

دلالت‌های سیاست تنظیم بازار گوشت قرمز بر قاجاق دام سبک‌زنده



لله الحمد لله الرحمن الرحيم

شماره مسلسل: ۲۰۸۳۱
کد موضوعی: ۲۲۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۴/۲۹

عنوان گزارش:

دلالت‌های سیاست تنظیم بازار گوشت قرمز بر قاچاق دام سبک زنده

نوع گزارش: طرح/ لایحه ☐ راهبردی ☒ نظارتی ☐ پیش نویس قانونی ☐

نام دفتر:

مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)

تهیه و تدوین کنندگان:

زهرا کاویانی، محمدصادق بیرجندی (گروه بازرگانی)

ناظران علمی:

میثم خسروی، سیدمهدی بنی‌طبا

اظهار نظر کننده خارج از مرکز:

محمدیاسر ترابی (کارشناس حوزه اقتصاد کشاورزی)

گرافیک و صفحه آرایی:

منیره حاجی محمدی

ویراستار ادبی:

اکرم وحدانی‌فر

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست تجاری
۲. سیاست قیمتی
۳. قاچاق دام
۴. ممنوعیت صادرات

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۱۰/۰۱



فهرست مطالب

۷.....	چکیده.....
۸.....	خلاصه مدیریتی.....
۹.....	۱. مقدمه.....
۱۱.....	۲. پیشینه.....
۱۳.....	۳. نگاهی بر عرضه و تقاضای گوشت قرمز در ایران.....
۱۳.....	۳-۱. میزان مصرف گوشت قرمز.....
۱۵.....	۳-۲. بررسی میزان عرضه گوشت قرمز.....
۲۰.....	۴. سیاست‌های دولت در صادرات و واردات گوشت قرمز و دام زنده و تغییرات قیمتی.....
۲۰.....	۴-۱. مروری بر سیاست‌های دولت در بازار گوشت قرمز و دام زنده.....
۲۵.....	۴-۲. نگاهی بر تغییرات قیمت گوشت قرمز و دام زنده.....
۲۷.....	۴-۳. جمع‌بندی از سیاست‌های اقتصادی حوزه گوشت قرمز و دام زنده و روندهای قیمتی.....
۲۸.....	۵. بررسی قاچاق دام سبک و پیامدهای آن.....
۳۱.....	۵-۱. بررسی داده‌های قاچاق دام زنده به کشورهای همسایه برپایه داده واردات کشورهای همسایه.....
۳۴.....	۵-۲. پیامدهای قاچاق دام سبک زنده.....
۳۶.....	۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۳۸.....	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۱۶.....	جدول ۱. مقایسه مصرف و تولید گوشت قرمز.....
۱۹.....	جدول ۲. مجموع واردات و تولید و مصرف گوشت قرمز.....
۲۲.....	جدول ۳. مهم‌ترین فعالیت‌های دولت در زمینه صادرات و واردات دام.....
۳۳.....	جدول ۴. واردات دام سبک زنده کشورها از ایران.....
۳۷.....	جدول ۵. جدول توصیه‌های سیاستی.....

فهرست اشکال

شکل ۱. نمودار میانگین سرانه ماهیانه مصرف گوشت قرمز، دام زنده، سوسیس و کالباس و همبرگر و مصرف در خارج از خانه در سال های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱.....	۱۴
شکل ۲. نمودار مصرف سالیانه کل گوشت قرمز کشوری سال های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱.....	۱۵
شکل ۳. نمودار وزن لاشه کشتار شده میان سال های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱.....	۱۶
شکل ۴. نمودار مجموع واردات گوشت قرمز	۱۷
شکل ۵. نمودار واردات گاو (کد HS ۴رقمی ۰۱۰۲) و گوسفند (کد HS ۴رقمی ۰۱۰۴) در سال های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱.....	۱۸
شکل ۶. نمودار نسبت شاخص قیمت در سال ۱۴۰۱ به سال ۱۳۹۰ شاخص قیمت خوراک، شاخص قیمت مصرف کننده، قیمت گوساله پرواری و قیمت گوشت قرمز و ماکیان	۲۵
شکل ۷. نمودار تورم ماهیانه قیمت گوشت گوساله و گوسفند	۲۶
شکل ۸. نسبت قیمت دام زنده سبک به گوشت گوسفند.....	۲۷
شکل ۹. نمودار صادرات رسمی دام سبک	۲۸
شکل ۱۰. نمودار صادرات دام سبک زنده - گمرک ایران و گمرک کشورهای مقابل.....	۲۹
شکل ۱۱. نمودار صادرات دام سبک زنده - گمرک ایران و گمرک کشورهای مقابل	۲۹
شکل ۱۲. نمودار برآورد قاچاق خروجی دام سبک زنده.....	۳۰
شکل ۱۳. نمودار برآورد قاچاق خروجی دام سبک زنده	۳۱
شکل ۱۴. نمودار صادرات رسمی دام سبک زنده به تفکیک کشورهای مقصد برپایه گمرک ایران.....	۳۲
شکل ۱۵. نمودار قاچاق خروجی دام سبک زنده به تفکیک کشورهای مقصد برپایه گمرک کشورهای مقابل	۳۲
شکل ۱۶. نمودار کمترین و بیشترین قیمت هر کیلوگرم دام سبک زنده در ایران و کشورهای همسایه در اسفندماه ۱۴۰۲	۳۴



دلالت‌های سیاست تنظیم بازار گوشت قرمز بر قاچاق دام سبک‌زنده

چکیده



گوشت قرمز یکی از کالاهای اساسی است که در سال‌های اخیر همواره مشمول سیاست‌های تنظیم بازار بوده است. همچنین دام سبک، که گوشت قرمز از طریق آن تأمین می‌شود، نیز در کنار گوشت قرمز با سیاست‌های متناوب ممنوعیت صادرات و واردات، وضع و تغییر عوارض صادراتی و وارداتی و خرید تضمینی روبه‌رو بوده است. با این حال، آمارها و داده‌ها نشان می‌دهد که قیمت این محصول همواره معادل قیمت مابه‌ازای صادراتی آن بوده، سیاست‌های تنظیم بازار در کنترل قیمت آن کامیاب نبوده و سیاست‌های خرید تضمینی نیز نیاز صنعت دامداری را برطرف نکرده است. در این دوره از یک‌سو قیمت گوشت قرمز افزایشی بیش از شاخص کل داشته و از سوی دیگر کشور با قاچاق خروجی دام روبه‌رو بوده است.

در حالی که مصرف گوشت قرمز طی دهه ۱۳۹۰ کاهش یافته، همزمان دولت صادرات دام زنده را به تناوب ممنوع کرده است. این در حالی است که کشورهای همسایه جنوبی ایران همواره یکی از مقاصد مهم صادراتی دام زنده ایرانی بوده‌اند. ممنوعیت صادرات باعث شده تا دام زنده کشور از مسیرهای غیررسمی به این کشورها صادر شده و همین امر موجب اتلاف و هدررفت منابع، سود نبردن دولت از صادرات، کاهش شفافیت و تلف شدن دام زنده در مراحل خروج غیررسمی به علت مخاطرات آن شده است.

پیشنهاد می‌شود از طریق تثبیت و پیش‌بینی پذیر کردن سیاست‌ها و تغییر رویکردهای نادرست گذشته موجبات تقویت صنعت دامداری سبک فراهم شود که از لحاظ امنیت غذایی بسیار مورد توجه است.

خلاصه مدیریتی



بیان / شرح مسئله

گوشت قرمز از مجموعه کالاهای اساسی است که نقش مهمی در سفره خانوارهای ایرانی دارد. اما تغییرات قیمت آن از سال ۱۳۹۰ تاکنون موجب شده است سیاستگذار به روش‌های مختلف به تنظیم بازار آن بپردازد. این سیاست‌ها، که شامل ممنوعیت صادرات و واردات، تغییر عوارض صادرات و واردات، واردات به‌منظور تنظیم بازار و خرید تضمینی می‌شود، هم بر گوشت قرمز و هم بر دام اعمال شده است. این اقدامات در حالی صورت گرفته که از آغاز دهه ۱۳۹۰ تاکنون قیمت گوشت قرمز به‌عنوان کالای قابل تجارت، بیشتر از هر چیز تحت تأثیر تورم داخلی و همچنین قیمت مابه‌ازای صادراتی آن بوده است. روند تغییرات قیمتی گوشت قرمز نیز نشان می‌دهد که همزمان با افزایش نرخ ارز، قیمت گوشت قرمز نیز معمولاً دچار جهش شده است. از سال ۱۳۹۰ تاکنون، سیاستگذار به‌طور متناوب سیاست‌ها در بازار گوشت قرمز و دام سبک را تغییر داده است. در این دوره چهارده ساله واردات گوشت قرمز و صادرات و واردات دام زنده چند بار آزاد یا ممنوع شده یا روی آن عوارضی وضع شده است. نوسان‌ها در بازرگانی گوشت قرمز در حالی بوده است که مصرف داخلی گوشت قرمز به‌صورت پیوسته کاهش داشته است. بنابراین عرضه‌کنندگان اولیه گوشت قرمز، یعنی دامداری‌ها که در ابتدای این زنجیره قرار دارند، در فضایی بسیار نامطمئن قرار داشته‌اند.

این مطالعه همچنین با بررسی داده گمرک ایران و کشورهای شریک تجاری کشور به این موضوع می‌پردازد که چطور برخی سیاست‌های متناوب ممنوعیت و آزادسازی تجارت دام سبک به‌منظور تنظیم بازار گوشت قرمز، به‌رغم نداشتن اثربخشی جدی در حوزه مصرف، در نهایت منجر به قاچاق صادراتی دام زنده شده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نتایج این مطالعه نشان می‌دهد مصرف گوشت قرمز در کشور در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۳۹۰، حدود ۲۵ درصد کاهش داشته است. بخشی از کاهش مذکور به‌علت کاهش قدرت خرید خانوارهای ایرانی بوده است؛ به‌نحوی که خانوارهای ایرانی به‌طور کلی در دهه ۱۳۹۰ حدود ۳۰ درصد قدرت خرید خود را از دست داده‌اند. بنابراین افزایش قیمت گوشت قرمز، که متناسب با افزایش قیمت شاخص خوراکی‌ها و بیش از افزایش قیمت شاخص کل بوده، موجب شده است تا مصرف گوشت قرمز نیز کاهش داشته باشد. اما اقدام دولت در مواجهه با افزایش قیمت گوشت، معمولاً تغییر سیاست‌ها در خصوص واردات و صادرات گوشت قرمز و دام زنده بوده است؛ به‌گونه‌ای که به‌طور متناوب صادرات یا واردات گوشت قرمز ممنوع یا عوارضی بر آن وضع شده است.

نگاهی به داده‌های آماری صادرات دام سبک ایران نشان می‌دهد در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵، که صادرات دام آزاد بود، سالیانه حدود دویست میلیون دلار صادرات به همسایه‌های جنوبی ایران صورت گرفته است. همچنین سهم ایران در بازار کشورهای همسایه بین ۲۰ تا ۴۰ درصد بوده که نشان‌دهنده وابستگی کشورهای همسایه ایران به واردات دام سبک از ایران است و ازسوی دیگر ایران نیز در بازار این کشورها نفوذ قابل توجهی داشته است. اما صادرات دام از سال ۱۳۹۶ به یکباره ممنوع شد. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد در حالی که در بازار داخلی تقاضای مؤثر به اندازه تولید دام دامداری‌ها نیست، ممنوعیت صادرات رسمی دام منجر به خروج غیررسمی دام سبک از ایران شده است؛ به‌نحوی که میزان قاچاق دام سبک در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به بیش از دویست میلیون دلار رسیده است. قاچاق دام در حالی که باعث شده هدف سیاستگذار از ممنوعیت صادرات دام محقق نشود، منجر به آسیب به صنعت دامداری کشور نیز شده است.

آنچه بیش از همه به وضعیت دامداری‌ها و این صنعت آسیب زده، بی‌ثباتی در سیاست‌های اعمال شده است. حجم بالایی از

گوشت تولیدی در کشور به مصرف داخلی می‌رسد؛ اما رقم دویست میلیون دلار صادرات سالانه در سال‌هایی که واردات آزاد بوده است و قاقاق نزدیک به این عدد در سال‌های ممنوعیت صادرات نشان‌دهنده وجود بازار خارجی برای دام تولیدی کشور است. دامداری که برنامه تولید خود را مطابق با تقاضای مشخصی هماهنگ کرده که ترکیبی از تقاضای داخلی و بازار صادراتی کشورهاست، هنگامی که به یکباره علاوه بر نوسان تقاضای داخلی با ممنوعیت صادرات مواجه می‌شود، نمی‌تواند از تمام بازار ایجاد شده صرف‌نظر کند؛ زیرا اساساً ادامه فعالیت وی دیگر توجیهی ندارد. در سوی مقابل، در بحث تولید، افق زمانی بلندمدت اهمیت ویژه‌ای دارد؛ هنگامی که دامدار با نوسان در تقاضای دام روبه‌رو می‌شود، نمی‌داند آیا می‌تواند برای توسعه صنعت و افزایش محصول برنامه‌ریزی کند و نگاهی به بازارهای صادراتی داشته باشد یا خیر؟ تلف شدن دام در فرایند کشف قاقاق، سود نبردن دولت از صادرات قانونی دام مانند عوارض صادراتی، بی‌بازگشت بودن ارزهای فروش دام قاقاق شده به شبکه رسمی، نبود کنترل بر نوع نژاد دام‌های صادراتی و تغییر ترکیب جمعیتی دام‌های کشور و نیز نداشتن آماری دقیق از میزان تولید و صادرات از مهم‌ترین پیامدهای قاقاق دام از کشور است.

بنابراین به نظر می‌رسد مجموعه سیاست‌های تجاری اتخاذ شده از آغاز دهه ۱۳۹۰ تا سال ۱۴۰۲ و به‌ویژه در ۶ سال منتهی به سال ۱۴۰۲، شامل ممنوعیت‌های حوزه تجارت خارجی و تنظیم بازار داخلی نتوانسته است مانع از کاهش مصرف گوشت قرمز به دلیل کاهش توان قدرت خرید مصرف‌کنندگان شود؛ ولی منجر به آسیب جدی به صنعت دامداری سبک کشور و از دست رفتن بازارهای صادراتی شده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به نظر می‌رسد به‌جای اینکه سیاستگذار با اعمال محدودیت‌های گسترده و کم‌اثر بر قیمت نهایی محصول باعث تضعیف صنعت دامداری شود، می‌تواند از طریق تثبیت و پیش‌بینی پذیر کردن سیاست‌ها و بازگرداندن جذابیت اقتصادی به این فعالیت‌ها، منجر به تقویت صنعت دامداری سبک و افزایش سرمایه‌گذاری در این صنعت شود که از جنبه امنیت غذایی مورد توجه است و می‌تواند به افزایش اشتغال و همچنین صادرات کشور در این حوزه بینجامد. هنگام افزایش سطح عمومی قیمت‌ها سیاست‌های مربوط به ممنوعیت صادرات نه فقط نتوانسته است از افزایش قیمت گوشت قرمز به اندازه شاخص قیمت خوراک جلوگیری کند، بلکه باعث افزایش قاقاق دام زنده از ایران به کشورهای همسایه نیز شده است. به این ترتیب پیشنهاد می‌شود دولت به‌جای سیاست ممنوعیت صادرات، که تخصیص منابع و برنامه‌ریزی بلندمدت تولیدی را دچار اشکال می‌کند و اجازه ایجاد بازار دائمی صادراتی در صنعت دامداری کشور را نمی‌دهد، حمایت از قدرت خرید مصرف‌کنندگان از روش‌های دیگر را در پیش گیرد.

۱. مقدمه

تنظیم بازار گوشت قرمز به‌عنوان یکی از کالاهای اساسی طی سال‌ها و به‌خصوص یک دهه اخیر بسیار مورد توجه سیاستگذار بوده است. تنظیم بازار دارای ابعاد گسترده‌ای است، اما سیاستگذاران ما به‌طور معمول به ابزارهای غیربازاری برای تنظیم بازار روی می‌آورند و اصلی‌ترین آن نیز وضع ممنوعیت‌ها و محدودیت‌هاست. در سال‌های اخیر و به‌خصوص هم‌زمان با سال‌های رشد نرخ ارز و رشد شاخص خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها، قیمت گوشت قرمز نیز متناسب با آن افزایش یافته است. به نظر می‌رسد این افزایش قیمت گوشت قرمز نه به‌علت کمبود عرضه، بلکه تورم کلی اقتصاد بوده است که به‌خصوص در کالاهای قابل تجارت، هم‌زمان با افزایش نرخ ارز، بیشتر نمود



پیدا می‌کند. یعنی هر چند ممکن است در یک بازه زمانی به علت نبود تعادل عرضه و تقاضا (با منشأ داخلی و خارجی) قیمت افزایش یابد، روند افزایشی پیوسته ناشی از تورم کلی اقتصاد است. اما سیاستگذار در این بازه‌های زمانی بدون توجه به عامل افزایش قیمت گوشت قرمز تلاش کرده است با واردات گوشت قرمز (منجمد و گرم) و دام زنده به همراه ممنوعیت صادرات دام زنده یا گوشت قرمز و وضع عوارض صادراتی برای آن، اقدام به تنظیم بازار گوشت قرمز کند. نتیجه آنکه پس از پایان یک دهه سیاستگذاری‌های مقطعی و ایجاد بی‌ثباتی در بازار، بنابر آمار تورم مرکز آمار، قیمت گوشت قرمز بیش از شاخص کل و برابر با شاخص خوراکی‌ها رشد داشته و بر پایه داده‌های هزینه و درآمد خانوار، مصرف سرانه گوشت قرمز نیز بیش از ۳۳ درصد کاهش یافته است. یعنی نه فقط با تمام سیاست‌های تنظیم بازار، بهبودی در مصرف گوشت قرمز خانوار رخ نداده، بلکه تولید دام نیز به علت بی‌ثباتی سیاستگذاری در آن و ناممکن بودن تصمیم‌گیری برای مقیاس تولید با آسیب مواجه شده است. بر پایه آمار گمرک ایران، در سال‌هایی که صادرات دام زنده آزاد بوده، چه پیش از دهه ۱۳۹۰ و چه طی سال‌های دهه ۱۳۹۰، صادرات دام زنده از ایران به بیش از دویست میلیون دلار نیز رسیده است. اما سیاست‌های تناوبی در این بازار (یعنی به تناوب یک بار صادرات آزاد و بار دیگر ممنوع شده است) باعث می‌شود دامدار نتواند در خصوص مقیاس تولید تصمیم‌گیری کند. مقیاس و نوع تولید و به طور کلی برنامه‌ریزی برای تولید نیازمند ثبات در بازار است و توجه به بازارهای صادراتی در مقابل تولید فقط با هدف بازارهای داخلی، تمام این موارد را تحت تأثیر قرار خواهد داد. بنابراین می‌توان بیان کرد که ممنوعیت‌های تناوبی صادرات دام نه فقط منجر به جلوگیری از کاهش مصرف گوشت قرمز در داخل نشده، بلکه تولید را نیز با مخاطره مواجه کرده و باعث آسیب‌پذیری هر چه بیشتر این بازار شده است.

