



تامین پایدار گندم از محل تولید داخلی چالش‌ها و راهکارها



گزارش سیاستی - بهمن ۱۴۰۱

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَالَّذِينَ جَاهَدُوا فِينَا لَنَهْدِيَنَّهُمْ سُبُلَنَا
وَأَن هَا كِه در راه ما (با خلوص نیت) جهاد كنند، قطعاً به
راه های خود، هدایتشان خواهیم كرد.

تأمین پایدار گندم از محل تولید داخلی چالش‌ها و راهکارها



تامین پایدار گندم از محل تولید داخلی چالش‌ها و راهکارها

گروه موضوعی:

کشاورزی

نوع گزارش:

سیاستی

شناسه:

۱۴۰۱۱۱۶۱۶

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۱/۲۰

تهیه و تدوین:

مهدی سروی

مدیر مطالعه:

محمد مهدی یزدانی

ناظر علمی:

محمد امینی رعیا

معرفی اندیشکده

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.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت Mett.ir با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و همچنین سایر فعالیت‌های اندیشکده، مطرح کنند.

فهرست مطالب

بخش اول

مقدمه..... ۱۱

بخش دوم

ضرورت تولید گندم و وضعیت تامین آن در ایران..... ۱۳
میزان تولید گندم در ایران..... ۱۵
عوامل موثر در افزایش تولید گندم..... ۱۶

بخش سوم

بررسی سیاست‌های حمایت از تولید گندم در ایران طی ۳۰ سال گذشته..... ۱۹
قوانین برنامه توسعه پس از انقلاب اسلامی..... ۱۹
قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب سال ۱۳۶۸..... ۲۱
قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب سال ۱۳۸۹..... ۲۴

بخش چهارم

بررسی موردی سیاست‌های حمایت از تولید گندم در آمریکا و اتحادیه اروپا..... ۲۹
آمریکا..... ۲۹
الف) بیمه محصولات کشاورزی..... ۳۲
ب) پوشش ریسک‌های کشاورزی..... ۳۲
ج) پوشش ریسک قیمت..... ۳۳
اتحادیه اروپا..... ۳۵
الف) پرداخت مستقیم..... ۳۶
ب) اقدامات بازار..... ۳۷

بخش پنجم

سیاست‌ها و اقدامات پیشنهادی به منظور تولید پایدار گندم..... ۴۱
مدیریت واحد زنجیره گندم، آرد و نان توسط وزارت جهاد کشاورزی..... ۴۱
اصلاح قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی..... ۴۲
افزایش بهره‌وری تولید گندم با اجرای سازگار کشت قراردادی و بورس کالا..... ۴۵

بخش ششم

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری..... ۴۷

بخش هفتم

منابع..... ۴۹

خلاصه مدیریتی

گندم به واسطه تامین نان مصرفی مردم یکی از محصولات اساسی کشاورزی محسوب می‌شود. طبق اعلام وزارت بهداشت این محصول بیش از ۳۵ درصد از کالری و ۳۲ درصد از پروتئین مصرفی هر فرد را از طریق نان تامین می‌کند. سرانه مصرف گندم در ایران بیش از ۱۶۰ کیلوگرم در سال است. بر این اساس، کل نیاز کشور با احتساب جمعیت، حدود ۱۴ میلیون تن در سال می‌شود. طبق ماده ۶ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، اولویت در تامین کالاهای اساسی، با «تولید داخلی» است و لذا دولت باید برنامه‌ریزی مناسبی برای تولید این محصول اساسی و استراتژیک انجام دهد.

آمارها نشان می‌دهد در بهترین شرایط تولید طی سال‌های اخیر حدود ۶ میلیون هکتار از اراضی کشاورزی کشور (حدود ۵۰ درصد از اراضی تحت کشت) به تولید گندم اختصاص پیدا کرده است. حدود ۲ میلیون هکتار از اراضی تولید گندم به صورت آبی و ۴ میلیون هکتار نیز به صورت دیم توسط کشاورزان مورد استفاده قرار می‌گیرد. سطح بهره‌وری تولید گندم در اراضی آبی و دیم به صورت میانگین ۳.۵ و ۱ تن در هکتار است. این در حالی است که میانگین سطح بهره‌وری تولید گندم در جهان که اغلب به صورت دیم نیز کشت می‌شود به بیش از ۵ تن در هکتار می‌رسد. بنابراین تنها با رشد بهره‌وری تولید گندم دیم در ۴ میلیون هکتار از اراضی کشاورزی کشور، امکان تولید بیش از ۱۴ میلیون تن گندم در سال محقق می‌شود. اما رشد بهره‌وری در تولید گندم نیازمند سیاست‌گذاری و برنامه ریزی هوشمندانه دولت است.

بررسی سیاست‌های حمایت از تولید گندم طی ۳۰ سال گذشته نشان می‌دهد سیاست‌گذار در «قوانین برنامه توسعه»، «قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی» و «قانون افزایش بهره‌وری کشاورزی» دولت را ملزم به اجرای برخی از روش‌های حمایتی برای تولید این محصول اساسی کرده است. بر این اساس، اصلی‌ترین برنامه دولت طی ۳۰ سال گذشته برای حمایت از تولید گندم «خرید تضمینی/انحصاری» محصول از کشاورزان در قالب قانون

تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی بوده است. بررسی روند اجرای این قانون نشان می‌دهد در سال‌هایی که دولت به درستی قانون را اجرا کرده، ایران به خودکفایی در تولید گندم دست پیدا کرده و در سال‌هایی که این اتفاق نیفتاده، کشور وابسته به واردات گندم شده است.

بررسی سیاست‌های حمایت از تولید کالاهای اساسی در دیگر کشورها، نشان دهنده تنوع برنامه‌های حمایتی از تولید محصولات نظیر گندم است. به عنوان مثال دولت آمریکا با گزینه‌های مختلف حمایتی در قالب قوانین کشاورزی پنج ساله نظیر بیمه محصولات کشاورزی، پوشش ریسک تولید و پوشش ریسک قیمت برای تولیدکنندگان گندم و ...، به تولید و صادرات سالیانه ۴۵ و ۲۴ میلیون تن گندم در سال دست یافته است. همچنین اتحادیه اروپا نیز متشکل از ۲۷ کشور و با تولید و صادرات ۱۳۸ و ۳۷ میلیون تن گندم، در قالب سیاست CAP از تولید این محصول اساسی و سایر محصولات منتخب حمایت می‌کند. در قالب سیاست CAP سه برنامه حمایتی پرداخت مستقیم، اقدامات بازار و توسعه روستایی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا انجام می‌شود.

نقش دولت در کشورهای آمریکا و اعضای اتحادیه اروپا در زنجیره گندم و دیگر محصولات اساسی کشاورزی، نقش تنظیم‌گر و ناظر از بخش تولید تا مصرف محصولات کشاورزی تعریف شده است و این کشورها، در قالب سازکارهای کشت قراردادی و بورس کالا اقدام به اجرای بسته‌های حمایتی خود می‌کنند.

بررسی روند اجرای سیاست «خرید تضمینی گندم» در ایران نشان می‌دهد علیرغم نتایج بسیار مثبت اجرای آن در تولید گندم متناسب با نیاز، این سیاست به تنهایی انگیزه‌های لازم جهت افزایش بهره‌وری و تولید باثبات را برای کشاورزان فراهم نمی‌کند. به همین منظور علاوه بر لزوم مدیریت کل زنجیره گندم تا نان توسط وزارت جهاد کشاورزی، ضروری است نسبت به اصلاح قانون خرید تضمینی به منظور رفع نواقص و کاهش هزینه‌های آن اقدام شده و از ابزارهایی نظیر کشت قراردادی و بورس کالا نیز به منظور مدیریت بهینه کل زنجیره استفاده شود.

بخش اول

مقدمه

امروزه تامین امنیت غذایی به عنوان یکی از اولویتهای اساسی تمامی کشورهای توسعه یافته در جهان است. به منظور تامین امنیت غذایی از محل تولید داخلی و یا واردات توجه به زنجیره های تامین بسیار ضروری است. زنجیره های تامین در بخش کشاورزی یکی از طولانی ترین و پیچیده ترین زنجیره ها است که تغییر در هر یک از اجزای کوچک زنجیره می تواند اثرات گسترده ای در کل زنجیره داشته باشد.

بررسی سبد غذایی خانوارهای ایرانی نشان می دهد نان یکی از محصولات پراهمیت در اقلام مصرفی روزانه مردم است. به همین منظور زنجیره نان یکی از زنجیره های مهم در بخش کشاورزی محسوب می شود که از حیث تولید، تجارت و مصرف اهمیت بسزایی در امنیت غذایی دارد.

در حال حاضر بیش از ۲ میلیون بهره بردار حوزه کشاورزی در زمینه تولید گندم در کشور مشغول به فعالیت هستند تا نان مورد نیاز بیش از ۸۰ میلیون نفر را تامین کنند. در این راستا نیاز است تا اقدامات و سیاستهای فنی و اقتصادی از مرحله تولید تا عرضه محصول به بازار مورد بررسی قرار گیرد.

در بخش اول و دوم با بررسی وضعیت مصرف گندم و نان در کشور به ضرورت تامین این محصول اساسی کشاورزی از طریق تولید داخلی پرداخته می شود.

در بخش سوم این گزارش اقدام به بررسی سیاستهای حمایتی دولت از تولید گندم پس از انقلاب می شود. قوانین برنامه توسعه، قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی و

قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی از جمله این قوانین است.

در بخش چهارم وضعیت سیاست‌های حمایت از تولید محصولات اساسی کشاورزی علی‌الخصوص گندم در آمریکا و اتحادیه اروپا مورد بررسی قرار می‌گیرد. در نهایت در بخش پنجم نیز مدل و سازکار پیشنهادی به منظور افزایش تولید گندم در کشور به صورت موردی پیشنهاد می‌شود.

بخش دوم

ضرورت تولید گندم و وضعیت تامین آن در ایران

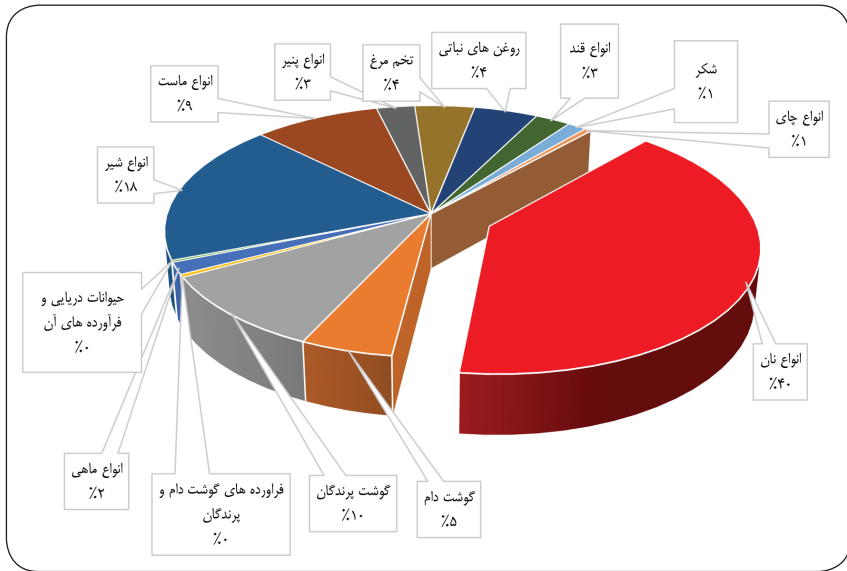
گندم در میان محصولات کشاورزی به دلیل تامین قوت غالب مردم از طریق نان یکی از مهم ترین محصولات کشاورزی است. طبق اعلام وزارت بهداشت در سبد مطلوب غذایی، مردم ایران باید حدود ۳۲ و ۳۵ درصد پروتئین و کالری مصرفی روزانه خود را از طریق نان دریافت کنند.

در جدول زیر وضعیت سبد مصرف مطلوب غذایی ارائه شده است:

جدول ۱. سبد غذایی مطلوب سرانه پیشنهادی شامل انرژی و مواد غذایی حاصل از آن در ایران، سال ۱۳۹۱

غذا	سرانه مصرف (گرم در روز)	انرژی (کیلو کالری)	پروتئین (گرم)	ویتامین A (میکروگرم)	ریبوفلاوین (میلی گرم)	آهن (میلی گرم)	کلسیم (میلی گرم)
نان	۳۱۰	۸۷۹	۲۷/۶	۰/۱۷	۰/۱۳	۶/۶	۱۶۰/۳

بررسی سهم وزنی مصرف اقلام مختلف در بخش خوراکی ها و آشامیدنی ها نیز نشان می دهد نان سهم ۴۰ درصدی در سبد مصرفی خانوارها در بازه ۱۰ ساله ۱۳۸۷ الی ۱۳۹۶ داشته است:



نمودار ۱. سهم وزنی اقلام خوراکی در سبد مصرفی خانوار میانگین ۱۰ ساله ۱۳۸۷-۹۶

طبق اعلام مراجع رسمی آماری در کشور، سرانه مصرف نان در کشور ۱۳۰ کیلوگرم در سال است. از سویی دیگر سرانه مصرف گندم کشور نیز حدود ۱۶۰ کیلوگرم در سال است. بررسی‌ها نشان می‌دهد متوسط سرانه مصرف گندم در جهان در حدود ۱۱۰ کیلوگرم در سال است.

بنابراین بر اساس سبد مصرف غذایی وزارت بهداشت برای جمعیت ۸۵ میلیون نفری ایران، نیاز به ۱۴ میلیون تن گندم از محل تولید داخلی یا واردات است.

میزان تولید گندم در ایران

ایران به لحاظ موقعیت جغرافیایی جز مناطق خشک و نیمه خشک محسوب می‌شود. بر اساس آمارهای اعلام شده از سوی وزارت جهاد کشاورزی از مجموع نزدیک به ۱۶۵ میلیون هکتار وسعت اراضی کشور، ۳۷ میلیون هکتار آن از قابلیت کشت آبی و دیم (۱۷ میلیون هکتار آبی و ۲۰ میلیون هکتار دیم) برخوردار است. طبق اعلام وزارت جهاد کشاورزی در سال زراعی ۹۸-۹۷ حدود ۱۱,۷ میلیون هکتار از اراضی کشاورزی مورد استفاده قرار گرفته بود.

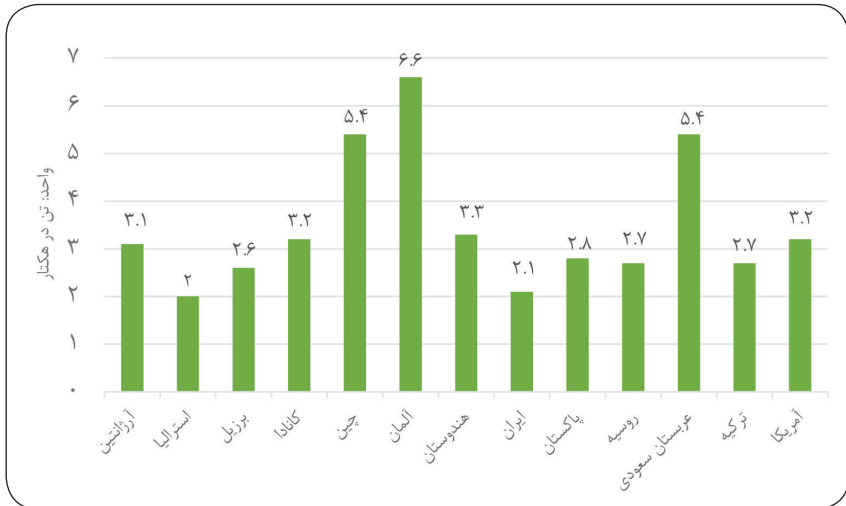
میزان تولید گندم در کشور در سال زراعی ۹۸-۹۷ حدود ۱۳,۷ میلیون تن بود که برای تولید این میزان گندم حدود ۱,۹ میلیون هکتار از اراضی زراعی آبی و ۳,۹ میلیون هکتار از اراضی زراعی دیم زیرکشت رفته بود. در جدول زیر اطلاعات دقیق این موضوع به صورت کامل مشخص است:

جدول ۲. وضعیت تولید و سطح زیرکشت گندم در سال زراعی ۹۸-۱۳۹۷ (واحد: میلیون تن، میلیون هکتار)^۱

نام محصول	سطح زیرکشت			تولید			عملکرد (کیلوگرم در هکتار)	
	آبی	دیم	مجموع	آبی	دیم	مجموع	آبی	دیم
گندم	۱,۹	۳,۹	۵,۸	۸,۲	۵,۵	۱۳,۷	۴,۲	۱,۴

بنابراین گندم سهم ۱۶ درصدی از کل تولیدات کشاورزی ایران را در سال ۱۳۹۸ شامل می‌شد و برای تولید ۱۳,۷ میلیون تن گندم در این سال حدود ۳۸ درصد از اراضی قابل کشت در کشور استفاده شده است. مقایسه سطح عملکرد گندم تولیدی در کشور با دیگر کشورهای جهان و منطقه نشان می‌دهد وضعیت تولید در واحد سطح در ایران به طور میانگین پائین‌تر از بسیاری دیگر از کشورها است.

۱. منبع: گزارش‌های رسمی وزارت جهاد کشاورزی



نمودار ۲. عملکرد تولید گندم در واحد سطح سال ۲۰۱۸

عوامل موثر در افزایش تولید گندم

دو مولفه اصلی در افزایش بهره‌وری تولید محصولات زراعی شامل اصول و فنون مدیریت مزرعه و خاک توسط تولیدکنندگان و استفاده از بذور متناسب با شرایط جغرافیایی محل تولید است. رعایت این دو مولفه در تولید به روش کشت دیم اهمیت بیشتری دارد چرا که با توجه به محدودیت آبی کشور، استفاده از نزولات آسمانی برای تولید گندم و دیگر محصولات اساسی از اهمیت بسزایی برخوردار است.

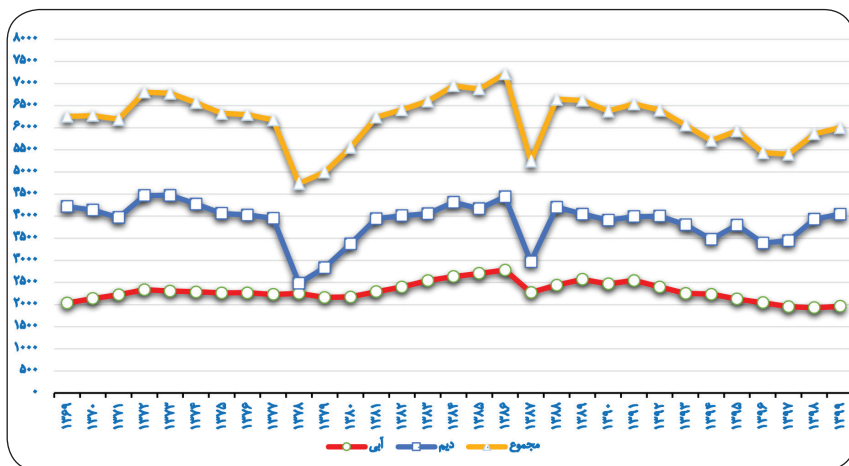
در تولید به روش دیم نیاز به آبیاری خاصی وجود ندارد و تنها دو مولفه اصلی گفته شده «مدیریت خاک» و «تولید و تکثیر بذور مناسب» نقش ویژه در افزایش تولید در واحد سطح دارند. البته برخی عوامل مهم دیگر نظیر اقدامات حفاظتی در فرایند تولید نظیر مبارزه با آفات

و بیماری‌ها، آبیاری تکمیلی، بیمه محصول و استفاده از ماشین آلات مناسب برای کاشت، داشت و برداشت در افزایش بهره‌وری تولید اثر بسیار مثبتی دارند.

به عنوان مثال برخی از کشورهای خشک جهان مانند عربستان با استفاده از موارد گفته شده سطح عملکرد تولید گندم خود را طی سال‌های اخیر به ۶,۳ تن در هکتار رساندند که این میزان تولید در شرایط اقلیمی آن کشور بسیار قابل توجه است.

به صورت کلی روند تولید گندم در ایران طی سال‌های گذشته وابسته به اجرای قانون خرید تضمینی بوده است که البته در این سیاست هم توجه خاصی به افزایش بهره‌وری تولید به روش کشت دیم یا آبی نمی‌شود. به عبارت دیگر میزان تولید گندم در کشور رابطه مستقیمی با اجرای دقیق قانون خرید تضمینی داشته است.^۱

در نمودار زیر وضعیت سطح زیر کشت گندم طی ۳۱ سال گذشته ارائه شده است:



نمودار ۳. سطح زیر کشت گندم طی ۳۱ سال گذشته (واحد: هزار هکتار)

۱. گزارش سیاستی تثبیت خودکفایی در تولید گندم؛ موانع و راهکارها؛ اندیشکده اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۷)

همانطور که مشخص است سطح زیرکشت گندم طی ۳۱ سال اخیر به صورت میانگین حدود ۶ میلیون هکتار بوده است. این موضوع همانطور که گفته شد، نشان دهنده آن است توجه مناسبی از سوی سیاست گذار مبنی بر افزایش بهره‌وری در تولید گندم در این قانون نشده است.

