

اقتصاد کشاورزی و توسعه، سال هشتم، شماره ۳۲، زمستان ۱۳۷۹

ناهماهنگی در سیاستهای تولید و مصرف و ضرورت گذار از سیاست کشاورزی به سیاست غذایی

دکتر بهاءالدین نجفی*

چکیده

این مقاله، با توجه به اهمیت «تغذیه مناسب» در ایجاد جامعه‌ای سالم و مولد، نخست به بیان ناهماهنگی‌های موجود میان سیاستهای تولید و مصرف غذا می‌پردازد. این ناهماهنگی از یکسو سبب تضعیف انگیزه تولید و از سوی دیگر نبود تعادل در الگوی مصرف غذا شده است؛ به گونه‌ای که خودبستگی در گندم در سالهای اخیر کاهش یافته و مصرف نان، به عنوان ماده غذایی ارزان، جایگزین مواد غذایی گرانتر، مانند گوشت و شیر گردیده است. بررسی روند تولید و مصرف سرانه میوه و سبزی، افزایش تولید سرانه و کاهش همزمان مصرف سرانه را نشان می‌دهد که گویای افزایش ضایعات و ناکارایی نظام بازاریابی است. مقاله پس از بیان مشکلات برآمده از نبود هماهنگی میان سیاستهای تولید، مصرف و سلامت تغذیه‌ای، بر لزوم بازنگری در

* استاد اقتصاد کشاورزی دانشگاه شیراز.

سیاست‌های کنونی تأکید می‌کند. در پایان نیز، پیشنهادهایی برای حل مسائل موجود مطرح شده است.

کلید واژه‌ها:

تولید، مصرف، سیاست کشاورزی، سیاست غذایی

مقدمه

در چند دهه اخیر پژوهشگران نامدار در علوم تغذیه، همچون برگ (Berg) و اقتصاددانان معروفی مانند فوگل (Fogel)، برنده جایزه نوبل در اقتصاد، بر اهمیت سرمایه‌گذاری اجتماعی در «تغذیه مناسب» که منجر به ایجاد افراد سالم و مولد می‌شود تأکید کرده‌اند. در این راستا، ارزیابی فوگل از رابطه میان رشد اقتصادی اروپای غربی و سرمایه‌گذاری اجتماعی در تغذیه مثبت بوده است. دولت آمریکا نیز سیاست امنیت غذا را از راه سرمایه‌گذاری در فعالیتهای تحقیقاتی کشاورزی و تغذیه و همچنین امور آموزشی و برنامه‌های کمک غذایی هدایت کرده است. شبکه امنیت غذایی آمریکا در طی چهل سال گذشته دچار تحولات در زمینه پاسخ به مسئله سوء تغذیه شده است. هم‌اکنون نیز این شبکه پانزده برنامه خدماتی متمایز و هدفمند را در بر می‌گیرد. در این میان، برنامه کارت غذا (FSP)، صبحانه و ناهار در مدرسه، برنامه کمک غذایی ویژه برای زنان دارای نوزاد و کودکان از جمله مهمترین برنامه‌های خدماتی این شبکه به شمار می‌آید.

در کشورهای در حال توسعه نیز اقداماتی در راستای افزایش تولید از راه بکارگیری فناوری نوین، دخالت دولت در توزیع و بازاریابی غذا و اعطای یارانه مواد غذایی به منظور کمک به قشرهای کم درآمد انجام گرفته است. اما این اقدامات که همواره برای دولت هزینه سنگینی به همراه داشته، منجر به حل مسئله سوء تغذیه و یا ایجاد امنیت غذایی به گونه‌ای مطلوب نشده است. از همین رو، در دو دهه اخیر، بویژه پس از اجلاس جهانی غذا در سال ۱۹۹۶ در رم، بحث امنیت غذایی و تدوین سیاست غذایی برای رویارویی با گرسنگی و سوء تغذیه اهمیت بیشتری یافته است.

ناهماهنگی در سیاستهای ...

در ایران نیز طی چند سال گذشته موضوع تأمین غذا برای همه افراد جامعه اهمیت فزاینده‌ای پیدا کرده است. بررسیهای موجود نشان می‌دهد که عرضه غذا در کشور برای سیری شکم کفایت می‌کند؛ ولی از نظر تأمین غذای کافی و سیری سلولی و تنوع و کیفیت و همچنین سلامت غذا، کمبودهای بسیاری دارد. هماهنگ کردن الگوی تولید با نیازهای تغذیه‌ای مستلزم تغییرات عمده در ترکیب تولید است. دسترسی به امنیت غذایی مطلوب در کشور نیز به تغییرات عمده در ترکیب تولید نیاز دارد. سیاستهای دولت، بیشتر در راستای حمایت از مصرف‌کننده و تضعیف انگیزه تولید است که این امر به افزایش ضایعات و کاهش دسترسی به غذای بیشتر و بهتر در درازمدت از سوی مصرف‌کننده منتهی می‌گردد. این مشکلات برخاسته از آن است که سیاستهای تولید و مصرف و سلامت تغذیه‌ای به صورت هماهنگ تدوین نمی‌شود.

نتایج و بحث:

نبود همگرایی سیاستهای تولید و مصرف

نگاهی به عملکرد بخش غذا نشان می‌دهد که ایران سیاست کشاورزی دارد ولی متأسفانه سیاستهای غذایی ندارد. به دیگر سخن، سیاستگذاری در بخش تولید، بدون در نظر گرفتن مشکلات بخش مصرف و پیامدهای تغذیه‌ای صورت می‌گیرد یا دست کم می‌توان گفت نقش این عوامل در تصمیمگیری بسیار کم‌رنگ است.

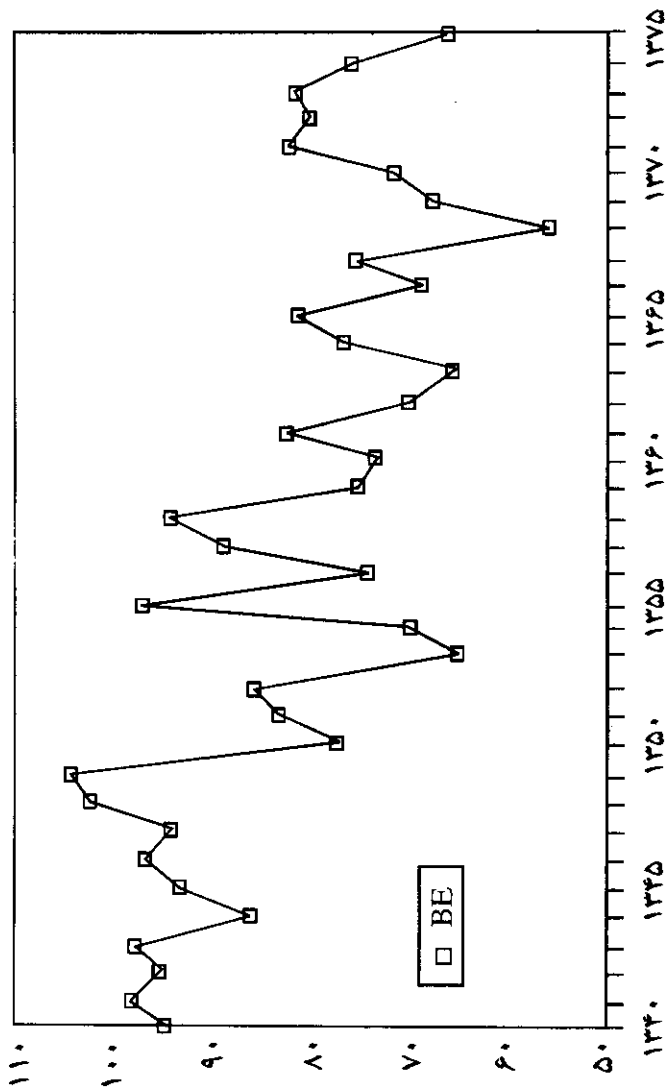
پاسخگویی نظام تولید به تقاضای موجود و الگوی غذایی مطلوب یکی از ابعاد عمده در تأمین امنیت غذایی و سلامت تغذیه‌ای جامعه است. به بیان دیگر هماهنگ ساختن برنامه تولید غذا و مصرف از جمله مواردی است که همواره باید در سیاست غذایی کشور مورد توجه قرار گیرد. آزمون همگرایی سیاستهای تولید و مصرف برای سه محصول برگزیده شده: گندم، برنج و سیب‌زمینی با بهره‌گیری از داده‌های سالهای ۱۳۴۰ - ۷۵ و با استفاده از روش بهم پیوستگی (Co - integration) گویای نبود همسویی میان این دو سیاست است. این موضوع بر درصد خودبستگی گندم اثر گذاشته است به گونه‌ای که میزان خودبستگی، به رغم نوسانهای پدید

