



ارزیابی نظام یارانه‌دهی مطبوعات و کتاب

این نوشتار قصد دارد نشان دهد ایرادات نظام کنونی پرداخت یارانه به کتاب و مطبوعات چیست و اگر پرداخت یارانه به این دو حوزه توجیه‌پذیر است، مناسب‌ترین الگو چیست و الزامات تحقق آن کدام است.

مشخصات اثر: ارزیابی و بازنگری نظام یارانه‌دهی مطبوعات و کتاب، حمیدرضا شش‌جوانی، تهران: دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی راهبردی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۹۵

نکات مهم

روش بررسی این پژوهش ترکیبی از بازخوانی مطالعات گذشته، مشاهده وضع موجود و مصاحبه با سیاستگذاران، کارشناسان و ذینفعان است که با استفاده از رهیافت‌ها و چارچوب‌های نظری علم اقتصاد فرهنگ انجام می‌شود. سیاست‌گذار بر اساس داده‌ها و پیشنهادهای این تحقیق خواهد توانست نسبت به تغییر تخصیص منابع، شیوه پرداخت یا حذف یارانه‌ها تصمیم‌گیری کند (ص ۸).

از آنجاکه کتاب یک کالای خصوصی است، یعنی رقابت‌پذیر و استثناپذیر است، در نگاه اول هیچ شکست اساسی در بازار وجود ندارد و مداخله دولت یعنی پرداخت یارانه از منظر اقتصادی توجیه‌پذیر نیست. اینکه وضعیت صنعت نشر در دهه‌های اخیر نابسامان است، تا حدی ناشی از همین مداخله دولت است و رفع مداخله خود می‌تواند بخشی از راه‌حل بود. آنچه مسلم است دولت در برآورد اهداف اقتصادی پرداخت یارانه موفق نبوده است و یارانه از منظر اقتصادی ناکارآمد است، اما یارانه‌ها در ایران به دلایل غیراقتصادی نیز پرداخت می‌شوند. از منظر اقتصاد فرهنگ می‌توان به نکاتی اشاره کرد (ص ۹۸):

- مداخله دولت از طریق پرداخت یارانه نتوانسته از مشکلات صنعت نشر و بازار کتاب بکاهد و این بازار برای گسترش و توسعه خود، نیازمند راهکارهایی غیر از افزایش یارانه دولتی است.

- حداقل در پنج سال گذشته، پرداخت یارانه (با توجیه افزایش منافع تولیدکننده) منجر به کاهش شکست بازار و افزایش کارایی تولید نشده است.

- پرداخت یارانه انحراف قیمت نهاده‌های تولید را سبب شده و درنهایت، منجر به افزایش ناکارایی تولید کتاب شده است.

- سیاستگذاری در رفع مشکلات صنعت نشر، امر فرهنگی کاتالیک (خودانگیزه) را به امری اقتصادی فروکاسته. امری که پدیدارها و روابط فرهنگی را ذیل بازار و معادلات کسب‌وکار تبیین می‌کند. دولت با این کار بخش فرهنگ را با بخش‌هایی نظیر صنعت و نفت همسان می‌پنداشته و همواره مداخله (پرداخت یارانه) را تجویز می‌کرده است. در چند سال اخیر، یارانه بدون توجه به این موضوع پرداخت شده که شکوفایی صنعت نشر و مصرف واقعی کتاب در کشور دو پدیده مستقل از هم هستند، انگار در تمام این سالها بازار کتاب در یک بُعد (تولید) در

حال رشد بوده اما در بعد دیگر (مطالعه) نه.

- پرداخت یارانه موجب تولید کتا بهایی بیرون از دایرة تقاضای مردم می‌شود، کتاب‌هایی که توزیع و مصرفشان عموماً بر اساس رابطه است. پرداخت یارانه به هزینه مردمی است که بنا به تقاضای بازار به این نوع کتاب‌ها تمایل ندارند و در حقیقت دولت به زیان این افراد از بودجه عمومی برداشت می‌کند. به عبارت دیگر پرداخت یارانه به ضرر مصرف‌کننده است. در این حالت حتی اگر پرداخت یارانه کارآمد هم باشد و قیمت تمام شده کتاب را هم پایین بیاورد بازهم کمکی به کتابخوان شدن جامعه نمی‌کند.

- موضوع دیگر، رانت‌جویی است. نحوه توزیع یارانه به‌گونه‌ای نیست که ناشران بر اساس کیفیت و تیراژ و فروش کتاب‌ها یارانه دریافت کنند و قطعاً بی‌عدالتی‌هایی در توزیع یارانه وجود دارد. (ص ۱۰۱).

یکی از ملاک‌های مهم سنجش اثربخشی یارانه‌های نشریات، بررسی همبستگی میان روند اعطای یارانه با روند تیراژ نشریات است. حال، مقایسه میزان حمایت و شمارگان نشان می‌دهد میان این دو داده ارتباط همسویی وجود ندارد. ضمن آنکه باید گفت روند شمارگان نشریات از اواخر دهه ۸۰ به بعد و همچنین در نیمه دهه ۹۰ دارای رشدی منفی بوده است. در صورتیکه روند اعطای یارانه در سال‌های بعدی هم به تقریب همانند دهه ۸۰ بوده است. به عبارت دیگر بیش از آنکه یارانه‌های مطبوعاتی بر شمارگان نشریات تأثیرگذار باشد، عوامل دیگری اثرگذار بوده است (ص ۱۲۳).

تجربه دو دهه اخیر نشان داده است که به رغم تأکید قانون بر پرداخت یارانه‌ها اما بخش وسیعی از توزیع یارانه‌ها مبتنی بر سیاست‌های دولت وقت تنظیم می‌شود. پس این احتمال وجود دارد که سازوکار و نحوه توزیع یارانه‌های نقدی همراه با تغییر دولت‌ها تغییر یابد؛ بنابراین در این نوع از یارانه‌ها همانند دیگر انواع آن‌ها، نقش دولت و مدیران اجرایی این حوزه بسیار مهم است. دولت توانایی تفسیر مقررات و آیین‌نامه‌ها را دارد؛ به همین دلیل بسته به گرایش سیاسی یا اجتماعی دولت‌ها، میزان و نحوه توزیع یارانه‌ها تغییر می‌یابد. در واقع یکی از اشکال‌های موجود این است که قانون در ذیل دولت‌ها قرار دارد و از این رو دولت‌ها قدرت بالایی برای تفسیر قانون مبتنی بر تمایلات و گرایش‌های سیاسی خود دارند (ص ۱۳۲).

پرداخت یارانه از منظر اقتصاد فرهنگ امری مطلوب نیست و هزینه‌های بسیاری دربردارد و نقاط ضعف نظام یارانه‌دهی بخش فرهنگ در ترکیب و پیوند با سایر مسائل دیرپا خواهند ماند. همچنین به نظر نمی‌رسد با تغییر شیوة پرداخت یارانه، وضعیت اقتصادی نشر بهتر شود یا هزینه‌های ناشی از پرداخت یارانه از میان برود. آنچه پیداست با اینکه از منظر اقتصاد فرهنگ، پرداخت یارانه اثربخش نیست، اما ارادة معطوف به حذف این یارانه چه در بدنة دولت و چه در بدنة صنعت نشر کتاب وجود ندارد و آنچه باقی می‌ماند، تغییر مسیر پرداخت یارانه‌هاست به وجهی که کم‌ترین مشکلات را داشته باشد. وقتی ناشری با سی سال سابقه هنوز محتاج یارانه دولت باشد، نشان از (۱) نداشتن برنامه برای مدت زمان پرداخت یارانه و (۲) بی‌تأثیری پرداخت یارانه در استقلال یابی مالی ناشران است. در سایر کشورها اگر یارانه مستقیم باشد، به صورت برابر و با یک روند نزولی برحسب سنوات دریافت پرداخت می‌شود. اینکه یارانه کتاب در کشور ما به صورت دائم پرداخت شده، موضوع «قاعده در برابر صلاحدید» در اقتصاد رفتاری را فرایاد می‌آورد. مطابق این بحث، سیاستگذاران برای به حداقل رساندن اشتباهات و پیش‌بینی‌پذیر ساختن محیطی که برایش برنامه‌ریزی می‌کنند، بایستی یک قاعده مشخص از پیش اعلام شده داشته باشند که در شرایط مختلف، تغییر نکند. اگر سیاست‌گذاری اقتضایی باشد و با تغییر دولت‌ها و یا هر موضوع دیگری سیاست تغییر کند، فرصت تنظیم رفتار از طریق تکرار عمل از میان می‌رود و منجر به اعمال سیاست‌هایی پرهزینه، کم‌اثر و تشویق‌کننده رانت‌جویی خواهد شد. دائمی بودن پرداخت یارانه دو نکته دیگر هم دارد، نخست اینکه ممکن است مطابق با هدف پرداخت یارانه (رفع شکست بازار) ناشری دیگر به یارانه احتیاج نداشته باشد و کسب‌وکار بهتری نسبت به همگنان برای خود دست‌وپا کرده باشد و با پرداخت یارانه به او در واقع

منابع عمومی را تلف کرده‌ایم و فرصت بهبود برای دیگرانی که محتاج بوده‌اند را از ایشان گرفته‌ایم. این نکته شاید برای مطبوعات که رقم پرداختی به آنها بالاتر است مصداق بیشتری داشته باشد. نکته دوم این که دائمی بودن به معنی نگاهداشتن اندازه بودجه تخصیصی است. بارها در مصاحبه با مسئولان وزارتخانه مطرح شد که در صورت قطع شدن یارانه بودجه‌ها به خزانه برگشت می‌خورد و موقعیت مالی وزارتخانه تضعیف می‌شود. ترس از دست دادن بودجه، شیوه هزینه‌کرد منابع را ناکارآمد کرده است. این سخن درستی نیست؛ چراکه در عمل ناشران فراوان دیگری هستند که می‌توانند از این بودجه به شیوه‌ای مناسب‌تر بهره ببرند و اینکه می‌توان بودجه را صرف توسعه زیرساخت‌ها کرد (ص ۱۴۸).

به نظر می‌رسد مهم‌ترین کاری که برای تغییر مسیر پرداخت یارانه به کتاب می‌توان انجام داد، تعطیل پرداخت یارانه مستقیم و صرف آن در زیرساخت‌های صنعت نشر است. ساخت کتابخانه‌های مدرن چندمنظوره، حمایت از تأسیس کتابفروشی با تخصیص کاربری فرهنگی و معافیت‌های مالیاتی و نیز حمایت‌های صادراتی از ناشران خصوصی برای تجارت کتاب با سایر کشورهای فارسی‌زبان، سهل‌گیری ممیزی و اجرای قانون کپی‌رایت، و ارتقای بیمه اجتماعی مشاغل وابسته به نشر کتاب از نویسنده و مترجم تا چاپچی از جمله این اقدامات هستند. در این مسیر پریارانه‌ترین شیوه که یارانه‌های نمایشگاهی است باید به صورت تدریجی و پلکانی - مثلاً ۱۰ ساله - حذف شود و بر اساس «آمایش سرزمینی فرهنگ» به زیرساخت‌های سخت و نرم هر استان تخصیص یابد. این تخصیص باید خصوصیات عام‌بودن، شفاف‌بودن و نظارت پذیر بودن را در خود داشته باشد (ص ۱۴۹).