



یادداشت سیاست‌گذاری اقتصاد و توسعه کشاورزی و روستایی

سال ۶ / شماره ۱۰۲ / ۱۴۰۴

۱۴۰۴/۱۱/۱۳

مطالب این شماره

مداخلات دولت در اقتصاد بازارگرا (لیبرال) برای اطمینان از تحقق
امنیت غذایی..... ۲

تهیه و تحلیل: علی اکبر باغستانی — مجتبی پالوج



این موسسه با کمال احترام و سپاس، پذیرای نظرات ارزشمند خوانندگان
این اثر می‌باشد

تلفن: ۴۳۹۱۶۰۰۰ نمابر: ۸۸۹۶۶۶۰ کدپستی: ۳۷۳۱۳-۱۵۹۸۶

E-mail: aperi@agri-peri.ac.ir
<https://www.agri-peri.ac.ir>

عنوان: مداخلات دولت در اقتصاد بازارگرا (لیبرال) برای اطمینان از تحقق امنیت غذایی

تهیه و تحلیل: علی‌اکبر باغستانی - مجتبی پالوج

کد: BR-4-14041113-(25)

مقدمه

اقتصاد بازارگرا (لیبرال) بر پایه چند اصل بنیادین شامل تقدم مالکیت خصوصی، آزادی فعالیت اقتصادی، رقابت مبتنی بر بازار به عنوان مکانیسم اصلی هماهنگی و تخصیص منابع و حداقل نمودن مداخله دولت استوار است. در این نوع از اقتصاد که به اقتصاد بازار آزاد نیز شناخته می‌شود، نقش دولت به ایجاد و حفظ نهادهای ضروری برای عملکرد مناسب بازار مانند تضمین حقوق مالکیت، اجرای قراردادهای و رفع شکست‌های آشکار بازار، محدود می‌شود (Mankiw, 2020).

در حوزه کشاورزی و غذا، اقتصاد لیبرال کلاسیک معتقد است بازار رقابتی و آزاد، کارآمدترین سازوکار برای تولید، توزیع و مصرف است و قیمت‌هایی که در بازار به طور آزادانه شکل گرفته‌اند، سیگنال‌های صحیحی را به تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان منتقل نموده و موجب تعادل بهینه عرضه و تقاضا می‌شوند. در نتیجه، منابع (زمین، آب، سرمایه) به سوی سودآورترین و پرتقاضاترین محصولات هدایت شده و رفاه کل به حداکثر می‌رسد. بر پایه این منطق، هرگونه مداخله گسترده دولت مانند قیمت‌گذاری، پرداخت یارانه تولیدی یا ایجاد موانع تجاری گسترده، موجب تحریف قیمت‌ها، کاهش کارایی، هدررفت منابع و در بلندمدت کاهش رفاه عمومی می‌شود (Schultz, 1964; World Bank, 2007).

علیرغم آنچه ذکر شد اقتصاددانان لیبرال تایید می‌کنند که در صورت بروز شکست بازار در مواردی مانند نوسانات شدید قیمت، بروز انحصار، وجود کالای عمومی، تأمین امنیت و نیاز جمعیت آسیب‌پذیر، لزوم مداخلات هدفمند دولت اجتناب‌ناپذیر است. اقتصاددانان لیبرال معتقدند که بخش کشاورزی و غذا با چالش‌های منحصر به فردی روبرو است که می‌تواند به شکست بازار منجر شود. این موارد عبارتند از:

- نوسانات ذاتی قیمت به دلیل وابستگی به شرایط اقلیمی (بروز رویدادهای حادی، آفات و بیماری‌ها) و کشش‌پذیری پایین تقاضا
- ریسک و نااطمینانی بالا برای تولیدکنندگان به ویژه خرد و سستی
- وجود اطلاعات نامتقارن در زمینه بازار، ایمنی و کیفیت غذا بین تولیدکننده و مصرف‌کننده
- ماهیت کالای عمومی داشتن برخی سرمایه‌گذاری‌ها مانند تحقیق و توسعه در کشاورزی و زیرساخت‌های عمومی روستایی

به عبارت دیگر دغدغه عدالت و امنیت غذایی برای جمعیت کم‌درآمد به ویژه زمانی وجود دارد که دسترسی در همه زمان‌ها و مکان‌ها به غذای کافی، سالم و مقرون به صرفه فراهم نباشد، در چنین شرایطی برقراری تعادل عرضه و تقاضا نمی‌تواند صرفاً به مکانیسم بازار واگذار شود. (Timmer, 2017; Barrett, 2021)

حتی در کشورهای مبتنی بر اقتصاد بازار آزاد نیز برای اطمینان از «امنیت غذایی» به معنای دسترسی فیزیکی و اقتصادی همه افراد در تمام اوقات به غذای کافی، سالم و مغذی (FAO, IFAD, UNICEF, WFP, & WHO, 2023) مداخلات، هوشمند دولت مبتنی بر شواهد انجام می‌پذیرد. بنابراین، سیاست‌گذاری در اقتصاد مبتنی بر بازار، به دنبال یافتن تعادلی میان بهره‌وری ناشی از کارکرد بازار و اصلاح نارسایی آن است. هدف آن، طراحی مداخلاتی است که با حداقل دستکاری در سیگنال‌های قیمتی بازار، اهداف مهم اجتماعی مانند امنیت غذایی، حمایت از معیشت روستایی پایدار و تأمین سلامت عمومی را محقق سازد. این یادداشت سیاستی به ارایه برخی از این مداخلات و نمونه اجرای آن می‌پردازد.

مواردی از مداخلات و نمونه‌های اجرای آن

۱. وضع مقررات و نظارت برای ایمنی و سلامت غذایی
- دولت‌ها با وضع استانداردهای اجباری، از سلامت مصرف‌کننده محافظت و اعتماد به نظام غذایی را افزایش می‌دهند. این یک نقش کلاسیک دولت در رفع شکست بازار ناشی از اطلاعات نامتقارن است. برای نمونه سازمان غذا و داروی ایالات متحده آمریکا (FDA) مسئول اجرای قوانین جامع ایمنی غذایی بر

توسط دولت فدرال پشتیبانی می‌شود، به کشاورزان در مقابله با ریسک‌های آب‌وهوایی کمک می‌کند (USDA Risk Management Agency, 2022).

۴. سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و تحقیق و توسعه

سرمایه‌گذاری دولتی در تحقیقات بنیادین کشاورزی، توسعه زیرساخت‌ها و آموزش، بهره‌وری بلندمدت را افزایش می‌دهد. نرخ بازده سرمایه‌گذاری عمومی در تحقیق و توسعه کشاورزی بسیار بالا است. هر دلار سرمایه‌گذاری در مراکز تحقیقاتی بین‌المللی مانند «CGIAR»^۶، به طور متوسط بازدهی ۱۰ دلاری دارد (Alston et al., 2020). توسعه سیستم‌های آبیاری در ایالات متحده بهره‌وری کشاورزی را به شدت افزایش داد (Olmstead & Rhode, 2018).

۵. سیاست‌های تجاری هوشمند

هدف از مداخله با اتخاذ سیاست‌های تجاری هوشمند، استفاده از تجارت بین‌المللی برای تکمیل و تقویت تولید داخلی و افزایش امنیت غذایی و نه جایگزینی کامل آن است. به عبارت دیگر وابستگی بالای واردات، رکن «ثبات» امنیت غذایی را تضعیف می‌نماید. البته تولید نیز با در نظر گرفتن ظرفیت اکولوژیکی و توان سرزمینی انجام می‌شود. زیرا «پایداری» نیز یکی دیگر از ارکان امنیت غذایی است. برای نمونه ژاپن با حفظ تعرفه‌های بالا بر برنج وارداتی، خودکفایی در برنج را دنبال می‌کند، اما به طور همزمان برای تأمین سایر اقلام (مانند گندم و دانه‌های روغنی) به واردات متکی است و البته قراردادهای بلندمدت دارد (MAFF Japan, 2022). حتی سنگاپور که تقریباً تمام غذای خود را وارد می‌کند، با تنوع‌بخشی به کشورهای مبدأ و سرمایه‌گذاری در تولید کشاورزی خارجی^۷، ریسک خود را مدیریت می‌کند (Singapore Food Agency, 2021).

اساس «قانون نوسازی ایمنی غذایی»^۱ (FSMA) است که بر پیشگیری از آلودگی تمرکز دارد (FDA, 2022). اتحادیه اروپا نیز با ایجاد «مرجع ایمنی غذایی اروپا»^۲ (EFSA) نظام ردیابی یکپارچه، چارچوب نظارتی قدرتمندی ایجاد کرده است (European Commission, 2021).

۲. تشکیل شبکه‌های حمایت اجتماعی هدفمند

طراحی و اجرای برنامه‌های حمایتی نقدی و غیرنقدی، به طور مستقیم دسترسی اقشار آسیب‌پذیر به غذا را بدون آن که مکانیسم قیمت‌گذاری برای کل جمعیت را مختل نماید، بهبود می‌بخشد. برای نمونه «برنامه کمک تغذیه‌ای تکمیلی»^۳ (SNAP) در ایالات متحده، کالابرگ غذایی الکترونیکی ارائه می‌دهد که تأثیر قابل توجهی بر کاهش ناامنی غذایی به ویژه در خانوارهای دارای کودک دارد (USDA, 2023). در سال ۲۰۲۱، برنامه کمک تغذیه‌ای تکمیلی حدود ۴۲ میلیون نفر را از گرسنگی نجات داد (Cronquist, 2022). در برزیل، برنامه «Bolsa Família» با پرداخت مشروط پول نقد، فقر و سوءتغذیه را کاهش داده است (Paes-Sousa et al., 2019).

۳. ذخایر راهبردی و ابزارهای مدیریت ریسک قیمت

ایجاد و نگهداری ذخایر راهبردی توسط نهادهای دولتی یا حمایت از بیمه‌های خصوصی، به مدیریت ریسک و کاهش نوسانات شدید قیمت کمک می‌کند. برای نمونه هند با عملیات «حداقل قیمت حمایتی»^۴ (MSP) و نگهداری ذخایر گندم و برنج توسط «شرکت غذایی هند»، هم درآمد تولیدکنندگان را تضمین نموده و هم برای توزیع هدفمند^۵ (TPDS) و مهار تورم از آن استفاده می‌کند (Department of Food and Public Distribution, India, 2023). در ایالات متحده، برنامه «بیمه محصول کشاورزی» که

⁷ Food Security Basket

این استراتژی به معنای ایجاد سبدی متنوع از منابع تأمین غذا است تا وابستگی سنگاپور به کشور یا منطقه خاصی به حداقل برسد. این سبد شامل سه محور اصلی یا «سبد» است: سبد تنوع واردات؛ واردات غذا از طیف گسترده‌ای از کشورهای مختلف در سراسر جهان سبد تولید داخلی: سرمایه‌گذاری در فناوری‌های نوین (مانند مزارع عمودی و آبکشت (اکوایونیک)) برای افزایش سهم تولید داخلی سبد توسعه خارجی: سرمایه‌گذاری و مشارکت با شرکای خارجی برای تولید غذا در کشورهای دیگر و تضمین ورود آن به سنگاپور

¹ Food Safety Modernization Act (FSMA)

² European Food Safety Authority (EFSA)

³ Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)

⁴ Minimum Support Price (MSP)

⁵ Targeted Public Distribution System (TPDS)

⁶ Consultative Group on International Agricultural Research

مجموعه‌ای از مراکز تحقیقاتی جهانی است که در زمینه تحقیقات کشاورزی برای کاهش فقر، افزایش امنیت غذایی، بهبود تغذیه و سلامت و مدیریت پایدار منابع طبیعی فعالیت می‌کند. این کنسرسیوم متشکل از مراکز تحقیقاتی بین‌المللی است که بر روی محصولات، دام، ماهی، جنگل‌ها، آب، سیاست‌ها و محیط‌زیست کار می‌کنند.

- Paes-Sousa, R., Santos, L. M. P., & Miazaki, É. S. (2019). Effects of a conditional cash transfer programme on child nutrition in Brazil. *Bulletin of the World Health Organization*, 89(7), 496-503.
- Singapore Food Agency (SFA). (2021). *Singapore Food Story: Secure Our Food Supply, Transform Our Agri-Food Industry*.
- U.S. Department of Agriculture (USDA), Economic Research Service (ERS). (2023). *Food Security in the U.S.*
- U.S. Food and Drug Administration (FDA). (2022). *Food Safety Modernization Act (FSMA)*.

نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی

تجربه کشورهای با اقتصاد مبتنی بر بازار آزاد (لیبرال) نیز نشان می‌دهد که مداخله دولت به منظور تامین امنیت غذایی صورت می‌گیرد. این مداخلات هوشمند، مبتنی بر شواهد و اصلاح‌کننده بازار، بهنگام، موقت در مواقع بحران و به میزان زیادی در حوزه سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و تحقیقات بنیادین می‌باشد. هدف این مداخلات حفظ کارایی بازار و عدالت و تاب‌آوری نظام غذایی و تضمین امنیت غذایی می‌باشد. این مداخلات باید دارای ویژگی‌های زیر باشد:

۱. هدفمندسازی: مداخلات باید به میزان زیادی بر گروه‌های آسیب‌پذیر (شهروندان کم‌درآمد، به ویژه روستاییان و کشاورزان خرده‌پا) متمرکز باشد تا از تحریف گسترده بازار جلوگیری شود.
۲. شفافیت و پاسخگویی: ایجاد نهادهای نظارتی مستقل و نظام‌های نظارتی دیجیتال برای اجرای مؤثر مقررات و کاهش فساد
۳. تلفیق بازار و سیاست: استفاده از مکانیسم‌های مبتنی بر بازار (مانند بیمه، اوراق قرضه آب وهوایی) در کنار ذخایر راهبردی و احتیاطی برای مدیریت ریسک
۴. سرمایه‌گذاری برای ارتقاء تاب‌آوری: اولویت دادن به سرمایه‌گذاری بلندمدت در تحقیق و توسعه کالاها و نهادهای اساسی، فناوری‌های صرفه‌جویی در آب و زیرساخت‌های مقاوم در برابر تغییرات آب‌وهوایی
۵. هماهنگی منطقه‌ای: توسعه ذخایر غذایی منطقه‌ای و توافقات تجاری ترجیحی برای مدیریت تکانه‌های فرامرزی

منابع:

- Cronquist, K., & Lauffer, S. (2021). *Characteristics of Supplemental Nutrition Assistance Program Households: Fiscal Year 2020*. USDA, FNS. (Report No. SNAP-20-CHAR).
- Department of Food and Public Distribution. (2023). **Annual Report 2022-23**. Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution, Government of India.
- European Food Safety Authority (EFSA). (2021). *EFSA Strategy 2027: Trusted science for safe food*.
- Food and Agriculture Organization (FAO). (2023). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*. Rome: FAO.
- Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF). (2022). *Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in Japan (Summary)*.



تهران - بلوار کریمخان زند - انتهای خیابان شهید عضدی (آبان) جنوبی - خیابان رودسر - پلاک ۵

تلفن: ۴۲۹۱۶۰۰۰ نمابر: ۸۸۹۶۶۶۰ کدپستی: ۳۷۳۱۳-۱۵۹۸۶

E-mail: aperi@agri-peri.ac.ir

ECE: ece.aperi@agri-peri.ac.ir

<https://www.agri-peri.ac.ir>