

# چشم‌انداز تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی ایران

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰  
شماره مسلسل: ۱۶۹۶۷  
فروردین‌ماه ۱۳۹۹

به نام خدا

## فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۱
۱. اصلاحات و مفاد سیاست‌های کشاورزی در اتحادیه اروپا.....	۳
۲. تجربه کشورهای OECD.....	۴
۳. چشم‌انداز تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی.....	۵
۱-۳. آسیب‌شناسی میزان موفقیت سیاست‌های حمایتی اتخاذ شده و ادامه آنها.....	۶
۲-۳. تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی.....	۹
جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۱۱
منابع و مأخذ.....	۱۳



## چشم‌انداز تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی ایران

### چکیده

حمایت از بخش کشاورزی مورد توافق قاطبه سیاست‌گذاران در همه کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه است و دخالت دولت در این بخش کاملاً ضروری است. اما نحوه ورود دولت مهم‌تر از اصل دخالت دولت است. از طرف دیگر، تشدید تحریم‌های اقتصادی بین‌المللی از سال ۱۳۹۰ به این سو، به شدت درآمدهای نفتی دولت را منقبض کرده است. بنابراین وجود این چالش‌ها، الزام اثربخشی به سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی را دوچندان کرده است. با توجه به اهمیت موضوع، در این گزارش به تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی در ایران پرداخته می‌شود. بررسی‌ها حاکی از آن است که کشورهای پیشرو در زمینه کشاورزی، غالباً حمایت از تولیدکننده را در دستور کار دارند، ولی کشورهای در حال توسعه و مخصوصاً ایران، درگیر تأمین غذای ارزان برای مصرف‌کننده شهری بوده‌اند. از این رو دخالت دولت‌ها در بازار محصولات کشاورزی ایران به زیان تولیدکننده بوده است؛ چراکه، حمایت از مصرف‌کننده بیشترین نقش را در انحراف سیاست‌های حمایتی ایفا کرده و زیان قابل توجهی به تولیدکنندگان کشاورزی وارد کرده است. از طرف دیگر، سیاست‌های اتخاذ شده فعلی، کارایی و اثربخشی لازم را برای بهبود رفاه مصرف‌کننده و تولیدکننده نداشته و منابع مالی صرف شده به گروه‌های هدف اصابت نکرده است. ترسیم چشم‌انداز سیاست‌های حمایتی و نظرخواهی از خبرگان در این حوزه، حاکی از این است که طرف تولیدکننده و مدیریت منابع باید در اولویت سیاست‌گذار قرار گیرند. لازمه این امر، اتخاذ یک سیستم حکمرانی یکپارچه در مورد سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی است.

### مقدمه

در فرایند توسعه اکثر کشورها، بخش کشاورزی نقش تعیین‌کننده‌ای در ایجاد مازاد اقتصادی، تأمین ارز و ایجاد اشتغال داشته است (مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، ۱۳۸۴). از این رو می‌توان چنین برداشت کرد که توسعه بخش کشاورزی در رشد و توسعه کشورهای در حال توسعه نقش اساسی ایفا می‌کند و از منظر ارتقای استانداردهای زندگی می‌تواند به شدت زندگی بخش بزرگی از مردم و به‌طور خاص روستاییان را بهبود ببخشد (حسینی و همکاران، ۱۳۹۰). بخش کشاورزی از جمله بخش‌هایی است که حذف یا کاهش حمایت‌ها در آن در اغلب کشورها با حساسیت دنبال شده و به‌عنوان

یک بخش راهبردی و به دلایل متعددی سیاست‌های حمایتی گسترده‌ای برای پشتیبانی از تولیدات این بخش اعمال می‌شود (اردستانی، ۱۳۹۴). از این رو با توجه به اهمیت این بخش، همه دولت‌ها 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 (OECD<sup>۱</sup>, 2008). سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی از یک دیدگاه به دو دسته «سیاست‌های تخصیصی» و «سیاست‌های توزیعی» تقسیم‌بندی می‌شوند (Swinnen et al., 2000)<sup>۲</sup>. می‌توان این سیاست‌ها را به دو دسته «قیمتی» و «غیرقیمتی» نیز تقسیم کرد (مدنی، ۱۳۹۱ و رحیمی‌سوره، ۱۳۹۳)<sup>۳</sup>.

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 گرایش 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، ۱۳۸۱؛ حسینی درویشانی، ۱۳۸۳؛ Zadavec and Zalík, 2009). در بیشتر کشورهای جهان بدون حمایت از بخش کشاورزی، بخش عمده‌ای از کشاورزان و روستاییان با درآمد پایین با مشکلات جدی روبه‌رو خواهند بود. به‌ویژه آنکه این کشورها به‌منظور تأمین امنیت غذایی، با استفاده از اهرم واردات و دخالت مستقیم در قیمت محصولات کشاورزی اساسی، سعی در پایین نگه‌داشتن قیمت در جهت حمایت از مصرف‌کنندگان شهری داشته‌اند (حسینی و ترشیزی، ۱۳۸۸). یکی از ابزارهای لازم برای این منظور، سرکوب نرخ ارز و تثبیت آن بوده است؛ چراکه نرخ برابری ریال در مقابل ارز خارجی، متناسب با شرایط واقعی اقتصاد تعدیل نشده و دخالت‌های دولت منجر به ثبات تصنعی آن شده است. به‌طور کلی، سیاست‌های ارزی از طریق انحراف قیمت‌های کشاورزی و تغییر در برآورد پرداخت‌های بودجه‌ای میزان حمایت از محصولات کشاورزی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در نتیجه کم‌ارزشگذاری برای نرخ ارز موجب تغییر در میزان برآورد حمایت از قیمت بازاری برای تولیدکنندگان کشاورزی خواهد شد (حسینی و همکاران، ۱۳۸۹؛ Josling and Valdés, 2003).

