

ارزیابی و تحلیل نهادهای صنعت دخانیات ایران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱/۳۱

شماره مسلسل: ۲۰۶۳۷

کد موضوعی: ۳۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

ارزیابی و تحلیل نهادی صنعت دخانیات ایران

نوع گزارش: طرح/ لایحه ، نظارتی ، راهبردی ، پیش‌نویس قانونی

نام دفتر:

مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت)

مدیر مطالعه:

سعید شجاعی

تهیه و تدوین کنندگان:

حسین رجب‌پور، علی اژدری، صادق رحیمی‌نژاد

ناظر علمی:

حبیب‌اله ظفریان

گرافیک و صفحه‌آرایی:

نفیسه حاجی‌صفری

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. صنعت دخانیات

۲. تصدی‌گری

۳. انحصار

۴. خصوصی‌سازی

۵. شرکت دخانیات ایران

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۸/۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. وضعیت صنعت دخانیات در جهان.....	۱۰
۳. وضعیت صنعت دخانیات در ایران.....	۱۳
۴. سیاستگذاری صنعت دخانیات در چند دهه اخیر.....	۱۹
۵. آسیب‌شناسی صنعت دخانیات ایران.....	۲۲
۶. راهکارهای سیاستی پیشنهادی.....	۳۳
۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۳۸
منابع و مآخذ.....	۴۰

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نمودار وضعیت تولید توتون در جهان.....	۱۱
شکل ۲. نمودار سهم کشورها از سطح زیر کشت توتون.....	۱۱
شکل ۳. نمودار میزان فروش شرکت‌ها در سال ۲۰۲۲ (میلیارد دلار).....	۱۲
شکل ۴. نمودار سهم تولید کارخانجات تولید سیگار داخل کشور.....	۱۴
شکل ۵. نمودار نرخ مصرف سیگار در ایران در مقایسه با کشورهای منطقه.....	۱۴
شکل ۶. نمودار روند میزان سطح زیر کشت، تولید و عملکرد توتون در کشور.....	۱۶
شکل ۷. نمودار وضعیت سطح زیر کشت و کل تولید (۱۴۰۰-۱۳۶۱).....	۱۷
شکل ۸. نمودار میزان تولید توتون به تفکیک استان‌های کشور (تن).....	۱۷
شکل ۹. سهم انواع مختلف تأمین مصرف سیگار مورد نیاز داخل کشور (درصد).....	۲۲
شکل ۱۰. ساختار سهام‌داری شرکت دخانیات ایران.....	۳۲
شکل ۱۱. شماتیک چالش‌های ایجاد شده برای شرکت دخانیات در اثر واگذاری به صندوق بازنشستگی فولاد.....	۳۳
شکل ۱۲. اهداف سیاستگذاری صنعت دخانیات.....	۳۴

فهرست جداول

جدول ۱. میزان تولید کارخانجات سیگار سازی داخل کشور در سال ۱۴۰۱ (میلیارد نخ).....	۱۳
جدول ۲. میزان مصرف سیگار به تفکیک استفاده‌کنندگان.....	۱۵
جدول ۳. میزان مصرف مواد دخانی به تفکیک استفاده‌کنندگان سال ۱۴۰۰.....	۱۵
جدول ۴. برآورد مصرف، تولید، قاچاق و واردات سیگار در کشور (میلیارد نخ در سال).....	۱۶
جدول ۵. ترکیب سهام‌داران شرکت دخانیات ایران.....	۳۱
جدول ۶. اهداف سیاستگذاری در صنعت دخانیات، سیاست اتخاذی و محدودیت‌های آن.....	۳۵
جدول ۷. سیاست‌های اتخاذی در صنعت دخانیات، محدودیت‌های آن و سیاست‌های پیشنهادی جایگزین.....	۳۶
جدول ۸. سیاست‌های پیشنهادی جهت اصلاح صنعت دخانیات و نهاد‌های متولی آن.....	۳۷
جدول ۹. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی / نظارتی.....	۳۹



ارزیابی و تحلیل نهادی صنعت دخانیات ایران

چکیده



هدف اصلی این مطالعه، بررسی و تحلیل ساختار نهادی صنعت دخانیات ایران، نهادسازی و اصلاح کیفی و ارتقای نهادهای موجود است. روش تحقیق از نوع توصیفی و تحلیل آماری است. صنعت دخانیات با بازار مصرف بالغ بر ۲۰ میلیون نفری و نرخ حدوداً ۲۵ درصدی مصرف‌کنندگان انواع محصولات دخانی (سیگار و قلیان) با ارزش بالغ بر ۷۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. این صنعت همچنین صنعتی شبه‌انحصاری است که بیش از ۷۰ درصد آن در اختیار دو شرکت‌های داخلی تولیدکننده تحت لیسانس شرکت‌های بین‌المللی است. همچنین این صنعت از نظر سلامت، صنعتی آسیب‌رسان، از نظر کشت محصول، صنعتی آب‌بر و از نظر موقعیت تجاری، در رده صنایع ارزش‌بر قرار می‌گیرد. علاوه بر اینها، در دو دهه گذشته، ظرفیت تولید داخل به صورت پیوسته کاهش یافته و اکنون در حدود ۱۰ درصد است.

یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که در حال حاضر صنعت دخانیات ایران با سه چالش اصلی تنظیم‌گری نامناسب در تولید و فرآوری، تنظیم‌گری نامناسب در مصرف دخانیات و سیاست‌های مالیاتی و ناکارایی یا کژکارکردی در امر خصوصی‌سازی مواجه است. مهم‌ترین توصیه سیاستی این مطالعه، شفاف‌سازی اهداف سیاستی - حاکمیتی و تقویت حکمرانی در صنعت دخانیات، تدوین و تنظیم‌گری سیاست‌هایی در درجه اول با هدف کاهش مصرف دخانیات در کشور و سپس کاهش قاچاق، کنترل مصرف دخانیات، افزایش سهم تولید داخل با مشارکت شرکت‌های بین‌المللی و ارتقای زنجیره ارزش دخانیات با ثبات در سیاست‌های مالیاتی و پیش‌بینی‌پذیری و در نهایت افزایش نقش دولت از طریق احیای ستاد صنایع دخانی توسط وزارت صمت است.

بیان / شرح مسئله

براساس برآوردهای موجود، صنعت جهانی دخانیات در سال ۲۰۲۳، صنعتی پرسود با درآمد معادل ۹۴۱ میلیارد دلار بارشد متوسط سالیانه ۲/۵ درصد بود که سهم تولید سیگار از آن در حدود ۸۳۵ میلیارد دلار است. این صنعت در ایران، صنعتی انحصاری است که ۶ شرکت اصلی بیش از ۸۰ درصد بازار را در اختیار دارند. باین وجود، صنعت دخانیات صنعتی آسیب‌رسان و آب‌بر و آلاینده است که عامل مرگ سالیانه ۸ میلیون نفر، از دلایل اصلی جنگل‌زدایی در مناطق استوایی و آلودگی‌های زیست‌محیطی (از محل‌رها کردن ته‌سیگارها و عدم تجزیه آن) است. از منظر اقتصادی نیز توجه به آسیب‌هایی که به سلامتی، بهره‌وری نیروی انسانی و نظام سلامت می‌رساند حائز اهمیت بوده و از این حیث برای اقتصاد کشورها نیز زیان‌آور است.

براساس آمارهای موجود در حدود ۲۵ درصد جمعیت ایران مصرف‌کننده محصولات دخانی بوده و بازار مصرف محصولات دخانی، از میانه قرن گذشته بازاری بزرگ بوده و امروزه گردش مالی آن بالغ بر ۷۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. سالیانه در حدود ۷۰ میلیارد نخ سیگار در کشور تولید می‌شود که سهم عمده آن در اختیار دو شرکت (JTI و BAT یا BVT^۱) و شرکت دخانیات ایران است که از این میان سهم شرکت جی‌تی‌آی پارسیان (JTI) در حدود ۵۰ درصد بازار، سهم شرکت بی‌ای‌تی پارس حدود ۲۰ درصد و سهم شرکت دخانیات ایران حدود ۱۲ درصد است.

باتوجه به تاریخ یک‌صد ساله شکل‌گیری صنعت دخانیات در ایران، تحولات این صنعت را در مجموع می‌توان به سه دوره تقسیم کرد؛ ۱. دوره انحصار تولید و تجارت توسط شرکت دخانیات ایران، ۲. دوره جذب سرمایه‌گذاری خارجی که طی آن تلاش شد تا مشکل قاچاق و کیفیت پایین تولید داخلی با افزایش رقابت (جذب سرمایه‌گذاری خارجی) و انتقال تکنولوژی حل شود و ۳. دوره واگذاری شرکت دخانیات که طی آن تلاش شد تا ناکارایی‌های شرکت دخانیات ایران با واگذاری مالکیت آن حل شود. به عبارت دیگر این صنعت، از بدو تأسیس تا دهه ۱۳۸۰، صنعتی انحصاری بود که هر چند دارای مزایایی از جمله کنترل دولت بر دخانیات و سیاست‌گذاری مستقیم بود، اما با معضل عقب‌افتادگی فناوری و نیاز به نوسازی و نیز کاهش سهم از بازار به دلیل رواج قاچاق روبه‌رو بود. در دو دهه گذشته، تلاش برای توسعه این صنعت با مجوز تولید داخل به شرکت‌های بین‌المللی در دهه ۱۳۸۰ تا خصوصاً سازی شرکت دخانیات ایران در دهه ۱۳۹۰ ادامه داشته است. در طی این سه دوره، به تدریج از ظرفیت‌های تنظیم‌گری شرکت دخانیات کاسته شد و وظایف حاکمیتی به یک واحد اداری صمت سپرده شد. با وجود تحولات رخ داده، همچنان این صنعت با چالش‌های بسیاری روبه‌رو بوده که در این گزارش به آنها پرداخته شده است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

براساس آسیب‌شناسی انجام شده در گزارش می‌توان گفت که مهم‌ترین چالش‌های این صنعت را در سه دسته می‌توان تقسیم‌بندی کرد که عبارتند از:

- **چالش تنظیم‌گری تولید و فراوری:** شبه‌انحصاری بودن این صنعت (شبه‌انحصار خرید در مقابل کشاورزان و شبه‌انحصار فروش در مقابل مصرف‌کننده) و نیاز به تنظیم‌گری زنجیره ارزش،
- **چالش تنظیم‌گری مصرف:** آسیب‌رسان بودن صنعت دخانیات و معضل انطباق سیاست‌های توسعه تولید با سیاست‌های کنترل مصرف (به‌ویژه سیاست‌های مالیاتی)،
- **چالش خصوصی‌سازی کژکارکرد شرکت دخانیات ایران:** ناکامی خصوصی‌سازی در ارتقای کارایی و رقابت‌پذیری شرکت دخانیات این چالش‌ها موجب شده است تا صنعت دخانیات به‌رغم تلاش‌های صورت گرفته در سال‌های گذشته، همچنان صنعتی ارزبر و ناتوان از رقابت بین‌المللی و همچنین با محصولات تولیدی با کیفیت پایین باشد.

۱. این شرکت به‌تازگی به BVT تغییر نام داده است.



پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی

به نظر می‌رسد اصلاح صنعت دخانیات باید با ترسیم راهبردی سه مرحله‌ای باشد؛ در این راهبرد، در گام اول باید اهداف سیاستگذاری در این صنعت برای همه دست‌اندرکاران سیاستگذاری واضح و شفاف شده و تبعات هر یک برای دیگر اهداف مشخص گردد. در گزارش حاضر، چهار هدفی که مطلوب سیاستگذاران بوده یا سیاستگذاران باید بر آن تمرکز کنند عبارتند از کاهش قاچاق، کنترل مصرف دخانیات، افزایش سهم داخل در تولید محصولات دخانی و ارتقای کل زنجیره ارزش دخانیات.

در گام دوم برای اصلاح صنعت دخانیات، تنظیم سیاست‌های متناسب با این اهداف، سیاست‌هایی که قیود و الزامات بین‌بخشی و بین‌زمانی را به درستی در نظر گرفته باشند، اهمیت دارد. در گزارش حاضر، برای تأمین ۴ هدف پیش گفته در چارچوب سه چالش اصلی شناسایی شده در مجموع ۸ سیاست پیشنهاد شد که بر این اساس چالش‌ها عبارتند از:

■ رفع چالش تنظیم‌گری تولید و فراوری

- تسریع در اجرای قانون سامانه مؤدیان و پایانه‌های فروشگاهی و قانون مبارزه با پولشویی (وزارت اقتصاد)،
- تنظیم سیاست‌های مالیاتی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه با در نظر گرفتن شکاف قیمتی محصولات داخلی و قاچاق با پیشنهاد ستاد صنایع دخانی و همکاری وزارت اقتصاد با محوریت کاهش مجموع مصرف دخانیات (کاهش آسیب‌های سلامت) و پیشگیری از گرایش به سمت برندهای ارزان‌تر و در دسترس‌تر،

- برنامه‌ریزی برای انتقال فناوری یا صادرات محصولات توسط شرکت‌های بین‌المللی (ستاد صنایع دخانی با همکاری صمت و سازمان برنامه)
- انجام مطالعات تخصصی در زمینه زنجیره ارزش دخانیات (اعم از دخانیات مبتنی بر توتون و دخانیات الکترونیکی) در ایران و ظرفیت‌های سه حوزه کشت، بازار داخلی و بازار منطقه‌ای برای توسعه صنعت با ملاحظه مسائل سلامت (ستاد کشوری کنترل و مبارزه با دخانیات با همکاری وزارت جهاد کشاورزی و ستاد صنایع دخانی)،

- انجام مطالعات تخصصی (و آزمایشگاهی) و تدوین برنامه‌های کشت و مطالعه ساختار نهادی خرید محصولات کشاورزی و تدوین برنامه سیاستی برای حمایت مؤثر از کشاورزان و جایگزینی دخانیات با محصولات به صرفه از منظر سلامت و اقتصاد (ستاد صنایع دخانی با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت و ستاد کشوری کنترل و مبارزه ملی با دخانیات).

■ رفع چالش تنظیم‌گری مصرف

- توجه خاص به این صنعت و تنظیم نرخ متناسب در چارچوب سیاستگذاری برای نرخ مالیات ارزش افزوده در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه.

■ رفع چالش خصوصی‌سازی کژکار کرد

- تنظیم برنامه‌گذار برای اصلاح نهادی شرکت دخانیات ایران با استفاده از اختیارات دولتی در جهت واگذاری محدود مدیریت شرکت (ستاد صنایع دخانی با همکاری سازمان خصوصی‌سازی و وزارت کار).

در گام سوم، باید نهاد‌های متولی این سیاست‌ها به صورت شفاف مشخص شوند. در گزارش حاضر، نهاد کانونی در تنظیم اهداف و سیاست‌های اصلاحی صنعت دخانیات، ستاد صنایع دخانی است که باید به صورت مشخص مورد توجه وزارت صنعت و معدن و دولت قرار گرفته و برای احیا و توانمندسازی آن اقدامات لازم صورت گیرد.

۱. مقدمه

تا ابتدای دهه ۱۳۸۰، شرکت دخانیات ایران، علاوه بر آنکه متولی تولید و فراوری محصول توتون و تنباکوی داخلی بود، انحصار تجارت این صنعت را هم در اختیار داشت. این موضوع اگرچه می‌توانست زمینه‌ای برای توسعه این صنعت و حتی رقابت در عرصه جهانی ایجاد کند؛ اما در مجموع در تمام دهه‌های فعالیت، این شرکت ناتوان از هم‌آوردی با رقبای مطرح جهانی بوده و در نتیجه آن، به‌رغم منع ورود محصولات دخانی خارجی (برای حفظ انحصار داخلی)، سایر سیگارها و محصولات دخانی مصرفی جامعه به‌صورت قاچاق به کشور وارد می‌شد. مسائل ذکر شده موجب گردید تا در ابتدای دهه ۱۳۸۰ تحرکی در دو محور کنترل قاچاق و نوسازی این صنعت صورت گیرد که نتیجه آن، تلاش برای ترغیب شرکت‌های بین‌المللی برای فعالیت در ایران بود.

همچنین در ابتدای دهه ۱۳۸۰، مجموعه تلاش‌هایی برای کنترل قاچاق و نوسازی این صنعت صورت گرفت که در نتیجه آن، شرکت‌های بین‌المللی نظیر BAT، JTI به این صنعت وارد شده و سرمایه‌گذاری‌هایی را برای تولید داخل محصولات دخانی در کشور صورت دادند.

با ارائه تفسیر جدید از اصل (۴۴) قانون اساسی که راه را برای خصوصی‌سازی شرکت‌های بزرگ هموار کرد؛ تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) در مجلس (۱۳۸۶)، شرکت دخانیات ایران نیز در زمره واگذاری‌ها قرار گرفته و در سال ۱۳۹۱ واگذار شد. با توجه به اینکه این شرکت دو وظیفه تولیدی (تصدی‌گری) و حاکمیتی (تنظیم‌گری) را بر عهده داشت، وظایف حاکمیتی در حین واگذاری از این شرکت منفک و به وزارت صنعت، معدن و تجارت واگذار گردیده و با خصوصی‌سازی، موضوع تصدی‌گری دولت در این صنعت، به‌نوعی لغو شد.

به‌رغم این تغییرات ساختاری گسترده که در دو دهه گذشته در کشور روی داده است، این صنعت با مشکلات عمده‌ای مواجه بوده که از جمله آنها می‌توان به ابهامات در توانایی وزارت صمت در انجام وظایف حاکمیتی و تنظیم‌گری این حوزه، تداوم قاچاق، تغییر مکرر سیاست‌های مالیاتی و ابهام سرمایه‌گذاران برای ورود به این صنعت، ابهام در واگذاری و مشکلات حاکمیت شرکتی در شرکت دخانیات ایران (با توجه به ترکیب سهام‌داران) و عدم بهبود رقابت‌پذیری و ناتوانی این شرکت در نوسازی صنعتی اشاره کرد.

مطالعات انجام شده در زمینه آسیب‌شناسی قاچاق دخانیات بیانگر تأکید جدی بر لغو انحصار دخانیات، فراهم آمدن زمینه‌های مشارکت بخش خصوصی و رقابت در عرصه دخانیات، بازسازی کارخانجات تولیدکننده داخلی، ایجاد زمینه‌های سرمایه‌گذاری و صادرات، افزایش سطح زیر کشت، ارتقا و کیفیت و کنترل کیفیت سیگارهای تولیدی و وارداتی و برنامه‌های فرهنگی و بهداشتی و آموزشی برای مبارزه با دخانیات بوده است [۱، ۲]. در مطالعه «نگاهی به تولید، مصرف و قاچاق دخانیات در کشور»^۱ پیشنهاد تدوین یک بسته سیاستی برای مبارزه با قاچاق داده شد [۱]. در بسته پیشنهادی باید ضمن تأمین راهبردهای سیاستگذاری سلامت، سازوکارهای رفع عدم تعادل‌های عرضه و تقاضای سیگار در داخل در کوتاه‌مدت و بلندمدت مورد توجه قرار گرفته و سیاستگذاری‌ها (از جمله مالیات، تعرفه و کشف قاچاق) از سازگاری درونی برخوردار باشند. پس از آن با توجه به مشکلات خصوصی‌سازی شرکت دخانیات، برخی گزارش‌ها و اظهارنظرهای کارشناسی مرکز پژوهش‌ها به این موضوع اختصاص یافته است. به‌طور مثال، در اظهار نظر کارشناسی درباره طرح

۱. رهبری، مریم و زمانی، رضا (۱۳۹۰). نگاهی به تولید، مصرف و قاچاق دخانیات در کشور. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



«الحاق شرکت دخانیات ایران به وزارت صنعت، معدن و تجارت» (۱۳۹۵) تأکید شد که بازگرداندن شرکت دخانیات به دولت مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی (زیرا در طرح فوق طریق تأمین مالی پرداخت هزینه‌ها پیش‌بینی نشده و متضمن افزایش هزینه‌های دولت است) و راه‌حل مناسبی برای برون‌رفت آن از مشکلاتی نظیر محدودیت منابع مالی، مازاد نیروی انسانی، مدیریت نامناسب و ... نیست [۲].

در سال‌های اخیر، مطالعات دیگری از منظر مالیات یا بحث سلامت موضوع را مورد توجه قرار داده‌اند. به‌طور مثال، مطالعه‌ای درباره مالیات بر ارزش افزوده اختصاص درآمد ناشی از مالیات بر سیگار به مصارف خاص (برای مثال بهداشت) را خلاف اصل بودجه‌ریزی یکپارچه و اصل جامعیت و اصل عدم تخصیص تشخیص می‌دهد [۳]. این گزارش اشاره دارد که پایداری منابع حوزه بهداشت و درمان و آموزش و پرورش از اهداف متعالی و مناسب قلمداد می‌شود، ولی رسیدن به این مهم از مسیر اختصاصی سازی درآمدهای عمومی نمی‌گذرد؛ چراکه استفاده از ابزار مالیات بر ارزش افزوده برای ثبات بخشی اقتصادی را با محدودیت جدی مواجه خواهد کرد [۳].

در سال گذشته مطالعه دیگری که به بررسی مالیات بر سیگار با توجه به تأثیر آن بر سلامت و بهداشت جامعه، کاهش مصرف سیگار، میزان قاچاق مواد دخانی و اثر آن بر تولید و اشتغال پرداخته است، بر این نکته تأکید دارد که وضع مالیات بر سیگار و دخانیات در بلندمدت می‌تواند باعث کاهش مصرف دخانیات و ارتقای سلامت جامعه شود، اما در وضع مالیات بر سیگار باید به عوامل دیگر مثل قاچاق، تولید داخلی و آثار توزیعی نیز توجه کرد [۴]. در مطالعه فوق افزایش آهسته و تدریجی که در قانون دائمی مالیات بر ارزش افزوده به صورت افزایش سالیانه ۵ واحد درصد پیش‌بینی شده، ساز و کار مناسبی است. لذا مالیات مضاعف تعیین شده بر سیگار در قوانین بودجه سنواتی با ماهیت بودجه ناسازگار و مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی است؛ زیرا از حیث تشتت، پراکندگی، عدم ثبات و تغییر مداوم قوانین امر مطلوبی نیست. اما با توجه به ضرورت‌های بودجه‌ای و پایین بودن میزان مالیات وضع شده می‌توان از وضع مالیات اندک در بودجه اگماض کرد [۴].

همچنان که در بررسی این پیشینه مشخص است، مسائل و مشکلات صنعت دخانیات در مطالعات قبلی مورد توجه قرار گرفته است، اما از زاویه مسائل کل صنعت و به‌ویژه ملاحظات سیاستگذاری صنعتی و نیز چارچوب مسائل کنونی صنعت (پس از واگذاری شرکت دخانیات ایران و واگذاری مسائل حاکمیتی به ستاد صنایع دخانی) مطالعه آسیب‌شناختی صورت نگرفته و گزارش کنونی معطوف به آنهاست.

مجموعه ابهامات و مشکلات مورد اشاره در بالا موجب شده است تا بازنگری در سیاستگذاری و تدوین دستور کار سیاستی جدید برای این صنعت، دارای اهمیت باشد. بر این اساس، گزارش حاضر با هدف تشریح ابعاد مشکلات وضع موجود و معرفی راهبردهای تغییر این وضعیت، تهیه شده است. این گزارش شامل ۵ بخش بوده که پس از مقدمه، در بخش اول وضعیت موجود صنعت دخانیات معرفی می‌شود، بخش دوم به بررسی تاریخچه صنعت دخانیات در چند دهه اخیر و سیاست‌های اتخاذی برای توسعه این صنعت اختصاص دارد. در بخش سوم آسیب‌شناسی از وضعیت موجود و دلایل پایداری مشکلات و موانع توسعه این صنعت ارائه شده و در بخش چهارم مسیر دستیابی بخش پنجم نیز جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی گزارش آمده است.

