

THE WHEAT SECTOR IN EGYPT

Policy Implications

RDI

POLICY BRIEF

 December 1998

 Dr. Edgar Ariza-Nino, Dr. Ron

 Krenz, and Dr. Ibrahim Siddik

 RDI Agribusiness Marketing

 Specialists

 Reform Design and

 Implementation Unit, APRP

Two Sectors: One Large and Modern... and one Rural and Underdeveloped

The Egyptian wheat and flour economy is roughly structured into two distinct sub-sectors: a modern sector supplying the urban population with imported wheat products at subsidized prices (flour of 72% extraction is not subsidized); and an underdeveloped sector supplying the rural population with domestically produced wheat flour mainly for home consumption.

In the modern sector, large and well-equipped mills produce 72% and 82% percent extraction rate flour. The 82% flour is heavily subsidized by the government and therefore its processing, distribution, and utilization is highly controlled. Wheat

RDI Policy Brief is published occasionally by the Reform Design and Implementation Unit (RDI), which is a component of the jointly sponsored MALR/USAID Agricultural Policy Reform Program (APRP). APRP works to support Government of Egypt efforts to liberalize and privatize the country's agricultural economy. The RDI Unit conducts studies, makes policy recommendations and helps implement those policies that the GOE believes will contribute most directly and beneficially to agricultural development through liberalization and privatization.

grain for these mills is almost exclusively imported by either the private mills or by the large public mills. Government also purchases a small volume of wheat from farmers (about 20 percent of production) to complement imports, and to process into 82 % flour.

The rural wheat marketing sub-sector caters to the rural population, and relies on thousands of small mills--owned by farmers or small village operators--to grind wheat into raw flour (100% extraction and unsifted) for consumption after refinement by rural women in their homes.

Wheat Marketing System... Linked to Subsidized Bread Program

The structure of the wheat marketing system is linked to the government program to provide subsidized bread mainly for city dwellers.

The modern system includes the subsidized 82% flour and the 72% non-subsidized refined flour. Most of the 72% segment is in private hands for both production and distribution. Government purchases all the grain for the 82% market segment, much of which is milled in state-run mills, although a significant portion of milling is subcontracted to private mills for a fee and under strict supervision.

All of the 82% flour is handled and distributed through the state-system, and distribution to bakeries and flour shops is done under rigorous control. In early 1998, the government paid about 550 LE per ton of imported wheat and 600 LE per ton of domestically produced wheat. After milling, packing, storage and distribution costs are added, the Government sells the flour to bakeries

at 290 LE per ton, which implies a potential loss of 400 LE per ton or more.

By contrast, private mills producing 72% flour import wheat at 550 LE per ton, and sell flour at 900 LE per ton and bran at LE 400 per ton. (The price of bran is set by the government at 400 LE per ton, but in fact it is much higher.)

In the rural and underdeveloped wheat marketing sector, the wheat grain sells for about 650 LE per ton. The price of raw flour produced by village mills is estimated at about 700 LE per ton, and the difference represents the value of bran and milling costs.

...Potential for Diversion is Great

Recipients of subsidized 82% flour could, if they were allowed, make over 100 percent profit on the flour by reselling it in the private rural market or refining it further into 72% flour for the private refined flour market. An army of government inspectors is therefore necessary to oversee that the 82% flour delivered to bakeries is indeed baked into subsidized baladi bread rather than diverted elsewhere. The potential for leakage is great.

The potential for flour diversion into non-subsidized uses has led the government to adopt other measures:

- Flour mills are allowed to produce only one type of flour, either 72% or 82%, thus making it easier to monitor the input and outputs of each mill--even private mills are subject to this restriction.
- Flour shops receiving 82% flour cannot sell 72% flour.

- Private flour mills must be registered and strictly controlled to prevent illegal refining of 82% into 72% flour.

Private, Modern Mills Process Only Imported Wheat...

Private mills are not allowed to process domestic wheat; they can only process imported wheat. The rationale advanced for this restriction is that domestic production should be primarily of the subsidized 82% flour, and not of the non-subsidized 72% private milled flour. This restriction, however, clearly deprives Egyptian farmers of access to the most profitable market for their wheat in Egypt. On the other hand, Government only buys one fifth of domestic production for the 82% flour; mostly Government finds it cheaper and more convenient to purchase imported wheat from abroad rather than procuring it locally.

At present, imported wheat is actually slightly cheaper than domestically produced wheat, and there is no import duty levied at all. Private millers of 72% flour are therefore not constrained by the restriction on buying local wheat since imported wheat is cheaper. However, if the international price for wheat were to increase slightly the perverse effects of preventing private mills from using Egyptian wheat would become self-evident.

