



شماره گزارش: ۴۸

ردیف: ۱۶

جمهوری اسلامی ایران
مجلس شورای اسلامی

دوره دوازدهم - سال دوم

تاریخ چاپ ۱۴۰۴/۰۸/۰۵

گزارش کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست
در خصوص "چالش‌های تأمین و توزیع خوراک دام، طیور و آبزیان
در شش ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۴"

تبصره ۱ ماده (۱۰۷) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

معاونت نظارت
اداره کل کارشناسی نظارت

بسمه تعالی

تاریخ: ۱۴۰۴/۰۸/۰۵

هیأت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

با سلام و تحیت

با احترام ، مستند به تبصره (۱) ماده (۱۰۷) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به پیوست گزارش کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست در خصوص چالش‌های تأمین و توزیع خوراک دام، طیور و آبزیان در شش ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۴، جهت قرائت در صحن علنی مجلس شورای اسلامی ارائه می شود.

محمد جواد عسگری

رئیس کمیسیون

چالش‌های تأمین و توزیع خوراک دام، طیور و آبزیان در شش‌ماهه

ابتدایی سال ۱۴۰۴

مقدمه :

بازار کالاهای اساسی با وجود ثبات نسبی در ظاهر در عمل با چالش‌های جدی در تأمین نهاده‌ها و هزینه‌های تولید و نوسانات ارزی مواجه است. روند تورم انتظاری، کمبود نقدینگی تولیدکنندگان و تداوم مشکلاتی مانند سامانه بازارگاه موجب شکل‌گیری موج جدیدی از نگرانی در میان فعالان بازار و تولیدکنندگان شده است.

از منظر کالایی افزایش بهای نهاده‌های دامی، جوجه یکروزه و ذرت وارداتی نشانه‌ای از بحران بالقوه در تأمین پروتئین کشور است. بازار نهاده به شدت ناپایدار و بحرانی است و طی هفته اخیر منتهی به سوم آبان ماه جاری قیمت نهاده‌ها تا ۱۹٪ افزایش یافته و عملاً سامانه بازارگاه در بسیاری از استانها خالی از موجودی است.

کمبود ذرت، سویا و جو در بازارگاه و افزایش شدید قیمت‌ها، هزینه تولید را بالا برده و برخی دامداران و مرغداران را به تعطیلی یا کشتار دام‌های مولد و طیور واداشته است. تخلفات برخی واردکنندگان و فروش صوری نهاده‌ها ناشی از ارائه اظهار کوتاژ بجای برگ سبز ترخیص قطعی، اعتماد تولیدکنندگان را تضعیف نموده و از سویی دیگر توزیع غیر شفاف از طریق واسطه‌ها موجب بی‌ثباتی در بازار شده است که این روند تهدیدی مستقیم برای تولید گوشت قرمز و سفید و امنیت غذایی کشور به شمار می‌رود.

مهم‌ترین چالش‌های تأمین و توزیع کالاهای اساسی

محور اول: تخصیص ارز ناکافی و دیر هنگام برای واردات نهاده‌های دامی؛

ایرادهای موجود در روند تخصیص ارز واردات نهاده‌های دامی، قیمت این اقلام در بازار آزاد بیش از دو برابر قیمت مصوب رسیده و این در شرایطی است که کشور در سال جاری با خشکسالی و کاهش تولید خوراک دام نیز مواجه بوده است. این در حالی است که طبق اعلام مرکز مبادله ارز و کالای ایران، از ابتدای سال جاری تا ۲۱ مهرماه، بیش از ۳۱ میلیارد دلار برای واردات کشور تأمین شده است که سهم کالاهای اساسی و دارو حدود ۸ میلیارد دلار بوده است و بر اساس گزارش‌های موجود، از این ۸ میلیارد دلار نیز کمی بیش از ۴ میلیارد دلار آن به واردات کالاهای اساسی کشاورزی اختصاص یافته است. یعنی سهم کالاهای اساسی کشاورزی، از کل سبد ارزی وارداتی کشور در سال جاری کمتر از ۱۴ درصد بوده است.

