

# بررسی آثار توزیعی سیاست‌های حمایتی دولت از تولیدکنندگان گندم در استان‌های ایران

سیدصفدر سینی و نرگس شاه‌نباتی<sup>۱</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۰۲/۱۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۱۰/۱۰

## چکیده

در ایران، طی سال‌های ۹۰-۱۳۶۸ سیاست‌های حمایتی گوناگونی به منظور حمایت از بخش کشاورزی توسط دولت اتخاذ شده است. که ارزیابی آنها کاربردهای سیاست‌گذاری مهمی دارد. پژوهش پیش‌رو با توجه به اهمیت راهبردی محصول گندم در سید کالاهای مصرفی خانوار ایرانی و اهمیت آن از دیدگاه سیاست‌گذاران و به منظور ارزیابی آثار توزیعی سیاست‌های حمایتی دولت از تولیدکنندگان گندم در استان‌های ایران طی برنامه‌های توسعه انجام شد. برای این منظور از معیارهای برآورد حمایت‌های بودجه‌ای، حمایت از قیمت بازاری و حمایت کل از تولیدکنندگان گندم در هر یک از استان‌های ایران برای تعیین میزان منافی که در پی اجرای سیاست‌های حمایتی دولت از تولیدکنندگان گندم نصیب بخش تولید این محصول در استان‌های ایران در سال‌های ۹۰-۱۳۶۸ شده، استفاده شده است. نتایج این پژوهش نشان داد که میانگین اثر مستقیم و اثر کل حمایت کل از تولیدکنندگان گندم در برنامه‌های اول و دوم توسعه در تمام استان‌های کشور منفی بوده، و سهم حمایت‌های قیمتی در حمایت کل از تولیدکنندگان گندم بیشتر از حمایت‌های بودجه‌ای بوده است. بیشترین میزان حمایت از گندمکاران (اثر مستقیم) در برنامه‌های سوم و چهارم در استان جنوب کرمان (منطقه جیرفت) با میانگین‌های ۷۱۰، ۱۰۰۰ میلیون ریال در هر هزار تن تولید و در برنامه پنجم در استان ایلام با میانگین ۱۷۷۴ میلیون ریال در هر هزار تن می باشد. همچنین بیشترین میانگین حمایت از تولیدکنندگان، اثر کل در برنامه سوم در استان بوشهر با میزان ۶۳۵، در برنامه چهارم در استان گیلان با میزان ۷۲۵ و در برنامه پنجم در استان ایلام با میزان ۱۸۶۰ میلیون ریال در هر هزار تن تولید گندم می باشد. پیشنهاد می‌شود میزان حمایت‌ها با استفاده از میزان بهره‌وری نهاده‌های یارانه‌ای در تولید گندم در هر استان هدفمند شود.

طبقه‌بندی JEL: Q18، E64، C88

واژه‌های کلیدی: آثار توزیعی، سیاست‌های حمایتی، تولیدکنندگان گندم، استان‌های ایران

<sup>۱</sup> به ترتیب: استاد و کارشناس ارشد اقتصاد کشاورزی دانشگاه تهران

## مقدمه

سیاست‌های حمایتی از مهم‌ترین سیاست‌های اقتصادی در بخش کشاورزی کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه جهان به‌شمار می‌روند. با توجه به اهمیت بخش کشاورزی در تأمین مواد غذایی و مواد خام صنایع، صادرات، ارزآوری و اشتغال، امروزه دامنه حمایت از این بخش نه تنها کاهش نیافته است، بلکه همواره بر تداوم، تقویت و تنوع حمایت‌ها تأکید می‌شود (مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، ۱۳۸۴). از جمله دلایل اقتصادی اجرای سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی می‌توان به کم‌کاهش بودن عرضه محصولات، 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 اقتصادی، گرایش نداشتن بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در بخش‌های پشتیبانی و زیربنایی کشاورزی اشاره کرد. در مجموع رسیدن به رشد و توسعه‌ی بخش کشاورزی و دیگر بخش‌های مرتبط با آن، از دلایل لزوم دخالت دولت‌ها در این زمینه هستند. بنابراین، حمایت از بخش کشاورزی همواره مورد توجه دولت‌ها بوده و حمایت از بخش کشاورزی جزء جدانشدنی آن است (حسینی و رضایی، ۱۳۸۸). گرایش این سیاست‌ها نیز به‌طور عمده برای حمایت از مصرف‌کننده و کالاهای مصرفی اساسی می‌باشد. در حالی که در کشورهای توسعه‌یافته به سمت حمایت‌های قیمتی از تولیدکنندگان کشاورزی است. تجزیه و تحلیل روند تغییرات و عملکرد و آثار توزیعی سیاست‌های حمایتی دولت از تولیدکنندگان گندم به ویژه در استان‌های کشور با توجه به هدف‌ها، مصوبه‌ها و عملکرد برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نه تنها از بعد برنامه‌ریزی برای تدوین راهبردهای توسعه کشاورزی، بلکه از لحاظ آگاهی از کم و کیف و روند تغییرات حمایت از تولیدکنندگان گندم در استان‌های کشور دارای اهمیت می‌باشد. در خارج از کشور پژوهش‌های فراوانی در زمینه ارزیابی سیاست‌های حمایتی و آثار توزیعی این سیاست‌ها در مناطق مختلف یک کشور صورت گرفته است. بیش از همه، سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصاد (OECD)<sup>۱</sup> همه ساله گزارشی از وضعیت سیاست‌های حمایتی در کشورهای عضو خود ارائه می‌دهد. پژوهش‌های غیرمنظم و پراکنده‌ای نیز در دیگر کشورهای جهان و حتی دیگر نهادهای بین‌المللی انجام پذیرفته است. اندرز و همکاران (۲۰۰۴) در پژوهشی با عنوان «بررسی آثار

<sup>1</sup> Organization for Economic cooperation and Development(OECD)

### بررسی آثار توزیعی سیاست‌های حمایتی دولت... ۳

درآمدی منطقه‌ای تولیدکنندگان تحت سیاست‌های حمایتی کشاورزی مشترک اتحادیه اروپا (کپ)» به بررسی و تجزیه و تحلیل آثار توزیعی سیاست‌های حمایتی کشاورزی مشترک اتحادیه اروپا در سال‌های (۹۹-۱۹۸۶) در ۲۶ منطقه از ایالت فدرال هس برای تولیدکنندگان محصولات منتخب بخش کشاورزی پرداختند. آنان تلاش کردند که میانگین شاخص حمایت از تولیدکنندگان (PSE) محصولات مختلف را در سال‌های مورد بررسی و در مناطق مختلف با روش کل به جز محاسبه شاخص حمایت از تولیدکننده در مناطق مختلف برآورد کنند. در این پژوهش ابتدا شاخص حمایت از تولیدکنندگان محصولات مختلف در سال‌های مورد نظر برای کل ایالت محاسبه شده، سپس با استفاده از نسبت تولید هر منطقه از محصول مورد نظر شاخص حمایت از تولیدکنندگان مناطق مختلف به دست آمده است. نتایج نشان داد که با وجود یکسان بودن سیاست‌های حمایتی در کل ایالت، آثار درآمدی این سیاست‌ها برای تولیدکنندگان مناطق مختلف متفاوت می‌باشد. کوانسکی و تانگرن (۲۰۰۷) اثر حمایتی سیاست‌های کشاورزی چین در دهه ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۵ را به صورت کمی ارزیابی کردند. برای این منظور شاخص‌های اندازه‌گیری حمایت محصولات کشاورزی را که توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ارائه شد، به کار بردند و نتایج را با دیگر کشورهایی که این شاخص‌ها را محاسبه کرده‌اند، مقایسه کردند. بر پایه نتایج حمایت از کشاورزی چین نسبت به دیگر کشورها کمتر بود. حتی در برخی سال‌ها (اوایل دهه ۱۹۹۰) به علت وجود قیمت‌های تحریف‌شده برای محصولات کشاورزی ناشی از دخالت دولت در تعیین قیمت، منفی بوده است. اما در اواخر دهه ۱۹۹۰ و اوایل دهه ۲۰۰۰ جهت‌گیری سیاست‌های حمایتی چین از هدف خودکفایی غلات و کاهش قیمت مصرف‌کننده تغییر کرد و حمایت از درآمدهای خانگی کشاورز جانشین آن شد. در زمینه آثار توزیعی سیاست‌های حمایتی و ارزیابی و تجزیه و تحلیل این سیاست‌ها در استان‌های ایران، در داخل کشور پژوهشی انجام نشده است. اما پژوهش‌های روزافزونی در زمینه سیاست‌های حمایتی صورت پذیرفته است. قانع شیرازی (۱۳۸۵) میزان حمایت از تولیدکننده را برای محصولات گندم، جو، پسته و خرما برآورد کرد. نتایج این پژوهش نشان داد عامل‌هایی مانند هزینه ترابری داخلی که به ظاهر می‌توان از آن چشم‌پوشی کرد، ممکن است به برآورد نادرست شاخص حمایت از تولیدکننده منجر شود. واعظی و یزدانی (۱۳۸۵) وضعیت حمایت مالی دولت از بخش کشاورزی را در فاصله سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ بررسی کردند و ارائه راهکارهایی برای بهینه‌سازی حمایت‌های مالی دولت از بخش کشاورزی ارائه دادند. در این پژوهش، سیاست‌های حمایتی دولت از بخش کشاورزی با

