

گزارش پژوهشی :

ارزیابی چالش های زنجیره گندم ، آرد و نان با رویکرد تامین امنیت غذایی



انديشگده اقتصاد مقاومتی

گروه کشاورزی

آذر ماه ۱۴۰۰

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل اقتصاد کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، 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 اندیشکده انجام می‌شود.

ارزیابی چالش های زنجیره گندم، آرد و نان با رویکرد تامین

امنیت غذایی

کشاورزی	گروه موضوعی:
پژوهشی	نوع گزارش:
۱۴۰۰۰۹۶۱۰	شناسه:
۱۴۰۰/۰۹/۳۰	تاریخ انتشار:
مهدی سروی	تهیه و تدوین:
محمد مهدی یزدانی	مدیر مطالعه:
محمد امینی رعیا	ناظر علمی:

خلاصه مدیریتی

بر اساس سبد غذایی مطلوب ارائه شده توسط وزارت بهداشت در سال ۱۳۹۱ به طور متوسط هر فرد باید بالغ بر ۱۱۱ کیلوگرم نان سالانه مصرف کند. برای تامین این میزان نان در ایران حدود ۱۱,۵ میلیون تن گندم نیاز است. طی سال ۱۴۰۰ برای تامین گندم مورد نیاز حدود ۴,۲ میلیون تن از کشاورزان داخلی خریداری شد و مابقی قرار است از طریق واردات تامین شود.

در حال حاضر دولت برای تامین گندم، آرد و نان کشور از محل تولید داخلی، اقدام به استفاده از سیاست خرید انحصاری یا خرید تضمینی ذیل «قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی» می نماید و برای حمایت از مصرف کنندگان، سیاست «قیمت تکلیفی» آرد و نان را در دستور کار دارد. اجرای این سیاست‌ها طی سال‌های گذشته در حوزه تولید و مصرف، مشکلات و چالش‌های گسترده‌ای نظیر «عدم تولید باثبات و پایدار»، «افت کیفیت تولیدات» و «انحراف گسترده در نظام پرداخت یارانه به مصرف کنندگان» در پی داشته است. به عنوان مثال بودجه مورد نیاز دولت برای خرید تضمینی ۱۱,۵ میلیون تن گندم در سال آینده با فرض اینکه همه نیاز کشور در داخل تولید شود، به قیمت هر کیلوگرم ۷۵۰۰ تومان حدود ۸۶,۲ هزار میلیارد تومان است. لذا با توجه به قیمت ۶۶۵ و ۹۰۰ تومانی فروش گندم به کارخانجات آردسازی جهت تثبیت قیمت نان، یارانه نان حدود ۶۸ هزار میلیارد تومان می‌شود. این درحالیست که در سال جاری، قیمت نامتناسب با هزینه‌های تولید برای خرید تضمینی نیز، کشور را به واردات این محصول راهبردی وابسته کرده که بر چالش‌های این حوزه افزوده است.

مطابق با بررسی‌های انجام شده و با توجه به مشکلات موجود در زمینه تامین امنیت غذایی در حوزه گندم، آرد و نان، اصلاح توامان مسائل تولید و مصرف ضروری است. به صورت کلی مدل مطلوب و پایدار برای مدیریت زنجیره ارزش گندم، آرد و نان باید اهداف ذیل را محقق کند:

- ۱) تولید گندم به اندازه نیاز غذایی متناسب با جمعیت و شرایط اقلیم با حفظ منابع آبی و خاکی صورت گیرد و کشور در این محصول راهبردی وابسته و واردکننده نباشد
- ۲) مردم علی‌الخصوص اقشار کم درآمد به نان سالم دسترسی اقتصادی و فیزیکی داشته باشند
- ۳) کیفیت و سلامت گندم، آرد و نان تضمین شود

بررسی زنجیره گندم، آرد و نان در کشورهای آمریکا و اتحادیه اروپا نشان می‌دهد این کشورها در حمایت از تولید، ابزارها و سیاست‌های حمایتی متنوعی دارند. به عنوان مثال آمریکا با تولید و صادرات سالیانه ۴۵ و ۲۴ میلیون تن در سال، گزینه‌های مختلف حمایتی در قالب قوانین کشاورزی پنج ساله نظیر بیمه محصولات کشاورزی^۱، پوشش ریسک کشاورزی^۲ و پوشش ریسک قیمت^۳ در نظر می‌گیرد. از سویی دیگر در این کشور برای مدیریت مصرف نان و دیگر اقلام اساسی، یارانه اعتباری به صورت کارت ETF به اقشار آسیب پذیر در

^۱ crop insurance

^۲ Agriculture Risk Coverage (ARC)

^۳ Price Loss Coverage (PLC)

قالب برنامه غذایی SNAP^۴ اختصاص داده می‌شود. همچنین بازار این کشور در مداخله قیمتی و نظارتی دولت آمریکا و با وجود شرکت‌های بزرگ تولیدکننده گندم، آرد و نان به صورت بورس کالایی و کشت قراردادی ساماندهی شده است.

