

هشتاد سال برنامه‌ریزی در بخش کشاورزی (۱۳۲۷-۱۴۰۷)؛ دلالت‌هایی برای اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۲۰۹۳۹

کد موضوعی: ۲۵۰

عنوان گزارش: هشتاد سال برنامه‌ریزی در بخش کشاورزی (۱۳۲۷-۱۴۰۷): دلالت‌هایی برای اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: پژمان اعلائی بروجنی، مهنا شاه‌مرادی، حجت ورمزیاری، بهزاد دوستی

سبزی، محسن بابائی، مریم چاله‌کائی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

مدیر مطالعه: حجت ورمزیاری

ناظران علمی: محمدحسن معادی رودسری، میثم پیله‌فروش

ناظر علمی خارج از مرکز: مجتبی پالوج (عضو هیئت‌علمی مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد

کشاورزی و توسعه روستایی)

اظهارنظرکننده: سیدمحسن علوی‌منش (دفتر مطالعات اقتصادی)

همکار: سجاد روستایی تله‌جرد

صفحه‌آرا: حمیده سادات وفایی

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه‌ریزی

۲. کشاورزی

۳. برنامه هفتم پیشرفت



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۱/۰۷/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۶/۱۲

به نام خدا

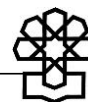
فهرست مطالب

چکیده	۱
خلاصه مدیریتی	۱
۱. مقدمه	۳
۲. احکام مرتبط با بخش کشاورزی در قوانین برنامه	۴
۲-۱. احکام مرتبط با بخش کشاورزی در قوانین برنامه پیش از انقلاب اسلامی (۱۳۲۷-۱۳۵۶)	۴
۲-۱-۱. قانون برنامه هفت‌ساله عمرانی اول (۱۳۲۷-۱۳۳۴)	۵
۲-۱-۲. قانون برنامه هفت‌ساله دوم عمرانی کشور (۱۳۳۴-۱۳۴۱)	۶
۲-۱-۳. قانون برنامه عمرانی سوم کشور (۱۳۴۱-۱۳۴۶)	۶
۲-۱-۴. قانون برنامه عمرانی چهارم کشور (۱۳۴۷-۱۳۵۱)	۷
۲-۱-۵. قانون برنامه عمرانی پنجم‌ساله پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)	۷
۲-۱-۶. جمع‌بندی جایگاه بخش کشاورزی در پنج برنامه عمرانی پیش از انقلاب اسلامی (۱۳۲۷-۱۳۵۶)	۹
۲-۲. احکام مرتبط با بخش کشاورزی در قوانین برنامه پس از انقلاب اسلامی (۱۳۶۸-۱۴۰۷)	۱۰
۲-۲-۱. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲)	۱۰
۲-۲-۲. قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۸)	۱۲
۲-۲-۳. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳)	۱۳
۲-۲-۴. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸)	۱۳
۲-۲-۵. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴)	۱۵
۲-۲-۶. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)	۱۵
۲-۲-۷. قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)	۱۷
۲-۲-۸. جمع‌بندی جایگاه بخش کشاورزی در هفت برنامه توسعه و پیشرفت بعد از انقلاب اسلامی (۱۳۶۸-۱۴۰۷)	۱۸
۳. مقایسه موضوعی احکام قوانین برنامه در بخش کشاورزی	۲۰
۳-۱. افزایش تولید و خودکفایی در محصولات اساسی کشاورزی	۲۰
۳-۲. تأمین منابع مالی و اعتباری	۲۳
۳-۳. اتخاذ سیاست‌های حمایتی	۲۵
۳-۳-۱. یارانه تولید	۲۵
۳-۳-۲. بیمه کشاورزی	۲۶
۳-۳-۳. خرید تضمینی	۲۷
۳-۴. مدیریت منابع پایه تولید	۲۸
۳-۴-۱. بهره‌برداری از آب و خاک در کشاورزی	۳۰
۳-۴-۲. مالکیت و بهره‌برداری از زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی	۴۳
۳-۴-۳. حفاظت، احیا و توسعه جنگل‌ها و مراتع	۶۰
۳-۴-۴. بهره‌برداری پایدار از ذخایر آبزیان	۶۳
۳-۵. بازرگانی محصولات کشاورزی	۶۶
۳-۵-۱. بازرگانی داخلی محصولات کشاورزی	۶۶
۳-۵-۲. بازرگانی خارجی محصولات کشاورزی	۷۰
۳-۶. صنایع تبدیلی و تکمیلی در بخش کشاورزی	۷۷
۳-۷. سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی و غذایی	۸۱

۸۷	۳-۸. تحقیقات، آموزش و ترویج در بخش کشاورزی
۹۰	۳-۹. توسعه تشکلهای و نظامهای بهره‌برداری بخش کشاورزی
۹۳	۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۹۴	۴-۱. کالیف و رویکردهای مهم برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور در بخش کشاورزی
۱۰۱	۴-۲. نقد کلی از برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور در بخش کشاورزی
۱۰۱	۴-۲-۱. ضعف در اتخاذ رویکرد نظام‌مند
۱۰۲	۴-۲-۲. ضعف در به‌هم‌پیوستگی بین سیاست‌های کلی برنامه و قوانین بودجه سنواتی و مقررات
۱۰۲	۴-۲-۳. عدم پایبندی کافی به اهداف برنامه به‌عنوان میثاق
۱۰۲	۴-۲-۴. نبود شناخت کامل از الزامات تحقق اهداف برنامه در اجرا
۱۰۲	۴-۲-۵. عدم تدوین نقشه راه و پیوست اجرایی تکالیف برنامه‌ها
۱۰۳	۴-۲-۶. نظام برنامه‌ریزی تمرکزگرا
۱۰۳	۴-۲-۷. نبود نظام پایش و ارزشیابی مبتنی بر شواهد میدانی
۱۰۳	۴-۲-۸. عدم پیش‌بینی سازوکار انعطاف‌پذیر برای تحقق اهداف برنامه‌ها در شرایط متغیر
۱۰۴	۴-۲-۹. پرداختن به وظایف ذاتی دستگاه‌ها و وضع تکالیف دائمی در برنامه‌های توسعه
۱۰۴	۴-۳. پیشنهادهاى سیاستى- اجرایی برای عملیاتی‌سازی برنامه هفتم پیشرفت در حوزه کشاورزی
۱۰۵	۴-۳-۱. حوزه‌های کلیدی نیازمند توجه در برنامه هفتم پیشرفت
۱۰۸	۴-۳-۲. پیشنهادهاى تحولی برای اجرایی شدن احکام برنامه هفتم پیشرفت
۱۱۳	۴-۳-۳. راهکارهایی برای رفع ایرادات ساختاری برنامه‌ریزی در برنامه هفتم پیشرفت
۱۱۵	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۱۰	جدول ۱. مروری بر جایگاه بخش کشاورزی در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب اسلامی (۱۳۲۷-۱۳۵۶)
۱۹	جدول ۲. برخی از مهم‌ترین اهداف کمی برنامه‌های توسعه کشور در بخش کشاورزی (۱۳۶۸-۱۴۰۰)
۵۹	جدول ۳. واگذاری زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی در قوانین برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی
۱۱۴	جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی



هشتاد سال برنامه‌ریزی در بخش کشاورزی (۱۴۰۷-۱۳۲۷)؛ دلالت‌هایی برای اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران

10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20939

چکیده

تحلیل و ارزیابی برنامه‌های پیشین، می‌تواند راهنمای مناسبی برای سیاست‌گذاران و مجریان، به منظور اجرای مناسب‌تر تکالیف برنامه هفتم پیشرفت باشد. در گزارش پیش‌رو، با بهره‌گیری از مطالعه اسنادی و بررسی محتوای اسناد برنامه‌های عمران، توسعه و پیشرفت کشور (پنج برنامه قبل از انقلاب اسلامی در بازه زمانی ۱۳۵۶-۱۳۲۷ و هفت برنامه بعد از انقلاب اسلامی در بازه زمانی ۱۴۰۷-۱۳۶۸) احکام پیرامون بخش کشاورزی مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته است. مرور برنامه‌های پیش و پس از انقلاب اسلامی حاکی از آن است که سیاست‌ها و خط‌مشی‌های متنوعی به فراخور شرایط و ملزومات دوره‌های زمانی مختلف، مورد توجه بوده و البته در دوره بعد از انقلاب اسلامی، نگاه جامع و محوری نسبت به توسعه کشاورزی شکل گرفته است. باین حال برنامه‌های مربوطه، تمرکز کافی بر حل مسائل اصلی را نداشته و در اجرا نیز نقشه راه و تبیین فنی برای نحوه تحقق اهداف و حل چالش‌های کلیدی ارائه نشده است. بنابراین ضرورت دارد وزارت جهاد کشاورزی و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط، نقشه راه تحقق اهداف برنامه هفتم پیشرفت را مشتمل بر الزامات فنی-مالی و نحوه تمرکز بر حوزه‌های کلیدی، به خصوص در زمینه تسهیل فضای کسب‌وکار، رشد سرمایه‌گذاری مردمی، استفاده مولدتر از منابع عمومی و بهره‌گیری از تمامی ظرفیت‌ها از جمله دانشگاه‌ها و مراکز و مؤسسات تحقیقاتی و دانش‌بنیان و تشکل‌های کشاورزان را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهند. حوزه‌های کلیدی، حوزه‌هایی هستند که حل مشکلات آنها، اثر فراگیر بر رفع چالش‌های سایر حوزه‌ها خواهد داشت.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

با توجه به اجرایی شدن برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۴۰۳، بررسی قوانین برنامه پیشین از منظر تنوع احکام و چگونگی پرداختن به مسائل روز، کمک قابل توجهی به سیاست‌گذاران و مجریان در اجرای تکالیف جدید خواهد کرد. از آنجایی که به فراخور تغییرات در ساختار کلان حکمرانی و نیز شرایط بیرونی حاکم بر اقتصاد کشور، احکام مرتبط با بخش کشاورزی نیز، به عنوان یکی از بخش‌های کلیدی اقتصاد کشور، دستخوش تغییراتی در حوزه‌های

مختلف شد، لذا آگاهی از این تغییرات در حکمرانی و نحوه اجرای سیاست‌های متناظر در هر دوره از برنامه‌های گذشته، راهنمای مفیدی برای اجرای اصولی تکالیف برنامه هفتم پیشرفت خواهد بود؛ کمالینکه بررسی تکالیف قوانین برنامه در دسته‌بندی‌های موضوعی مشخص و مشاهده روند و چگونگی وضع احکام مشابه در بسیاری از حوزه‌ها می‌تواند نشان‌دهنده میزان موفقیت فرایند برنامه‌ریزی در آنها باشد. این بررسی باید بدون قضاوت درباره چرایی وضع احکام و نحوه اجرای آنها و صرفاً در راستای ارائه روندهای مرتبط با هر کدام از زمینه‌های ذکر شده صورت گیرد.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

با توجه به تنوع احکام مرتبط با بخش کشاورزی در قوانین برنامه، به‌منظور تبیین روند پرداختن به هر کدام از جنبه‌های مختلف کشاورزی در قوانین مذکور، دسته‌بندی موضوعی شامل: «افزایش تولید و خودکفایی در محصولات اساسی»، «تأمین منابع مالی و اعتباری»، «اتخاذ سیاست‌های حمایتی»، «مدیریت منابع پایه تولید»، «بازرگانی محصولات کشاورزی»، «صنایع تبدیلی و تکمیلی»، «سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی و غذایی»، «تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی» و «توسعه تشکلهای و نظام‌های بهره‌برداری کشاورزی» صورت گرفت.

بررسی محتوایی سیر تکالیف قوانین برنامه در هر کدام از این دسته‌های موضوعی حاکی از نقاط قوت و ضعف در برخی موارد است. به‌عنوان نمونه‌ای از موفقیت‌های نظام برنامه‌ریزی در کشور می‌توان تمرکز بر خودکفایی در محصولات اساسی، با توجه به شرایط ویژه کشور را نام برد که از قوانین برنامه قبل از انقلاب اسلامی در قالب اتخاذ سیاست‌های حمایتی ویژه برای تولید داخلی محصولات اساسی کشاورزی آغاز شد و به‌مرور زمان در قوانین برنامه بعدی گسترش یافت. درمقابل، مباحثی همچون نوسازی و ارتقای نظام‌های بهره‌برداری و تشکلهای بخش کشاورزی، مدیریت زمین‌های کشاورزی، نفوذ دانش در تولید، اصلاح ساختار اداری، ارتقای سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی و غذایی، نوسازی نظام تأمین مالی و بهبود فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری، فاقد هدف‌گذاری مستمر و کافی در قوانین برنامه بوده و در این حوزه‌ها در بهترین حالت به بیان احکام کلی پرداخته شده است. علاوه‌براین، بررسی‌ها نشان داد که قوانین برنامه در بخش کشاورزی از لحاظ ساختاری نیز حاوی ایرادهایی به‌شرح زیر هستند:

- ضعف در اتخاذ رویکرد نظام‌مند؛
- ضعف در به‌هم‌پیوستگی بین سیاست‌های کلی برنامه و قوانین بودجه سنواتی و مقررات؛
- عدم پایبندی کافی به اهداف برنامه به‌عنوان میثاق؛
- نبود شناخت کامل از الزامات تحقق اهداف برنامه در اجرا؛
- عدم تدوین نقشه راه و پیوست اجرایی تکالیف برنامه‌ها؛
- نظام برنامه‌ریزی تمرکزگرا؛
- نبود نظام پایش و ارزشیابی مبتنی بر شواهد میدانی؛
- عدم پیش‌بینی سازوکار انعطاف‌پذیر برای تحقق اهداف برنامه‌ها در شرایط متغیر؛
- پرداختن به وظایف ذاتی دستگاه‌ها و وضع تکالیف دائمی در برنامه‌های توسعه.



پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به بررسی‌های صورت گرفته مشخص شد که بخشی از چالش‌های نظام برنامه‌ریزی در بخش کشاورزی، ناشی از عدم تمرکز دولتمردان و سیاستگذاران بر برخی از محورهای اساسی است که پرداختن صحیح به آنها می‌توانست درصد تحقق اهداف برنامه‌ای را به شکل قابل ملاحظه‌ای ارتقا دهد. به منظور جلوگیری از مبتلا شدن احکام برنامه هفتم پیشرفت به سرنوشت برنامه‌های قبلی لازم است این محورهای اساسی مشتمل بر «فراهم‌سازی زمینه‌های توسعه بازارهای مالی کشاورزی»، «جذابیت‌زدایی از سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های غیرمولد»، «رفع مقررات غیرضرور و تسهیل فضای کسب‌وکار»، «نهادسازی محلی برای حمایت و هدایت سرمایه‌گذاران و کارآفرینان با استفاده از دانش‌آموختگان»، «تدوین و اجرای طرح فراگیر برای توسعه کشاورزی قراردادی با استفاده از توان دانش‌آموختگان جوان»، «مدیریت بهینه بهره‌برداری از آب و خاک»، «توسعه کشاورزی هوشمند و دانش‌بنیان» و «ایجاد پایگاه اطلاعاتی معتبر و قابل دسترس» به‌طور ویژه در اجرای احکام برنامه مورد توجه قرار گیرند. ضمن اینکه به منظور رفع ایرادهای ساختاری برنامه‌ریزی در برنامه هفتم پیشرفت راهکارهایی شامل راه‌اندازی سامانه دیده‌بان ملی کشاورزی، به منظور تحقق سیاستگذاری مبتنی بر شواهد میدانی و همچنین الزام دستگاه‌ها به تدوین و ارائه پیوست اجرایی تکالیف مربوطه به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌شود.

۱. مقدمه

بخش کشاورزی به‌عنوان یکی از بخش‌های اساسی تشکیل‌دهنده تولید ناخالص داخلی و یکی از اجزای اصلی صادرات غیرنفتی، جایگاه ویژه‌ای را در بین بخش‌های مختلف اقتصادی به خود اختصاص داده است. این بخش به سبب دارا بودن مزیت‌ها و مشخصه‌های مهمی همچون زمین‌های مستعد، تنوع آب‌وهوایی و نیروی کار جوان و ارزان‌قیمت، همواره به‌عنوان یکی از مهم‌ترین محورهای اقتصاد کشور نقش اساسی در اشتغال‌زایی، امنیت غذایی و به‌خصوص تاب‌آوری کشور در مقابل تحریم‌های جهانی ایفا کرده است. همچنین با توجه به اینکه غالب فعالیت‌های کشاورزی در مناطق روستایی صورت می‌گیرد، توسعه بخش کشاورزی به‌عنوان یکی از پیشران‌های توسعه روستایی، می‌تواند تأثیر قابل‌توجهی در کاهش فقر و محرومیت این مناطق و رشد و توسعه همه‌جانبه کشور ایفا کند. با این حال، باید توجه داشت، دستیابی به توسعه کشاورزی پایدار و تحقق اهداف در نظر گرفته شده برای آن، مستلزم شناسایی ظرفیت‌ها و فرصت‌های پیش‌روی این بخش و تعیین راهبردهای کلان در راستای دستیابی به اهداف مدنظر است. به همین جهت طی برنامه‌های توسعه کشور بر اهمیت بخش کشاورزی تأکید شده و به‌صورت صریح یا تلویحی احکام یا مضامینی در جهت توسعه بخش کشاورزی مدنظر قرار گرفته است.

با توجه به تصویب و ابلاغ برنامه هفتم پیشرفت کشور، لازم است ارزیابی دقیقی از احکام برنامه‌های پیشین در این بخش صورت گیرد؛ تا ضمن شناخت کاستی‌ها و خلأهای قانونی، امکان اجرایی شدن صحیح احکام برنامه هفتم پیشرفت

فراهم شود. پرسش اساسی این است که جایگاه بخش کشاورزی در احکام برنامه‌های پیش و پس از انقلاب اسلامی چگونه بوده است و چه درس‌آموخته‌هایی می‌توان از این برنامه‌ها برای توسعه بخش کشاورزی در سال‌های برنامه هفتم پیشرفت داشت؟ از این رو، و با رویکرد بررسی اولویت‌های توسعه بخش کشاورزی در کشور براساس چالش‌های بنیادی مبتلابه این بخش، احکام برنامه‌های عمرانی، توسعه و پیشرفت در بخش کشاورزی، در زمینه‌های مختلفی همچون افزایش تولید؛ تأمین منابع مالی و اعتباری؛ اتخاذ سیاست‌های حمایتی؛ مدیریت منابع پایه؛ بازرگانی محصولات کشاورزی؛ صنایع تبدیلی و تکمیلی در بخش کشاورزی؛ سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی؛ تحقیقات، آموزش و ترویج در بخش کشاورزی؛ شکل‌سازی و نظام‌های بهره‌برداری و سرمایه‌های انسانی بخش کشاورزی، مورد واکاوی قرار گرفت.

این مطالعه در سه گام انجام شده است: در گام اول مستندات مرتبط با قوانین برنامه‌های عمرانی، توسعه و پیشرفت کشور پیش و پس از انقلاب اسلامی، شامل سیاست‌ها، اهداف، خط‌مشی‌ها و قوانین مرتبط با بخش کشاورزی، با بهره‌گیری از روش مطالعه اسنادی مورد بررسی قرار گرفت. در گام دوم احکام مرتبط با توسعه بخش کشاورزی در ۱۰ حوزه موضوعی، از متن احکام برنامه‌ها احصا شد. در نهایت با تحلیل و نقد برنامه‌ها، حوزه‌های کلیدی و ملاحظات سیاستی مرتبط با توسعه بخش کشاورزی با هدف تحقق احکام برنامه هفتم پیشرفت مطرح شد. به عبارتی در این گزارش سعی شده تصویر جامعی از جایگاه بخش کشاورزی در قوانین برنامه، با تمرکز بر موضوعات کلیدی، به سیاست‌گذاران و محققان ارائه شود و پیشنهاد‌های اجرایی به‌منظور تحقق هرچه بهتر اهداف برنامه هفتم پیشرفت مطرح گردد.

۲. احکام مرتبط با بخش کشاورزی در قوانین برنامه

در مقاطع مختلف زمانی بنابر مقتضیات آن زمان و همچنین عوامل محیطی و سایر عوامل مؤثر داخلی و خارجی، جهت‌گیری برنامه‌های توسعه در زمینه‌های گوناگون می‌تواند متفاوت باشد. بخش کشاورزی نیز به‌عنوان یکی از بخش‌های اقتصادی مهم کشور از این قاعده کلی مستثنا نبوده و در دوره‌های زمانی مختلف اولویت‌های متنوعی را برای توسعه تجربه کرده است [۱]. مرور برنامه‌های توسعه کشور حاکی از آن است که راهبردهای بخشی و فرابخشی در برنامه‌ها، علاوه بر اینکه متأثر از رویکردهای دولت‌ها و مجلس‌ها به تجزیه و تحلیل از وضع موجود و ترسیم افق‌های آینده توسعه ملی بوده‌اند، در متن خود نیز نگرش‌های مختلفی را درخصوص توسعه بخش کشاورزی ترسیم کرده‌اند [۲]. قبل از انقلاب اسلامی، طی سال‌های (۱۳۲۷-۱۳۵۶) پنج برنامه و پس از انقلاب اسلامی نیز تاکنون هفت برنامه (۱۴۰۷-۱۳۶۸) تدوین شده است. در ادامه احکام مرتبط با بخش کشاورزی و زیربخش‌های مرتبط با آن در قوانین برنامه‌های عمرانی، توسعه و پیشرفت کشور به تفکیک برنامه‌های مختلف، ارائه شده است.

۲-۱. احکام مرتبط با بخش کشاورزی در قوانین برنامه پیش از انقلاب اسلامی (۱۳۲۷-۱۳۵۶)



پیش از انقلاب اسلامی در ایران، پنج برنامه عمرانی از سال ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۶ در کشور تصویب شد.^۱ شروع این برنامه‌ها از سال ۱۳۲۷ با اجرای برنامه هفت‌ساله عمرانی اول بود و در نهایت برنامه عمرانی پنجم در بازه زمانی (۱۳۵۶-۱۳۵۲) به اجرا درآمد. اگر چه در طول برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب اسلامی، جهت‌گیری‌های برنامه بیشتر به سمت توسعه بخش صنعت و سرمایه‌گذاری در این بخش بوده، اما در عین حال در هریک از برنامه‌ها به‌فراخور شرایط زمانی و با صلاحدید برنامه‌ریزان و سیاستگذاران کشور، اعتبارات معین و احکام قانونی مشخصی به‌منظور توسعه بخش کشاورزی در نظر گرفته شده که در ادامه مروری بر برخی از مهم‌ترین آنها خواهیم داشت.

۱-۲. قانون برنامه هفت‌ساله عمرانی اول (۱۳۲۷-۱۳۳۴)

برنامه عمرانی اول ایران در سال ۱۳۲۶ از سوی هیئت‌دولت وقت تهیه شد. تاریخ شروع برنامه اول مهرماه ۱۳۲۷ و تاریخ پایان آن شهریور ۱۳۳۴ پیش‌بینی شده بود [۳]. هدف‌های کلی این برنامه افزایش تولید، گسترش صادرات، اصلاح کشاورزی، ارتقای سطح زندگی و افزایش رفاه اجتماعی، بهبود وضع بهداشت عمومی، بالا بردن سطح آموزش، رفاه و بهبود وضعیت معیشت عمومی و کاهش هزینه زندگی اعلام شده بود [۴]. لایحه قانونی این برنامه در ۱۲ ماده در اردیبهشت‌ماه ۱۳۲۷ توسط دولت به مجلس شورای ملی تقدیم شد و کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی نیز در شهریورماه همان سال متن برنامه هفت‌ساله عمرانی را در ۱۵ ماده به تصویب رسانید. در نهایت مجلس شورای ملی به موجب «قانون اجازه اجرای مقررات گزارش کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی» در بهمن‌ماه ۱۳۲۷ اجازه اجرای مصوبه کمیسیون مذکور را به دولت داد. در ماده (۲) از مصوبه کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی مقرر شده بود دولت ظرف چهار ماه، برنامه عمل هفت‌ساله را در حدود مبالغ اعتباری که در هر سال و برای هر رشته از امور اقتصادی و اجتماعی طبق این قانون منظور شده به‌وسیله سازمان برنامه تهیه و به تصویب کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی برساند. در برنامه عمرانی اول، «فصل کشاورزی» با اختصاص ۲۵ درصد بودجه بعد از «فصل اصلاحات اجتماعی و شهری» در اولویت دوم برنامه قرار داشت.

دوران اجرای برنامه عمرانی اول، هم‌زمان با تحول‌ها و تنش‌های سیاسی داخلی و خارجی ایران بود. در اواخر دهه ۱۳۲۰ و اوایل دهه ۱۳۳۰، با تغییر پی‌درپی رئیس دولت و روی کارآمدن دولت مصدق، ملی شدن نفت و کودتای ۲۸ مرداد، اعتبارات مورد نیاز برنامه به‌ویژه از بخش نفت و استقراض خارجی تحقق نیافت. به این ترتیب، بحران نفت و قطع درآمد آن، دولت را به مضیقه شدید مالی دچار کرد و در عمل نه تنها موجب رکود و وقفه در اجرای طرح‌ها شد، بلکه باعث شد قسمت عمده‌ای از وجوه برنامه، صرف بودجه مستمر دولت شود [۵].

بی‌ثباتی سیاسی و اختلاف‌های ایران با قدرت‌های بزرگ آمریکا و انگلیس مانع از اعطای وام بانک جهانی به ایران شد. مجموعه این شرایط منجر به این شد که کل درآمد برنامه در طول این دوره به یک‌سوم رقم پیش‌بینی شده کاهش یابد. تحریم نفتی ایران برنامه هفت‌ساله را مدت سه سال به حالت تعویق درآورد و سرانجام در شهریور سال ۱۳۳۴ پرونده آن بسته شد. ناکامی برنامه هفت‌ساله اول، نه تنها تحت تأثیر مضیقه مالی دولت و کمبود منابع مالی بود، بلکه نوپا بودن نظام برنامه‌ریزی در کشور، آماده نبودن دستگاه‌های دولتی برای پیشبرد برنامه‌های عمرانی و اصلاحی و فقدان توان مشاوره و پیمانکاری داخلی در کشور نیز مزید بر علت بود. بدین ترتیب برنامه عمرانی اول با شکست روبه‌رو

۱. تصویب و اجرای برنامه ششم عمرانی (۱۳۶۱-۱۳۵۷) با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ متوقف شد.

شد [۶].

در دوره بررسی شده به‌رغم ناموفق بودن برنامه اول، عملکرد بخش کشاورزی رضایت‌بخش بود. تولید محصولات کشاورزی در این برنامه سهم بالایی در تولید ناخالص داخلی داشت و بخش مهمی از تولید کشاورزی نیز به غلات مربوط می‌شد. در سال‌های ۱۳۳۴-۱۳۲۷ تولید گندم از ۱/۹ میلیون تن به بیش از ۲/۷ میلیون تن رسید، تولید جو از ۶۹۴ هزار تن به یک میلیون تن افزایش یافت و تولید شلتوک از ۵۷۴ هزار تن به ۶۵۹ هزار تن در سال ۱۳۳۲ رسید، اما در دو سال بعد تولید کاهش یافت و در سال ۱۳۳۴ به ۴۴۳ هزار تن رسید [۵].

۲-۱-۲. قانون برنامه هفت‌ساله دوم عمرانی کشور (۱۳۴۱-۱۳۳۴)

هدف کلی قانون برنامه هفت‌ساله دوم عمرانی کشور افزایش تولید، بهبود در توسعه صادرات، تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور، ترقی کشاورزی، صنایع، اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیرزمینی، اصلاح و تکمیل وسایل ارتباطی، بهبود امور بهداشت عمومی، انجام عملیات عمرانی، بالا بردن سطح فرهنگ و زندگی افراد و نیز بهبود معیشت عمومی بیان شده بود [۷]. همان‌گونه که از اهداف این برنامه مشخص است، در برنامه عمرانی دوم، به زیرساخت‌های عمومی بهای زیادی داده شده بود [۴].

الگوی توسعه کشاورزی در این برنامه، از طریق سدسازی و تأمین آب بود؛ هرچند همانند برنامه عمرانی اول به بخش‌های زیربنایی اقتصادی نیز توجه شد. علاوه بر «آبیاری و سدسازی»، برنامه‌هایی با عناوین «جنگل‌ها»، «وام برای امور قناتی»^۱ و چاه‌های عمیق، «امور دام» و «دفع آفات نباتی»، بیشترین اعتبارات فصل کشاورزی و آبیاری در برنامه عمرانی دوم را به خود اختصاص داده بودند. در طول این برنامه در زمینه آبیاری و کشاورزی سه سد بزرگ «کرج»، «سفیدرود» و «دز» به اتمام رسید و مطالعات مربوط به سدهای دیگری انجام شد. طرح اصلاح بذر مرغوب، مکانیزه کردن کشاورزی، دفع آفات، ترویج کود شیمیایی، کشت نیشکر و ایجاد صنعت قند برپایه آن و ایجاد صنایع مرتبط با کشاورزی مانند کمپوت و کنسروسازی از موفقیت‌های برنامه عمرانی دوم در اجرای طرح‌های بخش کشاورزی بود [۵].

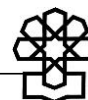
۲-۱-۳. قانون برنامه عمرانی سوم کشور (۱۳۴۶-۱۳۴۱)

رویکرد کلی قانون برنامه عمرانی سوم^۲ شامل تسریع رشد اقتصادی، کاهش نیازمندی به خارج، تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی و توزیع عادلانه‌تر درآمد به‌ویژه در بخش کشاورزی از طریق اصلاحات ارضی بیان شده بود [۸]. در برنامه عمرانی سوم، اعتبارات فصل کشاورزی و آبیاری به ۴۹ میلیارد ریال رسید که معادل ۲۱/۳ درصد کل اعتبارات بود. تأکید این برنامه بر آن بود که از منابع آبی استفاده کامل شود و با اعمال روش‌های نوین کشاورزی و با تأکید بر کشاورزی عمقی و ایجاد صنایع وابسته، تولید به حداکثر برسد و درآمد کشاورزان افزایش یابد [۹]. نقش دولت در این حوزه مربوط به احداث سدها، مهیا کردن کانال‌های آبیاری، اعطای اعتبارات کشاورزی، آموزش و تحقیقات، حفظ منابع طبیعی، اصلاحات ارضی و عمران روستایی بود [۵].

در جریان این برنامه برخلاف اهداف اولیه که تأکید بر چاه‌های عمیق، اصلاح قنات‌ها و سدهای کوچک داشتند، در

۱. مرتبط با حفر قنات.

۲. مدت این برنامه برخلاف دو برنامه اول و دوم که هفت‌ساله بودند، پنج سال‌ونیم تعیین شد. تاریخ آغاز آن مهر ۱۳۴۱ و پایان آن ۲۹ اسفند ۱۳۴۶ تعیین شده بود.



عمل مجدداً به پروژه‌های بزرگ سرمایه‌بر اهمیت داده شد و تکمیل سدهای ناتمام برنامه عمرانی دوم در دستور کار قرار گرفت و بخش زیادی از اعتبارات به تکمیل این سدها اختصاص داده شد. اگرچه تا اواخر سال ۱۳۴۵ سه سد بزرگ «سفید رود»، «زاینده رود» و «ارس» تکمیل شد، اما همه سدها در اختیار بخش کشاورزی قرار نگرفت. در این مرحله رشد پیش‌بینی شده برای بخش کشاورزی ۴/۱ درصد بود که در عمل به ۳ درصد رسید [۵].

در فاصله دو سرشماری سال‌های ۱۳۳۵ و ۱۳۴۵ که مقارن با اجرای برنامه‌های دوم و سوم عمرانی کشور بود، جمعیت نیروی انسانی بخش کشاورزی و همچنین سهم آن از کل شاغلین کشور کاهش یافت،^۱ که نشان‌دهنده انتقال شاغلین بخش کشاورزی به بخش‌های دیگر (مهاجرت‌های داخلی) است. همچنین مهم‌ترین تغییری که در برنامه سوم در وضع کلی اقتصاد کشور آشکار شد، کاهش سریع سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص داخلی بود. این سهم که در سال ۱۳۴۱ معادل ۱۳/۳ درصد کل تولید ناخالص ملی بود در پایان سال ۱۳۴۶ به ۸/۱ درصد کل تولید ناخالص ملی کاهش یافت و در مقابل سهم بخش صنعت از ۵۶/۳ به ۶۸/۵ درصد افزایش یافت [۱۰].

۴-۱-۲. قانون برنامه عمرانی چهارم کشور (۱۳۴۷-۱۳۵۱)

در قانون برنامه عمرانی چهارم سهم بخش کشاورزی از تولید ناخالص داخلی نسبت به برنامه قبلی کاهش چشمگیری داشت. در این برنامه برای فصل کشاورزی و دام‌پروری ۶۵ میلیارد ریال اعتبار عمرانی (تنها ۱۳/۵ درصد از کل اعتبارات عمرانی) در نظر گرفته شده بود [۱۱]. در نتیجه، سهم بخش «کشاورزی، شکار، جنگل‌داری و ماهی‌گیری» در تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری، که در سال پایانی برنامه عمرانی سوم معادل ۸/۱ درصد بود، در پایان برنامه عمرانی چهارم کشور به ۳/۹ درصد کاهش یافت^۲ [۱۲].

گفتنی است؛ در دوره برنامه عمرانی چهارم، «قانون تأسیس شرکت‌های بهره‌برداری از اراضی زیر سدها» در سال ۱۳۴۷ به تصویب رسید. به موجب این قانون، به وزارت آب و برق وقت اجازه داده شد به تشکیل شرکت‌های کشت و صنعت با سرمایه دولت یا با سرمایه‌های بخش خصوصی داخلی یا خارجی اقدام کند.^۳ همچنین برای یکپارچگی زمین‌های زیرکشت و ایجاد تسهیلاتی در آبیاری برای تولید مشترک، «قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی» در سال ۱۳۴۹ به تصویب رسید.

۵-۱-۲. قانون برنامه عمرانی پنج‌ساله پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)

قانون برنامه عمرانی پنج‌ساله پنجم در نیمه دوم سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید. در این برنامه که با تأکید بر دو اصل رونق کشاورزی و توسعه امور رفاه اجتماعی تدوین شده بود، اهدافی مشتمل بر توزیع عادلانه‌تر درآمد ملی، حفظ رشد سریع و مداوم اقتصادی توأم با ثبات نسبی قیمت‌ها و تعادل در موازنه پرداخت‌های خارجی کشور، تأمین اشتغال مولد، استفاده کامل از ظرفیت‌های تولیدی موجود، بهبود نظام اداری و تقویت بنیه دفاعی کشور و افزایش سهم ایران در تجارت جهانی در نظر گرفته شد. قانون برنامه عمرانی پنجم (تجدید نظر شده) که با توجه به بالا رفتن قیمت نفت در اثر تحولات بازار جهانی، در سال ۱۳۵۴ به تصویب رسید، برنامه‌ریزی میان‌مدت را بر مبنای سه بُعد جدید، شامل

۱. تعداد افراد شاغل در بخش کشاورزی از ۲،۲۸۱،۱۲۵ نفر (۵۵/۵ درصد از شاغلین کشور) در سال ۱۳۳۵ به ۲،۱۶۸،۵۱۵ نفر (۴۶/۲ درصد از شاغلین کشور) در سال ۱۳۴۵ کاهش یافت.

۲. البته یکی از مهم‌ترین دلایل این کاهش سهم بخش کشاورزی، افزایش چشمگیر سهم نفت در اقتصاد در سال‌های برنامه چهارم توسعه بوده است.

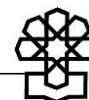
۳. این وظیفه بعداً به وزارت کشاورزی محول شد.

محدودیت‌های عوامل تولید، استفاده بلندمدت از منابع ارزی و گسترش واردات اصلاح کرد. در نسخه تجدیدنظر شده این برنامه، رویکردهای جدیدی از قبیل ارتقای کیفیت زندگی، افزایش درآمد طبقات مختلف با تأکید بر ارتقای معیشت گروه‌های کم‌درآمد؛ گسترش جامع‌تر عدالت اجتماعی، سیاسی و فرهنگی؛ بهبود کیفیت و افزایش عرضه نیروی انسانی؛ حفاظت، احیا و بهبود محیط زیست و اعتلای کیفیت زندگی جامعه؛ توسعه علوم و تکنولوژی و گسترش قوه خلاقه و ابتکار جامعه؛ ایجاد مزیت نسبی در تولید و صدور کالاهای صنعتی؛ استفاده حداکثری از منابع ارزی برای جبران کمبودهای داخلی و مهار تورم، سرمایه‌گذاری خارجی و ایجاد ثروت‌های ملی در جهت جایگزین کردن نفت؛ نگهداری و توجه بیشتر به میراث فرهنگی، هنری و ادبی مطرح شد [۱۳].

برای این برنامه حدود ۳,۳۶۸/۸ میلیارد ریال اعتبارات عمرانی در نظر گرفته شده بود که نسبت به اعتبارات عمرانی نسخه ابتدایی (۱,۵۶۰ میلیارد ریال)، رشد ۱۱۶ درصدی را نشان می‌دهد. در نسخه تجدیدنظر شده این برنامه مقرر شد سهم بخش کشاورزی از تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های ثابت ۱۳۵۱، که در پایان برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی به ترتیب ۳۴/۵ و ۱۸/۱ بود در پایان برنامه پنجم عمرانی به هشت درصد برسد. البته این موضوع به دلیل افزایش سهم نفت از تولید ناخالص داخلی از ۱۹/۵ به ۴۸/۷ درصد در این برنامه بود. اعتبارات برنامه پنجم، در تجدیدنظر برنامه، به سه بخش امور عمومی (۱۲/۸ درصد)، امور اجتماعی (۲۷/۹ درصد) و امور اقتصادی (۵۹/۳ درصد) تقسیم شدند. بخش کشاورزی و منابع طبیعی به عنوان یکی از اجزای امور اقتصادی، با ۲۹۶/۷۴ میلیارد ریال ۸/۸ درصد از کل اعتبارات عمرانی برنامه پنجم را به خود اختصاص داده بود که در مقایسه با سهم ۱۳/۳ درصدی بخش کشاورزی از کل اعتبارات عمرانی قبل از تجدیدنظر، کاهش ۴/۵ درصدی را نشان می‌دهد [۱۳].

هدف‌های کلی بخش کشاورزی و منابع طبیعی در برنامه عمرانی پنجم، شامل بهره‌برداری حداکثری از منابع طبیعی منوط به احیا و نگهداری آنها برای نسل‌های آینده، افزایش میزان تولیدات کشاورزی و درآمد کشاورزان در جهت نزدیک کردن درآمد سرانه روستایی به شهری و کاهش میزان کم‌کاری در مناطق روستایی بود. از مهم‌ترین اهداف کمی بخش کشاورزی در این برنامه علاوه بر دستیابی به نرخ رشد سالیانه هفت درصد و ایجاد ۱۲۹,۶۰۰ شغل جدید در این بخش، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- رشد متوسط سالیانه ۵/۹۵ درصد در تولیدات زراعی و باغی و ۸/۳۳ درصد در تولیدات دامی؛
- بهره‌برداری از زمین‌های آبی به میزان: حدود هشت درصد توسط کشت و صنعت‌ها، بیش از ۱۲ درصد توسط شرکت‌های سهامی زراعی و تعاونی‌های تولید روستایی، ۳۰ درصد توسط واحدهای تجارتي و مکانیزه و پنجاه درصد توسط کشاورزان منفرد؛
- افزایش اعضای تعاونی‌های فعال در بخش کشاورزی از ۱/۸ به سه میلیون نفر و افزایش تعداد تعاونی‌های بزرگ به سه هزار شرکت؛
- ایجاد یک‌صد تعاونی کشاورزی و فروش محصول توسط کشاورزان متوسط و ایجاد ۶۰ شرکت تعاونی تولید روستایی و افزایش تعداد اتحادیه‌های تعاونی به ۱۵۰ عدد؛
- ایجاد یک‌صد شرکت سهامی زراعی و افزایش حوزه فعالیت آنها به ۴۲۰ هزار هکتار؛



- افزایش سطح زیرکشت واحدهای کشت و صنعت به سیصد هزار هکتار؛
 - افزایش ظرفیت ذخیره‌سازی سیلوهای غلات از ۳۹۲ هزار تن به ۹۰۰ هزار تن؛
 - ایجاد ۷۰۰ هزار تن انبارهای مجهز برای نگهداری موقت غلات، خوراک دام و قند و شکر و همچنین انبارهای مجهز تخلیه و بارگیری ترانزیتی در بنادر؛
 - احداث سردخانه ذخیره‌سازی برای ۶۰ هزار تن گوشت و ۲ هزار تن تخم‌مرغ و تسهیلات بازاریابی یک‌صد هزار تن میوه و سبزی؛
 - ایجاد ۶۰۰ کیلومتر راه نفوذی و ۱۰۰۰ کیلومتر راه بهره‌برداری در جنگل‌ها؛
 - اجرای طرح‌های مرتع‌داری در ۱/۵ میلیون هکتار و قرق ۵ میلیون هکتار از مراتع تا زمانی که پوشش گیاهی ۳۰ درصد از مراتع را بپوشاند؛
 - شناسایی ۳/۶ میلیون هکتار از کانون‌های اصلی شن‌های روان، مطالعه مناسب‌ترین نحوه تثبیت آنها و سپس تثبیت ۱/۵ میلیون هکتار از این کانون‌ها؛
 - شناسایی ۱۵ میلیون هکتار از آبخیزهای کشور و اجرای عملیات آبخیزداری در ۱/۵ میلیون هکتار از آنها؛
 - تقویت ذخایر ماهیان دریای خزر با ایجاد ۶ ایستگاه تکثیر ماهی و تأسیسات دیگر.
- ۶-۱-۲. جمع‌بندی جایگاه بخش کشاورزی در پنج برنامه عمرانی پیش از انقلاب اسلامی (۱۳۵۶-۱۳۲۷)**
- درمجموع مرور پنج برنامه عمرانی قبل از انقلاب اسلامی، حاکی از بی‌توجهی به کشاورزی در مقایسه با صنعت است. هرچند در برنامه‌های عمرانی اول و دوم اعتبارات نسبتاً مناسبی به توسعه کشاورزی تخصیص یافت، اما به‌دلیل عدم اتخاذ خط‌مشی و اقدامات صحیح، هدف‌های مورد نظر در جهت توسعه کشاورزی تحقق پیدا نکرد. این برنامه‌ها که از چندین طرح مجزا تشکیل شده بودند، هدف کمی نداشتند و درمجموع به اجرای معدودی طرح‌های آبیاری و مکانیزه کردن برخی از انواع مزارع محدود شدند. در برنامه سوم عمرانی نیز به‌رغم اینکه به‌صورت مشخص پیروی از راهبرد خاصی ذکر نشده است، اما در عمل خط‌مشی این برنامه بر رشد صنعتی و ایجاد صنایع مصرفی و صنایع دارای مزیت نسبی از لحاظ مواد اولیه (نفت و گاز) و صنایع توسعه‌دهنده کشاورزی (کود شیمیایی) و صنایع مونتاژ قطعات ماشین‌آلات و مصالح ساختمانی تأکید داشت. در برنامه‌های عمرانی چهارم و پنجم، ساختار برنامه‌ریزی دقیق‌تر شد، اما بخش کشاورزی از اولویت اساسی برای کشور برخوردار نبود؛ به‌ویژه اینکه برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی قبل از انقلاب اسلامی، تقارن کامل با دوره اصلاحات ارضی داشته و متأثر از این طرح بودند (جدول ۱).

جدول ۱. مروری بر جایگاه بخش کشاورزی در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب اسلامی (۱۳۵۶-۱۳۲۷)

برنامه‌های عمرانی	الگوی توسعه	راهبرد توسعه	مجموع اعتبارات (میلیارد ریال)	سهم بخش کشاورزی از اعتبارات (درصد)
برنامه عمرانی اول	فاقد الگوی مشخص (مجموعه‌ای از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و اقدام‌های اصلاحی)	توسعه کشاورزی از طریق بخش خصوصی	۲۱	۲۵
برنامه عمرانی دوم	فاقد الگوی مشخص (مجموعه‌ای از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و اقدام‌های اصلاحی)	توسعه کشاورزی از طریق سدسازی و تأمین آب	۸۴ *	۲۹/۹
برنامه عمرانی سوم	برنامه‌ریزی جامع اقتصادی	توسعه صنعتی با تأکید بر جایگزینی واردات	۲۵۰	۲۱/۵
برنامه عمرانی چهارم	توسعه ساختارگرا	توسعه صنعتی با تأکید بر جایگزینی واردات	۷۶۷ **	۱۳/۱۵
برنامه عمرانی پنجم	توسعه صنعتی با سیاست درهای باز	کمک سرمایه‌گذاری خصوصی و دولتی و ثبات قیمت‌ها و برنامه‌ریزی منطقه‌ای	۳،۳۶۸/۸ ***	۸/۸

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

* در دی‌ماه ۱۳۳۶ اعتبارات فصول برنامه به میزان ۲۰ درصد به تصویب کمیسیون برنامه مجلس رسید.

** مصوب ۱۳۵۰.

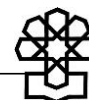
*** برنامه تجدیدنظر شده مصوب ۱۳۵۳.

۲-۲. احکام مرتبط با بخش کشاورزی در قوانین برنامه پس از انقلاب اسلامی (۱۴۰۷-۱۳۶۸)

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ۶ برنامه توسعه در بازه زمانی (۱۴۰۰-۱۳۶۸) در کشور طراحی و اجرا شده است و برنامه هفتم موسوم به «برنامه پیشرفت» نیز برای اجرا در بازه زمانی سال‌های ۱۴۰۷-۱۴۰۳ ابلاغ شد. در دهه اول بعد از انقلاب اسلامی سال‌های (۱۳۶۷-۱۳۵۷) سه برنامه تدوین گردید که تحت شرایط بحرانی بعد از انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی به تصویب نرسید و در عمل به برنامه‌های مقطعی تبدیل شدند. اولین برنامه مدون بعد از انقلاب اسلامی با عنوان «[قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران](#)» تنظیم شد. ششمین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نیز که از سال ۱۳۹۶ آغاز شد، تا زمان تصویب [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) تمدید گردید و عملاً اجرای آن هفت‌ساله شد. در ادامه، مرور کلی بر اهداف و رویکردهای توسعه کشاورزی در برنامه‌های توسعه و پیشرفت بعد از انقلاب اسلامی صورت خواهد گرفت.

۲-۲-۱. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲-۱۳۶۸)

پس از ایجاد تغییر و تحول در نظام اداری کشور، پایان جنگ و روی کار آمدن دولت سازندگی، [قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران](#) در سال ۱۳۶۸، در یک ماده واحد و ۵۲ تبصره تهیه شد. هدف اصلی برنامه اول توسعه این بود که با سرمایه‌گذاری دولت در زمینه بازسازی خسارت‌های جنگ تحمیلی و بهره‌برداری حداکثری از ظرفیت‌های موجود، روندهای منفی اقتصادی حاکم (نظیر: رشد نقدینگی ۲۳/۸ درصد در سال ۱۳۶۷)،



بروز تورم (۲۸/۵ درصد در سال ۱۳۶۷)، کسری بودجه (۲،۱۴۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷)، کاهش قیمت نفت و افزایش میزان دیون خارجی) را به نفع ایجاد رشد اقتصادی در کشور تغییر دهد و بستر تداوم رشد در آینده را فراهم سازد. تأکید بر کاهش وابستگی و خودکفایی محصولات راهبردی کشاورزی و مهار تورم، بازسازی و نوسازی ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی خسارت‌دیده در طول جنگ تحمیلی، تلاش به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی و حداقل نیازهای اساسی آحاد مردم و تعیین و اصلاح الگوی مصرف، از اهداف برنامه اول توسعه مرتبط با بخش کشاورزی بودند.

در قانون برنامه توسعه اول، نرخ رشد اقتصادی برابر ۸/۱ درصد در سال (به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۶۷) پیش‌بینی شده بود و این پیش‌بینی در بخش کشاورزی ۶/۱ درصد برآورد شد. براساس داده‌های مرکز آمار ایران، رشد ارزش افزوده «بخش کشاورزی، شکار، جنگل‌داری و ماهی‌گیری» در طول برنامه اول توسعه، ۴۲/۸ درصد (متوسط سالیانه ۷/۴ درصد) بوده که حاکی از رشدی فراتر از اهداف این برنامه است [۱۲]. برخی از مهم‌ترین خط‌مشی‌ها و تکالیف برنامه اول توسعه مرتبط با بخش کشاورزی عبارتند از:

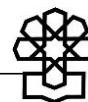
- تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی و بهبود قیمت‌های نسبی و ایجاد زمینه‌های تعادل و هماهنگ کردن سایر بخش‌ها با این بخش؛
- تأمین بودجه مورد نیاز بخش کشاورزی و منابع طبیعی از سرجمع اعتبارات جذب نشده عمرانی کشور؛
- تأمین خسارت و بیمه محصولات کشاورزی؛
- تکمیل شبکه‌های آبیاری و زهکشی و انجام عملیات تجهیز و نوسازی زمین‌ها و اجرای پوشش انهار؛
- تجدیدنظر اساسی در سازماندهی و مدیریت اقتصادی بخش‌های آب و کشاورزی به‌خصوص در موارد تعیین قلمرو مسئولیت‌ها؛
- ایجاد هماهنگی‌های لازم بین ارگان‌های ذی‌ربط و استفاده صحیح و معقول از منابع آب؛
- خرید و فروش و جابه‌جایی زمین‌ها و قطعات کوچک به‌منظور یکپارچه کردن انواع کشت و یکپارچه کردن نسبی قطعات پراکنده و جلوگیری از خرد شدن زمین‌های کشاورزی و تفرق انواع کشت با اولویت زمین‌های زیر سدها و شبکه‌ها؛
- تبیین و تثبیت نظام مالکیت زمین‌های کشاورزی؛
- تدوین و پیاده کردن نظام‌های مناسب بهره‌برداری در جهت یکپارچگی انواع کشت و اعمال زراعت مشاعی و تشکیل تعاونی‌های کشاورزی و تسهیل کاربرد تکنولوژی مناسب و کاهش هزینه‌ها و استفاده بهینه از عوامل تولید و افزایش عملکرد؛
- حمایت زمان‌دار از شرکت‌های تعاونی تولید تا اینکه شرکت‌های مذکور قادر به رقابت با شرکت‌های بخش خصوصی باشند؛
- بهره‌گیری از ظرفیت تعاونی‌های تولید کشاورزی و دام‌داری در سازماندهی جامعه روستایی؛
- نگهداشت جمعیت عشایری براساس رابطه تعادل‌یافته بین نسبت دام و ظرفیت مراتع؛
- حذف تشکلهای انحصاری در تولید و توزیع کالا با تأکید بر جلوگیری از انحصار توزیع سهمیه کالاهای تولیدی بخش دولتی توسط اتحادیه‌های صنفی؛
- تأمین تسهیلات لازم برای صادرات کالاهای کشاورزی از قبیل اطلاعات مربوط به بازرگانی، اطلاعات فنی و ارائه اعتبار برای کشاورزان؛

- ایجاد واحدهای کشت و صنعت نیشکر به همراه کارخانجات، واحدهای شکر خام، تصفیه، خوراک دام، خمیر کاغذ، کاغذ چاپ و تحریر، نئوپان و پروتئین دامی در راستای خودکفایی در شکر مورد نیاز و تأمین بخشی از نیازهای غذایی و صنعتی کشور [۱۴].

۲-۲-۲. قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه، با هدف اصلی توسعه اقتصادی با رشد ۵/۱ درصد در سال و نرخ رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی ۴/۳ درصد، از سال ۱۳۷۲ به اجرا درآمد. افزایش بهره‌وری، تلاش برای تحقق عدالت اجتماعی، رشد و توسعه پایدار با محوریت بخش کشاورزی، تربیت نیروی انسانی مورد نیاز، حفظ محیط زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور، تلاش به منظور کاهش وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفت و توسعه صادرات غیرنفتی، نظام‌دهی و به‌کارگیری تحقیقات و ایجاد تعادل در بخش‌های اقتصادی (تعاونی، خصوصی و دولتی) برخی از اهداف مرتبط با بخش کشاورزی در برنامه دوم توسعه بودند. ناظر به این اهداف نیز خط‌مشی‌هایی در این برنامه لحاظ شد که مهم‌ترین خط‌مشی‌های اساسی ذیل هدف «رشد و توسعه پایدار با محوریت بخش کشاورزی» به شرح زیر بود:

- تلاش در جهت برنامه‌ریزی و ایجاد تعادل و توازن منطقه‌ای با توجه به مزیت‌های نسبی هر منطقه و تجهیز کانون‌های توسعه‌ای از طریق گسترش ظرفیت‌های زیربنایی و تولیدی با توجه به قابلیت‌ها و شرایط هر منطقه؛
- کاهش تصدی و انحصارهای دولتی، سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به دولت و نهادهای انقلاب اسلامی؛
- افزایش استفاده و بهره‌وری از منابع عمومی کشور در سطح آحاد ملت؛
- بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های موجود در کلیه زمینه‌ها؛
- تنظیم حرکت و برنامه بخش‌های مختلف اقتصادی اعم از آب، صنعت، انرژی، حمل‌ونقل، بازرگانی و بانک‌ها در جهت تقویت بخش کشاورزی؛
- اولویت در تأمین اعتبارات عمرانی فصول آب و کشاورزی و منابع طبیعی و افزایش سهم تسهیلات بانکی ارزان و سهل‌الوصول و ایجاد و تقویت مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی در بخش کشاورزی، توجه ویژه به صنایع تبدیلی و بسته‌بندی محصولات کشاورزی و تمرکز تدریجی فعالیت‌های دولت در بخش کشاورزی در تحقیقات و ترویج و آموزش و واگذاری امور تولیدی و توزیعی و حتی‌الامکان سایر امور به مردم و تأکید بر افزایش تولید در واحد سطح و بالا بردن راندمان آبیاری؛
- تأمین به‌موقع و کافی نهاده‌ها و ماشین‌آلات کشاورزی و اعلام به‌موقع قیمت‌های تضمینی با مکانیسم مناسب قیمت‌گذاری، تعیین تعرفه‌های گمرکی در راستای حمایت از تولید داخلی و کاهش نقش واسطه‌ها در عرضه محصولات، استمرار سوبسید و معافیت‌های مالیاتی، اولویت به سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی نسبت به سایر بخش‌ها، اجرای بیمه تولیدات کشاورزی و تأمین اجتماعی تولیدکنندگان کشاورزی و روستاییان؛
- تعیین استراتژی و اولویت‌بندی فعالیت‌های اقتصادی و تجاری در راستای الگوی تعیین شده؛
- قطعی کردن تکلیف مالکیت افراد صاحب نسق یا ورثه آنها نسبت به اراضی نسقی کشاورزان براساس قوانین موضوعه کشور؛



- ایجاد هماهنگی و سازگاری بین بخش‌های مختلف سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرایی مالی و پولی در راستای اهداف، اولویت‌ها و استراتژی تعیین شده [۱۵].

گفتنی است؛ رشد ارزش افزوده بخش «کشاورزی، شکار، جنگل‌داری و ماهی‌گیری» به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ در طول سال‌های برنامه دوم توسعه، ۱۵/۵ درصد بوده که حاکی از رشد متوسط سالیانه ۲/۹ درصد و کمتر از هدف‌گذاری این برنامه (۴/۳ درصد) است [۱۲].

۲-۲-۳. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

ازجمله سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه کشور مرتبط با بخش کشاورزی می‌توان مواردی همچون عدالت اجتماعی و کاهش فاصله میان درآمدهای طبقات؛ اصلاح نظام مالیاتی در جهت حمایت از تولید؛ کاهش بیکاری، به‌خصوص در بخش‌های کشاورزی و صنایع تبدیلی با ایجاد انگیزه‌های مناسب و حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری و کارآفرینی و توسعه فعالیت‌های اشتغال‌زا؛ اصلاح مقررات انحصارزا در فعالیت‌های اقتصادی؛ عدم ترجیح بخش‌های دولتی و عمومی که فعالیت اقتصادی دارند نسبت به بخش‌های خصوصی و تعاونی در برخورداری از امتیازات و دسترسی به اطلاعات؛ حفظ امنیت سرمایه‌گذاری و ارج نهادن به سازندگی و کارآفرینی؛ افزایش تولید داخلی به‌ویژه در زمینه کشاورزی جهت فراهم ساختن امنیت غذایی و خودکفایی در کالاهای اساسی؛ آموزش و بازآموزی نیروی انسانی در سطوح گوناگون؛ گسترش و عمق بخشیدن روحیه تعاون و مشارکت عمومی و بهره‌مند ساختن دولت از همدلی و توانایی‌های عظیم مردم و چارچوب‌بندی بلندمدت برنامه‌ریزی‌ها مبتنی بر اصول آمایش سرزمینی را برشمرد [۱۶]. یکی از احکام مهم قانون برنامه سوم توسعه در بخش کشاورزی، تجمیع امور کشاورزی، دام، توسعه و عمران روستایی در راستای کاهش تشکیلات دولت در بند «ه» از ماده (۲) این برنامه بود. رشد متوسط سالیانه ۵/۱ درصدی ارزش افزوده بخش «کشاورزی، شکار، جنگل‌داری و ماهی‌گیری» در طول برنامه سوم توسعه اقتصادی حاکی از بهبود نسبی وضعیت این بخش نسبت به دو برنامه توسعه قبلی بود [۱۲].

در برنامه سوم توسعه به دولت اجازه داده شد حداقل ۲۵ درصد از تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌های کشور با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به بخش آب و کشاورزی اختصاص یابد و همچنین تأمین اعتبارات بخش آب و کشاورزی در اولویت گیرد؛ به‌طوری‌که بدون توجه به میزان وصول درآمدهای پیش‌بینی شده، به‌طور صددرصد تخصیص و از طریق خزانه پرداخت کند. در امر توسعه پایدار نیز در این برنامه تکالیفی از قبیل بهبود بهره‌وری آب، تطبیق الگوی کشت با ظرفیت‌های آبی، مدیریت هماهنگ دام و مرتع وضع شد [۱۷].

۲-۲-۴. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

مهم‌ترین ویژگی قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور که آن را در مقایسه با سه برنامه توسعه پیشین برجسته و متمایز می‌سازد، اتکای آن به چشم‌اندازی بلندمدت از توسعه کشور (سند چشم‌انداز ۲۰ساله توسعه کشور) است. ضمن اینکه تدوین و اجرایی کردن برنامه توسعه بخش کشاورزی و منابع طبیعی، با محوریت خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی، تأمین امنیت غذایی، اقتصادی کردن تولید، توسعه صادرات محصولات کشاورزی و ارتقای رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی، در ماده (۱۸) از این برنامه به دولت تکلیف شد. این حکم به‌نحو دیگری در ماده (۱۵۵) این برنامه، با تکلیف به تدوین اسناد ملی توسعه بخشی، استانی و ویژه، برای انجام عملیات اجرایی،

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و سرمایه‌گذاری در سال‌های برنامه چهارم توسعه، مورد تأکید قرار گرفت [۱۸]. در سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه نیز برخی از مهم‌ترین جهت‌گیری‌های بخش کشاورزی به‌شرح زیر تکلیف شده است:

- افزایش کمی و کیفی محصولات کشاورزی در راستای اصلاح ساختار تغذیه (سبد مطلوب غذایی) با تأکید بر اقتصادی کردن تولید و ارتقای بهره‌وری عوامل و نهاده‌های تولید؛

- تقویت و گسترش زیربنای کشاورزی با تأکید بر سرمایه‌گذاری‌های لازم به‌منظور اجرای عملیات زیربنایی آب و خاک؛

- تأمین امنیت غذایی کشور با تکیه بر تولید از منابع داخلی و تأکید بر خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی؛

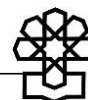
- ساماندهی بازار محصولات کشاورزی و توسعه صادرات محصولات و فراورده‌های کشاورزی؛

- ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان و رفع فقر، با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید و تنوع‌بخشی و گسترش فعالیت‌های مکمل به‌ویژه صنایع تبدیلی و کوچک و خدمات نوین، با تأکید بر اصلاح نظام قیمت‌گذاری محصولات؛

- حفظ، احیا، اصلاح و توسعه منابع پایه و منابع طبیعی و بهره‌برداری براساس تعدیل اکولوژیک.

همچنین در سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه، برخی از موارد کلان و مؤثر بر مدیریت بخش کشاورزی مطرح شده‌اند؛ از قبیل: ارتقای کمی و کیفی تولید و افزایش صادرات کالا و خدمات؛ توسعه امور آموزشی و پژوهشی و گسترش به‌کارگیری فناوری‌های نو؛ افزایش مبارزه با فساد و جرم‌های مالی؛ اجرای آمایش سرزمین؛ پشتیبانی از کارآفرینی، ایجاد اشتغال مولد و کاهش نرخ بیکاری؛ تحقق رقابت‌پذیری کالاها و خدمات کشور در سطح بازارهای داخلی و خارجی و ایجاد سازوکارهای مناسب برای رفع موانع توسعه صادرات غیرنفتی؛ تنوع‌بخشی به اقتصاد؛ ایجاد سازوکار مناسب برای رشد بهره‌وری عوامل تولید (انرژی، سرمایه، نیروی کار، آب و خاک و ...)؛ بهره‌برداری پایدار از منابع آب و مهار آب‌های مرزی و مشترک؛ هم‌افزایی و گسترش فعالیت‌های اقتصادی در زمینه‌هایی که دارای مزیت نسبی هستند؛ تشویق رقابت و تثبیت فضای اطمینان‌بخش برای فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران؛ ارتقای بازار سرمایه و اصلاح ساختار بانکی و بیمه‌ای؛ توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی و کاهش تصدی دولت؛ اهتمام به نظم و انضباط مالی و بودجه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف دولت؛ توجه و توجه جدی بر مشارکت عامه مردم در فعالیت‌های اقتصادی کشور؛ تنظیم سیاست‌های پولی، مالی و ارزی با هدف دستیابی به ثبات اقتصادی و مهار نوسانات [۱۹].

در این برنامه مقرر شد که از ۵/۶ درصد رشد سالیانه ارزش افزوده برآورد شده برای بخش کشاورزی، ۱/۵ درصد از محل ارتقای رشد بهره‌وری کل عوامل تولید حاصل شود. گفتنی است؛ براساس گزارش مرکز آمار ایران، رشد سالیانه ارزش افزوده بخش «کشاورزی، شکار، جنگل‌داری و ماهی‌گیری» به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰، در طول دوره برنامه چهارم توسعه ۳/۶ درصد بوده است [۱۲]. در این برنامه تکلیف شد که حداقل ۱۰ درصد از منابع قابل تخصیص حساب ذخیره ارزی به بخش غیردولتی در اختیار بانک کشاورزی قرار گیرد تا به‌صورت ارزی-ریالی جهت سرمایه‌گذاری در



طرح‌های موجه بخش کشاورزی اختصاص یابد. ضمن اینکه مقرر شد همانند برنامه سوم توسعه، حداقل ۲۵ درصد تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌های کشور با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به بخش آب و کشاورزی اختصاص یابد.

۵-۲-۲. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

سیاست‌های کلی قانون برنامه پنجم توسعه مرتبط با بخش کشاورزی، حاوی مواردی همچون ارتقای امنیت غذایی؛ کاهش مخاطرات و آلودگی‌های تهدیدکننده سلامت؛ اصلاح الگوی تغذیه جامعه با بهبود ترکیب و سلامت مواد غذایی؛ ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان با تهیه طرح‌های توسعه روستایی، گسترش کشاورزی صنعتی، صنایع روستایی و خدمات نوین و اصلاح نظام قیمت‌گذاری محصولات کشاورزی بود. علاوه بر این، تکالیف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه مؤثر بر بخش کشاورزی در بُعد کلان عبارت بودند از: توسعه سرمایه‌گذاری از طریق کاهش شکاف پس‌انداز - سرمایه‌گذاری؛ ارتقای سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی به یک‌سوم در پایان برنامه؛ بهبود فضای کسب‌وکار؛ بهره‌برداری پایدار از منابع آب و مهار آب‌های مرزی و مشترک؛ اطمینان از تأمین نیازهای اساسی کشور در مدت معین با حفظ ذخایر راهبردی ارزی؛ تبدیل نظام بودجه‌ریزی کشور به بودجه‌ریزی عملیاتی؛ برقراری ارتباط کمی و کیفی میان برنامه پنج‌ساله و بودجه‌های سالیانه با سند چشم‌انداز با رعایت شفافیت و قابلیت نظارت؛ هدفمند کردن یارانه‌های آشکار و اجرای تدریجی هدفمند کردن یارانه‌های غیرآشکار؛ برخورداری آحاد جامعه از اطلاعات اقتصادی؛ گسترش فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مرزی و سواحل جنوبی و جزایر؛ کاهش نرخ بیکاری در کشور؛ توسعه بخش تعاون با هدف توانمندسازی اقشار متوسط و کم‌درآمد جامعه [۲۰].