۲. وضعیت صنعت دخانیات در جهان

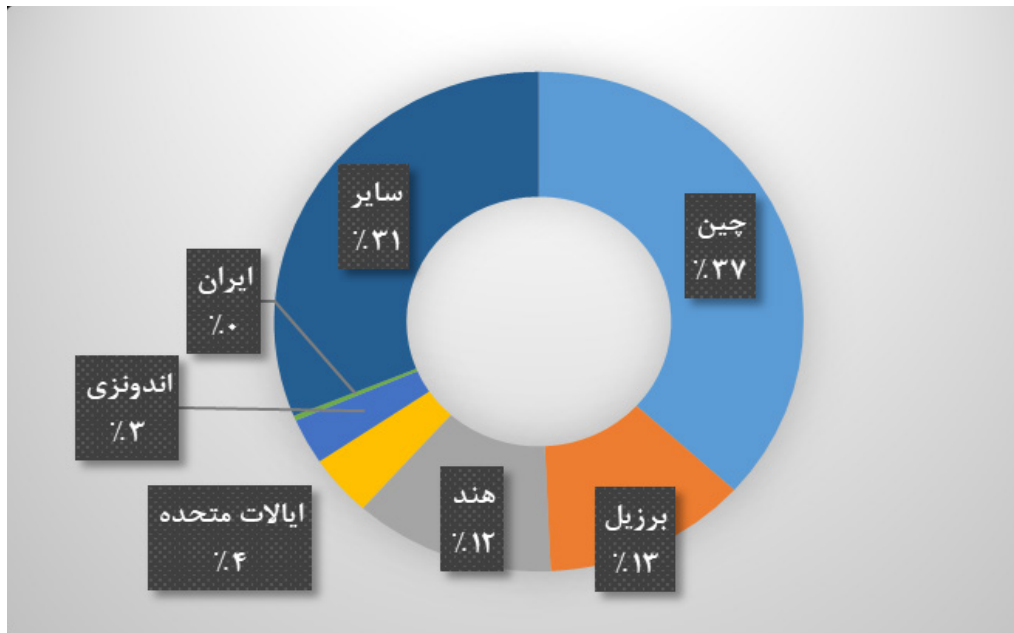


براساس برآوردهای موجود، صنعت دخانیات در سال ۲۰۲۳، صنعتی پرسود با درآمدی معادل ۹۴۱ میلیارد دلار خواهد بود. همچنین پیش‌بینی می‌شود این صنعت در ۵ سال آینده (۲۰۲۳-۲۰۲۸) با نرخ رشد متوسط سالیانه ۲٫۵٪ روبه‌رو باشد، بنابراین این صنعت در سال‌های آتی صنعتی پررونق خواهد بود. از میان زیربخش‌های این صنعت، تولید سیگار با حجم حدوداً ۸۳۵ میلیاردی، بزرگ‌ترین سهم و کشور چین با درآمد ۲۹۴ میلیارد دلاری، بیشترین درآمد را از این صنعت در اختیار دارد. به‌رغم این چشم‌انداز قوی، صنعت دخانیات، صنعتی پرسود اما زیان‌آور محسوب می‌شود که یکی از منابع اصلی مرگ‌ومیر به‌دلیل بیماری‌های تنفسی و همچنین انواع و اقسام بیماری‌ها از جمله سرطان‌ها را تشکیل می‌دهد. دخانیات نیمی از مصرف‌کنندگان خود (که سیگار را ترک نمی‌کنند) را به کام مرگ می‌کشد. سالیانه بالغ بر ۸ میلیون نفر در جهان جان خود را به‌دلیل دخانیات از دست می‌دهند، از جمله ۱٫۳ میلیون نفر که در معرض دود آن قرار می‌گیرند. همچنین ۸۰ درصد از ۱٫۳ میلیارد نفر جمعیت مصرف‌کننده دخانیات در کشورهای با درآمد کم و متوسط زندگی می‌کنند، یعنی کشورهایی که دسترسی کمتری به امکانات بهداشتی قوی یا سیگارهای باکیفیت دارند.

علاوه‌براین، صنعت دخانیات صنعتی آبراست که کشت آن به میزان آب و رطوبت بالایی نیاز دارد، بر این اساس کشت تنباکو یکی از مقصران اصلی جنگل‌زدایی در مناطق استوایی جهان محسوب شده و میزان زمین برای کشت سایر محصولات غذایی را کاهش می‌دهد. همچنین ته‌سیگار به‌دلیل

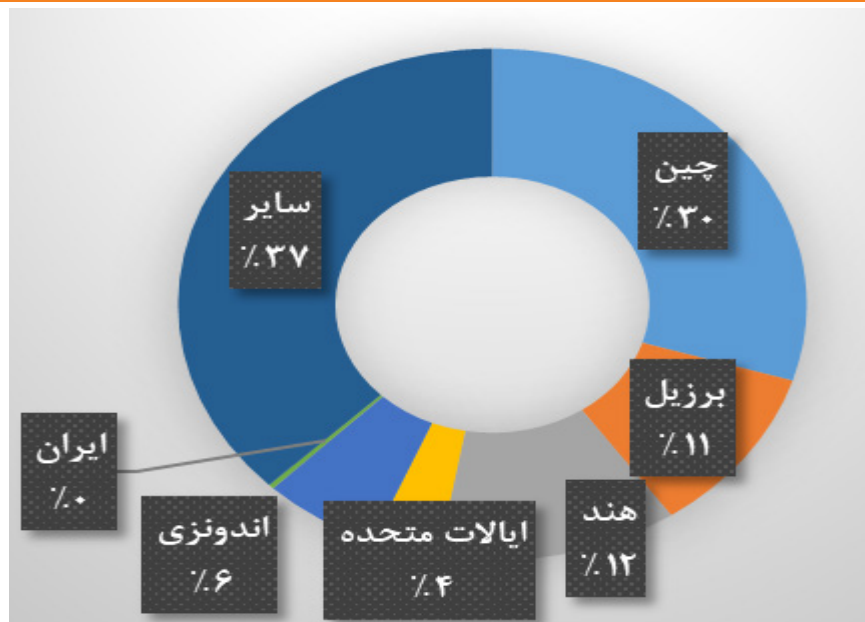
مواد خود از جمله کالاهای تجزیه‌ناپذیر (یا نیازمند زمان طولانی برای تجزیه) است که در نتیجه رها کردن آن موجب آلودگی محیط زیست می‌شود. این صنعت همچنین صنعتی انحصاری است که شرکت‌های بین‌المللی (یا فراملیتی) سهم بالایی از آن را در اختیار دارند. در ادامه این بخش، تصویری از وضعیت تولید، سطح زیر کشت و فروش شرکت‌های بین‌المللی در این حوزه داده شده است.

شکل ۱. نمودار وضعیت تولید توتون در جهان [۵]



همچنان که شکل ۱ نشان می‌دهد کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای نوظهور از جمله چین، برزیل، هند و اندونزی بزرگ‌ترین تولیدکنندگان تنباکو هستند. این موضوع به دلیل آب‌وهوای مناسب این کشورها برای کشت محصولات دخانی است. همچنان که در این شکل مشخص است، سهم ایران از تولید جهانی زیر نیم درصد (حدود ۳ دهم درصد) می‌باشد.

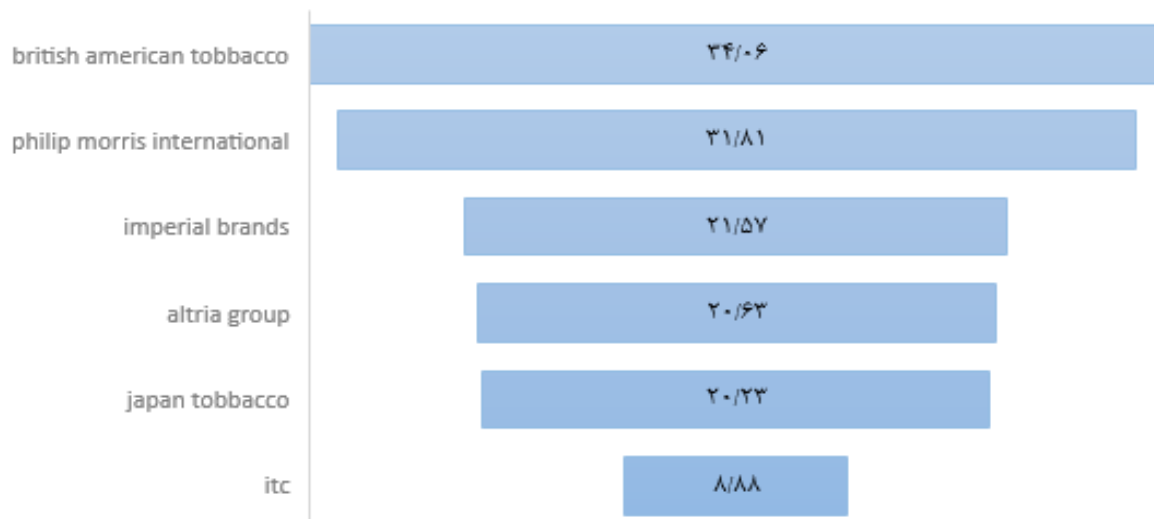
شکل ۲. نمودار سهم کشورها از سطح زیر کشت توتون [۵]





شکل ۲ سهم زیر کشت تنباکو را در کشورهای مختلف جهان نشان می‌دهد. همچنان که در این شکل مشخص است، سهم زیر کشت چین اختلاف معناداری با تولید آن دارد، همچنین برزیل نیز ۱ درصد بیشتر از سهم زیر کشت آن تولید می‌کند، این در حالی است که در اندونزی و سایر کشورها، سطح زیر کشت از سهم از تولید جهانی تنباکو بیشتر است. این اختلاف نشان می‌دهد که چین نه تنها بزرگ‌ترین تولیدکننده تنباکو است؛ بلکه تولید این کشور، با بهره‌وری بیشتری نسبت به سایر کشورهای جهان صورت می‌گیرد.

شکل ۳. نمودار میزان فروش شرکت‌ها در سال ۲۰۲۲ (میلیارد دلار) [۵]



شکل ۳ که البته میزان عایدات شرکت دخانیات چین را در بر نمی‌گیرد، میزان فروش شرکت‌های رهبر بازار در این صنعت را نشان می‌دهد. این شرکت‌ها به همراه شرکت دخانیات چین در مجموع بیش از ۸۰ درصد بازار را پوشش می‌دهند. همچنین به جز شرکت توتون ژاپن (JTI) بقیه شرکت‌های یاد شده آمریکایی هستند، بنابراین شرکت‌های ایالات متحده بر حدود ۹۰ درصد از بازار دخانیات جهانی (به جز چین) سلطه دارد. دلایل این سلطه و انحصار را می‌توان در ویژگی‌های خاص صنعت دخانیات و اهمیت صرفه‌های مقیاس در آن جستجو کرد:

- کشت دخانیات بیشتر در کشورها یا مناطقی که عمدتاً آب‌وهوای مرطوب و استوایی دارند قابل انجام است.
- در مقابل بازار مصرف دخانیات در سرتاسر جهان گسترده است و کشورهای تولیدکننده، دقیقاً کشورهایی با بیشترین نرخ مصرف نیستند. بنابراین بخش بزرگی از فراورده‌های دخانی در زنجیره‌های بین‌المللی ارزش، کشت، تولید و مصرف می‌شوند.
- همچنین سیگار محصولی است که به‌طور مستقیم با یک مرحله فراوری از دخانیات به دست می‌آید؛ بنابراین تولیدکنندگان این صنعت از یک سو با کشاورزان و از سوی دیگر با مصرف‌کنندگان نهایی سروکار دارند که با توجه به الگوی متفاوت بازار کشت محصول با بازار مصرف، نیاز به تجهیزات بالای انبارداری، ترویج کشت و شبکه توزیع دارد.
- همچنین با توجه به اینکه تولید سیگار، صنعتی اعتیادآور و آسیب‌رسان است، شرکت‌های تولیدکننده از طریق هزینه‌های تبلیغاتی برای تغییر الگوی مصرف اقدام کرده یا برای مقابله با مقررات سلامت کشورها سرمایه‌گذاری می‌کنند تا هزینه تولید را در عین وجود این مقررات اقتصادی نگه دارند.

بر این اساس به علت چهار دلیل بالا، ادغام در این صنعت توجیه دارد؛ زیرا شرکت‌های بزرگ این توانایی را دارند که از یک سو تمام طول زنجیره ارزش از کشت مواد خام تا رساندن محصول به مصرف‌کننده را تحت پوشش خود قرار دهند؛ این زنجیره شامل مرادده با کشورهای مختلف و مدیریت بازاری بین‌المللی است، از سوی دیگر این شرکت‌ها می‌توانند هزینه‌های تبلیغاتی یا مالیاتی تولید را با تولید در مقیاس بهینه و مدیریت هزینه‌ها در زنجیره ارزش مدیریت کنند.

بنابراین با توجه به این روند، طبیعی است که بازار جهانی این صنعت، بازاری انحصاری و با درجه تمرکز بالا باشد، در چنین شرایطی، نقش تنظیم‌گری دولت در تنظیم اهداف ملی و مواجهه با ویژگی‌های جهانی این بازار اهمیت پیدا می‌کند.

۳. وضعیت صنعت دخانیات در ایران



براساس آخرین آمارهای موجود و با توجه به برآوردها از میزان قاچاق، میزان تولید سیگار کشور ۶۸/۶۱ میلیارد نخ و میزان مصرف ۷۰ میلیارد نخ در سال ۱۴۰۱ برآورد شده [۶] که با توجه به این آمار و نیز برآورد واردات غیررسمی، معادل ۲ درصد مصرف کشور به صورت قاچاق و از مبادی غیررسمی وارد کشور شده است. در ادامه به صورت مبسوط به بررسی وضعیت موجود صنعت دخانیات از لحاظ میزان تولید، مصرف و تجارت سیگار و نیز کشت توتون به عنوان اصلی ترین ماده اولیه تولید سیگار پرداخته می شود.

۳-۱. تولید

در حال حاضر به جز شرکت دخانیات ایران، ۲۱ کارخانه سیگارسازی با برندهای متفاوت داخلی و خارجی، سیگار مورد نیاز کشور به میزان ۶۸/۶۵ میلیارد نخ را تأمین می کنند. جدول ۱ میزان تولید شرکت های تولیدکننده سیگار در داخل کشور را نشان می دهد.

جدول ۱. میزان تولید کارخانجات سیگارسازی داخل کشور در سال ۱۴۰۱ (میلیارد نخ) [۷]

میزان تولید	نام شرکت
۳۴/۱۹	جی تی آی پارسیان
۱۳/۶۳	بی آی تی پارس
۸/۳۷	شرکت دخانیات ایران
۲/۸۷	دخانیات متحد احسان قشم
۲/۶۸	میلاذ نور گیتی
۲/۵۰	جاوید ریحان ستاره
۱/۷۱	جی تی آی پارس
۲/۷	سایر کارخانجات تولیدی
۶۸/۶۵	جمع

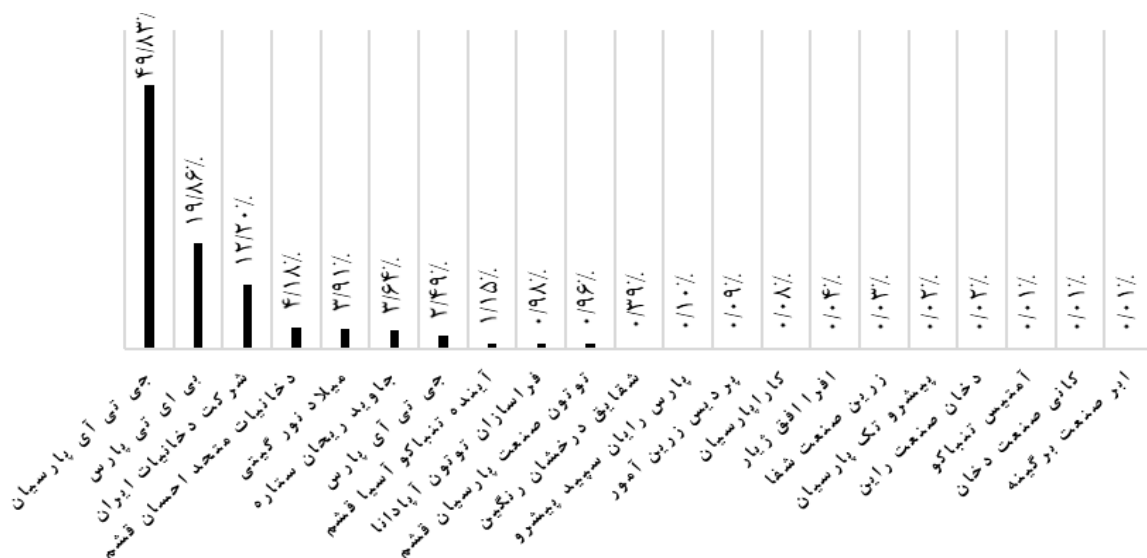
شرکت دخانیات ایران به همراه شرکت های بی آی تی پارس (BAT) و جی تی آی پارسیان (JTI) به عنوان بازیگران اصلی صنعت دخانیات (سیگارسازی) در ایران به شمار می روند. جالب آن است که در شرایط فعلی تحریم که بسیاری از شرکت های خارجی همکاری خود را با ایران تعلیق کردند، این شرکت ها همچنان به فعالیت خود در ایران ادامه می دهند. در کنار این شرکت های بزرگ، تعداد قابل توجهی از شرکت های متوسط و کوچک که بعد از تجدید ساختار این صنعت موفق به اخذ مجوز فعالیت از مرکز برنامه ریزی و نظارت بر دخانیات کشور شده اند، نیز دیده می شود. تا قبل از آن همه چیز در انحصار شرکت دخانیات بود و حتی شرکت های خارجی فعال در ایران نیز محصولات خود را به طور مشترک با این شرکت تولید و به این مجموعه کارمزد پرداخت می کردند.

بنابراین اولین نکته مهمی که در رابطه با این صنعت می توان اشاره کرد، سیاستگذاری معکوس در ایران نسبت به جهان است. در حالی که روندهای حاکم بر این صنعت در جهان به سمت ادغام عمودی و تمرکز هرچه بیشتر برای پوشش هزینه های تولید تا مصرف است، در دو دهه گذشته و به ویژه در یک دهه اخیر، این صنعت با ظهور انواع شرکت های کوچکی همراه بوده است که هیچ تناسبی با اقتصادی کردن مقیاس تولید و کنترل هزینه ها در این صنعت نداشته اند.

شرکت دخانیات به عنوان اولین کارخانه تولیدی سیگارسازی کشور و یکی از این ۲۲ کارخانه تولیدی داخل کشور با سهم بازار ۱۲/۱ درصدی، ۸/۳۷ میلیارد نخ در سال ۱۴۰۱ سیگار تولید کرده است. گفتنی است، مطابق گزارش های موجود عمده سهم بازار داخل معادل ۷۰ درصد آن در اختیار دو شرکت بین المللی JTI و BAT است. بنابراین می توان گفت که در دو دهه اخیر، تحولی ساختاری در این صنعت رخ داده و شرکت دخانیات از شرکت غالب بازار به یکی از شرکت های حاشیه ای آن بدل شده است.



شکل ۴. نمودار سهم تولید کارخانجات سیگار سازی داخلی کشور [۷]

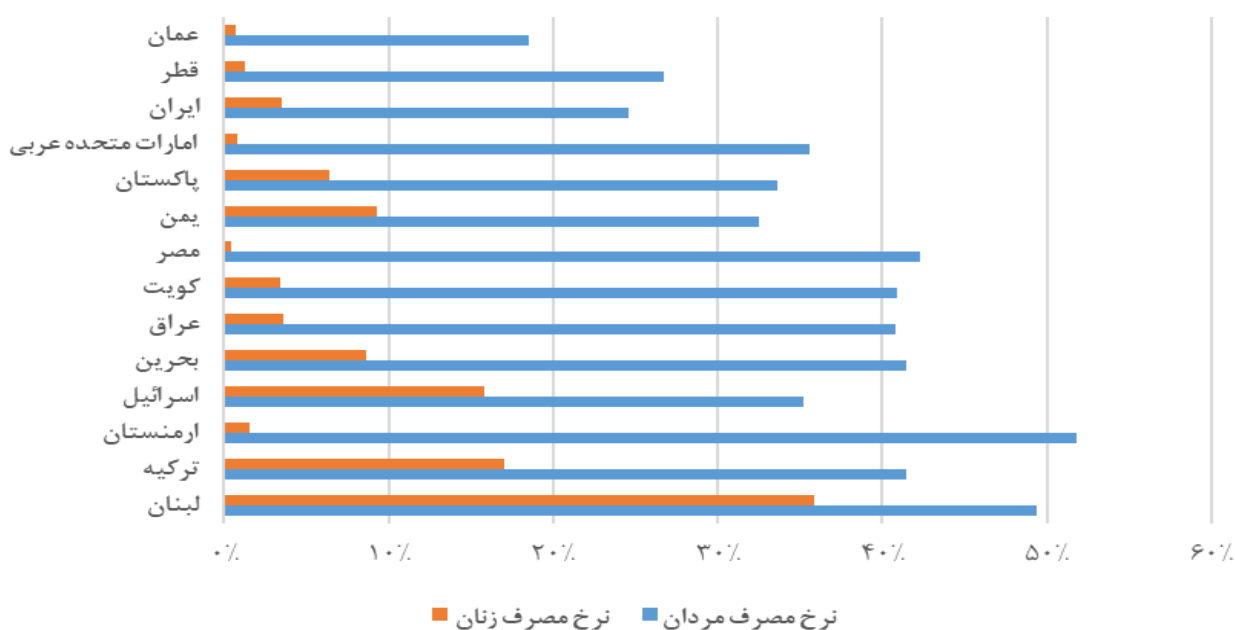


شکل ۴ نشان می‌دهد که شرکت JTI پارسیان به تنهایی حدود نیمی از بازار دخانیات کشور را در اختیار دارد.

۲-۳. مصرف سیگار و مواد دخانی

بر اساس آمارهای سازمان جهانی بهداشت، حدود ۱۴ درصد جمعیت کشور، سیگار مصرف می‌کنند در حالی که بر اساس آمارهای داخلی این عدد حدود ۱۲ درصد است. البته بر اساس برخی اظهار نظرها اگر مصرف تنفیسی سیگار و قلیان را به این میزان اضافه کنیم، حدود ۲۰ تا ۲۵ درصد افراد جامعه دخانیات مصرف می‌کنند که تقریباً برابر متوسط منطقه می‌باشد. در شکل ۵ نرخ مصرف سیگار در ایران در مقایسه با کشورهای منطقه آمده است.

شکل ۵. نمودار نرخ مصرف سیگار در ایران در مقایسه با کشورهای منطقه [۸]



همچنان که شکل ۵ نشان می‌دهد، میزان مصرف سیگار در ایران در مقایسه با کشورهای منطقه چندان بالا نیست که این موضوع را می‌توان به مقررات گذاری در این زمینه نسبت داد. ممنوعیت تبلیغات سیگار در رسانه‌ها به همراه ممنوعیت مصرف سیگار در ادارات رسمی از جمله این مقررات هستند. اهمیت این موضوع آنگاه بیشتر می‌شود که به‌طور مثال به کشور ترکیه توجه شود که در دوره آزادسازی اقتصادی (دهه ۱۹۸۰) که به جذب سرمایه گذاری خارجی در صنعت دخانیات انجامید، آزادی تبلیغات سیگار موجب شده تا در یک بازه ده ساله، مصرف سیگار در این کشور تقریباً دو برابر شود و امروزه ترکیه به یکی از پر مصرف ترین کشورهای مصرف کننده محصولات دخانی تبدیل شده است در سال ۱۴۰۱ مطابق آمار ستاد دخانی وزارت صمت (جدول ۲)، مصرف سیگار کشور ۷۰ میلیارد نخ است. ۱۲/۳۱ درصد از جمعیت کشور در سال ۱۴۰۰ سیگار مصرف کرده‌اند که متوسط مصرفی روزانه هر نفر حدود ۱۳ نخ سیگار بود [۹].

