

Scientific Paper

Evaluation Framework for Fisheries Support Policies in OECD Member Countries

*R. Heydari*¹

Received: 2025/04/18 Accepted: 2025/08/01

Introduction: Global fisheries and aquaculture production play a crucial role in ensuring food supply and food security, constituting one of the largest global food trade sectors. Most governments support their fisheries sectors to achieve objectives such as maintaining coastal employment, improving fishers' welfare, ensuring the sustainability of fishery resources, enhancing food production, and strengthening sovereignty over disputed waters. However, in many cases, these support measures can lead to unintended and sometimes adverse consequences. One of the main challenges in assessing the effectiveness and impacts of such policies lies in the shortage of comprehensive and comparable information in the fisheries and aquaculture sectors. To address this issue, the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) has developed the Fisheries Support Estimate (FSE) indicator as a standardized tool for measuring and evaluating government support policies in this field. Despite its comprehensive nature and wide application among OECD member countries, no study has yet introduced or examined this indicator in the context of Iran. Therefore, the main objective of this research is to introduce and describe the FSE index based on OECD methodologies and to highlight its significance for fisheries policy and management in Iran.

1. Corresponding Author and Assistant Professor of Agricultural Economics, Agricultural Planning, Economics and Rural Development Research Institute (APERDRI), Tehran, Iran (r.heydari@agri-peri.ac.ir).

Materials and Methods: This research is applied in nature and follows a descriptive–analytical approach. It relies on library and documentary sources, including official OECD reports, peer-reviewed scientific articles, and data available in the OECD database. The OECD methodology was used to examine the structure and calculation method of the Fisheries Support Estimate (FSE), focusing on its components, coverage, and classification framework. This approach enabled the study to outline how the FSE identifies, measures, and categorizes different forms of fisheries support such as budgetary transfers, service provisions, and management assistance. The research framework provides a foundation for understanding how the FSE can be utilized to assess the transparency and efficiency of fisheries policies.

Results and Discussion: The findings of this study reveal that the FSE index provides a systematic, transparent, and comparable mechanism for evaluating government support in the fisheries sector. It distinguishes between support measures that enhance sustainability and those that may create economic distortions or ecological risks. The analysis demonstrates that measuring and classifying fisheries support policies using the FSE framework involves four essential aspects: recognizing the necessity of government intervention, defining the objectives of fisheries support, determining the scope and classification of policy instruments, and assessing their economic and environmental effects. Applying this indicator allows policymakers to identify the effectiveness of support mechanisms, evaluate their alignment with sustainable fisheries management, and compare national practices with international standards. Therefore, introducing the FSE framework in Iran could improve evidence-based policymaking, increase data transparency, and strengthen governance in the fisheries and aquaculture sectors.

Conclusions: Based on the results, it is recommended that Iran's fisheries authorities establish the necessary databases and data collection systems to calculate and monitor the FSE indicator according to national conditions. Revising and harmonizing existing fisheries support policies with the OECD framework and ongoing agricultural reforms will be essential for improving transparency and efficiency. Incorporating the FSE index into Iran's policy assessment process can enhance policy accountability, ensure more efficient

resource allocation, and contribute to the sustainable development of fisheries and aquaculture industries.

Keywords: *Supportive Policies, Fisheries Support Estimate (FSE), Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Iranian Fisheries, Aquaculture.*

JEL classification: Q01, Q12, Q18



اقتصاد کشاورزی و روستایی

سال ۳، شماره ۶، بهار ۱۴۰۴

مقاله علمی

معیارهای سنجش و ارزیابی سیاست‌های حمایت از بخش شیلات در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)

رضا حیدری^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۱/۲۹ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۵/۱۰

چکیده

تولیدات جهانی حاصل از صید و آبی‌پروری نقش مهمی در تأمین غذا و امنیت غذایی ایفا می‌کند. این بخش یکی از بزرگ‌ترین حوزه‌های تجارت جهانی در مواد غذایی به شمار می‌آید. بیشتر دولت‌ها به منظور دستیابی به اهدافی همچون حفظ اشتغال ساحلی، بهبود رفاه ماهیگیران، تضمین پایداری منابع، افزایش تولید غذا و تقویت حاکمیت بر آب‌های مورد مناقشه از بخش شیلات حمایت می‌کنند. با این حال، در برخی موارد،

۱. نویسنده مسئول و استادیار اقتصاد کشاورزی، موسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی، تهران، ایران
(r.heydari@agri-peri.ac.ir)

DOI: 10.30490/etr.2025.367423.1056

این حمایت‌ها به دلیل تخصیص نادرست منابع یا فشار بیش از حد بر ذخایر طبیعی، می‌تواند پیامدهای منفی و ناخواسته‌ای در پی داشته باشد. یکی از چالش‌های اساسی در ارزیابی اثرات این سیاست‌ها، کمبود اطلاعات کافی در بخش‌های صید و آبی‌پروری است. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) با توجه به این چالش‌ها، شاخص حمایت از بخش شیلات (FSE) را به عنوان ابزاری جامع برای سنجش و ارزیابی سیاست‌های حمایتی معرفی کرده است. هدف اصلی این مطالعه، معرفی شاخص FSE بر اساس مطالعات OECD و تبیین اهمیت آن در سیاست‌گذاری‌های بخش شیلات کشور است. مطالعه حاضر در چهار محور تنظیم شده است که شامل: (۱) ضرورت توجه به سیاست‌های حمایتی در بخش شیلات، (۲) اهداف تدوین شاخص حمایت از بخش شیلات، (۳) تعیین دامنه شمول سیاست‌ها و نحوه اندازه‌گیری و طبقه‌بندی آن‌ها، و (۴) دسته‌بندی انواع سیاست‌های حمایتی در این بخش است. بر اساس نتایج این مطالعه، توصیه می‌شود اطلاعات و داده‌های لازم برای محاسبه شاخص FSE فراهم شود، این شاخص برای بخش آبی‌پروری بازبینی و تطبیق یابد، و سیاست‌های حمایتی شیلات نیز همسو با اصلاحات بخش کشاورزی بازنگری شوند.

کلیدواژه‌ها: سیاست‌های حمایتی، شاخص حمایت از بخش شیلات (FSE)، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، شیلات ایران، آبی‌پروری.

طبقه‌بندی JEL: Q18, Q12, Q01

مقدمه

تولیدات جهانی حاصل از صید و آبی‌پروری نقش کلیدی در تامین غذا و ارتقای امنیت غذایی در جهان ایفا می‌کنند. شیلات و آبزیان یکی از مهمترین منابع پروتئین حیوانی به شمار می‌روند و ۲۰ درصد از پروتئین مصرفی سرانه برای ۳/۳ میلیارد نفر را تشکیل می‌دهند (FAO, 2022). در شش دهه گذشته، نرخ رشد متوسط مصرف جهانی ماهی حدود ۳/۱ درصد در سال بوده است که به طور قابل توجهی از نرخ رشد جمعیت جهانی (۱/۶ درصد) فراتر رفته است (FICCI, 2022). علاوه بر این، فعالیت‌های صید و آبی‌پروری، به صورت مستقیم یا غیرمستقیم، معیشت نزدیک به ۱۰ درصد از جمعیت جهان را تامین می‌کند. بیشتر فعالان این حوزه در کشورهای با درآمد پایین و متوسط زندگی می‌کنند (Bladon et al., 2022; FAO, 2020; World Bank, 2012).

امروزه، صنعت پرورش و تجارت محصولات شیلاتی به عنوان یکی از بزرگ‌ترین حوزه‌های تجاری در بخش مواد غذایی در سطح جهانی مطرح است؛ به گونه‌ای که نزدیک به ۷۸ درصد از محصولات حاصل از صید و آبی‌پروری در بازارهای بین‌المللی عرضه شده و در معرض رقابت قرار

دارند (FAO Statistical Yearbook, 2021). در سال‌های اخیر، بخش شیلات و آبی‌پروری در بسیاری از کشورهای جهان بروندی رو به رشد داشته و به عنوان یکی از فعالیت‌های اقتصادی راهبردی تلقی می‌شود. این بخش نقشی کلیدی در ارتقای درآمد و تاب‌آوری اقتصادی خانوارها، توسعه تجارت و تامین امنیت غذایی ایفا می‌نماید (Eskandari and Zeraatkish, 2016; Radkhah et al., 2021; FAO, 2022).

