

۱۴. کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۷۰۷۳
خردادماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	مقدمه
۲	۱. محدوده وظایف کمیسیون
۲	۱-۱. کلیات وظایف کمیسیون‌ها
۲	۱-۲. وظایف اختصاصی
۳	۲. دستگاه‌های مرتبط
۵	۳. قوانین و اسناد بالادستی مهم حوزه کاری
۵	۳-۱. قوانین و اسناد بالادستی مهم در بخش آب
۱۰	۳-۲. تحلیل کارشناسی کلی اسناد بالادستی در بخش آب
۱۱	۳-۳. قوانین و اسناد بالادستی مهم در بخش کشاورزی
۲۰	۳-۴. تحلیل کارشناسی کلی اسناد بالادستی در بخش کشاورزی
۲۳	۳-۵. قوانین و اسناد بالادستی مهم در بخش توسعه روستایی و عشایری
۲۶	۳-۶. تحلیل کارشناسی کلی اسناد بالادستی در بخش توسعه روستایی و عشایری
۲۷	۳-۷. قوانین و اسناد بالادستی مهم در بخش محیط زیست
۲۷	۳-۸. تحلیل کارشناسی کلی اسناد بالادستی در بخش محیط زیست
۲۹	۴. مسائل و اولویت‌های مهم در حوزه وظایف کمیسیون‌های مرتبط
۲۹	۴-۱. چالش‌های اصلی
۳۳	۴-۲. اولویت‌های اساسی کمیسیون
۵۴	۴-۳. موارد مرتبط در حیطه وظایف سایر کمیسیون‌ها و هماهنگی‌ها
۵۵	۵. نکات مهم درباره ساختار کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی
۵۵	منابع و مآخذ



۱۴. کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

مقدمه

کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مجلس شورای اسلامی یکی از کمیسیون‌های مهم مجلس است که وظیفه نظارت و تقنین در موضوعات متنوعی مانند کشاورزی، منابع آب، دام و طیور، شیلات، محیط زیست و هواشناسی را بر عهده دارد.

هدف این گزارش کمک به نمایندگان محترمی است که به عضویت کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مجلس شورای اسلامی درمی‌آیند تا در ابتدای دوره با شناخت نسبی از وضعیت مسائل و موضوعات حوزه شمول کمیسیون نسبت به دسته‌بندی و اولویت‌بندی آنها اقدام کنند.

موضوع این گزارش، نیز با توجه به وظایف کمیسیون، موضوعات متنوع کشاورزی، منابع آب، دام و طیور، شیلات، محیط زیست و هواشناسی است. در این گزارش ابتدا محدوده وظایف کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مورد اشاره قرار می‌گیرد، در بخش دوم دستگاه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌هایی که تعامل گسترده‌ای با کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی دارند، احصاء و به آنها اشاره می‌شود. اسناد بالادستی و قوانین مهم این حوزه به تفکیک بخش‌های کشاورزی، آب، توسعه و عمران روستایی و محیط زیست در بخش سوم گزارش به اجمال بررسی می‌شود. در بخش چهارم گزارش مسائل مهم و اولویت‌ها در حوزه وظایف این کمیسیون به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد. در انتهای گزارش نکاتی در ارتباط با ساختار کنونی کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی ارائه شده است.

به لحاظ روشی این مسائل حاصل مطالعات انجام شده در طول بیش از دو دهه فعالیت مرکز پژوهش‌هاست. کارشناسان مرکز ضمن مشورت با مجموعه‌ای از خبرگان، کارشناسان دستگاه‌های اجرایی، تشکل‌های صنفی و انجمن‌های علمی، به دلیل حضور در کمیسیون‌ها از نزدیک با مسائل اجرایی کشور نیز درگیر هستند. در انتخاب مسائل فرض بر آن بوده است که مسائلی مطرح شود که در صورت عدم اقدام، آسیب جدی به دنبال خواهند داشت یا مسائلی که در صورت توجه به آنها، برای کشور فرصت‌آفرین خواهند بود. پیش‌فرض آن است که انتخاب راه‌حل برای این مسائل با استفاده از فرصت‌های پیش‌رو در چارچوب سیاست‌های کلان کشور (از جمله بیانیه گام دوم، سیاست‌های کلی قانونگذاری، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و ...) صورت خواهد گرفت.

۱. محدوده وظایف کمیسیون

۱-۱. کلیات وظایف کمیسیون‌ها

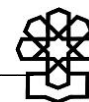
هریک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، که مطابق با آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌شوند، در محدوده تخصصی خود دارای وظایف و اختیاراتی به شرح زیر هستند:

- بررسی طرح‌ها و لوایح ارجاعی و گزارش آن به مجلس شورای اسلامی،
- بررسی و تصویب آزمایشی طرح‌ها و لوایح و همچنین تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت طبق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی،
- رسیدگی به درخواست‌های تحقیق و تفحص،
- رسیدگی به سؤال نمایندگان از رئیس‌جمهور و وزیران،
- بررسی موارد ارجاعی از لوایح برنامه توسعه و بودجه سالیانه به گزارش آن به کمیسیون تلفیق،
- کسب اطلاع از کم‌وکیف اداره امور کشور، دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از اجرای قوانین مربوط به دستگاه‌های ذی‌ربط،
- تهیه گزارش موردی و سالیانه در خصوص امور اجرایی دستگاه‌ها و نحوه اجرای قوانین به خصوص قانون برنامه توسعه و بودجه سالیانه و ارائه نکات مثبت، منفی و پیشنهاد نحوه اصلاح آن و تقدیم گزارش به مجلس برای قرائت.

۱-۲. وظایف اختصاصی

براساس قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی برای انجام وظایف محوله در محدوده کشاورزی، منابع آب، دام و طیور، شیلات، محیط زیست و هواشناسی مطابق ضوابط تشکیل می‌شود. اهم شمول وظایف این کمیسیون در ارتباط با بخش‌های آب، کشاورزی و محیط زیست به شرح زیر است:

- موارد مختلف مرتبط با امور آب سطحی و زیرزمینی کشور،
- تخصیص آب بخش‌های مختلف مصرف (کشاورزی، شرب و صنعت)،
- موضوع سدها و موارد مرتبط با آنها،
- موضوع شبکه‌های آبیاری و زهکشی و موارد مرتبط با آنها،
- موضوع حقابه‌های زیست‌محیطی پهنه‌های آبی مختلف،
- موارد مرتبط با اقتصاد آب از قبیل قیمت آب در بخش کشاورزی و اعتبارات طرح‌های موضوعه،
- موضوعات مرتبط با پدیده‌های حدی اقلیمی مانند خشکسالی‌ها و سیل‌ها،
- تغییرات اقلیم،



- آلودگی منابع آب سطحی و زیرزمینی،
- موضوعات مربوط به حقایق بران و تشکلهای آب بران،
- موارد مربوط به مهندسی رودخانهها و سواحل،
- منابع آب مرزی و مشترک با کشورهای همسایه،
- مناقشات آبی محلی و منطقه‌ای،
- موضوعات مرتبط با زراعت، باغبانی و دامپروری،
- موضوعات مرتبط با اقتصاد کشاورزی، قیمتگذاری و بازاریابی محصولات کشاورزی،
- قیمت تضمینی محصولات کشاورزی،
- واردات، صادرات و تعرفه‌های محصولات کشاورزی،
- موضوعات مربوط به تشکلهای کشاورزی،
- موضوعات مربوط به توسعه روستایی و عشایری،
- ارزیابی شاخص‌های حفاظت از اکوسیستم‌های طبیعی کشور،
- ارزیابی ظرفیت قابل تحمل محیط در جهت بهره‌وری معقول و مستمر از منابع محیط زیست نظارت مستمر بر بهره‌برداری از منابع محیط زیست،
- برخورد فعال با زمینه‌های بحرانی محیط زیست شامل آلودگی‌های بیش از ظرفیت قابل تحمل محیط،
- بررسی و ارزیابی دلایل عوامل آلوده‌کننده و مخرب محیط زیست در زمینه آب، هوا، خاک، مواد زائد، آفت‌کش‌ها، کودهای شیمیایی، سروصدا و نظایر آنها،
- نظارت بر معیارهای چگونگی استقرار پدیده‌های عمرانی و توسعه کشور مانند واحدهای صنعتی، نیروگاه‌ها، سدها، مجتمع‌های کشاورزی و عمرانی و سکونتگاه‌های انسانی و نظایر آن،
- بررسی مسائل زیست‌محیطی منطقه‌ای با استفاده از همکاری کشورهای همجوار و همکاری بین‌المللی.

۲. دستگاه‌های مرتبط

دستگاه‌های عمدتاً اجرایی در قوه مجریه مرتبط با آب، کشاورزی، توسعه روستایی و عشایری و محیط زیست در حوزه کاری کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست و کمیسیون عمران، تمام دستگاه‌ها و نهادهایی را شامل می‌شود که به هر نوع با موضوعات فوق و جنبه‌های مختلف آن سروکار دارند. مهم‌ترین دستگاه‌های ذی‌ربط عبارتند از:

- وزارت نیرو (بخش آب و آبفا، امور مربوط به حقایق‌های زیست‌محیطی)،
- وزارت جهاد کشاورزی،

- شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران،
 - شرکت‌های سهامی آب منطقه‌ای در استان‌های مختلف،
 - شرکت مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور،
 - شرکت‌های آب و فاضلاب استانی در استان‌های مختلف،
 - سازمان حفاظت محیط زیست،
- موارد مربوط به منابع آب سطحی و روستایی و جنبه‌های مختلف آن از سایر وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و دستگاه‌ها،

- معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری،
- وزارت جهاد کشاورزی (معاونت آب و خاک، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته)،
- سازمان‌های وابسته از جمله:
 - سازمان امور اراضی کشور
 - سازمان امور عشایر ایران
 - سازمان تحقیقات و آموزش و ترویج کشاورزی
 - سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور
 - سازمان دامپزشکی کشور
 - سازمان حفظ نباتات کشور
 - سازمان شیلات ایران
 - سازمان چای کشور
 - سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران
 - مؤسسات و شرکت‌های وابسته از جمله:
 - شرکت مادر تخصصی خدمات کشاورزی
 - شرکت پشتیبانی امور دام کشور
 - شرکت خدمات حمایتی کشاورزی
 - شرکت شهرک‌های کشاورزی
 - شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری
 - صندوق بیمه کشاورزی
 - مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی
 - مؤسسه جهاد استقلال
 - مؤسسه جهاد توسعه



○ مؤسسه جهاد نصر

- سازمان مدیریت پسماند،
- وزارت کشور (سازمان دهیاری‌ها و شهرداری‌های کشور)،
- وزارت بهداشت (امور مربوط به سلامت انسانی و طبیعی)

۳. قوانین و اسناد بالادستی مهم حوزه کاری

۳-۱. قوانین و اسناد بالادستی مهم در بخش آب

اسناد بالادستی متعددی در رابطه با بخش آب وجود دارد. اسناد بالادستی مذکور عمدتاً شامل سیاست‌های کلی، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، راهبردها و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله هستند. اهم این اسناد در جدول زیر ارائه شده‌اند.

جدول ۱. اهم اسناد بالادستی در بخش آب

سیاست‌های کلی: - سیاست‌های کلی نظام در بخش آب (۱۳۷۹) - سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف (۱۳۸۹) - سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی (۱۳۹۱) - سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۲) - سیاست‌های کلی نظام در محیط زیست (۱۳۹۴)	قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی: - قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱) - قانون حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه‌های مرزی (۱۳۶۲) - قانون تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های آب کشور (۱۳۸۱) - قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی (۱۳۸۳) - قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (۱۳۸۹) - قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری (۱۳۸۹)
راهبردها: - راهبردهای توسعه بلندمدت آب کشور (۱۳۸۲) - راهبردهای بخش آب و بخش آب و فاضلاب در سند چشم‌انداز وزارت نیرو (۱۳۹۲)	برنامه‌های توسعه پنج‌ساله: - قوانین برنامه‌های توسعه اول تا ششم

متن برخی از قوانین و اسناد بالادستی مهم و قابل توجه ارائه شده در جدول ۱ به شرح زیر است:

الف) قانون برنامه ششم توسعه

ماده (۳۵)

دولت مکلف است به منظور مقابله با بحران کم‌آبی، رهاسازی حقاچه‌های زیست‌محیطی برای پایداری سرزمین، پایداری و افزایش تولید در بخش کشاورزی، تعادل بخشی به سفره‌های زیرزمینی و ارتقای بهره‌وری و جبران تراز آب، به میزانی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه ۱۱ میلیارد مترمکعب شود، اقدامات زیر را به عمل آورد:

ب) توسعه روش‌های آبیاری نوین، اجرای عملیات آب و خاک (سازه‌ای و غیرسازه‌ای)، توسعه آب‌بندها و سامانه (سیستم)‌های سطوح آبیگر حداقل به میزان ۶۰۰ هزار هکتار در سال.

تبصره - برای توسعه روش‌های آبیاری نوین حداقل هشتادوپنج درصد (۸۵٪) هزینه‌ها به‌عنوان کمک بلاعوض توسط دولت در قالب بودجه سالیانه تأمین و پرداخت می‌شود.

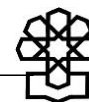
ح) نصب کنترلر هوشمند و حجمی آب با اعطای تسهیلات از وجوه اداره‌شده بر روی چاه‌های دارای پروانه بهره‌برداری تا پایان اجرای قانون برنامه.

خ) استفاده از آب استحصالی سدها، با اولویت تأمین آب شرب مورد نیاز در حوضه آبریز محل استقرار سد.
 ر) دولت موظف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه طرح الگوی کشت را برای تمامی نقاط کشور تعریف نموده و در طی سال‌های اجرای این قانون به مورد اجرا گذارد. وزارت نیرو موظف است تخصیص آب را مطابق طرح الگوی کشت در اختیار کشاورزان قرار دهد.

ماده (۳۶)

الف) دولت مکلف است اقدامات لازم را با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در جهت اصلاح نظام بهره‌برداری آب آشامیدنی، بهره‌وری استحصال و بهره‌وری مصرف آن را حداقل معادل سی درصد (۳۰٪) ارتقا دهد و نیز حداقل سی درصد (۳۰٪) آب آشامیدنی مناطق جنوبی کشور را از طریق شیرین کردن آب دریا تا پایان اجرای قانون برنامه تأمین نماید.

تبصره - وزارت نیرو موظف است تا پایان اجرای قانون برنامه تمهیدات لازم را جهت تأمین، طراحی و ساخت حداقل معادل هفتاد درصد (۷۰٪) آب شیرین‌کن‌های مورد نیاز در شهرهای حوزه خلیج فارس و دریای عمان را از جمله از طریق خرید تضمینی آب شیرین‌شده و نیز مدیریت هوشمند و جمع‌آوری آب شیرین‌کن از طریق انتقال فناوری به داخل انجام دهد. مدیریت انتقال فناوری از طریق جهاد دانشگاهی، دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی و شرکت‌های دانش‌بنیان انجام می‌شود.



ماده (۳۷)

دولت مکلف است تمهیدات لازم را با استفاده از انواع روش‌ها از جمله سازوکارهای ذیل تا پایان اجرای قانون برنامه، علاوه بر وضع موجود جهت افزایش حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) پوشش شبکه فاضلاب شهری کشور را فراهم نماید.

الف) استفاده از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی داخلی و خارجی و سازمان‌های بین‌المللی در ازای واگذاری پساب استحصالی.

ب) استفاده از منابع حاصل از فروش پساب فاضلاب جهت توسعه و تکمیل طرح‌های فاضلاب شهری با پیش‌بینی منابع و مصارف آن در قانون بودجه سنواتی.

ب) سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق سال ۱۴۰۴

بند «۳۷» - ایجاد سازوکار مناسب برای رشد بهره‌وری عوامل تولید (انرژی، سرمایه، نیروی کار، آب و خاک و غیره).

بند «۴۰» - توجه به ارزش‌های اقتصادی، امنیتی، سیاسی و زیست‌محیطی آب در استحصال، عرضه، نگهداری و مصرف آن و مهار آب‌هایی که از کشور خارج می‌شود و اولویت استفاده از منابع آب‌های مشترک.

ج) سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف

بند «۸» - ارتقای بهره‌وری و نهادینه شدن مصرف بهینه آب در تمام بخش‌ها به‌ویژه بخش کشاورزی در چارچوب سیاست‌های زیر:

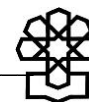
- طراحی، تدوین و اجرای سند ملی الگوی مصرف آب در بخش‌های مختلف و بهنگام‌سازی آن،
- اعمال سیاست‌های تشویقی و حمایتی از طرح‌های بهینه‌سازی استحصال، نگهداری و مصرف آب،
- تدوین و اعمال استانداردها و ضوابط لازم برای کاهش ضایعات آب، پایش کیفیت منابع آب و جلوگیری از آلودگی آب‌ها،
- اصلاح الگوی کشت و اعمال شیوه‌های آبیاری کارآمدتر، ایجاد سامانه‌های بهینه تأمین و توزیع آب شرب و بهینه‌سازی،
- تخصیص و مصرف آب در بخش تولید براساس ارزش راهبردی و اقتصادی بیشتر،
- برنامه‌ریزی برای استفاده مجدد و بازچرخانی آب،
- تدوین و اجرای برنامه‌های عملیاتی مناسب برای ایجاد تعادل بین منابع و مصارف آب به‌ویژه در سفره‌های زیرزمینی دارای تراز منفی و اعمال مدیریت خشکسالی و سیل، سازگار با شرایط اقلیمی.

د) سیاست‌های کلی نظام در خصوص منابع آب

- 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 و امنیتی و سیاسی آب در استحصال و عرضه و نگهداری و مصرف آن،
- افزایش میزان استحصال آب، 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 و آبخوانداری و شبکه‌های آبیاری و تجهیز و تسطیح اراضی و استفاده از آب‌های غیرمترعارف و ارتقای دانش و فنون و تقویت نقش مردم در استحصال و بهره‌برداری،
- مهار آب‌هایی که از کشور خارج می‌شود و اولویت استفاده از منابع آب‌های مشترک.

ه) راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور (راهبردهای ۱۸گانه)

۱. 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 گردد.
۲. 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 (بیان 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 چهل‌وشش درصد (۴۶٪) فعلی به حدود پنجاه‌وپنج درصد (۵۵٪) در بیست سال آتی افزایش یابد و حداقل نیاز محیط‌های طبیعی آبی به‌طور پایدار تأمین گردد.
۳. اصلاح ساختار مصرف آب در کشور، به‌گونه‌ای که سهم مصارف آب کشاورزی از نودودو درصد (۹۲٪) در وضع فعلی با احتساب سایر نیازها به حداکثر هشتادوهفت درصد (۸۷٪) 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 مترمکعب آب 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.
۴. 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 نماید تا در برنامه‌های توسعه بخش‌های مصرف منظور گردد.

۵. مدیریت فعالیت‌های مصرف‌کنندگان مختلف آب، به‌گونه‌ای اعمال شود که ابتدا آلودگی‌های منابع آب ناشی از فعالیت‌های این بخش‌ها کنترل و سپس شاخص‌های کیفی آب به تدریج ارتقا یابد. برای تحقق این هدف رعایت استانداردهای ملی حفاظت کیفی منابع آب، توسط مصرف‌کنندگان برای پساب خروجی الزامی است.

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

۷. 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 توجیحات فنی، اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی در برنامه‌های توسعه لحاظ گردد.

۸. در تهیه طرح‌های توسعه کالبدی و آمایش سرزمین، محدودیت منابع آب کشور از نظر کمی و کیفی و توزیع مکانی و زمانی آن به‌لحاظ 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.

۹. طرح‌های انتقال آب بین‌حوضه‌ای 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.

۱۰. 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.

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

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

۱۳. 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.

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

۱۵. مهار آب‌های خروجی، استفاده از آب‌های مشترک و سامان‌دهی رودخانه‌های مرزی با رعایت جنبه‌های اقتصادی و زیست‌محیطی تحقق یابد.

۱۶. تجهیز و تکمیل شبکه‌های اندازه‌گیری‌های کمی و کیفی منابع و مصارف آب و نیز تکمیل سامانه‌های اطلاعاتی و اطلاع‌رسانی مورد توجه قرار گیرد.

۱۷. 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.

۳-۲. تحلیل کارشناسی کلی اسناد بالادستی در بخش آب

همان‌طور که مشخص است تعداد اسناد بالادستی مرتبط با بخش آب نسبتاً زیاد است. حال با این توصیف این سؤال مطرح می‌شود که چرا علی‌رغم تعدد این اسناد وضعیت فعلی بخش آب مطلوب نیست؟ یکی از دلایل این امر به وجود مشکل و عدم تطابق اسناد بالادستی با وضعیت موجود بخش آب باز می‌گردد. در مورد قوانین، مصداق بارز این موضوع قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی (۱۳۸۳) و قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری (۱۳۸۹) می‌باشد که طی آنها نخست دریافت حق‌النظاره آب‌های زیرزمینی لغو شد و سپس دریافت پروانه برای چاه‌های غیرمجاز تا سال ۱۳۸۵ نیز امکان‌پذیر شد. یکی از دلایل وضعیت نابسامان منابع آب زیرزمینی در مناطق مختلف کشور تصویب قوانین یادشده است.

در مورد برنامه‌های توسعه پنج‌ساله نیز باید گفت که این برنامه‌ها متأسفانه علاوه بر اینکه در مواردی متناسب با نیازهای روز بخش آب نیستند، نمی‌توان یک ارتباط منطقی بین آنها و یک برنامه درازمدت بدون برقرار کرد. شاید اصلی‌ترین دلیل این موضوع عدم وجود یک برنامه درازمدت و مورد قبول همه بخش‌ها در مورد آب (سند جامع آب) باشد. به‌عنوان مثال مواد برنامه ششم توسعه در بخش آب عمدتاً با برنامه‌های توسعه پیشین تفاوت ماهوی چندانی نداشته و حتی در موارد بسیاری، این برنامه نسخه قابل توجهی را ارائه نمی‌کند. این امر در حالی است که طرح پارادایم «بحران آب» تقریباً از اواسط برنامه سوم توسعه (سال ۱۳۸۱) صورت گرفته است و قویاً انتظار می‌رود که قوانین برنامه توسعه جدید علاوه بر پوشش دادن خلأهای برنامه‌های توسعه پیشین، نسخه‌های جدی‌تری را برای چالش بحران آب مطرح نمایند.



