



بررسی مسائل و مشکلات سیاست‌گذاری آب، خاک و امنیت غذایی در ایران

پیمان خواجهی^۱

۱- مقدمه

ارزیابی سیاستی (Policy Analysis) بیش از آنکه یک علم باشد به یک هنر شباهت دارد و در آن شهود به اندازه روش مهم است؛ لذا به هر میزان بتوانیم در آن متفاوت‌تر و خلاقانه‌تر به موضوع ورود پیدا کنیم به همان نسبت می‌توانیم خروجی متفاوت‌تری را انتظار بکشیم. به همین دلیل در کنار لزوم توجه به چارچوب‌های علمی و اسناد مرتبط جرات و جسارت متفاوت اندیشیدن و متفاوت فکر کردن می‌تواند به خدمت موضوع پژوهش درآید.

ارزیابی سیاستی یک کنش سیاسی اجتماعی است؛ چراکه موضوعات آن به زندگی و رفاه تعداد زیادی از شهروندان مربوط می‌شود و نتایج و فرآیند آن اغلب سازمان‌ها، نهادها، گروه‌ها و تخصص‌های متنوعی را شامل می‌شود که به‌طور مستقیم با موضوع در ارتباط نیستند.

قرار گرفتن موضوع آب خاک و امنیت غذایی در کنار هم و در یک مطالعه سیاست‌گذاری فرصت مناسبی فراهم می‌آورد تا نگاهی دقیق و کاربردی‌تر به مسائل این حوزه داشته باشیم. واقعیت آن است که موضوعات سیاست‌گذاری را هنگامی که با هم و در ارتباط متقابلشان با دیگر موضوعات مورد مطالعه و بررسی قرار می‌دهیم جنس و ماهیت خروجی و دریافت‌های ما به مراتب کاربردی‌تر از زمانی است که موضوعات به‌طور مجزا مورد کنکاش قرار می‌گیرند.

تلاش این پژوهش این خواهد بود تا نشان دهد، سیاست‌هایی بالادستی حاکم بر سیاست‌های آبی و خاکی کشور نقش مستقیمی بر شیوه بهره‌گیری از این منابع می‌گذارند. این امر می‌تواند ما را نسبت به یک دستور کار سیاستی علمی راهنما باشد، دستور کاری که ما را به سمت برنامه‌هایی سوق می‌دهد که مبتنی بر ایجاد اشتغال، امنیت غذایی و توسعه روستایی با حداقل بهره‌کشی از طبیعت باشد.

به نظر می‌رسد مطالعه تحولات زیست‌محیطی و نحوه بهره‌برداری از آن بیش از آنکه نیازمند مطالعه

۱- پژوهشگر و مشاور سیاست‌گذاری عمومی



در چارچوب خود موضوع محیط‌زیست باشد می‌بایست با رویکرد اقتصاد سیاسی مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. رویکرد اقتصاد سیاسی بر وجود ارتباط میان پدیده‌های سیاسی اقتصادی و تأثیر آنها بر شکل‌گیری پدیده‌های اجتماعی سخن می‌گوید. بر اساس این رویکرد موضوع آب، خاک و امنیت غذایی می‌بایست بر اساس تأثیری که از حوزه اقتصاد سیاسی می‌بینند مورد بررسی قرار گیرند.

از این رو در این تحلیل و گزارش دو شاخصه دیگر که مداخله معناداری در موضوع دارند را نیز مورد بررسی قرار داده‌ایم. این دو موضوع عبارتند از اشتغال و دیگری توسعه روستایی. واقعیت آن است که بحرانی که امروز در حوزه آب، خاک، منابع طبیعی و محیط زیست با آن مواجه هستیم ریشه در سیاست‌هایی در حوزه‌های دیگر دارد و تا آن سیاست‌ها اصلاح نشود مسائل ما در شیوه بهره‌برداری از ذخایر طبیعی مان نیز اصلاح نخواهد شد.

پس از انقلاب اسلامی سیاست‌گذاری رسمی در کشور و نیز نگرش‌ها و استراتژی‌های توسعه که در کشور مطرح شده است نگاهی نامنسجم به موضوع کشاورزی و جایگاه آن در توسعه کشور داشته است به همین دلیل نهادها و دستگاه‌های سیاست‌گذار تلاش داشتند با استفاده از جهت‌دهی منابع به سمت کشاورزی و ایجاد تسهیلات و معافیت‌های متعدد برای این بخش از یک سو بر بحران اشتغال فائق آیند و از سوی دیگر موضوع امنیت غذایی را به گونه‌ای پوشش دهند.

بنابراین توصیف نگاهی که به اقتصاد و توسعه در مناطق روستایی و محروم ایران وجود دارد به عنوان "کشاورزی بنیاد" (agricultural-based) شناخته می‌شود بر این اساس سرمایه‌ها و دستور کارها به حمایت از خود کشاورزی و یا صنایع بالادست و پایین دست آن گرایش دارد. اقتصاد کشاورزی بنیاد بهره‌برداری از منابع آبی و خاکی را مبنای تولید ثروت قرار می‌دهد و رشد اقتصادی و اشتغال را بدان وابسته می‌کند.

نتیجه این سیاست در ایران منتهی به بهره‌کشی از طبیعت بیش از ظرفیت‌های آن شد. موضوعی که امروز کشور را در وضعیتی بحرانی در حوزه‌های آب و خاک قرار داده است. دریاچه‌ها و رودهایی که خشک شده‌اند، دشت‌هایی که نشست کرده‌اند، مراتعی که به بیابان‌های لم‌بزرع تبدیل شده‌اند و خاک‌هایی که هر روز بر شوری آنها افزوده می‌شود.

در این پژوهش برای اثبات معنایی که به دنبال آن هستیم ابتدا یک نمونه سیاستی در کشور را بررسی می‌کنیم و پس از آن به باز کردن ابعاد موضوع می‌پردازیم.

بررسی یک نمونه

حدود ۱۳ سال از روزی که در ایران جشن خودکفایی گندم برگزار شد می‌گذرد و البته در سال‌های اخیر به دلیل عدم مدیریت مطلوب و علی‌رغم هزینه‌ها دیگر آن جشن برگزار نشد و خاطره‌های محو از آن در اذهان باقی مانده است. گندم در کشور ما جایگاهی بیش از یک کالای اساسی دارد و حتی فراتر از امنیت غذایی بلکه با نگاهی دقیق تر می‌تواند در زمره ی مسائل امنیت ملی کشور قرار بگیرد. دولت قیمت خرید تضمینی گندم برای سال زراعی ۹۳-۹۴ را ۱۱۵۵۰ ریال اعلام کرده است. این قیمت برای جو ۹۲۰۰ و برای ذرت ۹۶۰۰، برای دانه آفتابگردان ۲۱۵۰۰، برای دانه کلزا ۲۲۰۰۰، برای نخود ۲۲۰۰۰ و... اعلام شده است. خرید تضمینی ابزاری برای تشویق کشاورزان برای کاشت محصولات کشاورزی و رقابت‌پذیر کردن تولیدات آن‌هاست. هدف دولتی از استفاده از این ابزار اغلب از یک سو تضمین امنیت غذایی جامعه است و از سوی دیگر ایجاد اشتغال و کاهش بیکاری است. که به نظر می‌رسد که این سیاست، دارای نادقتی‌ها و متعاقب آن ناکارآمدی و دارای مشکلات فراوانی است.

حال می‌خواهیم به صورت نمونه قیمت وارداتی گندم و جو را به کشور بر اساس ارقام واقعی و عینی و تجربه

پذیر مورد بررسی قرار دهیم.

