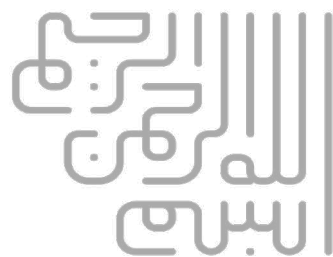


اصلاح نرخ ارز ترجیحی واردات نهاده‌های دامی: ریسک‌ها و الزامات اجرایی برای حفظ تولید و امنیت غذایی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۷/۲۸
Publish Date: 2026/10/20



عنوان: اصلاح نرخ ارز ترجیحی واردات نهاده‌های دامی: ریسک‌ها و الزامات اجرایی برای حفظ تولید و امنیت غذایی
تهیه و تدوین (Author): رضا شاکری بستان آباد (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)
واژه‌های کلیدی: ارز ترجیحی، نهاده‌های دامی، امنیت غذایی
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21990>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12023.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

شماره مسلسل: ۲۱۹۹۰

کد موضوعی: ۲۵۰

عنوان: اصلاح نرخ ارز ترجیحی واردات نهاده‌های دامی: ریسک‌ها و الزامات اجرایی برای حفظ تولید و امنیت غذایی

نوع گزارش: طرح/لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☒، پیش‌نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

مدیر مطالعه: حجت ورمزیاری

ناظران علمی: میثم پیله‌فروش، سید محسن علوی منش، حبیب‌اله ظفریان ریگی

اظهار نظر کنندگان: میثم خسروی (مشاور معاونت پژوهش‌های اقتصادی)، محمدرضا

عبداللہی (دفتر مطالعات اقتصادی، گروه اقتصاد کلان و مدل‌سازی)، محمدباقر امتی (دفتر

مطالعات اجتماعی، گروه رفاه و تأمین اجتماعی)

گرافیک و صفحه‌آرایی: حمیده سادات وفایی

ویراستار ادبی: مژگان کاظمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۱۰/۱۵



فهرست مطالب

۷	چکیده.....
۸	خلاصه مدیریتی.....
۱۰	۱. مقدمه.....
۱۰	۲. حذف یارانه تولید و انتقال آن به مصرف کننده.....
۱۲	۳. بازخوانی تجربه افزایش نرخ ارز ترجیحی نهاده‌های دامی در سال ۱۴۰۱.....
۱۳	۴. ارزیابی آثار سیاست ارز ترجیحی بر قیمت واقعی محصولات دامی.....
۱۵	۵. عدم رفع نارسایی‌های زنجیره ارزش محصولات دامی با اصلاح ارز ترجیحی.....
۱۷	۶. مقایسه سبد کالا برگ و سبد مطلوب غذایی و ریسک کاهش تقاضای خانوارها.....
۲۲	۷. پیامدها و ریسک‌های سیاست اصلاح ارز ترجیحی.....
۲۲	۷-۱. آثار اصلاح ارز ترجیحی بر قیمت‌های نسبی محصولات کشاورزی.....
۲۶	۷-۲. آثار اصلاح ارز ترجیحی بر قیمت‌های نهاده‌های دامی و پیامدهای آن بر هزینه تولید.....
۲۹	۷-۳. برآورد ناقص آثار تورمی، بازتولید چرخه معیوب مداخله و ریسک تضعیف تولید داخلی.....
۳۰	۷-۴. ریسک عدم تأمین سرمایه در گردش تولیدکنندگان محصولات دامی.....
۳۱	۸. جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۳۲	۸-۱. ایجاد فضای روانی اطمینان‌بخش و تقویت سرمایه اجتماعی در فرایند اصلاح سیاست.....
۳۳	۸-۲. لزوم احتیاط راهبردی در اجرای اصلاح ارز ترجیحی و صیانت از تولید داخلی.....
۳۳	۸-۳. گذار از تأمین ارزی به خودکفایی نهاده‌ای در زنجیره تولید گوشت.....
۳۳	۸-۴. تضمین نقدینگی و حمایت از تولیدکنندگان دام و طیور.....
۳۳	۸-۵. هدایت منابع ارزی به سرمایه‌گذاری پایدار در زنجیره ارزش کشاورزی.....
۳۴	۸-۶. هم‌زمانی حمایت از مصرف‌کننده و حفظ صرفه اقتصادی تولید.....
۳۴	۸-۷. اصلاح الگوی کشت و توسعه کشت قراردادی.....
۳۴	۸-۸. حذف واسطه‌های غیر ضرور و اصلاح ساختارهای معیوب توزیع در بخش کشاورزی.....
۳۵	۸-۹. رفع انحصار در واردات نهاده‌های دامی.....
۳۵	۸-۱۰. تنوع‌بخشی به سبد خوراک دام در کشور.....
۳۵	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

- جدول ۱. مقایسه سبد کالا بزرگ با سبد مطلوب غذایی؛ تغییرات قیمت و افزایش هزینه پس از اصلاح سیاست ارزی (بهمن ماه ۱۴۰۴) (به ازای هر نفر در ماه)..... ۲۱
- جدول ۲. تغییر قیمت نهاده‌های دامی بعد از اصلاح ارز ترجیحی..... ۲۷
- جدول ۳. مقایسه هزینه خوراک یک قطعه مرغ زنده در قبل و بعد از اجرای سیاست اصلاح ارز ترجیحی..... ۲۷
- جدول ۴. مقایسه هزینه خوراک یک کیلو گوشت دام سنگین زنده در قبل و بعد از اجرای سیاست اصلاح ارز ترجیحی..... ۲۸

فهرست شکل‌ها

- شکل ۱. نمودار وزن قابل مصرف لاشه‌های انواع دام ذبح‌شده در کشتارگاه‌های کشور..... ۱۳
- شکل ۲. نمودار روند قیمت دلاری مرغ و تخم مرغ..... ۱۴
- شکل ۳. نمودار رابطه مبادله بین گندم و نهاده‌های دامی..... ۲۳



اصلاح نرخ ارز ترجیحی واردات نهاده‌های دامی: ریسک‌ها و الزامات اجرایی برای حفظ تولید و امنیت غذایی

چکیده



هدفمندسازی منابع کلانی که سالیانه و به صورت یک‌بارمصرف به واردات نهاده‌های دامی اختصاص داده می‌شود، با هدف ارتقای بهره‌وری و انتفاع هم‌زمان تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر در سیاست‌گذاری بخش کشاورزی به شمار می‌رود. با این حال، تجربه نشان داده که هرگونه اصلاح سیاستی بدون پیش‌بینی الزامات نهادی و تولیدمحور، نه تنها به تحقق اهداف تعیین شده نمی‌رسد، بلکه می‌تواند پیامدهای منفی و بعضاً جبران‌ناپذیری برای تولید، تورم و امنیت غذایی کشور به همراه داشته باشد.

در این چارچوب، تصمیم دولت در جایگزینی ارز ترجیحی با پرداخت کالابرگ به مصرف‌کنندگان، نباید سبب بی‌توجهی به اجرای تکالیف قانونی از جمله، بند «پ» ماده (۳۳) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، مبنی بر انتقال تدریجی حمایت‌ها به انتهای زنجیره تولید و بند «۷» و «۱۹» [سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی](#)، باشد. اجرای این سیاست بدون توجه به الزامات حمایتی از تولید، می‌تواند بازتولید چرخه معیوب مداخله و واردات، تضعیف تولید داخلی و آسیب به امنیت غذایی، تضعیف قیمت‌های نسبی محصولات راهبردی و تثبیت یا تعمیق شکاف مصرف با سبد مطلوب غذایی را به دنبال داشته باشد.

پیشنهاد این مطالعه، تدوین «بسته جامع حمایت از تولید کشاورزی» با محوریت ایجاد فضای روانی اطمینان‌بخش، گذار از تأمین ارزی به خودکفایی در تولید نهاده‌ها، تضمین نقدینگی، هم‌زمانی حمایت از مصرف‌کننده و حفظ صرفه اقتصادی تولید، توسعه کشت قراردادی، اصلاح ساختارهای معیوب توزیع در بخش کشاورزی، رفع انحصار در واردات نهاده‌های دامی و تنوع بخشی به سبد خوراک دام در کشور است.



خلاصه مدیریتی

■ بیان / شرح مسئله

هدفمندی منابع قابل توجهی که هر ساله به صورت یک‌بار مصرف صرف واردات نهاده‌های دامی می‌شود، با هدف افزایش بهره‌وری و تأمین منافع پایدار برای تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان، ضرورتی بنیادین در سیاستگذاری اقتصادی است. با این حال، هرگونه اصلاح سیاستی در صورت بی‌توجهی به الزام‌های نهادی، تولیدی، نه تنها به بهبود عملکرد منجر نخواهد شد، بلکه می‌تواند پیامدهای منفی و بعضاً جبران‌ناپذیری به همراه داشته باشد. تصمیم دولت مبنی بر اصلاح ارز ترجیحی نهاده‌های دامی و جایگزینی آن با پرداخت کالا برگ به مصرف‌کنندگان، فراتر از تأثیر بر چند قلم کالای اساسی، می‌تواند بر کل ساختار تولید بخش کشاورزی، تورم و امنیت غذایی کشور اثرگذار باشد. به طوری که تجربه تاریخی اقتصاد ایران، به ویژه تجربه سال ۱۴۰۱، نشان می‌دهد در صورت فقدان الزام‌های نهادی و نظارتی، می‌تواند به پیامدهایی چندگانه نظیر تورم فراگیر و تضعیف تولید داخلی منجر شود.

■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ضرورت توجه به اسناد بالادستی کشور

بند «پ» ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت به صراحت دولت را مکلف کرده است که تا پایان اجرای برنامه، نسبت به انتقال تدریجی حمایت‌ها به انتهای زنجیره تولید اقدام کند. همچنین بند «۷» سیاستهای کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۱۴ نیز بر اختصاص مدیریت منابع ارزی با تأکید بر تأمین نیازهای تولید ملی و کارآفرینی اشعار دارد.

پیامدها و ریسک‌های اجرای سیاست ارز ترجیحی

۱. آثار اصلاح ارز ترجیحی بر قیمت‌های نسبی محصولات کشاورزی

در فرایند اصلاح ارز ترجیحی و قیمت نهاده‌ها، حفظ تعادل در قیمت‌های نسبی محصولات کشاورزی، به ویژه میان گندم و دانه‌های روغنی، اهمیت زیادی دارد. چنانچه قیمت تضمینی گندم متناسب با هزینه‌های تولید و قیمت محصولات جایگزین تعدیل نشود، این تعادل برهم می‌خورد و انگیزه‌های تولیدی تغییر می‌کند. در نتیجه ممکن است کشاورزان گندم تولیدی خود را به جای عرضه در زنجیره آرد و نان، به بازار خوراک دام هدایت کنند که می‌تواند عرضه داخلی گندم را کاهش داده و نیاز کشور به واردات را افزایش دهد.

۲. ریسک تضعیف تولید داخلی و آسیب به امنیت غذایی

این نگرانی وجود دارد که اتخاذ رویکرد اتکای گسترده به واردات با هدف تنظیم قیمت‌ها در بازار داخلی در دستور کار قرار گیرد که ممکن است در کوتاه مدت به مهار ظاهری قیمت‌ها منجر شود، اما در میان مدت تضعیف ظرفیت‌های تولیدی کشور و افزایش وابستگی به واردات کالاهای اساسی را به همراه دارد.

۳. ریسک عدم تأمین سرمایه در گردش تولیدکنندگان محصولات دامی

با اصلاح ارز ترجیحی، هزینه‌های تولید و در نتیجه سرمایه در گردش مورد نیاز تولیدکنندگان کشاورزی افزایش می‌یابد. هر چند بنابر مصوبه «بسته حمایت از صنایع» هیئت وزیران مقرر شده تا تسهیلات بانکی در این زمینه تخصیص یابد؛ اما در اجرای طرح پیشنهادی دولت چندین ریسک بالقوه اجرایی شامل ریسک اعتبارسنجی دامداران خرد، تأمین وثیقه و ضامن برای ضمانت‌نامه، عدم پذیرش دارایی منقول به عنوان وثیقه و ریسک عدم مشارکت واردکنندگان عمده در طرح فروش اعتباری به دامداران وجود دارد و نگرانی جدی برای تداوم چرخه تولید ایجاد کرده است.

۴. ریسک تثبیت یا تعمیق شکاف مصرف خانوارها با سبد مطلوب غذایی

نتایج حاکی از آن بود که کالا برگ قادر به تعدیل افزایش هزینه‌ها در سطحی حداقلی از مصرف بوده و با تحقق سبد مطلوب غذایی فاصله دارد.

این شکاف میان مقادیر سبد کالابرگ و استانداردهای تغذیه‌ای، بیانگر آن است که این سیاست ممکن است نیازهای واقعی تغذیه‌ای خانوارها را تضمین نکند و در صورت تداوم، خطر تثبیت الگوی مصرف ناکافی را در پی داشته باشد.

■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس نتایج مطالعه، حمایت هدفمند از تولید، اصلاح نظام توزیع و نظارت و تمرکز جدی بر افزایش بهره‌وری در زنجیره تولید، مسیری است که می‌تواند به طور هم‌زمان سه هدف کلیدی حفظ و تقویت تولید داخلی، حمایت پایدار از مصرف‌کننده و رهایی دولت از تعهدات بودجه‌ای فزاینده را محقق سازد. با توجه به تصمیم اتخاذ شده مبنی بر اجرای این سیاست، شایسته است دولت ظرف مدت یک ماه نسبت به تدوین «بسته جامع حمایت از تولید بخش کشاورزی» اقدام کند؛ بسته‌ای که محورهای اساسی آن باید شامل موارد زیر باشد:

۱. ایجاد فضای روانی اطمینان بخش و تقویت سرمایه اجتماعی در فرایند اصلاح سیاست

- موضع‌گیری روشن و پایدار دولت در خصوص سیاست‌های حمایتی و قیمت محصولات اساسی،
- طراحی و اعلام صریح بسته‌های جبرانی مشخص برای تولیدکنندگان با زمان‌بندی شفاف،
- توانمندسازی اتحادیه‌ها و تشکلهای تولیدی برای عرضه مستقیم و حذف واسطه‌های غیر ضروری.

۲. گذار از تأمین ارزی به خودکفایی نهاده‌ای در زنجیره تولید گوشت

- اختصاص هدفمند منابع ارزی به تولید داخلی نهاده‌ها در مناطق دارای مزیت خودکفایی،
- توسعه کشاورزی قراردادی با پیوند مستقیم تولیدکنندگان نهاده، واحدهای دام و طیور و صنایع مرتبط،
- احیا و بهره‌برداری پایدار از مراتع با مشارکت عمومی - خصوصی برای کاهش وابستگی به نهاده‌های وارداتی.

۳. تضمین نقدینگی و حمایت از تولیدکنندگان دام و طیور

- هدفمند کردن تسهیلات مالی برای بهره‌برداران خرد و متوسط و استفاده از وثایق منعطف و تضامین زنجیره‌ای،
- ایجاد سازوکار هماهنگ میان بانک‌ها، وزارت جهاد کشاورزی و اتحادیه‌ها برای مدیریت منابع مالی،
- اطلاع‌رسانی شفاف و مستمر به تولیدکنندگان درباره تخصیص نقدینگی، زمان‌بندی و شرایط تحویل نهاده‌ها.

۴. هدایت منابع ارزی به سرمایه‌گذاری پایدار در زنجیره ارزش کشاورزی

- سرمایه‌گذاری در افزایش بهره‌وری محصولات زراعی و ضریب تبدیل خوراک دام و طیور با فناوری‌های نوین،
- توسعه پروژه‌های بلندمدت نظیر یکپارچه‌سازی اراضی و ایجاد مناطق ویژه خودکفایی محصولات اساسی،
- استفاده از منابع ارزی و صندوق توسعه ملی برای سرمایه‌گذاری پایدار و کاهش وابستگی به واردات نهاده‌ها.

۵. هم‌زمانی حمایت از مصرف‌کننده و حفظ صرفه اقتصادی تولید

- اجتناب از سرکوب قیمت‌ها و اعمال قیمت‌های دستوری که رابطه مبادله را به زیان تولید تغییر دهد.

۶. اصلاح الگوی کشت و توسعه کشت قراردادی

- تدوین برنامه کشاورزی قراردادی برای محصولات راهبردی شامل نهاده‌های دامی، علوفه و دانه‌های روغنی،
- اتصال تشکلهای تولیدی و صنایع مرتبط با کشاورزان برای تضمین خرید و پیش‌بینی قیمت،
- بهینه‌سازی سطح زیرکشت محصولات غیر ضروری و کاهش ضایعات با مدیریت الگویی و قراردادی.

۷. رفع انحصار در واردات نهاده‌های دامی

۸. تنوع بخشی به سبد خوراک دام در کشور.



۱. مقدمه

تصمیم دولت مبنی بر اصلاح ارز ترجیحی نهاده‌های دامی و جایگزینی آن با پرداخت کالابرگ به مصرف‌کنندگان در دی‌ماه ۱۴۰۴، یکی از مهم‌ترین و پرمپیامدترین تصمیمات اقتصادی کشور در سال‌های اخیر محسوب می‌شود. این تصمیم فراتر از تأثیر بر چند قلم کالای اساسی، می‌تواند بر کل ساختار تولید بخش کشاورزی، قیمت‌گذاری، تورم و امنیت غذایی کشور اثرگذار باشد. به‌طوری‌که تجربه تاریخی اقتصاد ایران، به‌ویژه تجربه سال ۱۴۰۱، نشان می‌دهد که حذف یارانه تولید و انتقال آن به حلقه مصرف، در صورت فقدان الزامات نهادی و نظارتی و برنامه‌های ارتقای بهره‌وری تولید، می‌تواند به پیامدهایی چندگانه نظیر تورم فراگیر، تضعیف تولید داخلی و افزایش چشمگیر بار مالی دولت منجر شود. در این زمینه کاهش مصرف سرانه گوشت و لبنیات نیز در ایران طی سال‌های گذشته، نشان از افزایش سطح ناامنی غذایی دارد. علاوه بر آن تجربه‌های تاریخی گواهی روشن است بر اینکه اجرای سیاست‌های آزادسازی، بدون ملاحظات نهادی و طراحی سازوکارهای جبرانی مؤثر و قابل اتکا، می‌تواند تولید داخلی را تضعیف کند. در این راستا، دست‌کم دو تجربه قابل استناد دیگر نیز وجود دارد:

۱. **قانون هدفمندسازی یارانه‌ها (۱۳۸۸):** به‌رغم پیش‌بینی تخصیص بخشی از منابع حاصل به حمایت از تولید، در عمل سهم تولیدکنندگان از این سیاست تحقق نیافت و اثر مورد انتظار بر زنجیره تولید حاصل نشد.

۲. **واردات گسترده گوشت قرمز (۱۴۰۳):** این سیاست با هدف تنظیم بازار اجرا شد و منجر به ثبت رکورد واردات سالیانه گوشت قرمز در یک دهه گذشته گردید. پیامد آن، کاهش قیمت دام زنده آماده کشتار و انباشت دام در واحدهای پرواربندی بود که ظرفیت تولید داخلی را تضعیف کرد.

این تجربه‌ها به‌روشنی نشان می‌دهند که هر سیاستی که بدون اصلاحات ساختاری و نهادی و برنامه‌های ارتقای بهره‌وری تولید اجرا شود، می‌تواند ظرفیت‌های تولید داخلی و امنیت غذایی کشور را به مخاطره اندازد. ارزیابی سیاست اصلاح ارز ترجیحی نیازمند بررسی آثار آن بر متغیرهای مختلف اقتصادی و اجتماعی از جمله رفاه خانوارها، وضعیت مالی دولت، تورم و سایر شاخص‌های کلان اقتصادی است. با این حال، تمرکز این گزارش بر بخش کشاورزی و به‌ویژه پیامدهای اجرای این سیاست برای تولید، امنیت غذایی و پایداری تولید در حوزه دام و طیور است. از این رو، گزارش حاضر ضمن بررسی آثار اصلاح ارز ترجیحی، الزامات و ملاحظات ضروری برای حفظ امنیت غذایی و کاهش تبعات این سیاست بر تولید داخلی را تبیین می‌کند.

