

نحوه اجرای قانون خرید تضمینی با تأکید بر محصول گندم

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۲۳۶۹

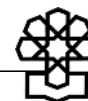
اردیبهشت ماه ۱۳۹۱

دفتر: مطالعات زیربنایی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	امنیت غذایی در نگاه مقام معظم رهبری
۳	مهمترین عوامل اثرگذار بر نوسان خرید تضمینی گندم از سوی دولت
۴	بررسی نحوه اجرای قانون قیمت خرید تضمینی در خصوص محصول گندم
۷	وضعیت تولید گندم در سال جاری
۹	تأثیر قیمت گندم دامی در قیمتگذاری گندم
۱۲	ارزیابی و تحلیل تولید و مصرف گندم در کشور
۱۴	تراز تجاری گندم و مبانی آن
۱۸	بررسی اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بر هزینه تولید گندم
۱۸	نتیجه‌گیری
۲۱	منابع و مأخذ



نحوه اجرای قانون خرید تضمینی با تأکید بر محصول گندم

چکیده

به‌رغم تجربه سال ۱۳۹۰ در خصوص تأثیر قیمت تضمینی بر میزان خرید گندم و وارد نشدن گندم خریداری شده به‌وسیله بخش خصوصی در چرخه مصرف به‌عنوان خوراک انسان و وارد شدن آن به چرخه خوراک دام، متأثر از اختلاف قیمت شدید قیمت گندم دامی با قیمت خرید تضمینی گندم، در قیمت تضمینی اعلامی برای سال ۱۳۹۱، حتی حداقل قیمت مصرح در تبصره «۶» قانون خرید تضمینی نیز رعایت نشده و امکان تکرار شرایط خرید و مصرف گندم برای خوراک دام، مشابه سال قبل و بلکه به‌گونه‌ای شدیدتر فراهم شده است.

مقدمه

در شرایط معمول اقتصاد، این عرضه و تقاضاست که قیمت محصول را در بازار تعیین می‌کند، اما در شرایط فعلی اقتصاد و به‌خصوص در کشور ما، پارامترهای دیگری نیز در تعیین قیمت تعادلی کالاها نقش دارند. گندم یکی از کالاهایی است که به‌دلیل اهمیتش همواره در معرض توجه مدیریت اقتصادی جامعه بوده است. این کالای استراتژیک علاوه بر اینکه به‌عنوان قوت غالب مردم کشور محسوب می‌شود، منبع درآمد اصلی و در مواردی بدون جایگزین کشاورزان و تولیدکنندگان سنتی در برخی مناطق روستایی به شمار می‌رود، لذا نمی‌توان به آن به‌عنوان یک کالای صرفاً اقتصادی نگریست، بلکه جنبه معیشتی و ارزشی غالبی بر آن حاکم است. بالطبع قیمتگذاری چنین کالای حساس و استراتژیکی به همان اندازه می‌تواند واجد اهمیت باشد.

با توجه به اینکه گندم صرفاً یک کالای اقتصادی نیست، بلکه کالایی راهبردی و بسیار اثرگذار بر امنیت غذایی کشور است؛ ضروری است که عرضه و تقاضای آن هدایت شده و تنظیم بازار آن بر اساس منافع تولیدکننده، منافع مصرف‌کننده و منافع ملی باشد.

قانون خرید محصولات کشاورزی با قیمت تضمینی که از سال ۱۳۶۹ توسط مجلس محترم شورای اسلامی به تصویب رسید و در چند مرحله نیز اصلاح شد. ناظر بر این واقعیت است که علاوه بر تأمین خرید و ذخیره محصولات اساسی کشاورزی به نفع مصرف‌کننده، ضمانت لازم برای

تولید و تداوم آن را در یک شرایط پایدار و منصفانه برای تولیدکننده نیز فراهم کند. مکانیسم انجام این امر، براساس قانون در یک فرآیند تخصصی و کارشناسی منجر به تعیین قیمت در شرایط بسته بازار می‌شود که با توجه به ملاحظه نرخ تورم سالیانه، به موجب نص قانون لازم‌الاجراست. مهمترین نکته در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، تأکید آن بر کاهش نیافتن یارانه پرداختی به تولیدکنندگان بخش کشاورزی و حمایت از آنان به طریق پرداخت کمک‌های بلاعوض یا یارانه سود تسهیلات و یا وجوه اداره شده است.

تا قبل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و افزایش قابل توجه قیمت نان، گندم مورد نیاز برای مصارف نان در کشور حدود ۱۰ میلیون تن و البته با احتساب سایر موارد استفاده از گندم در صنایع بیسکویت‌سازی، ماکارونی، شیرینی‌پزی و نان فانتزی و... حدود ۱۱/۵ میلیون تن برآورد می‌شد. در سال ۱۳۹۰ به‌رغم عرضه حدود ۹-۹/۵ میلیون تن گندم به بازار، اختلاف فاحش بین قیمت خرید تضمینی گندم و قیمت گندم دامی، سبب شد که کمتر از ۵,۴۰۰ هزار تن خرید تضمینی صورت گیرد. جالب اینکه در این شرایط و با استناد به ذخایر بیش از نیاز کشور که به حدود ۶ میلیون تن می‌رسید، برخی ادعاهای عجیب مطرح شد.

ازجمله اینکه دولت مجوز صادرات ۴ میلیون تن گندم را صادر کرده است و وزیر محترم وزارت جهاد کشاورزی نیز در روز یکشنبه ۶ شهریورماه ۱۳۹۰ در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت با مقام معظم رهبری، طی گزارشی خدمت معظم‌له، از برنامه‌ریزی برای صادرات دو میلیون تنی گندم در سال ۱۳۹۰ خبر داد، اما در بهمن‌ماه ۱۳۹۰ پس از مشخص شدن کاهش شدید ذخایر گندم، نه تنها صادراتی در کار نبود، بلکه دستور خرید و واردات بیش از سه میلیون تنی گندم صادر شد، که این میزان تا پایان اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۱ وارد کشور می‌شود.

امنیت غذایی در نگاه مقام معظم رهبری

یکی از بزرگترین جرائم و گناه رژیم محمدرضا پهلوی این بود که کشور را در نانش، در گندمش به خارج وابسته کرد. کسی که این‌طور کشوری درست کند خیانتی مرتکب شده است که هیچ خیانتی با آن قابل مقایسه نیست (اردیبهشت‌ماه ۱۳۷۷).

برای ما مایه شرمندگی است که با وجود این کشور غنی، محصولات گیاهی و حتی مواد غذایی لازم را از دیگران بگیریم (اسفندماه ۱۳۷۷).

ملت عزیز و سربلند در امر تغذیه و تهیه مواد غذایی اصلی خود نباید به بیرون مرزها هیچ احتیاجی داشته باشد (فروردین‌ماه ۱۳۸۱).



چیزهایی که ما به آن اهمیت می‌دهیم خودکفایی در مواد اساسی کشاورزی است یعنی امنیت غذایی (مردادماه ۱۳۸۲).

ما برای گندم، برنج، روغن، لبنیات، خوراک دام و بقیه محصولات اصلی کشورمان نباید نیازمند دیگران باشیم (دی‌ماه ۱۳۸۲).

مهمترین عوامل اثرگذار بر نوسان خرید تضمینی گندم از سوی دولت

با پذیرش قاعده «پارتو»^۱ پس از احصای عوامل متعدد و فراوان اثرگذار بر خرید دولتی گندم پنج مورد مهم که اصلی‌ترین عوامل اثرگذار بر نوسان خرید دولتی هستند مشخص شده‌اند.

۱. اگر تولید کم باشد در صورت فراهم شدن همه عوامل نیز میزان خرید کاهش خواهد داشت سال‌های بروز خشکسالی موارد شاهد این موضوع هستند.

۲. قیمت تضمینی، به‌عنوان مهمترین سیگنال ارسالی به بازار محسوب می‌شود و نوسانات قیمت تضمینی بیشتر از نوسانات تولید بر خریدهای دولتی گندم اثرگذار بوده است.

۳. معطلی تولیدکنندگان در صف فروش، به‌واسطه عدم تناسب بین ظرفیت‌های ذخیره‌سازی ایجاد شده و مناطق عمده تولید گندم، ضمن ایجاد اختلالاتی در بازار و افزایش هزینه‌های تولیدکنندگان، موجب دل‌سردی آنان در تولید گندم و به‌ویژه عرضه آن به دولت می‌شود.

۴. معطلی برای دریافت قیمت گندم‌های فروخته شده به دولت که ضمن کاهش درآمد کشاورزان متأثر از خواب سرمایه و در سایه فشارهای تأمین‌کنندگان نقدینگی مورد نیاز مراحل مختلف عملیات زراعی، موجب کاهش تمایل تولیدکنندگان در فروش گندم به عاملین خرید دولتی می‌شود.

در مجموع، زمانی که نرخ مبادله درخصوص گندم منفی نباشد و قیمت تضمینی اعلامی گندم نیز از حداقل از قیمت گندم دامی و جو بالاتر باشد، افزایش شدید واردات گندم (مانند سال زراعی ۱۳۸۶-۱۳۸۷) می‌تواند نشانگر تأثیرات کاهش تولید داخلی متأثر از خشکسالی، سرمازدگی و... و افزایش نیاز به واردات این کالا در نظر گرفته شود.

۱. قاعده پارتو یا ۸۰/۲۰ بدین معناست که در هر کاری، بخش کوچکی (۲۰ درصد) دارای اهمیت حیاتی و بخش بزرگی (۸۰ درصد) کم‌اهمیت و یا دارای اهمیت ناچیز است.

بررسی نحوه اجرای قانون قیمت خرید تضمینی در خصوص محصول گندم

خرید تضمینی برای محصولات کشاورزی به‌عنوان یک سیاست قیمتی مناسب می‌تواند قیمت‌های بازار را به سمت قیمت تضمینی مورد نظر سوق داده و حمایت از تولیدکنندگان را به همراه داشته باشد. تعیین قیمت تضمینی با استفاده از چهار معیار اقتصادی هزینه تولید، قیمت سر مرز، معیار رابطه مبادله و معیار چندگانه صورت می‌گیرد. در معیار اول (هزینه تولید) متوسط هزینه کل تولید شامل ارزش نهاده‌های مصرفی، دستمزد و اجاره‌بهای زمین محاسبه و به‌عنوان قیمت تضمینی قرار داده می‌شود. در معیار دوم معادل قیمت سرمرز محصولات با هزینه‌های حمل‌ونقل تا سر مزرعه تعدیل شده و به‌عنوان قیمت کف در نظر گرفته می‌شود. در معیار سوم رابطه مبادله به‌صورت شاخصی از قیمت دریافتی (قیمت سرخرمن و یا قیمت تضمینی) توسط زارعان به شاخص قیمت‌های پرداختی توسط آنها برای نهاده‌های تولیدی و کالاهای مصرفی تعریف می‌شود و معیار چهارم نیز به‌صورت مجموعه‌ای از معیارهای سه‌گانه فوق مطرح می‌شود. کشورهای مختلف جهان از یک یا چند معیار از معیارهای فوق در تعیین قیمت‌های کف برای محصولات مورد نظر استفاده می‌کنند.

در بین عوامل برشمرده، معیار هزینه تولید به‌عنوان مهمترین عامل در محاسبات قیمت، جایگاه مهمی دارد. در ایران نیز از روش معیار هزینه تولید (البته با در نظر گرفتن معیارهای دیگر) برای محاسبه قیمت تضمینی استفاده می‌شود که نسبت به روش‌های دیگر قابل لمس‌تر است.

قانون خرید تضمینی ابتدا در سال ۱۳۶۸ تصویب و در سال‌های ۱۳۷۲، ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ اصلاحیه‌هایی به آن افزوده شد.

در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۳۰ دو تبصره دیگر به قانون تضمین خرید سال‌های ۱۳۶۸ و ۱۳۸۳ اضافه شد که به شرح زیرند:

ماده واحده - به‌منظور حمایت از تولید محصولات اساسی کشاورزی و ایجاد تعادل در هزینه‌های تولید و درآمدهای کشاورزان، دو تبصره به‌شرح زیر به‌عنوان تبصره‌های «۶» و «۷» به قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب سال ۱۳۶۸ الحاق می‌گردد.

تبصره «۶» - دولت موظف است قیمت خرید تضمینی محصولات اساسی کشاورزی موضوع این قانون در هر سال زراعی را به‌گونه‌ای تعیین نماید که میزان افزایش آن هیچ‌گاه از نرخ تورم اعلام شده از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در همان سال کمتر نباشد.

تبصره «۷» - مفاد تبصره «۶» دولت در خصوص قیمت‌های سال زراعی ۱۳۸۳-۱۳۸۴ نیز لازم‌الاجرا می‌باشد.

تبصره «۶» الحاقی به قانون خرید تضمینی محصولات اساسی کشاورزی مصوب سال ۱۳۶۸



که در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۳۰ به آن افزوده شده است بر تعیین قیمت خرید تضمینی محصولات اساسی کشاورزی حداقل با افزایشی معادل نرخ تورم سالیانه تأکید دارد.

علاوه بر قانون تضمین خرید محصولات کشاورزی - مصوب ۱۳۶۸ و به ویژه تبصره «۶» این قانون، مصوب سال ۱۳۸۴، که به موجب آن دولت موظف به حمایت از تولید محصولات و تضمین خرید و تأمین ضرر و زیان‌های احتمالی از منابع مالی خود می‌باشد به موجب ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی - مصوب ۱۳۸۹ که تأکید داشت از تاریخ تصویب این قانون علاوه بر اجرای قانون خرید تضمینی محصولات کشاورزی، در قالب بودجه‌های سنواتی و اعتبار مصوب، سیاست قیمت تضمینی برقرار شود.

لذا بر این اساس دولت در «ماده (۱۳۱)» لایحه پیشنهادی برنامه پنجم توسعه، درصدد لغو اجرای قانون تضمین خرید محصولات کشاورزی برآمد.

در ماده (۱۳۱) آمده بود که:

«به منظور حمایت از بخش کشاورزی، پایداری تولید و توسعه صادرات و رقابت‌پذیری و کاهش قیمت تمام شده اقدام‌های زیر انجام می‌شود:

الف) وزارتخانه‌های صنایع و معادن، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بازرگانی و وزارت مسکن و شهرسازی با سیاستگذاری و برنامه‌ریزی هماهنگ براساس تفاهنامه‌ای که به تأیید معاونت می‌رسد، نسبت به حمایت هدفمند از استقرار و گسترش صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات کشاورزی توسط بخش غیردولتی در قطب‌های تولیدی اقدام نمایند.

ب) ضوابط و سیاست‌های حاکم بر تنوع بخشیدن به ابزارهای حمایتی و اصلاح نظام قیمتگذاری محصولات کشاورزی در جهت حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان محصولات کشاورزی با تعیین قیمت تضمینی محصولات کشاورزی جایگزین خرید تضمینی به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد.

تبصره - الزام افزایش سالیانه قیمت خرید تضمینی محصولات متناسب با نرخ تورم از ابتدای برنامه ملغی‌الاثراً خواهد بود.

اما مجلس شورای اسلامی با عنایت به لزوم اجرای قانون تضمین خرید محصولات کشاورزی در دوره پنج‌ساله اجرای برنامه پنجم توسعه، ماده پیشنهادی را تغییر و بند «ب» و تبصره آن را حذف نمود و ماده (۱۴۴) را به شرح ذیل مصوب کرد:

ماده (۱۴۴)

به منظور حمایت از بخش کشاورزی، پایداری تولید و توسعه صادرات و رقابت‌پذیری و کاهش قیمت تمام شده وزارتخانه‌های صنایع و معادن، جهاد کشاورزی، بازرگانی و مسکن و شهرسازی

با سیاستگذاری و برنامه‌ریزی هماهنگ براساس تفاهمنامه‌ای که به تأیید معاونت می‌رسد، نسبت به حمایت هدفمند از استقرار و گسترش صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات اساسی کشاورزی توسط بخش غیردولتی در قطب‌های تولیدی اقدام نمایند.

در سال‌های اخیر، همواره قیمت خرید تضمینی اعلامی حدود هزینه تمام شده بوده است. در سال زراعی ۱۳۸۸-۱۳۸۹ هزینه تمام شده یک کیلو گندم ۳۳۳ تومان و نرخ خرید تضمینی ۳۳۰ تومان بوده است و در سال زراعی ۱۳۸۹-۱۳۹۰ نیز هزینه تمام شده (بدون احتساب هزینه‌های ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) یک کیلو گندم ۳۶۱ تومان و نرخ خرید تضمینی ۳۶۰ تومان تعیین شد و در سال زراعی جاری نیز هزینه تمام شده (بدون احتساب هزینه‌های ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) یک کیلو گندم حدود ۴۸۰ تومان برآورد می‌شود که نرخ خرید تضمینی ۳۹۵ تومان تعیین شده است.

درواقع در چند سال اخیر سودی برای تولیدکننده در نظر گرفته نشده است و اغلب درآمد کشاورزان به ارزش اجاره‌بهای زمین، سود سرمایه در گردش و ارزش کار آنان به‌عنوان نیروی انسانی محدود بوده است. علامت تأییدکننده این موضوع را در غیراقتصادی شدن سیستم اجاره‌داری زمین برای تولید گندم می‌توان مشاهده کرد. در حال حاضر کمتر کسی حاضر به اجاره زمین برای تولید گندم است زیرا بیشتر درآمد حاصله، پس از کسر هزینه‌های کاشت، داشت و برداشت، به اجاره زمین تعلق می‌گیرد و لذا درآمد چندانی برای اجاره‌کننده زمین باقی نمی‌ماند. در نظر نگرفتن هزینه‌های واقعی تولید و فاصله قیمت تضمینی اعلامی با قیمت تضمینی کارشناسی، از مهمترین مشکلات تولیدکنندگان گندم به شمار می‌آید و قیمت تضمینی اعلامی در سال‌های اخیر صرفاً معادل هزینه تولید این محصول بوده است.

جدول ۱. اختلاف قیمت تضمینی اجرا شده با حداقل قیمت قانون خرید تضمینی (براساس نرخ تورم)^۱

(ریال)

سال	گندم قیمت تضمینی	حداقل قیمت گندم براساس نرخ تورم	اختلاف قیمت
۱۳۸۵	۲۰۵۰	۲۰۶۵	۱۵
۱۳۸۶	۲۰۵۰	۲۳۱۰	۲۶۰
۱۳۸۷	*۲۲۵۰	۲۷۳۵	۴۸۵
۱۳۸۸	۳۰۵۰	۳۴۳۸	۳۸۸
۱۳۸۹	۳۳۰۰	۳۸۱۰	۵۱۰
۱۳۹۰	۳۶۰۰	۴۱۷۵	۵۷۵
۱۳۹۱	۳۹۵۰	۵۰۵۲	۱۱۰۲

مآخذ: وزارت جهاد کشاورزی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

* در بهار سال ۱۳۸۷ با توجه به قیمت‌های جهانی و قیمت بازار آزاد گندم قیمت‌ها تجدیدنظر و به ۲۸۰۰ ریال افزایش یافت.

۱. نرخ تورم سال ۱۳۹۰ که مبنای حداقل قیمت خرید تضمینی سال ۱۳۹۱ قرار گرفته، بنابر نظر بانک مرکزی، ۲۱ درصد در نظر گرفته شده است. لازم به ذکر است که نرخ تورم یازده‌ماهه ۱۳۹۰ بنا بر بررسی مرکز آمار ایران ۲۶ درصد بوده است.



میزان افزایش قیمت خرید تضمینی گندم، پس از اصلاح قانون در سال ۱۳۸۴، کمتر از میزان تورم سالیانه بوده است. درحالی که از نظر کارشناسی باید افزایش سالیانه قیمت خرید تضمینی محصولات با لحاظ نرخ مبادله، هزینه تولید و سود عادلانه باشد. بنابراین، اعلام قیمت‌های خرید تضمینی، نه تنها کارشناسی، بلکه بر پایه حداقل تعیین شده قانون نیز نیست. شاید علت اعلام قیمت خرید تضمینی بسیار پایین و غیرواقعی (ازجمله در نظر نگرفتن افزایش هزینه‌های ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) در دو سال اخیر، کاستن از آثار تورم انتظاری بوده است.

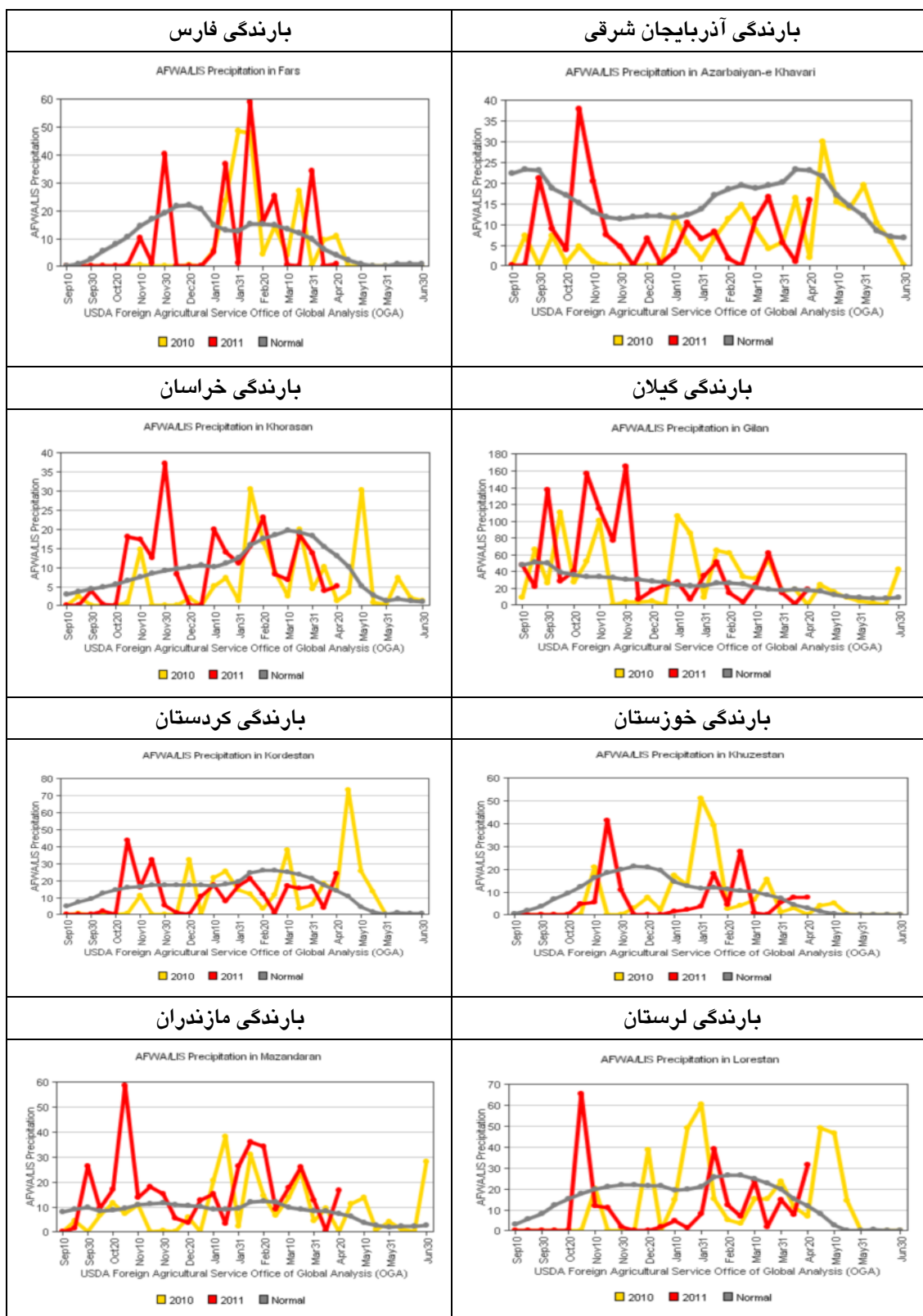
در گذشته، بالا بودن میزان سهم خودمصرفی در کشور و همچنین خروج غیرقانونی گندم از مرزها مشاهده می‌شد که در سال‌های دهه ۱۳۸۰ با افزایش قیمت خرید تضمینی تقریباً متناسب با نرخ تورم و بالا رفتن نرخ مبادله محصول گندم (با این وجود همچنان نرخ مبادله گندم کمتر از نرخ مبادله بخش خدمات اعلام می‌شود) از قاچاق گندم به شدت کاسته شد ولی با کاهش قیمت گندم در داخل کشور به کمتر از قیمت‌های جهانی مواجهه مجدد با قاچاق گندم دور از انتظار نخواهد بود و قیمت کمتر گندم نسبت به خوراک دام به مصرف گندم نان به‌عنوان خوراک دام و قیمت پایین گندم نسبت به نان، خودمصرفی در کشور را گسترش خواهد داد.

وضعیت تولید گندم در سال جاری

بارش مناسب در فصل پاییز سال گذشته و بارش‌های بهاری سال جاری نوید تولید گندمی بیش از سال گذشته را می‌دهد و صرفاً تولید گندم دیم در بخشی از جنوب کشور در حد سال گذشته و یا کمتر از آن برآورد می‌شود.

در مجموع انتظار می‌رود که میزان تولید گندم در سال جاری در حدود سال‌های معمولی گذشته بوده و بین ۱۱ تا ۱۲ میلیون تن گندم به بازار عرضه شود.

نمودار ۱. مقایسه بارندگی تا اواسط فروردین‌ماه سال ۱۳۹۱ با بارش سال زراعی ۱۳۹۰ و میانگین بلندمدت در مناطق نمونه‌ای از کشور



مأخذ: سایت دپارتمان کشاورزی آمریکا (www.USDA.com).



در چنین شرایطی، میزان خرید تضمینی در سال جاری، به مقدار زیادی متأثر از قیمت خرید اعلامی خواهد بود. در صورتی که اختلاف قیمت گندم تضمینی و گندم دامی کشور امسال تشدید شود میزان خرید تضمینی به شدت کاهش خواهد یافت و بر واردات گندم به شدت افزوده خواهد شد. با عنایت به تصویب قیمت ۳۹۵ تومان برای خرید تضمینی گندم در سال جاری، درحالی که قیمت جو به عنوان قیمت پایه خوراک دام حدود ۶۰۰ تومان و قیمت گندم دامی (گندم‌های درجه ۳ و ۴) بالای ۵۵۰ تومان است، پیش‌بینی می‌شود که میزان خرید گندم تضمینی از کشاورزان از نصف خرید سال قبل فراتر نرود و میزان واردات نیز حداقل ۵-۶ میلیون تن خواهد شد و بهتر است مسئولان ذیربط از هم‌اکنون در اندیشه خرید گندم وارداتی در ابتدای پاییز (که اغلب قیمت گندم در بازار جهانی به پایین‌ترین حد خود می‌رسد) باشند.

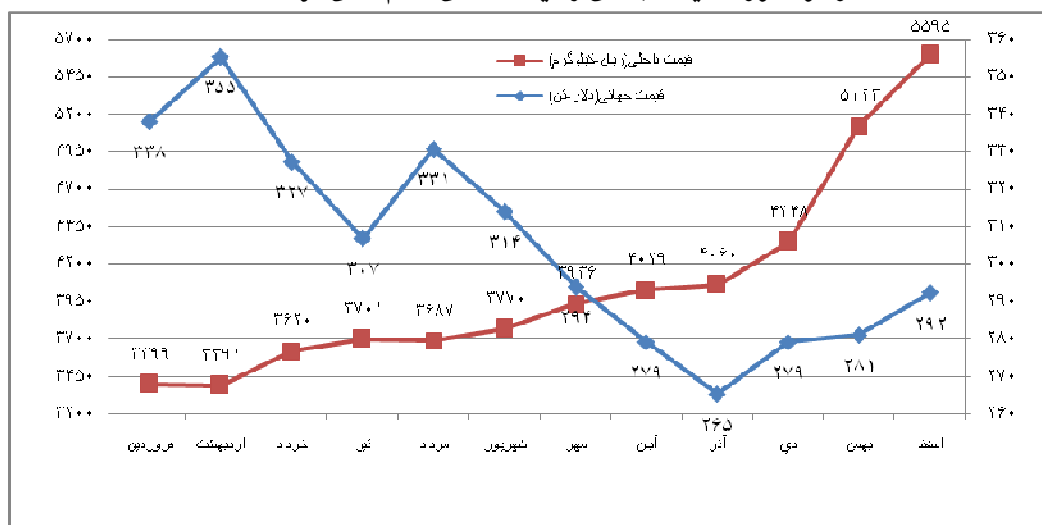
تأثیر قیمت گندم دامی در قیمتگذاری گندم

استفاده از گندم در ترکیب جیره غذایی طیور و خوراک دام همواره وجود داشته است که با نوسانات عرضه ذرت و جو و قیمت آنها در بازار مرتبط است. اغلب در سال‌هایی که قیمت تضمینی گندم، بالاتر از قیمت گندم دامی باشد تولیدکنندگان گندم، گزینه فروش به دولت را انتخاب می‌کنند و صرفاً بخشی از گندم با کیفیت پایین که امکان فروش آن به دولت نیست را با قیمتی کمتر از قیمت تضمینی برای خوراک دام و طیور به فروش می‌رسانند و یا برای خوراک دام و طیور خود تخصیص می‌دهند.

دامنه جانشینی گندم به جای ذرت در جیره غذایی طیور، متأثر از کاهش عرضه و یا افزایش شدید قیمت ذرت و ارزان‌تر تمام شدن گندم، تا ۱۰ درصد مشاهده می‌شود، اما مصرف گندم به جای جو در دامداری‌ها مشکلات مصرف گندم در مرغداری‌ها را ندارد و اغلب قیمت جو بر میزان مصرف آن تأثیرگذار است.

اختلاف شدید قیمت جو، ذرت و گندم وارداتی به گمرک نسبت به فروش آن در بازار نشان‌دهنده مشکلات سیستم توزیع در داخل کشور است. جانشینی گندم به جای جو و ذرت با نسبت قیمت این محصولات ارتباط بسیار زیادی دارد. در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ به‌ویژه در رابطه گندم و جو تغییر اساسی مشاهده می‌شود چنان‌که کاهش تولید داخلی متأثر از خشکسالی، به همراه افزایش قیمت‌های جهانی خوراک دام در سال ۱۳۸۷ موجب بروز مشکلات در رابطه گندم خوراک انسان و گندم دامی شد. شرایط سال جاری نیز به وضعیت سال ۱۳۸۷ مشابهت دارد و نیازمند اصلاحات در قیمت‌های تضمینی و افزایش حمایت‌هاست.

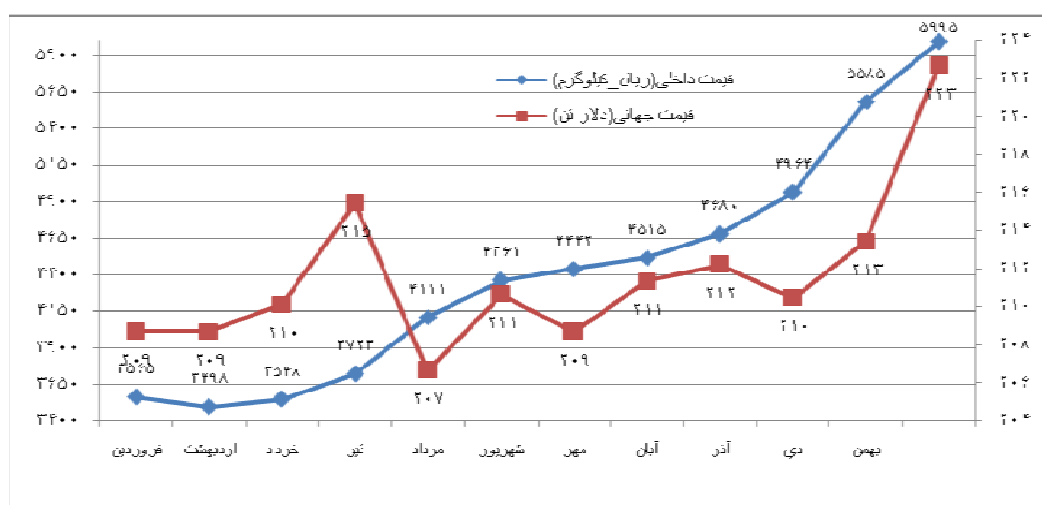
نمودار ۲. روند قیمت جهانی و قیمت داخلی گندم دامی در سال ۱۳۹۰



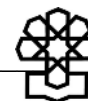
مأخذ: سایت شاخص قیمت‌های جهانی محصولات <http://www.indexmundi.com> (گندم سخت زمستانه آمریکا با پروتئین معمولی فوب خلیج مکزیک).

قیمت جهانی گندم دامی در اسفندماه سال ۱۳۹۰ نسبت به فروردین‌ماه همان سال حدود ۹ درصد کاهش داشته است، درحالی که قیمت داخلی آن در همین دوره متأثر از افزایش نرخ ارز و شاید سودجویی تجار، از ۶۴/۶ درصد رشد برخوردار بوده است. علیرغم کاهش قیمت جهانی گندم دامی از اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۰ الی آذر همان سال قیمت داخلی در طی سال همواره روند افزایشی داشته است.

نمودار ۳. مقایسه روند تغییرات قیمت داخلی و جهانی جو در سال ۱۳۹۰

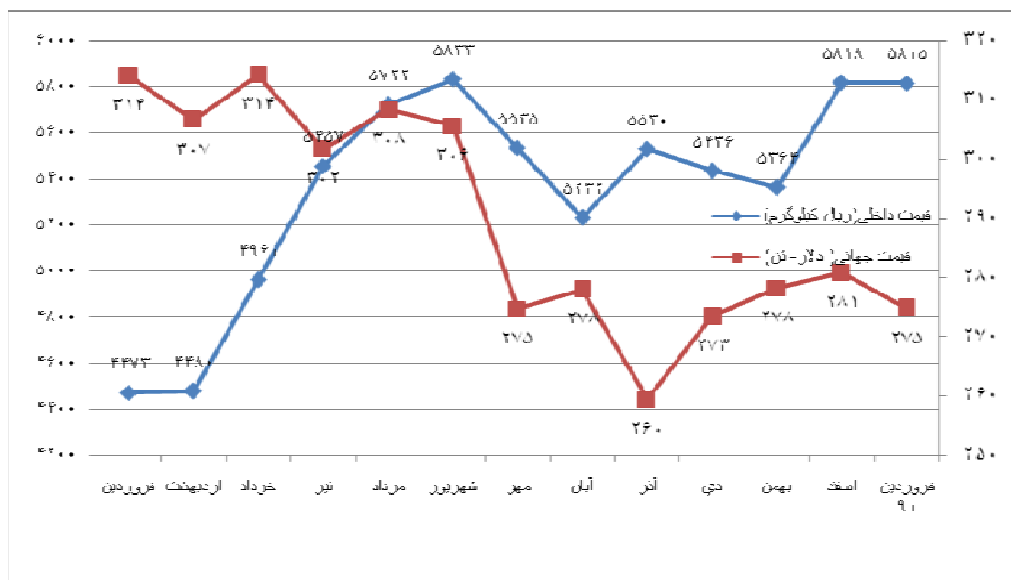


مأخذ: همان.



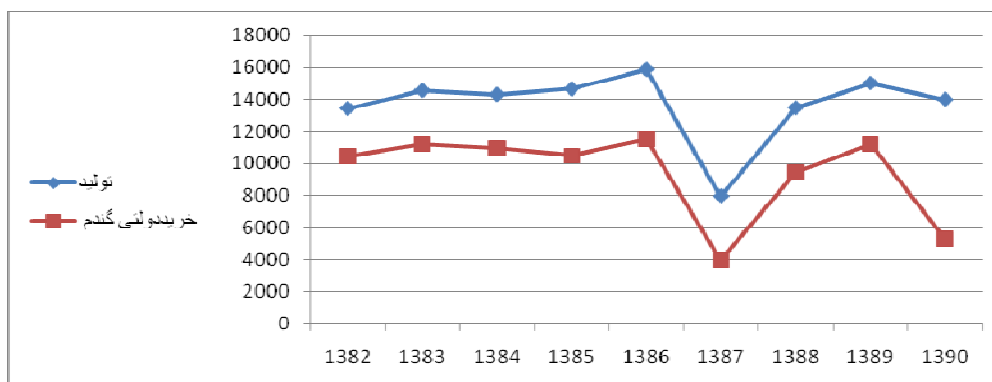
قیمت جهانی جو در سال ۱۳۹۰ حدود ۶/۶ درصد رشد داشته است درحالی که قیمت داخلی در همین دوره از ۶۸ درصد رشد برخوردار بوده است.

نمودار ۴. مقایسه روند تغییرات قیمت داخلی و جهانی ذرت در سال ۱۳۹۰ و فروردین ماه ۱۳۹۱



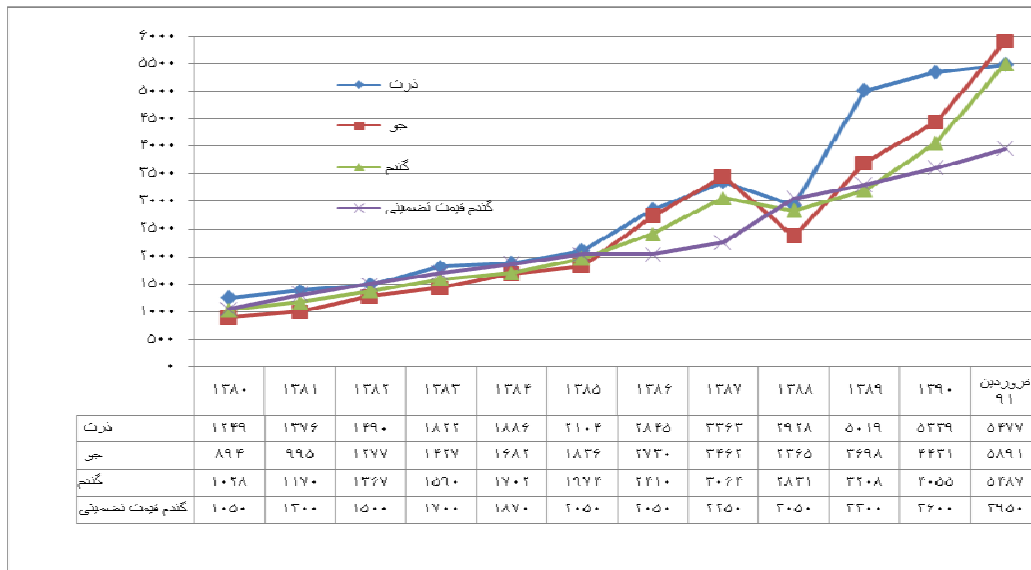
در شرایطی که قیمت جهانی ذرت از فروردین الی آذرماه ۱۳۹۰ حدود ۱۷/۴ درصد کاهش داشته است قیمت‌های داخلی در همین دوره از ۲۳/۶ درصد رشد برخوردار بوده است. همچنین قیمت‌های جهانی ذرت از آذرماه ۱۳۹۰ تا فروردین‌ماه ۱۳۹۰ حدود ۵ درصد رشد داشته است، این نسبت در بازارهای داخلی نیز معادل ۵ درصد بوده است.

نمودار ۵. تولید و خرید تضمینی گندم در سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۹۰ (هزار تن)



مأخذ: وزارت جهاد کشاورزی، شرکت بازرگانی دولتی.

نمودار ۶. مقایسه قیمت تضمینی گندم با قیمت گندم دامی، جو و نرت در بازار در سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۹۱ (ریال)



مأخذ: شرکت پشتیبانی امور دام، وزارت جهاد کشاورزی.

توضیح: در بهار سال ۱۳۸۷ با توجه به قیمت‌های جهانی و قیمت بازار آزاد گندم قیمت‌های تضمینی، تجدیدنظر و به ۲۸۰۰ ریال افزایش یافت.

در طی سال‌های ۱۳۸۲ تا سال ۱۳۸۹ (به استثنای سال ۱۳۸۷ به‌عنوان سال خشکسالی شدید) خرید تضمینی کشور به‌طور متوسط سالیانه حدود ۱۰ میلیون تن بوده است. در سال زراعی گذشته امکان خرید حدود ۹-۹/۵ میلیون تن گندم عرضه شده به بازار وجود داشت ولی دولت قیمت تضمینی را ۳۶۰ تومان مقرر کرد که با تغییر جدول پاکی، قیمت خریداری شده گندم از کشاورزان را در بسیاری از مناطق کشور، حدود ۳۴۰ تومان بوده است و در نهایت با وجود پیش‌بینی‌ها و تذکرات متعدد، خرید گندم حدود ۵ میلیون تن صورت گرفت و در نتیجه آن علیرغم بالا بودن ذخایر گندم از قبل، کشور مجبور به خرید گندم وارداتی به میزان بیش از ۳ میلیون تن از خارج از کشور شد.

ارزیابی و تحلیل تولید و مصرف گندم در کشور

در دهه ۱۳۷۰ همواره بین آمارهای واردات گندم سازمان غله و گمرک اختلاف قابل ملاحظه‌ای وجود داشت (اغلب آمار سازمان غله نسبت به گمرک بیشتر بود). اختلاف آمار به هر دلیلی که بوده از سال ۱۳۸۲ به‌واسطه کاهش شدید واردات گندم و اتکای کشور به گندم تولید داخل تقریباً مشاهده نمی‌شود لذا در سال‌های همراه با خودکفایی نسبی گندم که با واردات کم و حتی صادرات این محصول همراه شد این امکان به‌وجود آمد که بدون مشکل اختلاف ۰/۶ تا ۱/۵ میلیون تنی آن



سال‌ها، نسبت به بررسی وضعیت تولید و مصرف گندم در کشور اقدام شود.

سرانه مصرف گندم از ۱۵۴ کیلوگرم در سال ۱۳۷۱ به ۱۶۸ کیلو در سال ۱۳۷۵ با رشد ۲/۲ درصد و مصرف گندم خانوارهای کشور از ۸۶۷۷ هزار تن به ۱۰۰۹۷ هزار تن با رشد سالیانه ۳/۶۸ درصد رسید، اما سرانه مصرف گندم (خوراک انسان) از ۱۸۲ کیلوگرم در سال ۱۳۸۳ به حدود ۱۵۰ کیلوگرم در سال ۱۳۸۹ و حدود ۱۳۵ کیلوگرم در سال ۱۳۹۰ کاهش یافت که این موضوع (برخی منابع دولتی آن را کمتر از ۱۳۰ کیلو اعلام می‌کنند که شاید منظور صرفاً مصرف گندم مورد نیاز تولید نان بوده است). بیانگر کاهش مصرف قابل توجه گندم و نان در رژیم غذایی خانوارها و همچنین کاهش ضایعات به‌ویژه در مرحله مصرف نان است.

همواره اختلاف آمار نسبت خریدهای دولتی به کل تولید، با افزایش معاملات در بازارهای غیردولتی و یا افزایش خودمصرفی و خرید آزاد کارخانجات در ناوایی‌هایی که با گندم آزاد پخت می‌کنند و یا با خشکسالی و تأثیر آن بر ویژگی‌های گندم و افت کیفی محصول و افزایش ضایعات و افزایش میزان استفاده از گندم به‌عنوان خوراک دام توجیه شده است.

درحالی که در سال ۱۳۷۶ میزان واردات حدود ۶ میلیون تن بود و ۴/۸ میلیون تن خرید دولتی انجام شده بود میزان تولید ۱۰ میلیون تن اعلام شد که مابقی به حساب خود مصرفی گذاشته شد که قابل محاسبه دقیق نیست ولی در مجموع اعلام مصرف انسانی (که نقش گندم را در تغذیه و الگوی مصرف بسیار بالا می‌برد) و مصرف بالای ادعایی درخصوص خوراک دام، محل اشکال بوده است.

لذا سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۸۴ که مشکلات خشکسالی و واردات انبوه را نداشتند و قیمت خرید تضمینی نیز به اندازه‌ای بالا رفت که سهم خرید گندم از سوی دولت به کل تولید گندم به بالاترین حد خود نزدیک و قاچاق گندم غیراقتصادی شد و همچنین گستره عرضه آرد، همه مناطق کشور را دربر گرفت به‌عنوان سال‌هایی مطرح می‌شوند که کمترین تورش آماری در دوره مورد مطالعه را دارند.

در مجموع، طی سال‌های ۱۳۸۲ تا سال ۱۳۸۹ (به‌استثنای سال ۱۳۸۷ به‌عنوان سال خشکسالی شدید) خرید تضمینی کشور به‌طور متوسط سالیانه حدود ۱۰ میلیون تن بوده است.

درحال حاضر، تنها امکان ذخیره‌سازی برای ۱۱/۸۶ میلیون تن از گندم تولیدی کشور وجود دارد و این مسئله نشانگر نبودن ظرفیت لازم برای انبارداری گندم‌های خریداری شده توسط دولت است. از طرف دیگر از مجموع ۱۱/۸۶ میلیون تن ظرفیت ذخیره‌سازی نیز تنها حدود ۶ میلیون تن آن (معادل ۵۰ درصد) در سیلوهای استاندارد نگهداری می‌شوند و ۵۰ درصد بقیه در انبارهای نیمه‌مکانیزه، ساده، مکانیزه و بدتر از همه روباز نگهداری می‌شوند.

جدول ۲. جمع‌بندی وضعیت ذخیره‌سازی بخش دولتی و خصوصی کشور (هزار تن)

جمع کل	انبار روباز	انبار ساده	انبار نیمه‌مکانیزه	انبار مکانیزه	سیلوی فلزی	قائم بتونی	نوع تأسیسات
							مجموع ظرفیت
۵۷۷۱	۵۳۸	۱۵۳۳	۶۷۲	۱۰۸۶	۱۶۹۴	۲۴۸	ظرفیت ذخیره‌سازی سیلوهای بخش خصوصی
۶۰۹۴	۱۹۱۰	۹۶۳	۰	۴۵۰	۲۶۰	۲۵۱۱	ظرفیت ذخیره‌سازی سیلوهای دولتی
۱۱۸۶۵	۲۴۴۸	۲۴۹۶	۶۷۲	۱۵۳۶	۱۹۵۴	۲۷۵۹	ظرفیت ذخیره‌سازی سیلوهای دولتی و خصوصی

مأخذ: مرکز پژوهش‌های غلات.

تران تجاری گندم و مبنای آن

۱. تا سال ۱۳۸۵ آمار ذخایر (سیلوها و انبارها در پایان سال) از سازمان غله گرفته شده و از سال ۱۳۸۵ برآوردی است.

۲. واردات گندم دامی از کل واردات گندم کاسته شده و صرفاً واردات گندم برای خوراک انسان منظور شده است.

۳. کل مصارف انسانی با در نظر گرفتن حدود ۸۰۰ هزار تن خودمصرفی و یا خرید و مصرف توسط کارخانجات (گندم دوروم برای ماکارونی و یا خرید برای سایر کارخانجات مواد غذایی مانند بیسکویت و...) است. در گذشته فراگیر نبودن عرضه آرد به مناطق دورافتاده روستایی و عشایری در افزایش خودمصرفی گندم تولید شده نقش ایفا می‌کرد ولی همگام با افزایش مصرف گندم توسط صنایع و کارخانجات، از این نوع خودمصرفی کاسته شده است.

در سال‌های ۱۳۸۷، ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ به تدریج تعداد قابل توجهی نانوائی‌های آزادپز به وجود آمدند که بخشی از آرد خود را از آردهای خوب و خارج از آردهای سهمیه‌ای پخش شده توسط دولت تأمین می‌کردند که اکنون اغلب آنان به علت تعیین قیمت نان توسط دولت، تعطیل شده و یا مانند سایر نانوائی‌ها از آرد سهمیه‌ای استفاده می‌کنند. لذا در این سه سال میزان مصرف گندم خارج از خرید دولتی برای مصارف انسانی افزایش یافته و حدود یک میلیون تن در نظر گرفته شده است. از سال ۱۳۹۰ در عمل بخش عمده‌ای از نانوائی‌های آزاد پز تعطیل شدند لذا میزان گندم خارج از خرید دولتی برای مصارف انسانی، مجدداً حدود ۸۰۰ هزار تن در نظر گرفته شد.

۴. کل میزان مصارف خارج از خرید دولتی (به اصطلاح خودمصرفی) شامل: بذر، ضایعات، خوراک دام و بخشی از خودمصرفی در مناطق روستایی و عشایری و همچنین بخشی از خریدهای کارخانجات و صنایع مانند ماکارونی، بیسکویت و... به طور طبیعی ۳-۳/۵ میلیون تن است. ارقام



بیشتر یا به علت گرایش به مصرف گندم به عنوان خوراک دام (مانند سال ۱۳۹۰) است و اغلب ناشی از تورش آماری در تولید و به عبارت دیگر غیرواقع و بیان زیادتر آمار تولید است.

مصرف بذر با توجه به سطح زیر کشت آبی و دیم در هر سال تا حدودی متغیر است ولی به طور میانگین حدود ۱ میلیون تن برآورد می‌شود. براساس برآورد کارشناسی، ضریب ضایعات ۷ درصد تولید گندم در نظر گرفته می‌شود و بر این اساس میزان ضایعات معین شده است.

۵. میزان مصرف گندم به عنوان خوراک دام تابع دو عامل کیفیت گندم تولیدی و نسبت قیمت گندم خوراکی به خوراک دام است. همواره بخشی از گندم‌ها (درجه ۳ و ۴) از کیفیت مناسب برای مصرف خوراک انسان نیستند (گندم‌های با افت مفید بیش از ۱۰ درصد و افت غیرمفید بیش از ۷ درصد و میزان سن‌زدگی بیش از ۲ درصد) و میزان ضایعات و آلودگی‌ها در حد مناسب برای مصرف دام و طیور است، به عنوان گندم دامی استفاده می‌شود که در سال‌های خشکسالی و شیوع سن گندم این وضع تشدید می‌شود. همچنین مواقعی که قیمت خوراک دام به علت کاهش تولید داخلی و یا افزایش قیمت‌های بین‌المللی و یا افزایش نرخ ارز و یا تلفیقی از آنها افزایش یابد و قیمت تضمینی گندم به همان نسبت افزایش نداشته باشد بخش قابل توجهی از گندم تولیدی به عنوان خوراک دام مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۶. استفاده از گندم به عنوان جانشین ذرت در ترکیب جیره غذایی طیور و خوراک دام همواره وجود داشته است که به نوسانات عرضه ذرت و جو و قیمت آنها در بازار مرتبط است. اغلب در سال‌هایی که قیمت تضمینی گندم، بالاتر از قیمت گندم دامی باشد، تولیدکنندگان گندم، فروش به دولت را انتخاب می‌کنند و صرفاً بخشی از گندم با کیفیت پایین که امکان فروش آن به دولت نیست را با قیمتی کمتر از قیمت تضمینی برای خوراک دام و طیور به فروش می‌رسانند و یا برای خوراک دام و طیور خود تخصیص می‌دهند.

دامنه جانشینی گندم به جای ذرت در جیره غذایی طیور زیاد نیست و حداکثر در شرایط معمول می‌تواند در ترکیب جیره غذایی، جانشین چند درصد از مصرف ذرت بشود، اما در شرایط غیرمعمول متأثر از کاهش عرضه و یا افزایش شدید قیمت ذرت و ارزان‌تر تمام شدن گندم، تا ۱۰ درصد نیز جانشینی گندم به جای ذرت مشاهده می‌شود، البته مصرف زیاد گندم به جای ذرت در جیره غذایی طیور موجب بروز مشکلات و بیماری‌ها می‌شود، اما مصرف گندم به جای جو در دامداری‌ها مشکلات مصرف گندم در مرغداری‌ها را ندارد و اغلب قیمت جو بر میزان مصرف آن تأثیرگذار است.

۷. مطالعه نسبت قیمت جو و ذرت به گندم به صورت میانگین سالیانه و همچنین ماهیانه بیانگر آن

است که جانشینی گندم به جای جو و ذرت با نسبت قیمت این محصولات ارتباط بسیار زیادی دارد. البته رابطه قیمت ذرت و گندم، کمتر دستخوش تغییرات بوده است زیرا تقریباً تمام تولید ذرت از طریق کشت آبی صورت می‌گیرد که کمتر در اثر تغییرات آب‌وهوایی دچار نوسان می‌شود و همچنین بیشتر ذرت مصرفی داخل کشور وارداتی است و از نظم بیشتری در واردات برخوردار است.

۸. داده‌های مربوط به، کل مصارف انسانی گندم و نخایر گندم در پایان دوره (در سیلوها و انبارها) به علت عدم انتشار آمارهای مورد نیاز از سوی مراجع ذیربط برآوردی، با ۵ درصد تفاوت قابل اتکاست.

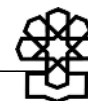
جدول ۳. تراز تجاری، مصرف سرانه و مصارف دیگر گندم با فرض صحت آمارهای تولید

سال	تولید (هزار تن)	تراز تجاری (هزار تن)	نخایر ابتدای سال	اختلاف نخیره آخر با اول دوره	نخایر انتهای سال	خرید دولتی	جمعیت کشور (هزار نفر)	کل مصارف انسانی (هزار تن)*	سرانه مصرف گندم (کیلوگرم)
۱۳۸۲	۱۳۴۴۰	-۷۷۳	۳۳۱۰	۴۰	۳۱۵۰	۱۰۴۷۳	۶۷۳۱۵	۱۱۸۴۰	۱۷۶
۱۳۸۳	۱۴۵۶۸	-۱۷۰	۳۱۵۰	-۲۰۰	۲۹۵۰	۱۱۲۱۲	۶۸۳۴۵	۱۲۴۱۶	۱۸۲
۱۳۸۴	۱۴۳۰۸	-۱۰۵	۲۹۵۰	-۴۰۰	۲۵۵۰	۱۰۹۵۸	۶۹۳۹۰	۱۲۲۵۲	۱۷۷
۱۳۸۵	۱۴۶۶۴	-۱۰۰۵	۲۵۵۰	۹۰۰	۳۴۵۰	۱۰۵۰۰	۷۰۴۹۶	۱۱۴۱۴	۱۶۲
۱۳۸۶	۱۵۸۸۷	۳۸۲	۳۴۵۰	۶۵۰	۴۱۰۰	۱۱۵۴۲	۷۱۵۵۳	۱۱۵۰۰	۱۶۰
۱۳۸۷	۷۹۵۷	-۵۷۵۰	۴۱۰۰	-۱۰۰۰	۳۱۰۰	۳۹۵۲	۷۲۶۲۷	۱۱۵۰۰	۱۵۸
۱۳۸۸	۱۳۴۸۴	-۴۶۸۲	۴۰۵۰	۳۴۷۰	۶۵۷۰	۹۴۴۰	۷۳۷۱۷	۱۱۶۵۰	۱۵۸
۱۳۸۹	۱۵۰۲۸	۷۶۴	۶۵۷۰	-۱۰۰۰	۵۵۷۰	۱۱۲۰۰	۷۴۱۱۱	۱۱۱۰۰	۱۵۰
۱۳۹۰	*۱۲۵۰۰	۲۱۳	۵۵۷۰	۳۶۰۰	۱۹۵۰	۵۴۰۰	۷۴۹۶۲	۱۰۰۰۰	۱۳۴

مآخذ: وزارت جهاد کشاورزی، شرکت بازرگانی دولتی، سازمان غله و برآوردهای کارشناسی.

* میزان تولید گندم در سال ۱۳۹۰ بین ۱۲۵۰۰ هزار تن تا ۱۳۵۰۰ هزار تن ذکر شده است که در اینجا پایین‌ترین رقم اعلامی از سوی وزارت جهاد کشاورزی است.

کشور ما در دهه‌های اخیر همواره واردکننده گندم بوده و صادرات گندم صرفاً در سال ۱۳۸۶ صورت گرفته است. این واردات شامل گندم دامی نیز هست. صادرات سال ۱۳۸۶ نیز با توجه به تولید و میزان نخایر در سال مزبور قابل بررسی است. زیرا میزان نخایر گندم در پایان دوره در سال ۱۳۸۵ مقدار ۱۵۴۳ هزار تن بوده است. در سال ۱۳۸۸ افزایش بی‌رویه واردات گندم مشکل‌آفرین شد. در سال‌های برنامه چهارم توسعه و به‌ویژه در سال ۱۳۸۸ ارتباط منطقی تولید و واردات مخدوش شده است به طوری که افزایش تولید سبب کاهش میزان واردات نشده است. این وضعیت در افزایش بی‌رویه نخایر و ایجاد مشکل مازاد گندم نقش ایفا کرده و در سال ۱۳۸۹



صحبت از بروز مشکل در گندم‌های سیلو شده و فساد آنها مطرح است لذا در سال ۱۳۸۹ نیز تلاش‌هایی برای صادرات گندم در جریان بوده است که بیش از آن که متأثر از افزایش تولید داخلی گندم در سال زراعی ۱۳۸۷-۱۳۸۸ باشد متأثر از نذایری بوده است که به واسطه واردات بی‌رویه به حدی افزایش یافته بود که شاید به علت واردات گندم‌های کپک زده (واجد افلاتوکسین) خطر فساد آنها را تهدید می‌کرد. در این سال ۵۵۵ هزار تن گندم خوب از تولیدات داخلی سال زراعی ۱۳۸۸-۱۳۸۹ به خارج صادر شد.

تا سال ۱۳۸۵ آمار، مبتنی بر ترانزنامه غذایی است و با فرض وجو نذایر ۴ میلیونی گندم در سال ۱۳۸۶ که تراز تجاری مثبت است در پایان سال ۱۳۸۸، همه ظرفیت سیلوهای استاندارد کشور مملو از گندم و به‌ویژه گندم‌های وارداتی شد ولی کاهش واردات به‌ویژه در سال ۱۳۹۰ (علیرغم کاهش شدید خرید تضمینی) و مصرف بخشی از گندم‌های نذیره شده به‌عنوان گندم دامی در سال ۱۳۸۹ سبب شد که میزان نذایر گندم در پایان این سال به کمتر از ۲ میلیون تن و در شرایط اضطرار قرار گیرد.

پس از مشخص شدن کمبود شدید گندم و روند کاهش نذایر، در اواخر سال ۱۳۹۰ به خرید گسترده گندم از کشورهای مختلف خارجی و حتی اروپایی و آمریکایی اقدام شد و بیش از ۳ میلیون تن خرید صورت گرفته تا پایان اردیبهشت‌ماه وارد کشور می‌شود و نذایر گندم کشور در شرایط مناسب خود قرار می‌گیرد.

با توجه به محدودیت جانشینی گندم با ذرت و تفاوت قیمت قابل ملاحظه گندم با جو (ارزان‌تر بودن قیمت جو) در همه سال‌های مورد مطالعه به‌استثنای سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۹۰، مقدار گندم مصرفی به‌عنوان خوراک دام نمی‌تواند ۱/۵-۲ میلیون تنی از اختلاف خرید دولتی از کل تولید (خودمصرفی) باشد.

با افزایش قیمت جو در بازار خوراک دام و کاهش فاصله قیمت تضمینی گندم از قیمت جو در بازار دام در سال‌های اخیر، مصرف گندم به‌عنوان خوراک دام روند افزایشی یافته است.

از ویژگی‌های سال ۱۳۹۰، پیش‌بینی افزایش تولید نسبت به سال قبل و تولید بیش از ۱۴ میلیون تن گندم و فراهم شدن امکان عرضه حدود ۱۰/۵-۱۱ میلیون تن گندم در سال جاری است.

در صورت تثبیت قیمت نان معادل سال ۱۳۹۰، انتظار می‌رود بر میزان مصرف آن اندکی افزوده شود و مصرف سرانه به حدود ۱۳۷ کیلوگرم برسد. در چنین شرایطی مصرف انسانی گندم در کشور به حدود ۱۰۴۰۰ هزار تن خواهد رسید و نیازمند خرید دولتی حدود ۹۶۰۰ هزار تن گندم خواهد بود.

بررسی اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بر هزینه تولید گندم

آثار غیرمستقیم افزایش هزینه انرژی و اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها ۲-۳ برابر آثار مستقیم آن است. مواردی چون هزینه حمل تا مراکز تحویل، برداشت و جمع‌آوری محصول، سمپاشی و اجاره سمپاش، بارگیری و تخلیه گندم، کودپاشی (از سه مرحله کودپاشی گندم، یک مرحله به مقطع کاشت و دو مرحله در مقطع داشت انجام می‌شود)، هزینه حمل سوخت به سر مزرعه از مواردی است که متأثر از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با افزایش هزینه روبرو شده‌اند. مثلاً هزینه حمل و نقل گندم از مزرعه تا محل تحویل، حدود سه برابر شده است. لذا اگر آثار غیرمستقیم را حداقل ۲ برابر در نظر بگیریم مجموع آثار اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در افزایش هزینه تولید یک کیلوگرم گندم در سال زراعی ۱۳۸۸-۱۳۸۹ بیش از هفتاد تومان بوده است.

دلیل تأثیر شدید آثار ثانویه در بخش کشاورزی سهم کم حامل‌های انرژی در بخش کشاورزی در شرایط قبل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و به عبارت دیگر بالا بودن سهم هزینه عوامل تولید از جمله نیروی انسانی (به واسطه کاربرد بودن بخش کشاورزی در شکل فعلی) است که سبب شده تا تأثیر تورم ثانویه طرح بر بخش کشاورزی حتی شدیدتر از آثار مستقیم تغییر قیمت حامل‌های انرژی شود.

لازم به ذکر است که در سال زراعی گذشته، بخشی از مراحل تولید (کشت در پاییز) با هزینه حامل انرژی قبل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها صورت گرفته است. در سال جدید که همه مراحل تولید گندم و از جمله کشت در پاییز نیز مشمول قیمت‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌هاست برآوردها نشان می‌دهد که آثار مستقیم و غیرمستقیم اجرای این قانون در تولید گندم از افزایش قابل ملاحظه‌ای برخوردار است.

نتیجه‌گیری

۱. آمار هواشناسی نشان می‌دهد که سال زراعی جاری، سال خوبی برای کشاورزی ایران و خصوصاً تولیدات دیم گندم (به استثنای بخشی از دیمزارهای جنوب کشور که حدود ۲۰ درصد دیمزارهای کشور را تشکیل می‌دهد) بوده است.

۲. در راستای حمایت از تولید کشاورزی، قانون خرید تضمینی وضع شد و چنان‌که از مفاد قانون خرید تضمینی مستفاد می‌شود این قانون در جهت حمایت از تولیدکنندگان و ایجاد تعادل در هزینه‌های تولید و درآمدهای کشاورزان وضع شده است لذا در تعیین قیمت تضمینی ضمن در نظر



گرفتن هزینه‌های تولید، سود عادلانه‌ای را نیز برای تولیدکننده در نظر گرفته می‌شود. ضمناً هدف این قانون خارج کردن مازاد نیاز بازار از طریق خریدهای دولتی است تا از ناعادلی بازار و کاهش قیمت‌ها و ضرر تولیدکنندگان جلوگیری کند، اما در سال‌های اخیر، همواره قیمت خرید تضمینی اعلامی حدود هزینه تمام شده بوده است، در سال زراعی ۱۳۸۸-۱۳۸۹ هزینه تمام شده یک کیلو گندم ۳۳۳ تومان و نرخ خرید تضمینی ۳۳۰ تومان بوده است و در سال زراعی ۱۳۸۸-۱۳۹۰ نیز هزینه تمام شده (بدون احتساب هزینه‌های ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) یک کیلو گندم ۳۶۱ تومان و نرخ خرید تضمینی ۳۶۰ تومان تعیین شده است. در واقع در چند سال اخیر سودی برای تولیدکننده در نظر گرفته نشده است و اغلب درآمد کشاورزان به ارزش اجاره بهای زمین و سود سرمایه در گردش آنان محدود بوده است. علامت تأییدکننده این موضوع را در غیراقتصادی شدن سیستم اجاره‌داری زمین برای تولید گندم می‌توان مشاهده کرد.

در مجموع افزایش هزینه ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، کاهش درآمد ناشی از تغییر در جدول پاکی گندم (جدول خرید تضمینی گندم) در سال ۱۳۹۰ حدود ۹۰ تومان برآورد شده است که اگر اختلاف قیمت تضمینی اجرا شده با حداقل قیمت قانون خرید تضمینی (معادل حداقل نرخ تورم اعلامی بانک مرکزی) که در سال جاری مقدار آن حدود ۱۱۰ تومان است به این مبالغ اضافه شود قیمت خرید اعلامی به مراتب پایین‌تر از هزینه‌های تولید گندم (بدون احتساب ارزش اجاره بهای زمین و سود سرمایه در گردش) است.

۳. در حالی که در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۳۰ تبصره «۶» الحاقی که به قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب سال ۱۳۶۸ افزوده شده است، بر تعیین قیمت خرید تضمینی محصولات اساسی کشاورزی حداقل معادل نرخ تورم سالیانه تأکید دارد و اجرای این حداقل مستلزم تعیین قیمت ۵۰۵۲ ریال قیمت خرید تضمینی در سال ۱۳۹۱ است، مشاهده می‌شود که قیمت تضمینی اعلام شده ۳۹۵۰ ریال است که ۱۱۰۲ ریال کمتر از حداقل مقرر شده در قانون است، البته این تخلف قانونی از زمان ابلاغ آن تاکنون همواره صورت گرفته است ولی در دو سال اخیر بر میزان این تخلفات به شدت افزوده شده است و شاید علت اعلام قیمت خرید تضمینی بسیار پایین و غیرواقعی (از جمله در نظر نگرفتن افزایش هزینه‌های ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) در دو سال، کاستن از آثار تورم انتظاری از جیب تولیدکنندگان بوده است.

۴. نگاهی به قیمت فوب این محصول در بازارهای جهانی، نشانگر افزایش بطئی و خزنده نرخ آن بوده که با توجه به کاهش محصول در چند کشور مهم صادرکننده گندم، تداوم این روند حتی با آهنگی سریع‌تر قابل پیش‌بینی است. در هر حال با قیمت کنونی ارز، بهای هر کیلو گندم دامی حدود

۵۶۰ تومان است و در این شرایط تعیین نرخ ۳۹۵ تومانی گندم خوراکی محل ابهام است و بیانگر آن است که دولت با اعلام غیرکارشناسی و غیرواقع قیمت خرید تضمینی گندم، درصدد عدم اجرای قانون خرید تضمینی است که نتیجه آن واردات بسیار بیشتر گندم به کشور خواهد بود.

۵. با توجه به شرایط نسبتاً مناسب تولید در سال زراعی ۱۳۹۰-۱۳۹۱، گندم مورد نیاز کشور تولید شده است و اکنون در شرایطی که نرخ مبادله درخصوص گندم منفی و قیمت تضمینی اعلامی گندم نیز از حداقل از قیمت گندم دامی و جو پایین‌تر تعیین شده است، افزایش شدید واردات گندم دور از انتظار نیست. ۶. بالا بودن قیمت محصولات علوفه‌ای همچون ذرت و جو در بازار در مقایسه با نرخ خرید تضمینی گندم در کشور، خطر استفاده از گندم خوراکی به‌عنوان گندم دامی در مرغداری‌ها و دامداری‌ها را به‌دنبال دارد.

۷. در صورتی که قیمت فرآورده‌های دامی از افزایش بیشتری برخوردار شود و یا با واردات این فرآورده‌ها، کفه تقاضا برای تولیدات داخلی کاهش یابد تأثیر آن به‌صورت کاهش تولید فرآورده‌های دامی و بالطبع کاهش تقاضا و کاهش قیمت گندم دامی بروز می‌یابد و بر مشکلات تولیدکنندگان گندم خواهد افزود و انگیزه تولید در آینده را نیز کاهش خواهد داد.

۸. با توجه به محدودیت جانشینی گندم با ذرت و تفاوت قیمت قابل ملاحظه گندم با جو (ارزان‌تر بودن قیمت جو) در همه سال‌های مورد مطالعه به‌استثنای سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۹۰، مقدار گندم مصرفی به‌عنوان خوراک دام نمی‌تواند ۱/۵-۲ میلیون تنی از اختلاف خرید دولتی از کل تولید (خودمصرفی) باشد.

با افزایش قیمت جو در بازار خوراک دام و کاهش فاصله قیمت تضمینی گندم از قیمت جو در سال‌های اخیر، مصرف گندم به‌عنوان خوراک دام روند افزایشی یافته است.

۹. در صورتی که بخواهیم ذخایر مناسب (در پایان سال حداقل، گندم مورد نیاز سه ماه کشور یعنی حدود سه میلیون تن باید ذخیره شده باشد) حفظ شود و اضطراب برای آن وجود نداشته باشد، اختلاف میزان گندم خرید تضمینی با رقم حدود ۹۸۰۰ هزار تن نیاز کشور، تعیین‌کننده میزان واردات خواهد بود.

۱۰. نتایج واقعی از میزان تولید، واردات و مصرف کشور نشان می‌دهد که آمار ادعایی اولیه کاهش حدود ۴ میلیون تنی گندم و آنگاه آمار اصلاح شده، کاهش حدود ۳ میلیون تنی مصرف گندم متأثر از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، محل اشکال بوده و میزان مصرف گندم در سال ۱۳۹۰ نسبت به سال ۱۳۸۸ (سال قبل از اجرای قانون) حدود ۱/۶-۱/۷ میلیون تن کاهش یافته است. چون اصلاح بیشتر، مستلزم افزایش قیمت با شیب بسیار تندتر و یا اصلاح کل زنجیره تأمین و تولید نان و کاهش ضایعات ناشی از شرایط کنونی تولید و مصرف نان و یا تغییر در الگوی مصرف (رژیم غذایی) است که در درازمدت امکانپذیر خواهد بود.



منابع و مآخذ

۱. آمار وزارت جهاد کشاورزی.
۲. سالنامه بازرگانی خارجی گمرک جمهوری اسلامی ایران سال‌های مختلف.
۳. آمار سازمان غله وزارت صنعت، معدن و تجارت.
۴. آمار شرکت بازرگانی دولتی وزارت صنعت، معدن و تجارت.
۵. بی‌نام، گزارش وضعیت صنعت آرد کشور، دفتر صنایع غیرفلزی وزارت صنایع و معادن، ۱۳۸۶.
۶. برادران‌نصیری، مهران و وهب میرباقری. تحلیل آمارهای تولید در بخش کشاورزی و عوامل مؤثر بر آن با تأکید بر تولید گندم، دفتر مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)، ۱۳۸۸.
۷. برادران‌نصیری، مهران، جهانبخش امامی، وهب میرباقری و علیرضا جیران. بررسی تولید و تجارت محصولات بخش کشاورزی، دفتر مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)، ۱۳۸۹.
۸. برادران‌نصیری، مهران و وهب میرباقری. تأثیر سیاست‌های اتخاذ شده و نحوه اجرای قوانین بر تولید و هزینه تمام شده گندم در سال ۱۳۹۰، دفتر مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)، ۱۳۹۰.
۹. برادران‌نصیری، مهران، حمیدرضا معماریان و رامین رادفر. نان سالم با نگاهی بر وضعیت موجود چرخه تولید و ارائه راهکارها، دفتر مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)، ۱۳۹۱.
۱۰. سایت اینترنتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران: www.cbi.ir
۱۱. سایت شاخص قیمت‌های جهانی محصولات: <http://www.indexmundi.com>
۱۲. سایت دپارتمان کشاورزی آمریکا: www.USDA.com



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۳۶۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نحوه اجرای قانون خرید تضمینی با تأکید بر محصول گندم

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: مهران برادران نصیری، محسن صمدی

ناظر علمی: حسین صفایی

متقاضی: کمیسیون اصل نودم قانون اساسی

ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۲/۱۶