

## ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۷- امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۱۱۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۷- امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی

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

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

تهیه و تدوین‌کنندگان: پژمان اعلائی بروجنی، مریم چاله‌کائی و محسن بابایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

مدیر مطالعه: حجت ورمزیاری

ناظران علمی: محمدحسن معادی رودسری، میثم پیله‌فروش

همکار: رضا بختیاری‌نژاد

صفحه‌آرا: حمیده سادات وفايي

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه هفتم پیشرفت
۲. کشاورزی
۳. خودکفایی
۴. امنیت غذایی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۷/۰۷

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۸/۰۷

## به نام خدا

### فهرست مطالب

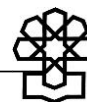
۱	چکیده
۱	۱. مقدمه
۲	۲. بررسی سنجه‌های عملکردی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی در یک نگاه
۳	۲-۱. وضعیت عملکرد اهداف کمی مرتبط با سنجه‌های عملکردی سال اول
۴	۲-۲. وضعیت اسناد تدوینی
۵	۲-۳. وضعیت اجرای احکام
۷	۳. بررسی عملکرد تکالیف فصل هفتم
۷	۳-۱. افزایش تولید و خودکفایی در محصولات راهبردی کشاورزی
۷	۳-۱-۱. تولید محصولات راهبردی
۹	۳-۱-۲. تولید نظام‌مند
۱۰	۳-۱-۳. تولید دانش‌بنیان
۱۱	۳-۲. تأمین منابع مالی و اعتباری
۱۲	۳-۳. هدفمندی سیاست‌های حمایتی
۱۳	۳-۴. مدیریت منابع پایه تولید بخش کشاورزی
۱۳	۳-۴-۱. مدیریت آب و خاک کشاورزی
۱۸	۳-۴-۲. بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع
۲۰	۳-۵. زنجیره ارزش محصولات کشاورزی
۲۱	۳-۶. ایمنی و کیفیت محصولات کشاورزی و غذایی
۲۲	۳-۶-۱. بهداشت مواد غذایی
۲۳	۳-۶-۲. شناسنامه‌دار کردن و ارزیابی آلاینده‌های مواد غذایی
۲۴	۳-۶-۳. محصولات تراریخته
۲۷	۳-۶-۴. کشاورزی ارگانیک
۲۷	۳-۶-۵. تولید محصولات سلامت‌محور
۲۹	۳-۶-۶. واکسن طیور
۳۰	۴. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها و اصلاحی
۳۷	منابع و مأخذ

### فهرست شکل‌ها

۳	شکل ۱. نمودار پیش‌بینی میزان تحقق اهداف کمی مرتبط با سنجه‌های عملکردی فصل در سال اول
۶	شکل ۲. نمودار وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول

## فهرست جداول

- جدول ۱. سابقه انتشار اهداف کمی مرتبط با سنجش‌های عملکردی فصل ..... ۳
- جدول ۲. وضعیت تحقق اهداف کمی مرتبط با سنجش‌های عملکردی فصل در سال اول ..... ۳
- جدول ۳. دلایل عدم تحقق اهداف کمی مرتبط با سنجش‌های عملکردی فصل در سال اول ..... ۴
- جدول ۴. ارزیابی کیفی اسناد تدوینی ..... ۵
- جدول ۵. نتایج امتیازدهی ارزیابی کیفی اسناد تدوینی ..... ۵
- جدول ۶. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول ..... ۶
- جدول ۷. دلایل عدم تحقق کامل احکام فصل در سال اول ..... ۶



## ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۷- امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی

Doi: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.8.21117](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.8.21117)

### چکیده

عملکرد تکالیف مرتبط با بخش کشاورزی مندرج در فصل هفتم از [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، در گزارش حاضر، با تأکید بر مقوله «امنیت غذایی» صورت گرفته است. برای این منظور، عملکرد تکالیف فصل هفتم از این قانون در ۶ محور کلیدی مرتبط با امنیت غذایی، شامل «افزایش تولید و خودکفایی در محصولات راهبردی کشاورزی»، «تأمین منابع مالی و اعتباری»، «هدمندی سیاست‌های حمایتی»، «مدیریت منابع پایه تولید بخش کشاورزی»، «زنجیره ارزش محصولات کشاورزی» و «سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی و غذایی» مورد ارزیابی قرار گرفته است. نتایج این ارزیابی نشان‌دهنده وجود برخی کاستی‌های اجرایی در عمل به تکالیف است؛ به طوری که در اغلب موارد تغییری در سبک اجرا مشاهده نمی‌شود و بسیاری از احکام به دلایلی همچون کمبود منابع مالی یا عدم هماهنگی بین‌دستگاهی عملکرد پایینی داشته‌اند. این موضوع، اصلاح روندهای اجرایی و نظارتی را در راستای ارتقای عملکرد تکالیف مذکور ضروری می‌سازد.

### ۱. مقدمه

فصل هفتم از [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، با موضوع «امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی» با ۵ ماده، حاوی ۳۹ تکلیف دارای اهداف کمی و ۲۴ تکلیف غیرکمی به بخش کشاورزی اختصاص یافته است؛ هرچند تعدادی از تکالیف مرتبط با بخش کشاورزی در سایر فصول این برنامه نیز درج شده است. «تحقق امنیت غذایی» متکی بر تولید داخل در بند «۶» از [سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت](#) مورد تأکید قرار گرفته [۱] و بر همین اساس نیز فصل هفتم از این برنامه با عنوان «امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی» به این موضوع اختصاص یافته است. بُعد اول از امنیت غذایی، یعنی «فراهمی غذا»،<sup>۱</sup> منوط به تأمین مواد غذایی مورد نیاز آحاد جامعه است که این فراهم‌سازی باید متکی بر تولید داخل باشد. در بُعد دوم، موضوع «دسترسی به مواد غذایی»<sup>۲</sup> مدنظر قرار می‌گیرد که علاوه بر سهولت دسترسی آحاد جامعه به مواد غذایی (دسترسی فیزیکی)، توانایی خرید غذا توسط کلیه اقشار جامعه

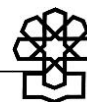
(دسترسی اقتصادی) را نیز دربردارد. در بُعد سوم به «الگوی مصرف مواد غذایی»<sup>۱</sup> که برخورداری آحاد جامعه را از ضروریات تغذیه‌ای برای یک زندگی مطلوب محقق می‌سازد، پرداخته می‌شود. بُعد چهارم که امروزه به مهم‌ترین جنبه از تحقق امنیت غذایی تبدیل شده است، «پایداری»<sup>۲</sup> در دستیابی به ابعاد سه‌گانه قبلی را مورد تأکید قرار می‌دهد و در واقع این موضوع را به سیاستگذاران گوشزد می‌نماید که تعلل در تأمین یکی از ابعاد سه‌گانه «فراهمی، دسترسی و بهره‌مندی» حتی به صورت مقطعی و یا برای یک قشر خاص، معادل با به خطر افتادن امنیت غذایی کل جامعه است. پایداری در تحقق امنیت غذایی مستلزم اتخاذ رویکردهایی از قبیل «خودکفایی در محصولات راهبردی»، «نظام‌مند نمودن تولید»، «ارتقای بهره‌وری تولید»، «بهبود سیاست‌های تأمین و توزیع»، «اصلاح ساختارهای کلان اقتصادی»، «بهبود کیفیت و سلامت غذا» و «بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی» است [۲].

درهم‌تنیدگی الزامات تحقق امنیت غذایی، مؤید این است که پرداختن به کلیه ابعاد فوق باید به‌طور هماهنگ و هم‌زمان، در قالب یک نظام منسجم صورت گیرد و در سیاستگذاری‌های مرتبط نیز، نوعی یکپارچگی و همسویی بین دستگاه‌های اجرایی و نهادهای تقنینی و نظارتی برقرار شود. به‌عنوان نمونه می‌توان مشاهده کرد که به‌دلیل نبود تأکید کافی بر ارتقای بهره‌وری تولید در بخش کشاورزی، تأمین نیازهای غذایی جامعه با ناپایداری ناشی از دو عامل عمده یعنی «وابستگی به واردات» و «تهدید منابع پایه تولید» مواجه شده و تشدید این ناپایداری با گذشت زمان علاوه بر امنیت غذایی، اقتصاد ملی را نیز تحت‌الشعاع قرار داده است [۳]. بنابراین نبود یکپارچگی و جامع‌نگری در سیاستگذاری امنیت غذایی، با توجه به گستردگی و پیچیدگی‌های روابط علی و معلولی اجزای دخیل در آن، پیشرفتی حاصل نخواهد کرد؛ چنان‌که در لایحه تقدیمی برنامه هفتم توسعه توسط دولت نیز این ایراد مشهود بود و سعی شد در مراحل تصویب در مجلس شورای اسلامی، این کاستی‌ها مرتفع شوند.

در گزارش حاضر به ارزیابی عملکرد تکالیف فصل هفتم از [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) با عنوان «امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی» شامل اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی مرتبط با کلیه تکالیف این فصل پرداخته شده است. پس از آن نیز تحلیل اولویت‌های متناظر با تحقق امنیت غذایی، شامل «افزایش تولید و خودکفایی در محصولات راهبردی کشاورزی»، «تأمین منابع مالی و اعتباری»، «هدفمندی سیاست‌های حمایتی»، «مدیریت منابع پایه تولید بخش کشاورزی»، «زنجیره ارزش محصولات کشاورزی» و «سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی و غذایی» صورت گرفته است.

## ۲. بررسی سنجه‌های عملکردی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی در یک نگاه

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای نظارت بر عملکرد برنامه هفتم پیشرفت، احکام آن قانون را در سه دسته سنجه‌های عملکردی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی مورد ارزیابی قرار داده است که تصویر کلی نتایج ارزیابی فصل هفتم قانون در قالب جداول و شکل‌های ذیل ارائه می‌شود.



## ۱-۲. وضعیت عملکرد اهداف کمی مرتبط با سنجه‌های عملکردی سال اول

در جدول ماده (۳۲) از [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، تعداد ۲۹ سنجه عملکردی با اهداف کمی مرتبط ذکر شده است که از این تعداد، ۱۹ سنجه سابقه انتشار رسمی آمارها را دارد و ۱۰ شاخص فاقد سابقه انتشار هستند. از بین این شاخص‌ها، در سال اول برنامه، بنابر گزارش دستگاه‌های اجرایی، ۱۲ شاخص تحقق اندکی داشته و مابقی (معادل ۵۶ درصد) دارای تحقق زیاد و یا تحقق کامل بوده‌اند. براساس بررسی‌های صورت گرفته، «کمبود منابع مالی» و «فقدان توان کارشناسی» به ترتیب با ۸۶ درصد و ۱۴ درصد، دلایل اصلی عدم تحقق اهداف کمی فصل امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی را تشکیل می‌دهند (جدول ۱، ۲ و ۳ و شکل ۱).

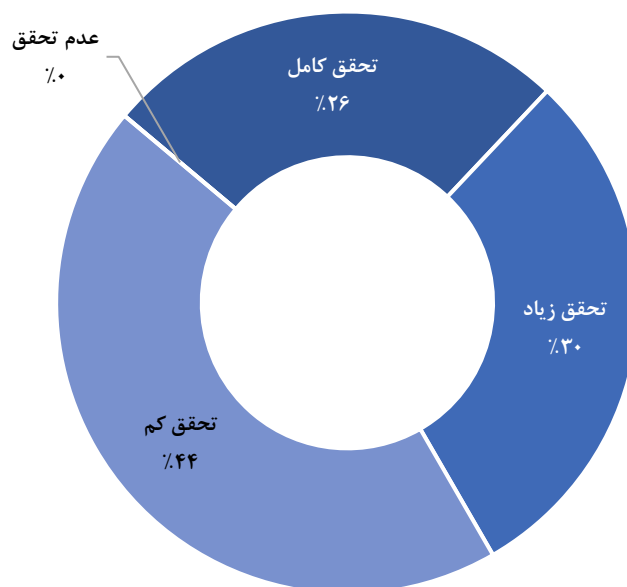
### جدول ۱. سابقه انتشار اهداف کمی مرتبط با سنجه‌های عملکردی فصل

سابقه انتشار		شماره جدول	عنوان فصل
ندارد	دارد		
۱۹	۱۰	۶	فصل ۷- امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی

### جدول ۲. وضعیت تحقق اهداف کمی مرتبط با سنجه‌های عملکردی فصل در سال اول

عدم تحقق	تحقق کم	تحقق زیاد	تحقق کامل
۰	۱۲	۸	۷

### شکل ۱. نمودار پیش‌بینی میزان تحقق اهداف کمی مرتبط با سنجه‌های عملکردی فصل در سال اول



جدول ۳. دلایل عدم تحقق اهداف کمی مرتبط با سنج‌های عملکردی فصل در سال اول

کمبود منابع مالی	فقدان توان کارشناسی	زمان‌بندی نامناسب	تداخل با سایر اهداف
۱۹	۳	۰	۰
۸۶٪	۱۴٪	۰٪	۰٪

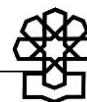
  

دلیل عدم تحقق اهداف کمی	درصد
کمبود منابع مالی	۸۶٪
فقدان توان کارشناسی	۱۴٪
زمان‌بندی نامناسب	۰٪
تداخل با سایر اهداف	۰٪

## ۲-۲. وضعیت اسناد تدوینی

از احکام مهمی که در آن به لزوم تدوین آیین‌نامه مرتبط با سلامت و ایمنی غذایی اجرایی اشاره شده است، می‌توان به ماده (۳۴) اشاره کرد. مطابق این ماده، به‌منظور افزایش سطح سلامت و ایمنی مواد غذایی و جلوگیری از تعارض منافع، وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و جهاد کشاورزی مجازند برای کارآمدسازی نظارت بهداشتی و فنی دولت بر کارخانه‌ها و کارگاه‌های تهیه مواد خوردنی، آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی موضوع قانون مواد خوردنی و آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی و قانون مربوط به مقررات امور پزشکی و دارویی مواد خوردنی و آشامیدنی و کشتارگاه‌ها و کارخانه‌های تولید و تهیه فرآورده‌های خام دامی موضوع قانون سازمان دام‌پزشکی کشور و قانون نظارت شرعی بر ذبح و صید، نسبت به صدور مجوز تأسیس کانون‌های مسئولان فنی و بهداشتی با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار اقدام نمایند. همچنین مقرر شد آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن قانون برنامه، به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های مذکور و با همکاری وزارت دادگستری و معاونت حقوقی ریاست جمهوری تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران برسد.

آیین‌نامه اجرایی مذکور با موضوع صدور مجوز تأسیس کانون‌های مسئولان فنی و بهداشتی، در تاریخ ۱۴۰۴/۳/۱۱ به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است. این آیین‌نامه با وجود اینکه انطباق کامل با برنامه هفتم پیشرفت و سایر قوانین دائمی دارد ولی در رابطه با انواع کانون و مسئولان فنی و بهداشتی شفافیت کافی نداشته است. برای مثال، براساس آیین‌نامه مذکور مشخص نیست که کانون مسئولین فنی دارو و محصولات آرایشی و بهداشتی نیز قرار است تشکیل شود یا خیر و اگر قرار است تشکیل شود آیا باید به‌صورت مجزا از کانون فنی بهداشتی محصولات غذایی در نظر گرفته شود؟ لذا از این حیث آیین‌نامه موضوع را به‌صورت واضح مشخص نکرده است (جداول ۴ و ۵).



## جدول ۴. ارزیابی کیفی اسناد تدوینی

انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی	
۱	کاملاً منطبق
۰	نسبتاً منطبق
۰	مغایرت جزئی
۰	مغایرت جدی
کارایی اقدامات پیش‌بینی شده برای نیل به اهداف	
۰	کاملاً مؤثر
۱	نسبتاً مؤثر
۰	کم‌اثر
۰	بی‌اثر
تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های اجرایی	
۰	شفاف
۱	تاحدی شفاف
۰	نامتوازن
۰	ناهماهنگ
تعویق در اتخاذ تصمیمات (احاله به آینده)	
۱	بدون تعویق
۰	تعویق جزئی
۰	تعویق مهم
۰	تعویق گسترده

## جدول ۵. نتایج امتیازدهی ارزیابی کیفی اسناد تدوینی

۱	بسیار مطلوب و هم‌راستا	امتیازبندی اسناد تدوینی
۰	قابل قبول با نیاز به اصلاح	
۰	نیازمند بهبود جدی	
۰	نامطلوب / عدم انطباق	

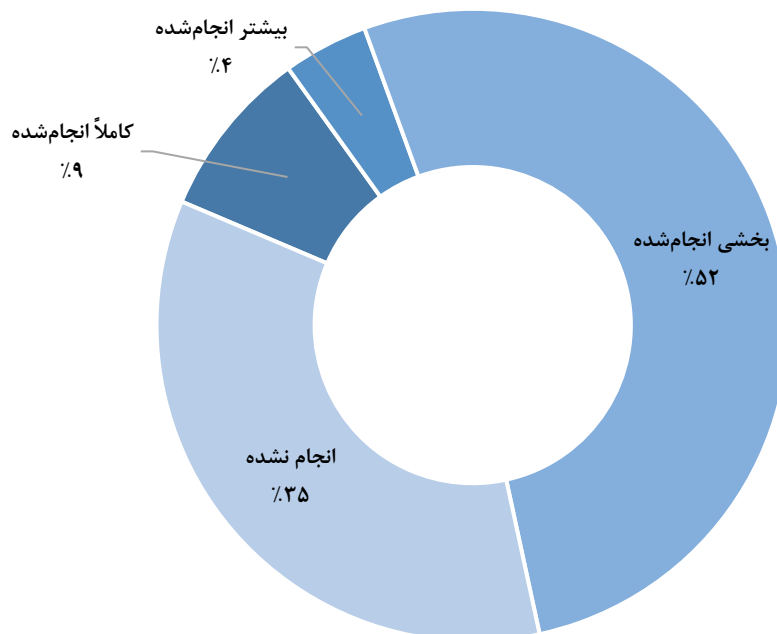
## ۳-۲. وضعیت اجرای احکام

بررسی میزان اجرای سایر تکالیف فصل هفتم از قانون برنامه هفتم پیشرفت، (خارج از سنجه‌های عملکردی) حاکی از عملکرد نسبتاً نامناسب این تکالیف در سال اول برنامه است؛ به‌طوری‌که تنها ۱۳ درصد از تکالیف دارای عملکرد مطلوب بوده و ۸۷ درصد آنها یا انجام نشده و یا به میزان کمی انجام شده‌اند. از مهم‌ترین دلایل عدم انجام این تکالیف نیز می‌توان به «عدم پیش‌بینی منابع مالی در بودجه» و «کمبود اراده یا توان مدیریتی» اشاره کرد (جدول ۶ و شکل ۲).

