

به نام خدا

طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات

۱. بررسی گزارش پشتیبان

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۲
۱. بررسی کلیات گزارش پشتیبان	۲
۲. بررسی پروژه‌های اصلاح نظام توزیع کالا و خدمات در گزارش پشتیبان	۴
۲-۱. پروژه سامان‌دهی نظام پخش کالا	۵
۲-۲. پروژه ایجاد اتحادیه‌های کشوری	۵
۲-۳. پروژه تشکیل نهادهای غیردولتی حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان	۵
۲-۴. پروژه توسعه خدمات بازرگانی برای محصولات کشاورزی	۶
۲-۵. پروژه ایجاد شبکه‌های زنجیره‌ای خرده‌فروشی اصناف	۷
۲-۶. سایر پروژه‌های طرح	۱۰
جمع‌بندی	۱۰



طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات ۱. بررسی گزارش پشتیبان

چکیده

یکی از محورهای هفت‌گانه طرح تحول اقتصادی دولت، طرح تحول نظام توزیع کالاها و خدمات برای اصلاح آن نظام است. گزارش پشتیبان این طرح توسط دبیرخانه کارگروه تحولات اقتصادی ریاست جمهوری شامل ۱۰ پروژه اصلی به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارائه شد که مطالعه حاضر به ارزیابی آن پرداخته است.

در این مطالعه پس از تبیین مختصر پروژه‌ها، به نکات مبهم و ایرادات آنها پرداخته شده است. عدم تبیین دقیق پروژه‌ها توسط دولت موجب می‌شود که بررسی آنها نیز به شکل کلی انجام شود و البته در همین سطح نیز ایرادهایی قابل مشاهده است. در مجموع به نظر می‌رسد گزارش مربوطه را نتوان گزارش پشتیبان قلمداد کرد زیرا علاوه بر آنکه فاقد ادبیات موضوع و مطالعات تطبیقی کافی است، تبیین بسیار ناقصی از پروژه‌های مذکور دارد و به بسیاری از موضوعات مهم نظام توزیع کالا و خدمات نیز نپرداخته است.



مقدمه

نظام توزیع کالا و خدمات حلقه واسط میان تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان در اقتصاد است و در صورتی که به درستی عمل کند می‌تواند موجب اصلاح و بهبود این دو حوزه شود. این نظام فرایندهای نگهداری، حمل‌ونقل، بنکداری، پخش، عمده‌فروشی، خرده‌فروشی و دیگر فرایندهای موجود میان تولید و مصرف را شامل می‌شود.

نظام توزیع کشور ما دارای برخی مشکلات و ویژگی‌های خاص است که لزوم اصلاح آن سال‌هاست احساس می‌شود و راه حل‌ها و طرح‌هایی نیز تاکنون پیشنهاد و به مرحله اجرا گذارده شده است. از جمله این مشکلات می‌توان به تعداد بالای واحدهای صنفی در حد خرده‌فروشی، فاصله میان بهای پرداختی به تولیدکننده و بهایی که مصرف‌کننده می‌پردازد، عدم وجود اطلاعات کافی از فعالیت‌های توزیع، نامطمئن بودن و عدم پاسخ‌گویی شبکه‌های پخش، وجود انحصار در بسیاری از بازارها و غیره اشاره کرد.

با توجه به اهمیت بالای نظام توزیع کالا و خدمات در اقتصاد و مشکلات متعدد آن در اقتصاد ایران، دولت یکی از محورهای هفت‌گانه طرح تحول اقتصادی خود را به اصلاح نظام توزیع اختصاص داده و گزارش پشتیبانی برای آن تهیه کرده که در ادامه به بررسی آن گزارش می‌پردازیم.

۱. بررسی کلیات گزارش پشتیبان

در گزارش پشتیبان طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات ابتدا به مقدمه‌ای در مورد اهمیت نظام توزیع و لزوم اصلاح آن در کشور اشاره و به مرور



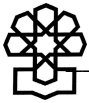
مختصر نظام توزیع کالا در سه کشور فرانسه، ژاپن و ترکیه پرداخته شده است. آنگاه با اشاره به برخی متغیرهای کمی و شاخص‌های نظام توزیع کشور، ۱۰ پروژه اصلاح نظام توزیع کالا و خدمات در طرح تحول اقتصادی تبیین شده است. اهمیت نظام توزیع در اقتصاد و لزوم اصلاح آن بر کسی پوشیده نیست و مهم آن است که چگونه می‌توان به اصلاح آن پرداخت.