از مهم‌ترین تکالیف قانون برنامه پنجم توسعه در زمینه جهت‌دهی به امور کلان مؤثر بر مدیریت بخش کشاورزی می‌توان به تشکیل «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» در راستای تسهیل فعالیت‌های اقتصادی بخش‌های خصوصی و تعاونی و بررسی و رفع موانع کسب‌وکار و همچنین تشکیل «شورای آمایش سرزمین» با هدف هماهنگی و نظارت بر تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی اشاره کرد [۲۱]. نرخ رشد سالیانه ارزش افزوده بخش کشاورزی در طول این برنامه هفت درصد نسبت به سال ۱۳۸۸ پیش‌بینی شده بود که در عمل رشد ۳/۹ درصدی محقق شد [۱۲].

۶-۲-۲. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)

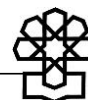
سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، در برخی از زمینه‌ها ذیل «امور اقتصادی»، «امور اجتماعی» و «امور علم، فناوری و نوآوری»، حاوی رویکردهای مؤثر بر بخش کشاورزی بود که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: بهبود مستمر فضای کسب‌وکار و تقویت ساختار رقابتی و رقابت‌پذیری بازارها؛ مشارکت و بهره‌گیری مناسب از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی در تحقق اقتصاد مقاومتی؛ گسترش پیوندهای اقتصادی و تجاری جهانی؛ ارتقای نظام جامع تأمین مالی و بیمه‌ای؛ تأمین مالی فعالیت‌های خرد و متوسط به‌وسیله نظام بانکی؛ تشویق سرمایه‌گذاری خارجی؛ سپرده‌گذاری ارزی حداکثر بیست درصد از منابع ورودی صندوق توسعه ملی نزد بانک‌های عامل برای ارائه تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی؛ توسعه اقتصاد و بازارهای دریایی در جنوب کشور با تأکید بر سواحل مکران؛ ایجاد مناطق مهم اقتصادی در زمینه‌های دارای مزیت؛ تحول نظام استانداردسازی کشور و مدیریت کیفیت؛ استقرار نظام جامع و کارآمد آمار و اطلاعات کشور؛ ارتقای سلامت اداری و اقتصادی و مبارزه با فساد؛ پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز؛ اولویت‌بخشی به دیپلماسی اقتصادی؛ توسعه ثبت رسمی و نوین اسناد و املاک و مالکیت‌های

معنوی و ثبت رسمی مالکیت‌های دولت و مردم بر املاک و زمین‌های کشور در نظام کاداستر؛ اصلاح الگوی مصرف منطبق با سبک زندگی اسلامی-ایرانی؛ افزایش سهم آموزش‌های مهارتی در نظام آموزشی کشور؛ تنظیم رابطه متقابل تحصیل با اشتغال؛ تعامل در حوزه علم و فناوری با سایر کشورها و توسعه تجارت و صادرات محصولات دانش‌بنیان؛ توسعه و ساماندهی نظام ملی نوآوری و حمایت از پژوهش‌های مسئله‌محور و تجاری‌سازی پژوهش و نوآوری و توسعه نظام جامع تأمین مالی در جهت پاسخ به نیاز اقتصاد دانش‌بنیان [۲۲].

بر این اساس، تکالیف مرتبط با بخش کشاورزی در قانون برنامه ششم توسعه، با محوریت تأمین امنیت غذایی و نیل به خودکفایی ۹۵ درصدی در محصولات اساسی زراعی، دامی و آبی؛ افزایش تولیدات کشاورزی به‌ویژه محصولات دارای مزیت صادراتی؛ رسیدن به تراز تجاری مثبت؛ ارتقای بهره‌وری آب و خاک کشاورزی؛ متنوع‌سازی ابزارهای حمایت از بخش کشاورزی؛ تأمین و تجهیز منابع، توسعه سرمایه‌گذاری و بهبود امنیت آن؛ افزایش صادرات محصولات کشاورزی و ارزش‌افزایی و تکمیل زنجیره ارزش محصولات کشاورزی؛ طراحی و اجرای الگوی کشت با تأکید بر محصولات راهبردی و ارتقای بهره‌وری آب و مدیریت منابع آبی؛ حفاظت، احیا و بهره‌برداری پایدار از جنگل‌ها و مراتع درج شده است. اهداف کمی مرتبط با این تکالیف نیز به تفکیک برای راهبردهای «امنیت غذایی، سلامت و غنی‌سازی محصولات کشاورزی»؛ «ارتقای بهره‌وری آب و خاک کشاورزی، صرفه‌جویی در مصرف آب کشاورزی و اعمال مدیریت تقاضا»؛ «حفاظت و صیانت از منابع طبیعی کشور و توسعه آن در چارچوب اصولی توسعه پایدار» و «توسعه صنایع کشاورزی و زنجیره‌های عرضه» درج شده است [۲۳].

در این برنامه متوسط رشد سالیانه ارزش افزوده بخش کشاورزی هشت درصد، متوسط رشد سالیانه اشتغال بخش کشاورزی ۳/۹ درصد، متوسط رشد سالیانه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی ۲۰/۳ درصد و متوسط رشد سالیانه بهره‌وری کل عوامل تولید در بخش کشاورزی ۳/۲ درصد هدف‌گذاری شد. برخی از احکام مالی مرتبط با حمایت از تولید کشاورزی در برنامه ششم توسعه عبارتند از:

- انجام به‌موقع خرید تضمینی محصولات کشاورزی و پرداخت جبران خسارت ناشی از تأخیر نظام بانکی در پرداخت؛
- سرمایه‌گذاری جهت انجام امور تحقیقاتی و نظام نوین ترویج و انتقال فناوری، تقویت شرکت‌های دانش‌بنیان، استقرار مدیریت دانش و تجهیز مراکز جهاد کشاورزی؛
- اعطای کمک‌های فنی-اعتباری به تشکلهای فراگیر کشاورزی و روستایی جهت تکمیل زنجیره تولید محصولات کشاورزی؛
- اتخاذ موقعیت مناسب خرید یا فروش بر روی کالاهای کشاورزی اساسی، راهبردی و مشمول تنظیم بازار، در قراردادهای سلف و ابزارهای مالی ذکر شده در «قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۰۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی؛
- ایجاد ردیف مستقل پرداخت خسارت به بیمه‌گذاران محصولات کشاورزی و صندوق بیمه کشاورزی در لوائح بودجه سالیانه و پیش‌بینی اعتبار به‌صورت صددرصد تخصیص‌یافته؛



- اختصاص معادل ریالی ۱۰ درصد ورودی سالیانه صندوق توسعه ملی نزد بانک عامل جهت پرداخت تسهیلات به متقاضیان غیردولتی سرمایه‌گذار بخش کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی این بخش، محیط زیست مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی و احداث بندهای انحرافی و سدهای کوچک؛
 - پرداخت حداقل پنجاه درصد سهم بیمه‌گر برای پوشش بیمه اجباری کلیه دام‌ها در مقابل بیماری‌های مشترک و واگیردار، توسط دولت؛
 - پیش‌بینی اعتبارات اجرای برنامه حذف دام در کانون‌های آلوده در بودجه‌های سنواتی؛
 - افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی به هفت درصد از ارزش سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی؛
 - افزایش سهم سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی در کل سرمایه‌گذاری‌ها به میزان سالیانه حداقل دو درصد؛
 - ارتقای سطح کلی حمایت از کشاورزی، سالیانه تا دو درصد ارزش تولید این بخش؛
 - بخشودگی سود و کارمزد و جریمه وام‌های دریافتی کشاورزان خسارت‌دیده از حوادث غیرمترقبه و امهال اصل وام آنان به مدت سه سال؛
 - اختصاص حداقل ۱۵ درصد از متوسط تسهیلات اعطایی بانک‌های عامل غیرتخصصی کشور به بخش کشاورزی [۲۳].
- هرچند هدف‌گذاری هشت درصدی برای رشد سالیانه ارزش افزوده بخش کشاورزی در برنامه ششم توسعه برآورد شده بود، اما در عمل رشد متوسط سالیانه ۱/۹ درصدی تا پایان سال ۱۴۰۰ و رشد متوسط سالیانه ۰/۵ درصدی تا پایان سال ۱۴۰۲ برای این بخش محقق شد [۱۲].

۷-۲-۲. قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۷-۱۴۰۳)

از ویژگی‌های متمایز قانون برنامه هفتم پیشرفت در بخش کشاورزی می‌توان تأکید آن بر شاخص‌های مختلف بهره‌وری؛ پرداختن به موضوعات جدید مانند کشاورزی قراردادی؛ توجه به ابعاد اجتماعی و محیط زیستی کشاورزی؛ اجتناب از ایجاد دوگانه‌های غیرضرور مانند امنیت غذایی و امنیت آبی، با لحاظ هم‌زمان صرفه‌جویی در مصرف آب کشاورزی در کنار ارتقای شاخص‌های خودکفایی؛ تأکید بر طرح‌های پیشران در بخش کشاورزی؛ ارائه تعریف دقیق از الگوی کشت به‌ویژه کشت متراکم محصولات اساسی در اراضی حاصلخیز؛ و ایجاد یکپارچگی در نظام تحقیقات کشاورزی کشور را برشمرد [۲۴]. سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت حاوی احکام و تکالیفی مرتبط با بخش کشاورزی هستند که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت با تأکید بر افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید؛
- جهت‌دهی نقدینگی و اعتبارات بانکی به‌سمت فعالیت‌های مولد و جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد؛
- تأمین امنیت غذایی و تولید حداقل ۹۰ درصد کالاهای اساسی و اقلام غذایی در داخل، همراه با حفظ و ارتقای ذخایر ژنتیکی و منابع آبی و افزایش سطح سلامت و ایمنی مواد غذایی؛
- اصلاح الگوی کشت با توجه به مزیت‌های منطقه‌ای و منابع آبی و با اولویت‌بخشی به تولید کالاهای راهبردی کشاورزی؛
- استقرار نظام مدیریت یکپارچه منابع آب کشور و افزایش بهره‌وری حدود پنج درصدی آب کشاورزی؛
- کنترل و مدیریت آب‌های سطحی و افزایش منابع زیرزمینی آب از طریق آبخیزداری و آبخوان‌داری؛

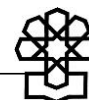
- اجرای چند طرح عظیم اقتصادی ملی، پیشران، زیرساختی، روزآمد و مبتنی بر آینده‌نگری؛
- فعال‌سازی مزیت‌های جغرافیایی سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری؛
- تحقق سیاست‌های کلی آمایش سرزمین با توجه به مزیت‌های بالفعل و بالقوه و اجرایی ساختن موارد برجسته آن با توجه ویژه بر دریا، سواحل، بنادر و آب‌های مرزی؛
- افزایش شتاب پیشرفت و نوآوری علمی و فناوری؛
- روزآمدسازی و ارتقای نظام آموزشی و پژوهشی کشور؛
- تقویت رویکرد اقتصادمحور در سیاست خارجی و روابط منطقه‌ای و جهانی و تقویت پیوندهای اقتصادی با اولویت همسایگان؛
- حذف تشکیلات موازی و غیرضرور، اصلاح روش‌ها و رفع فساد [۲۵].

این برنامه که برای اولین بار با به‌کارگیری واژه «پیشرفت» در قوانین برنامه کشور مطرح شد، دارای یک فصل مجزا با عنوان «امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی» است. در این فصل ۲۹ هدف کمی ذیل ماده (۳۲) منظور شده است که ازجمله مهم‌ترین زمینه‌های موضوعی آنها می‌توان «دستیابی به خودکفایی نسبی در محصولات اساسی کشاورزی»، «افزایش بهره‌وری تولید»، «توسعه فراوری محصولات کشاورزی»، «بهبود سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی و مواد غذایی»، «افزایش تولید محصولات گلخانه‌ای»، «افزایش سهم نهاده‌های فناورانه داخلی، مانند بذر هیبرید و واکسن طیور»، «توسعه کشاورزی فراسرزمینی و کشت قراردادی»، «پایش و ارتقای کیفیت خاک کشاورزی»، «افزایش و تقویت ایستگاه‌ها و سامانه‌های هواشناسی کشاورزی»، «توسعه عملیات آب‌و خاک کشاورزی»، «آبخیزداری و آبخوانداری»، «حفاظت از منابع طبیعی» و «تکمیل حدنگاری زمین‌های کشاورزی» را برشمرد [۲۴].

در برنامه هفتم پیشرفت مقرر شده است رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی ۵/۵ درصد و نسبت کفایت سرمایه بانک کشاورزی به حداقل هشت درصد برسد و همچنین محصولات اساسی کشاورزی از بیمه اجباری تمام‌خطر برخوردار شوند. درخصوص مصرف آب در بخش کشاورزی نیز مقرر شده است ضمن توسعه سامانه‌های نوین آبیاری، میزان آب مصرفی این بخش به ۶۵ میلیارد مترمکعب برسد. سه حکم مهم اصلاح ساختاری در راستای افزایش بهره‌وری و اثربخشی در این برنامه نیز مربوط به اصلاح ساختار «سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی» و «صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی» و تغییر «سازمان امور عشایر ایران» به «سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری» هستند [۲۴].

۸-۲-۲. جمع‌بندی جایگاه بخش کشاورزی در هفت برنامه توسعه و پیشرفت بعد از انقلاب اسلامی (۱۳۶۸-۱۴۰۷)

درمجموع، بررسی برنامه‌های توسعه کشور در سال‌های پس از انقلاب اسلامی بیانگر آن است که در برخی برنامه‌ها، بخش کشاورزی به‌عنوان محور توسعه تلقی شده و ابعاد توسعه کشاورزی به‌طور جامع‌تری مورد توجه قرار گرفته است. با وجود این، حوزه‌هایی مانند نوسازی و ارتقای نظام‌های بهره‌برداری و تشکلهای بخش کشاورزی، مدیریت زمین‌های کشاورزی، نفوذ دانش در تولید، اصلاح ساختار اداری، نوسازی نظام تأمین مالی و بهبود فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری، ازجمله اولویت‌های نیازمند برنامه‌ریزی و ریل‌گذاری در راستای اعتلای بخش کشاورزی و توسعه



روستایی هستند، اما قوانین برنامه هدف‌گذاری مستمر و کافی درخصوص موارد ذکر شده ارائه نکرده و در این حوزه‌ها در بهترین حالت به بیان احکام کلی همچون «اعطای کمک‌های فنی- اعتباری به تشکلهای فراگیر کشاورزی و روستایی»، «سرمایه‌گذاری جهت انجام امور تحقیقاتی و نظام نوین ترویج و انتقال فناوری، تقویت شرکت‌های دانش‌بنیان، استقرار مدیریت دانش و تجهیز مراکز جهاد کشاورزی»، «تهیه نقشه‌های حدنگاری (کاداستر) زمین‌های کشاورزی و بعضاً یکپارچه‌سازی اراضی مذکور» بسنده شده است. در حوزه بهبود فضای کسب‌وکار نیز هرچند احکام کلی در برخی قوانین برنامه به تصویب رسیده است، اما در این خصوص نیز استمرار در برنامه‌های متوالی مشاهده نمی‌شود و در حوزه کشاورزی نیز تنها در برنامه ششم توسعه، حکمی به‌منظور کاهش مدت زمان پاسخ به استعلامات پیش‌بینی شد (جدول ۲).

جدول ۲. برخی از مهم‌ترین اهداف کمی برنامه‌های توسعه کشور در بخش کشاورزی (۱۴۰۰-۱۳۶۸)

برنامه‌های توسعه	اهداف کمی مهم
برنامه پنج‌ساله اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)	- پیش‌بینی رشد سالیانه ۶/۱ درصد در ارزش افزوده بخش کشاورزی (به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۶۷) - سهم ۲۷/۴۴ درصدی بخش کشاورزی از تولید ناخالص داخلی کشور طی سال‌های برنامه - اختصاص حدود ۱۲۸/۸ میلیارد ریال سرمایه‌گذاری توسط بنگاه‌های دولتی و تأمین سرمایه از منابع بانکی ۱۲۲۵/۸ میلیارد ریال در بخش کشاورزی - اختصاص اعتباری به مبلغ ۷۴/۵ میلیارد ریال در فصل اجتماعی به «عمران و نوسازی»
برنامه پنج‌ساله دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)	- پیش‌بینی نرخ رشد سالیانه ارزش افزوده بخش کشاورزی ۴/۳ درصد - توجه به شاخص‌های کشاورزی پایدار و ابلاغ لایحه تأسیس دفتر محیط زیست و توسعه پایدار در سال ۱۳۷۷ - تحقق ۴۸/۷ درصدی اهداف پیش‌بینی شده در بخش عمران و توسعه روستایی و دستیابی به ۵۶/۵ درصد اهداف برنامه‌های مصوب در بخش کشاورزی
برنامه پنج‌ساله سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)	- تکلیف اختصاص حداقل ۲۵ درصد از تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌های کشور با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به بخش آب و کشاورزی - افزایش قیمت تضمینی خرید محصولات کشاورزی بین ۱۱/۶ تا ۴۵/۵ درصد
برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)	- تکلیف اختصاص حداقل ۱۰ درصد از منابع قابل تخصیص حساب ذخیره ارزی به بخش غیردولتی در اختیار بانک کشاورزی برای اجرای طرح‌های کشاورزی - اختصاص حداقل ۲۵ درصد از تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌های کشور با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به بخش آب و کشاورزی - پوشش حداقل پنجاه درصدی بیمه محصولات کشاورزی و عوامل تولید با بهره‌برداری از خدمات فنی بخش خصوصی و تعاونی تا پایان برنامه - پیش‌بینی ۵/۶ درصد رشد سالیانه ارزش افزوده بخش کشاورزی (۱/۵ درصد از محل ارتقای رشد بهره‌وری) در طول دوران برنامه
برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴) ^۱	- ارتقای سطح کلی حمایت از کشاورزی به حداقل ۳۵ درصد ارزش تولید این بخش - ارتقای ارزش افزوده بخش کشاورزی بر مبنای ملاحظات توسعه پایدار سالیانه به میزان هفت درصد نسبت به سال ۱۳۸۸ - ارتقای راندمان آبیاری بخش کشاورزی به حداقل چهار درصد در سال آخر برنامه - گسترش پوشش بیمه تولیدات بخش کشاورزی و عوامل تولید به میزان حداقل پنجاه درصد تولیدات تا پایان برنامه
برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)	- پیش‌بینی ۸ درصد متوسط رشد سالیانه ارزش افزوده بخش کشاورزی - دستیابی به خودکفایی در محصولات اساسی زراعی، دامی و آبی به میزان ۹۵ درصد

۱. برگرفته از خلاصه گزارش عملکرد قانون برنامه‌های پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۷ توسط سازمان برنامه و بودجه.

اهداف کمی مهم	برنامه‌های توسعه
• اختصاص معادل ریالی ۱۰ درصد ورودی سالیانه صندوق توسعه ملی نزد بانک عامل مطابق ضوابط صندوق جهت پرداخت تسهیلات به متقاضیان غیردولتی سرمایه‌گذار بخش کشاورزی • تخصیص حداقل بیست درصد منابع صندوق‌های حمایت از بخش کشاورزی جهت تسهیلات برای صادرات این بخش • افزایش سهم سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی در کل سرمایه‌گذاری‌ها به میزان سالیانه حداقل دو درصد • ارتقای سطح کلی حمایت از کشاورزی، سالیانه تا دو درصد ارزش تولید این بخش • اختصاص حداقل ۱۵ درصد از متوسط تسهیلات اعطایی بانک‌های عامل غیرتخصصی کشور به بخش کشاورزی	
• رشد سالیانه ارزش افزوده بخش کشاورزی ۵/۵ درصد • خودکفایی ۴۰ تا ۹۰ درصدی در کالاهای اساسی کشاورزی • افزایش پنجاه درصدی بهره‌وری در واحد سطح • افزایش سهم کشاورزی قراردادی از تولیدات کشاورزی کشور به حداقل ۲۰ درصد • افزایش کفایت سرمایه بانک کشاورزی به ۸ درصد • بیمه تمام‌خطر اجباری محصولات اساسی کشاورزی • بازطراحی ساختار سازمانی، وظایف و اختیارات سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی • ادغام، اصلاح ساختار و کاهش تعداد و تنوع صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی • تشکیل سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری • رساندن میزان مصرف آب کشاورزی به ۶۵ میلیارد مترمکعب در پایان برنامه • تکمیل حدنگاری زمین‌های کشاورزی	برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت (۱۴۰۳-۱۴۰۷)

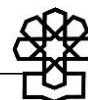
مأخذ: همان.

۳. مقایسه موضوعی احکام قوانین برنامه در بخش کشاورزی

به‌منظور مقایسه احکام برنامه‌های توسعه در بخش کشاورزی، ۹ حوزه عمده شامل: افزایش تولید و خودکفایی در محصولات اساسی کشاورزی؛ تأمین منابع مالی و اعتباری؛ اتخاذ سیاست‌های حمایتی؛ مدیریت منابع پایه؛ بازرگانی داخلی و خارجی؛ صنایع تبدیلی و تکمیلی؛ سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی و غذایی؛ تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی و توسعه تشکلهای و نظام‌های بهره‌برداری بخش کشاورزی در متن برنامه‌ها و اهداف و خط‌مشی‌های آنها مورد بررسی قرار گرفت و احکام مرتبط در هر حوزه احصا شد:

۳-۱. افزایش تولید و خودکفایی در محصولات اساسی کشاورزی

در قوانین برنامه پیش و پس از انقلاب اسلامی، به‌صورت صریح یا تلویحی احکام یا مضامینی در جهت افزایش تولید و دستیابی به خودکفایی در محصولات اساسی کشاورزی مدنظر قرار گرفته است؛ باین‌وجود تأکید آشکاری بر مقوله خودکفایی در محصولات اساسی کشاورزی در قوانین برنامه بعد از انقلاب اسلامی نسبت به قبل از انقلاب صورت گرفته است. در برنامه‌های عمرانی اول و دوم قبل از انقلاب اسلامی، افزایش تولید و ترقی کشاورزی و تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور به‌عنوان یکی از اهداف این قوانین مورد اشاره قرار گرفت. به‌عنوان نمونه، بند «۱۹» از فصل هفتم برنامه اول عمرانی (برنامه تفصیلی پنج‌ساله که به تصویب کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی رسیده است) به ماشین‌آلات کشاورزی اختصاص داشته که طی آن به اموری از جمله، خرید ماشین‌آلات کشاورزی و متعلقات، تأسیس تعمیرگاه‌های



ثابت و سیار و تأسیس مراکز تعلیماتی جهت تربیت راننده و مکانیسین اشاره شده است. کاهش نیازمندی به خارج براساس افزایش قدرت تولید، رفع احتیاجات اساسی و تسریع در رشد بخش کشاورزی به منظور تأمین حداکثر مواد غذایی مورد نیاز جمعیت در داخل مملکت، به عنوان یکی از اهداف اساسی مدنظر برنامه عمرانی چهارم، مندرج در بند «ج» از ماده (۱) این برنامه بود. در نسخه تجدیدنظر شده از برنامه عمرانی پنجم نیز افزایش میزان تولیدات کشاورزی از طریق اعمال روش‌های پیشرفته کشاورزی در واحدهای مختلف بهره‌برداری به‌ویژه تعاونی‌ها، شرکت‌های سهامی زراعی و شرکت‌های کشت و صنعت و مجتمع‌های شیر و گوشت و واحدهای مکانیزه و تجارتي مورد تأکید قرار گرفت [۱۳].

باین‌حال، براینند اجرای برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب اسلامی، به عدم توازن بین بخش کشاورزی و بخش‌های دیگر اقتصادی انجامید؛ به‌گونه‌ای که سهم ارزش افزوده بخش کشاورزی، شکار، جنگل‌داری و ماهی‌گیری از تولید ناخالص داخلی از ۱۴/۳ درصد در سال ۱۳۴۰، به دو درصد در سال ۱۳۵۶ تنزل یافت [۱۲]. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، بخش کشاورزی به عنوان رکن مهم استقلال کشور در محور برنامه‌های توسعه لحاظ شده و خودکفایی در بسیاری از محصولات اساسی بخش کشاورزی در دستور کار قرار گرفته است. ازجمله دلایلی که از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی موجب اتخاذ رویکرد خودکفایی کشور در محصولات کشاورزی شده است، آثار منفی وابستگی در تأمین نیازهای غذایی به خارج از کشور بوده که تداوم این مسئله، نتایج نگران‌کننده‌ای در زمینه آسیب‌پذیر کردن استقلال اقتصادی و سیاسی کشور ترسیم می‌کند [۲].

در جزء «۴» از هدف‌های کلی مندرج در مبحث «الف» اولین برنامه پنج‌ساله توسعه بعد از انقلاب اسلامی، ایجاد رشد اقتصادی در جهت افزایش تولید سرانه، اشتغال مولد و کاهش وابستگی اقتصادی با تأکید بر خودکفایی محصولات راهبردی کشاورزی و مهار تورم مطرح شد؛ که در زیرجزء «۴-۲۱» آن موضوع تنظیم سیاست‌های الگوی کشت براساس اولویت‌های برنامه و مزیت نسبی مورد تأکید قرار گرفت. جزء «۷» از خط‌مشی‌های برنامه اول توسعه، مندرج در مبحث «ب» از قسمت یکم این برنامه، به موضوع تعیین و اصلاح الگوی مصرف در جهت تأمین نیازهای انسان و جامعه در جریان رشد و تکامل مادی و معنوی با حفظ کرامت و آزادی انسان اختصاص یافته است. در بندهای «ه» و «ح» از زیرجزء «۴-۷»، به ترتیب اولویت تأمین نیازها از بخش کشاورزی بر صنعت و بر خدمات و نیز از ناحیه به‌کارگیری کالاهای سرمایه‌ای، بر واسطه‌ای و بر مصرفی و همچنین اولویت تأمین نیاز از روستا نسبت به شهر مورد تأکید قرار گرفته است [۱۴].

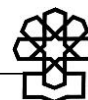
در راستای محوریت بخش کشاورزی در توسعه اقتصادی کشور به موجب تبصره «۷۳» برنامه پنج‌ساله دوم توسعه، مقرر شد «شورای عالی کشاورزی» در سطوح ملی، استانی و شهرستانی، به‌منظور هماهنگی بیشتر بین دستگاه‌های اجرایی بخش کشاورزی و پیشبرد امور و رفع مشکلات بخش و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های مربوطه تشکیل شود. در بند «ب» از تبصره «۷۵» این برنامه نیز مقرر شده بود کشور در تأمین مواد غذایی و فراورده‌های دامی مورد نیاز در سال پایانی برنامه حتی‌الامکان به خودکفایی برسد [۱۵]. افزایش کمی و کیفی محصولات کشاورزی و آبریان با هدف تأمین امنیت غذایی نیز از سیاست‌های مورد تأکید در بند «و» ماده (۱۰۹) برنامه پنج‌ساله سوم توسعه بود [۱۷]. همچنین به موجب ماده (۱۸) برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف شد ظرف مدت ۶ ماه پس از تصویب این قانون، برنامه توسعه بخش کشاورزی و منابع طبیعی را با محوریت خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی، تأمین امنیت

غذایی، اقتصادی کردن تولید و توسعه صادرات محصولات کشاورزی، ارتقای رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی حداقل به میزان رشد پیش‌بینی شده در بخش هفتم این قانون تهیه و از طریق انجام سرمایه‌گذاری لازم به‌منظور اجرای عملیات زیربنایی آب و خاک و توسعه شبکه‌های آبیاری و زهکشی در دو میلیون هکتار از زمین‌های کشاورزی دارای آب تأمین شده، به مرحله اجرا درآورد [۱۸].

به موجب ماده (۱۴۳) قانون برنامه پنجم توسعه، به‌منظور حفظ ظرفیت تولید و نیل به خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی و دامی از جمله گندم، جو، ذرت، برنج، دانه‌های روغنی، چغندر قند و نیشکر، گوشت سفید، گوشت قرمز، شیر و تخم‌مرغ، اقداماتی نظیر ارتقای راندمان آبیاری بخش کشاورزی، نوسازی ماشین‌آلات کشاورزی و از رده خارج کردن ماشین‌آلات فرسوده و توسعه مکانیزاسیون بر مبنای اقلیم و شرایط و همچنین قابلیت و توانایی کشاورزان هر منطقه، ترویج استفاده از کودهای آلی و زیستی و گسترش پوشش بیمه تولیدات کشاورزی و عوامل تولید در طول دوران برنامه مدنظر قرار گرفت. ماده (۱۸۳) از این برنامه که دارای اهمیت بالایی در اصلاح نظام تولیدی بخش کشاورزی است، دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده برنامه‌های عملیاتی خود را به‌گونه‌ای تنظیم کنند که زمینه تحقق جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین را فراهم آورد. در تبصره «۲» از این ماده به شورای اقتصاد اجازه داده شده است که با پیشنهاد شورای آمایش سرزمین در چارچوب قوانین مربوطه کشور، سیاست‌های تشویقی و بازدارنده، از جمله یارانه سود و کارمزد تسهیلات بانکی، تعرفه‌ها، عوارض و سایر مقررات را برای فعالیت‌ها و مناطق مختلف کشور به‌گونه‌ای تنظیم کند که برنامه‌ها، اقدام‌ها و سرمایه‌گذاری‌های بخش‌های عمومی و غیردولتی در راستای تحقق جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین هدایت شوند [۲۱].

در ماده (۳۱) ششمین برنامه توسعه به‌منظور تأمین امنیت غذایی و نیل به خودکفایی در محصولات اساسی زراعی، دامی و آبی به میزان ۹۵ درصد در پایان اجرای این قانون برنامه، اجرای اقداماتی همچون توسعه کشاورزی حفاظتی، به نژادی و به زراعی و خوداتکایی در تولید بذر و نهال؛ انجام به‌موقع خرید تضمینی محصولات کشاورزی؛ افزایش تولید محصولات راهبردی و تبدیل ۵۰۰ هزار هکتار از زمین‌های شیب‌دار به باغ؛ سرمایه‌گذاری جهت تحقیقات و نظام نوین ترویج و انتقال فناوری و توسعه کشت محصولات سالم و زیستی مورد تأکید قرار گرفته است [۲۳]. در ماده (۳۲) از برنامه هفتم پیشرفت نیز دستیابی به خودکفایی ۹۰ درصدی در محصولات اساسی گندم، جو، برنج، حبوبات، گوشت قرمز و سفید و شکر و خودکفایی ۴۰ درصدی در ذرت و دانه‌های روغنی تکلیف شد. همچنین افزایش ۵۰ درصدی بهره‌وری در واحد سطح و افزایش حجم تولید و صید محصولات شیلاتی به ۱/۸ میلیون تن و میزان تولید محصولات گلخانه‌ای به ۱۰ میلیون تن تا پایان برنامه و همچنین افزایش سالیانه بیست هزار هکتار به سطح زیرکشت زیتون از مهم‌ترین تکالیف برنامه هفتم پیشرفت در راستای افزایش تولید و خودکفایی در محصولات اساسی کشاورزی است.

باین‌حال و با وجود تأکیدهای فراوان در قوانین برنامه، وضعیت خودکفایی کشور در محصولات راهبردی و اساسی چندان مطلوب نیست؛ به‌طوری‌که براساس بررسی‌های صورت گرفته کمتر از ۶۰ درصد از کالاهای اساسی بخش کشاورزی در کشور تولید می‌شود. درخصوص برخی از محصولات مانند دانه‌های روغنی، ذرت و کنجاله سویا فاصله زیادی با سطح امن خوداتکایی وجود دارد. خودکفایی در محصولات پروتئینی نیز وابسته به نهاده‌های جو، ذرت و



کنجاله سویا بوده که عمده آن وارداتی است. وابستگی به نهادهای فناورانه از جمله بذر، کود، سم، ماشین‌آلات، خوراک، نهادهای بهداشتی و مرغ اجداد نیز همچنان بالاست [۲۶].

درمجموع می‌توان تشکیل «شورای عالی کشاورزی» به موجب حکم تبصره «۷۳» از «[قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران](#)» را به‌عنوان یکی از مهم‌ترین تکالیف در راستای ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی مرتبط با بخش کشاورزی و به‌منظور ارتقای تولیدات کشاورزی تلقی کرد. همچنین تکلیف به تدوین «برنامه توسعه بخش کشاورزی و منابع طبیعی» به موجب ماده (۱۸) برنامه چهارم توسعه، از جمله مهم‌ترین احکام در راستای ارتقای برنامه‌ریزی در این بخش است که می‌توانست در تنظیم چشم‌انداز مطلوب و مسیر حرکت بخش کشاورزی مؤثر باشد.

۲-۳. تأمین منابع مالی و اعتباری

نگاهی بر روند حاکم بر تأمین مالی و اعتباری قوانین برنامه پیش از انقلاب اسلامی حاکی از آن است که در این قوانین برای بخش کشاورزی و زیربخش‌های مرتبط با آن، ردیف‌های اعتباری خاصی در نظر گرفته شده است. طبق فصل نخست [قانون برنامه هفت‌ساله عمرانی اول](#)، ۲۵ درصد بودجه برنامه مصوب به کشاورزی و آبیاری اختصاص داده شد. به موجب ماده (۲) از گزارش شماره ۱ کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی، پرداخت‌هایی به بانک کشاورزی برای مقاصد همچون «ازدید سرمایه سهامی بانک»؛ «اعتبار وام به کشاورزان»؛ «مشارکت در سرمایه شرکت‌های تعاونی»؛ «ماشین‌آلات کشاورزی و کودهای شیمیایی» در نظر گرفته شد. اجازه اجرای این احکام به موجب ماده‌واحد مصوب ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ از طرف مجلس شورای ملی داده شد [۷]. در فصل کشاورزی و آبیاری در برنامه هفت‌ساله عمرانی دوم اعتبارات مشخصی برای اجرای طرح‌هایی مانند آبیاری و سدسازی، تأسیس کارخانجات کود شیمیایی، جنگل‌ها، امور دام و دفع آفات، مطالعات آبیاری و سدسازی، تعلیمات کشاورزی و آبیاری، عمران دهات و زمین‌های بایر، ترویج کشاورزی، اقتصاد روستایی و مهندسی زراعی، پیش‌بینی شده بود [۹]. در فصول اول و هفتم برنامه سوم عمرانی کشور نیز اعتبارات مشخصی برای برنامه‌های در دست اجرا در بخش کشاورزی، شامل آبیاری، اصلاحات ارضی، اعتبارات کشاورزی، آموزش و تحقیقات، بهبود تولید محصولات کشاورزی، دامداری و دام‌پزشکی، محصولات نباتی، عمران روستایی و ترویج و تعلیمات کشاورزی در نظر گرفته شده بود [۹]. همچنین در برنامه عمرانی چهارم برای بخش کشاورزی و دام‌پروری اعتباراتی جهت بهبود کشت و تولیدات کشاورزی، بازاریابی شامل ساختن سیلوها و انبارهای فنی و تحقیق و بررسی شامل اصلاح بذر پیش‌بینی شده بود [۱۳]. در فصل یک از قسمت سوم نسخه تجدیدنظر شده برنامه عمرانی پنجم آمده که کل اعتبارات کشاورزی حدود ۳۶۹/۴ میلیارد ریال است که ۶۴ درصد از آن (۲۳۶/۸ میلیارد ریال) از محل اعتبارات عمرانی تأمین می‌شود. این اعتبارات برای برنامه‌های حفظ و بهره‌برداری از منابع طبیعی، کشت و صنعت و واحدهای توسعه کشاورزی و دام‌پروری، بهبود و افزایش تولیدات زراعی، بهبود و افزایش تولیدات دامی، خدمات کشاورزی و دام‌پروری، تنظیم بازار محصولات کشاورزی، اعتبارات کشاورزی و دام‌پروری، توسعه شرکت‌های

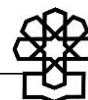
۱. این حکم به موجب «[قانون الغای برخی قوانین از تاریخ ۱۳۱۰/۰۱/۰۱ تا ۱۳۲۸/۱۲/۲۹](#)» مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۱۷ مجلس شورای اسلامی نسخ شده است.

تعاونی و سهامی زراعی، اصلاحات ارضی و تحقیق و بررسی پیش‌بینی شده بود [۱۳].

در احکام برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی نیز، در موارد متعددی به نحوه تأمین منابع مالی و تخصیص اعتبارات پرداخته شده است. به عنوان مثال به موجب جزء «۳» از بند «ی» ماده (۸۴) برنامه پنجم توسعه پیش‌بینی شد منابع مورد نیاز طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی، آب و منابع طبیعی از طریق بانک عامل یا صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی به صورت ارزی و با سود انتظاری کمتر در اختیار سرمایه‌گذاران بخش قرار گیرد. همچنین در بند «ب» از ماده (۱۲۴) این برنامه، افزایش سالیانه سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون با اولویت تعاونی‌های کشاورزی، روستایی و عشایری در قالب بودجه‌های سنواتی به منظور اعطای تسهیلات بانکی و پوشش خطرپذیری (ریسک) تعاونی‌های فراگیر ملی، تأکید شد. همچنین در بند «ی» از ماده (۱۴۳) برنامه پنجم توسعه دولت مکلف شد به منظور تجهیز منابع برای سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، بخشی از منابع خود را که در چارچوب بودجه سالیانه مشخص خواهد شد از طریق دستگاه اجرایی ذی‌ربط به عنوان کمک به تشکیل و افزایش سرمایه صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی و یا به صورت وجوه اداره شده در اختیار صندوق‌های مذکور قرار دهد [۲۱].

به موجب بند «الف» از ماده (۳۲) قانون برنامه ششم توسعه، سازوکاری برای تأمین نقدینگی در گردش و هزینه تبعی مورد استفاده در سیاست‌های تنظیم بازار و تأمین ذخایر محصولات راهبردی از طریق بازار سرمایه در نظر گرفته شد، تا اینکه بار مالی دولت در اجرای سیاست‌های تنظیمی مرتبط با کاهش التهابات بازار کالاهای اساسی کشاورزی و کاهش نوسان غیرعادی فصلی محصولات کشاورزی کم شود؛ برای این منظور مقرر شد شرکت بازرگانی دولتی ایران یا هریک از شرکت‌های دولتی مسئول تنظیم بازار هر محصول به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی، حسب مورد، براساس برآوردهای ماهیانه، فصلی و سالیانه عرضه داخلی و تقاضای هریک از محصولات کشاورزی مذکور، نسبت به اتخاذ موقعیت مناسب خرید یا فروش در قراردادهای سلف و ابزارهای مالی موضوع بند «۲۴» ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۰۱ در چارچوب مقررات بازار سرمایه اقدام کنند. در بند «ج» از ماده (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه نیز مقرر شده است از سه منبع، شامل فروش اموال مازاد وزارت جهاد کشاورزی، بازپرداخت تسهیلات پرداخت شده از محل حساب ذخیره ارزی و سهم دولت در قالب بودجه سنواتی، سرمایه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی به هفت درصد از ارزش سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی افزایش یابد و سرمایه بانک کشاورزی نیز مطابق با استانداردهای بین‌المللی افزایش یابد. به موجب بند «چ» از این ماده نیز مقرر شده است سهم سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی در کل سرمایه‌گذاری‌ها به میزان سالیانه حداقل دو درصد افزایش یابد [۲۳].

در بند «ج» از ماده (۳۳) برنامه هفتم پیشرفت نیز افزایش بهره‌وری صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی از طریق ادغام، اصلاح ساختار و کاهش تعداد و تنوع این صندوق‌ها تکلیف شده است. همچنین در بند «چ» از این ماده، دولت مجاز شده است به منظور افزایش کفایت سرمایه بانک کشاورزی به هشت درصد، اعتبارات لازم را در بودجه‌های سنواتی منظور کند و در صورت افزایش سرمایه دولت در بانک کشاورزی، این بانک مکلف است حداقل معادل پنج برابر افزایش سرمایه مزبور را به بخش کشاورزی تسهیلات پرداخت کند.



علاوه بر این به منظور حمایت و تقویت سازمان‌های توسعه‌ای موضوع ماده (۵) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» اصلاحی ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن، به موجب جزء «۴» از بند «چ» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شد تا کمک‌های فنی و اعتباری موضوع بند «ل» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) را جهت افزایش سرمایه صندوق‌های قانونی تحت پوشش خود استفاده کرده و به تناسب آن از طریق این صندوق‌ها در راستای اهداف موضوع کمک‌های فنی و اعتباری هزینه نمایند.

درمجموع بررسی روند تأمین مالی بخش کشاورزی در طول قوانین برنامه حاکی از آن است که مهم‌ترین منابع تشکیل سرمایه در بخش کشاورزی شامل اعتبارات عمرانی از محل بودجه عمومی کشور، اعتبارات نظام بانکی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بوده است. به طور مثال می‌توان تخصیص سهم مشخصی از تسهیلات بانک‌های کشور به بخش کشاورزی را به عنوان یکی از بارزترین تکالیف نظام بانکی برای تأمین مالی این بخش در قوانین برنامه تلقی کرد.

۳-۳. اتخاذ سیاست‌های حمایتی

حمایت از بخش کشاورزی در قوانین برنامه، از جنبه‌ها و زوایای مختلف اثرگذار بر فرایندهای تولیدی این بخش، مطرح شده است. در این بخش سیاست‌های حمایتی مندرج در قوانین برنامه که به طور مستقیم به بخش کشاورزی مرتبط هستند، در سه دسته یارانه تولید، بیمه کشاورزی و خرید تضمینی معرفی شده است.

۳-۳-۱. یارانه تولید

به عنوان نمونه‌ای از احکام حمایتی در قوانین برنامه قبل از انقلاب اسلامی می‌توان به جزء «۲» بند «الف» از خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی فصل کشاورزی و منابع طبیعی از نسخه تجدیدنظر شده برنامه عمرانی پنج‌ساله پنجم اشاره کرد که به موجب آن مقرر شد واحدهای تجارتي و مکانیزه خصوصی بخش کشاورزی مورد تشویق و ترغیب خاص قرار گیرند و سرمایه‌گذاری در این واحدها از طریق کمک‌های فنی، مالی و اعتباری دولت مورد توجه بیشتری واقع شود و تسهیلات لازم برای صاحبان این گونه واحدها که علاقمند به تشکیل در تعاونی‌ها و یا شرکت‌های کشاورزی و دام‌پروری و کشت و صنعت باشند فراهم شود. همچنین تقلیل قیمت نهاده‌های اصلی کشاورزی مانند کود شیمیایی، بذر اصلاح شده، ماشین‌آلات، سموم و خوراک دام در راستای افزایش سطح درآمد کشاورزان از طریق افزایش سطح کشت سرانه و حد اعلاي علمی و اقتصادی کردن کشاورزی در بند «ج» از خط‌مشی‌های مذکور مورد تأکید قرار گرفت.

در قوانین برنامه بعد از انقلاب اسلامی نیز موضوع حمایت از بخش کشاورزی دارای اهمیت ویژه‌ای بوده است؛ به عنوان مثال، طبق بند «الف» از ماده (۱۴۵) برنامه پنجم توسعه، حمایت از تولید محصولات کشاورزی در قالب جبران بخشی از یارانه سود و کارمزد تسهیلات بانکی، کمک‌های بلاعوض، پرداخت یارانه و سایر مشوق‌ها با اولویت رعایت الگوی کشت بهینه ملی - منطقه‌ای تکلیف شد و در بند «ب» از این ماده نیز، دولت مکلف گردید به منظور حمایت از تولیدات داخلی، برای واردات کلیه کالاهای و محصولات بخش کشاورزی تعرفه مؤثر وضع کند؛ به گونه‌ای که نرخ مبادله همواره به نفع تولیدکننده داخلی باشد. ماده (۱۹۴) از این برنامه نیز حاوی احکامی در راستای افزایش درآمد کشاورزان از جمله حمایت از گسترش کشاورزی صنعتی با اولویت توسعه خوشه‌ها و زنجیره‌های صنعتی - کشاورزی کوچک و متوسط و

ایجاد و توسعه بازارهای محلی با اولویت مراکز دهستان‌های دارای قابلیت توسعه (بند «ب»)، اعطای تسهیلات، وجوه اداره شده، یارانه سود و کارمزد جهت تقویت مدیریت یکپارچه زمین‌ها از طریق مشارکت با تشکلهای حقوقی به‌منظور جلوگیری از خرد شدن زمین‌ها و تجمیع مدیریتی زمین‌های خرد کشاورزی (بند «ک»)، ایجاد شرکت شهرک‌های کشاورزی به‌منظور هدایت، راهبری و احداث و توسعه زیرساخت‌های مجتمع‌های کشاورزی، دامی و شیلاتی (بند «ل») و حمایت از سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی در زمینه توسعه کشاورزی با فناوری نوین، اقتصادی و بهره‌ور و طرح‌های زیربنایی و نوپدید کشاورزی (بند «م») است.

بخشودگی سود و کارمزد و جریمه وام‌های دریافتی کشاورزان خسارت‌دیده از حوادث غیرمترقبه و امهال اصل وام آنان، نیز از احکام حمایتی مندرج در بند «خ» از ماده (۳۳) برنامه ششم توسعه است. به موجب بند «ب» از ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) نیز مقرر شده است حمایت از کشاورزان متناسب با میزان رعایت برنامه تولید بهینه (الگوی کشت) تعیین شده صورت گیرد و در غیر این صورت هرگونه حمایت مرتبط با برنامه مزبور به‌منزله تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است. همچنین در تبصره این بند، دولت مکلف شده به‌منظور جبران هزینه تحمیلی ناشی از مداخله در بازار از طریق قیمت‌گذاری تکلیفی، مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت بازار که توسط وزارت جهاد کشاورزی تعیین می‌شود را در سقف منابع پیش‌بینی شده در بودجه سنواتی پرداخت کند. به موجب بند «پ» از این ماده نیز مقرر شده است، حمایت‌های قیمتی و غیرقیمتی، فنی، مالی و تسهیلاتی بخش تولید محصولات کشاورزی و غذایی، براساس کیفیت و کمیت محصول تولیدی و متناسب با برنامه بهینه تولید (الگوی کشت)، به‌تدریج به انتهای زنجیره تولید (تولیدکننده) انتقال یابد.

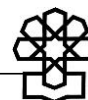
۲-۳-۳. بیمه کشاورزی

از دیگر سیاست‌های حمایتی که در قوانین برنامه به‌منظور کاهش تبعات مخاطرات و نوسانات مبتلا به بخش کشاورزی و کمک به ادامه فعالیت کشاورزان مدنظر بود، سیاست بیمه کشاورزی است. در بند «ج» از خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی فصل کشاورزی و منابع طبیعی از [نسخه تجدیدنظر شده قانون برنامه عمرانی پنج‌ساله پنجم](#)، مقرر شد با ایجاد صندوق بیمه کشاورزی دولتی یا خصوصی به‌تدریج موجبات بیمه محصولات عمده در مقابل مخاطرات قهری و همگانی فراهم شده و دام‌های اصیل و اصلاح شده، تأسیسات کشاورزی و بازاریابی و فراورده‌های ذخیره شده در انبارها نیز بیمه شوند.

سیاست بیمه و تثبیت درآمد کشاورزی در قوانین برنامه بعد از انقلاب اسلامی نیز مورد تأکید قرار گرفت. در جزء «۱۷-۴» از بند «۴» مبحث «ب» قسمت یکم از پیوست‌های [قانون برنامه اول توسعه](#)، تأمین خسارت و بیمه محصولات کشاورزی، به‌عنوان یکی از خط‌مشی‌های این برنامه مدنظر قرار گرفته است.^۱

در جزء «۳» از تبصره «۷۷» [قانون برنامه دوم توسعه](#)، پوشش بیمه‌ای حداقل پنجاه درصد محصولات کشاورزی و دامی و شیلاتی و ۱۰ درصد سرمایه‌گذاری طرح‌های جنگل‌داری و مرتع‌داری و آبخیزداری مردمی هدف‌گذاری شد. همچنین مقرر شد، اعتبار مورد نیاز صندوق بیمه کشاورزی و نیز اعتبار مورد نیاز برای پرداخت خسارات حوادث غیرمترقبه از

۱. این حکم به موجب ردیف ۱۹۸ از پیوست ماده‌واحد «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه معدن](#)» مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۴، نسخ شد.



طریق صندوق کمک به خسارت‌دیدگان در بودجه‌های سالیانه منظور شود.

طبق بند «ج» از ماده (۱۸۱) سومین برنامه توسعه کشور، به‌منظور افزایش سهم صنعت بیمه در جبران خسارت ناشی از حوادث غیرمترقبه، دولت مجاز شد شرایط لازم را به‌نحوی فراهم کند که در دوران برنامه سوم توسعه، حداقل پانجاه درصد محصولات کشاورزی، دام‌داری و شیلات تحت پوشش بیمه قرار گیرند.

در بند «ز» از ماده (۱۸) چهارمین برنامه توسعه نیز جهت سیاست‌های حمایتی درآمدی کشاورزان بر ایجاد صندوق تثبیت درآمد کشاورزان با مشارکت درآمدی دولت و کشاورزان به‌نحوی که خطرپذیری حاصل از تغییر قیمت‌ها و عملکرد تولید را به‌منظور تثبیت درآمد کشاورزان کاهش دهد، تأکید شد.

در بند «ط» از ماده (۱۴۳) برنامه پنجم توسعه نیز بر گسترش پوشش بیمه تولیدات بخش کشاورزی و عوامل تولید به میزان حداقل پانجاه درصد تولیدات تا پایان برنامه تأکید شد.

در جزء «۱» از بند «ب» ماده (۳۲) برنامه ششم توسعه نیز مواردی از قبیل ایجاد ردیف مستقل پرداخت خسارت به بیمه‌گذاران محصولات کشاورزی و صندوق بیمه کشاورزی در لوائح بودجه سالیانه و پیش‌بینی اعتبار به‌صورت صددرصد تخصیص‌یافته و در بند «ث» از ماده (۳۳) این برنامه، پوشش بیمه اجباری کلیه دام‌ها در مقابل بیماری‌های مشترک و واگیردار و پرداخت پانجاه درصد سهم بیمه‌گر توسط دولت و اجرای برنامه حذف دام در کانون‌های آلوده پس از پیش‌بینی در بودجه‌های سنواتی به دولت تکلیف شد [۲۳].

به موجب جزء «۲» از بند «ح» ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) نیز تسهیل ورود بیمه‌های تجاری به فرایند بیمه مسئولیت مدنی شرکت‌ها و مؤسسات ارائه‌دهنده خدمات فنی و مهندسی کشاورزی فناورانه و شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان تکلیف شد و در جزء «۳» از این بند، صندوق بیمه کشاورزی مکلف شده است از طریق کارگزاری شرکت‌های بیمه، محصولات اساسی را در مقابل خسارت‌های ناشی از سوانح طبیعی و حوادث، بیمه اجباری تمام‌خطر کند؛ به‌گونه‌ای که حق‌بیمه سهم کشاورز از محل مطالبات کشاورز و از محل اعتبار ردیف خرید تضمینی پرداخت شود.

۳-۳-۳. خرید تضمینی

خرید تضمینی کالاهای اساسی کشاورزی از دیگر اقدامات حمایتی است که علاوه بر وضع قانون دائمی،^۱ در قوانین برنامه نیز برخی از سازوکارهای اجرایی آن درج شده است. به‌عنوان مثال در بند «ت» از خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی فصل کشاورزی و منابع طبیعی از [نسخه تجدیدنظر شده قانون برنامه عمرانی پنج‌ساله پنجم](#)، درج شده است که برای رفع نگرانی تولیدکننده از نوسان شدید قیمت‌ها و تأمین ایمنی اقتصادی برای آنان، قیمت خرید تعدادی از فراورده‌های اصلی کشاورزی، برای درجه‌های مختلف هر محصول متناسب با هزینه‌های متعارف مناطق و شرایط اقلیمی مربوطه و با توجه به بازارهای جهانی و آثار متقابل قیمت‌ها، تعیین و تضمین خواهد شد؛ به‌نحوی که فراورده‌های کشاورزی کشور با برخورداری از شرایط اقلیمی مشابه در سطح جهانی، قابل رقابت باشد و موجبات توسعه تولید و افزایش بازدهی عوامل تولید و در نتیجه نزدیک‌تر شدن درآمد سرانه روستایی به شهری فراهم شود.

در قوانین برنامه بعد از انقلاب اسلامی نیز در جزء «۱۷-۴» از بند «۴» مبحث «ب» قسمت یکم از پیوست‌های [قانون برنامه اول توسعه](#)، تضمین خرید محصولات اساسی و بهبود قیمت‌های نسبی و ایجاد زمینه‌های تعادل و هماهنگ کردن سایر بخش‌ها

۱. «قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی» مصوب ۱۳۶۸/۰۶/۲۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی.

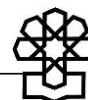
با این بخش، به‌عنوان یکی از خط‌مشی‌های این برنامه مدنظر قرار گرفته است.^۱ به موجب جزء «۲» از تبصره «۷۷» قانون برنامه دوم توسعه، دولت موظف شده است قیمت تضمینی محصولات کشاورزی را به‌گونه‌ای تنظیم و اعلام کند که فعالیت‌های کشاورزی را در مقایسه با سایر فعالیت‌های بخش‌های اقتصادی به‌ویژه خدمات و بازرگانی قابل رقابت کند و آثار افزایش احتمالی قیمت نهاده‌ها در بازار آزاد در تعیین قیمت‌های تضمینی محاسبه شود. همچنین اعتبار مورد نیاز خرید محصولات تضمین شده را همه‌ساله از طریق سیستم بانکی و با اولویت نسبت به سایر موارد در شش‌ماهه اول هر سال به‌نحوی تأمین و پرداخت کند که وقفه‌ای در امر خرید تضمینی محصولات مذکور ایجاد نشود و تمهیدات لازم از قبیل احداث انبار و سردخانه را نیز جهت اجرای این بند فراهم کند. سازمان برنامه و بودجه نیز موظف شده است اعتبار مورد نیاز جهت جبران ضرر و زیان احتمالی خرید محصولات تضمینی را در بودجه سالیانه منظور کند. در ماده (۴۷) از برنامه سوم توسعه نیز تعیین قیمت تضمینی کالاهای اساسی در راستای توسعه اشتغال و افزایش سطح درآمد کشاورزان، در کنار افزایش تولید مواد اولیه کالاهای اساسی و کاهش واردات این‌گونه کالاها تکلیف شد.^۲ همچنین انجام به‌موقع خرید تضمینی محصولات کشاورزی و عدم تأخیر در پرداخت وجه خرید تضمینی، در بند «ب» از ماده (۳۱) قانون برنامه ششم توسعه مورد تأکید قرار گرفت.

۳-۴. مدیریت منابع پایه تولید

با توجه به افزایش روزافزون جمعیت و محدودیت منابع طبیعی، لزوم استفاده بهینه از این منابع و ارتقای بهره‌وری عوامل تولید در بخش کشاورزی همواره به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های کلیدی در برنامه‌های توسعه کشور مدنظر قرار گرفته است. نگاهی به قوانین برنامه قبل و بعد از انقلاب اسلامی، نشان می‌دهد در اکثر برنامه‌ها به‌صورت صریح یا تلویحی بر ضرورت حفاظت از منابع طبیعی و احیا و توسعه آن تأکید شده است. به‌عنوان نمونه اعتبارات عمرانی پیش‌بینی شده برای حفظ منابع طبیعی در فصل کشاورزی و دام‌پروری برنامه‌های عمرانی سوم و چهارم به‌ترتیب ۱،۰۵۰ و ۶،۵۰۰ میلیون ریال بود. بهره‌برداری از منابع طبیعی بدین‌ترتیب که ضمن تحصیل حداکثر استفاده معقول از این منابع، موجبات احیا و نگهداری این ثروت‌های ملی برای نسل‌های آینده فراهم شود، به‌عنوان یکی از اهداف کلی برنامه در قسمت اول از نسخه تجدیدنظر شده برنامه عمرانی پنجم مورد تأکید قرار گرفت.

بعد از انقلاب اسلامی در تبصره «۴» از ماده‌واحد قانون برنامه اول توسعه، دولت مکلف شد نسبت به تأمین بودجه مورد نیاز از سرجمع اعتبارات جذب نشده عمرانی کشور، به‌منظور ارتقای اهداف برنامه‌های بخش کشاورزی و منابع طبیعی اقدام کند. در خط‌مشی‌های اساسی برنامه دوم توسعه نیز استفاده از توانمندی‌ها و مزیت‌های نسبی مناطق در اتخاذ سیاست‌های منطقه‌ای کشاورزی، جلوگیری از تخریب بی‌رویه منابع طبیعی، حفظ، احیا و بهره‌برداری مناسب از منابع تجدیدشونده مورد توجه قرار گرفت. در بند «الف» از تبصره «۷۴» این قانون، دستیابی به اهداف توسعه ملی و استقلال اقتصادی کشور منوط به توجه به نقش محوری بخش‌های آب و کشاورزی منابع طبیعی دانسته شده و در بند «ب» از تبصره مذکور به دولت اجازه داده شد رأساً نسبت به تأمین بودجه مورد نیاز به‌منظور اجرای طرح‌های مرتبط با ارتقای اهداف برنامه‌های بخش کشاورزی و منابع طبیعی، از سرجمع اعتبارات جذب نشده عمرانی کشور، اقدام کند.

۱. این حکم به‌موجب ردیف ۱۹۸ از پیوست ماده‌واحد «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه معدن» مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۴، نسخ شد.
 ۲. این حکم به‌موجب «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت» مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۰۵ نسخ شده است.



به موجب جزء «۳» از بند «الف» تبصره «۸۲» برنامه دوم توسعه نیز بهره‌برداری از منابع طبیعی کشور باید براساس توان بالقوه محیط زیست و ظرفیت قابل تحمل محیط صورت گیرد، به‌نحوی که ضمن بهره‌مندی صحیح از منابع طبیعی موجبات حفظ تعادل و تناسب محیط زیست فراهم شود. گفتنی است؛ حفظ محیط زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور به‌عنوان یکی از اجزای ۱۶ گانه هدف‌های کلان کیفی برنامه دوم توسعه مطرح شده است.^۱

در بند «ج» از ماده (۱۰۲) قانون برنامه سوم توسعه، به الزام واحدهای تولیدی به تطبیق مشخصات فنی خود با ضوابط محیط زیستی در راستای کاهش عوامل آلوده‌کننده محیط زیست و منابع طبیعی و اخذ جریمه از واحدهای آلوده‌کننده و هزینه کردن آن جهت اجرای طرح‌های سالم‌سازی محیط زیست تکلیف شد. به موجب بند «الف» از ماده (۱۰۵) این قانون نیز دولت مجاز شده است نسبت به ارائه تسهیلات برای اجرای طرح‌های مرتبط با منابع طبیعی از طریق بانک کشاورزی اقدام کند.^۲

از نکات بدیع برنامه چهارم توسعه، توجه به آمایش سرزمین، توازن منطقه‌ای و حفاظت از محیط زیست در فصول ۵ و ۶ از بخش دوم این قانون است [۱۸]. بر این اساس و به موجب ماده (۵۹) از این قانون، مقرر شد، به‌منظور وارد کردن تأثیر منابع طبیعی و محیط زیست در حساب‌های ملی، نسبت به تنظیم و تصویب دستورالعمل‌های محاسبه ارزش‌ها و هزینه‌های موارد دارای اولویت از قبیل؛ جنگل، آب، خاک، انرژی، تنوع زیستی و آلودگی‌های زیست‌محیطی در نقاط حساس اقدام شود. در ماده (۶۰) از قانون برنامه چهارم توسعه، دولت موظف به تقویت و توانمندسازی ساختارهای مرتبط با محیط زیست و منابع طبیعی از طریق توسعه آموزش، حمایت از سرمایه‌گذاری و ایجاد و تقویت ساختارهای مناسب برای فعالیت‌های زیست‌محیطی در دستگاه‌های اثرگذار بر محیط زیست شده است. به موجب جز «۳» از بند «الف» ماده (۷۲) این قانون نیز حفاظت از منابع طبیعی به‌عنوان یکی از راهبردهای کلان در توزیع متناسب جمعیت در پهنه سرزمین لحاظ شده است.^۳

در بند «الف» از ماده (۱۴۷) قانون برنامه پنجم توسعه مقرر شد ارزش اقتصادی منابع طبیعی، هزینه‌ها و منافع اجتماعی طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای در مطالعات امکان‌سنجی طرح‌ها و پروژه‌ها ملاک عمل قرار گیرد. ماده (۱۸۵) این قانون نیز الزامات تهیه و اجرای نظام شاخص‌های پایداری محیطی را در راستای بهره‌برداری بهینه از منابع طبیعی و پایه، تعیین کرده است. این الزامات مشتمل بر تدوین مدل ملی شاخص‌های پایداری؛ ایجاد بانک داده و اطلاعات این شاخص‌ها؛ تعیین شاخص‌ها و کمی کردن آنها و تعیین ضوابط و معیارهای پایداری ناظر بر متعادل‌سازی بار محیطی و کنترل آثار توسعه بر محیط طبیعی و انسانی بود.

در بند «الف» از ماده (۱۸۷) قانون برنامه پنجم توسعه به دولت اجازه داده شده است تا به‌منظور حفاظت، احیا و بهره‌برداری پایدار از محیط زیست، منابع طبیعی و تنوع زیستی، نسبت به تدوین و اجرای برنامه مدیریت یکپارچه زیست‌بومی و برنامه عملیاتی حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی زیست‌بوم‌های حساس و شکننده کشور و همچنین اصلاح اساسنامه صندوق ملی محیط زیست، اقدام قانونی انجام دهد. به موجب بند «ج» از ماده (۱۹۲) این برنامه نیز مقرر شد، کلیه واحدهای بزرگ تولیدی، صنعتی، عمرانی، خدماتی و زیربنایی نسبت به ارتقای مشخصات

۱. این حکم به موجب «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط‌زیست» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.
۲. احکام این پاراگراف به موجب «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط‌زیست» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.
۳. احکام این پاراگراف به موجب «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط‌زیست» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.

فنی خود در راستای انطباق با ضوابط و استانداردهای محیط زیست و کاهش آلودگی و تخریب منابع پایه به خصوص منابع طبیعی و آب اقدام کنند. در تبصره‌های «۱» و «۲» از این ماده نیز محاسبه ارزش‌های اقتصادی منابع زیست‌محیطی، تنظیم و تصویب دستورالعمل‌های مرتبط، برای موارد دارای اولویت از قبیل جنگل، آب، خاک، انرژی، تنوع زیستی و آلودگی‌های زیست‌محیطی و لحاظ جداول و حساب‌های مربوطه در حساب‌های ملی تکلیف شده است. همچنین در بند «د» از ماده (۱۹۳) [قانون برنامه پنجم توسعه](#)، اعمال مدیریت یکپارچه تالاب‌ها با مشارکت بهره‌برداران دشت‌های اطراف آنها از طریق ساماندهی مجدد سازمان‌های موجود در بخش‌های آب، کشاورزی، منابع طبیعی، محیط زیست و گردشگری تکلیف شد. در تبصره «۲» از ماده (۱۹۷) این برنامه به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شد متناسب با میزان آمادگی سازمان بسیج سازندگی، اجرای بخشی از فعالیت‌های مختلف خدماتی از جمله بیابان‌زدایی و جنگل‌کاری را به آن سازمان واگذار کنند.^۱ به موجب ماده (۲۰۴) از این برنامه نیز مقرر شد، دولت حمایت مالی و حقوقی لازم را از مرزنشینان در بهره‌برداری از زمین‌های مستعد کشاورزی و استفاده حداکثری از منابع طبیعی و گردشگری در مناطق مرزی به عمل آورد.

