



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش‌های سیاسی

**گزارش پژوهش:**

**سیاست‌های تنظیم بازار محصولات کشاورزی در کشور**



فرآورده‌های خبری و تولیدات پژوهشی در بخش‌های زیر قابل دسترس است:

- وب سایت خبرگزاری صداوسیما (سرویس پژوهش) <http://www.iribnews.ir>

**پژوهشگر: علی قنبری شیرسوار**

## فهرست مطالب

<u>صفحه</u>	<u>عنوان</u>
۲	* نکات برجسته .....
۲	* مقدمه و طرح مسئله .....
.....	* سیاست های تنظیم بازار محصولات کشاورزی .....
۶	۱- سیاست کنترل عرضه (سیاست ذخیره احتیاطی) .....
۷	۲- سیاست های قیمتی .....
.....	۳- سیاست های اعطای ارز با نرخ ترجیحی .....
۶	۴- سیاست پرداخت یارانه .....
۹	* جمع بندی .....

- ❖ وجود واسطه‌ها و حلقه‌های غیرضروری در زنجیره ارزش محصولات کشاورزی از عمده‌ترین دلایل کاهش سهم تولیدکننده از ارزش نهایی محصول است.
- ❖ ایجاد، توسعه و تقویت زنجیره ارزش محصولات کشاورزی باید در اولویت سیاست‌های حمایتی و اجرایی قرار بگیرد تا با مشارکت فعالان در هر بخش و حذف واسطه‌ها، افراد سودجو و غیر متخصص ساختار بازار محصولات کشاورزی اصلاح شود.
- ❖ مولفه‌های تشکیل دهنده بازار عبارتند از: ۱- عرضه و تقاضا (توابع بازار) ۲- مقدار و قیمت محصول (متغیرهای اصلی بازار) ۳- تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان (عوامل اصلی بازار).
- ❖ مفهوم تنظیم بازار نوعی مداخله دولت در بازار است و شامل مجموعه‌ای از مقررات و سیاست‌هایی است که برای حمایت از عوامل اصلی بازار (تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان) و برای کنترل متغیرهای اصلی بازار (مقدار و قیمت) توسط دولت اعمال می‌شود.
- ❖ سیاست‌های تنظیم بازار محصولات کشاورزی عبارتند از: ۱- سیاست کنترل عرضه (سیاست ذخیره احتیاطی) ۲- سیاست‌های قیمتی ۳- سیاست‌های اعطای ارز با نرخ ترجیحی ۴- سیاست پرداخت یارانه.
- ❖ مقایسه قیمت‌های بازار با قیمت‌های مصوب نشان می‌دهد که سیاست قیمت‌گذاری با هدف تنظیم بازار از موفقیت‌چندانی برخوردار نبوده است و همواره قیمت‌ها در بازار بالاتر از قیمت سقف تعیین شده می‌باشند.
- ❖ در اختیار قرار دادن نهاده‌های تولیدی با قیمت ارزان‌تر، از جمله مهمترین یارانه‌های تولیدی است که مناقشات فراوانی در مباحث آزادسازی و تجارت آزاد به دنبال داشته است و هدف مباحث مطروحه کاهش یارانه‌های تولیدی که موجب ایجاد اخلاف در تجارت محصولات می‌شوند، بوده است.

### **\* مقدمه و طرح مسئله**

ساختار بازار محصولات کشاورزی در ایران دارای ایرادات و نواقص فراوانی است، به طوری که تولیدکننده (کشاورز) سهم اندکی از قیمت پرداختی توسط مصرف‌کننده را دارا است. در این بین وجود واسطه‌ها و حلقه‌های غیرضروری در زنجیره ارزش محصولات کشاورزی از عمده‌ترین دلایل کاهش سهم تولیدکننده از ارزش نهایی محصول است. لذا، ایجاد، توسعه و تقویت زنجیره ارزش محصولات کشاورزی باید در اولویت سیاست‌های حمایتی و اجرایی قرار بگیرد تا با مشارکت فعالان در هر بخش و حذف واسطه‌ها، افراد سودجو و غیرمتخصص ساختار بازار محصولات کشاورزی اصلاح شود.

