

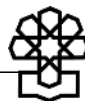
با نمایندگان مردم در مجلس نهم

۴۱. آشنایی با بخش کشاورزی و آب

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	پیشگفتار
۲.....	چکیده
۳.....	۱. بخش کشاورزی
۱۱.....	۲. بخش آب
۱۳.....	۳. چالش‌ها
۲۴.....	منابع و مآخذ



با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۴۱. آشنایی با بخش کشاورزی و آب

پیشگفتار

جایگاه مجلس شورای اسلامی در مقام «خانه ملت» که «عصاره فضائل مردم» است و در جایگاه مرجع انحصاری قانونگذاری در کشور که صلاحیت نظارت بر امور کشور را هم دارد به قدری والا است که معمار کبیر انقلاب اسلامی خمینی روح‌الله این جایگاه را در رأس امور دانست.

وظیفه نمایندگی و وظیفه الهی در مقام نمایندگی مردم در نظام اسلامی است و نمایندگان محترم مجلس ضروری است که با علم و عمل به این تکلیف عمل نموده و پاسدار حقوق مردم شریف بوده و در تحقق اهداف انقلاب اسلامی تلاش نمایند.

مهمترین وظیفه مجلس شورای اسلامی و نمایندگان محترم مجلس، قانونگذاری و نظارت بر حسن اجرای قوانین مصوب است. بدیهی است برای کارآمدی و اثربخشی هرچه بیشتر فعالیت‌هایی که در بازه زمانی چهارساله دوره نهم مجلس در این دو عرصه انجام می‌گیرد لازم است تا نمایندگان محترم توجه خود را معطوف به موضوعات و مسائلی نمایند که تأثیر قانونگذاری آنها در نظام اجرایی کشور بادوام و فراگیر بوده و تضمین‌کننده توأمان توسعه و عدالت باشد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای ارائه خدمت به نمایندگان

محترم مبادرت به تهیه یک بسته اطلاع‌رسانی در موضوعات مختلف نموده است تا اطلاعات لازم و مورد نیاز اولیه را جهت نمایندگان برگزیده مردم در دوره نهم مجلس تأمین نماید و چنانچه نمایندگان برگزیده در موضوعاتی اطلاعات کمتری را داشته باشند با استفاده از این مجموعه امکان افزایش سطح دانش آنان در این موارد فراهم شود. موضوعاتی که در این سلسله گزارشات انتخاب شده‌اند در موضوعات مختلف حقوقی، سیاسی، اقتصادی، برنامه و بودجه، اجتماعی، زیربنایی، انرژی و صنعت و معدن با همین رویکرد برگزیده و اولویت‌گذاری شده‌اند.

امید است آنچه انتشار یافته و در اختیار قرار گرفته قابل استفاده و مفید باشد و اطلاعات اولیه لازم مورد نیاز را برای نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی فراهم نماید. همچنین امید است دوره نهم مجلس شورای اسلامی با همکاری تمام نهادهای مؤثر در سیاستگذاری و همت نمایندگان شاهد دوره‌ای پربار و کارآمد از نظام قانونگذاری باشیم که مرضی حضرت حق جل و علا و حضرت بقیةالله قرار گیرد.

چکیده

با توجه به اتمام دوره هشتم مجلس شورای اسلامی و نزدیک شدن به شروع دوره نهم آن، گزارش حاضر سعی دارد تا با تبیین شرایط فعلی امور بخش کشاورزی و آب کشور بررسی چالش‌ها و مشکلات موجود، نیازها و ضرورت‌های بخش‌های مذکور را روشن سازد و در جهت پیشبرد اهداف و برنامه‌های این بخش‌ها با توجه به اهداف پیش‌بینی شده در اسناد بالادستی و برنامه‌های توسعه‌ای کشور به بیان راهکارها و پیشنهادهای راهبردی بپردازد.



۱. بخش کشاورزی

- ضرورت موضوع

با توجه به اینکه اهداف اصلی سند چشم‌انداز ملی ایران ۱۴۰۴ در بخش اقتصادی شامل سه اصل مهم واگذاری شرکت‌های دولتی، اصلاح نظام مالیاتی و هدفمند کردن یارانه‌ها می‌باشد و از طرف دیگر طی چند دهه گذشته بخش خدمات و صنعت رشد نسبتاً بیشتری داشته و کمترین توجه به بخش کشاورزی صورت گرفته، لازم است برای دستیابی به اهداف مهم اقتصادی ایران به‌عنوان کشور برتر منطقه در سال ۱۴۰۴ به فرصت‌ها و محدودیت‌های بخش کشاورزی توجه و بازنگری بیشتری صورت گیرد.^۱ فرصت‌های بارز و باارزش بخش کشاورزی شامل تنوع آب و هوایی مطلوب با قابلیت تولید چهار فصل، منابع طبیعی فراوان و ارزان نسبت به بخش‌های دیگر اقتصادی، موقعیت جغرافیایی مناسب کشور، ارتباطات زمینی، آبی و هوایی در منطقه و به‌ویژه مزیت نسبی تولید بخش کشاورزی ایران، کشور را در موقعیت بسیار مناسب برای خود کفایی و استقلال اقتصادی تولید، اشتغال و درآمد قرار داده است.

