

مروری بر نقش کشاورزی در سیاست‌های اقتصادی

سید حسین محمدزاده

امروزه تمامی کشورهای جهان در پی بدست آوردن پیشرفت‌هایی در زمینه بهره‌وری هستند، بدین معنی که بتوانند با مصرف منابع کمتر به مقدار تولید بیشتری دست یابند. برای افزایش بهره‌وری در اقتصاد ایران باید به بخش کشاورزی به عنوان یکی از بخش‌های مهم و عمده فعالیت اقتصادی در کشور توجه خاص کرد، زیرا افزایش رشد بهره‌وری در این بخش، با توجه به اهمیت آن می‌تواند ما را در جهت دستیابی به توسعه اقتصادی یاری کند. از طرفی بر اساس ماده ۵ قانون برنامه چهارم توسعه، ارزش افزوده بخش کشاورزی در طول سال‌های این برنامه باید سالانه ۵ درصد رشد می‌کرد که ۲٫۲ درصد از آن باید از محل رشد بهره‌وری کل عوامل تولید حاصل می‌شد. سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، علاوه بر رشد تولید و اشتغال در این بخش، به رشد تولید و اشتغال در سایر بخش‌های دیگر اقتصادی هم کمک کرده و لذا شناسایی عوامل موثر بر سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و اتخاذ سیاست‌های مناسب برای گسترش سرمایه‌گذاری از اهمیت فراوانی برخوردار است. سازمان خواربار ملل متحد (FAO) اعلام کرده است که برای جلوگیری از وقوع بحران امنیت غذایی و کمبود گندم در آسیا، این قاره باید میزان تولید گندم خود را تا سال ۲۰۵۰ میلادی بیش از ۷۵ درصد افزایش دهد. مفهوم دسترسی به غذا هم دسترسی فیزیکی و اقتصادی به منابع تامین اقلام غذایی مورد نیاز جامعه است و به معنای پایداری در دریافت غذا، ثبات و پایداری دریافت ارزش‌های غذایی مورد نیاز جامعه است. امروزه کشاورزی یک فعالیت اقتصادی است که سهم بسیار مهمی در تولید ناخالص داخلی هر کشور از طریق تامین امنیت غذایی مردم آن ایفا می‌کند. از سوی دیگر فعالیت کشاورزی می‌تواند تاثیرات جانبی زیست محیطی به همراه داشته باشد. سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و تاثیر آن بر بازدهی این بخش بحث مهمی است که مطالعات انجام شده و شواهد تجربی به خوبی آن را تایید می‌کنند. براساس آخرین ارزیابی به عمل آمده از سوی فائو امروزه بالغ بر ۹۶۹ میلیون نفر در جهان با هزینه‌ای کمتر از یک دلار در روز زندگی می‌کنند و حدود سه چهارم از آنها برای بقاء خود به کشاورزی وابسته هستند. در واقع، فقر و تنگدستی شدید این افراد خروج از این وضع را برای آنها غیر ممکن ساخته است. لذا ایجاد موسسات بازاریابی برای کشاورزان و تشکیل صندوق‌های حمایتی و تعاونی‌های مصرف برای مزرعه‌داران که ستون فقرات امنیت غذایی جامعه را تشکیل می‌دهند، می‌تواند در حل مشکل کمبود غذا در آینده بسیار مفید باشد. به طور متوسط ۷۰ درصد فعالیت‌های اقتصادی در رشته‌های خاصی خصوصاً کشاورزی و امور دامی در کشورهایی مثل ژاپن، کانادا، دانمارک، سوئیس، فرانسه و فنلاند را این موسسات برعهده دارند. در واقع قبل از شوک