

تأمل درباره یک گزارش

بهمن دانایی

روز سوم تیرماه امسال، سایت دولت نوشته‌ای با عنوان «بررسی وضعیت بازار شکر در کشور» بر روی خروجی خود قرار داده است. این نوشته بسیار طولانی جدای از اینکه در بخش تحلیلی خود با کاستی‌هایی همراه است که به احتمال زیاد به دلیل اطلاعات نادرستی است که به نگارنده عرضه شده و دستمایه کار قرار گرفته است و برخی نکات غیردقیق که در ادامه تحلیل خواهد شد، دارای اهمیت است. ماهیت این نوشته و عرضه آن در سایت رسمی دولت، این داوری که صنعت قندوشکر در ۳ سال اخیر مظلوم واقع شده را به خوبی نشان می‌دهد. دقت در ماهیت و محتوای «بررسی وضعیت بازار شکر در کشور» مؤید این است که دخالت‌های غیرکارشناسی مبتنی بر پیش‌داوری‌های نادرست برخی دستگاه‌های دولتی، به‌ویژه دخالت دولت در قیمت تمام‌شده شکر و برخی رفتارها و تصمیم‌های این مدت، پیامد خطرناک حذف صنعت قندوشکر و محو تولید یک کالای استراتژیک خواهد بود.

این نکته برجسته‌ای است که می‌توان از ژرفای نوشته یادشده پیدا کرد. اما برخی توجیه‌های انجام شده توسط تهیه‌کنندگان گزارش درج شده بر روی سایت دولت درباره درستی تصمیم دولت به کاهش نرخ تعرفه واردات شکر از ضعف‌های کارشناسی نوشته است. با این همه، جای دارد که از تهیه‌کننده گزارش تقدیر شود و از کسانی که در جمع‌آوری اطلاعات مندرج در این نوشته زحمت کشیده‌اند. سپاسگزاری شود.

برای روشنگری بیشتر درباره گزارش عرضه شده در سایت دولت یادآوری چند نکته خالی از فایده نیست:

۱. نوع نگاه به کالایی به‌نام شکر از سوی دولت، کارشناسان و فعالان صنعتی و اقتصادی بر روی تحلیل‌ها و داوری‌ها اثرات غیرقابل انکار دارد. یک دیدگاه به‌شکر (که به‌گمان اکثریت کارشناسان، نگاه درست و دقیقی است) این است که شکر یک کالای استراتژیک است. دلیل استراتژیک بودن این کالا پرشمارند و می‌توان در فرصتی مناسب به آن پرداخت، اما گستره مصرف آن توسط همه شهروندان ایرانی به‌ویژه گروه‌های تهیدست جامعه که یک وعده غذایی اصلی آن‌ها تنها با استفاده از قندوشکر انجام می‌شود را می‌توان یکی از دلایل استراتژیک این کالا برشمرد. رفتار تاریخی کشورهای مهم عضو اتحادیه اروپا از چند دهه پیش تا امروز که تولید این محصول را تحت هرشرایطی حمایت می‌کنند از دلایل دیگر استراتژیک بودن این کالا است.

در صورتی که نهاد دولت و حکومت و فعالان صنعتی و اقتصادی، شکر را به‌عنوان کالای

استراتژیک نگاه کنند، تداوم تولید آن را تحت هر شرایطی یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر می‌دانند و به‌سادگی اجازه نمی‌دهند که تولید پایدار آن در داخل مرزهای ملی سست شود. واقعیت تلخ این است که گویا در ۳ سال اخیر برخی از مسئولان، شکر را یک کالای غیراستراتژیک تلقی کرده و اهمیت آن را کمتر از واقعیت جلوه دادند. به‌نظر می‌رسد اگر کارشناسان گزارش یادشده، نگاهی استراتژیک به شکر داشتند در تحلیل خود و همچنین در توجیه‌های خود، دقت بیشتری نشان می‌دادند. امید است که این نگاه بر نهاد دولت حاکم شود.

۲. در شرایطی که شرکت‌ها و کشورهای گوناگون درباره حمایت از تولید داخلی شکر اختلاف‌هایی جدی دارند، اما هیچ کشوری حاضر نیست که حمایت از تولید این محصول را کنار بگذارد. دقت در رفتار حمایتی دولت‌ها از تولید شکر نشان می‌دهد که حمایت از مصرف‌کننده داخلی یک اصل نیست. اصل حمایت از تولید شکر، تداوم تولید و حمایت از تولیدکنندگان است و حمایت از قیمت ارزان در داخل در دستورکار نبوده و نیست. اگر چنین چیزی نبود، چرا قیمت تمام شده شکر و قیمت عرضه به شهروندان در بازار کشورهای عضو اتحادیه اروپا با قیمت شکر صادراتی تفاوت معناداری دارد. عرضه شکر ارزان در معاملات جهانی دلایل سیاسی دارد و نوعی دامپینگ بی‌رحمانه است. این چیزی است که در تحلیل‌های کارشناسی باید در کانون توجه قرار گیرد تا قوت تحلیل‌ها افزایش یابد و به انحراف دآوری منجر نشود. گزارش ارائه شده در سایت دولت با لحاظ کردن این متغیر حتماً می‌توانست نیرومندتر باشد.