اصلاح نظام بازار محصولات کشاورزی، اهمیتی بسیار بنیادین در فرآیند توسعه بخش کشاورزی دارد، چرا که بسیاری از طرح‌های فنی در جهت افزایش کیفیت و بهره‌وری فرآیند تولید به دلیل نقصان‌های نظام بازار محصولات کشاورزی و ضعف اقتصادی تولیدکننده، در عمل اجرا نمی‌شوند.

در ماده‌ی ۷ سیاست‌های کلان نظام در بخش کشاورزی آمده است: حمایت موثر از سامان‌دهی فرآیند تولید و اصلاح نظام بازار محصولات کشاورزی با هدف بهبود رابطه‌ی مبادله بخش با سایر بخش‌ها، افزایش بهره‌وری، کاهش هزینه‌های تولید، رعایت قیمت تمام شده محصولات اساسی، تامین: درآمد تولید کنندگان، منافع مصرف کنندگان و بهبود کیفیت مواد و فرآورده‌های غذایی.

این درحالی است که به دلیل ساختار نامناسب نظام بازار محصولات کشاورزی، فاصله‌ی زیادی میان قیمت بازار سرمزرعه و بازار مصرف دیده می‌شود که هیچ یک از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان از آن منتفع نمی‌شوند، بلکه این وضعیت موجب ضعف روزافزون اقتصادی تولید کنندگان و تقویت ساختار واسطه‌گری شده است.<sup>۱</sup> در این پژوهش تلاش شده است با اسناد و همچنین داده‌های پژوهشگران موسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی وزارت جهاد کشاورزی، سیاست‌های تنظیم بازار محصولات کشاورزی کشور بررسی شود.

### \*سیاست‌های تنظیم بازار محصولات کشاورزی

بازار از چند مولفه تشکیل شده است که عبارتند از:

- عرضه و تقاضا (توابع بازار)
- مقدار و قیمت محصول (متغیرهای اصلی بازار)
- تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان (عوامل اصلی بازار)

مفهوم تنظیم بازار نوعی مداخله دولت در بازار است و شامل مجموعه‌ای از مقررات و سیاست‌هایی است که برای حمایت از عوامل اصلی بازار (تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان) و برای کنترل متغیرهای اصلی بازار (مقدار و قیمت) توسط دولت اعمال می‌شود. البته در ایران برآیند سیاست‌های تنظیم بازار به نفع مصرف‌کننده بوده و دولت‌ها با هدف دسترسی مصرف‌کنندگان به غذای ارزان قیمت، با سرکوب قیمت محصولات کشاورزی و دخالت در قیمت‌گذاری، به نوعی مالیات پنهان نیز از تولیدکنندگان بخش کشاورزی اخذ نموده است.

سیاست‌های تنظیم بازار عبارتند از:

#### ۱- سیاست کنترل عرضه (سیاست ذخیره احتیاطی)

در شرایطی که عرضه محصول در بازار افزایش پیدا می‌کند، دولت با خرید محصول اقدام به ذخیره سازی کرده و از طرف دیگر تعادل قیمت در بازار حفظ می‌شود. در مواقع کاهش عرضه و یا افزایش قیمت، دولت با عرضه ذخایر در بازار اقدام به تنظیم بازار نموده و تا تعادل در توابع بازار (عرضه و تقاضا) ایجاد شود. شرکت مادر تخصصی دولتی ایران به عنوان مهمترین بازوی اجرایی دولت در تامین امنیت غذایی و تامین ذخایر راهبردی و تنظیم بازار کالاهای اساسی (گندم و آرد، روغن و دانه‌های روغنی، برنج و شکر) در کشور می‌باشد. در جدول شماره (۱)،

<sup>1</sup> - <https://www.isna.ir/news/8707-14684/>

وظایف و برنامه‌های شرکت بازرگانی دولتی ایران و در جدول شماره (۲)، خلاصه‌ای از شاخص‌های عملکردی آن شرکت در سال ۱۳۹۸ ارائه شده است.

