

۱. چکیده

این گزارش رویکرد ضرورت ارزش حذف ترجیحی و به بیان دیگر دیدگاه‌های منتقدین در خصوص اجرای سیاست ارزش ترجیحی در خصوص نهاده‌های مورد نیاز خوراک دام و طیور را بررسی و نقد می‌نماید.

استنباط کلی از بررسی موضوعات و دلایل مطرح شده از سوی منتقدان اجرای سیاست ارزش ترجیحی در موارد ذیل خلاصه می‌گردد:

➤ نبود توجه به اساس و ریشه پرداخت ارزش ترجیحی در نظام تصمیم‌گیری کشور که از مهمترین آنها، می‌توان به پایین بودن ارزش پول کشور در مقایسه با پول قابل مبادله در بازارهای جهانی، پایین بودن قدرت خرید مردم به دلیل نبود درآمد کافی و همچنین وابستگی شدید کشور اشاره نمود.

➤ ارزیابی عملکرد اجرای سیاست ارزش ترجیحی و یا ابزار ترجیحی بصورت کاملاً مستقل و بدون در نظر گرفتن تاثیر سایر شرایط نظیر افزایش قیمت‌های جهانی غلات، افزایش نرخ حمل و نقل، تهدیدهای طبیعی نظیر خشکسالی و غیرطبیعی نظیر بحران اوکراین و روسیه که باعث محدودیت عرضه غلات و روغن در بازارهای جهانی می‌گردد.

➤ ارزیابی عملکرد اجرای سیاست ارزش ترجیحی بدون توجه درجه تحقق اهداف تعریف شده برای آن. مهمترین هدف تخصیص ارزش ترجیحی، تلاش در جهت ارزان تمام شدن محصولات پروتئینی نظیر گوشت مرغ، گوشت قرمز و تخم‌مرغ بوده است در حالی که مقایسه قیمتی این کالاها که از درجه فرایندی پیچیده‌تر و هزینه‌برتر در مقایسه با کالاهایی نظیر برنج، چای و حبوبات و حتی میوه و تره‌بار برخوردار می‌باشند، حاکی از اثربخشی این سیاست در خصوص پایین نگاه داشتن و ارزان شدن کالاهای هدف بوده است.

در مقایسه جهانی نیز قیمت کالاهایی نظیر گوشت مرغ، تخم‌مرغ و روغن حکایت از ارزان بودن کالاهای مذکور در ایران نسبت به سایر کشورها را دارد، در حالی که بخشی از نهاده‌های مورد نیاز تولید آنها از بازارهای بین‌المللی تأمین می‌گردد.

➤ کم‌توجهی به ظرفیت‌های کشور در حوزه تأمین نهاده‌های مورد نیاز خوراک دام و یا روغن با عنایت به درجه وابستگی شدید کشور (بین ۵۰ تا ۹۰ درصد) به واردات کالاهای مذکور.

➤ نبود توجه کافی و مؤثر به نیاز زنجیره ارزش و صناعی که در مسیر دریافت نهاده‌های مشمول ارزش ترجیحی قرار دارند.

➤ تمرکز بر توانمندسازی حلقه مصرف‌کننده، بدون توجه به توانایی تأمین سرمایه در حلقه واردکنندگان نهاده‌های خوراک دام و طیور و همچنین محدودیت‌های سرمایه در بخش تولید محصولات دام و طیور و سایر عواملی که بر تورم موادغذایی نیز تاثیرگذار هستند.

- تأکید بر تضعیف توان تولید داخل و یا کاهش شاخص رقابت در فضای کسب و کار کشور به عنوان دلایل مطرح شده در ضرورت حذف ارزش ترجیحی، با توجه به آمار رسمی از دقت و جاهت برخوردار نمی‌باشد. بهبود و رشد تولید در حوزه غلات علی‌رغم کاهش بارندگی‌ها و بهبود رتبه رقابت پذیری فضای کسب و کار در سال‌های بعد از اجرای سیاست ارزش ترجیحی شاهی بر این ادعا می‌باشد.
- تحلیل اشتباه وعدم شناخت علت و معلول در خصوص هر پدیده‌ای، نه تنها منجر به اتخاذ تصمیمات اشتباه بعدی خواهد شد، بلکه انتظارات غیرواقعی را در اذهان ذی‌نفعان ایجاد خواهد نمود.

۲. پیشنهادها

- برای ارزیابی اثرات ارزش ترجیحی باید به تاثیر سایر عوامل تاثیرگذار اعم از بازارهای بین‌المللی و بازار کالاهای جانشین و مکمل در داخل توجه گردد. میزان تحقق اهداف تعریف شده برای سیاست مذکور از دیگر معیارهای ارزیابی عملکرد سیاست ارزش ترجیحی می‌باشد.
- نکته کلیدی در خصوص سیاست‌های حمایتی همه کالاها و از همه مهمتر کالاهای اساسی و مصرفی جامعه آن است که اثر این سیاست‌ها در چارچوب عرضه و تقاضا باید مورد ارزیابی قرار گیرد.
- به عنوان نمونه اگر بر حمایت از حقوق مصرف‌کننده چه از منظر دریافت کمی مناسب کالا و چه به لحاظ قیمتی تأکید می‌گردد، باید بستر تحقق این امر در حلقه‌های تأمین و تولید به لحاظ میزان کافی نهاده و قیمت مناسب نهاده تماما فراهم گردد. در این راستا توصیه می‌گردد برای مصرف‌کنندگان راهکارهای افزایش قدرت خرید و برای تأمین‌کنندگان نهاده و تولیدکنندگان محصولات دامی راهکارهایی نظیر تأمین سرمایه با قیمت مناسب و به میزان کافی، تأمین زیرساخت‌های عمومی و تسهیل فرایند واردات و کاهش هزینه‌های غیرضرور تدبیر جدی شود.
- نکته پایانی اینکه در حال حاضر عوامل تهدیدکننده هزینه واردات تنها افزایش نرخ ارز یا حذف ارزش ترجیحی نیست، بلکه فرایندهای پیچیده و زمان‌بر واردات و ترخیص کالا خود یکی از عوامل افزایش‌دهنده قیمت کالا می‌باشد. در این راستا توصیه می‌گردد بر روی موضوع تسهیل‌سازی واردات و فرایندهای مترتب بر آن تمرکز ویژه‌ای گردد.

۳. پیشگفتار

موضوع تأمین غذا و تأمین نهاده برای زنجیره‌های تولید غذا به عنوان یکی از اولویت‌های کلیدی همه دولتمردان کشورها اعم از توسعه‌یافته یا در حال توسعه محسوب می‌شود. با این وجود

اقدامات هر کشور با توجه به درجه خودکفایی یا وابستگی، درجه توسعه‌یافتگی، سطح درآمد سرانه و شاخص‌های توزیع درآمد و سطح تورم متفاوت می‌باشد. آنچه بدیهی است سیاست‌های حمایتی بویژه در حوزه امنیت غذایی بیشتر با رویکرد رفاه اجتماعی بوده و حتی امکان تعارض آنها با اهداف اقتصادی بسیار محتمل می‌باشد.

در کشورهایی که پتانسیل محدودی برای تأمین از محل تولید داخلی برخی کالاها، نظیر غلات و نهاده‌های خوراک دام و طیور وجود دارد، دولت اقدام به واردات می‌نماید. تسهیل نمودن شرایط واردات، استفاده از راهکارهایی برای جلوگیری از ورود شوک‌های قیمتی و نوسان قیمت بازارهای جهانی به بازار داخلی و اقداماتی در جهت واردات ارزان از مهمترین راهکارهایی است که کشورها با توجه به زیرساخت‌های مورد نیاز هر ابزار انتخاب می‌نمایند. توجه به این نکته ضروری است که تحقق اهداف تعیین شده برای سیاست‌های حمایتی، نیازمند تناسب ابزار با زیرساخت‌های قابل دسترسی برای بکارگیری آن و همچنین امکان رصد و پایش نحوه عملکرد ابزار بکارگرفته شده در طول زنجیره حرکت آن می‌باشد.

به بیان دیگر سیاست‌های حمایتی برای موفقیت و تحقق اهدافشان باید ۴ جنبه کلیدی را در برداشته باشند، اول تناسب ابزار با هدف، دوم زیرساخت و الزامات متناسب با بکارگیری ابزار، سوم نحوه بکارگیری ابزار و در نهایت امکان رصد و پایش عملکرد ابزار می‌باشد.

لازم به ذکر است در هنگام انتخاب ابزارهای مربوط به اجرای سیاست‌ها اعم از حمایتی و یا هر نوع دیگری، نه تنها ارتباط آن با هدف باید مورد سنجش قرار گیرد، بلکه زیرساخت‌های مورد نیاز برای بکارگیری آن و همچنین زیرساخت‌های مورد نیاز برای سنجش عملکرد آن نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

بطور منطقی و معمول عملکرد هر یک از برنامه‌ها و ابزارهای حمایتی نیز، در چارچوب تحقق اهدافی که برای آنها تعریف می‌گردد، قابل ارزیابی می‌باشد. بدیهی است برنامه‌های حمایتی بویژه در حوزه تأمین غذا، ماهیت اجتماعی داشته و ممکن است شاخص‌های اقتصادی نظیر نسبت هزینه به فایده برای آنها توجیه‌پذیر نباشد، ولی به دلیل اهداف اجتماعی اجرا و دنبال شوند.

در ایران نیز همانند دیگر کشورها با توجه به شرایط آب و هوایی و همچنین محدودیت منابع آب، کشور قادر به تأمین نیاز برخی اقلام کشاورزی در حوزه غلات و همچنین دانه‌های روغنی و روغن نبوده و در مورد بعضی از آنها درجه وابستگی کشور به تأمین از طریق واردات حدود ۹۰ درصد است. ذرت، کنجاله سویا و البته روغن در زمره این گروه از وابستگی قرار می‌گیرند.

در یک دهه اخیر و به دنبال شکاف شدید بین نرخ ارز بازار و نرخ ارز دستوری، دولت در راستای حمایت از دهک‌های پایین درآمدی به منظور تهیه غذای ارزان از سال ۱۳۹۷ اقدام به سیاست پرداخت نرخ ارز ترجیحی به ارزش ۴۲۰۰ تومان برای واردات غلاتی نظیر جو، ذرت، کنجاله سویا،

دانه‌های روغنی و همچنین روغن نمود. هرچند بکارگیری ابزار نرخ ارزش ترجیحی از جنبه تاثیر بر ارزان تمام شدن محصولات زنجیره نهاده‌های خوراک دام و روغن موفقیت‌هایی حاصل نمود، اما روند کاهشی مصرف کالاهایی نظیر گوشت مرغ و گوشت قرمز در سبد مصرفی خانوارها از یک‌سو و وجود نوسانات قیمت و قیمت‌های بازاری بالاتر از قیمت‌های مصوب از سوی دیگر باعث گسترش انتقادات و مخالفت‌ها با سیاست ارزش ترجیحی (با بیان ادعای بی‌اثر بودن این سیاست و ابزار مربوطه بر معیشت خانوارها) گردید.

در همین راستا موضوعاتی نظیر ایجاد رانت و فساد، اختلال در قدرت رقابتی بنگاه‌ها در زنجیره ارزش کالاهای مشمول ارزش ترجیحی و همچنین تضعیف توان تولید در کشور، اختلال در سیاست‌های ارزی و پولی و مواردی از این قبیل نیز به عنوان تبعات اجرای سیاست تخصیص ارزش ترجیحی در فضای رسانه‌ای و البته تصمیم‌گیری کشور گسترش یافت.

هرچند بسیاری از شرایط مذکور در فضای کسب و کار و یا در کیفیت سبد هزینه خوارکی خانوارها به استناد آمار، اسناد و گزارش‌های معتبر داخلی و بین‌المللی وجود دارد، ولی قطعیت در اینکه همه این شرایط ناشی از اجرای سیاست تخصیص ارزش ترجیحی بوده، نه تنها ادعای بزرگی است بلکه نیازمند ارائه مستندات و ادله دقیق و متقن است. در غیر این صورت باید انتظار داشت، از سال آینده و با عنایت به تصمیم دولت مبنی بر حذف ارزش ترجیحی از الگوی حمایتی مربوطه، شاهد بهبود سطح مصرف خانوارها از محصولات پروتئینی، بهبود رقابت در فضای کسب و کار بنگاه‌ها بویژه بنگاه‌هایی که در زنجیره کالاهای مشمول ارزش ترجیحی قرار داشتند، شاهد کاهش تورم مواد غذایی و از همه مهمتر بهبود شاخص فساد برای اقتصاد ایران بود (باشیم، پیش از این از شاهد استفاده کرده اید).

صرفنظر از صحت و سقم ادعاهای مطرح شده در خصوص ناکارایی سیاست ارزش ترجیحی، بررسی اجمالی چالش‌ها و ابعاد مغفول در اجرای سیاست مذکور ضروری است. این ضرورت از این جهت است که چنانچه دولت بخواهد برنامه حمایتی خود را در راستای تأمین غذای ارزان و یا تضمین بر خورداری گروه‌های کم‌درآمد از مواد غذایی با ابزار دیگری غیر از ارزش ترجیحی تحقق بخشد، ناگزیر از شناخت فضا و محیطی است که آن ابزار را بکار می‌برد. بر همین اساس این گزارش ضمن بررسی جنبه‌های عمومی حاکم بر نقد ارزش ترجیحی از سوی منتقدان، به نکات مغفول در گزارش سازمان برنامه و بودجه و سناریو پردازی آن سازمان در خصوص وضعیت ارزش ترجیحی نیز پرداخته است.

۴. گزیده‌ای از گزارش سازمان برنامه و بودجه و آثار و پیامدهای طرح‌های حذف ارزش ترجیحی

در پی گفتمان‌های چالشی پیرامون حذف یا ادامه سیاست حمایتی ارزش ترجیحی در دستگاه‌ها و نهادهای دولتی، عمومی و خصوصی و کشیده شدن دامنه‌ی آن به توده مردم، سازمان برنامه و بودجه برآیند گفتمان‌ها و بررسی‌های خود پیرامون آثار و پیامد حذف سیاست پرداخت ارزش ترجیحی برای نهاده‌های دام و طیور (ذرت، جو و کنجاله)، دانه‌های روغنی و روغن خام بر کالاهای وابسته به

بررسی و نقد دیدگاه‌های مرتبط با ضرورت حذف ارزش ترجیحی مربوط به کالاهای اساسی

این نهاده‌ها - دربرگیرنده ی ذرت دانه ای، جوجه یک روزه گوشتی، کنجله ی سویا، جو، گوشت مرغ، مرغ زنده، گوشت گوسفند، گوسفند زنده، گوشت گوساله، تخم مرغ، شیرخام در لبنیات فروشی و شیرخام درب دامداری - را دریک گزارش تحلیلی با شش (۶) حالت حذف نهاده ها، دانه های روغنی و روغن خام ارائه کرد. گزیده ی این گزارش در جدول (۱) نمایش داده شده است. این گزارش بیانگر نقد دیدگاه حذف ارزش ترجیحی از زاویه ی نگاه منتقدان این سیاست با پرتو افکندن بر آثار آن بر بهای نهاده‌های دام و طیور است.

جدول ۱- گزارش تحلیلی سازمان برنامه بودجه از آثار و پیامدهای حذف سیاست حمایتی (پرداخت ارزش ترجیحی) بر کالاهای پایین دستی مصرف کننده ی این کالاهای اساسی، اسفند (روزنامه ی صبح دنیای اقتصاد)

بهای بازار	حذف سیاست پشتیبانی (پرداخت ارزش ترجیحی) از					
	طرح ۱	طرح ۲	طرح ۳	طرح ۴	طرح ۵	طرح ۶
بهای بازار (۳۰ شهریور ۱۴۰۰)	دانه های روغنی؛ روغن خام و کنجاله	ذرت	جو	دانه های روغنی؛ روغن خام، کنجاله و جو	همه	همه و کاهش ۸۰٪ نرخ حقوق ورودی
ذرت دانه ای	۲,۴۰۰	۹,۹۰۰	۲,۴۰۰	۲,۴۰۰	۹,۹۰۰	۹,۶۰۰
جوجه یکروزه گوشتی	۷,۵۰۰	۸,۰۰۰	۵,۳۰۰	۷,۵۰۰	۱۰,۲۰۰	۹,۸۰۰
کنجاله سویا	۲۰,۵۰۰	۴,۴۰۰	۴,۴۰۰	۲۰,۵۰۰	۲۰۵,۴۰۰	۱۸,۱۰۰
جو	۲,۴۰۰	۲,۴۰۰	۹,۸۰۰	۹,۸۰۰	۹,۸۰۰	۹,۸۰۰
گوشت مرغ	۴۵,۸۰۰	۴۴,۳۰۰	۳۰,۳۰۰	۴۵,۸۰۰	۵۹,۷۰۰	۵۶,۹۰۰
مرغ زنده	۳۲,۲۰۰	۳۱,۱۰۰	۲۱,۵۰۰	۳۲,۲۰۰	۴۱,۸۰۰	۳۹,۸۰۰
گوشت گوسفند	۱۴۷,۵۰۰	۱۴۵,۸۰۰	۱۵۴,۹۰۰	۱۴۷,۵۰۰	۱۶۳,۴۰۰	۱۶۲,۰۰۰
گوسفند زنده	۶۴,۰۰۰	۶۳,۵۰۰	۶۶,۶۰۰	۶۴,۰۰۰	۶۸,۳۰۰	۶۹,۰۰۰
گوشت گوساله	۱۴۲,۰۰۰	۱۴۰,۰۰۰	۱۵۱,۱۰۰	۱۴۲,۰۰۰	۱۵۷,۲۰۰	۱۵۹,۶۰۰
تخم مرغ	۲۹,۳۰۰	۳۱,۵۰۰	۱۹,۳۰۰	۲۹,۳۰۰	۴۱,۵۰۰	۳۹,۵۰۰
شیرخام در لبنیات فروشی	۱۰,۶۰۰	۱۰,۱۰۰	۹,۸۰۰	۱۱,۶۰۰	۱۲,۸۰۰	۱۲,۴۰۰
شیرخام درب دامداری	۸,۲۰۰	۷,۷۰۰	۷,۴۰۰	۸,۹۰۰	۹,۹۰۰	۹,۶۰۰

۵. نقد و بررسی ابعاد حذف ارزش ترجیحی (با تأکید بر گزارش سازمان برنامه و بودجه)

در ماه‌های اخیر، موضوع حذف ارزش ۴۲۰۰ تومانی با دیدگاه‌های مختلفی مورد نقد و بررسی قرار گرفته است. صرفنظر از ارزش گذاری پرداخت یا حذف ارزش با نرخ مذکور، رویکردهای مطرح شده از سوی منتقدین از دو جنبه عمومی و تخصصی مورد توجه قرار گرفته است. یادآور می‌شود گزارش سازمان برنامه و بودجه از دو جنبه عمومی و تخصصی قابل نقد می‌باشد. جنبه عمومی به نبود توجه

کافی به علل پرداخت ارزش ترجیحی و وضعیت تحقق اهداف مربوط به پرداخت این ارزش و جنبه تخصصی به نقد مبنای محاسبه سناریوها و نتایج حاصله می‌پردازد.

۵.۱. جنبه عمومی:

در جنبه عمومی تحلیل سعی گردیده به نقد علل کلی و عمومی بیان شده برای ضرورت حذف ارزش ترجیحی که در گزارش سازمان برنامه و بودجه و همچنین سایر منتقدان بر آن تأکید شده است، پرداخته شود. مهمترین دلایل ذکر شده برای ضرورت حذف ارزش ترجیحی از الگوی حمایتی دولت عبارتند از:

- تضعیف توان تولید داخل
- ایجاد فضای رانت و فساد
- به چالش کشیدن قدرت رقابت در فضای کسب و کار
- اختلال در سیاست‌های ارزی و پولی
- ایجاد چالش در سیاست‌های تجاری
- تحقق نیافتن حمایت از معیشت در خصوص خانوارها و اقشار ضعیف

مهمترین مواردی که در خصوص ابعاد و ساختار حاکم بر دلایل ضرورت حذف ارزش ترجیحی از سوی منتقدین می‌توان عنوان نمود به شرح ذیل است:

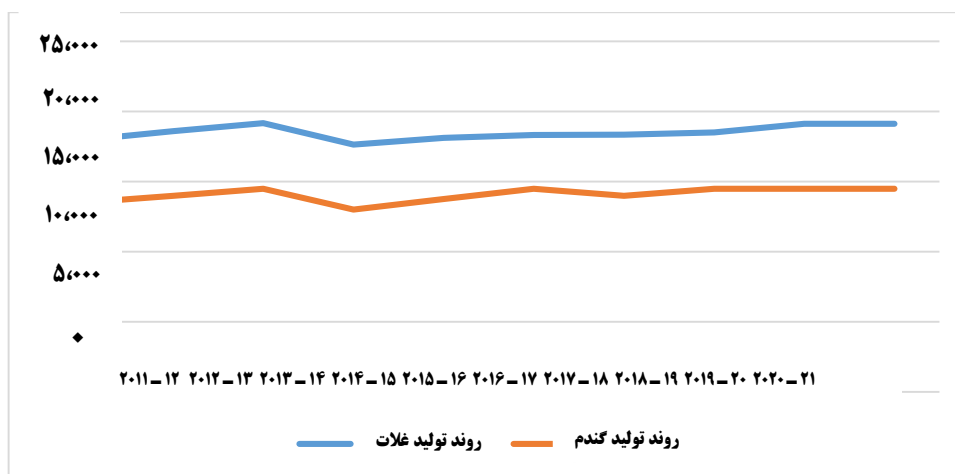
هرچند شرایط مطرح شده از سوی منتقدین ارزش ترجیحی، در زمان اجرای سیاست ارزش ترجیحی بر فضای کسب و کار و اقتصاد کشور و همچنین وضعیت رفاهی خانوارها در خصوص سبب مصرف مواد غذایی آنها وجود داشته است، ولی این بدان معنا نیست که ارزش ترجیحی تنها مسبب این شرایط بوده است. با نگاهی به روند شاخص رقابت‌پذیری کشور قبل از اجرای سیاست ارزش ترجیحی و همچنین روند کاهش مصرف گوشت مرغ و قرمز در سبب مصرفی خانوارها از سال ۱۳۹۲ تا قبل و بعد از اجرای سیاست فوق می‌توان استنباط نمود که عواملی غیر از ارزش ترجیحی هم در این زمینه تاثیرگذار بوده اند. از این رو باید سهم اجرای سیاست مذکور را در ایجاد یا تداوم چالش‌های یاد شده مشخص نمود، اگرچه نشدنی می‌نماید.

به عنوان نمونه در حالی که میانگین رشد تولید غلات در ایران از سال زراعی ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۸ یعنی در طول مدت ۸ سال تنها حدود ۲ درصد رشد کرده است. اما در فاصله دو سال زراعی بعد از اجرای سیاست ارزش ترجیحی یعنی ۱/۴ بازه قبلی توانسته رشد ۱,۶ درصدی را ثبت نماید. پس می‌توان استنباط نمود که اثر پرداخت ارزش ترجیحی، حداقل در حوزه تولید غلات که بخش عمده آن وارداتی بوده، با شرایط تضعیف مواجهه نبوده است.

لازم به ذکر است رشد تولید گندم در بازه زمانی ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۸ حدود ۷ درصد و در سال‌های ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۱ بدون تغییر بوده است. در واقع رشد تولید غلات در بعد از ۲۰۱۸ بطور مشخص

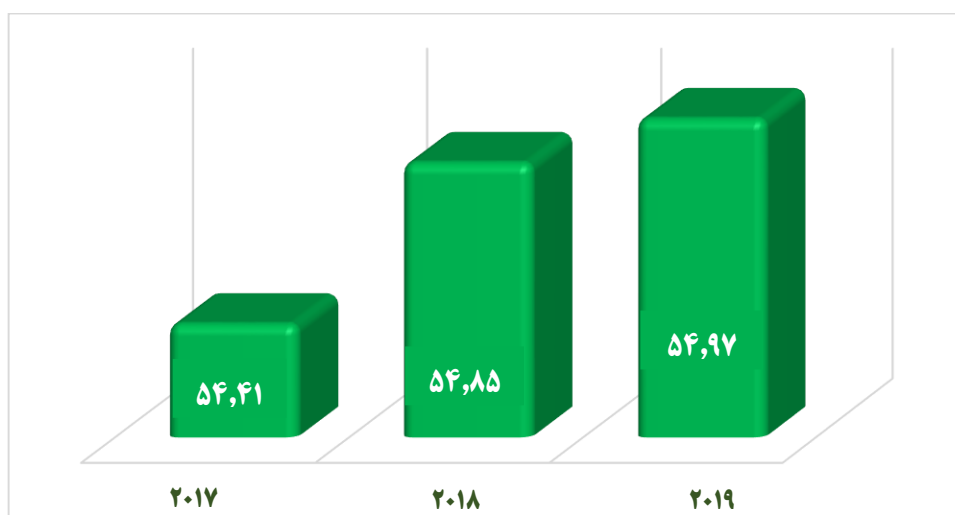
بررسی و نقد دیدگاه‌های مرتبط با ضرورت حذف ارزش ترجیحی مربوط به کالاهای اساسی

به سایر غلات بویژه جو و ذرت مربوط می‌گردد. نمودار (۱) روند تغییرات تولید غلات و گندم در بازه زمانی ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۱ را به تصویر کشیده است. (از نمودار نبود تاثیر منفی ارزش ترجیحی بر سطح تولید غلات قابل استنباط است).



نمودار ۱ - روند تغییر تولید غلات و گندم در ایران در بازه زمانی سال های زراعی ۲۰۱۱ - ۲۰۲۱؛
برگرفته از IGC, ۲۰۲۰

در خصوص شاخص رقابت پذیری نیز نمودار (۲) روند بهبود رتبه ایران را در سال ۲۰۱۹ نسبت به سال ۲۰۱۸ یعنی یکسال پس از اجرای سیاست ارزش ترجیحی نشان می‌دهد. البته سال‌های قبل از سال ۲۰۱۸ وضعیت این شاخص بهتر بوده، ولی با توجه به روند کاهشی شاخص مذکور در سال ۲۰۱۹ نمی‌توان بطور مشخص تضعیف شاخص رقابت پذیری در فضای کسب و کار کشور را به موضوع تخصیص ارزش ترجیحی نسبت داد. البته برای بیان دقیق این ارتباط نیاز به اطلاعات بیشتری است.



نمودار ۲ - روند شاخص رقابت پذیری در ایران؛ برگرفته از :

<https://tradingeconomics.com/iran/ease-of-doing-business>

از دیگر نکات مهم که در بیان تحلیل و ادله منتقدان، قابل توجه می‌باشد، بی‌توجهی به ضرورت‌ها و اساس وجود و شکل‌گیری ارزش ترجیحی در نظام تصمیم‌گیری کشور است. بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد، اساس وجود ارزش ترجیحی در کشور به دلیل پایین بودن ارزش پول ایران در مقایسه با سایر ارزها از یک طرف، ناتوانی در تأمین کالاهای مشمول ارزش ترجیحی از راه تولید داخل از سوی دیگر و تلاش در جهت افزایش قدرت خرید مردم از طریق ارزان نمودن کالاها می‌باشد.

نمایش پرداخت و یا حذف ارزش ترجیحی باعث گردیده که بسیاری از منتقدین و حتی موافقین از اصل موضوع که همان ضعیف بودن پول کشور و همچنین نبود درآمد کافی در دست مردم است غافل گردیده و حاکمیت از این وجه مطالبه‌گری مردم در امان باشد.

از دیگر نکات مهم در خصوص تصمیم‌گیری پیرامون ارزش ترجیحی چه در زمان پرداخت و چه در زمان تصمیم به حذف آن، کم توجهی ارکان کلیدی تصمیم‌گیری به تناسب ابزار با هدف، تأمین الزامات و تاثیر سایر عوامل بر عملکرد ارزش ترجیحی در تحقق اهداف تعیین شده برای آن می‌باشد.

بزرگنمایی در توان ارزش ترجیحی برای تحقق اهدافی نظیر حفظ معیشت مردم، بدون توجه به تاثیر سایر عوامل مؤثر بر تولید و همچنین قدرت خرید ناشی از سطح درآمد مردم باعث گردید که انتظارات از پرداخت ارزش ترجیحی در سطح بالایی قرار گیرد. این انتظارات تا حد انتظار کنترل کامل تورم نیز بوده است.

این در حالی است که در تولید گوشت، لبنیات و روغن، نه تنها از نهاده‌های وارداتی بلکه از نهاده‌های داخلی نیز استفاده می‌گردد، در واقع حتی با فرض ثابت بودن قیمت‌های جهانی بخش وارداتی نهاده‌های مورد نیاز محصولات مذکور، این محصولات در بخش نهاده‌های داخلی مورد نیاز خود از مواجهه با آثار تورم داخلی ناگزیر خواهند بود.

هرچند چالش‌هایی نظیر رانت‌زا بودن و ایجاد چالش در فضای رقابتی می‌تواند از تاثیرات پرداخت ارزش ترجیحی محسوب گردد، ولی توجه به این نکته ضروری است که اگر سیاستی درست اجرا نگردیده و الزامات اجرا و رصد و پایش آن مورد توجه قرار نگرفته است، نمی‌توان استنباط نمود که ابزار مذکور از اساس نامناسب می‌باشد. ضمن اینکه این ارزش به تنهایی نمی‌تواند، مبنای اصلی این چالش‌ها در اقتصاد ایران تلقی گردد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد بسیاری از منتقدین پرداخت ارزش ترجیحی و از جمله گزارش سازمان برنامه و بودجه، ایجاد شرایطی نظیر رانت و فساد، تضعیف تولید داخل، اخلال در سیاست‌های تجاری، اخلال در سیاست‌های پولی و تجاری و ناتوانی در کنترل تورم مواد غذایی و از جمله کالاهای مربوط به زنجیره ارزش نهاده‌های وارداتی با ارزش دولتی را به اصل پرداخت ارزش مذکور مربوط دانستند.

در خصوص این دیدگاه ذکر موارد زیر ضروری است:

نهادهای مشمول ارز ترجیحی بدون توجه به توان تأمین‌کنندگان نهاده‌ها و تولیدکنندگان محصولات پروتئینی، خود زمینه‌ساز کمبود کالا و بروز شرایط رکود تورمی خواهد شد.

توجه به این نکته ضروری است که زنجیره ارز ترجیحی در سفره مردم تنها شامل اقلام پروتئینی (گوشت مرغ، تخم‌مرغ و گوشت قرمز) و گروه لبنیات و روغن می‌باشد و تأکید بر روند کاهش سهم کالاهای مذکور را در سبد مصرفی خانوارها تنها به بی‌اثری یا کم‌اثری ارز ترجیحی نمی‌توان ارتباط داد. البته وجود درآمد برای خرید، به اندازه ارزان بودن آن حائز اهمیت است. به دلیل بالا بودن سطح تورم در حوزه مسکن، خدمات درمانی مؤثر و سایر کالاها و خدمات مورد نیاز بیشترخانوارها، سهم هزینه مواد غذایی خود را به سمت خرید سایر کالاهای مورد نیاز خود که از درجه اجبار بالایی برای پرداخت آن وجود دارد، انتقال می‌دهند.

جدول (۱) گویای این حقیقت است که روند کاهش مصرف اقلام پروتئینی نظیر گوشت قرمز چندین سال قبل از اجرای سیاست ارز ترجیحی نیز در جریان بوده است ولی در خصوص مصرف گوشت مرغ (جدول ۲) در حالی که خانوارها بطور متوسط از سال ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷ در مسیر روند کاهش مصرف گوشت مرغ قرار گرفته‌اند. بعد از اجرای سیاست ارز ترجیحی در همه گروه‌های درآمدی (به استثنای دهک اول و دهک دهم که میزان مصرف تا حدی کاهش داشته) می‌توان شاهد افزایش مصرف گوشت مرغ بود. چنین استنباط می‌شود که افزایش گوشت قرمز در بازه زمانی مذکور و انتقال تقاضا از بازار گوشت قرمز به سمت بازار گوشت مرغ از یک‌سو و تاثیر احتمالی اجرای سیاست ارز ترجیحی بر قیمت تمام شده مرغ از سوی دیگر از دلایل روند افزایشی مصرف مرغ طی سال‌های بعد از اجرای سیاست مذکور بوده است.

جدول ۱ - مصرف سرانه ی گوشت قرمز (گاو و گوسفند) در جوامع شهری و روستایی به تفکیک گروه های درآمدی سالانه - نفر - کیلوگرم با بهره گیری از گزارش های هزینه - درآمد خانوارهای ایرانی مرکز ملی آمار ایران

منطقه	سال	میانگین	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰
شمال	۱۳۹۴	۴/۱	۰/۷	۱/۷	۲/۳	۲/۷	۳/۴	۴/۰	۴/۷	۵/۳	۷/۰	۹/۲
	۱۳۹۵	۴/۰	۰/۶	۱/۵	۲/۰	۲/۷	۳/۳	۳/۹	۴/۴	۵/۵	۷/۱	۹/۴
	۱۳۹۶	۳/۸	۰/۶	۱/۴	۱/۹	۲/۵	۳/۱	۳/۸	۴/۴	۵/۱	۶/۴	۹/۳
	۱۳۹۷	۳/۲	۰/۳	۰/۹	۱/۸	۲/۳	۲/۸	۳/۵	۴/۳	۵/۸	۸/۷	۸/۷
	۱۳۹۸	۲/۶	۰/۲	۰/۵	۱/۴	۱/۸	۲/۲	۲/۷	۴/۰	۴/۶	۷/۵	۷/۵
	۱۳۹۹	۱/۹	۰/۳	۰/۶	۰/۹	۱/۱	۱/۵	۱/۷	۲/۲	۲/۵	۳/۱	۴/۸
پیش بینی	۱۴۰۰	۱/۴	۰/۱	۰/۲	۰/۵	۰/۷	۱/۰	۱/۲	۱/۶	۲/۰	۲/۳	۴/۱
شمال غرب	۱۳۹۴	۳/۱	۰/۶	۱/۱	۱/۴	۱/۹	۲/۳	۲/۹	۳/۳	۴/۲	۵/۶	۸/۱
	۱۳۹۵	۳/۰	۰/۴	۰/۹	۱/۳	۱/۷	۲/۲	۲/۷	۳/۴	۴/۴	۴/۷	۸/۵
	۱۳۹۶	۲/۸	۰/۳	۰/۹	۱/۳	۱/۶	۱/۹	۲/۴	۳/۳	۴/۰	۴/۹	۷/۹
	۱۳۹۷	۲/۱	۰/۲	۰/۵	۱/۱	۱/۴	۱/۸	۲/۳	۲/۳	۳/۰	۳/۶	۶/۲
	۱۳۹۸	۱/۸	۰/۱	۰/۳	۰/۵	۰/۸	۱/۱	۱/۴	۲/۰	۲/۷	۳/۷	۵/۳
	۱۳۹۹	۱/۱	۰/۱	۰/۳	۰/۵	۰/۶	۰/۹	۰/۹	۱/۳	۱/۵	۲/۱	۳/۱
پیش بینی	۱۴۰۰	۰/۷	۰/۰	۰/۰	۰/۳	۰/۵	۰/۵	۰/۵	۰/۹	۰/۹	۱/۸	۲/۱

منبع: یافته‌های مطالعه

جدول (۲) مصرف سرانه ی گوشت مرغ در جوامع شهری و روستایی به تفکیک گروه های درآمدی سالانه - نفر - کیلوگرم
با بهره گیری از گزارش های هزینه - درآمد خانوارهای ایرانی مرکز ملی آمار ایران

منطقه	سال	متوسط	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰
شهری	۱۳۹۴	۱۸,۵	۸,۸	۱۱,۸	۱۳,۳	۱۴,۸	۱۶,۸	۱۸,۳	۲۰,۱	۲۲,۱	۲۶,۰	۳۲,۸
	۱۳۹۵	۱۸,۲	۸,۵	۱۲,۰	۱۴,۰	۱۵,۶	۱۷,۱	۱۸,۳	۲۰,۲	۲۱,۴	۲۴,۵	۳۰,۰
	۱۳۹۶	۱۸,۴	۹,۶	۱۲,۵	۱۴,۰	۱۵,۳	۱۷,۰	۱۸,۴	۲۰,۰	۲۱,۳	۲۴,۱	۳۱,۲
	۱۳۹۷	۱۷,۸	۸,۸	۱۱,۸	۱۳,۶	۱۴,۹	۱۶,۱	۱۶,۸	۱۸,۸	۲۱,۶	۲۴,۰	۳۱,۷
	۱۳۹۸	۱۷,۸	۹,۳	۱۲,۰	۱۳,۵	۱۵,۲	۱۶,۷	۱۸,۳	۱۸,۹	۲۱,۴	۲۳,۶	۲۸,۹
	۱۳۹۹	۱۷,۶	۹,۳	۱۲,۰	۱۳,۶	۱۵,۱	۱۶,۳	۱۷,۵	۱۸,۳	۲۱,۴	۲۳,۰	۲۹,۳
روستایی	۱۳۹۴	۱۶,۲	۷,۲	۱۰,۳	۱۱,۸	۱۳,۳	۱۳,۶	۱۵,۸	۱۷,۲	۱۹,۶	۲۱,۲	۳۲,۲
	۱۳۹۵	۱۶,۲	۷,۶	۱۰,۰	۱۱,۵	۱۳,۳	۱۴,۲	۱۶,۲	۱۷,۷	۱۸,۸	۲۱,۸	۳۰,۹
	۱۳۹۶	۱۷,۴	۹,۴	۱۰,۹	۱۲,۴	۱۴,۲	۱۵,۰	۱۶,۰	۱۷,۲	۱۹,۶	۲۲,۶	۳۶,۴
	۱۳۹۷	۱۶,۴	۸,۷	۱۰,۷	۱۱,۷	۱۲,۳	۱۳,۷	۱۵,۶	۱۶,۷	۱۸,۸	۲۱,۵	۳۳,۵
	۱۳۹۸	۱۶,۵	۸,۱	۱۰,۹	۱۲,۱	۱۲,۹	۱۴,۳	۱۵,۶	۱۷,۵	۱۸,۹	۲۳,۰	۳۲,۰
	۱۳۹۹	۱۶,۶	۸,۷	۱۱,۲	۱۲,۱	۱۳,۰	۱۴,۲	۱۵,۵	۱۷,۰	۱۸,۷	۲۳,۸	۳۲,۵

منبع: یافته‌های مطالعه

با وجود همه کاستی هایی که در زنجیره تخصیص و تأمین ارزش ترجیحی وجود داشته ولی قیمت محصولات نظیر قیمت مرغ، گوشت قرمز و تخم مرغ در مقایسه با محصولات دیگر که نیاز به سرمایه‌گذاری و فرایندهای ساده‌تری دارند، حکایت از تاثیر نسبی این سیاست بر قیمت کالاهای هدف داشته است.

مقایسه قیمت یک کیلو گوشت مرغ با قیمت حداکثر ۳۸ هزار تومان در مقایسه با قیمت انواع حبوبات که بین ۳۳ هزار تومان تا ۴۸ هزار تومان می‌باشد و یا یک کیلو برنج هاشمی با قیمت ۷۸ هزار تومان و یک کیلو چای دو غزال حدود ۲۵۰ هزار تومان، شاهدهی بر این ادعا می‌باشد.

مقایسه قیمت کالاهایی که در زنجیره ارزش ترجیحی قرار دارند با قیمت همان کالاها در سایر کشورها نیز تا حدودی تاثیرگذاری نرخ ارزش ترجیحی بر قیمت تمام شده کالاهای مورد نظر را نشان می‌دهد. در خصوص روغن قیمت این کالا در ایران بین ۹۳ کشور جهان، در رتبه آخر قرار دارد (به بیان دیگر بین ۹۳ کشور ارزانترین قیمت را دارد. در خصوص گوشت قرمز بین ۹۳ کشور، ایران در رتبه ۸۴ قرار دارد و قیمت تخم مرغ در بین ۹۵ کشور رتبه ۹۳ را به خود اختصاص داده است. لازم به ذکر است، بخشی از نهادهای مورد نیاز تولید این محصولات شامل ذرت، جو و کنجاله از بازارهای جهانی و با قیمتی که سایر کشورهای واردکننده و یا صادرکننده در فرایند تولید خود استفاده می‌نمایند، وارد ایران می‌شود. بر این اساس می‌توان استنباط کرد که جریان نرخ ارزش ترجیحی بر شکل‌گیری این سطح قیمت حتی در بازار آزاد بی‌تاثیر نبوده است (global price, 2021).

یکی از نکاتی که در خصوص عملکرد ابزار ارزش ترجیحی از سوی منتقدین کمتر مورد توجه قرار گرفته است. نحوه تخصیص ارزش مذکور بوده که فرایندهای طولانی تخصیص و تأمین آن با برهم

زدن شرایط تعادل عرضه و تقاضای نهاده در بازار باعث کاهش اثر این ابزار در کنترل قیمت گردیده است (در واقع بازار بیشتر در وضعیت مازاد تقاضا قرار دارد).

فرایند تولید دام و طیور یک فرایند پویا و وقفه‌ناپذیر است و تولیدکنندگان به منظور حفظ دام و طیور خود نمی‌توانند منتظر سهمیه باشند و به هر طریق ممکن اقدام به تأمین نهاده مورد نیاز خود می‌نمایند. در واقع هرچند بخشی از شکل‌گیری بازار آزاد نهاده به موازات بازار دولتی آن ریشه در سودجویی برخی افراد دارند، ولی تأخیر در نهایی شدن واردات نهاده و نبود دسترسی به موقع تولیدکنندگان به نهاده دولتی نیز در شکل‌گیری و جذابیت بازار آزاد نهاده بی‌تاثیر نبوده است.

نوسان در تأمین ارزش کالاهای اساسی وارداتی، شکاف عرضه و تقاضا را در برخی از بازه‌های زمانی در بازار افزایش داده و اثر این اتفاق بر نوسان شدید قیمت‌ها بویژه در روند رو به رشد سطح قیمت‌ها از یک‌سو و روند افزایشی نوسان قیمت‌ها از سوی دیگر (بر اساس آمار قیمت‌ها) قابل استنباط است.

کاهش واردات نهاده‌ها در بازه‌های زمانی گوناگون از یک سو و ضریب وابستگی بین ۵۰ تا ۹۰ درصد کشور به نهاده‌های مذکور از سوی دیگر، شرایط شکل‌گیری مازاد تقاضا و به تبع آن روند رو به رشد و نوسان قیمت‌ها را ایجاد کرده است.

۵.۲. جنبه تخصصی

این بخش به نکات مغفول در آنالیز و تحلیل سناریوهای ۶ گانه سازمان برنامه و بودجه (اشاره شده در بخش ۳ گزارش) پرداخته است.

از مهمترین نکات قابل توجه در خصوص محاسبات و نتایج ارزیابی سناریوهای اعلام شده در گزارش سازمان برنامه و بودجه، سهل‌انگاری در خصوص شرایط حاکم بر قیمت بازاری نهاده‌ها و همچنین محصولات پروتئینی منتج از آنها در آنالیز و محاسبه سناریوها می‌باشد. در حال حاضر قیمت بازاری نهاده‌ها و کالاهای مشمول در زنجیره ارزش سیاست ارزش ترجیحی متأثر از نرخ ارزش ترجیحی و همچنین قیمت‌های مصوب ریالی متناظر با آن می‌باشند. برای نمونه قیمت بازاری اعلامی برای ذرت در ۳۰ شهریور ۱۴۰۰، تحت نرخ ارز ۴۲۰۰ تومانی از یک سو و قیمت مصوب آن در ستاد تنظیم بازار از سوی دیگر ۵۴۰۰ تومان بوده، و بدیهی است که شرط قیمت مصوب برای محصولات منتج از این نهاده‌ها (نظیر مرغ، شیر و محصولات لبنی) نیز صادق است.

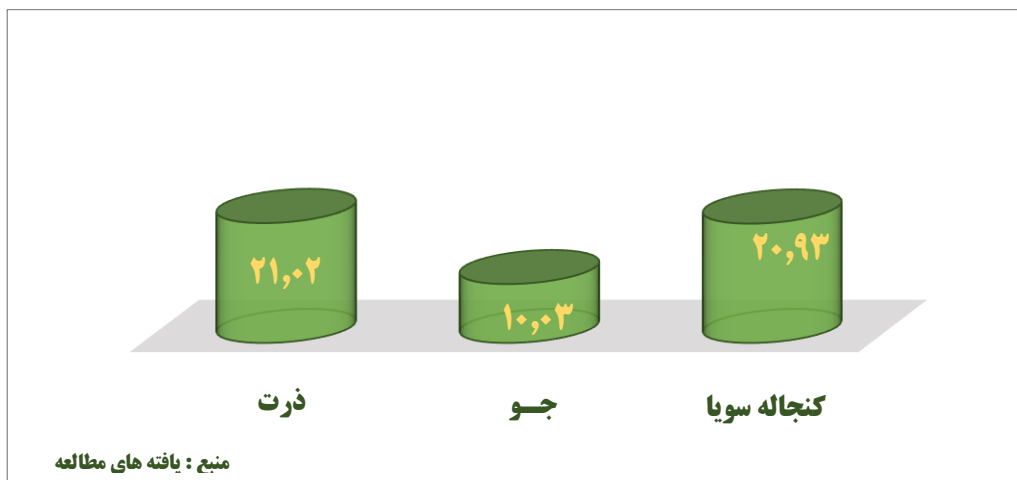
➤ نادیده گرفتن نقش و تاثیر قیمت‌های جهانی در محاسبه و آنالیز سناریوهای پیشنهادی از دیگر نکات مغفول گزارش می‌باشد. توضیح آنکه در گزارش سازمان برنامه و بودجه، تنها به اثر تغییر تعرفه و نرخ ارزش توجه شده است، در حالی که با توجه به منشأ وارداتی کالاهای مذکور و درجه وابستگی بالای کشور به تأمین از محل واردات، نادیده گرفتن تغییر قیمت‌های جهانی،

محاسبات را با خطای قابل توجهی همراه می‌سازد. این وضعیت در کاهش قدرت یورو و دلار برای یک وزن مشخص نهاده یا کالا در یکسال اخیر به وضوح قابل استنباط است. بی‌توجهی، به شاخص قیمت و روند افزایش قیمت‌های جهانی طی ماه‌ها و سال اخیر و تاثیر آن در افزایش قیمت نهاده‌های مذکور در ایران از دیگر نکات مغفول در محاسبه ارقام سناریوها است.

در این راستا توجه به این نکته ضروری است که در خصوص نهاده‌های وارداتی مشمول نرخ ارزش ترجیحی، تنها نرخ ارز ثابت بوده و سایر موارد مؤثر بر قیمت تمام شده کالا نظیر قیمت‌های جهانی کالا، نرخ حمل و نقل بین‌المللی و مواردی از این قبیل نه تنها ثابت نبوده‌اند، بلکه به دلایلی نظیر تغییرات نرخ انرژی، نرخ حمل و نقل و البته اثرات پاندمی و خشکسالی روند رو به رشدی را داشته است.

گزارش منتشره از سوی FAO نشان می‌دهد که در بازه زمانی یکساله اخیر شاخص مواد غذایی بین ۵۰ تا ۶۰ درصد رشد را تجربه کرده است، از این رو با عنایت به منشاء وارداتی نهاده‌های مورد نیاز تولید، انتقال تورم بازارهای جهانی به بازارهای داخلی امری طبیعی است. کاهش قدرت خرید یورو و دلار در ۶ ماهه زمانی ۱۴۰۰ نسبت به بازه زمانی مشابه در سال گذشته شاهی بر این ادعا است.

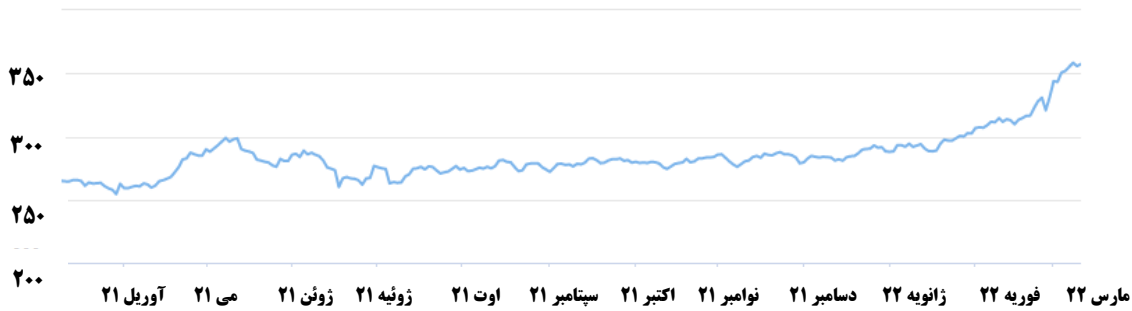
در نمودار (۴) این وضعیت به تصویر کشیده شده است.



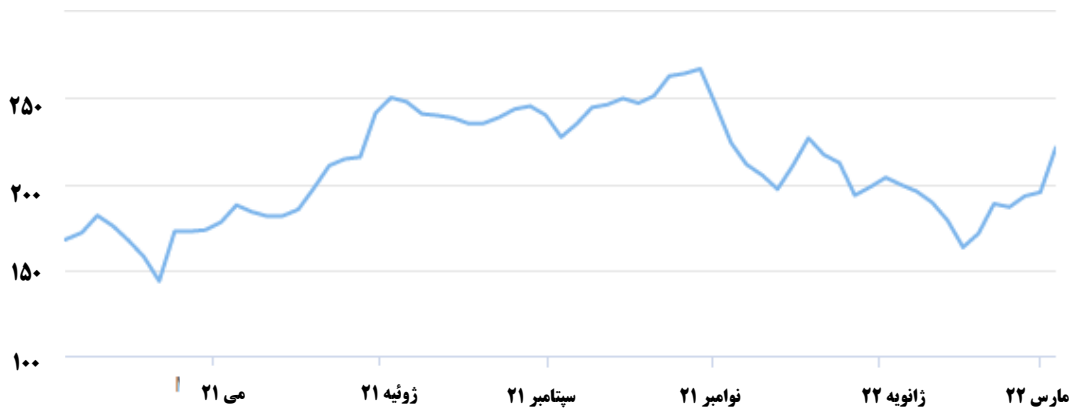
نمودار ۴- درصد کاهش قدرت خرید یورو برای هر واحد وزنی نهاده در ۶ ماهه نخست ۱۴۰۰ نسبت به مدت زمان همسان در سال ۱۳۹۹

در حالی که شاخص قیمت غلات و دانه‌های روغنی طی یک سال گذشته بین ۳۰ تا حدود ۵۰ درصد رشد داشته و، شاخص قیمت حمل و نقل غلات و دانه‌های روغنی نیز در همین بازه زمانی بطور میانگین حدود ۳۲ درصد رشد داشته است، اما اثر این تغییرات در سناریوهای ۶ گانه گزارش سازمان برنامه و بودجه بطور کلی لحاظ نگردیده است (IGC, 2022).

در واقع در سناریوهای بررسی شده، تنها به نرخ ارز اجازه تغییر داده شده و سایر عوامل موثر بر قیمت ثابت فرض شده، که بدیهی است شرایط تعیین شده نه تنها غیرممکن بلکه غیر منطقی و منجر به نتیجه‌گیری غیردقیق نیز گردیده است. در نمودارهای (۵) و (۶) روند افزایشی شاخص قیمت غلات و نرخ حمل و نقل بین‌المللی نشان داده شده است.



نمودار (۵) روند تغییر شاخص بهای غلات و دانه‌های روغنی در بازارهای جهانی برگرفته از: IGC Grain and Oilseeds Index, 2022



نمودار (۶) روند تغییر شاخص ترابری دریایی غلات و دانه‌های روغنی؛ برگرفته از: IGC Grain and Oilseeds freight Index, 2022

۶. جمع‌بندی و نکات کلیدی

➤ اصولاً ارزیابی سیاست‌ها باید درباره‌ی میزان تحقق اهدافی که برای آنها تعریف گردیده، انجام گیرد. هدف از سیاست ارز ترجیحی پایین نگاه داشتن قیمت محصولات پروتئینی (گوشت مرغ، تخم‌مرغ و گوشت قرمز) برای بالا بردن قدرت خرید خانوارها بویژه در گروه‌های کم‌درآمد بوده است که با توجه به مقایسه قیمت محصولات مذکور با محصولات کشاورزی با فرایند

محدودتر و کم‌هزینه‌تر و همچنین رتبه مطلوب ایران در ارزان بودن کالاهای مذکور در مقایسه با سایر کشورها، می‌توان استنباط نمود که هدف مذکور تحقق یافته است.

➤ پایین بودن قدرت و ارزش ریال در مقابل پول مبنای تجارت در سطح بین‌الملل (دلار و یورو)، وابستگی شدید به غلات، روغن و دانه‌های روغنی و همچنین محدودیت درآمد کافی برای اکثر دهک‌های درآمدی کشور که در مجموع باعث پایین بودن قدرت خرید گردیده است، توجه دقیق به اثرات جامع حذف ارزش ترجیحی از یک سو و اتخاذ سیاستی که بتواند شرایط عرضه و تقاضا را به سمت تعادل منطقی سوق دهد را از سوی دیگر ضروری می‌نماید.

➤ در خصوص سیاست‌های حمایتی جایگزین ارزش ترجیحی نیز توجه به این نکته ضروری است که متمرکز نمودن حمایت بر حلقه مصرف‌کننده کالاهای نهایی و تقویت قدرت خرید در این حلقه، بدون توجه به شرایط تأمین کالاهای مورد نیاز، نه تنها اهداف حمایتی تحقق نمی‌یابد، بلکه زمینه رکود تورمی و آسیب به بنگاه‌های تولیدی را نیز فراهم می‌سازد.

➤ به روشنی میتوان گفت که تحلیل ارائه شده در خصوص سناریوهای ۶ گانه حذف ارزش ترجیحی تنها بر آثار افزایش نرخ ارزش ترجیحی یا حذف آن پرتو افکنده است و به اثرگذاری دیگر عامل‌های افزایش بهای کالاها چون کاهش / افزایش بهای جهانی نهاده‌ها، افزایش بهای تخم مرغ، گوشت مرغ، و تاثیر آن بر بهای گوشت قرمز، هزینه‌های واسطه‌گری، بسته بندی، دستمزد و... نپرداخته است.

۴ منابع و مراجع

گمرک ج.ا.ایران، آمار واردات و صادرات، سال‌های مختلف
وزارت جهاد کشاورزی، شرکت پشتیبانی امور دام، اطلاعات قیمت نهاده‌ها و فرآورده‌های دامی
وزارت جهاد کشاورزی، آمارنامه‌های کشاورزی، آمارنامه‌های جلد اول و دوم

www.faostat.org

www.cbi.ir

www.Indexmundi.com

<https://tradingeconomics.com/iran/imports-by-category>

<https://oec.world/en/profile/country/irn>

<https://www.globalproductprices.com/>