

سیاست‌های حمایت کشاورزی

سید حسین محمدزاده

مقدمه

سیاست‌های حمایتی کشاورزی به دو دسته کلی، سیاست‌های حمایتی تولید (حمایت از تولیدکننده) و سیاست‌های حمایتی مصرف (حمایت از مصرف‌کننده) دسته‌بندی می‌شوند. سیاست‌های حمایتی تولیدکننده نیز به دو دسته کلی، سیاست‌های حمایتی قیمتی و سیاست‌های حمایتی درآمدی، تقسیم می‌شوند. در ذیل به طور خلاصه به اهمیت و ضرورت وجود سیاست کشاورزی، انواع مداخله و پیامد سیاست‌های کشاورزی اشاره می‌شود.

ابزارها و سیاست‌های دخالت دولت در بازار محصولات کشاورزی

گرچه دخالت دولت‌ها در بازار محصولات کشاورزی، به شکل‌های متفاوتی صورت می‌گیرد اما در هر صورت به نحوی بر بازارهای داخلی و خارجی تأثیر می‌گذارد. معمولاً برای بحث روی ابزار تنظیم بازار، ابتدا از سیاست‌های کلان که رفتار متغیرهای اقتصادی را در سطح کلان تحت تأثیر قرار می‌دهند، صحبت به میان می‌آید. این سیاست‌ها شامل سیاست‌های مالی و پولی، مثل تغییر در مخارج عمومی و مالیات‌ها، و سیاست‌های تطبیقی است. منظور از سیاست‌های اخیر، دعوت عاملین بازار به خواسته‌های دولت است که بر اساس آن دولت با بیانیه‌های مختلف، استراتژی‌هایی را اعلام می‌کند و انتظار دارد دست‌اندرکاران بازار از آن پیروی کنند.

به طور خلاصه انواع سیاست‌های حمایتی را می‌توان به صورت ذیل برشمرد:

۱. سیاست‌های کنترل مقدار محصولات که به صورت کنترل مقدار عرضه، اعمال می‌شود. در دوره‌هایی که مقدار عرضه بیش از حد است، دولت آن را خریداری و در دوره‌های کمبود، آن را عرضه می‌نماید. این سیاست را سیاست ذخیره احتیاطی نیز می‌گویند؛

۲. اعمال سیاست‌های قیمتی متفاوت، مانند قیمت تضمینی، قیمت هدف، قیمت کمینه و قیمت بیشینه؛

۳. تثبیت قیمت که از طریق آن دولت عرضه و تقاضای محصول را کنترل می‌کند؛

۴. پرداخت جبرانی که بر اساس آن دولت مابه‌التفاوت قیمت تعیین‌شده و قیمت دریافتی توسط تولیدکننده را به وی پرداخت می‌نماید؛

۵. پرداخت بخشی از ضرر تولیدکنندگان از محل وجوهی که قبلاً توسط دولت و نیز تولیدکنندگان، ذخیره شده است. این روش به سیاست صندوق تثبیت قیمت معروف است؛

۶. سیاست‌های یارانه صادرات، یارانه مصرف‌کننده، تعرفه‌های واردات، محدودیت‌های واردات، یارانه‌های تولیدی و دخالت مستقیم دولت در بازاریابی محصولات.

در بیشتر کشورهای آسیایی، دولت‌ها به منظور توسعه بخش کشاورزی، سیاست‌های متفاوتی را اعمال می‌کنند که تمرکز آنها عمدتاً روی محصولات راهبردی و دارای نقش عمده از جنبه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است. در این رابطه، سیاست‌های قیمت‌گذاری بر جنبه‌های ذیل استوار بوده است:

۱. حفظ و افزایش سهم کشاورزی در تولیدات و صادرات؛

۲. ایجاد پایداری در قیمت بازار؛

۳. ایجاد و حفظ درآمد قابل قبول برای تولیدکنندگان؛

۴. عرضه مناسب محصولات برای حفظ رفاه مصرف‌کنندگان.

سیاست‌های حمایت‌کننده درآمد کشاورزان

مجموعه سیاست‌ها و اقداماتی که دولت آگاهانه به منظور اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیم بر روند تولیدات بخش کشاورزی، بازاررسانی داخلی و خارجی و بهبود وضعیت درآمدی تولیدکنندگان بخش انجام می‌دهد، در این گروه قرار می‌گیرند. سیاست‌های حمایتی مورد استفاده در ایران به شرح ذیل می‌باشند:

۱. سیاست قیمت‌گذاری محصولات اساسی کشاورزی و تضمین خرید این محصولات توسط دولت؛
 ۲. سیاست پرداخت یارانه به نهاده‌های مورد استفاده در بخش کشاورزی نظیر کود، سم، بذر، سوخت و انرژی؛
 ۳. سیاست پرداخت بخشی از سهم بیمه محصولات زراعی، باغی، دامی و تلاش برای گسترش پوشش بیمه محصولات در کشور و بیمه حوادث غیر مترقبه نظیر خشکسالی، سیل، تگرگ و غیره؛
 ۴. پرداخت اعتبار و تسهیلات با نرخ بهره کم به منظور خرید ماشین‌آلات مورد نیاز و تأمین هزینه‌های جاری تولید؛
 ۵. پرداخت یارانه صادراتی به محصولاتی که از بازار نسبتاً پایدار برخوردار بوده اما در سال‌های اخیر به دلیل کاهش قیمت‌های جهانی از قدرت رقابت کمتری برخوردار شده‌اند؛
 ۶. برقراری تعرفه برای واردات محصولاتی که امکان تولید آنها در داخل وجود دارد.
- بعضی از سیاست‌های کشاورزی در جهت حمایت از درآمد کشاورزان اعمال می‌شوند. هالکرو (۱۹۸۱) و بخشوده و اکبری (۱۳۸۲) این قبیل سیاست‌ها را به شرح ذیل بیان نموده‌اند:

الف) کنترل مقدار عرضه

در بسیاری از سال‌ها، عرضه بیش از حد محصول، باعث کاهش شدید قیمت آن می‌شود و در برخی سال‌ها نیز عکس این مطلب صادق است. لذا دولت باید مقدار مازاد را، کنترل و در مواقع کمبود وارد بازار کند. این امر بایستی با توجه به کشش عرضه و تقاضای محصول صورت گیرد.

ب) افزایش در تقاضا

گاهی دولت می‌تواند از راه‌های گوناگون همچون تشویق صادرات، تقاضای اضافی ایجاد کند و به این ترتیب موجب افزایش درآمد کشاورزان شود.

ج) پرداخت مستقیم به زارعین

ممکن است دولت مبلغی اضافه بر قیمت محصول به زارع پرداخت نماید. در این صورت گرچه درآمد کشاورزان اضافه می‌شود ولی دولت معمولاً بار مالی زیادی را محتمل می‌شود. به همین جهت توصیه می‌شود این سیاست همراه با کنترل مقدار عرضه، اعمال شود.

د) سیاست قیمت کف

تجربه بسیاری از کشورها حاکی از اعمال این سیاست است. بدین ترتیب که دولت برای تشویق زارعین به تولید و عرضه یک محصول، قیمت آن را بالاتر از آنچه در بازار تعیین شده، منظور می‌کند. البته باید در نظر داشت که قیمت در بازار، ممکن است در شرایطی کمتر از قیمت تعادلی یا حتی بیشتر از آن نیز باشد. اما به هر حال برخلاف سیاست قبلی، افزایش قیمت ناشی از اعمال سیاست قیمت کف را، مصرف‌کنندگان خواهند پرداخت.

ماریسا و میبر (۲۰۰۲) سیاست‌هایی که رقابت و تجارت را تحت تأثیر قرار می‌دهند به شرح ذیل برشمرده‌اند:

الف) موانع تجاری

این قبیل موانع شامل تعرفه‌ها و مالیات‌های وارداتی، سهمیه وارداتی و صادراتی، همچنین یارانه‌های صادراتی و یا مالیات بر روی صادرات است. اما دربرگیرنده دخالت‌های کلان اقتصادی از طریق ابزارهای مختلف مثل نرخ بهره، نرخ تورم و نرخ ارز نیز می‌باشد. موانع مالی مثل تعرفه‌ها باعث افزایش قیمت کالاهای وارداتی می‌شوند. اما موانع غیرتعرفه‌ای به طور مستقیم واردات کالا را تحت‌الشعاع قرار می‌دهند. این موانع گاهی بر مقدار کالا تمرکز دارند که مشهورترین آنها سهمیه وارداتی و جواز دولتی است اما گاهی اصطلاحاً غیرمقداری هستند و شامل مقررات مربوط به سلامتی و بهداشت و نیز محدود کردن بنادر وارداتی می‌شوند. بعضی از موانع غیرتعرفه‌ای، دارای اهداف پشت پرده نیز هستند و در حالی که ظاهراً در جهت حمایت از مصرف‌کنندگان اعمال می‌شوند، اما بر جریان تجارت بین‌الملل اثر می‌گذارند. تعرفه‌ها از طریق افزایش قیمت باعث عدم تشویق واردات و در نتیجه کاهش خرید توسط مصرف‌کنندگان می‌شوند و لذا این سیاست‌ها، تولیدکنندگان داخلی را که با رقابت کمتری روبرو هستند و کالایشان را با قیمت بالاتری به فروش می‌رسانند، خشنود می‌کند. لذا این امر به ضرر صادرکنندگان است. تعرفه، ممکن است به صورت ارزشی یا معین باشد ولی در مواردی نیز در قالب عوارض متغیر اعمال می‌شود. این عوارض عبارت از یک تعرفه ارزشی است که همزمان با تغییرات قیمت جهانی، تغییر می‌کند به نحوی که قیمت‌های داخلی در حد معینی حفظ می‌شوند.

