

**خلاصه مدیریتی گزارش:**  
**آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی ایران**

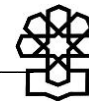
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰  
شماره مسلسل: ۱۶۹۳۵  
اسفندماه ۱۳۹۸

## به نام خدا

### فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. حمایت کشاورزی در ایران	۳
۲. روش محاسبه حمایت از بخش کشاورزی	۵
۱-۲. برآورد شاخص حمایت از تولیدکننده (PSE)	۶
۲-۲. برآورد شاخص حمایت از مصرف کننده (CSE)	۶
۲-۳. شاخص حمایت از خدمات عمومی (GSSE)	۷
۲-۴. شاخص حمایت از کل بخش کشاورزی (TSE)	۷
۲-۵. آسیب شناسی و تغییر ساختار با استفاده از روش دلفی	۷
۳. برآورد میزان حمایت از محصولات منتخب بخش کشاورزی ایران	۸
۱-۳. برآورد حمایت از خدمات عمومی (GSSE) در کشاورزی ایران	۱۱
۲-۳. مجموع برآوردها از حمایت از تولیدکننده و مصرف کننده	۱۲
۳-۳. آسیب شناسی سیاست های حمایتی	۱۷
جمع بندی و پیشنهادها	۲۰
منابع و مآخذ	۲۲



## خلاصه مدیریتی گزارش: آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی ایران

### چکیده

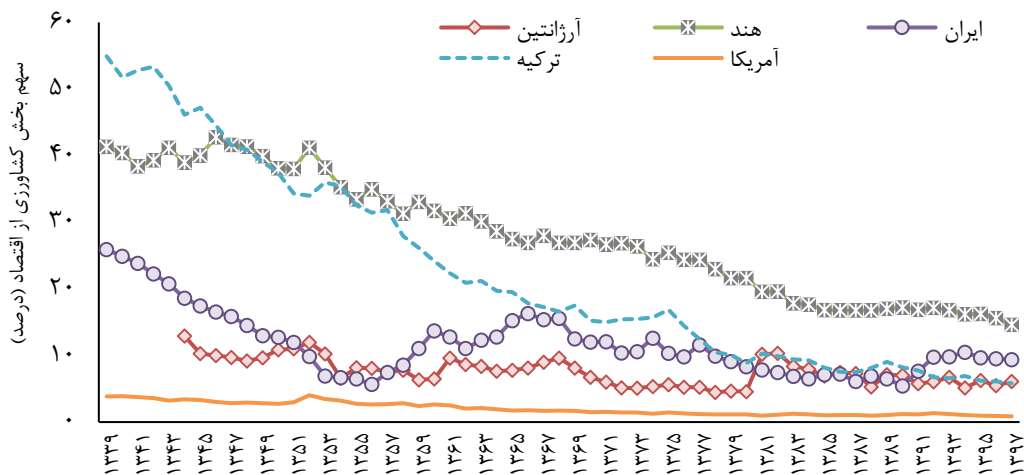
حمایت از بخش کشاورزی، بخش جدایی‌ناپذیر اقتصاد کشاورزی به‌شمار می‌رود و همه کشورها، اعم از توسعه‌یافته و در حال توسعه، حمایت از این بخش را در اولویت‌های سیاستگذاری خود قرار داده‌اند. از طرف دیگر، شرایط اقلیم ایران به همراه نوسان‌های قیمت در بازار تولید و نرخ ارز، اهمیت این حمایت‌ها را برای کشاورزی ایران دوچندان کرده است. با توجه به این ضرورت، در این مطالعه به برآورد میزان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان محصولات کشاورزی در ایران پرداخته شد. با توجه به تنوع محصولات کشاورزی، ۱۲ کالای زراعی، ۷ کالای باغی و ۴ کالای دامی عمده برای برآورد حمایت انتخاب شده و میزان حمایت از آنها در دوره زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۸ برآورد شد. در ادامه نیز با توجه به‌نظر خبرگان به آسیب‌شناسی و تغییر ساختار حمایت از این بخش پرداخته شده است. برآورد میزان حمایت از تولیدات کشاورزی نشان‌دهنده این است که تولیدکنندگان مالیات غیرمستقیم پرداخت کرده‌اند و از این‌رو حمایت از تولید این بخش منفی بوده است. از طرف دیگر، حمایت‌های قابل‌توجهی از مصرف‌کننده از طریق سرکوب قیمتی صورت گرفته است. همچنین در بعضی از گروه محصولات، وجود حاشیه قیمتی زیاد و ناعادلانه، هر دو بخش مصرف و تولید را متضرر کرده و حمایت از هر دو گروه منفی بوده است. تحلیل خبرگانی از ساختار حمایت از بخش کشاورزی ایران نیز ضرورت اصلاح و تغییر الگوی فکری و سیاستگذاری در این زمینه را آشکار می‌کند. بنابراین پیشنهاد می‌شود، سیاست غذای ارزان از اولویت تصمیم‌گیران خارج شده و دخالت دولت به سود تولیدکننده تغییر کند و در عین حال قدرت خرید مصرف‌کنندگان از طریق جبران دستمزد و پرداخت‌های مستقیم افزایش یابد. در ادامه به‌منظور حمایت از تولیدکننده، کاهش ریسک قیمت و افزایش دریافتی تولیدکنندگان از طریق تسهیلات بازاریابی در دستور کار قرار گیرد. حمایت از کشاورزان جوان نیز می‌تواند رونق بسیاری را برای بخش کشاورزی به همراه آورد. پرداخت‌های مستقیم به تولیدکننده، مشروط به کاهش در مصرف نهاده‌ها و یا مشارکت در طرح‌ها می‌تواند ضمن افزایش کارایی، اثربخشی سیاست را نیز بهبود دهد.

### مقدمه

تولید کشاورزی فرایندی ریسکی است و تحت تأثیر عوامل مختلف طبیعی، اقتصادی و سیاسی قرار می‌گیرد. این عوامل با ایجاد نوسان در قیمت و در عملکرد تولید موجب عدم ثبات درآمد تولیدکنندگان بخش کشاورزی

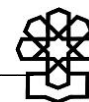
می‌شوند (Tripathi, 2013). ابزار مختلف حمایت از بخش کشاورزی تأثیراتی را بر دریافتی کشاورزان دارند که باعث تشویق آنها به تولید بیشتر می‌شود، اما سطوح این حمایت‌ها در طول زمان نوسان‌هایی دارد که تحت تأثیر طراحی سیاست‌ها، دوره‌های سیاسی کشور و وجود بودجه برای اجرای آنها، قرار می‌گیرد. این نوسان‌ها، پایداری درآمدی مزارع را، که اغلب از اهداف سیاست‌های کشاورزی است، تحت تأثیر قرار می‌دهد (Hennessy, 1998). استدلالی که برای حمایت از بخش کشاورزی وجود دارد، تغییر نقش کشاورزی طی روند رشد اقتصادی است. با رشد اقتصادی اهمیت نسبی مخارج غذایی در بودجه خانوار و همچنین سهم تولید و اشتغال بخش کشاورزی کاهش می‌یابد؛ بنابراین، مصرف‌کنندگان شهری نسبت به افزایش قیمت محصولات کشاورزی در اثر اجرای سیاست‌های حمایتی، واکنش کمتری نشان می‌دهند. فرایند توسعه اقتصادی ایجاب می‌کند که سهم بخش کشاورزی<sup>۱</sup> از اقتصاد کاهش یابد. در حقیقت نقش فعالیت‌های دارای ارزش افزوده بالا مانند خدمات و بازرگانی، که رونق آنها به وجود مواد اولیه و محصولات خام وابسته است، در اقتصاد افزایش می‌یابد. از سوی دیگر با کاهش سهم بخش کشاورزی در اقتصاد کلان، به دلیل اهمیتی که تولید محصولات کشاورزی در ایجاد و رونق حلقه‌های بعدی زنجیره ارزش دارد، قدرت چانه‌زنی کشاورزان و توانایی اقدام جمعی آنها افزایش می‌یابد.<sup>۲</sup> از این رو انتظار می‌رود بین رشد اقتصادی و حمایت از بخش کشاورزی رابطه مثبت وجود داشته باشد (عبدی، ۱۳۹۴). در نمودار ۱ سهم بخش کشاورزی از ارزش افزوده کل اقتصاد برای کشورهای منتخب نشان داده شده است.

نمودار ۱. روند تغییرات سهم بخش کشاورزی از ارزش افزوده کل اقتصاد (درصد)



مأخذ: آمار بانک جهانی، ۲۰۱۹.

۱. در این قسمت منظور از ارزش افزوده بخش کشاورزی، صرفاً ارزش افزوده تولیدات مستقیم در بخش کشاورزی است.  
 ۲. کاهش سهم بخش کشاورزی در اقتصاد کلان، به معنای کاهش ارزش افزوده بخش کشاورزی نیست. در چنین حالتی، ارزش افزوده سرانه افراد شاغل در بخش کشاورزی رشد کرده و به افزایش درآمد ایشان منجر خواهد شد. در چنین حالتی قدرت چانه‌زنی فعالان بخش کشاورزی افزایش خواهد یافت.



همان‌طور که نمودار ۱ نشان می‌دهد، سهم بخش کشاورزی از ۲۶ درصد اقتصاد ایران در سال ۱۳۳۹ به کمتر از ۱۰ درصد در سال ۱۳۹۷ رسیده است. از این‌رو بخش کشاورزی در جریان رشد و توسعه خود، نیروی کار و سرمایه مازاد خود را در اختیار سایر بخش‌های اقتصادی قرار داده است. میزان سهم بخش کشاورزی در کشور ترکیه نیز کاهشی و به کمتر از ۶ درصد رسیده است. این سهم برای کشور آمریکا کمتر از ۰/۹ درصد در سال ۲۰۱۸ بوده است.

