



تثبیت خودکفایی در تولید گندم موانع و راهکارها



گزارش سیاستی شماره ۹۷۰۸۰۱
آبان ۱۳۹۷

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَالَّذِينَ جَاهَدُوا فِينَا لَنَهْدِيَنَّهُمْ سُبُلَنَا
وَأَنهَاكَ فِي رِجَاؤِنَا أَنتَ خَالِكُنَا
وَأَنهَاكَ فِي رِجَاؤِنَا أَنتَ خَالِكُنَا
قطعاً به راهای خود، هدایتشان خواهیم کرد

تثبیت خودکفایی در تولید گندم موانع و راهکارها



تثبیت خود کفایی در تولید گندم؛ موانع و راهکارها

گزارش سیاستی شماره ۹۷۰۸۰۱ - ویرایش اول

تهیه شده در شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی

با همکاری کمیته اقتصاد مقاومتی مجلس شورای اسلامی

برنامه موضوعی: تأمین امنیت غذایی

تهیه کننده: مهدی سروی

آبان ۱۳۹۷

معرفی شبکه

شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «اثرگذاری بر تصمیمات مسئولین و دستگاه‌ها به منظور تحقق الگوی اقتصاد مقاومتی در کشور» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

این شبکه، ۱۰ برنامه کلان در چارچوب اقتصاد مقاومتی در دستور کار دارد که هر برنامه، تعدادی مسئله را شامل می‌شود. اعضای شبکه از جوانان نخبه کشور بوده و هر کدام بر حل یکی از این مسائل متمرکز هستند.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در شبکه انجام می‌شود.

یکی از انواع تولیدات شبکه «گزارش سیاستی» است که با هدف طرح مختصر و مفید یک مسئله و ارائه راهکار برای حل آن، ویژه تصمیم‌گیران تهیه می‌شود. گزارش سیاستی حاضر نیز در قالب برنامه «تأمین امنیت غذایی» در شبکه، در همین چارچوب تهیه شده است.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت Moqnet.ir با شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، پیشنهادات و انتقادات خود را در خصوص فعالیت‌های شبکه ارائه نمایند.

۸..... خلاصه مدیریتی

بخش اول

۱۰..... مقدمه

بخش دوم

۱۲..... تاریخچه تولید گندم در کشور و حمایت‌های دولتی

بخش سوم

۱۵..... آسیب شناسی اجرای قانون خرید تضمینی گندم

بخش چهارم

۲۰..... وضعیت تولید گندم در ۱۲ کشور منتخب

بخش پنجم

۲۳..... اقدامات پیشنهادی جهت تثبیت خودکفایی در تولید گندم

خلاصه مدیریتی

بر اساس ماده ۶ و ۷ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، تامین امنیت غذایی از طریق افزایش کمی و کیفی تولید محصولات اساسی، یکی از اولویت‌های مهم جمهوری اسلامی ایران برای مقابله با کمبودهای اساسی است. گندم از محصولات اساسی کشاورزی است که نقش مهمی در تامین امنیت غذایی دارد؛ به نحوی که علاوه بر ایران، کشورهای مختلف جهان نظیر آمریکا، روسیه، چین، هند، پاکستان، استرالیا، کانادا، اوکراین و ... برای تولید و صادرات این محصول، برنامه راهبردی و منحصر به فرد دارند. این کشورها نه تنها در تولید گندم به خودکفایی رسیده‌اند، بلکه برای صادرات آن به کشورهای دیگر نیز برنامه ریزی کرده‌اند تا بازار این محصول راهبردی را نیز مدیریت نمایند.

در حال حاضر مهمترین و تقریباً تنها حمایت دولت از تولید گندم در کشور، خرید تضمینی این محصول از کشاورزان طبق قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی است. بر این اساس دولت باید هر ساله نرخ خرید تضمینی گندم (و سایر محصولات ذکر شده در قانون) را پیش از شروع فصل کشت اعلام نموده و پس از تولید، آن را از کشاورزان خریداری نماید؛ نرخ اعلامی دولت باید هر ساله متناسب با هزینه‌های تولید افزایش داشته باشد.

دولت یازدهم از سال ۱۳۹۳ توانست با اجرای صحیح این قانون، زمینه را برای خودکفایی در تولید گندم فراهم کند؛ اما در ۳ سال اخیر، این قانون به درستی اجرا نشده و این خطر را ایجاد کرده است که امنیت غذایی کشور با چالش جدی مواجه شود. این درحالیست که خودکفایی کشور در تولید گندم به عنوان یک محصول اساسی و راهبردی، برگ برنده ایران به ویژه در شرایط تحریم است و باید از آن حراست شود. مشخصاً دولت برای سال زراعی ۹۷-۹۸ تصمیم نامطلوبی اتخاذ کرده است؛ به گونه‌ای

که نرخ خرید تضمینی گندم ۱۴۷۰ تومان اعلام گردیده که نسبت به سال گذشته، تنها ۱۳ درصد رشد داشته است. این تصمیم آن هم در شرایطی که هزینه‌های تولید در بخش کشاورزی طبق آمار مهرماه بانک مرکزی افزایش ۴۸,۵ درصدی داشته و به واسطه رشد نرخ ارز، قیمت گندم در کشورهای همسایه به حدود ۲۰۰۰ تومان و فراتر از آن رسیده، زنگ خطری برای خودکفایی کشور در تولید گندم است. صادرات قاچاقی در دوره فعلی، کاهش تولید در دوره آتی و افزایش واردات طی سال‌های بعد که در نهایت منجر به تضعیف امنیت غذایی کشور می‌شود، از جمله نتایج این وضعیت خواهد بود.

