

بررسی شاخص‌های حمایت از بخش کشاورزی ایران و مقایسه آن با کشورهای منتخب

دکتر علی عسکری*
نویسندگان:
سید محمود حسینی درویشانی**

۱. مقدمه

در همه کشورهای جهان، دولت‌ها با اتخاذ سیاست‌های خاص و استفاده از ابزارهای گوناگون در تعیین جهت‌گیری‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه دخالت می‌کنند که این دخالت‌ها می‌تواند به منظور رشد تولید و صادرات و یا افزایش رفاه عمومی انجام شود. یکی از سیاست‌های مهم اقتصادی دولت، اتخاذ سیاست‌های حمایتی مناسب برای جبران عدم تعادل‌های ایجاد شده بین بخش‌های مختلف تولید، توزیع، مصرف و تجارت

۱ معاون امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت

راهبردی رئیس جمهور.

۲ کارشناس دفتر امور آب، کشاورزی و منابع طبیعی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت

راهبردی رئیس جمهور.

خارجی است که از مسائل بحث‌برانگیز جهان امروز بوده و ارتباط بین آن و رشد اقتصادی از دیرباز مورد توجه اقتصاددانان است. برخی از اقتصاددانان اعتقاد دارند که سیاستهای حمایتی باعث رشد اقتصادی و افزایش تولیدات داخلی شده و گروهی آن را عامل تضعیف ساختار اقتصادی و ضعف بنگاهها و عوامل اقتصادی می‌دانند. طی دو دهه اخیر موج آزادسازی اقتصادی و به تبع آن کاهش و حذف سیاستهای حمایتی در اقتصاد جهان رواج یافته است. طرفداران این سیاست عقیده دارند که سیاستهای حمایتی از طریق تحریف قیمت‌های بازار و هزینه تولید منجر به تخصیص نامطلوب منابع می‌شود و بدین لحاظ اجرای سیاستهای مناسب برای دستیابی به اقتصاد باز و رقابتی را توصیه می‌نمایند.

یکی از بخشهایی که حذف و یا کاهش سطوح حمایت در آن در اکثر کشورها با حساسیت زیادی دنبال می‌شود بخش کشاورزی است. در بسیاری از کشورها بخش کشاورزی به عنوان یک بخش استراتژیک در نظر گرفته شده و سیاستهای متعددی برای حمایت از تولیدات داخلی این بخش در برابر محصولات مشابه خارجی اتخاذ گردیده است. با وجود شکل‌گیری سازمان جهانی تجارت و اجرای توافقنامه‌های آن در زمینه رفع محدودیتها و کاهش سیاستهای حمایتی در این بخش، هنوز بحث‌ها و کشمکش‌های فراوانی در ارتباط با میزان حمایت از تولیدات کشاورزی وجود دارد و بسیاری از کشورها به حمایت گسترده از بخش کشاورزی ادامه می‌دهند.

در ایران نیز طی سالهای گذشته برخی سیاستهای حمایتی از بخش کشاورزی از قبیل خرید تضمینی محصولات و ارائه نهاده‌های یارانه‌ای اجرا شده است که هدف آن پایین آوردن هزینه‌های تولید، کاهش ریسک و افزایش تولید داخلی این محصولات بوده است. با توجه به ساختار سنتی بخش کشاورزی و مشکلات این بخش در تامین منابع مالی مورد نیاز و نیز اهمیت استراتژیک این بخش ضروری است تصمیم‌گیری در مورد اتخاذ سیاستهای حمایتی و نحوه تخصیص یارانه‌ها با دقت و مطالعه کافی صورت گیرد تا منابع کشور به صورت بهینه اختصاص یافته و باعث رشد تولید و ارزش افزوده و بهبود سایر شاخصهای کلان در کشور شود. در این مطالعه ابزارهای حمایتی در بخش کشاورزی کشورهای جهان بررسی شده و با استفاده از شاخصهای مناسب، سطوح و اجزای حمایت در ایران برآورد و با سایر کشورها مقایسه می‌شود.

۱-۱- مبانی نظری:

یارانه در ادبیات اقتصادی به مفهوم کمک هزینه و تشویق کردن می‌باشد. تعاریف مختلفی از یارانه‌ها وجود دارد که جنبه‌های گوناگون عملکرد آن را می‌پوشانند. تعریف زیر از یارانه نسبتاً جامع و دربرگیرنده همه انواع آن است. یارانه عبارتست از پرداخت مستقیم یا غیرمستقیم دولتی، امتیاز اقتصادی یا اعطای رجحان ویژه‌ای به موسسات خصوصی، خانوارها و یا دیگر واحدهای دولتی که برای دستیابی به اهداف موردنظر دولت انجام می‌شود (فیروز، ۱۳۶۹). حمایت‌ها با توجه به اهدافی که مدنظر دارند و براساس گستردگی منابع و مصارف آن و نوع مداخله دولت طبقه‌بندیهای گوناگون دارند ولی بیشترین طبقه‌بندیهای انجام شده بصورت زیر است (فاتحی دابانلو، ۱۳۷۴):

الف- تقسیم‌بندی حمایتها بر اساس اهداف دولت از پرداخت آنها که شامل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و توسعه‌ای است.

ب- مرحله‌ای که کالا یا خدمت مشمول آن را دریافت می‌کند شامل مصرفی، تولیدی، توزیعی، صادراتی، وارداتی و خدماتی است.

ج- بر اساس انعکاس هزینه‌های آن در حسابهای ملی شامل حمایت پنهان و آشکار و یا حمایتهای مستقیم و غیرمستقیم است.

د - براساس موضوع موردکمک شامل نوع محصول (قندو شکر، چای، نان و...) است. با وجود اینکه منافع آزادسازی تجاری و رفع محدودیتها و کاهش سطح حمایت تقریباً آشکار است و بسیاری از اقتصاددانان، سیاستهای حمایتی را به دلیل تحریف قیمتهای بازار و هزینه تولید باعث تخصیص نامطلوب منابع ذکر می‌کنند با این حال همه کشورهای دنیا کم و بیش به حمایت از بخش کشاورزی ادامه می‌دهند. در این زمینه توجیهات متعددی ارائه شده است که از مهمترین آنها می‌توان به ایجاد اطمینان از تولید و عرضه غذای کافی، مقابله با بی‌ثباتی قیمتهای کشاورزی، کاهش فقر روستایی و اهدافی نظیر تامین امنیت غذایی، حفظ محیط زیست و ... اشاره نمود. علاوه بر موارد ذکر شده الزامات مزیت نسبی و ساختاری تولید محصولات کشاورزی نیز مسئله مهمی است که مداخله دولتها را توجیه پذیر نموده است که به برخی از آنها در ادامه اشاره می‌شود.

- یکی از دلایل حمایت از بخش کشاورزی، بی‌ثباتی و ریسک‌پذیری تولید در این

بخش است. به علت اینکه بخش کشاورزی قادر نیست در کوتاه مدت عرضه محصولات تولیدی خود را بر حسب نوسانات کوتاه مدت بازار تنظیم نماید و در نتیجه امکان بی ثباتی در بخش وجود دارد دولت برای ایجاد ثبات ناگزیر به مداخله در بازار این محصولات است. - به عقیده بسیاری از اقتصاددانان، انتقال از یک اقتصاد مبتنی بر روابط کشاورزی به یک اقتصاد مبتنی بر صنعت (انتقال از موج اول به دوم) مستلزم استفاده از سیاستهای حمایتی است، چون تغییر تکنولوژی و گسترش سرمایه به طور همزمان منجر به افزایش کارایی اقتصادی بخشها و درآمد افراد می شود. از آنجا که از یک طرف افزایش کارایی در بخش صنعت بطور نسبی بیشتر از بخش کشاورزی است و از طرف دیگر طبق قانون انگل، افزایش درآمد باعث کاهش سهم مواد غذایی در هزینه خانوار می شود، رابطه مبادله به زیان بخش کشاورزی تغییر نموده و سهم این بخش در تولید ناخالص ملی کاهش می یابد. در این شرایط لازم است از تولیدکنندگان داخلی بخش کشاورزی در مقابل کاهش درآمد حمایت شود. این مدل برای توجیه حمایت از بخش کشاورزی در کره جنوبی و تایوان که همزمان با پیشرفت، حمایت از بخش کشاورزی را آغاز نموده اند قابل استفاده است (گیلانپور، ۱۳۸۱).

- در سالهای اخیر جدیدترین تلاش نظریه پردازان تجارت بین الملل، ارایه نظریه سیاست استراتژیک تجاری بوده است. بحث اصلی نظریه فوق این است که در اقتصاد جهانی به شدت به هم پیوسته و مرکب از شرکت های بزرگ و دولت های رقیب، این امکان وجود دارد که کارتل های اقتصادی و دولت ها با اتخاذ سیاست های خاصی مانند دامپینگ و یارانه صادراتی، ضمن تسخیر بازارهای جهانی و انتقال سود تجارت از سایر کشورها به کشور خود، موجبات از بین رفتن مزیت نسبی و سودآوری فعالیت های کشاورزی در سایر کشورها را فراهم آورند. لذا این الزام به وجود می آید که دولت ها با استفاده از سیاست های حمایتی مانع از بین رفتن مزیت نسبی در بخش کشاورزی شوند (محمودی و کاظم نژاد، ۱۳۸۳).

