

ارز ترجیحی

مقدمه :

از سیاستهایی که دولتها جهت افزایش رفاه عمومی و بهره وری در استفاده از پتانسیلهای یک کشور دارند، ایجاد منابع درآمدی پایدار، وضع سیاستهای کارآمد جهت کاهش هزینه ها و استفاده از بازوهای دولتی و خصوصی جهت افزایش کارایی بودجه های سالیانه است.

از طرفی یکی از سیاستهای حمایتی دولت ها از اقشار آسیب پذیر و دهک های پایین درآمدی، اختصاص یارانه برای تأمین کالاهای اساسی به ویژه دارو و مواد غذایی بوده است که در برنامه های اول تا ششم توسعه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی به ویژه در بحران های ارزی و تورمی، مورد توجه قرار گرفته است. بروز جهش ارزی در اواخر سال ۱۳۹۶ و افزایش قیمتها در طی سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، موجب شد دولت به منظور حمایت از اقشار ضعیف و متوسط جامعه در تأمین نیازهای اساسی، سیاست تخصیص ارز ترجیحی (۴۲۰۰ تومانی) برای واردات کالاهای اساسی به ویژه اقلام غذایی (از قبیل گندم، جو، برنج، گوشت قرمز و سفید، روغن نباتی، تخم مرغ و ...) را اتخاذ کند.

چالش های ادامه سیاست ارز ترجیحی و محاسن حذف ارز ترجیحی:

هزینه های اجرای این سیاست در گزارشهای کارشناسی و مقالات به کرات مورد تأکید قرار گرفته است. اینکه نرخ ارز برای گروهی از کالاها پایین تر از نرخ ارز وارداتی سایر کالاها (نرخ ارز در سامانه نیما) باشد، موجب ایجاد رانت بزرگی می شود که رقابت برای دستیابی به این ارز را افزایش داده و در نتیجه ائتلاف منابع را در پی دارد. در حقیقت یارانه اعطایی به کالاهای اساسی، به جای آنکه به مصرف کننده نهایی برسد، در بین واردکنندگان توزیع می شود. سایر موارد مانند تضعیف تولید داخلی، ائتلاف منابع ارزی در این بخش، توزیع ناهمگون یارانه بین دهک های درآمدی به طوریکه دهک های بالای درآمدی بهره بیشتری از یارانه دریافتی دارند و غیره از جمله هزینه های اختصاص ارز با نرخ ۴۲۰۰ تومان به ازای هر دلار به کالاهای اساسی است که در طول سه سال گذشته بسیار به آن اشاره شده است. با این حال باید توجه داشت که هرچه از مدت زمان اجرای این سیاست می گذرد، هزینه های مرتبط با آن نیز افزایش پیدا می کند به طوریکه عملاً اجرای این سیاست را برای سالهای بعد اگر نگوئیم غیرممکن اما با تحمیل هزینه های بسیار سنگین و جبران ناپذیر به اقتصاد ممکن می سازد.

ادامه سیاست اختصاص ارز با نرخ ترجیحی با چالشهای جدی مواجه است که از جمله می توان به موارد زیر اشاره کرد:

کمبود منابع :

بزرگترین چالش ادامه ارز ترجیحی کمبود منابع است. با توجه به کاهش منابع ارزی نسبت به سال ۱۳۹۷ که سیاست ارز ترجیحی اعمال شد، دولت برا رفع کسری خود در جهت تأمین اعتبار ارز ترجیحی برای کالاهای معرفی شده، یا مجبور به تأمین منابع از محل دارایی های خارجی بانک مرکزی می شود، یا مجبور به خرید ارز در سامانه نیما و اختصاص با نرخ ترجیحی می شود، که در این صورت هزینه بسیاری بر دولت (و مردم) تحمیل می شود تا رانت آن در بین واردکنندگان توزیع شود. از طرف دیگر مشخص نیست دولت منابع ریالی برای خرید ارز با نرخ نیما را از چه محلی تأمین کرده است. در صورتیکه این منابع از محل بانک مرکزی تأمین شده باشد، بار هزین های بسیاری در پی داشته و پیامدهای تورمی به بار خواهد داشت.