صادرات دام زنده در ایران در شرایطی به تناوب از سوی سیاستگذار ممنوع و آزاد شده که بازار وارداتی کشورهای همسایه جنوبی ایران، مانند عمان، قطر و امارات، وابستگی زیادی به واردات دام از سوی ایران دارد. به طوری که بر پایه آمار گمرک این کشورها، سهم ایران در بازار وارداتی این کشورها بین ۲۰ تا ۴۰ درصد است. همین موضوع باعث شده تا در شرایط ممنوعیت صادرات دام نیز صادرات غیررسمی، یعنی قاچاق دام سبک زنده، به این کشورها ادامه داشته باشد. نگاهی به داده‌های گمرک کشورهای مقابل نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ سالیانه حدود دویست میلیون دلار (معادل صادرات رسمی دام در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵) دام زنده از ایران وارد کشورهای همسایه جنوبی ایران شده است. یعنی هر چند دولت صادرات را ممنوع کرده، هدف دولت مبنی بر افزایش عرضه داخلی و جلوگیری از خروج دام از کشور رخ نداده است (زیرا اساساً مشکل قیمت‌های داخلی کمبود عرضه نبوده است).

قاچاق خروجی دام زنده از کشور باعث می‌شود نه فقط دولت به اهداف خود در راستای ممنوع کردن صادرات دست نیابد، بلکه خروج غیرمجاز دام زنده نیز بدون نظارت انجام شود. در چنین شرایطی، اساساً آمار و اطلاعات دقیقی در خصوص میزان تولید دام زنده در کشور، میزان صادرات آن، نوع نژاد دام صادراتی و مواردی از این قبیل در دسترس نیست و این موضوع هر گونه برنامه‌ریزی آتی را نیز با مشکل روبه‌رو می‌کند.

این گزارش به آسیب‌شناسی سیاست‌های تنظیم بازار گوشت قرمز از آغاز دهه ۱۳۹۰ تاکنون از منظر تشویق به قاچاق دام کوچک می‌پردازد.^۱ به همین منظور در بخش اول گزارش عرضه و تقاضای گوشت قرمز بررسی شده است.

۱. باید توجه داشت که تنظیم بازار دارای ابعاد بسیاری گسترده‌ای است. آنچه هدف این گزارش است، بررسی آن دسته از سیاست‌های تنظیم بازار است که در نهایت بر تجارت دام زنده مؤثر بوده است.

در این بخش روند مصرف و تولید گوشت قرمز کشور بررسی و نشان داده شده که چگونه در حالی که مصرف گوشت قرمز در کشور کاهش یافته، تولید آن مقداری افزایش را تجربه کرده است که همین افزایش تولید و کاهش مصرف می‌توانست ظرفیت صادراتی مناسبی را فراهم آورد. انتظار می‌رفت در چنین شرایطی صادرات این محصول تسهیل شود؛ حال آنکه با ممنوعیت صادرات، این ظرفیت به قاقاق دام زنده منجر شده است.

در بخش دوم گزارش، مروری بر سیاست‌های تنظیم بازار گوشت قرمز انجام شده است. این بخش در دو قسمت بررسی می‌شود: در بخش اول سیاست‌ها، دستورالعمل‌ها و بخش‌نامه‌های مرتبط با تنظیم بازار گوشت قرمز مرور شده است. نتایج این بخش نشان می‌دهد بیشترین تغییرات در سیاستگذاری‌ها در سال ۱۳۹۱ و پس از سال ۱۳۹۷ (همزمان با افزایش نرخ ارز) رخ داده است. در بخش دوم قیمت گوشت قرمز بررسی شده است. این بخش میزان موفقیت مجموع سیاست‌های موردنظر در کنترل قیمت گوشت قرمز را، که در بخش پیش‌تر بیان شدند، ارزیابی می‌کند. نتایج بررسی‌های بخش دوم نشان می‌دهد در سال ۱۴۰۱ قیمت گوشت قرمز (و ماکیان) حدود بیست برابر و شاخص کل قیمت‌ها حدود دوازده برابر شده است. همچنین بنابر آمار اعلامی مرکز آمار ایران، نسبت قیمت گوسفند زنده به گوشت گوسفند در سال‌های اخیر در مجموع به نفع گوشت قرمز تغییر کرده است؛ به‌شبهه‌ای که به‌نظر می‌رسد عرضه دام برای کشتار خارج از کشتارگاه‌های رسمی یا صادرات (قانونی و غیرقانونی) آن از صرفه بیشتری نسبت به نگهداری دام (با توجه به مجموع هزینه‌های آن) برخوردار بوده است. به همین دلیل است که با وجود ممنوعیت صادرات، قاقاق دام دارای صرفه است.

بخش سوم گزارش به بررسی قاقاق دام سبک زنده از کشور و پیامدهای آن می‌پردازد. در این بخش با استفاده از داده‌های گمرک‌های کشورهای مقابل، برآوردی از میزان قاقاق دام از ایران به کشورهای همسایه صورت گرفته است. نتایج این بخش نشان می‌دهد که پس از ممنوع شدن صادرات رسمی، قاقاق دام سبک زنده از ایران به کشورهای همسایه جنوبی، که در زمان آزاد بودن صادرات نیز بازارهای هدف ایران بودند، ادامه داشته است. در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۱ بیش از هفتصد میلیون دلار دام زنده به کشورهای جنوبی ایران (به‌صورت غیررسمی) صادر شده است. براساس این نتایج، مهم‌ترین مقاصد صادراتی ایران، کشورهای عمان، امارات متحده عربی، قطر و کویت بوده‌اند. بخش پایانی گزارش پیش‌رو به جمع‌بندی موارد مطرح شده اختصاص دارد.

۲. پیشینه



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پیش از این نیز در گزارش‌هایی به وضعیت صنعت دام سبک کشور پرداخته است. در گزارش «ضرورت اتخاذ اقدامات عاجل برای جلوگیری از افول صنعت دام سبک کشور»، که در اسفندماه ۱۴۰۰ توسط دفتر مطالعات زیربنایی این مرکز تهیه شده، به تفصیل به مشکلات صنعت دام سبک کشور پرداخته شده است [۱].

در این گزارش اشاره شده است باوجود افزایش هزینه تولید دام، قیمت خرید تضمینی دام متناسب با آن افزایش پیدا نکرده و در نتیجه صرفه تولید دام سبک کاهش پیدا کرده است. همچنین از ممنوع بودن صادرات دام زنده سبک و موانع و چالش‌هایی که در این مسیر وجود دارد، در کنار وجود دام مازاد در کشور، به‌عنوان مهم‌ترین چالش‌های این صنعت در آن مقطع زمانی نام برده شده است. در قسمت نهایی این گزارش نیز پیشنهاد‌های اجرایی به‌منظور بهبود وضعیت صنعت دام سبک کشور، مانند سوآپ دام، ارائه شده است. شایان ذکر است که با توجه به تغییر

شرایط بازار دام، سیاست‌های پیشنهادی در گزارش‌های مختلف، معطوف به بازه زمانی مورد بررسی در همان گزارش بوده و لزوماً نمی‌تواند به تمام بازه‌های زمانی تعمیم داد شود.

موضوع اثرپذیری صنعت دام سبک از خشک‌سالی سال‌های اخیر نیز در گزارشی تحت عنوان «ضرورت اتخاذ اقدامات اضطراری برای غلبه بر اثرات ناشی از کاهش بارش در سال جاری زراعی بر دام سبک کشور» در سال ۱۴۰۰ در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بررسی شده است [۲]. در این گزارش اثر خشک‌سالی‌هایی که خوراک دام سبک را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بررسی و راهکارهایی برای غلبه بر آن مطرح شده است. همچنین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارش دیگری به بررسی سیاست‌های حمایتی اتخاذ شده در صنعت دام سبک به نقد این سیاست‌ها پرداخته است. در گزارش مذکور تحت عنوان «بررسی سیاست حمایتی دولت جهت مدیریت دام مازاد در شرایط خشک‌سالی موجود در هشت‌ماهه نخست سال ۱۴۰۰» به خوبی و درستی به موضوع مدیریت دام مازاد در مقطع زمانی مورد بررسی گزارش، که کشور دارای مازاد دام بوده، پرداخته است [۳].

در گزارش مذکور چهار طرح، شامل طرح خرید حمایتی دام عشایر، طرح صادرات پانصد هزار رأس دام سبک، طرح آزادسازی صادرات دام زنده و طرح حمایت از تولیدکنندگان دام روستایی، بررسی و ارزیابی شده است.

براساس بررسی‌های این گزارش، «این طرح‌ها که به‌منظور ارائه راهکار جهت مدیریت دام مازاد موجود در کشور به‌دلیل خشک‌سالی و تنظیم بازار داخل ارائه شده بودند، کارآمدی مورد انتظار را نداشته‌اند. باوجود شرایط ویژه و اضطراری بخش دامپروری در سال مورد مطالعه، مصوبات مذکور به‌دلیل عدم حضور و مشارکت مؤثر فعالان این بخش، فاقد قابلیت اجرا و اثرگذاری بودند و این وضع سبب از دست رفتن زمان طلایی برای اصلاح وضعیت و متضرر شدن بسیاری از دامداران، کشتار دام‌های مولد و در معرض آسیب قرار گرفتن امنیت غذایی کشور در حوزه تأمین پروتئین حیوانی شد».

در نهایت براساس نتیجه‌گیری این گزارش، بررسی‌ها نشان می‌دهد بروز بحران در بخش تولید گوشت قرمز (در بازه مورد بررسی آن گزارش)، ناشی از سه مسئله «خشک‌سالی، قیمت‌گذاری دستوری و غیر کارشناسانه و کمبود نهاده‌های دامی است و در صورت تداوم این وضعیت، کشور شاهد خروج بخش اعظم دامداران و به‌ویژه دامداران خرد، که بضاعت مالی کمی دارند و درعین حال بخش زیادی از تولید گوشت توسط این دسته از دامداران انجام می‌شود، خواهد بود که نتیجه آن افزایش شدید قیمت گوشت قرمز در ماه‌های آینده می‌باشد». در این گزارش دلیل این موضوع نداشتن نقشه راهی منسجم و نگرشی جامع از مؤلفه‌های مؤثر بر بازار گوشت قرمز و شناخت واقعیت‌های میدانی است که باروش آزمون و خطا در صدد مدیریت بازار گوشت قرمز بوده‌اند.

بنابراین، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پیشینه مطالعاتی مناسبی به‌لحاظ بررسی صنعت دام سبک کشور داشته و پیش از این نیز بی‌توجهی به صنعت دام سبک کشور و اثر سیاست‌های حمایتی نامناسب بر عملکرد این صنعت را هشدار داده بوده است. پیشنهادهای اجرایی گزارش‌های قبلی نیز همچنان می‌توانند مورد توجه قرار گیرند.

درحالی‌که گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس درخصوص صنعت دام سبک کشور تا پیش از این بیشتر بر جنبه عوامل مؤثر بر رشد و شکوفایی صنعت دام سبک و سیاست‌های متناسب با آن تأکید داشتند، گزارش حاضر از جنبه اقتصادی و تأثیر سیاست‌های تنظیم بازار گوشت قرمز و اثر آن بر صنعت دام سبک کشور، که در نهایت منجر به قاچاق خروجی دام سبک شده است، به بررسی این موضوع می‌پردازد.

۳. نگاهی بر عرضه و تقاضای گوشت قرمز در ایران



بررسی تناسب میزان عرضه و تقاضای گوشت قرمز می‌تواند درکی از کمبود عرضه یا تقاضا در بازه‌های مختلف به دست دهد. اساساً زمانی که در بازار مازاد عرضه وجود داشته باشد، انتظار کاهش قیمت و زمانی که مازاد تقاضا وجود داشته باشد، انتظار افزایش قیمت داریم. با این حال، این مازاد عرضه و تقاضا را صرفاً نباید عرضه و تقاضای داخلی دانست. یک کالا در صورتی که به راحتی قابل تجارت باشد، در زمان‌های مازاد عرضه داخلی، می‌تواند به بازارهای خارجی راه یابد.

برای درک بهتر وضعیت بازار گوشت قرمز در ایران، در این بخش ابتدا میزان مصرف گوشت قرمز، که طرف تقاضا را تشکیل می‌دهد،^۱ بررسی می‌شود و سپس طرف عرضه، یعنی تولید داخلی و واردات گوشت قرمز، بررسی خواهد شد.

۳-۱. میزان مصرف گوشت قرمز

کل مصرف گوشت قرمز در کشور را می‌توان از میزان مصرف خانوار از گوشت قرمز برآورد کرد. عمده مصرف خانوار از گوشت قرمز به این روش‌ها ممکن است صورت گیرد:

۱ خرید دام زنده و گوشت قرمز،

۲ خرید سوسیس و کالباس،

۳ خرید همبرگر،

۴ مصرف غذا در رستوران یا محل کار (بیرون از منزل).

بنابراین، منظور از مصرف خانوار مصرفی نیست که داخل خانه مورد استفاده قرار می‌گیرد، بلکه کل گوشت قرمزی است که خانوار به روش‌های مختلف مصرف می‌کند. در پرسش‌نامه طرح آمارگیری هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران از تمام موارد یاد شده از خانوار سؤال شده است و می‌توان برآوردی از کل مصرف یا تقاضا برای گوشت قرمز را به دست آورد.^۲

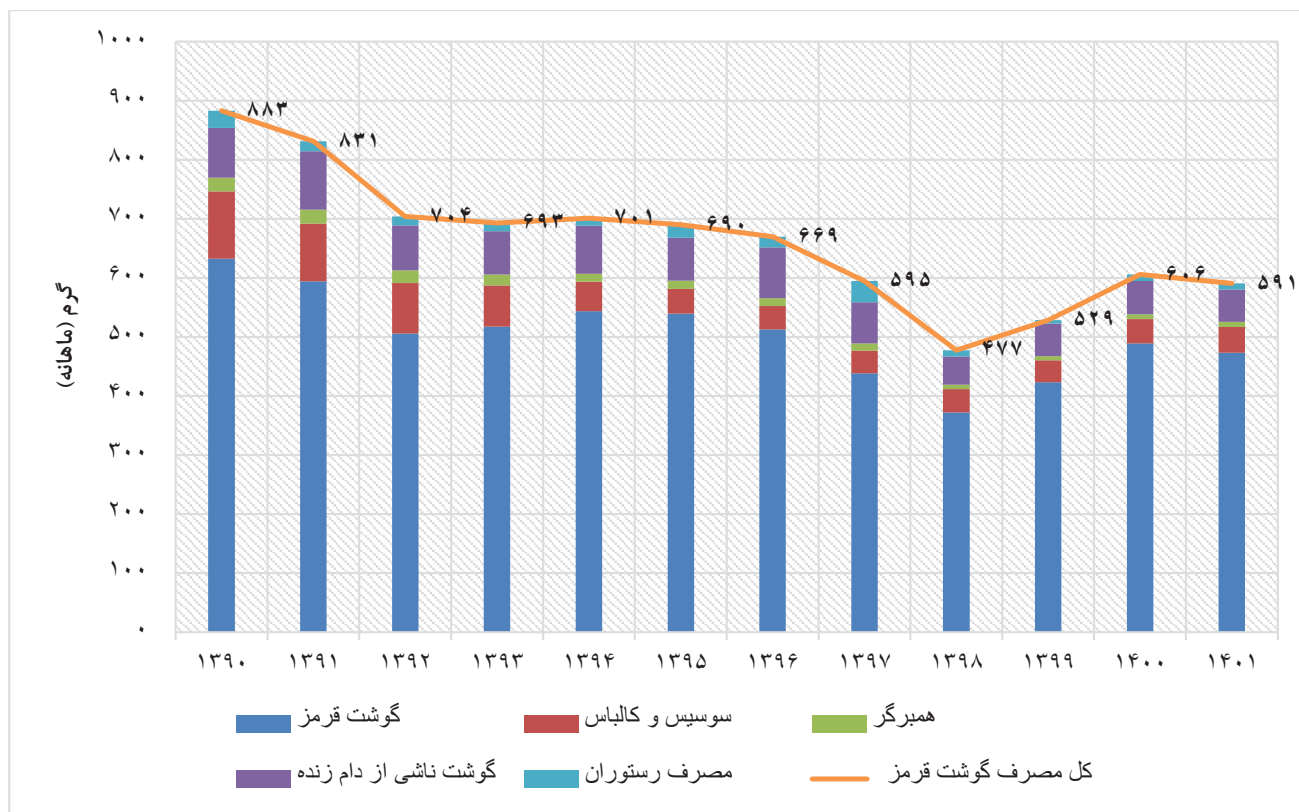
مصرف گوشت دام زنده و گوشت قرمز: برپایه داده‌های هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران، خرید دام زنده از ۱۶۸,۳ گرم سرانه ماهیانه در سال ۱۳۹۰ به ۱۰۹,۳ گرم سرانه ماهیانه در سال ۱۴۰۱ رسیده است و کاهشی ۳۵ درصدی را نشان می‌دهد. مصرف گوشت قرمز نیز از حدود ۶۳۳ گرم سرانه ماهیانه در سال ۱۳۹۰ به ۴۷۴ گرم سرانه ماهیانه در سال ۱۴۰۱ رسیده است که کاهشی ۲۵ درصدی را نشان می‌دهد. **مصرف سوسیس و کالباس و همبرگر:** داده‌ها نشان می‌دهد که مصرف سوسیس و کالباس و همبرگر نیز در این دوره زمانی به ترتیب کاهشی ۱,۸ درصدی و ۶۳,۸ درصدی داشته است.

مصرف گوشت قرمز در خارج از منزل: برآورد میزان مصرف گوشت قرمز در خارج از منزل براساس داده‌های هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران دست‌یافتنی است. براساس برآوردهای صورت گرفته، مصرف سرانه گوشت قرمز در رستوران از ۲۹ گرم در ماه در سال ۱۳۹۰ به ۱۰ گرم در ماه در سال ۱۴۰۱ رسیده است.

بنابراین به نظر می‌رسد مصرف سرانه گوشت قرمز، که در آغاز دهه ۱۳۹۰ برابر با ۸۹۰ گرم بوده، اکنون به رقم ۵۹۱ گرم رسیده است.^۳ شکل ۱ مصرف گوشت قرمز، همبرگر، سوسیس و کالباس و مصرف گوشت را در خارج از منزل طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱ نشان می‌دهد.

۱. میزان مصرف از مجموع مصرف داخلی و صادرات به دست می‌آید، اما صادرات گوشت قرمز در بیست سال اخیر در ایران تقریباً برابر صفر بوده و از این رو مصرف داخلی تقریباً برابر کل مصرف گوشت قرمز است.
۲. طرح آمارگیری هزینه و درآمد خانوار هر ساله از خانوارهای نمونه کشور درباره میزان مواد غذایی مصرفی آنها به تفکیک کالا به کالا و همچنین از هزینه‌های غذای رستوران خانوار پرسش می‌کند که با به کارگیری آن می‌توان به برآورد مناسبی از مصرف سالیانه گوشت قرمز خانوارهای کشور رسید.
۳. به ازای هر ۱۰۰ گرم دام زنده، ۵۰ گرم گوشت گوسفند در نظر گرفته شده است.

