

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

اسیب‌شناسی سیاست‌های کشاورزی در کشور با تأکید بر خرید تضمینی محصولات



سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران

www.itsr.ir

مدرسنامه : مدنی، فرشاد، ۱۳۵۰ -

عنوان و نام پدیدآور : آسیب‌شناسی سیاست‌های کشاورزی در کشور با تاکید بر خرید تضمینی محصولات / پدیدآورنده فرشاد مدنی، همکاران جلیل حیدری‌دهویی... [و دیگران]؛ ناظر علمی: مرجان فقیه‌نصیری.

مشخصات نشر : تهران: موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، ۱۳۹۰.

مشخصات ظاهری : ۱۵۶ ص.: مصور، جدول، نمودار.

شابک : ۹۷۸-۹۶۴-۴۶۹-۳۸۵-۴

وضعیت فهرست نویسی : فیا

یادداشت : همکاران جلیل حیدری‌دهویی، محمدرضا قزل‌ارسلان، سیدعلی آل‌احمد، کوثر روشنی، حامد صفایی، مصطفی حاجی‌زاده، امید گیلانیپور، زانیار گلابی.

یادداشت : کتابنامه.

موضوع : کشاورزی و دولت - ایران

موضوع : کشاورزی - ایران - مدیریت

شناسه افزوده : حیدری‌دهویی، جلیل

شناسه افزوده : فقیه‌نصیری، مرجان

شناسه افزوده : موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی

رده بندی کنگره : ۳۰۶۵ / ۱۵۳۷ : ۱۳۹۰

رده بندی دیویی : ۳۳۸ / ۱۸۵۵

شماره کتابشناسی ملی : ۲۵۶۴۱۹۶

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۴۶۹-۳۸۵-۴

نام‌کتاب: آسیب‌شناسی سیاست‌های کشاورزی در کشور با تاکید بر خرید

تضمینی محصولات

پدیدآورنده: فرشاد مدنی

ناظر علمی: مرجان فقیه‌نصیری

همکاران: جلیل حیدری‌دهویی - محمدرضا قزل‌ارسلان - سیدعلی آل‌احمد

کوثر روشنی - حامد صفایی - مصطفی حاجی‌زاده - امید گیلانیپور - زانیار گلابی

اصلاح و صفحه‌آرایی: خانه گرافیک آکاد

ویرایش و نسخه‌پردازی: حامد سعیدلو

نوبت چاپ: اول ۱۳۹۰

تیراژ: ۳۰۰ نسخه

قیمت: ۳۰۰۰۰ ریال

لیتوگرافی، چاپ و صحافی: شرکت چاپ و نشر بازرگانی

ناشر: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

تمام حقوق برای ناشر محفوظ است.

نشانی: تهران، خیابان کارگر شمالی، بالاتر از بلوار کشاورز، شماره ۱۲۰۴، تلفن: ۶۶۹۳۹۳۲۹