احتمال افزایش نرخ ارز :

اختصاص منابع برای واردات با ارز ترجیحی که تقاضا برای این ارز را به شدت افزایش داده است، موجب کاهش قدرت دولت و بانک مرکزی در کنترل بازار ارز می شود. این موضوع درشرایطی است که درآمدهای ارزی در سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ به مراتب کمتر از سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ بوده است. در این شرایط نرخ در بازار سنا و نیما نیز افزایش یافته و اختلاف بین ارز ترجیحی با ارز نیمایی و بازار آزاد را مجددا افزایش می دهد. در چنین شرایطی رانت توزیع شده مجددا افزایش یافته و تقاضا برای ارز ترجیحی بیش از پیش افزایش می یابد.

آسیب بیش از پیش به تولید :

تولید داخلی در سه سال گذشته به مقدار بسیار زیادی از سیاست ارز ترجیحی آسیب دیده است. تولیدکننده داخلی توان رقابت با کالای وارد شده با نرخ ترجیحی را ندارد. از طرف دیگر کالای واسطه ای و نهاده های تولیدی وارد شده با نرخ ترجیحی به طور یکسان در بین تولیدکنندگان داخلی توزیع نمی شود و تولیدکنندگانی که به این رانت دسترسی ندارند، توان رقابت با سایرین را نداشته و ورشکست می شوند. برخی از تولیدکنندگان در سه سال گذشته از گردونه تولید خارج شده و برخی که همچنان با کاهش حاشیه سود و یا حتی تولید در شرایط سر به سر، در بازار باقی مانده اند، با ادامه اجرای این سیاست، در سال آینده از بازار خارج خواهند شد. مجموع موارد فوق نشان می دهد که حذف ارز ترجیحی اجتناب ناپذیر است و

دولت در نهایت به این سمت خواهد رفت. اگر این حذف از ابتدای سال ۱۳۹۸ اجرا می شد، هزینه کمتری بابت آن پرداخت می شد.

رانت زا و فسادزا بودن سیاست ارز ترجیحی:

افزایش تقاضا برای واردات کالای اساسی و به تبع آن افزایش تقاضا برای ارز ترجیحی (به دلیل رانت بالا)، از ابتدای سال ۱۳۹۷، هزینه های سنگینی را بر کشور و منابع ارزی کشور وارد ساخت. این در شرایطی بود که با توجه به شرایط تحریمی و کمبود منابع ارزی، انتظار می رفت. دولت به دنبال ذخیره سازی ارز برای تنظیم بازار ارز باشد، در حالیکه با اعمال این سیاست نادرست، بخش قابل توجهی از منابع ارزی در شرایط تحریم، از دسترس خارج شد. یکی دیگر اشکالات اساسی تخصیص ارز ۴۲۰۰ تومانی فسادزا بودن این سیاست بود. در اقتصاد اگر قیمتها دستوری انتخاب شوند و شکاف قیمتی بین قیمت‌های واقعی بازار و قیمت دستوری بوجود آید، حتما عده ای سودجو را به تکاپو خواهد انداخت تا از این وضعیت، سود نامشروعی کسب کنند. ارز ۴۲۰۰ تومانی به دلیل تفاوت قیمت بسیار بالا با قیمت‌های واقعی بازار، رانت قابل توجهی بین واردکنندگان کالاهای اساسی و سایر متقاضیان این ارز ایجاد می کرد و فساد شکل گرفته در این خصوص قابل چشمپوشی نیست. همانطور که بیان شد با توجه به سودآوری بالا، تعداد متقاضیان ارز ۴۲۰۰ تومانی و همچنین تقاضا برای واردات کالاهای اساسی به میزان قابل توجهی افزایش یافت.

