

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش	تحلیلی بر آثار تصمیم دولت در توسعه کشاورزی طرح فدک
واحد تهیه کننده	واحد مطالعات دفتر ساماندهی کشاورزی و آب
تاریخ صدور نسخه	۱۳۹۱/۴/۵
شماره نسخه	۱
تعداد صفحات	۱۶
طبقه بندی	غیر قابل استناد
مسئول تهیه کننده	مسئول تأیید کننده
عباس کشاورز	محمدحسین شریعتمدار محمد حسین کریمی پور

مقدمه

رییس جمهور محترم ، کم توجهی و فقر سرمایه گذاری در بخش کشاورزی را خطایی راهبردی شناخته و مصممند تغییری راهگشا در این زمینه فراهم آورند. ضمن تایید و تقدیس این رویکرد جدید راهبردی دولت ، تلاش خواهیم کرد با نقد فنی راهکار ارایه شده دولت بر اساس ملاحظات فعالان بخش خصوصی ، نقش خود را بعنوان مشاور سه قوه در حصول به راهکار بهینه ایفا کنیم.

در آخرین فصل سال گذشته هیئت محترم دولت به این تصمیم رسید (موضوع تصویب نامه شماره ۲۰۲۲۸۵/ت/۴۳۵۰۵ ه مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۱۳) که با حمایت و سرمایه گذاری در بخش کشاورزی و از طریق صرفه جویی در مصرف فعلی آب ، می توان ظرف ۱/۵ سال حدود دو میلیون هکتار به اراضی آبی کشور اضافه و کشاورزی ایران را توسعه داده و ۴۰۰ الی ۵۰۰ هزار شغل جدید ایجاد کند. چگونگی اجرایی شدن این تصمیم طی شماره ۲۲۰۱۱۷/ت/۴۷۷۵۴ن مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۳ معاون اول ریاست جمهور به کلیه دستگاه های اجرایی ذی ربط و متعاقباً دستورالعمل نحوه اجرای مصوبات فوق الذکر در زمینه آب طی شماره ۱۰۰/۳۱/۴۳۴۵۱/۹۰ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۴ توسط وزیر محترم نیرو به کلیه شرکت های آب منطقه ای اعلام شد. همزمان کارگروه های توسعه کشاورزی در سطح ملی به ریاست رئیس جمهور محترم و عضویت وزراء ذی ربط و در سطح استانی به ریاست استاندار هر استان و عضویت مسئولان اجرایی مربوطه وظیفه پیشبرد این برنامه را بعهده گرفت.

سطح زیر کشت اراضی آبی کشور ، با افزایش سالیانه حدود هفتاد هزار هکتار ، از سال ۱۳۷۰ تا سال ۱۳۸۹ با حدود ۱۸/۵ درصد رشد از ۷/۱۵۶ به حدود ۸/۴۸۴ میلیون هکتار^۱ افزایش یافته است. متوسط افزایش سالیانه آن حدود ۷۰ هزار هکتار بوده است. طی همین دوره میزان تولیدات اراضی کشاورزی از ۴۵/۲ به ۹۳/۴ میلیون تن رسیده که بیش از دو برابر شده است. علی رغم این افزایش سطح زیر کشت و افزایش قابل ملاحظه میزان تولیدات، تعداد شاغلان بخش کشاورزی از ۳۲۰۵ به ۳۶۸۵ هزار نفر (آمارسال ۱۳۸۶) رسید که تنها حدود ۱۵ درصد افزایش را نشان میدهد. علت اصلی عدم انطباق "رشد سطح زیر کشت و افزایش تولید محصول" از یکسو با "افزایش اشتغال" از دیگر سو ، وجود پدیده **اشتغال ناقص یا بیکاری پنهان** در بخش کشاورزی است. عرصه و امکانات فعالیت های موجود برای ایجاد اشتغال تمام وقت همین شاغلان موجود نیز کفایت نمی کند . اقدامات و فعالیت های توسعه کشاورزی و افزایش تولید، کمتر سبب ایجاد فرصت شغلی جدید شده است و غالباً موجب کاهش بخشی از این بیکاری پنهان در جامعه کشاورزی موجود ، گردیده است.

۱ - بر اساس متوسط سطح زیر کشت چهارسال منتهی به سال ۱۳۸۹ محصولات زراعی و سطح باغات در سال ۱۳۸۷

طی همین مدت مقدار آب مصرفی بخش کشاورزی از حدود ۷۲ میلیارد متر مکعب در سال ۱۳۷۰، به ۸۸ میلیارد متر مکعب در سال ۱۳۸۸ افزایش یافته است که سهم کل برداشت آب از طریق چاه از ۳۸ به ۴۸ میلیارد متر مکعب افزایش یافته که بیش از ۷۰٪ آن به مصرف کشاورزی رسیده است. این رشد برداشت ده میلیارد متر مکعبی، حاکی از تمایل و تلاش بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری در حفر و تجهیز انواع چاه بوده که البته موجب تهدید جدی و خطرناک این منابع نیز گردیده است. متوسط آب مصرفی کشاورزی که در سال ۱۳۶۲ حدود ۱۱۵۰۰ متر مکعب در هکتار بود، در سال ۱۳۸۸ به حدود ۱۰۰۰۰ متر مکعب رسیده است. طی این مدت، در ترکیب کشت محصولات آبی سهم باغات از حدود ۲۰ درصد به نزدیک ۲۷ درصد رسیده و افزایش سهم محصولات تابستانه نیز افزایش چشمگیر داشته است. کشت مجدد محصولی مانند ذرت پس از برداشت غلات رواج یافته است. افزایش سطح و تغییر الگوی کشت را باید از یکسو متأثر از افزایش تأمین منابع آب از طریق فعالیت بخش خصوصی در گسترش برداشت از منابع آب زیرزمینی و بهبود عملیات آبیاری دانست. واز سوی دیگر گسترش فعالیت های دولت در سرمایه‌گذاری در برنامه های تامین، توزیع و بهبود مدیریت آبیاری از طریق افزایش مهار آب‌های سطحی با احداث سدهای مخزنی و تأسیسات آبیاری و همچنین حمایت از انجام فعالیت های آب و خاک در سطح مزارع برای نوین سازی آبیاری (توسعه سیستم های آبیاری مدرن) را باید در نظر داشت.

