

## ارزیابی و تحلیل سیاست‌های برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و چشم‌انداز شیلات ایران

افشین عادل

استادیار، گروه شیلات، دانشگاه علوم کشاورزی و منابع طبیعی گرگان، گرگان، ایران

پذیرش: ۱۳۹۲/۰۸/۰۱

دریافت: ۱۳۹۲/۰۳/۰۱

\* نویسنده مسئول مقاله: afshinadeli@yahoo.com

### چکیده:

این تحقیق با بررسی اسنادی منابع و تحلیل محتوایی، در دو سناریوی چشم‌انداز ادامه روند موجود و وضع مطلوب، تهدیدات و چالش‌های آینده را با پیشنهادهایی برای بهبود روند تصمیم‌سازی توسعه شیلات در کشور ارائه کرده است. ارزیابی شاخص تولید آبزیان نشان داد که عموماً در هر یک از برنامه‌ها، به‌جز برنامه سوم، رشد نامعقولی برای توسعه شیلات در نظر گرفته شده است. اگر چه در ارزیابی دوره ۲۳ ساله منتهی به سال ۱۳۹۱ با رشد عملکرد ۴/۵ درصد در مقابل رشد ۵ درصدی پیش‌بینی شده، ۹۰/۳٪ برنامه محقق شده است، اما به معنی اجرای کامل و انتخاب مناسب سیاست‌های اتخاذ شده نبوده است. با وجود دستیابی ایران به رتبه ۲۱ در آبرزی پروری و ۳۲ در صیادی جهان، ظرفیت‌های ذاتی شیلات و بالقوه آن در ایران نشان می‌دهد که امکان استفاده از ظرفیت‌های موجود بسیار بیش‌تر بوده که در کنار راهبردهای ارائه‌شده و چشم‌انداز آن برای برنامه‌ریزی بهتر و توسعه پایدار، نیازمند توجه ویژه دولت و سرمایه‌گذاری‌های کلان و هدفمند است.

**کلید واژگان:** توسعه شیلات، چشم‌انداز شیلات، سیاست‌های شیلات، برنامه توسعه

## مقدمه

امروزه شیلات به عنوان یکی از مهم ترین زیربخش های اقتصادی در تأمین امنیت غذایی، تجارت، اشتغال زایی و محرومیت زدایی در جهان از جایگاه ویژه ای برخوردار است. انسان از ۴ میلیارد تن غذایی که استفاده می کند، ۹۷ درصد آن را از ۳ تا ۵ درصد سطح زمین به دست می آورد که قابل کشت و زرع است، اما از ۷۱ درصد زمین که دریاست، تنها ۳ درصد غذای انسان تأمین می شود. بنابراین جلب توجه جهانیان به مصرف آبزیان به دلیل غذای سلامتی از یک طرف و ظرفیت های بهره برداری نشده از طرف دیگر، آینده این صنعت را در سایه توسعه پایدار، بسیار نویدبخش می سازد. به همین منظور، برای موفقیت در بهره برداری کامل از ظرفیت های توسعه شیلات لازم است سیاست های مؤثری برای رفع چالش ها اندیشیده شود (Fathi, 2004). هدف از سیاست گذاری در شیلات بهره برداری همراه با اطمینان از پایداری منابع و حفظ منافع اجتماعی است که می تواند در یک سطح خاص در طولانی مدت صورت گیرد و بیش تر از حد تولید بیشینه پایدار<sup>۱</sup> نباشد (Bailey, 1988). برای نمونه امکان پذیری توسعه آبزی پروری وابسته به شرایط بازار محلی، وجود منابع طبیعی به خصوص آب و علاقه مندی مردم منطقه است و سیاست برنامه ریزی دولت ها برای اشتغال زایی، افزایش تولید آبزیان برای جبران کاهش صید دریاها و افزایش صادرات و درآمد ارزی است (Salehi, 2010).

علاوه بر محرومیت زدایی جهان، بالاخص در نواحی ساحلی، تجارت آبزیان در سال ۲۰۰۸ با ۱۰۲ میلیارد دلار حدود ۱۰ درصد تجارت کشاورزی جهان را به خود اختصاص داده است و یک درصد کل تجارت

جهان را تشکیل می دهد (FAO, 2009). این تجارت در سال ۲۰۰۵ به پیک ۵۶ میلیارد دلار یعنی ۲۸ درصد بیش تر از ۱۹۹۵ و ۱۰۴ درصد بیش از ۱۹۸۵ رسید و در پنج سال گذشته ۱۴/۳ درصد رشد داشته است. به طوری که در سال ۲۰۱۰ به ۱۰۹ میلیارد دلار رسیده است (FAO yearbook, 2012). اشتغال شیلات جهان نیز، از سال ۱۹۸۰ (۱۶/۷ میلیون نفر)، ۴ درصد رشد داشته است. به طوری که سهم اشتغال در صیادی از ۸۷ درصد در سال ۱۹۹۰ به ۷۰ درصد در سال ۲۰۱۰ کاهش یافته و در مقابل، آبزی پروری از ۱۳ درصد به ۳۰ درصد افزایش یافته است. در سال ۲۰۱۰ بر اساس آمار سازمان خواروبار کشاورزی ۵۴/۸ میلیون نفر در فعالیت های شیلاتی جهان به طور مستقیم و تمام وقت مشغولند. به طوری که این میزان، ۴/۳ درصد جمعیت ۱/۳ میلیارد نفری شاغل در بخش کشاورزی جهان را تشکیل می دهد. در صورتی که در سال ۱۹۹۰ این سهم ۲/۷ درصد بوده است (FAO, 2012). کم تر از ۱۲ درصد جمعیت شیلاتی شاغل در جهان را زنان تشکیل می دهند. ۱۸۰ میلیون نفر نیز پیش بینی کل شغل های وابسته به این صنعت است، به طوری که معیشت ۴۵۰ میلیون نفر یعنی ۸ درصد جمعیت جهان را تأمین می کند. البته یک سوم صیادان و آبزی پروران جهان در کشور چین مقیم اند و ۴۷/۵ میلیون تن، یعنی ۳۲/۷ درصد کل تولیدات شیلاتی جهان و ۶۵/۳ درصد آبزی پروری را برعهده دارند. در سال ۲۰۱۰ تعداد ۱۳/۴ میلیون نفر از مردم چین، صیاد و آبزی پرور بوده و حداقل ۸/۵ میلیون نفر آن ها تمام وقت کار می کنند. به طوری که تولید سرانه صید برای هر شخص در جهان نسبت به آبزی پروری کم تر بوده و به ترتیب ۲/۳ و ۳/۶ تن برای هر شخص است که در مجموع برای شیلات

1. Maximum Sustainable Yield (MSY)

که بهره‌برداری از سوی صیادان (۳۰ درصد) از طریق ۱۱۷۱۷ فروند شناور شامل کشتی، لنج و قایق از دریا، و آبی‌پروران (۷۰ درصد) از طریق ۵۴۰ هزار هکتار از مزارع و منابع آبی فعال پرورش آبزیان صورت می‌گیرد. تولیدات فعلی این زیربخش حدود ۷۳۵ هزار تن و صادرات حدود ۲۱۲ میلیون دلار است. رشد ۴/۶ درصدی تولیدات شیلاتی کشور در ده سال گذشته مرهون رشد ۱۴/۳ درصدی آبی‌پروری در این دوره و رسیدن آن و افزایش سهم ۱۵/۵ درصدی آن به ۳۸ درصد است. به‌طوری که کشور با تولید سرانه ۳/۵ تن آبزیان، با فعالیت ۴۲۹ واحد صنایع شیلاتی در عرصه صادرات نسبت به سال پایه ۷۹، از لحاظ مقداری ۱۳/۴ درصد و از لحاظ ارزشی ۸/۶ درصد رشد داشته است. فعالیت ۱۴۰۸۰ مزرعه پرورشی در سال ۱۳۹۰ و رشد ۱۲/۳ درصدی تعداد مزارع و رشد ۲/۵ درصدی تعداد واحدهای صنایع شیلاتی کشور در ده سال گذشته، نویدبخش روند کسب جایگاه بهتر شیلات در اقتصاد کشور است (Iran fisheries statistic annual, 2012). کسب رتبه ۲۱ ایران در آبی‌پروری و ۳۲ در صیادی جهان (FAO yearbook, 2012) و دستیابی ایران به جایگاه سوم جهان در پرورش قزل‌آلا شاهدی بر روند توسعه شیلات بالاخص در آبی‌پروری است (Adeli and Baghaei, 2013). رشد اشتغال آبی‌پروری ایران نیز نسبت به سال پایه ۷۹ تاکنون ۵/۳ درصد و در حوزه صید ۲/۱ درصد و در مجموع برای شیلات ۲/۷ درصد بوده که در کنار ظرفیت‌های موجود با برنامه‌ریزی و حمایت دولت، و تخصیص اعتبارات در این زیربخش و اجرای راهبردهایی که این تحقیق با ارزیابی اهداف و سیاست‌های برنامه‌های گذشته درصدد ارائه آن است، می‌تواند رشد چشم‌گیری همچون بسیاری از کشورهای جهان داشته باشد.

