



یادداشت سیاست‌گذاری اقتصاد و توسعه کشاورزی و روستایی

سال ۶ / شماره ۱۰۳ / ۱۴۰۴

۱۴۰۴/۱۱/۲۱

مطالب این شماره

بررسی پیشنهاد وزارت نیرو مبنی بر راه‌اندازی بازار
بهره‌وری آب در بها بازار [بورس] و اثرات آن بر بخش
کشاورزی..... ۲

تهیه‌کننده: الهام باریکانی، مجتبی پالوج



این موسسه با کمال احترام و سپاس، پذیرای نظرات ارزشمند خوانندگان
این اثر می‌باشد

تلفن: ۴۳۹۱۶۰۰۰ نمابر: ۸۸۹۶۶۶۰ کدپستی: ۳۷۳۱۳-۱۵۹۸۶

E-mail: aperi@agri-peri.ac.ir
<https://www.agri-peri.ac.ir>

عنوان: بررسی پیشنهاد وزارت نیرو مبنی بر راه‌اندازی بازار بهره‌وری آب در بها بازار (بورس) و اثرات آن بر بخش کشاورزی

تهیه‌کننده: الهام باریکانی، مجتبی پالوج

کد: BR-1-14041221-(26)

خلاصه مدیریتی

مدیریت منابع آب در کشور با دو مساله بزرگ مواجه است. نخست محدودیت منابع آب و عدم تعادل عرضه و تقاضا و دوم محدودیت منابع مالی برای سرمایه‌گذاری جدید در صنعت آب کشور. وزارت نیرو به عنوان متولی مدیریت منابع آب در تلاش است تا انگیزه بخش خصوصی را برای سرمایه‌گذاری در صنعت آب افزایش دهد. در همین راستا ایده «راه‌اندازی بازار بهره‌وری آب در بها بازار (بورس)» را ارایه نمود و به طرق مختلف از جمله در قالب «ماده ۴۰ طرح الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۴)» به دنبال تصویب آن در مراجع ذیربط است. این طرح فاقد پشتوانه نظری قابل اتکا بوده و بیشتر با هدف تامین مالی طرح‌های اجرایی وزارت نیرو تدوین شده و علاوه بر ایرادات ساختاری، برای اجرا در بخش کشاورزی دارای ابهامات زیادی است. در صورت تصویب احتمالی این طرح، بخش کشاورزی به عنوان بزرگترین صاحب نسق با حقا به عرفی، بزرگترین بهره‌بردار منابع آب و متولی تامین امنیت غذایی کشور، بیشترین تاثیر منفی را متحمل و وارد شرایط پیچیده‌ای خواهد شد. به نحوی که با ایجاد مشکلات جدید، تبعات ناگواری را برای کشاورزان رقم خواهد زد.

پیشینه موضوع:

به منظور حل مشکل محدودیت منابع مالی برای سرمایه‌گذاری در صنعت آب کشور، ایده «راه‌اندازی بازار بهره‌وری آب در بها بازار (بورس)» توسط وزارت نیرو طراحی و پیگیری می‌شود. در همین راستا کارگروه «پیگیری راه‌اندازی بازار بهره‌وری آب در بخش کشاورزی» با محوریت معاونت آب و خاک وزارت متبوع

و همکاری واحدهای مرتبط تشکیل شده است. با توجه به ایرادات مفهومی و ساختاری طرح، امکان تهیه الزامات اجرایی، دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های لازم برای اجرای آن میسر نیست. با فرض اجرای این طرح، حقوق عرفی کشاورزان و در واقع حقا به داران بخش کشاورزی تضییع شده و امنیت غذایی کشور، تحت تاثیر آثار سوء آن قرار گرفته و تضعیف خواهد شد.

طرح مجدد موضوع:

با این وجود وزارت نیرو بدون توجه به مبانی علمی و بدون در نظر گرفتن امکان اجرا، در اقدامی نگران‌کننده تلاش دارد تا نسبت به تصویب پیشنهاد مذکور در قالب قانون اقدام نماید.

این پیشنهاد در قالب «ماده ۴۰ طرح الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۴)» توسط نمایندگان مجلس با قید دو فوریت برای طرح در کمیسیون برنامه و محاسبات و نهایتاً تصویب در صحن علنی مجلس ارائه شده است. این ماده در خصوص راه‌اندازی بازار بهره‌وری آب در بها بازار، یک ماده قانونی جدید است که مشمول دلایل توجیهی مندرج در مقدمه طرح پیشنهادی مجلس نبوده و قبلاً نیز در قوانین بودجه سنواتی درج نشده است.