سازمان خواربار و کشاورزی ملل متحد (فائو) در راستای تقویت سیاست‌های شیلات و آبی‌پروری به منظور بهبود امنیت غذایی و تغذیه، یادداشتی راهنما تدوین کرده است. در واکنش به این اقدام، بسیاری از کشورها در اسناد سیاستی و ابزارهای حاکمیتی خود، نقش و اهمیت بخش شیلات و آبزیان را در تحقق امنیت غذایی و بهبود تغذیه مورد توجه قرار داده‌اند. با این حال، علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته، سطح شناخت نسبت به سیاست‌ها و حمایت‌های مرتبط با نقش غذاهای با منشأ آبی در رژیم‌های غذایی انسانی همچنان محدود است. یکی از چالش‌های اساسی در این زمینه، فقدان داده‌های کافی و شاخص‌های معتبر برای ارزیابی اثرات سیاست‌های اتخاذ شده در حوزه شیلات و آبی‌پروری است که نظارت و اندازه‌گیری اثربخشی این سیاست‌ها را با دشواری مواجه کرده است (Tezzo et al., 2021; FAO, 2017). از این رو، ایجاد پیوند معنادار میان فعالیت‌های شیلاتی و آبی‌پروری با اهداف کلان امنیت غذایی و سلامت عمومی، نیازمند توجه و سرمایه‌گذاری بیشتری در سطوح سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی است. علاوه بر این، با توجه به نگرانی‌های فزاینده درباره سلامت و پایداری ذخایر آبزیان، لزوم دسترسی آسان‌تر، مقرون به صرفه‌تر و پایدارتر به غذاهای با منشأ آبی، بازنگری و اصلاح سیاست‌های مرتبط در این حوزه امری اجتناب‌ناپذیر است. در حالی که مفهوم «سیستم غذایی» در سال‌های اخیر در محور بسیاری از مطالعات و سیاست‌های بخش کشاورزی قرار گرفته است، نقش و جایگاه محصولات شیلاتی و آبی‌محور در این سیستم‌ها همچنان تا حد زیادی مغفول مانده است (Farmery et al., 2021).

به طور معمول، بخش شیلات در بسیاری از کشورهای جهان سهم اندکی در تولید ناخالص داخلی (GDP) دارد؛ با این حال، نقش آن در ارتقای فعالیت‌های اقتصادی، افزایش اشتغال و تامین امنیت غذایی قابل توجه است (FAO, 2020). در همین راستا، اغلب دولت‌ها از بخش شیلات خود برای تحقق اهدافی مانند حفظ اشتغال در مناطق ساحلی، بهبود معیشت و رفاه ماهیگیران، تضمین

پایداری زیست محیطی، ارتقای تولید مواد غذایی و اعمال حاکمیت موثر بر آب‌های مورد مناقشه حمایت می‌کنند؛ با این حال، نحوه طراحی و اجرای این حمایت‌ها می‌تواند در مواردی پیامدهای ناخواسته و منفی به همراه داشته باشد. از جمله این پیامدها می‌توان به افزایش ظرفیت مازاد ناوگان‌های صیادی، تشدید پدیده صید بی‌رویه و گسترش فعالیت‌های صید غیرمجاز، گزارش نشده و غیرقانونی^۱ اشاره کرد که همگی پایداری منابع آبی و سلامت اکوسیستم‌های دریایی را تهدید می‌کنند. سیاست‌هایی که در بلندمدت منجر به تضعیف ذخایر شیلاتی و اکولوژیکی می‌شوند، نه تنها به بهره‌برداران اصلی این بخش زیان می‌رسانند، بلکه از نظر اقتصادی نیز کارآمدی خود را از دست می‌دهند؛ چرا که کاهش ذخایر، منجر به افت بهره‌برداری پایدار، افزایش هزینه‌های برداشت و کاهش انعطاف‌پذیری اقتصادی بخش ماهیگیری می‌شود. علاوه بر این، چنین سیاست‌هایی ممکن است پیامدهای منفی گسترده‌تری نیز برای جامعه و محیط زیست به همراه داشته باشند؛ از جمله این پیامدها می‌توان به مشارکت ناکارآمد در تامین امنیت غذایی، اختلال در ارائه خدمات اکوسیستمی، تمرکز نامطلوب بر گونه‌های غیرهدف، تخریب زیستگاه‌های طبیعی و افزایش غیرضروری در انتشار گازهای گلخانه‌ای اشاره کرد (Hilborn et al., 2020).

علاوه بر پیامدهای زیست محیطی نامطلوب، برخی از سیاست‌های حمایتی اعمال شده در دستیابی به اهداف اجتماعی-اقتصادی نیز با ناکارآمدی‌هایی مواجه هستند. برای نمونه، اجرای سیاست‌های یارانه‌ای با هدف کاهش هزینه سوخت، تنها بخش محدودی از منافع را به ماهیگیران منتقل می‌کند؛ در حالی که این نوع حمایت‌ها می‌توانند رقابت‌پذیری ماهیگیران خرد و مقیاس کوچک را کاهش دهند و حتی در مواردی وضعیت معیشتی آنان را نسبت به دوره پیش از اعمال سیاست بدتر سازند. علاوه بر این، چنین سیاست‌هایی ممکن است منجر به جابجایی فعالیت‌های صیادی از ماهیگیری سنتی به سمت ماهیگیری صنعتی با مصرف سوخت بالاتر شود؛ به نحوی که بخش صنعتی سهم بیشتری از منابع حمایتی را جذب نماید (Martini and Innes, 2018). با توجه به ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی در سطوح اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی، بسیاری از کشورها به صورت مستقل به بازنگری و اصلاح این سیاست‌ها روی آورده‌اند. هدف از این اصلاحات، افزایش

1. The illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing

اثر بخشی و کارایی سیاست‌های حمایتی و همچنین همراستایی بیشتر آن‌ها با اهداف پایداری مورد توافق در سطح بین‌المللی است (OECD, 2020a).

حمایت از بخش شیلات شامل مجموعه‌ای متنوع از سیاست‌ها و اقدامات است که از نظر ماهیت، و نیز از منظر پیامدهای بالقوه اجتماعی-اقتصادی و زیست محیطی، تفاوت‌های قابل توجهی با هم دارند. برای مثال، حمایت از خدمات مرتبط با «مدیریت، کنترل و نظارت (MCS)»، در صورتی که به طور موثر اجرا شود، می‌تواند به طور مستقیم به حفظ سلامت ذخایر آبی و تداوم‌پذیری فعالیت‌های صیادی منجر شود. در این میان، سیستم‌های مدیریت منابع نقش محوری در اثر بخشی کلی سیاست‌های حمایتی ایفا می‌کنند (Hannesson, 2001; Porter, 2004; OECD, 2006). با این حال، در سطح جهانی هیچ نظام مدیریتی بدون نقصی در بخش شیلات وجود ندارد و اغلب چارچوب‌های مدیریت موجود در کشورهای مختلف، در دستیابی به اهداف پایداری و کارایی، با چالش‌های ساختاری و اجرایی مواجهند. از سوی دیگر، برخی از اشکال حمایت‌ها، به‌ویژه آن دسته که با هدف کاهش هزینه‌های تولید یا افزایش منافع اقتصادی صیادان ارائه می‌شوند، ممکن است فشار بر ذخایر آبی را افزایش داده و در نهایت به تضعیف پایداری زیستی ذخایر، کاهش سودآوری اقتصادی و افت انعطاف‌پذیری بخش شیلات منجر شوند (OECD, 2023b; OECD, 2022).

بر اساس دیدگاه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ (OECD)، اطمینان از این که سیاست‌های حمایتی در بخش شیلات موجب تضعیف سلامت ذخایر آبی و نظام‌های اکولوژیکی نمی‌شوند، پیش‌شرطی اساسی برای دستیابی به اهداف اجتماعی-اقتصادی پایدار به شمار می‌رود. به‌طور کلی، سیاست‌گذاری‌های نادرست در این حوزه نه تنها به تضعیف کارکردهای زیست محیطی منجر می‌شوند، بلکه آثار منفی گسترده‌تری نیز برای جامعه به دنبال دارند؛ از جمله کاهش نقش مؤثر شیلات در تأمین امنیت غذایی جهانی، فشار مضاعف بر منابع طبیعی و اکوسیستم‌های دریایی، و افزایش انتشار گازهای گلخانه‌ای (OECD, 2023a). در پاسخ به این چالش‌ها، سازمان OECD اقدام به تدوین مجموعه‌ای از اصول و شاخص‌های ارزیابی سیاست‌های حمایتی در بخش شیلات کرده است. این شاخص‌ها به گونه‌ای طراحی شده‌اند که امکان سنجش عددی و مقایسه‌پذیری سیاست‌های حمایتی در طول زمان و میان کشورها را فراهم سازند. در این چارچوب، «حمایت»

1. Organization for Economic Co-operation and Development

به عنوان ارزش پولی ناخالص سالانه ای تعریف می شود که از طریق سازوکارهای سیاستی دولت، از مصرف کنندگان و مالیات دهندگان به بخش شیلات منتقل می شود-صرف نظر از اهداف اعلام شده یا پیامدهای اقتصادی آن (OECD, 2020b).

