

بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه

فصل پنجم - اقتصادی:

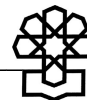
آب و کشاورزی

شماره (۱۰)

## به نام خدا

### فهرست مطالب

پیشگفتار	۱
فصل اول - بررسی بخش آب در لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۹-۱۳۹۳	۲
چکیده	۲
مقدمه	۳
۱. اسناد بالادستی مرتبط با بخش آب	۳
۲. اهم نقاط ضعف و تهدیدهای بخش آب کشور	۷
۳. اهداف کیفی برنامه پنجم در بخش آب	۸
۴. متغیرها و جهت‌گیری‌های کلی مهم بخش آب در تدوین احکام برنامه پنجم توسعه	۸
۵. مقایسه احکام پیشنهادی در لایحه برنامه پنجم توسعه با متغیرها و احکام مطلوب	۱۰
نتیجه‌گیری	۱۸
فصل دوم - بررسی بخش کشاورزی در لایحه برنامه پنجم توسعه	۱۹
چکیده	۱۹
مقدمه	۲۰
۱. سیاست‌های مندرج در اسناد بالادستی	۲۰
۲. مشکلات بخش کشاورزی	۲۱
۳. لایحه برنامه پنجم، اصول و الزامات برنامه‌ریزی	۲۴
۴. انطباق لایحه برنامه پنجم با اسناد بالادستی و به‌ویژه سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری	۲۸
۵. مقایسه لایحه برنامه پنجم و برنامه چهارم توسعه	۳۸
۶. بررسی تفصیلی مواد و بندهای برنامه پنجم توسعه پیشنهادی با تأکید بر بخش کشاورزی	۴۳
نتیجه‌گیری و پیشنهادها	۴۸
منابع و مأخذ	۶۶



## بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۰) فصل پنجم - اقتصادی: آب و کشاورزی

### پیشگفتار

#### ضوابط ارزیابی لایحه برنامه پنجم در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

رویکرد مرکز پژوهش‌ها به موضوع برنامه‌ریزی و معیارهای ارزیابی لایحه برنامه پنجم توسعه در گزارش این مرکز به شماره مسلسل ۱۰۱۷۴ تبیین و در فروردین‌ماه ۱۳۸۹ منتشر شده است. امور اداری و اجرایی کشور توسط قوانین دائمی و موضوعه سروسامان داده می‌شود. براین اساس هدف از تدوین برنامه‌های میان‌مدت «اولویت‌بندی امور و اختصاص منابع انسانی و مالی محدود کشور به اولویت‌های مزبور» است. سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری اهداف و اولویت‌های کشور در پنج سال آتی را تعیین کرده‌اند. براساس این رویکرد ارزیابی احکام لایحه و پذیرش پیشنهادهای جدید برمبنای معیارهای زیر صورت گرفته است:

۱. هر حکمی که برخلاف سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری درخصوص برنامه پنجم توسعه بوده است یا به نوعی در پی اصلاح این سیاست‌ها باشد حذف یا اصلاح کلی شده است.

۲. هر حکمی که اصل یا اصولی از قانون اساسی را نقض کرده باشد حذف یا اصلاح کلی شده است. در لایحه دولت در موارد متعددی اصل هشتادوپنجم قانون اساسی (که نمایندگی را قائم به شخص دانسته و براین اساس مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند)، اصل پنجاهویکم قانون اساسی (هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون و موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی نیز به موجب قانون مشخص می‌شود) و اصل پنجاهوسوم قانون اساسی (کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد) نقض شده بود، که حذف یا اصلاح شده است.

۳. برطبق تفسیر شورای نگهبان از اصل هفتادوچهارم قانون اساسی ارائه لایحه توسط دولت باید انجام گیرد. براین اساس نمی‌توان دولت را ملزم به آوردن لایحه کرد مگر در مواردی که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، اصلاح قانون یا رفع خلأ قانونی مورد نیاز



باشد. در این‌گونه موارد پیشنهاد با عبارت «براساس بند ... سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه دولت موظف است برای ... اقدام قانونی لازم را انجام دهد» ارائه شده است.

۴. سند برنامه محل اصلاح قوانین دائمی نیست. هر حکمی که به‌طور صریح یا ضمنی قوانین جاری را نسخ کند (جز در موارد خاص که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نیازمند اصلاح قانون باشد) حذف یا اصلاح کلی شده است.

۵. در قوانین فعلی کشور، دولت اختیارات بسیاری برای اداره امور کشور دارد. بنابراین موادی که به این امور پرداخته‌اند یا اساساً انجام آن حکم نیازی به مجوز قانونگذار ندارد حذف یا اصلاح کلی شده است.

۶. احکام و پیشنهادهایی که فاقد ماهیت برنامه‌ای بوده‌اند و جزء اولویت‌های تعیین شده در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نبوده و فاقد زمانبندی و متولی اجرایی مشخص بوده، حذف شده است.

با اتخاذ رویکرد و معیارهای فوق ۶۶ ماده از لایحه پیشنهادی دولت عیناً مورد پذیرش قرار گرفته یا اصلاح عبارتی (جزئی) شده است، ۵۶ ماده اصلاح کلی و ۷۷ ماده حذف شده است. همچنین به‌منظور پوشش دادن به برخی سیاست‌های کلی برنامه پنجم یا مسائل اساسی کشور (که در بررسی‌های انجام شده توسط دفاتر تخصصی مرکز استخراج شده است) ۵۶ ماده برای الحاق به لایحه پیشنهاد شده است.

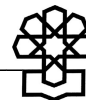
## فصل اول - بررسی بخش آب در لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

۱۳۸۹-۱۳۹۳

### چکیده

برنامه پنجم توسعه فرصت مناسبی را جهت مقابله با چالش‌های بخش آب فراهم می‌کند. در تدوین این برنامه باید با توجه به اسناد بالادستی و شرایط موجود کشور، احکام و سیاست‌های مناسب ارائه شود. اسناد بالادستی اصلی موجود در بخش آب عبارتند از: سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغیه مقام معظم رهبری، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام در خصوص منابع آب ابلاغیه مقام معظم رهبری (سال ۱۳۷۹) و راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور مصوب هیئت وزیران (سال ۱۳۸۲).

با توجه به اسناد بالادستی ذکر شده، اهداف کیفی برنامه پنجم توسعه در بخش آب عبارتند از:  
- یکپارچگی و اصلاح ساختار مدیریت بخش آب،



- توسعه و بهره‌برداری از منابع آب در راستای تحقق توسعه پایدار،  
- جلب و تجهیز منابع مالی بیشتر و تنوع‌بخشی به این منابع،  
- جلب مشارکت مردمی جهت سرمایه‌گذاری و تسریع در اجرای طرح‌های فصل منابع آب،  
- حفاظت و ساماندهی نظام‌های بهره‌برداری از منابع آب کشور،  
- ایجاد تعادل بین منابع و مصارف و افزایش کارایی اقتصادی آب.  
با مقایسه احکام و مواد در برنامه پیشنهادی دولت با احکام و مواد مطلوب مشخص می‌شود که برنامه پیشنهادی دولت در بسیاری از موارد مورد نیاز و ضروری، حکمی را ارائه نکرده است و در بیشتر موارد ارائه شده نیز هیچ‌گونه قالب کمی را برای تحقق اهداف تعیین نکرده است و احکام ارائه شده جنبه سیاست کلی را داشته و جوابگوی مشکلات و چالش‌های بخش آب کشور نخواهد بود. براساس این، گزارش حاضر به بررسی لایحه پیشنهادی دولت پرداخته و ضمن بیان فرآیند و اصول حاکم بر برنامه‌ریزی در بخش آب، پیشنهادهایی را جهت درج در برنامه پنج‌ساله پنجم ارائه می‌کند.

#### مقدمه

آب کالایی با ارزش و غیرقابل جایگزین در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورهاست و نقش محوری آن را در آمایش سرزمین، توسعه زیرساخت‌ها و حفظ، تعادل و پایداری اکوسیستم و محیط زیست، نمی‌توان انکار کرد. کمبود آب در ایران، تأمین آن را در بسیاری از مناطق کشور مشکل ساخته و به تدریج بر ابعاد آن افزوده است. از طرفی بروز خشکسالی‌های اخیر به این بحران، بیشتر دامن زده است. تدوین برنامه‌های توسعه کشور فرصت مناسبی را به منظور مواجهه و مقابله با چالش‌های هر بخش و از جمله بخش آب فراهم کرده تا فعالیت‌ها و چاره‌اندیشی‌ها به صورت انسجام‌یافته‌ای به مورد اجرا گذاشته شود. در این گزارش در ابتدا اسناد بالادستی موجود در بخش آب و متغیرهایی که باید در برنامه پنجم توسعه در بخش آب مورد توجه قرار گیرند، مورد بررسی قرار می‌گیرد؛ سپس با مقایسه این متغیرها با برنامه پیشنهادی از سوی دولت، به نقد و بررسی آن پرداخته می‌شود و پیشنهادها نیز ارائه می‌شوند.

#### ۱. اسناد بالادستی مرتبط با بخش آب

اسناد بالادستی توسعه هر بخش سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی هستند که روند و چارچوب فعالیت‌های مرتبط با آن بخش را مشخص می‌سازد. این سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها حالت کلی داشته و معمولاً به‌عنوان راهکار اجرایی به حساب نمی‌آیند. از طرف دیگر این سیاست‌ها عموماً حالت کیفی



داشته و چارچوب کمی را برای تحقق یافتن مشخص نمی‌کنند. برنامه‌های توسعه پنج‌ساله قالبی کمی و زمانی مشخص را برای تحقق این سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها معلوم می‌کنند. اسناد بالادستی مرتبط با بخش آب و احکام آنها که باید در برنامه پنجم توسعه مد نظر قرار داده شوند، به شرح زیر هستند:

#### ۱-۱. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغیه مقام معظم رهبری

**بند «۱۶»:** تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت، اصلاح قوانین و مقررات در جهت رفع تداخل میان وظایف نهادهای نظارتی و بازرسی (در ارتباط با تصریح وظایف نهادها، مربوط به موارد آب و محیط زیست و نقش دستگاه‌های نظارتی در جلوگیری از تخلفات زیست‌محیطی مرتبط با آب).

**بند «۲-۱۹»:** ارتقای شاخص‌های سلامت هوا، امنیت غذا، محیط و بهداشت جسمی و روحی.

**بند «۳»:** کاهش مخاطرات و آلودگی‌های تهدیدکننده سلامت.

**«بند «۲۵»:** تحقق سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و الزامات مربوط به هریک از بندها (در ارتباط با خصوصی‌سازی در بخش آب).

**بند «۲۶»:** توجه به ارزش اقتصادی، امنیتی، سیاسی و زیست‌محیطی آب با تسریع در استحصال، عرصه، نگهداری و مصرف آن و مهار آب‌هایی که از کشور خارج می‌شوند با اولویت استفاده از منابع آب‌های مشترک.

**بند «۳۳»:** برقراری ارتباط کمی و کیفی میان برنامه پنج‌ساله و بودجه سالیانه با سند چشم‌انداز با رعایت شفافیت و قابلیت نظارت.

**بند «۳-۳۴»:** هدفمند کردن یارانه‌های آشکار و اجرای تدریجی هدفمند کردن یارانه‌های غیرآشکار (در ارتباط با یارانه‌های آب شرب و کشاورزی).

#### ۲-۱. سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق سال ۱۴۰۴ هجری شمسی

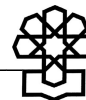
##### ۳-۱. سیاست‌های کلی نظام در خصوص منابع آب ابلاغیه مقام معظم رهبری (سال ۱۳۷۹)

- ایجاد نظام جامع مدیریت در کل چرخه آب براساس اصول توسعه پایدار و آمایش سرزمین در حوضه‌های آبریز کشور.

- ارتقای بهره‌وری و توجه به ارزش اقتصادی، امنیتی و سیاسی آب در استحصال، عرضه، نگهداری و مصرف آن.

- افزایش میزان استحصال آب و به حداقل رساندن ضایعات طبیعی و غیرطبیعی آب در کشور از هر طریق ممکن.

- تدوین برنامه جامع به‌منظور رعایت تناسب در اجرای طرح‌های سد و آبخیزداری، آبخوان‌داری،



شبکه‌های آبیاری، تجهیز، تسطیح اراضی، حفظ کیفیت آب، مقابله با خشکسالی، پیشگیری از سیلاب، بازچرخانی و استفاده از آب‌های غیرمتمعارف، ارتقای دانش و فنون و تقویت نقش مردم در استحصال و بهره‌برداری.

- مهار آب‌هایی که از کشور خارج می‌شوند و اولویت استفاده از منابع آب‌های مشترک.

#### ۴-۱. راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور مصوب هیئت وزیران (سال ۱۳۸۲)

- مدیریت ملی آب کشور باید براساس مدیریت توأمان عرضه و تقاضا، جامع‌نگری در کل چرخه آب و اصول توسعه پایدار و آمایش سرزمین در حوضه‌های آبریز کشور و مشترک، تقویت شده و به‌منظور تحقق مدیریت یکپارچه (جامع) منابع آب هماهنگی‌های متقابل بین بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، زیربنایی و خدماتی با بخش آب فراهم شود.

- بهره‌برداری از منابع آب کشور در هریک از حوضه‌های آبریز با رعایت ظرفیت تحمل آنها به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی شود که میزان استحصال از آب‌های زیرزمینی حسب مورد (بیلان منفی) از میزان فعلی تجاوز نکرده و اقدامات سازه‌ای و غیرسازه‌ای برای تعادل‌بخشی آنها و تأمین نیازهای جدید کشور صورت گیرد، به‌طوری که سهم بهره‌برداری از منابع آب سطحی از رقم ۴۶ درصد فعلی به حدود ۵۰ درصد در بیست سال آتی افزایش یابد و حداقل نیاز محیط‌های طبیعی آبی به‌طور پایدار تأمین شود.

- اصلاح ساختار مصرف آب در کشور، به‌گونه‌ای که سهم مصارف آب کشاورزی از ۹۲ درصد در وضع فعلی با احتساب سایر نیازها به حداکثر ۸۷ درصد در بیست سال آینده تغییر یابد و در عین حال با افزایش راندمان آبیاری و تخصیص آب به محصولات با ارزش اقتصادی بیشتر، بازدهی آب در بخش کشاورزی به‌ازای یک متر مکعب از وضع فعلی به دو برابر در بیست سال آتی افزایش یابد. اولویت تخصیص‌های جدید آب به‌ترتیب به مصارف شرب و بهداشت، صنعت و خدمات، باغداری و زراعت خواهد بود.

- مدیریت آب کشور باید ارزش اقتصادی آب شامل ارزش ذاتی آن در هریک از حوضه‌های آبریز، متناسب با شرایط طبیعی و اقلیمی دسترسی به آب، ارزش سرمایه‌گذاری‌های تأمین، انتقال، توزیع و بازیافت آب برای بخش‌های مختلف مصرف را تعیین و اعلام کند تا در برنامه‌های توسعه بخش‌های مصرف منظور شود.

- مدیریت فعالیت‌های مصرف‌کنندگان مختلف آب، به‌گونه‌ای اعمال شود که ابتدا آلودگی‌های منابع آب ناشی از فعالیت‌های این بخش‌ها کنترل و سپس شاخص‌های کیفی آب به‌تدریج ارتقا یابد. برای تحقق این هدف رعایت استانداردهای ملی حفاظت کیفی منابع آب، توسط مصرف‌کنندگان برای



پساب خروجی الزامی است.

- تعیین نرخ آب در مصارف مختلف به گونه‌ای انجام شود تا نیازهای پایه آب شرب و بهداشت مردم (در چارچوب الگوی مصوب برای شهر و روستا) به صورت ترجیحی تأمین شود و برای مصارف فراتر از آن و سایر مصارف با توجه به تأمین منابع مالی و تنوع بخشی به این منابع، در مرحله اول هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری پوشش داده و در مراحل بعدی بازیافت هزینه‌های سرمایه‌گذاری را تأمین کند.

- با توجه به نقش آب در توسعه ملی و ارزش اقتصادی آن در بازارهای منطقه با لحاظ منافع ملی و براساس طرح جامع آب کشور، مبادله آب با کشورهای همجوار با رعایت ترجیحات فنی، اقتصادی زیست‌محیطی و اجتماعی در برنامه‌های توسعه لحاظ شود.

- در تهیه طرح‌های توسعه کالبدی و آمایش سرزمین، محدودیت منابع آب کشور از نظر کمی و کیفی و توزیع مکانی و زمانی آن به لحاظ هزینه فرصت و ارزش ذاتی آب مورد توجه و عمل قرار گرفته و برنامه‌های توسعه بخش‌های آب و کشاورزی، صنعت و معدن، انرژی، عمران شهرها و روستاها و سایر بخش‌ها در هریک از حوضه‌های آبریز با رعایت ظرفیت تحمل آنها تهیه و به اجرا درآید.

- طرح‌های انتقال آب بین حوضه‌ای از دیدگاه توسعه پایدار، با رعایت حقوق ذینفعان و برای تأمین نیازهای مختلف مصرف، مشروط به توجیحات فنی، اقتصادی، اجتماعی و منافع ملی مورد نظر قرار گیرد.

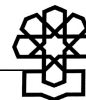
- ساختار مدیریت آب کشور در جهت تمرکززدایی در اجرا و بهره‌برداری با افزایش نقش مشارکت مردم و سازمان‌های محلی و جامع‌نگری در چرخه آب و با ملحوظ نمودن حوضه‌های آبریز به‌عنوان واحدهای طبیعی مدیریت آب و واحدهای استانی برای عملیات اجرایی و مشارکت بهره‌برداران، با رعایت قوانین و مقررات بهبود یافته و اصلاح گردد.

- در برنامه‌های توسعه استانی، حوضه‌های آبریز به‌عنوان قلمرو مؤثر در توسعه اقتصادی و اجتماعی استان مورد توجه قرار گیرد.

- تهیه و اجرای برنامه‌های مدیریت خشکسالی و سیلاب با مشارکت کلیه دستگاه‌های ذیربط و با تکیه بر مدیریت پیشگیری (ریسک) انجام پذیرد.

- اعمال شیوه‌های مختلف مدیریت مصرف و جلوگیری از هدررفت آب در خطوط انتقال آب و شبکه‌های توزیع آب شهری و روستایی، به‌عنوان اولویت اول فعالیت‌ها در مدیریت آبرسانی شهری و روستایی لحاظ گردد.

- برنامه‌های آگاه‌سازی عمومی برای حفاظت کمی و کیفی آب و بهره‌برداری بهینه از آن تدوین و به مرحله عمل گذاشته شود.



- مهار آب‌های خروجی، استفاده از آب‌های مشترک و ساماندهی رودخانه‌های مرزی با رعایت جنبه‌های اقتصادی و زیست‌محیطی تحقق یابد.
- تجهیز و تکمیل شبکه‌های اندازه‌گیری‌های کمی و کیفی منابع و مصارف آب و نیز تکمیل سامانه‌های اطلاعاتی و اطلاع‌رسانی مورد توجه قرار گیرد.
- حفظ، احیا و بهره‌برداری پایدار از سازه‌های تاریخی آبی در تهیه و تدوین برنامه‌های آب کشور مورد توجه قرار گیرد.
- هماهنگی سیاستگذاری‌ها در زمینه تأمین، توزیع و مصرف آب مطابق ماده (۱۰) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی - مصوب ۱۳۷۹ - با شورای عالی آب خواهد بود.
- علاوه بر اسناد بالادستی ذکر شده، سند ملی توسعه بخش آب و سند ملی توسعه ویژه (فرابخشی) بخش آب مصوب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق (مصوب سال ۱۳۸۵) نیز موجود هستند که سیاست‌ها و خط‌مشی‌های بخش‌ی و فرابخشی بخش آب را تعیین می‌کنند.

## ۲. اهم نقاط ضعف و تهدیدهای بخش آب کشور

با توجه به اینکه نقاط ضعف تهدیدهای بخش آب کشور باید به‌عنوان راهنمای اصلی در تدوین احکام برنامه پنجم توسعه قرار گیرد، در این بخش اهم این نقاط ضعف و تهدیدها به‌شرح زیر بیان می‌گردد:

### ۲-۱. نقاط ضعف

- بهره‌برداری غیرکارآمد از امکانات،
- تکیه زیاد به منابع مالی عمومی،
- ناهماهنگی در چرخه تولید، استحصال، بهره‌برداری و مصرف آب،
- کاهش ذخایر آب‌های زیرزمینی،
- بهره‌برداری کم از منابع آب‌های مرزی و مشترک،
- فرسودگی سازه‌های آبی و عدم کارآیی مناسب آنها.

### ۲-۲. تهدیدها

- محدودیت‌های طبیعی و منابع آب تجدیدشونده،
- تغییر اقلیم و آثار آن بر منابع آب کشور،
- پایین بودن بهره‌وری آب و نبود الگوی مصرف بهینه آب در بخش‌های مختلف مصرف،



- افزایش آلاینده‌ها در محیط‌های آبی،
- تنش‌های ناشی از تشدید رقابت بین متقاضیان آب،
- تعارضات منطقه‌ای برای استفاده از منابع آب‌های مرزی و مشترک،
- ضعف در هماهنگی فرابخشی،
- افت کمی و کیفی منابع آب.

### ۳. اهداف کیفی برنامه پنجم در بخش آب

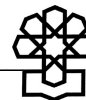
اهم اهداف کیفی بخش آب که باید در تدوین احکام برنامه پنجم توسعه مورد توجه قرار گیرند به شرح زیر هستند:

- یکپارچگی و اصلاح ساختار مدیریت آب،
- توسعه و بهره‌برداری از منابع آب در راستای تحقق توسعه پایدار،
- جلب و تجهیز منابع مالی بیشتر و تنوع‌بخشی به این منابع و جلب مشارکت مردمی جهت سرمایه‌گذاری و تسریع در اجرای طرح‌های فصل منابع آب،
- حفاظت و ساماندهی نظام‌های بهره‌برداری از منابع آب کشور،
- ایجاد تعادل بین منابع و مصارف،
- افزایش کارایی اقتصادی آب.