Government Priority ...Maintaining Subsidized Bread

The principal government priority is to maintain a system to deliver subsidized bread to the urban population. The current system is highly advanta-

geous to urban consumers, and puts farmers and rural inhabitants at a great disadvantage.

Rural centers receive only a fraction of their fair share of the 82% flour, and that is concentrated in the governorate and district administrative centers. Ordinary farmers and rural inhabitants do not have equal access to subsidized flour or bread. Village home bakers may pay 700 LE per ton of home-made raw flour while their licensed counterparts pay government only 290 LE per ton for 82% flour. Middle-class, urban consumers pay for bread a fraction of the price paid by village consumers in rural areas, who bake or buy home-baked bread.

...Hinders Normal Commercial Market Development

The system adopted to implement the bread subsidy keeps the marketing system for Egyptian wheat from developing along normal commercial lines. Wheat produced by Egyptian farmers is consumed in rural areas and, in effect (though not in intent), kept out of the cities.

Under such conditions, trade in wheat is kept at primitive stages of competition, confined to balancing the deficits of some farmers and villages with the tiny surpluses of other farmers and other villages. A survey of wheat traders by IFPRI confirms that local wheat trade is very localized and carried out by small volume operators.

What prevents the development of long distance trade by large-scale wholesalers? Simply stated, there is no demand in the cities for domestic wheat.

Private mills producing 72% flour are not allowed to use domestic wheat. Mills producing 82% flour

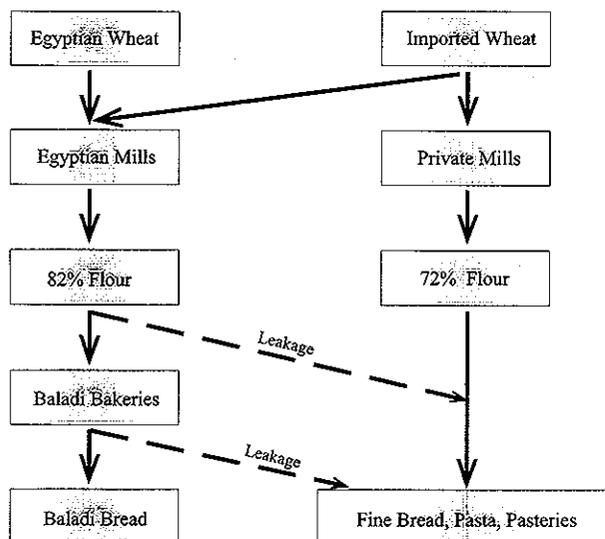
get all their grain from the government, and sell all their flour back to the government. There is no market in 82% wheat flour, only movement through official channels.

A private mill operator cannot buy wheat from farmers at 600 LE per ton and sell in competition with the subsidized official flour at 290 LE per ton.

Therefore, Government has become the sole viable channel for Egyptian wheat to reach the 82% market, which effectively precludes any private market channels from developing. The absence of wheat wholesalers is the obvious result of the government monopoly. These are not two separate aspects of the wheat market: They are one and the same finding--one causes the other.

...And Favors Cheaper Imports over the Egyptian Wheat Farmer

Another speculative question is what prevents imported wheat or its flour from reaching rural



areas and displacing locally produced grain and flour? Part of the answer is marketing and distrib-

ution costs. It is expensive to process, package, and distribute imported wheat and wheat products to reach rural consumers. High trucking costs help to protect villages from cheap wheat and flour from Argentina.

The other part of the answer is that private mills importing wheat are allowed to produce only 72% flour, and are prevented from producing coarser types of flour more suitable for the needs of the rural communities. This restriction has had the fortunate effect of protecting Egyptian wheat farmers from cheaper imports without the need to impose a protective tariff on grain imports.

Recommendations

Based on the above analysis, several possible changes in government procedures, rules and regulations become apparent.

Target the Poor. Fairness requires that the current system of subsidized bread be shared in a more equitable manner. At present, rich and poor alike benefit from subsidized bread in urban centers, while ordinary villagers in most of Egypt do not benefit at all. By contrast, a large share of the cost of the subsidized bread system falls on wheat farmers, because they are denied access to the national Egyptian urban market by the government's preference for using imported grain to produce subsidized flour.

Since the majority of the poor in Egypt live in rural areas, it seems only fair that they should also have access to subsidized 82% flour. (The current system clearly has an urban bias.) The government needs a better system to identify and target the bread subsidy to the poor, away from the relatively prosperous middle classes in Cairo and Alexandria,

and in favor of the relatively deprived families in the countryside.