مطالعات مختلفی در خارج و داخل کشور در زمینه ارزیابی سیاست های حمایتی و اندازه گیری میزان حمایت از بخش کشاورزی و شیلات انجام شده است. از جمله مطالعات داخلی می توان به محمودی و ثانی (Mahmoodi and Sani, 2008)، برقندان و نجفی (Barghandan and Najafi, 2010)، علیخانی (Alikhani, 2011) و انوشه پور و همکاران (Anooshehpour et al., 2014) و از مطالعات خارجی به فارمری و همکاران (Farmery et al., 2021)، سومیلا و همکاران (Sumaila et al., 2019)، اسلام و همکاران (Islam et al., 2016) و نیز مطالعات سازمان OECD اشاره کرد. در این مطالعات شاخص ها و روش های مختلفی بکار گرفته شده است که می توان آنها را در سه گروه الف) ماتریس تحلیل سیاستی (PAM) شامل اندازه گیری کارایی مصرف نهاده در فرآیند تولید، اندازه گیری میزان مداخله دولت در تولید و محاسبه مزیت نسبی، ب) معیار کلی حمایت (AMS) یا جعبه زرد در ادبیات سازمان تجارت جهانی و ج) شاخص برآورد حمایت از تولیدکننده ارائه شده توسط سازمان OECD تقسیم بندی نمود (Anooshehpour et al., 2014). بر اساس مطالعه سازمان OECD، شاخص های متداول موجود به دلیل تفاوت های دو بخش شیلات و کشاورزی^۱ برای ارزیابی سیاست های حمایت از بخش شیلات مناسب نیستند. از اینرو در سازمان OECD از شاخص حمایت کل^۲ (TSE) برای اندازه گیری و طبقه بندی حمایت از بخش کشاورزی و از شاخص حمایت از بخش شیلات^۳ (FSE) برای ارزیابی سیاست های بخش شیلات و آبزیان استفاده می شود (OECD, 2020c). در ادامه شاخص حمایت از بخش شیلات توسعه یافته توسط سازمان OECD مورد بررسی قرار می گیرد. بررسی مطالعات داخلی پیرامون حمایت از بخش کشاورزی و زیربخش های آن نشان داد که تاکنون مطالعه ای در حوزه بررسی و معرفی شاخص های حمایت از بخش شیلات و آبزیان در ایران

۱. تفاوت شاخص های حمایت از بخش شیلات و کشاورزی به طور عمده در نوع حمایت ها، ابزارها و اولویت های اقتصادی و محیطی مرتبط با هر بخش است. برای آشنایی با تفاوت های حمایت از بخش شیلات و کشاورزی به گزارشات منتشر شده سازمان OECD (برای نمونه منبع OECD, 2020e) مراجعه شود.

2. Total Support Estimate (TSE)

3. Fisheries Support Estimate (FSE)

انجام نشده است و این مهم یکی از مزیت‌های این مطالعه نسبت به سایر مطالعات است. علاوه بر این، معرفی شاخص حمایت از بخش شیلات می‌تواند به سیاست‌گذاران بخش شیلات ایران برای سنجش و ارزیابی سیاست‌های حمایتی مورد استفاده قرار گیرد و مبنایی برای مقایسه وضعیت حمایت از این بخش در ایران نسبت به سایر کشورها باشد.

روش‌شناسی بررسی حمایت از بخش شیلات در سازمان OECD

مطالعه حاضر از نوع تحقیقات کاربردی با رویکرد علمی-تحلیلی است و از منظر روش جمع‌آوری اطلاعات و داده‌های آماری، در زمره مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای قرار دارد. داده‌ها و اطلاعات مورد استفاده در این پژوهش از طریق بررسی منابع مکتوب شامل مقالات علمی معتبر، گزارش‌ها، دستورالعمل‌ها و داده‌های آماری منتشرشده توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) گردآوری شده‌اند. بدیهی است فرآیند جمع‌آوری داده‌ها به صورت غیرمیدانی و از طریق رجوع به منابع ثانویه و اسناد رسمی انجام شده و مبنای تحلیل قرار گرفته‌اند.

چرایی اندازه‌گیری حمایت از بخش شیلات

شاخص حمایت از بخش شیلات (FSE) در سازمان OECD با هدف نظارت و کمی کردن سیاست‌های بخش شیلات، ایجاد مبنایی مشترک برای گفتگوی سیاستی بین کشورها، و ارائه داده‌های اقتصادی برای ارزیابی اثربخشی و کارایی سیاست‌های این بخش طراحی شده است. عبارت «حمایت» به معنای انتقال منابع مالی از دولت به ماهیگیران در داخل یک کشور می‌باشد که ناشی از سیاست‌های دولت است. حمایت از بخش شیلات نه تنها شامل پرداخت‌های بودجه‌ای می‌شود، بلکه سیاست‌های غیر بودجه‌ای (مانند اقدامات مالیاتی) را نیز شامل می‌شود. عنصر مشترک همه این سیاست‌ها این است که این سیاست‌ها یک انتقال ایجاد می‌کنند. مفهوم عبارت «انتقال» هم منبع انتقال و هم وجود گیرنده را در نظر می‌گیرد، به طوری که ماهیگیران گیرنده انتقال سیاست و مالیات‌دهندگان منبع انتقال (گروه متحمل هزینه حمایت از شیلات) هستند، اصطلاح «شیلات» ماهیگیران را به عنوان یک گروه اقتصادی در نظر می‌گیرد. علاوه بر این، دو عبارت «حمایت» و «انتقال سیاست» اساساً یکسان هستند، اما ممکن است در زمینه‌های مختلف استفاده شوند؛ اصطلاح

«حمایت» عمدتاً به معنای یک اقدام سیاستی استفاده می‌شود، در حالی که «انتقال» بر میزان ارزش پولی انتقال یافته توسط اقدامات سیاستی تأکید دارد (OECD, 2016).

اطلاعات حاصل از شاخص حمایت از بخش شیلات، منعکس‌کننده ارائه حمایت یا میزان تلاش دولت‌ها است و لزوماً به طور مستقیم اثرات سیاست بر برداشت، درآمد، مصرف، تجارت یا محیط زیست را اندازه‌گیری نمی‌کند. اهداف و اولویت‌های سیاست‌های شیلاتی، طیف وسیعی از مسائل از جمله مدیریت ذخایر ماهی، حفظ جوامع سنتی ماهیگیران و نیز شیوه‌های زندگی و تامین امنیت تولید غذا را در بر می‌گیرد. از آنجا که ابزارهای سیاستی منعکس‌کننده تغییرات در اولویت‌های سیاست‌های داخلی، تحولات اقتصادی و تغییرات در عرصه اقتصاد بین‌المللی هستند، دارای ابعاد متنوعی می‌باشند. با وجود این تنوع، اقدامات سیاستی اعمال شده در یک کشور در یک دوره زمانی معین را می‌توان گرد هم آورد و در یک یا چند عدد ساده به نام «شاخص حمایت» بیان کرد که در طول زمان قابل مقایسه باشند. برآورد شاخص حمایت دارای سه هدف سودمند است: الف) اندازه‌گیری و طبقه‌بندی حمایت‌ها در بخش شیلات می‌تواند برای نظارت و کمی کردن تحولات در سیاست‌های شیلاتی استفاده شود. این امر مکمل فرآیند جمع‌آوری اطلاعات در این بخش است. ب) در این شاخص، داده‌ها با استفاده از روشی سازگار و قابل مقایسه برای ارزیابی ماهیت سیاست‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد و این ویژگی مبنای مشترکی برای گفت و گوی سیاستی ایجاد می‌کند. در واقع مقایسه بین‌المللی داده‌ها و تحت پوشش قرار دادن گسترده کشورها، ابزار مفیدی در اختیار سیاست‌گذاران، مؤسسات تحقیقاتی و سایر سازمان‌های ذی‌نفع قرار می‌دهد. ج) در نهایت، این شاخص می‌تواند در تحقیقات بیشتر در مورد اثرات سیاستی استفاده شود. در واقع داده‌های خام به تنهایی نمی‌توانند برای ارزیابی اثربخشی و کارایی سیاست‌ها و نیز تأثیر این سیاست‌ها بر تولید، تجارت، درآمد، محیط‌زیست و غیره کاربرد چندانی داشته باشند. در صورتی که اطلاعات اقتصادی مبتنی بر شاخص حمایت، یک چهارچوب مهم برای تجزیه و تحلیل فراهم می‌کند (OECD, 2016).

تعیین محدوده شمولیت سیاست‌ها و نحوه اندازه‌گیری و طبقه‌بندی آن‌ها

یک اقدام سیاستی در صورتی در شاخص اندازه‌گیری حمایت گنجانده می‌شود که بدون در نظر گرفتن ماهیت، اهداف یا تأثیرات آن، به صیادان به صورت فردی یا جمعی انتقال ارزش پولی ایجاد

کند. به طور عام این انتقال به صورت ناخالص اندازه‌گیری می‌شود و بر اساس ضوابط اجرا طبقه‌بندی می‌شود و نه بر اساس اهداف یا واحد اداری مسئول. در تعیین شاخص حمایت، تعدادی اصول یا قوانین کلی برای اندازه‌گیری میزان حمایت از بخش شیلات حاکم است:

اصل (۱): ایجاد انتقال به ماهیگیران یک معیار کلیدی برای گنجاندن یک سیاست در اندازه‌گیری میزان حمایت است. در واقع یک اقدام سیاستی در صورتی مشمول شاخص حمایتی از بخش شیلات می‌شود که به صیادان به صورت فردی یا جمعی انتقال ارزش پولی ایجاد کند و آنها اصلی‌ترین گیرندگان منافع اقتصادی ناشی از آن این انتقال باشند.

اصل (۲): اقدامات سیاستی عمومی موجود در کل اقتصاد، در شاخص حمایت از بخش شیلات گنجانده نمی‌شود، حتی اگر چنین اقداماتی باعث انتقال سیاست به بخش شیلات یا برعکس انتقال سیاست از بخش شیلات شود. بنابراین، وضعیت عدم حمایت (حمایت صفر) از بخش شیلات زمانی اتفاق می‌افتد که تنها سیاست‌های کلی در کل اقتصاد وجود داشته باشد، بدون آنکه هیچ سیاستی به‌طور خاص شرایط اقتصادی بخش شیلات را تغییر دهد.