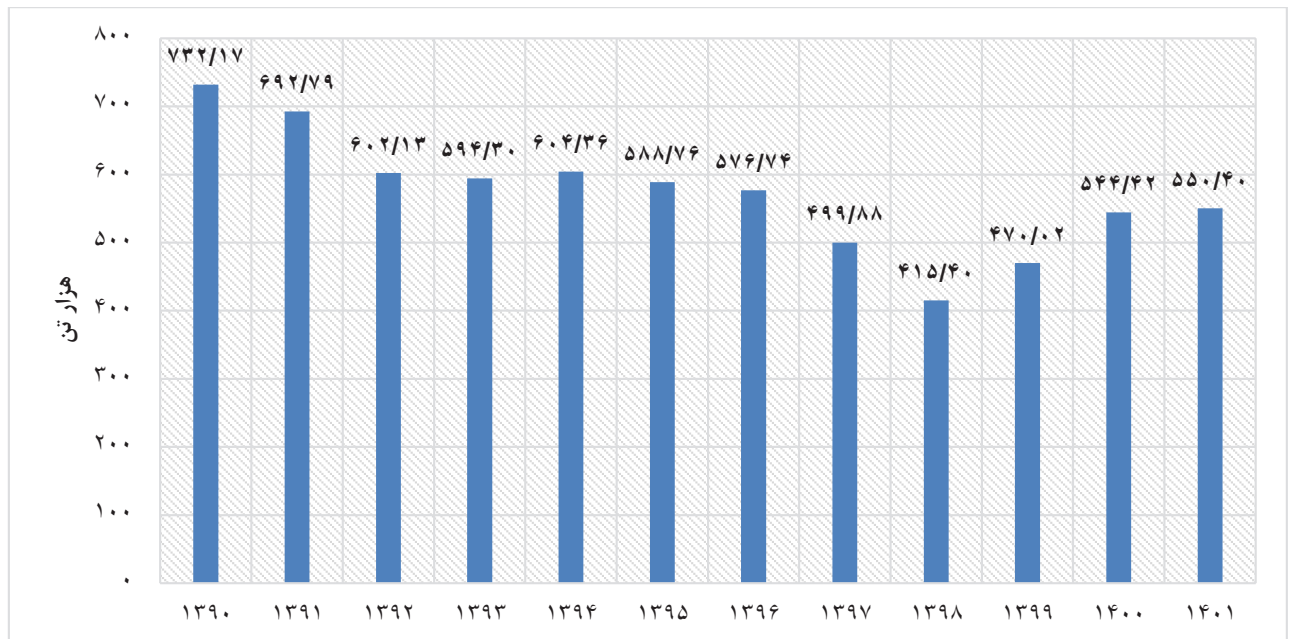
شکل ۱. نمودار میانگین سرانه ماهیانه مصرف گوشت قرمز، دام زنده، سوسیس و کالباس و همبرگر و مصرف در خارج از خانه در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱ (گرم در ماه)



مأخذ: محاسبات پژوهش.

توضیحات: ● در مصرف گوشت حاصل از دام زنده، فرض شده که ۵۰ درصد از وزن دام زنده را گوشت تشکیل می‌دهد. ● برای محاسبه مصرف گوشت قرمز در خارج از منزل از تناسب کالری دریافتی در خارج از منزل و داخل منزل استفاده شده است. با این حساب، می‌توان میزان کل مصرف یا تقاضا را برای گوشت قرمز در سال برآورد کرد. در شکل ۲ کل مصرف گوشت قرمز کشور با استفاده از مجموع گوشت قرمز مصرفی محاسبه شده خانوار (مجموع انواع روش‌های مصرف) به علاوه برآوردی از مصرف گوشت قرمز در رستوران‌ها و سایر غذاخوری‌ها آورده شده است.

شکل ۲. نمودار مصرف سالیانه کل گوشت قرمز کشور طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱ (هزار تن)



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

آن گونه که در این شکل دیده می‌شود، مصرف کل گوشت قرمز کشور روند کاهشی داشته است؛ به گونه‌ای که از ۷۳۲ هزار تن در سال ۱۳۹۰ به ۵۵۰ هزار تن در سال ۱۴۰۱ رسیده است که کاهشی معادل ۲۴/۸ درصد را نشان می‌دهد.

۳-۲. بررسی میزان عرضه گوشت قرمز

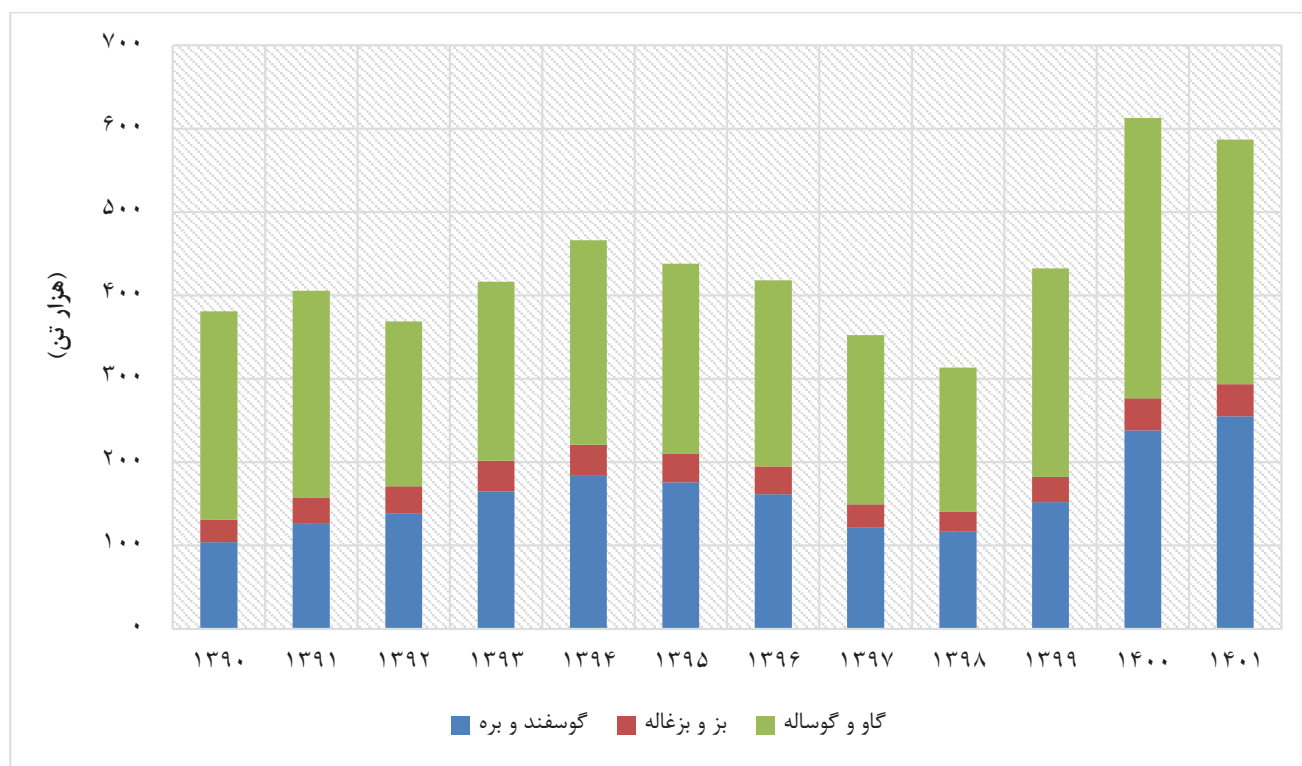
پس از مشخص شدن میزان مصرف یا تقاضای گوشت قرمز، لازم است تا میزان تولید یا عرضه گوشت قرمز نیز بررسی شود. عرضه ممکن است از طریق تولید داخلی یا واردات تأمین شود. بررسی تغییرات تولید داخل و واردات به پاسخ به این پرسش کمک می‌کند که در حالی که (همان گونه که در آمار دیده شد) تقاضا برای گوشت قرمز روبه کاهش بوده، عرضه در چه جهتی تغییرات داشته است.

۳-۲-۱. تولید داخلی گوشت قرمز

میزان عرضه تولید داخل گوشت قرمز را براساس وزن لاشه کشتار شده می‌توان بررسی کرد. در شکل ۳ وزن لاشه کشتار شده به تفکیک هر سه گروه گوسفند، بز و بزغاله و گاو و گوساله طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱ نشان داده شده است. در این دوره یازده ساله وزن مجموع لاشه گوسفند با افزایشی ۱۴۵ درصدی از حدود ۱۰۴ هزار تن به حدود ۲۵۵ هزار تن رسیده است.^۱ درباره بز و بزغاله این افزایش ۴۴ درصدی برای گاو و گوساله ۱۷ درصد بوده است. به این ترتیب، دیده می‌شود که تولید گوشت قرمز در کشور در این دوره یازده ساله با افزایش روبه‌رو بوده؛ به گونه‌ای که کشتار مجموع این سه نوع دام دارای گوشت قرمز از حدود ۳۸۱ هزار تن در سال ۱۳۹۰ به حدود ۵۸۷ هزار تن در سال ۱۴۰۱ رسیده که افزایشی ۵۴ درصدی داشته است.

۱. باید توجه داشت که افزایش عرضه گوشت قرمز، همواره به واسطه افزایش تولید نبوده است؛ بلکه به واسطه صرفه‌پایین و عرضه دام‌مازاد و کاهش تاب‌آوری در تولید، دام به کشتار عرضه شده است.

شکل ۳. نمودار وزن لاشه کشتار شده میان سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱ (هزار تن) [۱]



به نظر می‌رسد این افزایش در کشتار با افزایش در مصرف همراه نبوده است؛ چنان‌که دیده شد، مصرف سرانه گوشت قرمز کاهش ۲۰ درصدی هم داشته است.

جدول ۱. مقایسه مصرف و تولید گوشت قرمز (هزار تن) [۱]

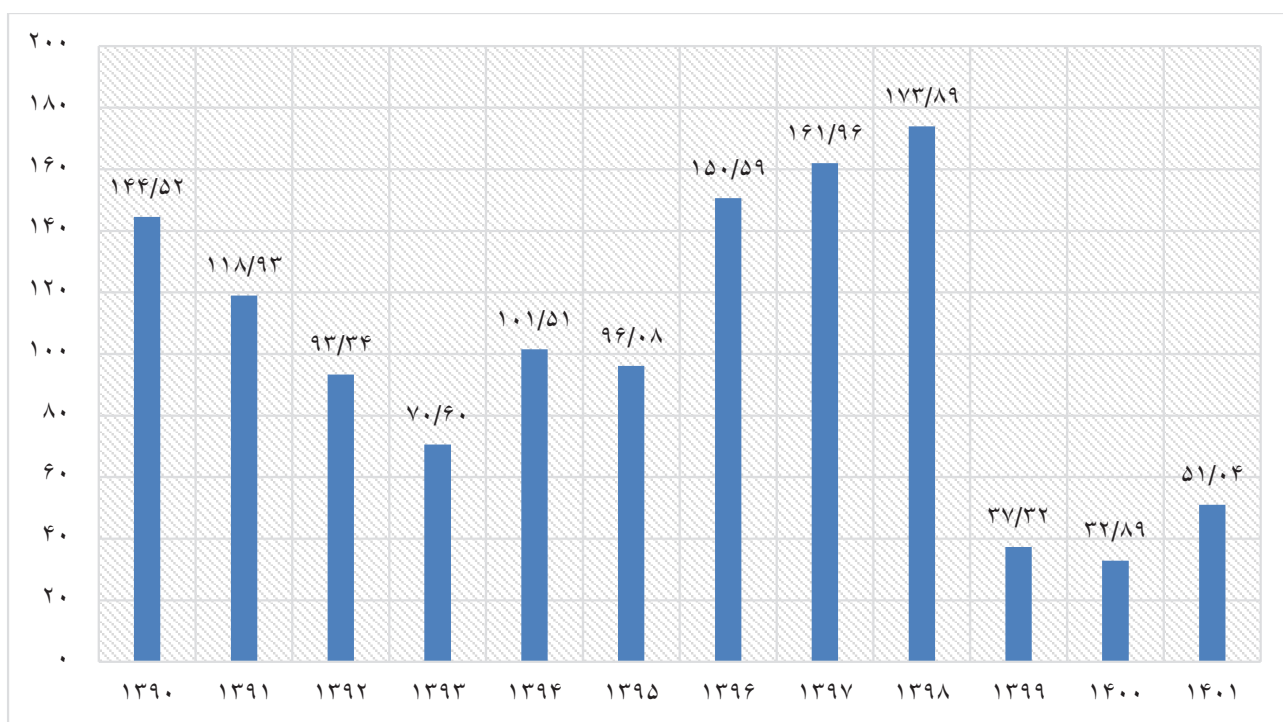
سال / عنوان	وزن لاشه کشتار شده (هزار تن)	میزان مصرف کل کشور (هزار تن)
سال ۱۳۹۰	۳۸۱	۷۳۲
سال ۱۴۰۱	۵۸۷	۵۵۰
نسبت سال ۱۴۰۱ به سال ۱۳۹۰	۱۰۵۴	۷۵

همان‌طور که در جدول ۱ دیده می‌شود، در حالی که مصرف طی یازده سال گذشته حدود ۲۵ درصد کاهش یافته، تولید یا عرضه بر حسب تولید داخلی حدود ۵۴ درصد افزایش یافته است. این در حالی است که در بسیاری از سال‌ها واردات گوشت قرمز نیز صورت گرفته؛ یعنی عرضه این کالا صرفاً داخلی نبوده و عرضه دام و گوشت خارجی نیز داشته است.

۲-۲-۳. بررسی میزان واردات گوشت قرمز

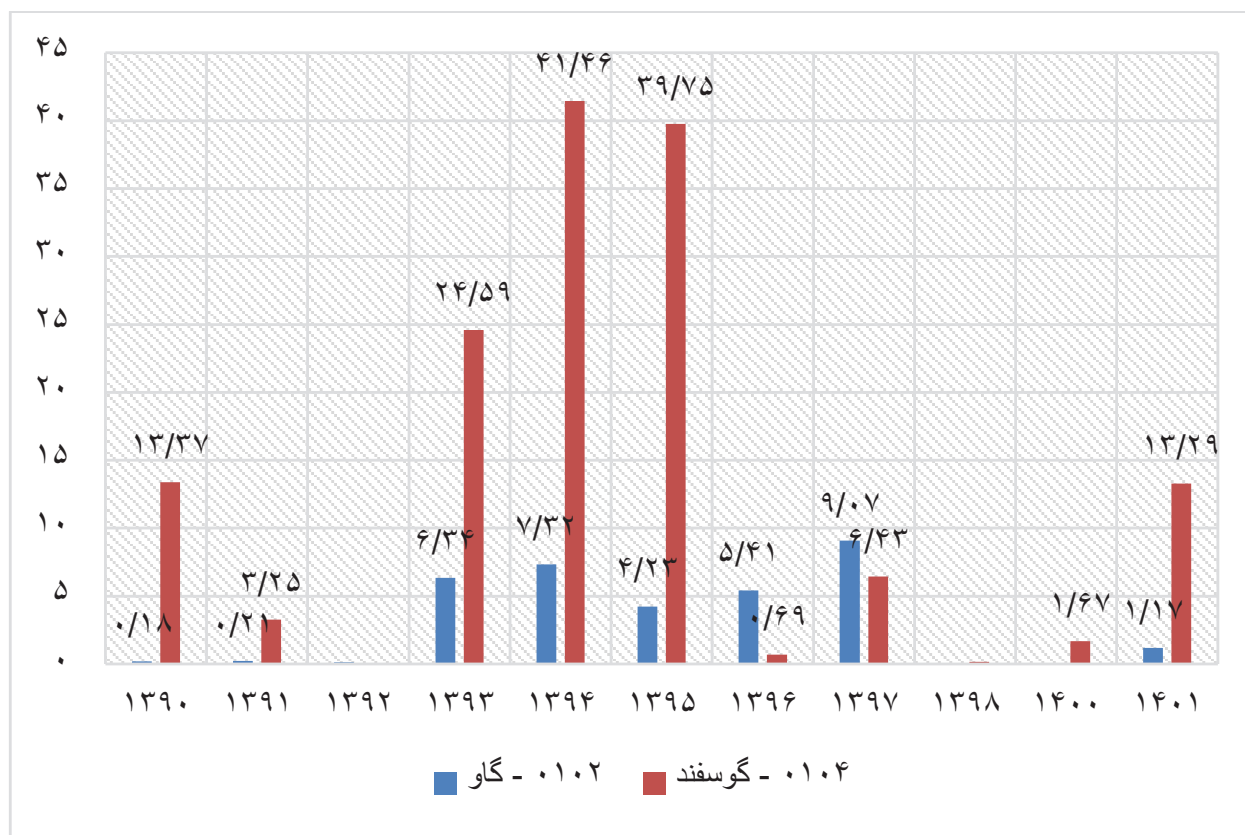
به‌منظور بررسی تجارت گوشت قرمز، ابتدا صادرات و واردات گوشت قرمز از هر سه نوع بره و گوسفند، بز و بزغاله و گاو و گوساله و همچنین واردات دام‌زنده بررسی خواهد شد. واردات گوشت قرمز تحت سه ردیف تعرفه ۰۲۰۱ (گوشت گاو گرم)، ۰۲۰۲ (گوشت گاو منجمد) و ۰۲۰۴ (گوشت گوسفند و بز) انجام می‌شود.

شکل ۴. نمودار مجموع واردات گوشت قرمز (هزار تن) [۲]



در شکل ۴ مجموع واردات گوشت قرمز از ردیف‌های تعرفه مذکور نشان داده شده است. از سال ۱۳۹۴ تا سال ۱۳۹۸ کشور با افزایش واردات گوشت روبه‌رو بوده، اما در سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ کاهش شدیدی را تجربه کرده است.

شکل ۵. نمودار واردات گاو (کد HS ۴ رقمی ۰۱۰۲) و گوسفند (کد HS ۴ رقمی ۰۱۰۴) در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱ (هزار تن) [۲]



آن گونه که در شکل ۵ دیده می‌شود، بیشترین واردات گوسفند کشور مربوط به سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ بوده است. اما این عدد در سال ۱۳۹۶ کاهش بسیار زیادی را تجربه کرده و به صفر نزدیک شده است. با توجه به اینکه گوشت دام در صدی از کل وزن دام است، با مقایسه وزن گوشت وارد شده و دام وارد شده دیده می‌شود دام وارد شده نسبت به گوشت وارداتی بسیار اندک است.