آمده در طی دوره مورد مطالعه در سال ۱۳۷۱ به میزان ۸۲/۸ درصد افزایش و سپس در سال ۱۳۷۵ به ۶۶/۱ درصد کاهش یافته است (نمودار شماره ۱). این در حالی است که تولید سرانه گندم در ایران در پنج سال اخیر به طور متوسط ۱۸۱ کیلوگرم و مصرف سرانه نیز ۲۳۵ کیلوگرم در سال بوده است که اختلاف موجود واردات سرانه به میزان ۵۴ کیلوگرم در سال را نشان می‌دهد (نمودار شماره ۲). بررسیهای انجام شده گویای این است که میزان مصرف نان و ماکارونی در سفره خانوار ایرانی به ۱۲۸ کیلوگرم در سال می‌رسد.

از سوی دیگر میزان توصیه شده در سبب مطلوب غذایی، ۱۰۰ کیلوگرم در سال است. بنابراین اتخاذ سیاستهایی به منظور ایجاد هماهنگی در تولید و مصرف گندم می‌تواند از یکسو موجب کاهش ضایعات و از سوی دیگر سبب کاهش مصرف سرانه گندم و در نتیجه کاهش نیاز به واردات شود. بررسی مشابهی در زمینه برنج نشان می‌دهد؛ افزایش اختلاف میان تولید و مصرف سرانه برنج از ۱۰ کیلوگرم در سال ۱۳۶۵ به ۱۶ کیلوگرم در سال ۱۳۷۵ رسیده که گویای ناهماهنگی میان سیاستهای تولید و مصرف است (نمودار شماره ۳). نبود هماهنگی میان سیاستهای تولید و مصرف در برخی دیگر از محصولات مانند سیب‌زمینی به گونه‌ای دیگر خود را نشان داده و موجب پدید آمدن نوسانهایی در تولید و در نتیجه نوسانهای دوره‌ای (سیکلی) قیمت سیب‌زمینی شده است. به گونه‌ای که در برخی سالها قیمت سیب‌زمینی افزایش در خور ملاحظه‌ای یافته و در بعضی سالها نیز چنان کاهش پیدا کرده که شماری از تولیدکنندگان به سبب پایین بودن قیمت، محصول خود را برداشت نکرده‌اند.

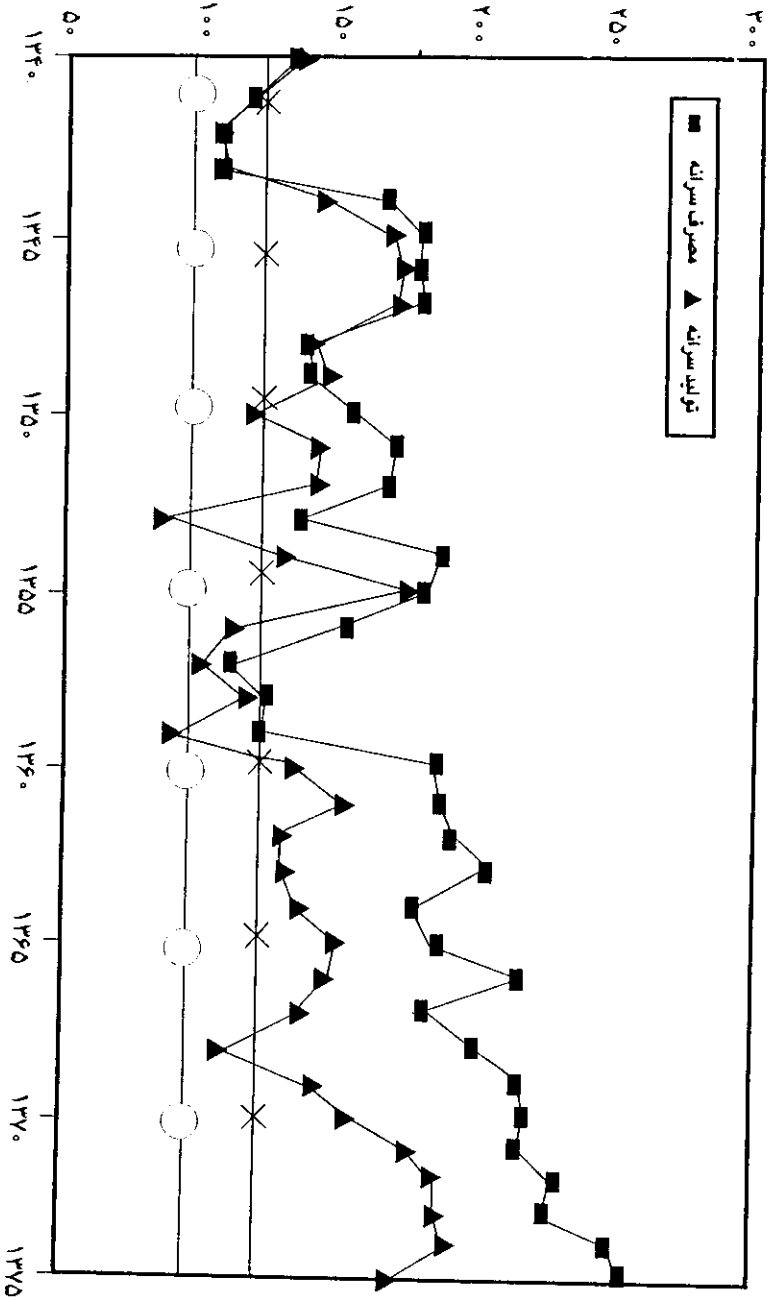
بررسی در زمینه تولید و مصرف گوشت قرمز به ترتیب نشان می‌دهد که میانگین رشد تولید و مصرف در سالهای ۱۳۶۰ تا ۱۳۷۵ به ترتیب ۳/۲ و ۱/۲ درصد بوده است (نمودار شماره ۴). این امر سبب شده است تا برخلاف محصولات زراعی مانند گندم، برنج و شکر، فاصله میان تولید و مصرف سرانه گوشت قرمز کم شود تا آنجا که این میزان در سال ۱۳۷۵ به ۱/۴ کیلوگرم کاهش می‌یابد.

