

مقابله با بحران افزایش بهای مواد غذایی

مریم خزاعی

معاونت بررسی‌های اقتصادی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

فروردین ۱۴۰۱

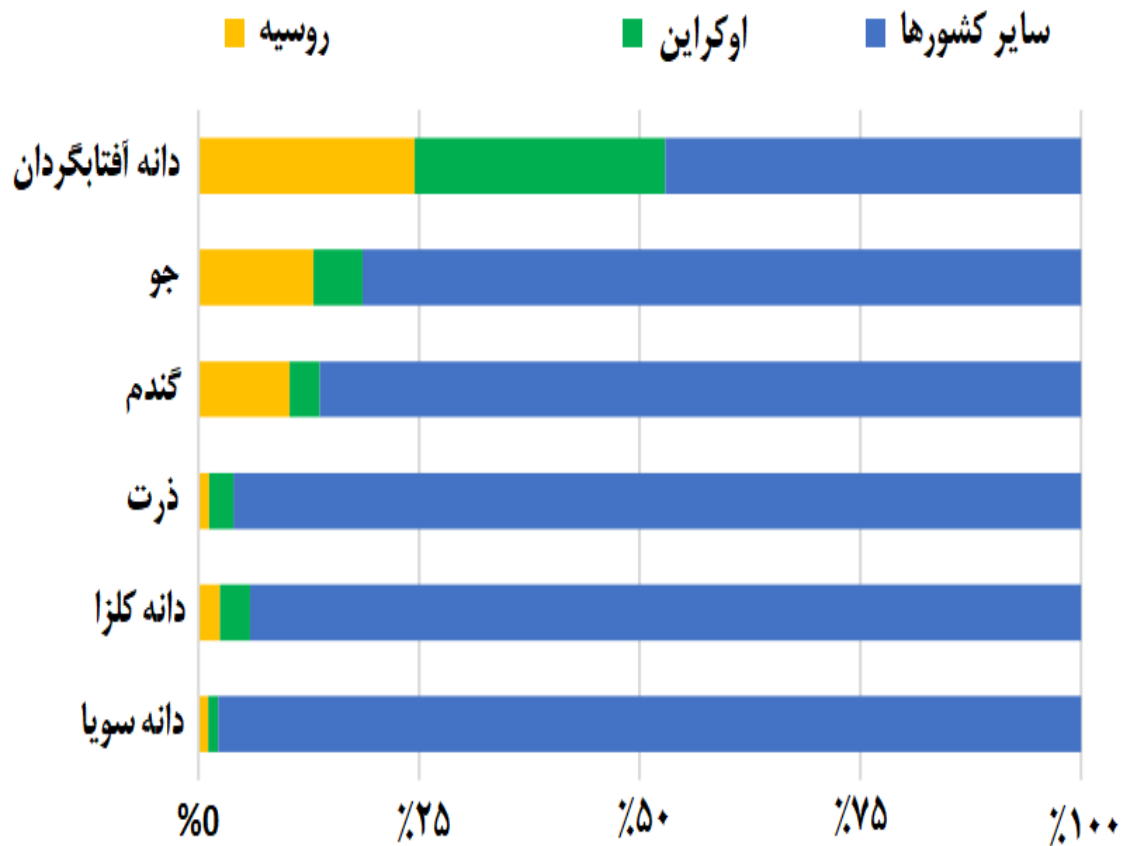


چکیده

بدنبال مهارنسبی بحران جهانی سلامت ناشی از همه‌گیری کووید، تهاجم اخیر روسیه به اوکراین به همراه آسیب‌ها و تالمت جانی و روانی، به دلیل سهم قابل توجه این دو کشور در تولید و تجارت محصولات کشاورزی اساسی، اختلالاتی را در بازار این گروه محصولات نیز ایجاد کرد. این گزارش درصدد است با اشاره‌ای به آمارهای مهم اقتصادی و تجاری سازمان‌ها و نهادهای جهانی، ضمن تبیین بحران افزایش بهای مواد غذایی در جهان ناشی از جنگ اخیر، راهکارهای مقابله با این بحران را نیز ارائه دهد.

- پیامدها و تاثیرات وقوع و تشدید جنگ ویرانگر در اوکراین و رنج‌ها و تالمات آن، بسیار فراتر از مرزهای این کشور احساس می‌شود. بعد از مهار نسبی بیماری همه‌گیر که بیشترین آسیب را به کشورهای در حال توسعه وارد کرد، اکنون جهان و به ویژه این گروه اقتصادها با بحران جدید جهش بهای مواد غذایی مواجه شده‌اند. دسترسی و تامین مقرون به صرفه گندم و سایر کالاهای اساسی از چالش‌های اخیر ناشی از این بحران است.
- سیستم‌های غذایی جهان طی دو سال اخیر با اختلالات ناشی از کووید-۱۹، تغییرات اقلیمی، کاهش ارزش پول و تشدید محدودیت‌های مالی، شکننده شده و جنگ اخیر ضربه دیگری بر این سیستم وارد کرده است. از آنجایی که کشورهای اوکراین و روسیه بیش از یک چهارم فروش سالانه گندم در جهان را به خود اختصاص می‌دهند، جنگ منجر به افزایش قابل توجه قیمت نه تنها گندم، بلکه جو، ذرت و روغن خوراکی که جزو محصولات صادراتی این دو کشور هستند، نیز شده است. قیمت‌های جهانی و داخلی مواد غذایی پیش از جنگ به بالاترین حد خود نزدیک شده بود و اکنون به دلیل افزایش شدید قیمت کود، تصویر روشنی از وضعیت برداشت محصولات اساسی در فصل‌های آینده در سراسر جهان وجود ندارد.

سهم در تولید جهانی - میانگین ۲۰۱۶/۱۷ و ۲۰۲۰/۲۱ - درصد

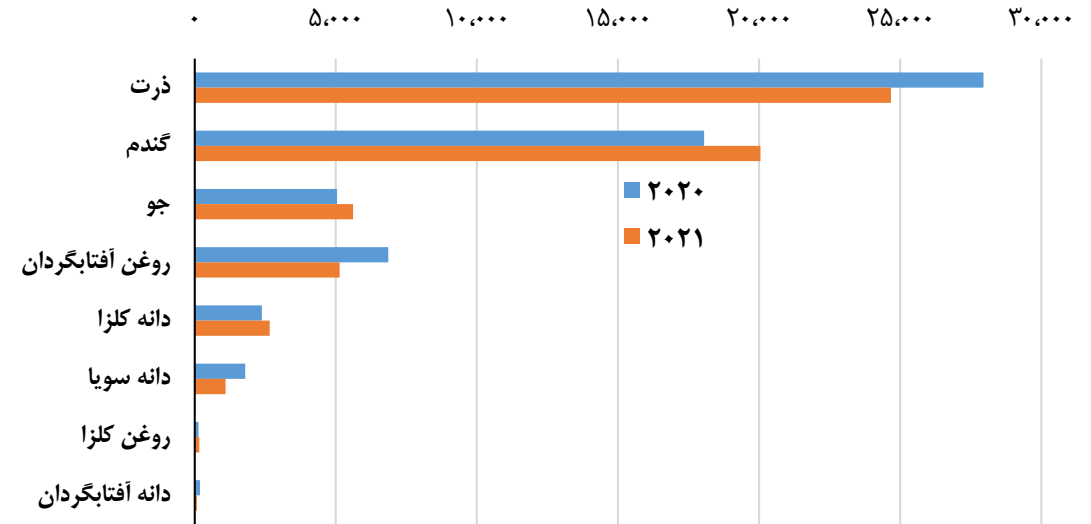


منبع: FAO

کشورهای فدراسیون روسیه و اوکراین از مهمترین تولیدکنندگان کالاهای کشاورزی در جهان هستند. در بخش غلات، سهم آنها در تولید جهانی به ویژه برای جو، گندم و ذرت قابل توجه است. در مجموع، این دو کشور به طور متوسط و به ترتیب ۱۹، ۱۴ و ۴ درصد از تولید جهانی این محصولات را در بین سال‌های ۲۰۱۶/۱۷ و ۲۰۲۰/۲۱ به خود اختصاص داده‌اند. در بخش دانه‌های روغنی، سهم روسیه و اوکراین در تولید جهانی به ویژه برای روغن آفتابگردان قابل توجه است، به طوری که در دوره مورد بررسی، به طور متوسط، بیش از نیمی از تولید جهانی توسط این دو کشور انجام شده است. میانگین سهم آنها در تولید جهانی دانه روغنی کلزا و سویا نسبتاً محدودتر و به ترتیب ۶ و ۲ درصد است.

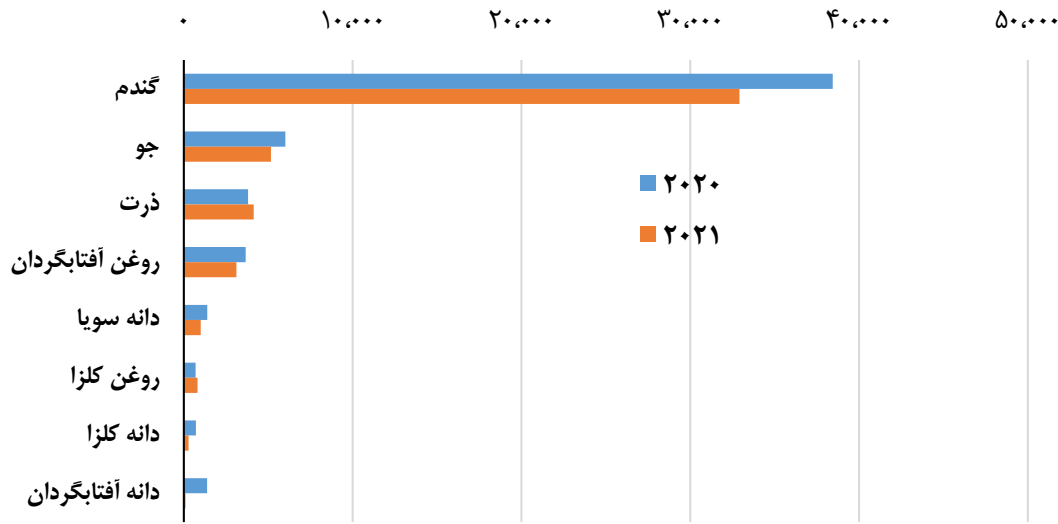


صادرات محصولات منتخب کشاورزی اوکراین به جهان - هزار تن



منبع: FAO

صادرات محصولات منتخب کشاورزی روسیه به جهان - هزار تن



منبع: FAO

هر دو کشور روسیه و اوکراین صادرکننده خالص محصولات کشاورزی هستند و هر دو نقش پیشرویی در تامین بازارهای جهانی مواد غذایی ایفا می‌کنند. به دلیل تمرکز منابع صادراتی در تعداد انگشت‌شماری از کشورها، بازار محصولات کشاورزی در معرض آسیب‌پذیری بیشتری در برابر شوک‌ها و نوسانات قرار می‌گیرند. به عنوان مثال، در بخش گندم و مزین (مخلوطی از گندم و چاودار)، که هفت صادرکننده برتر مجموعاً ۷۹ درصد تجارت بین‌المللی را در سال ۲۰۲۱ به خود اختصاص داده‌اند، فدراسیون روسیه با ارسال مجموعاً ۳۲.۹ میلیون تن گندم و مزین و با دارا بودن سهم ۱۸ درصدی، به عنوان بزرگترین صادرکننده جهانی گندم برجسته است. اوکراین نیز در سال ۲۰۲۱ با صادرات ۲۰ میلیون تن گندم و مزین و با سهم ۱۰ درصدی از بازار جهانی، ششمین صادرکننده بزرگ گندم در این سال بود. برجستگی دو کشور در عرصه تجارت جهانی در بازارهای جهانی ذرت، جو و کلزا و حتی بیشتر از آن در بخش روغن آفتابگردان نیز به دلیل دارا بودن پایه‌های قوی تولید، قابل توجه است. در بخش کود نیز کشور روسیه نقش اصلی تامین کننده را در بازارهای جهانی ایفا می‌کند. در سال ۲۰۲۱، روسیه در جایگاه صادرکننده برتر کودهای نیتروژن (N)، دومین تامین کننده کودهای پتاسیم (K) و سومین صادرکننده کودهای فسفر و فسفر (P) قرار گرفت.



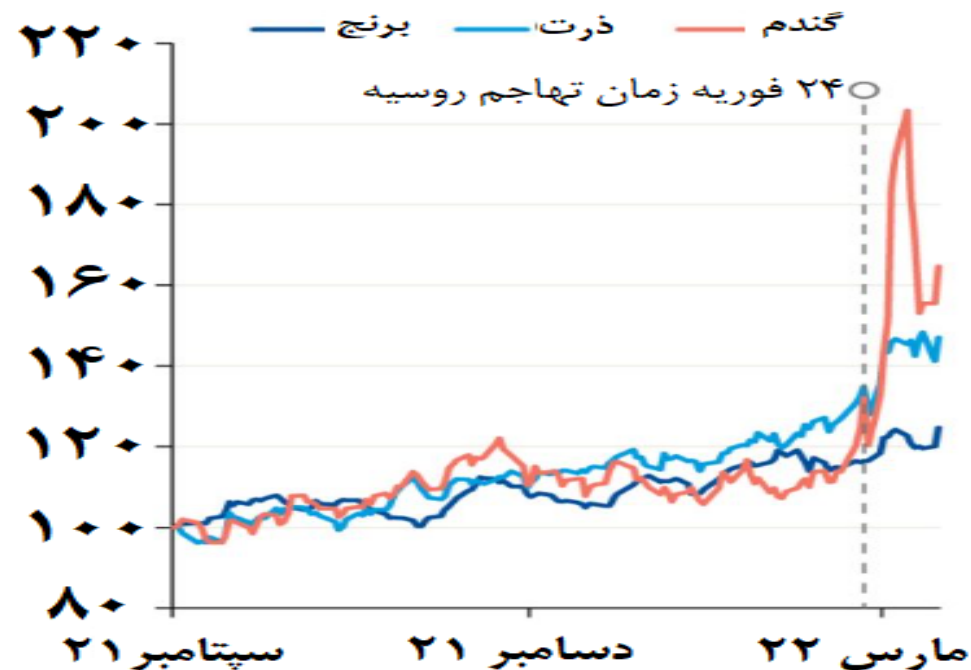
ضریب اهمیت اقلام غذایی در شاخص قیمت مصرف کننده - درصد



منبع: IMF

سهم اقلام خوراکی در هزینه مصرفی خانوارها در اقتصادهای پیشرفته حدود ۱۷ درصد است در حالی که این رقم برای خانوارهای کشورهای جنوب صحرای آفریقا حدود ۴۰ درصد می‌باشد. اگرچه این منطقه به شدت به واردات گندم وابسته است ولی غلات تنها سهم کمی از کل نیاز کالری مردم این منطقه را تشکیل می‌دهد. شایان ذکر است این رقم در اقتصاد ایران حدود ۲۶.۶ درصد است.

شاخص بهای مواد غذایی - ۱۰۰ = سپتامبر ۲۰۲۱



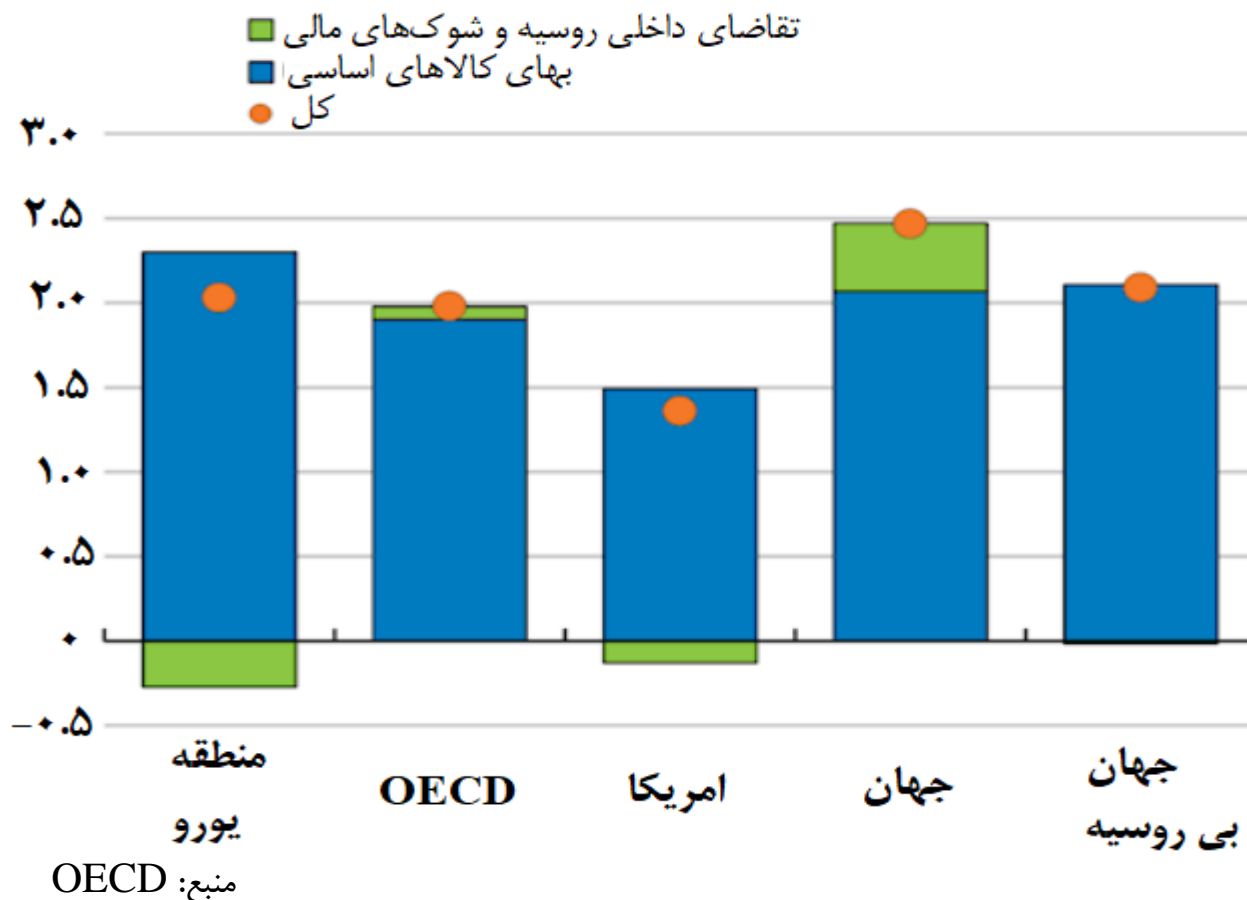
منبع: IMF

بر اساس آمار سازمان فائو (تعدیل شده با تورم)، متوسط شاخص قیمت مواد غذایی در سال ۲۰۲۱ حدود ۲۳.۱ درصد افزایش یافت که بالاترین نرخ افزایش را طی بیش از یک دهه گذشته دارا بود. در ماه فوریه ۲۰۲۲ شاهد بالاترین ارقام برای قیمت محصولات گروه گوشت، لبنیات، غلات، روغن و شکر از سال ۱۹۶۱ تاکنون بودیم.

پیامدهای تهاجم روسیه به اوکراین بر تورم - واحد درصد

بر اساس پیش‌بینی سازمان OECD در صورت استمرار جنگ روسیه و اوکراین تا مدت یک سال، انتظار می‌رود که میانگین نرخ تورم جهان در سال ۲۰۲۲ (نسبت به رقم پیش‌بینی شده قبلی در دسامبر ۲۰۲۱)، نزدیک به ۲.۵ واحد درصد افزایش یابد و به ۶.۷ درصد برسد. بخش مهمی از این افزایش ناشی از افزایش بهای کالاهای اساسی و بخشی هم ناشی از تقاضای داخلی و محدودیت صادرات روسیه و شوک‌های مالی خواهد بود.

آثار تورمی جنگ اخیر بر اقتصاد امریکا کمتر از سایر مناطق و فقط ۱.۵ واحد درصد پیش‌بینی شده است.



- با وجود نگرانی‌ها در خصوص روندهای مزبور، برخی حقایق دیگر می‌تواند تا حدودی از میزان نگرانی‌ها بکاهد. ذخایر جهانی برنج، گندم و ذرت - سه محصول اصلی اساسی جهان - از نظر تاریخی بالاست. برای گندم، کالایی که بیش از همه تحت تأثیر جنگ قرار گرفت، میزان ذخایر بسیار بالاتر از بحران قبلی افزایش قیمت مواد غذایی طی سالهای ۲۰۰۷-۲۰۰۸ است. برآوردها همچنین حاکی از آن است که حدود سه چهارم صادرات گندم روسیه و اوکراین پیش از آغاز جنگ به کشورهای مقصد تحویل شده است.
- میزان موفقیت اقتصادها در مدیریت نوسانات قیمت مواد غذایی و خروج از این بحران جدید به سیاست‌های ملی و همکاری جهانی بستگی دارد. این اولین بار نیست که جهان با بحران غذایی مواجه می‌شود. بحران جهانی غذا در سال‌های ۲۰۰۷-۲۰۰۸ ناشی از خشکسالی و افزایش شدید قیمت نفت بود و زمانی که کشورهای بزرگ تولیدکننده مواد غذایی، صادرات خود را به دلیل نگرانی برای تامین نیاز داخلی محدود کردند، افزایش قیمت‌ها تشدید شد و شدت سوءتغذیه را به ویژه برای کودکان افزایش داد.
- برخلاف بحران مزبور، در آغاز همه‌گیری کووید-۱۹، کشورهای تجارت مواد غذایی را حتی در شرایطی که قرنطینه‌ها بر بنادر، حمل‌ونقل کالا و تحرک نیروی کار تأثیر گذاشته بود، حفظ کردند. این رفتار جمعی و مشارکتی اقتصادها به محدود کردن اختلالات در زنجیره تامین غذای جهانی کمک کرد و به نفع همه کشورهای هم بود. چنین شواهد و تجاربی باید راهنمای کشورهای باشد تا بتوان بین واکنش فوری به بحران و طی راه طولانی و سخت پیش رو برای ایجاد یک سیستم غذایی تاب‌آورتر که از مردم در برابر شوک محافظت می‌کند، تعادل برقرار کرد.

چهار اولویت کاری برای کشورها و جامعه بین‌المللی در نحوه واکنش به این بحران توصیه می‌شود:

- اول، باز نگه‌داشتن تجارت مواد غذایی

با آموختن از تجارب قبلی، کشورها و سازمان‌های بین‌المللی باید دوباره برای حفظ پویایی و جریان حرکت غذا متعهد شوند. گروه اقتصادهای ۷ از همه کشورها خواسته است تا بازارهای غذایی و کشاورزی خود را باز نگه‌دارند و از اعمال هر نوع محدودیت غیرموجه در صادرات خود پرهیز کنند.

- دوم، حمایت از مصرف‌کنندگان و خانواده‌های آسیب‌پذیر از طریق شبکه‌های تامین اجتماعی

حفظ یا گسترش برنامه‌های حمایت اجتماعی که میزان آسیب و ضربه را برای مصرف‌کنندگان کاهش می‌دهد، ضروری است. نه تنها در دسترس بودن غذا، بلکه مقرون به صرفه بودن آن به ویژه در کشورهای با درآمد کم و متوسط، که مردم سهم بیشتری از درآمد خود را نسبت به کشورهای با درآمد بالا صرف تهیه غذا می‌کنند، یک نگرانی است. بسیاری از این خانوارها حتی قبل از جنگ به دلیل کاهش درآمد و افزایش قیمت مواد غذایی، هزینه‌های خود را کاهش داده‌اند. در اقتصادهای مواجه با محدودیت منابع، دولت‌ها باید حمایت از آسیب‌پذیرترین خانوارها را در اولویت قرار دهند.



• سوم، حمایت از کشاورزان

با توجه به کفایت ذخایر جهانی غذا در شرایط فعلی، می‌باید با کمک به تولیدکنندگان غذا برای مقابله با افزایش شدید قیمت نهاده‌ها از جمله هزینه‌های کود و محدودیت دسترسی به آن، از برداشت فصل آینده کشاورزان محافظت شود. انجام اقداماتی مانند حذف موانع تجارت برای واردات نهاده‌های موردنیاز، تمرکز بر استفاده کارآمدتر از کودها، و تغییر اهداف سیاست‌ها و نحوه مصرف بودجه عمومی برای حمایت بهتر از کشاورزان، همگی می‌توانند به حفاظت از تولید غذا طی شش ماه آینده کمک کنند. همچنین زمان آن فرا رسیده است که برای تحقیق و توسعه بیشتر در این زمینه سرمایه‌گذاری شود: تقویت علم نوپا و کاربرد کودهای زیستی که نسبت به کودهای شیمیایی کمتر به سوخت‌های فسیلی وابسته است، امکان انتخاب گزینه‌های پایدارتری را برای کشاورزان فراهم می‌کند.

• چهارم، اصلاح سیستم‌های غذایی

سیستم‌های غذایی پیش از جنگ دچار بحران‌های متعدد شده بودند. ناامنی غذایی حاد در بسیاری از کشورها در حال افزایش بود که بازتابی از بروز شوک‌های اقتصادی، درگیری‌های متعدد، خشکسالی تاریخی در شرق آفریقا و هجوم شدید ملخ‌ها بود. با توجه به این سابقه، لازم است حتی زمانی که به نیازهای فوری پاسخ داده می‌شود، برای تغییر سیستم‌های غذایی نیز تلاش شود تا این سیستم‌ها بتوانند انعطاف‌پذیرتر و تاب‌آورتر شوند و ازین طریق اقتصادها به امنیت غذایی و تغذیه پایدار دست یابند.



- برخی نهادهای بین‌المللی از جمله بانک جهانی از اقدامات کشورها در زمینه تامین امنیت غذایی پشتیبانی فنی و مالی می‌کنند. بانک جهانی طی دو سال قبل سالانه حدود ۱۷ میلیارد دلار برای بخش کشاورزی و در حوزه حمایت اجتماعی در کشورها هزینه کرده است. همچنین از طریق مکانیسم واکنش زودهنگام برای تامین مالی طراحی شده توسط انجمن بین‌المللی توسعه (IDA) زیرمجموعه این بانک، فعالیت‌هایی در زمینه رفع بحران و همکاری با شرکای بشردوستانه برای نظارت بر وضعیت ناامنی غذایی، انجام شده است.
- کمک به کشورهای در حال توسعه برای حفظ مسیر بازیابی بسیار مهم است. در بلندمدت، دولت‌ها، کسب‌وکارهای خصوصی و شرکای بین‌المللی می‌باید به سمت سیستم‌های تولیدی مولدتر، کارآمدتر، متنوع‌تر و مغذی‌تر حرکت کنند تا از تاب‌آوری سیستم امنیت غذایی و تغذیه در مواجهه با تشدید تغییرات اقلیمی، تنش‌ها و تهدیدهای اقتصادی اطمینان حاصل کنند.
- هدف‌گذاری بهتر بودجه و مخارج عمومی، بسیج منابع مالی بخش خصوصی، و سرمایه‌گذاری در نوآوری و تحقیق و توسعه، اقدامات کلیدی برای ارتقای کارایی خواهد بود: تولید مواد غذایی متنوع و مغذی‌تر برای جمعیت در حال رشد، با مصرف آب و کود کمتر، محدود کردن تغییر کاربری زمین و کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای.