وب سایت: www.itsr.ir

پست الکترونیکی: info@itsr.ir

پیشگفتار

اهمیت محصولات کشاورزی، به عنوان عمده ترین بخش مواد غذایی جمعیت جهان، برنامه ریزی در خصوص پایدار کردن تولیدات و افزایش آن را به تناسب رشد جمعیت و با در نظر گرفتن ماهیت چند کارکردی بخش کشاورزی اجتناب ناپذیر نموده است. تأثیر کشاورزی بر روی محیط زیست، امنیت غذایی جامعه و پایداری توسعه در مناطق روستایی، لزوم کارآمد کردن سیاست های حمایتی دولتی و بررسی تأثیرات اجتماعی و انسانی این حمایت ها را در اشتغال، بافت اجتماعی و الگوی سکونت روستایی و شهری و این حوزه کلان اقتصادی نشان می دهد. به عبارت دیگر با توجه به ویژگی های خاص بخش کشاورزی (نظیر کشش ناپذیری تقاضا، فسادپذیری محصولات و غیره) و همچنین طبیعت چند کارکردی آن، حمایت از توسعه بخش کشاورزی و متعاقب آن تثبیت درآمد کشاورز از جمله مسایل و دغدغه های اکثر کشورهای است که بخش کشاورزی در آنها به عنوان یک بخش پایه ای و بنیادی مطرح است. همان گونه که در ادامه فصل نخست کتاب اشاره خواهد شد، هرچند در زمینه حمایت از بخش کشاورزی طیفی از دیدگاه ها وجود دارد، اما تمام این دیدگاه ها بر لزوم حمایت دولت از بخش کشاورزی و همچنین مداخله دولت در این بخش اشاره دارند و تنها تفاوت در میزان این حمایت ها و شرایط آن می باشد. به عبارت دیگر هرچند ماموریت اصلی بخش کشاورزی تولید مواد غذایی، الیاف و برخی محصولات دیگر است، اما این بخش به دلیل ایجاد برخی منافع جانبی غیربازاری و تولید کالاهای عمومی (خصلتی که به بخش کشاورزی

طبیعت چند کارکردی بخشیده است) بر اساس تئوری های اقتصادی نیازمند مداخله دولت و حمایت آن است.

این امر به گونه ای است که حتی کشورهای توسعه یافته نیز بخش قابل توجهی از حمایت های خود را به این بخش تخصیص داده اند. به عنوان مثال در کشورهای عضو OECD در سال ۲۰۰۱ به هر کشاورز تمام وقت ۱۲ هزار دلار یارانه پرداخته شده است و در مجموع این کشورها در سال یاد شده ۲۳۰۷۴۴ میلیون دلار (در قالب ابزارهای مختلف حمایتی) صرف حمایت از تولیدکنندگان بخش کشاورزی نموده اند.

به عنوان نمونه دیگر عملکرد کشورهای عضو WTO در مقابل بخش کشاورزی است، که با وجود اعتقاد به شرایط بازار آزاد و کاهش دخالت های دولتی در زمینه مسایل اقتصادی و بازرگانی، حتی در جدیدترین نشست های خود نیز به لزوم مداخله دولت در بخش کشاورزی و ارایه حمایت های لازم به کشاورزان تاکید نموده اند.

با این تفصیل بخش کشاورزی در کشور ایران نیز مانند هر کشور دیگری به این حمایت ها نیازمند می باشد. این در حالی است که تاکنون تصمیم گیرندگان بخش کشاورزی در مورد دیدگاه اصلی خود در بخش کشاورزی تصمیم گیری جدی ننموده اند و جایگاه خود را در این طیف مشخص نکرده اند. اما با توجه به مباحث مطرح شده در چشم انداز بیست ساله و همچنین برنامه های فرابخشی مرتبط با آن، کشاورزی علاوه بر جایگاهی که در توسعه اقتصادی ایران بر عهده دارد، به دلیل کارکردهای جانبی همچون امنیت غذایی و توسعه روستا مورد توجه دولتمردان قرار گرفته و می بایست حمایت های لازم از این بخش صورت پذیرد.

از سوی دیگر در کشورهای مختلف برای حمایت از بخش کشاورزی سیاست های متفاوتی طراحی شده و متناسب با ابزارهای حمایتی لازم بهره گیری شده است. البته می بایست توجه نمود که هریک از این ابزارها دارای اهداف خاصی بوده و برای بهره گیری در شرایط خاص طراحی شده است و لذا برنامه ریزان این بخش می بایست با در نظر گرفتن این ویژگی ها و شرایط و عوارض پیش روی هر محصول، از ابزار متناسب بهره گیری نمایند.