Gradual Relaxation of Wheat Imports. Egyptian wheat farmers have made enormous progress in the last decade in increasing output and yields, but they still find it difficult to compete in the world market against grain from the Americas (Canada, USA, and Argentina) and Australia.

At present, Egyptian wheat farmers are partially protected by regulations and high internal marketing costs, but the sudden removal or relaxation of those restrictions could threaten the well being of wheat farmers. As a precautionary measure, restrictions on imported wheat should be relaxed gradually, including wheat imported by public mills or other Government agencies. Such a move would place Egyptian wheat farmers on an equal footing with foreign producers, and will enable the further liberalization of the wheat market without fear of major disruptions in production. The current absence of an import duty benefits primarily high-income consumers of 72% flour products (patisseries and European-type bakeries), which had been reflected in a very high per capita consumption, amounting to nearly 200 kgs per year. At the same time, the heavy subsidy on wheat and baladi bread creates a high level of waste in all marketing channels of wheat and wheat products.

Allow Unrestricted Purchase of Egyptian Wheat by Private Sector Mills, and Allow them to Produce and Sell any type of Flour. This recommendation implies discarding the restriction that 72% flour mills can only process imported wheat. It also implies that private mills should not be

limited to producing a single type of flour.

The fear that such a change will increase the potential for leakage of 82% flour should not lead to imposing these inherent inefficiencies on private sector mills. At present, it is not likely that private mills would produce 82% flour to compete against subsidized 82% flour from official channels, but it will enable them to produce other types of flour to conform to the needs and preference of other consumer groups.

Government to Purchase 82% Flour on a Competitive Basis. Many of the negative effects of the current bread subsidy program derive from the government's expansion of activities beyond the direct subsidy on bread.

To subsidize bread, the government decides to take over the handling of subsidized 82% flour, then it chooses to set up state-owned large mills to produce the 82% flour by itself, rather than contracting the private sector. Then, the government establishes a state monopoly to purchase wheat grain for the subsidized program, either from farmers or from overseas. The financial burden of those ancillary activities — flour milling and grain trading — has increased unnecessarily the cost of the bread subsidy program, and has stifled the normal development of a private competitive grain marketing system.

To reverse this course, it is suggested that the government focus its efforts on improving the targeting of bread subsidy, and disengage gradually from the trading activities that are performed more efficiently by the private sector.

To begin, Government could open competitive bid-

ding for the direct purchase of 82% flour from Egyptian mills, and reduce its purchases of wheat grain accordingly. This step will introduce an element of competition in the 82% flour milling among public and private mills. It will also induce mills to purchase Egyptian grain and allow for a private trading system to emerge to fulfil those functions.

Eventually, the government should disengage entirely from grain trade, and concentrate on buying 82% flour from public and private mills on a competitive basis. Public mills should be allowed to operate on a commercial basis, including doing their own grain procurement, deciding what types of flour to produce, and doing their own pricing and marketing. The government need not be involved in setting a procurement price for wheat every year, and deciding from whom to buy grain, and through which channels.

Alternative Subsidy: Flour Allotments to School Children. The current system of bread subsidy is inherently inefficient, because its coverage is too wide, and it offers too many opportunities for leakage and corruption.

An alternative subsidy system offered for comparison could be as follows: Provide every child attending public school in poor neighborhoods a free bag of 5 kg of 82% flour per month. This amounts to 50 kg per year, and it might cover a total of 5 million school children in urban communities. The total cost would be \$40 million, a fraction of the cost of the current bread subsidy system, and it would not create such harmful distortions in the grain and flour system. A school distribution system will be easier to target to poor communities; families with many children will get proportionally more benefits; and will encourage school attendance. Leakage will be smaller and easier to detect and supervise.

RDI is sponsored by the MALR and USAID under the umbrella of the Agricultural Policy Reform Program (APRP). RDI is led by Development Alternatives, Inc. (DAI), and includes services from the following subcontractors:

Training Resources Group (TRG)
Office of Studies and Finance (OSAF)
National Consulting Firm (NCF)
Cargill Technical Services (CTS)
Purdue University
University of Maryland
Development Associates
The Services Group (TSG)

*Address: 7, Nadi El-Said Street, Dokki, Giza.
Tel.: (202) 337-5709/5712
Fax: (202) 336-2009
E-mail: First initial last
Name@agpolicy.com (i.e., Max Goldensohn
would be mgoldensohn@agpolicy.com)*

ويجب على الحكومة - في نهاية المطاف - أن تخرج نهائيا من تجارة القمح وتركز فقط على شراء الدقيق ٨٢% استخراج من القطاعين العام والخاص على أساس تنافسي . ويجب أن يسمح للمطاحن المملوكة للدولة بالعمل على أساس تجاري ، بما في ذلك شراء ما تحتاجه من قمح ، وتقدير نوع الدقيق الذي ترغب في إنتاجه ، ووضع سياستها التسعيرية والتسويقية . ولا يجب على الحكومة أن تتدخل في تحديد سعر التوريد كل عام وتحديد ممن تتباع القمح وعبر أية قنوات.