اولین مشکلی که در گزارش مذکور مشهود است، نپرداختن به ادبیات موضوع و بیان علمی بحث توزیع کالا و خدمات و جایگاه آن در زنجیره فعالیت‌های اقتصادی است. هرچند به موضوع بیان مبانی نظری نظام توزیع در صفحه ۳ گزارش اشاره شده است، ولی در متن گزارش جایی که به این موضوع پرداخته باشد، به چشم نمی‌خورد.

گزارش مذکور به بررسی ساختار و عملکرد نظام توزیع در کشورهای منتخب پرداخته و از میان کشورهای مختلف جهان سه کشور فرانسه، ترکیه و ژاپن انتخاب شده‌اند. اما مشخص نیست دلیل انتخاب این سه کشور به‌عنوان نمونه چه بوده است. آیا این کشورها پیشرفته‌ترین نظام‌های توزیع را دارا هستند یا دارای ویژگی‌هایی هستند که وجود آن ویژگی‌ها در ایران موجب انتخاب آنها شده است؟

نظام توزیع کالا و خدمات در دنیا از تنوع زیادی برخوردار است و بنابراین بررسی آن نیازمند یک مطالعه تطبیقی از نظام‌های توزیع است تا محاسن و معایب آنها روشن شود. این موضوع در گزارش پشتیبان طرح تحول به درستی صورت نگرفته و از اولین نقص‌های آن به حساب می‌آید.

در بخش تحلیل متغیرهای کمی و شاخص‌ها نیز آمده است، «در حال حاضر آمار دقیقی از شاخص‌های اقتصادی این بخش در برآورد رشته اقتصادی همچون



ارزش‌افزوده، تولید ناخالص داخلی و... در دست نمی‌باشد»^۱.

گزارش پشتیبان سعی کرده است تا حدی به تبیین وضعیت بخش‌های خدمات حمل‌ونقل، اصناف، نگهداری و ذخیره‌سازی، میادین میوه و تره‌بار و شرکت‌های پخش بپردازد اما در بسیاری از موارد فوق آمار و ارقامی ارائه نمی‌شود و در مواردی هم که آمار ارائه شده است، مأخذ آمارها ذکر نشده است.

از نکات قابل تأمل این گزارش آن است که در عین حال که در متن گزارش نام هفت مأخذ به‌عنوان منابع مطالعه بیشتر ذکر نشده است در بخش منابع و مأخذ آن به ۴۷ منبع فارسی و ۳۱ منبع انگلیسی اشاره شده و معلوم نیست که این منابع و مأخذ به چه شکل و در کجای این گزارش ۴۵ صفحه‌ای استفاده شده است. به‌عنوان نمونه در حالی که در مطالعه تطبیقی گزارش تنها به سه کشور فرانسه، ژاپن و ترکیه اشاره شده، استفاده از «تاریخ آفریقا» یا «تاریخ جهان باستان: یونان» به‌عنوان منبع و محل ارجاع تهیه گزارش عجیب می‌نماید.

۲. بررسی پروژه‌های اصلاح نظام توزیع کالا و خدمات در گزارش

پشتیبان

در بخش اصلی گزارش به معرفی ۱۰ پروژه طرح تحول اقتصادی پرداخته شده که موارد ذیل قابل ذکر است:

۱. دبیرخانه کارگروه تحولات اقتصادی، گزارش پشتیبان طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالاها و خدمات، کارگروه تحولات اقتصادی ریاست جمهوری، مرداد ۱۳۸۷، ص ۲۵.