### ۴. متغیرها و جهت‌گیری‌های کلی مهم بخش آب در تدوین احکام برنامه پنجم توسعه

با توجه به اهمیت آب به‌عنوان زیربنای هرگونه توسعه و فرابخشی بودن آن، لازم است که جهت‌گیری‌های مرتبط با آن در برنامه‌های توسعه هم جوابگوی چالش‌های پیش روی مدیریت آب کشور باشد و هم خلأهای برنامه‌های توسعه قبلی را پوشش دهد. با توجه به این امر جهت‌گیری‌ها و متغیرهای کلی بخش آب در برنامه پنجم توسعه باید به شرح زیر باشد:

- مدیریت جامع و یکپارچه آب و پیوند برنامه‌های بخش آب در سیاست‌ها و برنامه‌ریزی ملی، اقتصادی و اجتماعی به‌منظور بسترسازی توسعه پایدار و آمایش سرزمین،
- حرکت به سمت بازیافت سرمایه در بخش آب از طریق مکانیسم قیمتگذاری و لحاظ نمودن آب به‌عنوان کالای اقتصادی - اجتماعی،
- افزایش تنوع‌بخشی تأمین منابع مالی از طریق ظرفیت بخش‌های عمومی و غیردولتی برای تأمین منابع مالی در بخش آب و توجه به سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی،



- گسترش فرآیند تصمیم‌گیری، اجرای بهره‌برداری و نگهداری به‌صورت غیرمتمرکز در سطح محلی به‌طوری که سیاست‌های ملی را در چارچوب حوضه‌های آبریز به‌عنوان واحد مدیریت آب محقق سازند،
- جلوگیری از آلودگی آب مقدم بر دفع آلودگی‌ها،
- توجه خاص به حوزه‌های دریایی و دریاچه‌ای و ارائه طرح جامع یا سند ملی خاص این محدوده با توجه به اهمیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی دریاها،
- هماهنگی پایدار با طبیعت و ذینفعان و ذیمدخلان در سطح حوضه‌های آبریز،
- نظام تخصیص آب باید تعادل منطقی بین منابع و مصارف از یکسو و ارزش‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی آب ازسوی دیگر را ایجاد نماید،
- لحاظ نمودن مدیریت خطرپذیری (ریسک) به‌عنوان جزء لاینفک مدیریت آب،
- هدف‌های کمی و کیفی باید در راستای توزیع عادلانه و افزایش راندمان بهره‌وری آب به‌خصوص در بخش کشاورزی تعیین شود،
- تقویت جنبه‌های حاکمیت مؤثر آب،
- ارتقای دانش و آگاهی عمومی درخصوص منابع و مصارف آب،
- مشارکت وسیع ذینفعان،
- جلوگیری از تخریب منابع آب، حفظ، احیا، توسعه و بهره‌برداری بهینه از آنها در راستای تحقق توسعه پایدار،
- نظارت و ارزیابی مستمر و ایجاد شورای عالی آب و بازوهای اجرایی آن،
- توجه به مهار آب‌های مرزی و منابع آب‌های مشترک،
- برنامه‌ریزی و سیاستگذاری با توجه به بحث تغییر اقلیم و به‌خصوص خشکسالی‌ها،
- تأسیس سامانه پایش و بانک اطلاعاتی کمی و کیفی منابع آب،
- مبادله آب و صادرات آن به کشورهای همجوار با توجه به توجیحات فنی، اقتصادی، اجتماعی، امنیتی، سیاسی و زیست‌محیطی با رعایت حقوق ذینفعان هر حوضه،
- بازچرخانی و استفاده مجدد از پساب‌ها،
- تدوین استانداردهای لازم جهت حفاظت و پایداری منابع آب و اتخاذ تدابیر قانونی و مقررات لازم جهت جلوگیری از تخلیه آلاینده‌ها به منابع آب.



## ۵. مقایسه احکام پیشنهادی در لایحه برنامه پنجم توسعه با متغیرها و احکام مطلوب

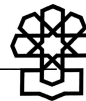
جدول ۱ مقایسه بین احکام و مواد پیشنهادی در لایحه برنامه پنجم توسعه را با متغیرها و احکام ضروری و مطلوب و همچنین انطباق با سیاست‌های کلی برنامه ابلاغی مقام معظم رهبری و سابقه آنها را نشان می‌دهد. متغیرها و احکام مطلوب برگرفته از قسمت ۴ گزارش هستند که بیانگر نیازمندی‌ها و ضرورت‌های مدیریت بخش آب کشور هستند.

با توجه به این جدول موارد زیر قابل احصاست:

- برنامه پیشنهادی دولت در بخش آب، در بسیاری از موارد لازم و ضروری حکمی را پیشنهاد نکرده است. بسیاری از احکام مورد نیاز به صراحت در اسناد بالادستی ذکر شده است. با توجه به اینکه این برنامه چارچوب فعالیت‌های دولت را طی پنج سال برای بخش آب مطرح می‌کند، لازم است که به طور جامع تمام موارد را پوشش دهد.

- مواد و احکام پیشنهادی در بخش آب جنبه کلی و مبهم داشته و در بیشتر موارد هیچ‌گونه قالب کمی را دربر نمی‌گیرد. برنامه‌های توسعه پنج‌ساله باید تعیین‌کننده قالبی کمی برای اهداف توسعه بخش و در چارچوب زمانی مشخص باشد.

- احکام و سیاست‌های پیشنهادی در برنامه پنجم توسعه باید مطابق با شرایط واقعی و موجود کشور باشد و با دیدی واقع‌بینانه اهداف کمی را مطرح کند. به نظر می‌رسد که در بعضی از احکام این اصل رعایت نشده است.



جدول ۱. تطابق سیاست‌های بخش آب در لایحه برنامه پنجم توسعه با سیاست‌های کلی برنامه، بررسی از حیث نیاز به قانونگذاری، ارزیابی کارشناسی و پیشنهادها

شماره ماده و بند لایحه برنامه پنجم	موضوع	انطباق با سیاست‌های کلی برنامه	مغایرت با قانون اساسی	عدم نیاز به قانونگذاری (اختیار دولت یا دستگاه اجرایی)	اصلاح قوانین موضوعه کشور	سابقه در قوانین برنامه توسعه گذشته	ارزیابی کارشناسی	جمع‌بندی و پیشنهاد
ماده (۱۲۷) بند «الف»	به منظور مدیریت جامع (به هم پیوسته) و توسعه پایدار منابع آب در کشور و ایجاد تعادل بین تغذیه و برداشت سفره‌های آب زیرزمینی در دشت‌های با تراز منفی، نسبت به اجرای پروژه‌های سازه‌ای، غیرسازه‌ای، حفاظتی و جلوگیری از برداشت‌های غیرمجاز از منابع آب زیرزمینی و اعمال سیاست‌های حمایتی و تشویقی به نحوی اقدام نماید که تا پایان برنامه با توجه به نزولات آسمانی، تراز منفی سفره‌های آب زیرزمینی در این دشت‌ها نسبت به سال آخر برنامه چهارم حداقل ۲۵ درصد بهبود یابد	دارد	ندارد	نیاز به قانونگذاری دارد	در راستای قانون برنامه چهارم توسعه	برنامه چهارم توسعه	حکم این ماده (بهبود ۲۵ درصدی تراز سفره‌های آب زیرزمینی) دقیقاً مشابه حکم بند مربوطه ماده (۱۷) برنامه چهارم توسعه است. با توجه به نکر قالب کمی برای این حکم، کلیت آن مورد تأیید است	عبارت (وزارت نیرو) در سطر اول به ابتدای بند «الف» منتقل شود
ماده (۱۲۷) بند «ب»	وزارت جهاد کشاورزی طرح‌های تعادل‌بخشی نظیر آبخیزداری، آبخوان‌داری، احیای قنوت، بهبود و اصلاح روش‌های آبیاری و استقرار نظام بهره‌برداری مناسب را در دشت‌های موضوع بند «الف» به نحوی اجرا نماید	دارد	ندارد	نیاز به قانونگذاری دارد	در راستای قانون برنامه چهارم توسعه	برنامه چهارم توسعه	همانگی مالی و اجرایی در طرح‌های مکمل منابع آب از مباحث بسیار مهمی است که باید در برنامه پنجم توسعه مد نظر قرار گیرد. این امر به‌عنوان بندی جداگانه در برنامه چهارم توسعه مد نظر قرار گرفته	متن پیشنهادی: «وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و نیرو طرح‌های تعادل‌بخشی نظیر آبخیزداری، آبخوان‌داری، احیای قنوت، بهبود و اصلاح روش‌های آبیاری و استقرار نظام بهره‌برداری



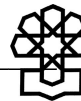
شماره ماده و بند لایحه برنامه پنجم	موضوع	انطباق با سیاست‌های کلی برنامه	مغایرت با قانون اساسی	عدم نیاز به قانونگذاری (اختیار دولت یا دستگاه اجرایی)	اصلاح قوانین موضوعه کشور	سابقه در قوانین برنامه توسعه گذشته	ارزیابی کارشناسی	جمع‌بندی و پیشنهاد
	که اهداف پیش‌بینی شده تحقق یابد						بود. با توجه به اینکه هدف اصلی از تدوین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، «الف» به نحوی اجرا نماید که تا پایان ایجاد قالبی کمی برای اهداف توسعه بخش و در چارچوب زمانی مشخص است، این اشکال به حکم برنامه پیشنهادی مذکور وارد است که هیچ‌گونه قالبی کمی را برای تحقق هدف مشخص نمی‌کند. لذا شایسته است که متن حکم مذکور در جهت داشتن قالبی کمی اصلاح گردد	مناسب را در دشت‌های موضوع بند
ماده (۱۲۷) بند «ج»	واردات و صادرات آب با کشورهای منطقه و اجرای طرح‌های مشترک آبی با کشورهای همجوار با رعایت منافع ملی و توجیه‌های فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی با تأیید شورای اقتصاد مجاز می‌باشد	دارد	ندارد	نیاز به قانونگذاری دارد	در راستای قانون برنامه چهارم توسعه	برنامه چهارم توسعه	لازم به ذکر است که حکمی مشابه حکم حاضر در برنامه چهارم توسعه نیز پیشنهاد شده بود (بند مربوطه در ماده (۱۷) برنامه چهارم توسعه)، ولی هیچ‌گونه عملکردی در پی نداشت	حذف شود
ماده (۱۲۷) بند «د»	واحدهای تولیدی، صنعتی، دامداری، خدماتی و سایر مصارفی که فاضلاب با آلاینده‌گی بیش از حد مجاز استانداردهای ملی تولید می‌نمایند، موظف به اجرای	دارد	ندارد	نیاز به قانونگذاری دارد	در راستای قانون برنامه چهارم توسعه	—	هرچند در نظر گرفتن این امر در برنامه پنجم توسعه مورد تأیید است، اما لازم به ذکر است که در حال حاضر آلودگی منابع	متن پیشنهادی: «واحدهای تولیدی، صنعتی، دامداری، خدماتی و سایر مصارفی که فاضلاب با آلاینده‌گی بیش از حد مجاز



شماره ماده و بند لایحه برنامه پنجم	موضوع	انطباق با سیاست‌های کلی برنامه	مغایرت با قانون اساسی	عدم نیاز به قانونگذاری (اختیار دولت یا دستگاه اجرایی)	اصلاح قوانین موضوعه کشور	سابقه در قوانین برنامه توسعه گذشته	ارزیابی کارشناسی	جمع‌بندی و پیشنهاد
	تأسیسات جمع‌آوری فاضلاب، تصفیه و دفع بهداشتی پساب می‌باشند. در مورد واحدهای متخلف نسبت به قطع آب آنها اقدام خواهد شد						آب‌های سطحی و زیرزمینی یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های بخش آب کشور است و برنامه‌های کنترل، جلوگیری و پایش آلاینده‌ها باید در صدر برنامه‌های بخش آب قرار گیرد و سیاست‌های برنامه پنجم توسعه در این باره باید با توسعه در این مهم پیروزی مؤثر، جدید و متفاوت از گذشته به این مهم پردازد. با در نظر گرفتن اهمیت موضوع و تعیین قالبی کمی برای آن شایسته است که این حکم دارای قالبی کمی باشد	استانداردهای ملی تولید می‌نمایند، موظف به اجرای تأسیسات جمع‌آوری فاضلاب، تصفیه و دفع بهداشتی پساب می‌باشند. به نحوی که تا پایان سال‌های برنامه پنجم توسعه تمامی تأسیسات تصفیه فاضلاب باشند. در مورد واحدهای متخلف نسبت به قطع آب آنها اقدام خواهد شد»
ماده (۱۲۸) بند «الف»	به‌منظور افزایش بهره‌وری آب کشاورزی، وزارت نیرو نسبت به اصلاح تخصیص‌های موجود آب و تحویل حجمی آب به تشکل‌های آب‌بران اقدام نماید به نحوی که سالیانه ۱ درصد از حجم آب مصارف موجود کاهش یافته و در جهت توسعه اراضی جدید بخش کشاورزی مورد استفاده قرار گیرد	دارد	ندارد	نیاز به قانونگذاری دارد	در راستای قانون برنامه چهارم توسعه	برنامه چهارم توسعه	اصلاح حکم در جهت داشتن قالب کمی	متن پیشنهادی: «به‌منظور افزایش بهره‌وری آب کشاورزی، وزارت نیرو نسبت به اصلاح تخصیص‌های موجود آب و تحویل حجمی آب به تشکل‌های آب‌بران اقدام نماید به نحوی که تا پایان سال‌های برنامه پنجم توسعه تمامی (۱۰۰ درصد) آب تخصیص‌یافته



شماره ماده و بند لایحه برنامه پنجم	موضوع	انطباق با سیاست‌های کلی برنامه	مغایرت با قانون اساسی	عدم نیاز به قانونگذاری (اختیار دولت یا دستگاه اجرایی)	اصلاح قوانین موضوعه کشور	سابقه در قوانین برنامه توسعه گذشته	ارزیابی کارشناسی	جمع‌بندی و پیشنهاد
								در بخش کشاورزی به صورت تحویل حجمی باشد و آب مازاد ناشی از این امر در بخش‌های با بهره‌وری بالاتر (مصارف صنعتی) مورد استفاده قرار گیرد»
ماده (۱۲۸) بند «ب»	وزارت نیرو در طول دو سال اول برنامه نسبت به صدور سند بهره‌برداری آب برای حقابه‌داران و دارندگان مجوز تخصیص آب اقدام نماید. مبادله این اسناد با اطلاع وزارت آب منطقه‌ای) و با رعایت قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات اصلاحات بعدی آن و همچنین رعایت حفظ سطح کشت در بازارهای محلی مجاز است	دارد	ندارد	نیاز به قانونگذاری دارد	در راستای قانون برنامه چهارم توسعه	—	کلیت حکم مورد تأیید است، ولی به نظر می‌رسد که برای اجرای آن نیاز به قالب کمی و آیین‌نامه اجرایی می‌باشد	متن پیشنهادی: «وزارت نیرو در طول دو سال اول برنامه نسبت به صدور سند بهره‌برداری آب برای تمامی (۱۰۰ درصد) حقابه‌داران و دارندگان مجوز تخصیص آب اقدام نماید. مبادله این اسناد با اطلاع وزارت نیرو (شرکت‌های آب منطقه‌ای) و با رعایت قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات اصلاحات بعدی آن و همچنین رعایت حفظ سطح کشت در بازارهای محلی مجاز است. جزئیات امر براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط وزارت نیرو و جهاد کشاورزی ظرف ۶ ماه تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید»



شماره ماده و بند لایحه برنامه پنجم	موضوع	انطباق با سیاست‌های کلی برنامه	مغایرت با قانون اساسی	عدم نیاز به قانونگذاری (اختیار دولت یا دستگاه اجرایی)	اصلاح قوانین موضوعه کشور	سابقه در قوانین برنامه توسعه گذشته	ارزیابی کارشناسی	جمع‌بندی و پیشنهاد
ماده (۱۲۹) بند «الف»	به وزارت نیرو اجازه داده می‌شود، خرید آب استحصالی و پساب تصفیه شده از سرمایه‌گذاران (داخلی و خارجی)، آب مازاد ناشی از صرفه‌جویی حقایبه‌داران در بخش‌های مصرف و همچنین هزینه‌های انتقال آب توسط بخش غیردولتی را با قیمت توافقی یا با پرداخت یارانه براساس دستورالعمل مصوب شورای اقتصاد می‌رسد، تضمین نماید	دارد	ندارد	نیاز به قانونگذاری دارد	—	—	—	مورد تأیید است فقط دستورالعمل مصوب شورای اقتصاد به آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران تغییر می‌یابد
ماده (۱۲۹) بند «ب»	سرمایه‌گذاری و مالکیت، مدیریت و بهره‌برداری سدها و شبکه‌های آبرسانی با حفظ کلیه حقوق حقایبه‌داران، توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است	دارد	ندارد	نیاز به قانونگذاری دارد	در راستای قانون برنامه چهارم توسعه	—	اهمیت و گستردگی مقوله خصوصی‌سازی و توجه به سیاست‌های اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در بخش‌های امور آب و آب و فاضلاب کشور بسیار قابل توجه است. با توجه به اینکه مشارکت بخش غیردولتی در طرح‌های آب می‌تواند به عنوان منبع اصلی تأمین مالی باشد، موارد و عرصه‌هایی که بخش خصوصی می‌تواند در توسعه	متن پیشنهادی: «سرمایه‌گذاری و مالکیت، مدیریت و بهره‌برداری سدها و شبکه‌های آبرسانی با حفظ کلیه حقوق حقایبه‌داران، توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است (ج) وزارت نیرو در طول سال‌های برنامه پنجم توسعه نسبت به انتشار اوراق مشارکت بین سرمایه‌گذاران اقدام نماید، به نحوی که در پایان برنامه پنجم



شماره ماده و بند لایحه برنامه پنجم	موضوع	انطباق با سیاست‌های کلی برنامه	مغایرت با قانون اساسی	عدم نیاز به قانونگذاری (اختیار دولت یا دستگاه اجرایی)	اصلاح قوانین موضوعه کشور	سابقه در قوانین برنامه توسعه گذشته	ارزیابی کارشناسی	جمع‌بندی و پیشنهاد
							طرح‌های آب کشور فعالیت کند، باید تصریح گردد	توسعه با توجه به مشارکت بخش خصوصی قیمت تمام شده آب ۱۰ درصد نسبت به سال شروع برنامه کاهش یابد»
پیشنهاد ماده جدید								متن پیشنهادی: «با توجه به ضرورت مدیریت واحد و یکپارچه عرضه و تقاضای آب کشاورزی، امور آب وزارت نیرو به وزارت جهاد کشاورزی و آب و فاضلاب شهری به شهرداری‌ها منتقل می‌شود»
پیشنهاد ماده جدید	استفاده از رودخانه‌های مرزی و منابع آب مشترک	دارد	ندارد	نیاز به قانونگذاری دارد	در راستای قانون برنامه چهارم توسعه	برنامه چهارم توسعه	این امر به صورت صریح در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری ذکر گردیده است	متن پیشنهادی: «به منظور تسریع در اجرای طرح‌های استحصال، تنظیم، انتقال و استفاده حداکثر از آب‌های رودخانه‌های مرزی و منابع آب مشترک، دولت موظف است سالیانه پنج درصد (۵٪) از مجموع اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه عمومی در لوایح بودجه سنواتی تحت برنامه مستقل منظور شود و در چارچوب



شماره ماده و بند لایحه برنامه پنجم	موضوع	انطباق با سیاست‌های کلی برنامه	مغایرت با قانون اساسی	عدم نیاز به قانونگذاری (اختیار دولت یا دستگاه اجرایی)	اصلاح قوانین موضوعه کشور	سابقه در قوانین برنامه توسعه گذشته	ارزیابی کارشناسی	جمع‌بندی و پیشنهاد
								موافقتنامه‌های متبادله بین معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری و وزارت نیرو برای اجرای طرح‌های مذکور به صورت صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته، هزینه نماید»
پیشنهاد ماده جدید	حداکثرسازی بهره‌وری تأسیسات و ابنیه آبی	دارد	ندارد	نیاز به قانونگذاری دارد	—	—	—	متن پیشنهادی: «به‌منظور حداکثرسازی بهره‌وری تأسیسات و ابنیه آبی، سالیانه یک درصد (۱٪) از مجموع اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه عمومی در لوائح بودجه سنواتی تحت برنامه تعمیر و نگهداری تأسیسات و سازه‌های آبی منظور شود»
پیشنهاد ماده جدید	تدوین سند ملی توسعه حوزه‌های دریایی کشور تا پایان دو سال اول برنامه پنجم توسعه							متن پیشنهادی: «دولت موظف است که تا پایان سال دوم برنامه پنجم توسعه سند ملی توسعه دریاها را تدوین نماید»

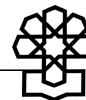


## نتیجه‌گیری

برنامه پنجم توسعه کشور فرصت مناسبی را به منظور مواجهه و مقابله با چالش‌های بخش آب کشور فراهم می‌کند تا در چارچوب انسجام‌یافته‌ای اقدامات لازم در سطوح ملی، منطقه‌ای و حوضه‌های آبریز، برنامه‌ریزی و به‌مورد اجرا گذاشته شود. مدیریت بخش آب کشور فقط از طریق رویکرد به مدیریت یکپارچه منابع آب و سعی و تلاش در جهت تحقق اصول و مبانی آن است که می‌تواند به‌طور هوشمندانه به مقابله با چالش‌ها بپردازد. بدین جهت دیدگاه اصلی در تهیه و تدوین برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه در بخش آب، رویکرد برای تحقق مبانی مدیریت یکپارچه منابع آب خواهد بود. توسعه و بهره‌برداری از منابع آب در راستای تحقق توسعه پایدار، جلب و تجهیز منابع مالی بیشتر و تنوع‌بخشی به این منابع، جلب مشارکت مردمی جهت سرمایه‌گذاری و تسریع در اجرای طرح‌های فصل منابع آب، حفاظت و ساماندهی نظام‌های بهره‌برداری از منابع آب کشور، ایجاد تعادل بین منابع و مصارف و افزایش کارایی اقتصادی آب از جمله دیگر اهداف درخور توجه در برنامه پنجم توسعه باید باشند.

