

یادداشت/۶ نکته در حوزه سیاست گذاری صنعت لبنیات به قلم رضا باکری



رضا باکری دبیر انجمن صنایع فرآورده‌های لبنی ایران

سال ۱۴۰۰ برای صنعت لبنیات ایران مانند عموم صنایع کشور، سالی سخت بود. مشکلاتی چون «کاهش سرانه مصرف» و عدم سرمایه گذاری در پروژه «فرهنگ سازی مصرف شیر و محصولات لبنی در خانوارهای ایرانی» هم از سوی نهادهای سیاست گذار و هم از سوی تولید کنندگان، در کنار تداوم سیاست های تولید ستیزی چون «قیمت گذاری دستوری» از سوی نهادهای سیاست گذار، بر محنت سالی که اقتصاد آن از تداوم رکود و تاثیر تحریم ها رنج میبرد، افزود.

تلاش میکنم در سطور ذیل به نکاتی بپردازم که تا اندازه‌ای نگاهی آسیب شناسانه از منظر سیاست‌گذاری در حوزه زنجیره صنعت لبنیات ایران دارد تا شاید نگاه و زاویه‌ای متفاوت از مباحث صرف اقتصادی را پیش روی مخاطبان قرار دهد.

۱۱ آنچه کمتر درباره قیمت گذاری دستوری گفته شده

هیچ اقتصاددان، فعال اقتصادی و حتی سیاست گذاری نیست که در مقام کارشناسی بخواهد از قیمت گذاری دستوری دفاع کند اما با این همه قیمت گذاری دستوری کماکان در دستور کار سیاست گذاری های کشور قرار دارد. قیمت گذاری دستوری اگرچه منطق اقتصادی قابل دفاعی ندارد و نتایج مورد نظر را هم برای تصمیم گیرندگان به همراه نداشته اما آنچه شرایط تداوم آن را فراهم کرده گذشته از تخصیص ارز ۴۲۰۰ تومانی، وجود تقاضای اجتماعی و فشار افکار عمومی بر سیاست گذاران است که آنها را مسئول تنظیم بازار و کنترل قیمت ها میدانند.

وجود چنین فشاری البته باعث شده تا سیاست گذاران ما در دولت نیز تن به این تنزل جایگاه بدهند و به جای سپردن قیمت به بازار و رقابت و تمرکز بر سیاست های توسعه ای و اصلاح رویکردهای عام، خود و جایگاه خود را به کنترل کننده قیمت اقلام مصرفی خانوار کاهش دهند. از روزگاری که درباره قیمت شیرخام در هیئت دولت بحث میشد دست کم ۳۰ سال میگذرد و حالا دوباره شاهد بازگشت بحث درباره قیمت کالاها به هیئت دولت هستیم و این نشانه ای عمیق از دور شدن دولت از اهداف توسعه ای و فراموش شدن جایگاه سیاست گذاری است.

۲۲ قانون انتزاع وقتی اجرایی میشود که ساختار جهاد ارتقا یابد

پراکندگی در تصمیم گیری ها مرتبط با امنیت غذایی و صنایع وابسته به کشاورزی سالها بود که منجر به بلاتکلیف ماندن صنایع غذایی از جمله صنعت لبنیات شده بود. صنایع لبنی از یکسو خود را به عنوان یک صنعت در زیرمجموعه وزارت صمت میدیدند و از سوی دیگر بیشترین کار و ارتباط را باید با وزارت جهاد کشاورزی میداشتند که مهم ترین تامین کنندگان این صنعت (دامداران) در ذیل معاونت دامی این وزارت خانه قرار دارند.

اجرای قانون تمرکز اختیارات وزارت جهاد کشاورزی که از نیمه مردادماه امسال اجرایی شد را میتوان گامی مهم برای رفع مشکل پراکندگی تصمیم گیری در حوزه صنایع غذایی بویژه صنعت لبنیات بشمار آورد. قانونی که دایره مسئولیت وزارت جهاد کشاورزی را از تامین کنندگی مواد اولیه (شیرخام) به تامین کالای اساسی و امنیت غذایی ارتقا داده و موجب شده تصمیم گیری ها در این وزارت خانه بخشی نگر نبوده و به کل زنجیره صنعت لبنیات از تامین نهاده تا تامین شیرخام و تولید محصول و در نهایت مصرف کننده بسط یابد.

با این حال آنچه محل نگرانی است این است که در وزارت جهاد

کشاورزی هنوز ساختارهای لازم برای بردوش گرفتن چنین مسئولیتی ایجاد نشده است. در حالی که در حوزه دام و تامین شیرخام معاونت امور دامی وزارت سالهاست شکل گرفته و مسئولیت بر عهده دارد، و درحالی که وزارت جهاد کشاورزی دست کم از میانه سال ۱۳۹۹ در حال رایزنی برای بازگشت اختیارات خود در حوزه تنظیم بازار و تمرکز اختیارات در زنجیره غذایی کشور بود، جای تعجب است که اقدامی برای ارتقاء ساختار این وزارت خانه برای اجرای مسئولیت هایی انجام نداد که بناچار بعد از اجرایی شدن قانون تمرکز اختیارات باید بر دوش می‌گرفت. عجیب تر اینکه با وجود گذشت قریب به ۱۰ ماه از اجرای قانون انتزاع، هنوز هم شاهد شکل گیری یک معاونت قدرتمند در وزارت جهاد کشاورزی برای سیاست گذاری در حوزه صنایع غذایی متناسب با جایگاه صنعت غذا به عنوان بخشی مهم از زنجیره ارزش نیستیم.