واقعیت این است که با احتساب مقدار خالص آب مورد نیاز گیاهان زراعی و باغی زیر کشت در کشور (حتی با دیدگاه خوشبینانه) تحقق بازده آبیاری به میزان ۵۵ درصد) مقدار آب آبیاری مصرفی بخش کشاورزی در اکثر نقاط کشور برای تأمین نیاز آبی گیاهان زیر کشت کافی نیست. اصولاً بخش اعظم محصولات انتخابی کشاورزان برای کشت در کشور بخصوص غلات (گندم و جو)، گیاهان صنعتی (چغندر قند و پنبه)، حبوبات و بخشی از نباتات علوفه‌ای و قسمت عمده محصولات باغی (پسته، خرما، انگور، انار و ...) اساساً بدلیل مقاومت به کم‌آبی انتخاب شده اند و غالباً با اعمال کم‌آبیاری و گاهی هم با آبیاری تکمیلی مورد کشت و کار قرار می‌گیرند. پایین بودن عملکرد بسیاری از محصولات کشاورزی ایران، ناشی از عدم دریافت آب کافی، بخصوص در مراحل حساس رشد گیاه می‌باشد.

تصمیم دولت محترم دایر بر گسترش ۲ میلیون هکتار (افزایش حدود ۲۳٪ به سطح زیر کشت آبی فعلی)، طی ۱/۵ سال و ایجاد حدود ۵۰۰ هزار شغل جدید، بدلالی که در زیر ارائه خواهد شد بجای ایجاد فرصت برای بخش کشاورزی، تهدید جدی برای این بخش و برای منابع آب ایران خواهد بود.

ملاحظات اقتصادی و فنی

نیت ارزشمند: عزم دولت محترم به اصلاحات اساسی در کشاورزی که خواستگاه طرح فدک است، مهمترین نقطه قوت کار است. اینکه دولت، عمق بحران، لزوم توجه جبرانی ویژه، فقر سرمایه گذاری، اهمیت محوری آب، لزوم حرکت به طرف تولید با ارزش افزوده بالا بازای واحد حجم آب مصرفی در مناطق بحرانی را مد نظر قرار داده نیز مهم است.

قابل اجرا بودن طرح در ابعاد کوچک و مناطق خاص: البته اجرای این طرح در ابعاد کوچک، در برخی نواحی خاص کشور و در دشتهای با بیلان آبی کاملاً مثبت، با اصلاحاتی، ممکن است. غالباً چنین مواردی از طریق آب آبی تخصیصی به کشاورزی (با رعایت حبابه های موجود و وضعیت مالکیتی اراضی پایین دست) یا از طریق تغییر تخصیص آب آبی سایر بخشها ممکن خواهد شد. حتی این طرح در حوضه هایی که امکان توسعه منطقی و قانونمند منابع آب بالادست اراضی ملی فراهم باشد، نیز قابل توصیه است. حتی موارد محدودی از آب برنامه ریزی نشده هم، ممکن است قابل دسترسی و برنامه ریزی باشد. اما حجم زمین قابل توسعه و اشتغال جدید الظهور چنین پتانسیل هایی، هیچ تناسب ریاضی با دو میلیون هکتار یا پانصد هزار فرصت اشتغال نخواهد داشت.

انباشت نامعقول نیروی کار با بهره وری کم در کشاورزی ایران: در حال حاضر حدود ۲۰٪ نیروی کار کشور در بخش کشاورزی اشتغال دارند و سهم این جمعیت در تولید ناخالص داخلی تنها حدود ۱۲٪ است. یعنی سرانه تولید ثروت فعالان این بخش تقریباً نصف سرانه سایر بخشهاست. این پدیده خود نشان دهنده ضعف بنیه اقتصادی، عدم امکان پس انداز و نهایتاً عدم امکان توسعه اقتصادی بخش کشاورزی کشور است. درآمد سرانه کم، جمعیت قابل ملاحظه زیر خط فقر و نیز عارضه اشتغال ناقص (یا بیکاری پنهان) و مهاجرت از واقعیتهای کشاورزی ایران است. از منظر دیگر، در مقابل اشتغال بیش از ۲۰٪ شاغلین ایران در کشاورزی، این عدد در کشور پیشتازی چون لبنان حدود دو درصد است. تولید سرانه هر کشاورز در ایران معادل کمی بیش از سه هزار دلار به روایت سازمان خوار و بار جهانی (یا بین ۶۳۰۰ الی ۷۵۰۰ دلار بر اساس محاسبات اتاق ایران با لحاظ ۳/۶ یا ۴/۳ میلیون شاغل) و در لبنان حدود ۳۴۷۰۰ دلار در سال است. تمرکز بر بکارگیری نیروی کار در انجام فعالیت های مختلف بخش کشاورزی و فقر بکارگیری فناوری های پیشرفته و مکانیزاسیون در این بخش را باید یکی از دلایل عمده غیر رقابتی شدن تولید دانست. البته، شرایط اقتصاد کلان و فضای کسب و کار نیز چنان است که حتی تولیدکنندگان پیشرفته تر ایرانی که عملکرد تولید قابل مقایسه با

تولیدکنندگان اروپا دارند، قدرت رقابت مناسبی ندارند. بعنوان مثال دامدارانی که موفق شده‌اند، تولید شیر هر رأس گاو را به مرز ده‌هزار لیتر در هر فصل شیردهی برسانند، یا تولیدکنندگان طیوری که ضریب تبدیل روز دنیا را حاصل آورده‌اند، توانایی رقابت با قیمت تمام شده شیر و گوشت سفید(مرغ) در بازار جهانی را ندارند.

فشار مضاعف هزینه‌های ناشی از فقر سرمایه‌گذاری بر تولید از یک طرف و انتظار دولت برای کنترل یکجانبه قیمت، استمرار برخی بخشهای مهم تولیدات کشاورزی کشور را با ابهام بزرگی مواجه کرده است. در چنین شرایطی چگونه می‌توان برای افزایش تعداد شاغلان هدف‌گذاری کرد؟

کشاورزی ایران بیش از این، تحمل قبول مأموریت ایجاد اشتغال گسترده را ندارد .