### ۱. حمایت کشاورزی در ایران

همان‌طور که بیان شد، با توجه به اهمیت بخش کشاورزی در تولید، اشتغال و ایجاد امنیت غذایی، کشورهای مختلف جهان، اعم از توسعه‌یافته یا در حال توسعه، به روش‌های گوناگون در قالب تأمین و توزیع نهاده‌ها، خرید تضمینی، تنظیم بازار، اعطای یارانه، تشویق سرمایه‌گذاری و دیگر زمینه‌های مرتبط این بخش را حمایت می‌کنند (حسینی و رضایی، ۱۳۸۹؛ OECD<sup>1</sup>, 2008). باید اذعان داشت که هر یک از این ابزار دارای اهداف خاصی بوده و برای بهره‌گیری در شرایط خاص طراحی شده‌اند. لذا سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان این بخش می‌بایست با در نظر گرفتن این ویژگی‌ها و شرایط و عوارض پیش‌روی هر محصول، از ابزار مناسب بهره‌گیری کنند. محققان حوزه سیاست‌های کشاورزی، تقسیم‌بندی‌های مختلفی از سیاست‌های کشاورزی ارائه کرده‌اند (Swinnen and et al., 2002). این پژوهشگران سیاست‌های کشاورزی را به دو دسته «سیاست‌های تخصیصی» و «سیاست‌های توزیعی» تقسیم کرده‌اند. سیاست‌های تخصیصی برای اصلاح ناکارایی یا شکست بازار در تخصیص منابع اجرا می‌شوند و سیاست‌های توزیعی درصدد بازتوزیع درآمد بین اقشار جامعه و حمایت از گروه‌های هدف در برابر دیگر گروه‌ها برمی‌آیند (Ibid.). در حقیقت سیاست‌های تخصیصی واکنش به ناکارایی یا شکست بازار هستند. همچنین به علت اینکه ممکن است تخصیصی که توسط نیروهای بازار انجام می‌شود، از طرف جامعه هدف مورد پذیرش قرار نگیرد و یا عادلانه نباشد، سیاست‌های توزیعی در دستور کار قرار می‌گیرند (حسن‌پور، ۱۳۸۴).

در تقسیم‌بندی دیگری سیاست‌های حمایتی در دو دسته «سیاست‌های حمایتی قیمتی» و «سیاست‌های حمایتی غیرقیمتی» گنجانده می‌شوند. سیاست‌های قیمتی به آن دسته از سیاست‌هایی اطلاق می‌شود که هدف آن حمایت از قیمت دریافتی تولیدکننده برای محصولات تولیدی در بعد محصولی و یا حمایت از قیمت پرداختی برای نهاده‌های تولید در بعد عوامل تولید است. سیاست‌های غیرقیمتی نیز سیاست‌هایی هستند که متغیرهای هدف (درآمد، تولید، مصرف و ...) و یا عواملی که به‌طور غیرمستقیم بر روی قیمت دریافتی تولیدکننده و یا هزینه‌های تولید اثر می‌گذارند را تحت تأثیر قرار می‌دهد (سلطانی‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۶). اگرچه در بخش کشاورزی ایران، همه این سیاست‌ها

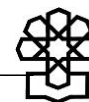
1. Organization for Economic Co-Operation and Development.

اجرایی نشده‌اند، اما اتخاذ بعضی از این سیاست‌ها به زیان بخش کشاورزی بوده و نتوانسته به اهداف از پیش تعیین شده برسد.

دلایل اعمال سیاست‌های حمایتی را می‌توان به دو دسته عوامل اقتصادی و غیراقتصادی نسبت داد. از جمله دلایل اقتصادی اجرای این سیاست‌ها می‌توان به کم‌کشش بودن عرضه محصولات، حمایت از صنایع نوزاد، بهبود رابطه مبادله، فسادپذیری و محدود بودن ظرفیت و توان ذخیره‌سازی محصولات کشاورزی، افزایش توان رقابتی در بازارهای صادراتی، جلوگیری از کاهش درآمد کشاورزان و دامداران در مقایسه با دیگر بخش‌های اقتصاد، حفظ اشتغال و جلوگیری از مهاجرت روستاییان به شهرها، جلوگیری از انتقال درآمد از بخش کشاورزی به دیگر بخش‌های اقتصاد، ایجاد درآمد برای دولت و تمایل نداشتن بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در بخش‌های پشتیبانی و زیربنایی کشاورزی اشاره کرد (حسینی و رضایی، ۱۳۸۹). همچنین از دلایل غیراقتصادی که بیشتر مورد توجه سیاستگذاران است، شامل ریسک بالاتر نسبت به سایر بخش‌ها، تأمین امنیت غذایی، خودکفایی و قطع وابستگی به خارج است (نوری، ۱۳۸۴؛ حسینی درویشانی، ۱۳۸۳؛ Zadavec and Zalik, 2009). در مجموع رسیدن به رشد و توسعه بخش کشاورزی و دیگر بخش‌های مرتبط با آن، از دلایل لزوم دخالت دولت‌هاست. گرایش سیاستگذاران در ایران به‌طور عمده برای حمایت از مصرف‌کننده و کالاهای مصرفی اساسی بوده است، در حالی که در کشورهای توسعه‌یافته به سمت حمایت از تولیدکنندگان کشاورزی است.

به‌طور کلی سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی ایران را می‌توان در سه قالب کلی معرفی کرد. گروه اول شامل معافیت‌های مالیاتی، موانع وارداتی، نرخ‌های ترجیحی برای اعتبارات بانکی، آب و سوخت و سایر معافیت‌ها و امتیازات قانونی است. گروه دوم یارانه‌هایی است که به‌صورت آشکار و تحت همین عنوان از محل بودجه عمومی دولت به بخش کشاورزی پرداخت می‌شود. این یارانه‌ها عمدتاً برای فراهم کردن امکان مصرف کالاهای اساسی پرداخت می‌شوند و کالاهایی از قبیل گندم، روغن نباتی، قند و شکر، محصولات لبنی، گوشت و چای را دربردارد. قسمت دیگری از این یارانه‌ها نیز صرف امور تولیدی می‌شود که شامل سیاست خرید تضمینی محصولات، کمک‌های بلاعوض، جبران خسارت به محصولات کشاورزی و دامی، بیمه محصولات کشاورزی و کمک‌های غیرنقدی برای حمایت از تولید می‌شود. بخش دیگر یارانه‌های تولیدی که بخش عمده این یارانه‌ها را تشکیل می‌دهد، یارانه به نهاده‌های تولید است که موضوعهایی مثل مکانیزاسیون، تهیه کود، سم و بذر و علوفه را دربرمی‌گیرد. شایان ذکر است، از سال ۱۳۸۰ پرداخت یارانه به کالاهای صادراتی نیز برای محصولاتی از قبیل مرغ و تخم‌مرغ، کشمش و چای آغاز شده است. گروه سوم سیاست‌های حمایتی که می‌توان آنها را تحت عنوان خدمات عمومی بخش کشاورزی معرفی کرد، پرداخت‌های بودجه‌ای است که به‌منظور توسعه زیرساخت‌های بخش کشاورزی، تحقیقات، آموزش و ترویج، توسعه و عمران روستاها، ایجاد شبکه‌های آبیاری و زهکشی، حفاظت از محیط‌زیست و سایر فعالیت‌های عمرانی بخش کشاورزی صورت می‌گیرد (حسینی درویشانی و غریب‌رضا، ۱۳۸۳، رحیمی سوره، ۱۳۹۳).

به‌رغم وجود حمایت‌های فوق از بخش کشاورزی، همواره تأمین غذای ارزان برای مصرف‌کنندگان



شهری اولویت بالاتری در نزد سیاستگذار داشته است و به همین دلیل حمایت از تولید در بخش کشاورزی در درجه دوم اهمیت بوده است. از این رو سیاست‌های حمایتی اعمال شده کارایی لازم را نداشته و از چشم‌انداز مورد نظر فاصله داشته است. بخش قابل توجهی از این چالش و نابسامانی‌ها ریشه در سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها دارد که شناسایی و معرفی آنها، نیازمند آسیب‌شناسی است. با توجه به اینکه سیاست‌های حمایتی بار مالی سنگینی بر دوش دولت تحمیل می‌کند، هدفمند بودن و به نتیجه رسیدن این مخارج بسیار مهم خواهد بود (سادات باریکانی و آذری، ۱۳۹۱).

ایران به‌عنوان کشوری در حال توسعه با درآمد سرانه متوسط، از یک سو به‌عنوان کشور صادرکننده نفت دارای یک منبع بیرونی درآمد است. از سوی دیگر، این منبع آن قدر بزرگ نیست که درآمد سرانه بالایی را برای کشور ایجاد کند. از طرف دیگر، بروز تحریم‌ها در چند سال اخیر، به شدت درآمدهای نفتی ایران را منقبض کرده است. لذا می‌بایست از کاراترین ابزارهای حمایتی برای پرداخت هر ریال یارانه پرداختی به بخش کشاورزی استفاده کرد، به طوری که ضمن ایجاد رونق تولید در بخش کشاورزی، منجر به نتایج اثربخش برای رفاه جامعه نیز شود (گیلانپور و حجازی، ۱۳۸۹). با توجه به اینکه تاکنون حمایت‌های متفاوتی از کشاورزی در ایران انجام شده است، اما هیچ‌یک نتوانسته به اهداف از پیش تعیین شده برسد، بررسی و آسیب‌شناسی این سیاست‌ها ضرورت پیدا می‌کند. از طرف دیگر، برآورد دقیقی از میزان حمایت از بخش کشاورزی ایران در دسترس نیست. از این رو هدف این تحقیق آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی در ایران است. برای این منظور، ابتدا میزان حمایت از بخش کشاورزی برآورد شده و در ادامه تغییر ساختار حمایت‌ها در معرض قضاوت جامعه خبرگانی قرار داده شده است.

## ۲. روش محاسبه حمایت از بخش کشاورزی

شاخص‌ها و تعریف آنها، رکن اساسی در بررسی میزان حمایت‌های اقتصادی به‌شمار می‌روند. از شاخص‌های حمایت می‌توان برای «*رزیابی و پایش سیاست‌های توسعه کشاورزی*» استفاده کرد. از این رو هنگامی که سیاستی تدوین می‌شود (برای مثال خرید تضمینی گندم)، بهترین راه برای ارزیابی و پایش آن در آینده، استفاده از این شاخص‌هاست. همچنین این شاخص‌ها «*مبنای مشترک برای مفاهمه*» است. «حمایت» در واقع میزان انتقال ناخالصی است که از طرف مصرف‌کنندگان و مالیات‌دهندگان به سمت کشاورزان و در نتیجه سیاست‌های دولت برای حمایت از بخش کشاورزی صورت می‌گیرد. حمایت‌های کشاورزی می‌تواند به صورت پرداخت مستقیم به کشاورزان باشد و می‌تواند علاوه بر مواردی باشد که در بودجه سالیانه دولت منعکس می‌شود. از این رو، بالاتر بودن قیمت‌های داخلی از قیمت‌های سر مرز و معافیت‌های مالیاتی و اعتباری در زمره همین پرداخت‌های مستقیم قرار می‌گیرند. تمایز قایل شدن بین «تدارک حمایت» و «اثر حمایت» بسیار مهم است. چراکه ممکن است یک سیاست حمایتی برای یک

منظور خاصی وضع شود، اما همه آن به گروه هدف نرسد، زیرا سیستم‌های اقتصادی عملکرد متفاوتی دارند و گم‌شدن رفاه یک پدیده غالب در نتیجه دخالت دولت در مکانیسم بازار است.