عدم تحقق اهداف سیاست گذار:

هدف سیاستگذار از تخصیص ارز ترجیحی و اصرار به تداوم این سیاست، حمایت از مصرف کننده به خصوص در دهک های پایین درآمدی از طریق کنترل قیمت مواد غذایی اساسی بود. استدلال سیاستگذار این است که اگر برای مواد غذایی، ارز نیمایی یا آزاد تخصیص یابد، قیمت مواد غذایی افزایش می یابد (که خود موج تورمی به همراه خواهد داشت) و دسترسی اقتصادی به مواد غذایی را برای سطوح درآمدی پایین کاهش می دهد و امنیت غذایی آنها را با مخاطره مواجه می کند. همچنین آنها استدلال می کنند سهم این کالاها (غذا) در سبد مصرفی دهک های پایین درآمدی بیشتر است و لذا تداوم این سیاست، به سود اقشار ضعیف جامعه است. اگرچه این استدلال در نگاه اول درست به نظر می رسد، اما بررسی آمارها و وضعیت اقتصاد کلان کشور نشان می دهد که این سیاست آن طور که ذکر شده، مشکلات طبقات پایین درآمدی در تامین غذا را کاهش نداده است. در چنین شرایطی اگر منابع پایدار درآمدی برای دولت ایجاد نشود، کسری بودجه می تواند منجر به افزایش پایه پولی و تورم در کشور شود. بنابراین یکی از دلایل اصلی تورم در کشور، افزایش پایه پولی و نقدینگی است. افزایش سطح عمومی قیمت‌ها باعث افزایش دارایی دهک های بالای درآمدی می شود و در عین حال دهک های پایین درآمدی با افزایش تورم، با افزایش هزینه های زندگی

مواجه خواهند شد و بخش قابل توجه درآمد خود را باید صرف خرید کالاهای ضروری کنند. در چنین وضعیتی شکاف طبقاتی گسترده‌تر خواهد شد. اگرچه هدف دولت از تخصیص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی حفظ قیمت این کالاها در جهت حمایت از اقشار ضعیف است، اما تأمین مالی این سیاست (یعنی پرداخت مابه تفاوت ریالی قیمت ارز آزاد و نیمایی با ارز ترجیحی جهت تخصیص به کالاهای اساسی) سبب افزایش کسری بودجه، پایه پولی و نقدینگی میشود که همانطور که بیان شد، از اصلی‌ترین دلایل تورم در کشور است. از اینرو هرچند تخصیص ارز با نرخ آزاد به واردات کالاهای اساسی، باعث افزایش قیمت کالاهای اساسی خواهد شد، اما بار مالی و کسری بودجه ناشی از تداوم این سیاست، که در نهایت از محل پایه پولی تأمین می‌شود، باعث تورم بیشتری خواهد شد که زندگی دهک‌های پایین درآمدی را متأثر خواهد کرد. ضمن اینکه برای حفظ امنیت غذایی و قدرت خرید دهک‌های پایین درآمدی، میتوان سیاست خرید اعتباری کالاهای اساسی، از طریق پرداخت مستقیم یارانه به دهک‌های درآمدی پایین را اجرا نمود.

باز صادرات و صادرات پنهان:

اختلاف قیمت بالای ارز ترجیحی و ارز آزاد باعث شد صادرات دوباره این محصولات بسیار جذاب شود. اشباع بودن بازارهای افغانستان از برندهای روغن ایرانی شاهی بر این مدعاست. هرچند صادرات کالاهایی که مشمول ارز ترجیحی اند ممنوع شده است، به علت وسعت مرز و حاشیه سود بالای آن جلوگیری کامل از قاچاق این کالاها ناممکن به نظر میرسد. به علاوه، برخی از نهاده‌های وارد شده با ارز ترجیحی پس از استفاده در صنایع مختلف دوباره به خارج از کشور صادر می‌شود. به رغم ورود کالاها با نظارت دقیق به کشور، آنها به صورت پنهان و قاچاق دوباره در کشورهای همسایه فروخته می‌شوند. در این فرایند، تمام نهاده‌های ذیربط بر تخصیص و تأمین ارز مورد نیاز و ورود کالا به کشور اطمینان داشته و در گزارشهای خود فرض بر تأمین عملیاتی نیاز کشور داشته‌اند، اما در عمل کالایی در اختیار مصرف کنندگان و تولیدکنندگان قرار نگرفته است. اختلاف قیمت بالای ارز ترجیحی و ارز آزاد باعث شد صادرات دوباره این محصولات بسیار جذاب شود. اشباع بازارهای افغانستان از برندهای روغن ایرانی شاهی بر این مدعاست. به علاوه، برخی از نهاده‌های وارد شده با ارز ترجیحی پس از استفاده در صنایع مختلف دوباره به خارج از کشور صادر می‌شود. اظهارات برخی از واحدهای تولیدی مبنی بر کمبود نهاده‌هایی مانند کنجاله میتواند از این امر ناشی شده باشد. اگرچه برخی اتفاقات نظیر تخصیص ارز منحصراً به واردکنندگان باسابقه این حوزه و عدم پذیرش شرکتهای تازه وارد یکی از روشهای مورد استفاده بوده است، این مسئله خود به نوعی توزیع رانت بین افرادی خاص محسوب می‌شود.