بهره گیری از سیاست های حمایت قیمتی که خود بخشی از سبد حمایتی دولت ها در بخش کشاورزی را به خود تخصیص می دهند، امروزه کاربرد وسیعی یافته و ابزارهایی همچون قیمت هدف، قیمت تضمینی، قیمت اعتباری، قیمت جبرانی و غیره در اکثر کشورها بکار می روند. در کشور ایران نیز از سال ۱۳۶۸ که ماده واحده قانون تضمین خرید محصولات اساسی

کشاورزی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، این ابزار حمایت قیمتی در کنار سایر ابزارهای محدود حمایت از بخش کشاورزی به کار گرفته شده است.

این در حالی است که به دلیل بروز برخی مشکلات در بخش سیاستگذاری و همچنین اجراء این ابزار حمایتی از اثربخشی و کارایی لازم برخوردار نبوده و نتوانسته است به اهداف پیش بینی شده اولیه دست پیدا نماید. بهره گیری همزمان از دو سیاست قیمت تضمینی و قیمت هدف در قالب سیاست تضمین خرید، ارایه لیست مشخص برای محصولات مشمول این حمایت، عدم تطابق سیاست طراحی شده با ویژگی های محصولاتی که در حال حاضر مشمول این قانون می باشند و بسیاری مسائل دیگر (که در ادامه تشریح خواهند شد) باعث شده تا بهره گیری از این ابزار نتواند خواسته های ذیشان آن را برآورده سازد. از سوی دیگر به دلیل محدودیت تعداد سیاست های حمایتی در ایران در بسیاری موارد که ضرورت دخالت دولت در بخش کشاورزی و لزوم حمایت از کشاورزان وجود دارد، این ابزار به عنوان یکی از اولین راهکارها مورد استفاده قرار می گیرد که خود باعث بروز مشکلاتی شده است.

بروز موارد بالا و بسیاری از مشکلات دیگر در فرآیند اجرایی سازی این سیاست، سبب ایجاد مسایل و مشکلاتی در سایر بخش های اقتصادی کشور خواهد شد. وزارت بازرگانی نیز که متولی امر کنترل بازار می باشد از این مقوله مستثنی نبوده و به دلیل عوارض موجود در نظام خرید تضمینی، با مشکلاتی مانند نزول کیفیت محصولات خریداری شده، تغییرات نامناسب الگوی کشت در برخی محصولات و غیره مواجه شده است و لذا تصمیم به انجام این طرح با هدف "طراحی نظام مطلوب خرید تضمینی محصولات کشاورزی" نموده تا پس از تصویب به سایر نهادهای متولی ارایه نماید و بدین ترتیب بخشی از مشکلات موجود را کاهش دهد.

در این راستا، پروژه ای با هدف بازطراحی نظام خرید تضمینی محصولات کشاورزی و در چهار فاز تعریف شده است که کتاب حاضر به عنوان یکی از خروجی های این پروژه می باشد. در فاز نخست این پروژه وضعیت موجود نظام بررسی شده است و در قالب فاز دوم تجربیات کشورهای الگو در زمینه حمایت از کشاورزی مستند گردیده است. فاز سوم با هدف طراحی کلیات نظام مطلوب انجام گرفته و نهایتاً در فاز آخر جزئیات و مستندات اجرایی مورد نیاز طراحی و ارایه شده است.

فصل نخست کتاب به تشریح ادبیات تخصصی در حوزه خرید تضمینی محصولات کشاورزی پرداخته و روش های متداول حمایت از بخش کشاورزی را معرفی نموده است. فصل