۲. حذف یارانه تولید و انتقال آن به مصرف‌کننده

همان‌طور که مجلس شورای اسلامی بارها تبیین کرده است، **روش مطلوب اصلاح ارز ترجیحی ثابت نگه‌داشتن قیمت برای مصرف‌کننده و پرداخت مابه‌التفاوت قیمت محصول و آن قیمت ثابت به تولیدکننده در لحظه خرید است.** این سیاست با پرداخت یارانه نقدی که تصمیم برای هزینه کردن را به سرپرست خانوار می‌سپارد، متفاوت بوده و تضمین می‌کند که تا حدود زیادی امنیت غذایی کشور تأمین شود. همچنین این سیاست با اعتبار خرید کالای اساسی متفاوت بوده و خیال مردم را بابت کاهش قدرت خرید ناشی از جهش ناگهانی قیمت محصول آسوده می‌کند؛ زیرا مابه‌التفاوت قیمت محصول و قیمت ثابت توسط دولت پرداخت می‌شود.

قانونگذار در بند «پ» ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت به‌صراحت دولت را مکلف کرده است که تا پایان اجرای برنامه، نسبت به انتقال تدریجی حمایت‌های قیمتی و غیرقیمتی، فنی، مالی و تسهیلاتی بخش تولید محصولات کشاورزی و غذایی به انتهای زنجیره تولید اقدام کند؛ آن هم بر مبنای کیفیت و کمیت محصول تولیدی و متناسب با برنامه بهینه تولید. مفهوم صریح این حکم قانونی آن است که محور حمایت‌ها

باید تولیدکننده و زنجیره تولید باشد. هدف قانون، اصلاح نظام حمایتی از طریق هدفمندسازی، افزایش بهره‌وری، ارتقای کیفیت تولید و انضباط بخشی به زنجیره تأمین است. همچنین بررسی سایر احکام قانون برنامه هفتم نشان می‌دهد، این قانون ریل‌گذاری صحیحی برای کاهش وابستگی امنیت غذایی کشور به منابع ارزی اختصاص یافته برای واردات نهاده‌های دامی به عمل آورده است. در این زمینه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

کاهش واردات نهاده‌های دامی تراریخته: مطابق ماده (۳۲) برنامه هفتم، هدف‌گذاری شده است که واردات نهاده‌های دامی تراریخته سالیانه به میزان ۵ درصد کاهش یابد، تا وابستگی کشور به منابع خارجی به تدریج کاهش یابد و تولید داخلی تقویت شود.

جبران هزینه‌های تحمیلی بر تولیدکنندگان: براساس تبصره بند «ب» ماده (۳۳)، دولت مکلف است برای جبران هزینه‌های ناشی از مداخلات خود در بازار و اعمال قیمت‌گذاری تکلیفی، مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت واقعی بازار که توسط وزارت جهاد کشاورزی تعیین می‌شود را تا سقف منابع پیش‌بینی شده در بودجه سنواتی پرداخت کند.

افزایش ضریب خودکفایی محصولات اساسی: همچنین ماده (۳۲) پیش‌بینی کرده است که متوسط وزنی ضریب خودکفایی در محصولات اساسی کشاورزی، از جمله ذرت و دانه‌های روغنی، تا پایان برنامه به ۴۰ درصد برسد.

توسعه کشاورزی قراردادی: در همین ماده، سهم کشاورزی قراردادی از کل تولیدات کشاورزی کشور در پایان برنامه حداقل ۲۰ درصد هدف‌گذاری شده است، تا زنجیره‌های تولید و تأمین نهاده‌ها و محصولات کشاورزی منظم و پایدار شوند.

مدیریت، حفظ و احیای مراتع: همچنین برنامه هفتم هدف‌گذاری کرده است که تا پایان برنامه، ۲۰ میلیون هکتار از مراتع کشور مدیریت، حفظ، احیا و توسعه یابد.

تدوین الگوی کشت بهینه: مطابق بند «الف» ماده (۳۳)، برنامه تولید بهینه (الگوی کشت) باید براساس شرایط اقلیمی و کیفیت خاک، محدودیت‌های کشت محصولات غیرراهبردی در اراضی مستعد محصولات راهبردی، کشت متراکم محصولات راهبردی در دشت‌های حاصلخیز، مزیت نسبی، ارزش افزوده، شرایط اقتصادی و آب‌وهوایی تعیین شود.

کاهش واردات و خام‌فروشی نهاده‌ها و محصولات کشاورزی: براساس بند «ب» ماده (۳۵)، وزارت جهاد کشاورزی موظف است با افزایش بهره‌وری، ترویج کشت محصولات علوفه‌ای و دانه‌های روغنی کم‌آب، اصلاح روش‌های نگهداری علوفه و ارتقای کیفیت خوراک دام و طیور، واردات روغن، دانه‌های روغنی، نهاده‌های دامی و محصولات کشاورزی تراریخته را حداقل ۵۰ درصد کاهش دهد. همچنین وزارت جهاد کشاورزی مجاز است با همکاری تشکلات و سازمان‌های مرتبط، خام‌فروشی نهاده‌های دام، طیور و آبزیان را تا ۵۰ درصد کاهش دهد و از ظرفیت کارخانجات خوراک دام به صورت بهینه بهره‌برداری نماید.

همچنین طبق ماده (۳) [قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴](#)، با اصلاحات و الحاقات بعدی، وزارت جهاد کشاورزی موظف است در واردات هریک از کالاهای اساسی، برای تأمین نیاز داخلی و تنظیم بازار به نحوی عمل نماید که سالیانه حداقل ده درصد (۱۰ درصد) به میزان تولید داخلی این محصولات افزوده شود تا کالاهای مزبور به مرز خودکفایی در تولید داخلی برسد. بند «۷» [سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی](#) ابلاغی رهبر شهید (ره) نیز بر «مدیریت منابع ارزی با تأکید بر تأمین نیازهای تولید ملی و کارآفرینی» و بند «۱۹» آن بر «کارآمدسازی مدیریت منابع موجود در صندوق توسعه ملی در جهت بهینه‌سازی و هم‌افزایی ظرفیت‌های تولیدی و ارتقای کیفی کار و سرمایه ایرانی» تأکید دارد.

لذا طبعاً هرگونه اتخاذ تصمیم در مورد یارانه تولید کشاورزی باید براساس موازین بالادستی فوق‌الذکر اتخاذ شود و گر نه به جای تحقق اهداف برنامه، می‌تواند به تضعیف بنیان‌های تولید، افزایش وابستگی به واردات و تشدید فشارهای مالی بر دولت منجر شود. به بیان روشن، قانون برنامه هفتم پیشرفت خواستار اصلاح هوشمندانه ساز و کار حمایت از تولید است، نه کنار گذاشتن آن. هرگونه سیاست‌گذاری که به حذف یارانه تولید بدون جایگزینی ساز و کارهای کارآمد حمایتی منجر شود، در تعارض با هدف قانون و تجربه‌های پیشین کشور قرار دارد. از این منظر، هرچند ممکن است برخی احکام قانونی، اختیار انتقال یارانه به مصرف‌کننده را برای دولت پیش‌بینی کرده باشند، اما این اختیارات



نافی جهت‌گیری کلان اسناد بالادستی مبنی بر حمایت پایدار و هدفمند از تولید نیست.

به بیان دیگر، مسئله اصلی مورد تأکید این مطالعه، نحوه اجرا و الزامات سیاست اصلاح ارز ترجیحی است، نه صرف امکان حقوقی اجرای آن. روح حاکم بر برنامه هفتم پیشرفت و سیاست‌های کلی، اصلاح هوشمندانه نظام یارانه‌ای با هدف ارتقای بهره‌وری، کاهش وابستگی ارزی و تقویت تولید داخلی است؛ اصلاحی که مستلزم جایگزینی سازوکارهای کارآمد حمایتی برای تولیدکنندگان، کاهش ریسک‌های تولید و جلوگیری از انتقال کامل شوک‌های هزینه‌ای به بخش مولد است.

از سوی دیگر، در این زمینه استدلال‌هایی مبنی بر اینکه پرداخت کالابرگ به مصرف‌کننده به معنای حذف یارانه تولید نیست و صرفاً تغییر مکانیزم انتقال حمایت از تولید به مصرف‌کننده است، مطرح است. اما در واقعیت کالابرگ اثر مستقیم بر تولیدکننده ندارد؛ چرا که هزینه تولید، شیوه تولید، بهره‌وری و ظرفیت تولید را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد. از این رو، این ابزار نمی‌تواند جایگزین حمایت مستقیم از تولید باشد و انگیزه‌های سرمایه‌گذاری و بهبود بهره‌وری در بخش تولید را حفظ کند.

از منظر تقاضا، کالابرگ صرفاً قادر است تا حدی قدرت خرید و سطح تقاضای مصرف‌کننده را تثبیت کند. گفتنی است که مصرف‌کنندگانی که پیش از اجرای این سیاست، تقاضای آنها فراتر از مقدار تعیین‌شده کالابرگ بوده است، در مواجهه با افزایش قیمت کالاهای نهایی احتمالاً تقاضای خود را کاهش خواهند داد. این کاهش تقاضا به تولیدکننده باز می‌گردد و می‌تواند موجب تضعیف تولید و کاهش ظرفیت واقعی تولیدی شود. به بیان دیگر، کالابرگ در بهترین حالت تنها می‌تواند تقاضا را در سطح پیشین تا حدی حفظ کند، اما جایگزینی برای حمایت مستقیم از تولید نیست و خطر آسیب بلندمدت به بخش تولید همچنان باقی می‌ماند. در این زمینه شواهد پس از اجرای این سیاست هم‌نشان دادند که به دلیل انعطاف‌پذیری و باز بودن دامنه انتخاب مصرف‌کننده در نحوه هزینه‌کرد اعتبار کالابرگ، بخشی از منابع تخصیص‌یافته الزاماً به تقاضا کالاهای اساسی منجر نشده است. در عمل، بخشی از اعتبار مصرف‌شده به سمت سایر اقلام هدایت شده و در نتیجه تثبیت تقاضای مورد انتظار برای کالاهای مشمول حمایت تحقق نیافته است. این امر سبب شده است که برخلاف انتظار اولیه، بخشی از تولیدکنندگان با کاهش تقاضای مؤثر برای محصولات خود مواجه شوند.

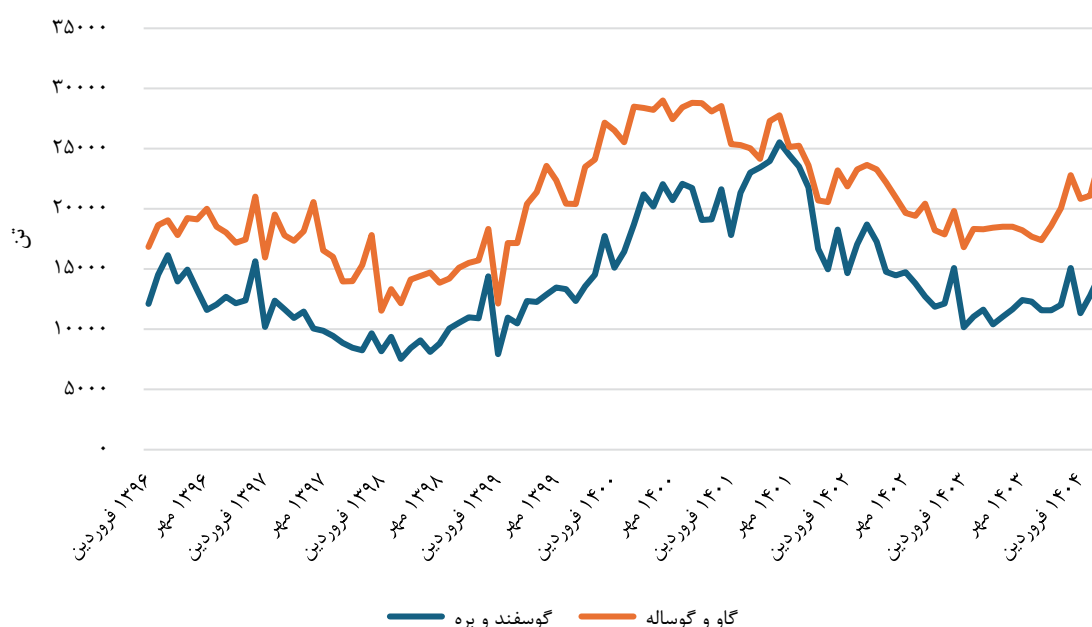
۳. بازخوانی تجربه افزایش نرخ ارز ترجیحی نهاده‌های دامی در سال ۱۴۰۱

پیش از بررسی ابعاد سیاست آزادسازی ارز ترجیحی، ضروری است تجربه مشابه در سال ۱۴۰۱ مورد تحلیل قرار گیرد. در این سال، نرخ ارز ترجیحی نهاده‌های دامی از ۴۲۰۰ تومان به حدود ۲۸۵۰۰ تومان افزایش یافت. در این زمینه داده‌های رسمی کشتار دام در کشتارگاه‌ها نشان می‌دهد که این تغییر ناگهانی هزینه‌های تولید، فشار قابل توجهی بر تولیدکنندگان وارد کرده است. به‌طوری‌که افزایش هزینه‌ها، تولیدکنندگان را مجبور به کاهش موجودی دام مولد و فروش زودهنگام آن کرده است. این اقدام ظرفیت تولید بلندمدت را کاهش و ریسک امنیت غذایی را افزایش داده است. بررسی داده‌ها نشان می‌دهد در تابستان ۱۴۰۱، عرضه دام سبک به کشتارگاه‌ها به اوج خود رسیده و حدود ۲۴ هزار تن لاشه تحویل داده شد که نسبت به تابستان‌های سال‌های قبل، جهشی قابل توجه (حدود ۲۵ درصد) است. پس از این دوره، روند عرضه به شدت کاهش یافت و استمرار آن تا ماه‌های پایانی سال، روند نزولی در تولید و عرضه را نشان می‌دهد (کاهش ۵۰ درصدی عرضه) [۱]. در بخش دام سنگین نیز افزایش عرضه در تابستان نسبت به ماه‌های مشابه سال‌های قبل مشاهده شده و پس از آن کاهش قابل توجهی رخ داد. آثار این سیاست تا سال گذشته هم ادامه داشت؛ به نحوی که در سال ۱۴۰۳، رکورد واردات سالیانه گوشت قرمز در ده‌ساله گذشته، شکسته شد و سیاست‌های قیمت‌گذاری دولت نیز عملاً هزینه تمام‌شده به علاوه سود متعارف را پوشش نمی‌داد.

شواهد میدانی، گزارش‌های اتحادیه‌ها و نظر کارشناسان اقتصاد کشاورزی نیز تأیید می‌کند که اجرای این سیاست بدون سازوکارهای حمایتی، به تولید داخلی صدمه زده است. در این زمینه باتوجه به بالاتر بودن ۲۰ هزار تومانی هزینه تمام‌شده دام زنده نسبت به قیمت دام

در بازار در کل سال ۱۴۰۳ و همچنین تولید ۴۴۷ هزار تن دام زنده گاو و گوساله در سال ۱۴۰۳^۱، مجموع خسارت این سیاست در این سال، ۸/۹ هزار میلیارد تومان بوده است. در مجموع، تجربه‌های گذشته نشان می‌دهد که سیاست‌های مرتبط با آزادسازی نرخ ارز نهاده‌های دامی باید هم‌زمان با برنامه‌های حمایتی از تولیدکنندگان، مدیریت موجودی و نظارت دقیق بر زنجیره تأمین اجرا شوند تا از کاهش تولید، خروج واحدهای خرد و متوسط و تهدید امنیت غذایی جلوگیری شود.

شکل ۱. نمودار وزن قابل مصرف لاشه‌های انواع دام ذبح‌شده در کشتارگاه‌های کشور (تن) (۱)



۴. ارزیابی آثار سیاست ارز ترجیحی بر قیمت واقعی محصولات دامی

سیاست تخصیص ارز ترجیحی به نهاده‌های تولید کالاهای اساسی، با هدف صیانت از قدرت خرید خانوارها و تعدیل فشارهای معیشتی ناشی از نوسانات اقتصادی، طراحی و به اجرا درآمده است. برای نیل به داوری دقیق‌تر درباره میزان اثربخشی این سیاست، بررسی رفتار قیمت‌های واقعی محصولات دامی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. در این بخش قیمت واقعی مرغ و تخم‌مرغ، به‌عنوان دو کالای اساسی که تا پیش از اصلاح ارز ترجیحی در شمول حمایت این سیاست قرار داشتند، مورد بررسی قرار گرفته است.

نتایج نشان می‌دهد که در دوره تخصیص ارز ۴۲۰۰ تومانی (۱۳۹۷-۱۴۰۰)، متوسط قیمت هر کیلوگرم مرغ در سطح مصرف‌کننده (حدود یک دلار بوده، در حالی که این رقم در دوره تخصیص ارز ۲۸۵۰۰ تومانی (۱۴۰۱-۱۴۰۴) به حدود ۱/۴۸ دلار افزایش یافته است. با این حال، در بازه زمانی ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۴، قیمت دلاری مرغ عمدتاً روند نزولی داشته است؛ به‌گونه‌ای که پس از اصلاح نرخ ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۱، قیمت دلاری مرغ تا سقف حدود ۱/۸۶ دلار افزایش یافت و سپس با نوساناتی به حدود ۱/۳ دلار کاهش یافت. به بیان دیگر، افزایش نرخ ارز ترجیحی با افزایش میانگین قیمت دلاری مرغ همراه بوده، اما این افزایش پایدار نبوده است (شکل ۲).

در بازه زمانی بعد از اصلاح نرخ ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۱ و تا تابستان ۱۴۰۴، قیمت ریالی مرغ حدود ۲/۱۲ برابر (از ۵۷ هزار تومان به ۱۲۲

۱. وزن دام زنده از آمار وزن لاشه قابل مصرف دام کشتار شده در کشتارگاه‌های کشور محاسبه شده است.

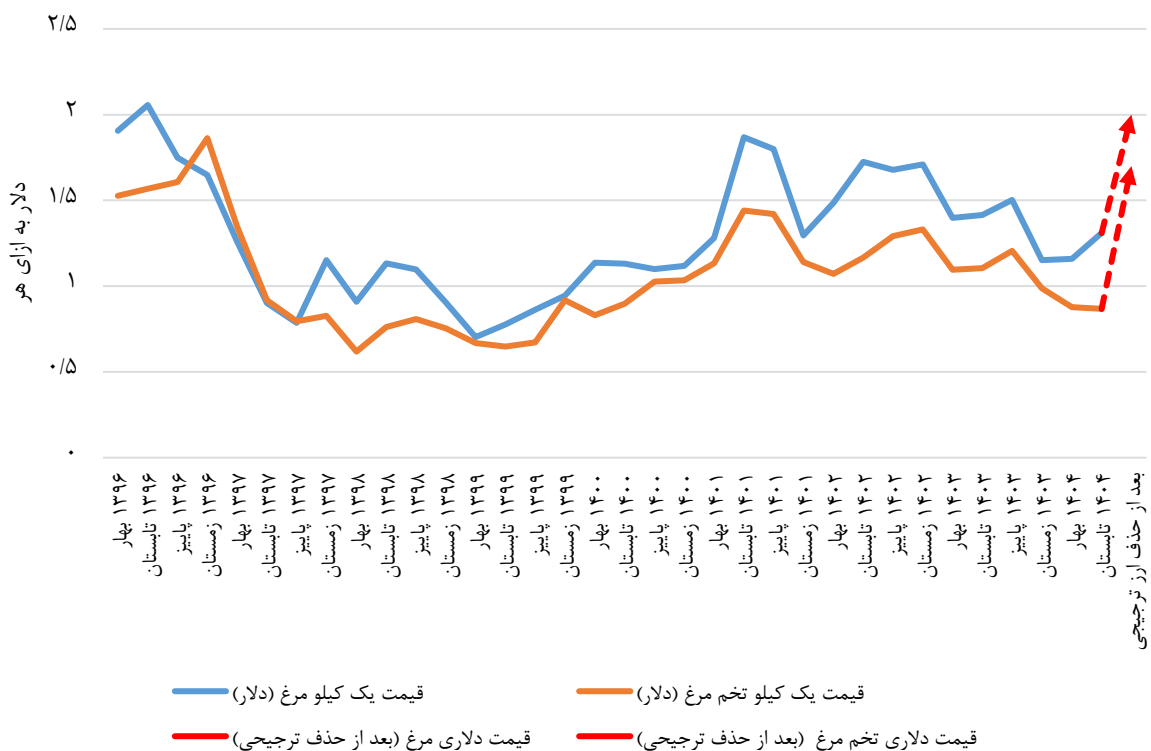


هزار تومان) و نرخ ارز بازار آزاد حدود ۳/۰۳ برابر افزایش یافته است. در همین بازه، قیمت ریالی هر کیلوگرم تخم مرغ نیز حدود ۱/۸۲ برابر (از ۴۴ هزار تومان به ۸۱ هزار تومان) رشد کرده است. این ارقام نشان می‌دهد که رشد قیمت ریالی محصولات پروتئینی، در مقایسه با جهش نرخ ارز بازار آزاد به‌طور نسبی محدودتر بوده است.

