

# چشم انداز حضور بخش خصوصی در صنعت بذر ایران

بابک درویشی

عضو هیئت علمی مؤسسه تحقیقات ثبت و گواهی بذر و نهال

دسترسی به منابع متنوع ژرم پلاسما، کاهش میزان ذخایر بذری کشاورزان، افزایش قیمت بذر خریداری شده توسط کشاورزان که سالانه حدود ۳۰ درصد گزارش شده است و نیاز به خرید نهاده های بیشتر از جمله مهمترین تأثیرات روند دگرگونی صنعت بذر بر کشاورزان مصرف کننده بذر بوده است.

تاریخچه تهیه و توزیع بذر مرغوب در ایران به سال ۱۳۳۰ باز می گردد. در آن سال، وزارت کشاورزی بذر واریته های اصلاح شده گندم (ریحانی و شاه پسند) و جو (کالیفرنایی) را تهیه و با گندم های نامرغوب محلی تعویض نمود. استقبال کشاورزان از ارقام اصلاح شده گندم و جو، وزارت کشاورزی را بر آن داشت که با تأسیس مؤسسه تحقیقات اصلاح و تهیه نهال و بذر در سال ۱۳۳۸ مسئولیت تهیه و توزیع بذور محصولات مهم کشاورزی را به این مؤسسه دولتی واگذارد. طی سالها فعالیت مؤسسه تحقیقات اصلاح و تهیه نهال و بذر، تغییرات اساسی در روند فعالیت این مؤسسه صورت گرفته که هر یک به نوبه خود نقش بسزایی در شکل دهی وضعیت موجود صنعت بذر ایران داشته اند. تشکیل مؤسسه تحقیقات ثبت و گواهی بذر و نهال به عنوان مؤسسه مسئول کنترل کیفی مزارع بذری و گواهی بذر و نیز واگذاری تکثیر بذر در طبقات پایین تر (مادری و گواهی شده) و در برخی مواقع در طبقات بالا (پرورش ۳) به بخش خصوصی از مهم ترین این تغییرات بوده اند. البته تمرکز بیش از حد فعالیت های تحقیقاتی مؤسسه تحقیقات اصلاح و تهیه نهال و بذر و سایر مؤسسات تحقیقاتی بر محصولات استراتژیکی همچون غلات سبب شد که برنامه های اصلاح بذر مربوط به سایر محصولات از جمله سبزی و صیفی، پنبه، گیاهان علوفه ای و دانه های روغنی در حاشیه قرار گرفته و به طور عمده برچیده شوند. بخش خصوصی که در پایین دست مؤسسه تحقیقات اصلاح و تهیه نهال و بذر

تا قرن ۱۶ میلادی، بذر به عنوان یک نهاده معمول در کشاورزی مطرح بود و تولید، فرآوری و توزیع آن توسط دولت ها کنترل نمی شد. از اوایل قرن ۱۶ و در طی فرآیندی شبیه به خصوصی سازی، قوانین مربوط به نگهداری و تولید بذر به شدت محدود شد. در قرن ۱۹ و به ویژه در دهه های اخیر، افزایش حمایت دولت ها از قوانین مربوط به مالکیت فکری سبب شد که شرکت های بزرگتر از جمله شرکت های نفتی، دارویی و شرکت های فعال در زمینه مواد شیمیایی کشاورزی، علاقمندی بیشتری به حضور در صنعت بذر داشته باشند. از سوی دیگر، شرکت های فعال در صنعت بذر در یکدیگر ادغام شده و از تعداد زیادی شرکت رقیب کوچک و متوسط به تعداد معدودی شرکت چند ملیتی بزرگ تبدیل شدند. چنین اتحاد و ادغامی همراه با ورود سرمایه های کلان، سبب افزایش چشمگیر منابع بذری و ژرم پلاسما شرکت های فعال در صنعت بذر شد. ۳۰ شرکت مستقلی که در دهه ۱۹۷۰ میلادی در صنعت بذر فعالیت داشتند، در سال ۲۰۰۱ ادغام و در قالب شش شرکت بزرگ دوپونت، مونسانتو، سینجنتا، بایر، داو و BASF گنجانده شدند. مطالعات انجام شده در سال ۲۰۱۱ میلادی نشان داد که این شش شرکت بزرگ تولید کننده نهاده های کشاورزی (بذر و مواد شیمیایی کشاورزی)، ۶۰ درصد بازار جهانی بذر را در کنترل خود دارند؛ در عین حال ۵۳ درصد این بازار در اختیار سه شرکت اصلی دوپونت، مونسانتو و سینجنتا بوده است. در چنین شرایطی، اقتصاددانان بر این عقیده هستند که بازار بذر، بازاری رقابتی نخواهد بود و شرکت های غالب خواهند توانست در جهت منافع خود، علاقمندی خود را به راحتی به بازار مصرف انتقال داده و قیمت ها را نیز در کنترل خود داشته باشند. اما در سوی دیگر صنعت بذر، کشاورزان به عنوان مصرف کنندگان تولیدات این صنعت قرار گرفته اند که متأثر از روند جهانی تکامل صنعت بذر هستند.