۳ نظام سیاست گذاری از مصرف کننده غافل مانده

مرداد ماه سال ۱۴۰۰ بعد از کشمکش های فراوان قیمت شیرخام افزایشی قریب به ۵۰ درصدی را تجربه کرد که در مقایسه با تابسات سال ۱۳۹۹ بیش از ۱۰۰ درصد افزایش بود. به تبع چنین افزایشی در قیمت مهمترین ماده اولیه تولید محصولات لبنی، شاهد افزایش محصولات لبنی برای مصرفکننده بودیم. اینهمه در حالی است که شواهد بازار نشان از کاهش قدرت خرید مردم و کاهش مصرف محصولات لبنی و در نتیجه افزایش مازاد تولید شیرخام دارد.

درحالی که بر اساس آمارهای مرکز آمار نسبت خرید محصولات لبنی در میان دهک های برخوردار نسبت به دهک های کم برخوردار شهری حدود ۱٫۲ برابر، ظرف ۵ سال گذشته کمتر شده و این نسبت در میان خانوارهای روستایی حدود ۳٫۲ برابر کمتر است، مازاد تولید شیرخامی که قرار بود بشکل محصولات لبنی بر سر سفره خانوارهای ایرانی بنشیند حالا تبدیل به شیرخشک و چربی (خامه و کره) شده و راه صادرات را در پی می گیرد. پیش‌بینی می شود که در سال آتی صادرات شیرخشک افزایش یافته و خطوط شیرخشک صنعتی در کشور به ظرفیت جذب ۷ هزار تن در روز برسد. این در حالی است که پیش از این روزانه قریب به ۲ هزار تن شیرخام جذب خطوط شیرخشک مورد نیاز کشور می شد.

پرسش این است که در شرایطی که نظام سیاست گذاری کشور آماده حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی از نهاده های دامی میشود، یعنی یارانه ای که قرار بود بر سر سفره خانوارها بنشیند را حذف میکند، چه بر سر

سفره خانوارهای کم برخوردار خواهد آمد؟

توصیه متواتر انجمن صنایع فرآورده های لبنی به نظام سیاست گذاری کشور از سالهای گذشته تا کنون این بوده است که یارانه را از ابتدای زنجیره به انتهای زنجیره و بطور خاص به دهک های محروم انتقال دهد امری که هنوز رنگ تحقق نیافته است. احیای شیر رایگان مدارس و قرار گرفتن سه محصول پر مصرف و ضروری سبد خانوار (شیر، ماست و پنیر) در سبد حمایتی کالا بشکل بن کارتهای الکترونیکی و بهره مندی خانوارهای محروم از این حمایت و نه همه خانوارها، راهکاری اساسی است که نه تنها برای کالاهای لبنی بلکه برای سایر کالاهای غذایی ضروری سبد خانوار قابل انجام است.

۴ توسعه مداخلات دولت از بازار مصرف به تامین مواد اولیه و نقدینگی

نحوه حضور و نظارت دولت در اقتصاد در سالهای اخیر، حکایت از توسعه مداخلات از بازار مصرف به تامین مواد اولیه و نقدینگی بنگاه های مختلف دارد. اعمال محدودیت های تعرفه ای و قانونی بر حضور بخش خصوصی برای تامین مواد اولیه خود و رواج صدور مجوزهای مختلف برای واردات مواد اولیه علاوه بر اینکه موجب اخلاص در روند تامین مواد اولیه کارخانه ها شده، زمینه بروز بیشتر فساد را هم فراهم آورده است.

کاهش جذابیت بازار سهام که خود متاثر از مداخلات دولت است از یک سو و از سوی دیگر تفوق نظام بانکی در تامین سرمایه از طریق رشد بدهی عملا از سوی نظام سیاست گذاری تشویق می شود. بطور کلی تامین مالی از طریق رشد بدهی به علت صرفه جویی مالیاتی و نرخ پایین تر آن در مقایسه با بازده مورد انتظار سهامداران، برای بنگاه ها مطلوب تر است بخصوص وقتی که تسهیلات با نرخ کمتر از متوسط نرخ تسهیلات در بازار به بخشی از زنجیره تعلق بگیرد. درست برخلاف نظراتی که ارائه تسهیلات در زنجیره یک صنعت را بطور یکسان توصیه میکند.

اگرچه شرایط تحریمی و لزوم اولویت بندی برای ورود کالاها یکی از دلایل اتخاذ این سیاست است اما به هر حال این سیاست موجب توسعه حوزه مداخلات دولت در زنجیره صنایع غذایی از جمله لبنیات شده به نحوی که حالا نه تنها بازار مصرف از مداخلات دولت مصون نیست بلکه کل زنجیره متاثر از مداخلات دولت و برهم خوردن توازن و رقابت در

اثر این مداخلات است.

تامین روغن گیاهی برای برخی محصولات لبنی صادراتی بر اساس استاندارد تولید آنها مانند بستنی یا خامه صادراتی یکی از بارزترین نمونه از توسعه مداخلات دولت در تامین مواد اولیه کارخانه هاست. همچنین احتمال افزایش قیمت شیرخام در اثر حذف ارز مرجع و نیاز بنگاه ها به افزایش سرمایه در گردش، عملاً سرنوشت زنجیره صنعت لبنیات و عاقبت بنگاه ها بخصوص بنگاه های کوچک را به تصمیم دولت برای تامین سرمایه در گردش و نقدینگی بنگاه ها گره زده است.

۵. دوگانگی در نگرش بخش خصوصی به دولت

توسعه مداخلات دولت در زنجیره درحالی است که برخلاف شعارها و انتقادهایی که از سوی بخش خصوصی و فعالان اقتصادی از این توسعه مداخلات شنیده می شود، در عرصه عمل بخش خصوصی خود تسهیل کننده و متقاضی حضور دولت شده است.

وجود تضاد منافع در زنجیره ارزش صنایع مختلف از جمله صنعت لبنیات، تلاش هر یک از حلقه های زنجیره برای نزدیکی به قدرت و یارکشی از آن برای سهم گرفتن از سودی که در حلقه های مختلف زنجیره تقسیم می شود، انگیزه های اساسی هستند که فعالان بخش خصوصی را وامیدارد بخلاف مواضعی که طرح میکنند عملاً به دنبال باز کردن بیشتر پای دولت در زنجیره ارزش صنعت خود باشند.

این دوگانگی وقتی تشدید می شود که در ذهن متولیان امر و سیاست گذاران، رشد سهم اقتصاد دولتی نه امری ضد توسعه و نکوهیده بلکه قابل ستایش و دفاع نیز باشد.

۶. دچار گسیختگی در زنجیره هستیم

اواخر خرداد سال ۹۵ بود که بنا بر مصوبه هیئت دولت و ابلاغ معاون اول رئیس جمهور، وزارت جهاد کشاورزی مکلف به ایجاد صندوق حمایت از توسعه زنجیره صنعت شیر کشور شد. صندوقی که قرار بود با مشارکت تمامی فعالین زنجیره مذکور ظرف شش ماه و با سرمایه چهار هزار و پانصد میلیارد ریالی، به ساماندهی زنجیره ارزش صنعت لبنیات بیانجامد.

وزارت جهاد کشاورزی مکلف بود الگوی مطلوب زنجیره ارزش تولید شیر

خام تا عرضه محصولات لبنی را به همراه سامانه مورد نیاز برای تسهیل جریان وجوه و کالا در قالب بستر الکترونیکی بانک عامل طراحی نموده و بر استقرار و راه اندازی زنجیره مذکور در تمامی استانها نظارت کند. هدایت و راهبری زنجیره و مدیریت سامانه با هماهنگی وزارت جهاد کشاورزی کشاورزی برعهده صندوق قرار گرفته بود.

قرار بود با شکل گیری این زنجیره اهداف ذیل محقق شود:

«الف - تسهیل در تأمین نهاده‌ها، اصلاح نژاد و به کارگیری دام‌های با بازدهی بالا، استفاده از شیوه‌های نوین و کاهش هزینه تولید و افزایش دانش نیروی انسانی، بهبود مدیریت واحدهای تولیدی و گسترش قراردادهای بین صنایع لبنی با واحدهای تولید شیرخام.

ب - بازسازی، نوسازی و اصلاح ساختار دامداری‌ها و صنایع لبنی، ساماندهی مراکز جمع‌آوری بهداشتی شیر، رعایت اصول کیفی و بهداشتی در تولید فرآورده‌ها و ساماندهی تشکلهای ذربط.

پ - فرهنگسازی و افزایش تقاضا برای مصرف شیر از طریق تبلیغ و ترویج مصرف شیر با استفاده از ظرفیت رسانه‌های عمومی و اجرای طرح توزیع شیر رایگان و طرح‌های مشابه برای گروه‌های هدف.

ت - استقرار نظام قیمت‌گذاری مبتنی بر کیفیت و تدوین سیاست تجاری بلندمدت با رویکرد حمایت از تولید داخلی و توسعه صادرات محصولات لبنی.»

اگر با گذشت بیش از ۵ سال از آن تاریخ عنوان شود که هیچ یک از اهداف فوق محقق نشده، اغراق نشده است. زنجیره ارزش صنعت لبنیات به جای اینکه عملکردی انداموار داشته باشد و با هر فرمان و تقاضا، حلقه‌های زنجیره عملکردی متناسب با تقاضا داشته باشند اما دچار گسیختگی در روابط تأمین کنندگان و تولیدکنندگان شده است و این مهم حل نمیشود مگر با سرمایه گذاری بخصوص در توسعه آموزش در زنجیره صنعت ما./ ماهنامه اقتصاد سبز