اصل (۳): انتقال ایجاد شده توسط سیاست‌های بخش شیلات به صورت ناخالص اندازه‌گیری می‌شود. به طور کلی، انتقال سیاستی را می‌توان به صورت خالص یا ناخالص (به عنوان درآمد خالص یا ناخالص) تعریف کرد. عبارت ناخالص انتقال به این معنی است که هیچ تعدیلی برای هزینه‌های محمل شده توسط ماهیگیران برای دریافت حمایت انجام نمی‌شود.

اصل (۴): اقدامات سیاست‌های حمایت از بخش شیلات بر اساس معیارهای اجرایی طبقه‌بندی می‌شوند. در واقع تمایز سیاست‌ها بر اساس معیارهای اجرا، امکان تجزیه و تحلیل اثر سیاست‌ها بر میزان برداشت، ظرفیت ناوگان ماهیگیری، درآمد ماهیگیران، وضعیت محیط‌زیست و غیره را ممکن می‌سازد.

اصل (۵): به ماهیت، اهداف یا اثرات اقتصادی یک اقدام سیاستی، فراتر از یک فرآیند «حسابداری» نگاه نمی‌شود. در واقع اهداف اعلام شده و یا اثرات اقتصادی ناشی از یک اقدام سیاستی، به عنوان معیار جایگزین یا اضافی، برای لحاظ کردن یا حذف یک اقدام سیاستی در شاخص حمایت از بخش شیلات در نظر گرفته نمی‌شود.

اصول ۱ و ۲، محدوده اقدامات سیاستی را تعیین می‌کند که باید در برآورد حمایت از شیلات در نظر گرفته شود و معیارهایی برای شناسایی سیاست‌های شیلات در ترکیب پیچیده‌ای از اقدامات دولت ارائه می‌دهد. اصول ۳ تا ۵ نیز به روش اندازه‌گیری حمایت کمک می‌کند و برای تفسیر شاخص‌ها مهم است (OECD, 2016).

به طور کلی، انتقال ارزش پولی در شاخص حمایت از بخش شیلات ممکن است صریح (مثلاً چک) یا ضمنی (مانند امتیاز مالیاتی) باشد. سایر انتقالات بالقوه که تحت تأثیر سیاست‌های دولت قرار داشته اما اندازه‌گیری ارزش آنها دشوار است، در شاخص حمایت گنجانده نمی‌شوند که از جمله آنها می‌توان به الف) رانت‌های حاصل از سیاست‌های مدیریت شیلات، ب) سایر انتقالات ایجاد شده توسط قوانین و مقررات (مانند حمایت در برابر رقابت ناوگان کشورهای خارجی)، ج) کالاهای خارجی و عمومی تولید شده در بخش شیلات، د) هزینه‌ها و مزایای اجتماعی (مانند تحت پوشش قرار گرفتن ماهیگیران در سیستم‌های بازنشستگی و یا سایر برنامه‌های اجتماعی) و ی) حمایت از قیمت بازار (حمایت از قیمت ماهی از طریق کنترل مستقیم قیمت‌ها، اعمال تعرفه‌ها یا مداخلات بازار) اشاره کرد (OECD, 2016).

طبقه‌بندی انواع سیاست‌های بخش شیلات در سازمان OECD

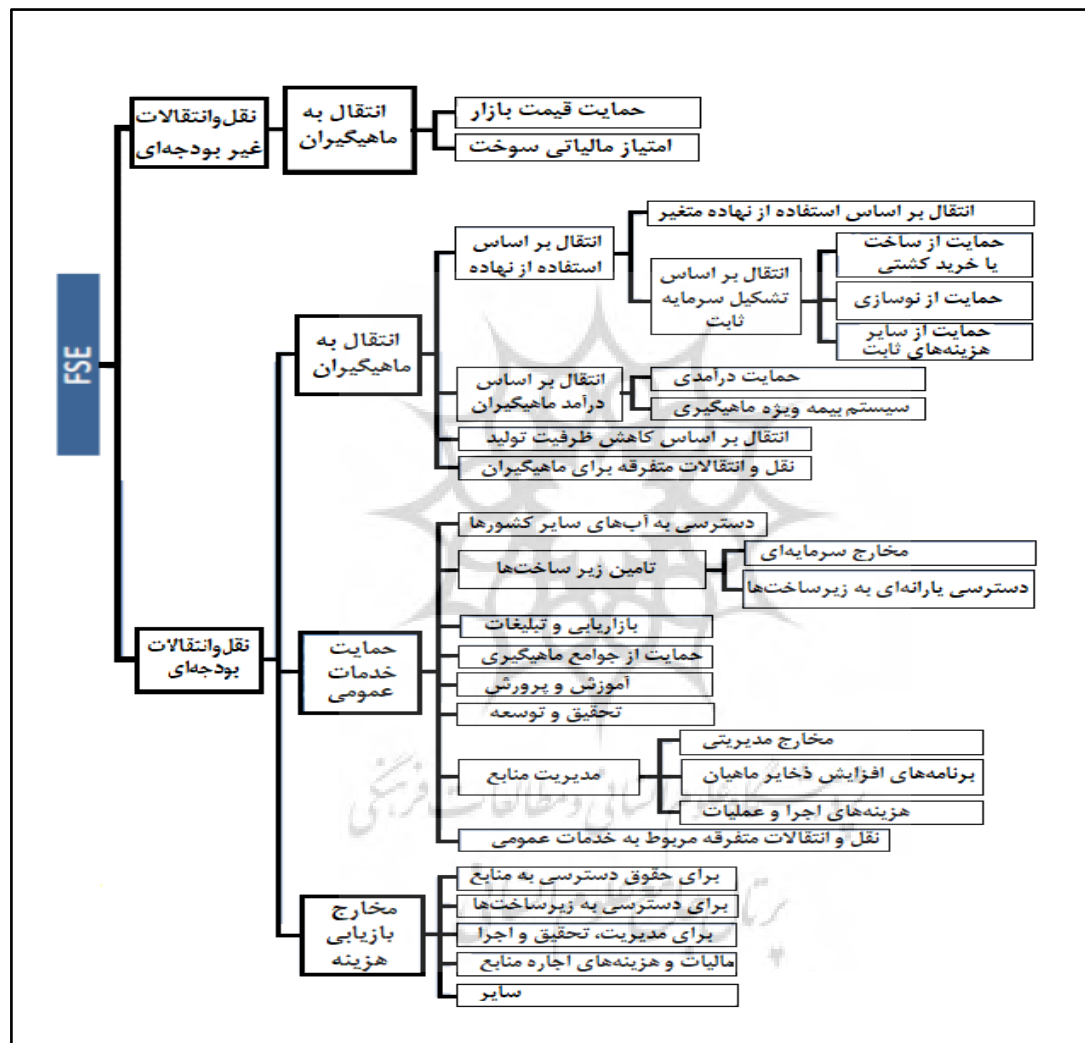
در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، محاسبه شاخص حمایت از بخش شیلات در مجموع ۴۰ کشور را پوشش می‌دهد که ۹۰ درصد از تولید جهانی صید ماهیگیری در دوره ۲۰۲۰-۲۰۱۸ را به خود اختصاص داده‌اند. از این ۴۰ کشور، ۳۰ کشور عضو این سازمان بوده و ۱۰ کشور دیگر شامل اقتصادهای نوظهور کلیدی است که دارای ظرفیت ماهیگیری دریایی بالا هستند. کشورهای عضو سازمان OECD شامل استرالیا، بلژیک، کانادا، شیلی، کلمبیا، کاستاریکا، دانمارک، استونی، فرانسه، آلمان، یونان، ایسلند، ایرلند، ایتالیا، ژاپن، کره، لتونی، لیتوانی، مکزیک، هلند، نیوزیلند، نروژ، لهستان، پرتغال، اسلوانی، اسپانیا، سوئد، ترکیه، بریتانیا و ایالات متحده هستند که در دوره ۲۰۲۰-۲۰۱۸ در حدود ۳۴ درصد از تولید جهانی شیلات صید شده را به خود اختصاص داده‌اند. اقتصادهای نوظهور نیز عبارتند از آرژانتین، برزیل، چین، هند، اندونزی، مالزی، پرو، فیلیپین، چین تایپه و ویتنام که در مجموع

این کشورها ۵۵ درصد از تولید جهانی ماهیگیری در همین دوره را به خود اختصاص داده‌اند (OECD, 2022).

شاخص حمایت از بخش شیلات در سازمان OECD حاوی دو نوع اطلاعات است: (۱) این شاخص نشان‌دهنده سطح و تغییرات در طول زمان در انتقال پول از مالیات‌دهندگان به ماهیگیران ناشی از سیاست‌های حمایت از شیلات است، (۲) برآوردهای حمایتی بر اساس معیارهای مربوط به اجرای اقدامات سیاستی مرتبط طبقه‌بندی می‌شوند. شاخص حمایت از بخش شیلات، یک تلاش مشترک بین دولت‌ها برای بهبود شفافیت و پاسخگویی سیاست‌های حمایت از شیلات است. این شاخص بر اساس مجموعه‌ای از تعاریف و معیارهای توافق شده برای طبقه‌بندی انواع حمایت است که در شکل (۱) و جدول (۱) آمده است. سیاست‌های حمایتی شیلات ممکن است پرداخت‌های مستقیمی را به ماهیگیران ارائه دهد، یا ممکن است به طور کلی از طریق مدیریت، بنادر و سایر زیرساخت‌ها از این بخش حمایت کند (OECD, 2017).