هر چند باید توجه داشت که مقادیر شکل ۴ صرفاً مربوط به واردات گوشت بوده و به لحاظ فنی قابل جمع با میزان لاشه کشتار شده نیست؛ زیرا یکی وزن گوشت و دیگری وزن استخوان و گوشت مخلوط است؛ اما مقایسه مجموع آنها در سال‌های مختلف با یکدیگر دیدی کلی و تقریبی درباره تغییرات عرضه گوشت قرمز را در اختیار می‌گذارد و نشان می‌دهد که آیا با کاهش مصرف، مجموع این دو نیز کاهش یافته است یا خیر. جدول ۱ مقایسه تغییرات مصرف (تقاضای داخلی) و عرضه داخلی را امکان‌پذیر می‌کند. با افزودن واردات به عدد عرضه داخلی، مقایسه مجموع عرضه واردات و تولید داخل با مصرف (تقاضای داخلی) امکان‌پذیر می‌شود. با این حال مجدداً تأکید می‌شود جمع وزن لاشه و واردات گوشت صرفاً به دلیل مقایسه سالیانه بوده است و نمی‌تواند به لحاظ فنی حاصل جمع عرضه گوشت را نشان دهد. اما کاهش یا افزایش مجموع آن در طول زمان می‌تواند نشان دهد که آیا این کاهش و افزایش متناسب با مصرف بوده است یا خیر.

جدول ۲. مجموع واردات و تولید و مصرف گوشت قرمز (هزار تن)

سال / عنوان	وزن لاشه کشتار شده (هزار تن) + واردات گوشت قرمز + واردات دام زنده (نیمی از وزن)	میزان مصرف کل کشور
سال ۱۳۹۰	۵۳۳	۷۳۲
سال ۱۴۰۱	۶۴۵	۵۵۰
تغییر در سال ۱۴۰۱ به سال ۱۳۹۰	۱۰۲۱	۰.۷۵

مأخذ: محاسبات پژوهش.

همان‌طور که در جدول ۲ دیده می‌شود، همچنان با وجود لحاظ واردات، شکافی میان تغییرات مصرف و تغییرات عرضه قابل مشاهده است. در حالی که مصرف ۲۵ درصد کاهش یافته، مجموع واردات گوشت قرمز و لاشه کشتار شده، ۲۱ درصد افزایش یافته است. هر چند آمارهای بیشتر و جزئی‌تری از میزان تولید، عرضه و مصرف گوشت قرمز برای بررسی‌های بیشتر در دسترس نیست (متأسفانه ضعف آماری در ارائه آمار متقن و دقیق در خصوص تولیدات بخش کشاورزی که گوشت قرمز نیز ذیل آن قرار می‌گیرد، تحلیل‌ها را با سختی همراه می‌کند)، آنچه به دست می‌آید آن است که روند کاهشی مصرف گوشت قرمز در کشور کاملاً مشهود است، اما تولید و واردات گوشت قرمز متناسب با کاهش مصرف کاهش پیدا نکرده است.

در حالی که در دوره مورد بررسی به علت بدتر شدن وضعیت معیشت خانوار و افزایش قیمت گوشت قرمز و تغییر عادات غذایی، مصرف گوشت قرمز کاهش پیدا کرده است، سیاست‌گذاری در این زمینه با کش و قوس‌های فراوان همراه بوده و **بیشتر مبتنی بر ممنوعیت صادرات و همچنین واردات گسترده گوشت قرمز بوده است**. این موارد در بخش چهارم از این پژوهش بر شمرده شده‌اند. این در حالی است که به نظر می‌رسد مجموع سیاست‌گذاری‌ها در زمینه تنظیم بازار گوشت قرمز، نه فقط منجر به کاهش نسبی قیمت گوشت قرمز نشده، بلکه به علت وجود شکاف عرضه و تقاضای داخلی و ازسویی قیمت بالاتر دام ایرانی در کشورهای منطقه، در نهایت منجر به قاچاق خروجی دام ایرانی شده است. قیمت گوشت در این دوره زمانی بیش از نرخ تورم کلی و همگام با نرخ تورم کالاهای خوراکی بالا رفته است.

به علت تنوع نژادی دام سبک و مرغوب بودن نژاد دام سبک ایرانی، قیمت برخی از نژادهای ایرانی این دام در کشورهای همسایه در بین گران‌ترین‌ها و باارزش‌ترین‌ها قرار دارد. ازسویی مصرف گوشت قرمز داخل کشور کاهش پیدا کرده و شکاف بین عرضه و تقاضا وجود داشته است، دولت با ممنوعیت صادرات دام زنده در مقاطعی که اتفاقاً مازاد دام در داخل وجود داشته، باعث شده است تا خروج دام از کشور به صورت غیررسمی صورت گیرد. از این رو سیاست‌های کنترلی دولت نه فقط مؤثر نبوده، بلکه خروج دام از کشور به صورت غیررسمی و با هزینه بسیار برای کشور همراه شده است.

هر چند اطلاعات کافی برای بررسی این مدعا وجود ندارد، برخی از داده‌های در دسترس می‌تواند این ادعا را تا حد خوبی اثبات کنند. به این منظور در ادامه و در بخش بعدی، مروری بر سیاست‌های اتخاذ شده در زمینه بازار گوشت قرمز و دام و دلالت‌های آن بر قیمت خواهد شد و سپس روندهای قیمتی این دو وضعیت قاجاق دام بررسی می‌شود.

۴. سیاست‌های دولت در صادرات و واردات گوشت قرمز و دام زنده و تغییرات قیمتی

گوشت قرمز و دام زنده از آغاز دهه ۱۳۹۰ مشمول سیاستگذاری تنظیم بازار بوده است. اینکه این سیاستگذاری‌ها تا چه حد توانسته در کنترل قیمت موفق باشد، نیازمند بررسی است. اما به طور کلی نگاهی بر تجارت دام و گوشت قرمز در این زمینه نشان می‌دهد که دولت با وضع محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های متناوب بر عرضه و صادرات و واردات گوشت قرمز برای تنظیم این بازار کوشیده است. در این بخش، ابتدا مروری بر سیاست‌های اتخاذی در این زمینه و سپس روندهای قیمتی بررسی می‌شود.

۴-۱. مروری بر سیاست‌های دولت در بازار گوشت قرمز و دام زنده

از سال ۱۳۹۰ تا سال ۱۴۰۲ دولت به تناوب به واردات گوشت قرمز یا دام، ممنوعیت یا آزادسازی صادرات گوشت قرمز یا دام و همچنین تعیین قیمت خرید تضمینی اقدام کرده است. از دیگر سیاست‌ها می‌توان به مالیات بر واردات دام و عرضه ارز ترجیحی به نهاده‌ها اشاره کرد. به صورت خلاصه روند سیاست‌های اتخاذی در خصوص دام و گوشت قرمز را می‌توان به بازه‌های زمانی زیر تقسیم کرد:

الف) سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، ممنوعیت صادرات دام سبک و سنگین

در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ صادرات دام سبک و سنگین ممنوع بوده است [۳]. در این دوره دولت اقدام به واردات گوشت از کشورهای برزیل و استرالیا کرد که باعث شد قیمت گوشت قرمز تا حدی کنترل شود. به این ترتیب، در ابتدای این دوره با افزایش هزینه‌های مربوط به دامداری، قیمت گوشت قرمز بالا رفت که دولت از طریق واردات تصمیم به جبران آن گرفت. با افزایش قیمت دلار در ابتدای دهه ۱۳۹۰ شمسی، صادرات دام زنده توجیه اقتصادی بالاتری پیدا کرد و همزمان با عوارض بالا و سپس ممنوعیت صادرات دام، قاچاق دام افزایش یافت [۴]. این روند تا سال ۱۳۹۳، که نخست صادرات دام آزاد شد و سپس عوارض آن حذف شد، ادامه پیدا کرد [۵].

ب) سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶، آزاد شدن صادرات دام و رفع عوارض صادراتی

بر پایه جدول ۳، در سال ۱۳۹۳ ابتدا صادرات دام آزاد و سپس عوارض صادراتی آن حذف شد. اما در سال ۱۳۹۵ دولت صادرات دام را مجدداً برای یک سال ممنوع اعلام کرد. پس از سال ۱۳۹۵ و همزمان با افزایش تورم در کشور، قیمت گوشت قرمز نیز افزایشی شد. تأثیرات این آزادسازی در آمارهای گمرک هم قابل مشاهده است. همان گونه که در شکل ۹ دیده می‌شود در حالی که در سال ۱۳۹۲ هیچ گونه صادراتی برای کالای گوسفند و بز در کشور ثبت نشده است، این رقم در سال ۱۳۹۳ برابر ۱۲۱ میلیون دلار، در سال ۱۳۹۴ برابر ۲۰۲ میلیون دلار و در سال ۱۳۹۵ برابر ۱۹۶ میلیون دلار است. رقم صادرات گوسفند و بز کشور در سال ۱۳۹۴ بالاترین رقم صادرات این کالا از سال ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ بوده است. در زمینه صادرات گاو و گوساله نیز کشور در سال ۱۳۹۲ کمتر از پانصد هزار دلار صادرات داشت که در سال ۱۳۹۳ این رقم به هجده میلیون دلار و در سال ۱۳۹۴ به بیش از بیست میلیون دلار رسید. در پایان سال ۱۳۹۵ بار دیگر صادرات دام ممنوع شد، اما قیمت آن همچنان روبه افزایش بود. در این دوره دولت همچنان به واردات گوشت منجمد ادامه داد. در نیمه دوم سال ۱۳۹۶، دولت صادرات دام را در بخش‌هایی به صورت مشروط آزاد کرد. برای مثال دولت اعلام کرد صادرات دام در صورتی که در ازای واردات گوشت قرمز باشد، امکان‌پذیر است.

ج) سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰، ممنوعیت مجدد صادرات دام سبک و سنگین

در سال ۱۳۹۷ با افزایش نرخ ارز و در نتیجه افزایش قیمت گوشت قرمز، بار دیگر صادرات دام ممنوع شد [۶]. ممنوعیت صادرات دام زنده و گوشت قرمز از تاریخ ۷ خرداد ۱۳۹۷ به گمرکات کشور ابلاغ شد [۷]. همچنین دولت در این سال نرخ ارز را ۴۲۰۰ اعلام کرد و در مصوبه‌ای

در مردادماه سال مذکور به بانک مرکزی اجازه داد به کالاهای گروه ۱ (که گوشت قرمز سبک گرم و گوشت قرمز سنگین سرد هم جزو آن بود) ارز با این نرخ اختصاص بدهد. در این سال دولت برای کنترل قیمت گوشت قرمز واردات گوشت قرمز با عوارض ۴ درصد و بانرخ ارز ترجیحی را آزاد اعلام کرد. همچنین دولت در بهمن‌ماه ۱۳۹۷ دستورالعمل خرید، فروش، حمل و نگهداری دام زنده را تصویب کرد که با توجه به بندهای آن یکی از مهم‌ترین دلایل آن جلوگیری از قاقاق دام بوده است. به این ترتیب، قوانین سخت‌گیرانه‌ای در زمینه حمل و نقل دام برای دامداری‌ها و عشایر گذاشته شد. ممنوعیت صادرات دام زنده در سال ۱۳۹۸ نیز ادامه داشت که آمار صادرات گمرکی کشور نیز این موضوع را نشان می‌دهد. همچنین از ابتدای سال ۱۳۹۸ تخصیص ارز ترجیحی برای واردات گوشت قرمز نیز متوقف شد. مجموع صادرات گاو، گوساله، گوسفند و بز کشور در این سال به ششصد هزار دلار نمی‌رسد. در سال ۱۳۹۹ نیز ممنوعیت صادرات ادامه یافت و گمرک هیچ‌گونه صادراتی برای کد مربوط به گاو و گوساله و کد مربوط به گوسفند و بز ثبت نکرده است. این ممنوعیت در سال ۱۴۰۰ نیز ادامه داشته است؛ به‌صورتی که در این سال همچنان صادرات حیوانات زنده از نوع گاو صفر و برای حیوانات زنده از نوع گوسفند پنج میلیون دلار ثبت شده است.

د) سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲، آزادسازی کوتاه‌صادرات دام و ممنوعیت مجدد صادرات

در نهایت، پس از سه سال، در مهرماه ۱۴۰۰، صادرات دام به‌صورت مشروط آزاد شد [۸]. وزارت صمت صادرات سیصد هزار رأس گوسفند را با اعمال ضوابطی آزاد اعلام کرد. به‌نحوی که صادرات در سه مرحله ۵۰ هزار تایی صورت گیرد و در صورت نداشتن زیان برای بازار داخلی، ۱۵۰ هزار دام دیگر نیز صادر شود. اما فقط مدت کوتاهی پس از این تصمیم صادرات دام زنده متوقف شد و حتی ۱۵۰ هزار دام اولیه هم صادر نشدند. در مردادماه ۱۴۰۱ بار دیگر صادرات دام آزاد شد، اما تا پایان سال ۱۴۰۱ باز هم ممنوع شد و در تمام سال ۱۴۰۲ نیز ممنوع بوده است. همچنین اعلام شد از بازه شهریور ۱۴۰۱ به بعد اگر واردات گوشت قرمز صورت گیرد، مشمول دریافت ارز ترجیحی (بانرخ ۲۸۵۰۰) است. به این ترتیب، مهم‌ترین فعالیت‌های دولت در زمینه واردات و صادرات دام از سال ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ در جدول ۳ آورده شده است. در زمینه قیمت‌گذاری نیز دولت از چند روش برای کنترل قیمت گوشت قرمز کوشیده است:

• واردات گوشت قرمز،

• ممنوعیت صادرات دام،

• خرید تضمینی دام از دامداران.

در سال‌های اخیر خرید تضمینی دام از دامداران بانرخ مصوب یکی از روش‌های پرکاربرد دولت در زمینه جلوگیری از افزایش قیمت گوشت قرمز بوده است.



جدول ۳. مهم‌ترین فعالیت‌های دولت در زمینه صادرات و واردات دام

سال	موضوع	توضیح	مرجع
۱۳۹۰	اخذ تعرفه بر واردات گوشت قرمز	وزارت بازرگانی وقت موظف شد به‌ازای واردات هر کیلوگرم گوشت قرمز مبلغ ۲۵۰۰ ریال از واردکننده دریافت کند و تا سقف مشخصی به قطع وابستگی به واردات دام اختصاص دهد (این قانون در سال ۱۳۹۱ نیز در بودجه بود).	بند «۵۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ – مصوب ۱۳۹۰/۰۲/۱۹
۱۳۹۰	واردات گوشت قرمز توسط دولت	سهمیه دوازده‌ماهه وزارت جهاد کشاورزی برای واردات مد هزار تن گوشت قرمز در سال ۱۳۹۰ (این سقف در سال مذکور رعایت نشد و فقط در سه فصل نخست سال ۱۰۷ هزار تن گوشت وارد شد) [۹].	واردات گوشت از سقف مجاز عبور کرد واردات هفت هزار تن گوشت مازاد بر نیاز (ایبنا، ۱۵ بهمن‌ماه ۱۳۹۰)
۱۳۹۱	آزادسازی واردات گوشت قرمز و دام	سفارش انواع گوشت قرمز و دام زنده با ارائه مجوز سازمان دامپزشکی و پرداخت عوارض ۲۵۰۰ ریالی برای هر کیلو گوشت قرمز و ۱۰۰۰ ریال برای هر کیلو گوشت مرغ آزاد شد [۱۰].	آزادی واردات انواع گوشت ابلغ شد (پارس نماد، ۴ مردادماه ۱۳۹۱)
۱۳۹۱	اخذ تعرفه ۶ درصدی بر صادرات گوشت قرمز	طبق مصوبه شورای اقتصاد در تاریخ ۱۷ خردادماه ۱۳۹۱، دام زنده سبک، تحت ردیف تعرفه ۰۱۰۴ (گوسفند و بز) مشمول پرداخت عوارض صادراتی به میزان ۶۰ درصد ارزش شد [۱۱].	توضیحات گمرک درباره اخذ عوارض صادرات دام زنده (ایبنا، ۱۵ مهرماه ۱۳۹۳)
۱۳۹۱	ممنوعیت صادرات دام زنده سبک و سنگین	از تاریخ ۱۳۹۱/۸/۸ صادرات دام زنده سبک و سنگین با کد تعرفه ۰۱۰۲ و ۰۱۰۴ ممنوع شد [۱۲].	سازمان توسعه تجارت ایران – نامه شماره ۱۳۹۱/۸/۱۷ – تاریخ: ۹۱-۲-۱۰۴۲۶۵
۱۳۹۱	طرح تأمین گوشت قرمز از منابع داخلی	بر اساس این طرح، اتحادیه دامداران علوفه‌مورد نیاز تولیدکنندگان گوشت گوساله را به قیمت دولتی از طریق شرکت پشتیبانی دام تهیه می‌کرد؛ به گونه‌ای که به ازای هر کیلوگرم دام زنده پنج کیلوگرم علوفه در اختیار دامداران قرار می‌گرفت. تولیدکنندگان پس از دریافت علوفه متعهد می‌شدند تا دام‌های خود را به قیمت تعیین شده به نسبت هزینه‌های تولید در هر استان در اختیار اتحادیه قرار دهند [۱۳].	اجرای طرح تأمین گوشت قرمز از منابع داخلی به منظور کاهش قیمت (ایبنا، ۱۸ بهمن‌ماه ۱۳۹۱)
۱۳۹۳	آزادسازی صادرات دام سبک با تعرفه شصت درصدی	پس از ممنوعیت صادرات دام زنده در تاریخ ۲۷ شهریورماه ۱۳۹۲، حسب نامه مورخ ۲۵ مردادماه ۱۳۹۳ دفتر مقررات صادرات و واردات سازمان توسعه تجارت، منضم به نامه مورخ ۲۱ مردادماه همین سال از سوی قائم مقام وزیر جهاد کشاورزی در امور بازرگانی، صادرات دام زنده سبک تحت تعرفه ۰۱۰۴ صرفاً با اخذ مجوز بهداشتی از سازمان دامپزشکی کشور امکان‌پذیر شد [۱۴].	توضیحات گمرک درباره اخذ عوارض صادرات دام زنده (ایبنا، ۱۵ مهرماه ۱۳۹۳)
۱۳۹۵	ازسرگیری صادرات دام زنده پس از وقفه چندماهه	در شرایطی که در پایان سال ۱۳۹۴ وقفه‌ای در صادرات دام سبک و سنگین به کشورهای همسایه غربی و خلیج‌نشینان جنوبی به وجود آمد، معاون وزیر جهاد کشاورزی از شروع دوباره صادرات دام زنده به کشورهای خلیج فارس خبر داد [۱۵].	ازسرگیری صادرات دام زنده پس از وقفه چندماهه (ایبنا، ۱۷ تیرماه ۱۳۹۵)
۱۳۹۵	ممنوعیت صادرات دام	رئیس سازمان جهاد کشاورزی خوزستان از ممنوعیت صادرات دام زنده از بنادر خوزستان به کشورهای حوزه خلیج فارس خبر داد و افزود: «به منظور تنظیم بازار داخلی، هیچ‌گونه مجوزی برای صادرات از سوی وزارت جهاد کشاورزی صادر نمی‌شود» [۱۶].	صادرات دام زنده از بنادر خوزستان ممنوع شد (خبرگزاری مهر، ۱۹ بهمن‌ماه ۱۳۹۵)