نفتی سال ۱۳۵۳ و رشد تدریجی بخش صنایع و معادن، سهم ارزش افزوده بخش کشاورزی در تولید ناخالص داخلی همواره بیشتر از سهم و نقش سایر بخش‌های اقتصادی بوده است، اما در سال‌های بعد از انقلاب و به خصوص در سال‌های اخیر سهم بخش صنایع و معادن در تولید ناخالص داخلی بر سهم بخش کشاورزی فزونی گرفته است. از طرف دیگر بررسی تطبیقی رشد سالانه بخش‌های اقتصادی در سال‌های ۱۳۳۸ تا ۱۳۸۱ حاکی از آن است که با اینکه اندازه رشد اقتصادی بخش کشاورزی کمتر از میزان رشد سالانه تعدادی دیگر از بخش‌های اقتصادی، مانند صنایع و معادن و نفت در تعدادی از سال‌ها بوده، ولی رشد اقتصادی بخش کشاورزی از ثبات بیشتری برخوردار بوده است و به غیر از سال ۱۳۴۳ و ۱۳۷۸ که از رشد اقتصادی منفی برخوردار بود، در بقیه سال‌های مزبور از روند رشد اقتصادی همواره مثبتی برخوردار بوده است. این نکته خود موید آنست که بخش کشاورزی از خود کفایی بیشتری در مقایسه با بخش‌های دیگر اقتصاد برخوردار است و به غیر از عامل باران به عنوان یک عامل طبیعی، بقیه عوامل تاثیرگذار بر آن جنبه داخلی و درون‌زا داشته و عوامل برون‌زای دیگر مانند نوسانات قیمت نفت، تورم جهانی، تغییرات سریع تکنولوژیک و... در مقایسه با بخش‌های دیگر اقتصاد مانند صنایع و معادن و نفت، بر رشد این بخش کمتر تاثیر گذاشته است. بنابراین در این مطالعه ضمن بررسی وضع بهره‌وری بخش‌های اقتصادی و مقایسه آنها، تاکید ویژه‌ای بر بخش کشاورزی صورت پذیرفته است. شناخت موقعیت اقتصاد می‌تواند نقش مهمی در اعمال سیاست‌های مناسب داشته باشد. از جمله عواملی که به شناخت آن کمک می‌کند، تعیین نرخ بیکاری "نایرو" است. "نایرو" اولین بار توسط توپین در سال ۱۹۷۰ برای نشان دادن نرخ بیکاری که تورم در آن ثابت و پایدار است، وارد ادبیات اقتصاد کلان شد. با تعیین موقعیت "نایرو" سیاست‌گذار می‌تواند با اعمال سیاست مناسب، اقتصاد را به موقعیت مطلوب هدایت کند. به این صورت که هرگاه بیکاری بیش از بیکاری "نایرو" باشد، سیاست‌گذار با اعمال سیاست انبساطی مناسب می‌تواند بیکاری را به نرخ "نایرو" کاهش دهد و هرگاه نرخ بیکاری پایین‌تر از آن قرار گیرد، با اعمال سیاست‌های انقباضی مانع از شتاب تورم در بلندمدت شود. رشد روز افزون جمعیت در جهان امروز، نیاز به فرآورده‌های کشاورزی را افزایش داده و در نتیجه، فشار بر منابع پایه مورد استفاده برای تولیدات را زیاد کرده است. افزایش نیاز به محصولات زراعی که بر اثر عواملی همچون

زیاد شدن جمعیت، توسعه شهرنشینی، رشد درآمد و تغییر الگوی مصرف غذایی، لزوم افزایش بهره‌وری از زمین‌های زراعی و کشاورزی و همچنین منابع در دسترس کشاورزان را ضروری می‌کند؛ بنابراین مدیران واحدهای کشاورزی باید سعی در تولید بهینه محصولات کشاورزی به روش‌های گوناگون داشته باشند. در این بین، وجود برنامه ریزی اقتصادی پیشرو سهم مهمی در تنظیم عرضه، تقاضا و استفاده بهینه از منابع و عوامل تولید موجود دارد. نتایج حاصل از تخمین مدل‌های مختلف آماری نشان می‌دهند که به ازای یک درصد افزایش ارزش افزوده بخش کشاورزی، به طور متوسط رشد اقتصادی به میزان ۱۳ درصد افزایش می‌یابد که از این نظر کمتر از ضریب کشش رشد نسبت به ارزش افزوده بخش خدمات است. همچنین برآوردهای انجام شده نشان می‌دهد که به ازای یک درصد افزایش سهم سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی در کل سرمایه‌گذاری داخلی، تولید ملی به طور متوسط ۱۵ درصد افزایش می‌یابد. علاوه بر این برآورد اثر سرریز سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی نشان می‌دهد که رابطه نسبتاً یک به یک بین سرمایه‌گذاری در این بخش و تولید سایر بخش‌های اقتصادی وجود دارد. در این میان با توجه به مد نظر داشتن اقتصاد مقاومتی، باید هرچیزی که تولید را افزایش، ضایعات را کاهش و هزینه و قیمت تمام شده را پایین می‌آورد، مورد توجه قرار گیرد. نظام اقتصاد مقاومتی شیوه‌ای است که به‌رغم همه کمبودهایی که در زمینه سرمایه‌گذاری زیربنایی در بخش کشاورزی وجود دارد، باید تلاش کنیم تا در وهله نخست نهادهای تولید را در اختیار کشاورزان قرار دهیم. باید گفت کشاورزی مردمی‌ترین بخش اقتصادی است که بر اثر افزایش درآمدهای ارزی ناشی از نفت مورد غفلت قرار گرفته و به حاشیه رفته است. مشکل اصلی این بخش، کمبود تاریخی سرمایه‌گذاری در آن است. حدود ۱۲ درصد از تولید ناخالص داخلی ایران ناشی از بخش کشاورزی است. اما انباشت سرمایه در این بخش کمتر از ۵ درصد است. لذا استهلاک در آن رو به افزایش و بهره‌وری رو به کاهش است. از طرفی گرانی بیش از حد مواد غذایی بر اثر کاهش تولید در واحد آب یا زمین، جامعه را با سوء تغذیه مواجه کرده است. سرمایه‌گذاری در کشاورزی یکی از موثرترین استراتژی‌های کاهش فقر و گرسنگی و بهبود توسعه پایدار است. کشاورزان باید در هر استراتژی برای افزایش سرمایه‌گذاری در این بخش نقش اصلی را داشته باشد. اما تا آن زمان که بخش دولتی محیط مناسبی برای سرمایه‌گذاری کشاورزی ایجاد نکند، آنها به قدر کفایت سرمایه‌گذاری نخواهند کرد. کشاورزی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بخش غالب اقتصاد ملی است و ۴۵ تا ۹۰ درصد تولید و ۶۰ تا ۹۶ درصد اشتغال جامعه را تشکیل می‌دهد، در کشور ما هم کشاورزی ظرفیت‌های فراوانی دارد که باید به آنها پرداخت. شرایط اقتصادی فعلی گویای آن است که اکنون زمانی است که باید به صورت پایدار و همه‌جانبه از بخش کشاورزی حمایت شود و در حوزه‌های مرتبط با این بخش بازنگری‌های جدی انجام گیرد و با تامین به موقع و مناسب نهادهای کشاورزی، تنظیم بازار خرید تضمینی و عرضه محصولات، تقویت صنایع تکمیلی و مکانیزه شدن مراحل کاشت، داشت و برداشت از گام‌هایی است که می‌تواند در مسیر بالندگی صنعت کشاورزی اثرگذار باشد.

بررسی‌ها حاکی از آنند که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، تبعیض و فشار زیادی علیه بخش کشاورزی، به خصوص در سایه به‌کارگیری راهبرد صنعتی‌سازی از طریق جایگزینی واردات اعمال شده است؛ هر چند در سال‌های اخیر، بیشتر این کشورها، سیاست‌های اقتصادی کلان را به طور پایه‌ای بهبود بخشیده‌اند و جهت‌گیری علیه کشاورزی را کاهش داده‌اند. در این میان بخش کشاورزی و منابع طبیعی در ایران، از ویژگی‌های منحصر به فردی برخوردار است. تامل در این ویژگی‌ها، هر سیاستگذار منصفی را نسبت به توجه بیش از پیش به این بخش و اولویت بخشیدن به آن و انجام اصلاحات در رویکردهای اقتصاد کلان کشور به نفع آن بر می‌انگیزاند. این خصیصه‌ها شامل نقش کشاورزی در امنیت ملی، قابلیت ممتاز بخش کشاورزی در اشتغال‌زایی به صورت مستقیم و غیرمستقیم، پتانسیل این بخش در تحقق توسعه فقرزدایی و عدالت محور، زودبازده تر بودن سرمایه‌گذاری و بالاتر بودن بهره‌وری سرمایه در بخش، قابلیت پیوند بخش کشاورزی و منابع طبیعی با بخش خدمات و صنعت، ارائه کارکردهای چندگانه اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی، کنترل مهاجرت، مزیت نسبی جهانی، و اهمیت ایدئولوژیک کشاورزی می‌شوند. با وجود این، در حال حاضر، نقش واقعی بخش کشاورزی و منابع طبیعی در آمارهای ملی محاسبه نشده و ارقام کنونی مربوط به نقش بخش مذکور در تولید ناخالص داخلی، کمتر از حد واقعی است. سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی در مقایسه با سایر بخش‌ها به شدت پایین بوده و فضای مناسبی برای بهره‌برداری از توانمندی‌های بخش کشاورزی و منابع طبیعی وجود ندارد. بر پایه این گزارش، با وجود این امتیازات و الزامات، شواهد حاکی از آن است که توانمندی بخش کشاورزی و منابع طبیعی به طور مناسب مورد استفاده قرار نگرفته و استعدادهای آن شکوفا نشده است. نتایج تحقیقات نشان می‌دهند که متوسط سهم سالانه بخش کشاورزی از موجودی سرمایه، در طول برنامه‌های توسعه (سه برنامه پیش از انقلاب و سه برنامه پس از انقلاب) و همچنین در دوره جنگ تحمیلی، در بین سه بخش دیگر، فراتر از ۵ درصد نرفته است که کمترین میزان آن مربوط به برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در دوره سازندگی می‌شود. (۱٫۸۱ درصد). در شرایطی که تخصیص بودجه عمومی کشور و موجودی سرمایه دچار جهت‌گیری و تبعیض ضد کشاورزی بوده است. قضاوت در مورد موفقیت و اهمیت بخش‌های مختلف اقتصادی بر اساس حساب‌های ملی کشور گمراه‌کننده خواهد بود. این قضاوت و ارزشیابی باید در بستر خاص خود (سرمایه‌گذاری اندک و تبعیض

علیه بخش کشاورزی) تفسیر شود. همچنین ۷۵ درصد کل کارکردهای منابع طبیعی در حساب‌های ملی کشور ارزشگذاری نشده و به رسمیت شناخته نمی‌شوند. علاوه بر این، بخش فراوانی از فعالیت‌های کشاورزی به ویژه در زیربخش باغی و دامی توسط زنان روستایی انجام می‌شود که اصلاً مورد ارزشگذاری قرار نمی‌گیرد. از سوی دیگر، در حال حاضر آمار ارزش افزوده بخش کشاورزی و نقش آن در شکوفایی اقتصادی ملی، در شرایطی است که زمینه‌ای برای پیوند بخش با سایر بخش‌ها (صنعت و خدمات) به خوبی فراهم نبوده و این امر منجر به کم‌شماری و ارزشگذاری کمتر از حد واقعی بخش کشاورزی و منابع طبیعی شده است. برای تبیین بهتر موضوع، مثالی را در نظر می‌گیریم. هم‌اکنون جنگل‌های کشور، از جمله جنگل‌های بلوط عشایر نشین، فاقد الگوی بهره‌برداری اقتصادی پایدار بوده و لذا در بسیاری از موارد، این درختان توسط عشایر بریده شده و به عنوان هیزم مورد استفاده قرار می‌گیرند. در این حالت حتی ارزش سوختی این درختان هم در حساب‌های ملی وارد نمی‌شود. حال اگر صنایع استحصال اسانس‌های دارویی از برگ‌های این درختان در مناطق مربوطه استقرار می‌یافت که هر سی سی آن در بازارهای جهانی دلارها ارزش دارد، چقدر نقش منابع طبیعی در اقتصاد جامعه، حالت واقعی تری به خود می‌گرفت؟ به نظر می‌رسد سرمایه‌گذاری تنها چند درصد از بودجه و حمایتی که ۴۶ سال صرف حمایت از صنعت نوزاد خودرو در کشور شده است، در زمینه این صنایع، انقلابی در فقرزدایی و اشتغال‌زایی پدید می‌آورد. همچنین پسماندهای کشاورزی، از جمله مواد اولیه بسیاری از صنایع فرآوری در جهان به شمار می‌رود که در ایران توجه چندانی به آنها نمی‌شود. علاوه بر این، همانطور که گفته شد، امروزه از تلفیق گردشگری و کشاورزی، صنعت بسیار پردرآمدی تحت عنوان گردشگری کشاورزی پدیدار می‌شود که نقش مهمی در توسعه کشاورزی و روستایی دارد. ولی با وجود شکل‌گیری بازار مناسب در این زمینه در کشور به دلیل رشد شهرنشینی و ایجاد تمایل به گریز از شهر در شهروندان، تاکنون برنامه خاصی برای بهره‌برداری از این فرصت تدوین و اجرا نشده است. در نتیجه، تبعیض مضاعفی در حال حاضر علیه بخش کشاورزی وجود دارد، به گونه‌ای که در عین فقدان احتساب نقش واقعی آن، فضای مناسب به منظور شکوفایی نقش مذکور وجود ندارد. گزارش مذکور در پایان می‌افزاید: به طور کلی، باید اظهار داشت که مسیر توسعه صنعتی ایران از طریق راهبرد جایگزینی واردات مانند مسیری است که کشورهای آمریکای لاتین اتخاذ کرده و کارگزاران توسعه کشور، در عمل تبعیض و فشار زیادی را علیه بخش کشاورزی، پیش از سرمایه‌گذاری کافی و مناسب در آن اعمال کرده‌اند. در ایران هم مانند کشورهای آمریکای لاتین و برخلاف کشورهای کره جنوبی و تایوان، اصلاحات عمده و اساسی در نظام بهره‌برداری زمین و مدرنیزه کردن کشاورزی صورت نگرفته است. جالب آن است که با وجود نیاز نسبی پایین این بخش به سرمایه و زودبازده بودن سرمایه‌گذاری کشاورزی، حتی در عمل حاضر نیستیم همین نیاز پایین را برطرف کنیم. در بسیاری از موارد، پروژه‌های مدیریت منابع طبیعی و کشاورزی معطل اعتبارات می‌مانند. چنین روندی سبب اتلاف مضاعف بودجه‌های عمومی کشور می‌شود، زیرا فقدان سرمایه‌گذاری مناسب در پروژه‌های مدیریت پایدار منابع طبیعی در اراضی بالادست، خاک زراعی توسط باد و رواناب‌ها فرسایش یافته و معضلات مختلف در اراضی پایین دست ایجاد می‌کند که نشست رسوب در پشت سدها یکی از مشخص‌ترین آنهاست. تن ندادن به هزینه‌های اندک مدیریت پایدار منابع طبیعی، سبب ایجاد هزینه‌های مضاعف درمان (لایروبی سدها) می‌شود. در حقیقت، استفاده از بخش کشاورزی برای تحقق توسعه صنعتی در جریان توسعه اقتصادی از طریق تولید غذای داخلی، انتقال نیروی کار مازاد و... ذاتاً غیرمنطقی به نظر نمی‌رسد، ولی به هر حال در ابتدا بخش کشاورزی باید به سطح مناسبی از توسعه یافتگی برسد، به گونه‌ای که از این طریق، نیاز به واردات مواد غذایی کاهش و صرفه‌جویی ارزی بهبود یابد و از سوی دیگر با افزایش صادرات محصولات و فرآورده‌های کشاورزی و منابع طبیعی، درآمد ارزی خوبی برای کشور حاصل شود.