## 1. Organization for Economic Co-operation and Development.

۲. 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.  
 ۳. 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 می‌باشد. 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.

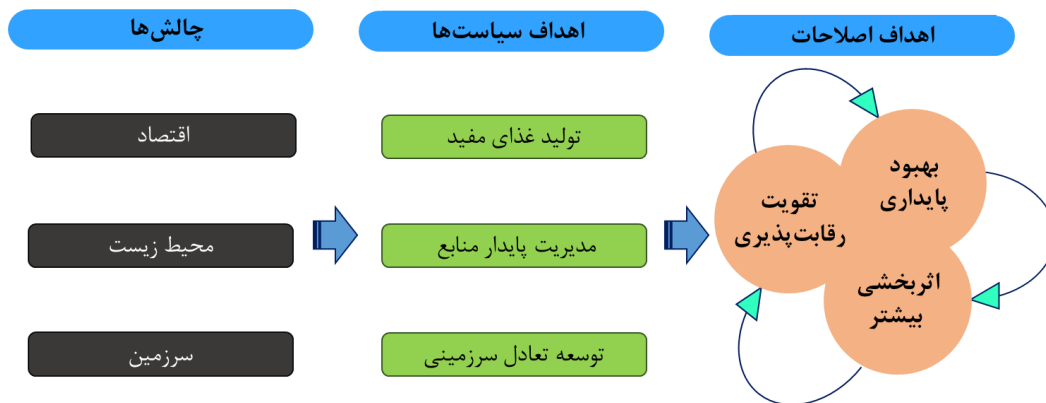


گرایش سیاستگذاران در ایران نیز به‌طور عمده به سمت حمایت از مصرف‌کننده و کالاهای مصرفی اساسی بوده است؛ در حالی که در کشورهای توسعه‌یافته به سمت حمایت از تولیدکنندگان کشاورزی است. در ایران همواره تأمین غذای ارزان برای مصرف‌کنندگان شهری اولویت بالاتری در نزد سیاستگذار داشته است و به همین دلیل حمایت از تولیدکننده در درجه دوم اهمیت قرار داشته است. از طرف دیگر، بروز تحریم‌ها در چند سال اخیر، به شدت درآمدهای نفتی ایران را منقبض کرده است. لذا می‌بایست از کاراترین ابزار حمایتی برای پرداخت هر ریال یارانه پرداختی به بخش کشاورزی استفاده کرد؛ به‌طوری 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 روش‌های متفاوتی برای حمایت از بخش کشاورزی وجود دارد، پرسش اصلی در این است که کدام حمایت باید اعمال شود تا بیشترین اثر را بر رفاه اجتماعی به جا بگذارد. از آنجایی که تاکنون حمایت‌های متفاوتی از کشاورزی در ایران انجام شده است و هیچ یک نتوانسته به اهداف از پیش تعیین شده برسد، بررسی و آسیب‌شناسی این سیاست‌ها ضرورت پیدا می‌کند.

## ۱. اصلاحات و مفاد سیاست‌های کشاورزی در اتحادیه اروپا

برای یک دوره تقریباً ۲۰ ساله (از ۱۹۹۲ به این سو) اصلاحات پایدار در سیاست‌های مشترک بخش کشاورزی (CAP)<sup>۱</sup> منجر به افزایش توجه به بازار کشاورزی، حمایت از درآمد، بهبود سازوکار تولید غذای سالم، توسعه الزامات زیست‌محیطی و تقویت پشتیبانی از توسعه روستایی در سراسر اتحادیه اروپا شده است. دامنه این تغییرات در سه حوزه اقتصاد، محیط زیست و سرزمین تعریف می‌شود. بنابراین، هرگونه قانون یا ساختار جدید بایستی منجر به «تولید غذای سالم»، «مدیریت پایدار منابع طبیعی و اقدامات اقلیمی» و درنهایت «توسعه تعادل سرزمینی» شود. برای دستیابی به این اهداف، بایستی ابزار لازم نیز فراهم شوند. در دور جدید اصلاحات بعد از سال ۲۰۱۳، سیاست‌های مشترک کشاورزی در اروپا به دنبال تقویت رقابت‌پذیری بخش کشاورزی، بهبود و ارتقای پایداری زیست‌محیطی و اثربخشی بیشتر در حوزه کشاورزی بوده‌اند. بنابراین، علاوه بر تولید، «تولیدکننده» نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. در چنین حالتی نقش کشاورز در زنجیره تأمین محصولات تقویت می‌شود. برای این منظور، تقویت مشارکت کشاورزان خُرده‌پا، تولید محصولات بازارمحور، ایجاد هم‌افزایی با استفاده از زنجیره‌های ارزش و تقویت سازوکارها به منظور مقابله با حاشیه بازار ناعادلانه در دستور کار قرار گرفته است.

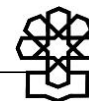
شکل ۱. اهداف CAP بعد از ۲۰۱۳ از چالش‌ها تا اصلاحات



