



یازدهمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی

**11th** Annual Conference on  
Moqavemati Economy

امنیت غذایی؛ کشاورزی بهره‌ور و تجارت تحریم‌ناپذیر

اسفندماه ۱۴۰۳

## مقدمه

یازدهمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی با موضوع «امنیت غذایی؛ کشاورزی بهره‌ور و تجارت تحریم‌ناپذیر» در بازه زمانی آبان تا اسفند ۱۴۰۳ و با نقش آفرینی گسترده خبرگان و مسئولین مرتبط برگزار شد. با عنایت به مسائل و نکات ارزشمند مطرح شده در جریان نشست‌های تخصصی و طرح‌های سیاستی همایش و همچنین سابقه اندیشکده اقتصاد مقاومتی در پرداختن به این حوزه موضوعی در چارچوب مطالعات داخلی و خارجی، بررسی‌های میدانی و عملیاتی و جلسات متعدد با خبرگان و مسئولین امر، جمع‌بندی اولیه از این همایش در قالب ۱۰ راهبرد عملیاتی و ۶ اقدام کلیدی با هدف «ارتقاء ضریب امنیت غذایی» تدوین گردید. امید است که این تلاش، زمینه تصمیم‌گیری با کیفیت در حوزه «امنیت غذایی» را فراهم آورد. تکمیل این سند به مرور زمان و پیگیری آن تا حصول نتیجه، در دستور کار اندیشکده اقتصاد مقاومتی قرار خواهد داشت.

## ۱۰ راهبرد عملیاتی

ارتقاء ضریب امنیت غذایی نیازمند راهبردهایی است که ذیل اسناد بالادستی و همچنین با توجه به چالش‌های میدانی، «اولویت‌های عملیاتی» را مشخص نماید. چالش‌های زنجیره تامین غذا در بخش تولید شامل «نظام آمار و اطلاعات»، «منابع ژنتیکی تولید»، «برنامه‌ریزی تولید»، «حاصلخیزی خاک و بهره‌مندی از اراضی»، «دسترسی به آب»، «تشکیل سرمایه و نیروی کار» و «نظامات بهره‌برداری» و در بخش تجارت شامل «حکمرانی بازرگانی داخلی»، «سهم بری عوامل زنجیره تامین» و «الگوی واردات» است. بر این اساس، ۱۰ راهبرد عملیاتی برای ارتقاء ضریب امنیت غذایی به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:



۱- «تولید جامع آمار و اطلاعات زنجیره تأمین محصولات کشاورزی» و «یکپارچه‌سازی سامانه‌های مدیریت آمار و اطلاعات» به منظور برنامه‌ریزی هوشمند تولید و پیش‌بینی پذیری بازار

۲- دستیابی به خودکفایی در «هسته‌های اولیه تولید» بویژه نژادهای دامی، بذر و نهال با تکیه بر ظرفیت‌های داخلی، بومی‌سازی دانش و فناوری‌های نوین و تجاری‌سازی آنها

۳- جهش تولید در «محصولات راهبردی» بویژه غلات، نهاده‌های دامی و محصولات پروتئینی از طریق «اعمال سیاست‌های حمایتی-رفاهی تولید محور مبتنی بر الگوی کشت» و «مولدسازی صیانتی مراتع و دیمزارها با تکیه بر مدیریت محلی»

۴- حفاظت از اراضی کشاورزی با جلوگیری از تغییر کاربری، خرد شدن اراضی و فرسایش خاک از طریق «اعتبارزدایی از اسناد عادی و صدور سند مشروط به رعایت حد نصاب فنی-اقتصادی ابعاد زمین»، «تلقی زمین کشاورزی به عنوان عنصر منفرد و غیر قابل تفکیک در نظام ارث» و «خودداری از ارائه خدمات به تغییر کاربری‌های غیرمجاز»

۵- بازطراحی ساختار مدیریت منابع و مصارف آبی حوزه کشاورزی از طریق «ایجاد ساختار واحد تصمیم‌گیری»، «توسعه فناوری‌های نوین آبیاری، آبخیزداری، آبخوانداری و استفاده از منابع آبی نامتعارف» و «مدیریت مصرف با کاهش ضایعات و تلفات محصول»