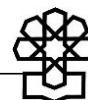
در احکام برنامه ششم توسعه نیز تکالیفی در راستای مدیریت پایدار و حفاظت از منابع طبیعی درج شده است. به عنوان نمونه در جزء «۴» از بند «ب» ماده (۳۲) این برنامه، اختصاص بخشی از منابع صندوق توسعه ملی برای اعطای تسهیلات به متقاضیان غیردولتی سرمایه‌گذاری در محیط زیست مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی به دولت تکلیف شده است. همچنین به موجب بند «د» از ماده (۳۳) برنامه ششم توسعه، سازمان صدا و سیما موظف به تولید و پخش برنامه‌های آموزشی، ترویجی حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی به سفارش و تأمین مالی وزارت جهاد کشاورزی شده است. همچنین رعایت ملاحظات زیست‌محیطی و حداقل تخریب منابع طبیعی از جمله شروط بهره‌برداری از معادن و ایجاد صنایع پایین‌دستی مربوطه است که در ماده (۴۳) [قانون برنامه ششم توسعه](#) به عنوان وظایف شورای معادن استان مورد تأکید قرار گرفت.

در بند «ث» از ماده (۳۸) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) مقرر شده است، هزینه‌های نقدی و غیرنقدی انجام شده توسط خیرین حقیقی و حقوقی در احیا و توسعه منابع طبیعی در چارچوب طرح‌های مصوب ملی و استانی با تأیید وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی (سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور)، به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی محسوب شود.

۱-۴-۳. بهره‌برداری از آب و خاک در کشاورزی

قبل از انقلاب اسلامی، در فصل هشتم برنامه اول عمرانی و در بندهای «۲۶» و «۲۷» اعتبارات مشخصی برای سدسازی و آبیاری و امور مطالعاتی مرتبط در نظر گرفته شد. همچنین در فصل دوازدهم از این برنامه، بند «۴۰» به موضوع تهیه آب برای کشاورزی در شهرستان‌ها اختصاص یافته بود که فعالیت‌های «کمک جهت احداث و احیای قنوات دشت زوزن» و «احداث چاه‌های دسته‌جمعی» ذیل آن تعریف شده بود. همچنین به موجب ماده (۲) از گزارش شماره ۱ کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی، مبلغ ۱۰۸۵۰ میلیون ریال، معادل حدود ۳۵ درصد از اعتبارات فصل کشاورزی،

۱. این احکام در «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ و همچنین در «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۰۵ نسخ شده است.



برای «آبیاری و سدسازی» در نظر گرفته شد.^۱ طبق ماده (۲) از دومین برنامه هفت‌ساله عمرانی کشور، اعتباراتی برای مطالعات آبیاری و سدسازی، تعلیمات کشاورزی و آبیاری، آبیاری و سدسازی و وام برای امور مربوط به قنات و چاه‌های عمیق مصوب شد. همچنین در بند «ج» از ماده (۱۷) این برنامه مقرر شد، از فعالانی که در زمین‌های زراعتی و باغات به مقدار بیشتری از میزان آب تعیین شده به واسطه عملیات سازمان برنامه بهره‌برداری کنند، حقا به مناسب دریافت شود. در برنامه سوم عمرانی، حدود ۴۵ درصد از سرجمع اعتبارات فصل کشاورزی، برای آبیاری منظور شد. در این برنامه نیز مقرر شد، در صورتی که مالک زمین‌های زراعتی و باغی از آبی که در اثر عملیات عمرانی به دست آمده به مقدار بیشتری بهره‌برداری کنند، حقا به مناسبی بپردازند. همچنین به موجب ماده (۱۷) برنامه عمرانی سوم، اجرای برخی طرح‌های عمرانی مانند آبیاری و کشاورزی توسط استانداران و فرمانداران کل در مناطق مربوطه، منوط به تصویب و ابلاغ سازمان برنامه و بودجه شد.^۲ این حکم در ماده (۱۷) [قانون برنامه عمرانی چهارم](#) نیز تکرار شده است. همچنین در برنامه عمرانی چهارم، فصل «آب» به طور مستقل در اعتبارات عمرانی درج شد.

در فصل ششم از قسمت اول نسخه تجدیدنظر شده برنامه پنجم عمرانی، مقوله «حفاظت از منابع آب و خاک، مبارزه با آلودگی آنها و ترمیم خرابی‌های ناشی از توسعه» مطرح شد. همچنین موضوعات مرتبط با توسعه منابع آب در فصل دوم از قسمت سوم برنامه پنجم عمرانی در قالب موارد زیر مورد تأکید قرار گرفته است:

- یکپارچه‌سازی قطعات زمین‌های پراکنده و نامنظم هریک از مالکین و متصرفین بهره‌برداری‌کننده از آب سدها و یا چاه‌های عمیق که با سرمایه‌گذاری دولت ایجاد شده‌اند؛
- سرمایه‌گذاری در ایجاد شبکه‌های آبیاری و زهکشی و خاک‌شناسی؛
- شناسایی و تثبیت کانون‌های اصلی شن‌های روان؛
- شناسایی ۱۵ میلیون هکتار از آبخیزهای کشور و اجرای آبخیزداری در ۱/۵ میلیون هکتار از آنها با اولویت مناطق دارای استعداد فرسایش‌پذیری خاک؛
- تأمین آب مورد نیاز کشاورزی به منظور افزایش سطح زیرکشت آبی از ۳/۵ میلیون به چهار میلیون هکتار؛
- ایجاد شرکت‌های دولتی و خصوصی و یا مختلط سرویس‌دهنده و پرداخت کمک‌های بلاعوض و وام جهت تنظیم آب‌های سطحی،
- ایجاد شبکه آبیاری و زهکشی، پوشش انهار و تسطیح زمین‌ها؛
- اولویت‌بخشی به بهره‌برداری از آب‌های مهار شده قبلی و منوط کردن ایجاد سدهای مخزنی جدید برای آبیاری منحصرأ به مواردی که تنظیم آب به لحاظ جبران عقب‌ماندگی اجتماعی و عمران ناحیه‌ای ضرورت کامل داشته باشد؛
- جلوگیری از هدر رفتن آب‌هایی که به دریاها، باتلاق‌ها و کویرها جاری می‌شود؛
- توجه ویژه به بهره‌برداری از آب رودخانه‌های مرزی و استفاده از حقا به‌های کشور؛
- بهره‌برداری هماهنگ از آب‌های سطحی و زیرزمینی برای حداکثر استفاده از منابع آب موجود در هر منطقه؛

۱. این حکم به موجب «[قانون الغای برخی قوانین از تاریخ ۱۳۱۰/۰۱/۰۱ تا ۱۳۲۸/۱۲/۲۹](#)» مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۱۷ مجلس شورای اسلامی نسخ شده است.

۲. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت](#)»، مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۰۵ منسوخ شده است.

- کاهش هدررفت در بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی با روش‌های علمی و فنی؛
 - محدودسازی سرمایه‌گذاری بخش دولتی در امر بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی، به موارد استثنایی و ضروری که از عهده بخش خصوصی خارج است؛
 - تعیین قیمت تمام شده آب براساس هزینه‌های جاری و استهلاک؛
 - اتخاذ سیاستی هماهنگ از نقطه‌نظر آب‌بها برای مصرف‌کنندگان کشاورزی و صنعتی برحسب مناطق مختلف کشور؛
 - استفاده از آخرین یافته‌های علمی و فنی به‌منظور باروری ابرها، استفاده از آب دریا، آب‌های شور و لب‌شور داخلی، فاضلاب شهرها و سایر آب‌هایی که در حالت طبیعی نمی‌توانند به مصرف برسند؛
 - تسریع در ساخت شبکه‌های آبیاری و زهکشی در مناطقی که سدهای مخزنی یا انحرافی آن ساخته شده؛
 - افزایش راندمان آبیاری از طریق تسطیح زمین‌ها، ایجاد واحدهای بهره‌برداری در مقیاس اقتصادی با تشویق و اعطای کمک‌های بلاعوض و وام به متقاضیان برای آبیاری نشتی، بارانی و قطره‌ای؛
 - احداث شبکه‌های فرعی آبیاری (کانال‌های درجه سه و چهار)^۱ از محل سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی؛
 - احداث شبکه‌های مدرن آبیاری در مناطقی که شبکه‌های سنتی با موازین فنی منطبق نبوده و موجب هدر رفتن آب می‌شود؛
 - اصلاح و بهبود شبکه‌های آبیاری و زهکشی سنتی در زمین‌های دایر با استفاده از کمک‌های فنی و مالی دولت و خودیاری روستاییان و متشکل کردن زارعین در واحدهای بهره‌برداری در هر منطقه.
- پس از انقلاب اسلامی در تکالیف مرتبط با بخش کشاورزی در قوانین برنامه، اقدامات متعددی در جهت مدیریت آب و خاک در این بخش مدنظر قرار گرفته است. به موجب خط‌مشی‌های مندرج در بند «۴» از مبحث «ب» قسمت یکم از پیوست‌های [قانون برنامه اول توسعه](#)، تأکید بر اجرای طرح‌های افزایش نرخ بهره‌برداری از آب‌های تأمین شده با تکمیل شبکه‌های آبیاری و زهکشی و انجام عملیات تجهیز و نوسازی زمین‌ها و اجرای پوشش انهار؛ سازماندهی و ایجاد تشکلهای قانون حقایقه‌بران و مصرف‌کنندگان آب و جلب همکاری و مشارکت آنان در امر نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات آبی کشور و تجدیدنظر اساسی در سازماندهی و مدیریت اقتصادی بخش‌های آب و کشاورزی به‌خصوص در موارد تعیین قلمرو مسئولیت‌ها؛ ایجاد هماهنگی‌های لازم بین ارگان‌های ذی‌ربط و استفاده صحیح و معقول از منابع آب تکلیف شد.^۲ در تصویر کلان برنامه اول توسعه (بند «ج» از قسمت اول)، اولویت‌بخشی به طرح‌ها و پروژه‌های اشتغال‌زا در بخش‌های آب و کشاورزی، به‌خصوص عملیات مربوط به شبکه‌های آبیاری و زهکشی زمین‌ها، در زیرجزء «۴-۳-۶» از سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مرتبط با نیروی انسانی و اشتغال مورد تأکید قرار گرفته است. در تبصره «۴» از برنامه اول توسعه، طرح‌های آب‌و‌خاک از جمله طرح‌های اولویت‌دار برای تأمین بودجه از سرجمع اعتبارات جذب نشده عمرانی کشور قرار گرفته‌اند. اجازه تأمین اعتبار احداث سدهای کارون سه، کارون جریانی چهار، کرخه و گاویشان از

۱. کانال درجه سه یا فرعی، از کانال درجه دو منشعب شده و آب مورد نیاز واحدهای مزرعه به مساحت ۶۰ تا ۲۰۰ هکتار را تأمین می‌کنند. کانال درجه چهارم کانالی است که در روی آن آبگیرهایی نصب شده باشد که برحسب شرایط توپوگرافی بتواند قطعاتی به مساحت ۲۰ الی ۵۰ هکتار را آبیاری کند. این کانال معمولاً از کانال درجه سوم و در بعضی مواقع از کانال‌های درجه اول منشعب می‌شود.

۲. این احکام به موجب ردیف ۱۹۸ از پیوست ماده واحده «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه معدن](#)» مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۴، نسخ شد.



طریق انعقاد قراردادهای بلندمدت نیز در بند «ز» از تبصره «۲۹» این برنامه به دولت داده شده است. همچنین در تبصره «۲۱» از برنامه اول توسعه به وزارت کشاورزی وقت اجازه داده شد که معادل سی درصد از درآمد حاصل از واریز وجوه مربوط به اجاره‌بها، فروش و سایر وجوه حاصل از زمین‌های ملی شده و دولتی و خالصه و سایر زمین‌های متعلق به این وزارتخانه، از محل اعتباری که به همین منظور در بودجه سالیانه منظور می‌شود، جهت احیا و توسعه همان زمین‌ها و یا سایر زمین‌ها تخصیص دهد [۱۴].

در جزء «۶» از خط‌مشی‌های اساسی برنامه دوم توسعه با موضوع «رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی»، مقرر شده است حرکت و برنامه بخش‌های مختلف اقتصادی و ازجمله بخش آب در جهت تقویت بخش کشاورزی تنظیم شود و بالا بردن راندمان آبیاری در بخش کشاورزی مورد تأکید قرار گیرد. در جزء «۱۰» از این خط‌مشی‌ها با موضوع «حفظ محیط زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور» نیز موضوع اجرای طرح‌های افزایش نرخ بهره‌برداری از آب‌های تأمین نشده با تکمیل شبکه‌های آبیاری و زهکشی و انجام عملیات تجهیز و نوسازی زمین‌ها و اجرای پوشش انهار و همچنین جلوگیری از فرسایش و آلودگی خاک مورد تأکید قرار گرفته است.

در بند «ب» از تبصره «۱» قانون برنامه دوم توسعه، بخش آب در کنار بخش کشاورزی از کاهش اعتبارات ناشی از عدم تحقق احتمالی درآمدهای پیش‌بینی شده دولت مستثنا شده است. همچنین در بند «الف» از تبصره «۱۴» این قانون، موضوع اولویت‌بخشی به جبران خسارت‌های ناشی از جنگ تحمیلی و اجرای طرح‌های امور اجتماعی، زیربنایی و تولیدی به‌ویژه آب و خاک در تخصیص اعتبارات مورد تأکید قرار گرفته است. در جزء «۸» از بند «و» تبصره «۱۹» این برنامه مقرر شده است به‌منظور اشاعه فرهنگ صرفه‌جویی و پرهیز از اتلاف و اسراف منابع، بخشی از مطالب کتب درسی و صدا و سیما و مطبوعات به موضوع اهمیت آب و انواع انرژی و ضرورت مدیریت بر مصرف آن اختصاص یابد.^۱ طبق بند «ط» از این تبصره نیز به‌منظور اجرای سیاست‌های صرفه‌جویی و هدایت مصرف‌کنندگان آب کشاورزی به سوی بهره‌برداری مطلوب از منابع آب کشور، وزارت نیرو موظف شده است با اتخاذ تدابیر اجرایی و اقتصادی لازم، نسبت به تحویل آب در شبکه‌های آبیاری و چاه‌های عمیق و نیمه‌عمیق براساس الگوی مصرف بهینه آب کشاورزی برای این‌گونه مصرف‌کنندگان به‌صورت حجمی اقدام کند. تعیین میزان مصرف معقول آب برای هر محصول در هریک از مناطق کشور نیز به وزارتخانه‌های نیرو و کشاورزی و جهاد سازندگی وقت و سازمان برنامه و بودجه تکلیف شده است. در بند «ط» از این تبصره نیز مقرر شد در طول سال‌های برنامه، رشد اعتبارات بخش آب کمتر از رشد متوسط اعتبارات کل عمرانی سایر بخش‌ها نباشد. در بند «ب» از تبصره «۷۴» این برنامه، طرح‌های آب و خاک ازجمله طرح‌های اولویت‌دار برای تأمین بودجه از سرجمع اعتبارات جذب نشده عمرانی کشور قرار گرفت.

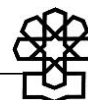
چنین اولویت‌دهی به تأمین اعتبار بخش آب در بند «الف» از تبصره «۷۵» برنامه دوم توسعه نیز مورد تأکید قرار گرفته است [۱۵]. در تبصره «۷۶» از این برنامه نیز اجرای طرح‌های آب و خاک کشاورزی، شبکه‌های فرعی آبیاری و زهکشی و آبخیزداری، ازجمله طرح‌های واجد تسهیل و جذب منابع بیشتر جهت سرمایه‌گذاری معرفی شده‌اند و مقرر شده است دولت حداکثر تا سی درصد از اعتبارات مصوب این طرح‌ها را در اختیار بانک کشاورزی قرار دهد تا این بانک از تلفیق

۱. این حکم در «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.

منابع مذکور با منابع اعتباری سیستم بانکی و منابع حاصل از مشارکت کشاورزان و دامداران، جهت سرمایه‌گذاری در این طرح‌ها در چارچوب مقررات اعتباری بانک مبادرت به اعطای تسهیلات کند. در جزء «۱» از تبصره «۷۷» [قانون برنامه دوم توسعه](#) نیز مقرر شده است در طول سال‌های برنامه دوم به‌صورت میانگین حداقل ۲۵ درصد از تسهیلات کلیه بانک‌های کشور به طرح‌های بخش آب و کشاورزی اختصاص یابد. در جزء «۴» از این تبصره نیز دولت مکلف شده است به‌منظور انجام اقدامات مرتبط با مدیریت پایدار منابع طبیعی، از جمله حفاظت از خاک، تدابیر لازم را جهت مطالعه و برنامه‌ریزی و سیاستگذاری نظام بهره‌برداری مطلوب در زمین‌های کشاورزی کشور با تأکید بر حمایت از تشکیل تعاونی‌های تولید زراعی، دامی، باغداری، و جنگل‌داری، مرتع‌داری و مکانیزاسیون در مناطق مستعد و مورد علاقه مردم اتخاذ و اعمال کند.^۱ همچنین به موجب تبصره «۷۸» از این برنامه مقرر شد سه درصد از سرجمع کل اعتبارات عمرانی کشور به‌غیر از وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، فرهنگ و آموزش عالی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح در چارچوب لوایح بودجه سالیانه در اختیار وزارت نیرو قرار دهد تا برای طرح‌های تأمین آب و آبرسانی به مصرف برساند.

به موجب بند «الف» از ماده (۱۰۶) برنامه سوم توسعه نیز همانند تبصره «۷۶» از [قانون برنامه دوم توسعه](#)، به دولت اجازه داده شده است به‌منظور جلب منابع مالی بیشتر جهت سرمایه‌گذاری و تسریع در اجرای طرح‌های تأمین آب و خاک کشاورزی، شبکه‌های اصلی و فرعی آبیاری و زهکشی، طرح‌های کوچک آبی و احیای قنوت و چشمه‌سارها و آبخیزداری، اعتبارات لازم را در بودجه‌های سالیانه منظور و از طریق وزارتخانه ذی‌ربط در اختیار بانک کشاورزی قرار دهد تا از محل تلفیق منابع مذکور با منابع اعتباری سیستم بانکی و منابع حاصل از مشارکت تولیدکنندگان و بهره‌برداران بخش کشاورزی جهت سرمایه‌گذاری در طرح‌هایی که دارای توجیه فنی و اقتصادی هستند، در چارچوب مقررات، تسهیلات اعطا کند.^۲ در بند «ج» از این ماده نیز مقرر شده است حداقل ۲۵ درصد از تسهیلات اعطایی بانک‌های کشور با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به بخش‌های آب و کشاورزی اختصاص یابد. به موجب بند «د» از ماده (۱۰۶) [قانون برنامه سوم توسعه](#) نیز دولت مجاز شد تأمین اعتبارات بخش آب و کشاورزی را در اولویت قرار داده و بدون توجه به میزان وصول درآمدهای پیش‌بینی شده، به‌طور صددرصد تخصیص و از طریق خزانه پرداخت کند. در تبصره «۱» از این ماده دولت مکلف شده است امکان تطبیق الگوی کشت در مناطق مختلف با امکانات و ظرفیت‌های آبی را فراهم و کارایی اقتصادی آب را از طریق تخصیص آب به تولید محصولات با نیاز آبی کمتر و بازدهی اقتصادی بیشتر افزایش دهد. در تبصره «۲» از این ماده نیز در راستای حفاظت و ساماندهی نظام‌های بهره‌برداری از منابع آب، انجام اقدامات زیربنایی از جمله توسعه و تجهیز شبکه‌های آماربرداری از منابع آب کشور از نظر کمی و کیفی؛ تقویت بازارهای محلی آب؛ ایجاد و توسعه شبکه‌های اندازه‌گیری مصارف آب در بخش کشاورزی؛ تقویت مبانی حقوقی آب متناسب با تحولات مدیریتی و فناوری و ایجاد مبانی لازم به‌منظور استقرار نظام‌های بهره‌برداری مناسب مبتنی بر تقویت مدیریت‌های محلی آب به وزارت نیرو تکلیف شد. همچنین به موجب ماده (۱۰۷) و تبصره

۱. این حکم به‌موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.
 ۲. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.



آن از برنامه سوم توسعه، دولت موظف شد آب را برای مصرف‌کنندگان، در انهار و شبکه‌های آبیاری و ایستگاه‌های پمپاژ و چاه‌های عمیق و نیمه‌عمیق، براساس قانون تثبیت نرخ آب‌بهای زراعی قیمت‌گذاری کرده و تحویل دهد و علاوه بر آن، براساس الگوی مصرف بهینه آب کشاورزی نسبت به تدوین و اجرای نظام بهره‌برداری، مشارکت‌بخشی غیردولتی (حقابه‌داران و مالکان)، ایجاد تشکلهای بهره‌برداری آب و خاک و تهیه و صدور اسناد آب به حقابه‌داران و مالکان اقدام کند. علاوه بر این، وفق بندهای «ب» و «ه» از ماده (۱۰۹)، افزایش راندمان آبیاری و بهره‌وری از آب و افزایش سطح زیرکشت آبی و حمایت از ایجاد تعاونی‌های تولید کشاورزی و تشکلهای بهره‌داران آب و خاک و منابع طبیعی با اولویت تعاونی‌های ایثارگران تکلیف شده است [۲۷].

به موجب تبصره «۱» از بند «الف» ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه، مقرر شد نفت گاز برای تأمین آب بخش کشاورزی با قیمت نفت سفید یارانه‌ای به صورت سهمیه‌ای عرضه شود. به موجب جزء «۲» از بند «ج» ماده (۱۰) این برنامه نیز مقرر شده است حداقل ۲۵ درصد از تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌های کشور با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به بخش آب و کشاورزی اختصاص یابد. در صدر ماده (۱۷) از برنامه چهارم توسعه، مدیریت جامع و توأم عرضه و تقاضا در کل چرخه آب با رویکرد توسعه پایدار در واحدهای طبیعی حوزه‌های آبریز با لحاظ کردن ارزش اقتصادی آب، آگاه‌سازی عمومی و مشارکت مردم مورد تأکید قرار گرفت. بر این اساس نیز دولت مکلف شد دستیابی به اهداف زیر را محقق سازد:

- افزایش کارایی آب به‌ازای هر مترمکعب به ۲۵ درصد با اصلاح ساختار مصرف آب و استقرار نظام بهره‌برداری مناسب و با استفاده از روش‌های نوین آبیاری و کم‌آبیاری و افزایش بهره‌وری آب با اختصاص به محصولات با ارزش اقتصادی بالا و استفاده بهینه از آن (بند «الف»؛
- بهبود ۲۵ درصدی در تراز منفی آب سفره‌های زیرزمینی با اصلاح مجوزهای بهره‌برداری در دشتهای با تراز منفی براساس مصرف معقول (بند «ب»؛
- لحاظ ارزش اقتصادی آب در هریک از حوزه‌های آبریز با لحاظ ارزش ذاتی و سرمایه‌گذاری برای بهره‌برداری حفاظت و بازیافت در برنامه‌های بخش‌های مصرف (بند «ج»؛
- لحاظ کردن دیدگاه توسعه پایدار در طرح‌های انتقال آب بین‌حوزه‌ای، با رعایت حقوق ذی‌نفعان و برای تأمین نیازهای مختلف مصرف، مشروط به توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی و منافع ملی (بند «ه»؛^۱
- هماهنگی اعتباری در تهیه و اجرای هم‌زمان طرح‌های تأمین آب و طرح‌های مکمل نظیر شبکه‌های آبیاری و زهکشی در پایین‌دست و طرح‌های آبخیزداری در بالادست سدهای مخزنی (بند «ح»؛
- تلفیق منابع عمومی با منابع بانک کشاورزی و بهره‌داران به‌منظور گسترش سرمایه‌گذاری، با اولویت در طرح‌های شبکه‌های آبیاری، زهکشی و طرح‌های تأمین آب که دارای توجیه فنی و اقتصادی هستند (بند «ط»؛
- تهیه و تدوین برنامه‌های اجرایی مدیریت خشک‌سالی (بند «ی»).

۱. این حکم به موجب «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.

در بند «الف» از ماده (۱۸) [قانون برنامه چهارم توسعه](#)، سرمایه‌گذاری لازم به‌منظور اجرای عملیات زیربنایی آب و خاک و توسعه شبکه‌های آبیاری و زهکشی در دو میلیون هکتار از زمین‌های کشاورزی دارای آب تأمین شده، به دولت تکلیف شد.

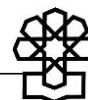
در ماده (۵۹) از [قانون برنامه چهارم توسعه](#)، برآورد ارزش اقتصادی آب در کنار سایر منابع طبیعی و همچنین مؤلفه‌های زیست‌محیطی و لحاظ آن در حساب‌های ملی مورد تأکید قرار گرفت. در ماده (۶۶) از این برنامه نیز کلیه دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مکلف به اجرای برنامه مدیریت سبز، از جمله در زمینه مدیریت مصرف آب شدند.

همچنین در ماده (۶۹) از [قانون برنامه چهارم توسعه](#) مقرر شد در راستای تنظیم و اجرای برنامه حفظ، احیا، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری از منابع طبیعی تجدیدشونده، توسعه اجرای عملیات آبخیزداری در ۲۰ درصد سطح حوزه‌های سدهای در دست اجرا و تمام شده و ۱۰ درصد حوزه‌های سایر مناطق و همچنین اجرای عملیات پخش سیلاب در حوزه‌های شهری، روستایی و سایر زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی به میزان یک‌ونیم میلیون هکتار به‌منظور ایجاد مراتع مشجر، تبدیل زمین‌های بیابانی به زراعی و تغذیه آبخوان‌ها لحاظ شود [۱۸].^۱

به موجب بند «و» از ماده (۳۴) [قانون برنامه پنجم توسعه](#) وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف شد با همکاری وزارت جهاد کشاورزی مقدار مصرف مجاز سموم و کودهای شیمیایی را برای تولید محصولات کشاورزی و باغی مشخص کند.^۲ در ماده (۷۹) از این قانون نیز مقرر شد به‌منظور تدوین و اجرای سازوکارهای لازم برای برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، راهبری، پایش و ارزیابی بهره‌وری کلیه عوامل تولید در بخش‌های دولتی و غیردولتی، سازمان ملی بهره‌وری تشکیل شود؛ آب و خاک از جمله عوامل تولید برشمرده در این حکم برای ارزیابی بهره‌وری توسط سازمان مذکور هستند. به موجب جزء «۳» از بند «ی» ماده (۸۴) این برنامه نیز مقرر شد صندوق توسعه ملی، منابع مورد نیاز طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی، آب و منابع طبیعی را از طریق بانک عامل یا صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی به‌صورت ارزی و با سود انتظاری کمتر در اختیار سرمایه‌گذاران بخش قرار دهد. در جزء «۲» از بند «ه» ماده (۱۰۴) [قانون برنامه پنجم توسعه](#)، صادرات خاک زراعی و مرتعی به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست ممنوع شد.^۳

به موجب جزءهای «۱» تا «۴» از بند «الف» ماده (۱۴۰) برنامه پنجم توسعه، وزارت نیرو مکلف به تعادل‌بخشی بین تغذیه و برداشت از سفره‌های آب زیرزمینی، از طریق اجرای پروژه‌های سازه‌ای و غیرسازه‌ای در سطح تمامی دشت‌های کشور با اولویت دشت‌های ممنوعه آبی؛ اقدامات حفاظتی و جلوگیری و مسلوب‌المنفعه کردن برداشت‌های غیرمجاز از منابع آب زیرزمینی در چارچوب قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه؛ نصب کنتورهای حجمی بر روی کلیه چاه‌های آب محفوره دارای پروانه با هزینه مالکان آن و اعمال سیاست‌های حمایتی و تشویقی شد و در جزء «۵» از این بند نیز بر اجرای نظام مدیریتی آب کشور براساس سه سطح ملی، حوضه‌های آبریز و استانی تأکید شد؛ به‌طوری‌که تا پایان برنامه با توجه به نزولات آسمانی، تراز منفی سفره‌های آب زیرزمینی در کلیه دشت‌های کشور نسبت به سال آخر برنامه چهارم حداقل ۲۵ درصد (۱۲/۵) درصد از محل کنترل آب‌های سطحی و

۱. احکام این پاراگراف به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.
 ۲. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.
 ۳. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.



۱۲/۵ درصد از طریق آبخیزداری و آبخوانداری) با مشارکت وزارت جهاد کشاورزی بهبود یافته و با استقرار نظام بهره‌برداری مناسب از دشت‌های موضوع این بند، اهداف پیش‌بینی شده را تحقق بخشد. همچنین به موجب بند «ب» از این ماده وزارت جهاد کشاورزی مکلف به اجرای طرح‌های تعادل‌بخشی نظیر آبخیزداری، آبخوانداری، احیای قنوت، بهبود و اصلاح روش‌های آبیاری و استقرار نظام بهره‌برداری مناسب در کلیه دشت‌های کشور شد. به‌منظور افزایش بهره‌وری آب کشاورزی و کاهش سالیانه حداقل یک درصد از حجم آب مصارف موجود به‌ویژه در دشت‌های با بیلان آب زیرزمینی منفی، به موجب بند «الف» از ماده (۱۴۱) برنامه پنجم توسعه وزارت نیرو مکلف شد نسبت به اصلاح تخصیص‌ها و پروانه‌های موجود آب و تحویل حجمی آب به تشکلهای آب‌بران اقدام کند. بر این اساس، مقرر شد آب صرفه‌جویی شده، در جهت توسعه زمین‌های جدید بخش کشاورزی یا سایر مصارف با روش‌های نوین آبیاری مورد استفاده قرار گیرد. همچنین در بند «ب» از این ماده، وزارت نیرو مکلف شد تا پایان برنامه به‌تدریج نسبت به صدور سند بهره‌برداری آب برای تمامی حقابه‌داران و دارندگان مجوز تخصیص آب اقدام کند. اسناد مذکور با اطلاع وزارت نیرو (شرکت‌های آب منطقه‌ای) و با رعایت قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاحات بعدی آن و همچنین رعایت حفظ سطح کشت در بازارهای محلی قابل مبادله خواهند بود. به موجب بند «ج» از ماده (۱۴۱) [قانون برنامه پنجم توسعه](#)، دولت مکلف به ایجاد هماهنگی‌های لازم در تهیه و اجرای هم‌زمان طرح‌های تأمین آب و طرح‌های مکمل نظیر احداث شبکه‌های آبیاری و زهکشی و تجهیز و نوسازی زمین‌های پایین‌دست و طرح‌های حفاظت خاک و آبخیزداری در حوزه‌های بالادست سدهای مخزنی شد.^۱ در بند «د» از این ماده نیز دولت مکلف به گسترش شبکه‌های اصلی و فرعی آبیاری و زهکشی زمین‌های آبخور سدهای احداث شده، به‌میزان سالیانه حداقل بیست واحد درصد نسبت به عملکرد طرح‌های سال قبل شده است. در ماده (۱۴۲) [قانون برنامه پنجم توسعه](#)، احکامی همچون اجازه به وزارت نیرو برای خرید تضمینی آب مازاد ناشی از صرفه‌جویی حقابه‌داران (بند «الف»)، مجاز شدن بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی به سرمایه‌گذاری و مالکیت، مدیریت و بهره‌برداری سدها و شبکه‌های آبرسانی با حفظ کلیه حقوق حقابه‌بران و رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و قانون مربوط (بند «ب») و تکلیف وزارت نیرو به احیای آب‌بندان‌های شناخته شده و در صورت نیاز احداث آب‌بندان‌های جدید به‌منظور جمع‌آوری آب‌های سطحی و هرزآب‌های پراکنده و نیز استفاده و جمع‌آوری نزولات آسمانی در فصل‌های غیرزراعی برای بهبود کشاورزی (بند «ج») به تصویب رسید.

در ماده (۱۴۳) از [قانون برنامه پنجم توسعه](#) که به موضوع ارتقای تولید کشاورزی و امنیت غذایی اختصاص یافته است، احکامی درخصوص مدیریت منابع آب و خاک در بخش کشاورزی، ازجمله ارتقای راندمان آبیاری بخش به حداقل چهل درصد در سال آخر برنامه از طریق اجرای عملیات زیربنایی آب و خاک ازجمله طرح‌های تجهیز و نوسازی، توسعه شبکه‌ها، زهکش‌ها و روش‌های نوین آبیاری و اجرای عملیات به زراعی و به نژادی (بند «الف»)، تحویل آب

۱. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.

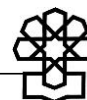
مورد نیاز کشاورزان به صورت حجمی براساس الگوی کشت هر منطقه و با استفاده از مشارکت بخش غیردولتی (بند «ب»)، ارتقای شاخص بهره‌وری مصرف آب در بخش کشاورزی و افزایش تولید محصول به‌ازای واحد حجم مصرفی (بند «ج»)، گسترش مبارزه تلفیقی با آفات و بیماری‌های گیاهی، مصرف بهینه سموم، کود شیمیایی و همچنین مبارزه بیولوژیکی و توسعه کشت ارگانیک (بند «د»)¹ و ترویج استفاده از کودهای آلی و زیستی (بند «ز»)، درج شده است.

به موجب بندهای «و» و «ز» از ماده (۱۴۸) برنامه پنجم توسعه نیز اجرای عملیات آبخیزداری تا سطح هشت میلیون هکتار و اجرای عملیات بیابان‌زدایی و کنترل کانون‌های بحران به دولت تکلیف شد. در ماده (۱۹۰) از این برنامه نیز موضوع اعمال سیاست‌های مصرف بهینه منابع پایه برای اجرای برنامه مدیریت سبز شامل مدیریت مصرف آب به دستگاه‌های اجرایی تکلیف شد. در بند «ج» از ماده (۱۹۲) برنامه پنجم توسعه نیز کلیه واحدهای بزرگ تولیدی، صنعتی، عمرانی، خدماتی و زیربنایی موظف به ارتقای مشخصات فنی خود در راستای تطبیق با ضوابط و استانداردهای کاهش آلودگی و تخریب منابع پایه به‌خصوص منابع طبیعی و آب شدند و در تبصره «۲» از این ماده، تنظیم و تصویب دستورالعمل‌های محاسبه ارزش‌ها و هزینه‌های منابع طبیعی دارای اولویت، از جمله جنگل، آب و خاک، به‌منظور برآورد ارزش‌های اقتصادی این منابع در فرایند توسعه و محاسبه آن در حساب‌های ملی به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری و سازمان حفاظت محیط زیست تکلیف شد. در بند «د» از ماده (۱۹۳) این برنامه دولت مکلف به ساماندهی مجدد سازمان‌های موجود در بخش‌های آب، کشاورزی، منابع طبیعی، محیط زیست و گردشگری در راستای اعمال مدیریت یکپارچه تالاب‌ها با مشارکت بهره‌برداران در دشت‌های اطراف این تالاب‌ها شد.²

در بند «م» از ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه و در راستای ارتقای درآمد و کیفیت زندگی کشاورزان، دولت مکلف به حمایت از سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد از طریق شرکت‌های مادر تخصصی «حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی» و «مدیریت منابع آب ایران» در زمینه‌های مرتبط با توسعه فناوری‌ها و طرح‌های زیربنایی و نوپدید از جمله در بخش منابع آب شد.

در ماده (۳۱) از قانون برنامه ششم توسعه، «ارتقای بهره‌وری آب و خاک کشاورزی» به‌عنوان یکی از شاخص‌های توسعه کشاورزی مطرح شده است و اهداف کمی متناظر با آن در جداول ۵ و ۸ از بند «ز» این ماده در قالب چهار موضوع «توسعه سامانه‌های نوین آبیاری و احداث شبکه‌های فرعی آبیاری و زهکشی»، «ایجاد و ساماندهی تشکلهای آب‌بران»، «اصلاح و بهبود خاک کشاورزی» و «اجرای عملیات آبخیزداری» درج شده‌اند. در بندهای «ت» و «ج» از ماده (۳۱) و همچنین بند «ت» از ماده (۷۲) این برنامه نیز فراهم کردن امکانات مصرف بهینه کودهای شیمیایی، استفاده بیشتر از کود آلی، تدوین ضوابط ورود، ساخت و ترکیب کود، تعیین مقدار مجاز مصرف کود شیمیایی، ممنوعیت عرضه محصولاتی که به‌صورت غیرمجاز از کود شیمیایی استفاده کرده‌اند، اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی و اقدام برای کاهش استفاده از سموم و کودهای شیمیایی، به دولت، وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و جهاد کشاورزی تکلیف شد. همچنین در برنامه ششم توسعه به‌منظور مدیریت آب و خاک، تبدیل ۵۰۰ هزار هکتار از زمین‌های شیب‌دار

۱. این بند به موجب «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت» مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۰۵ نسخ شده است.
 ۲. احکام این پاراگراف به موجب «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.



به باغات (بند «ب» از ماده (۳۱)) و اصلاح و بهبود خاک کشاورزی و افزایش کربن (ماده آلی) خاک به میزان سالیانه ۵۰۰ هزار هکتار (ماده (۳۲)) به دولت تکلیف شد. در بند «د» از ماده (۳۳) این برنامه نیز تولید و پخش برنامه‌های آموزشی، ترویجی، مدیریت مصرف آب به سفارش و تأمین مالی وزارت جهاد کشاورزی، به سازمان صدا و سیما تکلیف شده است.

در ماده (۳۵) از برنامه ششم توسعه، به منظور مقابله با بحران کم‌آبی، رهاسازی حقابه‌های زیست‌محیطی برای پایداری سرزمین، پایداری و افزایش تولید در بخش کشاورزی، تعادل بخشی به سفره‌های زیرزمینی و ارتقای بهره‌وری و جبران تراز آب، به میزانی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه یازده میلیارد مترمکعب شود، اقداماتی از جمله افزایش بهره‌وری تولید در بخش کشاورزی؛ توسعه روش‌های آبیاری نوین؛ اجرای عملیات آب و خاک؛ توسعه آب‌بندها و سامانه‌های سطوح آگیر؛ حمایت از توسعه گلخانه‌ها و انتقال کشت از فضای باز به فضای کنترل‌شده؛ بازچرخانی پساب‌ها؛ مدیریت آب‌های نامتعارف؛ مدیریت آب مجازی؛ طراحی و اجرای الگوی کشت و اعمال حمایت و مشوق‌های مناسب و همچنین تخصیص آب در چارچوب الگوی کشت؛ احیا، مرمت و لایروبی قنوت؛ توسعه پرورش ماهی در قفس؛ برق‌دار کردن چاه‌های کشاورزی دارای پروانه بهره‌برداری و نصب کنتور هوشمند و حجمی آب چاه‌های کشاورزی دارای پروانه بهره‌برداری؛ تأمین حقابه کشاورزان از آب سدهای احداثی بر روی رودخانه‌ها، چشمه‌ها و قنات‌هایی که قبل از احداث سد از آن منابع آبی حقابه داشته‌اند، تکلیف شده است. در تبصره بند «ج» از این ماده مقرر شده است منابع مورد نیاز برای برق‌دار کردن چاه‌های کشاورزی دارای پروانه بهره‌برداری از محل صرفه‌جویی در مصرف سوخت‌های فسیلی موضوع ماده (۱۲) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی تأمین شود. همچنین در بند «ب» از ماده (۳۸) «قانون برنامه ششم توسعه، حفاظت، احیا، مدیریت و بهره‌برداری مناسب از تالاب‌های کشور با مشارکت دستگاه‌های اجرایی و جوامع محلی به دولت تکلیف شده است؛ به‌طوری‌که تا پایان اجرای قانون برنامه، حداقل بیست درصد تالاب‌های بحرانی و در معرض تهدید کشور احیا شوند و ضمن حفاظت و تثبیت، در روند بهبود قرار گیرند [۲۳].

در بندهای «۶» و «۷» از سیاست‌های کلی برنامه هفتم با اولویت پیشرفت و عدالت، موضوع حفظ و ارتقای منابع آبی به‌عنوان یکی از الزامات تأمین امنیت غذایی و تولید داخلی حداقل ۹۰ درصد اقلام غذایی و کالاهای اساسی مطرح شده و استقرار نظام مدیریت یکپارچه منابع آب کشور، افزایش بهره‌وری حدود پنج درصدی آب کشاورزی و کنترل و مدیریت آب‌های سطحی و افزایش منابع زیرزمینی آب از طریق آبخیزداری و آبخوان‌داری مورد تأکید قرار گرفته است. بر این اساس در بند «ج» از ماده (۵) «قانون برنامه هفتم پیشرفت» به بهره‌گیری از مشارکت مردم در اجرای فعالیت‌های اقتصادی و عمرانی از جمله آبخیزداری و آبخوان‌داری از طریق خرید خدمات، واگذاری مدیریت، مشارکت عمومی - خصوصی، اجاره، بهره‌برداری و نیز سایر روش‌های مندرج در قوانین دائمی تکلیف شده است؛ به‌نحوی که در نتیجه مشارکت مردم، سالیانه بخشی از تصدی‌های دستگاه‌های مسئول انجام وظایف فوق‌الذکر کاهش یابد. در جزء «۲» از بند «ج» ماده (۲۲) این برنامه نیز در راستای حفظ محیط زیست و سلامت

عمومی از آثار زیان‌بار پسماندها و مدیریت مسئولانه منابعی که پسماندها از آن تولید می‌شوند، وزارت جهاد کشاورزی ملزم به خرید تضمینی کودهای آلی حاصل از فرایندهای بازیافت پسماندها شده است.

در جدول اهداف کمی فصل هفتم، مندرج در ماده (۳۲) از این برنامه تکالیفی همچون افزایش پنجاه درصدی بهره‌وری در واحد سطح؛ تولید حداقل ۱۰ میلیون تن محصولات گلخانه‌ای؛ توسعه دو میلیون هکتار کشاورزی فراسرزمینی؛ تهیه سالیانه یکصد هزار هکتار نقشه‌های مدیریت‌پذیر و درجه‌بندی و ارزیابی تناسب زمین‌های کشاورزی؛ کاهش حداقل بیست درصد در فرسایش خاک؛ توسعه و ایجاد شبکه‌های آبیاری و زهکشی درجه سه و چهار در پایاب سدها و احداث آبراهه (کانال)‌های عمومی و انتقال آب کشاورزی با لوله به میزان سالیانه هفتاد هزار هکتار؛ استقرار سالیانه دویست هزار هکتار سامانه‌های نوین آبیاری (تحت فشار) در زمین‌های کشاورزی؛ استقرار سالیانه ۱۵۰ هزار هکتار سامانه‌های نوین آبیاری زیرسطحی هوشمند با کاهش مصرف آب کشاورزی تا ۵۰ درصد و بهره‌وری تولید ۱/۵ برابر؛ تجهیز و نوسازی و زهکشی سالیانه شصت هزار هکتار زمین‌های کشاورزی؛ احیا، مرمت و بازسازی و لایروبی سالیانه سه هزار کیلومتر از قنوات؛ احداث ۲۵ هزار کیلومتر جاده‌های دسترسی و بین مزارع؛ اجرای بیست میلیون هکتار عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری و کاهش بیست درصد سطح کانون‌های بحرانی فرسایش بادی تعیین شده است و رسانیدن مصرف آب در بخش کشاورزی به ۶۵ میلیارد مترمکعب تا پایان برنامه هفتم پیشرفت نیز از اهداف کمی مندرج در فصل هشتم این برنامه، مندرج در ماده (۳۷) است.

در صدر ماده (۳۳) از [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) نیز موضوع بهره‌برداری بهینه و یکپارچه از منابع و عوامل تولید، به‌ویژه منابع آب و خاک مورد تأکید قرار گرفته است. در بندهای «الف» و «ب» از این ماده تعیین برنامه تولید بهینه (الگوی کشت) محصولات کشاورزی موضوع ماده (۳۱) [«قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی»](#) مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ و اجرای کلیه حمایت‌های قیمتی و غیرقیمتی براساس این برنامه به دولت تکلیف شده است. همچنین مقرر شده است برنامه تولید بهینه (الگوی کشت) براساس شرایط اقلیمی و آب و خاک، کشت متراکم محصولات راهبردی در دشت‌های حاصلخیز و مستعد و شرایط آب‌وهوایی تنظیم شود. در بند «ت» از ماده (۳۳) نیز احکام زیر در موضوع بهره‌برداری از آب و خاک در کشاورزی درج شده است:

- تولید و صادرات محصولات گلخانه‌ای بزرگ‌مقیاس در قالب شهرک‌ها و قطب‌های کشاورزی (جزء «۱»)
- تکمیل و اجرای طرح‌های پیشران کشاورزی به‌ویژه در حوزه آب و خاک (جزء «۲»)
- بهره‌برداری از سامانه کشاورزی هوشمند پیشرفته آبیاری زیرسطحی (طرح نهاد پیشران)، مبتنی بر رطوبت‌رسانی، تغذیه خاک و هوارسانی زیرسطحی در زمین‌های کشت و صنعت کارون و زمین‌های کشاورزی بالای ۱۰ هکتار کل کشور در راستای کاهش حداقل پنجاه درصدی در مصرف آب کشاورزی و افزایش حداقل یک‌ونیم برابر بهره‌وری تولید (جزء «۳»)
- محاسبه تعرفه آب مصرفی کشت‌های گلخانه‌ای در نواحی و شهرک‌های کشاورزی، نهالستان‌ها و ایستگاه‌های تولید بذر و نهال و بوستان‌های جنگلی سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور فارغ از هر منبع تأمین، به نرخ مصوب فعالیت‌های کشاورزی (جزء «۴»)

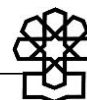


- بهره‌مندی مجتمع‌ها و شهرک‌های کشاورزی از مزایای مندرج در ماده (۸۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) از جمله تأمین آب تا درب واحدهای تولیدی (جزء «۴»);
 - صرفه‌جویی سالیانه یک درصد از مصارف کشاورزی آب‌های زیرزمینی، از طریق کشت ارقام مقاوم به خشکی و شوری و توسعه روش‌های شورورزی در مناطق مستعد ساحلی (جزء «۵»);
 - مجاز کردن سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور به بهره‌گیری از ظرفیت مجریان، بهره‌برداران، افراد بومی و محلی، روستاییان و سایر افراد واجد صلاحیت جهت اجرای عملیات آبخیزداری و جنگل‌کاری در قالب شرکت‌های تعاونی واجد نظام فنی و اجرایی و قراردادهای رسمی، بدون ایجاد رابطه استخدامی (جزء «۶»).
- به موجب بند «پ» از ماده (۳۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت مقرر شده است عوارضی از محصولات کشاورزی و غذایی پر آب بر صادراتی خلاف الگوی کشت اخذ شود و هفتاد درصد از منابع حاصله جهت احیای قنوت، افزایش بهره‌وری آب و محصولات کشاورزی، اجرای طرح (پروژه)‌های آبخیزداری و الگوی کشت در اختیار وزارت جهاد کشاورزی و سی درصد جهت نصب شمارشگر (کنتور)‌های هوشمند چاه‌های آب کشاورزی در اختیار وزارت نیرو قرار گیرد. در بند «ت» از این ماده نیز جلوگیری از آلودگی و تخریب خاک به‌عنوان یکی از الزامات ایجاد بازار مبادله آب‌های نامتعرف مورد تأکید قرار گرفته است. در بند «ث» از این ماده نیز مقرر شده است هزینه‌های نقدی و غیرنقدی انجام شده توسط خیرین حقیقی و حقوقی در احداث، توسعه و تکمیل طرح‌های آبرسانی و اجرای عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری در چارچوب طرح‌های مصوب ملی و استانی با تأیید وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی (سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور)، به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی محسوب شود.
- به موجب تبصره «۲» از بند «ج» ماده (۳۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت مقرر شده است فعالیت‌های آبخیزداری و آبخوان‌داری که در راستای پیشگیری و مهار سیل از منشأ در سطح حوضه‌های آبریز بالادست توسط سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور انجام می‌شوند در زمره اقدامات طرح جامع پیشگیری و پایش (کنترل) سیلاب کشور، که تدوین آن در صدر این بند به وزارت نیرو محول شده است، قرار گیرند. در جزء «۱» از بند «ج» ماده (۳۸) برنامه هفتم پیشرفت نیز وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی مکلف شده‌اند با لحاظ طرح‌های مکمل از جمله شبکه‌های آبیاری و زهکشی اصلی و فرعی و با هدف تعادل بخشی مثبت و افزایش بهره‌وری، تمامی طرح‌های در دست اجرای خود، به‌استثنای طرح‌های آب ژرف در استان سیستان و بلوچستان، را بررسی و نسبت به اصلاح اهداف و عملیات طرح‌ها و زیرطرح (پروژه)‌های یاد شده با هدف توجیه‌پذیر کردن آنها تا پایان سال اول اجرای این قانون اقدام کنند. به موجب بند «ح» از این ماده هم وزارت نیرو مکلف شده است با همکاری وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و کشور و با بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی با تعیین سهم دولت از محل پیش‌فروش آب استحصالی در بودجه سنواتی، اقدامات لازم را به‌منظور افزایش حجم آب استحصالی کشور، حداقل به میزان ۱۵ درصد متوسط بلندمدت نزولات آسمانی سالیانه (پنج درصد از محل مدیریت (کنترل) آب‌های سطحی، پنج درصد از طریق آبخیزداری و آبخوان‌داری و پنج درصد از طریق استحصال آب‌های جوی و سامانه‌های استحصال آب باران و کاهش تبخیر از سامانه‌های ذخیره، انتقال و توزیع آب) به عمل آورد. تعدیل یا اصلاح اهداف کمی مندرج در ماده (۳۷) این قانون، متناسب با

آب استحصالی از عملکرد این بند، به تصویب مجلس می‌رسد.

به موجب بند «ب» از ماده (۳۹) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، صنایع غذایی از شمول صنایع آب‌بری که مقرر شده آب مورد نیازشان از آب نامتعارف تأمین شود، مجزا شده‌اند. در بند «پ» از این ماده نیز به وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی اجازه داده شده است که به‌منظور هماهنگی و تسریع در تکمیل و بهره‌برداری از طرح‌های شبکه‌های اصلی و فرعی آبیاری و زهکشی اصلی و فرعی، اعتبارات مصوب طرح‌های مربوط و منابع داخلی را به‌صورت کمک‌های فنی و اعتباری، بابت حمایت از سرمایه‌گذاران در طرح‌های مشارکت منافع شبکه‌های آبیاری و زهکشی مطابق الگویی که ظرف ۶ ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون با پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های مذکور به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، هزینه کنند. به موجب بند «ت» از ماده (۳۹) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) نیز شرکت‌های کشت و صنعت و اشخاص حقیقی و حقوقی دارای زمین‌های آبی ۱۰ هکتار و بیشتر، اعم از پیوسته و ناپیوسته، مکلف شده‌اند به‌منظور افزایش بهره‌وری آب کشاورزی، شبکه‌های آبیاری نوین (سطحی و یا زیرسطحی) زمین‌های خود را تا پایان سال دوم برنامه با حمایت‌های مصوب هیئت‌وزیران اجرا کنند. در صورت عدم اجرا، از ابتدای سال سوم برنامه، آب‌بهای شرکت‌ها و اشخاص حقیقی و حقوقی مزبور، به بالاترین نرخ آب کشاورزی منطقه اخذ می‌شود. در تبصره «۱» از این بند، اجرای حکم مذکور، منوط به تصویب حمایت‌ها و اجرای آنها شده و به موجب تبصره «۲»، دولت مکلف شده است نسبت به افزایش بهره‌وری آب کشاورزی از طریق سایر روش‌ها، غیر از موارد موضوع این بند، اقدام قانونی به عمل آورد. به موجب بند «ج» از ماده (۳۹) این برنامه هم مقرر شده است وزارت نیرو ظرف دو سال اول برنامه، نسبت به راه‌اندازی سامانه ملی حسابداری آب زیر نظر شورای عالی آب اقدام کند و این سامانه با رعایت [قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی](#)، مرجع هرگونه سیاستگذاری در دستگاه‌های مختلف کشور قرار گیرد. در تبصره این بند نیز وزارت نیرو مکلف شده است با همکاری وزارت جهاد کشاورزی برنامه روش‌شناسی تعیین ترازنامه آب را همگام با استانداردهای جهانی طی دو سال اول برنامه تهیه کرده و هر سال ترازنامه منابع و مصارف آب را به‌روزرسانی و ارائه کند.

به موجب بند «الف» از ماده (۴۰) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح مکلف شده‌اند با همکاری وزارت نیرو، در سال اول اجرای برنامه، تمامی منابع آبی در اختیار خود را به ابزار اندازه‌گیری هوشمند استاندارد تحت پایش این وزارتخانه، مجهز و مصارف آب خود را در سقف مجاز اعلامی وزارت مذکور تنظیم کنند. در صورت عدم رعایت این تکالیف، هرگونه برداشت از این منابع آبی، غیرمجاز تلقی شده و وزارت نیرو مکلف است در چارچوب قوانین و مقررات مربوط با آن برخورد کند. در بند «ب» از این ماده نیز مقرر شده است شهرداری‌ها و سایر متولیان اماکن عمومی و دولتی نسبت به احداث شبکه‌های مستقل آبیاری فضای سبز و جداسازی آن از آب شرب و استفاده از پساب و سایر آب‌های نامتعارف با رعایت حدود مجاز استاندارد و شاخص‌های زیست‌محیطی و سلامت اقدام کنند. بر این اساس، در طول اجرای برنامه هفتم پیشرفت، آبیاری فضای سبز با استفاده از آب شرب، در صورت وجود آب جایگزین به تشخیص وزارت نیرو، در کلیه اماکن عمومی و دولتی ممنوع شده و متخلفین مشمول مجازات تعزیری درجه ۶ موضوع ماده (۱۹) [قانون مجازات اسلامی](#) خواهند شد. در بند «پ» از ماده (۴۰) نیز در راستای پایداری تأمین مصارف وابسته به آب زیرزمینی در دشت‌های بحرانی و به‌منظور



مدیریت (کنترل) اضافه برداشت از منابع آبی، وزارت نیرو مکلف شده است با هماهنگی وزارتخانه‌های نفت و جهاد کشاورزی نسبت به نصب شمارشگر (کنترل) بر روی چاه‌ها اقدام کند. همچنین مقرر شده است وزارت نیرو در صورت برداشت آب مازاد بر پروانه بهره‌برداری پس از دوبار اخطار به فاصله هربار حداقل یک ماه، نسبت به اخذ جریمه متناسب با درصد اضافه برداشت، تا معادل قیمت تمام شده آب سطحی منطقه‌ای اقدام کند و در صورت تکرار اضافه برداشت آب، به میزان بیش از چهل درصد (۴۰٪) پروانه بهره‌برداری، نسبت به قطع موقت سهمیه آب در فصل کشت بعد به مدت یک فصل کشت اقدام کند. در بند «ت» از ماده (۴۰) نیز وزارت نیرو مکلف شده است با هماهنگی وزارت جهاد کشاورزی، ظرف یک سال نسبت به استقرار مدیریت مشارکتی آب با ایجاد یا تقویت تشکلهای بهره‌برداران موضوع ماده (۵) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ در هریک از آبخوان‌های کشور اقدام کند و وظایف تصدی‌گری خود در حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی و سطحی را در صورت وجود تشکلهای مذکور، با عقد قرارداد به آنها واگذار و بر عملکرد آنها نظارت نماید. برخی از این وظایف قابل واگذاری عبارتند از: گشت و بازرسی و تأمین حقابه اکولوژیک اکوسیستم‌های آبی، جلوگیری از برداشت غیرمجاز از منابع آب‌های سطحی، جلوگیری از اضافه برداشت از چاه‌های مجاز، اقدامات مربوط به انسداد چاه‌های غیرمجاز، جمع‌آوری آب‌بها و تعمیر و نگهداری شبکه‌های آبیاری. به موجب بند «ج» از این ماده نیز مقرر شده است انتقال آب برای مصارف غیرشرب بین ۶ حوضه آبریز داخلی، به‌استثنای استحصال و انتقال آب از دریا و دریاچه‌ها ممنوع شود.

۲-۴-۳. مالکیت و بهره‌برداری از زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی

در باب مدیریت زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی در قوانین برنامه‌های قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، احکام متنوعی به تصویب رسیده است که به‌طور کلی به سه حوزه «تجمیع و یکپارچه‌سازی زمین‌های کشاورزی»^۱، «تثبیت مالکیت» و «واگذاری» قابل تقسیم است. در ادامه به تفکیک هریک از حوزه‌ها، احکام مربوطه در قوانین برنامه تشریح می‌شود.

• تجمیع و یکپارچه‌سازی زمین‌های کشاورزی

بررسی‌ها نشان می‌دهد، در قوانین برنامه اول تا چهارم عمرانی، حکم مشخصی در رابطه با تجمیع و یکپارچه‌سازی زمین‌های کشاورزی وجود ندارد. در جزء «۶» از بند «ب» بخش «سیاست‌ها و خط‌مشی‌های خاص» مندرج در «کلیات اقتصادی و اجتماعی» نسخه تجدیدنظر شده از قانون برنامه پنجم عمرانی، تقویت هرچه بیشتر واحدهای کوچک و متوسط و توسعه تعاونی‌های تولید روستایی، مورد تأکید قرار گرفته است. در جزء «۴» از بند «الف» بخش «خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی» فصل کشاورزی و منابع طبیعی نیز مقرر شده است «در محدوده مناطق آبیاری شده از آب سدها و یا گروه چاه‌های عمیق که با سرمایه‌گذاری دولت ایجاد شده و یا ایجاد خواهد شد، قطعات

۱. طبق بندهای «ت» و «ج» از ماده (۱) «آیین‌نامه اجرایی قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی- مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۱۳» مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۰۸ هیئت‌وزیران، یکپارچه‌سازی، فرایندی از اصلاح زمین است که با عملیاتی نظیر ۱. تسطیح، ۲. رفع موانع و مرزبندی‌های اختصاصی مالکان و در صورت لزوم، ۳. احداث جاده‌های بین مزارع و ۴. تأسیس شبکه‌های آبیاری و زهکشی، به ایجاد یک واحد کشاورزی و مدیریت واحد بر منابع تولید با حداقل نصاب‌های فنی و اقتصادی منجر می‌شود. **تجمیع**، نوعی اقدام ثبتي جهت صدور سند واحد برای زمین‌های متصل به هم است. گفتنی است؛ قاعده‌گذاری برای تجمیع، تعویض، یکجاسازی و یا یکپارچه‌سازی قطعات کشاورزی خرد و پراکنده، صرفاً به قانون و آیین‌نامه اجرایی فوق محدود نمی‌شود؛ بلکه به‌جهت مبتلا به بودن تقطیع زمین‌های کشاورزی، در برخی از قوانین برنامه‌های عمرانی و توسعه‌ای نیز احکامی هرچند ناقص و غیرشفاف در این رابطه وضع شده است.

زمین‌های پراکنده و نامنظم هریک از مالکین و متصرفین، به قطعه یکپارچه و واحدی که حدود آن منطبق با شبکه آبیاری و راه‌های سرویس باشد، تبدیل شده و در واحدهای اقتصادی یکپارچه که مساحت آن بر مبنای طرح جامعی که برای هر منطقه تعیین و اعلام می‌شود به صورت انفرادی، مشاع، شرکت تعاونی، سهامی زراعی، شرکت کشت و صنعت، مجتمع‌های شیر و گوشت یا هر نوع شرکت قانونی دیگر با حد اعلاای کارایی از نظر اعمال شیوه‌های کشاورزی پیشرفته و عمقی مورد بهره‌برداری قرار گیرد^۱.

تجمیع و یکپارچه‌سازی زمین‌های کشاورزی زیرسدها و شبکه‌های آبیاری در قوانین برنامه‌های بعد از انقلاب اسلامی نیز پی گرفته شد. به نحوی که در مبحث خط‌مشی‌های مندرج در قسمت یکم از پیوست‌های قانون برنامه اول توسعه، در زیر جزء «۴-۲۲» از بند «۴»، ایجاد تسهیلات قانونی، فنی و اعتباری جهت خرید و فروش و جابه‌جایی زمین‌های و قطعات کوچک به منظور یکپارچه کردن انواع کشت و یکپارچه کردن نسبی قطعات پراکنده و جلوگیری از خرد شدن زمین‌های کشاورزی و تفرق انواع کشت با اولویت زمین‌های زیر سدها و شبکه‌ها مدنظر قرار گرفته است.^۱ در قانون برنامه دوم توسعه، دو حکم با موضوع تجمیع و یکپارچه‌سازی قطعات خرد و پراکنده کشاورزی ارتباط دارد که هر کدام اثر متفاوتی بر خرد شدن زمین‌های کشاورزی داشته‌اند. در تبصره «۷۲» از این برنامه مقرر شد، در صدور سند مالکیت به افراد صاحب‌نسق یا ورثه آنها، کلیه محدودیت‌های موضوع ماده (۱۹) قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی، و ماده واحده قانون نحوه انتقال اراضی واگذاری به زارعین مشمول قوانین و مقررات اصلاحات ارضی در نظر گرفته نشود.^۲ حکم دوم مربوط به جزء «۴» تبصره «۷۷» است که برخلاف حکم تبصره «۷۲»، به دنبال جلوگیری از تشدید خردی زمین‌های کشاورزی بود. در جزء یاد شده، دولت موظف شد در راستای تسریع در امر یکپارچه‌سازی زمین‌ها و جلوگیری از تبدیل زمین‌های زراعی به قطعات کوچک، تدابیر لازم را جهت مطالعه و برنامه‌ریزی و سیاستگذاری نظام بهره‌برداری مطلوب در زمین‌های کشاورزی کشور با تأکید بر حمایت از تشکیل تعاونی‌های تولید زراعی، دامی، باغداری، و جنگلداری، مرتعداری و مکانیزاسیون در مناطق مستعد و مورد رضایت مردم اتخاذ و اعمال کند.^۳ در برنامه‌های سوم و چهارم، حکمی در راستای تجمیع و یکپارچه‌سازی پیش‌بینی نشد. اما در قانون برنامه پنجم توسعه،

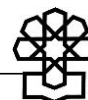
۱. این حکم به موجب «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه معدن» مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۴ نسخ شده است. نکته حائز اهمیت در این جزء، توجه به مقوله «کشت یکپارچه» که لزوماً به اصلاح هندسی زمین‌ها نمی‌انجامد، در کنار تأکید بر «یکپارچه‌سازی قطعات پراکنده» است. اگرچه در قانون موصوف، تعریف دقیقی از مفهوم کشت یکپارچه ارائه نشده است، اما به نظر می‌رسد مقصود این است که در یک منطقه، نوع محصولی که در قطعات مختلف کشت می‌شود، یکسان باشد. حتی در این فرایند بعضاً زمان و نوع عملیات داشت و برداشت محصولات در قطعات مختلف با همدیگر هماهنگ است. به نظر می‌رسد قانون‌گذار از دشواری‌هایی که عمل تجمیع و یکپارچه‌سازی زمین‌های کشاورزی دارد، آگاهی داشته و نسخه دیگری به نام کشت یکپارچه که نسبت به نسخه یکپارچه‌سازی، سهل‌الوصول‌تر می‌باشد، پیشنهاد داده است. حتی در مقوله یکپارچه کردن قطعات خرد و پراکنده نیز قانون‌گذار از تأکید صرف بر تحقق حدنصاب‌های ایدئال فاصله گرفته و بر تحقق نسبی آن تأکید ورزیده است.

۲. قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی؛ ماده (۱۹) - هرگونه معاملاتی نسبت به زمین‌های واگذار شده که منجر به تجزیه آن اراضی به قطعات کوچک‌تر از حداقلی که از طرف وزارت کشاورزی برای هر منطقه تعیین می‌شود، ممنوع و باطل است و چنانچه زارع فوت نماید و وراثت نتواند برای اداره ملک توافق کند؛ می‌تواند سهم خود را با رعایت قسمت اول این ماده به زارع دیگری بفروشد در این صورت پرداخت بقیه اقساط به عهده خریدار جدید است. هر زارع (می‌تواند) تا دو برابر حداقل تعیین شده از اراضی آن ده خریداری نماید.

قانون نحوه انتقال اراضی واگذاری به زارعین مشمول قوانین و مقررات اصلاحات ارضی - ماده واحده - زارعینی که در اجرای قوانین و مقررات اصلاحات ارضی، اراضی و حقایقهایی به آنان منتقل شده یا بشود، می‌توانند با اجازه وزارت تعاون و امور روستاها حقوق خود را در آن اراضی منحصرأ به زارع صاحب‌نسق ساکن محل وقوع اراضی مورد انتقال یا به شرکت‌های تعاون روستایی و شرکت‌های سهامی زراعی مربوط منتقل کنند.