سال	موضوع	توضیح	مرجع
۱۳۹۵	آر ادسازی محدود واردات دام	بنا به گفته معاون وقت وزیر جهاد کشاورزی وزارت جهاد کشاورزی برای حفظ ذخایر دامی دامداران، تصمیم به صدور مجوز برای واردات محدود دام زنده گرفت. بر این اساس قرار شد با در نظر گرفتن شرایط و پروتکل‌های قرنطینه‌ای و بهداشتی مدنظر سازمان دامپزشکی واردات دام زنده انجام می‌شود.	واردات دام زنده آزاد شد/ سازمان حمایت باید با گرانی گوشت برخورد کند (ایسنا، ۲۴ بهمن‌ماه ۱۳۹۵)
۱۳۹۶	کاهش مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی گوشت گوساله (سرد و منجمد)	بر اساس مصوبه هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۶/۱۲/۰۲ به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی و امور اقتصادی و دارایی و به استناد اصل یکمصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب کرد: ۱- مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی گوشت گوساله (سرد و منجمد)، ردیف تعرفه‌های (۰۲۰۲۱۰۱۰) و (۰۲۰۱۱۰۱۰)، از ۲۶ درصد به ۱۲ درصد کاهش یافت.	تصویب نامه در خصوص کاهش مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی گوشت گوساله (سرد و منجمد)، ردیف تعرفه‌های (۰۲۰۲۱۰۱۰) و (۰۲۰۱۱۰۱۰)
۱۳۹۷	ممنوعیت صادرات دام	در ۱ خردادماه ۱۳۹۷ بار دیگر دولت صادرات دام زنده را برای تنظیم بازار کالاهای اساسی حساس و ضروری ممنوع اعلام کرد [۱۷].	وزارت صنعت، معدن و تجارت - وزیر - شماره: ۶۰/۵۸۴۸۵ - تاریخ: ۱۳۹۷/۳/۱
۱۳۹۷	تصویب نامه در خصوص اقدام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نسبت به تأمین ارز کالاهای فهرست گروه یک (شامل کالاهای اساسی، ضروری، دارو و ملزومات و تجهیزات پزشکی)	بر اساس مصوبه هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۷/۵/۱۴ به استناد اصل یکمصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تبصره «۳» ماده (۷) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز - مصوب ۱۳۹۲ و مصوبه جلسه ۱۳۹۷/۵/۱۳ شورای عالی هماهنگی اقتصادی و به منظور سامان‌دهی و مدیریت بازار ارز تصویب کرد: ۱- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مجاز است نسبت به تأمین ارز کالاهای فهرست گروه یک (شامل کالاهای اساسی، ضروری، دارو و ملزومات و تجهیزات پزشکی) اعلامی از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت به نرخ رسمی ارز اقدام کند.	تصویب نامه در خصوص اقدام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نسبت به تأمین ارز کالاهای فهرست گروه یک (شامل کالاهای اساسی، ضروری، دارو و ملزومات و تجهیزات پزشکی)، مصوب ۱۳۹۷/۵/۱۴
۱۳۹۷	دستور العمل خرید، فروش، حمل و نگهداری دام زنده	بنابر این قانون مالکان دام زنده موظف شدند آمار و اطلاعات دام خود را ثبت و به پلاک‌گذاری دام‌ها اقدام کنند. هر گونه خرید و فروش و جابه‌جایی دام زنده فاقد پلاک ممنوع اعلام شد و خریدار و فروشنده موظف شدند خرید و فروش خود را در سامانه هویت دام ثبت کنند.	دستور العمل خرید، فروش، حمل و نگهداری دام زنده، تاریخ تصویب: ۱۳۹۷/۱۱/۲۱، شماره ابلاغیه: ۵۴۹۶۱/۱۵۴۹۶۲/۵۶۲۵۶
۱۳۹۷	آر ادسازی واردات گوشت قرمز	بر اساس مصوبه هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۷/۱۱/۱۷ به استناد اصل یکمصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، واردات انواع گوشت قرمز با حقوق ورودی ۴ درصد و ارز به نرخ سامانه نیما مجاز است.	تصویب نامه در خصوص واردات انواع گوشت قرمز با حقوق ورودی چهار درصد (۴٪)، تاریخ تصویب: ۱۳۹۷/۱۱/۲۱، شماره ابلاغیه: ۵۴۹۶۱/۱۵۴۹۶۲/۵۶۲۵۶
۱۳۹۸	ممنوعیت صادرات دام سبک مولد	وزیر صنعت، معدن و تجارت در نامه‌ای به گمرک خواستار ممنوعیت صادرات دام سبک با سر تعرفه ۱۰۴ شد [۱۸].	وزارت صنعت، معدن و تجارت - وزیر - شماره: ۶۰/۳۷۶۰۵ - تاریخ: ۱۳۹۸/۲/۳
۱۴۰۰	آزادی صادرات دام	شرکت پشتیبانی امور دام به عنوان مجری مجاز شد با مباشرت اتحادیه‌ها و بخش خصوصی در سقف تعداد مشخص و با لحاظ تعادل قیمت بین تولید و مصرف نسبت به صادرات دام زنده غیر مولد از یک گمرک مشخص اقدام کند [۱۹].	تصویب نامه شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی شماره: ۵۲۰/۱۵۲۱۴ - تاریخ: ۱۴۰۰/۷/۱۴



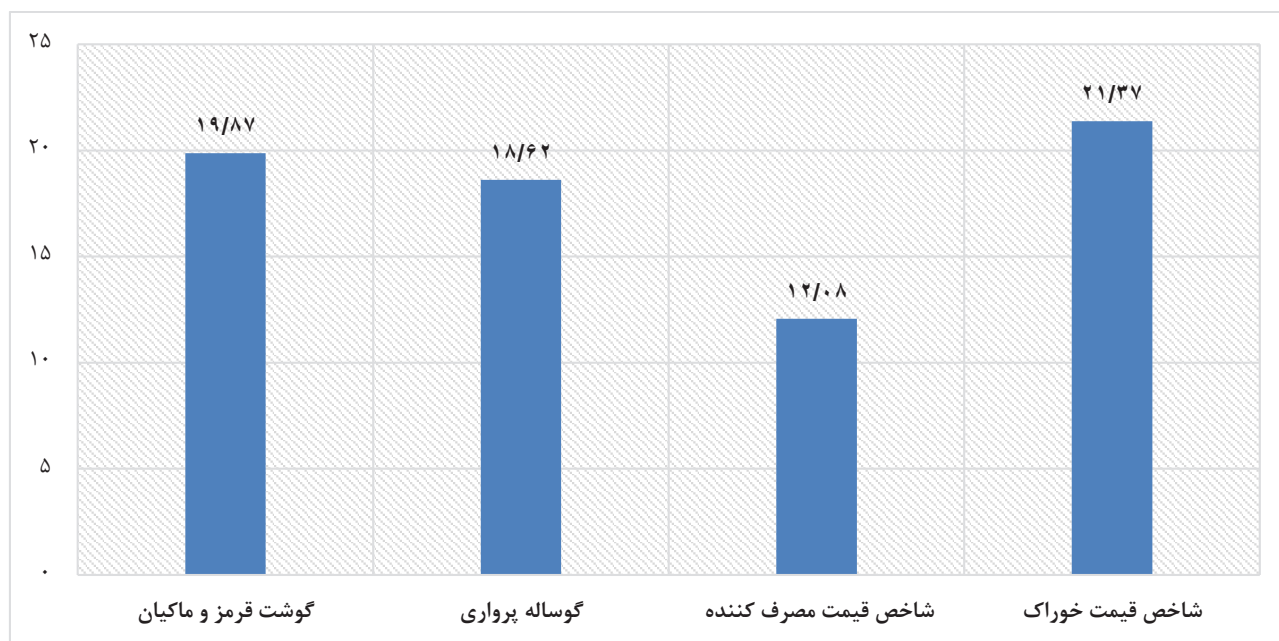
سال	موضوع	توضیح	مرجع
۱۴۰۰	خرید تضمینی دام	با هدف حمایت از دامداران کشور دام سبک (گوسفند زنده نر پرواری) کیلویی ۶۲ هزار تومان و گوساله نر پرواری نیز کیلویی ۵۹ هزار تومان توسط مباشر به صورت تضمینی خریده شود.	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی- مصوبات هیئت وزیران- شماره ۱۷۶۴۶/۱۴۰۰-۲۰ تاریخ: ۱۴۰۰/۸/۸
۱۴۰۰	متوقف شدن صادرات دام	عباس عسکرزاده، معاون وزیر جهاد کشاورزی، در نامه‌ای به مدیرعامل شرکت سهامی پشتیبانی امور دام کشور ممنوعیت صادرات دام سبک را اعلام کرد. این ممنوعیت شامل آن دسته از دام‌هایی که حتی مراحل تشریفات صادرات از جمله صدور گواهی قرنطینه لاتین آنها انجام شده و در محل گمرکات خروجی در انتظار تأیید سیستمی نماینده وزارت متبوع در سامانه epl گمرک بودند، نیز می‌شد [۲۰].	وزارت جهاد کشاورزی- معاونت توسعه بازرگانی- نامه شماره: ۱۴۰۰/۵۰۰/۷۶۵۸۲ تاریخ: ۱۴۰۰/۱۱/۲۴
۱۴۰۱	عوارض صادرات دام زنده	«در راستای اجرای بند «ب» ماده (۱۴) قانون افزایش بهرهوری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳، به دولت اجازه داده می‌شود به ازای صادرات هر رأس دام سبک مبلغ پانصد و سی و هفت هزار (۵۳۷.۰۰۰) ریال و به ازای صادرات هر کیلوگرم وزن زنده دام سنگین مبلغ یکصد و شصت و هفت هزار (۱۶۷.۰۰۰) ریال از صادرات دام در یافت و به ردیف درآمدی ۱۴۰۲۱۲ جدول شماره (۵) این قانون نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نمایند. معادل وجوه واریزی تا سقف یک هزار و چهارصد میلیارد (۱.۴۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از محل ردیف ۲۶ - ۵۳۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون در اختیار وزارت جهاد کشاورزی قرار می‌گیرد تا با همکاری معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور برای حفظ و نگهداری بهبود ژن‌شناسی (ژنتیکی) نژادهای بومی، افزایش تولید شیر و گوشت با اولویت حمایت از دام عشایر و کاهش فشار بر مراتع هزینه گردد. صادرات هر گونه دام سبک و سنگین مولد ممنوع می‌باشد».	قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کشور- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۱۴۰۱	آزاد شدن صادرات دام زنده	مصوبه صادرات دام زنده توسط شورای قیمت‌گذاری محصولات کشاورزی در تاریخ ۱۴۰۱/۵/۸ ابلاغ و صادرات دام زنده مجاز اعلام شد [۲۱].	صادرات دام زنده آزاد شد/ جزئیات مصوبات شورای قیمت‌گذاری (خبرگزاری مهر، ۸ مردادماه ۱۴۰۱)
۱۴۰۲	ممنوعیت صادرات دام	سرپرست وزارت جهاد کشاورزی اعلام کرد: تا بازار داخل به ثبات نرسد، صادرات دام زنده ممنوع است. خریدار مازاد دام زنده شرکت پشتیبانی امور دام و معاونت بازرگانی است. همچنین تا تضمین تأمین گوشت داخل انجام نشود و تا تعیین و تکلیف برای آمار تولید دام در استان‌ها پمدرستی صورت نگیرد، مازاد دام هیچ دامداری صادر نخواهد شد [۲۲].	سرپرست وزارت جهاد کشاورزی: تا بازار داخل به ثبات نرسد، صادرات دام زنده ممنوع است/ مخالف قطعه‌بندی گوشت نیستیم (انتخاب، ۲۶ اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۲)
۱۴۰۲	مجاز شدن واردات دام به هر میزان توسط مرز نشینان	بر اساس تصمیمات اخذ شده در جلسه تاریخ ۱۸ آذرماه ۱۴۰۲ کارگروه ماده (۱۲) قانون سامان‌دهی مبادلات مرزی، واردات دام زنده توسط شرکت‌های تعاونی مرز نشینان کلیه استان‌های مرزی طبق سهمیه تخصیصی مجاز بوده و میزان آن بدون محدودیت تعیین شده است [۲۳].	واردات بدون محدودیت دام زنده توسط مرز نشینان مجاز شد (ایستا، ۱۲ دی‌ماه ۱۴۰۲)

مأخذ: همان.

۲-۴. نگاهی بر تغییرات قیمت گوشت قرمز و دام زنده

نگاهی به قیمت گوشت قرمز و دام زنده نشان می‌دهد که هر دو نسبت به سال ۱۳۹۰ افزایش قیمت قابل توجهی داشته‌اند. شاخص قیمت گوشت قرمز و ماکیان براساس شاخص قیمت مصرف‌کننده به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵ و همچنین شاخص قیمت گوساله پرواری براساس شاخص قیمت تولیدکننده به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵ در دسترس است.

شکل ۶. نمودار نسبت شاخص قیمت در سال ۱۴۰۱ به سال ۱۳۹۰ شاخص قیمت خوراک، شاخص قیمت مصرف‌کننده، قیمت گوساله پرواری و قیمت گوشت قرمز و ماکیان [۱]

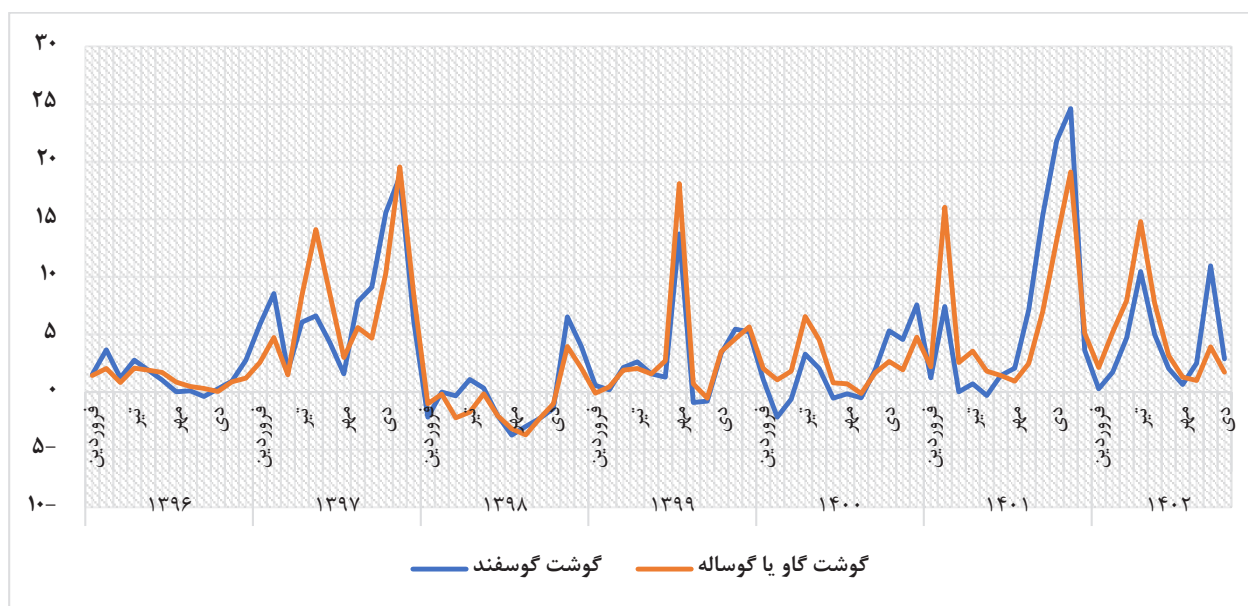


توضیح: شاخص قیمت مصرف‌کننده به قیمت‌های ۱۳۹۵ و شاخص قیمت گاوآردی‌ها به قیمت ثابت ۱۳۹۵.

همان‌طور که در شکل ۶ مشخص است، قیمت گوشت قرمز و ماکیان طی یازده سال حدود بیست برابر شده و قیمت گوساله پرواری حدود ۱۸٫۵ برابر شده است. هرچند که میزان رشد قیمت فاصله زیادی ندارد، باین حال قیمت گوساله رشد کمتری داشته است. همچنین رشد قیمت گوشت قرمز بیشتر از رشد شاخص کل و تقریباً نزدیک به رشد شاخص قیمت کالاهای خوراکی است. به‌طور کلی از آنجایی که خوراک کالایی قابل تجارت است، از نرخ ارز و تغییرات آن تأثیر می‌پذیرد.

گوشت قرمز نیز به‌عنوان کالایی قابل تجارت، تأثیرپذیری بسیار زیادی از قیمت ارز دارد؛ به همین دلیل نیز قیمت آن از سال ۱۳۹۷ رشد بسیار زیادی داشته است. اختصاص ارز بانرخ ۴۲۰۰ برای واردات گوشت قرمز نیز نتوانست قیمت آن را به‌طور متناسب ثابت نگه دارد.

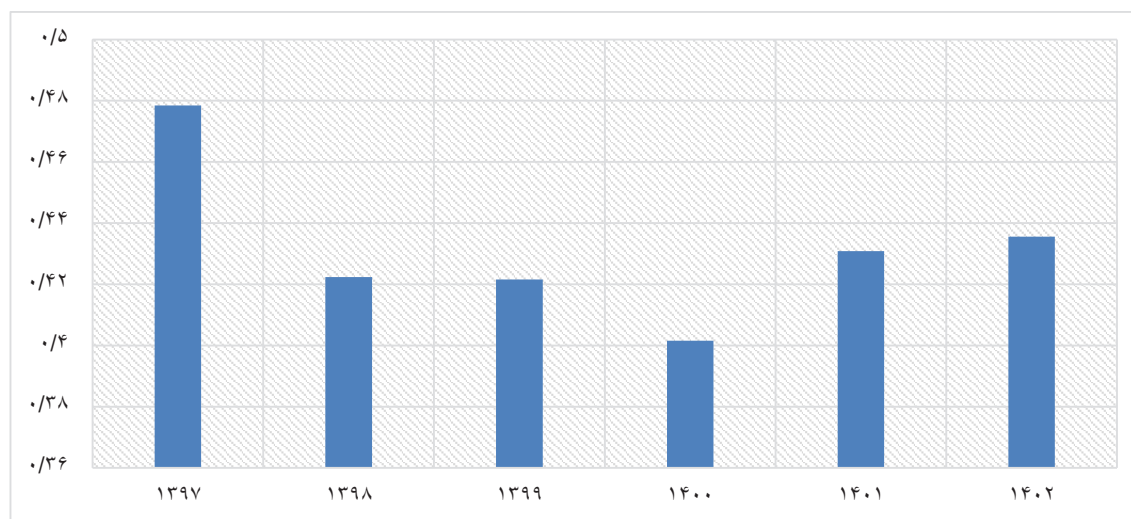
شکل ۷. نمودار تورم ماهیانه قیمت گوشت گوساله و گوسفند [۱]



در شکل ۷ تغییرات ماهیانه قیمت گوشت گوسفند و گوساله بر حسب قیمت اعلامی مرکز آمار نشان داده شده است. بیشترین مقدار تورم ماهیانه در این دوره مربوط به اسفندماه ۱۴۰۱ است که طی یک ماه گوشت گوسفند ۲۴ درصد و گوشت گوساله ۱۹ درصد افزایش قیمت داشته است. در سال ۱۳۹۸ تورم قیمت گوشت گوساله و گوسفند برای چند ماه منفی بوده است. این روند منفی شدن دوره کوتاهی در سال ۱۴۰۰ نیز رخ داده است. به طور کلی دولت در بازه‌هایی تلاش کرده تا با سرکوب قیمتی، قیمت گوشت قرمز را کنترل کند؛ اما این کنترل بار دیگر اثر خود را بر افزایش قیمت‌های بعدی نشان داده است.