اهداف و اولویت‌های سیاست‌های حمایت از بخش شیلات در کشورهای مختلف، طیف وسیعی از مباحث از جمله مدیریت ذخایر ماهی، حفظ جوامع سنتی، شیوه‌های زندگی و تامین غذا را شامل می‌شود. ابزارهای سیاست به اندازه کافی متنوع هستند و منعکس‌کننده تغییرات در اولویت‌های سیاست داخلی، تحولات اقتصادی و تحولات در عرصه اقتصاد بین‌المللی هستند. با وجود این تنوع، اقدامات سیاستی اعمال شده در یک کشور در یک دوره زمانی معین را می‌توان گرد هم آورد و در یک یا چند عدد ساده (به نام شاخص‌های حمایتی) بیان کرد که در طول زمان و بین کشورها قابل مقایسه هستند (OECD, 2017).

از آنجا که تمایز بین انواع سیاست‌ها مبنا و اساس بسیاری از شاخص‌های حمایت را تشکیل می‌دهد، درک کامل سیستم طبقه‌بندی برای شناسایی انواع مختلف سیاست‌های بخش شیلات مهم است. اصولاً سیستم طبقه‌بندی با توجه به اجزای اصلی آن یعنی انتقال به افراد، انتقال به بخش به طور کلی، و بازیابی هزینه انجام می‌شود. علاوه بر این، در این قسمت دسته‌بندی‌ها و عبارات مختلف مرتبط با اقدامات سیاستی در شاخص FSE نیز در قالب تعاریف و نمونه‌های کار شده بیان می‌شود (OECD, 2016).



شکل ۱- فهرست انتقالات در شاخص حمایت از بخش شیلات (FSE) بر اساس

طبقه‌بندی هزینه‌های مدیریت، تحقیق و اجرا

ماخذ: (OECD, 2016)

جدول ۱- فهرست انتقالات در شاخص حمایت FSE بر اساس گروه‌بندی

گروه	زیرگروه
مخارج مدیریت، تحقیق و اجرا	(۱) مخارج مدیریت، (۲) مخارج تحقیقاتی و پژوهشی، (۳) هزینه‌های اجرایی و عملیاتی، (۴) تامین مالی انتشار داده‌ها و اطلاعات، (۵) مخارج جمع‌آوری، پردازش و تحلیل داده‌ها، (۶) مخارج حفاظت و نگهداری از مناطق دریایی، (۷) پرداخت‌های حمایتی جهت تقویت مدیریت جامعه‌محور، (۸) حمایت مالی از سازمان‌های تولیدکننده، (۹) هزینه‌های ترویج همکاری‌های بین‌المللی در زمینه شیلات و (۱۰) حمایت از بهبود و ارتقای مدیریت تعاونی‌های شیلاتی
مخارج زیرساختی شیلات	(۱) حمایت از ایجاد و توسعه تسهیلات بندری برای ماهیگیران تجاری، (۲) کاهش هزینه‌ها و عوارض مرتبط با استفاده از زیرساخت‌های دولتی، (۳) مخارج تقویت و توسعه بخش شیلات، (۴) حمایت از بهبود شرایط اجتماعی و اقتصادی روستاهای شیلات‌محور (ماهیگیری)، (۵) حمایت از بهبود وضعیت محیط زیست در مناطق شیلاتی، (۶) کمک‌های مالی به منظور توسعه منطقه‌ای بخش شیلات، (۷) تامین مالی فعالیت‌های ماهیگیری اکتشافی^۱، (۸) حمایت از نصب و نگهداری صخره‌های مصنوعی^۲ دریایی و (۹) کمک به بازسازی و احیای ذخایر ماهی
پرداخت برای کاهش ظرفیت تولید	(۱) برنامه‌های بازنشستگی یا از کار انداختن کشتی‌های صیادی، (۲) خرید و بازخرید مجوزها و پروانه‌های صید و (۳) خرید سهمیه‌های صید و حقوق مرتبط با سابقه فعالیت صیادی
حمایت درآمدی و بیمه بیکاری	(۱) حمایت از درآمد، (۲) بیمه بیکاری، (۳) پرداخت یارانه به منظور تثبیت یا تضمین قیمت محصولات صیادی، (۴) ارائه مشوق‌های مالی به ماهیگیران کوچک مقیاس، (۵) ارائه کمک‌های مستقیم مالی به افراد و شرکت‌های فعال در حوزه شیلات خاص، (۶) پرداخت کمک‌هزینه برای توقف موقت فعالیت کشتی‌های صیادی، (۷) حمایت مالی موقت از ماهیگیران و مالکان شناورهای صیادی، (۸) پرداخت غرامت به دلیل تعطیلی کامل یا کاهش روزهای فعالیت در فصل‌های صید، (۹) جبران خسارت ناشی از شکار گونه‌های هدف توسط گونه‌های شکارچی در ذخایر ماهی، (۱۰) پرداخت‌های حمایتی در مواجهه با بلایای طبیعی و حوادث غیرمترقبه، (۱۱) کمک هزینه بازنشستگی برای ماهیگیران، (۱۲) پرداخت غرامت به منظور تضمین حداقل سطح درآمد برای ماهیگیران، (۱۳) حمایت‌های مالی برای آموزش و بازآموزی ماهیگیران جهت اشتغال در فعالیت‌های جایگزین، (۱۴) پرداخت‌های حمایتی برای جبران ایام

۱. ماهیگیری اکتشافی به عملیاتی اطلاق می‌شود که با هدف تجاری و در یک منطقه مشخص صورت می‌گیرد، با این هدف که سودآوری اقتصادی، پایداری زیستی و امکان بهره‌برداری منظم و بلندمدت از منابع شیلات آن منطقه ارزیابی شود. این نوع ماهیگیری معمولاً مربوط به ذخایری است که پیش‌تر تحت بهره‌برداری تجاری قرار نداشته‌اند.

۲. صخره‌های مصنوعی سازه‌هایی هستند که به طور مصنوعی توسط انسان طراحی و ساخته می‌شوند و عملکردی مشابه صخره‌های مرجانی طبیعی دارند. این سازه‌ها با فراهم کردن سرپناه، منابع غذایی و زیستگاه برای موجودات دریایی، به حفظ تنوع زیستی و پشتیبانی از اکوسیستم‌های دریایی سالم کمک می‌کنند.

گروه	زیرگروه
	تعطیل کاری در بخش شیلات، ۱۵) تخصیص کمک‌های مالی برای سرمایه‌گذاری‌های مشترک موقت یا دائمی در خارج از کشور و ۱۶) اعمال معافیت یا تخفیف مالیاتی بر درآمدهای حاصل از فعالیت‌های صیادی
پرداخت بر اساس استفاده از نهاده متغیر	۱) حمایت از بیمه خدمه کشتی، ۲) کاهش هزینه خدمات دولتی، ۳) تأمین طعمه برای ناوگان صیادی ، ۴) پذیره‌نویسی هزینه‌های بیمه، ۵) تسهیل دسترسی به خدمات بیمه‌ای با هزینه پایین، ۶) پرداخت برای کاهش هزینه‌های حسابداری، ۷) حمایت از توسعه شیلات در اعماق دریا و ۸) یارانه برای خرید ماشین‌آلات، تجهیزات و شناورهای ماهیگیری
پرداخت بر اساس تشکیل سرمایه ثابت	۱) اعطای وام‌های کم‌بهره به ماهیگیران جوان، ۲) اعطای وام‌های کم‌بهره به ماهیگیری‌های خاص، ۳) تخفیف برای نرخ بهره وام، ۴) ضمانت وام، ۵) مشارکت برای هماهنگی با سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی، ۶) تخصیص مشوق‌های مالیاتی به شناورهای فعال در صید اعماق، ۷) کمک هزینه برای کشتی‌های جدید، ۸) کمک هزینه برای نوسازی کشتی، ۹) تخصیص وام یارانه‌ای جهت ساخت شناورها، ۱۰) وام یارانه‌ای برای نوسازی کشتی، ۱۱) تضمین وام برای ساخت کشتی، ۱۲) ضمانت وام برای نوسازی کشتی، ۱۳) کمک هزینه خرید شناورهای دست دوم، ۱۴) یارانه برای خرید شناورهای دست دوم

ماخذ: OECD (2016)

طبقه‌بندی سیاست‌های حمایتی ویژه ماهیگیران

تأثیر اقدامات سیاستی بر متغیرهای بخش شیلات مانند برداشت، ظرفیت ناوگان، درآمد، اشتغال و محیط زیست و سایر عوامل دیگر، به نحوه اجرای آن بستگی دارد. بنابراین، برای کمک به تجزیه و تحلیل سیاست‌ها، اقدامات سیاستی در شاخص حمایت FSE، بر اساس معیارهای اجرا طبقه‌بندی می‌شوند. تقسیم‌بندی اولیه در طبقه‌بندی سیاست‌ها، بین اقدامات غیر بودجه‌ای (مانند حمایت از قیمت بازار یا امتیازات مالیاتی سوخت) و حمایت بودجه‌ای انجام می‌شود. این جداسازی برای حذف ارزش امتیازات مالیات سوخت از هر زیر شاخص حمایت انجام می‌شود. در واقع جداسازی این پرداخت‌ها در طبقه‌بندی انواع سیاست‌ها تنها راه عملی برای انجام این کار است، حتی اگر از معیارهای اجرایی دیگری استفاده شود. اولین معیار اصلی اجرا این است که آیا انتقال به صورت انفرادی به ماهیگیران صورت می‌گیرد یا به صورت جمعی، جایی که انتقال می‌تواند به یک فرد خاص یا به صورت جمعی انجام شود. انتقال انفرادی به ماهیگیران به عنوان ماهیگیر دریافت می‌شود، یا به واسطه اقداماتی که انجام می‌دهند، واجد شرایط دریافت مزایای تحت یک برنامه می‌شوند. پرداخت‌هایی که به

