

# بررسی سناریوهای تحقق اهداف بخش کشاورزی در برنامه پنجم توسعه

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۰۳۴۳

مردادماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات زیربنایی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. کشاورزی در بخشی از اسناد بالادستی	۲
۱-۱. کشاورزی در بیانات حضرت امام خمینی (ره)	۲
۱-۲. امنیت غذایی در نگاه مقام معظم رهبری	۳
۱-۳. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (ابلاغ شده توسط مقام معظم رهبری)	۳
۱-۴. اهداف کلی و کلان بخش کشاورزی و منابع طبیعی در برنامه پنجم توسعه	۴
۱-۵. قوانین تحول‌آفرین در توسعه بخش کشاورزی	۴
۲. ارزیابی برنامه‌های توسعه گذشته	۴
۳. لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ و توان تئوری بخش اجرا در تأمین منابع مالی مورد نیاز اهداف برنامه	۹
۴. تدوین سناریوها	۱۳
۴-۱. سناریوی اول (ادامه روند کنونی اجرای برنامه‌ها)	۱۳
۴-۲. سناریوی دوم (به‌کارگیری حداکثر توان در قالب رویه‌های موجود)	۲۲
۴-۳. سناریوی سوم (همت مضاعف و کار مضاعف)	۲۳
راه‌حل‌ها و پیشنهادات	۲۵
منابع و مأخذ	۴۱



## بررسی سناریوهای تحقق اهداف بخش کشاورزی در برنامه پنجم توسعه

### چکیده

رابطه برنامه‌های توسعه با یکدیگر باید به‌مثابه حلقه‌های یک زنجیر باشد. هدفگذاری هر برنامه نیز باید در چارچوب توان اجرایی کشور و امکانات واقعی آن انجام شود در واقع ارزیابی امکان‌سنجی در مرحله قبل از آغاز برنامه ضروری است، لذا ارتباط برنامه با برنامه‌های توسعه گذشته باید مشخص بوده و برنامه جدید از برنامه‌های قبلی الهام گرفته باشد.

در همه برنامه‌های توسعه کشور تاکنون رویه متعارفی وجود داشته و آن اینکه اهداف معین شده در برنامه‌ها هیچ‌گاه با توان اجرایی و به‌ویژه منابع مالی کشور هماهنگ نبوده است و اغلب (به‌ویژه در خصوص بخش کشاورزی) بودجه‌ها در حدود ۲۵-۳۵ درصد پیش‌بینی‌ها نسبت به اهداف برنامه، تخصیص یافته‌اند. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ نیز نشان می‌دهد بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ نیز نشان می‌دهد که میزان اعتباری که دولت برای اجرای برنامه در سال اول در نظر گرفته است از حد تعیین شده آن در برنامه کمتر است. متناسب با واقعیات، مطالعه ذیل صورت گرفته و تلاش شده است سناریوها در شرایط تداوم وضع و رویه‌های موجود و تغییر رویه‌ها مشخص شوند و در این راستا، سناریوهای مختلف همراه با تحلیل‌های مورد نیاز، از سوی سیستم پشتیبانی تصمیم‌سازی (مرکز پژوهش‌ها) در اختیار کمیسیون محترم کشاورزی قرار گیرد تا به تصمیم‌سازی از سوی کمیسیون کمک کند.

### مقدمه

برنامه‌ریزی نباید صرفاً آرمانی بوده و به‌صورت کلی بیان شود، بلکه باید به الزامات و واقعیات نیز توجه داشته باشد و لذا لازم است در تعیین اهداف، برآورد دقیقی از قدرت اجرایی دولت انجام شود، زیرا واقع‌گرایی در هدفگذاری، صرفاً از طریق بررسی عملکرد برنامه‌های گذشته امکان‌پذیر می‌شود. بنابراین ضروری است که هرگونه 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 از قبل پیش‌بینی شود.



در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه، این نکته مورد توجه قرار گیرد که: شاخص‌های کمی کلان آنها از قبیل: نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله درآمد میان دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پرورش و توانایی‌های دفاعی و امنیتی، باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز، تنظیم و تعیین و این سیاست‌ها و هدف‌ها به صورت کامل مراعات شود، لذا اجرایی شدن برنامه‌های توسعه، منوط به مشخص کردن چنین برنامه‌های اجرایی است. به این ترتیب که برای هر بخش و زیربخش، اهداف، مسیرهای رشد، نرخ‌های رشد، اعتبارات مورد نیاز، چگونگی تأمین اعتبارات (از ملزومات قانون برنامه، پیش‌بینی امکان تأمین مالی کارآمد آن است) و... همگی در فرآیند برنامه‌ریزی مشخص شوند و داشتن اهداف کمی برای فراهم شدن امکان نظارت و ارزیابی ضروری است.

باید دید چالش و مشکل کجای کار بوده و موانع کجاست و چگونه می‌توان موانع را برطرف و الزامات و بستر لازم را برای تحقق برنامه فراهم کرد.

در این مطالعه تلاش شده است که با ارزیابی برنامه‌های توسعه قبلی و میزان تحقق هریک از مواد برنامه، موانع شناسایی و در تدوین برنامه توسعه جدید مورد استفاده قرار گیرد تا نگاه دستگاه‌های اجرایی به برنامه به‌عنوان جایگاه تعیین سهم از بودجه در یک دوره پنج‌ساله، برنامه توسعه پنجم را نیز همانند برنامه‌های توسعه گذشته به‌عنوان محل در نظر گرفتن و تأمین هزینه‌ها به فهرستی از آمال و آرزوها تبدیل نکند.

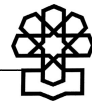
## ۱. کشاورزی در بخشی از اسناد بالادستی

### ۱-۱. کشاورزی در بیانات حضرت امام خمینی (ره)

مملکت ما یک مملکت کشاورزی است، ایران تمام مناطقی تقریباً مناطق کشاورزی است، باید کشاورزی به یک حال توسعه‌ای انجام گیرد. بازسازی کشاورزی امری ضروری است (صحیفه، ج ۴: ص ۱۵۹).

ما باید خودکفا شویم، کشاورزی این مملکت که باید علاوه بر اینکه اداره خود مملکت را بکند صادرات هم داشته باشد (صحیفه، ج ۱۰: ۴۱-۴۰).

دولت به استاندارها سفارش اکید نماید که امر کشاورزی در کشور ما از اهم امور است و هدایت و اجرای آن به وجه صحیح اساس اقتصاد کشور است (صحیفه، ج ۱۴: ۱۵۸).



## ۱-۲. امنیت غذایی در نگاه مقام معظم رهبری

ملت عزیز و سربلند در امر تغذیه و تهیه مواد غذایی اصلی خود نباید به بیرون مرزها هیچ احتیاجی داشته باشد (فروردین ماه ۱۳۸۱).

چیزهایی که ما به آن اهمیت می‌دهیم خودکفایی در مواد اساسی کشاورزی است یعنی امنیت غذایی (مردادماه ۱۳۸۲)

کشاورزان و روستاییان کار خود را که اصلی‌ترین پایه خودکفایی کشور است تهیه و تأمین مواد غذایی، قدر دانسته، افزایش محصول و بهبود کیفیت آن را هدف خود قرار دهند و وابستگی کشور به مواد غذایی وارداتی را به صفر برسانند (تیرماه ۱۳۷۸).

ما برای گندم، برنج، روغن، لبنیات، خوراک دام و بقیه محصولات اصلی کشورمان نباید نیازمند دیگران باشیم (دی ماه ۱۳۸۲).

برای ما مایه شرمندگی است که با وجود این کشور غنی، محصولات گیاهی و حتی مواد غذایی لازم را از دیگران بگیریم (اسفندماه ۱۳۷۷).

یکی از بزرگ‌ترین جرائم و گناه رژیم محمدرضا پهلوی این بود که کشور را در نان و گندم به خارج وابسته کرد کسی این‌طور کشوری درست کند خیانتی مرتکب شده است که هیچ خیانتی با آن قابل مقایسه نیست (اردیبهشت‌ماه ۱۳۷۷).

## ۳-۱. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (ابلاغ شده توسط مقام معظم رهبری)

۱۹-۲. ارتقای شاخص‌های سلامت هوا، امنیت غذا، محیط و بهداشت جسمی و روحی،

۱۹-۴. اصلاح الگوی تغذیه جامعه با بهبود ترکیب و سلامت مواد غذایی،

۲۱-۲. ارتقای سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی به یک‌سوم در پایان برنامه،

۲۶. توجه به ارزش اقتصادی، امنیتی، سیاسی و زیست‌محیطی آب با تسریع در استحصال، عرضه، نگهداری و مصرف آن و مهار آب‌هایی که از کشور خارج می‌شود با اولویت استفاده از منابع آب‌های مشترک،

۳۴-۲. هدفمند کردن یارانه‌های آشکار و اجرای تدریجی هدفمند کردن یارانه‌های غیرآشکار،

۳۵-۱. کشاورزان با تهیه طرح‌های توسعه روستایی، گسترش کشاورزی صنعتی، صنایع روستایی و ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و خدمات نوین و اصلاح نظام قیمتگذاری محصولات کشاورزی،

۳۵-۵. تأمین بیمه فراگیر و کارآمد و گسترش کمی و کیفی نظام تأمین اجتماعی و خدمات بیمه درمانی،



۸-۳۵. توسعه بخش تعاون با هدف توانمندسازی اقشار متوسط و کم‌درآمد جامعه به نحوی که تا پایان برنامه پنجم توسعه سهم تعاون به ۲۵ درصد برسد.

#### ۴-۱. اهداف کلی و کلان بخش کشاورزی و منابع طبیعی در برنامه پنجم توسعه

- ارتقای بهره‌وری منابع، عوامل و فعالیت‌ها در بخش کشاورزی،
- ارتقای شاخص ضریب امنیت غذایی در محصولات اساسی و افزایش تولید و فرآوری محصولات کشاورزی،
- حفظ، احیا، توسعه و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی و منابع پایه،
- توسعه بازار و صادرات محصولات و فرآورده‌های کشاورزی،
- ارتقای سطح امنیت سرمایه‌گذاری و تولید در بخش کشاورزی و بهبود سطح درآمد و زندگی کشاورزان، روستاییان و عشایر.

#### ۵-۱. قوانین تحول‌آفرین در توسعه بخش کشاورزی

قانون اصلاحیه اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب در مجلس شورای اسلامی.

#### ۲. ارزیابی برنامه‌های توسعه گذشته

اهداف برنامه‌ها 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. اجرای برنامه‌های توسعه، منوط به مشخص کردن 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.

رابطه برنامه‌های توسعه با یکدیگر باید به‌مثابه حلقه‌های یک زنجیر باشد. هدفگذاری هر برنامه نیز باید در چارچوب توان اجرایی کشور و امکانات واقعی آن انجام شود در واقع ارزیابی امکان‌سنجی در مرحله قبل از آغاز برنامه ضروری است، لذا ارتباط برنامه با برنامه‌های توسعه



گذشته باید مشخص و از برنامه‌های سال قبل انجام گرفته باشد.

در همه برنامه‌ها تخصیص بخش کشاورزی بسیار کمتر از بودجه پیش‌بینی شده برای حصول اهداف برنامه‌ها بوده است و اغلب با افزایش مشکلات درآمدی دولت، تأثیر آن بر تأمین منابع مورد نیاز بخش کشاورزی بیشتر و سریع‌تر نمایان می‌شود و حتی در برنامه چهارم که بیشترین درآمدهای نفتی پس از انقلاب اسلامی به‌دست آمد نیز اهداف تعیین شده در بخش کشاورزی به‌واسطه تخصیص کمتر، از منابع پیش‌بینی شده، محقق نشد.

هدف از ارائه این ارزیابی عملکرد رسیدن به اعداد واقعی‌تری از توان اجرایی کشور است باید با یک ارزیابی کلی و جزئی میزان تحقق هر یک از مواد برنامه چهارم مشخص و موانع شناسایی شود و این رفع موانع از اهداف کمی و کیفی برنامه‌های قبلی بسیار مهم است.

عملکرد همه بخش‌های مختلف وزارت جهاد کشاورزی تا سال ۱۳۸۷ (سال چهارم از اجرای برنامه پنج‌ساله چهارم) در دسترس است، در زیربخش آب و خاک اطلاعات موجود تا سال ۱۳۸۸ می‌باشد.

#### جدول ۱. اهداف کمی بخش زراعت در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه

(واحد: هزار تن)

شاخص	برنامه سوم			برنامه چهارم		
	برنامه	اجرا	تحقق	برنامه	اجرا	تحقق
تولید محصولات زراعی	۳۲۵۶۰۰	۲۷۶۰۷۷	۸۴	۲۸۷۴۷۵	۲۶۹۱۱۷	۹۳
گندم	۶۷۳۷۰	۵۸۰۰۵	۸۶	۱۱۶۰۱	۵۹۲۲۲	۸۹
جو	۱۹۹۶۹	۱۳۰۴۲	۶۵	۱۳۴۶۹	۱۰۴۶۴	۷۷
شلتوک	۱۴۸۳۳	۱۲۳۲۳	۸۳	۲۴۶۴	۹۹۸۲	۷۷
ذرت دانه‌ای	۷۳۱۶	۷۲۰۱	۹۵	۱۴۴۰	۸۲۹۸	۸۹
پنبه	۲۵۶۳	۲۰۲۶	۷۹	۱۷۷۷	۱۲۵۶	۷۰
حبوبات	۳۲۲۷	۳۱۲۶	۹۶	۲۷۷۷	۲۴۱۶	۸۷
چغندر قند	۳۱۴۹۳	۲۵۹۲۸	۸۲	۲۶۱۲۶	۱۸۸۴۷	۷۲
نیشکر	۳۰۰۸۶	۲۰۲۸۱	۶۷	۴۰۷۶	۱۸۸۹۸	۶۱
دانه‌های روغنی	۲۳۵۶	۱۶۲۹	۶۹	۳۲۵	۲۳۱۷	۱۰۴
سیب زمینی	۱۹۱۶۸	۱۹۵۶۵	۱۰۲	۳۹۱۳	۱۷۷۶۲	۱
پیاز	۶۷۳۰	۷۴۹۳	۱۱۱	۱۴۹۸	۷۵۸۶	۱۱۹
سبزی و صیفی	۵۹۵۹۳	۵۷۳۲۳	۹۶	۱۱۴۶۴	۵۷۷۷۷	۱۰۷
یونجه	۲۸۲۶۵	۲۰۱۲۵	۷۱	۴۰۲۵	۲۰۲۰۹	۹۹
سایر نباتات علوفه‌ای	۳۲۱۸۸	۲۷۲۱۵	۸۴	۵۴۴۳	۳۹۵۶۸	۱۲۷
جمع علوفه	۶۰۴۵۳	۴۷۳۴۰	۷۸	۹۴۴۸	۵۹۶۰۷	۱۱۶

مأخذ: قانون برنامه سوم و چهارم توسعه و برآوردهای کارشناسی.



- متوسط سالیانه برای برنامه سوم از آمار پنج‌ساله و برای برنامه چهارم از آمار چهار سال اول برنامه استفاده شده است.