أسلوب بديل للدعم: تخصيص كميات من الدقيق

لأطفال المدارس

يتم النظام الحالي لدعم الخبز بعدم الكفاءة الداخلية بسبب اتساع نطاق وسماحه بثغرات للتسرب والفساد.

ومن الممكن تطبيق نظام بديل للدعم على النحو التالي:

◆ إعطاء كل طفل منتظم في مدرسة حكومية بالأحياء الفقيرة عبوة مجانية زنة ٥ كجم شهريا من دقيق القمح ٨٢% استخراج، وتصل الكمية السنوية للتميز إلى ٥٠ كجم . ويغطي هذا البرنامج (٥) ملايين تلميذا بالمناطق الحضرية بتكلفة إجمالية حوالي ٤٠ مليون دولار أمريكي، أي جزء يسير من تكلفة النظام الحالي لدعم الخبز. ولن يؤدي هذا البرنامج إلى إيجاد اختلالات ضارة في نظام تسويق القمح والدقيق . وسوف يكون نظام التوزيع بالمدارس أسهل تطبيقا في استهداف الفقراء. كما أنه يحقق فوائد للأسر الفقيرة بالتناسب مع عدد التلاميذ بالأسرة الواحدة ، ويقلل من معدل التسرب من الدراسة. وبالمثل فإن التسرب يصبح أقل وأسهل في الرقابة عليه واكتشافه.

تعمل وحدة تصميم وتنفيذ السياسات (RDI) التابعة لشركة بدائل التنمية تحت رعاية وزارة الزراعة وإستصلاح الأراضي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تحت مظلة برنامج إصلاح السياسات الزراعية الذي يشمل أيضا على خدمات يحصل المشروع عليها من مقاولين من الباطن هم كما يلي :

لمزيد من المعلومات عن المشروع برجاء الاتصال بالعنوان التالي:

برنامج إصلاح السياسات الزراعية

٧ شارع نادي الصيد - الدقي - الجيزة - مصر

الاتصال التليفوني : ٣٣٧٥٧٠٩ (٢٠٢) - ٣٣٧٥٧١٢ (٢٠٢)

الفاكس : ٣٣٦٢٠٠٩ (٢٠٢)

البريد الإلكتروني : mgoldensohn@agpolicy.com

مجموعة موارد التدريب

مكتب الدراسات والتمويل

الشركة الأهلية للاستشارات

كارجيل للخدمات الفنية

جامعة بيردو

جامعة ميريلاند

المشاركون في التنمية

مجموعة الخدمات

مطاحن القطاع الخاص، وليس من المحتمل في الوقت الحاضر أن تقوم المطاحن الخاصة بإنتاج دقيق ٨٢ % استخراج، بالمنافسة مع مثيله المدعوم من القنوات الرسمية، ولكن ذلك سوف يسمح لهم بإنتاج أنواع أخرى من الدقيق وفاء باحتياجات وتفضيلات فئات أخرى من المستهلكين.

قيام الحكومة بشراء الدقيق ٨٢ %

استخراج على أساس تنافسي:

تأتي معظم الآثار السلبية لبرنامج دعم الخبز الحالي، من قيام الحكومة بتوسيع نطاق الأنشطة لئلا يتجاوز دعم الخبز المباشر.

ولكي تدعم الحكومة الخبز البلدي فإنها سيطرت على تداول الدقيق ٨٢ % استخراج، وأنشأت مطاحن كبيرة مملوكة للدولة لإنتاجه بدلا من التعاقد مع القطاع الخاص. كما احتكرت الدولة شراء القمح لهذا البرنامج سواء من الداخل أو الخارج. ولقد أدى العبء المالي لهذه الأنشطة الفرعية إلى زيادة لا داعي لها في تكاليف برامج دعم الخبز وتعطيل التطور الطبيعي لنشوء نظام تسويق تنافسي خاص.

وإصلاح هذا الوضع، نقترح أن تركز الحكومة على تحسين توجيه الدعم لمستحقيه الفعليين والخروج تدريجيا من أنشطة الاتجار التي يحسن القطاع الخاص أداءها بكفاءة أعلى.