### ۱-۲. برآورد شاخص حمایت از تولیدکننده (PSE)<sup>۱</sup>

این شاخص در واقع میزان انتقال‌های قیمتی را نشان می‌دهد که از طریق تفاوت قیمت سر مزرعه با قیمت جهانی (مرجع) و یا از طریق پرداخت‌های بودجه‌ای نصیب تولیدکننده می‌شود. قسمت اول این انتقال‌ها با عنوان حمایت از قیمت بازاری (PSE) و قسمت دوم آن با عنوان پرداخت‌های بودجه‌ای (BP)<sup>۲</sup> شناخته می‌شود که از طرف دولت به تولیدکنندگان یک کالا و از روش‌های متفاوت صورت می‌گیرد. پرداخت‌های بودجه‌ای در ایران شامل یارانه به نهاده‌های تولید، بیمه محصولات کشاورزی، یارانه انرژی، تسهیلات بانکی و یارانه واکسن و سرم دامی را شامل می‌شود (حسینی، ۱۳۹۲). شاخص PSE از طریق رابطه زیر به دست آورده می‌شود:

$$PSE = Q_P [P_D - P_M] + BP \quad 1$$

که در این رابطه،  $Q_P$  مقدار تولید،  $P_D$  قیمت داخلی و  $P_M$  قیمت وارداتی و یا مرجع آن کالا و  $BP$  پرداخت‌های بودجه‌ای دولت به تولیدکنندگان کشاورزی را نشان می‌دهد.

### ۲-۲. برآورد شاخص حمایت از مصرف‌کننده (CSE)<sup>۳</sup>

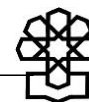
این شاخص نشان‌دهنده ارزش سالیانه انتقال‌های ناخالص به مصرف‌کنندگان یک کالا است و برحسب قیمت‌های داخلی محاسبه می‌شود. روش محاسبه این شاخص به صورت زیر است:

$$CSE = X_2 - [IX_1 - IX_2] + IX_3 \quad 2$$

که در این رابطه،  $X_2$  میزان خالص پرداخت‌های مالیات‌دهندگان به مصرف‌کنندگان است. این پرداخت‌ها برای جبران اثر حمایت قیمت داخلی صورت می‌گیرد.  $IX_1$  پرداخت‌های مصرف‌کنندگان به تولیدکنندگان است و به دلیل تفاوت قیمت پرداختی مصرف‌کنندگان و قیمت مرجع جهانی و به‌ازای مصرف کالاهای تولید داخل صورت می‌گیرد.  $IX_2$  شامل تفاوت قیمت پرداختی مصرف‌کننده و قیمت مرجع جهانی به‌ازای مصرف کالای وارد شده می‌شود. از این رو به دولت یا واردکننده و یا هر دو تعلق می‌یابد.  $IX_3$  مربوط به بخشی از کالاهای زراعی است که توسط دام و طیور به مصرف می‌رسد و برای جلوگیری از برآورد دوباره، فقط در قسمت کالاهای زراعی اندازه‌گیری می‌شود.

---

1. Producer Support Estimate  
2. Budget Payments  
3. Consumer Support Estimate



### ۲-۳. شاخص حمایت از خدمات عمومی (GSSE)<sup>۱</sup>

این شاخص ارزش ناخالص سالیانه خدمات عمومی بخش کشاورزی را نشان می‌دهد. این خدمات برای توسعه زیرساخت‌های بخش کشاورزی هزینه می‌شود و به صورت زیر محاسبه می‌شود:

$$GSSE = i + j + k + l + m + n + o \quad ۳$$

که در این رابطه،  $i$  مخارج تحقیق و توسعه،  $j$  آموزش کشاورزی،  $k$  نظارت و بازرسی،  $l$  زیرساخت‌ها،  $m$  بازاریابی و ترویج،  $n$  ذخیره‌سازی عمومی و  $o$  پرداخت‌های متفرقه را نشان می‌دهد.

### ۲-۴. شاخص حمایت از کل بخش کشاورزی (TSE)<sup>۲</sup>

این شاخص همه حمایت‌های بخش کشاورزی که از مالیات‌دهندگان و مصرف‌کنندگان منتقل می‌شود را نشان می‌دهد. این شاخص به صورت زیر محاسبه می‌شود که در این رابطه  $X_2$  شاخص انتقال بودجه‌ای از مالیات‌دهندگان به مصرف‌کنندگان است:

$$TSE = PSE + GSSE + X_2 \quad ۴$$

### ۲-۵. آسیب‌شناسی و تغییر ساختار با استفاده از روش دلفی

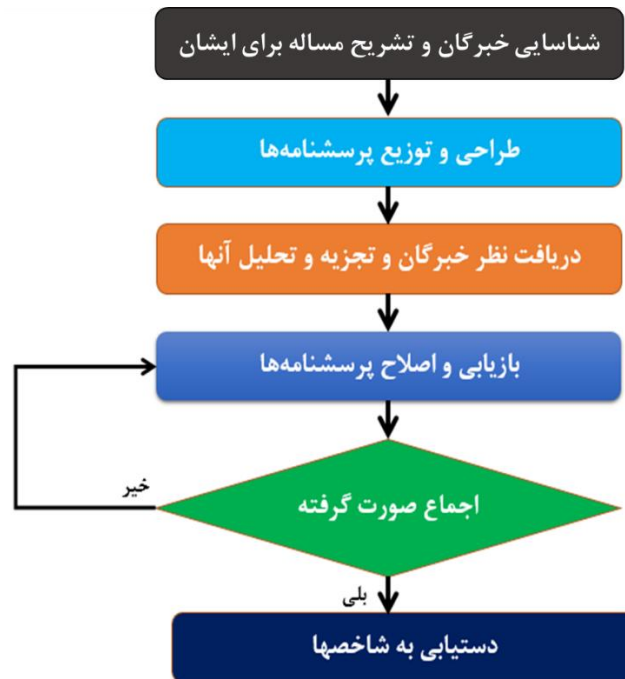
روش دلفی از دهه ۱۹۶۰ به عنوان یک روش مهم علمی مورد توجه و شناخت قرار گرفت و اکنون برای طیف گسترده‌ای از سؤال‌های آینده‌محور و پیچیده در زمینه‌های مختلف استفاده می‌شود (Rowe and et al., 1999). در تعریف دیگر، دلفی به معنای رسیدن به اجماع گروهی از طریق یک سری از دورهای<sup>۳</sup> پرسشنامه‌ای با حفظ گمنامی پاسخ‌دهندگان، و بازخورد نظرات به اعضای کارگروه است (Keeney and et al., 2008). هدف دلفی در زمینه‌هایی مانند تصمیم‌گیری و افزایش اثربخشی آن، قضاوت، تسهیل حل مسئله، نیازسنجی، هدف‌گذاری، کمک به برنامه‌ریزی، تعیین اولویت، پیش‌بینی آینده، خلاقیت، سازمان‌دهی ارتباطات گروهی، جمع‌آوری گروهی اطلاعات، آموزش گروه پاسخ‌دهنده، تعیین سیاست‌ها، تخصیص منابع و اجماع یا توافق گروهی نیز به کار می‌رود (Lawrence, 1999).

به‌رغم تفاوت‌هایی که در نحوه اجرای روش دلفی وجود دارد، این روش برپایه به‌کارگیری متخصصانی است که به دلیل تخصصشان مشارکت کرده‌اند. روند کار نیز استفاده از پرسشنامه‌های ترتیبی در دو یا چند دور است که در دور اول مشارکت‌کنندگان، ایده‌ها و موضوع‌های اصلی را تعیین می‌کنند و سپس این ایده‌ها تلفیق شده تا پرسشنامه برای دورهای بعدی طراحی شود و سپس در مرحله ارزیابی، پاسخ‌ها در اختیار اعضا قرار می‌گیرد و از آنها خواسته می‌شود تا پاسخ‌های اولیه خود را ارزیابی کنند.

- 
1. General Services Support Estimate
  2. Total Support Estimate
  3. Rounds

در نهایت روش دلفی به دنبال ایجاد توافق و اتفاق نظر مشارکت‌کنندگان در خصوص موارد ذکر شده در پرسشنامه‌هاست (شکل ذیل).

شکل فرم کلی مراحل انجام روش دلفی

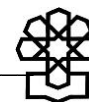


مأخذ: معدنیان و همکاران، ۱۳۹۳.

در کشور ایران برنامه‌های کلان عموماً به شکل دیوان‌سالارانه طراحی و تدوین شده است که در مباحثی مانند شناسایی مسائل و اولویت‌بندی آنها کمتر از نظرهای متخصصان خارج از دستگاه‌های دولتی استفاده می‌شود. روش دلفی با جایگاه ویژه‌ای که در مباحث مربوط به سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت دارد، در این زمینه می‌تواند به‌عنوان ابزاری کارآمد و سودمند به خدمت درآید.

### ۳. برآورد میزان حمایت از محصولات منتخب بخش کشاورزی ایران

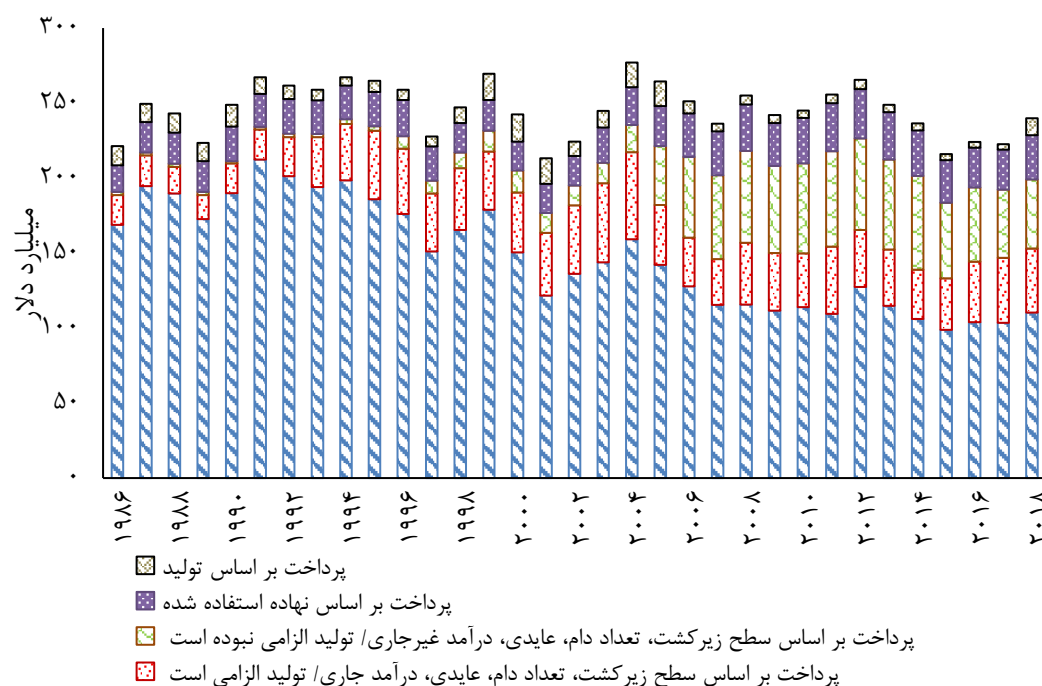
یکی از مباحث مهم در مورد سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی ایران، فقدان یک ساختار نظام‌مند و الگوی هدفمند برای انجام این‌گونه حمایت‌هاست. روند تغییرات سیاست‌های کشورهای OECD در حمایت از بخش کشاورزی در نمودار ۲ مشخص شده است. در این نمودار، شاخص حمایت از تولیدکننده (PSE) در سه مقطع زمانی نشان داده شده است. همان‌طور که مشخص است، کشورهای این اتحادیه میزان حمایت از تولیدکنندگان خود را تقریباً ثابت نگه داشته‌اند، اما الگوی حمایت خود را از قیمت‌های بازاری به سمت پرداخت‌های مستقیم سوق داده‌اند؛ به‌طوری‌که حمایت از قیمت‌های بازاری، که در



