

## خلاصه گزارش

### مدیریتی ذخیره‌سازی محصولات اساسی در شرایط پساتحریم

ذخیره‌سازی محصولات کشاورزی به دو شکل راهبردی و احتیاطی انجام می‌شود. محصول یا محصولاتی که بیشترین نقش را در تأمین امنیت غذایی دارند، به‌عنوان محصول راهبردی انتخاب شده و بخش قابل توجهی از نیاز سالیانه در ذخیره‌گاه‌ها نگهداری می‌شود، اما ذخایر احتیاطی براساس شرایط بازار ایجاد و به‌منظور تعادل کفه عرضه و تقاضا مورد استفاده قرار می‌گیرند. در ایران چهار محصول گندم، برنج، روغن و شکر به‌عنوان ذخایر راهبردی نگهداری می‌شوند و محصولاتی نظیر جو، ذرت، گوشت قرمز، گوشت سفید و کنجاله سویا ذخایر احتیاطی هستند که هر ساله براساس تکالیف قانونی به‌عنوان ذخایر احتیاطی ذخیره می‌شوند و دسته سوم محصولاتی مانند سیب‌زمینی، دانه‌های روغنی و شیر هستند که براساس شرایط بازار در سال‌های مختلف به تناوب ذخیره‌سازی احتیاطی انجام می‌شود. کشورهای مختلف بسته به شرایط سیاسی و اجتماعی حاکم بر آنها کارکردهای مختلفی را از ذخایر انتظار دارند، کشورهایی که در شرایط تحریم‌ها و تهدیدهای خارجی قرار دارند عموماً با رویکرد حفظ امنیت غذایی، عمده توجه خود را به ذخایر راهبردی معطوف می‌کنند. بیشتر کشورها در شرایط عادی به ذخایر به‌عنوان ابزاری برای تنظیم بازار محصولات کشاورزی نگاه می‌کنند. در ایران تاکنون هر دو دیدگاه به‌صورت عام مطرح بوده است، به‌ویژه با تشدید تحریم‌های هسته‌ای در سال ۱۳۸۹، نگاه امنیتی به ذخایر، ارجحیت بیشتری پیدا کرد. اما با به نتیجه رسیدن مذاکرات هسته‌ای و در صورت کاهش فشار امنیتی تحریم‌ها، در شرایط پساتحریم، بررسی تغییر در کارکرد ذخایر محصولات کشاورزی، سیاست‌ها، نوع محصولات ذخیره شده، میزان ذخایر و سایر مؤلفه‌های مرتبط، مطرح شده است. به همین منظور پژوهشی با هدف بررسی کارکردهای مختلف ذخیره‌سازی در شرایط پساتحریم طراحی و اجرا شد که خلاصه نتایج آن به شرح زیر است:

۱. در کشورهای مختلف دو نوع کارکرد عمده برای ذخایر در نظر می‌گیرند: اول، کارکرد امنیتی و دوم، ذخایر

احتیاطی که برای تنظیم بازار محصولات کشاورزی استفاده می‌شود.

معاونت پژوهش‌های  
زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات زیربنایی

جدول خلاصه اهداف راهبردی و اهداف فرعی از ایجاد ذخایر احتیاطی و راهبردی

اهداف فرعی	هدف راهبردی	
حمایت از قیمت صادرکننده (کشورهای صادرکننده عمده)	تأثیرگذاری بر بازار بین‌المللی	مشخصات گزارش
ایفای نقش سیاستگذار بین‌المللی کالا (آمریکا و چین)		
تولید و حمایت از تولیدکننده		
حمایت از تمام مصرف‌کننده‌ها	تنظیم بازار داخلی	شماره مسلسل: ۲۵۰۱۴۶۴۱
حمایت از اقشار ضعیف و کم‌درآمد		
تداوم عرضه مناسب کالا		
کاهش اثر عوامل کاهش‌دهنده تولید طبیعی مانند خشکسالی	کاهش ریسک ایجاد قحطی	تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۰/۲۷
مقابله با کاهش دسترسی به‌واسطه جنگ یا تحریم		
کنترل افزایش قیمت کالا در داخل		
کنترل افزایش یا کاهش قیمت کالا در سطح بین‌المللی		