جدول ۶. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول

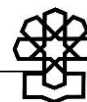
انجام نشده	بخشی انجام شده	بیشتر انجام شده	کاملاً انجام شده
۸	۱۲	۱	۲
% ۳۴/۷۸	% ۵۲/۱۷	% ۴/۳۵	% ۸/۷۰

شکل ۲. نمودار وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول



جدول ۷. دلایل عدم تحقق کامل احکام فصل در سال اول

درصد	تعداد	دلایل عدم تحقق کامل
% ۲۹/۰۳	۹	عدم پیش‌بینی منابع مالی در بودجه
% ۲۵/۸۱	۸	کمبود اراده یا توان مدیریتی
% ۶/۴۵	۲	نیازمند آیین‌نامه یا سایر مقررات
% ۰	۰	وابسته به سایر احکام برنامه
% ۶/۴۵	۲	زمان‌بندی آن نرسیده
% ۱۲/۹۰	۴	اجرای نامناسب
% ۱۹/۳۵	۶	سایر موارد



### ۳. بررسی عملکرد تکالیف فصل هفتم

در این بخش، ارزیابی عملکرد احکام فصل امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی در قالب دسته‌بندی‌های مرتبط با ابعاد مختلف این موضوع ارائه شده است. این دسته‌بندی‌ها ناظر بر اولویت‌های قابل پیگیری برای مقابله با چالش «ضعف در تحقق امنیت غذایی» صورت گرفته و سعی شده است که عملکرد تکالیف مرتبط با هر کدام از این اولویت‌ها براساس گزارش‌های ناظران اجرایی و مالی موضوع ماده (۱۱۸) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) و نیز سایر شواهد و مستندات موجود مورد ارزیابی قرار گیرد. در حال حاضر تحقق امنیت غذایی در کشور، با چالش‌هایی از جمله «نبود اهتمام کافی به مقوله خودکفایی در محصولات راهبردی کشاورزی»، «عدم کفایت منابع مالی و اعتباری»، «کارآمدی پایین حمایت‌ها از بخش کشاورزی»، «بهره‌برداری ناپایدار از منابع پایه تولید»، «ضعف ساختاری زنجیره‌های ارزش محصولات کشاورزی» و «توزیع محصولات کشاورزی و غذایی ناسالم و بی‌کیفیت در سطح جامعه» مواجه است. پرداختن به کلیه این چالش‌ها از مهم‌ترین امتیازهای فصل هفتم [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) است و از این‌رو نظارت بر اجرای تکالیف این فصل تأثیر مهمی بر تحقق امنیت غذایی در کشور خواهد داشت.

گفتنی است از آنجا که [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) در تیرماه سال ۱۴۰۳ برای اجرا به دولت ابلاغ شد و فرایند تصویب قانون بودجه ۱۴۰۳ کل کشور در سال قبل از آن صورت گرفته بود، در عمل بسیاری از تکالیف این برنامه فاقد ردیف بودجه‌ای متمایز در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ بودند و همین موضوع به عاملی برای پایین بودن عملکرد تکالیف مزبور تبدیل شده است. ذکر این نکته نیز ضروری است که عملکرد تکالیف در سال ابتدایی برنامه هفتم پیشرفت، با توجه به تعریف اهداف کمی مربوط به برش سال اول ارزیابی شده است و طبیعتاً هر میزان که هدف کمی تعیین شده برای سال اول برنامه کوچک‌تر باشد، عملکرد بالاتری را نشان خواهد داد.

#### ۳-۱. افزایش تولید و خودکفایی در محصولات راهبردی کشاورزی

همان‌طور که در مقدمه این بخش عنوان شد، «خودکفایی در محصولات راهبردی کشاورزی» یکی از الزامات تحقق امنیت غذایی است که پس از بروز اختلال در زنجیره تأمین جهانی کالاهای اساسی در سال‌های اخیر به‌طور ویژه در سیاستگذاری‌های امنیت غذایی کشورها مورد توجه قرار گرفت. در کشور ایران نیز که با توجه به تحریم‌های بین‌المللی در معرض نوسانات تأمین کالاهای اساسی قرار گرفته است، این امر، اهمیتی حیاتی یافته و لزوم ارتقای تولید کالاهای راهبردی کشاورزی با استفاده بهینه از منابع موجود، یا همان ارتقای بهره‌وری، به‌عنوان راهکاری برای کاهش آسیب‌پذیری مطرح شده است.

##### ۳-۱-۱. تولید محصولات راهبردی

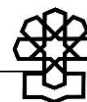
در ماده (۳۲) از [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) دستیابی به خودکفایی به ۹۰ درصدی در محصولات اساسی گندم، جو، برنج، حبوبات، گوشت قرمز و سفید و شکر و خودکفایی ۴۰ درصدی در ذرت و دانه‌های روغنی تکلیف شده است. همچنین افزایش ۵۰ درصدی بهره‌وری در واحد سطح، افزایش سهم گوشت مرغ نژاد آرین در سبد پروتئینی و افزایش حجم

تولید و صید محصولات شیلاتی به ۱/۸ میلیون تن و میزان تولید محصولات گلخانه‌ای به ۱۰ میلیون تن، از مهم‌ترین تکالیف برنامه هفتم پیشرفت در راستای افزایش تولید و خودکفایی در محصولات راهبردی کشاورزی است. براساس گزارش ناظر اجرایی، تکالیف مذکور در سال ابتدایی اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت دارای عملکردی بالاتر از ۹۰ درصد بوده‌اند. با این وجود، مشاهده شد که وزارت جهاد کشاورزی برای افزایش تولید، براساس روش‌های سابق که تحول چندانی در ارتقای تولید محصولات راهبردی نخواهد داشت عمل کرده و به همین دلیل برای تکالیف مذکور، رشد چندانی نسبت به قبل از شروع برنامه (سال ۱۴۰۲) حاصل نشده است.

البته تکلیف خودکفایی ۴۰ درصدی در ذرت و دانه‌های روغنی، توسط سازمان برنامه و بودجه کشور به‌عنوان یکی از احکام غیرقابل اجرا درج شده و برای آن نیز دلایلی از قبیل عدم توان رقابت تولید داخلی با واردات در اثر کاهش قیمت جهانی ذرت و محدودیت منابع آب برای توسعه سطح زیرکشت و همچنین عدم امکان رقابت دانه‌های روغنی با دیگر محصولات به‌ویژه زراعت‌های بهاره و تابستانه و محدودیت شرایط اقلیمی، گزارش شده و پیشنهاد تغییر سنجه عملکردی به ۲۵ درصد ارائه شده است. این موضوع برای تکلیف افزایش ۵۰ درصدی بهره‌وری در واحد سطح نیز رخ داده و پیشنهاد شده است که هدف کمی مذکور به ۲۵ درصد کاهش یابد. در توجیه این پیشنهاد نیز عنوان شده است که با توجه به غالب بودن خرده‌مالکی بین بهره‌برداران و عدم امکان نفوذ تکنولوژی‌های نوین ارتقادهنده بهره‌وری در میان ایشان و از طرفی با توجه به ایرادهای زیرساختی نظیر فرسودگی ماشین‌آلات و حاصلخیزی پایین خاک‌های کشاورزی و همچنین شرایط نامناسب اقلیمی و کم‌آبی موجود، امکان افزایش بهره‌وری ۵۰ درصدی وجود ندارد. این درحالی است که مقصود قانونگذار از این تکالیف، تغییر در روش‌های سنتی تولید، یکپارچه‌سازی زمین‌ها و افزایش سرمایه‌گذاری در راستای ارتقای فناوری و نوآوری بوده است تا از این طریق و با کاهش شکاف عملکرد تولید محصولات، بدون فشار مضاعف بر منابع پایه بتوان در کنار بهبود بهره‌وری، تولید محصولات راهبردی مذکور را افزایش داد.

بنابر گزارش وزارت جهاد کشاورزی در مورد عملکرد سهم جوجه سویه آرین در سال پایه (۱۴۰۲)، ۱۹/۳۹ درصد عنوان شد که در سال ابتدایی اجرای برنامه به ۲۰/۱۶ رسید. با احتساب افزایش ۴ درصدی عملکرد پایه، سهم ۲۰/۱۶ درصد حاصل می‌شود، که بیانگر تحقق کامل (۱۰۰ درصدی) این حکم است. از آنجاکه مطابق گزارش این وزارتخانه این حکم به‌صورت کامل در سال اول، اجرایی شده است، تنها توضیحی که برای آن بیان گردیده، بدین صورت است که اجرای حکم مربوط به افزایش سهم جوجه آرین، نیازمند انجام تحقیقات برای بهبود کیفیت لاشه و بازارپسندی محصول نهایی است. گفتنی است که در گزارش ناظر اجرایی درخصوص این حکم، اطلاعاتی موجود نیست؛ زیرا اطلاعات مربوط به این احکام جزء اسناد طبقه‌بندی شده محسوب گردیده و اطلاعات آن ازسوی وزارتخانه در اختیار ناظر اجرایی قرار نگرفته است. گزارش ناظر مالی نیز فاقد اطلاعاتی مبنی بر تخصیص اعتبارات برای این حکم بوده است.

تفسیر به رأی گزارش وزارت جهاد کشاورزی نیز در مورد محاسبه این شاخص، نکته قابل توجه دیگری است. طبق ماده (۳۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت، در صورت افزایش ۴ درصد از کل، با احتساب سال پایه ۱۹/۳۹، عملکرد در سال اول می‌بایست به عدد ۲۳/۳۹ برسد که این مقدار کمتر از عملکرد گزارش شده برای این حکم است. گزارش وزارت جهاد کشاورزی، سهم جوجه آرین را در سال اول ۲۰/۱۶ درصد بیان کرده است.



همچنین بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نیز نشان می‌دهد، این حکم ذیل عنوان برنامه اجرایی «ارتقای امنیت غذایی» آورده شده و برای سهم جوجه آرین از محل اعتبارات هزینه‌ای عمومی و متفرقه در مجموع ۸۸۶,۴۳۰ میلیارد ریال برای وزارت جهاد کشاورزی، پیش‌بینی شده است. برخی شواهد حاکی از آن است که بعضاً برنامه و طرح‌های موجود برای توسعه لاین آرین، یا عملیاتی نبوده‌اند و یا اینکه با وجود عملیاتی بودن به‌درستی اجرایی نشده‌اند. در واقع سابقه مصوبات رسمی کشور در خصوص لاین آرین که به سال ۱۳۹۸ برمی‌گردد، اجرا نشده است و عواملی از قبیل عدم ثبات مدیریتی و عدم تخصیص مزارع مناسب به لاین آرین و نیز ترک فعل‌های دیگر، موجب عدم تحقق اهداف مربوطه شده است.

### ۲-۱-۳. تولید نظام‌مند

یکی از مهم‌ترین اقدامات تحولی در ارتقای تولید محصولات کشاورزی، نظام‌مند نمودن تولید بر مبنای ظرفیت‌های تولیدی و نیازهای مصرفی جامعه است که در خصوص تولیدات گیاهی، در قالب الگوی کشت نمود می‌یابد. اصلاح الگوی کشت با توجه به مزیت‌های منطقه‌ای و منابع آبی و با اولویت‌بخشی به تولید کالاهای راهبردی کشاورزی در بند «۶» از [سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت](#) مورد تأکید قرار گرفت و بر همین اساس در بندهای «الف» و «ب» از ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) 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 بر اساس این برنامه و متناسب با میزان رعایت آن به دولت تکلیف شده است. همچنین مقرر گردیده برنامه تولید بهینه (الگوی کشت) بر اساس شرایط اقلیمی و آب و خاک، محدودیت‌های کشت محصولات غیرراهبردی در اراضی مستعد محصولات راهبردی، کشت متراکم محصولات راهبردی در دشت‌های حاصلخیز و مستعد، مزیت‌های نسبی، ارزش افزوده، شرایط اقتصادی و شرایط آب‌وهوایی و حد بهینه آن در کشور تنظیم شود.

بنابر گزارش ناظر اجرایی، الگوی کشت سال زراعی ۱۴۰۳-۱۴۰۲ به سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها ابلاغ شده است؛ اما در این زمینه باید تأکید شود که رعایت الزامات اجرای الگوی کشت، طبق آنچه که در حکم بند «الف» از ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) عنوان شده، از اهمیت بالایی در کارآمدی آن برخوردار است تا اینکه علاوه بر تحقق هدف خودکفایی در کالاهای اساسی، سبب بهینه‌سازی بهره‌برداری از منابع پایه شده و از همه مهم‌تر مورد اقبال تولیدکنندگان نیز قرار گیرد. در این راستا باید به این موضوع توجه داشت که تغییر رفتار کشاورزان به‌سادگی و با اعطای یارانه جزئی و تسهیلات تحقق‌پذیر نیست و نیازمند تدوین برنامه جامع مشتمل بر توانمندسازی، ایجاد اشتغال مولد در بخش غیرکشاورزی، آموزش مهارت‌های نوین سرمایه‌گذاری خطرپذیر و تضمین عدم کاهش درآمد کشاورزان در نتیجه اجرای الگوی کشت است [۴]. ضمن اینکه دستورالعمل مشخصی برای چگونگی کشت متراکم (عمودی) محصولات راهبردی، در دشت‌های حاصلخیز و مستعد از طریق یکپارچه‌سازی اراضی و استقرار مناطق ویژه کشاورزی تدوین و اعلام نشده است.

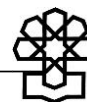
نکته دیگری که در نظام‌مند نمودن تولید محصولات کشاورزی باید به آن پرداخته شود، اهمیت پیاده‌سازی «تولید قراردادی» در ساختار تولیدی بخش کشاورزی است. این موضوع در جدول ماده (۳۲) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) با تکلیف افزایش سهم کشاورزی قراردادی از تولیدات کشاورزی کشور به ۲۰ درصد تا پایان برنامه مورد تأکید

قرار گرفته است. این سهم که طبق گزارش ناظر اجرایی در ابتدای برنامه صفر بوده، قرار است در سال‌های سوم، چهارم و پنجم به ترتیب به ۵، ۱۰ و ۲۰ درصد برسد. پیچیدگی و زمان‌بر بودن فرایندهای اداری، به‌عنوان دلیل عدم تحقق این حکم در سال‌های ابتدایی برنامه عنوان شده و برای تحقق آن نیاز به حمایت از بخش خصوصی و ارتقای امنیت سرمایه‌گذاری پیشنهاد شده است. این درحالی است که توسعه کشاورزی قراردادی، نیازمند توانمندسازی نظام‌های بهره‌برداری از جمله شرکت‌های تعاونی و سهامی در کشور است و سؤال جدی آن است که چرا با وجود چندین دهه سابقه کشاورزی قراردادی در ایران و کارخانجات و تشکلهای متعدد، چرا باید عملکرد این وظیفه در سال نخست برنامه صفر گزارش شود؟ حقیقت آن است که وزارت جهاد کشاورزی باید برنامه اقدامی برای نحوه تحقق کشاورزی قراردادی، توسعه تعاونی‌ها و شرکت‌های سهامی و ...، با به‌کارگیری ظرفیت دانشگاه‌ها، شرکت‌های دانش‌بنیان و یا فناوری ارائه دهد و چنانچه این راهبرد محقق شود، کمک قابل توجهی به ارتقای بسیاری از شاخص‌های دیگر خواهد کرد.

### ۳-۱-۳. تولید دانش‌بنیان

دانش‌بنیان کردن تولید نیز یکی از پیش‌نیازهای ارتقای بهره‌وری و افزایش تولید است که در بند «۴» از [سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی](#) مورد تأکید قرار گرفته است. یکی از متولیان توسعه تولید دانش‌بنیان در بخش کشاورزی، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی است که ارتقای عملکرد این سازمان در بند «ث» از ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، به وزارت جهاد کشاورزی تکلیف شده است. بر این اساس مقرر شده وزارت جهاد کشاورزی 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، بازطراحی کرده و تا پایان سال اول برنامه به تصویب شورای عالی اداری برساند. بنابر گزارش ناظر اجرایی، برای انجام تکلیف مذکور هماهنگی‌های لازم توسط سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی و سازمان اداری و استخدامی کشور صورت گرفته و جمع‌بندی این اقدامات در قالب سند پیشنهادی اصلاح ساختار در تیرماه ۱۴۰۴ در اختیار سازمان اداری و استخدامی کشور قرار گرفته است.