طبق آخرین داده‌های فائو، ارزش تولیدات ایران در زمینه ۲۴ محصول، در زمره ۲۰ کشور برتر دنیا قرار داشته است که البته رتبه آن در زمینه ۱۰ محصول زیر ۵، در زمینه ۹ محصول بین ۶ تا ۱۰ بوده است. این امر نشان‌دهنده توان جهانی بخش کشاورزی ایران در زمینه تولید محصولات کشاورزی و حضور در بازارهای جهانی و ارزآوری برای کشور است.^۲

۱. گزارش جهاد اقتصادی در بخش کشاورزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲. جایگاه بخش کشاورزی در اقتصاد کشور و برنامه‌های توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

کشاورزی جایگاه مهمی در اقتصاد ایران دارد، به گونه‌ای که در ایران و در سال ۱۳۸۳، حدود ۱۴ درصد تولید ناخالص داخلی (۱۰۰=۱۳۷۶)، ۲۵ درصد ارزش صادرات غیرنفتی، بیش از ۲۰ درصد اشتغال، نزدیک به ۸۰ درصد از عرضه غذا و ۹۰ درصد از مواد اولیه صنایع تبدیلی کشاورزی را تأمین نموده است.^۱ در سال ۱۳۸۶ نیز سهم ارزش افزوده گروه کشاورزی، نفت، صنایع و معادن و خدمات از رشد تولید ناخالص داخلی، به ترتیب معادل ۰/۹، ۰/۱، ۲/۷ و ۳/۵ بوده است.

بنابراین رشد بهره‌وری تولیدات کشاورزی می‌تواند دریچه نوینی را برای توسعه کشاورزی ایران گشوده و توان رقابتی آن را بهبود اساسی دهد.

سال‌های اخیر سال‌های از دست دادن فرصت‌های تولید در بخش کشاورزی (به دلیل مزیت‌های نسبی در تولید محصولات اساسی کشور) بوده است. به طوری که گویا در طی این سال‌ها در جهت عکس اهداف کلان کشور راهبرد افزایش واردات محصولات مورد تأکید بوده است و کاهش تعرفه‌ها و افزایش واردات همراه با افزایش تورم و کاهش قدرت خرید تولیدکنندگان محصولات اساسی کشاورزی موجب کاهش رشد درآمدهای کشاورزان به میزان کمتر از نرخ تورم و موجب کاهش نرخ مبادله اکثر محصولات کشاورزی شده است و این امر موجب شده است تا انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری در این بخش وجود نداشته باشد و بهره‌وری در بخش کشاورزی کاهش یابد.^۲

مهمترین نکته در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، تأکید آن بر کاهش نیافتن یارانه

۱. عبداللہی، ۱۳۸۵.

۲. گزارش بررسی تولید و تجارت محصولات بخش کشاورزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



پرداختی به تولیدکنندگان بخش کشاورزی و حمایت از آنان به طریق پرداخت کمک‌های بلاعوض یا یارانه سود تسهیلات و یا وجوه اداره شده است، اما در عمل حمایت‌ها به مقداری اعتبار بانکی و پرداخت یارانه سود تسهیلات این اعتبارات محدود شده است و علیرغم برآوردهای انجام شده در بسته کشاورزی برای طرح هدفمند کردن یارانه‌ها، آنچه که در کارگروه هدفمند کردن مورد تصویب قرار گرفته و ابلاغ شده است در اغلب زمینه‌های تولید، به آورده تولیدکنندگان و اعتبارات بانکی موکول شده است که امکان آورد قابل ملاحظه از سوی تولیدکنندگان محل ابهام است.^۱

بخش کشاورزی هم‌اکنون به دلیل بروز خشکسالی‌های پی‌درپی، سال‌های گذشته همراه نشدن با روند پیشرفت روش‌های کاشت، داشت و برداشت، عدم بهره‌مندی از مکانیزاسیون (ماشین‌آلات کشاورزی) و خرد بودن اراضی کشاورزی و بالا بودن قیمت نهاده‌های کشاورزی در شرایط مناسبی که در خور این بخش باشد، قرار ندارد. در یک ارزیابی کلی از عملکرد بخش کشاورزی در طی سال‌های اخیر به‌طور اجمال می‌توان گفت که علیرغم تلاش‌های صورت گرفته ضعف‌های اساسی در این بخش وجود دارد و لکن در صورت مدیریت صحیح و تلفیق بهینه منابع می‌توان این بخش را از ورطه نابودی نجات داد در غیراین صورت، ادامه اقدامات اجرایی موجود، موجب ادامه وابستگی کشور و کاهش امنیت غذایی خواهد شد.

۱. مروری بر آثار و پیامدهای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بر بخش کشاورزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- مشکلات و چالش‌های اساسی بخش کشاورزی

اهم مشکلات و چالش‌های اساسی بخش کشاورزی شامل موارد زیر است:

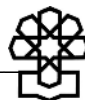
پایین بودن بهره‌وری و راندمان تولید و عملکرد محصولات کشاورزی (فقدان ارتباط لازم بین تحقیقات کاربردی مورد نیاز و فرآیندهای اجرایی، پایین بودن راندمان آب در بخش کشاورزی)^۱، عدم کفایت سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در عملیات زیربنایی آب و خاک و منابع طبیعی، مدیریت ناکارآمد واحدهای خدماتی و تولیدی دولتی و خصوصی در بخش کشاورزی، بزرگی حجم و اندازه دستگاه متولی بخش کشاورزی، نظام ناکارآمد بازار محصولات کشاورزی^۲، ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی (سیاست قیمت‌گذاری، یارانه، بیمه، تجارت خارجی و حمایت‌های مرزی مانند تعرفه‌ها) می‌باشد.^۳