مواد (۱۲۷)، (۱۲۸) و (۱۲۹) در لایحه پیشنهادی دولت برای برنامه پنجم توسعه در مورد بخش آب هستند با مقایسه این مواد با سیاست‌ها و احکام کلی مستخرج از اسناد بالادستی و خلأهای موجود در برنامه‌های توسعه پیشین مشخص می‌شود که برنامه پیشنهادی در بسیاری از موارد مرتبط با بخش آب حکمی ارائه نکرده است. برای مثال حکم «مهار آب‌های مرزی و استفاده از منابع آب مشترک» که در تمام اسناد بالادستی به‌وضوح بیان شده است و در برنامه چهارم توسعه به‌طور صریح بر آن تأکید شده است، در برنامه پیشنهادی دولت به آن اصلاً توجهی نشده است. مواردی از این قبیل در برنامه پیشنهادی مذکور در مورد بخش آب، بسیار به چشم می‌خورد که از جمله می‌توان به فرآیند مدیریت بخش آب در سطوح مختلف مدیریتی و حوضه‌های آبریز کشور توجه به حوضه‌های دریایی و دریاچه‌ای کشور با توجه به استراتژیک بودن این مناطق، تأسیس سامانه‌های پایش و بانک اطلاعاتی کمی و کیفی منابع آب، توجه به بحث تغییرات اقلیم و به‌خصوص خشکسالی‌ها، ایجاد شورای عالی آب و بازوهای اجرایی آن، بازچرخانی و استفاده مجدد از پساب‌ها و هماهنگی در طرح‌های زنجیره‌ای منابع آب (طرح‌های مکمل بالادست و پایین‌دست) اشاره کرد. سایر اشکالات وارده به برنامه پیشنهادی به‌شرح زیر است:

۱. باتوجه به اینکه هدف اصلی از تدوین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، ایجاد قالبی کمی برای اهداف توسعه بخش و در چارچوب زمانی مشخص است، این اشکال به احکام برنامه پیشنهادی مذکور نیز وارد است که احکام مذکور یا تکرار جملات سیاست‌های کلی است که در یک برنامه



میان مدت با اهداف مشخص زمانی توجیه ندارد و یا فاقد معیارهای سنجش کمی و کیفی است که بخش‌پذیری و نظارت برنامه‌ای را دچار مشکل می‌نماید.

۲. از مهمترین مشخصه‌های هر برنامه توسعه این است که باید احکامی مطابق با شرایط واقعی موجود و با دیدی واقع‌بینانه داشته باشد. به نظر می‌رسد که در بعضی از احکام برنامه پیشنهادی، این اصل رعایت نشده است (برای مثال بهبود ۲۵ درصدی تراز منفی سفره‌های آب زیرزمینی).

برنامه پنجم توسعه در بخش آب باید با مشارکت مستقیم بخش‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، زیربنایی و خدماتی در محدوده هریک از حوضه‌های آبریز کشور برای دستیابی به مدیریت یکپارچه منابع آب و سازگار با شرایط اقلیمی و زیست‌محیطی به منظور ایجاد تعادل و پایداری بین منابع و مصارف و حفاظت کمی و کیفی و ارتقای بهره‌وری از منابع آب به گونه‌ای عمل کند تا در راستای سند چشم‌انداز، در جهت رعایت حقوق تمامی ذینفعان و دسترسی عادلانه همگان به آب سالم و کافی سرآمد کشورهای منطقه باشد. در این راستا متولیان بخش آب باید عهده‌دار مدیریت پایدار منابع آب کشور و حافظ حقوق مرتبط با آب کشور بوده و با در نظر گرفتن ارزش کامل اقتصادی، امنیتی و سیاسی و زیست‌محیطی این ماده حیاتی به عنوان یکی از محورهای اصلی توسعه پایدار و رکن اصلی آمایش سرزمین، بر آن بوده تا با مدیریت پایدار کمی و کیفی منابع و مصارف آب، نسبت به عرضه آب مطمئن، کافی و قابل مصرف اقدام کرده و از این راه نقش خود را در ارتقای بهداشت و رفاه اجتماعی و توسعه ایفا کند.

## فصل دوم - بررسی بخش کشاورزی در لایحه برنامه پنجم توسعه

### چکیده

برنامه توسعه میان مدت، صرفاً بیان حرف‌های خوب نیست، بلکه باید ضمن داشتن الزامات و ویژگی‌های برنامه توسعه، با اعتقاد برنامه‌ریزان و مجریان همراه باشد و مجریان و ناظران بر اجرای آن پافشاری داشته باشند. به نظر می‌رسد لایحه برنامه پنجم توسعه به برخی از سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری برای تدوین برنامه پنجم توسعه کم‌توجه بوده است و ضمناً برای آنکه بار تکلیفی برای دولت را به حداقل برساند در برخی موارد، تکلیف‌زدایی و از حیث شاخص کمی که امکان نظارت بهتر و بیشتر را فراهم می‌کند، شاخص‌زدایی شده است و اغلب سیاست‌های مطرح در لایحه فاقد هدف کمی است و گاه که مانند ماده (۱۳۵) واجد اهداف کمی هستند اهداف کمی بدون توجه به واقعیت‌ها و عملکرد اجرای چنین اهدافی در برنامه چهارم تعیین شده‌اند. اما با وجود



نقدهای ارائه شده بر لایحه برنامه چهارم، در اصلاح این لایحه، به واسطه آنکه پیشنهادهای جایگزین به صورت گسترده علاوه بر اینکه تهیه و ارائه لایحه از وظایف قوه مجریه است، مستلزم توان کارشناسی و کار پژوهشی و مطالعاتی گسترده‌ای است که از توان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی خارج است، لذا تلاش شده است که تغییرات و پیشنهادات به صورت محدود و در قالب لایحه و با در نظر گرفتن سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری، درخصوص مهمترین موارد مؤثر بر بخش کشاورزی، اعم از درون‌بخشی و برون‌بخشی اصلاحات لازم انجام شده و پیشنهادات تکمیلی و اصلاحی ارائه گردد.

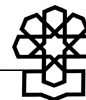
### مقدمه

پس از تنظیم و ابلاغ سیاست‌ها باید دقیقاً مشخص شود که چه موانعی بر سر راه برنامه‌ای کردن سیاست‌ها وجود دارد و سپس با اعمال تغییرات لازم از نظر حقوقی و قانونی برای اجرای سیاست‌ها، پیشنهادهای لازم ارائه شود و همچنین نشانگرها و شاخص‌های مورد نظر که بیانگر شرایط زمانی و مکانی اجرای احکام باشند در لایحه پیشنهادی لحاظ گردد.

برای بررسی امکان تحقق برنامه بررسی میزان تحقق برنامه چهارم توسعه می‌تواند راهگشای تدوین برنامه پنجم توسعه باشد. لذا در این گزارش تلاش شده است که با بررسی عملکرد سال گذشته و میزان تحقق اهداف برنامه چهارم توسعه در بخش کشاورزی، امکان ارزیابی صحیح‌تر از سیاست‌های مطرح در لایحه برنامه پنجم توسعه فراهم گردد.

### ۱. سیاست‌های مندرج در اسناد بالادستی

- ۱-۱. سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز در بخش کشاورزی (امور اقتصادی)
  - تأمین امنیت غذایی کشور با تکیه بر تولید از منابع داخلی و تأکید بر خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی،
  - ایجاد سازوکار مناسب برای رشد بهره‌وری عوامل تولید (انرژی، سرمایه، نیروی کار، آب، خاک و...)
  - فراهم نمودن زمینه‌های لازم برای رقابت‌پذیری کالاها و خدمات کشور در سطح بازارهای داخلی و خارجی،
  - ایجاد اشتغال مولد و کاهش نرخ بیکاری،
  - تحقق رشد اقتصادی پیوسته، باثبات و پرشتاب،



- توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی، به‌عنوان محرک اصلی رشد اقتصادی،
- توسعه حضور بخش‌های تعاونی و خصوصی در همه بخش‌های اقتصادی،
- پایدارسازی فرآیند توسعه با تکیه بر حفاظت از محیط زیست و بهره‌برداری بهینه از منابع.

## ۲-۱. سیاست‌های کلی نظام با تأکید بر بخش کشاورزی

- تدوین برنامه جامع به‌منظور رعایت تناسب در اجرای طرح‌های سد و آبخیزداری و آبخوانداری و شبکه‌های آبیاری و تجهیز تسطیح اراضی و استفاده از آب‌های غیرمتمعارف و ارتقای دانش و فنون و تقویت نقش مردم در استحصال و بهره‌برداری،
- اصلاح نظام بهره‌برداری از منابع طبیعی و مهار عوامل ناپایداری این منابع و تلاش برای حفظ و توسعه آن،
- ایجاد عزم ملی بر احیای منابع طبیعی تجدیدشونده و توسعه پوشش گیاهی برای حفاظت و افزایش بهره‌برداری مناسب و سرعت بخشیدن به روند تولید این منابع و ارتقا بخشیدن به فرهنگ عمومی و جلب مشارکت مردم در این زمینه.

## ۳-۱. سیاست‌های کلی برنامه چهارم در بخش کشاورزی (امور اقتصادی)

- تأمین امنیت غذایی کشور با تکیه بر تولید از منابع داخلی و تأکید بر خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی،
- ایجاد سازوکار مناسب برای رشد بهره‌وری عوامل تولید (انرژی، سرمایه، نیروی کار، آب، خاک و...)،
- فراهم نمودن زمینه‌های لازم برای رقابت‌پذیری کالاها و خدمات کشور در سطح بازارهای داخلی و خارجی،
- ایجاد اشتغال مولد و کاهش نرخ بیکاری،
- تحقق رشد اقتصادی پیوسته، باثبات و پرشتاب متناسب با اهداف سند چشم‌انداز.

## ۲. مشکلات بخش کشاورزی

### ۲-۱. مشکلات و چالش‌های اساسی بخش کشاورزی

- پایین بودن بهره‌وری و راندمان تولید و عملکرد محصولات کشاورزی،
- عدم کفایت سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در عملیات زیربنایی آب و خاک و منابع طبیعی،
- مدیریت ناکارآمد واحدهای خدماتی و تولیدی دولتی و خصوصی در بخش کشاورزی،

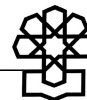


- گستردگی بدنه دولت در بخش کشاورزی،
- ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی،
- فقدان ارتباط لازم بین تحقیقات کاربردی مورد نیاز و فرآیندهای اجرایی،
- نظام ناکارآمد بازار محصولات کشاورزی،
- رژیم نامناسب تجاری،
- تعرفه پایین محصولات تولیدات اساسی و مهم بخش کشاورزی،
- ناهماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی،
- مهمترین مشکلات بخش کشاورزی اغلب ناشی از حوزه اجرا و نظارت است.

## ۲-۲. مشکلات و چالش‌های تفصیلی بخش کشاورزی

تهدیدهای اساسی زیرساختی:

- تغییر کاربری، خرد شدن اراضی و استفاده غیراصولی کشاورزی و منابع طبیعی،
- فرسایش شدید منابع خاک و تخریب منابع آب و جنگل و مرتع،
- پایین بودن راندمان آبیاری،
- تنگناهای قانونی و عدم شفافیت در مالکیت اراضی،
- کمبود آمار و منابع اطلاعاتی صحیح، منسجم و بهنگام درخصوص منابع پایه و تولیدات در بخش کشاورزی،
- خارج شدن سطح قابل توجهی از عرصه‌های منابع طبیعی از مالکیت دولت،
- افزایش روند بیابان‌زایی و کاهش توان بیولوژیک،
- تعارض، توازی و ناکارآمدی برخی از قوانین و مقررات موجود و نظارت ضعیف بر اجرای قوانین حفاظت از منابع طبیعی و منابع پایه در بخش کشاورزی،
- بهره‌برداری بی‌رویه و تخریب جنگل‌ها و مراتع،
- پایین بودن میزان بهره‌وری و راندمان تولید و عملکرد محصولات کشاورزی،
- فقدان سازوکارهای هدایت برنامه جامع کشت سالیانه کشور،
- بهره‌برداری بی‌رویه از منابع آبریزان و ضعف حفاظت از منابع دریایی، کمبود استانداردهای کیفی، ضوابط و معیارهای فنی،
- پایین بودن بهره‌وری در استفاده از نهاده‌ها و عوامل تولید در بخش کشاورزی،
- کمبود ماشین‌های تخصصی مورد نیاز در بخش کشاورزی،
- کارآمدی پایین تشکل‌های بخش کشاورزی،



- ضعف جایگاه نظارت و ارزیابی در فرآیند اجرای برنامه،
- کمبود منابع غذایی دام و کاهش علوفه مراتع،
- کاهش شدید نخایر و بهره‌برداری بی‌رویه از منابع آبریزان و خطر انقراض برخی گونه‌ها،
- عدم توجه لازم به موازین سلامت و ایمنی محصولات کشاورزی،
- کمبود منابع مالی و سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی،
- ناهماهنگی سیاست‌های برون‌بخشی با نیازهای بخش کشاورزی،
- توسعه‌نیافتگی روستاها و جوامع عشایری و فقدان عوامل نگهداشت جمعیت،
- کم‌توجهی دستگاه‌های اجرایی فرابخشی به امور مرتبط با ساماندهی و اسکان جامعه عشایری،
- عدم حاکمیت مدیریت تقاضای آب کشاورزی،
- حضور انبوه دام و جنگل‌نشینان در جنگل‌های کشور،
- کمبود ماشین‌های تخصصی مورد نیاز در بخش کشاورزی،
- محدودیت سرمایه،
- بالا بودن ریسک در فعالیتهای کشاورزی،
- عدم کفایت سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در عملیات زیربنایی آب و خاک و منابع طبیعی،
- کارآیی نامناسب بازار و بازاریابی،
- نابسامانی بازار و وجود نوسانات شدید در بازار نهاده‌ها و محصولات کشاورزی،
- کارآیی ناکافی در بازارهای منطقه‌ای و بین‌المللی باثبات،
- کمبود صنایع فرآوری، تبدیلی و نگهداری محصولات کشاورزی،
- پایین بودن سهم فرآوری محصولات بخش کشاورزی،
- توجه لازم به صنایع مورد نیاز بخش کشاورزی در برنامه توسعه صنعتی کشور،
- تکنولوژی نامناسب و فرسوده بودن ماشین‌ها و ادوات کشاورزی و تجهیز آبیاری،
- فرسوده بودن ماشین‌آلات صنایع تبدیلی و تکمیلی و نگهداری،
- پراکنش نامناسب استقرار صنایع تبدیلی و تکمیلی بدون توجه به پتانسیل‌های بخش کشاورزی،
- کمبود زیرساخت‌های حمل‌ونقل و پایانه‌های صادراتی و نگهداری محصولات کشاورزی،
- وجود ضایعات بالای محصولات کشاورزی در مراحل مختلف تولید،
- کارآمدی ضعیف سیاست‌های حمایتی،
- هدفمند نبودن یارانه‌های حمایتی،
- ضعف نیروی انسانی و فناوری،
- مشکلات جذب متخصصین در بخش کشاورزی و منابع طبیعی،



- فقدان ارتباط لازم بین تحقیقات کاربردی مورد نیاز و فرآیندهای اجرایی،  
- کمبود تحقیقات کاربردی در فعالیتهای بخش کشاورزی.

در ضمن ضرورت دارد وزارت جهاد کشاورزی با ارائه یک الگوی کشت متناسب با سرزمین و اقلیم برای اجتناب از حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی، سیاستهای حمایتی مناسب تولید، ارتقای بهره‌وری عوامل تولید و به‌کارگیری دانش نوین در قلمرو کشاورزی سنتی، نسبت به افزایش عملکرد تولید و راندمان در واحد سطح اقدام کند.

### ۳. لایحه برنامه پنجم، اصول و الزامات برنامه‌ریزی

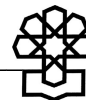
#### ۳-۱. الزامات و ویژگی‌های برنامه‌های توسعه

- ارتباط برنامه با اسناد بالادستی

برنامه توسعه باید با اسناد بالادستی مرتبط بوده و ضروری است مواد و سیاستها متضمن اجرای اسناد بالاسری مانند سند چشم‌انداز، سیاستهای ابلاغی مقام معظم رهبری، اصل چهل و چهارم قانون اساسی، هدفمند کردن یارانه‌ها و... باشد مثلاً مشخص باشد که به‌عنوان بخشی از مراحل اجرای سند چشم‌انداز با آن، چه ارتباطی دارد و چه میزان از اهداف آن را برآورده می‌کند.

#### ۳-۱-۱. نظام برنامه‌ریزی

- قبل از هر اقدامی نظام برنامه باید مشخص باشد و ضروری است که تکنیک برنامه‌ریزی مشخص و مناسب باشد،  
- با در نظر داشتن دیگر نیازها، توان سیاستگذاری مادی و فکری کشور به‌طور مؤثر بر نقاط خاصی تمرکز یابد و سپس گام بعدی برداشته شود،  
- باید مواد قانونی با حضور ذینفعان اصلی آن تدوین شود،  
- از ملزومات قانون برنامه، پیش‌بینی امکان تأمین مالی کارآمد آن است،  
- در برنامه باید میان اجزای برنامه هماهنگی و انسجام وجود داشته و تمامی مواد برنامه عامدانه، مکمل یکدیگر و معطوف به اهدافی مشخص تعریف شوند،  
- عقلایی است که به‌جای یک برنامه جامع، برنامه‌ای تدوین شود که موانع و محدودیت‌های اصلی و کلیدی هر بخش را در قالب یک برنامه برطرف کند،  
- ارتباط برنامه با برنامه‌های گذشته،  
- ارتباط برنامه با برنامه‌های توسعه گذشته باید مشخص باشد و از آنها درس گرفته باشد،



- رابطه برنامه‌های توسعه باید به مثابه حلقه‌های یک زنجیر باشد. هدفگذاری برنامه باید در چارچوب توان اجرایی کشور و امکانات واقعی آن انجام شود. در واقع ارزیابی امکان‌سنجی در مرحله قبل از آغاز برنامه ضروری است.

### ۲-۱-۳. واقع‌گرایی در برنامه

حرف‌های برنامه نباید صرفاً آرمانی باشد و ضرورت دارد که به الزامات و واقعیات توجه داشته باشد. لذا لازم است در تعیین اهداف، برآورد دقیقی از قدرت اجرایی دولت انجام شود واقع‌گرایی در هدفگذاری با بررسی عملکرد برنامه‌های گذشته امکان‌پذیر است.

ضروری است که برنامه‌ریزی با توجه به توان ساختارهای اداری و تشکیلاتی، دانش و نیروی انسانی موجود در کشور صورت گرفته و منابع مالی مورد نیاز برای اجرای اهداف پیش‌بینی شده باشد.

### ۳-۱-۳. امکان نظارت بر برنامه

اجرائی شدن برنامه‌های توسعه، منوط به مشخص نمودن برنامه‌های اجرایی است. به این ترتیب که برای هر بخش و زیربخش، اهداف، مسیرهای رشد، نرخ‌های رشد، اعتبارات مورد نیاز، چگونگی تأمین اعتبارات و... همگی در فرآیند برنامه‌ریزی مشخص شوند.

- داشتن اهداف کمی برای فراهم شدن امکان نظارت و ارزیابی ضروری است،

- ویژگی‌های مناسب یک برنامه توسعه،

- برنامه باید کلیدی برای حل مشکلات و موانع توسعه باشد،

- برنامه نباید به صورت کلی بیان گردد،

- اساس برنامه‌های توسعه در وجود پارامترهای کمی معنادار می‌شود،

- برنامه باید مشخص کند که کشور را از کجا به کجا می‌رساند،

- برنامه باید موضع‌گیری مشخص را نسبت به اهداف مشخص نماید نه اینکه خود منجر به

ایجاد معضلات در آینده شود،

- برنامه باید قابلیت حسابرسی از مخاطب را داشته باشد،

- هریک از مواد و بندهای برنامه باید برطرف‌کننده مشکلاتی باشند برای این کار نیازمند

ارزیابی برنامه‌های گذشته و تعیین موانع عدم تحقق اهداف معین شده در آنهاست،

- در برنامه باید الزامات هر کدام از اهداف مشخص شود،

- برنامه باید ضمن مشخص کردن جایگاه فعلی بخش، جزئیات مواد را مورد بحث قرار دهد،

- در مواد و بندهای مختلف برنامه، باید رویکرد، الگو و استراتژی مشخص باشد،

- مشکلات اساسی تدوین برنامه‌های توسعه،

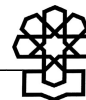
- ضعف در نظام آماری قابل اطمینان،



- نبود ضمانت اجرایی،
- کم‌توجهی به شرایط موجود و امکانات در دسترس،
- نگاه دستگاه‌های اجرایی اغلب به برنامه به‌عنوان محل در نظر گرفتن و تأمین هزینه‌هاست لذا، اغلب برنامه‌های توسعه فهرستی از آمال و آرزوهاست،
- برنامه توسعه اغلب مبتنی بر نیازها، منابع و توانایی‌های مخاطبان آنها نبوده است،
- وجود اسناد بالادستی (قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست‌ساله، سیاست‌های کلی نظام) و نحوه ارتباط آنها با برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله همواره یکی از نقاط ابهام برنامه‌ریزی در کشور ما بوده است.