محور دوم: نوسانات قیمت و عدم ثبات در بازار

۱. نا اطمینانی قیمتی برای تولیدکننده و مصرف‌کننده: تغییرات شدید و روزانه قیمت محصولات می‌مانند مرغ، تخم‌مرغ، گوشت قرمز هم برنامه‌ریزی را برای کشاورز مختل می‌کند و هم فشار زیادی به مصرف‌کننده وارد می‌آورد. این نوسانات ناشی از عدم تعادل بین عرضه و تقاضا، شوک‌های (فصلی) و گاهی سفته‌بازی در بازار است.

۲. شکاف قیمت مزرعه تا سفره: اختلاف معنی دار بین قیمتی که کشاورز دریافت می‌کند و قیمتی که مصرف‌کننده می‌پردازد، نشان از وجود واسطه‌های

متعدد، هزینه‌های بالای حمل‌ونقل و ناکارآمدی زنجیره تأمین دارد. این امر هم انگیزه تولیدکننده را کاهش می‌دهد و هم قدرت خرید مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

محور سوم: عدم رفع ایرادهای سامانه بازارگاه

در حال حاضر روند توزیع نهاده‌های دامی از شفافیت برخوردار نیست و این نقیصه فضا را برای سوءاستفاده سودجویان فراهم ساخته است. فعالیت واسطه‌های غیرضرور و نشتی‌های سامانه بازارگاه، به‌ویژه درخصوص واحدهایی که نهاده را به‌جای تولید، در بازار سیاه عرضه می‌کنند، آن هم در شرایط کنونی کشور که تفاوت ارزش ترجیحی و ارزش بازار آزاد به شدت افزایش یافته است، ناشی از عدم ارتباط دهی سامانه بازارگاه با سایر سامانه‌های موجود مانند سامانه جامع انبارها، سامانه جامع تجارت و سامانه کشتارگاهی است.

محور چهارم: ناکارآمدی زنجیره تأمین و توزیع

۱. ضعف در زیرساخت‌های نگهداری و حمل‌ونقل: فقدان سردخانه‌ها و انبارهای مدرن به میزان کافی، منجر به ضایعات بالای محصولات کشاورزی (گاهی تا ۳۰ درصد) می‌شود. همچنین، ناوگان حمل‌ونقل ناکافی و قدیمی، باعث افزایش هزینه‌ها و کاهش سرعت انتقال کالا از مراکز تولید به بازارهای مصرف می‌گردد.

۲. حضور پررنگ دلالان و واسطه‌های غیرضروری: زنجیره طولانی و غیرشفاف توزیع، باعث می‌شود سود اصلی به جیب دلالان برود و هم تولیدکننده و هم مصرف‌کننده متضرر شوند. وزارت جهاد کشاورزی در حذف این واسطه‌ها و ایجاد بازارهای مستقیم موفقیت چندانی نداشته است.

محور پنجم: چالش‌های تولید در مزرعه

۱. تأمین نهاده‌های اساسی با قیمت نامتعادل: یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های روزمره برای کشاورزان و دامداران، **عدم دسترسی** به موقع و با قیمت مناسب به نهاده‌هایی مانند کود، سم، بذر مرغوب و خوراک دام است. کمبود یا قاچاق این نهاده‌ها و همچنین اختصاص ارز ترجیحی به صورت ناکارآمد، هزینه تولید را به شدت افزایش داده و تولیدکننده را با زیان مواجه می‌کند.

محور ششم: سیاست‌گذاری و مدیریت کلان

۱. ناهماهنگی بین‌دستگاهی و تصمیم‌های شتابزده: ناهماهنگی مابین دستگاه‌هایی مانند سازمان برنامه و بودجه، بانک مرکزی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت نفت، وزارت صمت و ستاد تنظیم بازار به طور مستقیم بر این حوزه اثر می‌گذارد. نبود هماهنگی و یکپارچگی در تصمیم‌گیری‌ها (مانند تعیین قیمت تضمینی، واردات و ممنوعیت‌های صادراتی ناگهانی) باعث سردرگمی تولیدکننده و اختلال در بازار می‌شود.