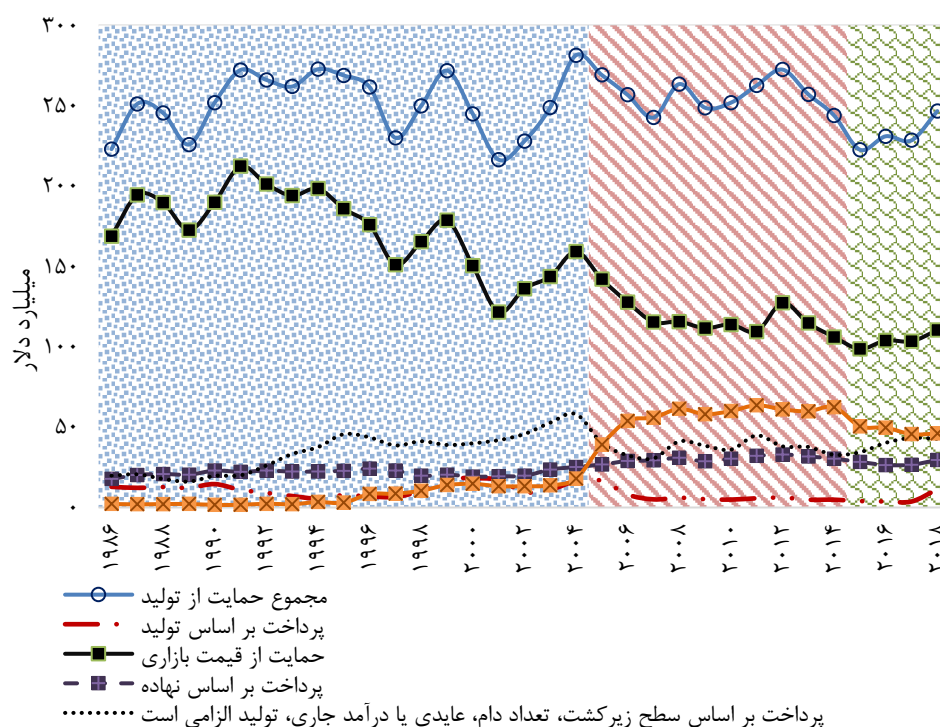
Source: OECD, 2017.

## ۲. تجربه کشورهای OECD

روند تغییرات سیاست‌های کشورهای OECD در حمایت از تولیدکنندگان در بخش کشاورزی و شاخص‌های حمایت از تولیدکننده در سه مقطع زمانی در نمودار ۱ نشان داده شده است. در دوره اول، میزان حمایت از تولیدکننده به رشد قابل توجهی از ۲۲۳ به ۲۸۱ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۴ رسیده است. از این سال به بعد و تا سال ۲۰۱۵ روند شاخص نزولی شده و به ۲۲۲ میلیارد دلار کاهش پیدا کرده است. در دوره سوم، مجدداً روند حمایت از تولیدکننده مثبت برآورد شده است. اگرچه، متوسط حمایت از تولیدکننده در این دوره (۲۰۱۸-۱۹۸۶)، به میزان ۲۵۱ میلیارد دلار بوده، اما الگوی حمایت از قیمت‌های بازاری به سمت پرداخت‌های مستقیم سوق یافته است؛ به طوری که حمایت از قیمت‌های بازاری، که در سال‌های ۱۹۸۸-۱۹۸۶ تقریباً ۷۷ درصد از حمایت‌های تولیدی را شامل می‌شد، در سال‌های 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 بالغ شده است. این تغییر در الگوی حمایت در یک دوره زمانی تقریباً ۳۰ ساله قابل توجه به نظر می‌رسد.



نمودار ۱. انواع حمایت از تولیدکننده در کشورهای OECD (میلیارد دلار)



Source: OECD, 2020.

### ۳. چشم انداز تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی

یکی از مباحث مهم در مورد سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی ایران، فقدان ساختار نظام‌مند و الگوی هدفمند برای انجام این‌گونه حمایت‌هاست. اگرچه ویژگی‌های کشاورزی در هر کشور متفاوت است، اما چالش‌هایی که این بخش با آن مواجه است، تقریباً یکسان است. بنابراین، یکی از علل ناکارایی نسبی سیاست‌های حمایتی بخش کشاورزی ایران، ساختار نامناسبی است که در مورد اجرای آن وجود دارد. از این‌رو، می‌توان تغییر ساختار سیاست‌های کشاورزی برای آینده را به نظرخواهی از جامعه خبرگانی گذاشت. در مطالعه حاضر، با استفاده از تکنیک دلفی و نظرات خبرگانی، به تحلیل آسیب‌ها و تغییر ساختار سیاست‌گذاری در حوزه سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی در ایران پرداخته شد. روش 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)

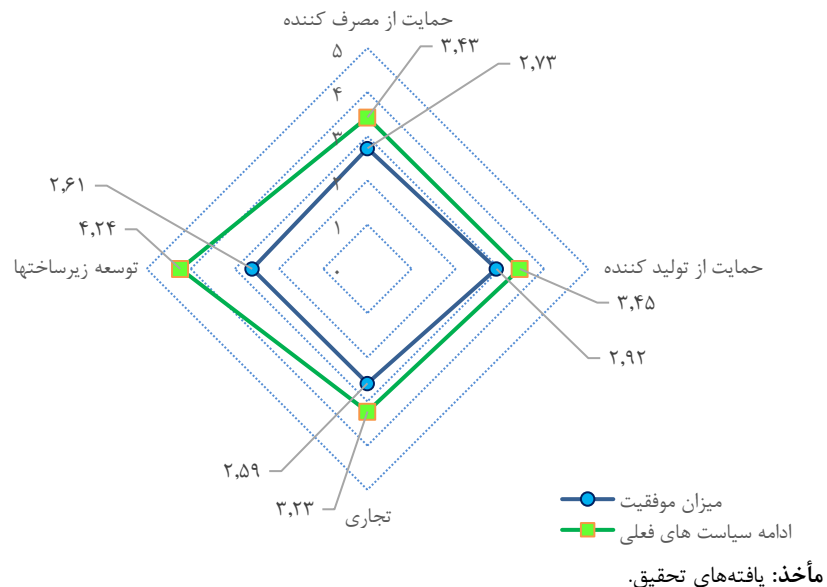
به‌رغم تفاوت‌هایی که در نحوه اجرای روش دلفی وجود دارد، این روش برپایه به‌کارگیری متخصصانی است که به‌دلیل تخصصشان مشارکت کرده‌اند. روند کار نیز استفاده از پرسشنامه‌های ترتیبی در دو یا چند دور (Round) است که در دور اول مشارکت‌کنندگان، ایده‌ها و موضوعات اصلی را تعیین می‌کنند و سپس این