برای مثال اگر قیمت جهانی گندم کاهش یابد، این تعرفه روی گندم به میزانی که این کاهش را جبران کند، افزایش می‌یابد. از طریق این سیاست، کشورهای اتحادیه اروپا بازارهای داخلی را از تغییرات قیمت جهانی مجزا کرده و در واقع قیمت داخلی را حمایت می‌کنند.

تعیین سهمیه وارداتی نیز اثر مشابهی با تعرفه‌ها دارد اما در عین حال برای مصرف‌کنندگان محدودیت ایجاد می‌کند. بدین ترتیب که با کاهش در مقدار و دسترسی به کالاها، احتمالاً قیمت کالاها افزایش می‌یابد.

ب) سیاست تحریف‌کننده تجارت

این سیاست‌ها شامل برنامه‌های قیمت حمایتی، سیاست‌های بازاریابی و نیز یارانه هزینه‌های تولید می‌شود. همچنین فعالیت‌های مربوط به وام کالاها را در بر می‌گیرد. از جمله سایر سیاست‌های تحریف‌کننده تجارت می‌توان به برنامه‌های موسوم به برنامه‌های کالا اشاره کرد که شامل پرداخت مستقیم، پرداخت جبرانی، پرداخت مربوط به بلایای طبیعی، پرداخت‌های مربوط به ایجاد ثبات قیمتی، عوارض گمرکی، کنترل مقدار عرضه و تعیین سهمیه بازاریابی می‌شود. همچنین برنامه‌هایی وجود دارد که از طریق تأثیرگذاری روی بازاریابی محصولات، باعث تحریف تجارت می‌شوند. از جمله این موارد یارانه‌های حمل‌ونقل، برنامه‌های مربوط به بازاریابی، مقررات بهداشتی و سلامتی، درجه‌بندی و بازرسی را می‌توان نام برد. علاوه بر موارد مذکور برنامه‌هایی که باعث کاهش هزینه‌های متغیر تولید می‌شوند، در این رده قرار دارند. مثلاً می‌توان یارانه‌های نهاده‌هایی مثل کود و آبیاری، تخفیف در هزینه سوخت، اعتبارات ارزان و وام‌های تولیدی را ذکر کرد که به طور غیرمستقیم بر تجارت اثرگذار هستند. همچنین برنامه‌هایی مثل بیمه محصولات که بهره‌وری کشاورزی را در بلندمدت تحت تأثیر قرار می‌دهند و نیز سرویس‌های تحقیقات و ترویج، برنامه‌های ساختاری برای تعدیل اندازه واحد کشاورزی، احداث بنادر و غیره نیز تجارت جهانی را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

ج) سیاست قیمت‌گذاری و تنظیم بازار محصولات کشاورزی

سیاست‌هایی که با هدف افزایش درآمد کشاورزان و تولیدکنندگان بخش کشاورزی اتخاذ می‌گردند، بایستی درآمد کشاورزان را افزایش دهند و یا هزینه‌های آنان را کاهش دهند. دخالت در (تنظیم) بازار محصولات کشاورزی می‌تواند موجب افزایش دریافتی تولیدکنندگان این محصولات گردد. همچنین دخالت در بازار نهاده‌های تولیدی بخش کشاورزی نیز می‌تواند موجب کاهش هزینه‌های تولید این محصولات گردد.

برای سودآور نمودن فعالیت‌های کشاورزی، معمولاً دولت‌ها به روش‌های مختلفی در امر قیمت‌گذاری محصولات، دخالت می‌نمایند که می‌توان آنها را به صورت ذیل خلاصه کرد (بخشوده و اکبری، ۱۳۸۲):

۱. روش مستقیم دخالت دولت به منظور افزایش درآمد تولیدکنندگان: یارانه نهاده‌ها، کنترل قیمت محصولات و ایجاد تقاضای جدید، مثلاً از طریق گسترش صادرات؛
۲. روش‌های غیرمستقیم که عموماً شامل کنترل مقدار عرضه محصول می‌گردد.

خرید محصولات اساسی کشاورزی - به طور کلی محصولات کشاورزی از حیث میزان استفاده از ابزار حمایتی خرید تضمینی به چند زیرگروه تقسیم می‌شوند.

۱. محصولاتی که دارای بازار تقریباً انحصاری بوده و دولت یا کارخانجات به عنوان خریداران عمده آن عمل می‌نمایند. مانند گندم و چغندر قند؛
 ۲. محصولاتی که ماده اولیه کارخانجات و صنایع تولیدکننده پارچه، روغن و غیره هستند، مثل پنبه، دانه‌های روغنی و پنبه ابریشم. بیشتر کارخانجات مذکور در اختیار بخش خصوصی است و قیمت تضمینی به عنوان قیمت پایه در تنظیم بازار این محصولات نقش دارد؛
 ۳. محصولاتی که دارای بازار مبادلاتی آزاد می‌باشند اما در برخی مواقع دولت به منظور تنظیم بازار و جلوگیری از زیان کشاورزان در بازار آنها دخالت می‌نماید مانند ارقام پرمحصول برنج، ذرت دانه‌ای، حبوبات، سیب‌زمینی و پیاز، کشمش و خرما؛
 ۴. بسیاری دیگر از محصولات کشاورزی مانند انواع میوه‌جات، محصولات جالیزی، سبزیجات و اغلب نباتات علفه‌ای تحت حمایت قانون تضمین خرید نبوده و دارای بازار مبادلاتی آزاد می‌باشند.
- مکانیسم عرضه و تقاضا تعیین کننده قیمت این دسته از محصولات می‌باشد.

علل حمایت از بخش کشاورزی در کشورهای توسعه یافته

دلایلی را که برای اجرای سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی در این گروه از کشورها وجود دارد، می‌توان به دو بخش سیاسی و اقتصادی تقسیم نمود.

الف) عوامل سیاسی حمایت از بخش کشاورزی

در سال‌های اخیر، در ادبیات حمایت تجاری از کشاورزی، نظریه‌هایی که دارای جهت‌گیری سیاسی هستند، اهمیت بیشتری یافته‌اند. در سال ۱۹۸۶، آندرسون و همکاران نخستین تحلیل منظم را در زمینه ساختار حمایت کشاورزی در کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای تازه صنعتی شده ارائه نمودند. آنها برای تحلیل دلیل حمایت از بخش کشاورزی، چارچوب اقتصاد سیاسی را توسعه داده‌اند. بنابراین نظریه، متقاضیان حمایت (تولیدکنندگان)، گروه‌های ذی‌نفعی هستند که انتظار دارند از سیاست حمایتی خاص، سود ببرند؛ عرضه‌کنندگان حمایت نیز، سیاست‌مدارانی هستند که حمایت را به عنوان گزینه‌ای برای تحکیم موقعیت خود انتخاب می‌کنند. این دو اقتصاددان، با توجه به وضعیت کنونی بخش کشاورزی در کشورهای توسعه‌یافته، که ساختار آن به نحو مطلوبی سرمایه‌بر شده است، معتقدند که حمایت کشاورزی، بیشتر از اینکه یک انتخاب اقتصادی باشد، انتخابی سیاسی است، اما سازوکار افزایش سطح حمایت، تحت تأثیر مؤلفه‌های اقتصادی است. استدلال آنها برای افزایش سطح حمایت کشاورزی، تغییر نقش کشاورزی طی روند رشد اقتصادی است؛ در این روند، اهمیت نسبی مخارج غذایی در بودجه خانوار و همچنین اهمیت نسبی سهم تولید و اشتغال بخش کشاورزی در اقتصاد کاهش می‌یابد. بنابراین، مصرف‌کنندگان شهری نسبت به افزایش قیمت محصولات کشاورزی در اثر حمایت‌گرایی، واکنش کمتری نشان می‌دهند. از سوی دیگر، با کوچک شدن بخش کشاورزی، قدرت چانه‌زنی کشاورزان و توانایی اقدام جمعی آنها بیشتر می‌شود. به این ترتیب، در فرایند رشد اقتصادی، حمایت از بخش کشاورزی افزایش می‌یابد. بنابراین بین رشد اقتصادی و حمایت از کشاورزی، رابطه‌ای مثبت وجود دارد (های، ۱۹۹۱).