۲/۳ تن است. این شاخص در آسیا ۲/۱ تن، و در اروپا که بهترین شرایط را بین قاره‌های جهان داراست، ۲۵/۷ تن است. نوژن نیز بالاترین متوسط سرانه تولید را با ۱۷۲ تن دارد (FAO, 2012). ۸۷/۳ درصد اشتغال فعالیت‌های شیلاتی در سال ۲۰۱۰ مربوط به قاره آسیا بوده است، اما در مجموع ۴/۴ میلیون کشتی در جهان فعالیت صیادی دارند (FAO, 2012). اشتغال در آبی‌پروری جهان نیز از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۸ به میزان ۵/۶ درصد رشد داشته (World Aquaculture, 2011) و در سال ۲۰۱۰ به حدود ۱۶/۶ میلیون نفر یعنی به میزان تقریباً کل اشتغال شیلات جهان در سال ۱۹۸۰ رسیده است. در سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰ رشد سالیانه اشتغال شیلاتی ۲/۱ درصد بوده در صورتی که رشد جمعیت جهان در همین مدت ۱/۲ درصد و اشتغال بخش کشاورزی جهان ۰/۵ درصد بوده است (FAO, 2012). امروزه صید و صیادی در جهان به دلیل کاهش ذخایر دریایی، بهره‌برداری بی‌رویه و آلودگی آب‌ها و افزایش هزینه انرژی، از رشد چندانی برخوردار نیست و از سال ۱۹۸۶ تاکنون روند تقریباً ثابتی را طی می‌کند و صنعت آبی‌پروری توانسته است جایگاه رو به رشدی را در عرصه تولید و اشتغال ایجاد کند. به‌طوری که در دهه ۱۹۷۰-۲۰۰۸ آبی‌پروری سالیانه ۸/۳ درصد رشد داشته است (FAO, 2011). از ۱۴۸ میلیون تن تولیدات شیلاتی جهان که بالغ بر ۲۱۷ میلیارد دلار ارزش دارد، نزدیک به ۶۰ میلیون تن آن به ارزش ۱۱۹/۴ میلیارد دلار مربوط به آبی‌پروری است (FAO yearbook, 2012).

در ایران نیز با توجه به پتانسیل‌های موجود از جمله منابع آبی متنوع، و حدود ۳۲۰۰ کیلومتر خط ساحلی، توسعه پایدار آن در برنامه‌های پنج‌ساله کشور مدنظر است. در این زیربخش بالغ بر ۱۹۱ هزار شغل وجود دارد

## مواد و روش‌ها

فعالیت‌های اصلی شیلات با برنامه‌ریزی دولت در چارچوب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور به‌طور عمده در دو حوزه صیادی و آبی‌پروری قابل عمل و ارزیابی است. در این تحقیق ضمن بررسی روند حاکمیت دولت با ارزیابی اهداف کمی برنامه و عملکرد زیر بخش شیلات و محاسبه رشد و درصد تحقق آنها سیاست‌های اتخاذ شده مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. بر اساس تحلیل پنج برنامه توسعه شیلات پس از سال ۱۳۶۸ و بررسی نقاط قوت، ضعف، تهدیدها و فرصت‌های برنامه، دو سناریوی چشم‌انداز ادامه روند موجود و وضع مطلوب ترسیم گردیده است. بطوری که از شاخص‌های عمده قابل بررسی در این زمینه که به‌عنوان اهداف کمی برنامه به‌کار می‌رود، یکی میزان تولید و بهره‌برداری آبیان و دیگری تکثیر آبیان است که مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

## نتایج

ترکیب تولیدات در زیر بخش شیلات شامل:

## الف - تولید و بهره‌برداری آبیان

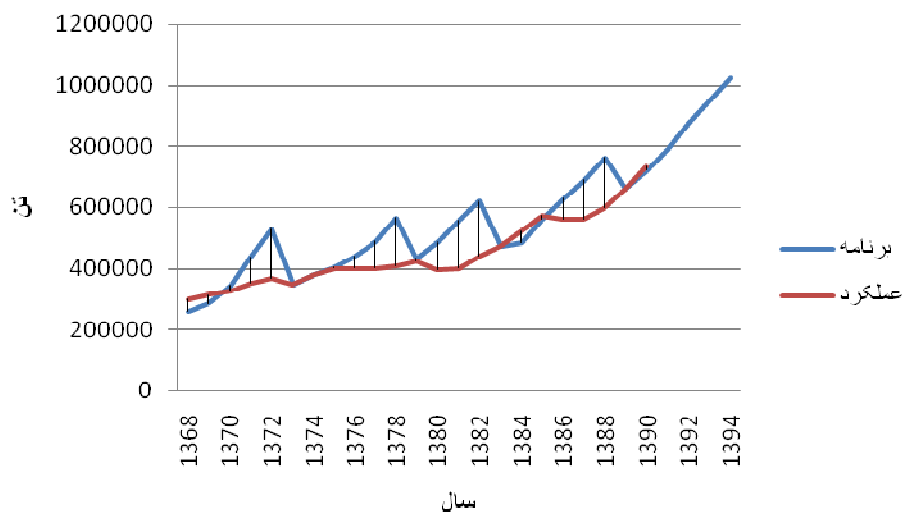
بهره‌برداری از منابع زنده آبی در نظام آماری کشورمان در تمام استان‌های ساحلی و غیرساحلی در سه حوزه قابل تفکیک است:

آب‌های شمالی که شامل دریای خزر و سواحل جنوبی آن، تالاب‌ها، خلیج‌ها، مرداب‌ها و رودخانه‌های منتهی به دریا از خاک ایران برای ورود ماهیان برای تخم‌ریزی طبیعی است. در این حوزه نظام آماری شامل صید ماهیان خاویاری، استحصال خاویار، ماهیان استخوانی و کیلکا ماهیان است.

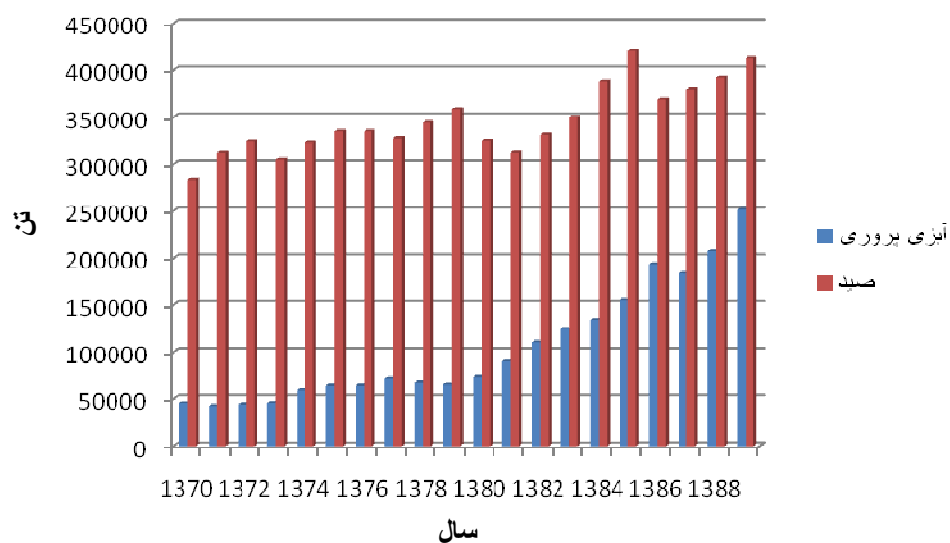
محدوده آب‌های جنوب نیز شامل آب‌های متعلق به جمهوری اسلامی در خلیج فارس، دریای عمان و اروندرود و همچنین آب‌های آزاد بین‌المللی است که تولیدات حاصل از این دو حوزه تحت مدیریت امور صید و صیادی قرار می‌گیرد. در این حوزه نیز نظام آماری شامل صید ماهیان کفزی از جمله میگو، ماهیان سطح‌زی درشت و ریز، ماهیان غیرمعمول خوراکی، فانوس ماهیان و صید از آب‌های دور است.

حوزه آب‌های داخلی امروزه اهمیت بیش‌تری دارد و با توجه به روند ثبات صید جهانی، انتظار و قابلیت توسعه در آن بیش‌تر است و غالب سرمایه‌گذاری‌ها را در برمی‌گیرد. فعالیت‌های تکثیر و پرورش مصنوعی در مزارع طبیعی و نیمه‌طبیعی، رودخانه‌ها، دریاچه‌های پشت سد، کانال‌های آبرسانی در شبکه‌های آبیاری، قنوات، استخرهای کشاورزی، آبگیرها و آب‌بندان‌ها انجام می‌شود (Iran fisheries statistic annual, 2012). تکثیر و پرورش مصنوعی به‌طور عمده پرورش ماهیان گرمابی (شامل ۴ گونه)، ماهیان سردآبی (یک گونه)، پرورش در منابع آبی و میگوی آب شیرین و شور و آرتمیا را در برمی‌گیرد. سیستم‌های پرورشی رایج شامل مزارع منفرد، مجتمع‌ها، سیستم مدار بسته، سیستم خرد (مانند استخرهای ذخیره آب کشاورزی) در شالیزار، سیستم‌های محصور (شامل قفس و حصار، کانال) و استخرهای خاکی است. پرورش سایر گونه‌ها و سیستم‌ها نیز همچون ماهیان خاویاری تا مرحله خاویاردهی در برخی نقاط کشور و تیلاپیا در استان یزد مدتی است که در حال انجام است. به‌طوری که رسماً حداقل ۱۲ گونه آبی خوراکی در کشور سابقه پرورش دارند. شکل ۱ مقایسه عملکرد و برنامه

تولیدات شیلاتی کشور و شکل ۲ مقایسه روند افزایشی صید و آبی‌پروری را در کشور نشان می‌دهد. به‌طوری که بر اساس آمار سال ۱۳۹۱ تولیدات شیلاتی به ۸۴۰ هزار تن رسیده است (Iran fisheries statistic, annual, 2001).



شکل ۱ میزان برنامه و عملکرد تولیدات شیلاتی کشور



شکل ۲ میزان تولیدات شیلاتی کشور در حوزه صید و آبی‌پروری (به تن)

## ب- تکثیر آبزیان

در حال حاضر حدود ۲۲ گونه از آبزیان در کشور تکثیر و رهاسازی می‌شوند که سهم اعظم رهاسازی، در حوزه دریای خزر بوده است. رهاسازی آبزیان بومی همچون میگو و ماهیان دریایی جنوب مانند شانک و هامور نیز در خلیج فارس و آب‌های جنوبی کشور چند سالی است که آغاز شده است. در ۲۰ گذشته منتهی به سال ۱۳۹۰ تکثیر ماهی و رهاسازی آن به ترتیب ۷/۶ و ۶/۸ درصد رشد داشته است و در کل این دوره ۲۰ ساله در مجموع بالغ بر ۱۰ میلیارد قطعه بچه ماهی تکثیر شده که حدود ۵۳/۲ درصد سهم رهاسازی بوده است. (Iran fisheries statistic annual, 2012).

## نقش و روند حاکمیت دولت در شیلات ایران

وظایف و عملکرد فعالیت‌های فوق‌الذکر که در زیربخش شیلات از سوی فعالان عرصه صورت می‌گیرد، بدون برنامه‌ریزی، پشتیبانی و سیاست‌گذاری و مدیریت کلان دولت امکان‌پذیر نخواهد بود. این وظایف دولت در حوزه شیلات، در ابتدا به استناد اساسنامه، از سوی شرکت سهامی شیلات ایران صورت می‌گرفت. گذشته از سابقه فعالیت‌های ماهیگیری در کشور و تاریخچه به‌وجود آمدن شیلات ایران، در نهایت شرکت سهامی شیلات ایران پس از تشکیل به‌وسیله شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۹/۲/۶، از سال ۱۳۶۷ بر حسب موافقت حضرت امام خمینی (ره) با نظر رؤسای سه قوه، به وزارت جهاد سازندگی ملحق شد و با تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مدیرعامل شیلات به‌عنوان معاون وزیر تحت پوشش این وزارتخانه انجام وظیفه می‌نمود (Adeli, 2003a). براساس اساسنامه، هدف از تشکیل شرکت عبارت بود از:

- در شمال، برای صید ماهی و تهیه محصولات مربوطه و حفظ و ازدیاد نسل ماهی، ایجاد کارخانه‌ها و هرگونه امور بازرگانی و معاملات مجاز مربوط به صنعت ماهی در حوزه دریای خزر.

- در جنوب، بهره‌برداری از محصولات دریایی خلیج فارس و دریای عمان، توزیع، فروش، مصرف و تبدیل محصولات مزبور در داخل کشور و یا صادرات آن به خارج از کشور.

- کوشش برای بهبود و منع اقتصادی و عمرانی و ایجاد شرکت‌های تعاونی صید و کمک به صیادان محلی در حدود قانون تأسیس شرکت شیلات ایران و سایر قوانین مصوب در امور شیلات شمال و جنوب (Salari Shahrabaki, 1997).

در سال ۱۳۷۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران به تصویب مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان و در سال ۱۳۷۸ آیین‌نامه اجرایی آن به تصویب هیأت وزیران رسید (Salari Shahrabaki, 2000). شرکت سهامی شیلات ایران از طریق پرداخت حق‌العمل به شرکت بازرگانی شیلات ایران، که یکی از شرکت‌های وابسته بود، برداشت خاویار و ماهی خاویاری از دریای خزر را انجام می‌داد و آنرا به‌عنوان هزینه‌های کارکنان و غیرکارکنان شرکت به مصرف می‌رساند و از بودجه عمومی دولت برای این کار استفاده نمی‌کرد. با واگذاری وظایف حاکمیتی دولت از طریق قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران و گسترش واحدهای تابعه در استان‌ها، این شرکت با کمبود منابع اعتباری جاری و زیان مواجه شد. در ضمن با وجود حفاظت از ذخایر ماهیان خاویاری بدین‌وسیله

با وجود کاهش تعداد کارکنان و باقی ماندن ۶۲۰۰ نفر، این شرکت از زیان خلاص نشد و در سال ۱۳۸۳ در قانون بودجه ۴۰ میلیارد ریال زیان برای آن پیش‌بینی شد که مقرر شد نیروها تعدیل یابند. وجود حدود ۷۵ درصد نیروی انسانی زیر دیپلم مدیریت این شرکت و هدایت این زیربخش مهم اقتصادی را با مخاطره مواجه ساخت و نیازمند بازنگری اساسی در وظایف و تشکیلات و کارکنان بود. بدین وسیله با پیشنهاد دولت، قانون تشکیل سازمان شیلات ایران در مورخ ۱۳۸۳/۲/۳۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید (Adeli, 2004a).

اگر چه با تشکیل این سازمان از مشکلات عدیده گذشته از جمله ساختار و کسری اعتبارات ناشی از کاهش درآمدهای حاصل از خاویار، که صرف وظایف حاکمیتی در کل کشور می‌گردید، کاسته شد، اما به نظر می‌رسد مشکلات جدیدی در کنار بهبود ساختار، برنامه و نظام تحول اداری در حوزه مدیریتی این سازمان در کنترل زیربخش در کشور به وجود آمد. مهم‌ترین عامل انفکاک مجموعه‌های استانی در مناطق ساحلی و بالاخص حوزه تحقیقاتی در مؤسسه تحقیقات شیلات ایران و جدا ماندن حوزه مدیریت ماهیان خاویاری در لوای شرکت مادر تخصصی خدمات کشاورزی است که لطمات فراوانی را به ذخایر دریای خزر و انسجام ملی زیربخش گذاشته و روند رشد مطلوب گذشته را با خطرها همراه کرده است. به‌طوری که بازنگری به منظور انسجام مدیریت یکپارچه زیربخش شیلات ایران می‌تواند موجب پویایی و تحرک جدیدی در این صنعت شود. صحت این ادعا این است که بر اساس آمارهای موجود از سال ۱۳۷۰ مقدار استحصال خاویار شرکت سهامی شیلات ۲۸۳ تن بوده که در سال تشکیل سازمان شیلات به ۴۰ تن رسیده که ۱۴-

نسل این گونه ماهیان به‌عنوان تنها یا اصلی‌ترین منبع درآمد شرکت در حال انقراض قرار گرفت. به‌منظور اصلاح ساختار و تحکیم وظایف حاکمیتی، قانون سازمان شیلات ایران در تاریخ ۱۳۸۳/۲/۳۰ از سوی مجلس شورای اسلامی و ۱۳۸۳/۳/۹ از سوی شورای نگهبان در یک ماده واحده و ده تبصره به تصویب رسید. براساس این قانون از ابتدای سال ۱۳۸۴ شرکت سهامی شیلات ایران و شرکت‌های وابسته منحل شده و وظایف حاکمیتی، اختیارات و تعهدات و امکانات، اموال و دارایی‌ها و نیروی انسانی مرتبط با این وظایف به سازمان منتقل شد (Adeli, 2004a). سازمان تنها در استان‌های ساحلی مجاز به ایجاد نمایندگی شد و در عمل فعالیت‌های شرکت سهامی بازرگانی شیلات در حوزه صید و بهره‌برداری ماهیان خاویاری به‌همراه امکانات، اموال، دارایی، تعهدات و نیروی انسانی به شرکت مادر تخصصی خدمات کشاورزی منتقل شد. مقررات اداری مالی و استخدامی حاکم بر سازمان تابع مقررات جهاد کشاورزی است و رئیس سازمان معاون وزیر جهاد کشاورزی است. در حال حاضر، دولت اعتبارات مورد نیاز سالیانه را به‌طور جداگانه در قانون بودجه کل کشور برای این سازمان به‌صورت ملی و استانی منظور می‌کند. مؤسسه تحقیقات شیلات ایران نیز که وظایف تحقیقاتی زیربخش آبزیان را بر عهده داشت، از سال ۱۳۸۲ براساس مصوبه شورای عالی اداری از شیلات منفک شده است. به‌طوری که با موافقت شورای گسترش آموزش عالی از تاریخ ۹۱/۸/۱۵ با توجه به فعالیت‌های مختلف مؤسسه تحقیقات شیلات ایران در زمینه‌های علوم شیلاتی به مؤسسه تحقیقات علوم شیلاتی کشور تغییر نام داده است.

شیلاتی، کاهش ضایعات محصولات، مدنظر سیاست‌های کلی مصوب بوده که سیاست‌های اجرایی شیلات به صورت افزایش تولید آبزیان و افزایش ارزش افزوده آن، حفظ و بازسازی ذخایر آبزیان، کمک به توسعه و عمران مناطق ساحلی و افزایش بهره‌وری با تأکید و توجه به تحقیقات و آموزش نیروی انسانی و کاهش تصدی متصور شده است (Office of Plan, Budget and Monitoring, 1994).

در برنامه سوم (۸۳-۱۳۷۹)، توسعه آبرزی پروری پایدار با حفظ محیط زیست و حمایت دولت، تدوین و اجرای نظام بهره‌برداری، توسعه صادرات، افزایش کیفیت و بسته‌بندی و نگهداری محصولات و استفاده از آب‌های رو به خروجی کشور به عنوان سیاست‌های کلان بخش کشاورزی در خصوص شیلات مدنظر بوده است. سیاست‌های اجرایی شیلات در این راستا برای توسعه صیادی و برداشت از ذخایر کم برداشت شده، کاهش ضایعات، خصوصی سازی، سودآورسازی، گسترش شبکه اطلاع‌رسانی از تولید به مصرف، بهبود در مدیریت و توسعه آبرزی پروری، تقویت بازسازی ذخایر و سامان‌دهی مدیریت صید و صیادی شکل یافته است (Deputy of Planning and Economic, 2001).

در برنامه چهارم توسعه (۸۸-۱۳۸۴)، به جای سیاست‌های کلان و سیاست‌های اجرایی زیربخش شیلات برنامه با جهت‌گیری، فعالیت‌های محوری و اقدامات مهم برنامه‌ریزی شده است و سیاست‌ها به صورت فضایی و منطقه‌ای در نظر گرفته شده که اعم آن عبارتند از: توسعه صید به خارج از حیطه انحصاری اقتصادی آب‌های جنوب، بازسازی ذخایر گونه‌های در معرض خطر در آب‌های شمال و جنوب، مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی، واگذاری مدیریت بنادر

درصد رشد داشته است. اما از پنج سال گذشته تاکنون نیز ۲۶ درصد کاهش مشاهده می‌شود و استحصال خاویار به ۹ تن رسیده است (Iran fisheries statistic annual, 2012). از طرف دیگر، میزان بازسازی ذخایر این ماهیان نیز تحت تأثیر همین موضوع است به طوری که پیش و پس از تشکیل سازمان به ترتیب رشد بازسازی از ۹/۳ به ۲۸/۵- درصد رسیده است. حتی در صورت رعایت بازده زمانی پنج‌ساله پیش از تشکیل سازمان شیلات نیز رشد استحصال خاویار و بازسازی ماهیان خاویاری به ترتیب ۱۶/۳- و ۲/۳ درصد بوده است (Adeli, 2002). اگر چه دلایل کاهش، از عوامل دیگری نیز ناشی می‌شود که باید جداگانه بررسی شود، اما وداع با صید ماهیان خاویاری از دریای خزر قریب‌الوقوع است.

#### مقایسه هدف‌ها و سیاست‌های مصوب

سیاست‌گذاری در روند رشد و توسعه شیلات از وظایف حاکمیتی دولت بوده و هست. این سیاست‌ها در دوره‌های زمانی مختلف قابل بررسی است. از سیاست‌های کلی مصوب:

در برنامه اول (۷۲-۱۳۳۸)، افزایش صادرات غیرنفتی مدنظر بوده که بدین منظور سیاست‌های اجرایی شیلات به صورت تجهیز ناوگان صید از آب‌های دور، جلب مشارکت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در تولید آبزیان، افزایش ظرفیت ناوگان صیادی و بندر، سامان‌دهی و نظام‌مند کردن پرورش آبزیان، جلوگیری از صید بی‌رویه در شمال و افزایش تولید بچه‌ماهی شکل گرفته است (Esmailnia, and Adeli, 2002).

در برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۴) نیز تهیه نظام بهره‌برداری مطلوب از منابع دریایی، بیمه محصولات



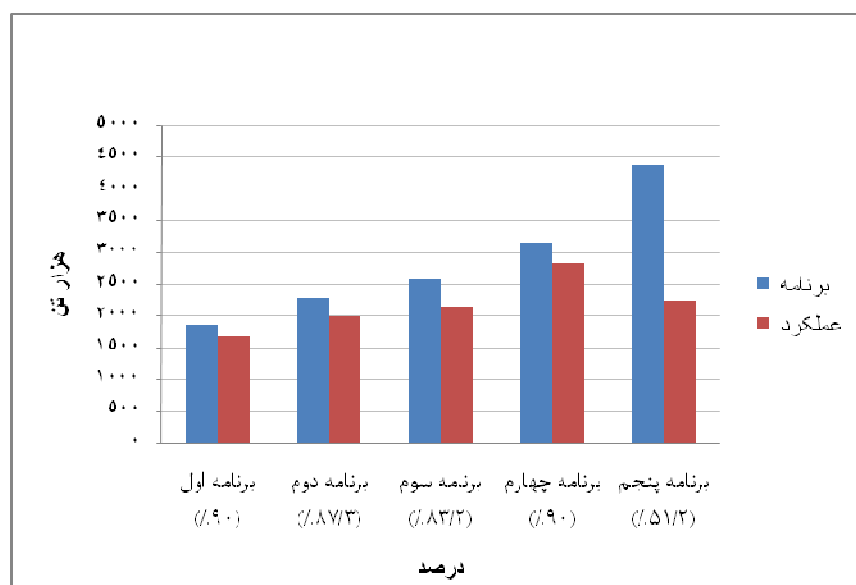
سیاست راهبردی در نظر گرفته شده برای این اهداف، قابل توجه‌ترین هدف کیفی، توجه و حمایت از تولیدکنندگان، بهره‌برداران و ذی‌نفعان زیربخش است که می‌تواند نقطه آشیل و قوت بسته اجرایی - عملیاتی برنامه پنجم به نسبت سایر برنامه‌های توسعه شیلات باشد (jihad-e- Agriculture operational-performance policy, 2012).

### ارزیابی اهداف کمی برنامه‌ها

با ارزیابی عملکرد میزان تولید و بهره‌برداری یعنی اصلی‌ترین شاخص و هدف کمی برنامه شیلات به تفکیک اولین تا پنجمین برنامه توسعه پس از پیروزی انقلاب اسلامی مطابق شکل ۳ می‌توان به‌طور خلاصه نتیجه گرفت که با پیش‌بینی رشد ۱۹/۵ درصد در برنامه اول توسعه، در عمل ۵/۲ درصد رشد صورت گرفته و ۹۰ درصد برنامه تحقق یافته است. برای برنامه دوم به ترتیب ۱۰/۳ درصد و ۱/۷ درصد رشد برنامه و عملکرد وجود داشته و ۸۷/۳ درصد برنامه تحقق یافته است. در برنامه سوم نیز ۲/۳ و ۲/۸ درصد و تحقق ۸۳/۲ درصدی برنامه صورت پذیرفته است. در برنامه چهارم رشد عملکرد ۳/۵ درصد در مقابل پیش‌بینی رشد ۱۱/۹ درصدی، برنامه با ۹۰ درصد تحقق یافته است. در برنامه پنجم نیز ۹/۱ درصد رشد برای برنامه در نظر گرفته شده که تاکنون با گذشت سه سال از آن ۱۲/۵ درصد رشد وجود داشته که ۵۱/۲ درصد برنامه فعلاً محقق شده است. بنابراین در مجموع بدون در نظر گرفتن برنامه پنجم که در حال اجرا است، می‌توان نتیجه‌گیری کرد که تنها بر اساس شاخص میزان تولید و بهره‌برداری، برنامه اول و چهارم با ۹۰ درصد تحقق بیش‌ترین تحقق را داشته‌اند و تنها در برنامه سوم رشد معقولی در برنامه پیش‌بینی شده که رشد عملکرد از آن پیشی گرفته است.

ماهگیری جنوب، اعمال نظام سهمیه‌بندی صید در شمال، احیا و حفاظت از زیستگاه‌های طبیعی خلیج فارس، کاهش فشار صید در آب‌های شمال و هدایت صیادان سنتی به مشاغل پرورش میگو و ماهیان خاویاری، توسعه فعالیت‌های آبی‌پروری به صورت دو منظوره در منابع آب کشاورزی و پرورش ماهیان گرمابی در ۷ استان مستعد و سردآبی در مناطق کوهپایه‌ای و کوهستانی، هماهنگی توسعه فعالیت‌های آبی‌پروری با مدیریت منابع آب و شناسایی منابع مستعد آب و خاک، و در نهایت ایجاد ساختارهای مدیریتی حفاظت بازسازی، مدیریت صید و صیادی و تکثیر و پرورش آبیان متناسب با ظرفیت اکولوژیکی مناطق است (Office of scheme and Development, 2005).

**برنامه پنجم توسعه (۹۴-۱۳۸۹)** نیز در عمل با یک‌سال تأخیر از سال ۱۳۹۰ آغاز شده است. در این برنامه اهداف کیفی زیربخش به‌همراه راهبردها و سیاست‌های راهبردی برای آن در نظر گرفته شده است. البته اهداف کمی برنامه چندین بار مورد بازنگری قرار گرفته تا اینکه نهایتاً بصورت بسته اجرایی - عملیاتی در قالب بسته تولید محصولات کشاورزی تدوین شده است. در مجموع با هدف توسعه سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی در امر صیادی، آبی‌پروری، بازار و سایر فعالیت‌های شیلاتی، ارتقای بهره‌وری منابع و عوامل تولید، بهبود سهم محصولات شیلات در تأمین امنیت غذایی، حفاظت و بازسازی و بهسازی منابع دریایی، کاهش تصدیی‌گری و افزایش حمایت از تولیدکنندگان، بهره‌برداران و ذی‌نفعان، و در نهایت بهره‌گیری از ظرفیت‌های بین‌المللی در تولید و بهره‌برداری از منابع آبیان، این اهداف کمی با راهبردهای متناظر طراحی شده‌اند که به نظر می‌رسد با توجه به ۳۲



شکل ۳ مقایسه میزان تحقق اهداف کمی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه شیلات

بخش و زیربخش نباشد. بنابراین تحلیل سیاست‌ها از اهداف کمی کل قابل ارزیابی نبوده و در نتیجه بر اساس عملکرد هر یک از شاخص‌های موجود در نظام‌نامه آماری شیلات ایران صورت پذیرفته است.

ارزیابی نشان می‌دهد صید بی‌رویه از گذشته برخلاف اهداف برنامه اول خطرهایی را در آب‌های شمال به وجود آورد و سیاست افزایش صادرات غیرنفتی در برنامه اول پس از سیر صعودی در برنامه دوم به دلیل خطرهای بازار، عدم توان بازاریابی در برنامه سوم و چشم‌انداز آینده با مشکل مواجه است (Adeli, 2004b).

به تدریج شیلات در دستیابی سیاست‌های برنامه دوم موفق‌تر عمل کرد اما به دلایل عمده‌ای در برنامه سوم متأسفانه سرمایه‌گذاری‌ها برای ایجاد سایت‌های آبیزی پروری و توسعه آن کامل نگردید و بهره‌برداری از آنها صورت نگرفت. ضعف در بازاریابی، توسعه صادرات را با مشکل مواجه کرده است و برای نظام بهره‌برداری کاری انجام نشده است. برای جلوگیری از خروج آب کشور تمامی توان اعتباری برای احداث محل‌های پرورش آبزیان

با مروری بر منابع و تحقیقات گذشته و مقایسه سیاست‌های کلان و روند عملکرد مذکور و سیاست اتخاذ شده، نتیجه‌گیری می‌شود که سیاست‌های کلان بخش کشاورزی هدایت‌گر سیاست‌های اجرایی شرکت سهامی شیلات ایران نبوده و نیاز است مراجع عالی‌تری به غیر از خود شیلات، با همراهی آن سیاست‌ها و راهبردهای روشنی را برای دستیابی به اهداف کمی و کیفی مشخص کنند. سابقه نشان می‌دهد که با وجود تحقق نسبتاً مناسب اهداف کمی اصلی، سیاست‌های در نظر گرفته شده در هر برنامه پنج‌ساله تا حدودی در برنامه بعدی محقق شده‌اند و سیاست‌های برنامه‌های پنج‌ساله خط سیر یکنواختی را با وجود ثبات در سیاست‌های کلان مملکت، دنبال نمی‌کنند. این امر باعث می‌شود پس از طی بخشی از مسیر، اهداف کامل محقق نشود. بنابراین لازم است از سوی مراجع عالی، سیاست‌های برنامه‌های پنج‌ساله در قالب یک برنامه و راهبردی دراز مدت برای زیربخش تبیین شود تا نبود سیاست‌های کلان برای چشم‌انداز آرمانی و یا قابل وصول، متأثر از ناهماهنگی از سیاست‌های برنامه‌های پنج‌ساله

در این مناطق معطوف شده است اما توجیه اقتصادی آن‌ها به روشنی آشکار و ترویج نشده است (Majlis Research Center, 2001). در توسعه صیادی و بهره‌برداری از ذخایر برداشت نشده هنوز موفقیت کامل نشده است. موفقیت‌های خصوصی‌سازی در برنامه دوم با استانی شدن فعالیت‌ها در برنامه سوم و عدم رعایت دستورالعمل‌های استانی باعث شد تا برخی فعالیت‌های قابل واگذاری و یا واگذار شده به بخش خصوصی مجدد به وسیله بخش دولتی اجرا شود. در سیاست بهبود مدیریت آبی‌پروری با کاهش کارایی اقتصادی و افزایش قیمت تمام‌شده، مواجه شده است و شبکه اطلاع‌رسانی نیز برای عرضه سامان‌دهی نشده است. بنابراین می‌توان اظهار داشت که پس از کسب موفقیت‌ها در واگذاری تصدی‌ها پس از برنامه اول توسعه به تدریج سیاست‌گذاری و رعایت آن سیر نزولی داشته است.