بیش اظهاری در قیمت کالای اساسی :

یکی از مهمترین محلهای سوءاستفاده از نرخ ارز ترجیحی اعلام مبلغی بیش از نرخ تمام شده کالا است. برای مثال، واردکننده با هماهنگی فروشنده مبلغی بیش از هزینه تمام شده واردات از بانک مرکزی دریافت می کند و اختلاف مبلغ را به صورت آزاد در بازار غیررسمی می فروشد. این موضوع به دلیل عدم اطلاع بانک مرکزی از قیمت دقیق کالاها به سادگی رخ می دهد و در این بین کالا با ارزیابی بیشتر وارد کشور می شود. شاید همین عدم تقارن در دریافت و پرداخت ارزی مهمترین دلیل برای ورود به تأمین کالاهای اساسی وارداتی کشور توسط عموم فعالان اقتصادی باشد.

بحث و نتیجه گیری

نتایج مطالعات به عمل آمده و پیش بینی های انجام شده حاکی از اثر گذاری نوسان های نرخ ارز بر رشد تولید و نرخ تورم کشور می باشد، و بیانگر آن است که نااطمینانی تاثیرات حاصل از نوسان های نرخ ارز ترجیحی به عنوان پایه به منظور خرید کالاهای اساسی کشور باید به عنوان یک مسئله مهم از سوی سیاست گذاران اقتصادی مد نظر قرار گیرد و با اعمال سیاست های مناسب فضای مطمئن برای رشد تولید و کنترل تورم حاصل گردد. در دنیای کنونی تعیین نظام چند نرخ ارز منسوخ و کارایی لازم را ندارد و اغلب کشورها نیز از نظام شناور با درجاتی متفاوت از انعطاف بهره می برند ولی در دروه کنونی و ایجاد تحریم های ظالمانه و به تبع آن بسته شدن تبادلات ارزی با کشورهای مختلف که باعث ایجاد شکاف اقتصادی در کشور شده است از بین بردن نرخ ترجیحی به عنوان ارزی کمکی به منظور کالاهای اساسی و بهداشتی کشور می تواند تاثیرات اقتصادی بر کشور به ویژه دهک های پایین کشور داشته باشد. بنابراین لازم است برای کاهش نااطمینانی نرخ ارز واقعی در نظام شناور، سیاست های مناسب ارزی، پولی و مالی به صورت هماهنگ و با در نظر گرفتن تمامی جوانب طراحی شوند. از این رو با توجه به روند صعودی نرخ تورم در سال های اخیر و وجود نرخ تورم لجام گسیخته در اقتصاد ایران استفاده از سیاست کاهش ارزش پول ملی همان افزایش نرخ ارز رسمی می تواند مکمل سیاست های ضد تورمی باشد. اگر چه سیاست های ارزی می تواند بر صادرات غیر نفتی موثر واقع شود، ولی این اثر، تعیین کننده و در خور اهمیت صادرات غیر نفتی نمی باشد. تغییر نرخ ارز به خودی خود شانس موفقیت در برقراری تعادل در بخش خارجی اقتصاد و توسعه صادرات غیر نفتی را ندارد؛ لذا ضروری است که ابتدا با تغییر و اصلاح ساختار تولیدی کشور جهت رونق و بهبود GDP اقدام نمود تا بتوان رونق اقتصادی و افزایش نرخ اشتغال را همراه داشته و سپس با استفاده از سیاست های ارزی جهت حمایت و تشویق صادرات غیر نفتی، دیگر سیاست های کلان اقتصادی اقدام و مورد توجه قرار گیرد.