است. در عمل در برنامه‌ها، بین اهداف تعیین شده با عملکرد برنامه‌ها تفاوت‌های فاحشی وجود داشته به‌طوری‌که در بخش کشاورزی در معدود سال‌هایی رشد بخش کشاورزی از اهداف تعیین شده بخش کشاورزی بیشتر بوده و اکثر سال‌ها رشد بخش کمتر از رشد تعیین شده بوده است. تعیین رشد خطی برای کشاورزی و عدم توجه به ماهیت و ریسک‌های طبیعی بخش کشاورزی در برنامه‌ریزی، منجر به ناکارآمد بودن برنامه‌های تدوین شده برای بخش شده است. شکل ۱، عدم انطباق اهداف رشد تعیین شده و عملکرد بخش کشاورزی را نشان می‌دهد.

^۱ - سیاست‌های کلی نظام - مجمع تشخیص مصلحت نظام

شکل ۱- رشد بخش کشاورزی در مقایسه با اهداف تعیین شده برنامه‌های توسعه

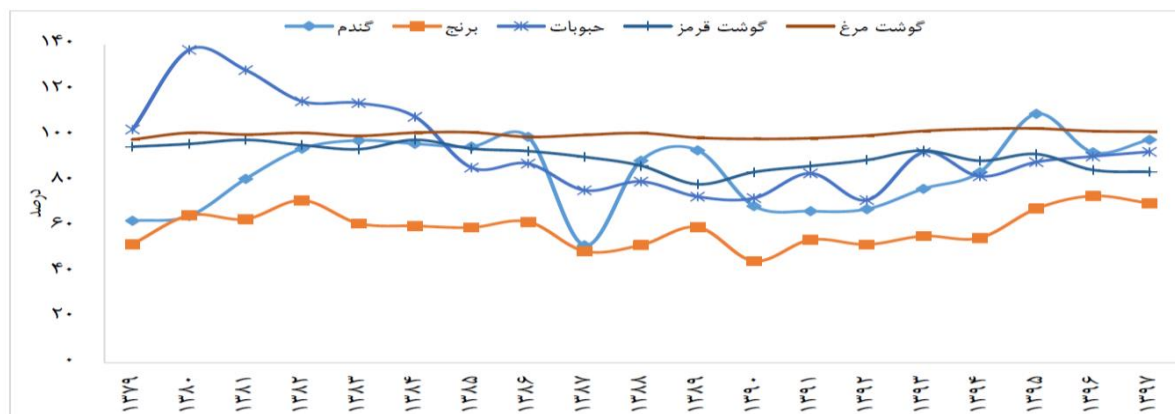


(منبع: گزارش اقتصاد کشاورزی ۱، ۱۳۹۹)

* عدم استمرار سیاست‌ها در بخش کشاورزی

یکی دیگر از معضلات جدی سیاست‌های اتخاذ شده در بخش کشاورزی، عدم پایداری به سیاست‌های اخذ شده است. برای نمونه در برهه‌ای از زمان سیاست‌های خودکفایی شکر مدنظر قرار گرفت سپس خودکفایی گندم مورد توجه یک وزارتخانه دیگر بود خودکفایی گوشت و شیر در وزارتخانه دیگری فارغ از ظرفیت‌های آب و یا دلایل اولویت آنها تعقیب شد. نگاهی به احکام برنامه‌های اول تا ششم توسعه حاکی از توجه و انتظار برنامه در تقویت خودکفایی محصولات اساسی است (نظیر: بند ب تبصره ۱۵ برنامه دوم یا ماده ۱۸ برنامه چهارم یا ماده ۱۴۳ قانون برنامه پنجم و یا تحقق ۹۵ درصدی در ماده ۳۱ برنامه ششم در محصولات اساسی) در حالیکه نگاه به تولید و واردات کلیه این محصولات حاکی از تحقق اهداف به‌صورت پایدار در هیچ دوره‌ای نبوده است بلکه در مواردی خودکفایی تضعیف هم شده است و یا در موارد موفق نظیر گوشت سفید، مرغ و یا تخم مرغ متکی بر افزایش واردات نهاده‌های دامی بوده است. افزایش حجم واردات طی برنامه‌های پنجم لغایت تاکنون تایید این مدعا است (شکل ۲ و شکل ۳).

