



نظام قیمت گذاری و تعرفه های خدمات آب تعرفه های کشاورزی

محمود سعیدان، کارشناس ارشد اقتصاد آب، بازنشسته شرکت آب منطقه ای آذربایجان شرقی

شماره تماس: ۰۹۱۴۳۱۱۷۶۰۷

پست الکترونیک: mahmoudsaidan@yahoo.com

چکیده:

تعرفه آب واگذاری به بخش کشاورزی بر اساس قانون تثبیت آب بهای زراعی و برمبنای درصدی از محصول محاسبه و تعیین می گردد. هرچند در متن قانون مبنای محاسبه تعرفه محصول کاشته شده تعیین گردیده ولی در آئین نامه اجرایی محصول برداشت شده مبنای محاسبه تعرفه قرار گرفته و عملاً در هیچ سالی امکان اعمال تعرفه برای آبی که در همان سال به بخش کشاورزی واگذار می شود وجود ندارد. عدم وجود ارتباط میان تعرفه و هزینه های استحصال آب در بزرگترین بخش مصرف، بازنگری در قوانین برای برقراری ارتباط تعرفه های آب کشاورزی با ارزش اقتصادی آن و کنترل مصرف از این طریق را ایجاب می نماید. فضای اجتماعی شکل گرفته در حمایت از کشاورزان در حال حاضر آنچنان قدرتمند و پورنفوژ است که هر گونه تغییر در تعرفه های آب کشاورزی را با حساسیت زیادی مواجه می سازد لذا این تغییرات باید با توجه به این ملاحظات و در مقاطع کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت برنامه ریزی و با تمهیدات سنجیده اجرا گردد.

کلید واژه ها: قانون، آئین نامه، محصول کاشته شده، محصول برداشتی، تعرفه پایه

طرح مسئله:

قانون توزیع عادلانه آب که در سال ۱۳۶۱ به تصویب مجلس رسیده، اصلی ترین مرجع قانونی برای تعیین قیمت آب می باشد ولی اعمال آن در بخش کشاورزی میسر نشده و پس از مدتها بلا تکلیفی در این زمینه، در نهایت قانون تثبیت آب بهای زراعی در سال ۱۳۶۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است که بر اساس این قانون، تعرفه های آب کشاورزی برمبنای درصدی از محصول تعیین می شود.

استفاده از کلمه "توزیع" در عنوان قانون توزیع عادلانه آب نشان می دهد که از منظر تصویب کنندگان این قانون نگرانی اصلی در زمینه نحوه توزیع آب بوده و دغدغه جدی در مورد استحصال و تولید آب وجود نداشته است.

از کلمه "عادلانه" نیز تنها حمایت از مصرف کنندگان مورد نظر بوده است ولی در بخش کشاورزی ظاهراً این نگاه عادلانه نیز کفایت نکرده و با تصویب قانون تثبیت آب بهای زراعی، کلاً رابطه میان هزینه های استحصال، انتقال و توزیع آب با تعرفه آن قطع شده است.

در ریشه‌یابی علل بحران کنونی منابع آب و عوامل موثر بر آن، هرچند به عامل مصرف و افزایش بی‌رویه آن در بخش‌های مختلف اقتصادی نیز تاکید می‌شود ولی بیش از آنکه علت اصلی یعنی قیمت یارانه‌ای آب به ویژه در بخش کشاورزی مورد تاکید قرار گیرد، عدم احساس مسئولیت و خصوصیات فردگرایانه و نفع‌طلبی مصرف‌کنندگان، بزرگ‌نمایی می‌شود.

نظام قیمت‌گذاری و تعرفه‌های آب که در نهاد اصلی متولی منابع آب کشور یعنی وزارت نیرو مستقر می‌باشد غالباً از دیدگاه حمایت از مصرف‌کننده متاثر بوده و توان لازم برای استقرار سیستمی که بتواند تعرفه‌های متناسب با ارزش اقتصادی آب را تعیین نماید ندارد.

البته با شکل‌گیری کمیته‌های تخصصی تعرفه‌های آب، اقداماتی جهت هماهنگی و ساماندهی تعرفه‌های آب در سطح کشور انجام شده، ولی علی‌رغم این اقدامات و اصلاحاتی که در سالهای اخیر به منظور ساماندهی تعرفه‌های آب به عمل آمده، مشکل اصلی در بزرگترین بخش مصرف یعنی بخش کشاورزی همچنان پابرجاست، چرا که بر اساس قانون تثبیت آب‌بهای کشاورزی، شرکتهای آب منطقه‌ای ملزم به تعیین تعرفه‌هایی هستند که هیچ رابطه منطقی با هزینه‌های انجام شده نداشته و بیشترین آبی که وارد چرخه اقتصاد کشور می‌شود بدون تناسب با ارزش اقتصادی آن به مصرف می‌رسد.

در این متن تلاش می‌شود تا برای نزدیک‌تر نمودن تعرفه‌های آب کشاورزی به ارزش اقتصادی آب و آگذاری پیشنهاد‌های عملی ارائه گردد.

البته شاید تصور شود که آسان‌ترین و کوتاه‌ترین راه برای اصلاح تعرفه‌های آب کشاورزی، لغو قانون تثبیت آب‌بهای زراعی و تعیین تعرفه‌های آب کشاورزی بر مبنای بند الف ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب است، ولی آسان‌ترین راه، همیشه مطلوب‌ترین راه نیست و چنین اقدامی به دلایل زیر در شرایط کنونی میسر نیست:

- در شبکه‌های نیمه‌مدرن و سنتی، تحویل حجمی آب به مصرف‌کنندگان آب کشاورزی با دشواریهای ناشی از نبود تجهیزات فنی مناسب مواجه بوده و قابل اندازه‌گیری دقیق نمی‌باشد.
- فضای اجتماعی شکل گرفته در حمایت از کشاورزان، آنچنان قدرتمند و پورنفوذ است که هرگونه تحول اساسی در این زمینه را با موانع جدی مواجه می‌سازد.
- به دلیل پرداخت مستمر یارانه توسط شرکتهای آب منطقه‌ای به کشاورزان، نقش اقتصادی نهاد آب در تولید محصولات کشاورزی، شفاف نبوده و بررسی دقیق تاثیر اقتصادی اجتماعی اصلاح تعرفه‌های آب با دشواریهای زیادی مواجه بوده و نیازمند صرف زمان بیشتر است.
- سیستم حمایتی و پرداخت یارانه به کشاورزان درازای تحویل آب مصرفی به قیمت‌های اقتصادی، وجود ندارد.
- الگوهای کشت غالباً سنتی بوده و ایجاد تحرک در آنها برای تغییر محصولات پر مصرف به محصولات دارای نیاز آبی کمتر و بازده اقتصادی بیشتر به دشواری امکان‌پذیر می‌باشد.

پیشنهاد:

برای دستیابی به قیمت‌هایی که بتواند آب مصرفی در بخش کشاورزی را ابتداء به ارزش اقتصادی آن نزدیک نموده و سپس مصرف آب در این بخش را با معیارهای اقتصادی می‌سازد لازم است اقداماتی در سه مرحله کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت مورد توجه قرار گیرد:

کوتاه مدت:

ابتداء لازم است با ایجاد هماهنگی برای اعمال تعرفه‌های یکسان در سراسر کشور، به آشفته‌گی ناشی از آزادی عمل کنونی شرکتهای آب منطقه‌ای برای تعیین تعرفه‌های آب کشاورزی پایان داده شود.

اگر تغییر قانون تثبیت آب بهای زراعی نوعی اقدام بلند مدت تلقی شود، تغییر آئین‌نامه اجرایی آن را می‌توان در مدت محدودی به انجام رساند، لذا پیشنهاد می‌شود که در کوتاه مدت، آئین‌نامه اجرایی این قانون به گونه‌ای بازبینی و اصلاح شود که ضمن تداوم تعیین تعرفه‌های آب کشاورزی بر مبنای درصدی از محصول، با برقراری تعرفه پایه برای آب کشاورزی در سراسر کشور و تعیین ضرایبی برای تعدیل این تعرفه متناسب با تفاوت‌های اقلیمی و شرایط اقتصادی و اجتماعی هر منطقه، امکان اعمال تعرفه‌ای هماهنگ و قابل کنترل در سراسر کشور را فراهم آورد.