ب) عوامل اقتصادی حمایت از بخش کشاورزی

۱- کاربرد بودن بخش کشاورزی

عموماً نسبت سرمایه به کار در بخش کشاورزی، در مقایسه با سایر بخش‌ها، کمتر است. سهم کمتر عامل سرمایه در تولید، سبب کاهش مزیت رقابتی کشاورزی در مقابل تولیدات کارخانه‌ای در بخش صنایع می‌شود. به همین دلیل، برای حفظ درآمدهای کشاورزان در سطح درآمدهای شهری حمایت کشاورزی ادامه خواهد یافت. با رشد اقتصادی کشورهای صنعتی، بخش مهمی از نیروی کار، از بخش کشاورزی به سایر بخش‌ها منتقل می‌شوند و نسبت سرمایه - کار، در کشاورزی افزایش می‌یابد. بنابراین، ضرورت حمایت، تا زمانی است که بخش کشاورزی سرمایه‌بر نشده است،^۱ وجود دارد، اما هنگامی که این بخش سرمایه‌بر شود، دیگر ضرورتی برای آن وجود نخواهد داشت (ون‌های، ۱۹۸۸). سرمایه‌بر شدن بخش کشاورزی در ایالات متحده آمریکا را می‌توان مهم‌ترین دلیل حمایت این کشور از آزادسازی و حذف یارانه از بخش کشاورزی به شمار آورد.

در این راستا کرباسی و دانشور (۱۳۷۹) در مطالعه‌ای به بررسی وضعیت اشتغال در بخش کشاورزی استان خراسان در برنامه سوم توسعه پرداختند. در این تحقیق ضمن بررسی ابعاد اشتغال و بیکاری در جامعه، اشتغال بهینه زیربخش‌های مختلف کشاورزی در سطح استان خراسان طی برنامه سوم با کاربرد مدل برنامه‌ریزی خطی تعیین گردید و میزان سرمایه‌گذاری بهینه و اشتغال‌زایی آن پیش‌بینی شده است. نتایج به‌دست آمده، بیانگر این است که افزایش سرمایه‌گذاری در این بخش به سبب وجود محدودیت‌های ساختاری، لزوماً اشتغال را افزایش نخواهد داد.

۲- بی‌ثباتی قیمت محصولات کشاورزی

بی‌ثباتی قیمت، به عدم توازن در تغییر مقررات کشاورزی می‌انجامد، به این ترتیب که وقتی کشاورزان در اثر کاهش درآمدها با وضعیت نامساعد مالی روبه‌رو می‌شوند، سیاست‌هایی برای جبران زیان‌های درآمدی آنها وضع می‌شود؛ اما پس از بهبود وضعیت اقتصادی، این سیاست‌های حمایتی، به دلیل وجود منابعی که اختصاص به بخش کشاورزی دارد، حذف نمی‌شوند. زیرا به سادگی نمی‌توان آنها را به سایر بخش‌ها منتقل کرد. برای مثال، با افزایش حمایت قیمتی از محصولات کشاورزی، این بخش رونق می‌یابد و ارزش زمین و ماشین‌آلات، به عبارتی دارایی کشاورزان، افزایش می‌یابد. با متوقف شدن روند حمایت و کاهش رونق حاصل از آن، دارایی تولیدکنندگان نیز بالقوه کاهش می‌یابد. بنابراین برای جلوگیری از قطع حمایت‌ها، انگیزه زیادی وجود دارد و کشاورزان در این زمینه به اقدام سیاسی دست می‌زنند. به این ترتیب، حمایت‌ها ادامه می‌یابد و تثبیت وضعیت رفته‌رفته، به دائمی شدن حمایت می‌انجامد.

۱ برای سرمایه‌بر کردن بخش کشاورزی، تنها سرمایه‌گذاری کافی نیست، بلکه باید با توسعه فناوری، امکان پس‌انداز کار و بهره‌وری زمین را گسترش داد و از اشتغال در بخش کشاورزی کاست. با بهره‌وری مناسب کار و زمین، افزایش سرمایه‌گذاری، ضرورت اقتصادی حمایت از بخش کشاورزی از میان می‌رود.

۳- تعمیق سرمایه در بخش کشاورزی در طول زمان

سرمایه‌گذاری در امر بهبود زمین، تأسیسات آبیاری و ساختمان‌ها، اگرچه باعث افزایش بهره‌وری می‌شود، اما تعهد مالی ایجاد می‌کند. به علاوه، تخصیص مجدد این سرمایه‌گذاری‌ها به سایر بخش‌ها، دشوار است. در نتیجه، در غیاب پرداخت‌های جبرانی و آزادسازی تجاری در بخش کشاورزی، یقیناً بازده عوامل کاهش می‌یابد.

۴- اهمیت منابع طبیعی و محیط‌زیست

نگرانی فزاینده درباره محیط‌زیست، توجه کارشناسان را به کنترل فعالیت‌های کشاورزی مضر برای منابع طبیعی معطوف کرده است. این موضوع، حمایت‌های جدیدی را برای زندگی در مناطق حاشیه شهرها به وجود آورده است؛ حمایت‌هایی که سیاست‌گذاران در اجرای آن با استفاده از ابزار سیاسی مجزا از انگیزه‌های تولیدی، با مشکل مواجه‌اند.

۵- امنیت غذایی

موضوع بعدی، امنیت غذایی است. این مسأله به ویژه در ژاپن و اتحادیه اروپا، بعد از جنگ جهانی دوم، عاملی برای حمایت از بخش کشاورزی بوده است.

۶- فراوانی منابع و الگوی توسعه

افزون بر نظریه‌های اقتصادی و سیاسی حمایت‌گرایی، در این زمینه نظریه‌های دیگری بر اساس فراوانی منابع و الگوی توسعه وجود دارد. این نظریه‌ها، عمدتاً بر نتایج تجربی استوارند. اسکاندیزو (۱۹۸۳)، معتقد است که بر خلاف آنچه اغلب فرض می‌شود، هیچ کشوری نمی‌تواند آزادانه و به دلخواه، حمایت‌گرایی و یا ضد آن را انتخاب کند؛ بلکه عمدتاً فراوانی منابع و قیدوبندهای تحمیل شده از ساختار و الگوی توسعه است که سطح حمایت‌گرایی را مشخص می‌کند. تحلیل‌های رگرسیون در مقاله آنها نشان می‌دهد که شدت حمایت از بخش کشاورزی، نتیجه کمیابی منابع طبیعی و سطح بالاتر درآمد است (ون‌های، ۱۹۹۸).

ج) دلایل اقتصادی حمایت از بخش کشاورزی

به طور کلی، دلایل اقتصادی حمایت از کشاورزی را می‌توان به شرح ذیل بیان نمود:

۱. کم‌کشش بودن عرضه محصولات کشاورزی در مقابل قیمت؛
۲. فسادپذیری محصولات کشاورزی و محدود بودن قدرت ذخیره‌سازی آن؛
۳. عرضه محصولات در فصل خاص برداشت؛
۴. افزایش توان رقابت در بازارهای صادراتی؛
۵. جلوگیری از کاهش درآمد کشاورزان و دامداران در مقایسه با سایر بخش‌های اقتصادی؛
۶. حفظ اشتغال و جلوگیری از مهاجرت روستائیان به شهرها؛
۷. جلوگیری از انتقال درآمد از بخش کشاورزی به سایر بخش‌های اقتصادی؛
۸. بهبود توزیع درآمد بین عوامل کشاورزی و بخش کشاورزی و ایجاد ثبات اجتماعی؛
۹. عدم تمایل بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در بخش‌های زیربنایی و پشتیبانی کشاورزی.

دلایل ناکامی کشورهای در حال توسعه در حمایت از بخش کشاورزی

یکی از علل مهم رکود بخش کشاورزی در کشورهای در حال توسعه، سیاست‌های تبعیض‌آمیزی است که علیه این بخش اعمال می‌شود. این تبعیض‌ها، اغلب به دلیل سیاست‌های نامناسب و نارسای اقتصاد کلان و بخشی، شکل شدیدتری به خود می‌گیرد. در برخی از این کشورها، با به‌کارگیری راهبرد جایگزینی واردات، انتقال منابع از بخش کشاورزی به بخش صنعت صورت می‌گیرد که در نهایت، مانع توسعه بخش کشاورزی می‌شود، این در حالی است که راهبرد یادشده، حتی نتوانسته است نرخ رشد اقتصادی مناسبی را برای این گروه از کشورها به وجود آورد.

د) دلایل سیاسی تبعیض علیه بخش کشاورزی

در دهه ۱۹۷۰ عامل توجیه‌کننده دخالت دولت به زیان بخش کشاورزی، "منافع شهرنشینان" تلقی می‌شد. اکنون دلایل این تبعیض بیشتر بررسی شده و ریشه اصلی آن، شکست سیاست‌ها تشخیص داده شده است. البته شکست سیاست‌ها از دیدگاه تصمیم‌گیری عقلایی

اقتصادی، با هدف بیشینه ساختن رفاه اجتماعی صورت می‌گیرد؛ گرچه از نظر منافع سیاسی و اقتصادی گروه حاکم، نتوان آن را شکست تلقی کرد. در بررسی کلی دلایل این شکست‌ها، دو عامل عمده را می‌توان برشمرد:

۱. سیاست‌های کشاورزی و اقتصاد کلان مربوط به کشاورزی، به شدت تحت تأثیر گروه‌های ذی‌نفع غیرکشاورزی (مصرف‌کنندگان شهری، صاحبان صنایع و غیره) قرار دارد. این گروه‌ها که پایگاه قدرت سیاسی به شمار می‌روند، دولت را به تغییر رابطه مبادله داخلی، به زیان کشاورزی، تشویق می‌کنند. خود دولت نیز به لحاظ اقتصادی، از سیاست‌های محدودکننده بخش کشاورزی، سود می‌برد.

