■ بررسی میزان حمایت یارانه‌ای از کشاورزان در ایران و سایر کشورهای جهان حاکی از آن است که در حالی که در برخی کشورها نظیر کره‌جنوبی، ایسلند و نروژ بیش از ۵۰ درصد درآمد سالانه کشاورزان از محل یارانه‌های دولتی است اما این میزان در ایران تنها برابر با ۹ درصد درآمد کشاورزان است

«وطن‌امروز» سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی در ایران را با دیگر کشورها مقایسه می‌کند

واردات آفت زراعت

عکس: ایسنا

مجتبی پویان‌مهر
کارشناس توسعه اقتصادی

حمایت‌گرایی و در مقابل آن آزادسازی تجاری از راهبردهای اصلی در اتخاذ سیاست‌های اقتصادی کشورها برای نیل به رشد اقتصادی و تحکیم تولید داخلی است که بیش از ۳ قرن اقتصاددانان بر سر آن به بحث‌وجدل پرداخته‌اند. بدون شک برای کشورهایی که به لحاظ توسعه اقتصادی در سطحی نسبتاً برابر قرار دارند، برقراری تجارت آزاد متضمن منافع برای تمام آنها خواهد بود اما در شرایطی که درجه توسعه‌یافتگی در کشورها کاملاً متفاوت است، حمایت از تولیدات داخلی در برابر تولیدکنندگان خارجی که معمولاً از درجه رقابت بالایی برخوردارند، ضروری به نظر می‌رسد. پیشرفت هر کشور فرآیندی بلندمدت بوده و نیاز به برنامه‌ریزی هوشمندانه و نگاه بلندمدت دولت‌ها دارد. دخالت دولت در اقتصاد که در این نوشتار از آن با عنوان «حمایت دولت» یاد می‌کنیم، به مجموعه اقدامات و تدابیر ویژه دولت‌ها به‌منظور کمک به بخش‌های تولید یا مصرف در رقابت با جریان مقابل خارجی اطلاق می‌شود. مروری بر تاریخچه توسعه کشورها حاکی از آن است که دولت‌های کشورهای توسعه‌یافته فعلی، در طول فرآیند توسعه خود اعتبارات دولتی را به‌طور خالص به سمت تولید هدایت کرده‌اند و اختصاصاً در حوزه مواد غذایی، در مراحل اولیه توسعه با اخذ مالیات از مصرف‌کنندگان و انتقال آن به بخش کشاورزی، کل جامعه را در حرکت به سمت شکوفایی تولید و در نتیجه رسیدن به تراز تجاری مثبت و صادرات غذا مشارکت داده‌اند. در نتیجه این سیاست و استحکام پایه‌های تولید کشورها، مصرف‌کنندگان نیز با کاهش هزینه‌های مصرفی خود از این رویداد منتفع شده‌اند. اما بررسی شاخص‌های حمایتی دولت در ایران (که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد) حاکی از آن است که عمدتاً مصرف‌کنندگان در اولویت توجه دولت‌ها بوده‌اند و سیاست‌های حمایتی متوجه مصرف‌کنندگان مواد غذایی بوده تا تولیدکنندگان. نتیجه اعمال این سیاست‌ها، غالب بودن واردات بر صادرات و عدم رونق تولید و دستیابی به مازاد تولید کشاورزی بوده است.

■ **اصل محدودیت منابع و بخش‌های اولویت‌دار اقتصاد**

یکی از وظایف مهم در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی به‌منظور رشد و توسعه اقتصادی، توزیع مناسب منابع است. البته این توافق هم در بین اقتصاددانان توسعه وجود دارد که کمیابی منابع تولیدی مانعی بر سر راه توسعه است و بحث اصلی بر سر آن است که با توجه به محدودیت منابع در دسترس، تخصیص منابع باید در بخش‌هایی از اقتصاد انجام شود که بیشترین اثر فزاینده را در کل اقتصاد دارند و این بخش‌ها اصطلاحاً «بخش‌های کلیدی یا اولویت‌دار» نامیده می‌شوند.

آلبرت هریشمن (Albert Hirschmann) با معرفی مفهوم پیوندهای بین‌بخشی، ارتباط پیوندهای بین‌بخشی و رشد و توسعه اقتصادی را توضیح می‌دهد و بر این اساس میزان وابستگی یک بخش به سایر بخش‌های اقتصادی و فرآیند انتقال آثار رشد یک بخش به سایر بخش‌های اقتصادی را عامل کلیدی در تعیین بخش‌های اولویت‌دار اقتصاد می‌داند. بر این اساس، اهمیت یک بخش در برنامه یا استراتژی توسعه به میزان پیوند آن با سایر بخش‌ها بستگی دارد.

جانستون و ملور (W.Mellor) با الهام از مدل اقتصاد دوبخشی لوئیس و نظریات هریشمن، بخش کشاورزی را دارای بیشترین ارتباطات با سایر بخش‌های اقتصادی دانستند و بر اهمیت کشاورزی به‌عنوان نیروی محرک رشد اقتصادی تأکید کردند. آنها نشان دادند برخلاف نظریه‌پردازان توسعه اقتصادی دهه ۵۰ میلادی، نقش کشاورزی در توسعه، نه‌تنها انفعالی نیست، بلکه برای تحول ساختاری اقتصاد کشورهای جهان سوم، کشاورزی می‌تواند ۵ نقش مهم: عرضه سرمایه، ارز، نیروی کار و مواد غذایی مورد نیاز بخش صنعت رو به رشد و عرضه بازاری برای کالاهای صنعتی تولید شده در داخل کشور را ایفا کند.

خودکفایی در مواد غذایی، پیش‌نیاز اصلی دستیابی به توسعه اقتصادی و صنعتی

تا زمانی که کشوری واردکننده مواد غذایی اساسی است، دستیابی به رشد اقتصادی و پیشرفت ماندگار صنعتی برای این کشور ناممکن است. توسعه کشاورزی و دستیابی به مازاد تولید نه‌تنها صادرات مواد غذایی را افزایش می‌دهد، بلکه هم مانع خروج ارز برای واردات غذا می‌شود و هم با صادرات مازاد تولید باعث افزایش درآمد ارزی و انباشت ثروت در داخل کشور خواهد شد. در چنین شرایطی می‌توان مقادیر بیشتری ارز خارجی برای واردات کالاهای سرمایه‌ای، واسطه‌ای و مواد اولیه مورد نیاز صنعتی اختصاص داد. اقتصاددانانی مثل یورگنسون (Jorgenson) خاطرنشان می‌کنند برای توسعه بخش صنعت در کشورهای در حال توسعه، نه‌تنها ایجاد مازاد کشاورزی ضروری است، بلکه باید از طریق پیشرفت فنی همچنان تداوم یابد. بنابراین، وی تأکید می‌کند در مراحل اولیه توسعه، کشورهای در حال توسعه باید برای تسریع رشد مازاد کشاورزی خود اقدام به سرمایه‌گذاری خالص در این بخش کنند.

■ **خودکفایی در مواد غذایی اساسی، انباشت ثروت در داخل کشور و وقوع رشد صنعتی**

عدم توجه کافی به حمایت از کشاورزی در برنامه‌های توسعه کشور

طبق آمار سازمان OECD متوسط سهم حمایت از بخش کشاورزی در جهان ۵۱ درصد ارزش تولیدات این بخش است در حالی که در ایران بر اساس قانون برنامه پنجم توسعه میزان حمایت از بخش کشاورزی حداقل ۳۵ درصد ارزش تولیدی بخش در نظر گرفته می‌شود که متأسفانه این امر هم محقق نشد و سهم حمایت اختصاصی از ارزش تولید، پس از پایان این برنامه بیش از ۱۴/۷ درصد نبوده است!

بر اساس تعریف سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD)، شاخص درصد حمایت از تولیدکننده (PSE) و درصد حمایت از مصرف‌کننده (CSE) به ترتیب بیانگر سهم حمایت‌های دولتی از درآمد کل یک کشاورز و سهمی از مخارج مصرفی که به وسیله اعمال سیاست‌های حمایتی دولتی پوشش داده می‌شود، است. طبق بررسی‌های انجام شده، میزان یارانه دولتی تخصیص یافته به هر کشاورز در ایران نصف مبلغ مشابه متوسط جهانی است.

در متن قانون برنامه ششم توسعه نیز در بین متوسط رشد سالانه سرمایه‌گذاری همه بخش‌های اقتصادی کشور، کمترین میزان برای بخش کشاورزی پیش‌بینی شده است؛ حال آنکه در همین برنامه و با همین سهم سرمایه‌گذاری پایین، متوسط رشد سالانه بهره‌وری بخش کشاورزی ۱/۷ برابر بخش نفت و ۱/۶ برابر بخش صنعت است!

متغیرهای بخش‌های اقتصادی در دوره برنامه ششم توسعه

شاخص‌ها	کشاورزی	نفت	معدن	صنعت	آب، برق و گاز	ساختمان	حمل‌ونقل و انبارداری	ارتباطات	سایر خدمات
متوسط رشد سالانه سرمایه‌گذاری (درصد)	۲۰/۳	۳۹/۵	صنعت و معدن ۲۶/۵		۳۰/۲	۲۶/۵	۲۲/۶	۵۱/۸	۱۸/۱
متوسط رشد سالانه بهره‌وری کل عوامل تولید (درصد)	۳/۲	۱/۸	۲/۴	۲/۰	۲/۰	۲/۸	۲/۱	۶/۵	۰/۸

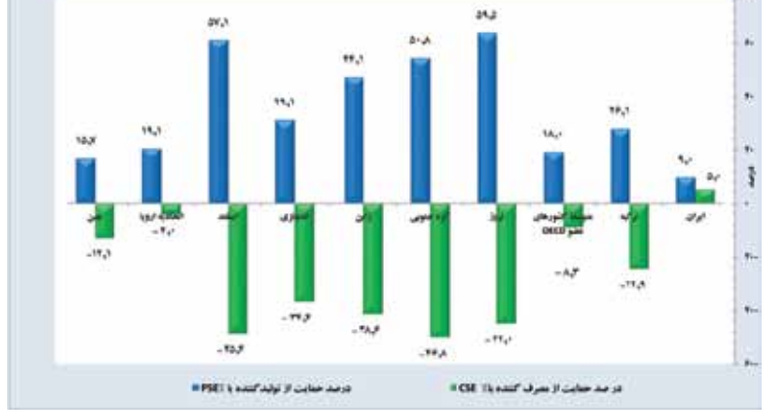
مأخذ: متن کامل قانون برنامه ششم توسعه

غالب بودن حمایت از مصرف‌کننده نسبت به حمایت از تولیدکننده در ایران

وضعیت شاخص‌های حمایتی ایران در مقایسه با کشورهای جهان نشان می‌دهد از نظر کمی و کیفی سطح حمایت مؤثر از کشاورزی ایران بسیار پایین است و در سیاست‌های حمایتی اجراشده، مصرف‌کنندگان و مناطق شهری نسبت به تولیدکنندگان و مناطق روستایی بیشتر مورد توجه دولت‌ها بوده‌اند. مقایسه ۲ شاخص درصد حمایت از تولیدکننده و درصد حمایت از مصرف‌کننده، حاکی از آن است که در بسیاری از کشورها، حمایت از تولیدکننده بیش از حمایت از مصرف‌کننده در دستور کار دولت‌ها قرار گرفته و به غیر از ایران در باقی کشورهای عضو OECD، دولت‌ها نه تنها یارانه‌ای به مصرف‌کنندگان اعطا نکرده‌اند، بلکه از مصرف‌کنندگان پردرآمد نیز مالیات اخذ کرده و به کشاورزان منتقل کرده‌اند.

البته غالب بودن حمایت از تولیدکننده و عدم اعطای یارانه به مصرف‌کننده به معنای آن نیست که این دولت‌ها علیه مصرف‌کنندگان عمل کرده‌اند، بلکه در عرصه عمل، دولت‌ها با حمایت مؤثر از تولیدکنندگان ضمن کمک به تولید کالاهایی باکیفیت بالا، در بلندمدت با کاهش هزینه‌های تولیدی موجب تولید کالای ارزان‌قیمت شده‌اند تا مصرف‌کنندگان بتوانند کالایی ارزان و در عین حال باکیفیت را تهیه کنند. این سیاست در بلندمدت هم رفاه تولیدکنندگان و هم رفاه مصرف‌کنندگان را تأمین می‌کند به طوری که بررسی این روند شاخص‌های حمایتی در اتحادیه اروپایی حاکی از آن است که هم‌اکنون یک خانواده اروپایی به‌طور متوسط ۱۵ درصد از بودجه خود را صرف مواد غذایی می‌کند؛ حال آنکه این میزان در دهه‌های گذشته ۲ برابر مقدار کنونی (۳۰درصد) بوده است ولی در ایران دولت‌ها با سیاست‌های تجاری روان‌کننده واردات، اعطای یارانه دولتی برای واردات و... بیشتر به دنبال تحقق رفاه جامعه با تأکید بر حمایت از مصرف‌کننده بوده‌اند و به‌رغم این تلاش‌ها، بررسی‌ها نشان می‌دهد این سیاست طی دهه‌های اخیر در برقراری رفاه جامعه (بویژه در مناطق روستایی) موفق نبوده است. چنانکه گزارش‌های مرکز آمار ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی حکایت از افزایش هزینه خانوار و شکاف درآمدی طی سال‌های اخیر دارند.

■ **مقایسه درصد حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده در ایران و کشورهای منتخب-سال ۲۰۱۶**



منبع: Data.oecd.org-2017 و محاسبات نویسنده

غلبه سیاست رونق واردات بر صادرات در ایران

بررسی میزان حمایت یارانه‌ای از کشاورزان در ایران و سایر کشورهای جهان حاکی از آن است که در حالی که در برخی کشورها نظیر کره‌جنوبی، ایسلند و نروژ بیش از ۵۰ درصد درآمد سالانه کشاورزان از محل یارانه‌های دولتی است اما این میزان در ایران تنها برابر با ۹ درصد درآمد کشاورزان است. برعکس، در قبال حمایت از مصرف‌کنندگان به‌رغم اینکه در کشورهای توسعه‌یافته دولت‌ها یارانه‌ای برای مصرف‌کنندگان نمی‌دهند و این شاخص منفی است ولی این شاخص در ایران مثبت است که خود حاکی از غلبه سیاست رونق واردات بر صادرات است!

جدا از ضرورت طراحی سیستم صحیح اعطای یارانه به تولیدکننده و مصرف‌کننده و جلوگیری از بروز فساد در این عرصه، باید پذیرفت در سطح کلان، سیاست حمایت از مصرف‌کننده در ارتقای سطح رفاه جامعه ایران ناموفق بوده و برای نیل به این هدف ضروری است در کنار بهبود فضای کسب‌وکار و تسهیل فرآیند صدور مجوزهای تولیدی، سیاست‌های حمایتی دولت‌ها تمرکز بیشتری بر بخش تولید داشته باشد تا ضمن کاهش هزینه تمام‌شده کالاهای مصرفی، قیمت تمام‌شده نیز پایین آمده و قدرت خرید مصرف‌کنندگان نیز افزایش یابد و رفاه جوامع ایرانی حاصل شود.

شاخص‌ترین کشورهای حمایت‌کننده از کشاورزی در جهان

نکته جالب اینجاست که کشورهای صنعتی و پیشرفته به‌عنوان طرفداران سیستم رقابتی بازار آزاد، بالاترین حمایت را از بخش کشاورزی به عمل می‌آورند و موجب انحراف در الگوی تجارت و تولید در سطح بین‌المللی می‌شوند. طبق گزارش سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD)، طی دهه‌های اخیر اتحادیه اروپایی و پس از آن به ترتیب ایالات متحده آمریکا، ژاپن و کره که در عین حال صنعتی‌ترین کشورهای عصر حاضر به شمار می‌آیند یا حتی کشورهایی نظیر سوییس، ایسلند و نروژ که مزیت طبیعی برای کشاورزی ندارند، بیشترین یارانه‌ها را صرف حمایت از کشاورزی می‌کنند. نتایج مطالعات نشان می‌دهد طی ۵۰ سال پس از شکل‌گیری سیاست مشترک کشاورزی اروپا (CAP) همه‌ساله بیشترین سهم از بودجه مشترک اتحادیه صرف حمایت از کشاورزی شده است و بررسی ابزارهای حمایتی اتحادیه اروپایی نیز حاکی از آن است که وصول به خودکفایی و تولید مازاد و انحصار بازارهای منطقه‌ای و جهانی در سال‌های اولیه تشکیل سیاست مشترک کشاورزی و سپس سوق دادن ابزارهای حمایتی به سمت پرداخت‌های مستقیم درآمدی کشاورزان و حمایت‌های زیست‌محیطی و توسعه روستایی و ارتقای کیفی تولیدات، جزو اهداف اصلی به‌کارگیری این سیاست‌های حمایتی بوده است. البته از سال ۲۰۱۱ به بعد، کشور چین با پیشی گرفتن از اتحادیه اروپایی با تخصیص یارانه ۲۴۸ میلیارد دلاری به تنهایی تقریباً به اندازه کل کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD) از کشاورزی خود حمایت می‌کند.

پایان خودکفایی گندم در سال رونق تولید

طی ۳ سال اخیر، افزایش نرخ خرید تضمینی گندم متناسب با تورم نبوده است، به نحوی که سال ۹۶ با وجود تورم ۹/۶ درصدی، تنها ۲/۴ درصد بر نرخ خرید تضمینی گندم افزوده شد. همچنین در سال ۹۷ به‌رغم تورم ۱۱/۶ درصدی، قیمت گندم افزایشی نیافت و دولت با تخلف در اجرای قانون خرید تضمینی محصولات اساسی، قیمت گندم را در سال ۹۷، ۱۳۰۰ تومان (همان قیمت سال ۹۶) تعیین کرد. در سال زراعی گذشته نیز با وجود افزایش سرسام‌آور هزینه تولید و نرخ تورم ۵۸ درصدی تولید بخش کشاورزی، دولت با ۷ ماه تاخیر، قیمت ۱۷۰۰ تومانی را برای خرید این محصول اساسی اعلام کرد تا عملا کلید قاچاق گندم را به دلالان و برخی کشاورزان داده باشد.

■ **خروج ۳ میلیون تن گندم از فرآیند خرید تضمینی**

تعیین دیرهنگام قیمت گندم و افزایش نامناسب آن از سوی شورای اقتصاد در کنار قیمت بالای این محصول استراتژیک در کشورهای همسایه سبب شد ۳ میلیون تن گندم از چرخه خرید تضمینی خارج شده و به خوراک دام و طیور تبدیل یا از مرزهای کشور قاچاق شود. جدول پیش‌رو قیمت گندم در برخی کشورهای همسایه بر مبنای نرخ دلار ۸۵۰۰ تومانی در سامانه نیما را نشان می‌دهد. این اطلاعات بخوبی گواه اختلاف قیمت قابل‌توجه گندم در کشورهای همسایه ایران است.

■ **تصمیم دولت به واردات گندم؛ تیر خلاص به ۳ سال خودکفایی در گندم**

با توجه به خرید حدود ۸ میلیون تن گندم در سال جاری و نیاز سالانه ۱۱ میلیون تنی به این محصول استراتژیک، آبان‌ماه سال جاری، برخی مسؤولان وزارت جهاد کشاورزی از تصمیم دولت برای واردات گندم خبر دادند؛ تصمیمی که با توجه به عدم تعهد دولت نسبت به اجرای قانون خرید تضمینی گندم و سلب اعتماد کشاورزان نسبت به دولت، قابل پیش‌بینی بود. در همین راستا و به گفته منابع تجاری، ایران در هفته‌های اخیر یک میلیون تن گندم از بازارهای بین‌المللی خریده است که محموله خریداری شده از روسیه، هفته آینده این کشور را به مقصد ایران ترک خواهد کرد. به گفته این منابع، احتمالا منابع خرید این محموله، روسیه و برخی کشورهای اتحادیه اروپایی از جمله آلمان است.

■ **لزوم تعیین قیمت منطقی برای جلوگیری از تداوم واردات گندم به کشور در سال‌های آینده**

لازم است ذکر شود در سال جاری با توجه به تصویب حذف یارانه آرد صنف و صنعت، قیمت فروش آرد صنف و صنعت از کیلویی ۹۰۰ تومان به ۱۸۵۰ تومان افزایش یافت. با توجه به اختلاف قیمت ۹۵۰ تومانی بین قیمت سال گذشته و قیمت سال جاری و همچنین مصرف سالانه ۳/۵ میلیون تنی گندم از سوی صنف و صنعت، مبلغی معادل ۳۳۲۵ میلیارد تومان از این محل آزاد می‌شود. در سال جاری، دولت قیمت خرید تضمینی گندم را ۲۲۰۰ تومان اعلام کرده است. با احتساب تورم ۴۲ درصدی موجود، قیمت خرید تضمینی گندم باید از ۱۷۰۰ تومان به ۲۴۱۴ تومان افزایش می‌یافت. از منظر کارشناسان، با توجه به آزادسازی ۳۳۲۵ میلیارد تومان از محل آزادسازی یارانه آرد صنف و صنعت، قیمت ۲۲۰۰ تومانی اعلام شده از سوی دولت، تا مبلغ ۲۵۰۰ تومان قابل افزایش است.

کاهش خرید گندم از سوی دولت در سالی پر بارش، سبب واردات این محصول استراتژیک شد و خودکفایی ۳ ساله کشور در تولید این محصول تداوم نیافت.

■ **قیمت گندم در کشورهای همسایه ایران**

کشور	هر کیلوگرم (تومان)	کشور	هر کیلوگرم (تومان)
عراق	۴۱۵۰	روسیه	۲۱۰۰
پاکستان	۲۴۰۰	مصر	۲۲۱۰
عربستان	۲۱۷۶	قیمت‌جهانی	۲۹۰۰