در بازه زمانی پس از اصلاح ارز ترجیحی (دی ماه ۱۴۰۴)، با فرض نرخ تقریبی ۱۴۰ هزار تومان برای دلار بازار آزاد و قیمت ۲۸۰ هزار تومان برای هر کیلوگرم مرغ (در سطح مصرف کننده)، قیمت دلاری هر کیلوگرم مرغ حدود ۲ دلار بوده و در محدوده قیمت‌های متعارف جهانی این محصول قرار گرفته است. این هم‌ترازی قیمتی با بازارهای بین‌المللی نشان می‌دهد که با حذف سازوکار حمایتی ارز ترجیحی، قیمت داخلی مرغ به منطق قیمت‌گذاری جهانی نزدیک شده است. از این منظر، می‌توان استنباط کرد که سیاست تخصیص ارز ترجیحی، به‌رغم کاستی‌های ساختاری و نارسایی‌های جدی در فرایند اجرا، در مقطعی توانسته است قیمت دلاری مرغ در داخل کشور را در سطحی پایین‌تر از میانگین جهانی حفظ کند و بدین وسیله، به‌طور نسبی از افت قدرت خرید مصرف کنندگان جلوگیری به عمل آورد.

جمع‌بندی این شواهد حاکی از آن است که سیاست ارز ترجیحی، هرچند به‌طور کامل به اهداف از پیش تعیین شده خود اصابت نکرده و با ناکارآمدی‌های قابل توجهی در حوزه تخصیص، نظارت و اصابت یارانه مواجه بوده است، اما در عمل توانسته است آهنگ رشد قیمت داخلی مرغ را نسبت به مسیری که می‌توانست در صورت تبعیت کامل از نرخ ارز بازار آزاد طی کند، تا حدی کندتر سازد و نقشی تعدیل کننده، هرچند محدود اما قابل تشخیص، ایفا کند. تجربه دوره پس از اصلاح ارز ترجیحی و جهش محسوس قیمت‌ها، به‌روشنی مؤید آن است که این سیاست، به‌رغم تمامی ضعف‌های اجرایی، موجب کاهش شدت انتقال شوک‌های ارزی به قیمت‌های مصرف کننده شده است.

شکل ۲. نمودار روند قیمت دلاری مرغ و تخم مرغ



مأخذ: محاسبات تحقیق.

۵. عدم رفع نارسایی‌های زنجیره ارزش محصولات دامی با اصلاح ارز ترجیحی

در رابطه با پیامدهای اختصاص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی، مواردی نظیر اثر فزاینده بر پایه پولی (به علت ارزان‌فروشی ارز از سوی بانک مرکزی)، توزیع رانت در میان واردکنندگان، افزایش واردات، آسیب به تولید داخل [۴]، تخلفاتی نظیر بیش از حد اظهار ارزش کالای وارداتی، صادرات مجدد نهاده تولید و عدم ورود به چرخه تولید، احتکار نهاده تولید و عدم ورود به چرخه تولید، استفاده از نهاده تولید کالاهای اساسی در تولید سایر کالاهای فروش به قیمت معادل ارز آزاد به تولیدکننده، صادرات کالای نهایی توسط تولیدکننده و عدم ورود به بازار داخل، فروش کالای نهایی به قیمت معادل ارز آزاد به مصرف‌کننده و به‌طور کلی اتلاف و هدررفت منابع [۵] مطرح شده است. علاوه بر این تخلفاتی نظیر خالی‌فروشی واردکنندگان، اخذ هزینه‌های بیشتر از قیمت‌های مصوب از دامداران، سوءاستفاده افراد از سهمیه‌های خرید نهاده از سامانه بازارگاه، عدم نظارت بر نهاده دریافتی و محصولی تحویلی دامداران، عدم به‌روزرسانی سهمیه خرید دامداران براساس تولید واقعی آنها، تخلفات ثبت سفارش واردات نهاده‌ها توسط واردکنندگان، احتکار در شبکه توزیع داخلی و تخلفات متعدد دیگر در رویه اجرایی پیش از اصلاح ارز ترجیحی مطرح بوده است.

تخلفات و زمینه‌های فساد و رانت فوق‌الذکر، از دلایل و توجیهات اصلی مسئولان برای اصلاح ارز ترجیحی نهاده‌های دامی مطرح شده است. تأثیرگذاری این تخلفات بر عدم بهره‌برداری بهینه از منابع ارزی محدود کشور، آسیب دیدن تولیدکنندگان واقعی و مصرف‌کنندگان غیرقابل انکار است و بر کسی پوشیده نیست؛ اما سؤال اصلی آن است که ریشه این تخلفات در چیست؟ و آیا با اصلاح ارز ترجیحی و عدم توجه به سایر زمینه‌ها، دلایل بروز این ناکارایی‌ها حذف می‌شود؟

در این زمینه بررسی میدانی زنجیره ارزش محصولات دامی و نظر کارشناسان بخش کشاورزی حاکی از آن است که نارسایی‌های این زنجیره ناشی از مواردی نظیر: ۱. انگیزه سودجویی به علت تفاوت قیمت واقعی و یارانه‌ای، ۲. انحصار در واردات نهاده‌های دامی، ۳. نبود نظام اطلاعاتی یکپارچه و پویا از زنجیره ارزش محصولات دامی (اعم از تولیدکنندگان و توزیع‌کنندگان)، ۴. ضعف نظارت و حکمرانی در زنجیره ارزش (اعم از کیفیت و کمیت نهاده‌های دامی و نبود زیرساخت مناسب برای شکایت تولیدکنندگان)، ۵. عدم سرمایه‌گذاری جامع و منسجم در بخش کشاورزی برای ارتقای بهره‌وری، به‌ویژه در احیای مراتع کشور در سال‌های گذشته، ۶. عدم ارتقای قابل توجه ضریب تبدیل خوراک در صنعت دام و طیور، ۷. عدم اجرای الگوی کشت بهینه در کشور (کمبود در تولید محصولات استراتژیک و مازاد در سایر محصولات نظیر صیفی‌جات)، ۸. شکاف عملکرد قابل توجه در تولید محصولات کشاورزی نسبت به متوسط جهانی و منطقه‌ای، ۹. عدم بالفعل‌سازی ظرفیت‌های بخش کشاورزی نظیر استفاده از بذره‌های اصلاح شده، ۱۰. عدم اولویت قرار گرفتن پروژه‌های زیرساختی بخش کشاورزی نظیر یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی بوده است.

تبیین جداگانه هر یک از این موارد، از حیطه موضوعی این گزارش فراتر است و به بحث در مورد انحصار واردات و شکاف عملکردی بخش کشاورزی و عدم استفاده از ظرفیت‌های این بخش اکتفا می‌شود. در این زمینه گفتنی است که شکل‌گیری انحصار در واردات این اقلام راهبردی، یکی از چالش‌های بنیادین است؛ مسئله‌ای که در صورت فقدان مدیریت و نظارت مؤثر، می‌تواند تبعات گسترده و بعضاً جبران‌ناپذیری برای اقتصاد، تولید و معیشت مصرف‌کنندگان به‌دنبال داشته باشد. رهبر شهید(ره) در شهریورماه سال گذشته و در دیدار با هیئت دولت، صراحتاً نسبت به پیامدهای منفی آن هشدار داده و تأکید کردند:

«واردات بعضی از کالاهای اساسی انحصاری است؛ انحصار بد است، انحصار موجب دست‌بسته ماندن دستگاه‌هاست. باید تلاش کرد که هم در مورد آن کشورهای مبدأ واردات، هم کسانی که مباشر واردات هستند، به اینها حالت رقابتی داد؛ این به مسئله واردات کالاهای کشور کمک خواهد کرد. گفته می‌شود که اگر چنانچه ما رقابتی کنیم، هم قیمت‌های ارزی خرید خارجی کاهش خواهد یافت، هم قیمت‌های ریالی در داخل کاهش خواهد یافت که این مزه بزرگی است؛ مسئله بسیار مهمی است».

تداوم این انحصار در واردات نهاده‌های دامی، مشکلات متعددی را در زنجیره تأمین ایجاد کرده و به‌نوعی به یک تهدید ملی تبدیل شده است.

علاوه بر این، براساس آمارهای رسمی، سهم این افراد از واردات نهاده‌های دامی قابل توجه است و در مقابل، گزارش‌ها و برآوردهای غیررسمی حاکی از آن است که سهم واقعی آنها به مراتب بیش از ارقام رسمی اعلامی بوده و بخشی از فعالیت‌ها نیز از طریق شرکت‌های متعدد با نام‌های متفاوت اما با مالکیت یا مدیریت واحد انجام می‌شود. این وضعیت، رصد دقیق بازار و اعمال سیاست‌های تنظیمی را با دشواری جدی مواجه کرده است. از سوی دیگر با اصلاح ارز ترجیحی و تصمیم دولت، قرار نیست قیمت‌گذاری بر نرخ‌های آنها صورت پذیرد و مبنای تعیین قیمت، عرضه و تقاضای نهاده‌ها باشد. پرواضح است در بازاری که یک طرف آن انحصار چندجانبه وجود دارد، عدم نظارت و تعیین قیمت توسط حکمرانی، می‌تواند زمینه را برای سودجویی مضاعف و آسیب دیدن تولیدکنندگان فراهم آورد. این در حالی است که در اظهارات و مواضع مسئولان اجرایی، بارها بر این موضوع تأکید شده بود که اجرای سیاست اصلاح ارز ترجیحی می‌تواند بخشی از مشکلات ساختاری زنجیره تأمین، از جمله انحصار و ناکارآمدی‌های موجود را برطرف کند.

در زمینه ظرفیت‌های بخش کشاورزی هم گفتنی است مقایسه عملکرد محصولات در کشور با میانگین‌های جهانی حاکی از آن است که در غلات حدود ۳۰ درصد،^۱ حبوبات حدود ۴۵ درصد، محصولات صنعتی حدود ۲۰ درصد و صیفی‌جات حداقل ۱۰ درصد اختلاف عملکرد وجود دارد. یکی از دلایل اصلی این شکاف عدم بهره‌مندی از فناوری‌های نوین نظیر بذر اصلاح شده است. به‌طوری‌که برای مثال در گندم، همچنان ۶۰ درصد بذور مصرفی کشاورزان، اصلاح شده نیست. طبیعتاً رفع این شکاف‌ها، ضمن تأمین خودکفایی محصولات و کاهش قیمت تمام شده، می‌تواند منابع را برای افزایش تولید نهاده‌های دامی در کشور فراهم کند.

در چنین شرایطی، انتقال یارانه تولیدکننده، تنها می‌تواند بر مورد اول (انگیزه سودجویی به علت تفاوت قیمت واقعی و یارانه‌ای) تأثیرگذار باشد. البته این تأثیرگذاری هم به علت نبود نظارت بر واردکنندگان که به‌صورت انحصاری نهاده‌ها را عرضه خواهند کرد، ممکن است تضعیف شود. به جز مورد مذکور، سایر نارسایی‌های این زنجیره، نه تنها مورد توجه و تدبیر قرار نگرفته‌اند، بلکه براساس تحلیل‌های بخش‌های آتی، ممکن است مورد آسیب قرار بگیرند؛ بنابراین تکیه صرف بر آزادسازی نرخ ارز در رفع نارسایی‌های این زنجیره و افزایش رفاه جامعه، مورد تردید جدی است.

شایان ذکر است که اشاره به این نارسایی‌ها به‌منزله انتظار برای حل آنها صرفاً از مسیر اصلاح سیاست ارزی نیست. مقصود این مطالعه آن است که اصلاحات ارزی، به‌ویژه در حوزه نهاده‌های دامی، نمی‌تواند به‌صورت منفک و مستقل از سایر اجزای زنجیره تولید و حکمرانی بخش کشاورزی اجرا شود. در شرایطی که اصلاحات نهادی، نظارتی و ساختاری در زنجیره نهاده‌ها و تولید همچنان به تعویق افتاده و مأموریت‌های دستگاه‌های ذی‌ربط به‌طور مؤثر عملیاتی نشده است، اجرای اصلاح ارزی می‌تواند با افزایش هزینه‌های تولید، برخی از نارسایی‌های موجود را تشدید کند. از این منظر، تمرکز یک‌جانبه سیاست‌گذاری بر آزادسازی نرخ ارز و انتقال یارانه تولید، بدون هم‌افزایی با اقدام‌های تکمیلی در سمت تولید، نه تنها به رفع پایدار نارسایی‌ها منجر نمی‌شود، بلکه خطر بازتولید و تعمیق آنها را در قالبی جدید به همراه دارد. در این زمینه یکی دیگر از نقدهای اساسی وارد بر نحوه اجرای این سیاست آن است که اجرای آن بدون انتشار برنامه جامع که در آن اهداف، سازوکارهای اجرایی، آثار مورد انتظار، الزام‌های تحقق اهداف، برآوردهای مالی و اقتصادی و شاخص‌های ارزیابی عملکرد به‌صورت شفاف تبیین شده باشد، انجام شد. در نتیجه، امکان سنجش میزان تحقق اهداف اعلام‌شده و ارزیابی دقیق موفقیت یا ناکامی سیاست در رفع مشکلات ساختاری این زنجیره با محدودیت‌های جدی مواجه است.

۱. براساس متوسط عملکرد گندم در کشور (۳/۵ تن در هکتار) و عملکرد کشاورزان پیشرو کشور (۱۴ تن در هکتار)، تولیدکنندگان گندم، از نظر میزان عملکرد، به‌طور متوسط حدود ۷۵ درصد نسبت به کشاورزان پیشروی کشور عقب هستند.

۶. مقایسه سبد کالا برگ و سبد مطلوب غذایی و ریسک کاهش تقاضای خانوارها

یکی از ابعاد مهم در سیاست اصلاح ارز ترجیحی و جایگزینی آن با کالا برگ، آثار این تصمیم بر هزینه سبد غذایی خانوارهاست. در چارچوب این سیاست، این گزاره مطرح می‌شود که کالا برگ اعطایی قادر است افزایش هزینه‌های ناشی از اصلاح سیاست ارزی را جبران کرده و قدرت خرید خانوارها را حفظ کند. با این حال، ارزیابی اعتبار این ادعا مستلزم بررسی تغییرهای هزینه‌ای سبد غذایی و مقایسه میزان پوشش کالا برگ با افزایش واقعی مخارج خانوار است. از این رو، تحلیل این بعد از سیاست، برای سنجش پیامدهای امنیت غذایی آن، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر به شمار می‌رود. این مقایسه نشان می‌دهد که سیاست حمایتی جدید تا چه اندازه قادر است نیازهای واقعی تغذیه‌ای خانوارها را پوشش دهد و افزایش هزینه‌های ناشی از اصلاح سیاست ارزی را جبران کند. از این منظر، بررسی هم‌زمان مقادیر مصرف و تغییرهای هزینه‌ای، تصویری روشن‌تر از پیامدهای این سیاست ارائه می‌دهد.

در خصوص نحوه تخصیص کالا برگ به خانوارها، دولت با هدف بهبود کارایی نظام حمایتی و افزایش قدرت انتخاب مصرف‌کنندگان، تصمیم گرفت این حمایت را در قالب دو الگوی اجرایی متفاوت اجرا کند. در روش اول، برای هر عضو خانوار اعتبار ماهیانه‌ای به مبلغ یک میلیون تومان در نظر گرفته شد.^۱ خانوارها می‌توانند از این اعتبار برای خرید هر یک از ۱۱ قلم کالای تعیین شده استفاده کنند. اگر مجموع خرید بیش از میزان اعتبار باشد، مابه‌التفاوت آن باید توسط خانوار پرداخت شود. در این روش، محدودیتی از نظر زمان خرید یا نحوه انتخاب اقلام وجود ندارد و خانوارها می‌توانند کالاهای مشمول شامل شیر، پنیر، ماست، گوشت قرمز، گوشت مرغ، تخم مرغ، برنج، روغن مایع، ماکارونی، قند و شکر و حبوبات را به صورت یکجا از یک فروشگاه طرف قرارداد یا به صورت جداگانه از فروشگاه‌های مختلف و در زمان‌های متفاوت تهیه کنند. در روش دوم کالا برگ، بسته‌ای مشخص از کالاهای اساسی به خانوارها اختصاص داده می‌شود که مجموع آنها حدود ۷۵۰ کیلو کالری انرژی فراهم می‌کند. این بسته شامل ۱/۵ کیلو گرم مرغ، ۸۱۰ گرم روغن، یک کیلو گرم تخم مرغ، یک کیلو گرم برنج، ۵۰۰ گرم قند و شکر، ۷۰۰ گرم ماکارونی، ۹۰۰ گرم شیر کم چرب بسته نایلونی، ۴۰۰ گرم پنیر یو.اف و ۹۰۰ گرم ماست کم چرب است. قیمت واقعی این بسته حدود یک میلیون و ۳۵۰ هزار تومان برآورد شده، اما خانوارها برای دریافت آن تنها حدود ۳۰۰ تا ۳۵۰ هزار تومان (بسته به نوع کالا) پرداخت می‌کنند و بخش باقی‌مانده از اعتبار کالا برگ آنها تأمین می‌شود.

پیش از محاسبه میزان افزایش قیمت محصولات دامی ناشی از اصلاح ارز ترجیحی و بررسی اثر آن بر هزینه سبد کالا برگ، لازم است به این نکته اشاره شود که براساس برآوردهای کارشناسی، سهم هزینه خوراک در قیمت تمام شده مرغ زنده حدود ۷۵ درصد و به طور متوسط در دام سنگین، ۶۵ الی ۷۰ درصد و در دام سبک، ۶۰ الی ۶۵ درصد است؛ بنابراین با اصلاح ارز ترجیحی، تنها از محل تأمین خوراک دام و طیور، حدود ۷۰ درصد از افزایش نرخ ارز به صورت مستقیم به هزینه‌های تولید منتقل خواهد شد.

مقایسه ترکیب و مقادیر اقلام مندرج در سبد کالا برگ با سبد غذایی مطلوب برای جامعه ایرانی که توسط دفتر بهبود تغذیه جامعه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و انستیتو تحقیقات تغذیه‌ای و صنایع غذایی کشور در سال ۱۴۰۲ تدوین شده، (جدول ۱) نشان می‌دهد که میان این دو، شکافی معنادار وجود دارد. تقریباً در تمامی اقلام، مقادیر پیش‌بینی شده در سبد کالا برگ کمتر از مقادیر توصیه شده در سبد مطلوب غذایی است. این فاصله به ویژه در گروه لبنیات برجسته تر است؛ به طوری که در سبد کالا برگ نوع دوم، مجموع مصرف ماهیانه لبنیات (شیر، ماست و پنیر) حدود ۲/۲ کیلو گرم در نظر گرفته شده، حال آنکه براساس معیارهای تغذیه‌ای، مصرف مطلوب لبنیات معادل حدود ۹ کیلو گرم در ماه برآورد می‌شود. این اختلاف، نه تنها از منظر سلامت و امنیت غذایی قابل تأمل است، بلکه نشان می‌دهد کالا برگ عملاً حداقلی از مصرف را هدف گرفته و پاسخ‌گوی نیازهای تغذیه‌ای مطلوب نیست.