استفاده از شاخص‌های سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) اندازه‌گیری شد. بنابر نتایج سیاست‌های اجرا شده جز در برخی از محصولات زراعی، کارایی مطلوب نداشته است. آنان ناهماهنگی بین سیاست‌های حمایتی و نبود زیرساخت‌های لازم برای اجرای این سیاست‌ها را دلیل اصلی ناموفق بودن دولت در تحقق هدف‌های برنامه خود عنوان کرده‌اند. از این‌رو، بازنگری در قیمت‌های حمایتی و متناسب ساختن آن با افزایش هزینه‌های تولید و قیمت‌های جهانی، و افزایش حمایت از تولیدکنندگان را الزامی می‌دانند. پریزن و بخشوده (۱۳۸۷) در پژوهشی با عنوان «نقش حمایت‌های دولت در درآمد تولیدکنندگان و مخارج مصرف‌کنندگان گندم و برنج در ایران» به بررسی چگونگی حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان (شامل حمایت نهاده‌ای، حمایت قیمتی، و کل حمایت داخلی) در سال‌های پایانی برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه پرداختند. آنان در این پژوهش از روش‌شناسی OECD و شاخص‌های برآورد حمایت تولیدکننده و برآورد حمایت مصرف‌کننده (PSE و CSE) استفاده کردند. بنابر نتایج دو محصول گندم و برنج در بیشتر سال‌های مورد بررسی حمایت بیشتری بهره‌مند بوده‌اند. حسینی و ترشیزی (۱۳۸۸) در مقاله‌ای با عنوان «ارزیابی سیاست حمایتی گندم در ایران» با استفاده از شاخص برآورد حمایت از تولیدکننده (PSE)، میزان حمایت مستقیم و غیرمستقیم دولت از تولیدکنندگان گندم را برای دوره زمانی ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۴ برآورد کردند. برپایه نتایج این شاخص از میزان ۱۲۶- میلیارد ریال در سال ۱۳۶۸ به ۲۲۹۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴ افزایش یافته است. آنان با توجه به یافته‌های خود اظهار داشتند در راستای ارتقای رقابت‌پذیری در بازارهای جهانی، در چگونگی پرداخت یارانه به تولیدکنندگان گندم تجدید نظر شود و سیاست‌های حمایتی از حالت توزیع‌محور به سمت سیاست‌های تولیدمحور و سودآور حرکت کند. حسینی و ترشیزی (۱۳۹۰) در مقاله‌ای با عنوان پیگیری رقابت‌پذیری بین‌المللی در سیاست گندم ایران<sup>۱</sup>، سطح دستیابی به هدف‌های برنامه‌های پنج‌ساله توسعه را در بخش کشاورزی (محصول گندم) بررسی کردند. برای این منظور، شاخص‌های برآورد حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده (PSE و CSE) محاسبه شد. بنابر نتایج در فاصله زمانی سال‌های ۱۹۸۹ تا ۲۰۰۶ مقدار شاخص PSE حدود بیست برابر (به قیمت‌های واقعی)، در حالی که مقدار تولید تنها ۱/۶۹ برابر افزایش یافت.

<sup>1</sup> Pursuing International Competitiveness in Iranian Wheat Policy

## روش تحقیق

شاخص‌های حمایت به منظور ارزیابی سیاست‌های حمایتی دولت از تولیدکنندگان در استان‌های کشور از دو روش قابل محاسبه می‌باشد:

۱. محاسبه شاخص‌های حمایتی از تولیدکنندگان گندم در سطح هر یک از استان‌های کشور به طور جداگانه با استفاده از روش‌های سنجش حمایت (روش جزء به کل) (اندرز، ۲۰۰۴).

۲. محاسبه شاخص‌های حمایت از تولیدکنندگان گندم در سطح کل کشور و تبدیل شاخص کل به شاخص‌های استانی با توجه به وزن داده شده به هر استان (وزن مورد نظر برای هر استان می‌تواند میزان تولید گندم در آن استان باشد) (روش کل به جزء) (اندرز، ۲۰۰۴).

روش جزء به کل روش دقیق‌تری نسبت به روش کل به جزء می‌باشد. اما در مقایسه با روش دوم به اطلاعات بیشتری (داده‌های سری زمانی محاسبه‌شده شاخص‌های حمایتی به تفکیک استانی) نیاز دارد. با توجه به دقت بیشتر روش جزء به کل، در این پژوهش از این روش به منظور ارزیابی آثار توزیعی سیاست‌های حمایتی از تولیدکنندگان گندم در استان‌های کشور استفاده می‌شود.

### روش‌شناسی برآورد حمایت از تولیدکنندگان (PSE) در استان‌های کشور

به‌طور کلی درآمد تولیدکنندگان محصولات کشاورزی از دو راه مورد حمایت قرار می‌گیرد. بخشی از آن به دلیل انتقال‌های قیمتی است که بر اثر تفاوت قیمت سرزمین با قیمت مرجع به کشاورزان منتقل می‌شود که در محاسبه شاخص برآورد حمایت از تولیدکننده (PSE) به عنوان حمایت از قیمت بازاری (MPS)<sup>۱</sup> بیان می‌شود. بخش دیگر، انتقال‌های غیرقیمتی (پرداخت‌های بودجه‌ای و حمایت براساس درآمدهای غیرمستقیم) دولت به کشاورزان است که در محاسبه PSE با عنوان کلی پرداخت‌های بودجه‌ای (BP) بیان می‌شود. در این پژوهش، شاخص برآورد حمایت از تولیدکنندگان بر حسب واحد پولی محاسبه می‌شود. در رابطه (۱) چگونگی محاسبه شاخص برآورد حمایت از تولیدکنندگان در استان‌های کشور آورده شده است.

$$PSE_i = MPS_i + BP_i \quad (1)$$

که در آن،  $PSE_i$  شاخص برآورد حمایت از تولیدکننده در استان  $i$ ؛  $MPS_i$  حمایت از قیمت بازاری در استان  $i$  و  $BP_i$  کل پرداخت‌های بودجه‌ای دولت به تولیدکنندگان در استان  $i$  است.

<sup>۱</sup> Market Price Support (MPS)

### شاخص حمایت از قیمت بازاری در استان های کشور

محاسبه حمایت از قیمت بازاری ( $MPS_i$ ) در استان های کشور نخستین اقدام برای برآورد میزان حمایت از تولیدکنندگان ( $PSE_i$ ) در استان های کشور است. به دلیل اجرای سیاست های حمایتی، قیمتی که تولیدکننده دریافت می کند با قیمت مرجع متفاوت است، به طور کلی تفاوت این دو قیمت، به عنوان حمایت از قیمت بازاری شناخته می شود. با وجود این، اجزای آن در شرایط وارداتی و صادراتی تاحدودی متفاوت است. به طوری که کل حمایت از قیمت بازاری در شرایط وارداتی تنها شامل پرداخت هایی می شود که به دلیل تفاوت قیمت داخلی با قیمت مرجع، از مصرف کنندگان به تولیدکنندگان منتقل شده است. بر این پایه، حمایت از قیمت بازاری در شرایط وارداتی بودن محصول با توجه به روابط (۲) برآورد می شود.

$$MPS_i = IX_{i1} - \frac{Q_{iP} P_D - P_m}{Q_{iP} P_D} \quad (2)$$

که در آن،  $MPS_i$  حمایت از قیمت بازاری در استان  $i$ ؛  $IX_{i1}$  انتقال های قیمتی از مصرف کننده به تولیدکننده در استان  $i$ ؛  $Q_{iP}$  میزان تولید در استان  $i$ ؛  $P_D$  قیمت داخلی و  $P_m$  قیمت مرجع تعدیل شده برای کالای وارداتی است.