جدول ۲. میزان مصرف سیگار به تفکیک استفاده کنندگان [۱۰]

عنوان شاخص	واحد	مردان	زنان	کل
کل مصرف سیگار	میلیارد نخ در سال		۷۰	
درصد استفاده از سیگار در گذشته و یا در حال حاضر	%	۲۶/۰۶	۱/۲۱	۱۲/۳۱
مصرف روزانه سیگار	نخ در روز	۱۳/۴۴	۸/۲۵	۱۲/۹۹

طبق تعریف مورد توافق در مطالعات داخل کشور، مواد دخانی شامل سیگار، قلیان، انواع تنباکوهی بدون دود و یا سیگار الکترونیک می‌شود. براساس آمارهای دریافتی [۹]، ۱۹/۴۴ درصد از جمعیت کشور مصرف کننده مواد دخانی در سال ۱۴۰۰ بوده است. بیشترین میزان مصرف مواد دخانی در سال ۱۴۰۰ به ترتیب در استان‌های کهگیلویه و بویراحمد (۲۸/۷ درصد)، خراسان رضوی (۲۶/۹ درصد)، کرمان (۲۶/۴ درصد)، بوشهر (۲۵/۱ درصد)، سیستان و بلوچستان (۲۴/۸ درصد)، قزوین (۲۳/۶ درصد) و هرمزگان (۲۳/۸ درصد) بوده است. شیوع مصرف در فقیرترین پنجک اقتصادی جامعه در روستاها و همچنین در مردان بیشتر بوده است. در خصوص مصرف مواد دخانی، خلاصه‌ای از به‌روزترین شواهد به شرح جدول ۳ است.

جدول ۳. میزان مصرف مواد دخانی به تفکیک استفاده کنندگان سال ۱۴۰۰ [۱۰]

عنوان شاخص	واحد	مردان	زنان	کل
میزان استفاده از مواد دخانی در گذشته و یا در حال حاضر به تفکیک مردان و زنان	%	۳۴/۵۹	۷/۲۳	۱۹/۴۴
پنجک اول (فقیرترین) اقتصادی دارای بیشترین مصرف مواد دخانی	%	۳۹/۱۹	۹/۹۳	۲۲/۴۹
مصرف مواد دخانی در گروه‌های سنی/ درصد استفاده	%	گروه سنی ۵۴- ۳۷/۷۷/۴۵	گروه سنی ۷۵ سال و بالاتر ۹/۵۶	گروه سنی ۳۴-۲۵ سال ۲۱/۲۲
استان‌های با بیشترین موارد مصرف مواد دخانی	استان	به ترتیب: کهگیلویه و بویراحمد (۲۸/۷)، خراسان رضوی (۲۶/۹)، کرمان (۲۶/۴)، بوشهر (۲۵/۱)، سیستان و بلوچستان (۲۴/۸)، قزوین (۲۳/۶) و هرمزگان (۲۲/۸)		



۳-۳. تجارت رسمی (واردات-صادرات) و غیررسمی (قاچاق)

به دلایل مختلف از جمله حمایت اصولی و صحیح از تولید داخلی و افزایش تولید سیگار در کشور، مقررات گمرکی و تعرفه بالای واردات سیگار، آمار واردات در چهار سال اخیر بسیار ناچیز و در حد صفر است. آخرین سالی که حجم قابل اعتنایی واردات سیگار انجام شده است سال ۱۳۹۶ بوده که ۳/۳ میلیارد نخ واردات رسمی سیگار بوده، اما در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ واردات سیگار در حد صفر بوده است. برآورد قاچاق در کشور از شکاف میزان تولید سیگار در کشور و میزان مصرف سیگار به دست می‌آید، زیرا میزان صادرات بسیار اندک است. برآورد حجم قاچاق به دلیل پیچیدگی‌ها و ابهاماتی که دارد با مشکلات زیادی مواجه بوده، زیرا به برآورد مصرف و سایر متغیرها بستگی دارد. طبق محاسبات براساس آمار جدول ۴، برآورد قاچاق سیگار در سال‌های اخیر روند کاهشی داشته است؛ به طوری که برآورد قاچاق سیگار ۶/۶ میلیارد نخ (نزدیک ۷ میلیارد نخ) در سال ۱۳۹۹ و در سال ۱۴۰۰ برآورد قاچاق سیگار ۳/۱ میلیارد نخ بوده است. در سال ۱۴۰۱ کارخانجات سیگارسازی داخل کشور ۹۸ درصد مصرف ۷۰ میلیارد نخ سیگار کشور را با تولید ۶۸/۶۱ میلیارد نخ در داخل کشور تأمین می‌کنند. لذا مابقی مصرف داخل کشور معادل ۲ درصد آن به صورت قاچاق و از مبادی غیررسمی وارد کشور می‌شود.

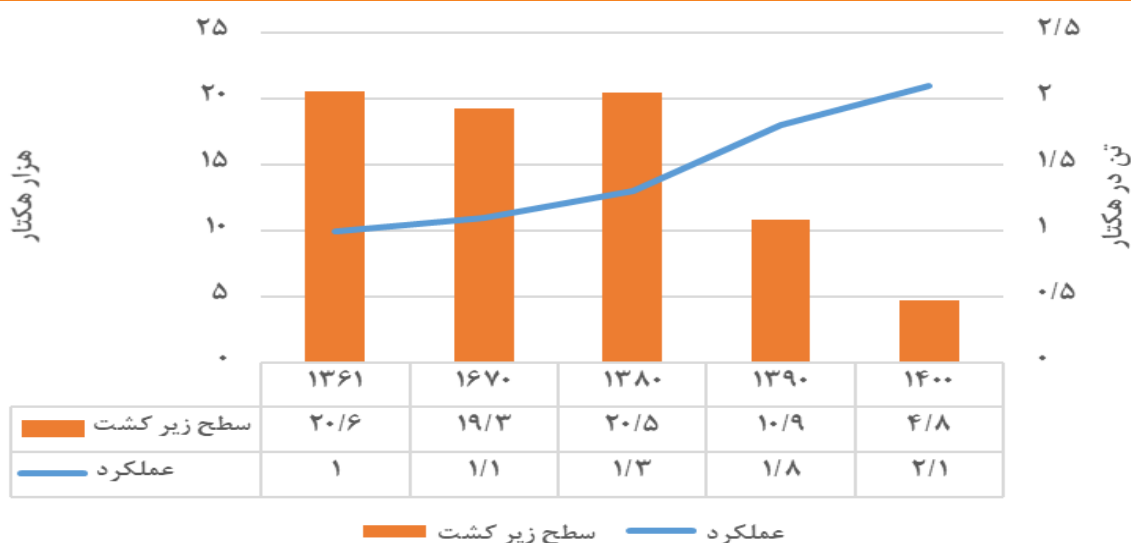
جدول ۴. برآورد مصرف، تولید، قاچاق و واردات سیگار در کشور (میلیارد نخ در سال) [۱۰]

عنوان شاخص	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱
میزان تولید سیگار در کشور	۴۸/۱۹	۵۴/۸۴	۵۷/۷۴	۶۲/۴۷	۶۸/۶۱
برآورد مصرف کشور	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۷۰
واردات رسمی	۰	۰	۰	۰	۰
برآورد قاچاق سیگار	۱۶/۹۶	۱۰/۳۱	۶/۶	۳/۱	۱/۳۹

۳-۴. سطح کشت و تولید توتون

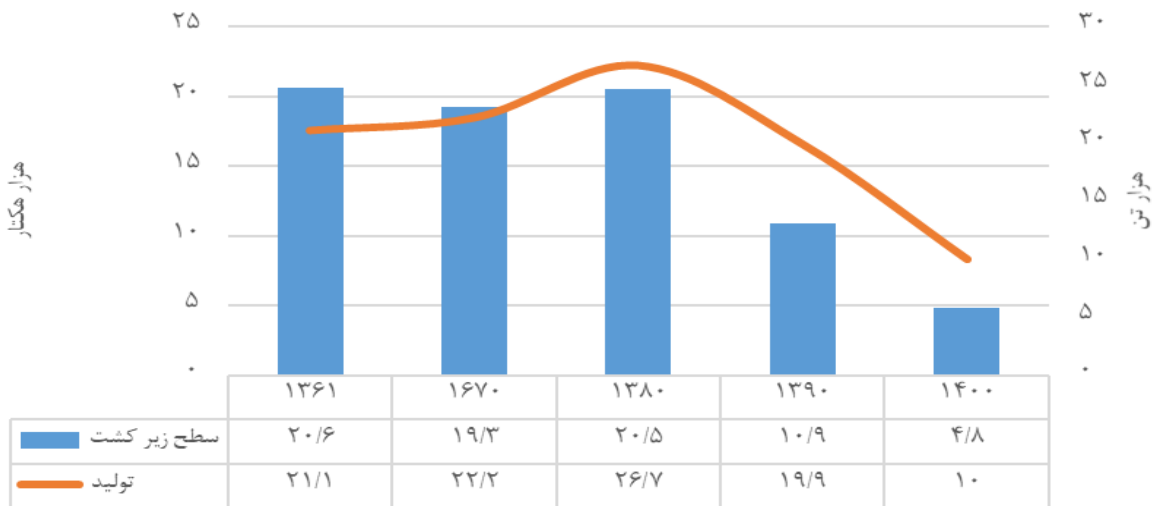
توتون تولیدی در مزارع کشور برای تولید سیگار استفاده می‌شود. از دهه ۸۰ به بعد، سطح کشت و تولید توتون کشور سیر نزولی پیدا کرده است؛ اما میانگین عملکرد تولید توتون در این سال‌ها همواره صعودی بوده که نشان از افزایش عملکرد است. در سال ۱۴۰۰ مساحت زیر کشت توتون سیگارت در کل کشور ۴۸۳۱ هکتار و تولید توتون حدود ۱۰ هزار تن اعلام شد [۱۱].

شکل ۶. نمودار روند میزان سطح زیر کشت، تولید و عملکرد توتون در کشور [۱۲]



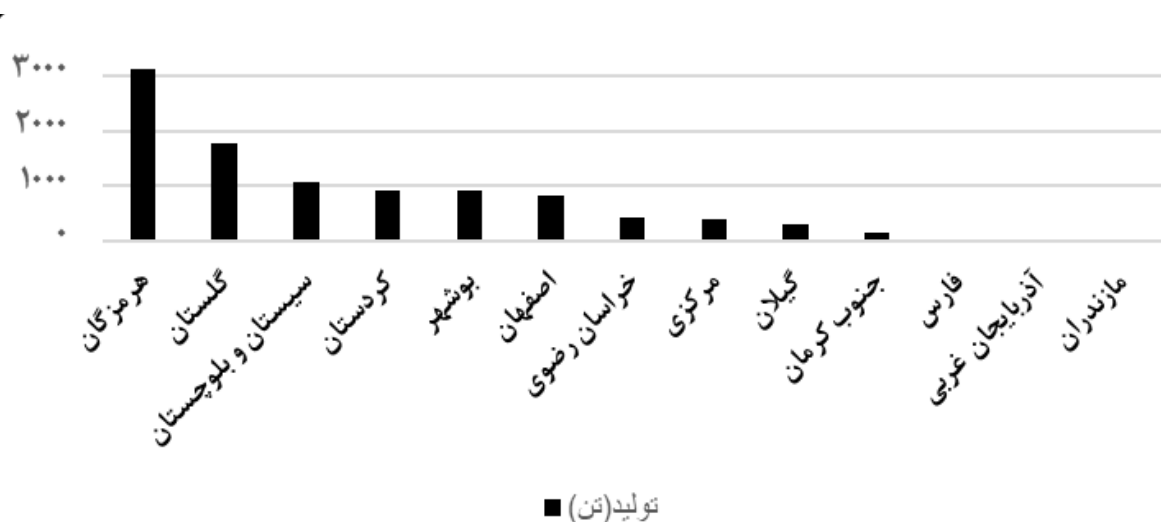
شکل ۶ نشان می‌دهد به رغم بهبود بهره‌وری که موجب نسبتاً دو برابر شدن میزان سطح برداشت به سطح زیر کشت است، میزان سطوح زیر کشت در دو دهه گذشته به یک پنجم کاهش یافته است. به عبارت دیگر، می‌توان افزایش عملکرد را تا حدی به محدود شدن کشت به مرغوب‌ترین زمین‌ها نسبت داد، نه ارتقای روش‌های برداشت.

شکل ۷. نمودار وضعیت سطح زیر کشت و کل تولید (۱۴۰۰-۱۳۶۱) [۱۲]



شکل ۷ سطح کلی تولید را نسبت به سطح زیر کشت نشان می‌دهد. اگرچه در سال‌های گذشته تولید تنباکو به مرغوب‌ترین زمین‌ها محدود شده است، اما این تغییر با کاهش میزان کلی کشت محصول همراه بوده است. این در حالی است که در چهار دهه گذشته، میزان مصرف محصولات دخانی در کشور افزایش یافته است.

شکل ۸. نمودار میزان تولید توتون به تفکیک استان‌های کشور (تن) [۱۲]



شکل ۸ میزان تولید توتون در استان‌های مختلف کشور را نشان می‌دهد. مطابق این شکل، عمده‌ترین مناطق توتون‌کاری در ایران عبارتند از: هرمزگان، گلستان، سیستان و بلوچستان؛ یعنی مناطقی که رطوبت بالا و آب برای کشت و پرورش این محصول را دارند.



بررسی مطالب بالا نشان می‌دهد، حداقل چهار مسئله مهم برای ارزیابی و سیاستگذاری این صنعت دارای اهمیت است. مسئله اول اینکه صنعت دخانیات ایران در حال حاضر، صنعتی انحصاری است که در مجموع ۳ شرکت بیش از ۸۰ درصد سهم بازار را به خود اختصاص داده‌اند. با توجه به اینکه در بازارهای انحصاری، امکان تحمیل قیمت به مصرف‌کننده وجود دارد، نقش تنظیم‌گری دولت در این صنعت پررنگ و بااهمیت می‌شود.

مسئله دوم این است که، شرکت جی تی آی پارسیان، به تنهایی حدوداً نیمی از بازار را در اختیار دارد و شرکت مسلط این بازار محسوب می‌شود. با توجه به اینکه از تأسیس شرکت مذکور، تنها دو دهه می‌گذرد، کسب جایگاه مسلط بازار توسط این شرکت و تبدیل شدن شرکت دخانیات ایران که پیشتر متولی اصلی و انحصارگر تولید این حوزه بود، به یک شرکت حاشیه‌ای بازار (با سهم کمتر از ۱۰ درصد) از منظر سیاستگذاری صنعتی دارای اهمیت است. همچنان که در بخش اول توضیح داده شد، دو شرکت JTI و BAT از جمله پنج شرکت بزرگ و اصلی این صنعت هستند و از امکانات نقدینگی فراوان برای ایجاد شبکه توزیع، بر خورنداری از زنجیره ارزش برای تهیه مواد خام از دیگر نقاط دنیا و بر خورنداری از فناوری برای تولید محصول مرغوب‌تر و تصاحب بازار برخوردار هستند، بنابراین قابل پیش‌بینی است که ورود این شرکت‌ها به یک بازار انحصاری به سرعت به کسب سهم بازار توسط این شرکت‌ها بدل شود. حال سؤال اینجاست که با در اختیار قرار دادن این بازار، نهاد تنظیم‌گر (دولت) چه نفعی خواهد برد؟ به‌طور مثال، امروزه ترکیه عایدات یک میلیارد دلاری از صادرات محصولات دخانی دارد، این کشور از حدود سال ۲۰۰۲ جذب سرمایه خارجی را با ارتقای ظرفیت‌های صادراتی همراه کرده که به معنی صادرات بخشی از محصول کشت شده با واسطه این شرکت‌هاست، حال نکته مهم اینجاست که اختصاص سهمی از بازار داخل به شرکت‌های خارجی، بدون کسب امتیاز در زمینه رشد صادرات صورت گرفته و در واقع، شرکت‌های بین‌المللی با سرمایه‌گذاری در کشور، به نوعی با عبور از موانع تعرفه‌ای، سهم بیشتری از بازار داخلی را به دست آورده‌اند. از منظر سیاستگذاری صنعتی و حمایت از تولید، این پرسش جدی مطرح می‌شود که ظهور و فعالیت این شرکت‌ها در بازار داخلی، چه دستاوردی برای این صنعت و ارتقای تولید ملی در برداشته است؟

سومین مسئله این است که سهم شرکت دخانیات از کل بازار در برخی سال‌های اخیر حتی کمتر از ۱۰ درصد بوده و این در حالی است که سهم این شرکت از بازار، پیش از واگذاری (۱۳۹۱) در حدود ۱۵ درصد بود. با توجه به اینکه واگذاری (خصوصی‌سازی) شرکت‌های دولتی با اهدافی نظیر بهبود کارایی و رقابت‌پذیری شرکت‌های دولتی صورت می‌گیرد. لذا بررسی وضع موجود نشان می‌دهد که واگذاری شرکت دخانیات، در بهبود تولید و سهم بازار این شرکت ناموفق بوده و بیشتر به افول این شرکت منجر شده است. چرا چنین اتفاقی رخ داده است؟ آیا روش واگذاری دچار مشکل بوده یا اصولاً واگذاری در این صنعت از اساس اشتباه بوده است؟

چهارمین مسئله مهم در این صنعت، وضعیت کشت و تولید است. شکل ۶ نشان می‌دهد که سطح زیر کشت تنباکوی کشور از سال ۱۳۸۰ و با جذب شرکت‌های بین‌المللی دچار رکود و کاهش شده، یعنی جذب سرمایه‌گذاری خارجی با تقویت زنجیره تولید در کشور همراه نبوده است؛ علاوه بر این، شکل ۸ نشان می‌دهد که چهار استان اول در کشت تنباکو به ترتیب استان‌های هرمزگان، گلستان، سیستان و بلوچستان و کردستان هستند که جزء استان‌های محروم کشور محسوب می‌شوند. با توجه به اینکه این صنعت گردش مالی در حدود ۷۰ همت دارد، این بررسی نشان می‌دهد که سرریز به پایین این صنعت بر روی کشت‌کاران این حوزه، در کمترین حد خود است، یعنی کشت این محصول تجاری در محروم‌ترین استان‌های کشور نشان‌دهنده عدم تأثیر معنی‌دار آن بر خروج این استان‌ها از فقر و محرومیت است یعنی یا سهم عایدات این محصول از کل درآمد این استان‌ها چندانی زیاد نبوده که بر روند فقر و محرومیت در این استان‌ها مؤثر باشد و یا این عایدات افزایش نداشته است؛ به هر حال با وجود کشت این محصول تجاری، محرومیت این استان‌ها در طول زمان تداوم داشته است؛ همچنین کاهش سطح زیر کشت با ورود شرکت‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که از منظر اقتصادی-اجتماعی، این جذب سرمایه‌گذاری خارجی، تأثیری بر تشویق فقیرترین بخش‌های جامعه (کشاورزان و جمعیت روستایی) برای افزایش سطح زیر کشت این محصول و افزایش سهم تولید داخلی توتون از بازار رو به گسترش این محصول در چند دهه گذشته نداشته است.

بنابراین به صورت خلاصه، مسئله تنظیم‌گری در صنایع انحصاری، مسئله واگذاری بازار داخلی به شرکت‌های بین‌المللی به جای کسب عواید صادراتی از سرمایه‌گذاری بین‌المللی، مسئله ناکارآمدی خصوصی‌سازی و مسئله فقدان تأثیرگذاری تحولات ساختاری این حوزه بر صنعت کشت توتون و تنباکو و عدم سرریز به پایین آن، مهم‌ترین مسائلی است که در بررسی این صنعت می‌توان به آنها اشاره کرد.

۴. سیاستگذاری صنعت دخانیات در چند دهه اخیر



وضعیت موجود صنعت دخانیات به مانند دیگر صنایع کشور، محصولی تاریخی است که حاصل تعامل فناوری های تولیدی با محیط نهادی است که در بستر تاریخ رخ داده اند. به عبارت دیگر، وضعیت موجود صنعت دخانیات، حاصل ترویج تدریجی روش های کشت و ایجاد الگوی مصرف محصولات دخانی در کشور از یک سو و سیاستگذاری بسط تولید یا کنترل مصرف از سوی دیگر است. شناسایی بهتر این تغییرات تدریجی عرضه و تقاضا و سیاست های مؤثر بر آن، بررسی تاریخی این صنعت را ضروری می سازد. در این بخش، وضعیت این صنعت در دهه های پس از تأسیس شرکت دخانیات ایران، با تأکید بر تغییرات سیاستی مورد توجه قرار گرفته است.

دخانیات طی حدود ۹۰ سال عمر خود با فراز و فرودهایی دست به گریبان بوده و این سابقه طولانی را می توان به سه دوره تقسیم کرد که عبارتند از:

۱. دوره انحصار تولید و تجارت و تأسیس شرکت دخانیات (۱۳۸۰-۱۲۹۴)،
۲. دوره جذب سرمایه گذاری خارجی (۱۳۹۱-۱۳۸۰)،
۳. دوره واگذاری شرکت دخانیات (دوره حاضر - ۱۳۹۱).

صنعت دخانیات در هر یک از این سه دوره با محیط نهادی متفاوتی روبه رو بوده که در نتیجه آن روابط تولید و تقاضا در این صنعت، تحت تأثیر ساختار نهادی تدوین شده قرار داشته است. در ادامه این بخش، این سه دوره مرور می شوند.

۴-۱. دوره انحصار تولید و تجارت (۱۳۸۰-۱۲۹۴)

برای مدیریت واردات این صنعت، قانون انحصار دولتی دخانیات در سال ۱۲۹۴ به تصویب رسید. این قانون در سال های ۱۳۰۲ و ۱۳۰۷ با تغییراتی همراه شده و موازین مربوط به انحصار در آن گسترش یافت. بر این اساس، حق واردات، صادرات، خرید، فروش، ساخت، واگذاری و حمل و نقل اجناس دخانیه و انواع کاغذ سیگار و متفرعات آن در انحصار دولت قرار گرفت و بر همین اساس، «مؤسسه انحصار دولتی دخانیات ایران» تأسیس شد.

در سال ۱۳۱۰، هم زمان با رکود بزرگ و تشدید مشکلات ارزی و کمبود ارز برای واردات، دولت اقدام به گسترش نظارت خود بر این صنعت (برای کنترل واردات) کرده و حق نگهداری و به کار انداختن ماشین آلات توتون و کاغذبری و صحافی کاغذ سیگار و ... به این مؤسسه اختصاص یافت. علاوه بر آن، کلیه کشاورزان توتون کار موظف شدند تا فراورده های دخانی خود را به مرکز خرید دولتی فروخته و دولت نیز مکلف شد بازار توتون را در دست بگیرد.

در دهه ۱۳۱۰، هم زمان با تلاش دولت برای دنبال کردن سیاست جایگزینی واردات، اولین کارخانه دولتی تولید سیگار در سال ۱۳۱۶ در تهران افتتاح شد و دولت علاوه بر کنترل کامل بر تجارت محصولات دخانی، با تأسیس شرکت دولتی در زمینه تولید داخلی این محصول هم اقدام کرد. بنابراین، سیاستگذاری صنعتی در صنعت دخانیات نه از منظر مدیریت این صنعت در فرایند توسعه کشور، بلکه با هدف کنترل ارزی و حفظ درآمدهای دولت صورت گرفت.