از سوی دیگر، نبود گوشت قرمز و حبوبات در سبد کالا برگ نوع دوم، به رغم تأثیرپذیری آنها از اجرای سیاست، به معنای نادیده گرفتن بخشی

۱. شایان ذکر است که این رقم یک میلیون تومان، بدون توجه به دهک خانوار و میزان یارانه دریافتی، به طور یکسان به تمامی خانوارها پرداخت می‌شود.



از منابع اصلی پروتئین و ریز مغذی هاست. هر چند در کالابرگ نوع اول امکان خرید این اقلام وجود دارد، اما این امر به توان مالی خانوارها واگذار شده و تضمینی برای تحقق مصرف بهینه ایجاد نمی‌کند. علاوه بر این، در کالابرگ نوع اول این ریسک نیز وجود دارد که خانوار الزاماً همان سبد کالایی تعریف شده (۱۱ قلم کالای اساسی) را خریداری نکند. برخی شواهد نشان می‌دهد که برخی از فروشگاه‌ها امکان خرید سایر اقلام خارج از سبد را فراهم کرده‌اند؛ به گونه‌ای که فرد می‌تواند کالاهای دلخواه خود را انتخاب کند. این وضعیت سبب می‌شود حتی در کالابرگ نوع اول نیز هم احتمال تضعیف تقاضا برای تولید داخلی و هم کاهش مصرف مؤثر خانوارها وجود داشته باشد و هدف اولیه سیاست، یعنی هدایت مصرف به سمت سبد غذایی مشخص، محقق نشود. به بیان دیگر، کالابرگ بیش از آنکه تضمین تأمین سبد مطلوب غذایی باشد، به سازوکاری برای مدیریت حداقلی تقاضا تبدیل شده است.

در برآورد آثار افزایش نرخ ارز بر قیمت اقلام مشمول سبد، ابتدا کالاهایی که به طور مستقیم از تغییرات نرخ ارز در نهاده‌های وارداتی تأثیر می‌پذیرند، شناسایی شدند. بررسی‌ها نشان می‌دهد بیشترین اثرپذیری مربوط به محصولات دامی و روغن خوراکی شامل مرغ، تخم مرغ، گوشت قرمز، شیر و فراورده‌های لبنی و همچنین روغن نباتی است؛ چرا که بخش قابل توجهی از هزینه تولید این کالاها به نهاده‌های وارداتی به ویژه خوراک دام و طیور و دانه‌های روغنی وابسته است. بر این اساس، برآوردها نشان می‌دهد حدود ۸۷ درصد از افزایش قیمت کل سبد ناشی از تغییر قیمت همین گروه از کالاهاست.

برای محاسبه میزان افزایش قیمت محصولات دامی، ساختار هزینه تولید هر محصول به طور تفصیلی مورد بررسی قرار گرفت. در مورد مرغ گوشتی، اجزای اصلی هزینه شامل قیمت جوجه یک روزه در جه یک، کرایه حمل جوجه، بیمه، قیمت هر کیلو گرم دان، میزان مصرف دان، کرایه حمل دان، هزینه‌های واکسیناسیون، دارو و مکمل‌ها، سوخت و انرژی (آب، برق و گاز)، دستمزد نیروی کار، استهلاک، هزینه‌های ضد عفونی و بستر (پوشال)، کارمزد سرمایه در گردش، هزینه تلفات و در نهایت سود متعارف تولید کننده در نظر گرفته شده است. در مورد تخم مرغ نیز ساختار هزینه بر اساس اجزایی نظیر قیمت تمام شده پोलت ۹۰ روزه، هزینه پولت به ازای هر تخم مرغ، هزینه دان اولیه، هزینه حمل، مجموع هزینه دان در دوره پرورش، هزینه واکسن و درمان، هزینه آب، برق و سوخت، دستمزد نیروی کار، آماده سازی سالن، هزینه تعمیر و نگهداری و استهلاک، هزینه‌های متفرقه، کارمزد سرمایه در گردش، سود متعارف تولید کننده، هزینه تلفات، حاشیه سود شبکه توزیع و همچنین کسر درآمد ناشی از فروش مرغ در پایان دوره محاسبه شده است.

در این میان، پولت به جوجه‌های ماده‌ای اطلاق می‌شود که از جوجه یک روزه پرورش یافته و به نیمچه‌های ۹۰ تا ۱۱۰ روزه تبدیل شده‌اند. این پرندگان از نظر اندازه و وزن به مرغ‌های بالغ نزدیک هستند، اما هنوز وارد دوره تخم گذاری نشده‌اند. در واقع پولت‌ها پس از طی این مرحله به واحدهای پرورش مرغ تخم گذار فروخته شده و پس از رسیدن به سن تولید، وارد چرخه تولید تخم مرغ می‌شوند؛ از این رو هزینه تهیه پولت یکی از مؤلفه‌های مهم در قیمت تمام شده تخم مرغ به شمار می‌رود.

به طور مشابه، برای گوشت قرمز و شیر نیز ساختار هزینه تولید شامل هزینه جیره غذایی دام، استهلاک و سرمایه گذاری در واحد دامداری، هزینه نیروی کار، حمل و نقل، هزینه‌های بهداشتی و درمانی و سود متعارف تولید کننده در محاسبات لحاظ شده است. در تمامی این موارد، تنها تغییری که برای برآورد اثر افزایش نرخ ارز اعمال شده، تعدیل هزینه خوراک دام و طیور و اقلام مرتبط با آن بوده است؛ زیرا این بخش بیشترین وابستگی را به نهاده‌های وارداتی دارد و مستقیماً از تغییرات نرخ ارز تأثیر می‌پذیرد.

در عین حال باید توجه داشت که برآوردهای انجام شده در این مطالعه بر مبنای ضرایب تبدیل خوراک در شرایط فعلی تولید در واحدهای دام و طیور کشور صورت گرفته است. ضریب تبدیل که نشان دهنده میزان خوراک مورد نیاز برای تولید یک کیلو گرم افزایش وزن زنده در دام یا طیور است، یکی از مهم ترین شاخص های کارایی در تولیدات دامی به شمار می‌رود و مستقیماً بر هزینه تمام شده محصول اثر می‌گذارد. بر اساس برآوردهای کارشناسی، ضریب تبدیل خوراک در ایران برای مرغ گوشتی در حدود ۱/۸ تا ۲ و در تولید گوشت قرمز حدود ۶ تا ۸ برآورد می‌شود؛ در حالی که در شرایط بهینه جهانی این ارقام به ترتیب در حدود ۱/۷ برای مرغ و ۵ تا ۶ برای گوشت قرمز گزارش شده است. از این رو، بخشی از هزینه‌های محاسبه شده در وضعیت فعلی بازتاب دهنده سطح کارایی موجود در واحدهای تولیدی است و بدیهی است که در

صورت بهبود مدیریت پرورش، ارتقای کیفیت جیره غذایی و به کارگیری نژادهای با بهره‌وری بالاتر، امکان کاهش مصرف خوراک و در نتیجه کاهش هزینه تمام‌شده تولید وجود خواهد داشت. برآوردهای کارشناسی نشان می‌دهد ظرفیت بالقوه‌ای در حدود ۱۵ تا ۳۰ درصد برای بهبود کارایی مصرف خوراک در تولیدات دامی کشور وجود دارد که می‌تواند بخشی از فشار هزینه‌ای ناشی از نهاده‌ها را در میان مدت تعدیل کند. در مورد فرآورده‌های لبنی نظیر ماست و پنیر، افزایش قیمت بر مبنای تغییر قیمت شیر خام و با استفاده از ضرایب تبدیل شیر به محصول نهایی محاسبه شده است. براساس نظر کارشناسان، برای تولید هر کیلوگرم پنیر به طور متوسط حدود ۶/۵ کیلوگرم شیر نیاز است، در حالی که برای تولید هر کیلوگرم ماست تقریباً یک کیلوگرم شیر مصرف می‌شود؛ بنابراین تغییر قیمت شیر خام به تناسب این ضرایب به قیمت محصولات لبنی منتقل شده است. برای روغن خوراکی نیز مبنای محاسبات، قیمت‌های اعلامی و مصوبات انجمن صنایع روغن نباتی ایران و تعدیلات انجام‌شده در قیمت مواد اولیه وارداتی بوده است. برای قند و شکر نیز مبنای محاسبات، براساس ابلاغیه انجمن صنفی کارخانه‌های قند و شکر ایران بوده است.

در مقابل، کالاهایی نظیر ماکارونی، برنج و حبوبات پیش از این نیز ارز ترجیحی دریافت نمی‌کردند. از این رو انتظار می‌رود اثر افزایش نرخ ارز بر قیمت این کالاها محدودتر باشد. براساس نظر کارشناسان، افزایش قیمت این اقلام عمدتاً از مسیر افزایش نرخ ارز تخصیصی به واردات و همچنین آثار جانبی در الگوی مصرف (برای مثال افزایش مصرف حبوبات در واکنش به رشد قیمت گوشت) اتفاق خواهد افتاد. براین اساس، افزایش قیمت این گروه از کالاها به طور متوسط حدود ۱۴ درصد برآورد می‌شود. برای محاسبات برنج، از آنجایی که نرخ ارز وارداتی حدود ۷۰ درصد افزایش یافت (انتقال از تالار اول به تالار دوم) و همچنین سهم ۳۵ درصدی برنج وارداتی در بازار مصرف کشور، متوسط افزایش قیمت برنج ۲۵ درصد در نظر گرفته شد. برای ماکارونی و حبوبات نیز از محل اثر جانبی این کالاها با گوشت، افزایش قیمت ۵ الی ۱۰ درصدی در نظر گرفته شد. در مجموع با توجه به وزن این اقلام (ماکارونی، برنج و حبوبات) در سبد مورد بررسی، سهم آنها از افزایش قیمت کل سبد کمتر از ۹ درصد برآورد شده است.

براساس اطلاعات فوق، از منظر هزینه‌ای، برآوردها نشان می‌دهد که با در نظر گرفتن ۱۱ قلم کالای اساسی و مقایسه آنها با سبد مطلوب، اجرای سیاست اصلاح ارز ترجیحی به افزایش هزینه ماهانه سبد مطلوب خانوار به میزان حدود ۱,۳۷ میلیون تومان منجر شده است؛ در حالی که کالابرگ نوع اول تنها یک میلیون تومان از این افزایش را پوشش می‌دهد. افزون بر این، با توجه به گنجانده نشدن گوشت قرمز و حبوبات در سبد کالابرگ نوع دوم، جهت دستیابی به مقایسه‌ای همگن، هزینه این اقلام براساس سرانه مصرف کشور در محاسبات لحاظ شده است. براین اساس، افزایش هزینه سبد کالابرگ با احتساب گوشت قرمز و حبوبات حدود ۸۵۰ هزار تومان و بدون احتساب آن حدود ۶۳۰ هزار تومان برآورد می‌شود. لازم به ذکر است که این سید ناظر بر حداقل‌های مصرفی بوده و با معیارهای سبد مطلوب غذایی فاصله معناداری دارد. این اختلاف به روشنی بیانگر آن است که پوشش یارانه‌ای پیش‌بینی‌شده، تنها در صورتی کفایت دارد که مصرف خانوارها در سطحی پایین‌تر از استانداردهای تغذیه‌ای مطلوب تثبیت شود. به بیان دیگر، کالابرگ می‌تواند افزایش قیمت‌ها را در سطح «مصرف حداقلی» جبران کند، اما این جبران به بهای پذیرش فاصله‌ای پایدار با الگوی تغذیه مطلوب صورت می‌گیرد.

لازم به ذکر است که کالابرگ جدید در حالی یک میلیون تومان تعیین شده است که پیش از این نیز برای جبران افزایش قیمت‌ها، در دولت سیزدهم سبدي با پوشش بهتری اجرا می‌شد؛ به گونه‌ای که سهم برنج و مرغ در آن دو کیلوگرم به ازای هر نفر بود و گوشت و حبوبات نیز در سبد قرار داشت، در حالی که در سبد فعلی برنج به یک کیلوگرم و مرغ به ۱,۵ کیلوگرم کاهش یافته و گوشت و حبوبات نیز حذف شده‌اند. البته در دولت چهاردهم نیز در اسفند ۱۴۰۳، ۵۰۰ هزار تومان برای دهک‌های اول تا سوم و ۳۵۰ هزار تومان برای دهک‌های چهارم تا هفتم پرداخت شد و در آذر ۱۴۰۴ نیز ۱۲۰ هزار تومان دیگر برای دهک‌های اول تا سوم، در پی حذف ارز ترجیحی واردات برنج و گوشت، اختصاص یافت. اکنون با حذف این حمایت‌های قبلی، همین یک میلیون تومان باید هم افزایش قیمت‌های قبلی (ناشی از اصلاح ارز ترجیحی در سال‌های گذشته) و هم افزایش قیمت‌های ناشی از اصلاح اخیر را پوشش دهد. لذا به عنوان نمونه، با در نظر گرفتن حدود ۶۲۰ هزار تومان حمایتی که برای جبران افزایش قیمت‌های ناشی از اصلاحات قبلی ارز ترجیحی به دهک‌های اول تا سوم پرداخت می‌شد، عملاً حدود ۴۰۰ هزار تومان



از یک میلیون تومان فعلی، رامی توان برای جبران افزایش قیمت‌های جدید ناشی از اصلاح نرخ ارز ترجیحی در دیماه ۱۴۰۴ در نظر گرفت. استمرار چنین وضعیتی، این نگرانی را تقویت می‌کند که در افق زمانی پیش‌رو، مصرف واقعی خانوارها نه تنها به سطح مطلوب نزدیک نشود، بلکه در مواجهه با تداوم فشارهای قیمتی، در همان سطوح حداقلی تثبیت شده یا حتی با کاهش تدریجی مواجه شود. شایان ذکر است که تحلیل‌های این بخش صرفاً آثار مستقیم اصلاح نرخ ارز ترجیحی بر هزینه سبد مصرفی خانوار را نشان می‌دهند و آثار غیرمستقیم را شامل نمی‌شوند. با توجه به تجربه اجرای سیاست‌های مشابه، انتظار می‌رود که انتقال هزینه‌ها در زنجیره تأمین، انتظارات تورمی و آثار سرریز قیمتی باعث شود که افزایش واقعی قیمت‌ها از مقادیر ارزیابی شده در این پژوهش فراتر رود. از این‌رو، ارقام ارائه شده در این بخش را باید به عنوان حداقل برآورد هزینه‌ای این سیاست تلقی کرد.

نکته مهم‌تر آن است که الگوی مصرف واقعی خانوارها پیش از اجرای این سیاست نیز در بسیاری از اقلام پایین‌تر از سطح بهینه بوده است. به عنوان نمونه، مصرف گوشت قرمز کمتر از ۰/۵ کیلوگرم در ماه و مصرف لبنیات کمتر از ۶ کیلوگرم در ماه برآورد می‌شود؛ یعنی حتی پیش از اصلاح سیاست، بخشی از جامعه در وضعیت مصرف زیر حد مطلوب قرار داشته است. در چنین شرایطی، افزایش قیمت‌ها، حتی با وجود کالابرگ، می‌تواند به تثبیت یا تعمیق این الگوی مصرف ناکافی منجر شود و خانوارها را به سمت حذف بیشتر اقلام ضروری از سبد غذایی سوق دهد.

در این چارچوب، همان گونه که پیش‌تر نیز مورد تأکید قرار گرفت، اعطای کالابرگ برای آن دسته از مصرف‌کنندگانی که پیش از این سیاست، سطح تقاضا و مصرف آنها فراتر از مقادیر تعیین شده در قالب کالابرگ بوده است، پیامدهای رفتاری قابل توجهی به همراه خواهد داشت. به طور مشخص، در شرایطی که قیمت کالاهای نهایی با روندی افزایشی مواجه شود، این گروه از مصرف‌کنندگان ناگزیر خواهند بود بخشی از مصرف خود را تعدیل کرده و الگوی تقاضای خویش را با محدودیت‌های جدید منطبق سازند. در مجموع، شواهد نشان می‌دهد که کالابرگ، اگرچه می‌تواند بخشی از فشار افزایش قیمت‌ها را در سطح مصرف حداقلی تعدیل کند، اما قادر به تضمین تثبیت تقاضا و تحقق سبد مطلوب غذایی نیست. عدم تضمین خرید قطعی یا زده قلم کالای اساسی در قالب کالابرگ نوع اول، فاصله معنادار میان سبد کالابرگ و نیازهای تغذیه‌ای استاندارد در کالابرگ نوع دوم، همراه با افزایش هزینه‌ها، این خطر را ایجاد می‌کند که الگوی مصرف خانوارها در سطوحی پایین‌تر از حد مطلوب تثبیت شده یا حتی در بلندمدت تضعیف شود؛ امری که می‌تواند پیامدهای جدی برای سلامت عمومی و امنیت غذایی کشور به همراه داشته باشد.

شایان ذکر است که قیمت‌ها و هزینه‌های مورد استفاده در این برآوردها، مبتنی بر قیمت‌های واقعی و ساختارهای هزینه‌ای تولید بر اساس استانداردهای متعارف زنجیره تولید و توزیع محاسبه شده‌اند. این در حالی است که پس از اصلاح ارز ترجیحی و جهش اولیه قیمت برخی محصولات، در مقطعی نوعی تعدیل یا کاهش قیمت‌ها در بازار مشاهده شده است. این اصلاح قیمتی، لزوماً به معنای کاهش پایدار هزینه‌های تولید یا بهبود شرایط تعادلی بازار نبوده و عمدتاً ریشه در عوامل موقتی داشته است.

نخست آنکه، کاهش قدرت خرید خانوارها و افت تقاضای مؤثر مصرف‌کنندگان، به تعدیل نسبی قیمت‌های بازار انجامیده است. دوم آنکه، بخشی از تولیدکنندگان به دلیل محدودیت شدید نقدینگی، دشواری تأمین خوراک دام و طیور و عدم دسترسی پایدار به نهاده‌ها با قیمت‌های مصوب، ناگزیر شده‌اند محصولات خود را زودتر از موعد معمول به بازار عرضه کنند. این وضعیت به‌ویژه در بخش مرغداری نمود پررنگ‌تری داشته و عرضه مرغ با وزن کمتر از استانداردهای متعارف را به دنبال داشته است.

از این‌رو، قیمت‌های مورد استفاده در این تحلیل، نه بازتابی از نوسانات مقطعی یا قیمت‌های لحظه‌ای بازار، بلکه بیانگر قیمت‌های واقعی، ساختار هزینه‌های تولید و روابط بنیادین حاکم بر زنجیره ارزش این محصولات است. اتکای سیاست‌گذاری بر قیمت‌های تعدیل شده بازار، بدون توجه به این واقعیت‌های ساختاری، می‌تواند به خطای برآورد آثار رفاهی و تولیدی بینجامد و در نهایت، به اتخاذ تصمیم‌هایی منجر شود که پایداری تولید و امنیت غذایی کشور را با مخاطره مواجه سازد.