۲. عامل دوم، که بیش از عوامل دیگر در تبیین شکست سیاست‌ها (به‌ویژه در آفریقا) سودمند است، بی‌ثباتی مزمین سیاسی و نبود قدرت دولتی و ساختار سیاسی توانمند است. به همین دلیل، گروه‌های عمده جمعیت روستایی، با فعالیت‌های اقتصادی و سیاسی جامعه پیوند نیافته‌اند (فدایی و خلیلی، ۱۳۸۹).

درخصوص سیاست‌های کلانی که علیه بخش کشاورزی اتخاذ می‌شود، بررسی‌های بانک جهانی نشان می‌دهد که در موارد بسیار نرخ ارز بیش از حد ارزش‌گذاری شده و سیاست‌های تجاری در حمایت از صنایع داخلی، بیش از اقدامات بخشی بر کشاورزی تأثیر می‌گذارد. گروه‌های ذی‌نفع (مصرف‌کنندگان و غیره) نیز خواستار پایین نگاه داشتن قیمت محصولات کشاورزی هستند. سیاست‌هایی که علیه بخش کشاورزی به کار می‌رود، علاوه بر ایجاد درآمد برای دولت (از بابت مالیات بر صادرات) به نفع جمعیت شهری و به ویژه مصرف‌کنندگان مواد غذایی ارزان قیمت است. نه تنها جمعیت فقیر شهری، بر دولت فشار سیاسی وارد می‌کند، بلکه طبقات متوسط شهری، شامل کارمندان دولت، نظامیان و غیره نیز از جمله منابع فشار سیاسی برای ارزان نگاه داشتن بهای مواد غذایی هستند. بنابراین، سیاست تخصیص یارانه برای مواد غذایی و واردات آن، که به کاهش قیمت‌ها منجر می‌شود، نه تنها متأثر از نگرانی‌های ناشی از ضرورت امنیت غذایی است؛ بلکه از ملاحظات سیاسی نیز تأثیر می‌پذیرد.

با توجه به گستردگی دامنه تبعیض علیه بخش کشاورزی در کشورهای درحال توسعه، این پرسش پیش می‌آید که چرا تولیدکنندگان کشاورزی، اغلب در دفاع از منافع خود موفق نیستند؟ به نظر می‌رسد از آنجا که کانون قدرت سیاسی، در دست نمایندگان شهرنشینان است، توده عظیم تولیدکنندگان کشاورزی، فاقد منابع نفوذ برای تأثیرگذاری بر تصمیمات سیاسی هستند. البته از جانب دیگر، گروه‌های ذی‌نفع کشاورزی صاحب نفوذ نیز وجود دارند، اما حتی تولیدکنندگان بزرگ و صادرکنندگان کشورهایی مانند کشورهای آمریکای لاتین، که جزء نخبگان سیاسی هستند، نیز به ویژه از جنبه اقتصاد کلان، نمی‌توانند به طور موفقیت‌آمیزی با تبعیض مبارزه کنند، زیرا از موضوعات اقتصاد کلان و تأثیراتی که این سیاست‌ها بر کشاورزی به جای می‌گذارد، آگاهی ندارند. علاوه بر این، تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیری‌های اقتصاد کلان، بسیار مشکل‌تر از تأثیر گذاشتن بر سیاست‌های بخشی است (ون‌های، ۱۹۸۶).

مخالفان حمایت از بخش کشاورزی

مطابق با مبانی نظری عدم دخالت دولت در بخشی کشاورزی، صاحب‌نظران این مبانی نظری معتقدند، پاسخ مطلوب به کلیه مسائل "کاربرد مکانیسم بازار و عملکرد عرضه و تقاضا و راهبری قیمت‌های رقابتی" است. ایشان بر این باورند، براساس علم اقتصاد و مکتب کلاسیک و نئوکلاسیک کارآمدترین اقدام، عدم دخالت دولت در اقتصاد می‌باشد. به طوری که تأکید دارند که دولت‌ها مداخله مستقیم در روند تولید و همچنین تغییر بهره‌برداری کشاورزی خصوصی را در این نظام مطلوب نمی‌دانند، بلکه "سیاست‌های کشاورزی" را تنها منحصر به ترغیب کشاورزان برای تغییر نظام‌های تولید که با منافع طبقات حاکم سازگاری دارد، می‌دانند (مهربانیان و موذنی، ۱۳۸۷).

از این‌رو آنها معتقدند، هدف سیاست‌های کشاورزی در اقتصاد بازار، باید سازمان‌دهی شرایط رقابت میان بهره‌برداران و فراهم نمودن امکان تحول و دگرگونی واحدهای تولیدی در چارچوب اقتصاد بازار باشد. بر همین اساس آنان بر این باورند که توسعه کشاورزی در نظام اقتصاد بازار باید توأم با تمرکز تدریجی بهره‌برداری‌ها باشد. در پی این عقیده این نظام معتقد است، از آنجایی که توزیع نابرابر زمین و تجهیزات در میان واحدهای رقیب در یک بازار، به بروز تفاوت‌های محسوس در بهره‌وری میان کشاورزان منجر می‌شود، لذا، این تفاوت به نوبه خود می‌تواند میان کشاورزان رقیب به اختلاف درآمد منتهی شود. در نتیجه به دنبال آن به عدم توازن ظرفیت سرمایه‌گذاری میان کلیه بهره‌برداران منجر شود. از این‌رو کشاورزانی که از ظرفیت سرمایه‌گذاری لازم برخوردارند، به دلیل داشتن سرمایه و توان مالی می‌توانند برای افزایش هر چه بیشتر بهره‌وری کار سرمایه‌گذاری بیشتری را انجام دهند و بالعکس، کشاورزانی که از ظرفیت سرمایه‌گذاری لازم برخوردار نیستند و به دلیل نداشتن سرمایه و توان مالی در فقر به سر می‌برند و خانواده‌های آنان نیز به نوبه خود توانایی نوسازی سرمایه‌گذاری‌های خود را در تأسیسات، ساختمان‌ها و غیره ندارند، برای افزایش هر چه بیشتر بهره‌وری کار نمی‌توانند سرمایه‌گذاری کنند و در نتیجه از گردونه رقابت با کشاورزان غنی‌تر خارج می‌شوند و به منظور اشتغال پایدار به سمت شهرها مهاجرت می‌کنند. بر همین اساس

این فرایند سبب می‌شود اراضی کشاورزی کوچک رها شوند، واحدهای بهره‌برداری بزرگ ایجاد شوند و پس از آن انباشت سرمایه در مقیاس محدودتر و در واحدهای تولیدی کشاورزی که اندازه آن‌ها در حال افزایش بوده، صورت گیرد (محمودی و مهربانیان، ۱۳۸۳). بنابراین در نظام اقتصاد بازار، بخش کشاورزی در میدان رقابت قرار می‌گیرد و دولت مطابق اعمال یک سری از سیاست‌ها براساس مبانی نظری اقتصاد بازار، به سودآور کردن سرمایه‌گذاری در این بخش مبادرت می‌ورزد و زمینه‌های حضور تعداد کمی از بهره‌برداران کشاورزی را برای تغییر نظام‌های تولید که در راستای منافع طبقات حاکم می‌باشند، فراهم می‌کند. به طوری که این نظام نفع خود را در متمرکز نمودن نیروی خویش و تعداد محدودی از سوداگری‌ها که به لحاظ شرایط محیطی از مزایای بیشتری برخوردارند، مشاهده می‌کند، و بهره‌برداری‌های وسیع کشاورزی را، با تخصص تدریجی آنها توأم می‌کند (رحیمی، ۱۳۷۹).

به طور کلی، مخالفان استمرار سیاست‌های حمایت در بخش کشاورزی را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. گروه اول، اقتصاددانانی هستند که شرایط کنونی بخش کشاورزی را در کشورهای صنعتی صادرکننده عمده محصولات کشاورزی، از نظر اقتصادی، در مرحله‌ای می‌دانند که نیاز به ادامه حمایت‌های کشاورزی نیست، و از این‌رو آزادسازی تجارت در بخش کشاورزی را توصیه می‌کنند. گروه دوم، به شیوه‌های حمایت از بخش کشاورزی انتقاد دارند و معتقدند که حمایت نادرست از بخش کشاورزی، به کاهش کارایی در این بخش منجر خواهد شد. در ادامه به آراء و استدلال هر از این دو گروه، پرداخته می‌شود.

الف) گروه اول: این گروه، ضرورت حمایت را تا زمانی می‌دانند، که بخش کشاورزی سرمایه‌بر نشده است؛ یعنی تا زمانی که نسبت کار به سرمایه در کشاورزی، در مقایسه با سایر بخش‌های اقتصادی بالا باشد، دلیل اقتصادی برای حمایت وجود دارد؛ اما با سرمایه‌بر شدن بخش کشاورزی، دیگر ضرورتی برای ادامه حمایت نیست. در این حالت، آزادسازی تجاری در بخش کشاورزی، به سود کشورهای صنعتی که صادرکننده عمده محصولات کشاورزی هستند، خواهد بود.