سال ها بعد با تشکیل وزارت تولیدات کشاورزی و مواد مصرفی در اجرای قوانین انحصار دخانیات و انحصار کبریت و وصول حق انحصار دولت، شرکت دخانیات ایران با انتقال کلیه دارایی ها و دیون مؤسسه انحصار دخانیات ایران تشکیل و اساسنامه آن در سال ۱۳۴۷ به تصویب رسید. این شرکت وابسته به وزارت تولیدات کشاورزی و مواد مصرفی بوده است. در دهه بعدی، این شرکت میان وزارتخانه های گوناگون دست به دست شد؛ چنان که در سال ۱۳۵۰ با تشکیل وزارت تعاون و امور روستاها، شرکت دخانیات از وزارت تولیدات کشاورزی منتزع و به وزارت تعاون و امور روستاها منتقل شد. سپس در سال ۱۳۵۶ با تصویب قانون تغییر نام وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تجدید سازمان کشاورزی کشور، شرکت دخانیات ایران با کارکنان و دارایی و تعهدات به وزارت صنایع و معادن به وزارت صنایع و معادن واگذار گردید. این شرکت تا هنگام واگذاری در سال ۱۳۹۱، یکی از شرکت های تابعه وزارت صنایع و معادن (صمت) محسوب می شد.

از منظر ظرفیت تولیدی، صنعت سیگار سازی از سال ۱۳۱۶ با احداث مجتمع کارخانه های سیگار سازی تهران با ظرفیت اسمی ۱۰ میلیارد نخ در سال آغاز شد. تا سال های اولیه دهه ۱۳۴۰ تولید داخلی برای مصرف داخل کشور کفایت می کرد. از سال ۱۳۴۵ با گسترش مصرف سیگارهای خارجی، تمایل به مصرف سیگار داخلی که از لحاظ کیفیت با آن قابل رقابت نبود کاهش یافت [۱۳]. این مجتمع تا سال ۱۳۵۳ سیگار سنتی تولید می کرد. با ورود سیگارهای اسانس دار خارجی از سال ۱۳۴۵ و گسترش آن، این کارخانه از سال ۱۳۵۴ با ورود توتون

نیم‌ساخته به تولید سیگار وینستون ایرانی پرداخت [۱۴]. بنابراین از دهه ۱۳۴۰ شاهد شکاف تولید و مصرف و تغییر الگوی مصرف از الگوی تولید سیگار در کشور هستیم.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و اتخاذ سیاست جایگزینی واردات، تصمیم گرفته شد کارخانه سیگار سازی جدیدی با ظرفیت اسمی ۲۱ میلیارد نخ سیگار (در دو شیفت کاری) خریداری شود که پس از نصب در شهر رشت، در سال ۱۳۷۳ آغاز به کار کرد. در این دوره به‌مانند بسیاری از صنایع دیگر، شرکت دخانیات هم با مشکل منسوخ شدن ماشین‌آلات تولیدی و مشکل نوسازی و به‌روزرسانی تجهیزات تولیدی روبه‌رو شد و همپای تغییر ذائقه مصرف‌کنندگان با ورود سیگار قاچاق، کیفیت محصولات تولیدی این شرکت هم به‌رغم داشتن انحصار در حوزه‌های مرتبط با مواد دخانی (تولید، فروش و توزیع مواد دخانی) کاهش یافت. در واقع به‌رغم وجود قانون انحصار تولید و مصرف دخانیات، به‌تدریج قسمت بزرگ مصرف سیگار کشور از ناحیه قاچاق تأمین شد [۱۵].

۲-۴. دوره جذب سرمایه‌گذاری خارجی

در اوایل دهه ۸۰ مسئله مدیریت قاچاق سیگار، بخش‌های مختلفی از دولت را ترغیب کرد تا طرحی برای ایجاد تحول در این صنعت ارائه دهند. بر این اساس، جلسات سه‌جانبه‌ای با مشارکت ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزارت صنایع و معادن و شرکت دخانیات برگزار شده و در این جلسات طرحی برای تحول این صنعت با اهدافی نظیر کاهش سهم قاچاق از مصرف سیگار کشور، نوسازی شرکت دخانیات و افزایش درآمدهای دولت (از طریق اخذ مالیات و عوارض از تولید مابه‌ازای قاچاق) مورد توجه قرار گرفت. بر این اساس تصمیم گرفته شد که از شرکت‌های بین‌المللی برای سرمایه‌گذاری و تولید مشترک با تولیدکنندگان داخلی در ایران دعوت شود. از جمله شروط این مذاکرات، جلوگیری این تولیدکنندگان از قاچاق محصولات خود به ایران، انتقال فناوری برخی خطوط در طی زمان به شرکت دخانیات و پذیرش برخی اختیارات نظارتی و مدیریتی شرکت دخانیات بود. در این طرح مقرر شده بود که شرکت‌های بین‌المللی محصولاتی در گرید A و B (با کیفیت درجه یک و دو) تولید کنند و تولید محصول با گرید پایین‌تر (C و D) را که شرکت دخانیات (با فناوری فرسوده) در آن مشغول بود، به این شرکت بسپارند.^۱

پیش از انقلاب، شرکت کره‌ای KT&G در ایران به فعالیت مشغول بود، در دو دهه بعد از انقلاب، این روند ثابت بود تا اینکه با تلاش برای طرح تحول، شرکت‌های بین‌المللی به ایران وارد شدند. در سال ۱۳۸۱ دو شرکت جی‌تی‌آی پاریسیان (JTI) تولیدکننده ژاپنی برندهایی نظیر وینستون، مگنا و کمل و شرکت بی‌ای‌تی پارس (BAT) تولیدکننده آمریکایی برندهایی نظیر کنت و مونتانا به فعالیت در این صنعت پرداختند. در این میان شرکت جی‌تی‌آی پاریسیان در ۱۰ سال بعد (۱۳۹۰-۱۳۸۰) شرکت جی‌تی‌آی پاریسیان، ۱۲ خط تولید در ایران نصب کرد که پس از چهار سال از راه‌اندازی خطوط، ۶ خط را به شرکت دخانیات ایران واگذار کرد. این موضوع سبب شد تا شرکت دخانیات محصولات تولیدی خود را از ۳ محصول به ۷ محصول ارتقا دهد.

در باره نحوه فعالیت این شرکت‌ها در دوره یاد شده و مسیرهای تأمین توتون و میزان استفاده از توتون داخلی و اقدام برای صادرات اطلاعات چندانی در دست نیست، اما یک نکته که بر آن تأکید می‌شود این است که توتون مورد استفاده در صنعت سیگار، معمولاً از مجموعه‌ای از توتون‌ها به دست می‌آید و بنابراین همه تولیدکنندگان مجبور به واردات برخی از مواد اولیه خود هستند، همچنین کیفیت آب‌وهوای ایران برای تولید برخی از انواع محصولات توتون مناسب نیست، بنابراین افزایش سهم توتون داخلی در همه محصولات چندان ممکن نیست. با این وجود کاهش سهم توتون زیر کشت در کشور در حین جذب سرمایه‌گذاری خارجی و ثبات یا افزایش سیگار مصرفی در کشور، نشان می‌دهد که این جذب سرمایه‌گذاری با شکل‌گیری زنجیره تولید در کشور که از مرحله کشت محصول تا صادرات را شامل شود همراه نبوده است. همچنین براساس گفته‌های کارشناسان، دو شرکت بین‌المللی پس از واگذاری شرکت دخانیات و انتقال وظایف حاکمیتی از این شرکت به ستاد صنایع دخانی، در دو گرید با کیفیت پایین‌تر نیز شروع به فعالیت کردند.

علاوه بر این، در انتهای دهه ۱۳۸۰، جذب سرمایه‌گذاری خارجی در تولید سیگار در قالب تبصره «۳» ماده (۱۰۲) قانون برنامه پنجم توسعه و **صدور مجوز تولید سیگار خارجی معتبر** با نشان تجاری اصلی در داخل کشور مشروط بر تعهد شرکت مذکور به عدم واردات، دنبال شد. از جمله دلایل ادعا شده برای اتخاذ این سیاست می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. مطالب این بخش برگرفته از جلسات باذی‌نفعان این صنعت در تاریخ‌های ۱۹ آذر، ۳۰ دی و ۲۸ مرداد در محل مرکز پژوهش‌هاست.

- عدم پوشش تولید شرکت دخانیات ایران و فاصله زیاد آن برای تأمین تقاضای داخل کشور،
 - عدم رغبت و توانایی لازم دولت در تأمین منابع لازم برای توسعه این صنعت با توجه به چالش‌های تأمین ارز و در اولویت قرار نداشتن این صنعت،
 - بی‌بهره ماندن دولت از درآمدهای مالیاتی و عدم کنترل موارد بهداشتی و سلامت محصولات با توجه به تأمین عمده نیاز کشور از قاچاق.
- در طی دوره دوم، اگرچه شرکت‌های بین‌المللی به تولید در ایران مشغول بودند، اما شرکت دخانیات، هم‌زمان به‌عنوان یکی از تولیدکنندگان و نیز تنظیم‌گر بازار نقش ایفا می‌کرد. بر همین اساس، بخشی از درآمدهای این شرکت از طریق فروش هولوگرام، حق انحصار و ... نیز تحصیل می‌شد.

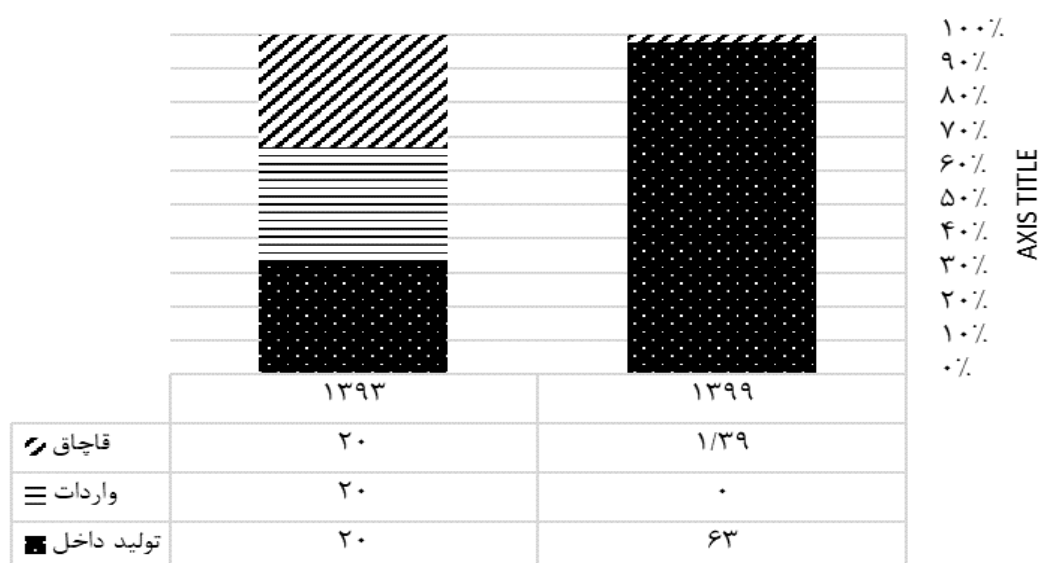
۳-۴. دوره واگذاری شرکت دخانیات

با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۸۶ که خصوصی‌سازی شرکت‌های بزرگ و انحصارهای دولتی را ممکن می‌کرد، شرکت دخانیات ایران در سال ۱۳۸۸ در فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری (گروه ۲) قرار گرفت و در همان سال ۴۰ درصد سهام شرکت به سهام عدالت اختصاص یافت.

در ادامه در سال ۱۳۹۱، با مصوبه هیئت‌وزیران، به‌استناد بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، **وظایف حاکمیتی موضوع قانون انحصار دخانیات** از شرکت دخانیات گرفته شد و به وزارت صنعت، معدن و تجارت (مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور) منتقل گردید. این وظایف حاکمیتی به شرح زیر هستند:

- صدور مجوز عاملیت‌های صنعتی و بازرگانی،
 - تعیین مناطق کشت توتون و تنباکو با توافق وزارت جهاد کشاورزی،
 - ساماندهی و نظارت بر خرید کلیه محصولات استحصالی کشت کاران توتون و تنباکو،
 - تعقیب و پیگیری پرونده‌های قاچاق کالای دخانی به‌عنوان سازمان شاکی و مأمور وصول عایدات دولت و کلیه امور مرتبط مبارزه با قاچاق کالای دخانی،
 - وصول عوارض و حقوق دولتی مربوط به محصولات دخانی و کبریت.
- با وجود انتزاع وظایف حاکمیتی از شرکت دخانیات ایران، این شرکت همچنان تا حدود یک سال و نیم بعد به‌عنوان شرکتی دولتی فعالیت می‌کرد تا اینکه در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ سهام دولت در این شرکت بابت بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی براساس قانون بودجه رد دیون شد.
- در سال ۱۳۹۳ یعنی یک‌سال پس از واگذاری شرکت دخانیات ایران حدود ۱۵٪ سهم مصرف سیگار در کشور و سهم حدوداً ۵۰ درصدی از تولید سیگار در کشور را در اختیار داشت. به‌عبارت دیگر، مصرف سیگار در کشور سالیانه حدود ۶۰ میلیارد نخ بود که طبق آمار اعلام شده توسط مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور، حدود ۹ میلیارد نخ آن توسط شرکت دخانیات ایران و حدود ۱۱ میلیارد نخ از طریق تولید سیگار خارجی معتبر با نشان تجاری اصلی در داخل کشور تولید می‌شد. بقیه مصرف از طریق واردات تأمین می‌شد؛ یعنی ۲۰ میلیارد نخ از طریق قاچاق و ۲۰ میلیارد نخ نیز از طریق قانونی وارد کشور می‌گردید.
- با خصوصی‌سازی شرکت دخانیات و سیاست‌گذاری دولت برای افزایش سهم تولید داخل از مصرف سیگار کشور، در فاصله سال‌های ۱۳۹۳ الی ۱۳۹۹، سهم تولید داخل به‌شدت افزایش یافته که عمده این افزایش مربوط به تولید با نشان‌های بین‌المللی در داخل است. در شکل ۹ ترکیب تولید و تجارت سیگار در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۹ با یکدیگر مقایسه شده است.

شکل ۹. سهم انواع مختلف تأمین مصرف سیگار در مورد نیاز داخل کشور (درصد) [۷]



شکل ۹ جهش تولید داخل را در سال‌های اخیر نشان می‌دهد، افزایش تولید داخل با افزایش سهم تولیدکنندگان داخلی (شرکت دخانیات ایران) از بازار همراه نیست، یا شاهد تقویت زنجیره کشت و تولید محصولات دخانی در کشور نیستیم. به صورت مشخص، شرکت دخانیات ایران، به عنوان انحصارگر و تنظیم‌کننده سابق این صنعت، در دوره اخیر با مشکلات متعددی مواجه شده است. فروش این شرکت از هنگام واگذاری تا سال ۱۳۹۵ رو به کاهش بود، پس از آن البته انجام اقدامات اصلاحی همچون توسعه فروش مویرگی، طراحی و ساخت محصولات جدید، تحویل قطعی ماشین‌آلات از سوی کمپانی‌های طرف قرارداد و ... موجب توقف روند نزولی و کمی بهبود شد، اما مشکلات اقتصادی و ساختاری همچون تحریم‌های بین‌المللی، نوسانات شدید نرخ ارز، عدم ثبات قوانین کشوری و جولان شرکت‌های بین‌المللی در بازار داخلی موجب شده تا میزان تولید شرکت دخانیات ایران در حداقل باقی بماند. در دوره سوم، استقلال شرکت‌های بین‌المللی از شرکت دخانیات ایران موجب شده است تا این شرکت‌ها تمایلی به تولید مشارکتی نداشته باشند و حتی در بخش‌هایی از بازار که شرکت دخانیات ایران به صورت سنتی در آن فعال بوده است نیز فعال شوند. بخش‌هایی نظیر تولید محصولات با درجه کیفی ۳ و ۴.

۵. آسیب‌شناسی صنعت دخانیات ایران

بررسی بالا نشان می‌دهد که صنعت دخانیات در ایران از کشت محصول تا فراوری و تولید و سپس توزیع آن را در کشور دربرمی‌گیرد. به عبارت دیگر، مجموعه‌ای از کشاورزان (توتون‌کاران)، تولیدکنندگان و توزیع‌کنندگان در این صنعت به فعالیت مشغول هستند. این صنعت با برخورداری از گردش مالی ۷۰ هزار میلیارد تومانی، صنعتی بزرگ و شایسته توجه محسوب می‌شود. باین وجود چه در تنظیم کل زنجیره و چه در تنظیم نسبت دولت با تولیدکنندگان و چه در تنظیم نسبت سیاست‌های صنعتی با سیاست‌های اجتماعی در این صنعت، چالش‌هایی وجود دارد. به صورت مشخص، براساس مطالب قبلی می‌توان سه چالش عمده‌ای که صنعت دخانیات با آن روبه‌رو است را چالش تنظیم تولید و فراوری دخانیات، چالش تنظیم‌گری مصرف دخانیات و چالش خصوصی‌سازی شرکت دخانیات ایران برشمرد. اما پیش از آنکه این موضوع تشریح شود، نیاز به آن است که سیاستگذاری دو دهه اخیر از منظر سیاستگذاری صنعتی مورد توجه قرار گیرد.

به طور کلی، جذب سرمایه خارجی در جهان با تجربیات مثبت و منفی متفاوتی همراه بوده است. در تجربه برزیل، شرکت‌های خارجی با سرمایه‌گذاری در کشور میزبان، عمدتاً با دور زدن دیوار تعرفه بازار این کشور را بدون انتقال فناوری تصاحب کردند. این در حالی است که در کشورهای آسیای شرقی نظیر کره و تایوان، تنظیم‌گری فعال دولت نقش مهمی در ایجاد توازن میان سهم‌بری این شرکت‌ها از بازار داخلی

در مقابل انتقال ظرفیت‌های تولیدی و فناوری و تقویت ساخت داخل ایفا کرد. به صورت مشخص این کشورها از وضع محدودیت برای ورود و مالکیت شرکت‌های خارجی در جهت دستیابی به اهداف خود استفاده کردند. به طور مثال، این کشورها ورود سرمایه خارجی در صنایع تأمین‌کننده نهاده‌های واسطه‌ای حیاتی برای فناوری‌های بسیار پیشرفته (مانند پالایش نفت، الیاف مصنوعی) یا صنایع صادراتی کاربر (مانند نساجی، مونتاژ قطعات الکترونیک) را محدود کردند تا زنجیره تولید داخل، ارزش آوری و اشتغال داخلی در برابر مخاطرات تصاحب بازار توسط شرکت خارجی حفظ شود. علاوه بر این، در جایی که اجازه ورود داده می‌شد، تلاش برای تشویق تشکیل شرکت‌های مشترک (ترجیحاً با حفظ مالکیت اکثریت سهام داخلی) بود تا فناوری‌های محوری و مهارت‌های مدیریتی منتقل شود [۱۶].

مطالعات حتی نشان می‌دهند که در مذاکرات برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی، باید حساسیت بالایی نسبت به کسب اطمینان از دریافت فناوری مناسب با شرایط مطلوب اندیشیده شود، یعنی یک فناوری باید منتقل شود که خیلی منسوخ و قدیمی نباشد و شرکت‌های تابعه محلی در معرض پرداخت حق امتیازهای بیش از حد نباشند. همچنین شرکت‌هایی انتخاب شوند که بیشترین انگیزه برای انتقال و سرریز فناوری را داشته باشند. در تجربه کره جنوبی بیشترین پیش‌نیازهای ساخت داخل اعمال می‌شد تا آسیب جدی به رقابت‌پذیری صادراتی کشور میزبان وارد نسازد. در مجموع جذب سرمایه‌گذاری خارجی در چارچوب سیاستگذاری صنعتی، با ملاحظاتی از جنس «مناسب بودن» فناوری، قیمت‌گذاری مناسب برای حفظ رقابت‌پذیری محصول داخل، ملاحظات رفع انحصار از زنجیره تأمین، ملاحظات در زمینه صادرات و تحقیق و توسعه و در نهایت، ملاحظات در زمینه توانایی شرکت‌های خارجی برای اعمال نفوذ در نظام سیاسی همراه بود (همان).

با عطف توجه به ویژگی‌های صنعت دخانیات باید گفت که از منظر سیاستگذاری صنعتی جذب سرمایه خارجی در این صنعت همواره باید برخی ملاحظات جدی را در نظر گیرد. اول اینکه این صنعت، صنعتی با درجه تمرکز بالا است که چند شرکت محدود فراملیتی سلطه نسبتاً انحصاری بر آن دارند. این صنعت، صنعتی با عایداتی نزدیک به ۱۰۰۰ میلیارد دلار است که بیش از ۹۰٪ آن سهم ۶ شرکت اصلی است. این سلطه موجب می‌شود تا کشورهای در حال توسعه، همواره نیازمند ملاحظه سهم بازار شرکت‌های بومی در بازار داخلی باشند. دوم اینکه، صنعت دخانیات به نوعی جزء صنایع تبدیلی کشاورزی قرار می‌گیرد که با توجه به قابلیت انبار و جابه‌جایی محصول آن (توتون و سیگار)، شرکت‌های پیش‌گفته سلطه انحصاری بر تمام زنجیره از تولید تا مصرف دارند، یعنی با توجه به کنترل زنجیره ارزش توسط این شرکت‌ها، ملاحظات نفوذ در بازار و کسب سهم برای شرکت‌های بومی جدی است. سوم اینکه این صنعت، صنعتی اعتیادآور است که در آن شرکت‌های فراملیتی از ظرفیت‌های بالایی برای تصاحب و حتی گسترش بازار برخوردارند یعنی می‌توانند با ترغیب افراد به مصرف مواد دخانی، وابستگی مداوم مصرف‌کننده به آن را تضمین کرده و از این نظر با نفوذ در یک بازار و سرمایه‌گذاری روی تبلیغات و بازاریابی، ابتلای به دخانیات و تعداد مصرف‌کنندگان را گسترش دهند که تبعاتی از زاویه سلامت در پی دارد. تجربه ترکیه در جذب سرمایه خارجی که به تقریباً دو برابر شدن نرخ مصرف دخانیات در این کشور در دهه ۱۹۸۰ منجر شد حاوی این نکته است که آزادی فعالیت این شرکت‌ها می‌تواند تبعات جدی برای سیاستگذاری سلامت در پی داشته باشد. در مجموع این نکات، اهمیت ظرفیت بالای دولت برای تنظیم‌گری رابطه با سرمایه خارجی و مخاطرات اقدام نسنجیده در این حوزه را نشان می‌دهد.

از منظر آسیب‌شناختی به نظر می‌رسد در ابتدای دهه ۱۳۸۰ استراتژی دولت در مذاکرات خود برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی در این حوزه بیشتر حول محور کاهش قاچاق سیگار صورت‌بندی شده و موضوعات انتقال فناوری و حفظ ساخت داخل و ... در درجه‌های بعدی اهمیت قرار داشته است. حضور ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز در این مذاکرات، شاید از جمله دلایل تفوق یافتن این محور در مذاکرات باشد. با وجود آنکه تا پیش از جذب سرمایه خارجی، شرکت دخانیات انحصار تولید و توزیع دخانیات را در اختیار داشت؛ در این مذاکرات، موضوع تولید مشترک در نتایج مذاکرات گنجانده نشد، لذا به جای آن دو سیاست صنعتی مهم یکی منع شرکت‌های خارجی از حضور در بازار رده‌های C و D و دیگری انتقال خطوط تولید جدید پس از چند سال به شرکت دخانیات ایران بوده است.