متأسفانه نه تنها چنین روندی در قوانین برنامه توسعه در بخش آب مشاهده نمی‌شود، بلکه در مواردی برخی از مواد قوانین برنامه‌های توسعه به بحرانی‌تر شدن وضعیت بخش آب می‌انجامد. شکل ۱ مهم‌ترین عوامل در عملکرد نامناسب برنامه‌های توسعه پنج‌ساله را به تصویر می‌کشد.

شکل ۱. آسیب‌شناسی کلی قوانین برنامه‌های توسعه در بخش آب

مهم‌ترین عوامل در عملکرد نامناسب برنامه‌های توسعه پنج‌ساله

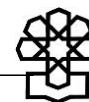
- غالب بودن تفکر سازه‌ای بر مدیریت بخش و اجرای برنامه‌ها
- ضعف شدید در ارتقای مبانی نرم‌افزاری مدیریت بخش
- عدم وجود برنامه درازمدت مدون و ارتباط آن با برنامه‌های توسعه پنج‌ساله
- ناهماهنگی بین دستگاه‌های متولی
- عدم وجود هرگونه مکانیسم نظارت بر اجرای احکام برنامه‌ها
- سطوح نامناسب مدیریت آب در کشور
- نبود سند جامع آب مورد قبول همه بخش‌ها
- عدم انعطاف‌پذیری و تطبیق برنامه‌ها با شرایط خشکسالی و تغییر اقلیم
- شرایط نامناسب تخصیص اعتبارات

۳-۳. قوانین و اسناد بالادستی مهم در بخش کشاورزی

دسترسی به غذای کافی و مطلوب و سلامت تغذیه‌ای از محورهای اصلی توسعه و سلامت جامعه است. موضوع تأمین و حفظ امنیت غذایی و الزامات آن، در بسیاری از اسناد و قوانین بالادستی مورد تأکید قرار گرفته است (شکل ۲). در اصول سوم و چهل‌وسوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ضرورت تأمین نیازهای اساسی، رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه تغذیه و رفاه فردی و اجتماعی مورد تأکید قرار گرفته است. در حال حاضر متولیان اصلی حوزه سلامت و امنیت غذایی جامعه سه وزارتخانه جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی هستند که هرکدام در حوزه وظایف و اختیارات خود دارای قوانین و دستورالعمل‌هایی هستند. فرابخشی بودن موضوع امنیت غذایی و تداخل در روند اجرای قوانین در بخش‌ها و زیربخش‌های مختلف، گاه موجب تحمیل هزینه‌های سنگین به آحاد جامعه شده و اجرای سیاست‌های اتخاذ شده در زمینه تولید، نگهداری، فراوری، توزیع و مصرف و درنهایت سلامت را دچار اختلال می‌کند. بنابراین ایجاد بستر مناسب جهت هماهنگی و تعامل هرچه بیشتر در اجرای قوانین بین سازمان‌ها و ارگان‌های درگیر در مقوله سلامت و امنیت غذایی کشور ضروری به نظر می‌رسد.

شکل ۲. برخی از مهم‌ترین احکام و قوانین بالادستی مرتبط با امنیت غذایی

<p>قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران</p> <ul style="list-style-type: none"> • اصل سوم بند «۱۳» - الزام دولت به تأمین خودکفایی در علوم و فنون و صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند اینها. • اصل چهل‌وسوم بند «۹» - تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تأمین کند و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی برهاند با هدف تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان با حفظ آزادی.
<p>سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴</p> <ul style="list-style-type: none"> • بند «۴» - برخورداری جامعه ایرانی از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب.
<p>سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز</p> <ul style="list-style-type: none"> • بند «۱۲» - بهبود کیفیت زندگی، سلامت، امنیت غذایی، تربیت بدنی، رفع فقر و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر و تحقق عدالت اجتماعی. • بند «۳۲» - تأمین امنیت غذایی کشور با تأکید بر خودکفایی نسبی در تولید محصولات کشاورزی.
<p>سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی</p> <ul style="list-style-type: none"> • بند «۷» - تأمین امنیت غذا و درمان و ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید (مواد اولیه و کالا).
<p>سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی</p> <ul style="list-style-type: none"> • بند «۲» - تأمین امنیت غذایی با تکیه بر تولید از منابع داخلی و نیل به خودکفایی در محصولات اساسی.
<p>قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور</p> <ul style="list-style-type: none"> • ماده (۷) - تشکیل شورای عالی سلامت و امنیت غذایی. • ماده (۶۰) - الزام دولت به حمایت هدفمند از سامان‌دهی و استقرار صنایع پیشین و پسین به‌ویژه گسترش صنایع تبدیلی و نگهداری محصولات اساسی کشاورزی توسط بخش غیردولتی در قطب‌های تولیدی با تهیه طرح مطالعات جامع کاهش ضایعات کشاورزی و نیز طرح آمایش صنایع تبدیلی و نگهداری محصولات کشاورزی با سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی هماهنگ. • ماده (۶۱) - فراهم نمودن زیرساخت‌های امنیت غذایی با افزایش بهره‌وری و راندمان آبیاری، تحویل آب به‌صورت حجمی و براساس الگوی کشت، ارتقای کیفیت و سلامت تولیدات و فرآورده‌های کشاورزی، توسعه مکانیزاسیون، گسترش پوشش بیمه تولیدات بخش کشاورزی و عوامل تولید.
<p>قانون برنامه ششم توسعه</p> <ul style="list-style-type: none"> • ماده (۳۱) - الزام دولت به نیل به خودکفایی در محصولات اساسی زراعی، دامی و آبی به میزان ۹۵ درصد در پایان اجرای قانون برنامه در جهت تأمین امنیت غذایی. • ماده (۳۲) بند «الف» - اتخاذ موقعیت مناسب خرید یا فروش در قراردادهای سلف و استفاده از ابزارهای مالی بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران به‌منظور کاهش التهابات بازار کالاهای اساسی و تأمین ذخایر محصولات راهبردی. • ماده (۳۳) بند «الف» - ایجاد زمینه گسترش و تکمیل زنجیره‌های ارزش، صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات اساسی کشاورزی در قطب‌های تولیدی، سردخانه و انبارهای فنی چندمنظوره. • ماده (۳۵) بند «ت» - طراحی و اجرای الگوی کشت با تأکید بر محصولات راهبردی. • ماده (۷۲) بند «ت» - الزام وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و بهداشت به تدوین و اجرای سازوکارهای تأمین غذای سالم.



۳-۳-۱. قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی

بی‌شک ارتقای بهره‌وری را می‌توان از مهم‌ترین الزامات جهش تولید قلمداد کرد. تأکید و تمرکز بر بهره‌وری در فرایند تولید محصولات کشاورزی، به معنای افزایش کارایی و اثربخشی در تبدیل عوامل تولید به محصولات، در شرایطی که کشور با محدودیت منابع مواجه است اهمیت دوچندان می‌یابد. یکی از قوانین جامع و مترقی موجود در راستای ارتقای بخش کشاورزی و منابع طبیعی در زمینه‌های مرتبط با تولید، خدمات، مدیریت منابع طبیعی، صنایع تبدیلی و کنترل کیفیت، قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی است. این قانون کلیه موضوعات و عوامل تأثیرگذار بر کشاورزی و منابع طبیعی شامل آب، زمین، نیروی کار، سرمایه، تحقیقات کشاورزی، خدمات فنی - مهندسی، تشخیص و درمان آفات و بیماری‌ها را شامل می‌شود. از ویژگی‌های این قانون می‌توان تأکید به استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی؛ اصلاح الگوی تولید و مصرف در بخش کشاورزی؛ سامان‌دهی صدور مجوز و پروانه‌های اجرایی توسط نظام‌های صنفی با نظارت عالی دولت و حاکمیت؛ تأکید بر استفاده از تخصص و دانش در فعالیتهای مختلف بخش کشاورزی و منابع طبیعی؛ استفاده از ظرفیت تشکل‌ها در امور اجرایی؛ سامان‌دهی پذیرش دانشجویان مرتبط با کشاورزی، منابع طبیعی و دامپزشکی؛ ارتقای کیفیت محصولات کشاورزی؛ حمایت از تولیدکننده داخلی با وضع تعرفه مؤثر بر واردات و اهتمام به موضوعات مرتبط با مدیریت منابع طبیعی مانند بیابان‌زدایی و مقابله با ریزگردها، حفاظت از جنگل‌ها و مراتع و عرصه‌های منابع طبیعی و نیز آبخیزداری و آبخوان‌داری را نام برد.

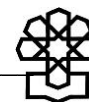
جدول ۲. برخی از مهم‌ترین اهداف کمی قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی

ماده	بند	جزء	تبصره	هدف کمی	دستگاه اجرایی مرتبط
۱۱	-	-	-	کاهش سالیانه میزان متوسط فرسایش خاک به میزان سه تن در هکتار در سطح اراضی کشاورزی و یک تن در هکتار در سطح کشور تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه	وزارت جهاد کشاورزی - سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور
۱۲	الف	-	-	افزایش سطح پوشش حفاظتی و حمایتی جنگل‌ها و مراتع کشور به ۱۳۵ میلیون هکتار تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه	وزارت جهاد کشاورزی - سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور
۱۴	الف	-	-	افزایش سالیانه تا دو درصد در شاخص رشد کیفیت و کمیت علوفه و سایر تولیدات مراتع، ضریب تنوع گیاهی، تثبیت خاک و ترسیب کربن و سایر معیارهای زیست‌محیطی (اکولوژیکی) سرزمین، ظرف ده سال	وزارت جهاد کشاورزی - سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور
۱۴	ب	-	-	کاهش جمعیت دامی وابسته به مرتع (بز، گوسفند و گاو بومی) به میزان سه میلیون واحد دامی در سال تا حد تعادل و افزایش جمعیت دام جایگزین (گاو آمیخته و گاو اصیل، گاومیش و گوسفندپروری صنعتی و نیمه‌صنعتی) تا سه‌ویک دهم (۳/۱)	وزارت جهاد کشاورزی - معاونت امور تولیدات دامی و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور

ماده	بند	جزء	تبصره	هدف کمی	دستگاه اجرایی مرتبط
				میلیون واحد دامی در سال، ظرف ده سال	
۱۴	ج	-	-	افزایش میزان خوراک تولیدی از منابع زراعی شامل انواع بقولات (لگوم‌ها)، علوفه‌های سیلویی، جو و ذرت به میزان سه‌ویک دهم (۳/۱) میلیون تن در سال و افزایش برداشت علوفه مجاز از مراتع کشور به میزان نیم (۰/۵) میلیون تن در سال، ظرف ده سال	وزارت جهاد کشاورزی - معاونت امور تولیدات دامی، معاونت امور زراعت و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور
۱۵	-	-	-	افزایش ضریب حفاظتی جنگل‌ها و مراتع از ۴۰ درصد به ۹۰ درصد و افزایش سرانه جنگل از ۰/۱۷ هکتار به ۰/۲۵ هکتار، ظرف ده سال	وزارت جهاد کشاورزی - سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور
۱۷	-	-	۲	تخصیص حداقل ۲۵ درصد از منابع قابل تخصیص حساب ذخیره ارزی (سهم بخش غیردولتی) به صورت ارزی به 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 واریز پنجاه درصد سود حاصله ناشی از این فعالیت‌ها، به‌عنوان سهم دولت، به حساب این صندوق‌ها از طریق شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی	وزارت جهاد کشاورزی - شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی
۱۸	-	-	۲	ایجاد گروه دانش، ترویج و توسعه بخش کشاورزی و منابع طبیعی و تهیه و پخش برنامه‌های ویژه بخش کشاورزی، حداقل یک ساعت در شبانه‌روز و حداقل چهار روز در هفته در ساعات پرمخاطب	سازمان صدا و سیما - وزارت جهاد کشاورزی - سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی
۲۰	-	-	-	افزایش سرمایه دولت در بانک کشاورزی از هشت هزار میلیارد ریال به سی هزار میلیارد ریال جهت تأمین مالی طرح‌های بخش کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی، صنایع غذایی و توسعه صادرات محصولات کشاورزی	وزارت جهاد کشاورزی - معاونت برنامه‌ریزی در امور اقتصادی
۲۷	-	-	-	افزایش حجم آب استحصالی کشور به میزان حداقل ۱۵ درصد (۷/۵ درصد از محل کنترل آب‌های سطحی و ۷/۵ درصد از طریق آبخیزداری و آبخوان‌داری) و جبران ۱۰۰ درصدی ترازنامه (بیلان) منفی آب‌های زیرزمینی دشت‌های کشور (با اولویت دشت‌های ممنوعه آبی) تا سال ۱۴۰۴ هجری شمسی	وزارت نیرو - وزارت جهاد کشاورزی - معاونت آب و خاک و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور

مأخذ: قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی.

یکی از مهم‌ترین تکالیف قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، الزام دولت به تدوین سه سند مهم با عناوین «سند ملی توسعه بخش کشاورزی»، «سند ملی توسعه منابع آب» و «سند ملی حفاظت محیط زیست» در ماده (۳۴) است. البته برخی از مواد این قانون از جهت نظارت‌ناپذیری؛ نبود تأکید کافی به موضوع برقراری نظام بهینه تولید؛ نبود هدفگذاری برای سال‌های



پس از برنامه پنجم توسعه؛ تعارض با برخی از قوانین موضوعه قبلی و عدم شفافیت و ایجاد زمینه‌های فساد، واجد ایرادهایی است که در صورت رفع آنها می‌توان به بهبود شاخص‌های بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی دست یافت.

۲-۳-۳. قوانین تخصصی و مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی

از دیگر ظرفیت‌های نرم‌افزاری بخش کشاورزی و منابع طبیعی در بعد تقنینی می‌توان به قوانین دیگری که به‌طور تخصصی برای حوزه‌ها و زیربخش‌های مرتبط با کشاورزی و منابع طبیعی تدوین شده‌اند اشاره کرد. همچنین در برخی از قوانین مانند قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و قانون‌های الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) و (۲)، موادی مرتبط با کشاورزی و منابع طبیعی وجود دارد که در جدول ۳ به برخی از مهم‌ترین آنها اشاره شده است. گفتنی است که به‌منظور تحقق هدف جهش تولید و در راستای قوی‌سازی بخش کشاورزی و منابع طبیعی، اصلاح ایرادات این قوانین و رفع تعارضات موجود در برخی از آنها باید جزو اولویت‌های دستگاه قانونگذاری کشور باشد. برخی از این قوانین مهم و تخصصی در حوزه کشاورزی و منابع طبیعی عبارتند از:

- قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی،
- قانون بیمه محصولات کشاورزی،
- قانون توزیع عادلانه آب،
- قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری،
- قانون نظام جامع دامپروری کشور،
- قانون تأسیس سازمان نظام دامپزشکی جمهوری اسلامی ایران،
- قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران،
- قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع،
- قانون حفاظت از خاک،
- قانون حفظ نباتات،
- قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع ژنتیکی کشور،
- قانون اصلاحات ارضی،
- قانون حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها،
- قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی،
- قانون تأسیس سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی جمهوری اسلامی ایران،
- قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی،

- قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی،
- قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی،
- قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی،
- قانون ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران،
- قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست،
- قانون مدیریت پسماندها.

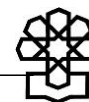
جدول ۳. برخی از مهم‌ترین مواد قانونی مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی

عنوان قانون	مفاد ماده قانونی
	<p>ماده (۸) - حمایت از ایجاد و تقویت نشان (برند)های تجاری داخلی محصولات صنعتی و خوشه‌های صادراتی با هدف: ۱. افزایش رقابت‌پذیری کالاهای داخلی، ۲. ترویج فرهنگ مصرف کالاهای داخلی، ۳. ترویج تغذیه سالم، ۴. جلوگیری از تجمل‌گرایی، ۵. تشویق تولیدکنندگان، صادرکنندگان و نشان‌های برتر، ۶. محدودسازی تبلیغ کالاهای خارجی.</p>
قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	<p>ماده (۱۲) - اجازه به کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و کلیه دارندگان عنوان و ردیف در قوانین بودجه کل کشور جهت انعقاد قرارداد سالیانه تا سقف یکصد میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار به صورت ارزی و پانصد هزار میلیارد (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به صورت ریالی، که هر ساله تا سقف نرخ تورم سال قبل تعدیل می‌گردد، در موارد مربوط به بندهای ذیل این ماده که سرمایه‌گذاری یا اقدام اشخاص حقیقی یا حقوقی خارجی یا داخلی با اولویت بخش‌های خصوصی یا تعاونی به تولید، صادرات، ارتقای کیفیت، صرفه‌جویی یا کاهش هزینه در تولید کالا یا خدمت و زمان و بهبود کیفیت محیط زیست و یا کاهش تلفات جانی و مالی می‌انجامد برای کالاها و خدمات قابل صادرات یا واردات به قیمت‌های صادراتی یا وارداتی به نرخ روز بازار آزاد یا معادل ریالی آن با احتساب حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه و برای سایر موارد با قیمت‌های غیربازارانه‌ای با احتساب حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه.</p> <p>ب) طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی در بخش‌های مختلف، توسعه استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر، ماشین‌آلات و واحدهای تولیدی بخش کشاورزی.</p> <p>پ) برقی کردن چاه‌های کشاورزی با اولویت استفاده از منابع انرژی‌های نو از جمله انرژی خورشیدی.</p> <p>ت) طرح‌های احداث سد، بندر، آب و فاضلاب، طرح‌های جلوگیری از شوری و کاهش کیفیت آب، شیرین کردن آب شور و تولید آب شیرین با استفاده از روش‌های مختلف با اولویت روش‌های حرارتی بازیافتی، بهینه‌سازی و صرفه‌جویی در مصرف آب با کاهش تلفات آب در انتقال و توزیع، مهار و بهره‌برداری بهینه از آب‌های داخلی، مشترک و مرزی و آب‌هایی که به دریا می‌ریزد و طرح‌های جمع‌آوری و دفع بهداشتی فاضلاب و کلیه طرح‌هایی که به بهبود کیفیت و کاهش مصرف آب می‌انجامد، طرح‌های زهکشی اراضی کشاورزی و شیوه‌های نوین آبیاری، تضمین خرید آب یا اجازه فروش آب به سرمایه‌گذاران در کلیه موارد از جمله شرب و بهداشت، صنعت، کشاورزی و آبیاری.</p>



عنوان قانون	مفاد ماده قانونی
	<p>تبصره «۸» - به منظور کاهش هزینه‌ها و تشویق به کاهش مصرف در کالاها و خدمات یارانه‌ای به وزارتخانه‌های مذکور و شرکت‌های تابعه و وابسته ذی‌ربط به آنها در این ماده اجازه داده می‌شود با تصویب شورای اقتصاد مصارف کمتر از حد معین، آب، برق، گاز، فراورده‌های نفتی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای را با توجه به فصل، منطقه جغرافیایی، نوع مصرف و مصرف‌کنندگان، متناسب با کاهش مصرف به حداقل قیمت و یا صفر کاهش دهد.</p>
	<p>ماده (۱۵) - صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، به جزء «۱۱» ماده (۱۲) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ و اصلاحات بعدی آن و تبصره ماده (۱۴۵) قانون مالیات‌های مستقیم اضافه و از شمول مواد (۳۹)، (۴۰)، (۴۱) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و اصلاحات بعدی آن مستثنا می‌شود.</p>
	<p>ماده (۳۷) - اجازه به دولت جهت استفاده از مشوق‌های لازم در جهت فراوری مواد خام و تبدیل کالاهای با ارزش‌افزوده پایین داخلی و وارداتی به کالاهای با ارزش‌افزوده بالا و ممنوعیت وضع هرگونه عوارض بر صادرات کالاها و خدمات غیریارانه‌ای و مواد خام و کالاهای با ارزش‌افزوده پایین مازاد بر نیاز داخلی و یا فاقد توجیه فنی و اقتصادی برای فراوری در داخل با لحاظ حفظ درصدی از سهم بازار جهانی به تشخیص وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت.</p>
	<p>ماده (۳۸) بند «ج» تبصره «۲» - ورود محصولات کشاورزی و نهاده‌های دامی و تجهیزات و مواد غذایی مورد نیاز صنایع غذایی و تبدیلی، مواد خوراکی، آشامیدنی، آرایشی، بهداشتی، دارویی و تجهیزات پزشکی که با سلامت و بهداشت عمومی دام، گیاه و انسان مرتبط است با اخذ مجوز از دستگاه‌های ذی‌ربط (وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب مورد و سازمان ملی استاندارد) انجام می‌گیرد.</p>
	<p>ماده (۴۵) - اصلاحات زیر در تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۹) و ماده (۳۲) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ صورت می‌گیرد:</p> <p>۱. عبارت «ظرف مدت یک سال» در تبصره «۱» ماده (۹) به «ظرف مدت پنج سال پس از تصویب این قانون»، اصلاح و عبارت «عکس‌های هوایی سال ۱۳۴۶ نیز جزو مستندات قابل قبول محسوب می‌شود» به انتهای تبصره اضافه می‌شود.</p> <p>۲. واگذاری اراضی ملی و دولتی برای احداث شهرک‌های صنعتی، کشاورزی و خدمات گردشگری و مناطق ویژه اقتصادی مصوب و طرح‌های قابل واگذاری دولتی، با رعایت مقررات زیست‌محیطی، از شمول تبصره «۲» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مستثنا می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p> <p>۳. در صدر ماده (۳۲) پس از عبارت «در قالب بودجه‌های سنواتی» عبارت «در ردیف اعتباری خاص» اضافه می‌شود.</p>
	<p>ماده (۴۷) - الزام کلیه بانک‌های عامل غیرتخصصی به تخصیص سهمی از تسهیلات اعطایی خود را حداقل معادل سهم بخش کشاورزی در اقتصاد کشور، براساس آخرین آمار رسمی تولید ناخالص ملی سالیانه، به بخش کشاورزی.</p>
	<p>ماده (۴۸) - الزام دولت به انجام اقدامات لازم برای ایجاد سامانه داده‌ها به منظور شناسایی دقیق واحدهای تولیدی محصولات کشاورزی به‌علاوه میزان تولید هریک از محصولات توسط آنها به منظور فراهم‌سازی امکان پرداخت یارانه نقدی یا غیرنقدی به تولید محصولات که در بخش کشاورزی نیاز به حمایت دارند.</p>