با توجه به ساختار کشاورزی کشورهای صنعتی، در نتیجه آزادسازی کشاورزی، صادرکنندگان مناطق مختلف نظیر استرالیا، کانادا، نیوزلند و ایالات متحده، از دسترسی بیشتر و آزادتر به بازارهای وارداتی و بهبود رابطه تبادلی، سود می‌برند و در مقابل، واردکنندگان خالص، نظیر ژاپن و بسیاری از کشورهای اروپایی، از بدتر شدن رابطه مبادله، زیان خواهند دید؛ گرچه در بلندمدت، از تخصیص مجدد منابع، سود خواهند برد. این استدلال، دلیل اقتصادی عمده کشورهایی است که مدافع آزادسازی تجاری و حذف یارانه‌های بخش کشاورزی هستند (گایومارد و ماه، ۱۹۹۲).

ب) گروه دوم: این گروه، اقتصاددانانی هستند که به برخی از روش‌های رایج در حمایت از بخش کشاورزی انتقاد دارند، اما اصل ضرورت سیاست‌های حمایت از کشاورزی را می‌پذیرند. مشروح انتقادات آنها به شرح ذیل است:

الف) حمایت از بازار محصولات کشاورزی، به سود تولیدکنندگان عمده است.

مناطق عمده تولید، در عمل، بخش مهمی از پرداخت‌های انتقالی برای حمایت از کشاورزی را جذب می‌کنند و کشاورزان کم‌زمین و دامداران محلی - که در ردیف فقیرترین اقشار هستند - از مبالغ پرداخت شده، بهره‌ای نمی‌برند. بنابراین حمایت از بازارها، اغلب مغایر با هدف توزیع عادلانه درآمد است و در هنگام توزیع کمک‌های مالی، کسانی که بهره کمتری دارند (سالمدان و صاحبان کوچک‌ترین واحدهای تولیدی) منافع کمتری می‌برند. مطالعات نشان می‌دهد که یارانه بهره اعتبارات برای گسترش ماشینی کردن (مکانیزاسیون) کشاورزی، در عمل باعث کاهش درآمد گروه‌های فقیر روستایی می‌شود و سرمایه‌گذاری زیربنایی، به ویژه در زمینه آبیاری، به طور عمده، به سود کشاورزان ثروتمند می‌انجامد و حتی یارانه نهاده‌ای مثل کود شیمیایی نیز عمدتاً، به نفع کشاورزان بزرگ و زیان کشاورزان کوچک تمام می‌شود. گرچه هدف این برنامه‌ها کاهش فقر بوده است، اما به دلیل سهم نامتناسب افراد - که دارای قدرت سیاسی و اجتماعی متفاوتی هستند - در کسب منابع کمیاب، این سیاست‌ها باعث افزایش شکاف درآمدی بین فقرا و ثروتمندان شده است. بنابراین، کشاورزان ثروتمند، به قیمت فقر بیشتر کشاورزان خرد، ثروتمندتر شده‌اند. بر اساس این استدلال، اجرای این سیاست‌ها در کاهش فقر ناموفق بوده است؛ هرچند باعث افزایش تولید شده است.

ب) حمایت از بازارها مانع انطباق کشاورزی با شرایط اقتصادی جدید است.

برقراری قیمت تضمینی، تولیدکنندگان را از شرایط واقعی اقتصاد دور می‌کند و با ممانعت از کاهش قیمت محصولات، گاهی باعث جلوگیری از عرضه بیشتر محصولات می‌شود.

ج) حمایت از قیمت‌ها، به افزایش تخصص غیر کارآ در بخش کشاورزی کمک می‌کند.

حمایت از قیمت‌ها، سبب شکاف بین مزارع کارا و غیرکارا می‌شود. قیمت‌های کم، فشار بر کشاورزان را افزایش می‌دهد؛ به طوری که یا باید کارایی را افزایش دهند و یا حرفه خود را رها کنند، که در هر دو حالت، کارایی بخش و کل تولید، افزایش می‌یابد. هنگامی که حمایت، همه واحدهای تولیدی را دربر گیرد، قیمت‌های زیاد محصولات، واحدهای کم بازده را نیز شامل می‌شود که این امر، سبب تخصیص

غیربهرینه منابع و کاهش بهره‌وری در تولید خواهد شد. در بازار رقابت، تولیدکنندگانی که هزینه نهایی آنها بیش از قیمت بازار باشد، نمی‌توانند به تولید خود ادامه دهند؛ اما حمایت، سبب ادامه فعالیت تولیدکنندگان کم‌بازده با هزینه نهایی بیشتر از قیمت بازار می‌شود.

د) حمایت از قیمت محصولات، نوعی تحمیل مالیات بر مصرف‌کنندگان است.

هرگونه حمایت بازرگانی از تولید یک محصول، به مفهوم افزایش قیمت برای مصرف‌کنندگان است و در نتیجه از رفاه آن‌ها می‌کاهد. تنها در صورتی حمایت از قیمت به زیان آنها نمی‌انجامد که دولت، با پرداخت یارانه مصرفی، مانع افزایش قیمت برای مصرف‌کننده شود.

ه) فرایند حمایت در زنجیره تولید، پیچیده است.

بخش عمده‌ای از محصولات کشاورزی، یا به عنوان نهاده در سایر بخش‌ها و یا در صنایع تبدیلی، مورد فرآوری قرار می‌گیرد. برای مثال، علوفه، محصول نهایی کشاورزان، به عنوان نهاده (خوراک دام) در دامداری‌ها استفاده می‌شود و یا شیر، محصول نهایی دامداران در صنایع شیر به عنوان ماده اولیه برای تولید فرآورده‌های لبنی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این زنجیره تولید، اگر قیمت داخلی علوفه با سیاست‌های حمایتی (ایجاد تعرفه برای علوفه وارداتی) افزایش یابد، گرچه کشاورزان مورد حمایت قرار می‌گیرند، ولی هزینه تولید دامداران افزایش می‌یابد و در نتیجه، نوعی مالیات از دامداران به سود کشاورزان دریافت می‌شود. بنابراین، سیاست‌های حمایتی بایستی به‌گونه‌ای طراحی شود که تولیدکنندگان مختلف، به نسبت معقولی مورد حمایت قرار گیرند.

۵-۶- سیاست‌های کلان حمایت از بخش کشاورزی

برای حمایت از بخش کشاورزی، ابزارهای متعدد و گوناگونی وجود دارد که استفاده از هر کدام، پیامدهای مختلفی در روند فعالیت کشاورزان و سایر بخش‌های اقتصادی خواهد داشت. دولت‌ها، بر اساس توان مالی و سیاست اقتصادی خود، ترکیبی از این ابزارها را برای شکوفایی بیشتر بخش کشاورزی به کار می‌گیرند. در این قسمت، به دسته‌بندی و توضیح این سیاست‌ها پرداخته می‌شود. از نقطه نظر اقتصاد کلان، سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی، به پنج دسته تفکیک می‌شوند:

۱. سیاست بازرگانی؛
۲. سیاست مالی؛
۳. سیاست پولی و ارزی؛
۴. سیاست مدیریت عرضه و تقاضای محصولات؛
۵. سیاست عرضه خدمات عمومی و زیربنایی؛

در ذیل به تفصیل هر یک از این سیاست‌ها بیان شده‌اند:

سیاست‌های بازرگانی

سیاست‌های بازرگانی، به مجموعه سیاست‌هایی گفته می‌شود که دولت از طریق آن‌ها، در قالب کنترل و یا وضع مقررات، بر حجم صادرات و واردات محصولات تأثیر می‌گذارد. به طور کلی، سیاست‌های بازرگانی را می‌توان به تعرفه‌ای، غیرتعرفه‌ای، قیمتی و غیره تقسیم کرد. اعمال سیاست‌های بازرگانی، سبب تغییر قیمت‌های داخلی، وارداتی و صادراتی محصولات می‌شود. به عقیده اقتصاددانان نئوکلاسیک، تجارت آزاد، می‌تواند در سطح جهانی تخصیص بهینه منابع را به دنبال داشته باشد و تمامی کشورها و نظام‌های تولیدی را بر اساس مزیت نسبی آنها، به تولید و مبادله وادارد. به این ترتیب، ایجاد هرگونه محدودیت تجاری، سبب کاهش تولید و تجارت جهانی می‌شود و به عبارتی، انحراف در تجارت جهانی را به دنبال خواهد داشت. گرچه این اقتصاددانان به طور جدی در مورد منافع تجارت آزاد، بحث نمی‌کنند، اما بر پایه همین استدلال است که "سازمان تجارت جهانی" خواهان حذف موانع غیرتعرفه‌ای و کاهش حمایت‌های قیمتی و تبدیل کلیه سیاست‌های بازرگانی به تعرفه است؛ زیرا تعرفه، میزان حمایت را به شکل شفاف نشان می‌دهد. "سازمان تجارت جهانی" همچنین خواهان کاهش سطح تعرفه‌ها است. کلیه سیاست‌های بازرگانی را می‌توان به شرح ذیل طبقه‌بندی نمود:

الف) سیاست‌های تحدید واردات

۱. تعرفه‌ای؛
۲. شبه‌تعرفه‌ای؛

ب) سیاست‌های تشویق صادرات**ج) سیاست‌های قیمتی****سیاست‌های تشویق صادرات**

یکی از سیاست‌های مهم بازرگانی، سیاست تشویق صادرات است، و ارزش‌های حاصل از صادرات، به عنوان شریان حیات اقتصادی کشور به شمار می‌رود. در بخش کشاورزی، سیاست‌های مختلفی برای تشویق صادرات متداول است که از آن جمله می‌توان به یارانه‌های صادراتی، صندوق اضطراری حمایت از صادرات، تخفیف پیمان ارزی، معافیت‌های گمرکی و بازپرداخت حقوق و عوارض گمرکی مربوط به نهاده‌های تولیدات صادراتی اشاره کرد.