نمودار شماره ۱. میزان خودبستگی گندم، ۱۳۴۰ - ۷۵ (درصد)



منبع : مطالعات شاخه غذا (نخج ب.)، طرح مابا ۱۳۷۷

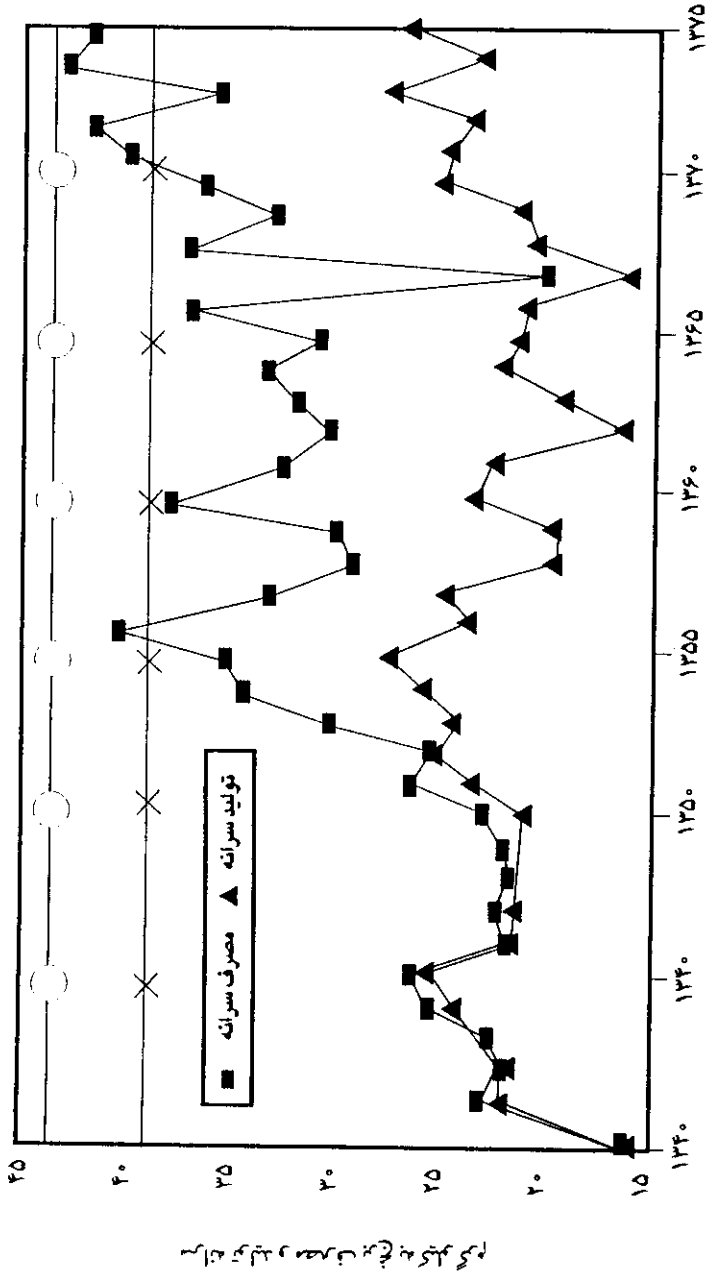
سرانه تولید و مصرف گندم به کیلوگرم



نمودار شماره ۲ روند سرانه تولید گندم و متوسط مصرف آن در کشور

منبع: آمار تولیدات وزارت کشاورزی و FAOSTAT ۱۹۹۵

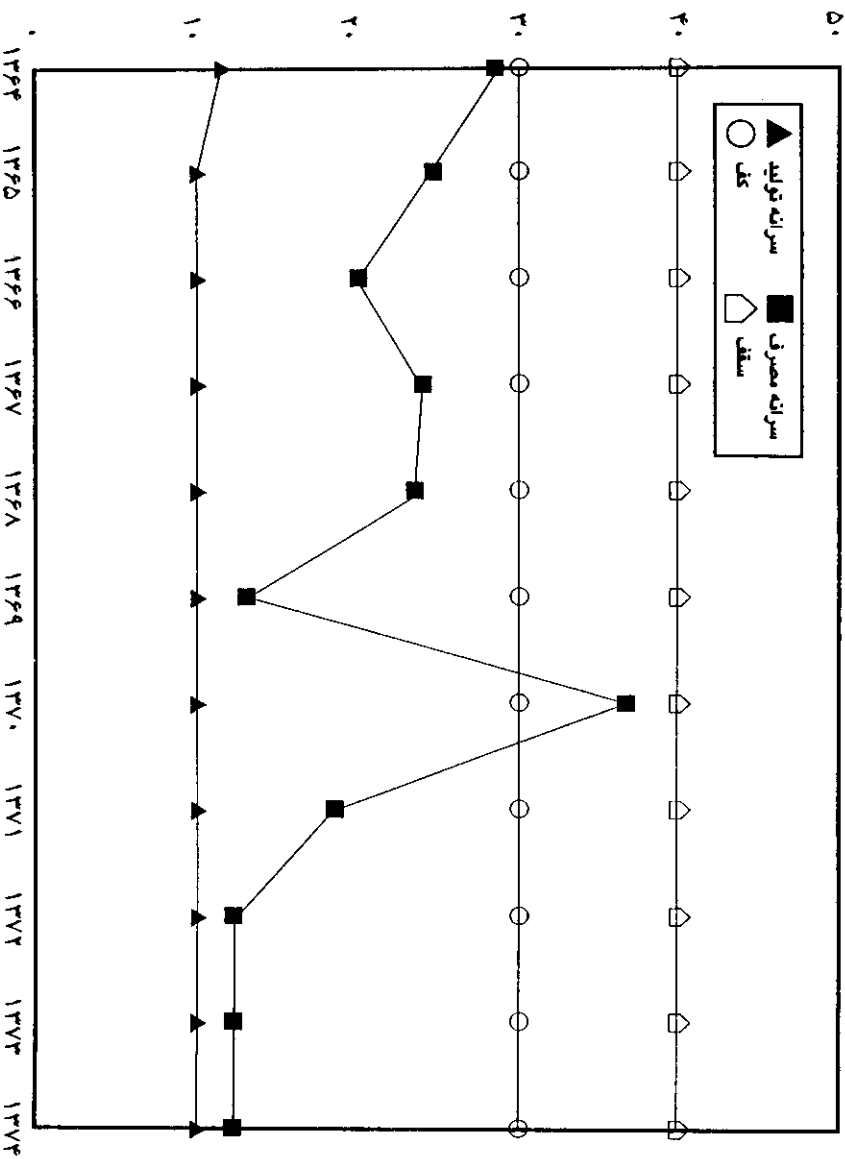
نمودار شماره ۳. روند سرانه تولید برنج و متوسط مصرف آن در کشور



منبع: آمار تولیدات وزارت کشاورزی و FAOSTAT ۱۹۹۵

نمودار شماره ۴. مقایسه روند سرانه تولید گوشت قرمز و متوسط مصرف آن در کشور در سالهای ۱۳۶۴ - ۷۴ با مقادیر پیشنهادی سقف و کف این کالا با توجه به الگوی واقعی مصرف

سرانه تولید و مصرف به کیلوگرم



منابع: طرح مابا، مطالعات صنایع تبدیلی غذا، جلد اول، ص ۲۰ و مطالعات مصرف مواد غذایی و تغذیه در کشور (۱۳۷۱ - ۷۴)