### جدول ۱- وظایف عمده و برنامه‌های شرکت بازرگانی دولتی ایران

عنوان برنامه‌های کلیدی (عملیاتی)	سیاست اجرایی	برنامه‌های راهبردی بخش کشاورزی
خرید تضمینی گندم داخلی خرید تضمینی دانه‌های روغنی (کلزا، سویا، گلرنگ، آفتابگردان) خرید تضمینی برنج بر محصول داخلی	تنظیم اثر بخش بازار	تنظیم بازار داخلی محصولات کشاورزی فرآورده‌های آن
نظارت بر تامین گندم مصارف نانوائی در کشور (فروش گندم به مصارف نانوائی به کارخانه‌های تولید آرد ۶۶۵۰ ریالی و ۹۰۰۰ ریالی) نظارت بر فروش گندم به واحدهای صنف و صنعت در کشور (۹۰۰۰ ریالی) نظارت بر فروش آرد به واحدهای نانوائی در کشور برنامه ریزی و نظارت بر قرار داد عملیات تصفیه شکر خام	پایش بازار داخلی محصولات کشاورزی	
نظارت و مدیریت ذخایر استراتژیک گندم، روغن خام، شکر خام، برنج برنامه ریزی و نظارت بر عملیات حمل گندم، روغن خام، شکر خام، برنج در داخل کشور	مدیریت حفظ سطح ذخایر راهبردی کالاهای اساسی	تامین ذخایر راهبردی محصولات کشاورزی
خرید گندم، روغن خام، شکر خام، برنج وارداتی مصوب برنامه ریزی و نظارت بر عملیات حمل گندم، روغن خام، شکر خام، برنج خریداری شده به مبادی ورودی کشور برنامه ریزی و اجرای عملیات امور گمرکی، بیمه و ترخیص گندم، روغن خام، شکر خام، برنج وارداتی فروش گندم معمولی (مازاد بر مصرف داخلی) در بورس کالا فروش گندم دوروم (مازاد بر مصرف داخلی) در رینگ صادراتی بورس کالا فروش صادراتی آرد در بورس کالا	مدیریت موثر مبادلات تجاری (واردات و صادرات) محصولات کشاورزی	پایش تجارت خارجی محصولات و فرآورده‌های کشاورزی
شناسایی و توسعه بازارهای هدف صادراتی و مصرف (منطقه ای و بین المللی) نوین سازی و بهبود فضای کسب و کار واحدهای نانوائی و بهداشت نانوائیان حمایت از توسعه و توانمند سازی تشکل‌های صنفی و صنعتی در حوزه بازرگانی		توسعه بازار محصولات کشاورزی
نظارت بر اعمال استانداردهای کیفی تولید و نگهداری محصولات و فرآورده‌های کشاورزی		استانداردسازی محصولات و فرآورده‌های کشاورزی