ماهیگیران به عنوان ماهیگیر انجام می‌شود، می‌تواند بر اساس درآمد مانند پرداخت‌ها برای جبران بلایای طبیعی باشد. همچنین، پرداخت‌ها بر اساس اقدامات انجام شده می‌تواند خرید نهاده‌هایی مانند سوخت یا تجهیزات، خرید یا فروش سرمایه مانند کشتی‌ها یا تجهیزات، یا ورود یا خروج از شیلات را شامل شود. از نظر اقتصادی باید توجه کرد که آیا پرداخت‌های حمایتی بر انگیزه خرید یا استفاده از نهاده‌های ثابت و متغیر تأثیر می‌گذارد یا خیر. همچنین، مهم است که سیاست‌ها مشوق‌هایی را برای کاهش فعالیت ماهیگیری فراهم کنند، بنابراین پرداخت‌های مبتنی بر کاهش ظرفیت در دسته جداگانه‌ای قرار می‌گیرند. برای آخرین مورد، اگر شرایط انتقال به گونه‌ای باشد که گیرنده حمایت باید ظرفیت ماهیگیری خود را به هر نحوی کاهش دهد و نه به دلیل هدف یا تأثیرات سیاست، لازم است که این نوع سیاست‌ها بر اساس کاهش ظرفیت تولید طبقه‌بندی شوند. اگر سیاست‌ها به خوبی طراحی نشده باشند، حتی برخی از سیاست‌ها ممکن است سبب افزایش ظرفیت ماهیگیری شوند (OECD, 2016).

- اسامی و تعاریف دسته‌ها و زیر مجموعه‌های مربوط به «شاخص حمایت از ماهیگیران به صورت انفرادی» تهیه شده در سازمان OECD به صورت زیر است:
- (۱) انتقالات غیر بودجه‌ای به ماهیگیران انفرادی:
- ✓ حمایت از قیمت بازار: انتقال به ماهیگیران ناشی از اقدامات سیاستی که شکافی بین قیمت‌های بازار داخلی و قیمت‌های مرزی یک کالای شیلاتی خاص ایجاد می‌کند.
 - ✓ امتیازات مالیاتی سوخت
- (۲) انتقالات بودجه‌ای به ماهیگیران انفرادی:
- ✓ انتقال حمایت به ماهیگیران و هزینه‌های کشتی: انتقال به ماهیگیران بر اساس استفاده از نهاده‌های ماهیگیری یا عوامل تولید:
 - ❖ هزینه‌های متغیر: انتقال‌هایی که هزینه یک نهاده متغیر خاص یا ترکیبی از نهاده‌های متغیر را کاهش می‌دهد (بدون احتساب امتیازات مالیاتی سوخت).
 - ❖ هزینه‌های ثابت: انتقال‌هایی که هزینه‌های سرمایه‌گذاری برای خرید یا نوسازی کشتی‌های ماهیگیری، تجهیزات، و یا هر دارایی سرمایه‌ای دیگر را کاهش می‌دهد:
 - انتقال حمایت از ساخت یا خرید کشتی
 - انتقال برای نوسازی کشتی

➤ سایر انتقالات

- ✓ انتقال بر اساس درآمد ماهیگیران: انتقال به ماهیگیران بر اساس درآمد یا عملکرد آنها:
- ❖ حمایت درآمدی: انتقال بر اساس درآمد یا عملکرد، مانند پرداخت‌های مستقیم به مالکان یا خدمه کشتی.
- ❖ سیستم بیمه ویژه ماهیگیران: شامل اقداماتی برای کاهش سهم تامین اجتماعی کارفرمایان و یا اقداماتی است که بیمه درمانی و طرح‌های بازنشستگی را با شرایط یا نرخ‌های ترجیحی ارائه می‌کند.
- ✓ انتقال مبتنی بر کاهش ظرفیت تولید: انتقال مبتنی بر حذف شناورها و مجوزها از بخش شیلات، از جمله خرید سهمیه‌ها و طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد.
- ✓ پرداخت هزینه دسترسی به آب‌های کشورهای دیگر: پرداخت‌های یک کشور به کشور دیگر برای حق دسترسی، برای ناوگان ماهیگیری یک کشور، برای فعالیت در منطقه انحصاری اقتصادی متعلق به کشور دیگر.
- ✓ انتقالات متفرقه به ماهیگیران: انتقال به ماهیگیرانی که به عنوان مثال به دلیل کمبود اطلاعات نمی‌توان آنها را در دسته‌های فوق قرار داد.

معیارهای طبقه‌بندی مربوط به هر یک از اقدامات سیاستی به گونه‌ای طراحی شده است که متقابلاً منحصر به فرد باشند. اگر یک برنامه از طریق دو یا چند مکانیسم، انتقال‌های متفاوتی را به ماهیگیران ارائه کند، اما داده‌های بودجه تفکیک نشده باشند، از یک روش مناسب برای تخصیص بودجه به دسته‌ها استفاده می‌شود (OECD, 2016).

طبقه‌بندی سیاست‌های حمایت یکپارچه از ماهیگیران (GSSE)

به طور کلی اقدامات سیاستی در شاخص حمایت خدمات عمومی^۱ (GSSE)، با توجه به ماهیت خدمات ارائه شده به بخش شیلات به طور عمومی، به هشت دسته اصلی و زیرمجموعه‌های مرتبط (و نه به ماهیگیران منفرد) طبقه‌بندی می‌شوند. انتقال در حمایت خدمات عمومی شامل هزینه‌های دولتی برای ارائه خدمات به بخش شیلات به طور عمومی است. انتقالات مربوط به GSSE مختص

1. General Services Support Estimate (GSSE)

ماهیگیران نبوده و مستقیماً بر درآمد آنها تأثیر نمی‌گذارد، اگرچه ممکن است تأثیر غیرمستقیم بر سرمایه‌گذاری، درآمد و فعالیت ماهیگیران داشته باشد. دسته‌بندی‌های اصلی GSSE فراهم کردن زیرساخت، مدیریت و ظرفیت‌سازی برای ماهیگیران و بخش شیلات را پوشش می‌دهد. هدف از این نوع طبقه‌بندی ارائه اطلاعاتی بررسی میزان تلاش سیاستی کشورها در جنبه‌های مختلف حمایتی است. در اینجا بر خلاف «شاخص حمایت از ماهیگیران به صورت انفرادی»، تمایزات اصلی به جای اینکه مبتنی بر تئوری اقتصادی باشد موضوعی هستند، اگرچه مطلوب این است که این طبقه‌بندی بتواند برای تحلیل اقتصادی نیز مفید باشد. البته برخی از تفاوت‌های برجسته شده در این طبقه‌بندی مانند سرمایه‌گذاری فیزیکی، انسانی و اجتماعی با «حمایت از ماهیگیران به صورت انفرادی» مرتبط هستند. اگرچه ماهیگیران از سیاست‌های موجود در شاخص حمایت خدمات عمومی سود می‌برند، اما این سیاست‌ها منحصراً از ماهیگیران حمایت نمی‌کنند. زیرساخت‌های بندری و فعالیت‌هایی مانند لایروبی، خدمات آب‌وهوایی و سازه‌های اسکله برای انواع مختلف کاربران سودمند است. تحقیق و توسعه، بازاریابی و ترویج نیز به نفع مصرف‌کنندگان محصولات شیلاتی است. بنابراین، این سیاست‌ها به این دلیل در طبقه‌بندی شاخص حمایت از خدمات عمومی گنجانده شده‌اند که مزایای مهم و مرتبط با سیاست را برای ماهیگیران فراهم می‌کنند (منطبق بر اصل ۲) (OECD, 2016).

- اسامی و تعاریف دسته‌ها و زیر مجموعه‌های مربوط به «شاخص حمایت از خدمات عمومی-GSSE» تهیه شده در سازمان OECD به صورت زیر است:
- ۱) پرداخت هزینه دسترسی به آب‌های کشورهای دیگر: پرداخت‌های یک کشور به کشور دیگر برای حق دسترسی، برای ناوگان ماهیگیری یک کشور، برای فعالیت در منطقه انحصاری اقتصادی متعلق به کشور دیگر.
 - ۲) تامین زیرساخت: انتقال حمایت از ساخت و ساز، مدیریت و دسترسی به امکانات مشترک:
 - ✓ مخارج سرمایه‌ای
 - ✓ دسترسی یارانه‌ای به زیرساخت‌ها
 - ۳) بازاریابی و ترویج: انتقال کمک‌های مالی به بازاریابی و ترویج محصولات شیلاتی.
 - ۴) انتقال حمایت از جوامع ماهیگیری: انتقال حمایت از بهبود معیشت در جوامع ماهیگیران.
 - ۵) آموزش و پرورش: انتقال منابع مالی برای آموزش و پرورش در بخش شیلات.