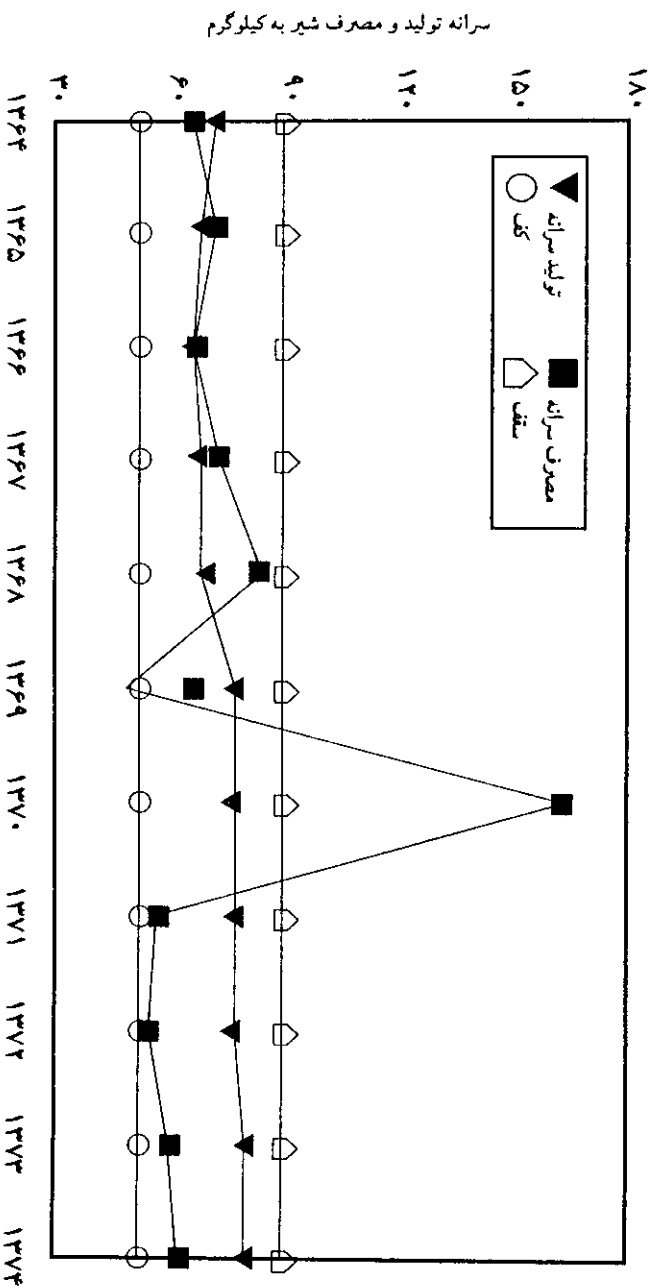
مقایسه روند تولید و مصرف شیر نیز نشان می‌دهد که در سالهای ۱۳۶۰ تا ۱۳۷۵ میانگین رشد تولید و مصرف به ترتیب $\frac{3}{2}$ و $\frac{1}{5}$ درصد بوده است. در نتیجه می‌توان گفت که کشور در سالهای ۱۳۷۰ تا ۱۳۷۵ به تعادل کامل تولید و مصرف و خودبستگی دست یافته است. نکته جالب اینکه در مقایسه با سبذ مطلوب غذا، مصرف شیر در سالهای ۷۰ به بعد از سبذ سقف فاصله بیشتری گرفته و به تقریب به سطح سبذ کف رسیده است (نمودار ۵). این تصویر دو پدیده عمده را نشان می‌دهد: نخست آنکه کشور، از دیدگاه پاسخگویی نظام تولید به تقاضای مصرف به شرایط مطلوب دست یافته، ولی از نظر تأمین غذای کافی برای سلامت با شرایط مطلوب فاصله بیشتری پیدا کرده است.

مروری بر روند تولید و مصرف سبزی و میوه نشان می‌دهد که میزان تولید روند فزاینده داشته و از ۲۸۰ کیلوگرم سرانه در سال ۱۳۶۷ به ۳۷۰ کیلوگرم سرانه در سال ۱۳۷۴ رسیده است. در برابر آن، روند مصرف از ۲۰۰ کیلوگرم در سال ۱۳۶۷ به ۱۴۰ کیلوگرم در سال ۱۳۷۴ کاهش یافته است. حداقل میزان سبزی و میوه سرانه در سبذ مطلوب غذای جامعه ۱۶۰ کیلوگرم و رقم مطلوب آن بالای ۲۰۰ کیلوگرم است. بدین ترتیب می‌توان نتیجه گرفت که سبزی و میوه در سبذ غذای خانوارها نیاز به افزایشی برابر با ۳۰ درصد دارد تا به حد مطلوب برسد. تفاوت چشمگیر میان سطح تولید و مصرف می‌تواند نمایانگر ضایعات بالا باشد (نمودار شماره ۶).

بررسی مقایسه علل نبود تعادل میان تولید و مصرف برخی محصولات اساسی مانند گندم و برنج از یکسو و تعادل نسبی محصولات دیگری چون گوشت، شیر و میوه و سبزی بخوبی نشان می‌دهد که سیاست دو گانه‌ای که دولت در زمینه قیمتگذاری این دو گروه از محصولات اتخاذ کرده است از علتهای اصلی این تفاوتها به شمار می‌آید.

از یکسو دولت در مورد گندم، به عنوان محصول اصلی در سبذ غذا، سیاستهای کنترلی و مداخله‌ای را به کار بسته و از سوی دیگر در قیمت محصولات دیگر چون میوه و سبزی، گوشت و شیر دخالتی نداشته و یا دخالت اندکی اعمال کرده است.

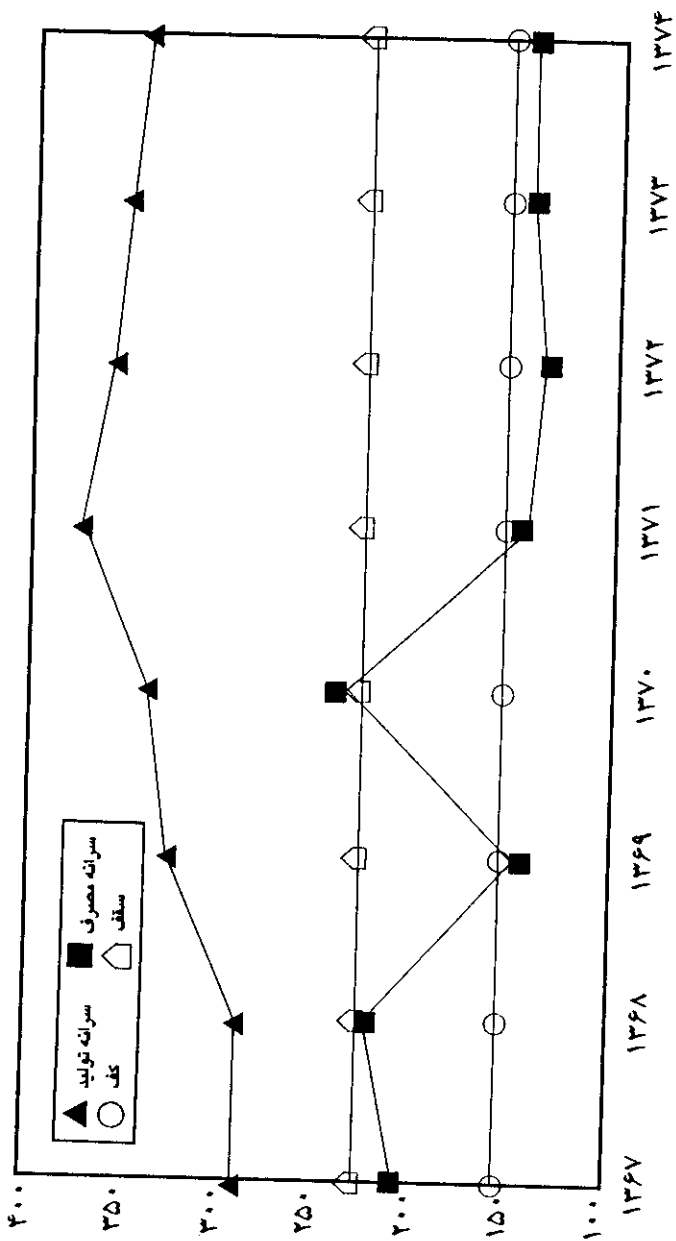
نمودار شماره ۵. مقایسه روند سرانه تولید شیر و متوسط مصرف آن در کشور در سالهای ۱۳۶۴ - ۷۴ با مقادیر پیشنهادی سقف و کف این کالا با توجه به الگوی واقعی مصرف



منابع: FAOSTAT ۱۹۹۵ و مقالات مصرف مواد غذایی و تغذیه در کشور (۱۳۷۱ - ۷۴)

نمودار شماره ۶ مقایسه روند سرانه تولید میوه و سبزی و متوسط مصرف آن در کشور در سالهای

۱۳۶۴ - ۷۴ با مقادیر پیشنهادی سقف و کف این کالا با توجه به الگوی واقعی مصرف



مأخذ: آمارنامه کشاورزی سالهای (۱۳۶۷ - ۷۴) و مطالعات مصرف مواد غذایی و تغذیه در کشور (۱۳۷۱ - ۷۴)

برای نمونه، همانگونه که نمودار شماره ۷ نیز نشان می‌دهد نرخ مبادله گندم با دیگر کالاها از عدد ۱ در سال ۱۳۶۱ به ۰/۱۷ در سال ۱۳۷۵ کاهش یافته که نمایانگر کاهش نسبی قدرت خرید گندمکاران است. بررسی نرخ مبادله‌ای برنج نیز نشان می‌دهد که این نرخ تا سال ۱۳۶۶ روی هم رفته به سود برنج‌کاران بوده ولی از آن پس به زیان آنها تغییر یافته است. به گونه‌ای که شاخص نرخ مبادله‌ای گوشت قرمز با دیگر کالاها از ۱/۰۴ در سال ۱۳۷۰ به ۱/۰۹ در سال ۱۳۷۲ افزایش و سپس در سال ۱۳۷۵ دوباره به ۱/۰۴ رسیده که نشان می‌دهد قدرت خرید دامداران همچنان حفظ شده است (نمودار شماره ۸).