### جدول ۲. اهداف کمی بخش باغبانی در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه

(واحد: هزار تن)

شاخص	برنامه سوم				برنامه چهارم			
	برنامه	اجرا	تحقق	متوسط سالیانه اجرا	برنامه	اجرا	تحقق	متوسط سالیانه اجرا
تولید محصولات باغی	۶۵۸۰۰	۶۴۸۸۶	۹۸	۱۲۹۷۷	۶۵۹۵۷	۴۶۹۴۷	-	۱۱۷۳۰
سیب و دانه‌دارها	۱۲۸۲۵	۱۲۶۰۷	۹۸	۲۵۲۱	۱۱۶۹۶	۸۹۷۵	-	۲۹۹۱
مرکبات	۱۹۵۴۳	۱۹۱۸۴	۹۸	۳۸۳۶	۱۸۲۰۸	۱۳۳۱۵	-	۴۴۳۸
خرما	۵۱۵۹	۴۵۷۹	۸۸	۹۱۵/۸	۴۵۰۴	۲۹۲۳	-	۹۷۴
پسته	۱۲۷۲	۱۰۸۵	۸۵	۲۱۷	۱۵۳۶	۹۰۵	-	۳۰۱
گردو	۹۰۰	۸۶۰	۹۵	۱۷۲	۱۱۳۴	۸۱۰	-	۲۷۰
برگ سبز چای	۱۴۴۶	۱۰۱۱	۶۹	۲۰۲	۵۸۰	۵۱۸	-	۱۷۲

مأخذ: همان.

- متوسط سالیانه برای برنامه سوم از آمار پنج‌ساله و برای برنامه چهارم از آمار چهار سال اول برنامه استفاده شده است.

### جدول ۳. اهداف کمی بخش مکانیزاسیون در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه

شاخص	برنامه سوم				برنامه چهارم			
	برنامه	اجرا	تحقق	متوسط سالیانه اجرا	برنامه	اجرا	تحقق	متوسط سالیانه اجرا
ضریب مکانیزاسیون (اسب بخار در هکتار)	۴/۴۴	۲/۸۷	۶۴	۰/۵۷	۴/۶۷	۳/۳۴	۷۱	۰/۸۳
تراکتور (دستگاه)	۱۴۳۶۰۰	۶۷۳۹۰	۴۶	۱۳۴۷۸	۱۳۳۶۹۰	۸۳۳۱۸	۶۲	۲۰۸۲۹
کمباین (دستگاه)	۱۵۶۶۰	۲۵۲۳	۱۶	۵۰۴	۸۰۶۰	۳۲۸۰	۴۰	۸۲۰
تیلر (دستگاه)	۷۲۰۳۵	۶۴۷۶	۸	۱۲۹۵	۱۶۰۴۵	۳۸۹۸	-	-
دروگر (دستگاه)	۱۶۲۸۵	۸۳۲	-	-	-	-	-	-

مأخذ: همان.

- متوسط سالیانه برای برنامه سوم از آمار پنج‌ساله و برای برنامه چهارم از آمار چهار سال اول برنامه استفاده شده است.



## جدول ۴. اهداف کمی بخش جنگل منابع طبیعی و آبخیزداری در برنامه‌های سوم

برنامه سوم				شاخص
متوسط سالیانه اجرا	تحقق	اجرا	برنامه	
۶/۵	۸۲	۸.۳۲	۴۰	ممیزی اراضی و تفکیک مستثنیات (میلیون هکتار)
۶۳/۸	۳۰	۱.۳۱۹	۱۰۴۴	جنگل‌کاری، احیا و غنی‌سازی جنگل‌های کشور (هزار هکتار)
۶۴	۱۲/۸	۳۲۰	۲۵۰۰	ساماندهی خروج دام از جنگل‌های شمال کشور (باقیمانده ۴ میلیون واحد دامی) (هزار واحد دامی)
۲۰۲	۶۴	۱۱	۱۷	واگذاری طرح‌های مرتع‌داری به بهره‌برداران (میلیون هکتار)
۳۹۶	۱۱۴	۱۹۸۱	۱۷۲۸	تهیه و اجرای طرح‌های بیابان‌زدایی (هزار هکتار)
۱۴۳	۱۳۵	۷۱۸۴	۵۲۸۸	عملیات آبخیزداری (هزار هکتار)

مأخذ: همان.

- متوسط سالیانه برای برنامه سوم از آمار پنج‌ساله و برای برنامه چهارم از آمار چهار سال اول برنامه استفاده شده است.

## جدول ۵. اهداف کمی آب و خاک در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه

برنامه چهارم				برنامه سوم				شاخص
متوسط سالیانه اجرا	تحقق	اجرا	برنامه	متوسط سالیانه اجرا	تحقق	اجرا	برنامه	
۴۵/۷	۴۸	۱۸۳	۳۷۵	۴۳/۲	۳۶	۲۱۶	۵۸۴	توسعه سیستم‌های آبیاری تحت فشار در اراضی مدرن (هزار هکتار)
۶۳/۲	۶۷	۲۵۲	۳۷۵	۵۱/۶	۳۲	۲۵۸	۷۹۱	احداث شبکه‌های فرعی آبیاری و زهکشی (هزار هکتار)
۱۵۲/۵	۲۰۹	۱۲۸۰	۶۱۰	---	-	۳۷۹۱	-	اجرای عملیات توسعه و بهبود منابع کوچک آب و احیا و مرمت قنوات (میلیون مترمکعب)
۶۳	۶۵	۲۵۲	۳۷۵	۱۱۸	۵۸	۵۹۱	۱۰۰۶	پوشش انهار سنتی و کانال‌های عمومی آبیاری و شبکه‌ها (هزار هکتار)

مأخذ: همان.

- متوسط سالیانه برای برنامه سوم از آمار پنج‌ساله و برای برنامه چهارم از آمار چهار سال اول برنامه استفاده شده است.



## جدول ۶. اهداف کمی بخش جنگل منابع طبیعی و آبخیزداری در برنامه چهارم توسعه

برنامه سوم				شاخص
متوسط سالیانه اجرا	تحقق	اجرا	برنامه	
۴۶۱۲۵	۴۸	۱۸۴۵۰۰	۳۸۶۸۰۰	جنگل کاری و احیا و توسعه جنگل (هکتار)
۱۲۰۵۰	۶۳	۴۸۲۰۰	۷۶۰۰۰	زراعت چوب (هکتار)
۷۴۲۷۲۵۰	۹۰	۲۹۷۰۹۰۰۰	۳۳۰۰۰۰۰۰	تعیین تکلیف نهایی منابع ملی
۶۰۰۵۰	۱۳	۲۴۰۲۰۰	۱۸۹۰۰۰۰	ساماندهی خروج دام از جنگل شمال کشور
۴۵۷۷۵	۱۵	۱۸۳۱۰۰	۱۲۰۰۰۰۰	کنترل کانون‌های بحران بیابان‌زا (بیابان‌زدایی)

مأخذ: همان.

## جدول ۷. اهداف کمی بخش شیلات در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه

(واحد: هزار تن)

برنامه چهارم				برنامه سوم				شاخص
متوسط سالیانه اجرا	تحقق	اجرا	برنامه	متوسط سالیانه اجرا	تحقق	اجرا	برنامه	
۳۴۷۳۷۲	۷۱	۱۳۸۹۴۹۰	۱۹۴۰۷۴۱	۲۸۱۱۱۹	۱۰۲	۱۴۰۵۵۹۸	۱۳۷۰۰۰۰	صید در آب‌های جنوب
۴۱۸۶۵	۵۳	۱۶۷۴۶۳	۳۱۴۳۰۰	۵۴۳۴۰	۴۱	۲۷۱۷۰۱	۶۵۸۲۰۰	صید در آب‌های شمال
۱۶۶۵۲۸	۶۴	۶۶۶۱۱۲	۱۰۲۷۰۷۰	۱۰۶۴۰۱	۵۲	۴۶۴۲۰۷	۸۷۵۹۴۳	پرورش آبزیان
۵۵۵۷۶۶	۷۰	۲۲۲۳۰۶۵	۳۱۳۶۶۱۱	۴۲۸۳۰۱	۶۳	۲۱۴۱۵۰۶	۳۳۵۹۱۴۳	تولید کل

مأخذ: همان.

- متوسط سالیانه برای برنامه سوم از آمار پنج‌ساله و برای برنامه چهارم از آمار چهار سال اول برنامه استفاده شده است.

## جدول ۸. اهداف کمی بخش دام در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه

(واحد: هزار تن)

برنامه چهارم				برنامه سوم				شاخص
متوسط سالیانه اجرا	تحقق	اجرا	برنامه	متوسط سالیانه اجرا	تحقق	اجرا	برنامه	
۷۹۸۵	۹۹	۳۱۹۴۳	۳۲۲۰۷	۶۰۰	۱۰۳	۳۰۰۰۰/۲	۲۹۰۰۰/۳	شیر
۸۴۱	۹۸	۳۳۶۵	۳۴۰۳	۷۵۰	۹۷	۳۷۵۰	۳۸۵۵	گوشت قرمز
۱۴۰۷	۱۰۲	۵۶۳۰	۵۴۹۹	۹۷۷	۱۲۳	۴۸۸۵	۳۹۶۹	گوشت طیور
۷۱۶	۱	۲۸۶۶	۲۸۵۶	۵۹۶	۱۰۱	۲۹۸۱	۲۹۴۵	تخم مرغ
۵/۳۹	۱۱۲	۱۵۸	۱۴۰	۲۷	۹۷	۱۳۶/۴	۴/۱۴۰	عسل
۱۰۹۹۰	۹۹/۶	۴۳۹۶۳	۴۴۱۰۵	۸۳۵۰	۱۰۷	۴۱۷۵۲/۶	۱۰۹۳۹	کل تولیدات

مأخذ: همان.

- متوسط سالیانه برای برنامه چهارم و سوم از آمار پنج‌ساله استفاده شده است.



۳. لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ و توان تئوری بخش اجرا در تأمین منابع مالی مورد نیاز  
اهداف برنامه

- لایحه بودجه و برنامه‌های توسعه

جدول ۹. وضعیت کلان تولیدات بخش کشاورزی در افق لایحه پیشنهادی برنامه پنجم توسعه

عنوان	وضع موجود سال پایه	۱۳۹۳	متوسط نرخ رشد سالیانه (درصد)
زراعت	۷۳۶۱۸	۹۳۶۵۹	۹/۴
باغبانی	۱۶۵۳۸	۲۹۸۰۲	۵/۱۲
دام و طیور	۱۱۳۳۵	۱۸۶۲۱	۴/۱۰
شیلات	۵۶۲	۱۰۲۵	۸/۱۲
کل تولید	۱۰۲۰۵۳	۱۴۴۱۰۷	۷

مأخذ: بسته اجرایی لایحه پنجم توسعه در بخش کشاورزی.

جدول ۱۰. اهداف کمی امور اراضی در لایحه برنامه پنجم

۱۳۸۹	واحد	عنوان فعالیت
۴۷۶۰۰	هکتار	واگذاری اراضی به طرح‌های کشاورزی با اولویت مجتمع‌های تولیدی و طرح‌های احیا و توسعه کشاورزی
۱۸۰۰	هزار هکتار	تهیه شناسنامه اراضی کشاورزی
۲۵۰۰	هکتار	تعیین تکلیف اراضی بایر
۱۸۰۰۰	هکتار	ساماندهی و تعیین تکلیف اراضی اصلاحات ارضی
۲۰۰۰	مورد	ساماندهی و تعیین تکلیف اراضی کشت موقت
۶۰۰۰	هکتار	ساماندهی و تعیین تکلیف اراضی متصرفین اراضی دولتی
۲	میلیون هکتار	کاداستر اراضی کشاورزی و سامانه‌های اطلاعات توصیفی زمین

مأخذ: همان.

جدول ۱۱. اهداف کمی منابع طبیعی و آب‌خیزداری در لایحه برنامه پنجم

۱۳۸۹	باقیمانده برنامه چهارم	عملکرد برنامه چهارم	واحد متعارف	عناوین هدف‌های کمی
۴۶۸	۲۰۴۰	۳۶۰	هزار هکتار دامی	خروج دام از جنگل‌های شمال
۱۶۶۲	۵۵۴۰	۱۲۶۰	خانوار	ساماندهی جنگل‌نشینان در شمال کشور
۳۰	۵۰	۵۰	هزار هکتار	توسعه زراعت چوب
۱۱۵	۲۵۰	۲۵۰	هزار هکتار	توسعه جنگل‌های دست کاشت
۳۹۰۰	۶۰۰	۳۳۰۰	هزار هکتار	افزایش سطوح تحت پوشش طرح‌های مدیریت جنگل
۴۸۰	۱۱۸۰	۳۲۰	هزار هکتار	اجرای عملیات بیابان‌زدایی و کنترل کانون‌های بحرانی بیابان‌زا



۱۳۸۹	باقیمانده برنامه چهارم	عملکرد برنامه چهارم	واحد متعارف	عناوین هدف‌های کمی
۵۵	۱۰	۴۰	درصد	ارتقای ضریب حفاظت از جنگل‌ها و مراتع
۸۰۰۰	۲۱۰۰۰	۱۹۰۰۰	هزار هکتار	ممیزی اراضی و تفکیک مستثنیات
۱۰۰۰۰	۰	۰	هزار هکتار	کاداستر منابع طبیعی و سامانه‌های اطلاعات توصیفی زمین
۱۰۰۰	۰	۰	هزار هکتار	استعدادیابی و تعیین کاربری براساس توان اکولوژیک
۴۰۰۰	۰	۳۰	هزار هکتار	افزایش سطوح اجرایی طرح‌های مرتعداری
۴/۶	۱۳/۳	۶/۶	میلیون هکتار	عملیات آبخیزداری
۳۵۰	۱۴۵۰	۵۰	هزار هکتار	پخش سیلاب و تغذیه آبخازان‌ها در حوزه شهری و روستایی
۱۶	۴	۶	درصد	توانمندسازی ساختار منابع طبیعی کشور

مأخذ: بررسی عملکرد برنامه چهارم توسعه و بسته اجرایی لایحه برنامه پنجم توسعه.

- عملکرد برنامه چهارم در طول چهار سال اول اجرای برنامه منظور شده است.

میزان عملکرد در اغلب اهداف برنامه چهارم در زیربخش آب و خاک بسیار پایین است و نکته جالب اینکه اگر تغییری در روش کار و نوع سیاستگذاری در برنامه پنجم توسعه داده نشود حصول اهداف این برنامه در سال اول آن، با توجه به مندرجات لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ غیرممکن به نظر می‌رسد. قانون در برنامه چهارم توسعه آمده است که جهت افزایش بهره‌وری و صرفه‌جویی در آب را در زمان آبیاری از ۴۰ درصد در سال باید به ۴۵ درصد در سال ۱۳۸۸ افزایش یابد و برای تحقق این مهم برنامه‌ها و اقداماتی به شرح ذیل پیش‌بینی شده بود.

#### جدول ۱۲. اعتبارات مورد نیاز زیربخش آب و خاک (برنامه ساماندهی اراضی کشاورزی)

طی برنامه چهارم توسعه (ارقام به میلیون ریال)

ردیف	عنوان طرح	نوع اعتبار	
		تملك	تسهيلات
۱	احداث شبکه‌های آبیاری و زهکشی کانال‌های آبیاری، پوشش انهار و تجهیز و نوسازی	۱۰۴۶۰۴۱۸	۵۳۱۶۰۸۲
۲	عملیات ساماندهی نظام بهره‌برداری از منابع آب	۲۵۱۹۳۹	
۳	بهبود و اصلاح روش‌های آبیاری	۲۱۶۵۴۶۴	۹۲۸۰۵۶
۴	توسعه سیستم‌های آبیاری تحت فشار	۱۹۹۵۶۳۰	۱۷۹۶۰۶۶۸
۵	توسعه و بهبود منابع کوچک آبی	۳۳۲۶۰۰۶	
	<b>جمع کل</b>	<b>۱۸۱۹۹۴۵۷</b>	<b>۲۴۲۰۴۸۰۶</b>

مأخذ: بسته اجرایی لایحه پنجم توسعه در بخش کشاورزی.



## جدول ۱۳. عملکرد زیربخش آب و خاک (برنامه ساماندهی اراضی کشاورزی)

## طی چهار سال اول برنامه چهارم توسعه

درصد تحقق	عملکرد	پیش‌بینی	واحد اندازه‌گیری	عملیات
۴۱	۲۷۱/۷۳	۶۶۵	هزار هکتار	توسعه و احداث سیستم‌های آبیاری تحت فشار در اراضی سنتی و مدرن
۲۰۳	۱۲۴۱	۶۱۰	میلیون مترمکعب	توسعه منابع کوچک تأمین آب
۱۵	۵۷/۲	۳۷۵	هزار هکتار	احداث شبکه‌های فرعی آبیاری و زهکشی در اراضی مدرن
۴۲	۱۵۸/۵۷	۳۷۵	هزار هکتار	احداث و بهسازی کانال‌های آبیاری عمومی
۱۲	۴۵/۳۹	۳۷۵	هزار هکتار	پوشش انهار سنتی
۴۷	۱۷۵/۹۰	۳۷۵	هزار هکتار	اجرای عملیات تجهیز و نوسازی در اراضی مدرن
۳۵	۱۳۱/۹۰	۳۷۵	هزار هکتار	اجرای عملیات تجهیز و نوسازی در اراضی سنتی

مآخذ: بررسی عملکرد برنامه چهارم توسعه و بسته اجرایی لایحه برنامه پنجم توسعه.

مهمترین عوامل ناکامی در تحقق اهداف برنامه در طول این چهار سال عدم تخصیص تمام اعتبارات پیش‌بینی شده بوده است، زیرا از ۴۲۴۰۴۳۲۴ میلیون ریال اعتبارات پیش‌بینی شده برای انجام عملیات مورد نظر تا پایان دوره برنامه چهارم تنها ۱۱۹۸۶۶۸۴ میلیون ریال برای چهار سال اول برنامه ۱۳۸۴-۱۳۸۷ تخصیص یافته که در نتیجه در مقایسه با کل اعتبارات پیش‌بینی شده برای این دوره چهارساله تنها ۲۸/۳ درصد تحقق یافته است.

این وضعیت در همه طرح‌های بخش کشاورزی و منابع طبیعی کم و بیش مشاهده می‌شود مثلاً در برنامه چهارم باید برای چهار سال اول برنامه ۱۸۹۰ هزار واحد دامی از مراتع خارج می‌شد که در عمل فقط حدود ۲۴۰ هزار واحد دامی خارج شده است (یعنی تحقق ۱۳ درصد هدف برنامه) لذا به نظر می‌رسد مانند لایحه‌های بودجه سنوات گذشته مبالغ پیشنهادی جهت تصویب، افزایش بیابد ولی مانند گذشته میزان تخصیص آن کمتر از میزان مصوب شود.

برنامه‌های مطروحه در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ مشابه سال ۱۳۸۸ است، اما اعتبارات آنها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ حدود ۷۷ درصد افزایش نشان می‌دهد و لذا می‌توان انتظار عملکردی حداکثر در حد افزایش بودجه صورت گرفته را داشت و این مقدار با اهداف لایحه برنامه پنجم تفاوتی قابل ملاحظه دارد.

بررسی روند عملکرد برنامه سوم و چهارم و حتی برنامه‌های قبل از آن نشان می‌دهد که در اکثر موارد عملکرد برنامه پایین‌تر از حد انتظار بوده و نحوه اجرای برنامه‌ها منتهی به مقصود نشده است. دلایل اصلی این امر ممکن است اولاً برنامه‌ریزی بدون شناخت از پتانسیل‌های بخش کشاورزی توسط برنامه‌ریزان باشد به نحوی که اعداد و پیش‌بینی‌های رؤیایی از توانایی بخش در



برنامه ارائه نمودند به بیان ساده‌تر می‌توان به کمبود عنصر واقع‌گرایی در برنامه‌ریزی و تدوین برنامه‌های بخش کشاورزی اشاره کرد. ثانیاً شامل تاکتیک‌هایی که توسط مدیران کلان بخش کشاورزی اتخاذ شده که در راستای نیل به اهداف در نظر گرفته شده در برنامه نبوده و به زبان ساده راهکارهای مناسبی برای اجرای بندهای مختلف برنامه توسط مدیریت کلان بخش در ادوار مختلف اتخاذ نشده است. هرچند میزان عملکرد در اغلب اهداف کمی مقرر برای حفظ و احیا و توسعه منابع طبیعی و پایه با اهداف مقرر در برنامه چهارم توسعه تفاوت فاحش دارد، اما در برخی موارد مانند توسعه و احداث سیستم‌های آبیاری تحت فشار در اراضی سنتی و مدرن به‌ویژه از سال دوم برنامه پیشرفت قابل ملاحظه مشاهده می‌شود بررسی‌ها نشان می‌دهد که افزایش جذب اعتبارات و سرمایه‌گذاری‌ها و تحقق مناسب‌تر در این عملیات‌ها منبعث از تغییر رویکردها و رویه‌ها بوده است. در گذشته کشاورز باید با موافقت ادارات جهاد کشاورزی و از طریق شرکت‌هایی که به او معرفی می‌شدند قرارداد طراحی و اجرای سیستم آبیاری تحت فشار منعقد می‌کرد و به بانک معرفی می‌شد تا در فرآیندی که بانک معین کرده بود موفق به دریافت سهم معین شده دولت برای اجرای این سیستم می‌گردید این فرآیند سخت، از رغبت کشاورز و تلاش او برای تهیه و آورد سرمایه می‌کاست. تغییر رویه در این سطح خرد برنامه‌ریزی به این شکل بوده است که محدودیت کشاورزان برای طراحی و اجرا حذف شد و به‌جای معرفی شرکت، شرکت‌های فاقد صلاحیت مشخص شدند و کشاورزان می‌توانند با هر شرکت واجد صلاحیت و در شرایط رقابتی بین شرکت‌ها اقدام به انعقاد قرارداد کنند و در صورتی‌که پروژه را به پایان برسانند کمک مقرر شده دولت را مستقیماً دریافت کنند این کار سبب شد که آنان برای تهیه سرمایه و اجرای سریع‌تر پروژه‌ها تلاش کنند و نتیجه این تغییر رویه بهبود قابل ملاحظه حصول به اهداف برنامه چهارم در عملیات توسعه و احداث سیستم‌های آبیاری تحت فشار در اراضی سنتی و مدرن است، اما در مورد زراعت چوب و یا جنگل‌کاری و... که مشوق‌های لازم فراهم نشده است و متکی به منابع محدود دولتی است چنین بهبود عملکردی مشاهده نمی‌شود. این موضوع ضرورت اصلاح رویه‌ها، در سطح کلان و برنامه‌ریزی توسعه پنج‌ساله را یادآور می‌شود. در ادامه دو سناریو را مطرح خواهیم کرد که اولی شامل اجرای برنامه‌های آتی بخش به منوال کنونی می‌باشد و نتایج آن را نیز مورد ارزیابی قرار خواهیم داد و در سناریوی دوم که به نام سناریوی کار مضاعف و همت مضاعف مطرح خواهد شد راهکارهایی را جهت بهبود روند اجرای برنامه‌ها و چگونگی حصول اهداف برنامه به شکل مناسب‌تر عنوان خواهد شد.



#### ۴. تدوین سناریوها

تحقق اهداف، نیازمند مجری و یا متصدی انجام کار (نیروی انسانی)، دانش فنی، ناظر، حمایت مالی است. در برنامه‌های توسعه اول تا چهارم بخش دولتی همه مسئولیت‌ها را برعهده داشته است با اجرایی شدن قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی وظایف تصدیگری به بخش غیردولتی درحال واگذاری است.

عدم تخصیص کافی و به میزان مقرر در برنامه (مانند تخصیص کمتر از ۳۰ درصد بودجه مقرر شده برای تحقق اهداف زیربخش آب و خاک) از مشکلات همیشگی برنامه‌های توسعه و همواره یکی از دلایل مطرح درخصوص عدم تحقق اهداف برنامه بوده است.

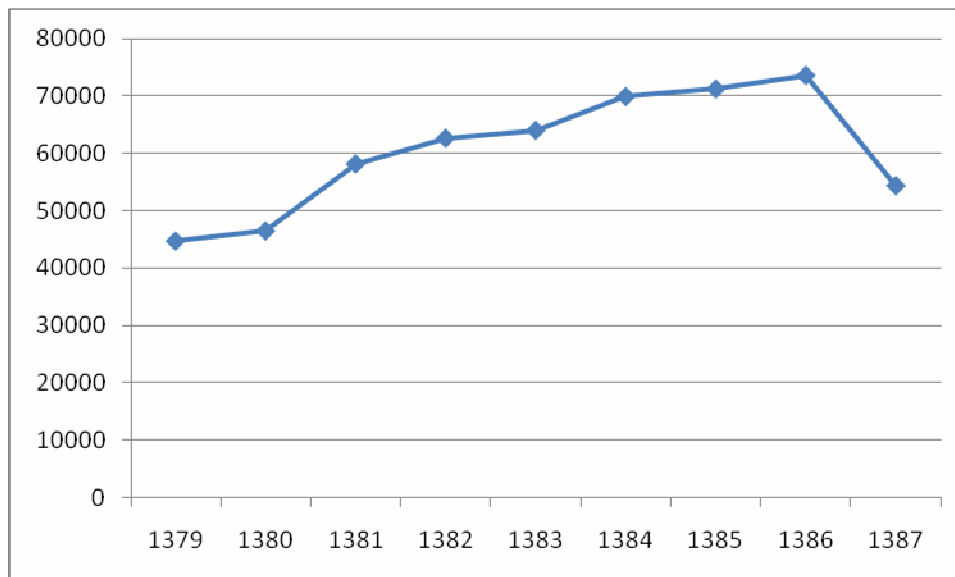
#### ۴-۱. سناریوی اول (ادامه روند کنونی اجرای برنامه‌ها)

در این سناریو این فرض را مطرح خواهیم کرد که بخش کشاورزی با تفکر و تاکتیک کنونی راهبردی شود. و با این روند در پایان برنامه پنجم به کجا خواهیم رسید و آیا این روند ما را به سوی امنیت غذایی و همچنین خود اتکایی رهنمون خواهد کرد یا خیر؟ برای درک بهتر و مناسب‌تر این موضوع بهتر است خلاصه‌ای از عملکرد برنامه‌های سوم و چهارم را مورد بررسی قرار دهیم.

ملموس‌ترین بخش از برنامه بی‌گمان برنامه‌هایی است که با احتیاجات اولیه مردم سر کار دارد که همانا برنامه‌های بخش زراعت است. طی برنامه‌های سوم و چهارم توسعه در این بخش فقط در چند مورد محدود اهداف برنامه تحقق یافت و در اکثر موارد اهداف برنامه به هیچ عنوان حاصل نشده است. مطالعه عملکرد برنامه‌های سوم و چهارم و مقایسه آنها یک واقعیت اسفبار از شکل مدیریت کلان بخش کشاورزی طی برنامه چهارم را رونمایی می‌کند و آن هم عدم پایداری تولید در بخش زراعت می‌باشد.



نمودار ۱. تغییرات مجموع تولید محصولات زراعی در سال‌های مختلف برنامه سوم و چهارم (هزار تن)



مأخذ: آمارنامه رسمی وزارت جهاد کشاورزی.

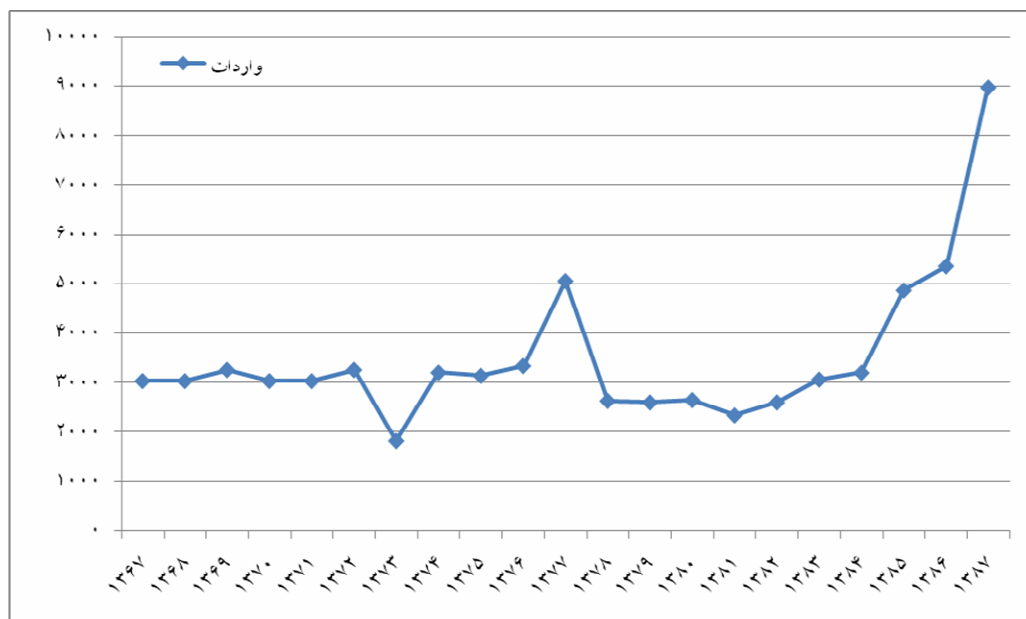
از سال شروع برنامه سوم که مصادف با خشکسالی‌های نسبتاً شدید در کشور بود روند رو به رشدی در تولید محصولات زراعی در کشور دیده می‌شود و بعد از سال ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ به دلیل مناسب‌تر شدن شرایط اقلیمی میزان تولید به شکل چشمگیری افزایش یافت به نحوی که در سال سوم برنامه چهارم توسعه به بیشترین مقدار خود یعنی حدود ۷۳ میلیون تن رسید. در آن سال اکثر مدیران کلان بخش دلیل این افزایش تولید را تغییر در نحوه مدیریت کلان کشاورزی می‌دانستند. اما در سال ۱۳۸۷ با بروز اولین خشکسالی و کاهش حدود ۳۰ درصدی تولید (حدود ۲۰ میلیون تن محصول زراعی بود) مشخص شد که افزایش تولید در سال‌های اول برنامه چهارم نیز بیشتر متأثر از شرایط اقلیمی بوده و شرایط مدیریتی بخش کشاورزی نقش کمتری داشته است در سال ۱۳۸۷ یعنی سال چهارم از اجرای برنامه چهارم توسعه میزان تولید محصولات زراعی به یکباره به کمتر از تولید در سال ۱۳۸۱ (سال سوم از برنامه سوم توسعه) رسید و میزان واردات محصولات کشاورزی به شدت افزایش یافت.

برنامه‌ریزی‌ها و راهکارهایی که بین سال ۱۳۷۹ تا سال ۱۳۸۷ برای بهبود تولید محصولات زراعی به‌کار برده شده، در نهایت با بروز آثار خشکسالی در سال ۱۳۸۷ ضرورت بازنگری کلی در این زمینه (راهکارهای اجرا و حصول اهداف برنامه) را بار دیگر یادآور شد.



## نمودار ۲. روند واردات محصولات کشاورزی طی سال‌های (۱۳۶۷-۱۳۸۷)

(میلیون دلار)



مأخذ: آمارهای رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران.

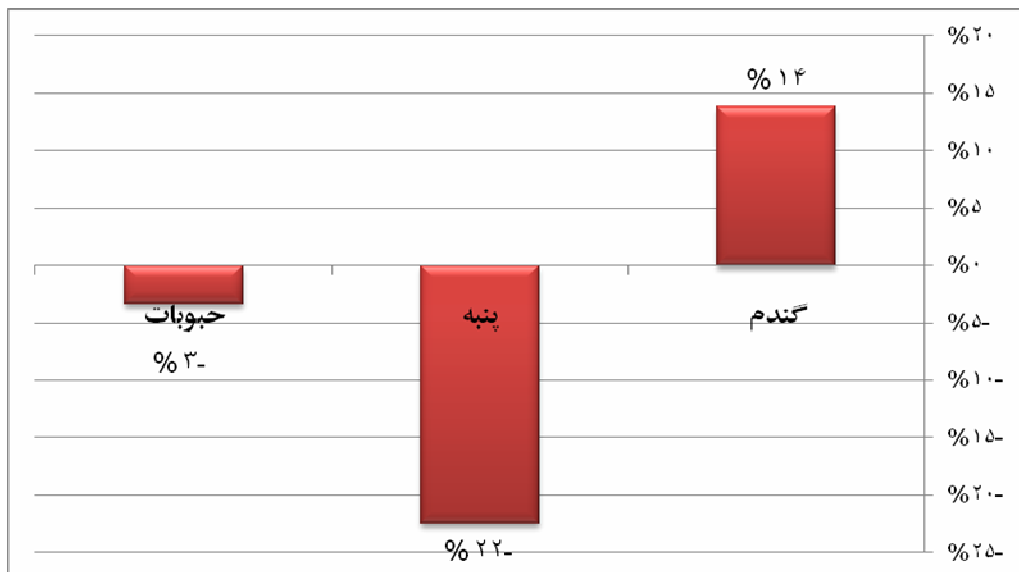
آمارهای رسمی ارائه شده از عملکرد برنامه چهارم نشان می‌دهد که میزان تولید محصولات زراعی به‌طور متوسط ۲۱/۸ درصد افزایش داشته است و ادامه روند کنونی ایران را به تولیدی در حدود ۸۰ میلیون تن در بخش زراعت در پایان برنامه پنجم توسعه می‌رساند که حدوداً ۱۳ میلیون تن از مقدار پیش‌بینی شده در اهداف برنامه پنجم کمتر است. آمارهای مقدماتی سال ۱۳۸۸ که مربوط به پایان برنامه پنجم می‌باشد نشان می‌دهد در این سال که از نظر اقلیمی وضعیت نسبتاً مناسبی داشت کل تولیدات زراعی به ۶۴ میلیون تن رسید یعنی حدوداً ۸۰ درصد برنامه تحقق یافته است.

در طی برنامه چهارم براساس منابع و مدارک موجود بخش کشاورزی موفق شد که به خودکفایی در تولید گندم برسد آمارها نیز نشان می‌دهند که متوسط سالیانه تولید گندم طی سال‌های اجرای برنامه سوم حدود ۱۱ میلیون تن بوده است ولی طی سال‌های برنامه چهارم این عدد به حدود ۱۳ میلیون تن رسیده است که در نگاه اول این افزایش تولید موجب مباحثات است، اما بررسی آمارهای تولید محصولاتی مانند پنبه و حبوبات که از لحاظ تقویم کشت رقیب گندم هستند نشان می‌دهد که در طی اجرای برنامه چهارم توسعه روند سیاستگذاری‌ها به شکلی صورت گرفت که در قبال افزایش تولید در یک محصول (گندم) دو محصول دیگر به ورطه نابودی کشیده شد که به دلیل عدم رعایت شاخص‌های پایداری در برنامه‌ریزی‌های کلان بخش می‌باشد.



### نمودار ۳. تغییرات میزان تولید متوسط سالیانه سه محصول طی برنامه سوم و چهارم توسعه

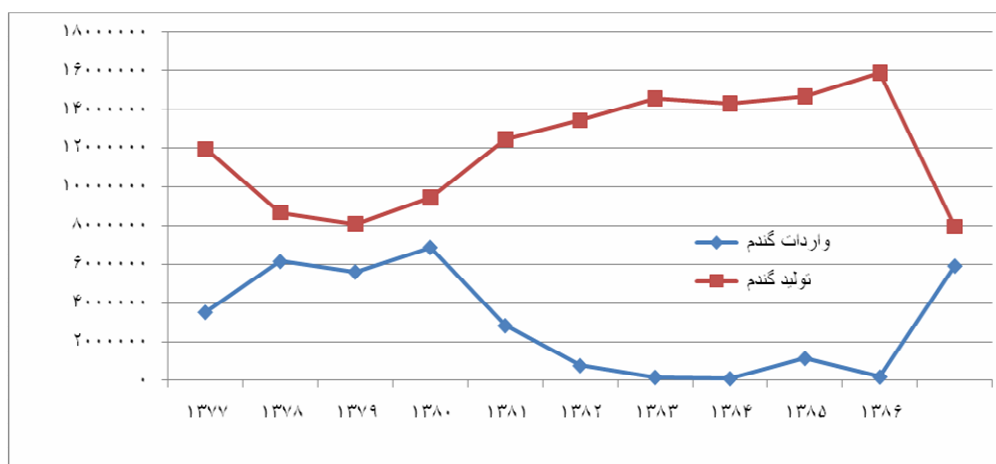
(ارقام: درصد)



نمودار بالا به وضوح نشان می‌دهد که طی مراحل اجرای برنامه چهارم تولید گندم ایران حدود ۱۴ درصد افزایش یافته است ولی در ازای آن میزان تولید پنبه ۲۲ درصد کاهش و حبوبات ۳ درصد کاهش تولید داشته است. اگر در این بخش به همین روند مدیریتی طی سال‌های اجرای برنامه پنجم ادامه دهیم بی‌گمان به تولید بالاتری دست خواهیم یافت ولی از نظر حبوبات کاملاً وابسته به واردات خواهیم شد و پنبه نیز تقریباً نابود خواهد شد.

### نمودار ۴. روند تولید و واردات گندم طی سال‌های (۱۳۶۷-۱۳۸۷)

(واحد: تن)



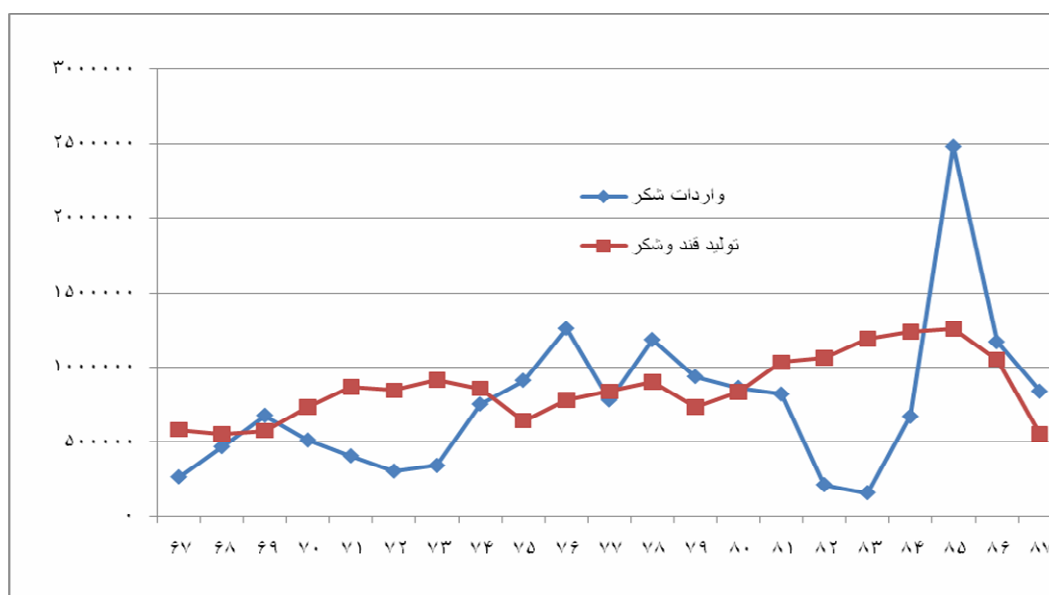
مأخذ: آمارنامه‌های رسمی وزارت جهاد کشاورزی و گمرک جمهوری اسلامی ایران.



در مجموع تأثیر شرایط اقلیمی بر تولید گندم در نمودار کاملاً مشخص است تأثیر آشکارتر خشکسالی‌ها بر تولید گندم به سبب وابستگی بخشی قابل توجهی از گندم به تولید دیم را نشان می‌دهد. تولید چغندر قند طی برنامه چهارم توسعه به دلیل ضعف در حمایت‌های مرزی و نظام تعرفه‌ای با کاهش چشمگیری مواجه شد. آمارهای ارائه شده از عملکرد برنامه‌های سوم و چهارم نشان می‌دهد که تولید چغندر قند طی سال‌های برنامه چهارم حدود ۱/۲ میلیون تن کاهش داشته است. البته این کاهش برخلاف کاهش تولید حبوبات و پنبه که در اثر نقصان در حمایت‌های داخلی ایجاد شده، به واسطه برنامه‌ریزی و اعمال سیاست‌های تعرفه‌ای نامناسب در بخش ایجاد شده است.

#### نمودار ۵. روند تولید و واردات قند و شکر کشور طی سال‌های (۱۳۶۷-۱۳۸۷)

(واحد: تن)

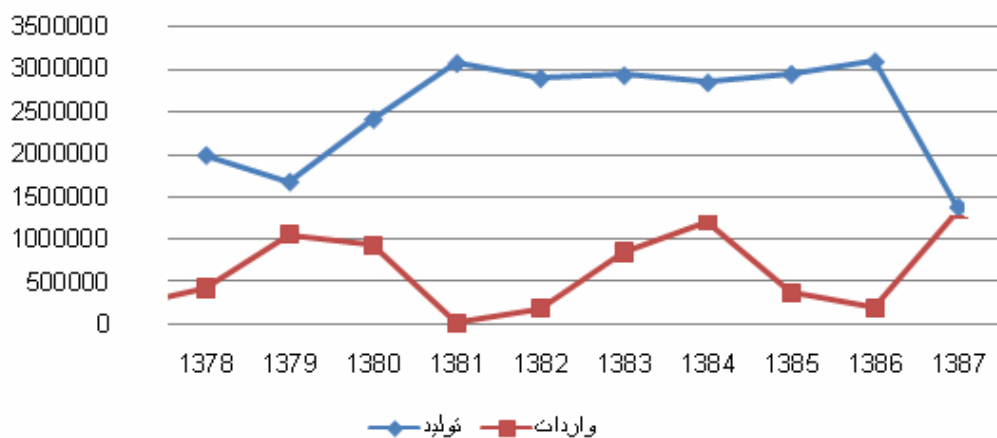


مأخذ: انجمن صنفی کارخانجات قند و شکر.

نمودار نشان می‌دهد که علت کاهش تولید قند و شکر متأثر از واردات شدید بوده است و ارزیابی درصد تحقق اهداف برنامه در تولید هر محصول نشان می‌دهد که طی دو برنامه میزان آن تقریباً برابر است برای مثال اگر در برنامه سوم برای محصولی مانند جو هدف برنامه حدود ۱۲/۳ میلیون تن طی سال‌های اجرای برنامه در نظر گرفته شد، میزان تحقق برنامه بر حدود ۸۳ درصد رسید و در برنامه چهارم با اینکه سقف هدف برنامه را به حدود ۱۲/۸ میلیون تن رساندیم فقط ۷۷ درصد آن را محقق کردیم و متوسط تولید سالیانه در طول برنامه سوم تا چهارم کمتر از ۲ درصد افزایش داشته است.



نمودار ۶. روند تولید و واردات جو طی سال‌های (۱۳۶۷-۱۳۸۷)



مأخذ: آمارنامه رسمی وزارت جهاد کشاورزی و گمرک جمهوری اسلامی ایران.

ضریب خودکفایی در محصول جو در دهه اخیر (۱۳۶۷-۱۳۸۷) به‌طور متوسط حدود ۸۰ درصد بوده است و این روند در طول سال‌های مختلف دچار تغییر شده است. در مواقع خشکسالی این ضریب کاهش شدیدتری داشته است به‌عنوان نمونه، ضریب خودکفایی جو در کشور در سال ۱۳۸۷ حدود ۵۱ درصد می‌باشد.

نمودار ۷. مقایسه درصد تحقق اهداف برنامه سوم و چهارم در بخش مکانیزاسیون

(ارقام: درصد)



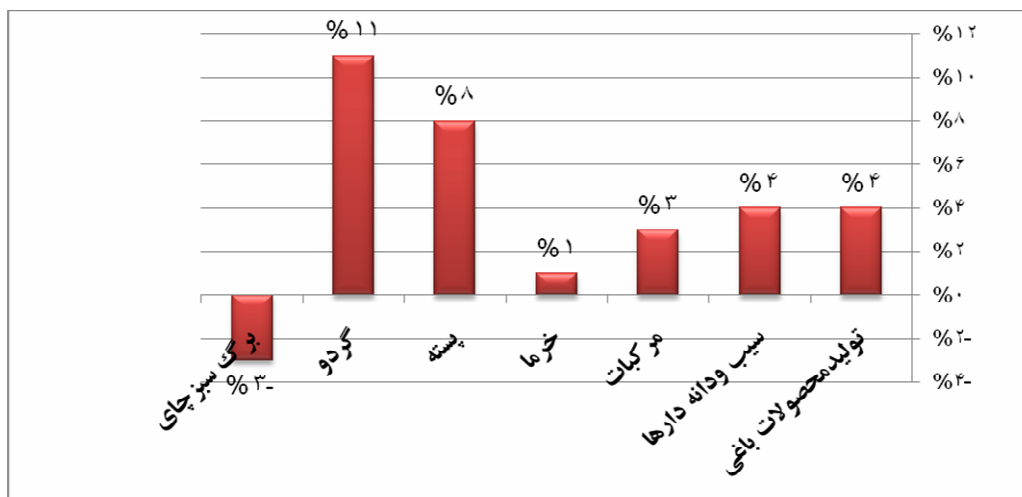
مأخذ: برآوردهای کارشناسی برگرفته از قوانین برنامه سوم و چهارم.



نمودار نشان می‌دهد که در طی دو برنامه همواره در این بخش نیز درصد تحقق برنامه به درستی شکل نگرفته در تمام موارد و در هر دو برنامه درصد تحقق آن کمتر از ۷۰ درصد بوده است. نگاهی گذرا به اهداف برنامه‌های سوم و چهارم نشان می‌دهد که در برنامه چهارم اهداف بلندتری در نظر گرفته شده است ولی در نهایت درصد تحقق هر دو برنامه تقریباً یکسان است. پس باید ایراد را جایی بجز تدوین برنامه توسعه جستجو کرد. به نظر می‌رسد نحوه اجرای برنامه هماهنگی مناسبی را با اهداف برنامه‌ها ندارد.

در باغبانی هم اوضاع بر همین منوال است اهداف برنامه پنجم برآوردی در حدود ۲۹ میلیون تن از تولید محصولات باغی دارد درحالی که ادامه روند کنونی اجرا در این بخش تولیدی در حدود ۱۸ میلیون تن تولید را دربر خواهد داشت.

نمودار ۸. درصد رشد متوسط تولید سالیانه محصولات باغی برنامه سوم و چهارم در هر سال



مأخذ: آمارنامه‌های وزارت جهاد کشاورزی و برآوردهای کارشناسی.

بررسی روند رشد تولید محصولات باغی در برنامه سوم و چهارم نشان می‌دهد که تولید مجموع این محصولات طی برنامه چهارم سالیانه حدود ۴ درصد رشد داشته است که در این بین گردو با بیش از ۱۱ درصد رشد بیشترین و برگ سبز چای با ۳- درصد کاهش کمترین رشد را شامل شده است.

در بخش شیلات وضعیت بسیار نامناسب‌تر از بخش‌های فوق‌الذکر می‌باشد، نگاهی به نمودار درصد تحقق اهداف برنامه مؤید این مطلب است.



نمودار ۹. مقایسه درصد تحقق اهداف برنامه سوم و چهارم در بخش شیلات (ارقام: درصد)



مأخذ: برآوردهای کارشناسی از قوانین برنامه چهارم و سوم.

در بخش شیلات در تمامی شاخص‌ها میزان درصد تحقق اهداف برنامه حداکثر ۷۰ درصد بوده است، نکته جالب توجه در این بخش کاهش ۲۳ درصدی صید در آب‌های شمال می‌باشد. بررسی آمارهای مربوط به بخش شیلات حاکی از تحقق حدود ۶۵ درصد اهداف برنامه چهارم توسعه طی چهار سال اول برنامه می‌باشد، بخش آب و خاک نیز روندی تقریباً مشابه دارد و تحقق اهداف کمی برنامه در وضعیت مناسبی قرار ندارد و ادامه روند کنونی اجرای برنامه هدف روشنی را پیش روی بخش کشاورزی قرار نخواهد داد.

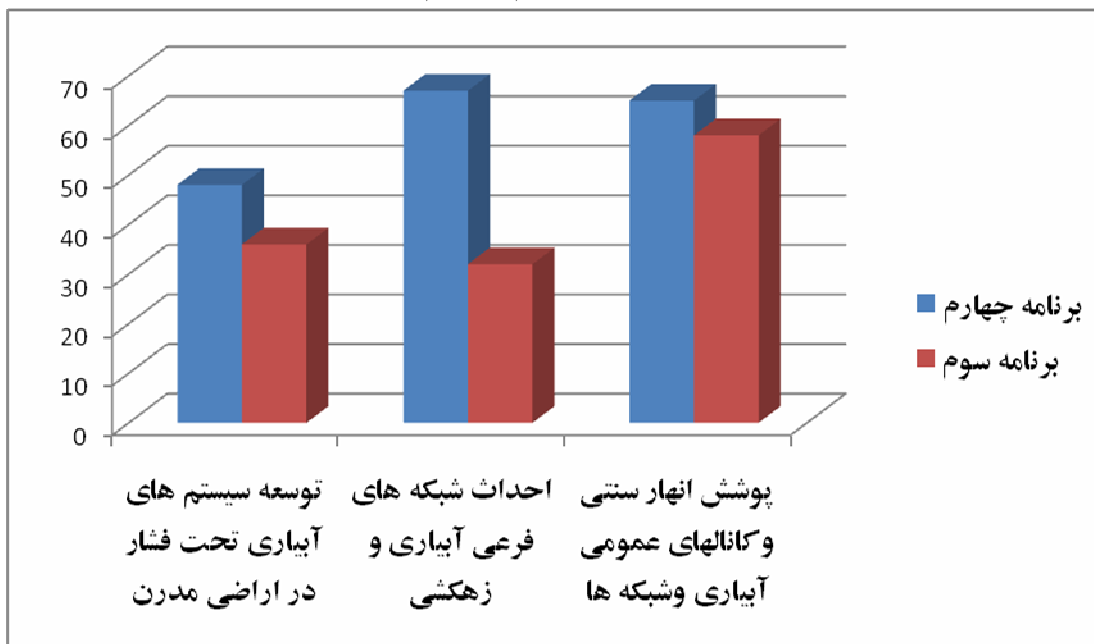
جدول ۱۴. مقایسه متوسط سالیانه اجرای شاخص‌های آب و خاک در برنامه سوم و چهارم و پیش‌بینی متوسط سالیانه برنامه پنجم براساس روند جاری اجرا (واحد: هزار هکتار)

شاخص	متوسط سالیانه اجرا برنامه سوم	متوسط سالیانه اجرا برنامه چهارم	درصد رشد
توسعه سیستم‌های آبیاری تحت فشار در اراضی مدرن	۴۳/۲	۴۵/۷	۶
احداث شبکه‌های فرعی آبیاری و زهکشی	۵۱/۶	۶۳/۲	۲۲
پوشش انهار سنتی و کانال‌های عمومی آبیاری و شبکه‌ها	۱۱۸	۶۳	-۴۷

مأخذ: قانون برنامه سوم و چهارم توسعه و برآوردهای کارشناسی.



نمودار ۱۰. مقایسه درصد تحقق شاخص‌های برنامه سوم و چهارم توسعه در آب و خاک (واحد: درصد)

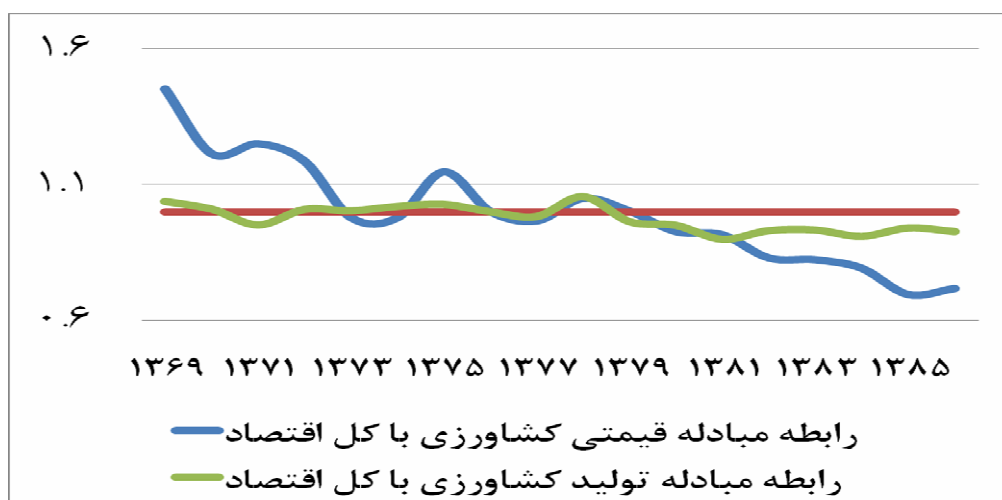


مأخذ: همان.

در این بخش هم مانند اکثر بخش‌های ذکر شده درصد تحقق اهداف برنامه وضعیت مناسبی را نشان نمی‌دهد، هرچند در برنامه چهارم به اهداف برنامه نزدیک‌تر شده‌ایم ولی دلیل اصلی این اختلاف پایین‌تر بودن پیش‌بینی‌های برنامه چهارم نسبت به برنامه سوم می‌باشد (شاید بتوان گفت در این بخش اهداف ارائه شده در برنامه چهارم به واقعیات بخش آب و خاک کشور نزدیک‌تر شده است). آمارهای ارائه شده نشان می‌دهد در مدیریت آب و خاک و شاخص‌های مربوط به آن در مورد پوشش‌دار کردن انهار رشد منفی داشته‌ایم و از ۱۱۸ هزار هکتار در برنامه سوم به ۶۳ هزار هکتار تقلیل یافته است. و ادامه این روند پیش‌بینی ۳۴ هزار هکتاری را در برنامه پنجم محقق می‌سازد. رشد تولید واقعی بخش کشاورزی در طی بیست سال اخیر کمتر از رشد کل اقتصاد کشور بوده و درحالی که رشد قیمت در کل اقتصاد کشور در بیست سال اخیر بیش از ۲۳ درصد بوده، رشد قیمت در کالاهای کشاورزی حدود ۱۹ درصد بوده است پس رابطه مبادله در برنامه‌های سوم و چهارم به ضرر بخش کشاورزی بوده است.



### نمودار ۱۱. رابطه مبادله بخش کشاورزی با کل اقتصاد



مأخذ: برآوردهای کارشناسی.

بررسی اجمالی میزان عملکرد برنامه سوم و چهارم نشان می‌دهد که علیرغم تغییر کمی اهداف برنامه‌ها درصد تحقق آنها تغییر معناداری نمی‌کند. به‌عنوان مثال در تولیدات دامی عملکردهای ارائه شده بسیار به اهداف برنامه نزدیک هستند و روند اجرای برنامه در این بخش مناسب بوده است، اما نکته مورد توجه این است که درصد تحقق در این زیربخش هم در برنامه سوم بالا بوده و هم در برنامه چهارم، ولی در بخش مکانیزاسیون میزان تحقق برنامه همواره (هم در برنامه چهارم و هم در برنامه سوم) کمتر از ۷۰ درصد بوده است. این نکته مؤید این مطلب است که در زیربخش‌ها و بخش‌های مختلف کشاورزی روندی در اجرای برنامه‌های تدوین شده شکل گرفته است که با تغییر برنامه و اهداف کمی آن تغییر معناداری نمی‌کند و خط سیر خود را طی می‌کند.

براساس اطلاعات به‌دست آمده از میزان تأثیر زیست‌محیطی (به‌ویژه بر منابع آب)، عملکرد برنامه‌های سوم و چهارم توسعه در بخش کشاورزی، تداوم روند کنونی اجرای برنامه‌های توسعه در بخش مناسب نبوده و در آینده لطمات جبران‌ناپذیری را به بخش کشاورزی و نهایتاً امنیت غذایی کشور وارد خواهد یافت. نحوه اجرای احکام برنامه‌های توسعه براساس شواهد موجود مناسب نبوده و باید تغییراتی در روند اجرا حاصل شود.

### ۴-۲. سناریوی دوم (به‌کارگیری حداکثر توان در قالب رویه‌های موجود)

در این سناریو با خوش‌بینی فرض بر این خواهد بود که روند اجرای برنامه به نحوی تغییر کند که در بخش‌های تولیدی عملکرد اجرا حدوداً ۲۵ و یا ۵۰ درصد افزایش یابد و در عملیات زیربنایی عملکرد برنامه پنجم برابر با مجموع عملکردهای برنامه سوم و چهارم باشد.



به‌عنوان مثال اگر در بخش تولیدات دامی عملکرد اجرای برنامه پنجم نسبت به عملکرد برنامه‌های سوم و چهارم ۵۰ درصد افزایش یابد میزان تولید کل فرآورده‌های دامی در پایان سال ۱۳۹۳ (سال هدف برنامه پنجم) به حدود ۴/۱۵ میلیون تن خواهد رسید این درحالی است هدف برنامه در همان سال بالغ بر ۶/۱۸ میلیون تن می‌باشد، بدین معنی که اگر حتی عملکرد بخش در تولیدات دامی ۵۰ درصد افزایش یابد فقط ۸۲ درصد از هدف برنامه در این بخش تحقق خواهد یافت.

در بخش شیلات تولید یک میلیون تن پیش‌بینی شده است، این درحالی است که افزایش ۲۵ درصدی عملکرد دولت در اجرای برنامه پنجم (در بخش شیلات به دلیل محدودیت منابع صید افزایش عملکرد ۲۵ درصد در نظر گرفته شده است) نسبت به برنامه چهارم فقط تولیدی در حد ۸۰۰ هزار تن را در پی خواهد داشت.

تولیدات زراعی یکی از بخش‌هایی است که با محدودیت منابع زیادی روبرو است و به همین دلیل افزایش تولید با محدودیت‌های زیادی از جمله منابع آب روبرو است. حتی اگر دولت در روند برنامه پنجم با عملکردی بیش از ۲۵ درصد از اجرای برنامه چهارم حرکت کند در پایان برنامه پنجم تولیدی در حدود ۸۵ میلیون تن خواهیم داشت و آن یعنی حدود ۸ میلیون تن کمتر از هدف برنامه پنجم توسعه که درصدی معادل ۹۰ درصد هدف در نظر گرفته شده است.

### ۳-۴. سناریوی سوم (همت مضاعف و کار مضاعف)

اجرای این سناریو به مفهوم، به‌کارگیری حداکثر توان همراه با تغییر رویه و حصول اهداف برنامه پنجم توسعه در بخش کشاورزی است. در این سناریو تغییر رویه‌ها اساس تحقق اهداف است این موضوع نکته کلیدی قوانین مهمی چون هدفمند کردن یارانه‌ها و اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی است و طرح‌ها و لوایح درحال تصویبی مانند طرح بهره‌وری کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب مجلس شورای اسلامی) و لایحه قانون جامع منابع طبیعی است.

طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب مجلس شورای اسلامی با عنایت به اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی و سند چشم‌انداز، حصول به اهداف خود را تا افق سند چشم‌انداز (طی سه برنامه توسعه آینده) قرار داده است و براین اساس:

- افزایش متوسط سالیانه تا دو درصد، شاخص رشد کیفیت و کمیت علوفه و سایر تولیدات مراتع، ضریب تنوع گیاهی، تثبیت خاک و ترسیب کربن و سایر معیارهای زیست‌محیطی (اکولوژیکی) سرزمین.

- کاهش جمعیت دامی وابسته به مرتع به میزان سه میلیون واحد دامی در سال تا حد تعادل و جایگزینی آن با دامداری صنعتی و نیمه‌صنعتی.



- بهبود ضریب حفاظتی جنگل‌ها و مراتع از ۴۰ درصد به ۹۰ درصد و سرانه جنگل از ۱۷ درصد هکتار به ۲۵ درصد هکتار در طی ده سال آینده (طی دو برنامه توسعه آینده) برساند.

- دولت مکلف است به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که تا سال ۱۴۰۴ هجری شمسی و با استفاده بهینه از منابع مندرج در فصل تأمین آب بودجه‌های سنواتی، حداقل ۱۵ درصد متوسط بلندمدت نزولات آسمانی سالیانه کشور (۷/۵ درصد از محل کنترل آب‌های سطحی و ۷/۵ درصد از طریق آبخیزداری و آبخوان‌داری) به حجم آب استحصالی کشور اضافه گردد و ۱۰۰ درصد ترانزنامه (بیلان) منفی آب‌های زیرزمینی دشت‌های کشور (با اولویت دشت‌های ممنوعه آبی) جبران شود.

- شناسایی و کنترل کانون‌های بحرانی فرسایش آبی، بادی و مقابله با پدیده بیابان‌زایی و جلوگیری از هجوم شن‌های روان و گردوغبار با منشأ داخلی و خارجی به‌گونه‌ای که میزان متوسط کاهش سالیانه فرسایش خاک کشور یک تن در هکتار و در اراضی کشاورزی به حداقل سه تن در هکتار برسد.

برای حصول به این اهداف و براساس انجام یک‌سوم اهداف در برنامه پنجم توسعه، مستلزم انجام عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری در سطح ۳۵ میلیون هکتار، جنگل‌کاری، زراعت چوب و ایجاد بوستان‌های جنگلی در سطح ۴ میلیون هکتار، خروج ۱۵ میلیون واحد دامی وابسته به مرتع از مراتع کشور بیابان‌زدایی و کنترل کانون‌های بحرانی فرسایش بادی حداقل ۲ میلیون هکتار و عملیات وسیع در موضوعات آب و خاک برای جبران بیلان منفی سفره‌های آب زیرزمینی دشت‌های کشور است.

در همه برنامه‌های توسعه بر افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی تأکید شده است، اما این افزایش مورد انتظار هرگز حادث نشده است، زیرا بخش توسعه‌ای نداشته است و امکان جذب سرمایه در بخش با ادامه وضع موجود بسیار پایین است.

جدول ۱۵. اهداف برنامه پنجم در بخش‌های مختلف تولیدی بخش کشاورزی

عنوان	وضع موجود سال پایه	هدف برنامه پنجم	متوسط نرخ رشد سالیانه (درصد)
زراعت	۷۳۶۱۸*	۹۳۶۵۹	۹/۴
باغبانی	۱۶۵۳۸	۲۹۸۰۲	۵/۱۲
دام و طیور	۱۱۳۳۵	۱۸۶۲۱	۴/۱۰
شیلات	۵۶۲	۱۰۲۵	۸/۱۲
کل تولید	۱۰۲۰۵۳	۱۴۲۱۰۷	۷

مأخذ: لایحه برنامه پنجم توسعه در بخش کشاورزی.

\* سال پایه ظاهراً سال ۱۳۸۶ در نظر گرفته شده است، زیرا در سال ۱۳۸۷ و سال ۱۳۸۸ میزان تولید کمتر از این مقدار بوده است برآوردها نشان می‌دهد که میزان تولید زراعی در سال ۱۳۸۸ (سال خروج از خشکسالی) ۴/۶۴ میلیون تن می‌باشد.



## راه‌حل‌ها و پیشنهادات

عدم استقرار مدیریت یکپارچه منابع آب، پایین بودن بهره‌وری آب و سرمایه‌گذاری در آب و خاک از مشکلات مهم این بخش به‌شمار می‌روند. در عرصه تولید محصولات زراعی و باغی علاوه بر موارد فوق‌الذکر، می‌توان از ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی (که منتج از عدم تناسب نظام تعرفه‌ای و یارانه‌ها با ساختار تولید و بازار است)، ضعف در حفظ منابع تولید، ناکارآمدی نظام توزیع و تنظیم بازار، کم‌توجهی به پایداری تولید به‌ویژه متأثر از اجرای طرح‌های محوری که در آنها به پایداری تولید توجه کافی نشده است، به‌عنوان عمده‌ترین چالش‌ها نام برد.

برنامه توسعه، نحوه تخصیص منابع محدود به اهداف مختلف و گاه متضاد را معین می‌کند با توجه به محدودیت منابع، ضروری است اهمیت اهداف معین گشته، تا برحسب موجودی منابع به آنها پرداخته شود و منابع برحسب توان کشور و اولویت، به مهمترین مسائل تخصیص یابد. اولویت با مسائلی است که با حل آنها خلأها و عقب‌ماندگی‌ها با سرعت بیشتری جبران می‌شوند.

اغلب در برنامه‌ها به نحوه تخصیص منابع توجه می‌شود که گاه از آن به‌عنوان راه دسترسی دستگاه‌های اجرایی به بودجه یاد می‌شود و تصور دستگاه‌های اجرایی از برنامه به‌عنوان جایگاه تعیین سهم از بودجه در یک دوره پنج‌ساله است. لذا نگاه دستگاه‌های اجرایی اغلب به برنامه به‌عنوان محل در نظر گرفتن و تأمین هزینه‌هاست و اغلب برنامه‌های توسعه فهرستی از آما و آرزوهاست و درحالی که باید بودجه‌ریزی تحت‌الشعاع برنامه‌ریزی و متأثر از آن باشد و با سیاست‌های برنامه چسبندگی داشته باشد در کشور ما برنامه‌ریزی متأثر از بودجه‌ریزی است، اما برنامه پنج‌ساله توسعه، فقط محل تخصیص منابع نیست و باید با توجه به نتایج برنامه‌های توسعه گذشته به تغییر رویکردها و رویه‌ها بپردازد.

### ۱. تغییر رویه در بخش آب

به‌عنوان مثال به نتیجه حاصل از ماده (۱۷) قانون برنامه چهارم توسعه و نیاز به تغییر رویه در آن توجه می‌کنیم

در این ماده تکلیفی 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 به‌صورت تکلیف بوده 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 اکنون نیز در صورت مشخص نشدن میزان انجام فعالیت هر دستگاه به‌صورت کمی و تعیین حدود کمی نقش هر دستگاه در برآورده کردن



هدف تعادل بخشی سفره‌های آب زیرزمینی، نمی‌توان به تحقق آن چندان امیدوار بود، اما ریشه مشکلات بخش آب در تعریف حقآبه و حقوق و تکالیف مترتب بر آن نهفته است. می‌توان آب را مهمترین عامل محدودکننده کشت آبی و به‌طور کلی کشاورزی در کشور ما دانست

در گذشته، دولت خود را مالک آب می‌دانست و حتی متناسب با وضعیت آب و تولید، اقدام به اخذ مالیات می‌کرد و در عین حال حقآبه‌ها را به‌عنوان اسناد مالکیت تلقی می‌کرد و حقآبه‌ها امکان خرید و فروش داشتند و مصرف آب زیرزمینی و سطحی تابعی از آورد رودخانه و یا بده قنات و چشمه و ... بوده و اصول پایداری منابع آب در آن کاملاً رعایت می‌شده است.

در سال ۱۳۶۱ قانون توزیع عادلانه آب در مجلس شورای اسلامی تصویب شد در ماده (۱) این قانون، همه منابع آب را براساس اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از مشترکات برشمرده که در اختیار حکومت اسلامی است و طبق مصالح عامه از آنها بهره‌برداری می‌شود و لذا مسئولیت حفظ و اجاره و نظارت بر بهره‌برداری از آنها به دولت محول می‌شود.

در ماده (۱۸) (فصل سوم، آب‌های سطحی) آمده است که وزارت کشاورزی می‌تواند مطابق ماده ۱۹ این قانون در صورت وجود ضرورت اجتماعی و به‌طور موقت نسبت به صدور پروانه مصرف معقول آب برای صاحبان حقآبه‌های موجود اقدام کند. بدون اینکه حق این‌گونه حقآبه‌داران از بین برود.

در تبصره «۱» حقآبه را چنین تعریف کرده است: حقآبه عبارت از حق مصرف آبی است که در دفاتر جزء قدیم یا اسناد مالکیت یا حکم دادگاه یا مدارک قانونی دیگر قبل از تصویب این قانون برای ملک یا مالک آن تعیین شده باشد.

در تبصره «۲» مصرف معقول را چنین تعریف کرده است: مصرف معقول مقدار آبی است که تحت شرایط زمان و مکان و با توجه به احتیاجات مصرف‌کننده و رعایت عمومی و امکانات طبق مقررات این قانون تعیین خواهد شد.

در ماده (۱۹) تعیین میزان مصرف معقول آب برای امور کشاورزی یا صنعتی یا مصارف شهری از منابع آب کشور برای اشخاص حقیقی یا حقوقی که در گذشته حقآبه داشته‌اند و تبدیل آن به اجازه مصرف معقول را از طریق هیئت‌هایی برعهده وزارت‌های نیرو و کشاورزی گذاشته است چنان که ملاحظه می‌شود در این قانون در عمل اسناد مالکیت آب ملغی شده است و جایگزین آن پروانه مصرف معقول به مفهوم مجوز استفاده از آب گردیده که وزارت نیرو صادر می‌کند در بهترین حالت می‌توان آن را تصمیم‌گیری ذیصلاحان به‌جای ذینفعان نامید، اما درحال حاضر برداشت آب قطعی شمرده می‌شود و مقدار مجوز بیانگر حق برداشت در همه سال‌ها تا میزان معین شده است و برداشت کمتر منوط به نبود و یا کمبودی است که نتوان با تکنولوژی‌های کنونی به آن دست یافت.

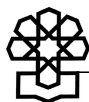


نتیجه نظارت دولت در موضوع آب جالب است، روند رو به رشد برداشت از آب‌های زیرزمینی سبب ممنوعه عادی و یا بحرانی اعلام شدن اغلب دشت‌های کشور شده است و درحالی که دولت در برنامه چهارم توسعه موظف بود که از میزان برداشت اضافی از سفره‌های آب زیرزمینی در کشور، به میزان ۲۵ درصد بکاهد در عمل به‌خاطر برداشت بی‌رویه کنونی نه تنها به این هدف نرسیده و اضافه برداشت شروع برنامه چهارم از ۵ میلیارد برآوردی به ۳/۷۵ میلیارد مترمکعب کاهش نیافته است، بلکه اکنون صحبت از ۷-۹ میلیارد مترمکعب اضافه برداشت سالیانه از سفره‌های آب زیرزمینی است. ادامه این روند پایداری تولید در اغلب دشت‌های کشور را با خطرات جدی‌تر روبرو می‌کند.

دولت درخصوص کسانی که برای آنان مجوز حفر چاهی با ویژگی‌های کمی (دبی معین شده در پروانه) و کیفی (مانند EC معین شده در پروانه) معین را صادر کرده و اکنون به‌واسطه برداشت بی‌رویه از منابع آب زیرزمینی، برداشت کنونی این قبیل چاه‌ها از نظر کمی و کیفی دچار افت فاحش شده است مسئولیت دارد و آن افراد محق هستند که از دولت برای اهمالی که با وجود دریافت حق‌النظاره منجر به وضعیت کنونی شده است شاکی باشند.

دولت همچنان که علیرغم اعطای مجوز و اخذ حق‌النظاره برای کنترل برداشت‌ها و تضمین حق برداشت با کمیت و کیفیت مشخص، درخصوص صاحبان چاه‌های مجاز، هیچ مسئولیتی برعهده نمی‌گیرد درخصوص برداشت‌های بی‌رویه از آب‌های سطحی و خسارت سایر کشاورزان صاحب حق‌آبه نیز مسئولیتی برعهده نمی‌گیرد درخصوص آب‌های سطحی نیز شرایط به همین منوال است و برداشت آب در سال‌های خشکسالی و کم‌آبی در بالادست به حدی صورت می‌گیرد که آب به مناطق پایین‌دست رودخانه‌ها نمی‌رسد و حق‌آبه آنان نادیده انگاشته می‌شود به‌عنوان مثال از وضعیت سد الغدیر ساوه که بر روی رودخانه قم رود احداث شده است و دشت قم می‌توان یاد کرد در هنگام احداث سد الغدیر و در سال‌های اولیه بهره‌برداری از آن میزان آبیگری به صدها میلیون مترمکعب می‌رسید و دشت قم در گذشته با آب قم رود تغذیه می‌شد و گاه کشاورزان از آب سطحی نیز برای کشت و یا آبیروی مزارع خود استفاده می‌کردند، اما درحال حاضر به‌علت بهره‌برداری آب در بالادست حوزه آبخیز، میزان آبیگری سد الغدیر حدود هفتاد تا هشتاد میلیون مترمکعب است و تغذیه دشت قم از آب قمرود متوقف شده است.

باید پذیرفت که اسناد مالکیت آب مانند اسناد مالکیت زمین و یا منزل مسکونی است و کسی متعرض آن نخواهد شد در چنین وضعیتی دولت موظف به تأمین حق‌آبه کشاورزان است و اگر به‌علت سوءمدیریت حق‌آبه تأمین نشود و یا دولت این حق‌آبه را برای مصارف و یا نقاط دیگر اختصاص دهد و از حق‌آبه صاحبان سند بکاهد ملزم به جبران خسارت و یا خرید حق‌آبه‌هاست



در شرایط کنونی کشاورزان صاحب سند حقاچه نیستند و همچنین حقاچه‌های عرفی پذیرش شده از آنها نیز چندان به کار نمی‌آید و گاه به علت سوءمدیریت ( نه به علت شرایط طبیعی مانند خشکسالی) حقاچه آنان نقض می‌شود و آنان که اغلب نیز متشکل نیستند و در شرایط خرده‌مالکی و با توان محدود مالی خود قادر به اقامه دعوی و اثبات حقوق خود در نظام قضایی و گرفتن خسارت از دولت نیستند، لذا وضع چنین قوانینی می‌تواند اعتماد سرمایه‌گذاران به انجام سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی را بسیار افزایش دهد.

با امکانپذیر دانستن تحقق اهداف کمی مندرج در بسته اجرایی لایحه برنامه پنجم توسعه از یکسو و پذیرش نیاز به تغییر رویه‌ها برای حصول به این اهداف ازسوی دیگر و علیرغم وجود ضعف فراوان در اجزای مورد نیاز جهت حصول به اهداف این سناریو در بخش غیردولتی، تلاش شده است که حتی‌الامکان، تغییر رویه‌های مورد نیاز در قالب اصلاحات لایحه برنامه پنجم توسعه لحاظ شود تا امکان توسعه بخش غیردولتی و تحقق هرچه بیشتر اهداف برنامه پنجم توسعه فراهم شود.

به‌عنوان مثال، مهمترین دلایل افزایش عملکرد در اجرای طرح‌های آبیاری تحت فشار، اتخاذ رویکرد جدید در اجرای سیاست پرداخت بلاعوض به‌جای پرداخت با سود و کارمزد می‌باشد، که همراه با افزایش چشمگیر اعتبارات، موجب شده میانگین عملکرد سالیانه این طرح در برنامه چهارم نسبت به برنامه سوم رشدی معادل ۷۶ درصد داشته و عملکرد برنامه چهارم حدود ۴۴ درصد کل عملکرد طرح طی ۲۰ سال اخیر را به‌خود اختصاص دهد، نتیجه حاصله از این بررسی بیانگر آن است که تحقق اهداف برنامه پنجم توسعه نیازمند تغییر در سیاست‌ها و ایجاد ثبات در اجرای آنها از یکسو و افزایش سرمایه‌گذاری‌ها و اعتبارات تخصیصی ازسوی دیگر است.

## ۲. مهمترین زمینه‌های نیازمند تغییر رویه در بخش کشاورزی

### ۲-۱. راهبردهای توسعه کشاورزی

توسعه متوازن بخش‌های اقتصادی با اولویت تخصیص منابع به بخش کشاورزی، به‌عنوان راهبرد مطلوب، مورد تأکید است که نیازمند اقتصادی کردن تولید و افزایش درآمد کشاورزان و روستاییان، تکمیل زنجیره ارزش و تقویت رقابت‌پذیری محصولات کشاورزی، توسعه بازار و اصلاح نظام قیمتگذاری محصولات کشاورزی، شکوفاسازی بخش غیردولتی و واگذاری تصدی‌ها، توسعه دانایی، برون‌سپاری خدمات فنی - تخصصی و ارتقای بهره‌وری در بخش، گسترش کشاورزی صنعتی و خدمات نوین در بخش، اعمال مقررات تولید، ارتقای کیفیت و سلامت محصولات.



## ۲-۲. توجه به مزیت رقابتی

با توجه به اینکه، جهت‌گیری کشورها از مزیت نسبی به‌سوی مزیت رقابتی است، یکی از راه‌های مهم ایجاد و افزایش رقابت‌پذیری تولیدات بخش کشاورزی ایجاد پیوندهای عمودی و افقی یا مدیریت درست زنجیره عرضه است. بنابراین، چنانچه پیوندهای بین کشاورزان و عوامل مختلف فعال در بخش کشاورزی به شیوه درستی برقرار گردد؛ انتظار افزایش رقابت‌پذیری محصولات کشاورزی در عرصه جهانی فراهم خواهد شد.

## ۲-۳. تقدم‌بخشی حمایت از تولید

تجارب نشان می‌دهد با حفظ رابطه مبادله، در گام اول تولیدکنندگان کشاورزی حفاظت می‌شود و علامت مثبت به تولیدکننده، تحرک در ظرفیت‌های راکد، رشد سریع تولید، افزایش مقیاس و رشد بهره‌وری موجب کاهش قیمت تمام شده و افزایش رفاه مصرف‌کنندگان می‌گردد و تولید بیشتر داخلی از تأثیر منفی فزونی عرضه می‌کاهد، درآمد تولیدکننده را حفظ و موجب افزایش رفاه تولیدکنندگان می‌شود.

## ۲-۴. انعطاف‌پذیری در سیاست ارزی

بازار ارز کشور، همگام با دیگر بازارها در تعامل با بازارهای بین‌المللی و متضمن رعایت کلی قاعده «وجود یک قیمت» است.

تغییر سطح عمومی قیمت‌ها (تورم) در کشور و سطح بین‌المللی، موجب تغییر در نرخ ارز شده تا مانع انحراف در تخصیص منابع بین کالاها و خدمات داخلی و خارجی شود و قابلیت رقابت تولیدات داخلی در سطح بین‌المللی حفظ شود.

## ۲-۵. حمایت تعرفه‌ای از تولید متناسب با نرخ ارز

تعیین سیاست و نظام تعرفه‌ای مبتنی بر حمایت از تولیدات کشاورزی (براساس توجه کافی به مزیت نسبی کالاها، درجه اهمیت و حساسیت آنها) و بهره‌گیری از ابزارهای متنوع تعرفه‌ای و موانع غیرتعرفه‌ای مجاز و متناسب با ساختار تولید و بازار، ضرورت دارد.

نظام فعلی تعرفه‌ها امکان حفاظت از تولید کشاورزی کشور را فراهم نمی‌آورند و لازم است تغییر یابند. نرخ تعرفه ارتباط مستقیم با نرخ ارز دارد. در شرایط تثبیت نرخ ارز افزایش نرخ اسمی تعرفه اجتناب‌ناپذیر است تعرفه کالاها حساس و مهم اهمیت بیشتری نسبت به میانگین تعرفه بخش دارد مجوز جهاد کشاورزی برای تغییر سطح میانگین تعرفه‌های بخش، نحوه تخصیص و اختیار تعیین ابزار تعرفه‌ای مناسب محصولات کشاورزی ضروری است.

ارتقای نرخ حمایت و ابزارهای متنوع بخش را تقویت خواهد کرد و حمایت عام، حمایت خاص



با اولویت محصولی در جهت ایجاد الگوی کشت مطلوب، صرفه‌جویی انرژی آب و سایر نهاده‌ها و ارتقای بهره‌وری را به‌دنبال خواهد داشت. البته حمایت‌ها باید در جهت کارآمدی بیشتر و مداخله کمتر دولت در بازار و تقویت بخش خصوصی باشد.

#### ۲-۶. حمایت جامع از بخش کشاورزی

سبب حمایتی متناسب با ساختار تولید و ساختار بازار هر محصول و کاربست ترکیبی و همزمان ابزارهای سیاستی لازمه کارآیی است. این حمایت در بستر نهادی موجود امکانپذیر نیست و نیازمند طراحی نظام حمایتی جدید و نهاد اجرایی کارآمد و متناسب با آن است.

دو رویکرد اساسی آن، کاهش قیمت تمام شده و سهم شدن کشاورز در سود حاشیه بازار است که موجب افزایش درآمد کشاورزان می‌شود.

بهبودی و نوسازی اراضی و تکمیل زیرساخت‌های بخش کشاورزی، همراه با تغییر در روش‌های اجرایی امکان افزایش تولید و کاهش قیمت تمام شده محصولات کشاورزی فراهم می‌گردد و ساماندهی بازار با هدف ارتقای سهم کشاورزان از سود حاشیه بازار و تقویت تشکلهای، استفاده از سازوکار بورس کالایی، بهره‌گیری از روش‌های متنوع تأمین مالی، ظرفیت صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری (با اکثریت سهام متعلق به تشکلهای) و تکمیل زنجیره ارزش راهکار اساسی است.

#### ۲-۷. ایجاد مدیریت زنجیره تولید

هدف از ایجاد و یا توسعه زنجیره تولید، حذف واسطه‌ها نیست رقابت با واسطه برای رساندن بخشی از سود حاشیه بازار به تولیدکننده است، با کاهش سود حاشیه بازار، بدون اینکه هزینه مصرف‌کننده افزایش یابد درآمد تولیدکننده افزایش می‌یابد البته این راه‌حل به تنهایی کافی نیست و جایگزین افزایش درآمد تولیدکنندگان از طریق ایجاد زیربنایها و کاهش هزینه‌ها و همچنین حمایت‌های داخلی و مرزی به‌عنوان عوامل اساسی افزایش توان رقابت بخش کشاورزی نیست.

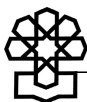
همچنین تجهیز منابع مورد نیاز تقویت و گسترش یابد تا برآوردها دقیق‌تر و آمار اعلامی از صحت بیشتری برخوردار باشد.

#### ۳. اقدامات مورد نیاز در تغییر رویه‌ها

- مدیریت بهره‌وری، اقدامات ویژه و تعیین شاخص‌های بهره‌وری،
- کاهش تصدی دولت، تدوین ضوابط مشارکت بخش غیردولتی،
- افزایش مشارکت سازمان نظام مهندسی کشاورزی و نظام دامپزشکی،



- تشویق تشکل‌های صنفی در بخش و افزایش مشارکت آنها،
- افزایش سرمایه‌گذاری در بخش با اتکا به منابع عمومی و غیردولتی،
- تنوع بخشی در سیاست‌های حمایتی به سمت روش‌های کارآتر،
- تحول در مدیریت اطلاعات و اطلاع‌رسانی بخش،
- افزایش سلامت محصولات کشاورزی و مواد غذایی،
- توجه جدی به مدیریت آب در بخش،
- توجه به منابع طبیعی، جلوگیری از تخریب و احیای منابع آسیب‌دیده،
- توجه به شرایط تجاری در مدیریت تولید و عرضه محصولات،
- فعال شدن شرکت‌های فنی، مهندسی تحت نظارت سازمان نظام مهندسی، براساس مجموعه ضوابط وزارت جهاد کشاورزی،
- عرصه‌های فعالیتی این شرکت‌ها نیازهای کشاورزان را شامل شود،
- انتقال اصول جدید به کشاورزان از طریق شرکت‌های فنی، مهندسی، شبکه ویژه کشاورزی که با مدیریت صداوسیما جمهوری اسلامی شکل می‌گیرد،
- افزایش مشارکت بخش غیردولتی در کلیه جنبه‌ها از جمله مشارکت در تأمین و توزیع نهاده‌ها، تأثیر بر بازار محصولات کشاورزی،
- تغییر تدریجی در نظام خرید تضمینی محصولات کشاورزی که با عدم کارآیی مواجه است و تبدیل آن به قیمت تضمینی به نحوی که با دخالت حداقلی دولت در بازار، منافع مترتب بر قیمت تضمینی محقق شود،
- افزایش نقش بورس کالاهای کشاورزی در مدیریت قیمت تضمینی، کاهش مداخلات دولت در بازار و افزایش کارآیی قیمت تضمینی،
- تدوین استاندارد محصولات کشاورزی و کنترل کیفی محصولات،
- توجه به روش‌های نوین حمایتی همچون پرداخت پاداش بهره‌وری، پرداخت یارانه مستقیم، اعمال حمایت به‌ازای تولید نوع خاصی از محصول (راهبردی، ویژه و خاص منطقه‌ای)،
- تشکیل بانک‌های اطلاعاتی قدرتمند از کشاورزان و محصولات تولیدی آنها با اهداف مختلف،
- استفاده از بانک‌های اطلاعاتی برای مدیریت نظام جدید حمایتی در بخش کشاورزی،
- بدون اطلاعات دقیق از بهره‌برداران و وضعیت تولید محصولات کشاورزی اعمال هدفمند یارانه‌ها و حمایت‌ها ممکن نیست،
- تقویت سرمایه‌گذاری در بخش، افزایش سرمایه دولت در بانک کشاورزی، افزایش نقش صندوق‌های توسعه کشاورزی، افزایش نقش بانک‌ها، ایجاد بسترهای تولید محصولات کشاورزی و



واگذاری آنها به بخش غیردولتی،  
- کارآیی بیشتر تحصیلات دانشگاهی در رشته‌های کشاورزی، تعیین رشته‌های مورد نیاز بخش،  
افزایش تجربه عملی فارغ‌التحصیلان،  
- با تجهیز منابع مورد نیاز تقویت و گسترش یابد تا برآوردها دقیق‌تر و آمار اعلامی از صحت  
بیشتری برخوردار باشد.

عدم استقرار مدیریت یکپارچه منابع آب، پایین بودن بهره‌وری آب و سرمایه‌گذاری در آب و  
خاک از مشکلات مهم این بخش به‌شمار می‌روند. در عرصه تولید محصولات زراعی و باغی  
علاوه بر موارد فوق‌الذکر، می‌توان از ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی (که منتج از عدم تناسب نظام  
تعرفه‌ای و یارانه‌ها با ساختار تولید و بازار است)، ضعف در حفظ منابع تولید، ناکارآمدی نظام  
توزیع و تنظیم بازار، کم‌توجهی به پایداری تولید به‌ویژه متأثر از اجرای طرح‌های محوری که در  
آنها به پایداری تولید توجه کافی نشده است، به‌عنوان عمده‌ترین چالش‌ها نام برد.

#### ۴. بخشی از اصلاحات مورد نیاز لایحه برنامه پنجم توسعه با تأکید بر اتخاذ رویه‌های جدید

##### ۴-۱. سرمایه‌گذاری و بهره‌گیری از اعتبارات و تسهیلات

در همه برنامه‌های توسعه بر افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی تأکید شده است، اما این  
افزایش مورد انتظار هرگز حادث نشده است، زیرا بخش توسعه‌ای نداشته است امکان جذب سرمایه  
در بخش با ادامه وضع موجود بسیار پایین است.

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.

در همه برنامه‌های توسعه بر افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی تأکید شده است، اما  
این افزایش مورد انتظار هرگز حادث نشده است چرا که بخش توسعه‌ای نداشته است و امکان جذب  
سرمایه در بخش با ادامه وضع موجود بسیار پایین است.

تناسب‌بخشی بین نقش بخش کشاورزی در تولید ناخالص 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. لذا بندهای الحاقی برای تأکید و تسریع در این خصوص  
آورده شده‌اند البته برای حصول به هدف و رسیدن به چنین میزان سرمایه‌گذاری تغییر رویه و  
نگرش ضروری است و وجود چنین اعدادی در برنامه‌های گذشته سبب تحقق هدف نشده است.



انجام ۱۴ درصد سرمایه‌گذاری مورد نیاز برای حصول به اهداف کلان برنامه در بخش کشاورزی و از جمله نرخ رشد ۶ درصد ارزش‌افزوده با تأکید بر سرمایه‌گذاری در منابع طبیعی و پایه نیازمند ایجاد چنین تغییر در رویه موجود (تکیه بر بودجه دولتی و تسهیلات بانکی) است. ضمناً حمایت‌ها و حصول به نرخ حمایت ۳۵ درصد نیازمند قالب برای تأمین مالی است.

تبصره «۲» ماده (۱۷) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی، مجاز به فعالیت مالی، اعتباری و بازرگانی در بخش کشاورزی و منابع طبیعی و توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی هستند.

براساس تبصره «۲» ماده (۱۷) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، دولت مکلف به تخصیص ۲۵ درصد از منابع قابل تخصیص حساب ذخیره ارزی (سهم بخش غیردولتی) به‌صورت ارزی از طریق صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی، جهت توانمندسازی تشکلهای غیردولتی برای فعالیتهای اقتصادی و توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی و توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی با هدف تولید برای توسعه صادرات است.

تبصره «۳» ماده (۱۷) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی، با رعایت ضوابط و دستورالعمل‌های بانک مرکزی، می‌توانند با انتشار اوراق مشارکت (با تضمین اصل و سود توسط دولت)، منابع لازم برای اعطای تسهیلات مورد نیاز بخش کشاورزی و منابع طبیعی و توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی را فراهم نمایند.

تبصره «۴» ماده (۱۷) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، وزارت جهاد کشاورزی و سایر دستگاه‌های اجرایی مجازند منابع مالی بخش کشاورزی و منابع طبیعی و توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی، اعم از یارانه، اعتبارات کمک‌های بلاعوض، کمک‌های فنی و اعتباری و وجوه اداره شده را با عاملیت صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی و مشارکت مالی بهره‌برداران این بخش، به مرحله اجرا درآورند.

فراهم کردن امکان استفاده از ظرفیت شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی به‌عنوان تسهیل‌گر و در قالب روش‌های مختلف سرمایه‌گذاری این امکان را فراهم می‌کند که در انجام عملیات عمرانی و مهمتر از آن ورود سرمایه مورد نیاز انجام این فعالیت‌ها گشایش بهتری فراهم شود.

**- بهره‌گیری از مؤسسات عمومی و غیردولتی و شرکت‌های تابعه آنها را به‌عنوان دستگاه**

**اجرایی تسهیل‌گر توسعه در بخش کشاورزی.**

**- حمایت از سرمایه‌گذاران، تولیدکنندگان و 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.

- مجموعه اقدامات و جهت‌گیری‌ها به نحوی برنامه‌ریزی شود که در توسعه زیربناها و زیرساخت‌ها، سهم سرمایه‌گذاری این بخش از کل سرمایه‌گذاری سالیانه به ۱۵ درصد برسد و کمتر از ۷ درصد نباشد.

- برای جلب و جذب سرمایه‌های خارجی در بخش کشاورزی با اولویت سرمایه‌داران ایرانی مقیم خارج، ۱۰ درصد از حساب توسعه ملی به‌عنوان آورده بخش دولتی برای سرمایه‌گذاری در اختیار وزارت جهاد کشاورزی قرار داده شود تا تمهیدات لازم برای این منظور صورت گیرد.

- حداقل ۲۵ درصد از تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌های کشور با قرارداد عاملیت بین بانک‌ها و وزارت جهاد کشاورزی به بخش کشاورزی اختصاص یابد و وزیر جهاد کشاورزی به‌عنوان رئیس مجمع عمومی بانک کشاورزی تعیین و مدیرعامل بانک مذکور با پیشنهاد ایشان منصوب می‌گردد.

- 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 رعایت الگوی کشت بهینه ملی - منطقه‌ای باشد عاملیت این بند به صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی و بانک‌های عامل واگذار می‌شود.

- حمایت مالی از افزایش نرخ حمایت و تمهیدات مورد نیاز برای افزایش امنیت غذایی در قالب اعتبارات کمک‌های بلاعوض، یارانه‌ها و کمک‌های فنی و اعتباری و وجوه اداره شده از طریق صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی و بانک انجام می‌گیرد.

ماده (۳) طرح بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مبنی بر حمایت‌های قانونی و تسهیلات اعطایی فعالیت‌های کمک‌کننده به جذب اعتبارات و افزایش سرمایه‌گذاری در فرآیند میان‌مدت باید به بخش غیردولتی واگذار شود که بهترین شکل آن از طریق تشکل‌های کشاورزی است. اما در کوتاه‌مدت، تأمین منابع مالی به تغییر ساختار بانک کشاورزی و استفاده از منابع سایر بانک‌های دولتی و ایجاد و توسعه صندوق‌های سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی وابسته است و می‌تواند راه مناسبی تلقی شود.



۲-۴. برون‌سپاری و واگذاری تدوین و نظارت بر استانداردها، انتقال دانش فنی و نظارت بر

### اجرای فعالیت‌ها و افزایش بهره‌وری به بخش غیردولتی

تاکنون انتقال دانش فنی در قالب سازمان‌های دولتی چون ترویج و آموزش کشاورزی و پژوهش در قالب مؤسسات پژوهشی دولتی محدود بوده است. اجرا، تدوین استانداردها، نظارت بر فعالیت‌ها و... در حال حاضر در انحصار بخش دولتی است. بخش‌های دولتی ناظر بر مجریان اغلب دولتی هستند و مجری، ناظر و گزارش‌کننده عملکرد یکی است. اما در قوانین و طرح‌ها و لوایح در حال تصویب کنونی کشور، واگذاری امور به بخش غیردولتی تا آنجا مطرح شده است که تصویب استانداردها و نظارت بر اجرای کارها به بخش غیردولتی واگذار شده است. که باید این نظارت به تشکل‌های فنی و تخصصی صاحب صلاحیت (نیروهای حرفه‌ای) واگذار شود. در شرایط تغییر و اصلاح رویه دانش فنی از طریق مراکز خدمات فنی و تخصصی غیردولتی متشکل از کارشناسان کشاورزی صورت می‌گیرد و تشویق تولیدکنندگان و بهره‌برداران به استفاده از خدمات کارشناسان راهی به‌سوی افزایش دانش فنی بخش کشاورزی و افزایش ضریب نفوذ توان کارشناسی در این بخش خواهد بود. به عبارت دیگر بهره‌گیری از ظرفیت‌های بخش غیردولتی اساس رویه‌های جدید است.

تبصره «۱» ماده (۶) و مواد (۳۷) و (۳۸) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بر تدوین استانداردها، ضوابط و معیارها در مراحل تولید و کنترل کیفیت تولیدات کشاورزی تأکید دارد.

مواد (۵) و (۲) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی واگذاری وظایف تصدیگری را به تشکل‌های صنفی، اتحادیه‌های مرتبط منطقه‌ای و یا کشوری، سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی و سازمان نظام دامپزشکی کشور در نظر دارد.

برای افزایش بهره‌وری و بهره‌گیری از تخصص دانش‌آموختگان بخش کشاورزی (فارغ‌التحصیلان دانشگاهی) و افزایش حضور دانش فنی و دانش‌آموختگان در بخش و توسعه انتقال دانش فنی به بهره‌برداران، استفاده از مکانیسم‌هایی چون سازمان نظام مهندسی کشاورزی ضروری است.

به‌منظور تشویق تولیدکنندگان و بهره‌برداران در استفاده از خدمات کارشناسان دولت مکلف است ۵۰ درصد تعرفه مصوب خدمات فنی و مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی را طی سال‌های برنامه پرداخت نماید به طوری که ضریب نفوذ کارشناسان در بخش به حداقل دو برابر افزایش یابد.

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.



### ۳-۴. ایجاد شبکه دانش بنیان و متکی بر پایگاه‌های اطلاعات

ارائه خدمات علمی، آموزشی، فنی، ترویجی و سایر اطلاعات مورد نیاز، مستلزم ایجاد پایگاه‌های اطلاعات جامع کشاورزی و تولیدکنندگان و از جمله کاداستر اراضی کشاورزی و منابع طبیعی در راستای ایجاد شبکه مدیریت دانش و اطلاعات کشاورزی و روستایی است.

ایجاد شبکه دانش بنیان و پایگاه‌های اطلاعات از تولیدکنندگان و واحدهای بهره‌بردار از نیازهای اساسی بخش کشاورزی است که در برنامه‌های توسعه گذشته تحت عنوان کاداستر مطرح بوده ولی فقط ۷ درصد از سطح کشور (مناطق مسکونی) تحت پوشش قرار گرفته و در بخش کشاورزی انجام نشده است حذف صورت مسئله نیز به آن را منتفی نمی‌کند.

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.

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. اعمال مالکیت دولت بر عرصه‌های منابع طبیعی جز با تعیین حدود و تهیه نقشه‌های کاداستر امکانپذیر نیست.

- 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.

- و به منظور تشویق تولیدکنندگان و بهره‌برداران در استفاده از خدمات کارشناسان دولت مکلف است ۵۰ درصد تعرفه مصوب خدمات فنی و مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی را طی سال‌های برنامه پرداخت نماید به طوری که ضریب نفوذ کارشناسان در بخش به حداقل دو برابر افزایش یابد.

- وزارت جهاد کشاورزی با همکاری سازمان نقشه‌برداری 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 شود و با همکاری سازمان نقشه‌برداری و وزارت جهاد کشاورزی، نسبت به تهیه نقشه کاداستر کشاورزی برای پوشش کل اراضی زراعی و باغی کشور تا پایان برنامه و صدور اسناد مالکیت اقدام لازم را معمول دارد.



#### ۴-۴. توزیع اعتبارات و حل مشکلات متناسب با نیازهای هر منطقه

به واسطه 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.

هر دشت از مشکلات خاص خود برخوردار است و اغلب براساس مبانی مطرح در برنامه‌های توسعه موضوعاتی برای کل کشور طرح می‌شود مانند آبیاری تحت فشار که مورد نیاز همه دشت‌ها نیست. آبیاری تحت فشار در دشت قم باعث ایجاد مشکلاتی شده است. دشتی مانند قم که مشکل شوری و یا فرسایش بادی و... را دارد لازم است اختصاص بودجه متناسب با مشکلات و نیازهای خود را داشته باشد این بند بر تأمین نیازهای کشاورزان و روستاییان هر دشت متناسب با مشکلات آن دشت تأکید دارد.

- طرح‌های توسعه کشاورزی دشت‌های دارای ظرفیت کشور مشخص و به نحوی ساماندهی شود که فعالیت‌های لازم برای توسعه پایدار دشت‌ها را پوشش دهد. با تغییر ساختار بانک کشاورزی و استفاده از منابع سایر بانک‌های کشور تأمین منابع مالی آن صورت گیرد و امکان توسعه دشت‌های کشور با تلفیق اعتبارات دولتی، سرمایه‌گذاری داخلی، انتشار اوراق مشارکت و نیز سرمایه‌گذاری خارجی فراهم آورد.

#### ۴-۵. افزایش رفاه و کاهش ریسک کشاورزان و امنیت غذایی از بعد دسترسی فیزیکی

طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی بر اجرای قانون خرید تضمینی و همزمان برقراری سیاست خرید تضمینی تأکید دارد و 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.

براساس تبصره «۵» ماده (۱۷) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، صندوق‌های حمایت از بخش کشاورزی، تحت نظارت وزارت جهاد کشاورزی مجازند در راستای قانون بیمه محصولات کشاورزی، به‌عنوان دستگاه بیمه‌گر عمل نمایند.

قیمت خرید تضمینی متأثر از نرخ مبادله، هزینه تولید و سود عادلانه است که برای آسانی محاسبه آن را با نرخ تورم متناسب در نظر می‌گیرند، لذا به‌جای نامشخص شدن فرآیند تعیین قیمت بهتر است بر مبنای تعیین قیمت تأکید شود.

در راستای تحقق سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و تغییر رویه در سیاست‌های اصلاحی تأکید بر توسعه انواع بیمه‌های محصولی و ایجاد بیمه‌هایی مانند بیمه درآمدی ضروری



است. بیمه درآمدی در برنامه چهارم توسعه نیز مورد تأکید بوده است که تحقق نیافته و این نوع بیمه در بسیاری از کشورها در حال اجراست.

تأکید بر خودکفایی و به‌ویژه در محصولات اساسی در فرمایشات مقام معظم رهبری و در سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم از سوی معظم‌له فراوان مشاهده می‌شود تأکید بر این موضوع و تعیین شاخص برای آن ضروری است.

**- وزارت جهاد کشاورزی نسبت به توسعه انواع بیمه‌های محصولی و درآمد تولیدکنندگان محصولات کشاورزی و همچنین توسعه روش‌های مدیریت ریسک عملکرد و انواع بیمه یارانه‌ای، بیمه کیفیت محصول و سایر ابزارهای پیشرفته بیمه‌ای اقدام نماید.**

**- ارتقای درصد خودکفایی در محصولات اساسی کشاورزی و تأمین امنیت غذایی متکی بر تولید داخل کشور در حد حداقل ۹۵ درصد تعیین شود.**

#### ۴-۶. حمایت‌ها و اصلاح زیرساخت‌های بازار

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. در حال حاضر در ایران، حمایت از مصرف‌کننده کالای کشاورزی را نیز جزئی از حمایت از بخش کشاورزی در نظر می‌گیرند در حالی که فقط حمایت از تولید بخش به‌عنوان حمایت از بخش کشاورزی منظور گردد.

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 به‌گونه‌ای که نرخ مبادله همواره به نفع تولیدکننده داخلی باشد البته نهاده واردات نهاده‌های تولید در بخش کشاورزی مانند بذر، سم و کود را استثنا کرده است.

عکس‌العمل مجلس شورای اسلامی درخصوص آثار مخرب سیاست نحوه اجرای سیاست‌های مرتبط با تعرفه و واردات کالاهای کشاورزی در بودجه‌های سال‌های اخیر مشاهده می‌شود تبصره از باب تأکید و شفاف‌سازی است.

برای بهبود رژیم تجاری در کالاهای کشاورزی، حمایت از صادرات کالاهای کشاورزی با استفاده از منابع حاصله از واردات کالاهای کشاورزی ضروری است و با افزایش واردات امکان حمایت و افزایش صادرات کالاهای کشاورزی را فراهم می‌کند.



علاوه بر بهبود زیرساخت‌های تولید به‌عنوان راهی برابر با کاهش هزینه‌ها و افزایش درآمد می‌توان از حمایت‌ها و به‌ویژه حمایت‌های مرزی (مانند تعرفه) برای افزایش درآمد کشاورزان استفاده کرد که ممکن است هزینه را برای مصرف‌کننده افزایش دهد و کار را مشکل نماید. یکی دیگر از راه‌های افزایش درآمد کشاورزان کاستن از حاشیه سود بازار در فرآیند رقابت‌های کشاورزی با دلانان است که البته به معنی حذف دلانان نیست ولی با حمایت از ایجاد، تقویت و توسعه و توانمندسازی تشکلهای به این کار اقدام می‌کند و بخشی از سود را به تولیدکنندگان منتقل می‌نماید.

تبصره «۲» ماده (۱۷) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی، مجاز به فعالیت مالی، اعتباری و بازرگانی در بخش کشاورزی و منابع طبیعی و توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی هستند.

براساس تبصره «۲» ماده (۱۷) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، دولت مکلف به تخصیص ۲۵ درصد از منابع قابل تخصیص حساب ذخیره ارزی (سهم بخش غیردولتی) به صورت ارزی از طریق صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی، جهت توانمندسازی تشکلهای غیردولتی برای فعالیت‌های اقتصادی و توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی و توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی با هدف تولید برای توسعه صادرات است.

- ارتقای سطح کلی حمایت از تولید و تولیدکنندگان بخش کشاورزی به حداقل ۳۵ درصد

ارزش تولید این بخش.

- تنوع بخشیدن به ابزارهای حمایتی قیمتی و غیرقیمتی متناسب با ساختار تولید و بازار

هریک از محصولات کشاورزی.

- رژیم تجاری محصولات کشاورزی و صنایع غذایی به‌گونه‌ای تدوین می‌شود که با وضع

تعرفه مناسب و پلکانی حفظ و گسترش تولید داخلی محصولات کشاورزی و صنایع غذایی تضمین شود.

- دولت مکلف است در عرصه‌های خدماتی، تولیدی و بنگاه‌های بازاریابی و بازاریابی و بازاریابی

محصولات کشاورزی از ایجاد، تقویت و توسعه تشکلهای صنفی، اتحادیه‌های مرتبط منطقه‌ای

و کشوری و تعاونی‌ها و توانمندسازی آنها با کمک‌های فنی، حمایت از نظام اطلاع‌رسانی و

اعطای تسهیلات ارزی با حمایت کند. به‌گونه‌ای که این تشکلهای در سال آخر برنامه

پنجم توسعه حداقل ۲۵ درصد از بازار محصولات کشاورزی را در اختیار داشته باشند.



#### ۴-۷. تغییر رویه در حفظ، احیا و توسعه منابع طبیعی

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.

بند «الف» 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.

بند «الف» ماده (۱۴) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی بر افزایش متوسط سالیانه تا ۲ درصد، شاخص رشد کیفیت و کمیت علوفه و سایر تولیدات مراتع، ضریب تنوع گیاهی، تثبیت خاک و ترسیب کربن و سایر معیارهای زیست‌محیطی (اکولوژیکی) سرزمین.

محاسبه ارزش اقتصادی منابع طبیعی در پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای در قالب هزینه وضعیت اجتماعی منابع ملی در حساب‌های هزینه ملی نقش منابع طبیعی را شفاف می‌کند البته ضروری است بخشی از این خسارات برای بازسازی منابع طبیعی اختصاص یابد.

راهی برای حفاظت بهتر و واگذاری امور تصدیگری به بخش غیردولتی و تشویق به احیا و بهبود منابع طبیعی از طریق بخش خصوصی است البته بخشی از هزینه‌کردها از طریق سازمان‌های بین‌المللی ذیربط قابل حصول است.

ماده (۱۵) طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و 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 جنگل‌کاری است.

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.

- هزینه وضعیت اجتماعی منابع ملی در حساب‌های هزینه ملی محاسبه شود. هزینه‌های برآورد شده برای حفاظت، احیا و بازسازی عرصه‌های منابع طبیعی اختصاص یابد.

- برای محافظت از عرصه‌های منابع طبیعی، شرکت‌های محافظ (محیطبان) ایجاد و در قالب قرارداد حفاظت از منابع طبیعی از آنها استفاده شود. نظارت عملیاتی این شرکت‌ها برعهده گارد حفاظت منابع طبیعی باشد.

- برای تشویق حفاظت از خاک و ترسیب کربن به بهره‌بردارانی که در چارچوب قراردادهای همکاری با سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور درخصوص احیا و بهبود منابع طبیعی اقدام نمایند پاداش حفاظت از خاک و ترسیب کربن پرداخت گردد.

نتیجه آنکه حصول به اهداف برنامه‌های توسعه و ازجمله برنامه پنجم توسعه مبنی بر



ظرفیت‌های موجود در قوانین مصوب و از طریق تغییر در روش‌ها و رویکردها و بهره‌گیری از ابزارهایی مانند هدفمند کردن یارانه‌ها و اعطای یارانه‌ها و تشویق‌ها امکان‌پذیر است.

### منابع و مأخذ

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران پایگاه اطلاع‌رسانی <http://tsd.cbi.ir>
۲. سالنامه بازرگانی خارجی گمرگ جمهوری اسلامی ایران سال‌های مختلف.
۳. پایگاه اطلاع‌رسانی وزارت جهاد کشاورزی.
۴. بسته اجرایی لایحه پنجم توسعه در بخش کشاورزی.
۵. آمارنامه کشاورزی از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۵، معاونت امور برنامه‌ریزی و اقتصادی، دفتر آمار و اطلاعات، وزارت جهاد کشاورزی.
۶. بانک اطلاعاتی آماری دفتر آمار و اطلاعات وزارت جهاد کشاورزی، ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۳.
۷. سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی.
۸. سند ملی توسعه بخش کشاورزی و منابع طبیعی در برنامه پنج‌ساله سوم توسعه وزارت جهاد کشاورزی، مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، ۱۳۷۹.
۹. سند ملی توسعه بخش کشاورزی و منابع طبیعی در برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه وزارت جهاد کشاورزی، مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، ۱۳۸۴.
۱۰. قانون برنامه سوم توسعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۱۱. قانون برنامه چهارم توسعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۱۲. برادران نصیری، مهران و جهانبخش امامی. ارزیابی سیاست‌های تعرفه محصولات کشاورزی در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)، ۱۳۸۸.
۱۳. برادران نصیری، مهران و وهب میرباقری. مطالعه مشکلات، چالش‌ها و سیاست‌های توسعه زیربخش زراعت و باغبانی (تولیدات گیاهی)، دفتر مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)، ۱۳۸۸.
۱۴. برادران نصیری، مهران و محسن صمدی. الگوی مدیریت آب درس‌هایی از طومار شیخ بهایی، دفتر مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)، ۱۳۸۸.
۱۵. برادران نصیری، مهران و الهه سلیمانی (بخش کشاورزی) جمال محمدولی سامانی و مهدی مظاهری (بخش آب)، بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه فصل پنجم - اقتصادی آب و کشاورزی، دفتر مطالعات زیربنایی، ۱۳۸۸.
۱۶. تطبیق لایحه برنامه پنجم توسعه با پیشنهادهای اصلاحی مرکز پژوهش‌ها (ویرایش دوم)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه با همکاری تمامی دفاتر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۳۴۳

عنوان گزارش: بررسی سناریوهای تحقق اهداف بخش کشاورزی در برنامه پنجم توسعه

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)

تهیه و تدوین کنندگان: مهران برادران نصیری، محسن صمدی، وهب میرباقری

ناظر علمی: حسین صفایی

متقاضی: معاونت پژوهشی

سرپرستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۵/۱۱