حمایت از صادرات، به منظور کاهش قیمت فروش در بازارهای جهانی صورت می‌گیرد و این اقدام، نتایجی همچون گرفتن بازار خارجی از رقبا و یا افزایش مصرف کشور واردکننده را در پی دارد. روش پرداخت یارانه صادراتی، به مقیاس بسیار وسیع، در کشورهایی که دارای قدرت مالی کافی هستند، به کار گرفته می‌شود که نتیجه آن، کاهش قیمت جهانی برخی از محصولات مانند شکر است. این یارانه‌ها، با ایجاد تقاضای بیشتر، تهیه مواد غذایی ارزان قیمت را برای واردکننده ممکن می‌سازند. اصل حمایت صادرات، تحت عنوان «تطبيق»، در مقررات جامع اقتصادی اروپا، پذیرفته شده و به طور گسترده مورد استفاده می‌گیرد. برخی از اشکال حمایت صادرات به شرح ذیل می‌باشند:

الف) یارانه صادراتی

یارانه‌های صادراتی، یکی از انواع حمایت‌های رایج دولتی است. سیاست‌های تشویق صادرات، در چارچوب‌های کمک‌های مالی و اطلاعاتی، تسهیلات محیطی و یا دخالت مستقیم، قرار می‌گیرند. این نوع یارانه‌ها، برای گسترش صادرات در راهبرد تشویق صادرات و یا هنگامی که بخشی از تولیدات کشورها با بازاریابی^۲ مصنوعی سایر کشورها مواجه است، پرداخته می‌شوند. آثار و منافع حاصل از این یارانه‌ها، نصیب کشورهای واردکننده چنین کالاهایی می‌شود؛ زیرا این یارانه‌ها قیمت کالاهای صادراتی را کاهش می‌دهند. این نوع کمک‌ها، ممکن است تا تصاحب بازارهای جهانی و تطبیق تولیدکنندگان با شرایط موجود، ادامه داشته باشد (فدایی و خلیلی، ۱۳۸۹).

ب) صندوق حمایت از صادرات

در برخی از کشورها، برای تثبیت بازار محصولات صادراتی، صندوقی اختصاص می‌یابد که در آن، بخشی از عواید حاصل از صادرات در دوره‌های رونق و بالا بودن قیمت، جمع‌آوری می‌شود و در دوره‌های رکود، مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما گاهی درآمدهایی که در این صندوق‌ها ذخیره می‌شود، برای مصارف و موارد دیگری چون هزینه‌های توسعه و یا تثبیت چندجانبه قیمت برای مصرف‌کننده مواد غذایی، به کار می‌رود و از توانایی صندوق برای حمایت از قیمت، در شرایطی که بازار با روند نزولی مواجه است، می‌کاهد. این روش مشارکت تولیدکننده در صندوق (گرچه از نظر فنی امکان‌پذیر است)، از نظر اجرایی دشواری‌هایی دارد (فدایی و خلیلی، ۱۳۸۹).

ج) تخفیف پیمان ارزی برای صادرکنندگان

در اغلب کشورهای درحال توسعه، صادرکنندگان، در ارزی ارزش صادرات محصولات خود، موظف به سپردن پیمان ارزی هستند. پیمان فروش ارز حاصل از صادرات، با تبدیل ارزش کالا از طریق نرخ تعیین شده از سوی کمیسیون تعیین ارزش، تعیین و اعلام می‌شود. دولت در مواردی به منظور تشویق صادرات، پیمان ارزی را با چند درصد تخفیف اخذ می‌کند؛ یعنی بعد از تعیین ارزش به طریق قانونی، درصدی از آن به عنوان تخفیف اعلام می‌شود و معادل ارزی آن، در اختیار صادرکننده قرار می‌گیرد و بقیه ارز پیمان، از بانک مرکزی اخذ می‌شود (وزارت اقتصاد و دارایی، ۱۳۸۶).

د) بازپرداخت حقوق و عوارض گمرکی

در برخی از کشورها، برای حمایت از تولید کالاهای صادراتی، عوارض گمرکی، هنگام ورود مواد خام از آنها اخذ می‌شود؛ اما در صورتی که این مواد خام، در تولید کالاهایی به کار رود که جنبه صادراتی نیز داشته باشند، برای حمایت از صادرات، این عوارض به تولیدکننده آن کالاها، بازپس داده می‌شود.

علیجانی و همکاران در مطالعه‌ای، از روش خودرگرسیون برداری در قالب مدل تصحیح خطا، به بررسی اثر همزمان سیاست‌های اقتصادی بر صادرات محصولات کشاورزی و صنعتی با بهره‌گیری از سری زمانی سالانه پرداخته و از آزمون یوهانسون و شوک‌های آنی استفاده نموده، سیاست‌های مورد استفاده در این مدل سازی، شامل سیاست مالی، پولی و تجاری بوده است. نتایج مطالعه ایشان نشان داد سیاست پولی اثر مثبت و معناداری در کوتاه مدت بر صادرات صنعتی و کشاورزی دارد، در حالی که تغییرات نرخ بهره و هزینه‌های دولت به ترتیب

تأثیر معکوس و مستقیم معناداری روی صادرات صنعت و کشاورزی دارند. سیاست تجاری نیز تأثیر هم جهت در بلند مدت با صادرات صنعت و کشاورزی دارد. در انتها نیز شوک هر متغیر روی صادرات بررسی شد و پیشنهاد گردید به منظور افزایش صادرات غیرنفتی، نرخ ارز به قیمت واقعی تعیین شده و با افزایش حجم پول و استفاده از آن در سرمایه گذاری و افزایش عرضه کالا، تورم کاهش و متعاقب آن صادرات غیر نفتی افزایش یابد.

سیاست‌های قیمتی

سیاست‌های قیمتی معمولاً به کالاهای خاصی اختصاص دارد. در اغلب موارد، این اقدامات، برای تأثیر گذاشتن بر قیمت‌ها و یا ثبات آنها، مورد استفاده قرار می‌گیرد. این شیوه حمایت به دولت امکان می‌دهد که بر ساختار بازار مورد نظر، نفوذ گسترده‌ای داشته باشد. موفقیت این نوع حمایت، بستگی به تشخیص درست و میزان حمایت از قیمت، بودجه کافی برای خرید، ظرفیت ذخیره‌سازی و مدیریت کارا دارد. از روش‌های مختلف سیاست‌های قیمتی، می‌توان به سیاست حداقل قیمت تضمینی و قیمت‌های تثبیتی اشاره کرد.

الف) قیمت تضمینی

به منظور حمایت از تولیدکنندگان و جلوگیری از کاهش حداقل قیمت اعلام شده، دولت برای کالاهای خاصی، قیمت‌های تضمینی اعلام می‌کند. در این نوع قیمت‌گذاری، تولیدکننده مجاز به فروش محصول خود به قیمت‌های بیشتر از حد اعلام شده است. در صورتی که قیمت‌ها در بازار آزاد، از حداقل قیمت‌های اعلام شده کمتر باشد دولت موظف است برای جلوگیری از ضرر و زیان تولیدکنندگان، نسبت به خرید محصولات مورد نظر اقدام کند. این سیاست، عموماً برای کالاهای فاسد شدنی مناسب نیست و برای این‌گونه کالاها، از مقررات مربوط به واردات و صادرات و کالاهای جایگزین آنها استفاده می‌شود.

ب) قیمت‌های تثبیتی

این گونه قیمت‌گذاری، بیشتر در مورد کالاهایی که خرید آنها، اغلب به منظور حمایت از مصرف‌کننده در انحصار دولت است، صورت می‌گیرد و هدف از آن، تثبیت قیمت و جلوگیری از افزایش بی‌رویه آن در بازار است. گاهی نیز جمع‌آوری و فروش این کالاها، به دست دولت، به شکل انحصاری انجام می‌گیرد. این روش که کاربرد گسترده‌ای دارد، هیچ نقشی برای کانال‌های خرید و فروش خصوصی قائل نیست، مگر در شرایطی که این کانال‌ها به عنوان عوامل و کارگزاران سازمان فرادولتی، عمل کنند. از آنجا که اجرای مؤثر این سیاست، توانایی و ظرفیت اجرایی بسیار بالایی را می‌طلبد و غالباً انعطاف‌ناپذیر و پرهزینه است، به‌کارگیری آن در کشورهای درحال توسعه، در مجموع زیان‌بار است (سایت سازمان خوارو بار کشاورزی فائو).