اتحادیه اروپا نیز متشکل از ۲۷ کشور و با تولید و صادرات ۱۳۸ و ۳۷ میلیون تن گندم، در قالب سیاست CAP^۵ از تولید محصولات کشاورزی حمایت می‌کند. در قالب سیاست CAP سه برنامه حمایتی پرداخت مستقیم^۶، اقدامات بازار^۷ و توسعه روستایی^۸ در کشورهای عضو اتحادیه اروپا انجام می‌شود. بازار گندم، آرد و نان در کشورهای عضو اتحادیه اروپا با توجه به سیاست اقدامات بازار در قالب بورس کالا و کشت قراردادی ساماندهی شده است. نقش دولت در این بازارها ناظر و تنظیم‌گر بوده به نحوی که در کشت قراردادی چنانچه مفاد قرارداد به زیان کشاورزان باشد، بدون هیچ قید و شرطی کل قرارداد ملغی می‌شود یا در سازکار بورس کالا برای جلوگیری از کاهش قیمت در صورت مازاد عرضه گندم و دیگر محصولات اساسی، دولت‌های اروپایی از طریق مبادرت‌های خود اقدام به خرید گندم و عرضه آن در زمان مناسب می‌کنند.

با توجه به مسائل موجود در زنجیره گندم، آرد و نان در مقایسه با شرایط مطلوب، نظر خبرگان و همچنین مطالعه مدل‌های اداره زنجیره گندم، آرد و نان در اتحادیه اروپا و آمریکا، راهبردهای زیر به منظور حل مسائل و چالش‌های زنجیره کنونی در ۴ بخش حکمرانی زنجیره، حمایت از تولید، مدیریت تجارت و حمایت از مصرف‌کنندگان پیشنهاد می‌شود:

- مدیریت واحد و یکپارچه زنجیره گندم، آرد و نان توسط وزارت جهاد کشاورزی
- طراحی و اتخاذ نظام حمایت از تولید گندم دیم مازاد برنیاز به منظور صادرات این محصول و فراورده‌های آن
- طراحی شیوه مناسب مدیریت تولید و مصرف گندم، آرد و نان
- ایجاد سازوکار مناسب تجارت گندم با کشورهای منطقه و تنوع بخشی به مبادی واردات این محصول

به صورت کلی بدون مدیریت واحد زنجیره ارزش گندم، آرد و نان رسیدگی به مشکلات تمامی بخش‌ها و برنامه ریزی دقیق از تولید تا مصرف تقریباً غیرممکن است. از سویی دیگر دولت باید برنامه ریزی مناسبی برای تولید متناسب با اقلیم و دسترسی اقشار آسیب‌پذیر به نان داشته باشد.

در حال حاضر بیش از ۶۶ درصد از اراضی تولید گندم در کشور به صورت دیم است که در بهترین حالت حدود ۴ میلیون تن گندم در این اراضی کشت شده است. بنابراین دولت با برنامه ریزی و اجرای شیوه‌های مدیریت بازار گندم، آرد و نان می‌تواند عملکرد این اراضی را ۳ الی ۴ برابر افزایش دهد. از سویی دیگر دولت باید علاوه

^۴ Supplemental Nutrition Assistance Program

^۵ Common Agricultural Policy

^۶ Income support

^۷ Market measures

^۸ Rural development



بر اصلاح و بهبود سیاست های حمایت از تولید داخل، برای واردات گندم در صورت عدم تامین نیاز داخلی از طریق تولیدات داخلی، برنامه داشته باشد و در این زمینه، تنوع مبادی واردات به ویژه از کشورهای منطقه از جمله روسیه و قزاقستان را در دستور کار قرار دهد.

در بازار داخلی نیز به منظور طراحی الگوی ساماندهی زنجیره گندم، آرد و نان و حمایت از تولیدات داخلی، سه راهکار «اصلاح سیاست خرید تضمینی از جمله تعیین مناسب نرخ»، «استفاده از ظرفیت بورس کالا» و «کشت قراردادی» وجود دارد که می تواند به صورت همزمان هم استفاده شود. البته به کارگیری دو روش بورس کالا و کشت قراردادی بدون تغییر روش پرداخت یارانه نان از «قیمت تکلیفی» به «پرداخت اعتباری یا نقدی» امکان پذیر نیست، چون سیاست قیمت تکلیفی در این حوزه باعث انحراف گندم و آرد مورد نیاز مصرف نان به سایر بخش ها می شود و امکان شکل گیری سازکار بورس کالا و کشت قراردادی را فراهم نمی کند. در جدول زیر هزینه هر کدام از این راهکارها با توجه به قیمت های سال جاری بررسی شده است:

جدول ۱. هزینه هر کدام از راهکارها با توجه به قیمت های سال جاری

مدل ها	هزینه اجرا	توضیحات
اصلاح سیاست خرید تضمینی	حداقل ۸۶,۲ هزار میلیارد تومان به عنوان سرمایه در گردش دولت که حدود ۶۸ هزار میلیارد تومان آن یارانه نان خواهد بود	با فرض خرید ۱۱,۵ میلیون تن گندم نیاز کشور در قیمت ۷۵۰۰ تومان
خرید و فروش در بورس کالا	حداکثر ۳۳ هزار میلیارد تومان برای سرمایه در گردش	با فرض خرید ۴,۵ میلیون تن گندم (۳ میلیون تن ذخایر استراتژیک و ۱,۵ میلیون تن بازارگردانی) در قیمت ۷۵۰۰ تومان
تولید به روش کشت قراردادی	حداقل ۲۲ هزار میلیارد تومان به عنوان سرمایه در گردش	با فرض خرید ۳ میلیون تن گندم (ذخایر استراتژیک کشور) در قیمت ۷۵۰۰ تومان
پرداخت الکترونیکی یارانه نان	حداکثر ۳۵ هزار میلیارد تومان	به معنای تخصیص اعتبار خرید بر مبنای واحد نان لواش به ۳ دهک اول درآمدی

فهرست مطالب

مقدمه	۹
فصل ۱. تعریف و بررسی وضعیت امنیت غذایی	۱۰
۱-۱- تعریف غذا و تغذیه	۱۰
۱-۱-۱- غذا	۱۰
۱-۱-۲- تغذیه	۱۰
۱-۱-۳- امنیت غذایی	۱۰
۲-۱- تعریف کالاهای اساسی کشاورزی	۱۲
۳-۱- وضعیت تولید و تجارت محصولات اساسی کشاورزی	۱۴
۴-۱- ضرورت تولید و تامین گندم از منظر اقتصادی و غذایی	۱۷
۵-۱- بررسی وضعیت سرانه مصرف و تولید گندم در ایران	۲۱
۶-۱- بررسی وضعیت تولید گندم، آرد و نان در کشور	۲۳
۶-۱-۱- گندم	۲۴
۶-۱-۲- آرد	۲۹
۶-۱-۳- نان	۳۱
فصل ۲. بررسی قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌های حمایت از تولید و تامین گندم، آرد و نان در ایران	۳۷
۲-۱- قوانین برنامه توسعه پس از انقلاب اسلامی	۳۷
۲-۲- قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب سال ۱۳۶۸	۴۰
۲-۳- قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب سال ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی	۴۹
۲-۳-۱- گواهی سپرده کالایی:	۵۲
۲-۳-۲- بازار فیزیکی	۵۴
فصل ۳. بررسی سیاست‌های حمایت از تولید گندم در کشورهای آمریکا و اتحادیه اروپا	۵۷
۳-۱- برنامه قوانین کشاورزی آمریکا و حمایت از تولید گندم	۵۸
۳-۱-۱- بیمه محصولات کشاورزی در آمریکا	۶۰
۳-۱-۲- پوشش ریسک‌های کشاورزی	۶۰
۳-۱-۳- پوشش ریسک قیمت	۶۱
۳-۱-۴- ساختار گندم، آرد و نان آمریکا	۶۱
۳-۱-۵- سیاست حمایتی دولت آمریکا از مصرف‌کنندگان	۶۵
۳-۱-۶- جمع‌بندی	۶۹
۳-۲- زنجیره گندم، آرد و نان در اتحادیه اروپا	۶۹
۳-۲-۱- سیاست حمایت از تولید غذا در اتحادیه اروپا	۶۹