حکم دیگری که در راستای ارتقای تولید دانش‌بنیان در بخش کشاورزی حائز اهمیت است، تکلیف ماده (۳۲) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) به افزایش سالیانه حداقل ۱۰ درصد در سهم بذور دورگه (هیبریدی) تولید داخل است؛ به‌طوری‌که تا پایان برنامه سهم آنها حداقل ۵۰ درصد افزایش یابد. طبق گزارش ناظر اجرایی وزارت جهاد کشاورزی، هدف‌گذاری ۳۳ درصدی برای تکلیف مذکور در سال اول برنامه صورت گرفته و این هدف‌گذاری نیز به‌طور کامل محقق شده است. گفتنی است؛ فناوری به‌کار رفته در تولید بذرهای هیبرید، از جمله فناوری‌های نوین حوزه کشاورزی است که در بسیاری از موارد در انحصار کشورهای پیشرفته بوده و بومی‌سازی آن تأثیر قابل توجهی در کاهش وابستگی کشور در حلقه‌های ابتدایی زنجیره تولید محصولات کشاورزی دارد.



## ۲-۳. تأمین منابع مالی و اعتباری

یکی از مؤلفه‌های تحقق امنیت غذایی، توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی است، اما براساس آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سهم بخش کشاورزی از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده، به نسبت سهم آن از تولید ناخالص ملی همواره کمتر بوده و در طی سال‌های اخیر بر میزان این تفاوت افزوده شده است. به‌طور متوسط در طی ۱۵ سال اخیر، سهم بخش کشاورزی از تولید ناخالص داخلی برابر با ۸/۴ درصد بوده، اما سهم آن از سرمایه‌گذاری ناخالص فقط به میزان ۴/۹ درصد بوده است. همچنین در سال‌های اخیر بالاترین عدد نشان‌دهنده سهم وزارت جهاد کشاورزی از اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای، ۷/۴ درصد و مربوط به سال ۱۴۰۱ بوده و در برخی سال‌ها حتی به زیر ۴ درصد رسیده است. این اختلاف قابل‌توجه، درنهایت منجر به سیر نزولی سرمایه‌گذاری در بخش شده و می‌تواند پایداری تأمین غذا در آینده را با دشواری روبه‌رو کند [۲].

از طرفی شواهد نشان می‌دهد ریسک سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، به‌دلیل مشکلاتی که کارآفرینان، سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان در مسیر تأمین منابع مالی مورد نیاز دست‌به‌گریبان هستند، همچنان بالاست. برای نمونه، خیلی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، درک کافی از شرایط خاص تولید در بخش پرریسک کشاورزی نداشته و برای پرداخت تسهیلات، شرایط سختگیرانه‌ای دارند. علی‌رغم اینکه بیشتر فعالیت‌های تولیدی و اقتصادی در نواحی مذکور از نوع بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط است؛ اما نظام بانکی کشور متناسب با ماهیت و ویژگی‌های این بنگاه‌ها، توسعه پیدا نکرده و بیشتر به‌دنبال بازپرداخت اصل و سود مربوطه در موعد مقرر ماهیانه است؛ تا مشارکت در تأمین مالی این بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط اقتصادی. کارمزد نسبتاً بالا و نبود دوره تنفس مناسب برای بازپرداخت تسهیلات، از دیگر علائم متناسب نبودن نظام تأمین مالی با ماهیت فعالیت در بخش پرریسک کشاورزی است.

با توجه به چالش‌های فوق، موضوع ارتقای روش‌های تأمین مالی بخش کشاورزی در بند «ج» از ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) و با تکلیف به افزایش بهره‌وری صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی از طریق ادغام، اصلاح ساختار و کاهش تعداد و تنوع این صندوق‌ها تکلیف شده است. بنابر گزارش ناظر اجرایی وزارت جهاد کشاورزی، در ابتدای برنامه هفتم پیشرفت، تعداد ۱۷۲ صندوق غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی فعال بوده‌اند و هدف‌گذاری صورت گرفته برای کاهش تعداد ۲۳ صندوق تا پایان برنامه انجام شده است که از سال دوم برنامه اجرایی خواهد شد. گفتنی است؛ در این خصوص اشاره‌ای به فرایند کاهش تعداد صندوق‌های مذکور و تأثیر آن بر ارتقای بهره‌وری آنها نشده و از این‌رو دستیابی به اهداف این حکم در ابهام قرار دارد.

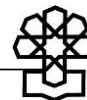
همچنین در بند «ج» از ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، دولت مجاز شده است به‌منظور افزایش کفایت سرمایه بانک کشاورزی به هشت درصد، اعتبارات لازم را در بودجه‌های سنواتی منظور کند و در صورت افزایش سرمایه دولت در بانک کشاورزی، این بانک مکلف است حداقل معادل پنج برابر افزایش سرمایه مزبور را به بخش کشاورزی تسهیلات پرداخت کند. درخصوص این تکلیف نیز گزارش ناظر اجرایی حاکی از انجام مکاتبات است و مشخص نشده که در عمل، دولت محترم در سال اول برنامه به چه میزانی در بانک کشاورزی افزایش سرمایه داده است. همچنین اشاره‌ای به عملکرد این تکلیف مهم در گزارش ناظر مالی و نیز گزارش تطبیق قانون بودجه با قانون برنامه هفتم نشده است.

به‌موجب جزء «۳» از بند «خ» ماده (۴۸) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) مقرر شده است که یک‌سوم از سهم بخش تعاون از منابع اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی در قالب بودجه‌های سنواتی به‌منظور 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 تحرک‌بخشی 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.

### ۳-۳. هدفمندی سیاست‌های حمایتی

تحقق امنیت غذایی، با توجه به نظام سنتی تولید در بخش کشاورزی و آسیب‌پذیری بالای آن در مقابل نوسانات مختلف اقلیمی و بازاری، نیازمند اتخاذ سیاست‌های حمایتی هدفمند در راستای تداوم‌بخشی به تولید در این بخش است. تکامل روش‌های حمایتی، از پوشش شکاف عملکرد تا پوشش شکاف درآمدی و شکاف سود و درنهایت شکاف رفاه، نشان‌دهنده نیاز بالای بخش کشاورزی به حمایت‌های هدفمند در راستای بازیابی نقش آن در اقتصاد ملی است. به‌موجب بند «ب» از ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) مقرر شده است حمایت از کشاورزان متناسب با میزان رعایت برنامه تولید بهینه (الگوی کشت) تعیین شده صورت گیرد و در غیر این‌صورت هرگونه حمایت مرتبط با برنامه مزبور به‌منزله تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است. همچنین در تبصره این بند، دولت مکلف شده به‌منظور جبران هزینه‌های 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. به‌موجب 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.

عملکرد بندهای «ب» و «پ» از ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) طبق گزارش ناظر اجرایی وزارت جهاد کشاورزی، محدود به مواردی از قبیل پرداخت پول گندم‌کاران و پرداخت مابه‌التفاوت قیمت و پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی در قالب ردیف تنظیم بازار محصولات کشاورزی در قانون بودجه بوده است و اعتبار ناکافی یا عدم پیش‌بینی اعتبار در بودجه سنواتی به‌عنوان دلایل عدم تحقق اهداف این بند گزارش شده است. در بسیاری از موارد، گذار به کشت جدید نوعی نگرانی در کشاورزان پدید می‌آورد و ممکن است از درآمدزایی کشت جدید مطمئن نباشند. عدم دسترسی به نهاده‌های کشت جدید یا عدم دانش کافی در تولید محصول جدید نیز از دیگر موانع است. چنین خدماتی را می‌توان در قالب کشاورزی قراردادی و توسعه نظام‌های بهره‌برداری ارائه کرد. بنابراین بهینه‌سازی و تغییر الگوی کشت با ابلاغ بخشنامه‌های صرف‌قابل تحقق نیست، بلکه نیازمند یک برنامه اقدام جامع است و ضرورت دارد وزارت جهاد کشاورزی چنین برنامه‌ای را ارائه کند. درحقیقت، وزارت جهاد کشاورزی باید برنامه‌های حمایتی خود از کشاورزانی که اقدام به تغییر و بهینه‌سازی الگوی کشت خود می‌کنند را تدوین و اعلام کند. انتقال حمایت‌ها به انتهای زنجیره نیز ضرورتاً



نیازمند تخصیص منابع مالی نیست؛ بلکه در وهله اول نیازمند تغییر رویکرد در تخصیص حمایت‌ها و ابلاغ بخشنامه مربوطه است. برای نمونه در حال حاضر، تخصیص حمایت از حوزه دامداری، در انتهای زنجیره و براساس گوشت تحویلی انجام نمی‌شود و خود این موضوع، بعضاً سبب ناکارآمدی و سوءاستفاده و عدم اصابت حمایت‌ها به تولیدکننده واقعی شده است.

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 شده است. بنابر گزارش ناظر اجرایی وزارت جهاد کشاورزی، ۵ مورد تدوین دستورالعمل و یا صدور مجوز برای این تکلیف تا پایان برنامه پیش‌بینی شده که در سال اول اجرای برنامه یک مورد از آنها محقق شده است. در جزء «۳» از این بند نیز صندوق بیمه کشاورزی مکلف شده است از طریق کارگزاری شرکت‌های بیمه، محصولات اساسی را درمقابل خسارت‌های ناشی از سوانح طبیعی و حوادث، بیمه اجباری تمام‌خطر کند؛ به‌گونه‌ای که حق بیمه سهم کشاورز از محل مطالبات کشاورز و از محل اعتبار ردیف خرید تضمینی پرداخت شود. درخصوص این جزء نیز اعلام شده است که صندوق بیمه کشاورزی نسبت به بیمه اجباری تمام‌خطر گندم اقدام کرده و در محاسبه قیمت خرید تضمینی گندم، مؤلفه حق بیمه سهم کشاورز نیز منظور شده است؛ اما به‌دلیل عدم شفافیت مصوبه شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی، مبلغ حق بیمه از مطالبات کشاورزان توسط دستگاه مباشر کسر نشده و به حساب صندوق بیمه واریز نگردیده است. بنابراین ایرادات ناشی از قانونگذاری به‌عنوان دلیل عدم تحقق این تکلیف مطرح شده است. این درحالی است که کسر مبلغ حق بیمه از مطالبات کشاورزان توسط دستگاه مباشر ضرورتاً نیازمند تقنین نبوده و سازوکار آن باید توسط شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی پیش‌بینی می‌شد.

#### ۳-۴. مدیریت منابع پایه تولید بخش کشاورزی

منابع طبیعی، مشتمل بر آب، زمین، ذخایر آبزیان، جنگل‌ها و مراتع، به‌عنوان بستر تولید کشاورزی مطرح بوده و به همین دلیل از آنها به‌عنوان منابع پایه تولید بخش کشاورزی نام برده می‌شود؛ به‌طوری‌که حفظ و ارتقای توان تولیدی این منابع تأثیر بسزایی در رونق تولید بخش کشاورزی خواهد داشت. مهم‌ترین چالش‌های موجود در زمینه بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی را می‌توان پایین بودن بهره‌وری آب؛ زمین‌خواری؛ تخلیه ذخایر آبزیان؛ جنگل‌زدایی؛ کاهش بازدهی مراتع و فرسایش خاک دانست. گفتنی است در این بخش صرفاً به دو جنبه از مدیریت منابع پایه تولید در بخش کشاورزی یعنی «آب و خاک» و «جنگل‌ها و مراتع» پرداخته شده و موضوع «بهره‌برداری از ذخایر آبزیان» در گزارش مربوط به عملکرد فصل ۱۲ برنامه هفتم پیشرفت ارائه شده است.

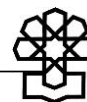
#### ۳-۴-۱. مدیریت آب و خاک کشاورزی

در بندهای «۶» و «۷» از سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت، 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 جدول اهداف کمی فصل هفتم، مندرج در ماده (۳۲) از این برنامه، تکالیفی همچون افزایش بهره‌وری در واحد سطح؛ افزایش تولید محصولات گلخانه‌ای؛ توسعه کشاورزی فراسرزمینی؛ تهیه نقشه‌های مدیریت‌پذیر و درجه‌بندی و ارزیابی تناسب زمین‌های کشاورزی؛ کاهش فرسایش خاک؛ اجرای عملیات آب و خاک، آبخیزداری و آبخوان‌داری، جنگل‌داری، مرتع‌داری و کاهش 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.

براساس گزارش‌های ناظران اجرایی و مالی، عملکرد تکالیف مرتبط با طرح‌های آب و خاک مشتمل بر «توسعه و ایجاد شبکه‌های آبیاری و زهکشی درجه‌های ۳ و ۴ در پایاب سدها و احداث آبراهه (کانال) های عمومی و انتقال آب کشاورزی با لوله»؛ «استقرار سامانه‌های نوین آبیاری (تحت فشار) در اراضی 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 ۶۰ هزار هکتار از اراضی کشاورزی»؛ «احیا، مرمت و بازسازی و لایروبی سالیانه ۳ هزار کیلومتر از قنوات»؛ «احداث ۲۵ هزار کیلومتر جاده‌های دسترسی و بین مزارع تا پایان برنامه»؛ در سال اول برنامه بسیار پایین بوده است؛ به طوری که غیر از تکلیف «احداث جاده‌های دسترسی و بین مزارع» که عملکردی ۷۵ درصدی داشته است، سایر تکالیف کمتر از ۵۰ درصد عملکرد داشته‌اند. بنابر گزارش ناظر اجرایی، برآورد غیرواقعی سنجه‌های عملکردی اهداف کمی و اعتبار ناکافی یا عدم پیش‌بینی اعتبار در بودجه‌های سنواتی به‌عنوان دلایل پایین بودن عملکرد تکالیف ذکر شده است. گفتنی است؛ طبق گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور کلیه احکام مرتبط با طرح‌های آب و خاک کشاورزی، غیرقابل اجرا تشخیص داده شده‌اند و پیشنهاد شده است که اهداف کمی مرتبط، متناسب با تأمین بودجه سالیانه کاهش یابد. البته این نکته را نیز نباید از نظر دور داشت که اجرای طرح‌های مذکور هرچند بسیار هزینه‌بر است؛ اما با صرفه‌جویی‌های ناشی از اصلاح نظام فنی و اجرایی کشور و همچنین بهره‌گیری از سرمایه‌های بخش‌های غیردولتی می‌توان درصد تحقق آنها را افزایش داد.

همچنین در جزء «۲» از بند «ت» ماده (۳۳) تکمیل و اجرای طرح‌های پیشران کشاورزی در حوزه آب و خاک با هماهنگی وزارت نیرو در قالب بودجه سنواتی و به میزان اختصاص منابع به وزارت جهاد کشاورزی تکلیف شده است که در گزارش ناظر اجرایی به پایین بودن میزان سرمایه‌گذاری و مشکل جذب سرمایه‌های خارجی به‌عنوان دلایل عدم تحقق این تکالیف اشاره شده است. در گزارش ناظر اجرایی عنوان شده که تأمین مالی دو طرح «احیا و بهبود اراضی کشاورزی (۵۵۰ هزارهکتاری خوزستان و ایلام)» و «احداث و ساماندهی زیرساخت‌های منابع آب و خاک کشاورزی در استان‌های شمالی» از طریق عقد قرارداد تجاری با طرف چینی جهت استفاده از خط اعتباری (فاینانس) چین صورت خواهد گرفت و برای «تکمیل و توسعه و بهره‌برداری از طرح‌های گرمسیری (مه‌ار و تنظیم آب‌های مرزی) نیز از محل اعتبارات صندوق توسعه ملی در سال ۱۴۰۳ مبلغ ۵۰۸۴/۴ میلیارد ریال برای ۱۰۵۶ هکتار تخصیص داده شده است.



در خصوص توسعه کشت گلخانه‌ای، به‌عنوان یکی از روش‌های کاهش مصرف آب در بخش کشاورزی، نیز دو حکم در فصل هفتم قانون برنامه هفتم پیشرفت با مضمون «تولید ۱۰ میلیون تن محصولات گلخانه‌ای تا پایان برنامه» و «تولید و صادرات محصولات گلخانه‌ای بزرگ‌مقیاس در قالب شهرک‌های کشاورزی و قطب‌های کشاورزی» به‌ترتیب در جدول ماده (۳۲) و جزء «۱» از بند «ت» ماده (۳۳) درج شده است. در این خصوص نیز پایین بودن میزان سرمایه‌گذاری و مشکل جذب سرمایه‌های خارجی به‌عنوان دلایل عدم تحقق این تکالیف مطرح شده است. حتی در گزارش احکام و اهداف کمی غیرقابل اجرا، عنوان شده که با وجود توان اجرایی این موضوع در دستگاه اجرایی و نظام فنی و اجرایی کشور، اما تعهدات سالیانه دولت بیش از منابع مالی در اختیار است. این موضوع و سایر محدودیت‌های ناشی از پایین بودن منابع و تسهیلات بانکی، تحریم‌ها، ناترازی انرژی، کمبود زیرساخت‌های بازاریابی داخلی و خارجی و سایر عوامل دیگر، باعث شده است تحقق افزایش محصولات گلخانه‌ای به میزان ۱۰ میلیون تن در پایان برنامه دور از انتظار بوده و لذا پیشنهاد شده هدف کمی این سنجه به ۵/۵ میلیون تن در پایان برنامه اصلاح شود.

یکی دیگر از شاخص‌های مهم جدول ذیل ماده (۳۲)، «اجرای عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری» است که براساس تکلیف قانونگذار باید تا پایان برنامه، میزان عملیات انجام‌یافته به ۲۰ میلیون هکتار برسد. طبق گزارش ناظر اجرایی، وضعیت این شاخص در سال ۱۴۰۲، حدود ۳۱۰ هزار هکتار بوده است که سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری هدف‌گذاری کرده بود با افزایش ۸۰ هزار هکتار، در پایان سال ۱۴۰۳ به ۳۹۰ هزار هکتار برساند. سازمان یاد شده توانسته است حدود ۵۰ هزار هکتار عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری به اجرا برساند و به ۹۲/۳ درصد از هدف خود دست پیدا کند. هدف‌گذاری سازمان برای سال ۱۴۰۴، رساندن عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری به حدود ۷۱۰ هزار هکتار است. با توجه به روند سال‌های گذشته و بودجه تخصیصی بسیار پایین و نیز عدم فراهم کردن فضای سرمایه‌گذاری اطمینان‌بخش برای سرمایه‌گذاری مردمی، احتمال تحقق پایینی دارد. در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، از محل اعتبارات عمومی و متفرقه، در مجموع تنها ۸۰۷ میلیارد ریال اعتبار هزینه‌ای پیش‌بینی شده که به‌اضافه اعتبارات تملک‌دارایی سرمایه‌ای، مجموع اعتبارات ابلاغی در سال ۱۴۰۴ به ۱۴۶۵/۵ میلیارد تومان (کمتر از ۱/۵ همت) می‌رسد. با فرض اینکه هر هکتار عملیات آبخیزداری به حدود ۶ میلیون تومان اعتبار نیاز دارد، انتظار می‌رود در پایان سال ۱۴۰۴، حداقل ۲۵۰ هزار هکتار از عرصه‌های کشور آبخیزداری شوند. البته پیشنهاد دولت این است که به‌دلیل کمبود منابع مالی مورد نیاز، عدد ۲۰ میلیون هکتار به ۷/۵ میلیون هکتار تقلیل یابد. اگرچه تحقق هدف برنامه در صورت عدم تأمین منابع مالی، مشکل است، اما باید توجه داشت که عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری اثر مثبتی در کاهش فرسایش خاک و مدیریت آب به‌ویژه از منظر کاهش تبخیر و خلق آب جدید دارد و از این منظر پیشنهاد می‌شود طبق قوانین برنامه سابق، بخشی از منابع مالی از صندوق توسعه ملی تأمین شود؛ اما در کنار این، قطعاً وزارت جهاد کشاورزی باید برنامه تحولی برای اجتناب از رویکردهای سازه‌ای صرف و ایجاد انگیزه اقتصادی پایدار و فضای اطمینان‌بخش سرمایه‌گذاری مردمی ارائه و اجرایی نماید.

در جزء «۴» از بند «ت» ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت مقرر شده 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 صورت گیرد و مجتمع‌ها

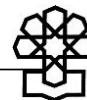
و شهرک‌های کشاورزی از مزایای مندرج در ماده (۸۱) [قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت \(۲\)](#) از جمله تأمین آب تا درب واحدهای تولیدی بهره‌مند شوند. طبق گزارش ناظر اجرایی، این حکم با ابلاغ شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران به تمامی شرکت‌های آب منطقه‌ای و سازمان آب و برق خوزستان برای محاسبه تعرفه‌ها با نرخ کشاورزی، اجرایی شده است. البته در گزارش مذکور اشاره‌ای به میزان تحقق تکلیف تأمین آب تا درب واحدهای تولیدی نشده است.

یکی دیگر از احکام مهم [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) مرتبط با بهره‌برداری بهینه از منابع آب کشاورزی، تکلیف وزارت جهاد کشاورزی به 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 است که در جزء «۵» از بند «ت» ماده (۳۳) این قانون مورد تأکید قرار گرفته است. در گزارش ناظر اجرایی برای این حکم عملکردی در سال ابتدایی برنامه منظور نشده و دلیل این عدم تحقق، **نبود اهتمام کافی در دستگاه اجرایی ذکر شده است**. گفتنی است؛ در گزارش ناظر مالی وزارت جهاد کشاورزی نیز به این حکم اشاره نشده و صرفاً در گزارش تطبیق قانون بودجه با قانون برنامه هفتم برای این تکلیف، اعتبار ۲،۱۵۷ میلیارد ریالی ذیل برنامه «کمک‌های فنی و اعتباری برای توسعه روش‌های نوین آبیاری و کم‌فشار» در قالب طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای سال ۱۴۰۴ تعریف شده است.

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. فهرست محصولات مشمول این بند برای سال ۱۴۰۳ بر اساس فهرست بند «ه» از تبصره «۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ لحاظ شد و برای هزینه‌کرد عوارض اخذ شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ مبالغی به وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و نیرو تخصیص یافت.

در جزء «۱» از بند «چ» ماده (۳۸) [قانون 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. بنابر گزارش ناظر اجرایی فعالیت صورت گرفته درخصوص این حکم توسط وزارت جهاد کشاورزی، محدود به مکاتبه و پیگیری از وزارت نیرو بوده و اقدامات بعدی، منوط به نهایی نمودن مساحت طرح‌ها و اعلام نتیجه از طرف وزارت نیرو شده است.

به موجب بند «ح» از ماده (۳۸) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) هم وزارت نیرو مکلف شده است با همکاری وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و کشور و با بهره‌گیری از شرکت‌های 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 استحصال از عملکرد این بند، به تصویب مجلس می‌رسد. در گزارش ناظر اجرایی وزارت نیرو از عملکرد این حکم، عدم تحقق در سال اول اجرای برنامه درج شده است و در گزارش سازمان برنامه‌بودجه از احکام غیرقابل اجرا نیز تحقق این حکم غیرممکن دانسته شده و پیشنهاد حذف آن مطرح شده است. این در حالی است که نقش آبخیزداری و آبخوان‌داری و سامانه‌های استحصال آب باران و کاهش تبخیر از سامانه‌های ذخیره، انتقال و توزیع آب در افزایش حجم آب استحصال کشور و کاهش برداشت از سفره‌ها، غیرقابل انکار است و در صورتی که اهداف کمی مندرج در این حکم دور از دسترس باشند، می‌توان به جای حذف، آن را اصلاح کرد.

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 به منظور 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 است. طبق گزارش ناظر اجرایی، از آنجایی که اجرای این حکم وابسته به تأمین منابع مالی است، به دلیل برآورد غیرواقعی از اهداف کمی در این حکم باید از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و یا سایر منابع اعتباری خارج از بودجه عمومی برای اجرای آن اقدام نمود. با این حال، برنامه مشخصی در این خصوص از سوی وزارت جهاد کشاورزی ارائه نشده است.

در بند «پ» از ماده (۴۰) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) در راستای پایداری تأمین مصارف وابسته به آب زیرزمینی در دشت‌های بحرانی و به منظور مدیریت (کنترل) اضافه برداشت از منابع آبی، وزارت نیرو مکلف شده است با هماهنگی وزارتخانه‌های نفت و جهاد کشاورزی نسبت به نصب شمارشگر (کنتور) 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 هر بار 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. بر اساس گزارش ناظر اجرایی، عملکرد نصب شمارشگر بر روی چاه‌های کشاورزی در سال ابتدایی برنامه تنها ۳۸ درصد بوده و دلیل آن ناکافی بودن یا عدم پیش‌بینی اعتبار در بودجه سنواتی درج شده است.

در بند «ت» از ماده (۴۰) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) 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 حبابه 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. در عملکرد این حکم به مواردی همچون تدوین پیش‌نویس دستورالعمل و برگزاری جلسات مرتبط اشاره شده است و دلیل عدم تحقق آن، محدودیت زمانی ذکر شده است؛ در حالی که این امر مسبوق به سابقه بوده و دستگاه‌ها مصوباتی قبل از برنامه هفتم نیز داشته‌اند و لذا نباید اصلاح و به‌روزرسانی آنها یکسال زمان می‌برد.

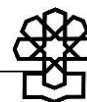
## ۲-۴-۳. بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع

بهره‌برداری از منابع طبیعی به‌ویژه جنگل‌ها و مراتع، با وجود کارکردهای غیرقابل جایگزین اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی، به‌نحو مناسبی مدیریت نمی‌شود و بیشتر به سمت بهره‌برداری‌های حداکثری و غیراقتصادی سوق پیدا کرده است. این وضعیت نیز از تضعیف مدیریت مردمی از یک‌سو و نبود سازوکار مناسب استفاده از ظرفیت دانش‌آموختگان در مدیریت و احیای منابع طبیعی از سوی دیگر نشئت می‌گیرد. به‌عبارتی، مدیریت پایدار، دانش‌بنیان و اجتماع‌محور منابع طبیعی به سه مؤلفه اصلی بستگی دارد: ۱. به رسمیت شناختن و حفظ حقوق جوامع محلی و ساکنان بومی عرصه‌های منابع طبیعی؛ ۲. تقویت ضریب نفوذ دانش در حوزه منابع طبیعی به‌ویژه از طریق برقراری ارتباط دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی با جامعه محلی و ۳. حمایت ویژه نهادهای تأمین مالی با رویکرد سرمایه‌گذاری خطرپذیر. در همین راستا، در قانون برنامه هفتم پیشرفت، احکامی تصویب شده است که در ادامه مورد اشاره قرار می‌گیرد.

یکی از احکام مهم، جزء «۶» بند «ت» ماده (۳۳) است. در این حکم، به سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور اجازه داده شده است، برای انجام عملیات آبخیزداری و جنگل‌کاری از ظرفیت مجریان، بهره‌برداران، افراد بومی و محلی، روستاییان و سایر افراد واجد صلاحیت در قالب شرکت‌های تعاونی استفاده شود. این حکم تقریباً هم‌راستا با تکلیف موضوع بند «ب» ماده (۲۹)<sup>۱</sup> قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور است که به انعقاد قرارداد با تشکل‌های روستایی و عشایری و تعاونی‌های تخصصی مربوط برای اجرای عملیات و پروژه‌های مرتبط با حفاظت، احیا، اصلاح و بهسازی محیط زیست و منابع طبیعی که در موافقت‌نامه‌های طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای ملی و استانی پیش‌بینی شده است، اشعار دارد. در قانون برنامه هفتم، سهم مشخصی تعیین نشده که چه میزان از طرح‌ها و پروژه‌ها باید از این مسیر اجرایی شود؛ اما مطابق با گزارش ناظر اجرایی از عملکرد حکم فوق‌الشاره با شناسه ۷۰۰۴۳، برای سال ۱۴۰۳، مقرر شده است ۲۴۹ مورد از قراردادها در قالب بند «ب» ماده (۲۹) با تشکل‌ها و تعاونی‌های صلاحیت‌دار صورت گیرد. عملکرد این حکم در پایان سال ۱۴۰۳، ۶۹/۵ درصد (۱۷۳ مورد) بوده است. هدف‌گذاری سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری برای سال‌های آتی برنامه هفتم، سالیانه ۵۰۰ مورد است که گزارشی از عملکرد آن در سال ۱۴۰۴ ارائه

۱. «ب» - به‌منظور مردمی شدن اقتصاد و ارتقای مشارکت جوامع محلی و توانمندسازی آنان در امر حفظ و احیای منابع طبیعی و محیط زیست کشور به دستگاه‌های اجرایی مربوط (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و سازمان حفاظت محیط زیست) اجازه داده می‌شود با نظارت و مسئولیت بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوط با رعایت قانون برگزاری مناقصات و براساس آخرین فهرست‌های بهای پایه ابلاغی، در هر سال قرارداد اجرای عملیات و پروژه‌های پیش‌بینی شده در موافقت‌نامه‌های طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای ملی و استانی خود را با تشکل‌های روستایی و عشایری و تعاونی‌های تخصصی مربوط منعقد کنند.

این‌نامه اجرایی این بند شامل نحوه واگذاری کار، تعیین صلاحیت تشکل‌ها و تعاونی‌های تخصصی، تضامین لازم، متن قرارداد و سایر الزامات لازم به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.



نشده است. ناظر اجرایی، پیچیدگی و زمان بر بودن بوروکراسی‌های اداری را در عدم تحقق تکلیف جزء «۶» بند «ت» ماده (۳۳) مؤثر دانسته که تحلیل درستی است؛ اما عدم اعتماد مکفی به توانمندی‌های جامعه بومی و نبود برنامه اقدام مناسب برای توانمندسازی تشکل‌های روستایی و عشایری در زمینه مدیریت بهره‌برداری و استفاده از ظرفیت دانش‌آموختگان، از جمله دلایل اصلی عدم تحقق این حکم است. ضمن اینکه نحوه واگذاری طرح‌های قابل واگذاری به تشکل‌ها و بهره‌برداران عمدتاً براساس قانون برگزاری مناقصات- مصوب ۱۳۸۳- است؛ درحالی‌که اغلب جوامع محلی آشنایی کافی با این موضوعات ندارند. بنابراین تا زمانی که تحول جدی در رویکردهای سازمان در این رابطه رخ ندهد، نمی‌توان انتظار داشت که هدف قانونگذار به‌نحو مطلوبی محقق شود.

ماده (۳۶)، دیگر حکم مرتبط در راستای مدیریت پایدار منابع طبیعی است. در این ماده، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور مکلف شده است در چارچوب «طرح مدیریت پایدار جنگل و جنگلداری نوین» به حفظ، احیا و توسعه جنگل‌های کشور اقدام کند. سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری عموماً طرح‌های «حفاظت از جنگل‌ها و مراتع» را مستقل از «احیا و توسعه جنگل‌ها و مراتع» در نظر می‌گیرد و برای هر کدام هدف‌گذاری جداگانه‌ای لحاظ می‌کند. درخصوص حفاظت، قانونگذار در قانون برنامه هفتم مقرر کرده است «ضریب پوشش حفاظت از جنگل‌ها و مراتع» که در سال ۱۴۰۲، حدود ۴۲ درصد بوده است، در پایان برنامه ۲۰ درصد افزایش داشته باشد و به ۶۲ درصد برسد. سازمان مذکور برای سال ۱۴۰۳، یک درصد هدف‌گذاری کرده که به‌طور کامل محقق شده و هدف‌گذاری کمی برای سال ۱۴۰۴ نیز ۰/۹ درصد تعیین شده است. بررسی قانون بودجه ۱۴۰۴ نیز نشان می‌دهد، ذیل برنامه «مدیریت یکپارچه منابع آب، خاک، و پوشش گیاهی» به شماره طبقه‌بندی «۱۱۱۱۶»، ۲۵۰۹ میلیارد ریال از اعتبارات هزینه‌ای عمومی و ۳۷۶۲ میلیارد ریال از اعتبارات هزینه‌ای متفرقه، در این خصوص پیش‌بینی شده است. برای ارتقای «ضریب پوشش حفاظت از جنگل‌ها و مراتع» عمدتاً پروژه‌هایی مانند کنترل و اطفای حریق، احداث کمربند حفاظتی با هدف جداسازی اراضی ملی از اراضی مستثنیات، اجرای طرح‌های گیاه‌پزشکی با هدف مدیریت آفات و بیماری‌ها، جایگزینی سوخت فسیلی به‌جای استفاده از سوخت هیزیمی و تجهیز گشت‌های حفاظتی تعریف می‌شود که به منابع مالی زیادی نیاز دارد. از همین‌رو، این شاخص جزء مواردی است که دولت درخواست کرده به‌دلیل کمبود منابع مالی، سنجه کمی آن از ۲۰ درصد در پایان برنامه به ۷ درصد کاهش پیدا کند. در رابطه با پیشنهاد دولت می‌توان گفت؛ جدا از محدودیت‌های مالی، سازوکار کنونی دولتی برای حفاظت منابع طبیعی هزینه‌بر است و اگر به‌نحوی مدیریت شود که انتفاع جامعه محلی به حفاظت از منابع طبیعی پیوند بخورد، در این صورت هم میزان آسیب‌ها به عرصه‌های منابع طبیعی کمتر می‌شود و هم بخشی از هزینه‌ها توسط خود مردم تأمین می‌شود.

درخصوص احیا و توسعه جنگل‌ها و مراتع، گفتنی است در قانون برنامه هفتم فقط برای مراتع، شاخصی با عنوان «مدیریت، حفظ، احیا و توسعه مراتع کشور» پیش‌بینی شده که باید تا پایان برنامه ۲۰ میلیون هکتار از مراتع را شامل شود. این عدد در سال ۱۴۰۲، ۱۲ میلیون هکتار بوده و طبق هدف‌گذاری سازمان برای سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴، به‌ترتیب باید به ۱۳ و ۱۴ میلیون هکتار برسد. یعنی طی این دو سال، سالیانه یک میلیون هکتار از مراتع کشور، حفظ، احیا و توسعه پیدا کنند. البته درخواست دولت کاهش هدف‌گذاری قانون برنامه، از ۲۰ میلیون هکتار به ۷/۵ میلیون هکتار است. با توجه به اینکه کاهش سطح پوشش مرتعی اثر مستقیمی بر کاهش جمعیت دامی و تهدید معیشت

دامداران دارد، به‌نظر می‌رسد به‌جای کاهش هدف قانون، به فکر تأمین منابع مالی جدید برای این موضوع و نیز اصلاح نظام بهره‌برداری از مراتع بود.