ج) اهداف کلی سیاست قیمت

- سیاست قیمت مواد غذایی و کشاورزی، باید به گونه‌ای باشد که با ایجاد یک نظام قیمتی اهداف ذیل را برآورده سازد:
۱. قیمت‌های تولیدکننده برای تک‌تک محصولات عمده، به گونه‌ای باشد که نوسان‌های سالانه آنها، در شرایط واقعی، در محدوده‌ای از پیش تعیین شده، نگاه‌داشته شود. همچنین سطح قیمت‌های تولیدکننده، طوری باشد که رشد تولید را، هماهنگ با رشد برنامه‌ریزی شده تقاضا، تشویق کند، بدون این‌که از پرداخت یارانه‌های کلان و دائمی به کشاورزی استفاده شود.
 ۲. قیمت‌های مصرف‌کننده برای مواد غذایی اساسی، به گونه‌ای باشد که بر حسب شرایط واقعی، در هیچ سالی، بیش از میزان حداکثر از پیش تعیین شده، افزایش نیابد.
 ۳. دسترسی روستائیان و شهرنشینان بسیار فقیر یا افراد آسیب‌پذیر از نظر تغذیه، به مواد غذایی اساسی، با قیمت‌های کمتر از سطح رایج خرده‌فروشی فراهم شود، به شرطی که مواد غذایی ارزان قیمت، صرفاً در دسترس این گونه اقشار باشد (سایت سازمان خوارو بار کشاورزی فائو).

سیاست‌های مالی

به طور کلی، سیاست‌های مالی را می‌توان به دو دسته کلی، حمایت از درآمد و حمایت از محصول، تقسیم نمود.

سیاست‌های حمایت از درآمد

این گونه کمک‌های دولت به کشاورزان، با هدف حمایت از درآمد گروه‌های خاص، به منظور افزایش سطح درآمد، طرح‌های کمک به رفاه اجتماعی و پرداخت‌های جبران‌کننده اشاره کرد.

الف) حمایت مستقیم از درآمد

در موارد خاصی، دولت‌ها در پی تأمین کمک درآمد ویژه‌ای، برای گروه‌هایی از کشاورزان هستند. در برخی از کشورها، طرح‌های خاصی اجرا می‌شود که پرداخت مستقیم بودجه به کشاورزان مناطق دورافتاده یا صعب العبور و خرده مالکان یا کشاورزان کم‌درآمد را امکان‌پذیر می‌سازد. معمولاً این نوع کمک‌ها، با حجم ستانده ارتباطی ندارد تا از ایجاد انگیزه‌های تولیدی دور باشد و معمولاً به ازای هر مزرعه، هر هکتار و یا هر رأس دام، پرداخت می‌شود. تحولی که در عرصه حمایت مستقیم از درآمد صورت گرفته، تخصیص مبلغی کلی از بودجه است که برای جبران افت درآمدهای کشاورزی در اثر شرایط نامساعد جوی، افزایش شدید هزینه‌های تولید و غیره به کار می‌رود. این مبلغ کلی را دولت، بر اساس میزان خسارت وارد شده به گروه‌های مختلف کشاورزان، توزیع می‌کند. برای نمونه در فرانسه، چنین اقدامی صورت گرفته است (سایت سازمان خوارو بار کشاورزی فائو).

ب) طرح‌های کمک به رفاه اجتماعی

در برخی از کشورها از جمله ایرلند، دولت، طرح کمک اجتماعی را به کار گرفته تا کشاورزان خرده‌پا و آسیب‌پذیر، از درآمد معقولی، که از طریق طرح‌های رفاه اجتماعی پرداخت می‌گردد، برخوردار شوند. کشاورزان کم‌درآمد، دقیقاً از همان مقدار کمک هزینه بیکاری که در مناطق روستایی معمول است (پس از کسر درآمد زراعی یا حقیقی) بهره‌مند می‌شوند. طرح‌های مشابه طرح کمک اجتماعی ایرلند، در سایر کشورها با عنوان "مالیات منفی بر درآمد" یا "نظام‌های اعتباری مالیاتی" اجرا شده است. اگر درآمد خانواده از میزان خاصی، کمتر باشد، نوعی پرداخت مکمل صورت می‌گیرد، تا کاستی درآمد جبران شود (سایت سازمان خوارو بار کشاورزی فائو).

سیاست‌های حمایت از محصول

یکی از روش‌های حمایتی، کمک در جهت کاهش هزینه تولید کشاورزان است. مهم‌ترین هدف این نوع یارانه‌ها و کمک‌های مالی، حمایت از درآمد کشاورزان نیست، بلکه در وهله نخست، افزایش بهره‌وری از طریق کاربرد نهاده‌های جدید و بهبود شرایط تولید مورد نظر است؛ به عبارت دقیق‌تر، این یارانه‌ها با هدف کاهش هزینه، به منظور ایجاد انگیزه برای انواع خاصی از تولید یا کمک به کشاورزان مناطق نه چندان مساعد، اعطا می‌شود. در برخی از کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، از اعتبار ارزان قیمت، به منظور ترغیب کشاورزان به خرید نهاده‌های تولید یا انجام سرمایه‌گذاری‌های خاص در مزرعه، به طور گسترده استفاده شده است. از میان انواع سیاست‌های حمایتی از محصول، می‌توان به یارانه نهاده‌ها، پرداخت یارانه به حمل‌ونقل و بیمه محصول با بهایی کمتر از کل میزان هزینه محاسبه‌شده، پرداخت‌های مربوط به جبران بلایای طبیعی به طور مستقیم یا با مشارکت مالی در طرح‌های بیمه محصولات، تأمین نهاده‌ها با قیمت یارانه‌ای و غیره اشاره کرد.

الف) پرداخت یارانه به نهاده‌ها

در این شیوه پرداخت، دولت برای پایین نگه داشتن هزینه‌های تولید و یا به عبارتی برای افزایش سود تولیدکنندگان، اقدام به پرداخت یارانه برای کاهش قیمت نهاده‌ها می‌کند، که می‌تواند به صورت توزیع ارزان نهاده و یا تخصیص ارز با قیمت پایین‌تر از بازار آزاد باشد. در این روش، دولت عملاً در نظام تخصیص منابع دخالت می‌کند و منابع را در جهت سیاست‌های اقتصادی تغییر می‌دهد. در شرایطی که تقاضای دهک‌های بالای درآمدی سبب بالا رفتن قیمت‌های نسبی لوکس شده باشد، منابع بدون دخالت دولت، به سمت تولید این کالاها تخصیص می‌یابد. علاوه بر این، گاهی گرانی سبب عدم استفاده از نهاده و پایین آمدن کارایی و سطح تولید می‌شود. در این حالت، دولت با پرداخت یارانه به نهاده‌های تولید به افزایش کارایی در اقتصاد و تخصیص بهتر منابع کمک می‌کند.

ب- پرداخت یارانه به بیمه محصولات کشاورزی

تولید کشاورزی، کاری ذاتاً پر خطر است و کشاورزان با انواع مشکلات جدی، مانند آفات گیاهی و خطرهای مربوط به تولید و بازار، روبه‌رو هستند. کشاورزان به علت نداشتن اطمینان به درآمد سالانه خود، نگران بازپرداخت وام، پرداخت هزینه‌های ثابت (مثل اجاره و مالیات) و در بسیاری از موارد، پرداخت هزینه‌های ضروری زندگی خود هستند. مهم‌ترین مخاطراتی که کشاورزان را تهدید می‌کند، عبارتند از:

۱. نوسانات بازار، مانند تغییر قیمت‌های مواد اولیه، محصولات و نرخ بهره، که تحت تأثیر تغییرات غیر قابل پیش‌بینی بازارهای جهانی و سیاست‌های دولت قرار دارد؛
۲. خطر منابع، مانند عرضه نامطمئن کار، اعتبار و آبیاری، یا عرضه بی‌موقع بذر و کود؛
۳. خطرهای تولیدی، شامل طیف وسیعی از آفات، بیماری‌ها و خطرهای جوی؛
۴. خطرهای جسمانی، مانند بیماری و مرگ؛
۵. خطرهای دیگر مانند مصادره زمین، خسارت جنگی و بلایای آسمانی؛

برای مقابله با این خطرها، دو راهبرد پیشگیری از خطر و حل‌ورفع آن (درمان خطر) وجود دارد. بیمه محصولات کشاورزی، در واقع نوعی مقابله با خطر و به تعبیری درمان آن است که از سوی نهادهای رسمی بیمه، اجرا می‌شود. دولت‌ها با تعهد بخشی از بیمه محصولات، در واقع به حمایت مالی از محصولات کشاورزی می‌پردازند. افزایش ارزش افزوده بخش کشاورزی، افزایش درآمد کشاورزی و کاهش فقر در روستا، از جمله پیامدهای نهایی بیمه و یارانه‌های پرداختی به بیمه محصولات کشاورزی است؛ زیرا وقتی کشاورز بداند، افت مصیبت بار درآمدش به دلایل خارج از کنترل او، از نظر مالی جبران می‌شود، به تولید محصولات سودآور که با خطرها و ریسک بیشتری همراه است، می‌پردازد و تمایل بیشتری به پذیرش فناوری‌های پیشرفته اگرچه نامطمئن، پیدا می‌کند.