بر این اساس به منظور تثبیت خودکفایی در تولید گندم و تامین امنیت غذایی، ضروری است نحوه محاسبه نرخ خرید تضمینی گندم در قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی اصلاح و دقیق شود و ضمانت اجرایی این قانون نیز افزایش یابد. طبق پیشنهادهای مطرح شده در این گزارش، در صورتی که شاخص بهای تولیدکننده کشاورزی معیار تعیین قیمت قرار گیرد، نرخ خرید تضمینی گندم متناسب می‌شود. بر این اساس در سال جاری نیز باید رقم ۱۹۳۰ تومان برای خرید تضمینی گندم تعیین می‌گردید؛ نرخی که با هزینه‌های تولید همخوانی داشته و از صادرات قاچاقی گندم نیز جلوگیری می‌کند.

از لحاظ ساختاری نیز، لازم است ریاست کارگروه گندم، آرد و نان طبق قانون تمرکز وظایف بازرگانی در وزارت جهاد کشاورزی، از وزارت صنعت، معدن و تجارت به وزارت جهاد کشاورزی منتقل شده و این وزارتخانه به عنوان به متولی اصلی تولید گندم در کشور تعیین گردد.

بخش اول

مقدمه

امنیت غذایی^۱، به معنای دسترسی تمام مردم به غذای سالم و کافی در تمام اوقات سال برای زندگی سالم و مولد است.^۲ این مهم مستلزم دو شرط اساسی است؛ اول، حصول اطمینان نسبت به عرضه کافی مواد غذایی و دوم مطمئن شدن از اینکه هر خانوار بتواند به خوراک کافی دسترسی داشته باشد.^۳ ناامنی غذایی در جامعه پیامدهای نامطلوبی شامل افزایش هزینه‌های درمان و کاهش توانمندی‌های ذهنی و جسمی افراد را به دنبال دارد. به این ترتیب، اعمال سیاست‌های فعال توسط دولت به منظور کاهش فقر و بهبود امنیت غذایی ضروری است.^۴

بررسی تجربیات کشورهای مختلف جهان مانند آمریکا، چین، کانادا، آرژانتین، استرالیا، روسیه، هندوستان و اوکراین نشان می‌دهد هر کدام از این کشورها به منظور تامین امنیت غذایی، سیاست‌های هوشمندانه‌ای را جهت حمایت از تولید محصولات اساسی و زنجیره‌های پس از آن به کار گرفته‌اند؛ تا از این طریق بتوانند ابتدا ذخایر استراتژیک غذایی خود را تامین کرده و در گام بعدی، بازار غذای دیگر کشورها را نیز در اختیار داشته باشند.

از جمله محصولات استراتژیک غذایی در سطح جهان که تولید و صادرات آن اهمیت ویژه‌ای برای کشورها دارد، گندم^۵ است؛ محصولی که بخش اصلی غذای مردم جهان و حمایت‌های اساسی دولت‌ها را تشکیل می‌دهد.

1. Food safety

2. Babu SC, Sanyal P. Food security, poverty and nutrition policy analysis: statistical methods and applications. New York: Elsevier Inc. 2009

3. Ghassemi H. Food and nutrition security in Iran: a national study on planning and administration Tehran: Plan and Budget Organization, 1998

4. Haddad L, Kennedy E, Sullivan J. Choice of indicators for food security and nutrition monitoring. Food Policy. 1994

5. wheat

در ایران نیز با توجه به اهمیت گندم در سفره غذایی مردم، این محصول همواره از اهمیت فراوانی در سیاستگذاری‌ها و جهتگیری‌های دولت‌ها و متولیان بخش کشاورزی برخوردار بوده است.^۱ در حال حاضر این محصول استراتژیک در همه گستره کشور امکان کشت دارد و در همه استان‌ها تولید می‌شود.

با توجه به نقش گندم در سبد مصرفی خانوار و اهمیت آن در تامین امنیت غذایی کشور، در قانون تضمین خرید محصولات کشاورزی که سال ۱۳۶۸ به تصویب رسید، حمایت از تولید آن مورد توجه قرار گرفت و به دولت تکلیف شد.

طی سال‌های بعد از تصویب قانون، بعضی دولت‌ها این قانون را مورد توجه قرار داده و به طور ویژه‌ای در راستای آن اقدام کرده‌اند؛ بعضی دولت‌ها نیز کمتر به آن توجه نموده‌اند. نتیجه این فراز و نشیب، کاهش و افزایش تولید این محصول در کشور و به تبع آن افزایش و کاهش واردات این کالای استراتژیک بوده است.

