

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح سامانه ثبت زراعت»

مقدمه

طرح سامانه ثبت زراعت، با هدف فراهم‌سازی بستری برای مدیریت تولید در بخش کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی را به ایجاد سامانه‌ای جهت ثبت اطلاعات سطح زیرکشت محصولات مختلف، مکلف کرده است. در مقدمه این طرح ۱۴ مورد، از جمله ایجاد امکان تصمیم‌گیری هوشمندانه در خصوص میزان و نوع محصولات تولیدی؛ برنامه‌ریزی برای سرمایه‌گذاری، امور تجاری، بازرگانی و تأمین نهاده‌ها؛ پیشگیری از ضایعات محصولات و هدررفت منابع؛ کاهش هزینه‌های تولید؛ استعدادیابی مناطق و کشاورزان و ترغیب تولید محصولات اساسی، به‌عنوان مزایای راه‌اندازی این سامانه مطرح شده است. هرچند ایجاد بسترهای نرم‌افزاری به‌منظور جمع‌آوری و بهره‌گیری از آمار و اطلاعات، پیش‌نیاز انجام برنامه‌ریزی دقیق است؛ ولی با توجه به اینکه تمرکز طرح حاضر تنها بر محصولات سالانه زراعی است و از طرفی مدیریت تولید در بخش کشاورزی مستلزم برنامه‌ریزی یکپارچه برای همه زیربخش‌های کشاورزی و همچنین زنجیره‌های عرضه مرتبط است، تصویب این طرح قادر به رفع ایرادهای آماری موجود در زمینه مدیریت تولید محصولات کشاورزی نخواهد بود. در گزارش حاضر به بررسی مفاد طرح مذکور و ارائه پیشنهادهایی جهت اصلاح آن پرداخته می‌شود.

اظهار نظر کارشناسی

برنامه‌ریزی تولید در بخش کشاورزی، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ارکان اقتصادی کشور و از طرفی با توجه به رسالت اصلی این بخش یعنی تحقق امنیت غذایی از اهمیت بسزایی برخوردار است و لازمه برنامه‌ریزی دقیق، وجود یک نظام مدون آماری از اطلاعات پایه در این بخش است. این موضوع با توجه به ضرورت اجرایی شدن الزامات بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی و همچنین لزوم اتخاذ سیاست‌های حمایتی هدفمند در بخش کشاورزی اهمیت دوچندان می‌یابد. این در حالی است که در حال حاضر وجود تناقض‌های فاحش آماری در بخش کشاورزی و همچنین اختلافات آماری در گزارش‌های منتشر شده توسط دستگاه‌های مختلف، امکان بررسی دقیق مسائل را کاهش می‌دهد که در نهایت منجر به سردرگمی تحلیلگران و کاهش اعتبار تصمیم‌گیری‌ها خواهد شد.^۲

با توجه به اهمیت استفاده از آمار و اطلاعات دقیق در تصمیم‌گیری‌ها، در اسناد بالادستی نیز ثبت سامانه‌ای آمار و اطلاعات به دولت تکلیف شده است که به‌عنوان نمونه می‌توان به حکم ماده (۱۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مبنی بر یکپارچه‌سازی، ساماندهی و رفع موازی‌کاری در نظام آماری کشور و همچنین تکلیف دستگاه‌های اجرایی به تکمیل بانک‌های اطلاعاتی مربوط، ایجاد اقلام اطلاعاتی و آمار ثبتی موضوع قانون مرکز آمار ایران در ماده (۶۷) از قانون برنامه ششم توسعه اشاره کرد. از طرفی لزوم جمع‌آوری و ساماندهی اطلاعات پایه در بخش کشاورزی، در قوانین متعددی مورد تأکید قرار گرفته است. از آن جمله در ماده (۲۲) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳، وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده است حداکثر ظرف دو سال، به ایجاد پایگاه اطلاعاتی تولیدکنندگان بخش کشاورزی و ایجاد پایگاه اطلاعات جامع کشاورزی برپایه فناوری اطلاعات، اقدام کند. در ماده (۴۸) از «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۴۸۶

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

دفتر مطالعات زیربنایی

سایر دفاتر:

مطالعات مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۹۰۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۹/۲۴



۱. ماده واحده- وزارت جهاد کشاورزی مکلف است در فضای مجازی بستر مناسب برای ثبت اطلاعات کشاورزان در خصوص سطح زیر کشت - مشخص کردن میزان کشت هر محصول را به‌عنوان سامانه ثبت زراعت فراهم نماید.
۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. بررسی عملکرد دولت؛ ۵. بخش کشاورزی و منابع طبیعی، شماره مسلسل ۱۷۴۹۸، ۱۴۰۰.

مالی کشور» مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱، نیز به منظور هدفمندسازی حمایت‌ها از تولیدکنندگان بخش کشاورزی، دولت مکلف شده است اقدامات لازم را برای ایجاد سامانه داده‌ها به منظور شناسایی دقیق واحدهای تولیدی محصولات کشاورزی به علاوه میزان تولید هریک از محصولات توسط آنها ظرف یک سال انجام دهد. با این وجود کماکان بخش کشاورزی فاقد چنین پایگاه‌هایی به صورت فراگیر، جامع و راستی‌آزمایی شده است و حتی در این بخش اطلاعات مبنایی از چند طریق به صورت موازی در حال تولید هستند. در طرح پیشنهادی با عنوان «سامانه ثبت زراعت»، سعی شده است بخشی از مشکلات موجود در نظام آماری بخش کشاورزی، با ثبت سامانه‌ای میزان کشت این محصولات مرتفع شود. این در حالی است که مشخص کردن میزان کشت هر محصول به تنهایی نمی‌تواند رافع ایرادهای موجود در زمینه برنامه‌ریزی تولید این محصولات باشد و مدیریت تولید در بخش کشاورزی مستلزم مدیریت زنجیره عرضه، از پیش از تولید تا رسیدن محصول به دست مصرف‌کننده نهایی است. از طرفی زیربخش‌های مختلف تولیدی در بخش کشاورزی، شامل زراعت، باغداری و دامپروری در بسیاری از موارد دارای ارتباطات مستقیم با همدیگر هستند که از آن جمله می‌توان به استفاده از محصولات زراعی به عنوان خوراک دام، طیور و آبزیان و یا رقابت در بهره‌برداری از منابع پایه بین تولیدات زراعی و باغی اشاره کرد.

بنابراین لازم است نظام تولید بخش کشاورزی به عنوان یک سیستم یکپارچه در نظر گرفته شود و برنامه‌ریزی برای تولید محصولات در این بخش، با لحاظ کردن ارتباطات فیمابین کلیه زیربخش‌های تولیدی و زنجیره‌های عرضه مرتبط صورت گیرد. گفتنی است در حال حاضر نیز «سامانه جامع پهنه‌بندی و مدیریت داده‌های کشاورزی»، به منظور ثبت اطلاعات همه بهره‌برداران در زیربخش‌های کشاورزی ایجاد شده است، ولی به دلیل پابرجا بودن بسیاری از مشکلات ناشی از نبود دید یکپارچه و زنجیره‌ای و همچنین سنتی بودن نظام تولید و فراهم نبودن زیرساخت‌های جمع‌آوری دقیق اطلاعات، مشکل ناکارآمدی در مدیریت تولید در این زیربخش‌ها به قوت خود باقی است. از طرف دیگر، وضع یک قانون برای ثبت اطلاعات سطح زیرکشت محصولات کشاورزی، با اصل اجتناب از تورم قوانین و همچنین بند «۹» از سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، مبنی بر قابل اجرا و قابل سنجش بودن قوانین، معطوف بودن آنها به نیازهای واقعی و لزوم ثبات، نگاه بلندمدت و ملی در آنها مغایرت دارد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

طرح پیشنهادی با عنوان «سامانه ثبت زراعت» با توجه به اهمیت جمع‌آوری و برآورد دقیق آمار و اطلاعات در بخش کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی را مکلف کرده است تا سامانه‌ای به منظور ثبت اطلاعات سطح زیرکشت محصولات کشاورزی، ایجاد کند. همان‌طور که ذکر شد، در قوانین موجود کشور، بحث سامانه و پایگاه اطلاعاتی، چه به صورت عام و چه به صورت خاص برای بخش کشاورزی، مورد تأکید قرار گرفته است که از جمله آن می‌توان به ماده (۱۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ماده (۶۷) قانون برنامه ششم توسعه، ماده (۲۲) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» و ماده (۴۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» اشاره کرد. از جمله اینکه، طبق ماده (۲۲) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده است حداکثر ظرف دو سال، نسبت به ایجاد پایگاه اطلاعاتی تولیدکنندگان بخش کشاورزی و ایجاد پایگاه اطلاعات جامع کشاورزی برپایه فناوری اطلاعات اقدام کند. از این رو اصل اجتناب از تورم قوانین ایجاب می‌کند از تدوین قوانین مشابه پرهیز شود؛ به خصوص اینکه طرح پیشنهادی صرفاً به ثبت اطلاعات میزان کشت محصولات زراعی پرداخته است. بنابراین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با تصویب «طرح سامانه ثبت زراعت» مخالف است. در این راستا پیشنهاد می‌شود این دغدغه از طریق اعمال نظارت جدی بر تحقق اهداف قوانین مرتبط، به خصوص ماده (۲۲) قانون افزایش بهره‌وری پیگیری شود. در این راستا وزارت جهاد کشاورزی باید برنامه زمان‌بندی شده شفاف‌تری را برای انتشار عمومی اطلاعات محصولات کشاورزی از جمله در زمینه میزان تولید، قیمت‌های روزانه، پیش‌بینی تقاضا و مصرف داخلی، بازارهای صادراتی و قیمت‌های بین‌المللی، استانداردهای تولید، پیام‌های آموزشی-ترویجی، اطلاعات نهاده‌های کشاورزی، اطلاعات هواشناسی و اطلاعات خریداران و تولیدکنندگان به منظور تنظیم حجم و زمان واردات و صادرات، متناسب با بازار داخلی و کاهش واسطه‌گری غیرضرور به کمیسیون کشاورزی ارائه کند. در برنامه فوق، طرحی برای برآورد تقریباً دقیق آمار و اطلاعات میزان تولیدات کشاورزی در زیربخش‌های مختلف تدوین شود و با استفاده از قابلیت‌های سامانه‌های الکترونیکی، شفافیت و نظارت‌پذیری داده‌ها افزایش یافته و بیش‌برآوردهای صورت گرفته در این زمینه اصلاح شود. از طرفی لازم است به منظور رفع موازی‌کاری در جمع‌آوری اطلاعات، مرجع مشخص و مستقلی برای ارائه آمارهای گوناگون مشخص شده و همچنین روش‌های برآورد مطابق با آخرین متدهای روز دنیا اصلاح شود.