

یادداشت/پارادوکس امنیت غذایی و کسری بودجه



دکتر سید حبیب الله موسوی
دانشیار اقتصاد کشاورزی دانشگاه تربیت مدرس
دکتر علیرضا علیپور
استادیار توسعه روستایی دانشگاه صنعتی اصفهان

اگر قیمت تضمینی گندم کم باشد، خرید کم است و مشکل ناامنی غذایی خواهیم داشت و اگر زیاد باشد کسری بودجه تشدید می‌شود. آیا بهتر نیست برای حل پارادوکس ناامنی غذایی و کسری بودجه طرح نو در چارچوب ارتقای تکنولوژی و آزادسازی بازار اندیشیده شود؟

گندم و مشتقات آن یکی از محصولات اساسی سبد مصرفی خانوارهای ایرانی است به طوریکه مصرف سالانه حدود ۱۶۰ کیلوگرم برای هر فرد از این محصول تامین کننده تقریباً بیش از ۹۵۰ کیلوکالری (۳۶۰۴ درصد) از کل نیاز روزانه هر فرد به انرژی است. از این رو همواره تلاش‌های زیادی جهت حفظ تولید، خودکفایی و خود ا تکایی در تولید این محصول بویژه در سال های پس از پیروزی انقلاب اسلامی شده است.

در این رهگذر تصریح قانون اساسی، قانون خرید تضمینی و نیز برنامه های دوم تا ششم توسعه اقتصادی کشور همواره تاکید بر حمایت از تولید این محصول به طرق مختلف داشته اند. تلاش‌های انجام شده به نحوی بوده است که ضریب خودکفایی این محصول نهایتاً در بازه ۸۱ تا

پتانسیل تولید سالانه گندم کشور به طور متوسط حدود ۱۲ میلیون تن گزارش می‌شود که نزدیک به ۶۴ درصد آن تولید آبی و مابقی دیم است. کل سطح زیر کشت گندم آبی کشور نیز حدود ۲٫۲ میلیون هکتار و سطح زیر کشت گندم دیم نیز چیزی معادل با ۵٫۹ میلیون هکتار می‌باشد. مسیر پی گیری شده توسط سیاست گذاران در دهه‌های اخیر همان مسیر همیشگی تصریح شده در قانون خرید تضمینی محصولات کشاورزی مصوب ۱۳۶۸ است که هم در بعد سیاست گذاری و هم در بعد اجرا بسیار ناکارآمد است. مصداق عینی آن نیز چالش‌های روزهای اخیر است.

در بعد سیاست گذاری، افزایش قیمت تضمینی بار سنگین بودجه‌ای برای دولت‌ها دارد (۱۲ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۹ و ۲۲ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۰) و کاهش آن احتمال کاهش سطح خرید محصول را به همراه خواهد داشت. در بعد اجرا نیز مخلوط کردن گندم با کیفیت‌های مختلف با یکدیگر، ترکیب کاه و ماسه با گندم تحویلی توسعه نیافتن بازار و بسیاری از اینگونه موارد که پیشتر کارشناسان و محققین بدان اشاره نموده‌اند را می‌توان برشمرد. با این توصیف همانند آنچه در سال ۱۳۹۰ رخ داد، راه حل نهایی سپردن نان مردم بدست مردم و تغییر جایگاه دولت در بازار از عامل به نهاد نظارت کننده است و لاغیر.

علی هذا، روند پیش رو گویای ریل گذاری در این مسیر نیست و همچنان سیاست گذاران از هر نوع ورود به بازار گندم و مشتقات آن جهت آزاد سازی بازار بیمناک هستند و ترجیح ایشان همان روال حمایت از طریق سیاست قیمتی است که هم در تئوری و هم در عمل چنانچه پیشتر نیز اشاره شده قابل قبول نیست. چرا که سیاست‌های قیمتی و از جمله سیاست حمایت از طریق قیمت تضمینی صرفاً درمانی است برای شوک‌های کوتاه مدت بازار و لذا برای حل دائم این مشکل می‌بایست طرحی همیشگی که آن هم البته ارتقای پایدار تکنولوژی و آزادسازی بازار است اندیشیده شود. البته جالب تر از همه اینجاست که همین ابزار ناکارای کوتاه مدت نیز حتی به شکل صحیح اتخاذ و اجرایی نمی‌شود تا شاید تولید کننده بتواند اندکی حتی در کوتاه مدت از منافع این نوع از حمایت برخوردار شود. جهت اتخاذ قیمت مناسب برای خرید تضمینی گندم سه روش کلی و یا ترکیبی از این سه روش قابل بیان است.

- رویکرد قیمت تمام شده (با احتساب یارانه نهاده‌های قابل تجارت)

- رویکرد قیمت تمام شده (بدون احتساب یارانه نهاده‌های قابل تجارت)
- رویکرد قیمت آزاد بر مبنای قیمت‌های جهانی

به بیان ساده قیمت تضمینی باید بتواند در مجموع در کوتاه مدت اثر افزایش قیمت نهاده‌ها و نیز تفاوت قیمت‌های داخلی و خارجی را هم در نهاده‌ها و هم در محصول برای مصرف کننده پوشش دهد تا از این مسیر انگیزه افزایش سطح زیر کشت در کوتاه مدت کاهش نیابد. حال سوال اینجاست که اگر اراده و توانی برای سپردن نان مردم بدست مردم نیست، چرا سیاست کوتاه مدت قیمت تضمینی به درستی اجرایی نمی‌شود تا حداقل کشاورزان در یک بازه زمانی کوتاه مدت امید پوشش هزینه‌های افزایش یافته تولید را داشته باشند؟ آیا می‌توان با یک سیاست کوتاه مدت قیمتی نزدیک به ۳۸ سال بازار یک محصول بسیار حساس را کنترل کرد. مثل اتخاذ این سیاست چنان است که بیماری برای رفع درد مزمن خود یک عمر مسکن موضعی مصرف کند و البته هیچ گاه مسیر درمان واقعی را طی نکند!

در دهه ۱۳۹۰ بین سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸ تلاش‌های بسیاری جهت یافتن راه حل مرتبط با بازار گندم در دانشگاه تربیت مدرس انجام گرفت و نهایتاً بخشی از این تلاش‌ها منجر به بسط مدل شبیه ساز بازار گندم گردید که توسط آن می‌توان کلیه سیاست‌های مرتبط با این بازار را پیش از اجرا جهت تحلیل و یافتن نقاط ضعف و قوت شبیه سازی نمود. بدین منظور سیاست اتخاذ شده‌ی این روزهای کشور یعنی تصویب قیمت تضمینی ۵ هزار تومان برای هر کیلوگرم گندم مورد تحلیل و شبیه سازی قرار گرفت. جدول زیر نتایج را به اختصار برای چند شاخص ارائه نموده است:



مطابق با آنچه مشاهده می‌شود، در سال جاری با توجه به کشت انجام شده، منابع موجود و نیز وضعیت بارندگی‌های وقوع یافته، امکان تولید گندم بیش از ۱۰ میلیون و سیصد هزار تن وجود نخواهد داشت. همچنین با توجه به قیمت مصوب ۵ هزار تومان، از کل مقدار تولید خریدی بیش از شش میلیون و سیصد هزار تن قابل تصور نیست. با این توضیح شنیده‌هایی که در ماه‌های گذشته در خصوص تولید ۱۲ میلیون تنی گندم و خرید بیش از ۸ میلیون تومان وجود داشت به هیچ وجه نمی‌تواند با واقعیت‌های تولید و بازار گندم و ساختار منابع و تکنولوژی تولید انطباق داشته باشد. با این میزان خرید، نیاز به واردات در سال آتی به بیش از ۴ میلیون تن و ذخایر استراتژیک

موجود در انبار به حدود ۳ میلیون و نهصد هزار تن خواهد رسید. همه این آیتم‌ها در سال جاری یکی از پایین‌ترین ضرایب خودکفایی در تولید این محصول را ۷۳ درصد منجر خواهد شد.

با این توضیح، مشاهده می‌شود، هنوز تولید گندم در کشور ما بیش از همه چیز وابسته به شرایط اقلیمی است و البته تلاش جهت اتخاذ سیاست قیمتی نیز صرفاً تلاشی جهت انتخاب بین بد و بدتر است که لزوماً همیشه بد انتخاب نمی‌شود. البته شبیه سازی بازار گندم حاکی از این بود که اگر قیمت همان ۴۰۰۰ تومان باقی می‌ماند، خرید تضمینی حتی به زیر ۶ میلیون تن نیز می‌توانست کاهش یابد. با این حال توجه به این نکته ضروریست که سطح کنونی خرید یعنی همان ۶٫۳ میلیون تن تحت قیمت ۵ هزار تومان، مستلزم ۳۱٫۵ هزار میلیارد تومان هزینه است. این در حالی است که وجه تخصیص یافته به این منظور در بودجه ۱۴۰۰ به میزان ۲۲ هزار میلیارد تومان است. این یعنی حدود ۹٫۵ هزار میلیارد تومان کسری خالص. اگر سالانه این مبالغ صرف تحقیق و توسعه و ارتقای تکنولوژی تولید می‌شد، از سال ۱۳۶۸ تا کنون آیا همچنان عملکرد گندم آبی حدود ۳٫۷ و عملکرد گندم دیم حدود ۱ تن در هکتار باقی می‌ماند؟! با این توضیح جای تامل است که چرا هنوز سیاست‌گذاران و مسئولین امر تلاشی زیر بنایی برای رفع این مشکل نمی‌کنند. اگر قیمت تضمینی کم باشد، خرید کم است و مشکل ناامنی غذایی خواهیم داشت و اگر زیاد باشد کسری بودجه. آیا بهتر نیست برای حل پارادوکس ناامنی غذایی و کسری بودجه طرح نوی در چهارچوب ارتقای تکنولوژی و آزاد سازی بازار اندیشیده شود؟