عنوان قانون	مفاد ماده قانونی
	ماده (۴۹) تبصره - دولت مکلف است صد درصد (۱۰۰٪) سهم خود را متناسب با سهم پرداختی بیمه‌گذاران کشاورزی در سال قبل، در بودجه سنواتی پیش‌بینی و ردیف مستقلی جهت پرداخت به صندوق بیمه کشاورزی منظور کند.
	ماده (۵۰) - به دولت اجازه داده می‌شود براساس پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی در قالب لوائح بودجه، اعتبارات مورد نیاز را در قالب وجوه اداره شده برای متقاضیان ایجاد و توسعه کشت‌های متراکم گلخانه‌ای با اولویت مصرف کمتر آب و انرژی معمول دارد.
	ماده (۵۱) - بانک‌ها مکلفند اسناد رسمی مالکیت مفروز و مشاع اراضی کشاورزی و محل اجرای طرح‌های کشاورزی، قراردادهای واگذاری اراضی ملی و دولتی وزارت جهاد کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و اسناد منازل روستایی را به‌عنوان وثیقه وام‌های بخش کشاورزی و روستایی بپذیرند. همچنین کلیه اسناد عادی مربوط به خرید و فروش چاه‌های کشاورزی مجاز دارای پروانه بهره‌برداری و سهام آنها که با پایاب مربوطه و با حفظ کاربری کشاورزی تا پایان سال ۱۳۹۲ تبادل و تنظیم شده باشد در جهت خدمات‌رسانی‌های مربوطه صرفاً نزد وزارتخانه‌های نیرو، جهاد کشاورزی و نفت در حکم اسناد رسمی تلقی می‌شوند.
	ماده (۵۲) - مرجع صدور مجوز تغییر کاربری اراضی کشاورزی موظف است برای احداث یا توسعه واحدهای صنعتی و معدنی دارای مجوز از مرجع ذیصلاح حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ تکمیل مدارک اعلام‌نظر نماید. در صورت عدم پاسخ در مهلت مقرر، احداث یا توسعه واحدهای مذکور در اراضی دیم درجه چهار و بالاتر که امکان تبدیل آن به کشت آبی نباشد، با رعایت ضوابط زیست‌محیطی و پس از تأیید وزارت جهاد کشاورزی و پرداخت عوارض قانونی بلامانع است.
	ماده (۵۳) - به‌منظور تحقق تبصره بند «الف» ماده (۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار و اصلاح مواد (۱۲) و (۱۳) قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۱۲/۱۵ ظرف مدت دو ماه پس از تصویب این قانون وزارت جهاد کشاورزی موظف است با مشورت و همکاری اتاق ایران، آیین‌نامه امکان حضور نمایندگان بخش کشاورزی را در هیئت نمایندگان استانی و ملی و نیز نمایندگان دولت (با معرفی وزیر جهاد کشاورزی) تهیه کند و به تصویب هیئت وزیران برساند.
	ماده (۵۴) - افزودن یک تبصره به شرح زیر به ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی: تبصره - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نسبت به رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات اشخاص اقدام نموده پس از رفع موارد اختلافی نسبت به اصلاح اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی کشاورزی اقدام نماید.
	ماده (۵۷) تبصره «۶» - در مورد آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های متعدد می‌باشند، دستگاه اصلی موضوع فعالیت، وظیفه مدیریت یکپارچه، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل و صدور مجوز را برعهده خواهد داشت و از طریق ایجاد پنجره واحد به‌صورت حقیقی یا در فضای مجازی با مشارکت سایر دستگاه‌های مرتبط به‌گونه‌ای اقدام می‌نماید که ضمن رعایت اصل هم‌زمانی صدور مجوزها، سقف زمانی مورد نظر برای صدور مجوز از زمان پیش‌بینی شده توسط هیئت «مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» تجاوز ننماید.
قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از	ماده (۲۱) - به‌منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقای بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف‌سازی فرایند توزیع کالا و خدمات، دولت مکلف است با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، قیمنگذاری را به کالاهای و خدمات عمومی و انحصاری و

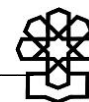


عنوان قانون	مفاد ماده قانونی
مقررات مالی دولت (۲)	کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری محدود کند. تبصره - دستورالعمل نحوه تعیین کالاهای اساسی، انحصاری و خدمات عمومی و فهرست و قیمت این کالاها و خدمات به پیشنهاد کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، امور اقتصادی و دارایی، نیرو، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و حسب مورد وزارتخانه ذی‌ربط به تأیید شورای اقتصاد می‌رسد.
	ماده (۲۸) بند «م» - به دولت اجازه داده می‌شود به‌منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گردوغبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات وحش و مدیریت خشکسالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۷ را به دو درصد افزایش دهد.
	ماده (۳۵) - بانک‌ها مکلفند اسناد رسمی اراضی کشاورزی محل اجرای طرح‌های کشاورزی و صنایع تکمیلی کشاورزی و اسناد منازل روستایی و عشایری را به‌عنوان وثیقه وام و تسهیلات بخش کشاورزی و روستایی بپذیرند.
	ماده (۳۶) - در اجرای بند «الف» ماده (۱) قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی و ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در قالب ایجاد خط اعتباری مستقل از طریق بانک عامل، تسهیلات لازم را برای خرید گندم و محصولات اساسی و استراتژیک کشاورزی تولید داخلی به میزان اعتباری که با پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌شود، قبل از شروع فصل برداشت در اختیار مباحثان و کارگزاران (خریداران بخش‌های خصوصی و تعاونی) معرفی شده توسط وزارت جهاد کشاورزی قرار دهد. مباحثان و کارگزاران موظفند تسهیلات مذکور را در موعد مقرر بازپرداخت کنند.
	قیمت خرید محصولات کشاورزی مشمول قانون خرید تضمینی با در نظر گرفتن قیمت تمام‌شده اعم از هزینه‌های تولید هر محصول و سود متعارف و معقول همه‌ساله توسط شورای اقتصاد تعیین و برای اجرا ابلاغ می‌شود.
	ماده (۵۱) - وزارت جهاد کشاورزی مجاز است از محل فروش سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی وابسته پس از واریز به خزانه با درج در بودجه‌های سالیانه جهت افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی و تکمیل و ایجاد شهرک‌های کشاورزی (گلخانه‌ای، دامی، شیلاتی) علاوه بر اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی مربوط اقدام کند.
	ماده (۵۲) بند «الف» - صندوق توسعه ملی موظف است از منابع صندوق توسعه ملی در هر سال (ده درصد) را جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، زیست‌محیطی و مالی و اهلیت متقاضی به‌صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب، کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، منابع طبیعی و محیط زیست و صادرات محصولات کشاورزی در بانک‌های دولتی و خصوصی داخلی سپرده‌گذاری کند. سود سپرده‌گذاری و اقساط وصولی مجدداً جهت پرداخت تسهیلات طرح‌های موضوع این بند اختصاص می‌یابد. تبدیل ارز به ریال موضوع این بند زیر نظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صورت می‌گیرد.

عنوان قانون	مفاد ماده قانونی
	ماده (۵۲) بند «ب» تبصره «۲» - به منظور سامان‌دهی تولید و افزایش بهره‌وری تولید گوشت قرمز سالم و عرضه مناسب به بازار مصرف در قالب طرح پرواربندی دام عشایر با اصلاح و افزایش بهره‌وری زنجیره تأمین و تولید، یک درصد از منابع بند «ب» این ماده به صورت یکجا در اختیار بانک کشاورزی قرار می‌گیرد تا با معرفی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری عشایر و تشکل‌های عشایری به صورت تسهیلات به طرح‌های سرمایه‌گذاری و پرواربندی عشایر و تشکل‌های مربوطه پرداخت شود.
	ماده (۶۳) - کارفرمایان و کشاورزان کارگاه‌های کشاورزی تحت شمول نظام صنفی کشاورزان با هر متر از زمین، مشمول قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایی که حداکثر پنج نفر کارگر دارند و اصلاحات بعدی آن می‌باشند. اعتبار لازم بابت اجرای این حکم از محل بیست درصد ردیف درآمدی ۱۶۰۱۳۲ مندرج در قوانین بودجه سنواتی با عنوان «درآمد حاصل از اخذ عوارض از واردات میوه و سبزیجات» تأمین و به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت می‌شود.
	ماده (۶۹) بند «الف» - به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به وضع و اخذ عوارض از نوشیدنی‌های قندی تولید داخل، تولید مشترک داخلی، خارجی و نوشیدنی‌های وارداتی اقدام نماید. منابع حاصله به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و طی ردیفی که در قانون بودجه مشخص می‌شود به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیئت وزیران به منظور پیشگیری، آموزش، تغییر سبک زندگی و غربال‌گری بیماران دیابتی و بیماران قلبی و عروقی، کمک به تشکل‌های غیردولتی ذی‌ربط، پیشگیری از بیماری‌های مشترک انسان و دام، توسعه، تکمیل و تجهیز اماکن ورزشی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستاها هزینه شود.
	ماده (۸۲) - کلیه بانک‌ها موظفند مانده وجوه اداره شده و یارانه سود تسهیلاتی را که حداکثر یک سال از تاریخ واریز به حساب بانک عامل گذاشته و به متقاضیان پرداخت نشده با احتساب سود سپرده دوره ماندگاری وجوه نزد بانک، به حساب ردیف درآمدی که در قانون بودجه منظور می‌شود، واریز کنند. به کمیته‌ای مرکب از رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود وجوه لازم را از طریق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای اجرای طرح‌های کشاورزی و منابع طبیعی، صنعت، معدن و تجارت و یا افزایش سرمایه بانک‌های دولتی پس از تصویب مرجع قانونی ذی‌ربط و یا پرداخت وجوه اداره شده جهت توسعه و تبدیل زمین‌های شیب‌دار به باغات مثمر، توسعه عملیات آبخیزداری، جنگل‌کاری، احیای جنگل‌ها و توسعه عملیات آب و خاک کشاورزی اختصاص دهد.

۴-۳. تحلیل کارشناسی کلی اسناد بالادستی در بخش کشاورزی

بررسی قوانین و اسناد بالادستی در بخش کشاورزی و منابع طبیعی نشان‌دهنده وجود برخی ایرادات کلی و ساختاری در اکثر این قوانین است که مهم‌ترین آنها عبارتند از: کم‌ثباتی؛ وجود تناقض با سایر قوانین؛ کلی‌نگری و ایجاد امکان برداشت و تفسیرهای مختلف در بخش اجرا؛ نبود شفافیت در ضوابط و در نتیجه عدم نظارت‌پذیری؛ ضعف کارشناسی؛ افراط و تفریط تقنینی؛ قانونگذاری دیر هنگام یا خلأ قانونی؛ اولویت سایر بخش‌های اقتصادی نسبت به کشاورزی؛ بی‌توجهی به قابلیت‌های تشکل‌ها؛ بدون متولی رهاشدن روستاها و مقوله توسعه روستایی؛ اصناف و اتحادیه‌ها به عنوان نماینده کشاورزان برای



دفاع و اجرایی کردن قوانین؛ آرمان‌گرایی و عدم تناسب تکالیف قوانین با واقعیات و ظرفیت‌های بخش اجرایی. به‌عنوان نمونه در موضوع خلأ قانونی می‌توان به فقدان اسنادی مانند «سند ملی الگوی کشت»، «سند ملی توسعه بخش کشاورزی»، «سند ملی توسعه منابع آب» و «سند ملی حفاظت محیط زیست»، در سناریوهای مختلف عادی و تغییر اقلیم، اشاره کرد که سه مورد اخیر در ماده (۳۴) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مورد تأکید قرار گرفته‌اند. لذا پیشنهاد می‌شود رویکرد فعلی در تصویب قوانین با رعایت شاخص‌هایی مانند نظارت‌پذیری، سازگاری با واقعیات، خودکنترلی، الزام‌آوری و شفافیت اصلاح شود. در ادامه آسیب‌شناسی اسناد بالادستی (قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، قانون برنامه ششم توسعه) و قوانین جامع حوزه کشاورزی و منابع طبیعی (قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع، قانون توزیع عادلانه آب، قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی و قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و...) به تفکیک برای برخی از مهم‌ترین موضوعات و چالش‌های مبتلابه بخش کشاورزی و منابع طبیعی به شرح جدول ذیل ارائه شده است:

جدول ۴. آسیب‌شناسی اسناد بالادستی و قوانین بخش کشاورزی

موضوع/چالش	ايرادات قانونی
عدم القای انجام فعالیت اقتصادی و سودآوری در فعالان بخش کشاورزی و در نتیجه ایجاد روحیه وابستگی همیشگی به حمایت‌ها، به‌عبارت دیگر حمایت‌ها مادام‌العمر بوده و جهت‌گیری در راستای کاهش حمایت‌ها و پایدارسازی بخش به چشم نمی‌خورد؛ عدم قابلیت نظارت‌پذیری اغلب حمایت‌ها و مشوق‌ها؛ هدفمند نبودن حمایت‌ها و تأکید اصلی بر حمایت از مصرف‌کننده و کاهش قیمت کالای نهایی مصرفی؛ معیارهای نامناسب برای افزایش قیمت خرید تضمینی در قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی؛ عدم توجه به راهکارهای افزایش پوشش بیمه محصولات کشاورزی	نمود رویکرد صحیح در اصلاح ساختار سیاست‌های حمایتی
برخورد سطحی با موضوع پیاده‌سازی الگوی کشت بهینه	نبود یک سند مشخص برای تعریف و پیاده‌سازی الگوی کشت و در عین حال منوط کردن برخی از حمایت‌ها و مشوق‌ها در قوانین و اسناد بالادستی به رعایت الگوی کشت؛ نبود سازوکار بازبینی و نظارت در سیاست‌های مربوط به الگوی کشت؛ عدم تناسب تکالیف با واقعیات‌های بخش اجرایی مانند الزام دولت به طراحی الگوی کشت برای تمامی نقاط کشور ظرف مدت کوتاه یک‌ساله در بند «ر» ماده (۳۵) قانون برنامه ششم توسعه
پایین بودن بهره‌وری	نبود تأکید کافی به موضوع برقراری نظام بهینه تولید؛ نظارت‌ناپذیری بسیاری از تکالیف در راستای ارتقای بهره‌وری؛ هدفگذاری کمی در قوانین برای بازه زمانی مشخص و در نتیجه عدم پایبندی مجری قانون به اصلاح اصولی و ریشه‌ای روندها؛ تعارض با برخی از قوانین موضوعه قبلی و عدم تعیین تکلیف درباره منقضی یا منسوخ بودن آنها؛ عدم شفافیت و ایجاد زمینه‌های فساد

موضوع/چالش	ایرادات قانونی
عدم اصلاح الگوی مصرف آب در بخش کشاورزی	تداخل در مسئولیت‌ها و اختیارات متولی (وزارت نیرو) و بهره‌بردار (وزارت جهاد کشاورزی)؛ مشخص نبودن معیار فنی صدور پروانه حفر چاه؛ عدم بازدارندگی مجازات‌ها و در مقابل هزینه‌زا بودن اجرای آنها؛ ابهام در خصوص موضوعاتی مانند معیار آلودگی، میزان حقابه، نرخ اجرت و نحوه نظارت؛ نبود سازوکار تشدید جرائم در صورت تکرار تخلفات؛ مشخص نبودن روش دقیق اندازه‌گیری میزان مصرف آب؛ نبود سازوکار قیمتگذاری صحیح آب و در نتیجه اسراف و هدررفت آب در اثر عدم اعمال قیمت متناسب
بهره‌برداری ناپایدار از منابع طبیعی	عدم تعریف صحیح و وجود ابهام در موضوع مالکیت؛ نبود سازوکار استفاده از تشکل‌ها در مدیریت و احیای منابع طبیعی؛ نبود معیارهای فنی و ضوابط قابل نظارت بر عملکرد دستگاه‌های مجری، عدم تعریف صحیح عوارض، جرائم و مالیات‌ها؛ عدم پیش‌بینی مجازات فرصت‌سوزی و معطل گذاشتن سرمایه ملی برای بهره‌برداران ناموفق و فاقد عذر موجه؛ نداشتن سندی در ارتباط با تعیین حداکثر پتانسیل تحمل زمین و محیط زیست تا از آن حد بهره‌برداری تجاوز نکند.
نبود تأکید کافی بر سلامت محصولات غذایی	نبود متولی مشخص و تداخل وظایف وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، سازمان غذا و دارو و سازمان ملی استاندارد در موضوع سلامت محصولات غذایی؛ عدم توجه به موضوع بیماری دام در مقررات صادرات و واردات دام؛ فقدان سازوکار کنترل سلامت محصولات تولیدی در مبادی تولید و واردات
فضای نامناسب کسب‌وکار	تداخل در صدور مجوزها و پروانه‌ها توسط دستگاه‌ها؛ به‌عنوان نمونه پروانه فعالیت‌های پیمانکاری و خدمات مشاوره‌ای هم توسط سازمان برنامه و بودجه صادر می‌شود و هم توسط سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی؛ نبود سازوکار نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات مالی در صورت عدم پذیرش شرایط اعطای تسهیلات؛ کلی‌گویی در باره نحوه کاهش تصدی‌گری و برون‌سپاری مسئولیت‌های وزارت جهاد کشاورزی
مدیریت نامناسب اراضی	تعدد و تکثر قوانین و بعضاً تناقض در قوانین موجود در مورد مسائلی مانند ارائه سند مالکیت و یا خرد شدن اراضی؛ تداخل تکالیف سازمان‌های ذی‌ربط مانند سازمان امور اراضی، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی؛ عدم ارائه معیار فنی و کارشناسی برای صدور مجوز تغییر کاربری؛ تأکید فراوان بر اراضی بزرگ و عدم شمول و تعیین تکلیف درباره اراضی خرد کنونی

به‌طور کلی می‌توان گفت که آسیب‌های موجود در قوانین بالادستی حوزه کشاورزی و منابع طبیعی عبارتند از:

- جامع نبودن قوانین از نظر هماهنگی دستگاه‌های اجرایی و حاکمیتی در اجرا، هم‌افزا بودن و ایجاد توسعه پایدار،

- غالباً امکان کمی‌سازی به‌همراه شاخص‌های مربوط وجود ندارد،

- فاقد ضمانت اجرایی و شاخص‌های ارزیابی و نبود نظارت کارآمد،

- فاقد رویکرد سناریویی متناسب علی‌الخصوص شرایط خشکسالی و تغییر اقلیم و شرایط بحران.



۵-۳. قوانین و اسناد بالادستی مهم در بخش توسعه روستایی و عشایری

در بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی، رفع فقر درآمدی در طبقه ضعیف و اجتناب از شکاف طبقاتی از جمله اولویتهای اساسی کشور تعیین شده و تصریح شده است که عدالت در صدر هدفهای اولیه همه بعثت‌های الهی قرار دارد. بدون شک یکی از مصادیق اساسی تحقق عدالت اجتماعی، رسیدگی جامع به نواحی روستایی و عشایری در کشور است. بررسی‌ها حاکی از آن است که توسعه روستایی و عشایری از جایگاه بالایی در سیاست‌های کلی نظام برخوردار است.

• سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

بند «۱» بر تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به‌منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیتهای اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقای درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط تأکید کرده است که بخش عمده‌ای از جمعیت هدف این بند در نواحی روستایی و عشایری ساکن هستند.

بند «۴» استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی را مورد تأکید قرار داده است. بدون شک یکی از اساسی‌ترین استلزامات تحقق عدالت اجتماعی، بهبود وضعیت روستاییان و عشایر است.

بند «۷» تأمین امنیت غذا و درمان و ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید (مواد اولیه و کالا) را مورد توجه قرار داده است. نواحی روستایی و عشایری به‌عنوان کانون اصلی تولید محصولات کشاورزی نقش حیاتی در امنیت غذایی کشور دارند.

بند «۲۰» بر تقویت فرهنگ جهادی در ایجاد ارزش‌افزوده، تولید ثروت، بهره‌وری، کارآفرینی، سرمایه‌گذاری و اشتغال مولد و اعطای نشان اقتصاد مقاومتی به اشخاص دارای خدمات برجسته در این زمینه تأکید کرده است.

• سیاست‌های کلی کشاورزی

بند «۹» سیاست‌های کلی کشاورزی، بر ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان، کشاورزان و عشایر، توسعه پایدار روستاها و مناطق کشاورزی و رفع فقر با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید و تنوع‌بخشی و گسترش فعالیتهای مکمل و اقتصادی به‌ویژه صنایع تبدیلی و روستایی و خدماتی نوین تأکید کرده است. با وجود اهمیت نواحی روستایی و عشایری، شواهد حاکی از چالش‌های جدی در این نواحی است که رونق تولید و شکوفایی اقتصادی را در آنها دچار مشکل می‌کند.

• سیاست‌های کلی جمعیت

بند «۹» بازتوزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت، متناسب با ظرفیت زیستی با تأکید بر تأمین آب با هدف توزیع متعادل و کاهش فشار جمعیتی و بند «۱۰»، حفظ و جذب جمعیت در روستاها و مناطق

مرزی و کم‌تراکم را مورد توجه قرار داده است.