البته باید تأکید کرد که این نوع سیاستگذاری صنعتی با ابهامات و کاستی‌های جدی همراه بوده است؛ از جمله اینکه حاوی تدبیری فوری برای نوسازی ظرفیت تولید داخلی همراه نبوده است. اهمیت موضوع آنجاست که عقب افتادگی فناوری و بی‌کیفیت شدن تولید عامل اصلی گسترش قاچاق محسوب می‌شود. این سیاست صرفاً با حفظ حاشیه بازار بی‌کیفیت برای تولید داخلی همراه بود، یعنی تداوم (حداقل کوتاه‌مدت) فعالیت شرکت داخلی در تولید بی‌کیفیت را تضمین می‌کرد. همچنین ملاحظه‌ای برای دسترسی شرکت دخانیات به توتون باکیفیت که یک گلوگاه مهم ارتقای کیفیت است به چشم نمی‌خورد. علاوه بر این، با توجه به اینکه بخش مهمی از انحصار فناوری شرکت‌های



فرآملیتی این حوزه در انحصار آنها بر روش‌های کشت و انبارداری است؛ لذا به نظر نمی‌رسد اصلاح بذر، اصلاح روش‌های کشت و اساساً الزام این شرکت‌ها به تأمین بخشی از توتون خود از محصول داخلی در این سیاستگذاری دیده شده باشد. به عبارت دیگر، شرکت‌های خارجی می‌توانستند توتون مرغوب را وارد کرده و الزامی برای استفاده از توتون داخلی نداشتند که رقابت‌پذیری آنها در برابر شرکت دخانیات که متقاضی انحصاری توتون داخلی بود را افزایش می‌داد. این شرکت‌ها همچنین می‌توانستند برندهای تولیدی خود را به عنوان برندهای باکیفیت در مقابل برند بی کیفیت داخلی تثبیت کنند. موضوعی که حتی پس از انتقال فناوری و حتی در صورت دستیابی به تنباکوی مرغوب، شرکت دخانیات را در موقعیتی نابرابر برای تصاحب مجدد بازار این شرکت‌ها قرار می‌داد. در نهایت اینکه، حتی اگر ملاحظاتی برای صادرات وجود داشته است، این موضوع در عمل به رشد صادرات منجر نشد. بنابراین جذب سرمایه خارجی بیشتر به کار تصاحب بازار داخلی توسط شرکت‌های خارجی آمد تا توسعه ظرفیت‌های صادراتی با استفاده از دانش و تخصص شرکت‌های خارجی. لذا با توجه به این کاستی‌ها می‌توان گفت که مشخص‌ترین پیامد این کاستی‌ها یکی کاهش سطح زیر کشت داخلی تنباکو و دوم کاهش سهم شرکت دخانیات ایران از کل بازار بوده است.

به رغم این ملاحظات، می‌توان گفت که از منظر سیاستگذاری صنعتی، نه جذب سرمایه خارجی بلکه خصوصی‌سازی بزرگ‌ترین ضربه را به ظرفیت‌های بومی این صنعت وارد کرد. به صورت کلی می‌توان گفت که خصوصی‌سازی در حالی دنبال رقابتی‌سازی این صنعت بوده که اساساً این صنعت در جهان، صنعتی شبه‌انحصاری است که بازیگران اندکی در آن حضور دارند. در عمل، فرایند خصوصی‌سازی با تفکیک وظایف حاکمیتی از شرکت دخانیات ایران، رقبای خارجی را از نیاز به مذاکره بر سر سهم بازار یا انتقال فناوری به شرکت داخلی بی‌نیاز کرد و در عمل قدرت چانه‌زنی این شرکت را در برابر شرکت‌های خارجی کاهش داد. این موضوع نیز از عوامل تضعیف بیشتر تولید داخلی بوده است. در نتیجه این نوع سیاستگذاری، شرکت دخانیات ایران که تا پیش از آن با عقب‌افتادگی فناورانه و کاهش سهم بازار در نتیجه مواجهه با رقبای بسیار مقتدر مواجه بود، با مشکلات جدیدی از منظر دست‌به‌دست شدن مداوم مالکیت و تعویض تیم‌های مدیریتی و مدیریت غیر تخصصی روبه‌رو شد و در حالی که شعبه‌های داخلی شرکت‌های خارجی در ایران از ثبات مدیریتی با مدیرانی با بیش از ۱۰ سال سابقه برخوردارند، متوسط عمر مدیریتی شرکت دخانیات ایران در یک دهه گذشته زیر دو سال بوده است.

همچنین یک دهه پس از خصوصی‌سازی که با هدف بهبود کارایی و رقابت‌پذیری این صنعت و رهایی شرکت دخانیات ایران از اصطلاحاً ناکارایی مدیریت دولتی رخ داد، سهم این شرکت از صنعت دخانیات کاهش یافته در حالی که نه تنها این شرکت بلکه کل زنجیره بومی تولید دخانیات تحت تأثیر قرار گرفته و سطح زیر کشت این محصول نیز کاهش یافته است. علاوه بر این، شرکت‌های خارجی به حوزه تولید سیگارهای رده C و D هم ورود کرده‌اند و تضمین کیفیت با ورود شرکت‌های خارجی نیز از دست رفته است. علاوه بر این، خصوصی‌سازی شرکت دخانیات زمینه‌ای شده است تا انواع شرکت‌های داخلی در این صنعت ظاهر شوند و در حالی که تجربه جهانی این شرکت، تمرکزگرایی روزافزون و ادغام‌ها و درجه تمرکز بالا برای رقابت در عرصه جهانی را نشان می‌دهد، این صنعت در داخل کشور با رشد شرکت‌هایی روبه‌رو شده که فاقد حداقل مقیاس مناسب برای تولید هستند.

۱-۵. چالش تنظیم‌گری تولید و فراوری دخانیات

چالش تنظیم‌گری در صنعت دخانیات در حوزه تولید و فراوری دخانیات، شامل زنجیره کشت تنباکو تا فراوری آن توسط کارخانجات تولیدی است. ابتدا در سطح درون صنعت (مرحله فراوری دخانیات)، همچنان که گفته شد، عمده تولیدات صنعت دخانیات در حال حاضر (بیش از ۸۶ درصد) تنها توسط چهار تولیدکننده صورت گرفته و سهم شرکت اول به تنهایی در حدود نیمی از بازار است، بنابراین شاخص تمرکز در این صنعت بالا بوده و نیاز به تنظیم‌گری در این صنعت احساس می‌شود. به عبارت دیگر، در بازارهای انحصاری، تنظیم‌گری از موضوعیت برخوردار است.

در تحولات سه دوره سیاستگذاری در صنعت دخانیات، در مرحله اول، دولت در حدود یک قرن پیش با اهداف درآمدزایی و نیز کنترل ورود و خروج ارز، انحصار واردات این محصول و بعداً انحصار تولید داخل آن را در دست گرفت. در مرحله دوم، به دلیل گسترش پدیده قاچاق و کاهش توان رقابتی شرکت دخانیات در بازار مصرف، جذب سرمایه‌گذاری خارجی با اهدافی نظیر جایگزینی قاچاق با تولید داخل محصولات بین‌المللی، افزایش درآمدهای دولت از محل دریافت مالیات و عوارض از این شرکت‌ها و نوسازی شرکت دخانیات ایران مورد توجه قرار گرفت.

در مرحله سوم نیز، هم‌زمان با تصویب سیاست‌های خصوصی‌سازی، وظایف حاکمیتی از شرکت دخانیات منتزع شده و سپس این شرکت به بخش غیردولتی واگذار شد.

از منظر چالش تنظیم‌گری، در دوره سوم، سیاست‌های خصوصی‌سازی که با جهت‌گیری کاهش مداخلات دولت و تقلیل مسئولیت‌های آن به وظایف حاکمیتی و نقش تنظیم‌گری همراه بود موجب شد تا با منفک شدن وظایف تنظیم‌گری از شرکت دخانیات ایران، این وظایف به «مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور» اختصاص یابد. نهادی که در تحول چارت وزارتخانه در سال ۱۴۰۰، نام آن به «ستاد صنایع دخانی» تغییر یافت. به‌رغم این تحول سیاستی، با گذشت یک دهه از این تحول می‌توان گفت که این نهاد فاقد جایگاه (اختیارات و امکانات) لازم برای تنظیم‌گری مناسب در این صنعت است. به‌عبارت دیگر، در صنعتی با انحصار چندجانبه و شاخص تمرکز بالا با گردش مالی بالغ بر ۷۰ هزار میلیارد تومان (براساس آمارهای سال ۱۴۰۱) اعطای نقش تنظیم‌گری به واحدی کوچک (با کمتر از بیست نیروی کارشناسی) و نوپا (بدون برخورداری از کارشناسان مجرب و باسابقه) ذیل وزارت صمت برای بازآرایی تمام زنجیره این صنعت، سیاستی مطلوب به‌نظر نمی‌رسد.

در دوره پیش از واگذاری، شرکت دخانیات ایران، با بهره‌مندی از درآمدهای سرشار خود می‌توانست به‌صورت هم‌زمان نیروها و ضابطین لازم را برای نظارت بر بازار فراهم سازد. این نیروها مسئول سرکشی و بازرسی از واحدهای تولیدی و توزیعی و نیز گزارش‌دهی موارد قاچاق و نظارت بر بازار بودند، حال آنکه نهاد تازه تأسیس فاقد امکانات لازم برای برعهده گرفتن این وظایف است. به‌عبارت دیگر، در فرایند واگذاری وظایف حاکمیتی دو روش قابل اجرا بوده است؛ اول تمرکز وظایف مرتبط در یک نهاد و ایجاد متولی اصلی، دوم، تمرکززدایی و انتقال مسئولیت‌های حاکمیتی مرتبط به نهادهای تخصصی. در روش دوم با تفکیک وظایف، سه نهاد وزارت جهاد کشاورزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، متولی وظایف مرتبط با کشاورزی، وصول عوارض و پیگیری پرونده‌های قاچاق می‌شدند. در روند واگذاری روش اول اتخاذ شد، روشی که منجر به آن شده تا ستاد صنایع دخانی نتواند آن‌گونه که شایسته است از فضای کسب و کار صنعت حمایت کند.

مورد دیگر کاستی‌های قابل توجه در بازآرایی وظایف تنظیم‌گری، مسئله تنظیم‌الگوی کشت و ایجاد پیوند میان تولید محصولات کشاورزی با مرحله فراوری محصول است، یعنی ارتباط میان کشت توتون با تولید سیگار. یکی از نکاتی که در بخش توصیف وضع موجود مورد توجه قرار گرفت، انحصاری بودن صنعت دخانیات است. این موضوع در ارتباط میان صاحبان صنایع و کشاورزان، خود را به‌صورت «انحصار خرید» نشان می‌دهد، به این معنی که کشاورزان با یک یا تنها چند خریدار محصولات کشاورزی خود روبه‌رو هستند و قدرت چانه‌زنی کمی برای فروش محصولات خود دارند. علاوه بر این موضوع، کشت گیاه توتون، با توجه به تنوع انواع بذر آن و تفاوت‌های آب‌وهوایی ایران با موطن اصلی این گیاه (آمریکای لاتین)، موجب می‌شود تا توسعه کشت این محصول به خدمات ترویج بذر، آموزش کشت و تأمین کود و ... نیاز داشته باشد. در دوره پیش از واگذاری، شرکت دخانیات ایران، متولی اصلی ارائه خدمات کشت بود و در حالی که انحصارگر خرید محسوب می‌شد، این خدمات را هم ارائه می‌کرد. در حال حاضر، همچنان بخشی از این خدمات توسط شرکت دخانیات ارائه می‌شود، اما در حالی که وظایف حاکمیتی از شرکت دخانیات منتزع شده و ستاد دخانی باید این خدمات را ارائه دهد، تمهیدی برای ارائه این خدمات به‌صورت متفاوت به‌چشم نمی‌خورد.^۱

البته ذکر این نکته نیز لازم است که براساس بررسی‌های صورت گرفته در مرحله دوم سیاست‌گذاری (۱۳۹۱-۱۳۸۰) و جذب سرمایه‌گذاری خارجی، هیچ سیاستی برای تشویق یا الزام این شرکت‌ها به تأمین بخشی از تنباکوی خود از کشتزارهای داخلی یا ارائه خدمات ترویج کشت و اصلاح بذر در مناطق مستعد اتخاذ نشد. همچنین با توجه به اینکه شرکت دخانیات ایران همچنان انحصارگر محصولات با درجه کیفی سه و چهار بود، به‌نظر می‌رسد این شرکت انگیزه‌ای برای اصلاح بذر و الگوی کشت نداشته است؛ زیرا قادر بوده تا سیگارهای خود را حتی با بی‌کیفیت‌ترین توتون‌ها تولید کند. در نهایت اینکه این تحول، تغییری در رابطه انحصار خرید محصولات کشاورزی ایجاد نکرده و در مجموع، این دستور کار سیاستی تمهید مشخصی برای بهره‌مندی کشاورزان (به‌عنوان محروم‌ترین بخش زنجیره تولید این محصول) از عواید آن در نظر نگرفته بود. اینکه آمارهای موجود از کاهش تولید توتون از مرحله دوم سیاست‌گذاری خبر می‌دهند، شاید به‌دلیل همین بی‌توجهی به موضوع کشت باشد.

۱. علاوه بر اینها تداوم مسئولیت شرکت دخانیات در زمینه خرید توتون داخلی موجب شده تا بنابر گفته‌ها، این شرکت همواره تحت فشار سیاسی ذی‌نفعان محلی برای خرید توتون داخلی، حتی نامرغوب‌ترین توتون‌ها بوده است.



آخرین موضوعی که ذکر آن در این بخش لازم است این نکته که در حوزه کشت تنباکو باید به سه مورد توجه کرد؛ اول اینکه سیگار محصولی آسیب‌رسان است و از این نظر، ترویج کشت تنباکو با مقاومت‌هایی از سوی وزارت جهاد کشاورزی روبه‌رو بوده و بنابر اظهار نظر متخصصان، این وزارتخانه به‌صورت نانوشته به ترویج سایر محصولات کشاورزی گرایش دارد، دومین نکته اینکه کشت تنباکو در تقریباً محروم‌ترین استان‌های کشور صورت می‌گیرد (چهار استان اول تولید عبارتند از هرمزگان، گلستان، سیستان و بلوچستان و کردستان). در این استان‌ها، کشاورزی بخش مهمی از فعالیت‌ها را به خود اختصاص می‌دهد و مشخص است که بهبود کشت و عایدات تنباکو می‌تواند بر فقر روستایی در این مناطق مؤثر باشد، سومین نکته نیز اینکه کیفیت توتون تولیدی در کشور بسیار متفاوت است. برخی از مرغوب‌ترین انواع توتون در استان گیلان به‌دست می‌آید؛ در حالی که برخی نقاط دیگر کشور که به کشت تنباکو اختصاص یافته، به دلیل کلردار بودن خاک، با موانعی برای کشت بذر مرغوب روبه‌رو است. باید به این نکته فشارهای گروه‌های ذی‌نفع برای وادار کردن شرکت دخانیات به خرید همه این محصولات نامرغوب را افزود که روی کیفیت تولید این شرکت تأثیر دارد.

این سه نکته نشان می‌دهد که برای ترویج کشت تنباکو، اولاً باید مضرات ترویج کشت این محصول با عواید آن برای فقیرترین بخش‌های جامعه مقایسه شود، ثانیاً این ترویج کشت همراه با تحقیقات گسترده‌ای در زمینه اصلاح بذر و روش‌های کاشت برای بهبود کیفیت مواد خام تولیدی داخل باشد تا هم از کشت محصول نامرغوب، کم‌بهره و زیان‌کشاورزان جلوگیری شود، هم آسیب‌های رانت‌جویی گروه‌های ذی‌نفع برای فروش این محصول به شرکت دخانیات را کاهش دهد. هر دوی این نکات، اهمیت توجه به ابتدای زنجیره تولید محصولات دخانی (تحقیقات کشاورزی) و نقش ستاد دخانی در حمایت از تحقیق و توسعه در این زمینه (با همکاری وزارت جهاد کشاورزی) و نیز حمایت از کشاورز به‌منظور تغییر الگوی کشت را جدی می‌سازد. به عبارت دیگر، توسعه این صنعت، از ابتدای زنجیره شروع می‌شود، نه از انتهای آن (جایگزینی محصول). با توجه به اهمیت توجه به کل زنجیره (و نه فقط بخشی از آن) و نیز قدرت چانه‌زنی بسیار بالایی که شرکت‌های خارجی با دسترسی به زنجیره ارزش جهانی و رهایی از قیود تولید داخل دارند، تقویت ستاد صنایع دخانی برای مدیریت کل زنجیره ارزش و تعیین سهم شرکت‌های خارجی در این زمینه اهمیت دارد.

۲-۵. چالش تنظیم‌گری مصرف دخانیات

یکی دیگر از چالش‌های تنظیم‌گری در صنعت دخانیات، برآمده از ماهیت این صنعت به‌عنوان صنعتی آسیب‌رسان (به سلامتی) است. ماهیت مضر این صنعت موجب شده تا در همه کشورها از منظر حفظ سلامت و بهداشت عمومی، محدودیت‌هایی برای تبلیغات و فعالیت آن وجود داشته باشد. به‌طور مثال، تبلیغ سیگار در بلبوردهای تبلیغاتی یا استعمال دخانیات در مکان‌های عمومی در بسیاری از کشورها ممنوع است. علاوه بر این، گرایش به محصولات دخانی می‌تواند زمینه‌ساز گرایش به مواد مخدر باشد که منبعی برای انواع آسیب‌های اجتماعی است. این موضوع همواره تعارضی دائمی میان سیاست‌های تولیدی با سیاست‌های بهداشتی به‌وجود می‌آورد و در حالی که سیاست‌های سمت تولید، معمولاً مروج تولید بیشتر دخانیات است، سیاست‌های بهداشتی، خواهان محدود کردن مصرف این حوزه هستند.

گفتنی است، ماهیت آسیب‌رسان این صنعت، نهادهای تصمیم‌گیر را میان حمایت از تولید یا جلوگیری از مصرف دچار تعارض کرده است. به‌صورت مشخص می‌توان گفت یکی از مشکلات اساسی صنعت دخانیات از ابتدا تاکنون، مشخص نبودن سیاست کلی دولت و مجلس در قبال سیگار و دخانیات می‌باشد، هنوز مشخص نیست که آیا باید مصرف سیگار را محدود کرد یا خیر؟ از منظر کنترل مصرف، وضع مالیات بر سیگار قابل توجیه است. به عبارت دیگر، افزایش قیمت (در نتیجه وضع مالیات) می‌تواند عاملی غیرمستقیم برای کاهش مصرف باشد. با این وجود در شرایط خاص ایران، که بخش غیررسمی سهم بزرگی از بازار داشته و به‌صورت مشخص در صنعت دخانیات، این بخش در قالب قاچاق سیگار به کشور فعال است، افزایش مالیات‌ها می‌تواند مجدداً موجب جایگزینی تولید داخل با قاچاق شود؛ در حالی که از دهه ۱۳۸۰، کاهش قاچاق یکی از اهداف جذب سرمایه‌گذاری خارجی بود.

این تعارض موجب شده تا همچنان سیاست مشخصی برای دخانیات و سیگار اجرایی نشود. به‌طور مثال، مجلس در برهه‌هایی واردات سیگار را به‌عنوان کالای لوکس ممنوع کرده و یا با اعمال مالیات نخ در قوانین بودجه علاوه بر قانون مالیات بر ارزش افزوده، قیمت سیگار را افزایش داد که حکایت از نوعی سیاست‌گذاری در جهت کمتر شدن مصرف دخانیات در کشور داشت. در مقابل ستاد صنایع دخانی با اعطای مجوزهای عاملیت صنعتی و تولیدی در جهت تقویت تولید داخلی سیگار و به‌صورت کلی تقویت تولید اقدام کرد، اقدامی که

می تواند به مثابه حمایت از افزایش مصرف تلقی شود. البته این سیاست می توانست به گونه ای اتخاذ گردد که تعارضی میان این دو شیوه وجود نداشته باشد، مثلاً حمایت از افزایش تولید داخلی با هدف جایگزینی با قاچاق سیگارهای فاقد استاندارد بهداشتی صورت گیرد؛ یا اینکه حتی به جای تولید بیشتر برای بازار داخل، تلاش برای صادرات جایگزین شود. با این وجود، تعارض فعلی حاکی از واضح نبودن سیاست کلی در قبال دخانیات و عدم توجه به شیوه اجرا دارد که به نظر می رسد تأثیر عمیقی بر این صنعت از جمله در میزان مالیات، کنترل قاچاق و صدور مجوز تولید در کشور دارد.

به صورت مشخص در دو دهه گذشته، مجلس شورای اسلامی در استفاده از ظرفیت های قانونی برای کنترل مصرف نقش فعالی داشته است. بر همین اساس همراه با مطرح شدن موضوع مالیات بر ارزش افزوده و تصویب اولین نسخه این قانون در سال ۱۳۸۷، موضوع اخذ مالیات و عوارض از مصرف دخانیات در مواد (۳) و (۲۸) این قانون مورد توجه قرار گرفت. بر این اساس، به رغم آنکه نرخ مالیات بر ارزش افزوده ابتدای دوره برای عموم کالاها ۱۰٫۵ درصد بود، برای «کالاهای خاص» از جمله «انواع سیگار و محصولات دخانی» این نرخ ۱۲ درصد تعیین شد. همچنین ۳ درصد نیز، به منظور عوارض شهرداری ها و دهیاری ها معین شد. بنابراین در مجموع مالیات و عوارض مصرف سیگار در این قانون ۱۵ درصد محاسبه شد. همچنان که مشخص است، این قانون درآمدزایی برای دولت و کاهش مصرف مواد دخانی را هدف گرفته بود.

تقریباً یک دهه بعد، در هنگام تصویب قانون برنامه ششم توسعه، مجلس در قالب پیشنهادهای الحاقی برنامه، نرخ گذاری مالیاتی متفاوتی را برای محصولات دخانی وضع کرد. در ماده (۷۳) برنامه ششم توسعه^۳ بسته به میزان داخلی بودن تولید سیگار، چهار نرخ مالیاتی متفاوت پیشنهاد شد، به این شرح که برای سیگار تولید داخل ۱۰ درصد، برای تولید مشترک ۲۰ درصد، برای تولید داخل با نشان بین المللی ۲۵ درصد و برای سیگار وارداتی ۴۰ درصد. به صورت مشخص این سیاستگذاری نوعی معافیت به تولید داخل ارائه می داد؛ زیرا در قانون قبلی، مالیات همه انواع سیگار ۱۲ درصد بود. همچنین در قالب تعیین نرخ های مالیاتی متفاوت، از تولید داخل حمایت می کرد. با توجه به اینکه کیفیت محصولات تولیدی شرکت دخانیات، از کیفیت کمتری برخوردار است، این سیاستگذاری از منظر سلامت، تاحدی مغایر با سیاستگذاری قبلی محسوب می شود.

نهادهای قانونگذار هر سال درگیر بحث بر سر شکل های مختلف مالیات بر دخانیات بودند تا اینکه با تصویب و ابلاغ قانون دائمی ارزش افزوده در تیرماه ۱۴۰۰ از سوی مجلس شورای اسلامی، کلیه عوارض و مالیات های مختلف برای کالای دخانی جمع شد. نرخ مالیات در ایران و افزایش پلکانی آن در قانون دائمی مالیات بر ارزش افزوده براساس بندهای «۲» و «۳» ماده (۵۵) قانون دائمی مالیات بر ارزش افزوده، این قانون جایگزین مالیات های زیر شد:

۱. مالیات بند «الف» ماده (۷۳) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱/۰۵/۱۴.
۲. قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۱۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی،
۳. ماده (۶۹) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴.

۱. ماده (۱۶) - نرخ مالیات بر ارزش افزوده، یکونیم درصد (۱/۵٪) است.

تبره - نرخ مالیات بر ارزش افزوده کالاهای خاص به شرح زیر تعیین می گردد: ۱. انواع سیگار و محصولات دخانی، دوازده درصد (۱۲٪).