بمنظور ایجاد رونق اقتصادی، کاهش فقر شاغلان ، افزایش توان رقابتی محصولات کشاورزی و تقویت امنیت غذایی، سیاست عمومی کشورهای موفق جهان، از یک سو بر پایه کاهش تعداد شاغلان و افزایش سرانه زمین در بخش کشاورزی و از سوی دیگر ایجاد شغل مولد و اقتصادی در سایر بخش‌های اقتصاد شکل گرفته است. اگر هم سیاست عدم مهاجرت (مانند مدل ترکیه) مد نظر بوده، به موضوع امکان ایجاد تنوع اشتغال و سرمایه‌گذاری غیر کشاورزی در کنار و جوار بخش کشاورزی و حمایت و توسعه صنایع کوچک و متوسط مناسب روستا، صنایع دستی، گردشگری و نظایر آن نیز توجه شده است تا منابع در آمد روستاییان تنوع و ارتقا یابد. باید بپذیریم که بخش کشاورزی کشور در شرایط فعلی برای همین تعداد شاغلان خود نیز نمی‌تواند اشتغال کامل با حداقل درآمد (منجر به پس‌انداز) فراهم آورد. ظرفیت‌های اشتغال واقعی کشاورزی کشور ما با توجه به شرایط اقلیمی و منابع اقتصادی، بسیار کمتر از وضع موجود است.

محدودیت جدی تامین منابع آب: بخش کشاورزی کشور بعلت محدودیت شدید منابع آب امکان توسعه قابل ملاحظه ندارد. در اکثر ۳۰ حوضه آبریز کشور نه تنها امکان تخصیص آب جدید برای کشاورزی وجود ندارد بلکه در برخی از حوضه‌ها مثل حوضه ارومیه بخاطر نگرانی از بروز فجایع زیست محیطی و جلوگیری از بروز مصیبت‌های اجتماعی و اقتصادی، حتی بایستی سهمیه آب بخش کشاورزی را فوراً و بمیزان قابل توجه کاهش داد.

امکان توسعه منابع آب سطحی جدید تنها در چند حوضه نظیر حوضه مرزی غرب، کارون بزرگ، کرخه، جراحی، مارون و چالوس و طالش(رودخانه‌های بین سفیدرود و آستارا) وجود دارد . در اکثر این حوضه‌ها نیز آب مغفول قابل توجهی وجود ندارد و پروژه‌های مطالعاتی و اجرایی نظیر احداث سازه‌های آبی، سدها و شبکه‌های انتقال و توزیع مدتهاست در دست اقدام هستند. برای این منابع آب بهره‌برداری‌های شناخته شده قانونی وجود دارد. در مواردی نیز انتقال و بهره‌برداری از آنها بمنظور تأمین آب شرب و یا صنعت حوضه‌های هم‌جوار مورد بررسی و تصمیم‌گیری است.

از نظر مالکیت اراضی نیز، بخش اعظم اراضی زیر دست پروژه های آبیاری چنین حوضه‌هایی متعلق به کشاورزانی است که در حال حاضر یا بصورت دیم و یا در قالب آبیاری‌های فصلی با روش‌های سنتی از آنها بهره‌برداری می‌کنند.

موضوع قابل اشاره در مورد آب‌های سطحی کاهش حجم جریان‌های سطحی در کشور است که طی سال‌های اخیر کاهش محسوسی داشته است. درحالی‌که میانگین بلندمدت حجم جریان‌های سطحی (با متوسط بارندگی ۲۵۰ میلیمتر در کشور) مقدار ۹۳/۶ میلیارد متر مکعب بوده است، در سال آبی ۸۶-۸۵ که مقدار متوسط بارندگی حدود ۱۵ درصد بیشتر از متوسط یعنی ۲۸۷/۱ میلیمتر بود، حجم رواناب به مقدار ۸۳/۷۹۴ میلیارد متر مکعب کاهش یافته است. بنابراین تکیه بر ظرفیت آب‌های سطحی حتی در حوضه‌هایی هم که حجم جریان آب‌های سطحی بیش از مصارف آنهاست، با توجه به وقوع پدیده مذکور بایستی با احتیاط انجام گیرد.

لزوم توجه جدی و سریع به وضع دشت های بحرانی در طرح و محدودیتهای

ناشی از آن: در مورد امکان توسعه منابع آبهای زیرزمینی و تکیه بر آن در توسعه کشاورزی بایستی اشاره کرد که در حال حاضر حدود ۵۵٪ منابع آب مورد استفاده در بخش کشاورزی از این منابع و عمدتاً از طریق انواع چاه‌ها تأمین می‌گردد. تعداد چاه‌های کشور طی پانزده سال اخیر (۸۹-۷۴) از ۳۳۶ هزار با افزایش ۹۳ درصدی به حدود ۶۵۰ هزار حلقه افزایش یافته لیکن ظرفیت تخلیه (برداشت) طی این مدت تنها ۲۶ درصد افزایش یافته است. علی‌رغم افزایش تعداد چاه‌ها، میزان برداشت طی شش سال منتهی به سال ۱۳۸۹ تقریباً ثابت بوده است. به عبارت دیگر افزایش تعداد چاه‌ها نتیجه‌ای جز کاهش آبدهی هر چاه نداشته است به نحوی که متوسط برداشت سالیانه از چاه‌ها از حدود ۱۵۸ هزار متر مکعب در دهه شصت به نصف یعنی حدود ۷۷ هزار م^۳ کاهش یافته است! برداشت از ذخائر ثابت آبخوان‌ها شدت یافته و کسری حجم مخزن سالیانه درازمدت آبخوان‌های کشور از میزان ۵/۱ میلیارد متر مکعب در دهه هفتاد، به بیش از ۹/۵ میلیارد متر مکعب در سال آبی ۱۳۸۷-۱۳۸۶ رسیده است. از مجموع ۶۰۹ محدوده مطالعاتی کشور در ۴۹۹ محدوده با افت سطح آب زیرزمینی مواجه بوده ایم. در حال حاضر ۲۹۱ محدوده (دشت) ممنوعه اعلام شده و وضعیت ۶۱ دشت آن بحرانی است. تشدید شدت برداشت اعم از قانونی و یا غیر قانونی منجر به تسریع در تخلیه منابع آبهای زیرزمینی و اضافه برداشت سالیانه حدود ۱۷ درصد بیشتر از تغذیه طبیعی منابع شده است. این روند تخریب آثار بسیار ناگواری بر بهره‌برداران و کشاورزان کشور داشته است. استمرار و تشدید اضافه برداشت نتیجه‌ای جز تشدید تخریب و از دست رفتن منابع، کاهش بهره‌وری و تولید، رها کردن کشاورزی و مهاجرت در پی نخواهد داشت. بنابراین نه تنها در جریان توسعه فرضی اراضی جدید بر این منابع نمی‌توان تکیه کرد، بلکه با ایجاد تمهیداتی در فرصت زمانی مشخص بایستی برداشت

اضافی را کنترل و کاری کرد که تعادل بین منابع و مصارف (تغذیه و تخلیه) تحقق یافته و حداقل ۹/۵ م م از میزان برداشت کنونی کاهش یابد. این درحالی است که در بخشنامه صادره از سوی معاون اول محترم ریاست جمهوری برای توسعه اراضی نوبنیاد کشاورزی دو راه طی بندهای ب و ز بند ۷ اندیشیده شده است. در بند ب کاهش سهمیه آب پروانه‌های بهره‌برداری به میزان ده درصد و در بند ز تخصیص ۱۰-۲۵ درصد دبی موجود چاه‌های غیر مجاز از طریق صدور پروانه بهره‌برداری برای صاحب یک چاه و اختصاص مابقی آن برای متقاضیان طرح‌های توسعه کشاورزی پیشنهاد شده است. **اجرای این راه حل‌ها ایجاد مشکلات اقتصادی و فنی جدیدی را بدنبال خواهد داشت.**

وقتی نزدیک به نیمی از دشت‌های کشور در شرایط ممنوعه قرار دارند، صدور احکامی برای استمرار اضافه برداشت نتیجه‌ای جز تسریع تخریب را بدنبال نخواهد داشت. آیا در فضای تشدید تخریب منابع آب، توسعه کشاورزی حاصل خواهد کرد.

مرغداری، دامداری و گلخانه (و سایر روشهای تولید با آب کم) نمی تواند بخش قابل توجهی از دو میلیون هکتار را تامین کند: در بند ل بخشنامه پیش گفته اشاره شده که در مناطق ممنوعه آب، برای فعالیتهای کشاورزی کم مصرف نظیر گلخانه، مرغداری و دامداری به مصرف برسد. به عبارت دیگر دولت محترم حداقل اذعان کرده است که در حدود ۳۰۰ دشت امکان توسعه آب زیرزمینی فراهم نیست. پس بار سنگین ۲ میلیون هکتار توسعه، بر دوش ۳۰۹ دشت دیگر است که موجب سرعت دادن به بحران آب زیرزمینی در آن دشت‌ها خواهد شد. از طرفی امکان توسعه تصاعدی سطح گلخانه‌ها نیز بدلیل عدم وجود بازار برای عرضه کالاهای تولیدی فراهم نخواهد بود. اقدامات گذشته و بخصوص تلاش دو برنامه گذشته برای توسعه گلخانه تنها به ایجاد حدود ۹ هزارهکتار گلخانه منجر شده، صحبت از توسعه چند صد هزار هکتاری گلخانه نیز قطعاً منتفی است. بعلاوه اگر توسعه مرغداری یا دامداری مدنظر است محل تأمین علوفه و خوراک دام آنها کجاست. وابستگی تقریباً کامل صنعت مرغ کشور به واردات مواد تغذیه‌ای طیور و عدم امکان تأمین علوفه حجیم (خشبی) از طریق واردات و وابستگی مواد تغذیه ای خوراک دام (جو، کنجاله و ذرت) به واردات برای دامداری را نیز نایستی از نظر دور داشت. پس اگر موضوع فقط ایجاد محیط دامداری یا مرغداری است نایستی به سوالات بالا نیز پاسخ داده شود.

اولویت تخصیص آب برای مهار کم آبیاری: همانطور که اشاره شد عدم کفایت منابع آب با نیاز آبی محصولات زیر کشت از دلایل اصلی انتخاب ترکیب کشت و انتخاب محصولات مقاوم به کم آبی و پایین بودن میزان عملکرد اغلب محصولات در کشور است. اضافه برداشت نه تنها سبب کاهش کمیت آب استحصالی هر چاه میشود بلکه با ایجاد افت فشار در سفره، پتانسیل هجوم آبهای نامرغوب و کاهش کیفیت آب را فراهم می آورد. هرگونه تلاش و اقدامی که منجر به رشد

تقاضا و تشدید روند افت کیفی و کمی آب بهره برداران فعلی گردد، حاصلی جز کاهش تولید و عملکرد را در پی نخواهد داشت. بنابراین چرا باید بجای کمک به کشاورزان موجود و حمایت از آنان برای افزایش تولید و افزایش عملکرد محصولات چرا روش‌هایی را در پیش گرفت که آثار اقتصادی جز کاهش تولید ملی و تخریب اقتصاد خانوارهای فعال کشاورز ندارد؟ افزایش تولیدات فرضی ناشی از توسعه کشاورزی در اراضی نوآباد (که غالباً از درجه مرغوبیت و حاصلخیزی پایینی برخوردارند) بوضوح بسیار کمتر و ناپایدارتر از افزایش تولیدی است که با حمایت از اراضی آباد و زیر کشت فعلی حاصل خواهد شد.

حجم کل منابع آب قابل تجهیز از طریق ارتقا آبیاری مزارع و باغات موجود (جهت اختصاص به اراضی جدید) چقدر است؟ این طرح ، بر ضرورت افزایش بازده آبیاری تاکید کرده و انتظار این است که بهره‌برداران موجود موظف شوند با آزاد کردن مثلاً ده درصد از آب مصرفی امروز خود (با افزایش بازده آبیاری) ، آب مورد نیاز طرح فدک را تامین کنند. دولت عدد پایه بازده آبیاری را ۴۰ درصد فرض کرده و مواردی محوری چون حجم آب لازم برای آبیاری ، گسترش شدت کم آبیاری و حجم بزرگ اتلاف خارج از مزرعه را (که باتمهیدات داخل مزرعه قابل کاهش نیستند) کمتر مورد نظر قرار داده است. این چنین دیدگاهی ، حجم آب صرفه جویی شده ناشی از اجرای طرح های آبیاری را بیش از آنچه هست ، برآورد خواهد کرد. چرا که فرض میکند عدد "افزایش متوسط بهره وری آب درون مزرعه" را می توان به کل عددی که در محاسبات دولت "آب کشاورزی" لحاظ میشود ضرب کرد. موارد متعددی از مصرف آبی که در محاسبات دولتی به حساب کشاورزی نوشته میشود ، ربطی به عملکرد مزرعه نداشته و بفرص اعمال بهترین روشهای آبیاری مدرن در داخل مزرعه ، باز هم این اعداد تغییر نمیکند . مثلاً:

* برای تولید برق در فصول غیر آبیاری (زمستان-بهار) آب از سدها رها می‌شود و در دفاتر محاسبات دولتی، این آب به حساب تلفات آب بخش کشاورزی گذاشته می‌شود !

* در رهاسازی و انتقال و عرضه در شبکه‌های بزرگ آبیاری بعثت نارسایی‌های مدیریتی و یا تأخیر در تکمیل و ناقص بودن شبکه‌های آبیاری و یا عدم انطباق برنامه‌های تأمین و عرضه آب با نیازهای مصرفی بخش کشاورزی بخش اعظمی از آب از دسترس خارج می‌گردد. بازده انتقال آب در شبکه‌های مدرن آبیاری و زهکشی تنها ۸۷ درصد گزارش شده است.

* در منطقه خشک و کم باران (که بخش اعظمی از کشور را تشکیل می‌دهد و منابع آب نیز کیفیت مطلوب ندارند) بخش اعظم آب آبیاری تبخیر و املح ناشی از آن در خاک باقی می‌ماند. اغلب خاک‌های کشور نیز دارای محدودیت‌هایی نظیر شوری هستند. از این رو بایستی بخشی از آب را

در فصل آبیاری برای شستشوی پروفیل خاک و کنترل املاح در محیط ریشه به آب آبیاری اضافه کرد.

*از همه مهمتر آنکه اغلب باغات و مزارع مناطق خشک، بعلت کاهش دسترسی به آب، سیاست "کم آبیاری" را در پیش گرفته اند. این سیاست، بازده سرمایه گذاری ملی کشاورزی را بشدت کاهش داده است. فرض کنید چنین کشاورزی از طریق اجرای روشهای مدرن آبیاری، اتلاف آب داخل مزرعه را کاهش دهد. در این صورت اولویت اول برای این آب صرفه جویی شده، جبران "کسری آبیاری" است. یعنی باید اجازه داد مزرعه او به سمت وصول به سطح "نیاز آبی گیاه"، حرکت کند. در ضمن، همراه با گسترش مدیریت بهینه مصرف آب، کنترل املاح خاک و امر آب شویی را بایستی با دقت بیشتری مدنظر قرار داد.

کوتاه سخن آنکه میزان آب قابل تجهیز (برای طرحهای جدید) از طریق اصلاح روش آبیاری در مزارع و باغات قدیم، بسیار کمتر از آن حجمی است که طرح فرض شده است.

بررسی اجمالی مبلغ سرمایه گذاری مورد نیاز طرح:

الف- هزینه های آباد کردن و احداث یک هکتار زمین با کیفیت خاک متوسط، ۱۲۰ میلیون ریال برای زراعت و ۲۲۰ میلیون ریال برای باغ بر آورد می شود. این هزینه در مورد احداث گلخانه، مرغداری، دامداری یا صنایع غذایی و مکمل بمراتب بیشتر است. در رقم ذکر شده تامین ماشین آلات، ادوات و تاسیسات به نرخ جاری - اصلاح خاک - تامین و توزیع آب در بعد داخل مزرعه ملاحظه شده، اما سرمایه گذاری های فرا مزرعه ای عمومی در آب و تاسیسات زیر بنایی، منظور نشده است. البته اگر استانداردهای الگویی علمی کشاورزی را رعایت نکرده و به احداث مزارعی سنتی و کم بهره ور قناعت کنیم، می توان این اعداد را کاهش داد اما خروجی ۴ یا ۵ هکتار از چنین واحدهایی کفاف معیشت یک خانواده را نخواهد داد. بخشی از این هزینه را سرمایه گذار مستقیماً یا غیر مستقیم تامین می کند و برخی در هزینه های عمومی کشور بالاخص بصورت سوبسیدها مستتر است.

چنانچه از دو میلیون هکتار طرح فدک، بیست درصد باغ و الباقی را زرع فرض کنیم، احداث آن سرمایه گذاری معادل ۲۸۰ هزار میلیارد ریال می طلبد.

ب- تأمین بخشی از آب مورد نیاز این توسعه از طریق ارتقای مدیریت آبیاری اراضی موجود پیش بینی شده است. برای صرفه جویی حدود ده میلیارد متر مکعب از آب مصرفی موجود، حداقل ۴ میلیون هکتار از ۸/۵ میلیون هکتار اراضی آبی فعلی بایستی مورد سرمایه گذاری و ارتقای بازده آبیاری قرار

گیرند. سرمایه گذاری لازم (نیز با احتساب ۴۵ میلیون ریال برای هر هکتار) معادل حد اقل ۱۸۰ هزارمیلیارد ریال خواهد بود.

بنابراین حداقل سرمایه گذاری لازم برای ایجاد دومیلیون هکتار کشاورزی آبی جدید معادل ۴۶۰ هزارمیلیارد ریال برابر ۳۷/۵ میلیارد دلار خواهد بود.

اولویت اقتصادی در بهره ور کردن سرمایه گزاری های سنگین موجودست :
درحالیکه بهبود کشاورزی آبی ۸/۵ میلیون هکتاری موجود (در سطحی بیش از ۴ برابر اراضی هدف فدک) سالها است از کم توجهی به تامین سرمایه رنج می برد و امکان رقابت را از دست داده، تخصیص منابع سرمایه ای برای رفع نیازهای آن از نظر بازدهی اقتصادی و رونق کسب و کار بسیار مقرون به صرفه تر و اطمینان بخش تر است. زیرا اجرای طرح توسعه کشاورزی جدید چه از نظر کیفیت اراضی و چه از نظر مهارت و آمادگی افراد با ابهامات فنی و اجرایی بسیاری مواجه خواهد بود.

نا امنی سرمایه و کاهش جاذبه سرمایه گزاری در کشاورزی : بی تردید تلاش برای انکار قاعده شرعی "حقوق ناشی از حیات" (که مورد تاکید قانون مدنی و مبنای عرفی غیر قابل تردید ایرانیان قبل و بعد از اسلام تا تصویب قانون ملی شدن آب بوده) و تلاش برای تبدیل آب به مال طلق دولت، مادر معضلات امروز آب ایران است. اصلی ترین شاخص توسعه سرمایه گزاری بالاخص در کشاورزی، امنیت سرمایه است. مهمترین شاخص "امنیت سرمایه" در بخش کشاورزی امنیت و ثبات مالکیت آب و زمین است. کشاورزی که با رعایت کامل مقررات اقدام به اخذ پروانه و سرمایه گذاری مفید و قانونی در ایجاد مزارع و باغات نموده است. به علت ضعف حاکمیت (در اعمال وظایف حفاظت منابع آب) با روند کشنده کاهش مداوم کمی-کیفی آب استحصالی دست به گریبان بوده و نمی توانسته نیاز آبی محصول خود را تامین و برداشت بهینه نماید. حال ابلاغ بخشنامه و کاستن مجدد از آبی که ممر ادامه تولید شکننده و ضامن بقای اقتصاد خانواده اوست، برای او و برای سرمایه گزاران دیگر چه پیامی خواهد داشت؟ آیا این رویه یک جانبه در سطح کلان، به جای رونق کشاورزی، موجب بی رغبتی و تشدید نگرانی کشاورزان و ناامنی سرمایه گذاری نخواهد شد؟ آیا موجب تأمل و تردید سرمایه گزاران ایران نسبت به سرمایه گذاری در طرحها و برنامه هایی که برای رونق فضای کسب و کار خود کرده اند، نمی گردد؟ اصولاً آیا دولت باید از تولید ملی و امنیت سرمایه ایرانی حمایت کند یا می تواند در چنین سطح کلانی آنرا مختل نماید؟

بررسی انطباق دستورالعمل با قوانین بالادستی

متأسفانه طرح در مواردی قوانین بالادستی را نقض می کند. اهم موارد عدم انطباق عبارتند از:

- مفاد بند هفت بخشنامه شماره ۴۷۷۵۴/۲۲۹۱۱۷ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۳ معاون اول محترم ریاست جمهوری که در آن شرکت های آب منطقه ای استان ها موظف به تخصیص آب مورد نیاز طرح های توسعه کشاورزی گردیده اند با بند ۱ سیاست های کلی نظام در بخش آب ابلاغی مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۳ (که حکم بر "ایجاد نظام جامع مدیریت در کل چرخه آب بر اساس توسعه پایدار و آمایش سرزمین" می نماید) و همچنین با ماده ۱۴۰ قانون برنامه پنجم (که بر "مدیریت آب کشور در قالب مدیریت به هم پیوسته حوضه ای" تأکید دارد) در تعارض است. حکم حکومتی (سیاست های کلی بخش آب) و همچنین قانون برنامه پنجم، بر مدیریت جامع آب در کل چرخه یا حوضه تأکید دارد. بر اساس قوانین مصرح از جمله ماده ۲۱ قانون توزیع عادلانه آب وزارت نیرو مسئول تخصیص آب در سطح کشور است. عموماً تعداد زیادی استان در یک حوضه آبریز و یا یک استان در چند حوضه واقع شده اند. مثلاً بیش از ده استان در حوضه سفیدرود قرار دارند. لیکن بخشنامه اجرای تصمیم گیری را به استانی واگذار کرده است که غالباً تنها بخشی از چرخه را تشکیل می دهد. واگذاری تخصیص به استان ها علاوه بر نقض قانون نظام مدیریت آب، موجب بی نظمی اقتصادی آب، تشدید مسائل زیست محیطی، نادیده گرفتن حقوق پایین دستی ها و بروز تنش ها و تعارضات درون و بین حوضه ای و معضلات بسیاری خواهد شد

- در بند ب ماده ۱۴۱ قانون برنامه پنجم وزارت نیرو مکلف به صدور سند بهره برداری آب برای تمامی حقبه داران و دارندگان مجوز تخصیص آب شده است. به عبارت دیگر، دارندگان حقبه های قانونی بایستی دارای سند قانونی گردند درحالیکه دستورالعمل ملاک عمل حقوق فعلی آنها را نیز نقض کرده و نادیده می گیرد که مغایرت کامل با حکم قانون دارد.

- قانون "بررسی و صدور پروانه برای چاه های غیر مجاز" که در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۱۳ تصویب و ابلاغ گردیده شروطی در بررسی تعیین کرده که تقریباً در عمل، چاره ای جز غیر قانونی کردن و مسدود نمودن قسمت عمده این گروه از چاه ها در دشتهای ممنوعه باقی نمی گذارد. در حالیکه بخشنامه صادره دولت برداشت بین ۱۰-۲۵٪ چاه های غیر مجاز را برای بهره برداران آنها قانونی می داند! این امر بدون بررسی شروط ملحوظ شده در قانون مصوب فوق الذکر است. از آن بدتر اجازه برداشت الباقی ۷۵ الی ۹۰ درصد برداشت غیر مجاز را نیز برای مقاصد طرح فدک مجاز دانسته که هر دو این احکام خلاف ضوابط و شرایط قانون فوق الذکر است. محتوی بخشنامه نیز که هرگونه بررسی را ملغی و برای وضع موجود رویه بهره وری تعیین کرده است، با قانون فوق الذکر در تضاد است.

• بر اساس لوایح تقدیمی دولت، برنامه‌های چهارم و پنجم حاوی احکام تعادل بخشی است که جبران یا کاهش ۲۵٪ اضافه برداشت از منابع آب‌های زیرزمینی در طول هر برنامه را حکم می‌کند. درحالی‌که رویه مورد عمل سبب تشدید برداشت و تسریع در منفی شدن بیلان منابع شکننده و در حال ویرانی آبهای زیرزمینی خواهد شد. بطور مثال مجوز برداشت الباقی ۷۵ الی ۹۰ درصد برداشت چاه غیر مجازبنفع طرح فدک اساساً راه را بر هر نوع بهبود تراز سفره ممنوعه می‌بندد. نباید فراموش کرد که در حال حاضر، بیلان آب زیرزمینی آبخوانهای نزدیک به ۳۹۹ دشت کشور منفی است. افت سطح آب در بعضی مناطق موجب نشست زمین، تخریب سازه‌ها، نابودی ظرفیت ذخیره‌سازی دشت، کاهش کیفیت آب برداشتی و گاهی خشک شدن منابع و مهاجرت مردم شده است. این طرح به این عوارض ناگوار دامن خواهد زد و سرعت تخریب را شدت خواهد بخشید.

جمع بندی

رویکرد جدید رییس محترم جمهور به کشاورزی و آب، تمرکز ایشان بر جبران فقر انباشته سرمایه گذاری در کشاورزی، تاکید صحیح ایشان بر ضرورت اصلاح مبانی سرمایه گذاری و حمایت از کشاورزی، اگرچه با تأخیر فراهم آمده، فرصت ارزشمندی است که باید با آن نهایت همراهی را کرد. غفلت و بی توجهی مزمین گذشته سبب گردیده تا رشد مستمر پیش بینی شده در برنامه های مصوب، برای بخش کشاورزی حاصل نشود. این بدان معنی است که کشاورزی ایران نتوانسته، رشد اقتصادی متناسب با پتانسیل خود را محقق سازد.

بنظر می رسد راهکارپیش بینی شده دولت، تحت عنوان طرح فدک، اهداف مناسبی را برای بهبود راهبردی کشاورزی انتخاب نکرده است. آنچه در این مرحله مدنظر قرار گرفته، رفع نارسایی ها و حمایت از بخش کشاورزی در راستای جبران عقب ماندگی ها و کم توجهی ها و یا رفع نیازهای اساسی و واقعی آن نیست. یعنی قرار نیست سرمایه گذاری بزرگ ملی در مزارع، باغات و واحدهای تولیدی موجود (که غالباً فرسوده و غیر رقابتی شده اند)، هدف بهینه سازی باشند. بلکه تمرکز دولت برای ایجاد دو میلیون هکتار اراضی آبی جدید و ایجاد حدود ۴۰۰-۵۰۰ هزار شغل جدید است.

منبع آب لازم برای چنین توسعه جدیدی غالباً همان سفره های آب شکننده ای است که درحال حاضر توسط کشاورزان موجود در دست بهره برداری بوده که قادر به تامین آب کافی برای مزارع موجود خود نیستند. اتخاذ چنین رویکردی، تیر خلاص بر "برنامه ملی تعادل بخشی منابع آب زیر زمینی"، ارزیابی می شود. امکان توسعه قابل ملاحظه منابع آب جدید (اعم از سطحی و زیرزمینی) بمنظور تخصیص به این طرح، بدون اختلال در نظام آب کشور ممکن بنظر نمی رسد. از اینروست که دستاورد ملی "تمرکز تخصیص آب با منطق حوضه ای" در ماده ۷ مصوبه دولت کلا نفی شده و تخصیص به استانها واگذار شده است! این ضربه بزرگی به "سفره های آب بحرانی" ماست. مکانیزم پیش بینی شده برای تخصیص آب در طرح، ضمن مغایرت با احکام و قوانین جاری، نتیجه ای جز بی نظمی اقتصادی آب، تشدید تعارضات و تهدید جدی محیط زیست در پی نخواهد داشت.

۸/۵ میلیون هکتار اراضی آبی و ۳/۶ میلیون بهره بردار آن طی سالها از عدم کفایت سرمایه گذاری در رنج و تنگنا بوده اند. با هدفمند شدن یارانه ها افول مزیت رقابتی آنها تشدید گردیده است. این بخش عظیم و مهم از جامعه ایرانی که به فراموشی سپرده شده، اما افتان و خیزان بخش بزرگی از آرزوی خود اتکایی غذایی ایران را محقق کرده، حال با دخالت و تصرف گسترده جدیدی در منابع آب محدود حیازت شده خود روبرو خواهند شد. آنها که طی سالها، حقوق قانونی و شرعی خود بر آب حیازت شده را (علی رغم قوانین و سنت رایج ایرانی -

اسلامی) دستخوش تلاطم یافته اند، بیش از گذشته احساس ناامنی می کنند. درحالیکه کشاورزی فعلی با کم آبی شدید مواجه بوده و عملکرد محصولات بعثت عدم دریافت آب کافی از حداقل انتظارات نیز پایین تر است، در طرح دولت بدنبال ایجاد شریک برای آب همان محصولاتی هستیم که با چالش کم آبی مواجه می باشند. آنچه در واقعیت کشور برای توسعه کشاورزی کم مصرف (مثل گلخانه) می گنجد با اهداف کمی طرح فاصله کلان داشته و با ابهامات فنی و اقتصادی بسیاری مواجه است. تجهیز و جذب منابع مالی عظیم مورد نیاز در مدت کوتاه اعلامی نیز واقع گرایانه نیست.

ملاحظات، برای تبیین "فضای مناسب" حاکم بر "راهکار مطلوب" به شرح ذیل اند:

۱- آنچه در نقد راهکار اجرایی گفته شد، نباید مانع از توجه به صحت رویکرد راهبردی دولت در لزوم تغییر بنیادین در حمایت از کشاورزی ایران شود. اصلاح و بکارگیری "راهکارهای مناسب" در سایه وجود "راهبرد صحیح"، دشوار نیست.

۲- بجای تمرکز و هدفگیری گسترش سطح زیر کشت، می باید حمایت بر ارتقا بهره وری و حمایت از سرمایه گذاری های موجود متمرکز شود. حمایت به معنی واقعی آن (تأمین منابع مالی، تأمین امنیت لازم، دسترسی به تکنولوژی مناسب، امکان ایجاد مزیت نسبی) با هدفگیری رقابتی کردن تولیدات فعلی کشاورزی در اولویت خاص قرار گیرد.

۳- مهمترین نیاز فعلی کشاورزی حرکت موثر برای تحقق اهدافی چون رقابت پذیر کردن بخش- افزایش بهره وری- ایجاد تعادل در سفره های آب های زیرزمینی - کاهش بیکاری پنهان جامعه کشاورزی، کاهش وابستگی و افزایش خود اتکایی و افزایش در آمد سرانه کشاورزان است. در صورت هدفگیری این گونه اهداف، جایی برای ایجاد انبوه فرصت شغلی جدید در کشاورزی نمی ماند. بپذیریم کمبود فرصت های شغلی کشور را باید در عرصه های دیگری، غیر از کشاورزی، درمان کرد. در صورت عدم توجه در رفع نیازهای مبرم کشاورزی و آب حتی حفظ همین ۲۰٪ شاغلین کشور در کشاورزی نیز با ابهام مواجه خواهد شد و بتدریج گروههایی از آنها به جمع بیکاران یا "نیمه شاغلان کم در آمد" اضافه خواهند شد.

۴- تعادل بخشی سفره های آب های زیرزمینی از اولویتهای اصلی کشور می باشد. لیکن مسامحه و ملاحظه حاکمیتی در اجرای قوانین، مانع از وصول بدین هدف بوده است. روح اولویت تعادل بخشی و جدیت در جلوگیری از تجاوزات باید بر مصوبات مجلس و عملکرد دولت حاکم باشد. آخرین آمار رسمی ۸۸ حاکی از ۹/۵ م م م است. حکم برنامه در این فضا بهبود حداقل سالیانه پانصد میلیون م م است. ایجاد شغل و توسعه کشاورزی جدید که از فشار بیشتر به سفره های مخروبه فعلی حاصل شود، پایدار نخواهد بود و فرصت پایداری

از مشاغل و کشتزارهای بحران زده موجود را هم خواهد گرفت. اختصاص آب جدیدی از هر سفره تنهادر صورت تحقق تعادل بخشی قابل توصیه است. تا آن روز، هر آبی که در دشت صرفه جویی می شود، باید تنها و تنها صرف هدف تعادل بخشی شود.

۵- امر تخصیص آب بصورت متمرکز و در قالب حوضه‌های آبریز توسط دستگاه متولی مدیریت آب کشور انجام گیرد. نباید اجازه داد این دستاورد بزرگ تقنینی جمهوری اسلامی، از کف برود.

۶- عنصر "تسهیل و ترویج روشهای تولید با ارزش افزوده بالاتر و مصرف آب کمتر" که در طرح دولت برای دشتهای ممنوعه لحاظ شده، نه بعنوان منبع تامین آب طرحهای جدید بلکه بعنوان ابزار کاهش برداشت و تقویت تعادل دشت باید مورد توجه باشد.

بطور خلاصه، راهکار مناسب آن راهکاری است که تحقق اهداف ذیل را تضمین کند:

اول- مدیریت تخصیص آب، همچنان و بلکه با جدیت بیشتر، بصورت متمرکز و در قالب حوضه‌های آبریز و با رعایت کلیه جوانب فنی، اجتماعی، اقتصادی انجام گیرد.

دوم- تلاش‌ها و توجهات بر "اصلاح و ارتقای توان رقابتی تولیدات کشاورزی موجود و پایداری فرصتهای شغلی موجود" متمرکز باشد.

سوم- بر کاهش "بیکاری پنهان" و "افزایش در آمد سرانه شاغل" موثر باشد.

چهارم- هدف راهبردی تعادل بخشی را عملی سازد. پایش معیار ملموس "۱ میلیارد مترمکعب بهبود در سال" ، هدف گذاری شده که باید به یک شاخص مهم مدیریت ملی تبدیل شود.

پنجم- یک "هدفگیری کمی ملموس" برای "سرمایه گذاری بخش کشاورزی" را دنبال کند.

مطالبه بخش کشاورزی برنامه پنجم، ایجاد زمینه و سرمایه‌گذاری برای تحقق رشد ارزش افزوده ۷٪ بخش است تا عقب ماندگی سالهای اول حرکت بسوی چشم انداز جبران شود. مطالعه گیلانپور و همکاران (اتاق تهران، بهار ۹۱) نشان میدهد که متوسط رشد سرمایه بلند مدت کشاورزی نسبت به قیمت پایه، سالیانه تنها ۷/۴٪ بوده است. همان مطالعه میگوید که ادامه این روند، حداکثر قادر خواهد بود (تا افق چشم انداز) رشد بخش را به سالیانه ۱/۹۵٪ برساند. مدل وی نشان می دهد برای تحقق رشد کشاورزی سالیانه ۶٪ (مورد مطالبه سند چشم انداز)، کشور محتاج رشد سالیانه ۱/۱۵٪ سرمایه گذاری بخش کشاورزی است. یعنی

وصول به اهداف چشم انداز، محتاج سه برابر کردن سرمایه گذاری در بخش است!

ششم- حاوی برنامه های عملیاتی برای تمرکز وظایف حاکمیتی در بخش اجرایی (کوچک، چابک و کارا کردن وزارتخانه) و تسریع در خصوصی سازی و واگذاری بقیه وظایف (اجرای اصل ۴۴)، خارج از راهکارهای خصولتی باشد. اتاق ایران آماده است در تدوین چنین راهکاری با جدیت مشارکت کند.

منابع و مآخذ

۱. آمارنامه های کشاورزی سال های مختلف وزارت جهاد کشاورزی
۲. گزارش وضع موجود و پتانسیل کشاورزی ایران، جلد هفتم، معاونت نظام بهره برداری وزارت کشاورزی، ۱۳۷۲
۳. نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۸۵، مرکز آمار ایران
۴. سیاست های کلی نظام در بخش آب، ابلاغیه مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۳
۵. قانون توزیع عادلانه آب
۶. قانون برنامه های چهارم و پنجم
۷. گزارش سالنامه آماری آب کشور ۱۳۸۷-۱۳۸۶
۸. مصوبه کارگروه ویژه کشاورزی دولت به شماره ۲۲۹۱۱۷ت۴۷۷۵۴ن مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۳
۹. دستورالعمل شماره ۱۰۰/۳۱/۴۳۴۵۱/۹۰ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۴ وزارت نیرو
۱۰. عوامل بحران آب های زیرزمینی کشور، بررسی اجمالی، شرکت مدیریت منابع آب ایران، اسفند ۱۳۹۰
۱۱. گزارش تحلیل سرمایه گذاری بخش کشاورزی ایران فروردین ۱۳۹۱ اتاق تهران