۳. یکی از نکات بسیار ظریفی که موجب شده است قضاوت درباره وضعیت قندوشکر در ایران به انحراف دیدگاه‌ها منجر شده و بر اساس آن تصمیم‌های اشتباه اتخاذ شود، تمیز ندادن دو شاخص «قیمت تمام شده» و «قیمت شکر معاملاتی» کشورهای صادرکننده است. قیمت تمام شده و قیمت معاملاتی دو مقیاس متفاوت است که با هم قابل قیاس نیست و این گفته که قیمت‌های تمام شده ایران از قیمت‌های جهانی بیشتر است، تفکری غلط است چه اینکه قیمت تمام شده ایران باید با قیمت تمام شده جهان مقایسه گردد، نه با قیمت معاملاتی. برخی آمارهای مستند نشان می‌دهد قیمت تمام‌شده هر تن شکر تولیدی (چغندری) در اتحادیه اروپا نزدیک به ۸۰۰ دلار است. این درحالی است که قیمت معاملاتی آن حتی در برخی دادوستدها کمتر از ۵۰ درصد قیمت تمام شده آن است. این فاصله معنادار همان دامپینگ است که متأسفانه در تحلیل‌ها موردتوجه قرار نمی‌گیرد.

۴. در سال‌های اخیر و در توجیه کاهش تعرفه واردات و حجم انبوه واردات انجام شده بسیار

شنیده‌ایم که می‌گویند «برای فرار از پیامدهای تحریم آمریکا علیه ایران است که واردات افزایش یافته است.» واقعیت این نیست و تجربه نشان می‌دهد که می‌شد گونه دیگری رفتار کرد. بررسی ۴ قطعنامه تحریم علیه ایران در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که اصولاً تحریم مواد غذایی جایی در این قطعنامه‌ها نداشته و ندارد. از طرف دیگر می‌توان به این نکته مهم اشاره کرد که حتی اگر تحریم شامل واردات شکر و اصولاً مواد غذایی نیز می‌شد، آیا این وظیفه دولت است که کالای استراتژیک شکر را وارد و ذخیره کند تا در روزهای سرنوشت‌ساز از آن استفاده کند یا بخش دلالی و تجاری؟

تولیدکنندگان قندوشکر هرگز مخالف واردات شکر توسط دولت نبوده و نیستند و معتقدند که افزایش ذخیره استراتژیک شکر باید توسط دستگاه‌های دولتی انجام شود، اما در این سال‌ها شاهد بودیم که بخش غیردولتی واردکننده عمده بوده است. آیا می‌توان از این گروه انتظار داشت در روزهای سخت به کمک شهروندان و دولت بیایند و شکر ارزان به دست مصرف‌کننده بدهند؟ این نکته ظریفی است که در گزارش درج شده بر روی سایت دولت نادیده گرفته شده است و اگر تهیه‌کننده چنین نکته‌ای را می‌دید قوت کارش بسیار بیشتر می‌شد.

۵. یکی از توجیه‌هایی که در برخی گزارش‌های دولتی و گزارش حاضر برای توجیه واردات انبوه می‌شود این است که ارزان شدن شکر به نفع مصرف‌کننده و صنایع پایین‌دستی بوده است. این گزارش‌ها که دستمایه تصمیم‌های غیرکارشناسی شده است متأسفانه با واقعیت‌های موجود سازگاری ندارد. به این معنی که در سال‌های اخیر، قیمت شکر در خرده‌فروشی‌ها با قیمت معاملاتی تفاوت معناداری داشته و مصرف‌کنندگان نهایی هرگز شکر ارزان خریداری نکرده‌اند. میانگین قیمت خرده‌فروشی شکر در سال‌های اخیر نزدیک به ۸۰۰ تومان بوده است که نرخ سود ۱۰۰ درصدی واردکنندگان کرده است. از سوی دیگر تولیدکنندگان صنایع پایین‌دستی مثل شیرینی، بیسکویت، بستنی و... در این سال‌ها علیرغم استفاده از شکر ارزان، هرگز قیمت‌های تثبیت‌شده و کاهنده نداشته و فروش با قیمت‌های صعودی و در اندازه‌های بالا را اعمال کرده‌اند. به این ترتیب درحالی که تولیدکنندگان با کاهش و هم‌آور تولید و زیانهای سنگین مواجه و مصرف‌کنندگان شهری به دلیل پرداخت قیمت‌های بالا و دولت به دلیل عدم دریافت بخشی از مالیات بر واردات متضرر شده‌اند دو گروه واردکننده و صنایع پایین دست از این وضعیت سود کلان برده‌اند. در صورتی که تهیه‌کننده گزارش «بررسی وضعیت بازار شکر در کشور» این مسأله را با دقت بیشتری نگاه می‌کرد، شاید در تحلیل‌های خود نتیجه دیگری می‌گرفت.

۶. از دیگر نکات منفی گزارش، به روز نبودن آمارهاست که وضعیت تاریخ گزارش را نشان نمیدهد. بطور مثال میتوان به نسبت تولید شکر در بخش نیشکری و چغندری کشورمان اشاره کرد که در حال حاضر سهم هر یک از تولید آنان به ۵۰ درصد میرسد.

درباره مابه‌التفاوت

درحالی که در ۳ سال گذشته و باکمال تأسف، مقام‌های مسؤول و مرتبط با تولید قندوشکر، اصول حمایتی و رفتار حمایت‌گرایانه از تولید داخل را به هر دلیل کنار گذاشته‌اند، جای خوشبختی است که در گزارش درج شده بر روی سایت دولت تأکید شده است که باید از این صنعت قدیمی و استراتژیک حمایت شود و موردتوجه قرار گیرد.

دقت در این گزارش نشان می‌دهد که تهیه‌کننده محترم از میان انواع روش‌های حمایتی اصولی و مبتنی بر تجربه و قانون، روش ویژه‌ای را پیشنهاد می‌کند که مشکلات قانونی و اجرایی دارد. در این گزارش توصیه شده است که دریافت مابه‌التفاوت از واردکنندگان راهی است که بخشی از آن را به حمایت از تولید اختصاص داد. این راه برخلاف نص صریح قانون برنامه چهارم است. در بند «ز» ماده ۳۳ قانون برنامه چهارم تصریح شده است که ایجاد موانع غیرتعرفه‌ای در مسیر واردات ممنوع است. علاوه بر این، اجرای این روش با الزام‌ها و مقررات سازمان تجارت جهانی سازگاری ندارد و به احتمال، فشارهای تازه از سوی این سازمان را افزایش می‌دهد.

اما مهم‌ترین مشکل این شیوه توصیه شده برای حمایت، احتمال افزایش رفتارهای فسادگرایانه در جریان اجراست. واردکنندگان کالا به دو شیوه می‌توانند مجریان را گمراه کنند. راه اول کم‌اظهاری در میزان واردات است و راه دوم کم‌اظهاری در قیمت خرید شکر از خارج است. از طرف دیگر و ضمن حفظ احترام همه مجریان و کارمندان زحمتکش دولت، می‌توان احتمال داد که محاسب به هر حال دچار خطا خواهد شد.

نتیجه‌گیری

در پایان این نوشته تمایل دارم دو نکته را به عنوان نتیجه یادآور شوم:

الف) گام برداشته شده توسط بخشی از بدنه کارشناسی دولت در احیای بحث‌هایی که می‌تواند به شفاف شدن دیدگاه‌ها و روزگار صنعت قندوشکر منجر شود را به فال‌نیک می‌گیریم.

امید این است که این گام اول با تدقیق و انجام مطالعات کارشناسانه و تعامل بیشتر به اقدام‌های اصولی و منطبق بر منافع ملی و نجات یک صنعت مهم کشور منجر شود.

ب) تجربه نشان می‌دهد که برای حمایت تعریف‌شده و اصولی از صنعت قندوشکر در شرایط

حاضر، افزایش نرخ تعرفه واردات، کارآمدترین روش است. برای اینکه به قوت این بحث افزوده شود، یادآوری نتیجه گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس درباره دریافت مابه‌التفاوت از برنج وارداتی خالی از فایده نیست. در گزارش این مرکز پژوهشی آمده است: «تصویب طرح دریافت مابه‌التفاوت از واردات برنج توصیه نمی‌شود. پیشنهاد می‌شود کلیه مواردی که تا پایان سال ۱۳۸۸ برخلاف قانون برنامه چهارم توسعه به صورت غیرارزشی از واردکنندگان اخذ می‌شود به تعرفه ارزشی تبدیل شود.» این همان داوری کارشناسی است که اکنون مدیران و کارشناسان صنعت قندوشکر آن را پذیرفته و به آن معتقدند.