قیمت جهانی هر تن گندم ۱۴۰ دلار است. هم‌اکنون در تجربه‌های عینی برای تجار ایرانی گندم خوراکی (با آنالیز مناسب به جهت گلوتن، پروتئین، رطوبت و وزن مخصوص جهت مصارف انسانی) از روسیه با قیمتی کمتر از ۳۰۰ دلار پشت گمرک امیرآباد یا انزلی در دریای خزر توسط بازرگانان تحویل ایران می‌شود. همین گندم برای مصارف دامی بسیار ارزان‌تر از روسیه و قزاقستان به ایران حمل می‌شود. از سوی دیگر همین بازرگانان برای تحویل جو در پشت گمرک امیرآباد و یا انزلی رقمی حدود ۲۵۰ دلار را درخواست می‌کنند. بنابراین با در نظر گرفتن قیمت ارز مبادله‌ای (۲۸۵۰۰ ریال) قیمت هر کیلو گندم وارداتی ۸۵۵۰ ریال و قیمت هر کیلوگرم جو وارداتی ۷۱۲۵ ریال محاسبه می‌گردد. بر این اساس گندم ۳۰۰۰ ریال و جو ۶۵۰ ریال زیر قیمت خرید تضمینی قابل تأمین است.

در بخش اشتغال شاخص‌های فراوانی وجود دارد تا ثابت کند که این سیاستها ناکارآمد بوده است که مهم‌ترین آن نرخ مهاجرت به شهرها و تغییر نسبت شهرنشینی به روستایی (به میزان ۰/۶ درصد در سال) و گسترش حاشیه‌نشینی است. واقعیت آن است علی‌رغم ضعیف بودن اقتصاد کشاورزی در کل جهان (و البته در ایران بیشتر) اشتغال کشاورزی یک اشتغال فصلی است و برای بسیاری از کشت‌ها نمی‌تواند بیش از ۳۰ روز در سال کار و فعالیت ایجاد کند. به همین دلیل بنا بر تجربه گذشته و با نگاهی واقع‌بینانه در ایران نمیتوان برای بخش کشاورزی نقش مهم و عمده‌ای برای ایجاد اشتغال پایدار در نظر گرفت. به لحاظ امنیت غذایی نیز تأکید بر شاخص خودکفایی و تولید داخلی احتمالاً نمی‌تواند شاخص پایداری برای آن باشد (اگرچه خودکفایی اهمیت زیادی در امنیت غذایی دارد) خودکفایی را عوامل طبیعی و غیرطبیعی فراوانی می‌تواند تهدید کند عواملی مانند خشک‌سالی، آفات، ضعیف شدن خاک کشاورزی از دست دادن توجیه اقتصادی، واردات، رقابت‌پذیری محصولات و... بر این پایه به نظر می‌رسد که باید موضوع امنیت غذایی با دید وسیع‌تری نگریند که در این گزارش درباره آن سخن خواهیم گفت.

گفته می‌شود که برای تولید یک کیلوگرم گندم چیزی حدود ۱۳۰۰ لیتر "آب پنهان" مصرف می‌شود؛ «آب پنهان» مقدار آبی است که یک کالا و یا یک فرآورده کشاورزی طی فرایند تولید مصرف می‌کند تا به مرحله تکامل برسد و مقدار آن معادل جمع کل آب مصرفی در مراحل مختلف زنجیره تولید از لحظه شروع تا پایان می‌باشد. اما به‌طور معمول برای تولید یک تن گندم آبی، معمولاً حدود ۵۰۰ مترمکعب آب در نظر می‌گیرند.

واقعیت آن است علی‌رغم آنکه به‌نوعی برخی محصولات مانند گندم در کشور ما عین امنیت ملی به‌حساب می‌آیند؛ اما تأکید بر تأمین داخلی آن عملاً بی‌راهه ایست که تنها منابع آبی و خاکی ما را تهدید می‌کند یعنی اگر ایران بتواند با ابزارهای دیپلماتیک، بازرگانی و انبارداری و بهبود شرایط سیلوه‌های ذخیره گندم این کالای اساسی را به نوعی دیگر تأمین و ذخیره کند قطعاً مقرون به صرفه‌تر، امنیت بخش‌تر خواهد بود و کمک مؤثری به حفظ منابع آبی و خاکی می‌کند.

۲- مسائل آب در ایران

بحران آب در ایران دربرگیرنده شبکه‌ای از موضوعات و عوامل در هم تنیده و پیچیده است که همگی دست به دست هم داده‌اند تا بحران‌های حال حاضر و آتی را رقم بزنند که در ذیل به آنها می‌پردازیم.

✓ مسئله آب در ایران دارای ابعاد مختلفی است یک بعد آن به روند جهانی تغییرات اقلیمی و تغییرات منابع آبی برمی‌گردد و بعد دیگر آن عمدتاً مسائل مختص به کشور ایران و مبتنی بر مشکلات ناشی از الگوی مصرف داخلی و سیاست‌گذاری‌ها و فرآیندهای نادقیق است.





- ✓ اقلیم کشور ایران اجمالاً اقلیمی نیمه‌خشک به حساب می‌آید که هر ساله در حال خشک‌تر شدن است. برخی از نویسندگان معتقدند رابطه مستقیمی میان وضعیت اقلیمی ایران و عقب‌ماندگی وجود دارد. ایران با در اختیار داشتن ۱/۱ درصد خشکی‌های جهان تنها ۰/۳۴ درصد متوسط بارش جهان را دارا می‌باشد. اگر بارندگی متوسط سالانه در جهان را بین ۸۰۰ تا ۸۲۰ میلی‌متر در نظر بگیریم این میزان در ایران حدود ۲۵۰ میلی‌متر است. موضوعی که بر حیات مناطق مختلف کشور که دارای هویت اقتصادی مبتنی بر کشاورزی هستند اثر مستقیمی دارد.
- ✓ در حالی که CSD میزان مجاز بهره‌برداری از منابع تجدید پذیر آب را ۲۰ درصد اعلام کرده اما این میزان در کشور ما بیش از ۸۰ درصد است.
- ✓ برداشت بی‌رویه آب از منابع زیرزمینی موجب نشست بسیاری از دشت‌های کشور شده و عملاً امکان تجدید منابع بسیاری از سفره‌های زیرزمینی آب از میان رفته است.
- ✓ نقش اقلیم و تغییرات اقلیمی در امر کشاورزی در تمام جهان شناخته شده است و در برخی مناطق به سود کشاورزی است در برخی مناطق بلعکس. برای مثال گرم شدن زمین و آب شدن یخ‌های قطبی مجموعاً باعث رونق کشاورزی در شمال اروپا و آسیای مرکزی شده است (Fay, ۲۰۱۰, ۸) و در مناطق دیگر مانند ایران نتیجه منفی داشته است.
- ✓ متوسط مصرف جهانی آب شرب ۱۵۰ لیتر برای هر نفر است اما این عدد در ایران ۲۵۰ لیتر در شبانه‌روز به ازای هر ایرانی است.
- ✓ فرسودگی خطوط انتقال سهم مهمی در هدر رفت آب دارد کارشناسان چیزی حدود ۳۰ درصد را تخمین می‌زنند.
- ✓ سیستم بازیافت آب در کشور آن قدر کوچک و محدود است که اساساً تأثیری در محاسبات منابع آبی ندارند.
- ✓ در ایران ۸ درصد آب مصرفی به صورت خانگی مصرف می‌شود، ۲ درصد در صنعت و ۹۰ درصد آب مصرفی به بخش کشاورزی اختصاص دارد.
- ✓ راندمان آب کشاورزی در ایران بسیار پایین است. شیوه آبیاری و تولید در ایران به گونه‌ایی است که به ازای هر مترمکعب آب کشاورزی تنها ۰/۹ کیلوگرم محصول تولید می‌شود و این در حالی است که متوسط جهانی تولید محصولات کشاورزی ۲/۵ کیلوگرم به ازای هر مترمکعب آب است.
- ✓ در ایران بسیاری از اقدامات صورت گرفته مانند ساخت سدها و بندهای مخزنی و انحرافی بیش از آنکه به رونق اقتصادی و تولید بیانجامند به ضد خود تبدیل شده‌اند به گونه‌ایی که امروزه از لزوم تخریب برخی از آنها سخن می‌رود.

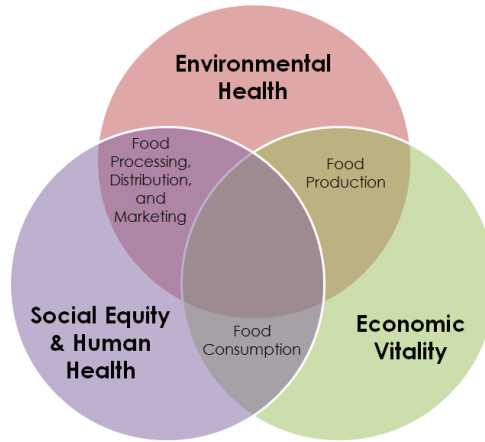
۳- مسائل خاک در ایران

- ✓ موضوع خاک در ایران آنگونه که این روزها در کشور به مسئله آب پرداخته می‌شود مورد توجه قرار نگرفته است و این در حالی است که وضعیت خاک کشور می‌تواند به مراتب بحرانی‌تر از موضوع آب باشد.
- ✓ ایران در حوزه خاک با دو مسئله اصلی مواجه است: اول کاهش غنا و ارزش غذایی خاک است دوم موضوع شور شدن تدریجی خاک کشور است
- ✓ در ایران به دلیل سرعت بهره‌برداری عناصر حیاتی خاک به سرعت در حال کاهش است بسیاری از مراتع طبیعی کشور به دلیل استفاده بی‌رویه عملاً حالت بیابانی به خود گرفته‌اند.
- ✓ از بین رفتن پوشش گیاهی در مراتع کشور موجب تشدید فرسایش خاک و ناتوانی خاک در زایش مجدد گیاهان بیابانی شد است
- ✓ در ایران از مجموع ۱۸/۵ میلیون هکتار از اراضی کشاورزی تقریباً ۱۷ میلیون هکتار دارای درجات مختلف شوری هستند و درجات شوری آنها در حال افزایش است.
- ✓ به دلیل تخلیه عناصر حیاتی خاک عملاً بهره‌وری در تولید محصول نهایی در واحد سطح و همچنین آب مصرفی به شدت در حال کاهش است.
- ✓ آیش بندی که در کشاورزی دنیا مرسوم است در ایران رعایت نمی‌شود و این موضوع اغلب با استفاده از کودهای شیمیایی جبران می‌شود.
- ✓ عدم مدیریت زیاله‌ها و پسماندهای کشور و دفن غیراصولی و غیر فنی در حاشیه‌های شهری و روستایی موجب آلودگی و ناباروری خاک در بسیاری از مناطق شده است.

۴- مسائل امنیت غذایی

- ✓ موضوع امنیت غذایی در ایران و جهان دارای پیچیدگی‌های فراوانی است که فهرست کار این موضوعات عبارتند از:
- ✓ امنیت غذایی یکی از قلمروهای امنیت ملی در کشور ایران محسوب می‌شود و سیاست رسمی جمهوری اسلامی مبتنی بر جلوگیری از تبدیل موضوع امنیت غذایی به عنوان حربه ایی سیاسی توسط قدرت‌های خارجی است.
- ✓ این دایره امنیتی برای ایران دربرگیرنده در دسترس بودن مجموعه ایی از کالاهای اساسی مانند گندم، جو، برنج، گوشت، شکر و سویا و ذرت است که قرار است حیات انسان و حیوان را در ایران ما تضمین کند.
- ✓ بانک جهانی امنیت غذای را به "دسترسی همه مردم در تمام اوقات به غذای کافی برای داشتن یک زندگی سالم" تعریف می‌کند. در نظر FAO امنیت غذایی زمانی وجود دارد که "همه مردم در همه زمان‌ها دسترسی طبیعی و اقتصادی داشته باشند به غذای کافی، سالم و مغذی برای رفع نیازهای غذایی خود و تنظیمات غذایی برای یک زندگی فعال و سالم"
- ✓ سازمان FAO امنیت غذایی را تحت عنوان نظام پایدار غذایی بر اساس مدل زیر تعریف می‌کند:





- ✓ در ایران میان تعریف رسمی و فهم مسئولان از امنیت غذایی و اسناد بالادستی به ویژه (قانون برنامه) تناقض‌های آشکاری وجود دارد.
- ✓ گفتمان حاکم بر موضوع امنیت غذایی در کشور به شدت گرایش به خودکفایی دارد. خودکفایی در ادبیات سیاسی ایران عبارت از لزوم بی‌نیازی به خارج از کشور، تولید کالاهای و محصولات موردنیاز در داخل و نهایتاً جلوگیری از سلطه بیگانگان در تأمین مایحتاج ضروری است. این ایده همواره یکی از کلیدواژگان مسئولین بوده و زمینه‌ساز استفاده حداکثری از منابع طبیعی و محیط‌زیست، نگاه شعاری به تولید و نهایتاً توسعه ناپایدار در کشور بوده است.
- ✓ در قانون برنامه پنجم توسعه نگاه به امنیت غذایی بیشتر از منظر سلامت است نه تضمین تأمین مایحتاج اولیه یعنی چندان موضوع شیوه و لزوم تأمین مواد غذایی برای شهروندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد.
- ✓ راهبرد افزایش تولید با استفاده از بهره‌کشی بیش از حد از منابع امروز کشور را با بحران جدی مواجه کرده است به طوری که نه تنها ایده خودکفایی را غیرممکن ساخته بلکه کشور را از بسیاری از دارایی‌های طبیعی که به صورت تاریخی از آنها برخوردار بوده نیز محروم کرده است. سدهای ساخته شده، بیابان‌های به زمین کشاورزی تبدیل شده، مرتع‌داری‌های گسترش یافته، همه و همه علی‌رغم ایده خیرخواهانه اولیه همگی به ضد خود تبدیل شده است.
- ✓ نگرش وزارت بهداشت و سازمان غذا و دارو به عنوان دستگاه مسئول سلامت غذایی بیش از هر چیز بر کنترل مصرف چربی، قند و نمک متمرکز است و به عنوان یک اولویت سیاستی شناسایی شده است.
- ✓ در ایران اسیدهای چرب ترانس به میزان ۱۰ درصد و اسیدهای چرب اشباع به میزان ۲۵ درصد مصرف می‌شوند که بنا بر آمارهای جهانی باید میزان مصرف اسیدهای چرب ترانس به صفر و اسیدهای چرب اشباع به کمتر از ۱۰ درصد برسد.