دوم به مرور تاریخچه سیاست‌های حمایتی کشاورزی در ایران اختصاص یافته و تحلیلی از وضعیت موجود نظام حمایت در این بخش ارایه کرده است. فصل سوم به مرور وضعیت کنونی خرید تضمینی (قوانین و مقررات، فرآیندهای اجرایی و نهادهای مسئول) پرداخته است. در فصل چهارم که به تحلیل عملکرد دولت در خرید تضمینی پرداخته است، پس از مروری بر ضعف‌های سیستمی و اجرایی در فرآیند خرید تضمینی به تفکیک محصولات مشمول این نظام، جمع‌بندی از مایل و مشکلات ارایه شده و با رویکرد عارضه‌یابی به شناسایی ریشه‌های اصلی بروز این عوارض پرداخته شده است. نهایتاً در فصل پنجم ضمن ترسیم شرایط مطلوب در سه بخش بازار محصولات کشاورزی، سیاست‌های حمایتی از بخش کشاورزی و خرید تضمینی، سعی شده تا نخست ویژگی‌های عملکردی نظام ارایه گردیده و با تحلیل آنها به ویژگی‌های ساختاری و فرآیندی دست یافته شود. همان‌گونه که پیش‌تر نیز اشاره گردید، هدف اصلی از این عارضه‌یابی طراحی کلیات و جزئیات فرآیندهای اجرایی نظام مطلوب بوده است که به دلیل گستردگی مطلب، مجال دیگری را می‌طلبد.

در پایان لازم است از آقای فرهاد مدنی مجری و همکاران ایشان و ناظر علمی خانم مرجان فقیه نصیری و آقای زورابرمه که داوری این اثر را عهده‌دار بوده‌اند و کلیه همکاران شرکت چاپ و نشر بازرگانی که موجبات تهیه و انتشار این اثر را فراهم نموده‌اند، تقدیر و تشکر به عمل آید.

مهدی فتح‌اله

رئیس موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

فهرست مطالب

صفحه

عنوان

فصل اول: ادبیات سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی	۱
۱-۱- مقدمه	۱
۲-۱- ضرورت حمایت از بخش کشاورزی	۱
۳-۱- دلایل ضرورت حمایت دولت از بخش کشاورزی	۳
۱-۳-۱- پارادایم‌های حمایت‌های دولتی از بخش کشاورزی	۴
۲-۳-۱- توجیهات سنتی حمایت از بخش کشاورزی	۸
۳-۳-۱- ضرورت حمایت دولت و سازمان تجارت جهانی (WTO)	۱۰
۴-۱- مطالعه و مقایسه انواع سیاست‌ها و روش‌های حمایتی دولت از تولیدات کشاورزی	۱۰
۱-۴-۱- سیاست‌های حمایت قیمتی	۱۱
۲-۴-۱- سیاست‌های حمایت غیرقیمتی	۱۴
۳-۴-۱- بررسی تطبیقی روش‌های حمایتی	۲۰
۴-۴-۱- ابزارهای حمایت از بخش کشاورزی	۲۳
۵-۱- آشنایی با نگرش سازمان OECD در مورد مفاهیم حمایت	۲۵
۱-۵-۱- طبقه‌بندی و تعاریف	۲۶