۲. ماده (۳۸) - نرخ عوارض شهرداری ها و دهیاری ها در رابطه با کالا و خدمات مشمول این قانون، علاوه بر نرخ مالیات موضوع ماده (۱۶) این قانون، به شرح زیر تعیین می گردد: ب- انواع سیگار و محصولات دخانی، سه درصد (۳٪).
 ۳. ماده (۷۳) - الف) از ابتدای اجرای قانون برنامه تولید و واردات انواع سیگار و محصولات دخانی علاوه بر مالیات و عوارض موضوع قانون مالیات های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ و قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷، مشمول مالیات به شرح زیر است: ۱. مالیات هر پاکت انواع سیگار تولید داخلی به میزان ده درصد (۱۰٪) قیمت درب کارخانه و تولید مشترک بیست درصد (۲۰٪)، تولید داخل با نشان بین المللی (برند) بیست و پنج درصد (۲۵٪) قیمت درب کارخانه و وارداتی به میزان چهار درصد (۴٪) قیمت کالا، بیمه و کرایه تا بندر مقصد (سیف Cif) تعیین می گردد. ۲. مالیات انواع توتون پیپ و تنباکوی آماده مصرف تولید داخلی به میزان ده درصد (۱۰٪) قیمت درب کارخانه و وارداتی به میزان چهار درصد (۴٪) قیمت کالا، بیمه و کرایه تا بندر مقصد (سیف Cif) تعیین می گردد. جزءهای (۱) و (۲) بند «الف» ماده (۷۳) در طول اجرای قانون برنامه در بخش های مغایر بر ماده (۵۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ حاکم هستند.

ب) وزارت صنعت، معدن و تجارت از ابتدای سال ۱۳۹۶ موظف است: ۱. قیمت خرده فروشی انواع سیگار و محصولات دخانی مأخذ محاسبه مالیات موضوع این ماده را به مراجع ذی ربط و برای درج بر روی پاکت محصول اعلام نماید، ۲. امکان دسترسی برخط سازمان امور مالیاتی کشور به سامانه (سیستم) اطلاعاتی واردات، تولید و توزیع سیگار و انواع محصولات دخانی را فراهم نماید. حکم بند «ب» ماده (۷۳) این قانون در موارد مغایرت بر سایر مواد حاکم است. (پ) مالیات موضوع این ماده تابع کلیه احکام مقرر در قانون مالیات بر ارزش افزوده به استثنای نرخ مضاعف مالیات این ماده خواهد بود. سازمان امور مالیاتی کشور مکلف است مالیات موضوع این ماده را وصول و آن را به ردیف درآمدی نزد خزانه داری کل کشور واریز نماید.

ت) با لازم الاجرا شدن این قانون، علاوه بر عوارض موضوع بند «الف» این ماده، مالیات عملکرد، مالیات بر ارزش افزوده، حقوق ورودی، حق انحصار و بند «ب» ماده (۶۹) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) نیز به محصولات دخانی اعمال می گردد.

تبره - صد درصد (۱۰۰٪) درآمدهای حاصل از اجرای بند «الف» این ماده طی ردیف هایی که در بودجه های سنواتی مشخص می شود در جهت کاهش مصرف دخانیات، پیشگیری و درمان بیماری های ناشی از آن، بازتوانی و درمان عوارض حاصله از مصرف آن و توسعه ورزش موضوع بند «ب» ماده (۶۹) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ در اختیار وزارتخانه های ورزش و جوانان، آموزش و پرورش و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار می گیرد.



از ابتدای سال ۲۰۲۲ (۱۴۰۱/۱۰/۱۲)، قانون دائمی مالیات بر ارزش افزوده لازم‌الاجرا شد که براساس آن عوارض و مالیات مختلف کالای دخانی در سایر قوانین اجرایی تجمیع گردید و مقرر شد سالیانه پنج واحد درصد نیز افزایش یابد. مطابق بند «ت» ماده (۲۶) این قانون، مالیات انواع سیگار و کالای دخانی به شرح زیر معین شده است:

۱. سیگار، توتون پیپ و تنباکوی تولید داخلی، بیست و پنج درصد (۲۵٪)،
۲. سیگار، توتون پیپ و تنباکوی تولید داخل با نشان بین‌المللی که فهرست آن هر سال توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه و با تصویب هیئت وزیران ابلاغ می‌شود، چهل درصد (۴۰٪)،
۳. سیگار، توتون پیپ و تنباکوی وارداتی، شصت و پنج درصد (۶۵٪)،
۴. توتون خام وارداتی ده درصد (۱۰٪)،
۵. توتون فراوری شده وارداتی (خرمن توتون) سی و پنج درصد (۳۵٪).

تبصره «۱» این بند اعلام می‌دارد «نرخ‌های تعیین شده از سال دوم اجرای قانون هر سال پنج واحد درصد افزایش می‌یابد تا زمانی که نرخ مذکور برای انواع سیگار و محصولات دخانی، توتون پیپ و تنباکوی تولید داخل به پنجاه و پنج درصد (۵۵٪)، برای تولیدات داخل با نشان بین‌المللی به نود و پنج درصد (۹۵٪) و برای انواع سیگار و محصولات دخانی، توتون پیپ و تنباکوی وارداتی به یک صد و بیست و پنج درصد (۱۲۵٪) برسد».

به صورت کلی می‌توان گفت؛ علت وضع مالیات مضاعف سیگار، هدایت جامعه به سمت کاهش مصرف است. دولت به کالاهایی با آثار بیرونی منفی (مانند مواد دخانی) مالیات و به کالاهایی با آثار بیرونی مثبت برای جامعه (مانند محصولات لبنی) یارانه می‌دهد. به طور مثال در وضع مالیات برای سیگار هدف اصلی هدایت جامعه به سمت کاهش مصرف سیگار در بلندمدت است، اما افزایش نامتعرف مالیات سیگار در ایران با توجه به کشش پایین تقاضای آن نه تنها موجب کاهش مصرف دخانیات در کوتاه مدت نشده بلکه منجر به کاهش توان رقابت تولیدکنندگان سیگار قانونی و در نهایت کاهش تولید این کالا در کشور خواهد شد. بر همین اساس برخی کارشناسان اظهار نظر کرده‌اند که پیش‌نیاز اجرای قوانین مالیات بر دخانیات، اجرای قانون سامانه مؤدیان و پایانه‌های فروشگاهی برای ردیابی خرده‌فروشی سیگار و اجرای قانون مبارزه با پولشویی به منظور جلوگیری از فرار مالیاتی است. در غیر این صورت، افزایش مالیات بیشتر منجر به قاچاق خواهد شد [۴]. همچنین درباره تعیین مقادیر ثابت برای اخذ مالیات اضافی، اگرچه این کار قیمت سیگار وارداتی را بیشتر افزایش می‌دهد، اما با توجه به اینکه نسبت افزایش قیمت به قیمت سیگار در محصولات کم‌قیمت داخلی احتمالاً بیشتر است، می‌تواند تأثیرات منفی بر تولید داخل داشته و مصرف‌کننده را به سمت تولید محصول خارجی سوق دهد [۴]. با وجود اینکه افزایش مالیات همواره به عنوان یک راهکار بازدارنده مصرف دخانیات از سوی کنوانسیون کنترل دخانیات سازمان جهانی بهداشت (FCTC) توصیه می‌شود، باید به این نکته توجه داشت که کاهش قدرت خرید کالا چنانچه بیش از توان مصرف‌کننده باشد، بازار به سمت سیگارهای ارزان‌تر قانونی و غیرقانونی (قاچاق و تقلبی) گرایش پیدا می‌کند. طبق تحقیقات انجام شده درصد هزینه صرف شده برای دخانیات نباید از ۳/۵ درصد هزینه سبد خانوار بیشتر شود تا مصرف‌کننده به سمت کالای قاچاق و عرضه غیرقانونی سوق داده نشود. به رغم استناد موافقان افزایش مالیات بر صنعت دخانیات به تفاوت مالیات در ایران با سایر کشورها باید این نکته را در نظر داشت که در کشورهایی مانند انگلستان با نرخ مالیات بالا هزینه پرداختی مصرف‌کننده به نسبت درآمد و سهم آن از سبد خرید خانوار کمتر می‌باشد. به طور کلی در ایران مصرف‌کننده دخانیات مبلغ بیشتری نسبت به درآمد خود برای خرید محصولات دخانی می‌پردازد که نشان از بالا بودن قیمت این محصولات است.

مؤسسه پژوهشی آوارز و مارسل به تازگی نتایج پژوهش بر روی سیاست مالیات دخانیات در ۷۱ کشور جهان در طی ۱۴ سال (۲۰۱۹-۲۰۰۵) را منتشر کرده که در آن ارتباط میان افزایش مالیات دخانیات و گسترش تجارت غیرقانونی این محصولات را بررسی کرده است. کشورهای مورد بررسی ۸۲ درصد از حجم جهانی سیگار و ۹۲ درصد از ارزش خرده‌فروشی جهانی سیگار را تشکیل می‌دهند. حجم تجارت غیرقانونی دخانیات در جهان (به استثنای چین) بین سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۹ حدود ۱۱،۵ درصد رشد داشته که شامل افزایش ۷۸ درصدی حجم سیگار غیرقانونی در اروپای شرقی در همان بازه زمانی است؛ که خود ناشی از افزایش قابل توجه تجارت غیرقانونی در روسیه است. به طور کلی، در سال ۲۰۱۹ مصرف سیگار تقلبی و قاچاق در اروپا به ۳۹ میلیارد نخ سیگار رسید که ۷،۹ درصد از کل مصرف دخانیات اروپا را شامل می‌شود. این

۱. در نقدهای صورت گرفته از منظر بودجه‌ای، تعیین محل مجزا برای منابع به دست آمده از این روش مورد انتقاد واقع شده و آن را مخالف وحدت خزانه عنوان کرده‌اند.

در حالی است که ۵۰ درصد این سیگارها تقلبی بوده‌اند. با وجود اینکه افزایش مالیات همواره به‌عنوان یک راهکار بازدارنده مصرف دخانیات از سوی کنوانسیون کنترل دخانیات سازمان جهانی بهداشت (FCTC) توصیه می‌شود، باید به این نکته توجه داشت که کاهش قدرت خرید کالا چنانچه بیش از توان مصرف کننده باشد، بازار به‌سمت سیگارهای ارزان‌تر قانونی و غیرقانونی (قاچاق و تقلبی) گرایش پیدا می‌کند. سیگار قانونی ارزان‌تر به معنای درآمد مالیاتی کمتر است و سیگار غیرقانونی به معنای فرار مالیاتی. بنابراین با اینکه سیاستگذاران ممکن است با فرض ثبات یا رشد شرایط جاری مصرف کالای دخانی دست به افزایش مالیات کالای دخانی بزنند با این استدلال که از این مالیات برای جبران هزینه درمان ناشی از اعتیاد به دخانیات استفاده می‌شود، بازار مصرف به‌سمت کالای ارزان‌تر حرکت می‌کند و در نتیجه درآمد مالیاتی نه تنها افزایش پیدا نمی‌کند بلکه مصرف کننده گرفتار کالای مضرتر می‌شود.

با توجه به همین موضوع، مجلس شورای اسلامی در سال ۱۴۰۰ قانون جدید مالیات بر ارزش افزوده را تصویب کرد که طبق یک فرایند کارشناسی شده سالیانه ۰.۵٪ به مالیات سیگار افزوده می‌شود؛ به طوری که به بازار این محصولات شوک وارد نشود و به مرور در برنامه‌های چندساله برای انواع سیگار و محصولات دخانی، به ارقامی حتی بالاتر از نظر سازمان بهداشت جهانی برسد. این دیدگاه مورد حمایت ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز نیز بوده است. با وجود اینکه در قانون دائمی ارزش افزوده، مالیات افزایشی برای دست کم ۷ سال آینده در نظر گرفته شده است، تولید کننده می‌تواند دست کم برای چند سال آینده برنامه ریزی نمایند. هرگونه افزایش مالیات خارج از این چارچوب می‌تواند باعث دلسردی سرمایه گذاران از بومی سازی تولید در کشور و سرمایه گذاری‌های بیشتر شود.

به هر حال از منظر چالش تنظیم گری مصرف در صنعت دخانیات می‌توان چهار نکته کلی را مورد توجه قرار داد:

۱. امکان تشویق قاچاق: همچنان که اظهار نظر کارشناسان نشان می‌دهد، در صورت عدم اجرای پیش نیازها و سازو کارهای لازم برای کنترل قاچاق، افزایش نرخ مالیات و عوارض محصولات دخانی، جذابیت قاچاق این محصول و گسترش بازار غیررسمی آن را افزایش می‌دهد. بنابراین، سیاستگذاری در این زمینه باید با ملاحظه محدودیت‌های آن باشد. تنظیم سیاست با ملاحظه دقیق محدودیت‌ها یک چالش تنظیم گری است

۲. امکان حمایت از تولید با تحمیل هزینه به مصرف کننده: نرخ مالیات متفاوت وضع شده بر روی محصولات دخانی داخلی و خارجی در حالی اجرا می‌شود که تولید کنندگان داخلی مانند شرکت دخانیات ایران، عمدتاً محصولاتی با رده کیفی ۳ و ۴ تولید می‌کنند که قطعاً مضرات آن بیش از دوره دیگر است. به عبارت دیگر، مصرف این سیگارها به معنی افزایش میزان بیماری‌ها و هزینه‌های درمانی جامعه و نیز هزینه‌های درمانی نهادهای بیمه گر (مانند تأمین اجتماعی) و در نهایت خود دولت است. بنابراین سیاست حمایت از تولید می‌تواند تبعات میان مدت و بلندمدتی بر سلامتی جامعه داشته باشد. تنظیم سیاست حمایت از تولید با ملاحظات اقتصاد سلامت به گونه‌ای که به طور مثال علاوه بر تولید داخلی یا خارجی بودن، رده کیفی نیز در تعیین نرخ مالیات مؤثر باشد، یکی دیگر از چالش‌های تنظیمی این حوزه است.

۳. حمایت از تولید با عدم تفکیک دقیق میان تولید کننده داخلی و خارجی: یکی دیگر از مسائلی که قانونگذاری اخیر ایجاد کرده است، تمایز گذاری میان نشان داخلی و بین‌المللی و قائل شدن مالیات و عوارض کمتر برای تولید داخلی است. یکی از ابهامات مطرح شده کاستی‌های قانون در تمایز بخشی تولید داخل از خارج است، بر این اساس برخی از برندهای بین‌المللی با اقدام به ثبت شرکت در داخل، خود را جزء نشان‌های داخلی مطرح می‌کنند، در حالی که برند آنها، جزء برندهای بین‌المللی و محصول تولیدی آنها وارداتی بوده و مصرف کننده نیز همین درک را دارد. با توجه به اینکه وزارت صمت مسئول تهیه فهرست سالیانه برندهای داخلی و بین‌المللی است، چالش تعیین ماهیت داخلی یا خارجی بودن یک شرکت و تنظیم سیاست‌های مالیاتی و گمرکی بر اساس آن، چالش دیگری برای تنظیم گری است.

۴. حمایت از تولید بدون ارزیابی عملکرد: آخرین و مهم‌ترین چالش تنظیم گری، مشکلی است که از مجرای نحوه قانون نویسی اهمیت می‌یابد. در قانون برنامه ششم توسعه، نرخ مالیاتی متفاوتی برای تولید داخل و برندهای داخلی با تولید خارج و برندهای بین‌المللی وضع شد. این موضوع با افزایش نرخ در نسخه جدید قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۴۰۰) پیگیری شده و در بودجه سنواتی هم مالیات دیگری به آن افزوده شد. نکته مهم اینجاست که وضع حکم در قانون برنامه، اهداف سیاستی میان مدت را مطرح می‌کند، به عبارت دیگر، تنظیم نرخ‌های مالیاتی متفاوت، حکمی است برای حمایت از تولید داخل این موضوع، حال آنکه تبدیل این حکم به قانون دائمی ماهیت متفاوتی به آن می‌دهد. تبدیل حکم برنامه به قانون دائمی، رانتی که از محل معافیت مالیاتی به تولید داخل می‌رسد را دائمی می‌کند بدون آنکه تولید کننده داخلی از محل معافیت به دست آمده هیچ مسئولیتی داشته باشد. این در حالی است که مالیات مذکور، زمانی مفید است که مبتنی بر عملکرد تنظیم شده باشد. چالش سنجش عملکرد و باز آرای احکام، دیگر چالش تنظیمی این حوزه است.



مهم‌ترین نکته‌ای که می‌توان به‌عنوان نماد سر درگمی دولت و مجلس در تنظیم سیاست مصرف به آن اشاره کرد از همین مورد آخر سرچشمه می‌گیرد. در واقع تنظیم نرخ‌های متفاوت مالیاتی و وضع نوعی معافیت مالیاتی برای تولید داخل، سیاستی حمایتی است که با اهداف تولیدی و نه بهداشتی صورت می‌گیرد. این در حالی است که اتخاذ هرگونه سیاست حمایتی زمانی مفید است که با رعایت موازین آن باشد.

از منظر نظری، چالش مهم سیاستگذاری صنعتی در جهان، نه چرایی اتخاذ سیاست بلکه چگونگی اعمال آن است. امروزه بسیاری از کارشناسان از ضرورت اعمال سیاست حمایتی برای حمایت از تولید داخل دفاع می‌کنند و کشورهای گوناگون دنیا نیز سیاست‌های حمایتی را اتخاذ خواهند کرد؛ با این وجود گلوگاه موفقیت سیاست صنعتی یا سیاست حمایتی چگونگی اعمال و رعایت موازین آن در عمل است [۱۷]. اعطای معافیت مالیاتی به تولید داخل، نوعی سیاست تجاری است که برای کالای مشابه داخل، نرخ بالاتری وضع می‌کند؛ این موضوع رفاه مصرف‌کننده را کاهش می‌دهد چرا که مصرف‌کننده باید برای کالای مرغوب‌تر قیمت بالاتری بپردازد، حال این کاهش رفاه اگر در کوتاه‌مدت باشد، قابل توجیه است، اما اگر دائمی باشد، در واقع دولت صرفاً با مقررات‌گذاری بخشی از رفاه مصرف‌کننده را به تولیدکننده انتقال داده و موجب شده تا کالای بی کیفیت پشت دیوار تعرفه (یا در اینجا مالیات)، بتواند سودآور باشد. به عبارت دیگر، منطق اعطای رانت (در قالب معافیت مالیاتی) به تولیدکننده داخلی، منطق یادگیری (رانت یادگیری) است [۱۸]. تولیدکننده داخلی نیاز به زمان دارد تا برای رقابت با شرکت‌های خارجی آماده شود، حال این رانت، هنگامی مؤثر واقع می‌شود که حداقل سه شرط را رعایت کند، یعنی اعطای معافیت محدود، مشروط و کاهنده باشد. یعنی برای مدت محدودی اعطا شود، مشروط به اقدام در جهت بهبود عملکرد باشد و به تدریج از آن کاسته شود تا تولیدکننده به تدریج خود را با فشارهای رقابت بین‌المللی منطبق کند [۱۹]. به نظر نمی‌رسد هیچ‌کدام از این موازین چه در قانونگذاری برنامه ششم توسعه و چه در تصویب قانون جدید مالیات بر ارزش افزوده رعایت شده باشد.

یکی دیگر از مسائلی که در تنظیم سیاست‌های تجاری و مالیاتی اهمیت دارد، مخاطره گیرافتادن دولت در دام درآمد است. هنگامی که دولت به وضع مالیات اقدام کرده و برای منابع آن ردیف‌های هزینه‌ای جدید ایجاد می‌کند، همواره با این مخاطره روبه‌رو است که در هنگام کاهش درآمد، ردیف‌های هزینه‌ای به محلی برای کسری بودجه تبدیل شوند. از آن مهم‌تر، این ردیف‌های هزینه‌ای، دستگاه‌های بودجه‌خواری ایجاد می‌کند که ذی‌نفعان ادامه وضع موجود خواهند بود و در نتیجه تغییر سیاست همواره سخت‌تر می‌شود. از همین منظر، امروزه این یک سؤال جدی است که حتی اگر وضع قوانین مذکور با هدف کاهش آسیب‌های اجتماعی و مصرف دخانیات صورت گرفته، آیا افزایش مستمر نرخ‌های مالیاتی تأثیری در کاهش مصرف داشته است؟ برخی مطالعات نشان می‌دهند که سیگار کالای کم‌کشش است که افراد سیگاری که عادت به استعمال سیگار دارند، به راحتی مصرف‌شان را کاهش نمی‌دهند بلکه سیگار ارزان قیمت‌تر (کم کیفیت‌تر) یا قاچاق را جایگزین مصرف قبلی خود می‌کنند. در نتیجه اثر مالیات بر سیگار و دخانیات بیشتر از آنکه بر مصرف‌کنندگان فعلی باشد بر افراد غیرسیگاری و تمایل آنها به استعمال سیگار (به‌عنوان یک کالای گران) است که در بلندمدت آثار خود را نشان می‌دهد. در چنین شرایطی هم برای کشورهایمانند ایران میزان موفقیت در کاهش مصرف تابعی از کنترل قاچاق (و جلوگیری از ورود سیگار ارزان و کم کیفیت) است [۴].

نکته مهمی که از منظر چالش تنظیم‌گری مصرف اهمیت دارد این است که ستاد صنایع دخانی، به‌عنوان یک مرکز حاکمیتی، نه تنها مسئول مجوزها و آمارها، بلکه مسئول ارزیابی کیفی و ایجاد پشتوانه نظری قوی برای اعمال سیاست است. لذا پشتوانه نظری که ابعاد مختلف سیاست‌ها را از منظر تأثیرات کوتاه‌مدت و بلندمدت و تأثیر بر تولید و مصرف و نیز تأثیر بر ابتدا و انتهای زنجیره ارزش مورد توجه قرار دهد، سیاستی مؤثر است که بتواند تغییر انگیزه ایجاد کند، اما به نظر نمی‌رسد که این نهاد به توفیق در این زمینه دست یافته باشد.

۳-۵. چالش خصوصی‌سازی شرکت دخانیات

شاخصه مرحله سوم سیاستگذاری در صنعت دخانیات را می‌توان خصوصی‌سازی یا واگذاری شرکت دخانیات ایران به بخش غیردولتی عنوان کرد. شرکت دخانیات ایران تا قبل از واگذاری (سال ۱۳۹۲) زیر نظر شرکت دخانیات که توسط شورایی متشکل از وزیران صنایع، کشاورزی، بازرگانی و اقتصاد و دارای اداره می‌شد که ریاست این شورا را وزیر صنایع به عهده داشت و مدیرعامل شرکت را منصوب می‌کرد. بعد از تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری شرکت دخانیات در سال ۱۳۹۱ با سپردن این وظایف به وزارت صنعت، معدن و تجارت، عملاً این وزارتخانه راهبری و سیاستگذاری این صنعت را برعهده دارد.

در سال‌های پس از جنگ، سیاست‌های خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی، همواره یکی از سیاست‌های دولت‌ها برای بهبود عملکرد اقتصادی ایران و توسعه صنعتی بوده است. بر این مبنای خصوصی‌سازی از طریق انتقال مالکیت به بخش خصوصی و واگذاری سود و زیان شرکت به عملکرد خود، موجب می‌شود تا شرکت‌ها برای حفظ جایگاه خود در محیط بازار، بهبود کارایی را مورد توجه قرار دهند و از این طریق عملکرد اقتصادی و تولیدی کشور بهبود یابد. اگرچه در طول یک دهه بعدی، تلاش‌های متعددی برای خصوصی‌سازی صورت گرفت، اما به دلیل آنکه براساس اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، بسیاری از صنایع مادر و بزرگ، باید دولتی باقی می‌ماندند، لذا خصوصی‌سازی دامنه محدودی داشت. این روند با ارائه تفسیر جدید از اصل مذکور در قالب ابلاغ سیاست‌های کلی در سال ۱۳۸۴ دچار تحول شده و سپس با تصویب «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» در سال ۱۳۸۶ خصوصی‌سازی شرکت‌های بزرگ مورد توجه قرار گرفت. در همین راستا، شرکت دخانیات ایران که یکی از شرکت‌های بزرگ محسوب می‌شد، از سال ۱۳۸۸ در فهرست واگذاری قرار گرفته و در همان سال بخشی از سهام آن در قالب «سهام عدالت» به صورت کوپنی بین واجدین شرایط توزیع شد. در ادامه نیز، وظایف حاکمیتی این شرکت در سال ۱۳۹۱ از آن منتزع و به وزارت صمت واگذار شده و در سال ۱۳۹۲ نیز خود شرکت واگذار شد.

