

# آب و کشاورزی در لایحه بودجه ۱۴۰۳

نسبیه زارعی<sup>۱</sup>

## چکیده

سیاست‌گذاری‌ها در بخش کشاورزی اغلب براساس آمار و داده‌های ناقص می‌باشد و همین امر سبب تضعیف تصمیمات مرحله اجرای برنامه و طرح‌ها خواهد شد. در بخش کشاورزی آمار دقیق تولید و مصرف بسیاری از محصولات کشاورزی و حتی کالاهای اساسی مانند گوشت‌های سفید و قرمز، گندم، سویا و... وجود ندارد. در لایحه بودجه ۱۴۰۳ کشور پرداختن به مواردی مهمی در بخش کشاورزی مانند کشاورزی هوشمند و هوش مصنوعی، سلامت غذا، تعیین منبع تأمین یارانه نان، سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، سنددار کردن مزارع، رصدخانه و نهاده‌های بخش کشاورزی مغفول مانده است. در راستای ارتقای رشد و توسعه در بخش کشاورزی از طریق قانون بودجه سال ۱۴۰۳، پیشنهاد‌های زیر ارائه می‌شود. استفاده از کشاورزی هوشمند و هوش مصنوعی، تخصیص ۵۰۰ میلیون دلار از بودجه وزارت جهاد کشاورزی در راستای افزایش بهره‌وری این وزارتخانه، ایجاد درآمد ارزی در بخش کشاورزی، تدوین و اجرای الگوی کشت جامع کشاورزی، تخصیص بودجه به واردات سموم و آفت‌کش‌ها.

**واژگان کلیدی:** تراز تجاری، عوامل تولید و منابع طبیعی، کشاورزی هوشمند.

## مقدمه

یادشده در بررسی مجلس شورای اسلامی نیز مورد تأکید قرار گرفته است و در بند ب، مشخصاً تعیین سازوکاری برای اخذ عوارض از چاه‌های مجاز فاقد و دارای شمارشگر هوشمند توسط شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی و سازمان آب و برق خوزستان، مورد تأکید قرار گرفته است. در ادامه، با بررسی وضعیت موجود در بخش آب و کشاورزی، تبصره ۷ لایحه و اشکالات وارد بر آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۱- تحلیل وضعیت موجود

بخش کشاورزی دارای چهار زیربخش زراعت، دام و طیور، شیلات و ماهیگیری، جنگل‌ها و مراتع (منابع طبیعی) است. عمده کالاهای اساسی مانند گندم، جو،

بخش کشاورزی از جمله بخش‌های کلیدی در اقتصاد هر کشور به شمار می‌آید که پایداری امنیت غذایی را به دنبال دارد. هرگونه اختلال در این بخش، امنیت غذایی و درنهایت، امنیت اقتصادی را تهدید می‌کند. در لایحه بودجه اولیه سال ۱۴۰۳ و مصوبات مجلس هنگام بررسی این لایحه، در قالب تبصره ۷ در سه بند الف، ب و پ به این بخش توجه شده است. در دو بند نخست از بندهای مورد توجه در لایحه، به بحث نصب کنتورهای هوشمند و مدیریت چاه‌های مورد استفاده کشاورزان توجه شده است. در بند پ نیز به تسویه حساب بدهی دولت با شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو تأکید شده است. بندهای

برنج، سویا و ذرت در زیربخش زراعت و گوشت‌های قرمز و سفید، تخم‌مرغ، شیر و فرآورده‌های آن در زیربخش دام و طیور تولید می‌شود. در ادامه، به‌روزترین آمار کالاهای اساسی در دسترس برای به تصویر کشیدن وضعیت موجود گزارش می‌شود.

جدول ۱- مقدار تولید کالاهای اساسی در کشور

نام کالا	تولید (میلیون تن)		
	آبی	دیم	مجموع
گندم (سال ۱۴۰۱)	۸/۸	۴/۵	۱۳/۳
جو (سال ۱۴۰۱)	۲/۴	۰/۷۸	۳/۲
ذرت (سال ۱۴۰۱)	۱/۱	---	۱/۱
سویا (سال ۱۴۰۱)	۰/۰۴۱	۰/۰۰۴	۰/۰۴۵
مرغ (سال ۱۴۰۰)		۲/۷	
تخم‌مرغ (سال ۱۴۰۰)		۱/۲	
گوشت قرمز (سال ۱۴۰۰)		۰/۹۱	
شیر (سال ۱۴۰۰)		۰/۰۱۱	

مأخذ: مرکز فناوری اطلاعات و ارتباطات؛ وزارت جهاد کشاورزی، ۱۴۰۲.