بررسی در این زمینه همچنین گویای آن است که مداخله دولت در قیمتگذاری محصولات کشاورزی که اغلب با انگیزه حمایت از مصرف‌کننده انجام گرفته بر بخش تولید اثر منفی به جای گذاشته و وابستگی بیشتری به واردات پدید آورده است. در حالی که آن دسته از محصولات که دولت در آن دخالت کمتری داشته موجب تقویت انگیزه تولید و در نتیجه عرضه بیشتر در درازمدت شده است.

تحلیلی از ناهماهنگی سیاستهای تولید و مصرف محصولات عمده غذایی و علل آنها، نتایج زیر را نشان می‌دهد:

درباره گندم و نان در ایران یک سیاست غذایی روشن تعریف شده وجود دارد. این شاید تنها موردی باشد که سیاستهای تولید و مصرف در کنار یکدیگر دیده می‌شود. هدفهای عمده سیاستهای تولید و مصرف گندم تأمین نان برای مصرف‌کننده شهری و تأمین گندم از تولیدات داخلی است که آن را خودبسندگی نام نهاده‌اند. دولت با استفاده از ابزارهای مختلف سیاستی در کار تأمین نان برای جامعه ایرانی بویژه در شهرها موفق بوده ولی مجموعه این سیاستها پیامدهای نامطلوب نیز به همراه داشته است و می‌توان گفت که تجربه ۱۰ ساله اخیر دستیابی به هدفی مطلوب توأم با کارایی نامطلوب را بیان می‌کند.

کنترل قیمت نان سبب جایگزینی آن با مواد غذایی گرانتر مانند محصولات دامی و محصولات باغی در سفره خانوار شده و بی‌تعادلی را در تأمین نیازهای سلولی پدید آورده است.

مدیریت نان در کشور به سبب مداخله گسترده دولت، موجب افزایش ضایعات در مسیر حرکت محصول از مزرعه به نانوایی‌ها و همچنین در نانوایی‌ها و در منازل و دیگر مراکز مصرف شده است.

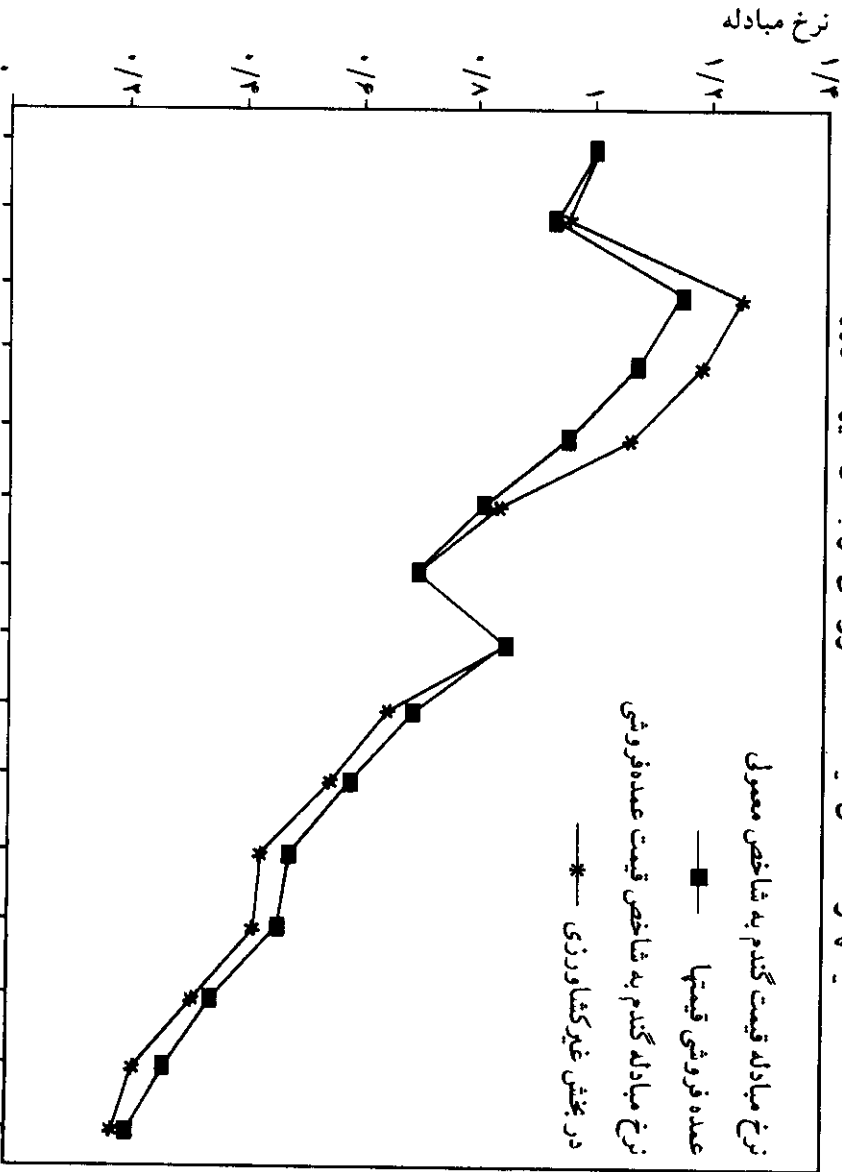
میانگین عملکرد سیب زمینی در کشور هم‌اکنون ۲۱ تن در هکتار و میانگین عملکرد گندم ۱/۵ تن در هکتار است. مقایسه عملکرد این دو محصول با یکدیگر و قابلیت جایگزینی آنها در سفره خانوار به عنوان منبع انرژی نشان می‌دهد که این جایگزینی به سود کشور و موجب کاهش مصرف گندم و در نتیجه کاهش میزان واردات خواهد شد. یادآور می‌شود که سیاست کنونی یارانه عمومی نان مانع از ایجاد این جایگزینی در سطح مطلوب است.

همچنین به نظر می‌رسد که سیاستهای دولت در زمینه واردات برنج و توزیع آن به بهای ارزان از راه ارائه کالا برگ (کوپن) به همه خانوارها موجب افزایش مصرف برنج شده است. از سوی دیگر بی‌توجهی دولت در زمینه ذخیره‌سازی و واردات بوقوع برنج در پاره‌ای از سالها نوسانهای شدید قیمت این محصول و تضعیف درآمد تولیدکنندگان را در پی داشته است.

هنگامی که تولید محصولات کشاورزی سودآور نیست؛ به طبع، انگیزه تولید تضعیف شده تقاضای مواد غذایی، بهره‌وری عوامل تولید مانند زمین و نیروی کار است (نمودار شماره ۹). با نگاهی به این نمودار بخوبی می‌توان شکاف موجود میان عملکرد گندم در ایران و جهان را دید. همچنین، یافته‌های دیگر نیز نشان می‌دهد که میزان سرانه گوشت قرمز و شیرخام در جهان برای هر واحد دامی به ترتیب ۳/۸ و ۱/۳ برابر ایران است.