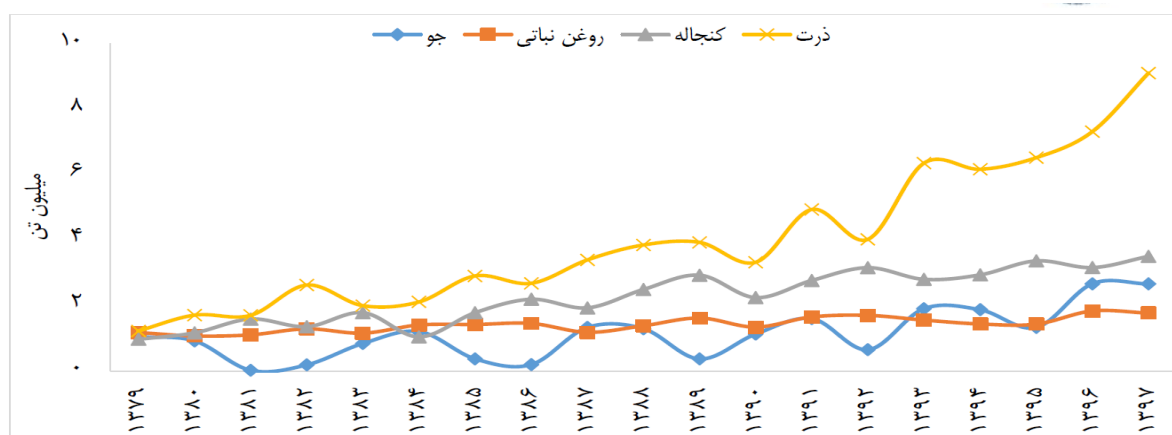
شکل ۲- ضریب خوداتکایی محصولات اساسی



۱ - مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب اتاق ایران

(منبع: گزارش امنیت غذایی^۱، ۱۳۹۹)

شکل ۳- میزان واردات نهاده‌های دامی



(منبع: اطلاعات گمرک ایران، ۱۳۹۹)

* نوسانات و میزان وابستگی امنیت غذایی به واردات

امنیت غذایی یکی از وجوه امنیت ملی است و تامین امنیت ملی یکی از اصلی‌ترین اهداف حاکمیت‌های سیاسی محسوب می‌شود. تاریخ روابط بین کشورها نشان می‌دهد که کشورهای قدرتمند در بیشتر موارد از مواد غذایی به‌عنوان سلاح به مثابه حربه‌ای سیاسی برای ایجاد فشار هر چه بیشتر علیه کشورهای دیگر استفاده می‌کنند و به همین جهت سعی کشورها بر این است که در تامین مواد غذایی مهم و اساسی در حد شکنندگی قرار نگیرند و سهم قابل قبولی از آن را با تکیه بر تولیدات داخلی برای خود حفظ کنند.

در قانون اساسی جمهوری اسلام ایران در اصل سوم (بندهای ۱۲ و ۱۳) و در اصل چهل و سوم (بندهای ۱ و ۹) بر ضرورت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه تغذیه و تامین نیازهای اساسی انسان از جمله خوراک و افزایش محصولات کشاورزی و دامی تا مرحله خودکفائی تاکید شده است و به تبع آن در سیاست‌های کلی نظام^۲ (بند ۲ بخش کشاورزی) و چشم انداز جمهوری اسلام ایران در افق ۱۴۰۴ و سیاست‌ها و قوانین برنامه‌های پنجساله توسعه بر تامین امنیت غذایی و نیل به خودکفائی در محصولات کشاورزی تاکید شده و در برنامه ششم توسعه برای محصولات اساسی زراعی، دامی و آبی خودکفائی به میزان ۹۵ درصد هدف‌گذاری شده است.

