



صدا و سیاهای جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش های سیاسی

ضرورت اقتصادی اجرایی شدن طرح الگوی کشت در کشور



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۰۱/۰۵

پژوهشگر: دانشمندی سمردی قنبری

تهیه شده در «مدیریت پژوهش های خبری»

باسمه تعالی

- ۱ مقدمه و طرح مسئله
- ۱ وضعیت کشاورزی در ایران از دید آمار و ارقام
- ۲ ضرورت و هدف اجرای طرح الگوی کشت
- ۲ سیر تحولات قانونی و برنامه های در حال اجرای الگوی کشت
- ۳ شاخص های تدوین الگوی کشت بهینه
- ۵ نقش الگوی کشت در تنظیم بازار محصولات کشاورزی
- ۵ دلایل عدم اقدام وزارت کشاورزی بر اجرای طرح الگوی کشت
- ۵ چالش ها و تهدیدهای اجرایی نشدن طرح الگوی کشت
- ۶ پیشنهادها
- ۷ کلام آخر



مقدمه و طرح مسئله

از آنجا که سال‌های متمادی نوسانات شدید در بازار برخی محصولات کشاورزی و دامپروری از جمله سیب زمینی، گوجه فرنگی، پیاز، هویج، گوشت سفید و قرمز و ... شاهد بودیم، طراحی الگوی کشت محصولات کشاورزی متناسب با نیازهای کشور، شرایط اقلیمی، اقتضائات جغرافیایی، کم‌آبی و کشت بازار و ... ضرورت پیدا می‌کند، تا در بهره‌وری از منابع آب و خاک موثر واقع شود و بازار محصولات نیز ساماندهی شود.

کشاورزی در کشور ما بیش‌تر سنتی و براساس تجربیات کشاورزان است، کشاورز براساس تجربه و درآمد سال جاری درباره نوع کشت سال آینده تصمیم می‌گیرد، اگر امسال درآمد بالایی داشته باشند سال آینده هم همان محصول را می‌کارند و نتیجه افزایش عرضه در سال آینده کاهش قیمت می‌شود. تجربه تلخی که سال‌ها کشاورزان را به خاک سرد نشانده است. در شرایط حاضر، دیگر جای خطا و اشتباه در کشاورزی وجود ندارد و باید در برنامه‌ریزی‌ها و اقدامات با علم و آگاهی کامل به پیش رفت، چراکه اشتباه در کارکرد بخش کشاورزی در دیگر حوزه‌های عمومی و جامعه تاثیرگذار بوده و قابل جبران نخواهد بود. لذا در این راستا داشتن مدیریت و الگوی کشت مناسب از ضروریات حمایت و توسعه بخش کشاورزی و رسیدن به کشاورزی پایدار است.

شکل ۱. نمایش شماتیک کشاورزی پایدار در توسعه اقتصادی



وضعیت کشاورزی در ایران از دید آمار و ارقام

براساس اطلاعات موجود ایران در تولید محصولات مختلف کشاورزی رتبه‌های اول تا دهم دنیا را به خود اختصاص داده است. از این رو با توجه به اینکه تنوع محصول در ایران رتبه سوم جهانی را دارد، جامع‌نگری در طراحی الگوی کشت امری حیاتی است و منجر به فرصت‌های بی‌بدیل خواهد شد.



ضرورت و هدف اجرای طرح الگوی کشت



تاریخچه طرح الگوی کشت در جهان و ایران

طرح الگوی کشت ۵۰ سال است در کشورهای صنعتی و کشورهایی که اقتصادشان بر پایه کشاورزی است اجرا می‌شود. در واقع هیچ کشتی در آن کشورها به غیر از چارچوب الگوی کشت انجام نمی‌شود. لایحه الگوی کشت در کشور ایران در سال ۸۸ به دولت رفته، اما متأسفانه همچنان در دولت مانده و به مجلس نیز راه نیافته است و طی این ۱۰ سال گذشته با وجود تذکرات متعدد به وزارت جهاد کشاورزی، همچنان اجرای این امر در بلا تکلیفی به سر می‌برد. بسیاری از مسئولان بر این باورند که به رغم ظرفیت بالقوه در بخش کشاورزی، فقدان الگوی کشت متناسب با ظرفیت جغرافیایی هر استان هدر رفت منابع آبی و خاکی، نوسان قیمت محصولات کشاورزی و رهاسازی محصولات کنار جاده‌ها را به همراه داشته است، در حالی که با اجرای کشاورزی قراردادی و قانون الگوی کشت تمامی مشکلات مرتفع می‌شود.

سیر تحولات قانونی و برنامه‌های در حال اجرای الگوی کشت

اهمیت و ضرورت پیاده‌سازی الگوی کشت، همواره از دغدغه‌های سیاستگذاران و فعالان بخش کشاورزی و منابع طبیعی بوده و این موضوع منجر به تنظیم اسناد و تصویب قوانین متعددی جهت تحقق این مهم شده است که در جدول زیر به برخی از مهم‌ترین این قوانین با لحاظ ترتیب زمان تصویب آنها اشاره شده است.

مواد قانونی مرتبط با اجرا و پیاده‌سازی الگوی کشت بهینه

ردیف	عنوان سند/قانون
۱	قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶)
۲	قانون برنامه اول توسعه (مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱)
۳	قانون برنامه دوم توسعه (مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰)
۴	آیین‌نامه اجرایی بهینه‌سازی مصرف آب کشاورزی (مصوب ۱۳۷۵/۱۱/۱۶)
۵	قانون برنامه سوم توسعه (مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷)
۶	تصویب نامه شماره/ 44712 ت 27443 به هیئت وزیران درخصوص راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور ۱۳۸۲/۸/۱۱

۷	تصویب نامه شماره/ 29098 ت 248 ه هیئت وزیران در خصوص مجموعه اقدامات اساسی لازم برای تحقق اهداف پیش بینی شده در اسناد توسعه بخشی و فرابخشی - سند فرابخشی مدیریت منابع آب ایران (مصوب ۱۳۸۴/۵/۱۱)
۸	قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۱۳
۹	آیین نامه اجرایی قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی (مصوب ۱۳۸۸/۲/۲۰)
۱۰	سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف مصوب ۱۳۸۹/۴/۱۴
۱۱	قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳
۱۲	قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵
۱۳	قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۶/۱/۱۶
۱۴	قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶/۱/۱۶

شاخص‌های تدوین الگوی کشت بهینه



۱- شاخص اقتصادی - نظام عرضه و تقاضا

این موضوع به‌ویژه برای محصولات تازه‌خوری از جمله سبزی و صیفی، انواع میوه و محصولات جالیزی دارای مشکلات بیشتری است. این محصولات به دلیل شرایط اقلیمی مختلف در اقصی نقاط کشور، در فصول مختلف تولید می‌شود و چرخه بازاریابی عمدتاً توسط واسطه‌ها صورت می‌گیرد. بنابراین کشاورز بدون توجه به نیازسنجی و کشت بازار و براساس تجربه و قیمت سال قبل، اقدام به تولید می‌کند. به همین دلیل نظم خاصی بر نظام و الگوی کشت حاکم نیست و تولید محصول به صورت تصادفی بیش از کشت بازار و کمتر از نیاز و تقاضا صورت می‌گیرد.

۲- شاخص امنیت غذایی - جایگاه محصولات اساسی

امنیت غذایی موضوعی راهبردی و از جنبه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و سلامت جامعه حائز اهمیت است. با این وصف سیاست‌های دولت برای ایجاد بستر لازم در تأمین امنیت غذایی کشور، بر الگوی کشت تأثیرگذار بوده و آن را تحت الشعاع قرار می‌دهد.

۳- شاخص مزیت نسبی - قابلیت تولید و صادرات

در جدول زیر ملاحظه می‌شود که تأمین نیاز از تولید داخل از ۹۱/۱ درصد در سال ۱۳۹۲ به ۸۸/۴ درصد در سال ۱۳۹۶ کاهش یافته است. بنابراین وابستگی بیشتر شده است. با این وصف در صورت رها بودن نظام کشت ممکن است این کاهش تداوم یافته و یک تهدید جدی برای امنیت غذایی و تولید محصولات اساسی واقع شود. لذا ضرورتاً باید برای جلوگیری از این رویداد الگوی کشت طوری برنامه‌ریزی شود تا از این روند کاهشی جلوگیری کند.

مؤلفه‌های تراز مصرف محصولات زراعی و باغی طی دوره ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۶

سال		۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶
وزن (هزار تن)	صادرات	۲۹۳۵/۳۵	۴۰۵۸/۸۱	۳۹۱۸/۰۲	۴۹۱۳/۰۶	۵۲۸۵/۰۹
	واردات	۱۱۷۴/۰۵	۱۷۵۶۴/۴۱	۱۸۳۴۹/۰۵	۱۷۲۲۲/۶۱	۱۸۸۶۹/۸۹
	تولید	۹۰۰۲۸/۶۸	۹۰۵۹۲/۷۷	۹۶۴۰۷/۳	۱۰۴۰۱۲/۷	۱۰۳۲۳۲/۹
	مصرف داخلی	۹۸۸۶۷/۳۷	۱۰۴۰۹۸/۴	۱۱۰۸۳۸/۳	۱۱۶۳۲۲/۳	۱۱۶۸۱۷/۷
درصد از مجموع مصرف داخلی	صادرات	۳/۰	۳/۹	۳/۵	۴/۳	۴/۵
	واردات	۱۱/۹	۱۶/۹	۱۶/۶	۱۴/۸	۱۶/۳
	تولید	۹۱/۱	۸۷/۰	۸۷/۰	۸۹/۴	۸۸/۴

۴- شاخص بهره برداری پایدار از منابع - بهینه سازی آب مصرفی

نزدیک به ۸۹ درصد از اراضی کشاورزی از نقطه نظر مقیاس خرد و تنها حدود ۱۱ درصد از این اراضی در مقیاس‌های بزرگ و به خصوص بزرگ‌تر از ۱۰ هکتار است. یکی از چالش‌های اصلی این است که متأسفانه در برنامه ریزی بلندمدت مصرف آب مورد توجه قرار نگرفته است. نگاه کوتاه مدت و انتخاب الگوهای کشت آب بر بوده است که دور از چشم مدیریت صحیح آب و به دلیل خرده مالکی و از هم پاشیده بودن مدیریت یکپارچه منابع به هم پیوسته آب صورت گرفته و ادامه دارد.



نقش الگوی کشت در تنظیم بازار محصولات کشاورزی



دلایل عدم اقدام وزارت جهاد کشاورزی بر اجرای طرح الگوی کشت



چالش ها و تهدیدهای اجرایی نشدن طرح الگوی کشت

بررسی ها نشان می دهد که عدم استفاده درست و بهینه، ظرفیت های بالقوه موجود را با تهدیدهای متعددی به شرح زیر مواجه کرده است:

تصمیمات بخشی و دستگاهی متعدد در سطوح مختلف حاکمیتی و ناهماهنگی بین تصمیمات تأثیر گذار
ناقص بودن و یا ناکارآمدی سیاستهای حمایتی دولت بر الگوهای کشت موجود به جز مواردی مثل کشت گندم.
نبود یک چارچوب نظام مند برای الگوهای کشت در کشور
ناپایداری الگوهای کشت باغی در مقابل کشت زراعی و غیرقابل تغییر بودن آنها در کوتاه مدت
انتخاب و اختیار الگوی کشت بدون توجه به تأثیر آنها بر کیفیت و کمیت منابع آب و خاک، چه در کشاورزی خرد و چه در کشاورزی بزرگ مقیاس
نادیده گرفتن عوامل مهمی چون رد پای آب در تدوین الگوی کشت
عدم شکل گیری عرضه و تقاضا در کشور در یک چارچوب نظام مند
فرهنگ مصرف نادرست و خارج از چارچوب استانداردهای دفتر بهبود تغذیه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی .

پیشنهادها

الف) دولت (وزارت جهاد کشاورزی با همکاری سازمان برنامه و بودجه و سایر دستگاههای ذیربط) طی یک زمانبندی منطقی (حداکثر دو یا سه ساله) پهنه بندی الگوی کشت کشور را متناسب با ظرفیتهای تولیدی مناطق و ضرورت تأمین امنیت غذایی تهیه کرده و مشارکت پذیری آن را با لحاظ مسائل اقتصادی و اجتماعی و رونق تولید داخلی تعیین و برای تصویب به مراجع قانونی برای تأیید، تصویب و تأمین منابع مالی مورد نیاز ارائه کند.

ب) اتخاذ سیاستهای حمایتی در برنامههای دولت برای رونق الگوهای کشت، متناسب با ظرفیتهای منابع آب و خاک و اقلیم هر منطقه در کنار تأکید بر تولید محصولات اساسی در چرخه تأمین امنیت غذایی

ج) تدوین سند ملی حمایت و هدایت الگوی کشت مناسب توسط دولت و تصویب در مجلس شورای اسلامی

د) اجرای الگوهای کشت مناسب در کشت و صنایعهای بزرگ با هدف مصرف بهینه آب و حفاظت از منابع آب و خاک از نظر کیفی و نیز در راستای تأمین امنیت غذایی در کشور

ه) حمایت لازم برای جایگزینی کشتهای پاییزه به جای تابستانه برای محصولات آب بر از جمله چغندر قند و یا جایگزینی محصولات با نیاز آبی کمتر، با در نظر گرفتن اصل امنیت غذایی

و) تعدیل و اصلاح تعرفه های صادرات و واردات محصولات کشاورزی و جلوگیری از تصمیمات مقطعی و دفعتی برای اینگونه تعرفه ها؛ با هدف حفظ بازارهای جهانی محصولات کشاورزی، تنظیم سبد غذایی مناسب در داخل کشور و مصرف بهینه آب، خاک و نهاده های کشاورزی

ز) بسترسازی و حمایت لازم از ایجاد ساختارهای مناسب برای چرخه های حد واسط عرضه و تقاضای محصولات کشاورزی و توسعه سیاست کشت سفارشی

ح) ترویج و فرهنگ سازی کاهش مصرف اقلیمی که در حال حاضر در سبد غذایی کشور بیشتر از نیازهای روزانه مصرف می شود؛ از جمله برنج، نان، قند و شکر و تنظیم آنها مطابق استانداردهای تغذیه سالم

ط) اصلاح و یکپارچه سازی نظام آماری بخش کشاورزی. لازمه موفقیت در پیاده سازی الگوی کشت بهینه، طراحی و اجرای آن به پشتوانه اطلاعات صحیح و دقیق از عوامل تأثیرگذار بر الگوی کشت است

کلام آخر

گر چه در سطح ملی در وزارت جهاد کشاورزی از چند سال پیش ستادی تحت عنوان ستاد ملی الگوی کشت شکل گرفته و مسئول رسیدگی و اجرای الگوی کشت مدیریت شده در کشور است، ولی این ستاد هنوز تأثیر چشمگیری بر الگوی کشت در کشور نداشته است. متأسفانه در سالیان اخیر، نبود یک برنامه کشت جامع و مدون باعث نابسامانی‌های جدی در حوزه کشت محصولات کشاورزی کشور شده است. به عنوان مثال در توسعه کشت محصولات کشاورزی معمولاً توجه چندانی به منابع پایه از جمله خاک و آب نمی‌شود. علاوه این مسائلی مانند بازار، نیاز کشور به یک محصول و ... نیز مورد توجه قرار نمی‌گیرد و ما شاهد هستیم گاهی تولید برخی محصولات به اندازه‌ای زیاد است که محصول کنار جاده‌ها رها می‌شود یا خوراک دام می‌شود و گاهی تولید آنقدر کم است که قیمت این محصولات به چندین برابر نرخ منطقی آن می‌رسد. البته مسئولان وزارت جهاد کشاورزی عنوان می‌کنند که در حوزه تولید برخی محصولات به تفکیک فصل به کشاورزان برنامه ارائه می‌شود و این کشاورزان هستند که برنامه‌های ابلاغی را رعایت نمی‌کنند.

هر چند که قرار بود فاز اول طرح الگوی کشت از اول پاییز اجرایی شود، اما وزیر جهاد کشاورزی، اخیراً اظهار داشت که این موضوع هنوز اجرایی نشده است و اجرای الگوی کشت منوط به مصوب شدن فاز اول الگوی کشت در دولت و همکاری سایر دستگاه‌ها است. حال باید دید واقعا چه زمانی این موضوع محقق خواهد شد؟