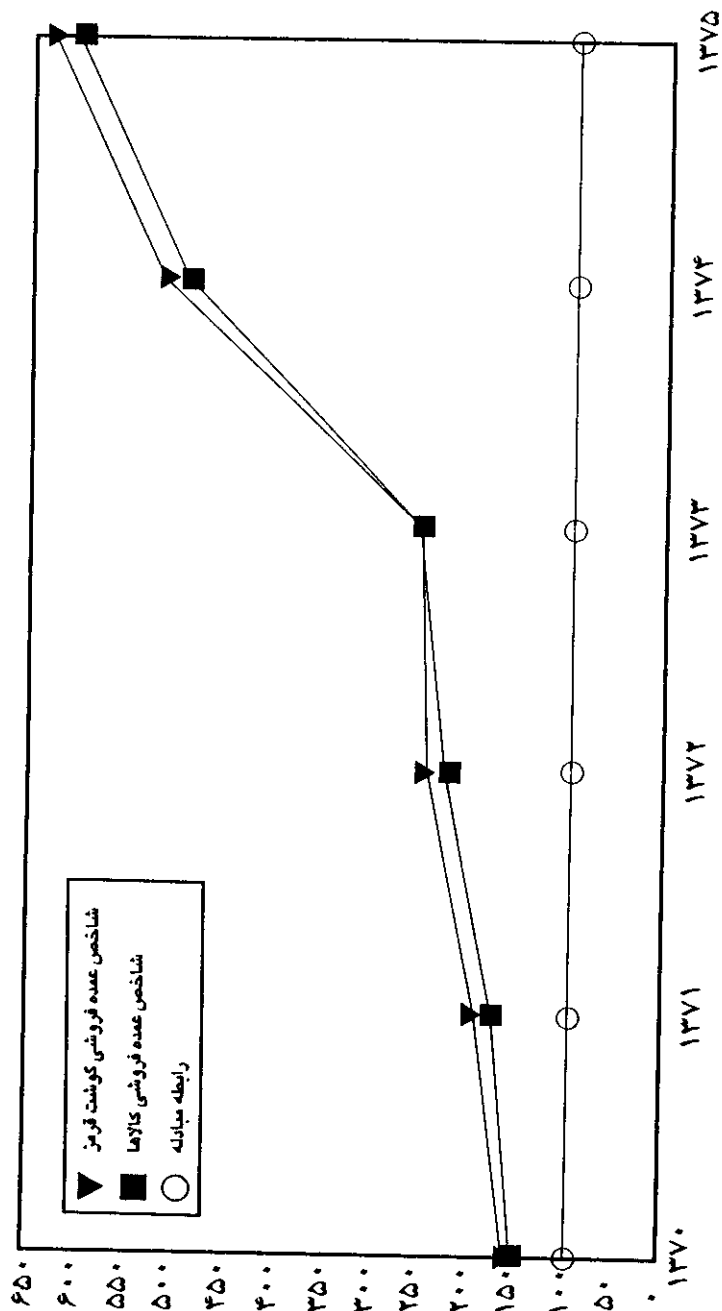
افزایش بهره‌وری نیز به یک روند پیوسته تولید فناوری نیاز دارد که این هم در جای خود تابع کارایی مراکز تحقیقات کشاورزی و دامی در کشور است. تحقیقات کشاورزی و دامی در ایران با مشکلات اساسی از نظر سرمایه، نیروی انسانی و مدیریت تحقیق روبه‌رو است.

نمودار شماره ۷. روند تغییرات نرخ مبادله گندم نسبت به شاخص عمومی قیمتها و شاخص قیمت عمده فروشی در بخش غیر کشاورزی



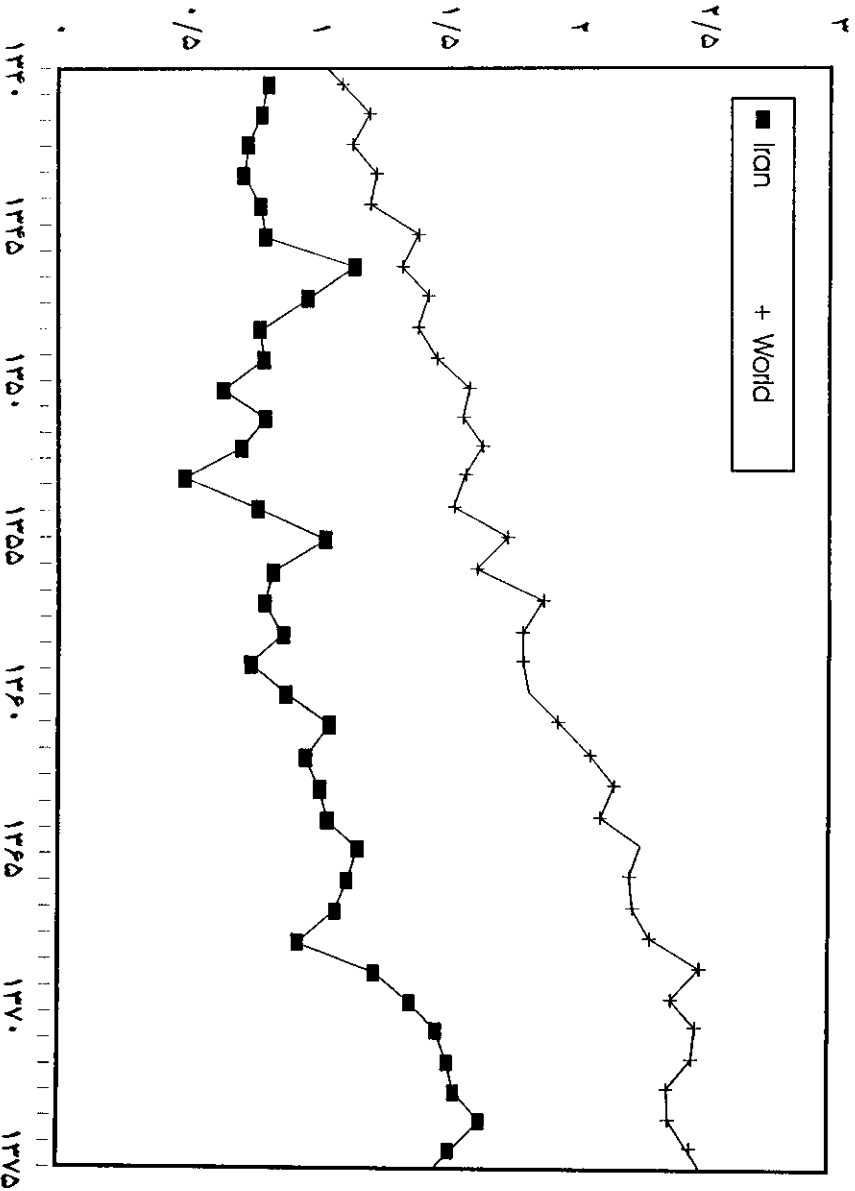
منبع: مطالعات شاخه غذا (تحقیق ب)، طرح مابا ۱۳۷۷

نمودار شماره ۸. بررسی رابطه مبادله گوشت قرمز با دیگر کالاها ۱۳۷۰ - ۷۵ (۱۰۰ = ۱۳۶۹)



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی

نمودار شماره ۹. مقایسه عملکرد گندم در ایران با عملکرد گندم در جهان



منبع: مطالبات شایسته غذا (انجمن ب.ا) طرح ساما ۱۳۷۷

ضعف مشارکت کشاورزان و تولیدکنندگان در شکل دادن سیاستهای کشاورزی یکی دیگر از علتهای عمده شکاف میان تولید و مصرف و نیاز سلامتی است. باید به خاطر داشت که تولید غذا در کشور از سوی میلیونها کشاورز انجام می‌گیرد و یکایک آنها در زمینه انتخاب محصول، استفاده از فناوری و مدیریت تولید و بازاریابی تصمیمگیر به شمار می‌آیند. بنابراین پاسخگویی مثبت و هماهنگ میلیونها کشاورز به اولویتها و هدفهای کلی در زمینه کشاورزی و غذا یک عامل تعیین‌کننده است. در شرایط کنونی سیاستهای کشاورزی به طور عمده از دیدگاههای کارشناسی شکل می‌گیرد. به دیگر سخن، برنامه‌ریزی و توسعه کشاورزی از یکسو باید با نیازهای غذایی جامعه هماهنگ باشد و از سوی دیگر بازتابی پرتنگ از اولویتها و مزیتهای تولید از دیدگاه کشاورزان به شمار آید.