بخش سوم

بررسی سیاست های حمایت از تولید گندم در ایران طی ۳۰ سال گذشته

بررسی سیاست ها و قوانین بالادستی در حوزه کشاورزی نشان می دهد طی ۴۰ سال اخیر برنامه های نسبتاً متنوعی برای حمایت از تولید و تامین محصولات اساسی کشاورزی به کار گرفته نشده است.

بررسی برنامه های حمایتی دولت از تولید گندم نشان می دهد از سال ۱۳۶۸ تاکنون تنها برنامه اصلی دولت سیاست خرید تضمینی بوده است. البته برخی دیگر از سیاست های حمایتی نظیر توزیع نهاده های ارزان قیمت، تامین ماشین آلات و سرمایه در گردش مورد نیاز کشاورزان نیز در کشور اجرایی شده است اما همانطور که پیش تر نیز گفته شد این سیاست ها مقطعی و بدون نتیجه مشخصی در فرایند تولید بوده است. در این راستا قوانین مرتبط به منظور حمایت از تولید گندم مورد بررسی قرار می گیرد.

قوانین برنامه توسعه پس از انقلاب اسلامی

بررسی برنامه های توسعه پس از انقلاب اسلامی در جهت ایجاد چشم اندازهای مختلف در حمایت از کشاورزی نشان دهنده نکات قابل توجهی است.

در هر کدام از برنامه های تدوین شده توسط سیاست گذار، اقداماتی برعهده دولت واگذار شده است. عناوین سیاست های حمایت از کشاورزی در برنامه های توسعه به صورت کلی بیان شده و تشخیص نحوه اجرای این سیاست ها بر عهده دولت گذاشته شده است.

جدول ۳. عناوین سیاست‌های حمایتی در قوانین برنامه پس از انقلاب اسلامی و نتایج حاصل از آن در تولید

گندم

برنامه	شرح قوانین	نتیجه
اول ۱۳۶۸-۱۳۷۲	تاکید ویژه بر خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی از طریق سیاست خرید تضمینی، افزایش تولید در واحد سطح، بهبود قیمت‌های نسبی و ایجاد زمینه‌های تعادل و هماهنگی سایر بخش‌ها با بخش کشاورزی	❖ تصویب قانون خرید تضمینی در سال ۱۳۶۸ ❖ رشد ۲۵ درصدی تولید گندم از ۸ به ۱۰ میلیون تن
دوم ۱۳۷۴-۱۳۷۸	تاکید ویژه بر کنترل صادرات قاچاقی، تعیین صحیح قیمت خرید تضمینی حداقل برابر یا بالاتر از قیمت واردات آن، تاکید بر خودکفایی در تولید گندم در تبصره ۷۵ برنامه، تحت پوشش بیمه قرار گرفتن ۵۰ درصدی تولیدات زراعی در تبصره ۷۷	❖ کاهش ۲۳ درصدی تولید از ۱۱,۲ به ۸,۶ میلیون تن
سوم ۱۳۷۹-۱۳۸۳	تاکید ویژه به واگذاری اراضی کشاورزی بایر به متخصصان حوزه کشاورزی جهت افزایش تولید گندم و دیگر محصولات کشاورزی	❖ رشد ۸۱ درصدی تولید گندم از ۸ به ۱۴,۵ میلیون تن
چهارم ۱۳۸۴-۱۳۸۸	لزوم دستیابی به تولید ۱۵,۸ میلیون تنی گندم در پایان اجرای این برنامه در ماده ۱۸ برنامه	❖ کاهش ۱۶ درصدی تولید گندم از ۱۴ به ۱۲ میلیون تن
پنجم ۱۳۹۰-۱۳۹۴	تاکید بر افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و توسعه زیرساخت‌ها از طریق استفاده از سازکار بورس کالا، تاکید ویژه در ماده ۱۴۳ قانون به خودکفایی در تولید گندم، پرداخت سود یا کارمزد تسهیلات دریافتی توسط کشاورزان و پرداخت کمک بلاعوض به کشاورزان برای تولید محصولات کشاورزی متناسب با الگوی کشت طبق ماده ۱۴۵ این قانون، لزوم رشد ۳۵ درصدی حمایت‌های کشاورزی تا پایان اجرای این قانون طبق ماده ۱۴۹ قانون	❖ رشد ۳۳ درصدی تولید گندم از ۸,۶ به ۱۱,۵ میلیون تن
ششم ۱۳۹۶-۱۴۰۰	طبق بند «ح» ماده ۳۳ قانون برنامه باید سطح حمایت دولت از بخش کشاورزی تا پایان برنامه به ۲ درصد از ارزش کل تولیدات کشاورزی برسد، تاکید ویژه بر اجرای قانون خرید تضمینی و پرداخت سود دیرکرد در پرداخت مطالبات کشاورزان به تولیدکنندگان مطابق با بند «ب» ماده ۳۱ قانون	❖ کاهش ۳۵ درصدی تولید گندم از ۱۲,۴ به ۸ میلیون تن

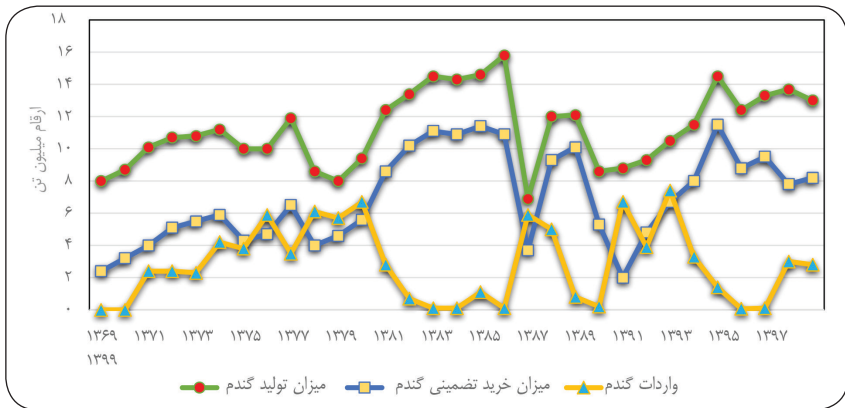
همانطور که مشخص است در قالب قوانین برنامه تاکید کلی بر انجام برخی از سیاست‌های حمایتی در خصوص تمامی محصولات کشاورزی صورت گرفته است. این سیاست‌ها شامل خرید تضمینی، بیمه و پرداخت سود دیرکرد در پرداخت مطالبات کشاورزان مشمول خرید تضمینی بوده است.

قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب سال ۱۳۶۸

قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی یا به عبارت دیگر سیاست خرید تضمینی مصوب سال ۱۳۶۸ مجلس شورای اسلامی است. نمایندگان مجلس در سال ۱۳۶۸ پس از پایان جنگ تحمیلی با هدف تامین ذخایر استراتژیک کشور و تشویق کشاورزان به تولید محصولات اساسی نظیر گندم اقدام به تصویب این قانون حمایتی کردند.

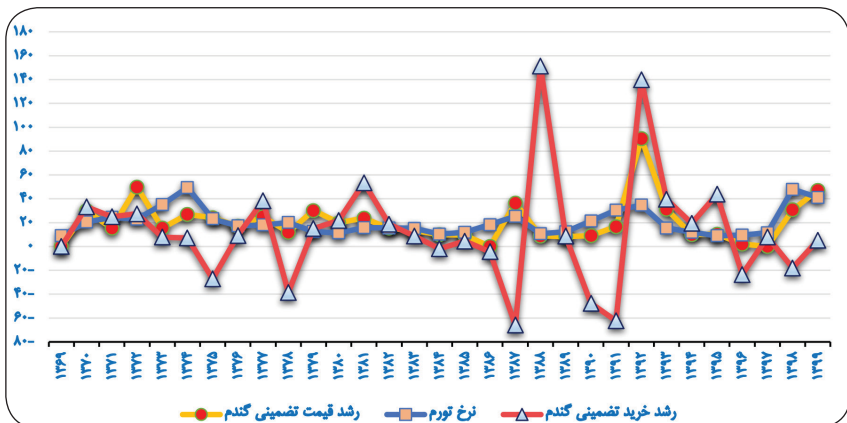
بر اساس قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی دولت باید اول هر سال زراعی قیمت خرید تضمینی محصولات را بر اساس مکانیسم مطرح در قانون به کشاورزان اعلام کند و در فصل برداشت نیز محصولات تولیدی را از کشاورزان خریداری کند. متن قانون چهار بار در سال‌های ۱۳۷۲، ۱۳۸۳، ۱۳۸۴ و ۱۳۹۹ در مجلس شورای اسلامی مورد اصلاح قرار گرفته است.

با اجرای این قانون از سال‌های ۱۳۶۹ تا ۱۳۹۹ دولت طی دو مقطع به خودکفایی در تولید گندم دست پیدا کرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد در هر دو مقطع تعیین درست قیمت‌ها دلیل اصلی خودکفایی در تولید گندم بوده است. و در مابقی سال‌ها به دلیل تعیین نادرست قیمت گندم، خودکفایی در تولید این محصول اساسی از دست رفته است.



نمودار ۴. میزان تولید، واردات و خرید تضمینی گندم طی ۳۰ سال گذشته

همانطور که مشخص است طی بازه زمانی ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۶ و ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۷ دولت به خودکفایی در تولید این محصول اساسی دست پیدا کرده است. طبق قانون دولت باید هر ساله قیمت گندم و دیگر محصولات اساسی مطرح در این قانون را به نحوی تعیین می‌کرد که حداقل به اندازه نرخ تورم افزایش یافته باشد. بررسی‌ها نشان می‌دهد دقیقاً در همان سال‌هایی که قیمت‌ها حداقل به اندازه نرخ تورم رشد داشته است ایران به خودکفایی در تولید این محصول اساسی دست یافته است.



نمودار ۵. مقایسه میزان رشد خرید تضمینی، قیمت تضمینی گندم و نرخ تورم سالیانه

اما دلیل عدم اجرای صحیح این قانون طی سال های دیگر توسط دولت وجود برخی اشکالات در قانون بود. در برخی از سال ها به دلیل سیاست های ارزی کشور قیمت تمام شده واردات گندم نسبت به تولید داخلی پائین تر می شد که این مسئله باعث عدم اجرای مناسب قانون در زمینه افزایش قیمت خرید تضمینی می گردید.

با توجه به اینکه متولی واحدی در خصوص تعیین قیمت خرید تضمینی در قانون مشخص نشده بود، نمایندگان مجلس نیز توانایی نظارت و درخواست پاسخ از سوی دولت برای عدم اجرای قانون خرید تضمینی نداشتند. در سال ۱۳۹۹ نمایندگان مجلس شورای اسلامی با ارائه طرح جدید با تاکید بر نقاط ضعف قانون قبلی خواستار اصلاح قانون خرید تضمینی شدند. این اصلاحیه سرانجام در مجلس شورای اسلامی تصویب و پس از تایید شورای نگهبان به عنوان متن جدید قانون خرید تضمینی جهت اجرا ابلاغ شد.

در قانون جدید نمایندگان مجلس با انتخاب شورای جدید با عنوان «شورای قیمت گذاری» متشکل از نمایندگان کشاورزان و دولت خواستار بهبود سازکار تصمیم گیری بر سیاست های حمایت از تولید محصولات کشاورزی شدند. مسئولیت اجرای قانون خرید تضمینی در اصلاحیه جدید برعهده وزارت جهاد کشاورزی واگذار شد و این وزارتخانه در قبال تمامی تصمیمات اتخاذ شده در شورای قیمت گذاری مسئول شناخته می شود.

هدف اصلی در آخرین نسخه اصلاحی قانون خرید تضمینی، جلوگیری از عدم اجرای قانون توسط برخی از نهادهای دولت نظیر سازمان برنامه و بودجه به بهانه کمبود منابع مالی و پائین بودن قیمت واردات این محصول بود که اتفاقاً این نهادها در نهایت در قبال تصمیمات اتخاذ شده و اثرات منفی آن نظیر کاهش میزان تولید و افزایش واردات، پاسخگویی مناسبی به نمایندگان مجلس و کشاورزان نداشتند.

اما بررسی متن اصلاحی قانون در سال ۱۳۹۹ نشان می دهد همچنان برخی از اشکالات

قبلی در قانون جدید نیز همچنان وجود دارد که برخی از این اشکالات می‌تواند همچنان باعث عدم اجرای مناسب آن جهت تشویق کشاورزان برای تولید باکیفیت این محصول شود. اشکالات اصلی اصلاحیه قانون خرید تضمینی در سال ۱۳۹۹ به شرح زیر است:

- نبود منبع مالی مستقل در اختیار شورای قیمت گذاری به منظور تعیین مناسب قیمت خرید تضمینی محصولات اساسی کشاورزی علی‌الخصوص در شرایط تورمی که اختلاف زمانی فصل کاشت تا برداشت بیش از ۶ ماه زمان می‌برد و در مدت یاد شده ممکن است بخاطر شرایط تورمی قیمت تمام شده محصول دچار تغییر شده باشد و عدم تغییر قیمت باعث زیان کشاورزان در تولید گندم شود.
- نبود سازکار مناسب برای اعلام خودکار قیمت‌ها در صورت عدم اعلام قیمت‌ها توسط شورای قیمت گذاری
- نبود سازکار مشخص برای پیگیری قضائی افرادی که به هردلیلی از اجرای قانون امتناع می‌کنند.

قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب سال ۱۳۸۹

همانطور که پیش‌تر نیز به آن اشاره شد از جمله اشکالات شاخص سیاست خرید تضمینی تعیین نامناسب قیمت محصول، تحمیل هزینه‌های سنگین به دولت، کاهش کیفیت محصولات، افزایش ضایعات و ایجاد رانت و فساد در زمینه خرید و نگهداری گندم بود. به همین دلیل برخی از کارشناسان با توجه به تجربه دیگر کشورها در عرضه محصولات کشاورزی در بورس کالا خواستار راه‌اندازی و اجرای این سیاست در کشور شدند.

مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۹ با تصویب قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، در ماده ۳۳ آن خواستار اجرای سیاست قیمت تضمینی برای محصولات اساسی

کشاورزی شد تا ایرادات مطرح در قانون خرید تضمینی را برطرف کند.

طبق این سیاست، کشاورزان گندم‌های تولیدی خود را از طریق بورس کالا عرضه می‌کنند و خریداران نیز از این طریق محصول مورد نظر را در قیمت مشخص از کشاورزان خریداری می‌کنند. این سیاست در سال ۱۳۹۴ با تأخیر پنج ساله نسبت به زمان تصویب قانون به صورت آزمایشی در برخی از محصولات و استان‌ها به مرحله اجرا رسید. اجرای آزمایشی این سیاست به دلیل محدودیت‌های موجود در زمینه معرفی انبارهای لازم توسط بورس کالا، عدم آمادگی و آشنایی کشاورزان با سازکار بورس کالا و اجرای سیاست قیمت تکلیفی در حوزه آرد و نان با موفقیت همراه نشد.

سیاست قیمت تضمینی به دو روش گواهی سپرده کالایی و بازار فیزیکی در ایران کاربرد دارد. در شیوه گواهی سپرده کالایی، پس از تحویل محصول از سوی کشاورز و یا مالک کالا به انبارهای پذیرش شده از سوی بورس کالای ایران، گواهی سپرده کالایی (قبض انبار) از سوی انباردار، صادر شده و در اختیار کشاورز و یا مالک کالا قرار می‌گیرد. پس از صدور گواهی سپرده کالایی، کشاورز و یا مالک کالا می‌تواند با مراجعه به یکی از کارگزاران دارای مجوز معاملات در بورس کالای ایران و ارائه گواهی سپرده کالایی، درخواست فروش محصول خود را در بورس کالای ایران ارائه نماید.

در روش بازار فیزیکی نیز تولیدکنندگان مواد خام مانند پتروشیمی‌ها و فلزات و محصولات کشاورزی و... که به آن‌ها عرضه‌کننده گفته می‌شود، تولیدات خود را در بازار فیزیکی بورس کالا عرضه می‌کنند. مصرف‌کنندگان مواد اولیه نیز که به اصطلاح تولیدکنندگان هستند، این مواد اولیه را با سازکار مخصوص بازار خریداری می‌کنند. تفاوت بازار فیزیکی با بازار سنتی در قوانین حاکم بر آن و سازکار خرید آن و قیمت‌های شفاف آن است.

در جدول زیر تفاوت‌های گواهی سپرده کالایی و بازار فیزیکی در عرضه گندم در جدول زیر

ارائه شده است:

جدول ۴. تفاوت‌های گواهی سپرده کالایی و بازار فیزیکی

گواهی سپرده کالایی	بازار فیزیکی
تحويل محصول به انبار بورس کالا	تحويل محصول به انبار مباشر (عرضه‌کننده)
امکان چندبار خرید و فروش گواهی وجود دارد	هر محصول فقط یک بار خرید و فروش میشود
عرضه کننده لزوماً تولیدکننده نیست	فقط تولیدکننده میتواند محصول را عرضه کند
نظارت روی محصول و کیفیت آن صورت می‌گیرد	فقط روی قرارداد نظارت هست نه محصول
تسویه فقط نقدی صورت می‌گیرد	امکان تسویه اعتباری وجود دارد

علیرغم طراحی سازکارهای مناسب از سوی بورس کالا جهت عرضه گندم و دیگر محصولات کشاورزی در این بازار اما اجرای سیاست قیمت تضمینی در زنجیره گندم، آرد و نان به دلیل ماهیت این بازار با پیچیدگی‌های مختلفی همراه است. خرده پا بودن کشاورزان و بزرگ بودن خریداران، سیاست قیمت تکلیفی در حوزه آرد و نان، نبود انبارهای مناسب و استاندارد توسط بورس کالا در کشور و عدم همکاری شرکت بازرگانی دولتی ایران و تعاون روستایی ایران جهت شرکت در سیاست قیمت تضمینی از جمله چالش‌های اجرای این سیاست در کشور است.

در حال حاضر به دلیل اجرای سیاست قیمت تکلیفی در بخش آرد و نان، صنایع وابسته انگیزه‌ای برای خرید گندم مورد نیاز خود از طریق بورس کالا در قیمت‌های بالاتر از قیمت تکلیفی ندارند. این مسئله باعث برهم خوردن نظام عرضه کالاها و سازکار کشف قیمت در بورس کالاها می‌شود. به همین منظور دولت با طراحی سامانه‌های مختلف خرید و فروش گندم در کشور از طریق شرکت بازرگانی دولتی ایران اقدام به عرضه این محصول اساسی به کارخانجات آرد و دیگر صنایع غذایی مرتبط در قیمت‌های تکلیفی می‌کند.

به همین منظور نیاز است جهت اجرای سازکار بورس کالا اقدامات زیر صورت گیرد:

- عرضه گندم توسط تشکل های بزرگ تولیدی یا شرکت های مباشر در بورس کالا به جای کشاورزان خرده پا
 - پذیره نویسی انبارهای شرکت بازرگانی دولتی ایران و سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران و انبارهای بخش خصوصی در بورس کالا جهت پذیرش محصولات کشاورزان مطابق با استانداردهای تعیین شده
 - تغییر شیوه پرداخت یارانه نان به روش نقدی یا اعتباری جهت شکل گیری بازار گندم در بورس کالا
 - تامین سرمایه در گردش مورد نیاز کارخانجات آرد و صنایع غذایی جهت خرید گندم در قیمت های جدید و فروش آرد حاصل از آن به نانوایی ها
- بنابراین بدون توجه به نکات فوق به نظر می رسد اجرای سازکار بورس کالا در بازار گندم ایران امکان پذیر نخواهد بود.

بخش چهارم

بررسی موردی سیاست‌های حمایت از تولید گندم در آمریکا و اتحادیه اروپا

در تمامی کشورها معمولاً دولت‌ها نقش ویژه در حمایت از تولید و بازاریابی محصولات کشاورزی برعهده دارند. به صورت کلی با توجه به اهمیت دو محصول برنج و گندم سیاست‌های حمایتی دولت در زنجیره تولید و توزیع این محصولات بیشتر از سایر محصولات است.

حمایت از تولید محصولات کشاورزی در جهان به دو حالت حمایت‌های قیمتی و غیرقیمتی انجام می‌گیرد که دسته اول سیاست‌هایی هستند که مستقیماً مربوط به نرخ خرید و فروش محصول و مدیریت بازار هستند. به عنوان مثال سیاست خرید تضمینی، سیاست قیمت تضمینی، مشوق‌های صادراتی، تعیین تعرفه‌های واردات و... شامل این دسته هستند. حمایت‌های غیرقیمتی نیز شامل آن دسته از حمایت‌هایی است که مستقیماً مربوط به قیمت محصول مربوط نمی‌شود و در جهت توسعه زیرساخت‌های تولید انجام می‌شود. حمایت از توسعه مکانیزاسیون، بیمه محصولات کشاورزی، ترویج و افزایش دانش کشاورزان، سیاست‌های توسعه روستایی و حفاظت از منابع آبی و خاکی از جمله این سیاست‌ها است.

در این راستا به صورت خلاصه مدل‌های حمایت از تولید گندم در آمریکا و اتحادیه اروپا ارائه و بررسی می‌شود.

آمریکا

آمریکا از بزرگ‌ترین تولیدکنندگان گندم در جهان است که سالانه بیش از ۶۰ میلیون تن

از این محصول اساسی تولید می‌کند. میزان مصرف گندم در آمریکا در حدود ۲۸ میلیون تن است و مابقی گندم‌های تولید شده در این کشور ذخیره‌سازی و به کشورهای نظیر مکزیک، ژاپن، کره جنوبی، فیلیپین و... صادر می‌شود.

دولت آمریکا به منظور جلوگیری از کاهش تولید گندم و نیز حمایت از کشاورزان در مقابل نوسانات معاملات تجاری، همواره از تولیدکنندگان این محصول به روش‌های متعدد و متنوع حمایت می‌کند. به طور خاص آمریکا در جنگ تجاری اخیر با چین، حمایت‌های بسیاری را از تولیدکنندگان گندم برای پوشش زیان آن‌ها در دستور کار قرار داد.^۱

گندم سومین محصول پرتولید کشاورزی در آمریکا بعد از ذرت و سویا است. کشاورزان آمریکایی در سال ۲۰۲۰ بیش از ۴۹ میلیون تن انواع گندم را در بیش از ۱۵ میلیون هکتار زمین زراعی تولید کردند.^۲ طبق اعلام وزارت کشاورزی آمریکا سرانه مصرف گندم در این کشور از ۱۰۲ کیلوگرم در سال ۱۸۷۹ به ۵۹ کیلوگرم در سال ۲۰۱۹ رسیده است.^۳

طبق اعلام وزارت کشاورزی آمریکا USDA و سازمان OECD^۴، این کشور در میان بزرگترین تولیدکنندگان گندم در جهان، حمایت به نسبت کمتری از کشاورزان دارد. آمریکا طی سال‌های گذشته با تعیین قوانین پنج ساله کشاورزی در حمایت از کشاورزان راهبردهای مختلفی برای تولید محصولات اساسی اتخاذ کرده است.

۱. پایگاه تحلیلی مسیر اقتصاد؛ کد خبر: ۱۰۲۶۳۵

2. fao.org/faostat/en/#data/QCL

3. ers.usda.gov/topics/crops/wheat/

4. oecd-ilibrary.org/docserver-9789264096721/sum-en.pdf?expires&1615629407=id&accname=guest&checksum99=DDDEF0A25912DED30D76E291C25F5A

جدول ۵. خلاصه ای از قوانین و سیاست های جامع حمایت از تولید گندم و دیگر محصولات کشاورزی

قانون کشاورزی سال	ویژگی اساسی قانون کشاورزی
۱۹۸۵	• تثبیت برنامه پرداخت مستقیم به محصولات مشخص • برآورد موجودی ذخایر برای محاسبه برنامه های سطح زیر کشت
۱۹۹۰	• اجازه کشت دانه های روغنی و محصولات جایگزین بدون از دست دادن یارانه ها • استفاده از آمار و ارقام مربوط به ذخایر برای برنامه سطح زیر کشت
۱۹۹۶	• پرداخت یارانه به محصولات بر اساس قیمت های جاری و سطح تولید به جای پرداخت جبرانی بر اساس قیمت هدف • تثبیت و کاهش پرداخت های حمایتی طی اجرای قانون • حفظ پرداخت های ثابت برای محصولات • حذف اکثر محدودیت های کشت
۲۰۰۲	• ادامه برنامه وام های کمکی برای بازاریابی • تدوین برنامه جدید پرداخت های ادواری • جایگزین پرداخت های انعطاف پذیر برای تولید به جای پرداخت های مستقیم
۲۰۰۸	• تداوم پرداخت های مستقیم، پرداخت های ضدادواری و تسهیلات بازاریابی • پایان برنامه افزایش صادرات • افزایش سرمایه گذاری برای کمک غذایی محلی • افزایش حمایت های قیمتی (مانند نرخ بهره و قیمت های هدف) برای تعدادی از محصولات نظیر شکر • تدوین برنامه جدید حمایت از درآمد
۲۰۱۴	• تداوم سیاست قیمت هدف برای محصولات تحت پوشش نظیر ذرت، گندم، سویا، برنج، دانه های روغنی و حبوبات • حذف پرداخت مستقیم، ضدسیکل و پرداخت یارانه بر اساس درآمد حداقل (ACRE)^۱ • تدوین دوباره جدید حمایتی از دست دادن قیمت (PCL)^۲ و پوشش ریسک کشاورزی (ARC) برای محصولات تحت پوشش
۲۰۱۹	• تداوم اجرای دوباره جدید حمایتی از دست دادن قیمت (PCL) و پوشش ریسک کشاورزی (ARC) برای محصولات تحت پوشش • تداوم پرداخت تسهیلات بازاریابی برای محصولات گندم، دانه های روغنی، برنج • تدوین برنامه های حمایتی حفاظتی از کشاورزان در برابر بلایای طبیعی

۱. در این سیاست حمایتی، دولت آمریکا با مشخص کردن سطح حداقل درآمد کشاورزان برای تولید محصولات کشاورزی، کشاورزانی که پائین تر از سطح تعیین شده درآمد کسب کرده باشند را حمایت می کند. میزان حمایت به اندازه تفاوت درآمد کشاورزان با سطح درآمد مطلوب تعیین شده توسط وزارت کشاورزی آمریکا در هر سال است.

۲. محاسبات مربوط به یارانه کشاورزان از طریق مقایسه حداقل قیمت اعلامی از سوی دولت و قیمت فروش محصول توسط کشاورزان محاسبه شده و چنانچه قیمت فروش محصولات کشاورزان پائین تر از قیمت مرجع اعلامی از سوی دولت باشد، مابه التفاوت قیمت ها در قالب یارانه به کشاورزان پرداخت می شود.

همانطور که در جدول مربوط نیز مشخص است سیاست‌های حمایت از کشاورزی در آمریکا در قالب برنامه‌های پنج ساله دنبال می‌شود. این قوانین هر ساله در برنامه‌های بودجه ایالتی این کشور باید به صورت مشخص تعیین و اجرا شوند. در آخرین قانون کشاورزی مربوط به سال ۲۰۱۹ بیش از ۶۰ سیاست و برنامه حمایت مستقیم و غیرمستقیم از کشاورزان در نظر گرفته شده است.

طبق اعلام سایت دولت فدرال آمریکا بیشتر یارانه‌های مستقیم دولت به کالاهای زراعی پرداخت می‌شود و دامداران و باغداران کمترین یارانه دریافتی را از دولت دارند. به عنوان مثال در سه برنامه بزرگ حمایتی بیمه محصولات، ARC و PLC بیش از ۷۰ درصد یارانه‌ها مربوط به تولیدکنندگان ذرت، سویا و گندم است.

الف) بیمه محصولات کشاورزی

یکی از سیاست‌های دولت آمریکا در قبال محافظت از کشاورزان در این کشور بیمه کشاورزان و محصولات تولیدی آن‌ها است. این برنامه توسط آژانس مدیریت ریسک وزارت کشاورزی آمریکا^۱ اجرا می‌شود و طی پنج سال گذشته بیش از ۸ میلیارد دلار یارانه برای اجرای سیاست‌های بیمه‌ای دولت آمریکا در نظر گرفته شده است.

یارانه بیمه محصولات کشاورزی مشمول حق بیمه کشاورزان و یارانه شرکت‌های بیمه می‌شود. دولت در طول پنج سال گذشته به ترتیب ۶٫۷ و ۱٫۵ میلیارد دلار برای سهم حق بیمه کشاورزان و یارانه شرکت‌های بیمه تخصیص داد.

ب) پوشش ریسک‌های کشاورزی^۲

پوشش ریسک‌های کشاورزی یا به اختصار «ARC» نوعی از یارانه پرداخت مستقیم به

1. SDA's Risk Management Agency

2. Agriculture Risk Coverage

کشاورزان است که در قالب راهبرد مشخص توسط دولت آمریکا ارائه می‌شود. بر اساس این برنامه چنانچه درآمد کشاورزان در هر هکتار از میانگین درآمد سایر کشاورزان کمتر باشد، مشمول دریافت این یارانه می‌شوند.

بنابراین چنانچه کشاورزان به دلایل تجاری دچار افت قیمت محصول و درآمد شوند مشمول دریافت این یارانه می‌شوند. طبق اعلام دولت فدرال آمریکا در سال ۲۰۱۷ بیش از ۳,۷ میلیارد دلار یارانه در قالب ARC به کشاورزان پرداخت شده است.^۱

ج) پوشش ریسک قیمت^۲

پوشش ریسک قیمت یا به اختصار «PLC» نیز یکی دیگر از یارانه های پرداختی دولت آمریکا به کشاورزان است. در این برنامه چنانچه قیمت بازار محصولات کشاورزی منتخب از قیمت مرجع اعلامی از سوی کنگره آمریکا پایین‌تر باشد، کشاورزان مشمول دریافت یارانه به اندازه تفاوت قیمت جاری با مرجع خواهند شد.

بررسی آمارهای اعلامی از سوی دولت فدرال آمریکا نشان می‌دهد در سال ۲۰۱۷ بیش از ۳,۲ میلیارد دلار یارانه از محل PLC به کشاورزان مشمول این طرح پرداخت شده است.^۳

ابزارهای مورد استفاده در آمریکا برای مدیریت بازار گندم در آمریکا استفاده از سازکار بورس کالا و کشت قراردادی است. دولت برای شکل‌گیری این دو سازکار در آمریکا اقدام به ایجاد و تقویت تشکل‌ها و شرکت‌های بزرگ تولید و تجارت گندم و دیگر محصولات کشاورزی در این کشور کرده است. در این کشور بخش بزرگ خصوصی هدایت‌کننده درزنجیره گندم،

1. www.mehrnews.com/news4437728//

2. Price Loss Coverage

3. downsizinggovernment.org/agriculture/subsidies

آرد و نان شامل انجمن ملی گندم^۱، انجمن ملی آردسازان^۲ و تعاونی تولید کنندگان نان^۳ است. این سه انجمن وظیفه اصلی در اتخاذ تصمیم‌های مهم در حوزه‌های گندم، آرد و نان دارند و با توجه به منافع بخش خود اقدام به رایزنی با دیگر بخش‌ها و دولت این کشور می‌کنند.

خرید و فروش گندم در آمریکا از طریق سه بازار اصلی بورس کالای شیکاگو^۴، هیئت تجاری کانزاس و بورس غلات میناپولیس^۵ انجام می‌گیرد. همچنین تأمین گندم در این کشور به روش کشت قراردادی نیز توسط دو نوع قرارداد تولید و بازاریابی توسط متقاضیان این محصول اساسی در آمریکا صورت می‌گیرد.

از طرف دیگر سازکار پرداخت یارانه نان در آمریکا در قالب طرح برنامه کمک غذایی snap و از طریق فروشگاه‌های عرضه محصولات غذایی در انواع فروشگاه‌های خرد عرضه محصولات غذایی^۶، سوپر مارکت‌ها و هایپرمارکت‌ها، انجام می‌شود. در این طرح دولت‌های فدرال کارت الکترونیکی EBT برای سرپرست خانوار مشمول حمایت صادر می‌کنند که این کارت‌ها مانند کارت نقدی و بانکی رایج در آمریکا است. این کارت نقدی در فروشگاه‌های مواد غذایی مشخص و برای محصولات تحت پوشش نظیر نان و... قابلیت استفاده دارد و در سایر مراکز و محصولات کارایی ندارد.

این نحوه پرداخت یارانه نان در انتهای زنجیره باعث شکل‌گیری بازار خرید و فروش گندم و آرد در بخش‌های قبلی شود. به عبارت دیگر با توجه به نحوه پرداخت یارانه نان به صورت اعتباری، ثبات اقتصادی و نظارت بر جریان مالی و فیزیکی کالا در این کشور امکان خرید و

1. Uswheat

2. Nama

3. ASB

4. CBOT

5. MGEX

6. NACS

فروش گندم از طریق سازکارهای بورس کالا و کشت قراردادی فراهم شده است.

اتحادیه اروپا

اتحادیه اروپا طی ۶۰ سال گذشته به منظور پاسخگویی به نیاز غذایی کشورهای عضو و همچنین استفاده از منابع طبیعی سرشار در این قاره، حمایت های متعددی از بخش کشاورزی را در دستور کار قرار داده است.

این اتحادیه که متشکل از ۲۷ کشور است در حال حاضر بالغ بر ۱۱ میلیون مزرعه کشاورزی دارد که حدود ۲۲ میلیون نفر به صورت مستقیم در بخش کشاورزی و حدود ۱۸ میلیون شغل دیگر در زنجیره تامین محصولات غذایی در کشورهای عضو این اتحادیه مشغول به فعالیت هستند تا نیاز بازارهای داخلی و جهانی را تامین کنند.

برنامه حمایت از کشاورزی و تولید مواد غذایی اتحادیه اروپا در قالب برنامه ریزی سیاست حمایتی موسوم به CAP^۱ انجام می شود. این سیاست به عبارت ساده تر همان حمایت مستقیم یارانه ای از کشاورزان برای تامین امنیت غذایی است.

سیاست مشترک کشاورزی CAP از سال ۱۹۶۲ در اتحادیه اروپا آغاز شده و طی سال های ۱۹۹۲، ۲۰۰۳ و ۲۰۱۳ اصول اصلی این سیاست مورد بازنگری قرار گرفته است. اصلاحات اصلی این سیاست به شرح زیر است:

• ۱۹۹۲: تغییر حمایت از تولیدکنندگان از طریق حمایت از درآمد و پرداخت یارانه مستقیم

• ۲۰۰۳: تامین امنیت غذایی به لحاظ کمی و کیفی در کنار حمایت از کشاورزان

• ۲۰۱۳: تامین اهداف مبتنی بر دو اصلاح قبلی در این سال و اتخاذ پرداخت یارانه سبز

به کشاورزان

مخارج و هزینه‌های بخش کشاورزی اتحادیه اروپا توسط دو صندوق که بخشی از بودجه عمومی این اتحادیه هستند، تأمین مالی می‌شوند. «صندوق ضمانت کشاورزی اروپا»^۱ و «صندوق حمایت از توسعه روستایی»^۲ دو منبع مالی یارانه کشاورزی هستند که در جهت کمک مالی به کشاورزان و اجرای برنامه‌های توسعه روستایی کشورهای عضو تشکیل شدند. حمایت‌های کشاورزی در اتحادیه اروپا به سه بخش پرداخت‌های مستقیم، اقدامات تنظیم و حمایت از بازار محصولات کشاورزی و سیاست‌های توسعه روستایی^۳ تقسیم می‌شود که در ادامه به بررسی مختصر این سیاست‌ها پرداخته می‌شود.

الف) پرداخت‌های مستقیم^۴

طبق اعلام کمیسیون کشاورزی اتحادیه اروپا به منظور تأمین درآمد مناسب برای کشاورزان در مقایسه با سایر مشاغل تجاری پرداخت‌های مستقیم به تولیدکنندگان در قالب وسعت اراضی تحت کشت محصولات مورد نظر صورت می‌گیرد. این اقدام کمیسیون کشاورزی به منظور کاهش ریسک‌های تولید آن دسته از محصولاتی که وابستگی بسیار زیاد به نوسانات آب و هوایی دارند، صورت می‌گیرد.

کمیسیون کشاورزی اتحادیه اروپا همچنین به کشاورزان جوان نیز پرداخت‌های جداگانه‌ای در نظر می‌گیرد. در حال حاضر حدود ۱۱ درصد از کل مزارع در اتحادیه اروپا توسط کشاورزان زیر ۴۰ سال اداره می‌شود به همین دلیل مسئولین دولتی اتحادیه اروپا به منظور تداوم تولید محصولات کشاورزی حمایت‌های ویژه‌ای برای تشویق جوانان برای انجام فعالیت‌های کشاورزی در نظر می‌گیرند.^۵

1. EAGF

2. EAFRD

3. ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/sustainability/sustainable-cap_en

4. Income support

5. ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/young-farmers_en

علاوه بر این حمایت، کشورهای اتحادیه اروپا پرداخت‌های دیگری برای حمایت از مزارع کوچک و متوسط نیز می‌توانند داشته باشند. به صورت کلی پرداخت‌های مستقیم در این روش به سطح زیرکشت مزارع اختصاص دارد و توجهی به میزان تولید ندارد. البته این سیاست حمایتی به منظور پرداخت عادلانه‌تر به کشاورزان برای بازه ۲۷-۲۰۲۳ تغییر خواهد کرد.^۱

ب) اقدامات بازار^۲

در این بخش کمیسیون کشاورزی اتحادیه اروپا در نظر دارد با مداخله‌های آگاهانه در بازار محصولات کشاورزی شرایط مناسبی برای کشاورزان رقم بزند تا در نوسانات قیمتی و تجاری دچار کمترین زیان بشوند. این بخش از سیاست‌های حمایتی در قالب قوانین سازماندهی بازار مشترک کشاورزی CMO^۳ در اتحادیه اروپا انجام می‌گیرد. اقدامات مداخله در بازار محصولات کشاورزی در اروپا از طریق صندوق ضمانت کشاورزی اروپا EAGF انجام می‌گیرد.

• مداخله عمومی

مداخله عمومی یکی از سیاست‌های اتحادیه اروپا برای تنظیم بازار محصولات کشاورزی است به نحوی که در زمان افزایش عرضه محصولات کشاورزی یا کاهش قیمت محصولات در بازار دولت با خرید و ذخیره‌سازی محصولات کشاورزان آن را در شرایط کمبود عرضه یا افزایش قیمت‌ها وارد بازار می‌کند.

1. ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained_en

2. Market measures

3. Common Market Organisations

• حمایت از تعاونی یا سازمان های تولیدی

یکی دیگر از اقدامات قابل توجه اتحادیه اروپا در زمینه افزایش قدرت کشاورزان در بازار حمایت و ایجاد تعاونی یا سازمان های تولید است. این سازمان ها در همکاری با کشاورزان اقدام به افزایش قدرت چانه زنی کشاورزان در طول زنجیره تامین می نمایند. سازمان های تولید کننده (Pos) یا انجمن سازمان های تولیدکننده (APOs) به کشاورزان برای کاهش هزینه های مبادله کمک می کنند و در زمینه فرآوری و بازاریابی محصولات کشاورزی با کشاورزان همکاری دارند.

• نظارت بر شیوه های ناعادلانه تجارت

کشورهای عضو اتحادیه اروپا مانند سایر کشورها با مشکل خرده پا بودن بازیگران زنجیره های ارزش محصولات کشاورزی مواجه هستند. در چنین شرایطی بازیگران کوچک در مقابل بازیگران بزرگ معمولاً از قدرت چانه زنی مناسب برخوردار نیستند و اغلب معاملات تجاری در زنجیره باعث زیان کشاورزان و دیگر بازیگران خرده پا می شود.

به همین منظور کمیسیون کشاورزی اتحادیه اروپا برای حمایت از کشاورزان و تولیدکنندگان خرده پا، قوانین و بسته های حمایتی مشخصی در نظر گرفته است. در قانون جدید نظارت بر شیوه های تجارت ناعادلانه که در سال ۲۰۱۹ مورد تصویب قرار گرفت، ۱۶ مورد معامله تجارت ناعادلانه را ممنوع اعلام کرده است.

معاملات ناعادلانه در قالب دو گروه «سیاه» و «خاکستری» دسته بندی می شوند که معاملات گروه سیاه به صورت کلی ممنوع است. معاملات و تجارت گروه «خاکستری» نیز گروهی از معاملات هستند که در صورت توافق طرفین توسط کمیسیون کشاورزی اتحادیه اروپا به رسمیت شناخته می شوند در غیراین صورت این معاملات نیز به نفع کشاورزان و تولیدکنندگان خرده پا ملغی می شوند.

به صورت کلی در این شیوه حمایت آن دسته از بازیگرانی که کمتر از ۳۵۰ میلیون یورو گردش مالی در سال دارند جز بازیگران و تامین کننده‌های خرده‌پا محسوب می‌شوند. این میزان گردش مالی برای شناخت عوامل ضعیف در زنجیره به عنوان معیار اصلی قلمداد می‌شود.^۱

• مدیریت تجارت از طریق تعرفه گذاری محصولات

یکی دیگر از اقدامات حمایتی اتحادیه اروپا در مدیریت بازار محصولات کشاورزی تعیین تعرفه‌های ترجیحی است. نرخ تعرفه معمولاً در توافقات تجاری میان اتحادیه اروپا و برخی دیگر از کشورها تعیین و اجرایی می‌شود. مسئولیت تعیین و اجرایی نرخ‌های تعرفه بر عهده کمیسیون کشاورزی و بخش اتحادیه گمرکی اتحادیه اروپا است.

نرخ‌های تعرفه واردات و صادرات در اروپا از طریق همکاری اتحادیه گمرکی و کمیسیون کشاورزی تعیین می‌شود. از سویی دیگر مجوز و ممنوعیت‌های واردات و صادرات تنها توسط کمیسیون کشاورزی اتحادیه اروپا صادر می‌شود.

در قوانین تعرفه‌ای اتحادیه اروپا سهمیه‌های مشخصی برای واردات گندم از دو کشور ایالات متحده آمریکا و کانادا در نظر گرفته شده است. نرخ تعرفه‌ها و حجم واردات این محصول اساسی از این دو کشور هر ساله بر اساس ظرفیت اعلامی از سوی کمیسیون کشاورزی تعیین و ابلاغ می‌شود. البته برای واردات گندم از این دو کشور استانداردهای خاصی مدنظر گرفته شده است که سایر کشورها از چنین قابلیت‌هایی جهت صادرات محصول به کشورهای عضو اتحادیه اروپا برخوردار نیستند. به عنوان مثال گندم‌های وارداتی باید از درجه کیفی بالایی برخوردار باشند.

1.ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_en

از سویی دیگر سهمیه‌های واردات نیز بر اساس قوانین تعرفه‌ای اتحادیه اروپا نیز به صورت ثابت در هر ماه حداکثر ۵۹۷ هزار تن در نظر گرفته شده است. این حجم از واردات برای کنترل عرضه و تقاضای گندم در کشورهای اروپایی است.^۱

بازار گندم، آرد و نان در کشورهای عضو اتحادیه اروپا به صورت کلی شباهت‌هایی با یکدیگر دارد و مانند آمریکا، دولت‌های عضو بازار گندم را از طریق دو سازکار بورس کالا و کشت قراردادی مدیریت می‌کنند. به همین منظور دولت کشورهای عضو اتحادیه اروپا اقدام به پرداخت یارانه‌های غذایی در قالب کمک‌های نقدی و کالایی به اقشار آسیب‌پذیر خود می‌کنند تا در شرایط نوسانات قیمتی از زیان مصرف‌کنندگان جلوگیری نمایند.

به عنوان مثال دولت ایتالیا یکی از تولیدکنندگان بزرگ گندم در اتحادیه اروپا است که برای مدیریت بازار مصرف نان اقدام به ارائه یارانه نقدی و اعتباری در قالب کارت‌های بانکی اقشار آسیب‌پذیر می‌کند.^۲

1. eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX32008:R1067

2. www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Carta-Acquisti/Pagine/default.aspx

بخش پنجم

سیاست‌ها و اقدامات پیشنهادی به منظور تولید پایدار گندم

همانطور که در بخش اول این گزارش بررسی شد، ایران توانایی تولید بیش از نیاز خود را به صورت بالقوه دارد. به منظور تولید پایدار و تثبیت میزان تولید گندم در کشور باید چارچوب برنامه‌های حمایتی دولت مشخص و قابلیت اجرایی داشته باشد.

بازار گندم تحت تاثیر بازار مصرف نان و سیاست‌های حمایتی این بخش قرار دارد بنابراین تمامی سیاست‌های پیشنهادی دولت باید با رعایت محدودیت‌های مربوط به مدیریت بازار مصرف نان باشد. بر این اساس سازکار پیشنهادی برای مدیریت پایدار تولید گندم و افزایش تولید به میزان یاد شده به شرح زیر است:

۱. مدیریت واحد زنجیره گندم، آرد و نان توسط وزارت جهاد کشاورزی

از جمله چالش‌های جدی در حوزه تولید و تامین غذای اساسی طی سالیان گذشته داشتن متولی‌های مختلف در طول یک زنجیره تامین بود. از سال ۱۳۹۱ با تصویب قانون تمرکز وظایف بازرگانی در بخش کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی متولی امر تولید و تجارت محصولات اساسی کشاورزی در کشور شد. یکی از زنجیره‌هایی که وزارت جهاد کشاورزی تا مرحله پس از تولید آرد می‌تواند مدیریت آن را برعهده داشته باشد، زنجیره گندم، آرد و نان است.

مدیریت واحد زنجیره گندم، آرد و نان به منظور اتخاذ سیاست‌های مناسب برای حمایت از تولید گندم امری ضروری است. وزارت جهاد کشاورزی باید هرچه سریعتر کارگروه گندم، آرد

و نان را تشکیل داده و اصناف مرتبط با حوزه آرد و نان را برای تثبیت تولید گندم در کشور با هماهنگی با وزارت صمت در اختیار داشته باشد. این شورا وظیفه سیاست گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر امور آرد و نان را باید در سراسر کشور برعهده داشته باشد.

۲. اصلاح قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی

همانطور که در بخش دوم این گزارش گفته شد قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی در سال ۱۳۹۹ به منظور رفع برخی از مشکلات نظیر قیمت گذاری مناسب و ایجاد پاسخگویی توسط دولت نسبت به تصمیمات اتخاذ شده در خصوص قیمت گذاری محصولات اساسی کشاورزی توسط نمایندگان مجلس اصلاح شد.

بررسی متن و سازکار اجرای این قانون طی دو سال اخیر نیز نشان داد که اصلاحات مدنظر نمایندگان مجلس کافی نبوده و اهداف مدنظر در قانون یعنی قیمت‌گذاری مناسب و به‌موقع، پاسخگویی نسبت به تصمیمات اتخاذ شده و افزایش کیفیت تولیدات را تأمین نمی‌کند.

به همین منظور اصلاحات زیر جهت بهبود عملکرد دولت در اجرای قانون خرید تضمینی ضروری به نظر می‌رسد:

الف) تعیین منبع مالی مستقل و مشخص از محل درآمدهای بخش کشاورزی به اجرای قانون خرید تضمینی

در اصلاحیه جدید قانون، منبع مالی مشخصی برای اجرای مناسب آن نظیر تعیین درست قیمت خرید تضمینی و پرداخت به موقع مطالبات کشاورزان در نظر گرفته نشده است. همانطور که پیش‌تر نیز اشاره شد مشکل اصلی تعیین مناسب قیمت خرید تضمینی مخالفت سازمان برنامه و بودجه در تخصیص منابع مالی لازم برای این سیاست حمایتی به بهانه کمبود منابع است.

در قانون جدید نیز چنانچه شورای قیمت گذاری خواستار تعیین قیمت خاصی برای گندم و دیگر محصولات کشاورزی باشد اما سازمان برنامه و بودجه به بهانه کمبود منابع مالی با پیشنهاد شورای قیمت گذاری مخالفت کند، اجرای قانون با مشکل مواجه خواهد شد. به عنوان مثال این شورا در شهریور سال ۱۴۰۰ قیمت خرید تضمینی گندم را ۷۵۰۰ تومان تعیین کرد اما با رشد هزینه های تولید و افزایش قیمت نهاده های دامی در طول فصل کشت، این شورا به دلیل محدودیت منابع مالی امکان افزایش قیمت گندم را نداشت تا اینکه مجلس شورای اسلامی با توجه به اختیارات قانونی، توانست منابع حاصل از حذف تخصیص ارز ترجیحی به واردات گندم را از لایحه بودجه ۱۴۰۱ حذف کند و این منابع را صرف افزایش قیمت خرید تضمینی این محصول اساسی تا سقف ۹۵۰۰ تومان نماید. در نهایت شورای قیمت گذاری در فروردین ماه سال ۱۴۰۱ با استفاده از منابع جدید آزاد شده از محل حذف دلار ۴۲۰۰ تومانی توانست قیمت خرید تضمینی گندم را به ۱۱۵۰۰ تومان افزایش دهد.

به همین منظور نیاز است منبع مالی مشخصی برای تعیین مناسب قیمت گندم در قانون خرید تضمینی در نظر گرفته شود که بر اساس این منبع مالی، وزارت جهاد کشاورزی قدرت اعمال سیاست های حمایتی نظیر تعیین قیمت مناسب برای محصولات اساسی کشاورزی نظیر گندم را داشته باشد.

ب) سازکار تعیین خودکار قیمت ها در صورت عدم اعلام قیمت توسط دولت

یکی دیگر از مشکلات اجرای قانون خرید تضمینی در سال های گذشته تاخیر در اعلام قیمت این محصول اساسی در موعد تعیین شده در قانون «پایان شهریور ماه مصادف با آغاز فصل زراعی جدید» بود. این ایراد در قانون جدید نیز وجود دارد که به هر دلیلی اعضای شورای قیمت گذاری به توافق مناسبی در خصوص قیمت گندم دست پیدا نکنند در چنین شرایطی با توجه به اهمیت تولید گندم در کشور، تولیدکنندگان نباید منتظر تعیین و تکلیف قیمت در اول سال زراعی باشند و باید سازکار مشخصی برای اعلام قیمت خودکار در این

قانون توسط نمایندگان مجلس پیش بینی شود.

ج) تعیین سازکار محاکمه قضائی برای متخلفان عدم اجرای قانون با توجه به قانون مجازات کارکنان دولت

با توجه به اهمیت اجرای این قانون برای تأمین امنیت غذایی کشور نیاز است در صورت عدم اجرای مناسب این قانون توسط وزارت جهاد کشاورزی یا هر نهاد دولتی دیگر، به عنوان مثال عدم تعیین قیمت گندم متناسب با شاخص‌های اعلامی، در کنار پیگیری‌های سیاسی «سؤال و استيضاح از وزیر جهاد کشاورزی به عنوان متولی اصلی اجرای قانون توسط مجلس» مجازات قضائی نیز برای مسببین اصلی عدم اجرای قانون در نظر گرفته شود.

د) طراحی سازکار تعیین مناسب قیمت متناسب با کیفیت محصول

در سیاست خرید تضمینی، قیمت مشخصی برای درجه‌های مختلف کیفیت گندم تعیین نمی‌شود و این موضوع نیز انگیزه کافی برای بهبود درجه کیفیت محصول را در بین کشاورزان ایجاد نمی‌کند. البته دولتی بودن فرایند خرید تضمینی نیز امکان تعیین قیمت متنوع برای کیفیت‌های مختلف محصول را به دلیل ایجاد فسادهای گسترده در مراکز خرید فراهم نمی‌کند. لذا با توجه به این اشکال و اهمیت تولید محصول با کیفیت در کشور نیاز به استفاده از سازکارهای دیگری برای تولید و خرید گندم با کیفیت از کشاورزان نظیر استفاده از بورس کالا «روش بازار فیزیکی» و کشت قراردادی با شرکت مباشر خرید دولتی است.

۳. افزایش بهره‌وری تولید گندم با اجرای سازکار کشت قراردادی و بورس کالا

همانطور که پیش‌تر نیز گفته شد امکان تولید پایدار گندم به روش کشت دیم فراهم است به همین منظور نیاز است دولت با طراحی نظام مناسبی، بیش از ۳۸۴ کارخانه تولید آرد و بسیاری دیگر از صنایع غذایی مرتبط با محصول گندم را به اراضی تولید متصل کند تا این کارخانجات در قالب کشت قراردادی با کشاورزان، محصول مورد نظر خود را در زمان برداشت محصول دریافت کنند.

در سیاست خرید تضمینی، قیمت مشخصی برای درجه‌های مختلف کیفیت گندم تعیین نمی‌شود و این موضوع نیز انگیزه کافی برای بهبود درجه کیفیت محصول را در بین کشاورزان ایجاد نمی‌کند. البته دولتی بودن فرایند خرید تضمینی نیز امکان تعیین قیمت متنوع برای کیفیت‌های مختلف محصول را به دلیل ایجاد فسادهای گسترده در مراکز خرید فراهم نمی‌کند. لذا با توجه به این اشکال و اهمیت تولید محصول با کیفیت در کشور نیاز به استفاده از سازکارهای دیگری برای تولید و خرید گندم با کیفیت از کشاورزان نظیر استفاده از بورس کالا «روش‌های گواهی سپرده و بازار فیزیکی» و کشت قراردادی با شرکت مباشر خرید دولتی، کارخانجات آرد و یا سایر صنایع غذایی مرتبط است.

نقش دولت در این زمینه ارائه شرایط قرارداد و اطلاعات صحیح از بازار محصول برای کشاورزان و تعاونی‌های تولید است که در تدوین کشت قراردادی با کارخانجات آردسازی دچار مشکل نشوند. دولت سیاست‌های حمایتی خود را منوط به قراردادهای ثبت شده بین کارخانجات آرد و نان با کشاورزان می‌کند. به عبارتی دیگر یارانه پرداختی به کشاورزان نظیر یارانه سوخت، بیمه و... را پس از تدوین کشت قراردادی با کشاورزان تسویه می‌کند.

یکی از مزایایی اجرای کشت قراردادی در کشور افزایش بهره‌وری در تولید به دلیل کسب

سهم بازار بیشتر توسط صنایع غذایی است. در این راستا بسیاری از کارخانجات آرد و صنایع مرتبط با گندم با توسعه دانش و فناوری در زمینه کشت گندم زمینه افزایش تولید در واحد سطح را فراهم می‌کنند. همانطور که پیش‌تر نیز گفته شد دو بخش خاک و بذر دو مولفه اصلی در تولید دیم محسوب می‌شود.

طبق آخرین اطلاعاتیه موسسه تحقیقات دیم بیش از ۸۷ رقم جدید بذر متناسب با اقلیم اخیراً توسط این موسسه به کشاورزان معرفی شده است. ۳۱ رقم از بذرهای معرفی شده مربوط به گندم دیم است و طبق اعلام این موسسه رقم‌های جدید معرفی شده امکان تولید در واحد سطح بالاتری نسبت به رقم‌های موجود بذر دارند.

البته اجرای این دو روش منوط به اصلاح سیاست حمایتی دولت در بازار آرد و نان کشور است، چرا که اجرای سیاست قیمت تکلیفی باعث عدم ورود کارخانجات تولید آرد و صنایع غذایی برای تولید گندم به روش کشت قراردادی و یا خرید این محصول از طریق بورس کالا می‌شود.

بخش ششم

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تامین امنیت غذایی به معنی تامین غذای کافی و مغذی برای تمامی مردم یک کشور است. در مفهوم امنیت غذایی مسئله دسترسی اقتصادی و فیزیکی به غذای اساسی باعث شده است تا دولت‌ها در این زمینه نقش‌های گوناگونی را ایفا کنند.

گندم به دلیل تامین نان مصرفی مردم یکی از محصولات اساسی کشاورزی است و نقش ویژه‌ای در تامین سلامت و امنیت غذایی در ایران و جهان دارد. بررسی سیاست‌های حمایت از تولید گندم در آمریکا و اتحادیه اروپا نشان داد این کشورها حمایت‌های مختلفی از تولید این محصول دارند. این برنامه‌ها شامل سیاست‌های قیمتی و غیرقیمتی نظیر حمایت مستقیم از درآمد کشاورزان، محافظت در برابر ریسک‌های تجاری و آب و هوایی و توسعه زیرساخت‌های تولید هستند.

این در حالی است که بررسی مسائل تولید گندم در کشور نشان می‌دهد که سیاست‌های دولت در زمینه تشویق کشاورزان برای افزایش تولید نیازمند تغییراتی است. دولت از سال ۱۳۶۸ به منظور تشویق کشاورزان به تولید این محصول اساسی اقدام به اجرای سیاست خرید تضمینی گندم کرده است که به دلیل اشکالات موجود در قانون و عدم اجرای مناسب آن توسط برخی از دولت‌ها، ایران تنها در دو مقطع به خودکفایی در تولید گندم رسیده است و در مابقی سال‌ها همواره واردات این محصول وجود داشته است. در این راستا ۳ اقدام پیشنهادی به منظور تثبیت جایگاه تولید گندم در کشور پیشنهاد شد.

مدیریت زنجیره گندم، آرد و نان با توجه به اهمیت سیاست‌گذاری یکپارچه در تامین گندم و

نان مصرفی کشور به صورت واحد در اختیار وزارت جهاد کشاورزی باشد. این وزارتخانه طبق قانون تمرکز وظایف بازرگانی در وزارت جهاد کشاورزی در سال ۱۳۹۱، باید مدیریت تولید و توزیع محصولات نظیر گندم را تا یک مرحله پس از تولید در اختیار داشته باشد. با توجه به اهمیت یکپارچگی تولید و مصرف نان نیاز است مدیریت این زنجیره به صورت واحد در اختیار وزارت جهاد کشاورزی باشد.

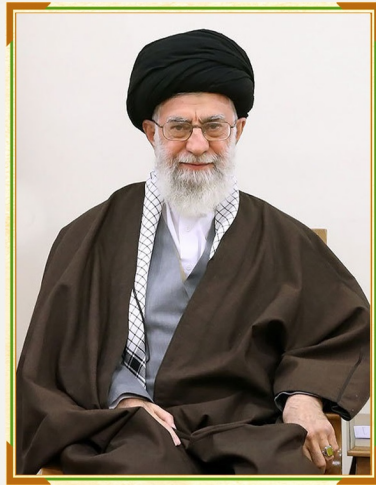
با توجه به اشکالات قانون خرید تضمینی در کوتاه مدت، نیاز است تا مجلس نسبت به اصلاح این قانون اقدام نماید. این اصلاحات بایستی شامل تعیین منابع مالی مستقل برای خرید تضمینی محصولات اساسی کشاورزی باشد تا وزارت جهاد کشاورزی و شورای قیمت گذاری توانایی تعیین متناسب و به موقع قیمت گندم را داشته باشند. همچنین به منظور جلوگیری از عدم اجرای قانون توسط هر فرد یا نهاد دولتی، سازکار محاکمه قضایی نیز برای این قانون در کنار پیگیری‌های سیاسی «نظیر سؤال یا استیضاح از وزیر مربوطه» تعیین شود.

به منظور افزایش بهره‌وری تولید گندم علی‌الخصوص در اراضی دیم کشور، دولت از سازکار کشت قراردادی و عرضه گندم در بورس کالا استفاده کند. البته استفاده از این دو ابزار نیازمند تغییر سیاست حمایتی دولت در زمینه مصرف نان است، چرا که سیاست قیمت تکلیفی در حوزه آرد و نان، باعث عدم ورود کارخانجات تولید آرد و صنایع غذایی به موضوع کشت قراردادی و خرید گندم از طریق بورس کالا می‌شود.

بخش هفتم

منابع

- سبد غذایی مطلوب سرانه پیشنهادی شامل انرژی و مواد غذایی حاصل از آن در ایران، سال ۱۳۹۱
- گزارش سالانه بانک مرکزی از وضعیت هزینه و درآمد خانوارهای کشور ۱۳۸۷-۹۶
- گزارش های سالیانه آمار تولید محصولات کشاورزی وزارت جهاد کشاورزی
- گزارش سیاستی «تثبیت خودکفایی در تولید گندم؛ موانع و راهکارها»؛ اندیشکده اقتصاد مقاومتی، ۱۳۹۷
- قوانین برنامه توسعه بعد از انقلاب اسلامی
- گزارش های کارشناسی بورس کالا پیرامون عرضه محصولات کشاورزی در سیاست قیمت تضمینی
- پایگاه تحلیلی مسیر اقتصاد؛ کد خبر: ۱۰۲۶۳۵
- خبرگزاری مهر؛ کد خبر: ۴۴۳۷۷۲۸
- پایگاه رسمی سازمان جهانی غذا و کشاورزی «فائو»
- پایگاه رسمی وزارت کشاورزی آمریکا
- پایگاه رسمی سازمان جهانی همکاری و توسعه اقتصادی
- پایگاه رسمی دولت فدرال ایالات متحده آمریکا
- پایگاه رسمی کمیسیون کشاورزی اتحادیه اروپا
- پایگاه اطلاع رسانی وزارت کار و سیاست های اجتماعی ایتالیا



یک فکر جدیدی، یک فکر تازه‌ای در یک بُره‌ای متأسفانه وارد شد در دستگاه‌های تصمیم‌گیری ما که ما را از خودکفایی دور کرد؛ و آن «مرفه‌ی اقتصادی» بود. گفتند تولید گندم و خودکفایی گندم مرفه‌ی اقتصادی ندارد؛ مرفه‌ی اقتصادی به این است که گندم را وارد کنیم. خوب، بله معلوم است، ممکن است یک وقت مرفه‌ی اقتصادی در این باشد؛ اما وقتی جلوی گندم شما را گرفتند، جلوی واردات را گرفتند، به شما گندم نفروختند، چه کار میکنید؟ کدام دولت عاقل دنیا این کار را میکند؟

بیانات در دیدار با مسئولان نظام ۱۳۹۸/۰۲/۲۴



تهیه شده در اندیشکده اقتصاد مقاومتی