بر خلاف اهداف برنامه‌های توسعه، تجارت خارجی محصولات کشاورزی و صنایع غذایی در طول سال‌های ۱۳۶۸ (سال شروع برنامه اول توسعه) الی ۹۷ حاکی از کسری تراز تجاری در کل این دوره است، کمترین میزان کسری تراز متعلق به سال ۱۳۷۳ با حدود ۰/۷ میلیارد دلار و بیشترین میزان کسری به سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ با ۷/۹ میلیارد دلار اختصاص داشته است. متوسط کسری تراز تجاری در برنامه اول حدود ۲ میلیارد دلار، در برنامه دوم ۱/۹، در برنامه سوم ۱/۴، برنامه چهارم ۳، برنامه پنجم ۵/۷ و متوسط سال‌های ۹۵ الی ۹۷ به میزان ۳/۸ میلیارد

۱- مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب

۲- سیاست‌های کلی نظام - چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴.

دلار بوده است که نشان دهنده توفیق در برنامه سوم در مقایسه با سایر برنامه‌ها می‌باشد. بنابراین مقایسه کسری تراز تجاری در طول ۳۰ سال منتهی به ۱۳۹۷ گویای این واقعیت است که میزان وابستگی کشور به مواد غذایی از سال ۶۸ الی ۸۴ از یک روند ثابت و تقریباً کم نوسانی برخوردار بوده ولی از سال ۸۵ الی ۹۲ روند افزایش به خود گرفته و از سال ۹۳ با نوساناتی کاهش یافته است و در مجموع می‌توان نتیجه گرفت که وابستگی کشور به واردات محصولات کشاورزی و صنایع غذایی بیشتر شده است.^۱ بررسی ضریب خود اتکائی کشور در تامین مواد غذایی (برای دو شاخص مهم ارزیابی امنیت غذایی شامل انرژی و پروتئین) طی برنامه‌های اول الی پنجم توسعه و سال‌های ۹۵ الی ۹۷ حاکی از نوسانات و ناپایداری میزان خود اتکائی مواد غذایی کشور است. میزان خوداتکائی انرژی در برنامه اول ۶۶/۲ درصد، برنامه دوم ۶۲/۶، در برنامه سوم ۶۸/۸، در برنامه چهارم ۶۷/۵، در برنامه پنجم ۶۰/۹ و در سال‌های ۹۵ تا ۹۷ به میزان ۷۸/۱ درصد بوده است. در تامین پروتئین نیز طی ۲۲ سال اخیر (منتهی به ۱۳۹۷) ۷۸/۳ درصد می‌باشد بنابراین لازم است در سیاست‌های کلی و اجرایی بخش کشاورزی تجدید نظر کامل صورت پذیرد و سیاست‌ها و راهبردهای جدید با در نظر گرفتن واقعیت‌های موجود از نظر ظرفیت‌های تولیدی و امکان پذیر کشور در یک مدل پایدار وضع شود. منتهی بایستی توجه کرد که خوداتکائی پروتئین بر اساس افزایش واردات خوراک دام و طیور استوار بوده است.^۲

