

دوره دهم - سال سوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۵

شماره چاپ: ۱۲۴۷

شماره ثبت: ۵۲۵

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

۶۱. ارزیابی نتایج اختصاص ارزبانرخ ترجیحی و پیشنهادهای اصلاحی

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۶۲۸۴

بهمن ماه ۱۳۹۷

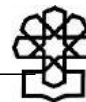
معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	۱. بررسی وضعیت قیمت کالاهای اساسی
۹	۲. پیامدهای منفی اختصاص ارز ترجیحی
۹	۱-۲. گسترش رانت و فساد
۱۲	۲-۲. تضعیف تولید داخلی
۱۳	۳-۲. غیرهدفمند بودن یارانه پرداختی و اتلاف منابع
۱۵	۴-۲. افزایش احتمال جهش مجدد ارزی
۱۵	۳. بررسی آثار تورمی حذف ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی
۱۷	جمع بندی
۱۷	۱. مهم ترین نکات مطرح شده
۱۸	پیشنهادها
۲۱	پیوست
۲۲	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور
۶۱. ارزیابی نتایج اختصاص ارز با نرخ ترجیحی و
پیشنهادهای اصلاحی

چکیده

هدف این گزارش سنجش پیامدهای سیاست حمایتی دولت از افشار متوسط و ضعیف جامعه در شرایط بروز شوک ارزی، با سازوکار اختصاص ارز ترجیحی به واردات کالاهای اساسی است. با توجه به ساختار تولید در ایران و وابستگی تولید بخش مهمی از کالاها به نهاده‌های وارداتی و در نتیجه نرخ ارز، شوک افزایش قیمت ارز موجب افزایش قابل توجه قیمت کالاها در کشور شد. به طور طبیعی مردم در چنین شرایطی از حکومت انتظار دارند تا آنها را در مقابل این پدیده نامطلوب که موجب کاهش قابل توجه قدرت خرید آنان شده است حمایت کند. بنا بر اظهار نظر مسئولان دولتی، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ حدود ۱۴ میلیارد دلار با نرخ ترجیحی (۴۲۰۰ تومان) برای حمایت از مصرف‌کنندگان به کالاهای اساسی اختصاص یافته است. به طور کلی سیاست تخصیص ارز با نرخ ترجیحی به کالاهای اساسی به منظور تثبیت قیمت این کالاها صورت گرفته است. در این گزارش تلاش شده تا پیامدهای اجرای این سیاست مورد بررسی قرار گیرد. در این راستا ابتدا میزان موفقیت سیاست در دستیابی به هدف اصلی آن یعنی ثبات قیمت کالاهای اساسی مورد بررسی قرار گرفته و در ادامه به برخی پیامدهای ناشی از اجرای آن پرداخته شده است.

نتایج بررسی‌های این مطالعه نشان می‌دهد که سیاست تخصیص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی در دستیابی به هدف یعنی ثبات قیمت این کالاها در بازار، کارآمد نبوده است. رشد نقطه به نقطه شاخص قیمت کالاهای اساسی در آذرماه ۱۳۹۷ نسبت به اسفندماه ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که اقلام موجود در شاخص قیمت مصرف‌کننده در مجموع به طور متوسط ۴۲ درصد رشد داشته‌اند که بالاتر از رشد ۳۹ درصدی شاخص کل قیمت‌هاست. هرچند باید توجه داشت که در محاسبه این رشد ممکن است مقداری کم‌برآوردی نیز وجود داشته باشد، زیرا رشد قیمت برخی کالاها، بر اساس قیمتی است که در شبکه توزیع دولتی وجود دارد و نه در شبکه‌های توزیع غیررسمی. همچنین اقلامی که در بین شاخص قیمت تولیدکننده نیز وجود دارند در آذرماه ۱۳۹۷ نسبت به اسفندماه ۱۳۹۶، ۳۲/۰۸ درصد رشد قیمت را تجربه کرده‌اند.

از طرف دیگر، اجرای این سیاست پیامدهای منفی به دنبال داشته است. وجود قیمت‌های دو یا چندگانه در بازار ارز، زمینه رانت‌جویی و فساد را فراهم می‌کند و به دلیل انحراف منابع تخصیص یافته (در قالب بیش‌اظهاری و دیگر اظهاری واردات، صادرات مجدد نهاده یا کالای نهایی به صورت رسمی یا قاچاق، احتکار، گران‌فروشی به مصرف‌کننده نهایی و ...)، سود سرشاری را نصیب افرادی می‌کند که به ارز با قیمت ترجیحی دسترسی دارند. همچنین اختصاص حجم بالایی از درآمد ارزی کشور به واردات

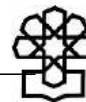
کالاهای اساسی در شرایط تحریم که درآمدهای ارزی کشور نیز محدود است، در حالی که به هدف ثبات قیمت کالاهای اساسی نیز دست نیافته است موجب افزایش شدید تقاضا برای ورود کالاهای اساسی شده و در نهایت می‌تواند به محدودیت شدید منابع ارزی و جهش مجدد نرخ ارز منجر شود.

از دیگر پیامدهای منفی اختصاص ارز با نرخ ترجیحی می‌توان به تضعیف تولید داخلی خصوصاً در کالاهای اساسی مشمول قیمتگذاری و همچنین عدم انتفاع گروه‌های هدف (دهک‌های پایین درآمدی) به صورت بهینه اشاره کرد که در طول گزارش به آن پرداخته شده است.

با توجه به مجموع این موارد، در این گزارش پیشنهاد شده است که به دلیل پیامدهای منفی سیاست ارز ترجیحی و عدم کارایی آن در تحقق اهداف، همزمان با مقابله جدی با فساد و کنترل فرایندهای تخصیص ارز و واردات از طریق تکمیل سامانه‌های مختلف مدیریتی، ارز ترجیحی (حداقل در مواردی که امکان کنترل کامل فرایند واردات یا تولید تا مرحله مصرف نهایی وجود ندارد) حذف شده و واردات کالاها با نرخ سامانه نیما صورت گیرد. این اقدام به هیچ وجه با هدف ایجاد درآمد از محل افزایش قیمت ارز مبنای محاسبات درآمدهای نفتی برای دولت توصیه نشده است (مرکز پژوهش‌ها همواره بر قطع رابطه کنونی بین ارزهای حاصل از صادرات نفت با منابع دولت که طبق آن بخشی از هزینه‌های دولت خواسته یا ناخواسته از محل افزایش نرخ ارز تأمین می‌شود، تأکید داشته است). از دیگر سو، حمایت از عموم مردم و به ویژه اقشار محروم و در مواردی حمایت از برخی تولید داخلی کالاهای وارداتی در مقابل شوک ارزی قطعاً لازم است. لذا باید از منابع ایجاد شده از محل اختلاف نرخ ارز برای ایجاد چتر حمایتی و اتخاذ سیاست‌های حمایتی هدفمند استفاده کرد. این مرکز، به زودی گزارش مستقلی را درباره جزئیات سیاست حمایتی منتشر خواهد کرد.

مقدمه

در شرایطی که کشور وارد دومین تجربه رکود تورمی ایران در دهه اخیر شده است، هدف حفظ رفاه طبقات متوسط و پایین و سیاست حمایتی دولت یکی از مهم‌ترین مسائل کشور محسوب می‌شود. همزمان با جهش نرخ ارز و تورم از اوایل سال جاری، برجسته‌ترین تدبیر دولت برای ورود ضربه کم‌تر به رفاه اجتماعی، تخصیص ارز با نرخ ترجیحی (دلار ۴۲۰۰ تومانی) برای واردات کالاهای اساسی بود. ادراک اولیه از عملکرد اقتصادی سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد از این سیاست، حمایت جدی نصیب مصرف‌کنندگان نشده است، در عوض گروه‌های ویژه‌ای که دسترسی به مجوز و ارز واردات کالاهای اساسی داشته‌اند، به شدت فربه شدند. انحراف انگیزه واردکنندگان به ثبت سفارش، ورود یا اظهار ورود کالاهای اساسی و عرضه آن به بازار بر اساس نرخ ارز بازار آزاد یا صادرات مجدد مقادیر وارد شده با نرخ ارز بازار آزاد از سایر پیامدهای سیاست فوق بوده است. با توجه به هزینه‌های سیاست فوق و لزوم تصمیم‌گیری برای سیاست حمایتی سال آتی کشور، این گزارش به بررسی آثار سیاستی حمایتی دولت از طریق تخصیص ارز ترجیحی می‌پردازد.



در پی افزایش نرخ ارز در ماه‌های انتهایی سال ۱۳۹۶، دولت به منظور کنترل قیمت کالاهای داخلی، اقدام به اختصاص ارز با نرخ ۴۲۰۰ تومان به ازای هر دلار در تاریخ ۲۱ فروردین ماه کرد. بر این اساس از فروردین ماه ۱۳۹۷ کالاهای اساسی با قیمت ۴۲۰۰ تومان به ازای هر دلار وارد می‌شوند و این در حالی است که نرخ ارز در بازار ثانویه و بازار غیررسمی در حال افزایش بوده است. بر اساس اعلام رسمی معاونت بازرگانی داخلی وزارت صنعت، معدن و تجارت در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۷، ۱۱٫۱ میلیارد دلار ارز ۴۲۰۰ تومانی به واردات کالاهای اساسی اختصاص یافته است که نسبت به دوره مشابه سال قبل ۵ درصد رشد داشته است.

جدول ۱. آمار واردات کالاهای اساسی در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۷

تغییرات (درصد)	۹ ماهه ۱۳۹۷	۹ ماهه ۱۳۹۶	
۴	۱۵	۱۴/۵	وزن (میلیون تن)
۵	۱۱/۱	۱۰/۶	ارزش (میلیارد ریال)

مأخذ: معاونت بازرگانی داخلی وزارت صنعت، معدن و تجارت.

همچنین نگاهی به لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور نشان می‌دهد که دولت در سال ۱۳۹۸ نیز مجدداً منابعی را برای واردات کالاهای اساسی با نرخ ارز ترجیحی اختصاص داده است. بر اساس اظهار نظر مسئولان دولت، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، ۱۴ میلیارد دلار برای واردات کالاهای اساسی در نظر گرفته شده است.^۱ در چنین شرایطی با گذشت بیش از ۸ ماه از این سیاست و تصمیم سیاستگذار برای ادامه آن در سال ۱۳۹۸، این سؤال مطرح می‌شود آیا اختصاص حجم عظیمی از منابع ارزی به این کالاها، توانسته هدف اصلی از اجرای آن را محقق ساخته (قیمت این اقلام را ثابت نگه دارد) و از روند رو به رشد تورم به میزان قابل توجهی بکاهد؟ به طور کلی اجرای این سیاست چه هزینه‌ها و منافعی را برای کشور دربرداشته است؟

استدلال اصلی برای اجرای این سیاست، جلوگیری از افزایش قیمت کالاهای اساسی متناسب با رشد قیمت سایر کالاهاست. با این حال اجرای چنین سیاستی دارای پیامدها و هزینه‌هایی نیز هست که می‌تواند هدف اصلی این سیاست یعنی جلوگیری از افزایش قیمت کالاهای اساسی به منظور جبران رفاه از دست رفته خانوار در پی افزایش سطح عمومی قیمت‌ها را زایل کند. برای مثال مواردی مانند گسترش فساد و رانت، هدررفت منابع، تضعیف تولید داخلی این کالاها و ... از جمله هزینه‌های اجرای این سیاست است.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری، دی‌ماه ۱۳۹۷.

این گزارش برای بررسی چگونگی تحقق اهداف سیاست تخصیص ارز ترجیحی برای کالاهای اساسی و همچنین هزینه‌های اجرای این سیاست تدوین شده است. به همین منظور در بخش اول، وضعیت قیمت کالاهای اساسی مورد بررسی قرار خواهد گرفت. نتایج بررسی‌های این بخش نشان خواهد داد که اجرای این سیاست تا چه حد در دستیابی به اهداف موفق بوده است.

بخش‌های بعدی گزارش، به بررسی هزینه‌ها و پیامدهای منفی اجرای سیاست تخصیص ارز ترجیحی خواهد پرداخت. در این بخش مواردی مانند مفاسد ناشی از این رانت، تضعیف تولید داخل، هدررفت منابع، چگونگی اصابت یارانه پرداختی به گروه‌های هدف و غیره مطرح خواهد شد و در نهایت نیز پیشنهاد اصلاحی ارائه خواهد شد.

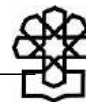
۱. بررسی وضعیت قیمت کالاهای اساسی

هدف اصلی از تخصیص ارز ترجیحی (با قیمتی کمتر از بازار آزاد) به کالاهای اساسی، ثبات قیمت این اقلام در بازار بوده است. بنابراین بررسی وضعیت قیمت این کالاها، می‌تواند تا حدود زیادی میزان تحقق اهداف را مشخص کند. همان‌طور که اشاره شد، سیاست اختصاص ارز ۴۲۰۰ تومانی به واردات، در ابتدا در بیستم فروردین‌ماه به تصویب دولت رسید و در ادامه در مردادماه، فهرستی با ۲۵ قلم کالا به عنوان کالاهای اساسی منتشر شد (جدول ۲). هرچند در ادامه نیز دولت برخی اقلام را به فهرست کالاهای مشمول دریافت ارز ترجیحی اضافه نمود با این حال همچنان بخش مهمی از ارز ترجیحی به این کالاها اختصاص یافت است.^۱

جدول ۲. فهرست اقلام کالاهای اساسی

ردیف	نام کالا
۱	برنج خارجی
۲	گندم
۳	گوشت قرمز سرد (سنگین)
۴	گوشت قرمز سبک گرم
۵	گوشت مرغ
۶	تخم‌مرغ
۷	کنجاله سویا
۸	ذرت
۹	جو
۱۰	داروهای دامی ضروری
۱۱	انواع کود شیمیایی
۱۲	سموم تکنیکال شیمیایی
۱۳	انواع بذر
۱۴	شکر خام

۱. دولت در بخشنامه‌ای برخی اقلام را به فهرست کالاهای مشمول دریافت ارز ۴۲۰۰ تومانی اضافه نمود که مهم‌ترین آنها شیرخشک، کره، نشاسته، پلی‌اتیلین، مواد اولیه لاستیک و ... هستند.



ردیف	نام کالا
۱۵	روغن خوراکی نیمه جامد و مایع
۱۶	روغن خام
۱۷	حبوبات شامل عدس، لپه، نخود و انواع لوبیا
۱۸	انواع دانه‌های روغنی (سویا)
۱۹	لاستیک سنگین
۲۰	کاغذ چاپ و تحریر
۲۱	کاغذ روزنامه
۲۲	خمیر کاغذ
۲۳	چای خشک خارجی
۲۴	دارو و تجهیزات و ملزومات ضروری پزشکی
۲۵	ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدکننده کالاهای اساسی مانند کمباین و نشاکار زمین

مأخذ: تصویب‌نامه هیئت وزیران، شماره ۶۳۷۹۳ مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۱۶.

نرخ ارز از انتهای آذرماه ۱۳۹۶ روند رو به رشد داشته و تا فروردین‌ماه این روند ادامه داشته است، اما نرخ ارز ترجیحی از فروردین‌ماه ۱۳۹۷ تاکنون (تا پایان آذرماه که آخرین آمار منتشر شده است) ثابت و ۴۲۰۰ تومان به ازای هر دلار باقی مانده است. از میان کالاهای اساسی که در جدول ۲ مشخص است، بخشی از آنها در طبقه‌بندی شاخص قیمت مصرف‌کننده و برخی دیگر در طبقه‌بندی شاخص قیمت تولیدکننده قرار می‌گیرند (هرچند برخی از کالاها مانند شکر هم در شاخص قیمت مصرف‌کننده و هم در شاخص قیمت تولیدکننده قرار دارند). برای این منظور از شاخص قیمت مصرف‌کننده به ریز اقلام (در حدود ۴۰۰ قلم) استفاده شده است.

جدول ۳ میزان رشد شاخص قیمت کالاهای اساسی که ارز ۴۲۰۰ تومانی به آنها اختصاص داده می‌شود به همراه سهم آنها در شاخص قیمت مصرف‌کننده را نشان می‌دهد. آنچه از جدول ۳ مشخص است، آن است که قیمت کالاهای اساسی نه تنها در بازه زمانی که دلار با نرخ ثابت ۴۲۰۰ تومانی دریافت کردند ثابت نبوده، بلکه افزایش شدیدی نیز داشته است. برای مثال برخی کالاها مانند گوشت دام و گوشت مرغ در حدود ۵۰ درصد یا بیش‌تر رشد قیمت داشته‌اند.

جدول ۳. سهم و رشد قیمت کالاهای اساسی در شاخص قیمت مصرف‌کننده

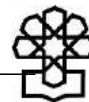
کالاهای اساسی وارداتی	ضریب اهمیت در شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی-درصد	نرخ رشد آذر ۱۳۹۷ نسبت به اسفند ۱۳۹۶
برنج خارجی	۰/۷	۲۹/۴
گوشت دام	۳/۴۵	۵۴/۹
گوشت مرغ	۱/۸	۴۷/۴
تخم‌مرغ	۰/۵۵	۲۲/۸
روغن خوراکی نیمه‌جامد و مایع	۰/۵۷	۴۷/۲
حبوبات شامل عدس، لپه، نخود و انواع لوبیا	۰/۵۱	۱۶/۶
چای خشک خارجی	۰/۳۵	۴۶/۱
دارو و تجهیزات و ملزومات ضروری پزشکی	۲/۱۵	۲۴/۴
جمع کالاهای اساسی وارداتی	۱۰/۳۳	۴۲
شاخص قیمت مصرف‌کننده	۱۰۰	۳۸/۹
رشد قیمت کالاهای غیرمشمول ارزش ترجیحی	۳۰/۷	۷۳/۲
رشد نرخ ارزش وارداتی ^۲		۹۰

مأخذ: شاخص‌های قیمت بانک مرکزی.

با شدت گرفتن روند رو به رشد شاخص قیمت‌ها و نرخ ارزش و تعدیل انتظارات، هرچند طی بازه زمانی اسفندماه ۱۳۹۶ تا آذرماه ۱۳۹۷ نرخ ارزش رسمی تقریباً ثابت بوده، اما کالاهای اساسی که با این نرخ وارد می‌شدند، به طور متوسط حتی بیش‌تر از شاخص کل قیمت‌ها، رشد قیمت را تجربه کرده‌اند. اقلام مذکور در سبد شاخص قیمت مصرف‌کننده طی این بازه زمانی ۴۲ درصد و شاخص کل قیمت ۳۸/۹ درصد رشد داشته است. بنابراین در حالی که هدف اصلی از سیاست تخصیص ارزش با نرخ ترجیحی به کالاهای اساسی، ثبات قیمت این کالاها در بازار بوده است، همان‌طور که در جدول ۳ نشان داده شده، قیمت این کالاها به شدت افزایش یافته است. بر اساس جدول ۳، رشد شاخص قیمت کالاهای اساسی را می‌توان با رشد شاخص کل، رشد نرخ ارزش غیر رسمی و رشد قیمت کالاهای غیرمشمول ارزش دولتی مقایسه کرد.

نرخ ارزش برای سایر کالاهای وارداتی (غیرمشمول ارزش دولتی) طی بازه زمانی اسفندماه ۱۳۹۶ تا آذرماه ۱۳۹۷ از حدود ۴۲۰۰ تومان برای هر دلار به ۸ هزار تومان رسیده و رشدی حدود ۹۰ درصد را تجربه

۱. مشاهدات میدانی در خصوص برخی از کالاها، برای مثال دارو و تجهیزات و ملزومات ضروری پزشکی، رشد قیمت بیش‌تر این گروه از کالاهای را نشان می‌دهد، با این حال از آنجایی که داده رسمی منسجمی در این باره وجود ندارد، در محاسبات صورت گرفته از شاخص قیمت به ریز اقلام که توسط بانک مرکزی محاسبه می‌شود، استفاده شده است.
 ۲. منظور از نرخ ارزش وارداتی، نرخ است که برای واردات سایر کالاها استفاده شده است. از بیستم فروردین‌ماه ۱۳۹۷ مصوب شد که واردات تمام گروه‌های کالاهایی با نرخ ۴۲۰۰ تومان به ازای هر دلار صورت گیرد، هرچند که به بسیاری از گروه‌ها ارزش با این قیمت اختصاص نیافت، اما آمار دقیقی از اینکه چه مقدار از واردات با نرخ ترجیحی و چه مقدار با نرخ دلار آزاد وارد شده وجود ندارد. بنابراین به منظور محاسبه رشد نرخ ارزش تجاری، نرخ ارزش نیمه در آذرماه ۱۳۹۷ نسبت به نرخ ارزش رسمی یعنی ۴۲۰۰ تومانی در فروردین ماه ۱۳۹۷ که معیار ارزش تجاری بوده، مورد استفاده قرار گرفته است.



کرده است. این موضوع سبب رشد ۷۳ درصدی این کالاها شده است. در واقع هرچند اختصاص ارزش ۴۲۰۰ تومانی به کالاهای اساسی و ثبات این نرخ طی این مدت زمانی، باعث شده تا کالاهای اساسی کم‌تر از شاخص کالاهای غیرمشمول ارزش دولتی رشد داشته باشند، اما در مجموع نتوانسته قیمت این کالاها را ثابت نگه دارد و در مقابل باعث سایر هزینه‌های جانبی مانند افزایش رانت و فساد، اتلاف منابع و کسری بودجه برای دولت شده است.

علاوه بر شاخص قیمت مصرف‌کننده، بخشی دیگر از کالاهای موجود در جدول ۲، در زیرمجموعه شاخص قیمت تولیدکننده قرار می‌گیرند.

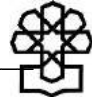
جدول ۴. سهم و رشد قیمت کالاهای اساسی در شاخص قیمت تولیدکننده

کالاهای اساسی وارداتی	اقدام متناظر در شاخص قیمت تولیدکننده	ضرب اهمیت در شاخص قیمت تولیدکننده	رشد آذر ماه ۱۳۹۷ نسبت به اسفندماه ۱۳۹۶	اقدام متأثر در شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی (درصد)	ضرب اهمیت در شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی (درصد)
شکر خام	نیشکر شکر	۰/۱۳ ۰/۳۶	۱۴/۲۳	قند، شکر، مربا، عسل، شکلات و محصولات قنادی	۱/۰۵
گندم	گندم آبی گندم دیم آرد گندم سبوس گندم فراورده‌های آرد گندم	۳/۰۵	۱۱/۱۹	آرد و رشته انواع نان بیسکویت، کیک و شیرینی خشک	۰/۰۹ ۱/۴۸ ۰/۵۳
ذرت	ذرت دانه‌ای ذرت علوفه‌ای ذرت خوشه‌ای	۰/۴۲	۳۶/۷۲	پفک تخم‌مرغ گوشت مرغ	۰/۰۸ ۰/۵۵ ۱/۸
جو	جو آبی جو دیم	۰/۲۹ ۰/۱۵	۲۲/۰۴		
داروهای دامی ضروری	واکسن دام و طیور	۰/۰۲	۷۱/۹۱		
انواع کود شیمیایی	تولید مواد شیمیایی اساسی، کودها و ترکیبات نیتروژن،	۷/۸۹	۱۲۱/۱۷		
سموم تکنیکال شیمیایی	سموم دفع آفات و حشره‌کش‌ها	۰/۰۴	۶۷/۰۹		
انواع بذر					
روغن خام	روغن خام	۰/۰۷	۳۳/۸۶		
انواع دانه‌های روغنی (سویا)	دانه‌های روغنی کاشت غلات (بجز برنج)، حبوبات و دانه‌های روغنی سویا	۲/۸۰ ۰/۰۳	۵۷/۰۹ ۰		

کالاهای اساسی وارداتی	اقدام متناظر در شاخص قیمت تولیدکننده	ضریب اهمیت در شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی (درصد)	رشد آذر ماه ۱۳۹۷ نسبت به اسفندماه ۱۳۹۶	اقدام متأثر در شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی (درصد)	ضریب اهمیت در شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی (درصد)
ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدکننده کالاهای اساسی مانند کمباین	ماشین‌آلات کشاورزی و جنگلداری	۰/۱۶	۱۸/۶۹		
لاستیک سنگین	تایر اتوبوس و کامیون تایر ماشین‌آلات ساختمانی و کشاورزی	۰/۰۶ ۰/۰۱	۹/۰۸	کرایه اتوبوس در داخل شهر کرایه اسباب‌کشی در داخل شهر کرایه مسافرت داخل کشور با اتوبوس	۰/۱۹ ۰/۰۴ ۰/۱۶
کاغذ چاپ و تحریر	تولید کاغذ و فراورده‌های کاغذی	۰/۵۶	۱۵۴/۷۳	کتاب‌های درسی	۰/۳
کاغذ روزنامه				روزنامه و مجله	۰/۰۲
خمیر کاغذ				پوشک بچه دستمال کاغذی	۰/۲۴ ۰/۱۷
جمع کالاهای اساسی وارداتی			۳۲/۰۸		۶/۷
شاخص قیمت تولیدکننده			۴۸/۷۶		

مأخذ: همان.

در جدول ۴ سهم و رشد قیمت کالاهای اساسی در شاخص قیمت تولیدکننده نشان داده شده است. هرچند تفکیک کالاهای اساسی موجود در فهرست سبد کالای تولیدکننده مانند شاخص کالای مصرف‌کننده به راحتی میسر نیست، اما با یک تخمین کلی می‌توان متناظر برخی از آنها را پیدا کرده و رشد قیمت کالاهای اساسی را به دست آورد. همان‌طور که در جدول ۴ نشان داده شده، کالاهای اساسی در سبد کالای تولیدکننده، طی مدت زمان اسفندماه ۱۳۹۶ تا آذرماه ۱۳۹۷، به طور میانگین ۳۲/۰۸ درصد رشد داشته که در همین بازه زمانی شاخص کل تولیدکننده ۴۸/۷۶ درصد رشد را تجربه کرده است. مقایسه این دو عدد با هم نشان می‌دهد که هرچند اختصاص ارز با نرخ ۴۲۰۰ تومان به ازای هر دلار، توانسته از رشد قیمت کالاهای اساسی موجود در سبد کالای تولیدکننده متناسب با شاخص کل آن، بکاهد، اما هدف ثبات قیمت آنها را محقق نساخته و این گروه از کالاها ۳۲/۰۸ درصد رشد را تجربه کرده‌اند که بسیار نزدیک به رشد قیمت کالاهای اساسی در سبد کالای مصرف‌کننده است. در یک جمع‌بندی کلی از چگونگی تحقق اهداف سیاست تخصیص ارز ترجیحی به واردات کالاهای اساسی، یعنی ثبات قیمت کالاهای اساسی، باید عنوان داشت که متأسفانه این هدف محقق نشده و کالاهای اساسی طی ۱۰ ماهه اسفندماه ۱۳۹۶ تا آذرماه ۱۳۹۷، در حدود ۴۰ درصد افزایش قیمت



داشته‌اند که متناسب با رشد شاخص کل قیمت است. این در حالی است که به نظر می‌رسد این ۴۰ درصد محاسبه شده نیز، تا حدودی دچار مشکل کم‌برآوردی باشد. زیرا در خصوص برخی کالاها، قیمت محاسبه شده بر مبنای قیمت عرضه دولتی است. این در حالی است که برای مثال درباره دارو، برخی مشاهده‌های میدانی نشان می‌دهد که بخشی از داروهایی که با ارز ترجیحی وارد شده‌اند، در شبکه غیررسمی توزیع دارو، به قیمت بازار آزاد توزیع می‌شوند. در خصوص سایر کالاها مانند گوشت و مرغ نیز این امر می‌تواند صادق باشد، به طوری که قیمت توزیع دولتی آنها متفاوت با توزیع آزاد است.

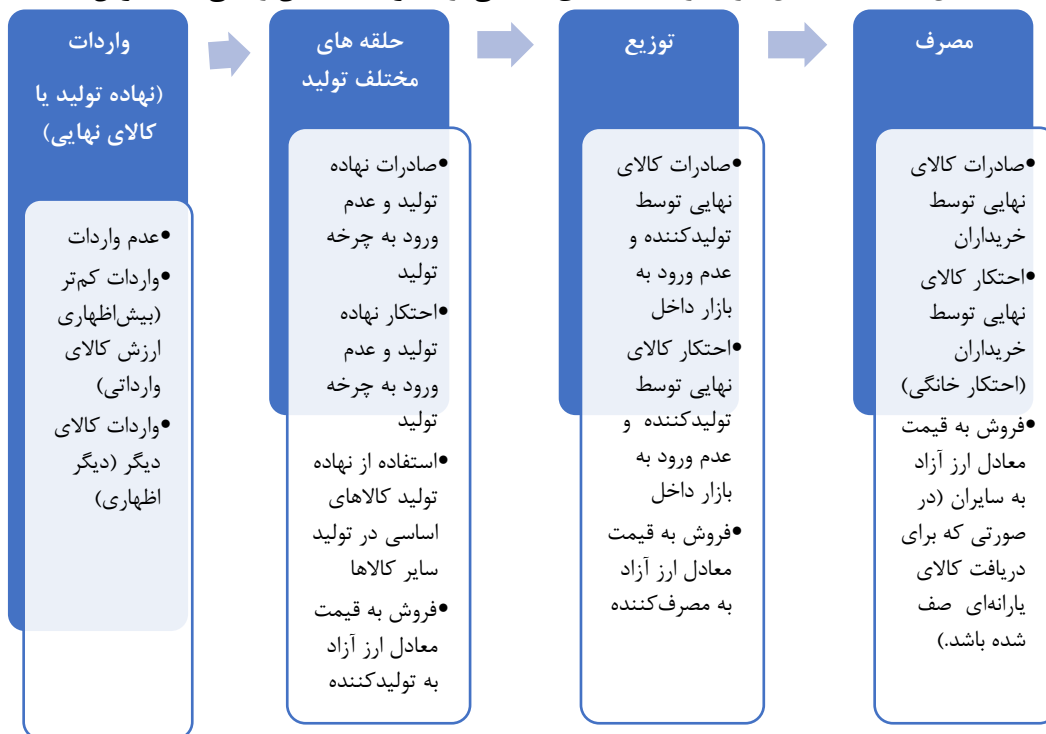
۲. پیامدهای منفی اختصاص ارز ترجیحی

در مقدمه این گزارش اشاره شد که هرچند اختصاص ارز ترجیحی با نرخ ثابت با هدف ثبات قیمت کالاهای اساسی به اجرا گذاشته شده، (که در بخش قبل نشان داده شد که در رسیدن به این هدف موفقیت چندانی حاصل نشده است) اما چنین سیاستی دارای هزینه‌ها و پیامدهای منفی بسیاری نیز هست. سیاست اعطای ارز ارزاقیمت برای واردات برخی از کالاها، برای اولین بار نیست که در کشور به اجرا گذاشته می‌شود. در بازه‌های زمانی مختلف، در بحران‌های ارزی، اولین و راحت‌ترین سیاستی که اتخاذ شده، اعطای ارز ارزاقیمت به برخی کالاهای اساسی بوده است. در چنین زمان‌هایی به طور معمول این سیاست برای مدتی اجرا شده و با گذر زمان و بیشتر و بیشتر شدن هزینه‌های اجرای آن، بالاجبار کنار گذاشته می‌شود. به طور کلی چنین سیاست‌هایی که منجر به چندقیمتی شدن در بازار می‌شود، اعم از نرخ ارز چندگانه، بنزین و یا سایر سوخت‌ها با نرخ‌های متفاوت و یا سایر کالاها با نرخ‌های چندگانه، موجب ایجاد رانت، فساد و اتلاف و هدررفت منابع خواهد شد. در ادامه به برخی از مهم‌ترین هزینه‌ها و پیامدهای منفی سیاست اعطای ارز ترجیحی (با اختلاف قیمت شدید نسبت به ارز قیمت نیما و یا بازار آزاد) خواهیم پرداخت.

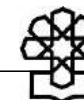
۲-۱. گسترش رانت و فساد

تأمین ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی صرفاً به توزیع رانت در زنجیره واردات کالاهای اساسی منجر خواهد شد و آورده چندانی برای مصرف‌کنندگان نهایی نخواهد داشت. در نمودار زیر ۱۳ منفذ برای انتقال یارانه/رانت کالاهای اساسی از مصرف‌کنندگان واقعی به سایرین در زنجیره واردات تا مصرف فهرست شده است و می‌توان نتیجه گرفت بجز در کالاهای خاص که در حال حاضر زیرساخت نظارت بر شبکه توزیع آنها وجود دارد مانند دارو و آرد، به احتمال زیاد رانت ناشی از پرداخت ارز ترجیحی به واردات کالاهای اساسی بیش از آنکه به نفع مصرف‌کنندگان باشد، منافع عوامل درگیر در حلقه‌های مختلف زنجیره واردات تا مصرف این محصولات را پیگیری می‌کند.

شکل ۱. منافذ انتقال یارانه/رانت کالاهای اساسی از مصرف‌کنندگان واقعی به سایرین



از نگاه حاکمیت انحراف ارز ترجیحی به یکی از طرق واردات کالای اساسی کمتر، خروج کالای وارداتی با ارز ترجیحی از چرخه تولید یا شبکه مصرف و افزایش نیاز وارداتی و افزایش قیمت ریالی کالاها در داخل کشور بروز و ظهور پیدا خواهد کرد که در جدول زیر مصادیق آن نمایش داده شده است:



جدول ۵. مصادیق رانت و فساد در دریافت ارز ترجیحی

شواهد و دلایل / برآورد حجم	مصادیق	روش
پرونده‌های قضایی مربوط به اخلاک‌گران نظام ارزی (مانند قربانعلی فرخزاد ^۱) مصادیقی از این تخلفات را آشکار کرده است؛ به اذعان همه نهادهای نظارتی حجم تخلفات کشف شده از کل تخلفات انجام شده بسیار اندک است. در صورتی که ۱۰ یا ۲۰ درصد ارز ترجیحی از این طریق منحرف شود، با فرض ۱۴ میلیارد دلار ارز ترجیحی به ترتیب ۱/۴ و ۲/۸ میلیارد دلار از منابع ارزی کشور به هدر خواهد رفت (معادل ریالی ۴/۵ و ۹ هزار میلیارد تومان)	عدم واردات	واردات کالای اساسی کم‌تر و انحراف منابع ارزی ترجیحی
	واردات کم‌تر (بیش‌اظهاری ارزش کالای وارداتی)	
مقایسه میزان واردات در سال جاری و سال‌های گذشته حاکی از افزایش حدود ۵۰ درصدی واردات در برخی کالاهاست که مؤید خروج بخشی از کالای وارداتی از چرخه تولید یا شبکه مصرف است.	صادرات رسمی و غیررسمی (قاچاق) نهاده تولید یا کالای نهایی توسط واردکننده، تولیدکننده یا سایرین	خروج کالای وارد شده با ارز ترجیحی از چرخه تولید یا شبکه مصرف و افزایش نیاز وارداتی
	احتکار نهاده تولید یا کالای نهایی توسط واردکننده، تولیدکننده یا سایرین (احتکار خانگی) به امید افزایش قیمت در آینده	
	استفاده از نهاده تولید وارداتی با ارز ترجیحی در تولید کالاهایی که مشمول قیمتگذاری نیستند.	
بررسی افزایش قیمت کالاهای مشمول ارز ترجیحی در زیرگروه‌های شاخص قیمت مصرف‌کننده و تولیدکننده حاکی از افزایش حدود ۴۰ درصد قیمت این کالاها از اسفندماه ۱۳۹۶ تا آذرماه ۱۳۹۷ علی‌رغم ثبات نرخ ارز ترجیحی بوده است.	گرانفروشی نهاده تولید وارداتی در حلقه‌های مختلف زنجیره تولید	افزایش قیمت ربالی کالاها در داخل کشور
	گرانفروشی کالای نهایی به مصرف‌کننده نهایی	
	ایجاد بازار سیاه (در صورتی که برای دریافت کالای یارانه‌ای صف شده باشد)	

1. mehrnews.com/news/4501116

۲. صفحه شخصی دکتر دهقان نماینده مجلس در فضای مجازی: بررسی بخشی از پرونده‌ها نشان می‌دهد از ۱۸ میلیارد دلار ارز ۴۳۰۰ تومانی پرداخت شده، ۲ میلیارد و ۷۰۰ میلیون دلار آن در بازار به قیمت آزاد فروخته شده است.

در ادامه برخی از مصادیق رانت و فساد با توضیح بیش‌تری ارائه خواهند شد:

الف) بیش‌اظهاری در قیمت کالاهای اساسی و دریافت مبلغ ارزی بیش از حد واقعی آن

یکی از مهم‌ترین محل‌های سوءاستفاده از نرخ ارز ۴۲۰۰، اعلام مبلغی بیش از نرخ تمام‌شده کالا است. برای مثال بهای تمام‌شده کالایی با احتساب هزینه حمل و بیمه و... ۱ میلیون یورو است، اما واردکننده با هماهنگی فروشنده مبلغ بیش از این مقدار را از بانک مرکزی دریافت کرده و اختلاف مبلغ را به صورت آزاد در بازار غیررسمی به فروش می‌رساند. این روش به دلیل عدم اطلاع بانک مرکزی (بانک مرکزی نمی‌تواند بر یک نرخ کالا پافشاری کند) از قیمت دقیق کالاها به راحتی رخ داده و در این بین هرچند کالا وارد کشور می‌شود، اما ارزی بیش‌تر برای کشور خواهد داشت. شاید اصلی‌ترین دلیل برای ورود به تأمین کالاهای اساسی وارداتی کشور توسط عموم فعالان اقتصادی، این عدم تقارن در دریافت و پرداخت ارزی باشد (البته این امر به معنای این نخواهد بود که تمامی نهادها و فعالان به این امر مشغول هستند، بلکه صرفاً مصادیقی از رانت ایجاد شده ذکر می‌شود).

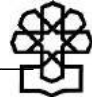
ب) ورود کالا به کشور اما فروش آن به کشورهای همسایه

در این روش بدون مفروض دانستن بخش الف، کالا با نظارت دقیق وارد کشور می‌شود، اما این کالا به صورت پنهان و قاچاق، مجدداً در کشورهای همسایه به فروش می‌رسد. به عبارت بهتر تمام نهادهای ذی‌ربط همچون وزارت جهاد کشاورزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت)، گمرک و بانک مرکزی، بر تخصیص و تأمین ارز مورد نیاز و ورود کالا به کشور اطمینان داشته‌اند و در گزارش‌های خود فرض بر تأمین عملیاتی نیاز کشور نیز داشته‌اند، اما در عمل کالایی در اختیار مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان قرار نگرفته است.

اظهارات برخی واحدهای تولیدی مبنی بر کمبود نهادهایی مانند کنجاله و... می‌تواند از این امر ناشی شود. مصادیق عنوان شده در بالا، دو مورد از تخلفاتی است که در حال حاضر رخ می‌دهد و آنچه اهمیت دارد راهکار مقابله با آن است. گرچه برخی اتفاقات نظیر تخصیص ارز فقط به واردکنندگان با سابقه این حوزه و عدم پذیرش شرکت‌های جدیدالورود یکی از روش‌ها بوده است، اما این مسئله خود به نوعی توزیع رانت به افرادی خاص بوده و از سوی دیگر ضمانتی برای رخ ندادن بند «الف» نیست.

۲-۲. تضعیف تولید داخلی

اعطای ارز ارزانقیمت به واردات کالاهای اساسی در حقیقت به معنی تضعیف تولید داخلی این محصولات است. در حالی که تولیدکننده داخلی کالاهای اساسی به علت افزایش سطح عمومی قیمت‌ها با افزایش هزینه‌ها روبه‌رو است، کالای وارداتی با نرخ ارز ۴۲۰۰ تومان به ازای هر دلار وارد می‌شود. در چنین



شرایطی تولیدکننده داخلی قدرت رقابت را از دست خواهد داد. نتیجه آنکه تولید کالاهای اساسی در کشور به مرور کم‌تر و کم‌تر شده و کشور به لحاظ آنچه کالای اساسی نام برده‌ایم، به طور کامل به واردات وابسته خواهد بود.

تقریباً تمامی کالاهای موجود در فهرست کالاهای اساسی منتشرشده توسط دولت، دارای تولید داخلی هستند که ادامه روند کنونی (هرچند با وجود اختصاص ارز ۴۲۰۰ تومانی به واردات کالاهای اساسی، قیمت آنها رشد قابل ملاحظه‌ای داشته، اما همان‌طور که در قسمت اول نشان داده شد، رشد قیمت این اقلام کم‌تر از رشد کلیه کالاهای قابل تجارت بوده است) موجب آسیب شدید به آنها می‌شود.

۲-۳. غیره‌د فم‌ند بودن یارانه پرداختی و اتلاف منابع

اختلاف قیمت بین ارز ترجیحی و ارز بازار، به معنای یارانه‌ای است که دولت برای مصرف کالای اساسی پرداخت می‌کند. اما افزایش شدید قیمت کالاهای اساسی نشان می‌دهد که سهم بسیار اندکی از این یارانه پرداختی به گروه هدف، یعنی مصرف‌کننده نهایی می‌رسد و لذا باعث اتلاف شدید منابع می‌شود. در حالی که اگر حتی بخشی از این منابع (یارانه ضمنی مابه‌التفاوت نرخ ارز) در سایر برنامه‌های رفاهی و حمایتی دولت استفاده شود، نتیجه بهتری به‌دست خواهد آمد. برای درک بهتر این موضوع، یارانه پرداختی به کالاهای اساسی را با برخی ارقام کلی مقایسه می‌کنیم.

بر اساس اعلام وزارت صمت، از ابتدای سال ۱۱/۱ میلیارد دلار ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی اختصاص داده شده است. بر مبنای قیمت ۸۰۰۰ تومان به ازای هر دلار در سامانه نیما (ارز اختصاصی به واردات سایر کالاها) در آذرماه ۱۳۹۷، میزان یارانه اختصاصی به ازای هر دلار ۳۸۰۰ تومان است (تفاضل ارز نیمایی از ارز ۴۲۰۰ تومانی)، که با ضرب در ۱۱/۱ میلیارد، عدد ۴۲۱۸۰ میلیارد تومان به‌دست می‌آید. یعنی دولت از ابتدای سال، در حدود ۴۲ هزار میلیارد تومان، یارانه به کالاهای اساسی اختصاص داده است.

این در حالی است که این میزان از یارانه اختصاص‌یافته، بدون آنکه به طور کامل به دست گروه هدف، یعنی مصرف‌کننده کالای اساسی برسد، در میان رانت‌جویان و گروه‌هایی که به ارز ترجیحی دسترسی داشته‌اند، توزیع شده است.

اختصاص ۴۲ هزار میلیارد تومان یارانه، در حالی است که کل کسری تراز عملیاتی دولت ۸۰ هزار میلیارد تومان بوده و میزان کل درآمدهای دولت از محل مالیات‌ها طی هفت‌ماهه نخست سال، ۶۰ هزار میلیارد تومان بوده است.^۱ یعنی دولت تقریباً دوسوم از آنچه از محل مالیات‌ها به‌دست آورده را صرف اعطای یارانه به کالاهای اساسی کرده، بدون آنکه دستاورد قابل توجهی به‌دست آورده باشد.

۱. بر اساس گزارش گزیده آمارهای اقتصادی، مهر ۱۳۹۷ بانک مرکزی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، مبلغ ۴۲ هزار میلیارد تومان به طرح هدفمندی یارانه‌ها اختصاص داده شده است. یعنی یارانه پرداختی در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۷ به کالاهای اساسی به اندازه کل یارانه اختصاصی به طرح هدفمندی در سال ۱۳۹۸ است.

نکته دیگری که در زمینه غیرهدفمند بودن یارانه پرداختی به کالاهای اساسی مطرح است، گروه هدف این سیاست است. هرچند که در قسمت اول این گزارش عنوان شد که این سیاست در دستیابی به هدف اصلی آن، یعنی ثبات قیمت کالاهای اساسی، موفقیت چندانی نداشته است، اما حتی با فرض تحقق اهداف، یعنی حتی در صورتی که قیمت کالاهای اساسی در اثر اجرای این سیاست ثابت می‌ماند، بازهم گروهی که بیشترین نفع را در این زمینه به دست می‌آورد، طبقه متوسط و بالاتر از متوسط شهری بود و نه فقرا.

گوشت قرمز، مهم‌ترین و گران‌ترین قلم موجود از کالاهای اساسی در شاخص قیمت مصرف‌کننده است. در جدول ۶ سهم گوشت قرمز از سبد مصرفی خانوارهای فقیر و غیرفقیر مشخص شده است. همان‌طور که در این جدول مشخص است طبقه شهری غیرفقیر، با ۹/۷۱ درصد، بیشترین سهم گوشت قرمز در سبد غذایی را داشته و در مقابل طبقه روستایی فقیر، با ۲/۳۲ درصد از کل هزینه‌های غذایی اختصاص یافته به گوشت قرمز، کمترین سهم را داشته است. همچنین شایان ذکر است با توجه به آنکه میزان کل هزینه غذایی خانوارهای غیرفقیر بیش از هزینه غذایی خانوار فقیر است، درصدهای ذکر شده نیز با هم قابل مقایسه نبوده و میزان کل هزینه ریالی خانوار شهری غیرفقیر که صرف خرید گوشت قرمز می‌شود، بسیار بیش‌تر از خانوار فقیر روستایی است.

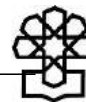
جدول ۶. سهم گوشت گوسفندی از هزینه غذایی فقرا و غیرفقرا در سال ۱۳۹۶

گروه‌بندی	سهم هزینه‌های گوشت گوسفندی فقرا از هزینه‌های غذایی		سهم هزینه‌های گوشت گوساله فقرا از هزینه‌های غذایی		جمع سهم گوشت قرمز از هزینه‌های غذایی	
	فقرا*	غیرفقرا	فقرا	غیرفقرا	فقرا	غیرفقرا
کشور	۱/۷۹	۵/۴۷	۱/۷۱	۳/۴۲	۳/۵	۸/۸۹
شهری	۱/۸۸	۵/۹۵	۲/۰۶	۳/۷۶	۳/۹۴	۹/۷۱
روستایی	۱/۵۳	۳/۹۵	۰/۷۹	۲/۳۵	۲/۳۲	۶/۳

مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس داده‌های هزینه-خانوار سال ۱۳۹۶.

* معیار فقیر و غیرفقیر بودن خانوارها، بر اساس گزارش «خط فقر ایران در سال ۱۳۹۵ و مروری بر روش محاسبه آن» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است.

هرچند در حال حاضر طبقه متوسط شهری هم نیازمند حمایت هستند و دولت در برنامه‌های حمایتی باید این طبقه را نیز در نظر داشته باشد، زیرا افزایش شدید قیمت‌ها باعث شده تا جمعیت بیش‌تری دچار فقر نسبی و یا حتی فقط مطلق شوند، اما از این نکته نیز نباید غافل شد به طور معمول از آنجایی که



قدرت لابیگری و رسانه‌ای طبقه فقیر و به خصوص طبقه فقیر روستایی کم‌تر از طبقه متوسط شهری است، منابع کم‌تری به حمایت از این گروه اختصاص می‌باید که اتفاقاً به حمایت‌های بیش‌تری نیاز دارند. بنابراین به نظر می‌رسد که این سیاست نه تنها در دستیابی به اهداف دچار مشکل بوده، حتی در هدفگیری نیز با ایراد مواجه است. به طوری که بخش اندکی از کالاهای مصرفی خانوار فقیر (روستایی و شهری) را پوشش می‌دهد.

۴-۲. افزایش احتمال جهش مجدد ارزی

در حالی که منابع ارزی کشور به علت تحریم‌ها به شدت محدود شده است، افزایش بیش از حد تقاضا برای ورود کالای اساسی، می‌تواند در آینده به کمبود منابع ارزی شدت بخشیده و بر بحران ارزی و افزایش قابل توجه مجدد نرخ ارز بینجامد. در شرایط تحریم که چشم‌انداز مشخصی در خصوص درآمدهای ارزی وجود ندارد، مصرف بی‌رویه و غیرقابل توجیه منابع ارزی و اتلاف آنها (به طوری که در بالا اشاره شد که برخی از کالاهای وارد شده با ارز ترجیحی به کشورهای دیگر صادر می‌شوند) درآمدهای ارزی کشور باید با احتیاط بیش‌تری خرج شود.

بر اساس آنچه در این بخش عنوان شد به نظر می‌رسد اجرای سیاست تخصیص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی دارای هزینه‌های بسیاری بوده و ادامه آن می‌تواند کشور را دچار بحران‌های جبران ناپذیری کند.

۳. بررسی آثار تورمی حذف ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی

بررسی‌ها نشان می‌دهد سهم کالاهایی که از حذف ارز ترجیحی اثرپذیری بالایی دارند در سبد مصرف‌کننده حدود ۱۸ درصد است.^۱ همان‌گونه که در بخش اول گزارش نیز بیان شد این کالاها حتی با تخصیص ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی به طور متوسط رشد قیمت ۴۲ درصدی تا پایان آذرماه تجربه کرده‌اند. برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد در صورتی که از ابتدای سال تا کنون، هیچ‌گونه ارز ترجیحی به کالاهای اساسی اختصاص نمی‌یافت و واردات این کالاها نیز با ارز سامانه نیما (حدود ۸۰۰۰ تومان) انجام می‌شد، سطح عمومی قیمت‌ها در پایان آذرماه، حدود ۶ درصد بیش از وضعیت کنونی می‌بود. به بیان دیگر و با اندکی مسامحه، با فرض حذف ارز ترجیحی و اختصاص ارز سامانه نیما (حدود ۸ هزار تومان) به این کالاها، سطح عمومی قیمت‌ها تا ۶ درصد افزایش می‌یابد.

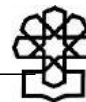
۱. برآورد با نادیده گرفتن برخی کالاها که حذف ارز ترجیحی نقش چندانی در افزایش قیمت آنها ندارد انجام شده است.

ضمن اینکه برای کالاهایی که به دلیل فقدان نظارت، امکان خارج کردن کالا از چرخه تولید یا شبکه مصرف تحت نظارت به شکل صادرات رسمی و غیررسمی (قاچاق)، فروش خود کالا یا فراورده‌های آن به صورت آزاد (فاقد قیمتگذاری یا فروش بالاتر از قیمت مصوب) وجود داشته است، قیمت کالا متناسب با هزینه فرصت تعیین شده است. برای مثال کالاهایی مانند گوشت گوسفند و مرغ که امکان صادرات رسمی و غیررسمی آنها وجود داشته است، قیمت آنها در شهرهای مرزی و داخل کشور با قیمتی نزدیک به معادل ریالی قیمت کالا در کشورهای همسایه (با احتساب قیمت ارز بازار آزاد) تعیین می‌شود و لذا افزایش قیمت ارز برای واردات این کالاها احتمالاً تأثیری برای قیمت در داخل کشور نخواهد گذاشت.

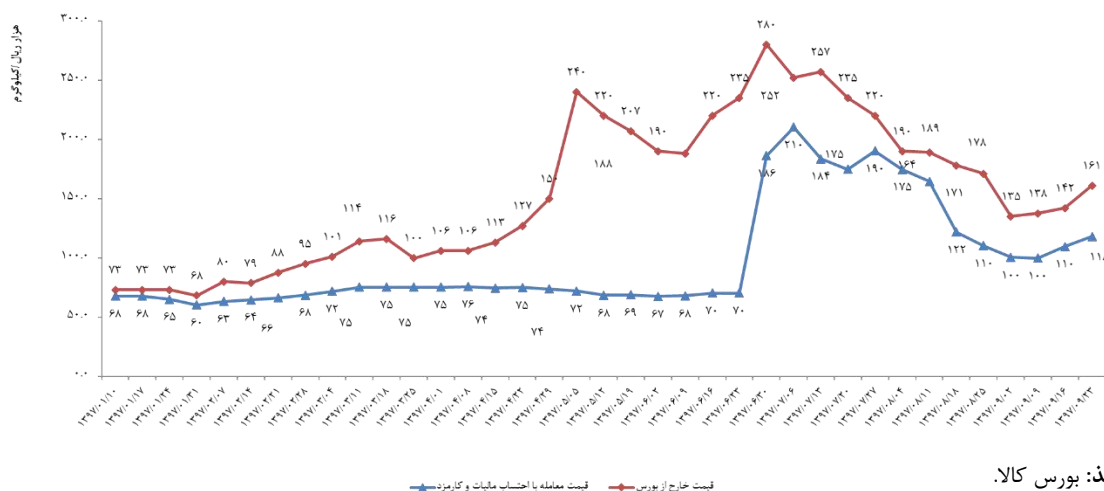
همچنین باید توجه داشت که بخشی از کالاهای موجود در سبد مصرف‌کننده، بر مبنای نرخ ارز آزاد قیمتگذاری شده‌اند، نه نرخ ارز سامانه نیما. لذا در صورت حذف ارز ترجیحی (۴۲۰۰ تومانی) و مبنای قرار دادن نرخ سامانه نیما (حدود ۸۰۰۰ تومان)، رشد قیمت کالاهای اساسی نسبت به اسفندماه ۱۳۹۶، کم‌تر از سایر کالاها (۷۳ درصد) خواهد بود. این مسئله برآورد تورم ناشی از حذف ارز ترجیحی را کاهش می‌دهد.

حذف ارز ترجیحی حتی ممکن است به کاهش قیمت در برخی از کالاها نیز منجر شود، زیرا به دلیل کاهش رانت، تقاضای این کالاها در داخل کشور برای صادرات کاهش یافته و این کاهش تقاضا به کاهش قیمت منجر خواهد شد. این اتفاق در ماه‌های گذشته برای بسیاری از کالاهایی که از شمول قیمتگذاری خارج شدند روی داده است.

در نمودار ۱ قیمت یکی از کالاهای پتروشیمی^۱ که در بورس کالا معامله می‌شود به همراه قیمت این کالا در خارج از بورس نمایش داده شده است. بر اساس این نمودار، به رغم فروش این کالا در بورس کالا با قیمتی معادل دلار ۴۲۰۰ تومان، قیمت این کالا در خارج از بورس با قیمتی نزدیک به دلار بازار آزاد تعیین می‌شود. پس از آزادسازی قیمت فروش در بورس کالا در اواخر شهریور و به ثبات رسیدن بازار، قیمت کالا در خارج از بورس به شدت کاهش یافت (برای کالاهای دیگر هم مشابه این اتفاق روی داده است).



نمودار ۱. قیمت پلی اتیلن ترفتالات بطری BG781 در بورس و خارج از بورس



مأخذ: بورس کالا.

جمع بندی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور که توسط دولت به مجلس ارائه شده، ۱۴ میلیارد دلار برای واردات کالاهای اساسی اختصاص داده شده که با نرخ ترجیحی وارد می‌شوند. در این گزارش به طور خلاصه به بررسی سیاست اعطای ارز با نرخ ترجیحی و پیامدهای منفی اجرای آن پرداخته شد. در قسمت اول از گزارش، به بررسی عدم دستیابی به هدف این سیاست یعنی ثبات قیمت کالاهای اساسی پرداخته شده و در قسمت دوم، برخی از هزینه‌ها و پیامدهای منفی ناشی از اجرای این سیاست بررسی شد. در این بخش به مهم‌ترین نکات مطرح شده در طول گزارش اشاره مختصری شده و در انتها پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس در این خصوص ارائه می‌شود.

۱. مهم‌ترین نکات مطرح شده

مهم‌ترین نکات مطرح شده در طول گزارش به طور خلاصه به شرح زیر است:

۱. کالاهای اساسی که به آنها ارز با قیمت ۴۲۰۰ تومان به ازای هر دلار اختصاص داده می‌شود، طی بازه زمانی اسفندماه ۱۳۹۶ تا آذرماه ۱۳۹۷، نه تنها ثبات قیمت نداشته‌اند، بلکه در زیرگروه شاخص قیمت مصرف‌کننده بیشتر از شاخص کل و در شاخص قیمت تولیدکننده مقداری کم‌تر از شاخص کل رشد داشته‌اند.

۲. با توجه به رشد قیمت حدود ۴۲ درصدی کالاهای اساسی (به طور میانگین) در سبد کالای مصرف‌کننده و تولیدکننده به نظر می‌رسد که هدف ثبات قیمت کالاهای اساسی از طریق عدم رشد قیمت ارز اختصاصی به آنها، نتوانسته به خوبی محقق شود.

۳. هرچند رشد قیمت کالاهای اساسی در شاخص قیمت مصرف‌کننده، طی بازه زمانی اسفندماه ۱۳۹۶ تا آذرماه ۱۳۹۷ کم‌تر از رشد نرخ ارز غیررسمی و همچنین رشد کالاهای غیرمشمول ارز دولتی بوده و این موضوع نشان می‌دهد که افزایش نرخ ارز مختص این گروه به افزایش قیمت آنها و در نتیجه شاخص کل تولیدکننده و مصرف‌کننده منجر خواهد شد، اما در مقابل باید میزان هدررفت منابع و درصد تحقق اهداف این سیاست سنجیده شده و سپس در خصوص ادامه این سیاست تصمیم‌گیری شود.

۴. قیمت‌های چندانگانه همیشه باعث ایجاد رانت و فساد می‌شود. شواهدی که در این مطالعه نیز به آن اشاره شد، گسترش فساد و رانت به واسطه تخصیص ارز ارزاقیمت را نشان می‌دهد. مواردی نظیر بیش‌اظهاری و دیگر اظهاری واردات، صادرات مجدد نهاده یا کالای نهایی به صورت رسمی یا قاچاق، احتکار، گرانفروشی به مصرف‌کننده نهایی و ... تنها بخشی از مفاسدی است که در اثر تخصیص ارز ترجیحی ایجاد شده است و اصابت این یارانه ضمنی به گروه‌های هدف را به شدت غیراثربخش کرده است.

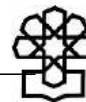
۵. به طور کلی اختصاص ارز ارزاقیمت به گروهی از کالاها به معنای پایین آوردن قیمت آن کالاها در مقایسه با سایر کالاها و تغییر در قیمت‌های نسبی است. زمانی که به کالاهای اساسی ارز ارزاقیمت اختصاص داده می‌شود، کالاهای مشابه داخلی آنها امکان رقابت نخواهند داشت و از این رو، نتیجه چنین سیاستی این خواهد شد که به مرور زمان کشور به لحاظ کالاهای اساسی بسیار وابسته به واردات می‌شود. این در حالی است که لازم است تا تولیدکننده داخلی کالاهای اساسی تقویت شود و نه تضعیف.

۶. در مجموع تداوم سیاست اختصاص ارز با نرخ ۴۲۰۰ تومان به شکل کنونی، با توجه به تغییرات قیمتی این کالاها طی ۹ ماهه اخیر و نیز مفاسد ناشی از این رانت، خصوصاً در شرایط خاص بودجه دولت در سال ۱۳۹۸، قابل توصیه نیست.

پیشنهادها

نتایج بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد سازوکار اختصاص ارز ترجیحی، هدف حمایت از مصرف‌کنندگان و تثبیت قیمت کالاهای اساسی را چندان محقق نکرده است، بلکه انحراف‌های تخصیصی و فسادهای گسترده‌ای را در اقتصاد ایران دامن زده است. در شرایطی که دولت مکلف به ایجاد تورهای حفاظتی برای حمایت از اقشار متوسط و ضعیف جامعه در برابر شوک ارزی و تورم می‌باشد و وجود فساد نمی‌تواند دولت را از مسئولیت‌هایی میرا کند که درباره حمایت از اقشار محروم دارد، ناکارایی سیاست اعمال شده در سال ۱۳۹۷ باید سیاستگذاران را متوجه ضرورت تغییر این رویه کند.

با توجه به ناکارآمدی روش کنونی اختصاص ارز ترجیحی، دو پیشنهاد به شرح زیر قابل طرح است. ذکر این نکته ضروری است که سیاست مکمل هر دو پیشنهاد ذیل، اختصاص بخشی از درآمد حاصل از حذف نرخ ارز ترجیحی (مابه‌التفاوت ۴۲۰۰ تومان تا نرخ ارز سامانه نیما) برای حمایت از دهک‌های پایین درآمدی و اجرای سیاست‌های رفاهی و حمایتی برای افزایش قدرت خرید خانوارهای هدف است.



۱. پیشنهاد اول: حذف ارز با نرخ ترجیحی و یکسان‌سازی نرخ ارز واردات به همراه حمایت مستقیم از مصرف‌کننده

بهینه‌ترین روش، توقف اختصاص ارز با نرخ ترجیحی است. به طوری که کلیه واردات با نرخ نیمایی صورت گیرد. این روش منجر به حذف تمامی رانتهای موجود در این زمینه خواهد شد. همچنین منجر به کاهش تقاضای اضافی ایجاد شده برای کالاهای اساسی نیز شده و بخشی از منابع ارزی دولت را آزاد کرده و توانایی دولت در کنترل نرخ ارز در سامانه نیما و سنا نیز افزایش می‌یابد. در کنار آن، منابع آزاد شده می‌تواند در سایر طرح‌های حمایتی مورد استفاده قرار گرفته و به منظور جبران رفاه از دست‌رفته، در اختیار خانوارهای هدف قرار گیرد. باید توجه داشت که افزایش نرخ ارز کالاهای اساسی از ۴۲۰۰ تومان به نرخ ارز نیمایی می‌تواند اثر افزایش در سطح عمومی قیمت‌ها را در پی داشته باشد. چنین افزایشی در سطح عمومی قیمت‌ها بسیار متفاوت از تورمی است که از افزایش کسری بودجه می‌تواند ایجاد شود.

۲. پیشنهاد دوم: حذف ارز با نرخ ترجیحی برخی کالاهای اساسی

در صورتی که سیاستگذار با پیشنهاد اول، یعنی حذف ارز با نرخ ۴۲۰۰ به علت پیامدهای تورمی موافق نباشد، پیشنهاد دوم، حذف ارز ترجیحی درباره برخی از کالاها و حفظ برخی اقلام اثرگذار بر تورم است. در این روش کالاها باید از منظر آثار تورمی، میزان ارز بری، قاچاق‌پذیری و ... انتخاب شوند. در جدول زیر برآورد میزان اثرگذاری حذف ارز ترجیحی برای هر کالا بر تورم، به همراه درآمد از دست‌رفته دولت بابت تخصیص ارز ۴۲۰۰ تومانی به مهم‌ترین این کالاها، آورده شده است. برای مثال در سال ۱۳۹۸ هزینه اختصاص ارز ترجیحی به واردات گوشت گرم و مواد واسطه‌ای تولید گوشت، حدود ۹۱۰۰ میلیارد تومان است، در حالی که این میزان هزینه، حداکثر ۰/۵ درصد بر نرخ تورم اثرگذار خواهد بود. به بیان دیگر برای عدم رشد نرخ تورم به میزان ۰/۵ درصد ناشی حذف نرخ ارز ترجیحی گوشت گرم و مواد واسطه‌ای تولید گوشت، حدود ۹۱۰۰ میلیارد تومان از درآمد ارزی خود صرف‌نظر نماید. همچنین برای جلوگیری از افزایش نرخ تورم به میزان ۰/۹ دولت بایستی از حدود ۵۵۰۰ میلیارد تومان درآمد خود صرف‌نظر کند، تا ناشی از افزایش قیمت برنج خارجی و همچنین داخلی، ۰/۹ درصد نرخ تورم کل رشد نداشته باشد.^۱

در اجرای این سیاست باید این موضوع در نظر گرفته شود که نرخ ارز تخصیص یافته به کالاهایی که همچنان قرار است از ارز ترجیحی استفاده نمایند حتماً باید به نسبت افزایش

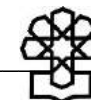
۱. شایان ذکر است محاسبات صورت گرفته تنها بر اساس ضریب اهمیت کالاها در شاخص کل و همچنین با فرض آنکه افزایش نرخ ارز بر روی کالاهای اساسی و سایر کالاهایی که ارز دولتی دریافت نکرده‌اند یکسان اثر می‌گذارد صورت گرفته است. این در حالی است که در قیمتگذاری یک کالا عوامل متعددی مانند ضروری بودن، کشش جانشینی، انحصاری یا رقابتی بودن تولید و توزیع و همچنین نحوه قیمتگذاری بنگاه مؤثر است که در برآورد صورت گرفته در اینجا این عوامل لحاظ شده است. در حقیقت محاسبات صورت گرفته یک برآورد سرانگشتی از حدود تورم انتظاری را به دست خواهد داد.

قیمت این کالاها در بازار افزایش یابد و تداوم پرداخت ارز ۴۲۰۰ تومانی به این کالاها به هیچ وجه توصیه نمی‌شود.

جدول ۷. آثار تورمی حذف ارز ترجیحی هریک از کالاهای اساسی و درآمد از دست رفته دولت

کالاهای اساسی وارداتی	اثر حذف ارز ترجیحی بر تورم (درصد)	درآمد از دست رفته دولت (میلیارد تومان)
برنج خارجی	۰/۹	۵,۴۷۲
گوشت دام	۰/۵	۹,۱۱۸
گوشت مرغ	۰/۴	۷,۲۲۰
تخم مرغ	۰/۳	۴۰۴
روغن‌های نباتی	۰/۱	۲,۹۱۸
حبوبات	۰/۳	۶۲۶
قند و شکر	۰/۱	۶۵۰
دارو و تجهیزات و ملزومات ضروری پزشکی	۱	۱۳,۳۰۰

مأخذ: محاسبات تحقیق.



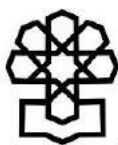
جدول اثر تورمی حذف ارز با نرخ ترجیحی

درآمد از دست رفته دولت (هزار میلیارد تومان)	برآورد ارز مورد نیاز (میلیون دلار)		نیاز وارداتی جهانی	نیاز وارداتی (هزار تن)	برآورد تولید داخلی	نیاز کشور بر اساس سرانه مصرف	اقلام متناظر وارداتی	درصد رشد کلی	اثر حذف ارز ترجیحی بر تورم	ضریب اهمیت مستقیم و غیرمستقیم	نرخ رشد آذر ۱۳۹۷ نسبت به اسفند ۱۳۹۷	ضریب اهمیت مستقیم	کالاهای اساسی وارداتی
۵,۴۷۲	۱۴۴۰	۱۴۴۰	۱۲۰۰	۱۲۰۰	۲۰۰۰	۳۲۰۰	برنج	۷۰	۰/۹	۲/۲۶	۲۹/۴	۰/۷	برنج خارجی
۹,۱۱۸	۱۶۹۷	۱۶۹۷	۶۱۹۵	۲۷۴	۷۰۰	۹۷۴	گوشت قرمز	۷۰	۰/۵	۳/۴۵	۵۴/۹	۳/۴۵	گوشت دام
							جو						۷۰۲
۷,۲۲۰	۲۶۰۲	۲۵۵	۴۲۵	۶۰۰	۱۹۰۰	۲۵۰۰	کنجاله	۷۰	۰/۴	۱/۸	۴۷/۴	۱/۸	گوشت مرغ
							ذرت						۱۶۴۵
۴۰۴	۱۰۶	۱۰۶,۴	۱۳۳۰	۸۰	۸۵۰	۹۳۰	تخم مرغ	۷۰	۰/۳	۰/۵۵	۲۲/۸	۰/۵۵	تخم مرغ
۲,۹۱۸	۷۶۸	۷۶۸	۷۵۰	۱۰۲۴	۴۵۱	۱۴۷۵	روغن خام	۷۰	۰/۱	۰/۵۷	۴۷/۲	۰/۵۷	روغن های نباتی
۶۲۶	۱۶۵	۸,۹۶۴	۷۴۷	۱۲	۲۳۰	۲۴۲	لوبیا	۷۰	۰/۳	۰/۵۱	۱۶/۶	۰/۵۱	حبوبات
		۵,۷	۵۷۰	۱۰	۲۸۰	۲۹۰	نخود و لپه						
		۱۵۰	۱۲۵۰	۱۲۰	۸۰	۲۰۰	عدس						
۶۵۰	۱۷۱	۱۷۱	۳۸۰	۴۵۰	۱۷۰۰	۲۱۵۰	شکر خام	۷۰	۰/۱	۰/۲۵	۳۴/۴	۰/۲۵	قند و شکر
		۰		۰				۷۰	۰/۱	۰/۳۵	۴۶/۱	۰/۳۵	چای خشک خارجی
۱۳,۳۰۰	۳۵۰۰	۰		۰				۷۰	۰/۹۸	۲/۱۵	۲۴/۴	۲/۱۵	دارو و تجهیزات و ملزومات ضروری پزشکی

مأخذ: شاخص های قیمت بانک مرکزی و معاونت بازرگانی داخلی وزارت صنعت، معدن و تجارت.

منابع و مآخذ

۱. شاخص بهای کالا و خدمات مصرفی در مناطق شهری ایران، بانک مرکزی.
۲. شاخص بهای تولیدکننده در ایران، بانک مرکزی.
۳. داده‌های طرح نمونه‌گیری هزینه-خانوار سال ۱۳۹۶، مرکز آمار ایران.
۴. شهبازیان آرین و دیگران. «خط فقر ایران در سال ۱۳۹۵ و مروری بر روش محاسبه آن»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۱۵۹، آذر ۱۳۹۷.
۵. سیدعباس پرهیزکاری و سیدمحمد هادی، سبحانیان و داریوش، ابوحمزه. «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، (۱) نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۲۱۹، دی‌ماه ۱۳۹۷.
۶. لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور.
۷. گزارش بانک مرکزی از متوسط قیمت خرده‌فروشی برخی اقلام در تهران، هفته منتهی به ۱۳۹۷/۰۱/۳۱ و هفته منتهی به ۱۳۹۷/۰۹/۳۰.
۸. سایت اقتصاد نیوز به خبر شماره ۲۳۱۰۲۷، مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۱۶.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۲۸۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۶۱. ارزیابی نتایج اختصاص ارز با نرخ ترجیحی و پیشنهادات اصلاحی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدلسازی)

تهیه و تدوین کنندگان: زهرا کاویانی، محمدرضا عبداللهی

همکاران: سیدمهدی بنی‌طبا، علی حسین نبی‌زاده

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، موسی شهبازی، سیداحسان خاندوزی، شاهین جوادی

متقاضی: کمیسیون تلفیق



واژه‌های کلیدی:

۱. ارز ترجیحی

۲. تورم

۳. سیاست حمایتی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۱/۳