۸۰	۲-۲-۳-مدل و شرایط تولید و تامین گندم، آرد و نان در ایتالیا.....
۸۹	فصل ۴. مدل مطلوب تولید و تامین پایدار گندم، آرد و نان باکیفیت متناسب با چالش‌های کنونی.....
۸۹	۴-۱- بررسی وضعیت مطلوب و چالش‌های زنجیره گندم، آرد و نان.....
۹۱	۵-۱-۱- راهکارهای اصلاحی مسائل زنجیره گندم، آرد و نان.....
۱۱۲	فصل ۵. جمع‌بندی.....
۱۱۴	منابع.....

فهرست جداول

۴	جدول ۱. هزینه هرکدام از راهکارها با توجه به قیمت‌های سال جاری.....
۱۴	جدول ۲. محصولات اساسی کشاورزی به تفکیک درشت مغذی‌های مورد نیاز بدن.....
	جدول ۳. میانگین میزان محصولات اساسی کشاورزی منتخب در طول ۶ سال ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۷، براساس آمار گمرک ایران و
۱۵	گمرک کشورهای صادرکننده.....
۱۳۹۲	جدول ۴. بررسی وضعیت تولید، واردات و میزان وابستگی کشور در محصولات اساسی منتخب در میانگین ۶ سال اخیر ۱۳۹۲
۱۶	الی ۱۳۹۷ براساس آمار گمرک و وزارت جهاد کشاورزی.....
۱۷	جدول ۵. سبد غذایی مطلوب سرانه پیشنهادی شامل انرژی و مواد غذایی حاصل از آن در ایران، ۱۳۹۱.....
۱۸	جدول ۶. متوسط هزینه‌های ماهانه یک خانوار شهری در سال ۱۳۹۸ (تومان).....
۲۲	جدول ۷. وضعیت تولید و سطح زیرکشت گندم (واحد: میلیون تن، میلیون هکتار).....
۲۶	جدول ۸. ویژگی‌های کیفی ۴ درجه گندم را بر اساس استاندارد شماره ۱۰۴.....
۳۰	جدول ۹. بررسی کیفیت آردهای تولیدی کشور بر اساس استاندارد شماره ۱۰۳.....
۳۲	جدول ۱۰. ویژگی‌های شیمیایی انواع نان سنتی در ایران.....
۴۳	جدول ۱۱. وضعیت ذخیره سازی گندم در کشور.....
۴۴	جدول ۱۲. بررسی ظرفیت کفایت موجودی گندم در کشور.....
۵۰	جدول ۱۳. نهادهای اجرایی سیاست قیمت تضمینی.....
۵۵	جدول ۱۴. تفاوت‌های گواهی سپرده کالایی و بازار فیزیکی.....
۵۸	جدول ۱۵. خلاصه ای از قوانین و سیاست‌های جامع حمایت از تولید گندم و دیگر محصولات کشاورزی.....
۶۸	جدول ۱۶. شاخص درآمد‌های ماهانه خانوارهای آمریکایی برای بهره مندی از کمک غذایی.....
۹۱	جدول ۱۷. وضعیت بارانه پرداختی نان در ۶ سال اخیر.....
۹۵	جدول ۱۸. وضعیت سرانه اراضی کشاورزی به ازای هر زارع در ایران سال ۱۳۹۷.....
۱۰۰	جدول ۱۹. محاسبات مربوط به تغییرات احتمالی قیمت نان.....
۱۰۳	جدول ۲۰. بررسی هزینه اجرای سیاست‌های مختلف مدیریت بازار زنجیره گندم، آرد و نان.....
۱۰۴	جدول ۲۱. میانگین تولید و واردات گندم در ۶ سال ۲۰۱۳ الی ۲۰۱۸.....
۱۰۸	جدول ۲۲. میزان تولید، صادرات و سطح زیرکشت گندم در روسیه و قزاقستان در سال ۲۰۱۹ (منبع: فائو).....
۱۱۰	جدول ۲۳. ظرفیت تخلیه و بارگیری کالاهای اساسی کشاورزی در بنادر شمالی کشور.....



فهرست نمودار

- نمودار ۱. متوسط سهم اقلام مصرفی خانوار در بودجه خانوارهای کشور (۹۶-۱۳۸۷)..... ۱۹
- نمودار ۲. سهم وزنی اقلام خوراکی در سبد مصرفی خانوار میانگین ۱۰ ساله ۹۶-۱۳۸۷..... ۲۰
- نمودار ۳. میزان هزینه خانوار دهک های درآمدی برای انواع نان در سال ۱۳۹۹..... ۲۱
- نمودار ۴. عملکرد تولید گندم در واحد سطح سال ۲۰۱۸..... ۲۲
- نمودار ۵. وضعیت تولید و واردات گندم ظرف ۳۰ سال گذشته..... ۲۳
- نمودار ۶. آنالیز هزینه نان بربری..... ۳۳
- نمودار ۷. آنالیز هزینه لواش گردون..... ۳۴
- نمودار ۸. هزینه تافتون تنوری..... ۳۴
- نمودار ۹. آنالیز هزینه نان سنگک..... ۳۵
- نمودار ۱۰. میزان تولید، واردات و خرید تضمینی گندم..... ۴۵
- نمودار ۱۱. مقایسه میزان رشد خرید تضمینی، قیمت تضمینی گندم و نرخ تورم سالیانه..... ۴۶
- نمودار ۱۲. میزان تولید انواع گندم در آمریکا..... ۶۱
- نمودار ۱۳. بودجه حمایت از کشاورزی اتحادیه اروپا..... ۷۶
- نمودار ۱۴. میزان تولید گندم در اتحادیه اروپا سال ۲۰۲۰..... ۷۷
- نمودار ۱۵. سهم مصارف آرد در صنایع مختلف اتحادیه اروپا..... ۷۸
- نمودار ۱۶. ارزش بازار خرده فروشی نان در کشورهای منتخب اتحادیه اروپا..... ۷۹
- نمودار ۱۷. انواع سیاست های حمایتی قیمتی و غیرقیمتی در بخش کشاورزی..... ۹۳
- نمودار ۱۸. میانگین سطح زیر کشت در ۶ سال ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۸ بر اساس آمار وزارت جهاد کشاورزی..... ۱۰۵
- نمودار ۱۹. میانگین حجم تولید گندم در ۶ سال ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۸ بر اساس آمار وزارت جهاد کشاورزی..... ۱۰۵
- نمودار ۲۰. میانگین سهم مبادی وارداتی گندم در ۶ سال ۲۰۱۳ الی ۲۰۱۸ بر اساس آمار گمرک کشورهای صادرکننده..... ۱۰۵
- نمودار ۲۱. میانگین سهم مبادی وارداتی گندم در ۶ سال ۲۰۱۳ الی ۲۰۱۸ بر اساس آمار گمرک ایران..... ۱۰۶
- نمودار ۲۲. میانگین صادرات بزرگترین صادرکنندگان گندم جهان در ۶ سال ۲۰۱۳ الی ۲۰۱۸..... ۱۰۷
- نمودار ۲۳. مقاصد صادراتی گندم روسیه سال ۲۰۱۹..... ۱۰۹
- نمودار ۲۴. مقاصد صادراتی گندم قزاقستان سال ۲۰۱۹..... ۱۰۹
- نمودار ۲۵. وضعیت واردات گندم در کشورهای همسایه منتخب سال ۲۰۱۹..... ۱۱۰

فهرست اشکال

- شکل ۱. تشریح نمای درونی ساختمان دانه گندم..... ۲۴
- شکل ۲. چرخه خرید و فروش گندم در فرایند خرید تضمینی..... ۴۲
- شکل ۳. فرایند عرضه گندم در بورس کالا به روش گواهی سپرده کالایی..... ۵۳
- شکل ۴. فرایند عرضه گندم در بورس کالا به روش بازار فیزیکی..... ۵۵
- شکل ۵. نقشه پراکندگی تولید انواع گندم در آمریکا..... ۶۲
- شکل ۶. شرکت های تولیدکننده آرد و نان در آمریکا..... ۶۴
- شکل ۷. وضعیت صنعت گندم، آرد و نان در ایتالیا..... ۸۱
- شکل ۸. نان های رایج تولیدی در ایتالیا..... ۸۳

- شکل ۹. نان Pan Baul et t o ۸۴
- شکل ۱۰. نان منطقه توسکان ۸۵
- شکل ۱۱. نان محلی ایتالیا ۸۶