۲-۱. پروژه سامان‌دهی نظام پخش کالا

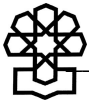
براساس این پروژه تمامی شرکت‌هایی که به پخش کالا در کشور می‌پردازند، باید دارای مجوز باشند. لزوم این امر برای سامان‌دهی مسیرهای پخش کالا و خدمات امری مشخص بوده و از حداقل‌های مورد نیاز برای اصلاح این نظام است، البته باید برای تهیه و تدوین قانون فعالیت شرکت‌های پخش کالا مطالعات مورد نیاز انجام شود تا از انحصار این عرصه جلوگیری شود و ابزارهای نظارتی و استانداردهای مورد نیاز این شرکت‌ها نیز تبیین شود. ولی باید توجه داشت اقتصاد پنهان به دلیل فقدان قوانین نیست که شکل می‌گیرد، بلکه در بسیاری از موارد سختگیرانه بودن قوانین سبب ایجاد آن می‌شود که با ابزارهای نظارتی جاری نیز قابل حذف نیستند.

۲-۲. پروژه ایجاد اتحادیه‌های کشوری

هرچند ایجاد اتحادیه‌ها می‌تواند زمینه‌ساز کنترل بازار باشد، اما باید حدود اختیارات، وظایف، نحوه شکل‌گیری و سایر الزامات آن از قبل تعیین شود تا ایجاد این اتحادیه‌ها موقت و شکننده نبوده و منجر به انحصار نشود. از سوی دیگر این اتحادیه‌ها برای تأمین هزینه‌ها نیازمند کسب درآمد از اصناف خواهند بود که می‌تواند موجب افزایش قیمت و تحمیل آن به مصرف‌کنندگان شود درحالی‌که در عمل ضمانتی برای کارایی آنها وجود ندارد.

۲-۳. پروژه تشکیل نهادهای غیردولتی حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان

گزارش پشتیبان در این بخش با ذکر این مطلب که هزینه ایفای نقش دولت به‌عنوان



حامی حقوق مصرف‌کنندگان بسیار بالاست، رأی به حضور نهادهای غیردولتی داده است، اما به این نکته که نهادهای غیردولتی چگونه می‌توانند این امر را برعهده بگیرند و اینکه باید دارای چه سطحی از انگیزه، اختیارات و محدودیت‌ها باشند و چه ضمانتی برای کارکرد صحیح آنها وجود دارد، اشاره‌ای نشده و ابهام زیادی در کارآمدی آن وجود دارد.

۲-۴. پروژه توسعه خدمات بازرگانی برای محصولات کشاورزی

در این پروژه مقرر شده است برنامه‌ای برای توسعه صنایع بسته‌بندی و توسعه ذخیره‌سازی و برندسازی محصولات کشاورزی توسط وزارتخانه‌های مرتبط تدوین شود. اما هنوز برنامه‌ای تدوین نشده است که بتوان در مورد آن نظر داد و ذکر اینکه قرار است برنامه‌ای تدوین شود به‌عنوان یکی از پروژه‌های طرح تحول، گویای عدم بررسی کامل جوانب طرح تحول در این زمینه است.

از سوی دیگر سعی شده است با ایجاد یک پایگاه اطلاعاتی مرکزی، اطلاعات مربوط به عرضه و تقاضای محصولات کشاورزی فراهم شود. شاید این طرح را بتوان همان بورس کالایی محصولات کشاورزی دانست. اما با توجه به دوره کوتاه عمر تشکیل این بورس در کشور و محدودیت حوزه کالاهای مورد عرضه در آن، انجام مطالعه‌ای پیرامون اینکه وضعیت فعلی بورس کالای محصولات کشاورزی چگونه است و آیا توانسته مزایای متصور از آن را محقق سازد، ضروری خواهد بود. ولی در هر صورت ایجاد اطلاعات و در اختیار عموم قرار دادن آن می‌تواند به شفافیت فعالیت‌ها در بازار کمک کند.

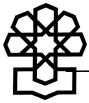


۲-۵. پروژه ایجاد شبکه‌های زنجیره‌ای خرده‌فروشی اصناف

اصلی‌ترین پروژه طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات این پروژه است. طراحان آن با برشمردن مشکلات واحدهای خرده‌فروشی از جمله تعداد زیاد آنها، کوچک بودن مقیاس فعالیت آنها، نابرابر بودن قیمت فروش کالاهای یکسان و استقلال فعالیت آنها از سایر حلقه‌های تأمین و توزیع کالا، عنوان کرده‌اند که «محدودیت‌های موجود در زمینه شکل‌گیری و توسعه فروشگاه‌های بزرگ زنجیره‌ای و همچنین ناموفق بودن الگوی فروشگاه‌های مذکور در ایران از یک‌سو و همچنین ضرورت توجه به واحدهای صنفی موجود در کشور از سوی دیگر، موجب شد با مطالعه تجارب موجود در سایر کشورها، الگوی ایجاد و توسعه شبکه زنجیره‌ای خرده‌فروشی به‌عنوان الگوی مناسب برای اجرا در ایران مورد توجه قرارگیرد. براساس این الگو می‌توان با بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود صنفی (مکان تجاری، مدیریت و نیروی انسانی) نسبت به تشکیل زنجیره‌ای از صنوف مرتبط که در قالب مدیریت و هدایت کلان یک سازمان مرکزی فعالیت می‌کند، اقدام کرد. سازمان مرکزی به‌عنوان عامل اصلی تأمین کالای مورد نیاز اعضای شبکه، عامل تأمین سرمایه در گردش مورد نیاز شبکه و به‌عنوان عامل اصلی هدایت و نظارت بر شبکه فعالیت می‌کند و واحدهای صنفی عضو شبکه با حفظ مالکیت و مدیریت واحد صنفی خود تحت نام تجاری یکسان و در چارچوب برنامه‌های سازمان مرکزی فعالیت می‌نمایند»^۱.

در نقد این نظرات و طرح باید گفت:

۱. دبیرخانه کارگروه تحولات اقتصادی، گزارش پشتیبان طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالاها و خدمات، کارگروه تحولات اقتصادی ریاست جمهوری، مرداد ۱۳۸۷، صص ۳۵-۳۶.



اول، ناموفق بودن آنچه به‌عنوان فروشگاه‌های زنجیره‌ای در ایران صورت گرفت را نباید مساوی با شکست فروشگاه‌های زنجیره‌ای دانست، زیرا در بسیاری از کشورها موفق عمل کردند و در مطالعه کشور فرانسه نیز اصلی‌ترین شاخص اصلاح نظام توزیع آن کشور بود. بنابراین بهتر بود به آسیب‌شناسی این فروشگاه‌ها در کشور پرداخته می‌شد.

دوم، طراحان این طرح با نگرانی از بیکاری شاغلان واحدهای صنفی موجود سعی در حفظ خرده‌فروشی‌های کنونی دارند و در این امر افراط کرده‌اند. هر چند در هر تغییر باید به گروه‌های مختلف متأثر شونده از تغییر توجه کرد، اما باید پذیرفت که هر اصلاحی می‌تواند موجب وارد شدن ضربه به گروه‌هایی از جامعه باشد و نباید به‌دلیل نگرانی از ضربه دیدن یک گروه، تغییرات را بیش از حد محدود کرد. بلکه دید جامع در اجرای طرح باید وجود داشته باشد.

سوم، در این گزارش ذکر نشده است که پروژه شبکه‌های زنجیره‌ای خرده‌فروشی اصناف در کدام کشور سابقه دارد و چرا در مطالعات کشورهای منتخب، تجربه آن کشور ذکر نشده است؟

چهارم، طرح مذکور به‌علت شکل نگرفتن چنین بازاری نپرداخته و لذا این سؤال قابل طرح است که اگر فعالیت تحت نام تجاری یکسان و تحت یک سازمان مرکزی دارای مزایایی برای اعضای زنجیره است، پس چرا فروشگاه‌های خرده‌فروشی کوچک موجود که به دنبال منافع اقتصادی خود هستند، تاکنون بدین کار مبادرت نورزیده‌اند؟

پنجم، معلوم نیست که آیا انجام این طرح تعداد زیاد واحدهای خرده‌فروشی را



کاهش خواهد داد؟ و آیا هزینه زمین و بنا و نیروی انسانی که از هزینه‌های اصلی خرده‌فروشی‌ها هستند کاهش می‌یابند؟

ششم، آیا تضمینی وجود دارد که به دلیل خرید عمده کالاهای مورد نیاز از طریق زنجیره جدید با فرض کاهش هزینه تأمین کالا، قیمت فروش نیز کاهش یابد؟ هفتم، آیا ایجاد سازمان مرکزی برای خرده‌فروشان موجب کاهش رقابت و ایجاد انحصار بیشتری برای آنها نمی‌شود؟

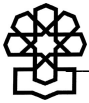
هشتم، چه تضمینی وجود دارد که حتی اگر این سازمان‌های مرکزی شکل بگیرند، بتوانند با بخش تولید ارتباط مناسب برقرار کرده و موجب حرکت مثبت آن شوند. کاری که تاکنون فروشگاه‌های زنجیره‌ای در ایران نتوانسته‌اند انجام دهند.

نهم، آیا این طرح مشابه شکل‌گیری تعاونی‌های توزیع که در اصناف مختلف در طول دهه اول پیروزی انقلاب اسلامی شکل گرفت، نیست؟ در این صورت وقتی همان تعاونی‌ها وجود دارند چه نیازی به ایجاد سازمانی جدید است. از سوی دیگر ناکارآمدی‌های آن تعاونی‌ها چه بوده و آیا آسیب‌شناسی آنها انجام شده است؟

دهم، هزینه اجرایی طرح از نظر مالی لزوم بررسی دقیق‌تر و موشکافانه‌تر طرح و لزوم اجرای طرح به صورت آزمایشی را مورد تأکید قرار می‌دهد.

از نکات جالب گزارش آن است که تاریخ اجرای پروژه‌ها نشان می‌دهد،^۱ همگی پیش از این آغاز شده است و گویا اجرای طرح تحول در نظام توزیع نیازمند مجوز و تأیید مجلس شورای اسلامی نیست. علاوه بر این باید در گزارش پشتیبان، محل تأمین

۱. به عنوان نمونه زمان اجرای پروژه ایجاد شبکه‌های زنجیره‌ای خرده‌فروشی اصناف از ۱۳۸۷/۲/۱ لغایت ۱۳۸۷/۱۲/۲۹ ذکر شده است.



مالی پروژه‌ها دقیق‌تر عنوان شود.

۶-۲. سایر پروژه‌های طرح

پروژه‌های شبکه کارت اصناف، استقرار نظام طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا، پروژه ایجاد پایگاه اطلاع‌رسانی اصناف و بازرگانان، سازمان‌دهی سایت‌های فروش اینترنتی و ثبت مکانیزه نقل و انتقال املاک و مستغلات، با هدف جمع‌آوری و به‌روزرسانی اطلاعات از فعالان و فضای نظام توزیع صورت می‌گیرد که نشان‌دهنده ضعف شدید اطلاعات در حال حاضر است.

گفته می‌شود در حال حاضر بخش اصناف فاقد پروانه به بزرگی بخش دارای پروانه است. بنابراین باید ابتدا داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز طرح ارائه و بررسی کارشناسی انجام گیرد.

جمع‌بندی

در مجموع به نظر می‌رسد که این گزارش برای آنکه گزارش پشتیبان طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات باشد، کمبودهای فراوانی دارد. گزارش پشتیبان نه به ادبیات موضوع در علم اقتصاد اشاره کرده است، نه مطالعه تطبیقی درستی دارد و نه به پیشینه و وضعیت فعلی نظام توزیع کالا و خدمات کشور از جمله نگاشت نهادی آن پرداخته است. در بیان پروژه‌ها نیز در برخی موارد تنها به این مسئله که در راستای این هدف باید برنامه‌ای تهیه شود اکتفا کرده و در برخی دیگر نیز تبیین آن بسیار ناقص است.



علاوه بر این به موضوعاتی از جمله شبکه توزیع کالاهای اساسی، نقش بورس کالا، آسیب شناسی فروشگاه های زنجیره ای موجود، وضعیت یارانه های مصرفی در اثر اجرای طرح، قاچاق، سازوکار قیمت گذاری و حق مالکیت معنوی، توسعه رقابت و مبارزه با انحصار و غیره که در نظام توزیع کالا و خدمات بسیار مهم هستند، پرداخته نشده است.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۴۰۵

عنوان گزارش: طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات ۱. بررسی گزارش

پشتیبان

Report Title: Economic Reform Plan of Goods and Services Distribution System 1. The Study of Supporting Report

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)

تهیه و تدوین: سیدمحسن علوی‌منش

ناظر علمی: فتح‌الله تاری

همکار: سعید غلامی باغی

مقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. نظام توزیع کالا و خدمات (Goods and Services Distribution System)

۲. طرح تحول اقتصادی (Economic Reform Plan)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۰/۸