- ۲۶-۵-۱- برآورد حمایت از تولیدکننده (PSE) ۲۶
- ۲۷-۵-۱- حمایت قیمتی بازار (MPS) ۲۷
- ۲۹-۵-۱- برآورد حمایت از مصرف‌کننده (CSE) ۲۹
- ۲۹-۵-۱- برآورد حمایت از خدمات عمومی کشاورزی (GSSE) ۲۹
- ۳۰-۵-۱- شاخص حمایت کل (TSE) ۳۰
- ۳۰-۶-۱- حمایت قیمتی بازار (MPS) و رابطه آن با تضمین خرید از سوی دولت ۳۰
- ۳۱-۷-۱- جمع‌بندی ۳۱
- فصل دوم: وضعیت سیاست‌های حمایت کشاورزی در ایران ۳۳
- ۳۳-۱-۲- مقدمه ۳۳
- ۳۳-۲-۲- تاریخچه سیاست‌های کشاورزی در ایران ۳۳
- ۳۴-۱-۲-۲- سیاست‌های حمایتی پیش از پیروزی انقلاب اسلامی ۳۴
- ۳۸-۲-۲-۲- سیاست‌های حمایتی پس از پیروزی انقلاب اسلامی ۳۸
- ۴۴-۳-۲- آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایتی موجود ۴۴
- ۴۵-۱-۳-۲- عدم تعیین دقیق دیدگاه حمایتی تصمیم‌گیرندگان بخش کشاورزی ۴۵
- ۴۵-۲-۳-۲- عدم بهره‌گیری از سبد حمایتی متناسب با هر محصول ۴۵
- ۴۶-۳-۳-۲- مشخص نبودن جهت‌گیری دولت در بخش حمایت ۴۶
- ۴۶-۴-۳-۲- عدم تعریف نظام حمایت در بخش کشاورزی ۴۶
- ۴۷-۵-۳-۲- دخالت مستقیم دولت در بازار ۴۷
- ۴۷-۴-۲- جمع‌بندی ۴۷
- فصل سوم: بررسی وضعیت موجود نظام خرید تضمینی ۴۹
- ۴۹-۱-۳- مقدمه ۴۹
- ۴۹-۲-۳- اهداف و سیاست‌های بالا دستی ۴۹
- ۵۰-۱-۲-۳- سند چشم‌انداز توسعه کشور ۵۰
- ۵۰-۲-۲-۳- برنامه چهارم توسعه ۵۰
- ۵۱-۳-۳- قانون خرید تضمینی ۵۱
- ۵۳-۴-۳- فرآیندهای موجود نظام خرید تضمینی ۵۳
- ۵۴-۱-۴-۳- سیاست‌گذاری ۵۴
- ۵۵-۲-۴-۳- برنامه‌ریزی ۵۵

۵۸	۳-۴-۳- اجرا
۵۸	۳-۵- جمع‌بندی
۵۹	فصل چهارم: بررسی و آسیب شناسی عملکرد دولت در خرید تضمینی
۵۹	۴-۱- مقدمه
۶۰	۴-۲- نحوه عملکرد دولت در زمینه حمایت از محصول گندم
	۴-۲-۱- مقایسه شاخص نسبی قیمت تضمینی گندم با سطح زیر کشت این محصول
۶۳	
۶۶	۴-۲-۲- تاثیر خرید تضمینی بر وضعیت گندم
۶۸	۴-۳- مسائل سیستمی / اجرایی موجود در نظام خرید تضمینی گندم
۶۸	۴-۳-۱- ضایعات گندم
۶۹	۴-۳-۲- حمایت یکجانبه از گندم
	۴-۳-۳- عدم طراحی جداول سن‌زدگی و خرید گندم سالم و دو درصد سن‌زده با یک قیمت
۷۰	
۷۰	۴-۴- مسائل سیستمی / اجرایی موجود در نظام خرید تضمینی جو
۷۰	۴-۴-۱- روند نامنظم قیمت جو در سال‌های اخیر
۷۰	۴-۴-۲- عدم تناسب در تعیین قیمت خرید تضمینی برای محصولات مرتبط با هم
۷۱	۴-۴-۳- همزمانی واردات جو با خرید آن از کشاورزان
۷۱	۴-۵- مسائل سیستمی / اجرایی در نظام خرید تضمینی برنج پر محصول
۷۱	۴-۵-۱- رقابت پذیری پایین برنج از لحاظ قیمت
۷۱	۴-۵-۲- ضایعات بالای شالی در فرآیند تبدیل شالی به برنج
۷۱	۴-۵-۳- اعلام دیر هنگام نرخ خرید برنج
۷۲	۴-۵-۴- قیمت پایین خرید تضمینی برنج پر محصول
۷۲	۴-۵-۵- همزمانی واردات برنج با خرید آن کشاورزان
۷۲	۴-۶- مسائل سیستمی / اجرایی نظام خرید تضمینی ذرت دانه‌ای
۷۲	۴-۷- مسائل سیستمی / اجرایی نظام خرید تضمینی پنبه
۷۲	۴-۷-۱- رقابت پذیری پایین پنبه
۷۳	۴-۷-۲- فشار بر صنایع نساجی
۷۳	۴-۸- مسائل سیستمی / اجرایی نظام خرید تضمینی چغندر قند

فهرست جداول

عنوان	صفحه
جدول ۱-۱- ماهیت کشاورزی در هریک از پارادایم‌ها.....	۵
جدول ۲-۱- اهداف سیاستی در هریک از پارادایم‌ها.....	۶
جدول ۳-۱- ابزارهای سیاستی در هریک از پارادایم‌ها.....	۶
جدول ۴-۱- پشتیبانان اصلی در هریک از پارادایم‌ها.....	۷
جدول ۵-۱- سیاست‌های بازرگانی در هریک از پارادایم‌ها.....	۷
جدول ۶-۱- ارتباط هریک از پارادایم‌ها با شرایط پارادایم بازار جهانی.....	۸
جدول ۷-۱- مقایسه تطبیقی سیاست‌های حمایتی.....	۲۱
جدول ۸-۱- مقایسه تطبیقی ابزارهای حمایتی.....	۲۴
جدول ۴-۱- روند تغییرات قیمت تضمینی گندم، عکس العمل کشاورزان و دولت در سطح کشور.....	۶۱
جدول ۴-۲- اطلاعات لازم برای محاسبه اندازه حمایت خالص قیمتی از جهت خرید تضمینی برای محصول گندم.....	۶۷
جدول ۵-۱- لیست حمایت‌های مشمول جعبه سبز.....	۱۱۱

فهرست نمودارها

عنوان

صفحه

نمودار ۱-۱- ترکیب ساختاری و سهم اقلام پرداختی عمده شاخص برآورد حمایت از تولیدکننده (PSE).....	۳۱
نمودار ۱-۳- گام‌های اصلی فرآیند سیاست‌گذاری برای خرید تضمینی.....	۵۴
نمودار ۱-۴- روند تغییرات شاخص نسبی قیمت تضمینی گندم.....	۶۳
نمودار ۲-۴- مقایسه روند تغییرات شاخص نسبی قیمت تضمینی گندم با سطح زیر کشت آن.....	۶۴
نمودار ۳-۴- حمایت خالص قیمتی بازار از محصول گندم.....	۶۸
نمودار ۴-۴- نمودار شناسایی دلایل بروز عارضه عدم تطابق زمان خرید تضمینی با زمان برداشت محصول در تمام کشور.....	۸۱
نمودار ۵-۴- نمودار شناسایی دلایل بروز عارضه عدم اعلام به موقع قیمت تضمینی محصولات در اکثر مواقع.....	۸۴
نمودار ۶-۴- نمودار شناسایی دلایل بروز عارضه عدم تحقق اهداف سیاست خرید تضمینی در زمینه حفظ سطح زیر کشت در برخی محصولات.....	۸۶
نمودار ۷-۴- نمودار شناسایی دلایل بروز عارضه پایین بودن کارایی سیاست خرید تضمینی در بهبود کیفیت محصولات خریداری شده.....	۸۸
نمودار ۸-۴- نمودار شناسایی دلایل بروز عارضه عدم تحقق اهداف سیاست خرید	

- تضمینی در زمینه بهبود بهره‌وری در اکثر محصولات..... ۹۱
- نمودار ۴-۹- نمودار شناسایی دلایل بروز عارضه کاهش سطح رضایت کشاورزان
- نسبت به سیاست خرید تضمینی..... ۹۲
- نمودار ۴-۱۰- نمودار شناسایی دلایل بروز عارضه صرف برخی هزینه‌های اضافی در
- اجرای سیاست خرید تضمینی..... ۹۷
- نمودار ۵-۱- دسته‌بندی سیاست‌های WTO در جعبه‌های رنگی..... ۱۰۹

www.ketab.ir