به منظور تکثیر بذر در طبقات پایین تر و توزیع آن تشکیل شد نیز، علیرغم نقش اساسی که در شکل گیری صنعت بذر ایران داشته، به دلیل وابستگی به حمایت و یارانه دولتی همواره به سان یک رکن ناپایدار عمل نموده است. تداوم چنین روندی، افق چندان روشنی را پیش روی این صنعت خصوصی وابسته به دولت قرار نمی دهد. بدون شک ترسیم چشم اندازی پایدار و روشن در صنعت بذر ایران نیازمند ایجاد تغییراتی در همه ارکان این صنعت است که در این نوشتار به مهم ترین آنها پرداخته می شود:

## ۱. تغییر سیاست های یارانه ای دولت

تردیدی نیست که تولید و به ویژه تولید کشاورزی در هر جغرافیای سیاسی نیازمند حمایت دولت هاست. اما نکته مهم در چگونگی اعمال و مدیریت چنین حمایت هایی است. سیاست های حمایتی باید به گونه ای اعمال و راهبری شوند که عادلانه و نهاده محور بوده و فرصتی ویژه برای بخش خاصی از ارکان دولتی و خصوصی صنعت بذر ایجاد نکنند. یارانه نهاده محور یارانه ای است که از طریق افزایش توان مالی تولیدکننده (مانند تسهیلات بانکی با سود پایین) و یا از طریق کاهش قیمت نهاده های در دسترس تولیدکننده، سبب افزایش دسترسی تولیدکننده به نهاده های تولید می شود. نکته مهم دیگر آن است که اگر سیاست یارانه ای دولت منجر به دخالت دولت در بازار عرضه و تقاضا شود، فرصت برای رقابت بین برندها از میان خواهد رفت. متأسفانه در ایران، یارانه تخصصی یافته به بذر به جای نهاده محور بودن، فرآورده محور بوده و به فرآورده تولیدشده تخصیص داده می شوند؛ بدین معنا که بانک ها تسهیلات با نرخ سود بالا و مؤسسات تحقیقاتی دولتی، بذر هسته اولیه با قیمت گزاف در اختیار بخش خصوصی تکثیرکننده قرار می دهند که این موضوع به نوبه خود سبب افزایش چشمگیر هزینه های تولید و نهایتاً افزایش قیمت تمام شده بذر گواهی شده می شود. در چنین شرایطی، دولت به منظور کاهش قیمت تمام شده بذر گواهی شده، اقدام به پرداخت یارانه به بذر تولید شده می کند. این پیشنهاد قابل طرح است که اگر برخلاف رویه فعلی، یارانه به تسهیلات و بذر هسته اولیه تخصیص داده شود و تسهیلات و بذر هسته اولیه ارزش قیمت در اختیار تولیدکننده قرار گیرد، این یارانه نهاده محور سبب کاهش قیمت تمام شده بذر گواهی شده خواهد شد.