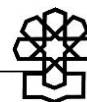
برای احیا و توسعه جنگل‌ها، شاخص و هدف‌گذاری مشخصی در قانون برنامه هفتم تعیین نشده است. از طرفی، در جداول گزارش عملکرد، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری نیز هدف کمی برای احیا و توسعه جنگل‌ها مشخص نکرده است. فقط براساس گزارش ناظر اجرایی، در سال ۱۴۰۳، میزان توسعه و احیای جنگل‌های شمال ۱۰۶۹۵ هکتار و میزان توسعه و احیای جنگل‌های خارج از شمال ۱۸۱۳ هکتار بوده است.

موضوع بعدی که اهمیت دارد این است که طرح‌های «حفاظت» و «احیا و توسعه» باید در چارچوب «طرح مدیریت پایدار جنگل و جنگلداری نوین» اجرایی شوند. در گزارش ناظر اجرایی، عملکردی از اقدامات سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری برای تدوین طرح‌های مدیریت پایدار جنگل مشاهده نشد. ولی پیگیری‌ها نشان داد که تهیه طرح‌های مدیریت پایدار جنگل‌ها از قانون برنامه ششم توسعه به سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری تکلیف شده بود که در این راستا، سازمان مذکور از سال ۱۳۹۶ برای جنگل‌های هیرکانی شروع به تهیه طرح مدیریت پایدار جنگل کرده اما هنوز به سرانجام مشخصی نرسیده است. بنابراین می‌توان گفت؛ با توجه به تکلیف قانون برنامه هفتم پیشرفت، وزارت جهاد کشاورزی باید برنامه مشخص و دستورالعملی را برای جنگلداری پایدار و نوین تدوین نماید. البته اخیراً سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور در پی تهیه طرح جنگلداری اجتماعی که نوع دیگری از مدیریت پایدار جنگل‌ها به‌شمار می‌رود، برای ناحیه ریشی زاگرس است. کمبود منابع مالی و نبود اراده و توان کارشناسی مکفی، از عواملی است که در عدم تحقق اهداف صدر ماده (۳۶) مؤثر بوده است.

در تبصره «۱» از همین ماده، به لزوم اخذ مجوز از سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور برای برداشت درختان ریشه‌کن، شکسته و افتاده تجمعی ناشی از بروز عوامل طبیعی (طوفان، سیل، برف سنگین، لغزش و رانش وسیع) و آفت‌زده غیرقابل احیای جنگل‌ها (خارج از مدیریت شهرداری‌ها) و همچنین درختان خطرناک در حاشیه جاده‌های جنگلی و پارک‌های جنگلی اشاره شده است. طبق گزارش ناظر اجرایی، تاکنون مجوزی از سوی سازمان یاد شده برای این موضوع صادر نشده است.

### ۵-۳. زنجیره ارزش محصولات کشاورزی

در جدول ماده (۳۲) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) هدف‌گذاری شده است که سهم ارزش افزوده فراوری محصولات کشاورزی از ارزش افزوده بخش کشاورزی سالیانه ۱۵ درصد افزایش یابد. نکته قابل ذکر درخصوص این حکم، عدم همخوانی شاخص تعریف شده در آن با شاخص‌های متداول و رسمی در گزارش‌های حساب‌های ملی است. بنابراین بهتر است جهت رفع این ابهام شاخص مذکور به «نسبت ارزش افزوده فراوری محصولات کشاورزی به ارزش افزوده بخش کشاورزی» اصلاح شود. در گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور نیز به‌دلیل عدم محاسبه شاخص مذکور توسط مراجع رسمی آمارهای اقتصادی، پیشنهاد حذف این حکم داده شده است؛ درحالی‌که با توجه به اهمیت توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی در خلق ارزش افزوده و بهبود بازاریابی محصولات کشاورزی ضروری است ارتقای آنها همواره مدنظر باشد و محاسبه ارزش افزوده فراوری محصولات کشاورزی کار دشواری نیست و مستلزم ایجاد بار مالی جدید برای



دولت محترم نیست. گفتنی است؛ طبق آمار سازمان خواروبار و کشاورزی (FAO) ارزش افزوده ایجاد شده توسط صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی در بسیاری از کشورها حتی از ارزش افزوده بخش کشاورزی بالاتر است [۵]. 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، به منظور 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. در گزارش ناظر اجرایی درخصوص عملکرد این تکلیف عنوان شده است که بخشنامه مربوطه جهت همکاری شهرداری‌ها در زمینه اجرای این حکم به استانداردهای سراسر کشور ابلاغ شده و گزارشی هم از وزارت جهاد کشاورزی مبنی بر عدم واگذاری غرفه‌ها دریافت نشده است.

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. بنابر گزارش ناظر اجرایی، به دلیل پیچیدگی و زمان‌بر بودن فرایندهای اداری، اجرای این حکم در سال ابتدایی برنامه هفتم پیشرفت عملکردی نداشته است و برای تحقق آن در سال دوم برنامه هدف‌گذاری ۶۰ درصدی و برای سال سوم هدف‌گذاری ۴۰ درصدی صورت گرفته است که این هدف‌گذاری‌ها خلاف تکلیف قانونی مبنی بر راه‌اندازی سامانه در سال اول برنامه است. همچنین بعضاً دلیل عدم راه‌اندازی این سامانه، عدم تحقق کاداستر اراضی کشاورزی بیان می‌شود درحالی‌که براساس آمار رسمی موجود، فقط در بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۰، حدود ۶ میلیون هکتار از اراضی کشاورزی حدنگاری شده‌اند و دولت موظف بوده است نقشه‌های حدنگاری اراضی کشاورزی را تا پایان برنامه ششم توسعه به ۲۰ میلیون هکتار برساند [۶]. راه‌اندازی این سامانه با توجه به کلیدی بودن نقش آن در بهبود سیاست‌گذاری‌های تولیدی و تجاری بخش کشاورزی باید از اولویت‌های وزارت جهاد کشاورزی قرار گیرد و از طرفی پیچیدگی‌های موجود در بخش کشاورزی و ساختار سنتی تولید و بازاریابی محصولات در این بخش، اصلاح مداوم کارکردهای سامانه را در راستای کارآمدسازی آن در سال‌های آینده ضروری خواهد ساخت. بنابراین ضروری است وزارت جهاد کشاورزی در راه‌اندازی سامانه موضوع این حکم اهتمام ویژه داشته باشد. گفتنی است ایجاد پایگاه اطلاعات جامع کشاورزی برپایه فناوری اطلاعات (IT)، تکلیفی است که در بند «ب» از ماده (۲۲) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ نیز مورد تأکید قرار گرفته است و مقرر شده پایگاه مذکور ظرف دو سال توسط وزارت جهاد کشاورزی ایجاد شود.

### ۳-۶. ایمنی و کیفیت محصولات کشاورزی و غذایی

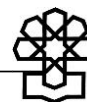
از دیگر چالش‌های مهمی که ذیل «امنیت غذایی» قرار می‌گیرد، «ایمنی و کیفیت محصولات کشاورزی و غذایی» است. امروزه مصرف مواد غذایی ناسالم به‌عنوان یک تهدید جهانی جدی برای سلامت عمومی شناخته می‌شود و میلیاردها نفر در سراسر جهان را در معرض خطر قرار می‌دهد. آمارها نشان می‌دهد که سالیانه میلیون‌ها نفر به دلیل مصرف غذای آلوده بیمار شده و صدها هزار نفر جان خود را از دست می‌دهند. از این‌رو، تأمین ایمنی غذایی برای حفظ جان و سلامت انسان حیاتی است. غذای سالم نه تنها باعث ارتقای سطح سلامت فردی می‌شود، بلکه محرکی برای

بهبود شاخص‌های سلامت جامعه و تقویت رشد اقتصادی در مناطقی است که به این استانداردها پایبند هستند. با وجود پیشرفت‌های چشمگیر در علم و فناوری، نگرانی‌ها در مورد ایمنی مواد غذایی و وجود آلاینده‌ها همچنان یک چالش اساسی در حوزه سلامت است. امروزه مصرف‌کنندگان، که مواد غذایی را منبع اصلی انرژی و ریزمغذی‌ها برای بقا می‌دانند، حساسیت فزاینده‌ای نسبت به کیفیت و ایمنی محصولات نشان می‌دهند. در نتیجه، انتظار دارند که دستگاه‌های نظارتی و حاکمیتی با اعمال استانداردها و قوانین، ایمنی و سلامت محصولات غذایی را تضمین نمایند. از این به منظور تولید مواد غذایی سالم و تنظیم‌گری مطلوب آن در کشور، در این خصوص احکامی در قانون پنج‌ساله هفتم پیشرفت، تصویب شده است که در ادامه اشاره می‌شود و میزان تحقق اهداف هر حکم مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۱-۶-۳. بهداشت مواد غذایی

از احکام مهمی که در آن به لزوم تدوین آیین‌نامه مرتبط با سلامت و ایمنی غذایی اجرایی اشاره شده است، می‌توان به ماده (۳۴) اشاره کرد. مطابق این ماده، به منظور افزایش سطح سلامت و ایمنی مواد غذایی و جلوگیری از تعارض منافع، وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و جهاد کشاورزی مجازند برای کارآمدسازی نظارت بهداشتی و فنی دولت بر کارخانه‌ها و کارگاه‌های تهیه مواد خوردنی، آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی موضوع قانون مواد خوردنی و آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی و قانون مربوط به مقررات امور پزشکی و دارویی مواد خوردنی و آشامیدنی و کشتارگاه‌ها و کارخانه‌های تولید و تهیه فرآورده‌های خام دامی موضوع قانون سازمان دام‌پزشکی کشور و قانون نظارت شرعی بر ذبح و صید، نسبت به صدور مجوز تأسیس **کانون‌های مسئولان فنی و بهداشتی** با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار اقدام نمایند. آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های مذکور و با همکاری وزارت دادگستری و معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۴) قانون پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران با موضوعیت صدور مجوز تأسیس کانون‌های مسئولان فنی و بهداشتی، در تاریخ ۱۴۰۴/۳/۱۱ به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است. در آیین‌نامه مذکور در رابطه با انواع کانون و مسئولان فنی و بهداشتی صراحتاً صحبتی نداشته است. برای مثال براساس آیین‌نامه مذکور مشخص نیست که کانون مسئولین فنی دارو و محصولات آرایشی و بهداشتی نیز قرار است تشکیل شود یا خیر و اگر قرار است تشکیل شود باید به صورت مجزا از کانون فنی بهداشتی محصولات غذایی در نظر گرفته شود و از این حیث آیین‌نامه مشخص و واضح تصریح نکرده است. علاوه بر این، آیین‌نامه مذکور طبق ماده (۳۴) می‌بایست سه ماه بعد از لازم‌الاجرا شدن قانون برنامه هفتم تهیه و تصویب می‌شد، اما حدوداً یک سال پس از قانون برنامه هفتم و در تاریخ ۱۳ شهریور ۱۴۰۴ به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است. نکته قابل توجه دیگر آن است که هدف اصلی ماده مذکور صدور مجوزهای تأسیس **کانون‌های مسئولان فنی و بهداشتی** است، که باید براساس آیین‌نامه مربوطه انجام گیرد. با این حال، بررسی درگاه ملی مجوزها حاکی از آن است که تاکنون مجوزی با این مضمون در این پایگاه تعریف نشده است، لذا صدور مجوزی در این خصوص انجام نگرفته و این بند از ماده قانون اجرایی نشده و صرفاً آیین‌نامه اجرایی آن، تدوین و تصویب شده است.



## ۲-۶-۳. شناسنامه‌دار کردن و ارزیابی آلاینده‌گی مواد غذایی

مطابق با بند «الف» ماده (۳۵) شناسنامه‌دار کردن محصولات کشاورزی به منظور ایجاد قابلیت رهگیری و شناسایی مبدأ محصولات تولیدی و بهینه‌سازی مصرف نهاده‌ها باید 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 انجام گیرد. در گزارش ناظر مالی برای این منظور اعتباری اختصاص داده نشده است. همچنین مطابق گزارش ناظر اجرایی به دلیل عدم اهتمام کافی دستگاه اجرایی در تحقق هدف در سال اول برنامه ۵۳/۷ درصد از این هدف محقق شده است.

به نظر می‌رسد شناسنامه‌دار کردن محصولات کشاورزی برخلاف آنچه که توسط ناظر اجرایی حدود ۵۴ درصد از هدف این بند گزارش شده است، تناسب مطلوبی با واقعیت ندارد. در حال حاضر در عمل محصولات کشاورزی دارای شناسه در بازار عرضه داخلی وجود ندارد و احتمالاً بخش اعظم آن صادر می‌شود و برای تجارت جهانی مورد استفاده قرار می‌گیرد. از سوی دیگر، در گزارش ناظر اجرایی شناسنامه‌دار کردن واحدهای بهره‌برداری باغی تنها عنوان شده است که صحیح نمی‌باشد؛ زیرا هدف از این ماده تمامی محصولات کشاورزی صرف نظر از باغی و زراعی بودن آن می‌باشد. همچنین در حال حاضر اکثراً واحدهای باغی و محصولات باغی شناسنامه دریافت کرده‌اند و توجه کمتری بر واحدها و محصولات زراعی شده است. لازم به ذکر است که موضوع شناسنامه‌دار کردن علاوه بر این ماده قانونی، در بند «خ» ماده (۷۱) از قانون برنامه هفتم نیز آمده است و در آنجا تدوین آیین‌نامه اجرایی آن تکلیف شده است. آیین‌نامه مذکور نیز در اسفند سال ۱۴۰۳ به تصویب رسید. آیین‌نامه مذکور علاوه بر اینکه در مواردی مغایر با احکام برنامه هفتم پیشرفت است، از حیث محتوا نیز بسیاری از ضوابط فنی لازم برای شناسه‌گذاری را به تدوین ضوابط و دستورالعمل‌های بعدی موکول نموده و در وظایف دستگاه‌ها نیز تشریح مناسبی صورت نگرفته که موجب به تعویق افتادن اجرای این برنامه شده است.

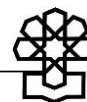
در جدول ماده (۳۲) به کاهش سالیانه ۱۰ درصدی از سهم هریک از محصولات دارای آلاینده‌های غیرمجاز از محصولات پرمصرف تأکید شده است. براساس گزارش ناظر اجرایی این حکم به دلیل ایرادات ناشی از قانونگذاری تحقق نیافته است. این گزارش اظهار داشته است که در رابطه با سنجه این حکم، تعریف دقیقی از عملیات و کمیت فعلی آن موجود نیست. همچنین طیف این سنجه فراتر از شرح وظایف قانونی مجموعه‌های تحت پوشش وزارت جهاد کشاورزی می‌باشد و امکان اجرای آن را با محدودیت‌هایی مواجه ساخته است. لذا تعیین نگاشت نهادی برای تحقق اهداف و احکام جهت اجرای آن توصیه شده است. وزارت جهاد کشاورزی نیز چنین موضعی را اتخاذ کرده است. **علاوه بر این، حکم فوق‌الذکر به‌عنوان یکی از احکام غیرقابل اجرای قانون برنامه هفتم از سوی سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد شده است.** طبق گزارش سازمان مذکور، از دلایل غیر قابل اجرا دانستن این حکم نیز وجود ابهام در عنوان و کمیت و همچنین نوع آلودگی (شیمیایی، میکروبی و فیزیکی)، عدم وجود محاسبه دقیق از وضعیت فعلی و سال پایه، خروج اندازه‌گیری این سنجه از شرح وظایف وزارت جهاد کشاورزی و نیازمندی به زمان و امکانات مشخص می‌باشد. لذا پیشنهاد حذف آن از سوی سازمان برنامه و بودجه مطرح شده است.

طبق گزارش ناظر مالی، به‌منظور کاهش سهم هریک از محصولات دارای آلاینده‌های غیرمجاز از محصولات پرمصرف و پایش آفت‌کش‌ها در داروخانه‌های گیاه‌پزشکی، از منابع عمومی دولت ۱۰۰۰۰ میلیون ریال اعتبار مصوب شده است که از این میزان تمام آن تخصیص‌یافته و از خزانه دریافت شده است. البته لازم به ذکر است که ضرورتاً نمی‌توان تشخیص داد که چه میزان از این منابع برای حکم مرتبط در قانون برنامه هفتم مصرف شده است. همچنین با توجه به قانون بودجه سال ۱۴۰۴، برای سازمان دام‌پزشکی و سازمان حفظ نباتات ذیل برنامه اجرایی «ارتقای امنیت غذایی» به‌ترتیب به میزان ۱۶۲۵۳۷۳ و ۱۶۰۴۰۱ میلیارد ریال از محل اعتبارات هزینه‌ای عمومی و متفرقه پیش‌بینی شده است. همچنین از محل اعتبارات تملک‌دارایی سرمایه‌ای عمومی ۶۶۵۰۰۰ میلیارد ریال برای سازمان دام‌پزشکی ذیل برنامه اجرایی «تعمیرات اساسی و تجهیز آزمایشگاه‌های منطقه ای و مراکز مرجع دام‌پزشکی» پیش‌بینی شده است که البته ضرورتاً نمی‌توان تشخیص داد که چه میزان از این منابع، دقیقاً برای حکم برنامه در نظر گرفته شده است.