حمایت از قیمت بازاری در شرایط صادراتی بودن محصول، براساس دو انتقال شکل می گیرد. به طوری که افزون بر انتقال از مصرف کنندگان به تولیدکنندگان ( $IX_1$ )، انتقال دیگری نیز از مالیات دهندگان به تولیدکنندگان صورت می گیرد ( $X_1$ ). به این ترتیب، کل حمایت از قیمت بازاری در شرایط صادراتی، بنابر رابطه (۳) محاسبه می شود.

$$MPS_i = IX_{i1} - X_{i1} \quad (3)$$

که در آن،  $MPS_i$  حمایت از قیمت بازاری در استان  $i$ ؛  $IX_{i1}$  انتقال های قیمتی از مصرف کننده به تولیدکننده در استان  $i$ ؛  $X_{i1}$  انتقال های قیمتی از مالیات دهندگان (دولت) به تولیدکنندگان در استان  $i$ ؛  $Q_{iC}$  میزان مصرف در استان  $i$ ؛  $Q_{iP}$  میزان تولید در استان  $i$ ؛  $P_D$  قیمت داخلی و  $P_{iX}$  قیمت مرجع تعدیل شده برای کالای صادراتی در استان  $i$  است.

### پرداخت های بودجه ای در استان های کشور

پرداخت های بودجه ای، بدون اثرگذاری بر قیمت های بازاری، به انتقال بین گروه های ذی نفع بازار می انجامد. این پرداخت ها همان انتقال های غیر قیمتی است که شامل پرداخت های بودجه ای مستقیم و حمایت بر پایه درآمدهای غیرمستقیم می شود. پرداخت های بودجه ای به

## بررسی آثار توزیعی سیاست‌های حمایتی دولت... ۷

تولیدکنندگان بخش کشاورزی ایران بسیار ناچیز است. با وجود این، به نظر می‌رسد بتوان پرداخت‌های بودجه‌ای ایران را بر چهار نوع از پرداخت‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی شامل پرداخت‌های مبتنی بر سطح زیرکشت یا تعداد دام، پرداخت‌های مبتنی بر میزان محصول، پرداخت‌های مبتنی بر استفاده از نهاده، دیگر پرداخت‌ها (مانند یارانه تسهیلات) هماهنگ کرد. در ادامه چگونگی پرداخت‌های بودجه‌ای موجود در استان‌های ایران که توسط دولت به بخش کشاورزی پرداخت می‌شود بیان می‌شود.

**یارانه نهاده‌های تولید:** یارانه‌هایی که در بخش کشاورزی ایران به نهاده‌های تولید پرداخت می‌شود، شامل یارانه ذرت، کنجاله سویا، پودر ماهی، جو (در زیر بخش دام و طیور) و انواع کود و سموم شیمیایی (در بخش زراعت و باغبانی) است. از آنجا که بخشی از کود و سموم مصرفی در کشور از منابع داخلی و با قیمت‌های مداخله‌ای تأمین و بخشی در بازار آزاد مبادله می‌شود، کشاورزان با دو قیمت در داخل کشور روبه‌رو هستند. همچنین قیمت بازار آزاد داخلی نیز تحت تأثیر مداخله‌های دولت و سیاست‌های ارزی با قیمت جهانی متفاوت است. از این رو، تمامی کود و سموم کشور به گونه‌ای مورد حمایت دولت است. کل حمایت از سموم و کود شیمیایی در هر استان، از حاصلضرب اختلاف قیمت یارانه‌ای و قیمت مرجع تعدیل شده این نهاده‌ها در میزان مصرف هر نهاده در هر یک از استان‌های کشور با استفاده از رابطه (۴) محاسبه می‌شود.

$$(P_{iM} - P_D) \times Q_{iC} \quad (4)$$

که در آن  $P_M$  قیمت مرجع تعدیل شده نهاده در استان  $i$ ،  $P_D$  قیمت یارانه‌ای نهاده،  $Q_{iC}$  میزان مصرف نهاده در استان  $i$  است. سهم هر محصول از کل نهاده مصرفی بر پایه میزان مصرف نهاده در هر هکتار و سطح زیرکشت محصول در هر استان محاسبه می‌شود. درباره محصول‌هایی که روش‌های کشت دیم و آبی دارند، میزان مصرف نهاده‌ها متفاوت در نظر گرفته می‌شود.

**بیمه محصولات کشاورزی:** یکی دیگر از سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی، بیمه محصولات کشاورزی است. از آنجا که فعالیت‌های بخش کشاورزی با ریسک زیادی همراه است، شرکت‌های بیمه‌ای در این بخش، همیشه با زیان عملیاتی روبه‌رو هستند. که برای جبران آن حق بیمه‌ای بیشتر از توان پرداخت کشاورزان تعیین می‌کنند. به همین دلیل در ایران نیز مانند بیشتر کشورهای جهان برای جبران زیان عملیاتی صندوق بیمه و همچنین تشویق کشاورزان برای بیمه‌گذاری، دولت بخشی از حق بیمه تعیین شده برای محصولات را می‌پردازد. سهم دولت از

حق بیمه تعیین شده محصولات کشاورزی در هر یک از استان های کشور با یارانه بیمه هر محصول در آن استان برابر است.

**یارانه انرژی:** با توجه به تفاوت قیمتی زیاد فرآورده های سوختی در داخل کشور با قیمت های جهانی، محاسبه دقیق مصرف انرژی در تولید محصولات کشاورزی دارای اهمیت زیادی است. مصرف انرژی در زیربخش های زراعت و باغبانی یارانه مربوط به گازوئیل و برق برای استحصال آب و عملیات ماشینی است. برای محاسبه این یارانه میزان استفاده هر یک از مواد سوختی در گاوآردی ها و مرغداری های استان های کشور و نیز در استحصال آب از چاه و دیگر عملیات زراعی برآورد می شود و در اختلاف قیمت یارانه ای با قیمت لب مرز هر ماده سوختی ضرب می شود. یارانه پرداختی برای مصرف سوخت معادل با حاصل ضرب تفاوت قیمت داخلی گازوئیل و قیمت صادراتی تعدیل شده با نرخ ارز و هزینه حمل و نقل در میزان مصرف گازوئیل خواهد بود.

$$(P_x - P_D) \times Q_{iC} \quad (5)$$

که در آن  $P_x$  قیمت مرجع تعدیل شده گازوئیل،  $P_D$  قیمت یارانه ای سوخت،  $Q_{iC}$  میزان مصرف سوخت محصول در سال در استان  $i$  است.

**اعتبارات بانکی:** یکی دیگر از سیاست های حمایتی در تولید بخش کشاورزی، اعطای تسهیلات بانکی کم بهره است. مسئله مهم در این زمینه، چگونگی توزیع تسهیلات بین محصولات است. از آنجا که ممکن است سهم زیربخش ها و محصولات مختلف با توجه به سیاست های بانک ها متفاوت باشد هر نوع تخصیص دارای درصدی از خطا خواهد بود. با اطلاعات تسهیلات اعطایی بانک کشاورزی در زیربخش های کشاورزی استخراج شده از بانک مرکزی، سهم زیربخش های مختلف از تسهیلات اعطایی مشخص می شود که این سهم ها را می توان برای کل تسهیلات بانکی اعطایی به این بخش لحاظ و میزان تسهیلات هر بخش را محاسبه کرد. سپس برای مثال در زیربخش زراعت و باغبانی به نسبت سطح زیرکشت هر محصول از کل سطح زیرکشت محصولات، تسهیلات اختصاص داده شده به هر محصول را تعیین کرد. به نظر می رسد این روش با توجه به اطلاعات در دسترس خطای کمتری دارد. در گام بعدی برای تعیین حمایت ها لازم است تفاوت نرخ سود بخش کشاورزی با نرخ سود مرجع مقایسه شود. از آنجا که در محاسبه شاخص های حمایتی تأکید بر آن است که قیمت مرجع شبیه ترین کالا یا خدمت برای مقایسه انتخاب شود، از میانگین موزون نرخ سود تسهیلات اعطایی به دیگر بخش های اقتصاد استفاده می شود (مهرپرور، ۱۳۹۲). پس از محاسبه یارانه تسهیلات بانکی برای هر یک از محصولات منتخب در سطح کشور، در این



## بررسی آثار توزیعی سیاست‌های حمایتی دولت... ۹

پژوهش به منظور تخصیص این یارانه‌ها در استان‌های کشور از نسبت تولید محصول مورد نظر در هر یک از استان‌های کشور به تولید آن محصول در کل کشور استفاده شده است.