در شرایطی که یارانه به فرآورده اختصاص داده شود، دولت ناگزیر از تعیین میزان فرآورده ای خواهد بود که هر تولیدکننده موظف به تولید آن است و این یعنی دخالت بخش دولتی در برنامه ریزی و بازاریابی بخش خصوصی تولیدکننده بذر که در نهایت ضمن از بین بردن فرصت رقابت و رشد در صنعت بذر، فرصت های ویژه ای (رانت)

در اختیار برخی از دست اندرکاران این صنعت قرار خواهد داد. از سوی دیگر، یارانه نهاده محور باید در ابتدای فرآیند تولید بذر گواهی شده پرداخت شود. این موضوع بخش خصوصی را از عواقب مالی تخصیص دیر هنگام یارانه فرآورده محور مصون می دارد. در حال حاضر، پرداخت یارانه فرآورده محور همواره با دیرکرد همراه است و هزینه های مالی این دیرکرد نیز بر دوش بخش خصوصی سنگینی می کند. نکته مهم دیگر این است که دولت در ازای پرداخت یارانه فرآورده محور، ضمن تعیین میزان فرآورده تولیدی توسط هر تولیدکننده (همچنانکه اشاره شد)، قیمت فرآورده در بازار را نیز تعیین می کند. در چنین شرایطی همه شرکت های تولیدکننده و همه برندها، تولیدی با قیمت یکسان خواهند داشت و این یعنی از میان رفتن انگیزه برای رقابت در کیفیت و در نهایت نابودی برندها.

بنابراین، در مورد سیاست های یارانه ای دولت در صنعت بذر، پیشنهاد می شود که به بخش خصوصی این فرصت داده شود تا بر اساس نیاز بازار و توانمندی خود و با در نظر گرفتن اصول کیفی (اصول کنترل و گواهی بذر)، برنامه تولید خود را تدوین و ارائه نماید. چنین برنامه ای، خود مبنای تعیین سهمیه تولید و به تناسب آن مبنای تخصیص یارانه نهاده محور خواهد بود.

بذر تولیدی بخش خصوصی پس از طی مراحل کنترل و گواهی بذر و اخذ گواهی های لازم به قیمتی که توسط بازار تعیین می شود، توزیع خواهد شد. در چنین شرایطی دولت نباید نگران افزایش بیش از حد قیمت بذر گواهی شده باشد چرا که در این صورت، رقبا (سایر شرکت های تولیدکننده بذر گواهی شده)، بذر خودمصرفی و بذر غیررسمی موجود در بازار به مثابه سوپاپ اطمینان عمل نموده و سبب حذف برند ناهنجار از بازار خواهند شد.

## ۲. دسترسی آسان و به موقع به برچسب گواهی بذر

تولیدکنندگان بذر در صورتی متقاضی دریافت برچسب گواهی بذر خواهند بود که این برچسب به ساده ترین روش و در سریع ترین زمان ممکن در اختیار آنها قرار گیرد. توزیع برچسب گواهی و نصب آن روی پاکت / قوطی های بذری باید با برنامه تولید بذر بخش خصوصی هماهنگ و سازگار باشد. برچسبی که در زمان لازم، که معمولاً توسط بازار مصرف تعیین می شود، به دست تولیدکننده نرسد، در عمل کارکرد و کارایی خود را از دست می دهد. از این رو سازمان گواهی کننده باید در درون مجموعه سازمانی خود تدابیری اتخاذ و اجرا نماید که تولیدکننده واجد شرایط بتواند در زمان مقرر فرآورده تولیدی خود را با برچسب گواهی، به بازار مصرف عرضه نماید.

### ۳. ایجاد ارزش افزوده برای برچسب گواهی بذر

تولیدکنندگان بذر در صورتی در بخش ویژه‌ای از فرآیند تولید سرمایه‌گذاری می‌کنند که ضریب اطمینان سودآوری حاصل از سرمایه‌گذاری، بالا و برای تولیدکننده محرز باشد. تولیدکننده پیش از هر گونه اقدام جهت دریافت برچسب گواهی بذر، به بررسی این موضوع خواهد پرداخت که نصب یا عدم نصب برچسب گواهی چه تأثیری در ارزش و فروش محصولاتش دارد. با توجه به اینکه دریافت برچسب گواهی بذر برای تولیدکننده هزینه‌های مالی و زمانی دارد، انتظار می‌رود ارزش افزوده ناشی از دریافت برچسب برای تولیدات بذری فراتر از هزینه پرداخت شده باشد. در غیر این صورت، برچسب صادره در درازمدت اعتبار خود را هم از نظر تولیدکننده و هم از نظر مصرف‌کننده بذر از دست می‌دهد. به همین ترتیب برچسبی که در بازار مصرف شناخته شده نباشد و یا به هر دلیلی نتواند ارزش افزوده معنی‌داری به بذر داری آن بدهد، به مرور جایگاه خود را در تجارت بذر از دست می‌دهد. در ادامه به برخی راهکارهایی که برای برچسب گواهی صادره از سوی مؤسسه ناظر بر تولید بذر، ارزش افزوده معنی‌دار ایجاد می‌نماید، اشاره شده است.

۱-۳. ارزیابی مزرعه‌ای و آزمایشگاهی تمام موارد مقرر در استاندارد ملی بذر محصول مربوطه

ارزیابی مزرعه توسط کارشناس ناظر باید مطابق با دستورالعمل فنی کنترل و گواهی بذر محصول بوده و همه مراحل تعیین شده در دستورالعمل را شامل شود. این دستورالعمل‌ها باید مبتنی بر استانداردهای ملی بذر محصولات و جدیدترین نسخه از دستورالعمل‌های نهادهای بین‌المللی مرتبط با تولید و تجارت بذر از جمله سازمان همکاری‌های توسعه اقتصادی و در نظر گرفتن شرایط کشور تدوین شوند. تدوین و اجرای دستورالعمل‌های فنی کنترل و گواهی بذر بر اساس قوانین و روش‌های معتبر بین‌المللی راه را برای اعتبار بخشی بین‌المللی به برچسب گواهی مؤسسه خواهد گشود.

ارزیابی کیفیت و سلامت بذر در آزمایشگاه نیز باید مطابق با استاندارد ملی بذر محصول و بر اساس جدیدترین نسخه از دستورالعمل سازمان‌های معتبر بین‌المللی، از جمله انجمن بین‌المللی آزمون بذر، صورت پذیرد. بدین منظور، آزمایشگاه‌های سنجش کیفیت بذر مرجع از جمله آزمایشگاه تجزیه کیفی بذر، آزمایشگاه سلامت بذر و نهال و آزمایشگاه ارزیابی خلوص ژنتیکی ارقام باید به تجهیزات و امکانات روزآمد مجهز شده و از نیروی انسانی کافی و کارآمد برخوردار باشند. دقت و درستی انجام آزمون‌های کیفیت بذر، به برچسب گواهی بذر نزد تولیدکننده و مصرف‌کننده بذر اعتبار می‌بخشد و عامل ایجاد ارزش افزوده برای بذر داری برچسب گواهی خواهد بود.

### ۳-۲. شناساندن ارزش بذر گواهی شده

در شرایطی که ارتباط سازمان یافته و هدفمندی بین یافته‌ها و دستاوردهای دانش‌بنیان (از جمله بذر گواهی شده) با مصرف‌کنندگان این یافته‌ها و دستاوردها وجود ندارد، به نظر می‌رسد فعالیت ترویجی در جهت معرفی ارزش و اهمیت بذر گواهی شده و برچسب گواهی بذر به بهره‌برداران کشاورزی، نقش بسزایی در شناساندن جایگاه برچسب گواهی بذر داشته باشد. آشنایی کشاورزان با الزامات و روند صدور برچسب گواهی بذر، از طریق ایجاد اطمینان خاطر و تمایل به بهره‌بردن از مزیت‌های بذر گواهی شده، تقاضا برای بذر گواهی شده را افزایش خواهد داد.

### ۴. هدایت تولیدکنندگان بذر غیررسمی به تولید بذر گواهی شده

بذر مورد نیاز کشور در سه چرخه مجزا و مستقل تولید و عرضه می‌شود. این چرخه‌ها عبارتند از چرخه بذر گواهی شده، چرخه بذر غیررسمی و چرخه بذر خودمصرفی. به عنوان یک قاعده کلی، بین مقادیر بذر هر یک از این سه چرخه نوعی تناسب و تعادل وجود دارد. برتری کمی بذر در هر یک از این چرخه‌ها نسبت به چرخه‌های دیگر، حکایت از هماهنگی و انطباق بیشتر سازوکارهای حاکم بر آن چرخه با شرایط کشور دارد. بر این اساس اگر بذر گواهی شده محصولی نسبت به بذر غیررسمی آن محصول در جایگاه پایین‌تری قرار داشته باشد (همچنانکه در اکثریت قریب به اتفاق محصولات کشاورزی در ایران به همین ترتیب است)، این موضوع نشانگر آن است که از نظر بازار مصرف بذر، سازوکارهای حاکم بر چرخه تهیه و توزیع بذر غیررسمی بر سازوکارهای تهیه و توزیع بذر گواهی شده برتری دارد. در چنین شرایطی، لازم است که سازوکارهای حاکم بر چرخه تولید بذر گواهی شده در کشور تا حد ممکن و تا جایی که به اصول کنترل کیفی بذر خدشه‌ای وارد نشود تعدیل و تسهیل شوند. از جمله این تعدیلات میتوان به موارد زیر اشاره نمود:

۱-۴. متناسب نمودن تعرفه کنترل و گواهی بذر با ارزش افزوده حاصل از برچسب گواهی دریافت شده

۲-۴. به حداقل رساندن مراحل بوروکراسی اداری صدور برچسب گواهی

۳-۴. تدوین استانداردهای بذری به گونه‌ای که:

۱-۳-۴. تمام موارد مطرح شده در استاندارد بذری از پشتوانه علمی برخوردار باشند.

۲-۳-۴. مقادیر تعیین شده برای استانداردها مبتنی بر یافته‌های پژوهشی بوده و با شرایط بومی کشور و توان اجرایی و عملیاتی تولیدکنندگان هماهنگی داشته باشند.

۳-۳-۴. هزینه مترتب بر اجرای آن برای تولیدکننده و نهاد ناظر را در نظر داشته باشد، بطوری که کمترین تأثیر را بر هزینه‌های تولید بذر

گواهی شده گذاشته و باعث افزایش غیرمنطقی قیمت تمام شده بذر گواهی شده نشود.

۵. امکان ثبت ارقام جدید توسط بخش خصوصی

در شرایط کنونی، بخش خصوصی تولیدکننده بذر در ایران هسته اولیه بذری را از مؤسسات تحقیقاتی دولتی مانند مؤسسه تحقیقات اصلاح و تهیه نهال و بذر و مؤسسه تحقیقات کشاورزی دیم کشور تهیه می‌نماید. این رویه مشکلاتی را متوجه بخش خصوصی می‌کند که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

۱. کیفیت پایین بذر هسته اولیه

۲. بالابودن قیمت تمام شده بذر هسته اولیه تولیدی مؤسسات تحقیقاتی دولتی

۳. عدم هماهنگی ارقام معرفی شده توسط مؤسسات تحقیقاتی دولتی با نیاز بخش خصوصی و بازار مصرف

۴. نبود برنامه تولید ارقام جدید و برنامه تکثیر بذر برخی محصولات از جمله گیاهان علوفه‌ای و سبزی و صیفی که سبب عدم تولید بذر گواهی شده این محصولات در کشور شده است.

۵. نبود دانش فنی لازم در مؤسسه‌های دولتی برای تولید ارقام هیبرید

در حالی که هر یک از موارد یادشده مشکلات اساسی را متوجه بخش خصوصی نموده است، نبود شرایط مناسب برای اصلاح، معرفی و ثبت ارقام جدید توسط این بخش، جایگاه بخش خصوصی در صنعت بذر ایران را به جایگاه تکثیرکننده بذر تنزل داده است. در تمام صنایع و از جمله در صنعت بذر، تحقیق و توسعه یک رکن اساسی در پویایی و پایداری شرکت‌های خصوصی است که به آنها فرصت می‌دهد تا تحقیقات خود را بر مدار نیاز بازار طراحی و اجرا نموده و از منافع آن بهره‌مند گردد. این در حالی است که سایه سنگین تحقیقات دولتی بر بخش خصوصی صنعت بذر ایران و الزام آن به پیروی از نتایج تحقیقات دولتی، چنین فرصتی را از بخش خصوصی گرفته است. بنظر می‌رسد افق روشن در صنعت بذر ایران با تشویق بخش خصوصی برای ورود به عرصه تحقیق و تولید ارقام جدید و ایجاد تسهیلات لازم برای بقاء و دوام فعالیت آن از جمله حمایت از مالکیت فکری ارقام ثبت شده توسط این بخش فراهم گردد.

موارد پنج‌گانه‌ای که به منظور ایجاد دورنمای پایدار و روشن در صنعت بذر ایران پیشنهاد شد، تغییراتی هستند که ایجاد و اعمال آنها در کوتاه‌مدت ممکن بوده و در ارتقای جایگاه صنعت بذر ایران مؤثر خواهند بود. اما آنچه که در بلندمدت اهمیت خواهد یافت، محدودنمودن تدریجی نقش دولت در این صنعت و تبدیل آن از برنامه‌ریز و تصمیم‌ساز اصلی و بدون رقیب به یک پشتیبان و ناظر کیفی عالی است. نظام بذر دولتی در ایران و جهان با چالش‌های

اساسی روبروست که این چالش‌ها همواره کارکرد نظام بذری دولتی را با مشکل مواجه نموده‌اند. محدودیت منابع مالی، نیروی انسانی و امکانات لجستیکی جهت رسیدن به حداکثر کیفیت نظارت‌های پیش‌بینی شده و هزینه‌بر و زمان‌بر بودن برخی از آزمون‌های کیفی، مهم‌ترین محدودیت‌هایی هستند که میزان بذر گواهی شده توسط نظام کنترل کیفی دولتی را کاهش داده‌اند.

در چشم‌انداز بلندمدت صنعت بذری که بر پایه واگذاری مسئولیت به تولیدکننده شکل می‌گیرد، دولت از طریق پرداخت یارانه نهاده محور، نقش پشتیبانی خود از صنعت بذر را ایفا می‌نماید. شرکت‌های خصوصی در برنامه‌ریزی میزان تولید، قیمت‌گذاری و توزیع بذر گواهی شده آزاد بوده و از یک سیستم کنترل کیفی داخلی جهت کنترل کیفیت و گواهی‌بذور تولیدی بهره می‌برند. در چنین نظامی که از آن به عنوان نظام کنترل کیفی مبتنی بر گواهی تولیدکننده نام برده می‌شود، دولت به عنوان ناظر کیفی عالی‌ای نقش نموده و به کنترل فرآیند تولید، فرآوری و توزیع بذر خواهد پرداخت. در این چشم‌انداز، تولیدکنندگان قادر خواهند بود بذور تولیدی خود را تحت برند مربوطه و با چاپ نشان و شماره مجوز مرجع ذی صلاح در بازار رقابتی به فروش برسانند. بدیهی است که در چنین شرایطی تولیدکنندگان متخلف از طریق واکنش بازار و نیز لغو مجوز مربوطه مجازات خواهند شد.

#### منابع

- ETC Group, 2013b. Putting the cartel before the horse... and farm, seeds, soil, peasants, etc. Communiqué No. 111. ETC Group, Ottawa, ON, Canada.
- Howard, P. H. 2009. Visualizing consolidation in the global seed industry. Sustainability 1:1266-1287. doi:10.3390/su1041266.
- Hubbard, K. 2009. Out of hand: Farmers face the consequences of a consolidated seed industry. National Family Farm Coalition, Washington, DC.
- Kloppenburg, J. 2010. Impeding dispossession, enabling repossession: Biological open source and the recovery of seed sovereignty. J. Agrar. Change 10:367-388. doi:10.1111/j.1471-0366.2010.00275.x
- Kneen, B. 1993. From land to mouth: Understanding the food system. NC Press, Toronto, ON, Canada.
- Moretti, I. M. 2006. Tracking the trend towards market concentration: The case of the agricultural input industry. United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, Switzerland.
- Scherer, F. M., and D. Ross. 1990. Industrial market structure and economic performance. 3rd ed. Houghton Mifflin, Boston