ج- پرداخت وام با بهره‌ای کمتر نرخ بازار

پرداخت وام با بهره کمتر از نرخ بازار و یا بدون بهره، یکی دیگر از سیاست‌های مالی دولت در حمایت از بخش کشاورزی است. این روش می‌تواند انگیزه بخش خصوصی را برای اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، افزایش دهد و از تنگناهایی که بازار سرمایه برای بخش کشاورزی به وجود می‌آورد، بکاهد.

سایر حمایت‌های مالی

اقداماتی نظیر تأمین نیازهای رفاهی روستائیان، کاهش هزینه زندگی آنان، اعطای جوایز نقدی و یا غیرنقدی، از دیگر روش‌های حمایت مالی است.

سیاست‌های ارزی و پولی

سیاست‌های ارزی و پولی، یکی از ابزارهای مهم سیاست‌گذاری در عرصه اقتصاد است که می‌تواند تأثیر مهمی در حمایت یا عدم حمایت از بخش‌های مختلف اقتصاد، داشته باشد. در کشورهای درحال توسعه، تأثیر این سیاست‌ها، غالباً بیش از سایر سیاست‌های بخش کشاورزی است.

مهم‌ترین سیاست ارزی، تعیین نرخ برابری است. نرخ ارز در اقتصادهای مبتنی بر بازار، نقش دوگانه‌ای ایفا می‌کند. شناور بودن نرخ ارز و نوسانات آن می‌تواند با ایجاد و حفظ قدرت رقابت خارجی کشور، تراز پرداخت‌های متعادل و نسبتاً پایداری را به وجود آورد. از سوی دیگر، با برگزیدن، یک نرخ ارز با ثابت، قیمت‌های داخلی نیز تثبیت می‌شود.

در برخی از کشورهای درحال توسعه، راهبرد جایگزین واردات، یکی از روش‌های حمایت از تولیدات داخلی است. در این راهبرد، اغلب با قیمت‌گذاری بیش از ارزش واقعی پول داخلی و به عبارتی، با کنترل نرخ برابری و کاستن از ارزش برابری پول داخلی با سایر ارزهای معتبر، قیمت کالاهای وارداتی را کاهش می‌دهند. در راهبرد جایگزین واردات، بخش عمده‌ای از واردات را کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای تشکیل می‌دهد. بنابراین، افزایش ورود این گونه کالاهای، سبب نیرومندی فرایند صنعتی شدن می‌شود.

به نظر اقتصاددانان، این گونه حمایت از بخش صنعت، در نهایت، به زیان صادرات بخش کشاورزی است. در کشورهای کمتر توسعه یافته‌ای که بخش عمده‌ای از صادرات آن‌ها را کالاهای کشاورزی تشکیل می‌دهد، پایین بودن نرخ برابری پول داخلی با ارزهای معتبر، منجر به کاهش درآمدکشاورزان می‌شود و انگیزه تولید کشاورزی داخلی را از میان می‌برد. این امر، از جمله دلایل کسانی است که تعدیل اقتصادی و افزایش نرخ برابری ارز را به سود بخش کشاورزی نظام‌های اقتصادی کمتر توسعه یافته می‌دانند. ایشان معتقدند که با آزادسازی و افزایش نرخ برابری، درآمد صادراتی کشاورزان بهبود و انگیزه‌های تولیدی آنان افزایش می‌یابد. بررسی‌هایی که در زمینه عملکرد بخش کشاورزی در کشورهای کمتر توسعه یافته انجام گرفته، اثر مثبت نظام‌های ارزی و تجارت خارجی را بر انگیزه‌های نسبی تولیدات مبادله‌ای کشاورزی و به تبع آن بر عملکرد اقتصادی بخش کشاورزی، مورد تأکید قرار داده‌اند. بسیاری از محققان در توجیه عملکرد ضعیف بخش کشاورزی، به ویژه در کشورهای منطقه جنوب صحرائی آفریقا، سیاست‌های نامناسب ارزی را عامل اصلی دانسته‌اند.

مدیریت عرضه و تقاضای محصولات کشاورزی

یکی از شیوه‌های مداخله دولت در تنظیم بازار محصولات کشاورزی، مدیریت عرضه و تقاضای این محصولات است. در کشورهای پیشرفته صنعتی که دارای مازاد محصولات کشاورزی هستند، معمولاً برای حفظ تولید بلندمدت و جلوگیری از کاهش درآمد کشاورزان، اقدام به مدیریت عرضه، که اغلب در جهت کنترل تولید است، می‌کنند. سیاست‌های مدیریت تقاضا نیز، در جهت افزایش تقاضای مصرف برای محصولات کشاورزی صورت می‌گیرد.

در کشورهای درحال توسعه، برخی از اقدامات مدیریت عرضه و تقاضا، نه برای کنترل سطح تولید، بلکه به منظور تشویق و افزایش قدرت ظرفیت تولیدی کشاورزان انجام می‌شود. در ادامه، به شیوه‌های مدیریت عرضه و تقاضای محصولات کشاورزی پرداخته می‌شود.

مدیریت عرضه محصولات کشاورزی

مدیریت عرضه محصولات کشاورزی، روشی است که کشورهای توسعه‌یافته برای محدود کردن تولید از طریق کنترل میزان نهاده زمین (زمین‌های زیرکشت) به کار می‌برند. این روش، معمولاً در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، برای کنترل عرضه مؤثر است. در کشورهای بزرگ در حال توسعه، مدیریت عرضه، معمولاً به شکل کنترل جابه‌جایی غله بین مناطق دارای مازاد و مناطقی که با کمبود مواجه‌اند و برای کمک به اجرای توافق‌های بین‌المللی در زمینه اعمال محدودیت‌های سهمیه‌بندی، به کار می‌رود. از میان روش‌های مدیریت عرضه، می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد.

الف) جلوگیری از تولید محصولات زائد بر سقف معین

در برخی از کشورها از جمله ایالات متحده، پرداخت‌های مستقیمی به کشاورزان صورت می‌گیرد تا آن‌ها را به عدم کشت، یا محدود کردن تولید اضافی و یا اقدام به تغییر کشت (از محصولاتی که در قیمت‌های حمایتی دارای مازاد تقاضا هستند، به محصولاتی که تقاضای شدیدی برای آنها وجود دارد) تشویق کند. هدف این گونه اقدامات اعمال مدیریت برای کاهش عرضه محصولات زراعی است. برای مثال، در جامعه اقتصادی اروپا و استرالیا، برای کشتار گاوهای شیرده، عدم بازاریابی بخشی از شیر تولیدی و ریشه‌کن کردن برخی از درختان میوه، پرداخت به تولیدکنندگان صورت گرفته است.

در کشور فنلاند، از طریق پرداخت‌های مستقیم، تولیدکنندگان را، به جای تولید شیر، به تولید محصولاتی که مازاد تولید ندارند، تشویق می‌کنند (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، OECD).

ب) ایجاد محدودیت در میزان تولیدات ارسالی به بازار

در مواردی که مازاد تولید وجود دارد، دولت برای کاهش مازاد عرضه، محدودیت‌هایی را، که ممکن است ناظر بر کمیت یا کیفیت محصول ارائه شده باشد، ایجاد کند. محدودیت‌های کیفی، از عرضه محصولاتی که فاقد مشخصاتی ویژه هستند، جلوگیری می‌کند (فدایی و خلیلی، ۱۳۸۹).

مدیریت تقاضای محصولات کشاورزی

هدف اساسی از مدیریت تقاضا، افزایش و گسترش بازار محصولات کشاورزی است. در نظام آزاد عرضه و تقاضا، قیمت، تنظیم‌کننده تعادل میان عرضه و تقاضا است. با توجه به این که در سیاست تضمین حداقل قیمت، اجازه داده نمی‌شود که قیمت‌ها از مقدار مشخصی پایین‌تر بیایند، تقاضا نمی‌تواند کل عرضه را جذب نماید و بنابراین، ضرورت دارد که میزان تقاضا، با اتخاذ روش‌های دیگر توسعه یابد که در ذیل به برخی از این روش‌ها اشاره شده است:

الف) یارانه‌های مصرف

گاهی دولت برای حمایت از مصرف‌کننده، با پرداخت یارانه، قیمت کالا برای مصرف‌کننده را کاهش می‌دهد. اگر عرضه کافی محصولات با این قیمت‌ها وجود داشته باشد، با افزایش تقاضا برای آن‌ها، تولید نیز افزایش می‌یابد. گاهی از یارانه‌های مصرفی، برای تغییر الگوی مصرف به سمت کالاهایی که درصد خوداتکایی در تولید آنها بیشتر است، نیز استفاده می‌شود.

ب) تبلیغات برای ایجاد سلیقه مصرفی

تبلیغات، یکی از روش‌های افزایش تقاضا و ایجاد نیاز در مصرف‌کننده است. تبلیغات می‌تواند در گسترش بازار مصرفی محصولاتی که تقاضا برای آنها محدود است و یا در الگوی مصرف خانوارها جایگاه مناسبی پیدا نکرده‌اند، نقش مؤثری داشته باشد. برای مثال در ایران برخی محصولات شیلاتی، جایگاه مناسبی در سبد مصرف خانوارها ندارد و با تبلیغات، می‌توان تقاضای این محصولات را ایجاد کرد و گسترش داد.