### نتایج و بحث

انواع نان تهیه شده از گندم با مصرف میانگین ۳۵۶ کیلوگرم در سال ۱۳۹۰ پرمصرف‌ترین کالای خوراکی در بین خانوارهای ایرانی<sup>۱</sup> بوده است. مصرف این کالا به تنهایی ۱/۷ درصد از میانگین هزینه یک خانوار ایرانی را در سال ۱۳۹۰ دربر می‌گرفت. همچنین، انواع نان و بیسکویت ۸/۷ درصد از کل هزینه خوراکی‌ها و آشامیدنی‌های یک خانوار ایرانی در سال ۱۳۹۰ بود (گزارش بررسی بودجه خانوار بانک مرکزی، ۱۳۹۰). افزون‌براین، سهم زیاد این محصول در سطح برداشت شده محصولات زراعی و غلات، شدت وابستگی کشاورزان و روستاییان ایرانی به این محصول اساسی را نشان می‌دهد. با توجه به اهمیت گندم در بخش کشاورزی ایران، سیاست‌های حمایتی مختلفی به منظور افزایش تولید این محصول اجرا شده است. از این سیاست‌ها می‌توان به سیاست قیمت خرید تضمینی، یارانه‌های انواع کود و سموم شیمیایی، یارانه انرژی، تسهیلات ارزان قیمت و یارانه بیمه اشاره کرد. از کارکردهای پژوهش‌های اقتصادی افزون بر تبیین و تحلیل وضعیت‌های گذشته و کنونی، پیش‌بینی آینده شاخص‌های اقتصادی برای برنامه‌ریزی است. از این رو با فرض ادامه روند رشد تخصیص یارانه‌ها همانند برنامه چهارم، هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۰ و پیش‌بینی قیمت‌ها با استفاده از روش‌های درون‌یابی و میانگین متحرک شاخص‌های حمایت از تولیدکنندگان گندم در برنامه پنجم پیش‌بینی می‌شود. در ادامه نتایج محاسبات شاخص‌های حمایت از تولیدکنندگان گندم در استان‌های ایران در برنامه‌های اول تا پیش‌بینی برنامه پنجم توسعه که در جدول‌های (۱) تا (۳) ارائه شده است، تجزیه و تحلیل می‌شود.

بررسی مقادیر میانگین حمایت بودجه‌ای از تولیدکنندگان گندم در استان‌های ایران در

### برنامه‌های توسعه

پرداخت‌های بودجه‌ای اجرا شده در ایران شامل یارانه پرداختی به نهاده‌های کشاورزی (یارانه انواع کود شیمیایی، سموم و علف‌کش)، یارانه انرژی (برق و سوخت ماشین‌ها و ادوات کشاورزی) بیمه محصولات و یارانه تسهیلات است. استفاده از تنها سه مورد (یارانه به مصرف نهاده‌ها، بیمه محصولات و یارانه تسهیلات) از هفت نوع پرداخت بودجه‌ای رایج کشورهای مختلف جهان، در ایران بیانگر تنوع اندک سیاست‌های حمایت بودجه‌ای در ایران در مقایسه با بسیاری از کشورها،

<sup>۱</sup> بعد خانوار در گزارش بررسی بودجه خانوار سال ۱۳۹۰ به طور میانگین برابر ۳/۵۳ نفر در نظر گرفته شده است.

به‌ویژه کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی است. این پرداخت‌ها کمتر به شکل پرداخت مستقیم یارانه بوده و به طور معمول به شکل سیاست‌های قیمتی و توزیع نهاده‌ها ارزان قیمت است. از این رو بخش عمده حمایت بودجه‌ای از تولیدکنندگان ایرانی را حمایت‌های قیمتی در بازار نهاده در برمی‌گیرد که نرخ ارز در آن نقش چشمگیری دارد. با توجه به مقادیر میانگین کل حمایت‌های بودجه‌ای در هر هزار تن تولید از تولیدکنندگان گندم در نرخ حقیقی ارز در استان‌های کشور در برنامه‌های اول تا چهارم و پیش‌بینی برنامه پنجم توسعه در جدول (۱)، در برنامه اول توسعه به ترتیب تولیدکنندگان این محصول در استان‌های مازندران، تهران و خراسان با میانگین حمایت ۸۱۲، ۷۷۳ و ۷۶۲ میلیون ریال در هر هزار تن تولید گندم، در رتبه‌های اول تا سوم حمایت بودجه‌ای دولت از تولیدکنندگان گندم قرار داشتند. میانگین این شاخص در برنامه دوم توسعه نسبت به برنامه اول در تمام استان‌ها به جز استان اردبیل (با افزایش ۱۱ میلیون ریال/هزار تن)، کاهش یافته است. در این برنامه بیشترین میزان میانگین حمایت بودجه‌ای با مقدار ۴۷۹ میلیون ریال/هزار تن متعلق به تولیدکنندگان استان تهران بوده، و استان‌های خراسان و جنوب کرمان با مقادیر ۴۵۳ و ۴۲۵ میلیون ریال/هزار تن جایگاه دوم و سوم حمایت بودجه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند. گندمکاران استان یزد کمترین میزان حمایت‌های بودجه‌ای (۲۷۴ و ۲۲۹ میلیون ریال/هزار تن) در برنامه‌های اول و دوم توسعه داشته‌اند. در برنامه سوم میانگین این حمایت‌ها در تمام استان‌ها به جز استان تهران (با کاهش به میزان ۳۳ میلیون ریال/هزار تن) بهبود یافته است. استان‌های جنوب کرمان، مازندران و سمنان با میزان ۵۱۷، ۴۸۲ و ۴۶۲ میلیون ریال/هزار تن در برنامه سوم توسعه به ترتیب دارای بیشترین میزان حمایت بودجه‌ای بوده‌اند. روند افزایشی حمایت‌های بودجه‌ای در برنامه چهارم در تمام استان‌ها ادامه داشته و استان کهگیلویه و بویراحمد با میزان ۲۷۵ میلیون ریال/هزار تن، بیشترین افزایش در میانگین حمایت‌های بوجه‌ای را داشته است. به‌طوری‌که این استان در برنامه چهارم با میانگین حمایت ۶۴۳ میلیون ریال/هزار تن در مقام دوم بوده، و استان‌های جنوب کرمان و تهران با میانگین ۶۶۹ و ۵۸۸ میلیون ریال در هر هزار تن تولید گندم در رتبه‌های اول و سوم برنامه چهارم قرار گرفته‌اند. در برنامه پنجم پیش‌بینی می‌شود، تولیدکنندگان گندم در استان ایلام با میانگین حمایت ۱۸۹۶ میلیون ریال/هزار تن از بیشترین میزان حمایت بودجه‌ای را داشته باشند. استان کرمان در برنامه‌های سوم تا پیش‌بینی برنامه پنجم با میزان ۲۸۳، ۲۹۴ و ۱۹۷ میلیون ریال/هزار تن در رتبه آخر حمایت‌های بودجه‌ای قرار دارد. با توجه به اینکه سهم یارانه‌های دولت

## بررسی آثار توزیعی سیاست‌های حمایتی دولت... ۱۱

به نهادهای کود، سم و انرژی گندم از کل حمایت‌های بودجه‌ای دولت به گندمکاران، بیشتر از سهم یارانه‌های بیمه (سهم دولت در بیمه محصول گندم نیز پس از آغاز در برنامه اول، در هر چهار برنامه، رشد مداومی داشته است) و تسهیلات بانکی (در سال ۱۳۸۴ پرداخت آن به کشاورزان متوقف شد) در تمام استان‌های کشور در برنامه‌های توسعه می‌باشد. با توجه به اینکه سهم حمایت دولت از نهادهای کود و سم در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه در اکثر استان‌های کشور دارای روند کاهشی بوده، و در مقابل سهم نهاده انرژی روند افزایشی داشته است. علت بیشتر بودن حمایت بودجه‌ای دولت از گندمکاران استان مازندران و تهران در برنامه‌های اول و دوم، بیشتر بودن حمایت دولت از نهادهای کود و سم در هر واحد گندم (مصرف بیشتر نهادهای کود و سم در تولید هر واحد گندم) می‌باشد. و در مورد استان‌های جنوب کرمان (منطقه جیرفت)، کهگیلویه و بویراحمد و ایلام، علت عمده بیشتر بودن حمایت‌های بودجه‌ای دولت در این استان‌ها، حمایت بیشتر از نهاده انرژی می‌باشد.