۱-۲- تاریخچه سیاستهای حمایتی در جهان و ایران:

- جهان

برای اولین بار در سال ۱۶۶۰ میلادی در انگلستان واژه یارانه بکار گرفته شد.

بدین ترتیب که دولت از بودجه عمومی کشور سالانه مبلغی به طور نقدی و رایگان به خانواده سلطنتی می‌پرداخت (منجذب، ۱۳۶۸). در سال ۱۶۶۳ در انگلستان قانون غلات به تصویب رسید که در آن مقرر شده بود برای غلات وارداتی از بندرها، وقتی قیمت‌های داخلی به کمتر از قیمت کفی که قانونگذار وضع کرده بود رسید، عوارض گمرکی وضع شود. همچنین براساس همین قانون در صورتی که قیمت داخلی از قیمت کف فزونی می‌یافت، افراد مجاز به صادرات غلات بودند و حتی بعد از سال ۱۶۷۳ دولت اعطای جایزه صادراتی (یارانه صادراتی) به صادر کنندگان را تضمین کرده بود (Barry, 1992).

تاریخچه نوین پرداخت یارانه‌ها به جنگ دوم جهانی برمی‌گردد که طی آن به خاطر نگرانی دولت‌ها در تامین منابع استراتژیک، سیاست‌هایی برای سوق دادن تولید و مصرف به سمت نیازهای جنگی و شرایط اقتصادی خاص آن دوره اجرا شد. پس از جنگ جهانی دوم، کشورها برای توسعه و پیشرفت اقتصادی و بهره‌برداری حداکثر از منابع اقتصادی جهت افزایش تولید و رفاه داخلی به سمت برنامه‌ریزی اقتصادی همراه با انواع حمایت‌های داخلی روی آوردند. بر این اساس دولت‌ها با توجه به اهداف، یارانه‌های گوناگونی پرداخت می‌کردند. لیندرت ضمن بررسی تاریخ سیاست‌های حمایتی در جهان، تجارب و مدل‌های سیاست‌های کشاورزی را به شرح زیر ارایه می‌کند (Lindert, 1989):

- در بیشتر کشورهای توسعه یافته، دولت‌ها بیشترین حمایت‌ها و یارانه‌ها را به بخش کشاورزی اختصاص داده‌اند.
- در کشورهای جهان سوم، شهرنشینان از طریق تشویق دولت به اعمال فشار به بخش کشاورزی خواستار تهیه غذای ارزان قیمت برای مناطق شهری بوده‌اند.
- دولت‌های جهان سوم گرایش به سمت اتخاذ سیاست‌های ضد تجاری، که منجر به وضع مالیات بر بخش کشاورزی بر مبنای محصولات صادراتی شده است، داشته‌اند.

در سالهای اخیر بویژه از دهه ۸۰ میلادی به این سو، سیاست‌های آزادسازی اقتصادی و رفع محدودیت‌ها و کنترل‌های دولتی در اقتصاد دنیا فراگیر شده است که این امر سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی را نیز دربرمی‌گیرد. این روند با تشکیل سازمان

جهانی تجارت از طریق مذاکرات منظم و رسمی بین کشورهای عضو پیگیری می‌شود. با این حال در مورد سیاستهای حمایتی در بخش کشاورزی، بحث‌ها و کشمکش‌های فراوانی بین کشورهای مختلف وجود دارد و تصمیم‌گیری در مورد کاهش سطوح حمایت و رعایت قوانین از سوی کشورهای عضو بسیار پیچیده و طولانی به نظر می‌رسد.

– ایران

اولین نظام سهمیه‌بندی توام با پرداخت یارانه که در آن نان مهمترین کالای این سهمیه‌بندی بود در زمان جنگ جهانی دوم در ایران شکل گرفت و تا قبل از افزایش درآمدهای نفتی رقم قابل توجهی نبود. سابقه حمایت از تولید محصولات کشاورزی در ایران به سال ۱۳۴۳ و پس از شروع اصلاحات ارضی برمی‌گردد. در آن زمان حمایت از طریق توزیع ارزان قیمت نهاده‌های مورد نیاز کشاورزان صورت می‌گرفت و دولت بر بازار محصولات کشاورزی به ویژه گندم نظارت داشت و در مواقع بحران در امر خرید، تبدیل و توزیع محصولات و جبران کمبود آنها از طریق واردات نیز اقدام می‌کرد. در اوایل دهه ۱۳۵۰ همزمان با افزایش درآمدهای نفتی و به دنبال آن افزایش حجم عملیات جاری و عمرانی دولت، سطح درآمدها و میزان تقاضا بالا رفته که به علت محدودیت در تامین کالاهای مورد تقاضا، دولت سیاست تسهیل واردات را در پیش می‌گیرد و حجم یارانه‌ها نیز به شدت افزایش یافت. در سال ۱۳۵۳ به علت بروز تورم ناشی از مشکلات توزیعی (ضعف سیستم حمل و نقل و ناکافی بودن تاسیسات بندری) صندوق حمایت از مصرف کننده برای مقابله با آن و تمرکز امور مربوط به یارانه با هدف حمایت از مصرف کننده در برابر تغییرات قیمتها و تغییر هزینه‌های تولید در بازارهای داخلی و خارجی و حمایت معقول از تولیدکننده شکل گرفت

در سال ۱۳۵۶ قانون تاسیس سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان برای جایگزینی سازمان حمایت از مصرف کننده تصویب شد که عملاً تاسیس و فعالیت آن از سال ۱۳۵۸ آغاز گردید. پرداخت یارانه در دوران جنگ (۶۷-۱۳۵۹) نیز ادامه یافت ولی جهت‌گیری عمده آن به سمت تامین حداقل مصرف خانوارها و حفظ وضع موجود بود. بعد از جنگ تحمیلی با از بین رفتن محدودیتهای زمان جنگ و اجرای سیاستهای تعدیل اقتصادی، اهداف پرداخت یارانه‌ها بیشتر جنبه اقتصادی یافت و تصمیم گرفته شد با بهبود

مکانیسم پرداخت یارانه‌ها به اقشار آسیب‌پذیر به تدریج از میزان آن کاسته شده و در نهایت پرداخت آن به شکل عام حذف شود. از سال ۱۳۶۸ با تصویب قانون تضمین خرید محصولات زراعی، دخالت در بازار محصولات کشاورزی شکلی قانونمند یافت و در واقع بکارگیری ابزار حمایتی قیمت تضمینی در کنار تداوم اعطای یارانه نهاده‌ها به طور قانونی پیگیری شد. در برنامه چهارم توسعه نیز هدفمندسازی حمایتها از طریق جابه‌جایی و تخصیص کارآمد منابع یارانه‌ها با رویکرد کاهش خطرپذیری و تثبیت درآمد کشاورزان، به منظور تأمین غذای سالم و کافی در راستای سبد مطلوب غذایی تداوم یافته است. به طور کلی اهم سیاست‌های حمایت به کار رفته در بخش کشاورزی طی سال‌های گذشته به شکل‌های زیر بوده است:

- توزیع نهاده‌های مورد نیاز کشاورزان نظیر کود، سم، بذر و ماشین‌آلات با اعطای یارانه
- اعطای اعتبارات و تسهیلات با نرخ پایین و بازپرداخت در مدت زمان طولانی
- تقبل بخشی از حق بیمه محصولات کشاورزی و پرداخت غرامت و خسارت به کشاورزان
- قیمت‌گذاری و خرید تضمینی محصولات اساسی کشاورزی
- معافیت‌های مالیاتی تولیدکنندگان کشاورزی
- برقراری تعرفه‌های ترجیحی برای واردات بعضی از محصولات و ماشین‌آلات کشاورزی

۱-۳- مروری بر ادبیات و مطالعات انجام شده:

-مطالعات انجام شده در سایر کشورها

در این قسمت برخی مطالعات انجام شده در زمینه سیاست‌های حمایتی در سایر کشورها اشاره می‌شود. در مطالعه انجام شده توسط ریدل (Riedl, 2001) در ارتباط با سیاست‌های حمایتی ایالات متحده در بخش کشاورزی، سیاست زراعی جدید این کشور بررسی شد. نتایج نشان داد که اجرای این سیاست باعث افزایش ۱۹۰ میلیارد دلار در مالیاتها از یک سو و افزایش در قیمتها به میزان ۲۷۱ میلیارد دلار خواهد شد که طی

مدت ۱۰ سال بر مصرف‌کنندگان تحمیل می‌شود. طی این دوره دولت بطور متوسط حدود یک میلیون دلار برای هر یک از کشاورزان در آمریکا اختصاص می‌دهد که بیش از ۴۰۰۰ دلار برای هر خانوار آمریکایی هزینه در برخواهد داشت. در پایان ضمن تاکید بر کاهش و حذف یارانه‌ها پیشنهاد شده است تا ریسک تولید و قیمتی محصولات کشاورزی از طریق بیمه محصولات و بازارهای آتی کالاها رفع شود. همچنین نقش بیشتری به مکانیسم بازار برای افزایش کارایی و ایجاد تعادل در بخش کشاورزی داده شود.