## ۲-۳. علل عدم تحقق برنامه‌های توسعه

- نبود هماهنگی لازم بین دستگاه‌های اجرایی،
- نبود هماهنگی لازم در دستگاه‌های اجرایی، به‌واسطه داشتن مقاصد مختلف، در زمانی که متولی اجرای یک سیاست باشند،
- کم‌توجهی در امکان عملیاتی بودن اهداف تعیین شده،
- کم‌توجهی برنامه توسعه به شرایط کشور و به‌ویژه توان و عملکرد مجریان برنامه‌های توسعه،
- تصور دستگاه‌های اجرایی از برنامه به‌عنوان جایگاه تعیین سهم از بودجه در یک دوره پنج‌ساله،
- علل عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه قبلی در مرحله اجرا از دیدگاه مجریان،
- موانع مرتبط با اهداف سایر دستگاه‌ها مانند واردات ازسوی وزارت بازرگانی بدون توجه به حساسیت‌های تولید داخلی،
- ناهماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی که هر یک مقاصد خاص خود را دارند مانند اجرای بندهای مربوط به آب که بین دو وزارت نیرو و جهاد کشاورزی مشترک است،
- عدم تخصیص کافی و به میزان مقرر در برنامه مانند تخصیص کمتر از ۳۰ درصد بودجه مقرر شده برای تحقق اهداف زیر بخش آب و خاک،
- علل عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه قبلی در مرحله اجرا، افزون‌بر نظر بخش اجرایی.
- علاوه‌بر مشکلات مطروحه ازسوی دستگاه اجرایی ذکر موارد ذیل نیز ضروری است:
- گرایش دستگاه‌های اجرایی به انجام پروژه‌هایی با جنبه رشد عوامل فیزیکی به‌جای رشد تغییرات فنی و توسعه زیربنای فنی (مانند ایجاد تشکل‌ها، توسعه نظام اطلاع‌رسانی بازار و...)،
- به‌کارگیری سیاست‌ها به‌گونه‌ای، ناصحیح و ناهماهنگ با واقعیات،
- کم‌توجهی به ساختار تولید و بازار در بهره‌گیری از ابزارهای حمایتی قیمتی و غیرقیمتی،



- میزان سرمایه‌گذاری و اعطای اعتبارات و تسهیلات در بخش کشاورزی پایین و مصرف آن نیز غیرهدفمند است،
- توجه به تولید محصولات در برنامه‌ریزی کشاورزی به‌جای لحاظ کردن کل زنجیره اقتصادی (بازار محصولات)،
- اعمال نگرش‌های مقطعی به‌جای توجه به مسائل فنی و مصالح بلندمدت،
- کم‌توجهی به ذینفعان در تدوین و اجرای سیاست‌ها،
- نبود سیستم مناسب برای تولید اطلاعات در بنگاه‌های تولید محصولات کشاورزی.

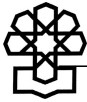
### ۳-۳. نکات مؤثر و اصول حاکم بر برنامه‌ریزی بخش کشاورزی برای تدوین برنامه

#### توسعه پنجم

- باید دید چالش و مشکل کجای کار بوده است و موانع کجاست و چگونه می‌توان آن موانع را برطرف کرد و الزامات و بستر لازم را برای تحقق برنامه فراهم کرد،
- باید با ارزیابی برنامه‌های توسعه قبلی، موانع شناسایی و در تدوین برنامه پنجم مورد استفاده قرار گیرد،
- موانع بخش کشاورزی اغلب مشکلاتی است که بخش با سایر بخش‌ها و دستگاه‌ها دارد،
- برای ایجاد توسعه پایدار در بخش کشاورزی، دولت باید در پی حل معضلات بین بخشی باشد،
- برنامه پنجم باید در ادامه روند کاری برنامه چهارم باشد،
- باید با یک ارزیابی کلی و جزئی میزان تحقق هر یک از مواد برنامه چهارم مشخص و برنامه پنجم تدوین شود،
- تدوین بخش‌های مختلف برنامه، به‌ویژه تدوین بخش‌های آب و کشاورزی باید هماهنگ باشد،
- رفع موانع از اهداف کمی و کیفی برنامه‌های قبلی بسیار مهم است،
- برنامه باید با توجه و تکیه بر سیاست‌های ابلاغی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و هدفمندسازی یارانه‌ها، رویکرد مشخصی را داشته باشد.

### ۳-۴. ویژگی‌های لایحه برنامه پنجم توسعه با توجه به الزامات برنامه

- پیش‌نویس برنامه از الزاماتی که باید یک برنامه دارا باشد برخوردار نیست،
- بین اسناد بالادستی از جمله سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و برنامه پنجم هماهنگی لازم وجود ندارد،
- ادبیات به‌کار رفته در برنامه مناسب نیست و دست مجریان برنامه را برای هر کار با ادبیاتی مانند: «مجاز است» به‌جای: «مکلف است» باز گذاشته است،



- عدم استمرار اغلب هدفگذاری‌های برنامه‌های توسعه گذشته،
- برنامه‌ریزی برنامه پنجم در عمل به‌جای برنامه‌ریزی محوری و حل مسائل، نوعی برنامه‌ریزی جامع با ضعف‌های بسیار زیاد است،
- کاهش امکان نظارت در برنامه پنجم توسعه پیشنهادی،
- قابلیت نظارت و سنجش در برنامه پیشنهادی ضعیف است و نسبت به برنامه‌های گذشته، شاخص‌زدایی بیشتری صورت گرفته و اهداف کمی در آن بسیار کاهش یافته است،
- به‌عبارت دیگر دولت در برنامه پنجم توسعه درصد شاخص‌زدایی و تکلیف‌زدایی است و به‌جای شاخص‌های کمی درصد حفظ و گسترش شاخص‌های کیفی غیرقابل نظارت است،

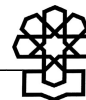
### ۳-۵. مشکلات لایحه برنامه پنجم توسعه

- اجرای برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها در عمل برنامه پنجم را تحت‌الشعاع قرار داده و خواهد داد،
- ضعف در الویت‌بندی اهداف، کلی‌گویی و ضعف انسجام و ارتباط منطقی میان اجزای برنامه،
- برنامه پنجم در امتداد برنامه چهارم و مکمل اقدامات و برطرف‌کننده ضعف‌های آن نیست،
- مشخص نبودن برنامه‌های اجرایی، لذا فاقد عنصر مهم تعهد است و قابل حسابرسی نیز نیست،
- نبود ضمانت اجرایی به‌ویژه در شرایطی که در برنامه به‌جای تکلیف، مجاز بودن آورده شود شاید دلیل اصلی مقرر شدن اجازه داده می‌شود به‌جای مکلف است، عدم شناخت کافی از اوضاع آینده و عوامل بیرونی باشد.

### ۴. انطباق لایحه برنامه پنجم با اسناد بالادستی و به‌ویژه سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری

#### ۴-۱. کلیدواژه‌های هدف مرتبط با بخش کشاورزی در سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری

- رشد مناسب اقتصادی (مستمر و پرشتاب)،
- توسعه سرمایه‌گذاری و نسبت پس‌انداز،
- جذب منابع خارجی،
- ارتقای سهم بهره‌وری،
- بهبود فضای کسب‌وکار،
- تحقق سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی،
- حمایت از شکل‌گیری بازارهای رقابتی،
- ایجاد ساختارهای مناسب برای وظایف حاکمیتی،



- توجه به ارزش اقتصادی آب،
- گسترش عدالت اجتماعی،
- هدفمند کردن یارانه‌ها،
- ایجاد سازوکارهای بیمه‌ای،
- تکمیل بانک اطلاعات،
- ارتقای سطح زندگی روستاییان و کشاورزان،
- تهیه طرح‌های توسعه روستایی،
- گسترش کشاورزی صنعتی،
- گسترش صنایع روستایی،
- گسترش خدمات نوین کشاورزی،
- اصلاح نظام قیمتگذاری،
- توسعه بخش تعاون،
- هویت‌بخشی به سیمای شهر و روستا،
- ارتقای شاخص‌های امنیت غذایی،
- اصلاح الگوی تغذیه جامعه،
- بهبود ترکیب و سلامت غذا.

## ۲-۴. بررسی سیاست‌های ابلاغی در لایحه برنامه پنجم

### ۲-۴-۱. رشد مناسب اقتصادی (مستمر و پرشتاب)

در ماده (۱۸) برنامه چهارم دولت مکلف است که حداقل به میزان رشد پیش‌بینی شده در جدول ۲ بخش هفتم این قانون، ارتقای رشد ارزش‌افزوده بخش کشاورزی را فراهم کند.

#### - توسعه سرمایه‌گذاری و نسبت پس‌انداز

حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی از جمله با افزایش سرمایه شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی به میزان سرمایه اولیه که در بند «د» ماده (۱۸) آمده است.

بند «الف» ماده (۱۰۸) برنامه سوم تنفیذی در برنامه چهارم دولت را موظف کرده است که اراضی دولتی را جهت سرمایه‌گذاری در طرح‌های مختلف تولیدی به مردم اعم از حقیقی و حقوقی واگذار نماید.

در برنامه پنجم توسعه پیشنهادی، توسعه سرمایه‌گذاری و نسبت پس‌انداز مطرح نشده است.



## - جذب منابع خارجی

در مواد (۱۳، ۱۵، ۲۱، ۲۴، ۳۰، ۴۷، ۴۸ و ۱۱۴) برنامه چهارم توسعه دولت تکالیفی در بندهای متعدد در زمینه سرمایه‌گذاری خارجی داشته است و نتایج آن در انجام سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی بسیار ناچیز بوده است.

در برنامه پنجم پیشنهادی در مواد (۱۰۳) و (۱۰۴) به سرمایه‌گذاری خارجی در حد اعلام همزمان ثبت اطلاعات مربوط به شرکت‌های ثبت شده با مشارکت اشخاص خارجی به سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران و همچنین اجازه بازنگری در اساسنامه این سازمان، پرداخته شده است که با توجه به وجود قانون برگزاری مناقصات، نیازی به ماده (۱۰۲) نیست و ماده (۱۰۳) نیز ماهیت برنامه‌ای ندارد.

### ۲-۲-۴. ارتقای سهم بهره‌وری

در بند «ج» ماده (۱۲۹) ارتقای شاخص بهره‌وری مصرف آب در بخش کشاورزی و در ماده (۱۳۰) اتخاذ سیاست‌های تشویقی برای یکپارچه‌سازی زمین‌های کشاورزی بدون ذکر تکلیف و یا شاخص کمی آمده است.

در بند «الف» ماده (۱۷) پیش‌بینی شده بود که با اجرای مفاد تبصره «۱» ماده (۱۰۶) و ماده (۱۰۷) قانون برنامه سوم توسعه در طول برنامه چهارم، افزایش بهره‌وری با افزایش ۲۵ درصدی کارایی آب به‌ازای یک مترمکعب صورت پذیرد.

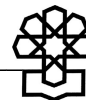
### ۲-۲-۳. تحقق سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی

در موضوع خاص بخش کشاورزی، صرفاً بند «ج» ماده (۱۳۰) به موضوع برون‌سپاری اشاره دارد و درخصوص نحوه اجرای اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در تصدیگری‌های دولت در بخش کشاورزی و به‌کارگیری منابع حاصل از آن در بهبود ساختاری بخش، هدف کمی و حتی کیفی خاصی را مطرح نمی‌کند. این برنامه درخصوص اصلاحات مورد نیاز برای بهبود فضای کسب‌وکار در بخش کشاورزی و از جمله در بازار محصولات و نهاده‌های کشاورزی نکته خاصی را بیان نمی‌کند. البته در مبحث آب اشاره‌ای کم‌اهمیت و به‌صورت غیرتکلیفی به تقویت بازار آب دارد.

در ماده (۹۴) در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، واگذاری تنظیم بازار به تشکل‌ها را نه به‌صورت تکلیف، بلکه اجازه به وزارت بازرگانی قرار داده است.

در ماده (۱۱۱) به دولت اجازه داده شده است که حق بهره‌برداری از برخی طرح‌های تملک سرمایه‌ای را در قالب قرارداد مشخص به بخش غیردولتی واگذار نماید.

بیشترین مباحث اجرای اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در ماده (۱۱۶) برنامه پنجم پیشنهادی



است که در آن مقرر شده است که اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی از طریق توسعه بخش تعاون صورت گیرد و در بند «الف» این ماده شاخص کمی نیز ذکر شده است و افزایش سهم تعاونی‌ها به ۲۵ درصد بازار پولی کشور پیش‌بینی شده است.

#### ۴-۲-۴. بهبود فضای کسب‌وکار

در برنامه پنجم پیشنهادی بهبود فضای کسب‌وکار محدود به به‌کارگیری نام تجاری در تولید، عرضه، صدور و ورود محصولات که امکان استفاده از نام و نشان تجاری دارند فقط با نام و نشان تجاری ارائه گردد و فعالان اقتصادی ملزم به ارائه اطلاعات شفاف و به‌روز از طریق سامانه اطلاع‌رسانی دولت می‌باشند.

در برنامه چهارم در بند «د» ماده (۱) و ماده (۱۰۸) برنامه سوم تنفیذی در برنامه چهارم (که بیشتر به کشاورزی مربوط است) و بندهای «ج» و «د» ماده (۲۱) و بند «ج» ماده‌های (۴۸)، (۴۹)، (۵۰)، (۱۰۱) و (۱۰۲) به موضوعات بهبود فضای کسب‌وکار و به‌ویژه موضوع کارآفرینی پرداخته و تکالیف و وظایفی، گاه با شاخص کمی برای دولت مشخص کرده بود.

#### ۴-۲-۵. حمایت از شکل‌گیری بازارهای رقابتی

در جهت شکل‌گیری بازارهای رقابتی ماده (۹۴) به حمایت از تشکل‌ها و واگذاری تنظیم بازار به آنها اشاره دارد، اما به جای تکلیف به دولت، صرفاً به دادن اجازه این کار به وزارت بازرگانی اکتفا کرده است و در عمل میزان انجام این کار در ابهامی است که قابل نظارت نیست. به‌طور ضمنی ماده (۱۳۱) شکل‌گیری بازار رقابتی از طریق اصلاح نظام قیمتگذاری را در نظر دارد.

#### ۴-۲-۶. توجه به ارزش اقتصادی آب

درخصوص توجه به ارزش آب در بند «ج» ماده (۱۷) برنامه چهارم توسعه آمده است: ارزش اقتصادی آب در هریک از حوزه‌های آبریز، با لحاظ ارزش ذاتی و سرمایه‌گذاری، برای بهره‌برداری حفاظت و بازیافت در برنامه‌های بخش‌های مصرف منظور گردد. در بند «الف» ماده (۱۲۹) برنامه پنجم به دو موضوع خرید آب استحصالی و پساب تصفیه شده از سرمایه‌گذاران با قیمت توافقی و در بند «ب» ماده (۱۲۹) مجاز بودن امکان سرمایه‌گذاری و مالکیت در زمینه سازه‌های آبی با حفظ کلیه حقوق حقا به بران تأکید می‌کند.

بند «ج» ماده (۱۷) برنامه چهارم درصدد ارائه شاخصی کیفی برای موضوع ارزش آب بوده است، اما ماده (۱۲۹) حتی شاخص کمی نیز معین نکرده و صرفاً به انجام اقداماتی اشاره دارد. اغلب مواد و بندهای پیشنهاد شده در فصل آب در برنامه پنجم پیشنهادی در برنامه چهارم



توسعه نیز مشاهده می‌شود و برخی از آنها حتی در مرحله الفبای کار باقیمانده‌اند برای مثال بند «الف» ماده (۱۲۹) مستلزم تعیین ارزش اقتصادی آب است که در بند «ح» ماده (۱۷) برنامه چهارم نیز تعیین ارزش اقتصادی آب ضرورت داشت، ولی در طول اجرای برنامه چهارم، حتی متدولوژی مورد نیاز انجام چنین کاری نیز تهیه نشده است.

#### ۴-۲-۷. هدفمند کردن یارانه‌ها

منوط کردن همه حمایت‌ها و پرداخت یارانه‌ها و سایر مشوق‌ها در بند «الف» ماده (۱۳۹) به الگوی کشت بهینه که وجود ندارد صحیح نیست لازم به ذکر است ترکیب کشت، پیشنهادی سالیانه از سوی دستگاه اجرایی مستلزم مطالعه علمی چندانی نیست، اما تدوین «الگوی کشت بهینه»، در قالب یک برنامه جامع مستلزم مطالعه همه‌جانبه اکولوژیک، فنی، اقتصادی و اجتماعی است.

#### ۴-۲-۸. ایجاد سازوکارهای بیمه‌ای

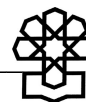
پوشش حداقل ۵۰ درصد بیمه محصولات کشاورزی و عوامل تولید با بهره‌برداری از خدمات فنی بخش خصوصی و تعاونی که بند «ج» ماده (۱۸) به آن تأکید دارند. ایجاد صندوق تثبیت درآمد کشاورزان با مشارکت درآمدی دولت و کشاورزان جهت تحقق سیاست‌های حمایتی درآمدی کشاورزان که در بند «ز» ماده (۱۸) آمده است. در برنامه پنجم پیشنهادی برای بخش کشاورزی سازوکار بیمه‌ای در نظر گرفته نشده است.

#### ۴-۲-۹. تکمیل بانک اطلاعات

در طی برنامه‌های دوم توسعه تاکنون کاداستر اراضی زراعی، هدفی است که مقرر شده، ولی محقق نشده است و بخش کشاورزی و منابع طبیعی بر تهیه نقشه کاداستر کشاورزی (پوشش کل اراضی زراعی و باغی) و کاداستر اراضی منابع طبیعی تأکید دارد، اما در بند «و» ماده (۴۹) اقدام اول آن ایجاد پایگاه اطلاعات حقوقی املاک معین شده است که می‌توان ایجاد پایگاه حقوقی املاک را به صورت‌های مختلف تفسیر کرد و این موضوع جایگزین کاداستر زراعی است. بند «ح» ماده (۱۸) بر صدور سند مالکیت اراضی کشاورزی تا پایان برنامه چهارم تأکید دارد.

#### ۴-۲-۱۰. گسترش عدالت اجتماعی

در ماده (۱۷۴) برنامه پنجم پیشنهادی، ارتقای سطح درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش نابرابری‌های موجود بین جامعه روستایی، عشایری و جامعه شهری و در بند «ج» این ماده نیز حمایت از گسترش کشاورزی صنعتی و صنایع روستایی طرح شده است بدون ارائه هیچ شاخص کمی قابل سنجش و نظارت مطرح شده است.



#### ۱۱-۲-۴. تهیه طرح‌های توسعه روستایی

بند «ب» ماده (۱۹) برنامه چهارم توسعه درخصوص بهبود و افزایش شاخص‌های توسعه روستایی، به میزان حداقل ۲۵ درصد و اسکان ۵۰ درصد جمعیت عشایر کشور اشاره دارد و ماده (۳۰) برنامه چهارم درخصوص مسکن روستایی و بهسازی روستاها نیز گاه واجد شاخص‌های کمی است. در برنامه پنجم پیشنهادی طرح‌های توسعه روستایی در موضوع مسکن در ماده (۱۵۳) لایحه برنامه پنجم بدون ذکر شاخص کمی اشاره دارد و درخصوص ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی، که در این ماده ذکری به میان آمده است نیز فاقد شاخص کمی یا میزان افزایش شاخص‌های توسعه است.

#### ۱۲-۲-۴. ارتقای سطح زندگی روستاییان و کشاورزان

ایجاد صندوق تثبیت درآمد کشاورزان با مشارکت درآمدی دولت و کشاورزان جهت تحقق سیاست‌های حمایتی درآمدی کشاورزان که در بند «ز» ماده (۱۸) آمده است. در بند «د» ماده (۱۳۵) خروج ۶۵ درصدی دام از مراتع هدفگذاری شده است که با توجه به عملکرد قبلی بخش، این سیاست، پیشنهادی نشدنی است. اجرای این بند بدون توجه به راه‌های جبران خسارت به دامداران، نوعی کم‌توجهی به موضوع سطح درآمد روستاییان و به‌ویژه عشایر است درحالی که در بند «ب» ماده (۱۰۸) برنامه سوم توسعه تنفیذی در برنامه چهارم برای انجام آزادسازی عرصه‌های منابع طبیعی و اعمال مدیریت بهره‌برداری بهینه دولت را به‌گونه‌ای مکلف کرده است که معیشت عشایر و دامداران در حد بالای خط فقر تأمین نماید.

#### ۱۳-۲-۴. گسترش صنایع روستایی

بند «ه» ماده (۱۸) برنامه چهارم توسعه درخصوص صنایع تبدیلی کشاورزی بر افزایش محصولات فرآوری شده حداقل به میزان ۲ برابر وضع موجود و کاهش ضایعات به میزان ۵۰ درصد اشاره شده است. در ماده (۲۱) برنامه چهارم نیز بر تقویت و توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و زنجیره‌های پایین‌دستی آن اشاره دارد همچنین در شروع فصل اقتصادی نیز به صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی اشاره دارد.

در لایحه برنامه پنجم به ذکر عنوانی از صنایع روستایی بسنده شده و در مبحث کشاورزی نیز در بند «الف» ماده (۱۳۱) حمایت از هدفمند کردن استقرار صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات کشاورزی، بدون ذکر شاخص کمی را در نظر دارد.

#### ۱۴-۲-۴. گسترش عدالت اجتماعی

در ماده (۴۳) برنامه پنجم توسعه پیشنهادی، موضوع عدالت اجتماعی بدون ذکر تکلیف، اقدام و یا



ذکر شاخص کمی آورده شده است.

در ماده (۴۴) نیز بر توانمندسازی افراد و گروه‌های نیازمند تأکید شده است.