جدول (۱) میانگین حمایت بودجه‌ای از تولیدکنندگان گندم در نرخ حقیقی ارز (میلیون ریال/هزار تن - ثابت سال ۱۳۸۴)

استان	برنامه اول توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه چهارم توسعه	برنامه پنجم توسعه
آذربایجان شرقی	۴۸۵	۳۴۲	۳۷۵	۴۵۳	۷۳۸
آذربایجان غربی	۵۰۶	۳۶۴	۴۴۳	۵۶۴	۹۸۶
*اردبیل	۳۶۳	۳۷۴	۳۷۶	۴۳۴	۷۸۰
اصفهان	۵۶۲	۳۳۶	۳۷۷	۴۳۷	۸۹۰
ایلام	۳۲۰	۲۸۳	۴۰۹	۴۷۰	۱۸۹۶
بوشهر	۳۶۸	۳۰۴	۴۰۷	۵۲۸	۸۶۲
تهران	۷۷۳	۴۷۹	۴۴۲	۵۸۸	۹۰۴
*جنوب کرمان	۵۱۷	۴۲۵	۵۱۷	۶۶۹	۹۴۸
چهارمحال بختیاری	۵۷۸	۳۷۳	۳۶۹	۳۷۸	۴۰۳
خراسان	۷۶۲	۴۵۳	۴۴۸	۵۲۸	۷۹۷
خوزستان	۴۹۱	۳۰۵	۳۳۳	۴۲۸	۵۹۷
زنجان	۵۸۳	۳۳۶	۳۹۸	۵۰۴	۶۰۵
سمنان	۴۴۰	۴۱۹	۴۶۲	۴۷۶	۷۸۱
سیستان و بلوچستان	۶۰۲	۳۳۲	۴۱۷	۵۲۵	۷۵۰
فارس	۴۴۷	۲۸۰	۳۳۸	۴۴۹	۶۶۱
*قزوین	۳۰۸	۳۰۶	۳۵۶	۴۲۱	۷۰۴
*قم		۳۴۷	۳۴۷	۴۰۸	۶۱۷
کردستان	۴۲۳	۳۰۸	۳۸۲	۵۰۲	۱۰۵۲
کرمان	۴۷۶	۲۴۳	۲۸۳	۲۹۴	۱۹۷
کرمانشاه	۳۵۸	۳۵۳	۳۶۲	۴۱۰	۹۱۱

ادامه جدول (۱) میانگین حمایت بودجه‌ای از تولیدکنندگان گندم در نرخ حقیقی ارز (میلیون ریال/هزار تن - ثابت سال ۱۳۸۴)

استان	برنامه اول توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه چهارم توسعه	برنامه پنجم توسعه
کهگیلویه و بویراحمد	۵۹۱	۳۳۶	۳۶۸	۶۴۳	۷۵۴
گلستان	۴۹۹	۳۱۹	۳۹۵	۵۰۷	۷۴۸
گیلان	۵۶۹	۳۲۶	۴۰۹	۵۳۹	۹۸۵
لرستان	۵۲۱	۳۳۷	۴۰۳	۵۲۰	۷۵۵
مازندران	۸۱۲	۴۱۱	۴۸۲	۵۷۸	۹۸۲
مرکزی	۴۹۶	۳۳۴	۴۲۶	۵۰۴	۶۸۸
هرمزگان	۳۶۶	۲۸۲	۴۴۳	۵۳۰	۴۲۵
همدان	۵۰۵	۳۴۷	۳۹۴	۴۷۶	۵۴۱
یزد	۴۲۷	۲۲۹	۲۲۴	۷۱۶	۴۹۷

منبع: یافته‌های تحقیق \* داده‌های مربوط به تولید و سطح زیر کشت استان اردبیل از سال ۱۳۷۲، جنوب استان کرمان و استان قزوین از سال ۱۳۷۱ و استان قم از سال ۱۳۷۵ موجود می‌باشد.

### بررسی مقادیر میانگین حمایت بازاری از تولیدکنندگان گندم در استان‌های ایران در برنامه‌های توسعه

شاخص حمایت از قیمت بازاری (MPS) بیشتر بازتاب دهنده سیاست‌های مؤثر بر قیمت (در ایران قیمت تضمینی) و سیاست‌های ارزی است. حمایت از قیمت بازاری انتقال از مصرف‌کنندگان، واردکنندگان و مالیات‌دهندگان را در پی اجرای سیاست‌های قیمتی در بر می‌گیرد. اگر قیمت جهانی با نرخ ارز حقیقی تعدیل شود، اثر مستقیم و اگر با نرخ ارز تعادلی تعدیل شود، اثر کل محاسبه می‌شود. همان‌طور که در جدول (۲) ملاحظه می‌شود، میانگین اثر مستقیم شاخص حمایت بازاری از گندمکاران به دلیل سیاست‌های تثبیتی و گرایش به حمایت از مصرف‌کنندگان، در تمام استان‌های کشور در برنامه اول و دوم توسعه منفی بوده و قیمت دریافتی تولیدکنندگان گندم (قیمت خرید تضمینی تعیین شده) کمتر از قیمت مرجع تعدیل شده با نرخ حقیقی ارز بوده است. به عبارت دیگر از تولیدکنندگان در این سال‌ها مالیات پنهان گرفته شده است. پس از سال ۱۳۸۱ در برنامه سوم توسعه به علت اجرای سیاست یکسان سازی نرخ ارز، میانگین این شاخص در تمام استان‌ها بهبود یافته، ولی در استان‌های خراسان، سمنان، سیستان و بلوچستان، کرمان، گلستان، مازندران و هرمزگان همچنان منفی بوده است. به عبارت دیگر برنامه سوم توسعه را می‌توان آغازی برای اجرای سیاست حمایت‌های بازاری از گندمکاران در بیشتر استان‌ها دانست. بیشترین میزان میانگین حمایت بازاری (اثر مستقیم) از گندمکاران در برنامه سوم مربوط به استان‌های بوشهر، جنوب کرمان و آذربایجان غربی با میانگین ۲۲۹، ۱۹۳ و ۱۶۹ میلیون ریال/هزار تن می‌باشد. در برنامه چهارم توسعه میانگین این

### بررسی آثار توزیعی سیاست‌های حمایتی دولت... ۱۳

شاخص در تمام استان‌ها مثبت بوده است. استان‌های آذربایجان غربی، آذربایجان شرقی و خوزستان با میانگین‌های ۳۶۲، ۳۶۱ و ۳۴۱ میلیون ریال/هزارتن رتبه‌های اول تا سوم حمایت‌های بازاری را در برنامه چهارم به خود اختصاص داده‌اند، و استان خراسان با میانگین ۴۴ میلیون ریال/هزارتن در رتبه آخر حمایت‌های بازاری قرار دارد. در برنامه پنجم توسعه مانند پیش از اجرای شناورسازی نرخ ارز، حمایت‌های قیمتی در مقایسه با قیمت‌های جهانی موجب دریافت مالیات پنهان از تولیدکنندگان گندم شده است. این شاخص در تمام استان‌ها به جز استان‌های خوزستان و جنوب استان کرمان با میانگین‌های ۲۸ و ۲۵ میلیون ریال/هزارتن، منفی پیش‌بینی شده است. بررسی میانگین اثر کل حمایت از قیمت بازاری که حمایت از کشاورزان را تحت تأثیر متغیرهای بنیادین اقتصاد کشور نشان می‌دهد، در برنامه اول و دوم توسعه روندی همسان اثر مستقیم دارد و حتی با برقراری نرخ ارز تعادلی هم تولیدکنندگان گندم در تمام استان‌ها در برابر رقیبان خارجی خود نه تنها حمایت نمی‌شدند، بلکه به نوعی ملزم به پرداخت مالیات پنهانی نیز بودند. اما در برنامه سوم توسعه مقادیر میانگین اثر کل در تمام استان‌ها به جز استان خراسان (با میانگین ۴۲- میلیون ریال/هزارتن) مثبت بوده است. گندمکاران استان‌های بوشهر، خوزستان، جنوب کرمان و آذربایجان شرقی با میزان ۳۴۵، ۳۱۰، ۳۰۷ و ۲۹۲ میلیون ریال/هزارتن به ترتیب در رتبه‌های اول تا چهارم میزان حمایت‌های بازاری (اثر کل) قرار دارند. در برنامه چهارم از تولیدکنندگان گندم در استان‌های خراسان، سمنان، سیستان و بلوچستان، کرمان، گلستان و مازندران حمایت بازاری صورت نگرفته است. بیشترین مالیات پنهانی دریافت شده در برنامه چهارم مربوط به گندم‌کاران استان خراسان با میانگین ۹۶ میلیون ریال/هزارتن، و بیشترین میانگین این شاخص در استان‌های آذربایجان غربی، آذربایجان شرقی، خوزستان و کهگیلویه و بویراحمد با میانگین ۲۱۹، ۲۱۱، ۱۹۳ و ۱۹۰ میلیون ریال/هزارتن می‌باشد. در برنامه پنجم میانگین اثر کل حمایت بازاری در تمام استان‌ها منفی بوده است. نوسان شاخص حمایت از قیمت بازاری تولیدکنندگان گندم در استان‌های کشور در برنامه‌های توسعه برآمده از نوسان نرخ ارز، قیمت جهانی، مقادیر تولید و مصرف گندم و هزینه‌های حمل و نقل نهاده‌های مورد حمایت از مرزهای وارداتی به استان‌ها می‌باشد.