• سیاست‌های کلی نظام اداری

بند «۷» بر زمینه‌سازی جذب و نگهداری نیروهای متخصص در استان‌های کمتر توسعه‌یافته و مناطق محروم تأکید دارد. ناگفته پیداست که نواحی روستایی و عشایری از محرومیت بیشتری در مقایسه با سکونتگاه‌های شهری برخوردارند. بند «۱۰» بر چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز تأکید کرده است. انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری (بند «۱۱») و زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری (بند «۱۹») از دیگر مواردی هستند که در سیاست‌های کلی نظام اداری مدنظر قرار گرفته‌اند و چالش در زمینه آنها به‌شدت مانع از تحقق توسعه روستایی و عشایری شده است.

• سیاست‌های کلی علم و فناوری

جزء‌های «۶» و «۷» بند «۲» بر توزیع عادلانه فرصت‌ها و امکانات تحصیل و تحقیق در آموزش عالی در سراسر کشور و شناسایی نخبگان، پرورش استعداد‌های درخشان و حفظ و جذب سرمایه‌های انسانی تأکید کرده است.

• سیاست‌های کلی آمایش سرزمین

بندهای مرتبط با توسعه روستایی و عشایری در سیاست‌های کلی آمایش سرزمین به شرح زیر هستند:

- جزء «۳» بند «الف» - برقراری تناسب کمی و کیفی جمعیت و استقرار متعادل آن در پهنه سرزمین
- جزء «۳» بند «ب» - اقدام در جهت تفویض اختیارات مناسب قانونی به سطوح منطقه‌ای و محلی با رعایت تمرکز امور سیاستگذاری و حاکمیتی
- جزء‌های «۱» و «۲» بند «ج» - ۱. تقسیم کار ملی با توجه به استعداد‌های طبیعی و خلق مزیت‌های جدید در مناطق مختلف کشور و ۲. هم‌افزایی مزیت‌های کشور، نوسازی بخش کشاورزی متناسب با منابع تولید و پهنه‌بندی اقلیمی، اصلاح و تکمیل زنجیره‌های تولید صنعتی، سازمان‌دهی بخش خدمات نوین و تولید کالا و خدمات دانش‌پایه
- بند «د» - دستیابی به تعادل‌های منطقه‌ای متناسب با قابلیت‌ها و توان‌های هر منطقه
- جزء «۲» بند «ه» - تقویت هدفمند عوامل پیشرفت و آبادانی در مناطق حساس و ویژه با توجه به ملاحظات دفاعی، امنیتی، فرهنگی، اجتماعی و زیست‌محیطی و افزایش نقش و فعالیت مردم در فرایند توسعه
- جزء‌های «۴» و «۵» بند «و» - ۴. تقویت همگرایی، یکپارچگی ملی، وحدت و پیوندهای اجتماعی با ارتقای سطح توسعه‌یافتگی مناطق مختلف کشور و ایجاد قطب‌ها و کانون‌های توسعه و ۵. پیشگیری از مهاجرت‌های بی‌رویه به مراکز استان‌ها با تدابیر لازم.



• سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه
- بند «۶» - پیشگیری و کاهش خطرپذیری ناشی از زلزله در شهرها و روستاها و افزایش ضریب ایمنی در ساخت‌وسازهای جدید

- جزء «۱» بند «۷» - تدوین و اصلاح طرح‌های توسعه و عمران شهری و روستایی متناسب با پهنه‌بندی خطر نسبی زلزله در مناطق مختلف کشور

• سیاست‌های کلی بخش شهرسازی

- بند «۳» - هماهنگ‌سازی مقررات و ایجاد هماهنگی در نظام مدیریت تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهری و روستایی

- بند «۴» - تأمین منابع پایدار برای توسعه و عمران و مدیریت شهری و روستایی با تأکید بر نظام درآمد - هزینه‌ای و در چارچوب طرح‌های مصوب

- بند «۵» - حفظ هویت تاریخی در توسعه موزون شهر و روستا با احیای بافت‌های تاریخی و بهسازی یا نوسازی دیگر بافت‌های قدیمی

- بند «۸» - ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی محیط شهری و روستایی

• سیاست‌های کلی بخش مسکن

- بند «۱» - مدیریت زمین برای تأمین مسکن و توسعه شهر و روستا در چارچوب استعداد اراضی و سیاست‌ها و ضوابط شهرسازی و طرح‌های توسعه و عمران کشور و ایجاد و توسعه شهرهای جدید

- بند «۲» - احیای بافت‌های فرسوده شهری و روستایی از طریق روش‌های کارآمد

- بند «۳» - برنامه‌ریزی دولت در جهت تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و نیازمند و حمایت از ایجاد و تقویت مؤسسات خیریه و ابتکارهای مردمی برای تأمین مسکن اقشار محروم

- بند «۴» - برنامه‌ریزی جامع برای بهبود وضعیت مسکن روستایی با اولویت مناطق آسیب‌پذیر از سوانح طبیعی و متناسب با ویژگی‌های بومی

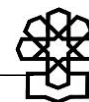
• سیاست‌های کلی برنامه ششم

در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بر ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی، برنامه‌ریزی برای دستیابی به ضریب جینی ۰/۳۴، حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستایی، اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش‌آفرینی) با برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی، تعیین سهم واقعی نواحی روستایی و عشایری در توزیع منابع و ارتقای شأن و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی، حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار بومی و مقاوم‌سازی تأسیسات و زیرساخت‌ها و اماکن روستایی با تأکید بر بند «۹» سیاست‌های کلی کشاورزی تأکید شده است.

۳-۶. تحلیل کارشناسی کلی اسناد بالادستی در بخش توسعه روستایی و عشایری

بررسی و مطالعه روند تغییرات تعداد آبادی‌های کشور در طی سال‌های ۱۳۴۵ تا ۱۳۹۵ نشان می‌دهد که سهم آبادی‌های دارای سکنه کشور از ۸۰/۶۶ درصد در سال ۱۳۴۵ به ۶۳/۸۶ درصد در سال ۱۳۹۵ کاهش یافته است. به بیان دیگر در دوره ۱۳۹۵-۱۳۴۵، سهم آبادی‌های دارای سکنه از کل آبادی‌های کشور، حدود ۲۱ درصد کاهش داشته است. همچنین درصد جمعیت روستانشین کشور با نرخ قابل توجهی در دوره ۱۳۳۵-۱۳۹۵ در حال کاهش بوده است. سهم نواحی روستایی و عشایری از جمعیت کشور، طی دوره ۱۳۳۵-۱۳۹۵، از ۶۹ به ۲۶ درصد رسیده است. برآوردی که توسط کلانتری و همکاران (۱۳۹۲) در خصوص جمعیت روستایی کشور انجام شده است، پنج ویژگی عمده را برای جمعیت روستایی ایران در افق ۱۴۱۰ پیش‌بینی کرده است که شامل تداوم روند مهاجرت‌های روستا - شهری، کاهش جمعیت مطلق و نسبی روستایی کشور، سالخوردگی ساختار سنی جمعیت روستایی و افزایش عرضه نیروی کار روستایی است. طبق یافته‌های این تحقیق، علاوه بر کاهش مطلق جمعیت روستایی کشور در فاصله سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۴۱۰، سهم نسبی آن نیز در افق ۱۴۱۰ کاهش خواهد یافت؛ به طوری که از ۳۱/۵ درصد در سال ۱۳۸۵، به ۲۲/۸۵ درصد در ۱۴۱۰ خواهد رسید. به عبارت دیگر، در سال ۱۴۱۰، بیش از ۷۷ درصد از جمعیت کشور شهرنشین خواهد بود. سازمان ملل نیز در آخرین گزارش خود تحت عنوان چشم‌انداز جمعیت شهری جهان، ایران را در زمره کشورهای قرار داده است که بیش‌ترین کاهش جمعیت روستایی را در دوره ۲۰۱۴-۲۰۵۰ تجربه خواهند کرد. میزان این کاهش حدود ۲۴ درصد در دوره مذکور برآورد شده است. طبق پیش‌بینی این سازمان، ۸۳/۹ درصد جمعیت ایران شهرنشین خواهند شد.

غلبه راهبردها و نظریات مدرنیزاسیون و رشد نامتوازن بر راهبردها و طرح‌های توسعه‌ای کشور، فقدان راهبرد مناسب دولت برای اولویت‌بخشی هوشمند به بنگاه‌های کوچک و متوسط و هدایت کارآفرینی از طریق آنها، رشد اشتغال ناقص، افزایش نامتوازن تعداد سکونتگاه‌های شهری و اختلال در نظام برنامه‌ریزی روستایی، غلبه رویکردهای کالبدی - خدماتی در طراحی طرح‌های توسعه روستایی، عدم اثربخشی مناسب طرح‌های هادی روستایی در توسعه روستایی، اختلال اساسی در نظام سیاستگذاری توسعه روستایی، فقدان استقرار نظام سکونتگاهی شبکه‌ای، عدم توانمندی مناسب مدیریت محلی روستایی، عدم تنوع‌بخشی به مشاغل روستایی، نبود مراکز هدایت و حمایت از کارآفرینی، نبود بستر مناسب برای کاهش ریسک سرمایه‌گذاری، فقدان راهبردهای مناسب برای توسعه عدالت‌محور و پایدار صنایع تبدیلی، فقدان نگاه خوشه‌ای و شبکه‌ای و بالا بودن هزینه مبادله‌ای انجام فعالیت‌های اقتصادی، کم‌توجهی به ابعاد تولیدی توسعه روستایی و ناهماهنگی و تداخل فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی از جمله چالش‌های اساسی حوزه توسعه روستایی و عشایری کشور است.



با وجود قابلیت‌ها و سرمایه‌های فراوان طبیعی، اجتماعی، فیزیکی در نواحی روستایی و عشایری و پرورش دانش‌آموختگان جوان در تخصص‌های مرتبط با توسعه روستایی و عشایری، سازوکاری وجود ندارد که بتواند قابلیت‌های تک‌تک روستاها و کانون‌های عشایری را با رویکرد شبکه‌ای و به‌کارگیری توان جوانان متخصص شکوفا کند. عمده برنامه‌ها و طرح‌های توسعه روستایی و عشایری کشور به جای رویکرد نرم‌افزاری و اصلاح نظامات مدیریتی و تحقق هم‌افزایی، با اتخاذ رویکرد بروکراتیک و بخشی‌نگر، با هزینه‌های گزاف عمدتاً تمام توان خود را مصروف ایجاد زیرساخت‌ها کرده‌اند و نتیجه اجرای این رویکرد در حدود دو دهه اخیر، تقویت روحیه وابستگی و انفعالی روستائیان و عشایر و برچیدن زمینه‌های مشارکت مردمی بوده است. چه بسا طرح‌ها و منابعی که به اسم اشتغال و توسعه روستایی و عشایری تصویب و اجرا شده‌اند، ولی اثر و دستاورد چندانی در عمل نداشته‌اند.

۷-۳. قوانین و اسناد بالادستی مهم در بخش محیط زیست

اسناد بالادستی متعددی در رابطه با بخش محیط زیست وجود دارد. اسناد بالادستی مذکور عمدتاً شامل سیاست‌های کلی، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، راهبردها و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله هستند. اهم این اسناد در جدول زیر ارائه شده‌اند.

جدول ۵. اهم اسناد بالادستی در بخش محیط زیست

قانون اساسی و سیاست‌های کلی: - اصل ۵۰ قانون اساسی - سیاست‌های کلی نظام در بخش محیط زیست (۱۳۷۹) - سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی (۱۳۹۱) - سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۲) - سیاست‌های کلی نظام در محیط زیست (۱۳۹۴)	قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی: • قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور (مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷) • قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی آن • قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور با اصلاحات بعدی (مصوب ۱۳۴۶/۵/۳۰) • قانون مدیریت پسماندها (مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۰) • قانون ایمنی زیستی (مصوب ۱۳۸۸/۵/۲۶) • قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶) و اصلاحیه مصوب ۱۳۶۴/۸/۱۴ • قانون هوای پاک ۱۳۹۶/۴/۲۵ • قانون حفاظت از خاک. مصوب ۱۳۹۸/۳/۴
راهبردها: - راهبردهای توسعه پلندمدت محیط زیست کشور	برنامه‌های توسعه پنج‌ساله: - قوانین برنامه‌های توسعه اول تا ششم

۸-۳. تحلیل کارشناسی کلی اسناد بالادستی در بخش محیط زیست

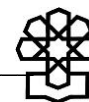
در چند دهه اخیر ابزارهای قانونی مختلفی جهت حفظ و حراست از محیط زیست کشور تدوین و به مرحله اجرا درآمده و در بسیاری موارد دولت با حضور و عضویت در کنوانسیون‌های جهانی و مجامع

حمایتی منطقه‌ای و بین‌المللی رویکرد حفظ محیط زیست را دنبال کرده، اما شواهد امر گویای نتایج خوبی از عملکرد دستگاه‌های مرتبط در حفظ و پاسداری از محیط زیست ملی نیست. در حیطه قوانین، وجود مسائلی نظیر تعدد قوانین و مقررات زیست‌محیطی، عدم وجود ضمانت اجرایی قوی و محکم، عدم به‌روزرسانی و تدوین قوانین جدید و استفاده از قوانین قدیمی، عدم تناسب جرائم با خسارات وارده بر محیط زیست و عدم تعیین دقیق ارزش‌های اقتصادی عوامل زیست‌محیطی مشکلات مضاعفی را در نظارت، کنترل و اجرایی کردن قوانین زیست‌محیطی موجود و عملکرد نهادهای فعال در این عرصه مخصوصاً سازمان حفاظت از محیط زیست پدید آورده است.

بدون تردید حمایت از محیط زیست بایستی با ضمانت‌های اجرایی مسئولیت‌گیری و مدنی همراه باشد. اجمالاً ایراد اساسی قوانین محیط زیست کشور ما به‌روز نشدن و ضعف ضمانت اجرایی آن با توجه به اقتضائات زمانه است، لذا این قوانین امروزه توان بازدارندگی مطلوب را ندارد.

چه‌بسا، افزایش مجازات نقدی، حبس برای اشخاص حقیقی و تعطیلی دائم و یا موقت واحد آلوده‌کننده برای واحدها و اشخاص حقوقی می‌تواند به این به‌روزرسانی کمک کند. به هر حال، در قبال محیط زیست تخریب شده و رو به تخریب ایران و طبیعت حساس و شکننده آن، بیشتر قوانین کشور ما، از ابتدا (تا چند سال اخیر)، راجع به حفظ محیط زیست و جلوگیری از شکار بوده و حالت پیشگیرانه دارد. به‌علاوه اقدامات پیشگیرانه آن سنتی بوده و در عمل در بسیاری از مواقع با نقاط ضعف و عدم اجرا به دلایل گوناگون مانند کمبود بودجه، فقدان نیروی انسانی کافی یا نداشتن اطلاعات لازم روبه‌رو می‌شود. پیشنهاد می‌شود اقدامات پیشگیرانه، کاراتر و به‌روزتر (مثلاً در بخش‌های پیشگیرانه و پیگیرانه جرم‌انگاری، صدور پروانه‌های زیست‌محیطی و مصرف آب در واحدهای صنعتی و کشاورزی و...) شوند. برای این امر حضور قاطع دولت، شهرداری‌ها و سازمان‌های مردمی (با پشتوانه وجدان و افکار عمومی) نقش بسزایی خواهند داشت.

شکل ۳ مهم‌ترین عوامل در عملکرد نامناسب برنامه‌های توسعه پنج‌ساله را به تصویر می‌کشد.



شکل ۳. مهم‌ترین عوامل در عملکرد نامناسب برنامه‌های توسعه پنج‌ساله

- ضعف شدید در ضمانت اجرایی قوانین
- عدم وجود برنامه درازمدت مدون و ارتباط آن با برنامه‌های توسعه پنج‌ساله
- ناهماهنگی بین دستگاه‌های متولی
- عدم مدیریت یکپارچه
- عدم وجود هرگونه مکانیسم نظارت بر اجرای احکام برنامه‌ها
- شرایط نامناسب تخصیص اعتبارات

۴. مسائل و اولویت‌های مهم در حوزه وظایف کمیسیون‌های مرتبط

۴-۱. چالش‌های اصلی

۴-۱-۱. چالش‌های اصلی بخش آب

علی‌رغم وجود برخی نقاط قوت و فرصت‌ها در بخش آب از جمله زیرساخت‌ها و تأسیسات گسترده موجود و وجود اسناد بالادستی متعدد، نقاط ضعف و چالش‌های متعددی در این بخش وجود دارد. عمده نقاط ضعف و چالش‌های مذکور به دلیل قوانین و مقررات ناکارآمد، سوءمدیریت‌های انباشته، عدم وجود برنامه‌های درازمدت و برخی محدودیت‌های جغرافیایی و طبیعی می‌باشد. چالش‌های اصلی بخش آب در جدول زیر ارائه شده است.

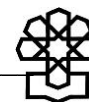
جدول ۶. چالش‌های اصلی بخش آب

چالش‌های اصلی بخش آب	
نقاط ضعف	تهدیدها
<ul style="list-style-type: none"> • عدم وجود اقتدار در بخش آب و آبفا و تأثیرپذیری از بخش‌های مصرف • عدم ارتباط و هماهنگی منسجم بین دستگاه‌های مختلف در راستای حکمرانی مؤثر • عدم رویکرد اقتصادی به آب و عدم تناسب تعرفه‌های فروش خدمات و نظام یارانه‌ای با قیمت تمام شده • عدم وجود آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی مبتنی بر آن • ضعف در هماهنگی‌های فرابخشی • پایین بودن بهره‌وری آب و عدم وجود الگوی مصرف بهینه آب در بخش‌های مختلف مصرف • استهلاک تأسیسات و عدم وجود اعتبارات مناسب برای 	<ul style="list-style-type: none"> • محدودیت‌های طبیعی و کاهش منابع آب تجدیدشونده و تغییر اقلیم و اثرات آن بر منابع آب کشور • اتکای بیش از حد به آب در توسعه نقاط مختلف کشور • افزایش نرخ رشد جمعیت و شهرنشینی و کمبود آب شرب • افزایش آلاینده‌ها در محیط‌های آبی • تنش‌های ناشی از تشدید رقابت بین متقاضیان آب • تعارضات منطقه‌ای برای استفاده از منابع آب‌های مرزی و مشترک • افزایش تقاضای آب در کشور • عدم وجود الگوی کشت متناسب با اقلیم منطقه

چالش‌های اصلی بخش آب	
تهديد‌ها	نقاط ضعف
<ul style="list-style-type: none"> • وقوع تحریم‌های بین‌المللی و پیامدهای ناشی از آنچه در زمینه تأمین اعتبارات و چه در مورد تجهیزات و وسایل مورد نیاز • دخالت عوامل سیاسی در برنامه‌ریزی بخش 	<p>تعمیر و نگهداری</p> <ul style="list-style-type: none"> • عدم وجود قوانین بازدارنده مناسب برای مقابله با مصرف بی‌رویه آب در بخش‌های مختلف • عدم وجود یک پایگاه اطلاعاتی منسجم در بخش آب و آبفا • عدم توان تأثیرگذاری بر تقاضا و اصلاح الگوی مصرف به‌خصوص در بخش‌های کشاورزی و صنعت • عدم کارایی قوانین مناسب برای حضور و مشارکت بخش خصوصی • ضعف اطلاع‌رسانی، آموزش همگانی و فرهنگ‌سازی • تعدد پروژه‌های نیمه‌تمام اجرایی • کاهش ذخایر آب‌های زیرزمینی و افت سطح آبخوان‌ها • بهره‌برداری کم از منابع آب‌های مرزی و مشترک • بهره‌برداری ناکارآمد از امکانات طبیعی موجود • وابستگی زیاد به منابع مالی عمومی • عدم برنامه‌ریزی و تطبیق با خشکسالی و تغییر اقلیم

۲-۱-۴. چالش‌های اصلی بخش کشاورزی

به‌رغم وجود برخی ظرفیت‌های طبیعی مانند تنوع آب‌وهوایی (وجود اقلیم چهار فصل) در کشور، نیروی تحصیلکرده فراوان، وجود زیرساخت‌ها و تأسیسات گسترده‌ای در حوزه آب و نیز وجود اسناد بالادستی و قوانین متعدد، نقاط ضعف و چالش‌های متعددی در این بخش وجود دارد. عمده نقاط ضعف و چالش‌های مذکور نبود رویکرد صحیح در اصلاح ساختار سیاست‌های حمایتی، برخورد سطحی با موضوع پیاده‌سازی الگوی کشت بهینه، پایین بودن بهره‌وری، عدم اصلاح الگوی مصرف آب در بخش کشاورزی، بهره‌برداری ناپایدار از منابع طبیعی، نبود تأکید کافی بر سلامت محصولات غذایی، فضای نامناسب کسب‌وکار، مدیریت نامناسب اراضی است. چالش‌های اصلی بخش کشاورزی در جدول زیر ارائه شده است.



جدول ۷. چالش‌های اصلی بخش کشاورزی

موضوع/چالش	راهکار
نبود رویکرد صحیح در اصلاح ساختار سیاست‌های حمایتی	اجتناب از سرکوب‌های قیمتی که با هدف حمایت از مصرف‌کننده صورت می‌گیرد، اصلاح قوانین و مقررات مرتبط
برخورد سطحی با موضوع پیاده‌سازی الگوی کشت بهینه	تدوین سند مشخص برای تعریف و پیاده‌سازی الگوی کشت و در عین حال منوط کردن برخی از حمایت‌ها و مشوق‌ها در قوانین و اسناد بالادستی به رعایت الگوی کشت؛ ایجاد سازوکار بازبینی و نظارت در سیاست‌های مربوط به الگوی کشت؛ طراحی الگوی کشت در بازه زمانی مناسب و با توجه به ویژگی‌های مناطق و توان کشور
پایین بودن بهره‌وری	تأکید بر موضوع برقراری نظام بهینه تولید؛ نظارت بر تکالیف مقرر قانونی در راستای ارتقای بهره‌وری؛ برطرف کردن تعارض با برخی از قوانین موضوعه قبلی و تعیین تکلیف درباره منقضی یا منسوخ بودن آنها
عدم اصلاح الگوی مصرف آب در بخش کشاورزی	شفافیت در مسئولیت‌ها و اختیارات متولی (وزارت نیرو) و بهره‌بردار (وزارت جهاد کشاورزی)؛ مشخص شدن معیار فنی صدور پروانه حفر چاه؛ ایجاد بازدارندگی مجازات‌ها و در مقابل هزینه‌زا بودن اجرای آنها؛ مشخص کردن روش دقیق اندازه‌گیری میزان مصرف آب؛ ایجاد سازوکار قیمتگذاری صحیح آب
بهره‌برداری ناپایدار از منابع طبیعی	تعریف صحیح و شفاف در موضوع مالکیت؛ ایجاد سازوکار استفاده از تشکلهای مدیریت و احیای منابع طبیعی؛ وضع معیارهای فنی و ضوابط قابل نظارت بر عملکرد دستگاه‌های مجری، تعریف صحیح عوارض، جرائم و مالیات‌ها؛ پیش‌بینی مجازات فرصت‌سوزی و معطل گذاشتن سرمایه ملی برای بهره‌برداران ناموفق و فاقد عذر موجه؛ تهیه سندی در ارتباط با تعیین حداکثر پتانسیل تحمل زمین و محیط زیست تا از آن حد بهره‌برداری تجاوز نکند.
نبود تأکید کافی بر سلامت محصولات غذایی	تعیین متولی مشخص و اجتناب از تداخل وظایف وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، سازمان غذا و دارو و سازمان ملی استاندارد در موضوع سلامت محصولات غذایی؛ توجه به موضوع بیماری دام در مقررات صادرات و واردات دام؛ ایجاد سازوکار کنترل سلامت محصولات تولیدی در مبادی تولید و واردات
فضای نامناسب کسب‌وکار	ساده‌سازی و حذف صدور مجوزها و پروانه‌ها توسط دستگاه‌های مختلف؛ به‌عنوان نمونه پروانه فعالیت‌های پیمانکاری و خدمات مشاوره‌ای هم توسط سازمان برنامه و بودجه صادر می‌شود و هم توسط سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی؛ ایجاد سازوکار نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات مالی در صورت عدم پذیرش شرایط اعطای تسهیلات؛ شفافیت و نظارت بر کاهش تصدی‌گری و برون‌سپاری مسئولیت‌های وزارت جهاد کشاورزی
مدیریت نامناسب اراضی	کاهش تعدد و تکثر قوانین و شفاف‌سازی در قوانین موجود در مورد مسائلی مانند ارائه سند مالکیت و یا خرد شدن اراضی؛ شفاف کردن تکالیف سازمان‌های ذی‌ربط مانند سازمان امور اراضی، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی؛ ارائه معیار فنی و کارشناسی برای صدور مجوز تغییر کاربری؛ شمول مدیریت بر اراضی خرد علاوه بر اراضی بزرگ کنونی

۳-۱-۴. چالش‌های اصلی بخش محیط زیست

علی‌رغم وجود برخی نقاط قوت و فرصت‌ها در بخش محیط زیست از جمله وجود اسناد بالادستی متعدد، نقاط ضعف و چالش‌های متعددی در این بخش وجود دارد. عمده نقاط ضعف و چالش‌های مذکور به دلیل قوانین و مقررات ناکارآمد، سوءمدیریت‌های انباشته و عدم وجود برنامه‌های درازمدت است. چالش‌های اصلی بخش محیط زیست در جدول زیر ارائه شده است.

جدول ۸. چالش‌های اصلی بخش محیط زیست

تهدیدها	نقاط ضعف
<ul style="list-style-type: none"> • عدم نهادینه شدن حفاظت از محیط زیست در سطوح مردم • افزایش آلودگی آب، هوا و خاک • مصرف بی‌رویه منابع سوخت‌های فسیلی و افزایش انتشار گازهای آلاینده و گازهای گلخانه‌ای در کشور • مهاجرت بی‌رویه به شهرها خصوصاً کلان‌شهرها و افزایش حاشیه‌نشینی در این مناطق • تخریب بخشی از زیستگاه‌های گونه‌های ارزشمند گیاهی و جانوری • افزایش فرسایش خاک به دلیل تخریب جنگل‌ها و مراتع • افزایش خشکسالی‌های ادواری و آسیب‌پذیر شدن محیط زیست کشور به این پدیده • افزایش قابل ملاحظه تولید ضایعات و پسماندهای شهری و صنعتی • آلودگی‌های شدید زیست‌محیطی مناطق ساحلی و دریایی و تشدید مشکلات فرامرزی • استفاده غیربهبینه از منابع محدود آب کشور • ورود گونه‌های غیربومی و مهاجم خصوصاً در مناطق دریایی 	<ul style="list-style-type: none"> • عدم توجه کافی به جایگاه منابع طبیعی در برنامه‌های کلان کشور • واگذاری غیراصولی طرح‌های منابع طبیعی بدون توجه به مطالعات جامع • عدم وجود زیرساخت‌های مناسب برای ارائه خدمات خصوصاً سوخت به جوامع روستایی • نارسایی برخی از قوانین و مقررات مرتبط با محیط زیست و منابع طبیعی و عدم برخورد متناسب با متخلفین • ضعف سیستم‌های ارزشیابی، نظارت و کنترل بر بهره‌برداری از منابع طبیعی و زیست‌محیطی • کمبود نیروی انسانی و تجهیزات در دستگاه‌های متولی محیط زیست و منابع طبیعی • عدم هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و تفکرات بخشی حاکم بر آنها • عدم ساختار و تشکیلات مناسب محیط زیست و منابع طبیعی در ایران • نارسایی ضوابط و استانداردها برای بهره‌برداری از منابع طبیعی و زیست‌محیطی • عدم توجه کافی به ملاحظات زیست‌محیطی در مکانیابی فعالیت‌های توسعه • فقدان طرح آمایش مدون برای توزیع فعالیت‌ها در پهنه کشور • ضعف در به‌کارگیری رویکردهای اقتصاد محیط زیست برای حفاظت از محیط زیست و درونی کردن هزینه‌های جانبی



۴-۲. اولویت‌های اساسی کمیسیون

۴-۲-۱. اولویت‌های اساسی کمیسیون در بخش آب

در این بخش اولویت‌های اساسی کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی و کمیسیون عمران مرتبط با بخش آب ارائه می‌شود. اولویت‌های مذکور پس از بررسی مسائل و چالش‌های روز بخش، بررسی موارد مهم و قابل احصا از تجربیات مجالس نهم و دهم و همچنین نظرات نخبگان احصا و استخراج شده است. شکل ۴، چهار اولویت استخراج شده مذکور را نشان می‌دهد.

شکل ۴. اولویت‌های مرتبط با کمیسیون‌های کشاورزی، آب و منابع طبیعی و کمیسیون عمران مرتبط با بخش آب

اولویت ۱. توجه به ظرفیت برد و پایداری در برداشت و بهره‌برداری از منابع آب کشور
اولویت ۲. ارتقای بهره‌وری کیفی (توسعه عمودی) به‌جای توسعه کمی (توسعه افقی) در کلیه بخش‌های مصرف آب (کشاورزی، شرب و صنعت) و با تأکید بر منابع آب زیرزمینی
اولویت ۳. اصلاح و تنقیح قوانین موضوعه (اضافی، متعارض و مضر) موجود در بخش آب و تصویب قوانین مورد نیاز بخش آب با توجه به نیازها و چالش‌های روز بخش
اولویت ۴. توجه به موضوع تغییر اقلیم با تأکید بر مهار و کنترل سیل
اولویت ۵. موضوع تنش آب شرب در کشور و موضوعات ذی‌ربط

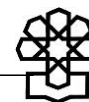
در ادامه هریک از اولویت‌های نشان داده شده در جدول فوق تشریح می‌شود.

۴-۲-۱-۱. توجه به ظرفیت برد و پایداری

اهمیت و وضع موجود: موضوع منابع آب و موارد مختلف مربوط به آن در اسناد بالادستی مختلفی مورد اشاره و تأکید قرار گرفته است که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به انفال بودن آنها در اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی و همچنین احکام مختلف قوانین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله اشاره کرد. برای هر منبع طبیعی تجدیدشونده و از جمله منابع آب، ظرفیت برد عبارت است از: حداکثر میزان بهره‌برداری از منبع مذکور با توجه به میزان تجدید آن بدون آنکه آسیبی به منبع مذکور وارد شود. بررسی آمار و ارقام رسمی کشور حاکی از آن است که در سال‌های اخیر، در تقریباً تمام کشور بارندگی نسبت به متوسط درازمدت کاهش معناداری داشته است و همچنین سیل‌های مخرب و ویرانگری نیز به وقوع پیوسته است. کاهش مذکور به دلیل وقوع خشکسالی‌ها و تغییرات اقلیم است که در مقیاس

جهانی به دلیل به هم خوردن توازن گازهای گلخانه‌ای توسط بشر اتفاق افتاده است. به تبع با کاهش میزان بارندگی، میزان رواناب نیز کاهش می‌یابد، اما بررسی آمار و ارقام نشان می‌دهد که میزان رواناب در کشور به میزان بسیار قابل توجهی کاهش یافته است و نمی‌توان تمام کاهش آن را به تغییرات اقلیم مرتبط دانست. از میان چند علت، علت اصلی این است که میزان برداشت‌های بالادست از منابع آب سطحی و زیرزمینی افزایش یافته است. بررسی آمار و ارقام مرتبط با بخش آب از جنبه‌های مختلف، حاکی از وجود چالش در اجزای مختلف این بخش است. در سال‌های اخیر (۱۳۸۰ تا ۱۳۹۶) در کشور میزان بارندگی حدود ۱۱ درصد نسبت به متوسط درازمدت کاهش یافته و به تبع آن نیز حجم جریان سطحی در دوره مشابه حدود ۴۴ درصد کاهش یافته است. نکته قابل توجه اینکه کاهش در مقدار بارندگی به دلیل وقوع خشکسالی و تغییر اقلیم صورت می‌گیرد، ولی کاهش در حجم جریان سطحی علاوه بر این امر، به دلیل برداشت‌های بالادست نیز صورت می‌گیرد. این موضوع باعث شده است که در دوره مذکور مجموع حجم مخازن سدها در کشور حداکثر تا نصف از آب پُر باشد. در حال حاضر بیش از ۱۳۰ میلیارد مترمکعب کسری مخزن تجمعی در منابع آب زیرزمینی وجود دارد که این مقدار حدود یک‌چهارم کل ذخایر استاتیک منابع آب زیرزمینی است. عواقب زیست‌محیطی، اقتصادی و اجتماعی متعددی از کسری مخزن آب‌های زیرزمینی ناشی می‌شود. براساس آخرین آماربرداری بیلان منابع و مصارف آب در کشور، کل میزان برداشت آب در کشور برابر با ۹۶/۳۷ میلیارد مترمکعب است که از این میزان ۸۵/۶ میلیارد مترمکعب (۸۸/۹ درصد) مربوط به بخش کشاورزی، ۸/۰۳ میلیارد مترمکعب (۸/۳ درصد) مربوط به مصارف شرب و ۲/۷۴ میلیارد مترمکعب (۲/۸ درصد) مربوط به مصارف صنعتی است. به دلیل خشکسالی‌ها و تغییرات اقلیم میزان کل آب تجدیدپذیر کشور از متوسط درازمدت ۱۳۰ میلیارد مترمکعب به ۸۹ میلیارد مترمکعب (متوسط ۱۰ سال اخیر) رسیده است. لذا با توجه به توضیحات ارائه شده، موضوع توجه به ظرفیت برد و پایداری در برداشت و بهره‌برداری از منابع آب کشور و جنبه‌های مختلف آن به‌عنوان مهم‌ترین اولویت مجلس یازدهم مطرح است.

چشم‌انداز آینده و وضع مطلوب: باید عنوان کرد که اتخاذ سیاست‌ها و مدیریت نامطلوب، باعث پیدایش و تشدید بحران آب شده است. همان‌طور که بارها توسط دستگاه‌ها، مراکز تحقیقاتی و کارشناسان مختلف مطرح شده است، ادامه این سیاست‌ها و مدیریت نامطلوب به هر نحو، آینده بخش آب را با چالش‌های بیشتر و جدی‌تری همراه خواهد کرد و ابعاد تازه‌ای از این بحران را آشکار خواهد ساخت. به‌عنوان برخی از مصادیق این امر می‌توان به وضعیت وخیم دریاچه‌ها و تالاب‌های کشور در سال‌های اخیر، بحران منابع آب زیرزمینی و وقوع تنش‌های محلی با محوریت آب اشاره کرد. جدول ۹، پیش‌بینی وضعیت جنبه‌های مختلف آب را در کشور در صورت ادامه سناریوی وضع موجود نشان می‌دهد. برای مقابله با بحران آب و تخفیف عواقب آن، تغییر رویکرد اساسی در مدیریت این بخش در سطوح سیاست‌گذاری، قانونگذاری و اجرایی، لازم است.



جدول ۹. پیش‌بینی وضعیت در صورت ادامه سناریوی وضع موجود

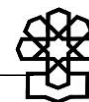
ادامه وضعیت موجود				
۵	۴	۳	۲	۱
کاهش منابع آب موجود	کاهش بارندگی و الگوی آن به دلیل تغییر	افزایش دما به دلیل تغییر اقلیم	تداوم خشکسالی‌ها براساس پیش‌بینی‌ها	کمبود ذاتی منابع آب در کشور
تهدید امنیت آبی و غذایی کشور	استهلاک تأسیسات و کاهش بهره‌وری	آلودگی فزاینده منابع آب و کاهش کیفیت	افزایش نیاز بخش‌های مختلف	افزایش جمعیت
از بین رفتن منابع طبیعی کشور	نابودی بیشتر زیست‌بوم‌های آبی	کاهش بیشتر ذخایر آب زیرزمینی و تبعات	استفاده بیشتر از ذخایر استاتیک و نابودی	کاهش بیشتر سهم محیط زیست
تحت‌الشعاع قرار گرفتن امنیت ملی	امنیتی شدن موضوع آب	افزایش مناقشات منطقه‌ای و بین‌المللی	افزایش مناقشات محلی و داخلی	افزایش مناقشات بین بخش‌های مختلف

اقدامات: مهم‌ترین نکته‌ای که در مقابله با بحران آب باید مدنظر قرار گیرد، این است که بحران مذکور طی چندین سال (چند ۱۰ سال) ایجاد شده است و طبعاً رفع آن نیز زمانبر خواهد بود. باید دقت کرد که سهمی از وضعیت نامطلوب فعلی بخش آب که به نحوه مدیریت این بخش باز می‌گردد، حاصل سوءمدیریت‌های انباشته از سال‌های پیشین تاکنون است. به دلیل فرابخشی بودن و گستردگی بخش آب و ارتباط نزدیک سایر بخش‌های زیربنایی و اقتصادی با آن، می‌توان گفت که حل مسائل و معضلات بخش آب فقط درون این بخش انجام نمی‌شود. به‌عنوان مثال می‌توان مقوله آمایش سرزمین را مطرح نمود که یکی از زیرساخت‌های اصلی آن، منابع آب است، ولی تصمیم‌گیری در مورد آن از امور کلان کشور است. به دلیل تعدد دستگاه‌های دخیل در موضوع آب (عمدتاً وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست)، در حال حاضر در کشور هماهنگی‌های لازم بین آنها وجود ندارد. با این حال واضح است که سیاست‌ها و استراتژی‌های حتی صحیح و کارشناسی هم کارایی نخواهند داشت. علت اصلی بخشی‌نگری به دلیل منافع و مأموریت‌های نه‌چندان همسوی دستگاه‌های مختلف است. با بررسی مواد برنامه‌های توسعه در بخش آب مشخص می‌شود که علاوه بر اینکه ارتباط مشخص و محکمی بین آنها وجود ندارد، هیچ‌کدام از این برنامه‌ها نیز در راستا و برای حصول اهداف یک برنامه جامع و درازمدت عمل نمی‌کنند. درواقع چنین برنامه درازمدتی برای بخش آب وجود ندارد. واضح است که با این حال، عملکردها و روندها طی هر دوره و در هر مدیریت به‌صورت مستقل و جزیره‌ای خواهد بود و در درازمدت به‌عنوان راهکار رفع چالش‌ها عمل نخواهد کرد. در این راستا اصلاح

و تنقیح قوانین اضافی و متعارض موجود و همچنین تصویب و تولید قوانین مورد نیاز بخش نیز باید در دستور کار قرار گیرد.

۲-۱-۲-۴. ارتقای بهره‌وری کیفی

اهمیت و وضع موجود: یکی از مواردی که به ابعاد بحران آب در کشور دامن می‌زند، بهره‌وری پایین آب در بخش‌های مختلف مصرف است. با توجه به اینکه قسمت اعظم آب در کشور در بخش کشاورزی مصرف می‌شود، بهره‌وری پایین آب در این بخش نسبت به سایر بخش‌ها، چالش‌برانگیزتر است. در حال حاضر میزان تولید ماده خشک به‌ازای هر مترمکعب آب در کشور برابر با ۱/۰۷ کیلوگرم بر مترمکعب و متوسط جهانی این شاخص ۲/۵ کیلوگرم بر مترمکعب است. بدین ترتیب شاخص مذکور در کشور نسبت به متوسط جهانی ۴۳ درصد است که حاکی از پایین بودن آن می‌باشد. بهره‌وری در مدیریت کشاورزی و مصرف نهاده‌های آن تعابیر مختلفی دارد. یکی از روش‌های محاسبه آن در اقتصاد کلان حاصل تقسیم ارزش‌افزوده بخش تولیدی به مقدار مصرف آن نهاده است. از این رو می‌توان بهره‌وری اقتصادی نهاده آب را از تقسیم ارزش‌افزوده بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات به میزان مصرف آب هریک از این بخش‌ها به‌دست آورد. مصرف یک مترمکعب آب در بخش صنعت ۲/۲ برابر بخش خدمات و ۱۵۴ برابر بخش کشاورزی ارزش‌افزوده ایجاد کرده است. یکی از روش‌های مطرح شده برای کاهش مصرف آب استفاده از سامانه‌های نوین آبیاری است (موضوع ماده (۳۵) قانون برنامه ششم توسعه). این باور عمومی وجود دارد که اتخاذ روش‌های آبیاری نوین موجب صرفه‌جویی چشمگیر آب از طریق افزایش بهره‌وری می‌شود، در حالی که چنین گزاره‌ای می‌تواند برای صرفه‌جویی در سطح تک‌تک مزارع درست باشد و در سطح حوضه این موضوع صحیح نیست. علت این است که در روش‌های سنتی بخشی از آب مجدداً تحت عنوان آب برگشتی به سیستم حوضه بر می‌گردد، هرچند ممکن است کیفیت اولیه را نداشته باشد که با اجرای سیستم‌های نوین این میزان آب قابل بازیابی از دسترس خارج می‌شود. همچنین به‌دلیل فقدان ابزار اندازه‌گیری هوشمند امکان کنترل کلیه منابع برداشت برای دولت‌ها وجود نداشته و لذا گرچه نوین‌سازی سیستم‌های آبیاری موجب افزایش عملکرد محصول در واحد سطح یا گسترش زمین‌های کشاورزی می‌شود، ولی از طرف دیگر باعث اضافه‌برداشت و عدم صرفه‌جویی در مصرف آب و توسعه زیرکشت نیز خواهد شد. موضوع عدم اثربخشی سیستم آبیاری نوین در کاهش مصرف آب سبب شد تا ریاست محترم جمهور در آذرماه ۱۳۹۵ اعلام نماید که ضرورتاً باید آبیاری مدرن منجر به کاهش مصرف آب شود. متأسفانه تاکنون اقدام عملی در خصوص این موضوع برای مدیریت منابع آب که از اهمیت بالایی برخوردار است، گزارش نشده است. براساس گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور، در اغلب مناطق با اجرای این نوع طرح‌ها و افزایش راندمان، میزان برداشت از منابع آب کاهش نخواهد یافت. زیرا بهره‌برداران با حفظ ظرفیت برداشت آب، اقدام به



توسعه اراضی و تغییر الگوی کشت به سمت کشت‌های با آب‌بری و ارزش‌افزوده بیشتر کرده‌اند و کمکی به نجات منابع آب کشور نشده است.

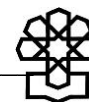
متأسفانه وضعیت بهره‌وری آب شرب در شبکه‌های توزیع در کشور نیز مناسب نیست و اعداد و ارقام برای شاخص آب به حساب نیامده، وضعیت مناسبی را تصویر نمی‌کند. به‌طور کلی می‌توان گفت که براساس اطلاعات سال ۱۳۹۳، متوسط درصد آب به حساب نیامده در کشور برابر با ۲۵ درصد (معادل ۱۴۱۰ میلیون مترمکعب در سال) است که از این مقدار ۱۳/۴ درصد (معادل ۷۵۶ میلیون مترمکعب در سال) مربوط به تلفات واقعی (فیزیکی)، ۹/۹ درصد (معادل ۵۵۸ میلیون مترمکعب در سال) مربوط به تلفات ظاهری و ۱/۷ درصد (معادل ۹۶ میلیون مترمکعب در سال) نیز مربوط به مصارف مجاز بدون درآمد است.

چشم‌انداز آینده و وضع مطلوب: سیر تصویب قوانین مرتبط با منابع آب و به‌خصوص منابع آب زیرزمینی نشان می‌دهد که در سال ۱۳۴۷ اولین اقدام مناسب در رابطه با چاه‌های غیرمجاز صورت گرفته است، به‌ترتیبی که بر مبنای تبصره «۲» ذیل ماده (۲۳) قانون آب و نحوه ملی شدن آن، دولت با حضور نماینده دادستان، کلیه چاه‌های غیرمجاز را بدون پرداخت خسارت مسدود می‌نمود. در سال ۱۳۶۱، با تصویب قانون توزیع عادلانه آب تبصره قانونی مذکور به تبصره ذیل ماده (۳) این قانون، تغییر نامناسبی به شرح: «چاه‌های محفوره غیرمجاز بین دو قانون مذکور امکان مجاز شدن پیدا می‌کنند»، پیدا کرد. این اشتباه ضمن صدور پیام، مبنی بر مجاز شدن تخلف متخلفین، موجب ایجاد شرایط تضییع حقوق دارندگان چاه‌های مجاز و منافع ملی و مصالح عامه شده و اجرای این قانون منجر به صدور پروانه بهره‌برداری برای بیش از ۱۵۰ هزار حلقه چاه غیرمجاز و اطلاق آنها به‌عنوان چاه‌های مجاز شد. در سال ۱۳۸۳ با تصویب قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی و به استناد ماده (۳) آن، از ابتدای سال ۱۳۸۴ دریافت هرگونه وجه (به‌عنوان حق‌النظاره آب) از فعالیت‌های بخش کشاورزی و دامداری در شرایطی نه تنها مکانیزه نبوده، بلکه با روش سنتی و با مصرف بالای آب بهره‌برداری می‌شوند، ممنوع شده است. این موضوع خود سبب بی‌انگیزگی بهره‌برداران برای اصلاح روش‌های بهره‌برداری و بهینه‌سازی مصرف آب، که قانونگذار در قریب ۶۰ سال قانونگذاری گذشته تلاش برای آماده‌سازی بسترهای لازم در این خصوص داشته، را سبب شده است، به‌طوری که در مقررات و قوانین قبلی، تعیین آب‌بها و عوارض (حق‌النظاره) آب کشاورزی براساس قیمت تمام شده آب صورت می‌گرفت که پس از چندین نوبت تغییر، آب‌بهای کشاورزی که تا پیش از آن به‌صورت سالیانه از مصرف‌کننده دریافت می‌شد، براساس درصدی از ارزش محصول کاشته شده محاسبه می‌شد. ولی درنهایت ماده (۳) قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی، موجب رایگان شدن برداشت از منابع آب زیرزمینی شد. از جمله پیامدهای

قانون حذف حق‌النظاره می‌توان به بی‌توجهی به ارزش آب و نادیده گرفتن اهمیت خدمات و آثار اقتصادی آن، تضعیف نظارت سالیانه بر چاه‌ها، نادیده گرفتن عدالت اقتصادی و اجتماعی، حذف مشارکت بهره‌برداران در مدیریت آب و حفظ آب مصرفی و عدم مطالبه نظارت قوی بر منابع آب و تضعیف مسئولیت‌پذیری بهره‌برداران اشاره کرد. زیرا عدم اخذ هرگونه وجه از بهره‌برداران کشاورزی، موجب بالا رفتن تقاضا و بهره‌برداری بی‌رویه (اضافه‌برداشت چاه‌های مجاز) با افزایش در سطوح زیرکشت و تعداد چاه‌های غیرمجاز شد و همچنین به تبع آن سازگار نشدن بهره‌برداران با شرایط اقلیمی و عدم توجه آنها به توصیه‌های کارگزاران دولتی مبنی بر رعایت برداشت متناسب با توان آبخوان‌ها را نیز فراهم ساخت. از دیگر قوانین نامناسب تصویب شده از منظر آسیب به منابع آب زیرزمینی، قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین است. متأسفانه خطاهای مذکور موجب شد تا علاوه بر صدور پروانه برای چاه‌های غیرمجاز، بستری فراهم شود که علاوه بر رایگان شدن آب زیرزمینی، بر تعداد چاه‌های محفوره غیرمجاز نیز افزوده شود. به‌طوری که در آماربرداری سراسری دور اول (۱۳۸۵-۱۳۸۴) علی‌رغم تعیین تکلیف عمده چاه‌های غیرمجاز قبلی حسب قوانین مصوب شده، بیش از ۱۰۰ هزار حلقه چاه غیرمجاز دیگر با برداشت نزدیک به ۵/۵ میلیارد مترمکعب ایجاد شد.

متأسفانه با ادامه سیاستگذاری نامناسب، در ادامه از نامطلوب‌ترین قوانین وضع شده در حوزه بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی، می‌توان به قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری در سال ۱۳۸۹ اشاره کرد. این قانون به‌مراتب موجب تکرار و تشدید تبعات خطاهای قبلی در سال ۱۳۶۱ شده و استمرار شائبه مجاز شدن تخلفات در حوزه آب زیرزمینی را برای چاه‌های غیرمجاز کشاورزی محفوره تا پایان سال ۱۳۸۵، سبب شد. اجرای این قانون موجب شد که عموم متخلفین با تصور اخذ مجوز پس از گذشت مدت زمانی محدود، نسبت به حفر چاه‌های غیرمجاز جدید اقدام نمایند، به‌گونه‌ای که تعداد آنها در حد فاصل دو دوره آماربرداری رشد دو برابری داشته است.

اقدامات: واكوی قوانین مرتبط با منابع آب زیرزمینی حاکی از آن است که متأسفانه نه تنها قوانین اخیر موضوعه در جهت صیانت از این منابع عمل ننموده است، بلکه خود عاملی در جهت تخریب بیشتر آنها و دامن زدن به وضعیت نامطلوب آنها شده است. از جمله این قوانین، تبصره ذیل ماه (۳) قانون توزیع عادلانه آب برای مجاز شمردن چاه‌های غیرمجاز محفوره بین قانون آب و نحوه ملی شدن آن و قانون توزیع عادلانه آب، ماده (۳) قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمایه‌دگی و همچنین قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین برای حذف حق‌النظاره و رایگان نمودن منابع آب زیرزمینی و مهم‌تر از همه قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری برای امکان صدور پروانه برای چاه‌های غیرمجاز محفوره تا



سال ۱۳۸۵ است. عوامل متفاوتی را برای عدم توفیق قوانین مرتبط با منابع آب زیرزمینی می‌توان برشمرد که این عوامل در چهار دسته عوامل فرهنگی - اجتماعی، عوامل حقوقی - قانونی، عوامل فردی - شخصی و عوامل اقتصادی قابل طبقه‌بندی هستند. سیاست‌ها و سیاستگذاری‌های انجام شده در زمینه منابع آب زیرزمینی در موارد متعددی باید مورد بازبینی قرار گیرد که یکی از مهم‌ترین آنها اثربخشی سامانه‌های نوین آبیاری در صرفه‌جویی آب است. طرح احیا و تعادل‌بخشی منابع آب زیرزمینی با هدف احیا و ترمیم این منابع ارائه شده و در حال اجراست. باید عنوان کرد که اقدامات به انجام رسیده در قالب این طرح در تناسب با کل فعالیت‌های پیش‌بینی شده، اندک بوده و نمی‌توان با این میزان پیشرفت که اغلب به‌صورت پراکنده در سطح دشت‌های کشور صورت گرفته، تأثیر قابل توجهی از احیای سفره‌ها را ملاحظه کرد. جهت‌دهی گام‌های مجلس یازدهم برای ارتقای بهره‌وری کیفی (توسعه عمودی) به‌جای توسعه کمی (توسعه افقی) در کلیه بخش‌های مصرف آب و به‌خصوص بخش کشاورزی با تأکید بر منابع آب زیرزمینی، یکی دیگر از اولویت‌های مهم این مجلس است که باید با حذف قوانین نامطلوب، تصویب و یا در موارد نیاز، تولید قوانین لازم صورت پذیرد.

۳-۱-۲-۴. اصلاح و تنقیح قوانین موضوعه

اهمیت و وضع موجود: اسناد بالادستی متعددی در رابطه با بخش آب وجود دارد. برخی از اسناد بالادستی مذکور با توجه به شرایط فعلی آب در کشور، متناسب با نیازهای فعلی این بخش نیستند. اسناد بالادستی مذکور عمدتاً شامل سیاست‌های کلی، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، راهبردها و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله هستند. اهم این اسناد در جدول ۱ ارائه شده‌اند.

همان‌طور که مشخص است تعداد اسناد بالادستی مرتبط با بخش آب نسبتاً زیاد است. حال با این توصیف این سؤال مطرح می‌شود که چرا علی‌رغم تعدد این اسناد وضعیت فعلی بخش آب، با توجه به مطالب عنوان شده در بخش‌های قبل گزارش، مطلوب نیست؟ یکی از دلایل این امر به وجود مشکل و عدم تطابق اسناد بالادستی با وضعیت موجود بخش آب بازمی‌گردد. در مورد قوانین، مصداق بارز این موضوع قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی (۱۳۸۳) و قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری (۱۳۸۹) است که طی آنها نخست دریافت حق‌النظاره آب‌های زیرزمینی لغو شد و سپس دریافت پروانه برای چاه‌های غیرمجاز تا سال ۱۳۸۵ نیز امکان‌پذیر گردید. در مورد برنامه‌های توسعه پنج‌ساله نیز باید گفت که این برنامه‌ها متأسفانه علاوه بر اینکه در مواردی متناسب با نیازهای روز بخش آب نیستند، نمی‌توان یک ارتباط منطقی بین آنها و یک برنامه درازمدت مدون برقرار کرد. شاید اصلی‌ترین دلیل این موضوع عدم وجود یک برنامه درازمدت و مورد قبول همه بخش‌ها در مورد آب (سند جامع آب) باشد. به‌عنوان مثال مواد برنامه ششم توسعه در بخش آب عمدتاً با برنامه‌های توسعه پیشین تفاوت ماهوی چندانی نداشته و حتی در

مورد موارد و نیازهای بسیاری، این برنامه نسخه قابل توجهی را ارائه نمی‌کند.

چشم‌انداز آینده و وضع مطلوب: با ادامه سیاستگذاری‌های بخش آب براساس قوانین فعلی و روند فعلی قوانین برنامه توسعه پنج‌ساله، واضح است که وضعیت بخش آب روبه وخامت خواهد بود و شاخص‌های کلیدی این بخش در سال‌های آتی مقادیر بدتری خواهند داشت. اصلاح و تنقیح قوانین موضوعه (اضافی، متعارض و مضر) موجود در بخش آب و تصویب قوانین مورد نیاز بخش آب با توجه به نیازها و چالش‌های روز بخش باید از مهم‌ترین اولویت‌های تقنینی مجلس یازدهم باشد.

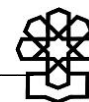
اقدامات: برخی از مهم‌ترین اقدامات در جهت اولویت پیشنهادی به شرح زیر است:

- اصلاح موارد مورد نیاز در قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۱ مجلس شورای اسلامی،
- حذف یا اصلاح مواد مضر و متعارض از قانون برنامه ششم توسعه در بخش آب،
- حذف یا اصلاح قوانین مضر و غیرضروری در زمینه منابع آب زیرزمینی،
- ترجیح اصول و مؤلفه‌های کارشناسی و فنی با تأکید بر منافع ملی به منافع سیاسی و منطقه‌ای.

۴-۲-۱-۴. توجه به موضوع تغییر اقلیم با تأکید بر مهار و کنترل سیل

اهمیت و وضع موجود: نتایج تحقیقات محققین تغییر اقلیم حاکی از آن است که پدیده تغییر اقلیم و گرمایش جهانی باعث تشدید وقایع حدی اقلیمی (به‌عنوان مثال خشکسالی و سیل) می‌شود. بارش‌های گسترده اخیر در سطح کشور، پس از دوره چندین ساله خشکسالی، میانگین بارش را به مقدار چشمگیری افزایش داده است. در حال حاضر اصلی‌ترین قانون مرتبط با کنترل و مدیریت سیل و بستر و حریم رودخانه‌ها، قانون توزیع عادلانه آب و آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، آنها، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی است. با مرور مواد قانون توزیع عادلانه آب مشخص می‌شود که عموماً این قانون راهکارهای مؤثری را برای کنترل و مدیریت سیل پیشنهاد نمی‌کند. این امر در حالی است که قبل از این قانون، قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل (مصوب ۱۳۴۸ مجلس شورا) وجود داشت که ناظر بر کنترل و مدیریت سیل و نحوه برخورد با مستحذات در بستر و حریم رودخانه‌ها بود. اگرچه این قانون نیز جامعیت لازم را در راهکارهای کنترل و مدیریت سیل ندارد، اما مختص بودن یک قانون جداگانه برای کنترل و مدیریت سیل، نشان از اهمیت این پدیده طبیعی دارد.

چشم‌انداز آینده و وضع مطلوب: از آنجایی که پیش‌گیری از آسیب‌های سیل با استفاده از راهکارهای سازه‌ای و غیرسازه‌ای نقش اساسی در کاهش خسارات آن دارد، وجود نقص‌های قانونی در این حیطه و آثار آن در سیل‌های اخیر کشور مشخص می‌شود. از طرف دیگر وجود قانون جداگانه یا حداقل مواد قانونی صریح و محکم با هدف پیشگیری از تشدید تبعات سیل، می‌تواند از بخشی از ناهماهنگی‌ها و موازی‌کاری‌های موجود جلوگیری کند.



طی سیل‌های اخیر در کشور، نواقص حقوقی و قانونی متعددی آشکار شد. مثلاً چندان مشخص نیست که موضوع رعایت حد بستر و حریم رودخانه‌ها در محدوده شهرها دقیقاً به عهده چه نهادی است یا تکلیف افرادی که در این محدوده اقدام به ساخت‌وساز کرده‌اند و طی سیلاب با خسارت مواجه می‌شوند چیست. اگرچه وزارت نیرو متولی رودخانه‌هاست، اما بحث دشت‌های سیلابی با مجرای اصلی رودخانه متفاوت است و دقیقاً مشخص نیست که مسئولیت اصلی مدیریت سیلاب و سایر جنبه‌های مرتبط در دشت‌های سیلابی با چه دستگاهی است. همچنین متولی احداث، نگهداری و مرمت سیل‌بندها و دایک‌های کنترل سیلاب در رودخانه‌ها دقیقاً مشخص نیست. در جریان سیلاب اخیر مشاهده شد که خلأهای قانونی موجب اختلافات متعدد بین دستگاه‌های اجرایی شده است.

اقدامات: اقدام اصلی مورد نظر در راستای اولویت پیشنهادی تصویب قانون حفاظت و مدیریت از رودخانه‌های کشور و کنترل سیل است. در قانون مذکور باید مواد و راهکارهای متنوعی برای مدیریت رودخانه‌های کشور و از جمله مهار و کنترل سیل مدنظر قرار گیرد. طرح‌ها و راهکارهایی که به منظور پیش‌گیری و کاهش خسارات سیل برنامه‌ریزی و اجرا می‌شود را می‌توان به دو دسته عمده سازه‌ای و غیرسازه‌ای تقسیم کرد. در روش‌های سازه‌ای عمدتاً با اجرای طرح‌هایی نظیر سدسازی، احداث سیل‌بند و خاکریزها، سامان‌دهی رودخانه و غیره، سیلاب کنترل و مهار می‌شود. در روش‌های غیرسازه‌ای با عملیاتی نظیر پهنه‌بندی، اعمال مقررات خاص، سیستم‌های هشدار و غیره، ضمن اجاره عبور سیلاب از مناطق، موجبات کاهش خسارت فراهم می‌شود.

۴-۲-۲. اولویت‌های اساسی کمیسیون در بخش کشاورزی

۴-۲-۲-۱. نظارت بر اجرا و اصلاح قوانین موجود در حوزه تولید و تأمین غذای سالم

یکی از دغدغه‌های اصلی امروز جامعه سالم بودن مواد غذایی تولیدشده است. منافع ناشی از به‌کارگیری مواد تقویت‌کننده، هورمون‌ها، کودهای مختلف، سموم و مواد رنگ‌دهنده در صورت عدم کنترل صحیح، تهدید جدی برای سلامت انسان‌ها و امنیت غذایی است. علاوه بر این، مواجه شدن جهان امروز در دهه‌های اخیر با پدیده بیوتورویسم و اشاعه مواد مخرب زیستی، که همگی از طریق مواد غذایی منتقل می‌شوند و تولید محصولات تراریخته و... وجود یک برنامه فراگیر برای این موضوع را بیش از پیش مشخص می‌کند. به نظر می‌رسد، به دلیل گستردگی موضوع تأمین غذای سالم و تعدد نهادها و سازمان‌های مرتبط با این موضوع، بهترین راهکار ارتقای جایگاه «شورای عالی سلامت و تغذیه» به‌عنوان تنها متولی سلامت مواد غذایی در جامعه باشد که این مهم نیازمند اهتمام در نظارت بر اجرا و همچنین اصلاح قوانین موجود در این زمینه است.

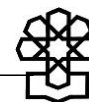
در بند «۶» از سیاست‌های کلی سلامت، ابلاغی ۱۳۹۳/۰۱/۱۸، بهره‌مندی عادلانه آحاد مردم از سبد غذایی سالم و در بند «۷» از این سیاست‌ها، تفکیک وظایف تولید، تأمین مالی و تدارک خدمات

در حوزه سلامت با هدف پاسخگویی، تحقق عدالت و ارائه خدمات درمانی مطلوب به مردم مورد تأکید قرار گرفته است. بر همین اساس و همچنین به استناد بند «الف» ماده (۸۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۸۵/۷/۳۰ آیین‌نامه تشکیل «شورای عالی سلامت و امنیت غذایی» را به تصویب رساند. از جمله مهم‌ترین وظایف این شورا، به موجب ماده (۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، می‌توان به سیاستگذاری برای ارتقای سلامت مواد غذایی تولیدی و وارداتی؛ تعیین و پایش شاخص‌های اساسی و استانداردهای ملی ناظر بر سلامت مواد غذایی؛ تصویب سازوکارهای نظارتی و ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی مربوط اشاره کرد. لذا با توجه به وظیفه کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست مجلس شورای اسلامی برای انجام وظایف محوله در محدوده کشاورزی، دام، طیور و شیلات، موضوع نظارت بر اجرا و اصلاح قوانین موجود در حوزه تولید و تأمین غذای سالم می‌تواند یکی از اولویت‌های این کمیسیون و مجلس شورای اسلامی باشد.

– وضعیت موجود سلامت در تولیدات غذایی

از دیدگاه متولیان و خبرگان، تأمین غذای سالم در حال حاضر یک چالش عمده است. آلودگی‌های بیولوژیکی، فیزیکی و شیمیایی، شامل آفت‌کش‌ها و داروها، فلزات سنگین، به باقی‌مانده سموم کشاورزی و نیز سموم حاصل از قارچ‌ها و بقایای حشرات و حیوانات موذی، هورمون‌ها و پرتوزاها، آلودگی به ترکیبات بسته‌بندی، مواد افزودنی غیرمجاز و شیوه دفع ضایعات مواد غذایی از جمله مواردی هستند که تأمین غذای سالم را با چالش مواجه کرده‌اند. براساس اطلاعات سازمان بهداشت جهانی، سالیانه در ایران به‌طور متوسط حدود ۷ درصد از تولید ناخالص داخلی و ۱۸ درصد از مخارج دولت صرف بهداشت و درمان می‌شود؛ علاوه بر این، تبعات اجتماعی ناشی از بروز نارسایی و بیماری در جامعه نیز هزینه‌های بالایی را به کشور تحمیل خواهد کرد که با اجرای برنامه‌های ارتقای سلامت مواد غذایی بسیاری از این هزینه‌ها قابل پیشگیری خواهد بود.

یکی از مهم‌ترین ایرادات فعلی در اجرا و پیاده‌سازی اهداف معطوف به ایمنی غذایی در جامعه، نبود متولی واحد برای برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی، جلب حمایت، تدوین مقررات و نظارت و استفاده از مشارکت مردم است. با وجود اینکه در بند «۵۸» از برنامه‌های ملی نقشه تحول نظام سلامت، مصوب ۱۳۹۱/۱/۲۶، یکپارچگی سیاستگذاری، تولید و برنامه‌ریزی برای امنیت غذا و تغذیه و تأمین ایمنی غذا و تعیین استانداردهای مربوطه در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی دیده شده است، ولی نمی‌توان نقش وزارت جهاد کشاورزی را، به‌عنوان متولی اصلی تولید غذا در کشور، در موضوعات مرتبط با سلامت غذا نادیده گرفت. در حال حاضر سازمان‌های مختلفی، از جمله سازمان غذا و دارو، سازمان ملی استاندارد، مرکز سلامت محیط و کار، سازمان دامپزشکی، سازمان شیلات، سازمان حفظ



نباتات، سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی و وزارت صنعت، معدن و تجارت، هرکدام در بخش‌هایی از این حوزه دخیل هستند. وجود کانون‌های متعدد و ناهماهنگ مسئول و یا فاقد مسئولیت در نظارت بر کیفیت مواد غذایی و یا همپوشانی بین وظایف آنها، باعث بروز چالش‌هایی به شرح زیر شده است:

- نبود نظام استقرار و پایش برنامه‌های مصوب،
- ضعف در ضمانت اجرایی برای قوانین موجود و نظارت بر اجرای قوانین،
- نبود سیستم پایش مستمر کیفیت غذا و تغذیه،
- ضعف مشارکت مردم در ارتقای تغذیه و امنیت غذایی،
- نبود زمینه‌های مناسب برای فرهنگ‌سازی به‌ویژه در رسانه ملی،
- نبود هماهنگی کافی بین بخش‌های تولید و واردات غذا و متولیان سلامت،
- روشن نبودن سیاست‌های کلان غذایی در کشور (تولید، توزیع و مصرف).

- چشم‌انداز آینده اصلاح وضعیت سلامت مواد غذایی

در سند ملی تغذیه و امنیت غذایی کشور (۱۳۹۹-۱۳۹۱)، ایمنی غذایی به معنای حفظ و نگهداری غذا از هر آلودگی که مضر به سلامتی مصرف‌کنندگان است تعریف شده است. براساس بندهای «۳» و «۴» از اهداف راهبردی این سند، اصلاح و بهبود میانگین عوامل خطرزای شاخص در محصولات غذایی، به‌منظور رسیدن به سطح مطلوب از سلامت در این مواد غذایی، متناسب با تخصیص اعتبارات مربوطه، به شرح جدول زیر پیش‌بینی شده است:

جدول ۱۰. چشم‌انداز میزان کاهش عوامل خطرزای شاخص در محصولات غذایی

نوع عوامل خطرزا	محصولات غذایی	میزان کاهش
سموم، آفات نباتی، فلزات سنگین و نیترات	سیب‌زمینی، پیاز، خیار و گوجه‌فرنگی (گلخانه‌ای و فضای باز)، سیب و پرتقال	۱۰ درصد نسبت به سال پایه ۱۳۹۷ تا پایان برنامه
آفلاتوکسین، سموم، آفات نباتی، فلزات سنگین، هورمون‌ها و آنتی‌بیوتیک‌ها	محصولات دامی	۱۰ درصد نسبت به سال پایه ۱۳۹۷ تا پایان برنامه

مأخذ: سند ملی تغذیه و امنیت غذایی کشور (۱۳۹۹-۱۳۹۱).