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۲. ذخایر امنیتی و ذخایر راهبردی از بسیاری از جهات به هم شبیه هستند، اما مهمترین تفاوت بین این دو در هدف ذخیره‌سازی و نوع محصولات است. در ذخیره‌سازی راهبردی هدف اصلی کاهش ریسک ایجاد قحطی در سطح جامعه است درحالی‌که در ذخیره‌سازی احتیاطی تنظیم بازار در اولویت اصلی قرار دارد. در ذخیره‌سازی راهبردی عموماً فقط محصول یا محصولات اصلی سبد غذایی مدنظر قرار می‌گیرد و محصولات واسطه‌ای در هیچ کشوری به‌عنوان ذخیره راهبردی مدنظر قرار نگرفته است، اما در ذخایر احتیاطی تمام محصولات، خصوصاً محصولاتی که دارای سهم بالا در تجارت داخلی یا خارجی کشور دارند مدنظر قرار می‌گیرد.

۳. بررسی سیاست‌های کشورهای منتخب نشان می‌دهد که همواره ایجاد ذخایر احتیاطی با هدف حمایت از تولیدکننده داخلی صورت می‌گیرد و در عمل امکان اینکه با استفاده از ذخایر احتیاطی از هر دو سمت تولیدکننده و مصرف‌کننده حمایت شود وجود ندارد، البته ایجاد ذخایر به‌منظور حمایت از تولیدکننده، همواره باعث افزایش فاصله طبقاتی بین بزرگ‌مالکان و خرده‌مالکان شده است و در پاره‌ای از مواقع تقویت واسطه‌گری نیز از آثار این گونه اقدامات بوده است و همچنین باعث ایجاد هزینه‌های بسیار بالا برای بودجه دولتی می‌شود. نکته مهم در مورد ذخیره‌سازی این است که ذخیره‌سازی فقط در کشورهایی می‌تواند مؤثر باشد که امکان قاچاق کالا با استفاده از مبادی غیررسمی وجود نداشته باشد. در مورد ذخایر احتیاطی کشورهای مختلف بسته به اهمیت محصول در تجارت خارجی و داخلی محصولاتی را به‌صورت احتیاطی ذخیره‌سازی می‌کنند، اما در مورد ذخایر راهبردی عموماً محصول یا محصولاتی که دارای بیشترین تأثیر در تأمین امنیت غذایی هستند انتخاب و ذخیره‌سازی می‌شوند.

۴. ذخیره‌سازی به شکل دولتی آن محدود نیست و با افزایش و گسترش نقش بخش خصوصی در ذخیره‌سازی، گسترش فروشگاه‌های زنجیره‌ای و ... می‌توان به ذخایر مطمئن دست یافت در این راستا کمک‌های دولت و مابه‌ازای آن نظارت و اعمال خواسته‌های دولت از سوی بخش غیردولتی ذخیره‌کننده می‌تواند راه‌حلی برای کاهش نقش دولت باشد.

۵. تقویم برداشت مشترک در بین محصولات و عرضه یکباره آنها به بازارهای مصرف اگر مصادف با مدیریت و ذخیره‌سازی نشود، باعث ایجاد ناعادلی‌های شدید در دو کفه عرضه و تقاضا خواهد شد. محصولی مانند گندم که دارای بازار انحصاری دولتی است در زمان افزایش عرضه توسط دولت ذخیره‌سازی می‌شود، اما محصولاتی مانند مرکبات، سیب و شیر با توجه به نقش کم‌رنگ دولت، اگر با اقدامات بخش خصوصی در زمینه ذخیره‌سازی همراه نشود با مشکلات زیادی مواجه خواهد شد.

۶. تغییرات در کفه تقاضا نیز از مهمترین دلایل الزام‌آور ذخیره‌سازی است، ایران با توجه به دو بعد ایرانی و اسلامی، دارای اعیاد و مراسم ملی و مذهبی است که به فراخور ماهیت آنها، تقاضای محصولات مختلف را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در بین اعیاد ملی، عید نوروز با تأثیر بسیار بالا بر تقاضای انواع میوه‌های پاییزه به‌خصوص سیب و پرتقال موجب ناعادلی در بازار می‌شود. مراسم مذهبی در ماه رمضان میزان تقاضا برای خرما را شدیداً افزایش می‌دهد و در دهه اول ماه محرم تقاضا برای محصولاتی مانند برنج و انواع گوشت به شدت افزوده می‌شود.

۷. طرح‌های تنظیم بازار با اتکا بر ذخایر، که توسط دولت به انجام رسیده است، تاکنون نتیجه مثبت و معناداری را در بازار محصولات کشاورزی نداشته است، مهمترین طرح تنظیم بازار در سال‌های اخیر طرح تنظیم بازار میوه ایام پایانی سال می‌باشد که از سال ۱۳۸۴ آغاز شده است که بررسی نتایج این طرح نشان می‌دهد که اثر مشخصی بر کنترل قیمت محصولات هدف در دو سمت مصرف‌کننده و تولیدکننده نداشته است. این موضوع در مورد طرح خرید تضمینی شیر نیز دیده می‌شود.

۸. دسترسی اقتصادی به غذا برای دهک یک و ده از سال ۱۳۸۸ تا سال ۱۳۹۱ به‌شدت کاهش یافته است، اما از سال ۱۳۹۲، دسترسی اقتصادی به غذا در دهک دهمی‌ها بهبود یافته، اما دهک اولی‌ها همچنان به سمت ناامنی غذایی از نظر دسترسی اقتصادی به غذا پیش می‌روند. علیرغم وجود این شکاف طبقاتی و همچنین تأکیدات مقام معظم رهبری، هنوز اقدام خاصی برای کاهش این فاصله طبقاتی در کشور صورت نگرفته است.

۹. برخی از محصولات مشمول خرید تضمینی پس از خرید در جهت تنظیم بازار و حسب اجرای قوانین و مقررات مربوطه، انبارداری می‌شوند و به این ترتیب ذخایر دولتی از محصولات مختلف (گاه تا بیست محصول) به وجود می‌آید که هزینه‌های مختلف این ذخایر برای دولت و ازجمله انبارگردانی و کاهش کیفیت و حتی امحای آنها در سال‌های مختلف مشاهده شده است. در ضمن از مهم‌ترین اقدامات در زمینه مدیریت ذخایر، کنترل گردش ذخایر است، سوءمدیریت در این زمینه ممکن است باعث شود که نه تنها کمکی به تنظیم بازار نکند، بلکه به آشفته‌گی‌ها در بازار محصولات دامن بزند.

۱۰. پیش‌بینی‌های بانک جهانی حاکی از آن است که قیمت‌های جهانی غذا تحت تأثیر قیمت‌های جهانی نفت، تا سال ۲۰۲۰ روند کاهشی

یا ثابت خواهد داشت، بنابراین حمایت‌هایی نظیر خریدهای تضمینی و حمایتی، تا افق ۲۰۲۰ برای کنترل بازار محصولات کشاورزی لازم است.

## نتیجه‌گیری

۱. تنظیم بازار مبتنی بر ذخیره‌سازی که تاکنون در کشور انجام گرفته موفقیت چندانی نداشته است که دلایل اصلی آن به شرح زیر است:
  - الف) دولت مسئول تأمین امنیت غذایی کشور است و بر همین اساس بیشترین دخالت دولت در بازار محصولات کشاورزی باید به محصولاتی معطوف شود که بیشترین نقش را در تأمین امنیت غذایی دارند. اما محدوده دخالت دولت در بازار محصولات کشاورزی خصوصاً حمایت‌های قیمتی، بسیار گسترده در نظر گرفته شده است و حتی محصولاتی که نقش بسیار ناچیزی در امنیت غذایی دارند نیز مشمول این حمایت‌ها می‌شوند، به همین دلیل دولت با حجم قابل توجهی از ذخایر روبرو می‌شود که با توجه به تنوع محصولات امکان برنامه‌ریزی و ایجاد زیرساخت مناسب نگهداری و توزیع محصول وجود ندارد، لذا در خریدهای دولتی به منظور تنظیم بازار ایجاد ذخایر احتیاطی موجب ایجاد مشکلات اجتماعی و سیاسی برای دولت‌ها می‌شود.
  - ب) میزان دخالت دولت در بازار محصولات کشاورزی (بجز گندم) بسیار پایین است و با توجه به مقدار بالای محصولاتی مانند ذرت، جو، برنج و ... در بازار، مقدار ذخایر ایجاد شده نمی‌تواند تأثیر معناداری بر روی تعادل بخشی به بازار محصولات داشته باشد.
  - ج) وجود انحصار در بازار محصولات کشاورزی باعث ایجاد ساختاری قدرتمند در بازار محصولات کشاورزی (بجز گندم) شده است، که با توجه به سهم بالای آنها، عملاً کنترل بازار توسط آنها انجام می‌شود و دولت با توجه به حجم دخالت در بازار محصولات نمی‌تواند تأثیرگذار باشد.
  - د) سیاستگذاران بخش بازرگانی کشاورزی، تنظیم بازار را معادل خرید و ذخیره‌سازی در زمان کاهش قیمت و آزادسازی ذخایر در زمان افزایش قیمت معنا کرده‌اند درحالی‌که دخالت مستقیم دولت در بازار و ایجاد ذخایر احتیاطی آخرین گزینه در تعادل بخشی به بازار می‌باشد و ورود مستقیم دولت به بازار به معنای قبول شکست بازار است. درحالی‌که رویکرد دولت در هدایت بازار محصولات کشاورزی باید به گونه‌ای باشد که منجر به شکست بازار و نیاز به دخالت مستقیم دولت نباشد.
  - ه) ذخیره‌سازی راهبردی در تمام دنیا براساس تکالیف قانونی انجام می‌شود، به این معنا که سیاستگذار، میزان ذخایر را براساس مقتضیات کشور تعیین و ابلاغ می‌کند، اما ذخایر احتیاطی براساس شرایط بازار ایجاد می‌شود و الزام قانونی برای مقدار ذخیره‌سازی وجود ندارد و فقط محدوده عمل و زمان دخالت دولت در بازار توسط سیاستگذار تعیین می‌شود. اما در ایران برای ذخایر احتیاطی هم تکالیف قانونی در نظر گرفته می‌شود که این الزامات با توجه به نوسانات سالیانه بازار محصولات کشاورزی حتی می‌تواند باعث ایجاد ناعادلی در بازار محصولات کشاورزی شود.
  - و) یکی از مهمترین عوامل و زیرساخت‌های مورد نیاز برای تعادل بخشی به بازار و مدیریت انواع ذخایر، دسترسی به آمار و اطلاعات صحیح و به روز است که محدودیت‌های قابل توجهی در آمار و اطلاعات بخش کشاورزی وجود دارد.
  - ز) مدیریت ذخایر و زمان آزادسازی آنها در کشور به خوبی رعایت نمی‌شود و در برخی از اوقات آزادسازی ذخایر به دلیل اتمام تاریخ مصرف آنها موجب ایجاد شکست در بازار آن محصول شده است و در برخی از موارد نگهداری بیش از اندازه موجب فساد محصول و ایجاد مشکلات سیاسی و اجتماعی شده است.
۳. بررسی‌ها نشان داد که در اغلب کشورها، یک محصول که دارای اهمیت بالایی در تأمین امنیت غذایی کشور است، به عنوان محصول راهبردی انتخاب می‌شود (در چین و هند دو محصول برنج و گندم به عنوان محصول راهبردی در نظر گرفته شده‌اند) اما در ایران برای برنج، شکر و روغن ذخایر راهبردی در نظر گرفته شده است و برای ذخایر محصولاتی مانند جو، ذرت و انواع گوشت که به نوعی ذخایر احتیاطی هستند نیز به مانند ذخایر راهبردی سیاستگذاری می‌شود.
۴. ذخیره‌سازی احتیاطی دولتی به منظور تنظیم بازار، نمی‌تواند به عنوان یک فرآیند انتفاعی در نظر گرفته شود، تجربه سایر کشورهای جهان نشان می‌دهد این اقدام همواره با ایجاد هزینه‌های بالا برای بودجه‌های دولتی همراه است که البته برای حفظ امنیت درآمدی تولیدکننده و امنیت غذایی کشور ضروری است.