شایان ذکر است که دلایل منتشر شده از سوی ناظر اجرایی و گزارش وزارت جهاد کشاورزی و سازمان برنامه و بودجه از جمله؛ مشخص نبودن آمار مربوط به وضعیت پایه و وجود ابهام در عنوان و کمیت و همچنین نوع آلودگی مدنظر (شیمیایی، میکروبی و فیزیکی) در عدم تحقق اهداف این حکم، منطقی به‌نظر نمی‌رسد و بیشتر به‌عنوان بهانه‌ای برای عدم اجرا و پاک نمودن صورت مسئله تلقی می‌شود و از آنجا که آلاینده‌های موجود در محصولات کشاورزی و غذایی تهدیدی جدی برای سلامت جامعه تلقی می‌شود، از اهمیت بسیار بالایی به‌منظور پایش و نظارت برخوردار است. لازم به ذکر است که تعیین عواملی از قبیل کمیت‌ها و آلودگی‌های مدنظر برای حکم مذکور و به‌صورت کلی شاخص‌های اجرایی آن، باید در اجرا توسط دستگاه اجرایی مسئول انجام گیرد. از سوی دیگر، میزان آلاینده‌های برخی محصولات کشاورزی اعم از میزان باقی‌مانده برخی آفتکش‌ها، فلزات سنگین و نیترات، هرساله توسط سازمان غذا و دارو وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اندازه‌گیری می‌شود و نتایج آن به برخی دستگاه‌های مرتبط ارسال می‌شود. لذا آمار پایه مربوط به آلاینده‌های باقی‌مانده آفتکش‌ها، نیترات و فلزات سنگین، در حال حاضر در کشور موجود است و می‌توان از همان اصول و شاخص‌ها، برای اجرای این حکم استفاده کرد و در جهت تکمیل آن نیز اصلاحاتی انجام داد. از سوی دیگر توجه به کاربرد روش‌های نوین و به‌روز که امکان سنجش آلاینده‌ها در محل را فراهم می‌کند، می‌تواند در تحقق اهداف برنامه اثر بسزایی داشته باشد که باید مدنظر قرار گیرد. همچنین بهره‌گیری از ظرفیت نظارت مردمی و سازمان‌های غیردولتی مردم‌نهاد نیز می‌تواند در اجرای موفقیت‌آمیز این هدف، کمک قابل‌توجهی نماید.

### ۳-۶-۳. محصولات تراریخته

جزء‌های «۱» و «۲» بند «ب» ماده (۳۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت به‌ترتیب به موضوع ممنوعیت رهاسازی و کشت محصولات تراریخته در کشور و رعایت قانون ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران در انجام تحقیقات و پژوهش‌های آزمایشگاهی و گلخانه‌ای بر روی محصولات تراریخته اشاره کرده است. همچنین در جزء «۳» بند «ب» ماده (۳۵) نیز وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف شده است تا در راستای سیاست‌های کلی سلامت‌محور و با هماهنگی سایر دستگاه‌های مرتبط، نظارت بر تولید و عرضه فراورده‌های غذایی که در تولید آن از محصولات تراریخته استفاده شده است را در چارچوب قوانین و مقررات داخلی انجام دهد. کلیه واردکنندگان و تولیدکنندگان فراورده‌های غذایی و



آشامیدنی که از مواد تراریخته استفاده می‌کنند، مکلف به درج برچسب بر روی این محصولات شده‌اند و در صورت عدم برچسب‌گذاری، وزارتخانه مکلف است مجوزهای بهداشتی واحدهای متخلف را تعلیق و متخلفین را به مراجع قانونی معرفی نماید.

درخصوص جزء «۱» بند «ب» ماده (۳۵)، گزارش ناظر اجرایی مبنی بر تحقق کامل این بند بوده است. به‌موجب این گزارش، کلیه فعالیت‌های سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی در زمینه مهندسی ژنتیک و ایمنی زیستی در پژوهشگاه بیوتکنولوژی کشاورزی متمرکز می‌باشد و هیچ محصول تراریخته حاصل از فعالیت‌های پژوهشی این پژوهشگاه، رهاسازی و تولید انبوه نشده است. علاوه بر این، براساس اطلاعات موجود در گزارش ناظر اجرایی، در راستای اجرای جزء «۲» بند «ب» ماده مذکور، تمامی پروژه‌های تحقیقاتی در دست اجرای مرتبط با محصولات تراریخته در سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی در چارچوب قوانین و مقررات انجام می‌شود. همچنین با توجه به قانون بودجه سال ۱۴۰۴، برای سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی ذیل برنامه اجرایی «تکمیل، تجهیز و تأمین ماشین آلات ایستگاه‌ها، مراکز و مؤسسات تحقیقاتی وابسته» میزان ۳۹۹۰۰۰ و ۱۸۴۴۹۴ میلیارد ریال از محل اعتبارات تملک سرمایه ای عمومی و اختصاصی پیش‌بینی شده است.

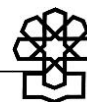
درخصوص احکام جزءهای «۱» و «۲» بند «ب» ماده فوق‌الذکر، گزارش ناظر اجرایی تنها محدود به فعالیت‌های سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی مبنی بر انجام تحقیقات گیاهان تراریخته در محیط آزمایشگاهی و عدم کشت آن در فضای آزاد و مطابق با قوانین شده است. این درحالی است که مراکز، مؤسسه‌ها، پژوهشکده‌ها و دانشگاه‌های متعددی در کشور وجود دارد که فعالیت‌های تحقیقاتی گسترده‌ای بر روی گیاهان تراریخته انجام می‌دهند و اکثراً ذیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری قرار می‌گیرند. لذا بررسی فعالیت این مراکز علمی و تحقیقاتی نیز باید در اجرای حکم مذکور، مدنظر قرار گیرد.

بنابر گزارش ناظر اجرایی درخصوص جزء «۳» بند «ب» ماده (۳۵)، سازمان غذا و دارو مطابق برنامه جامع عملیاتی سالیانه نسبت به پایش سالیانه محصولات غذایی تراریخته فاقد مشخصات برچسب‌گذاری، اقدام می‌نماید. همچنین در راستای نظارت بر محصولات وارداتی مشمول تراریختگی (دانه‌های روغنی سویا، ذرت، کلزا و پنبه دانه)، قبل از صدور مجوز ورود (IRC) توسط این سازمان، مدارک و مستندات مربوط به ویژگی‌های محصول، به‌ویژه رخدادهای تراریختگی، از متقاضی اخذ و بررسی مدارک صورت می‌گیرد. همچنین دانه‌های روغنی مشمول تراریختگی در مبادی ورودی نمونه‌برداری شده و به آزمایشگاه مرجع کنترل غذا و دارو جهت راستی‌آزمایی رخدادهای تراریختگی ارسال می‌شود. چنانچه با ضوابط و مقررات مربوطه مطابقت نداشته باشد، مجوز مصرف صادر نخواهد شد. با این وجود شواهد حاکی از آن است که در حال حاضر محصولات حاوی تراریخته در کشور یا برچسب‌گذاری نمی‌شوند و یا با نوشته کوچکی در ترکیبات غذایی محصول مشخص می‌شود. دلایل مختلفی برای این امر از جمله ضعف در نظارت، منافع برخی اشخاص و ... برشمرده. همچنین در گزارش ناظر اجرایی مشخص نشده است که آیا تاکنون وزارت متبوع با تخلف عدم برچسب‌گذاری محصولات حاوی مواد تراریخته برخوردی داشته است که طبق ماده قانونی مذکور به تعلیق مجوز بهداشتی متخلفین منجر گردد.

در جزء «۴» بند «ب» ماده (۳۵) و جدول ماده (۳۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت به کاهش واردات محصولات تراریخته تأکید شده است. مطابق جزء «۴» بند «ب» ماده (۳۵) قانون مذکور، وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده است که از طریق افزایش بهره‌وری، ترویج کشت محصولات علوفه‌ای و روغنی کم‌آبر 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. همچنین وزارت جهاد کشاورزی مجاز است جهت کاهش وابستگی کشور به نهاده‌های دامی و استفاده از ظرفیت کارخانجات خوراک دام تا پایان برنامه و به‌صورت تدریجی و با همکاری تشکل‌ها و سازمان‌های مربوط، خام‌فروشی نهاده‌های دام، طیور و آبزیان را تا پنجاه درصد (۵۰٪) کاهش دهد. درنهایت وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده است گزارش عملکرد این ماده را هر ۶ ماه یک بار به کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست مجلس ارسال نماید.

طبق گزارش ناظر مالی، با توجه به عدم ارائه آمار تفکیکی واردات محصولات کشاورزی تراریخته توسط وزارت جهاد کشاورزی و عدم دسترسی به داده‌های آماری قابل استناد و به هنگام، عملکرد این حکم قابل محاسبه نیست؛ درحالی‌که محاسبه این شاخص به‌راحتی قابل انجام است. اما در گزارش ناظر اجرایی در مورد مهم‌ترین عملکردهای وزارتخانه متبوع در مورد این حکم اطلاعاتی در دسترس نیست. همانگونه که ناظر مالی گزارش نموده است با وجود پیگیری‌های صورت گرفته در رابطه با میزان محصولات وارداتی تراریخته، آمار قابل استنادی در این زمینه حاصل نشده است. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، موضوع کاهش واردات نهاده‌های دامی تراریخته در جدول ماده (۳۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز درج شده است؛ بدین‌صورت که سالیانه ۵ درصد و در انتهای برنامه ۲۵ درصد میزان واردات کاهش یابد. بنابر اظهارات وزارت جهاد کشاورزی و همچنین ناظر اجرایی، به علت فقدان کد تعرفه‌های مستقل برای نهاده‌ها و محصولات تراریخته، اطلاعات آماری مستندی در مورد میزان واردات نهاده‌های تراریخته در سال اول برنامه و سال پایه آن وجود ندارد، لذا نمی‌توان تحقق این حکم از قانون را محاسبه نمود. البته به گزارش معاونت توسعه بازرگانی وزارت جهاد کشاورزی، به‌رغم پیگیری‌های به عمل آمده از سوی معاونت متبوع، گمرک جمهوری اسلامی چنین کد تعرفه‌هایی را ارائه نکرده است.

البته لازم به ذکر است که برخی از محصولات وارداتی از جمله دانه سویای تراریخته (کد تعرفه ۱۲۰۱۹۰۱۰)، پنبه دانه تراریخته (کد تعرفه ۱۲۰۷۲۹۱۰) دانه سویای تراریخته (کد تعرفه ۱۲۰۵۱۰۲۰) دارای کد تعرفه مشخصی هستند و تعیین سایر کد تعرفه‌ها از سوی گمرک به‌راحتی قابل انجام بود. از سوی دیگر همان‌گونه که در بالا اشاره شد پیش از صدور مجوز ورود، محصولات خوراکی توسط سازمان بررسی شده و مدارک و مستندات مربوط به ویژگی‌های محصول، به‌ویژه رخدادهای تراریختگی، از متقاضی اخذ و بررسی مدارک صورت می‌گیرد لذا حداقل در مورد محصولات تحت نظارت سازمان غذا و دارو، آمار تراریختگی محصولات وارداتی باید مشخص باشد. لذا حتی با وجود عدم تعریف کد تعرفه‌های جدید، وزارت جهاد کشاورزی می‌توانست حداقل در محصولاتی که تا به امروز کد تعرفه آن تعیین شده است، گزارش تغییر میزان واردات آنها را مشخص نماید.



#### ۴-۶-۳. کشاورزی ارگانیک

در جدول ماده (۳۲) به سهم حداقل ۲ درصدی سطح زیر کشت محصولات زیستی (ارگانیک) اشاره داشته است. در گزارشات ناظر اجرایی و همچنین وزارت جهاد کشاورزی، عملکرد سال پایه برای این هدف صفر در نظر گرفته شده است و مقدار هدف کمی در سال اول ۰/۱ لحاظ شده است. شایان ذکر است که ادعای صفر بودن تولید محصولات ارگانیک با عرضه محصولاتی که در بازارهای کشور به اسم ارگانیک عرضه می‌شود، مغایرت دارد و نشان‌دهنده ضعف سیستم نظارتی و اطلاعاتی دولت در این زمینه است. با این وجود، هدف کمی اعلام شده برای سال اول، در سال اول برنامه تحقق نیافته و عدم مشارکت بخش خصوصی و عدم وجود ردیف اعتباری مرتبط در قوانین بودجه سنواتی از دلایلی است که برای عدم تحقق آن عنوان شده است. لذا پیشنهاد شده که حمایت از بخش خصوصی، ارتقای امنیت سرمایه‌گذاری و تأمین اعتبارات مورد نیاز با ایجاد ردیف مربوطه در قوانین بودجه سنواتی به منظور اجرایی شدن آن لحاظ شود. به صورت کلی صرف نظر از کمبود منابع مالی که یکی از دلایل اصلی، عدم تحقق اکثر برنامه‌ها ذکر می‌شود، بخشی از دلایل عدم تحقق این هدف را نیز می‌توان به تنوع پایین و دسترسی محدود به آفت‌کش‌ها و کودها و عوامل ماکرو زیستی، عدم حمایت مناسب از تولیدکنندگان و واردکنندگان این‌گونه نهاده‌های زیستی و عدم ترویج و فرهنگ‌سازی و پشتیبانی علمی مناسب برای کشاورزان دانست. وزارت جهاد کشاورزی می‌تواند با حمایت از تولید نهاده‌های زیستی، تنوع بخشی به محصولات را در سطح عرضه رقم بزند و در نهایت با ترویج و آموزش به کشاورزان، گام حیاتی در پیاده‌سازی این هدف مهم بردارد.

#### ۵-۶-۳. تولید محصولات سلامت‌محور

افزایش سطح زیرکشت زیتون به میزان سالیانه ۲۰ هزار هکتار، از دیگر اهدافی است که در جدول ماده (۳۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت به آن اشاره شده است. تولید زیتون نه تنها از منظر منبعی برای تأمین روغن سالم، در مباحث سلامت و تغذیه حائز اهمیت است، بلکه می‌تواند در بحث خودکفایی روغن که در حال حاضر حدود ۹۰ درصد وابستگی در کشور وجود دارد، نقش بسزایی ایفا نماید. علاوه بر این، براساس گزارش وزارت جهاد کشاورزی و ناظر اجرایی مربوطه، سطح زیرکشت زیتون در کشور در سال پایه برنامه، به میزان ۷۵ هزار هکتار بوده است و در سال اول برنامه تنها ۱/۲۶ هزار هکتار یا معادل ۶ درصد از این هدف محقق شده است. برآورد غیرواقعی سنجه‌های عملکردی اهداف کمی، پایین بودن اعتبارات مصوب و تخصیصی طرح مربوطه در قوانین بودجه سنواتی و مشکلات خشک‌سالی و کم‌آبی از عواملی بوده است که توسط ناظر اجرایی و وزارت جهاد کشاورزی در عدم موفقیت هدف مدنظر، ذکر شده است. در گزارش احکام و اهداف کمی غیرقابل اجرا، قابلیت انجام این حکم در دستگاه اجرایی و نظام فنی ممکن برآورد شده است، اما تعهدات مالی آن را بیش از منابع مالی در اختیار بیان کرده است. طبق توضیحات گزارش مذکور، در صورتی که تأمین اعتبار در سال‌های برنامه همانند سال جاری که به صورت استانی است، انجام گیرد، توسعه سالیانه در سطح حداکثر ۱۰ هزار هکتار ممکن خواهد بود، لذا توصیه شده است که برنامه افزایش سطح زیرکشت زیتون به میزان ۱۰ هزار هکتار به صورت سالیانه، اصلاح شود. علاوه بر این، در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، از محل اعتبارات عمومی ۴۳۱۰۱۲ میلیارد ریال

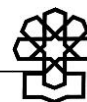
اعتبار هزینه‌ای پیش‌بینی شده که به‌اضافه ۳۸۲۵۰ میلیارد ریال از محل اعتبارات عمومی اعتبار تملک دارایی سرمایه‌ای، مجموع اعتبارات ابلاغی در سال ۱۴۰۴ به ۴۹۶۲۶۲ میلیارد ریال می‌رسد.

شایان ذکر است که مطالعات، بیانگر قابلیت توسعه و بهبود بهره‌وری تولید باغات زیتون در کشور است. کشت درخت زیتون معمولاً جایگزین هیچ محصول راهبردی نیست و در اراضی مستعد کاشت زیتون، رقابتی وجود ندارد. سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی براساس نتایج طرح‌های تحقیقاتی خود در ۲۰ سال گذشته ارقام زیتون (بومی و وارداتی) مناسب هریک از مناطق کشور را معرفی کرده است. با حمایت از طرح توسعه زیتون و نوسازی باغات مربوطه می‌توان به صرفه‌جویی در مصرف آب، تولید روغن زیتون و اشتغال‌زایی و درآمدزایی دست پیدا کرد.

تحقق هدف‌گذاری برنامه هفتم در افزایش سطح زیرکشت درخت زیتون به‌میزان سالیانه ۲۰ هزار هکتار، علاوه بر موضوعات خودکفایی و سلامت غذایی، از نظر زیست‌محیطی نیز حائز اهمیت است. زیرا از نظر علمی نقش پوشش گیاهی در جلوگیری از تخریب و فرسایش و نفوذ آب به سفره و جلوگیری از تبخیر اثبات شده است. حضور گیاه موجب ترسیب کربن و تقویت خاک می‌شود و وجود پوشش گیاهی و استقرار گونه‌های گیاهی موجب پایداری اکوسیستم و تنوع زیستی خواهد شد. همچنین درخصوص این حکم باید اظهار داشت که وزارت جهاد کشاورزی باید به‌دنبال اهرمی کردن منابع دولتی و توسعه باغات زیتون از طریق سرمایه‌گذاری عمومی - خصوصی - مردمی و در قالب زنجیره ارزش باشد.

از دیگر اهداف قانون برنامه هفتم پیشرفت درخصوص تأمین محصول سالم می‌توان به یکی از احکام جدول ماده (۳۲) مبنی بر «افزایش سالیانه حداقل ۱۰ درصد (در پایان برنامه حداقل ۵۰ درصد) سهم بازار داخلی مرغ سایز (مرغ سلامت‌محور)» اشاره کرد. مرغ سایز مرغی با وزن لاشه بین ۱/۳ تا ۱/۵ کیلوگرم است و در مقایسه با مرغ‌های گوشتی کشور با وزن کشتار حدود ۲/۵ کیلوگرم، به‌دلایلی از جمله کاهش مصرف آنتی‌بیوتیک، کاهش مرگ ناگهانی و ابتلا به بیماری‌ها، کاهش مقدار دورریز در خرده‌فروشی‌ها و کاهش آثار نامطلوب محیط‌زیستی، مرغی سالم‌تر و باکیفیت‌تر محسوب می‌شود [۷].

بنابر گزارش وزارت جهاد کشاورزی در رابطه با سهم بازار داخلی مرغ سایز، عملکرد سال پایه نامشخص بوده و این درحالی است که در گزارش برش سالیانه اهداف کمی قانون برنامه منتشر شده توسط سازمان برنامه و بودجه کشور، عملکرد پایه ۱۰ درصد ذکر شده است. بنابراین **مغایرت قابل توجهی در این دو گزارش مشاهده می‌شود**. مطابق با گزارش وزارتخانه مذکور، عملکرد سال اول برنامه ۱۰ درصد بوده که موجب تحقق ۱۰۰ درصدی هدف این حکم شده است. مطابق گزارش وزارت جهاد کشاورزی کمبود واحدهای جوجه‌کشی جدید، فرسوده بودن ناوگان حمل‌ونقل تخم‌مرغ نطفه‌دار و جوجه یک‌روزه، عدم بهینه بودن واحدهای جوجه‌کشی موجود، از نقاط ضعف در اجرای هدف افزایش تولید مرغ سایز مطرح شده است. شایان ذکر است که در گزارش ناظر اجرایی درخصوص این حکم از قانون برنامه، اطلاعاتی موجود نیست؛ زیرا که اطلاعات مربوط به این حکم جزء اسناد طبقه‌بندی شده محسوب شده است و از سوی وزارتخانه در اختیار ناظر اجرایی قرار نگرفته است؛ این درحالی است که هدف‌گذاری این شاخص به‌صورت شفاف در برنامه هفتم آمده است. بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نیز نشان می‌دهد، این حکم ذیل عنوان برنامه اجرایی «ارتقای امنیت غذایی» آورده شده و برای مرغ سایز از اعتبارات هزینه‌ای عمومی و متفرقه به میزان ۳۷۹۹۰۹ میلیارد ریال برای وزارت جهاد کشاورزی، پیش‌بینی شده است.



اگرچه در سال ۱۳۹۵ تلاشی برای تولید مرغ سایز در کشور توسط وزارت جهاد کشاورزی انجام شد، اما به دلیل مواردی همچون محدودیت کشتارگاه‌ها از نظر جداسازی مرغ‌های با وزن بالا جهت عرضه به صورت مرغ قطعه‌بندی شده، عدم حمایت مالی مناسب، این طرح به صورت ناموفق انجام شد. اما با توجه به اهمیت راهبردی مرغ لاین در کشور و توجه به پایین بودن وزن مناسب کشتار در جوجه‌های گوشتی حاصل از لاین آراین، لازم است مجدداً توسعه و ترویج مرغ سایز در کشور در دستور کار قرار گیرد [۸]. از آنجاکه رشد لاین آراین به نسب به لاین‌های متداول دیگر مانند رأس کمتر است، لذا از لاین‌های مطلوب برای تولید مرغ سایز این لاین می‌باشد. مصوبات رسمی کشور برای مرغ لاین که سابقه آن به ۱۳۹۸ برمی‌گردد، در عمل به شکل مطلوب اجرایی نشده و عدم ثبات مدیریتی، به همراه عدم تخصیص مزارع مناسب به لاین آراین و نیز ترک فعل‌های صورت گرفته، سبب عدم تحقق تولید مرغ‌های آراین و در نهایت مرغ سایز شده است. در حال حاضر، تولید سویه آراین در مقابل سویه رأس برای تولیدکننده سودمندی اقتصادی کمتری دارد و از طرفی دیگر ترجیح مصرف‌کنندگان نیز برای خرید مرغ‌های سایز (که از اندازه معمولی اندکی کوچک‌تر هستند)، کمتر می‌باشد. مرغ سایز به دلیل دوره رشد کوتاه‌تر و مصرف نهاده‌های شیمیایی و دارویی کمتر، از حیث سلامتی بسیار حائز اهمیت است، لذا باید فرهنگ‌سازی مصرف آن در جامعه صورت گیرد و از سوی دیگر تولیدکنندگان آن نیز از طریق مشوق‌ها و تسهیلات مؤثر، به تولید این‌گونه طیور ترغیب شوند.

#### ۳-۶-۶. واکسن طیور

بر اساس اهداف کمی مندرج در ماده (۳۲) قانون برنامه هفتم توسعه، سهم واکسن طیور تولید داخل در انتهای برنامه باید حداقل ۷۰ درصد (سالانه حداقل ۱۰ درصد) افزایش یابد. طبق گزارش وزارت جهاد کشاورزی و ناظر اجرایی، آمار مربوط به سهم تولید داخلی طیور حدود ۳۷ درصد از کل واکسن‌های مورد استفاده در کشور بوده است. در صورتی که حداقل ۱۰ درصد بر میزان آن افزوده شود، در سال ابتدایی برنامه می‌بایست عدد قابل انتظار ۴۰/۷ شود. با این وجود در گزارش‌های فوق‌الذکر میزان هدف کمی برنامه در سال اول (۱۴۰۳) ۳۹ درصد در نظر گرفته شد که صحیح نمی‌باشد و بر اساس عملکرد هدف کمی برنامه که ۳۴/۵ درصد لحاظ شد، میزان تحقق هدف ۸۸/۵ درصد محاسبه شد. از دلایل عنوان شده در گزارش وزارت جهاد کشاورزی و ناظر اجرایی به فرسودگی و کمبود تجهیزات نوین و کمبود اعتبارات اشاره شده است. به منظور افزایش تولید واکسن طیور در داخل کشور در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، از محل اعتبارات عمومی و اختصاصی، در مجموع ۴۲۶۳۵۴۴ اعتبار هزینه‌ای و ۵۳۰۵۰۰۰ اعتبار تملک دارایی سرمایه‌ای پیش‌بینی شده که متعلق به مؤسسه رازی است. لازم به ذکر است که مؤسسه واکسن و سرم‌سازی رازی به‌عنوان اصلی‌ترین و بزرگترین تولیدکننده واکسن دامی و انسانی در کشور محسوب می‌شود که قدمت بالایی دارد و تجهیزات و تأسیسات آن نیازمند نوسازی است. لازم به ذکر است که علاوه بر موارد بیان شده، برخی مشاهدات میدانی حاکی از ضعف مدیریتی و مؤسسه می‌باشد که می‌تواند در کاهش انگیزه پژوهشگران و در نتیجه در کاهش کارایی و بازدهی مؤسسه، مؤثر واقع شود.

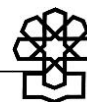
## ۴. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادهای اصلاحی

ارزیابی تکالیف برنامه هفتم پیشرفت در فصل هفتم با عنوان «امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی» نشان داد که کاستی‌هایی در عملکرد، به دلایلی از قبیل فقدان توان کارشناسی؛ کمبود اراده یا توان مدیریتی؛ کمبود منابع مالی؛ و یا اجرای نامناسب، در سال ابتدایی انجام برنامه وجود داشته است. این در حالی است که دستگاه‌های اجرایی باید برای تحقق اهداف برنامه، به‌جای درگیر شدن در کلیشه‌ها و ادامه روال‌های سابق، به اصلاح سازوکارهای پرهزینه قبلی پرداخته و اثربخشی احکام را با به‌کارگیری رویکردهای تحولی از طرق جدید دنبال کنند. ضمن اینکه برای ارزیابی دقیق‌تر میزان تحقق اهداف و تکالیف برنامه هفتم پیشرفت، ضروری است در نظام پایش و ارزشیابی برنامه‌ها، 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، ضروری است، سامانه‌ای هوشمند و سهل‌الوصول تعبیه شود تا ذی‌نفعان 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 بازدیدهای میدانی استفاده کرد.

از ضعف‌های بنیادی دیگری 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 به‌حکم 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.

ضمن اینکه 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 [۹]. در ادامه برخی از مهم‌ترین یافته‌های حاصل از بررسی عملکرد یک‌ساله تکالیف مندرج در فصل هفتم از قانون برنامه هفتم پیشرفت ارائه می‌شود:

- بندهای «الف» و «ب» از ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت به موضوع تدوین و پیاده‌سازی الگوی کشت اشاره دارد. در این راستا باید به این موضوع توجه داشت که تغییر رفتار کشاورزان به‌سادگی و با اعطای یارانه جزئی و تسهیلات تحقق‌پذیر نیست و نیازمند تدوین برنامه جامع مشتمل بر توانمندسازی، ایجاد اشتغال مولد در بخش غیرکشاورزی، آموزش مهارت‌های نوین سرمایه‌گذاری خطرپذیر و تضمین عدم کاهش درآمد کشاورزان در نتیجه اجرای الگوی کشت است. ضمن اینکه دستورالعمل مشخصی برای چگونگی کشت متراکم (عمودی) محصولات راهبردی، در دشت‌های



حاصلخیز و مستعد از طریق یکپارچه‌سازی اراضی و استقرار مناطق ویژه کشاورزی تدوین و اعلام نشده است. علاوه بر این، در بسیاری از موارد، گذار به کشت جدید نوعی نگرانی در کشاورزان پدید می‌آورد و ایشان ممکن است از درآمدزایی کشت جدید مطمئن نباشند. عدم دسترسی به نهاده‌های کشت جدید یا عدم دانش کافی در تولید محصول جدید نیز از دیگر موانع است. چنین خدماتی را می‌توان در قالب کشاورزی قراردادی و توسعه نظام‌های بهره‌برداری ارائه نمود. بنابراین بهینه‌سازی و تغییر الگوی کشت با ابلاغ بخشنامه‌های صرف قابل تحقق نیست، بلکه نیازمند یک برنامه اقدام جامع است و ضرورت دارد وزارت جهاد کشاورزی چنین برنامه‌ای را ارائه نماید. درحقیقت، وزارت جهاد کشاورزی باید برنامه‌های حمایتی خود از کشاورزانی که اقدام به تغییر و بهینه‌سازی الگوی کشت خود می‌کنند را تدوین و اعلام کند.

• افزایش سهم کشاورزی قراردادی از تولیدات کشاورزی کشور به ۲۰ درصد تا پایان برنامه در ماده (۳۲) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) مورد تأکید قرار گرفته است. درحالی‌که توسعه کشاورزی قراردادی، نیازمند توانمندسازی نظام‌های بهره‌برداری از جمله شرکت‌های تعاونی و سهامی در کشور است و سؤال جدی آن است که با وجود چندین دهه سابقه کشاورزی قراردادی در ایران و حضور کارخانجات و تشکل‌های متعدد، چرا باید عملکرد این وظیفه در سال نخست برنامه صفر گزارش شود؟ وزارت جهاد کشاورزی باید برنامه اقدامی برای نحوه تحقق کشاورزی قراردادی، توسعه تعاونی‌ها و شرکت‌های سهامی و ...، با به‌کارگیری ظرفیت دانشگاه‌ها، شرکت‌های دانش‌بنیان و یا فناوری ارائه دهد و چنانچه این راهبرد محقق شود، کمک شایانی به ارتقای بسیاری از شاخص‌های دیگر خواهد نمود.

• در بند «چ» از ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، دولت مجاز شده است به‌منظور 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. درخصوص این تکلیف نیز گزارش ناظر اجرایی حاکی از انجام مکاتبات است و مشخص نشده که درعمل، دولت محترم در سال اول برنامه به چه میزانی در بانک کشاورزی افزایش سرمایه داده است. همچنین اشاره‌ای به عملکرد این تکلیف مهم در گزارش ناظر مالی و نیز گزارش تطبیق قانون بودجه با قانون برنامه هفتم نشده است.

• عملکرد بندهای «ب» و «پ» از ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) طبق گزارش ناظر اجرایی وزارت جهاد کشاورزی، محدود به مواردی از قبیل پرداخت پول گندم‌کاران و پرداخت مابه‌التفاوت قیمت و پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی در قالب ردیف تنظیم بازار محصولات کشاورزی در قانون بودجه بوده و اعتبار ناکافی یا عدم پیش‌بینی اعتبار در بودجه سنواتی، به‌عنوان دلایل عدم تحقق اهداف این بند گزارش شده است. این درحالی است که انتقال حمایت‌ها به انتهای زنجیره، ضرورتاً نیازمند تخصیص منابع مالی جدید نیست، بلکه در وهله اول نیازمند تغییر رویکرد در تخصیص حمایت‌ها و ابلاغ بخشنامه مربوطه است. برای نمونه در حال حاضر، تخصیص حمایت از حوزه مرغ‌داری، در انتهای زنجیره و براساس گوشت تحویلی انجام نمی‌شود و خود این موضوع، بعضاً سبب ناکارآمدی و سوءاستفاده و عدم اصابت حمایت‌ها به تولیدکننده واقعی شده است.

• طبق گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور، کلیه احکام مرتبط با طرح‌های آب و خاک کشاورزی، غیرقابل اجرا تشخیص داده شده‌اند و پیشنهاد شده است که اهداف کمی مرتبط، متناسب با تأمین بودجه سالیانه کاهش یابد. هرچند شاخص‌های این حوزه نیازمند اصلاح هستند، ولی این نکته را نیز نباید از نظر دور داشت که اجرای طرح‌های مذکور

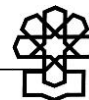
هرچند بسیار هزینه‌بر است؛ اما با صرفه‌جویی‌های ناشی از اصلاح نظام فنی و اجرایی کشور و همچنین بهره‌گیری از سرمایه‌های بخش‌های غیردولتی می‌توان درصد تحقق آنها را افزایش داد.

• در جزء «۲» از بند «ت» ماده (۳۳) تکمیل و اجرای طرح‌های پیشران کشاورزی در حوزه آب و خاک با هماهنگی وزارت نیرو در قالب بودجه سنواتی و به میزان اختصاص منابع به وزارت جهاد کشاورزی تکلیف شده است که در گزارش ناظر اجرایی به پایین بودن میزان سرمایه‌گذاری و مشکل جذب سرمایه‌های خارجی به‌عنوان دلایل عدم تحقق این تکالیف اشاره شده است. گفتنی است هرچند اجرای طرح‌های پیشران مذکور، شامل «احیا و بهبود اراضی کشاورزی (۵۵۰ هزارهکتاری خوزستان و ایلام)»، «احداث و ساماندهی زیرساخت‌های منابع آب و خاک کشاورزی در استان‌های شمالی» و «تکمیل و توسعه و بهره‌برداری از طرح‌های گرمسیری (مه‌ار و تنظیم آب‌های مرزی)» بسیار هزینه‌بر هستند ولی تأمین اعتبار آنها باید با افزایش سهم بخش کشاورزی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قوانین بودجه سالیانه صورت گیرد و ارجاع دادن عدم اجرای این تکالیف به عدم سرمایه‌گذاری خارجی، نوعی پاک کردن صورت مسئله است.

• درخصوص توسعه کشت گلخانه‌ای، به‌عنوان یکی از روش‌های کاهش مصرف آب در بخش کشاورزی، نیز دو حکم در فصل هفتم [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) با مضمون «تولید ۱۰ میلیون تن محصولات گلخانه‌ای تا پایان برنامه» و «تولید و صادرات محصولات گلخانه‌ای بزرگ‌مقیاس در قالب شهرک‌های کشاورزی و قطب‌های کشاورزی» به‌ترتیب در جدول ماده (۳۲) و جزء «۱» از بند «ت» ماده (۳۳) درج شده است. در این زمینه نیز پایین بودن میزان سرمایه‌گذاری و مشکل جذب سرمایه‌های خارجی به‌عنوان دلایل عدم تحقق این تکالیف مطرح شده است.

• هدف‌گذاری سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور برای سال ۱۴۰۴، رساندن عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری به حدود ۷۱۰ هزار هکتار است که با توجه به روند سال‌های گذشته و بودجه تخصیصی بسیار پایین و نیز عدم فراهم کردن فضای سرمایه‌گذاری اطمینان‌بخش برای سرمایه‌گذاری مردمی، احتمال تحقق پایینی دارد. ولی باید توجه داشت که عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری اثر مثبتی در کاهش فرسایش خاک و مدیریت آب به‌ویژه از منظر کاهش تبخیر و تولید آب جدید دارد. ضمن اینکه نقش عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری، در مدیریت منابع آب زیرزمینی در سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت (بند ۷) مورد تأکید قرار گرفته است. از این منظر پیشنهاد می‌شود طبق قوانین برنامه سابق، بخشی از منابع مالی از صندوق توسعه ملی تأمین شود؛ ولی در کنار این، قطعاً وزارت جهاد کشاورزی باید برنامه تحولی برای اجتناب از رویکردهای سازه‌ای صرف و ایجاد انگیزه اقتصادی پایدار و فضای اطمینان‌بخش سرمایه‌گذاری مردمی ارائه و اجرایی نماید.

• تکلیف جزء «۵» از بند «ت» ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، مبنی بر 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، یکی از مهم‌ترین تکالیف مرتبط با بهره‌برداری بهینه از منابع آب کشاورزی است. در گزارش ناظر اجرایی برای این حکم عملکردی در سال ابتدایی برنامه منظور نشده و دلیل این عدم تحقق، نبود اهتمام کافی در



دستگاه اجرایی ذکر شده است. گفتنی است؛ در گزارش ناظر مالی وزارت جهاد کشاورزی نیز به این حکم اشاره نشده است و صرفاً در گزارش تطبیق قانون بودجه با قانون برنامه هفتم برای این تکلیف، اعتبار ۲،۱۵۷ میلیارد ریالی ذیل برنامه «کمک‌های فنی و اعتباری برای توسعه روش‌های نوین آبیاری و کم‌فشار» در قالب طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای سال ۱۴۰۴ تعریف شده است. ضمناً در موضوع تولید آب جدید و افزایش بهره‌وری آب کشور و کاهش فشار به سفره‌های آب زیرزمینی، نقش سامانه‌های استحصال آب باران [تکلیف موضوع بند «ح» از ماده (۳۸) برنامه هفتم] در صورت رعایت ملاحظات بیلان آب، غیرقابل انکار است.

- به موجب بند «ح» از ماده (۳۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، 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 به منظور افزایش حجم آب استحصالی کشور، حداقل به میزان ۱۵ درصد متوسط بلندمدت نزولات آسمانی سالیانه به عمل آورد. در گزارش سازمان برنامه و بودجه از احکام غیرقابل اجرا تحقق این حکم غیرممکن دانسته شده و پیشنهاد حذف آن مطرح شده است. این در حالی است که نقش آبخیزداری و آبخوان‌داری و سامانه‌های استحصال آب باران و کاهش تبخیر از سامانه‌های ذخیره، انتقال و توزیع آب در افزایش حجم آب استحصالی کشور و کاهش برداشت از سفره‌ها، غیرقابل انکار است و در صورتی که اهداف کمی مندرج در این حکم دور از دسترس باشند، می‌توان به جای حذف، آن را اصلاح کرد.

- در بند «ت» از ماده (۴۰) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) 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. در عملکرد این حکم به مواردی همچون تدوین پیش‌نویس دستورالعمل و برگزاری جلسات مرتبط اشاره شده است و دلیل عدم تحقق آن، محدودیت زمانی ذکر شده است؛ در حالی که این امر مسبوق به سابقه بوده و دستگاه‌ها مصوباتی قبل از برنامه هفتم نیز داشته‌اند و لذا نباید اصلاح و بروزرسانی آنها یکسال زمان می‌برد.

- ناظر اجرایی، پیچیدگی و زمان‌بر بودن بوروکراسی‌های اداری را در عدم تحقق تکلیف جزء «۶» بند (ت) ماده (۳۳)، مبنی بر استفاده از ظرفیت مجریان، بهره‌برداران، افراد بومی و محلی، روستاییان و سایر افراد واجد صلاحیت در قالب شرکت‌های تعاونی برای انجام عملیات آبخیزداری و جنگل‌کاری، مؤثر دانسته که تحلیل درستی است؛ ولی نبود برنامه اقدام مناسب برای توانمندسازی تشکلهای روستایی و عشایری در زمینه مدیریت بهره‌برداری و استفاده از ظرفیت دانش‌آموختگان، از جمله دلایل اصلی عدم تحقق این حکم است.

- برای ارتقای «ضریب پوشش حفاظت از جنگل‌ها و مراتع» عمدتاً پروژه‌هایی مانند کنترل و اطفای حریق، احداث کمربند حفاظتی با هدف جداسازی اراضی ملی از اراضی مستثنیات، اجرای طرح‌های گیاه‌پزشکی با هدف مدیریت آفات و بیماری‌ها، جایگزینی سوخت فسیلی به جای استفاده از سوخت هیزیمی و تجهیز گشت‌های حفاظتی تعریف می‌شود که به منابع مالی زیادی نیاز دارد. از همین رو، این شاخص که در سنجش‌های عملکردی جدول ماده (۳۲) برنامه درج شده،

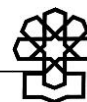
جزء مواردی است که دولت درخواست کرده به دلیل کمبود منابع مالی، سنجه کمی آن از ۲۰ درصد در پایان برنامه به ۷ درصد کاهش پیدا کند. در رابطه با پیشنهاد دولت می‌توان گفت، جدا از محدودیت‌های مالی، سازوکار کنونی دولتی برای حفاظت منابع طبیعی هزینه‌بر است و اگر به‌نحوی مدیریت شود که انتفاع جامعه محلی به حفاظت از منابع طبیعی پیوند بخورد، در این صورت هم میزان آسیب‌ها به عرصه‌های منابع طبیعی کمتر می‌شود و هم بخشی از هزینه‌ها توسط خود مردم تأمین می‌شود.

• طرح‌های «حفاظت» و «احیا و توسعه» باید در چارچوب «طرح مدیریت پایدار جنگل و جنگلداری نوین» اجرایی شوند. در گزارش ناظر اجرایی، عملکردی از اقدامات سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری برای تدوین طرح‌های مدیریت پایدار جنگل مشاهده نشد. ولی پیگیری‌ها نشان داد که تهیه طرح‌های مدیریت پایدار جنگل‌ها از قانون برنامه ششم توسعه به سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری تکلیف شده بود که در این راستا، سازمان مذکور از سال ۱۳۹۶ برای جنگل‌های هیرکانی شروع به تهیه طرح مدیریت پایدار جنگل کرده ولی هنوز به سرانجام مشخصی نرسیده است. بنابراین می‌توان گفت با توجه به تکلیف قانون برنامه هفتم پیشرفت، وزارت جهاد کشاورزی باید برنامه مشخص و دستورالعملی را برای جنگلداری پایدار و نوین تدوین نماید.

• در جدول ماده (۳۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت هدف‌گذاری شده است که سهم ارزش افزوده فراوری محصولات کشاورزی از ارزش افزوده بخش کشاورزی سالیانه ۱۵ درصد افزایش یابد. ولی سازمان برنامه و بودجه کشور به دلیل عدم محاسبه شاخص مذکور توسط مراجع رسمی آمارهای اقتصادی، پیشنهاد حذف این حکم را داده است. این درحالی است که محاسبه ارزش افزوده فراوری محصولات کشاورزی کار دشواری نبوده و مستلزم ایجاد بار مالی جدید برای دولت محترم نیست. با توجه به اهمیت توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی در خلق ارزش افزوده و بهبود بازاریابی محصولات کشاورزی ضروری است ارتقای آنها همواره مدنظر باشد.

• به‌موجب جزء «۴» از بند «ح» ماده (۳۳) 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. بنابر گزارش ناظر اجرایی، به دلیل پیچیدگی و زمان‌بر بودن فرایندهای اداری، اجرای این حکم در سال ابتدایی برنامه هفتم پیشرفت عملکردی نداشته است و برای تحقق آن در سال دوم برنامه هدف‌گذاری ۶۰ درصدی و برای سال سوم هدف‌گذاری ۴۰ درصدی صورت گرفته است که این هدف‌گذاری‌ها خلاف تکلیف قانونی مبنی بر راه‌اندازی سامانه در سال اول برنامه است.

• به‌نظر می‌رسد شناسنامه‌دار کردن محصولات کشاورزی برخلاف آنچه که توسط ناظر اجرایی حدود ۵۴ درصد از هدف بند «الف» ماده (۳۵) گزارش شده است، تناسب مطلوبی با واقعیت ندارد. در حال حاضر در عمل محصولات کشاورزی دارای شناسه در بازار عرضه داخلی وجود ندارد و احتمالاً بخش اعظم آن صادر می‌شود و برای تجارت جهانی مورد استفاده قرار می‌گیرد. از سوی دیگر، در گزارش ناظر اجرایی شناسنامه‌دار کردن واحدهای بهره‌برداری باغی تنها عنوان شده است که صحیح نمی‌باشد؛ زیرا هدف از این ماده تمامی محصولات کشاورزی صرف نظر از باغی و زراعی بودن آن می‌باشد.



• در جدول ماده (۳۲) به کاهش سالیانه ۱۰ درصدی از سهم هریک از محصولات دارای آلاینده‌های غیرمجاز از محصولات پرمصرف تأکید شده است؛ این درحالی است که براساس گزارش ناظر اجرایی، این حکم به دلیل ایرادات ناشی از قانونگذاری تحقق نیافته است. شایان ذکر است که دلایل منتشر شده از سوی ناظر اجرایی و گزارش وزارت جهاد کشاورزی و سازمان برنامه و بودجه از جمله؛ مشخص نبودن آمار مربوط به وضعیت پایه و وجود ابهام در عنوان و کمیت و همچنین نوع آلودگی مدنظر (شیمیایی، میکروبی و فیزیکی) در عدم تحقق اهداف این حکم، منطقی به نظر نمی‌رسد و بیشتر، پاک نمودن صورت مسئله تلقی می‌شود. از آنجاکه آلاینده‌های موجود در محصولات کشاورزی و غذایی می‌تواند تهدید جدی برای سلامت جامعه تلقی شود، لذا پایش و نظارت آن از اهمیت بالایی برخوردار است. لازم به ذکر است که تعیین عواملی از قبیل کمیت‌ها و آلودگی‌های مدنظر برای حکم مذکور و به صورت کلی شاخص‌های اجرایی آن، باید توسط دستگاه اجرایی مسئول انجام گیرد.

از سوی دیگر، میزان آلاینده‌گی برخی محصولات کشاورزی اعم از میزان باقی‌مانده برخی آفت‌کش‌ها، فلزات سنگین و نیترات، هرساله توسط سازمان غذا و دارو وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اندازه‌گیری می‌شود و نتایج آن به برخی دستگاه‌های مرتبط ارسال می‌شود. لذا آمار پایه مربوط به آلاینده‌گی‌ها از جمله باقی‌مانده آفت‌کش‌ها، نیترات و فلزات سنگین، در حال حاضر در کشور موجود است و می‌توان از همان اصول و شاخص‌ها، برای اجرای این حکم استفاده کرد و در جهت تکمیل آن نیز اصلاحاتی انجام داد. از سوی دیگر توجه به کاربرد روش‌های نوین و به‌روز که امکان سنجش آلاینده‌ها در محل را فراهم می‌کند، می‌تواند در تحقق اهداف برنامه اثر بسزایی داشته باشد که باید مدنظر قرار گیرد. همچنین بهره‌گیری از ظرفیت نظارت مردمی و سازمان‌های غیردولتی مردم‌نهاد نیز می‌تواند در اجرای موفقیت آمیز این هدف، کمک شایانی نماید.

• به موجب جزء «۳» بند «ب» ماده (۳۵) کلیه واردکنندگان و تولیدکنندگان فرآورده‌های غذایی و آشامیدنی که از مواد اولیه تراریخته استفاده می‌کنند، مکلف به درج برچسب بر روی این محصولات شده‌اند و در صورت عدم برچسب‌گذاری، وزارتخانه مکلف است مجوزهای بهداشتی واحدهای متخلف را تعلیق و متخلفین را به مراجع قانونی معرفی نماید. بنابر گزارش ناظر اجرایی در خصوص جزء «۳» بند «ب» ماده (۳۵)، سازمان غذا و دارو مطابق برنامه جامع عملیاتی سالیانه نسبت به پایش سالیانه محصولات غذایی تراریخته فاقد مشخصات برچسب‌گذاری، اقدام می‌نماید. با این وجود شواهد حاکی از آن است که در حال حاضر محصولات حاوی تراریخته در کشور یا برچسب‌گذاری نمی‌شوند و یا با نوشته کوچکی در ترکیبات غذایی محصول مشخص می‌شود. دلایل مختلفی برای این امر از جمله ضعف در نظارت، منافع برخی اشخاص حامی تراریخته و ... برشمرد. همچنین در گزارش ناظر اجرایی مشخص نشده است که آیا تاکنون وزارت متبوع با تخلف عدم برچسب‌گذاری محصولات حاوی مواد تراریخته برخورداری داشته است که طبق ماده قانونی مذکور به تعلیق مجوز بهداشتی متخلفین منجر گردد.

• در جزء «۴» بند «ب» ماده (۳۵) و جدول ماده (۳۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت به کاهش واردات محصولات تراریخته تأکید شده است. طبق گزارش ناظر مالی، با توجه به عدم ارائه آمار تفکیکی واردات محصولات کشاورزی تراریخته توسط وزارت جهاد کشاورزی و عدم دسترسی به داده‌های آماری قابل استناد و به‌هنگام، عملکرد این حکم

قابل محاسبه نیست؛ درحالی که محاسبه این شاخص به راحتی قابل انجام است. اما در گزارش ناظر اجرایی در مورد مهم‌ترین عملکردهای وزارتخانه متبوع در مورد این حکم اطلاعاتی در دسترس نیست. همان‌گونه که ناظر مالی گزارش نموده است با وجود پیگیری‌های صورت گرفته در رابطه با میزان محصولات وارداتی تراریخته، آمار قابل استنادی در این زمینه حاصل نشده است.

- افزایش سطح زیرکشت زیتون به میزان سالیانه ۲۰ هزار هکتار، از دیگر اهدافی است که در جدول ماده (۳۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت به آن اشاره شده است. درخصوص این حکم باید اظهار داشت که وزارت جهاد کشاورزی باید به دنبال اهرمی کردن منابع دولتی و توسعه باغات زیتون از طریق سرمایه‌گذاری عمومی - خصوصی - مردمی و در قالب زنجیره ارزش باشد.

- «افزایش سالیانه حداقل ۴ درصد (در پایان برنامه حداقل ۲۰ درصد) سهم جوجه سویه آراین از سویه‌های موجود برای جوجه‌ریزی مرغ گوشتی» در جدول ماده (۳۲) تکلیف شده است. این درحالی است که شاخص مذکور، با تفسیر اشتباه توسط مجریان در عمل مواجه شده است. طبق ماده (۳۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت، در صورت افزایش ۴ درصد از کل، با احتساب سال پایه ۱۹/۳۹، عملکرد در سال اول می‌بایست به عدد ۲۳/۳۹ می‌رسید؛ درحالی که گزارش وزارت جهاد کشاورزی، سهم جوجه آراین را در سال اول ۲۰/۱۶ درصد هدف‌گذاری کرده است. شایان ذکر است که احیای مرغ لاین آراین از سال ۱۳۹۸ با دستور مقام معظم رهبری مورد توجه قرار گرفته و اکنون با گذشت حدود ۶ سال، ذکر دلایلی از جمله پایین بودن رقابت‌پذیری که در سال ۱۳۹۸ هم تکرار می‌شد، جالب توجه نیست. عواملی از قبیل عدم ثبات مدیریتی و عدم تخصیص مزارع مناسب به لاین آراین و نیز ترک فعل‌های دیگر، موجب عدم تحقق اهداف مربوطه شده است و از طرفی دیگر ترجیح مصرف‌کنندگان نیز برای خرید مرغ‌های سایز (که از اندازه معمولی اندکی کوچک‌تر هستند)، کمتر می‌باشد. مرغ سایز به دلیل دوره رشد کوتاه‌تر و مصرف نهاده‌های شیمیایی و دارویی کمتر، از حیث سلامتی بسیار حائز اهمیت است، لذا باید فرهنگ‌سازی مصرف آن در جامعه صورت گیرد و از سوی دیگر تولیدکنندگان آن نیز از طریق مشوق‌ها و تسهیلات مؤثر، به تولید این‌گونه طیور ترغیب شوند.



- [۱] سیاست‌های کلی برنامه هفتم با اولویت پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت. [برخط]، ۱۴۰۱  
 Available at: <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=50920..>
- [۲] اعلائی بروجنی، پژمان، حامد نجفی علمدارلو، محسن بابایی و بهروز رازانی. تحقق امنیت غذایی در کشور با اتکا بر تولید داخلی؛ چالش‌ها و الزامات. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۲. ۳۱(۹).
- [۳] اعلائی بروجنی، پژمان. بهره‌وری پایدار بخش کشاورزی سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور (۱۷). ۱۴۰۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۴] ورمزیاری، حجت و پژمان اعلائی بروجنی. نقدی بر سازوکار تدوین و پیاده‌سازی الگوی کشت. ۱۴۰۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [5] FAO. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. Available from: <https://www.fao.org/faostat/en/#home>.
- [۶] گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۲. ۱۴۰۳. سازمان برنامه و بودجه کشور: تهران.
- [۷] نعمتی، محمدحسین. (۱۳۹۹). مرغ سایز، منبع پروتئینی ممتاز در راستای سلامت جامعه. سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، نشر آموزش کشاورزی. تهران.
- [۸] چاله‌کایی، مریم و حجت ورمزیاری. ارتقای سیاست‌های تولید محصولات کشاورزی مورد نیاز داخل کشور، در راستای سبب غذایی جامع و تغذیه سلامت‌محور. ۱۴۰۴، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۹] اعلائی بروجنی، پژمان، مهنا شاه‌مرادی، حجت ورمزیاری، بهزاد دوستی سبزی، محسن بابایی و مریم چاله‌کایی. هشتاد سال برنامه‌ریزی در بخش کشاورزی (۱۴۰۷-۱۳۲۷)؛ دلالت‌هایی برای اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران. ۱۴۰۴، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

#### گزیده سیاستی

نتایج ارزیابی عملکرد احکام فصل هفتم از برنامه هفتم پیشرفت نشان‌دهنده وجود برخی کاستی‌های اجرایی است؛ به‌طوری‌که در اغلب موارد تغییری در سبک اجرا مشاهده نمی‌شود و این موضوع، اصلاح روندهای اجرایی و نظارتی را در راستای ارتقای عملکرد احکام ضروری می‌سازد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)