طی سال‌های گذشته دولت یازدهم با اجرای صحیح این قانون توانست کشور را در حساس‌ترین شرایط بین‌المللی، به خودکفایی در تولید گندم برساند؛ که اثر خود را در کاهش وابستگی به کشورهای صادرکننده و کاهش هزینه‌های واردات این محصول نشان داد.

با این حال طی ۳ سال گذشته و مشخصاً در سال جاری، مهمترین عواملی که منجر به اجرای صحیح این قانون و دستیابی به خودکفایی شده بود، تحت تاثیر قرار گرفته است؛ مسئله‌ای که کاهش مجدد تولید گندم و وابستگی مجدد به واردات آن را محتمل می‌کند.

در این گزارش ضمن بررسی روند تولید گندم در کشور و سیاست‌های حمایتی دولت و آسیب‌شناسی آن، وضعیت تولید این کالای استراتژیک در دیگر کشورها مورد بررسی قرار گرفته و در انتها، راهکارهایی به منظور تثبیت خودکفایی در تولید گندم و استمرار آن با کمترین هزینه ارائه شده است.

۱. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس؛ شماره مسلسل ۱۵۲۰۱

بخش دوم

تاریخچه تولید گندم در کشور و حمایت‌های دولتی

پیش از سال ۱۳۶۸ واردات گندم نقش ویژه‌ای در تامین آرد و نان مصرفی خانوار در کشور داشت؛ این مسئله پس از آغاز دفاع مقدس و شروع تحریم‌های جدید، مشکلات بسیاری را در تامین آرد و نان مردم ایجاد کرد، تا اینکه دولت و مجلس به منظور تامین امنیت غذایی کشور، تصمیم به طراحی سیاستی جهت حمایت از تولید و خرید گندم گرفتند.

ماحصل این طراحی، تصویب قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی در سال ۱۳۶۸ در مجلس شورای اسلامی بود؛ قانونی که با الهام از شرایط کشورهای توسعه یافته در تولید محصولات اساسی تصویب شد و بر اساس آن مقرر گردید با تعیین قیمت حداقلی و مناسب برای محصولات مدنظر در قانون که گندم نیز یکی از آنها بود، دولت اقدام به خریداری آن نماید.

قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی که در آن علاوه بر گندم، خرید تضمینی دیگر محصولات از جمله جو، ذرت، سویا و ... نیز مورد توجه قرار گرفت، مهمترین و تقریباً تنها سیاست حمایتی دولت از تولید گندم در کشور و تامین امنیت غذایی از این طریق است.

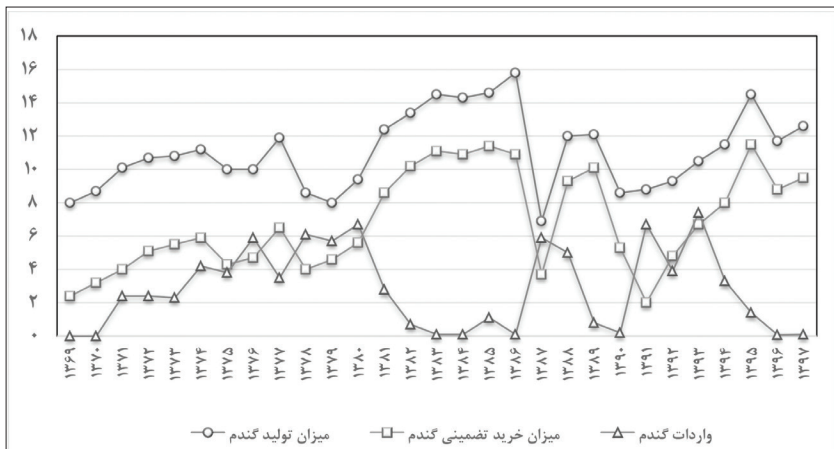
البته حمایت از تولید کالاهای اساسی از جمله گندم، در سیاست‌های کلی نیز مورد تاکید قرار گرفته است. در ماده ۶ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی که در سال ۱۳۹۲ تصویب و ابلاغ شد، اشاره شده است که باید تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی (بویژه در اقلام وارداتی) افزایش یابد و به تولید محصولات و خدمات راهبردی نیز اولویت داده شود؛ در ماده ۷ این سیاست‌ها نیز به تامین امنیت غذایی و ایجاد ذخایر راهبردی با تاکید بر افزایش کمی و کیفی تولید اشاره شده است. بر این اساس، گندم

مشخصاً مصداق این ماده ۲ از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز هست و تولید آن در کشور علاوه بر قانون تضمین خرید، در سیاست‌های کلی نیز مورد تاکید قرار گرفته که اهمیت و اولویت آن را بیشتر می‌کند.

طی ۲۸ سال اخیر و در اثر اجرای قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی که البته عملکرد آن در دولت‌های مختلف متفاوت بوده، به طور میانگین سالانه حدود ۱۱ میلیون تن گندم در کشور تولید شده است.

بر اساس این قانون، دولت باید هر ساله نرخ خرید تضمینی (و سایر محصولات ذکر شده در قانون) را پیش از شروع فصل کشت اعلام نموده و پس از تولید، آن را از کشاورزان خریداری نماید؛ نرخ اعلامی دولت باید هر ساله متناسب با هزینه‌های تولید افزایش داشته باشد.

در نمودار زیر روند تولید، خرید تضمینی و واردات گندم از زمان تصویب قانون تضمین خرید مشخص شده است:



نمودار ۱- وضعیت تولید، خرید تضمینی و واردات گندم در ۲۸ سال گذشته (میلیون تن)

بررسی نمودار فوق نشان می‌دهد همواره با افزایش میزان خرید تضمینی گندم توسط دولت، واردات این محصول کاهش یافته و عمده نیاز داخلی به گندم از طریق تولیدات داخلی تامین شده است؛ در مقابل کاهش خرید تضمینی، واردات این محصول را افزایش داده است. در واقع تولید گندم در کشور وابسته به میزان خرید تضمینی این محصول توسط دولت بوده است.

دولت یازدهم از سال ۱۳۹۳ توانست با اجرای صحیح این قانون، زمینه را برای خودکفایی در تولید گندم فراهم کند؛ اما در ۳ سال اخیر، این قانون به درستی اجرا نشده و این خطر را ایجاد کرده است که امنیت غذایی کشور با چالش جدی مواجه شود.

بخش سوم

آسیب شناسی اجرای قانون خرید تضمینی گندم

همانطور که در بخش قبلی به آن اشاره شد، مهمترین حمایت دولت به منظور تامین گندم مورد نیاز کشور، خرید تضمینی این محصول از کشاورزان طبق قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی بوده است.

هرچند روند اجرای این قانون در دولت یازدهم بهبود یافت و منجر به خودکفایی کشور در تولید گندم گردید، اما طی ۳ سال اخیر با چالش‌ها و نواقصی در اجرا مواجه شد که تولید و خرید تضمینی گندم در کشور را کاهش داد. بررسی وضعیت تولید و خرید تضمینی گندم طی ۷ سال اخیر نشانگر آن است که دولت یازدهم ابتدا اهتمام ویژه‌ای به تولید و خرید تضمینی گندم از کشاورزان بر اساس قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی داشته است؛ به نحوی که میزان خرید تضمینی گندم از ۲ میلیون تن در سال ۱۳۹۱ به بیش از ۱۱ میلیون تن در سال ۱۳۹۵ رسید و به تبعیت از آن، تولید کل گندم در کشور را نیز از ۸٫۸ میلیون تن به ۱۴٫۵ میلیون تن افزایش داد؛ اما در ۲ سال اخیر این روند نزولی بوده و در سال جاری نیز، ادامه این روند نزولی با توجه به تصمیم اخیر دولت پیش بینی می‌شود.

جدول ۱- بررسی وضعیت تولید و خرید تضمینی گندم در ۷ سال گذشته (ارقام: میلیون تن)

سال	تولید گندم	خرید تضمینی گندم
۱۳۹۱	۸٫۸	۲
۱۳۹۲	۹٫۳	۴٫۸
۱۳۹۳	۱۰٫۵	۶٫۷
۱۳۹۴	۱۱٫۵	۸
۱۳۹۵	۱۴٫۵	۱۱٫۵
۱۳۹۶	۱۱٫۷	۸٫۸
۱۳۹۷	۱۲٫۶	۹٫۵

چالش‌ها و نواقص خرید تضمینی گندم که منجر به این کاهش گردیده، در ادامه تشریح شده است:

الف) تعیین نامتناسب نرخ خرید تضمینی گندم

بر اساس تبصره ۱ ماده واحده قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی موظف است هر ساله بر اساس بررسی‌های میدانی هزینه‌های تولید، قیمت حقیقی و پیشنهادی خود برای گندم را پس از کشف در اواخر تیرماه به دولت اعلام کند و دولت نیز این نرخ را حداکثر تا پایان شهریورماه به کشاورزان اعلام نماید.

اما علیرغم تاکید صریح قانون بر نحوه تعیین نرخ خرید تضمینی گندم در هر سال زراعی، این مهم به ویژه در ۲ سال اخیر محقق نشده و دولت و مشخصاً سازمان برنامه و بودجه، پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی را با تغییرات قابل توجه مواجه نموده که منجر به عدم افزایش نرخ خرید تضمینی گندم متناسب با هزینه‌های تولید شده است. جدول زیر گویای این مسئله است:

جدول ۲- تفاوت افزایش نرخ رشد قیمت خرید تضمینی با نرخ تورم

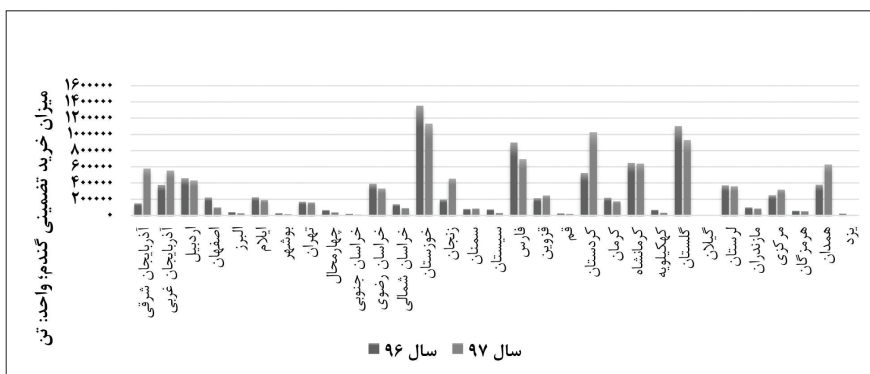
سال	نرخ خرید تضمینی گندم (تومان)	نرخ رشد قیمت	نرخ تورم
۱۳۹۴	۱۱۵۵	۱۰	۱۱,۹
۱۳۹۵	۱۲۷۵	۹	۹
۱۳۹۶	۱۳۰۰	۲,۵	۹,۶
۱۳۹۷	۱۳۰۰	۰	۱۱,۵

عدم افزایش نرخ خرید تضمینی گندم متناسب با هزینه‌های تولید، ۳ مشکل اساسی

ایجاد می‌کند. مشکل اول کاهش میزان تولید است؛ در صورتی که نرخ گندم متناسب تعیین نگردد، کشاورزان برای دوره‌های آتی، الگوی کشت خود را تغییر می‌دهند و به سمت سایر محصولات حرکت می‌کنند.

مشکل دوم نیز کاهش کیفیت تولید گندم توسط کشاورزان است که به ناچار و به دلیل افزایش هزینه‌ها اتفاق می‌افتد؛ در واقع در شرایطی که کشاورزان امکان تغییر نوع کشت نداشته باشند، مجبور به کاهش کیفیت تولید به دلیل افزایش هزینه‌ها هستند.

مشخصاً این دو مشکل در سال جاری نسبت به سال گذشته اتفاق افتاد که در نمودار زیر مشخص است:



نمودار ۲- تفاوت تولید گندم در سال ۹۷ و ۹۶ در استان‌های مختلف

طبق نمودار بالا، میزان تولید گندم در استان‌های خوزستان، گلستان و فارس که گندم‌های با کیفیت تولید می‌کنند، در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ کاهش پیدا کرده است؛ در مقابل وضعیت تولید گندم در استان‌هایی نظیر کردستان، همدان و زنجان که طبق اعلام وزارت جهاد کشاورزی کیفیت گندم متوسط و کمتری دارند، افزایش یافته است. مشکل سوم ناشی از تعیین نرخ نامتناسب، صادرات قاچاقی گندم است که مشخصاً در سال جاری به دلیل افزایش نرخ ارز، موضوعیت بیشتری پیدا کرده است. در واقع در صورتی

که کشاورزان گندم با کیفیت کشت کرده باشند اما با قیمت نامتناسب مواجه گردند، برای جبران هزینه‌ها و کسب سود بیشتر، به قاچاق و فروش آن به خارج کشور روی می‌آورند. در حال حاضر بر اساس نرخ ارز سامانه نیما، قیمت هر یک کیلوگرم گندم در افغانستان حدود ۲۷۰۰ تومان، در عراق حدود ۴۲۰۰ تومان، در ترکیه حدود ۱۷۰۰ تومان، در پاکستان ۲۵۰۰، در هند نیز حدود ۲۲۰۰ تومان، در ژاپن ۴۴۸۲ تومان، در مراکش ۲۶۹۱ تومان، در آرژانتین ۱۹۸۰ تومان، در آمریکا ۲۰۷۰ تومان، در روسیه و فرانسه ۲۱۰۶ تومان، در استرالیا ۲۵۵۶ تومان و در چین ۳۳۲۱ تومان است که اختلاف قابل توجهی با نرخ خرید تضمینی جدید اعلام شده در کشور یعنی ۱۴۷۰ تومان دارد.

در این شرایط همانطور که در اخبار نیز به نمونه‌هایی از آن اشاره شده، قاچاق گندم به کشورهای همسایه محتمل است و این ریشه در تعیین نامتناسب نرخ خرید تضمینی گندم دارد.

ب) تاخیر در اعلام نرخ خرید تضمینی گندم

طبق تبصره ۲ ماده واحده قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی، دولت مکلف است تا پایان شهریورماه نرخ پیشنهادی وزارت جهاد کشاورزی برای خرید تضمینی محصولات از جمله گندم را پس از تصویب به اطلاع کشاورزان برساند؛ تا آنان نسبت به تولید خود برنامه ریزی کنند. اما این اقدام در ۲ سال اخیر به دلیل اختلاف نظر وزارت جهاد کشاورزی و سازمان برنامه و بودجه و نبود متولی مشخص، با تاخیر بسیار زیاد مواجه شده است.

در جدول زیر میزان تاخیر در اعلام نرخ خرید تضمینی محصولات طی ۷ سال گذشته به صورت کامل مشخص است:

جدول ۳- مدت زمان تاخیر در اعلام نرخ خرید تضمینی محصولات اساسی کشاورزی

سال زراعی	۹۱-۹۰	۹۲-۹۱	۹۳-۹۲	۹۴-۹۳	۹۵-۹۴	۹۶-۹۵	۹۷-۹۶
مدت زمان تاخیر	۷ ماه	۷ ماه	بدون تاخیر	۱ ماه	۲ ماه	۶ ماه	۷ ماه

در سال جاری نیز این نرخ با ۲ ماه تاخیر اعلام گردید؛ اعلام دیرهنگام نرخ خرید تضمینی، امکان برنامه ریزی برای تولید محصول را از کشاورزان سلب نموده و این منجر به کاهش تولید می‌شود.

ج) تاخیر در پرداخت مطالبات گندم کاران

بر اساس تبصره ۴ و ۵ قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی، دولت موظف است از طریق اعتبارات پیش بینی شده در قوانین بودجه هر سال و تسهیلات اعطایی بانک مرکزی، گندم‌های کشاورزان را خریداری کند. همچنین مجلس در بودجه برای تاخیر در پرداخت مطالبات کشاورزان نیز جریمه در نظر گرفته است.

اما طی سال‌های اخیر به دلیل عدم ضمانت اجرایی این قوانین، متعدد بودن منابع پرداختی دولت به کشاورزان و یکسان بودن منابع یارانه نان با خرید تضمینی گندم در برنامه‌های بودجه، اکثر مطالبات کشاورزان در موعد مقرر پرداخت نشده که این موضوع منجر به زیان ایشان و عدم امکان سرمایه گذاری در تولید برای سال‌های بعدی شده است.

مشخصاً با وجود در نظر گرفته شدن ۱۰۰ میلیارد تومان اعتبار بابت جریمه تاخیر در پرداخت مطالبات کشاورزان در بودجه سال ۹۶ و ۲ برابر شدن این مبلغ در سال ۹۷، این جریمه تاکنون توسط دولت به کشاورزان پرداخت نشده است. در سال جاری، جریمه ناشی از تاخیر در پرداخت مطالبات کشاورزان معادل ۸۱ میلیارد تومان بوده است که به آنها پرداخت نگردید.^۱

بخش چهارم

وضعیت تولید گندم در ۱۲ کشور منتخب

گندم از جمله کالاهایی است که در تامین امنیت غذایی کشورها نقش راهبردی دارد. به همین دلیل کشورهای مختلف همواره توجه ویژه‌ای به تولید این محصول به منظور تامین نیاز بازارهای داخلی خود داشته‌اند و حتی برای در اختیار گرفتن بازار دیگر کشورها نیز هدف گذاری کرده اند.

از مهمترین حمایت‌های دولتی در جهان برای افزایش تولید گندم و سایر محصولات اساسی کشاورزی، خرید تضمینی گندم، اعطای یارانه به تولید گندم و تعیین حداقل قیمت برای این محصول راهبردی است.

در جدول ۴ میانگین تولید و تجارت گندم در کشورهای بزرگ تولیدکننده این محصول مشخص شده است؛ این آمار به وضوح نشان می‌دهد کشورها به منظور کاهش وابستگی به واردات گندم جهت تامین نیاز خود، همواره درصدد تثبیت جایگاه تولید این محصول بوده اند.

علاوه بر این، کشورهای پیشرفته همواره به دنبال تصاحب بازار گندم دیگر کشورها نیز بوده اند؛ چرا که صادرات گندم، وابستگی قابل توجهی برای کشورهای واردکننده ایجاد می‌کند.

بنابراین حمایت از تولید و صادرات گندم و سایر محصولات اساسی در بین کشورهای پیشرفته، امری بدیهی به شمار می‌رود و حتی با فشار سازمان تجارت جهانی مبنی بر محدود کردن نحوه و سطح حمایت از کشاورزی، کشورها نوع حمایت از کشاورزان و تولیدات راهبردی کشاورزی خود را تغییر نداده اند.^۱

میانگین تولید گندم، صادرات و واردات آن در ۱۲ کشور منتخب طی ۵ سال اخیر در جدول زیر آمده است:

جدول ۴- میانگین تولید و تجارت گندم در کشورهای بزرگ تولید کننده در سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۱۶ (ارقام:

میلیون تن)^۱

ردیف	کشور	میانگین تولید	میانگین واردات	میانگین صادرات
۱	چین	۱۲۴.۷	۳.۵	۰
۲	هندوستان	۹۱.۹	۰.۴	۲.۳
۳	کانادا	۸۵	۰.۱	۲۰.۲
۴	آمریکا	۵۸	۲.۷	۲۶.۹
۵	روسیه	۵۶.۸	۰.۴	۱۹
۶	آلمان	۲۴.۸	۴.۲	۸.۹
۷	پاکستان	۲۵	۰.۲	۰.۴
۸	استرالیا	۲۴.۷	۰	۱۸.۹
۹	اوکراین	۲۲.۹	۰	۱۰.۴
۱۰	قزاقستان	۱۴.۷	۰	۴.۶
۱۱	بریتانیا	۱۴.۶	۱.۸	۱.۷
۱۲	آرژانتین	۱۱.۴	۰	۶.۴

این آمار نشانگر آن است که تقریباً همه کشورها در تولید گندم برنامه ریزی مشخص دارند؛ ضمن اینکه در کشورهای مختلف، ابتدا تولید گندم به منظور تامین نیاز داخل انجام شده و سپس برای صادرات آن برنامه ریزی می‌شود. واردات نیز به طور میانگین همواره کمتر از ۱۰ درصد میزان تولید بوده است.

۱. برگرفته از آمار سازمان ملل متحد و فائو

در ایران نیز طی سال‌های اخیر در پی خودکفایی کشور در تولید گندم و اجرای صحیح قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی، واردات این محصول راهبردی کاهش قابل توجهی داشته و به صفر نزدیک شده است؛ در مقابل میانگین تولید به بیش از ۱۰ میلیون تن رسیده است. با این وجود تصمیمات اخیر دولت این وضعیت را متزلزل کرده و لذا ضروریست به منظور تثبیت خودکفایی در تولید گندم، اقداماتی در دستور کار قرار گیرد.

بخش پنجم

اقدامات پیشنهادی جهت تثبیت خودکفایی در تولید گندم

در حال حاضر مهمترین و تقریباً تنها حمایت دولت از تولید گندم در کشور، خرید تضمینی این محصول از کشاورزان طبق قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی است؛ بر این اساس دولت باید هر ساله نرخ خرید تضمینی گندم (و سایر محصولات ذکر شده در قانون) را پیش از شروع فصل کشت اعلام نموده و پس از تولید، آن را از کشاورزان خریداری نماید؛ نرخ اعلامی دولت باید هر ساله متناسب با هزینه‌های تولید افزایش داشته باشد.

دولت یازدهم از سال ۱۳۹۳ توانست با اجرای صحیح این قانون، زمینه را برای خودکفایی در تولید گندم فراهم کند؛ اما در ۲ سال اخیر، این قانون به درستی اجرا نشده و این خطر را ایجاد کرده است که امنیت غذایی کشور با چالش جدی مواجه شود. این درحالیست که خودکفایی کشور در تولید گندم به عنوان یک محصول اساسی و راهبردی، برگ برنده ایران به ویژه در شرایط تحریم است و باید از آن حراست شود.

تعیین نامتناسب نرخ خرید تضمینی گندم که زمینه را برای صادرات قاچاقی گندم و تولید گندم کم کیفیت فراهم می‌کند؛ اعلام با تاخیر نرخ به دلیل اختلاف نظر وزارت جهاد کشاورزی و سازمان برنامه و بودجه و نبود متولی مشخص که امکان برنامه ریزی را از کشاورزان می‌گیرد و باعث کاهش تولید این محصول راهبردی می‌شود؛ و همچنین تاخیر در پرداخت مطالبات کشاورزان که امکان سرمایه گذاری برای سال آتی را از کشاورزان سلب می‌نماید؛ از جمله مثال‌های عدم اجرای صحیح قانون توسط دولت بوده است؛ مسئله‌ای که در کل منجر به کاهش تولید گندم در ۲ سال اخیر شده است و باید برای آن چاره اندیشی شود.

مشخصاً دولت برای سال زراعی ۹۷-۹۸ نیز تصمیم نامطلوبی اتخاذ کرده است؛ به

گونه‌ای که نرخ خرید تضمینی گندم ۱۴۷۰ تومان اعلام گردیده که نسبت به سال گذشته، تنها ۱۳ درصد رشد داشته است. این تصمیم آن هم در شرایطی که هزینه‌های تولید افزایش داشته و به واسطه رشد نرخ ارز، قیمت گندم در کشورهای همسایه به حدود ۲۰۰۰ تومان و فراتر از آن رسیده است، زنگ خطری برای خودکفایی کشور در تولید گندم بوده که صادرات قاچاقی در دوره فعلی، کاهش تولید در دوره آبی و افزایش واردات طی سال‌های بعد که در نهایت منجر به تضعیف امنیت غذایی کشور می‌شود، از جمله عوارض آن است.

بر این اساس ضروری است به منظور اصلاح وضعیت با هدف تثبیت خودکفایی در تولید گندم و تامین امنیت غذایی کشور، اقداماتی در دستور کار قرار گیرد که در ادامه تشریح می‌شود:

الف) تعیین نرخ خرید تضمینی گندم متناسب با هزینه‌های تولید

طبق تبصره ۶ قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی، شاخص و ملاک تعیین حداقلی نرخ خرید تضمینی محصولات اساسی موضوع این قانون، هزینه‌های تولید است. با این وجود، این شاخص دقیق نبوده و لازم است اصلاح شود؛ چرا که در بهترین حالت، شاخص هزینه‌های تولید کشاورزی مدنظر قرار نگرفته و به تورم عمومی اکتفا می‌شود.

در واقع تورمی که بر تولید گندم تاثیر می‌گذارد و باید مبنای تعیین قیمت قرار گیرد، تورم تولیدکننده در بخش کشاورزی است. لذا ضروری است نحوه تعیین قیمت در قانون تضمین خرید محصولات کشاورزی اصلاح شده و تورم تولیدکننده در بخش کشاورزی در ماه منتهی به تعیین نرخ خرید تضمینی گندم، مبنای قرار گیرد.

بر این اساس و در صورتی که این نرخ مبنای تعیین قیمت قرار گرفته بود، با توجه به اینکه طبق آمار مهرماه بانک مرکزی تورم تولیدکننده در بخش کشاورزی ۴۸٫۵ درصد

بوده است، بایستی نرخ خرید تضمینی گندم ۱۹۳۰ تومان تعیین می‌گردید که نه تنها با افزایش هزینه‌های تولید تناسب داشت، بلکه مانع صادرات قاچاقی گندم می‌شد.

ب) افزایش ضمانت اجرایی قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی

بر اساس قانون تضمین خرید محصولات کشاورزی، دولت موظف است قیمت گندم را هر ساله در آخر شهریورماه پس از بررسی میدانی هزینه‌های تولید این محصول (به همراه سایر محصولات مطرح در این قانون) تعیین و سپس توسط رسانه‌های عمومی به اطلاع کشاورزان برساند.

طبق بررسی‌های انجام شده، مسئله اصلی که منجر به عدم اجرای صحیح این قانون طی سال‌های اخیر شده، نداشتن ضمانت اجرایی و مشخص نبودن جریمه عدم اعلام قیمت گندم در زمان مقرر بوده است؛ مسئله‌ای که منجر به تاخیرهای متعدد در اعلام این نرخ و همچنین اعلام نرخ نامتناسب گردیده است. این مسئله در پرداخت مطالبات کشاورزان که با تاخیر مواجه شده نیز مصداق دارد.

بر این اساس ضروری است قانون تضمین خرید محصولات کشاورزی از این منظر نیز اصلاح گردد و در آن ضمن تعیین مسیر اعلام نرخ خرید تضمینی گندم در صورت عدم اعلام به موقع آن توسط دولت، نحوه تعیین بودجه برای آن نیز مشخص گردد.

همچنین لازم است در این قانون، فرآیند پرداخت مطالبات کشاورزان و اعطای جریمه در صورت تاخیر نیز به صورت دقیق و خود کنترل مشخص گردد تا امکان عدم اجرای آن توسط دولت وجود نداشته باشد.

ج) تعیین وزارت جهاد کشاورزی به عنوان متولی اصلی تولید گندم در کشور

وزارت جهاد کشاورزی بر اساس ۲ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی مصوب

سال ۱۳۸۹ و تمرکز وظایف بازرگانی در وزارت جهاد کشاورزی مصوب سال ۱۳۹۱ در مجلس شورای اسلامی، مسئولیت تولید و تنظیم بازار محصولات کشاورزی را برعهده دارد.

بر این اساس، ضروری است در قانون تصریح گردد که وزارت جهاد کشاورزی مسئول اصلی تعیین نرخ خرید تضمینی است و مجلس باید از این وزارتخانه، مطالبات خود را به صورت قانونی پیگیری نماید.

همچنین طبق قوانین مذکور، ضروری است ریاست کارگروه گندم، آرد و نان از وزارت صمت به وزارت جهاد کشاورزی منتقل شود تا تمامی امورات مرتبط با این مسئله، تحت نظر این وزارتخانه مدیریت گردد. کمیسیون کشاورزی مجلس باید این اصلاح را طبق قوانین مجلس شورای اسلامی پیگیری نماید.



رهبر معظم انقلاب در دیدار با کشاورزان در دی ماه سال ۱۳۸۳ فرمودند: امنیت غذایی برای کشور ما خیلی مهم است؛ سال گذشته اعلام شد کشور به خودکفایی در تولید گندم رسیده است، چرا که ما همان کشوری هستیم که در دوران طاغوت، پایه کشاورزی ما را متزلزل کردند، برای این که ما را وابسته کنند؛ برای این که بازار برای گندم خودشان و بقیه محصولات کشاورزی بیگانگان درست کنند. با این افزایش جمعیت امروز کشورمان بیش از دو برابر اول انقلاب جمعیت دارد، اگر بنا بود ما مثل آن روز آنها از نظر گندم محتاج بیگانگان باشیم، برای هر تن گندمی که به ما می دادند، یک منت سنگین، یک بار سنگین تحقیر بر روی دوش این ملت سوار می شد؛ هر وقت هم که مایل بودند، می توانستند این را قطع کنند؛ اما ملت ما در گندم به خودکفایی رسید، به نظر من حقیقتاً یک عید بزرگ برای این کشور بود.



تهیه شده در شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی
بهمکاری کمیته اقتصاد مقاومتی مجلس شورای اسلامی