البته اصلاح و بازبینی آئین‌نامه اجرایی قانون تثبیت آب بهای زراعی، با توجه تاثیر اقتصادی و تبعات اجتماعی آن به ویژه در شرایط کنونی جامعه ایران، نیازمند بحث مبسوط‌تر و بهره‌گیری از جمع کارشناسان نخبه و دست‌اندرکار اجرای این آئین‌نامه است و درچار چوب محدود این متن، تنها می‌توان نکات زیر را یاد آور شد:

- علی‌رغم صراحت موجود در متن قانون تثبیت آب بهای زراعی برای اعمال درصدی از محصول کشت شده در تعیین تعرفه، در ماده ۳ آئین‌نامه اجرایی موجود، محصول برداشت شده، برای محاسبه تعرفه مورد نظر قرار گرفته و همواره اطلاعات مربوط به عملکرد محصولات کشاورزی سال قبل در تعرفه سال جاری مورد استناد قرار می‌گیرد و در واقع در هیچ سالی امکان تعیین تعرفه برای کشت حاصل از آب توزیع شده در آن سال وجود ندارد.

البته بازگشت به متن قانون تثبیت آب بهای زراعی و مبنا قرار دادن کاشت سال آبی پیش رو در آغاز آن سال، نیازمند آگاهی از مجموعه شرایط حاکم بر وضعیت بخش کشاورزی در سطح کشور و اشراف بر ویژگی‌های اقلیمی و اقتصادی اجتماعی مناطق مختلف کشور است.

بیشک این روش نیز عاری از خطا نخواهد بود، ولی با تداوم نگاه محافظه کارانه و عدم تلاش برای دستیابی به تعرفه پایه در سراسر کشور به بهانه دشواری تعیین و اعمال آن، و بی‌تفاوتی به نقش شرکتهای آب منطقه‌ای در تامین یارانه آب بخش کشاورزی، نمی‌توان انتظار تحول جدی در مدیریت مصرف آب در بزرگترین بخش مصرف را داشت.

تغییر این نگاه، مستلزم جسارت در تصمیم‌گیری است. جسارتی که البته تنها در صورت تلاش مجدانه و کار کارشناسی گسترده برای آگاهی از ظرفیت و حجم تولید محصولات کشاورزی و ظرفیت‌های آبی مورد مصرف از یک سو، و صرف انرژی برای برخورد با چالش‌های ناشی از ناهماهنگی‌های موجود در شرکتهای آب منطقه‌ای از سوی دیگر، نتیجه‌بخش خواهد بود.

- در مورد قیمت محصولات کشاورزی، علی‌رغم تأکید بر استفاده از "قیمت متوسط مورد عمل در پای مزرعه" برای تعیین تعرفه در آئین‌نامه موجود، دستیابی به چنین اطلاعاتی، مستلزم در اختیار داشتن امکانات فنی و اجرایی برای تولید این اطلاعات اقتصادی است که شرکت‌های آب منطقه‌ای فاقد چنین توانایی و تخصصی هستند. مرکز آمار ایران نیز این نوع اطلاعات را معمولاً با تأخیر منتشر می‌کند و در عمل قیمت‌هایی که اطمینانی به میزان دقت و نحوه تعیین آنها وجود ندارد مبنای کار قرار می‌گیرند. پیشنهاد مشخص در این باره می‌تواند استفاده از سازوکاری مشابه سازوکار به کار رفته برای تعیین قیمت تضمینی، برای اعمال قیمت‌های یکسان در تعیین تعرفه پایه باشد.
 - قیمت‌های تثبیتی مورد تأکید در آئین‌نامه اجرایی موجود برای گندم و چغندقند نیز که در حال حاضر موضوعیت خود را از دست داده است می‌تواند از آئین‌نامه حذف شود.
 - تعیین تعرفه پایه توسط شرکت مدیریت منابع آب ایران و تعدیل آن در مناطق مختلف با اعمال ضرایب تعیین شده متناسب با شرایط اقلیمی و اقتصادی اجتماعی هر منطقه، زمانی می‌تواند هماهنگی مورد انتظار در کل کشور را فراهم سازد که شرکتهای آب منطقه‌ای ضمن داشتن آزادی عمل برای اعمال ضرایب تعدیل در محدوده تعیین شده، در قبال تناسب میان آب بهای وصولی و آب تخصیصی به بخش کشاورزی مسئول بوده و بر این اساس مورد ارزیابی دقیق و مداوم قرار گیرند.
 - با توجه به قید عبارت "اولویت تخفیف برای زراعت‌های استراتژیک" در متن قانون، نظر به اینکه در آئین‌نامه موجود هیچ اشاره‌ای به این تصریح قانونی وجود ندارد لازم است که در آئین‌نامه اصلاحی، تکلیف این عبارت قانونی با تصریح زراعت‌های استراتژیک مشخص گردیده و میزان تخفیف و نهاد متولی تأمین‌کننده آن نیز معین گردد.
- اضافه می‌نماید که شیوه‌نامه محاسبه آب کشاورزی که اخیراً توسط کارگروه تخصصی تعرفه‌های آب تهیه و به شرکتهای آب منطقه‌ای ابلاغ شده است، در دستیابی به تعرفه پایه موثر خواهد بود.

میان مدت:

ضمن تثبیت تعرفه پایه برای ایجاد هماهنگی در سراسر کشور و با کاهش حواشی و تنش‌های ناشی از آن، در میان مدت، با اقدامات زیر می‌توان زمینه را برای اعمال تعرفه‌های متناسب با ارزش اقتصادی آب فراهم کرد:

- ایجاد سیستم های حمایتی برای کشاورزان فاقد توانایی تامین هزینه نهاده آب تا در صورت تعیین قیمت آن بر مبنای ارزش اقتصادی، پرداخت یارانه به کشاورزان از این طریق و به صورت شفاف انجام شده و شرکت های آب منطقه ای از پرداخت چنین یارانه ای که هیچ تناسبی با وظایف آنها ندارد معاف شوند.
- توسعه شبکه های آبیاری و ایجاد سیستم های مدرن آبیاری و بهره گیری از شیوه های نوین برای استقرار سیستم های اندازه گیری و تحویل حجمی آب به گونه ای که از امکان تحویل حجمی آب برای فعالیت های کشاورزی در سراسر کشور اطمینان حاصل شود.
- توسعه و توانمند سازی تشکل های کشاورزی برای دستیابی به اراضی کشاورزی یکپارچه و استقرار سیستم های آبیاری مدرن به منظور افزایش تولید و جبران هزینه های ناشی از افزایش هزینه نهاده آب از طریق افزایش محصول

بلند مدت:

لغو قانون تثبیت آب بهای زراعی و قانون توزیع عادلانه آب و تصویب قانون جامع آب به گونه ای که ضمن اعمال قیمت های منطبق بر ارزش اقتصادی آب، زمینه بهره گیری از مناسبات بازار برای ایجاد تعادل میان عرضه و تقاضا نیز فراهم گردد.

برای تحقق هر پیشنهادی، لازم است که ظرف زمانی لازم برای اجرای آن نیز پیش بینی شود، ولی با توجه به شرایط کنونی و دشواریهای فراوانی که همه بخش های اقتصادی به ویژه بخش آب با آن مواجه است، چنین پیش بینی دشوار است و تنهادر صورت تغییر این فضا و شکل گیری اراده جدی برای تعیین و تثبیت نقش اقتصادی نهاده آب در بخش کشاورزی، می توان به تحقق این اقدامات در یک بازه یک الی پنج ساله امیدوار بود.

مراجع:

مراجع مورد استناد در این متن، قانون توزیع عادلانه آب، قانون تثبیت آب بهای زراعی و آئی نامه اجرایی آن می باشد که از طریق فضای مجازی در دسترس عمومی قرار دارد.