در ماده (۱۱۶) برنامه پنجم توسعه پیشنهادی، گسترش عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار متوسط و کم‌درآمد را با اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی و افزایش سهم تعاونی‌ها به ۲۵ درصد در بازار پولی کشور در نظر دارد.

در ماده (۳) برنامه چهارم توسعه در جهت عدالت اجتماعی پس از آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی، پرداخت‌های مستقیم را مقرر کرده بود که اکنون این موضوع تحت عنوان هدفمندسازی یارانه‌ها در دستور کار کشور است.

در بند «ج» ماده (۳۰) برنامه چهارم توسعه نیز برای موضوعات مرتبط با عدالت اجتماعی مانند، ارتقای کیفیت زندگی و کاهش نابرابری‌ها با رویکرد توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم‌درآمد اقداماتی در حوزه مسکن و از جمله گسترش تعاونی‌ها و افزایش سهم انبوه‌سازی به میزان ۳ برابر برنامه سوم توسعه را در نظر گرفته بود.

در ماده (۹۵) برنامه چهارم توسعه در خصوص عدالت اجتماعی و موضوعات مرتبط با آن اقدامات متعددی در خصوص تأمین اجتماعی، توانمندسازی و دسترسی به غذا و بهداشت و افزایش یارانه به سه دهک اول و... پیش‌بینی شده است.

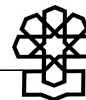
در ماده (۱۰۲) برنامه چهارم توسعه نیز برای حصول به عدالت اجتماعی بر گسترش تعاونی‌ها و زمینه‌سازی حضور آنها پرداخته است.

#### ۱۵-۲-۴. گسترش خدمات نوین کشاورزی

دو برنامه چهارم و پنجم پیشنهادی اشاره‌چندانی به گسترش خدمات نوین کشاورزی ندارد. در بند «د» ماده (۱۳۲) برنامه پنجم پیشنهادی، بیشتر با هدف تأمین سلامت غذا در حوزه محصولات بیوتکنولوژی، بر انجام کلیه مراحل تولید تا بازاررسانی این محصولات (نوپدید) براساس ضوابط، مقررات و استانداردها تأکید دارد. در بند «ط» ماده (۱۸) برنامه چهارم به نوسازی باغات با ذکر هدف به شاخص کمی و راهکار اشاره دارد.

#### ۱۶-۲-۴. اصلاح نظام قیمتگذاری

در ماده (۹۵) لایحه برنامه پنجم، طرح موضوع کاهش میانگین تعرفه در برنامه پنجم توسعه نسبت به برنامه چهارم پیشنهاد شده است. با توجه به تعرفه کنونی در واردات محصولات کشاورزی که با کم‌توجهی به حساسیت کالاها، فشار بسیار زیادی بر تولیدکنندگان داخلی وارد کرده است کم‌توجهی محسوب می‌شود و به جای افزایش رقابت‌پذیری، نابودی تولید داخلی را به دنبال دارد



(نابودی تولید محصولات چغندر قند، پنبه، چای و... مواردی از آثار سوء این سیاست هستند). این موضوع با بند «ب» ماده (۱۳۶) که افزایش نرخ حمایت از بخش کشاورزی به میزان حداقل ۳۵ درصد را هدف کمی خود قرار داده و مطمئناً تعرفه از ابزارهای مهم حصول به این هدف است نیز مغایرت دارد.

شاید مهمترین فعالیت برای اصلاح نظام قیمتگذاری، کاستن از حاشیه بازار است که در بهبود فضای کسب و کار و حمایت از شکل‌گیری بازارهای رقابتی نیز مؤثر است.

در ایجاد در برنامه پنجم در بند «ب» ماده (۱۳۱) و تبصره این ماده، اصلاح نظام قیمتگذاری با دو موضوع حذف خرید تضمینی و لغو الزام افزایش سالیانه قیمت خرید تضمینی محصولات متناسب با نرخ تورم از ابتدای برنامه عملیاتی شده است.

با وجود قانون خرید تضمینی و اعلام قیمت تضمینی در عمل، درخصوص اغلب محصولات مصرح در قانون، خرید تضمینی قابل توجهی انجام نمی‌شد اکنون که دولت مکلف به خرید تضمینی نیست تعیین قیمت چقدر بر بازار مؤثر خواهد بود.

#### ۱۷-۲-۴. توسعه بخش تعاون

دو برنامه چهارم و پنجم توسعه پیشنهادی در مواد متعدد بر گسترش تعاونی‌ها اغلب با هدف عدالت اجتماعی و موضوعات مرتبط با این زمینه وجود دارد، البته در برنامه چهارم گاه از واژه تکلیف و یا وظیفه استفاده می‌شد، ولی در برنامه پنجم این واژه‌ها اغلب حذف شده‌اند، ولی بر انجام اقداماتی مانند اقدامات پیش‌بینی شده در برنامه چهارم با جابجایی در حوزه‌ها و نوع ادبیات همچنان مشاهده می‌شود برای مثال حمایت از تشکلهای و به‌ویژه تعاونی‌ها در ماده (۹۴) بدون در نظر گرفتن هیچ شاخص کمی و حتی تکلیف و وظیفه‌ای برای دولت آمده است.

#### ۱۸-۲-۴. هویت‌بخشی به سیمای شهر و روستا

در ماده (۳۰) برنامه چهارم توسعه دولت موظف بود که به‌منظور هویت‌بخشی به سیمای شهر و روستا از طریق حفظ و گسترش فرهنگ معماری و شهرسازی و ساماندهی ارائه خدمات شهری اقدام‌های عمرانی را انجام دهد که برای برخی از این اقدامات نیز شاخص‌های کمی معین شده بود، اما در برنامه پنجم توسعه پیشنهادی در ماده (۱۵۱) لایحه برنامه پنجم در جهت ترویج الگوهای معماری و شهرسازی ایرانی - اسلامی (معماری بومی) اقدام دولت صرفاً تشکیل شورای معماری ایرانی - اسلامی است که برای اجرای مصوبات آن تکالیفی برای شوراهای اسلامی شهر و روستا و شهرداری‌ها (نهادهای عمومی غیردولتی) معین شده است.



#### ۱۹-۲-۴. اصلاح الگوی تغذیه جامعه

بند «ج» ماده (۱۳۶) با هدف تأمین امنیت غذایی به دولت اجازه می‌دهد که از افزایش پروتئین حیوانی حاصل از انواع دام، طیور و آبزیان به‌منظور افزایش سهم آنها در سبد غذایی خانوار بدون ذکر مکلف بودن دولت و تعیین شاخص کمی حمایت کند.

بند «و» ماده (۱۸) برنامه چهارم دولت را مکلف کرده بود که میزان پروتئین حیوانی در الگوی تغذیه را به ۲۹ گرم افزایش دهد.

#### ۲۰-۲-۴. بهبود ترکیب و سلامت غذا

پارادایم کشت ارگانیک و موارد مشابه آن صرفاً از بُعد اهداف کیفی برنامه در بند «د» ماده (۱۳۰) لایحه برنامه پنجم مطرح هستند، زیرا حصول به این پارادایم در شرایط کنونی با اهداف و سیاست‌هایی چون خودکفایی و افزایش سهم پروتئین حیوانی در سبد غذایی خانوار در تعارض است. پیشنهاد بخش اجرا کمی بوده و برای ۱ درصد از کل تولیدات کشاورزی مقرر شده بود، ولی برنامه پیشنهادی فاقد هدف کمی است.

#### ۲۱-۲-۴. ارتقای شاخص‌های امنیت غذایی

در ماده (۱۳۶) برنامه پنجم توسعه برای تأمین امنیت غذایی بدون ذکر تکلیف و به‌صورت اجازه به دولت، اقدامی ذکر شده است که واجد شاخص کمی است و مقرر است که سطح کلی حمایت از بخش کشاورزی را به حداقل ۳۵ درصد ارزش تولید این بخش ارتقا یابد. این موضوع برای حصول به امنیت غذایی ضروری است، ولی مشخص نمی‌شود که شاخص‌های مرتبط با امنیت غذایی از بُعد دسترسی فیزیکی و یا دسترسی اقتصادی چگونه خواهد بود و ضرایب و یا شاخص‌های کمی مرتبط با آن باید چه میزان شوند.

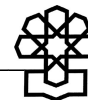
در ماده (۱۸) برنامه چهارم دولت مکلف به تأمین امنیت غذایی شده است، اما هیچ شاخص کمی برای امنیت غذایی و یا ضریب خودکفایی و یا خوداتکایی ارائه نکرده است.

در ماده (۸۴) برنامه چهارم توسعه نیز دولت مکلف به نهادینه کردن مدیریت، سیاستگذاری، ارزشیابی و هماهنگی در موضوع امنیت غذا و تغذیه در کشور شده است و برای این کار اقداماتی، بیشتر با تأکید بر تغذیه سلولی و سلامت و ایمنی غذا، بدون ذکر شاخص کمی در نظر گرفته شده بود.

#### ۲۲-۲-۴. ایجاد ساختارهای مناسب برای وظایف حاکمیتی

در حوزه کشاورزی، آب و روستا، ایجاد ساختارهای مناسب برای وظایف حاکمیتی در دو برنامه چهارم و پنجم پیشنهادی مشاهده نمی‌شود اغلب موارد فرعی و کم‌اهمیت بوده‌اند.

در ماده (۳۶) لایحه برنامه پنجم به‌منظور حفظ یکپارچگی در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی



بخش سلامت به دولت اجازه ایجاد «شورای عالی سلامت و امنیت غذایی» و ساختارهای متناظر استانی آن را داده است.

در ماده (۸۴) برنامه چهارم توسعه برای حصول به امنیت غذایی، تشکیل «شورای عالی سلامت و امنیت غذایی» با ادغام «شورای غذا و تغذیه» و «شورای عالی سلامت» پس از طی مراحل قانونی را پیش‌بینی کرده است.

همچنین در برنامه چهارم توسعه واژه اصلاح ساختار و یا تجدید ساختار متعدد در موادی مانند ماده (۱۰)، (۱۷)، بند «و» ماده (۱۸)، ماده‌های (۲۴)، (۱۲۷) برنامه سوم تنفیذی در برنامه چهارم، ماده‌های (۳۹، ۴۳، ۴۵، ۴۶، ۴۹، ۵۵، ۶۰، ۷۴، ۸۸، ۱۰۴، ۱۱۰، ۱۱۱، ۱۱۲، ۱۱۳، ۱۱۷، ۱۱۹، ۱۲۱، ۱۲۴ و ۱۸۴) برنامه سوم تنفیذی در برنامه چهارم، ماده (۱۸۶) برنامه سوم تنفیذی در برنامه چهارم، ماده (۱۳۷)، ماده (۱۳۸)، ماده (۱۳۹) به‌کار گرفته شده است که به‌طور کمرنگ مواد (۱۷) و (۱۸) و (۶۰) به آب، کشاورزی و محیط زیست مرتبط است.

کلیدواژه‌هایی از سیاست‌های ابلاغی که در برنامه پنجم پیشنهادی با وجود ضعف‌های زیاد، به آنها پرداخته شده است عبارتند از:

- توسعه بخش تعاون،
- اصلاح نظام قیمتگذاری،
- تحقق سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی.

کلیدواژه‌هایی از سیاست‌های ابلاغی که در برنامه پنجم پیشنهادی به آنها پرداخته نشده است عبارتند از:

- رشد مناسب اقتصادی (مستمر و پر شتاب)،
- توسعه سرمایه‌گذاری و نسبت پس‌انداز،
- جذب منابع خارجی،
- بهبود فضای کسب‌وکار،
- هدفمند کردن یارانه‌ها،
- ایجاد سازوکارهای بیمه‌ای،
- تکمیل بانک اطلاعات،
- گسترش خدمات نوین کشاورزی،
- ایجاد ساختارهای مناسب برای وظایف حاکمیتی،
- گسترش عدالت اجتماعی.

کلیدواژه‌هایی از سیاست‌های ابلاغی که در برنامه پنجم پیشنهادی به آنها بدون در نظر گرفتن



تکلیف و یا شاخص کمی پرداخته شده است عبارتند از:

- ارتقای سهم بهره‌وری،
- حمایت از شکل‌گیری بازارهای رقابتی،
- توجه به ارزش اقتصادی آب،
- ارتقای سطح زندگی روستاییان و کشاورزان،
- گسترش کشاورزی صنعتی،
- گسترش صنایع روستایی،
- تهیه طرح‌های توسعه روستایی.

کلید واژه‌هایی از سیاست‌های ابلاغی که در برنامه پنجم پیشنهادی به آنها بدون در نظر گرفتن

تکلیف و یا شاخص کمی پرداخته شده است عبارتند از:

- هویت‌بخشی به سیمای شهر و روستا،
- گسترش صنایع روستایی،
- اصلاح الگوی تغذیه جامعه،
- ارتقای شاخص‌های امنیت غذایی،
- بهبود ترکیب و سلامت غذا.

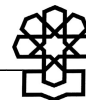
مواردی از مواد و بندهای برنامه پنجم پیشنهادی در حوزه کشاورزی، مغایر با سیاست‌های

کلی ابلاغی عبارتند از:

- بند «د» ماده (۱۳۵) با ارتقای سطح زندگی روستاییان و کشاورزان،
- تبصره ماده (۱۳۵) با ارتقای سطح زندگی روستاییان و کشاورزان،
- مواد (۹۵) و (۹۶) با ارتقای شاخص‌های امنیت غذایی و ارتقای سطح زندگی روستاییان و کشاورزان،
- بند «الف» ماده (۱۳۲) با ارتقای شاخص‌های امنیت غذایی و ارتقای سطح زندگی روستاییان و کشاورزان و گسترش عدالت اجتماعی.

#### ۵. مقایسه لایحه برنامه پنجم و برنامه چهارم توسعه

۵-۱. مقایسه بند «الف» ماده (۱۳۴) برنامه پنجم توسعه با ماده (۵۹) برنامه چهارم بند «الف» ماده (۱۳۴) به منظور توانمندسازی ساختار مدیریت منابع طبیعی و آبخیزداری کشور تعیین ارزش اقتصادی منابع طبیعی و ملاک عمل قرار گرفتن آن در مطالعات امکان‌سنجی



پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای را در نظر دارد ماده (۵۹) برنامه چهارم توسعه با تفصیل بیشتر ناظر به همین موضوع است.

#### ۲-۵. مقایسه بند «الف» ماده (۱۳۰) برنامه پنجم توسعه

در بند «الف» ماده (۱۳۰) از اجرای عملیات زیربنایی آب و خاک و توسعه شبکه‌های آبیاری و زهکشی بدون ذکر هدف کمی و تعیین تکلیف برای دولت یاد شده است در حالی که در برنامه چهارم توسعه دولت مکلف به انجام آن در ۲ میلیون هکتار از اراضی کشاورزی دارای آب تأمین شده بوده است.

در بند «الف» ماده (۱۳۰) ارتقای راندمان آبیاری بدون ذکر هدف کمی طرح شده است در حالی که در بند «الف» ماده (۱۷) برنامه چهارم و مبتنی بر اجرای مفاد تبصره «۱» ماده (۱۰۶) و ماده (۱۰۷) افزایش ۲۵ درصد راندمان آبیاری و به تبع آن کارآیی آب به ازای یک مترمکعب و در نهایت افزایش بهره‌وری آب پیش‌بینی شده بود.

در بند «الف» ماده (۱۳۰) اجرای طرح‌های آبخیزداری در سطح ۸ میلیون هکتار پیش‌بینی شده است که در بند «ج» ماده (۶۹) اجرای عملیات آبخیزداری در ۲۰ درصد سطح حوزه‌های سدهای در دست اجرا، تمام شده و ۱۰ درصد حوزه‌های سایر مناطق و همچنین در بند «و» ماده (۶۹) برنامه چهارم توسعه ۱/۵ میلیون هکتار اجرای عملیات پخش سیلاب نیز پیش‌بینی شده بود یعنی در مجموع بیش از برنامه پنجم واجد اهداف کمی است.

#### ۳-۵. مقایسه بند «ب» ماده (۱۳۵) برنامه پنجم توسعه با بند «د» ماده (۶۹) برنامه چهارم

در بند «ب» ماده (۱۳۵) به دولت اجازه داده شده است که در زمینه زراعت چوب (بدون ذکر هدف کمی) و مبارزه با قاچاق چوب و حذف تعرفه واردات آن اقدام کند که در بند «و» ماده (۶۹) برنامه چهارم همین اجازه در شکل تکلیف و با هدف کمی توسعه زراعت چوب به میزان حداقل یکصد هزار هکتار مقرر بود.

#### ۴-۵. مقایسه بند «ج» ماده (۱۳۵) برنامه پنجم توسعه با بند «الف» ماده (۶۹) برنامه چهارم

در بند «ج» ماده (۱۳۵) مجوز ساماندهی خروج دام از جنگل‌ها به میزان ۷۵ درصد برای دولت پیش‌بینی شده است که در بند «الف» ماده (۶۹) برنامه چهارم خروج ۷۰ درصد دام از جنگل و ساماندهی جنگل‌نشینان شمال پیش‌بینی شده بود که عملکرد ناچیز در برنامه چهارم در اسلاید شماره ۳۸ طرح شده است ضمناً به‌کارگیری واژه جنگل بدون ذکر و تخصیص آن به جنگل‌های شمال کشور به معنای تعمیم آن به سطح حدود ۱۲ میلیون هکتاری جنگل‌های کشور به جای سطح



حدود ۲ میلیون هکتاری جنگل‌های استان‌های شمالی کشور است.

۵-۵. مقایسه بند «د» ماده (۱۳۵) برنامه پنجم توسعه با بند «ب» ماده (۶۹) و بند «ب»

ماده (۲۰) برنامه چهارم

در بند «د» ماده (۱۳۵) مجوز کاهش ۶۵ درصد دام مازاد در مراتع به دولت داده شده است در بند «ب» ماده (۶۹) برنامه چهارم کاهش ۵۰ درصد دام مازاد از مراتع تکلیف بوده است عملکرد دولت در برنامه چهارم می‌تواند مؤید مبنای کارشناسی ضعیف چنین عددی باشد.

در حالی که در بند «د» ماده (۱۳۵) برای ایجاد تعادل دام و مرتع هیچ تکلیفی برای دولت قائل نشده است در بند «ب» ماده (۲۰) برنامه چهارم برای این کار تکالیفی را برای دولت جهت حفظ معیشت عشایر و دامداران در حد بالای خط فقر منظور و مقرر کرده است.

۵-۶. مقایسه بند «ه» ماده (۱۳۵) برنامه پنجم توسعه با بند «ج» ماده (۶۸) برنامه چهارم

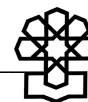
در بند «ه» ماده (۱۳۵) در جهت اصلاح الگوی بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع اجازه ساماندهی ساخت‌وساز در مناطق جنگلی به دولت داده شده است در حالی که مفهوم این ساماندهی نامشخص است، اما در بند «ج» ماده (۶۸) برنامه چهارم توسعه با تعیین تکلیف نهایی و تثبیت مالکیت دولت بر عرصه‌های منابع ملی و دولتی تا پایان برنامه چهارم در صدد سازماندهی منابع ملی و تفکیک آن از مستثنیات بوده است.

۵-۷. مقایسه بند «ز» ماده (۱۳۵) برنامه پنجم توسعه با بند «ه» ماده (۶۹) برنامه چهارم

در بند «ز» ماده (۱۳۵) مجوز توسعه جنگل‌کاری به نحوی که تا پایان برنامه ۲۵ درصد به سطح جنگل‌های کشور اضافه شود به دولت داده است که جنگل‌کاری در حدود ۳ میلیون هکتار خواهد بود در حالی که عملکرد دولت در زمانی که مبتنی بر بند «ه» ماده (۶۹) برنامه چهارم مکلف به اجرای توسعه فضای سبز و جنگل‌های دست‌کاشت به میزان حداقل ۵۰۰ هزار هکتار بود مشخص است و چنین هدفی در برنامه چهارم محقق نشده است و تحقق هدفی بیش از ۶ برابر هدف برنامه چهارم مورد انتظار نیست.

۵-۸. مقایسه تبصره ماده (۱۳۵) برنامه پنجم توسعه با بند «ج» ماده (۶۹) برنامه چهارم

در تبصره ماده (۱۳۵) اجازه اعمال ممنوعیت بهره‌برداری از جنگل‌ها و بهره‌برداری بر مبنای توان اکولوژیک از مراتع را به دولت داده است. بند «ی» ماده (۶۹) برنامه چهارم توسعه نیز بر بهره‌برداری بر اساس تعدیل اکولوژیک و ضروریات جنگل نظر دارد، اما ممنوعیت مطرح در برنامه



پنجم بدون در نظر گرفتن تکالیفی برای دولت درخصوص جبران عوارض و تأثیرات اجرای این سیاست بر ذینفعان به‌ویژه جنگل‌نشینان است.

#### ۹-۵. مقایسه ماده (۱۲۹) برنامه پنجم توسعه با بند «ج» ماده (۱۷) برنامه چهارم

درخصوص توجه به ارزش آب در بند «ج» ماده (۱۷) برنامه چهارم توسعه آمده است: ارزش اقتصادی آب در هریک از حوزه‌های آبریز، با لحاظ ارزش ذاتی و سرمایه‌گذاری، برای بهره‌برداری حفاظت و بازیافت در برنامه‌های بخش‌های مصرف منظور گردد. در بند «الف» ماده (۱۲۹) برنامه پنجم به دو موضوع خرید آب استحصالی و پساب تصفیه شده از سرمایه‌گذاران با قیمت توافقی و در بند «ب» ماده (۱۲۹) مجاز بودن امکان سرمایه‌گذاری و مالکیت در زمینه سازه‌های آبی با حفظ کلیه حقوق حقا به‌بران تأکید می‌کند.

بند «ج» ماده (۱۷) برنامه چهارم درصدد ارائه شاخصی کیفی برای موضوع ارزش آب بوده است، اما ماده (۱۲۹) حتی شاخص کمی نیز معین نکرده و صرفاً به انجام اقداماتی اشاره دارد.