آنچه مطالعات و بررسی‌های انجام شده در این حوزه نشان می‌دهد، بیانگر رشد منفی اغلب شاخص‌های اقتصادی در سال‌های اخیر است از جمله روند سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در این بخش بیانگر عدم اهتمام به ایجاد بسترهای لازم برای جذب سرمایه در این بخش است. بنابراین سیاست‌های حمایتی کنونی نتوانسته انگیزه لازم برای تولیدکنندگان، جهت افزایش سرمایه‌گذاری در بخش را فراهم کند، بلکه بیشتر در جهت خنثی‌سازی از فشارهای تورمی ناشی از افزایش قیمت نهاده‌ها در بخش به‌کار گرفته شده است. همچنین با توجه به مستندات موجود و مباحث مطرح

۱. الگوی مدیریت آب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲. تولید و تجارت محصولات کشاورزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۳. ضعف‌ها و قوت‌های بخش کشاورزی با تأکید بر اسناد بالاسری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



شده می‌توان گفت که در طی سال‌های اخیر فرصت‌های بسیاری در تولید محصولات اساسی از دست رفته است. بنابراین سال‌های اخیر، سال‌های از دست دادن مزیت‌های نسبی در تولیدات محصولات کشاورزی بوده است، که علت اصلی آن مداخله غیرمنطقی در تعیین تعرفه واردات آنها بوده و نتیجه آن افزایش واردات شکر، پنبه میوه و حبوبات و سایر محصولات کشاورزی در طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ است این درحالی است که کشور در محصولاتی مثل شکر، دانه‌های روغنی، پنبه، انواع میوه و... همواره از مزیت نسبی برخوردار بوده است.^۱ در نتیجه در طی این سال‌ها، راهبرد افزایش واردات در برخی از محصولات در جهت عکس اهداف کلان کشور مورد تأکید بوده است و طی این مدت کاهش تعرفه‌ها و افزایش واردات همراه با افزایش نرخ تورم و کاهش قدرت خرید تولیدکنندگان محصولات اساسی کشاورزی، موجب کاهش رشد درآمدهای کشاورزان به میزان کمتر از نرخ تورم و موجب کاهش نرخ مبادله اکثر محصولات کشاورزی شده است. در نتیجه، کاهش قدرت رقابت‌پذیری تولیدات داخلی، (به‌رغم وجود یارانه‌های بالا در سایر کشورها و سیاست قیمت‌شکنی و یا دامپینگ و... به‌ویژه در کشورهای توسعه‌یافته) موجب شده است که برخی از محصولات تولیدی کشور مانند موارد فوق تاب رقابت خود را از دست داده و عملاً از گردونه تولید درحال حذف شدن هستند. همچنین در طی سال‌های گذشته متأسفانه سهم یارانه‌های بخش کشاورزی از کل یارانه‌های دولت، روند کاهشی داشته است، زیرا تا زمانی که یارانه‌ها، بخشی از هزینه‌های دولت را تشکیل می‌دهند، کاهش آنها، تولید کشاورزی را با

۱. تولید و تجارت محصولات کشاورزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

بالاترین سطح ریسک مواجه خواهد ساخت. از جمله مواردی که تقریباً در تمامی برنامه‌های توسعه به‌عنوان چالش و تنگنا وجود داشته‌اند، می‌توان به مسئله پایین بودن نرخ بهره‌وری، تنگنای اطلاعاتی و آماری^۱ در بخش و عدم موفقیت در بهره‌گیری از تشکلهای کشاورزی به‌عنوان تسهیلگر در برنامه توسعه و مهمتر از همه اجرا نشدن صحیح قانون اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی و بسنده کردن به واگذاری چند مؤسسه و شرکت دولتی، اشاره کرد.

بنابراین با توجه به اهداف چشم‌انداز در افق بیست‌ساله و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و مواد مصرح در قوانین موجود،^۲ دستیابی به خودکفایی در محصولات اساسی کشاورزی و داشتن امنیت غذایی در چارچوب پایداری منابع و محیط‌زیست از مطالبات مردم و ضروریات بخش کشاورزی است که باید برای تحقق آن تمهیدات اساسی اندیشید.

- پیشنهادهای راهبردی

- اجرای صحیح قوانین مصوب (قانونمداری).

- انعطاف‌پذیری در سیاست ارزی.^۳

- حمایت تعرفه‌ای از تولید متناسب با نرخ ارز.^۴

۱. بررسی تولیدات محصولات دامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲. قانون برنامه چهارم و پنجم توسعه، قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی، قانون جامع نظام دامپروری و ...

۳. آثار ارزشگذاری پول ملی بر مزیت نسبی و تجارت محصولات کشاورزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۴. ارزیابی سیاست‌های تعرفه محصولات کشاورزی در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