جدول (۲) میانگین حمایت از قیمت بازاری (MPS) از تولید کنندگان گندم (میلیون ریال / هزار تن - ثابت سال ۱۳۸۴)

استان	برنامه اول توسعه		برنامه دوم توسعه		برنامه سوم توسعه		برنامه چهارم توسعه		برنامه پنجم توسعه	
	اثر کل	اثر مستقیم	اثر کل	اثر مستقیم	اثر کل	اثر مستقیم	اثر کل	اثر مستقیم	اثر کل	اثر مستقیم
آذربایجان شرقی	-۲۲۹۸	-۱۳۱۹	-۱۲۰۱	-۱۳۷۶	۲۹۲	۱۶۷	۳۶۱	۲۱۱	-۲۴	-۲۸۹
آذربایجان غربی	-۲۴۷۵	-۱۱۳۶	-۱۲۴۲	-۱۴۵۳	۲۸۸	۱۶۹	۳۶۲	۲۱۹	-۴۵	-۴۱۵
*اردبیل	-۲۶۹۷	-۵۸۸	-۱۲۶۰	-۱۵۳۰	۲۴۳	۱۱۸	۲۹۳	۱۴۹	-۵۹	-۴۲۲
اصفهان	-۲۴۵۰	-۱۴۵۸	-۱۳۱۶	-۱۴۸۳	۱۶۹	۵۸	۲۱۸	۶۷	-۱۰۰	-۴۵۵
ایلام	-۲۴۶۴	-۱۲۸۳	-۱۲۹۴	-۱۴۱۴	۲۴۰	۱۰۳	۲۹۵	۱۴۵	-۱۲۲	-۴۹۷
بوشهر	-۲۵۳۸	-۱۳۱۴	-۱۱۸۶	-۱۴۰۸	۳۴۵	۲۲۹	۳۴۰	۱۸۸	-۳۶	-۴۰۱
تهران	-۲۴۱۶	-۱۵۳۱	-۱۳۶۳	-۱۵۴۰	۱۵۶	۲۹	۲۱۸	۷۳	-۱۵۵	-۵۲۱
*جنوب کرمان	-۲۸۸۱	-۶۷۶	-۱۱۵۳	-۱۴۱۰	۳۰۷	۱۹۳	۳۳۱	۱۸۸	۲۵	-۳۲۶
چهارمحال بختیاری	-۲۳۱۷	-۱۴۳۲	-۱۲۹۰	-۱۴۶۷	۲۱۵	۸۸	۲۵۵	۱۱۰	-۱۱۴	-۴۸۰
خراسان	-۲۸۶۲	-۱۵۷۹	-۱۵۸۶	-۱۷۷۵	-۴۲	-۱۵۵	۴۴	-۹۶	-۳۳۹	-۷۰۵
خوزستان	-۲۴۳۱	-۱۱۵۶	-۱۱۴۸	-۱۲۸۸	۳۱۰	۱۶۷	۳۴۱	۱۹۳	۲۸	-۳۲۸
زنجان	-۲۱۹۵	-۱۴۳۷	-۱۳۳۷	-۱۷۴۵	۲۲۳	۱۱۱	۳۳۳	۱۸۵	-۱۱۱	-۴۹۶
سمنان	-۲۶۷۶	-۱۴۰۹	-۱۴۳۷	-۱۷۳۷	۷۸	-۵۸	۱۴۹	-۱	-۱۳۸	-۵۰۱
سیستان و بلوچستان	-۲۵۵۷	-۱۴۴۸	-۱۳۸۳	-۱۶۱۵	۴۶	-۸۵	۹۰	-۶۶	-۲۵۱	-۶۲۲
فارس	-۲۴۲۵	-۱۲۸۳	-۱۲۵۴	-۱۴۲۹	۲۳۵	۱۰۹	۲۷۲	۱۲۵	-۲۸	-۳۷۸
*قزوین	-۳۰۵۲	-۸۵۵	-۱۳۲۱	-۱۵۴۷	۱۷۹	۴۹	۲۴۵	۹۶	-۱۰۳	-۴۶۴
*قم	-۱۱۰۸		-۸۳۶		۱۴۰	۱۴	۱۹۹	۵۵	-۱۱۵	-۴۷۰
کردستان	-۲۵۱۵	-۱۲۳۵	-۱۴۱۳	-۱۷۴۹	۱۸۵	۷۹	۲۸۸	۱۴۰	-۷۸	-۴۳۰
کرمان	-۲۴۵۸	-۱۵۹۶	-۱۳۵۹	-۱۵۱۰	۹۱	-۲۶	۱۸۰	۳۴	-۱۶۷	-۵۲۵
کرمانشاه	-۲۶۳۲	-۱۱۵۰	-۱۳۲۶	-۱۵۰۵	۲۳۸	۱۲۷	۲۸۴	۱۳۶	-۱۱۴	-۴۸۳
کهگیلویه و بویراحمد	-۲۴۲۱	-۱۳۸۳	-۱۲۸۰	-۱۶۱۱	۲۸۵	۱۵۹	۳۳۶	۱۹۰	-۱۱۷	-۴۹۸
گلستان	-۲۶۹۱	-۱۵۳۶	-۱۴۲۹	-۱۳۴۹	۵	-۱۲۴	۱۰۵	-۲۹	-۲۶۲	-۶۲۷
گیلان	-۲۴۰۵	-۱۴۶۱	-۱۳۸۸	-۱۶۱۸	۱۶۳	۲۴	۲۹۱	۱۶۱	-۱۳۴	-۵۰۳
لرستان	-۲۳۶۰	-۱۲۲۹	-۱۲۷۷	-۱۵۴۱	۲۷۲	۱۴۴	۳۲۸	۱۷۹	-۸۶	-۴۶۰
مازندران	-۲۵۹۰	-۱۴۹۱	-۱۳۷۸	-۱۵۵۲	-۵	-۱۲۲۲	۱۲۳	-۱۸	-۱۱۸	-۴۸۳
مرکزی	-۲۵۱۶	-۱۳۱۴	-۱۳۷۷	-۱۷۶۴	۱۸۸	۷۰	۲۳۱	۸۵	-۱۲۴	-۴۹۰
هرمزگان	-۲۷۲۶	-۱۳۵۸	-۱۳۸۶	-۱۵۳۱	۱۰۹	-۴	۱۶۹	۲۴	-۱۹۰	-۵۵۲
همدان	-۲۴۷۹	-۱۱۶۶	-۱۳۱۵	-۱۵۹۱	۲۲۵	۱۰۵	۲۷۹	۱۳۲	-۱۱۸	-۴۸۸
یزد	-۲۵۴۲	-۱۳۰۳	-۱۳۷۵	-۱۶۱۲	۱۰۰	-۱۳۷	۱۸۶	۴۲	-۱۲۵	-۴۷۹

منبع: یافته‌های تحقیق \* داده‌های مربوط به تولید و سطح زیر کشت استان اردبیل از سال ۱۳۷۲، جنوب استان کرمان و استان قزوین از سال ۱۳۷۱ و استان قم از سال ۱۳۷۵ موجود می‌باشد.