۶- طراحی نظامات اداری به منظور «سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری یکپارچه تولید و تجارت» از مزرعه تا سفره در وزارت جهاد کشاورزی

۷- تمرکز وزارت جهاد کشاورزی بر امور سیاست‌گذاری و واگذاری امور تصدی‌گرایانه به بخش خصوصی، تشکل‌ها و انجمن‌های صنفی توانمند

- مبتنی بر «برنامه عملیاتی» و «تضمین پاسخگویی در ازای وظایف محوله»
- ۸- تقویت نظام بازار نهاده‌ها و محصولات کشاورزی از طریق «ایجاد بازارهای آنی و آتی» با هدف افزایش سهم‌بری تولیدکننده از سود و حذف واسطه‌های غیرضروری
- ۹- اصلاح الگوی واردات محصولات اساسی کشاورزی با هدف تجارت تحریم ناپذیر و کاهش مصارف ارزی از طریق «مبادله ارزی مستقیم با مبادی اصلی تولید»، «ایجاد زیرساختهای بانکی و تجاری مشترک با کشورهای هدف» و «همگام سازی واردات با چرخه های تولید جهانی»
- ۱۰- ایجاد «زنجیره تولید منطقه‌ای با محوریت صنایع غذایی کشور» به منظور ارتقاء مزیت‌های صنعتی، توسعه صادرات و ارزآوری و نقش آفرینی در نظم جدید جهانی

## ۶ اقدام کلیدی

به منظور پیاده سازی بعضی از راهبردهای ۱۰ گانه فوق، ۶ اقدام کلیدی ارائه شده است که می‌تواند در دستور کار دستگاه‌های اجرایی کشور قرار گیرد. در طراحی این اقدامات از نظر خبرگان، مسئولین مرتبط، فعالان اقتصادی و صاحب‌نظران استفاده شده و راهکارهای ارائه شده مبتنی بر شرایط و ملاحظات میدانی تدوین گردیده است تا «امکان تصمیم‌گیری» حول آن وجود داشته باشد. رئوس ۶ اقدام پیشنهادی به شرح زیر است:

### ۱. اجرای سیاست قیمت تضمینی گندم و پرداخت مستقیم بخشی از یارانه به مصرف کننده نهایی

زنجیره گندم، آرد و نان بزرگترین زنجیره محصولات کشاورزی کشور است و



دولت در سال ۱۴۰۴ بیش از ۳۳۰ همت برای مدیریت آن هزینه پیش بینی کرده است. با این حال، این حجم از حمایت‌های مالی نه تنها موجب رضایت کشاورزان نشده، بلکه گزارش‌ها نشان می‌دهد که بهره‌وری تولید کاهش یافته و ضایعات در تمامی مراحل زنجیره به دلیل نبود سرمایه گذاری کافی، میزان قابل توجهی دارد. اقدام عملیاتی در این زمینه، تغییر سیاست خرید تضمینی به سیاست قیمت تضمینی و انتقال یارانه نان به انتهای زنجیره (به حساب مردم) است. با این اقدام، انتظار می‌رود هزینه‌های دولت در این زنجیره حدود ۳۰ درصد کاهش و بهره‌وری در طول زنجیره افزایش یابد. جزئیات اجرای این راهکار با در نظر گرفتن ابعاد اقتصادی و ساختاری و با در نظر گرفتن سناریوهای مختلف، تهیه شده و می‌تواند در دستور کار دولت قرار گیرد. این اقدام ذیل راهبردهای ۳، ۶ و ۷ قرار می‌گیرد.