در بخش قبل درباره اهمیت چگونگی اتخاذ سیاست صنعتی بحث شد، به همین شکل می‌توان درباره اهمیت چگونگی خصوصی‌سازی نیز بحث کرد. در خصوصی‌سازی‌های اولیه در دهه ۱۳۷۰، روش‌های مزایده و مذاکره در کنار مزایده و حراج بورسی مورد استفاده قرار گرفت که با نقدهای جدی مواجه شد، سپس از انتهای این دهه دولت اقدام به واگذاری بورسی کرد. در فرایند خصوصی‌سازی پس از اصل (۴۴) نیز روش‌های پیش گفته مورد استفاده بود، در کنار اینها، دولت بسیاری از شرکت‌ها را در قالب رد دیون خود به شرکت‌های غیردولتی اما وابسته به دولت واگذار کرد، این موضوع درباره شرکت دخانیات ایران نیز صادق است. به عبارت دیگر، کمبود منابع مالی صندوق بازنشستگی فولاد و انباشت بدهی‌های دولت به این صندوق بابت پرداخت حق بیمه بازنشستگان فولاد، موجب ایجاد بحران برای این صندوق شد. در راستای تسویه بدهی‌های دولت به این صندوق، شرکت دخانیات ایران در سال ۱۳۹۲ در قالب رد دیون به صندوق بازنشستگی فولاد واگذار شد. بر این اساس، در حال حاضر سهام‌دار عمده شرکت دخانیات ایران، صندوق بازنشستگی فولاد بوده که در جدول ۵ ترکیب سهام‌داران شرکت دخانیات ایران آمده است.

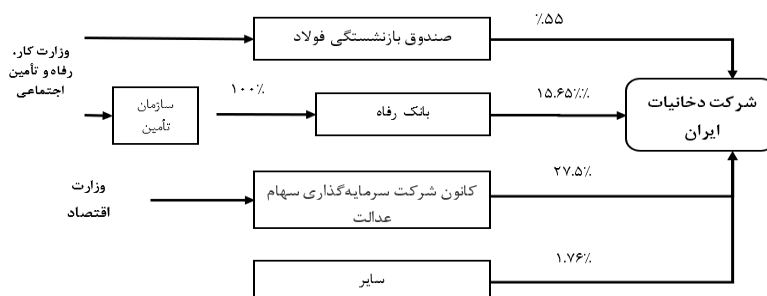
جدول ۵. ترکیب سهام‌داران شرکت دخانیات ایران [۲۰]

سهام (%)	سهام‌داران
۵۵	مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد
۲۷/۵۹	کانون شرکت سرمایه‌گذاری سهام عدالت
۱۵/۶۵	بانک رفاه کارگران
۱/۷۶	سایر سهام‌داران شامل: ۱. سهام ترجیحی (کارکنان) جذب شده (۰/۹۵ درصد) ۲. سهام ترجیحی کارکنان جذب نشده (۰/۸۲ درصد) ۳. سرمایه‌گذاری توسعه راهبرد مرآت کیش (کمتر از ۱ درصد) ۴. شرکت خدمات عمومی فولاد (کمتر از ۱ درصد)

براساس جدول ۵، صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد که یک صندوق وابسته به وزارت کار، رفاه و امور اجتماعی است، سهام اکثریت را در شرکت دخانیات ایران برعهده دارد، اما این بیانگر تمام ساختار مالکیت شرکت دخانیات ایران پس از واگذاری نیست. در شکل ۱۰، ترسیم دیگری از روابط درونی سهام‌داران این شرکت ارائه شده است.



شکل ۱۰. ساختار سهام‌داری شرکت دخانیات ایران [۲۰]



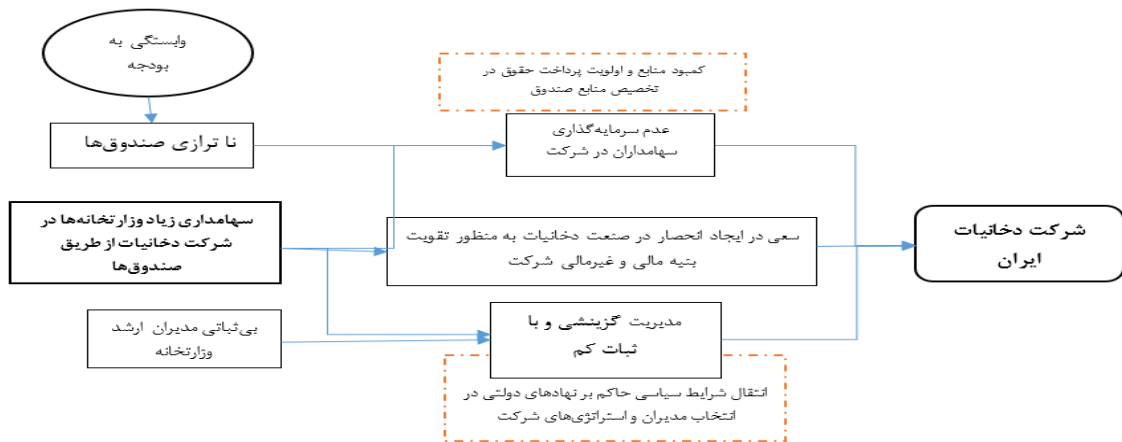
مطابق شکل ۱۰، وزارت کار، رفاه و تأمین اجتماعی سهام‌دار حدود ۷۰ درصد شرکت دخانیات ایران به صورت مستقیم و غیرمستقیم از طریق صندوق بازنشستگی فولاد و بانک رفاه و نیز وزارت اقتصاد از طریق کانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت سهام‌داری ۲۷.۵ درصد از سهام این شرکت است. بنابراین با واگذاری عمده سهام شرکت دخانیات به نهادهای وابسته به وزارت کار و تأمین اجتماعی و نیز وزارت اقتصاد و امور دارایی، عملاً مدیریت این شرکت تحت کنترل دولت و از طریق وزارت کار و تأمین اجتماعی صورت می‌پذیرد، لذا واگذاری مالکیت عملاً صورت نگرفته است.

نکته مهم‌تر آن است که این روش واگذاری، شرکت دخانیات را از وابستگی به وزارتخانه تخصصی، به نهادی کاملاً غیر تخصصی واگذار کرده که این موضوع، مدیریت این شرکت را با موانع جدی روبه‌رو می‌سازد. غیر تخصصی شدن و انتصاب مدیران در فرایندی کاملاً غیر تخصصی، کارکرد شرکت‌های دولتی را مختلف کرده و این شرکت‌ها را کاملاً محل رانت‌جویی گروه‌های ذی‌نفع قرار می‌دهد. به طور مثال، در این رانت‌جویی، تحمیل انتصاب‌های متعدد به شرکت و ایجاد نیروی کار مازاد، یکی از تبعات مهم است.

در تحلیل‌های اقتصاد سیاسی، رابطه‌ای میان سیاستمداران، مدیران شرکت‌های دولتی (بوروکرات‌ها) و شبکه‌های حامی ایجاد می‌شود که در آن، این شرکت‌ها محلی برای رانت‌جویی یا حامی‌پروری سیاستمداران می‌شوند. در این فرایند، طبیعتاً مدیران شرکت‌های دولتی به صورت خودکار از دستورات سیاستمداران پیروی نمی‌کنند، بلکه با آنها وارد فرایند چانه‌زنی می‌شوند. در واقع، در قبال این درخواست‌هایی که سیاستمداران از شرکت‌های دولتی و از مدیران آنها دارند، آن شرکت‌ها هم یک سری درخواست‌هایی دارند و یک دینامیکی بین سیاستمدار و مدیر بنگاه دولتی برقرار است. بدین نحو که آن بنگاه دولتی از یک طرف ناکارآمدی‌های مدنظر سیاستمدار را در اختیارش قرار می‌دهد، یعنی موافقت می‌کند نیروی کار مازاد استخدام کند، موافقت می‌کند که اگر مثلاً یک خط تولید دیگری می‌خواهد احداث کند در یک مکان کاملاً بی‌ربط به لحاظ اقتصادی آن را احداث کند و در مقابل هم سیاستمدار ناچار است که با منابع عمومی از آن شرکت حمایت کند؛ چون اهداف مدیران در مقایسه با سیاستمداران به حداکثرسازی سود نزدیک‌تر است، زیرا مایلند میزان منابعی که تحت کنترل خود دارند را حداکثر کنند.

همان‌طور که بیان شد شرکت دخانیات قبل از اصلاح ساختار صنعت دخانیات و واگذاری، دارای درآمدهایی از محل وظایف حاکمیتی از جمله؛ صدور مجوز تولید و بازرگانی و تولید دخانیات، دریافت حق انحصار از تولید و واردات دخانیات، حق برچسب هولوگرام و ... بوده است که بعد از واگذاری، این وظایف طبق بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به وزارت صنعت، معدن و تجارت منتقل شده و به تبع آن درآمدهای مذکور نیز به وزارتخانه مذکور واریز می‌شود. از این رو همان‌طور که در شکل ۱۱ نشان داده شده است با توجه به عدم رشد تولید، اما قدرت سیاسی بالای سهام‌داران این شرکت، فشار برای غیرقابلیت کردن صنعت به منظور بازگشت درآمدهای از دست رفته ناشی از انحصار برای جبران کاستی‌های ناشی از مازاد نیروی انسانی و فرسودگی ماشین‌آلات تولید، کیفیت پایین، محدودیت منابع مالی، مدیریت نامناسب و سایر هزینه‌های ناکارآمدی را برای شرکت دخانیات قابل پیش‌بینی است.

شکل ۱۱. شماتیک چالش‌های ایجاد شده برای شرکت دخانیات در اثر واگذاری به صندوق بازنشستگی فولاد



صندوق بازنشستگی فولاد از ابتدای تأسیس (سال ۱۳۷۶) تاکنون دارای مشکلات فراوان در تأمین منابع مالی برای پرداخت حقوق و مستمری بازنشستگان فولاد بوده است. در سال‌های اولیه تأسیس این صندوق، کمبود منابع مالی مورد نیاز به منظور پرداخت حقوق بازنشستگی کارکنان از محل درآمد واحدهای اصلی فعال در حوزه فولاد و معدن تأمین می‌شد؛ اما بعد از واگذاری واحدهای اصلی فعال در حوزه فولاد در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، منابع تأمین مالی مورد نیاز صندوق با مشکل مواجه شد. در راستای حل این معضل، قانونگذار منابعی در قوانین بودجه سالیانه برای حمایت از صندوق در نظر گرفت، اما در هر حال این منابع نتوانست مشکل پرداخت حقوق بازنشستگان فولاد را به‌طور ریشه‌ای حل کند و در واقع این حمایت‌ها به‌گونه‌ای دوره‌ای و موقت بود. در این شرایط تمام تمرکز صندوق بر پرداخت مطالبات اعضای خود است؛ در نتیجه تمام تلاش‌ها بر پرداخت معوقات است، نه سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت. در حال حاضر شرکت دخانیات ایران به‌همراه شرکت‌های BAT و JTI به‌عنوان بازیگران اصلی صنعت دخانیات (سیگار سازی) در ایران به‌شمار می‌روند. با این وجود، عدم مدیریت تخصصی شرکت و اداره شرکت توسط نهادی دچار تنگنای مالی موجب شده تا این تنگنا به شرکت دخانیات ایران نیز سرایت کرده و عدم سرمایه‌گذاری سود شرکت در زیرساخت‌ها و به‌روزرسانی فناوری با توجه به ناترازی صندوق‌ها سبب فرسودگی ماشین‌آلات و عقب ماندن این شرکت از رقبا شده است. گفتنی است، اصلاح ساختار شرکت‌ها باید شامل بازسازی ساختاری مالی، نیروی انسانی، فنی، حقوقی، عملیاتی و مدیریتی باشد و این امر یکی از پیش‌نیازها و الزامات اصلی و مهم خصوصی سازی است. اما در شرکت دخانیات اصلاح ساختار صورت نگرفته که این عدم اصلاح به عدم وجود بودجه کافی و فقدان برنامه‌ریزی برای اصلاح ساختار در دولت‌ها برمی‌گردد.

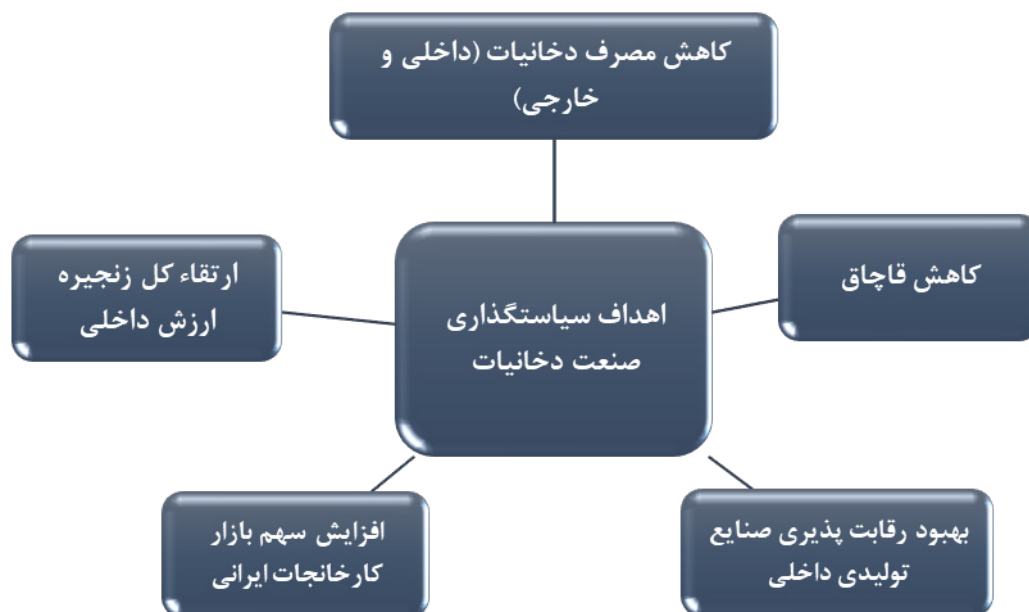
در مجموع اگرچه مالکیت شرکت دخانیات واگذار شده است، اما برای اصلاح ساختار این شرکت و تبدیل آن به یک شرکت رقابت‌پذیر و نه سیاست‌زده، شاید لازم باشد مدیریت آن، حداقل برای یک دوره محدود به یک نهاد تخصصی‌تر واگذار شده و فرایند نوسازی و اصلاح ساختار، به‌دور از فشارهای توزیعی در این شرکت صورت گیرد.

۶. راهکارهای سیاستی پیشنهادی

۶-۱. تعیین صریح اهداف سیاستی

گام اول برای بهبود وضع موجود، داشتن چشم‌اندازی واضح از اهداف سیاستی است. در واقع ابتدا باید مشخص باشد که دولت در این صنعت به‌دنبال چه اهدافی است، بدون تعیین این اهداف هرگونه سیاست‌گذاری با سردرگمی مواجه خواهد بود. اگرچه دولت، مجلس و در کل نهادهای تأثیرگذار در این صنعت، هیچ‌گاه اهداف سیاستی خود را به‌وضوح مشخص نکرده‌اند، اما با توجه به مجموعه سیاست‌های اتخاذ شده، می‌توان چهار هدف مورد اشاره در شکل ۱۲ را به‌عنوان اهداف سیاستگذاران و برنامه‌ریزان در این صنعت معرفی کرد.

شکل ۱۲. اهداف سیاستگذاری صنعت دخانیات



۱. **کاهش سهم بازار قاچاق:** یکی از مهم‌ترین انگیزه‌های سیاستگذاری در این صنعت، جلوگیری از قاچاق بوده است، چنان‌که در دهه ۱۳۸۰، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز به‌همراه دیگر نهادهای متولی زمینه سرمایه‌گذاری شرکت‌های بین‌المللی در ایران و تولید داخل آنها را در جهت جلوگیری از قاچاق فراهم کرد.

۲. **کاهش مصرف دخانیات و جبران آسیب‌های وارده:** دومین انگیزه و هدف مهم از سیاستگذاری در این صنعت، کنترل مصرف دخانیات در کشور بوده است. به‌ویژه پس از تلاش‌های دو دهه قبل برای تعطیلی قهوه‌خانه‌ها، سیاست‌های افزایش مالیات مصرف محصولات دخانی در یک دهه گذشته را می‌توان در این راستا تلقی کرد. تلاش برای هزینه‌کرد منابع مالیاتی به‌دست آمده برای مبارزه با آسیب‌های جسمانی مصرف دخانیات، این هدف سیاستی را به‌وضوح نشان می‌دهد.

۳. **بهبود رقابت‌پذیری صنایع تولیدی داخلی:** سومین هدف سیاستی در سیاستگذاری این صنعت در سال‌های گذشته را می‌توان بهبود رقابت‌پذیری صنایع تولیدی داخلی عنوان کرد. جذب سرمایه‌گذاری خارجی در این حوزه و کاهش شدت انحصار در مرحله دوم به‌همراه واگذاری شرکت دخانیات در مرحله سوم، همگی با هدف بهبود رقابت‌پذیری از طریق مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی صورت گرفته است.

۴. **افزایش سهم بازار کارخانجات سیگار ایرانی:** در نهایت، وضع مالیات چنددرجه‌ای بر روی محصولات و مواد خام دخانی، بیانگر هدف حفظ و افزایش سهم بازار کارخانجات ایرانی تولیدکننده دخانیات است، به‌عبارت دیگر، سیاستگذار در عین تلاش برای وادار کردن شرکت دخانیات ایران به نوسازی و بهبود رقابت‌پذیری از طریق افزایش تهدید تصاحب بازار توسط سایر شرکت‌ها (اعطای مجوز تولید به سایر شرکت‌ها)، کوشیده است با سیاست مالیاتی چنددرجه‌ای، از این شرکت حمایت کند.

۵. **ارتقای کل زنجیره ارزش داخلی:** البته چارچوب سیاستی بالا، عمدتاً توجه به کل زنجیره ارزش را مورد غفلت قرار داده است. برای جبران این نقیصه در قانون جدید مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۴۰۰)، توتون و تنباکو و خرمن وارداتی هم مشمول مالیات بر ارزش افزوده با نرخ بالاتر شده‌اند. با این وجود بدون سیاست ترویج و اصلاح کشت، این مالیات صرفاً به‌صورت تفاوت قیمت به مصرف‌کننده منتقل شده و تأثیری بر تغییر زنجیره تأمین این صنعت نخواهد گذاشت. لذا باید تأکید کرد که کلید توسعه مستمر این صنعت را باید در شکل‌گیری زنجیره ارزش قوی جستجو کرد؛ در این راستا توجه به تمام زنجیره از کشت و تولید، تا بازارهای مصرف داخلی و خارجی باید مورد توجه سیاستگذار باشد. صرف نظر از اینکه اهداف سیاستی بالا چه میزان با یکدیگر سازگاری دارند یا اینکه در عمل تا چه حد با ملاحظه قیود برآمده از سایر اهداف، سیاستگذاری صورت گرفته است، این چارچوب سیاستی، عمدتاً معطوف به اهداف جزئی و بدون نگاه بلندمدت به الزامات و تبعات اتخاذ

سیاست بوده است. در مجموع، گام اول برای ترسیم شرایط مطلوب تصریح این اهداف و الزامات سیاستی آنهاست. در جدول ۶ این الزامات سیاستی تشریح شده است.

جدول ۶. اهداف سیاستگذاری در صنعت دخانیات، سیاست اتخاذی و محدودیت‌های آن

هدف سیاستگذاری	سیاست اتخاذی	مزایا	محدودیت‌ها
کاهش سهم بازار قاچاق	جذب سرمایه‌گذاری خارجی و تسهیل تولید داخل	- کاهش قاچاق کالا - زمینه‌سازی برای رقابت بیشتر و بهبود استانداردها	فقدان قید برای شرکت‌های بین‌المللی در جهت انتقال فناوری و یا صادرات
کاهش مصرف دخانیات / جبران آسیب‌های مصرف دخانیات	وضع مالیات و افزایش مالیات بر مصرف دخانیات با روندی مشخص و پیش‌بینی‌پذیر	تامین منابع برای هزینه‌های سلامت از محل مالیات	امکان تسهیل قاچاق و گسترش بازار غیررسمی
بهبود رقابت‌پذیری منابع تولیدی داخلی	- خصوصی‌سازی شرکت دخانیات - مجوز تأسیس شرکت‌های جدید	تحریک شرکت‌های داخلی برای بهبود کیفیت و استاندارد تولیدات	انحراف در واگذاری (واگذاری در قالب رد دیون) و واگذاری به نهادهای غیر تخصصی، بی‌ثباتی مدیریتی مشکل عدم مرفه مقیاس شرکت‌های کوچک
افزایش سهم بازار کارخانجات سیگار ایرانی	وضع مالیات چندنرخه با نرخ مالیات پایین‌تر برای تولیدکنندگان داخلی	- حمایت از تولید داخل - ترغیب شرکت‌های خارجی به تولید محصولات در داخل	- ابهام در تأثیر بر رفتار تولیدکننده به دلیل حمایت نامشروط و غیرزمان‌مند از تولید داخل - فقدان حمایت مشخص از نوسازی صنعتی و بهبود کیفیت محصولات - فقدان راهکار برای اصلاح ساختار نهادی و مدیریتی ناکارآمد شرکت دخانیات ایران
ارتقای کل زنجیره ارزش	اخذ مالیات از توتون و تنباکوی وارداتی برای محصولات فاقد مشابه داخلی و استانداردهای مورد نیاز تولید داخلی	امکان ترویج تولید داخلی توتون و تنباکو	- فقدان سیاست برای کاهش تفاوت کیفی محصولات زراعی داخلی با محصولات وارداتی - فقدان سیاست برای بهبود مهارت و درآمد کشاورزان

همان‌طور که جدول ۶ نشان می‌دهد، دستیابی صنعت دخانیات به جایگاه مطلوب مستلزم شناسایی مشخص اهداف سیاستی، سیاست‌های اتخاذی در این زمینه و تنگناها و محدودیت‌های برآمده از آن است. بر این اساس، به صورت مشخص، سیاستگذاری‌های انجام شده به دلیل در نظر گرفتن تبعات بین‌بخشی و بلندمدت خود، فاقد راهکار مشخص برای پاسخ به محدودیت‌ها بوده‌اند. در قسمت بعد، با توجه به این مهم راهکارهای سیاستی پیشنهاد شده است.

۲-۶. تعیین سیاست‌های متناسب با اهداف

همچنان که در بالا گفته شد دومین اقدام سیاستی برای بهبود سیاستگذاری در این صنعت، تنظیم سیاست‌های متناسب برای تغییر وضعیت این صنعت و گام برداشتن به سمت وضع مطلوب است. در این راستا، جدول ۷، با توجه به محدودیت‌های سیاست‌های قبلی، سیاست‌های پیشنهادی برای بهبود وضعیت را ارائه داده است.



