

یکی از مهمترین تأکیدات در اسناد بالادستی و قوانین کشور، تدوین و پیاده سازی الگوی کشت صحیح، در راستای ساماندهی فرایند تولید و دستیابی به خودکفایی و امنیت غذایی پایدار است. از جمله تکالیف قانونی مرتبط می توان به بند «8» از سیاست های کلی اصلاح الگوی مصرف، ابلاغی 1389/4/15 و بند «2» از ماده (61) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور، مصوب سال 1396 اشاره کرد.

در این راستا، به طور ویژه تر، نقش سیاست گذاری و حاکمیتی وزارت جهاد کشاورزی در تدوین و پیاده سازی الگوی کشت نیز از حدود نیم قرن پیش در قوانین و مقررات متعدد مورد تأکید قرار گرفته است. به عنوان نمونه می توان به ماده (13) «قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی» مصوب 1350/11/12؛ ماده (26) «قانون توزیع عادلانه آب» مصوب 1361/12/16 و تبصره «6» ماده (6) «قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» مصوب 1389/4/23 اشاره کرد. در قوانین بودجه سنواتی نیز ردیف هایی به منظور تدوین و پیاده سازی الگوی کشت، تعریف شده است.

در بند «الف» از ماده (33) قانون برنامه هفتم پیشرفت، وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده است با همکاری دستگاه های اجرایی ذی ربط، برنامه تولید بهینه (الگوی کشت) محصولات موضوع ماده (31) قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی یعنی محصولات راهبردی، ویژه و خاص منطقه ای را بر اساس یک برنامه پنجساله تهیه و هر ساله تا سه ماه قبل از شروع سال زراعی در هر حوضه آبخیز و دشت، تعیین و کلیه حمایت های قیمتی و غیرقیمتی خویش را بر اساس این برنامه اجرا نماید.

با وجود تکالیف قانونی مذکور و تخصیص اعتباراتی در قالب بودجه های سنواتی، موضوع تدوین و پیاده سازی الگوی کشت در کشور، به دلایلی از جمله عدم اصلاح زیرساخت های تولید، ضعف در اطلاعات پایه ای بخش کشاورزی، عدم توسعه نظام های بهره برداری، رابطه مبادله نابرابر، نظام مند نبودن توزیع محصولات و غلبه فرهنگ مصرف نادرست، به نتیجه مطلوب نرسیده و عمدتاً در حد توصیه باقی مانده است. البته وزارت جهاد کشاورزی در مهرماه سال 1401، از «سند کشت محصولات استان ها» برای سال زراعی 1401 – 1402 رونمایی کرد؛ ولی این سند از همان بدو امر، با ایرادات اساسی مواجه بوده و نتوانست در تحقق اهداف موردنظر راهگشا باشد و هنوز هم اقدام جدی و اساسی برای اصلاح ریل گذاری های نادرست و تکمیل برخی مؤلفه های مناسب دیده نمی شود. به طور کلی می توان گفت که در تدوین و پیاده سازی سند الگوی کشت مطلوب، کم کاری ها و ترک فعل ها مشهود است.

لذا نظر به اهمیت رعایت الگوی کشت در تضمین خودکفایی در محصولات اساسی و امنیت غذایی پایدار و ارتقاء موقعیت تجاری بخش کشاورزی ایران در بازارهای جهانی، کمیسیون اصل نودم (90) قانون اساسی بنا به مأموریت های ذاتی خود و پیرو شکایات و گزارش های متعدد در خصوص ناکارآمدی ها و ترک فعل های دستگاه های اجرایی مربوطه در موضوع الگوی کشت، این موضوع را در دستور کار خود قرار داده و پس از برگزاری جلسات کارشناسی متعدد، گزارشی را تهیه نموده است. این گزارش متضمن بررسی چالش های فراروی اجرای سند الگوی کشت و ارائه راهکارها و پیشنهادها با تأکید بر وظایف دستگاه های ذیربط می باشد که برای استحضار نمایندگان محترم تقدیم می گردد.

چالش های سند الگوی کشت

1- احاله وظیفه ذاتی وزارت جهاد کشاورزی به خارج از وزارتخانه

بر اساس تکالیف قانونی فوق الذکر، تدوین و پیاده سازی الگوی کشت، وظیفه ذاتی و تکلیف قانونی وزارت جهاد کشاورزی بوده و در مواقع لزوم، رئیس جمهور محترم و یا معاون اول ایشان، می تواند وظیفه هماهنگی های موردی با دستگاه های مربوطه را انجام دهد. با وجود این، بر اساس سند ابلاغی وزارت جهاد کشاورزی وقت در سال 1401، راهبری این موضوع در سطح ملی به «کمیته ملی اصلاح الگوی کشت» متشکل از نهادها و دستگاه های مرتبط، با ریاست معاون اول رئیس جمهور واگذار شده است. محول کردن امور مرتبط با تدوین و پیاده سازی الگوی کشت به کمیته ای ذیل معاون اول رئیس جمهور، خلاف اصول صحیح اداری بوده و موجب سلب مسئولیت از متولی اصلی (وزارت جهاد کشاورزی) خواهد شد. این امر می تواند به لوث شدن مسئولیت و تقلیل قدرت نظارتی مجلس شورای اسلامی نیز بیانجامد و دلیل عدم اجرای الگوی کشت، به عدم تشکیل کمیته و کارگروه احاله داده شود.

جالب اینکه مقرر شده است چنین سازوکار نادرستی تا سطح استان ها نیز تعمیم یابد؛ به گونه ای که برای پیاده سازی الگوی کشت در سطح استان ها، به جای تفویض موضوع به سازمان ها و ادارات کل زیرمجموعه وزارت جهاد کشاورزی در هر استان، چنین مسئولیتی به کارگروه های استانی زیر نظر استانداران تفویض شده است. بدون شک استاندار و وزارت کشور با اولویت های سیاسی و امنیتی که دارند نمی توانند به جای وزارت جهاد کشاورزی پاسخگوی نهادهای نظارتی در تحقق الگوی کشت در سطح استان باشند. همچنین بخش کشاورزی، غیردولتی ترین بخش اقتصادی کشور با حدود چهار میلیون

بهره بردار است؛ لذا افزایش اختیارات دولت و نگاه از بالا به پایین در موضوع اجرای الگوی کشت و متصل کردن امور مربوطه به بالاترین مقام استان، منجر به عدم دستیابی به نتیجه مطلوب خواهد شد.

2- ضعف در اطلاعات پایه ای در زمینه تناسب اراضی و اقلیم

داشتن اطلاعات دقیق از کیفیت اراضی کشاورزی و شرایط اقلیمی در گذشته، حال و آینده، از اساسی ترین الزامات تدوین الگوی کشت مناسب است. ولی از یک سو، هنوز اطلس خاک‌های کشاورزی به صورت مدیریت پذیر تکمیل نشده است. از طرفی، وزارت جهاد کشاورزی وقت، سند الگوی کشت را عمدتاً بر مبنای اطلاعات هواشناسی سال‌های گذشته تدوین کرده است.

3- عدم تطبیق مناسب الگوی کشت با الگوی اسلامی-ایرانی سبب غذایی

با توجه به اهمیت بسیار بالای تغذیه در دین مبین اسلام و سابقه تاریخی و تمدنی طب سنتی در کشور، آموزه‌های بسیار اساسی در خصوص محصولات اولویت‌دار برای مصرف خانوارها در حوزه‌های مختلف از جمله روغن، گوشت و غیره وجود دارد. این در حالی است که وزارتین بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و جهاد کشاورزی، هنوز اقدام اساسی برای تدوین سبب مطلوب غذایی، منطبق با آموزه‌های بومی و در عین حال منطبق بر قابلیت‌های سرزمینی و سپس تنظیم الگوی کشت بر اساس سبب مذکور به عمل نیاورده‌اند.

4- عدم پیش‌بینی ضمانت اجراهای مناسب برای کشاورزان در پذیرش الگوی کشت ابلاغی

اساسی‌ترین ضمانت اجرای الگوی کشت صحیح از سوی کشاورزان، اقتصادی کردن تولید محصولات اساسی و تضمین عدم کاهش درآمد کشاورزان در نتیجه تغییر الگوی کشت می‌باشد. راهکارهای افزایش سودآوری تولید محصولات اساسی در برابر سایر محصولات، مشتمل بر:

- 1- کاهش هزینه تولید در واحد سطح، 2- افزایش عملکرد در واحد سطح به خصوص بر اساس بهبود به‌کارگیری دانش، 3- برقراری حدنصاب فنی و اقتصادی در اراضی خرد و بسیار خرد تحت کشت محصولات اساسی (با تجمیع و یکپارچه سازی اراضی) و 4- استقرار زنجیره ارزش و توسعه اشتغال غیرکشاورزی برای تولیدکنندگان محصولات اساسی و پیش‌بینی معیشت جایگزین برای نیروی کار مازاد بخش کشاورزی است. با وجود گذشت بیش از دو سال از ابلاغ سند الگوی کشت استان‌ها، مشخص نیست وزارت جهاد کشاورزی چه تضامین و سیاست‌هایی برای تغییر رفتار کشاورزان در راستای تبعیت از الگوی کشت پیشنهادی و همچنین جبران عدم النفع احتمالی کشاورزان از سود ناشی از کشت محصولات

غیر اساسی و اقتصادی کردن تولید محصولات اساسی اندیشیده است!
تجربه ناموفق منحصر کردن دستوری کشت برنج به استان های شمالی کشور و کنترل سطح زیر کشت سیبزمینی در برخی استان ها نیز ناشی از رویکرد دستوری و عدم توجه به اقتصاد تولید بوده است.

5- نبود برنامه برای پشتیبانی مستمر و همه جانبه از کشاورزان برای گذار به الگوی کشت صحیح

در شرایطی که اجرای الگوی کشت، مستلزم مشارکت تولیدکنندگان با بهره گیری از ظرفیت علمی و تجربی دانش آموختگان و متخصصان است، مشخص نیست وزارت جهاد کشاورزی برای توانمندسازی تشکل ها و استفاده از ظرفیت ایشان و دانش آموختگان برای اجرای الگوی کشت مناسب، چه برنامه ای را در نظر دارد؟ گفتنی است تجربه اجرای «طرح احیای 550 هزار هکتار از اراضی استان های خوزستان و ایلام» نیز به دلیل عدم لحاظ نقش آفرینی تشکل ها و توانمندسازی آنها، نتوانست به شکل مناسبی به اهداف مد نظر در ارتقای بهره وری و ایجاد قطب های تولید محصولات راهبردی دست یابد.

6- عدم اجرای مناسب تکالیف قانونی در تحویل حجمی آب و تعیین پروانه های بهره برداری چاه های آب کشاورزی

یکی دیگر از الزامات اجرای سند الگوی کشت بر اساس تکالیف ماده (26) قانون توزیع عادلانه آب و ماده (26) قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و بند «2» ماده (61) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور، تحویل حجمی آب توسط وزارت نیرو است که عملاً عقب افتادگی بالایی وجود دارد و برنامه ای نیز برای این امر در سند مذکور پیش بینی نشده است. همچنین طبق شواهد میدانی، در بسیاری از موارد وزارت نیرو به صورت یکطرفه و برخلاف مواد (26) و (44) قانون توزیع عادلانه آب، اقدام به تعدیل یکطرفه پروانه های بهره برداری کشاورزان نموده و این در حالی است که در بسیاری از موارد، به مالکان ویلاهای فاقد مجوز تغییر کاربری زمین، اجازه برداشت آب از سفره های زیرزمینی داده می شود.

7- عدم برنامه ریزی برای کشت محصولات اساسی در اراضی دولتی کشاورزی

شایان ذکر است که در کشور، اراضی کشاورزی دولتی مسطح و آبی وسیعی وجود دارد که وزارت جهاد کشاورزی در اجرای الگوی کشت صحیح در آنها، به خصوص اختصاص آنها به تولید محصولات اساسی به صورت یکپارچه، دچار ترک فعل شده است و این اراضی در بسیاری از موارد، در قطعات جدای از هم، به گروه ها و اشخاص مختلف به منظور کشت سبزی و صیفی اجاره داده می شوند. این در حالی است

که در بعضی از اراضی شیبدار، محصولات اساسی عمدتاً یکساله کشت می‌شوند که نه‌تنها سوددهی آنچنانی ندارند، چه‌بسا به تشدید پدیده فرسایش خاک کمک می‌کنند.

جمع بندی و پیشنهادها:

با توجه به مباحث مطرح‌شده و آسیب‌شناسی‌هایی که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارش‌های کارشناسی در این خصوص انجام داده است، مبرهن است که دولت در طول این سال‌ها با وجود تکالیف قانونی فوق‌الاشاره، در تدوین و پیاده‌سازی الگوی کشت مناسب ناتوان بوده است و ضرورت دارد ظرف حداکثر شش ماه، با بازنگری اسناد مرتبط قبلی و با رعایت اصول زیر، سند جامع الگوی کشت تدوین شود تا تجارب سال‌های گذشته به‌ویژه تجارب ناموفق مانند جلوگیری از کشت برنج در استان‌های دارای تنش آبی و دشت‌های ممنوعه و همچنین محدود کردن کشت برخی محصولات در حوزه دریاچه ارومیه، تکرار نشود.

1- نظر به اینکه تولید محصولات اساسی در اراضی خرد که روز به روز در حال خردتر شدن هستند، سود بسیار کمتری از تولید محصولات با ارزش افزوده بالا، ایجاد می‌کند، تغییر رفتار کشاورزان برای تولید محصولات اساسی در قالب اجرای الگوی کشت، با اجبار و از طریق بخشنامه و دستورالعمل و به سادگی و با اعطای یارانه جزئی، تسهیلات ارزان‌قیمت، معافیت‌های مالیاتی و مواردی از این دست، تحقق پذیر نیست. لذا ضروری است بخش قابل توجهی از منابع مالی به‌ویژه منابع صندوق توسعه ملی صرف تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی به‌ویژه اراضی زراعی خرد با هدف مقرون به صرفه کردن تولید محصولات اساسی و افزایش رقابت‌پذیری این محصولات شود. ضعف مزیت نسبی تولید محصولات اساسی در مقایسه با تولید محصولات غیراساسی، پائینه آشیل سند تدوین شده برای الگوی کشت است؛ لذا اتخاذ راهبرد افزایش سودآوری و مزیت نسبی تولید محصولات اساسی، امری بسیار ضروری است.

2- در وضعیت کنونی، اعتبارات خودکفایی در محصولات اساسی در سراسر کشور فارغ از توجه لازم به استعداد و قابلیت اراضی، پراکنده شده و این وضعیت نمی‌تواند جهش دانش بنیان در تولید محصولات اساسی را رقم بزند. کشاورزان در بسیاری از موارد، حتی در مستعدترین کانون‌های تولید یک محصول اساسی، نمی‌توانند به موقع مثلاً به کود خاص یا خدمات مشاوره علمی و سایر خدمات، دسترسی داشته باشند و این امر سبب کاهش عملکرد آنها در تولید محصولات اساسی می‌شود. لذا در وهله اول باید بهترین اراضی و مناطق کشاورزی کشور که بالاترین قابلیت را برای تولید

محصولات اساسی دارند، شناسایی شده و تولید در آنها با مدیریت یکپارچه و دانش‌بنیان، مبتنی بر فناوری‌های روز و با رعایت تناوب و تنوع کشت به منظور حفظ کیفیت خاک در این مناطق انجام شود.

در همین خصوص، وزارت جهاد کشاورزی باید به منظور اجرای الگوی کشت صحیح و همچنین قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی - مصوب سال 1354، مناطقی از کشور را که از اراضی درجه (1) کشاورزی برخوردار هستند، به‌عنوان «مناطق ویژه خودکفایی در محصولات اساسی و راهبردی» تعیین نماید و در راستای بند «الف» ماده (33) قانون برنامه هفتم پیشرفت، ضمانت اجرای مناسب اعم از ابزارهای تشویقی و بازدارنده را برای اختصاص این مناطق به تولید محصولات اساسی و راهبردی با حداکثر بهره‌وری پیش‌بینی نماید.

3- یکی دیگر از الزامات راهبردی در افزایش ضریب اطمینان کشاورزی برای تبعیت از الگوی کشت، فراهم‌سازی زمینه سازوکار کشت قراردادی به صورت عادلانه است. لذا باید در سند جامع الگوی کشت، سهم مشخص و قابل اندازه‌گیری به موضوع کشاورزی قراردادی اختصاص پیدا کند.

4- از سوی دیگر در سند جامع الگوی کشت، طرح‌های مشخصی باید برای احیاء و تقویت نظام‌های بهره‌برداری مانند تعاونی‌های تولید، شرکت‌های سهامی و غیره به منظور پر کردن خلاء دولت و ارائه پشتیبانی مداوم به کشاورزانی که الگوی کشت را رعایت می‌کنند (در زمینه فروش محصول، تأمین کود و سم و...) پیش‌بینی شود.

5- همچنین برای بهبود عملکرد و کاهش هزینه‌های تولید در واحد سطح محصولات اساسی و رعایت بهتر ملاحظات ایمنی غذایی (باقی مانده سموم و نیترات و سایر آلاینده‌ها در محصولات اساسی)، باید برنامه قابل ارزیابی در زمینه استفاده کارآمد از ظرفیت دانش آموختگان مجرب کشاورزی، در راهبری الگوی کشت طراحی شود.

6- ملاحظه اساسی دیگری نیز در تدوین و اجرای سند جامع الگوی کشت باید در نظر گرفته شود؛ به این نحو که سند مذکور نه تنها باید در راستای حل مشکل ناترازی تولیدات کشاورزی [*]، نیاز کشور را به واردات محصولات اساسی برطرف کند، بلکه باید ارزآوری بخش کشاورزی و توان صادراتی آن و نیز معیشت کشاورزان را با رعایت ردیف چهارم از جدول شماره (7) ذیل ماده (37) و جزء «5» بند (ت) ماده (33) قانون برنامه هفتم پیشرفت با موضوع لزوم بهینه‌سازی و صرفه‌جویی در مصرف آب در بخش کشاورزی، بهبود بخشد.

7- با توجه به آموزه های بسیار اساسی در فرهنگ و تمدن ایران اسلامی در خصوص محصولات اولویت دار برای مصرف و همچنین تأکید ماده (32) قانون برنامه هفتم پیشرفت، توجه به سبب غذایی ایرانی- اسلامی دیگر ملاحظه‌ای است که در تدوین سند جامع الگوی کشت، باید مدنظر قرار گیرد.

8- وزارت جهاد کشاورزی باید وفق تکلیف ماده (6) و بند (پ) از ماده (7) قانون حفاظت از خاک مصوب سال 1398، ظرف بازه زمانی حداکثر سه ماهه، برنامه اقدام مشخصی برای ارزیابی تناسب اراضی کشاورزی و تهیه نقشه و اطلس حاصلخیزی خاک‌های کشور با لحاظ شرایط اقلیمی و محدودیت‌های آب و خاک، مزیت‌های نسبی و اصول آمایش سرزمین، و ایجاد بانک ملی اطلاعات وضعیت خاک و به‌روزرسانی آن، اقدام نماید. سازمان برنامه و بودجه موظف است اعتبارات موردنیاز را در بودجه سنواتی در قالب ردیف اعتباری مشخص پیش‌بینی نماید.

9- وزارت نیرو مکلف است وفق ماده (26) قانون توزیع عادلانه آب، بر اساس الگوی کشتی که وزارت جهاد کشاورزی ارائه می‌دهد، حبابه‌ها را تعیین کند و اجازه ندارد بدون هماهنگی با وزارت جهاد کشاورزی به کاهش حبابه‌های کشاورزی اقدام کند. ضمناً وزارت نیرو مکلف است وفق ماده (26) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی - مصوب سال 1389 با اصلاحات بعدی و همچنین آئین‌نامه اجرایی بهینه‌سازی مصرف آب کشاورزی - مصوب 1375/11/6 هیات وزیران، نسبت به تکمیل تحویل حجمی آب به بهره‌برداران با اولویت‌تشریح‌های بخش کشاورزی، اقدام نماید.

10- نهایتاً خاطر نشان می‌شود که مطابق با فراز دوم بند «الف» ماده (33) قانون برنامه هفتم پیشرفت، در تدوین یک الگوی کشت صحیح (برنامه تولید بهینه) باید حداقل چهار موضوع اصلی: الف- محدودیت یا ممنوعیت کشت بر اساس شرایط اقلیمی و آب و خاک، ب- محدودیت‌های کشت محصولات غیرراهبردی در اراضی مستعد محصولات راهبردی، پ- کشت متراکم محصولات راهبردی در دشت‌های حاصلخیز و مستعد و (ت) مزیت‌های نسبی مورد توجه قرار گیرد. لذا وزارت جهاد کشاورزی باید با همکاری اتاق اصناف کشاورزی ایران و تشکل‌های مربوطه ظرف بازه زمانی مشخص، چنین مؤلفه‌هایی را به تفکیک دشت‌ها و شهرستان‌ها تعیین کند و مهم‌تر از آن الزامات اجرای آن را که در بالا مورد اشاره قرار گرفت را در قالب سند جامع پیش‌بینی و محقق سازد. وزارت جهاد کشاورزی باید برنامه اقدام جامعی را که دارای اهداف قابل اندازه‌گیری در دوره‌های زمانی سه ماهه باشد، برای اجرای الگوی کشت تدوین و به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

11- سازمان برنامه و بودجه نیز بر اساس پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی، باید اعتبارات مورد نیاز برای اجرای سند جامع الگوی کشت صحیح و طرح‌های تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی خرد و پراکنده و بهبود بهره‌وری آبیاری را در قالب ردیف اعتباری مشخص در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی کند.