ایده‌ها تلفیق شده تا پرسشنامه‌ای برای دوره‌های 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. در نهایت روش دلفی به دنبال ایجاد توافق و اتفاق نظر مشارکت‌کنندگان در خصوص موارد ذکر شده در پرسشنامه‌هاست. از این رو برای آسیب‌شناسی ساختار سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی، ابتدا پرسشنامه‌ای در این زمینه طراحی و پس از اصلاح و تأیید روایی آن توسط محققان، در دو دور در اختیار مجموعه‌ای از کارشناسان و خبرگان سیاست‌های حمایتی در دانشگاه‌ها، مراکز تحقیقاتی و وزارت جهاد کشاورزی قرار گرفت. برای این نظرخواهی، سؤالات در مورد آسیب‌شناسی در سه پرسشنامه با عناوین «میزان موفقیت سیاست‌های حمایتی اعمال شده»، «ادامه سیاست‌های پیشین» و «تغییر ساختار حمایت‌ها» بوده است. برای عناوین اول و دوم، چهار مؤلفه «حمایت از تولید»، «حمایت از مصرف»، «تجارت» و «توسعه زیرساخت‌ها» وجود داشته‌اند. در پرسشنامه سوم و در مورد تغییر ساختارها، مؤلفه «مدیریت منابع» جانشین مؤلفه «توسعه زیرساخت‌ها» شده است.

### ۱-۳. آسیب‌شناسی میزان موفقیت سیاست‌های حمایتی اتخاذ شده و ادامه آنها

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، اگرچه میانگین گویه‌ها در مورد توسعه زیرساخت‌ها، حمایت از تولید و تجارت بسیار به هم نزدیک هستند، موافقت اکثریت با اثربخشی سیاست‌های حمایت از تولید بوده است. نمودار ۲ میزان موفقیت سیاست‌های اتخاذ شده در رابطه با حمایت از بخش کشاورزی را نشان می‌دهد. همچنین در این نمودار، میزان موافقت جامعه خبرگانی با ادامه این سیاست‌ها نیز نشان داده شده است.

### نمودار ۲. میزان موفقیت هر یک از سیاست‌های حمایتی و ادامه آنها از نظر اجماع خبرگانی





نظرخواهی از مجموعه خبرگان نشان می‌دهد که با وجودی که اعتقاد دارند سیاست‌های فوق موفقیت‌های «کمتر از متوسط» کسب کرده‌اند، اما ادامه آن را با درجه اهمیت «بالتر از متوسط» توصیه کرده‌اند. البته نکته مهم‌تری که در این پاسخ وجود دارد، تغییر در ترکیب سیاست‌های حمایتی است. از این رو سیاست‌هایی که معطوف به توسعه زیرساخت‌های کشاورزی است بایستی در اولویت سیاست‌گذاران قرار گیرد.

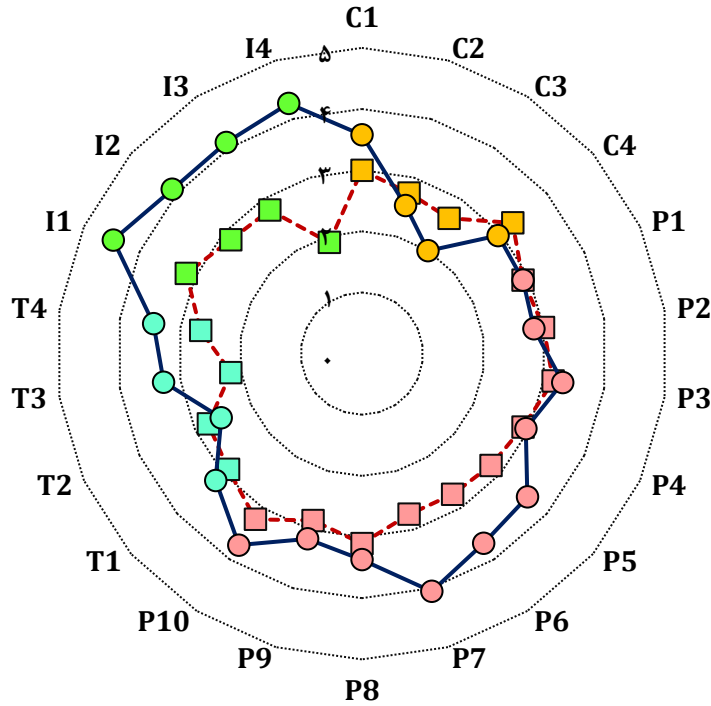
جزئیات بیشتر در مورد نظرات خبرگان در نمودار ۳ نشان داده شده است. در این نمودار، امتیاز هر یک از مؤلفه‌ها در مورد میزان موفقیت سیاست‌های اعمال شده و همچنین ادامه این سیاست‌ها مشخص شده است. سیاست‌های حمایت از تولید با حرف (P)، حمایت از مصرف با حرف (C)، حمایت‌های تجاری با حرف (T) و توسعه زیرساخت‌ها با حرف (I) نشان داده شده‌اند. براساس نظرات خبرگان، در طرف مصرف‌کننده، صرفاً «ذخیره‌سازی کالاهای اساسی» مورد توافق زیاد بوده و «تخصیص ارز یارانه‌ای» و «قیمتگذاری دستوری» چندان موفق نبوده و بایستی در مورد آنها تجدیدنظر کرد. از طرف دیگر و در سمت تولیدکننده بایستی حمایت‌ها ادامه یابد، اما سیاست‌هایی مانند «اعطای تسهیلات با نرخ پایین»، «تقبل بخشی از حق بیمه پرداختی کشاورزان» و «جبران خسارت آسیب‌دیدگان کشاورزی به صورت بلاعوض» باید مورد توجه بیشتری قرار گیرند. این سه نوع سیاست، ارزش و رتبه بالاتری نسبت به سایر سیاست‌های حمایت از تولیدکننده داشته‌اند.

در طرف تجارت محصولات کشاورزی نیز، وضع تعرفه‌ها چه برای محصولات کشاورزی و چه برای ماشین‌آلات کشاورزی مورد اقبال قرار نگرفته‌اند، اما ادامه سیاست‌های حمایتی در بخش تجارت باید معطوف به تعرفه‌های فصلی و مشوق‌های صادراتی باشد؛ چراکه این دو سیاست می‌توانند نقش مناسب‌تری برای حمایت از کشاورزی و تولیدات داخلی ایفا کنند.

ادامه سیاست‌های حمایتی بایستی معطوف به توسعه زیرساخت‌ها در بخش کشاورزی باشد. از این رو «توسعه راه‌ها و مواصلات روستایی»، «توسعه زیرساخت‌های آبیاری و زهکشی»، «توسعه کشتارگاه، انبار، سردخانه و سایر زیرساخت‌های لازم» و «تحقیقات هدفمند» دارای اولویت بالاتری هستند. در مورد تحقیقات این نکته قابل توجه است که میزان موفقیت آن از نظر خبرگان دارای کمترین امتیاز در بین همه مؤلفه‌ها و سیاست‌ها بوده است، اما ادامه آن به شرط کارایی و اثربخشی توصیه شده است.

نمودار ۳. میزان موفقیت هر یک از سیاست‌های حمایتی اتخاذ شده و میزان اقبال برای ادامه آنها (صفر = موافقت خیلی کم و ۵ = موافقت خیلی زیاد)

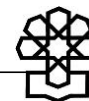
ادامه سیاست‌های اعمال شده برای آینده —●— میزان موفقیت اقتصادی سیاست‌های حمایتی —■—



P8 قیمت تضمینی	C1 ذخیره‌سازی کالاهای اساسی
P9 خرید تضمینی	C2 تخصیص ارز یارانه‌ای برای واردات غذا
P10 معافیت مالیاتی تولیدکنندگان بخش کشاورزی	C3 قیمتگذاری دستوری برای فروش کالاهای کشاورزی
T1 اتخاذ تعرفه وارداتی برای برخی از محصولات کشاورزی	C4 فروش محصولات غذایی با قیمت یارانه‌ای (خصوصاً در مورد نان)
T2 اتخاذ تعرفه وارداتی برای برخی از ماشین‌آلات کشاورزی	P1 توزیع نهاده‌ها (کود، سم، بذر، نهال، ماشین‌آلات و واکسن‌های دامی)
T3 مشوق صادراتی برای صادرات محصولات کشاورزی	P2 یارانه نهاده‌ها (کود، سم، بذر، نهال، ماشین‌آلات و واکسن‌های دامی)
T4 تعرفه و محدودیت‌های فصلی برای واردات	P3 یارانه برای اجرای سیستم‌های آبیاری نوین
I1 توسعه راه‌های روستایی، راه‌های بین مزارع و جاده‌های مواصلاتی	P4 یارانه برای تأمین انرژی ارزان قیمت
I2 توسعه زیرساخت‌های آبیاری شامل شبکه‌های آبیاری و زهکشی	P5 اعطای تسهیلات با نرخ پایین و بازپرداخت طولی‌المدت
I3 توسعه کشتارگاه، انبار، سردخانه و سایر زیرساخت‌های لازم	P6 تقبل بخشی از حق بیمه پرداختی کشاورزان
I4 حمایت از تحقیقات در بخش کشاورزی	P7 جبران خسارت آسیب‌دیدگان کشاورزی به صورت بلاعوض

مأخذ: همان.

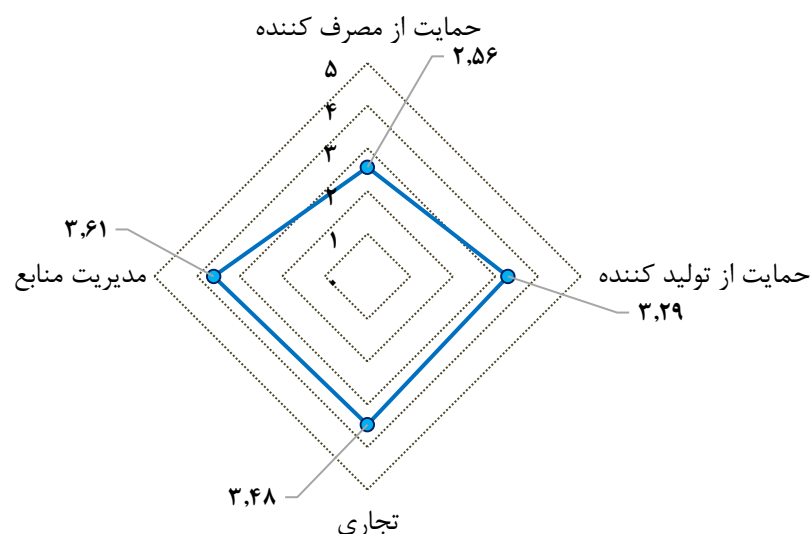
به‌طور کلی می‌توان بیان داشت که جهت‌گیری سیاست‌های کنونی برای حمایت از بخش کشاورزی باید معطوف به تولیدکننده و توسعه زیرساخت‌ها باشد. از طرف دیگر، حمایت‌ها با ارز یارانه‌ای و قیمتگذاری دستوری برای مصرف‌کنندگان نیز کارایی لازم را نداشته و می‌توان آنها را از دستور کار خارج کرد.



### ۲-۳. تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی

جمع‌بندی نظرات خبرگان در مورد تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی حاوی نکات قابل‌توجهی است، که در نمودار ۴ نشان داده شده است. از نظر ایشان، در تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی از بخش کشاورزی، جهت‌گیری سیاست‌ها باید به سمت مدیریت منابع، تجارت و حمایت از تولیدکننده باشد و حمایت از مصرف‌کننده در اولویت آخر قرار گیرد؛ چراکه، حمایت از مصرف‌کننده بیشترین نقش را در انحراف سیاست‌های حمایتی ایفا کرده و آسیب قابل‌توجهی به تولیدات کشاورزی وارد آورده است.

### نمودار ۴. جهت‌گیری تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی



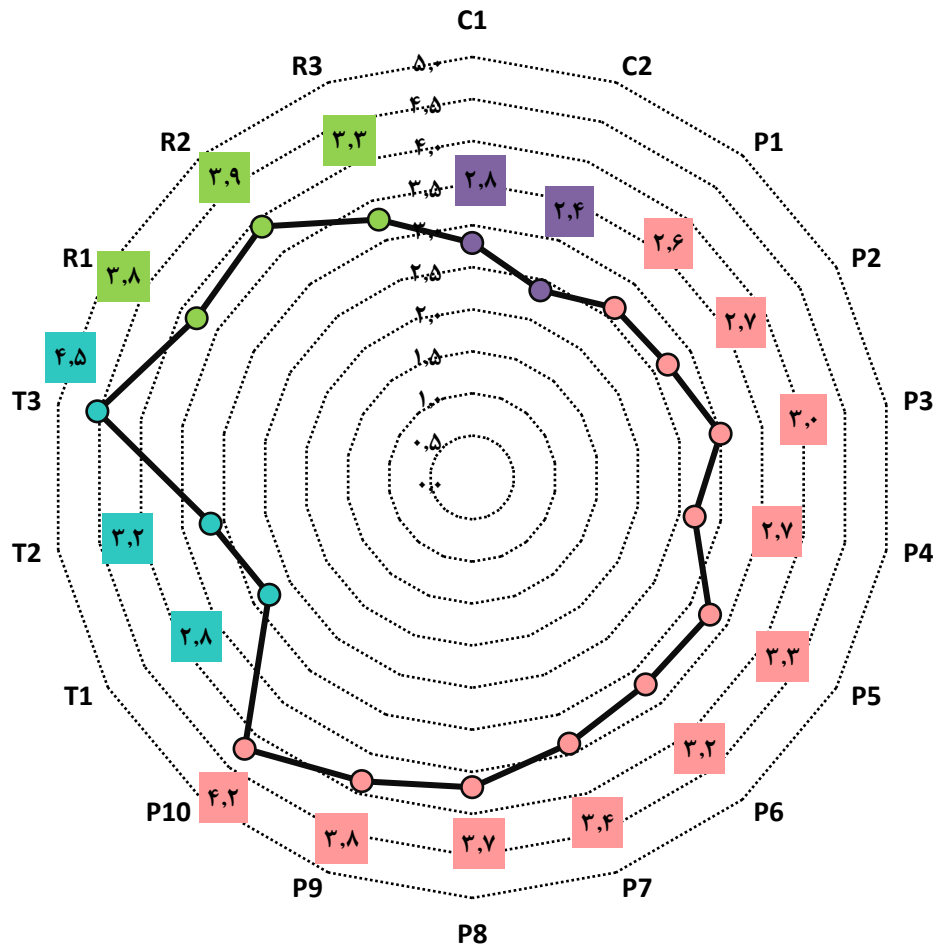
مأخذ: همان.

با توجه به آنچه بیان شد و نتایج تحلیل جامعه خبرگانی، حاکی از آن است که الزامات و پیش‌زمینه تغییر ساختار در سیاست‌های حمایتی از بخش کشاورزی نیازمند توجه بیشتر است. از طرف دیگر، میزان موافقت ایشان با تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی بیش از متوسط بوده است. البته خبرگان معتقد هستند که تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی باید از سمت مصرف به سمت تولید و مدیریت منابع انتقال داده شود.

نمودار ۵ نظرات پاسخگویان نسبت به تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی از بخش کشاورزی را به صورت جزئی‌تر نشان می‌دهد. در بین گزینه‌های حمایت از مصرف‌کننده، «پرداخت نقدی مستقیم» از اقبال بیشتری برخوردار بوده است. در طرف تولیدکننده، «ایجاد تسهیلات برای بازاریابی چابک‌تر» مورد توجه جدی قرار گرفته است. از این رو اولویت سیاست‌گذاری و حمایت از تولید باید بر روی ایجاد سیستم بازاریابی کارا و عادلانه متمرکز شود. برای حمایت‌های تجاری از بخش کشاورزی، «توسعه

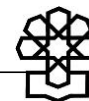
بازارهای مالی و بورس کالاهای کشاورزی» به همراه «مشوق‌های صادراتی» باید در دستور کار قرار گیرد. از طرف دیگر، استفاده از ابزارهای اقتصادی مانند «مالیات» و «قیمتگذاری» برای مدیریت مناسب منابع پایه و طبیعی توصیه شده است.

نمودار ۵. نظرات خبرگان در مورد تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی به تفکیک گویه‌ها (صفر = موافقت خیلی کم و ۵ = موافقت خیلی زیاد)



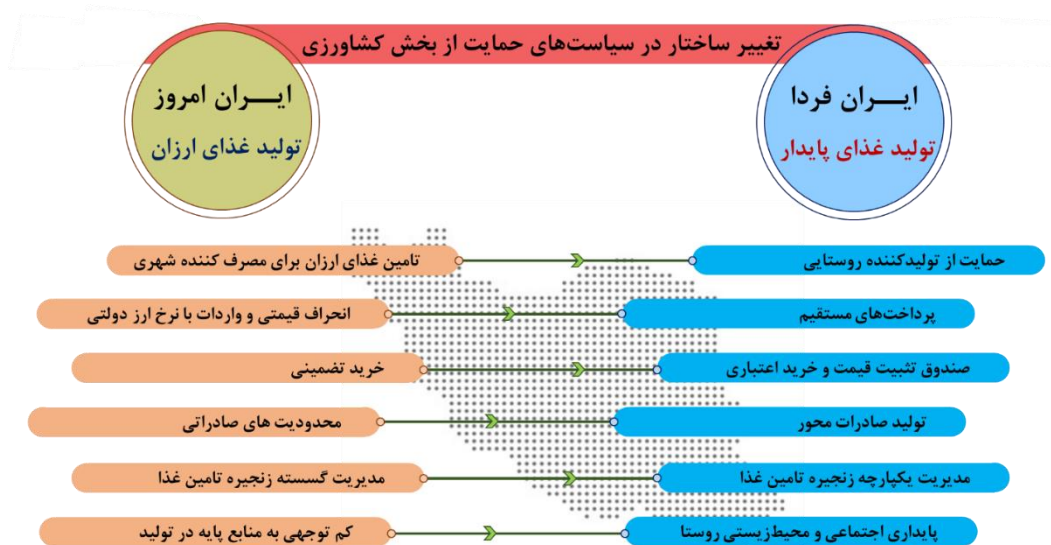
- |  |  |
|--|--|
| P8 تسهیلات ویژه کشاورزان زیر ۳۵ سال                  | C1 حذف یارانه و پرداخت مستقیم نقدی                     |
| P9 صندوق تثبیت قیمت                                  | C2 حذف یارانه و پرداخت کالایی                          |
| P10 ایجاد تسهیلات برای بازاریابی چابک‌تر             | P1 پرداخت مستقیم نقدی به‌ازای هر هکتار زمین            |
| T1 حذف تعرفه‌های وارداتی برخی از کالاهای کشاورزی     | P2 پرداخت مستقیم نقدی به‌ازای هر رأس دام               |
| T2 پرداخت یارانه صادراتی                             | P3 پرداخت مستقیم نقدی به‌ازای میزان تولید              |
| T3 توسعه بازارهای مالی و بورس کالاهای کشاورزی        | P4 پرداخت مستقیم نقدی به‌ازای مصرف نهاده‌ها            |
| R1 تعیین مالیات بر روی میزان مصرف کود و سموم شیمیایی | P5 پرداخت مستقیم نقدی به‌ازای محدودیت در مصرف نهاده‌ها |
| R2 قیمتگذاری آب مصرفی در بخش کشاورزی                 | P6 پرداخت مستقیم نقدی به‌ازای میزان مشارکت در طرح‌ها   |
| R3 اجرای الگوی کشت مطابق با دستورالعمل ابلاغی        | P7 سیاست خرید با قیمت اعتباری                          |

مأخذ: همان.



بنابر آنچه بیان شد، تغییر ساختار حمایت از بخش کشاورزی کاملاً ضروری است. این تغییرات باید کشاورزی را در ایران در جهت تولید غذای پایدار تقویت کند. از طرف دیگر، بایستی یک ساختار نظام‌مند و الگوی هدفمند برای این تغییرات پایه‌ریزی شود. در چنین شرایطی، سازوکار امنیت غذایی در کشور از «تأمین غذای ارزان برای مصرف‌کننده شهری» به سمت «حمایت از تولیدکننده روستایی» تغییر یابد. از طرف دیگر، از میزان دخالت دولت که منجر به زیان تولیدکننده می‌شود، کاسته شده و به سمت ایجاد «صندوق‌های تثبیت قیمت» و «خرید اعتباری» سوق داده شود. همچنین، «تولید صادرات محور» به منظور رقابت‌پذیری تولیدات کشاورزی در دستور کار قرار گیرد. این تغییرات ساختاری در حمایت از محصولات کشاورزی بایستی در بستر مدیریت یکپارچه تأمین غذا صورت گیرد تا در نهایت بتواند منجر به پایداری اجتماعی و زیست‌محیطی در روستاها شود. شکل زیر نقشه راه این تغییرات ساختاری را نشان داده است.

## شکل ۲. چشم‌انداز تغییرات سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی



مأخذ: همان.

### جمع‌بندی و پیشنهادها

کشاورزی در ایران یکی از بخش‌های مقاوم در برابر تحریم‌های اقتصادی بین‌المللی بوده و کمترین آسیب را دیده است. اگرچه، این تحریم‌ها توانسته روند سرمایه‌گذاری را در این بخش کاهش دهد؛ اما با وجود این، بخش کشاورزی در دوران اوج‌گیری اعمال این تحریم‌ها، یعنی از سال ۱۳۹۰ به این سو (بجز سال ۱۳۹۷)، دارای روند رشد مثبت بوده و حتی به رشد کل اقتصاد نیز مساعدت کرده است. از طرف دیگر، این بخش به ذات خود نیازمند حمایت است؛ چراکه ریسک فعالیت‌های کشاورزی بالاست. اگرچه

سیاست‌های حمایتی همواره جزو اولویت‌های سیاست‌گذاران این بخش بوده است، اما به‌شدت از ناموزونی و ناهمگنی رنج می‌برد. این سیاست‌ها همواره معطوف به تأمین غذای ارزان بوده و دخالت دولت در بازار محصولات کشاورزی همواره به سود مصرف‌کننده بوده است. اما برای پایداری تولیدات کشاورزی و تداوم امنیت غذایی، ساختار این سیاست‌ها باید تغییر یابد. بررسی و آسیب‌شناسی سیاست‌های اعمال شده حاکی از آن است که یکپارچگی در اتخاذ آنها وجود نداشته و از الگوی منظمی پیروی نکرده است. در این میان، سرکوب نرخ ارز نیز به جهت‌گیری نادرست این سیاست‌ها دامن زده است.

با توجه به موارد فوق، اتخاذ یک سیستم حکمرانی یکپارچه در مورد «سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی»، می‌تواند به کاهش تشتت مدیریتی در حوزه سیاست‌گذاری‌های مرتبط با این بخش مساعدت کند. از این رو وجود یک نهاد قوی برای مدیریت این‌گونه سیاست‌ها ضروری خواهد بود. نبود یک الگوی مناسب و نظام‌مند در شرایط حاضر، عملاً به زیان بخش کشاورزی تمام شده است. بنابراین ایجاد یک نظام یکپارچه برای مدیریت و سیاست‌گذاری در حوزه سیاست‌های حمایتی شدیداً مورد نیاز است. تجربه کشورهای موفق و پیشرو نشان می‌دهد که این کشورها، سیاست‌های حمایت از تولید را در دستور کار خود قرار داده‌اند.

از طرف دیگر، سیاست‌های موجود باید تغییر یابد. بعضی از سیاست‌ها که با هدف حمایت از بخش کشاورزی اجرا می‌شوند، نه کارا هستند و نه اثربخشی مشخص و قابل‌لمسی دارند. بنابراین تغییر جهت از سیاست‌های مصرف‌گرا به سمت سیاست‌های تولیدگرا کاملاً ضروری است. به‌عبارت دیگر، سیاست‌هایی مانند اختصاص یارانه ارزی و یا ممنوعیت صادرات صرف به زیان تولیدکننده خواهد بود؛ به‌طوری که اقتصاد تجربی ایران نشان داده است که مصرف‌کننده نیز متضرر خواهد شد. در این میان، بایستی به مدیریت منابع به‌طور جدی توجه کرد و استفاده از ابزار اقتصادی (مانند مالیات و قیمت‌گذاری) می‌تواند انگیزه کشاورزان را برای ایجاد اکوسیستم‌های سازگارتر با محیط زیست افزایش دهد. همچنین، وجود حاشیه‌های بازار ناعادلانه منجر به برآوردهای حمایتی منفی از تولید و مصرف در بخش کشاورزی شده است. از این رو انتظار می‌رود بتوان با اتخاذ سیاست‌هایی مانند «تسهیلات بازاریابی»، «صندوق تثبیت قیمت»، «بورس کالایی» و «سیاست خرید با قیمت اعتباری» از حاشیه‌های موجود در بازار محصولات کشاورزی کاست.



۱. اردستانی، ماندانا. تحلیل و تبیین سیاست‌های حمایتی قیمتی در بخش کشاورزی و ارائه سیاست‌های مناسب برای محصولات منتخب، وزارت جهاد کشاورزی، مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی، ۱۳۹۴.
۲. حسینی، سیدصفدر و دیگران. بررسی اثر سیاست‌های حمایتی بر تغییرات بهره‌وری بخش کشاورزی در ایران، اقتصاد و توسعه کشاورزی، ۲۵(۴): ۵۰۷-۵۱۶، ۱۳۹۰.
۳. حسینی، سیدصفدر و محمد ترشیزی. ارزیابی سیاست حمایتی گندم در ایران، مجله تحقیقات اقتصاد و توسعه کشاورزی ایران، ۴۰(۲): ۱-۱۱، ۱۳۸۸.
۴. حسینی، سیدصفدر و سهیل رضایی. تعیین و ارزیابی سیاست‌های حمایت از تولیدکنندگان خرما در برنامه‌های توسعه اقتصادی، نشریه اقتصاد و توسعه کشاورزی، ۲۴(۱): ۳۳-۴۱، ۱۳۸۹.
۵. حسینی، سیدصفدر، امید گیلان‌پور و سمانه ایراوانی. اثر انحراف نرخ ارز بر شاخص‌های حمایت از تولیدکنندگان گندم، اقتصاد و توسعه کشاورزی، ۲۴(۳): ۴۰۳-۳۹۳، ۱۳۸۹.
۶. حسینی درویشانی، محمود. بررسی و مقایسه سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی ایران و جهان، نخستین همایش کشاورزی و توسعه ملی، تهران، ۱۳۸۳.
۷. رحیمی‌سوره، صمد. بررسی نظام حمایتی از بخش کشاورزی ایران، انتشارات اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۳۹۳.
۸. گیلان‌پور، امید و مینا حجازی. برآورد تأثیر متقابل حمایت مرزی و داخلی در بخش کشاورزی ایران، نشریه اقتصاد و توسعه کشاورزی ایران، ۲۴(۲): ۲۳۹-۲۴۴، ۱۳۸۹.
۹. مدنی، فرشاد. آسیب‌شناسی سیاست‌های کشاورزی در کشور با تأکید بر خرید تضمینی محصولات، انتشارات مؤسسه پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۹۱.
۱۰. 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.
11. 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.
12. Josling T., Valdés A. Agricultural Policy Indicators. Draft Report to the Food and Agriculture Organization, October 10. 2003
13. Lawrence NW. Social research methods: qualitative and quantitative approaches. 4th ed. Allyn and Bacon Co. 1999.
14. OECD. Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2007, ISBN: 978-92-64-02746-6, Turkey (Chapter 14). 2008.
15. OECD. Agricultural support (indicator). DOI: 10.1787/6ea85c58-en. 2020.
16. Swinnen, J.F.M., De Gorter, H., Rausser, G.C., Banerjee, A.N. The political economy of public research investment and commodity policies in agriculture: an empirical study. *Agricultural Economics*, 22: 111-122. 2000.
17. Zadavec, M., Zalik, B. A geometric and topological system for supporting agricultural subsidies in Slovenia. *Computers and Electronics in Agriculture* 69: 92-99. 2009.





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۹۶۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: چشم‌انداز تغییر ساختار سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی ایران

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)

تهیه و تدوین: حامد نجفی علمدارلو

مدیر مطالعه: —

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

اظهار نظر کننده: پژمان اعلائی بروجنی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. پایداری تولیدات کشاورزی

۲. سیاست‌های حمایتی

۳. حمایت از تولیدکننده

۴. اصلاح ساختار حمایت‌ها



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱/۲۶