قیمت گوشت قرمز از سال ۱۳۹۷ به واسطه افزایش تورم کلی کشور روبه افزایش گذاشت؛ در این سال‌ها نرخ ارز نیز افزایش یافت. هرچند در سال ۱۳۹۷ ارز ترجیحی با نرخ ۴۲۰۰ تومان به واردات گوشت قرمز و نهاده‌های دامی اختصاص می‌یافت، قیمت گوشت قرمز افزایش بسیاری را تجربه کرد؛ به گونه‌ای که تورم ماهیانه آن در دی‌ماه همان سال به بیش از ۱۵ درصد رسید که این تورم ماهیانه تادی‌ماه ۱۴۰۱ بیشترین تورم ثبت شده است. این موضوع نشان می‌دهد حتی ارائه ارز ترجیحی نیز نتوانسته است قیمت گوشت را ثابت نگه دارد. در همین سال‌ها قیمت دام زنده نیز افزایش یافت. با این حال همان‌طور که در شکل ۸ مشاهده می‌شود، نسبت قیمت دام سبک زنده به گوشت گوسفند نیز دچار نوساناتی بوده؛ به طوری که در سال ۱۴۰۰ به کمترین مقدار خود رسیده است.

شکل ۸. نسبت قیمت دام زنده سبک به گوشت گوسفند [۲۴] [۱]



همان‌طور که ملاحظه می‌شود، اختلاف بین قیمت گوشت گوسفند و دام زنده در این سال‌ها به نفع گوشت تغییر کرده است. براساس گزارش مرکز آمار ایران نیز «مقایسه نتایج فصلی طرح آمارگیری اندازه‌گیری تغییرات دام سبک و کشتار دام کشتارگاه‌های کشور در فصل پاییز سال ۱۳۹۸ بیانگر این موضوع بوده که در حالی که تعداد دام سبک عرضه شده برای کشتار توسط دامداری‌ها ۳۴۵۰ هزار رأس بوده، تعداد دام کشتار شده در کشتارگاه‌های کشور ۱۸۲۷ هزار رأس بوده که نشان می‌دهد حدود ۵۳ درصد دام سبک عرضه شده برای کشتار در کشتارگاه‌ها ذبح شده‌اند که این سهم در سال‌های قبل حدود ۷۰ درصد بوده است. نتایج حاصل از این دو طرح آمارگیری و مطالعات میدانی نشان می‌دهد که به دلیل تفاوت زیاد قیمت گوشت قرمز و دام زنده تمایل به خرید دام زنده و ذبح در خارج کشتارگاه‌ها نیز افزایش یافته است» [۲۵].

ذبح خارج از کشتارگاه هم می‌تواند شامل ذبح داخلی خارج از کشتارگاه و هم ذبح خارجی به معنی صادرات یا قاقاق خروجی دام سبک باشد. کاهش نسبی قیمت دام زنده به گوشت قرمز که در شکل ۸ نیز قابل مشاهده است، همزمان با افزایش قیمت ارز، انگیزه صادرات دام زنده را تقویت می‌کند. این در حالی است که همان‌طور که اشاره شد، در بسیاری از سال‌ها صادرات دام زنده ممنوع بوده است.

۴-۳. جمع‌بندی از سیاست‌های اقتصادی حوزه گوشت قرمز و دام زنده و روندهای قیمتی

بررسی سیاست‌های اتخاذی در این حوزه نشان می‌دهد که روند کلی سیاست‌های دولت در بازار گوشت قرمز، که بر بازار دام نیز تأثیرگذار است، از سال ۱۳۹۰ به بعد، در برخی سال‌ها مبتنی بر ممنوعیت صادرات دام به منظور تأمین نیاز داخل بوده است. در بخش ۱-۳ مشاهده شد که در دهه ۱۳۹۰ مصرف گوشت قرمز در کشور حدود ۲۵ درصد کاهش یافته است. در شرایطی که مصرف داخلی کاهش و ظرفیت تولید افزایش یافته است، ممنوعیت صادرات ممکن است منجر به قاقاق دام شود.

وجود قاقاق دام سبک را کم‌وبیش می‌توان از مقایسه تولید و عرضه دام به کشتارها مشاهده کرد. همان‌طور که اشاره شد، گزارش مرکز آمار ایران نیز نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۸ حدود ۵۳ درصد دام سبک عرضه شده برای کشتار در کشتارگاه‌ها ذبح شده‌اند که این سهم در سال‌های قبل از آن حدود ۷۰ درصد بوده است. در این گزارش قید شده که به دلیل تفاوت زیاد قیمت گوشت قرمز و دام زنده تمایل به خرید دام زنده و ذبح در خارج کشتارگاه‌ها نیز افزایش یافته است.

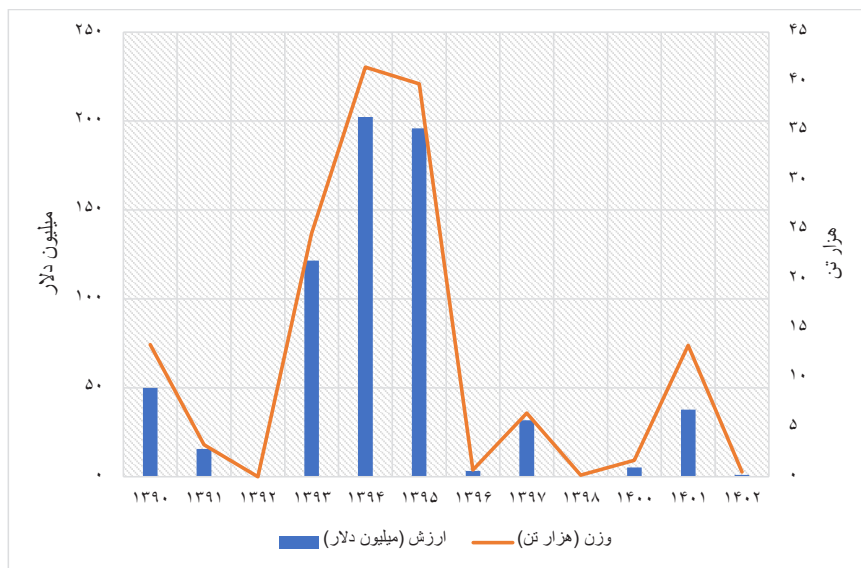
به این ترتیب، از یک سو مصرف گوشت قرمز کشور هم به صورت میانگین هم به صورت تجمیعی کاهش یافته و این در حالی است که تولید گوشت قرمز با چنین کاهشی روبه‌رو نبوده است. از سوی دیگر در این دوره قیمت گوشت قرمز همواره یکی از دغدغه‌ها محسوب می‌شده و به این ترتیب

کشور با چرخه‌های متناوبی از واردات، ممنوعیت واردات، صادرات، ممنوعیت صادرات، قیمت مصوب، قیمت تضمینی، پرداخت یارانه و غیره روبه‌رو بوده است. باین حال، قیمت گوشت قرمز در بازار همواره تا حد بسیار زیادی با شاخص قیمت مصرف‌کننده، که نمایری از قیمت همه کالاهاست، رشد کرده است. کاهش مصرف در حالی که تولید کاهش نیافته است، آن‌هم در شرایط ممنوعیت صادرات دام، می‌تواند نشانه‌ای از قاچاق دام از کشور باشد. از سوی دیگر افزایش اختلاف قیمت دام و قیمت گوشت، پایین بودن قیمت دام در کشور نسبت به هزینه تولیدی، پایین بودن قیمت خرید تضمینی دولت، ارائه ارز ترجیحی به نهاده‌های دامی و بالا بودن قیمت دام در کشورهای همسایه می‌تواند انگیزه‌هایی برای قاچاق دام ایجاد کند. در ادامه نشانه‌های مربوط به قاچاق دام از کشور و دلالت‌های آن بررسی خواهد شد. باین تفاسیر، ممنوع بودن صادرات رسمی، باعث افزایش انگیزه برای قاچاق دام زنده می‌شود. در قسمت بعد روند تجارت رسمی و غیررسمی دام سبک به‌منظور بررسی احتمال وقوع قاچاق دام ارزیابی خواهد شد.

۵. بررسی قاچاق دام سبک و پیامدهای آن

در قسمت ۴ در مروری بر سیاست‌های دولت در زمینه صادرات و واردات دام زنده، نشان داده شد که در دهه ۱۳۹۰ به‌جز موارد معدودی، صادرات دام زنده ممنوع بوده است. نگاهی بر داده‌های گمرک جمهوری اسلامی ایران در تجارت دام نیز این موضوع را تأیید می‌کند. در این بخش تجارت و قاچاق دام سبک بررسی می‌شود.

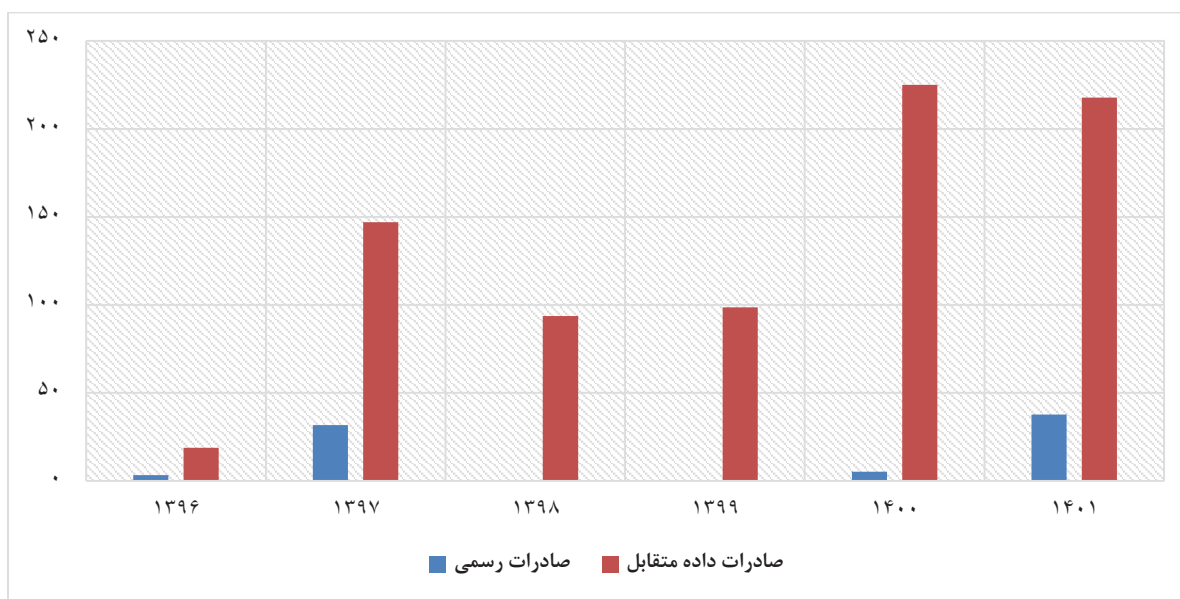
شکل ۹. نمودار صادرات رسمی دام سبک (میلیون دلار) [۱]



توضیح: ارقام گزارش شده مربوط به کد تعرفه ۴ رقمی ۰۱۰۴ است.

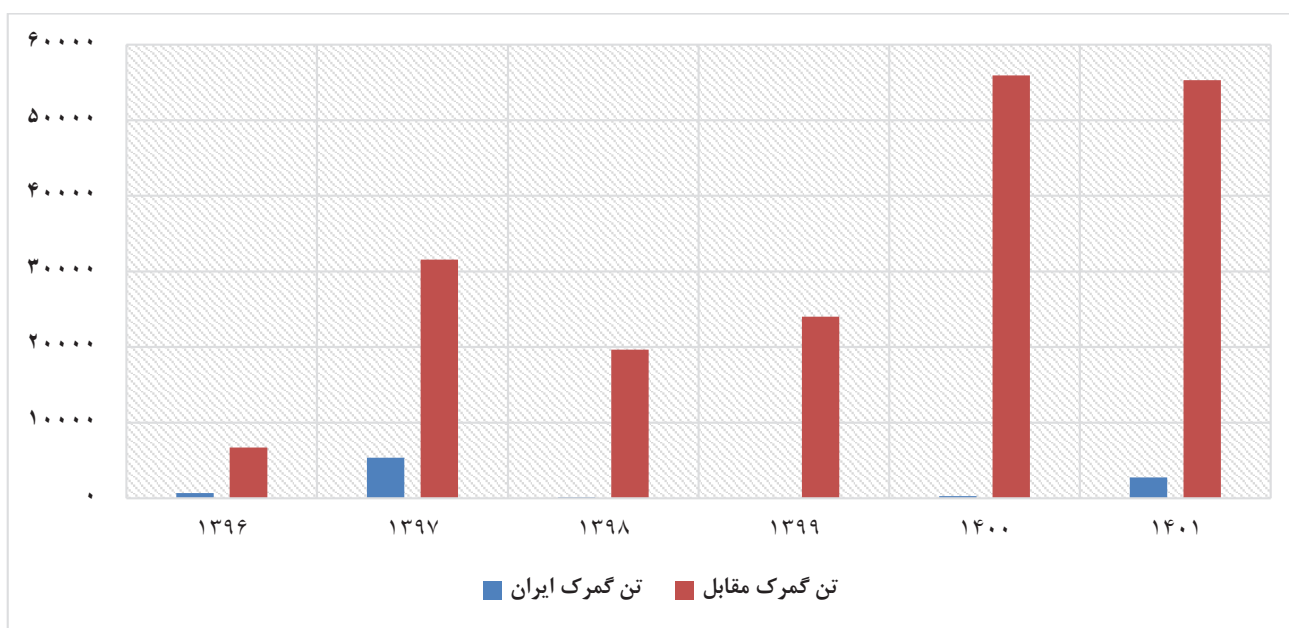
همان‌طور که در شکل ۹ مشخص است، در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵ که صادرات دام سبک آزاد بوده، میزان صادرات آن به حدود ۲۰۰ میلیون دلار (۴۰ هزار تن) رسیده است. در سال ۱۴۰۱ نیز صادرات دام برای مدت کوتاهی آزاد بوده و رقم ۳۷ میلیون دلار صادرات برای دام زنده ثبت شده است. اما نکته قابل توجه آن است که با نگاهی به داده‌های بین‌المللی به‌نظر می‌رسد همزمان با ممنوعیت صادرات رسمی دام، خروج دام سبک به‌صورت غیررسمی از کشور صورت گرفته است؛ زیرا کشورهای طرف تجاری ایران در این سال‌ها واردات دام از ایران را ثبت کرده‌اند.

شکل ۱۰. نمودار صادرات دام سبک‌زنده - گمرک ایران و گمرک کشورهای مقابل (میلیون دلار) [۱] [۲۶]



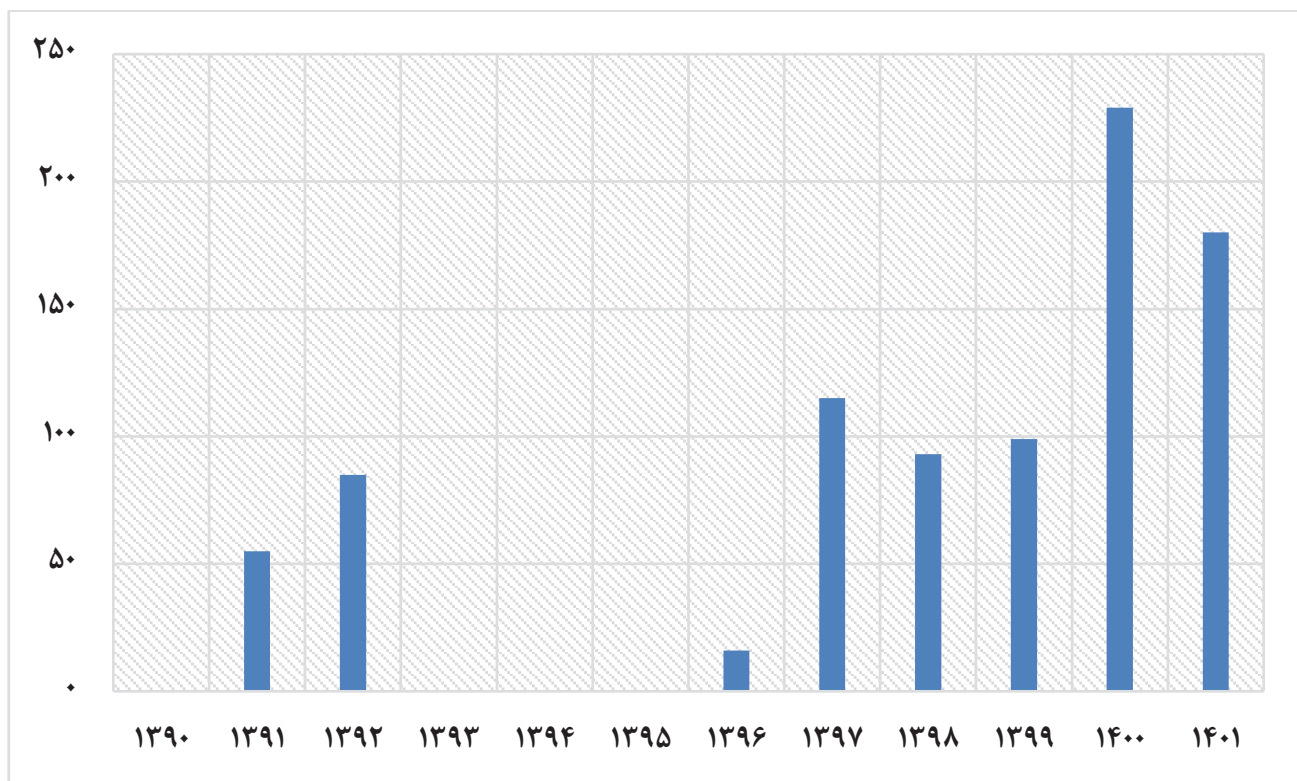
همان‌طور که در شکل ۱۰ مشخص است، در حالی که صادرات دام سبک‌زنده از گمرکات کشور ممنوع بوده، گمرکات سایر کشورها از ایران واردات کرده‌اند. برای اطمینان بیشتر در شکل ۱۱ صادرات به صورت وزنی برپایه تن صادراتی ایران نیز نشان داده شده است. داده‌های وزنی داده‌های ارزشی را تأیید می‌کند.

شکل ۱۱. نمودار صادرات دام سبک‌زنده - گمرک ایران و گمرک کشورهای مقابل (تن) [۱] [۲۶]



بنابراین می‌توان از اختلاف آمار صادرات ثبت شده ایران و واردات ثبت شده سایر کشورها به برآوردی از حداقل میزان قاقاق دام سبک‌زنده دست یافت.