سال‌های ۱۹۸۶-۱۹۸۸ تقریباً ۷۷ درصد از حمایت‌های تولید را شامل می‌شود، در سال ۲۰۱۷-۲۰۱۵ به حدود ۴۶ درصد رسیده است. از طرف دیگر در همین دوره زمانی، میزان پرداخت‌های مستقیم به تولیدکنندگان کشاورزی از ۲۳ درصد به ۵۴ درصد رشد کرده است. این تغییر در الگوی حمایت در یک دوره زمانی تقریباً ۳۰ ساله قابل توجه به نظر می‌رسد.

## نمودار ۲. روند تکامل انواع سیاست‌های حمایت از تولیدکننده (PSE) در کشورهای OECD

(میلیارد دلار)



مأخذ: گزارش OECD، ۲۰۲۰.

اگرچه متوسط ارزش حمایت‌ها در سال ۲۰۱۸ نسبت به سال ۱۹۸۶ تغییرات چشمگیری نداشته است، اما ترکیب این حمایت‌ها دچار تغییرات زیادی شده است و به‌طور کلی، پرداخت‌های مستقیم جانشین حمایت از قیمت بازاری شده است.

هرچند سال یک بار، دولت‌ها اقدام به بازتعریف چارچوب سیاست‌های کشاورزی خود می‌کنند. برای نمونه، اصلاحات CAP<sup>1</sup> (سیاست‌های کشاورزی مشترک) در اتحادیه اروپا نشان‌دهنده تغییر جهت‌گیری سیاست‌های کشاورزی از حمایت‌های قیمتی به سمت پرداخت‌های مستقیم است. همچنین، در سال ۲۰۰۰ چندین کشور در تدوین سیاست‌های خود، برای توسعه اقتصادی مناطق روستایی، عرضه غذای سالم، درآمد کشاورزان و پایداری اجتماعی و زیست‌محیطی اهمیت ویژه‌ای قائل شدند. در سال‌های اخیر

نیز حمایت از بخش عمومی کشاورزی مانند بازاریابی، توسعه زیرساخت‌ها و تحقیق و توسعه در دستور کار قرار گرفته‌اند. با توجه به این موارد، رویکرد سیاستگذاری یکپارچه و مناسب ایجاب می‌کند که همه جنبه‌های بخش کشاورزی در تدوین برنامه‌های حمایتی در نظر گرفته شوند. در نمودار ۳ روند تکامل سیاست‌های مشترک کشاورزی اروپا نشان داده شده است. این حمایت‌ها از تأمین امنیت غذایی تا اثربخشی آنها مورد بازبینی و به‌روزرسانی قرار گرفته است.

### نمودار ۳. روند تکامل سیاست‌های حمایت از کشاورزی CAP

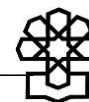


مأخذ: گزارش OECD، ۲۰۱۷.

امروزه می‌توان ۶ رویکرد متفاوت را در مورد سیاست‌های کشاورزی اتخاذ کرد. این سیاست‌ها که بعضاً با یکدیگر ارتباطات متقابل نیز پیدا می‌کنند، عبارتند از:

۱. تمرکز بر حمایت قیمت بازاری از طریق سیاست‌های داخلی و ابزارهای تجاری،
۲. تأکید بر سیاست‌هایی که از کالاهای عمومی حمایت می‌کنند و کاهش اثرات بیرونی کشاورزی،
۳. پرداخت یارانه به نهاده‌ها،
۴. تمرکز بر حمایت‌هایی که به کاهش ریسک عملکردی و یا درآمدی منجر شوند،
۵. پرداخت مستقیم به کشاورزان،
۶. تمرکز بر ایجاد یک محیط اقتصادی مناسب برای کشاورزی.

اگرچه ویژگی‌های کشاورزی در هر کشور متفاوت است، اما چالش‌هایی که این بخش با آن مواجه است، تقریباً یکسان است. از این رو، در درجه اول، اقتصاد این بخش باید حفظ یا تقویت شود. دوم، تولید غذای کافی و سالم باید ادامه یابد و سوم، مساعدت کشاورزی به محیط زیست و پایداری اجتماعی باید افزایش یابد. با توجه به تنوع بخش کشاورزی، سیاست‌های این بخش جنبه‌های اقتصادی (درآمد مزرعه،



نوسان‌های قیمت)، منابع طبیعی (محیط‌زیست و اقلیم) و توسعه روستایی (تعادل سرزمینی، اشتغال روستایی و کاهش فقر) را پوشش می‌دهد.

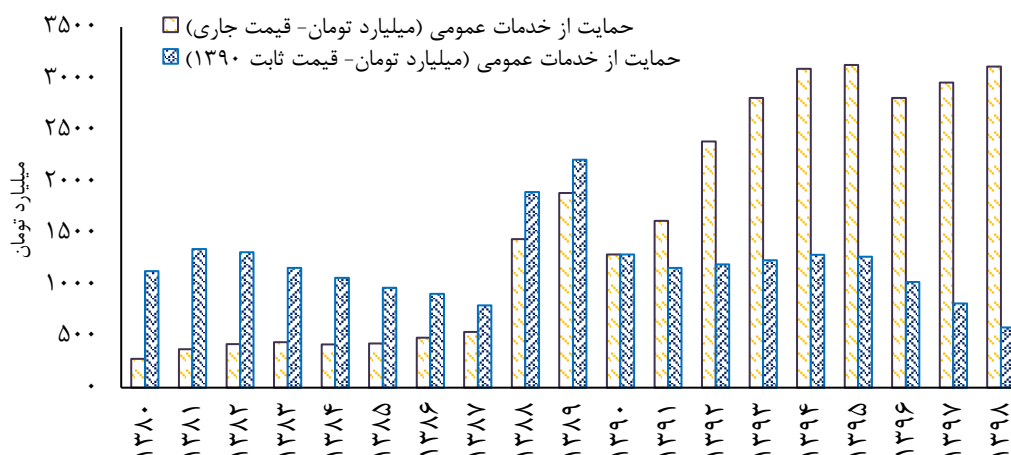
در ادامه میزان حمایت از محصولات کشاورزی در ایران به تفکیک کالاها برآورد شده است. این کالاها در سه گروه محصولات زراعی، محصولات باغی و محصولات دامی تقسیم‌بندی شده و میزان حمایت از تولیدکننده، مصرف‌کننده و حمایت از قیمت بازاری برای آنها محاسبه شده است. بعد از محاسبه میزان حمایت برای هر یک از کالاهای مورد بررسی، میزان حمایت از خدمات عمومی نیز اندازه‌گیری شده و در نهایت میزان حمایت کل از بخش کشاورزی محاسبه می‌شود. محاسبه حمایت برای هر کالا، این مکان را برای قانونگذار و سیاستگذار فراهم می‌کند تا استراتژی لازم برای هر محصول را اتخاذ کند.

### ۳-۱. برآورد حمایت از خدمات عمومی (GSSE) در کشاورزی ایران

شاخص حمایت از خدمات عمومی در بخش کشاورزی، شامل پرداخت‌هایی است که دولت برای توسعه کل بخش کشاورزی در نظر گرفته است و دریافت‌کننده فردی ندارد. این پرداخت‌ها همچنان مستقل از تصمیم‌ها و فعالیت‌های فردی کشاورزان و مصرف‌کنندگان است و جهت رفاه اجتماعی بخش کشاورزی هزینه می‌شود. در نمودار ۴ روند حمایت از خدمات عمومی بخش کشاورزی از سال ۱۳۸۰ به این سو به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰ و جاری نشان داده شده است.

روند حمایت از خدمات عمومی بخش کشاورزی به قیمت ثابت نشان‌دهنده یک روند تقریباً ثابت در طول دوره مورد بررسی است. فقط در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ به‌طور معناداری میزان این شاخص در نتیجه گسترش سرمایه‌گذاری به‌دلیل وفور درآمدهای نفتی، افزایش یافته است. در سال‌های اخیر نیز به‌علت محدودیت‌های ناشی از تحریم، میزان این شاخص دارای روند نزولی بوده است.

### نمودار ۴. روند حمایت از خدمات عمومی بخش کشاورزی به قیمت‌های جاری و ثابت ۱۳۹۰



مأخذ: محاسبات تحقیق.

## ۳-۲. مجموع برآوردها از حمایت از تولیدکننده و مصرف کننده

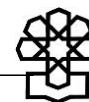
با توجه به مجموعه داده‌های جمع‌آوری شده و محاسبات تحقیق، می‌توان مجموع حمایت از بخش کشاورزی در ایران را از دیدگاه مصرف کننده و تولیدکننده محاسبه کرد. در جدول ۱ مقادیر حمایت از مصرف کنندگان بخش کشاورزی به تفکیک زراعی، باغی و دامی آورده شده است. میزان حمایت مصرف کنندگان بخش کشاورزی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰، به‌طور متوسط مثبت ۹۰۹۵ میلیارد ریال در سال، برآورد می‌شود. اما بیشتر حمایت‌های صورت گرفته در بخش دامی و سپس زراعی است. میزان حمایت از بخش باغی نیز منفی برآورد شده و به این معناست که مالیات غیرمستقیم از تولیدکنندگان این زیربخش اخذ شده است.