تولیدکنندگان، افزون بر فناوری مؤثر و قیمت منصفانه نیاز به یک مسیر بازاریابی مطمئن برای فروش محصولات خود دارند. در ایران هر چند در بخش تولید پیشرفتهایی انجام گرفته است؛ ولی شبکه توزیع و بازاریابی مواد غذایی اغلب با شیوه‌های سنتی عمل می‌کند که کارایی پایینی دارد.

نبود نظام اطلاعات بازاریابی در کشور و همچنین کمبود انبارهای مناسب برای نگهداری سیب‌زمینی، موجب افزایش بروز نوسانهایی در تولید و قیمت این محصول شده است. افزون بر این، بی‌ثباتی سیاستهای بازرگانی بویژه در مورد ممنوعیت صادرات این محصول در برخی سالها، کاهش انگیزه تولید و درآمد تولیدکنندگان را در پی داشته است.

ضایعات نان از ۵ عامل سرچشمه می‌گیرد:

۱. کنترل قیمت گندم و آرد

به دیگر سخن، نظام تولید و تبدیل و فروش که روی هم رفته آثار منفی بر انگیزه بخش خصوصی و کیفیت نان می‌گذارد.

۲. یارانه همگانی و ناهدفند.

۳. گسترش سریع شهرنشینی و مشکلات نظام تولید نان سنتی برای پاسخگویی به مصرف انبوه.

۴. ناسازگارها و مشکلات فرهنگی در گذر از مصرف نان سنتی در روستاها و شهرهای کوچک به مصرف نان صنعتی در شهرهای بزرگ.

۵. کیفیت گندم (بویژه گندم وارداتی) و کیفیت پخت نان.

در مورد ضایعات سبزی و میوه، علل عمده چرخه (سیکل) معیوب موجود را می توان تغییرات قیمت و نوسانهای تولید دانست و این مشکلی است که از ضعف نظام اطلاعات بازار و بازاریابی سرچشمه می گیرد. از سوی دیگر سبزی و میوه فسادپذیری بالا و سریعی دارند و نبود تعادل میان تولید و تبدیل، منجر به ضایع شدن سریع این کالاها می شود.

صنایع تبدیلی به طور عمده در تبدیل مواد خام طبیعی به محصولات غذایی فرایند شده فعالیت دارند. عمر این صنایع در ایران به نسبت جوان است و تنها ۲۰ درصد از تولیدات و مواد اولیه در آنها فراوری می شود. این در حالی است که در کشورهای صنعتی میزان فراوری گاهی به ۸۰ تا ۹۰ درصد می رسد. از سویی، جامعه ایرانی نیز بسرعت به سوی شهرنشینی می رود و فاصله مزرعه و مصرف کننده روز به روز بیشتر می شود. جامعه روستایی که بخش کلان آن الگوی خود مصرفی داشته است نیز رفته رفته در شهرها با صرف وقت کمتر و استفاده از غذاهای آماده تغذیه می کند و خواهان تنوع و کیفیت بیشتر غذایی است. بنابراین چشم انداز آینده از شیوه زندگی و الگوی غذایی تصویری می دهد که غذاهای فراوری شده سهمی عمده و بسیار گسترده تر و پررنگتر از امروز در سبد و سفره خانوارهای ایرانی خواهد داشت.

در سال ۱۳۷۶ تعداد ۷۵ هزار واحد صنایع تبدیلی در کشور وجود داشته است که نزدیک به ۵ هزار واحد از آنها واحد صنعتی بزرگ به شمار می آید. کارگاههای صنایع غذایی نیز بیش از ۲۰ درصد کارگاههای صنعتی کشور را در بر می گیرد که برابر با ۱۳ درصد از اشتغال در این بخش است و ارزش افزوده کل آن ۱۵ درصد ارزش افزوده بخش صنعت به شمار می رود.

صنایع تبدیلی نقش عمده در تأمین امنیت غذایی و سلامت تغذیه ای جامعه دارند. برای

نمونه استفاده از فناوری مناسب می‌تواند در کاهش ضایعات نان نقش اساسی داشته باشد. همچنین فراوری مناسب میوه و سبزی نه تنها به کاهش ضایعات سبزی و میوه کمک می‌کند بلکه از جهت صادرات و ارزآوری در آینده، امکانات و فرصتهای ارزنده‌ای را نوید می‌دهد. صنایع فراوری در رویارویی با سوء تغذیه برگرفته از کمبود ریزمغذیها، موفقیت‌های درخشانی در کشورهای صنعتی به بار آورده است. در این زمینه در ایران نیز فرصتها و نیازهای مهمی پیش روست. غنی‌سازی مواد مغذی و تهیه غذای مخصوص برای گروه‌های ویژه، مخصوص مادران و کودکان و دانش‌آموزان، از جمله مجراهای مؤثر و کم‌هزینه برای رویارویی با سوء تغذیه و بالا بردن سلامت تغذیه‌ای به شمار می‌رود.

از دیدگاه میانگت، فراوری غذایی یکی از راه‌های مطمئن برای ارتقای کیفیت، تنوع و ایمنی غذایی به شمار می‌آید و سرانجام آنکه، بررسی‌های کنونی بخوبی آشکار ساخته است که سیاست‌های حساب شده برای افزایش تولید و مصرف میوه و سبزی از یکسو برای تأمین سلامت جامعه و پیشگیری از بیماری‌های متابولیک جنبه راه‌بردی دارد و از سوی دیگر مطالعات مربوط به تشویق صادرات در کشور نشان داده که امکانات و پتانسیلهای کشور برای توسعه صادرات میوه و سبزی در سالهای آینده بسیار جذاب و امیدوارکننده است.

کشاورزی در ایران، در حال گذار از مرحله سنتی به مرحله پیشرفته و تجاری است و کشاورزان بخش در خور توجهی از محصول تولیدی خود را در بازار می‌فروشند. این گذار، با گسترش شهرنشینی شتاب گرفته و به همین نسبت نارسایی‌های نظام بازاریابی تولیدات کشاورزی پررنگتر شده است. ضعف عملکرد نظام بازاریابی، از یکسو قیمت تمام شده غذا را در فاصله مزرعه تا مصرف‌کننده افزایش می‌دهد و از این راه بر مشکلات دسترسی اقتصادی دامن می‌زند و از سوی دیگر ضایعات عمده غذایی را موجب می‌شود.

مطالعه موردی برخی که با هدف ارزیابی بازاریابی و برآورد ضایعات این محصول انجام شده است نشان می‌دهد که میانگین سهم تولیدکننده از قیمت خرده‌فروشی در ارقام محصول و کم‌محصول به ترتیب برابر $38/7$ و $22/7$ درصد بوده است. در مسیری که تولیدکننده در عملیات

بازاریابی مشارکت بیشتری داشته سهم تولیدکننده در همان ارقام افزایش یافته و به ترتیب برابر ۴۴ و ۳۱ درصد بوده است. بررسی بازرگانی خارجی برنج نشان می‌دهد که به علت بی‌ثباتی سیاستها و نارسایی‌های برنامه‌ریزی و تنظیم بازار، کشاورزان در برخی سالها به سود مناسب دست نیافته‌اند که این امر موجب تضعیف انگیزه تولید شده است. ضعف نظام بازاریابی و شیوه‌های نامناسب توزیع غذا ضایعات غذایی را به دنبال دارد. در این زمینه، بخصوص باید به ضایعات فراوان محصولات فسادپذیر اشاره کرد. مطالعه موردی برنج، میزان ضایعات برنج طارم عسکری را ۶/۶ درصد تخمین زده است. در حالی که ضایعات میوه و سبزی به آسانی به ۳۰ درصد می‌رسد. به رغم کمبود شدید اطلاعات در زمینه ضایعات غذایی، بررسیهای انجام شده در گروههای تولید و بازاریابی و صنایع تبدیلی نشان می‌دهد که نان و سبزی و میوه بیشترین ضایعات غذایی را دارند. نکته جالب آن است که ریشه‌های پدید آمدن ضایعات در این دو گروه کالاهای غذایی تفاوت عمده دارد.

نکته مهم دیگر اینکه، گسترش شهرنشینی و افزایش مصرف چربی نقش عمده در گسترش بیماریهای متابولیک دارد و جامعه ایرانی در یک گذر شتابزده تغذیه‌ای از این نظر آسیب‌پذیر است. بدین گونه که میزان خطر پدید آمدن چاقی و بیماریهای قلبی از این راه بشدت بالا می‌رود. ترکیب روغن مصرفی در جامعه در بیست سال اخیر بهبودی نداشته و اصولاً سیاست خاصی نیز در این زمینه وجود ندارد.

نتیجه‌گیری

بررسیهای انجام گرفته نشان می‌دهد که نقش صنایع تبدیلی در زمینه‌های یاد شده کمتر مورد توجه است و دولت حتی در تلفیق تولید غذا و فرایند تبدیل و فراوری مشکل دارد و این خود یکی از نارسایی‌های نظام بازاریابی غذا به شمار می‌آید. سیاست مطلوب بازاریابی به طور منطقی می‌باید از مشارکت تولیدکنندگان در عملیات نگهداری، تبدیل و بسته‌بندی غذا حمایت کند. در عمل، سیاستهای جاری منجر به جدایی صنایع تبدیلی از فرایند تولید شده است. نتیجه

اینکه از یکسو صاحبان صنایع تبدیلی از نظر بازار مطمئن و پایدار برای تهیه مواد اولیه مورد نیاز خود در زحمت‌اند و از سوی دیگر، تولیدکنندگان نیز برای فروش محصولات خود با دشواری روبه‌رویند و در سالهایی که مازاد تولید وجود دارد مشکل کاهش قیمت‌ها نیز پدید می‌آید که سبب زیانهای بسیاری می‌شود. از این رو با توجه به آنچه گفته شد روشن است که ایجاد هماهنگی میان تولید، فراوری و بازاریابی افزایش سهم تولیدکنندگان از بهای محصول و کاهش ضایعات از ابعاد عمده سیاستهای مطلوب غذایی در کشور به شمار می‌آید.

بحث هماهنگی تولید و مصرف غذا را از دو دیدگاه می‌توان بررسی کرد که یکی پاسخگویی نظام تولید به تقاضای کنونی در بازار و دیگر پاسخگویی به سبد مطلوب غذای خانوارها است. تقاضای موجود در بازار را می‌توان ترجمه‌ای از توان اقتصادی، مصرف و سلیقه و انتخاب مصرف‌کننده دانست؛ ولی الگوی تقاضای کنونی و یا سبد غذای انتخاب شده از سوی خانوارها ممکن است لزوماً پاسخگویی نیازهای سلولی و سلامت خانوار نباشد.

برای نمونه، بررسی سیاستهای حمایتی از مصرف نان نشان می‌دهد که میان حمایت از مصرف‌کننده و حمایت از تولیدکننده تنشهایی وجود دارد که در نهایت با تأمین نیاز مصرف‌کننده و زیان تولیدکننده، کاهش انگیزه تولید و مشکلات گسترش فناوری و پیدایش ضایعات همراه بوده است. به دیگر سخن بخشی از هزینه یارانه نان به کشاورزان انتقال یافته است که بر انگیزه تولید و کاربرد فناوری و افزایش تولید اثر منفی می‌گذارد. این روند همراه با خشکسالی منجر به کاهش تولید و افزایش واردات و پایین آمدن خودبستگی نیز شده است. نتیجه‌گیری عمده کارشناسی این است که سیاستهای یاد شده در کوتاهمدت کاستیهای سیری شکم را بهبود می‌بخشد ولی در درازمدت پاسخگویی بخش غذا را در زمینه تأمین امنیت غذایی در کشور کاهش می‌دهد.

تردید نیست که در کشورمان، عملکرد تولید گندم در واحد سطح نیز از سطح جهانی پایینتر است و جالب اینکه بالا بردن عملکرد به عنوان راهبردی اساسی در نظر بوده است. مشکل عمده را در این زمینه می‌توان فناوری برتر و کاربردی کردن آن در مزرعه دانست. عوامل

تعیین‌کننده برای ساخت فناوری برتر نیز، پرورش متخصصان درجه یک و برگزیده از یکسو و بالا بردن انگیزه و مهارت کشاورزان از سوی دیگر است. بررسیها نشان می‌دهد که تنگناهای عمده اجرای تحقیقات و ترویج نیز به ساختار مدیریت آنها باز می‌گردد.

همچنین از دیگر سو، سیاستهای دولت در تولیدات شیر، گوشت، سبزی و میوه منحصر به حمایت از تولیدکننده بوده است. نتیجه اینکه تولیدات کالاهای غذایی یاد شده - که همگی از کالاهای اساسی در سبد غذای خانوار به شمار می‌رود - روند فزاینده داشته، ولی تورم و افزایش قیمت‌ها و کاهش توان واقعی خرید، بویژه نزد قشرهای کم درآمد منجر به جابه‌جایی در سبد غذای خانوارها به معنای افزایش مصرف مواد نشاسته‌ای و کاهش مصرف گوشت، سبزی و لبنیات شده است.

همه این مشکلات نیز برخاسته از آن است که سیاستهای تولید، مصرف و سلامت تغذیه‌ای به صورت مرتبط و یکپارچه، تحلیل و تدوین نمی‌شوند. بی‌گمان تحلیل و ارزیابی مجموعه این سیاستها که به آن «تحلیل سیاستگذاری»^۱ می‌گویند، می‌تواند از این نارسایی‌ها جلوگیری کند و کارایی و عملکرد سیاستها را بالا ببرد. هم‌اینک، تحلیل و ارزیابی مرتبط و منسجم از این سیاستها انجام نمی‌گیرد و ساختار و توان لازم برای این کار فراهم نشده است. اجرایی کردن تعریف جدید از امنیت غذایی پاسخگوی این مشکل خواهد بود.

پیشنهادها

- با توجه به نبود هماهنگی میان سیاستهای تولید و مصرف مواد غذایی و لزوم بازنگری سیاستهای موجود در زمینه امنیت غذایی موارد زیر پیشنهاد می‌شود:
۱. در مدیریت کلان اقتصادی کشور و ترجیحاً در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی واحدی فرابخشی برای تدوین سیاستهای غذایی ایجاد شود.
 ۲. با توجه به گرایش موجود در کشورهای در حال توسعه در تبدیل یارانه‌های هگانی

ناهماهنگی در سیاستهای ...

(عام) به یارانه‌های هدفمند و با عنایت به دسترسی نداشتن قشرهای کم درآمد به مواد غذایی مورد نیاز، هدفمند ساختن یارانه مواد غذایی در راستای رویارویی با سوء تغذیه توصیه می‌شود.

۳. با توجه به بازنگری ساختار اداری بخش کشاورزی در چارچوب وزارت جهاد کشاورزی، ایجاد واحدی برای هماهنگی میان سیاستهای تولید مواد غذایی در راستای رسیدن به یک الگوی مصرف مطلوب غذایی در کشور پیشنهاد می‌گردد.

۴. با توجه به اینکه تحلیل سیاستهای موجود مرتبط با مواد غذایی و تدوین سیاستهای جدید، نیاز به همکاری پژوهشگران و کارشناسان برجسته دارد، از همین رو ایجاد مرکز تحقیقات سیاست غذایی، ترجیحاً در یکی از دانشگاههای کشور، به عنوان بازوی علمی سیاست‌گزاران و برنامه‌ریزان توصیه می‌شود.

منابع

۱. انستیتو تحقیقات تغذیه‌ای و صنایع غذایی کشور، (۱۳۷۷)، امنیت غذا و تغذیه: مطالعات الگوی برنامه‌ریزی و اجرا.
2. Kerr, P.L., Peterkin, B.B & etal, 1984, USDA. *Family Economics Review*. No. 2.PP: 12-21.
3. Robinson L.G. and L.Hunt, 1989, *The Agriculture in Canada, A nations food basket and the thrifty nutritions food basket: Food Market Commentary.*