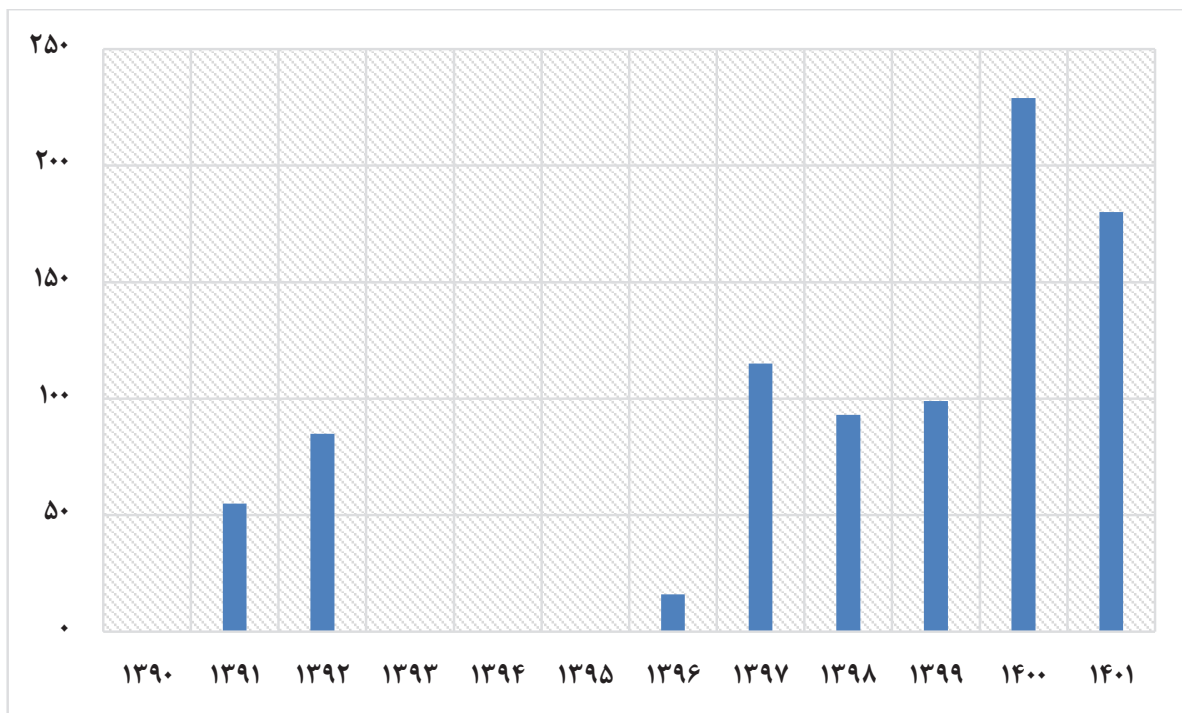
شکل ۱۲. نمودار برآورد قاچاق خروجی دام سبک زنده (میلیون دلار)



مأخذ: محاسبات پژوهش.

در شکل ۱۲ برآوردی از میزان قاچاق دام سبک ارائه شده است. همان‌طور که مشخص است، ممنوعیت صادرات دام سبک منجر به خارج نشدن آن از کشور نشده، بلکه به صورت غیررسمی خارج شده است. در مجموع از سال ۱۳۹۷ تا سال ۱۴۰۱ حدود هفتصد میلیون دلار قاچاق دام سبک از کشور صورت گرفته است. باید توجه داشت که این مقدار دارای کم‌برآوردی نیز بوده و بخشی از قاچاق دام زنده کشور به عراق و سایر کشورهای همسایه، در گمرک کشورهای مقابل نیز ثبت آماری نشده است و برآوردی از آن در دسترس نیست. بنابراین می‌توان مقادیر برآورد شده را حداقل مقدار قاچاق دانست. در شکل ۱۳ برآورد قاچاق خروجی برپایه هزارتن ارائه شده است که داده‌های ارزشی را تأیید می‌کند.

شکل ۱۳. نمودار برآورد قاقاق خروجی دام سبک‌زنده (هزار تن) [۲] [۲۶]



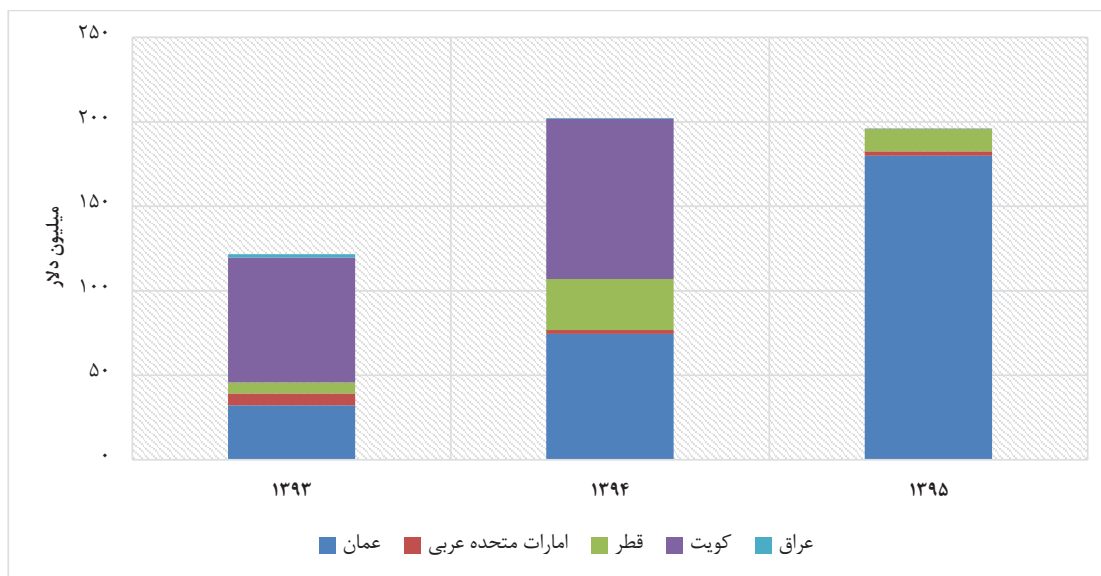
تقابل شکل ۹ و شکل ۱۲ در کنار یکدیگر، که یکی صادرات رسمی و دیگری صادرات غیررسمی دام را نشان می‌دهد، نیز جالب توجه است. همواره همزمان با کاهش صادرات رسمی یا صفر شدن آن، صادرات غیررسمی افزایش یافته است. در سال ۱۳۹۴ حدود ۲۰۲ میلیون دلار صادرات رسمی و در سال ۱۴۰۰ نیز حدود ۲۲۴ میلیون دلار صادرات غیررسمی برای دام زنده سبک ثبت شده است. بنابراین به نظر می‌رسد ظرفیت تولید دام سبک و دامداری‌های کشور به نحوی است که می‌تواند ۲۰۰ میلیون دلار یا بیش از آن صادرات دام زنده سبک داشته باشد. ممنوع کردن صادرات رسمی فقط باعث افزایش هزینه تجارت شده است؛ اما همان‌طور که مشخص است، نتوانسته است باعث خارج نشدن دام زنده از کشور شود. افزایش قیمت دلار و اختلاف قیمت بین دام زنده سبک در داخل و کشورهای همسایه نیز یکی از انگیزه‌های قاقاق دام به کشورهای همسایه است که در قسمت بعد بررسی می‌شود.

۵-۱. بررسی داده‌های قاقاق دام زنده به کشورهای همسایه بر پایه داده واردات کشورهای همسایه

کشورهای همسایه جنوبی ایران مقاصد اصلی دام زنده صادراتی ایران محسوب می‌شوند. در سال‌هایی که صادرات دام سبک آزاد بوده، صادرات ایران عمدتاً به این کشورها انجام شده است. یکی از موارد بسیار مهم در امر صادرات، حفظ بازارهای موجود است. باز و بسته کردن مکرر مسیر صادرات رسمی کشور برای یک کالا، بازارهای هدف را از دست می‌دهد و صادرکنندگان مجبورند برای حفظ بازار، به هر طریقی، صادرات غیررسمی را حفظ کنند.

نگاهی بر آمار صادرات رسمی کشور در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵، که صادرات رسمی دام آزاد بود، نشان می‌دهد که کشورهای عمان، امارات متحده عربی، قطر، کویت و عراق مقاصد دام صادراتی ایران بودند. پس از اعمال ممنوعیت صادرات نیز مجدداً براساس داده‌های گمرک مقابل، به جز عراق، همین کشورها مشاهده می‌شوند. به نظر می‌رسد حذف عراق نیز بیشتر ناشی از نبود اطلاعات گمرک آن کشور باشد.

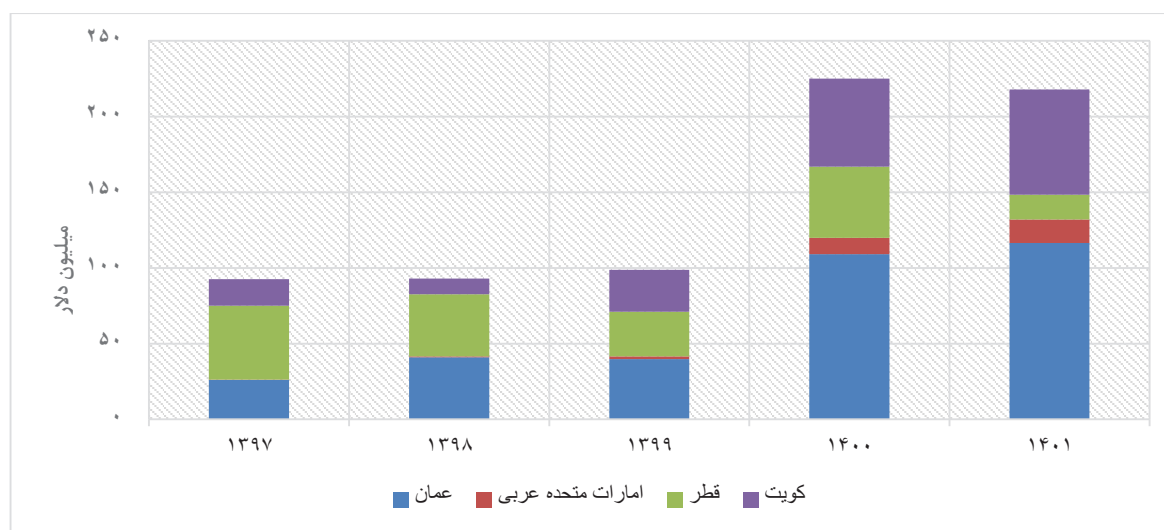
شکل ۱۴. نمودار صادرات رسمی دام سبک زنده به تفکیک کشورهای مقصد بر پایه گمرک ایران (میلیون دلار) [۲]



توضیح: صادرات کد تعرفه ۱۰۴.

همان‌طور که در شکل ۱۴ مشاهده می‌شود، عمان و کویت بزرگ‌ترین مقاصد صادراتی دام زنده ایران به شمار می‌روند. با ممنوع شدن تناوبی صادرات در سال‌های ۱۳۹۶ و ابتدای ۱۳۹۷ و ممنوعیت دائمی آن از سال ۱۳۹۷ به بعد، صادرات غیررسمی ایران همچنان به این کشورها ادامه داشته است.

شکل ۱۵. نمودار قاچاق خروجی دام سبک زنده به تفکیک کشورهای مقصد بر پایه گمرک کشورهای مقابل (میلیون دلار) [۲۶]



همان‌طور که در شکل ۱۵ مشاهده می‌شود، با اعمال ممنوعیت‌های صادراتی نیز مجدداً صادرات ایران به همان کشورها ادامه پیدا کرده است و همچنان عمان و کویت مهم‌ترین مقاصد صادراتی ایران محسوب می‌شوند.

نکته جالب توجه دیگر سهم ایران در بازار دام زنده وارداتی این کشورهاست. در سال ۲۰۲۱ (۱۴۰۰) عمان از ایران حدود ۱۰۹ میلیون دلار دام سبک زنده وارد کرده که چیزی حدود ۴۰ درصد کل واردات دام سبک زنده این کشور از کل جهان بوده است. برای امارات متحده عربی این رقم حدود ۱۰/۹ میلیون دلار و معادل حدود ۲۱ درصد واردات دام سبک این کشور است. برای قطر و کویت نیز این عدد در سال ۲۰۲۱ برابر ۴۷ و ۵۸ میلیون دلار و ۳۱ و ۲۸ درصد واردات این کشورها از این نوع دام را در بر می‌گیرد. در سال ۲۰۲۲ این رقم برای عمان افزایش یافته و به بیش از ۱۱۶ میلیون دلار، برای امارات نیز به ۱۵/۵ میلیون دلار، برای قطر به ۱۶ و برای کویت به ۶۹/۵ میلیون دلار رسیده است.

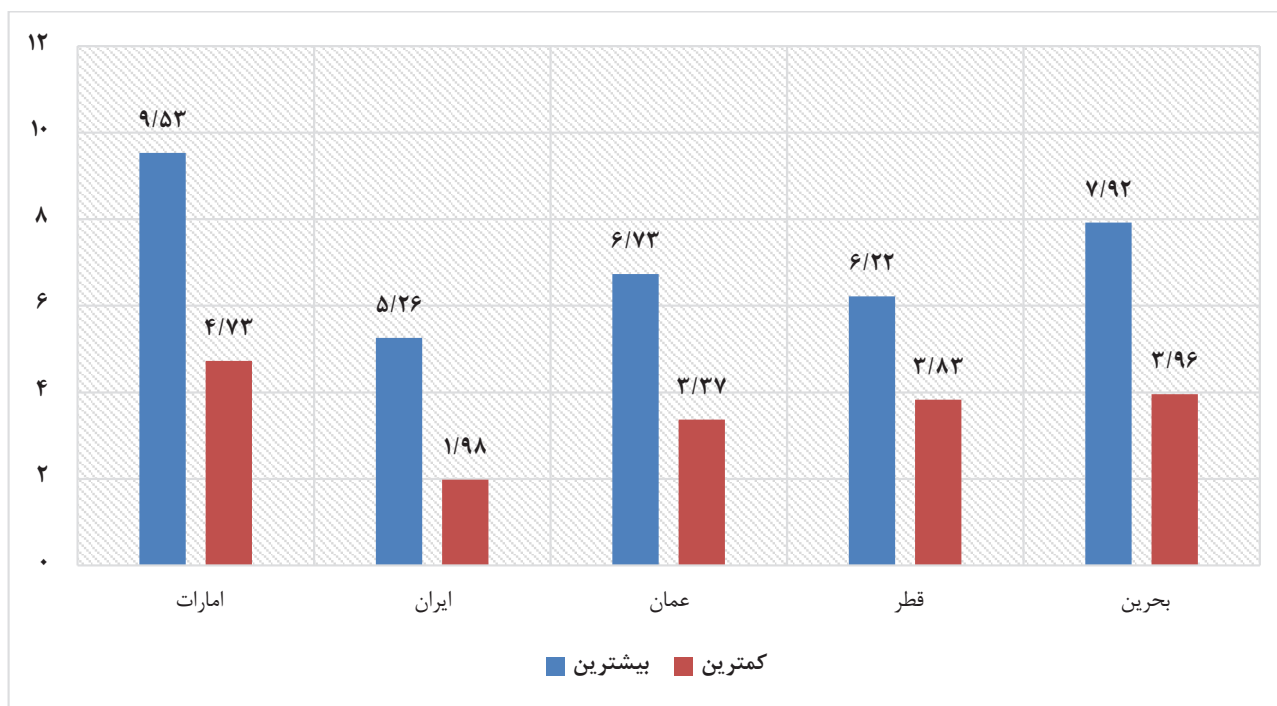
جدول ۴. واردات دام سبک زنده کشورها از ایران (میلیون دلار) [۲۷]

عمان		امارات متحده عربی		قطر		کویت		سال
واردات از ایران (میلیون دلار)	سهم ایران از بازار وارداتی	واردات از ایران (میلیون دلار)	سهم ایران از بازار وارداتی	واردات از ایران (میلیون دلار)	سهم ایران از بازار وارداتی	واردات از ایران (میلیون دلار)	سهم ایران از بازار وارداتی	
۲۶۰۱	۲۱۰۲	۵۰۱۱۱	۵۰۴	۴۸۰۷	۳۴۰۳	۱۷۰۷	۱۶۰۵	۱۳۹۷
۴۱	۲۳۰۱	۵۰۵۳۲	۱۰۵	۴۱۰۱	۳۲۰۹	۱۰۰۴	۶۰۷	۱۳۹۸
۳۹۰۸	۲۰۰۱	۱۰۷۲	۴۰۸	۲۹۰۶	۲۶۰۵	۲۷۰۵	۱۲۰۸	۱۳۹۹
۱۰۹	۳۹۰۵	۱۰۰۹	۲۰۰۶	۴۷	۳۱۰۳	۵۸۰۱	۲۷۰۹	۱۴۰۰
۱۱۶,۴۹		۱۵,۵۳		۱۶,۳۱		۶۹,۵۱		۱۴۰۱

همان‌طور که در جدول ۴ مشاهده می‌شود، ایران سهم بسیار مهمی از بازار دام سبک زنده در کشورهای مقصد واردات دارد. در سال ۱۴۰۰ ایران نزدیک به ۴۰ درصد بازار عمان را در اختیار داشته است. برای سایر کشورها نیز این عدد کمتر از ۲۰ درصد نبوده است. این موضوع نشان از نفوذ قابل توجه ایران در بازار این کشورها و تمایل زیاد آنها به دام وارداتی از ایران دارد که ممنوعیت‌های صادراتی می‌تواند آن را به شدت تحت تأثیر قرار دهد. گفتنی است، چنانچه صادرات دام زنده سبک به کرات دچار ممنوعیت نمی‌شد، ایران می‌توانست حضور خود را در بازار کشورهای همسایه گسترده‌تر کرده و نفوذ خود را پررنگ‌تر کند.

مقایسه قیمت دام زنده میان ایران و کشورهای همسایه می‌تواند انگیزه‌های قاقاق دام سبک از کشور را نشان دهد. در شکل ۱۶ کمترین و بیشترین قیمت هر کیلوگرم دام سبک در ایران و کشورهای همسایه در اسفندماه ۱۴۰۲ برپایه دلار آورده شده است. از آنجاکه دام سبک ایرانی به علت نژاد در کشورهای همسایه جزو گران‌ترین دام‌هاست، می‌توان این گونه نتیجه‌گیری کرد که باید قیمت دام سبک ایران در این شکل با بیشترین قیمت دام سبک در هر کشور مقایسه شود که نشان‌دهنده اختلاف بالای قیمت دام زنده ایرانی در کشورهای همسایه است.