مطالعه دیگری که توسط دبرا (Debrah, 2002) در مورد یارانه‌های کشاورزی در کشورهای جنوب صحرا در آفریقا انجام شد نشان داد که موضوع پرداخت یارانه‌ها در این کشورها با توجه به رقابت ناعادلانه در بازار جهانی محصولات کشاورزی باید جدی گرفته شود و پیشنهاد شد که استفاده از یارانه‌های بازارگرا در اموری مثل سرمایه‌گذاری در زیرساختها، حاصلخیزی خاک، تحقیق و ترویج صورت گیرد. همچنین مشارکت بخش خصوصی و دولتی برای توسعه پایدار تقویت شود.

بنفیلد (Binfield) و مک کوئین (McQuinn) در سال ۲۰۰۰ با مدل‌سازی سیاست کشاورزی در ایرلند، یارانه‌ها را نیز مورد بررسی قرار داد. نتایج نشان داد که سهم یارانه‌ها و پرداختهای مستقیم در درآمد کشاورزی ایرلند در سالهای ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۷ میلادی رو به افزایش خواهد بود. همچنین در صورت تضعیف یورو در برابر دلار توانایی این کشور در کاهش حمایت یارانه‌ای از صادرات افزایش خواهد یافت و درآمدهای کشاورزی بالا می‌رود.

گوپین و میرز (Gobin and Meyers) در مطالعه‌ای در سال ۲۰۰۲ اثرات حذف یارانه‌های صادراتی را بر بخش کشاورزی اتحادیه اروپا بررسی نمودند. در این ارتباط با استفاده از یک مدل تعادل عمومی قابل محاسبه (CGE) اثرات رفاهی سیاست یارانه‌های صادراتی برآورد گردید. نتایج نشان داد که کاهش یارانه‌های صادراتی باعث کاهش شدید صادرات شکر و لبنیات و نیز به میزان کمتر در بازار گوشت و محصولات زراعی خواهد گردید و با وجود زیانهای ناشی از کاهش درآمدهای بخش کشاورزی، منافع رفاهی کل اقتصاد بهبود می‌یابد. مطالعات مختلف دیگری نیز در این زمینه انجام شده است که نشانگر ادامه حمایت از بخش کشاورزی در اکثر کشورهای دنیا و حتی روند فزاینده آن در برخی از آنها با وجود منافع ناشی از حذف سیاستهای حمایتی است.

– مطالعات انجام شده در ایران

در ارتباط با سیاستهای حمایتی و تاثیر آنها بر اقتصاد کشور مطالعات مختلفی انجام شده و نتایج گوناگونی نیز بدست آمده است. دینی ترکمانی (۱۳۷۱) در پایان نامه کارشناسی خود به بررسی تاثیر حذف سوبسید کالاهای اساسی بر میزان فقر مطلق پرداخت. در این مطالعه توابع تقاضای کالاهای اساسی برآورد شده است و با استناد به کششهای قیمتی و درآمدی تقاضای این کالاها، تاثیر احتمالی حذف سوبسیدها پیشبینی گردید. کششهای قیمتی ضروری بودن این کالاها را نشان داد. نتایج نشان داد که در صورت حذف یارانه کالاهای اساسی قیمتتها شدیداً افزایش یافته و خانوارها تحت فشار قرار میگیرند و فقر در جامعه افزایش مییابد. همچنین پیشنهاد شده پرداخت یارانههای کالاهای اساسی مثل قبل ادامه یابد.

طباطبایی زواره (۱۳۷۰) در پایان نامه کارشناسی ارشد خود آثار اقتصادی تداوم یا حذف سوبسید را با استفاده از یک مدل دینامیک بررسی نمود. نتایج این مطالعه نشان داد سیاستهای یارانهای که برای تثبیت قیمت کالاهای اساسی بکار میروند از یک طرف واردات این کالاها برای پرکردن شکاف میان تقاضا و عرضه داخلی افزایش مییابد و از طرف دیگر برای جلوگیری از کاهش تولید داخلی، نیاز به پرداخت یارانه تولیدی افزایش مییابد. همچنین توصیه شده است استفاده از ابزارهای مناسب مثل مشوقهای قیمتی، محدودیت واردات کالاهای مصرفی و گسترش مراکز تحقیق و توسعه تکنولوژیک درونزا فراهم و سودآوری نسبی در تولید کالاهای اساسی افزایش یابد تا انگیزه برای سرمایه گذاری و تولید آنها بیشتر شود.

فاتحی دابانلو (۱۳۷۴) در پایان نامه کارشناسی ارشد خود، ارتباط بین رشد اقتصادی و یارانهها را بررسی نمود. نتایج نشان داد که یارانههای تولیدی عامل افزایش در تولید ناخالص ملی و رشد آن با یک یا دو وقفه است که این امر در مورد بخش کشاورزی و صنعت قابل توجه است. رابطه بین یارانه مصرفی و تقاضای کل یکطرفه بوده و تقاضای کل باعث افزایش یارانه می شود. همچنین یارانه مصرفی باعث بروز تورم می شود.

در مطالعه انجام شده در سال ۱۳۸۱ موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، روند حمایت از بخش کشاورزی و اثرات اجرای موافقتنامه کشاورزی WTO بررسی شد.

بدین منظور حمایت‌های قیمتی و نهاده‌ای محاسبه شده و کل حمایت یارانه‌ای هر محصول از طریق شاخص AMS بدست آمد. سپس کل حمایت‌های یارانه‌ای بخش کشاورزی از مجموع حمایت‌های قیمتی و نهاده‌ای محاسبه شد. نتایج نشان داد که در نرخ ارز آزاد که ملاک اصلی حمایت می‌باشد کل حمایت در مورد محصولات مختلف در سالهای گوناگون متفاوت بوده است. به عنوان مثال در سالهای ۷۷-۷۲ کل حمایت از گندم منفی بوده است که نشان می‌دهد دولت نه تنها حمایتی از این محصول نداشته بلکه مالیات پنهانی از آن اخذ نموده است. در مورد برنج این حمایت در همه سالها مثبت بوده است که در مورد سویا، پنبه، سیب‌زمینی، عدس، جو، ذرت دانه‌ای و پیاز نیز این امر صادق است. در مورد چغندر قند در بیشتر سالها حمایت منفی بوده است. در مورد محصولات باغی نیز نتایج نشان می‌دهد که در مجموع از این محصولات حمایت قیمتی از طریق خرید تضمینی صورت نگرفته است و بیشتر حمایتها مربوط به حمایت‌های نهاده‌ای است. بررسی کل حمایت داخلی از بخش کشاورزی نیز نشان داد که حمایت از کل ارزش تولید در دوره مورد بررسی (۷۷-۱۳۶۷) روند نزولی داشته است و در اغلب موارد کمتر از ۱۰ درصد ارزش تولید بخش (بدون در نظر گرفتن یارانه سوخت) بوده است که براساس موافقتنامه کشاورزی دور اروگوئه مشمول کاهش یارانه‌ها نیستند.

نتایج گزارش معاونت امور اجتماعی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال ۱۳۸۰ در مورد نظام هدفمند یارانه‌ها نشان می‌دهد که پرداخت یارانه‌ها به شکل فعلی دارای معایب فراوانی است و از بین چند گزینه پیشنهادی برای جایگزینی آن، گزینه اعطای بخشی از یارانه‌ها به خانوارهای متقاضی به طور مستقیم و اختصاص بخشی از منابع حاصل برای جبران اثرات هدفمندسازی یارانه‌ها و توسعه اشتغال و رفاه انتخاب می‌شود. مطالعات دیگری نیز در این زمینه انجام شده است که اکثراً بر یارانه‌های مصرفی تمرکز یافته است و نتایج آنها نیز در مطالعات اخیر بر کاهش پرداخت آنها به شکل فعلی تاکید شده و مکانیسم‌هایی پیشنهاد گردیده است. در مورد بخش کشاورزی برخی مطالعات به تفکیک محصولات و تاثیر حمایتها بر تولید و قیمت آنها انجام گردید و نتایج متفاوتی بدست آمد.

۲- ابزارهای حمایتی در بخش کشاورزی جهان

انگیزه‌های اصلی سیاستهای حمایتی در بخش کشاورزی جهان را می‌توان در رشد و توسعه اقتصادی بویژه در مناطق روستایی، حمایت از اشتغال و سرمایه‌گذاران، حفظ تولید داخلی و کاهش وابستگی به خارج و حذف و کاهش فقر برای دستیابی به شرایط مناسب زندگی نام برد (De Moor, 1997). در این قسمت ضمن بررسی اجمالی بر انگیزه‌های سیاستهای حمایتی اتخاذ شده در بخش کشاورزی، الگوی عملی و ابزارهای مورد استفاده در کشورهای مختلف برای حمایت از بخش کشاورزی بطور خلاصه مرور می‌گردند.

• اتحادیه اروپا

بخش کشاورزی در اتحادیه اروپا وضعیتی مستقل و ویژه داشته و سیاستهای مشترک کشاورزی (CAP)^۱ جزو سیاستهای مشترکی است که بیشترین همگرایی را در بین کشورهای عضو این اتحادیه دارا است. عمده‌ترین سیاستهای حمایتی کشاورزی اتحادیه اروپا شامل الف- سیاستهای قیمتی (قیمت دوگانه {قیمتهای داخلی بالا و قیمت جهانی پایین}، سهمیه‌های وارداتی، قیمتهای تضمینی، یارانه‌ها و اعتبارات صادراتی و کنترل عرضه از طریق سهمیه‌بندی تولید و محدودیت سطح زیر کشت)، ب- پرداختهای مستقیم درآمدی (جبران خسارت ناشی از حوادث طبیعی و ممنوعیتها و تحریمهای تجاری سایر کشورها)، ج- پرداختهای درآمدی غیر مستقیم (یارانه‌های سرمایه‌ای و نرخ بهره، یارانه‌های نهاده‌ای (سوخت، کود و ...) تامین امنیت اجتماعی و کاهش مالیات و ذخیره مازاد بازار)، د- سایر سیاستها (مخارج دولتی برای تحقیق، خدمات مشاوره‌ای و بهبود کیفیت، تبلیغات و بازاریابی، برنامه‌های ساختاری و حفاظت از محیط زیست، توسعه منطقه‌ای، بازرسی دولتی و حمایت از برنامه‌های مدرنسازی) می‌باشد.^۲

• آمریکا

^۱ - Common Agricultural Policy

^۲ - مطالب این بخش عمدتاً براساس مقاله زیر تهیه شده است:

Aggregate measurement of support in agriculture, production subsidy estimates,
Website: <http://www.ehajak.cz/files/statnice/econ25.rtf>

آمریکا بزرگترین صادرکننده محصولات کشاورزی دنیا است و بخش کشاورزی از محدود بخشهای این کشور است که تراز تجاری مثبت دارد (Fitzgerald, 2003). قانون زراعی ۱ جدید آمریکا که از سال ۲۰۰۲ در این کشور اجرا می‌شود، سطح حمایت از بخش کشاورزی را به شدت افزایش داده است. بر اساس قانون زراعی جدید آمریکا، حمایت‌های انجام شده از بخش کشاورزی را می‌توان در ۵ گروه کلی شامل الف- یارانه‌ها و وام‌های کشاورزی (قراردادهای تولید و پرداخت‌های ضد تناوبی و پرداخت وام هنگام کاهش قیمت‌ها)، ب- حفاظت از منابع (عدم کشت زمین)، ج- حمایت‌های قیمتی (محدودیت‌های وارداتی، سهمیه‌های بازار شامل محدودیت در زمینه نوع کاشت و میزان تولید و حذف سریع مازاد محصولات از بازار)، د- بیمه محصول (بیمه محصولات در برابر حوادث ناگهانی)، ی- یارانه‌های صادراتی (دامپینگ محصولات در بازارهای جهانی) تقسیم نمود (Riedl, 2001).

● هند

در هند سیاست‌های حمایتی عمدتاً مربوط به یارانه‌های نهاده‌ای بوده که شامل آبیاری، برق، کود و اعتبارات ارزان قیمت است. بدلیل ناکارایی‌های موجود در سیستم حمایتی برخی اصلاحات بلندمدت بویژه در زمینه سیاست توزیع کود از سال ۱۹۹۸ آغاز گردید. همچنین دولت هند همزمان با رفع محدودیت‌های مقداری واردات، برای محافظت کشاورزان در برابر نوسانات قیمتی اقداماتی در زمینه تجدیدنظر در تعرفه‌های گمرکی برای کالاهای حساس و برخی کنترل‌ها در زمینه کیفیت، بهداشت و امنیت بیوتکنولوژی کالاهای وارداتی کشاورزی اعمال نموده است (Srinivasan, 2001).

● ژاپن

ژاپن از کشورهایی است که حمایت شدیدی از بخش کشاورزی خود انجام می‌دهد که اهداف عمده آن به سمت افزایش سطح درآمدهای کشاورزی، تثبیت قیمت‌های تولیدکننده و مصرف کننده و بهبود امنیت غذایی جهت‌گیری شده است که در این میان محصول برنج بیشترین میزان یارانه‌ها را (دو سوم کل یارانه‌های تولیدی) به خود اختصاص داده

¹ Farm Act

است. حمایت‌های فراوان از بخش کشاورزی ژاپن باعث افزایش درآمد کشاورزان ژاپنی تا ۳۰ درصد بالاتر از متوسط درآمد سایر خانوارها و بالارفتن ارزش زمینهای کشاورزی در این کشور شده است (رحیمی، ۱۳۷۵).

• نیوزلند:

نیوزلند سیاست حمایت از بخش کشاورزی را از دهه ۶۰ آغاز نمود و میزان آن تا سال ۱۹۸۴ به بالاترین حد خود رسید بطوریکه ۳۰ درصد از ارزش تولید کشاورزی در این سال را یارانه‌ها تشکیل می‌دادند. عمده‌ترین سیاستهای حمایتی نیوزلند در این دوره شامل وامهای ترجیحی، یارانه‌های نهاده‌ای، خدمات رایگان و سیاستهای مالیاتی بودند. فشار سنگینی که پرداخت یارانه بر بودجه دولتی وارد می‌کرد به همراه زیانهای ناشی از آن باعث شد دولت این کشور اصلاحات عمیق و سریعی را در سال ۱۹۸۴ شروع نماید که همگام با کاهش حمایتها، سیاستهای مالی و پولی با هدف کاهش تورم و کسری بودجه به اجرا درآمد. نتایج اصلاحات در نیوزلند بسیار چشمگیر بوده است بطوریکه در سال ۱۹۹۰ سهم یارانه‌ها از تولید کشاورزی به ۳ درصد کاهش یافت. در نتیجه این اصلاحات، تنوع و قدرت رقابت تولیدات کشاورزی در نتیجه بهبود کارایی افزایش یافت و با وجود کاهش سطح زمینهای زراعی، کشاورزان به کمک دولت و بانکهای خصوصی که شرایط انعطاف‌پذیرتری برای بازپرداخت وامها (تعویق و کاهش در پرداخت نرخ بهره بانکی) مهیا کردند توانستند خود را به خوبی با اصلاحات وفق دهند (De Moor, 1997).

• کانادا:

دولت کانادا دارای برنامه تثبیت درآمد کشاورزان است که به صورت سیاستی مجزا در قانون جامع حمایت کشاورزی آن کشور وجود دارد. درآمد خالص بخش کشاورزی کانادا در سال ۲۰۰۱ میلادی ۳/۷ میلیارد دلار افزایش یافت که عمدتاً بوسیله یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم دولتی حمایت می‌شوند بطوریکه در طی ۱۰ سال (۲۰۰۰-۱۹۹۱) منابع دولتی تقریباً ۳/۵ دلار برای هر دلار درآمد کشاورزان این کشور هزینه نمودند. این میزان جدا از یارانه‌هایی است که کشاورزان از طریق معافیت‌های مالیاتی مالکیت دریافت می‌کنند که میزان آن در سال ۱۹۹۷ تا سقف ۱/۱ میلیارد دلار نیز برآورده شده است (Solomon L. & Elliot C, 2002).

جدول ۱۰ - حمایت قیمتی از محصولات کشاورزی

عنوان	قیمت داخلی (کیلوریال) ×									قیمت جهانی (ریال) ××									میزان خرید (هزار تن) ×××				حمایت قیمتی (میلیارد)						
	379	380	381	382	383	384	379	380	381	382	383	384	379	380	381	382	383	384	379	380	381	382	383	384	379	380	381	382	
گندم	75	050	300	500	700	870	89.2	029	018	210	420	322	663	666	653	0473	1218	0936	1	1	1	1	1	1	533	18	443	033	
جو	94	00	90	120	250	430	64.2	9	48.6	8	089	246	240	3	05	84	2	1.8	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ذرت دانه ای	75	90	070	220	350	480	72.9	8	47.5	9	021	237	095	00	74	2	81	30	40	1	1	1	1	1	1	20	-	-	-
برنج	189	950	963	386	675	100	317	1	323	1	433	156	564	2	2	3	05	4.4	7	6	9	01	2	6	6	2	07	01	10
پياز	27	77	60	80	15	40	739	3	127	4	311	723	882	0	52	63	8	21	5.9	4	1	8	4	4	4	136	-	-	-
سبب زمینی	80	37	50	20	70	40	359	1	414	1	602	139	825	5	5	2	0	0	0	1	4	0	0	0	0	5	44	55	-
جمع کل																													
	376	098	773	603																									

ماخذ: ×× مصوبات شورای اقتصاد (سالهای مختلف) ×× آمار سازمان خواروبار جهانی (فائو)

×××× موسسه پژوهشهای برنامه ریزی و اقتصاد کشاورزی ×××× محاسبات محققین.

د- اعتبارات حوادث و بیمه

هرساله اعتبارات قابل توجهی برای جبران خسارات حوادث طبیعی نظیر سیل، خشکسالی، سرمازدگی و... به کشاورزان پرداخت می‌شود که بخشی از آن به صورت کمکهای بلاعوض به بهره‌برداران بخش کشاورزی و بخش دیگر از این اعتبارات برای اجرای پروژه‌های مقابله با عوارض ناشی از خشکسالی هزینه شده است. علاوه بر آن به منظور توسعه بیمه محصولات کشاورزی، قسمتی از حق بیمه‌های مربوط به سطوح تحت پوشش بیمه محصولات کشاورزی توسط دولت تامین می‌شود. اعتبارات منظور شده برای خشکسالی در سال ۱۳۸۰ با ۴۰۰۰ میلیارد ریال بیشترین میزان را در سال‌های اخیر داشته است که در سال ۱۳۸۴ این میزان به ۱۷۵۰ میلیارد ریال بالغ می‌شود. یارانه حق بیمه

محصولات کشاورزی نیز در سال‌های ۸۴-۱۳۷۹ روند رو به رشدی را تجربه نموده و از حدود ۶۷ میلیارد ریال به ۱۰۳۳ میلیارد ریال افزایش یافت (جدول ۱۱).

جدول ۱۱- اعتبارات حوادث و بیمه محصولات کشاورزی

عنوان	1379	1380	1381	1382	1383	1384
خشکسالی	1037	4000	2200	1670	1310	1750
بیمه	67	146.1	145.3	406	614.1	1033
جمع	1104	4146	2345	2076	1924	2783

ماخذ: قوانین بودجه سالانه و گزارشهای عملکرد صنوق بیمه محصولات

کشاورزی.

ه- جمع حمایت از تولیدکنندگان

براساس محاسبات انجام شده، مجموع حمایت از تولیدکنندگان بخش کشاورزی (PSE) از ۱۹۴۵۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ طی روند افزایشی به ۶۰۷۸۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴ رسیده است. میزان این شاخص بر حسب درصد نیز در سالهای مورد بررسی بین ۱۵/۸ در سال ۱۳۷۹ تا ۲۱/۴ درصد در سال ۱۳۸۴ نوسان داشته است که نشان می‌دهد ۲۱/۴ درصد از درآمد ناخالص کشاورزان در سال ۱۳۸۴ از محل حمایت‌های ذکر شده بدست آمده است.

۵-۲- شاخص حمایت از مصرف کننده:

حمایت از مصرف‌کنندگان کالاهای کشاورزی به علت ضروری بودن این کالاها و سهمی که هزینه‌های مربوط به آنها در بودجه خانوار دارند از اولویت‌های دولت در سالهای گذشته بوده است. هرچند که به نظر می‌رسد این سیاستها نمی‌توانند بر تقاضا

برای محصولات کشاورزی داخلی و رشد این بخش تاثیر چندانی داشته باشند که علت آن اختصاص یارانه‌های مصرفی به واردات کالاهای اساسی است که به جای تحریک رشد داخلی، افزایش واردات را موجب شده است. طی سالهای برنامه سوم توسعه میزان یارانه‌های مصرفی پرداخت شده به کالاهای مصرفی (کشاورزی) از قبیل گندم (آرد)، برنج، روغن و شکر از ۶۹۲۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ به ۳۵۰۵۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴ افزایش یافت. در این میان یارانه گندم بیشترین میزان را از کل یارانه‌های مزبور به خود اختصاص داده است، بطوریکه سهم آن در سال ۱۳۸۴ در حدود ۶۴ درصد است (جدول ۱۲).

جدول ۱۲ - عملکرد یارانه‌های مصرفی در برنامه سوم توسعه (میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴
گندم	۵۸۳۵	۶۸۱۹	۱۰۰۶۰	۱۱۷۸۸	۱۷۹۰۳	۲۲۵۲۵
برنج، روغن و شکر	۱۶۵	۴۳۹	۱.۱	۸۰۶.۳	۷۸۴۱.۳	۸۱۵۲
شیر	۴۳۰	۵۴۲	۴۶۰	۹۲۲	۲۱۲۴	۳۰۷۴
پنیر	۱۹۳	۲۴۷	۱۹۷	۳۵۷	۴۴۴.۳	۳۲۵
گوشت	۲۴۰	۳۲۸	۲۹۸	۴۱۵	۵۰۴	۷۰۹
سایر	۶۱	۴۱	۲۶۱	۳۹۵	۳۹۶	۲۷۳
جمع	۶۹۲۴	۸۴۱۶	۱۱۲۷۷.۱	۱۴۶۸۳.۳	۲۹۲۱۲.۶	۳۵۰۵۷

ماخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، گزارش عملکرد برنامه سوم توسعه و

سال اول برنامه چهارم توسعه.

برای محاسبه میزان شاخص حمایت از مصرف کننده در بخش کشاورزی ایران با توجه به پرداخت یارانه مصرفی به کالاهای وارداتی که متضمن هیچگونه حمایتی از بخش کشاورزی نیست و واردات قابل توجه کالاهای یارانه‌ای در سالهای گذشته نظیر گندم، روغن نباتی و شکر، به طور تقریبی ۵۰ درصد از یارانه‌های مصرفی به عنوان عامل موثر در تقاضای داخلی محصولات کشاورزی در محاسبه این شاخص بکار رفت. بررسی

تغییرات شاخص مزبور برحسب درصد نشان می‌دهد در سال ۱۳۸۴ در حدود ۴/۴ درصد از ارزش هزینه‌های مصرفی کالاهای کشاورزی مصرف کنندگان از محل یارانه‌ها تامین شده است. البته در محاسبه این شاخص به علت در دسترس نبودن میزان هزینه‌های مصرفی کالاهای کشاورزی از مقدار تعدیل شده ارزش تولیدات کشاورزی با توجه به ضریب خودکفایی تولید محصولات کشاورزی در برنامه سوم توسعه (۸۲ درصد) استفاده گردید.

۳-۵- خدمات عمومی بخش کشاورزی:

این خدمات مربوط به حمایت‌هایی است که از کل بخش صورت گرفته و بطور مستقیم توسط کشاورزان دریافت نمی‌شود. برای محاسبه این شاخص از اعتبارات عمرانی فصل کشاورزی و منابع طبیعی، اعتبارات جاری و عمرانی برنامه تحقیقات کشاورزی و منابع طبیعی، سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته برای احداث سیلوا و مراکز ذخیره‌سازی محصولات کشاورزی و همچنین یارانه پرداختی بابت مابه‌التفاوت نرخ ارز به صنایع تولیدکننده ماشین‌های کشاورزی استفاده گردید.

بر این اساس کل حمایت‌های مربوط به خدمات عمومی بخش کشاورزی از حدود ۲۶۹۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ به ۹۲۵۶/۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴ افزایش یافت. در این میان اعتبارات عمرانی فصل کشاورزی و منابع طبیعی بخش عمده‌ای از حمایت‌های زیربنایی را تشکیل داده بطوریکه مقدار آن در سال ۱۳۸۴ برابر ۶۵۵۸ میلیارد ریال است. این میزان برای اعتبارات تحقیقات کشاورزی (جاری و عمرانی)، مراکز ذخیره‌سازی و صنایع تولیدکننده ماشین‌های کشاورزی در سال ۱۳۸۴ به ترتیب برابر ۱۳۹۴/۸ ، ۸۸/۳ و ۱۲۱۵/۵ میلیارد ریال است (جدول ۱۳). میزان شاخص مزبور بر حسب درصد ابتدا از حدود ۱۰/۵ درصد در سال ۱۳۷۹ به ۱۱/۸ درصد در سال ۱۳۸۱ رسیده و سپس به ۱۰/۶ درصد در سال ۱۳۸۴ کاهش یافت که نشان می‌دهد بین ۸ تا ۱۲ درصد از کل حمایت از بخش کشاورزی از محل حمایت‌های زیربنایی تامین شده است.

(میلیارد ریال)

جدول ۱۳- خدمات عمومی بخش کشاورزی

عنوان	1379	1380	1381	1382	1383	1384
-------	------	------	------	------	------	------

6557 .8	3365	3876	3348	2281	1726	فصل کشاورزی و منابع طبیعی (عمرانی)
1394 .8	971. 9	504. 3	800. 2	542. 4	492. 4	برنامه تحقیقات کشاورزی (جاری و عمرانی)
88.3 4	93.4	192. 5	152. 4	111. 8	87.3	فصل بازرگانی (سیلوها)
1215 .5	711. 1	424. 3	451. 6	526. 3	389. 1	صنایع تولیدکننده ماشینهای کشاورزی
9256 .4	1738 5.4	1670 4.1	1358 9.2	6968 .5	6630 .8	جمع

ماخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، گزارش عملکرد برنامه سوم توسعه و سال اول برنامه چهارم توسعه و قوانین بودجه سالیانه.

۵-۴- شاخص کل حمایت از بخش کشاورزی:

کل حمایت از بخش کشاورزی از مجموع حمایت از تولیدکننده و خدمات عمومی بخش کشاورزی به همراه بخشی از حمایت از مصرف‌کننده (انتقالهای پولی از مالیات دهندگان به مصرف‌کنندگان) بدست می‌آید. نتایج نشان می‌دهد مقدار کل حمایت از حدود ۲۵۶۱۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ به ۸۷۵۶۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴ افزایش یافت. همچنین سهم کل حمایت از تولید ناخالص داخلی اقتصاد در دوره مورد بررسی از ۴/۴ درصد در سال ۱۳۷۹ به ۵/۲ درصد در سال ۱۳۸۴ تغییر نموده است که بر این اساس در سالهای مزبور در حدود ۴ تا ۵ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور برای حمایت از بخش کشاورزی صرف شده است. مقادیر محاسبه شده برای شاخصهای حمایتی ذکر شده در قسمتهای قبل در جدول (۱۴) آورده شده است.

(میلیارد ریال)

جدول ۱۴- شاخصهای حمایتی بخش کشاورزی ایران

13 84	13 83	13 82	13 81	13 80	13 79	عنوان
60 783	40 837	33 079	29 622	23 622	19 458	جمع

59 37	27 76	33 76	20 98	- 773	- 603	حمایت قیمتی	
68 13	46 52	24 54	23 45	52 8	62 7	کود، سم و بذر	
16 903	15 915	12 712	10 869	94 42	75 05	آب	
12 074	55 04	46 22	51 86	48 81	42 03	برق	
13 405	77 97	53 51	46 88	44 67	57 39	سوخت	
28 68	22 69	24 89	20 90	93 2	88 2	یارانه تسهیلات	
27 83	19 24	20 76	23 45	41 46	11 04	حوادث (بیمه و خشکسالی)	
92 56	51 41	49 97	47 52	34 62	26 95	جمع	
65 58	33 65	38 76	33 48	22 81	17 26	فصل کشاورزی و منابع طبیعی (عمرانی)	خدمات عمومی بخش کشاورزی (GSSE)
13 95	97 2	50 4	80 0	54 2	49 2	برنامه تحقیقات کشاورزی (جاری و عمرانی)	
88	93	19 2	15 2	11 2	87	فصل بازرگانی (سیلواها)	
12 16	71 1	42 4	45 2	52 6	38 9	صنایع تولیدکننده ماشینهای کشاورزی	
11 591	11 830	39 66	35 40	49 81	40 65	جمع	
- 5937	- 2776	- 3376	- 2098	77 3	60 3	حمایت قیمتی	حمایت از مصرف کنندگان (CSE)
17 529	14 606	73 42	56 39	42 08	34 62	یارانه مصرفی	
87 568	60 585	45 418	40 013	31 292	25 614	کل حمایت (TSE)	

ماخذ: جداول مندرج در صفحات قبل.

۵-۵- مقایسه حمایت در ایران و کشورهای OECD:

بررسی سطح حمایت از بخش کشاورزی بر اساس شاخصهای حمایتی محاسبه شده برای کشورهای OECD نشان می‌دهد سطح کلی حمایت در سالهای ۲۰۰۱-۲۰۰۳ در مقایسه با سال پایه ۸۸-۱۹۸۶ کاهش یافته است. با این حال هنوز در این کشورها

حمایتهای شدید تولیدکنندگان بخش کشاورزی ادامه دارد بطوریکه شاخص حمایت از تولیدکنندگان (PSE) در کشورهای OECD در سال ۲۰۰۵ معادل ۲۹ درصد برآورد شده که در مورد کشورهای نروژ، سوئیس و کره این میزان به حدود ۶۵ درصد نیز می‌رسد. در ایران میزان حمایت از تولیدکنندگان براساس برآورد انجام شده در سال ۱۳۸۴ برابر ۲۱/۴ درصد می‌باشد که در مقایسه با کشورهای مذکور پایین‌تر است. در مورد حمایت از مصرف‌کنندگان برخلاف کشورهای OECD که مالیات بالایی از آنها برای مصرف محصولات کشاورزی دریافت می‌شود (۱۳۴/۴- میلیارد دلار در سال ۲۰۰۵ معادل منفی ۱۷ درصد)، در ایران حمایت از مصرف‌کنندگان مثبت و در حدود ۴/۴ درصد از کل هزینه‌های مصرفی کالاهای کشاورزی در سال ۱۳۸۴ برآورد شده است.

جدول ۱۵- مقایسه شاخصهای حمایتی بخش کشاورزی کشورهای عضو OECD و ایران (درصد)

حمایت از تولید کننده (PSE%)						
عنوان	1379	1380	1381	1382	1383	1384
ایران	16	17	18	17	17	21
استرالیا	5	4	5	4	4	5
کانادا	19	17	21	25	21	21
اتحادیه اروپا	34	34	34	36	33	32
ژاپن	60	59	58	59	56	56
نیوزلند	1	1	2	2	3	3
ترکیه	21	10	20	29	27	25
آمریکا	22	23	18	15	18	16
OECD	32	31	31	30	30	29

حمایت از خدمات عمومی بخش کشاورزی (GSSE%)						
عنوان	1379	1380	1381	1382	1383	1384
ایران	10.5	11.1	11.9	11.0	8.5	10.6
استرالیا	35	39	33	39	42	
کانادا	24	25	23	21	24	
اتحادیه اروپا	8	7	8	8	8	
ژاپن	20	21	20	21	20	
نیوزلند	57	72	47	38	35	
ترکیه	36	58	27	8	4	

	31	33	30	25	24	آمریکا
18.2	17	18	18	17	17	OECD

حمایت از مصرف کننده بخش کشاورزی (CSE%)						
1384	1383	1382	1381	1380	1379	عنوان
4.4	5.1	2.0	2.1	3.8	3.3	ایران
-2	-2	-2	-2	-2	-2	استرالیا
-14	-14	-15	-15	-10	-16	کانادا
-17	-19	-21	-22	-18	-20	اتحادیه اروپا
-48	-51	-53	-52	-48	-52	ژاپن
-9	-8	-8	-5	0	-2	نیوزلند
-21	-21	-26	-17	-1	-21	ترکیه
11	7	8	5	1	1	آمریکا
-17	-19	-21	-22	-19	-23	OECD

کل حمایت از بخش کشاورزی (TSE%)						
1384	1383	1382	1381	1380	1379	عنوان
5.2	4.4	4.1	4.4	4.7	4.4	ایران
0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	استرالیا
0.7	0.7	0.9	0.8	0.8	0.8	کانادا
1.1	1.2	1.3	1.2	1.3	1.3	اتحادیه اروپا
1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	ژاپن
0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	نیوزلند
3.8	4.1	4.9	4.2	3.6	5.3	ترکیه
0.9	0.9	0.8	0.9	1	0.9	آمریکا
1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	OECD

سهم خدمات عمومی بخش کشاورزی در حمایت‌های دولتی بخش کشاورزی در کشورهای OECD در سال‌های اخیر رو به افزایش بوده و از ۱۳/۵ درصد در دوره ۸۸-۱۹۸۶ به ۱۷/۹ درصد در دوره ۲۰۰۳-۲۰۰۱ رشد یافته است که میزان آن در سال ۲۰۰۵ در حدود ۶۹/۹ میلیارد دلار بوده است. در ایران نیز شاهد افزایش تدریجی میزان حمایت از خدمات عمومی بخش کشاورزی می‌باشیم بطوریکه در سال ۱۳۸۳ میزان آن حدود ۸/۳ درصد از کل حمایت‌های محاسبه شده در این سال را تشکیل می‌دهد که در مقایسه با میزان مشابه در کشورهای OECD در سال ۲۰۰۵ میلادی (۱۸/۲ درصد) عملکرد

پایین‌تری را نشان می‌دهد که با توجه به ناکافی بودن زیرساخت‌های بخش کشاورزی در ایران در مقایسه با کشورهای توسعه یافته، توجه به توسعه سرمایه‌گذاری در این زمینه را خاطر نشان می‌سازد.

کل حمایت از بخش کشاورزی در کشورهای OECD در سال ۲۰۰۵ برابر ۳۸۵/۳ میلیارد دلار برآورد شده است که سه چهارم آن به تولیدکنندگان اختصاص یافته و ۱/۱ درصد از کل تولید ناخالص داخلی این کشورها را تشکیل می‌دهد که با توجه به حجم بالای تولید ناخالص داخلی این کشورها و نیز سهم کوچک بخش کشاورزی در اقتصاد آنها، حمایت بسیار بالایی را نشان می‌دهد. شاخص حمایت کل برای بخش کشاورزی ایران در سال ۱۳۸۴ در حدود ۵/۲ درصد برآورد گردیده است. علت بالاتر بودن آن در مقایسه با کشورهای مزبور، سهم نسبتاً بالای بخش کشاورزی از تولید ناخالص داخلی در ایران و برعکس سهم اندک بخش کشاورزی در تولید ناخالص داخلی کشورهای OECD است. البته نسبت کل حمایت به ارزش تولیدات بخش کشاورزی در سال ۱۳۸۴ برابر ۳۸ درصد است که از میزان مشابه آن در کشورهای OECD (۴۶ درصد) کمتر است. جدول شماره ۱۵ مقادیر شاخص‌های حمایتی از بخش کشاورزی در کشورهای عضو OECD و ایران را طی سالهای ۸۴-۱۳۷۹ نشان می‌دهد.

۶- جمع‌بندی و پیشنهادها:

بخش کشاورزی هم در کشورهای در حال توسعه و هم در کشورهای توسعه یافته حمایت می‌شود، با این تفاوت که ابزارهای مالی مناسب در کشورهای توسعه یافته آزادی عمل بیشتری در اتخاذ و اجرای انواع سیاست‌های حمایتی در این بخش به آنها می‌دهد در حالیکه در کشورهای در حال توسعه سیاست‌های حمایتی از انسجام، تداوم و تنوع کافی برای حمایت از بخش کشاورزی برخوردار نیست و حتی در برخی موارد از این بخش بطور ضمنی مالیات گرفته می‌شود (De Moor, 1996). تفاوت عمده دیگر در سهم یارانه‌های مصرفی از کل یارانه‌هاست که در کشورهای در حال توسعه سهم بیشتری دارد در حالیکه در اغلب کشورهای توسعه یافته منابع حمایت از تولیدکنندگان از مصرف‌کنندگان و مالیات دهندگان بدست می‌آید. همچنین در بین سیاست‌های حمایتی از تولیدکنندگان، کشورهای در حال توسعه عمدتاً از یارانه‌های نهاده‌ای از قبیل

کودشیمیایی، سموم و غیره استفاده می‌کنند (De Moor, 1997).

در مورد بخش آب که شامل آب برای مصارف آشامیدنی و آبیاری است بررسیها نشان می‌دهد در هر دو گروه کشورها قیمت آب از میزان واقعی آن کمتر بوده است. در کشورهای OECD نرخ یارانه‌ای آب ۳۰ تا ۵۰ درصد بوده که برای بازگشت هزینه‌های سرمایه‌ای تهیه آب کافی نیست و در برخی از کشورها هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری را نیز پوشش نمی‌دهد که در مورد پروژه‌های آبیاری این میزان به ۸۰ درصد هم می‌رسد. نرخ بازگشت سرمایه در کشورهای در حال توسعه برای آبیاری بر اساس برآورد ریگو (۱۹۸۸) بین ۱۰ تا ۲۰ درصد در دهه ۸۰ میلادی برآورد شد که جدا از هزینه‌های سرمایه‌ای، برای پوشش هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری آن نیز کافی نیست. در کشورهای در حال توسعه بطور متوسط سالانه ۲۰ تا ۲۵ میلیارد دلار در سال برای پروژه‌های آبیاری و در مجموع ۴۰ میلیارد دلار برای کل بخش آب یارانه داده می‌شود (De Moor, 1997).

در مجموع بررسی روند حمایتها نشان می‌دهد، با توجه به الزامات عضویت در سازمان جهانی تجارت (WTO)، جهت‌گیری این سیاستها از حمایتهای غیرمستقیم بویژه حمایتهای قیمتی از محصولات کشاورزی به سمت پرداختهای مستقیم به تولیدکنندگان و نیز توسعه زیرساختها و خدمات عمومی بخش کشاورزی تغییر یافته است. بطوریکه در کشورهای OECD سهم حمایت قیمتی از کل حمایت از تولیدکننده از ۷۷/۳ درصد در سالهای ۸۸-۱۹۸۶ به ۶۲/۳ درصد در فاصله سالهای ۲۰۰۳-۲۰۰۱ کاهش یافته که باز هم رقم نسبتاً بالایی را نشان می‌دهد. مقایسه سطح حمایت از بخش کشاورزی ایران با کشورهای OECD نشان می‌دهد، حمایت از تولیدکنندگان (PSE) در ایران حدود دوسوم کشورهای OECD است. سهم خدمات عمومی (GSSE) از کل حمایت نیز در ایران کمتر از میزان مشابه در کشورهای مزبور است. در خصوص حمایت از مصرف‌کنندگان نیز علی‌رغم وجود مالیات بر مصرف کالاهای کشاورزی در کشورهای OECD، در ایران یارانه‌های قابل توجهی به این امر اختصاص یافته است. همچنین با توجه به سهم نسبتاً بالای بخش کشاورزی در اقتصاد ایران، سهم کل حمایت (TSE) از تولید ناخالص داخلی بالاتر از کشورهای مزبور است.

بررسی سطح درآمد کشاورزان در کشورهای توسعه یافته بویژه آمریکا و ژاپن نیز

نشان می‌دهد کشاورزان در اغلب موارد سطح درآمد بالاتری از میانگین درآمد سرانه کل اقتصاد دارند. همچنین بالا بودن سطح درآمد سرانه افراد جامعه به همراه سهم نسبتاً پایین مواد غذایی در بودجه خانوار، امکان انتقال هزینه‌های حمایت از تولیدکنندگان بخش کشاورزی را به مصرف‌کنندگان از طریق تعیین قیمت‌های حمایتی برای محصولات کشاورزی ایجاد می‌نماید. در حالیکه بر اساس آمارهای منتشره مرکز آمار ایران، درآمد متوسط یک خانوار روستایی از مشاغل کشاورزی برای سال ۱۳۸۴ در حدود ۸۰ درصد درآمد متوسط یک خانوار شهری از مشاغل غیرکشاورزی است. همچنین بررسی سهم کالاهای خوراکی و دخانی در بودجه خانوار با وجود روند کاهشی آن در سالهای اخیر، در سال ۱۳۸۴ برای خانوارهای روستایی ۳۸ درصد و برای خانوارهای شهری ۲۴ درصد بوده که نشان می‌دهد این کالاها همچنان سهم بالایی را در سبد هزینه خانوار دارا هستند.

درآمد پایین فعالیتهای کشاورزی انگیزه سرمایه‌گذاری و فعالیت در این بخش را کاهش می‌دهد. بالا رفتن میانگین سنی کشاورزان و عدم رغبت نیروی کار جوان برای فعالیت در این بخش در سالهای اخیر به وضوح این مساله را نشان می‌دهد که سبب پایین ماندن سطح دانش و مهارت و در نتیجه تضعیف بهره‌وری و کارایی بخش می‌شود. از سویی وجود رقابت شدید در بازار جهانی محصولات کشاورزی و حمایت‌هایی که سایر کشورها از تولیدکنندگان محصولات کشاورزی به روشهای گوناگون به عمل می‌آورند حضور در بازارهای جهانی و حتی حفظ تولید داخلی را با مشکل مواجه می‌سازد. همچنین جهانی شدن اقتصاد، تشکیل سازمان جهانی تجارت و فرآیند عضویت در این سازمان تعهدات کاهشی در زمینه حمایت داخلی را ایجاد می‌کند. بنابراین به علت معایبی که سیاست‌های حمایتی از نظر برآوردن اهداف و هزینه‌هایی که بر اقتصاد کشور تحمیل می‌کند سازماندهی مجدد این سیاستها با در نظر داشتن موارد بالا، برای رشد و توسعه بخش کشاورزی ضروری است. بطور کلی اصلاحات در سیاست‌های حمایتی به دو صورت می‌تواند اجرا شود: اصلاحات سریع و اصلاحات تدریجی. با وجود اینکه تجربیات سایر کشورها نشان داده است که اصلاحات سریع منجر به بهبود بهتری در عملکرد اقتصاد و طولانی‌تر بودن تاثیر آن می‌شود با این حال کشورهای کمی قادر به انجام این گزینه هستند که در این زمینه سطح توسعه، میزان صنعتی بودن، موقعیت تجاری، تنظیمات ساختاری، تجربیات تاریخی و عوامل فرهنگی تاثیرگذار هستند. با توجه به شرایط

اقتصادی و اجتماعی کشور، انجام اصلاحات در سیاستهای حمایتی بویژه یارانه‌های مصرفی باید به تدریج انجام شود تا امکان تطبیق دریافت کنندگان یارانه با شرایط جدید را مهیا سازد. در این راستا استفاده از تجربه اصلاحات سیاستهای حمایتی در بخش کشاورزی در سایر کشورها بویژه نیوزلند بسیار مفید است. این کشور توانسته است با وجود سطوح حمایتی بسیار پایین برای تولیدکنندگان کشاورزی جایگاه مهمی در تولید و صادرات کشاورزی جهان کسب نماید. برای موفقیت در زمینه اصلاح سیاستهای حمایتی نکات مهمی که باید مدنظر قرار گیرد به شرح زیر است:

الف- شفافیت در زمینه موضوعات یارانه‌ای از نظر انگیزه‌ها، هزینه‌ها و اثرات رفاهی سیاستهای یارانه‌ای.

ب- اتخاذ سیاستهای جایگزین برای برآورده کردن اهداف سیاستهای حمایتی همراه با رفع معایب سیاستهای فعلی و آشکار بودن نتایج سیاستهای اصلاحی.

ج- انتقال ساختاری به سمت اقتصاد بازار از طریق ایجاد فضای مناسب برای رقابت عادلانه، خصوصی سازی و مقررات زدایی.

براساس نتایج این پژوهش، حمایت از تولیدکنندگان (PSE) در ایران حدود دوسوم کشورهای OECD است. سهم خدمات عمومی (GSSE) از کل حمایت نیز در ایران کمتر از میزان مشابه در کشورهای مزبور است. در خصوص حمایت از مصرف‌کنندگان نیز علی‌رغم وجود مالیات بر مصرف کالاهای کشاورزی در کشورهای OECD، در ایران یارانه‌های قابل توجهی به این امر اختصاص یافته است. همچنین با توجه به سهم نسبتاً بالای بخش کشاورزی در اقتصاد ایران، سهم کل حمایت (TSE) از تولید ناخالص داخلی بالاتر از کشورهای مزبور است. با توجه به نتایج بدست آمده و مقایسه ابزارهای حمایتی در کشورهای مختلف، پیشنهادات زیر برای بهبود عملکرد سیاستهای حمایتی بخش کشاورزی در راستای رشد و توسعه پایدار این بخش ارائه می‌شود:

- سیاستهای حمایتی از تولیدکنندگان بخش کشاورزی در جهت افزایش سطح درآمد و کاهش ریسک فعالیتهای کشاورزی بهبود یابد. در این زمینه گسترش بیمه محصولات کشاورزی، ساماندهی بازار محصولات کشاورزی و تعیین قیمت خرید تضمینی محصولات در سطح قیمتهای

جهانی نقش ویژه دارند.

- قدرت رقابت محصولات داخلی در برابر تولیدات مشابه خارجی از طریق کاهش هزینه تولید و بهبود کیفیت، برای تداوم تولید داخلی و حضور در بازارهای جهانی افزایش یابد. این امر بوسیله توسعه تحقیقات کاربردی، بهبود بازاریابی و بازاریابی محصولات کشاورزی و تحول ساختاری بخش کشاورزی از حالت سنتی به مدرن قابل دستیابی است.
- ضمن ایجاد تنوع در ابزارهای حمایتی بکارگرفته شده، از سیاستهایی که با قوانین بین‌المللی بخصوص موافقتنامه‌های سازمان جهانی تجارت در زمینه کشاورزی سازگار هستند بیشتر مورد استفاده قرار گیرند. این سیاستها که عمدتاً مربوط به خدمات عمومی بخش کشاورزی می‌باشند شامل حمایت‌های دولتی در زمینه تحقیقات، بازاریابی، ترویج، کمک‌های غذایی، پرداخت‌های مستقیم به تولیدکنندگان، بیمه درآمد، تعدیل ساختاری (مدرنیزاسیون)، برنامه‌های زیست محیطی و یارانه‌های سرمایه‌گذاری است که به همراه انجام سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی از طریق تسهیل فعالیت کشاورزان، امکان رشد و توسعه بیشتر بخش کشاورزی را فراهم می‌سازند.
- پیشنهاد می‌شود مطالعه جداگانه‌ای برای بررسی هزینه‌های تحقیقاتی در ایران و سایر کشورها به منظور مقایسه مقدار اعتبارات بویژه سهم آن از GDP و سیاستهای اتخاذ شده در این زمینه انجام شود. به عبارت دیگر هزینه‌های تحقیقات در کشور صرفاً هزینه‌های مربوط به موسسات تحقیقاتی نیست بلکه شامل کلیه هزینه‌های جاری، عمرانی و سرمایه‌گذاری‌های مستقیم و غیرمستقیمی که در امر تحقیقات نقش دارند نیز می‌شود.

منابع:

- الانی، ف. و دهقان، م. (۱۳۸۵)، ساماندهی نظام پرداخت یارانه نهاده‌های کشاورزی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- بی‌نام (۱۳۸۰)، نظام هدفمند یارانه‌ها (گزارش مرحله اول)، معاونت امور اجتماعی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۴۵ ص.
- بی‌نام (۱۳۸۱)، حمایت مستقیم اتحادیه اروپا تجارت را مختل می‌سازد، موسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی.
- دینی ترکمانی، ع (۱۳۷۱)، تاثیر حذف سوبسید کالاهای اساسی بر میزان فقر مطلق، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران، ۱۶۸ ص.
- حسینی، م. و پرمه، ز. (۱۳۸۳). مزیت‌های نسبی، سیاست تجاری و چالش‌های فرا روی بخش کشاورزی ایران. مجموعه مقالات همایش راهبرد توسعه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، چالش‌ها و فرصت‌ها. موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، وزارت بازرگانی.
- رازینی رحمانی، ع.، و همکاران (۱۳۸۱)، سیاست‌های حمایتی و پیامدهای آن در ایران. موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، وزارت بازرگانی.
- رحیمی، ع (۱۳۷۵)، سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی (با تاکید بر بخش دام کشور)، مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی وزارت جهادسازندگی، ۱۹۵ ص.
- رحیمی، ع و کلانتری، ع (۱۳۷۱)، تحلیل و بررسی سوبسید، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران، صفحه ۱۸.
- رفاهیت، ه.، و همکاران (۱۳۸۱)، بررسی روند حمایت از بخش کشاورزی و اثرات

اجرای موافقتنامه کشاورزی WTO، موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، وزارت بازرگانی.

طباطبایی زواره، ح (۱۳۷۰)، بررسی آثار اقتصادی تداوم یا حذف سوبسید با استفاده از یک مدل دینامیک، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران. ۲۱۲ ص.

فاتحی دابانلو، م (۱۳۷۴)، بررسی ارتباط بین سوبسید و رشد اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران برای سالهای ۷۰-۱۳۵۰، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه تربیت مدرس، ۱۴۹ ص.

قربانی، ا (۱۳۸۴)، بررسی تطبیقی سیاستهای رونق سرمایه‌گذاری در کشورهای منتخب، موسسه پژوهشهای برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، وزارت جهادکشاورزی.

گیلانپور، ا (۱۳۸۱)، حمایت از بخش کشاورزی (چرایی و چگونگی آن در کشورهای مختلف)، موسسه پژوهشهای برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، وزارت جهادکشاورزی.

محمودی، ا و کاظم‌نژاد، م (۱۳۸۳). بررسی حمایت کشورهای عضو OECD و ایران از بخش کشاورزی. فصلنامه اقتصاد کشاورزی و توسعه، شماره ۴۶.

منجذب، م (۱۳۶۸)، بررسی تاثیر سوبسید بر توزیع درآمد و تبعات حذف آن در برخی کالاهای اساسی در ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم اقتصادی، دانشگاه تهران، صفحه ۳۲.

Binfield J., T. Donnellan and K. McQuinn ,2000.The Econometric Modelling of Agricultural Policy: An Irish Example Paper presented at the AES Annual Conference, University of Manchester, UK.

De Moor A. P.G., 1996. Subsidies and Sustainable Development Implementing Environmentally Friendly Economic Instruments ,February 6-8,1996, Institute for Research on Public Expenditure. Website:<http://www.ecouncil.ac.cr/econ/subsidies/>

De Moor A.P.G., 1997 Key Issues in Subsidy Policies and Strategies for Reform Institute for Research on Public Expenditure , paper preped for the UN Fourth Expert Group Meeting on Financial Issues of Agenda 21 January 8-10, 1997, Santiago, Chile

Debrah K., 2002, Agricultural Subsidies in Sub-Saharan Africa: A Reflection, IFDC Africa Division APIA Workshop, Lome.

Fitzgerald, S. J., 2003, Liberalizing Agriculture: Why the U.S. Should Look to New Zealand and Australia , Website: <http://www.heritage.org/Research/Agriculture/bg1624.cfm>

Gohin A., and Meyers C., 2002, The phasing out of export subsidies : impacts on EU agriculture. International Conference on Policy modeling (EcoMod 2002), 35 p.

Riedl B., M., 2001, The Cost of America's Farm Subsidy Binge: An Average of \$1 Million Per Farm, Website <http://www.heritage.org/Research/Agriculture/BG1510.cfm>

Solomon L. and Elliott C. , 2002. Agricultural Subsidies in Canada 1992-2001. Website: <http://www.urban-renaissance.org/>

Srinivasan G., 2001, OECD study lists negative impacts of farm subsidies NEW DELHI, Sept. 10 , Website: <http://www.blonnet.com/businessline/2001/09/11/stories/01110301.htm>

Westcott, Paul C., and Young, E., "U.S. Farm Program Benefits: Links to Planting Decisions & Agricultural Markets," Agricultural Outlook, October 2000, pp. 10-14.

Young E., Burfisher M., Nelson F., and Mitchell L., 2002, Domestic Support and the WTO: Comparison of Support Among OECD Countries Economic Research Service, USDA.