*** جمع بندی**

دگرگونی‌ها و تحولات مورد نظر در ساختار اجتماعی - اقتصادی زمان بر بوده و نیازمند وجود استراتژی بلندمدت، برنامه‌ریزی جامع و تلاش گسترده همه جانبه است. از دیدگاه اجتماعی برخورد افراد و گروه‌ها در ارتباط با موضوعات توسعه اجتماعی - اقتصادی و نیازمندی‌های آن پیچیده و قابل تعمق است، به طور معمول دولت‌ها و دستگاه‌های اجرایی برای برطرف کردن شتابان نیازمندی‌ها و همچنین بحران‌های مربوط به آن، به تصمیم‌گیری‌های شتابزده گرایش دارند و گاهی در جستجوی راه‌ها و روش‌هایی هستند که مسائل را زودتر و به طور روزمره حل و فصل نمایند، درحالی که دستیابی به نتایج مطلوب در چارچوب طرح‌های توسعه اجتماعی - اقتصادی پایدار با اقدام‌های موردی و موضعی ممکن نبوده و یا دست کم نتایج مورد نیاز را به رغم صرف هزینه‌های عموماً سنگین فراهم نمی‌کند. این مسئله در کشور و مخصوصاً در بخش کشاورزی مشهود است به طوری که به بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۱ سیاست کلی ابلاغ شده است و قبل از آن برنامه‌های توسعه مبتنی بر تصمیمات کارشناسی و مفاهیم بین بخشی صورت می‌گرفت که همین مسئله باعث شده است که راهبردهایی مثل خودکفایی در برخی مقاطع با جدیت پیگیری شده و در برخی مقاطع محلی از اعراب نداشته است در صورتی که در اصل سوم بندهای ۱۲ و ۱۳ و در اصل ۴۳ بندهای ۱ و ۹ قانون اساسی تاکید بر خودکفایی شده است.^۳

^۱ - گزارش امنیت غذایی - مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب اتاق ایران.

^۲ - گزارش امنیت غذایی - مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب اتاق ایران.

^۳ - قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

در مواردی که راهبرد و برنامه‌ای نیز تعیین شده است اما در عمل در برنامه‌ها، بین اهداف تعیین شده با عملکرد برنامه‌ها تفاوت‌های زیادی وجود داشته و به جز سال‌های اندکی که رشد بخش کشاورزی به هدف تعیین شده رسیده است در بقیه سال‌ها همواره رشد بخش از رشد تعیین شده کمتر بوده است که نشان از عدم درک صحیح مسئولان و برنامه‌ریزان کشاورزی از بخش کشاورزی دارد. بحث خودکفایی همواره در سیاست‌ها و برنامه‌ها تاکید شده است اما با نگاهی به تراز تجاری بخش کشاورزی و واردات محصولات اساسی کشاورزی مشخص می‌شود که در عمل چنین اتفاقی نیافتاده و کشور به واردات کالاهای اساسی وابسته‌تر شده است.

نکته مهم دیگری این است که اغلب برنامه‌های توسعه منفک از یکدیگر اجرا می‌شود به بیان دیگر ارتباط افقی و عمودی بین هدف‌ها و سیاست‌ها و نیز طرح‌ها و پروژه‌ها در حد لازم دیده نمی‌شود. به دلیل فقدان استراتژی و راهبردهای بلندمدت اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی، برنامه‌ریزی جامع توسعه کشور چه‌بسا توسعه بخش کشاورزی با ضرورت پیوند هماهنگ آن با محیط زیست در فرآیند صنعتی شدن و خدمات تحقق نمی‌پذیرد و گاه این مهم به فراموشی سپرده می‌شود، در این صورت لازم و ملزوم بودن بخش‌ها در مسیر توسعه اجتماعی-اقتصادی ناشناخته مانده و شرایط هماهنگ مورد نیاز را برای بهینه‌سازی پیشرفت اجتماعی-اقتصادی فراهم نمی‌کند. در مواردی که توسعه اجتماعی-اقتصادی پایدار کشاورزی، نیاز به نگرش کامل به اقلیم، آگرواکولوژی و منابع در کنار سیاست‌های امنیتی داخلی و خارجی کشور دارد، از سویی چون توسعه همه جانبه و فعالیت‌های مترتب بر آن بر محیط زیست و انسان تأثیر می‌گذارد، از این رو ایجاب می‌نماید که راهبردها و برنامه‌های توسعه کشاورزی در قالب طرح‌های جامع اقتصادی-اجتماعی پایدار دیده شود و اثرگذاری‌های متقابل فعالیت‌ها و پروژه‌ها بر یکدیگر و محیط و انسان از آغاز، مورد توجه قرار گیرد. در تدوین استراتژی توسعه کشاورزی چنین دیدگاهی بایستی مدنظر قرار گیرد.