- ۶) تحقیق و توسعه: انتقال تأمین مالی برای تحقیق و توسعه فعالیت‌هایی که تولید محصولات شیلاتی را بهبود می‌بخشد.
- ۷) مدیریت منابع: انتقال منابع مالی برای فعالیت‌های مدیریتی با هدف بهبود بهره‌وری یا پایداری منابع آبی:
- ✓ مخارج مدیریت: انتقال تأمین مالی مخارج مرتبط با برنامه‌های مدیریتی
 - ✓ برنامه‌های افزایش ذخایر ماهیان: انتقال مالی برای برنامه‌های افزایش ذخایر
 - ✓ مخارج نظارت و اجرا: اجرای اقدامات مدیریتی برای تأمین مالی کلیه انتقالات
- ۸) انتقالات متفرقه به خدمات عمومی: انتقالات تأمین مالی سایر خدمات عمومی که به دلایل مختلف (به عنوان مثال به دلیل کمبود اطلاعات) قابل تفکیک و تخصیص به دسته‌های فوق نیست.

طبقه‌بندی اقلام بازیابی هزینه (هزینه سرمایه‌گذاری توسط ماهیگیران)

بسیاری از سیاست‌های گزارش شده در شاخص حمایت از بخش شیلات (FSE) مشمول نوعی به اشتراک‌گذاری هزینه یا بازیابی هزینه از سوی ماهیگیرانی است که از هزینه‌کردها سود می‌برند. مطابق با تعریف انتقال ناخالص در شاخص FSE، این هزینه‌ها یا سایر اشکال پرداخت از سمت ماهیگیران به دولت، مستقیماً از سیاست مربوطه کسر نمی‌شود، بلکه به طور جداگانه مشخص می‌شود. پنج دسته مختلف بازیابی هزینه وجود دارد که عمدتاً دسترسی به ماهیگیری، زیرساخت و مدیریت را پوشش می‌دهد (OECD, 2016).

گاهی اوقات ماهیگیران باید جریمه یا سایر عوارض نظارتی را بپردازند؛ این مورد در شاخص حمایت از بخش شیلات به عنوان «بازیابی هزینه» در نظر گرفته نمی‌شوند. هزینه‌های درخواست شده از ماهیگیران به منظور اجرای برنامه‌های بودجه‌ای ممکن است شامل پرداخت‌های بازیابی هزینه شود؛ اما هیچ دسته‌بندی خاصی از بازیابی هزینه برای چنین هزینه‌هایی وجود ندارد. بنابراین، بسته به ماهیت برنامه می‌توانند در هر یک از دسته‌های «دسترسی به منابع»، «دسترسی به زیرساخت‌ها» و «مالیات‌ها و هزینه‌های اجاره منابع» قرار گیرند. اگر مقادیر هزینه‌های درخواست شده قابل توجه باشد، می‌توان یک دسته‌بندی خاص ایجاد کرد. داده‌های پشتیبان برای چنین هزینه‌هایی باید به وضوح نشان دهند که با کدام برنامه‌ها مرتبط هستند، زیرا انجام حسابداری هزینه خالص با استفاده از

چنین داده‌هایی امکان‌پذیر است و انجام این کار در یک برنامه، بیشترین انعطاف‌پذیری و سودمندی را به همراه دارد (OECD, 2016).

عناوین و تعاریف مربوط به دسته‌ها و زیر مجموعه‌های پرداخت‌های مرتبط با «بازیابی هزینه» که توسط سازمان OECD تدوین شده‌اند، به صورت ذیل است؛ همانگونه که معمول است، معیارهای اجرایی، مبنای اصلی برای طبقه‌بندی پرداخت‌های مربوط به بازیابی هزینه محسوب می‌شوند. به عبارت دیگر، در این طبقه‌بندی، نحوه استفاده و تخصیص وجوه دریافتی نقش تعیین‌کننده‌ای دارد و اولویت‌بندی بر اساس کاربرد وجوه صورت می‌پذیرد. در این چارچوب، دو دسته از پرداخت‌ها تحت عنوان «دسترسی به زیرساخت» و «مدیریت، تحقیق و اجرا» قرار می‌گیرند که دارای ماهیتی کلی و غیرانفرادی هستند. در مقابل، دو دسته دیگر تحت عنوان «حق دسترسی به منابع» و «مالیات‌ها و هزینه‌های اجاره منابع» با هدف بازیابی هزینه‌های فردی طراحی شده‌اند و ماهیت شخصی و هدفمندتری دارند. پرداخت‌های مربوط به «بازیابی هزینه»: هزینه‌های مدیریتی که توسط دولت‌ها به طور کلی یا جزئی از طریق عوارض جبران می‌شود.

✓ برای حق دسترسی به منابع: هزینه‌هایی که برای اعطای حق دسترسی به یک منبع دریافت می‌شود، از جمله هزینه‌های صدور مجوز، هزینه‌های دریافت پروانه‌ها و سایر موارد.

✓ برای حق دسترسی به زیرساخت‌ها: هزینه‌هایی که برای اعطای حق دسترسی به زیرساخت‌ها مانند هزینه‌های بندر و سایر هزینه‌های کاربر برای زیرساخت‌های ارائه‌شده توسط دولت، دریافت می‌شود.

✓ برای مدیریت، تحقیق و اجرا: هزینه‌هایی که برای مدیریت مالی، هزینه‌های تحقیقاتی و اجرایی، یا جریمه‌هایی که در صورت تخلف وضع می‌شوند، دریافت می‌شود.

✓ مالیات‌ها و هزینه‌های اجاره منابع: هزینه‌ها، مالیات‌ها یا پرداخت‌هایی که از ماهیگیران منفرد با توجه به اجاره منابع تولید شده توسط فعالیت‌های ماهیگیری (مالیات بر سود و موارد مشابه) جمع‌آوری می‌شود.

✓ سایر موارد: سایر هزینه‌های اخذ شده که اطلاعات کافی برای تخصیص آنها به سایر دسته‌های مربوط به بازیابی هزینه وجود ندارد.

جمع‌بندی و پیشنهادات

اکثر دولت‌ها از بخش شیلات به منظور تحقق اهدافی مانند حفظ اشتغال در مناطق ساحلی، بهبود معیشت و رفاه صیادان، تضمین پایداری زیست محیطی، افزایش تولید مواد غذایی و تقویت حاکمیت ملی بر آب‌های مورد مناقشه حمایت می‌کنند؛ با این حال، تجربه نشان می‌دهد که حمایت دولتی در برخی موارد، به‌ویژه در صورت طراحی و اجرای نادرست، می‌تواند منجر به بروز پیامدهای ناخواسته و تضعیف بنیان‌های اقتصادی بخش شیلات شود. در واکنش به این چالش‌ها و با هدف ارتقای کارآمدی سیاست‌های حمایتی، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) اقدام به تدوین مجموعه‌ای از اصول و شاخص‌های سنجش و ارزیابی این سیاست کرده است. با توجه به اهمیت ارزیابی کیفی و کمی حمایت‌های دولتی در بخش شیلات، مطالعه حاضر به بررسی شاخص حمایت از بخش شیلات توسعه یافته توسط OECD پرداخته است. این شاخص به گونه‌ای طراحی شده است که بتواند به سیاست‌گذاران در ارزیابی اثربخشی سیاست‌های حمایتی یاری رسانده و امکان مقایسه روندها و سطوح حمایت میان کشورهای مختلف را فراهم سازد. بهره‌گیری از این شاخص می‌تواند مبنای مناسبی برای تحلیل‌های تطبیقی و تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر شواهد در سطح ملی و بین‌المللی فراهم آورد.

شاخص حمایت از بخش شیلات، ارائه شده توسط سازمان OECD، ابزاری تحلیلی برای شناسایی و کمی‌سازی میزان حمایت ناشی از مجموعه سیاست‌های اعمال‌شده در این بخش به شمار می‌رود. یکی از نکات اساسی در به کارگیری این شاخص، تمایز مفهومی میان «ارائه حمایت» و «تأثیر حمایت» (یعنی اثرات انتقال سیاست) است. به عبارت دیگر، این شاخص میزان انتقال ناخالص ارزش پولی سیاست‌های حمایتی را اندازه‌گیری می‌کند، نه لزوماً پیامدهای نهایی و واقعی آن‌ها را. در این چارچوب، آثار مثبت یا منفی ناشی از سیاست‌های حمایتی که ممکن است توسط دریافت‌کنندگان حمایت تجربه شوند- از جمله خسارات اقتصادی یا زیست‌محیطی- در محاسبه شاخص لحاظ نمی‌گردد. از این رو، شاخص مزبور بیش از آن که بازتاب‌دهنده اثربخشی نهایی سیاست‌ها باشد، ابزار سنجش سطح و حجم حمایت‌های انتقال‌یافته است.

به طور کلی، شاخص‌های حمایتی ارائه شده از سوی OECD رویکردهای متنوعی را برای تحلیل سازوکار انتقال سیاست و سنجش کمی آن در ارتباط با متغیرهای کلان اقتصادی ارائه

می‌دهند. اگر چه هیچ شاخص واحدی قادر به پوشش تمامی ابعاد حمایت از بخش شیلات نیست، اما شاخص معرفی شده در این مطالعه از جامعیت و انسجام بیشتری در مقایسه با سایر شاخص‌ها برخوردار بوده و امکان سنجش و ارزیابی ساختاری سیاست‌های حمایتی را فراهم می‌سازد. بر همین اساس و با توجه به مباحث مطرح شده در زمینه ارزیابی سیاست‌های حمایتی در بخش شیلات، پیشنهادات زیر جهت بهبود نظام سنجش و سیاست‌گذاری در این حوزه ارائه شده است.

۱- از آنجا که شاخص حمایت از بخش شیلات، معرفی شده توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، در مقایسه با سایر شاخص‌های حمایتی رایج - به ویژه آن دسته که پس از از مذاکرات دور اروگوئه در بسیاری از کشورها به منظور ارزیابی سیاست‌های حمایتی مورد استفاده قرار گرفته‌اند - از جامعیت و دقت بالاتری برخوردار است، پیشنهاد می‌شود که متولیان و سیاست‌گذاران مرتبط با بخش شیلات کشور، به ویژه سازمان شیلات ایران، با اتکا به یافته‌ها و اطلاعات ارائه شده در این مطالعه، اقدامات لازم برای گردآوری اطلاعات و داده‌های موردنیاز برای محاسبه این شاخص فراهم آورند. این اقدام می‌تواند زمینه‌ساز مقایسه تحلیلی سطح و نوع حمایت‌های اعمال‌شده در بخش شیلات ایران با سایر کشورها بوده و مبنایی برای ارزیابی تطبیقی سیاست‌های حمایتی فراهم سازد.

۲- یکی از کاستی‌های قابل توجه شاخص حمایت از بخش شیلات که توسط سازمان OECD توسعه یافته، تمرکز محدود آن بر حمایت‌های اعطایی به بخش صیادی و ماهیگیران است. این در حالی است که در سال‌های اخیر، بخش آبی‌پروری در کشورهای مختلف با رشد چشم‌گیری مواجه بوده و سهم فزاینده‌ای در تولید، اشتغال و امنیت غذایی ایفا می‌کند. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود در مطالعات آتی، این شاخص مورد بازبینی و توسعه قرار گیرد تا امکان سنجش و ارزیابی حمایت‌های اعمال‌شده در بخش پرورش آبزیان نیز در چارچوب آن فراهم شود. چنین بازنگری‌ای می‌تواند تصویر جامع‌تری از سیاست‌های حمایتی در کل زنجیره ارزش شیلات ارائه دهد و تحلیل‌های دقیق‌تری در سطح ملی و بین‌المللی ممکن سازد.

۳- اصلاح ساختاری در سیاست‌های حمایتی بخش شیلات، به‌ویژه در هم‌راستایی با اصلاحات مشابه در بخش کشاورزی، از ظرفیت قابل‌توجهی برای تحقق اهداف کلان در چارچوب ارتقاء سیستم‌های غذایی برخوردار است. این اهداف شامل بهبود امنیت غذایی و تغذیه، ایجاد فرصت‌های اقتصادی در سراسر زنجیره ارزش مواد غذایی، و لحاظ نمودن ملاحظات زیست‌محیطی در فرآیند

تولید است. در این راستا، سیاست‌های اصلاحی در حوزه حمایت از شیلات می‌توانند به‌عنوان یکی از اجزای کلیدی در تلاش‌های سیاستی برای ارتقای رفاه اقتصادی تولیدکنندگان و بهبود دسترسی مصرف‌کنندگان به محصولات شیلاتی ایفای نقش نمایند.

منابع

1. Alikhani, M. (2011). Studying the effects of price support policy and the supply response of selected products (wheat and cotton). PhD thesis in agricultural economics, Islamic Azad University, Tehran Science and Research Branch. [In Persian]
2. Anooshehpour, A., Kianirad, A., Borimnejad, V., & Gilanpour, O. (2015). Producer Support Estimate of Agricultural Sector in Iran. *Journal of Agricultural Economics and Development*, 22(4), 61-90. <https://doi:10.30490/aead.2015.58944> [In Persian]
3. Barghdan, A. and Najafi, B. (2011). The effect of exchange rate deviation on the support index for agricultural producers in Iran. *Journal of Agricultural Economics Research*, 2(5), 15-21. [In Persian]
4. Bladon, A., Tegelskär Greig, G., & Okamura, Y. (2022). Connecting social protection and fisheries management for sustainability: A conceptual framework. World bank, POLICY and TECHNICAL NOTE, No 25. <https://documents.worldbank.org>.
5. Eskandari, S., & Zeraatkish, S. (2016). Study of value added and fishery export on economic variables agriculture in Iran. *Journal of Aquaculture Development*, 10(3), 1-12. <http://aquadev.liu.ac.ir/article-1-402-fa.html> [In Persian]
6. FAO Statistical Yearbook. (2021). World food and agriculture-statistical yearbook 2021. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/522c9fe3-0fe2-47ea-8aacf85bb6507776/content>.
7. FAO. (2017). Strengthening sector policies for better food security and nutrition results. Policy Guidance Note, FAO: Rome, Italy, 2017.

8. FAO. (2020). The state of world fisheries and aquaculture 2020. Sustainability in action. Rome. ISSN 2410-5902. <https://doi.org/10.4060/ca9229en>
9. FAO. (2022). The state of world fisheries and aquaculture 2022: Towards blue transformation, Food and Agriculture Organization, Rome, <https://doi.org/10.4060/cc0461en>
10. Farmery, A.K., White, A., & Allison, E.H. (2021). Identifying policy best-practices to support the contribution of aquatic foods to food and nutrition security. *Foods* 2021, 10, 1589. <https://doi.org/10.3390/foods10071589>
11. FICCI. (2022). Championing the blue economy: Promoting sustainable growth of the fisheries sector in India. The Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry. <https://www.pwc.in/assets/pdfs/grid/agriculture/championing-the-blue-economy-promoting-sustainable-growth-of-the-fisheries-sector-in-india.pdf>
12. Hannesson, R. (2001). Effects of liberalizing trade in fish, fishing vessels and investment in fishing vessels. OECD Papers Offprint No. 8, Paris.
13. Hilborn, R., Amoroso, R. O., Anderson, C. M., Baum, J. K., Branch, T. A., Costello, C., ... & Ye, Y. (2020). Effective fisheries management instrumental in improving fish stock status. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(4), 2218-2224.
14. Islam, M. G., Ali, J., Zamhuri, S., Kuperan Viswanathan, K., & Abdullah, H. (2016). Impact of subsidies on the economic and environmental conditions of small-scale fisheries in Malaysia. *The European Proceedings of Social and Behavioral Sciences*, 113(1), 143-146. <http://dx.doi.org/10.15405/epsbs.2016.08.47>
15. Mahmoodi, A., & Sani, B. (2008). Comparing crop support indicators in Iran and industrialized countries: Application of the policy analysis matrix. *Quarterly Journal of Agricultural Economics*, 2(1), 129-152. [In Persian]
16. Martini, R., & Innes, J. (2018). Relative effects of fisheries support policies. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 115, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/bd9b0dc3-en>

17. OECD. (2006). Financial support to fisheries: implications for sustainable development, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264036642-en>
18. OECD. (2016). Fisheries Support Estimate Manual. <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd-fse-manual-2024>
19. OECD. (2017). Support to fisheries: Levels and impacts. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 103, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/00287855-en>.
20. OECD. (2020a). Fisheries, aquaculture and COVID-19: Issues and policy responses, OECD Publishing, Paris. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133642_r9ayjfw55e&title=Fisheries-aquaculture-and-COVID-19-Issues-and-Policy-Responses.
21. OECD. (2020b). Agricultural policy monitoring and evaluation 2020. OECD Publishing, Paris. <https://dx.doi.org/10.1787/928181a8-en>
22. OECD. (2020c). Agricultural policy monitoring and evaluation 2020. OECD Publishing, Paris. <https://dx.doi.org/10.1787/928181a8-en>
23. OECD. (2022). OECD review of fisheries 2022, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9c3ad238-en>
24. OECD. (2023a). Fisheries policy brief: Supporting sustainable fisheries. January 2023. https://www.oecd.org/en/publications/supporting-sustainable-fisheries_873b4093-en.html
25. OECD. (2023b). Fisheries policy brief: Managing fish stocks sustainably. January 2023. https://www.oecd.org/en/publications/managing-fish-stocks-sustainably_60686388-en.html
26. Porter, G. (2004). Analyzing the resource impact of fisheries subsidies: A matrix approach. UNEP, Washington, DC.
27. Radkhah, A., Igdari, S., & Pourbagher, H. (2021). Investigating the effects of the spread of the Covid-19 virus on the global fisheries and aquaculture industry and providing support policies from governments and international organizations. *Iranian Journal of Biology*, 5(9), 45-53. <https://20.1001.1.20089406.1400.5.9.6.2> [In Persian]

28. Sumaila, U. R., Ebrahim, N., Schuhbauer, A., Skerritt, D., Li, Y., Kim, H. S., ... & Pauly, D. (2019a). Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies. *Marine Policy*, 109, 103695.
29. Tezzo, X., Bush, S.R., Oosterveer, P., & Belton, B. (2020). Food system perspective on fisheries and aquaculture development in Asia. *Journal of Agriculture and Human Values*, 38(1), 73-90. <https://doi:10.1007/s10460-020-10037-5>
30. World Bank. (2012). *Hidden harvest: The global contribution of capture fisheries*. Washington, DC: World Bank.