- ✓ سرانه مصرف قند در ایران در وضعیت خطرناکی است در حالی که سرانه مصرف در دنیا ۱۳/۵ کیلوگرم در سال است این میزان در ایران ۳۰ کیلوگرم است. این در حالی است که اگر چین را از جامعه آماری حذف کنیم این میزان برای هر نفر در سال ۸ کیلوگرم است.
- ✓ سرانه مصرف نمک در ایران ۱۰ تا ۱۵ گرم در روز است که میانگین جهانی آن ۵ گرم است. و این میزان به دلیل رشد بی‌رویه استفاده از غذاهای آماده و فست فودها به صورت چشمگیری در حال افزایش است.

۵- آب در اسناد بالا دستی

- مهم‌ترین سندی که در کشور ما در خصوص آب وجود دارد عبارت است از: سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد «مدیریت منابع آب» مصوب مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۳ که در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ توسط مقام معظم رهبری تأیید و ابلاغ گردیده؛ که به شرح زیر است:
- ۱- ایجاد نظام جامع مدیریت در کل چرخه آب بر اساس اصول توسعه پایدار و آمایش سرزمین در حوضه‌های آبریز کشور.
 - ۲- ارتقای بهره‌وری و توجه به ارزش اقتصادی و امنیتی و سیاسی آب در استحصال و عرضه و نگهداری و مصرف آن.
 - ۳- افزایش میزان استحصال آب، به حداقل رساندن ضایعات طبیعی و غیرطبیعی آب در کشور از هر طریق ممکن.
 - ۴- تدوین برنامه جامع به منظور رعایت تناسب در اجرای طرح‌های سدسازی و آبخیزداری و آبخوان‌داری و شبکه‌های آبیاری و تجهیز و تسطیح اراضی و استفاده از آب‌های غیرمتعارف و ارتقای دانش و فنون و تقویت نقش مردم در استحصال و بهره‌برداری.
 - ۵- مهار آب‌های مرزی که از کشور خارج می‌شود و اولویت استفاده از منابع آب‌های مشترک.

۶- خاک در اسناد بالا دستی

- کشور ما فاقد اسناد معتبر بالادستی در خصوص مسئله‌ی خاک است؛ به طوری که دربرگیرنده سیاست‌های کلان باشد و بتواند مبنای قوانین در سطوح پایین قرار گیرد. در این خصوص تنها می‌توان به شرح وظایف مدیریت آب و خاک در وزارت جهاد کشاورزی اشاره کرد که در آن آمده است:
- ✓ بررسی و اولویت‌بندی اراضی کشاورزی جهت انجام عملیات اصلاح و نوسازی خاک، تسطیح اراضی، زهکشی، شوری زدایی، احیاء، یکپارچه‌سازی، آماده‌سازی، عملیات ضد فرسایش و جاده‌های بین مزارع، آبرسانی، احیاء قنوات و استقرار سیستم‌های آبیاری.

۷- امنیت غذایی در اسناد بالا دستی

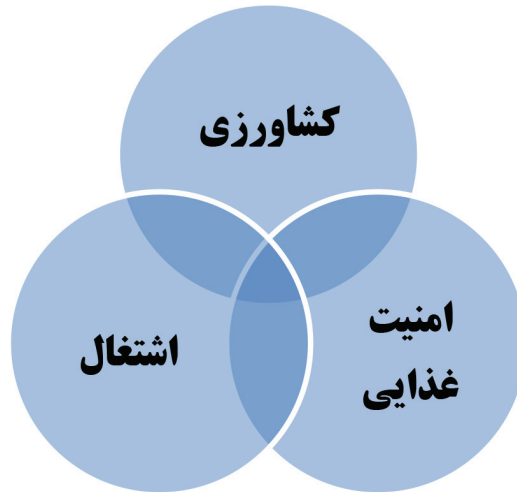
- مواضع اعلامی قانون برنامه پنجم بیش‌ترین تأکید را بر سلامت غذایی دارد در واقع در قانون گرایش امنیت غذایی بیشتر بر تضمین سلامت است تا تضمین تأمین و سایر وجوه امنیت غذایی:
- ✓ در ماده ۳۲ بند الف آمده است: "فعالیت شورای عالی سلامت و امنیت غذایی که برابر بند (الف) ماده (۸۴) قانون برنامه چهارم توسعه با ادغام شورای غذا و تغذیه و شورای عالی سلامت تشکیل شده است در مدت اجرای برنامه پنجم ادامه می‌یابد."



✓ همچنین در ماده ۱۴۹ همین قانون گفته شده است که "دولت مجاز است باهدف تأمین امنیت غذایی اقدامات زیر را انجام دهد: الف- حمایت مالی از توسعه کشتارگاه‌های صنعتی و بهبود کشتارگاه‌های سنتی و نیمه‌صنعتی توسط بخش غیردولتی به منظور ارتقاء شاخص بهداشت کشتار انواع دام ب- ارتقاء سطح کلی حمایت از کشاورزی به حداقل سی و پنج درصد (۳۵٪) ارزش تولید این بخش ج- حمایت از افزایش تولید پروتئین حیوانی حاصل از انواع دام، طیور و آبزیان.

۸- بازسازی مسئله

سیاست‌گذاری آب خاک و امنیت غذایی در ایران گرفتار یک حلقه معیوب است؛ که همه آنها در ارتباط متقابلشان به صورت پیوسته بازتولید مشکل کرده، منابع را به هدر می‌دهند و باخود توسعه ناپایدار را به همراه دارند. اجزای این حلقه عبارتند از: کشاورزی، اشتغال و امنیت غذایی



واقعیت موجود در اقتصاد ایران آن است که امروزه ضرورت اصلاح و بازنگری بر نگرش‌ها و سیاست‌های پیشین که متکی بر همپوشانی این اجزاست، به‌طور آشکاری مسجل شده است. بر این اساس باید: نگرش‌هایی که از کشاورزی می‌خواهد به اشتغال پایدار برسد و سهم ویژه‌ای برای آن قائل است را اصلاح شود؛ همچنین نگرش‌هایی که می‌خواهد با استفاده از کشاورزی امنیت غذایی بیافریند تغییر داده شود. بر این اساس اگر بخواهیم این تحلیل را اندکی توسعه دهیم باید ۵ زیرمجموعه به عنوان نگرش‌های مستلزم اصلاح و بازنگری در سیاست‌گذاری ایران را در نظر بگیریم:

- نگرش به کشاورزی
- نگرش به دامپروری
- نگرش به اشتغال
- نگرش به امنیت غذایی
- نگرش به توسعه روستایی

این پنج راهبرد در یک شبکه هم‌افزایی مدام تأثیرات و سیاست‌های یکدیگر را بازتولید و تقویت کرده‌اند و چند نتیجه مشخص به شرح زیر داشته‌اند:



- ۱- از میان رفتن منابع طبیعی و زیستی من جمله آب و خاک و تبدیل شدن فرصت‌های طبیعی به تهدید
 - ۲- افزایش فقر به واسطه ناکارآمدی و انحراف موجود در سرمایه‌گذاری‌های بخش اشتغال
 - ۳- مهاجرت گسترده از مناطق روستایی و افزایش چشمگیر جمعیت حاشیه‌های شهری به دلیل ناتوانی اقتصاد کشاورزی
- درزیر ارزیابی مختصری از این پنج راهبرد ارائه می‌شود:

*نگرش اشتباه به کشاورزی

ایده‌ی «کشاورزی؛ محور توسعه»، یکی از شعارهایی بوده که همواره در فرآیند و برنامه‌های توسعه در کشور مورد کاربست قرار گرفته است. امروز و در شرایط کنونی، ایده مذکور از دقت و درستی بالایی برخوردار نیست. کشوری با میانگین جمعیتی جوان، رشد اقتصادی پایین، بارش کم، دارای کویرهای وسیع و مناطق کشاورزی محدود و نیازمند به ایجاد سالیانه ۸۰۰ هزار تا یک میلیون فرصت شغلی نمی‌تواند کشاورزی را محور برنامه‌های توسعه‌ای خود قرار دهد.