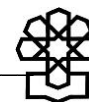
مهم‌ترین نکته در اصلاح وضعیت سلامت مواد غذایی دستیابی به سازوکار اندازه‌گیری میزان باقی‌مانده مواد و عناصر در مبادی تولید و واردات محصولات غذایی است. اولین گام در این زمینه تعریف استانداردهایی برای هر محصول و هر عنصر است که خوشبختانه این مهم برای بسیاری از مواد غذایی و باقی‌مانده‌ها انجام شده است. در گام دوم نیز با تعریف جایگاه و وظایف نهادهای متولی باید ترتیبات کنترل سلامت مواد غذایی در هر مرحله از چرخه تولید تا بازار هدف دیده شود. همچنین

براساس نقشه تحول نظام سلامت، برخی از مهم‌ترین چشم‌اندازهای ارتقای نظام سلامت مواد غذایی را به شرح زیر می‌توان برشمرد:

- اجرای برنامه ملی سلامت غذا از مزرعه تا سفره،
- سازماندهی سیستم نظارت بر واردات، مراکز تولید، تهیه، نگهداری، توزیع و حمل‌ونقل مواد غذایی،
- طراحی و پیاده‌سازی طرح جامع بهینه‌سازی و ارتقای استانداردهای فرآورده‌ها و محصولات غذایی و ارتقای برچسب‌گذاری مواد غذایی،
- ارتقای سطح علمی متخصصان داخلی و به‌کارگیری فناوری‌های روز در تولید غذای سالم،
- ارتقای کیفیت استانداردهای بومی مواد خوراکی و آشامیدنی بر مبنای استانداردهای بین‌المللی،
- توسعه روش‌های زیست‌فناوری در تولید مواد غذایی،
- حمایت از تولید مواد غذایی ارگانیک.

- اقدامات پیشنهادی

سلامت مواد غذایی در زنجیره تولید از مزرعه تا سفره در معرض آلاینده‌ها قرار دارد. از طرفی در این چرخه دستگاه‌های متولی متعدد بوده و در زنجیره فوق ارتباط سازمان‌یافته‌ای بین آنها وجود ندارد. این موضوع برای مواد غذایی وارداتی پیچیده‌تر نیز می‌شود. لذا با توجه به بروز چالش‌های ناشی از تعدد مراکز تصمیم‌گیر و سیاستگذار و ناهماهنگی عملیاتی بین آنها در امر سلامت مواد غذایی، پیشنهاد می‌شود به‌منظور ایجاد هماهنگی در مسئولیت‌ها، انجام امور مرتبط با سلامت غذا در زنجیره کامل تولید، به‌صورت متمرکز و توسط یک نهاد مسئول صورت گیرد. با توجه به نبود ساختاری در بخش اجرایی کشور، تعریف این نهاد و جایگاه و وظایف آن نیاز به بررسی و کارشناسی دقیق توسط مجلس شورای اسلامی و کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست است. همچنین لازم است با توجه به وظایف و اختیارات شورای عالی سلامت و امنیت غذایی، نظارت دقیق بر اجرای آیین‌نامه اجرایی این شورا مصوب ۱۳۹۷/۱۰/۲۴، صورت گیرد. گفتنی است براساس بند «الف» از ماده (۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، این شورا از ۱۶ عضو تشکیل شده است که با توجه به تنوع مسئولیت‌های سازمان‌های مرتبط با موضوع سلامت غذا، پیشنهاد می‌شود این سازمان‌ها نیز به اعضای شورای عالی سلامت و امنیت غذایی اضافه شوند. از جمله این سازمان‌ها می‌توان به سازمان غذا و دارو، مرکز سلامت محیط و کار، سازمان دامپزشکی، سازمان شیلات، سازمان حفظ نباتات، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی اشاره کرد. همچنین در شرح وظایف این شورا می‌توان موارد زیر را در راستای بهبود سلامت مواد غذایی تولیدی اضافه کرد:



- تدوین استانداردها و نظارت بر رعایت آنها به تفکیک محصولات مختلف و در گلوگاه‌های مختلف زنجیره تولید تا سفره،
- تدوین سازوکار برچسب‌گذاری محصولات غذایی به‌ویژه در مبادی تولید و یا واردات،
- پایه‌ریزی نظام تدوین و بازنگری سیاست‌های غذا و تغذیه برای گروه‌ها و موقعیت‌های مختلف،
- بهبود کیفی برنامه‌های ارتقای فرهنگ و سواد تغذیه‌ای،
- تدوین دستورالعمل‌های فنی و ترویج روش‌ها و فناوری‌های نوین، مبتنی بر شواهد تولید محصولات کشاورزی سالم،
- به‌کارگیری ابزارهای اقتصادی مؤثر بر تولید و توزیع غذای سالم (مالیات، تعرفه، یارانه و تسهیلات)،
- درجه‌بندی دوره‌های مراکز تولیدی مواد غذایی از نظر سلامت و ارزش غذایی،
- برقراری برنامه‌های حمایت از تغذیه سالم در گروه‌های آسیب‌پذیر،
- تأکید بر ارائه و اخذ خوداظهاری در کیفیت تولید محصولات کشاورزی به‌ویژه مواد وارداتی،
- بازنگری سازمان و ساختارهای متولی و اجرایی نظارت بر تولید مواد غذایی سالم با تأکید بر سازمان‌های مردم‌نهاد در امر نظارت بر تولید مواد اولیه و فراوری محصولات در تولید مواد غذایی،
- راه‌اندازی شبکه یکپارچه پایش و نظارت بر تولید،
- مدیریت تغذیه در بحران.

۲-۲-۴. پیشنهاد طرح «ارتقای فرهنگ، تقویت ساختار و حفاظت از منابع طبیعی کشور»
(با تأکید بر ارزیابی طرح جامع منابع طبیعی و آبخیزداری کشور)

- اهمیت موضوع

از زمان تشکیل مجلس شورای ملی در سال ۱۲۸۵ و دوره اول قانونگذاری تا به امروز بیش از ۱۰۰ قانون، تصویب‌نامه، توافق‌نامه، آیین‌نامه اجرایی، شیوه‌نامه، اساسنامه و دستورالعمل در رابطه با موضوعات مختلفی همچون تعیین مالکیت، حفاظت، احیا، بهره‌برداری، واگذاری، جرائم و مجازات در حوزه منابع طبیعی به تصویب رسیده است. از جمله قوانین مهم در این حوزه می‌توان به «قانون ملی شدن جنگل‌های کشور»، مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷؛ «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵ و «قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور» مصوب ۱۳۷۱/۷/۵ اشاره کرد.

با وجود اینکه در تدوین و تصویب قوانین و مقررات ناظر بر منابع طبیعی به توسعه پایدار منابع طبیعی توجه شده و توفیقاتی نیز در مدیریت این منابع حاصل شده است؛ ولی برخی شواهد نشان می‌دهد که این قوانین و مقررات فارغ از قدیمی بودن، به دلایل مختلفی از جمله نبود ضمانت‌های

اجرای لازم و شفاف، تصویب قوانین متناقض با یکدیگر، عدم توجه به بهره‌مندی مناسب از دانش روز و مشارکت جامعه محلی در مدیریت منابع طبیعی، فقدان مدیریت واحد در برنامه‌ریزی سرزمین و تعیین کاربری و تناسب اراضی، تعدد متولیان در رسیدگی به مدیریت منابع طبیعی، مشکلات متعددی بین دستگاه‌های اجرایی و مردم در حوزه منابع طبیعی به وجود آورده که همه این موارد بیشتر به تخریب منابع طبیعی منجر شده است تا حفظ آن. بنابراین بازنگری در مجموعه قوانین و مقررات مرتبط با منابع طبیعی و تقویت و به‌روزرسانی و کارآمد کردن آنها با توجه به شرایط و نیازهای کشور و جلوگیری از موازی‌کاری‌ها، رفع خلأها، ابهامات و تعارضات قانونی در موضوعات مهم مرتبط ضرورت دارد. لذا با توجه به وظیفه کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست مجلس شورای اسلامی برای انجام وظایف محوله در محدوده منابع طبیعی و محیط زیست، موضوع ارتقای فرهنگ، تقویت ساختار و حفاظت از منابع طبیعی کشور می‌تواند یکی از اولویت‌های این کمیسیون باشد.

– آسیب‌شناسی قوانین و مقررات در حوزه حفاظت از منابع طبیعی

به‌منظور رفع تناقضات، ابهامات و خلأهای موجود در قوانین و مقررات ناظر بر منابع طبیعی، برخی از متخصصان این حوزه بر این باورند که باید قانون جامع و تمام‌شامل در این حوزه تصویب شود تا علاوه بر پوشش تمام موضوعات مرتبط با مدیریت منابع طبیعی، اشکالات موجود در قوانین و مقررات مرتبط را نیز برطرف کند. از طرفی برخی دیگر از کارشناسان و صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که نمی‌توان و نباید با هدف تصویب قانون جامع منابع طبیعی، قوانین مادر حاکم بر مدیریت منابع طبیعی و دیگر قوانین مرتبط را منسوخ کرد. از سوی دیگر، با توجه به سابقه پیشنهاد تصویب قانون جامع منابع طبیعی در قالب طرح یا لایحه و به نتیجه نرسیدن آنها طی چهار دوره (هفتم، هشتم، نهم و دهم) مجلس شورای اسلامی، به‌نظر می‌رسد در شرایط حاضر اصلاح اشکالات قوانین و مقررات و پیشنهاد تدوین و تصویب قانون برای رفع خلأهای موجود، راه‌حل بهتری باشد. کمالینکه این شکل از به‌روزرسانی قوانین، در کشورهایی که از لحاظ مدیریت منابع طبیعی و محیط زیست پیشرو هستند نیز مسبق به سابقه است. برخی از ایرادات کلی بخشی از قوانین ناظر بر منابع طبیعی عبارتند از:

- تعارض و تداخل قوانین ناظر بر منابع طبیعی کشور در برخی از موضوعات،
- اتخاذ رویکرد کنترلی و سرکوبگرانه به‌جای رویکرد پیشگیرانه در برخی از قوانین حاکم بر منابع طبیعی، به‌ویژه در حوزه جرائم و مجازات‌های متخلفان،
- نبود توجه درخور و مناسب به موضوع مشارکت جامعه محلی در مدیریت منابع،
- تغییر در قوانین حاکم بر منابع طبیعی با تغییر دولت‌ها، در راستای واگذاری منابع طبیعی و ثروت‌های عمومی،
- نبود حمایت‌های کافی از مأموران حفاظت از منابع طبیعی و جنگل‌بانان در قوانین موجود،



- فقدان مدیریت واحد در برنامه‌ریزی سرزمین و تعیین کاربری و تناسب اراضی برمبنای توان اکولوژیک آنها.

- نواقص قانونی و تأثیر آن بر وضعیت منابع طبیعی کشور

همان‌گونه که اشاره شد دلیل عمده ناکارایی قوانین و مقررات ناظر بر منابع طبیعی قدیمی بودن، پراکندگی و تنوع زیاد، نواقص، تناقضات و تعارضات موجود در قوانین و مقررات مورد نظر و برخی خلأهای قانونی است. نبود اراده و سرعت کافی در اصلاح قوانین و اجرای ناقص قوانین موجود باعث شده که منابع پایه، به‌ویژه آب و خاک، در معرض تخریب شدید قرار گرفته و آینده کشاورزی کشور و امنیت غذایی را به‌طور جدی تهدید کنند. نتیجه آن تغییرات کاربری نامناسب اراضی، فرسایش شدید خاک، تخریب منابع آب و ظرفیت‌های اکولوژیکی کشور، بروز سیلاب‌های مخرب، گسترش دامنه بیابان‌ها و خشکیدگی و تخریب جنگل‌ها شده است. نگاه ناقص و محدود سنتی به مسئله آبخیزداری به‌جای تفکر مدیریت جامع حوضه، نیز مزید بر علت شده است تا امروزه معضلات عظیم توسعه صنعت در مناطق کویری، تخریب آبخوان‌ها، گسترش شهرها در مناسب‌ترین اراضی کشاورزی و تخریب منابع پایین‌دست این شهرها و فرسایش خاک، تهدید جدی برای امنیت غذایی، سلامت جامعه، پایداری اقتصاد کشاورزی و حتی صنعتی و اشتغال ایجاد نماید و این در حالی است که هم‌اکنون برای موارد فوق برنامه مشخص و جامعی در دستور کار نیست.

- اقدامات پیشنهادی

قوانین مرتبط با منابع طبیعی در دوره‌های زمانی مختلف و تحت شرایط خاص و غالباً با تأثیر پذیرفتن از مبانی اسلامی، قوانین پایه، اصول فنی، ضوابط مدیریتی، سیاستگذاری، عرف و سنت، فرهنگ جامعه و قواعد بین‌المللی تدوین و تصویب شده‌اند. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از سال ۱۳۹۳ با تشکیل کارگروهی متشکل از برخی اعضای کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست، کارشناسان سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و صاحب‌نظران و اساتید مجرب دانشگاهی، طرح‌ها یا لوایح جامع منابع طبیعی را مورد بررسی قرار داده و پس از احصای اشکالات آنها و وجود مواد مشابه با قوانین و مقررات موجود، به این نتیجه رسید که اساساً سست کردن قوانین مادر مرتبط با منابع طبیعی به صلاح کشور و منافع ملی نبوده و پیشنهاد قوانین و مقرراتی که صرفاً در مجموعه قوانین فعلی وجود نداشته یا روزآمد نیست، به‌عنوان متمم و مکمل قوانین موجود راهکار مناسب‌تری است. به‌منظور رفع ضعف‌ها و خلأهای مذکور، طرح قانونی تحت عنوان «ارتقای فرهنگ، تقویت ساختار و حفاظت از منابع طبیعی کشور» در ۶ فصل و ۳۴ ماده پیشنهاد می‌شود. عناوین فصل‌ها عبارتند از:

۱. مبانی، تعاریف و اصطلاحات

۲. حفاظت، حمایت، اصلاح، احیا، توسعه و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی

۳. فرهنگ حفظ منابع طبیعی و مشارکت مردم

۴. توانمندسازی ساختار و مدیریت منابع طبیعی

۵. مدیریت پایدار اراضی

۶. جرائم و مجازات‌ها

طرح پیشنهادی نیازمند اهتمام نمایندگان محترم کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست است تا پس از بررسی کارشناسی و تصویب، گامی در راستای ارتقای فرهنگ، تقویت ساختار و حفاظت از منابع طبیعی کشور برداشته شود.

۳-۲-۴. اولویت‌های اساسی کمیسیون در بخش توسعه روستایی و عشایری

۱-۳-۲-۴. ارتقا و ایجاد یکپارچگی در نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و

عشایری و استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی

از آنجا که توسعه روستایی دارای ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیط زیستی است، لذا برنامه‌ریزی آن باید مبتنی بر یک چشم‌انداز در راستای تحقق حیات طیبه انجام شود و بازیگران مختلف به‌مثابه اجزای یک سیستم، با هماهنگی کامل در راستای رسیدن به چشم‌انداز مذکور تلاش نمایند. در وضعیت کنونی بالغ بر ۲۵ دستگاه اجرایی در عرصه نواحی روستایی و عشایری بدون نظارت و هماهنگی لازم‌الاجرا و بدون سیاست‌ها، چشم‌انداز و شاخص‌های مشخص و هماهنگ‌ساز در حال فعالیت هستند و البته نواحی شهری برای آنها عمدتاً از اولویت بیشتر برخوردار است و به‌نوعی شاهد تبعیض به نفع مراکز جمعیت و سکونتگاه‌های شهری به‌ویژه شهرهای بزرگ هستیم. بیش از یک دهه است که توسعه روستایی و عشایری، اصلاً فصل مشخصی در قوانین بودجه سنواتی کشور نداشته و سهم کل بودجه قابل احصای توسعه و عمران روستایی و عشایری از بودجه عمومی دولت، فراتر از ۵ درصد نمی‌رود و عمده اعتبارات آن در ردیف‌های استانی و متفرقه آورده می‌شود. علاوه بر این، بالغ بر ۷۰ درصد از اعتبارات توسعه روستایی و عشایری در قوانین بودجه سنواتی صرف امور کالبدی، فیزیکی و خدماتی شده و اقتصاد این نواحی مورد غفلت قرار می‌گیرد. در ۱۹ سال گذشته، عملاً برخلاف مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، بین ابعاد «تولیدی» و «سکونتگاهی و فضایی» توسعه روستایی، مرزبندی شکل گرفته و ابعاد سکونتگاهی و فضایی به قانون اصلی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی مبدل شده است. نتیجه چنین رویکردی، تبدیل تدریجی روستاها به سکونتگاه‌های شیک و با ظاهر شهری و در عین حال، فاقد کارکرد اقتصادی و مولد بوده است.

به‌طور کلی در حال حاضر توسعه روستایی و عشایری در کشور فاقد یک مرکزیت رگولاتوری و فرماندهی و راهبری است، به‌گونه‌ای که بتواند: ۱. اهداف راهبردی و شاخص‌های توسعه روستایی و



عشایری را تدوین کند و با اخذ نظرات کارشناسان بی طرف حوزه‌های تخصصی، سیاست‌ها و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی در عرصه توسعه روستایی و عشایری را با بافت و ماهیت این نواحی متناسب نماید، ۲. آثار طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای مختلف بر نواحی روستایی و عشایری را به صورت میدانی پایش کرده و اصلاحات لازم را به موقع اعمال کند، ۳. در دولت و قوه مقننه مسائل روستاییان و عشایر را به صورت علمی پیگیری کرده و از حقوق ایشان با توجه به انزوای جغرافیایی حمایت کند و مسائل آنها را در تصمیم‌گیری‌های مهم از جمله بودجه و برنامه توسعه انعکاس دهد، ۴. در راستای سیاست‌های کلی نظام، مشارکت روستاییان و عشایر در توسعه سکونتگاه‌های خود را در قالب نظام برنامه‌ریزی محلی و با رویکرد مکان‌محور و شبکه‌ای ارتقا بخشیده و بر نظام برنامه‌ریزی بخشی و تمرکزگرا غلبه کند و ۵. انضباط مالی را در هزینه‌کرد اعتبارات بودجه سنواتی توسعه روستایی و عشایری بهبود بخشد. شایان ذکر است که علاوه بر قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی، بر یکپارچگی سیاست‌ها و برنامه‌های بخش کشاورزی، عمران و توسعه روستایی و امور عشایری و محوریت ابعاد اقتصادی توسعه روستایی تأکید دارند. جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم توسعه نیز صریحاً بر تحقق این یکپارچگی تا انتهای سال اول برنامه ششم توسعه تأکید کرده است.

از سوی دیگر، علاوه بر اختلال در سطوح ملی حکمرانی روستایی، مدیریت محلی روستایی، یعنی دهیاری و شورای اسلامی نیز در اغلب موارد، فاقد توانمندی در زمینه برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی روستاها هستند. عمده وظایف دهیار، در جمع‌آوری پسماند، مبلمان روستایی و جدول‌کشی خلاصه شده است و شوراهای اسلامی به خصوص در مناطق بیلاقی، بعضاً نقش مؤثری در معاملات زمین و تغییر کاربری اراضی بازی می‌کنند. این در حالی است که دهیاری به عنوان مدیر روستا (کانون تولید) و شوراهای اسلامی باید نقش علمی در شکوفایی قابلیت‌های اقتصادی روستا و فراهم کردن زمینه برای فعالیت اقتصادی افراد داشته باشند. نظام مدیریت محلی روستایی کشور، در حال حاضر ناتوان از فعال‌سازی و بسیج همه‌جانبه توان مردمی در توسعه و شکوفایی روستاها بوده و نقش آنها بیشتر محدود به کارکردهای سیاسی و عمرانی است و نقش فعالی در توسعه پایدار روستایی ندارند. در مجموع شایان ذکر است که نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری ناهماهنگ، بخشی و تمرکزگرای موجود سبب شده در بسیاری از موارد حتی با صرف هزینه‌های فراوان دستاوردهای مورد انتظار از نظر کنترل جریان مهاجرت و بهبود زیست‌پذیری نواحی روستایی و عشایری محقق نشود. در حال حاضر عمده روستاها و کانون‌های عشایری کشور با روستاهای الگو و خوداتکا فاصله زیادی دارند و با اجرای برنامه‌های اشتباه، وابستگی روستاییان و عشایر به دولت و روحیه انفعالی ایشان تقویت شده است.

– اقدامات پیشنهادی

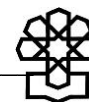
پیگیری اجرای جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه

تصویب قانون جامع توسعه روستایی و عشایری جمهوری اسلامی ایران به منظور یکپارچه‌سازی نظام سیاستگذاری و مدیریت توسعه روستایی و عشایری و تحقق نظام برنامه‌ریزی محلی و مکان‌محور

۲-۳-۴. سامان‌دهی به طرح‌های اشتغال‌زایی و کارآفرینی روستایی و عشایری

سیاست‌ها و برنامه‌های حمایتی مختلفی از اشتغال در نواحی روستایی و عشایری در کشور اجرا شده است که آخرین آنها قانون ایجاد اشتغال پایدار روستایی با استفاده از ۱/۵ میلیارد دلار منابع صندوق توسعه ملی است. ولی شواهد نشان‌دهنده آن است که اعتبارات تخصیص یافته توفیق جدی در بهبود سطح معیشت مردم و پایدارسازی آن نداشته‌اند. یکی از خلأهای اساسی توسعه اشتغال و کارآفرینی روستایی و عشایری، نامناسب بودن فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری و ضعف در اکوسیستم کارآفرینی در نواحی مربوطه است. در حال حاضر، نظام مناسبی برای ارزیابی و تصویب طرح‌های اقتصادی روستایی و عشایری، مبتنی بر قابلیت‌های محلی و پُربازده‌ترین طرح کسب‌وکار در کشور وجود ندارد. مرجع تصویب خیلی از این طرح‌ها، کمیته‌های اداری در سطح شهرستان یا استان هستند. این در حالی است که معمولاً دستگاه‌های اجرایی از ایده‌های کارآفرینانه روز کم‌اطلاع هستند و چه‌بسا بخش خصوصی متقاضی وام، ایده به‌مراتب پُراشتغال‌تر و مولدتر داشته باشد. اخذ مجوز برای سرمایه‌گذاری در فعالیتهای کارآفرینانه و اقتصادی، فرایند بسیار طولانی دارد و زیرساخت‌هایی مانند برق، فناوری اطلاعات و ارتباطات، به‌موقع و به‌صورت یکپارچه در اختیار سرمایه‌گذاران قرار نمی‌گیرد. لذا هریک از کارآفرینان و سرمایه‌گذاران باید به‌صورت مجزا و مستقل، برای اخذ مجوزهای احداث و بهره‌برداری واحد تولیدی، برخورداری از آب، برق، گاز و سایر خدمات عمومی چندین سال در دستگاه‌های اجرایی مختلف سرگردان باشند.

نگاه خوشه‌ای به بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط روستایی و عشایری عملیاتی نمی‌شود و مدیریت این واحدها سنتی بوده و ساختار حمایتی، برای تحقیق و توسعه و تزریق نوآوری در این بنگاه‌ها به‌منظور بهبود مستمر رقابت‌پذیری آنها در بازارهای جهانی و تسهیل بازاریابی وجود ندارد. این در حالی است که در سمت دیگر، انبوهی از دانش‌آموختگان جوان در تخصص‌های کشاورزی، منابع طبیعی، محیط زیست، توسعه و برنامه‌ریزی روستایی و غیره وجود دارد که با تعبیه سازوکار مناسب می‌توان بدون نیاز به منابع مالی دولتی، از توان آنها در ارتقای رقابت‌پذیری بنگاه‌های اقتصادی روستایی و عشایری بهره‌فرآوانی جست. ارائه سازوکار مناسب در این زمینه، تأثیر بسزایی در رفع مشکلاتی مانند وابستگی اقتصاد کشور به نفت و استفاده اندک از ظرفیت نیروی انسانی کشور خواهد داشت که به فرموده مقام معظم رهبری در بیانیه گام دوم انقلاب جزء مهم‌ترین عیوب نظام اقتصادی محسوب می‌شوند. تجارب جهانی نیز نشان



می‌دهد برخی نهادهای محلی و منطقه‌ای کارآفرینی، تحت عناوینی همچون مراکز رشد و کارآفرینی و آژانس‌های توسعه منطقه‌ای وجود دارند که کارکردهای میدانی در حوزه اقتصادی ارائه می‌کنند.

– اقدامات پیشنهادی

- اصلاح نظام کارآفرینی و اشتغال‌زایی روستایی و عشایری در کشور از طریق تصویب قانون
- مطالبه و پیگیری کمیسیون از وزارت جهاد کشاورزی و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری برای راه‌اندازی و توسعه مراکز کارآفرینی و شتابدهی روستایی و عشایری تحت عنوان مراکز هدایت و حمایت از کارآفرینی به صورت عمومی - خصوصی با رویکرد غیرانتفاعی و اجتماع‌محور. این مراکز باید دارای کارکردهای زیر باشند:

۱. شناسایی قابلیت‌ها و مزیت‌های اقتصادی محلی روستاها و کانون‌های عشایری با توجه به بازار مصرف و هدایت دانش‌آموختگان صاحب صلاحیت و ساکنان محلی در مسیر شکوفاسازی آنها،
۲. اعلان عمومی قابلیت‌های سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و نواحی روستایی و عشایری،
۳. مشارکت موقت در سرمایه‌گذاری بنگاه‌های درآمدزا و نوآور با کارآفرینان محلی به‌عنوان صندوق‌های مخاطره‌پذیر،
۴. مدیریت جریان مستمر و برنامه‌ریزی شده اقتصادی در روستاها از طریق توسعه بهینه بنگاه‌های کوچک و متوسط فارغ از جریان‌ات و بازی‌های سیاسی،
۵. شناسایی متمرکز بازارهای پُر درآمد و توانمندسازی بنگاه‌های کوچک و متوسط روستایی و عشایری برای ورود به آنها،
۶. استقرار خوشه‌ها و نواحی صنعتی در نواحی روستایی و تأمین سریع و یکپارچه زیرساخت‌های آنها اعم از آب، برق، گاز و غیره با هدف تسهیل فضای کسب‌وکار روستایی،
۷. شناسایی استعدادها و پرورش کارآفرینان جوان روستایی و عشایری،
۸. ارتقای ظرفیت مدیریت پروژه در روستاها و کانون‌های عشایری،
۹. تدوین و اجرای چارچوب‌های حقوقی همکاری و شراکت بین روستاییان و عشایر و دانش‌آموختگان مجرب.

۴-۲-۴. اولویت‌های اساسی کمیسیون در بخش محیط زیست

۴-۲-۴-۱. قانونگذاری ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در کشور

به‌رغم توجه دولت و مجلس به مقوله محیط زیست و احکام نسبتاً خوبی که در برنامه توسعه پنجم و ششم آمده است، ولیکن به دلیل عدم توجه به ارزیابی‌های زیست‌محیطی پروژه‌های بزرگ عمرانی، خدماتی، اقتصادی و... در این مبحث توفیقات در خور شأن و انتظاری نداشته‌ایم. در حال حاضر، ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در کشور با چالش‌هایی روبه‌رو است. ازسوی دیگر در حوزه قوانین و

مقررات از یکسو با پراکندگی، به‌روز نبودن، عدم جامعیت لازم برای همه حوزه‌های ارزیابی زیست‌محیطی روبه‌رو هستیم و ازسوی دستگاه متولی امر محیط زیست در کشور با عملکردی ضعیف، در اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های جامع آمایش سرزمین و برنامه‌های توسعه‌ای کشور قاطعیت لازم را ندارد. متأسفانه توجه قانونگذار تا به حال در جهت رفع نیازها و خلأهای حقوقی و کیفی نبوده و همچنان تکیه بر اجرای قوانین موجود می‌باشد. در حوزه دانشگاه و مراکز پژوهشی مرتبط نیز کارهای پراکنده زیادی در زمینه‌های ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، حقوق محیط زیست، ارزیابی استراتژیک محیط زیست انجام و در حال انجام است که هیچ‌گونه عزم راسخی جهت استفاده از این یافته‌ها در جهت مرتفع نمودن مشکلات موجود در زمینه ارزیابی اثرات زیست‌محیطی وجود ندارد. ازسوی دیگر، بررسی‌های اولیه این تحقیق نشان می‌دهد که تمامی آیین‌نامه‌ها و قوانین مدت‌دار ارزیابی اثرات زیست‌محیطی طرح‌ها در کشور، ترجمه متون قانونی کشورهای دیگر است در حالی که این امر نیازمند بررسی تخصصی برای هریک از مناطق کشور و تدوین و تصویب قانونی با الزامات و ضمانت اجرایی قوی است.

– چالش‌های ناشی از خلأهای قانونی در حوزه قوانین و مقررات مرتبط با ارزیابی‌های زیست‌محیطی کشور

- از آنجایی که حکم اصلی قانون ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در قانون برنامه ششم توسعه درج گردیده است می‌توان این اشکال را بر این قانون وارد دانست که احکام لازم‌الاجرا برای ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در قوانین برنامه‌های کشور که یک قانون موقت پنج‌ساله هستند ذکر شده است و از این جهت ایراد و اشکال عمده‌ای بر موقتی بودن مقررات ارزیابی اثرات زیست‌محیطی وارد است و ضرورت دارد که مقررات ارزیابی زیست‌محیطی در قالب قوانین دائمی تصویب گردند.
- در قوانین و مقررات موجود علی‌رغم اهمیت ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، ضمانت اجرای لازم و یا درحقیقت هیچ‌گونه ضمانت اجرایی مشخص پیش‌بینی نشده است و مشخص نیست که در صورت عدم انجام ارزیابی اثرات زیست‌محیطی و یا عدم رعایت نتایج آن چه ضمانت اجرایی و مجازاتی می‌بایست در مورد مسئولین مربوطه و یا کسانی که از این حکم تخطی می‌کنند اجرا شود، گرچه در ذیل ماده (۱۹۲) قانون برنامه پنجم توسعه تصریح شده است که رعایت نتایج ارزیابی توسط مجریان طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ الزامی است و این عبارت نشان‌دهنده اجباری بودن حکم ارزیابی است نه اختیاری بودن آن، ولی همان‌گونه که اشاره شد این الزام بودن تعیین ضمانت اجرا در قانون قید گردیده و در نتیجه خلأ قانونی در این زمینه مشهود می‌باشد و تا حدی راه‌گریز برای مجریان طرح‌ها و پروژه‌ها از نظر عدم انجام ارزیابی اثرات زیست‌محیطی و یا عدم رعایت نتایج ارزیابی انجام شده وجود دارد.



- چشم‌انداز آینده

مسلماً ارزیابی اثرات زیست‌محیطی یکی از عناصر اصلی متشکله مدیریت زیست‌محیطی است و متعاقباً چنین مدیریتی ضرورت اعمال ارزیابی زیست‌محیطی را توجیه‌پذیر می‌سازد. ارتباط و پیوستگی اجتناب‌ناپذیر عوامل اقتصادی، اجتماعی و اکولوژیکی در سیاست‌های استراتژیک کشور و برنامه‌های کلان به‌ویژه در برنامه‌های توسعه‌ای، قانونمند شدن مقوله محیط زیست و در نتیجه شکل‌گیری ابزار قانون ارزیابی اثرات زیست‌محیطی را محرز و انکارناپذیر می‌سازد. اجرای طرح‌های صنعتی از قبیل ایجاد کارخانجات و مجتمع‌های صنعتی عظیم مانند کارخانجات پتروشیمی و ذوب آهن و یا تصویب و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ عمرانی مانند سدسازی‌ها و امثال آن در برگیرنده سرمایه‌گذاری‌های عظیم در یک کشور در حال توسعه همانند کشور ما بوده و الزاماً نیاز به صرف انرژی، هزینه و اعتبار و بالاخره به‌کارگیری نیروی انسانی و استفاده از منابع ارزشمند کشور دارد و تمام این مجموعه در صورت عدم توجه به پیامدهای زیست‌محیطی ناشی از اجرای طرح‌ها اگر در یک نظام قانونمند مدیریت محیط زیست قرار نگرفته و مقررات و ضوابط قانونی نادیده گرفته شود، آثار مخرب و خسارات جبران‌ناپذیر و بعضاً فاجعه‌آمیز بر محیط زیست وارد ساخته و در طولانی‌مدت، غیرقابل پذیرش و تحمل خواهد بود.

- اقدامات

وضع قانون: مطابق ماده (۵۸) آیین‌نامه داخلی مجلس - کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست وظیفه تدوین و تصویب قانون دائمی ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در مجلس یازدهم را برعهده دارد. لذا تدوین و تصویب یک نظام قانونمند و دائمی ارزیابی اثرات زیست‌محیطی می‌تواند به‌موقع از تأثیرات سوء این‌گونه فعالیت‌ها پیشگیری و ممانعت نماید.

۲-۴-۲. تدوین پیش‌نویس طرح تعیین ارزش اقتصادی زیست‌بوم‌ها و منابع زیستی

اولین گام برای اجرای اقتصاد محیط زیست در کشور مشخص کردن وضعیت کشور از نظر محیط زیستی است، تا مشخص شود که کشور در چه شرایطی قرار دارد و به چه سمتی در حال حرکت است. به همین خاطر ارزشگذاری و ارزیابی خسارات وارده به محیط زیست دارای اهمیت بالایی است و کمک بسیار بزرگی برای بهبود شرایط محیط زیستی است. همچنین این ارزشگذاری کمک بسیار خوبی برای اجرای ابزارهای اقتصاد محیط زیست (مالیات، تجارت انتشار و...) خواهد بود. در مجموع اهمیت تعیین خسارات محیط زیست را می‌توان به‌صورت موارد زیر بیان کرد:

- دستیابی به ابزار اقتصادی مناسب برای حفاظت از محیط زیست،

- وارد کردن جنبه‌ها و خدمات محیط زیستی در محاسبات درآمد ملی و فرایند تصمیم‌گیری و

محاسبات هزینه و منافع،

- جلب بیشتر مشارکت مردمی و ذی‌نفعان پروژه‌ها،
- متقاعد کردن دولتمردان در تأمین بودجه‌های مورد نیاز برای حفظ محیط زیست،
- افزایش آگاهی‌های عمومی در جهت کاهش تخریب و تعرض به منابع طبیعی و محیط زیست،
- تعیین هزینه آلودگی و تخریب ناشی از طرح‌های توسعه بر محیط.

- چالش‌های ناشی از عدم ارزشگذاری اقتصادی زیست‌محیطی

براساس مطالعه انجام شده در سال ۲۰۰۲ میلادی خسارات ناشی از تخریب زیست‌محیطی در ایران به دلیل عدم ارزشگذاری‌های زیست حدود ۸۴۳۰ میلیون دلار است که با توجه به عدم توجه مسئولان به بخش محیط زیست احتمال افزایش این رقم در سال‌های اخیر بسیار زیاد است.

- چشم‌انداز آینده

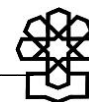
ادامه روند فعلی باعث تخریب هرچه بیشتر منابع و محیط زیست خواهد شد، لذا تصویب طرح پیشنهادی از ضروریات کشور است. هدف اصلی قانونگذاری در حوزه ارزشگذاری اقتصادی سایت‌های مهم زیست‌محیطی کشور و برآورد و تخمین هزینه‌های ناشی از تخریب و آلودگی محیط زیست ناشی از پروژه‌های عمرانی در کشور، در اختیار نهادن داده‌های حاصل برای لحاظ نمودن آنها در حساب‌های ملی کشور است. با توجه به مطالب بیان شده جهت سوق اقتصاد به سمت توسعه پایدار و محیط زیست، ابتدا ضروری است در مجلس یازدهم قانون ارزشگذاری اقتصادی منابع زیستی تدوین و تصویب شود.

- اقدامات

وضع قانون: مطابق ماده (۵۸) آیین‌نامه داخلی مجلس - کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست وظیفه تدوین و تصویب قانون تعیین ارزشگذاری اقتصادی منابع زیستی را در کشور دارد.

۳-۴. موارد مرتبط در حیطه وظایف سایر کمیسیون‌ها و هماهنگی‌ها

اکثریت قریب به اتفاق موضوعات مربوط به بخش آب و محیط زیست در درجه اول در کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی و در درجه دوم در کمیسیون عمران مطرح می‌شوند. به فراخور نوع موضوع ممکن است برخی هماهنگی‌ها بین کمیسیون‌های کشاورزی، آب و منابع طبیعی و عمران لازم باشد. همچنین به دلیل فرابخشی بودن موضوع آب و محیط زیست و ارتباط آن با سایر دستگاه‌ها و بخش‌ها، در برخی موارد موضوع آب و محیط زیست، مؤلفه‌ها و جنبه‌های مختلف آن در سایر کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی مانند کمیسیون انرژی، اقتصادی یا کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی (به‌عنوان کمیسیون‌های اصلی یا فرعی) نیز مطرح می‌شود که در این حالت هماهنگی‌های لازم باید انجام شود.



۵. نکات مهم درباره ساختار کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی

بررسی جایگاه محیط زیست در ساختار و عملکرد دوره‌های پیشین مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که همواره محیط زیست به‌عنوان موضوعی فرعی و نه‌چندان پُراهمیت در کنار موضوعات به‌ظاهر اصلی جایگاه مناسب و مستقلی نداشته است. در مجلس اول و دوم کمیسیون مستقلی وجود داشت تحت عنوان کمیسیون سازمان‌های تابع نخست‌وزیری که دربرگیرنده سازمان‌های محیط زیست، اوقاف، تربیت‌بدنی و انرژی اتمی بود و بسیار فعال و پویا مسائل و برنامه‌های محیط زیست را مورد توجه قرار می‌داد، اما با تغییراتی که در امور داخلی مجلس صورت پذیرفت این کمیسیون حذف و برنامه‌های بخش محیط زیست و سازمان مربوطه عملاً زیر نظر کمیسیون آب، کشاورزی و منابع طبیعی قرار گرفت.

این در حالی است که بخش‌های آب و کشاورزی خود با انبوهی از مسائل و مشکلات مواجه بوده و هستند و طرح موضوعات محیط زیست به‌صورت ریشه‌ای در اولویت بعدی این کمیسیون است. ازسوی دیگر بخش کشاورزی به‌عنوان بخش تولیدی، اقتصادی و اشتغال‌زا نقش بسیار مهمی در کشور دارد و این بخش با توجه به لزوم بهره‌برداری از منابع زیستی مختلف از قبیل آب، خاک، جنگل و مرتع با محیط زیست در تضاد است.

بنابراین، پیشنهاد می‌شود مجلس آینده با در دستور قرار دادن ایجاد یک کمیسیون مستقل برای حفاظت محیط زیست و افزایش اختیارات بیشتر به سازمان محیط زیست کشور قطعاً می‌تواند گامی بلند در این مسیر بردارد، اما راهبرد پایدار مجلس در این رابطه باید طرح‌ریزی شده و ایجاد یک نظام یکپارچه ملی محیط زیست باشد.

– کمیته‌های پیشنهادی برای کمیسیون کشاورزی

کمیته توسعه روستایی و عشایری، کمیته امنیت غذایی پایدار، کمیته فضای سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار، کمیته منابع طبیعی و عوامل پایه تولید، کمیته زنجیره ارزش کشاورزی، کمیته محیط زیست، کمیته نظام‌های بهره‌برداری.

منابع و مأخذ

۱. آیین‌نامه تشکیل «شورای عالی سلامت و امنیت غذایی». مصوب ۱۳۸۵/۷/۳۰ هیئت وزیران.
۲. دبیرخانه شورای عالی سلامت و امنیت غذایی کشور. سند ملی تغذیه و امنیت غذایی کشور (۱۳۹۹-۱۳۹۱). اسفند ۱۳۹۱.
۳. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹.
۴. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، ابلاغی ۱۳۹۴/۰۴/۰۹.
۵. سیاست‌های کلی جمعیت، ابلاغی ۱۳۹۳/۰۲/۳۰.
۶. سیاست‌های کلی سلامت، ابلاغی ۱۳۹۳/۰۱/۱۸.

۷. سیاست‌های کلی علم و فناوری، ابلاغی ۱۳۹۳/۰۶/۲۹.
۸. سیاست‌های کلی نظام در امور شهرسازی، ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۹.
۹. سیاست‌های کلی نظام در امور مسکن، ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۹.
۱۰. سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، ابلاغی ۱۳۹۱/۰۹/۲۹.
۱۱. سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، ابلاغی ۱۳۹۰/۰۹/۲۱.
۱۲. سیاست‌های کلی نظام اداری، ابلاغی ۱۳۸۹/۰۱/۳۱.
۱۳. سیاست‌های کلی نظام برای پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه، ابلاغی ۱۳۸۴/۰۶/۲۵.
۱۴. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶.
۱۵. قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳.
۱۶. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴.
۱۷. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۹ مجلس شورای اسلامی.
۱۸. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶.
۱۹. قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۰۶.
۲۰. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱.
۲۱. کلانتری، خلیل؛ ورمزیاری، حجت و ندوشن عسکری، عباس. ۱۳۹۲. چشم انداز آینده جمعیت روستایی و چالش‌های مدیریت توسعه پایدار روستایی در ایران. فصلنامه روستا و توسعه، ۱۶ (۲): ۱-۲۳.
۲۲. گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۸.
۲۳. گزارش‌های سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۶.
۲۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. بررسی چالش‌های الگوی کشت و آب مصرفی کشاورزی، شماره مسلسل ۱۶۹۴۸، ۱۳۹۹.
۲۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. بررسی و تحلیل محتوای قوانین جامع و معتبر بخش کشاورزی. شماره مسلسل ۱۵۳۵۷، ۱۳۹۶.
۲۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. پیشنهاد طرح «ارتقای فرهنگ، تقویت ساختار و حفاظت از منابع طبیعی کشور» (با تأکید بر ارزیابی طرح جامع منابع طبیعی و آبخیزداری کشور)، شماره مسلسل ۱۶۸۵۸، ۱۳۹۸.
۲۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸ - ۷. بخش کشاورزی، شماره مسلسل ۱۶۴۹۶، ۱۳۹۸.
۲۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات زیربنایی، گروه آب، ارزیابی اثربخشی قانونگذاری بر وضعیت منابع آب زیرزمینی، شماره مسلسل: ۱۶۷۵۰، ۱۳۹۸.
۲۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات زیربنایی، گروه آب، بررسی بحران آب و پیامدهای آن در کشور، شماره مسلسل: ۱۵۶۰۸، ۱۳۹۶.
۳۰. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات زیربنایی، گروه آب، درباره برنامه ششم توسعه: جایگاه آب در برنامه ششم توسعه، شماره مسلسل: ۱۴۵۸۶، ۱۳۹۴.
۳۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات زیربنایی، گروه آب، بررسی تحولات قوانین بخش آب و تأثیر آن بر منابع زیرزمینی، شماره مسلسل: ۱۴۳۰۹، ۱۳۹۴.
۳۲. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی. نقشه تحول نظام سلامت جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت. ۱۳۹۰.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۷۰۷۳

عنوان گزارش: ۱۴. کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی؛ وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه‌های آب و کشاورزی)
تهیه و تدوین کنندگان: پژمان اعلائی بروجنی، حجت ورمزیاری، الهه سلیمانی، مهدی مظاهری، نرجس عبدالمنافی
مدیر مطالعه: جمال محمدولی سامانی
ناظران علمی: حسین افشین، محمدتقی فیاضی
ویراستار تخصصی: —
ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مجلس یازدهم
۲. کمیسیون کشاورزی
۳. آب و منابع طبیعی
۴. اولویت‌ها



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۳/۱