



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور

۶۷. الزامات تعریف صحیح پروژه‌های طراحی و اجرای الگوی کشت در قانون بودجه

مقدمه

پیاده‌سازی الگوی کشت بهینه، با توجه به اهمیت بالایی که در ارتقای بهره‌وری و مدیریت منابع پایه در بخش کشاورزی کشور دارد، همواره یکی از دغدغه‌های اصلی مدیران و تصمیم‌گیران این بخش بوده است؛ با وجود این، در شرایطی که هر ساله وضعیت منابع پایه در کشور به دلیل افزایش تقاضا برای مواد غذایی و از طرفی بروز بحران‌های طبیعی، در شرایط نامناسب‌تری قرار می‌گیرد، بلا تکلیف ماندن طرح پیاده‌سازی الگوی کشت ضربه جدی‌تری را بر این منابع و در نتیجه بر اقتصاد ملی وارد خواهد کرد. به نظر می‌رسد فقدان دید جامع در طراحی و اجرای الگوی کشت و عدم تعریف ارتباط آن با سیاست‌های آمایش سرزمین عامل اصلی در ناموفق بودن پیاده‌سازی الگوی کشت است؛ به بیان دیگر، طراحی و اجرای الگوی کشت منوط به در نظر گرفتن بسیاری از عوامل منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی است که غالباً خارج از بخش کشاورزی هستند و نیاز به مدیریت در سطح ملی دارند. از آن جمله می‌توان سیاست‌های اقتصادی و تجاری دولت، شرایط بین‌المللی و روابط خارجی، کیفیت نیروی انسانی، قابلیت‌ها و محدودیت‌های جغرافیایی و اقلیمی، دسترسی به منابع تولید و شرایط بازار اشاره کرد.

بنابراین با وجود اینکه با پشتیبانی اسناد بالادستی، پروژه‌های طراحی و اجرای الگوی کشت از سال ۱۳۹۰ در قوانین بودجه سنواتی دارای ردیف شدند، بدیهی است تا زمانی که تعریف دقیقی از متولی پیاده‌سازی الگوی کشت در کشور وجود نداشته باشد، اختصاص اعتبارات به تحقق اهداف برنامه‌های مذکور نخواهد انجامید. به منظور پیاده‌سازی الگوی کشت بهینه لازم است با استفاده از ظرفیت نهادهای ملی مانند شورای عالی آمایش سرزمین و شورای عالی آب و با هدفمند کردن اعتبارات لازم در بودجه‌های سالیانه، سند ملی حمایت و هدایت الگوی کشت بهینه تدوین و اجرایی شود. در گزارش حاضر الزامات تهیه این سند بیان شده و پیشنهاد الحاق یک بند به تبصره «۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، به منظور هدفمندسازی تخصیص اعتبارات به این موضوع، مطرح شده است که تصویب آن نیازمند اهتمام نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی است.

اظهار نظر کارشناسی

بر اساس ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی بهینه‌سازی مصرف آب کشاورزی، مصوب ۱۳۷۵، وزارت جهاد کشاورزی مکلف به تعیین الگوهای کشت در هر یک از مناطق آبی کشور با لحاظ سیاست‌های ملی و منطقه‌ای، منابع آب و خاک و ضوابط بهره‌برداری مطلوب و دیگر عوامل مؤثر شده است. در قوانین پنجم و ششم توسعه نیز اهمیت پیاده‌سازی الگوی کشت بهینه در راستای دستیابی به امنیت غذایی با مدیریت صحیح منابع مورد تأکید قرار گرفته و بر این اساس دولت مکلف به طراحی و اجرای الگوی کشت با پیش‌بینی اعتبارات لازم در قوانین بودجه سنواتی شده است.^۱ بنابراین در اولین گام، در قوانین بودجه از سال ۱۳۹۰ به بعد، پروژه‌های با عنوان «تدوین برنامه اصلاح الگوی کشت و معیارهای فنی تولید محصولات سالم و ارگانیک» در

مخصوص سخن علمی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۸۷

شماره چاپ:

۱۷۱۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۹/۱۸

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور تولیدی

دفتر مطالعات

زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۶۹۰۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱۲/۳

۱. در مواد (۱۴۳) و (۱۴۵) قانون برنامه پنجم توسعه، به تحویل آب به بخش کشاورزی بر اساس الگوی کشت و به صورت حجمی و اولویت مناطق دارای الگوی کشت بهینه ملی - منطقه‌ای در دریافت حمایت‌ها و مشوق‌های تولید محصولات کشاورزی تکلیف شده است. بر اساس بندهای «ت» و «ر» از ماده (۲۵) قانون برنامه ششم توسعه نیز دولت موظف است، به طراحی و اجرای الگوی کشت پرداخته و منابع و الزامات مورد نیاز را در قالب بودجه سالانه تأمین کند. همچنین حمایت‌ها و مشوق‌های دولتی فقط در چارچوب الگوی کشت قابل اعمال بوده و تخصیص آب در بخش کشاورزی باید توسط وزارت نیرو و بر اساس الگوی کشت صورت گیرد.

قالب طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای فصل کشاورزی و منابع طبیعی جهت اجرا در بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۹۰ تعریف شد. همچنین از سال ۱۳۹۶ به بعد فعالیت «تهیه الگوی کشت ملی منطقه‌ای یا طراحی و اجرای الگوی کشت» ذیل اعتبارات هزینه‌ای عمومی برنامه افزایش تولید محصولات زراعی در قوانین بودجه سنواتی درج شد (جدول ۱).

جدول ۱. اعتبارات مرتبط با پیاده‌سازی الگوی کشت بهینه در قوانین بودجه سنواتی (میلیون ریال)

برنامه ششم توسعه				عملکرد برنامه پنجم توسعه و قبل از آن (۹۵-۱۳۹۰)	بازه زمانی / سال عنوان طرح
۱۳۹۹ (برآورد)	۱۳۹۸ (مصوب)	۱۳۹۷ (تخصیص)	۱۳۹۶ (تخصیص)		
۳۰,۰۰۰	۲۶,۰۰۰	۲۵,۳۰۰	۱۷,۴۰۳	۳۱,۵۳۸	تدوین برنامه اصلاح الگوی کشت و معیارهای فنی تولید محصولات سالم و ارگانیک
۳۰,۷۸۵	۳۰,۱۲۲	۲۸,۴۲۰	۲۵,۲۰۸	-	تهیه الگوی کشت ملی منطقه‌ای - طراحی و اجرای الگوی کشت

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور.

همان‌طور که از عنوان طرح‌های ذکر شده مشخص است، این طرح‌ها با مجموع اعتباری بالغ بر ۲۴۰ میلیارد ریال، صرفاً جنبه مطالعاتی داشته و در آنها به جنبه‌های اجرایی الگوی کشت بهینه، مانند سیاست‌های حمایتی و مشوق‌های لازم جهت پیاده‌سازی الگوی کشت بهینه؛ آموزش و ارتقای مهارت بهره‌برداران؛ ایجاد ساختارها و صنایع پشتیبان جهت بازرسانی؛ تجاری‌سازی و بازاریابی محصولات تولیدی و ... اشاره‌ای نشده است. از طرفی به دلیل نبود ارتباط منطقی با سیاست‌های آمایش سرزمین، نتایج مطالعات انجام‌شده ظرف هشت سال گذشته مورد توافق سازمان‌های ذی‌ربط نبوده و به همین دلیل، پیاده‌سازی مقطعی الگوی کشت در برخی از مناطق خاص، به نتایج مطلوب نرسیده است. لذا لازم است دولت از محل منابع عمومی و در راستای اجرای سیاست‌های الگوی کشت بهینه و هدایت کشاورزی هر منطقه برای تحقق الگوی کشت بهینه، اعتبارات لازم را به طور هدفمند در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی و برای اطمینان از پیاده‌سازی الگوی کشت، اجرای اقدامات زیر را مورد تأکید قرار دهد:

- ایجاد همکاری و هماهنگی در تهیه و تصویب سند ملی الگوی کشت: از آنجایی که موضوع طراحی و پیاده‌سازی الگوی کشت به طور مستقیم بر توسعه سرزمین در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی تأثیرگذار است و **شورای عالی آمایش سرزمین** مسئول استقرار نظام راهبری توسعه سرزمین و نظارت بر اجرای آن است،^۲ لازم است این شورا با **شورای عالی آب**،^۳ در زمینه بررسی و تصویب سند ملی الگوی کشت همکاری و هماهنگی داشته باشند.
- ارائه پهنه‌بندی الگوی کشت کشور توسط وزارت جهاد کشاورزی: ضروری است وزارت جهاد کشاورزی با همکاری سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، پهنه‌بندی الگوی کشت کشور را متناسب با ظرفیت‌های تولیدی مناطق و ضرورت تأمین امنیت غذایی، طی زمانبندی منطقی (حداکثر دو ساله)، تهیه و مشارکت‌پذیری آن را، با لحاظ مسائل اقتصادی، اجتماعی و رونق تولید داخلی تعیین و به‌عنوان پیوست سند ملی الگوی کشت، به شورای عالی آمایش سرزمین و شورای عالی آب ارائه کند؛
- اصلاح و یکپارچه‌سازی نظام آماری بخش کشاورزی: یکی از ایرادات ساختاری برنامه‌ریزی در بخش کشاورزی، نبود نظام دقیق و شفاف در ارائه آمار و اطلاعات این بخش است. لازمه موفقیت در پیاده‌سازی الگوی کشت بهینه، طراحی و اجرای آن به پشتوانه اطلاعات صحیح و دقیق از عوامل تأثیرگذار بر الگوی کشت است.
- فعال‌سازی بخش خصوصی در نظام تولید سفارشی و حمایت از توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز؛

۱. سال پایانی اجرای این پروژه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور به ۱۴۰۰ تغییر یافت.

۲. ماده (۲۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

۳. به موجب ماده (۱۰) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، مسئولیت هماهنگی سیاست‌گذاری در زمینه تأمین، توزیع و مصرف آب کشور به‌عهده شورای عالی آب است. در شرح وظایف مصوب کمیته تخصصی این شورا نیز به مدیریت تخصیص آب به مصارف مختلف در سطح کلان و محدوده‌های حوضه‌های آبریز با توجه به توزیع زمانی و مکانی منابع آب و شرایط اقلیمی کشور و برنامه‌های توسعه ملی و لحاظ نمودن حداقل نیازها برای حفظ محیط‌های آبی و همچنین به مدیریت تقاضا، اعمال الگوهای بهره‌برداري بهینه آب متناسب با اقلیم اشاره شده است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

طراحی الگوی کشت برمبنای معیارها و شاخص‌های متعددی صورت می‌گیرد. از جمله مهم‌ترین آنها سودآوری، امنیت غذایی، مزیت نسبی، حفاظت از منابع پایه و محیط زیست و مصرف بهینه آب است. در طول هشت سال گذشته بیش از ۲۴۰ میلیارد ریال به‌منظور طراحی الگوی کشت بهینه پیش‌بینی و هزینه شده است؛ ولی به دلیل نبود دید جامع در طراحی و اجرای الگوی کشت و عدم تعریف ارتباط آن با سیاست‌های آمایش سرزمین، نتوانسته به اهداف مورد نظر دست یابد. بنابراین با توجه به روند موجود فشار بر منابع، لازم است در سریع‌ترین زمان ممکن سند ملی الگوی کشت بهینه تدوین و وظایف کلیه دستگاه‌های مرتبط با موضوع در آن تعریف شود. اعتباراتی که در بودجه‌های سنواتی به‌منظور اجرای الگوی کشت پیش‌بینی می‌شود نیز باید با لحاظ کلیه عوامل مؤثر بر الگوی کشت، تحت مدیریت و نظارت شوراهای عالی آمایش سرزمین و آب تخصیص یابد. لذا پیشنهاد می‌شود به‌منظور دستیابی به اهداف فوق، بند زیر به تبصره «۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ الحاق شود:

بند الحاقی

در راستای تحقق بندهای «ت» و «ر» ماده (۳۵) قانون برنامه ششم توسعه و با استفاده از اعتبارات طرح‌های ۱۳۰۶۰۱۸۰۰۱ و ۱۳۰۶۰۱۱۰۲، و برنامه‌های ۳۱۳۱۰۰۲۱۰۰۰ و ۱۳۰۷۰۰۶۰۰۰ وزارت جهاد کشاورزی موظف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط:

۱. نسبت به تدوین و تصویب سند ملی حمایت و هدایت الگوی کشت بهینه اقدام کند.
 ۲. طراحی و پهنه‌بندی الگوی کشت بهینه در سطح کشور را برای سال زراعی ۱۴۰۰-۱۳۹۹ با رعایت موارد زیر اجرایی کند:
 - امنیت غذایی کشور با اولویت محصولات اساسی؛
 - تناسب کشت و ظرفیت‌های تولیدی کشور با توجه به منابع آب، خاک و سطح توانمندی کشاورز؛
 - لحاظ مسائل اقتصادی و اجتماعی و رونق تولید داخلی برای مشارکت‌پذیری الگو / الگوهای پیشنهادی؛
 - اولویت دادن به مزارع بزرگ مقیاس در مقایسه با مزارع خرد؛
 - کشتش بازار و بازاریابی.
- گزارش عملکرد این بند به‌صورت سه ماهه توسط وزارت جهاد کشاورزی به کمیسیون «کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست» ارسال می‌شود و این کمیسیون موظف است پس از رسیدگی، گزارش آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

۱. طرح تدوین برنامه اصلاح الگوی کشت و معیارهای فنی تولید محصولات سالم و ارگانیک.
۲. طراحی و اجرای الگوی کشت.
۳. برنامه پژوهش‌های کاربردی در بخش کشاورزی و منابع طبیعی.
۴. برنامه بهبود بهره‌برداری و حفاظت از منابع آب.