## پیشنهادها

۱. در بین کالاهای اساسی فقط گندم دارای شرایط ایجاد ذخایر راهبردی است و بقیه محصولات در صورت لزوم به صورت احتیاطی ذخیره‌سازی می‌شوند و با توجه به ناپایداری تولید در کشور و افت ۳۰ درصدی تولید گندم در بدترین شرایط اقلیمی، پیشنهاد می‌شود میزان ذخایر راهبردی گندم به حدود ۲۵ تا ۳۰ درصد (برابر مصرف سه تا چهار ماه) مصرف سالیانه کشور تقلیل یابد.
۲. محصولاتی مانند برنج، روغن، شکر، ذرت، جو و انواع گوشت با توجه به سهم بالای بخش خصوصی در ذخایر نمی‌توانند به‌عنوان ذخایر راهبردی مطرح باشند و فقط در صورت ناعادلی در بازار و به‌عنوان آخرین راه‌حل برای ایجاد تعادل در دو کفه عرضه و تقاضا، نیازمند دخالت دولت در بازار هستند.
۳. وظایف قانونی دولت در بازار محصولات کشاورزی با اصلاح قوانین موجود محدود می‌شود به‌نحوی که دولت فقط موظف به تنظیم بازار محصولاتی باشد که دارای نقش زیادی در تأمین امنیت غذایی هستند و حتی‌الامکان از حمایت‌ها و دخالت‌های قیمتی دولت در بازار جلوگیری شود و حمایت‌ها با استفاده از ابزارهای غیر قیمتی صورت پذیرد.
۴. یک سازوکار قانونی برای نحوه و زمان ورود دولت به بازار محصولات مختلف کشاورزی تدوین شود که در آن کف و سقف قیمت محصولات مشخص شود و در خارج از آن محدوده دولت وارد عمل شود و تنظیم بازار نیز به‌صورت یک بسته دیده شود که در آن تمام عوامل مرتبط با تنظیم بازار اعم از حمایت‌های مرزی، حمایت‌های داخلی و نحوه و زمان ورود دولت به بازار محصولات مختلف کشاورزی مشخص شود و به‌منظور واگذاری وظایف تصدیگری دولت به بخش خصوصی، ذخیره‌سازی‌های احتیاطی به تشکل‌های غیردولتی واگذار شود و دولت نقش نظارتی ایفا نماید.
۵. برای مدیریت ذخایر احتیاطی و استقرار عدالت توزیعی ایجاد صندوقی، از محل ۵۰ درصد از درآمدهای حاصل از قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و برطبق ماده (۷) این قانون، به‌منظور تأمین امنیت غذایی دهک‌های کم‌درآمد، با توزیع بسته‌های غذایی با اولویت محصولاتی که دچار ناعادلی در بازار شده و ذخیره‌سازی شده‌اند مورد توجه قرار گیرد و از ذخایر احتیاطی ایجاد شده (محصولات با مصرف مستقیم غذایی) با توجه به سهم بسیار پایین خانواده‌های دهک‌های کم‌درآمد در بازار محصولات کشاورزی، برای افزایش امنیت غذایی در این خانواده‌ها استفاده شود.