ومن الممكن البدء في ذلك بإعلان الحكومة عن طلب تقديم عروض للشراء المباشر للدقيق ٨٢ % استخراج من المملوكة المصرية، وبذلك تخفض من حجم مشترواتها من القمح. وسوف تؤدي هذه الخطوة إلى إدخال عنصر المنافسة بين القطاعين العام والخاص في إنتاج الدقيق ٨٢ % استخراج. كما أنها ستشجع المطاحن على شراء القمح المصري، وتسمح بنشوء نظام تسويق داخلي يقوده القطاع الخاص لتحقيق هذه الوظائف.

رفع القيود تدريجيا عن واردات القمح:

حقق منتج القمح في مصر تقدما كبيرا خلال السنوات العشر الماضية من حيث زيادة الإنتاج والإنتاجية. ولكنهم ما زالوا يجدون صعوبة في المنافسة في الأسواق العالمية مع الأقمح المنتجة في أمريكا وكندا والأرجنتين وأستراليا.

ويتمتع مزارعو القمح في مصر بالحماية الجزئية من خلال النظم واللوائح وارتفاع تكاليف التسويق الداخلي. ولكن الإلغاء أو التخفيف المفاجئ للقيود يمثل تهديدا لرفاهية هؤلاء المنتجين. وكإجراء وقائي لا بد من التدرج في رفع القيود على واردات القمح بما في ذلك واردات المطاحن المملوكة للدولة أو الهيئات الحكومية الأخرى.

إن هذا الإجراء من شأنه أن يضع منتجي القمح المصريين على قدم وساق مع أقرانهم بالخارج ويساعد في تحرير سوق القمح مستقبلا دون التخوف من تأثير الإنتاج.

إن غياب أية رسوم إستيرادية يفيد بالأساس ذوي الدخل المرتفع من مستهلكي منتجات الدقيق الإفرنجي ٧٢ % استخراج (كمحلات الحلوى والمخبوزات الإفرنجية) وهو ما إنعكس في صورة الاستهلاك الفردي من القمح إلى مستويات مرتفعة. وفي نفس الوقت فإن الدعم المرتفع يؤدي إلى نسبة عالية من الفاقد في استهلاك الخبز وتداول الدقيق.

السماح لمطاحن القطاع الخاص بشراء

القمح المصري دون قيود ، وتصنيعه

وبيعه دقيقا بأي معدل استخراج:

إن هذه التوصية تعني إلغاء إلزام المطاحن الخاصة بإنتاج دقيق ٧٢ % استخراج من أقمح مستوردة؛ كما أنها تعني عدم قصر إنتاج نوع واحد من الدقيق على المطاحن الخاصة.

ولا ينبغي أن تؤدي مخافة ارتفاع معدل تسرب الدقيق ٨٢ % استخراج إلى فرض ما ينطوي عليه ذلك من عدم كفاءة

إن هذه الإجراءات قد أحدثت أثرا إيجابيا في حماية منتجي القمح البلدي من الواردات الأرخص دون الحاجة إلى فرض رسوم جمركية حماية على واردات الحبوب.

إما الجزء الثاني من الإجابة فإن هذا الإجراء أحدث أثرا إيجابيا في حماية منتجي القمح البلدي من الواردات الأرخص دون الحاجة إلى فرض رسوم جمركية حماية على واردات الحبوب.

التوصيات:

بناء على التحليل السابق ، يصبح من الملائم التفكير في إدخال بعض التعديلات على الإجراءات الحكومية والقواعد واللوائح المنظمة لحركة القمح في السوق الداخلي.

استهداف الفقراء:

من الضروري أن يكون النظام الحالي لدعم رغيف الخبز البلدي أكثر إنصافا - ذلك أن النظام الحالي متاح للأغنياء والفقراء على حد سواء في المناطق الحضرية. بينما لا يستفيد منه القرويون في معظم أرجاء مصر، ومن العجيب أن يتحمل منتج القمح قسما كبيرا من تكاليف دعم الخبز نظرا لتفضيل الحكومة استخدام القمح المستورد في إنتاج الدقيق المدعوم وبالتالي حرمان منتجي القمح المحليين من قطاع ضخم من سوق المستهلكين.

ولما كان معظم الفقراء في مصر يعيشون بالمناطق الريفية ، فإنه من الإنصاف أن يحصلوا على الدقيق المدعوم (٨٢ % استخراج).