محور هفتم: محدودیت‌های مالی و اعتباری

۱. کمبود نقدینگی و اعتبارات در دسترس تولیدکنندگان: کشاورزان و دامداران برای تأمین نهاده، نوسازی ماشین‌آلات و توسعه فعالیت خود با مشکل کمبود

نقدینگی و سختی دریافت تسهیلات بانکی مواجهند این امر ظرفیت تولید آنان را محدود کرده و باعث می‌شود در برابر شوک‌های بازار آسیب‌پذیرتر باشند.

محور هشتم: ضعف بنیادین در نظام آماری و اطلاعاتی

۱- نبود آمار دقیق و به‌روز از "وضع موجود": غیر دقیق بودن آمارهای بخش کشاورزی و وجود تناقض‌های معنی‌دار آماری، امکان بررسی دقیق مسائل و اعتبار سیاست‌های اتخاذ شده در این بخش را کاهش می‌دهد. جالب اینکه در حال حاضر در بخش کشاورزی جمع‌آوری داده‌ها از چند طریق و توسط مراجع مختلف به صورت موازی صورت می‌گیرد که علاوه بر عدم همگرایی، عمدتاً بر مبنای خوداظهاری و اطلاعات غیردقیق بوده و کمتر مبتنی بر فناوری اطلاعات و استفاده از داده‌های مکان‌محور ماهواره‌ای هستند. ماده (۲۲) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، به اصلاح ساختار آمارهای تولید و تجارت بخش کشاورزی و ایجاد سامانه جامع آماری با استفاده از فناوری اطلاعات تاکید کرده است.

وزارتخانه اغلب فاقد داده‌های دقیق، سریع و قابل اعتماد از سطح زیرکشت، میزان واقعی تولید، موجودی انبارها و میزان ضایعات در هر نقطه از کشور است. در واقع نبود "نقشه راهنمای دقیق" باعث می‌شود هر برنامه‌ریزی بر اساس برآوردها و حدس‌های غیردقیق انجام شود.

۲- عدم توانایی در پیش‌بینی دقیق "نیاز و توزیع": به دلیل ضعف در آمار وضع موجود، محاسبه این که «چقدر نیاز داریم» و «چقدر و کجا باید توزیع کنیم» با خطای بالایی مواجه است. این امر منجر به تصمیم‌گیری‌های نادرست

در زمینه واردات، صادرات و تنظیم بازار می‌شود؛ گاهی مازاد غیرمنتظره و گاهی کمبود ناگهانی ایجاد می‌کند.

محور نهم : عدم تمرکز بر تولید محصولات راهبردی در الگوی کشت؛

کمبود خوراک دام، طیور و آبزیان در کشور در شرایطی رخ می‌دهد که برخی از محصولات زراعی و باغی غیرراهبردی با مازاد تولید روبرو است. این موضوع نشان از عدم اهتمام جدی به برنامه‌ریزی تولید (تکلیف بندهای «الف» و «ب» از ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت) دارد.

محور دهم : عدم تنوع‌بخشی در روند تأمین نهاده‌های دامی؛

با وجود کاستی‌های ناشی از وابستگی کشور به واردات خوراک دام، طیور و آبزیان، کماکان اهتمام جدی به تنوع‌بخشی خوراک در کشور وجود ندارد. از طرفی عدم تنوع‌بخشی به مبادی وارداتی، با وجود تأکید اسناد بالادستی، مانند بند «۶» از «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»، سبب شده است که هر ساله ریسک عدم تأمین کالاهای اساسی وارداتی بالاتر رفته و کشور مجبور به پذیرش هزینه‌های بالاتر برای تأمین این اقلام شود؛ چراکه وضعیت فعلی آسیب‌پذیری بالایی را برای کشور در اثر وابستگی به چند کانال خاص وارداتی تحریم‌پذیر ایجاد نموده است.