#### ۱۰-۵. مقایسه بند «ج» ماده (۱۲۷) برنامه پنجم توسعه با بند «و» ماده (۱۷) برنامه چهارم

در بند «ج» ماده (۱۲۷) واردات و صادرات آب با کشورهای منطقه براساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد مجاز شمرده شده است، اما در بند «و» ماده (۱۷) برنامه چهارم علاوه بر دربرداشتن مفاد بند «ج» ماده (۱۲۷) برنامه پنجم بر رعایت اصل هفتادوهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز تأکید دارد.

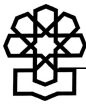
#### ۱۱-۵. مقایسه بند «ج» ماده (۱۳۶) برنامه پنجم توسعه با بند «و» ماده (۱۸) برنامه چهارم

بند «ج» ماده (۱۳۶) با هدف تأمین امنیت غذایی به دولت اجازه می‌دهد که از افزایش پروتئین حیوانی حاصل از انواع دام، طیور و آبزیان به‌منظور افزایش سهم آنها در سبد غذایی خانوار حمایت کند. بند «و» ماده (۱۸) برنامه چهارم دولت را مکلف کرده بود که میزان پروتئین حیوانی در الگوی تغذیه را به ۲۹ گرم افزایش دهد.

### جذب منابع خارجی

در مواد (۱۱۴، ۴۸، ۴۷، ۳۰، ۲۴، ۲۱، ۱۵ و ۱۳) برنامه چهارم توسعه دولت تکالیفی در بندهای متعدد در زمینه سرمایه‌گذاری خارجی داشته است و نتایج آن در انجام سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی بسیار ناچیز بوده است.

در برنامه پنجم پیشنهادی در مواد (۱۰۳) و (۱۰۴) به سرمایه‌گذاری خارجی در حد اعلام



همزمان ثبت اطلاعات مربوط به شرکت‌های ثبت شده با مشارکت اشخاص خارجی به سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران و همچنین اجازه بازنگری در اساسنامه این سازمان، پرداخته شده است.

### مواردی از مواد و بندهای برنامه چهارم که در برنامه پنجم وجود ندارد

- پوشش حداقل ۵۰ درصد بیمه محصولات کشاورزی که بند «ج» ماده (۱۸) و بند «ج» ماده (۱۸۱) به آن تأکید دارند.

- حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی از جمله با افزایش سرمایه شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی به میزان سرمایه اولیه که در بند «د» ماده (۱۸) آمده است.

- ایجاد صندوق تثبیت درآمد کشاورزان با مشارکت درآمدی دولت و کشاورزان جهت تحقق سیاست‌های حمایتی درآمدی کشاورزان که در بند «ز» ماده (۱۸) آمده است.

- در خصوص صنایع تبدیلی کشاورزی بر افزایش محصولات فرآوری شده حداقل به میزان ۲ برابر وضع موجود و کاهش ضایعات به میزان ۵۰ درصد در بند «ه» ماده (۱۸) اشاره شده است.  
- بند «ح» ماده (۱۸) بر صدور سند مالکیت اراضی کشاورزی تا پایان برنامه چهارم تأکید دارد.

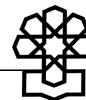
- در راستای توسعه صادرات در بخش کشاورزی نوسازی باغات موجود و توسعه باغات به میزان ۱ میلیون هکتار در بند «ط» ماده (۱۸) اشاره شده است.

- برای توسعه تحقیقات کاربردی کشاورزی به میزان ۲ برابر شرایط سال پایه در بند «ی» ماده (۱۸) آمده است.

- سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، راهبری و نظارت در امور توسعه روستایی براساس بند «الف» ماده (۱۹) زیر نظر رئیس‌جمهور قرار گرفته بود.

- بند «ب» ماده (۱۹) در خصوص بهبود شاخص‌های توسعه روستایی، افزایش شاخص‌های توسعه روستایی به میزان حداقل ۲۵ درصد و اسکان ۵۰ درصد جمعیت عشایر کشور اشاره دارد.

- برای تحقق شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری تخصیص و پرداخت ۱۰۰ درصد اعتبارات را در بند «ج» ماده (۱۹) تعیین کرده بود.



## ۶. بررسی تفصیلی مواد و بندهای برنامه پنجم توسعه پیشنهادی با تأکید بر بخش کشاورزی

### ۶-۱. تأثیر متفاوت مقاصد در عدم تحقق اهداف

بندهای «الف» و «ب» ماده (۱۲۷) اجازه‌ای را برای تحقق یک هدف به دو دستگاه وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی صادر کرده است با وجود اینکه هدف و بندهای مقرر شده در برنامه چهارم به صورت یک تکلیف وجود داشته است بررسی نتایج و عملکرد برنامه چهارم نشان می‌دهد که مقاصد متفاوت این دو دستگاه اجرایی در عدم تحقق این هدف نقش اساسی داشته است و نتایج حاصله در برنامه چهارم منفی بوده است. اکنون تبدیل این تکلیف به اجازه، آینده تحقق آن را در ابهام بیشتری قرار می‌دهد.

### ۶-۲. مجوز برای برخی فعالیت‌ها که هرگز ممنوع نبوده‌اند

دولت برای مواردی چون حمایت از تشکلهای و یا تنوع بخشی به ابزارهای حمایتی و یا برقراری تعرفه سهمیه‌ای و زمانی برای کالاهای اساسی کشاورزی مکلف نیست، بلکه مجاز است البته در گذشته نیز برای انجام چنین فعالیت‌هایی با هیچ‌گونه مشکل و ممنوعیتی روبرو نبوده است.

### ۶-۳. واگذاری تنظیم بازار به تشکلهای

ماده (۹۴) نیز در خصوص حمایت از تشکلهای و واگذاری تنظیم بازار به آنها به جای تکلیف به دولت، به اجازه این کار به وزارت بازرگانی اکتفا کرده است و در عمل انجام شدن و یا نشدن و میزان انجام این کار در ابهامی است که قابل نظارت نیز نیست.

### ۶-۴. ممنوعیت ایجاد موانع غیرتعرفه‌ای

مواد (۹۵) و (۹۶) بر گسترش واردات تأکید دارد.

در ماده (۹۶) نسخه نهایی بر ممنوعیت ایجاد موانع غیرتعرفه‌ای در طول سال‌های برنامه تأکید دارد و این موضوع در شرایطی که ایران عضو سازمان تجارت جهانی نیست حتی بیشتر از تعهد اعضای این سازمان است.

### ۶-۵. امکان حمایت از بخش‌های حساس همراه با کاهش نرخ تعرفه

برای هر کشور این امکان وجود دارد تا علیرغم افزایش حمایت از یک بخش حساس، معیار کلی حمایت و به ویژه نرخ تعرفه خود را کاهش دهد و اغلب کشورهای توسعه یافته از چنین موقعیتی بهره می‌گیرند، اما در کشور ما برعکس آنان، نرخ کلی تعرفه‌های بخش کشاورزی بیشتر جلوه‌گر است، نرخ تعرفه بیشتر کالاهای حساس بسیار پایین و بر عکس کالاهای مشمول ممنوعیت شرعی از



نرخ‌های تعرفه بالایی برخوردارند و در بالا نشان دادن نرخ تعرفه کل محصولات این بخش، نقش اساسی ایفا می‌کنند.

#### ۶-۶. اشکال کاهش تعرفه در برنامه پنجم

در ماده (۹۵) لایحه برنامه پنجم، طرح موضوع کاهش میانگین تعرفه در برنامه پنجم توسعه نسبت به برنامه چهارم پیشنهاد شده است. با توجه به تعرفه کنونی در واردات محصولات کشاورزی که با کم‌توجهی به حساسیت کالاها، فشار بسیار زیادی بر تولیدکنندگان داخلی وارد کرده است کم‌توجهی محسوب می‌شود و به جای افزایش رقابت‌پذیری، نابودی تولید داخلی را به دنبال دارد (نابودی تولید محصولاتی چون چغندر قند، پنبه، چای و... مواردی از آثار سوء این سیاست هستند). این موضوع با بند «ب» ماده (۱۳۶) که افزایش نرخ حمایت از بخش کشاورزی به میزان حداقل ۳۵ درصد را هدف کمی خود قرار داده و مطمئناً تعرفه از ابزارهای مهم حصول به این هدف است نیز مغایرت دارد.

#### ۶-۷. مشکلات اجرای ماده (۹۷)

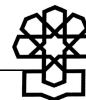
در بند «الف» ماده (۹۷) با وجود تأکید بر حمایت از تشکلهای صادراتی و اعطای کمک‌ها و حمایت‌های مستقیم و غیرمستقیم از آنها، تکلیفی در این خصوص برای دولت قائل نشده است. در بند «ب» ماده (۹۷) وضع عوارض ویژه برای صادرات مواد خام یا با ارزش‌افزوده پایین پیش‌بینی شده است در صورت تعریف نشدن ماده خام این خطر وجود دارد که اکثر مواد صادراتی بخش کشاورزی، در این دسته قرار گیرند.

#### ۶-۸. کاداستر کشاورزی و منابع طبیعی

در طی برنامه‌های دوم توسعه تاکنون کاداستر اراضی زراعی، هدفی است که مقرر شده، ولی محقق نشده است و بخش کشاورزی و منابع طبیعی بر تهیه نقشه کاداستر کشاورزی (پوشش کل اراضی زراعی و باغی) و کاداستر اراضی منابع طبیعی تأکید دارد. در بند «و» ماده (۴۹) اقدام اول آن ایجاد پایگاه اطلاعات حقوقی املاک معین شده است که می‌توان ایجاد پایگاه حقوقی املاک را به صورت‌های مختلف تفسیر کرد که این موضوع جایگزین کاداستر زراعی است.

#### ۶-۹. کشت ارگانیک و تولید کشاورزی

پارادایم کشت ارگانیک و موارد مشابه آن صرفاً از بعد اهداف کیفی برنامه در بند «د» ماده (۱۳۰) مطرح هستند، زیرا حصول به این پارادایم در شرایط کنونی با اهداف و سیاست‌هایی چون



خودکفایی و افزایش سهم پروتئین حیوانی در سبد غذایی خانوار در تعارض است. پیشنهاد بخش اجرا کمی بوده و برای ۱ درصد از کل تولید کشاورزی مقرر شده بود، ولی برنامه پیشنهادی فاقد هدف کمی است.

#### ۱۰-۶. حمایت‌ها و الگوی کشت

منوط کردن همه حمایت‌ها و پرداخت یارانه‌ها و سایر مشوق‌ها در بند «الف» ماده (۱۳۲) به الگوی کشت بهینه که وجود ندارد صحیح نیست (الگوی کشت با ترکیب کشت پیشنهادی از سوی دستگاه اجرایی که تهیه و اعلام آن مستلزم مطالعه علمی چندانی نیست یکسان نیست و تدوین الگوی کشت بهینه مستلزم مطالعه همه جنبه‌های اکولوژیک، فنی، اقتصادی و اجتماعی است).

#### ۱۱-۶. اصلاح نظام قیمتگذاری

شاید مهمترین فعالیت برای اصلاح نظام قیمتگذاری، کاستن از حاشیه بازار است که در بهبود فضای کسب‌وکار و حمایت از شکل‌گیری بازارهای رقابتی نیز مؤثر است و مناسب‌ترین راهکار آن حمایت از تشکلهای تولیدی و بازاررسانی محصولات کشاورزی با تأکید بر تعاونی‌هاست.

در بند «ب» ماده (۱۳۱) و تبصره این ماده، اصلاح نظام قیمتگذاری با دو موضوع حذف خرید تضمینی و لغو الزام افزایش سالانه قیمت خرید تضمینی محصولات کشاورزی، متناسب با نرخ تورم، از ابتدای برنامه پیشنهاد شده است.

با وجود قانون خرید تضمینی و اعلام قیمت تضمینی، درخصوص اغلب محصولات مصرح در قانون، عملاً خرید تضمینی قابل توجهی انجام نمی‌شد اکنون که دولت مکلف به خرید تضمینی نیست سؤال این است که صرف تعیین قیمت چقدر بر بازار مؤثر خواهد بود.

#### ۱۲-۶. برقراری تعرفه سهمیه‌ای و زمانی

در بند «ج» ماده (۱۳۲) برقراری تعرفه سهمیه‌ای و زمانی صرفاً برای کالاهای اساسی کشاورزی به صورت مجوز برای دولت (نه تکلیف) مطرح است که در آن کالای اساسی معین نیست و ممکن است بسیاری از کالاها مانند میوه تولید داخل را شامل نشود.

#### ۱۳-۶. لزوم توجه به بار مفهومی به‌کارگیری واژگان

بهره‌برداری از جنگل‌ها محدود به بهره‌برداری از چوب جنگل‌های تجاری شمال کشور نیست و ممنوعیت بهره‌برداری از جنگل در تبصره ماده (۱۳۵)، بهره‌برداری از محصولات فرعی را نیز شامل می‌شود که تأثیر منفی بر درآمد روستاییان و جنگل‌نشینان خواهد داشت.



#### ۱۴-۶. خروج ۶۵ درصد دام مازاد از مراتع

این بند در احکام پیشنهادی ازسوی دستگاه اجرایی (وزارت جهاد کشاورزی)، حداقل ۲۰ درصد پیشنهاد شده است. لذا هدفگذاری خروج ۶۵ درصدی دام از مراتع در بند «د» ماده (۱۳۱) با توجه به عملکرد گذشته، پیشنهادی نشدنی است. اجرای چنین بندی با توجه به سطح درآمد و زندگی روستاییان و به‌ویژه عشایر با اشکال اساسی روبرو است.

#### ۱۵-۶. عملکرد برنامه چهارم در خروج دام از جنگل

در برنامه چهارم باید ۷۰ درصد خروج دام انجام می‌شد برای ۴ سال اول برنامه ۱۸۹۰ هزار واحد دامی که در عمل فقط حدود ۲۴۰ هزار واحد دامی خارج شده است (یعنی تحقق ۱۳ درصد هدف برنامه) لذا مبنای مقرر کردن ۷۵ درصد هدف کمی در بند «ج» ماده (۱۳۵) برنامه پنجم محل ابهام و جای پرسش است.

#### ۱۶-۶. ضرورت بررسی اهداف برنامه با نتایج اجرای برنامه چهارم

اغلب مواد و بندهای پیشنهاد شده در فصل آب در برنامه چهارم نیز مشاهده می‌شود و برخی از آنها حتی در مرحله الفبای کار باقیمانده‌اند برای مثال بند «الف» ماده (۱۲۹) مستلزم تعیین ارزش اقتصادی آب است که در بند «ح» ماده (۱۷) برنامه چهارم نیز تعیین ارزش اقتصادی آب ضرورت داشت، ولی در طول اجرای برنامه چهارم، حتی متدولوژی مورد نیاز انجام چنین کاری نیز تهیه نشده است.

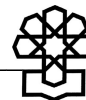
#### ۱۷-۶. پیشنهاد مواد و بندها بدون توجه به نتایج گذشته (واقعیات)

وقتی بیلان منفی آب در شروع برنامه چهارم حدود ۵ میلیارد مترمکعب برآورد می‌شد که مقرر شده بود که تا پایان برنامه بیلان منفی به ۳/۷۵ میلیارد مترمکعب کاهش یابد، ولی در حال حاضر بیلان منفی حدود ۷/۵-۷ میلیارد مترمکعب یعنی ۴۰-۵۰ درصد افزایش بیلان منفی مواجه هستیم چه معنی دارد؟

#### ۱۸-۶. کم‌توجهی به موضوع ارزش اقتصادی آب

یکی از اهداف برنامه چهارم مشخص نمودن ارزش اقتصادی آب بوده است که حتی متدولوژی چنین کاری نیز تدوین نشده است، بنابراین صرف تکرار مجدد آن در برنامه پنجم حلال هیچ مشکلی نیست.

بند «الف» و «ب» ماده (۱۲۷) با هم در متعارض هستند.



#### ۱۹-۶. موضوعات اساسی که فاقد اهداف کمی هستند

موضوعاتی چون شاخص‌های مرتبط با توسعه پایدار، میزان سرمایه‌گذاری، راندمان آبیاری، شاخص‌های مرتبط با خروج از تصدیگری و اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی، میزان تسهیلات اعطایی بانک‌ها به بخش کشاورزی، کمک‌های فنی و اعتباری برای بخش کشاورزی، اجزای سبد خانوار (مانند درصد پروتئین حیوانی) و... فاقد اهداف کمی هستند.

#### ۲۰-۶. موضوعات اساسی پرداخته نشده در برنامه

تأمین سرمایه در بخش کشاورزی به‌گونه‌ای ذکر شده است که معنی و مفهوم مشخص و مناسبی را نمی‌رساند.

موضوعاتی چون سرمایه‌گذاری و ازجمله سرمایه‌گذاری خارجی در بخش کشاورزی، کاداستر اراضی کشاورزی و منابع طبیعی، سند ملی آمایش کشاورزی، اصلاح ساختار و توسعه نظام بهره‌برداری، نحوه به‌کارگیری تشکلهای در تولید، حفظ پایداری تولید و بازاریابی محصولات کشاورزی در بازارهای داخلی و خارجی، اصلاح هرم نیروی انسانی بخش کشاورزی و... .

#### ۲۱-۶. بررسی عملکرد جذب منابع خارجی در بخش کشاورزی

با وجود مواد و بندهای متعدد در برنامه چهارم درخصوص سرمایه‌گذاری خارجی در عمل تحقق چندانی به‌ویژه در بخش کشاورزی نداشته است و حتی در بهترین سال نیز از کمتر از ۰/۲ درصد سرمایه‌گذاری‌های خارجی محقق شده است.

#### ۲۲-۶. اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی

در موضوع خاص بخش کشاورزی، صرفاً بند «ج» ماده (۱۳۰) به موضوع برون‌سپاری اشاره دارد و درخصوص نحوه اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی در تصدیگری‌های دولت در بخش کشاورزی و به‌کارگیری منابع حاصل از آن در بهبود ساختاری بخش، هدف کمی و حتی کیفی خاصی را مطرح نمی‌کند این برنامه درخصوص اصلاحات مورد نیاز برای بهبود فضای کسب‌وکار در بخش کشاورزی و ازجمله در بازار محصولات و نهاده‌های کشاورزی نکته خاصی را بیان نمی‌کند، البته در مبحث آب اشاره‌ای کم‌اهمیت و به‌صورت غیرتکلیفی به تقویت بازار آب دارد.

در ماده (۹۴) لایحه برنامه پنجم در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، واگذاری تنظیم بازار به تشکلهای را نه به‌صورت تکلیف، بلکه اجازه به وزارت بازرگانی قرار داده است.

در ماده (۱۱۱) لایحه برنامه پنجم به دولت اجازه داده شده است که حق بهره‌برداری از برخی



طرح‌های تملک سرمایه‌ای را در قالب قرارداد مشخص به بخش غیردولتی واگذار نماید. بیشترین مباحث اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی در ماده (۱۱۶) لایحه برنامه پنجم پیشنهادی است که در آن مقرر شده است که اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی از طریق توسعه بخش تعاون صورت گیرد و در بند «الف» این ماده شاخص کمی نیز ذکر شده است و افزایش سهم تعاونی‌ها به ۲۵ درصد بازار پولی کشور پیش‌بینی شده است.

### ۲۳-۶. حذف مواد اجرا نشده برنامه‌های گذشته

بخش‌هایی از برنامه‌های توسعه گذشته که تاکنون اجرا نشده و یا به‌طور ناچیز اجرا شده‌اند و در برنامه پنجم مشاهده نمی‌شوند به چه معنی است؟ آیا چنین مشکلاتی اساساً وجود نداشته و یا مشکلات اساسی نبوده‌اند؟ آیا ضرورت پرداختن و انجام آنها از بین رفته است؟ و اگر براساس رتبه‌بندی بوده است، مبنای رتبه‌بندی مشکلات چه بوده که آنها در رتبه‌های پایین‌تر قرار گرفته و حذف شده‌اند؟

### ۲۴-۶. تأثیر تغییر رویکرد

حذف برخی مواد در برنامه‌های گذشته گاه متأثر از تغییر رویکرد بوده است مانند تأثیر غلبه رویکرد توسعه پایدار در برنامه‌ریزی برنامه دوم توسعه، تأثیر رویکرد پیشرفت و عدالت در حذف برخی مواد اجرا نشده از برنامه‌های توسعه قبلی و در طراحی بندهای برنامه پنجم چندان مشخص نیست.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

اغلب سیاست‌های مطرح در لایحه فاقد هدف کمی است و گاه مانند ماده (۱۳۵) واجد اهداف کمی هستند. اهداف کمی بدون توجه به واقعیت‌ها و عملکرد اجرای چنین اهدافی در برنامه چهارم تعیین شده‌اند. اما با وجود نقدهای ارائه شده بر لایحه برنامه چهارم، در اصلاح این لایحه، از آنجا که طرح پیشنهادی جایگزین به صورت گسترده، علاوه بر اینکه مداخله وسیع از وظایف قوه مجریه است، مستلزم توان کارشناسی و کار پژوهشی و مطالعاتی گسترده‌ای است که از توان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی خارج است، لذا تلاش شده است که تغییرات و پیشنهادها به صورت محدود حتی‌المقدور و در قالب ادبیات مندرج در لایحه صورت گیرد، لذا با در نظر گرفتن سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری، اصلاحات درخصوص موارد بخشی و فرابخشی کشاورزی صورت گرفته است.

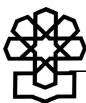


## جدول ۲. پیشنهادات اصلاحی بر لایحه برنامه پنجم توسعه بخش کشاورزی

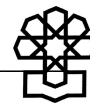
شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی <sup>(۱)</sup>
صدر ماده (۱۳۰) لایحه	افزایش کارآیی	به منظور نیل به خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی، اصلاح الگوی مصرف، گسترش کشاورزی صنعتی و دانش بنیان، ارزش افزوده بخش کشاورزی بر مبنای ملاحظات توسعه پایدار در طول برنامه اقدام‌های زیر انجام شود		به منظور نیل به خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی، افزایش کارآیی و اثربخشی، ارتقای مدیریت، تقویت حجم و کیفیت سرمایه‌گذاری، اصلاح ساختار مالی، اصلاح الگوی مصرف، گسترش کشاورزی صنعتی و دانش بنیان، ارتقای ارزش افزوده بخش کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی موظف است با همکاری دیگر دستگاه‌ها و با استفاده از ظرفیت‌های ملی، اقدام‌های زیر را بر مبنای ملاحظات توسعه پایدار و حفظ منابع پایه در طول برنامه به انجام رساند
بند «الف» ماده (۱۳۰) لایحه	ارتقای راندمان آبیاری	ارتقای راندمان آبیاری از طریق اجرای عملیات زیربنایی آب و خاک، طرح‌های تجهیز و توسعه شبکه‌ها، زهکش‌ها و روش‌های نوین آبیاری و اجرای عملیات به زراعی و به‌نژادی، توسعه مکانیزاسیون و اجرای طرح‌های آبخیزداری در سطح ۸ میلیون هکتار اراضی	به کارگیری واژه‌های بیگانه، مکانیزاسیون در بند «الف» این ماده و نیز واژه‌های بیولوژیک و ارگانیک در بند «د» این ماده مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است اغلب موارد فاقد اهداف کمی است و از نظارت‌پذیری مناسب برخوردار نیست	ارتقای راندمان آبیاری به میزان ۵ درصد تا پایان برنامه از طریق توسعه زیرساخت‌ها و اجرای عملیات زیربنایی آب و خاک، طرح‌های تجهیز و توسعه اراضی در سطح ۲ میلیون هکتار همچنین توسعه شبکه‌ها، زهکش‌ها و روش‌های نوین آبیاری در سطح حداقل ۲ میلیون هکتار و اجرای عملیات به زراعی و به‌نژادی در کل اراضی و توسعه نظام‌های بهره‌برداری و تشکل‌های آب‌بران در سطح ۲/۵ میلیون هکتار، توسعه ماشینی کردن عملیات کشاورزی به ۱/۱ مکانیزاسیون و اجرای طرح‌های آبخیزداری در سطح ۸ میلیون هکتار اراضی

۱. متون زیرخطدار به مفهوم پیشنهاد حذف می‌باشد.

- متون پررنگ به مفهوم پیشنهاد اضافه شدن می‌باشد.



شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی
بند «ب» ماده (۱۳۰) لایحه	تحویل حجمی آب کشاورزی	تحویل آب مورد نیاز کشاورزان به صورت حجمی براساس الگوی کشت هر منطقه و با استفاده از مشارکت بخش غیردولتی	فاقد هدف کمی است و از نظارت‌پذیری مناسب برخوردار نیست با توجه به بند «الف» ماده (۱۲۸) این بند می‌تواند حذف و یا در آن ادغام شود ماده (۳۱) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بیانگر تحویل حجمی آب به بهره‌برداران با الویت‌های تشکلی‌های قانونی بخش کشاورزی است	تحویل حداقل ۵۰ درصد آب‌های مصرفی بخش کشاورزی آب مورد نیاز کشاورزان به صورت حجمی توسط وزارت نیرو و با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، براساس الگوی کشت هر منطقه و با استفاده از مشارکت بخش غیردولتی و ۲۵ درصد از آب مورد نیاز را از طریق نظام بازچرخانی تأمین شود
بند «ج» ماده (۱۳۰) لایحه	بهره‌وری مصرف آب	ارتقای شاخص بهره‌وری مصرف آب در بخش کشاورزی (افزایش تولید محصول به ازای واحد حجم آب مصرفی)	فاقد هدف کمی است و از نظارت‌پذیری مناسب برخوردار نیست ماده (۳۰) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی بر تعیین شاخص‌های بهره‌وری آب کشاورزی از سوی وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت نیرو و ارتقای آن تأکید دارد	تعیین شاخص‌های بهره‌وری آب کشاورزی از سوی وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت نیرو و ارتقای شاخص بهره‌وری مصرف آب در بخش کشاورزی (افزایش تولید محصول به ازای واحد حجم آب مصرفی)، کارآیی آب به ازای یک متر مکعب در طی برنامه سی‌وسه درصد (۳۳٪) افزایش یافته و استفاده بهینه از آن موجبات افزایش بهره‌وری آب را فراهم سازد
بند «د» ماده (۱۳۰) لایحه	ارتقای سلامت غذا	فراهم نمودن گسترش تدریجی مبارزه تلفیقی با آفات و بیماری‌های گیاهی، مصرف بهینه سموم، کودهای شیمیایی، مواد بیولوژیک و داروهای دامی و همچنین مبارزه بیولوژیکی و توسعه کشت ارگانیک، مدیریت تلفیقی تولید و اعمال	به‌کارگیری واژه‌های بیگانه، مکانیزاسیون در بند «الف» این ماده و نیز واژه‌های بیولوژیک و ارگانیک در بند «د» این ماده مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است تبصره «۱» ماده (۶) و مواد (۳۷) و (۳۸) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بر تدوین	فراهم نمودن زمینه گسترش تدریجی مبارزه تلفیقی با آفات و بیماری‌های گیاهی، مصرف بهینه سموم، کودهای شیمیایی، مواد بیولوژیک و داروهای دامی و همچنین مبارزه بیولوژیکی زیست‌شناختی و توسعه کشت ارگانیک اندام‌واره‌ای، مدیریت تلفیقی تولید و



شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی
		استاندارهای ملی کنترل تولیدات و فرآورده‌های کشاورزی در راستای پوشش حداقل بیست و پنج (۲۵) درصد سطح تولید تا پایان برنامه	استانداردها، ضوابط و معیارها در مراحل تولید و کنترل کیفیت تولیدات کشاورزی تأکید دارد	اعمال استانداردهای ملی کنترل تولیدات و فرآورده‌های کشاورزی در راستای پوشش حداقل بیست و پنج (۲۵) درصد سطح تولید تا پایان برنامه
بند «ه» ماده (۱۳۰) لایحه	کاهش تصدیگری‌های دولت در بخش کشاورزی	برون‌سپاری فعالیت‌های فنی - تخصصی و تصدیگری‌های بخش کشاورزی به بخش غیردولتی با تأکید بر به‌کارگیری کارشناسان تعیین صلاحیت شده عضو سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی و مشاور فنی مزارع کشاورزی و واحدهای دامی و دامپروری و آبی‌پروری، تعاونی‌ها و تشکل‌های بخش کشاورزی	این بند در راستای اجرای اصل چهارم قانون اساسی است مواد (۵) و (۲) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و آگذاری وظایف تصدیگری را به تشکل‌های صنفی، اتحادیه‌های مرتبط منطقه‌ای و یا کشاورزی، سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی و سازمان نظام دامپزشکی کشور در نظر دارد در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ نیز امکان بهره‌گیری از تسهیل‌گران برای توسعه فراهم شده است در صورت نیاز به هدف کمی، اضافه شود: به‌نحوی که در طول برنامه استحصال و تخصیص یک میلیون هکتار اراضی پایاب سدها به فعالیت‌های کشاورزی از طریق این تسهیل‌گران صورت گیرد	برون‌سپاری - فعالیت‌های فنی - تخصصی و تصدیگری‌های بخش کشاورزی به بخش غیردولتی با تأکید بر تقویت، توسعه و توانمندسازی سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی و سازمان نظام دامپزشکی، تشکل‌های صنفی، اتحادیه‌های مرتبط منطقه‌ای و یا کشاورزی، تعاونی‌ها و همچنین با استفاده از به‌کارگیری کارشناسان تعیین صلاحیت شده عضو سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی و سازمان نظام دامپزشکی به‌عنوان ناظر و مشاور فنی مزارع کشاورزی و واحدهای دامی و دامپروری و آبی‌پروری تعاونی‌ها و تشکل‌های بخش کشاورزی تبصره - وزارت جهاد کشاورزی موظف است مؤسسات عمومی و غیردولتی و شرکت‌های تابعه آنها را به‌عنوان دستگاه اجرایی تسهیل‌گر توسعه در بخش کشاورزی به‌کار گیرد (و) حمایت از سرمایه‌گذاران، تولیدکنندگان و



شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی
				<p>بهره‌برداران بخش کشاورزی، تأمین منابع مالی و اجرا و گسترش طرح‌های سرمایه‌گذاری زیربنایی و نوپدید، تشکیل و توسعه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی و تأمین و تجهیز منابع مالی و اعتباری این صندوق‌ها و نظارت بر فعالیت آنها با تأسیس سازمان حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی</p>
<p>ماده (۱۳۰) لایحه</p>	<p>سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی، بیمه محصولات کشاورزی خودکفایی در محصولات اساسی</p>		<p>با عنایت به سیاست‌های ابلاغی برای برنامه پنجم و مغفول ماندن موضوع سرمایه‌گذاری و بیمه و توسعه کشاورزی صنعتی و دانش‌بنیان در بخش کشاورزی افزودن بندهای «و» و «ح» به این ماده پیشنهاد می‌شود به‌واسطه متأثر شدن تولید سالیانه از شرایط اقلیمی در نظر گرفتن میانگین تحقق خودکفایی در طول برنامه مناسب‌تر است با توجه به تنوع و گوناگونی مشکلات مناطق مختلف کشور، حل مشکلات هر منطقه و تخصیص منابع متناسب با آن ضروری می‌نماید</p>	<p>ن) وزارت جهاد کشاورزی نسبت به توسعه انواع بیمه‌های محصولی و درآمدی تولیدکنندگان محصولات کشاورزی و همچنین توسعه روش‌های مدیریت ریسک عملکرد و انواع بیمه رایانه‌ای، بیمه کیفیت محصول و سایر ابزارهای پیشرفته بیمه‌ای اقدام نماید ح) ارتقای درصد خودکفایی در محصولات اساسی کشاورزی و تأمین امنیت غذایی متکی بر تولید داخل کشور در حد حداقل ۹۵ درصد ط) نسبت به انتقال دانش نوین و فناوری مناسب و تلفیق و ترکیب آن با دانش بومی و توانمندسازی کشاورزان به نحوی عمل نماید که تمامی بهره‌برداران تحت پوشش قرار گیرند ی) تا پایان برنامه پنجم توسعه دشت‌های دارای ظرفیت کشور را معرفی نموده و طرح‌های توسعه کشاورزی این دشت‌ها را به نحوی ساماندهی نماید</p>



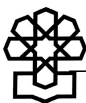
شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی
				که فعالیت‌های لازم برای توسعه پایدار دشت‌ها را پوشش دهد. جهت تأمین منابع مالی دولت موظف است با تغییر ساختار بانک کشاورزی و مشارکت صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی و استفاده از منابع سایر بانک‌های کشور به نحوی عمل نماید که با تلفیق اعتبارات دولتی، سرمایه‌گذاری داخلی، انتشار اوراق مشارکت و نیز سرمایه‌گذاری خارجی، امکان توسعه دشت‌های کشور را فراهم آورد
ماده (۱۳۰) لایحه	ایجاد پایگاه اطلاعات جامع کشاورزی	کاداستر از مهمترین ابزارهای مدیریتی بخش کشاورزی است و ضرورت آن از برنامه دوم توسعه تشخیص و تاکنون همواره از خواسته‌های برنامه‌های توسعه بوده و مقرر بود که تا پایان برنامه چهارم این کار انجام شود که مغفول مانده و چندان اجرایی نشده است	ایجاد پایگاه اطلاعاتی تولیدکنندگان بخش کشاورزی و ایجاد پایگاه اطلاعات جامع کشاورزی براساس کاداستر اراضی کشاورزی تبصره - با همکاری سازمان نقشه‌برداری و وزارت جهاد کشاورزی نسبت به تهیه نقشه کاداستر کشاورزی برای پوشش کل اراضی زارعی و باغی کشور تا پایان برنامه و صدور اسناد مالکیت اقدام لازم را معمول دارد	
صدر ماده (۱۳۱)	حمایت از بخش کشاورزی	به‌منظور حمایت از بخش کشاورزی، پایداری تولید و توسعه صادرات و رقابت‌پذیری و کاهش قیمت تمام شده اقدام‌های زیر انجام می‌شود	به‌منظور حمایت از بخش کشاورزی، پایداری تولید و توسعه صادرات و رقابت‌پذیری و کاهش قیمت تمام شده اقدام‌های زیر انجام می‌شود	



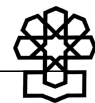
شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی
بند «الف» ماده (۱۳۱) لایحه	استقرار و گسترش صنایع تبدیلی و تکمیلی	وزارتخانه‌های صنایع و معادن، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بازرگانی و وزارت مسکن و شهرسازی با سیاستگذاری و برنامه‌ریزی هماهنگ براساس تفاهمنامه‌ای که به تأیید معاونت می‌رسد، نسبت به حمایت هدفمند از استقرار و گسترش صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات کشاورزی در قطب‌های تولیدی اقدام نماید	فاقد هدف کمی است و از نظارت‌پذیری مناسب برخوردار نیست مفاد این ماده جنبه آیین‌نامه‌ای (مقرراتگذاری) دارد باید به تصویب هیئت وزیران برسد	وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارتخانه‌های صنایع و معادن، وزارت بازرگانی و وزارت مسکن و شهرسازی و با سیاستگذاری و برنامه‌ریزی هماهنگ براساس تفاهمنامه‌ای که به تأیید معاونت و تصویب هیئت وزیران می‌رسد، نسبت به حمایت هدفمند از استقرار و گسترش صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات کشاورزی در قطب‌های تولیدی اقدام نمایند و به نحوی که در قطب‌های مذکور، ظرفیت فرآوری ۸۰ درصد محصول مهیا گردد
بند «ب» ماده (۱۳۱) لایحه	تعیین قیمت تضمینی	روابط و سیاست‌های حاکم بر تنوع‌بخشیدن به ابزارهای حمایتی و اصلاح نظام قیمتگذاری محصولات کشاورزی در جهت حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان محصولات کشاورزی با تعیین قیمت تضمینی محصولات کشاورزی جایگزین خرید تضمینی به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد	مفاد این ماده جنبه آیین‌نامه‌ای (مقرراتگذاری) دارد باید به تصویب هیئت وزیران برسد. ماده (۴۱) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی بر اجرای قانون خرید تضمینی و همزمان برقراری سیاست خرید تضمینی تأکید دارد	روابط و سیاست‌های حاکم بر تنوع‌بخشیدن به ابزارهای حمایتی قیمتی و غیرقیمتی متناسب با ساختار تولید و بازار هر یک از محصولات کشاورزی و اصلاح نظام قیمتگذاری محصولات کشاورزی در جهت حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان محصولات کشاورزی با تعیین قیمت تضمینی محصولات کشاورزی به تدریج جایگزین خرید تضمینی به تصویب شورای اقتصاد هیئت وزیران می‌رسد
تبصره بند «ب» ماده	تعیین مبلغ قیمت تضمینی سالیانه	تبصره - الزام افزایش سالیانه قیمت خرید تضمینی محصولات متناسب با نرخ تورم از	قیمت خرید تضمینی متأثر از نرخ مبادله، هزینه تولید و سود عادلانه است که برای آسانی محاسبه آن را با	تبصره - الزام افزایش سالیانه قیمت خرید تضمینی محصولات با لحاظ نرخ مبادله، هزینه تولید و سود



شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی
(۱۳۱) لایحه		ابتدای برنامه ملغی الاثر خواهد بود	نرخ تورم متناسب در نظر می‌گیرند لذا به جای نامشخص شدن فرآیند تعیین قیمت بهتر است بر مبنای تعیین قیمت تأکید شود تبصره «۶» ماده (۶) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، خریدهای تضمینی در محصولات غیراساسی را منوط به پذیرش شرایط الگوی کشت از ناحیه کشاورزان و تولیدکنندگان دانسته است	<u>عادلانسه متناسب</u> با نرخ تورم از ابتدای برنامه <u>ملغی الاثر</u> خواهد بود و خریدهای تضمینی در محصولات غیراساسی منوط به پذیرش شرایط الگوی کشت از ناحیه کشاورزان و تولیدکنندگان می‌باشد
بند «ج» ماده (۱۳۱)	سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی		سرمایه‌گذاری کلید توسعه هر بخش اقتصادی است با وجود مواد و بندهای متعدد برای بهره‌مندی بخش کشاورزی از اعتبارات و از جمله حساب ذخیره ارزی و استفاده از سرمایه‌گذاری خارجی در برنامه چهارم توسعه، موفقیت مورد نظر حاصل نشده است بی‌توجهی به این موضوع و نبود تکلیف برای سرمایه‌گذاری بر مشکلات بخش خواهد افزود لذا برای مبحث سرمایه‌گذاری پیشنهاد می‌شود که بند ذیل به ماده (۱۳۱) الحاق شود تبصره «۳» ماده (۱۷) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی در نظر دارد که حداقل ۲۵ درصد از منابع قابل تخصیص حساب ذخیره ارزی سهم بخش غیردولتی به صورت ارزی جهت	ج) مجموعه اقدامات و جهت‌گیری‌ها به نحوی برنامه‌ریزی شود که در توسعه زیربناها و زیرساخت‌ها، سهم سرمایه‌گذاری این بخش از کل سرمایه‌گذاری سالیانه به بیش از ۱۵ درصد برسد و کمتر از ۷ درصد نباشد تبصره - برای جلب و جذب سرمایه‌های خارجی در بخش کشاورزی با الویت سرمایه‌داران ایرانی مقیم خارج، ده درصد از حساب توسعه ملی را به‌عنوان آورده بخش دولتی برای سرمایه‌گذاری در اختیار وزارت جهاد کشاورزی قرار داده شود تا تمهیدات لازم برای این منظور صورت گیرد



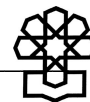
شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی
			توانمندسازی تشکل‌های غیردولتی برای فعالیت‌های اقتصادی و توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی در اختیار صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی قرار گیرد برنامه چهارم نیز بر تبصره پیشنهادی تأکید داشته است	
بند «د» ماده (۱۳۱)	تسهیلات بانکی در بخش کشاورزی	تناسب‌بخشی بین نقش بخش کشاورزی در تولید ناخالصی ملی و اشتغال‌زایی با سرمایه‌گذاری و اعطای تسهیلات ضروری است مشابه چنین بندی در برنامه چهارم توسعه نیز وجود داشته است که از تحقق مناسب برخوردار نشد	د) حداقل ۲۵ درصد از تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌های کشور با قرارداد عاملیت بین بانک‌ها و وزارت جهاد کشاورزی به بخش کشاورزی اختصاص یابد	
بند «ه» ماده (۱۳۱)	اصلاح ساختار بانکی	براساس ماده (۲۰) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، وزیر جهاد کشاورزی به‌عنوان رئیس مجمع عمومی بانک کشاورزی تعیین می‌گردد	ه) وزیر جهاد کشاورزی به‌عنوان رئیس مجمع عمومی بانک کشاورزی تعیین و مدیرعامل بانک مذکور با پیشنهاد ایشان منصوب می‌گردد	
صدر ماده (۱۳۲)	راهبردهای حمایت از بخش کشاورزی	به‌منظور اقتصادی و رقابتی نمودن تولید و توسعه صادرات محصولات کشاورزی، ساماندهی مدیریت منابع، حفاظت از منابع پایه و ارزش‌افزایی و تکمیل زنجیره ارزش محصولات کشاورزی	راهبرد حمایت از زیرساخت بازار مغفول مانده که پیشنهاد می‌شود در انتهای صدر این ماده، افزوده شود	به‌منظور اقتصادی و رقابتی نمودن حمایت از تولید و توسعه صادرات محصولات کشاورزی، ساماندهی مدیریت منابع، حفاظت از منابع پایه و ارزش‌افزایی و تکمیل زنجیره ارزش محصولات کشاورزی و حمایت از زیرساخت‌های بازار



شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی
بند «الف» ماده (۱۳۲) لایحه	حمایت از تولید منوط به الگوی کشت	حمایت از تولید محصولات کشاورزی در قالب جبران بخشی از یارانه سود و کارمزد تسهیلات بانکی، کمک‌های بلاعوض، پرداخت یارانه و سایر مشوق‌ها منوط به الگوی کشت بهینه ملی - منطقه‌ای و ضوابط و مقررات مصوب وزارت جهاد کشاورزی و معاونت خواهد بود	مفاد این ماده جنبه آیین‌نامه‌ای (مقرراتگذاری) دارد باید به تصویب هیئت وزیران برسد تبصره «۶» ماده (۶) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، خریدهای تضمینی در محصولات غیراساسی (یکی از مهمترین حمایت‌های کنونی در کشور را) را منوط به پذیرش شرایط الگوی کشت از ناحیه کشاورزان و تولیدکنندگان دانسته است	حمایت از تولید محصولات کشاورزی در قالب جبران بخشی از یارانه سود و کارمزد تسهیلات بانکی، کمک‌های بلاعوض، پرداخت یارانه و سایر مشوق‌ها منوط به الگوی کشت بهینه ملی - منطقه‌ای و ضوابط و مقررات مصوب وزارت جهاد کشاورزی و معاونت تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد خواهد بود <b>تبصره «۱»</b> - الگوی کشت در سال اول، حداقل برای محصولات راهبردی برنامه تدوین و ابلاغ می‌شود <b>تبصره «۲»</b> - عاملیت این بند به صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی و بانک‌های عامل واگذار می‌شود
بند «ب» ماده (۱۳۲) لایحه	تعیین تعرفه محصولات کشاورزی	میزان تعرفه واردات محصولات کشاورزی براساس حمایت از تولید داخل و رعایت حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان توسط دولت تعیین می‌شود	مفاد این ماده جنبه آیین‌نامه‌ای (مقرراتگذاری) دارد باید به تصویب هیئت وزیران برسد تعرفه باید با توجه به حساسیت کالای تولیدی (نقش آن در ارزش‌افزوده، اشتغال، ارزآوری، امنیت غذایی و...) تعیین می‌شود ماده (۱۶) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بر وضع تعرفه مؤثر در بخش کشاورزی تأکید دارد به گونه‌ای که نرخ مبادله همواره به نفع تولیدکننده داخلی باشد البته نهاده واردات نهاده‌های تولید در بخش کشاورزی مانند بذر،	ابزار و سطح حقوق‌وردي میزان تعرفه واردات محصولات کشاورزی براساس در راستای حمایت از تولید داخل و رعایت حفظ حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی توسط دولت هیئت وزیران تعیین می‌شود <b>تبصره «۱»</b> - رژیم تجاری محصولات کشاورزی و صنایع غذایی به گونه‌ای تدوین می‌شود که با وضع تعرفه مناسب و پلکانی حفظ و گسترش تولید داخلی محصولات کشاورزی و صنایع غذایی



شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی
			سم و کود را استثنا کرده است	<b>تضمین شود</b> تبصره «۲» - حداقل ۲۰٪ از منابع موضوع این بند در قالب سهم دولت در سرمایه و به منظور افزایش صادرات محصولات کشاورزی در اختیار صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی قرار گیرد
بند «ج» ماده (۱۳۲) لایحه	تعرفه سهمیه‌ای و زمانی	برقراری تعرفه سهمیه‌ای و زمانی برای کالاهای اساسی کشاورزی شامل میزان سهمیه، زمان ورود و مقدار تعرفه داخل و خارج از سهمیه به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی و با همکاری وزارت بازرگانی و معاونت تهیه و ابلاغ خواهد شد تبصره - سهمیه موضوع این بند از طریق بورس کالا عرضه خواهد شد	مفاد این ماده جنبه آیین‌نامه‌ای (مقرراتگذاری) دارد باید به تصویب هیئت وزیران برسد کالای اساسی نیازمند تعریف است و اغلب محصولات باغی و لبنیات و... را شامل نمی‌شود پیشنهاد می‌شود برای همه کالاهای مهم و حساس تولید داخل از جمله موارد فوق‌الذکر تعمیم داشته و منحصر به کالاهای اساسی نشود	برقراری تعرفه سهمیه‌ای و زمانی برای <b>تولیدات حساس کشاورزی کالاهای اساسی</b> کشاورزی تولیدات حساس کشاورزی شامل میزان سهمیه، زمان ورود و مقدار تعرفه داخل و خارج از سهمیه به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی و با همکاری وزارت بازرگانی و معاونت تهیه و با تصویب هیئت وزیران ابلاغ خواهد شد تبصره - <b>تعیین حساسیت کالاها بر عهده وزارت جهاد کشاورزی خواهد بود</b> و سهمیه موضوع این بند از طریق بورس کالا عرضه خواهد شد
بند «د» ماده (۱۳۲) لایحه	تدوین استانداردها	عملیات تولید، فرآوری، ذخیره‌سازی، قرنطینه و بازاررسانی محصولات، نهاده‌ها و کالاهای کشاورزی نوپدید، ارائه خدمات نوین کشاورزی، عاملین و گواهی‌کنندگان فرآیندها براساس مقررات و ضوابط، مقررات و استانداردهایی خواهد بود که		عملیات تولید، فرآوری، ذخیره‌سازی، قرنطینه و بازاررسانی محصولات، نهاده‌ها و کالاهای کشاورزی نوپدید، ارائه خدمات نوین کشاورزی، عاملین و گواهی‌کنندگان فرآیندها براساس ضوابط، مقررات و استانداردهایی خواهد بود که توسط وزارت جهاد



شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی
		توسط وزارت جهاد کشاورزی در سال اول برنامه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد		کشاورزی در سال اول برنامه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد
ماده (۱۳۲) لایحه	حمایت از زیرساخت‌های بازار		اصلاح زیرساخت‌های بازار محصولات کشاورزی با اهمیت است لذا افزودن بندی مربوط به آن پیشنهاد می‌شود ماده (۶) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بر حمایت از تشکلهای بازارریایی و بازاررسانی محصولات کشاورزی تأکید دارد	ه) دولت مکلف است در عرصه‌های خدماتی، تولیدی و بنگاه‌های بازاریابی و بازاررسانی محصولات کشاورزی از ایجاد، تقویت و توسعه تشکلهای صنفی، اتحادیه‌های مرتبط منطقه‌ای و کشوری و تعاونی‌ها و توانمندسازی آنها با کمک‌های فنی، ایجاد نظام اطلاع‌رسانی و اعطای تسهیلات ارزیانقیمت بانکی حمایت کند. به‌گونه‌ای که این تشکلهای، در سال آخر برنامه پنجم توسعه حداقل ۲۵ درصد از بازار محصولات کشاورزی را در اختیار داشته باشند
ماده (۱۳۳) لایحه	یکپارچه‌سازی زمین‌های کشاورزی	به‌منظور افزایش تولید و ارتقای بهره‌وری و بازده در هکتار زمین‌های کشاورزی، دولت حمایت‌های حقوقی و مالی لازم را از تشکیل تشکلهای حقوقی و الویت تعاونی‌های تولید کشاورزی در جهت مدیریت واحد یا اتخاذ سیاست‌های تشویقی برای یکپارچه‌سازی زمین‌های کشاورزی به‌عمل آورد	این ماده از الزامات حصول به کشاورزی صنعتی و حتی کشاورزی دانش‌بنیان و ایجاد واحدهای بهره‌برداري اقتصادی و افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی است	به‌منظور افزایش تولید و ارتقای بهره‌وری و بازده در هکتار زمین‌های کشاورزی، دولت حمایت‌های حقوقی و مالی لازم را از تشکیل تشکلهای حقوقی با الویت تعاونی‌های تولید کشاورزی در جهت مدیریت واحد یا اتخاذ سیاست‌های تشویقی برای یکپارچه‌سازی زمین‌های کشاورزی به‌عمل آورد



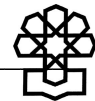
شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی
صدر ماده (۱۳۴) لایحه	توانمندسازی ساختار مدیریت منابع طبیعی	به منظور توانمندسازی ساختار مدیریت منابع طبیعی و آبخیزداری کشور اقدام‌های زیر انجام می‌شود:		به منظور توانمندسازی ساختار مدیریت منابع طبیعی و آبخیزداری کشور اقدام‌های زیر انجام می‌شود
بند «الف» ماده (۱۳۴) لایحه	در نظر گرفتن ارزش اقتصادی منابع طبیعی در پروژه‌های توسعه کشور	ارزش اقتصادی (کارکردهای بازاری و غیربازاری) منابع طبیعی، هزینه‌ها و منافع اجتماعی طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی، توسعه‌ای اجتماعی طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی، توسعه‌ای در مطالعات امکان‌سنجی طرح‌ها و پروژه‌ها ملاک عمل قرار گیرد	بند «ب» ماده (۱۲) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، هزینه‌های برآورد شده پس از درج در بودجه‌های سنواتی، در قالب موافقتنامه‌های مبادله شده با وزارت جهاد کشاورزی برای حفاظت، احیا و بازسازی عرصه‌ها اختصاص یابد	ارزش اقتصادی (کارکردهای بازاری و غیربازاری) آب و منابع طبیعی، هزینه‌ها و منافع اجتماعی طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی، توسعه‌ای در سال اول برنامه تدوین و هزینه وضعیت اجتماعی منابع ملی در حساب‌های هزینه ملی محاسبه شود و در مطالعات امکان‌سنجی طرح‌ها و پروژه‌ها ملاک عمل قرار گیرد. هزینه‌های برآورد شده برای حفاظت، احیا و بازسازی عرصه‌های منابع طبیعی اختصاص می‌یابد.
بند «ب» ماده (۱۳۴) لایحه	معافیت سازمان جنگل‌ها از پرداخت هزینه‌های دادرسی جهت رفع معارض از اراضی دولتی و ملی	به منظور رفع معارض از اراضی دولتی و ملی، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور از پرداخت هزینه‌های دادرسی معاف می‌باشد		به منظور رفع معارض از اراضی دولتی و ملی، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و سازمان امور اراضی از پرداخت هزینه‌های دادرسی معاف می‌باشد
بند «ج» ماده (۱۳۴) لایحه			استفاده از توان بخش غیردولتی در حفاظت از منابع طبیعی	برای حفاظت از عرصه‌های منابع طبیعی، شرکت‌های محافظ محیط (محیط‌بان) ایجاد و در قالب قرارداد حفاظت از منابع طبیعی از آنها استفاده می‌شود نظارت عملیاتی این شرکت‌ها برعهده گارد حفاظت منابع طبیعی است



شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی
بند «د» ماده (۱۳۴) لایحه			توسعه عملیات حفاظت خاک و بیابان‌زدایی با تشویق حفاظت خاک و ترسیب کربن	دولت موظف است برای تشویق حفاظت خاک و ترسیب کربن به بهره‌بردارانی که در چارچوب قراردادهای همکاری با سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در خصوص احیا و بهبود منابع طبیعی اقدام نمایند پاداش حفاظت خاک و ترسیب کربن پرداخت نماید
صدر ماده (۱۳۵) لایحه	اصلاح الگوی بهره‌برداری	به دولت اجازه داده می‌شود جهت اصلاح الگوی بهره‌برداری اقدام‌های زیر را انجام دهد	برنامه برای تعیین تکالیف است لذا تبدیل اجازه به تکلیف ضروری است	به دولت اجازه داده می‌شود دولت مکلف است جهت اصلاح الگوی بهره‌برداری اقدام‌های زیر را انجام دهد:
بند «الف» ماده (۱۳۵) لایحه	اصلاح الگوی بهره‌برداری	جایگزینی سوخت فسیلی و انرژی‌های تجدیدپذیر به‌جای سوخت هیزمی		اتخاذ تدابیر لازم برای جایگزینی برق و سوخت فسیلی و انرژی‌های تجدیدپذیر به‌جای سوخت هیزمی به‌طور کامل تا پایان برنامه
بند «ب» ماده (۱۳۵) لایحه	توسعه زراعت چوب	توسعه زراعت چوب و تشدید مبارزه با قاچاق چوب و محصولات جنگلی و مرتعی و حذف واردات چوب و امکان واردات چوب عمل‌آوری نشده	فاقد هدف کمی است	توسعه زراعت چوب در سطح حداقل یکصد هزار هکتار و تشدید مبارزه با قاچاق چوب و محصولات جنگلی و مرتعی و حذف واردات چوب و امکان واردات چوب عمل‌آوری نشده ضمن رعایت ملاحظات قرنطینه‌ای
بند «ج» ماده (۱۳۵) لایحه	ساماندهی خروج دام از جنگل	ساماندهی خروج دام از جنگل‌ها به میزان ۷۵ درصد و حمایت از تولید دام به روش صنعتی	با توجه به نتایج برنامه چهارم حصول به هدف واقع‌گرایانه نیست	ساماندهی خروج دام از جنگل‌ها به میزان ۷۵ حداقل ۷۰ درصد و حمایت از تولید دام به روش صنعتی
بند «د» ماده (۱۳۵) لایحه	خروج دام مازاد از مراتع	کاهش شصت و پنج درصد دام مازاد در مراتع و جایگزینی آن با دامداری صنعتی	در صورتی که برای کاهش درآمد کشاورزان ناشی از اجرای این سیاست برنامه‌ای وجود نداشته باشد، با ارتقای سطح زندگی روستاییان و کشاورزان از	کاهش شصت و پنج درصد دام مازاد در مراتع و جایگزینی آن با دامداری صنعتی کاهش ۱۵ میلیون واحد دامی از جمعیت دامی وابسته



شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی
			سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری برای تدوین برنامه پنجم مغایرت دارد بند «ب» ماده (۱۴) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بر کاهش ۱۵ میلیون واحد دامی از جمعیت دامی وابسته به مرتع و افزایش ۱۵/۵ میلیون واحد دامی جمعیت دام جایگزین (گاو آمیخته، گاو اصیل، گاو میش و گوسفند پرواری صنعتی و نیمه‌صنعتی) تأکید دارد با توجه به نتایج برنامه چهارم حصول به هدف به‌نظر واقع‌گرایانه نیست برای حصول به هدف طرح بهره‌وری تثبیت و آنگاه کاهش ۲۰ درصد دام وابسته به مرتع و جایگزینی آن با دام‌های پرواری امکان‌پذیرتر است	به مرتع و افزایش ۱۵/۵ میلیون واحد دامی جمعیت دام جایگزین (گاو آمیخته، گاو اصیل، گاو میش و گوسفند پرواری صنعتی و نیمه‌صنعتی)
بند «هـ» ماده (۱۳۵) لایحه	ساماندهی ساخت‌وساز در مناطق جنگلی	ساماندهی ساخت‌وساز در مناطق جنگلی	ممکن است راهی برای تغییر کاربری‌ها و تخریب بیشتر جنگل‌ها شود	ساماندهی ساخت‌وساز در مناطق جنگلی
بند «و» ماده (۱۳۵) لایحه	گازرسانی به روستاهای جنگلی	اولویت گازرسانی به مناطق و روستاهای جنگلی و دریافت هزینه با قیمت ترجیحی	گزاره برنامه‌ای نیست و هم‌اکنون قابل اجراست	اولویت گازرسانی به مناطق و روستاهای جنگلی و دریافت هزینه با قیمت ترجیحی
بند «ز» ماده (۱۳۵) لایحه	توسعه جنگل‌های دست‌کاشت	توسعه جنگل‌های دست‌کاشت	فاقد هدف کمی است نیم میلیون هکتار هدف برنامه چهارم بوده که محقق نشده است ماده (۱۵) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و	توسعه جنگل‌های دست‌کاشت هزار هکتار میزان حداقل ۵۰۰



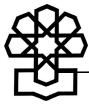
شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی
			منابع طبیعی، افزایش سرانه جنگل از ۱۷ درصد به ۲۵ درصد هکتار در ده سال آینده را هدف تعیین کرده است لذا اگر این برنامه برآورده شدن ۳۰ درصد از این هدف را مد نظر داشته باشد نیازمند حدود دو میلیون هکتار جنگل کاری است	
بند «ز» ماده (۱۳۵) لایحه	پژوهش‌های منابع طبیعی		توسعه تحقیقات منابع طبیعی به میزان دو برابر سال پایه	
بند «ح» ماده (۱۳۵) لایحه	تغییر کاربری اراضی	ساماندهی تغییر کاربری اراضی به سایر کاربری‌ها	گزاره برنامه‌ای نیست و هم‌اکنون قابل اجراست مناسب است برای حصول به این هدف کاداستر منابع طبیعی تحقق یابد ماده (۹) طرح بهره‌وری نیز وزارت جهاد کشاورزی برای تهیه کاداستر و نقشه‌های مورد نیاز برای اعمال مالکیت دولت بر عرصه‌های منابع طبیعی مکلف است	ساماندهی تغییر کاربری اراضی به سایر کاربری‌ها وزارت جهاد کشاورزی با همکاری سازمان نقشه برداری و ثبت اسناد کشور، کاداستر منابع طبیعی و سامانه اطلاعاتی توصیفی زمین و ایجاد پایگاه‌ها و داده‌های اطلاعاتی و تهیه نقشه‌های موضوعی، استعدادیابی، تعیین و حفظ کاربری عرصه‌های منابع طبیعی براساس توان بوم‌شناختی اقدام گردد تا مالکیت دولت بر عرصه‌های منابع طبیعی اعمال گردد
تبصره ماده (۱۳۵) لایحه	نحوه بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع	تبصره - بهره‌برداری از جنگل‌ها صرفاً در چارچوب مصوبات هیئت وزیران ممکن است و بهره‌برداری از بهره‌برداری از مراتع و زیستگاه‌های طبیعی صرفاً بر مبنای توان اکولوژیک و ضرورت حفظ	بهره‌گیری واژه بیگانه، اکولوژیک مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است لذا واژه بوم‌شناختی به‌عنوان جایگزین پیشنهاد می‌شود جرم‌انگاری و تعیین مجازات ماهیت برنامه‌ای ندارد لذا	تبصره - بهره‌برداری از جنگل‌ها صرفاً در چارچوب مصوبات هیئت وزیران ممکن است و بهره‌برداری از مراتع و زیستگاه‌های طبیعی صرفاً بر مبنای توان اکولوژیک بوم‌شناختی و ضرورت آنها مجاز و مازاد



شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی
		آنها مجاز و مازاد بر آن ممنوع می‌باشد. متخلف از احکام این تبصره علاوه بر جبران خسارت، ملزم به پرداخت جریمه‌ای معادل تا دو برابر قیمت جنگل و یا مرتع و زیستگاه مورد بهره‌برداری و یا تلف شده می‌باشد	اصلاح تبصره پیشنهاد می‌شود بند «الف» ماده (۱۲) و همچنین ماده (۱۵) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بر پوشش حفاظتی و حمایتی همه جنگل‌ها و مراتع کشور تا پایان برنامه پنجم توسعه تأکید دارد و این تبصره در همین راستاست	بر آن ممنوع می‌باشد متخلف از احکام این تبصره علاوه بر جبران خسارت، ملزم به پرداخت جریمه‌ای معادل تا دو برابر قیمت جنگل و یا مرتع و زیستگاه مورد بهره‌برداری و یا تلف شده می‌باشد متخلف از احکام این تبصره علاوه بر جبران خسارت به مجازات‌های قانونی دیگر نیز محکوم خواهد شد
صدر ماده (۱۳۶) لایحه	اصلاح الگوی بهره‌برداری	با هدف تأمین امنیت غذایی، دولت مجاز است اقدام‌های زیر را انجام دهد	برنامه برای تعیین تکالیف است لذا تبدیل اجازه به تکلیف ضروری است	با هدف تأمین امنیت غذایی، دولت مجاز مکلّف است اقدام‌های زیر را انجام دهد
بند «الف» ماده (۱۳۶) لایحه	توسعه کشتارگاه‌های صنعتی	حمایت مالی از توسعه کشتارگاه‌های صنعتی و بهبود کشتارگاه‌های سنتی و نیمه‌صنعتی توسط بخش غیردولتی به‌منظور ارتقای شاخص بهداشت کشتار انواع دام	هدف کمی ندارد و نظارت بر اجرای آن دچار اشکال خواهد شد	ارتقای شاخص بهداشت کشتار انواع دام به میزان حداقل ۲۵ درصد بیشتر از سطح کنونی و حمایت مالی از توسعه کشتارگاه‌های صنعتی و بهبود کشتارگاه‌های سنتی و نیمه‌صنعتی توسط بخش غیردولتی به این منظور
بند «ب» ماده (۱۳۶) لایحه	ارتقای سطح کلی حمایت‌ها	ارتقای سطح کلی حمایت از کشاورزی به حداقل سی‌وپنج درصد ارزش تولید این بخش	با توجه به اعطای یارانه به سایر بخش‌های اقتصادی و به‌ویژه بخش صنعت و تأثیر آن بر نرخ مبادله، در صورتی که سطح کلی حمایت از بخش کشاورزی به بالاتر از ۵۰ درصد ارتقا یابد با میزان کنونی سطح حمایت از بخش کشاورزی در کشورهای توسعه‌یافته برابر خواهد شد	ارتقای سطح کلی حمایت از تولید و تولیدکنندگان بخش کشاورزی به حداقل سی‌وپنج درصد چهار و پنج درصد ارزش تولید این بخش
بند «ج» ماده (۱۳۶) لایحه	بهبود ترکیب و سلامت غذا	حمایت از افزایش تولید پروتئین حیوانی حاصل از انواع دام، طیور و آبزیان به‌منظور افزایش	تعیین شاخص کمی برای اعمال نظارت ضروری است در بند «و» ماده (۱۸) برنامه چهارم توسعه ۲۹ گرم	حمایت از افزایش تولید پروتئین حیوانی حاصل از انواع دام، طیور و آبزیان به‌منظور افزایش سهم آنها



شماره و ماده و بند	موضوع	متن لایحه	ملاحظات	متن پیشنهادی
		سهم آنها در سبد غذایی خانوار	تعیین شده بود و براساس برآوردهای کارشناسی امکان حصول به ۳۵ گرم در برنامه پنجم امکانپذیر است	در سبد غذایی خانوار و ارتقای شاخص سرانه تا سطح ۳۵ گرم در روز
تبصره ماده (۱۳۶)	نحوه حمایت‌های مالی		نحوه اعطای حمایت‌های مالی و کمک‌های فنی در ماده (۱۳۶) مشخص نیست لذا تبصره پیشنهادی می‌تواند به شفاف شدن این ماده کمک کند	حمایت مالی دولت در قالب اعتبارات کمک‌های بلاعوض، یارانه‌ها و کمک‌های فنی و اعتباری و جوه اداره شده از طریق صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی و بانک انجام می‌گیرد



## منابع و مأخذ

۱. لایحه برنامه پنجم توسعه، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون برنامه چهارم توسعه، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۳. گزارش بسته پیشنهادی آب، دفتر برنامه‌ریزی کلان آب و آبفای وزارت نیرو، ۱۳۸۸.
۴. عملکرد برنامه چهارم توسعه، دفتر برنامه‌ریزی کلان آب و آبفای وزارت نیرو، ۱۳۸۸.



شماره مسلسل: ۱۰۲۵۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۰)، فصل پنجم - اقتصادی: آب و کشاورزی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه: کشاورزی، آب و منابع طبیعی)  
تهیه و تدوین کنندگان: مهراں برادران نصیری، الهه سلیمانی (بخش کشاورزی)  
جمال محمدولی سامانی، مهدی مظاهری (بخش آب)  
ناظران علمی: حسین صفایی، محسن صمدی  
متقاضی: کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی  
ویراستار تخصصی: —  
ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۳/۱۲