## جدول ۱. برآورد میزان حمایت از مصرف کنندگان بخش کشاورزی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰

(میلیارد ریال)

سال	کل بخش کشاورزی	زراعی	باغی	دامی
۱۳۸۰	-۱۱۳۴۲۵	-۲۳۳۶۲	-۱۰۹۲۶۸	۱۹۲۰۵
۱۳۸۱	-۱۹۵۹۲۸	-۳۳۹۳۸	-۱۷۶۹۰۸	۱۴۹۱۸
۱۳۸۲	-۱۲۶۵۶۲	-۳۴۹۵۳	-۱۲۱۱۰۵	۲۹۴۹۶
۱۳۸۳	-۶۲۷۳۷	-۲۶۴۲۸	-۸۴۰۷۰	۴۷۷۶۱
۱۳۸۴	۱۸۱۹۶	-۱۳۱۵۵	-۳۳۶۹۶	۶۵۰۴۸
۱۳۸۵	۸۹۰۶	-۲۳۱۸۳	-۲۶۲۱۲	۵۸۳۰۰
۱۳۸۶	۳۵۵۱۴	۸۶۷	-۴۷۳۴۱	۸۱۹۸۸
۱۳۸۷	۹۲۹۶۱	۲۴۲۳۴	-۳۶۳۳۲	۱۰۵۰۵۹
۱۳۸۸	۱۰۶۱۰۲	۴۹۲۴۶	-۲۴۲۰۸	۸۱۰۶۴
۱۳۸۹	۲۱۰۹۲۷	۷۸۷۱۱	۴۵۵۳۳	۸۶۶۸۲
۱۳۹۰	۲۸۰۱۰۶	۱۱۰۴۵۱	۵۵۸۹۳	۱۱۳۷۶۲
۱۳۹۱	۱۸۲۳۴۱	۷۹۱۳۵	۳۳۶۴۲	۶۹۵۶۴
۱۳۹۲	۵۴۶۷۰	-۲۳۱۸	-۲۷۵۳۱	۸۴۵۱۹
۱۳۹۳	۵۸۸۸۳	۱۴۸۹۱	-۶۱۵۲۵	۱۰۵۵۱۷
۱۳۹۴	۴۶۰۲۳	-۱۶۲۸۵	-۳۸۸۹۷	۱۰۱۲۰۴
۱۳۹۵	-۲۰۶۶۹	-۱۴۹۱۰	-۸۱۱۷۱	۸۲۴۱۲
۱۳۹۶	-۶۵۰۳۷	-۱۸۱۱۹	-۷۴۰۱۹	۲۷۱۰۲
۱۳۹۷	-۱۷۹۷۹۰	-۱۹۰۴۶	-۱۱۲۲۵۱	-۴۸۴۹۳
۱۳۹۸	-۱۵۷۶۷۵	-۲۳۴۵۳	-۹۲۱۸۶	-۴۲۰۳۵
میانگین	۹۰۹۵	۵۷۰۴	-۵۳۶۱۳	۵۷۰۰۴

مأخذ: محاسبات تحقیق.



در جدول ۲ نیز برآورد حمایت از تولیدکنندگان بخش کشاورزی به تفکیک زیربخش‌ها نشان داده شده است. برآوردها به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که سالیانه به میزان ۱۶۲۲۸۲ میلیارد ریال از تولیدکنندگان بخش کشاورزی مالیات اخذ شده است. البته به دلیل سیاستگذاری و دخالت بیشتر دولت در زمینه محصولات زراعی، این مالیات غیرمستقیم ۴۲۴ میلیارد ریال در سال برآورد می‌شود. اما بیشتر مالیات غیرمستقیم از تولیدکنندگان بخش دامی اخذ شده و تولیدکنندگان این زیربخش به طور متوسط در هر سال به میزان ۷۵۶۲۳ میلیارد ریال به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰ به جامعه مالیات غیرمستقیم پرداخته‌اند. از این رو سیاست دولت در این زیربخش معطوف به حمایت از مصرف‌کننده و تأمین غذای ارزان است. نکته قابل توجه در این است که هم تولیدکنندگان و هم مصرف‌کنندگان محصولات باغی دارای حمایت‌های منفی بوده‌اند. در چنین حالتی، تولیدکننده محصولش را کمتر از قیمت جهانی به بازار عرضه کرده، اما مصرف‌کننده بیشتر از قیمت متوسط جهانی آن را خریداری کرده است. از این رو نقش سیستم توزیع در این زیربخش قابل توجه بوده و توانسته بخش زیادی از این مالیات غیرمستقیم را به سمت خود جذب کند. لذا یکی از اولویت‌های سیاستگذار باید رفع سیستم بازاریابی معیوب در زیربخش محصولات باغی باشد.

#### جدول ۲. برآورد میزان حمایت از تولیدکنندگان بخش کشاورزی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰

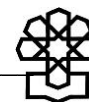
(میلیارد ریال)

سال	کل بخش کشاورزی	زراعی	باغی	دامی
۱۳۸۰	۱۰۹۲۷۰	۱۱۲۶۳۲	۴۲۹۳	-۷۶۵۵
۱۳۸۱	۸۷۵۹۲	۱۰۹۲۰۸	-۱۷۲۱	-۱۹۸۹۶
۱۳۸۲	۲۰۹۷۵	۸۵۴۶۵	-۳۰۸۱۲	-۳۳۶۷۸
۱۳۸۳	۱۰۴۷۹	۹۶۲۶۰	-۳۹۸۳۶	-۴۵۹۴۴
۱۳۸۴	-۱۰۷۵۳۶	۵۸۴۰۰	-۹۹۰۷۳	-۶۶۸۶۳
۱۳۸۵	-۱۰۸۱۶۸	۳۶۹۴۳	-۷۹۵۷۳	-۶۵۵۳۷
۱۳۸۶	-۱۸۷۹۷۶	-۸۰۸۹	-۸۱۹۲۲	-۹۰۹۶۵
۱۳۸۷	-۲۱۱۸۱۶	-۱۲۶۳۰	-۹۱۹۳۸	-۱۰۷۲۴۷
۱۳۸۸	-۳۰۷۴۷۴	-۸۸۶۴۹	-۱۱۶۲۵۷	-۱۰۲۵۶۸
۱۳۸۹	-۳۸۱۵۰۳	-۱۰۲۳۳۱	-۱۷۶۲۲۴	-۱۰۲۹۴۸
۱۳۹۰	-۴۵۱۲۳۰	-۱۴۵۱۰۹	-۱۸۵۶۰۳	-۱۲۰۵۱۹
۱۳۹۱	-۲۸۶۲۳۶	-۹۵۳۱۶	-۱۲۴۲۸۲	-۶۶۶۳۹
۱۳۹۲	-۲۲۰۰۷۷	-۳۴۰۲۷	-۹۷۵۷۶	-۸۸۴۷۴
۱۳۹۳	-۲۵۸۰۳۰	-۵۳۰۱۸	-۹۱۳۳۲	-۱۱۳۶۸۰
۱۳۹۴	-۲۱۸۹۰۱	-۲۶۷۹	-۱۰۸۴۵۴	-۱۰۷۷۶۷
۱۳۹۵	-۱۸۰۸۵۶	۲۳۷۷۹	-۱۰۲۹۷۶	-۱۰۱۶۵۸

سال	کل بخش کشاورزی	زراعی	باغی	دامی
۱۳۹۶	-۲۳۴۴۴۵	-۹۵۴۷	-۱۲۱۵۶۵	-۱۰۳۳۳۳
۱۳۹۷	-۸۷۱۷۸	۱۵۱۰۴	-۶۵۳۲۱	-۳۶۹۶۰
۱۳۹۸	-۷۰۲۵۰	۵۵۴۲	-۲۱۲۹۰	-۵۴۵۰۳
میانگین	-۱۶۲۲۸۲	-۴۲۴	-۸۶۲۳۵	-۷۵۶۲۳

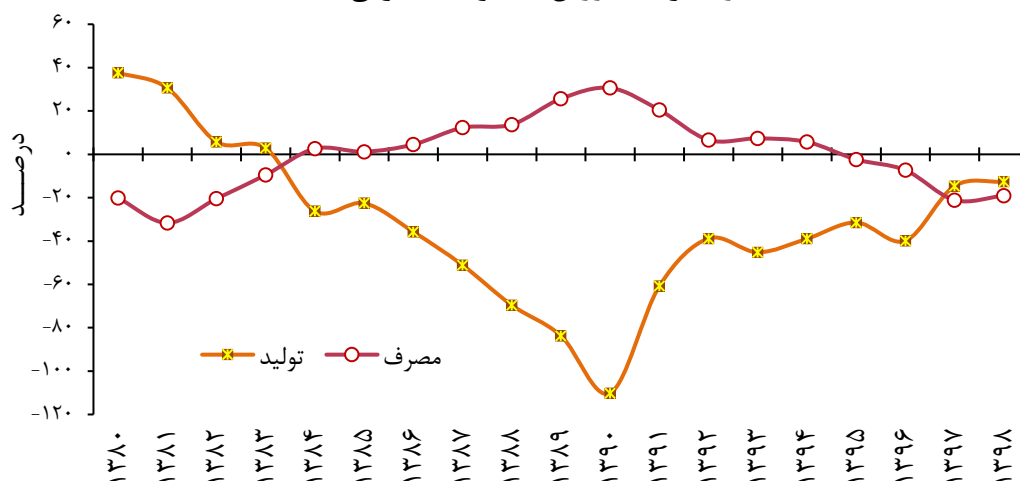
مأخذ: همان.

در محاسبه میزان حمایت از بخش کشاورزی، دو شاخص «سهم حمایت از تولید نسبت به ارزش تولیدات کشاورزی» و «سهم حمایت از مصرف به ارزش کالاهای کشاورزی مصرف شده» اهمیت ویژه‌ای دارند. این دو شاخص توسط نهادهای بین‌المللی نیز گزارش می‌شود، اما تاکنون در ایران محاسبه‌ای در مورد آنها صورت نپذیرفته است. در نمودار زیر درصد این دو شاخص نشان داده شده است. این دو شاخص توانایی نشان دادن جهت‌گیری کلی بخش کشاورزی را دارند و می‌توانند به‌خوبی نتیجه استراتژی‌های اتخاذ شده را بیان کنند. راهبرد اصلی در بخش کشاورزی مبتنی بر تأمین «غذای ارزان» بوده است. از این‌رو روند شاخص مصرف‌کننده صعودی و برای تولیدکننده نزولی است. تثبیت نرخ ارز در کنار تورم تولیدکننده کشاورزی، منجر به افزایش قیمت تمام‌شده کشاورزی در داخل شده و همین امر به شدت شاخص طرف تولید را کاهش داده است. بروز تحریم‌ها و افزایش نرخ ارز در سال ۱۳۹۱، روند نزولی این شاخص را متوقف کرده و در ادامه در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ و به دنبال تثبیت مجدد نرخ ارز، روند بهبود شاخص تولیدکننده متوقف شده است. مجدداً افزایش نرخ ارز در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ باعث افزایش مقدار این شاخص شده و به عدد منفی ۱۲/۵- رسیده است. از دیگر موارد قابل توجه در نمودار زیر، منفی شدن همزمان شاخص تولیدکننده و مصرف‌کننده از سال ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸ است. علت این اتفاق در این است که در محصولات باغی به‌علت وجود واسطه‌گری، حاشیه بازار به شدت متورم شده و عملاً بخش زیادی از قیمت پرداختی توسط مصرف‌کننده، جذب عامل توزیع شده و به تولیدکننده اصابت نمی‌کند. از این‌رو هم مصرف‌کننده و هم تولیدکننده در این مورد ضرر می‌کنند.



## نمودار ۵. روند شاخص سهم حمایت از تولید به ارزش تولیدات کشاورزی و سهم حمایت

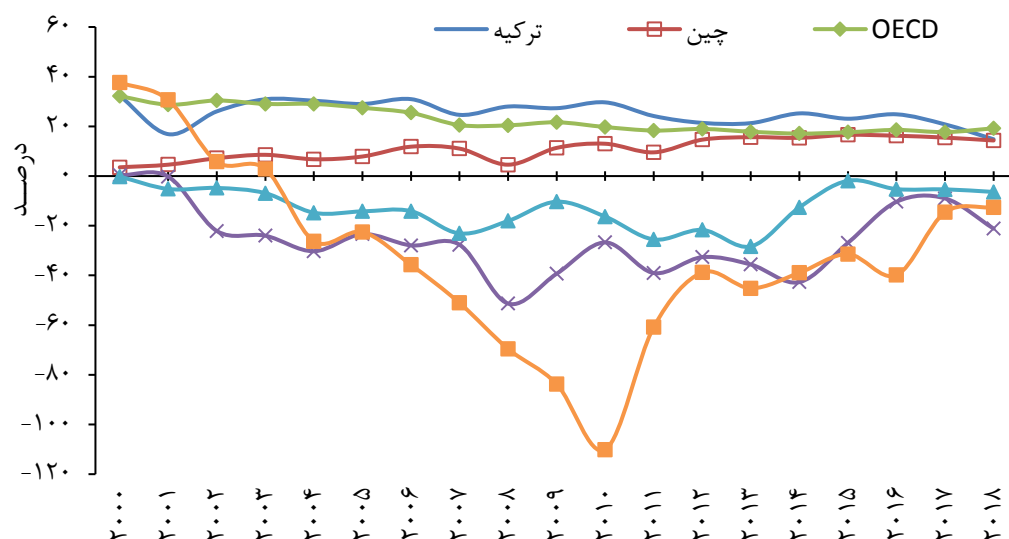
## از مصرف به ارزش محصولات مصرفی



مأخذ: همان.

مقایسه شاخص‌های ذکر شده با آنچه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) منتشر کرده است، نکات ارزشمندی برای تدوین راهبرد سیاست‌های حمایتی پیش روی سیاستگذار قرار می‌دهد. در نمودار ۶ شاخص «سهم حمایت از تولید نسبت به ارزش تولیدات کشاورزی» برای کشورهای OECD، ترکیه، چین، هند، آرژانتین و ایران نشان داده است.

## نمودار ۶. روند شاخص سهم حمایت از تولید به ارزش تولیدات کشاورزی برای کشورهای منتخب

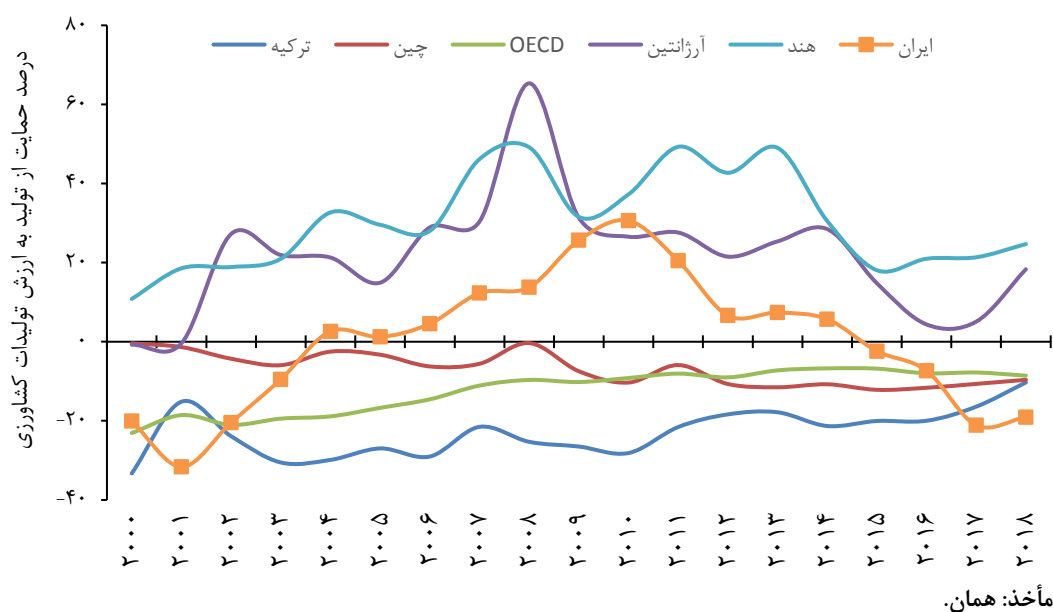


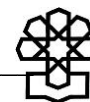
مأخذ: محاسبات تحقیق و گزارش OECD، ۲۰۲۰.

بر اساس نمودار ۶، درصد حمایت از تولیدکننده در کشور ایران، در ابتدای دوره در سطح کشورهای OECD بوده است، اما در ادامه و با تثبیت نرخ ارز، قدرت رقابت تولیدکننده در مقایسه با بازار جهانی از دست رفته است و این شاخص تا سال ۲۰۱۰ روند نزولی داشته است. کشورهای آرژانتین و هند نیز حمایت منفی از تولیدات کشاورزی داشته‌اند، اما در بعضی از سال‌ها وضعیت حمایت از تولید در ایران به مراتب بدتر از این دو کشور بوده است. در مقابل، کشورهای OECD، ترکیه و چین حمایت مثبت از تولیدکننده داشته‌اند و حتی روند حمایت از تولیدکننده برای کشور چین رو به رشد نیز برآورد شده است. از این رو همراه با رشد اقتصاد کلان در این کشور، چتر حمایتی از تولیدات کشاورزی نیز گسترده‌تر شده است.

شاخص «سهم حمایت از مصرف‌کننده به ارزش محصولات کشاورزی» برای کشورهای فوق در نمودار ۷ نمایش داده شده است. نحوه حرکت این شاخص، عکس شاخص حمایت از تولیدکننده است. از این رو در چنین حالتی کشورهای OECD، ترکیه و چین مالیات غیرمستقیم از مصرف‌کنندگان محصولات کشاورزی اخذ کرده‌اند، در صورتی که کشورهای ایران، آرژانتین و هند دارای حمایت مثبت از مصرف‌کننده بوده‌اند. در این میان، میزان حمایت از مصرف‌کننده در کشورهای آرژانتین و هند بیشتر از ایران بوده است.

نمودار ۷. روند شاخص سهم حمایت از مصرف‌کننده به ارزش محصولات کشاورزی برای کشورهای منتخب





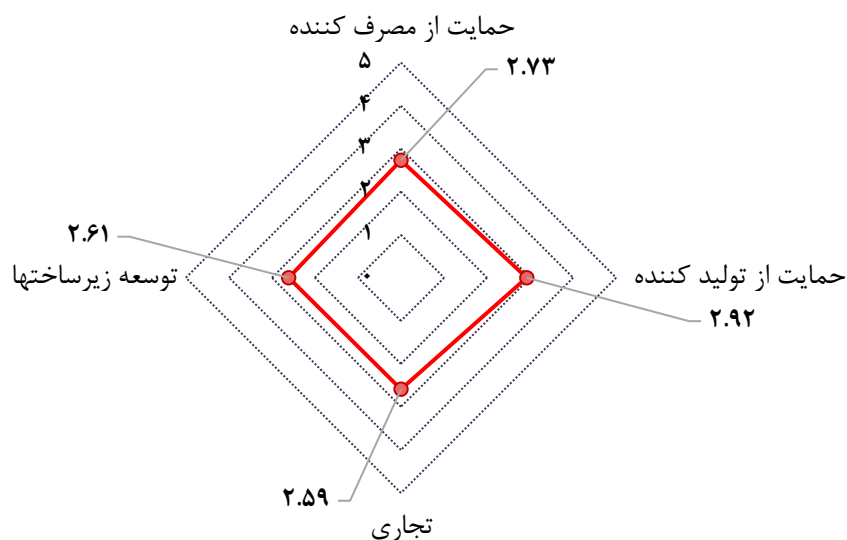
### ۳-۳. آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایتی

یکی از علل ناکارایی نسبی سیاست‌های حمایتی بخش کشاورزی ایران، ساختار نامناسبی است که در مورد اجرای آن وجود دارد. از این رو در این مطالعه با استفاده از روش دلفی و نظرات خبرگانی، به تحلیل آسیب‌ها و تغییر ساختار سیاست‌گذاری در حوزه سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی در ایران پرداخته شد. برای این منظور، ابتدا پرسشنامه‌ای در این زمینه طراحی و پس از اصلاح و تأیید روایی آن توسط محققان، در دو دور در اختیار مجموعه‌ای از خبرگان سیاست‌های حمایتی در دانشگاه‌ها، مراکز تحقیقاتی و وزارت جهاد کشاورزی قرار گرفت. سؤال‌ها در مورد آسیب‌شناسی در دو جدول شامل «نظرسنجی در مورد میزان موفقیت سیاست‌های حمایتی اعمال شده» و «نظرسنجی در مورد ادامه سیاست‌های پیشین» در چهار بخش «حمایت از تولید»، «حمایت از مصرف»، «حمایت از تجارت» و «حمایت از توسعه زیرساخت‌ها» مورد ارزیابی و نظرخواهی قرار گرفت. در ادامه گویه‌های تغییر ساختار نیز در یک جدول و در چهار بخش «حمایت از مصرف»، «حمایت از تولید»، «تجارت» و «مدیریت منابع» مورد بررسی و نظرسنجی قرار گرفته است.

#### ۳-۳-۱. میزان موفقیت سیاست‌های حمایتی اتخاذ شده

میانگین نظرات خبرگان برای مؤلفه‌های «حمایت از مصرف‌کنندگان»، «حمایت از تولیدکننده»، «حمایت تجاری» و «مدیریت منابع» به ترتیب ۲/۷۳، ۲/۹۲، ۲/۵۹ و ۲/۶۱ است. بر این اساس تمامی مؤلفه‌ها بین سطح «کم» تا «متوسط» قرار دارد. با توجه به نظرات خبرگان، اجماع بر این است که کمترین موفقیت در مورد سیاست‌های حمایتی از بخش تجاری حاصل شده است و مجموعه سیاست‌های این بخش، کمترین کارایی و اثربخشی را داشته‌اند. از طرف دیگر، به نظر موافقت اکثریت با حمایت از تولید بوده است. اگرچه میانگین گویه‌ها در مورد توسعه زیرساخت‌ها، حمایت از تولید و تجارت بسیار به هم نزدیک هستند.

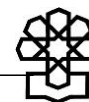
نمودار ۸. میزان موفقیت هریک از سیاست‌های حمایت از کشاورزی از نظر اجماع خبرگانی



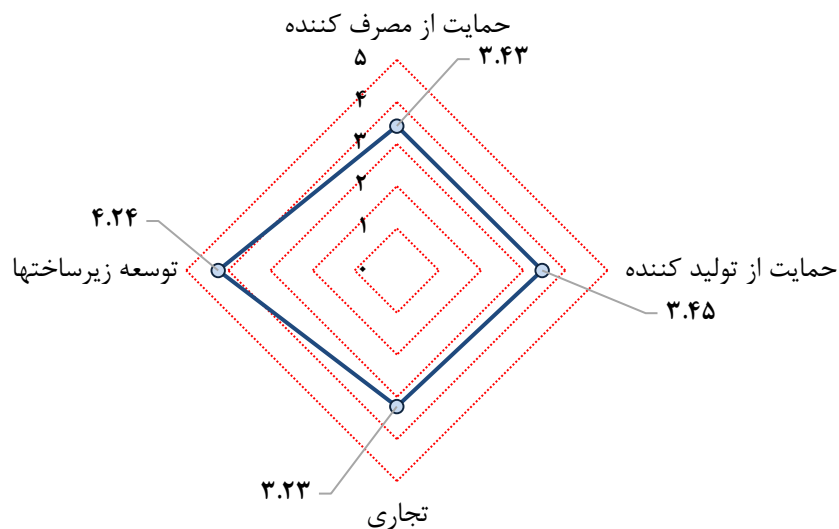
مأخذ: محاسبات تحقیق.

۳-۳-۲. ادامه سیاست‌های قبلی در مورد سیاست‌های حمایتی

خبرگان در پاسخگویی به سؤال «میزان موافقت شما با ادامه سیاست‌های اعمال شده برای آینده به چه میزان است؟»، به اجماع دست یافتند. بر این اساس گویه ذخیره‌سازی کالاهای اساسی در طیف متوسط تا زیاد و رتبه یک و قیمت‌گذاری دستوری برای فروش کالاهای کشاورزی در طیف کم تا متوسط قرار داشته است. خبرگان نسبت به «اعمال سیاست‌های حمایتی برای مدیریت منابع در آینده» خوش‌بین بوده‌اند و این سیاست‌ها رتبه یک بین مؤلفه‌های موجود را به خود اختصاص داده‌اند. نظرخواهی از مجموعه خبرگان نشان می‌دهد که با وجودی که اعتقاد داشته‌اند سیاست‌های اعمال شده موفقیت‌هایی متوسط کسب کرده‌اند، اما ادامه آن را توصیه کرده‌اند. از طرف دیگر، ادامه این سیاست‌ها اولاً باید در سمت توسعه زیرساخت‌ها و سپس حمایت از تولیدکننده باشد، چراکه این دو شاخص بیشترین اقبال خبرگانی را داشته‌اند.



### نمودار ۹. ادامه سیاست‌های حمایتی موجود از نظر اجماع خبرگانی

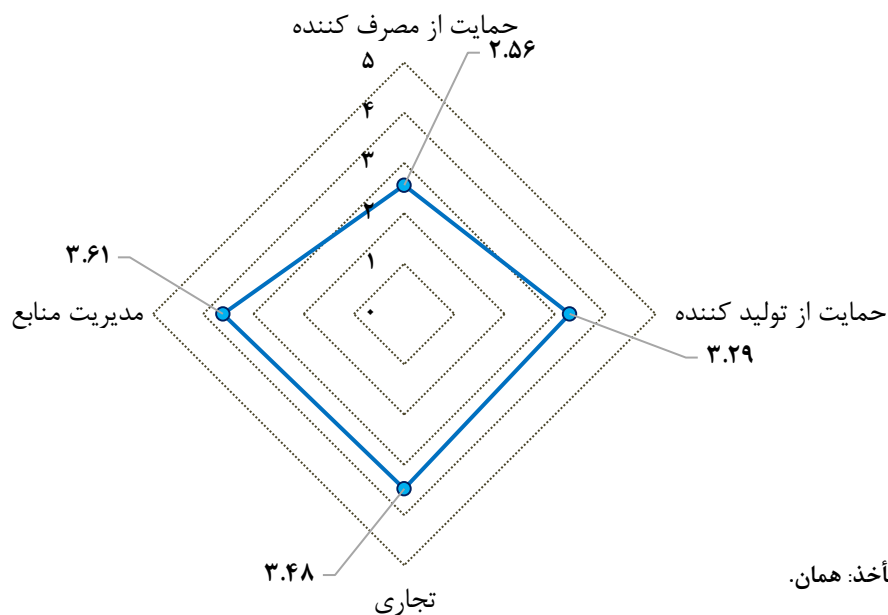


مأخذ: همان.

### ۳-۳-۳. تغییر ساختار حمایت‌ها از بخش کشاورزی

جمع‌بندی نظرات خبرگان در مورد تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی حاوی نکته مهمی است. از نظر ایشان، در تغییر ساختار حمایت‌ها، جهت‌گیری سیاست‌ها باید به سمت مدیریت منابع، تجارت و حمایت از تولیدکننده باشد و حمایت از مصرف‌کننده در اولویت آخر قرار بگیرد؛ چرا که حمایت از مصرف‌کننده بیشترین نقش را در انحراف سیاست‌های حمایتی ایفا کرده و آسیب قابل توجهی به تولیدات کشاورزی داشته است.

### نمودار ۱۰. جهت‌گیری تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی



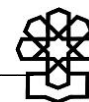
مأخذ: همان.

با توجه به آنچه بیان شد و نتایج تحلیل جامعه خبرگانی، الزامات و پیش‌زمینه تغییر ساختار در سیاست‌های حمایتی از بخش کشاورزی نیازمند توجه بیشتر است. ایشان موفقیت سیاست‌های حمایتی را متوسط و کمتر از آن ارزیابی کرده‌اند؛ اما ادامه این سیاست‌ها را با رعایت الزامات آن بیشتر از متوسط توصیه کردند. از طرف دیگر، میزان موافقت‌شان با تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی بیش از متوسط بوده است. البته معتقدند که تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی باید از سمت مصرف به سمت تولید و مدیریت منابع انتقال داده شود.

### جمع‌بندی و پیشنهادها

کشاورزی در ایران نیازمند حمایت‌های گسترده است، اقلیم خشک و نیمه‌خشک ایران، ضرورت حمایت را دوچندان کرده است. حمایت بخش جدایی‌ناپذیر از ساختار اقتصاد کشاورزی در دنیا است و دستور کلی سیاستگذاران این بخش معطوف به انجام حمایت‌های گسترده از این بخش بوده است. با توجه به این مورد در این تحقیق، در مرحله اول به برآورد میزان حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده بخش کشاورزی در ایران پرداخته شده و در ادامه با استفاده از نظرخواهی از خبرگان، به آسیب‌شناسی و تغییر ساختار این بخش پرداخته شده است. برآورد میزان حمایت‌ها و آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایتی از بخش کشاورزی ایران حاوی نکات ارزشمندی است که در ادامه به آن اشاره شده است:

**چالش‌های سیاست «غذای ارزان»:** بدون شک تأمین امنیت غذایی یکی از دغدغه‌های سیاستگذاران و تصمیم‌گیران دولت‌ها به‌شمار می‌رود. اما برای ایجاد یک چرخه امنیت غذایی پایدار، روش‌های متفاوتی وجود دارد، به‌نحوی که افراد جامعه توان و تمایل کافی برای مصرف غذا داشته باشند و میزان کافی از آن غذا هم در اختیار ایشان قرار بگیرد. در کشور ایران و در چند دهه اخیر، یکی از سیاست‌هایی که به شدت از سوی تصمیم‌گیران دنبال شده، تأمین غذا با قیمتی یارانه‌ای بوده است. در چنین حالتی فرض بر این است که عده‌ای از افراد جامعه توان خرید با قیمتی بازاری یک کالا را ندارند، از این‌رو دولت با دخالت خود در بازار، قیمت را به سود مصرف‌کننده پایین می‌آورد. متأسفانه این سیاست، نه کارایی لازم را دارد و نه اثربخش خواهد بود. چون معمولاً در چنین مواقعی غذای ارزان، به گروه‌های هدف واقعی اصابت نکرده و حاشیه‌های قیمتی ایجاد شده، به فساد اقتصادی دامن می‌زند. در چنین حالتی، تولیدکننده نیز متضرر شده و بخشی از ارزش‌افزوده کشاورزی در نتیجه سرکوب قیمتی از دست می‌رود. وجود همین سیاست و پیگیری آن باعث شده که مقدار «شاخص حمایت از مصرف‌کننده» برای بخش کشاورزی ایران مثبت باشد؛ در حالی که این شاخص برای کشورهای OECD، ترکیه و حتی چین منفی بوده است. بنابراین برای سیاستگذاری‌ها باید به سمت حمایت از تولید سوق داده شود. در چنین حالتی و با توجه به آسیب‌شناسی صورت گرفته، پرداخت‌های نقدی مابه‌ازای تولید می‌تواند در دستور کار قرار گیرد.



از طرف دیگر، قیمت گذاری دستوری و بخشنامه‌های منع کننده صادرات محصولات کشاورزی باید از اولویت سیاست گذاری خارج شود.

**مورد عجیب محصولات باغبانی:** سیاست گذاری در مورد حمایت از محصولات کشاورزی معطوف به یکی از طرف‌های مصرف و یا تولید است؛ اما برآورد میزان حمایت از تولیدکننده و مصرف کننده در مورد محصولات باغبانی در ایران، نشان می‌دهد که هم حمایت از تولید و هم حمایت از مصرف منفی بوده است. از این رو دو طرف ابتدا و انتهای زنجیره تأمین این محصولات مالیات غیرمستقیم پرداخته‌اند، به نحوی که نصیب هیچ یک نشده است. در بازار این محصولات وجود حاشیه قیمتی قابل توجه باعث شده تا مصرف کنندگان قیمتی بالاتر از قیمت جهانی بپردازند و تولید کنندگان قیمتی کمتر از قیمت جهانی دریافت کنند. در این میان، به میزان قابل توجهی از سود نصیب توزیع کننده شده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود، اصلاح سیستم بازاریابی و بازررسانی محصولات باغی در اولویت قرار گیرد؛ چراکه ادامه این روند به شدت می‌تواند اقتصاد این بخش از تولیدات کشاورزی را تحت تأثیر قرار دهد.

**اثرات سرریز نرخ ارز:** بدون شک یکی از چالش‌های اقتصاد کلان عدم ثبات نرخ ارز است. نرخ ارز، عاملی تعیین کننده در برآورد میزان حمایت‌ها از بخش کشاورزی است؛ چراکه تبدیل قیمت‌های جهانی به قیمت‌های داخلی برای انجام مقایسه، با این نرخ انجام می‌گیرد. سیاست سرکوب نرخ ارز از سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۰، منجر به زیان قابل توجه تولیدکنندگان کشاورزی شده است؛ چراکه تورم ناشی از تولید در این بازه زمانی، افزایش قیمت تمام شده را اجتناب ناپذیر کرده است، اما به علت ثبات نرخ ارز، همواره قیمت جهانی پایین تر از قیمت داخلی بوده است. همین امر، انگیزه برای واردات را گسترش داده و در نهایت به زیان تولیدکننده تمام شده است. در مقابل افزایش نرخ ارز در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۷، تا حدود قابل توجهی از سقوط شاخص حمایت از تولیدکننده جلوگیری کرده و بعضاً جهت آن را به سمت بهبود تغییر داده است. از این رو پیشنهاد اساسی برای حمایت واقعی از تولید، ممانعت از سرکوب نرخ ارز است؛ چراکه این پدیده در نهایت به زیان بخش تولیدی در اقتصاد و کشاورزی تمام خواهد شد و اتفاقاً مصرف کنندگانی که برای ایشان نرخ ارز سرکوب شده است، بیشترین ضرر را از این ناحیه خواهند دید.

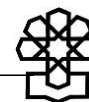
**تغییر ساختار حمایت‌ها:** چشم انداز اتخاذ سیاست‌های حمایتی از بخش کشاورزی، بهبود رفاه اجتماعی افراد یک جامعه است. از این رو تدوین این سیاست‌ها باید به گونه‌ای باشد که ضمن حفظ و ارتقای امنیت غذایی، به پایداری بیشتر محیط زیست کشاورزی منجر شود. بنابراین ایجاد یک نظام یکپارچه برای مدیریت و سیاست گذاری در حوزه سیاست‌های حمایتی شدیداً مورد نیاز است. تجربه کشورهای موفق و پیش رو نشان می‌دهد که این کشورها، سیاست‌های حمایت از تولید را در دستور کار خود قرار داده‌اند. به عنوان نمونه کشوری مانند نروژ، به میزان ۶۲ درصد از درآمد مزرعه از کشاورزان خود حمایت کرده است، در صورتی که میزان این شاخص برای ایران برای سال ۱۳۹۸ کمتر از ۱۲- درصد برآورد شده است. این نوع نگاه به تولید در بخش کشاورزی، پایداری تولید و امنیت غذایی را به شدت با

چالش مواجه خواهد کرد. آسیب‌شناسی ساختار سیاست‌های حمایتی در ایران و نظرات خبرگان در این زمینه نشان می‌دهد که جهت‌گیری ساختار حمایت‌ها باید به سمت حمایت از تولید و مدیریت منابع تغییر کند. در این میان توجه به بازاریابی محصولات کشاورزی و کاهش در حاشیه قیمت‌های بازاری نقش اساسی دارند. همچنین در این تغییر ساختار، پرداخت‌های نقدی مستقیم به کشاورز، باغدار و یا دامدار بایستی در ازای کاهش مصرف منابع و یا مشارکت در طرح‌ها باشد.

**حمایت از تولیدکننده:** با توجه به نظرات خبرگانی در مورد تغییر ساختار حمایت از تولید در بخش کشاورزی سیاست‌های «تسهیلات بازاریابی»، «صندوق تثبیت قیمت»، «حمایت از کشاورزان جوان» و «سیاست خرید با قیمت اعتباری» دارای وفاق بیشتری بوده‌اند و در اولویت‌های بالاتر قرار گرفته‌اند. از این رو، اولین راهکار برای حمایت از تولید، توجه به قیمت تولیدکننده و افزایش سودآوری برای کشاورز است. در ادامه کاهش ریسک قیمتی از طریق سیاست «خرید با قیمت اعتباری» نیز از اولویت‌های تغییر ساختار بوده است. از طرف دیگر، از آنجایی که بهره‌برداران کشاورزی معمولاً سن بالایی دارند، حمایت از کشاورزان جوان می‌تواند منجر به رونق تولیدات کشاورزی شود. پرداخت‌های مستقیم نقدی نیز در ازای محدودیت مصرف در نهاده‌ها و یا مشارکت در طرح‌ها توصیه شده‌اند.

### منابع و مأخذ

۱. حسن پور، ابراهیم. الگوی تحلیل و ارزیابی اقتصادی تحقیقات کشاورزی ایران مطالعه موردی چغندر قند. رساله دکتری اقتصاد کشاورزی، دانشکده کشاورزی، دانشگاه تهران، ۱۳۸۴.
۲. حسینی درویشانی، محمود. بررسی و مقایسه سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی ایران و جهان. نخستین همایش کشاورزی و توسعه ملی، تهران، ۱۳۸۳.
۳. حسینی، سیدصفر و سهیل رضایی. تعیین و ارزیابی سیاست‌های حمایت از تولیدکنندگان خرما در برنامه‌های توسعه اقتصادی، نشریه اقتصاد و توسعه کشاورزی، ۲۴(۱)، ۱۳۸۹.
۴. حسینی، سیدصفر. بررسی و ارزیابی آثار و پیامدهای سیاست‌های کلان و حمایت بخشی از بخش کشاورزی ایران، گزارش طرح تحقیقاتی، ۱۳۹۲.
۵. رحیمی سوره، صمد. بررسی نظام حمایتی از بخش کشاورزی ایران، انتشارات اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۳۹۳.
۶. سادات باریکانی، سیدحامد و آرش آذری. اثرپذیری سیاست‌های حمایتی کشاورزی بر تولید برنج در ایران، تحقیقات اقتصاد کشاورزی، ۴(۱۵)، ۱۳۹۱.
۷. سلطانی‌نژاد، حامد، علیرضا، ناصرپور، جواد، فلاح و محبوبه، نارویی. سیاست‌های حمایتی بخش کشاورزی با تمرکز بر رویکردهای مبتنی بر بازار (از طریق بورس کالایی)، انتشارات بورس، ۱۳۹۶.
۸. عبدی، الهام. اثر سیاست‌های حمایتی بر بهره‌وری کل عوامل بخش کشاورزی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد اقتصاد کشاورزی، دانشکده کشاورزی، دانشگاه بوعلی سینا، ۱۳۹۴.
۹. گیلان‌پور، امید و مینا، حجازی. برآورد تأثیر متقابل حمایت مرزی و داخلی در بخش کشاورزی ایران، نشریه



اقتصاد و توسعه کشاورزی ایران، ۲۴(۲)، ۱۳۸۹.

۱۰. معدنیان، بهاره، آرش، دورانیش، محمد، قربانی و محمدرضا، کهنسال. اولویت‌بندی عوامل مؤثر بر تأخیر یا عدم بازپرداخت تسهیلات اعطایی بانک کشاورزی به کشاورزان، نشریه اقتصاد و توسعه کشاورزی، ۲۹(۳)، ۱۳۹۳.
۱۱. نوری، کیومرث. مطالعه معافیت‌های حمایتی در موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت و امکان بهره‌برداری از آن برای حمایت از بخش کشاورزی، گزارش طرح تحقیقاتی، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۸۱.
12. Hennessy D.A The Production Effect of Agricultural Income Support Policies Under Uncertainty. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 80: 46-57. 1998.
13. Keeney S., Hasson F, McKenna HP. A critical review of the Delphi technique as a Research Methodology for Nursing. *Int J Nurs Stud* 2001 Apr,; 38(2), 2001.
14. Lawrence NW. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. 4th ed. Allyn and Bacon Co. 1999.
15. OECD. *Agricultural Policies in Non-OECD Countries: Monitoring and Evaluation*. OECD, Paris. 2007.
16. OECD. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2007*, ISBN: 978-92-64-02746-6, Turkey (Chapter 14). 2008.
17. OECD. *Agricultural Support (indicator)*. DOI: 10.1787/6ea85c58-en. 2020.
18. OECD. *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union: The Common Agricultural Policy 2014-20*. DOI:<https://dx.doi.org/10.1787/9789264278783-2-en>. 2017.
19. Rowe G, Wright G. The Delphi Ttechnique as a Forecasting tool: Issues and Analysis. *International Journal of Forecasting*, 15: 353–75. 1999.
20. Swinnen, J.F.M., De Gorter, H., Rausser, G.C., Banergee, A.N. *The Political Economy of Public Research Investment and Commodity Policies in Agriculture: an Empirical Study*. *Agricultural Economics*, 22. 2000.
21. Tripathi, A.K. *Agricultural Price Policy, Output and form Profitability-examining Linkages During Post-reform Period in India*. *Asian Journal of Agricultural and Development*. 10(1). 2013.
22. Zadavec, M., Zalik, B. *A Geometric and Topological System for Supporting Agricultural Subsidies in Slovenia*. *Computers and Electronics in Agriculture* 69. 2009.





شماره مسلسل: ۱۶۹۳۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: خلاصه مدیریتی گزارش: آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی ایران

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)

تهیه و تدوین: حامد نجفی علمدارلو

ناظران علمی: حسین افشین، محمدتقی فیاضی، جمال محمدولی سامانی

اظهار نظر کننده: پژمان اعلائی بروجنی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. کشاورزی

۲. سیاست‌های حمایتی

۳. حمایت از تولیدکننده



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۱۲/۲۱