به‌رغم مقدار تولیدات گزارش شده در جدول بالا، می‌توان گفت در سال ۱۴۰۱، تأمین نیاز به کالاهای اساسی در کشور از دو طریق تولید داخل و واردات انجام گرفت. در ادامه، وضعیت تراز تجاری و حجم تجاری محصولات کشاورزی در چند سال اخیر گزارش شده است.

جدول ۲- مبادلات تجاری محصولات کشاورزی و غذای سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱

نوع تجارت	۱۳۹۹		۱۴۰۰		۱۴۰۱		درصد تغییرات سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۰
	وزن (میلیون تن)	ارزش (میلیارد دلار)	وزن (میلیون تن)	ارزش (میلیارد دلار)	وزن (میلیون تن)	ارزش (میلیارد دلار)	
صادرات	۸/۸	۶/۲	۸/۵	۵/۳	۷/۸	۵/۲	-۱/۸
واردات	۲۳/۶	۱۰/۷	۳۰/۴	۱۶/۶	۲۵/۱	۱۷/۹	۷/۸
حجم تجارت	۲۳/۴	۱۶/۸	۳۸/۹	۲۱/۹	۳۲/۹	۲۳/۱	۵/۵
تراز تجاری	-۱۴/۸	-۴/۵	-۲۱/۹	-۱۱/۳	-۱۷/۳	-۱۲/۷	۱۲/۲

مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۹، ۱۴۰۰، ۱۴۰۱

صادرات وزنی بخش کشاورزی در سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱، حدود ۱۲/۱ درصد کاهش یافته است. واردات وزنی این بخش در سه سال مورد بررسی دارای نوسان است. کمترین تراز تجاری

بخش کشاورزی در سال ۱۴۰۰، به وزن ۲۱/۹- بود. ارزش صادرات بخش کشاورزی در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۳۹۹، ۱۶ درصد کاهش یافته، اما هم‌زمان واردات بخش کشاورزی در سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱، بیش از ۶۷ درصد افزایش یافته است. تراز تجاری نیز ۱۸۲/۵ درصد کاهش داشته و از ۴/۵- به ۱۲/۷- میلیارد دلار تنزل یافته است. در دو سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱، ارزش صادرات ۱/۸ درصد کاهش و ارزش واردات ۷/۸ درصد افزایش یافته است، اما حجم وزنی صادرات ۹ درصد و حجم وزنی واردات ۱۷/۵ درصد کاهش را تجربه کرده است. به‌رغم اینکه تراز تجاری وزنی ۲۰/۸ درصد کاهش یافته، بر اساس آمار و اطلاعات موجود، تراز تجاری به لحاظ ارزش در دو سال مورد بررسی ۱۲/۲ درصد افزایش یافته است. در قسمت بعد به آسیب‌های موجود در بخش کشاورزی که سبب کند شدن رشد و توسعه این بخش می‌شود، پرداخته خواهد شد.

کشاورزی به‌ویژه محصولات تابستانه، عدم سیاست‌گذاری‌های به‌موقع و به‌نگام مانند عدم اعلام به‌موقع قیمت تضمینی محصولات راهبردی به‌ویژه گندم (که در سال جاری نیز شاهد آن هستیم)، عدم حذف و ایجاد به‌موقع تعرفه و تشویق‌های صادراتی و وارداتی محصولات کشاورزی و... مثال‌هایی در این زمینه است. بنابراین، می‌توان عوامل مدیریتی بخش کشاورزی را یکی از آسیب‌های بخش یادشده دانست. سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد و آمار، دقت، کیفیت، صحت و ظرفیت تصمیم‌گیری‌ها در بخش یادشده را ارتقا می‌دهد. دسترسی به داده‌های کمی و ارزیابی این نوع داده‌ها سبب ایجاد ابزار لازم برای تحلیل و آینده‌نگری می‌شود. به‌عبارت‌دیگر، وجود داده‌ها و ارزیابی آن‌ها در بخش کشاورزی به معنای ارتقا و بهبود قدرت تصمیم‌گیری و کاهش درصد خطا در آن است، اما در بخش کشاورزی آمار دقیق تولید و مصرف بسیاری از محصولات کشاورزی و حتی کالاهای اساسی مانند گوشت‌های سفید و قرمز، گندم، سویا و... وجود ندارد. سیاست‌گذارهای صورت‌گرفته بر اساس داده‌های ناقص موجب تضعیف تصمیمات در مرحله اجرای برنامه و طرح‌ها خواهد شد.

تراز تجاری پایین و کاهشی بخش کشاورزی در پنج سال اخیر سبب تضعیف این بخش شده است. شرایط اقتصادی کشور و وضعیت تورم داخلی در چند سال اخیر باعث تشدید این موضوع شده است. می‌توان عدم توجه به ایجاد درآمد ارزی در زیربخش‌های باغبانی و شیلات کشور به‌رغم ظرفیت‌های بالا برای این موضوع

بخش کشاورزی در سال ۱۴۰۰، به وزن ۲۱/۹- بود. ارزش صادرات بخش کشاورزی در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۳۹۹، ۱۶ درصد کاهش یافته، اما هم‌زمان واردات بخش کشاورزی در سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱، بیش از ۶۷ درصد افزایش یافته است. تراز تجاری نیز ۱۸۲/۵ درصد کاهش داشته و از ۴/۵- به ۱۲/۷- میلیارد دلار تنزل یافته است. در دو سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱، ارزش صادرات ۱/۸ درصد کاهش و ارزش واردات ۷/۸ درصد افزایش یافته است، اما حجم وزنی صادرات ۹ درصد و حجم وزنی واردات ۱۷/۵ درصد کاهش را تجربه کرده است. به‌رغم اینکه تراز تجاری وزنی ۲۰/۸ درصد کاهش یافته، بر اساس آمار و اطلاعات موجود، تراز تجاری به لحاظ ارزش در دو سال مورد بررسی ۱۲/۲ درصد افزایش یافته است. در قسمت بعد به آسیب‌های موجود در بخش کشاورزی که سبب کند شدن رشد و توسعه این بخش می‌شود، پرداخته خواهد شد.

## ۲- آسیب‌شناسی موضوع

بررسی و مطالعات صورت‌گرفته در بخش کشاورزی ایران در راستای شناسایی چالش‌ها و ارائه پیشنهادها راهبردی حاکی است که به‌رغم ظرفیت‌های بالقوه کشور از نظر منابع طبیعی و نهاده‌های اولیه اعم از شرایط آب‌وهوایی و نیروی انسانی متخصص و غیرمتخصص، این بخش با برخی بحران‌های ناشی از عدم مدیریت و برنامه‌ریزی کارا و دقیق مواجه است. پایین بودن بهره‌وری آب مصرفی و دیگر نهاده‌ها، تلاطم قیمتی محصولات

است، بلکه تضمین‌کننده پایداری تولید محصولات زراعی به‌ویژه در مناطق بحرانی با مزارع کوچک و شرایط نامناسب تولید است و از این رو به‌عنوان فناوری مؤثر برای تسریع کشاورزی پایدار شمرده می‌شود. بذر برخی محصولات کشاورزی اعم از محصولات و کالاهای راهبردی مانند گندم، سویا و... اغلب خارج از بازه زمانی کشت یا بذر نامرغوب توسط خدمات کشاورزی توزیع می‌شود. این موضوع نه تنها باعث کاهش عملکرد و سود کشاورزان و در سطح کلان درآمد بخش کشاورزی می‌شود، بلکه سبب استفاده بیش از حد از نهاده‌ها و منابع طبیعی می‌شود.

### ۳- تحلیل لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در بخش آب و کشاورزی

بخش کشاورزی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین بخش‌های اقتصادی کشور است که وظیفه تأمین امنیت غذایی مردم را بر عهده دارد، اما به‌رغم اهمیت آن، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، توجه اندکی به آن شده است. موارد یادشده در این لایحه در حوزه آب و کشاورزی است و در واقع، توجهی به بخش کشاورزی، تأمین کالاهای اساسی و راهبردی و زیربخش‌های آن نشده است. بسیاری از موارد مهم در بخش کشاورزی وجود دارد که نیازمند تخصیص بودجه در سال ۱۴۰۳ است، اما در لایحه بودجه سال آتی کل کشور مغفول مانده است که در زیر به آن‌ها اشاره می‌شود.

الف- با توجه به پیچیدگی‌های بخش کشاورزی به دلیل ماهیت آن، نیاز به استفاده از هوش مصنوعی و اینترنت اشیا روزه‌به‌روز شدت می‌یابد، اما در لایحه

را یکی از بزرگ‌ترین آسیب‌های بخش کشاورزی دانست. تعیین الگوی کشت جامع مسئله و بحثی است که در بخش کشاورزی سال‌ها به تعویق افتاده است، اما نیاز به آن هر سال بیشتر از سال‌های گذشته احساس می‌شود. کاهش منابع آبی، کاهش بارندگی، بی‌برنامگی در تولید کالاهای اساسی و... از جمله گواه‌های این ادعاست. یکی از بزرگ‌ترین فواید الگوی کشت جامع بهینه، مشخص شدن مقدار تولیدات سالانه بخش کشاورزی است. نوع کالا، مقدار تولید آن، بازه برداشت کالا و... با تهیه برنامه الگوی کشت جامع، قابل رصد است و از این طریق، جمع‌آوری داده و اطلاعات این بخش نیز آسان می‌شود. بنابراین، از دیگر نقاط ضعف در بخش کشاورزی را می‌توان عدم تدوین الگوی کشت جامع و بهینه دانست.

درنهایت، بذر اصلاح و بومی‌شده ابزاری برای انتقال فناوری نوین به مزارع است. مزیت این نوع انتقال این است که بذر اصلاح‌شده، فناوری و علم روز را بدون محدودیت به مزارع کوچک و بزرگ انتقال می‌دهد. بیش از ۷۰ درصد کشاورزان در کشور دارای زمین کمتر از ۵ هکتار هستند و به‌صورت خرده‌پا در این بخش فعالیت می‌کنند. انتقال فناوری‌های روز دنیا به مزارع کوچک که اغلب برای مزارع بزرگ طراحی شده است، کار ساده‌ای نیست، اما بذره‌های اصلاح‌شده این مسئله و چالش را حل کرده است. در نتیجه، می‌توان به اهمیت بذر در بخش کشاورزی از منظر توسعه این بخش نیز پی برد. بذره‌های اصلاح‌شده و مناسب هر منطقه، نه تنها ابزاری بنیادین برای تحقق امنیت غذایی در کشور

۳- راه‌اندازی رصدخانه بخش کشاورزی و تولید آمار بخش کشاورزی برای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری‌های کارا در این بخش.

۴- نهاده‌های فاسدشده و تاریخ مصرف گذشته در بازار (سموم، آفت‌کش‌ها، کودهای شیمیایی و بذرها) و ارائه تمهیدات و اقدامات در راستای حل این مشکل.

### پیشنهادها

در راستای ارتقای رشد و توسعه در بخش کشاورزی و رسیدگی و توجه بیشتر به این بخش از طریق قانون بودجه سال ۱۴۰۳، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود.

- استفاده از کشاورزی هوشمند و هوش مصنوعی: استفاده از هوش مصنوعی به‌عنوان راهکار راهبردی برای سیاست‌گذاری‌های کلان بخش کشاورزی در راستای حل اصولی مسائل و چالش‌های این بخش و بهره‌گیری از شرکت‌های دانش‌بنیان و کارشناسان خبره خارج از سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی و سایر مؤسسات پژوهشی در کسب ایده و راه‌حل به‌صورت منطقه‌ای پیشنهاد می‌شود. بنابراین، ملزم دانستن وزارت جهاد کشاورزی به توسعه کشاورزی هوشمند با تخصیص ردیف بودجه مجزا می‌تواند کمک بزرگی به توسعه بخش کشاورزی و درنهایت، دیگر بخش‌های اقتصادی باشد.

- تخصیص ۵۰۰ میلیون دلار از بودجه وزارت جهاد کشاورزی در راستای افزایش بهره‌وری این وزارتخانه: معاونت و زیربخش‌های گسترده و متنوع بخش کشاورزی اغلب سبب کاهش کارایی

بودجه سال ۱۴۰۳ به کشاورزی هوشمند و استفاده از هوش مصنوعی برای سیاست‌گذاری‌ها در این بخش اشاره‌ای نشده است.

ب- توجه به سبد مصرفی جامعه و اتخاذ سیاست و الگوی تغذیه سالم و غنی‌سازی سبد مصرفی خانوارها متناسب با ظرفیت‌های اقلیمی در راستای کاهش وابستگی به واردات کالاهای اساسی مانند سویا و ذرت ضروری است که این مهم در بودجه مورد توجه قرار نگرفته است.

پ- تبصره ۱۴ بند الف جزءبند ۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۲، منبع تأمین یارانه نان را از منبع هدفمندی یارانه‌ها معرفی کرده است. هزینه ریالی خرید تضمینی محصول راهبردی گندم از طریق یارانه نان تأمین می‌شود. با توجه به اینکه مقدار ریالی هدفمندی یارانه‌ها در پایان هر سال گزارش می‌شود و از سوی دیگر، برداشت محصولات کشاورزی مانند گندم در شش ماه نخست هر سال، پرداخت قیمت تضمینی محصولات اساسی به‌ویژه گندم در سال ۱۴۰۲ با چالش بزرگی مواجه شد. بنابراین، تغییر منبع تأمین یارانه نان در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ ضروری است.

ت- عدم توجه به موارد زیر به‌رغم مسائل و مشکلات موجود در بخش کشاورزی

۱- جذب و افزایش سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی سبز مستقیم در بخش کشاورزی به‌عنوان نیاز شدید این بخش در راستای رشد و توسعه اقتصادی کشور.

۲- سنددار کردن زمین‌های کشاورزی و مزارع در سراسر کشور.

- **تخصیص بودجه به واردات سموم و آفت‌کش‌ها:** با توجه به اینکه سموم و آفت‌کش‌های مصرفی در بخش کشاورزی قابلیت تولید در داخل کشور را ندارد و نیز اهمیت این نهاده در افزایش عملکرد و تولید بخش یادشده، بهتر است که بودجه لازم و کافی برای واردات سموم و آفت‌کش‌ها و جمع‌آوری سموم، آفت‌کش‌ها و کودهای شیمیایی فاسدشده و تاریخ مصرف گذشته از بازارهای سراسر کشور تخصیص داده شود. پیگیری در خصوص تولیدات کارخانجات سموم و آفت‌کش‌ها از طریق ارگان‌ها و سازمان‌های مرتبط ضروری است.

#### منابع

- مرکز فناوری اطلاعات و ارتباطات. (1402). وزارت جهاد کشاورزی. [https://biamar.maj.ir/ManagementReport/po werbi/DATA%20BANK/AgriBiReport\(Version3\)?rs:embed=true](https://biamar.maj.ir/ManagementReport/po werbi/DATA%20BANK/AgriBiReport(Version3)?rs:embed=true)
- گمرک جمهوری اسلامی ایران. 1402. گمرک جمهوری اسلامی ایران:: آمارهای سالیانه (irica.ir)
- لایحه بودجه 1403. 1402. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- قانون بودجه سال 1402. پایگاه اطلاع رسانی قوانین و مقررات کشور.
- سلسه جلسات هم‌اندیشی کارگروه امنیت غذایی با موضوع بخش کشاورزی و چالش‌های آن. 1402.

و بهره‌وری این وزارتخانه شده است. در نظر گرفتن مبلغ 500 میلیون دلار از بودجه این وزارتخانه به افزایش بهره‌وری آن در سال آتی آثار مثبت و معناداری در عملکرد نه تنها وزارت جهاد کشاورزی بلکه در بخش کشاورزی دارد. در این راستا بهتر است که وزارت جهاد کشاورزی، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی و سازمان ملی بهره‌وری همکاری‌های مربوط را در نظر داشته باشند.

- **ایجاد درآمد ارزی در بخش کشاورزی:** تجارت محصولاتی مانند پسته، بادام، گردو، انواع ماهی و... با سیاست‌های حمایتی مالی و غیرمالی دولتی و برنامه‌ریزی‌های دقیق سبب ارزآوری بخش کشاورزی می‌شود. بنابراین، الزام معاونت باغبانی وزارت جهاد کشاورزی و دیگر سازمان‌ها و ارگان‌های مرتبط مانند معاونت‌های وزارت جهاد کشاورزی و وزارت صمت به توسعه و گسترش تولید و صادرات محصولات با ارزش افزوده صادراتی با برنامه‌ای چند ساله ضروری است.
- **تدوین و اجرای الگوی کشت جامع کشاورزی:** بهبود و تغییر مواد قانون بودجه سال‌های گذشته در چگونگی تدوین الگوی کشت بهینه و جامع در راستای سرعت بخشیدن در اجرای الگوی کشت و کشت قراردادی و ملزم دانستن وزارت جهاد کشاورزی به اجرای آن از طریق همکاری با سازمان‌های وزارت جهاد کشاورزی، بانک مرکزی، وزارت صمت و سایر ارگان‌های مرتبط، با استفاده از توانایی‌های شرکت‌های دانش‌بنیان ضروری است.