محور یازدهم : نبود برنامه‌ریزی در ساختار بازرگانی داخلی و خارجی محصولات کشاورزی

ساختار سنتی بازار محصولات کشاورزی و نبود برنامه‌ریزی دقیق برای تولید و تجارت باعث شده است که دولت برای تنظیم بازار به ایجاد محدودیت و

ممنوعیت صادرات و یا مجوز به واردات در قالب صدور بخشنامه‌های خلق‌الساعه متکی باشد و این موضوع علاوه بر ایجاد اختلال در تجارت، تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان را نیز متأثر خواهد کرد؛ چراکه نتیجه قطعی اینگونه دخالت‌ها، بروز کمبود یا بیش‌بود کالا در بازار خواهد بود. تأکید صورت گرفته در جزءهای «۱» و «۴» از بند «ح» ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مبنی بر ایجاد سازوکار عرضه مستقیم اقلام اساسی مورد نیاز خانوارها و همچنین استقرار سامانه یکپارچه اطلاعات مکانی، توصیفی و بازار از جمله تکالیفی است که در مدت سپری شده از ابلاغ برنامه، عملکرد مطلوبی نداشته‌اند.

علل اصلی کاهش واردات نسبت به برنامه:

- ۱- ضعف سیستماتیک در برنامه ریزی تامین نهاده ها و ناهماهنگی دستگاههای مسئول
- ۲- محدودیت‌های ارزی: اصلی‌ترین عامل، مشکل در تأمین و تخصیص
به موقع ارز مورد نیاز برای واردات این حجم از کالاها بوده است.
- ۳- چالش‌های لجستیک و حمل‌ونقل بین‌المللی: افزایش هزینه‌های
حمل و مشکلات پرداخت، سرعت و حجم واردات را کاهش داده است.

۴- تعلل در تصمیم‌گیری‌ها و تخصیص اعتبارات: نوسانات قیمت جهانی و تأخیر در تصمیم‌گیری برای ثبت سفارش و واردات، به کندی فرآیندها دامن زده است.

تأثیرات این کسری تأمین بر بازار در سال ۱۴۰۴:

- عدم امکان برنامه ریزی تولید از سوی تولید کنندگان.
- افزایش بی‌سابقه قیمت خوراک دام و طیور در طول سال.
- صعود قیمت محصولات نهایی مانند مرغ، تخم مرغ و گوشت قرمز.
- تحمیل فشار مالی شدید به دامداران و مرغداران و ورشکستگی برخی از آنها.
- کاهش جمعیت دام مولد در واحدهای تولیدات دامی و تأخیر در جوجه ریزی واحدهای تولید طیور.
- کاهش حاشیه سود تولیدکنندگان و تهدید انگیزه آنها برای ادامه فعالیت.

کمیسیون کشاورزی آب، منابع طبیعی و محیط زیست مجلس به عنوان نهاد ناظر، انتظارات جدی زیر را از وزارت جهاد کشاورزی و دستگاههای مسئول در راستای حل این مشکلات دارد:

۱- شفاف‌سازی و اصلاح زنجیره توزیع: وزارتخانه با ایجاد سامانه‌های یکپارچه رهگیری محصول از مزرعه تا مصرف و توسعه بازارهای

عمده‌فروشی و بازارگاه‌های محلی، نقش واسطه‌های غیرضروری را کم‌رنگ کرده و شکاف قیمتی را کاهش دهد

۲- مدیریت هوشمند واردات و صادرات: وزارتخانه با پایش مستمر

بازار و پیش‌بینی دقیق، از تصمیم‌های شتابزده در ممنوعیت صادراتی یا واردات بی‌ضابطه که به تولید داخلی آسیب می‌زند، جلوگیری کند و سیاست‌ها را با زمانبندی مناسب و قابل پیش‌بینی اجرا نماید.

۳- تأمین به موقع و هدفمند نهاده‌ها: مجلس بر لزوم اتصال "سامانه یکپارچه تأمین نهاده‌های اساسی" به سامانه یکپارچه آمار تأکید دارد تا تخصیص نهاده بر اساس سطح واقعی کشت و تولید انجام شود و همچنین تأکید دارد تا کود، سم، بذر و خوراک دام با قیمت شفاف و از کانال‌های رسمی به دست تولیدکننده واقعی برسد و از قاچاق و احتکار جلوگیری شود.

۴- ارتقای هماهنگی بین‌دستگاهی: وزارت جهاد کشاورزی نقش رهبری و پیشنهاد دهنده‌گی قوی‌تری در "ستادهای تنظیم بازار" و در تعامل با سایر وزارتخانه‌ها ایفا کند تا تصمیم‌ها پشتوانه کارشناسی و هماهنگ با منافع بخش کشاورزی باشد.

۵ - ایجاد و راه‌اندازی "سامانه یکپارچه آمار و اطلاعات کشاورزی": وزارتخانه در اولویت اول، نسبت به ایجاد سامانه‌ای جامع اقدام کند که داده‌های دقیق سطح زیرکشت، تولید، مصرف، ذخایر، واردات و صادرات را به صورت بلادرنگ و در سطح استان‌ها گردآوری و تحلیل کند. این سامانه باید مبنای تمام تصمیم‌گیری‌ها باشد.

۶- تدوین برنامه عملیاتی برای کاهش ضایعات: وزارت جهاد کشاورزی با همکاری بخش خصوصی، برنامه‌ای فوری و بودجه‌دار برای احداث و نوسازی سردخانه‌ها، انبارها و ناوگان حمل‌ونقل اختصاصی محصولات کشاورزی ارائه کند.

۷- پاسخگویی مستمر بر مبنای شاخص‌های کمی: انتظار می‌رود وزیر محترم جهاد کشاورزی و مدیران ارشد این وزارتخانه در جلسات کمیسیون، گزارش‌های عملکردی خود را نه بر اساس کلی‌گویی، بلکه بر اساس خروجی‌ها و شاخص‌های سامانه یکپارچه آمار (مانند موجودی دقیق انبارها، کالاهای در انتظار ترخیص، مجموع نهاده توزیع شده، نیاز واقعی تولید کاهش ضریب اختلاف قیمت، میزان کاهش ضایعات در دوره های زمانی و افزایش سهم کشاورز از قیمت نهایی) ارائه نمایند.

نتیجه‌گیری:

این کسری تأمین عظیم در نیمه اول سال، دلیل اصلی افزایش شدید قیمت خوراک دام و در نتیجه، افزایش هزینه‌های تولید گوشت مرغ، تخم‌مرغ و گوشت قرمز است.

کمبودهای ناشی از عدم مدیریت صحیح در تأمین و توزیع خوراک وارداتی دام، طیور و آبزیان، زنجیره عرضه محصولات پروتئینی کشور در سال جاری را به شدت در معرض آسیب دیدن قرار داده است این در حالی است که هزینه‌های تولید نیز به شدت افزایش یافته و فروش محصولات با قیمت مصوب، برای تولیدکنندگان فاقد صرفه اقتصادی است. پیش‌بینی می‌شود با تداوم وضع موجود و عدم چاره‌اندیشی سریع برای رفع ایرادهای تأمین

خوراک دام، طیور و آبزیان، تبعات گسترده‌ای نیز برای آینده دامپروری کشور در اثر کشتار دام‌های مولد و قاچاق گسترده دام، رخ خواهد داد. از طرفی کاهش تولید محصولات راهبردی زراعی ناشی از بروز خشکسالی در سال زراعی ۱۴۰۳-۱۴۰۲ نگرانی‌ها از بابت تأمین پایدار نیازهای غذایی ضروری آحاد جامعه در سال جاری را دامن زده است؛ به‌ویژه اینکه تولید گندم نسبت به سال زراعی قبل با کاهش ۳۰ درصدی مواجه بوده و کاهش تولید جو و سایر گیاهان علوفه‌ای نیز تأمین خوراک دام را به مخاطره انداخته است. این وضعیت، زنجیره تولید را تحت فشار شدید قرار داده و تهدیدی برای کمبودهای آینده در بازار پروتئین محسوب می‌شود و موجب آسیب به معیشت تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و در نهایت تهدید امنیت غذایی جامعه شده است.