جدول ۱. مقایسه سبد کالا بزرگ با سبد مطلوب غذایی؛ تغییرات قیمت و افزایش هزینه پس از اصلاح سیاست ارزی (بهمن ماه ۱۴۰۴)
(به ازای هر نفر در ماه)

محصول	وزن در سبد کالا بزرگ نوع دوم (کیلوگرم به ازای هر نفر در ماه)	وزن در سبد مطلوب ^۱ (کیلوگرم به ازای هر نفر در ماه)	قیمت قبل از اصلاح ارز (کیلوگرم)	قیمت بعد از اصلاح ارز (کیلوگرم)	افزایش هزینه سبد کالا بعد از اصلاح ارز (هزار تومان)	افزایش هزینه سبد مطلوب بعد از اصلاح ارز (هزار تومان)
مرغ	۱/۵	۱/۸	۱۳۰	۲۹۰	۲۴۰	۲۸۸
تخم مرغ	۱	۱/۲	۹۰	۲۰۵	۱۱۵	۱۳۸
ماکارونی	۰/۷	۰/۷۵	۷۰	۸۰	۷	۷,۵
روغن	۰/۸۱	۱/۰۵۰	۱۰۰	۲۶۰	۱۳۰	۱۶۸
ماست	۲/۲	۹	۸۷	۱۲۰	۷۲	۲۹۷
شیر						
پنیر						
برنج	۱	۲/۱	۲۰۰	۲۵۰	۵۰	۱۰۵
قند و شکر	۰/۵	۱/۲	۵۰	۸۵	۱۷/۵	۴۲
گوشت قرمز	۰/۶**	۰/۹	۸۵۰	۱۲۰۰	۲۱۰	۳۱۵
حبوبات	۰/۸**	۰/۹	۲۱۰	۲۲۰	۸	۹
جمع	-	-	-	-	۸۴۹,۵-۶۳۱,۵***	۱۳۶۹

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

* سبد غذایی مطلوب جامعه ایرانی در سال ۱۴۰۲، توسط دفتر بهبود تغذیه جامعه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و انستیتو تحقیقات تغذیه و صنایع غذایی کشور تدوین شده است.

** اگر چه گوشت قرمز و حبوبات در سبد کالا بزرگ نوع دوم لحاظ نشده‌اند، اما با توجه به تأثیر اصلاح نرخ ارز ترجیحی بر قیمت این کالاها و حضور آنها در سبد کالا بزرگ نوع اول، افزایش هزینه آنها در محاسبات منظور شده است. مقدار مصرف این کالاها نیز بر مبنای سرانه مصرف کشور لحاظ شده است.

*** ارقام ۶۳۱,۵ و ۸۴۹,۵ بیانگر مجموع افزایش هزینه سبد کالا بزرگ نوع دوم بعد از اصلاح نرخ ارز ترجیحی هستند. رقم ۶۳۱,۵ مربوط به سبد بدون احتساب گوشت قرمز و حبوبات و رقم ۸۴۹,۵ مربوط به سبد با احتساب گوشت قرمز و حبوبات است. در هر دو حالت، سایر اقلام سبد کالا بزرگ یکسان بوده و تنها تفاوت، لحاظ شدن یا نشدن گوشت قرمز و حبوبات است. در ضمن اثر سیاست ارزی جدید بر افزایش قیمت سایر کالاهای سبد مطلوب کشور لحاظ نشده است.

۱. قیمت‌ها در بازه زمانی قبل از اجرای سیاست (پاییز ۱۴۰۴) و بعد از اجرای سیاست (زمستان ۱۴۰۴) مقایسه شده است.

۷. پیامدها و ریسک‌های سیاست اصلاح ارز ترجیحی

۷-۱. آثار اصلاح ارز ترجیحی بر قیمت‌های نسبی محصولات کشاورزی

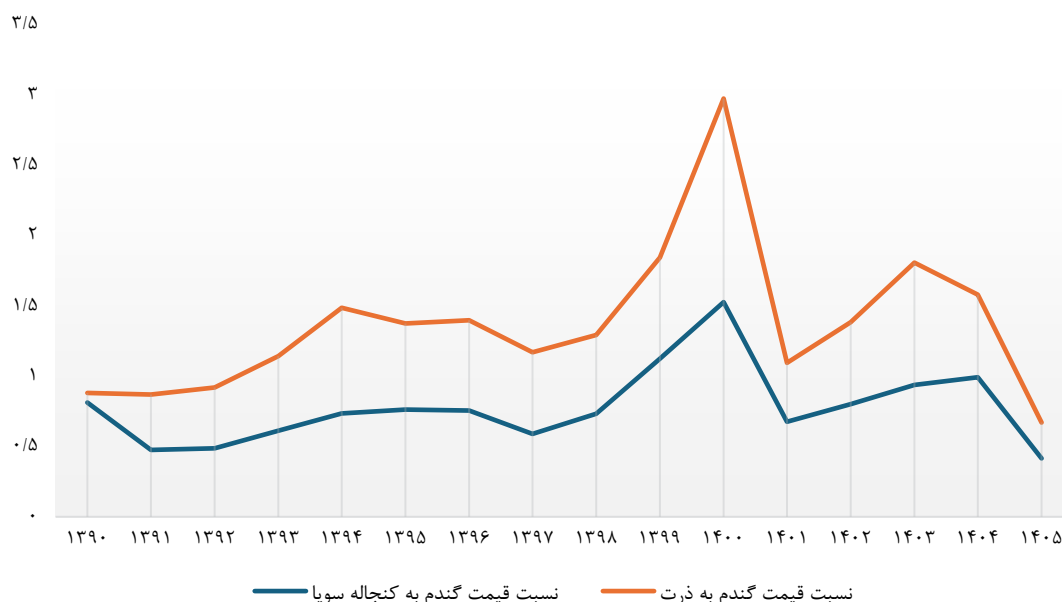
یکی از تبعات مهم سیاست‌های تغییر رویه قیمت‌گذاری محصولات که عموماً کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد، تغییر قیمت‌های نسبی به نفع یا ضرر سایر محصولات به عنوان اثر جانبی سیاست است. اگر تغییر رویه قیمت‌گذاری باعث برهم‌زدن رابطه مبادله محصولات به ضرر یک محصول شود، تولید و عرضه آن براساس انتظارات اقتصادی تولیدکنندگان تحت تأثیر قرار خواهد گرفت. حال اگر این محصول، دارای ویژگی راهبردی باشد، طبیعتاً تأثیرات آن بیشتر مورد توجه است و می‌تواند مخاطرات جدی را ایجاد کند. در این زمینه، شکل ۳، رابطه مبادله بین گندم و ذرت و کنجاله سویا در بازه زمانی ۱۴۰۵-۱۳۹۰ را نشان می‌دهد.

در این شکل داده‌های سال ۱۴۰۵ براساس قیمت تضمینی گندم که در پاییز ۱۴۰۴ اعلام شده (۲۹۵۰۰ تومان) و قیمت نهاده‌های دامی بعد از اصلاح نرخ ارز ترجیحی (ذرت ۴۲ هزار تومان و کنجاله سویا ۷۰ هزار تومان) برآورده شده است. با فرض اینکه در سال آتی نرخ‌های جهانی نهاده‌های دامی و نرخ ارز ثابت باقی بماند، (به عبارتی قیمت نهاده‌های دامی افزایش نیابد) و قیمت تضمینی گندم تغییری نکند، رابطه مبادله گندم نسبت به این محصولات، از روند بلندمدت خودش به شدت منحرف می‌شود و به زیر یک می‌رسد. این در حالی است که متوسط نسبت قیمت گندم به ذرت در طول ۱۵ سال گذشته، برابر با ۱/۳۶ بوده است. این تغییر تصمیم‌های تولیدی و تأمین هزینه‌های دولت را در اجرای سیاست‌های فعلی تحت تأثیر قرار می‌دهد. به طور مثال برای تعدیل قیمت‌های نسبی و تعدیل رابطه بلندمدت بین این محصولات باید قیمت گندم از کیلویی ۲۹/۵ هزار تومان به حداقل ۴۷ هزار تومان افزایش یابد (جهت برقراری حداقل رابطه ۱/۰۹ برابری بین قیمت گندم و ذرت) تا ضمن تضمین تعادل میان بازار محصولات کشاورزی، از تداوم تولید محصولات راهبردی اطمینان حاصل شود. در این وضعیت با توجه به پیش‌بینی دولت به خرید ۸ میلیون تن گندم در بودجه ۱۴۰۵، در چارچوب سیاست خرید تضمینی، این افزایش قیمت، بار مالی حدود ۱۴۰ همتی خواهد داشت.

در ابتدای سال ۱۴۰۵، دولت نرخ خرید تضمینی گندم را مورد بازنگری قرار داد و رقم ۴۸۵۰۰ تومان را تصویب کرد. این تصمیم در شرایطی اتخاذ شد که از یک‌سو هزینه‌های تولید بخش کشاورزی، متأثر از افزایش قیمت نهاده‌ها رشد قابل توجهی یافته بود و از سوی دیگر، اصلاح نرخ ارز ترجیحی موجب افزایش قیمت نهاده‌های دامی و در نتیجه تغییر در قیمت‌های نسبی محصولات کشاورزی شده بود. نکته راهبردی آن است که هرگونه برهم خوردن نسبت قیمتی میان گندم و سایر محصولات جایگزین می‌تواند انگیزه‌های تولیدی را به شدت تحت تأثیر قرار دهد. در صورتی که قیمت تضمینی گندم متناسب با تغییرهای هزینه تولید و قیمت نهاده‌های رقیب اصلاح نشود، تعادل اقتصادی میان این محصولات مخدوش خواهد شد. در چنین شرایطی، اگر نسبت قیمت گندم به نهاده‌های دامی به سطحی کمتر از نسبت‌های تعادلی بلندمدت برسد، تولیدکنندگان ممکن است به لحاظ اقتصادی ترجیح دهند گندم تولیدی خود را به جای عرضه در شبکه تأمین آرد و نان، در بازار خوراک دام عرضه کنند. این تغییر کاربری، هرچند در سطح خرد برای تولیدکننده منطقی است؛ ولی در سطح کلان می‌تواند به کاهش عرضه گندم در بازار داخلی و افزایش نیاز به واردات منجر شود.

بنابراین، حتی اگر سیاستگذار از مسیر تعدیل قیمت خرید تضمینی وارد عمل نشود، هزینه‌های ناشی از برهم خوردن قیمت‌های نسبی در نهایت از طریق افزایش واردات گندم و تحمیل بار ارزی و بودجه‌ای بیشتر بر دولت ظاهر خواهد شد. به بیان دیگر، عدم اصلاح به موقع قیمت تضمینی، به معنای حذف هزینه نیست، بلکه انتقال آن به مجرای دیگر (واردات) خواهد بود. از این منظر، تنظیم منطقی قیمت‌های نسبی نه تنها یک مداخله حمایتی، بلکه ابزاری برای صیانت از امنیت غذایی و مدیریت پایدار منابع مالی دولت تلقی می‌شود. علاوه بر موارد مطرح شده، رابطه مبادله منطقی نیز همیشه بین محصولات نظیر گندم و محصولات با ارزش افزوده بالا برقرار بوده و افزایش قیمت دانه‌های روغنی (ناشی از اصلاح ارز ترجیحی) سبب افزایش قیمت سایر محصولات نیز خواهد شد.

شکل ۳. نمودار رابطه مبادله بین گندم و نهاده‌های دامی



مأخذ: همان.

■ تأثیرات احتمالی اصلاح ارز ترجیحی بر تولید دانه‌های روغنی و مدیریت پایدار منابع

در این زمینه شایان توجه است که اصلاح ارز ترجیحی، در کنار موارد فوق، می‌تواند واجد برخی آثار مثبت بالقوه برای بخش زراعت، به‌ویژه در حوزه دانه‌های روغنی نیز باشد. افزایش قیمت نسبی این محصولات، انگیزه اقتصادی کشاورزان برای گرایش به کشت آنها را تقویت می‌کند و از منظر سیاست‌گذاری، می‌تواند در راستای هدف راهبردی ارتقای خودکفایی در تولید دانه‌های روغنی و کاهش وابستگی به واردات ارزیابی شود. در شرایطی که اقتصاد کشاورزی کشور با محدودیت منابع ارزی و ضرورت تقویت امنیت غذایی مواجه است، این تغییر جهت در سیگنال‌های قیمتی، در نگاه نخست، حامل پیام‌های مثبتی تلقی می‌شود.

با این حال، لازم است میان افزایش قیمت محصولات و بهبود واقعی عملکرد و بهره‌وری تمایز قائل شد. تجربه‌های پیشین نشان می‌دهد که صرف افزایش قیمت نسبی یک محصول، لزوماً به ارتقای بهره‌وری، بهبود فناوری تولید یا افزایش عملکرد در واحد سطح منجر نمی‌شود. واکنش غالب کشاورزان به چنین سیگنال‌های قیمتی، عمدتاً از جنس تعدیل الگوی کشت و جایگزینی سطح زیر کشت است؛ به این معنا که افزایش تولید یک محصول، بیش از آنکه حاصل رشد بهره‌وری باشد، نتیجه کاهش سطح زیر کشت سایر محصولات و انتقال منابع محدود تولید (به‌ویژه زمین و آب) به محصولی با بازده قیمتی بالاتر است. در چنین شرایطی، دستاورد ظاهری افزایش تولید یک محصول می‌تواند با کاهش تولید محصولات دیگر، به‌ویژه محصولات راهبردی یا مکمل، همراه شود و تعادل کلی بخش کشاورزی را با چالش مواجه سازد.

از این منظر، تداوم این روند در غیاب سیاست‌های مکمل می‌تواند پیامدهایی فراتر از هدف اولیه خودکفایی در دانه‌های روغنی به همراه داشته باشد. جایگزینی گسترده سطح زیر کشت، بدون توجه به محدودیت‌های منابع و الزامات امنیت غذایی، ممکن است به افزایش فشار بر منابع آب و خاک، کاهش تنوع الگوی کشت و تشدید نوسان‌های عرضه در سایر بازارهای کشاورزی بینجامد؛ بنابراین، اثرگذاری مثبت اصلاح ارز ترجیحی بر زراعت، صرفاً در صورتی پایدار و مطلوب خواهد بود که با مجموعه‌ای از سیاست‌های پشتیبان و تکمیلی همراه شود.

در این چارچوب، سیاست‌گذاری کارآمد اقتضا می‌کند که در کنار اصلاح نظام قیمت‌گذاری، بر ارتقای بهره‌وری تولید نیز تمرکز شود. توسعه و ترویج بذرهای پرمحصول، بهبود دسترسی به نهاده‌های باکیفیت، سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات، تقویت خدمات ترویجی و آموزشی و

طراحی مشوق‌های هدفمند برای افزایش عملکرد در واحد سطح، از جمله ابزارهایی است که می‌تواند افزایش قیمت محصولات را به بهبود واقعی ظرفیت تولید و بهره‌وری پیوند دهد. همچنین، اتخاذ سیاست‌های هماهنگ در حوزه الگوی کشت و مدیریت منابع، می‌تواند از بروز جابه‌جایی‌های نامطلوب و اختلال در تولید محصولات راهبردی جلوگیری کند.

علاوه بر موارد فوق، برای تحقق آثار مثبت و پایدار اصلاحات قیمتی، ضروری است که اصلاح و بهینه‌سازی الگوی کشت در دستور کار قرار گیرد. به عبارت دیگر، صرف تغییر قیمت محصولات بدون توجه به ساختار تولید و الگوی کشت، نمی‌تواند به افزایش پایدار تولید و ارتقای بهره‌وری منجر شود. در این مسیر، توسعه کشت‌های قراردادی نیز اهمیت ویژه‌ای دارد؛ چرا که این شیوه کشت، با تضمین خرید محصول در پایان فصل و تعیین پیشاپیش قیمت و کیفیت، ریسک تولیدکنندگان را کاهش می‌دهد و امکان برنامه‌ریزی مؤثر برای تولید محصولاتی با ارزش افزوده بالا و نیازمند سرمایه‌گذاری مشخص را فراهم می‌آورد.

ترکیب این دو اقدام (اصلاح و بهینه‌سازی الگوی کشت به همراه گسترش کشت‌های قراردادی) می‌تواند مسیر حرکت بخش کشاورزی را از یک پاسخ کوتاه‌مدت به تغییرهای قیمتی، به سمت برنامه‌ریزی بلندمدت، پایدار و بهره‌وری هدایت کند. از این منظر، سیاست‌های اصلاحی باید به گونه‌ای طراحی شوند که تأثیر قیمت‌ها با اصلاح ساختاری تولید و تضمین بازار تلفیق شود تا ضمن ارتقای خودکفایی و امنیت غذایی، از بروز جابه‌جایی‌های ناخواسته سطح زیر کشت یا کاهش تولید سایر محصولات حیاتی جلوگیری شود.

در نهایت می‌توان گفت که اصلاح ارزش ترجیحی، هرچند می‌تواند از منظر اصلاح سیگنال‌های قیمتی و تقویت انگیزه تولید برخی محصولات نظیر دانه‌های روغنی، واجد آثار مثبت بالقوه باشد، اما تحقق این آثار به‌طور معنادار، مستلزم طراحی و اجرای هم‌زمان بسته‌ای جامع از سیاست‌های حمایتی، بهره‌وری‌محور و هماهنگ است. در غیر این صورت، افزایش قیمت‌ها بیش از آنکه به ارتقای پایدار تولید و خودکفایی منجر شود، به جابه‌جایی سطح زیر کشت و بازتوزیع منابع محدود بخش کشاورزی خواهد انجامید؛ فرایندی که می‌تواند پیامدهای ناخواسته‌ای برای امنیت غذایی و پایداری تولید در پی داشته باشد.

■ اثر تغییر قیمت‌های نسبی بر مصرف و تولید

در تکمیل ملاحظات فوق، یکی از آثار مثبت اصلاح ارزش ترجیحی، بهبود موقعیت رقابتی برخی محصولات و نهاده‌های داخلی است که در این قسمت فقط برای مثال اثر بهبود قیمت حقیقی ماهی و جو بررسی می‌شود. تغییر قیمت نسبی از دو مسیر می‌تواند به اثر مثبت تبدیل شود. مسیر نخست، از طریق جانشینی در مصرف است؛ بطوریکه وقتی فاصله قیمت مرغ با ماهی (یا سایر طیور و آبزیان) کاهش می‌یابد، بخشی از خانوارها که پیش از این به دلیل همین فاصله، از ماهی کمتر خرید می‌کردند، ممکن است سهم بیشتری از بودجه پروتئین خود را به آنها اختصاص دهند. نتیجه، افت کمتر مصرف این محصولات نسبت به مرغ و افزایش سهم آنها در سبد پروتئین است. مسیر دوم، از طریق جانشینی در تولید است؛ بطوریکه وقتی قیمت نسبی جو در مقایسه با گندم، بهبود می‌یابد، سود هر هکتار کشت آنها نسبت به گزینه رقیب بیشتر می‌شود و کشاورز در فصل بعد ممکن است بخشی از زمین، آب و سرمایه خود را به سمت این محصولات ببرد.

از آنجا که در مطالعات مربوط به تقاضای پروتئین‌های حیوانی، گروه‌های گوشت قرمز، مرغ و آبزیان به‌عنوان اقلام اصلی مورد بررسی قرار می‌گیرند، در تحلیل حاضر نیز ماهی به‌عنوان نماینده گروه آبزیان و یکی از مهم‌ترین کالاهای جانشین مرغ انتخاب شده است. بنابراین، برای بررسی کمی اثر تغییر قیمت‌های نسبی بر جابه‌جایی تقاضا، ماهی به‌عنوان نمونه اصلی از کالاهای جایگزین مرغ مورد توجه قرار می‌گیرد.

با اصلاح قیمت ارزش ترجیحی، در طول بازه زمانی پیش اجرای سیاست (آبان و آذر ۱۴۰۴) تا پس از اجرای سیاست (دی و بهمن ۱۴۰۴)، قیمت هر کیلوگرم مرغ از ۱۳۰ به ۲۹۰ هزار تومان (افزایش ۱۲۳ درصد)، گوشت قرمز از ۸۵۰ به ۱۲۰۰ هزار تومان (افزایش ۴۱ درصد) و ماهی از ۳۸۰ به ۴۵۰ هزار تومان (افزایش ۱۸ درصد) رسید. این تغییرات نامتقارن، قیمت نسبی پروتئین‌های حیوانی را به‌طور محسوسی جابه‌جا کرده است؛ بطوریکه نسبت قیمت ماهی به مرغ از ۲.۹۲ به ۱.۵۵ و نسبت قیمت گوشت قرمز به مرغ از ۶.۵۴ به ۴.۱۴ کاهش یافت. این تغییر در قیمت‌های نسبی، زمینه بروز اثرات جانشینی در سبد مصرف خانوار را فراهم می‌کند.