## ۲. تمرکز واردات بر دانه‌های روغنی و وابسته کردن اعطای مجوز واردات به تولید داخل

وابستگی بیش از ۹۰ درصدی به واردات دانه‌های روغنی، روغن خام و کنجاله، سالانه حدود ۴ میلیارد دلار هزینه دارد و امنیت غذایی کشور را در برابر نوسانات ارزی و تحریم‌ها آسیب‌پذیر کرده است. اگرچه در کوتاه‌مدت امکان تولید داخلی دانه‌های روغنی نظیر سویا، کلزا و آفتابگردان برای برآورده کردن کل نیاز کشور وجود ندارد، اما ضروری است واردات به‌جای روغن خام و کنجاله، بر دانه‌های روغنی متمرکز شود تا ظرفیت‌های فرآوری داخلی تقویت شده و فرصت‌های اشتغال‌زایی افزایش یابد. در میان‌مدت نیز، توسعه کشت داخلی این محصولات نیازمند سرمایه‌گذاری، ارتقای فناوری تولید و تکثیر بذورهای اقتصادی و مکانیزاسیون است. در این راستا، وزارت جهاد کشاورزی باید واردات نهاده‌های دامی، روغن و کنجاله را از طریق توسعه کشت قراردادی، به میزان مشخصی

از تولید آن مرتبط سازد تا روند کاهش وابستگی به واردات به صورت پایدار دنبال شود. این اقدام، منجر به صرفه جویی ارزی ۲۰ درصدی و فعال شدن ظرفیت‌های خالی تولیدی و صنعتی کشور می‌شود و ذیل راهبردهای ۲، ۳ و ۱۰ قرار می‌گیرد.

### ۳. احیا و ارتقاء مرغ آرین در قالب تشکیل زنجیره یکپارچه از لاین تا بازار

مرغ لاین آرین یکی از مهم‌ترین ذخایر ژنتیکی کشور است که در صورت برنامه‌ریزی هوشمندانه، می‌تواند وابستگی به واردات سویه‌های خارجی را کاهش دهد و امنیت غذایی را تقویت نماید. با این حال، اجرای سیاست‌های دستوری و غیر متمرکز برای افزایش سهم این سویه در بازار از جمله جوجه ریزی متناظر، نه تنها منجر به تقویت سویه آرین نشده، بلکه آثار منفی متعددی را به آن تحمیل کرده است. علاوه بر این، به علت دو دهه عدم ثبات مدیریتی و اداره «رفع تکلیفی» مجتمع بابلکنار بدون بررسی و ارزیابی عملکرد این مجتمع در جهت بهینه سازی آن و همچنین نبود ارتباط میان مجتمع لاین آرین با زنجیره تولید این مرغ تا بازار، زمینه تضعیف آن فراهم شده است. در این میان، وجود بازیگران متعدد و نبود متولی واحد به منظور بهبود وضع موجود، شرایط نامناسب گذشته را تشدید کرده است. بنابراین، اولاً تمرکز اصلی در احیا و ارتقاء مرغ آرین باید بر بهبود عملکرد این سویه باشد؛ ثانیاً سهم بازار به صورت تدریجی و متمرکز متناسب با ارتقای عملکرد سویه افزایش یابد؛ ثالثاً زنجیره آرین از لاین تا بازار به صورت یکپارچه توسط یک متولی واحد اداره شود و حمایت‌ها مبتنی بر آن باشد. این اقدام ذیل راهبرد ۲ قرار می‌گیرد.



#### ۴. استفاده از ظرفیت چین و برزیل در تامین کالاهای اساسی

بیش از ۷۵ درصد واردات کالای اساسی ایران با عاملیت «کشورهای همسو با تحریم» انجام می‌شود؛ این کشورها عمدتاً از طریق «شرکت‌های چند ملیتی» خود و یا به عنوان «محل تسویه ارز» در واردات ایران نقش آفرینی می‌کنند که در شرایط تحریم، هزینه و ریسک زیادی ایجاد می‌کند. به منظور تغییر این وضعیت، ضروری است واردات کالای اساسی کشور به گونه‌ای انجام شود که وابستگی آن به تسویه ارزی از طریق کشورهای ثالث یا شرکت‌های آمریکایی-اروپایی کاهش یابد. تخصیص بخشی از درآمد نفتی ایران در چین به واردات کالای اساسی با عاملیت این کشور به‌جای انتقال منابع ارزی آن به شبکه پرداخت غیررسمی و همچنین خرید مستقیم کالای اساسی از برزیل در ازای صادرات کود اوره و سایر محصولات، هزینه‌های واردات و ریسک آن را به میزان قابل توجهی کاهش می‌دهد. این اقدام نیازمند هماهنگی وزارت جهاد کشاورزی با بانک مرکزی و ایجاد زیرساخت‌های لازم برای تسهیل مبادلات مالی و لجستیکی است و ذیل راهبرد ۹ قرار می‌گیرد.

#### ۵. اصلاح متن قانون تمرکز و ساختار بازرگانی وزارت جهاد کشاورزی

قانون تمرکز در سال ۱۳۹۱ با هدف یکپارچه‌سازی مدیریت تولید و تجارت محصولات کشاورزی تصویب شد و در دو دوره اجرایی شدن آن، دستاوردهایی در بهبود وضعیت تولید، تنظیم بازار و تجارت محصولات کشاورزی داشته است. اما وجود برخی اشکالات در متن قانون و اجرای ناقص آن در بعضی مقاطع، موجب بروز مشکلاتی در زنجیره تولید و بازار شده است. یکی از اشکالات این قانون، واگذاری مدیریت تجارت و تنظیم بازار محصولات کشاورزی به وزارت جهاد

کشاورزی تنها تا یک مرحله پس از تولید است؛ در حالی که تجربیات عملیاتی و نمونه‌های جهانی نشان می‌دهد اگر مدیریت زنجیره از تولید تا مصرف یکپارچه نباشد، سیاست‌گذاری‌های ناهماهنگ موجب آسیب به بخش‌های مختلف می‌شود. بنابراین، اصلاح قانون تمرکز و واگذاری کامل مدیریت تولید و بازرگانی از مزرعه تا سفره به وزارت جهاد کشاورزی ضروری است. همچنین لازم است برای اجرای بهینه قانون، ساختار معاونت بازرگانی اصلاح و از منظر نیروی انسانی تقویت شود. این اقدام ذیل راهبرد ۶ قرار می‌گیرد.

## ۶. تبدیل ایران به هاب غذای منطقه با رویکرد صنعت محور

موقعیت جغرافیایی ایران و ظرفیت خالی صنایع غذایی، فرصت تبدیل کشور به هاب غذای منطقه را فراهم کرده است. استفاده از رویکرد «صنعت محور» مبتنی بر «ورود موقت، فرآوری و صادرات» به دلیل ظرفیت بالای صنایع غذایی، نقش آفرینی بخش خصوصی، ارزش افزوده قابل توجه، درگیر کردن کشورهای مختلف، عدم نیاز به سرمایه‌گذاری و بودجه دولتی و همچنین عملیاتی بودن آن، می‌تواند این فرصت بالقوه را بالفعل نماید. با این حال، اجرای این طرح با موانع ارزی و گمرکی از جمله «الزام به رفع تعهد ارزی صادرات از محل ورود موقت مشابه سایر محصولات صادراتی» و «قیمتگذاری نامتناسب کالاهای صادراتی توسط گمرک» مواجه است. لذا ضروریست با توجه به ظرفیت‌های ایجاد در مصوبات دولت، نسبت به تعیین ارزش صادرات از محل ورود موقت «متناسب با ارزش ماده اولیه وارداتی» اقدام شود. همچنین لازم است در رویه ورود موقت برای پردازش، فعال اقتصادی «صرفاً به میزان ارزش افزوده کالای صادراتی نسبت به ارزش ماده اولیه وارداتی» مشمول رفع تعهد ارزی شود. با توجه به نقش دستگاه‌های مختلف از جمله وزارت صمت، وزارت جهاد کشاورزی، بانک مرکزی و وزارت اقتصاد (گمرک) در اجرای این طرح کلان، راهبری یکپارچه کار ذیل یک نهاد بالادستی ضروری است. این اقدام ذیل راهبرد ۱۰ قرار می‌گیرد.