### بررسی مقادیر میانگین حمایت کل از تولید کنندگان گندم در استان‌های ایران در برنامه‌های توسعه

حمایت از تولید کنندگان، حمایت‌های بازاری (MPS) و پرداخت‌های بودجه‌ای (BP) را در برمی‌گیرد. همان‌طور که بیان شد، اثر مستقیم بیانگر وضعیت موجود حمایت از تولید کنندگان و مصرف کنندگان گندم بر اثر سیاست‌های در حال اجرای بخش کشاورزی و ارزی است. اثر کل، حمایت از آنان را در شرایط اعمال نرخ ارز تعادلی برآمده از متغیرهای کلان اقتصادی در بلندمدت نشان می‌دهد. نتایج محاسبات میانگین حمایت از تولید کنندگان گندم در برنامه‌های توسعه در

### بررسی آثار توزیعی سیاست‌های حمایتی دولت... ۱۵

جدول (۳) ارائه شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، شاخص ارزشی برآورد حمایت از تولیدکننده (PSE) که مجموع حمایت از قیمت بازاری (MPS) و حمایت‌های بودجه‌ای (BP) را نشان می‌دهد، بیانگر آن است که سیاست‌های حمایتی به سمت حمایت از تولید و تولیدکننده تغییر یافته است. به طوری که میانگین اثر مستقیم و اثر کل حمایت کل از تولیدکنندگان گندم در برنامه‌های اول و دوم توسعه در تمام استان‌های کشور منفی بوده، و سهم حمایت‌های قیمتی در حمایت کل از تولیدکنندگان گندم بیشتر از حمایت‌های بودجه‌ای بوده است. در این برنامه‌ها تولیدکنندگان گندم ناگزیر از پرداخت مالیات پنهان بودند. در برنامه‌های بعد شاخص حمایت از تولیدکنندگان گندم، اثر مستقیم در تمام استان‌ها بهبود یافته، زیرا با افزایش تفاوت قیمت سوخت در داخل کشور با قیمت جهانی، سهم حمایت‌های بودجه‌ای نسبت به حمایت قیمتی بیشتر شده است. بیشترین میزان حمایت از گندم‌کاران (اثر مستقیم) در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه در استان جنوب کرمان با میانگین‌های ۷۱۰ و ۱۰۰۰ میلیون ریال/هزارتن، و کمترین آن در هر دو برنامه مربوط به استان کرمان با میانگین‌های ۲۵۷ و ۴۷۴ میلیون ریال/هزارتن می‌باشد. در برنامه پنجم پیش‌بینی می‌شود گندم‌کاران استان ایلام با میانگین ۱۷۷۴ میلیون ریال/هزارتن بیشترین میزان حمایت (اثر مستقیم)، و استان کرمان با میانگین ۳۰ میلیون ریال/هزارتن کمترین میزان حمایت (اثر مستقیم) را به خود اختصاص دهند. حمایت از گندم‌کاران در شرایط برقراری نرخ ارز تعادلی در برنامه‌های توسعه روند همسانی با اثر مستقیم حمایت از تولیدکنندگان گندم دارد. بیشترین میانگین حمایت از تولیدکنندگان، اثر کل در برنامه‌های سوم تا پنجم به ترتیب در استان‌های بوشهر، گیلان و ایلام با میزان ۶۳۵، ۷۲۵ و ۱۸۶۰ میلیون ریال/هزارتن است. در بررسی عامل‌های مؤثر بر شاخص حمایت کل از تولیدکنندگان، توجه به اجزای این شاخص یعنی حمایت از قیمت بازاری و حمایت بودجه‌ای دارای اهمیت می‌باشد. زیرا عامل‌های مؤثر بر این دو شاخص و میزان آنها تعیین‌کننده میزان حمایت کل از تولیدکنندگان است. بنابراین نوسان‌های میزان حمایت از تولیدکنندگان را می‌توان ناشی از نوسان‌های حمایت‌های بازاری و بودجه‌ای دانست.

جدول (۳) میانگین حمایت کل از تولیدکنندگان (PSE) گندم (میلیون ریال / هزار تن - ثابت سال ۱۳۸۴)

استان	برنامه اول توسعه		برنامه دوم توسعه		برنامه سوم توسعه		برنامه چهارم توسعه		برنامه پنجم توسعه	
	اثر مستقیم	اثر کل	اثر مستقیم	اثر کل	اثر مستقیم	اثر کل	اثر مستقیم	اثر کل	اثر مستقیم	اثر کل
آذربایجان شرقی	-۸۳۵	-۱۷۵۸	-۸۶۰	-۱۰۵۹	۵۴۲	۵۹۴	۸۱۳	۶۴۷	۷۱۴	۴۶۶
آذربایجان غربی	-۶۳۰	-۲۰۴۸	-۸۷۷	-۱۳۱۵	۶۱۲	۵۸۹	۹۲۶	۷۰۸	۹۴۱	۶۲۴
*ارdebیل	-۲۲۵	-۲۱۱۰	-۸۸۵	-۱۱۷۸	۴۹۴	۵۴۱	۷۲۷	۵۷۶	۷۲۰	۴۷۸
اصفهان	-۸۹۵	-۱۸۲۰	-۹۸۰	-۱۱۸۰	۴۳۵	۴۳۶	۶۵۶	۴۳۵	۷۹۰	۵۰۳
ایلام	-۹۶۳	-۲۰۷۰	-۱۰۱۱	-۱۱۸۵	۵۱۲	۵۳۶	۷۶۵	۵۷۳	۱۷۷۴	۱۸۶۰
بوشهر	-۹۴۶	-۲۱۳۶	-۸۸۱	-۱۱۵۱	۶۳۶	۶۳۵	۸۶۸	۶۵۶	۸۲۶	۴۴۱
تهران	-۷۵۹	-۱۶۱۷	-۸۸۴	-۱۱۴۷	۴۷۱	۴۸۳	۸۰۶	۶۱۹	۷۴۹	۴۹۱
*جنوب کرمان	-۱۵۹	-۲۹۹۲	-۷۲۸	-۱۰۸۲	۷۱۰	۶۰۰	۱۰۰۰	۷۰۹	۹۷۳	۵۷۰
چهارمحال بختیاری	-۸۵۳	-۱۷۱۷	-۹۱۷	-۱۱۲۹	۴۵۷	۵۵۳	۶۳۳	۶۰۵	۲۸۹	۴۴۶
خراسان	-۸۱۷	-۲۲۵۶	-۱۱۳۳	-۱۴۹۱	۲۹۲	۲۳۵	۵۷۲	۲۸۹	۴۵۸	-۲۱
خوزستان	-۶۶۶	-۱۸۸۱	-۸۴۳	-۱۰۱۶	۵۰۰	۵۶۴	۷۶۹	۵۵۶	۶۲۵	۳۷۹
زنجان	-۸۵۴	-۱۶۱۹	-۱۰۰۱	-۱۳۹۹	۵۰۹	۵۷۵	۸۳۷	۷۲۳	۴۹۴	۲۷۰
سمنان	-۹۶۹	-۲۲۷۶	-۱۰۱۳	-۱۸۵	۴۰۴	۴۳	۶۲۵	۴۷	۶۴۳	۳۵
سیستان و بلوچستان	-۸۴۷	-۲۱۵۵	-۱۰۵۰	-۱۴۲۰	۳۳۲	۲۴۷	۶۱۵	۲۲۰	۴۹۹	-۸۶
فارس	-۸۳۵	-۱۸۹۸	-۹۷۴	-۱۱۷۶	۴۴۸	۴۷۱	۷۲۲	۵۰۵	۶۳۴	۳۱۵
*قزوین	-۵۴۷	-۲۰۹۸	-۱۰۱۵	-۱۲۹۵	۴۰۵	۴۱۵	۶۶۶	۴۶۹	۶۰۱	۳۳۷
*قم	-۷۶۱	-۱۳۳۷۸	-۷۶۱	-۱۳۳۷۸	۳۶۰	۳۵۳	۶۰۸	۳۶۷	۵۰۲	۹۹
کردستان	-۸۱۲	-۱۹۴۹	-۱۱۰۵	-۱۴۱۴	۴۶۱	۵۳۵	۷۹۱	۶۷۳	۹۷۴	۸۹۳
کرمان	-۱۱۲۱	-۲۰۴۵	-۱۱۱۷	-۱۳۴۶	۲۵۷	۲۳۶	۴۷۴	۱۹۵	۳۰	-۴۵۹
کرمانشاه	-۷۹۲	-۲۱۷۴	-۹۷۳	-۱۱۷۷	۴۸۹	۵۳۸	۶۹۳	۵۴۰	۷۹۸	۶۶۲
کچیکیلویه و بویراحمد	-۷۹۲	-۱۸۶۲	-۹۴۵	-۱۳۱۷	۵۲۷	۵۵۵	۹۷۹	۶۴۱	۶۳۶	۲۹۷
گلستان	-۱۰۳۷	-۲۰۲۵	-۱۱۱۰	-۱۰۶۸	۲۷۱	۳۲۲	۶۱۲	۴۲۰	۴۸۶	۱۷۱
گیلان	-۸۹۲	-۱۸۴۱	-۱۰۶۲	-۱۳۱۵	۴۳۳	۵۱۵	۸۳۰	۷۲۵	۸۵۱	۷۳۲
لرستان	-۷۰۷	-۱۷۴۴	-۹۴۰	-۱۲۱۴	۵۴۸	۵۸۴	۸۴۷	۶۸۰	۶۷۰	۴۶۸
مازندران	-۶۷۹	-۱۶۶۷	-۹۶۷	-۱۱۵۶	۴۷۶	۵۴۸	۷۰۱	۵۹۷	۸۴۶	۲۴۷
مرکزی	-۸۱۸	-۲۰۷۳	-۱۰۴۳	-۱۵۱۰	۴۹۶	۴۴۸	۷۳۵	۴۷۱	۵۶۴	۲۲۵
هرمزگان	-۹۹۲	-۲۴۲۴	-۱۱۰۴	-۱۳۴۶	۴۳۹	۳۹۴	۶۹۹	۴۴۳	۲۳۵	-۲۰۰
همدان	-۶۶۱	-۱۹۳۶	-۹۶۷	-۱۳۸۴	۵۰۰	۵۳۷	۷۵۵	۵۶۹	۴۲۴	۱۵۹
یزد	-۱۰۲۹	-۲۳۶۹	-۱۱۴۶	-۱۴۸۳	۳۳۵	۳۰۳	۶۰۲	۲۹۲	۳۷۱	-۱۶۹

منبع: یافته‌های تحقیق \* داده‌های مربوط به تولید و سطح زیرکشت استان اردبیل از سال ۱۳۷۲، جنوب استان کرمان و استان قزوین از سال ۱۳۷۱ و استان قم از سال ۱۳۷۵ موجود می‌باشد.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

به طور کلی تمرکز حمایت بودجه‌ای، حمایت بازاری و حمایت کل از تولیدکنندگان در هر واحد تولید محصول گندم، در استان‌هایی است که سهم زیادی در تولید این محصول در کشور ندارند. حمایت‌های بودجه‌ای شامل حمایت از نهاده‌های کود، سم و انرژی، یارانه حق بیمه‌های محصولات کشاورزی و یارانه تسهیلات بانکی می‌باشد، که یارانه به نهاده‌های کود، سم و انرژی سهم عمده‌ای در حمایت‌های بودجه‌ای دارند. بر همین پایه میزان حمایت‌های بودجه‌ای دولت (در هر واحد



## بررسی آثار توزیعی سیاست‌های حمایتی دولت... ۱۷

تولید) از تولیدکنندگان گندم در استان‌های کشور به میزان مصرف نهاده‌های یارانه‌ای در تولید بستگی دارد. بنابراین حمایت بودجه‌ای بیشتر در واقع حمایت بیشتر (مصرف بیشتر) از نهاده‌های یارانه‌ای در تولید هر واحد از محصول گندم باشد، که این به معنای بهره‌وری کمتر نهاده‌های یارانه‌ای در تولید می‌باشد. سهمیه‌بندی از سوی دولت برای استفاده از نهاده‌های یارانه‌ای توسط تولیدکنندگان گندم بر پایه میزان استفاده تولیدکنندگان استان‌هایی که بهره‌وری بالایی داشته‌اند، می‌تواند راه‌کار مناسبی برای استفاده بهینه از نهاده‌های یارانه‌ای در استان‌های کشور برای تولید گندم باشد. زیرا در این صورت میزان این نهاده‌ها برای تولیدکنندگان استان‌هایی که بهره‌وری کمی دارند محدود بوده و ملزم به افزایش بهره‌وری با روش‌های نوین و یا حتی خروج از تولید این محصول خواهد شد. با توجه به اینکه سهم بیشتر حمایت‌های بودجه‌ای به حمایت از نهاده‌های یارانه‌ای اختصاص یافته، که سبب تخصیص نیافتن بهینه این حمایت‌ها در بین استان‌های کشور شده، و همچنین در ایران تنها تعداد کمی از انواع حمایت‌های بودجه‌ای رایج در دیگر کشورها استفاده می‌شود، بنابراین توجه به دیگر اجزای حمایت‌های بودجه‌ای و تنوع بخشی به حمایت‌های بودجه‌ای مانند به‌کارگیری پرداخت‌های مستقیم و بیمه درآمدی و ... می‌تواند در تخصیص بهینه حمایت‌های بودجه‌ای در استان‌های کشور مناسب باشد. حمایت‌های بودجه‌ای از تولیدکنندگان محصول گندم، در تمام سال‌های مورد بررسی مثبت بوده و همواره از تولیدکنندگان محصول گندم در تمام استان‌ها حمایت بودجه‌ای شده است. اما حمایت‌های قیمتی از تولیدکنندگان گندم در برنامه‌های اول و دوم توسعه در تمام استان‌ها منفی بوده، تولیدکنندگان گندم نه تنها در برابر رقیبان خارجی خود حمایت نشده‌اند، بلکه ملزم به پرداخت مالیات پنهان نیز بوده‌اند. تغییر الگوی سیاست‌ها از حمایت قیمتی به حمایت‌های بودجه‌ای موجب حفظ قیمت محصولات نزدیک به قیمت جهانی می‌شود و از سوی دیگر با دخالت مستقیم دولت در بازار محصول همراه نیست و به رقابتی شدن بازار محصولات کمک می‌کند. برای تعیین قیمت تضمینی گندم نیز به افزایش نرخ تورم و قیمت جهانی کمتر توجه شده و در بیشتر سال‌ها با روش هزینه تولید، قیمت گندم کمتر از قیمت جهانی محاسبه شده است. به نظر می‌رسد تفاوت زیاد قیمت داخلی و جهانی این محصولات از توان رقابت‌پذیری تولیدکنندگان در بازارهای جهانی می‌کاهد، بنابراین استفاده از این شیوه قیمت‌گذاری بیش از این توصیه نمی‌شود و دیگر روش‌های قیمت‌گذاری محصولات کشاورزی مانند روش معادل قیمت لب مرز یا روش نرخ مبادله ممکن است برای شرایط کنونی تولیدگندم ایران مناسب‌تر باشند به طور کلی با توجه به آثار توزیعی

متفاوت سیاست‌های حمایتی همسان گندم در استان‌های کشور پیشنهاد می‌شود، به منظور تخصیص بهینه سیاست‌های حمایتی در استان‌های کشور، استان‌های همانند را از لحاظ ویژگی‌های آب و هوایی، خاک، میزان تولید محصولات زراعی و باغی، مصرف داخلی هر استان از محصولات زراعی و باغی، جمعیت، فاصله تا مرزهای وارداتی و.... (این ویژگی‌ها تأثیر بسزایی در ایجاد آثار متفاوت از سیاست‌ها در استان‌های کشور دارد)، در یک منطقه قرار داد، به همین ترتیب تمام استان‌های کشور در چند منطقه طبقه بندی شده، و در صورت امکان سیاست‌های حمایتی از گندم به صورت منطقه‌ای وضع و اجرا شود. در این صورت هم سیاست‌ها متناسب با نیاز مناطق بوده و هم نظارت بر اجرای سیاست‌ها دقیق‌تر و آسان‌تر خواهد شد. همچنین آثار مورد نظر هر سیاست برای تمام استان‌های منطقه دست‌یافتنی خواهد شد.

## منابع

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۹۰. نتایج بررسی بودجه خانوار در مناطق شهری ایران سال ۱۳۹۰.
- حسینی، س. ص. و س. رضائی ۱۳۸۸، بررسی سیاست‌های حمایت از تولیدکنندگان خرما در برنامه‌های توسعه اقتصادی، مجله علوم کشاورزی و صنایع غذایی مشهد.
- حسینی، س. ص. و ترشیزی، م. ۱۳۸۸. ارزیابی سیاست حمایتی گندم در ایران، تحقیقات اقتصاد و توسعه کشاورزی ایران، دوره ۴۰، شماره ۲.
- موسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، ۱۳۸۴، فرایند تحول سیاست‌های کشاورزی در ایران (به انضمام تجارب سایر کشورها). تهران: وزارت جهاد کشاورزی، معاونت برنامه‌ریزی و اقتصادی، موسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، مدیریت امور پردازش و تنظیم یافته‌های تحقیقاتی.
- مهرپرور، ا. ۱۳۹۲. بررسی عوامل موثر بر رفتار تراز تجاری کشاورزی ایران. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران
- وزارت جهاد کشاورزی، آمارنامه سال ۹۰-۱۳۸۹.
- Anders, s, Harsche, J, Herrmann, R and Salhofer, K.(2004), regional income effects of producer support under the cap. Institute of Agriculture Policy and Market Research, University of Giessen.
- Hosseini, S. S. And Torshizi, M. (2011), Pursuing International Competitiveness in Iranian Wheat Policy, International Journal of Agricultural Management & Development, 1(3): 169-179.
- Kwiencinski, A. and F. V. Tongeren (2007), Quantitative evaluation of a decade of agricultural policies in china: 1995-2005, OECD s Trade and Agricultural Directorate, With Statistical and research Support from Ms.