گفتنی است؛ عدم صدور سند مالکیت به زمین‌های کشاورزی کمتر از حدود فنی و همچنین غیرقانونی شمردن معاملاتی که نتیجه آن خرد شدن زمین‌ها می‌شود، از جمله راهکارهای سلبی بود که در ماده (۱۹) قانون اصلاحات ارضی مصوب سال ۱۳۴۰ پیش‌بینی شده بود. ولی حکم تبصره «۷۲» با لغو این محدودیت‌ها، موجبات تثبیت و تشدید خردی و پراکندگی زمین‌های کشاورزی را فراهم ساخت.

۳. این حکم به موجب «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست»، مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.



در ماده (۱۴۶)، دولت موظف شد به منظور افزایش تولید و ارتقای بهره‌وری و بازده زمین‌های کشاورزی و در جهت اعمال مدیریت واحد یا اتخاذ سیاست‌های تشویقی برای یکپارچه‌سازی زمین‌های کشاورزی، حمایت‌های حقوقی و مالی لازم را از تشکیل تشکلهای حقوقی با اولویت تعاونی‌های تولید کشاورزی به عمل آورد. همچنین به موجب بند «ک» از ماده (۱۹۴)، به منظور جلوگیری از خرد شدن زمین‌ها و تجمیع مدیریتی زمین‌های خرد کشاورزی، دولت موظف شد حمایت مالی لازم را از طریق اعطای تسهیلات، وجوه اداره شده، یارانه سود و کارمزد جهت تقویت مدیریت یکپارچه زمین‌ها در قالب مشارکت با تشکلهای حقوقی انجام دهد. اگرچه در اینجا تشکلهای حقوقی تعریف نشده است؛ اما به نظر می‌رسد مقصود شرکت‌های تعاونی و سهامی و کشت و صنعت‌هاست. در برنامه‌های ششم توسعه و هفتم پیشرفت، حکمی مشخصی در راستای تجمیع و یکپارچه‌سازی زمین‌های کشاورزی مشاهده نشد. البته در جدول سنجه‌های عملکردی فصل امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی برنامه هفتم پیشرفت، تکلیف شده است، در طول برنامه هر سال به میزان ۶۰ هزار هکتار «تجهیز و نوسازی و زهکشی اراضی» انجام شود. طبیعتاً اجرای این حکم باید همراه با تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی انجام شود.

در جمع‌بندی مبحث تجمیع و یکپارچه‌سازی قطعات خرد و پراکنده کشاورزی می‌توان اذعان داشت که قانون‌گذار برای مدیریت نظام خرده‌مالکی و کشت و کار انفرادی، به‌طور کلی دو راهبرد اتخاذ کرده است: یکی اعطای تسهیلات فنی و اعتباری به کشاورزان جهت خرید و فروش و جابه‌جایی قطعات با یکدیگر و دومی کمک به تشکیل تشکلهای یا نظام‌های بهره‌برداری مانند سهامی زراعی، تعاونی‌های تولید و کشت‌صنعت‌ها. در کنار مباحث یاد شده، انتظار می‌رفت در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، هدف‌گذاری کمی و سالیانه مشخصی برای تجمیع و یکپارچه‌سازی قطعات کشاورزی انجام می‌شد تا از این طریق هم تکلیف وزارتخانه برای تسهیم و تخصیص اعتبارات مربوطه روشن‌تر می‌شد و هم اینکه ارزیابی دقیق‌تری از عملکرد وزارتخانه توسط مجلس صورت می‌گرفت. هرچند در برنامه هفتم انجام ۳۰۰ هزار هکتار تجهیز و نوسازی و زهکشی اراضی که بخشی از این طرح به تجمیع و یکپارچه‌سازی مربوط می‌شود، تکلیف شده است؛ اما اگر شاخص و سنجه کمی مشخص‌تری در این خصوص پیش‌بینی می‌شد، قطعاً مثمرتر بود.

• تثبیت مالکیت

طبق بررسی‌های به عمل آمده، در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله عمرانی قبل از انقلاب اسلامی، هیچ حکمی که به موضوع صدور سند مالکیت به زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی مرتبط باشد، مشاهده نشد. در جزء «۱-۲» از سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی مندرج در بند «۲» فصل هفتم نسخه تجدیدنظر شده از برنامه پنجم عمرانی، با عنوان سیاست زمین‌داری، نظام بهره‌برداری از زمین‌ها متکی بر اصل اول به اصطلاح منشور انقلاب سفید و تکمیل مراحل سازندگی اصلاحات ارضی، تعریف شد. همچنین در جزء «۴» از بند «ب» (سیاست‌های اجرایی) نسخه تجدیدنظر شده برنامه عمرانی پنجم، مقرر شد به منظور استفاده اقتصادی و معقول از زمین‌ها، سیاست بهره‌وری از زمین تدوین شود و در نتیجه، زمین‌های مناسب کشاورزی و خانه‌سازی محفوظ مانده و واحدهای صنعتی در سایر نقاط مستقر گردد. اما در اغلب قوانین برنامه بعد از انقلاب اسلامی، احکامی در این ارتباط وضع شده است که در ادامه به تفکیک برنامه مورد اشاره قرار می‌گیرد. در زیر جزء «۲۳-۴» از مبحث خط‌مشی‌ها در قسمت یکم از

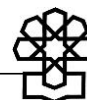
پایه‌های [قانون برنامه اول توسعه](#)، به موضوع «تعیین و تثبیت نظام مالکیت زمین‌های کشاورزی» به‌عنوان یکی از شیوه‌های ایجاد رشد اقتصادی تأکید شده است.^۱

تبصره «۷۲» از [قانون برنامه دوم توسعه](#)، یکی از مهم‌ترین احکام مربوط به تثبیت مالکیت زمین‌های کشاورزی است. براساس این تبصره دولت موظف شد در طول دوره پنج‌ساله برنامه دوم توسعه، نسبت به تعیین تکلیف و قطعی کردن مالکیت افراد صاحب‌نسق که طی اصلاحات ارضی زمین دریافت کرده بودند و یا ورثه آنها، براساس قوانین موضوعه کشور اقدام کند. البته همان‌گونه که در مبحث «تجمیع و یکپارچه‌سازی» عنوان شد، نکته اساسی در تبصره مذکور این است که در صدور سند مالکیت به افراد موردنظر، کلیه محدودیت‌های موضوع ماده (۱۹) قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی، مصوب ۱۳۴۰/۱۰/۲۷ و ماده‌واحد قانون نحوه انتقال اراضی واگذاری به زارعین مشمول قوانین و مقررات اصلاحات ارضی، مصوب ۱۳۵۱/۰۹/۲۱ لغو شد. این موضوع اگرچه از نظر افزایش آمار سنددار شدن زمین‌های کشاورزی، مثبت ارزیابی می‌شود، اما به‌جهت رسمیت‌بخشی به تقطیع زمین‌های کشاورزی و تشدید آن، حکم نامطلوبی تلقی می‌شود.

در فراز دوم تبصره «۷۲» به‌منظور ممانعت از تصرفات و معاملات غیرقانونی زمین‌های منابع طبیعی، دولت (وزارت کشاورزی وقت) مکلف شد، نسبت به تهیه و تدوین نقشه‌های محدوده منابع طبیعی اقدام و به ادارات ثبت اسناد و املاک شهرستان‌ها جهت تنظیم سند به نام دولت ارسال کند. علاوه‌براین، قواعد دیگری در زمینه ثبت رسمی معاملات زمین‌های کشاورزی در تبصره مورد بحث وضع شد. به‌عبارت دقیق‌تر، مقرر شد معاملاتی در دفتر اسناد رسمی ثبت شود که انجام آن ۱. منجر به تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی نشود و ۲. منجر به تخلف از حدود مالکیت تعیین شده توسط وزارت کشاورزی وقت نشود. همچنین انجام هر نوع تفکیک و تبدیل زمین‌های کشاورزی یا دارای قابلیت کشاورزی یا باغات در خارج از محدوده قانونی شهرها، به آیین‌نامه‌ای موکول شد که به پیشنهاد وزارت کشاورزی وقت تدوین و به تصویب هیئت‌وزیران برسد.^۲

بحث صدور سند برای زمین‌های کشاورزی، در [قانون برنامه چهارم توسعه](#) نیز مورد تأکید قرار گرفت؛ به این صورت که در بند «ح» از ماده (۱۸)، مقرر شد تا پایان برنامه چهارم توسعه، صدور سند مالکیت رسمی به زمین‌های کشاورزی واقع در خارج از محدوده قانونی شهرها، شهرک‌ها و روستاها به‌نام مالکین قانونی آنها از طریق سازمان ثبت اسناد و املاک کشور انجام شود. در این برنامه، علاوه‌بر تثبیت مالکیت اشخاص بر زمین‌های کشاورزی، تکالیفی برای تثبیت مالکیت دولت بر زمین‌های منابع طبیعی نیز وضع شده است. مطابق با بند «ج» از ماده (۶۸) [قانون برنامه چهارم توسعه](#)، وزارت جهاد کشاورزی موظف شد به‌منظور تعیین تکلیف نهایی و تثبیت مالکیت دولت بر عرصه‌های منابع ملی و دولتی تا پایان برنامه چهارم، نسبت به اتمام عملیات ممیزی و تفکیک منابع ملی و دولتی از مستثنیات مربوطه به‌ویژه تصرفات

۱ این حکم به‌موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه معدن](#)» مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۴ نسخ شده است.
۲ تا پایان برنامه دوم توسعه، آیین‌نامه اجرایی موردنظر تدوین و ابلاغ نشد. یکی از دلایلی که برای این امر می‌توان متصور بود این است که بعد از حدود هفت ماه از تاریخ تصویب برنامه دوم، «[قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#)» در مورخ ۱۳۷۴/۰۴/۳۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در این قانون بخشی از اهداف مدنظر در فراز دوم تبصره (۷۲) [قانون برنامه دوم توسعه](#) یعنی چگونگی تبدیل اراضی کشاورزی به غیرکشاورزی، مورد توجه قرار گرفت و ضوابطی برای تغییر کاربری اراضی تعیین شد. بخش دیگر از اهداف تبصره مورد بحث یعنی موضوع چگونگی تفکیک اراضی در قانون دیگری با عنوان «[قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی](#)» پیش‌بینی شد که نزدیک به یک دهه بعد و در مورخ ۱۳ اسفندماه ۱۳۸۵، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.



اشخاص اقدام کند. سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نیز مکلف شد تا زمان صدور اسناد، نقشه‌های زمین‌های منابع ملی و دولتی را به‌عنوان اسناد رسمی پذیرفته و آنها را ملاک عمل قرار دهد.

صدور سند مالکیت برای زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی در [قانون برنامه پنجم توسعه](#) نیز پی گرفته شد. با توجه به اینکه تکلیف بند «ح» از ماده (۱۸) قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر اتمام سنددار شدن کلیه زمین‌های کشاورزی تا پایان برنامه چهارم، به‌طور کامل اجرا نشد در بند «ح» از ماده (۱۴۳) [قانون برنامه پنجم توسعه](#)، مجدداً بر صدور سند مالکیت به کلیه زمین‌های کشاورزی تا پایان برنامه پنجم تأکید شد. در بند یاد شده آمده است: «صدور سند مالکیت کلیه زمین‌های کشاورزی توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تا پایان برنامه». همان‌گونه که مفاد بند یاد شده برمی‌آید، در این بند برخلاف برنامه چهارم، به مکان استقرار زمین‌های کشاورزی هیچ اشاره‌ای نشد. به‌نوعی هدف قانون‌گذار این بود که کلیه زمین‌های کشاورزی در هر نقطه‌ای از کشور که باشند، سنددار شوند. علاوه بر حکم فوق‌الاشاره، ذیل تبصره بند «ح» از ماده (۲۱۱) قانون برنامه پنجم توسعه، وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و راه و شهرسازی و سازمان اوقاف و امور خیریه، مکلف شدند ضمن شناسایی و ارائه مستندات کلیه زمین‌های ملکی و تحت تولیت خویش، با سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برای تهیه نقشه املاک مذکور براساس استاندارد حدنگاری (کاداستر) همکاری کنند.^۱

در [قانون برنامه ششم توسعه](#)، هدف کمی مشخص‌تری برای سنددار شدن زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی تعیین شد. طبق بند «ذ» از ماده (۳۸) قانون یاد شده، مقرر شد تا پایان برنامه ششم، برای حداقل ۱۱۴ میلیون هکتار از عرصه‌های منابع طبیعی و همچنین حداقل ۲۰ میلیون هکتار از زمین‌های کشاورزی، با رعایت [قانون جامع حدنگار \(کاداستر\) کشور](#) مصوب سال ۱۳۹۳، نقشه‌های حدنگاری تهیه شود. علاوه بر این، مطابق با ردیف «۱۷» جدول (۱۶) ذیل بند «د» از ماده (۱۱۳) [قانون برنامه ششم توسعه](#)، نسبت زمین‌های ثبت شده ملی به کل زمین‌های ملی در سال پایه (۱۳۹۵) ۱۲/۶ درصد اعلام شده بود که مقرر شد در پایان سال ۱۴۰۰ به ۱۰۰ درصد ارتقا پیدا کند. یعنی به‌طور متوسط در هر سال ۱۷/۵ درصد از کل زمین‌های ملی شناسایی شده، به‌نام دولت تثبیت شود. همچنین مطابق ردیف «۹» جدول شماره (۱۷) ذیل بند مذکور، مقرر شد هر ساله ۲.۵۰۰.۰۰۰ فقره و در مجموع ۱۲.۵۰۰.۰۰۰ فقره اسناد مالکیت زمین‌ها و املاک دولتی، موقوفه و منابع طبیعی مبتنی بر طرح کاداستر صادر شود. سازمان برنامه و بودجه نیز مکلف شد اعتبارات مورد نیاز برای تحقق این امر را در بودجه سنواتی پیش‌بینی کند.

تکلیف به حدنگاری زمین‌ها، به‌نحو دیگری در [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) مورد تأکید قرار گرفته است. اما نظر به اینکه تا پایان برنامه ششم توسعه، بیش از ۹۸ درصد عرصه‌های منابع طبیعی دارای سند مالکیت حدنگاری شده بودند، در قانون برنامه هفتم مشخصاً برای حدنگاری زمین‌های کشاورزی هدف‌گذاری انجام شده است. براساس اطلاعات جدول (۲۳) از ماده (۱۱۲)، یکی از شاخص‌های تعیین شده این است که نسبت مساحت حدنگاری شده زمین‌های کشاورزی به مساحت کل زمین‌های کشاورزی به ۱۰۰ درصد برسد. طبق اعلام سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، تا ۱۹ خردادماه

۱. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت](#)»، مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۰۵، نسخ شده است. به‌نظر می‌رسد در حکم یاد شده، مقصود زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی دولتی یا ملی است که باید اسناد آنها به‌صورت حدنگاری تهیه شود.

۱۴۰۳، برای حدود ۶۶ درصد اراضی کشاورزی نقشه‌های حدنگاری تهیه و اسناد مالکیت صادر شده است.^۱ همچنین به‌منظور کاهش مدت زمان صدور سند مالکیت حدنگاری شده، مقرر شده است میانگین زمان دریافت سند مالکیت حدنگاری جدید توسط متقاضی از زمان ثبت درخواست یا ثبت معامله برای املاک دارای سند حدنگاری، حداکثر دو روز باشد.

الف) تأمین زمین برای اجرای طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای

یکی دیگر از سیاست‌هایی که در قوانین برنامه توسط قانون‌گذاران پی گرفته شده، اختصاص زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی برای امور عمرانی و توسعه‌ای است؛ به‌نحوی که، در مواردی برحسب ضرورت علاوه بر زمین‌های ملی و دولتی، بخشی از زمین‌های تحت مالکیت اشخاص نیز برای پیشبرد طرح‌های عمرانی دولت‌ها به‌ویژه ارائه خدمات عمومی مانند توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل، گردشگری، ورزشی، آموزشی، فضای سبز و زندان، مورد استفاده قرار می‌گرفت و دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌شدند، زمین مربوطه را از اشخاص خریداری کنند. همان‌گونه که اشاره شد، در مواردی نیز از زمین‌های ملی و دولتی برای اجرای طرح‌های اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی به بخش‌های غیردولتی واگذار شده است. بنابراین تأمین زمین برای اجرای طرح‌های اقتصادی و توسعه‌ای به دو نحو انجام می‌شد: یکی از طریق خرید اراضی مردم توسط دولت و دیگری واگذاری (فروش یا اجاره) زمین دولتی به مردم. در ادامه احکام مربوط به این دو حالت تشریح می‌شود.

ب) تأمین زمین از طریق خرید اراضی اشخاص

در قوانین برنامه‌های عمرانی دوم (مواد ۱۶ و ۱۷)، سوم (مواد ۲۹ و ۳۰) و چهارم (مواد ۲۹ و ۳۰)، احکام تقریباً مشابهی در رابطه با اختصاص زمین‌های بایر و دایر جهت اجرای عملیات عمرانی و نیازمندی‌های عمومی پیش‌بینی شده است. به‌عنوان نمونه در ماده (۱۶) [قانون برنامه دوم عمرانی](#)، به دولت اجازه داده شد در صورت نیاز به زمین برای اجرای طرح‌های عمرانی و نیازمندی‌های عمومی، نسبت به خرید زمین‌های مورد نیاز (اعم از دایر و بایر) از اشخاص حقیقی و حقوقی اقدام کند. این موضوع در ماده (۲۹) [قانون برنامه سوم عمرانی](#) با اندکی تغییر تکرار شد؛ به‌نحوی که در این برنامه، اختصاص زمین صرفاً به طرح‌های عمرانی و نیازمندی‌های عمومی محدود نشد؛ بلکه با حذف این قید، کلیه طرح‌هایی که نیاز به تأمین زمین از اشخاص داشت، مدنظر قرار گرفت. ضمناً در برنامه سوم تصریح شد که صرفاً زمین‌ها یا ابنیه متعلق به افراد یا مؤسسات خصوصی مدنظر است؛ درحالی که در برنامه دوم چنین تصریحی وجود نداشت. عین متن ماده (۲۹) [قانون برنامه عمرانی سوم](#)، در ماده (۲۹) [قانون برنامه عمرانی چهارم](#) نیز تکرار و یا به‌عبارتی تنفیذ شد. قانون‌گذار در بند «الف» ماده (۱۶) [قانون برنامه عمرانی دوم](#)، تشخیص این که عملیات موردنظر، عمرانی و جزء نیازمندی‌های عمومی است یا خیر و همچنین تعیین حدود زمین‌های مورد خرید و قیمت زمین‌ها را به هیئتی سه‌نفره مرکب از دادستان کل، وزیر کشور و مدیرکل ثبت اسناد و املاک کشور و یا نمایندگان آنها واگذار کرد تا بر مبنای نظر سه کارشناس فنی (شامل یک نفر از طرف هیئت فوق و نفر دوم از طرف مالک زمین‌ها و ابنیه و نفر سوم با رأی دو کارشناس مزبور) تصمیم‌گیری کنند. رأی هیئت یاد شده نیز قطعی و لازم‌الاجرا بود و جایی برای اعتراض وجود نداشت.

1. <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1403/03/19/3100027/88> - درصد اراضی-کشور-حدنگاری-شده‌اند-88



با توجه به کلی بودن ماهیت طرح‌ها در قوانین برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی، وظایف این هیئت سه‌نفره با تغییراتی مواجه شد. به این صورت که براساس جزء «۱» ماده (۲۹) برنامه‌های سوم و چهارم، هیئت فقط وظیفه داشت، در مواقعی که بین مقامات اجراکننده طرح و مالک زمین یا ملک توافق حاصل نشود، وارد عمل شده و با توجه به نظر کارشناسان فنی که از طرف خود هیئت تعیین می‌شود، نظر نهایی و قطعی را اعلام کند. البته در [قانون برنامه چهارم عمرانی](#)، مقرر شد هرگاه زمین مربوطه جزء زمین‌های مزروعی باشد، وزیر اصلاحات ارضی و تعاون روستایی به جای وزیر کشور در هیئت سه‌نفره حضور داشته باشد و اعلام نظر کند؛ موضوعی که در قوانین برنامه‌های عمرانی دوم و سوم، مغفول مانده بود.

روش‌های قیمت‌گذاری زمین‌ها در هر سه برنامه، شامل جزءهای «۱» و «۲» بند «الف» از ماده (۱۶) برنامه عمرانی دوم، جزءهای «۲» و «۳» از ماده (۲۹) برنامه عمرانی سوم و جزءهای «۲» و «۳» از ماده (۲۹) برنامه عمرانی چهارم، مشابه بود؛ به نحوی که روش تعیین قیمت اولیه زمین عبارت بود از بهای عادلانه زمین‌های مشابه واقع در حوزه عملیات در سال قبل از تاریخ تصویب طرح. در هر سه برنامه مورد بحث، تأکید شد در پرداخت بهای زمین به مالکان غیردولتی، علاوه بر قیمت عادلانه، پنج درصد بیشتر به مالک پرداخت شود. همچنین اگر مالک غیردولتی در محل ساکن باشد که این موضوع در برنامه چهارم به این صورت که مالک در ملک مربوطه ساکن باشد تغییر پیدا کرد، علاوه بر پنج درصد مزبور، ۱۰ درصد دیگر به قیمت عادلانه افزوده خواهد شد و اگر زمین مربوطه تنها محل درآمد و گذران زندگی مالک باشد، باید پانزده درصد دیگر نیز از این بابت به مالک غیردولتی پرداخت شود.

علاوه بر این، به موجب جزء «۳» از بند «الف» ماده (۱۶) [قانون برنامه دوم عمرانی](#)، مقرر شد در صورتی که تاریخ تصرف توسط دولت با تاریخ اعلام خرید ملک به مالک، بیش از یک سال فاصله داشته باشد نسبت به هر سال فاصله، پنج درصد به قیمت عادلانه افزوده شود؛ مشروط بر اینکه جمعاً از قیمت عادلانه روز تجاوز ننماید. البته فاصله‌ای که ۶ ماه تمام یا بیشتر از آن باشد نیز در حکم یک سال خواهد بود و در هر حال نباید تاریخ تصرف با تاریخ اعلام خرید بیش از سه سال فاصله داشته باشد. قابل تأمل است که این موضوع در احکام متناظر در قوانین برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی تکرار نشد.

یکی دیگر از احکامی که در هر سه ماده قانونی فوق‌الذکر در برنامه‌های عمرانی دوم، سوم و چهارم با اندک تغییراتی تکرار شد، موضوع پرداخت وجه به متضررین ناشی از تغییر کاربری زمین‌های زراعی به طرح‌های عمرانی بود که منتج به مهاجرت آنها از روستا شده بود. در تبصره جزء «۲» از بند «الف» ماده (۱۶) [قانون برنامه دوم عمرانی](#) مقرر شد که اگر زمین مربوطه جزء زمین‌های/املاک مزروعی باشد، علاوه بر قیمت ملک که به مالک پرداخت می‌شود، پانزده درصد قیمت زمین بین زارعین و خوش‌نشینان محل که از روستا کوچ کرده‌اند به وسیله شورای محلی تقسیم شود.^۱ متناظر این حکم در جزء «۴» از ماده (۲۹) قوانین برنامه‌های عمرانی سوم و چهارم آمده است. در این دو قانون، علاوه بر زارعین و خوش‌نشینان محل، برزگرانی که محل را ترک کنند نیز جزء مشمولین دریافت پانزده درصد فوق‌الاشاره قرار گرفتند و مقرر شد برخلاف [قانون برنامه عمرانی دوم](#)، این وجه به نسبت تعداد عائله (اعضای خانوار) تحت تکفل آنها تقسیم

۱. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه شوراهای و شهرداری‌ها](#)»، مصوب ۱۴۰۰/۱۱/۱۰ نسخ شده است.

شود. همچنین در برنامه عمرانی سوم، فرماندار به‌جای شورای محل، مرجع تقسیم وجه مذکور تعیین شد و در برنامه عمرانی چهارم، مرجع تقسیم این وجه ذکر نشد.

علاوه‌براین در [قانون برنامه عمرانی چهارم](#) به رعایت تبصره «۲» از ماده (۱۹) [قانون اصلاحات ارضی](#)، مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۱۹ نیز تصریح شد. در تبصره موصوف، تفکیک، فروش و درنهایت تغییر کاربری اراضی زراعی، منوط به اجازه وزارت کشاورزی وقت شده است.^۱

موضوع دیگری که در جزء «۵» از ماده (۲۹) هر دو قانون برنامه عمرانی سوم و چهارم وجود داشت و در قانون برنامه دوم بدان توجه نشده بود، پرداخت بخشی از قیمت زمین یا ملک موردنظر به زارعینی بود که حسب مورد به تشخیص اداره کشاورزی (در برنامه سوم) و یا اداره اصلاحات ارضی و تعاون روستایی (در برنامه چهارم)، حقوقی در آن زمین یا ملک داشتند. برای چنین حالتی مقرر شده بود، حقوق زارعین ذی‌نفع از قیمت ملک کسر و بذوی‌الحقوق پرداخت و مابقی به مالک پرداخت شود.

یکی دیگر از مهم‌ترین نکات قابل‌توجه در تملک زمین‌های اشخاص در هر سه برنامه، این بود که دستگاه اجرایی مربوطه مجاز نبود قبل از پرداخت تمام‌بهای تعیین شده به مالک یا تودیع یا واریز وجه به حساب صندوقی که برای این امر تعبیه شده بود، زمین یا ملک مربوطه را تصرف کند؛ مگر اینکه فروشنده خود به این امر رضایت دهد. البته اگر زمین یا ملک مربوطه وقفی یا موقوفه بود، دولت حق خرید و تملک آن را نداشت بلکه باید یا به‌صورت طولانی‌مدت، اجاره و یا اینکه تبدیل به احسن می‌کرد (بند «ج» از ماده (۱۶) قانون برنامه دوم عمرانی و جزء «۶» از ماده (۲۹) هر دو قانون برنامه عمرانی سوم و چهارم). علاوه‌براین، در جزء «۶» از ماده (۲۹) در برنامه چهارم عمرانی این موضوع نیز مدنظر قرار گرفت که اگر طبق نظر اداره اصلاحات ارضی و تعاون روستایی محل، زارعین در املاک موقوفه حقوقی داشته باشند، حقوق آنان باید توسط دولت پرداخت شود.

مواقعی وجود داشت که مالک مخالف فروش زمین یا ملک خود به دولت بود. قانون‌گذار برای حل این چالش، به دادستان محل اختیار داده بود از طرف مالک، سند انتقال ملک موردنظر را پس از تودیع تمام قیمت در صندوق ثبت، امضا و در مدت سه ماه به تخلیه قطعی ملک مذکور اقدام کند. البته مدت سه‌ماهه مذکور در بند «د» از ماده (۱۶) قانون برنامه دوم عمرانی، به یک ماه در جزء «۷» از ماده (۲۹) هر دو قانون برنامه عمرانی سوم و چهارم، کاهش پیدا کرد. همچنین در برنامه عمرانی چهارم، برخلاف برنامه‌های عمرانی دوم و سوم، به‌جای صندوق اداره ثبت اسناد، وجه باید به صندوق حسابداری دادگستری دادستان محل واریز می‌شد.

موضوعی که در رابطه با پرداخت بهای زمین‌های موردنظر به مالکان، در جزء «۸» از ماده (۲۹) هر دو قانون برنامه‌های عمرانی سوم و چهارم مورد توجه قرار گرفت؛ این بود که اگر زمین‌های مربوطه، ۱. در خارج از محدوده شهرها واقع شده باشند و ۲. در مسیر راه‌های اصلی یا فرعی و یا خطوط مواصلاتی و برق و مجاری آب و لوله‌های گاز و نفت قرار گیرند، با رعایت حریم مورد لزوم که طبق تصویب‌نامه هیئت‌وزیران معین خواهد شد، بدون پرداخت حق ارتفاقی به

۱. [قانون اصلاحات ارضی](#)، مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۱۹ - ماده (۱۹) - تبصره «۲» - هرگاه زمین‌های تقسیم شده، مصرف دیگری غیر از زراعت پیدا نماید که درآمد آن بیش از کشاورزی باشد، وزارت کشاورزی پس از رسیدگی، اجازه تجزیه و فروش آن را خواهد داد.



مالکان، دولت می‌تواند از این زمین‌ها استفاده کند. اما در صورتی که زمین مربوطه، دارای مستحقات و اعیانی باشد که بر اثر اجرای طرح‌های دستگاه‌های اجرایی از بین برود و یا خساراتی به آنها وارد شود، دستگاه‌های اجرایی مربوط مکلف‌اند، قیمت اعیانی از بین رفته را طبق مقررات این قانون بپردازند و یا خسارات وارده به کلیه ذوی‌الحقوق را جبران کنند.

در برنامه‌های دوم و سوم عمرانی، قانون‌گذار با علم به اینکه در مواقعی در اثر اجرای عملیات عمرانی دولت، زمین‌های اطراف حوزه عملیات عمرانی با ارزش افزوده چندبرابری مواجه می‌شود، سعی کرد بخشی از این ارزش افزوده را به‌عنوان درآمدهای دولت منظور کند.

ترتیبات مقرر برای تعیین و اخذ اضافه ارزش زمین بدین‌نحو بود که طبق بند «ب» از ماده (۱۷) برنامه عمرانی دوم مقرر شد، هرگاه تفاوت حاصله بین قیمت ملک در سال قبل از شروع عملیات و قیمت آن در تاریخ شروع بهره‌برداری از تأسیسات ایجاد شده، بیست درصد یا کمتر از آن باشد، مالک ملک از پرداخت حق ارزش افزوده معاف است؛ اما اگر بیش از بیست درصد شد، مالک مکلف است پنجاه درصد از ارزش افزوده را به دولت یا شهرداری محل (به تشخیص دولت) پرداخت کند. در برنامه سوم توسعه (جزء «۱» از ماده ۳۰) نیز تقریباً به همین صورت بود. فقط تفاوت در مبنای محاسبه ارزش افزوده بود. بدین‌صورت که طبق ماده (۳۰) قانون برنامه سوم عمرانی، به‌جای سال قبل از شروع عملیات تا تاریخ شروع بهره‌برداری، تفاوت بین قیمت ملک در سال قبل از تاریخ تصویب طرح و قیمت آن در تاریخ شروع بهره‌برداری، ملاک تعلق ارزش افزوده تعیین شد.

در دامنه شمول اراضی موردنظر برای اخذ ارزش افزوده نیز تفاوت‌هایی بین قانون برنامه عمرانی دوم و قانون برنامه عمرانی سوم وجود داشت. مطابق با بند «ج» از ماده (۱۷) قانون برنامه عمرانی دوم، تصریح شد ارزش افزوده به کلیه زمین‌ها اعم از دایر و بایر و جنگل‌ها و مراتع تعلق بگیرد؛ اما دودسته از زمین‌ها از شمول پرداخت ارزش افزوده معاف شدند:

۱. اعیانی و زمین‌های زراعتی که تا تاریخ تصویب قانون برنامه عمرانی دوم، سابقه زراعت داشتند، تا وقتی که کماکان زراعت می‌شد؛

۲. باغات تا وقتی که توسط مالک مورد بهره‌برداری قرار می‌گرفت.

البته در صورتی که زمین‌های زراعی و باغات فوق‌الاشاره، از آبی که به‌واسطه اجرای عملیات عمرانی به دست آمده است، به مقدار بیشتری استفاده می‌کردند، مالک زمین‌های یاد شده موظف شده بودند، آب‌بهای مناسبی به دولت پرداخت کنند.

براساس بند «ز» از همین ماده، «موقوفات عامه» نیز از پرداخت حق اضافه ارزش معاف شدند، اما موقوفات اولادی^۱ مشمول پرداخت این حق با اقساط پنج تا هفت‌ساله بودند.

۱. موقوفات اولادی یکی از مهم‌ترین انواع وقف خاص است که واقف به دلایل گوناگون مانند حفظ هویت خاندانی و حمایت اقتصادی از اولاد خود اقدام به آن می‌کند ۲۸. زبرجدی، علیرضا، ساسان طهماسبی، and ابوالفضل حسن آبادی، تأملی بر اختلاف در تفسیر شروط انتخاب متولیان در موقوفات اولادی (نمونه موردی: موقوفه اولادی قلعه صدری قم). مطالعات وقف و امور خیریه، ۱۴۰۲، ۱(۲): ۴۱-۶۶.

همچنین مطابق با بند «و» از ماده (۱۷) [قانون برنامه عمرانی دوم](#)، به‌استثنای ایجاد تأسیسات برق صنعتی، انجام عملیات عام‌المنفعه از قبیل لوله‌کشی، آب آشامیدنی، برق و روشنایی، مؤسسات فرهنگی و بهداشتی و امثال آن، موجب مطالبه اضافه ارزش از املاک واقع در حوزه آن عملیات نخواهد بود.^۱

در [قانون برنامه عمرانی سوم](#)، با محدود تغییراتی تقریباً تمام مواردی که ذکر شد از معافیت‌های پرداخت ارزش افزوده برخوردار شدند. برای نمونه برخلاف قانون برنامه دوم که فقط موقوفات عامه را از پرداخت ارزش افزوده معاف کرده بود، به موجب جزء «۴» از ماده (۳۰) قانون برنامه عمرانی سوم، کلیه موقوفات اعم از عام و خاص از پرداخت حق اضافه ارزش معاف شدند. گفتنی است؛ در ماده (۳۰) از [قانون برنامه عمرانی سوم](#)، برخلاف ماده (۱۷) از قانون برنامه عمرانی دوم، صرفاً به زمین‌هایی که از شمول پرداخت حق ارزش افزوده معاف شده بودند، اشاره شد و در مورد زمین‌های مشمول صحبتی به میان نیامد. به عبارتی عقیده قانون‌گذار بر این بود که فی‌نفسه کلیه زمین‌های مربوطه مشمول پرداخت ارزش افزوده است، به‌استثنای مواردی که در قانون برنامه عمرانی سوم، معاف شده باشند.

علاوه بر نوع زمین‌ها و طرح‌های عمرانی مشمول، قواعدی در ارتباط با چگونگی تشخیص و تعیین حدود و میزان ارزش زمین‌های مشمول وضع شد. براساس بند «د» از ماده (۱۷) برنامه عمرانی دوم، تعیین حدود زمین‌های مشمول پرداخت اضافه ارزش و تشخیص اضافه ارزش حاصله و میزان آن، به کمیسیون پنج‌نفره مرکب از ۱. دادستان محل، ۲. رئیس اداره ثبت اسناد، ۳. رئیس اداره کشاورزی و ۴. یک نفر نماینده مالک یا مالکین که ملک آنها مشمول اضافه ارزش می‌باشد و در صورت استنکاف مالک یا مالکین یک نفر معتمد محل و ۵. نماینده دستگاهی که عملیات عمرانی را انجام داده است، واگذار شد. نظر این کمیسیون نیز قطعی و لازم‌الاجرا تلقی شد. وظایف کمیسیون یاد شده، در جزء «۲» ماده (۳۰) برنامه عمرانی سوم نیز تکرار شد و در ترکیب کمیسیون، به‌جای دادستان محل، نماینده دادگستری محل جایگزین شد.

نحوه پرداخت اقساط حق اضافه ارزش در قوانین مورد بحث، تقریباً مشابه بود. مطابق با بند «ه» از ماده (۱۷) [قانون برنامه عمرانی دوم](#) و جزء «۲» از ماده (۳۰) [قانون برنامه عمرانی سوم](#)، دو سازوکار پیش روی مالک برای پرداخت حق ارزش افزوده پیش‌بینی شد. یکی اینکه به مالک اجازه داده شد حق ارزش افزوده تعیین شده را در مدت پنج سال و با میزان اقساط مساوی پرداخت کند و دوم اینکه به‌جای پرداخت وجه، مالک اجازه داشت مقداری از زمین‌های خود که قیمت آن معادل حق اضافه ارزش است، به دولت تحویل دهد. علاوه بر این، مقرر شد هرگاه مالک از پرداخت تمام یا بعضی اقساط و یا تحویل زمین‌ها امتناع کند، دادستان شهرستان محل به تشخیص کمیسیون فوق‌الاشاره از طرف مالک سند انتقال آن مقدار از زمین‌ها را که قیمت آن معادل حق دولت یا شهرداری محل از اضافه ارزش حاصله باشد، برای واگذاری به دولت یا شهرداری امضا کند.

موضوع تملک زمین‌ها و املاک اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی توسط دستگاه‌های اجرایی برای اجرای طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای، در قانون برنامه چهارم عمرانی متوقف شد و بر همین اساس در قانون برنامه عمرانی پنجم نیز هیچ حکمی در این راستا پیش‌بینی نشد. در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه بعد از انقلاب اسلامی نیز حکم مشابهی

۱. این احکام به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت](#)»، مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۰۵ نسخ شده است.



پیش‌بینی نشد. البته تصویب «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» در تاریخ ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ توسط شورای انقلاب و «قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها» در تاریخ ۱۳۶۷/۰۸/۲۹ (حدود یک سال قبل از تصویب قانون برنامه اول توسعه)، در این امر مزید بر علت شد.^۱ به عبارتی، قانون مستقل و دائمی برای خریداری زمین‌های اشخاص حقیقی و حقوقی جهت اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دستگاه‌های اجرایی مصوب شده بود و دیگر نیازی نبود در برنامه‌های پنج‌ساله که ماهیت موقت و میان‌مدت دارند، تکرار شود.

ج) تأمین زمین از طریق واگذاری زمین به اشخاص

با توجه به تصویب قانون مستقل برای خرید اراضی و املاک اشخاص توسط دولت در سال ۱۳۶۷، در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه بعد از انقلاب اسلامی، تغییر رویکرد جدی در امر تأمین زمین برای اجرای طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای رخ داد که به‌طور کلی دو جنبه دارد: یکی واگذاری زمین‌های ملی و دولتی به اشخاصی است که دارای ایده یا طرح اقتصادی بودند؛ اما زمینی برای پیاده‌سازی طرح اقتصادی خود نداشتند. جنبه دوم نیز به اختصاص زمین‌های ملی و دولتی به طرح‌هایی است که جنبه عمومی دارد که عموماً زمین‌ها باید در اختیار دستگاه‌های اجرایی مربوطه قرار می‌گرفت تا طرح موردنظر اجرایی شود. در ادامه به تفکیک قوانین برنامه، احکام مرتبط تشریح می‌شود.

در قانون برنامه اول توسعه، ذیل تبصره «۲۱» ماده‌واحد، به وزارت جهاد کشاورزی اجازه شده است ضمن واگذاری (اعم از اجاره یا فروش قطعی) زمین‌های ملی شده، دولتی و خالصه و سایر زمین‌های متعلق به وزارتخانه به افراد متقاضی، معادل سی درصد از درآمد حاصل از واریز وجوه مربوط به اجاره‌بها، فروش و سایر وجوه حاصل از این زمین‌ها را از محل اعتباری که به همین منظور در بودجه سالیانه منظور می‌شود، جهت احیا و توسعه همان زمین‌ها و یا سایر زمین‌ها مصروف کند. در قانون برنامه دوم توسعه، تبصره‌های «۴۲» و «۶۱» به واگذاری زمین‌های مربوط پرداخته است. طبق تبصره «۴۲»، به‌منظور مشارکت فعال در بازسازی و عمران کشور و به فعلیت درآوردن امکانات بالقوه، دولت موظف شد زمین‌های زیر سدها، قطب‌های کشاورزی و صنعتی و کشت و صنعت‌ها را به ایثارگران، بسیجیان و رزمندگان با اولویت افراد غیرشاغل واگذار کند. مضاف‌براین، در تبصره «۶۱»، به وزارت جهاد سازندگی سابق (سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور) تکلیف شد زمین‌های مورد نیاز جهت ایجاد فضاهای پرورشی را در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار دهد.

به موجب بند «الف» از ماده (۱۰۸) قانون برنامه سوم توسعه، دولت مجاز شده است آن دسته از زمین‌های بزرگ‌مقیاس منابع طبیعی که قابل احیا و بهره‌برداری کشاورزی می‌باشند را با شرایط مناسب در اختیار نیروهای متخصص و کارآفرینان بخش آب و کشاورزی با اولویت ساکنین روستاها، قرار دهد و حمایت‌های لازم را از قبیل ایجاد زیربناها و

۱. برای نمونه در ماده (۱) از «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت»، مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب آمده است: «هرگاه برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، همچنین شهرداری‌ها و بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی و سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام باشد و از این پس «دستگاه اجرایی» نامیده می‌شوند، به اراضی، ابنیه، مستحقات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی نیاز داشته باشند و اعتبار آن قبلاً به وسیله «دستگاه اجرایی» یا از طرف سازمان برنامه و بودجه تأمین شده باشد «دستگاه اجرایی» می‌تواند مورد نیاز را مستقیماً یا به وسیله هر سازمان خاصی که مقتضی بداند بر طبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملک نماید».

پرداخت تسهیلات به عمل آورد. یکی از حمایت‌هایی که دولت موظف به اجرایی‌سازی آن بوده، تقسیط پنج‌ساله دریافت بهای واگذاری بعد از شروع دوره بهره‌برداری است که پس از دریافت آخرین قسط و اطمینان از اتمام احیای کل زمین‌ها توسط مجری طرح، مرجع واگذاری زمین‌ها مکلف به انتقال قطعی زمین‌ها به مجری طرح شده است. همچنین مقرر شده است ارزش احیا و تبدیل به احسن این زمین‌ها متعلق به بهره‌بردار باشد و دولت بابت آن وجهی دریافت نکند. در بند «ب» از همین ماده، دولت مکلف شد به عشایر و دامداران دارای پروانه بهره‌برداری و یا بهره‌برداران عرفی و تشکل‌های اقتصادی آنها از زمین‌های مرتعی قابل احیای تحت تصرف خود و یا زمین‌های همان مناطق محل زندگی عشایر در ییلاق و قشلاق برای کشاورزی و از عرصه‌های مرتعی برای اجرای طرح‌های مرتع‌داری و تولید علوفه واگذار کند. یکی از نکات مثبتی که در این گونه واگذاری‌ها مدنظر قانون‌گذاران قرار گرفته این است که **میزان واگذاری‌ها باید به گونه‌ای باشد که معیشت عشایر و دامداران دریافت‌کننده زمین را در حد رسیدن به بالای خط فقر تأمین کند.**

نحوه قیمت‌گذاری، ضوابط تشخیص نیروهای متخصص و کارآفرین، ضوابط تشخیص زمین‌های بزرگ با مقیاس اقتصادی و تعیین انواع حمایت‌ها به آیین‌نامه‌ای موکول شده بود که این آیین‌نامه با همکاری وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی و نیرو تهیه و در تاریخ ۱۳۷۹/۹/۶ به تصویب هیئت‌وزیران رسید. گفتنی است؛ اجرای این احکام، با توجه به تنفیذ ماده (۱۰۸) در **قانون برنامه چهارم توسعه** نیز تداوم پیدا کرد.^۱

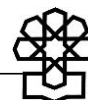
واگذاری زمین‌های مستعد قلمرو عشایر به خانوارهای کوچنده در چارچوب طرح ساماندهی اسکان عشایر با حفظ حقوق بهره‌برداری آنها برای اجرای طرح‌های مرتع‌داری، تکلیف مشابه دیگری است که در ماده (۷۰) از **قانون برنامه چهارم توسعه** برعهده دولت گذارده شد. طبق این ماده، دولت مکلف شد به منظور پایداری منابع طبیعی و تنظیم مدیریت چرای مراتع و حفظ ذخایر ژنتیکی دام‌ها (دام عشایر)، از سال اول برنامه چهارم **ترتیبی اتخاذ نماید که اجرای طرح‌های مرتع‌داری و مدیریت مراتع از طریق عشایر ذی‌حق انجام گیرد.**^۲ براساس آیین‌نامه اجرایی این ماده قانونی که در مورخ ۱۳۸۴/۰۳/۱۱ به تصویب هیئت‌وزیران رسید، مقصود از «عشایر ذی‌حق» آن دسته از بهره‌برداران مراتع است که «بنا بر تأیید سازمان امور عشایری، جزء نظام خاص اجتماعی عشایر بوده و ذی‌حق بودن آنها منوط به دارا بودن مجوز بهره‌برداری از مراتع (دارای پروانه چرای دام یا انعقاد قرارداد اجرای طرح‌های مرتع‌داری) تأیید شده توسط سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری می‌باشد». همچنین مقصود از حقوق بهره‌برداری که در صدر ماده (۷۰) بدان اشاره شده، حقوقی است که «به واسطه صدور پروانه چرای دام و یا از طریق انعقاد قرارداد اجرای طرح‌های موضوع ماده (۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع- مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی آن برای اشخاص ایجاد می‌شود.

در کنار واگذاری زمین‌های منابع طبیعی به توسعه امور کشاورزی، در احکام دیگری از **قانون برنامه چهارم توسعه**، مقرر شد بخشی از زمین‌های منابع طبیعی جهت احداث مجتمع‌های بین‌راهی (بند «۹» از ماده (۲۸))،^۳ ایجاد مراکز حفظ

۱. این حکم به موجب «**قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت**»، مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۰۵ نسخ شده است.

۲. این حکم به موجب «**قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست**»، مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.

۳. به موجب این حکم دولت موظف شد در چارچوب برنامه توسعه حمل‌ونقل کشور، زمینه‌های لازم جهت ایجاد مجتمع‌های خدمات رفاهی در جاده‌های کشور از طریق اعطای کمک‌های بلاعوض و واگذاری زمین‌های منابع طبیعی به صورت رایگان توسط وزارت جهاد کشاورزی را فراهم سازد.



آثار و فرهنگ ایلی و مراکز و اتراق‌های تفرجگاهی ایلی (بند «ی» از ماده (۱۱۴))^۱ و «توسعه اماکن و فضاهای ورزشی» (بند «ج» از ماده (۱۱۷))^۲ واگذار شود. احکام مورد اشاره در قانون برنامه چهارم، با اندکی تغییرات مجدداً در قانون برنامه پنجم توسعه مدنظر قرار گرفت؛ به این صورت که:

به موجب بند «ج» از ماده (۱۴۷) [قانون برنامه پنجم توسعه](#)، وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور) موظف شد ظرف مدت یک سال اول برنامه بدون رعایت تشریفات مناقصه، مدیریت، احداث، نگهداری، توسعه و بهره‌برداری پارک‌های جنگلی و مراتع قابل درختکاری، نهالستان‌های متروکه و زمین‌های واقع در کاربری‌های سبز و کمربند سبز شهرها را در محدوده و حریم شهرها با حفظ مالکیت دولت و کاربری، طبق طرح مورد توافق شهرداری و سازمان مذکور بدون دریافت حقوق مالکانه به شهرداری مربوطه به‌منظور توسعه فضای سبز و استفاده بهینه واگذار کند. ضمناً طبق بند «ب» از همین ماده، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور حسب مورد پس از تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوط، از پرداخت هزینه‌های دادرسی دعاوی مربوط به رفع معارض از زمین‌های دولتی و ملی، معاف شد.^۳

واگذاری حق بهره‌برداری زمین‌های منابع ملی خارج از حریم شهرها به‌صورت قیمت‌های ترجیحی یا رایگان توسط وزارت جهاد کشاورزی براساس سیاست‌های مصوب شورای اقتصاد با معرفی وزارت راه و شهرسازی جهت توسعه ناوگان حمل‌ونقل جاده‌ای بین‌شهری به‌ویژه احداث مجتمع‌های خدمات رفاهی بین‌راهی، احداث پایانه‌های مسافری و باری و همچنین ایجاد جایگاه‌های عرضه سوخت، موضوع دیگری بود که در تبصره «۲» از بند «ز» ماده (۱۶۳) [قانون برنامه پنجم توسعه](#) مورد تأکید قرار گرفت.

به موجب بند «ج» از ماده (۶) [قانون برنامه پنجم توسعه](#)، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و شهرداری‌ها موظف به احداث یا اختصاص فضای کافی و مناسب برای مسجد یا نمازخانه در پارک‌های ملی و بوستان‌های شهری شدند. حکم مرتبط دیگر در زمینه واگذاری زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی در [قانون برنامه پنجم توسعه](#)، ماده (۲۰۴) است. در این ماده، دولت مکلف شد در راستای ارتقا و تقویت اقتصاد و معیشت مرزنشینان با رعایت ملاحظات و تأمین امنیت پایدار مناطق مرزی، حمایت مالی و حقوقی لازم را از ایشان جهت واگذاری حق بهره‌برداری از زمین‌های مستعد کشاورزی و استفاده حداکثری از منابع طبیعی در مناطق مرزی به عمل آورد. البته اینکه به «استفاده حداکثری

۱. در این بند دولت مکلف شد در صورت تمایل بخش خصوصی برای ایجاد مراکز حفظ آثار و فرهنگ ایلی در شهرستان‌ها و استان‌های کشور از قبیل دهکده توریستی، مراکز و اتراق‌های تفرجگاهی ایلی، موزه و نمایشگاه، امکانات مورد نیاز اعم از زمین و تسهیلات را در اختیار بخش خصوصی برای اجرای این‌گونه پروژه‌ها قرار دهد. اگرچه در این بند صراحتاً به زمین‌های منابع طبیعی اشاره نشده است؛ ولی با توجه به متن ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی این بند که در مورخ ۱۳۸۶/۰۴/۰۳ به تصویب هیئت‌وزیران رسید، مشخص می‌شود که از زمین‌های منابع طبیعی نیز برای اجرای پروژه‌های مورد اشاره، استفاده شده است. متن ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی موصوف به‌شرح زیر است: «سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، سازمان ملی زمین و مسکن و سایر دستگاه‌های ذیربط موظفند حسب مورد زمین مورد نیاز برای ایجاد و توسعه دهکده‌های توریستی عشایری، اتراق‌های گردشگری ایلی، موزه‌ها، نمایشگاه‌ها، مراکز حفظ آثار فرهنگ ایلی و مراکز اطلاع‌رسانی عشایری را با معرفی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری با لحاظ اولویت در اختیار بخش غیردولتی و سازمان‌های دولتی متقاضی اجرای طرح‌های یاد شده واگذار نمایند».

۲. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)»، مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است. در این حکم به‌منظور احداث و توسعه اماکن و فضاهای ورزشی، وزارت جهاد کشاورزی موظف شد به درخواست سازمان تربیت بدنی وقت، زمین‌های غیرکشاورزی تحت اختیار خود واقع در خارج از حریم استحفاظی شهرها را به‌طور رایگان به سازمان یاد شده واگذار کند. البته مقنن سعی کرد در کنار اقدامات بخش دولتی، از ظرفیت بخش‌های خصوصی و دولتی نیز برای توسعه زیرساخت‌های ورزشی در کشور استفاده کند. در این راستا در فراز دوم این بند به وزارت جهاد کشاورزی تکلیف کرد که در صورت درخواست ازسوی بخش‌های خصوصی و تعاونی و تأیید سازمان تربیت بدنی، زمین‌های با کاربری غیرکشاورزی را که برای احداث اماکن ورزشی و به قیمت ارزش معاملاتی اعلام شده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی، به بخش‌های خصوصی و تعاونی واگذار کند.

۳. احکام این پاراگراف به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)»، مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.

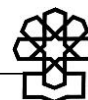
از منابع طبیعی» بدون رعایت ملاحظات پایداری تأکید شده، جای نقد دارد؛ به هر حال بهره‌برداری از اراضی باید به نحوی باشد که حاصلخیزی آنها برای مدت‌های طولانی حفظ شود.

مشابه متن بند «ج» از ماده (۱۱۷) [قانون برنامه چهارم توسعه](#) مبنی بر واگذاری رایگان زمین‌های غیرکشاورزی توسط وزارت جهاد کشاورزی به سازمان تربیت بدنی به منظور احداث و توسعه اماکن و فضاهای ورزشی، با چهار تغییر جزئی به شرح زیر، در ماده (۱۴) [قانون برنامه پنجم توسعه](#) تکرار شد:^۱ ۱. واگذاری زمین‌های غیرکشاورزی صرفاً به زمین‌های ملی غیرکشاورزی محدود شد؛ در حالی که در برنامه چهارم توسعه چنین قیدی وجود نداشت؛ ۲. زمین‌های واقع در محدوده روستاها نیز در کنار مناطق چهارگانه محیط زیستی و اراضی خارج از حریم شهرها در زمره استثنائات زمین‌های قابل واگذاری قرار گرفت، در حالی که در برنامه چهارم توسعه، مناطق چهارگانه محیط زیستی و زمین‌های واقع در خارج از حریم شهرها از شمول واگذاری خارج شده بود؛ ۳. به جای عبارت «بخش خصوصی» در حکم برنامه چهارم توسعه، از عبارت «بخش غیردولتی» در حکم برنامه پنجم توسعه استفاده شد؛ ۴. به تعاونی‌های ایثارگران در امر واگذاری زمین‌ها، اولویت داده شد. گفتنی است؛ حکم ماده (۱۴) قانون برنامه پنجم توسعه بار دیگر صرفاً با تغییر عنوان «سازمان تربیت بدنی» به «وزارت ورزش و جوانان» و تصریح بر واریز منابع حاصل از اجرای حکم به حساب خزانه‌داری کل کشور، در ماده (۹۶) از [قانون برنامه ششم توسعه](#) تکرار شد. در رابطه با اختصاص زمین برای توسعه اماکن و فضاهای ورزشی که تقریباً با متن و موضوع مشابه در هر سه برنامه توسعه چهارم، پنجم و ششم مورد تأکید قرار گرفته نکات زیر حائز اهمیت است:

۱. سعی شده بود زمین‌های واگذاری، کاربری کشاورزی نداشته باشد؛
 ۲. زمین‌های ملی و دولتی واقع در مناطق چهارگانه محیط زیستی از شمول واگذاری مستثنا شد؛
 ۳. تغییر کاربری زمین‌های واگذار شده به کاربری غیر از اهداف موردنظر، ممنوع شد.
- علاوه بر موارد فوق، در جزء «۳» از بند «پ» ماده (۱۱۳) [قانون برنامه ششم توسعه](#)، واگذاری زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی تحت مالکیت سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و سازمان امور اراضی به سازمان زندان‌ها به منظور احداث زندان‌های مورد نیاز، مورد تأکید قرار گرفت.

واگذاری زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی برای امور عمرانی و توسعه‌ای، در [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) نیز پی گرفته شد و این بار اختصاص زمین برای ساخت واحدهای مسکونی در فصل یازدهم این برنامه مورد تأکید قانون‌گذار قرار گرفت.^۲ احداث در مجموع چهار میلیون و پانصد هزار واحد مسکن شهری، روستایی و سایر انواع مسکن، موضوعی است که در اهداف کمی سنجه‌های عملکردی توسعه مسکن مندرج در جدول شماره (۱۲) از ماده (۴۹) فصل «توسعه مسکن» منعکس شده است. در بند «ب» از ماده (۵۰) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، وزارت راه و شهرسازی مکلف شده است زمین‌های دولتی تحت مالکیت خود متصل به محدوده شهرها، زمین‌های دولتی داخل محدوده شهرها و زمین‌های

۱. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ورزش](#)»، مصوب ۱۴۰۰/۱۱/۱۷ نسخ شده است.
 ۲. یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های پاسخ‌گویی به نیازهای مسکونی، تأمین زمین مورد نیاز است که همواره از موضوعات پرجالش برنامه‌ریزان، قانون‌گذاران و مجریان بوده است. با وجود اینکه در [قانون جهش تولید مسکن](#)، مصوب ۱۴۰۰/۰۶/۲۴، ظرفیت‌های مناسبی در این خصوص پیش‌بینی شده است، در برنامه هفتم پیشرفت نیز سعی بر این بوده که از ظرفیت‌های جدید استفاده شود.



مستحصل مواد (۹)، (۱۰) و (۱۲) قانون جهش تولید مسکن^۱ را پس از تهیه طرح‌های توسعه شهری، اجرای طرح‌های آماده‌سازی و تفکیک قطعات، از طریق سامانه جامع طرح‌های حمایتی مسکن^۲ براساس ماده (۷) قانون جهش تولید مسکن، به متقاضیان واجد شرایط برای ساخت مسکن واگذار کند. به موجب تبصره «۱» از این بند نیز مقرر شده است در طول برنامه هفتم پیشرفت، حداقل دو دهم درصد (۲۰٪) از مساحت سرزمین بالغ بر ۳۳۰ هزار هکتار، با تراکم حداکثر شصت نفر در هکتار، به ظرفیت سکونتگاهی روستاها، شهرهای کوچک و میانی، مناطق مرزی و شهرک‌سازی کشور افزوده شود.

اگرچه در حکم فوق‌الاشاره، به‌صراحت اسمی از واگذاری زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی برده نشده است، اما با توجه به اینکه زمین‌های مذکور غالباً در اطراف و متصل به محدوده شهرها و روستاها هستند، افزایش محدوده سکونتگاه‌های ذکر شده به‌مفهوم الحاق و تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی اطراف آنها می‌تواند باشد. از طرفی در این تبصره با الزام به رعایت سند آمایش سرزمین، «[قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#)»، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با اصلاحات بعدی و تبصره «۲» از ماده (۹) «[قانون جهش تولید مسکن](#)»، مصوب ۱۴۰۰/۰۶/۲۴ می‌توان امیدوار بود که بخشی از زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی از شمول تغییر کاربری مستثنا شوند.^۳ به‌عبارتی در بهترین حالت فقط می‌توان انتظار داشت که از الحاق و تغییر کاربری اراضی درجه یک و دو کشاورزی ممانعت به‌عمل آید؛ هرچند که با توجه به ضعف قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در تعیین ملاک‌ها و ضوابط تشخیص ضرورت‌های تغییر کاربری و همچنین تحت فشار بودن کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) برای موافقت با الحاق و تغییر کاربری اراضی کشاورزی برای امر مسکن، تاکنون بخشی از اراضی درجه یک و دو کشاورزی تغییر کاربری پیدا کرده و از چرخه تولید خارج شده‌اند. این درحالی است که در داخل محدوده شهرها و روستاها، اراضی مناسبی (به‌ویژه بافت‌های فرسوده) برای اختصاص به ساخت مسکن وجود دارد. ضمن اینکه بخشی از نیازهای مسکونی کشور، از طریق ساماندهی بازار عرضه مسکن به‌ویژه خانه‌های خالی و خانه‌های دوم و بیشتر قابل تأمین است و بهتر است آنها در اولویت فعال‌سازی قرار داشته باشند. چنانچه این اقدامات کفاف نیازهای مسکونی را نداد، می‌تواند زمین جدید تخصیص یابد؛ ولی باید دقت شود که زمین‌های اختصاص‌یافته جدید صرفاً برای تأمین نیاز مسکونی اول افراد باشد و به گسترش خانه‌های دوم و خالی دامن نزنند. بنابراین، با توجه به محدودیت کشور در اراضی حاصلخیز کشاورزی که اراضی درجه یک الی چهار

۱. **قانون جهش تولید مسکن؛ ماده (۹)**، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مکلف است اراضی ملی مورد نیاز تأمین مسکن و خدمات عمومی پشتیبان، واقع در محدوده و حریم شهرها و همچنین اراضی مورد نیاز وزارت راه و شهرسازی برای طرح‌های مصوب شهرک‌سازی در خارج از حریم شهرها را حداکثر ظرف دو ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون تحویل وزارت راه و شهرسازی نماید.

ماده (۱۰) - کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و دستگاه‌های دولتی و همچنین شرکت‌هایی که صددرصد (۱۰۰٪) سرمایه و سهام آنها متعلق به دولت می‌باشد، مکلفند نسبت به واگذاری و تحویل رایگان اراضی در اختیار خود که در چارچوب مکان‌یابی موضوع ماده (۶) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن قرار می‌گیرند (به‌استثنای اراضی تبصره «۲» ماده (۹) این قانون)، ظرف دو ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون بنا به درخواست وزارت راه و شهرسازی اقدام نمایند. ادارات ثبت اسناد و املاک مکلفند پس از اعلام وزارتخانه یاد شده ظرف یک ماه نسبت به تفکیک و ثبت انتقال ملک در دفتر املاک و صدور سند مالکیت به نام دولت با نمایندگی وزارت راه و شهرسازی اقدام نمایند.

ماده (۱۲) - وزارت راه و شهرسازی موظف است به‌منظور تأمین زمین مورد نیاز این قانون، استفاده از اراضی درون‌شهری در بافت فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی، اراضی متصل به بافت شهری و اراضی دستگاه‌ها را در اولویت قرار دهد.

2. www.saman.mrud.ir.

۲. طبق تبصره «۲» از ماده (۹) قانون جهش تولید مسکن، اراضی کشاورزی حاصلخیز (درجه ۱ و ۲)، جنگل‌های طبیعی و دست‌کاشت، بیشه‌های طبیعی، نهالستان‌ها، پارک‌ها و ذخیره‌گاه‌های جنگلی و مرتعی، عرصه‌های ذخیره زنتیکی، ایستگاه‌های تولید بذر، حوضه‌های آبخیز زوجی، محدوده ایستگاه‌های پایش و اندازه‌گیری آبخیزداری، بستر و حریم رودخانه‌ها و انهار، چراگاه‌ها و راه‌های مسیر کوچ ایل‌نشین‌ها و مناطق چهارگانه محیط زیستی نمی‌تواند برای ساخت مسکن مورد استفاده قرار گیرد.

را شامل می‌شود، بهتر می‌بود در قانون برنامه هفتم صراحتاً بر ممنوعیت اختصاص اراضی درجه یک الی چهار برای ساخت مسکن تأکید می‌شد. از طرفی، جرم‌انگاری بازدارنده‌ای برای متخلفان پیش‌بینی می‌شد.

در بند «پ» از همین ماده، مجدداً بر موضوع تأمین زمین برای اجرای طرح‌های حمایتی ساخت مسکن یا احداث شهرک‌های مسکونی توسط بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با اولویت تعاونی‌های مردمی تأکید شده است. در این بند، صرفاً زمین‌های غیردولتی فاقد کاربری مسکونی مدنظر قانون‌گذار آن بوده و مقرر شده است تأمین زمین از طریق توافق با مالکان زمین‌های مذکور و طبق آیین‌نامه اجرایی که توسط وزارت راه و شهرسازی تدوین و در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و درنهایت هیئت‌وزیران به تصویب می‌رسد، انجام شود. بنابراین در بند موصوف، زمین‌های منابع طبیعی که مالکیت آنها ملی یا دولتی است، مدنظر نیست و بیشتر زمین‌های با کاربری کشاورزی و یا با کاربری‌های خدمات عمومی مدنظر بوده است. در این بند نیز بر رعایت ماده (۸) و تبصره «۲» از ماده (۹) «[قانون جهش تولید مسکن](#)»، مصوب ۱۴۰۰/۰۶/۲۴، «[قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#)»، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با اصلاحات بعدی و سند آمایش سرزمینی در رابطه با اختصاص زمین مورد نیاز تصریح شده است.

همچنین به موجب بند «پ» از ماده (۵۱) «[قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)»، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مکلف شده است متناسب با بُعد خانوار و با رعایت تبصره «۲» از ماده (۹) قانون جهش تولید مسکن، جهت ساخت مسکن روستایی معیشت‌محور^۱ «با ایجاد زیرساخت‌های لازم و بازنگری محدوده طرح‌های هادی روستاهای فاقد زمین و تصویب در مراجع مربوط، نسبت به واگذاری زمین به متقاضیان فاقد مسکن با اولویت افراد بومی (متولدین روستا و یا دارای حداقل دو سال سابقه سکونت) جهت سکونت دائمی به صورت اجاره ۹۹ ساله یا واگذاری قطعی اقدام نماید». آیین‌نامه اجرایی بند یاد شده پس از تهیه توسط وزارت راه و شهرسازی و با همکاری بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.^۲

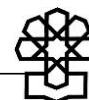
یکی از مهم‌ترین بحث‌های الحاق زمین‌ها به داخل محدوده شهرها و روستاها چه از طریق تقاضاهای موردی و چه از طریق بازنگری طرح‌های جامع، هادی و تفصیلی، دریافت عوارض ناشی از ورود به محدوده و تغییر کاربری از مالک زمین است که در تعیین قیمت نهایی زمین اثر می‌گذارد. قانون‌گذار برای کاهش قیمت نهایی زمین، الحاق زمین‌های دولتی و غیردولتی به محدوده شهرها و روستاها را معاف از پرداخت عوارض تغییر کاربری موضوع ماده (۲) «[قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#)»، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با اصلاحات بعدی^۳ دانسته است.

گفتنی است؛ در برنامه هفتم پیشرفت موضوع بهره‌برداری از زمین‌ها بر مبنای قراردادهای واگذاری نیز مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است. به موجب جزء «۱» از بند «خ» ماده (۴۸) این برنامه، فسخ قراردادهای غیرفعال و خلع‌ید

۱. به مفهوم سکونت و فعالیت اقتصادی و تولیدی به صورت توأمان.

۲. ذکر این نکته در رابطه با احکام مورد اشاره در [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) نیز حائز اهمیت است که درحالی بر عدم اختصاص زمین‌های حاصلخیز (درجه ۱ و ۲) کشاورزی برای امر مسکن تأکید شده که تا زمان تصویب این قانون، درجه‌بندی زمین‌های کشاورزی به‌طور کامل انجام نشده است. به عبارتی، آمار دقیق و متقنی از وضعیت (اعم از میزان و مکان) زمین‌های کشاورزی از نظر حاصلخیزی وجود ندارد. البته در [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده است سالیانه برای ۱۰۰ هزار هکتار (۵۰۰ هزار هکتار تا پایان برنامه هفتم) زمین کشاورزی، ارزیابی تناسب اراضی را انجام داده و ضمن درجه‌بندی، نقشه‌های مدیریت‌پذیر تهیه کند. تکلیف یاد شده یکی از سنجه‌های عملکردی فصل امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی به‌شمار می‌رود که ذیل جدول شماره (۶) از ماده (۲۳) درج شده است.

۳. [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها؛ ماده \(۲\)](#)- در مواردی که به اراضی زراعی و باغ‌ها طبق مقررات این قانون مجوز تغییر کاربری داده می‌شود؛ هشتاد درصد (۸۰٪) قیمت روز اراضی و باغ‌های مذکور با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری بابت عوارض از مالکین وصول و به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود.



از زمین‌های راکد در شهرک‌ها و نواحی صنعتی در هر استان به دلیل تخلف از انجام تعهدات قراردادی، به کارگروهی متشکل از مدیرعامل شرکت شهرک‌های صنعتی استان، نماینده استاندار و نماینده رئیس کل دادگستری استان سپرده شده است. البته قانون‌گذار دو مورد را از شمول حکم این بند مستثنا کرد: یکی مربوط به قراردادهایی است که دریافت‌کننده زمین، تخلف قراردادی منجر به فسخ یا خلع‌ید نداشته باشد که در تبصره «۱» از این جزء تصریح شده است و دیگری واگذاری‌های موضوع «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵ مجلس شورای ملی با اصلاحات و الحاقات بعدی به وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های دولتی و مؤسسات عمومی و مؤسسات حکومتی متعلق به بیت‌المال، است که طبق تبصره «۲» از همین جزء معتبر دانسته شده است.

به‌طور کلی در طی قوانین برنامه، بخشی از زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی برای امور مختلف واگذار شده است که خلاصه آن در قالب جدول ۳ قابل مشاهده است:

جدول ۳. واگذاری زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی در قوانین برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی

دوره برنامه‌ها	مرجع دریافت‌کننده/اختصاص‌دهنده زمین	هدف از واگذاری
برنامه اول توسعه	ایثارگران، بسیجیان و رزمندگان غیرشاغل	توسعه اشتغال
	وزارت آموزش و پرورش	ایجاد فضاهای پرورشی
برنامه دوم توسعه	ایثارگران، بسیجیان و رزمندگان غیرشاغل	تولید محصولات کشاورزی
	نیروهای متخصص و کارآفرینان بخش آب و کشاورزی با اولویت ساکنین روستاها	توسعه اشتغال
برنامه سوم توسعه	سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و شهرداری‌ها	احداث مسجد یا نمازخانه
	عشایر و دامداران دارای پروانه بهره‌برداری و یا بهره‌برداران عرفی و تشکلهای اقتصادی آنها	اجرای طرح‌های مرتع‌داری و تولید علوفه
	نیروهای متخصص و کارآفرینان بخش آب و کشاورزی با اولویت ساکنین روستاها	توسعه اشتغال
برنامه چهارم توسعه	عشایر و دامداران دارای پروانه بهره‌برداری و یا بهره‌برداران عرفی و تشکلهای اقتصادی آنها	اجرای طرح‌های مرتع‌داری و تولید علوفه
	سازمان تربیت بدنی	احداث و توسعه اماکن و فضاهای ورزشی
	بخش غیردولتی و سازمان‌های دولتی متقاضی	ایجاد مراکز حفظ آثار و فرهنگ ایللی از قبیل دهکده توریستی، مراکز و اترق‌های تفرجگاهی ایللی، موزه و نمایشگاه
	عشایر و دامداران دارای پروانه بهره‌برداری و یا بهره‌برداران عرفی و تشکلهای اقتصادی آنها	اجرای طرح‌های مرتع‌داری و تولید علوفه
	خانوارهای عشایر کوچنده	اجرای طرح‌های مرتع‌داری و مدیریت مراتع
برنامه پنجم توسعه	وزارت راه و شهرسازی	ایجاد مجتمع‌های خدمات رفاهی در جاده‌های کشور
	وزارت ورزش و جوانان	احداث و توسعه اماکن و فضاهای ورزشی
	وزارت راه و شهرسازی، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و شهرداری‌ها	احداث مسجد یا نمازخانه
	وزارت راه و شهرسازی	احداث مجتمع‌های خدمات رفاهی بین‌راهی
	وزارت راه و شهرسازی	احداث پایانه‌های مسافری و باری

دوره برنامه‌ها	مرجع دریافت‌کننده/اختصاص‌دهنده زمین	هدف از واگذاری
	وزارت راه و شهرسازی	ایجاد جایگاه‌های عرضه سوخت
	شهرداری	توسعه فضای سبز
	مرزنشینان	استقرار صنایع و شکل‌گیری تعاونی‌های مرزنشینان
برنامه ششم توسعه	وزارت راه و شهرسازی، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و شهرداری‌ها	احداث مسجد یا نمازخانه
	سازمان زندان‌های کشور	احداث زندان
	وزارت ورزش و جوانان	احداث و توسعه اماکن و فضاهای ورزشی
برنامه هفتم پیشرفت	وزارت راه و شهرسازی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی	ساخت مسکن

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

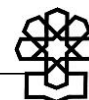
۳-۴-۳. حفاظت، احیا و توسعه جنگل‌ها و مراتع

بند «۲۲» فصل هفتم [قانون برنامه اول عمرانی](#) به حفظ و بهبود جنگل‌ها و مراتع اختصاص یافته است و فعالیت‌هایی از قبیل احیای جنگل‌های مخروطیه، تهیه خزانه و درخت، تکمیل وسایل آزمایشگاه جنگل، تأسیس کوره‌های جدید زغال، احداث کارخانه چوب‌بری، بهبود مراتع موجود و ایجاد مراتع جدید، از جمله عملیات اجرایی تعریف شده به این منظور هستند. به موجب ماده (۲) از گزارش شماره ۱ کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی، مبلغ ۴۵۰ میلیون ریال، معادل ۸/۶ درصد از اعتبارات فصل کشاورزی، برای «حفظ ثروت‌های ملی از قبیل جنگل‌ها و مراتع و ...» در نظر گرفته شد.^۱ همچنین در قسمت «الف» از بند «۶» فصل اول برنامه دوم عمرانی برای جنگل‌ها اعتبار ۱۰۹۸ میلیون ریالی مصوب شد [۹]. در نسخه تجدیدنظر شده از برنامه عمرانی پنجم، مواردی از قبیل تعیین و تفکیک مستثنیات منابع طبیعی ملی شده؛ تکمیل و تجهیز گارد جنگل و احداث راه‌های جنگلی؛ افزایش بهره‌برداری چوبی از جنگل‌ها؛ جنگل‌کاری و اصلاح جنگل‌های مخروطیه با تکنیک‌های نوین؛ شناسایی نیمه‌تفصیلی از تمام مراتع کشور و اجرای طرح‌های مرتع‌داری برمبنای نتایج آن؛ قرق مراتع بسیار فقیر در مساحتی نزدیک به پنج میلیون هکتار؛ تبدیل زراعت‌های دیم در مناطق نامناسب و کم‌بارش به مرتع دست‌کاشت و حفظ منابع طبیعی در مقابل عوامل مخرب و آلوده‌کننده، در بند «ب» از برنامه‌های مشخص فصل کشاورزی و منابع طبیعی تکلیف شد.

بعد از انقلاب اسلامی در برنامه اول توسعه، نگهداشت جمعیت عشایری براساس رابطه تعادل‌یافته بین نسبت دام و ظرفیت مراتع در جزء «۶-۳-۱۰» از بند «۱۰» مبحث «ب- خط‌مشی‌ها» مورد تأکید قرار گرفت. همچنین به موجب جزء «۴» از تبصره «۷۷» [قانون برنامه دوم توسعه](#)، دولت موظف به اتخاذ و اعمال تدابیر لازم برای برقراری نظام بهره‌برداری مطلوب در زمین‌های کشاورزی، در راستای بهره‌برداری بهینه از منابع طبیعی و جلوگیری از تخریب آنها گردید.^۲ در تبصره «۸۱» این برنامه نیز دولت مکلف شد؛ به‌منظور حفظ، احیا، توسعه و بهره‌برداری اصولی از منابع طبیعی نسبت به تأمین سوخت مورد نیاز عشایر، الزام بهره‌برداران از منابع ملی نسبت به بازسازی آن، ساماندهی

۱. این حکم به موجب «[قانون العای برخی قوانین از تاریخ ۱۳۱۰/۰۱/۰۱ تا ۱۳۲۸/۱۲/۲۹](#)» مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۱۷ مجلس شورای اسلامی نسخ شده است.

۲. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.



خروج دام از جنگل‌ها و تجمیع جنگل‌نشینان و بهره‌گیری از توان نیروی انتظامی و تقویت آنها به منظور حفاظت از جنگل‌ها و مراتع اقدام کند.^۱

در ماده (۱۰۴) از [قانون برنامه سوم توسعه](#) تکالیفی به منظور بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی و حفاظت محیط زیست وضع شده است. بهره‌برداری از منابع طبیعی براساس توان بالقوه آنها از طریق اجرای طرح‌هایی از قبیل «تعادل دام و مرتع»، «خروج دام از جنگل» و «تأمین علوفه دام و سوخت جنگل‌نشینان، عشایر و روستاییان»، «حفظ و حراست از منابع پایه و ذخایر ژنتیکی» و «هماهنگی در مدیریت یکپارچه منابع پایه و نهاده‌ها کردن مشارکت مردم در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرا» و «پذیرش کمک‌های مالی اشخاص حقیقی و حقوقی به سازمان‌های غیردولتی حامی محیط زیست و منابع طبیعی به‌عنوان هزینه قابل قبول» از جمله این تکالیف هستند.^۲ به موجب بند «ب» از ماده (۱۰۸) برنامه سوم توسعه، به منظور آزادسازی عرصه‌های منابع طبیعی و اعمال مدیریت بهره‌برداری بهینه، دولت مکلف شد به عشایر و دامداران دارای پروانه بهره‌برداری و یا بهره‌برداران عرفی و تشکلهای اقتصادی آنها از زمین‌های مرتعی قابل احیای تحت تصرف خود و یا زمین‌های همان مناطق زیست آنها در ییلاق و قشلاق برای کشاورزی و از عرصه‌های مرتعی برای اجرای طرح‌های مرتع‌داری و تولید علوفه واگذار نماید؛ به‌گونه‌ای که معیشت آنها در حد بالای خط فقر تأمین شود و بقیه زمین‌ها جهت سرمایه‌گذاری و واگذاری براساس ضوابط مربوطه منظور گردد [۱۷]. در بندهای «ج» و «ز» از این ماده نیز دولت مکلف به مدیریت هماهنگ دام و مرتع و ساماندهی عشایر سیار کشور از طریق واگذاری عرصه‌های مرتعی شده است.

در ماده (۶۹) از [قانون برنامه چهارم توسعه](#) مقرر شده است اجرای برنامه حفظ، احیا، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری از منابع طبیعی تجدیدشونده، براساس اولویت‌های خروج دام از جنگل و ساماندهی جنگل‌نشینان شمال؛ کاهش دام‌مازاد از مراتع و لغو و اصلاح پروانه چراهای مربوطه؛ اجرای عملیات آبخیزداری؛ اجرای عملیات پخش سیلاب به‌منظور ایجاد مراتع مشجر؛ تبدیل زمین‌های بیابانی به زراعی و تغذیه آبخوان‌ها؛ توسعه زراعت چوب، حذف تعرفه واردات چوب و تشدید مبارزه با قاچاق چوب؛ توسعه فضای سبز و جنگل‌های دست‌کاشت و کنترل کانون‌های بحرانی بیابان‌زا؛ پوشش کامل حفاظتی در جنگل‌های کشور؛ پوشش کامل سوخت‌رسانی به عشایر، جنگل‌نشینان و روستاییان؛ گسترش مشارکت محلی در حفاظت از جنگل‌ها و مراتع و بهره‌برداری از جنگل صرفاً براساس تعدیل اکولوژیک و ضروریات حفظ جنگل صورت گیرد. در ماده (۷۰) از این قانون نیز دولت مکلف به اجرای طرح‌های مرتع‌داری و مدیریت مراتع از طریق عشایر ذی‌حق و واگذاری زمین‌های مستعد قلمرو عشایر به خانوارهای کوچنده در چارچوب طرح ساماندهی اسکان عشایر با حفظ حقوق آنها شده است.^۳

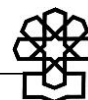
در بند «ج» از ماده (۱۴۷) [قانون برنامه پنجم توسعه](#) نیز وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری وقت کشور) موظف به واگذاری مدیریت، احداث، نگهداری، توسعه و بهره‌برداری پارک‌های جنگلی و مراتع قابل درخت‌کاری، نهالستان‌های متروکه و زمین‌های واقع در کاربری‌های سبز و کمربند سبز شهرها در محدوده و حریم

۱. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.
۲. احکام این پاراگراف به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.
۳. احکام این پاراگراف به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.

شهرها، به‌منظور توسعه فضای سبز و استفاده بهینه، به شهرداری مربوطه شد. لذا مقرر گردید؛ این واگذاری با حفظ مالکیت دولت و کاربری طبق طرح مورد توافق شهرداری و سازمان مذکور، بدون رعایت تشریفات مناقصه و دریافت حقوق مالکانه صورت گیرد. همچنین به موجب ماده (۱۴۸) از این برنامه، جهت اصلاح الگوی بهره‌برداری از جنگل‌ها، مراتع، آب و خاک مقرر شد جایگزینی سوخت فسیلی و انرژی‌های تجدیدپذیر به‌جای سوخت هیزمی؛ توسعه زراعت چوب و تشدید مبارزه با قاچاق چوب و محصولات جنگلی و مرتعی و حذف تعرفه واردات چوب و امکان واردات چوب عمل‌آوری نشده؛ ساماندهی جنگل‌ها و حمایت از تولید دام به روش صنعتی؛ ساماندهی ساخت‌وساز در مناطق جنگلی براساس قوانین و مقررات ذی‌ربط؛ توسعه جنگل‌های دست‌کاشت؛ اجرای عملیات آبخیزداری و بیابان‌زدایی و کنترل کانون‌های بحران، در دستور کار دولت قرار گیرد. همچنین در تبصره این ماده مقرر شد بهره‌برداری از جنگل‌ها فقط در چارچوب مصوبات هیئت‌وزیران و بهره‌برداری از مراتع و زیستگاه‌های طبیعی تنها بر مبنای توان بوم‌شناختی (اکولوژیک) و با ضرورت حفظ آنها صورت گیرد و جرمه‌های مطرح شده از متخلفین اخذ شود^۱ [۲۱].

در قانون برنامه ششم توسعه اهداف کمی راهبرد حفاظت و صیانت از منابع طبیعی کشور و توسعه آن در چارچوب اصولی توسعه پایدار در جدول شماره (۸) از بند «ز» ماده (۳۱) و نیز جدول شماره (۱۷) از بند «د» ماده (۱۱۳) تعیین شد که بر این اساس هدف‌های کمی با برش سالیانه برای اجرای اقدامات احیای رویشگاه‌های مرتعی و توسعه گیاهان دارویی؛ جنگل‌کاری و احیای جنگل‌ها؛ توسعه زراعت چوب؛ حدنگاری منابع طبیعی؛ اجرای عملیات آبخیزداری، تثبیت شن‌های روان و مهار کانون‌های بحرانی فرسایش بادی و صدور اسناد مالکیت زمین‌ها و املاک دولتی، موقوفه و منابع طبیعی مبتنی بر طرح کاداستر مشخص گردید. در ماده (۳۸) از برنامه ششم توسعه نیز جهت حفاظت از محیط زیست اقداماتی همچون: تهیه و اجرای طرح جامع پیشگیری و اطفای حریق (بند «ج»؛ احیا، توسعه و غنی‌سازی ۸۱۵ هزار هکتار از جنگل‌ها (بند «ح»؛ اجرای عملیات آبخیزداری و حفاظت از خاک و آبخوان در سطح ۱۰ میلیون هکتار (بند «خ»؛ بیابان‌زدایی و کنترل کانون‌های بحرانی در سطح یک میلیون و ۱۴۰ هزار هکتار (بند «د»؛ تهیه نقشه‌های حدنگاری (کاداستر) منابع طبیعی با رعایت قانون حدنگار در سطح حداقل ۱۱۴ میلیون هکتار (بند «ذ»؛ ارتقای پوشش صددرصد حفاظت از جنگل‌ها و مراتع و زمین‌های ملی و دولتی و مناطق چهارگانه زیست‌محیطی کشور با مشارکت جوامع محلی و ارتقای ضریب حفاظت از جنگل‌ها و مراتع به‌منظور پایداری جنگل‌ها و همچنین تعادل بخشی دام و مراتع سالیانه حداقل ۱۰ درصد (بند «ر»؛ احیای رویشگاه‌های مرتعی و توسعه و فراوری گیاهان دارویی به میزان حداقل ۹ میلیون و ششصد هزار هکتار و افزایش حداقل یک‌صد هزار هکتار به سطح زیرکشت گیاهان دارویی به‌نحوی که در پایان اجرای قانون برنامه به دویست و پنجاه هزار هکتار برسد (بند «ز»؛ ارائه برنامه جامع مقابله با ریزگردها و اجرای آن از سال دوم برنامه (بند «س») تکلیف شده است. همچنین محدودسازی بهره‌برداری چوبی در طرح‌های جنگل‌داری طی سال‌های اول تا سوم اجرای برنامه، صرفاً از درختان شکسته، افتاده و ریشه‌کن در چارچوب قوانین و مقررات و ممنوع کردن هرگونه بهره‌برداری چوبی از درختان جنگل‌های کشور از ابتدای سال چهارم اجرای قانون برنامه، از مهم‌ترین تکالیف مندرج در بند «ف» این ماده است که در راستای ارتقای پوشش کامل و مؤثر حفاظت از جنگل‌های

۱. احکام این پاراگراف به موجب «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.



کشور، مهار عوامل ناپایداری، جلوگیری از تغییر کاربری، تجاوز و تصرف، مبارزه با قاچاق چوب و استقرار مدیریت پایدار جنگل وضع شده و مقرر شد، ردیف اعتباری مستقلی در بودجه‌های سنواتی برای این منظورها اختصاص یابد. ضمن اینکه به موجب تبصره جزء «۳» از این بند، دولت مکلف شد تسهیلات لازم را جهت توسعه زراعت چوب و واردات مواد اولیه صنایع مرتبط با چوب (سلولزی) در اختیار صاحبان صنایع و کشاورزان طرف قرارداد آنان قرار دهد.

علاوه‌براین، به موجب بند «پ» از ماده (۹۵) **قانون برنامه ششم توسعه**، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری وقت کشور و شهرداری‌ها موظف شدند نسبت به احداث یا اختصاص فضای کافی و مناسب برای مسجد یا نمازخانه در بوستان‌های ملی و بوستان‌های شهری اقدام کنند. در بند «ب» از ماده (۹۸) این برنامه نیز شناسایی، مستندسازی، حفاظت و مرمت و معرفی میراث طبیعی طبق بودجه سنواتی به سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری وقت تکلیف شده و در بند «ب» از ماده (۱۰۰) این سازمان موظف شده است با همکاری سازمان برنامه و بودجه تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم، طرح ساماندهی گردشگری جنگل‌های شمال و شمال غرب کشور و زاگرس، سواحل شمالی و جنوبی با اولویت سواحل مکران را طبق قوانین مربوطه تهیه و جهت تصویب به هیئت‌وزیران ارائه کند [۲۳].

در ماده (۳۲) از برنامه هفتم پیشرفت، اهداف کمی مرتبط با منابع طبیعی در قالب اجرای بیست میلیون هکتار عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری؛ کاهش بیست‌درصدی در سطح کانون‌های بحرانی فرسایش بادی؛ مدیریت، حفظ، احیا و توسعه بیست میلیون هکتار از مراتع کشور و افزایش بیست‌درصدی ضریب پوشش حفاظت از جنگل‌ها و مراتع به دولت تکلیف شد. در جزء «۴» از بند «ت» ماده (۳۳) این قانون مقرر گردید، تعرفه آب مصرفی نهالستان‌ها و ایستگاه‌های تولید بذر و نهال و بوستان‌های جنگلی سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور فارغ از هر منبع تأمین به نرخ مصوب فعالیت‌های کشاورزی محاسبه شود. در جزء «۶» از بند مذکور نیز سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور مجاز شد که با رعایت قوانین و مقررات از ظرفیت مجریان، بهره‌برداران، افراد بومی و محلی، روستاییان و سایر افراد واجد صلاحیت در قالب شرکت‌های تعاونی جهت عملیات آبخیزداری و جنگل‌کاری در قالب نظام فنی و اجرایی و قراردادهای رسمی بدون ایجاد رابطه استخدامی استفاده کند. به موجب ماده (۳۶) از این برنامه و تبصره‌های آن، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور مکلف به حفظ، احیا و توسعه جنگل در چارچوب طرح مدیریت پایدار جنگل و جنگل‌داری نوین، واگذاری اجرای طرح‌های زراعت چوب در زمین‌های مناسب و عرصه‌های جنگلی فاقد پوشش و مخروطه (در مقیاس اقتصادی) و همچنین بهره‌برداری از درختکاری‌ها و جنگل‌های دست‌کاشت سنواتی با هدف زراعت چوب براساس طرح مصوب از طریق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شده است. همچنین مقرر شده در طول اجرای برنامه هرگونه بهره‌برداری چوبی از جنگل و برداشت درختان جنگلی ممنوع بوده و برداشت درختان در موارد خاص صرفاً توسط سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور با تأیید رئیس سازمان مزبور انجام گیرد.

۴-۴-۳. بهره‌برداری پایدار از ذخایر آبریزان

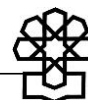
در ماده (۲) از برنامه دوم عمرانی، شیلات به‌عنوان یکی از فعالیت‌های ذیل فصل صنایع و معادن، با ۳۶ میلیون ریال معادل ۰/۵ درصد از اعتبارات این فصل مدنظر قرار گرفت. در نسخه تجدیدنظر شده از برنامه عمرانی پنجم،

سرمایه‌گذاری در طرح‌های ماهی‌گیری به‌عنوان یکی از اجزای بند «پ» از سیاست‌ها و راهبردهای بازرگانی و روابط اقتصاد بین‌الملل با موضوع «ایجاد ثروت ملی و کسب درآمد بیشتر از خارج» مطرح شد. تعیین و تقویت ذخایر آبزیان، در بند «ب» از برنامه‌های مشخص فصل کشاورزی و منابع طبیعی تکلیف شد. در بند «پ» از خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی این فصل نیز موضوع گسترش پرورش و صید ماهی در مناطق مستعد به‌عنوان یکی از اقدامات لازم برای دستیابی به رشد سریع هشت‌درصدی در این بخش درج شده است. تقویت ذخایر ماهی دریای مازندران با ایجاد ۶ ایستگاه تکثیر ماهی و دیگر تأسیسات لازم و مطالعه و تعیین دقیق و تقویت ظرفیت بهره‌برداری از منابع آب‌های جنوب در برنامه‌های مشخص فصل کشاورزی در حوزه حفظ، احیا و بهره‌برداری از منابع طبیعی (بند «ب») مورد تأکید قرار گرفت. همچنین در بند «ج» از برنامه‌های مشخص حفاظت محیط زیست، شناسایی رده‌بندی و حفاظت ماهی‌ها و سایر آبزیان آب‌های داخلی مورد تأکید قرار گرفته است. علاوه‌براین، توجه کافی به تولید گوشت ماهی در کنار گوشت مرغ به‌عنوان جایگزین برای گوشت قرمز و هدایت تغذیه در جهت الگوی صحیح‌تر و نیز سرمایه‌گذاری ضروری، طبق طرح جامع برای به‌کارگیری پودر ماهی در تغذیه دام، مرغ و همچنین ماهی مرغوب، در بند «ت» از برنامه‌های مشخص این فصل مطرح شده است. علاوه‌براین، در بند مذکور مقرر شد توسعه صید و پرورش ماهی در آب‌های شمال و جنوب و نیز در آب‌های داخلی و بهبود توزیع آن با تأکید روی مناطق جنوبی و جنوب شرقی کشور از طریق ایجاد شرکت‌های تعاونی صیادان و تهیه تجهیزات لازم جهت انجام صید تعقیبی و گسترش حوضچه‌های پرورش ماهی در مناطق مساعد کشور به‌ویژه توسط تعاونی‌های روستایی صورت گیرد؛ به‌طوری‌که قسمتی از پروتئین حیوانی مورد نیاز جامعه روستایی از این طریق تأمین شود.

در جزء «۵» از برنامه‌های مشخص مرتبط با صنایع غذایی مندرج در بند «الف» از فصل سوم (توسعه صنایع)، مقرر شد برای رفع کمبود پروتئین حیوانی در کشور با انجام تحقیقات اساسی در مورد آبزیان خلیج فارس و دریای عمان، ایجاد تأسیسات زیربنایی صید در نقاط مختلف ساحلی، ایجاد و تقویت شرکت‌های تعاونی ماهی‌گیری و اعطای وام و ارائه خدمات سازمانی به شرکت‌های مزبور و درنهایت ایجاد ناوگان ماهی‌گیری، میزان صید ماهی و میگو افزایش یابد که در نتیجه آن تولید انواع کنسرو ماهی از ۲/۷ میلیون قوطی به هشت میلیون قوطی در سال آخر برنامه پنجم افزایش یابد. همچنین در بند «۶» از این برنامه‌ها مقرر شد تولید آرد ماهی برای تهیه خوراک دام از ۱۳۰ تن به ۲۰۰۰ تن در سال آخر برنامه پنجم افزایش یابد و کارخانه موجود برای آرد ماهی مستقر در شرکت شیلات جنوب برای این منظور نوسازی شده و توسعه یابد.

در زیرجزء «۱۳» از جزء «۶» بند «ب» (خط‌مشی‌های اساسی) برنامه دوم توسعه، حفاظت، احیا و بهره‌برداری از منابع دریایی و آبزیان داخلی کشور، با مشارکت مردمی و ایجاد مدیریت‌های مناسب مورد تأکید قرار گرفت. همچنین تلاش جهت حفظ، احیا، توسعه و بهره‌برداری صحیح از آبزیان یکی از خط‌مشی‌های اساسی مندرج در زیرجزء «۱۴» از جزء «۶» بند «ب» برنامه دوم توسعه کشور است.^۱ در تبصره «۷۶» از قانون برنامه دوم توسعه، شیلات در زمره طرح‌های واجد تسریع و جلب منابع بیشتر برای سرمایه‌گذاری قرار گرفت؛ به این صورت که دولت مکلف شده است حداکثر تا

۱. این احکام به موجب «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده‌اند.



سقف سی درصد از اعتبارات مصوب طرح‌های مذکور در بودجه سالیانه را در اختیار بانک کشاورزی قرار دهد و بانک کشاورزی نیز از محل تلفیق منابع مذکور با منابع اعتباری سیستم بانکی و منابع حاصل از مشارکت کشاورزان و دامداران، جهت سرمایه‌گذاری در این طرح‌ها در چارچوب مقررات اعتباری بانک مبادرت به اعطای تسهیلات کند.^۱ به موجب جزء «۳» از تبصره «۷۷» این برنامه نیز مقرر شد، دولت تدابیر لازم را به‌نحوی اتخاذ و اعمال کند که تا پایان برنامه پنج‌ساله دوم، حداقل پنجاه درصد محصولات شیلاتی تحت پوشش بیمه قرار گیرند.^۲

به موجب بند «و» از ماده (۱۸) [قانون برنامه چهارم توسعه](#)، افزایش تولید مواد پروتئینی دام و آبزیان در راستای اصلاح ساختار تغذیه به‌نحوی که سرانه سهم پروتئین حیوانی در الگوی تغذیه به ۲۹ گرم افزایش یابد تکلیف شده است. همچنین در بند «و» از ماده (۳۴) این قانون، بهره‌برداری پایدار از نواحی ساحلی، دریایی، حمایت از ناوگان‌های جمهوری اسلامی ایران براساس قواعد بین‌المللی و حمایت از سرمایه‌گذاری‌ها در فعالیت‌های اقتصادی نظیر آبزیان به‌منظور کمک به بهره‌برداری پایدار منابع شیلاتی مورد تأکید قرار گرفته است.^۳ به موجب ماده (۶۳) [قانون برنامه چهارم توسعه](#)، دولت موظف شد حداکثر تا پایان سال اول برنامه چهارم، به‌منظور ساماندهی و جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل، با اولویت دریای خزر، طرح جامع ساماندهی سواحل را همراه با تعیین مسئولیت دستگاه‌های ذی‌ربط در زمینه سیاستگذاری اجرا و نظارت تدوین کند. در این حکم مقرر شد، طرح مذکور متضمن اقدام‌های ضروری همچون تعیین و آزادسازی حریم، استقرار مدیریت یکپارچه سواحل، ضوابط و استانداردهای زیست‌محیطی و دریانوردی، صیادی و آبی‌پروری بازبینی و اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات باشد.^۴ همچنین به موجب بند «الف» از ماده (۶۸) [قانون برنامه چهارم توسعه](#)، دولت موظف به تهیه و اجرای طرح حفاظت، احیا، بازسازی ذخایر و رفع آلودگی و شیوه‌های بهره‌برداری پایدار از محیط‌های دریایی کشور شده است. در بند «الف» از ماده (۱۸۷) [قانون برنامه پنجم توسعه](#) سازمان حفاظت محیط زیست مکلف شد، مناطق ساحلی و دریایی با حساسیت بالای زیست‌محیطی را شناسایی و اعلام نماید. در بند «ج» از ماده (۱۴۹) این برنامه نیز حمایت از افزایش تولید پروتئین حیوانی حاصل از انواع دام، طیور و آبزیان مورد تأکید قرار گرفت.

در جدول ۷ از بند «ز» ماده (۳۱) [قانون برنامه ششم توسعه](#)، اهداف کمی مرتبط با راهبرد امنیت غذایی، سلامت و غنی‌سازی محصولات شیلاتی در قالب موضوعات «صید در آب‌های شمال»، «صید در آب‌های جنوب»، «آبی‌پروری با تأکید بر پرورش ماهی در قفس در آب‌های آزاد» و «رهاسازی بچه ماهی و میگو جهت بازسازی ذخایر» مطرح شده است. در بند «ج» از ماده (۳۵) این برنامه نیز ایجاد زیرساخت مورد نیاز برای پرورش دویست هزار تن ماهی در قفس تا پایان اجرای قانون برنامه و توسعه فعالیت‌های شیلاتی و ایجاد تأسیسات زیربنایی در سواحل کشور مورد تأکید قرار گرفته است.

۱. این تکلیف در بند «الف» از ماده (۱۰۶) [قانون برنامه سوم توسعه](#) نیز تکرار شده است؛ اما حکم اخیر به موجب [قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#) مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شد.

۲. مشابه این حکم در ماده (۱۸۱) [قانون برنامه سوم توسعه](#) تصویب شد و در برنامه چهارم توسعه نیز تنفیذ گردید.

۳. این حکم به موجب [قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه معدن](#) مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۴ نسخ شد.

۴. این حکم به موجب [قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#) مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.

تولید و صید ۱/۸ میلیون تن محصولات شیلاتی، به‌عنوان یکی از اهداف کمی مندرج در جدول ۶ ماده (۳۲) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) مطرح شده است. در بند «ح» از ماده (۴۰) این برنامه نیز مقرر شده دولت مطالعات، تمهیدات و اقدامات لازم را در راستای پایدار کردن شرایط دریای خزر انجام دهد. به موجب بند «پ» از ماده (۶۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز در راستای هدایت جمعیت و فعالیت‌های آب‌بر و صادرات‌گرا به قلمروهای مستعد کشور در چارچوب اسناد آمایش سرزمین و اسناد مدیریت یکپارچه سواحل، مقرر شد وزارتخانه‌های نفت و نیرو، برق و گاز مورد نیاز شهرک‌های شیلاتی و آبی‌پروری در این مناطق را به‌صورت پایدار تأمین کنند. در بند «ت» از این ماده نیز سازمان حفاظت محیط زیست مکلف شده است با همکاری مؤسسات تحقیقاتی شیلات ایران و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، نسبت به بازسازی زیستگاه‌های حساس به‌ویژه زیستگاه‌های آبی دارای گونه‌های در معرض خطر اقدام نماید. در ماده (۶۳) این قانون نیز افزایش صید محصولات شیلاتی کشور و ارتقای نقش و جایگاه پروتئین دریایی در سبد غذایی خانوارها مورد تأکید قرار گرفته است و بدین‌منظور وزارتخانه‌های نیرو و نفت مکلف به تأمین آب، برق و گاز مجتمع‌های شیلاتی تا ورودی آنها و سوخت مورد نیاز برای توسعه ناوگان صید فراساحلی شده‌اند و همچنین وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده است با همکاری با معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری نسبت به بومی‌سازی تجهیزات مورد نیاز پرورش ماهی در قفس و تسهیل شرایط لازم برای ایجاد مراکز خوراک ماهی و میگو و تکثیر ماهیان اقدام کند.

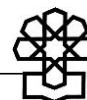
۳-۵. بازرگانی محصولات کشاورزی

با توجه به اهمیت بازرگانی محصولات کشاورزی، به‌عنوان ابزار تسهیل‌کننده و همچنین جهت‌دهنده به تولید کشاورزی، در این بخش از گزارش به تفکیک به احکام حوزه بازرگانی داخلی و خارجی محصولات کشاورزی در قوانین برنامه پرداخته خواهد شد. گفتنی است؛ بسیاری از احکام مرتبط با مقوله بازرگانی در قوانین برنامه جنبه عمومی (فرابخشی) دارند که در این بخش به‌منظور پیشگیری از طولانی شدن گزارش، به‌جز موارد ضروری، از این احکام فرابخشی چشم‌پوشی شده و صرفاً به احکام مرتبط با بازرگانی محصولات کشاورزی اشاره شده است.

۳-۵-۱. بازرگانی داخلی محصولات کشاورزی

در برنامه چهارم عمرانی حدود ۱۰ درصد^۱ از اعتبارات پیشنهادی تجدیدنظر شده فصل کشاورزی و دام‌پروری، برای بازاریابی (شامل ساختن سیلوها و انبارهای فنی) در نظر گرفته شد. در بند «ب» از خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی بخش کشاورزی و منابع طبیعی در نسخه تجدیدنظر شده از برنامه پنجم عمرانی کشور، استقرار نظام تعاونی و فراهم کردن تسهیلات لازم برای گسترش تعاونی‌ها و بازاریابی محصولات زراعی و دامی به‌عنوان راهکاری برای افزایش بازدهی سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته در بخش کشاورزی و منابع طبیعی مطرح شده است. بند «ت» از این خط‌مشی‌ها به سیاست بازاریابی محصولات کشاورزی اختصاص دارد. در این بند مقرر شده است کاهش دخالت واسطه‌ها و بهبود سایر امور مربوط به بازاریابی در راستای کمک به بالا بردن سهم تولیدکننده از قیمتی که

۱. ۴,۷۰۰ میلیون ریال از ۴۸,۸۰۰ میلیون ریال.



مصرف کنندگان نهایی محصولات کشاورزی می‌پردازند، در دستور کار قرار گیرد. همچنین اقداماتی همچون ایجاد وسایل و تسهیلات مورد نیاز مانند درجه‌بندی، بسته‌بندی، نگهداری، حمل‌ونقل، صنایع تبدیلی، میادین منظم و تخصیص کمک‌های فنی و مالی به صورت وام و یا بلاعوض برای جلوگیری از سلف‌فروشی فراورده‌های کشاورزی مورد تأکید قرار گرفت؛ به گونه‌ای که بخش خصوصی مبادی تولید، در ایجاد و بهره‌برداری از این تأسیسات در اولویت باشد و سازمان‌های دولتی مسئول بخش کشاورزی در صورت عدم آمادگی و استقبال مؤسسات بخش خصوصی پیش‌قدم شوند. علاوه بر این، توسعه تعاونی‌های مصرف در مناطق شهری و ارتباطدهی آنها با تعاونی‌های تولید در راستای منطقی‌سازی نظام توزیع فراورده‌ها؛ تعیین و تضمین قیمت خرید تعدادی از فراورده‌های اصلی کشاورزی برای رفع نگرانی تولیدکننده از نوسان شدید قیمت‌ها و تأمین ایمنی اقتصادی برای آنان؛ استقرار نظام تضمین حداقل قیمت^۱ در راستای افزایش قابلیت رقابت فراورده‌های کشاورزی کشور در سطح جهانی و همچنین توسعه تولید و افزایش بازدهی عوامل تولید و در نتیجه نزدیک‌تر شدن درآمد سرانه روستایی به شهری، از جمله سیاست‌های بازاریابی مورد تأکید در این برنامه بودند. در بند «ث» از خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی بخش کشاورزی و منابع طبیعی در این برنامه نیز تکالیفی در زمینه ذخیره‌سازی محصولات کشاورزی به شرح زیر مقرر گردید:

- افزایش ظرفیت سیلوهای غلات از ۳۹۲ هزار تن به ۹۰۰ هزار تن؛
- ایجاد انبارهای مجهز به ظرفیت حدود ۷۰۰ هزار تن برای نگهداری موقت غلات، خوراک دام و قند و شکر؛
- ایجاد انبارهای مجهز تخلیه و بارگیری ترانزیتی در بنادر برای محصولات کشاورزی و سایر نیازمندی‌ها؛
- تأسیس ایستگاه‌های انتظار و میدان‌های خرید دام مجهز به تسهیلات لازم در مناطق اصلی دام‌پروری کشور و احداث سردخانه برای تنظیم معاملات و نگهداری دام و فراورده‌های دامی با ظرفیت حدود شصت هزار تن گوشت و دو هزار تن تخم‌مرغ؛

• ایجاد تسهیلات بازاریابی میوه و سبزی به ظرفیت صد هزار تن.

در ادامه در بند «ج» از خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی نسخه تجدیدنظر شده از برنامه عمرانی پنجم، اعطای کمک توسط دولت به تعاونی‌ها جهت گسترش فعالیت‌های تولیدی و بازاریابی آنان و تقلیل قیمت نهاده‌های اصلی کشاورزی و استقرار صنایع به‌ویژه صنایع وابسته به فراورده‌های کشاورزی مورد تأکید قرار گرفت. علاوه بر این، بیمه بازاریابی و فراورده‌های ذخیره شده در انبارها از طریق ایجاد صندوق بیمه کشاورزی دولتی یا خصوصی نیز در بند «ج» تکلیف شد. در بند «ح» از این سیاست‌ها نیز تحقیق در زمینه بازاریابی محصولات به عنوان یکی از اجزای سیاست تحقیق و بررسی مدنظر قرار گرفته است.

اقداماتی از قبیل توزیع نهاده‌ها و عرضه فراورده‌ها به بازار مصرف، بهبود نظام بازاریابی و تنظیم عرضه و تقاضا، ایجاد تأسیسات بازاریابی در روستاها، تجهیز اتحادیه‌ها به انبار، تقویت تجهیزات درجه‌بندی و بسته‌بندی و تبدیل محصولات و عرضه مستقیم فراورده‌های تولیدی به بازارهای مصرف، از جمله وظایف مرتبط با حوزه بازرگانی

۱. مقرر شد این سیاست بر مبنای مطالعات دقیق و به صورت تدریجی با توجه به تجربه سایر جوامع پیشرفته اجرا شود و حداقل قیمت برای درجه‌های مختلف هر محصول، متناسب با هزینه‌های متعارف مناطق و شرایط اقلیمی مربوطه و مقایسه با عوامل مؤثر در تعیین قیمت محصول در بازارهای جهانی و آثار متقابل قیمت‌ها تعیین شود.

محصولات کشاورزی برای نظام‌های بهره‌برداری کشاورزی اعم از تعاونی‌ها، شرکت‌های سهامی زراعی و کشت و صنعت‌ها مندرج در بند «الف» از برنامه‌های مشخص مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی در نسخه تجدیدنظر شده از برنامه پنجم عمرانی کشور است. در بند «پ» از برنامه‌های مشخص یاد شده، که مرتبط با «تولیدات زراعی و باغی» است، اعمال خط‌مشی‌های عنوان شده در مورد پرداخت وام، بازاریابی و تضمین حداقل قیمت در جزء «۹» مورد تأکید قرار گرفته است. در جز «۱۱» بند «ت» از این برنامه‌های مشخص، با عنوان «تولیدات دامی»، نیز به اصلاح نظام بازاریابی گوشت و خرید و فروش دام براساس وزن زنده با توجه به سن و جنس و تضمین قیمت، از طریق ایجاد میدان‌های خرید و فروش دام در محل‌های مناسب و تولیدات خوراک دام در کارخانه‌های دولتی و عرضه آن به قیمت‌های مناسب، اشاره شده است. همچنین افزایش ظرفیت سردخانه‌های کشور از ۴۹ هزار تن به یک‌صد هزار تن در پایان برنامه پنجم عمرانی نیز از تکالیف مرتبط با حوزه بازرگانی مندرج در جزء «۴» از بند «الف» برنامه‌های مشخص بخش توسعه صنایع در نسخه تجدیدنظر شده از این برنامه است.

بعد از انقلاب اسلامی جهت‌گیری کلی برنامه‌های توسعه به سمت ساماندهی نظام توزیع و قیمت محصولات کشاورزی و افزایش قدرت خرید مصرف‌کنندگان از طریق مدیریت اثربخش عرضه و تقاضای بازار و نیز حذف واسطه‌های غیرضرور و کاهش حاشیه بازار بوده است. در این راستا، اقدامات مرتبط با تأمین، ذخیره‌سازی، نگهداری، نقل و انتقال و توزیع محصولات کشاورزی، حمایت از تشکلهای فراگیر کشاورزی و روستایی، کاهش ضایعات، کاهش شکاف قیمت دریافتی تولیدکنندگان و قیمت پرداختی مصرف‌کنندگان و ارتقای بهره‌وری و رقابت‌پذیری در نظام توزیع محصولات و خدمات بخش کشاورزی مدنظر قرار گرفته است. در جزء «۱۱» از سیاست‌های کلی مندرج در مبحث «ه» برنامه اول توسعه کشور، مقرر شد تشکلهای انحصاری در تولید و توزیع کالا با هدف جلوگیری از انحصار توزیع سهمیه کالاهای تولیدی بخش دولتی توسط اتحادیه‌های صنفی، حذف شده و از دسترسی به سودهای کلان ناشی از وجود قیمت‌های دوگانه در اقتصاد کشور ممانعت شود.

به موجب تبصره «۷۹» از برنامه دوم توسعه، دولت مکلف به انجام اقدامات لازم جهت تنظیم بازار محصولات کشاورزی و حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان محصولات کشاورزی شد؛ اقدامات تکلیفی مندرج در جزء «۱» از این تبصره، احداث و گسترش صنایع لازم و انبارهای فنی و سردخانه و تقویت سیستم حمل‌ونقل مورد نیاز، با تأکید بر استفاده از تسهیلات بانکی ارزان‌قیمت و اولویت بخش‌های خصوصی و تعاونی بوده و در جزء «۲» مقرر شد دولت از طریق وزارتخانه‌های مرتبط با ایجاد مکانیسم‌های مناسب، زمینه عرضه مستقیم محصولات تولیدی بخش کشاورزی و حذف واسطه‌ها را فراهم کند. همچنین «واگذاری امور توزیعی به مردم» یکی از موضوعات مورد تأکید در راستای «رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی» مندرج در زیرجزء «۱۱» از جزء «۶» خط‌مشی‌های اساسی برنامه دوم توسعه بود.

به موجب ماده (۲۹) از قانون برنامه سوم توسعه، دولت اجازه یافت که براساس آیین‌نامه‌ای که توسط وزارت کشاورزی تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد تمهیدات لازم برای خرید برگ سبز چای و تبدیل آن به چای خشک و بسته‌بندی و توزیع آن توسط اشخاص حقیقی و حقوقی بخش تعاونی و خصوصی را فراهم کند. همچنین در ماده (۳۲)



از این برنامه به دولت اجازه داده شد بدون الزام به رعایت قانون نحوه توزیع قند و شکر تولیدی کارخانه‌های کشور مصوب ۱۳۵۳ و اصلاحیه آن، براساس آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و کشاورزی تصویب می‌کند، مقررات مربوط به استانداردهای تولیدی - قیمت‌گذاری، فروش، توزیع و صادرات و واردات قند و شکر را تعیین کند.^۱ وفق ماده (۸۷) از [قانون برنامه سوم توسعه](#) نیز به دولت اجازه داده شد بخشی از کالاهای اساسی که با ارز رسمی وارد می‌شود و امکان تولید آن در داخل وجود دارد را از داخل خریداری کرده و نسبت به فروش ارز صرفه‌جویی شده به قیمت واریز نامه‌ای اقدام و درآمد حاصل را به درآمد عمومی واریز کند. معادل این وجوه واریزی نیز، برای تأمین اعتبار مورد نیاز جهت خرید کالای جایگزین از تولیدات داخلی و نیز پرداخت تمام یا قسمتی از سود تسهیلات سرمایه‌گذاری به‌منظور افزایش تولید کالاهای مذکور، در قالب لوایح بودجه سنواتی در اختیار دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط قرار خواهد گرفت.

به موجب بند «ج» از ماده (۳۹) [قانون برنامه چهارم توسعه](#)، مقرر شده است در جهت تجدید ساختار و نوسازی بخش‌های اقتصادی، قیمت‌گذاری به کالاهای و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی محدود شود و چنانچه دولت به هر دلیل فروش کالا یا خدمات فوق‌الذکر را به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف کند، مابه‌التفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده می‌باید هم‌زمان تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجرا پرداخت گردد و یا از محل بدهی دستگاه ذی‌ربط به دولت تهاتر شود.

ماده (۱۰۱) از [قانون برنامه پنجم توسعه](#) و بندهای ذیل آن، به سازوکارهای اثرگذار بر تنظیم بازار، رقابت، بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف‌سازی فرایند توزیع کالا و خدمات پرداخته است که از آن جمله می‌توان به مجاز دانستن دولت برای ساماندهی واحدهای غیردولتی پخش کالا (بند «الف»)، ساماندهی واحدهای صنفی بدون پروانه (بند «ب»)، توسعه نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات ایران (بند «ج»)، محدودسازی قیمت‌گذاری به کالاهای و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری (بند «د») اشاره کرد. در ماده (۱۰۲) از این برنامه نیز وزارت صنعت، معدن و تجارت مجاز شد امور اجرایی تنظیم بازار اعم از تأمین، ذخیره‌سازی، توزیع، بازرسی و قیمت‌گذاری کالاهای و خدمات را به تشکلهای صنفی تولیدی، توزیعی و خدماتی، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها و همچنین تشکلهای مردم‌نهاد حمایت از مصرف‌کننده واگذار کند. به موجب تبصره این ماده تشکلهای اتحادیه‌ها و تعاونی‌های موضوع این ماده، در مقابل اختیارات واگذار شده در چارچوب آیین‌نامه اجرایی که به پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، پاسخ‌گو و مسئول جبران خسارت شدند. به‌منظور اصلاح الگوی مصرف نان، سیاست‌گذاری اهداف و نظارت بر زنجیره عرضه گندم، آرد و نان به موجب ماده (۱۱۰) از قانون برنامه پنجم توسعه، برعهده شورای اقتصاد گذاشته شد و مقرر گردید وزارت صنعت، معدن و تجارت متولی تنظیم بازار نان باشد که براساس مصوبات شورای مذکور انجام وظیفه می‌کند. رسیدگی به تخلفات و جرائم و تعزیرات

۱. گفتنی است؛ قانون نحوه توزیع قند و شکر تولیدی کارخانه‌های کشور مصوب ۱۳۵۳ و اصلاحیه آن در زمان اجرای برنامه چهارم توسعه نیز به موجب بند «ب» از ماده (۳۸) از این برنامه موقوف‌الاجرا گردید.

مربوط به گندم، آرد و نان نیز فقط محدود به موارد یارانه‌ای شد.^۱ در ماده (۱۹۴) [قانون برنامه پنجم توسعه](#) دولت مکلف شد، حمایت لازم را از اقداماتی نظیر توسعه خوشه‌ها و زنجیره‌های صنعتی - کشاورزی کوچک و متوسط، هدایت، راهبری و احداث و توسعه زیرساخت‌های مجتمع‌های کشاورزی، دامی و شیلاتی و ساماندهی روستاها در قالب مجموعه‌های روستایی به‌منظور خدمات‌رسانی بهتر و مؤثرتر، به عمل آورد.

تکمیل زنجیره تولید محصولات کشاورزی از طریق اعطای کمک‌های فنی - اعتباری به تشکلهای فراگیر کشاورزی و روستایی از دیگر برنامه‌های اصلاح ساختار عرضه محصولات در بخش کشاورزی است که به موجب ماده (۳۱) [قانون برنامه ششم توسعه](#) مورد توجه قرار گرفته است. همچنین به موجب بند «الف» ماده (۳۲) این برنامه، به‌منظور کاهش التهابات بازار کالاهای اساسی کشاورزی و کاهش نوسان غیرعادی فصلی محصولات کشاورزی و کاهش بار مالی دولت برای تأمین نقدینگی در گردش و هزینه تبعی مورد استفاده در سیاست‌های تنظیم بازار و تأمین ذخایر محصولات راهبردی، شرکت بازرگانی دولتی ایران و یا هریک از شرکت‌های دولتی، موظف به تنظیم بازار براساس برآوردهای ماهیانه، فصلی و سالیانه عرضه داخلی و تقاضای هریک از محصولات و اتخاذ موقعیت مناسب خرید یا فروش در قراردادهای سلف و ابزارهای مالی موضوع بند «۲۴» ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، در چارچوب مقررات بازار سرمایه شده‌اند. کاهش حداقل ۱۰ درصدی شکاف قیمت دریافتی تولیدکنندگان و قیمت پرداختی مصرف‌کنندگان نهایی این محصولات در طول اجرای قانون برنامه نیز از دیگر تکالیفی است که در ماده (۳۳) برنامه ششم توسعه به‌منظور اصلاح ساختار بازار داخلی محصولات کشاورزی، مورد تأکید قرار گرفت.

در جزء «۱» از بند «ح» ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، شهرداری‌ها مکلف شده‌اند براساس درخواست وزارت جهاد کشاورزی، فضاهای مناسب را با قیمت کارشناسی، به‌منظور اختصاص کمک‌های فنی - اعتباری، به تعاونی‌های تولیدی و ایجاد بازارچه‌های هفتگی و ایستگاه‌های عرضه مستقیم محصولات کشاورزی (با هدف کاهش قیمت کالا)، در اختیار تولیدکنندگان روستایی و عشایر قرار دهند. به موجب جزء «۴» از این بند نیز وزارت جهاد کشاورزی مکلف شد با رعایت ماده (۷) قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی، ظرف یک سال نسبت به استقرار سامانه یکپارچه اطلاعات مکانی، توصیفی و بازار و ایجاد ساختار مناسب برای اشتراک‌گذاری داده‌های مختلف، در پیوند با سامانه جامع تجارت ایران اقدام کند.

۲-۵-۳. بازرگانی خارجی محصولات کشاورزی

پیش از انقلاب اسلامی، توسعه صادرات محصولات کشاورزی به‌عنوان یکی از اهداف [قانون برنامه عمرانی اول](#) مورد اشاره قرار گرفت. در ماده (۱) فصل اول برنامه عمرانی چهارم، کاهش نیازمندی به خارج براساس افزایش قدرت تولید و رفع احتیاجات اساسی و تسریع در رشد بخش کشاورزی به‌منظور تأمین حداکثر مواد غذایی مورد نیاز جمعیت (بند «ج») و همچنین تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی کشور و گسترش بازارهای موجود و دستیابی به بازارهای جدید خارجی

۱. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت](#)»، مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۰۵ نسخ شده است.



بند «د»، به عنوان بخشی از هدف‌های برنامه مورد تأکید قرار گرفت. در جزء «۴» از بند «الف» سیاست‌ها و راهبردهای بازرگانی و روابط اقتصاد بین‌المللی در نسخه تجدیدنظر شده از قانون برنامه پنجم عمرانی، مقرر شد به منظور کاهش وابستگی کشور به واردات کالاهای استراتژیک از بازارهای محدود، نسبت به ایجاد ارتباط با بازارهای متعدد و ایجاد وابستگی متقابل با کشورهای تأمین‌کننده نیازهای وارداتی ایران به وسیله عقد قراردادهای بازرگانی میان مدت و فروش مستقیم نفت و فراورده‌های نفتی اقدام شود. همچنین به موجب جزء «۵» از این بند، توسعه روابط و دستیابی به بازارهای صادراتی جامعه اقتصادی بازار مشترک با استفاده از موقعیت مناسب سیاسی کشور مورد تأکید قرار گرفت. در بند «پ» از برنامه‌های مشخص بخش کشاورزی و منابع طبیعی در این برنامه پیش‌بینی شده است که پنبه و خشکبار اقلام عمده صادراتی و غلات به‌ویژه جو و ذرت و همچنین روغن نباتی اقلام وارداتی عمده خواهد بود. همچنین در جزء‌های «۷» و «۸» از بند «ت» برنامه‌های مشخص بخش کشاورزی و منابع طبیعی، که به تولیدات دامی اختصاص دارد، از دیاد واردات گاو شیری اصیل و نژادهای گوسفند پرحاصل و چندقلوزا از خارج به منظور تشویق جایگزین کردن گاوهای اصیل به جای گاوهای بومی و همچنین ایجاد دام‌داری‌های صنعتی گوسفندگوشتی و پشمی تکلیف شد.

پس از انقلاب اسلامی نیز هرچند بر توسعه بخش کشاورزی تأکید بیشتری شد و تولید افزایش یافته است، اما به دلیل رشد فزاینده جمعیت و عواملی همچون تغییرات اقلیمی و ناپایداری عوامل تولید و همچنین پایین بودن بهره‌وری تولید در بخش کشاورزی، میزان تولید محصولات کشاورزی متناسب با تقاضا نبود و در نتیجه واردات این اقلام افزایش یافته است؛ به گونه‌ای که واردات محصولات کشاورزی و غذا در سال ۱۴۰۳ به رقم ۱۶/۶ میلیارد دلار رسید. تراز غذا در سال ۱۴۰۳ نیز ۱۵/۲- میلیون تن به ارزش ۸/۱- میلیارد دلار بوده است [۲۹، ۳۰].

جزء «۷» از خط‌مشی‌های قانون برنامه اول توسعه، مندرج در مبحث «ب» از قسمت یکم این برنامه، به موضوع تعیین و اصلاح الگوی مصرف در جهت تأمین نیازهای انسان و جامعه در جریان رشد و تکامل مادی و معنوی با حفظ کرامت و آزادی انسان اختصاص یافته است. در بند «د» از زیرجزء «۴-۷» اولویت تأمین نیازها از داخل بر خارج مورد تأکید قرار گرفته و در زیر جزء «۵-۷» نیز رعایت هماهنگی لازم بین الگوی تولید، واردات، صادرات، توزیع از یک‌سو و الگوی مصرف تعیین شده از سوی دیگر تکلیف شده است. در جزء «۸» از سیاست‌های کلی برنامه اول توسعه مندرج در مبحث «ه» از این برنامه، به ترتیبات تجارت خارجی توسط دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی پرداخته شده است. از جمله این سیاست‌ها می‌توان به انحصار دولت در واردات کالاهای کثیرالمصرف و استراتژیک کشور که همه‌ساله توسط هیئت‌وزیران تصویب خواهد شد (زیر جزء «۱-۸»)، قیمت‌گذاری کالاهای وارداتی، به نحوی که ضمن حفظ استانداردهای کیفی کالاها، در مواردی که قیمت کالاهای وارداتی کمتر از قیمت تولیدات داخلی باشد، با توجه به سیاست حمایتی دولت از محصولات کشاورزی و تولیدات صنعتی داخلی، قیمت در سطح قیمت‌های تعیین شده توسط دولت تثبیت و مابه‌التفاوت دریافت شود (زیر جزء «۵-۸»)، تداوم بخشودگی‌های حقوق گمرکی و سود بازرگانی کالاهای واسطه‌ای مربوط به کشاورزی و تکنولوژی‌های پیچیده که در افق برنامه اول قابل دسترسی نیستند (زیر جزء «۷-۸»)، حفظ و ایجاد ثبات بیشتر در بهبود روند توسعه صادرات غیرنفتی و اتخاذ سیاست‌ها و مقررات لازم در جهت تضمین سود

متناسب صادرکنندگان و همچنین تأمین تسهیلات لازم برای صادرات کالاهای کشاورزی از قبیل اطلاعات مربوط به بازرگانی، اطلاعات فنی و ارائه اعتبار برای کشاورزان توسط دولت (زیر جزء «۸-۸») اشاره کرد.

در جزء «۵» از بند «ج» تصویر کلان [قانون برنامه اول توسعه](#)، افزایش و توسعه صادرات غیرنفتی در بخش‌هایی همچون کشاورزی و فرش، معدن و صنایع در راستای تنوع‌بخشی به منابع ارزی کشور و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد از ارز نفتی مورد تأکید قرار گرفت.^۱ به موجب تبصره «۱۸» از [این برنامه](#) نیز مقرر شد برای توسعه صادرات کالاهای داخلی، ورود مواد اولیه، قطعات و تجهیزات و اقلام لوکس مورد نیاز برای تولید کالاهای صادراتی، به تشخیص وزارتخانه‌های مرتبط، از مقررات مربوط به اخذ گواهی عدم ساخت و همچنین بررسی قیمت توسط مراکز تهیه و توزیع ذی‌ربط معاف شود. همچنین در تبصره «۴۳» از این قانون، سازمان برنامه و بودجه مکلف شد جدول تراز تجهیزات، ماشین‌آلات، مصالح و کالاهای عمده و اساسی و همچنین جدول تفکیک مصارف ارزی به جاری و عمرانی را ظرف سه ماه تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران برساند.

تلاش در جهت کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای حاصل از نفت و توسعه بیش‌ازپیش صادرات غیرنفتی به‌عنوان یکی از اهداف کیفی [قانون برنامه دوم توسعه](#) مدنظر بوده است. در این راستا، حمایت از سرمایه‌گذاری در جهت افزایش ارزش افزوده صنایع تبدیلی کشاورزی و معدنی و صنعتی و حمایت از صادرکنندگان با فراهم کردن تسهیلات و ارائه خدمات و اطلاعات مورد نیاز، توسعه مبادلات تهاتری غیرنفتی استفاده بیشتر از ظرفیت‌های تولیدی (کشاورزی و صنعتی) برای صادرات، از خط‌مشی‌های اصلی این برنامه، به‌ترتیب مندرج در جزء‌های «۶» و «۹» بود. همچنین تعیین تعرفه‌های گمرکی در راستای حمایت از تولید داخلی به‌عنوان یکی از خط‌مشی‌های اساسی مرتبط با هدف کلان «رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی» مندرج در جزء «۱۲» از بند «۶» بخش اول [قانون برنامه دوم توسعه](#) عنوان شده است. در بند «۱» از سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه که به موضوع «تجارت خارجی» مربوط است؛ مقرر شده به‌استثنای کالاهای اساسی و استراتژیک، نیازهای دفاعی و صنایع منتخب که مورد حمایت خواهد بود، سیاست‌های مربوط به تجارت خارجی سایر اقلام با هدف ایجاد شرایط تجلی مزیت‌های نسبی کشور در سطح بین‌المللی و ایجاد رقابت در صحنه تولیدات با دنیای خارج به‌منظور ایجاد شرایط توسعه کمی و کیفی تکنولوژی داخلی و ایجاد ابداعات و تلاش مداوم در جهت افزایش بهره‌وری با در نظر گرفتن مصالح کامل نظام تنظیم شود.

در جزء «۱-۲» از خط‌مشی‌های اصلاح نظام تجارت خارجی (کالا و خدمات) مقرر شده است به‌غیر از محدودیت‌های گمرکی که جنبه کنترل کیفی و قرنطینه‌ای (نظیر کنترل کیفی داروهای درمانی و بهداشتی یا بذور و نهال کشاورزی یا قرنطینه دام در هنگام ورود کالا به کشور) دارد و نیز کنترل‌های مربوط به کالاهای ممنوعه از جنبه‌های شرعی و قانونی، سایر محدودیت‌ها و کنترل‌های دست‌وپاگیر گمرکی و مراحل اداری غیرضروری حذف و مراحل ترخیص کالا جهت صادرات و واردات حتی‌الامکان ساده شود. به موجب بند «ب» از تبصره «۲۱» [قانون برنامه دوم توسعه](#) مقرر شد، نرخ‌های تعرفه‌ای حقوق گمرکی توسط مجلس شورای اسلامی و سود بازرگانی توسط دولت و در جهت حمایت از تولیدات داخلی به‌منظور رسیدن به خودکفایی، رشد اقتصادی و ایجاد زمینه برای توسعه صادرات در هر زمینه تنظیم

۱. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه معدن](#)» مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۴ نسخ شد.



شود و ادامه این حمایت‌ها مشروط به این شود که قسمتی از سود حاصل در هر رشته تولیدی، براساس برنامه‌های دستگاه‌های مربوط در جهت تحقق برنامه‌های سرمایه‌گذاری جدید انتقال و بهبود تکنولوژی و مدرن کردن فرایندهای تولیدی همان واحدها هزینه شود. همچنین مقرر شد به منظور حمایت منطقی از تولیدات داخلی کشاورزی و دامی، نرخ‌های تعرفه و سود بازرگانی به نحوی تعیین شود که قیمت تمام شده محصولات وارداتی از قیمت تضمینی محصولات مشابه داخلی کمتر نباشد و در مورد محصولات کشاورزی که دولت برای آنها قیمت تضمینی اعلام ننماید نیز به نحوی عمل شود که تولیدکنندگان داخلی محصولات از واردات آسیب نبینند. همچنین به موجب بند «ی» از تبصره «۲۲» این برنامه مقرر شد، به منظور گسترش تولیدات داخلی و بی‌نیاز شدن از خارج در مصارف عمده، دولت با اعمال حمایت‌های لازم جهت افزایش سالیانه تولیدات، در خریدهای داخلی به طریقی عمل کند که سرجمع ارز تخصیصی برای تأمین کالاهای اساسی دارو و سایر موارد ضروری در سال آخر برنامه نسبت به سال اول کاهش یابد. در بند «ک» از این تبصره نیز مقرر شد دولت اعتبار ارزی و ریالی خرید گندم را به نحوی تأمین کند که امکان ذخیره‌سازی برای مدت حداقل سه ماه در طول هر سال فراهم شود. در جزء «۲» از بند «الف» تبصره «۲۵» برنامه دوم توسعه وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، کشاورزی و جهاد سازندگی مکلف شدند در ابتدای هر سال فهرست کالای صنعتی و محصولات کشاورزی و دامی را که به تشخیص آنها صدورشان به خارج از کشور مجاز بوده و از مزیت نسبی برخوردار است و حمایت از آنها باید در اولویت قرار گیرد، جهت طرح در شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی و اتخاذ سیاست‌های حمایتی لازم به دبیرخانه این شورا ارسال کنند.

به موجب ماده (۴۷) از [قانون برنامه سوم توسعه](#)، دولت مکلف شد به منظور افزایش میزان تولید مواد اولیه کالاهای اساسی و توسعه اشتغال و افزایش سطح درآمد کشاورزان، قیمت تضمینی خرید کالاهای اساسی را به نحوی تعیین کند که ضمن تشویق برای افزایش تولید، واردات این گونه کالاها کاهش یابد.^۱ همچنین در ماده (۸۷) از این قانون و به منظور حمایت از تولیدات داخلی، به دولت اجازه داده شد بخشی از کالاهای اساسی که با ارز رسمی وارد می‌شود و امکان تولید آن در داخل وجود دارد را از داخل خریداری کرده و نسبت به فروش ارز صرفه‌جویی شده به قیمت واریزنامه‌ای اقدام و درآمد حاصل را به درآمد عمومی واریز کند. لذا مقرر شد؛ معادل وجوه واریزی فوق، برای تأمین اعتبار مورد نیاز جهت خرید کالای جایگزین از تولیدات داخلی و نیز پرداخت تمام یا قسمتی از سود تسهیلات سرمایه‌گذاری به منظور افزایش تولید کالاهای مذکور، در قالب لوایح بودجه سنواتی در اختیار دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط قرار گیرد. در ماده (۱۱۴) [قانون برنامه سوم توسعه](#) و بندهای ذیل آن مقرر شد صادرات کلیه کالاها و خدمات، به جز اشیای عتیقه و میراث فرهنگی، اقلام دامی یا نباتی که جنبه حفظ ذخایر ژنتیک و یا حفاظت محیط زیست داشته باشند و کالاهایی که دولت برای تأمین آنها مستقیماً یارانه پرداخت می‌کند، مجاز بوده و به عبارتی، تنظیم بازار داخلی موجب ممنوعیت صدور نمی‌گردد. در تبصره این ماده وزارت صنعت، معدن و تجارت مجاز شده است به منظور تنظیم بازار داخلی و جبران کمبود احتمالی، در مواردی که تشخیص می‌دهد از طریق واردات بدون انتقال ارز، نسبت به جبران نیازهای داخلی اقدام کند. همچنین براساس تکلیف ماده (۱۱۷) [قانون برنامه سوم توسعه](#)، مقرر شد به منظور اولویت بخشیدن به امر

۱. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۰۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی، نسخ شد.

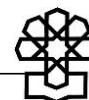
صادرات و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های مختلف، شورای عالی صادرات غیرنفتی تشکیل شود. با توجه به ساختار تشکیلاتی این شورا که متشکل از وزرای وزارتخانه‌های ذی‌ربط در امر صادرات و ریاست‌جمهوری یا معاون اول وی، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مدیرعامل بانک توسعه صادرات، رؤسای مرکز توسعه صادرات ایران، گمرک جمهوری اسلامی ایران، اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون بوده، به‌نظر می‌رسد گام مؤثری در جهت توسعه صادرات غیرنفتی برداشته شده است.

«توسعه صادرات محصولات کشاورزی» به‌عنوان یکی از محورهای تدوین «برنامه توسعه بخش کشاورزی و منابع طبیعی» موضوع در حکم ماده (۱۸) [قانون برنامه چهارم توسعه](#) مطرح شد. به موجب ماده (۲۴) از این برنامه نیز دولت موظف شد پرداخت کلیه تعهدات قراردادی شرکت‌های دولتی ایرانی طرف قرارداد برای کالاها و خدماتی که الزاماً می‌بایست توسط دولت خریداری شود را که به تصویب شورای اقتصاد رسیده است، از محل وجوه و منابع متعلق به آنان، تعهد و پرداخت از محل آن وجوه و منابع را تضمین کند. این تعهد پرداخت نایستی از محل وجوه و منابع عمومی باشد. در بند «د» از ماده (۳۳) این قانون نیز برقراری هرگونه مالیات و عوارض برای صادرات کالاها و خدمات در طول برنامه ممنوع گردید و دولت صرفاً مجاز شد جهت صیانت از منابع و استفاده بهینه از آنها، برای صادرات مواد اولیه فراوری نشده، عوارض ویژه‌ای را وضع و دریافت کند. تشخیص نوع این کالاها برعهده شورای عالی صادرات گذاشته و مقرر شد میزان عوارض به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های بازرگانی، امور اقتصادی و دارایی، صنایع و معادن و جهاد کشاورزی و تصویب هیئت‌وزیران تعیین و تصویب گردد.^۱ در تبصره این بند نیز صادرات کالا و خدمات از اخذ هرگونه مجوز به‌استثنای استانداردهای اجباری و گواهی‌های مرسوم در تجارت بین‌الملل (مورد درخواست خریداران) معاف شده است. تنظیم تعرفه‌های واردات نهاده‌های کالایی تولید (ماشین‌آلات و مواد اولیه) مبتنی بر حمایت منطقی و منطبق با مزیت‌های رقابتی از تولید داخلی آنها و در جهت تسهیل فعالیت‌های تولیدی صادرات‌گرا از جمله تکالیف مندرج در بند «ب» از ماده (۴۱) [قانون برنامه چهارم توسعه](#) در راستای بهبود فضای کسب‌وکار در کشور و زمینه‌سازی توسعه اقتصادی و تعامل با جهان پیرامون است. در بند «د» از ماده (۶۹) این برنامه نیز حذف تعرفه واردات چوب و تشدید مبارزه با قاچاق چوب به‌عنوان یکی از اولویت‌های مدنظر برای تنظیم برنامه حفظ، احیا، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری از منابع طبیعی تجدیدشونده مطرح شد.^۲

در [قانون برنامه پنجم توسعه](#) بر اقتصادی و رقابتی کردن تولید و افزایش صادرات محصولات کشاورزی و ارزش‌افزایی و تکمیل زنجیره ارزش محصولات کشاورزی تأکید شد. متوسط صادرات بخش کشاورزی در چهار سال اجرای برنامه پنجم توسعه سالیانه حدود ۵/۴ میلیارد دلار بود که در مقایسه با برنامه چهارم توسعه حدود ۱/۸ میلیارد دلار (۵۳ درصد) بیشتر بوده است [۳۱].

در تبصره ماده (۱۰۳) [قانون برنامه پنجم توسعه](#)، محصولات کشاورزی از شمول ممنوعیت برقراری موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی برای واردات استثنا شدند. در بند «ب» از ماده (۱۰۴) این قانون نیز اخذ هرگونه مالیات و عوارض از صادرات کالاها و غیرنفتی و خدمات ممنوع شده و دولت مجاز شده به‌منظور صیانت از منابع کشور، عوارض ویژه‌ای برای صادرات

۱. این احکام به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه معدن](#)» مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۴ نسخ شد.
 ۲. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.



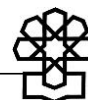
مواد خام یا دارای ارزش افزوده پایین وضع و دریافت کند (تبصره «۲»). به موجب بند «ه» از این ماده نیز تکلیفی مشابه با ماده (۱۱۴) [قانون برنامه سوم توسعه مبنی بر عدم ممنوعیت صادرات به دلیل تنظیم بازار و مجاز بودن صادرات کلیه کالاها به جز اشیای عتیقه و میراث فرهنگی](#) (جزء «۱»)، اقلام خاص دامی، نباتی، خاک زراعی و مرتعی و گونه‌هایی که جنبه حفظ ذخایر ژنتیکی و یا حفاظت تنوع زیستی داشته باشند (جزء «۲»)¹ وضع شد. همچنین به موجب تبصره این بند مقرر شد صادرات کالاهایی که دولت برای تأمین آنها یارانه مستقیم پرداخت می‌کند، تنها با پیشنهاد دستگاه مربوطه و تصویب شورای اقتصاد و در صورت عودت کلیه یارانه‌های مستقیم پرداختی به کالاهای صادرشده، قبل از خروج مجاز باشد. در ماده (۱۴۴) از این برنامه، حمایت هدفمند از استقرار و گسترش صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات اساسی کشاورزی توسط بخش غیردولتی در قطب‌های تولیدی به منظور نیل به اهداف حمایت از بخش کشاورزی، پایداری تولید و توسعه صادرات و رقابت‌پذیری این بخش و کاهش قیمت تمام شده، به وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی و راه و شهرسازی تکلیف شد. همچنین وفق بند «ب» از ماده (۱۴۵) این برنامه، وزارت صنعت، معدن و تجارت و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی موظف شدند، قبل از واردات کالاها و یا محصولات بخش کشاورزی اعم از خام و یا فراوری شده و یا مواد اولیه غذایی مورد نیاز صنایع غذایی و تبدیلی، از وزارت جهاد کشاورزی مجوز لازم را اخذ کنند. همچنین دولت مکلف شد به منظور حمایت از تولیدات داخلی، برای واردات کلیه کالاها و محصولات بخش کشاورزی تعرفه مؤثر وضع کند، به گونه‌ای که نرخ مبادله همواره به نفع تولیدکننده داخلی باشد. براساس تبصره «۱» از این ماده، واردات نهاده‌های تولید بخش کشاورزی از قبیل بذر، نهال، کود و سم با هماهنگی و اخذ مجوز وزارت جهاد کشاورزی از اعمال تعرفه مؤثر مستثنا شد و در تبصره «۲» مقرر گردید وزارت جهاد کشاورزی مسئول انتخاب ابزار تعرفه‌ای، تعیین سهمیه مقداری، زمان ورود و مقدار تعرفه برای کالاهای کشاورزی و فراورده‌های غذایی باشد. به موجب بند «ج» از این ماده نیز وزارت جهاد کشاورزی موظف شد مقررات و استانداردهای مرتبط با عملیات تولید، فراوری، ذخیره‌سازی، قرنطینه و بازاررسانی محصولات، نهاده‌ها و کالاهای کشاورزی نوپدید، ارائه خدمات نوین کشاورزی، عاملین و گواهی‌کنندگان فرایندها را در سال اول برنامه تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران برساند تا در طول برنامه براساس این استانداردها عمل شود. به موجب بند «ب» از ماده (۱۴۸) [قانون برنامه پنجم توسعه](#)، تشدید مبارزه با قاچاق چوب و محصولات جنگلی و مرتعی و حذف تعرفه واردات چوب و امکان واردات چوب عمل‌آوری نشده، به منظور اصلاح الگوی بهره‌برداری از جنگل‌ها، مراتع و آب و خاک مورد تأکید قرار گرفت.²

در بند «ذ» از ماده (۴) [قانون برنامه ششم توسعه](#)، اصلاح سیاست‌های ارزی و تجاری و تعرفه‌ای با رویکرد ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیر ساختن کالاهای تولید داخل برای صادرات مورد تأکید قرار گرفت. در بند «ذ» از ماده (۳۱) و نیز بند «الف» از ماده (۳۳) برنامه ششم توسعه، به ترتیب حمایت از توسعه ظرفیت صادراتی صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی با توجه به مزیت‌های طبیعی، نسبی و رقابتی این صنایع و گسترش و تکمیل زنجیره‌های ارزش، صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات اساسی کشاورزی در قطب‌های تولیدی و سردخانه‌ها و انبارهای فنی چندمنظوره

۱. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.
۲. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ نسخ شده است.

در راستای دستیابی به اهداف متعددی از جمله افزایش صادرات محصولات کشاورزی تکلیف شد. در بندهای «ب» و «پ» از ماده (۳۳) این برنامه نیز دولت مکلف شده است تا در اجرای بندهای سوم و ششم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و به‌منظور افزایش صادرات محصولات کشاورزی و ارزش‌افزایی و تکمیل زنجیره ارزش محصولات کشاورزی صادراتی، به‌ترتیب نسبت به تخصیص حداقل بیست درصد منابع صندوق‌های حمایت از بخش کشاورزی جهت تسهیلات برای صادرات این بخش و ایجاد خوشه‌های صادراتی، نشان‌های تجاری و اختصاص مشوق‌های صادراتی به صادرات محصولات کشاورزی اقدام کند. در تبصره بند «پ» از این ماده، دولت مکلف شده است مابه‌التفاوت قیمت تولید داخل با قیمت کالای کشاورزی در بازارهای هدف را سالیانه به‌عنوان مشوق‌های صادراتی محاسبه و از منابع هدفمندی یارانه‌ها پرداخت کند. وزارت جهاد کشاورزی نیز مکلف شده است مقررات تعیین کالاهای مشمول این بند و پرداخت مابه‌التفاوت را تهیه کرده و به تصویب هیئت‌وزیران برساند.

بند «الف» از ماده (۴) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) مقرر داشته است که دولت به‌منظور بهبود محیط کسب‌وکار و تقویت تولید، حمایت‌های تعرفه‌ای را مقید به زمان کرده و نرخ سود بازرگانی واردات را متناسب با سیاست‌های تجاری و صنعتی کشور بازنگری کند. به موجب جزء «۱» از بند «ت» ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) مقرر شده است وزارت جهاد کشاورزی نسبت به تولید و صادرات محصولات گلخانه‌ای بزرگ‌مقیاس در قالب شهرک‌های کشاورزی و قطب‌های کشاورزی مطابق با ضوابط قانونی و مقررات حاکم بر آنها و مناطق مربوط اقدام قانونی به عمل آورد. در بند «پ» از ماده (۳۸) این برنامه وزارت امور اقتصادی و دارایی (گمرک جمهوری اسلامی ایران) مکلف شده است سالیانه نیم درصد از ارزش محصولات کشاورزی و غذایی پر آب‌بر صادراتی خلاف الگوی کشت را به‌عنوان عوارض، اخذ و هر سال نیم درصد به این عوارض اضافه کند تا در پایان سال پنجم میزان آن به ۲/۵ درصد برسد. این تکلیف که به‌منظور تقویت و حفظ منابع آبی کشور وضع شده مقرر داشته است که درآمدهای حاصله به نسبت هفتاد درصد در اختیار وزارت جهاد کشاورزی جهت احیای قنوت، افزایش بهره‌وری آب و محصولات کشاورزی، اجرای طرح (پروژه)‌های آبخیزداری و الگوی کشت و سی درصد در اختیار وزارت نیرو جهت نصب شمارشگر (کنتور)‌های هوشمند چاه‌های آب کشاورزی قرار گیرد. همچنین وزیر جهاد کشاورزی مکلف شده است تا فهرست محصولات کشاورزی و غذایی مشمول این بند را، به‌صورت سالیانه در ابتدای هر سال تهیه، تصویب و ابلاغ کند. بند «ب» از ماده (۳۵) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) به مدیریت تولید و مصرف محصولات تراریخته پرداخته است که در آن تکالیفی همچون ممنوعیت رهاسازی و کشت محصولات تراریخته تولید شده در داخل یا خارج (جزء «۱»)، الزام کلیه واردکنندگان و تولیدکنندگان فراورده‌های غذایی و آشامیدنی که از مواد اولیه تراریخته استفاده می‌کنند به درج برچسب بر روی آنها (جزء «۳») و الزام وزارت جهاد کشاورزی به کاهش حداقل پنجاه درصدی واردات روغن، دانه‌های روغنی، نهاده‌های دامی و محصولات کشاورزی تراریخته از طریق افزایش بهره‌وری، ترویج کشت محصولات علوفه‌ای و روغنی کم‌آب‌بر و متناسب با اقلیم کشور، اصلاح و بهبود روش‌های نگهداری علوفه، ارتقای کیفیت خوراک دام و طیور و واردات محصولات غیرتراریخته (جزء «۴») مورد تأکید قرار گرفته است. به موجب بند «خ» از ماده (۱۰۱) این برنامه نیز وزارت خارجه مکلف شده است به‌منظور تقویت رویکرد اقتصادمحور در سیاست خارجی و روابط منطقه‌ای و جهانی و تقویت پیوندهای اقتصادی



با اولویت همسایگان، با رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷)، هشتادم (۸۰) و یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) قانون اساسی با همکاری کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط، اقداماتی همچون کمک به جذب سرمایه و فناوری خارجی و بهره‌گیری از کشت فراسرزمینی در راستای ارتقای امنیت غذایی کشور را به انجام رساند.

۳-۶. صنایع تبدیلی و تکمیلی در بخش کشاورزی

در برنامه عمرانی اول به‌صورت کلی به موضوعات مرتبط با صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و منابع طبیعی اشاره شده است. علاوه بر این، در بخش‌های مختلف برنامه تفصیلی پنج‌ساله که به تصویب کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی رسیده است، به‌صورت پراکنده به موضوعاتی از جمله تأسیس کارخانجات قند، احداث کارخانه چوب‌بری، احداث انبارهای بسته‌بندی و طبقه‌بندی چای، خرید تجهیزات کارخانجات میوه خشک‌کنی، خرید ماشین‌آلات چای‌سازی برای تکمیل دستگاه‌های موجود دولتی، خرید ادوات چای خشک‌کن، تأسیس کارخانه کائوچوی مصنوعی، رفع نواقص کارخانه روغن‌کشی ورامین از جمله موضوعات مورد توجه بوده است. همچنین به موجب ماده (۲) از گزارش شماره ۱ کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی، مبلغ ۴۵۰ میلیون ریال، معادل حدود ۱۵ درصد از اعتبارات فصل صنایع و معادن، برای «صنایع قند» در نظر گرفته شد.^۱

پراکندگی و کلی بودن موضوعات مرتبط با صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی در [قانون برنامه دوم عمرانی](#) نیز ادامه پیدا می‌کند. فصل اول این برنامه به کشاورزی اختصاص پیدا کرده است. در قسمت «الف» فصل مذکور، اعتباراتی برای توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی در بندهای «۱۲» و «۱۳» برآورد شده است که به‌ترتیب برای سیلو و صنایع کشاورزی در نظر گرفته شده‌اند. همچنین در بند سوم از ماده (۹) این برنامه، بر توجه ویژه به تهیه وسایل به کار افتادن سرمایه‌های خصوصی در کارهای تولیدی و حفظ و تقویت صنایع کوچک و دستی و شهری و روستایی، به‌عنوان یکی از وظایف سازمان برنامه تأکید شده است.

در برنامه سوم عمرانی اشاره مستقیمی به صنایع تبدیلی و تکمیلی نشده است. در [قانون برنامه عمرانی چهارم](#) و در ذیل فصل کشاورزی و دام‌پروری به «واحدهای بزرگ کشاورزی» اشاره می‌شود که این موضوع بعد از بند «اعتبارات کشاورزی» بیشترین میزان اعتبارات در بین بندهای مطروحه در بخش کشاورزی را به خود اختصاص داده بود. همچنین در ضمیمه فصل دوم، بند «۱» از جدول اعتبارات عمرانی صنایع و معادن در برنامه چهارم عمرانی اعتبار ۶،۱۲۰ میلیون ریالی برای صنایع غذایی و دخانیات در نظر گرفته شد.

در نسخه تجدیدنظر شده از برنامه عمرانی پنجم، یکی از اهداف بخش کشاورزی بهبود وضعیت کار روستاییان بوده است، در این راستا، سیاست‌هایی از قبیل **استقرار صنایع در روستاها به‌ویژه صنایع تبدیلی فراورده‌های کشاورزی مورد توجه بوده است**. به‌عنوان نمونه توجه بیشتر به ساکنان روستاها و کمک به افزایش بازدهی آنها از طریق سرمایه‌گذاری در برخی امور مانند کشاورزی و صنایع کوچک در جزء «۳» از بند «پ» سیاست‌ها و خط‌مشی‌های خاص از این برنامه تکلیف شد. همچنین در برنامه مذکور و در جهت افزایش تولیدات دامی به سیاست‌هایی از جمله

۱. این حکم به موجب «[قانون الغای برخی قوانین از تاریخ ۱۳۱۰/۰۱/۰۱ تا ۱۳۲۸/۱۲/۲۹](#)» مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۱۷ مجلس شورای اسلامی نسخ شده است.

ایجاد مجتمع‌های شیر و گوشت دولتی و خصوصی و مختلط اشاره شده است. با توجه به اینکه به موجب بند «ج» از خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی کشاورزی و منابع طبیعی در نسخه تجدیدنظر شده از برنامه عمرانی پنجم، یکی از هدف‌های اساسی این برنامه برقراری تناسب بهتری بین درآمد افراد روستانشین و شهرنشین بود، توسعه صنایع دستی و استقرار صنایع به‌ویژه صنایع وابسته به فراورده‌های کشاورزی در روستاها، مورد تأکید قرار گرفت. گسترش صنایع تبدیلی فراورده‌های کشاورزی در سطح روستاها به‌منظور کاهش میزان کم‌کاری در مناطق روستایی نیز از تکالیف مندرج در بند «پ» از هدف‌های کلی بخش کشاورزی و منابع طبیعی بود.

در بند «ث» از هدف‌های کلی بخش کشاورزی و منابع طبیعی در [نسخه تجدیدنظر شده از قانون برنامه پنجم عمرانی](#)، که به سیاست ذخیره‌سازی اختصاص دارد، مقرر شد در مورد نگهداری غله پیش‌بینی شده است که ظرفیت سیلوهای کشور همواره بیش از مصرف چهارماهه کل کشور باشد؛ چراکه نوسان تولید غلات به علت اتکا به تولید دیم و همچنین نوسان تولید در جهان داشتن سیلوهای کافی با چنین ظرفیتی را ایجاب می‌کند (تا در سال‌های خوب بتوان مازاد غلات را برای سال‌های بعد ذخیره کرد). لذا مقرر شد ظرفیت سیلوها که در آغاز برنامه پنجم در حدود ۳۹۲ هزار تن بوده است در سال ۱۳۵۶ به حدود ۹۰۰ هزار تن بالغ شود و مقدمات لازم برای افزایش ظرفیت سیلوها تا دو میلیون تن به‌نحوی فراهم گردد که از ابتدای برنامه ششم عمرانی بتوان اقدامات اجرایی ساختمان آنها را آغاز کرد. برای تأمین ظرفیت لازم به‌منظور نگهداری موقت غلات و خوراک دام و قند و شکر و همچنین انبارهای مجهز تخلیه و بارگیری ترانزیتی در بنادر برای محصولات کشاورزی و سایر نیازمندی‌ها اقدام به ایجاد انبارهای مجهز به ظرفیت حدود ۷۰۰ هزار تن در سطح کشور خواهد شد. برای تنظیم معاملات و نگهداری دام و فراورده‌های دامی علاوه بر تأسیس ایستگاه‌های انتظار و میدان‌های خرید دام مجهز به تسهیلات لازم در مناطق اصلی دام‌پروری کشور نسبت به احداث سردخانه در طول برنامه اقدام خواهد شد؛ به‌ترتیبی که بتواند تا حدود ۶۰ هزار تن گوشت و دو هزار تن تخم‌مرغ را ذخیره کند؛ همچنین نسبت به ایجاد تسهیلات بازاریابی میوه و سبزی به ظرفیت یک‌صد هزار تن اقدام خواهد شد. برنامه ایجاد انبارها و سیلوها با برنامه‌های ارتباطی کشور هماهنگ خواهد بود تا مشکلات ارتباطی دیگری ایجاد نشود. در جزء «۱» از بند «الف» از برنامه‌های مشخص بخش توسعه صنایع در نسخه تجدیدنظر شده از برنامه پنجم عمرانی، که به صنایع غذایی اختصاص یافته است، مقرر شد ارزش افزوده صنایع غذایی، آشامیدنی‌ها و دخانیات سالیانه به‌طور متوسط ۱۱ درصد رشد داشته باشد. در این خصوص هدف‌های کمی در ۶ جزء به‌شرح زیر مورد تأکید قرار گرفت:

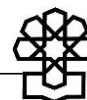
۱. بهره‌برداری کامل از ظرفیت کارخانجات قند کشور و همچنین افزایش ظرفیت‌های تولید قند از ۶۷۰ هزار تن به یک میلیون تن؛

۲. افزایش تولید مواد لبنی پاستوریزه از ۲۳۵ هزار تن به ۵۰۰ هزار تن؛

۳. افزایش تولید خوراک دام از ۳۵۵ به ۹۰۰ هزار تن با استفاده از ضایعات کارخانه‌ها از قبیل تفاله، کنجاله، سبوس و ملاس؛

۴. افزایش ظرفیت سردخانه‌های کشور از ۴۹ هزار تن به یک‌صد هزار تن؛

۵. افزایش تولید انواع کنسرو ماهی از ۲/۷ میلیون قوطی به هشت میلیون قوطی؛



۶. افزایش تولید آرد ماهی برای تهیه خوراک دام از ۱۳۰ تن به ۲۰۰۰ تن.

همچنین در سایر بندهای این برنامه به تکالیفی همچون رشد متوسط ۱۱ درصدی سالیانه صنایع نساجی (بند «ب»)، رشد متوسط سالیانه ۲۵ درصدی صنایع سلولزی (بند «پ»)، رشد سالیانه ۳۲ درصدی صنایع پوست و چرم (بند «ت») و افزایش تولید کود شیمیایی از حدود ۳۵۰ هزار تن به ۱/۷ میلیون تن (جزء «۲» از بند «ث») در صنایع مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی پرداخته شده است.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در بند «۴-۳۸» از خط‌مشی‌های [قانون برنامه اول توسعه](#)، ایجاد و گسترش صنایع مناسب (مواد، ماشین‌آلات و تکنولوژی عمدتاً محلی یا داخلی) در مناطق روستایی و تقویت و توسعه قابلیت‌های تولیدی و رقابتی صنایع کوچک، مورد تأکید قرار گرفت.^۱ در جزء «۶» از بند «م» تبصره «۲۲» ماده‌واحد [قانون برنامه دوم توسعه](#) اشاره شده است که توسعه نیشکر و صنایع جانبی آن به شرط مشارکت مردمی مورد حمایت قرار می‌گیرد و در جزء «۷» از این بند نیز مقرر شده که وزارتخانه‌های جهاد سازندگی، کشاورزی و صنایع در ارتباط با صنایع تبدیلی و تکمیلی، کشاورزی و دامی به‌صورتی که نود درصد آنها به عهده بخش‌های خصوصی و تعاونی باشد، می‌توانند از تسهیلات و اعتبارات این بند در قالب بیع متقابل و فاینانس استفاده کنند. همچنین به موجب جزء «۱» از تبصره «۷۹» از این برنامه، دولت موظف شده بود تا به‌منظور تنظیم بازار محصولات کشاورزی و حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان، نسبت به احداث و گسترش صنایع لازم و انبارهای فنی و سردخانه و تقویت سیستم حمل‌ونقل مورد نیاز با تأکید بر استفاده از تسهیلات بانکی ارزان‌قیمت و با اولویت بخش‌های خصوصی و تعاونی اقدام کند. در جزء «۱» از تبصره «۸۰» قانون برنامه دوم توسعه نیز دولت مکلف شد جهت ایجاد و توسعه حمایت از صنایع تبدیلی و روستایی و دستی، بافندگان فرش دستباف (ایجاد ۲۰۰ هزار فرصت شغلی جدید در این زمینه‌ها) ضمن تأمین اعتبارات عمرانی، تسهیلات بانکی لازم را با بازپرداخت بلندمدت و سرمایه در گردش مورد نیاز، پرداخت حداقل هفتاد درصد سود و کارمزد تسهیلات اعطایی تضمین و از محل بودجه سالیانه پرداخت کند.

در بند «ب» از ماده (۱۸) [قانون برنامه چهارم توسعه](#) و در راستای تأمین امنیت غذایی و خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی «تلفیق بودجه عمومی (به‌صورت وجوه اداره شده) با منابع نظام بانکی و منابع حاصل از مشارکت تولیدکنندگان به‌منظور پرداخت تسهیلات به سرمایه‌گذاران بخش کشاورزی و صنایع تبدیلی و تکمیلی» در طول سال‌های برنامه به دولت تکلیف شد. همچنین به موجب بند «ه» از این ماده، بر حمایت از گسترش صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی تأکید شد، به‌نحوی که درصد محصولات فراوری شده حداقل به میزان دوبرابر وضع موجود افزایش یافته و موجبات کاهش ضایعات به میزان پنجاه درصد فراهم شود. علاوه‌براین در بند «ب» از ماده (۲۱) برنامه مذکور، بر تقویت مزیت‌های رقابتی و توسعه صنایع مبتنی بر منابع، ازجمله صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و زنجیره‌های پایین‌دستی آنها تأکید شده است.

[قانون برنامه پنجم توسعه](#) به‌صورت گسترده‌تری نسبت به برنامه‌های قبل از خود به موضوع صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی ورود کرده است. در این راستا، جزء نخست بند «ح» ماده (۴۸) برنامه مذکور، وزارت صنعت، معدن و تجارت

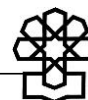
۱. این حکم به موجب «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه معدن](#)» مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۴ نسخ شده است.

(شرکت مادر تخصصی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران) را مجاز کرده بود تا حسب مورد با همکاری وزارتخانه‌های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، ارتباطات و فناوری اطلاعات و جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط زیست و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، در چارچوب طرح جامع شهری و هادی روستایی، نسبت به ایجاد شهرک‌ها، نواحی و مجتمع‌های تخصصی در داخل حریم و محدوده شهری و روستایی در حوزه‌های فناوری اطلاعات (آی تی)، صنایع خلاق، صنایع دستی و صنفی تولیدی و خدماتی، صنایع پاک و پسماندهای صنعتی اقدام کند. ماده (۱۴۴) [قانون برنامه پنجم توسعه](#) نیز به حمایت هدفمند از صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی اشاره داشته است. این ماده قانونی اشاره دارد که «به منظور حمایت از بخش کشاورزی، پایداری تولید و توسعه صادرات و رقابت‌پذیری و کاهش قیمت تمام شده وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی با سیاستگذاری و برنامه‌ریزی هماهنگ براساس تفاهم‌نامه‌ای که به تأیید معاونت می‌رسد، نسبت به حمایت هدفمند از استقرار و گسترش صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات اساسی کشاورزی توسط بخش غیردولتی در قطب‌های تولیدی اقدام کنند». علاوه بر این، ماده (۱۹۴) از [قانون برنامه پنجم توسعه](#)، با هدف بهبود وضعیت اقتصادی روستاییان در چند بخش به شرح زیر به موضوع صنایع تبدیلی و تکمیلی اشاره داشته است:

- **بند «ب»:** حمایت از گسترش کشاورزی صنعتی و صنایع روستایی با اولویت توسعه خوشه‌ها و زنجیره‌های صنعتی - کشاورزی کوچک و متوسط که بخش اعظم نهاده‌ها و عوامل تولید آن در جغرافیای روستایی وجود دارد و همچنین صنایع دستی و خدمات گردشگری و ایجاد و توسعه بازارهای محلی با اولویت مراکز دهستان‌های دارای قابلیت توسعه.

- **بند «ل»:** اقدام قانونی در جهت ایجاد شرکت شهرک‌های کشاورزی با اصلاح اساسنامه یکی از شرکت‌های مادر تخصصی موجود در چارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به منظور هدایت، راهبری و احداث و توسعه زیرساخت‌های مجتمع‌های کشاورزی، دامی و شیلاتی.

[قانون برنامه ششم توسعه](#) نیز به مانند برنامه پنجم توسعه، ورود نسبتاً مفصلی به موضوع صنایع تبدیلی و تکمیلی در بخش کشاورزی داشته است. در بند «ذ» ماده (۳۱) برنامه مذکور، دولت مکلف به «حمایت از توسعه ظرفیت صادراتی صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی مانند کارخانجات خوراک دام، طیور و آبزیان و صنایع بسته بندی محصولات کشاورزی با توجه به مزیت‌های طبیعی، نسبی و رقابتی این صنایع» شده بود. همچنین در جزء «۴» بند «ب» ماده (۳۲) [قانون برنامه ششم توسعه](#) «اختصاص معادل ریالی ۱۰ درصد (۱۰٪) ورودی سالیانه صندوق توسعه ملی نزد بانک عامل مطابق ضوابط صندوق جهت پرداخت تسهیلات به متقاضیان غیردولتی سرمایه‌گذار بخش کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی این بخش، محیط زیست مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی و احداث بندهای انحرافی و سدهای کوچک مطابق بند «۴-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم و در چارچوب اساسنامه صندوق توسعه ملی» برعهده دولت گذاشته شد. علاوه بر این، در راستای اجرای بندهای سوم و ششم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و به منظور متنوع‌سازی ابزارهای حمایت از بخش کشاورزی، تأمین و تجهیز منابع، توسعه و امنیت سرمایه‌گذاری، افزایش صادرات محصولات کشاورزی و ارزش‌افزایی و تکمیل زنجیره ارزش محصولات کشاورزی، در برنامه ششم توسعه تکالیفی



برای دولت تعیین شد که از جمله می‌توان به بند «الف» ماده (۳۳) اشاره داشت که طی آن دولت موظف شده بود تا به «ایجاد زمینه گسترش و تکمیل زنجیره‌های ارزش، صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات اساسی کشاورزی در قطب‌های تولیدی، سردخانه و انبارهای فنی چندمنظوره» بپردازد.

در نهایت، در جزء «۱» بند «ت» ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده است تا حداکثر ظرف ۶ ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون نسبت به تولید و صادرات محصولات گلخانه‌ای بزرگ‌مقیاس در قالب شهرک‌های کشاورزی و قطب‌های کشاورزی مطابق با ضوابط قانونی و مقررات حاکم بر آنها و مناطق مربوط اقدام قانونی به عمل آورد. علاوه بر این، در ماده (۳۲) این برنامه هدف‌گذاری شده است تا پایان برنامه سهم ارزش افزوده فراوری محصولات کشاورزی از ارزش افزوده بخش کشاورزی سالیانه ۱۵ درصد افزایش یابد.

۷-۳. سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی و غذایی

در دهه‌های گذشته، با ابراز نگرانی‌هایی در خصوص سیستم کشاورزی رایج با کاربرد بی‌رویه نهاده‌های شیمیایی و عواقب و آثار جانبی آن بر محیط زیست و سلامتی جامعه، سلامت و ایمنی محصولات کشاورزی مورد توجه قرار گرفته است. قبل از انقلاب اسلامی تنها در برنامه پنجم، به صورت تلویحی اشاره‌ای بر سلامت و ایمنی محصولات کشاورزی شده است. در جزء «۶-۲» از بند «۲» فصل اول برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲)، مقرر گردید قوانین موجود ناظر بر عرضه کالاها و خدمات و مجازات کسانی که مصرف‌کنندگان را فریب می‌دهند و یا موجب خطراتی نسبت به سلامتی آنها می‌شود اصلاح شود و در صورت لزوم قوانین جدیدی وضع گردد. در بندهای «۲۱» و «۲۴» فصل هفتم برنامه تفصیلی پنج‌ساله (اول) قبل از انقلاب که به تصویب کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی رسیده است، به ترتیب به موضوع دفع آفات حیوانی و نباتی و کارخانجات سرم و واکسن و سموم جهت دفع آفات پرداخته شده است و به تفکیک برای «خرید سموم جهت دفع آفات نباتی و خرید سمپاش»، «خرید ۲۰ دستگاه آزمایشگاه سیار»، «تکمیل لوازم فنی بنگاه رازی برای تهیه واکسن»، «تکمیل آزمایشگاه سرم‌تراپی رازی» و «تکمیل کارخانه سم‌سازی کرج» اعتبار اختصاص داده شده است. همچنین در بند «۴۳» فصل دوازدهم قانون برنامه مذکور که به موضوع دام‌پروری در شهرستان‌ها پرداخته است، اعتبارات لازم برای «ساختن ۴ آزمایشگاه تشخیص بیماری دام» اختصاص داده شده است. به موجب ماده (۲) از گزارش شماره ۱ کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی، مبلغ ۱۰۱۰۰ میلیون ریال، معادل ۲۱ درصد از اعتبارات فصل کشاورزی، برای «دفع آفات نباتی و امراض حیوانی و دام‌پروری» در نظر گرفته شد و در تبصره این ماده نیز مقرر شد دولت تدابیری برای تبدیل زراعت تریاک به زراعت‌های مفید و منع کشت و مصرف تریاک اتخاذ کند و ترتیب اجرای آنها را بدهد. اجازه اجرای این احکام به موجب ماده واحده مصوب ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ از طرف مجلس شورای ملی داده شد.^۱

در بندهای «ب» و «ح» خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی فصل کشاورزی و منابع طبیعی از [نسخه تجدیدنظر شده قانون برنامه عمرانی پنج‌ساله پنجم](#)، به ترتیب به سرمایه‌گذاری دولت در تأمین خدمات مختلف مورد نیاز از جمله [ترویج حفظ نباتات و تحقیق و بررسی در زمینه شناخت آفات و بیماری‌های گیاهی و دامی](#) اشاره شده است. همچنین

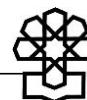
۱. این حکم به موجب «[قانون الغای برخی قوانین از تاریخ ۱۳۱۰/۰۱/۰۱ تا ۱۳۲۸/۱۲/۲۹](#)» مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۱۷ مجلس شورای اسلامی نسخ شده است.

بند «پ» برنامه‌های فصل کشاورزی و منابع طبیعی قانون مذکور، تحقق هدف‌های مربوط به تولیدات زراعی و باغبانی را از طریق برنامه‌هایی از جمله دفع آفات نباتی عمومی و همگانی میسر دانسته است و جزء «۶»، ایجاد شرکت‌های خدماتی دفع آفات خصوصی را برای مبارزه با آفات غیرهمگانی تشویق می‌کند. در ادامه قانون مذکور، در بند «ت» به برنامه‌های تحقق افزایش تولیدات دامی پرداخته شده که در جزء «۵» آن به مبارزه با بیماری‌های دامی با تأکید بر بیماری‌های مشترک انسان و دام از طریق کمک‌های بلاعوض جهت کاهش قیمت داروهای بیماری‌های انگلی و در بند «۶» آن به افزایش ظرفیت تهیه واکسن و داروی مؤسسه رازی با تأکید روی بیماری‌های مشترک دام و انسان با همکاری وزارت بهداشت تأکید شده است. همچنین در قانون مذکور به مبارزه با آلودگی محیط زیست که در نهایت می‌تواند به آلودگی مواد غذایی منجر شود نیز اشاره شد.

در این رابطه در جزء‌های «۴»، «۵» و «۶» بند «ج» مربوط به سیاست‌ها و خط‌مشی‌های خاص در فصل هدف‌های اساسی، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی برنامه پنجم عمرانی، به ترتیب به گسترش شمول برنامه‌های مبارزه با آلودگی محیط به انواع آلودگی‌ها از جمله آلودگی ناشی از کودهای شیمیایی، تهیه و اجرای قوانین و ضوابط و معیارهای لازم در زمینه استفاده صحیح از سموم حیوانی و نباتی و اولویت دادن به روش‌های پیشگیری از آلودگی اشاره شد. علاوه بر این، در برنامه‌های حفاظت محیط زیست در فصل هدف‌های اساسی، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی برنامه پنجم عمرانی، در بند «خ» به جایگزینی و کاربرد روش‌های دیگر به جای استفاده از سموم و پایه‌گذاری معیارها و خط‌مشی‌های جدید تأکید شد. در ادامه و در بندهای «د» و «ر» برنامه‌های حفاظت محیط زیست، به ترتیب بر شناسایی انواع آلودگی‌ها و تعیین ضوابط و جلوگیری یا پیشگیری از آلودگی‌های مزبور و پژوهش در زمینه منابع آلوده‌کننده خاک و گیاه و بررسی چگونگی مبارزه با این گونه آلودگی‌ها تأکید شد. از سوی دیگر، در بند «ث» از خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی توسعه صنایع با عنوان «سیاست استاندارد کردن محصولات و حمایت مصرف‌کننده» به طور کلی بر کیفیت کالاهای قابل عرضه به مصرف‌کنندگان در قالب سه جزء زیر تأکید شده است:

۱. توسعه استاندارد کالاها و نظارت دائم بر کیفیت کالاها به منظور بالا بردن مرغوبیت کالاهای تولیدی داخلی و صادراتی؛
۲. حمایت از مصرف‌کننده داخلی از طریق کنترل مرغوبیت کالا با توجه به قیمت‌های تمام شده؛
۳. جلوگیری از واردات کالاهای صنعتی خارج از استاندارد متعارف.

در قوانین برنامه بعد از انقلاب اسلامی بحث سلامت و ایمنی غذایی به شکل بسیار جدی‌تر و کامل‌تری مورد توجه قرار گرفته است. در جزء «۹» بند «۱۰» از بخش دوم مبحث اهداف کلان کیفی خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه، به استفاده بهینه از سموم و کود در بخش کشاورزی و استفاده از روش‌های بیولوژیکی برای کنترل آفات به منظور کاهش استفاده از سموم تأکید شد. در ماده (۱۹۷) [قانون برنامه سوم توسعه](#)، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظف شد که به منظور نهادینه کردن امنیت غذا (دسترسی همه افراد جامعه به غذای کافی و سالم) و بهبود تغذیه مردم و کاهش بیماری‌های حاصل از سوء تغذیه و ارتقای سلامت جامعه، سبد غذایی مطلوب را تعیین نماید. همچنین مطابق بند «د» ماده قانون مذکور، مؤسسه استاندارد و تحقیقات



صنعتی ایران موظف شد که استانداردهای ایمنی مواد غذایی را تکمیل و جهت اعمال نظارت بر کیفیت تولید و عرضه مواد غذایی به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط اعلام کند. علاوه بر این، در بند «ب» از ماده (۶۱) [قانون برنامه چهارم توسعه](#)، به منظور جلوگیری از افزایش بی‌رویه مصرف سموم دفع آفات نباتی و کودهای شیمیایی، دولت مکلف شد روشی اتخاذ نماید که موجبات استفاده بیشتر از کود کمپوست و مبارزه بیولوژیک به تدریج فراهم شود. در این بند همچنین دولت مکلف شد تا ضوابط ورود، ساخت، فرمولاسیون و مصرف کودهای شیمیایی و سموم دفع آفات نباتی از جهت تأثیرات زیست‌محیطی را توسط وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان حفاظت محیط زیست و مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران تهیه کند و به تصویب هیئت وزیران برساند.^۱ مطابق با جزء «۱» بند «د» ماده (۸۴)، دولت موظف شد که به منظور نهادینه کردن مدیریت، سیاست‌گذاری، ارزشیابی و هماهنگی امنیت غذا و تغذیه در کشور، تأمین سبد مطلوب غذایی و کاهش بیماری‌های ناشی از سوءتغذیه و گسترش سلامت همگانی در کشور، اقدام به تهیه و اجرای برنامه‌های ایمنی غذایی کند.^۲ در بند «و» ماده (۹۵) [قانون برنامه چهارم توسعه](#)، دولت مکلف شد تا از طریق جابه‌جایی و تخصیص کارآمد منابع یارانه‌ها، امکان تأمین غذای سالم و کافی را در راستای سبد مطلوب غذایی برای خانوارهای واقع در سه دهک پایین درآمدی فراهم آورد.^۳

به موجب بند «د» ماده (۳۴) [قانون برنامه پنجم توسعه](#)، وزارت بهداشت، درمان و آموزش موظف شد تا فهرست مواد و فراورده‌های غذایی سالم و ایمن و سبد غذایی مطلوب را برای گروه‌های سنی مختلف اعلام کند. مطابق با بند «و» این ماده نیز وزارتخانه مذکور موظف شد تا با همکاری وزارت جهاد کشاورزی مقدار مصرف مجاز سموم و کودهای شیمیایی برای تولید محصولات باغی و کشاورزی را مشخص نماید و عرضه محصولاتی که به صورت غیرمجاز از سموم و کودهای شیمیایی استفاده کرده‌اند را ممنوع کند. همچنین براساس این بند قانونی، اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی در زمینه کاهش استفاده از سموم و کودهای شیمیایی و فراهم کردن امکان دسترسی مردم به محصولاتی که از سلامت لازم برخوردارند، برعهده وزارت جهاد کشاورزی قرار داده شد. در بندهای «د» و «ز» ماده (۱۴۳) برنامه توسعه مذکور، به منظور فراهم کردن زیرساخت‌های امنیت غذایی و ارتقای ارزش افزوده بخش کشاورزی بر مبنای ملاحظات توسعه پایدار، به انجام اقداماتی از قبیل؛ گسترش مبارزه تلفیقی با آفات و بیماری‌های گیاهی، مصرف بهینه سموم، کود شیمیایی، مواد زیست‌شناختی (بیولوژیکی) و داروهای دامی و همچنین مبارزه زیست‌شناختی (بیولوژیکی) و توسعه کشت‌زیستی (ارگانیک)، مدیریت تلفیقی تولید و اعمال استانداردهای ملی کنترل کیفی تولیدات، فراورده‌های کشاورزی در راستای پوشش حداقل بیست و پنج

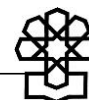
۱. این حکم به موجب ردیف ۱۰۴ از پیوست ماده واحده «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی، نسخ شد.
۲. این حکم به موجب ردیف ۵۹۱ از پیوست ماده واحده «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۰۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی، نسخ شد.
۳. این حکم به موجب ردیف ۵۹۱ از پیوست ماده واحده «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۰۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی، نسخ شد.
۴. در [قانون برنامه چهارم توسعه](#) تمامی احکام مرتبط با مبحث سلامت و ایمنی غذایی که در به آنها در متن اشاره شده است، به موجب قوانین «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه محیط زیست](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی و «[قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت](#)» مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۰۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی منسوخ شده است.

درصد (۲۵٪) سطح تولید، ترویج استفاده از کودهای آلی و زیستی (ارگانیک) حداقل در سقف یارانه سال آخر برنامه چهارم و افزایش میزان مصرف این گونه کودها به سی و پنج درصد (۳۵٪) کل کودهای مصرفی در پایان برنامه، تأکید شده است. همچنین وظیفه مقررات‌گذاری و تدوین استانداردهای ناظر بر قرنطینه و عاملین و گواهی‌کنندگان فرایندهای مرتبط با محصولات و نهاده‌های کشاورزی و کالاهای کشاورزی نوپدید، به موجب ماده (۱۴۵) از برنامه پنجم توسعه به وزارت کشاورزی محول شد.

به موجب بند «الف» و تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۱۴۹) قانون مذکور، دولت مجاز شد تا اقدامات مربوط به حمایت مالی از توسعه کشتارگاه‌های صنعتی و بهبود کشتارگاه‌های سنتی و نیمه‌صنعتی را به‌منظور ارتقای شاخص بهداشت کشتار انواع دام، استقرار سامانه هوشمند مراقبت بیماری‌های دامی و هویت‌دار کردن جمعیت دامی کشور را برای کنترل بیماری‌های دامی و تضمین سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و امنیت غذایی و تصویب برنامه تأمین سلامت غذا از مزرعه تا سفره را به اجرا درآورد. مطابق بند «ح» ماده (۳۸) قانون مذکور، به‌منظور ارتقای شاخص‌های سلامت و بهداشت در تولید و عرضه مواد غذایی و کاهش تصدیهای دولت، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به‌عنوان سیاستگذار و ناظر عالی سلامت در کشور مجاز شد با همکاری بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نظام نظارت و بیمه اجباری تضمین کیفیت تولید و عرضه مواد غذایی در اماکن مربوط را مبتنی بر آموزش و نظارت، تدوین و تا پایان برنامه در شهرهای بالای یک صد هزار نفر جمعیت اجرا کند.

در بند «ج» ماده (۲۱۶) قانون برنامه پنجم توسعه، به دولت اجازه داده شد برای پیش‌آگاهی، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی تا معادل دو درصد (۲٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین و هزینه کند. همچنین مطابق با بند «ج» ماده (۲۰۶) قانون فوق‌الذکر، وزارت اطلاعات موظف شد تا در محدوده قوانین موضوعه کشور و در چارچوب اختیارات قانونی خود با هماهنگی دستگاه‌های مربوطه، کمیسیون ویژه‌ای مرکب از دستگاه‌های اصلی ذی‌ربط برای تهیه و اجرای طرح جامع مبارزه با تروریسم زیستی (بیوتروریسم) تشکیل دهد و وظایف هریک از دستگاه‌ها را به‌منظور مبارزه هماهنگ با تروریسم زیستی (بیوتروریسم) به‌صورت یک اصل نهاده شده در کشور تا پایان برنامه تعیین کند.

در بندهای «ت» و «ج» ماده (۳۱) قانون برنامه ششم توسعه، دولت موظف شد تولید محصولات سالم را در راستای ارتقای سلامت انسان و جامعه از طریق فراهم کردن امکانات مصرف بهینه سموم، دفع آفات نباتی و کودهای شیمیایی، استفاده بیشتر از کود آلی (کمپوست) و مبارزه زیستی و تدوین ضوابط ورود، ساخت و ترکیب ساخت (فرمولاسیون) کود و سم، ترویج کشت محصولات سالم و محصولات زیستی (ارگانیک)، اعمال استانداردهای ملی کنترل کیفی تولیدات و فراورده‌های کشاورزی، گسترش مبارزه تلفیقی با آفات و بیماری‌های گیاهی، مصرف بهینه نهاده‌ها از جمله انواع سم و کود و حمایت از درمانگاه‌های گیاه‌پزشکی، توسعه دهد. همچنین به موجب بند «ج» از ماده (۳۱) و تبصره آن نیز ممنوعیت هرگونه رهاسازی، تولید، واردات و مصرف محصولات تراریخته در چارچوب



قانون ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران تکلیف شده است. در این راستا، دولت موظف شد اقدام لازم برای آزمایش مواد غذایی و فراورده‌های غذایی وارداتی را جهت تشخیص مواد تاریخته به عمل آورد و از طریق اطلاع‌رسانی مردم را از مواد غذایی تاریخته با خبر ساخته و خطرات احتمالی این مواد را که براساس آزمایشات معتبر معلوم می‌شود به مردم اعلام کند. راه‌اندازی زیرساخت شناسه‌گذاری، برنامه الکترونیکی و رهگیری کالا و نهاده کشاورزی و دامی صنعتی و نیمه‌صنعتی تا رسیدن به مصرف‌کننده نهایی در به‌روزرسانی شناسه این کالاها از دیگر اقدامات تکلیف شده در بند «د» از ماده (۳۱) برنامه ششم توسعه در راستای تأمین سلامت و ایمنی مواد غذایی و محصولات کشاورزی است.

علاوه‌براین، به موجب بند «ت» ماده (۷۲) **قانون برنامه ششم توسعه**، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظف شد با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، مقدار مجاز سموم باقی‌مانده در مواد غذایی و فراورده‌های غذایی و نیز مصرف کود شیمیایی را برای محصولات مذکور مشخص کند و عرضه محصولاتی که به‌صورت غیرمجاز از سموم و کودهای شیمیایی استفاده کرده‌اند را نیز ممنوع نماید. در ادامه این بند قانونی، وزارت جهاد کشاورزی موظف شد ضمن اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی و اقدام برای کاهش استفاده از سموم و کودهای شیمیایی، امکان دسترسی مردم را به محصولاتی که از سلامت لازم برخوردارند، فراهم آورد و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز موظف شد در سال اول اجرای قانون برنامه فهرست مواد و فراورده‌های غذایی سالم و ایمن و سبد غذایی مطلوب برای گروه‌های سنی مختلف را اعلام کند.

ماده (۳۴) **قانون برنامه ششم توسعه**، به‌منظور رعایت بهداشت فراورده‌های دامی مقرر کرد، کلیه اشخاصی که به‌نحوی در امور تولید، پرورش، نگهداری، توزیع، حمل‌ونقل، عرضه، فروش دام زنده و نیز استحصال، تهیه، عمل‌آوری، جمع‌آوری، نگهداری، بسته‌بندی، توزیع، حمل‌ونقل فراورده‌های با منشأ دامی و خوراک دام فعالیت دارند، در صورت تخطی از اجرای ضوابط و مقررات بهداشتی به تشخیص سازمان دام‌پزشکی کشور یا عدم به‌کارگیری مسئول فنی بهداشتی، با رأی دادگاه صالح، به پرداخت خسارت وارده به مصرف‌کنندگان اقلام غیربهداشتی یا ناسالم اقدام کنند. همچنین به موجب این ماده، مسئولان فنی بهداشتی براساس شرح وظایف اعلام شده ازسوی سازمان دام‌پزشکی کشور به‌شرط سببیت در صورت قصور یا تقصیر مسئول اعلام شدند. در بند «ر» ماده (۷۴)، در جهت مصون‌سازی و افزایش توان بازدارندگی کشور در مقابل تهدیدات بیوتروریسم، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با همکاری سازمان پدافند غیرعامل کشور موظف شد انواع تهدیدات حوزه سلامت را بررسی و اقدام لازم جهت خنثی‌سازی و مقابله با آن را مطابق قوانین مربوطه به انجام رساند.

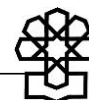
در جدول ۶ ماده (۳۲) **قانون برنامه هفتم پیشرفت**، به‌منظور تأمین امنیت غذایی پایدار، تولید غذای سالم و باکیفیت برای آحاد جامعه و افزایش سطح سلامت و ایمنی مواد غذایی، سنجه‌های عملکردی تعریف شده است که ازجمله این موارد می‌توان به کاهش سهم هریک از محصولات دارای آلاینده‌های غیرمجاز از محصولات پرمصرف، کاهش واردات نهاده‌های دامی تاریخته، افزایش سهم بازار داخلی مرغ سایز (مرغ سلامت‌محور)، افزایش سهم سطح زیرکشت محصولات زیستی (ارگانیک) و افزایش سطح زیرکشت زیتون اشاره کرد. همچنین در بند «پ» ماده (۱۰۳)، دبیرخانه

شورای عالی امنیت ملی، با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط از جمله وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه موظف شد تا به‌منظور صیانت و حفاظت از منافع ملی و مردم در قبال تهدیدات متصوره از جمله تهدیدات زیستی، با اولویت پدافند غیرعامل، نسبت به تهیه سند راهبردی امنیت و طرح جامع پایش اطلاعاتی کشور با تقسیم کار ملی با رویکرد مبارزه با اقدامات زیست‌تروریستی (بیوتروریستی)، ناامنی، اختلال و تهدید علیه امنیت کشور، اقدام کند.

طبق ماده (۳۴) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، به‌منظور افزایش سطح سلامت و ایمنی مواد غذایی و جلوگیری از تعارض منافع، به وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و جهاد کشاورزی اجازه داده شد که برای کارآمدسازی نظارت بهداشتی و فنی بر کارخانه‌ها و کارگاه‌های تهیه مواد خوردنی، آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی، نسبت به صدور مجوز تأسیس قانون‌های مسئولان فنی و بهداشتی با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار اقدام کنند. ازسوی دیگر، در بند «الف» ماده (۳۵) قانون برنامه مذکور، به **شناسنامه‌دار کردن محصولات کشاورزی** به‌منظور ایجاد قابلیت رهگیری و شناسایی مبدأ محصولات تولیدی و بهینه‌سازی مصرف نهاده‌ها در مبدأ توسط وزارت جهاد کشاورزی با مشارکت اتاق اصناف کشاورزی و منابع طبیعی ایران و سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی جمهوری اسلامی ایران تأکید شده است. همچنین مطابق جزءهای «۱» و «۲» بند «ب» ماده مذکور، **رهاسازی و کشت هرگونه محصول تراریخته تولید شده در داخل یا خارج از کشور در اراضی کشور ممنوع شد** و انجام تحقیقات و پژوهش‌های آزمایشگاهی و گلخانه‌ای بر روی محصولات تراریخته در دانشگاه‌ها، مؤسسات و مراکز پژوهشی و شرکت‌های دانش‌بنیان با رعایت قانون ایمنی‌زیستی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۸/۵/۷ مجاز اعلام شد.

در جزء «۳» بند «ب» ماده (۳۵) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف شد در راستای سیاست‌های کلی سلامت‌محور و با هماهنگی سایر دستگاه‌های مرتبط، **نظارت بر تولید و عرضه فرآورده‌های غذایی که در تولید آن از محصولات تراریخته استفاده شده است را در چارچوب قوانین و مقررات داخلی انجام دهد**. بر این اساس، کلیه واردکنندگان و تولیدکنندگان فرآورده‌های غذایی و آشامیدنی که از مواد اولیه تراریخته استفاده می‌کنند مکلف به درج برچسب بر روی این محصولات شدند و در صورت عدم برچسب‌گذاری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف شده که مجوزهای بهداشتی واحدهای متخلف را تعلیق و متخلفین را به مراجع قانونی معرفی کند. علاوه‌براین، در جزء «۴» بند مذکور نیز وزارت جهاد کشاورزی مکلف شد تا از طریق افزایش بهره‌وری، ترویج کشت محصولات علوفه‌ای و روغنی کم‌آب‌بر و متناسب با اقلیم کشور، اصلاح و بهبود روش‌های نگهداری علوفه، ارتقای کیفیت خوراک دام و طیور و واردات محصولات غیرتراریخته، تا پایان برنامه، واردات روغن، دانه‌های روغنی، نهاده‌های دامی و محصولات کشاورزی تراریخته را حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) کاهش دهد.

مطابق با بند «خ» ماده (۷۱) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، وزارت جهاد کشاورزی، مکلف شده است تا با هماهنگی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان ملی استاندارد ایران پس از ایجاد نظام رهگیری، ردیابی، بسته‌بندی و شناسنامه‌دار کردن و نشان‌(برند)سازی برای محصولات خام کشاورزی، دامی، طیور و آبی از سطح مزرعه و دام‌داری،



این محصولات را از نظر باقی مانده سموم کشاورزی، شوره (نیترات)، فلزات سنگین و باقی مانده داروهای دامی در زنجیره تأمین، جهت انجام اقدام قانونی لازم، ارزیابی و اعلام کند. همچنین به موجب بند «پ» ماده (۳۳) قانون برنامه فوق الذکر، به منظور افزایش ضریب خودکفایی و بهره‌برداری بهینه و یکپارچه از منابع و عوامل تولید، به‌ویژه منابع آب و خاک، وزارت جهاد کشاورزی مکلف شد تا با همکاری سازمان و سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط براساس اسناد آمایش، نسبت به برنامه انتقال تدریجی حمایت‌های قیمتی و غیرقیمتی، فنی، مالی و تسهیلاتی بخش تولید محصولات کشاورزی و غذایی به انتهای زنجیره تولید (تولیدکننده) **براساس کیفیت و کمیت محصول تولیدی و متناسب با برنامه بهینه تولید (الگوی کشت) اقدام قانونی به عمل آورد.**

همچنین لازم به ذکر است که به‌صورت کلی مباحث مرتبط با جلوگیری، کاهش و رفع آلودگی محیط زیست ناشی از صنایع آلوده‌کننده که می‌تواند به آلودگی محصولات غذایی نیز منجر شود، در قوانین برنامه‌های توسعه پس از انقلاب نیز مورد توجه قرار گرفته است. ازجمله این موارد می‌توان به تبصره «۱۳» **قانون برنامه اول توسعه**، تبصره «۸۳» و جزء «۸» از بخش دوم مبحث اهداف کلان کیفی خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های کلی **قانون برنامه دوم توسعه**، ماده (۱۰۲) **قانون برنامه سوم توسعه**، بند «الف» ماده (۶۱) **قانون برنامه چهارم توسعه**، بندهای ذیل ماده (۱۹۲) قانون **برنامه پنجم توسعه**، بند «ج» ماده (۳۸) و بند «ح» ماده (۴۶) **قانون برنامه ششم توسعه** و بند «پ» ماده (۳۲) و بند «ت» ماده (۳۸) **قانون برنامه هفتم پیشرفت** اشاره کرد.

۸-۳. تحقیقات، آموزش و ترویج در بخش کشاورزی

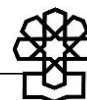
در **قانون برنامه عمرانی اول** مباحث مرتبط با تحقیقات آموزش و ترویج کشاورزی به‌صورت پراکنده مورد توجه قرار داشته است. در بند «۴۴» فصل دوازدهم قانون برنامه مذکور، به آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و آموزش‌های مورد نیاز روستاییان پرداخته شده است. در این بند به‌طور خاص به محورهایی از قبیل تکمیل ابنیه و تأسیسات امور آموزشگاه‌های حرفه‌ای نیمه‌تمام، تأسیس آموزشگاه‌های حرفه روستایی و تدارک وسایل لازم، **آموزش کشاورزی سربازان وظیفه در پادگان‌های نظامی، کمک به هنرستان‌ها، کارگاه‌های فنی و آموزشگاه‌های عالی** به‌منظور تکمیل لوازم آزمایشگاهی و کمک به دانشکده‌های فنی و علوم کشاورزی و دام‌پزشکی به‌منظور تکمیل وسایل آزمایشگاه‌ها و کارگاه‌های فنی اشاره شده است. همچنین در دیگر بخش‌های برنامه اول عمرانی، به اموری همچون انجام آزمایش‌های چای‌کاری و چای‌سازی، ضرورت تهیه آمارهای کشاورزی (فصل هفتم، بند «۲۵»)، اندازه‌گیری آب رودخانه‌ها و تعیین رژیم آنها و انجام مطالعات مربوط به آبیاری و سدسازی (فصل هشتم، بند «۲۷») و انجام عکس‌برداری هوایی در مقیاس ۱/۴۰۰۰۰ و تبدیل آن به نقشه ۱/۴۰۰۰۰۰ برای قسمتی از کشور به مساحت چهارصد هزار کیلومتر مربع شامل مناطق معدنی، نفت، کشاورزی جنگل و امثال آن (فصل یازدهم، بند «۳۶») اشاره شده است. همچنین به موجب ماده (۲) از گزارش شماره ۱ کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی، در مجموع مبلغ ۷۵۰ میلیون ریال، معادل ۱۴/۳ درصد از اعتبارات فصل کشاورزی، برای «مطالعات و تأسیسات علمی» و «توسعه محصولات و اصلاحات کشاورزی» در نظر گرفته شد. در برنامه عمرانی اول طرح‌هایی برای روستاها در نظر گرفته شده بود که دیدگاه‌های اجرایی توسعه زراعی را دربرمی‌گرفت و مظاهر عمده آن، نمایش ماشین‌آلات کشاورزی مانند تراکتور، موتورهای آبکش، بذر و کودهای شیمیایی

و روش‌های به‌کارگیری آنها بود، اما به‌دلیل عدم ارتباط مناسب بین مروجان با زارعان، به‌هیچ‌وجه این طرح‌ها به اهداف تعیین شده در زمینه توسعه کشاورزی دست نیافتند [۶].

در [قانون برنامه دوم عمرانی کشور](#) کمتر به موضوع تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی پرداخته شده است و صرفاً در فصل اول برنامه و در بندهای «۱، ۲ و ۸» محورهای کلی همچون مطالعات آبیاری و سدسازی، تعلیمات کشاورزی و ترویج کشاورزی به چشم می‌خورد. طبق ماده (۲) از دومین برنامه عمرانی کشور در بخش «تعلیمات کشاورزی و آبیاری» ۲۶۶ میلیون ریال و بخش «ترویج کشاورزی» ۳۶۲ میلیون ریال اعتبار مصوب شده بود.

در [قانون برنامه سوم عمرانی](#) یکی از بخش‌های فصل کشاورزی به آموزش و تحقیقات اختصاص پیدا کرده و به‌صورت جداگانه برای این موضوع اعتباراتی تعیین شده است. علاوه‌براین، ترویج نیز به‌همراه عمران روستایی، عنوان یکی دیگر از بخش‌های فصل کشاورزی برنامه مذکور است. در این برنامه عمرانی، برای «تعلیمات کشاورزی» اعتبار ۷۸۰ میلیون ریالی در نظر گرفته شد. در [قانون برنامه چهارم عمرانی](#) به موضوع ترویج اشاره‌ای نشده است، اما بند تحقیق و بررسی (شامل اصلاح بذر و اقتصاد روستایی) یکی از بندهای نه‌گانه مورد اشاره در بخش کشاورزی بوده که به‌صورت کلی به این موضوع اشاره شده است. در این برنامه مبلغ ۴۰۰۰ میلیون ریال از اعتبارات عمرانی، به تحقیق و بررسی (شامل اصلاح بذر و اقتصاد روستایی) اختصاص داده شد [۱۳].

سیاست‌های تحقیق و بررسی ازجمله خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی [نسخه تجدیدنظر شده از برنامه عمرانی پنجم](#) اعلام شده است (بند «ح»). در این بند به انجام مطالعات و بررسی‌های مورد نیاز در حوزه‌هایی همچون مسائل اجتماعی و اقتصادی روستاها، بازاریابی محصولات، تأمین نهاده‌های مرغوب و سازگار با ویژگی مناطق، انتخاب مناسب نژادهای دام اصیل و پرحاصل، شناخت آفات و بیماری‌های گیاهی و دامی، روش‌های صحیح بهره‌برداری آبیان و بررسی وضعیت منابع آب و خاک، تأکید شده است. در انجام این بررسی‌ها اشاره شده که دستگاه اجرایی مربوطه حتی‌الامکان بررسی‌ها و مطالعات را از طریق همکاری با دانشگاه‌ها به پیش ببرند و برای تحقیقات فنی و علمی، از تخصص‌های موجود در دانشگاه‌ها نیز استفاده کنند. همچنین مقرر شد برای اشاعه نتایج تحقیقات به دست آمده بین کشاورزان، از کلیه امکانات اجرایی و ترویجی استفاده شود و مبادله اطلاعات بین واحدهای تحقیقاتی و واحدهای اجرایی به‌صورت همه‌جانبه درآید. همچنین در بند «ب» از خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی بخش کشاورزی و منابع طبیعی در نسخه تجدیدنظر شده از برنامه پنجم عمرانی کشور، ترویج کشاورزی و کمک به بخش خصوصی از طریق مأمور کردن کارشناسان دولتی جهت ارائه و انجام خدمات به ایشان، در راستای اجرای سیاست سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی مطرح شده است. تعمیم آموزش و ترویج شیوه‌های نوین کشاورزی از طریق سازمان‌های متناسب و مؤثر مستقر در مراکز و حوزه‌های عمران روستایی (شهرک‌ها) نیز ازجمله خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی برنامه است. در جزء «۱» از بند «الف» برنامه‌های بخش کشاورزی و منابع طبیعی در برنامه عمرانی پنجم که به تعاونی‌ها به‌عنوان یکی از نظام‌های بهره‌برداری این بخش می‌پردازد، تلفیق کمک‌های فنی و ترویجی با اعتبارات وامی، به‌عنوان یکی از موضوعات مؤثر بر تقویت تعاونی‌ها در راستای پیشبرد اهداف برنامه اشاره شده است. همچنین توسعه آموزش و ترویج کشاورزی به‌عنوان



یکی از راهکارهای ایجاد فرصت لازم برای پرورش استعدادهای خلاق نیروی انسانی در روستاها در بند «ث» از هدف‌های کلی بخش عمران و نوسازی روستاها در این برنامه مطرح شده است.

در بند «۴» خط‌مشی‌های برنامه اول توسعه کشور، افزایش تولید سرانه، ایجاد اشتغال مولد و کاهش وابستگی اقتصاد کشور با تأکید بر تولید محصولات استراتژیک، ازجمله سیاست‌های محوری برنامه قلمداد شد. در جهت تحقق این موضوع و در بند «۴-۱»، توسعه تحقیقات و تکنولوژی یکی از ابزارهای مورد توجه برای رشد تولیدات بخش کشاورزی و سایر بخش‌ها قلمداد گردید. همچنین در بند «۴-۱۹» بر توسعه، آموزش علمی و عملی امور کشاورزی تأکید ویژه شد. علاوه بر این، در جزء نهم از سیاست‌های کلی مندرج در مبحث «ه» از برنامه مذکور و در راستای اهمیت تحقیق و توسعه در بخش کشاورزی، بر «پی‌ریزی گسترده در جهت برقراری ارتباط بنیادی مراکز تولید و تحقیقات صنعتی و کشاورزی و تربیت محقق و بهبود کیفیت تحقیقات از طریق ارتباط مراکز تحقیقاتی اعم از دولتی، تعاونی و خصوصی با دانشگاه‌های کشور و مراکز تحقیقاتی مشابه در کشورهای پیشرفته صنعتی و کشاورزی» تأکید شده است.

در [قانون برنامه دوم توسعه](#) رد پای مشخصی از نظام تحقیق و توسعه و ترویج در بخش کشاورزی مشاهده نمی‌شود. در [قانون برنامه سوم توسعه](#) نیز این بی‌توجهی ادامه پیدا کرده است و صرفاً در بند «الف» ماده (۱۰۸) و در جهت استفاده از توانمندی‌های نیروهای متخصص و کارآفرینان بخش آب و کشاورزی با اولویت ساکنین روستاها، به دولت اجازه داده شده است تا زمین‌های بزرگ با مقیاس اقتصادی که قابل احیا و بهره‌برداری در زمینه کشاورزی بودند را با شرایط مناسب در اختیار افراد ذکر شده، قرار دهد و حمایت‌های لازم را از قبیل ایجاد زیربناها و پرداخت تسهیلات به عمل آورد.

بند «ی» ماده (۱۸) [قانون برنامه چهارم توسعه](#) به «ایجاد انگیزه برای جذب متخصصین توسط تولیدکنندگان و بهره‌برداران به منظور گسترش آموزش و ترویج با استفاده از خدمات فنی بخش خصوصی و تعاونی به میزان حداقل سی درصد (۳۰٪) تولیدکنندگان و بهره‌برداران و توسعه تحقیقات کاربردی کشاورزی به میزان دو برابر شرایط سال پایه» اشاره داشته است.

در [قانون برنامه پنجم توسعه](#)، حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان در بخش‌های مختلف کشاورزی در دستور کار قرار گرفت. در این راستا و در بند «د» ماده (۱۷) قانون برنامه مذکور، دولت مکلف شد که به حمایت مالی از ایجاد و توسعه بورس ایده و بازار فناوری به منظور استفاده از ظرفیت‌های علمی در جهت پاسخ‌گویی به نیازهای بخش صنعت، کشاورزی و خدمات بپردازد. در [قانون برنامه ششم توسعه](#)، ردپای نظام تحقیق، آموزش و ترویج کشاورزی در دو بخش قابل مشاهده است. در بخش نخست و در بند «ث» ماده (۳۱) قانون برنامه که در راستای حصول به اهداف بندهای ششم و هفتم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و نیز تأمین امنیت غذایی و خودکفایی در محصولات اساسی زراعی، دامی و آبی به میزان ۹۵ درصد در پایان قانون برنامه به نگرش درآمده است، دولت مکلف به انجام «سرمایه‌گذاری مورد نیاز جهت انجام امور تحقیقاتی و نظام نوین ترویج و انتقال فناوری، تقویت شرکت‌های دانش‌بنیان، استقرار مدیریت دانش و تجهیز مراکز جهاد کشاورزی» شده است. ازجمله تکالیف ششمین برنامه

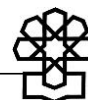
توسعه کشور (۱۴۰۰-۱۳۹۶) در زمینه آموزش، ترویج و تحقیقات در بخش کشاورزی، می‌توان به «تولید و پخش برنامه‌های آموزشی، ترویجی، مدیریت مصرف آب، بهبود کمی و کیفی محصولات کشاورزی و فراوری تولیدات، حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی کشور، بهره‌وری و انتقال یافته‌های علمی به بهره‌برداران، به سفارش و تأمین مالی وزارت جهاد کشاورزی توسط سازمان صدا و سیما» بند «د» از ماده (۳۳) اشاره کرد.

در نهایت باید به [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) اشاره داشت که به‌طور خاص بر ساماندهی نظام آموزش، پژوهش و فناوری در بخش کشاورزی اشاره داشته است. در این ارتباط و در بند «ث» ماده (۳۳) قانون برنامه مذکور، وزارت جهاد کشاورزی موظف شده است «برای کوچک‌سازی و افزایش اثربخشی نظام آموزش، پژوهش و فناوری بخش کشاورزی و بازتعریف نقش دولت و افزایش نقش بخش غیردولتی، ساختار سازمانی، وظایف و اختیارات سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی (تات) و مؤسسات تحقیقاتی و پژوهشی وزارت جهاد کشاورزی را برای ایفای کارکردهای مدیریت خلاق، توسعه و انتشار فناوری و نوآوری، با رعایت قوانین و مقررات و سیاست‌های کلی نظام از جمله سیاست‌های کلی محیط زیست و منابع طبیعی، باز طراحی کرده و تا پایان سال اول برنامه به تصویب شورای عالی اداری برساند». همچنین بند «ب» ماده (۶۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، وزارت جهاد کشاورزی را مکلف کرده است تا با همکاری معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری نسبت به بومی‌سازی تجهیزات مورد نیاز پرورش ماهی در قفس و تسهیل شرایط لازم برای ایجاد مراکز خوراک ماهی و میگو و تکثیر ماهیان اقدام کند.

۹-۳. توسعه تشکلهای و نظام‌های بهره‌برداری بخش کشاورزی

در برنامه اول عمرانی، اعتباری به مبلغ ۱۰۰ میلیون ریال به‌منظور کمک به تأسیس شرکت‌های تعاونی کشاورزی و روستایی از طریق وام در شهرستان‌ها در نظر گرفته شد و در برنامه عمرانی دوم نیز جهت کمک به شرکت‌های تعاونی و تولید و صندوق‌های روستایی ۴۰۰ میلیون ریال اعتبار مصوب در نظر گرفته شد (ماده (۲) فصل چهارم، قسمت «الف»، بند «۷»). اجرای اصلاحات ارضی هم‌زمان با اجرای [قانون برنامه عمرانی سوم](#) را می‌توان در راستای توسعه و حمایت از نظام بهره‌برداری دهقانی قلمداد کرد؛ هرچند در عمل بخش عمده‌ای از واحدهای خرد، قادر به تداوم تولید نبوده و در ادامه، اراضی آنها در اختیار واحدهای بزرگ‌مقیاس قرار گرفت. همانند برنامه سوم عمرانی، اصلاحات ارضی و تغییراتی که این موضوع بر کلیت نظام‌های بهره‌برداری برجای گذاشت، مورد تأکید در [قانون برنامه چهارم عمرانی](#) قرار می‌گیرد.

در نسخه تجدیدنظر شده از برنامه پنجم عمرانی، ایجاد یک‌صد تعاونی کشاورزی و فروش محصول توسط باغداران، دامداران و کشاورزان متوسط در دوران برنامه مدنظر بود و پیش‌بینی می‌شد این تعاونی‌ها در تحقق هدف‌های تولیدی و بهبود نظام بازاریابی نقش مؤثری را ایفا کنند. همچنین مقرر شد در طول برنامه براساس [«قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی»](#) مصوب ۱۳۴۹/۱۲/۲۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی، تعداد ۶۰ شرکت تعاونی تولید ایجاد شود و تعداد اتحادیه‌های تعاونی به حدود ۱۵۰ عدد برسد. در بند نخست برنامه‌های بخش کشاورزی، پیش‌بینی شده بود از حدود ۴۰۱۲ میلیون هکتار زمین‌های آبی در پایان برنامه پنجم عمرانی، ۸ درصد



توسط واحدهای کشت و صنعت، بیش از ۱۲ درصد توسط شرکت‌های سهامی زراعی و تعاونی‌های تولید، ۳۰ درصد توسط واحدهای مکانیزه و حدود ۵۰ درصد توسط زارعین و کشاورزان منفرد مورد بهره‌برداری قرار گیرد. همچنین در قسمت مذکور مقرر شد که اعضای تعاونی‌های روستایی و کشاورزی نیز از ۱/۸ میلیون نفر در پایان برنامه چهارم به حدود سه میلیون نفر در پایان برنامه پنجم برسند. همچنین اشاره شد که سیاست ادغام تعاونی‌ها در دستور کار قرار گیرد و در نظر بود تا پایان برنامه، تعداد تعاونی‌های بزرگ به ۳ هزار شرکت برسد. افزایش تعداد شرکت‌های سهامی زراعی به ۱۴۳ شرکت با وسعت ۴۲۰ هزار هکتار و شرکت‌های کشت و صنعت و مجتمع‌های شیر و گوشت به ۳۰۰ هزار هکتار در طول دوره برنامه عمرانی پنجم، مؤید تمرکز بر سیاست گسترش شرکت‌های سهامی زراعی و شرکت‌های کشت و صنعت در برنامه توسعه کشاورزی کشور است. در جزء «۱-۲» از سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی مندرج در بند «۲» فصل هفتم برنامه عمرانی پنجم آمده است: «با خاتمه مراحل سه گانه اصلاحات ارضی و روشن شدن تکلیف قانونی افراد شاغل در فعالیتهای کشاورزی، در طول برنامه پنجم موجبات عضویت کلیه زارعان و کشاورزان در شبکه شرکت‌های تعاونی و یا شرکت‌های سهامی زراعی فراهم شود. سرمایه‌گذاری بیشتر در واحدهای مکانیزه خصوصی و باغات میوه و کوشش در بهبود و گسترش فعالیت آنها مورد تشویق قرار گیرد و تسهیلات بیشتری برای صاحبان این‌گونه واحدها که علاقه‌مند به تشکیل در تعاونی‌ها و یا شرکت‌های کشت و صنعت باشند فراهم شود».

در بند «ه» تبصره «۱۹» ماده واحد قانون برنامه اول توسعه که خط‌مشی‌ها، چارچوب‌ها و اختیارات و اعتبارات کلی برنامه را تعیین کرده است، به وزارت جهاد کشاورزی اجازه داده شد که در راستای خودکفایی در شکر مورد نیاز و تأمین بخشی از نیازهای غذایی و صنعتی کشور، به ایجاد هفت واحد کشت و صنعت نیشکر به همراه کارخانجات، هفت واحد شکر خام، یک واحد تصفیه، هفت واحد خوراک دام، شش واحد خمیر کاغذ، یک واحد کاغذ چاپ و تحریر، یک واحد نئوپان و یک واحد پروتئین دامی اقدام کند. همچنین در بند «۴» خط‌مشی‌های این برنامه بیان شد که افزایش تولید سرانه، ایجاد اشتغال مولد و کاهش وابستگی اقتصاد کشور با تأکید بر تولید محصولات استراتژیک از جمله سیاست‌های محوری برنامه است. در جهت تحقق این اهداف به محورهای به شرح زیر اشاره شد:

- بند «۲۲-۴»: ایجاد تسهیلات قانونی، فنی و اعتباری جهت خرید و فروش و جابه‌جایی زمین‌ها و قطعات کوچک به منظور یکپارچه کردن انواع کشت و یکپارچه کردن نسبی قطعات پراکنده و جلوگیری از خرد شدن زمین‌های کشاورزی و تفرق انواع کشت با اولویت زمین‌های زیر سدها و شبکه‌ها؛
- بند «۲۳-۴»: تبیین و تثبیت نظام مالکیت زمین‌های کشاورزی و تأمین اقتصادی، اجتماعی و قضایی برای تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاری‌های مردمی توسط دولت؛
- بند «۲۵-۴»: سازماندهی جامعه روستایی از طریق تعاونی‌های تولید کشاورزی و دام داری و صنایع روستایی و سایر تشکلهای قانونی؛
- بند «۲۶-۴»: تدوین و پیاده کردن نظام‌های مناسب بهره‌برداری در جهت یکپارچگی انواع کشت و اعمال زراعت مشاعی و تشکیل تعاونی‌های کشاورزی و تسهیل کاربرد تکنولوژی مناسب و کاهش هزینه‌ها و استفاده بهینه از عوامل تولید و افزایش عملکرد.

علاوه بر این، در بند دهم سیاست‌های کلی برنامه اول توسعه اشاره شده است که شرکت‌های تعاونی تولید همچنان مورد حمایت دولت قرار می‌گیرند و البته این حمایت تا زمان مشخصی ادامه داشته و شرکت‌های مذکور باید قادر به رقابت با شرکت‌های بخش خصوصی باشند.

در [قانون برنامه سوم توسعه](#) و مطابق با موازین ماده (۱۸) این برنامه به دولت اجازه داده شد تا با رعایت اصول چهل و سوم (۴۳) و چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، شرکت‌های صنعتی یا کشاورزی یا خدماتی و امثال آنها و اموالی را که به صورت اموال عمومی در اختیار دارد، در قبال دریافت وجه نقد و یا کالا با حفظ سایر حقوق مالکیت و با رعایت موازین تعیین شده در این ماده قانونی به صورت اجاره از طریق مزایده در اختیار شرکت‌های تعاونی و یا بخش خصوصی قرار دهد. همچنین همان‌طور که در مبحث تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی بیان شد، در بند «الف» ماده (۱۰۸) برنامه مذکور و در جهت استفاده از نیروهای متخصص و کارآفرینان بخش آب و کشاورزی با اولویت ساکنین روستاها، دولت مجاز شد تا زمین‌های بزرگ با مقیاس اقتصادی را در عرصه‌های منابع طبیعی که قابل احیا و بهره‌برداری کشاورزی بودند را با شرایط مناسب در اختیار آنان قرار دهد و حمایت‌های لازم را از قبیل ایجاد زیربناها و پرداخت تسهیلات به عمل آورد. همچنین، در ذیل ماده (۱۰۹) برنامه سوم توسعه و در راستای مدیریت مصارف آب در بخش کشاورزی، دولت موظف به حمایت از ایجاد تعاونی‌های تولید کشاورزی و تشکلهای بهره‌برداران آب و خاک و منابع طبیعی با اولویت تعاونی‌های ایثارگران شد.

در [قانون برنامه چهارم توسعه](#)، حکم مشخصی در خصوص نظام‌های بهره‌برداری قید نشده است.

در راستای تعادل بخشی به آب‌های زیرزمینی، بند «ب» ماده (۱۴۰) [قانون برنامه پنجم توسعه](#)، دولت را مکلف به استقرار نظام بهره‌برداری مناسب در کلیه دشت‌های کشور کرد. ارتقای بهره‌وری و یکپارچگی زمین‌ها از دیگر دغدغه‌های برنامه پنجم توسعه است. در این ارتباط ماده (۱۴۶) اشاره می‌کند که «به منظور افزایش تولید و ارتقا بهره‌وری و بازده زمین‌های کشاورزی در واحد هکتار، دولت حمایت‌های حقوقی و مالی لازم را از تشکیل تشکلهای حقوقی با اولویت تعاونی‌های تولید کشاورزی در جهت اعمال مدیریت واحد یا اتخاذ سیاست‌های تشویقی برای یکپارچه‌سازی زمین‌های کشاورزی به عمل می‌آورد». در همین مضمون بند «ک» ماده (۱۹۴) نیز به «... تقویت مدیریت یکپارچه زمین‌ها از طریق مشارکت با تشکلهای حقوقی به منظور جلوگیری از خرد شدن زمین‌ها و تجمیع مدیریتی زمین‌های خرد کشاورزی» اشاره می‌کند. ماده (۲۰۴) برنامه پنجم توسعه، معیشت روستاییان مرزنشین را مدنظر قرار داده و اشاره داشته «در راستای ارتقا و تقویت اقتصاد و معیشت مرزنشینان با رعایت ملاحظات و تأمین امنیت پایدار مناطق مرزی، دولت حمایت مالی و حقوقی لازم را از استقرار صنایع و شکل‌گیری تعاونی‌های مرزنشینان و حق بهره‌برداری از زمین‌های مستعد کشاورزی و استفاده حداکثری از منابع طبیعی و گردشگری در مناطق مرزی به عمل می‌آورد».

در بند «الف» ماده (۳۱) [قانون برنامه ششم توسعه](#)، دولت مکلف به «تکمیل زنجیره تولید محصولات کشاورزی از طریق اعطای کمک‌های فنی - اعتباری به تشکلهای فراگیر کشاورزی و روستایی» شده است. موضوع نظام‌های بهره‌برداری کشاورزی در برنامه ششم توسعه محدود به این ماده قانونی شد.



جزء «۱» بند «ح» ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) اشاره دارد که «به منظور اختصاص کمک‌های فنی - اعتباری به تعاونی‌های تولیدی و ایجاد بازارچه‌های هفتگی و ایستگاه‌های عرضه مستقیم محصولات کشاورزی (با هدف کاهش قیمت کالا) شهرداری‌ها مکلفند براساس درخواست وزارت جهاد کشاورزی، فضاهای مناسب با قیمت کارشناسی جهت انجام امور فوق را در اختیار تولیدکنندگان روستایی و عشایر قرار دهند». همچنین جزء «۳» بند «خ» ماده (۴۸) قانون برنامه مذکور اشاره کرده است که یک‌سوم از سهم بخش تعاون از منابع اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در قالب بودجه‌های سنواتی به منظور افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون اختصاص یابد تا صرفاً برای اعطای تسهیلات و پوشش خطرپذیری (ریسک) به تعاونی‌های فراگیر ملی با اولویت تعاونی‌های فعال در حوزه کشاورزی یا تأمین انرژی و تعاونی‌های مرزنشین مناطق محروم و تحرک بخشی به صادرات مرزی تخصیص یابد. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است منابع مربوط به بخش تعاون حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی را در حسابی مختص به بخش تعاون در خزانه واریز کند.

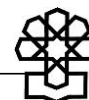
۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در مجموع، مرور پنج برنامه عمرانی قبل از انقلاب اسلامی، حاکی از بی‌توجهی به کشاورزی است. به‌ویژه اینکه برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی قبل از انقلاب اسلامی، تقارن کامل با دوره اصلاحات ارضی داشته و متأثر از این طرح بودند؛ طرحی که خسارات جدی به تولید کشاورزی در کشور وارد کرد. در دوره بعد از انقلاب اسلامی، نگاه جامع‌تر و محوری‌تری نسبت به توسعه کشاورزی در برنامه‌های توسعه کشور شکل گرفته و در برخی برنامه‌ها، بخش کشاورزی به‌عنوان محور توسعه تلقی شده است. با این حال، برنامه‌های مربوطه، تمرکز کافی بر حل مسائل اصلی نداشته و در اجرا نیز نقشه راه و برنامه اقدام، برای نحوه تحقق اهداف و حل چالش‌های کلیدی ارائه نشده است. در این گزارش سعی شده تصویر جامعی از جایگاه بخش کشاورزی در قوانین برنامه، با تمرکز بر موضوعات کلیدی، به سیاستمداران ارائه شود و پیشنهادهای اجرایی به منظور بهبود اجرای برنامه هفتم پیشرفت ارائه شود. حوزه‌های کلیدی مانند نوسازی و ارتقای نظام‌های بهره‌برداری و تشکلهای بخش کشاورزی، مدیریت زمین‌های کشاورزی، نفوذ دانش در تولید، اصلاح ساختار اداری، ارتقای سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی و غذایی، نوسازی نظام تأمین مالی و بهبود فضای کسب و کار و سرمایه‌گذاری، از جمله اولویت‌های نیازمند برنامه‌ریزی و ریل‌گذاری در راستای اعتلای بخش کشاورزی ایران هستند؛ ولی قوانین برنامه، هدف‌گذاری مستمر و کافی در خصوص این موارد نداشته و در این حوزه‌ها در بهترین حالت به بیان احکام کلی همچون «اعطای کمک‌های فنی - اعتباری به تشکلهای فراگیر کشاورزی و روستایی»، «سرمایه‌گذاری جهت انجام امور تحقیقاتی و نظام نوین ترویج و انتقال فناوری»، «تقویت شرکت‌های دانش‌بنیان، استقرار مدیریت دانش و تجهیز مراکز جهاد کشاورزی»، «تهیه نقشه‌های حدنگاری (کاداستر) زمین‌های کشاورزی و بعضاً یکپارچه‌سازی اراضی مذکور» بسنده کرده‌اند. در حوزه بهبود فضای کسب و کار نیز هرچند احکام کلی در برخی قوانین برنامه به تصویب رسیده است، اما در این خصوص نیز استمرار در برنامه‌های متوالی مشاهده نمی‌شود.

۴-۱. تکالیف و رویکردهای مهم برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور در بخش کشاورزی

تحلیل احکام برنامه‌های عمرانی و توسعه نشان می‌دهد که تکالیف و رویکردهای مطلوبی در اسناد مذکور مورد توجه قرار داشته است که احصای آنها می‌تواند راهنمای خوبی برای اجرای سریع‌تر و اثربخش‌تر اهداف برنامه هفتم پیشرفت باشد. از جمله احکام مذکور می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- «ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان با تهیه طرح‌های توسعه روستایی»؛
- «اصلاح نظام مالیاتی در جهت حمایت از تولید و اصلاح مقررات انحصارزا در فعالیتهای اقتصادی»؛
- «عدم ترجیح بخش‌های دولتی و عمومی که فعالیت اقتصادی دارند نسبت به بخش‌های خصوصی و تعاونی در برخورداری از امتیازات و دسترسی به اطلاعات»؛
- «توجه جدی بر مشارکت عامه مردم در فعالیتهای اقتصادی کشور و گسترش و عمق بخشیدن روحیه تعاون و مشارکت عمومی»؛
- «افزایش اعضای تعاونی‌های فعال در بخش کشاورزی از ۱/۸ به سه میلیون نفر و افزایش تعداد تعاونی‌های بزرگ به سه هزار شرکت»؛
- «اعطای کمک‌های فنی - اعتباری به تشکلهای فراگیر کشاورزی و روستایی جهت تکمیل زنجیره تولید محصولات کشاورزی»؛
- «تقویت هرچه بیشتر واحدهای کوچک و متوسط و توسعه تعاونی‌های تولید روستایی»؛
- «واگذاری امور تولیدی و توزیعی و حتی‌الامکان سایر امور به مردم و تأکید بر افزایش تولید در واحد سطح»؛
- «مجاز شدن وزارت صنعت، معدن و تجارت، نسبت به واگذاری امور اجرایی تنظیم بازار اعم از تأمین، ذخیره‌سازی، توزیع، بازرسی و قیمت‌گذاری کالاها و خدمات به تشکلهای صنفی تولیدی، توزیعی و خدماتی، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها و همچنین تشکلهای مردم‌نهاد حمایت از مصرف‌کننده و متقابلاً پاسخ‌گو و مسئول جبران خسارت دانستن تشکلهای، اتحادیه‌ها و تعاونی‌های مربوطه در مقابل اختیارات واگذار شده»؛
- «اعلام به‌موقع قیمت‌های تضمینی با مکانیسم مناسب قیمت‌گذاری»؛
- «ایجاد تأسیسات بازاریابی در روستاها، تجهیز اتحادیه‌ها به انبار و کاهش نقش واسطه‌ها در عرضه محصولات»؛
- «کاهش دخالت واسطه‌ها و بهبود سایر امور مربوط به بازاریابی در راستای کمک به بالا بردن سهم تولیدکننده از قیمتی که مصرف‌کنندگان نهایی محصولات کشاورزی می‌پردازند»؛
- «توسعه تعاونی‌های مصرف در مناطق شهری و ارتباطدهی آنها با تعاونی‌های تولید»؛
- «تنظیم بازار براساس برآوردهای ماهیانه، فصلی و سالیانه عرضه داخلی و تقاضای هریک از محصولات و اتخاذ موقعیت مناسب خرید یا فروش در قراردادهای سلف و ابزارهای مالی موضوع بند «۲۴» ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار



جمهوری اسلامی ایران، در چارچوب مقررات بازار سرمایه، توسط شرکت بازرگانی دولتی ایران و یا هریک از شرکت‌های دولتی»^۱

- «کاهش حداقل ۱۰ درصدی شکاف قیمت دریافتی تولیدکنندگان و قیمت پرداختی مصرف‌کنندگان نهایی این محصولات در طول اجرای قانون برنامه»؛
- «راه‌اندازی زیرساخت شناسه‌گذاری، برنامه الکترونیکی و رهگیری کالا و نهاده کشاورزی و دامی صنعتی و نیمه‌صنعتی تا رسیدن به مصرف‌کننده نهایی»؛
- «پرداخت جبران خسارت ناشی از تأخیر نظام بانکی در پرداخت قیمت خرید تضمینی»؛
- «منع دولت نسبت به وضع ممنوعیت صادراتی، با هدف تنظیم بازار و مجاز دانستن صادرات کلیه کالاها به جز اشیای عتیقه و میراث فرهنگی»؛
- «تعیین نرخ‌های تعرفه و سود بازرگانی، به‌نحوی که قیمت تمام شده محصولات وارداتی کشاورزی از قیمت محصولات مشابه داخلی کمتر نباشد و نرخ مبادله همواره به نفع تولیدکننده داخلی باشد»؛
- «ایجاد ارتباط با بازارهای متعدد و ایجاد وابستگی متقابل با کشورهای تأمین‌کننده نیازهای وارداتی ایران، به وسیله عقد قراردادهای بازرگانی میان‌مدت و فروش مستقیم نفت و فراورده‌های نفتی، به‌منظور کاهش وابستگی کشور به واردات کالاهای استراتژیک از بازارهای محدود»^۲؛
- «مجاز شدن دولت نسبت به خریداری بخشی از کالاهای اساسی که با ارز رسمی وارد می‌شود و امکان تولید آن در داخل وجود دارد، از داخل و اقدام نسبت به فروش ارز صرفه‌جویی شده، به قیمت واریزنامه‌ای و واریز درآمد حاصل به درآمد عمومی. معادل این وجوه واریزی نیز، برای تأمین اعتبار مورد نیاز جهت خرید کالای جایگزین از تولیدات داخلی و نیز پرداخت تمام یا قسمتی از سود تسهیلات سرمایه‌گذاری به‌منظور افزایش تولید کالاهای مذکور، در قالب لوایح بودجه سنواتی در اختیار دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط قرار خواهد گرفت»^۳؛
- «تأمین اجتماعی تولیدکنندگان کشاورزی و روستاییان و ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان و رفع فقر»؛
- «اصلاح الگوی تغذیه جامعه با بهبود ترکیب و سلامت مواد غذایی»؛
- «افزایش تولید مواد پروتئینی دام و آبزیان، در راستای اصلاح ساختار تغذیه به‌نحوی که سرانه سهم پروتئین حیوانی در الگوی تغذیه به ۲۹ گرم افزایش یابد»^۴؛

۱. این حکم مربوط به بند «الف» ماده (۲۲) برنامه ششم توسعه است که با هدف کاهش تصدی‌گری دولت، جلوگیری از کمبود یا بیش‌بود محصولات، کاهش نوسان غیرعادی فصلی محصولات کشاورزی، کاهش التهابات بازار کالاهای اساسی کشاورزی و کاهش بار مالی دولت برای تأمین نقدینگی در گردش و هزینه تبعی مورد استفاده در سیاست‌های تنظیم بازار و تأمین ذخایر محصولات راهبردی به تصویب رسید.

۲. این حکم مربوط به جزء «۴» از بند «الف» سیاست‌ها و راهبردهای بازرگانی و روابط اقتصاد بین‌المللی در نسخه تجدیدنظر شده از قانون برنامه پنجم عمرانی کشور بوده و رویکرد مهمی را برای کاهش آسیب‌پذیری کشور در تأمین کالاهای اساسی، از طریق واردات، به‌واسطه سه راهبرد «ایجاد ارتباط با بازارهای متعدد»، «ایجاد وابستگی متقابل» و «عقد قراردادهای بازرگانی میان‌مدت» اتخاذ کرده است.

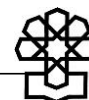
۳. این حکم مربوط به ماده (۸۷) از قانون برنامه سوم توسعه است و به‌صورت هوشمندانه‌ای، راهبرد جایگزینی واردات را به‌منظور نیل به خودکفایی در تولید محصولات اساسی اتخاذ نموده است. به این مفهوم که به دولت اجازه داده تا منابع ارزی هنگفتی که سالانه به‌صورت یک‌بار مصرف برای واردات کالاهای اساسی بخش کشاورزی تخصیص می‌یابند را صرف تقویت تولید داخل نماید.

۴. بند «و» از ماده (۱۸) قانون برنامه چهارم توسعه.

- «حمایت از افزایش تولید پروتئین حیوانی حاصل از انواع دام، طیور و آبزیان»^۱
- «ترویج استفاده از کودهای آلی و زیستی (ارگانیک) و افزایش میزان مصرف این گونه کودها به سی‌وپنج درصد (۳۵٪) کل کودهای مصرفی»؛
- «حمایت از درمانگاه‌های گیاه‌پزشکی و استفاده بهینه از سموم و روش‌های بیولوژیکی برای کنترل آفات در بخش کشاورزی»؛
- «تعیین سبد غذایی مطلوب به‌منظور نهادینه کردن امنیت غذا (دسترسی همه افراد جامعه به غذای کافی و سالم) و بهبود تغذیه مردم و کاهش بیماری‌های حاصل از سوءتغذیه و ارتقای سلامت جامعه»^۲؛
- «اعلام فهرست مواد و فراورده‌های غذایی سالم و ایمن و سبد غذایی مطلوب برای گروه‌های سنی مختلف»؛
- «فراهم آوردن امکان تأمین غذای سالم و کافی، در راستای سبد مطلوب غذایی برای خانوارهای واقع در سه دهک پایین درآمدی، از طریق جابه‌جایی و تخصیص کارآمد منابع یارانه‌ها»؛
- «تعیین مقدار مصرف مجاز سموم و کودهای شیمیایی برای تولید محصولات باغی و کشاورزی و ممنوع کردن عرضه محصولاتی که به‌صورت غیرمجاز از سموم و کودهای شیمیایی استفاده کرده‌اند»؛
- «اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی در زمینه کاهش استفاده از سموم و کودهای شیمیایی و فراهم کردن امکان دسترسی مردم به محصولاتی که از سلامت لازم برخوردارند، توسط وزارت جهاد کشاورزی»؛
- «اعمال استانداردهای ملی کنترل کیفی تولیدات، فراورده‌های کشاورزی در راستای پوشش حداقل بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) سطح تولید»؛
- «اقدام لازم برای آزمایش مواد غذایی و فراورده‌های غذایی وارداتی، جهت تشخیص مواد تراریخته و اطلاع‌رسانی به مردم در خصوص تراریختگی و خطرات احتمالی این مواد، براساس آزمایش‌های معتبر»؛
- «تدوین نظام نظارت و بیمه اجباری تضمین کیفیت تولید و عرضه مواد غذایی در اماکن مربوط، مبتنی بر آموزش و نظارت، و اجرای آن تا پایان برنامه در شهرهای بالای یک‌صد هزار نفر جمعیت»؛
- پرورش استعدادهای خلاق نیروی انسانی در روستاها؛

۱. بند «ج» از ماده (۱۴۹) قانون برنامه پنجم توسعه. هرچند در این بند و بند «و» ماده (۱۸) قانون برنامه چهارم توسعه، اصلاح ساختار تغذیه از طریق افزایش سرانه سهم پروتئین حیوانی مورد تأکید قرار گرفته است؛ ولی کارگزاران اجرایی، در اجرای این احکام، اقدام به ارائه الگوی تولید با هدف اولویت‌بندی منبع تأمین پروتئین حیوانی نکرده‌اند. این درحالی است که اصولاً باید براساس متغیرهای مختلف، ازجمله ارزشمندی گوشت و میزان آب‌بری دام‌ها یا طیور مربوطه، وابستگی زنجیره تأمین دام‌ها یا طیور مربوطه به خارج از کشور و اثرگذاری مصرف گوشت مربوطه بر کاهش بیماری‌های رایج در جامعه ایرانی، سهم هریک از دام‌ها مانند گوسفند، شتر، بوقلمون، بلدرچین و سایر ماکیان در کنار گوساله و مرغ تعیین می‌شود. این سیاست قطعاً به استفاده بهینه‌تر از منابع آبی کمیاب، تولید گوشت مرغوب‌تر و افزایش تاب‌آوری تولید پروتئین حیوانی در کشور کمک قابل‌توجهی می‌کند.

۲. ازآنجاکه سبد غذایی، به‌عنوان ابزاری برای اجرای سیاست‌های غذا و تغذیه، برنامه‌ریزی‌های اجرایی و ارزشیابی عملکرد برنامه‌های حوزه تغذیه در جامعه و تأمین نیازهای تغذیه‌ای و سلامت جامعه به‌کار گرفته می‌شود، باید برای اولویت‌گذاری تولیدات کشاورزی، توصیه‌های دقیقی را ارائه کند. بااین‌وجود، سبدهای غذایی پیشین و فعلی کشور عمدتاً به‌بیان کلیات پرداخته‌اند و به‌دلیل اینکه توصیه‌های لازم و عینی برای منابع تأمین درشت‌مغذی‌ها و ریزمغذی‌ها ارائه نکرده‌اند، قادر به هدایت بخش تولید کشور و تأمین سلامت جامعه نبوده‌اند. لذا ورود سبد غذایی به مصادیق و اقلام غذایی تأمین‌کننده مواد مغذی کلیدی (با رعایت مواردی از قبیل تفاوت‌های اقلیمی، غذاهای بومی و مزاج افراد جامعه) و وجود یک چارچوب مفهومی که ضمن فراهم کردن امکان گزینش اقلام غذایی، نیازهای تغذیه‌ای افراد جامعه را تأمین کرده و قادر باشد خطر افزایش احتمال شیوع بیماری‌های مزمن غیرواگیر را نیز در جامعه کاهش دهد، الزامی است.



- تربیت محقق و بهبود کیفیت تحقیقات، از طریق ارتباط مراکز تحقیقاتی اعم از دولتی، تعاونی و خصوصی با دانشگاه‌های کشور؛^۱
- حمایت مالی از ایجاد و توسعه بورس ایده و بازار فناوری به منظور استفاده از ظرفیت‌های علمی در جهت پاسخ‌گویی به نیازهای بخش صنعت، کشاورزی و خدمات؛
- استفاده از توانمندی‌های نیروهای متخصص و کارآفرینان بخش آب و کشاورزی با اولویت ساکنین روستاها؛ به دولت اجازه داده شده است تا زمین‌های بزرگ با مقیاس اقتصادی و قابل احیا و بهره‌برداری در زمینه کشاورزی را با شرایط مناسب در اختیار افراد ذکر شده، قرار دهد و حمایت‌های لازم را از قبیل ایجاد زیربناها و پرداخت تسهیلات به عمل آورد؛
- گسترش آموزش و ترویج با استفاده از خدمات فنی بخش خصوصی و تعاونی به میزان حداقل سی درصد (۳۰٪) تولیدکنندگان و بهره‌برداران؛
- «تقویت شرکت‌های دانش‌بنیان، استقرار مدیریت دانش و تجهیز مراکز جهاد کشاورزی»؛
- «قرار دادن ۱۰ درصد (۱۰٪) سرمایه‌گذاری طرح‌های جنگل‌داری و مرتع‌داری و آبخیزداری مردمی، تحت پوشش بیمه»؛
- «گسترش مشارکت محلی در حفاظت از جنگل‌ها و مراتع و بهره‌برداری از جنگل»؛
- «هماهنگی در مدیریت یکپارچه منابع پایه و نهادینه کردن مشارکت مردم در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرا»؛^۲
- «تعیین حدنصاب برای واگذاری اراضی منابع طبیعی، به گونه‌ای باشد که معیشت عشایر و دامداران دریافت‌کننده زمین را در حد رسیدن به بالای خط فقر تأمین کند»؛
- «توجه به اجرای طرح‌های مرتع‌داری و مدیریت مراتع، از طریق عشایر ذی‌حق در طرح‌های واگذاری اراضی»؛
- «تدوین طرح ساماندهی گردشگری جنگل‌های شمال و شمال غرب کشور و زاگرس، سواحل شمالی و جنوبی با اولویت سواحل مکران توسط سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری وقت با همکاری سازمان برنامه و بودجه و ارائه آن جهت تصویب به هیئت‌وزیران»؛^۳
- «توسعه اجرای عملیات آبخیزداری در ۲۰ درصد سطح حوزه‌های سدهای در دست اجرا و تمام شده و ۱۰ درصد حوزه‌های سایر مناطق و همچنین اجرای عملیات پخش سیلاب در حوزه‌های شهری، روستایی و سایر

۱. متناظر با بند «ج» از خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های اجرایی نسخه تجدیدنظر شده از برنامه عمرانی پنجم (مصوب مجلس شورای ملی، مورخ ۱۳۵۴/۰۲/۲۷): در این بند به انجام مطالعات و بررسی‌های مورد نیاز در حوزه‌هایی همچون مسائل اجتماعی و اقتصادی روستاها، بازاریابی محصولات، تأمین نهاده‌های مرغوب و سازگار یا ویژگی مناطق، انتخاب مناسب نژادهای دام اصیل و پرخاص، شناخت آفات و بیماری‌های گیاهی و دامی، روش‌های صحیح بهره‌برداری آبریزان و بررسی وضعیت منابع آب و خاک، تأکید شده است. در انجام این بررسی‌ها اشاره شده است که دستگاه اجرایی مربوطه حتی‌الامکان بررسی‌ها و مطالعات را از طریق همکاری با دانشگاه‌ها به پیش ببرند و برای تحقیقات فنی و علمی از تخصص‌های موجود در دانشگاه‌ها نیز استفاده کنند. همچنین مقرر شد برای اشاعه نتایج تحقیقات به دست آمده بین زارعان و کشاورزان و تولیدکنندگان از کلیه امکانات اجرایی و ترویجی استفاده شود و مبادله اطلاعات بین واحدهای تحقیقاتی و واحدهای اجرایی به صورت همه‌جانبه درآید.

۲. این موضوع در بند «الف» ماده (۱۰۴) قانون برنامه سوم توسعه، به عنوان یکی از الزامات پایداری بهره‌برداری از منابع طبیعی مورد توجه قانون‌گذار آن قرار گرفته است. موضوعی که اهمیت و جایگاه بسزایی در استقرار نظام حکمرانی مطلوب خاصه در امر مدیریت منابع طبیعی دارد و بارها در بیانات مقام معظم رهبری با عبارت «مردمی‌سازی اقتصاد» مورد تأکید بوده است. با وجود این، تا به حال هدف‌گذاری و سازوکارهای اجرایی مناسبی برای مداخله مستقیم و حقیقی دیدگاه‌ها، دغدغه‌ها و ترجیحات جامعه محلی در نظام حکمرانی منابع طبیعی تعبیه نشده و چه‌بسا بعضاً با دیدگاه‌های تقلیل‌گرایانه، موانع جدی بر سر راه مشارکت مردم در حکمرانی ایجاد شده است. درهرحال، مدیریت یکپارچه منابع پایه تولید به‌ویژه آب و خاک و همچنین مشارکت مردم در حکمرانی منابع طبیعی، از یک‌سو نیازمند اصلاح ساختارهای اداری با هدف چابک‌سازی و مشارکت‌جویی و ازسوی دیگر نیازمند توانمندسازی جامعه محلی با تمرکز بر توانایی‌های مشارکت‌پذیری است.

۳. این موضوع در بند «ب» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه مورد اشاره قرار گرفته است. گفتنی است؛ که هرگونه بهره‌برداری از منابع طبیعی به‌خصوص جنگل‌های کشور، باید در قالب طرح‌های جامع مدیریت پایدار منابع طبیعی تعریف شود. این طرح‌ها باید چشم‌انداز اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی پهنه مربوطه را تدوین و برنامه اقدام و پروژه‌های عملیاتی مختلف را از جمله توسعه سامانه‌های جمع‌آوری آب باران، تقویت پوشش گیاهی، معیشت جامعه محلی و ... را به صورت مرتبط با یکدیگر تعریف کنند.

زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی به میزان یک‌ونیم میلیون هکتار، به‌منظور ایجاد مراتع مشجر، تبدیل زمین‌های بیابانی به زراعی و تغذیه آبخوان‌ها»^۱

• «نصب کنتورهای حجمی بر روی کلیه چاه‌های آب محفوره دارای پروانه با هزینه مالکان آن و اعمال سیاست‌های حمایتی و تشویقی توسط وزارت نیرو»^۲

• «صدور سند بهره‌برداری آب برای تمامی حقابه‌داران و دارندگان مجوز تخصیص آب و مجاز کردن مبادله اسناد مذکور در بازارهای محلی با اطلاع وزارت نیرو (شرکت‌های آب منطقه‌ای) و با رعایت قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاحات بعدی آن و همچنین رعایت حفظ سطح کشت»؛

• «مجاز کردن وزارت نیرو برای خرید تضمینی آب مازاد ناشی از صرفه‌جویی حقابه‌داران و تکلیف این وزارتخانه نسبت به احیای آب‌بندان‌های شناخته شده و در صورت نیاز احداث آب‌بندان‌های جدید به‌منظور جمع‌آوری آب‌های سطحی و هرزآب‌های پراکنده و نیز استفاده و جمع‌آوری نزولات آسمانی^۳ در فصل‌های غیرزراعی برای بهبود کشاورزی»؛

• «ارتقای راندمان آبیاری بخش کشاورزی به حداقل چهار درصد، از طریق اجرای عملیات زیربنایی آب و خاک از جمله

طرح‌های تجهیز و نوسازی، توسعه شبکه‌ها، زهکش‌ها و روش‌های نوین آبیاری و اجرای عملیات به زراعی و به نژادی»^۴

• «تأمین حقابه کشاورزان از آب سدهای احداثی بر روی رودخانه‌ها، چشمه‌ها و قنات‌هایی که قبل از احداث سد از آن منابع آبی حقابه داشته‌اند»^۵

• «حمایت از توسعه گلخانه‌ها و انتقال کشت از فضای باز به فضای کنترل شده»؛

• «ایجاد صندوق تثبیت درآمد کشاورزان با مشارکت درآمدی دولت و کشاورزان به‌نحوی که خطرپذیری حاصل از تغییر قیمت‌ها و عملکرد تولید را به‌منظور تثبیت درآمد کشاورزان کاهش دهد»؛

• «استفاده از توانمندی‌ها و مزیت‌های نسبی مناطق در اتخاذ سیاست‌های منطقه‌ای کشاورزی»؛

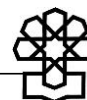
۱. این حکم که درواقع، ماده (۶۹) از قانون برنامه چهارم توسعه است، با رویکرد کل‌نگر، سعی نموده تا پیوستگی اقدام احداث سد و آبخیزداری را مورد توجه قرار دهد که نتیجه آن، کاهش رسوبات در مخازن سدها و در نتیجه، کاهش هزینه‌های هنگفت لایروبی سالیانه و حفاظت از خاک است. این کل‌نگری، در زمینه برقراری رابطه بین آبخیزداری با بیابان‌زدایی، تغذیه آبخوان‌ها و توسعه ظرفیت مراتع کشور هم مدنظر قرار گرفته است؛ موضوعی که در برنامه‌های بعدی و نظام اداری مربوطه کمتر عملیاتی شده است.

۲. این حکم که درواقع، ماده (۶۹) از قانون برنامه چهارم توسعه است، با رویکرد کل‌نگر، سعی نموده تا پیوستگی اقدام احداث سد و آبخیزداری را مورد توجه قرار دهد که نتیجه آن، کاهش رسوبات در مخازن سدها و در نتیجه، کاهش هزینه‌های هنگفت لایروبی سالیانه و حفاظت از خاک است. این کل‌نگری، در زمینه برقراری رابطه بین آبخیزداری با بیابان‌زدایی، تغذیه آبخوان‌ها و توسعه ظرفیت مراتع کشور هم مدنظر قرار گرفته است؛ موضوعی که در برنامه‌های بعدی و نظام اداری مربوطه کمتر عملیاتی شده است.

۳. سامانه‌های جمع‌آوری آب باران از مهم‌ترین راهبردهای استفاده بهینه از آب باران برای توسعه اقتصاد جوامع محلی و حتی آب شرب به‌شمار می‌رود که ایران نیز به‌لحاظ تاریخی سابقه بسیار طولانی در این زمینه دارد. ازجمله سازه‌های بومی در این زمینه می‌توان به هوتک‌ها اشاره کرد. هوتک‌ها گودال‌هایی هستند که با هدف جمع‌آوری آب باران و سیلاب‌های فصلی برای مصارف مختلف ازجمله شرب و کشاورزی ایجاد شده‌اند. این سازه‌های سنتی در مناطق خشک و کم‌آب به‌ویژه در استان سیستان و بلوچستان به‌وفور یافت می‌شوند. این راهبرد با وجود اهمیتی که دارد، در سایه غلبه گرایش‌های سازه‌ای و عمرانی و طرح‌های کلان حوزه آب مورد غفلت قرار گرفته است.

۴. این حکم که درواقع، بند «الف» ماده (۱۴۳) از قانون برنامه پنجم توسعه است، رویکرد نسبتاً یکپارچه‌ای به تغییرهای اثرگذار بر بهبود راندمان آبیاری بخش کشاورزی داشته است. رویکرد مذکور نشان می‌دهد که طرح‌های صرفاً زیربنایی قادر به ارتقای راندمان نبوده و وزارت جهاد کشاورزی باید در قالب‌های مدیریتی مناسب در سطح مزرعه مانند کشاورزی قراردادی و با استفاده از ظرفیت تشکلهای و شرکت‌های موضوع مواد (۲) و (۵) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، اقدام به ارائه و اجرای بسته جامع مدیریت مزرعه نماید. گفتنی است که چنین رویکردی در کشاورزی فرانسه در قالب طرح‌های کشاورزی سرزمینی نیز اجرا شده است ۳۲. Velasco, A., Eduardo Moyano- Estrada, and Flávio Anjos, *Territorial farm contracts in France: heading for a new social agreement in agriculture?* Ambiente & Sociedade, 2007. 11: p. 219-235.

۵. این موضوع در مبحث ختم‌مشی‌های مندرج در قسمت یکم از پیوست‌های قانون برنامه اول توسعه، در زیرجزء «۴-۳۲» آمده است که ناظر بر دغدغه جلوگیری از خرد و پراکنده شدن اراضی کشاورزی است. اگرچه اعطای تسهیلات و کمک‌های فنی اعتباری به مالکان جهت خرید یا جابه‌جایی قطعات کوچک مالکان دیگر، لازمه تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی است؛ ولی باید توجه داشت که بدون پیش‌بینی اشتغال جایگزین برای مالکانی که اراضی خود را از دست می‌دهند، اجرای این طرح موفقیت‌آمیز نخواهد بود. به همین منظور برای بخشی از اراضی خرد و پراکنده، به‌جای یکپارچه‌سازی قطعات از طریق فروش یا جابه‌جایی قطعات، می‌توان سازوکاری پیاده کرد که ضمن حفظ مالکیت خصوصی تک‌تک کشاورزان، مدیریت اراضی به شکل یکپارچه انجام شود. این راهبرد به‌ویژه برای مناطقی که دارای خاک حاصلخیز هستند و محصولات اساسی کشاورزی در آنها تولید می‌شود، ضروری است.



- «تکلیف دولت نسبت به استقرار نظام بهره‌برداری مناسب در کلیه دشت‌های کشور در راستای تعادل بخشی به آب‌های زیرزمینی»^۱
- «اختصاص حداکثر تا سی درصد از اعتبارات مصوب طرح‌های آب و خاک کشاورزی، شبکه‌های فرعی آبیاری و زهکشی و آبخیزداری، به بانک کشاورزی تا این بانک از تلفیق منابع مذکور با منابع اعتباری سیستم بانکی و منابع حاصل از مشارکت کشاورزان و تدامداران، اقدام به اعطای تسهیلات جهت سرمایه‌گذاری در این طرح‌ها در چارچوب مقررات اعتباری بانک نماید»^۲
- «اجرای نظام مدیریتی آب کشور براساس سه سطح ملی، حوضه‌های آبریز و استانی؛ به‌طوری‌که تا پایان برنامه با توجه به نزولات آسمانی، تراز منفی سفره‌های آب زیرزمینی در کلیه دشت‌های کشور نسبت به سال آخر برنامه چهارم حداقل ۲۵ درصد (۱۲/۵) درصد از محل کنترل آب‌های سطحی و ۱۲/۵ درصد از طریق آبخیزداری و آبخوانداری، با مشارکت وزارت جهاد کشاورزی بهبودیافته و نظام بهره‌برداری مناسب از دشت‌های موضوع این بند استقرار یابند»
- «اعطای تسهیلات قانونی، فنی و اعتباری جهت خرید و فروش و جابه‌جایی زمین‌های و قطعات کوچک به‌منظور یکپارچه کردن انواع کشت و یکپارچه کردن نسبی قطعات پراکنده و جلوگیری از خرد شدن زمین‌های کشاورزی و تفرق انواع کشت با اولویت زمین‌های زیر سدها و شبکه‌ها»^۳
- «اعطای تسهیلات، وجوه اداره شده، یارانه سود و کارمزد جهت تقویت مدیریت یکپارچه زمین‌ها در قالب مشارکت با تشکل‌های حقوقی»
- «تجمیع مدیریتی زمین‌های خرد کشاورزی و تکلیف دولت نسبت به ارائه حمایت‌های حقوقی و مالی لازم از تشکیل تشکل‌های حقوقی با اولویت تعاونی‌های تولید کشاورزی، در جهت اعمال مدیریت واحد یا اتخاذ سیاست‌های تشویقی برای یکپارچه‌سازی زمین‌های کشاورزی»^۴
- «تدوین سیاست بهره‌وری از زمین به‌منظور استفاده اقتصادی و معقول از زمین‌ها و حفاظت از زمین‌های مناسب کشاورزی و هدایت واحدهای صنعتی به سایر نقاط»

۱. بند «ب» ماده (۱۳۹) قانون برنامه پنجم توسعه: اتخاذ سیاست‌های منطقه‌ای کشاورزی و استقرار نظام بهره‌برداری مناسب در کلیه دشت‌های کشور، موضوع راهبردی و بسیار مهم است که از طریق تمرکززدایی از نظام برنامه‌ریزی کشاورزی کشور و استقرار مناطق ویژه خودکفایی در محصولات راهبردی باید انجام شود.

۲. این حکم که درواقع، بند «الف» ماده (۱۴۰) برنامه پنجم توسعه است، به موضوع مهم تحویل حجمی آب به کشاورزان اشاره کرده است. هرچند این موضوع در اسناد دیگری نیز بسیار مورد توجه بوده است، ولی موضوع مهم، اعمال سیاست‌های حمایتی و تشویقی توسط وزارت نیرو بوده که کمتر و یا به شکل ناقص، در اجرا مورد تأکید قرار گرفته است. تا زمانی که کشاورز احساس نکند رفتار صرفه‌جویانه‌اش به‌عنوان یک خدمت محیط زیستی تشویق می‌شود و با اتخاذ راهکارهای مکمل ازجمله حمایت به‌موقع و مناسب از استقرار سامانه‌های نوین آبیاری و توسعه اشتغال جدید و کم‌آبر، معیشت وی نه تنها مختل نمی‌شود، بلکه بهبود نیز می‌یابد؛ حاضر به همکاری نخواهد شد. مشاهده رفتار متناقض مبنی بر اینکه وزارت نیرو با تعدیل پروانه چاه کشاورزی مجاز، اقدام به فروش آن به بخش‌های پردرآمدتر می‌کند، سبب کاهش سرمایه اجتماعی و اعتماد کشاورزی و شکل‌گیری رفتارهای مقابله‌ای خواهد شد.

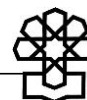
۳. این موضوع در مبحث ختم‌شده‌های مندرج در قسمت یکم از پیوست‌های قانون برنامه اول توسعه، در زیرجزء «۴-۲۲» آمده است که ناظر بر دغدغه جلوگیری از خرد و پراکنده شدن اراضی کشاورزی است. اگرچه اعطای تسهیلات و کمک‌های فنی اعتباری به مالکان جهت خرید یا جابه‌جایی قطعات کوچک مالکان دیگر، لازمه تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی است؛ ولی باید توجه داشت که بدون پیش‌بینی اشتغال جایگزین برای مالکانی که اراضی خود را از دست می‌دهند، اجرای این طرح موفقیت‌آمیز نخواهد بود. به همین منظور برای بخشی از اراضی خرد و پراکنده، به‌جای یکپارچه‌سازی قطعات از طریق فروش یا جابه‌جایی قطعات، می‌توان سازوکاری پیاده کرد که ضمن حفظ مالکیت خصوصی تک‌تک کشاورزان، مدیریت اراضی به شکل یکپارچه انجام شود. این راهبرد به‌ویژه برای مناطقی که دارای خاک حاصلخیز هستند و محصولات اساسی کشاورزی در آنها تولید می‌شود، ضروری است.

۴. مدیریت واحد و یکپارچه اراضی کشاورزی به‌ویژه قطعات خرد و پراکنده ازجمله رویکردهای ارتقای تولید و بهره‌وری و بازده زمین‌های کشاورزی در واحد هکتار است که در قوانین برنامه‌های توسعه ازجمله ماده (۱۴۶) و بند «ک» از ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه مورد تأکید قرار گرفته است. ضمن اینکه تجمیع مدیریتی به‌جای تجمیع فیزیکی بر مدیریت یکپارچه و دانش‌بنیان خدمات توسعه کسب‌وکار ازجمله مدیریت آفات

- «ثبت معاملات در دفتر اسناد رسمی به‌نحوی که منجر به تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی نشود و منجر به تخلف از حدود مالکیت تعیین شده توسط وزارت کشاورزی وقت نشود»؛
- همچنین همان‌طور که در ادامه نشان داده شده است، احکام برنامه‌های مربوطه، تمرکز بالایی بر رفع یکی از مهم‌ترین چالش‌های بخش کشاورزی، یعنی بهره‌مندی اندک آن از سرمایه‌گذاری و تسهیلات داشته‌اند؛ هرچند هرگز جامه عمل به خود نبوشانده‌اند.
- «ارائه یکپارچه خدمات توسعه کسب‌وکار با تأکید بر پشتیبانی‌های مالی، فنی و حقوقی از تولیدکنندگان، کارآفرینان و سرمایه‌گذاران بخش کشاورزی به‌منظور تبیین و تثبیت نظام مالکیت زمین‌های کشاورزی و تأمین اقتصادی، اجتماعی و قضایی برای تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاری‌های مردمی»^۱؛
- رویکرد مربوطه: ارائه یکپارچه خدمات توسعه کسب‌وکار با تأکید بر پشتیبانی‌های مالی، فنی و حقوقی از تولیدکنندگان، کارآفرینان و سرمایه‌گذاران بخش کشاورزی؛
- «افزایش سهم تسهیلات بانکی ارزان و سهل‌الوصول و ایجاد و تقویت مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی در بخش کشاورزی»؛
- «تخصیص حداقل ۲۵ درصد از تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌های کشور با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به بخش آب و کشاورزی»؛
- «سپرده‌گذاری ارزی حداکثر بیست درصد از منابع ورودی صندوق توسعه ملی نزد بانک‌های عامل برای ارائه تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی»؛
- «اختصاص حداقل ۱۰ درصد از منابع قابل تخصیص حساب ذخیره ارزی به بخش غیردولتی، به بانک کشاورزی به‌منظور سرمایه‌گذاری به‌صورت ارزی - ریالی در طرح‌های موجه بخش کشاورزی»؛
- «اختصاص معادل ریالی ۱۰ درصد ورودی سالیانه صندوق توسعه ملی نزد بانک عامل جهت پرداخت تسهیلات به متقاضیان غیردولتی سرمایه‌گذار بخش کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی این بخش، محیط زیست مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی و احداث بندهای انحرافی و سدهای کوچک»؛
- «ارتقای سطح کلی حمایت از کشاورزی، سالیانه تا دو درصد ارزش تولید این بخش»
- «تأمین مالی فعالیت‌های خرد و متوسط به‌وسیله نظام بانکی»؛
- «توسعه نظام جامع تأمین مالی در جهت پاسخ به نیاز اقتصاد دانش‌بنیان»؛
- «افزایش سهم سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی در کل سرمایه‌گذاری‌ها به میزان سالیانه حداقل دو درصد»؛

و حاصلخیزی خاک تأکید دارد. راهبرد اصلی قانون‌گذار برای اجرایی‌سازی این امر، تشکیل شرکت‌های تعاونی تولید کشاورزی و با روستایی با حمایت‌های حقوقی و مالی لازم از سوی دولت است. با توجه به اینکه تشکلهای تعاونی به‌دلایلی ازجمله سنتی بودن ساختار مدیریتی و نبود بسترهای لازم برای استفاده از ظرفیت دانش‌آموختگان مجرب در امور مدیریتی، دخالت نابه‌جای دولت در امور مدیریتی، محدودیت سرمایه و ضعف در فعالیت‌های آموزشی و ترویجی، کارایی مناسبی نداشته‌اند، هدف قانون‌گذار در استفاده از ظرفیت تعاونی‌ها برای تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی نیز موفقیت قابل انتظاری نداشته است. البته نبود اهتمام لازم در مجموعه وزارت جهاد کشاورزی در طول سالیان مختلف در اجرای صحیح و کامل قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و تصویب قوانین و مقررات معارض با تجمیع و یکپارچه‌سازی ازجمله بخشنامه دوازدهمین جلسه قرارگاه مرکزی صدور اسناد، حفظ کاربری و یکپارچگی اراضی کشاورزی در مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۹ مبنی بر مجاز شمردن صدور سند مالکیت مفروز به کلیه قطعات کشاورزی با هر مترائ و مساحتی، در تشدید خردی و پراکندگی قطعات کشاورزی اثرات بسزایی داشته‌اند.

۱. این رویکرد که مربوط به بند «۴-۲۲» از خط‌مشی‌های کلی برنامه اول توسعه بوده به تبیین و تثبیت نظام مالکیت زمین‌های کشاورزی و تأمین اقتصادی، اجتماعی و قضایی برای تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاری‌های مردمی توسط دولت اشاره دارد.



- «اختصاص حداقل ۱۵ درصد از متوسط تسهیلات اعطایی بانک‌های عامل غیرتخصصی کشور به بخش کشاورزی»؛
- «حمایت از سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد از طریق شرکت‌های مادر تخصصی حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و مدیریت منابع آب ایران، در زمینه‌های مرتبط با توسعه فناوری‌ها و طرح‌های زیربنایی و نوپدید»؛
- «تلفیق بودجه عمومی (به‌صورت وجوه اداره شده) با منابع نظام بانکی و منابع حاصل از مشارکت تولیدکنندگان به‌منظور پرداخت تسهیلات به سرمایه‌گذاران بخش کشاورزی و صنایع تبدیلی و تکمیلی»؛
- تربیت نیروهای متخصص، خلاق و کارآفرین در بخش کشاورزی به‌واسطه تعریف سازوکارهای ارائه خدمات کارآفرینی روستایی و عشایری (مراکز جهاد اقتصادی) و انجام آموزش‌های کشاورزی سربازان وظیفه در این ساختار^۱ بازسازماندهی نظام نوآوری و تحقیقات کشاورزی به‌نحوی که سیاست‌گذاری و تعیین جهت‌گیری‌ها و اولویت‌های تحقیقاتی با همکاری سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی (تات) و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به انجام برسد. در این ساختار، نیازهای پژوهشی و فناوریانه وزارت جهاد کشاورزی، در صورتی که محدودیت محرمانگی نداشته باشد، از طریق دانشگاه‌ها، شرکت‌های دانش‌بنیان و بخش خصوصی مرتفع می‌گردد^۲؛
- حمایت حقوقی، مالی و اعتباری از تشکلهای حقوقی با اولویت تعاونی‌های تولید کشاورزی به‌نحوی که شرکت‌های مذکور قادر به رقابت با شرکت‌های بخش خصوصی باشند^۳.

۴-۲. نقد کلی از برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور در بخش کشاورزی

به‌رغم اهداف و راهبردهای اساسی فوق و موفقیت در دستیابی به برخی از اهداف کمی و کیفی، در عمل بسیاری از برنامه‌ها اثربخشی مورد انتظار و مورد ادعای خود را محقق ن ساخته‌اند و همچنان برخی از حوزه‌های کلیدی و مسائل پراهمیت مغفول واقع شده است. از آنجایی که اصلاح و بازبینی سیاست‌های راهبردی، مستلزم تحلیل و نقد برنامه‌های پیشین و درک مناسبی از چالش‌ها و مشکلات پیش‌رو است، در ادامه در راستای بهره‌گیری از تجربیات گذشته سعی شد مسئله‌شناسی و نقد کلی از برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور در بخش کشاورزی صورت گیرد.

۴-۲-۱. ضعف در اتخاذ رویکرد نظام‌مند

به‌طور کلی درخصوص برنامه‌های عمران و توسعه پیشین می‌توان اظهار داشت که رویکرد کل‌نگر و نظام‌مند در آنها، به‌عنوان اصل مهم در برنامه‌ریزی، تا حدودی مغفول واقع شده و روابط بین شاخص‌ها و هماهنگی بین تکالیف مختلف با یکدیگر در قالب یک سیستم، به شکل مناسبی طراحی و مورد بررسی قرار نگرفته است. به‌طور مثال، مشخص نیست

۱. در ردیف «۳» از جدول بند «۴۴» فصل دوازدهم برنامه تفصیلی پنج‌ساله که به تصویب کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی رسیده، مبلغ چهل میلیون ریال برای آموزش کشاورزی سربازان وظیفه در پادگان‌های نظامی پیش‌بینی شده است. بند مذکور که مرتبط با آموزش فنی-حرفه‌ای-روستایی است، همچنین به محورهای از قبیل تکمیل ابنیه و تأسیسات امور آموزشگاه‌های حرفه‌ای نیمه‌تمام، تأسیس آموزشگاه‌های حرفه روستایی و تدارک وسایل لازم و کمک به دانشکده‌های علوم کشاورزی و دامپزشکی به‌منظور تکمیل لوازم آزمایشگاهی و کارگاه‌های فنی، اشاره شده است. انجام اقدامات مشابه در این حوزه‌ها در شرایط موجود می‌تواند در جهت افزایش اثربخشی نظام آموزش، پژوهش و فناوری بخش کشاورزی که مورد تأکید بند «ث» از ماده (۲۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت است مؤثر واقع شود.

۲. این رویکرد متناظر با جزء «۹» بند «ه» اولین برنامه توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸) است که براساس آن پی‌ریزی گسترده در جهت برقراری ارتباط بنیادی مراکز تولید و تحقیقات صنعتی و کشاورزی و تربیت محقق و بهبود کیفیت تحقیقات از طریق ارتباط مراکز تحقیقاتی اعم از دولتی، تعاونی و خصوصی، با دانشگاه‌های کشور و مراکز تحقیقاتی مشابه در کشورهای پیشرفته صنعتی و کشاورزی، به دولت تکلیف شد.

۳. این رویکرد متناظر با حکم جزء «۱» از بند «الف» برنامه‌های مشخص بخش کشاورزی و منابع طبیعی در نسخه تجدیدنظر شده از برنامه عمرانی پنجم (مصوب مجلس شورای ملی، مورخ ۱۳۵۴/۰۲/۲۷) است که در آن به تعاونی‌ها به‌عنوان یکی از نظام‌های بهره‌برداری این بخش پرداخته شده است. در این حکم تلفیق کمک‌های فنی و ترویجی با اعتبارات وامی به‌عنوان یکی از موضوعات مؤثر بر تقویت تعاونی‌ها در راستای پیشبرد اهداف برنامه اشاره شده است.

تحقق رشد کشاورزی ۸ درصدی در برنامه ششم توسعه، دقیقاً نیازمند چه طرح‌ها و برنامه‌هایی بوده و کدام راهبردها و مسیرها به کاراترین و اثربخش‌ترین شیوه می‌توانستند کشور را به این هدف نهایی برسانند.

۴-۲-۲. ضعف در به‌هم‌پیوستگی بین سیاست‌های کلی برنامه و قوانین بودجه سنواتی و مقررات

به‌دلیل عدم پیوستگی مناسب فرایند تدوین سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه و فرایند تدوین خود این برنامه‌ها و نبود نظارت مؤثر بر اجراء، از یک طرف در سیاست‌های کلی برخی از اهداف مورد تأکید قرار می‌گیرند؛ اما در زمان تدوین، به‌ویژه اجرای برنامه این اهداف بعضاً کم‌رنگ می‌شود و مجریان در مواردی، شناخت عمیق و کاملی از آنچه قانون‌گذار و یا سیاست‌های کلی بیان کرده‌اند، پیدا نمی‌کنند [۳۳]. به‌دلیل عدم پیوستگی مذکور است که با وجود تغییر قوانین برنامه، ساختار بودجه‌های سنواتی و طرح و برنامه‌های مندرج در آن دچار تغییر و تحول نمی‌شوند و این اسناد، فارغ از توجه کافی به تکالیف برنامه تدوین می‌شوند. لازم به ذکر است که تهیه بسیاری از برش‌های استانی برنامه‌های توسعه نیز در گسست نسبی از برنامه‌های توسعه تهیه شده است.

۴-۲-۳. عدم پایبندی کافی به اهداف برنامه به‌عنوان میثاق

در کنار ایرادات فوق باید به عدم اجماع و باور حقیقی برخی مجریان نسبت به اهداف برنامه‌ها و در نتیجه، برخوردی سلیقه‌ای نیز اشاره کرد که بر نحوه اجرای برنامه‌ها اثرگذارند. به‌عنوان یکی از این اهداف می‌توان به «خودکفایی در محصولات راهبردی» اشاره کرد که با وجود تأکیدات اسناد بالادستی و امکان‌پذیری آن در کشور، برخی مسئولان، عزم جدی و برنامه مناسبی در این زمینه نداشته‌اند و در نتیجه، در بخش کشاورزی، برخلاف تأکید اسناد بالادستی کشور، سهم محصولات اساسی از سطح زیرکشت محصولات زراعی به‌مرور زمان کاهش یافته و در مقابل، سهم محصولات با ارزش افزوده بالاتر مانند سبزی و صیفی از سطح زیرکشت افزایش یافته است [۳۴]. موضوعاتی مانند یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی، حذف واسطه‌های غیرضرور از بازار محصولات کشاورزی و تا حدودی مبحث ایمنی غذایی از دیگر مصادیق این مشکل به‌شمار می‌روند.

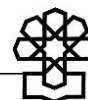
۴-۲-۴. نبود شناخت کامل از الزامات تحقق اهداف برنامه در اجرا

عدم شناخت از ابعاد و الزامات اصلی تحقق اهداف برنامه‌ها، از دیگر موانع اصلی به‌شمار می‌رود. به‌بیان دیگر، مجریان بعضاً شناخت از الگوهای نوین و کم‌هزینه برای حل چالش‌های کلیشه‌ای کم‌اطلاع بوده و یا در برابر تحول در شیوه‌های اجرایی مقاومت می‌کنند.

۴-۲-۵. عدم تدوین نقشه راه و پیوست اجرایی تکالیف برنامه‌ها

هرچند برخی از تکالیف ذکر شده در برنامه‌های توسعه دارای اهداف کمی مشخص هستند، اما لازم است سازوکارهای تحقق این اهداف براساس چارچوب منطقی پروژه، مدون و ارائه شود. درواقع، اهداف و تکالیف برنامه‌های توسعه و پیشرفت، باید به طرح‌ها و پروژه‌های مشخص شکسته شوند؛ به‌گونه‌ای که با اجرای آنها بتوان اهداف متعالی (اثرات) مدنظر قانون برنامه را محقق کرد. به‌عنوان نمونه، تکلیف «کاهش حداقل ۱۰ درصدی شکاف قیمت دریافتی تولیدکنندگان و قیمت پرداختی مصرف‌کنندگان نهایی این محصولات در طول اجرای قانون برنامه»^۱ از روش‌های

۱. موضوع بند «ت» ماده (۲۳) برنامه ششم توسعه.



متعددی قابل دستیابی است، اما لازم است مناسب‌ترین روش‌ها براساس هزینه‌ها و طول مدت اجرا برای عمل به چنین تکلیفی مدنظر قرار گیرد. در صورتی که نقشه راه تحقق اهداف برنامه‌ها توسط دولت ارائه نشود، تکالیف مذکور روی کاغذ باقی‌مانده و توصیه‌ای بیش نخواهند بود.

۴-۲-۶. نظام برنامه‌ریزی تمرکزگرا

یکی از کاستی‌های نظام تدوین، اجرا و ارزیابی برنامه‌های توسعه در بخش کشاورزی، عدم توجه لازم به مشارکت فعالان اصلی بخش کشاورزی از جمله بخش خصوصی و تعاونی، تشکل‌های کشاورزان، گروه‌های جهادی و سایر سمن‌ها در فرایند برنامه‌ریزی بوده است. نظام برنامه‌ریزی، همواره با درجه بسیار بالایی از تمرکز تعریف شده است. این نظام سعی کرده تا در اجرای برنامه‌ها، صرفاً از توان محدود دولت‌ها استفاده نماید و دلیل کلیشه‌ای کمبود منابع مالی دولتی و نیروی انسانی را به‌عنوان مانع اساسی عدم تحقق اهداف برنامه‌ای بیان کند. وقتی در نظام برنامه‌ریزی از توان همه بازیگران از جمله کارآفرینان، جوانان، سرمایه‌گذاران، گروه‌های جهادی و ... به‌خصوص در سطوح محلی استفاده نمی‌شود، امکان بروز خلاقیت‌ها برای خروج از انسدادها و تعریف مسیرهای جدید برای حل مسائل و مشکلات نیز به حداقل ممکن می‌رسد و نظام مربوطه توانایی خود در بسیج منابع مردمی را از دست می‌دهد.

۴-۲-۷. نبود نظام پایش و ارزشیابی مبتنی بر شواهد میدانی

همان‌طور که در مبحث «عدم تدوین نقشه راه و پیوست اجرایی تکالیف برنامه‌ها» بیان شد، برای رسیدن به برون‌دادهای کوتاه‌مدت مانند اجرای طرح آبیاری تحت فشار و نتایج و پیامدهای بلندمدت، از جمله خودکفایی پایدار در محصولات راهبردی یا حذف واسطه‌های غیرضرور، باید برنامه‌ها و طرح‌های اجرایی مشخص، به‌صورت هماهنگ با یکدیگر و براساس چارچوب منطقی پروژه، تدوین و اجرا شوند. به‌دلیل غلبه پارادایم سنتی بر نظام برنامه‌ریزی کشور، رصد طرح‌ها و برنامه‌های مذکور چه در کوتاه‌مدت و چه در بلندمدت به شیوه مناسبی انجام نمی‌شود و در بهترین حالت، در نظام پایش و ارزشیابی موجود، به ارائه گزارش میزان تخصیص بودجه به تکالیف [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) و درنهایت درصد پیشرفت فیزیکی اکتفا می‌شود. این گزارش‌ها نیز در بسیاری از موارد، توسط خود دستگاه‌های اجرایی ارائه شده و ارزیابی میدانی، از دیدگاه استفاده‌کنندگان واقعی یعنی کشاورزان درخصوص عملکرد و اثربخشی اقدامات به عمل نمی‌آید. نبود چنین نظامی، منجر می‌شود عملاً ایرادات و کاستی‌های کار، در همان مراحل ابتدایی براساس شواهدی میدانی مشخص نشده و به‌دلیل عدم دریافت بازخورد میدانی و عدم اصلاح به‌موقع طرح‌ها و برنامه‌ها، هدررفت منابع مالی دولت افزایش یابد. با وجود فعالیت نهادهای نظارتی متعدد از جمله سازمان برنامه و بودجه، دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور و ... ، ارزیابی اثربخشی طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با قوانین برنامه‌های توسعه، به شکل مستمر و میدانی توسط هیچ دستگاهی انجام نمی‌شود و نظام اطلاعات مدیریتی از پایین به بالا برای بهبود عملکرد دستگاه‌های اجرایی شکل نمی‌گیرد.

۴-۲-۸. عدم پیش‌بینی سازوکار انعطاف‌پذیر برای تحقق اهداف برنامه‌ها در شرایط متغیر

کشور در طول اجرای برنامه‌های توسعه و عمرانی، با اختلال‌هایی از قبیل مناقشه‌های جهانی، شیوع بیماری، خشک‌سالی و سایر بلایای طبیعی مواجه شده که هرکدام، به‌نحوی سبب عدم اجرای تکالیف توسط دستگاه‌های ذی‌ربط شده‌اند. این درحالی است که دستگاه‌های اجرایی باید برنامه‌های جایگزین یا به‌اصطلاح پلن - بی برای مقابله با پیشامدهای

غیرمنتظره و پیشبرد تکالیف در شرایط مذکور داشته باشند و درنهایت اگر لازم بود، پیشنهاد اصلاح برخی از احکام برنامه را ارائه دهند.

۴-۲-۹. پرداختن به وظایف ذاتی دستگاه‌ها و وضع تکالیف دائمی در برنامه‌های توسعه

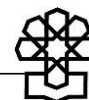
در برخی از احکام برنامه‌های توسعه، به تکالیفی اشاره شده است که عملاً براساس قوانین دائمی موجود، جزء وظایف ذاتی دستگاه‌ها طبقه‌بندی می‌شوند؛ درحالی‌که در برنامه توسعه، تکالیف مرتبط با هر بخش برای یک بازه زمانی مشخص بر بستر زیرساخت‌ها، قابلیت‌ها و فرصت‌ها و با پیش‌فرض اجرای وظایف ذاتی توسط دستگاه‌های مجری ارائه می‌شود. علاوه بر این، برخی از تکالیف قوانین برنامه‌های توسعه کشور ماهیت دائمی دارند، درحالی‌که قوانین برنامه دارای بازه پنج‌ساله بوده و لازم است هدف‌گذاری‌های صورت گرفته در آنها، محدود به یک زمان مشخص باشد.

۴-۳. پیشنهادهای سیاستی - اجرایی برای عملیاتی‌سازی برنامه هفتم پیشرفت در حوزه کشاورزی

بررسی برنامه هفتم پیشرفت در بخش کشاورزی نشان می‌دهد این برنامه بر موضوعات متمایزتری از جمله، شاخص‌های مختلف بهره‌وری؛ موضوعات جدید مانند کشاورزی قراردادی؛ توجه به ابعاد اجتماعی و محیط زیستی کشاورزی؛ اجتناب از ایجاد دوگانه‌های غیرضرور مانند امنیت غذایی - امنیت آبی، با لحاظ هم‌زمان صرفه‌جویی در مصرف آب کشاورزی در کنار ارتقای شاخص‌های خودکفایی؛ اجرای طرح‌های پیشران در بخش کشاورزی؛ ارائه تعریف دقیق از الگوی کشت به‌ویژه کشت متراکم محصولات اساسی در اراضی حاصلخیز؛ و ایجاد یکپارچگی در نظام تحقیقات کشاورزی کشور تأکید داشته است. این برنامه که برای اولین بار با به‌کارگیری واژه «پیشرفت» در قوانین برنامه کشور مطرح شد، دارای یک فصل مجزا با عنوان «امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی» است. در این فصل ۲۹ هدف کمی در قالب جدول ۶ ذیل ماده (۳۲) منظور شده است.

علاوه بر این، در برنامه هفتم پیشرفت مقرر شده است رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی ۵/۵ درصد و نسبت کفایت سرمایه بانک کشاورزی به حداقل هشت درصد برسد و همچنین محصولات اساسی کشاورزی، از بیمه اجباری تمام‌خطر برخوردار شوند. درخصوص مصرف آب در بخش کشاورزی نیز مقرر شده ضمن توسعه سامانه‌های نوین آبیاری، میزان آب مصرفی این بخش به ۶۵ میلیارد مترمکعب برسد. سه حکم مهم اصلاح ساختاری در راستای افزایش بهره‌وری و اثربخشی در این برنامه نیز شامل اصلاح ساختار «سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی» و «صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی» و تغییر «سازمان امور عشایر ایران» به «سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری» است.

با توجه به خلأها و کاستی‌های برنامه‌های توسعه پیشین پیرامون بخش کشاورزی، مقتضی است ملاحظات سیاستی به‌عنوان رویکردهای توسعه مورد توجه جدی قرار گیرد. در ادامه، ملاحظات سیاستی مذکور، در جهت تدوین رویکردها و تبیین روند حاکم بر فرایند توسعه بخش کشاورزی در برنامه هفتم پیشرفت ارائه شده است. در این راستا، توصیه‌ها و راهکارهای پیشنهادی این گزارش را می‌توان در سه دسته «حوزه‌های کلیدی نیازمند توجه»، «پیشنهادهای تحولی برای اجرایی شدن احکام برنامه هفتم پیشرفت» و «رفع ایرادات ساختاری نظام برنامه‌ریزی» جای داد که در ادامه به



جزئیات آنها اشاره می‌شود.

۱-۳-۴. حوزه‌های کلیدی نیازمند توجه در برنامه هفتم پیشرفت

در علوم سیاستگذاری کشاورزی برخی از حوزه‌ها به‌عنوان قلمروهای اساسی شناخته می‌شوند که تمرکز دولتمردان و سیاستگذاران بر حوزه‌های مذکور، می‌تواند درصد تحقق اهداف برنامه‌ای را به شکل قابل ملاحظه‌ای ارتقا دهد. بنابراین ضرورت دارد وزارت جهاد کشاورزی و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط، به‌منظور جلوگیری از مبتلا شدن احکام برنامه هفتم پیشرفت به سرنوشت برنامه‌های قبلی، بر حوزه‌های کلیدی تمرکز داشته باشند. حوزه‌های کلیدی، حوزه‌هایی هستند که حل مشکلات آنها، اثر فراگیر بر رفع چالش‌های سایر حوزه‌ها خواهد داشت. لذا در بخش نهایی گزارش حاضر، حوزه‌های کلیدی نیازمند توجه در برنامه هفتم پیشرفت مورد تأکید قرار گرفته است.

الف) فراهم‌سازی زمینه‌های توسعه بازارهای مالی کشاورزی

طبعاً با اتکای صرف به بودجه‌های محدود دولتی و بدون اتخاذ سیاست‌های مناسب برای جذب از سرمایه‌های مردمی، نمی‌توان انتظار تحقق شاخص‌های برنامه هفتم پیشرفت را به‌ویژه در زمینه خودکفایی در محصولات راهبردی داشت؛ هرچند این موضوع، نافی وظیفه دولت در رفع تبعیض علیه بخش کشاورزی در بهره‌مندی از شاخص‌های سرمایه‌گذاری در کشور نیست. لذا فراهم کردن زمینه‌های توسعه بازارهای مالی کشاورزی با کاهش ریسک‌های موجود، باید به‌عنوان یک هدف عالی در جهت افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی مورد توجه قرار گیرد. همچنین به‌منظور ارتقای نظام تأمین مالی فعالیت‌های کشاورزی می‌توان نسبت به اصلاح ساختار و کارکرد صندوق‌های حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی به‌منظور تبدیل آنها به صندوق‌های سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر اجتماع‌محور، فراهم‌سازی زمینه عملیاتی‌سازی کشاورزی اجتماع پشتیبان (تولید سفارشی محصولات کشاورزی و تأمین مالی سلف عملیات کشاورزی) و تدوین برنامه عملیاتی استفاده از ابزارهای موجود در بازار بورس کالای ایران اقدام کرد. بانک کشاورزی نیز به‌عنوان بانک تخصصی بخش کشاورزی باید نسبت به بازنگری در الگوهای تأمین مالی و اعطای تسهیلات، اقدامات لازم را به عمل آورد؛ به‌نحوی که عملکرد روبه‌رشدی در زمینه شناسایی و حمایت ویژه از کارآفرینان و شرکت‌های دانش‌بنیان، خارج از ضوابط رایج بانکداری مرسوم از خود نشان داده و همچنین سبب کاهش ریسک ادراکی بخش خصوصی و تعاونی، از سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی شود.

یکی دیگر از شروط رشد سرمایه‌گذاری مردمی در بخش کشاورزی، ایجاد و تقویت انگیزه‌های اقتصادی پایدار، برای مشارکت در اجرای طرح‌های آبخیزداری و حوزه‌های مربوط به آن در عرصه‌های جنگلی و مرتعی کشور است که با رعایت ملاحظات زمین‌خواری، می‌تواند جهشی در عملکرد طرح‌های مربوطه ایجاد نماید. در این راستا، طرح‌های بیولوژیک (درختکاری) و مکانیکی باید در یک پهنه مشخص از اراضی منابع طبیعی به‌نحوی طراحی و اجرا شوند که برای سرمایه‌گذاران مردمی نیز سود اقتصادی در قالب زنجیره ارزش پایدار به‌دنبال داشته باشد و دولت نیز بخشی از هزینه‌های سرمایه‌گذاری و کالاهای عمومی را در قالب ایجاد زیرساخت‌های لازم، ازجمله طرح‌های آبخیزداری مکانیکی متقبل شود. لذا در این راستا، وزارت جهاد کشاورزی باید ظرف سه ماه، نسبت به تدوین بسته «تقویت انگیزه‌های اقتصادی سرمایه‌گذاری مردمی در طرح‌های آبخیزداری و بهره‌برداری و مدیریت پایدار عرصه‌های جنگلی و مرتعی» اقدامات لازم را به عمل آورد.

ب) جذابیت‌زدایی از سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های غیرمولد

در حال حاضر، به دلیل نبود ضوابط بازدارنده، بخش قابل توجهی از نقدینگی و سرمایه‌های مردم، در قالب خرید و فروش اراضی با هدف احتکار و افزایش ارزش افزوده و نیز تغییر کاربری انجام می‌شود و سرمایه‌گذاری در این حوزه، با کمترین میزان ریسک مواجه است. لذا باید با اصلاح قوانین مالیاتی، زمینه‌های سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های غیرمولد را از بین برد. در غیر این صورت، نمی‌توان انتظار جریان یافتن سرمایه‌های مردمی به سمت تولید را داشت.

ج) رفع مقررات غیرضرور و تسهیل فضای کسب‌وکار

یکی از الزامات جذب سرمایه‌های مردمی، کاهش مدت زمان شروع کسب‌وکار در بخش کشاورزی، از طریق شناسایی و حذف مقررات غیرضرور است. لذا وزارت جهاد کشاورزی باید در مقاطع زمانی سه‌ماهه، نسبت به شناسایی و لغو ضوابط و مقررات غیرضرور با نظارت هیئت مقررات‌زدایی وزارت امور اقتصادی و دارایی، اقدامات لازم را به عمل آورد. در این راستا، میزان رشد سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی باید به‌عنوان یکی از دستاوردهای این سیاست‌ها به‌صورت مستمر مورد پایش قرار گرفته و اصلاحات تکمیلی اعمال شود.

د) نهادسازی محلی برای حمایت و هدایت سرمایه‌گذاران و کارآفرینان با استفاده از دانش‌آموختگان

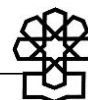
در حال حاضر نهادی در سطح محل وجود ندارد که با شناسایی قابلیت‌ها و مزیت‌های اقتصادی محلی کشاورزان و ارائه مشاوره‌های راهبردی، حقوقی و مدیریتی در زمینه راه‌اندازی کسب‌وکار جدید یا توسعه کسب‌وکارهای پایدار، سرمایه‌گذاران و کارآفرینان را هدایت و حمایت نماید. درواقع این نهادها باید با شبکه‌سازی و خوشه‌سازی بین بنگاه‌های اقتصادی، برندسازی و اتصال به بازارهای هدف ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی و تمرکز بر سهم‌بری عادلانه کشاورزان از زنجیره ارزش، کارآفرینی و اشتغال‌زایی برای کشاورزان را به شکل پایدار توسعه دهند.

ه) تدوین و اجرای طرح فراگیر برای توسعه کشاورزی قراردادی با استفاده از توان دانش‌آموختگان جوان

بسیاری از کشورها همچون ترکیه و انگلیس، در جهت کمک به توسعه طرح‌های آینده کشاورزی حمایت‌های مالی و توسعه مهارت‌های جوانان و تازه‌واردان کشاورزی را در دستور کار قرار داده‌اند؛ به‌طوری‌که در چشم‌انداز توسعه روستایی، تربیت نسل جدیدی از کارآفرینان کشاورزی روستایی، در اولویت قرار گرفته است [۳۵]. بانک توسعه آسیایی نیز در برنامه عملیاتی توسعه روستایی (۲۰۳۰) سیاست‌های توانمندسازی جوانان را از طریق مشوق‌ها و دسترسی به منابع مالی و فناوری با حمایت از ایجاد مهارت‌های کارآفرینی به کشاورزی، مدنظر قرار داده است. توسعه زیرساخت‌ها در قطب‌های اقتصادی روستایی، می‌تواند از طریق مشارکت‌های دولتی - خصوصی انجام شود که در آن بخش دولتی مشوق‌هایی را از طریق سیاست‌گذاری و تأمین مالی برای زیرساخت‌ها فراهم می‌کند و بخش خصوصی در توسعه تجارت سرمایه‌گذاری می‌نماید [۳۶].

و) مدیریت بهینه بهره‌برداری از آب و خاک

موضوع مدیریت منابع محدود آب و خاک به لحاظ ضرورت تأمین مواد غذایی و تحقق خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی، امری اجتناب‌ناپذیر است. طی سال‌های گذشته، موضوع تجهیز و نوسازی زمین‌های کشاورزی و توسعه شبکه‌های آبیاری، به‌صورت ثابت با عناوین متفاوت در توسعه بخش کشاورزی مدنظر قرار گرفته است. فارغ از



اینکه منابع لازم برای این موضوع در بودجه‌های سنواتی تخصیص پیدا نکرده است؛ اما این اعتبارات، بنا به دلایل مختلف اثر مناسب بر رشد میزان تولید و تحقق خودکفایی را نداشته است. ازجمله این دلایل می‌توان به عدم توزیع عادلانه منابع براساس شاخص‌های مناسب و علمی بین استان‌ها و شهرستان‌های کشور؛ بی‌توجهی به ملاحظات الگوی کشت در طراحی شبکه‌های آبیاری؛ بی‌توجهی به توسعه نظام‌های بهره‌برداری یکپارچه از زمین و سایر عوامل تولید و عدم توسعه مناسب صنایع تبدیلی و تکمیلی در کنار زمین‌های تجهیز و نوسازی شده اشاره کرد. بدین ترتیب دستگاه‌های متولی، کار خود را در زمینه تجهیز و نوسازی زمین‌ها انجام می‌دهند، ولی استقرار نظام بهره‌برداری در زمین‌های مذکور به شکل صحیح در دستور کار سایر دستگاه‌های مرتبط قرار نگرفته و لذا بهره‌وری لازم محقق نمی‌شود؛ به عبارت دیگر، اگر قرار باشد طرح‌های آب و خاک کشاورزی به جهش تولید منجر شوند، باید طرح‌های دیگری آنها را تکمیل کند و چنین دید سیستمی باید در قانون بودجه سنواتی و پیوست‌های مربوطه پایه‌گذاری شود. یکی از دلایل این چالش اساسی، آن است که در بسیاری از موارد طرح‌ها در بودجه‌های سنواتی به مثابه اجزای یک پازل، در کنار هم و هماهنگ با هم طراحی نمی‌شوند تا درنهایت، اثر غایی ازجمله خودکفایی پایدار را پس از یک دوره زمانی مشخص محقق کنند؛ بلکه طرح‌ها به صورت جزیره‌ای مطرح شده و هر معاونت و دستگاهی بدون هماهنگی مناسب با سایر معاونت‌ها اقدام به جانمایی طرح‌های خود می‌کند و تقاطع نهادینه شده و فراگیر بین آنها شکل نمی‌گیرد.

ز) توسعه کشاورزی هوشمند و دانش‌بنیان

روندهای نوظهور کشاورزی نشان‌دهنده تغییر به سمت کشاورزی هوشمند و استفاده کارآمد از زمان و منابع و درعین حال کاهش تلفات محصول است. کشاورزی هوشمند یک مفهوم آینده‌نگر است که فناوری‌هایی مانند اینترنت اشیا؛ بینایی کامپیوتری؛ و هوش مصنوعی را برای کشاورزی به کار می‌گیرد. تمرکز این نوآوری‌ها نه تنها بر بهبود کیفیت و کمیت کلی محصولات زراعی و دام، بلکه دستیابی به هدف نهایی یعنی آینده‌ای پایدار برای همه موجودات زنده روی زمین است. با توجه به تغییرات اقلیمی، خشک‌سالی‌های متعدد، فرسایش و کاهش مواد آلی خاک در سال‌های اخیر، لزوم توجه برنامه‌های توسعه کشاورزی به رویکردهای جدیدی همچون: «کشاورزی هوشمند» و «کشاورزی دانش‌بنیان» در جهت ارتقای بهره‌وری، تولید کشاورزی پایدار و خودکفایی اجتناب‌ناپذیر است. با این حال، متأسفانه ترتیبات توسعه کشاورزی هوشمند در کشور چندان که شایسته است، مورد اهتمام سیاست‌گذاران قرار نگرفته و کماکان نظام سنتی تولید و توزیع در این بخش حاکم است که این موضوع علاوه بر افزایش شکاف عملکرد تولید محصولات مختلف کشاورزی، منجر به اتلاف منابع پایه خواهد شد.

ح) ایجاد پایگاه اطلاعاتی معتبر و قابل دسترس

وجود تناقض‌های فاحش آماری در بخش کشاورزی، امکان بررسی دقیق مسائل را کاهش می‌دهد. موضوع اختلافات آماری در گزارش‌های منتشر شده توسط دستگاه‌های مختلف نیز مشهود است و شدیداً به روش برآورد و نمونه‌گیری وابسته است که این موضوع منجر به سردرگمی تحلیل‌گران و کاهش اعتبار تصمیم‌گیری‌ها خواهد شد. با وجود اینکه ماده (۲۲) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی، وزارت جهاد کشاورزی را حداکثر ظرف دو سال، مکلف به ایجاد پایگاه اطلاعاتی تولیدکنندگان بخش کشاورزی و ایجاد پایگاه اطلاعات جامع کشاورزی بر پایه فناوری اطلاعات کرده است [۳۷]؛ ولی کماکان بخش کشاورزی فاقد

چنین پایگاه‌هایی به صورت فراگیر، جامع و راستی‌آزمایی شده است و در حال حاضر از چند طریق به صورت موازی اطلاعات مبنایی در حال تولید هستند. ضمن اینکه حکم جزء «۴» از بند «ح» ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز وزارت جهاد کشاورزی را مکلف به استقرار سامانه یکپارچه اطلاعات مکانی، توصیفی و بازار و نیز ایجاد ساختار مناسب برای اشتراک‌گذاری داده‌های مختلف، در پیوند با سامانه جامع تجارت ایران تا پایان سال اول برنامه کرده است. با توجه به آنچه بیان شد، انتظار می‌رود که طرح اجرایی برای برآورد تقریباً دقیق برای آمار و اطلاعات میزان تولیدات کشاورزی در زیربخش‌های مختلف تدوین شود و با استفاده از قابلیت‌های سامانه‌های الکترونیکی، شفافیت و نظارت‌پذیری داده‌ها افزایش یافته و خطاهای آماری صورت گرفته در این زمینه اصلاح گردد. از طرفی لازم است به منظور رفع موازی‌کاری در جمع‌آوری اطلاعات، مرجع مشخصی برای ارائه آمارهای گوناگون مشخص شده و همچنین روش‌های برآورد مطابق با آخرین متدهای روز دنیا اصلاح شود.

۲-۳-۴. پیشنهادهای تحولی برای اجرایی شدن احکام برنامه هفتم پیشرفت

یکی از دیگر خروجی‌های مهم این گزارش، ارائه پیشنهادهای تحولی برای اجرایی شدن احکام برنامه هفتم پیشرفت است. درواقع، بررسی جامع احکام برنامه‌های عمرانی و توسعه قبلی، این زمینه را ایجاد کرده که برخی احکامی که در طول برنامه‌های گذشته آمده‌اند و ابزار تحقق اهداف عالیه برنامه هفتم پیشرفت هستند را شناسایی کند. در ادامه این پیشنهادهای اجرایی منطبق با چهار بُعد امنیت غذایی، یعنی «فراهمی»، «دسترسی»، «سلامت» و «پایداری»، ارائه شده‌اند.

الف) فراهم‌سازی محصولات کشاورزی و غذایی برای آحاد جامعه

- تقویت شرکت‌های دانش‌بنیان، استقرار مدیریت دانش و تجهیز مراکز جهاد کشاورزی؛
- استفاده از توانمندی‌ها و مزیت‌های نسبی مناطق در اتخاذ سیاست‌های منطقه‌ای کشاورزی؛
- استقرار «مناطق ویژه خودکفایی در کالاهای راهبردی کشاورزی»، در مناطقی که عمده اراضی آنها (اعم از دولتی یا مستثنیات) درجه یک و آبی و به هم پیوسته هستند، توسط شرکت‌های توسعه‌گر و دانش‌بنیان و با جلب رضایت مالکان خصوصی اراضی با هدف مدیریت یکپارچه و بهره‌ور و افزایش متوسط عملکرد در واحد سطح طی بازه زمانی دوساله به منظور اجرایی‌سازی بند «الف» از ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت؛
- حمایت از سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد از طریق شرکت‌های مادر تخصصی حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و مدیریت منابع آب ایران، در زمینه‌های مرتبط با توسعه فناوری‌ها و طرح‌های زیربنایی و نوپدید؛
- تلفیق بودجه عمومی (به صورت وجوه اداره شده) با منابع نظام بانکی و منابع حاصل از مشارکت تولیدکنندگان به منظور پرداخت تسهیلات به سرمایه‌گذاران بخش کشاورزی و صنایع تبدیلی و تکمیلی؛
- جبران خسارت سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان بخش کشاورزی در صورتی که در اثر وضع هرگونه مقرره اضطراری با اهدافی نظیر تنظیم بازار دچار خسارت شوند، توسط وزارت جهاد کشاورزی و پیش‌بینی منابع لازم در لوایح بودجه سنواتی در راستای اجرای تبصره بند «ب» از ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت؛



- ایجاد صندوق تثبیت درآمد کشاورزان با مشارکت درآمدی دولت و کشاورزان به نحوی که خطرپذیری حاصل از تغییر قیمت‌ها و عملکرد تولید را به منظور تثبیت درآمد کشاورزان کاهش دهد؛
- تربیت محقق و بهبود کیفیت تحقیقات، از طریق ارتباط مراکز تحقیقاتی اعم از دولتی، تعاونی و خصوصی با دانشگاه‌های کشور توسط وزارت جهاد کشاورزی در اجرای بند «ث» از ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مبنی بر اصلاح ساختار سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی جهت کوچک‌سازی و افزایش اثربخشی نظام آموزش، پژوهش و فناوری بخش کشاورزی و بازتعریف نقش دولت و افزایش نقش بخش غیردولتی؛
- شناسایی و شکوفاسازی استعدادهای خلاق نیروی انسانی در روستاها و مناطق محروم توسط وزارت جهاد کشاورزی با همکاری سازمان بسیج مستضعفین و سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور، از طریق تدوین و اجرای برنامه اقدامی برای آموزش سالیانه ۱۰۰۰ نفر از روستاییان و عشایر به عنوان تسهیل‌گران و رهبران محلی و پیشران در زمینه توسعه محلی و درون‌زا در مناطق روستایی و عشایری و جلب مشارکت‌های مردمی، با توجه به تأکید و تصریح قانون برنامه هفتم پیشرفت بر امر «مردمی‌سازی اقتصاد» در اجرای برخی فعالیت‌های اقتصادی و عمرانی از جمله توسعه روستایی و آبخیزداری و آبخوان‌داری (بند «ج» ماده (۵)) و همچنین توسعه کسب‌وکارهای خرد و کوچک در مناطق روستایی و محروم (ماده (۶))؛
- راه‌اندازی مراکزی با عنوان «دفاتر اقتصاد مقاومتی» با ماهیت غیردولتی و غیرانتفاعی و رویکرد جهادی در مناطق روستایی و عشایری توسط سازمان بسیج مستضعفین و با راهبری وزارت جهاد کشاورزی، به منظور ارائه خدمات توسعه کسب‌وکار با استفاده از ظرفیت‌های بومی، در اجرای بند «الف» از ماده (۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مبنی بر استفاده از ظرفیت مؤسسات، نهادها و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات توسعه کسب‌وکار، برای ایجاد یا توسعه کسب‌وکارهای خرد خانگی و کارگاه‌های خرد و کوچک در مناطق روستایی و محروم. دفاتر مذکور از طریق آموزش و به‌کارگیری نیروهای مردمی داوطلب و بسیج منابع مردمی و با بهره‌گیری از توان دانشگاه‌ها و متخصصان، اقدام به ایجاد و توسعه فرصت‌های شغلی نوین و بهره‌ور؛ شناسایی و ترویج ایده‌های نوین کسب‌وکار؛ پایداری‌سازی فرصت‌های شغلی موجود؛ تزریق دانش و بهبود بهره‌وری واحدهای تولیدی و خدماتی؛ ارتقای سرمایه‌های معنوی خانوارهای روستایی و عشایری و ایجاد روستاهای تراز انقلاب اسلامی می‌کنند و توسط تحصیل‌کردگان برخوردار از روحیه جهادی و انقلابی و دارای حداقل مدرک کارشناسی اداره می‌شوند؛
- فروش سالیانه حداقل ۵ درصد از ارزش ترجیحی تخصیص‌یافته به واردات محصولات اساسی کشاورزی به بالاترین قیمت رسمی از سال ۱۴۰۵ و واریز درآمد حاصله به حساب درآمد عمومی کشور، با هدف جایگزینی واردات محصولات مذکور از طریق تولید داخلی. وزارت جهاد کشاورزی مکلف است این نسبت را از طریق توسعه و توانمندسازی اشخاص حقوقی موضوع مواد (۲) و (۵) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و حمایت از دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی مورد تأیید وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، افزایش دهد. وزارت جهاد کشاورزی مکلف است منابع مالی مذکور و سایر حمایت‌های قیمتی و غیرقیمتی را در قالب کشاورزی قراردادی و با مدیریت و پاسخ‌گویی اشخاص حقوقی موضوع مواد (۲) و (۵) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و شرکت‌های دارای طرح مورد تأیید معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری و براساس طرح توجیهی مشخص، صرف افزایش تولید

محصولات موضوع این ماده، از طریق بهبود زیرساخت‌های آب و خاک، اصلاح نژاد، آموزش حرفه‌ای کشاورزان و توسعه و توانمندسازی اشخاص حقوقی فوق‌الذکر، فراوری پسماندها و بقایای کشاورزی، توسعه کشت علوفه‌های زمستانه و کم‌آبر و تنوع‌بخشی به خوراک دام، توسعه سیلاژ خوراک کامل و پایه دام، اصلاح و بهبود روش‌های نگهداری علوفه و تبدیل عرصه‌های بیابانی به عرصه‌های مرتعی از طریق توسعه سامانه‌های استحصال آب باران نماید؛

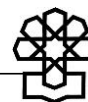
- اصلاح اساسنامه شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری با تأکید بر تقویت نقش کمیسیون تخصصی آن شورا در حوزه کشاورزی، به‌گونه‌ای که این کمیسیون از اختیارات الزام‌آور کافی برای هدایت و هماهنگی میان سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی (تات)، دانشگاه‌ها، مؤسسات پژوهشی و شرکت‌های دانش‌بنیان برخوردار گردد توسط وزارت علوم تحقیقات و فناوری با همکاری دیگر دستگاه‌های مرتبط. سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است در تخصیص اعتبارات تحقیقاتی بخش کشاورزی به نهادهای مربوطه ارزیابی‌های کمیسیون تخصصی شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری را مدنظر قرار دهد؛

ب) تسهیل در دسترسی به مواد غذایی

- حمایت حقوقی، مالی و اعتباری از تشکلهای حقوقی با اولویت تعاونی‌های تولید کشاورزی به‌نحوی که شرکت‌های مذکور قادر به رقابت با شرکت‌های بخش خصوصی باشند.
- سازماندهی مصرف‌کنندگان در قالب گروه‌های همیاری و تعاونی‌ها توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و ایجاد ارتباط بین آنها با تعاونی‌های تولید روستایی با هدف حذف واسطه‌های غیرضرور.
- تنظیم بازار محصولات و نهادهای کشاورزی از طریق راه‌اندازی زیرساخت شناسه‌گذاری، بارنامه الکترونیکی و رهگیری تا رسیدن به مصرف‌کننده نهایی، با استفاده از داده‌های حاصل از برآوردهای ماهیانه، فصلی و سالیانه عرضه داخلی و تقاضای هریک از این محصولات و نهادهای توسط وزارت جهاد کشاورزی در اجرای جزء «۴» از بند «ح» ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مبنی بر استقرار سامانه یکپارچه اطلاعات مکانی، توصیفی و بازار کشاورزی. اولویت خرید محصولات از کشاورزان و تشکلهای قانونی مربوطه، در قالب سازوکار کشت قراردادی و نیز از طریق بورس کالای کشاورزی موضوع ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی خواهد بود.
- کاهش وابستگی کشور به واردات محصولات اساسی کشاورزی از بازارهای محدود، از طریق ایجاد ارتباط با بازارهای متعدد با اولویت کشورهای همسو و غیرمتمخضم و ایجاد وابستگی متقابل با کشورهای تأمین‌کننده نیازهای وارداتی با اولویت عقد قراردادهای تجاری میان‌مدت و بلندمدت، توسط وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت امور خارجه، به‌نحوی که ظرف سه سال از ابلاغ این قانون، حداقل ۴۰ درصد واردات محصولات اساسی کشاورزی، از کشورهای همسایه و همسو تأمین شود.

ج) تأمین محصولات کشاورزی و غذایی سالم و باکیفیت

- اختصاص ۱۵ درصد از منابع حاصل از فروش ارز ترجیحی واردات محصولات کشاورزی به افزایش تولید محصولات کشاورزی سلامت‌محور از جمله خرما، زیتون، انجیر، انار، انگور، سیب، بادام، پسته، توت، سنجد، عناب، پرورش گوسفند، شتر و ماکیان (بوقلمون، بلدرچین، اردک و غاز) و آبیان، در راستای ارتقای سلامت آحاد جامعه و تأمین عناصر



ریزمغذی و جلوگیری و پیشگیری از بیماری‌های رایج جامعه و رشد اشتغال مولد. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف است اطلاعات لازم در زمینه اولویت‌بندی محصولات راهبردی و ویژه کشاورزی، از نظر اثرگذاری حداکثری بر سلامت مردم را براساس اخذ نظرات خبرگان طب نوین و سنتی و مبانی اسلامی غذا و تغذیه در اختیار وزارت جهاد کشاورزی قرار دهد و فهرست محصولات سلامت‌محور، با رعایت محصولات فوق‌الذکر به تصویب شورای عالی سلامت و امنیت غذایی می‌رسد.

- تنوع‌بخشی به سبد پروتئین مصرف خانوار کشور، به‌منظور رفع زمینه‌های آسیب‌پذیری و وابستگی شکننده و تهدیدزای کشور به واردات، وزارت جهاد کشاورزی به‌نحوی که ظرف سه سال حداقل ۵۰ درصد پروتئین مصرفی خانوارهای کشور از محل دام‌های بومی و کم‌آب‌بر که زنجیره تأمین آنها متکی به ظرفیت تولید داخل است تأمین شود.
- تشکیل کمیته‌ای به‌منظور بررسی سازوکارهای استفاده از ابزار بیمه مسئولیت و تضمین کیفیت با تأکید بر جلوگیری از متضرر شدن تولیدکنندگان، متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان ملی استاندارد، بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سایر ذی‌نفعان مرتبط، تحت نظارت دبیرخانه شورای عالی سلامت و امنیت غذایی به‌عنوان هماهنگ‌کننده. بررسی‌های مربوطه تا حصول نتایج نهایی توسط دبیرخانه مذکور راهبری می‌شود و درنهایت سازوکار اجرایی‌سازی بیمه محصولات خام کشاورزی از حیث سلامت محصولات، در قالب یک آیین‌نامه اجرایی تدوین و برای تصویب به مراجع ذی‌صلاح ارسال می‌گردد.

د) پایداری در تأمین محصولات کشاورزی و غذایی

- به رسمیت شناختن رویکرد مدیریت یکپارچه آب و خاک و سایر عوامل تولید در سطح شبکه‌های فرعی و تمرکز آنها در شرکت‌های تعاونی تولید، سهامی زراعی و سایر تشکلهای قانونی کشاورزان و اجتناب از ایجاد تشکلهای موازی، در اجرای ماده (۳۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت.
- منوط کردن هرگونه تصمیم‌گیری در مورد تغییر میزان مصارف آب کشاورزی به هماهنگی و همکاری کامل بین دو وزارتخانه جهاد کشاورزی و نیرو و همچنین کشاورزان، به‌منظور کمک به استقرار مدیریت یکپارچه منابع پایه تولید به‌ویژه خاک و آب و توجه توأمان و هم‌افزا به دو مقوله امنیت غذایی و امنیت آبی که در مواد (۳۳) و (۳۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت مورد توجه قرار گرفته است. در این ارتباط نوسازی نظام‌های بهره‌برداری و ارتقای بعد دانش‌بنیانی آنها، به‌منظور بسترسازی برای مشارکت جامعه محلی در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها و مدیریت منابع پایه تولید ضروری است.
- اولویت دادن به ساکنان بومی به‌خصوص عشایر در واگذاری حق بهره‌برداری از اراضی منابع طبیعی و در نظر گرفتن حدنصاب زمین به‌گونه‌ای که بستر انجام فعالیت اقتصادی درآمدزا ازجمله در زمینه پرورش دام سبک را فراهم کند. همچنین واگذاری اراضی به‌گونه‌ای صورت گیرد که طرح‌های مرتع‌داری و مدیریت مراتع، از طریق عشایر ذی‌حق اجرا شود.
- بیمه کردن سرمایه‌گذاری در طرح‌های جنگل‌داری و مرتع‌داری و آبخیزداری مردمی.
- توسعه اجرای عملیات آبخیزداری در سطح حوزه‌های سدهای در دست اجرا و تمام شده و همچنین اجرای عملیات پخش سیلاب در حوزه‌های شهری، روستایی و سایر زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی توسط وزارت جهاد کشاورزی (سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور)، به‌منظور ایجاد مراتع مشجر، تبدیل زمین‌های بیابانی به زراعی و تغذیه

آبخوان‌ها، در اجرای ماده (۳۲) و جزء «۶» از بند «ت» ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر استفاده از ظرفیت بهره‌برداران، افراد بومی و محلی و در قالب شرکت‌های تعاونی جهت عملیات آبخیزداری و جنگل‌کاری.

- خرید تضمینی آب مازاد ناشی از صرفه‌جویی حقابه‌داران توسط وزارت نیرو. وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت نیرو، مکلف است به منظور جمع‌آوری آب‌های سطحی و هرزآب‌های پراکنده و نیز استفاده و جمع‌آوری نزولات آسمانی در فصل‌های غیرزراعی برای بهبود کشاورزی نسبت به احیای آب‌بندان‌های شناخته‌شده و در صورت نیاز احداث آب‌بندان‌های جدید اقدام نماید.

- ارائه و اجرای بسته جامع مدیریت مزرعه با تأکید بر اجرای عملیات زیربنایی آب و خاک از جمله طرح‌های تجهیز و نوسازی، توسعه شبکه‌ها، زهکش‌ها و روش‌های نوین آبیاری و اجرای عملیات به‌زراعی و به‌نژادی توسط وزارت جهاد کشاورزی به منظور بهبود راندمان آبیاری بخش کشاورزی و اجتناب از رویکردهای سازه‌ای صرف، در قالب روش‌های مدیریتی مناسب در سطح مزرعه مانند کشاورزی قراردادی و با استفاده از ظرفیت تشکلهای و شرکت‌های موضوع مواد (۲) و (۵) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی در اجرای ماده (۳۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت.

- استقرار سازوکار بانک آب و خرید تضمینی آب سبز حداقل در سی درصد (۳۰٪) اراضی کشاورزی به منظور تشویق رفتار صرفه‌جویانه در بهره‌برداران، توسط وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت نیرو، در راستای اجرای تکلیف بند «پ» از ماده (۴۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مبنی بر پایداری تأمین مصارف وابسته به آب زیرزمینی در دشت‌های بحرانی و مدیریت (کنترل) اضافه برداشت از منابع آبی از طریق نصب شمارشگر (کنتور) بر روی چاه‌های کشاورزی.

- اختصاص حداکثر تا سی درصد از اعتبارات مصوب طرح‌های آب و خاک کشاورزی، شبکه‌های فرعی آبیاری و زهکشی و آبخیزداری، به بانک کشاورزی تا این بانک از تلفیق منابع مذکور با منابع اعتباری سیستم بانکی و منابع حاصل از مشارکت کشاورزان، اقدام به اعطای تسهیلات جهت سرمایه‌گذاری در این طرح‌ها در چارچوب مقررات اعتباری بانک نماید.

- هدف‌گذاری کمی برای تجمیع و یکپارچه‌سازی، با اولویت اراضی حاصلخیز و قطعات کمتر از حدنصاب فنی-اقتصادی و کانون‌های بحرانی تغییر کاربری و پیش‌بینی ردیف اعتباری مشخصی تحت عنوان «تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی» در بودجه سنواتی توسط وزارت جهاد کشاورزی با هماهنگی سازمان برنامه‌بودجه کشور، با توجه به الزام ماده (۳۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت (جدول اهداف کمی) بر انجام سالیانه ۶۰ هزار هکتار «تجهیز و نوسازی و زهکشی اراضی».

- تهیه و ارائه بسته تشویقی و حمایتی برای استقرار نظام مدیریت یکپارچه و دانش‌بنیان در مزارع و واحدهای کشاورزی خرده مالکی و کوچک مقیاس در قالب کشاورزی قراردادی.

- فراهم‌سازی امکان انجام بخشی از طرح‌های حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع با مدیریت جامعه محلی ذی‌صلاح به دور از قواعد جاری تشریفات مناقصه توسط وزارت جهاد کشاورزی، در راستای عمل به تکلیف قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر «افزایش ضریب پوشش حفاظت از جنگل‌ها و مراتع به میزان ۲۰ درصد تا پایان برنامه» (جدول شماره ۶ از ماده (۳۲)) و همچنین جزء «۶» از بند «ت» از ماده (۳۳) مبنی بر استفاده از ظرفیت بهره‌برداران، افراد بومی و محلی و در قالب شرکت‌های تعاونی جهت عملیات آبخیزداری و جنگل‌کاری.



• تدوین شاخص‌ها و چشم‌اندازهای اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی برای پهنه‌های مختلف منابع طبیعی و تدوین برنامه اقدام و پروژه‌های عملیاتی مختلف از جمله توسعه سامانه‌های جمع‌آوری آب باران، تقویت پوشش گیاهی، ارتقای معیشت جامعه محلی تا رسیدن به بالای خط فقر و ... به صورت مرتبط با یکدیگر، توسط سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور با بهره‌گیری از توان علمی و فنی دانش‌آموختگان صاحب‌صلاحیت، در راستای عملیاتی‌سازی تکلیف مواد (۳۲) و (۳۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مبنی بر وظیفه‌مندی سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور به حفظ، احیا و توسعه جنگل در چهارچوب طرح مدیریت پایدار جنگل و جنگل‌داری نوین و احیاء و توسعه مراتع. حال در بخش نهایی گزارش، توصیه‌های سیاستی در زمینه رفع ایرادات ساختاری برنامه‌ریزی در برنامه هفتم پیشرفت ارائه شده است.

۳-۴. راهکارهایی برای رفع ایرادات ساختاری برنامه‌ریزی در برنامه هفتم پیشرفت

الف) راه‌اندازی سامانه دیده‌بان ملی کشاورزی؛ الزامی برای تحقق سیاستگذاری مبتنی بر شواهد میدانی
به منظور تحقق اهداف کمی و تکالیف مربوطه در [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، تحقق تغییر رویکردی در نظام پایش و ارزشیابی برنامه‌ها ضرورت دارد. همانگونه که در قسمت‌های قبلی گزارش اشاره شد، یکی از دلایل اصلی عدم تحقق مناسب تکالیف برنامه‌های عمرانی و توسعه - فارغ از محتوای احکام - کارایی پایین روال جاری در زمینه رصد و ارزیابی برنامه‌ها است. به نحوی که عموماً برای سنجش و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها، به گزارشی که توسط خود دستگاه‌ها تهیه و تنظیم شده است، اکتفا می‌شود. در این حالت، احتمال زیادی وجود دارد که دستگاه‌ها برای اینکه ضعف عملکردی‌شان نمایان نشود به آمارسازی‌های غیرواقعی دست بزنند. در نتیجه ضرورت دارد برای ارزیابی دقیق‌تر میزان تحقق اهداف و تکالیف برنامه هفتم پیشرفت، از اکتفا به گزارش‌گیری صرف از خود دستگاه‌ها، به گزارش‌گیری از ذی‌نفعان به‌ویژه عموم جامعه مربوطه تغییر رویکرد داده شود.

در این راستا و با توجه به تأکید تبصره ماده (۲) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، نیاز است ذیل مجلس شورای اسلامی یا مرکز پژوهش‌های مجلس یا دیوان محاسبات و یا حتی سازمان برنامه و بودجه، سامانه‌ای هوشمند و سهل‌الوصول تعبیه شود تا مردم دیدگاه‌های خود را نسبت به وضعیت پیشرفت کمی و کیفی طرح‌ها و پروژه‌ها اعلام کنند و سیاستگذار و قانون‌گذار، عملکرد برنامه را از نگاه ذی‌نفعان مربوطه مورد سنجش قرار دهد. در مواقع لزوم نیز برای تکمیل اطلاعات می‌توان از بازدهی‌های میدانی استفاده کرد.

ب) الزام دستگاه‌ها به تدوین و ارائه پیوست اجرایی تکالیف مربوطه به مجلس شورای اسلامی

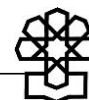
یکی دیگر از ضعف‌های بنیادی که در عدم تحقق اهداف و تکالیف برنامه‌های قبلی عمران و توسعه در حوزه کشاورزی مؤثر بوده، نبود پیوست فنی - اجرایی برای طرح‌ها و برنامه‌ها بوده است. برای اینکه برنامه هفتم پیشرفت نیز دچار این ضعف نشود، ضرورت دارد در عمل به حکم بند «پ» از ماده (۱۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، دستگاه‌های اجرایی برای کلیه طرح‌ها و برنامه‌های مربوطه، برنامه اقدام حاوی زمانبندی مشخص و همچنین سازوکارهای اجرایی و متولیان

مربوطه را تدوین و به سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه کنند تا اینکه تکالیف برنامه‌ای این دستگاه‌ها طبق سازوکار پیش‌بینی شده در حکم مذکور، تحت نظارت مجلس شورای اسلامی قرار گیرد^۱ (جدول ۴).

جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	تداوم*	اصلاح**						
۱		*	بیش از ۳۰ پیشنهاد تحولی برای اجرایی شدن احکام برنامه هفتم پیشرفت منطبق با چهار بُعد امنیت غذایی، یعنی «فراهمی»، «دسترسی»، «سلامت» و «پایداری»	رعایت سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت و	وزارت جهاد کشاورزی	وزارتخانه‌های اقتصاد و امور دارایی، صنعت، معدن و تجارت، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، علوم، تحقیقات و فناوری، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه، سازمان بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری، سازمان ملی استاندارد ایران	میان‌مدت	این پیشنهادهای اجرایی برگرفته از احکام برنامه‌های گذشته بوده و به‌عنوان ابزار تحقق اهداف عالیه برنامه هفتم پیشرفت قابل توصیه هستند.
۲		*	راه‌اندازی سامانه دیده‌بان ملی کشاورزی	تغییر رویکرد از اکتفا به گزارش‌گیری صرف از دستگاه‌ها، به گزارش‌گیری از ذی‌نفعان به‌ویژه عموم جامعه مربوطه	دیوان محاسبات کشور	سازمان برنامه و بودجه کشور	کوتاه‌مدت	تعبیه سامانه‌ای هوشمند و سهل‌الوصول جهت اعلام دیدگاه‌های مردم درخصوص وضعیت پیشرفت کمی و کیفی طرح‌ها و پروژه‌ها تا اینکه سیاستگذار و قانون‌گذار،

۱. به موجب بند «پ» از ماده (۱۳) **قانون برنامه هفتم پیشرفت**، دستگاه‌های اجرایی که از منابع بودجه کل کشور استفاده می‌کنند و تکالیف برنامه‌ای دارند، مکلفند برنامه عملیاتی خود را هر ساله بر اساس تکالیف برنامه شامل اهداف سال مورد نظر، شاخص‌های عملکرد، مخاطرات رسیدن به اهداف، منابع لازم، نحوه تأمین مالی، طرح‌های توسعه‌ای مرتبط و گزارش عملکرد سال گذشته در چهارچوبی که توسط سازمان برنامه و بودجه کشور اعلام می‌شود، حداکثر تا پایان مرداد هر سال برای استفاده در تهیه لایحه بودجه سال بعد به این سازمان ارائه نمایند. سازمان برنامه و بودجه کشور نیز مکلف شده است با رعایت بند «الف» ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت و با استفاده از کلیه ابزارها و ظرفیت‌های قانونی خود نسبت به راهبری، ارزیابی و هماهنگی اجرای برنامه و نظارت بر حسن اجرای آن اقدام نماید و لایحه بودجه سالیانه را به‌صورت برنامه‌محور که حاوی برنامه‌های اجرایی و اهداف کمی باشد به‌منظور تحقق اهداف این قانون و اهداف قانونی دستگاه‌های اصلی تهیه و توسط دولت به مجلس تقدیم کند. این برنامه‌ها مبنای صدور تخصیص پرداخت و نظارت دیوان محاسبات کشور می‌باشد.



ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلند مدت)	ملاحظات
	تداوم*	اصلاح**						
								عملکرد برنامه را از نگاه ذی نفعان مربوطه مورد سنجش قرار دهد. در مواقع لزوم نیز برای تکمیل اطلاعات می توان از بازدیدهای میدانی استفاده کرد
۳		*	الزام دستگاه ها به تدوین و ارائه پیوست اجرایی تکالیف مربوطه به مجلس شورای اسلامی	تدوین برنامه اقدام برای کلیه طرح ها و برنامه های مربوطه، حاوی زمان بندی مشخص و همچنین سازوکارهای اجرایی و متولیان مربوطه توسط دستگاه های اجرایی و ارائه به سازمان برنامه و بودجه کشور	سازمان برنامه و بودجه کشور	مجلس شورای اسلامی	کوتاه مدت	در عمل به حکم بند «پ» از ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت جهت نظارت مجلس شورای اسلامی بر تکالیف برنامه ای دستگاه ها طبق سازوکار پیش بینی شده در حکم مذکور

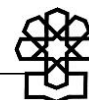
* تداوم یا تقویت آیت ها یا اقدامات.

** اصلاح رویه ها یا ایجاد سازوکارها.

منابع و مآخذ

- [۱] نوروزی، عباس، تحلیل، بررسی و تبعات میزان توجه به نظام های بهره برداری کوچک و بزرگ در سال های قبل و بعد از انقلاب. نشریه علمی ترویجی مدیریت اراضی، ۱۳۹۸، ۷(۱): ص ۴۵-۵۶.
- [۲] کاظمی، سیدحسن و پالوج، مجتبی، ارزیابی راهبردهای بخش کشاورزی در چهار برنامه پنج ساله توسعه. تحقیقات اقتصاد و توسعه کشاورزی، ۱۳۹۰، ۳(۴): ص ۳۹-۶۵.
- [۳] قانون اجازه اجرای مقررات گزارش کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی (قانون برنامه اول عمرانی). سامانه ملی قوانین و مقررات [برخط].
Available at: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=325392180747>
- [۴] سازمان برنامه و بودجه کشور، سابقه برنامه ریزی در ایران، ۱۳۷۷، تهران: معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، دفتر اقتصاد کلان.
- [۵] هادی زنوز، بهروز، بررسی نظام برنامه ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی). ۱۳۸۹: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- [۶] توفیق، فیروز، برنامه ریزی در ایران و چشم انداز آینده آن. ۱۳۸۵.
- [۷] قانون برنامه هفت ساله دوم عمرانی کشور (۱۳۴۱-۱۳۴۴). سامانه ملی قوانین و مقررات [برخط].
Available at: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=2570044548633544707>
- [۸] فقیه نصیری، مرجان، برنامه ریزی توسعه؛ مبانی، مفاهیم و مطالعه تطبیقی تجربه های کشورهای منتخب و ایران. ۱۳۸۸: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.

- [۹] قانون برنامه عمرانی سوم کشور (۱۳۴۶-۱۳۴۱). سامانه ملی قوانین و مقررات [برخط]. Available at: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=۷۶۰۳۸۷۴۶۷۴۷۵۷۰۲۳۱۹۵>. ۱۳۴۱.
- [۱۰] خوش‌زحمت، علی، کشاورزی و دامپروری در برنامه‌های عمرانی. ۱۳۵۵: دانشگاه تهران.
- [۱۱] قانون برنامه عمرانی چهارم کشور (۱۳۵۱-۱۳۴۷). سامانه ملی قوانین و مقررات [برخط]. Available at: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=7769649028>. ۱۳۴۷. ۵۳۵۲۹۰۱۵۲.
- [۱۲] حساب‌های ملی سالانه ۱۳۹۹-۱۳۴۰. ۱۴۰۳. مرکز آمار ایران.
- [۱۳] برنامه پنجم عمرانی کشور (تجدید نظر شده) ۱۳۵۶ - ۱۳۵۲ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. [برخط]. Available at: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/97267>. ۱۳۵۴.
- [۱۴] قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲-۱۳۶۸). سامانه ملی قوانین و مقررات [برخط]. Available at: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=14255278958927385246>. ۱۳۶۸.
- [۱۵] قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۸-۱۳۷۴). سامانه ملی قوانین و مقررات [برخط]. Available at: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=5414034828674824099>. ۱۳۷۸.
- [۱۶] سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه [برخط]. Available at: <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=2946>. ۱۳۷۸.
- [۱۷] قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹). سامانه ملی قوانین و مقررات [برخط]. Available at: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=12738515587594829611>. ۱۳۸۳.
- [۱۸] قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸-۱۳۸۴). سامانه ملی قوانین و مقررات [برخط]. Available at: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=17421599868972021608>. ۱۳۸۸.
- [۱۹] سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه [برخط]. Available at: <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=37764>. ۱۳۸۲.
- [۲۰] سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه [برخط]. Available at: <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=5389>. ۱۳۸۷.
- [۲۱] قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰). سامانه ملی قوانین و مقررات [برخط]. Available at: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=12938660761870829220>. ۱۳۹۰.
- [۲۲] سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه [برخط]. Available at: <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=30128>. ۱۳۹۴.
- [۲۳] قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶). سامانه ملی قوانین و مقررات [برخط]. Available at: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=6692614242613958019>. ۱۴۰۰.
- [۲۴] قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران. سامانه ملی قوانین و مقررات [برخط]. Available at: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=1503344>. ۱۴۰۳. ۹۵۷۲۶۷۵۲۲۹۴۴۸.
- [۲۵] سیاست‌های کلی برنامه هفتم با اولویت پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت [برخط]. Available at: <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=50920>. ۱۴۰۱.
- [۲۶] اعلائی بروجنی، پژمان و ورمزیاری، حجت، بررسی عملکرد دولت ۵. بخش کشاورزی و منابع طبیعی. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰. ۲۹(۲): p. -.
- [۲۷] جهانگرد، اسفندیار، تحلیل سازگاری سرمایه‌گذاری در برنامه‌های توسعه ایران. برنامه و بودجه، ۱۳۸۴. ۱۰(۱): ۵۲-۳۱p.



- [۲۸] زبرجدی، علیرضا، ساسان طهماسبی، و ابوالفضل حسن آبادی، تأملی بر اختلاف در تفسیر شروط انتخاب متولیان در موقوفات اولادی (نمونه موردی: موقوفه اولادی قلعه صدری قم). مطالعات وقف و امور خیریه، ۱۴۰۲. ۱(۲): ص ۴۱-۶۶.
- [۲۹] جعفری صمیمی، احمد، عبدی، محمد و احمدی، رضا، تأثیر تجارت محصولات کشاورزی بر رشد اقتصادی ایران. راهبرد اقتصادی، ۱۳۹۳. ۷-۲۵(۱۱).
- [۳۰] صادرات و واردات بخش کشاورزی و غذا (منتهی به پایان اسفند ماه سال ۱۴۰۳). ۱۴۰۴، وزارت جهاد کشاورزی.
- [۳۱] قاسمی، آسیه، بررسی روند تراز تجاری بخش کشاورزی طی برنامه های چهارم و پنجم توسعه با تأکید بر نرخ ارز. ۱۳۹۳.
- [32] Velasco, A., Eduardo Moyano-Estrada, and Flávio Anjos, *Territorial farm contracts in France: heading for a new social agreement in agriculture?* Ambiente & Sociedade, 2007. 11: p. 219-235.
- [۳۳] برمکی، افشین، آسیب شناسی برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی. ۱۳۹۳، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری: تهران. ص ۶۷.
- [۳۴] اعلائی بروجنی، پژمان، حامد نجفی علمدارلو، محسن بابایی، و بهروز رازانی، تحقق امنیت غذایی در کشور با اتکا بر تولید داخلی؛ چالش ها و الزامات. ماهنامه گزارش های کارشناسی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲. ۳۱(۹).
- [35] *Transforming food systems for rural prosperity*. 2021: IFAD.
- [36] *Strategy 2030. operational plan for priority 5. promoting rural development and food security, 2019–2024*. 2019: ADB.
- [۳۷] قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی؛ مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ و ۱۳۸۹.

گزیده سیاستی

با بررسی قوانین برنامه پیش و پس از انقلاب اسلامی در بخش کشاورزی، بیش از ۳۰ راهکار تحولی برای اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت ارائه شده و به‌منظور نظارت بر حسن اجرای آن نیز، بهره‌گیری از دیده‌بانی مردمی و تقویت نظارت مجلس شورای اسلامی پیشنهاد شده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir