



بررسی قیمت خرید تضمینی گندم در قوانین دائمی، قانون برنامه ششم و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

مقدمه

تولید گندم به عنوان اساسی‌ترین محصول مورد نیاز جامعه همواره مورد توجه خاص سیاستگذاران بخش کشاورزی بوده است. گندم دارای بازار تقریباً انحصاری بوده و سهم خرید دولت تقریباً برابر با کل محصول عرضه شده است. از طرفی قیمتگذاری و خرید تضمینی محصولات اساسی کشاورزی یکی از سیاست‌های حمایتی اعمال شده از سوی دولت در سال‌های گذشته بوده و نقش مؤثری در جهت دادن به الگوی کشت و بهره‌برداری از اراضی کشاورزی داشته است. هدف از خرید تضمینی گندم (مهم‌ترین کالای راهبردی) از سوی دولت، بیش از آنکه اعلام قیمت حداقلی و حمایت از تولید این محصول باشد به واسطه جایگاه آن در امنیت غذایی کشور است. گندم مهم‌ترین محصول خریداری‌شده در اجرای «قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی» بوده و همواره حدود ۹۰ درصد و یا بیش‌تر (در سه سال اخیر حدود ۹۵ درصد) از خرید مقرر در این قانون را شامل می‌شده است. در گزارش حاضر ضمن اشاره به قوانین موجود، وضعیت اعتباری خرید گندم و یارانه آرد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بررسی می‌شود.

ارزیابی اجرای قانون خرید تضمینی و اعتبار پیشنهادی دولت در خصوص خرید تضمینی گندم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ خرید تضمینی گندم

قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی، در سال ۱۳۶۸ تصویب و در سال‌های ۱۳۷۲ و ۱۳۸۳ اصلاحیه‌هایی در آن صورت گرفت. در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۳۰ دو تبصره دیگر به قانون تضمین خرید سال‌های ۱۳۶۸ و ۱۳۸۳ اضافه شد، از جمله در تبصره «۶» قانون، دولت موظف است قیمت خرید تضمینی محصولات اساسی کشاورزی موضوع این قانون در هر سال زراعی را به گونه‌ای تعیین کند که میزان افزایش آن هیچ‌گاه از نرخ تورم اعلام‌شده از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در همان سال کم‌تر نباشد.

در تبصره «۱» قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی و اصلاحات آن آمده است که؛ «وزارت کشاورزی موظف است همه‌ساله قیمت خرید تضمینی محصولات فوق‌الذکر را با رعایت هزینه‌های واقعی تولید و در یک واحد بهره‌برداری متعارف و حفظ رابطه مبادله در داخل و خارج بخش کشاورزی تعیین و حداکثر تا آخر تیرماه به هیئت دولت تقدیم نماید».

در ماده (۳۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲ (مصوب ۱۳۹۳) با اصلاح روش تعیین قیمت، علاوه بر هزینه‌های واقعی تولید و در یک واحد بهره‌برداری متعارف به سود متعارف و معقول نیز اشاره شده و آمده است که؛ «قیمت خرید محصولات کشاورزی مشمول قانون خرید تضمینی با در نظر گرفتن قیمت تمام‌شده اعم از هزینه‌های تولید هر محصول و سود متعارف و معقول همه‌ساله توسط شورای اقتصاد تعیین و برای اجرا ابلاغ می‌شود». توجه و تأکید بر نرخ مبادله، یکی از اساسی‌ترین مباحث تبصره «۱» قانون خرید تضمینی است و حداقل رعایت نرخ تورم سالیانه در افزایش قیمت تضمینی اعلامی، لازمه حفظ نرخ مبادله و برابر با یک شدن آن است. لزوم تأکید بر حفظ نرخ مبادله موجب وضع قانون الحاق دو تبصره به قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۶۸ در سال ۱۳۸۴ و افزودن شدن تبصره «۶» شده است.

معاونت پژوهش‌های
زیربنایی و امور
تولیدی
دفتر: مطالعات
زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۶۲۵۱

تاریخ انتشار:
۱۳۹۷/۱۰/۲۰

بر اساس ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری، توجه به شرایط تولید و ویژگی‌های بازار نیز تأکید شده و آمده است که، «هر ساله متناسب با شرایط تولید و بازار، محصولات تحت سیاست خرید و قیمت تضمینی را انتخاب و اعلام نماید». این حکم قانونی نیز، نه به معنای نسخ قانون خرید تضمینی، بلکه در تکمیل تبصره «۱» قانون خرید تضمینی و به مفهوم اینکه اگر لازم شد برای جلوگیری از قاچاق، جلوگیری از مصرف گندم خوراکی به عنوان خوراک دام، جلوگیری از تغییر ترکیب کشت متأثر از پایین بودن نرخ تضمینی گندم و... دولت با قیمت بالاتر برای گندم و بهبود نرخ مبادله به نفع گندم، از اختلالات فوق جلوگیری کند.

در ماده (۳۱) قانون برنامه ششم توسعه نیز، برای حصول به اهداف بندهای «۶» و «۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در جهت تأمین امنیت غذایی و نیل به خودکفایی دولت موظف شده که؛ پرداخت پول کشاورزان بابت خرید قیمت تضمینی را بموقع انجام دهد و در صورت وقفه جبران خسارت کند، اما در سال گذشته حداقل هشتاد میلیارد تومان جبران به علت تأخیر در پرداخت خریدهای تضمینی گندم از کشاورزان وجود داشت که پرداختی صورت نگرفت و امسال نیز اثری از اجرای این حکم قانونی در لایحه بودجه مشاهده نمی‌شود.

جدول ۱. محاسبه حداقل قیمت قانونی تضمینی گندم از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۸

سال زراعی	نرخ تضمینی مصوب گندم معمولی (ریال)	نرخ تورم*	حداقل نرخ قانونی (ریال)
۱۳۸۳-۱۳۸۴	۱۸۷۰	۱۰/۴	-
۱۳۸۴-۱۳۸۵	۲,۰۵۰	۱۱/۹	۲,۰۶۴
۱۳۸۵-۱۳۸۶	۲,۰۵۰	۱۸/۴	۲,۳۱۰
۱۳۸۶-۱۳۸۷	۲,۲۵۰	۲۵/۴	۲,۷۳۵
۱۳۸۷-۱۳۸۸	۳,۰۵۰	۱۰/۸	۳,۴۳۰
۱۳۸۸-۱۳۸۹	۳,۳۰۰	۱۲/۴	۳,۸۰۰
۱۳۸۹-۱۳۹۰	۳,۶۰۰	۲۱/۵	۴,۲۷۲
۱۳۹۰-۱۳۹۱	۴,۲۰۰	۳۰/۵	۵,۱۹۰
۱۳۹۱-۱۳۹۲	۸,۰۰۰	۳۴/۷	۶,۷۷۳
۱۳۹۲-۱۳۹۳	۱۰,۵۰۰	۱۵/۶	۹,۱۲۳
۱۳۹۳-۱۳۹۴	۱۱,۵۵۰	۱۱/۹	۱۰,۵۴۶
۱۳۹۴-۱۳۹۵	۱۲,۷۰۵	۹	۱۱,۸۰۲
۱۳۹۵-۱۳۹۶	۱۳,۰۰۰	۹/۶	۱۲,۸۶۴
۱۳۹۶-۱۳۹۷	۱۳,۰۰۰	۳۶/۵	۱۴,۰۹۹
۱۳۹۷-۱۳۹۸	۱۶,۰۰۰	-	۱۹,۲۴۵

مأخذ: وزارت جهاد کشاورزی، بانک مرکزی.

* نرخ تورم بر اساس آمار رسمی بانک مرکزی است و نرخ تورم سال ۱۳۹۷ نیز بر اساس نرخ تورم اعلامی بانک مرکزی، نرخ تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۷ است.

فاصله ایجاد شده بین حداقل نرخ قانونی و نرخ تضمینی مصوب در قبل از سال زراعی ۱۳۹۲-۱۳۹۱ در این سال جبران شد و تا سال زراعی ۱۳۹۶-۱۳۹۵ نرخ مصوب بالاتر از حداقل نرخ مقرر در قانون بود و به تدریج افزایش قابل ملاحظه سال زراعی ۱۳۹۲-۱۳۹۱ کم‌رنگ شد برای سال زراعی ۱۳۹۷-۱۳۹۶ با ثابت ماندن قیمت تضمینی (در دو سال اخیر) در عمل دریافت مالیات پنهان از تولیدکنندگان گندم مشاهده می‌شود. قیمت ۱۶,۰۰۰ ریالی برای سال زراعی ۱۳۹۷-۱۳۹۸ بیانگر اخذ مالیات پنهان حداقل ۳,۲۴۵ ریالی به ازای هر کیلوگرم گندم از کشاورزان خواهد بود.

اگر بازه بلندمدت را در نظر نگیریم و دولت موظف به اعمال افزایش سالیانه نرخ تورم بوده باشد آن گاه در سال زراعی ۱۳۹۷-۱۳۹۶ به واسطه دو سال ثبات قیمت گندم، قیمت اعلامی حدود ۲۰ درصد از حداقل قیمت قانونی برای گندم پایین تر بوده است. بر اساس همین محاسبات در سال زراعی ۱۳۹۷-۱۳۹۶ به ازای هر کیلوگرم گندم ۱,۰۹۹ ریال کم تر از حداقل قیمت قانونی پرداخت شده که با لحاظ کل خرید ۹/۵ میلیون تنی از کشاورزان، حدود ۱۰/۴ هزارمیلیارد ریال از حداقل حق قانونی کشاورزان به آنها کم تر پرداخت شده است.

به رغم الزام تبصره «۳» قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۸۴ وجود حکم قانونی بند «ب» ماده «۳۱» برنامه ششم توسعه مبنی بر اینکه، «ضرر و زیان ناشی از دیرکرد پرداخت بیش از یک ماه موضوع این قانون را از محل منابع مالی خود تأمین و به ازای هر ماه تأخیر در پرداخت علاوه بر اصل قیمت محصولات خریداری شده، افزایشی متناسب با کارمزد سپرده های میان مدت که در ابتدای هر سال توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تعیین می شود، به صورت روزشمار پرداخت نماید». در دو سال زراعی گذشته، پرداختی مطابق این احکام قانونی و به عنوان جبران خسارت ناشی از تأخیر در نظام بانکی به کشاورزان انجام نشده و در لوایح بودجه پیشنهادی دولت نیز ردیف و مبلغی برای اجرای این حکم قانونی پیشنهاد نشده است.

یارانه نان

یارانه نان ارتباطی با تولیدکنندگان گندم ندارد و یارانه پرداختی به مصرف کنندگان است. ارزان خریدن گندم کشاورزان، مالیاتی است که از کشاورزان گرفته شده و صرف یارانه پرداختی مصرف کنندگان می شود. لذا اجرا نکردن احکام قانونی مذکور ضمن وارد کردن خسارت به تولیدکنندگان (کشاورزان) ممکن است پایداری امنیت غذایی را نیز در شرایط فعلی کشور با خطر مواجه کند.

منابع اعتباری برای خرید تضمینی و یارانه نان

در تبصره «۱۴» بند «الف»، اعتباری معادل با ۶۱,۴۵۰ میلیارد ریال بابت یارانه نان و خرید تضمینی گندم از محل منابع سازمان هدفمندی یارانه ها در نظر گرفته شده و رقم مربوط به یارانه خرید تضمینی گندم نیز در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به ۲۰,۰۰۰ میلیارد ریال افزایش یافته است. این ارقام در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ترتیب معادل ۳۳,۰۰۰ میلیارد ریال و ۱۷,۰۰۰ میلیارد ریال بوده است. با توجه به نیاز ۱۰/۵ میلیون تنی، مابه التفاوتی که دولت باید برای یارانه نان و خرید تضمینی گندم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در نظر می گرفت معادل با رقم ۹۷,۵۰۰ میلیارد ریال خواهد بود، این در حالی است که در لایحه بودجه ۱۳۹۸ به منظور تأمین اعتبار موضوع یارانه خرید تضمینی گندم، مبلغ ۲۰,۰۰۰ هزار میلیارد ریال در ردیف متفرقه فصل کشاورزی و منابع طبیعی و مبلغ ۶۱,۴۵۰ هزار میلیارد ریال جهت یارانه نان و خرید تضمینی گندم در تبصره «۱۴» بخش هدفمندی یارانه ها در لایحه بودجه ۱۳۹۸ پیشنهاد شده است که مجموعاً عددی برابر با ۸۱,۴۵۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

حال در صورتی که میانگین خرید تضمینی گندم از کشاورزان را (با در نظر گرفتن افزایش ۸۰۰ ریالی قیمت گندم دوروم و اصلاح درصد پاکی گندم از ۴ و ۲ به ۲ و ۱ درصد)، برابر با ۱۶۵۰۰ ریال در نظر بگیریم، هزینه مورد نیاز دولت جهت خرید تضمینی گندم برابر با رقم ۱۷۳,۲۵۰ میلیارد ریال خواهد شد. همچنین در صورتی که قیمت فروش گندم به خبازان و صنعتگران را به ترتیب ۶۵۰۰ و ۹,۰۰۰ ریال در نظر بگیریم، درآمد دولت از فروش گندم برابر با ۷۵,۷۵۰ میلیارد ریال خواهد بود که در نتیجه مابه التفاوت خرید تضمینی گندم و فروش آن به بخش صنعت و خبازان برابر با ۹۷,۵۰۰ میلیارد ریال خواهد بود و معادل اعتباری است که دولت باید

در لایحه بودجه ۱۳۹۸ برای خرید تضمینی گندم و یارانه نان پیش‌بینی می‌کرد، که با مقایسه ارقام پیشنهادی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با برآوردهای صورت گرفته جهت تأمین گندم مورد نیاز بخش خبازان و صنعت، دولت برای تأمین بودجه در این بخش با کمبود اعتباری نزدیک به ۱۶,۰۵۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۸ مواجه خواهد شد.

جدول ۲. بررسی وضعیت یارانه نان و خرید تضمینی گندم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (هزار میلیارد ریال)

اعتبارات پیش‌بینی شده به منظور یارانه خرید تضمینی گندم در ردیف متفرقه فصل کشاورزی و منابع طبیعی	اعتبارات پیش‌بینی شده به منظور یارانه نان و خرید تضمینی گندم در تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	مجموع اعتبارات پیشنهادی دولت برای خرید تضمینی گندم و یارانه نان در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	برآورد اعتبار مورد نیاز خرید تضمینی گندم و یارانه نان با توجه به سرانه مصرف گندم در بخش صنعت و خبازان	برآورد کسری بودجه جهت خرید تضمینی گندم و یارانه نان در سال ۱۳۹۸
۲۰,۰۰۰	۶۱,۴۵۰	۸۱,۴۵۰	۹۷,۵۰۰	۱۶,۰۵۰

جمع‌بندی

قیمت تضمینی گندم از موارد مهمی است که مورد کم‌توجهی قرار گرفته است و قانون در خصوص آن نقض شده است. همچنین یارانه اعطایی، یارانه به مصرف‌کننده است. از سوی دیگر اطلاق یارانه برای خرید تضمینی گندم و اصولاً تلقی یارانه کشاورزی در این خصوص صحیح نیست و با عنایت به اینکه قیمت‌گذاری و خرید محصولات اساسی، مهم‌ترین ابزار حمایت قیمتی در بخش کشاورزی کشور محسوب می‌شود و با توجه به شرایط تورمی فعلی کشور می‌توان دریافت که افزایش اعتبار در لایحه بودجه ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷، نمی‌تواند تکافوی افزایش هزینه‌های کشاورزان را بدهد. با توجه به اینکه فرایند تعیین قیمت خرید تضمینی گندم، یکی از پیچیده‌ترین فرایندهای قیمت‌گذاری در اقتصاد ایران است و بخش عمده‌ای از جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد، میزان یارانه‌ای که به این بخش اختصاص می‌یابد باید قابلیت تعدیل فشارهای تورمی موجود را داشته باشد. لذا اجرای تبصره «۶» قانون خرید تضمینی محصولات اساسی کشاورزی و تعیین نرخ ۱۹۳۲۰ ریالی برای گندم (خواست حداقلی قانونگذار) ضروری است و برای تأمین منابع مورد نیاز آن، می‌توان با قطع یارانه صنف و صنعت که در عمل از قیمت‌گذاری نیز معاف هستند استفاده کرد.