- حمایت جامع از بخش کشاورزی (سبب حمایتی متناسب با ساختار تولید و ساختار بازار هر محصول و کاربری ترکیبی و همزمان ابزارهای سیاستی لازمه کارآیی است).
- ایجاد مدیریت زنجیره تولید.
- کاهش تصدی دولت، تدوین ضوابط مشارکت بخش غیردولتی، تشویق تشکلهای صنفی در بخش و افزایش مشارکت آنها.
- افزایش مشارکت سازمان نظام مهندسی کشاورزی و نظام دامپزشکی.
- تحول در مدیریت اطلاعات و اطلاع‌رسانی.
- توجه به ارزش اقتصادی، امنیتی، سیاسی و زیست‌محیطی آب با تسریع در استحصال، عرضه، نگهداری و مصرف آن و مهار آب‌هایی که از کشور خارج می‌شود با اولویت استفاده از منابع آب‌های مشترک.
- هدفمند کردن یارانه‌های آشکار و اجرای تدریجی هدفمند کردن یارانه‌های غیرآشکار.
- تأمین بیمه فراگیر و کارآمد و گسترش کمی و کیفی نظام تأمین اجتماعی و خدمات بیمه درمانی.
- توسعه بخش تعاون با هدف توانمندسازی اقشار متوسط و کم‌درآمد جامعه.
- ارتقای بهره‌وری منابع، عوامل و فعالیت‌ها در بخش کشاورزی.
- ارتقای شاخص ضریب امنیت غذایی و ارتقای شاخص‌های سلامت هوا و محصولات کشاورزی و افزایش تولید و فرآوری محصولات کشاورزی.
- تغییر تدریجی در نظام خرید تضمینی محصولات کشاورزی که با عدم کارآیی مواجه است و تبدیل آن به قیمت تضمینی به‌نحوی که با دخالت حداقلی دولت در بازار، منافع مترتب بر قیمت تضمینی محقق شود.

- تدوین استاندارد محصولات کشاورزی و کنترل کیفی محصولات.
- حفظ، احیا، توسعه و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی و منابع پایه.
- توسعه بازار و صادرات محصولات و فرآورده‌های کشاورزی.
- ارتقای سطح امنیت سرمایه‌گذاری و تولید در بخش کشاورزی با اتکا به منابع عمومی و غیردولتی.

همچنین در بخش توسعه روستایی اهم پیشنهادات به شرح ذیل می‌باشد:

- تحلیل روند تاریخی دگرگونی دستگاه‌های اجرایی متولی توسعه روستایی در ایران.
- طراحی ساختار حاکمیتی مناسب برای توسعه پایدار روستایی در ایران.
- طراحی نظام مناسب برنامه‌ریزی محلی برای توسعه پایدار روستایی ایران.
- آینده‌نگری تغییرات جمعیت روستایی در افق سند چشم‌انداز و تبیین تهدیدات و ارائه راهکارهای مربوطه.

- بررسی و تحلیل فضای کسب‌وکار در نواحی روستایی.
- تبیین تغییرات فقر روستایی و عوامل مؤثر بر آن.
- ارزشیابی عملکرد صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر.
- مطالعه تجارب جهانی در خصوص بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر.
- بررسی میزان فراگیری بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر و میزان اثربخشی آن بر فقرزدایی و رفاه روستاییان.

- تدوین شاخص‌های پایش و ارزشیابی توسعه پایدار روستایی.
- بررسی و تحلیل بودجه‌های سنواتی کشور در رابطه با توسعه پایدار روستایی.
- تبیین چالش‌های بقا و پایداری نظام معیشتی عشایر ایران، به‌عنوان یکی از



میراث‌های کشاورزی دارای اهمیت جهانی.

- بررسی میزان اثربخشی سیاست‌های حمایتی، در توانمندسازی اقشار فقیر روستایی.
- تعیین الگوی مناسب برای جلوگیری از تغییر کاربری اراضی کشاورزی.
- نهادسازی برای توسعه پایدار روستایی.
- تبیین عوامل بازدارنده توسعه صنایع تبدیلی و روستایی.
- تحلیل وضعیت مسکن روستایی و میزان تحقق اهداف قانونی.
- مطالعه میزان برخورداری نواحی روستایی از اعتبارات بانکی و تبیین چالش‌های مربوطه.
- طراحی الگوی کارآ و اثربخش برای توزیع اعتبارات مولد در نواحی روستایی.
- طراحی الگوی توسعه گردشگری پایدار روستایی و کشاورزی.
- تبیین تنگناهای اثربخشی تعاونی‌های روستایی (اعم از تولید، توزیع و...) در راستای سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
- طراحی نظام جامع ارزشیابی پروژه‌های توسعه روستایی.
- بررسی وضعیت نظام حمل و نقل روستایی ایران.

۲. بخش آب

- مشکلات و چالش‌های اساسی بخش آب

کشور ما به دلیل نازل بودن ریزش‌های جوی و نامناسب بودن پراکنش زمانی و مکانی آن در زمره کشورهای خشک و نیمه‌خشک جهان قرار دارد و در این شرایط

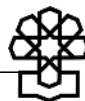
به دلیل رشد جمعیت، گسترش شهرنشینی و توسعه بخش‌های اقتصادی (کشاورزی و صنعت) تقاضا برای آب روز به روز افزایش می‌یابد.

با توجه به میزان متوسط بارندگی سالیانه کشور که حدود ۲۵۰ میلیمتر محاسبه می‌شود و با در نظر گرفتن وضعیت پوشش گیاهی و غیره منابع آب قابل تجدید کشور حدود ۱۳۰ میلیارد مترمکعب برآورد می‌شود. از کل منابع آب قابل تجدید سالیانه، حدود ۹۲ میلیارد مترمکعب را جریان‌های سطحی و ۳۸ میلیارد مترمکعب را جریان‌های نفوذی به منابع زیرزمینی تشکیل می‌دهد.

از کل منابع آب قابل تجدید در مقطع سال ۱۳۸۰ حدود ۸۶ میلیارد مترمکعب برای مصرف بخش کشاورزی و حدود ۷/۱ میلیارد مترمکعب برای مصرف بخش‌های شرب و صنعت برداشت می‌شود.