شکل ۱۶. نمودار کمترین و بیشترین قیمت هر کیلو گرم دام سبک زنده در ایران و کشورهای همسایه در اسفندماه ۱۴۰۲ (دلار) [۲۸]



اختلاف قیمت داخل و خارج دام سبک زنده ایرانی در کنار افزایش قیمت دلار، انگیزه‌های قیمتی برای صادرات دام زنده به کشورهای هدف را افزایش داده و در کنار آن ممنوعیت صادرات، باعث قاچاق دام زنده سبک شده است. در حقیقت به نظر می‌رسد با توجه به نقش مهم ایران در بازارهای هدف صادراتی، ممنوع کردن صادرات دام زنده سبک، فقط هزینه صادرات را افزایش داده، اما نتوانسته است جلوی صادرات غیررسمی آن را بگیرد. در ادامه گزارش به پیامدهای قاچاق دام زنده و بسته بودن مسیر تجارت رسمی پرداخته می‌شود.

۲-۵. پیامدهای قاچاق دام سبک زنده

به طور کلی قاچاق برای هر کالایی، چه از نوع خروجی و چه از نوع ورودی آن، دارای پیامدهای بسیاری است. قاچاق ورودی نظارت بر کالای وارداتی (غیررسمی) را دچار مشکل می‌کند. این موضوع در خصوص کالاهای خوراکی و بهداشتی اهمیت بیشتری دارد؛ زیرا کالای ورودی ممکن است استانداردهای لازم را برای ورود به کشور نداشته باشد.

قاچاق خروجی نیز منجر به هدررفت منابع می‌شود. همچنین نظارت بر تولید و تقاضای داخلی را نیز با مشکل مواجه می‌کند. در خصوص دام سبک زنده، قاچاق خروجی دام می‌تواند تنظیم بازار دام زنده سبک و تنظیم بازار گوشت قرمز را با چالش مواجه کند و بر صنعت دامداری نیز مؤثر خواهد بود.

با وجود تأثیرات متعدد قاچاق بر صنعت دامداری، در این گزارش بر آثار اقتصادی ممنوعیت صادرات و پیامدهای آن بر قاچاق و تجارت خارجی بیشتر تأکید شده است. در حقیقت صادرات رسمی دام در مقابل قاچاق دام منافی دارد که دولت با ممنوع کردن آن، نه فقط نتوانسته است جلوی خروج دام از کشور را بگیرد، بلکه منافی را نیز از خود و مردم از لحاظ سیاستگذاری در این حوزه سلب کرده است. در این خصوص می‌توان به این موارد اشاره کرد:

۱-۲-۵. باز نگشتن ارز حاصل از صادرات دام زنده سبک

در حال حاضر، دولت مقررات سخت گیرانه‌ای را برای بازگشت ارز حاصل از صادرات اعمال می‌کند. این در حالی است که تحت چنین شرایطی، که بسیاری از صادر کنندگان کشور به علت پرونده‌های عدم بازگشت ارز با مشکل تعلیق کارت بازرگانی مواجه‌اند، به واسطه قاقاق دام از سال ۱۳۹۷ (از وقتی صادر کنندگان ملزم به رفع تعهد ارزی شده‌اند) دولت از حداقل ۷۵۰ میلیون دلار ارز که می‌توانست به چرخه تجارت رسمی کشور بازگردد، صرف نظر کرده است.

در صورت آزاد بودن صادرات رسمی دام و عرضه ارز حاصل از آن، دولت می‌تواند مدیریت بیشتری بر مصارف ارزی کشور داشته باشد. برای مثال، می‌تواند صادرات دام را منوط به واردات نوع دیگری از مواد غذایی کند. حال آنکه وقتی به جای صادرات قانونی، قاقاق رخ می‌دهد، دولت دیگر کنترلی بر حجم قاقاق از یک سو و درآمد ارزی حاصل از خروج دام از کشور از سوی دیگر ندارد.

۲-۲-۵. نبود کنترل بر نوع دام صادراتی

در حالی که گوشت قرمز گوسفندی یک محصول استراتژیک در ایران محسوب می‌شود و دولت نیز همواره تلاش در کنترل قیمت آن و اعطای یارانه‌های ارزی و غیر ارزی به منظور جلوگیری از افزایش قیمت آن دارد، ممنوع شدن صادرات رسمی و در کنار آن رشد صادرات غیر رسمی باعث می‌شود تا عملاً دولت هیچ گونه کنترلی بر نوع دام صادراتی نداشته باشد. خروج دام مولد از کشور، ممکن است پیامدهای جبران ناپذیری بر صنعت دامداری کشور داشته باشد.

۳-۲-۵. دریافت نکردن عوارض صادراتی

اساساً وضع عوارض صادراتی، خود می‌تواند مشوق قاقاق باشد. بنابراین سیاستگذار در تعیین عوارض صادراتی باید توجه داشته باشد که میزان عوارض به نحوی وضع شود که منجر به تشویق مسیرهای غیر رسمی صادرات نشود. در صورتی که به جای ممنوعیت صادرات، به گونه‌ای عوارض وضع می‌شد که هزینه آن از هزینه‌های قاقاق بالاتر نبود، دولت می‌توانست درآمد کسب کند؛ بنابراین می‌توان گفت طی این سال‌ها دولت از این درآمد صرف نظر کرده است.

۴-۲-۵. هدر رفت منابع ارزی یارانه‌ای برای نهاده‌های دامی

در حال حاضر، نهاده‌های دامی از کالاهایی محسوب می‌شوند که ارز با نرخ ترجیحی دریافت می‌کنند. در صورتی که آزاد گذاشتن صادرات دام سیاست کشور باشد، قاعدتاً نباید ارز با نرخ ترجیحی به نهاده‌های دامی اختصاص داده شود. هر چند باید توجه داشت که سهم دام سبک از نهاده‌های دامی با ارز ترجیحی نسبت به دام سنگین بسیار کمتر است، باین حال همچنان بخشی از این صنعت، نهاده با ارز ترجیحی دریافت می‌کند. صادرات دام به صورت غیر رسمی به معنی خروج ارز ترجیحی اختصاص داده شده به این نهاده‌ها و در نتیجه هدر رفت منابع ارزی در این زمینه است. یعنی زمانی که سیاستگذار صادرات دام را آزاد می‌کند، می‌تواند از طریق عوارض صادراتی معادل ارز ترجیحی پرداختی را از صادر کننده دریافت کند، اما وقتی صادرات دام ممنوع است، به خیال آنکه دام صادر نمی‌شود، منافع ناشی از تخصیص ارز ترجیحی به صادر کننده یا مصرف کننده خارجی می‌رسد.

۵-۲-۵. از بین رفتن بخشی از دام زنده سبک به واسطه فرایند پر مخاطره خروج غیر رسمی

خروج غیر رسمی دام به معنای قاقاق دام و فعالیتی خلاف قانون است؛ به همین دلیل با خطرهایی نیز مواجه است. همین خطرها باعث از بین رفتن بخشی از دام زنده کشور می‌شود. برای مثال، در موارد متعددی در سواحل جنوبی کشور، لاشه دام سبک یافت شده که ناشی از تخلیه دام زنده سبک در آب‌های خلیج فارس به منظور فرار از مأموران مبارزه با قاقاق بوده است [۲۹].

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



در این گزارش با نگاهی بر سیاست‌های تنظیم بازار گوشت قرمز، اثر ممنوعیت صادرات بر قاچاق دام سبک بررسی شد. در این قسمت با توجه به مباحث مطروحه، ابتدا جمع‌بندی صورت می‌گیرد و سپس توصیه‌های سیاستی ارائه می‌شود.

نتایج بررسی‌های این گزارش چند روند کلی را در خصوص بازار گوشت قرمز نشان می‌دهد:

(الف) افزایش عرضه در کنار کاهش مصرف: در حالی که مصرف گوشت قرمز به‌طور مستمر کاهش یافته، عرضه آن افزایش یافته است. این مازاد عرضه نه از جنبه افزایش تولید بوده، بلکه بخشی از آن ناشی از عرضه بیشتر دام به کشتارگاه‌ها به‌علت مقرون‌به‌صرفه نبودن صنعت دامداری است.

(ب) تغییر قیمت نسبی دام زنده سبک به گوشت گوسفند به نفع گوشت گوسفند: در ۶ سال اخیر روند قیمتی گوشت گوسفند و دام سبک به‌نحوی بوده که قیمت نسبی گوشت گوسفند در داخل نسبت به دام سبک افزایش یافته است.

(ج) افزایش عرضه دام در خارج از کشتارگاه: براساس گزارش مرکز آمار ایران، روند عرضه دام برای ذبح در خارج از کشتارگاه افزایشی بوده است.

(د) تغییرات بسیار زیاد در سیاست‌های قیمتی و صادراتی دام سبک: دام سبک و گوشت قرمز از سال ۱۳۹۰ به بعد به‌طور پیوسته دچار تغییرات در سیاستگذاری شده‌اند. به‌خصوص صادرات و واردات دام در برخی موارد در یک سال برای چند بار آزاد و ممنوع شده؛ در حالی که کنترل قیمت بازار از توجیهاتی است که برای این آزادی و ممنوعیت‌های متناوب بیان شده است. آمار مرکز آمار نشان می‌دهد این سیاست‌ها در رسیدن به هدف خود کامیاب نبوده‌اند و تورم گوشت تقریباً مانند تورم دیگر مواد خوراکی و بیش از تورم شاخص کل بوده است.

(ه) سهم بالای دام صادراتی ایران در بازار کشورهای همسایه: نتایج محاسبات نشان می‌دهد که کشورهای همسایه ایران مقاصد اصلی صادراتی دام سبک زنده ایران بوده و در کنار آن، دام صادراتی ایران به این کشورها سهم عمده‌ای از بازار دام‌های وارداتی را داراست.

(و) ممنوع شدن صادرات دام منجر به قاچاق صادراتی دام شده است: بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد که با توجه به اختلاف ارزش ریالی و دلاری دام، ایجاد ممنوعیت برای صادرات دام سبک، منجر شده است تا این دام از مسیرهای غیررسمی به بازارهای هدف خود صادر شود.

بنابراین، آنچه از بررسی وضعیت سیاستگذاری در بازار گوشت قرمز و در نتیجه دام سبک در کشور به دست می‌آید، آن است که سیاستگذاری نامناسب در این زمینه، علاوه بر آنکه در کنترل قیمت بازار ناتوان بوده، منجر به تقویت صنعت دامداری و دامپروری در کشور نشده و پیامدهای منفی مانند خروج دام به‌طور غیررسمی از کشور و کاهش شفافیت در آمار تولید و عرضه در این صنعت و در نتیجه صنعت دامداری را به‌همراه داشته است.

در حالی که مصرف گوشت قرمز در کشور روندی کاهشی در پیش گرفته بود، می‌توانست از مازاد ظرفیت تولید گوشت قرمز در راستای صادرات آن استفاده شود. در حقیقت عاملی که سیاستگذار به آن توجه نداشته، این است که همان‌گونه که نرخ تورم گوشت قرمز نشان می‌دهد، قیمت گوشت قرمز در داخل کشور متناسب با مابه‌ازای صادراتی آن تغییر می‌کند. آنچه باعث افزایش قیمت گوشت قرمز شده، کمبود عرضه نبوده، بلکه شرایط کلی تورمی اقتصاد بوده است. تغییر روند قیمتی گوشت قرمز نشان می‌دهد که حتی اختصاص یارانه‌های مستقیم به آن، مانند آنچه در سال ۱۳۹۷ رخ داد، نیز نتوانست قیمت آن را کنترل کند. در چنین شرایطی، همزمان با افزایش نرخ ارز، که باعث افزایش قیمت گوشت قرمز نیز شده، سیاستگذار در اولین اقدام مانع صادرات دام زنده شده است. این در حالی است که چنین اقدامی نه منجر به کنترل قیمت گوشت

قرمز در داخل شده، نه به قطع صادرات دام زنده به بازارهای هدف صادراتی انجامیده است.

نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که از سال ۱۳۹۳ به بعد در مجموع حدود دویست تا سیصد میلیون دلار ظرفیت سالیانه صادرات دام زنده به کشورهای همسایه وجود داشته که در سال‌های منع صادرات رسمی آن، منجر به خروج غیررسمی و قاچاق دام شده است. همچنین کشورهای همسایه حدود ۲۰ تا ۴۰ درصد از نیاز دام وارداتی خود را از ایران تأمین می‌کنند. اکنون پرسشی که پیش می‌آید آن است که اساساً تحت چه منطقی باید کشوری بازار هدف صادراتی خود را با سیاست‌های ممنوعیت صادرات به این صورت از دست بدهد؟ در حالی که با آزاد بودن صادرات دام زنده، صنعت دامداری کشور می‌توانست شکوفایی بیشتر و به همراه آن رشد و توسعه بیشتری داشته باشد و نفوذ و حضور خود را در بازارهای هدف صادراتی افزایش و بازارهای هدف خود را به کشورهای دیگری گسترش دهد، ممنوعیت صادرات باعث شده تا صادرات (غیررسمی) به این کشورها از اندازه مشخصی فراتر نرود و در کنار آن ضمن تلف شدن دام زنده در فرایند خروج غیررسمی، صنعت دام سبک کشور نیز به رشد و شکوفایی موردنظر نرسد.

جدول ۵. جدول توصیه‌های سیاستی

ردیف	توصیه		توصیه سیاستی	دستگاه متولی	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	اصلاح	تداوم				
۱			اجرای سیاست عدم ممنوعیت صادرات دام زنده	وزارت جهاد کشاورزی و وزارت صنعت، معدن و تجارت	کوتاه‌مدت	تغییرات متناوب سیاست‌ها امکان برنامه‌ریزی تولید را از دامداری می‌گیرد. با عدم به‌کارگیری سیاست‌های مبتنی بر ممنوعیت صادرات دام دامدار می‌تواند با توجه به تقاضای بازار داخلی و خارجی به تولید دام بپردازد.
۲			اصلاح نرخ ارز نهاده‌های دامی	وزارت صنعت، معدن و تجارت	کوتاه‌مدت	دولت با ارائه ارز ترجیحی به نهاده‌های دامی باعث تولید دام با قیمت پایین‌تر می‌شود، اما قاچاق دام به خارج از کشور باعث عدم بهره‌گیری جمعیت هدف از این سیاست می‌شود. به این ترتیب پیشنهاد می‌شود حمایت از قدرت خرید مصرف‌کنندگان از روش‌های دیگر صورت گیرد.

منابع و مأخذ



[۱] مرکز آمار ایران

[Online]. Available: <https://amar.org.ir/>

[۲] گمرک جمهوری اسلامی ایران

[Online]. Available: <https://irica.ir/index.php>.

[۳] س.ت.ت. ایران، نامه شماره ۴۲۶۵-۲۱۰-۹۱- تاریخ: ۱۳۹۱/۸/۱۷.

[۴] قدس آنلاین، گوسفندهای ایرانی به امارات و ترکیه می‌روند و گوسفندهای پاکستانی و چینی به ایران، ۱۳۹۰/۰۷/۱۹

[Online]. Available: B2n.ir/hr7315.

[۵] آ. خبر، رئیس اتحادیه گوشت گوسفندی استان تهران: صادرات دام سبک به طور تدریجی بر قیمت گوشت اثر می‌گذارد

[Online]. Available: B2n.ir/pr9589.

[۶] وزارت صنعت، معدن و تجارت - وزیر - شماره: ۶۰/۵۸۴۸۵ - تاریخ: ۱۳۹۷/۳/۱.

[۷] بخشنامه شماره ۶۹/۲۷۲۲۰۰ گمرک.

[۸] تصویب‌نامه شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی - شماره ۱۵۲۱۴/۰۲۰۰ - تاریخ: ۱۴۰۰/۰۷/۱۴

[۹] ایسنا، واردات گوشت از سقف مجاز عبور کرد واردات ۷ هزار تن گوشت مازاد بر نیاز

[Online]. Available: B2n.ir/yk3619.

[۱۰] آزادی واردات انواع گوشت ابلاغ شد

[Online]. Available: <https://www.parsnamaddata.com/ruleview-4518.html>.

[۱۱] ایسنا، توضیحات گمرک درباره اخذ عوارض صادرات دام زنده

[Online]. Available: B2n.ir/zh9992.

[۱۲] ایسنا، محدودیت‌های صادراتی ابلاغ شد/لیست کامل کالاهای مشمول

[Online]. Available: B2n.ir/hg7998.

[۱۳] ایسنا، اجرای طرح تأمین گوشت قرمز از منابع داخلی به منظور کاهش قیمت

[Online]. Available: B2n.ir/yq7333.

[۱۴] ایسنا، توضیحات گمرک درباره اخذ عوارض صادرات دام زنده

[Online]. Available: B2n.ir/nh8472.

[۱۵] ایسنا، از سرگیری صادرات دام زنده پس از وقفه چندماهه

[Online]. Available: B2n.ir/my3764.

[۱۶] خ. مهر، صادرات دام زنده از بنادر خوزستان ممنوع شد

[Online]. Available: B2n.ir/td7846.

[۱۷] ایسنا، صادرات دام ممنوع شد

[Online]. Available: B2n.ir/bm6013.

[۱۸] خ. مهر، نامه‌نگاری وزیر صمت درباره صادرات دام سبک/صادرات ممنوع شود!

[Online]. Available: B2n.ir/mg2277.

[۱۹] خ. مهر، صادرات دام زنده آزاد شد

[Online]. Available: B2n.ir/gz9163.

[۲۰] خ. مهر، صادرات دام زنده ممنوع شد

[Online]. Available: B2n.ir/fr9533.

[۲۱] خ. مهر، صادرات دام زنده آزاد شد/ جزئیات مصوبات شورای قیمت گذاری

[Online]. Available: B2n.ir/be4417.

[۲۲] انتخاب، سرپرست وزارت جهاد کشاورزی: تا بازار داخل به ثبات نرسد صادرات دام زنده ممنوع است/ مخالف قطعه‌بندی گوشت نیستیم

[Online]. Available: B2n.ir/zk8092.

[۲۳] ایسنا، واردات بدون محدودیت دام زنده توسط مرز نشینان مجاز شد

[Online]. Available: B2n.ir/fq8203.

[۲۴] شبکه خبری و اطلاع‌رسانی بین‌المللی صنعت مرغ‌داری و دام‌پروری

[Online]. Available: <https://itpnews.com/persian/>

[۲۵] خ. تسنیم، افت سرانه مصرف گوشت قرمز/ کاهش ۵۰ درصدی سهم کشتارگاه‌ها در عرضه گوشت + نمودار

[Online]. Available: B2n.ir/dd5312.

[26] Trademap، [Online]. Available: <https://www.trademap.org/Index.aspx>.

[27] WITS (World Integrated Trade Solution) ، [Online]. Available: <https://wits.worldbank.org/>

[28] SELINA WAMUCII، [Online]. Available: <https://www.selinawamucii.com/>

[۲۹] ع. ایران، ماجرای لاشه گوسفندان در ساحل قشم چه بود؟ (+فیلم)

[Online]. Available: B2n.ir/kr6634.

گزیده سیاستی

کاهش مصرف گوشت قرمز به دنبال کاهش قدرت خرید مصرف‌کننده و افزایش قیمت آن به دنبال تورم کلی اقتصاد بوده است؛ اما سیاستگذار به اشتباه صادرات را ممنوع کرده که این امر صنعت دام سبک کشور را تضعیف کرده و قاچاق آن را افزایش داده است. آزادسازی صادرات این بخش توصیه می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir