



موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی



درس‌هایی از تجربیات آسیایی نگهداری ذخایر محصولات کشاورزی راهبردی

عنوان گزارش:

درس هایی از تجربیات آسیایی نگهداری ذخایر محصولات راهبردی

گروه مطالعات و پژوهش های بازرگانی داخلی

تهیه کنندگان: الناز میاندوآبچی، زهرا آقاجانی

تاریخ تهیه: دی ۱۳۹۸

فهرست مطالب

چکیده.....	۴
۱- مقدمه.....	۵
۲- بررسی سازوکار ذخیره‌سازی کالاهای راهبردی در ایران.....	۸
۳- تجربیات جهانی در زمینه ذخیره‌سازی کالاهای استراتژیک.....	۹
۳-۱- تجربیات کشور هندوستان.....	۹
۳-۲- تجربیات کشور اندونزی.....	۱۰
۳-۳- تجربیات کشور فیلیپین.....	۱۱
۳-۴- تجربیات کشور چین.....	۱۱
۳-۴-۱- ذخایر غلات و سایر محصولات کشاورزی.....	۱۲
۳-۴-۲- ذخایر گوشت منجمد.....	۱۲
۳-۵- تجربیات کشور مالزی.....	۱۳
۳-۶- تجربیات کشور سنگاپور.....	۱۳
۳-۷- تجربیات کشور امارات متحده عربی.....	۱۴
۳-۸- تجربیات کشور عربستان.....	۱۵
۳-۹- مقایسه تجربیات کشورها.....	۱۶
۴- جمع‌بندی و پیشنهادات.....	۱۸
منابع و ماخذ.....	۲۱

چکیده

سیاست وجود ذخایر محصولات کشاورزی راهبردی به عنوان یکی از محورهای مدیریت ریسک در امنیت غذایی، از قرن‌ها پیش توسط حکومت‌ها دنبال می‌شود. بروز شوک‌های جهانی در عرضه این محصولات طی سال‌های ۸-۲۰۰۷ و ۲۰۱۱، توجه دولت‌ها را به بهره‌گیری از سیاست ذخیره‌سازی به منظور مقابله با ناپایداری‌های عرضه و تامین مواد غذایی را دنبال داشت. امروز نگهداری ذخایر محصولات کشاورزی راهبردی با اهدافی چون تامین نیاز کشور در شرایط بحرانی، کنترل بازار و تثبیت قیمت و نیز تامین نیازهای اقشار کم‌درآمد، در کشورهای آسیایی و در حال توسعه امری مرسوم است. به طوری که برخی، موضوع فوق را بیشتر پدیده‌ای آسیایی می‌دانند. این گزارش به بررسی ساختار و سازوکارهای مدیریت و نگهداری ذخایر محصولات کشاورزی راهبردی در هشت کشور از شرق، جنوب و غرب آسیا پرداخته و با مقایسه و الگوبرداری از تجربیات این کشورها، پیشنهاداتی برای کشور ایران ارائه شده است.



مقدمه

سیاست وجود ذخایر محصولات کشاورزی راهبردی به عنوان یکی از محورهای مدیریت ریسک در امنیت غذایی، از قرن‌ها پیش توسط حکومت‌ها دنبال می‌شود. با این حال نااطمینانی‌های ناشی از جنگ‌های جهانی اول و دوم و جنگ سرد و بروز کمبودهای گسترده مواد غذایی در قرن گذشته، موجب شد این سیاست بیش از پیش مورد توجه دولت‌ها قرار گیرد. در دهه‌های بعد و با گسترش تولید و تجارت جهانی محصولات کشاورزی، سیاست مزبور به تدریج رنگ باخت، اما بروز شوک‌های جهانی در عرضه این محصولات طی سال‌های ۸-۲۰۰۷ و ۲۰۱۱، توجه دولت‌ها را به اتخاذ مجدد سیاست ذخیره‌سازی به دنبال داشت. این روند، به طور ویژه در برخی کشورهای پرجمعیت آسیایی نظیر چین، هندوستان و اندونزی و کشورهای با وابستگی قابل توجه به واردات محصولات کشاورزی همچون کشورهای منطقه منا، بنگلادش، فیلیپین و مالزی قابل مشاهده است. به طور کلی چهار نوع ذخیره‌سازی کالاهای راهبردی با اهداف متفاوت در کشورها قابل تشخیص است^۱:

۱. ذخایر اضطراری^۲ برای شرایط بحرانی: این ذخایر برای تضمین دسترسی افراد جامعه (به‌خصوص گروه‌های آسیب‌دیده) در شرایط بحرانی کمبود مواد غذایی نگهداری می‌شوند. آزادسازی ذخایر در شرایط اضطراری نظیر جنگ، تحریم و یا پس از بروز فجایع طبیعی صورت می‌گیرد.
۲. ذخایر احتیاطی^۳ یا ذخایر امنیت غذایی: این ذخایر برای حفظ ثبات در دسترسی و قیمت مواد غذایی در جامعه نگهداری می‌شوند. چنین ذخایری عمدتاً برای کنترل عرضه داخلی و قیمت داخلی مواد غذایی به کار می‌روند. دولت‌ها، این ذخایر را در زمان‌های عرضه فراوان و قیمت پایین مواد غذایی، از کشاورزان و یا بازارها تامین کرده و در مواقع لازم برای جلوگیری از افزایش قیمت‌ها در بازار عرضه می‌کنند. نگهداری ذخایر احتیاطی عمدتاً در کشورهای آسیایی و برخی کشورهای در حال توسعه مرسوم است.
۳. ذخایر شبکه امن^۴ برای اقشار آسیب‌پذیر: این ذخایر مختص تامین نیازهای اقشار کم‌درآمد و

^۱ Caballero-Anthony M., et al. (2015), Public Stockpiling and Food Security, Policy Brief, Nanyang Technological University.

^۲ Emergency/Strategic Stocks/ Reserves

^۳ Buffer Stock

^۴ Safety Net Stock

آسیب‌پذیر جامعه با قیمت‌های سوبسیدی هستند که مشخصاً برای تامین نیاز گروه‌های خاصی مصرف‌کنندگان (به عنوان مثال افراد زیر خط فقر) نگهداری می‌شوند.

۴. ذخایر تجاری^۵: این ذخایر معمولاً توسط کشورهای تولیدکننده و صادرکننده محصولات کشاورزی که احتمال بروز کمبود در عرضه داخلی آنها کمتر است نگهداری شده و هدف اصلی آن تضمین حاشیه سود حداقلی کشاورزان و حفظ ثبات و تداوم در صادرات محصولات است. چنین کشورهایی لزومی به نگهداری ذخایر راهبردی و احتیاطی ندیده و ممکن است اقدام به تعریف ذخایر تجاری نمایند (نظیر ذخایر برنج تایلند و ویتنام).

ترسیم مرزهای روشن بین ذخایر در عمل بسیار دشوار بوده^۶ و نوع ذخایر نگهداری شده به اهداف و سیاست‌های دولت‌ها بستگی دارد. اما به طور کلی ذخایری را که برای اهداف چندگانه (عمدتاً اضطراری-احتیاطی) نگهداری می‌شوند می‌توان "ذخایر راهبردی"^۷ نامید. کاربرد این اصطلاح مشخصاً در مورد ذخایر برخی کشورها نظیر چین، امارات متحده عربی، عربستان، هندوستان، کشورهای آفریقایی و ... مشاهده می‌شود و در کشورهای دیگر نیز ذخایر نگهداری شده در اغلب موارد عملاً کارکرد ذخایر راهبردی را دارند.

بررسی تجربیات کشورها نیز نشان می‌دهد در صورت نگهداری ذخایر با اهداف چندگانه اضطراری-احتیاطی (راهبردی)، حداقل در آمار ارایه شده تفکیکی برای سطح دو نوع موجودی صورت نمی‌گیرد. همچنین دولت‌ها ممکن است بر اساس شرایط عرضه و تقاضای برخی اقلام در کشورها، اقدام به نگهداری ذخایر احتیاطی دائمی یا مقطعی برای آنها نمایند. در این خصوص می‌توان به نگهداری ذخایر احتیاطی شکر در هندوستان^۸ و نگهداری ذخایر احتیاطی شکر و ذرت در فیلیپین^۹ اشاره نمود.

اقلام مورد نگهداری در ذخایر راهبردی، عمدتاً شامل غلات اساسی مورد مصرف جامعه، برخی حبوبات (در برخی کشورهای آفریقایی) و به ندرت شکر، گوشت و روغن (نظیر چین) را شامل می‌شود. به طور کلی ذخیره‌سازی اقلامی چون گوشت، لبنیات و تخم‌مرغ، میوه و سبزی به دلیل فسادپذیری بالا و هزینه‌های سنگین نگهداری، چندان مورد توجه دولت‌ها نبوده و در صورت نیاز به مداخله دولت، اغلب از طریق ذخایر متعلق به

^۵ Stocks for Trade

^۶ Musselli, I. (2017), Agriculture, Price Stabilisation and Trade Rules: A Principled Approach, Brill Nijhoff, Leidenm Boston.

^۷ Strategic Reserves

^۸ <https://www.thehindubusinessline.com/economy/agri-business/govt-nod-to-create-4-million-tonnes-sugar-buffer-stock-to-bear-1674-cr/article28700012.ece#>

^۹ Caballero-Anthony M., et al. (2015), Public Stockpiling and Food Security, Policy Brief, Nanyang Technological University.

بازیگران بخش خصوصی در آن حوزه اقدام می‌شود.

بررسی تجربیات کشورها نیز نشان می‌دهد در صورت نگهداری ذخایر با اهداف چندگانه اضطراری-احتیاطی (راهبردی)، حداقل در آمار آرایه شده تفکیکی برای سطح دو نوع موجودی صورت نمی‌گیرد. مقادیر اعلامی توسط کشورها نیز اغلب سطوح حداقلی بوده و سطح واقعی موجودی‌ها به خصوص در فصول برداشت محصولاتی که ذخایر آنها عمدتاً از داخل تامین می‌شوند، می‌تواند به بیش از مقادیر حداقلی برسد. در ادامه این گزارش، تجربیات نگهداری ذخایر اقلام کالایی مهم در کشورهای آسیایی شامل هندوستان، اندونزی، فیلیپین، چین، مالزی، سنگاپور، امارات متحده عربی، عربستان تشریح شده و ضمن مقایسه با ایران، پیشنهاداتی در این حوزه آرایه شده است.



مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی



بررسی ساز و کار ذخیره‌سازی کالاهای راهبردی در ایران

در کشور ایران، دو شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران و پشتیبانی امور دام کشور متولی خرید و ذخیره‌سازی محصولات کشاورزی راهبردی هستند. هر دو شرکت از بودجه شرکت‌های دولتی بهره‌مند هستند. طبق مصوبه ۳۹۱۲-۹۷/م/ت ۵۱۸۷۱ هـ مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۰ شورای امنیت ملی، اقلام ۹ گانه گندم، برنج، شکر خام، روغن خام، جو، ذرت، کنجاله سویا، گوشت مرغ و گوشت قرمز به عنوان کالاهای راهبردی تعیین شده و مجموع ذخایر راهبردی این اقلام حدود ۷,۸ میلیون تن تعیین شد. همچنین طی مصوبه دیگری با شماره ۸۳۴/۳۰/۹۷/م/ت ۵۶۰۴۰ هـ مورخ ۱۳۹۷/۹/۲۱ این شورا، مجموع ذخایر راهبردی برای ۹ قلم کالایی فوق، معادل حدود ۱۰ میلیون تن تعیین شد. برآورد می‌شود میزان ذخایر اقلام فوق، چیزی در حدود ۳ تا ۶ ماه نیاز مصرف کشور باشد. لازم به ذکر است که متولی اقلام گندم، برنج، شکر خام، روغن خام، شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران و متولی اقلام جو، ذرت، کنجاله سویا، گوشت مرغ و گوشت قرمز شرکت پشتیبانی امور دام باشد. البته بر اساس مصوبه ۶۴۰۱۵/ت ۵۶۸۷۳ هـ مورخ ۹۸/۵/۲۴ هیات وزیران در خصوص واگذاری وظایف و اختیارات شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران به وزارت صنعت، معدن و تجارت، مسئولیت ذخایر راهبردی گوشت مرغ و گوشت قرمز نیز به وزارت صنعت، معدن و تجارت منتقل شود و مسئولیت ذخایر راهبردی نهاده‌های دامی شامل ذرت، انواع کنجاله و جو همچنان بر عهده وزارت جهاد کشاورزی باشد.

طبق شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی نزدیک به ۷۰ درصد ظرفیت ذخیره‌سازی مورد نیاز خود را از انبارها و سیلوهای بخش خصوصی و به صورت اجاره‌ای (کلید در دست) تامین می‌کند، اما به طور کلی ذخایر در مالکیت این شرکت قرار دارند.



تجربیات جهانی در زمینه ذخیره‌سازی کالاهای استراتژیک

در این بخش، تجربیات جهانی هشت کشور از قاره آسیا شامل هندوستان، اندونزی، فیلیپین، چین، مالزی، سنگاپور، امارات متحده عربی و عربستان مورد مطالعه قرار گرفته است. مسائل مورد بررسی در تجربیات هر کشور عبارتند از نهاد متولی، اقسام مورد ذخیره‌سازی و سطح آنها، منابع مالی نگهداری و مدیریت ذخایر و نقش بخش خصوصی در خصوص ذخایر.

۱-۱- تجربیات کشور هندوستان

در این کشور شرکت دولتی غذای هندوستان^{۱۰} ذیل وزارت امور مصرف‌کنندگان، غذا و توزیع عمومی، متولی خرید، ذخیره‌سازی، توزیع و تنظیم بازار غلات این کشور است. طبق اطلاعات این شرکت، سطح ذخایر راهبردی (اضطراری-احتیاطی) ثابت بوده و برای گندم ۳ میلیون تن (معادل مصرف ۰,۳۷ ماه با فرض مصرف ماهانه ۸ میلیون تنی کشور) و برنج ۲ میلیون تن (معادل مصرف ۰,۲۳ ماه با فرض مصرف ماهانه حدود ۸ میلیون تنی کشور) بوده و ذخایر حداقلی شبکه امن نیز به صورت فصلی در بازه ۵,۶ تا ۲۴,۵ میلیون تن متغیر است. این ذخایر در مالکیت شرکت مزبور است که در انبارهای شرکت و یا دیگر انبارهای دولتی (نظیر شرکت انبارهای مرکزی و واحدهای تابعه ایالتی آن) و در صورت کمبود ظرفیت در انبارهای بخش خصوصی نگهداری می‌شود. با وجودی که در منابع به نگهداری ذخایر تجاری برنج در هندوستان اشاره شده، اما شواهد و اطلاعاتی از تعریف این ذخایر توسط این شرکت وجود ندارد. همچنین، اخیراً احداث مراکز ذخیره‌سازی جدید و مدرن‌سازی و تجمیع مراکز موجود با سازوکارهای مشارکت دولتی- خصوصی و برونسپاری اداره آنها به بخش خصوصی در دستور کار قرار گرفته است. منابع عمده تامین مالی شرکت، وام صندوق‌های پس‌انداز ملی کوچک، وام‌های کوتاه‌مدت بانکی و اوراق قرضه است.^{۱۱}

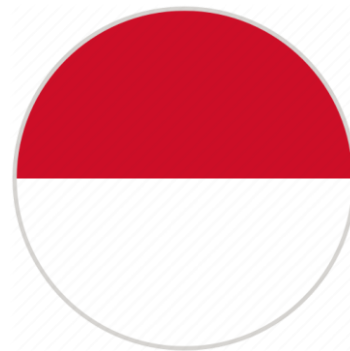


^{۱۰} Food Corporation India

^{۱۱} fci.gov.in

۲-۱- تجربیات کشور اندونزی

در این کشور شرکت دولتی هیات لجستیک مالزی^{۱۲} متولی خرید، ذخیره‌سازی و توزیع غلات و بخصوص برنج است. طبق گزارش این شرکت، سطح ذخایر راهبردی برای برنج حدود ۳۰۰ هزار تن (معادل مصرف ۳ روز با فرض مصرف ماهانه ۳,۱۷۵ میلیون تن در کشور) و سطح ذخایر شبکه امن تحت عنوان رسکین^{۱۳} نیز حدود ۳ میلیون تن است. البته برخی معتقدند که این میزان بسیار اندک بوده و سطح آن حداقل باید ۱ میلیون تن (معادل مصرف یک سوم ماه) باشد^{۱۴}. لازم به ذکر است که بخش خصوصی نقشی در نگهداری و مدیریت این ذخایر ندارد. این شرکت منابع مالی لازم برای خرید و واردات برنج را از طریق وام‌های بانکی تامین می‌کند و بخش اعظم درآمد آن از محل خرید برنج تامین شده شرکت توسط دولت تامین می‌شود. با این حال، بروز مشکلات مالی و بدهی‌های سنگین، موجب شده این شرکت درخواست کمک مالی جهت هزینه‌های تامین برنج را به دولت ارایه کند^{۱۵}. علاوه بر ذخایر فوق، حدود ۵۶ هزار تن ذخایر راهبردی نیز تحت نظارت وزارت کشاورزی اندونزی توسط مقامات ایالتی نگهداری و مدیریت می‌شود. تامین مالی جهت ساخت انبار، خرید برنج و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های محلی مرتبط، از محل بودجه دولت صورت می‌گیرد^{۱۶}. یکی از چالش‌هایی که به جهت نگهداری ذخایر مجزا توسط هیات لجستیک و وزارت کشاورزی اندونزی مطرح می‌شود، تحمیل هزینه‌های اضافی و اتلاف منابع است.



موسسه مطالعات پژوهش‌های بازرگانی

^{۱۲} Indonesia Logistics Bureau - Badan Urusan Logistik (Bulog)

^{۱۳} RASKIN

^{۱۴} Lassa J.A. et al. (2019), Revisiting Emergency Food Reserve Policy and Practice under Disaster and Extreme Climate Events, International Journal of Disaster Risk Science, 10 (1), 1-13.

^{۱۵} <https://www.reuters.com/article/indonesia-bulog-idAFL3N2812Z5>

^{۱۶} Lassa J.A. et al. (2019), Revisiting Emergency Food Reserve Policy and Practice under Disaster and Extreme Climate Events, International Journal of Disaster Risk Science, 10 (1), 1-13.

۳-۱- تجربیات کشور فیلیپین

در این کشور، سازمان ملی غذا^{۱۷} ذیل وزارت کشاورزی، متولی امنیت غذایی و تنظیم بازار برنج (با دستور دولت) به عنوان تنها محصول کشاورزی راهبردی این کشور و نیز غلاتی چون ذرت است. سطح ذخایر اضطراری برنج نزد این سازمان حدود ۰,۵ میلیون تن (معادل مصرف ۱۵ روز) و سطح ذخایر احتیاطی نیز همین میزان است. در مجموع، ۱ میلیون تن برنج به عنوان ذخایر اضطراری-احتیاطی نگهداری می‌شود^{۱۸}. با توجه به برخورداری این سازمان از بودجه دولتی و مشکلات کسری بودجه دولت فیلیپین در سال‌های اخیر، پیشنهادهای مبنی بر واگذاری برخی از فعالیت‌های این سازمان به بخش خصوصی مطرح شده است^{۱۹}.



۴-۱- تجربیات کشور چین

در این کشور، از سال ۱۹۹۰ سیاست ذخیره‌سازی غلات^{۲۰} و از سال ۱۹۹۶ سیاست ذخیره‌سازی گوشت خوک منجمد^{۲۱} اجرا می‌شود که ذخایر این اقلام در سطوح مختلف ملی و استانی به عنوان ذخایر راهبردی نگهداری می‌شوند.



موسسه مطالعات پژوهش‌های بازرگانی

^{۱۷} National Food Authority

^{۱۸} Lassa J.A. et al. (2019), Revisiting Emergency Food Reserve Policy and Practice under Disaster and Extreme Climate Events, International Journal of Disaster Risk Science, 10 (1), 1-13.

^{۱۹} <https://www.sago.gov.sa/>

^{۲۰} http://www.china.org.cn/china/features/content_17603872_2.htm

^{۲۱} <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3026080/china-tapping-national-pork-reserves-will-not-satisfy>

۱-۴-۱- ذخایر غلات و سایر محصولات کشاورزی

دولت چین، ذخایر راهبردی اقلامی چون گندم، برنج و ذرت، شکر و روغن را نگهداری می‌کند، اما از حجم دقیق این ذخایر اطلاعاتی در دست نیست. تامین، نگهداری و مدیریت ذخایر محصولات کشاورزی با منشاء گیاهی کشور چین قبلاً توسط نهادهای مختلفی صورت می‌گرفت که در سال ۲۰۱۸ تمام این وظایف در نهاد جدیدی با نام اداره غلات و ذخایر^{۲۲}، ذیل کمیسیون ملی توسعه و اصلاحات چین^{۲۳} تجمیع شد. قلمرو وظایف این نهاد، نگهداری و مدیریت ذخایر اقلامی چون غلات، دانه‌های روغنی، شکر، اقلام غیرغذایی نظیر پنبه و نفت و گاز طبیعی را در برمی‌گیرد. با این وجود نگهداری و مدیریت ذخایر مرکزی غلات و پنبه چین همچنان بر عهده شرکت دولتی سینوگرین^{۲۴} باقیمانده که به لحاظ مالی مستقل از دولت بوده و بودجه یا کمکی دریافت نمی‌کند. اداره غلات و ذخایر بر عملکرد این شرکت نظارت دارد^{۲۵}.

به منظور مقابله با فجایع طبیعی و شرایط بحرانی، یک سیستم واکنش اضطراری برای تامین نیاز جامعه به غلات از طریق شرکت‌های فعال در زمینه فرآوری غلات، ذخیره‌سازی، حمل‌ونقل و توزیع طراحی شده است. این سیستم شامل ۵۷۰۴ شرکت فرآوری غلات، ۳۰۸۱ مرکز توزیع، ۳۴۹۲ شرکت حمل‌ونقل و انبارداری و بالاخره ۴۸۸۳۱ فروشگاه است که برای تامین نیازهای مناطق آسیب‌دیده به هنگام بحران در نظر گرفته شده است^{۲۶}.

۱-۴-۲- ذخایر گوشت منجمد

ذخایر گوشت خوک منجمد چین عمدتاً توسط شرکت دولتی با نام مرکز مدیریت ذخایر کالای چین^{۲۷}، تامین و نگهداری می‌شود^{۲۸}. سطح ذخایر در سال ۲۰۱۱، حدود ۲۲۰ هزار تن اعلام شده که این مقدار با توجه به مصرف سالانه ۵۰ میلیون تنی چین، بسیار ناچیز است^{۲۹}.

^{۲۲} State Administration of Grain and Reserves (SAGR)

^{۲۳} National Development and Reform Commission (NDRC)

^{۲۴} Sinorgrain

^{۲۵} <https://www.fas.usda.gov/>

^{۲۶} http://english.scio.gov.cn/pressroom/2019-10/15/content_75306882_9.htm

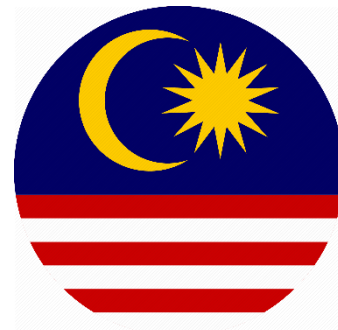
^{۲۷} China Merchandise Reserve Management Center

^{۲۸} <https://edition.cnn.com/2019/09/17/investing/china-pork-reserves/index.html>

^{۲۹} <https://www.marketplace.org/2019/05/30/china-wants-to-stock-200000-tons-of-pork/>

۵-۱- تجربیات کشور مالزی

در این کشور شرکت خصوصی برناس^{۳۰} طبق مسئولیت محوله توسط دولت واردات و صادرات و خرید برنج، نگهداری ذخایر ملی آن، مدیریت فرآوری و توزیع برنج در بازار و پرداخت یارانه‌ها به شالیکاران را از طرف دولت بر عهده دارد. این شرکت در ابتدا دولتی بود که خصوصی‌سازی شد و اکنون یک شرکت سهامی عام است. انحصار تامین و واردات برنج پیش از این در اختیار برناس بود که در سال ۲۰۱۸ این انحصار به دستور دولت از میان برداشته باشد. سطح ذخایر راهبردی برنج نزد این شرکت، حدود ۲۹۲ هزار تن (معادل مصرف ۱,۳ ماه با فرض مصرف ماهانه ۲۳۰ هزار تن) است. با توجه به ماهیت شرکت، هیچگونه بودجه‌ای از سوی دولت به آن تخصیص داده نشده و حتی از کمک‌های مالی دولت نیز برخوردار نیست^{۳۱}. برناس تنها متولی نگهداری ذخایر ملی برنج است که با توجه به وضعیت موجود شرکت، می‌توان سازوکار ذخیره‌سازی برنج در مالزی را کاملاً مشابه سازوکار ذخیره‌سازی توسط سازمان‌های دولتی متولی در دیگر کشورها دانست. به عبارت دیگر، بخش خصوصی نقش واقعی خود را در این حوزه ایفا نمی‌کند.



۶-۱- تجربیات کشور سنگاپور

در این کشور، ذخایر راهبردی تنها برای برنج به عنوان تنها کالای استراتژیک نگهداری می‌شود. چرا که علاوه بر جایگاه ویژه برنج در سبد غذایی جامعه، تامین آن نیز به طور قابل توجهی به واردات وابسته است. تامین و نگهداری این ذخایر در چارچوب طرح ذخیره‌سازی برنج^{۳۲} اجرا می‌شود که خود ذیل قانون کنترل قیمت تعریف شده است. اجرای طرح فوق بر عهده هیات انترپرایز سنگاپور^{۳۳} است که به عنوان یک نهاد دولتی وابسته به وزارت تجارت و صنعت سنگاپور فعالیت می‌کند. دولت خود نقشی در نگهداری ذخایر راهبردی برنج نداشته و در عوض با اعمال نظارت، از ظرفیت‌های بخش خصوصی برای این امر استفاده می‌کند.



^{۳۰} Bernas

^{۳۱} <http://www.bernas.com.my/>

^{۳۲} Rice Stockpile Scheme

^{۳۳} Enterprise Singapore

در این راستا، هیات انترپرایز سنگاپور متولی صدور انواع مجوزها برای واردکنندگان و عمده‌فروشان برنج در حوزه‌های مختلفی چون واردات و عمده‌فروشی در داخل، عمده‌فروشی صرف در داخل، واردات برای صادرات مجدد و واردات برای تولید) است. بعلاوه، این هیات وظیفه تعیین و اعمال ضوابط برای واردات برنج و نگهداری ذخایر راهبردی توسط بخش خصوصی را بر عهده دارد.

طبق ضوابط طرح ذخیره‌سازی برنج، انواع خاصی از برنج (شامل سفید، باسماتی، نیم‌جوش و ...) به عنوان برنج‌های با درجه‌بندی مناسب ذخایر راهبردی^{۳۴} تعریف شده‌اند. تمامی شرکت‌های دارای مجوز واردات و عمده‌فروشی این نوع برنج‌ها باید در طرح فوق شرکت کنند. این شرکت‌ها باید میزان واردات ماهانه^{۳۵} خود را از قبل مشخص کرده و به اجرای آن پایبند باشند. در مورد برنج سفید، واردات ماهانه باید حداقل ۵۰ تن باشد. علاوه بر این، شرکت‌ها باید سطح مشخصی از ذخایر^{۳۶} را که معادل ۲ برابر واردات ماهانه برنج سفید و ۲ برابر متوسط واردات ماهانه دیگر انواع برنج است به عنوان ذخایر راهبردی نگهداری و مدیریت کنند. شرکت‌ها این ذخایر را در انبارهای یک هولدینگ خصوصی که دولت تعیین کرده است، نگهداری می‌کنند. موجودی‌ها در مالکیت و تحت مدیریت واردکنندگان باقی می‌ماند و دولت در شرایط اضطراری، این ذخایر را جهت توزیع در سطح کشور خریداری می‌کند^{۳۷}.

۱-۷- تجربیات کشور امارات متحده عربی

نگهداری ذخایر کالاهای راهبردی در این کشور بر عهده وزارت امنیت غذایی است. طبق استراتژی امنیت غذایی امارات، چشم‌انداز این کشور تبدیل شدن به هاب پیشتاز جهان در امنیت غذایی مبتنی بر نوآوری است. بر اساس گزارشات وزارت کشاورزی آمریکا، این کشور اقدام به نگهداری ذخایر راهبردی گندم، جو و برنج معادل مصرف ۶ ماه و ذرت معادل مصرف ۴ ماه کشور می‌کند^{۳۸}. مدیریت و نگهداری این ذخایر توسط هلدینگ الظاهره و تحت نظر دولت امارات صورت می‌گیرد^{۳۹}. این شرکت یک



^{۳۴} Stockpile Rice Grade

^{۳۵} Monthly Import Quantity (MIQ)

^{۳۶} Stockpile Quantity (SQ)

^{۳۷} <https://www.enterprisesg.gov.sg/>

<https://www.customs.gov.sg/>

^{۳۸} Fischbach, T. (2018), Advancing food security in the UAE, Policy Paper, Mohammed Bin Rashid School of Government.

^{۳۹} USDA Foreign Agricultural Service (2019), United Arab Emirates: Grain and Feed Annual, 2019 UAE Wheat, Corn, Rice and Barley Report.

هلدینگ چندملیتی و متعلق به یکی از دولتمردان بزرگ امارت است که در بخش‌های مختلف زنجیره تامین مواد غذایی با مصارف انسانی و دامی فعالیت می‌کند.^{۴۰}

۸-۱- تجربیات کشور عربستان

در این کشور سازمان غلات سعودی^{۴۱} ذیل وزارت محیط زیست، آب و کشاورزی، متولی اصلی تامین امنیت غذایی است که وظایف متعددی، از جمله خرید غلات و نگهداری ذخایر آنها را بر عهده دارد^{۴۲}. ذخایر راهبردی این کشور شامل گندم و جو می‌شود. طبق گزارشات وزارت کشاورزی آمریکا، سطح ذخایر موجود نزد این سازمان به ترتیب معادل مصرف ۶ ماه و ۳ ماه کشور برآورد می‌شود. با توجه به جایگاه این سازمان، تمامی هزینه تامین، نگهداری و مدیریت ذخایر راهبردی از بودجه دولت تامین می‌شود. از تابستان سال جاری، واگذاری شرکت‌های آسیاب گندم تحت مالکیت این سازمان به بخش خصوصی به عنوان یکی از اولین اقدامات دولت عربستان در زمینه خصوصی‌سازی در دست اجراست. این برنامه شامل واگذاری بخش کوچکی از سیلوهای گندم به منظور تسهیل فعالیت شرکت‌های آسیاب بوده، اما سیلوهای اصلی این سازمان که محل نگهداری ذخایر راهبردی‌اند، همچنان تحت مالکیت و اداره این سازمان باقی خواهند ماند^{۴۳}.



مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

^{۴۰} <https://www.aldahra.com/>

^{۴۱} المؤسسة العامة للحبوب (Saudi Grains Organization - SAGO)

^{۴۲} <https://www.mewa.gov.sa/>

^{۴۳} USDA Foreign Agricultural Service (2019), Saudi Arabia: Grain and Feed Annual.

۱-۹- مقایسه تجربیات کشورها

با توجه به موارد بیان شده در این بخش، تجربیات کشورهای هشت‌گانه مورد بررسی در نگهداری ذخایر کالاهای راهبردی در جداول ۱ و ۲ خلاصه و مقایسه شده و با وضعیت ایران مورد مقایسه قرار گرفته است. در پایان نیز نقش بخش خصوصی در نگهداری و مدیریت ذخایر در کشورهای مورد مطالعه، بررسی و مقایسه شده است.

جدول ۱- جمع‌بندی تجربیات کشورها در خصوص اقلام مورد ذخیره و سطح ذخایر

کشور	اقلام مورد ذخیره	سطح ذخایر راهبردی / اضطراری / احتیاطی			شبکه امن
		تناژ ذخایر اعلامی	مصرف ماهانه کشور	معادل مصرف	
هندوستان	گندم	۳ میلیون تن (راهبردی)	۸ میلیون تن	۱۱ روز	به صورت فصلی از ۵,۶ تا ۲۴,۵ میلیون تن
	برنج	۲ میلیون تن (راهبردی)	۲ میلیون تن	۷ روز	
اندونزی	برنج	۳۰۰ هزار تن (راهبردی) متعلق به هیات لجستیک ۵۶ هزار تن (تحت نظارت وزارت کشاورزی)	۳,۱۷ میلیون تن	۳ روز ناچیز	۳ میلیون تن
فیلیپین	برنج	۱ میلیون تن (شامل ۰,۵ میلیون تن اضطراری و ۰,۵ میلیون تن احتیاطی)	۱,۱۸ میلیون تن	۱۵ روز (هر یک)	تعریف نشده
چین	گندم، برنج، ذرت، شکر، روغن	نامعلوم	-	-	تعریف نشده
	گوشت خوک	۲۲۰ هزار تن (راهبردی)	۵۰ میلیون تن	ناچیز	-
مالزی	برنج	۲۹۲ هزار تن (راهبردی)	۲۳۰ هزار تن	۱,۳ ماه	تعریف نشده
سنگاپور	برنج	هر واردکننده معادل دو برابر واردات ماهانه (حداقل ۱۰۰ تن)	-	-	تعریف نشده
امارات	گندم، جو، برنج	نامعلوم	-	۶ ماه	تعریف نشده
	ذرت	نامعلوم	-	۲ ماه	
عربستان	گندم	نامعلوم	-	۶ ماه	تعریف نشده
	جو	نامعلوم	-	۳ ماه	
ایران	گندم، برنج، روغن خام، شکر خام، گوشت قرمز، گوشت مرغ، ذرت، کنجاله سویا، جو	جمعا بیش از ۱۰ میلیون تن (راهبردی)	-	۳ تا ۶ ماه	تعریف نشده

جدول ۲- جمع‌بندی تجربیات کشورها در خصوص سازوکار نگهداری و مدیریت ذخایر

کشور	نهاد متولی	منابع مالی
هندوستان	شرکت غذای هندوستان (وزارت امور مصرف‌کنندگان، غذا و توزیع دولتی)	وام‌ها و اوراق قرضه
اندونزی	هیات لجستیک اندونزی (سازمان دولتی)	وام‌های بانکی و خرید برنج توسط دولت
فیلیپین	سازمان ملی غذا (وزارت کشاورزی)	بودجه دولتی
چین	شرکت دولتی سینوگرین (غلات) تحت نظارت نهاد مدیریت غلات و ذخایر (ذیل کمیسیون ملی توسعه و اصلاحات چین) شرکت دولتی مرکز مدیریت ذخایر کالا (گوشت)	خود شرکت (مستقل از بودجه) خود شرکت
مالزی	شرکت برناس	خود برناس
سنگاپور	واردکنندگان برنج دارای مجوز و انبارهای یک شرکت خصوصی منتخب (تحت نظارت هیات دولتی اینترپرایز سنگاپور)	خود واردکنندگان و خرید برنج توسط دولت
امارات	هولدینگ خصوصی الظاهره (تحت مالکیت یکی از دولتمردان)	خود شرکت
عربستان	سازمان غلات سعودی (وزارت محیط زیست، آب و کشاورزی)	بودجه دولت
ایران	شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی و شرکت پشتیبانی امور دام کشور	بودجه دولت

در ادامه جمع‌بندی از نقش بخش خصوصی در مدیریت و نگهداری ذخایر در کشورهای مورد مطالعه ارائه شده است. به دلیل ماهیت حساس ذخایر راهبردی، تولی‌گری تامین، نگهداری و مدیریت ذخایر راهبردی در اغلب کشورهای مورد مطالعه (به جز سنگاپور و مالزی) بر عهده یک نهاد دولتی (و یا شبه دولتی مانند امارات متحده عربی) است که این موضوع با الگوی کلی تصدی‌گری دولت‌ها در این کشورها نیز همخوانی دارد. بر این اساس، بخش خصوصی در این کشورها یا در این حوزه نقش اندک یا نزدیک به صفر داشته (مانند اندونزی، فیلیپین، چین و عربستان) و یا در زمینه ساخت و اداره مراکز ذخیره‌سازی ضمن حفظ ذخایر در مالکیت دولت ممکن است به فعالیت بپردازد (مانند هندوستان). اما در کشورهای سنگاپور و مالزی بخش خصوصی مستقیماً متولی نگهداری و مدیریت ذخایر است. با این تفاوت که در مالزی این امر در انحصار شرکت خصوصی‌سازی شده برناس بوده، اما در سنگاپور بازیگران متعدد بخش خصوصی در این زمینه فعالیت می‌کنند. در ایران نیز، بیش از دو سوم درصد ظرفیت ذخیره‌سازی شرکت بازرگانی دولتی در اختیار بخش خصوصی است که از این لحاظ بخش خصوصی در ایران نقش فعال‌تری نسبت به کشور هندوستان داشته، اما در مقایسه با کشوری چون سنگاپور نقش بسیار محدودی را ایفا می‌کند. در واقع بخش خصوصی ایران برخلاف کشور سنگاپور هیچگونه مالکیتی بر ذخایر ندارد.



جمع‌بندی و پیشنهادات

با توجه به مطالب بیان شده در این گزارش، جمع‌بندی و پیشنهادات زیر در خصوص ذخایر اقلام راهبردی در ایران قابل ارایه است:

- **کاهش تدریجی تعداد اقلام کالایی مورد ذخیره:** تعداد اقلام کالایی در ذخایر راهبردی اغلب کشورهای مورد بررسی محدود بوده و بیشتر شامل غلات می‌شود. در ایران نیز علاوه بر غلات با مصارف انسانی و دامی، برای گوشت سفید و قرمز و روغن و شکر خام نیز ذخایر راهبردی نگهداری می‌شود. این در حالی است که در کشورهای مورد مطالعه، شواهد اندکی از نگهداری ذخایر برای اقلام کالایی اخیر مشاهده می‌شود. تنها استثناء در بین هشت کشور مورد بررسی، کشور چین است که علاوه بر پنج نوع غلات (شامل گندم، برنج، جو، ذرت و دانه سویا)، اقلامی چون شکر، روغن خوراکی و گوشت نیز در ذخایر نگهداری می‌شود. از این لحاظ می‌توان تنوع کالایی نگهداری شده در ایران را با کشور چین مشابه دانست. بانک جهانی توصیه می‌کند که سیاست نگهداری ذخایر برای اقلام معدودی از بین غلات پرمصرف و ترجیحا دارای تولید داخل اجرایی شود^{۴۴}. اگر چه با توجه به شرایط خاص ایران از جمله تحریم‌ها و تهدیدات ناشی از ناامنی‌های منطقه و فجایع طبیعی، نگهداری این تعداد از اقلام توجیه‌پذیر می‌نماید، اما در بلندمدت می‌توان حذف تدریجی برخی اقلام کم اهمیت‌تر را مد نظر قرار داد. به عنوان مثال با توجه به بالا بودن سرانه مصرف روغن و شکر در ایران و هزینه‌های درمانی که در اثر مصرف آن به جامعه تحمیل می‌شود، کاهش تدریجی ذخایر و در نهایت خارج شدن آنها از فهرست اقلام ۹گانه قابل پیشنهاد است. به طور مشابه حذف گوشت قرمز به جهت قابلیت جایگزینی آن با گوشت مرغ نیز می‌تواند مد نظر قرار گیرد.

- **تنظیم سطح ذخایر بر اساس میزان خودکفایی و وابستگی به واردات:** به نظر می‌رسد که در کشورهای آسیای جنوب و جنوب‌شرق که خود تولیدکننده اقلام ذخیره شده نیز هستند، سطح ذخایر معمولا مصرف کمتر از یک ماه تا حدود ۳ ماه (و گاه ۴ ماه) کشور را پوشش می‌دهد. اما در کشورهای آسیای غربی که درجه بالایی از وابستگی به واردات به اقلام ذخیره شده در آنها وجود دارد، سطح ذخایر حدود ۳ تا ۶ ماه مصرف کشور را شامل می‌شود. به عبارت دیگر، هر چه میزان تولید اقلام مورد

^{۴۴} The World Bank (2012), USING PUBLIC FOODGRAIN STOCKS TO ENHANCE FOOD SECURITY, Economic Sector Work, Report Number 71280-GLB.

ذخیره در کشورها کمتر بوده و وابستگی بیشتری به واردات آنها وجود داشته باشد، سطوح بالاتری از ذخایر نگهداری می‌شود. اگر چه در خصوص میزان دقیق ذخایر اقلام راهبردی ۹ گانه کشور اطلاعات دقیقی در دست نیست، اما توجه به الگوی فوق، پیشنهاد می‌شود سطح ذخیره‌سازی برای اقلامی چون برنج و گندم که از وابستگی کمتری به واردات برخوردارند، پایین‌تر در نظر گرفته شده و برای اقلامی چون نهاده‌های دامی و تا حدودی روغن و شکر خام، سطح ذخایر بالاتر تعیین شود. بانک جهانی توصیه می‌کند سطح ذخایر نگهداری شده برای اهداف راهبردی، بین ۱ تا ۳ ماه مصرف کشور باشد^{۴۵}.

• **تدوین چارچوب نظام‌مند برای تصمیم‌گیری در خصوص سطح ذخایر به منظور کنترل هزینه‌های مترتب نگهداری و مدیریت آنها:** با وجودی که نگهداری سطح بالایی از ذخایر کالایی توسط دولت‌ها اغلب سیاست مطلوبی قلمداد می‌شود، اما طبق برآوردهای بانک جهانی، هزینه‌های مدیریت و نگهداری این ذخایر و هزینه‌های جانبی نظیر از دست رفتن موجودی در نتیجه ذخیره‌سازی و جابجایی نامناسب و حتی فساد اداری، معادل ۰,۵ تا ۲ درصد تولید ناخالص داخلی کشورها را به خود اختصاص می‌دهد^{۴۶} که رقم قابل توجهی است و این بانک در خصوص آثار هزینه‌ای نگهداری سطح بالایی از ذخایر متعدد به کشورهای در حال توسعه هشدار داده است. با این اوصاف، ذخیره‌سازی چندین ماه مصرف اقلام متعدد در کشورمان می‌تواند مستلزم صرف هزینه‌های قابل توجهی باشد. اگر چه اطلاعات دقیقی از سطح ذخایر راهبردی و هزینه‌های مترتب مدیریت و نگهداری این اقلام در دست نیست، اما برقراری توازن بین تعداد و مقدار اقلام مورد نگهداری در ذخایر به منظور حفظ هزینه‌های مترتب در سطحی معقول ضروری است. در این راستا، پیشنهاد می‌شود چارچوبی نظام‌مند برای تصمیم‌گیری برای تصمیم‌گیری در زمینه ذخیره‌سازی اقلام راهبردی (و احتیاطی) در کشور صورت گیرد. چنین چارچوبی می‌تواند حداقل شامل موارد ذیل باشد: معیارهای تعیین اقلام راهبردی و سطح ذخایر هر یک، بازه‌های زمانی بازنگری تصمیمات و شرایطی که برداشت از ذخایر مجاز خواهد بود. در این خصوص، توجه به عواملی نظیر احتمال و مقیاس وقوع بحران‌ها و سرعت تکمیل مجدد ذخایر مصرف شده به هنگام بحران، می‌تواند برآورد دقیق‌تری از سطح مطلوب ذخایر راهبردی مورد نیاز را به دست دهد. علاوه بر این، بهره‌گیری از نظام‌های پایش بازار و هشدار سریع در خصوص روندها و مخاطرات

^{۴۵} The World Bank (2012), USING PUBLIC FOODGRAIN STOCKS TO ENHANCE FOOD SECURITY, Economic Sector Work, Report Number 71280-GLB.

^{۴۶} همان منبع

داخلی و خارجی مرتبط با عرضه و تقاضای اقلام مورد ذخیره، به منظور برآورد صحیح سطح ذخایر مورد نیاز و کنترل هزینه‌های مترتب آنها ضروری است.

- شفاف‌سازی جایگاه ذخایر احتیاطی اقلام راهبردی کشور: اصولاً، تعریف مرزهای شفاف و واضحی بین اهداف ذخایر اضطراری و احتیاطی امری دشوار بوده و از این در غالب کشورهای مورد مطالعه ذخایر اضطراری و احتیاطی از یکدیگر تفکیک نشده و تحت عنوان ذخایر راهبردی با کاربردهای چندگانه نگهداری می‌شوند. بررسی‌ها نشان می‌دهد در کشور ما نیز تعریف قانونی و سازوکار بودجه‌ای مجزایی برای ذخایر احتیاطی لحاظ نشده و در صورت نیاز به تنظیم بازار و تثبیت قیمت‌ها، معمولاً از ذخایر راهبردی برداشته شده و سپس جایگزین می‌شود. پیشنهاد می‌شود به منظور شفاف‌تر شدن نظام مدیریت و نظارت بر ذخایر راهبردی، سازوکار و شرایط برداشت و جایگزینی موجودی برای مقاصد اضطراری و تنظیم بازار به دقت تعریف گردد.

- طراحی ساز و کار فرآوری و توزیع ذخایر راهبردی در شرایط بحرانی: صرف نگهداری مقادیر قابل توجهی از ذخایر اقلام راهبردی، تضمین‌کننده تامین نیازهای جامعه به هنگام بحران نبوده و هر نوع ناکارایی و نقص در شبکه‌های فرآوری و توزیع می‌تواند به مانعی مهم در تحقق مطلوب این امر تبدیل شود. در این راستا، وجود ساز و کارهای مناسب جهت حصول اطمینان از در دسترس قرار گرفتن این ذخایر جهت مصارف جمعیت هدف در مناطق مختلف ضروری است. به عنوان مثال کشور چین، ساز و کاری اضطراری متشکل شرکت‌های فرآوری غلات، مراکز توزیع، شرکت‌های حمل و نقل و انبارداری و فروشگاه‌های منتخب، جهت تامین نیازهای جامعه به غلات مصرفی در شرایط بحران طراحی نموده است. با توجه به بررسی‌های صورت گرفته، به نظر می‌رسد چنین ساز و کاری در حال حاضر در کشور ما (حداقل در مورد اقلام راهبردی دارای مصرف انسانی) وجود ندارد. لذا پیشنهاد می‌شود با الگو برداری از تجربه کشور چین، ساز و کار مشابهی در کشور طراحی گردد.

منابع و مآخذ

1. Caballero-Anthony M., et al. (2015), Public Stockpiling and Food Security, Policy Brief, Nanyang Technological University.
2. <https://www.thehindubusinessline.com/economy/agri-business/govt-nod-to-create-4-million-tonnes-sugar-buffer-stock-to-bear-1674-cr/article28700012.ece#>
3. Musselli, I. (2017), Agriculture, Price Stabilisation and Trade Rules: A Principled Approach, Brill Nijhoff, Leidenm Boston.
4. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8621.pdf>
5. <https://www.thehindubusinessline.com/economy/agri-business/govt-nod-to-create-4-million-tonnes-sugar-buffer-stock-to-bear-1674-cr/article28700012.ece#>
6. <http://fci.gov.in>
7. Lassa, J.A. et al. (2019), Revisiting Emergency Food Reserve Policy and Practice under Disaster and Extreme Climate Events, International Journal of Disaster Risk Science, 10 (1), 1-13.
8. <https://www.reuters.com/article/indonesia-bulog-idAFL3N2812Z5>
9. <https://www.sago.gov.sa/>
10. http://www.china.org.cn/china/features/content_17603872_2.htm
11. <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3026080/china-tapping-national-pork-reserves-will-not-satisfy>
12. USDA Foreign Agricultural Service (2018), China Outlines the Responsibilities of the State Administration of Grain and Reserves.
13. http://english.scio.gov.cn/pressroom/2019-10/15/content_75306882_9.htm
14. <https://edition.cnn.com/2019/09/17/investing/china-pork-reserves/index.html>
15. <https://www.marketplace.org/2019/05/30/china-wants-to-stock-200000-tons-of-pork/>
16. <http://www.bernas.com.my/>
17. <https://www.enterprisesg.gov.sg/>
18. <https://www.customs.gov.sg/>
19. Fischbach, T. (2018), Advancing food security in the UAE, Policy Paper, Mohammed Bin Rashid School of Government.
20. USDA Foreign Agricultural Service (2019), United Arab Emirates: Grain and Feed Annual, 2019 UAE Wheat, Corn, Rice and Barley Report.
21. <https://www.aldahra.com/>
22. <https://www.mewa.gov.sa/>
23. USDA Foreign Agricultural Service (2019), Saudi Arabia: Grain and Feed Annual.
24. The World Bank (2012), USING PUBLIC FOODGRAIN STOCKS TO ENHANCE FOOD SECURITY, Economic Sector Work, Report Number 71280-GLB.