به‌رغم محدودیت ذاتی منابع آب و توزیع نامناسب زمانی و مکانی آن در کشور، استفاده از این منابع ذاتاً با ارزش و غیرقابل جایگزین و به لحاظ سرمایه‌گذاری برای استحصال پرهزینه، با کارآیی بسیار پایینی انجام می‌گیرد.

میزان کارآیی مصرف آب در بخش کشاورزی به‌طور متوسط حدود ۳۰-۳۵ درصد تخمین زده می‌شود و در بخش مصرف شرب شهری صرفنظر از مصارف بی‌رویه شهروندان، به دلیل فرسودگی شبکه‌های توزیع داخل شهرها میزان هدررفت آب تا حدود ۳۵ درصد نیز برآورد می‌شود. با آگاهی از این واقعیت و نیز در یک تناقض آشکار حتی با سیاست‌های مصوب برنامه‌های گذشته، متأسفانه روند سرمایه‌گذاری‌ها به‌گونه‌ای نبوده است که اولویت استفاده مطلوب از ظرفیت‌های موجود را مورد توجه قرار دهد. همچنین عدم توجه به سیاست‌های مصوب برنامه‌ها،



موجب گردیده تا نسبت آب تأمین شده توسط سدهای مخزنی به وسعت شبکه‌های آبیاری و زهکشی اصلی و فرعی و نیز تجهیز و نوسازی مزارع طی برنامه‌های گذشته تغییر معناداری را در جهت منطقی شدن پیدا نکند.

۳. چالش‌ها

میانگین درصد تحقق شاخص‌های آب و فاضلاب در سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵، ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ به ترتیب برابر ۷۶/۷، ۶۶/۴، ۷۰/۶ و ۶۹/۵ می‌باشد. همان‌گونه که مشخص است شاخص‌های مربوط به توسعه فاضلاب روستایی از ضعف بسیار شدیدی برخوردار هستند و تقریباً می‌توان گفت که میزان تحقق آنها صفر است، همچنین در زمینه شاخص‌های مربوط به توسعه فاضلاب شهری و اصلاح و بازسازی شبکه آب شرب شهری نیز، وضع مطلوبی وجود ندارد. لازم به ذکر است که اگر چه شاخص‌های مربوط به تعداد انشعاب و گذار شده آب شهری و روستایی از اهداف خود فراتر رفته‌اند، لکن شاخص‌های مربوط به توسعه زیرساخت‌های مرتبط نظیر طول شبکه و ظرفیت مخازن متناسب با آن رشد نیافته و از برنامه عقب هستند. هرچند واگذاری انشعابات به‌عنوان امری مثبت تلقی می‌شود، ولی عدم توسعه همزمان زیرساخت‌های مرتبط آثار نامطلوبی از جمله استهلاک و فرسودگی تأسیسات، افزایش اتفاقات، افزایش هزینه‌های نگهداری و تعمیرات و نارسایی در ارائه خدمات را در پی خواهد داشت. بر این اساس، عمده نقاط ضعف بخش آب و فاضلاب به شرح زیر است:

- تلفات زیاد آب در شبکه‌های آبرسانی شهری و عدم اصلاح و بازسازی

شبکه‌های آبرسانی شهری،

- توسعه بسیار ضعیف شاخص‌های فاضلاب روستایی،
 - عدم توسعه مناسب شاخص‌های فاضلاب شهری،
 - فقدان وجود تصفیه‌خانه‌های شهری و صنعتی کافی.
- همچنین در ذیل، دیگر چالش‌های اساسی در بخش آب عنوان می‌گردند:
- ناهماهنگی در اجرا و بهره‌برداری شبکه‌های آبیاری و زهکشی و آب تنظیمی سدها،
 - ضعف در بهره‌برداری از منابع مشترک و رودخانه‌های مرزی،
 - ضعف در توسعه و بهبود طرح‌های کوچک کانال و شبکه‌های آبیاری و زهکشی فرعی،
 - عدم توسعه مناسب استانداردهای مهندسی آب (مانند استانداردهای زیست‌محیطی مناسب برای کیفیت پساب‌های خروجی و پایش دائمی میزان آلاینده‌ها)،
 - بهره‌برداری بی‌رویه از منابع آب زیرزمینی و بیلان منفی آنها،
 - عدم وجود تعادل بین منابع و مصارف،
 - تشدید تنش‌ها بین بخش‌های مصرف‌کننده در داخل کشور،
 - تشدید تعارضات بین‌المللی بر سر آب،
 - ایجاد خلل در سایر بخش‌ها به علت فرابخشی بودن بخش آب،
 - تداوم بهره‌وری پایین آب در بخش کشاورزی و هدررفت بیشتر آب تجدیدپذیر کشور در این بخش،
 - تداوم هدررفت آب در شبکه‌های آب شرب شهری و افزایش استهلاک در آنها،
 - ورود فاضلاب‌های شهری و صنعتی به منابع آب شرب در اثر عدم توسعه



مناسب شبکه‌های فاضلاب،

- تشدید روند آلودگی منابع آب و ایجاد بحران‌های زیست‌محیطی،

- باقی ماندن عدم تناسب بین حجم آب تنظیمی سدها و شبکه‌های آبیاری و زهکشی،

- عدم مهار مناسب آب‌های مرزی و منابع آب مشترک و تداوم خروج این آب‌ها از کشور،

- توجه ناکافی به امکانات اجرای سیاست‌ها از جمله عدم تأمین منابع مالی کافی و به موقع،

- مشارکت کم ذینفعان و ذیمدخلان در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری،

- ضعف در تناسب و هماهنگی در سرمایه‌گذاری و اجرای طرح‌های مکمل آب،

- ضعف در تعیین شاخص‌های مناسب جهت پایش و ارزیابی اهداف برنامه و

به‌ویژه شاخص بهره‌وری آب،

- ضعف در همکاری مناسب بین دستگاه‌های اجرایی مرتبط جهت عملیاتی نمودن

اهداف مشترک برنامه،

- ضعف در توازن در کلیه جنبه‌های مدیریت منابع آب، به‌ویژه جنبه‌های سازه‌ای

و غیرسازه‌ای،

- توجه ناکافی به مبحث جلوگیری از آلودگی منابع آب و محیط‌های آبی در برنامه،

- ضعف در ایجاد مکانیسم‌های کارآ در برنامه جهت ایجاد نظام قیمتگذاری و

تعیین ارزش آب و ضعف و خلأهای موجود در قوانین موضوعه،

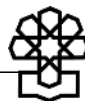
- عدم بازگشت سرمایه جهت نگهداری و بهسازی تأسیسات موجود با توجه به

روند نامطلوب سرمایه‌گذاری فعلی،

- عدم جبران استهلاک تأسیسات، تجهیزات و ماشین‌آلات که موجب کاهش

بهره‌وری می‌گردد،

- محدودیت عرضه تسهیلات اعتباری و نامناسب بودن سیاست‌های بانکی و ارزی در قبال بخش آب،
- نامتناسب بودن حجم کارها با اعتبارات مالی لازم جهت تحت پوشش قرار دادن آب و فاضلاب روستایی،
- عدم شفافیت در فرآیند ملی‌سازی، خصوصی‌سازی و واگذاری تصدیگری و ابهام در اذهان مسئولین و سیاستگذاران،
- ضعف در رویکرد مدیریت به هم پیوسته منابع آب و بازتاب آن در فرآیند برنامه‌ریزی منابع آب،
- ناهماهنگی در بودجه پیشنهادی و بودجه تخصیص یافته طی سال‌های برنامه به نحوی که متوسط بودجه تخصیص یافته به بخش آب و آبفا حدود ۸۰ درصد بوده است،
- عدم تخصیص مناسب به لحاظ زمانی به نحوی که در اغلب موارد تخصیص بودجه، زمانی صورت می‌پذیرد که فصل مناسب برای عملیات اجرایی گذشته است،
- در بخش احداث شبکه‌های آبیاری و زهکشی، علاوه بر مشکلات مالی، مسائل اجتماعی و خرید اراضی محدوده طرح‌ها نیز از مسائل اساسی و مؤثر در عملکرد این شاخص می‌باشد. اجرای بسیاری از طرح‌ها به دلیل عدم همکاری مردم در واگذاری اراضی و وجود مباحث حقوقی، مدت‌های مدیدی به طول می‌انجامد که این امر سبب عملکرد ضعیف این بخش می‌باشد. از طرفی تأخیر در عملیات اجرایی سدها بر احداث شبکه‌های آبیاری و زهکشی تأثیر منفی گذاشته و عملیات احداث آنها را نیز به تأخیر می‌اندازد که به همین دلیل از سال ۱۳۸۷، بودجه مربوط به احداث سدها از بودجه احداث شبکه‌های آبیاری و زهکشی تفکیک گردید تا حتی در صورت اجرا نشدن



سدها، عملیات اجرایی شبکه‌های آبیاری و زهکشی با مشکل مواجه نگردد،
- تغییر دستگاه اجرایی برخی از شاخص‌ها، به نحوی که برخی از دستگاه‌های
اجرایی از ملی - استانی به استانی تغییر کرده و استانداردها متولی انجام آن
می‌باشد (مانند شاخص سدهای انحرافی مستقل و پمپاژ و طرح‌های کوچک تأمین آب
و آب و فاضلاب روستایی و ...) و متأسفانه امکان نظارت بر اجرای آنها توسط بخش
آب ممکن نبوده و به همین جهت عملکرد ارائه شده برای آنها توسط بخش بسیار
ناچیز می‌باشد،

- عدم تشکیل برخی از کارگروه‌های مندرج در آیین‌نامه‌های اجرایی مواد قانونی
مرتبط و بلا اثر ماندن وظایف آنها در جهت تحقق اهداف برنامه،
- ناکامی در جذب برخی از سرمایه‌های خارجی به‌خصوص منابع مالی بانک
جهانی برای احداث تأسیسات جمع‌آوری و تصفیه پساب.

- پیشنهادهای راهبردی

اهم اهداف کیفی بخش آب به همراه سیاست‌های اجرایی مرتبط به‌شرح زیر ارائه
می‌گردد. پیشنهادات در قالب فعالیت‌ها جهت ارتقای کارآیی اقتصادی آب، تعادل‌بخشی
بین منابع و مصارف آب، حفاظت کمی و کیفی منابع آب، رعایت حقوق کلیه ذینفعان طبیعی
و ایجاد زمینه‌های مناسب جهت دسترسی عادلانه و همگانی به آب مبتنی بر الگوهای
مصرف بهینه آب هستند.

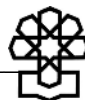
الف) یکپارچگی و اصلاح ساختار مدیریت آب

- اعمال مدیریت منابع آب براساس جامع‌نگری در کل چرخه آب، مدیریت توأمان عرضه و تقاضا، اصول توسعه پایدار و آمایش سرزمین در حوضه‌های آبریز کشور.
- تمرکز و یکپارچگی در امر سیاستگذاری منابع آب در کل چرخه طبیعی آب.
- تمرکززدایی و کاهش تصدی دولت در جهت بهینه کردن ساختار اداری و تشکیلات بخش آب.
- تقویت مبانی حقوقی آب متناسب با تحولات مدیریتی و فناوری براساس جامع‌نگری.
- افزایش بهره‌وری عوامل و منابع تولید در بخش.
- اعمال مدیریت یکپارچه و توأم کمی و کیفی در مراحل تخصیص، مصرف، استفاده مجدد و حفاظت آب در راستای حمایت از اکوسیستم‌های آبی.
- توسعه توانایی مدیریت منابع آب و ظرفیت‌سازی در سطوح مختلف بخش آب در کشور در جهت تمرکززدایی در فرآیند تصمیم‌سازی، اجرا و بهره‌برداری با افزایش نقش و مشارکت مردم و سازمان‌های محلی برای عملیات اجرایی و بهره‌برداری.
- همزمانی و هماهنگی در اجرای طرح‌های ذخیره‌سازی و تأمین آب با شبکه‌های آبیاری و زهکشی.
- ایجاد مبانی لازم به‌منظور استقرار نظام‌های بهره‌برداری مناسب مبتنی بر تقویت مدیریت‌های محلی آب.
- تدوین و اجرای برنامه‌های آگاه‌سازی عمومی برای حفاظت کمی و کیفی آب و بهره‌برداری بهینه از آن.
- تأسیس شورای عالی آب و الزامات اجرایی آن.



- (ب) توسعه و بهره‌برداری از منابع آب در راستای تحقق توسعه پایدار
- کنترل بهره‌برداری از رواناب‌های سطحی داخلی در چارچوب ظرفیت قابل تحمل محیط‌های آبی از طریق ساخت سدهای مخزنی، تأسیسات کوچک آبی، اجرای طرح‌های مکمل طرح‌های تأمین آب و آبخیزداری و کنترل و بهره‌برداری منابع آبی مشترک.
 - توسعه استحصال آب از منابع زیرزمینی در دشت‌های آزاد.
 - بهره‌برداری بهینه از رودخانه‌های مرزی و منابع آب مشترک.
 - توسعه صادرات آب و خدمات مربوطه.
 - برقراری نظام ملی تخصیص آب با توجه به منابع و مصارف آب و مدیریت تقاضا در حوضه‌های آبریز.
 - برقراری استانداردهای لازم به‌منظور ارتقای بهره‌وری عوامل و منابع تولید و کاهش تلفات آب.
 - زمینه‌سازی و ارائه تسهیلات تشویقی لازم برای بهره‌برداری از منابع آب غیرمتعارف و استفاده از پساب‌ها.
 - بهره‌برداری اصولی از آب و حفظ ارزش واقعی آن و سهولت در نقل و انتقال آن میان آبران.
 - بهبود نظام بهره‌برداری و نگهداری از تأسیسات.
 - توجه به طرح‌های انتقال آب بین‌حوضه‌ای از دیدگاه توسعه پایدار.
 - ارتقای توانایی‌ها و دانش علمی و فنی جهت دستیابی به روش‌های نوین استحصال آب (اصلاح آب و هوا و باروری ابرها، استفاده از رطوبت، آب شیرین‌کن‌های خورشیدی، بازچرخانی آب، منابع آب فسیلی) بومی‌سازی فناوری مهندسی آب و بهینه‌سازی هزینه‌ها.

- ج) جلب و تجهیز منابع مالی بیشتر و تنوع‌بخشی به این منابع و جلب مشارکت مردمی جهت سرمایه‌گذاری و تسریع در اجرای طرح‌های فصل منابع آب
- منظور نمودن اعتبارات لازم در بودجه‌های سالیانه و قرار گرفتن این اعتبارات از طریق وزارتخانه‌های ذیربط در اختیار بانک کشاورزی.
 - شفاف کردن تعرفه‌های آب و خدمات مرتبط با آن نظیر آب‌بها، حق انشعاب، حق‌النظاره و غیره.
 - ایجاد زمینه برای جلب سرمایه‌گذاری خارجی در بخش آب.
 - اولویت دادن به اعتبارات بخش آب بدون توجه به میزان وصول درآمدهای پیش‌بینی شده.
 - اعطای تسهیلات و اعتبارات لازم به بهره‌برداران آب به‌منظور جلب منابع مالی بیشتر از بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری و تسریع در اجرای طرح‌های تأمین آب.
 - فاینانس ملی و بین‌المللی.
 - سرمایه‌گذاری بخش خصوصی.
 - تقویت بازارهای محلی آب.
 - ایجاد مبانی لازم به‌منظور استقرار نظام‌های بهره‌برداری مناسب مبتنی بر تقویت مدیریت‌های محلی آب.
 - اشاعه مشارکت مردمی از طریق به رسمیت شناختن و کمک به ایجاد تشکل‌های مردمی.
 - تدوین و اجرای برنامه‌های آگاه‌سازی عمومی برای حفاظت کمی و کیفی آب و بهره‌برداری بهینه از آن.



د) حفاظت و ساماندهی نظام‌های بهره‌برداری از منابع آب کشور

- توسعه، تجهیز و نگهداری شبکه‌های آماربرداری از منابع آب کشور از نظر کمی و کیفی.
- تقویت سامانه سنجشی کمی و کیفی مصارف آب به منظور رفتارسنجی آنها و نهادینه نمودن نظام جامع تخصیص آب.
- استقرار نظام پایش و نظارت بر آلودگی منابع آب و پیشگیری از آلودگی آنها به منظور حفظ کمی و کیفی آن.
- تقویت مدیریت کیفیت آب در راستای حفاظت و کنترل آلودگی منابع آب.
- تقویت آبخوان‌ها در مناطق بحرانی.
- ساماندهی بهبود نظام بهره‌برداری و نگهداری از تأسیسات آبی.
- صرفه‌جویی و هدایت مصرف‌کنندگان آب کشاورزی برای بهره‌برداری بهینه از منابع آب.
- اصلاح ساختار مصرف آب کشاورزی با افزایش راندمان آبیاری و تخصیص آب به محصولات با ارزش اقتصادی بیشتر.
- تهیه و اجرای برنامه‌های جامع مدیریت خشکسالی و سیلاب با مشارکت کلیه دستگاه‌های ذیربط و با تکیه بر مدیریت خطرپذیری (ریسک).
- جلوگیری از هدررفت در شبکه‌های آبیاری، خطوط انتقال آب و شبکه‌های توزیع آب شهری و روستایی.
- اصلاح نظام‌های بهره‌برداری از منابع آب، نگهداری، نوسازی و ایمن‌سازی سازه‌های آبی کشور با استفاده از ظرفیت‌های منابع انسانی، طبیعی و نهادهای اجتماعی و بومی به روش‌های سازه‌ای و غیرسازه‌ای.

هـ) تعادل بین منابع و مصارف

- تقویت آبخوان‌ها در مناطق بحرانی.

- تخصیص عادلانه آب.

- برنامه‌ریزی برای بهره‌برداری پایدار از منابع آب کشور در چارچوب ظرفیت بازتولید آنها به‌گونه‌ای که میزان استحصال از آب‌های زیرزمینی از میزان فعلی تجاوز نکرده و اقدامات لازم برای تعادل‌بخشی و تأمین نیازهای جدید کشور صورت گیرد.

و) افزایش کارآیی اقتصادی آب

- تجدیدنظر در قیمت آب کشاورزی برای افزایش بهره‌وری آب و سرمایه‌گذاری در امور بهبود فناوری بهره‌برداری از منابع آب.

- تطبیق الگوی کشت در مناطق مختلف با امکانات و ظرفیت‌های آبی و فراهم کردن کارآیی اقتصادی آب از طریق تخصیص آب به تولید محصولات با نیاز کمتر و بازدهی اقتصادی بیشتر به‌منظور افزایش توان تولید اقتصادی درآمدهای ارزی.

- تعیین ارزش اقتصادی آب برای مصارف مختلف در هر یک از حوضه‌های آبریز برای استفاده در برنامه‌های توسعه بخش‌های مصرف.

- تعیین نرخ آب در کلیه جنبه‌های مصرف، با نگرش امکان‌باز یافت مالی هزینه‌ها و تنوع‌بخشی در منابع مالی طرح‌ها.

- تقویت بازارهای ملی و منطقه‌ای آب و فراهم نمودن امکان مبادله آب با کشورهای همسایه.

- اصلاح ساختار مصرف آب کشاورزی با افزایش راندمان آبیاری و تخصیص آب به محصولات با ارزش اقتصادی بیشتر.

- تهیه و اجرای برنامه‌های جامع مدیریت خشکسالی و سیلاب با مشارکت کلیه



- دستگاه‌های زیربُط و با تکیه بر مدیریت خطرپذیری (ریسک).
- جلوگیری از هدررفت در شبکه‌های آبیاری، خطوط انتقال آب و شبکه‌های توزیع آب شهری و روستایی،
- اصلاح نظام‌های بهره‌برداری از منابع آب، نگهداری، نوسازی و ایمن‌سازی سازه‌های آبی کشور با استفاده از ظرفیت‌های منابع انسانی، طبیعی و نهادهای اجتماعی و بومی به روش‌های سازه‌ای و غیرسازه‌ای.

منابع و مآخذ

۱. جایگاه بخش کشاورزی در اقتصاد کشور و برنامه‌های توسعه (با تأکید بر برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران)، دفتر زیربنایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۲. عملکرد بخش آب در برنامه و جایگاه آن در برنامه پنجم، دفتر مطالعات زیربنایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۳. ضعف‌ها و قوت‌های بخش کشاورزی با تأکید بر اسناد بالاسری، دفتر مطالعات زیربنایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۴. ارزیابی سیاست‌های تعرفه محصولات کشاورزی در ایران، دفتر مطالعات زیربنایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۵. مدیریت منابع آب و توسعه پایدار، دفتر مطالعات زیربنایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۶. مروری بر آثار و پیامدهای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بر بخش کشاورزی، دفتر مطالعات زیربنایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۷. جهاد اقتصادی در بخش کشاورزی، دفتر مطالعات زیربنایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۸. بررسی تولید و تجارت محصولات بخش کشاورزی، دفتر مطالعات زیربنایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۹. الگوی مدیریت آب درس‌هایی از: طومار شیخ بهایی، دفتر مطالعات زیربنایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۱۰. بررسی کلی طرح جامع آب کشور، دفتر مطالعات زیربنایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۱۱. بررسی‌های موردی و اطلاعات مختلف گروه‌های کشاورزی و آب، دفتر مطالعات زیربنایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۲۴۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۴۱. آشنایی با بخش کشاورزی و آب

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه‌های کشاورزی و آب)

تهیه و تدوین: بخش کشاورزی و آب

ناظر علمی: محسن صمدی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. کشاورزی

۲. منابع آب

۳. چالش‌ها

۴. راهبردها

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۲/۱