

اقتصاد کشاورزی و توسعه، سال دهم، شماره ۳۷، بهار ۱۳۸۱

## بررسی چالشهای بازار گندم، آرد و نان پشتیبانی طرح خودکفایی گندم کشور: ابعاد اقتصادی

ابوالفضل  
دکتر محمودی \*

### چکیده

دستیابی به خودکفایی اقتصادی در زمینه محصولات کشاورزی از جمله خواسته‌های همه مردم و دولت‌مردان ایران است. این تمایل در مورد محصولات راهبردی نظیر گندم، که ماده غذایی اصلی ایرانیان است، به مراتب بیشتر احساس می‌شود. این مقاله چالشهای موجود در بازار گندم، آرد و نان را از دیدگاه اقتصادی مورد تحقیق قرار داده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که نرخ حمایت اسمی در خلال دوره مورد مطالعه منفی بوده که در حکم عدم حمایت و دریافت مالیات ضمنی از گندم‌کاران شمرده می‌شود. قیمت‌های تضمینی در طی سالهای ۱۹۹۰-۱۹۹۱ کمتر از شاخص قیمت جهانی گندم بوده است. همچنین مقدار و ارزش ضایعات گندم بالاست. به نظر می‌رسد که هدفمند ساختن پارانه نان و آزادسازی بازار گندم در یک دوره

\* پژوهشگر مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی.

پنجساله باعث شتاب در دستیابی به خودکفایی خواهد شد. در پایان مقاله پیشنهادهایی جهت پشتیبانی از طرح خودکفایی گندم از نظر اقتصادی ارائه شده است.

کلید واژه‌ها:

طرح خودکفایی گندم، سیاستهای حمایتی، هدفمند ساختن یارانه نان، ضایعات گندم.

### پیشگفتار

این مقاله خلاصه‌ای از گزارش شماره ۱۱۸۶ فروردین ماه ۸۱ مؤسسه پژوهشهای برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی است که به منظور تلاش جدی برای کاهش و قطع واردات گندم و دسترسی به مرزهای خودکفایی در تولید این کالای اساسی و در پی ارائه گزارش طرح افزایش عملکرد و تولید گندم آبی و دیم کشور از سوی مؤسسه تحقیقات نهال و بذر، تنظیم شده است. این گزارش که به منظور پشتیبانی از ابعاد اقتصادی طرح افزایش تولید و عملکرد گندم تهیه شده حاصل بررسیهای کارشناسی در مؤسسه پژوهشهای برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی و تلاش اعضای کمیته بررسیهای اقتصادی گندم مؤسسه یادشده است. این کمیته با برگزاری جلساتی از شهریور ۱۳۸۰ تا فروردین ۱۳۸۱، و در پی بررسی مجموعه چالشهای اقتصادی در بازار گندم، آرد و نان، مهمترین و کلیدیترین آنها را انتخاب کرده و سپس با توجه به مطالعاتی که در این زمینه انجام گرفته است، به تبیین موضوع و پژوهشهای تکمیلی و مورد نیاز برای دستیابی به راهکارهای اجرایی حل چالشهای موجود اقدام کرده است. به نظر می‌رسد ارائه خلاصه‌ای از این گزارش جهت اطلاع از فعالیتهای و تلاشهای مؤسسه و نیز جلب همکاری استادان و پژوهشگران کشور، گامی مؤثر در راستای دستیابی به این هدف مهم باشد.

گندم گذشته از جنبه تجارتي مهم آن در دنيا، سلاحي كارآمد در مناسبات سياسي و جهاني است كه روز به روز بر اهميت راهبردي آن افزوده مي‌شود. با اينكه جمعيت ايران در حدود يك درصد جمعيت جهان است ولي در حدود ۲/۵ درصد گندم جهان را مصرف مي‌كند كه اندازه‌اي خارج از تعادل سطوح استاندارد بين‌المللي است و تا حدود زيادي خبر از ضايعات بالا و مصرف آن به وسيله دام و طيور مي‌دهد. به نظر مي‌رسد اصليترين مشكل گندم و علت مصرف بيرويه آن، ارزاني نان و يارانه ناعادلانه‌اي باشد كه دولت به همه سطوح درآمدي از بالا و پايين مي‌پردازد كه با اين روش، نه تنها از گندمكاران كشور حمايت نشده بلكه به دليل ماهيت تشبثي سياست فوق در طول دوران گذشته، ماليات ضمني نيز از آنان دريافت شده است. همچنين شرايط مبادله اقتصادي به ضرر گندم و گندمكاران بوده ولي به يمين جنبه غالب گندم به عنوان ماده غذايي و پي‌رقيب بودن آن در زراعت كشور، خوشبختانه هيچ گاه از سطح كشت آن كاسته نشده بلكه همواره روند صعودي داشته است. براساس مطالعات انجام شده، نسبت شاخص قيمت تضميني گندم به شاخص كل بهاي عمده فروشي و به عبارت بهتر رابطه مبادله آن از رقم ۱/۰۲ در سال ۱۳۷۰ به رقم ۰/۸ در سال ۱۳۷۸ رسيده است. بنابراين توليدكنندگان گندم همواره با قيمتهاي پايينتري در روند كلي رشد قيمتها مواجه شده‌اند. به عبارتي قيمت گندم نه تنها همگام با رشد قيمتهاي عمومي (تورم) رشد نكرده بلكه قيمت واقعي آن کاهش نيز يافته است. در بيست سال گذشته نه تنها بار اصلي پايين نگهداشتن قيمت نان بردوش كشاورزان زحمتكش گذاشته شده بلكه به علت نبود تعريفني گويا از قشرهاي آسيب‌پذير، خط‌مشی كميسيون قيمتگذاري محصولات كشاورزي از ايجاد رفاه براي مصرف كنندگان كم درآمد، به سمت رفاه حال طبقات مرفه تغيير جهت داده است. به عنوان مثال براساس سرشماری عمومي سال ۷۵، سهم فقيرترين دهك درآمدی کشور از كل هزينه نان مصرفي فقط ۶/۲ درصد بوده، در حالی كه سهم پردرآمدترين خانوارها از نان مصرفي کشور ۱۲/۵ درصد بوده است، يعني اين طبقات ۱۰۲ درصد بيشتراز خانوارهاي فقير بابت نان هزينه کرده‌اند؛ به عبارت ديگر، بيشتراز همه قشرها از يارانه نان سود

جسته اند. بدین ترتیب نه تنها هدف حمایت از قشرهای آسیب‌پذیر در نظام کنونی محقق نشده، بلکه بیشتر در جهت ناعادلانه‌تر شدن توزیع درآمد حرکت کرده و سبب روند صعودی واردات گندم کشور شده است. بدیهی است راهکارهای معقول و علمی برای اجتناب از چنین شرایطی وجود دارد که یکی از اصلیتین آنها، هدفمند ساختن نظام یارانه نان است؛ به عبارتی با دادن یارانه نان به افراد واجد شرایط و نیازمند و سرریز کردن بخشی از آن به سمت تولیدکنندگان و آزادسازی بازار در فرایندی چند ساله می‌توان به این هدف مهم رسید.

### چالشهای مورد تحقیق

#### ۱. سیاستهای حمایتی گندم در گذر زمان

از چالشهای اساسی در ارتباط با بازار گندم، آرد و نان می‌توان به مسئله عدم حمایت مؤثر و کارآمد از گندمکاران اشاره کرد. دخالت دولت در بازار گندم از سال ۱۳۱۱ با تصویب قانونی برای تأسیس سیلو در تهران به منظور خرید و ذخیره گندم و مقابله با کمبودهای احتمالی شروع شد و بر این اساس در سال ۱۳۱۴ شرکتی دولتی به نام شرکت سهامی تثبیت قیمت غله و نان مجوز تأسیس گرفت (نجفی، ۱۳۷۷). در دوره ۱۳۳۰-۳۲، دولت با تصویب لایحه الفای عوارض در دهات و با لایحه ازدیاد سهم کشاورزان و تأسیس صندوق عمران و تعاون، سیاست حمایتی خود را از تولیدات کشاورزی به اجرا در آورد و به منظور کمک به کشاورزانی که دسترسی به بازار نداشتند، تضمین کرد که محصولات عمده کشاورزی از جمله گندم را به قیمت عادلانه بازار خریداری کند. پیامد اجرای این سیاست حمایتی دولت، رشد سالانه تولید داخلی گندم در دوره مذکور به میزان ۲۲/۴٪ بود (صحرائیان، ۱۳۷۹). در دوره ۱۳۳۱-۴۶ رویکرد واردات قند و شکر و گندم، بتدریج جایگزین حمایت دولتی از تولید داخلی گندم و چغندر قند گردید. در سال ۱۳۵۴ بعد از تعطیلی کمیسیون قیمتگذاری تضمینی و واگذاری اختیارات آن به شورای عالی اقتصاد تا سال ۱۳۵۷ (دوره برنامه پنجم عمرانی) قیمت تضمینی خرید گندم تولید داخل به طور متوسط ۱۶/۵ درصد بالاتر از قیمت‌های جهانی به سود کشاورزان داخلی تعیین شد.

در دوره دفاع مقدس و جنگ تحمیلی، به علت شرایط اقتصادی و مالی جنگی، قیمت تضمینی گندم به طور متوسط ۱۱/۲٪ پایینتر از قیمت جهانی نگه داشته شد. طی برنامه‌های اول و دوم توسعه هم اگر چه وضعیت قیمت‌های تضمینی گندم تولید داخلی اندکی بهبود یافت و برافزایش سطح تولید گندم تأثیرات مثبتی بر جای گذاشت، اما همچنان در این دوره قیمت تضمینی خرید گندم به طور متوسط معادل ۸۲/۵ درصد قیمت جهانی نگه داشته شد. چنانکه در جدول ۱ مشاهده می‌شود، در طی سالهای مورد مطالعه، قیمت تضمینی گندم در اروپا و آمریکا، بالاتر از قیمت جهانی تعیین شده است.

جدول ۱. مقایسه شاخص قیمت تضمینی گندم در برخی از کشورها

شرح	۸۶-۱۹۸۴	۹۷-۱۹۹۰
قیمت جهانی	۱۰۰	۱۰۰
اروپا	۱۳۶/۴	۱۱۹/۵
استرالیا	۱۰۷/۱	۱۰۳/۵
کانادا	۱۳۷	۱۰۲/۸
امریکا	۱۴۹/۶	۱۰۲
ژاپن	۱۵۸/۸	۱۴۵/۹
ایران	۱۱۲	۸۲/۵

ماخذ: روزنامه جهان اقتصاد، ۱۷ و ۱۸ اردیبهشت ماه ۱۳۷۹

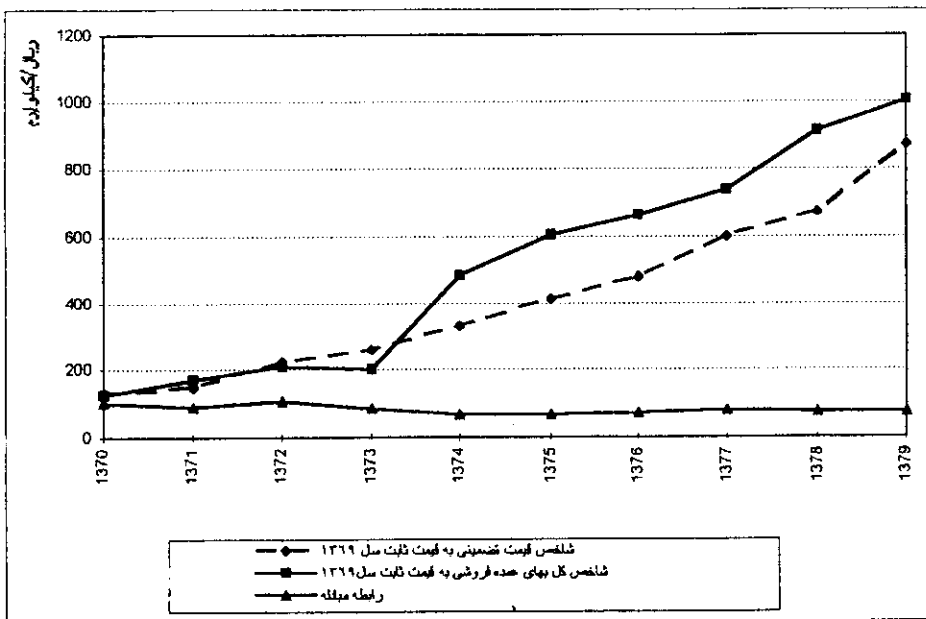
### ۱.۱. رابطه مبادله گندم

مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که رابطه مبادله گندم در کشور (نسبت شاخص قیمت تضمینی گندم به قیمت ثابت سال ۶۹ به شاخص کل بهای عمده فروشی کالاها) از رقم ۱/۰۲ در سال ۱۳۷۰ به ۰/۸۹ در سال ۷۱ تقلیل یافته است. در سال ۱۳۷۲ با تعدیل قیمت تضمینی، شاخص مذکور به ۱/۰۶ افزایش یافت. ولی به علت تعیین نکردن قیمت‌های تضمینی مناسب طی سالهای ۷۳ تا ۷۵ این نسبت کاهش یافت و به ۰/۶۸ رسید. به طور کلی قیمت واقعی گندم براساس شاخص کلی از ۱۰۲ در سال ۱۳۷۰ به ۸۷ درصد در سال ۱۳۷۸ تنزل کرد. در جدول ۲ و نمودار ۱ شاخص قیمت تضمینی گندم در مقایسه با شاخص کل بهای عمده فروشی کالاها و رابطه مبادله به قیمت ثابت سال ۶۹ نشان داده شده است.

جدول ۲. رابطه مبادله گندم طی سالهای ۱۳۷۰-۷۸

سال	قیمت تضمینی گندم	شاخص قیمت تضمینی گندم ۱۳۶۹=۱۰۰	شاخص کل بهای عمده فروشی کالاها ۱۳۶۹=۱۰۰	رابطه مبادله گندم
۱۳۷۰	۱۲۰	۱۲۰	۱۲۶/۶	۱/۰۲
۱۳۷۱	۱۵۰	۱۵۰	۱۶۸/۹	۰/۸۹
۱۳۷۲	۲۲۵	۲۲۵	۲۱۱/۷	۱/۰۶
۱۳۷۳	۲۶۰	۲۶۰	۳۰۱/۴	۰/۸۶
۱۳۷۴	۳۳۰	۳۳۰	۴۸۲/۷	۰/۶۸
۱۳۷۵	۴۱۰	۴۱۰	۶۰۴	۰/۶۸
۱۳۷۶	۴۸۰	۴۸۰	۶۶۳/۳	۰/۷۲
۱۳۷۷	۶۰۰	۶۰۰	۷۴۰/۳	۰/۸۱
۱۳۷۸	۶۷۲	۶۷۲	۹۱۱/۵	۰/۷۴
۱۳۷۹	۸۷۵	۸۷۵	۱۰۰۳/۳	۰/۸۷

مأخذ: یافته‌های تحقیق



نمودار ۱. رابطه مبادله و شاخص قیمت تضمینی

بنابراین در طی سالهای گذشته نه تنها از گندم به عنوان یک محصول مهم راهبردی حمایتی نشده است بلکه تولیدکنندگان با قیمتهای پایینتری در ارتباط با روند کلی رشد قیمتها (تورم عمومی) در کشور مواجه شده و از نظر اقتصادی شرایط به ضرر آنها شده است.

### ۲.۱. شاخص حمایت اسمی

محاسبه نرخ حمایت اسمی، اثرات سیاستهای دولت بر انگیزه تولیدکنندگان را بهتر مشخص می‌سازد. نرخ حمایت اسمی، معیاری است که مالیات ضمنی دریافت شده یا یارانه تخصیص داده شده به تولیدکننده را نشان می‌دهد. چنانکه در جدول ۳ نشان داده شده است، نرخ حمایت اسمی گندم در طول دوره مورد مطالعه (۱۳۵۱-۷۸) منفی بوده است. این موضوع نشان می‌دهد که در طول این دوره، از تولیدکنندگان گندم به طور ضمنی مالیات گرفته شده است. براساس جدول ۳ میزان عدم حمایت از سال ۱۳۵۳ تا سال ۱۳۷۱ به رغم نوسانهای موجود، روندی کاهشی داشته و از  $۰/۸۱$  به  $۰/۴۴$  - رسیده است. به بیان دیگر، دریافت مالیات ضمنی در این دوره کاهش یافته ولی از سال ۱۳۷۲ تا سال ۱۳۷۵ میزان عدم حمایت از  $۰/۵۳$  - به  $۰/۶$  - افزایش پیدا کرده و سپس از سال ۱۳۷۵ تا ۱۳۷۸ دوباره پایین آمده و به رقم  $۰/۵۴$  - در سال ۱۳۷۷ رسیده است.

جدول ۳. نرخ حمایت اسمی گندم در دوره ۱۳۵۳-۱۳۷۸

سال	نرخ حمایت	سال	نرخ حمایت	سال	نرخ حمایت	سال	نرخ حمایت
۱۳۵۳	$۰/۸۱$ -	۱۳۵۴	$۰/۷۷$ -	۱۳۵۵	$۰/۷۳$ -	۱۳۵۶	$۰/۷۱$ -
۱۳۵۷	$۰/۷۵$ -	۱۳۵۸	$۰/۷۸$ -	۱۳۵۹	$۰/۷۱$ -	۱۳۶۰	$۰/۷$ -
۱۳۶۱	$۰/۷۵$ -	۱۳۶۲	$۰/۵۶$ -	۱۳۶۳	$۰/۵۹$ -	۱۳۶۴	$۰/۵۳$ -
۱۳۶۵	$۰/۵۵$ -	۱۳۶۶	$۰/۶$ -	۱۳۶۷	$۰/۶۳$ -	۱۳۶۸	$۰/۴۶$ -
۱۳۶۹	$۰/۴۵$ -	۱۳۷۰	$۰/۵۹$ -	۱۳۷۱	$۰/۴۴$ -	۱۳۷۲	$۰/۵۳$ -
۱۳۷۳	$۰/۶۶$ -	۱۳۷۴	$۰/۶۸$ -	۱۳۷۵	$۰/۶$ -	۱۳۷۶	$۰/۵۳$ -

مأخذ: نجفی، ۱۳۷۷

### ۲. ناعادلانه بودن پرداخت یارانه نان

در دو دهه اخیر نه تنها بار اصلی پایین نگهداشتن قیمت نان بر دوش کشاورزان زحمتکش

گذاشته شده، بلکه به علت نبود تعریف گویا از قشرهای آسیب پذیر، پرداخت یارانه موجب افزایش رفاه حال طبقات مرفه جامعه شده است و این یکی دیگر از چالشهای موجود در کشور است. در جدول ۴ سهم گروههای مختلف درآمدی در کل هزینه نان مصرف شده به وسیله خانوارها نشان داده شده است. چنانکه دیده می شود، در سال ۱۳۷۵ سهم فقیرترین دهک درآمدی کشور از کل هزینه نان مصرفی فقط ۶/۲٪ بوده و در مقابل سهم پردرآمدترین خانوارها، ۱۲/۵٪ یعنی ۱۰۲ درصد بیشتر از خانوارهای فقیر بوده است.

جدول ۴. سهم گروههای درآمدی در کل هزینه نان

مصرفی		
سهم نان (درصد)	تعداد خانوار	دهک درآمدی
۶/۲	۱۸۱۰	۱
۸/۴	۱۸۶۱	۲
۸/۵	۱۹۲۷	۳
۹/۹	۱۹۶۷	۴
۹/۷	۲۰۶۴	۵
۱۰/۶	۲۱۲۹	۶
۱۱/۸	۲۲۲۴	۸
۱۲/۵	۲۹۷۴	۱۰

مأخذ: سرشماری نفوس، ۱۳۷۵

طبق برآوردهای سازمان برنامه و بودجه در همان سال، ۲۰٪ از جمعیت کشور، یعنی ۱۲/۲ میلیون نفر، معادل ۴۷٪ از کل درآمد کشور را در اختیار داشته اند. در عین حال همین گروه پردرآمد ۳۵/۶٪ از کل نان کشور را مصرف کرده (جدول ۵).

جدول ۵. مقایسه درآمد و سهم نان مصرفی (۱۳۷۵)

سهم از درآمد ملی (درصد)	جمعیت (هزار نفر)	دهک	سهم از نان مصرفی (درصد)	سهم سرانه مصرف (کیلوگرم)
۴۷	۱۲۲۰۰	۱۰-۸	۳۵/۶	۴۶۷
۳۷/۸	۲۴۴۰۰	۷-۴	۴۱/۳	۲۷۱
۱۵/۳	۲۴۴۰۰	۳-۱	۲۳/۱	۱۵۱

مأخذ: سرشماری نفوس، ۱۳۷۵

با ملاحظه این جدولها، می‌توان دریافت که استمرار نظام پرداخت یارانه نه تنها موجب تشویق مصارف داخلی گندم با اعمال فشار بر کشاورزان گندمکار داخلی می‌شود بلکه به روند صعودی واردات گندم می‌انجامد.

در نظام غیرهدفمند پرداخت یارانه نان، یارانه‌های آشکار و پنهان گندم به طور یکسان بر سرانه قشرهای پردرآمد شهری و قشرهای کم‌درآمد روستایی توزیع می‌گردد. لذا چنین نظامی در عمل، تالی‌های فاسدی به همراه دارد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) برهم خوردن تعادل سبد کالاهای مصرفی خانوارهای روستایی و کم‌درآمد به سودخانوارهای پردرآمد شهری

ب) افزایش ضایعات نان در شهرها و بخصوص محلات پردرآمد شهری که از نان به عنوان غذای حاشیه‌ای در سفره استفاده می‌کنند.

ج) افزایش بیماری‌های ناشی از انباشت نامناسب نان خشک به عنوان غذای دام و طیور

د) گسترش قاچاق آرد ارزان از کشور بخصوص در مناطق مرزی

ه) عدم رشد و شکوفایی صنعت نانوايي در کشور

با توجه به اینکه پایین بودن قیمت نان موجب زیاده روی در مصرف، افزایش ضایعات و اتلاف منابع و در نهایت موجب کاهش نرخ مبادله گندم با محصولات دیگر می‌شود، بنابراین هدفمند کردن یارانه نان در فرایندی پنجساله ضروری به نظر می‌رسد. از آنجا که هدفمند کردن یارانه‌ها در برنامه سوم (قانون اصلاحیه مواد ۴۶ و ۴۷ مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷) مورد تأکید قرار گرفته، در این مرحله، مسئله اصلی، تعیین چگونگی هدفمند ساختن و شناسایی قشرهای آسیب‌پذیر است. چون در ۱۵ سال گذشته در کشورهای در حال توسعه نظیر سریلانکا، جامائیکا، هند و مصر اقداماتی متناسب با شرایط خاص آنان در جهت هدفمندی یارانه مواد غذایی انجام شده که با موفقیت روبه رو بوده است، می‌توان از آنها به عنوان الگوهای بررسی در این زمینه استفاده کرد.

### ۳. بهینه نبودن الگوی مصرف از دیدگاه تغذیه‌ای

دسترسی به غذای کافی و مطلوب و سلامت تغذیه‌ای، از محورهای اصلی توسعه اقتصادی، سلامت جامعه و زیر ساخت نسلهای آینده کشور است. از این رو پیشگیری مشکلات و بیماریهای تغذیه‌ای و دستیابی به الگوی مصرف متعادل گندم از مهمترین چالشهایی است که کشور ما با آن رو به روست.

بررسیهای انجام شده در زمینه الگوی مصرف خوراک در کشور از طریق روشهای مختلف شامل بررسی مستقیم مصرف مواد غذایی (توزین)، بودجه و هزینه خانوار و ترازنامه غذایی، همه مؤید این نکته است که الگوی مصرف خوراک در کشور نامطلوب بوده و با مصرف زیاد غلات (بویژه گندم)، مصرف محدود فراورده‌های حیوانی بویژه شیر و لبنیات و مصرف ناکافی سبزی و میوه، شکل حادثتری به خود گرفته و پیامدهایی نظیر کمبود دریافت انرژی، پروتئین حیوانی، کلسیم، ویتامین A، آهن، ید، ریبوفلاوین و غیره را در بر داشته که به نوبه خود منجر به شیوع کم وزنی، کوتاهی قد و تأخیر در رشد کودکان، کمخونی، فقر آهن، اختلالات ناشی از کمبود ید، پوکی استخوان و غیره شده است. همچنین براساس نتایج همین مطالعات، مصرف سرانه نان به عنوان اصلیتیرین غذای جامعه، سالانه ۱۲۸ کیلوگرم و سهم آن در تأمین انرژی در کلیه استانها بیش از ۵۰ درصد بوده است. سهم کل غلات در تأمین انرژی حدود ۶۰٪ و سهم قند و شکر در تأمین انرژی در کلیه استانها نزدیک به آستانه مجاز، ده درصد و یا حتی بیشتر بوده است (انستیتو تحقیقات تغذیه‌ای و مؤسسه پژوهشهای برنامه ریزی و اقتصادی کشاورزی، ۱۳۷۴).

با نگاهی تحلیلی به این موضوع، صرفاً از بعد اقتصادی در می‌یابیم که به علت نامناسب بودن الگوی مصرف خوراک در کشور، سالانه بار مالی هنگفتی جهت درمان و مقابله با بیماریهای ناشی از سوء تغذیه بر پیکر اقتصادی کشور تحمیل می‌شود.

با توجه به اینکه گندم مهمترین ماده غذایی در الگوی مصرف کشور است و از طرفی بخش چشمگیری از عرضه این ماده خوراکی از خارج از کشور تأمین می‌شود، بنابراین حرکت به سمت الگوی مصرف متعادل، قاعدتاً می‌باید از طریق چنین اقداماتی صورت پذیرد:

۱. تغییر در الگوی عرضه مواد غذایی و افزایش دسترسی فیزیکی
۲. آماده سازی بسترهای فرهنگی تغییر عادات غذایی جامعه
۳. افزایش قدرت خرید و دسترسی اقتصادی جمعیت کشور به مواد غذایی مورد نظر در الگوی مطلوب خوراک

#### ۴. ضایعات زیاد گندم و نان در کشور

گندم، همانند انرژی، کالایی راهبردی شناخته می‌شود و از شاخصهای مهم کشاورزی محسوب می‌گردد. در حال حاضر سهم بزرگی از پتانسیل کشاورزی کشور به تولید گندم اختصاص دارد؛ یعنی رقی در حدود ۵/۱ میلیون هکتار (مرکز آمار ایران، ۱۳۷۹) که با احتساب ۲۵٪ ضایعات تقریبی گندم در کشور در واقع حدود ۱/۳ میلیون هکتار از اراضی مستعد کشور، با صرف کلیه نهاده‌های زراعی، ضایع می‌شود و این با هدفهای بخش کشاورزی در رسیدن به خودکفایی در تضاد است. در زمینه بررسی ضایعات گندم در مراحل مختلف بازررسانی آن مطالعه جامع و مورد قبول همگان، بجز در پاره‌ای از موارد، وجود ندارد و در این باره برآورد ارقام، مبتنی بر نظریات و محاسبات کارشناسی است، ولی متأسفانه رقم آن بسیار درخور اعتناست و میزان آن در هر یک از مراحل بازررسانی به شرح زیر است:

#### ضایعات کاشت

ضایعات در این مرحله، مقدار اضافه مصرف بذر است که معمولاً حدود ۲۰ درصد برآورد می‌شود و عمدتاً ناشی از خلأ تکنیکی و استفاده از شیوه‌های منسوخ کاشت چون دست افشان می‌باشد که برابر ۱/۳ درصد از کل گندم مصرفی در کشور و یا ۲ درصد از کل گندم تولیدی کشور است (نجفی، ۱۳۷۷).

#### ضایعات پیش از برداشت

شامل ضایعات تأخیر برداشت است که به صورت ریزش یا سبز شدن روی خوشه در

نواحی بارانخیز امکان وقوع دارد. همچنین به علت بادزدگی و خوابیدگی، محصول از دسترسی شانه برش کمباین خارج می‌شود. عوامل مؤثر در تلفات پیش از برداشت عبارت است از: رقم بذر از نظر مقاومت به ریزش و عوامل دیگر، آفات، تأخیر برداشت پس از رسیدن محصول و بروز حوادث جوی مانند توفان، باران شدید، تگرگ و غیره (منصوری‌راد، ۱۳۷۲). در یک طرح تحقیقاتی، تلفات قبل از برداشت معادل ۵۴/۹ کیلوگرم در هکتار اندازه‌گیری شده است (بهروزی‌لار، ۱۳۷۴).

### ضایعات برداشت

ضایعات در مرحله برداشت با کمباین شامل تلفات سکوی برش، تلفات واحدهای کوبنده، جداکننده، تمیزکننده و سایر عوامل است (جدول ۶).

### جدول ۶. میزان تلفات برداشت با کمباین در شرایط معمولی

(واحد: درصد)

تلفات سکوی برش	تلفات کوبنده	تلفات جداکننده	تلفات تمیزکننده
۰/۵ تا ۲	۰/۵ تا ۱	۰/۲ تا ۰/۴	۰/۴ تا ۰/۲

مأخذ: بهروزی‌لار، ۱۳۷۴

### ضایعات پس از برداشت

این ضایعات را می‌توان به چهار دسته ضایعات حمل و نقل و ریخت و پاش، ضایعات بوجاری، ضایعات انبارداری و ضایعات تبدیل، طبقه‌بندی کرد که رقم برآوردی آن به ترتیب ۵/۵، ۲، ۴ و ۵ درصد از کل تولید است (نجفی، ۱۳۷۷).

### ضایعات نان

یکی دیگر از چالشهای جدی، تثبیت قیمت نان با نرخ پایین و اعمال انحصار بر بازار گندم و نان است که بر رفتار مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان تأثیر سویی گذاشته است؛ زیرا بخش مهمی از این نان ارزان برای دولت بسیار گران تمام می‌شود و هر ساله به صورت ضایعات از

چرخه مصرف خارج می‌گردد.

متوسط ضایعات ۶ نوع نان رایج در مناطق منتخب به ۳ و ۱۶ درصد می‌رسد. بیشترین ضایعات مربوط به نان باگت است که دلیل آن عمدتاً عادت مصرف کنندگان به خالی کردن خمیر داخل نان در موقع مصرف است. درصد ضایعات در تهران در مقایسه با سایر شهرها و روستاها به مراتب کمتر است که به نظر می‌رسد دلیل این امر ازدحام کمتر در مقابل نانوییها و کنترل و توزیع بهتر آرد در تهران، در مقایسه با سایر شهرستانها باشد (مهاجر و محسنین، ۱۳۷۷).

## ۵. انعطاف ناپذیری بازار انحصاری گندم، آرد و نان

نظام کنونی بازار یابی گندم به علت کنترلهای دولت از سال ۱۳۱۱ تاکنون، انعطاف‌پذیری لازم جهت رویارویی با تحولات ملی و بین‌المللی را ندارد. در حال حاضر حدود ۸۰ درصد گندم مصرفی کشور به وسیله دولت تهیه و توزیع می‌شود که حدود ۵ میلیون تن از تولید داخلی و ۶ میلیون تن دیگر از خرید خارجی تأمین می‌شود. خرید گندم و تبدیل آن به آرد و توزیع بین نانوییها عملاً در انحصار سازمان غله است. کارخانه‌های آرد عموماً با سازمان غله در ارتباط هستند. به این معنی که ضمن تحویل گرفتن گندم از سازمان غله و تبدیل آن به آرد براساس ضوابط حق‌الملککاری، آرد تولیدی را جهت توزیع بین نانوییها به سازمان غله تحویل می‌دهند. نبود آزادی عمل در تأمین گندم و فروش آرد از طریق بازار آزاد و همچنین نبود دسترسی به ارز کافی و بموقع برای تأمین قطعات یدکی و خرید ماشین‌آلات جدید و در بعضی موارد کمبود نقدینگی، از مسائل عمده‌ای است که کارخانه‌های آرد را درگیر کرده است.

خرید تضمینی گندم از طریق تعاونیها تا حدی از هدف اصلی خود که ایفای نقش تثبیتی بوده است دور شده و به صورت وضعیتی مستمر و انعطاف ناپذیر درآمده است. این کارکرد عملاً ابتکارات بالقوه بازاریابی کشاورزان گندمکار را تضعیف کرده است. ساختار تصمیم‌گیری مرتبط با بازاریابی گندم فاقد انعطاف لازم جهت تطبیق با ضرورتهای پویاست و این امر متأسفانه دست نیروهای خلاق و ریسک‌پذیر (نیروی بازار رقابتی) را از فرایند بازاریابی گندم

کوتاه کرده است.

نقش و عملکرد بازار انحصاری گندم، آرد و نان را بنابر قاعده از دو دیدگاه می‌توان تفسیر و مطالعه کرد:

۱. بازاریابی به عنوان هدف

۲. بازاریابی به عنوان فرایند

در مورد دیدگاه اول می‌توان گفت که اگر نقش این بازار را در تأمین هدفهایی مانند حفظ ثبات درآمد کشاورزان گندمکار، و ثبات مصرف نان را به عنوان هدفهای اصلی و افزایش مرغوبیت گندم، آرد و نان و افزایش تنوع محصولات (دانش فنی و فناوری)، که از جوانب کلیدی بازاریابی محسوب می‌شوند، در نظر بگیریم، با بررسی بیش از نیم قرن تاریخ اقتصاد گندم در کشورمان چنین نتیجه می‌گیریم که حمایت از تولیدکننده (گاهی به زیان برتری نسبی) و مصرف‌کننده (گاهی به زیان ساختار الگوی تغذیه) بر چنان دلایلی استوار است که بی‌ثباتی درآمد کشاورزان گندمکار (پایین بودن نرخ مبادله گندم) و نارضایتی از کیفیت و کمیت نان توسط مصرف‌کنندگان را به عنوان واقعیتهای جاری پذیرفته است. دستاوردی که این حمایتها در طول چند دهه اخیر داشته در بعضی موارد مثبت ولی در بیشتر موارد خنثی یا منفی بوده است (نجفی، ۱۳۷۷).

چنانچه نقش بازار انحصاری را در بازاریابی به صورت یک فرایند در نظر بگیریم، نکته قابل توجه در این فرایند، وجود فناوری قدیم در کنار فناوری نوین در مراحل آرد سازی و پخت نان است. در ضمن بیشتر مسیرهای موجود در حال حاضر در کنترل دولت قرار دارد و این امر تا حدی مانع از سرمایه‌گذاری‌های خصوصی در مراحل مختلف بازار شده است. بازسازی و نوسازی ماشین آلات کارخانه‌های آرد سازی و روشهای پخت نان یکی از جنبه‌های مهم در این چالش است.

#### ۶. ناکافی بودن پوشش بیمه‌ای گندم

تاکنون مواردی که تحت پوشش بیمه قرار گرفته، تنها مشمول بیمه خسارت بوده است که البته این بیمه خسارت، تا قبل از سال زراعی ۷۹-۸۰، عامل خشکسالی را در بر نمی‌گرفت. با

این حال در این سال ۸۰۰ هزار هکتار از اراضی گندم آبی و حدود ۲۵۰ هزار هکتار از اراضی دیم تحت پوشش بیمه‌ای قرار گرفت. لذا لازم است بیمه خسارت کاملتر شود و هرگونه خسارتی را تحت پوشش قرار دهد. در عین حال به منظور ایجاد بستر مناسب برای اجرای سیاست اصلاح نظام بازار گندم می‌باید با متنوع سازی و کارآمد کردن سیستم بیمه، همراه با گسترش فرهنگ بیمه محصولات کشاورزی، در جهت کاهش ریسک کشاورزان اقدام کرد. وضعیت موجود حاکی از این است که تاکنون به دلیل تأمین نشدن اعتبار لازم، سطوح بیمه شده توانسته است به وضعیت مطلوب خود برسد. بنابراین لازم است جهت فراگیر کردن سطح بیمه اقدام اساسی صورت پذیرد.

#### ۷. ناکافی بودن سرمایه‌گذاری زیر بنایی در کشاورزی

دستیابی به هدف خودکفایی در تولید گندم بدون ایجاد و نوسازی تجهیزات زیربنایی، امکان‌پذیر نیست. یکی از مهمترین چالش‌های موجود در کشور و توسعه نیافتن بخش کشاورزی، کاهش سرمایه‌گذاری بوده است. شکاف بین سرمایه‌گذاری انجام شده و سرمایه‌گذاری مورد نیاز در سال‌های گذشته، پیامدهای نامطلوبی برای کشور به همراه داشته است.

جدول ۷. نسبت‌های نقصان سرمایه‌گذاری دوره ۳۰ ساله

شرح شاخص	برنامه پنجم عمرانی (۵۷-۱۳۵۲)	جنگ تعمیلی (۶۷-۱۳۵۸)	دوران‌سازندگی (۷۵-۱۳۶۸)	دوران اصلاحات (۷۹-۱۳۷۶)
نیاز جمعیت به رشد پایدار تولیدات کشاورزی	نرخ رشد جمعیت (درصد)	۲/۶	۳/۴	۱/۹
	نرخ رشد مطلوب کشاورزی (درصد)	۷	۹/۱	۵/۱
عملکرد دوره در نقصان رشد تولید و سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی	میزان سرمایه‌گذاری مطلوب سالانه (میلیون دلار)	۳۴۵۵	۴۴۸۶	۲۵۱۹
	میانگین واقعی نرخ رشد سالانه (درصد)	۴/۶	۱/۲	۱/۲
کمبود سرمایه‌گذاری سالانه (میلیون دلار)	میانگین واقعی سرمایه‌گذاری (میلیون دلار)	۲۲۷۱	۲۴۶۸	۱۳۲۸
	میزان سرمایه‌گذاری مطلوب تحقق یافته در بخش کشاورزی (درصد)	۶۶	۵۵	۳۹
				۵۳

مأخذ: صحرانیان، ۱۳۷۹

چنانکه از جدول ۷ پیداست، در دوره اول ۶۶٪، در دوره دوم ۵۵٪، در دوره سوم ۳۹٪ و در دوره اصلاحات ۵۳٪ از نرخ رشد مطلوب سرمایه‌گذاری سالانه، در بخش کشاورزی، که در تناسب با نرخ رشد جمعیت محاسبه شده، انجام گرفته است، لذا نرخ رشد بخش کشاورزی در هر دوره، نامطلوب بوده و به ترتیب ۴/۶٪، ۱/۲٪، ۱/۴٪ و ۱/۲٪ بوده است. به همین ترتیب نیز نرخ رشد نزولی بخش کشاورزی منجر به صعودی شدن نرخ رشد وابستگی به واردات محصولات کشاورزی از ۸/۶٪ در دوره برنامه پنجم به ۲۶/۷٪ در دوره ۱۳۶۸-۷۸ شده است.

نقصان سرمایه‌گذاری و عدم رشد مطلوب بخش کشاورزی موجب شده است که بیشتر واحدهای کشاورزی کشور هنوز با شیوه دهقانی سنتی کشت و کار شوند و ماشین‌آلات و تجهیزات موجود نیز عموماً با فناوری کهنه، دچار فرسودگی شده باشند.

طبیعی است که شرط لازم برای ایجاد و نوسازی تجهیزات، تأمین منابع اعتباری است. لذا در کنار سیاستهای پیشنهادی به منظور اصلاح نظام بازار گندم، آرد و نان در کشور، لازم است منابع اعتباری جدیدی برای تجهیزات زیربنایی، تحقیقات، آموزش و ترویج در مراحل تولید، توزیع و فراوری تخصیص یابد.

لازم به ذکر است که نرخ کارمزد برای بازپرداخت این اعتبارات باید متناسب با سودآوری بخش کشاورزی و به گونه‌ای باشد که انگیزه کشاورز را برای تجهیز مزرعه تقویت کند.

### پیشنهادهای

در جمع‌بندی مشکلات و چالشهای موجود در فرایند خودکفایی گندم و بخصوص در طرح افزایش عملکرد و تولید گندم آبی و دیم کشور، اگر مسائل فنی، جامع‌نگرانه در کنار ابعاد اقتصادی - اجتماعی آن در یک تصویر در کنار هم دیده شود، بی‌گمان افق موفق و روشنی را نوید می‌دهد، به طوری که نه تنها مشکل پایین بودن عملکرد در واحد سطح از میان برداشته می‌شود و به سطح استانداردهای بین‌المللی می‌رسد، بلکه با مصرف متعادل نان در سفره غذایی کشور،

ضایعات پیشگفته بر طرف می‌شود و صنعت نانوايي در کشور شکوفا می‌گردد. این مهم با اجرای طرح‌های کلیدی زیر، که هر کدام یک طرح مستقل پژوهشی هستند و هدف‌های اجرایی مشخصی دارند، به عنوان اولویت پژوهشی در راستای پشتیبانی از طرح خودکفایی گندم، فراروی برنامه‌ریزان و سیاستگذاران کشاورزی کشور قرار خواهد گرفت.

#### ۱. پروژه هدفمند ساختن تدریجی یارانه نان

این مطالعه باید به دنبال جواب برای سؤال زیر باشد:

چگونه می‌توان مقوله پرداخت هدفمند یارانه نان را در راستای امنیت غذایی در کشور برای مسؤلان کلان کشور مطرح کرد و برای آن از میان روش‌های موجود بهترین روش اجرایی را تعیین نمود و برای مدیریت در بسترهای مطلوب سپرد؛ به عبارتی آن را نهادینه کرد؟

##### ۱.۱. شفاف سازی مسئله تحقیق

- هدف اساسی در طرح هدفمند ساختن تدریجی یارانه نان، حرکت اقتصاد از پرداخت یارانه عمومی به سوی پرداخت یارانه هدفمند و شناسایی قشرهای آسیب‌پذیر و کم درآمد است، ضمن اینکه سایر نیازهای غذایی آنان در راستای هدف‌های امنیت غذایی کشور تأمین خواهد شد.

- منظور از هدفمند ساختن یارانه نان به هیچ وجه حذف آن نیست.

- هدفمند ساختن به معنی شناسایی افراد واجد شرایط و نیازمند دریافت یارانه نان و تأمین سایر مواد غذایی (گوشت، شیر و میوه‌ها و ...) از محل صرفه‌جویی‌های هدفمند ساختن یارانه نان است.

- هدفمند ساختن یارانه نان به معنی واقعی کردن قیمت نان و آرد و تأمین سودی عادلانه برای تولیدکنندگان است، ضمن اینکه انگیزه مبادلات قاچاق و غیر رسمی آرد در بازار را از بین خواهد برد.

## ۲. پروژه اصلاح نقش دولت در بازار گندم، آرد و نان

این مطالعه باید به دنبال یافتن جواب برای سؤال زیر باشد:

چگونه می‌توان مقوله دخالت دولت در نظام بازاریابی گندم را در راستای آزادسازی این بازار از حالت انحصاری به حالت نظارتی و تسهیل‌کننده ورود نیروهای خلاق و انعطاف‌پذیر بازار رقابتی در حرکت توسعه ملی در کشور تغییر داد و نهادینه ساخت؟

## ۱.۲. شفاف‌سازی مسئله

- اصلاح نقش دولت به هیچ وجه به معنای دخالت نکردن آن در بازار نیست.

- اصلاح نقش دولت به هیچ وجه به معنای به مخاطره انداختن سبد مصرفی نیست.

- اصلاح نقش دولت به معنی تسهیل مشارکت بخش خصوصی و شرکتهای تعاونی در امور بازاریابی گندم، آرد و نان است.

- اصلاح نقش دولت به معنی سبک کردن بخشی از وظایف در امور خرید، نگهداری و تبدیل گندم به آرد است.

- اصلاح نقش دولت به معنی حفظ حاکمیت و نظارت دولت در این بازار است. براین اساس اجرای برنامه ذخیره‌سازی و رهاسازی بخش از تأسیسات ذخیره‌ای و خریدهای داخلی و خارجی گندم باید همچنان در اختیار دولت بماند تا این بازار از ثبات اقتصادی برخوردار شود.

## ۳. پروژه تدوین نظام قیمتگذاری کارآمد برای خرید گندم کشور

این مطالعه باید به دنبال یافتن جواب برای سؤال زیر باشد:

چگونه می‌توان نظام حمایتی - قیمتی کارآمدی برای خرید محصول گندم کشور طراحی کرد و آن را برای مدیریت و اجرا به کانالها و بسترهای مناسب سپرد؟

## ۱.۳. شفاف‌سازی صورت مسئله تحقیق

- نظام حمایتی - قیمتی کارآمد به معنی تعیین قیمت‌های متفاوت برای گندم با کیفیت‌های

متفاوت، با در نظر گرفتن هزینه‌های تولید واقعی برای هر استان و با حفظ رابطه مبادله داخل و خارج و در نظر گرفتن سود عادلانه برای تولید کننده است.

- این نظام باید سبب رشد مزیت‌های منطقه‌ای تولید شود.
- این نظام باید انبارداری بخش غیر دولتی را توجیه‌پذیر کند.
- این نظام باید دارای تفاوت‌های قیمتی برای دوره‌های زمانی تحویل به انبار باشد.

#### ۴. پروژه تدوین نظام جامع بیمه گندم کشور.

این مطالعه باید به دنبال یافتن جواب برای سؤال زیر باشد:

چگونه می‌توان نظام کارآمد و جامعی برای بیمه گندم در کشور طراحی کرد تا تولید گندم در کشور به حداقل ریسک (مخاطره) برسد و سپس آن را برای مدیریت و اجرا در بسترهای مناسب سپرد؟

#### ۱.۴. شفاف سازی صورت مسئله تحقیق

- نظام کارآمد بیمه به معنی تمام خطر بودن بیمه و پوشش صددرصد سطح زیر کشت برای گندم آبی و دیم است.
- نظام کارآمد بیمه به معنی دریافت عادلانه‌ترین حق بیمه به تفکیک دیم و آبی است.
- نظام کارآمد بیمه به معنی پرداخت مکنی و بموقع غرامت است.
- نظام کارآمد به مفهوم حضور رقابتی بخش دولتی و غیردولتی در پشتیبانی از بیمه گندم است.

#### ۵. پروژه تدوین نظام جامع سرمایه‌گذاری بازار گندم، آرد و نان

این مطالعه باید در پی یافتن پاسخ برای پرسش زیر باشد:

چگونه می‌توان نظام کارآمد و جامعی برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تعاونی در نظام تولید تا مصرف گندم، آرد و نان در بازار کشور طراحی کرد و آن را برای مدیریت و اجرا بهینه ساخت؟

## ۱.۵. شفاف سازی صورت مسئله تحقیق

- نظام جامع سرمایه گذاری در بازار گندم، آرد و نان دارای ابعاد، بستر و اهرمهای مؤثر جهت ورود سرمایه گذاری خصوصی و تعاونی (غیر دولتی) است.
- نظام جامع سرمایه گذاری در بازار گندم، آرد و نان به مفهوم ورود نیروهای رقابتی و خلاق در انبارداری، حمل و نقل، سیلوسازی و کارخانه های آردسازی است.
- نظام جامع سرمایه گذاری موجد انگیزه و برطرف کننده موانع ورود فناوریهای کارآمد فرایند تبدیل گندم به نان است.

## ۶. پروژه بررسی ضایعات گندم، آرد و نان و راهکارهای کاهش آن

این پژوهش باید به دنبال یافتن پاسخ برای پرسش زیر باشد:

- چگونه می توان با استفاده از روشها و فناوری مناسب از طریق کاهش ضایعات گندم، آرد و نان موجب صرفه جویی هایی اقتصادی حاصل از آن شد و به تبع آن زمینه های لازم را برای توسعه کشاورزی و افزایش رفاه تولیدکنندگان و مصرف کنندگان پدید آورد و در نهایت راهکارهای کاهش ضایعات را در مجاری و بسترهای مطلوب نهادینه کرد؟

## ۱.۶. شفاف سازی صورت مسئله تحقیق

- تعیین میزان ضایعات گندم در مراحل کاشت، داشت و برداشت
- تعیین میزان ضایعات گندم در مراحل حمل و نقل به انبارها و سیلوها، بوجاری، تبدیل گندم به انواع آرد با نگرش سیستمی
- تعیین میزان ضایعات در مراحل تبدیل به انواع نانهای سنتی
- تعیین میزان دقیق ضایعات در مصرف به تفکیک انواع نانها
- کمی کردن و مدلسازی در تمام مراحل فوق به طوری که امکان پیشبینی برای افق