برای انعکاس این تغییرات قیمتی به تغییرات مقداری تقاضا، از کشش‌های قیمتی میانگین‌گیری شده بر اساس برآوردهای مطالعات داخلی استفاده شده است. این مطالعات شامل مطالعه کرباسی و جلالیان (۱۴۰۴)، بی‌نیاز و کریمی‌نژاد (۱۴۰۴)، عطایی سلوط و محمدی (۱۳۹۷)، شرافتمند و باغستانی (۲۰۲۱)، میرزایی و همکاران (۲۰۲۳)، لیانی و کریمی‌دهکردی (۱۳۹۹) و وفایی و همکاران (۲۰۲۴) است [۶-۱۲]. بر اساس مطالعات مذکور، متوسط کشش خودقیمتی غیرجبرانی مرغ، گوشت قرمز و آبزیان به ترتیب ۱-۰.۹۴، ۰.۳۸- و کشش خودقیمتی جبرانی این سه گروه به ترتیب ۰.۸۲-، ۰.۷۶- و ۰.۸۳- محاسبه شد؛ کشش‌های متقاطع غیرجبرانی مرغ با گوشت قرمز و ماهی نیز به ترتیب ۰.۰۶ و ۰.۲۶ و در حالت جبرانی ۰.۱۵ و ۰.۲۰، و کشش متقاطع گوشت قرمز با ماهی در حالت غیرجبرانی ۰.۵۲- و در حالت جبرانی ۰.۰۱- به دست آمد.

بالحاظ هم‌زمان هر سه تغییر قیمت و فرض ثابت بودن سایر متغیرها، اثر خالص بر تقاضای ماهی در حالت غیرجبرانی برابر است با افزایش معادل حدود ۵ درصد و در حالت جبرانی افزایشی در حدود ۹/۳ درصد. این نتیجه بیانگر آن است که اثر جانشینی ناشی از افزایش شدید قیمت مرغ و گوشت قرمز، بر اثر منفی افزایش قیمت خود ماهی غلبه کرده و بر آیند تقاضای ماهی، مثبت و در بازه تقریبی ۵ تا ۹ درصد پیش‌بینی می‌شود.

لازم به تأکید است که این اعداد، خروجی یک سناریوی شبیه‌سازی مبتنی بر کشش‌های میانگین‌گیری شده مطالعات پیشین‌اند و پیش‌بینی قطعی یا بازبرآورد مدل برای اسفند ۱۴۰۴ محسوب نمی‌شوند. همچنین از آنجا که در این تحلیل، ماهی به‌عنوان نماینده برای گروه گسترده‌تر آبزیان و سایر جایگزین‌های پروتئینی در نظر گرفته شده، افزایش برآوردی تقاضا، احتمالاً بخشی از تقاضای منتقل شده به سایر محصولات این گروه را نیز در خود منعکس می‌کند و نباید صرفاً به مصرف مستقیم ماهی تلقی شود.

اثرات فوق‌الذکر در صورتیکه شرایط زیر محقق شوند میتواند به بهبود تخصیص منابع تولید در زیر بخش‌های کشاورزی نیز تبدیل شوند: نخست، بهبود قیمت نسبی باید به تولیدکننده برسد و در واسطه‌ها متوقف نشود. دوم، این مزیت باید دست کم برای یک تا دو دوره تولید پایدار بماند تا تصمیم کشت و سرمایه‌گذاری را تغییر دهد.

در بخش نهاده‌های دامی، اصلاح ارزش‌ترجیحی موجب افزایش قابل توجه قیمت جو عرضه شده در سامانه بازارگاه شد؛ به گونه‌ای که قیمت این نهاده در ۱۵ دی ماه ۱۴۰۴، از ۱۱۳۰۰ تومان به ۴۲۰۰۰ تومان، معادل ۲۷۲ درصد، افزایش یافت. با این حال، برای تحلیل آثار این تغییر بر تصمیم کشاورزان در زمینه تولید جو، نمی‌توان قیمت جو عرضه شده در سامانه بازارگاه را مستقیماً با قیمت تضمینی گندم مقایسه کرد؛ زیرا جو در سامانه بازارگاه عمدتاً نهاده وارداتی مورد استفاده در خوراک دام بوده، در حالی که تصمیم کشاورز برای کشت جو تابع قیمت جو تولید داخل در بازار آزاد است.

قیمت جو تولید داخل در ابتدای سال ۱۴۰۴ حدود ۱۴ هزار تومان و قیمت گندم حدود ۱۸ هزار تومان بود؛ بنابراین، نسبت قیمت جو به گندم در آن مقطع حدود ۰/۷۷ برآورد می‌شد. در طول سال ۱۴۰۴، قیمت جو با نرخ بیشتری نسبت به گندم افزایش یافت. مشکلات ایجاد شده در بازار نهاده‌های دامی و محدودیت‌های عرضه موجب شد قیمت جو داخلی در پاییز ۱۴۰۴ به طور متوسط به حدود ۲۵ هزار تومان برسد و تقریباً با قیمت گندم برابر شود. در اواخر پاییز نیز قیمت جو از گندم فراتر رفت و در مقطعی به بیش از ۳۰ هزار تومان رسید. پس از اصلاحات ارزی در دی ماه نیز قیمت جو داخلی با نوسانات قابل توجهی همراه بود، اما پس از دوره‌ای از افزایش و کاهش، در محدوده حدود ۴۴ تا ۴۶ هزار تومان تثبیت نسبی شد (دوره اردیبهشت تا شهریور ۱۴۰۵).

با وجود این نوسانات کوتاه مدت، بررسی قیمت‌های سالانه در فاصله ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که قیمت جو به طور متوسط حدود ۸۰ درصد قیمت گندم بوده است. از این رو، برای ارزیابی اثر تغییر اخیر در انگیزه تولید، نسبت بلندمدت تر ۰/۸۰ به عنوان مبنای مقایسه در نظر گرفته می‌شود. البته باید توجه داشت که پس از اصلاح قیمت تضمینی گندم، قیمت آن نیز به ۴۸۵۰۰ تومان افزایش یافت. با در نظر گرفتن



قیمت حدود ۴۶ هزار تومانی برای جو داخلی، نسبت قیمت جو به گندم به حدود ۰/۹۵ می‌رسد. بنابراین، قیمت نسبی جو نسبت به گندم در مقایسه با میانگین سال‌های اخیر از ۰/۸۰ به ۰/۹۵ افزایش یافته که بیانگر بهبود حدود ۱۸/۷۵ درصدی موقعیت نسبی جو است. مقایسه قیمت جو با گندم از آن‌رو اهمیت دارد که گندم نزدیک‌ترین محصول رقیب جو در تصمیم کشاورز برای تخصیص زمین محسوب می‌شود. چرا که هر دو محصول از غلات پاییزه‌اند، در تقویم زمانی مشابهی کشت و برداشت می‌شوند و در بسیاری از مناطق با استفاده از زمین، ماشین‌آلات و نیروی کار مشابه تولید می‌شوند. بنابراین، کشاورز می‌تواند در فصل زراعی بعد، با تغییرات محدود در نظام تولید، بخشی از زمین اختصاص یافته به گندم را به کشت جو منتقل کند.

مطالعات داخلی نشان می‌دهند که سطح زیر کشت جو نسبت به تغییرات قیمت نسبی جو به گندم واکنش نشان می‌دهد. کشش این واکنش در برآورد ملی و استانی بین ۰/۳۶ تا ۰/۶۷ گزارش شده و میانگین آن حدود ۰/۵۱ در نظر گرفته می‌شود. به بیان دیگر، هر ۱۰ درصد بهبود در قیمت نسبی جو نسبت به گندم، به‌طور متوسط می‌تواند سطح زیر کشت جو را در فصل یا چرخه کشت بعد حدود ۵/۱ درصد افزایش دهد [۱۳]. بر این اساس، افزایش قیمت نسبی جو از ۰/۸۰ تا ۰/۹۵، معادل بهبود ۱۸/۷۵ درصدی، در صورت اعمال کشش متوسط ۰/۵۱، می‌تواند سطح زیر کشت جو را حدود ۹/۶ درصد افزایش دهد. بنابراین، با فرض انتقال این بهبود قیمت نسبی به تصمیم کشاورزان، انتظار می‌رود سطح زیر کشت جو در چرخه کشت بعد در حدود ۹ تا ۱۰ درصد افزایش یابد.

۷-۲. آثار اصلاح ارزش ترجیحی بر قیمت‌های نهاده‌های دامی و پیامدهای آن بر هزینه تولید

اجرای سیاست اصلاح ارزش ترجیحی و آزادسازی قیمت نهاده‌های دامی، مطابق انتظار، منجر به افزایش چشمگیر قیمت خوراک مورد استفاده در تولید محصولات دامی شده است. بررسی داده‌های بازار نشان می‌دهد که نهاده‌های وارداتی، پیش از اجرای این سیاست، با قیمت‌های نسبتاً مناسبی عرضه می‌شدند؛ به گونه‌ای که قیمت ذرت و جو حدود ۱۳۰۰ تومان و کنجاله سویا حدود ۲۰۵۰۰ تومان بوده است. پس از آزادسازی قیمت‌ها و ورود این نهاده‌ها به بازار آزاد، در هفته ابتدایی اجرای سیاست، قیمت ذرت و جو به حدود ۴۲۰۰۰ تومان و کنجاله سویا به حدود ۷۰۰۰۰ تومان افزایش یافت.

در همین حال، در هفته ابتدای اجرای سیاست، نهاده‌های داخلی نیز افزایش قابل توجهی را تجربه کرده‌اند. این امر علاوه بر اثر مستقیم انتقال قیمت نهاده‌های وارداتی به زنجیره تولید، ناشی از تغییرهای قیمت نسبی میان نهاده‌های داخلی و وارداتی و مکانیسم جانشینی میان آنها نیز بوده است. با افزایش چشمگیر قیمت ذرت، جو و کنجاله سویا در بازار آزاد، تولیدکنندگان به دلیل ارزان‌تر بودن نسبی نهاده‌های داخلی و نیاز به کنترل هزینه‌های تولید، تمایل بیشتری به استفاده از این نهاده‌ها پیدا کردند. این تغییر تقاضا موجب افزایش قیمت نهاده‌های داخلی شد و بدین ترتیب، اثر افزایش قیمت وارداتی از مسیر تغییر قیمت نسبی و جانشینی، فشار مضاعف بر کل هزینه‌های تولید در بخش دام و طیور وارد کرده است. به‌طور نمونه، قیمت یونجه از سطحی کمتر از ۲۰ هزار تومان به ۴۰ هزار تومان افزایش یافته، سبوس گندم از ۱۱۵۰۰ تومان به ۴۱ هزار تومان، گندم از ۲۲ هزار تومان به ۴۷۵۰۰ تومان رسیده است. این تغییرها در جدول زیر آورده شده است.

جدول ۲. تغییر قیمت نهاده‌های دامی بعد از اصلاح ارز ترجیحی (واحد: تومان)

نوع نهاده	قیمت قبل از سیاست	قیمت بعد از سیاست	درصد تغییر
وارداتی			
ذرت و جو	۱۱۳۰۰	۴۲۰۰۰	۲۷۱
کنجاله سویا	۲۰۵۰۰	۷۰۰۰۰	۲۴۱
میانگین وارداتی			۲۵۶
داخلی			
یونجه	۲۰۰۰۰	۴۰۰۰۰	۱۰۰
سبوس گندم	۱۱۵۰۰	۴۱۰۰۰	۲۵۷
گندم	۲۲۰۰۰	۴۷۵۰۰	۱۱۶
کاه	۷۵۰۰	۱۵۵۰۰	۱۰۷
میانگین داخلی			۱۴۵

مأخذ: همان.

همان گونه که در این جدول قابل مشاهده است، پس از اجرای سیاست، به طور متوسط قیمت نهاده‌های داخلی حدود ۱۴۵ درصد و نهاده‌های وارداتی حدود ۲۵۶ درصد افزایش یافته است. این تفاوت نشان‌دهنده اثر شدید آزادسازی قیمت‌ها بر نهاده‌های وارداتی و همچنین فشارهای بازار داخلی است.

■ هزینه خوراک مرغ قبل و بعد از اجرای سیاست

باتوجه به ترکیب خوراک مرغ که شامل ۶۰ درصد ذرت و ۳۰ درصد کنجاله سویاست و با فرض اینکه هر مرغ در طول دوره رشد حدود پنج کیلوگرم خوراک مصرف می‌کند و در نهایت به تولید تقریباً ۲/۸ کیلوگرم گوشت مرغ زنده منجر می‌شود، هزینه خوراک در دوره پیش و پس از اجرای سیاست اصلاح ارز ترجیحی به شکل محسوسی افزایش یافته است. براساس محاسبات انجام شده، هزینه کل خوراک مورد نیاز برای تولید یک مرغ زنده، پیش از اجرای سیاست حدود ۶۴ هزار و ۶۵۰ تومان بوده که با اجرای سیاست و آزادسازی قیمت نهاده‌های دامی، این هزینه به حدود ۲۳۱ هزار تومان افزایش یافته است، این امر نشان‌دهنده رشد ۲۵۷ درصدی در هزینه خوراک هر مرغ است. شایان ذکر است که محاسبات انجام شده با قیمت‌های نهاده‌ها بعد از اصلاح نرخ ارز ترجیحی در دی ماه ۱۴۰۴ صورت گرفته است.

این افزایش قابل توجه هزینه، بخش عمده‌ای از هزینه کل تولید را تشکیل می‌دهد و فشار مالی چشمگیری بر تولیدکنندگان وارد می‌کند. نکته حائز اهمیت این که، رشد هزینه تنها محدود به قیمت ذرت و کنجاله سویا نبوده، بلکه به واسطه اثر انتقال قیمت‌ها و تغییر نسبی میان نهاده‌های داخلی و وارداتی، کل زنجیره تولید را تحت تأثیر قرار داده است.

جدول ۳. مقایسه هزینه خوراک یک قطعه مرغ زنده در قبل و بعد از اجرای سیاست اصلاح ارز ترجیحی

ترکیب خوراک	هزینه قبل از سیاست (تومان)	هزینه بعد از سیاست (تومان)	درصد تغییر
۶۰ درصد ذرت و ۳۰ درصد کنجاله سویا	۶۴۶۵۰	۲۳۱۰۰۰	۲۵۷

مأخذ: همان.

■ هزینه خوراک دام سنگین قبل و بعد از اجرای سیاست

خوراک دام سنگین به طور متوسط و متعارف شامل ۵۰ درصد کنسانتره و ۵۰ درصد علوفه است. کنسانتره ترکیبی از ۵۰ درصد ذرت و جو، ۴۰ درصد مکمل‌ها و سبوس و حدود ۱۰ درصد کنجاله سویاست. علوفه هم شامل ترکیبی از یونجه و کاه و سایر علوفه‌هاست. با در نظر گرفتن ضریب تبدیل ۶، یعنی برای تولید یک کیلو گوشت زنده، دام به ۶ کیلو خوراک نیاز دارد، هزینه تولید خوراک و گوشت دام سنگین به شرح جدول زیر بوده و هزینه خوراک یک کیلو گوشت دام سنگین، حدود ۱۷۷ درصد افزایش پیدا کرده است.

جدول ۴. مقایسه هزینه خوراک یک کیلو گوشت دام سنگین زنده در قبل و بعد از اجرای سیاست اصلاح ارزش ترجیحی

ترکیب خوراک	هزینه قبل از سیاست (تومان)	هزینه بعد از سیاست (تومان)	درصد تغییر
۵۰ درصد کنسانتره و ۵۰ درصد علوفه	۷۸۱۵۰	۲۱۶۴۵۰	۱۷۷

مأخذ: همان.

براساس محاسبات ارائه شده، اصلاح ارزش ترجیحی و آزادسازی قیمت نهاده‌های دامی، به افزایش چشمگیر هزینه خوراک تولیدکنندگان دام و طیور منجر شده است. این افزایش، سهم قابل توجهی از هزینه کل تولید (به طور متوسط ۷۰ درصد) را به خود اختصاص داده و فشار مالی شدیدی بر تولیدکنندگان وارد می‌کند. با توجه به آزادسازی قیمت‌ها و شکل‌گیری مکانیزم تعیین نرخ نهاده‌های دامی براساس عرضه و تقاضا و نرخ ارز تالار دوم، پیش‌بینی می‌شود که در آینده با نوسان‌ها و افزایش نرخ ارز، قیمت نهاده‌ها و به تبع آن هزینه تولید، بیش از پیش رشد یابد. در این راستا، دو نگرانی جدی مطرح است:

✓ نکته نخست اینکه، به رغم افزایش محسوس هزینه‌های تولید، ممکن است قیمت محصول نهایی از مسیر اعمال سیاست‌های قیمت‌گذاری تکلیفی یا از طریق واردات کنترل شود. تجربه تاریخی، به‌ویژه تجربه سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که واردات گسترده گوشت، اگرچه موجب کاهش قیمت بازار شد، اما موجب شد که هزینه تمام‌شده تولیدکنندگان داخلی جبران نشود و انگیزه تولیدکنندگان را تضعیف نمود (مطابق بند «۳»). این تجربه تلخ، درس مهمی برای سیاست‌گذاران فراهم می‌کند و آن اینکه، کنترل ظاهری قیمت‌ها بدون رعایت ملاحظات هم‌زمان در سازوکارهای حمایتی تولید، تنها منجر به انتقال بار مالی به تولیدکنندگان و تضعیف ظرفیت داخلی می‌شود.

در این شرایط، تبصره بند «ب» ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت، راهنمای مهمی است که دولت را ملزم می‌سازد تا مابه‌التفاوت ناشی از اختلاف قیمت تکلیفی و قیمت بازار را به تولیدکنندگان پرداخت کند. جبران این تفاوت نه تنها انگیزه تولیدکنندگان را حفظ می‌کند، بلکه تضمین می‌کند که فشار ناشی از افزایش هزینه‌های خوراک و سایر نهاده‌ها بر تولید داخلی به حداقل برسد و امنیت غذایی کشور در معرض تهدید قرار نگیرد.

از این منظر، تجربه گذشته و درس‌های سال ۱۴۰۳ باید در طراحی سیاست‌های کنونی لحاظ شود؛ به این معنا که هرگونه کنترل قیمت محصول نهایی باید با سازوکارهای جبرانی شفاف و کارآمد همراه باشد، در غیر این صورت، پیامدهای آن می‌تواند کاهش تولید داخلی، افزایش وابستگی به واردات و فشار مضاعف بر تولیدکنندگان را به همراه داشته باشد.

✓ نکته دوم، در صورت کاهش قدرت خرید مصرف‌کنندگان و ناکافی بودن اثر یارانه‌های کالابرگ، تقاضای مؤثر کاهش یافته و تولید داخلی با رکود مواجه خواهد شد؛ شرایطی که فشار مالی بر تولیدکنندگان را تشدید کرده و انگیزه آنها برای ادامه تولید را کاهش می‌دهد.

این واقعیت‌ها به وضوح نشان می‌دهند که افزایش هزینه‌های خوراک، بدون طراحی و اجرای سیاست‌های حمایتی و سازوکارهای جبرانی مؤثر، می‌تواند به فشار مضاعف بر تولید داخلی، تضعیف انگیزه تولیدکنندگان و در نهایت تهدید امنیت غذایی کشور منجر شود؛ بنابراین، دولت باید با دقت و جدیت نسبت به این موضوع حساس باشد و راهکارهایی برای مدیریت آثار ناشی از افزایش هزینه‌های تولید و حفظ تعادل بازار اتخاذ کند.

۷-۳. برآورد ناقص آثار تورمی، باز تولید چرخه معیوب مداخله و ریسک تضعیف تولید داخلی

تجربه‌های پیشین نشان می‌دهد که در فرایند تصمیم‌گیری برای حذف یارانه‌ها، آثار واقعی افزایش قیمت کالاها معمولاً کمتر از واقع برآورد می‌شود. این خطای برآورد عمدتاً ناشی از نادیده گرفتن آثار غیرمستقیم افزایش قیمت‌هاست؛ آثاری که از مسیر رشد دستمزدها، افزایش هزینه‌های حمل‌ونقل، انرژی و سایر نهاده‌های تولید، به تدریج در کل زنجیره قیمت‌ها سرریز می‌شود. افزون بر این، افزایش قیمت مواد غذایی و شکل‌گیری موج جدید تورم، خود به تضعیف ارزش پول ملی و افزایش نرخ ارز منجر می‌شود. در چنین شرایطی، بخش کشاورزی و دام و طیور با «موج دوم» افزایش هزینه‌ها مواجه می‌شود؛ موجی که از ناحیه گران‌تر شدن نهاده‌های وارداتی ایجاد شده و مجدداً هزینه تولید را افزایش می‌دهد. بدین ترتیب، سیاست حذف یارانه، به جای اثرگذاری یک‌باره، به صورت زنجیره‌ای و تکرار شونده بر قیمت‌ها اثر می‌گذارد.

در مواجهه با افزایش قیمت‌ها، دولت‌ها معمولاً برای کنترل بازار به ابزارهای کوتاه‌مدت و پرهزینه متوسل می‌شوند؛ از جمله ممنوعیت صادرات و سپس واردات گسترده محصول نهایی. این مداخلات غالباً با تخصیص ارز ترجیحی به واردات همراه می‌شود؛ در حالی که پیش‌تر ارز ترجیحی نهاده‌های تولیدی حذف شده است. نتیجه چنین رویکردی، تحمیل خسران مضاعف به تولید داخلی، تخلیه منابع سرمایه‌ای از بخش کشاورزی و تضعیف انگیزه تولیدکنندگان است. در این چرخه، با عقب‌نشینی تولید، کشور به سمت کمبود و وابستگی بیشتر به واردات سوق داده می‌شود و همان مسیری که قرار بود از آن خارج شود، مجدداً باز تولید می‌شود.

از سوی دیگر، در شرایط افزایش نرخ ارز، اعمال محدودیت بر صادرات محصولات کشاورزی مانع بهره‌برداری از مزیت‌های نسبی و کاهش‌دهنده ظرفیت توسعه بخش می‌شود. در این وضعیت، رشد تولید صرفاً به تقاضای داخلی وابسته می‌ماند؛ تقاضایی که خود تابع قدرت خرید مصرف‌کننده است. در نتیجه، دولت ناگزیر می‌شود به طور مستمر از قدرت خرید حمایت کند؛ امری که فشار فزاینده‌ای بر منابع بودجه‌ای وارد می‌آورد. در نهایت، با توجه به شرایط تحریمی حاکم بر اقتصاد کشور، محدودیت‌های ارزی و فرسایش مستمر قدرت معیشتی خانوارها، اجرای سیاست حذف یارانه نهاده‌های تولید بدون ملاحظات دقیق و سازوکارهای جبرانی مؤثر، می‌تواند به شکل‌گیری یک شوک تورمی جدید و پایدار منجر شود؛ شوکی که آثار آن نه تنها در کوتاه‌مدت قابل مهار نخواهد بود، بلکه به صورت تجمعی فشار مضاعفی بر مصرف‌کنندگان، به ویژه اقشار آسیب‌پذیر، وارد خواهد کرد و دولت را ناگزیر از مداخلات پرهزینه و تکرار شونده در بازار خواهد ساخت. این مسیر، در صورت تداوم، ریسک بی‌ثباتی در بازار مواد غذایی و تضعیف امنیت غذایی کشور را به طور معناداری افزایش می‌دهد.

مرور تجربه‌های گذشته نشان می‌دهد که اجرای سیاست اصلاح ارز ترجیحی و رویه‌های مرتبط، بدون فراهم‌سازی الزامات نهادی و ساختاری، دولت را در عمل ناگزیر به واردات گسترده برای کنترل قیمت‌ها در بازار داخلی خواهد کرد؛ مسیری که در سال‌های گذشته بارها آزموده شده و نتایج آن برای سیاستگذاران روشن است. اگرچه این مسیر ممکن است در کوتاه‌مدت به مهار ظاهری قیمت‌ها منجر شود، اما در میان‌مدت و بلندمدت پیامدهای سنگینی از جمله تضعیف توان رقابتی تولید داخلی، خروج تدریجی دامداران و مرغداران از چرخه تولید، تعطیلی واحدهای کوچک و متوسط، از بین رفتن ظرفیت‌های تولیدی کشور و افزایش وابستگی به واردات کالاهای اساسی و کاهش تاب‌آوری اقتصاد غذایی را به همراه دارد.

دامنه نگرانی‌ها زمانی افزایش می‌یابد که در مصوبه کارگروه تضمین امنیت غذایی و معیشت مردم به تاریخ ۱۴۰۴/۱۰/۱۸، به ویژه در بند «۱۷»، به وزارت جهاد کشاورزی اجازه داده شده است نسبت به واردات گوشت، مرغ، تخم‌مرغ و روغن اقدام کند؛ امری که در صورت فقدان ملاحظات حمایتی و سازوکارهای مکمل برای صیانت از تولید داخلی، می‌تواند نشانه‌ای نگران‌کننده از تقویت رویکرد واردات‌محور و تعمیق مخاطرات پیش‌گفته تلقی شود.

در این زمینه ریسک دیگری که برای تولید بخش کشاورزی مطرح است، تضعیف قیمت تولیدکننده و احتمال متضرر شدن آن است. به طوری که براساس **بخشنامه معاونت توسعه بازرگانی وزارت جهاد کشاورزی و اظهارنظرهای مسئولان مربوطه**، قیمت نهاده‌های وارداتی بعد از اجرای این سیاست بدون قیمت‌گذاری و بر مبنای عرضه و تقاضا شکل خواهد گرفت. از آنجا که بازار واردات نهاده‌ها به شدت



انحصاری است و سهم محدودی از واردکنندگان بخش عمده کالا را تأمین می‌کنند، ریسک افزایش غیرمنصفانه هزینه تولید برای دامداران و تولیدکنندگان وجود دارد. از سوی دیگر، در مورد محصول نهایی نظیر گوشت مرغ، سیاست و استراتژی مشخصی از سوی دولت ارائه نشده است و گاهی مصاحبه‌های ضدونقیض مطرح می‌شود که دلالت بر تعیین سقف قیمتی یا آزادسازی کامل نرخ‌ها دارد. اجرای چنین رویه‌ای، مشابه اتفاقات ۱۴۰۱ و ۱۴۰۳، تولید کشاورزی را از صرفه اقتصادی خارج کرده و ظرفیت‌های تولیدی را تضعیف می‌کند.

به بیان روشن، سیاستی که به جای اصلاح ساختار تولید و حکمرانی، صرفاً بر جابه‌جایی یارانه از تولید به مصرف متمرکز شود، نه تنها به ثبات بازار نمی‌انجامد، بلکه به تدریج بنیان‌های تولید داخلی را تضعیف کرده و کشور را در برابر شوک‌های خارجی و نوسانات ارزی آسیب‌پذیرتر می‌سازد.

۴-۷. ریسک عدم تأمین سرمایه در گردش تولیدکنندگان محصولات دامی

تأمین نقدینگی و سرمایه در گردش تولیدکنندگان، به‌ویژه کشاورزان خرد و بهره‌برداران کوچک و متوسط، از الزام‌های اساسی اجرای موفق سیاست اصلاح ارز ترجیحی نهاده‌های دامی است. تجربه سال‌های گذشته، به‌ویژه سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۱، نشان داده است که فقدان پیش‌بینی دقیق الزام‌های اجرایی و طراحی برنامه جامع، باعث ایجاد مشکلات جدی برای تولیدکنندگان، کاهش مصرف نهاده‌های ضروری و تضعیف حاصلخیزی خاک شد. نمونه‌ای از این تجربه، اجرای طرح «کشاورز - کارت» در سال ۱۳۹۹ بود که به دلیل نقص در سازوکارها، اثرگذاری لازم را نداشت و بخشی از تولید داخلی تحت فشار قرار گرفت.

در چارچوب اجرای سیاست اصلاح ارز ترجیحی، براساس ماده (۲) بسته حمایت از صنایع، مصوب هیئت وزیران مورخه ۱۴۰۴/۱۰/۱۷، تأمین مالی تولیدکنندگانی که جهت واردات یا خرید مواد اولیه در طول زنجیره تأمین به تشخیص وزارتخانه‌های متولی، با افزایش نرخ ارز ناشی از انتقال کالاها از ترجیحی و تالار اول به تالار دوم، با کسری در سرمایه در گردش مواجه می‌شوند، به میزان هفتصد هزار میلیارد تومان از محل منابع داخلی بانک‌ها جهت تأمین سرمایه در گردش و جبران تأمین نقدینگی از طریق اعطای تسهیلات و ابزارهای تأمین مالی زنجیره تولید و تعهدی (زیر خط) از جمله اوراق گام، برات الکترونیکی و اعتبارات اسنادی (IC) تأمین می‌شود.

در بخش دامی نیز براساس مصوبات کارگروه تضمین امنیت غذایی و بهبود معیشت مردم، مقرر شده است که تأمین مالی مستمر تولیدکنندگان دام و طیور با اختصاص تسهیلات برای تأمین بخشی از سرمایه در گردش این واحدها انجام شود. بدین منظور ۷۰ هزار میلیارد تومان منابع در اختیار بانک کشاورزی قرار گرفته است.

همچنین، برای جلوگیری از رانت و تضمین تخصیص بهینه، بخشی از تسهیلات ممکن است به واردکننده اختصاص یابد و نهاده‌ها به صورت مدت‌دار و تحت نظارت دقیق به بهره‌برداران تحویل شود، به‌طوری که شفافیت، رصد مستمر و زمان‌بندی تحویل تضمین‌کننده رسیدن منابع واقعی به تولیدکنندگان باشد.

به گفته مدیرعامل بانک کشاورزی، طرح تأمین اعتبار تولیدکنندگان با استفاده از سامانه‌های بانک کشاورزی اجرا خواهد شد. به‌طوری که با مراجعه دامدار، تشکلهای و کارخانه‌های خوراک دام به شعب بانک کشاورزی و انجام فرایند اعتبارسنجی، ضمانت‌نامه‌ای به مبلغ مورد نیاز برای متقاضی صادر می‌شود. بعد از صدور ضمانت‌نامه، کیف پول «نوی پو» متقاضی به میزان مبلغ مورد نظر شارژ می‌شود و با انتقال این اعتبار به سامانه بازارگاه، متقاضی صرفاً مجاز به خرید نهاده از این سامانه خواهد بود. همچنین با موافقت بانک مرکزی، واردکننده نهاده با تعهد بانک کشاورزی، قادر خواهد بود معادل اعتبار دریافت شده از متقاضیان خرید نهاده در سامانه بازارگاه، ارزش مورد نیاز را دریافت و اقدام به واردات نهاده کند^۱ در ادامه دامدار باید طی ۹۰ روز بعد از دریافت اعتبار و خرید نهاده از سامانه بازارگاه به تسویه بدهی با بانک اقدام کند.

۱. بخشنامه بانک مرکزی در خصوص ابلاغ دستورالعمل اجرایی پذیرش اوراق گام به منظور تأمین و فروش ارز برای شرکت‌های واردکننده نهاده‌های دامی مصوب ۱۴۰۴/۱۱/۰۷، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

در اجرای این طرح چندین ریسک بالقوه اجرایی برای تأمین سرمایه در گردش دامداران وجود دارد که عدم توجه آنها تداوم فعالیت این بخش را با توجه به افزایش قیمت نهاده‌ها و جهش منابع مالی مورد نیاز با اختلال جدی مواجه خواهد کرد. با توجه به فرایند اجرایی طرح، ریسک موفقیت طرح پیشنهادی بانک کشاورزی (با توجه به تجربه اول طرح و عدم تست موفقیت و رضایت آن)، ریسک اعتبار سنجی دامداران خرد، تأمین وثیقه و ضامن برای ضمانت نامه، عدم پذیرش دارایی منقول نظیر دام به عنوان وثیقه و ریسک عدم مشارکت واردکنندگان عمده در طرح فروش اعتباری به دامداران وجود دارد. در این زمینه با توجه به اینکه عمده تولیدکنندگان محصولات دامی، واحدهای خرد بوده و ممکن است وضعیت اعتباری بانکی مناسب نداشته باشند یا در تأمین وثیقه غیر منقول و ضامن برای اخذ اعتبار توانایی لازم را نداشته باشند. نتیجه این رویه عدم تأمین نقدینگی بخش عمده‌ای از سرمایه در گردش مورد نیاز دامداران خواهد شد که ممکن است مشابه سال ۱۴۰۱ باعث جهش در عرضه دام به کشتارگاه و تضعیف تولید در دوره‌های بعدی شود.

۸. جمع‌بندی و پیشنهادها

در مطالعه حاضر، تأثیرات سیاست اصلاح ارز ترجیحی نهاده‌های دامی که به عنوان یکی از تحولات بنیادین در عرصه سیاست‌گذاری اقتصادی کشور مطرح است، از ابعاد مختلف مورد بررسی قرار گرفت. بر اساس نتایج، این سیاست، با هدف بهینه‌سازی تخصیص منابع ارزی و مهار رانت، در بستری از چالش‌های ساختاری اقتصاد کشاورزی ایران پیگیری می‌شود و موفقیت این سیاست در گرو انطباق آن با سازوکارهای حمایتی تولید، کاهش ریسک‌های تولید و صیانت از بنیان‌های امنیت غذایی است.

برآیند نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که سیاست اصلاح ارز ترجیحی در حوزه نهاده‌های دامی، اگرچه می‌تواند در جهت کاهش رانت و بهبود کارایی تخصیص منابع حرکت کند، اما در صورت فقدان سازوکارهای حمایتی و تنظیمی مناسب، با پیامدهای قابل توجهی برای ساختار تولید، ثبات بازار و امنیت غذایی کشور همراه خواهد بود.

۱. نخست، تجربه‌های پیشین به ویژه اصلاح نرخ ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۱ نشان می‌دهد که افزایش ناگهانی قیمت نهاده‌ها می‌تواند به جهش هزینه‌های تولید، کاهش سرمایه در گردش واحدهای تولیدی و تضعیف ظرفیت‌های تولیدی منجر شود. در چنین شرایطی، برخی تولیدکنندگان برای جبران فشارهای مالی ناگزیر به اقدام‌هایی نظیر فروش زود هنگام دام مولد می‌شوند که این امر در نهایت کاهش تولید در دوره‌های بعدی را به دنبال دارد. استمرار چنین روندی می‌تواند تولید داخلی را آسیب‌پذیر کرده و با افزایش اتکا به واردات برای تنظیم بازار، ریسک وابستگی بلندمدت به منابع خارجی و تهدید امنیت غذایی را تشدید کند.

۲. دوم، ساختار هزینه تولید در بخش دام و طیور نشان می‌دهد که خوراک دام سهم غالب در قیمت تمام‌شده محصولات دارد. برآوردها حاکی از آن است که حدود ۷۵ درصد از هزینه تولید مرغ زنده و به‌طور متوسط نزدیک به ۷۰ درصد از هزینه تولید سایر محصولات دامی به نهاده‌های خوراکی اختصاص دارد؛ بنابراین، هرگونه افزایش نرخ ارز در تأمین این نهاده‌ها به صورت مستقیم و قابل توجه به هزینه تولید منتقل می‌شود و بخش عمده افزایش نرخ ارز عملاً از مسیر خوراک دام به رشد قیمت تمام‌شده محصولات دامی تبدیل خواهد شد.

۳. سوم، بررسی تطبیقی میان سبد کالابرگ و سبد مطلوب غذایی نشان می‌دهد که در صورت اجرای سیاست اصلاح ارز ترجیحی، احتمال شکل‌گیری یا تعمیق شکاف میان الگوی مصرف واقعی خانوارها و استانداردهای تغذیه‌ای مطلوب وجود دارد. این وضعیت می‌تواند از یک سو به کاهش مصرف کالاهای پروتئینی در برخی خانوارها و از سوی دیگر به کاهش اثربخشی ابزار کالابرگ منجر شود. پیامد چنین روندی، تهدید سلامت تغذیه‌ای جامعه، کاهش پایداری تقاضا در بازار محصولات دامی و در نهایت تضعیف انگیزه سرمایه‌گذاری در بخش تولید خواهد بود.

۴. چهارم، چالش‌های نهادی و اجرایی نیز می‌توانند ریسک‌های این سیاست را تشدید کنند. کمبود سرمایه در گردش در واحدهای دامداری، دشواری‌های اعتبار سنجی تولیدکنندگان خرد، محدودیت‌های وثیقه‌ای، عدم پذیرش دارایی‌های منقول و احتمال عدم مشارکت برخی واردکنندگان در سازوکارهای فروش اعتباری از جمله عواملی هستند که می‌توانند چرخه تأمین نهاده و تولید را با اختلال مواجه سازند و



فشار مضاعفی بر تولیدکنندگان وارد کنند.

در مجموع، یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که اصلاح ارز ترجیحی در بخش نهاده‌های دامی، سیاستی با آثار دوگانه است؛ از یک سو می‌تواند با کاهش رانت و فساد و ایجاد سیگنال‌های قیمتی شفاف‌تر، زمینه بهبود کارایی اقتصادی را فراهم کند، اما از سوی دیگر در صورت نبود حمایت‌های هدفمند از تولیدکنندگان و نظام نظارتی کارآمد، ممکن است به افزایش هزینه تولید، کاهش ظرفیت‌های تولید داخلی و تشدید وابستگی به واردات منجر شود. از این رو، موفقیت این سیاست در گرو طراحی هم‌زمان سازوکارهای حمایتی مؤثر، تأمین سرمایه در گردش تولیدکنندگان و تقویت نظام تنظیم بازار است تا ضمن مهار پیامدهای کوتاه‌مدت، از تضعیف تولید داخلی و امنیت غذایی کشور جلوگیری شود.

براین اساس، الزام اساسی سیاستگذاری در این حوزه، نه حذف شتاب‌زده یارانه تولید، بلکه اصلاح هوشمندانه سیاست حمایتی است. حمایت هدفمند از تولید، اصلاح نظام توزیع و نظارت، مهار رانت و نشتی منابع و تمرکز جدی بر افزایش بهره‌وری در زنجیره تولید، تنها مسیری است که می‌تواند به‌طور هم‌زمان سه هدف کلیدی حفظ و تقویت تولید داخلی، حمایت پایدار از مصرف‌کننده و رهایی دولت از بن‌بست مالی و تعهدات بودجه‌ای فزاینده را محقق سازد. به بیان روشن، اصلاح سیاست نه حذف ابزار، شرط لازم برای دستیابی به ثبات، عدالت و پایداری در بازار کالاهای اساسی کشور است. با توجه به اجرای این سیاست، توصیه‌های زیر به‌عنوان «بسته‌ای جامع برای حمایت از تولید در بخش کشاورزی» ارائه می‌شود. این توصیه‌ها مشتمل بر الزام‌ها و اقدام‌های مکمل ضروری است که اجرای آنها می‌تواند به کاهش آثار و پیامدهای منفی سیاست کمک کند.

۸-۱. ایجاد فضای روانی اطمینان بخش و تقویت سرمایه اجتماعی در فرایند اصلاح سیاست

اصلاح سیاست‌های حمایتی، به‌ویژه اصلاح ارز ترجیحی، یک فرایند اقتصادی-اجتماعی است که موفقیت آن به اعتمادسازی، مدیریت انتظارات، شفافیت تصمیم‌ها و کیفیت حکمرانی وابسته است. بدون ایجاد احساس اطمینان در میان ذی‌نفعان، این اصلاح‌ها می‌تواند به افزایش نااطمینانی، کاهش انگیزه تولید و خروج تدریجی تولیدکنندگان از چرخه تولید منجر شود. در گام نخست، جلب اعتماد تولیدکنندگان خرد و متوسط، به‌ویژه دامداران و مرغداران، ضروری است. اصلاح سیاست حمایتی باید همراه با بسته‌های جبرانی مشخص، بازمان‌بندی روشن و اطلاع‌رسانی قبلی باشد تا به‌عنوان انتقال بار مالی به بخش تولید تلقی نشود. توجه به ملاحظات رفتاری و روان‌شناختی ذی‌نفعان، شرط حفظ سرمایه اجتماعی و تداوم تولید است.

ایجاد فضای اطمینان بخش در محیط تولید مستلزم کاهش ریسک بازار است؛ فعال بودن سازوکارهای حمایتی و خرید تضمینی در مواجهه با افت قیمت‌ها از الزام‌های این رویکرد است. در این چارچوب، تقویت نقش شرکت پشتیبانی امور دام به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر و تسهیل‌گر بازار، بهره‌گیری از ظرفیت‌های بخش خصوصی و توانمندسازی اتحادیه‌ها و تشکلهای تولیدی، می‌تواند به کاهش نوسانات قیمتی، افزایش شفافیت و تثبیت بازار کمک کند. دسترسی این تشکلهای به منابع نقدینگی، امکان ایفای نقش مؤثر در تأمین نهاده‌ها و عرضه مستقیم محصولات را فراهم می‌آورد. هم‌زمان، پرهیز از بخشنامه‌های متعارض و تصمیم‌های مقطعی و حرکت به‌سوی مقررات منسجم و پیش‌بینی‌پذیر، شرط لازم برای برنامه‌ریزی میان‌مدت و بلندمدت تولیدکنندگان است. توسعه کشاورزی قراردادی با تضمین خرید و قیمت پیشاپیش، به‌ویژه در چارچوب تبصره بند «ب» ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم، ریسک تولید را کاهش داده و اطمینان خاطر لازم برای تداوم فعالیت را فراهم می‌آورد.

در نهایت، اتخاذ سیاست مشخص و پایدار در حوزه قیمت محصولات اساسی و استفاده هماهنگ از ظرفیت‌های دولت و بخش خصوصی برای خرید تضمینی، نه تنها یک الزام اقتصادی بلکه یک ضرورت اجتماعی است که نقش کلیدی در حفظ تولید، تقویت سرمایه اجتماعی و کاهش نااطمینانی در بازار ایفا می‌کند.

۸-۲. لزوم احتیاط راهبردی در اجرای اصلاح ارز ترجیحی و صیانت از تولید داخلی

اجرای سیاست اصلاح ارز ترجیحی نهاده‌های دامی باید با دقت، تدریج و سازوکارهای کنترلی روشن انجام شود تا از آسیب به تولید داخلی و تضعیف تاب‌آوری اقتصاد در برابر افزایش قیمت مواد غذایی جلوگیری شود. تجربه سال ۱۴۰۱ نشان می‌دهد که اجرای این سیاست بدون تمهیدات مکمل می‌تواند به خروج واحدهای کوچک و متوسط از چرخه تولید منجر شود؛ به گونه‌ای که پیامدهای آن معمولاً با فاصله کوتاه زمانی نمایان می‌شود.

در همین چارچوب، لغو محدودیت‌های سقف فعالیت بازرگانان و واردکنندگان گوشت قرمز - اعم از گرم و منجمد - از ابتدای بهمن‌ماه ۱۴۰۴، ضرورت بازنگری جدی در سازوکارهای تنظیم بازار و سیاست واردات در دوره پس از اصلاح ارز ترجیحی را برجسته می‌سازد. نبود مدیریت این روند می‌تواند واردات را به جایگزین ساده‌تر تولید داخلی تبدیل کند. از این رو، اتخاذ سیاستی مدون، الزام‌آور و شفاف برای ساماندهی واردات گوشت و مرغ ضروری است؛ به گونه‌ای که از توسل به واردات گسترده به‌عنوان راهکار کوتاه‌مدت جلوگیری شده و یارانه‌ها و حمایت‌ها به‌صورت هدفمند در اختیار تولیدکنندگان واقعی قرار گیرد.

۸-۳. گذار از تأمین ارزی به خودکفایی نهاده‌ای در زنجیره تولید گوشت

از الزام‌های کلیدی اجرای سیاست اصلاح ارز ترجیحی آن است که تولید گوشت کشور به تدریج از وابستگی مستقیم به نوسان نرخ ارز خارج شود تا نیاز سالیانه به تزریق فزاینده منابع ارزی و یارانه‌ای کاهش یابد. تداوم این وابستگی، پایداری تولید داخلی را تضعیف کرده و دولت را در چرخه‌ای پرهزینه و ناپایدار از تأمین منابع گرفتار می‌کند.

در این راستا، اختصاص هدفمند بخشی از منابع ارزی به توسعه تولید داخلی نهاده‌ها، به‌ویژه در مناطق دارای مزیت و ظرفیت خودکفایی، ضروری است. این اقدام باید در قالب برنامه‌های زنجیره‌ای و مبتنی بر کشاورزی قراردادی اجرا شود تا ارتباط مؤثر میان تولیدکنندگان نهاده، واحدهای دام و طیور و صنایع مرتبط برقرار شود. همچنین، اجرای طرح‌های جامع احیا و بهره‌برداری پایدار از مراتع با استفاده از الگوی مشارکت عمومی - خصوصی و جلب مشارکت بهره‌برداران محلی، می‌تواند به‌عنوان راهکار مکمل، وابستگی به نهاده‌های وارداتی را کاهش داده و تاب‌آوری تولید گوشت را در افق میان‌مدت و بلندمدت تقویت کند.

۸-۴. تضمین نقدینگی و حمایت از تولیدکنندگان دام و طیور

موفقیت سیاست اصلاح ارز ترجیحی نهاده‌های دامی، به تأمین مؤثر نقدینگی و سرمایه در گردش تولیدکنندگان، به‌ویژه بهره‌برداران خرد و متوسط، وابسته است. در این چارچوب، هدفمندسازی حمایت‌های مالی به نفع واحدهای خرد و متوسط، اصلاح الزام‌های وثیقه‌گذاری بانکی و پذیرش دارایی‌های منقول و تنوع بخشی به ابزارهای تأمین مالی فراتر از اعتبارات محدود بانکی ضروری است. همچنین، هماهنگی مؤثر میان بانک‌ها، وزارت جهاد کشاورزی و تشکلهای تولیدی و تقویت نقش اتحادیه‌ها در مدیریت جمعی منابع، شرط افزایش اثربخشی حمایت‌هاست. در نهایت، انعطاف‌پذیری برنامه تأمین نقدینگی در مواجهه با نوسانات بازار و شفافیت در اطلاع‌رسانی به تولیدکنندگان، نقش کلیدی در حفظ اعتماد، جلوگیری از رفتارهای احتیاطی و تداوم تولید ایفا می‌کند.

۸-۵. هدایت منابع ارزی به سرمایه‌گذاری پایدار در زنجیره ارزش کشاورزی

در سیاست اصلاح ارز ترجیحی، برنامه مشخصی برای تقویت تولید کشاورزی پیش‌بینی نشده و برخلاف قانون هدفمندی یارانه‌ها (۱۳۸۸)، حتی سهمی صریح برای تولید در نظر گرفته نشده است؛ در حالی که اسناد بالادستی، ارتقای تولید کشاورزی را اولویت می‌دانند. ضروری است وزارت جهاد کشاورزی به اجرای برنامه جامع افزایش بهره‌وری، ضریب تبدیل خوراک و عملکرد محصولات اساسی مکلف شود.



در حال حاضر، شکاف معناداری میان تولید و واردات نهاده‌ها وجود دارد:

• **ذرت:** تولید داخلی بیش از ۱ میلیون تن در برابر ۹ میلیون تن واردات؛ عملکرد ایران حدود ۷ تن در هکتار در مقابل ۹.۳ تن ترکیه، ۱۲ تن از پاکستان و ۱۵ تن آمریکا.

• **جو:** تولید داخلی ۳.۵ میلیون تن و واردات ۲ میلیون تن؛ عملکرد حدود ۳۰ درصد کمتر از متوسط جهانی.

افزایش ۳۰ درصد عملکرد جو، تولید را به بیش از ۵ میلیون تن رسانده و سالیانه حدود ۱ میلیارد دلار صرفه جویی ارزی ایجاد می‌کند. افزایش ۳۰ درصد عملکرد ذرت نیز حدود ۳۰۰ هزار تن محصول اضافی با ارزشی معادل ۱۰۰ میلیون دلار به همراه دارد. همچنین ارتقای ۳۰ درصد عملکرد گندم، دستیابی به تولید بیش از ۱۵ میلیون تن، خود کفایی پایدار و آزادسازی حدود ۲ میلیون هکتار اراضی برای کشت نهاده‌های دامی را ممکن می‌سازد.

در کنار این اقدام‌ها، احیای مشارکتی مراتع و چرای چرخشی، توسعه کشاورزی قراردادی، تولید بذرهای هیبرید و لاین‌های والدینی، نوسازی ماشین‌آلات، ایجاد مناطق ویژه خودکفایی، توسعه دیمزارها و کشاورزی حفاظتی، عملیات به زراعی و سامانه‌های استحصال آب باران از راهکارهای کلیدی تقویت تولید هستند.

در نهایت، تأکید اصلی بر آن است که منابع ارزی حاصل از اصلاح ارز ترجیحی و منابع صندوق توسعه ملی به جای مصرف کوتاه‌مدت، به سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت و پایدار در زنجیره ارزش کشاورزی (از جمله یکپارچه‌سازی اراضی) هدایت شود تا وابستگی آسیب‌پذیر به واردات نهاده‌ها و گوشت به تدریج کاهش یابد و امنیت غذایی کشور تقویت شود.

۸-۶. هم‌زمانی حمایت از مصرف‌کننده و حفظ صرفه اقتصادی تولید

حمایت از مصرف‌کننده بدون در نظر گرفتن هزینه‌های واقعی تولید، به برهم خوردن رابطه مبادله و تضعیف پایدار تولید منجر می‌شود. اصلاح ارز ترجیحی، از طریق سرریز هزینه‌ها، قیمت کل سبد نهاده‌های تولید را افزایش می‌دهد و این افزایش به سرعت به سایر نهاده‌ها منتقل می‌شود. در چنین شرایطی، سرکوب قیمتی و قیمت‌گذاری دستوری برای مهار قیمت مصرف‌کننده، سودآوری تولید را کاهش داده و انگیزه سرمایه‌گذاری و تداوم تولید را تضعیف می‌کند؛ پیامدی که در نهایت به کاهش عرضه و وابستگی بیشتر به واردات می‌انجامد. براین اساس، اصلاح سیاست‌های حمایتی باید به گونه‌ای انجام شود که هم‌زمان از قدرت خرید مصرف‌کننده حمایت شده و هم صرفه اقتصادی تولید را حفظ کند؛ به‌ویژه از طریق جبران شفاف و هدفمند زیان تولیدکنندگان در دوره گذار، تا ثبات پایدار در بازار کالاهای اساسی حفظ شود.

۸-۷. اصلاح الگوی کشت و توسعه کشت قراردادی

در حال حاضر به دلیل نبود مدیریت الگوی کشت، با وجود محدودیت شدید آب، تولید برخی صیفی‌جات بیش از نیاز داخلی انجام شده و منجر به ضایعات می‌شود، در حالی که کشور در نهاده‌های دامی، علوفه و دانه‌های روغنی وابستگی بالایی به واردات دارد. توسعه کشت قراردادی میان تشکلهای دامداری و صنایع روغن‌کشی با زارعان می‌تواند این نبود توازن را کاهش داده و وابستگی به واردات محصولات راهبردی را به‌طور معناداری کم کند.

۸-۸. حذف واسطه‌های غیرضرور و اصلاح ساختارهای معیوب توزیع در بخش کشاورزی

بخش عمده قیمت نهایی کالاهای اساسی ناشی از ناکارآمدی زنجیره توزیع و تعدد واسطه‌هاست. اصلاح ساختار توزیع و حذف واسطه‌های غیرضرور، مکمل ضروری اصلاح ارز ترجیحی است و هم‌زمان از تولیدکننده و مصرف‌کننده حمایت می‌کند. در این زمینه اقدام‌های کلیدی زیر باید مورد توجه قرار گرفته شود. این اقدام‌ها زمینه‌ساز کاهش هزینه‌های مبادله، تعادل پایدار بازار و ایجاد

شفافیت و عدالت در بازار کالاهای اساسی هستند.

- توسعه عرضه مستقیم محصولات و بازارچه‌های هفتگی،
- شفاف‌سازی و رصد زنجیره تأمین برای جلوگیری از احتکار و انحراف کالا،
- یکپارچه‌سازی سامانه‌های اطلاعاتی و راه‌اندازی سامانه جامع زنجیره تأمین،
- استفاده از پلتفرم‌های بازاریابی الکترونیک برای فروش مستقیم تولیدکننده،
- تقویت بورس کالا و نظام قبض انبار برای شفافیت قیمت و کاهش ریسک،
- توانمندسازی تشکلهای ملی در تأمین و توزیع،
- بازتعریف نقش شرکت پشتیبانی امور دام به‌عنوان نهاد تسهیلگر بازار و کاهش نوسانات.

۸-۹. رفع انحصار در واردات نهاده‌های دامی

یکی از چالش‌های ساختاری و مزمن زنجیره تأمین نهاده‌های دامی، انحصار در واردات آنهاست که پیش‌تر در بستر ارز ترجیحی وجود داشته و با حذف آن نیز به‌طور خودکار برطرف نمی‌شود. تداوم این انحصار باعث ناکارایی، رانت و اختلال در قیمت‌گذاری شده و از منظر امنیت غذایی و ملی مخاطرات جدی ایجاد می‌کند. با توجه به اینکه قیمت نهاده‌ها قرار است براساس عرضه و تقاضا تعیین شود، تقویت سمت عرضه و جلوگیری از تمرکز واردات در دست تعداد محدودی از بازیگران ضروری است. در این راستا، بازنگری در ضوابط و رویه‌های واردات، فراهم کردن امکان ورود فعالان جدید از جمله تشکلهای تولیدی، اتحادیه‌ها و بخش خصوصی واقعی، ایجاد شفافیت در تخصیص مجوزها، تسهیل دسترسی به تأمین مالی و کاهش موانع اداری می‌تواند رقابت را افزایش داده، قدرت بازار واردکنندگان انحصاری را کاهش داده و کارایی زنجیره تأمین را بهبود بخشد؛ اقدامی که پیش‌شرط موفقیت اصلاح سیاستی و صیانت از منافع تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان است.

۸-۱۰. تنوع بخشی به سبد خوراک دام در کشور

برای کاهش وابستگی شدید به چند نهاده وارداتی و افزایش تاب‌آوری تولید دام، ضروری است که سیاست‌های وزارت جهاد کشاورزی به سمت تنوع بخشی سبد خوراک دام هدایت شود. این اقدام می‌تواند شامل افزایش سهم نهاده‌های داخلی با ارزش غذایی مناسب، توسعه کشت دانه‌های روغنی و غلات جایگزین و ارتقای استفاده از علوفه‌های با کیفیت و پایدار باشد. همچنین تشویق به تحقیق و توسعه در زمینه خوراک‌های تکمیلی و مکمل‌های مغذی، همراه با ترویج فناوری‌های تبدیل ضایعات کشاورزی و محصولات جانبی به خوراک دام، می‌تواند علاوه بر کاهش فشار ارزی، هزینه تولید را کنترل کند و سازوکار اقتصادی پایدار برای تولیدکنندگان ایجاد کند. این رویکرد، ضمن تقویت امنیت غذایی و کاهش ریسک نوسانات بازار نهاده‌ها، به بهره‌وری بالاتر و صرفه اقتصادی بیشتر در بخش دام و طیور منجر خواهد شد.

منابع و مآخذ

- [۱] مرکز آمار ایران (۱۴۰۴). داده‌ها و اطلاعات آماری، کشاورزی، جنگل‌داری و شیلات.
- [۲] بانک مرکزی ایران، بانک داده‌های سری زمانی، سال‌های مختلف.
- [۳] مرکز آمار ایران (۱۴۰۴). داده‌ها و اطلاعات آماری، شاخص‌های قیمت.
- [۴] کاویانی، زهرا، و عبداللهی، محمدرضا. (۱۳۹۹). اظهارنظر کارشناسی درباره طرح تخصیص ارز بانرخ ترجیحی به کالاهای اساسی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۷۳۱۱.
- [۵] عبداللهی، محمدرضا، و کاویانی، زهرا. (۱۳۹۷). بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۶۱. ارزیابی نتایج اختصاص ارز بانرخ ترجیحی و پیشنهادات اصلاحی.



- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۶۲۸۴.
- [۶] کرباسی، علیرضا و جلالیان، سعید. (۱۴۰۴). نابرابری‌های روستایی-شهری در تقاضای غذای حیوانی و زیان‌های رفاهی در ایران طی کووید-۱۹: رویکرد QUAIDS. مجله اقتصاد و توسعه کشاورزی، ۳۹(۲)، ۱۳۸-۱۱۷.
- [۷] بی‌نیاز، ارسلان و کریمی‌نژاد، فرحناز. (۱۴۰۴). تأثیر افزایش قیمت گوشت بر الگوی مصرف خانوارها در ایران: تحلیل کشش‌ها و شبیه‌سازی سیاستی. اقتصاد کشاورزی و توسعه، ۳۳(۴)، ۲۰۹-۲۳۹.
- [۸] عطایی سلوط، کمال و محمدی، حمید. (۱۳۹۷). تعیین کشش تقاضای محصولات غذایی منتخب در استان مازندران با استفاده از الگوی سیستم معادلات تقاضای تقریباً ایده‌آل (AIDS) مطالعه موردی گوشت سفید، آبریان و قرمز. فصلنامه علمی-پژوهشی تحقیقات اقتصاد کشاورزی، ۱۰(۳۹)، ۱۷۳-۱۸۶.
- [9] Sherafatmand, H., & Baghestany, A. A. (2021). Dynamics Almost Ideal: Demand System Application of Kalman Filter. Statistika: Statistics & Economy Journal, 101(1), 91.
- [10] Mirzaei, A., Azarm, H., Valizadeh, N., Javad Sobhani, S. M., & Ziaee, A. (2023). The effects of price explosion and compensatory policies on food security: The Case of chicken meat consumers in Iran. Iran Agricultural Research, 42(2), 49.
- [11] Layani, G and Karami Dehkordi, M. (2024). Meat Demand Structure and Welfare Effects of Price Liberalization: Toward Socio-Demographic Policy Recommendations. Journal of Agricultural Science and Technology, 26(6), 1227-1243.
- [۱۲] وفائی، الهام، رضوانی، محمد، و پندار، مهدی. (۱۴۰۳). مدلسازی تأثیر تحریم‌های اقتصادی بر تقاضای سبد مصرفی گوشت خانوارهای شهری. تحقیقات مدلسازی اقتصادی، ۱۵(۵۶)، ۱-۲۵.
- [۱۳] حسینی، سید صفدر و آبیاری، نورمحمد. (۱۳۸۶). تحلیل‌های استانی (خرد) و ملی (جمعیتی) واکنش سطح زیر کشت محصولات کشاورزی در ایران (مطالعه موردی گندم، جو، سیب‌زمینی، آفتاب‌گردان و پنبه). مجله علوم کشاورزی ایران، ۲(۳)، ۱۳-۲۲.



عنوان: اصلاح نرخ ارز ترجیحی واردات نهاده‌های دامی: ریسک‌ها و الزامات اجرایی برای حفظ تولید و امنیت غذایی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21990>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12023.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

باتوجه به پیامدهای منفی و ریسک‌های اجرایی سیاست اصلاح ارز ترجیحی، تدوین بسته جامع حمایت از تولید کشاورزی مشتمل بر ساماندهی واردات، ارتقای بهره‌وری و عملکرد تولیدات زراعی، تضمین نقدینگی و حمایت از تولیدکنندگان ضروری است.



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