تجربیات روسیه در تامین و توزیع کالاهای اساسی در طول جنگ اوکراین و درس‌هایی برای ایران



الناز میاندوآبچی
هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی



زهرا آقاجانی
هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

توضیح اجمالی

یکی از نمونه‌های موفق جهانی در تامین امنیت غذایی در شرایط بحرانی، تجربیات کشور روسیه در دوران جنگ با اوکراین است. به‌طور خلاصه، شرایط جنگی و فشارهای ناشی از تحریم‌ها، زنجیره‌های تامین محصولات اساسی و نهاده‌های کشاورزی این کشور را با چالش‌های زیر مواجه نمود:

- **تحریم‌های غرب:** ممنوعیت یا محدودیت صادرات محصولات و نهاده‌های کشاورزی از اروپا و ایالات متحده به روسیه.
- **حذف منابع کلیدی واردات محصولات و نهاده‌ها:** فسخ یا تعلیق قراردادهای تامین‌کنندگان جهانی تحت فشارهای سیاسی.
- **چالش‌های لجستیکی:** اختلال در مسیرهای لجستیک بین‌المللی زمینی، دریایی و هوایی (به‌ویژه از سمت اروپا و ایالات متحده).
- **عدم تعادل در عرضه و تقاضا:** کاهش ارزش روبل و افزایش قیمت محصولات و نهاده‌ها، احتکار و خریدهای هیجانی.

از این رو، دولت روسیه بلافاصله پس از آغاز جنگ در فوریه ۲۰۲۲، اقدامات واکنشی لازم را به منظور اطمینان از تامین و توزیع مطلوب کالاهای اساسی در سطح کشور صورت داد. همچنین پس از تشدید تحریم‌ها در اکتبر همان سال، شورای هماهنگی بحران روسیه در سطح نخست وزیری به منظور پاسخ به نیازهای نظامی و مدیریت یکپارچه در بخش‌های غذا، انرژی و لجستیک تشکیل شد که سیاست‌هایی را در حوزه واردات، صادرات، ذخایر راهبردی و لجستیک کالاهای اساسی اخذ نمود. حاصل تصمیمات نهادهای دولتی و بعدها شورای هماهنگی بحران، مجموعه اقدامات کوتاه‌مدت و میان‌مدت به شرح زیر می‌باشد:

۱. **مدیریت واردات:** جایگزینی مبادی پیشین واردات محصولات و نهاده‌های کشاورزی با کشورهای چین، هند، برزیل، بلاروس، ایران، آسیای میانه و قفقاز (در کوتاه‌مدت) و برنامه‌ریزی برای افزایش ضریب خودکفایی در تولید این محصولات (در میان‌مدت).

۲. **محدودیت صادرات:** اعمال ممنوعیت و سهمیه‌بندی (در کوتاه‌مدت) برای صادرات محصولات اساسی کشاورزی (نظیر غلات، آرد، دانه‌های روغنی و روغن آفتابگردان، قند و شکر و کودهای شیمیایی) جهت جلوگیری از بروز کمبود در داخل.

۳. **افزایش ذخایر راهبردی:** افزایش سطح ذخایر کالاهای اساسی از جمله غلات، آرد، روغن، شکر و گوشت از محل تولیدات داخلی (به‌عنوان مثال افزایش سطح ذخایر غلات از مصرف معادل ۳ ماه در سال ۲۰۲۲ به رقم معادل ۶ ماه در سال ۲۰۲۳).

۴. **قیمت‌گذاری مداخله‌ای:** تعیین سقف قیمتی یا انعقاد توافق‌نامه داوطلبانه قیمت ثابت با تولیدکنندگان و خرده‌فروشی‌های بزرگ

زنجیره‌ای برای عرضه یازده قلم کالای اساسی (در کوتاه‌مدت)، در ازای اعطای یارانه تولید، دسترسی به اعتبارات ارزان و کاهش مالیات بر ارزش افزوده برای برخی اقلام.

۵. **مدیریت تقاضا:** سهمیه‌بندی موقت فروش کالاهای اساسی به ازای هر مشتری در فروشگاه‌های زنجیره‌ای.

۶. **تقویت نظارت بر بازار:**

- **در کوتاه‌مدت:** نظارت‌های میدانی شدید بر شبکه خرده‌فروشی توسط نهادهای نظارتی (مانند سرویس فدرال ضدانحصار) برای جلوگیری از احتکار و نیز دسترسی مستقیم دولت به سامانه‌های POS فروشگاه‌های زنجیره‌ای.
- **در میان‌مدت:** توسعه سامانه‌های رصد هوشمند بازار برای نظارت لحظه‌ای بر قیمت کالاهای اساسی در فروشگاه‌های زنجیره‌ای در سطح ملی و راه‌اندازی سامانه هشدار افزایش غیرعادی قیمت برای برخی اقلام کلیدی.

۷. **لجستیک:** استفاده از مسیرهای لجستیکی جایگزین برای واردات محصولات و نهاده‌ها از مبادی جدید (از جمله کریدور شمال-جنوب، مسیرهای ریلی از مرزهای چین و قزاقستان، و مسیرهای زمینی و دریایی به ترکیه و مسیر دریایی کانال سوئز).

نکات کلیدی

با توجه به تجربه موفق روسیه در جنگ اوکراین و اقتضائات و شرایط خاص ایران، پیشنهادات زیر برای تقویت عملکرد تامین و توزیع کالاهای اساسی در شرایط بحرانی احتمالی قابل ارائه می‌باشد:

۱. **امکان‌سنجی افزایش سطح ذخایر راهبردی کالاهای اساسی:** با توجه به تجربه روسیه در افزایش سطح ذخایر راهبردی کالاهای اساسی در پاسخ به نیازهای خاص دوران جنگ، به‌نظر می‌رسد امکان‌سنجی برای اقدام مشابه در ایران ضروری باشد. سطح ذخایر راهبردی کشورمان معادل حدود ۳ تا ۶ ماه مصرف کل کشور است که با توجه به نامشخص بودن زمان وقوع بحران‌های آتی و شدت اثرگذاری آنها، لازم است بررسی‌های لازم برای افزایش ذخایر با سطوح پایین‌تر تا میزان مصرف معادل ۶ ماه صورت گیرد.

۲. **توجه به مقوله کنترل قیمت در زمان‌های بحران به‌عنوان یک متغیر کلیدی برای تامین امنیت ذهنی و غذایی مصرف کنندگان:** پیشنهاد می‌شود دستورالعمل ابلاغی جدید نرخ گذاری کالا و خدمات صنفی با توجه به ملاحظات تهدیدات آتی مورد ارزیابی مجدد قرار گیرد تا در صورت نیاز، ترتیبات لازم برای قیمت‌گذاری کالاهای اساسی در شرایط بحرانی در آن گنجانده شود. باید توجه داشت حتی در شرایط فعلی نیز ساختار قیمت‌گذاری بخش عمده‌ای از اقلام موردنیاز سوپرمارکتی (FMCG) در ایران تحت تاثیر قیمت‌گذاری دولتی مواد اولیه آنهاست.

۳. **استفاده از ابزارها و روش‌های نوین در راستای کنترل و نظارت هوشمند در بازار در راستای کنترل قیمت‌ها و مقابله با احتکار:** با وجود اینکه این موضوع سالهاست که مطرح می‌باشد، اما همچنان غلبه با شیوه‌های نظارت فیزیکی و غیرهوشمند است. با توجه به لزوم تشدید نظارت بر بازار در شرایط بحرانی، پیشنهاد می‌شود توسعه سامانه‌های رصد و پایش هوشمند کالاهای اساسی در سطح کشور با قابلیت رصد لحظه‌ای قیمت این اقلام و هشدار خودکار افزایش قیمت غیرعادی در دستور کار قرار گیرد.

۴. **توجه ویژه به برای افزایش خودکفایی در محصولات اساسی کشاورزی در راستای هدفگذاری برنامه هفتم:** طبق ماده ۲۳ برنامه هفتم پیشرفت (فصل هفتم-امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی)، برای دستیابی به متوسط وزنی ضریب خودکفایی گندم، جو، برنج، حبوبات، گوشت قرمز و سفید و شکر تا میزان ۹۰ درصد و برای ذرت و دانه‌های روغنی تا ۴۰ درصد هدفگذاری شده است. با توجه به احتمال آسیب‌پذیری و اختلال در تامین محصولات کشاورزی از محل واردات در طول بحران‌های آتی، لازم است اجرای ماده فوق مورد توجه جدی دو وزارتخانه جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت قرار گیرد.

۵. **تثبیت جایگاه قانونی قرارگاه مرکزی شهید سلامی به‌عنوان سازوکار هماهنگی برای مدیریت بازار در شرایط بحران:** به منظور ایجاد یک سازوکار هماهنگی نظام‌مند برای واکنش سریع در برابر بحران‌های ناشی از جنگ، لازم است جایگاه قانونی مشخصی برای قرارگاه مرکزی شهید سلامی که با پیشنهاد بسیج اصناف تشکیل شد تعریف شود. همچنین با توجه به تجربه فعالیت این قرارگاه در طول جنگ ۱۲ روزه تحمیلی، لازم است اهداف، شرح وظایف، نحوه فعالیت، و حتی سازوکارهای همکاری با تامین‌کنندگان و توزیع‌کنندگان بخش دولتی و خصوصی برای تامین و توزیع کالاهای اساسی به‌طور دقیق و شفاف تعیین شود. ضمن اینکه دبیرخانه این قرارگاه می‌تواند ذیل وزارت صنعت، معدن و تجارت ایجاد گردد.