ماخذ: شرکت بازرگانی دولتی ایران

جدول ۲ - خلاصه ای از شاخص‌های عملکردی شرکت بازرگانی دولتی ایران در سال ۱۳۹۸

ارزش	مقدار	محصولات	حوزه تامین	
			تامین داخلی	حوزه تامین
۱۳۳/۹ هزار میلیارد ریال	۷/۷۱ میلیون تن (۹۵ هزار تن گندم دوروم)	گندم	تامین داخلی	حوزه تامین
۱۳/۹ هزار میلیارد ریال	۴۳۱ هزار تن	دانه های روغنی		
۲/۳ هزار میلیارد ریال	۱۰۵۵ هزار تن	شکر خام		
۹۳۸ میلیون یورو	۳/۷۸ میلیون تن	گندم	تامین خارجی / خرید خارجی	
۲۸۰ میلیون یورو	۴۴۰ هزار تن	روغن خام		
۲۷۴ میلیون یورو	۳۳۰ هزار تن	برنج		
۳۱۶ میلیون یورو	۱۰۱۳ هزار تن	شکر خام		
۳۲۲/۱ میلیون یورو	۸۳۲/۸ هزار تن	گندم	تامین خارجی / مقدار کالای وارداتی به کشور صرف نظر از سال خرید	
۲۰۸/۲ میلیون یورو	۵۲۶ هزار تن	روغن خام		
۴۵/۴۳ میلیون یورو	۳۰۵/۳ هزار تن	برنج		
۲۸۴/۴ میلیون یورو	۱۰۰۳/۱ هزار تن	شکر خام		
۴۸/۳۹ هزار میلیارد ریال	۷/۲۷ میلیون تن	گندم برای مصارف نانوائی بارانه ای	حوزه فروش	
۲۳/۷۴ هزار میلیارد ریال	۲/۶۳ میلیون تن	گندم برای مصارف نانوائی آزادپز		
۱۴/۱۴ هزار میلیارد ریال	۷۵۳/۹ هزار تن	گندم برای مصارف صنف و صنعت		
--	۶/۰۵ میلیون تن	آرد بارانه ای		
--	۲/۰۹ میلیون تن	آرد نانوائی آزاد پز		
--	۶۳۰ هزار تن	آرد واحدهای صنف و صنعت		
۲۷/۸۸ هزار میلیارد ریال	۸۸۲ هزار تن	شکر خام و سفید		
۱۳/۹۷ هزار میلیارد ریال	۴۰۵ هزار تن	دانه های روغنی		
۲۲/۰۱ هزار میلیارد ریال	۴۹۳/۳ هزار تن	روغن خام (خارج از بورس)		
۱۳/۷۹ هزار میلیارد ریال	۲۴۰/۳۳ هزار تن	برنج		
---	۱/۴۶ میلیون تن	ذخیره استراتژیک گندم (کفایت ۳۵ روز)	حوزه مدیریت لجستیک داخلی	
---	۴۰۷ هزار تن	ذخیره استراتژیک برنج		
---	۴۴ هزار تن	ذخیره استراتژیک شکر خام		
---	۳۷۸ هزار تن	ذخیره استراتژیک شکر سفید		
---	۳۶۱ هزار تن	ذخیره استراتژیک روغن خام		

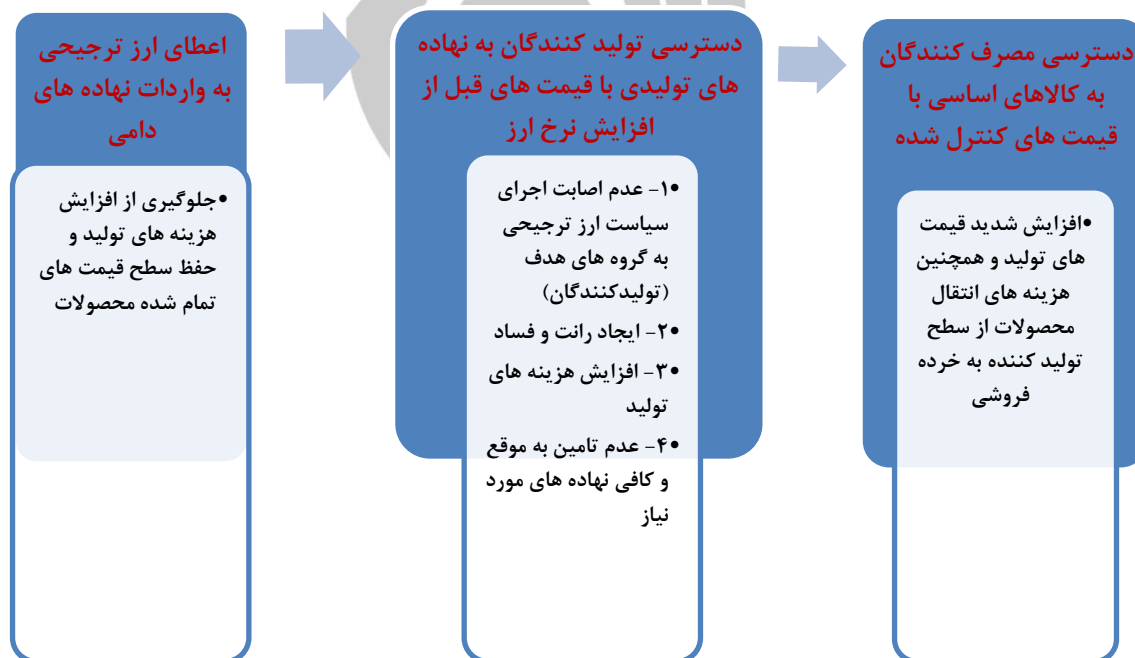
ماخذ: شرکت بازرگانی دولتی ایران

سیاست‌های قیمتی عموماً به کالاهای خاص اختصاص داشته و در اغلب موارد برای تاثیرگذاری یا ثبات قیمت‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرند. این شیوه حمایت در بسیاری از کشورها برای تسلط دولت بر ساختار بازار محصول به کار می‌رود و موفقیت سیاست قیمت‌گذاری، به تشخیص دولت و میزان حمایت از قیمت، منابع مالی کافی برای مداخله، ظرفیت ذخیره سازی و مدیریت کار بستگی دارد. این سیاست‌ها به شکل اعمال قیمت تضمینی، قیمت حداقل و قیمت حداکثر می‌باشند. به عنوان مثال، قیمت‌گذاری محصولات کشاورزی از جمله مرغ، تخم مرغ و شیر و قیمت تعیین شده افزایش یابد. البته مقایسه قیمت‌های بازار با قیمت‌های مصوب نشان می‌دهد که سیاست قیمت‌گذاری با هدف تنظیم بازار از موفقیت چندانی برخوردار نبوده است و همواره قیمت‌ها در بازار بالاتر از قیمت سقف تعیین شده می‌باشند.

### ۳- سیاست‌های اعطای ارز با نرخ ترجیحی

یکی از سیاست‌هایی که با هدف تنظیم بازار و جلوگیری از افزایش قیمت محصولات ناشی از جمله نهاده‌های دامی سیاست‌های اعطای ارز با نرخ ترجیحی است. اما در سال‌های اخیر به‌رغم اعطای ارز کمیاب به واردات محصولات اساسی، عملاً توفیقی در کنترل قیمت‌ها صورت نگرفت. در شکل زیر، اهداف اجرای این سیاست و مشکلات عمده آن نشان داده شده است.

شکل ۱- اهداف و مشکلات عمده اجرای سیاست ارز با نرخ ترجیحی



ماخذ: یافته‌های مطالعه

### ۴- سیاست پرداخت یارانه

### ❖ یارانه به مصرف کننده

سابقه پرداخت یارانه (پنهان و آشکار) در ایران طولانی است. پرداخت یارانه آشکار به مصرف کنندگان از سال ۱۳۸۹ در پی اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها (یارانه نقدی) آغاز شد و تاکنون ادامه دارد و از سال ۱۳۹۷ نیز پس از آزاد سازی قیمت بنزین، دوباره پرداخت یارانه به مصرف کنندگان (جامعه هدف) برقرار شده است.

### ❖ یارانه به تولیدکننده

در اختیار قرار دادن نهاده‌های تولیدی با قیمت ارزان‌تر، از جمله مهمترین یارانه‌های تولیدی است که مناقشات فراوانی در مباحث آزادسازی و تجارت آزاد به دنبال داشته است و هدف مباحث مطروحه کاهش یارانه‌های تولیدی که موجب ایجاد اخلاص در تجارت محصولات می‌شوند، بوده است. در ایران نیز با آزادسازی قیمت برخی نهاده‌ها از جمله سم، اقداماتی در خصوص کاهش یارانه تولیدی صورت گرفته است. اما در سال‌های اخیر، به دلایل شرایط اقتصادی حاکم بر کشور، پرداخت ارز ترجیحی به کالاهای اساسی و نهاده‌های دامی در دستور کار قرار گرفت که بدون در نظر گرفتن عملکرد آن (عدم اصابت به گروه‌های هدف که تولیدکنندگان نهاده‌ها را با قیمت مصوب دریافت نمایند و مصرف کنندگان دسترسی به محصولات با قیمت‌های ارزان‌تر داشته باشند) یکی از مهمترین یارانه‌های تولیدی است. اما به دلیل وجود چندین نرخ ارز زمینه انحصار و رانت فراهم شده و سیاست اجرایی ارز ترجیحی را از هدف نهایی خود به شدت گمراه می‌کند.

### \* جمع بندی

بازار محصولات کشاورزی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین بخش‌های اقتصادی کشور محسوب می‌شود که بر اساس برآوردهای آماری، رقمی حدود ۱۸ تا ۲۲ درصد از سهم اشتغال کشور را در اختیار دارد. به دلیل درگیر بودن جمعیتی زیادی در زنجیره تولید تا مصرف بخش کشاورزی، هر سال نوسانات ایجاد شده در طرف عرضه یا تقاضا، مجموعه‌ای از مشکلات را برای دولت پدید می‌آورد.

دولتی که سال‌هاست در بخش عرضه فعال شده و تعاونی‌های روستایی و بسیاری نهادهای کوچک و بزرگ دیگر را به‌عنوان ذی‌نفعان بخش عرضه نیز تشکیل داده است. در کنار این مسئله، واردات محصولات کشاورزی نیز یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های تولیدکنندگان محسوب شده و آنها معتقدند که واردات بدون رویه در طول سال‌های گذشته، بنیان‌های این بخش را با خطر مواجه کرده است. اجرای سیاست‌های دستوری از سوی دولت و خارج کردن بازار از نقطه بهینه تعادلی، یکی از مهم‌ترین مواردی است که کارشناسان و تولیدکنندگان نسبت به آن انتقاد دارند. موضوعی که گفته می‌شود مانع دریافت سیگنال قیمتی توسط تولیدکننده و مصرف‌کننده می‌شود و عملاً کارکرد نظام بازار را کاهش می‌دهد. در دورانی که بسیاری از کسب و کارهای سنتی نیز به سوی اینترنتی شدن حرکت می‌کنند، بخش کشاورزی نیز می‌تواند در کنار به‌روزرسانی سیستم‌های تولید خود، در بخش عرضه



محصولات هم به صورت مستقیم ورود پیدا کند و مشکل عدم تقارن اطلاعاتی در قسمت‌های مختلف زنجیره تولید تا مصرف را مرتفع کند<sup>1</sup>.

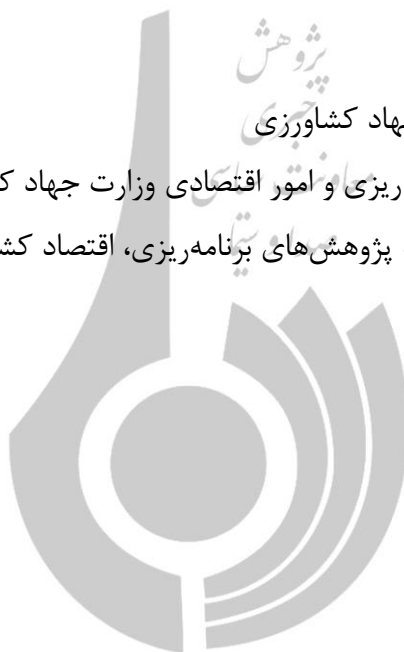
### **\*راهکارهای رسانه‌ای**

موارد زیر می‌تواند به عنوان سوژه و یا راهکار رسانه‌ای مورد توجه بخش‌های مختلف خبری و برنامه‌های تولیدی و گفتگو محور با حضور دست اندرکاران این حوزه قرار گیرد؛

- بررسی ساختار بازار محصولات کشاورزی در ایران
- بررسی سیاست‌های تنظیم بازار محصولات کشاورزی در کشور
- بررسی نحوه پرداخت یارانه در محصولات کشاورزی
- آثار اعطای ارز با نرخ ترجیحی در محصولات کشاورزی

### **\*معرفی کارشناسان**

- ✓ سیدجواد ساداتی نژاد، وزیر جهاد کشاورزی
- ✓ احمدعلی کیخا، معاون برنامه ریزی و امور اقتصادی وزارت جهاد کشاورزی
- ✓ علی کیانی راد، رئیس موسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی



<sup>1</sup> - <https://www.donya-e-eqtasad.com/fa/tiny/news-3358323>