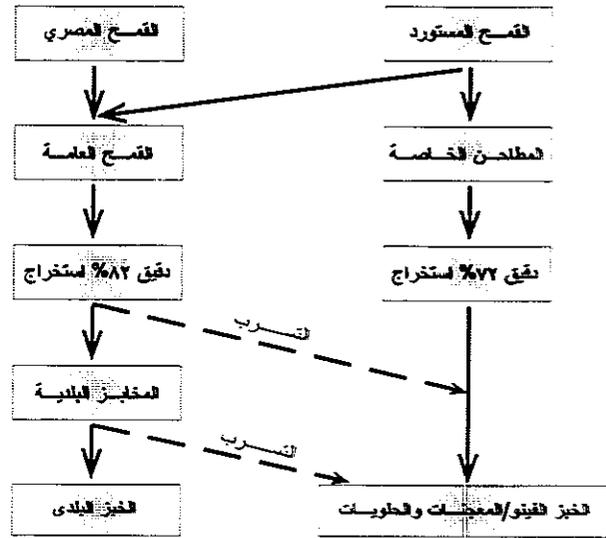
إن النظام الحالي للدعم يتسم بالتحيز للحضر- ومن ثم يتعين على الحكومة أن تفكر في تحديد الفقراء وتوجيه دعم الخبز لهم دون الطبقات المتوسطة بالقاهرة والإسكندرية والمراكز الحضرية الأخرى والتي تعد أسرا حالا نسبيا بالمقارنة مع سكان الريف.

ومن غير المعقول أن يقوم أصحاب المطاحن الخاصة بشراء القمح المحلي من المزارعين بمبلغ ٦٠٠ جنيه للطن ، وبيع الدقيق الناتج في منافسة مع الدقيق الحكومي المدعوم والذي يباع بسعر ٢٩٠ جنيها للطن.

ومن ثم فقد أصبحت الحكومة القناة الوحيدة للقمح المحلي للوصول إلى سوق الدقيق ٨٢ % استخراج - الأمر الذي يحول دون ظهور أية قنوات تسويقية خاصة للقمح المحلي . ولهذا فإن النتيجة الواضحة لاحتكار الحكومة ، هي غياب تجارة الجملة في القمح. وهذا ليسا جانبيين مستقلين لسوق القمح وإنما هما سبب ونتيجة..

..ويؤدي إلى تفضيل الواردات الأرخص

على الإنتاج المحلي...



ومن ناحية أخرى فإن هناك سؤال آخر يفرض نفسه:

ما الذي يمنع القمح المستورد أو دقيقه من الوصول إلى المناطق الريفية، ومن ثم الإحلال محل القمح والدقيق المنتج محليا؟

تتضمن الإجابة على هذا السؤال - جزأين:

أولهما عدم السماح للمطاحن الخاصة التي تستورد القمح إلا بإنتاج دقيق ٧٢ % استخراج، ومنعها من إنتاج الأنواع الخشنة من الدقيق والتي تناسب احتياجات سكان الريف المصري.

يدفعون جزءا من السعر الذي يدفعه سكان الريف للحصول على الخبز.

النظام المتبع في دعم رغيف الخبز يعرقل النمو الطبيعي لسوق تجارة

القمح في مصر

يؤدي النظام المتبع في دعم رغيف الخبز إلى تعطيل نمو نظلم تسويق القمح في الداخل وفقا للمعايير التجارية المعتادة - ذلك أن ما ينتجه المزارعون يتم استهلاكه في المناطق الريفية، ومن ثم فإنه - من الناحية العملية - لا يصل إلى أسواق المناطق الحضرية

وفي ظل هذه الأوضاع ، فإن تجارة القمح ما زالت في مراحلها البدائية من حيث درجة المنافسة تنحصر هذه التجارة الداخلية للقمح في مواجهة العجز لدى بعض المزارعين والقرى من خلال إمدادات قليلة من مزارعين وقرى أخرى.

ولقد أكد مسج تجار القمح الذي قامت بإجرائه وحدة بحوث الأمن الغذائي التابعة للمعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء - وهي إحدى وحدات مشروع السياسات الزراعية - على أن التجارة الداخلية للقمح محصورة في أماكن إنتاجه ، وتقتصر على كميات صغيرة.

فما الذي يمنع تطور التجارة على نطاق واسع على أيدي كبار التجار؟ ببساطة شديدة يمكن إرجاع ذلك إلى عدم وجود طلب فعال على القمح المحلي في المناطق الحضرية. ولا يمكن القول بوجود سوق بالمعنى الحقيقي للكلمة لدقيق القمح ٨٢ % استخراج حيث تحصل المطاحن على القمح من الحكومة ، وتعيد بيع الدقيق إليها. ولا يسمح للمطاحن الخاصة التي تنتج دقيقا ٧٢ % استخراج باستخدام القمح المحلي وبالتالي يمكن القول بأن هناك نظام لتوزيع القمح ودقيقه على وحدات التصنيع وليس سوقا للقمح او الدقيق المدعم.

إلى توجيه الأقمح المحلية لإنتاج دقيق ٨٢ % استخراج، والذي يوجه لإنتاج الخبز البلدي المدعوم ، وليس لإنتاج دقيق ٧٢ % استخراج، غير المدعوم الذي ينتجه القطاع الخاص . ولكن ذلك يحرم منتج القمح المصري من الوصول إلى السوق الأكثر ربحية داخل مصر.

ومن ناحية أخرى ، فإن الحكومة المصرية تشتري حوالي خمس الإنتاج المحلي فقط من القمح لتحويله إلى دقيق ٨٢ % استخراج . ولكن الحكومة قد ترى أن شراء القمح المستورد أرخص من القمح المنتج محليا.

هذا، وتعتبر أسعار القمح المستورد حاليا أرخص من القمح المنتج محليا، ولا توجد رسوم استيراد مطلقا. ومن ثم فإن الطحانيين من القطاع الخاص غير مقيدين بشراء القمح المحلي بسبب انخفاض سعر القمح المستورد. ومع ذلك فإن حدوث ارتفاع طفيف في الأسعار العالمية للقمح سوف يكشف عن آثار عكسية لعملية منع القطاع الخاص من استخدام القمح البلدي.

الإبقاء على دعم الخبز البلدي... أحد

أولويات الحكومة:

يعتبر الحفاظ على نظام توفير الخبز البلدي المدعوم بالمناطق الحضرية، أحد الأولويات الرئيسية للحكومة. ولكن النظام الحالي محابي للمستهلكين في الحضر ومجافي للمستهلكين في الريف حيث تتلقى المناطق الريفية جزءا يسيرا من نصيبها العادل من دقيق القمح ٨٢ % استخراج ، والذي يتركز في عواصم المحافظة والمركز . ويتعذر على المزارعين وأهل الريف العاديين الحصول على الدقيق والخبز المدعومين. وفي حين يتكفل سكان الريف ٧٠٠ جنيه للطن من الدقيق الخام الناتج من القمح البلدي المطحون لحسابهم في مطاحن القرى، فإن مخازن المدن تدفع للحكومة ٢٩٠ جنيه للطن من الدقيق ٨٢ % استخراج . ومن ثم فإن سكان المدن من الطبقة المتوسطة

وفي القطاع الريفي غير المتطور لتسويق القمح في الريف المصري يباع القمح بحوالي ٦٥٠ جنيها للطن ، أما الدقيق الخام الذي تنتجه المطاحن القروية ، فيقدر سعره بحوالي ٧٠٠ جنيها للطن.

التسرب .. احتمال كبير:

يستطيع المرخص لهم بالحصول على الدقيق المدعوم ٨٢ % استخراج تحقيق ربح بنسبة ١٠٠ % اذا تمكنوا من إعادة بيعه في السوق الريفي الخاص ، أو بنخله إلى دقيق ٧٢ % استخراج، وبيعه في سوق الدقيق الإفرنجي. ويحتاج الأمر إلى عدد كبير من المفتشين الحكوميين ، للرقابة على تصنيع الدقيق المورد للمخابز بالكامل خبزا بلديا مدعوما ، وضمان عدم تسربه لاستخدامات أخرى غير مدعومة.

ولقد دفع إمكان حدوث هذا التسرب ، الحكومة إلى تطبيق إجراءات أخرى:

- السماح للمطاحن بإنتاج نوع واحد من الدقيق أي ٧٢ % أو ٨٢ % استخراج - الأمر الذي يسهل عملية الرقابة على المدخلات والمخرجات من كل مطحن وتخضع المطاحن لهذا النوع من التقييد.
- عدم السماح للمستودعات التي تتسلم دقيقا ٨٢ % استخراج ببيع دقيق ٧٢ % استخراج.
- ضرورة تسجيل المطاحن الخاصة ، والرقابة الشديدة عليها لمنع تحويل الدقيق ٨٢ % استخراج ، إلى دقيق ٧٢ % استخراج.

قيام المطاحن الخاصة بطحن

الأقماح المستوردة فقط:

لا يسمح للمطاحن الخاصة بطحن الأقماح المحلية ، وإنما يسمح لها بطحن الأقماح المستوردة. وترجع الحكمة من وراء ذلك ،

ويعتمد القطاع الريفي لتسويق القمح على عدة آلاف من المطاحن الصغيرة الخاصة والتي تقوم بطحن القمح إلى دقيق ١٠٠ % استخراج (دقيق غير منخول) لاستهلاكه بكامل مكوناته.

ارتباط نظام تسويق القمح ببرنامح

تصنيع الخبز البلدي المدعوم

يرتبط نظام تسويق القمح بالبرنامح الحكومي لإنتاج الخبز البلدي المدعوم لسكان المدن.

ويتضمن النظام المتطور، إنتاج دقيق القمح المدعوم ٨٢ % استخراج ، ودقيق القمح الإفرنجي غير المدعوم ٧٢ % استخراج. ويتولى القطاع الخاص إنتاج وتوزيع معظم الدقيق الإفرنجي، في حين تشتري الحكومة القمح لإنتاج دقيق ٨٢ % استخراج، بالمطاحن المملوكة للدولة بالإضافة إلى توقيع عقود من الباطن مع المطاحن الخاصة لإنتاج هذا النوع من الدقيق مقابل رسم محدد وتحت إشراف شديد من جانب الحكومة.

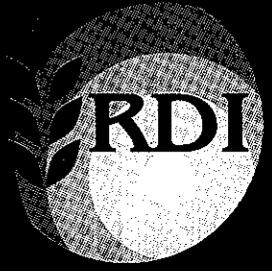
ويتم تداول وتوزيع كل الدقيق من نوع ٨٢ % استخراج ، من خلال نظام حكومي ، حيث أن التوزيع على المخابز ومستودعات الدقيق يتم تحت رقابة شديدة. وفي أوائل عام ١٩٩٨ دفعت الحكومة ٥٥٠ جنيها لطن القمح المستورد ، في حين دفعت ٦٠٠ جنيها لطن القمح المحلي.

وبإضافة تكاليف الطحن والتعبئة والتخزين والتوزيع ، فإن الحكومة تبيع لطن المخابز بسعر ٢٩٠ جنيها للطن ، مما يعني تحمل الدولة لمبلغ ٤٠٠ جنيها أو يزيد للطن الواحد.

بالمقابل فإن المطاحن الخاصة التي تنتج دقيق ٧٢ % استخراج، تستورد القمح بسعر ٥٥٠ جنيها للطن، وتبيعه دقيقا بسعر ٩٠٠ جنيها للطن ، والنخالة بسعر ٤٠٠ جنيها للطن (تحدد الحكومة سعر النخالة بمبلغ ٤٠٠ جنيها للطن، والحقيقة أن السعر أعلى من ذلك.

قطاع القمح في مصر

مضامين السياسات



ديسمبر ١٩٩١

د. إدجار أريزانيو، د. رونالد كريتر، أ.د.

إبراهيم صديق خبير التسويق بالوحدة

قطاعات... أحدهما حضري متطور، والآخر ريفي وتقليدي.

يتكون قطاع القمح والدقيق من قطاعين فرعيين:

قطاع حضري متطور، يفي باحتياجات سكان المناطق الحضرية من منتجات القمح المستورد بأسعار مدعومة، وقطاع غير متطور لتغطية احتياجات سكان المناطق الريفية من منتجات القمح المنتج محليا بأسعار غير مدعومة. تنتج المطاحن الكبيرة في القطاع الحضري المتطور دقيق القمح " بمعدل استخراج ٧٢ % ، ٨٢ % ". ونظرا لشدة دعم الحكومة للدقيق ٨٢ % استخراج ، فإن تصنيعه وتوزيعه واستخدامه يخضع لرقابة شديدة. ويقتصر عمل تلك المطاحن على الأقمح المستوردة بواسطة القطاع الخاص أو الحكومة. هذا وتشترى الحكومة كميات قليلة من منتجي القمح (حوالي ٢٠ % من حجم الإنتاج) لإضافتها إلى الواردات بهدف تصنيعها إلى دقيق ٨٢ % استخراج.

تصدر هذه النشرة وحدة إصلاح وتصميم وتنفيذ السياسات (RDI) كل ثلاثة شهور لترصد فيه إنجازاتها. وهذه الوحدة هي إحدى وحدات برنامج إصلاح السياسات الزراعية (APRP) القائم بمشاركة بين وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. يخدم برنامج إصلاح السياسات الزراعية حكومة جمهورية مصر العربية في مساعيها لتحرير وخصخصة الاقتصاد الزراعي في البلاد. تجري وحدة تصميم وتنفيذ السياسات دراسات وتستخلص منها التوصيات وتساعد في تنفيذ تلك السياسات التي تشعر الحكومة المصرية بأنها ستسهم بشكل مباشر في دفع التنمية الزراعية من خلال سياسات التحرير والخصخصة.

العدد ١٠