ماده ۴۰- وزارت نیرو مکلف است برای ارتقا بهره‌وری آب و تامین مالی این طرح‌ها در کشور نسبت به راه‌اندازی بازار بهره‌وری آب در بها بازار (بورس) با اولویت ایجاد زیرساخت‌های تحویل حجمی و نصب ابزار اندازه‌گیری آب اقدام نماید. تمامی مشترکین و بهره‌برداران غیر بهره‌ور از منابع آب موظفند آب مصرفی مازاد بر الگوی بهره‌وری مطلوب را از طریق گواهی صرفه‌جویی یا دیگر انواع گواهی‌ها در بها بازار (بورس) تامین نمایند.

دستورالعمل راه‌اندازی بازار بهره‌وری آب و شناسایی مشترکین و بهره‌برداران غیر بهره‌ور با لحاظ سازوکارهای قیمتی و غیرقیمتی و تعیین ضریب الزام مشترکین غیربهره‌ور به تامین آب مازاد از بازار بهره‌وری آب ظرف مدت سه ماه توسط وزارت نیرو با همکاری دستگاه‌های مربوط تدوین و ابلاغ می‌شود.

علاوه بر آن در متن پیشنهادی نقش محوری وزارت جهاد کشاورزی در تصمیم‌سازی نادیده گرفته شده و جایگاه آن به عنوان متولی بخش کشاورزی و تامین کننده امنیت غذایی کشور، به «یکی از دستگاه‌های مربوطه» تقلیل یافته است. بدین ترتیب

امکان وزارت متبوع در اثرگذاری بر فرایندهای اجرایی طرح در عمل نادیده گرفته شده است.

تحلیل سیاستی:

بخش کشاورزی با محدودیت‌های متعددی مواجه است که یکی از مهمترین آن شرایط ناپایدار آبخوان‌های کشور، کمبود منابع آب و محدودیت‌های جدی ناشی از کم‌آبایی است. ماده قانونی پیشنهادی وزارت نیرو مبنی بر «راه‌اندازی بازار بهره‌وری آب در بورس کشور» نه تنها از نظر مبانی علمی قابل قبول نیست، بلکه فاقد مبانی و زیرساخت‌های لازم برای اجراست. تصویب طرح پیشنهادی در قالب این ماده قانونی و یا به هر نحو دیگر، موجب تشدید مشکلات بخش کشاورزی و کشاورزان شده و مشکلات عدیده‌ای ایجاد خواهد کرد. اهم ایرادات علمی، ساختاری و اجرایی طرح به شرح زیر است:

الف- خطا در فهم مبانی تئوریک:

- «بهره‌وری آب» یک شاخص محاسباتی است نه یک کالا یا خدمت قابل معامله؛ لذا تشکیل بازار برای آن از نظر تئوری غلط است.

- با توجه به ویژگی‌های ذاتی آب از جمله محدود بودن منابع آب در جغرافیای مشخص و عدم امکان جابجایی میزان آب حاصل از صرفه‌جویی مابین حوضه‌های مختلف، مبادله گواهی صرفه‌جویی آب در مقیاس ملی خطای فاحش بوده و موجب تهدید منابع آب به ویژه سفره‌های آب زیرزمینی می‌شود.

- بها بازار برای کالاهایی طراحی شده است که همگن، قابل ذخیره، انتقال و ارائه در مکان مورد تقاضا باشند؛ «صرفه‌جویی آب» هیچ کدام از خصوصیات فوق را ندارد و هرگونه معامله آن صرفاً در سطح حوضه آبخیز معین (نه مقیاس ملی) و تحت نظارت و مدل‌سازی دقیق جریان‌ات هیدرولوژیکی امکان‌پذیر است. لذا مبادله گواهی صرفه‌جویی آب در بازار بورس فاقد مبانی علمی و اجرایی است. در حال حاضر ظرفیت نهادی و زیرساخت‌های فنی لازم برای اجرای چنین طرحی حتی در سطح حوضه آبخیز نیز وجود ندارد.

- ارتقاء بهره‌وری آب در بخش کشاورزی یکی از ابزارهای تعادل‌بخشی به عرضه و تقاضای آب است که با راهکارهای مختلفی امکان‌پذیر است. متن قانون پیشنهادی، اولویت سرمایه‌گذاری را به ایجاد زیرساخت‌های تحویل حجمی و نصب ابزارهای اندازه‌گیری آب داده است. تحویل حجمی و اندازه‌گیری آب تحویلی بخش کشاورزی، علی‌رغم اینکه یکی از مطالبات اصلی بخش کشاورزی از وزارت نیرو بوده، تنها ابزار تنظیم‌گری و سنجش آب مصرفی بخش می‌باشد. سرمایه‌گذاری مناسب برای ارتقا بهره‌وری آب در بخش کشاورزی باید ترکیبی از سرمایه‌گذاری در حوزه‌های آبیاری مدرن و نوین، فناوری‌های هوشمند و آموزش بهره‌برداران باشد.

ب- محدودیت‌های اجرا در بخش کشاورزی

- نبود تعریف واحد و مقیاس مشترک برای صرفه‌جویی آب کشاورزی و فقدان زیرساخت‌های سنجش میزان صرفه‌جویی مانعی برای اجرای صحیح آن خواهد بود.

- علیرغم ورود گواهی صرفه‌جویی آب در بازار مبادله، موانع سنجش میزان تخصیص آب صرفه‌جویی شده برای محیط‌زیست و عدم امکان حفاظت از آب صرفه‌جویی شده، با توجه به وضعیت برداشت‌های غیرمجاز سطحی و زیرزمینی، همچنان وجود خواهد داشت.

- یکی از الزامات اساسی برای اجرای طرح فوق، شفافیت اطلاعاتی و اتصال درگاه‌های اطلاع‌رسانی دو وزارتخانه نیرو و جهاد کشاورزی برای اشتراک‌گذاری داده‌ها و اطلاعات مربوط به منابع و مصارف آب در حوزه کشاورزی است. عدم اتصال سامانه‌های دو وزارتخانه به عنوان ابزارهای زیرساختی مدیریت منابع آب، یکی از محدودیت‌های ساختاری برای اجرای طرح است.

- یکی از ابهامات اساسی این طرح، نحوه تامین حقوق عرفی و حقه کشاورزی و کشاورزان است. با توجه به متن ماده قانونی پیشنهادی، نگرانی شدیدی از پیامدهای اجرای طرح نظیر تخصیص جدید و تضييع حقوق حقه‌داران بخش کشاورزی وجود دارد.

برای سرمایه‌گذاری در حوزه‌های آبیاری مدرن و نوین، کشاورزی هوشمند و آموزش بهره‌برداران کشاورزی تلاش شود تا صرفه‌جویی واقعی همراه با عدالت اجتماعی و تامین امنیت غذایی فراهم شود.

- ماهیت بخش کشاورزی و خطرپذیری بالای آن، جذابیت کم سرمایه‌گذاری و عدم امکان رقابت با بخش صنعت در بازدهی سرمایه، احتمال تغییر کاربری و خروج آب از بخش کشاورزی را به شدت افزایش خواهد داد.

- با اجرای این طرح منابع مالی به جای سرمایه‌گذاری واقعی در عوامل ارتقا دهنده بهره‌وری آب همچون آبیاری مدرن، فناوری هوشمند و آموزش، به سمت سرمایه‌گذاری در معاملات بورسی سوق پیدا می‌کند.

- با توجه به اینکه رویکرد غالب بهره‌برداران کشاورزی در شرایط حاضر کم آبیاری است، تاکید بر صرفه‌جویی نامتعارف در مصرف آب در بخش کشاورزی منجر به آسیب‌پذیری تولید و تهدید امنیت غذایی کشور خواهد شد.

جمع بندی:

طرح پیشنهادی فاقد پشتوانه نظری صحیح و قابل اتکا بوده و بیشتر با هدف تامین مالی طرح‌های اجرایی وزارت نیرو تدوین شده است. این طرح علاوه بر ایرادات ساختاری، دارای ابهامات جدی هست. در صورت اجرایی شدن، بخش کشاورزی و امنیت غذایی و به نوعی امنیت ملی با مشکلات زیادی مواجه خواهد شد.

با توجه به وضعیت موجود منابع آب کشور و همچنین مشکلات و موانع متعددی که بهره‌برداران بخش کشاورزی با آن مواجه هستند، هیچ ظرفیتی برای آزمون و خطا و تبدیل شدن منابع آب بخش کشاورزی به محمولی برای تامین مالی طرح‌ها وجود ندارد. امکان اجرایی شدن بازار بهره‌وری آب در بخش کشاورزی وجود ندارد. حتی در صورت پافشاری وزارت نیرو بر اجرای طرح مذکور، ماده قانونی پیشنهادی باید بازنویسی شده، دو عبارت «بازار بهره‌وری آب» و «بها بازار (بورس)» از متن آن حذف و «بخش کشاورزی» از اجرای این قانون مستثنی شود.

برای ارتقاء بهره‌وری آب کشاورزی به منظور مدیریت بهینه تقاضای آب در این بخش؛ پیشنهاد می‌شود به جای استفاده از ایده‌های یک جانبه و ناآزموده، با تمرکز بر اجرای صحیح قوانین موجود از جمله برنامه هفتم پیشرفت، با تمرکز اعتبارات موجود



تهران - بلوار کریمخان زند - انتهای خیابان شهید عضدی (آبان) جنوبی - خیابان رودسر - پلاک ۵

تلفن: ۴۲۹۱۶۰۰۰ نمابر: ۸۸۹۶۶۶۰ کدپستی: ۳۷۳۱۳ - ۱۵۹۸۶

E-mail: aperi@agri-peri.ac.ir

ECE: ece.aperi@agri-peri.ac.ir

<https://www.agri-peri.ac.ir>