در برنامه چهارم نیز با چرخش روش برنامه‌ریزی نسبت به برنامه‌های گذشته که همراه با تجربه‌های ارزشمندی از برنامه‌های گذشته بود، به دلیل تغییرات اساسی در ساختارها و سیاست‌های کلان کشور و تغییرات زیاد مدیریت کلان این زیربخش با وجود حرکت‌های جدید لطمات زیادی به ذخایر وارد آمد و باعث کاهش سرعت توسعه زیربخش شد که می‌توانست اوج بگیرد. با وجود زیربنای فراوان‌تر در عرصه آبی‌پروری به دلیل لاینحل ماندن برخی مشکلات تولیدی، این فضاها کامل بهره‌برداری نشدند و به کاهش شدید ذخایر در آب‌های شمال منجر شد که برخی متأثر از شرایط اقتصادی حاکم بر کشور و برخی به دلیل تبعات تغییر و ساختار سازمان شیلات بوده که هماهنگی بین بهره‌برداری و بازسازی ذخایر ماهیان خواباری را از بین برده و صدمات شدیدی به این ذخایر وارد نموده و بهره‌گیری از تحقیقات را نیز در این زمینه کاسته است. در بخش متولی تحقیقات آبیان، با

وجود حرکت‌های ارزشمند در ورود گونه‌های جدید و تحولات حاصل از تغییر گونه میگوی هندی به وانامی در مزارع، حمایت درخور و بهینه‌ای صورت نمی‌گیرد و بازسازی ذخایر آب‌های جنوب و آغاز پرورش ماهیان دریایی به عنوان یک گام اساسی از نکات مثبت این برنامه است. هر چند می‌توان اظهار داشت همواره برنامه رو به پیشرفت زیربخش، همسو با سیاست‌های برنامه‌ریزی شده این دستگاه نیست و همواره انحرافات مشاهده می‌شود.

بنابراین هماهنگی در تأمین سرمایه‌های جاری و مدیریت و برنامه‌ریزی تولید با بخش خصوصی خواهد توانست ظرفیت‌های بالفعل نشده سال‌های گذشته را بشمر نشانند. هر چند سیاست‌گذاری‌های برنامه‌های پنج‌ساله نشان‌دهنده حرکت از سمت صید مسئولانه و پایدار به سوی توسعه آبی‌پروری پایدار است (Esmailnia and Adeli, 2002). آن چیزی که در پایان برنامه چهارم و آغاز برنامه پنجم نگاه فعالان و صاحبان صنایع شیلاتی را امیدوار نگاه می‌دارد، انسجام ملی و همت جدی در تحقق برنامه و تشویق و حمایت از تولیدکنندگان است که بسیار قابل توجه در کنار استفاده از ظرفیت‌های بین‌المللی شیلاتی به آن پرداخته شده است.

همراه موفقیت‌های حاصل از سیاست‌هایی که شیلات در استفاده مفید از آب‌های خرد در آبی‌پروری، تنوع فعالیت‌های ترویجی، آموزش فعالان زیربخش، ترویج آبی‌پروری در اقصا نقاط کشور و رشد صادرات و افزایش ارزش افزوده زیربخش با گسترش فعالیت‌های شیلاتی داشته است، بررسی منابع و مقایسه عملکرد با اهداف کمی برنامه‌های توسعه شیلات و شاخص‌های آن نشان می‌دهد که با وجود حجم بالای سرمایه‌گذاری‌های شیلاتی از دلایل عدیده عدم دستیابی به رشد و تحقق کامل برنامه‌های مورد نظر، عوامل ذیل قابل ارائه است:

- تخصیص تعدد منابع اعتباری به توسعه زیربناها به جای تکمیل و بهره‌برداری از آن‌ها و توسعه بی‌رویه خارج از چارچوب برنامه؛
  - نقص ساختاری و عدم انسجام در موظف بودن سازمان شیلات ایران به عنوان متولی زیربخش؛
  - کاهش ذخایر کیلکا ماهیان در آب‌های شمال، به دلیل هجوم گونه شانه‌دار مهاجم به دریای خزر، در کنار افزایش بی‌رویه مجوزهای صید شناورها؛
  - کاهش سهم مشارکت بخش خصوصی با توجه به افزایش سهم دولت؛
  - تغییرات آب و هوایی، خشکسالی و حوادث غیرمترقبه؛
  - استانی شدن نامناسب برخی طرح‌های ملی و رعایت نکردن کامل دستورالعمل‌های استانی؛
  - حمایت بیش از حد دولت در سرمایه‌گذاری تأسیسات زیربنایی بدون هماهنگی و توجه به نهادهای پشتیبانی فعالیت و نتیجه بخش نشدن تولید؛
  - نظام بهره‌برداری تعریف نشده؛
  - کاهش سهم مشارکت بخش خصوصی و عدم استقلال‌دهی و توانمندسازی آن‌ها؛
  - نبود راهبرد مشخص و نقص در بازاریابی تولیدات شیلاتی؛
  - ضعف در الگوی توسعه و دانش فنی مدیریت شیلاتی؛
  - تکرار طرح‌های ترویجی قدیمی، بدون بازنگری و جایگزینی با نیاز و فناوری روز؛
  - رعایت نکردن برنامه و ترویج برخی فعالیت‌های مخاطره‌آمیز با برنامه‌های آبی‌پروری؛
  - ضعف نظام آماری و اطلاع‌رسانی؛
  - کنترل نکردن قیمت تمام‌شده و در نتیجه رشد کند مصرف سرانه.
- البته عدم تمرکز بر اشاعه و ترویج فعالیت‌ها در چارچوب برنامه شیلات و آبریان و سیاست‌های بخش در سطح کشور، از سوی شیلات ایران خطرهایی را در آینده به همراه دارد که چشم‌انداز بخش را با مشکل مواجه می‌کند. بنابر توجه به اداره و بهره‌برداری صحیح و کارا از منابع پایه، منابع طبیعی، منابع مالی و منابع انسانی قابل یادآوری است (Adeli, 2006).
- چشم‌انداز زیربخش در دو نسخه قابل تحلیل و بررسی خواهد بود:
- چشم‌انداز بخش در صورت ادامه روند موجود**
- کسری اعتبارات و تخصیص در تکمیل و توسعه زیربناها در بعد ملی و استانی و عدم بهره‌برداری بهنگام از آن‌ها، ضعف دانش فنی و مدیریت و برنامه‌ریزی و بحران‌های سال‌های اخیر در ادامه روند موجود موارد ذیل را قابل پیش‌بینی می‌سازد:
- با توجه به عدم اتخاذ سیاست برداشت از منابع کم برداشت‌شده یا برداشت‌نشده و عدم توان کافی در رقابت صید از منابع آب‌های دور به دلیل کاهش ذخایر ماهیان کفزی و احتمالاً سطح‌زیان و عدم بهینه‌سازی ناوگان صیادی با کاهش صید در آب‌های جنوب مواجه‌ایم. و افزایش قیمت ماهیان دریایی بدیهی است.
- در محدوده شمال با صید بی‌رویه، آلودگی‌ها و کاهش ذخایر کیلکا ماهیان و ورود شانه‌دار و انفکاک ساختار مدیریت ماهیان خاویاری از سازمان شیلات شاهد کاهش بیش‌تر ذخایر، بالاخص ماهیان خاویاری خواهیم بود که با وجود رشد مطلوب بازسازی ذخایر سال‌های دور، نزول

مدیریت کلان تولید و حمایت هماهنگ از فعالان زیربخش، کلید اصلی پیش‌بینی شده در سیاست‌های برنامه پنجم توسعه شیلات است. و توسعه منطقه ای منطبق با آمایش سرزمین می تواند بهره وری اقتصادی را به ارمغان آورد.

### تهدیدها و چالش‌های آینده

- نقص ساختاری در تشکیلات بهره‌برداران و متولیان زیربخش؛
- بی‌سامانی در نظام بهره‌برداری از محل‌های پرورش آبزیان؛
- استهلاک بالا به سبب بهره‌برداری زودرس و ناکامل از محل‌های آبی‌پروری؛
- کاهش ایمنی و رفاه آبزیان در اثر کم توجهی به آبی‌پروری پایدار؛
- صدمه به ذخایر آبزیان و کاهش ذخایر منابع آبی؛
- افزایش آلودگی آب‌ها و خطرهای زیست‌محیطی و اجتماعی؛
- بی‌ثباتی در اقدامات اجرایی به‌دلیل روند زود هنگام تغییر مدیریت‌ها؛
- کاهش منابع آبی مناسب و خشکسالی مؤثر بر آبی‌پروری و ذخایر صیادی؛
- ناهماهنگی در کم‌توانی بخش خصوصی در مدیریت سیستم؛
- کاهش کارایی و بحران اقتصادی؛
- آثار ناهماهنگی در فضای اقتصادی - سیاسی کشور؛
- ضعف در راهبردها، برنامه‌ریزی و نظارت؛
- ضعف دانش فنی و تحقیقات کاربردی و لازم؛
- تنوع اندک گونه‌های پرورشی و ضعف خدمات پشتیبانی؛

صید در این آب‌ها بدیهی است و تبیین مدیریت و برنامه‌ریزی یکپارچه و جامع آن ضروری است. مشکل بازاریابی و کاهش کارایی اقتصادی موجب می‌گردد تا حتی با استفاده از فضاهای موجود و بدون توجه به کم آبی ها در آب‌های داخلی رشد چشم‌گیری در افزایش تولید تا رفع معضلات فعلی نداشته باشیم تا زمانی‌که برنامه تولید را با بازار تطبیق دهیم (Adeli, 2003b).

### چشم‌انداز بخش در وضعیت مطلوب

با توجه به تعدد روش‌های توزیع اعتبار و ناهماهنگی طبیعی در بهره‌برداری از آمار و اجرای برنامه‌ها و رشد نامتوازن نهادهای فعالیت که ناهمسو با اهداف در جریان است، به‌همراه عدم نظارت برنامه‌ای و تجربه‌اندوزی، موارد ذیل قابل پیش‌بینی است:

تنها در صورت توجیه اقتصادی صید از منابع برداشت نشده از آب‌های جنوب بهره‌برداری از این آب‌ها و آب‌های دور قابل افزایش است، ضمن این‌که کاهش ذخایر ماهیان کفزی را به‌دلیل صید بی‌رویه و ترال کف در سال‌های گذشته باید مدنظر داشت.

در محدوده آب‌های شمال با خطرهای حاصل از افزایش ناوگان صیادی، هجوم شانه‌دار با کاهش صید و منابع زنده و عدم توازن بازسازی و بهره‌برداری ماهیان خاویاری با توجه به آلودگی‌ها و خطرهای اقتصادی مواجه خواهیم بود.

افزایش تولید در آب‌های داخلی تنها راه افزایش بهره‌برداری از منابع آبی است. در صورت هماهنگی بین نهادهای فعالیت و بهره‌برداری کامل از فضاهای موجود و بهره‌وری از واحد سطح به هدف نزدیک شویم، می‌توانیم با توجه به اهداف کیفی و پایداری و افزایش کارایی اقتصادی و رفع مشکلات بازار سیر صعودی داشته باشیم.

دورنمای مناسب‌تری از بخش صید داشت. در بخش آبی‌پروری آگاهی دقیق از سطح فضاها ایجاد شده و سیاست‌های دولت تعیین‌کننده خواهد بود، بنابراین یکی از سیاست‌های مهم در آینده بازگرداندن ذخایر ماهیان به حجمی خواهد بود که امکان بهره‌برداری پایدار فراهم باشد (Fathi, 2004). به طوری که نقطه قوت این فرایند رشد حوزه علمی و مدیریت عرصه تحقیقات و پژوهش شیلات در کشور است (Adeli, 2006). بالاخص تطابق برنامه‌ریزی‌های شیلات کشور با اسناد فرادستی چون سند چشم‌انداز کشور و بالاخص بهره‌گیری از راهبردهای پانزده‌گانه توسعه آبی‌پروری در هزاره سوم الزامی است (Subasinghe et al., 2000). تلاش توسعه جهانی شیلات در هزاره سوم نیز مدیریت منابع و متعادل کردن برنامه‌های تولید با منافع اجتماعی است، در صورتی که امروزه در عمل برنامه‌ها برای استفاده گسترده از فناوری‌های ماهیگیری است، پس منافع عمومی اجتماعی نادیده گرفته شده و بین ماهیگیری کوچک مقیاس و بزرگ مقیاس تضاد به وجود آمده است و هدف تنها صادراتی، توزیع ناعادلانه درآمد و احیاناً سوء تغذیه در خود کشورهای جهان سوم به وجود آورده است (Bailey, 1988). حال با رفع چالش‌ها و استفاده از پیشنهادها ارائه شده، در سایه تأمین غذای سلامتی، ارز آوری و مزایای بی‌شمار توسعه شیلات، از قابلیت‌های مضاعف اشتغال‌زایی و کارآفرینی این زیربخش نسبت به سایر بخش‌های اقتصادی برخوردار خواهیم شد و چشم‌انداز امیدبخشی را برای جوانان متخصص و جویای کار کشور ارزانی خواهیم داشت.

ظرفیت‌های کشور، بسترهای آماده، منابع جدید، فارغ‌التحصیلان پویا، استقبال جهانی، آینده نویدبخش، و توجه به جایگاه شیلات در اقتصاد ایران و آینده جهان، زمینه‌ساز توجه جدی‌تر و حمایت و سرمایه‌گذاری بیش‌تر

- تقابل و کشمکش توسعه آبی‌پروری با نظام‌های سنتی بهره‌برداری از منابع آب و خاک؛
- ضعف بازاریابی و برنامه‌ریزی بر مبنای بازار؛
- افزایش قیمت تمام‌شده؛
- ناهماهنگی بین زنجیره تحقیق، ترویج، اجرا؛
- ناهماهنگی بین تقاضای بازار فراملی و نهادینه نشدن ضوابط و استانداردهای فنی؛
- ناهماهنگی بین متولیان مشترک منابع آبی؛
- بحران توسعه تک‌بعدی و بی‌رویه سایت‌های پرورشی؛
- آثار حاصل از توجه به پتانسیل‌های خرد به جای پتانسیل‌های غالب؛
- فاصله آموزه‌ها و ناکارآمدی ارتباط دانشگاه با بازار کار صنعت شیلات؛
- تعدد منابع توزیع اعتبار؛
- نبودن مرجع عالی سیاست‌گذاری و تعیین راهبردهای زیربخش در کوتاه‌مدت و درازمدت؛
- عدم برخورد با انحرافات برنامه؛
- ضعف در برنامه‌ریزی آموزشی متناسب و هماهنگ و کارا با فرایند توسعه؛
- دغدغه اشتغال نیروهای متخصص جدید؛
- مشکلات حفاظتی از ذخایر زنده آب‌ها؛
- آشکار شدن تناقضات بخش کشاورزی، شیلات و محیط زیست.

#### بحث

با وجود این‌که از سال ۱۹۸۶ صید از آب‌های جهان تقریباً ثابت مانده و ناگزیر به جلوگیری از لطمه خوردن به ذخایر دریایی و ثابت نگه‌داشتن صید هستیم، با بررسی نتایج تحقیقات حاصل از میزان تولید بیشینه پایدار می‌توان

- ایجاد نظام اطلاع‌رسانی عمومی به جامعه مصرف‌کنندگان برای برقراری امنیت غذایی؛
- به‌کارگیری بیش‌تر نیروی متخصص و آموزش دیده در کادر تصمیم‌ساز متولیان امور؛
- تجهیز یگان حفاظت ذخایر آبیان و تقویت ایمنی دریا؛
- تشکیل کارگروه‌های تخصصی درون و برون‌سازمانی برای رفع بحران در اتاق فکر؛
- اجرای پوشش کامل بیمه محصولات شیلاتی و ادوات و امکانات؛
- بازنگری و اصلاح قوانین و وظایف بخش دولتی و خصوصی؛
- تقویت تحقیقات، به‌خصوص درباره‌ی بازسازی و پرورش ماهیان دریایی و آب‌های جنوب؛
- حمایت و تقویت از مهندسان مشاور شیلاتی؛
- برنامه‌ریزی و توسعه آموزش عالی بر اساس نیازسنجی و متناسب با برنامه‌های توسعه شیلات؛
- انتقال فعالیت‌های قابل واگذاری به بخش خصوصی و انجام طرح‌های جدید متناسب با شرایط اجتماعی و اقتصادی کشور در امر صید و آبی‌پروری؛
- تشویق به سرمایه‌گذاری و تبلیغات؛
- تفکیک سهم سرمایه‌گذاری مستقل بخش خصوصی در توسعه، از بخشی که با مشارکت دولت صورت می‌گیرد؛
- افزایش ارتباط و مشارکت‌جویی از آژانس‌های بین‌المللی؛
- توجه جدی به مطالعات اقتصادی و اجتماعی در زیربخش؛
- تعیین ضوابط و معیارهای فنی فعالیت و گام در جهت معیار زیستی و آبی‌پروری سبز.
- برای توسعه شیلات در آبی‌پروری و استقرار و حضور پر رنگ صیادی در عرصه آب‌های بین‌المللی است. به‌طوری که توسعه در کوتاه مدت با افزایش بهره‌وری از طریق بهبود فناوری به ارمغان می‌آید و با توجه به ارزیابی و تحلیل سیاست‌های هر برنامه، پیشنهادها ذیل برگرفته از تحلیل سیاست‌ها و برنامه‌ها و عملکردهای زیربخش شیلات برای بهبود روند توسعه توصیه می‌شود:
- اجرای مطالعات بازار و برنامه‌ریزی تولید بر اساس نیاز بازار و سامان‌دهی نظام عرضه؛
- بازنگری در کارایی اقتصادی طرح‌های ترویجی و ترویج فناوری‌های روز همخوان با شرایط کنونی؛
- ایجاد هماهنگی بین سیستم‌های پشتیبانی با دیگر عوامل تولید؛
- توجه به بهره‌وری تولید از واحد سطح و افزایش کارایی اقتصادی
- موظف کردن تشکیلات بخش خصوصی و استقلال‌دهی، توانمندسازی و تعیین نظام و حقوق بهره‌برداری تولید؛
- توسعه کیفی به‌جای توسعه کمی ناهماهنگ و توسعه همسو عوامل تولید؛
- اتخاذ رشد معقول و مطلوب اهداف کمی در توسعه؛
- محدود کردن مسیرهای توزیع اعتبار و رفع ناهماهنگی و مشابه کاری در طرح‌های استانی و ملی؛
- برگزاری کمیسیون‌های عالی شیلات در سطحی بالاتر از شیلات برای سیاست‌گذاری و تعیین راهبردهای تولید و تجارت شیلاتی و تصویب آن‌ها در بعد ملی و منطقه‌ای؛
- نیاز به بازنگری تشکیلات سازمان شیلات ایران برای هماهنگی با حوزه‌های مرتبط؛

**Deputy of Planning and Economic. 2001.** Third Five-year development plan Ministry of Jihad-e-Keshavarzi. Plan of fisheries and aquatics. Ministry of Jihad-e-Keshavarzi.

**Esmailnia, A. A. and Adeli, A. 2002.** A Survey on the performance of fisheries in the first and second development plans. *The Journal of Planning and Budgeting*. 6. (9,10): 83-119.

**Fathi, H. 2004.** Prospects of world fisheries industry. *Quarterly of the Agricultural & Natural Resources Engineering Regulation*. 4:55-59.

**FAO. 2009.** The State of World Fisheries and Aquaculture Food And Agriculture Organization of the United Nations, Fisheries and Aquaculture Department, ROME, 175p.

**FAO. 2011.** The State of World Fisheries and Aquaculture. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Fisheries and Aquaculture Department, ROME, 218P.

**FAO. 2012.** The State of World Fisheries and Aquaculture Food and Agriculture Organization of the United Nations, Fisheries and Aquaculture Department, ROME, 230P.

**FAO yearbook 2010.2012.** Fisheries and Aquaculture Statistics, Aquaculture Food and Agriculture Organization of The United Nations, Rome, 107p.

**Iran fisheries statistic annual 1991-2000. 2001.** Iran Fisheries Organization, Deputy of Planning and Development Management, Office of Budget and Planning. 44P.

**Iran fisheries statistic annual 2001-2011. 2012.** Iran Fisheries Organization, Deputy of Planning and Development Management, Office of Budget and Planning, 60p.

**Jahad-e-Agriculture operational-performance policy. 2012.** Operational policy No 6: Agriculture products. (Fifth Five-year plan). Ministry of jahad-e-Agriculture. Iran Fisheries Organization, 45P.

**Office of Plan, Budget and Monitoring. 1994.** Second Five-year plan Subdivision of Fisheries and Aquatic (1995-99). Ministry of Jihad-e-Sazandegi. Iranian Fisheries Company. Deputy of Scheme and Plan, 208p.

**Office of Scheme and Development. 2005.** Fifth Five-year plan Subdivision of Fisheries and Aquatic (1995-99). Ministry of jahad-e-Agriculture. Iran

## تشکر و قدردانی

بدین وسیله از زحمات تمام کارشناسان و مسئولان سازمان شیلات ایران و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور که با در اختیار قرار دادن آمار، اطلاعات و انتقال دیدگاه‌های ارزشمند خود در انجام این تحقیق یاری رساندند و پشتیبانی مالی معاونت پژوهشی دانشگاه علوم کشاورزی و منابع طبیعی گرگان صمیمانه سپاسگزاری می‌شود.

## مراجع

**Adeli, A. 2002.** Challenge of migration and reproduction for the sturgeon in the Caspian. Quarterly of the Center for the study of Central Asia and the Caucasus review. *The Ministry of Foreign Affairs of Islamic Republic of IRAN*. 37:63-72.

**Adeli, A. 2003a.** Report of expert's bill establishment of Iran fisheries organization. Majlis Research Center. Deputy of Research, Bureau of Economic Survey and Studies of Planning and Budgeting and State of Substruction, 6(3):11p.

**Adeli, A. 2003b.** Report of past performance, explanation status quo and the future outlook of Subdivision of Fisheries. Bureau of Agriculture and Natural Resources. Management and Planning Organization. 11p.

**Adeli, A. 2004a.** Iran's Fisheries from company until Organization. *The Weekly Plan Magazine*. 72:4-5.

**Adeli, A. 2004b.** Role of marketing in the food security. *Economic and Marketing Fisheries Magazine*. 1:13-16

**Adeli, A. 2006.** Aquaculture, development food security, poverty reduction. *Quarterly of the Agricultural & Natural Resources Engineering Regulation*. 3(12):38-44.

**Adeli, A. and Baghaei, F. 2013.** Production and Supply of Rainbow Trout in Iran and the World, *World Journal of Fish and Marine Sciences* 5 (3): 335-341.

**Bailey, C. 1988.** The political economy of fisheries development in the third world. *Agriculture and Human Values*. winter-spring. 35-48.



**Salehi, H. 2010.** Fisheries management and planning, Iranian Fisheries Research Organization, Aquatics Scientific Publications, 299p.

**Subasinghe, R.P., Bueno, P., Phillips, M.J., Hough, C., McGladdery, S.E. and Arthur, J.E. (Eds.). 2000.** Aquaculture in the third millennium - Technical Proceedings of the Conference on Aquaculture in the Third Millennium, Bangkok, Thailand. NACA, Bangkok and FAO, Rome, 471 p.

**World Aquaculture 2010. 2011.** The State of World Fisheries and Aquaculture Food and Agriculture Organization of the United Nations, Fisheries and Aquaculture Department. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper, ROME, 120 p.

**Zaribaf, M., Alizadeh, T. and Hajlou, H. 2009.** Development of strategic planning in Iran fisheries industry (Case study of Iran Fisheries Organization). *Scientific Journal of Management.* (19)7. 18-33.

Fisheries Organization. Deputy of Administrative and Planning. Naghshe Mehr Publication. 205P.

**Majlis Research Center. 2001.** Report evaluation of performance. Ministry of jahad-e-Agriculture 1997-2000. 6288: 59-68.

**Management and Planning Organization. 2003.** The future outlook of the Islamic Republic of Iran in the horizon of the next two decades and the general policy of the Fourth Economic, Social and Cultural I.R of IRAN: Notifications Leader.

**Salari Shahrabaki, M. 1997.** Sets terms of Fisheries and Aquatic. Ministry of Jahad-e-Sazandegi. Iranian Fisheries Company. Iranian Fisheries Office of Law.698P.

**Salari Shahrabaki, M. 2000.** The law of protection and utilization of aquatic resources, the Islamic Republic of Iran and its bylaws. Norbakhsh Publication, 420 pp.

## Evaluation and interpretation of policies of five-year developmental plans and Iran fisheries outlook

Afshin Adeli

Assistant Professor, Gorgan University of Agricultural Sciences & Natural Resources

Received: 22.05.2013

Accepted: 23.10.2013

\*Corresponding author: afshinadeli@yahoo.com

### Abstract:

Having the Five Year Development Plans (FYDP) of the fisheries sector (Shilat) in mind, and based on the resources documentation and content analysis of two scenarios of the “continuation of the current trend” and the “optimal situation”, this research provides the future opportunities and threats and also suggestions towards improving the situation and relevant decision making. The assessment of production indices demonstrated that in each of the plans, except the third one, not a so-logical growth rate was envisioned for the fisheries development. Of 5% predicted growth in fisheries sector within 23 years, only 4.5%, or 90.3% of the goal, has been realized, which means the policies and programs have not been completely performed. Although possessing the world ranking of 21<sup>st</sup> in aquaculture and 32<sup>nd</sup> in fishing, potential and capacities in Iran indicate a far higher exploitation and utilization possibilities from the present resources, which require better policies and approaches as well as a large and targeted investment by the government

**Keywords:** fisheries development, fisheries vision, fisheries policies, development plan