*نگرش به دام و آبی‌پروری

بیش از ۸۰ درصد محصولات لبنی ایران محصول شیوه‌های سنتی دامپروری است و بخش عمده پرواربندی‌های کشور فاقد بهره‌گیری از شیوه‌های مدرن هستند و این دقیقاً عبارت است از بهره‌گیری غیرمنطقی از مراتع و جنگل‌های کشور. از سوی دیگر در حوزه آبی‌پروری نیز متأسفانه شاهد رشد چشمگیر استخرهای پرورش ماهی در کشور هستیم به گونه‌ای که امروز ایران بزرگ‌ترین کشور تولیدکننده ماهی‌های سرد آبی از آب شیرین در جهان است.

*نگرش به اشتغال

بخش مهمی از جمعیت جویای کار کشور در مناطقی سکونت دارند که دارای میزان محدودی از منابع آبی و خاکی است. استفاده از گزینه کشاورزی برای ایجاد اشتغال سطحی‌ترین برخورد و پاسخی است که مدیران می‌توانند به نیازهای این مناطق بدهند از این رو طیف وسیعی از فرصت‌های شغلی و بخش‌های متنوع اقتصادهای محلی از چشم‌ها پنهان مانده و تقویت نمی‌شود.

*نگرش به امنیت غذایی

واقعیت این است که در ایران امنیت غذایی معادل خودکفایی انگاشته می‌شود. تقریباً این فهم از امنیت غذایی در هیچ‌جا دنیا معتبر نیست. بنابراین به نظر می‌رسد عبور از این بحران نیازمند بازنگری جدی نگرش ما به امنیت غذایی بر اساس واقعیت‌های جاری و تجارب گذشته است. در گام اول ما نیازمند تنوع بخشی به بازیگران فعال و مؤثر در امنیت غذایی هستیم. به‌طور مثال دستگاه دیپلماسی و روابط خارجی کشور و یا بازرگانان و فعالان بخش خصوصی از سویی و از سوی دیگر به لحاظ زیرساختی سیستم حمل و نقل و کشتی‌رانی، بنادر کشور، انبارها و سیلوهای کشور می‌توانند نقش ویژه‌ای در تأمین امنیت غذایی ایفا کنند و... اصلاح رویکرد ما به شیوه دستیابی به امنیت غذایی می‌تواند هم راه‌های مقرون به‌صرفه‌تری را پیش روی مدیران و سیاست‌گذاران دولت و بخش خصوصی بگذارد و هم آب و منابع طبیعی و زیستی ما را برای خودمان و نسل آینده تأمین و تضمین کند.

*نگرش به توسعه روستایی

در نگاهی کلی نگرش به توسعه روستایی محور تحلیل‌ها و برداشت‌های موجود از موضوعاتی مانند خودکفایی و اشتغال است. در حالی که نتیجه ملموس آن کاهش ۰/۱۶ درصدی نسبت جمعیت روستایی به



شهری در سال است. اقتصاد کشاورزی بنیاد روستایی نه برای کشور امنیت غذایی آورده و نه اشتغال، بلکه تنها منابع را به شکل لجام گسیخته ای به هدر داده است. موضوعی که موجب شده بسیاری از کشورهای اروپایی که هم متوسط بارش و هم کیفیت خاکی بهتر از ما دارند، دهه‌ها پیش سیاست خود را در این خصوص تغییر دهند. که به صورت خاص بدان می‌پردازیم.

۹- اصلاح سیاست گذاری روستایی مقدمه‌ای برای اصلاح سیاست‌های بهره‌برداری از منابع طبیعی
در یک کلام بخش زیادی از موضوع بحران آب و محیط زیست امروزه در کشور ما بازمی‌گردد به نداشتن رویکرد سیاست گذاری روستایی و کژکارکردی‌هایی که در برنامه‌های توسعه روستایی از پیش از انقلاب تا به امروز داشته‌ایم. واقعیت آن است که سیاست‌گذاری روستایی در ایران کشاورزی بنیاد است و این بدان معنی است که زندگی روستاییان و انباشت ثروت و سرمایه در روستاها بر پایه تولیدات کشاورزی تعریف شده است. فرض بر این است که کشاورزی می‌تواند پاسخگوی یک‌سوم جمعیت ایران باشد. به همین دلیل دولت برای پوشش دادن مشکلات بخش کشاورزی اقدام به اعطای انواع یارانه‌ها، خرید تضمینی، تأمین نهاده‌ها و غیره کرده است اما تجربه سال‌های گذشته نشان داده که این کافی نیست. این رویکرد در ایران به شکل گسترده و تا حد نامتعارفی به اتلاف منابع و افزایش فقر و نهایتاً مهاجرت انجامیده است.

در سال ۱۹۶۵ کشاورزی حدود ۵۰ درصد از کل تجارت جهانی را به خود اختصاص داده بود و کالاهای تجاری حدود ۱۵ درصد و کانی‌ها حدود ۳۵ درصد را در اختیار داشتند؛ اما در اواخر قرن بیستم سهم کشاورزی و کانی‌ها هر کدام به حدود ۱۰ درصد کاهش یافت و کالاهای تجاری سهمی بیش از ۸۰ درصد بازار را در اختیار گرفت، سهمی که کماکان در حال افزایش است. این عامل یکی از عوامل مهم مهاجرت از مناطق کشاورزی به مناطق صنعتی یا بهتر بگوییم از مناطق روستایی به شهری است. عمده کشورهایی که به تثبیت جمعیت روستایی و جلوگیری از مهاجرت می‌اندیشند تلاش می‌کنند به‌نوعی روستاها را با تولید کالاهای جدید متناسب با ظرفیت‌های محلی درگیر کنند.

تجربه سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) از چرخش در چهار رویکرد در سیاست‌گذاری روستایی حکایت می‌کند: ۱- موضوعات توسعه روستایی ۲- اهداف کلیدی توسعه روستایی ۳- ابزارهای توسعه روستایی ۴- بازیگران کلیدی توسعه روستایی حکایت می‌کند. در خصوص موضوعات توسعه روستایی رویکرد سابق معطوف به ایجاد برابری در میان روستاییان، افزایش درآمد مزرعه و نهایت رقابت بین مزارع بود. اما رویکرد جدید بر رقابت‌پذیری مناطق روستایی، تثبیت ارزش دارایی‌های محلی و استفاده از منابع استفاده‌نشده تأکید دارد. در مورد اهداف کلیدی توسعه روستایی رویکرد سابق تمرکز بر بخش کشاورزی داشت اما رویکرد جدید بر فعال نمودن بخش‌های مختلف اقتصاد روستایی مانند گردشگری، فن‌آوری اطلاعات، صنایع کوچک (SMEs) و صنایع دستی تأکید دارد. ابزار اصلی توسعه روستایی معطوف به یارانه‌ها و کمک‌های مالی بود اما در رویکرد جدید تمرکز اصلی بر سرمایه‌گذاری قرار گرفت. در رویکرد قبلی بازیگران اصلی توسعه روستایی دولت ملی و کشاورزان هستند اما در رویکرد جدید تمام سطوح ملی، فراملی، منطقه‌ای و محلی مشارکت دارند و همچنین گروه‌های مختلف از دینفعان محلی مانند انجمن‌ها، شوراها و NGO ها مشارکت می‌کنند. در ایران رویکرد دولت به سیاست‌گذاری روستایی‌اجمالاً دارای چهار ویژگی اساسی است: ۱- تمرکز بر ارتقا بخش کشاورزی ۲- گرایش شدید به سیاست‌های باز توزیعی و یارانه‌ای ۳- تلاش برای تقویت بخش خدمات عمومی ۴- رویکرد مرکزگرا و از بالا به پایین.

این چهار ویژگی هیچ‌یک نمی‌توانند بخش غیر کشاورزی اقتصاد روستایی را تقویت کنند و مادامی که کشور ما به یک مدل جدید برای اقتصاد روستایی نرسد نمی‌تواند از صیانت از منابع طبیعی سخن



بگوید و بهره‌برداری از منابع آبی را کنترل کند. به نظر می‌رسد راهکار اصلاح سیاست‌های روستایی و عبور روستا از اقتصاد کشاورزی دربرگیرنده امور زیر باشد. سیاست‌گذاری روستایی در ایران به شدت نیازمند یک چرخش بنیادین و بازبینی جدی و پیگیرانه مسئله است. این امر به دلیل ناکارآمدی مشهود سیاست‌ها و تجارب گذشته از یک طرف و ضرورت‌های اجتماعی، اقتصادی و امنیتی از سوی دیگر است به نظر می‌رسد سیاست‌گذاری روستایی در ایران می‌بایست ۵ سرفصل سیاستی را در دستور کار خود قرار دهد:

۱- فعال کردن بخشهای غیر کشاورزی اقتصاد روستایی

بحث کلی این است که بجای سیاست‌های کشاورزی- بنیاد باید سیاست‌هایی با تکیه بر بهره‌گیری از تمام ظرفیت‌ها و بخش‌های اقتصاد روستایی مبتنی بر نگاه منطقه‌ای حاکم شود، که یک بخش آن کشاورزی است. بخش غیر کشاورزی می‌تواند مبتنی بر منابع انسانی، منابع طبیعی و با منابع فرهنگی باشد و بخش‌های مختلف صنعت، گردشگری و تولید را در برگیرد. اولویت‌بخشی به بخش غیر کشاورزی اقتصاد روستایی باید به عنوان استراتژی جدید سیاست‌گذاری مورد شناسایی گیرد. در واقع روستاییان باید در بخش‌های مختلف تولیدی مشارکت کنند. اساساً طیف وسیعی از تولیدات، و مشاغل وجود دارند که نیاز به مناطق صنعتی بزرگ ندارند و چه بسا تمرکز آنها در مناطق روستایی می‌تواند از بسیاری هزینه‌های سربار بکاهد.

۲- افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی

اولویت بهره‌وری عبارت است از استفاده بهینه از آب و زمین و افزایش سود حاصل از فعالیت کشاورزی در این رویکرد اگر به هر دلیلی استفاده از آب و زمین مقرون به صرفه نبود و ارزش منابع مصرفی از ارزش محصول نهایی پایین‌تر بود باید از آن چشم‌پوشی کرد و نه اینکه با استفاده از ابزارهای یارانه‌ای به صورت مصنوعی آن را سرپا نگه داشت. و باید تلاش کرد که اقتصاد و اشتغال روستایی مبتنی بر آب و زمین در بلندمدت بیش از ۱۰ تا ۲۰ درصد اقتصاد روستایی را در اختیار نداشته باشد. رویکرد سیستم یارانه‌ای حمایت از کشاورزان باید در جهت حداکثرسازی و در نظر گرفتن شاخص بهره‌وری در استفاده از ظرفیت‌ها و قدرتمندشدن این حوزه صورت گیرد و نه به عنوان مسکنی کوتاه‌مدت.

۳- ارتقا زیر ساخت‌ها

برای رسیدن به توسعه، تأمین و ارتقا زیرساخت‌ها ضروری است، تأمین جاده و شبکه‌های ارتباطی، تأثیر مستقیمی دارد بر توسعه و شکوفایی اقتصادی، تثبیت جمعیت و جذب سرمایه در روستاها. بهبود و ترویج استفاده از تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات و پیوستن روستاها و فعالیت‌های آنها به جامعه اطلاعاتی نقش مهمی در بهبود شرایط روستایی ایفا می‌کند. تأمین آب، انرژی، بهداشت و آموزش هدفمند بخش مهم و اساسی زیرساخت‌های توسعه برای روستاها به شمار می‌روند.

۴- اولویت‌بخشی به سرمایه‌گذاری و تمرکززدایی

سیاست‌های مالی در خصوص روستاها باید به جای سیاست‌های باز توزیعی و یارانه‌ای به سمت سرمایه‌گذاری و فعال کردن پس‌اندازها و دیگر دارایی‌های محلی بچرخد. از سوی دیگر این امر باید بر مبنای جلب مشارکت روستاییان در سطوح مختلف برنامه‌ریزی صورت گیرد و سازمان‌های محلی متشکل از بخش‌های مختلف جامعه روستایی می‌بایست در این امر مشارکت کنند. البته این امر نیازمند ظرفیت‌سازی در میان جوامع محلی از طریق آموزش، توجیه سیاست‌های جدید و ارائه مشوق‌ها است.



۵-تجمیع سیاست‌ها و برنامه‌ها

مسئله‌ی مهم سیاست‌گذاری روستایی در ایران آن است که دستگاه‌های مختلف به تناسب مأموریت خود اقدام به ارائه طرح‌هایی می‌کنند که گاهی اهداف سازمانی در آن بسیار قوی‌تر از اهداف و برنامه‌های ملی است و در بسیاری از مواقع صرفاً اهداف کوتاه مدت سیاسی را دنبال می‌کنند ضمن آنکه رقابت سازمان‌ها برای جذب اعتبارات و داشتن سهم بیشتری از بودجه مشهود همیشه مشهود بوده است بنابراین برای آغاز یک سیاست‌گذاری مناسب برای روستاهای ایران باید نگاه فرابخشی جایگزین رقابت‌های بین بخشی شود و هر بخش مأموریت قسمتی از یک برنامه جامع را داشته باشد.

۶-جمع‌بندی

اگر ما کشوری هستیم که ۹۰ درصد آب مصرفی در بخش کشاورزی صرف می‌شود و اگر ما کشوری هستیم که به جای بهره‌برداری ۲۰ درصدی از سفره‌های آب زیرزمینی، سالانه ۸۰ درصد آن را به مصرف می‌رسانیم. اگر ما کشوری هستیم که بهره‌وری آب کشاورزی در آن نصف متوسط جهانی است. اگر ما کشوری هستیم که میزان بسیار کمی از خاک آن قابل کشت و زرع است، لاجرم فاقد مزیت نسبی در بخش کشاورزی هستیم و ناچاریم سیاست‌هایمان را تغییر دهیم.

نکته‌ای که باید به صراحت بپذیریم آن است که ایران ما با کشاورزی به توسعه نمی‌رسد. تجربه‌های جهانی هم نشان می‌دهد که کشاورزی نمی‌تواند مبنا و محور توسعه باشند. ممکن است نمونه‌هایی از کشورهای توسعه‌یافته پیدا کنیم که دارای کشاورزی قدرتمندی هستند اما در هر صورت کشاورزی محور توسعه در آن کشورها به شمار نمی‌رود.

ما باید با این حلقه و یا چرخه خداحافظی کنیم و بازیگران و فاکتورهای جدیدی را برای اشتغال و امنیت غذایی به خدمت بگیریم. سیاست‌های کشاورزی نمی‌تواند سهم محسوسی در بازار اشتغال فراهم نماید آن‌هم در شرایطی که به سالانه بیش از یک میلیون فرصت شغلی نیاز هست بنابراین ما باید در سطح جوامع محلی تلاش کنیم فرصت‌های متنوع‌تری در درون اقتصادهای محلی ایجاد نماییم.

در خصوص امنیت غذایی نیز ما باید با عبور از رویکرد درونگرایی "خودکفایی" به سمت به خدمت گرفتن طیف وسیعی از بازیگران برای تأمین امنیت غذایی حرکت کنیم. دستگاه سیاست خارجی، حمل و نقل بین‌المللی، تجار و بازرگانان، انبارها و سیلوها و... که توسعه هدفمند آن‌ها می‌تواند تضمین‌کننده امنیت غذایی کشور باشد.

رویکرد پیشنهادی	رویکرد فعلی	
توسعه مبتنی بر بخش‌های متنوع اقتصاد روستایی: مانند گردشگری، صنایع دستی، تولید پوشاک و...	توسعه کشاورزی بنیاد	توسعه روستایی
استفاده پایدار و کنترل شده از منابع	تأمین اشتغال - تضمین امنیت غذایی	کشاورزی
نگاه واقع‌بینانه به ظرفیت‌های کشاورزی	نگاه افراطی به ظرفیت‌های کشاورزی	اشتغال
جلب مشارکت بازیگران مؤثر: مانند سیاست خارجی، حمل و نقل بین‌الملل، انبارداری، بازرگانی و...	خودکفایی	امنیت غذایی

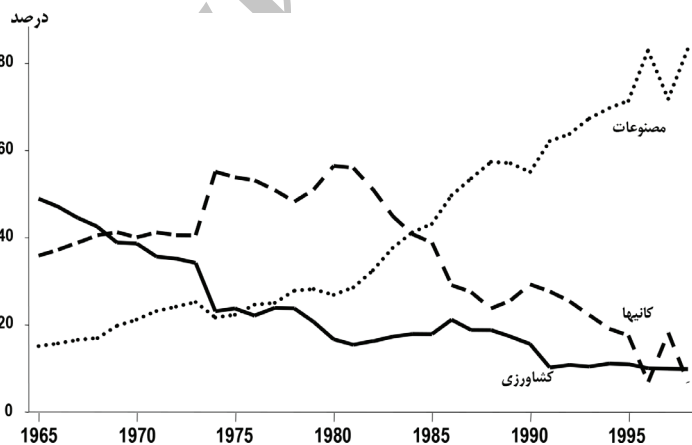
پیوست: مروری بر اقتصاد کشاورزی

تغییرات سریع در اقتصادهای جهانی و ملی و تغییراتی که در سبک زندگی و نیازهای جوامع ایجاد کرده؛ تأثیرات عمیقی بر جوامع روستایی داشته است. در گذشته و قبل از ورود جوامع به عرصه صنعتی شدن جوامع روستایی بر پایه آب، زمین و کشاورزی جایگاه ویژه‌ای در تولید ثروت و سرمایه دارا بودند، اما در دوران جدید همزمان با چرخش اقتصاد به سمت صنعت، خدمات و تکنولوژی‌های جدید، ما شاهد افت وضعیت روستا و روستاییان هستیم، تا جایی که نام روستا در اغلب موارد با فقر، توسعه‌نیافتگی، مهاجرت، حاشیه‌نشینی و... همراه شده است.

بنابراین ما در بحث تدوین دستور کاری برای سیاست‌گذاری اقتصادی در مناطق روستایی و محروم مقدماتاً با دو موضوع اصلی مواجهیم یکی عبور اقتصاد و تجارت جهانی از کشاورزی به کالاهای تجاری است و دیگری این نکته کلیدی که رشد اقتصادی لزوماً به معنای کاهش فقر و نابرابری نیست. این‌ها موضوعاتی هستند که مطالعه آنها می‌تواند انگاره‌های جدیدی در سیاست‌گذاری روستایی پیش روی سیاست‌گذاران قرار دهد.

۱- عبور از کشاورزی به کالاهای تجاری

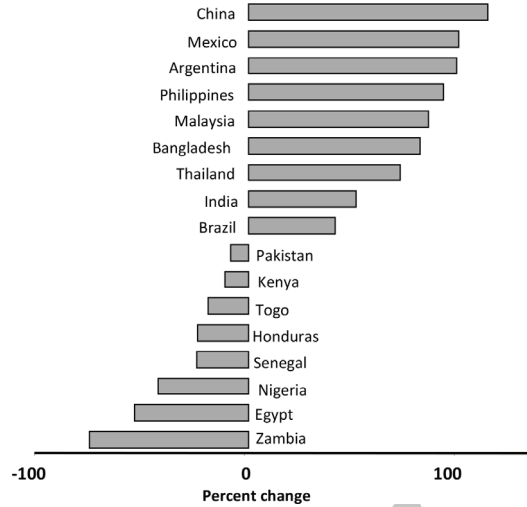
در سال ۱۹۶۵ کشاورزی حدود ۵۰ درصد از کل تجارت جهانی را به خود اختصاص داده بود و کالاهای تجاری حدود ۱۵ درصد و کانی‌ها حدود ۳۵ درصد را در اختیار داشتند؛ اما در اواخر قرن بیستم سهم کشاورزی و کانی‌ها هر کدام به حدود ۱۰ درصد کاهش یافت و کالاهای تجاری سهمی بیش از ۸۰ درصد بازار را در اختیار گرفت، سهمی که کماکان در حال افزایش است. (Dollar, ۲۰۰۶, ۸) این عامل یکی از عوامل مهم مهاجرت از مناطق کشاورزی به مناطق صنعتی یا بهتر بگوییم از مناطق روستایی به شهری است. عمده کشورهایی که به تثبیت جمعیت روستایی و جلوگیری از مهاجرت می‌اندیشند تلاش می‌کنند به نوعی روستاها را با تولید کالاهای جدید متناسب با ظرفیت‌های محلی درگیر کنند.



(World Bank, ۲۰۰۲)

در اثر چرخش اقتصاد و تجارت از کشاورزی و معدن به مصنوعات و تولیدات صنعتی در خلال سال‌های منتهی به ۲۰۰۰ کشورهایی که اقتصاد آنها بر پایه کشاورزی بود تراز تجاری آنها منفی شده و کشورهای که به سمت تولید کالاهای جدید رفتند، رفته‌رفته قدرتمند شدند. نمودار زیر این تغییر تراز تجاری کشورها را نشان می‌دهد:

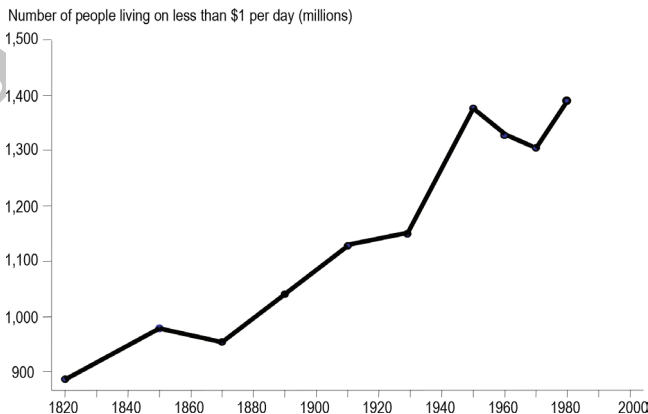




۲- رشد اقتصادی و فقر

بر اساس بیانیه ریو و دستور کار ۲۱ پناه بردن به منابع طبیعی و استفاده ناپایدار از آن یکی از نتایج فقر و ضعف اقتصادی است و به هر میزان که اقتصاد مناطق محروم ناتوان باشد به همان میزان استفاده از منابع ارزان قیمت طبیعی برای جوامع محلی افزایش می‌یابد. علی‌رغم تجربه‌های موفق، رشد اقتصادی لزوماً به معنای کاهش فقر و نابرابری نیست. مطالعاتی که بر روی رشد اقتصاد جهانی صورت گرفته نشان می‌دهد که همسو با بزرگ‌تر شدن اقتصاد جهانی در بستر جهانی شدن، فقر و گرسنگی نیز نه تنها کاهش نیافته بلکه رشد همسویی را تجربه کرده است. توجه به این موضوع می‌تواند موجب هوشیاری در سیاست گذاری روستایی شود. در واقع در عین اینکه افزایش درآمد سرانه و رشد اقتصادی موضوعی است که تمام اقتصادهای دنیا در تعقیب آن هستند؛ اما تجربه نشان داده که برای تولید اشتغال پایدار و ارتقاء زندگی و معیشت انسان‌های فقیر می‌بایست سیاست‌های ویژه‌ای طراحی و در نظر گرفت. این امر از آنجا نشأت می‌گیرد که حتی در کشورهای توسعه یافته و یا کشورهای با رشد اقتصادی مناسب، مدل و سمت و سوی انباشت سرمایه به سود فقرا نیست.

Extreme Poverty in the World, 1820-2001



تجربه OECD

سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD) توانسته است با در نظر گرفتن سیاست‌ها و رویکردهایی جدید موفقیت‌های قابل توجهی را در حوزه روستایی به دست آورد. مناطق روستایی در کشورهای عضو حدوداً ۷۵٪ سرزمین و ۱/۴ جمعیت را در برمی‌گیرند. بنا بر آمار سرانه تولید ناخالص داخلی در روستاهای این کشورها در سال ۲۰۰۰ تنها ۸۳٪ متوسط بوده است.

اگرچه کشاورزی نقش مهمی در شاکله سرزمین‌های روستایی تعداد زیادی از کشورهای عضو دارد اما نقش آن در اقتصاد روستایی کم و در حال کاهش است. افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی باعث کاهش چشمگیر اشتغال کشاورزی شده و در حال حاضر (۲۰۰۶) کمتر از ۱۰٪ از نیروی کار روستایی در بخش کشاورزی فعالیت می‌کنند.

OECD معتقد است روستاییان با چهار مشکل اصلی روبرو هستند: ۱- مهاجرت به خارج روستا و پیر شدن جمعیت؛ ۲- دستیابی ضعیف به امکانات آموزشی؛ ۳- کاهش متوسط بهره‌وری نیروی کار؛ ۴- سطح پایین خدمات عمومی.

به دلیل این کاهش، OECD یافتن راه‌های مکمل و رقابت‌پذیری بیشتر را در دستور کار قرار داده است و بر این اساس فاکتورهای مؤثر جدیدی را بر سیاست‌گذاری روستایی معرفی می‌کند:

۱- افزایش تمرکز بر امکانات محلی

از این منظر مهم‌ترین امکانات روستایی از ارزش‌های فرهنگی و طبیعی آن جامعه نشأت می‌گیرد. در این راستا در کنار تمرکز کمتر بر کارکردهای چندگانه کشاورزی سیاست‌های OECD تأکید می‌کند بر نیاز به شناسایی و بها دادن به سطح گسترده‌ای از منابع مناطق روستایی برای در نظر گرفتن ابعاد مثبت و منفی شرکای خارجی با فعالیت‌های متفاوت.

۲- فشار برای اصلاح سیاست‌های کشاورزی

علاوه بر توجه به محدودیت‌های سیاست‌های کشاورزی و آثار منفی آن، فشار برای اصلاح رویکرد جاری کشاورزی- مبنای توسعه روستایی باید در دستور کار قرار گیرد این امر از یک سو بر قرار گرفتن در تجارت جهانی متمرکز است و از سوی دیگر اصلاح یارانه‌ها. بر این اساس مسئله مهم سازمان تجارت جهانی ماهیت مبهم پرداخت‌ها به سیاست‌های کشاورزی است. مذاکرات اخیر تجارت جهانی نشان می‌دهد که پیشرفت کمی را در مسیر اصلاح یارانه‌های کشاورزی می‌توان ایجاد کرد. در بسیاری از کشورهای OECD یارانه‌های کشاورزی به دلیل آثار آنها بر سرمایه‌گذاری‌های عمومی با پرسش‌های روبه رشدی همراه‌اند، چنانکه بحث‌های مفیدی حول کاربردهای دیگر از منابع عمومی در مناطق روستایی را هدف قرار داده‌اند.

۳- تمرکززدایی و گرایش به سیاست‌های منطقه‌ای

از سال ۱۹۸۰ سیاست باز توزیع مالی جایگاهش را در دستور کارها از دست داد، و در مقابل آن اهداف سیاست‌گذاری بر پایه شناسایی و هدف قرار دادن فرصت‌های اقتصادی محلی در اهمیت روبه رشدی قرار گرفت و سیاست‌ها منطقه‌ای چرخشی را آغاز کرد از رویکرد نگاه از بالا یعنی استفاده از استراتژی سوبسیدی برای کاهش نابرابری، به سطحی گسترده‌تر از سیاست‌ها برای رقابت‌پذیری منطقه‌ای. این رویکرد جدید با چند فاکتور هویت می‌یابد: اول یک استراتژی توسعه استراتژیک وجود دارد که طیف گسترده‌ای از عوامل مستقیم و غیرمستقیم که بر عملکرد بنگاه‌های محلی اثر دارند را در برمی‌گیرد. دوم تمرکز بیشتری بر درون‌زایی‌ها و دانش محلی وجود دارد و تمرکز کمتری بر سرمایه‌گذاری‌های





خارجی و نقل و انتقالات وجود دارد. و در نهایت یک رویکرد حکمرانی جمعی - مذاکره‌ای دربرگیرنده دولت‌های محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی به علاوه سایر ذینفعان وهمچنین دولت مرکزی با در نظر گرفتن نقش غالب کمتر حاکم می‌شود.

رویکرد جدید	رویکرد سابق	موضوعات
رقابت‌پذیری مناطق روستایی، تثبیت ارزش دارایی‌های محلی، بهره‌برداری از منابع استفاده نشده	ایجاد برابری، درآمد مزرعه، رقابت مزرعه‌ای	
بخش‌های مختلف اقتصاد روستایی (مانند گردشگری، تولید، فن‌آوری اطلاعات، صنعت و ...)	کشاورزی	اهداف کلیدی
سرمایه‌گذاری	یارانه و کمک‌های مالی	ابزار اصلی
تمام سطوح حکمرانی (فراملی، ملی، منطقه‌ای و محلی) گروه‌های مختلف ذینفعان محلی (عمومی، خصوصی و NGO ها)	دولت ملی، کشاورزان	بازیگران کلیدی
منبع: (OECD,2011,60)		

بنابراین برای OECD رویکرد جدید تاکید دارد بر چرخش از سیاست‌های تک‌بخشی (کشاورزی) به رویکرد مختلط به توسعه روستایی، یعنی توجه به حداقل چهار سیاست متفاوت:

۱- توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل و تکنولوژی ارتباطات و اطلاعات

۲- ارائه خدمات عمومی

۳- اهمیت دادن به دارایی‌های طبیعی و فرهنگی محلی

۴- ارتقاء سرمایه‌گذاری روستایی