جدول ۷. سیاست‌های اتخاذی در صنعت دخانیات، محدودیت‌های آن و سیاست‌های پیشنهادی جایگزین

سیاست اتخاذی	محدودیت‌ها	سیاست پیشنهادی
جذب سرمایه‌گذاری خارجی و تسهیل تولید داخل	جذابیت قاچاق تا زمان وجود تفاوت قیمت و کیفیت	تعیین مشوق برای شرکت‌های بین‌المللی برای انتقال فناوری یا صادرات محصولات
وضع مالیات و افزایش مالیات بر مصرف دخانیات	امکان تسهیل قاچاق و گسترش بازار غیررسمی فقدان قید برای شرکت‌های بین‌المللی در جهت انتقال فناوری و یا صادرات عدم تأثیر بر کیفیت دخانیات مصرفی	تسریع در اجرای قانون سامانه مؤدیان و پایانه‌های فروشگاهی و قانون مبارزه با پولشویی تنظیم و اعلام سیاست‌های مالیاتی در میان‌مدت (برنامه‌های پنج‌ساله توسعه) با روندی مشخص و پیش‌بینی‌پذیر برای داخلی‌سازی تولید سیگار با در نظر گرفتن شکاف قیمتی محصولات داخلی و قاچاق وضع استانداردهای بهداشتی جدی‌تر و نظارت قوی‌تر بر اجرای آن
وضع مالیات چندنرخه با نرخ مالیات پایین‌تر برای تولیدکنندگان داخلی	عدم تغییر رفتار تولیدکننده به دلیل حمایت نامشروط و غیرزمان‌مند از تولید داخل فقدان حمایت مشخص از نوسازی صنعتی و بهبود کیفیت محصولات فقدان راهکار برای اصلاح ساختار نهادی و مدیریتی ناکارآمد شرکت دخانیات ایران	تنظیم نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده صنعت در چارچوب تنظیم نرخ مالیات در میان‌مدت (برنامه‌های پنج‌ساله توسعه) با هدف پیش‌بینی‌پذیری و تعمیق ساخت داخل؛ همچنین حکم تدوین آیین‌نامه تنظیم نرخ براساس میزان اقدام تولیدکننده داخلی براساس اهداف سیاستی (کیفیت محصولات، نوسازی، سهم از بازار و ...) تنظیم برنامه‌گذار برای اصلاح نهادی شرکت دخانیات ایران با استفاده از اختیارات دولتی در جهت واگذاری محدود مدیریت شرکت
اخذ مالیات از توتون و تنباکوی وارداتی فاقد تولید مشابه داخلی و استانداردهای مورد نیاز تولید داخل سیگار	فقدان سیاست برای کاهش تفاوت کیفی محصولات زراعی داخلی با محصولات وارداتی فقدان سیاست برای بهبود مهارت و درآمد کشاورزان	انجام مطالعات تخصصی در زمینه زنجیره ارزش دخانیات در ایران و ظرفیت‌های سه حوزه کشت، بازار داخلی و بازار منطقه‌ای برای توسعه صنعت انجام مطالعات تخصصی (و آزمایشگاهی) و تدوین برنامه‌های فعال ترویج کشت مطالعه ساختار نهادی خرید محصولات کشاورزی و تدوین برنامه سیاستی برای حمایت مؤثر از کشاورزان

■ **کاهش سهم قاچاق در صنعت دخانیات:** یکی از مهم‌ترین اهداف سیاستگذاری در صنعت دخانیات، کاهش سهم بازار قاچاق بوده است. در دوره دوم سیاستگذاری، جذب سرمایه‌گذاری با این هدف صورت گرفت و در حال حاضر نیز به نظر می‌رسد سهم بازار قاچاق از کل بازار ناچیز است. با این وجود تا هنگامی که تفاوت‌های قیمتی بازار قاچاق و بازار رسمی وجود داشته و کیفیت محصولات داخلی نسبت به محصولات قاچاق بسیار پایین‌تر باشد، قاچاق همچنان موضوعیت دارد. بر همین اساس، نوسازی صنعتی یک راهکار مهم برای اصلاح این صنعت است. تا پیش از واگذاری شرکت دخانیات، بر خورداری این شرکت از اختیارات حاکمیتی موجب قدرت چانه‌زنی نسبتاً قوی این شرکت برای تنظیم نحوه مواجهه با شرکت‌های بین‌المللی بود، این در حالی است که در دوره حاضر، تنظیم سیاست‌های انتقال فناوری با محوریت نهادهای دیگر باید صورت گیرد.

■ **کاهش مصرف سیگار:** در حال حاضر، تداوم دستیابی به این هدف، با سیاست‌های اتخاذی برای دستیابی به هدف کاهش قاچاق در تعارض است. به عبارت دیگر، افزایش نرخ مالیات بر مصرف سیگار وارداتی یا با نشان بین‌المللی موجب می‌شود تا بازار قاچاق مجدداً رونق گیرد. بنابراین برای انطباق هدف کاهش قاچاق با هدف کاهش مصرف، باید در اجرای «قانون سامانه مؤدیان و پایانه‌های فروشگاهی» و «قانون مبارزه با پولشویی» تسریع صورت گیرد. علاوه بر این، دیگر سیاست پیشنهادی، اصلاح قانون مالیات بر ارزش‌افزوده برای انطباق با الزامات سیاستگذاری صنعتی است. در همین راستا پیشنهاد می‌شود سیاست‌های مالیاتی به صورت دوره‌ای (به‌طور مثال پنج‌ساله) با در نظر گرفتن شکاف قیمتی محصولات داخلی و قاچاق تنظیم شود.

■ **حمایت از تولید داخل:** همچنان که در بخش پیش توضیح داده شد، شیوه اتخاذ سیاست‌های معطوف به این هدف، انگیزه کمی برای تولیدکنندگان داخلی در جهت بهبود کیفیت ایجاد می‌کند. بنابراین اصلاح مواد مرتبط با مالیات دخانیات در قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۴۰۰) طی دوره‌های مشخص با هدف پیش‌بینی‌پذیری سیاست برای تعمیق تولید داخل سیگار اهمیت می‌یابد. در این اصلاحات پیشنهاد می‌شود تنظیم نرخ مالیات ارزش افزوده این صنعت، همراه با تنظیم نرخ مالیات بر ارزش افزوده در دوره‌های میان‌مدت (برنامه‌های پنج‌ساله) انجام گیرد. همچنین برای تنظیم نرخ، آیین‌نامه‌ای مبتنی بر میزان اقدام تولیدکننده داخلی بر اساس اهداف سیاستی (کیفیت محصولات، نوسازی، سهم از بازار و ...) تنظیم شود. علاوه بر رقابت‌پذیر شدن شرکت دخانیات ایران به اصلاحات نهادی عمیق نیازمند است. در این زمینه پیشنهاد می‌شود برنامه‌گذار برای اصلاح نهادی شرکت دخانیات ایران با واگذاری مدیریت شرکت برای مدت محدود به یک نهاد تخصصی‌تر مورد توجه قرار گیرد.

■ **ارتقای کل زنجیره ارزش:** همچنان که در بخش‌های قبل ذکر شد، اتخاذ سیاست‌های جزیرهای و ناکارآمد در این حوزه به دلیل فقدان مطالعات عمیق و راهبردی ایجاد شده است. همچنین تمرکز دولت بر کاهش قاچاق و مصرف موجب شده است برخی از بخش‌های زنجیره ارزش مانند کشت توتون و صادرات اساساً مورد توجه قرار نگیرد، در این حوزه سه سیاست انجام مطالعات راهبردی ظرفیت‌های توسعه کشت، بازار داخلی و بازار منطقه‌ای؛ انجام مطالعات کاربردی (آزمایشگاهی) امکانات اصلاح بذر و ترویج کشت و سرانجام انجام مطالعه ساختار نهادی خرید محصولات کشاورزی و تدوین برنامه سیاستی حمایت مؤثر از کشاورزان، از جمله حوزه‌های مغفول این صنعت است که می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

۳-۶. تعیین نهادهای متولی اصلاحات سیاستی

آخرین گام برای گذار از وضع موجود به وضع مطلوب، تعیین نهادهای مطلوب یا بازآرایی نهادی موجود برای رسیدن به وضع مطلوب است. در این راستا جدول ۸ نهادهای متولی هر کدام از سیاست‌ها را معرفی کرده است.

جدول ۸. سیاست‌های پیشنهادی جهت اصلاح صنعت دخانیات و نهادهای متولی آن

نهادهای متولی	سیاست پیشنهادی
ستاد صنایع دخانی با همکاری وزارت صمت و سازمان برنامه و بودجه	تعیین مشوق برای شرکت‌های بین‌المللی برای انتقال فناوری یا صادرات محصولات
وزارت اقتصاد	تسریع در اجرای قانون سامانه مؤدیان و پایانه‌های فروشگاهی و قانون مبارزه با پولشویی
وزارت بهداشت با همکاری سازمان استاندارد و ستاد صنایع دخانی	وضع استانداردهای بهداشتی جدی‌تر و نظارت قوی‌تر بر اجرای آن
ستاد صنایع دخانی با همکاری وزارت اقتصاد	تنظیم سیاست‌های مالیاتی در میان‌مدت (به‌طور مثال در برنامه‌های توسعه) با در نظر گرفتن شکاف قیمتی محصولات داخلی و قاچاق
وزارت اقتصاد با همکاری ستاد صنایع دخانی	تنظیم نرخ مالیات بر ارزش افزوده صنعت، در زمان تغییر نرخ مالیات بر ارزش افزوده در برنامه‌های توسعه (با رعایت پیش‌بینی‌پذیری برای تعمیق تولید داخل؛ همچنین تنظیم نرخ بر اساس میزان اقدام تولیدکننده داخلی بر اساس اهداف سیاستی (کیفیت محصولات، نوسازی، سهم از بازار و ...))
ستاد صنایع دخانی با همکاری سازمان خصوصی‌سازی و وزارت کار، رفاه و امور اجتماعی	تنظیم برنامه‌گذار برای اصلاح نهادی شرکت دخانیات ایران با استفاده از اختیارات دولتی در جهت واگذاری محدود مدیریت شرکت
ستاد صنایع دخانی با همکاری وزارت جهاد کشاورزی	انجام مطالعات تخصصی در زمینه زنجیره ارزش دخانیات در ایران و ظرفیت‌های سه حوزه کشت، بازار داخلی و بازار منطقه‌ای برای توسعه صنعت
ستاد صنایع دخانی با همکاری وزارت جهاد کشاورزی و وزارت بهداشت	انجام مطالعات تخصصی (و آزمایشگاهی) و تدوین برنامه‌های فعال ترویج کشت مطالعه ساختار نهادی خرید محصولات کشاورزی و تدوین برنامه سیاستی برای حمایت مؤثر از کشاورزان



۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



هدف اصلی این مطالعه، بررسی و تحلیل ساختار نهادی صنعت دخانیات ایران، نهادسازی و اصلاح کیفی و ارتقای نهادهای موجود است. روش تحقیق از نوع توصیفی و تحلیل آماری است. صنعت دخانیات از جمله قدیمی‌ترین صنایع کشور است که با تغییر الگوی مصرف ایرانیان در دوره قاجار و تبدیل توتون و تنباکو به یک کالای مصرفی مهم در سبد خانوارها، به تدریج در کشور پایه‌گذاری شد. این صنعت البته ویژگی‌های خاصی داشته و به‌رغم حضور در سبد خانوارها، صنعتی آسیب‌رسان به سلامتی است که هم‌زمان ویژگی‌های ارزش‌بری و معضل ایجاد شبکه قاچاق و تجارت غیررسمی را نیز با خود به‌همراه آورده است.

در طول یک قرن گذشته، ادوار فعالیت صنعت دخانیات در کشور را می‌توان به سه دوره تقسیم کرد، دوره اول، دوره انحصار تولید و تجارت شرکت دخانیات ایران (۱۳۸۰-۱۳۱۱) است که طی این دوره، شرکت دخانیات تنها متولی تولید و تجارت این محصول در کشور شناخته می‌شد. کیفیت ضعیف این محصول، ناتوانی در تأمین همه نیاز داخل و قاچاق از جمله معضلات اصلی این دوره بود. دوره دوم، دوره جذب سرمایه‌گذاری خارجی (۱۳۹۲-۱۳۸۰) است که طی این دوره کوشیده شد تا با جذب سرمایه‌گذاری شرکت‌های بین‌المللی اولاً میزان قاچاق کاهش یابد و ثانیاً این شرکت‌ها بخشی از فناوری‌های جدید تولیدی‌شان را به شرکت دخانیات انتقال داده و کیفیت محصولات تولیدی نیز افزایش یابد و در نهایت، دوره واگذاری شرکت دخانیات (ادامه دارد- ۱۳۹۲) که طی آن شرکت دخانیات با تفکیک وظایف حاکمیتی و وظایف شرکتی، به بخش خصوصی واگذار شد. تنظیم‌گری صنعت پس از این تحول وارد دوره جدیدی شده و چالش‌های متعددی از این نظر، این صنعت را امروزه درگیر خود ساخته است. بنابر مواردی که در متن گزارش بیان شد؛ سیاست کلی کشور در قبال صنعت دخانیات مشخص نیست که به نظر می‌رسد تأثیر عمیقی بر این صنعت داشته و دارد. آنچه لازم است بدان توجه شود این است که توجه به دو موضوع اهمیت دارد، اولی موضوع سلامت و دومی موضوع ارزش‌بری است. در موضوع سلامت، هم باید روی کاهش کلی مصرف دخانیات کار کرد و هم کاهش مصرف انواع بی‌کیفیت و مضر دخانیات. لازم به ذکر است که در حال حاضر کاهش ۳۰ درصدی مصرف دخانیات در جهان توسط نهادهای بهداشتی هدف‌گذاری شده است. همچنین با توجه به اینکه این محصول ارزش‌بری بالایی دارد، کاهش ارزش‌بری از طریق تولید داخل این محصول اهمیت دارد.

بر اساس آسیب‌شناسی انجام شده در گزارش می‌توان گفت که مهم‌ترین چالش‌های این صنعت را در سه دسته می‌توان تقسیم‌بندی کرد که عبارتند از: چالش تنظیم‌گری تولید و فراوری، چالش تنظیم‌گری مصرف و چالش خصوصی‌سازی کژکارکرد شرکت دخانیات ایران. این چالش‌ها موجب شده است تا صنعت دخانیات به‌رغم تلاش‌های صورت گرفته در سال‌های گذشته، همچنان صنعتی ارزش‌بر و ناتوان از رقابت بین‌المللی و همچنین با محصولات تولیدی با کیفیت پایین باشد.

به نظر می‌رسد اصلاح صنعت دخانیات باید با ترسیم راهبردی سه‌مرحله‌ای باشد، در این راهبرد، در گام اول باید اهداف سیاست‌گذاری در این صنعت برای همه دست‌اندرکاران سیاست‌گذاری واضح و شفاف شده و تبعات هر یک برای دیگر اهداف مشخص شود. در گزارش حاضر، چهار هدفی که مطلوب سیاست‌گذاران بوده یا سیاست‌گذاران باید بر آن تمرکز کنند عبارتند از: در درجه اول کاهش مصرف دخانیات تا رسیدن به جامعه عاری از دخانیات و سپس مواردی نظیر کاهش قاچاق، افزایش سهم داخل در تولید محصولات دخانی و ارتقای کل زنجیره ارزش دخانیات.

در گام دوم برای اصلاح صنعت دخانیات، تنظیم سیاست‌های متناسب با این اهداف، سیاست‌هایی که قیود و الزامات بین‌بخشی و بین‌زمانی را به‌درستی در نظر گرفته باشند، اهمیت دارد. در گزارش حاضر برای تأمین ۴ هدف سیاستی در مجموع ۸ توصیه سیاستی پیشنهاد شد که عبارتند از:

- برنامه‌ریزی برای انتقال فناوری یا صادرات محصولات (ستاد صنایع دخانی با همکاری صمت و سازمان برنامه)،
- تسریع در اجرای قانون سامانه مؤدیان و پایانه‌های فروشگاهی و قانون مبارزه با پولشویی (وزارت اقتصاد)،
- وضع استانداردهای بهداشتی جدی‌تر و نظارت قوی‌تر بر اجرای آن (وزارت بهداشت با همکاری سازمان استاندارد و ستاد صنایع دخانی)،
- تنظیم سیاست‌های مالیاتی در برنامه‌های توسعه به‌صورت پیش‌بینی‌پذیر برای تعمیق سهم تولید داخل با در نظر گرفتن شکاف قیمتی محصولات داخلی در جهت کاهش مصرف انواع دخانیات تولید داخل و خارج تا دستیابی به جامعه عاری از دخانیات و قاچاق (ستاد صنایع دخانی با همکاری وزارت اقتصاد)،
- انجام مطالعات تخصصی در زمینه زنجیره ارزش دخانیات در ایران و ظرفیت‌های سه حوزه کشت، بازار داخلی و بازار منطقه‌ای (ستاد صنایع دخانی با همکاری وزارت جهاد کشاورزی)،
- انجام مطالعات تخصصی (و آزمایشگاهی) و تدوین برنامه‌های کشت و مطالعه ساختار نهادی خرید محصولات کشاورزی و تدوین برنامه

سیاستی برای حمایت مؤثر از کشاورزان و جایگزینی دخانیات با محصولات به صرفه از منظر سلامت و اقتصاد (ستاد کشوری کنترل و مبارزه با دخانیات با همکاری ستاد صنایع دخانی، وزارت جهاد کشاورزی و وزارت بهداشت)،

■ تنظیم نرخ مالیات بر ارزش افزوده صنعت در زمان تغییر نرخ مالیات بر ارزش افزوده کشور در برنامه‌های توسعه و دارای قابلیت پیش‌بینی پذیری (وزارت اقتصاد با همکاری ستاد صنایع دخانی)،

■ تنظیم برنامه‌گذار برای اصلاح نهادی شرکت دخانیات ایران با استفاده از اختیارات دولتی در جهت واگذاری محدود مدیریت شرکت (ستاد صنایع دخانی با همکاری سازمان خصوصی سازی و وزارت کار).

در گام سوم، باید نهادهای متولی این سیاست‌ها به صورت شفاف مشخص شوند. در گزارش حاضر، نهاد کانونی در تنظیم اهداف و سیاست‌های اصلاحی صنعت دخانیات، ستاد صنایع دخانی است که باید به صورت مشخص مورد توجه وزارت صنعت و معدن و دولت قرار گرفته و برای احیا و توانمندسازی تولید داخل آن اقدامات لازم صورت گیرد. با توجه به اینکه این نهاد در مقابل بازاری شبه انحصاری قرار دارد که سهم شرکت اول آن در حدود نیمی از بازار است، ارتقای ظرفیت و توانمندی تخصصی و نیز قدرت چانه‌زنی این نهاد برای تنظیم کل زنجیره اهمیت فراوان دارد

جدول ۹. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارشات راهبردی / نظارتی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	تداوم	اصلاح						
۱	■		برنامه ریزی برای انتقال فناوری یا صادرات محصولات	-	ستاد صنایع دخانی در صمت	سازمان برنامه و بودجه	میان مدت و بلندمدت	-
۲	■		تسریع در اجرای قانون سامانه مودیان و پایانه‌های فروشگاهی و قانون مبارزه با پولشویی	-	وزارت اقتصاد		کوتاه مدت	-
	■		وضع استانداردهای بهداشتی جدی‌تر و نظارت قوی‌تر بر اجرای آن	-	وزارت بهداشت	سازمان استاندارد، ستاد صنایع دخانی	میان مدت	-
۳	■		تنظیم سیاست‌های مالیاتی در برنامه‌های توسعه	پیش‌بینی پذیر بودن برنامه برای تعمیق سهم تولید داخل با در نظر گرفتن شکاف قیمتی محصولات داخلی در جهت کاهش مصرف انواع دخانیات تولید داخل و خارج	ستاد صنایع دخانی	وزارت اقتصاد	میان مدت و بلندمدت	-
۴	■		انجام مطالعات تخصصی در زمینه زنجیره ارزش دخانیات در ایران و ظرفیت‌های سه حوزه کشت، بازار داخلی و بازار منطقه‌ای	تاکید بر زنجیره ارزش دخانیات	ستاد صنایع دخانی	وزارت جهاد کشاورزی	میان مدت	-
۵	■		انجام مطالعات تخصصی (و آزمایشگاهی)، تدوین برنامه‌های کشت و مطالعه ساختار نهادی خرید محصولات کشاورزی، تدوین برنامه سیاستی حمایت مؤثر از کشاورزان و جایگزینی دخانیات با محصولات به صرفه از منظر سلامت و اقتصاد	بکارگیری سیاست‌های حمایتی مؤثر و جایگزینی	ستاد کشوری کنترل و مبارزه با دخانیات	ستاد صنایع دخانی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت	بلندمدت	-



ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	اصلاح	تداوم						
۶	■		تنظیم نرخ مالیات بر ارزش افزوده صنعت در زمان تغییر نرخ مالیات بر ارزش افزوده کشور در برنامه‌های توسعه	برنامه‌ها دارای قابلیت پیش‌بینی‌پذیری	وزارت اقتصاد	ستاد صنایع دخانی	میان مدت و بلندمدت	-
۷	■		تنظیم برنامه‌گذار برای اصلاح نهادی شرکت دخانیات ایران	با استفاده از اختیارات دولتی در جهت واگذاری محدود مدیریت شرکت	ستاد صنایع دخانی با همکاری	سازمان خصوصی‌سازی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	میان مدت و بلندمدت	-

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات.
** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.

منابع و مآخذ

- [۱] رهبری، مریم و رضا زمانی، نگاهی به تولید، مصرف و قاچاق دخانیات در کشور. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۹.۲۰۱۱ (۹).
- [۲] اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح الحاق شرکت دخانیات ایران به وزارت صنعت، معدن و تجارت». ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۲۴.۲۰۱۵ (۶).
- [۳] فیاضی، محمدتقی و محمدحسین معماریان، درباره مالیات بر ارزش افزوده ۳ و اکاوی امکان تخصیص منابع حاصل از مالیات بر ارزش افزوده به برخی امور خاص (بهداشت و درمان و آموزش و پرورش). ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۲۵.۲۰۱۷ (۹).
- [۴] سرمست شوشتری، مهدی، بررسی مالیات بر سیگار و دخانیات در قانون بودجه ۱۴۰۲. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۳۱.۲۰۲۳ (۲).
- [۵] وزارت صنعت، معدن و تجارت؛ اطلس صنعت دخانیات. ۱۴۰۲.
- [۶] ستاد صنایع دخانی، وزارت صنعت، معدن و تجارت. سالنامه آماری ۱۴۰۱. (۱۴۰۲).
- [۷] ستاد صنایع دخانی. وزارت صنعت، معدن و تجارت. وضعیت صنعت دخانیات. ۱۴۰۲.
- [۸] سازمان بهداشت جهانی. وضعیت مصرف سیگار. ۲۰۲۴.
- [۹] وزارت بهداشت، اطلس پیمایش عوامل خطر بیماری‌های غیرواگیر در ایران سال ۱۴۰۰. بهار ۱۴۰۱.
- [۱۰] وزارت بهداشت، اطلس پیمایش عوامل خطر بیماری‌های غیرواگیر در ایران سال ۱۴۰۱. بهار ۱۴۰۲.
- [۱۱] وزارت جهاد کشاورزی. آمارنامه کشاورزی محصولات زراعی (۱۳۹۹-۱۴۰۰). (۱۴۰۱).
- [۱۲] وزارت جهاد کشاورزی. آمارنامه کشاورزی محصولات زراعی (۱۴۰۰-۱۴۰۱). (۱۴۰۲).
- [۱۳] کارگروه تکنولوژی. طرح اصلاح قانون و مقررات کاهش مصرف و افزایش تولید دخانیات (۲): وضعیت شرکت دخانیات و بهینه‌سازی آن. مرکز پژوهش‌های مجلس. ۱۳۷۸.
- [۱۴] بررسی لایحه لغو انحصار دخانیات. مرکز پژوهش‌های مجلس. ۱۳۸۲.
- [۱۵] بررسی بودجه شرکت دخانیات در سال ۱۳۷۸ لایحه بودجه-درباره لایحه بودجه ۱۳۷۸: شماره (۴۱). ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۹۹۸ (۸).

[16] Chang, H.-J., Transnational corporations and strategic industrial policy, in Transnational corporations and the global economy. 1998, Springer. p. 225-243.

[17] Salazar-Xirinachs, J.M., I. Nübler, and R. Kozul-Wright, Transforming economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development. Geneva, 2014.

[18] Khan, M.H. and J.K. Sundaram, Rents, rent-seeking and economic development: Theory and evidence in Asia. 2000: Cambridge University Press.

[19] List, F., National system of political economy. 1856: JB Lippincott & Company.

گزیده سیاستی

این گزارش به چالش‌های صنعت دخانیات و مشکلات مربوط به خصوصی‌سازی شرکت دخانیات ایران اختصاص دارد. تصریح اهداف سیاستی و توجه به الزامات بین‌بخشی و بین‌زمانی در سیاستگذاری این صنعت توصیه شده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir