

طرح مردم‌سازی و توزیع عادلانه بارها

گام‌برای تورم‌زدایی؛ فقر‌زدایی؛ رشد اقتصادی

شماره ۱: پرداخت ارز ترجیحی و

سود و زیان آن در اقتصاد کشور

معاونت هماهنگی امور اقتصادی استانداری اصفهان

۲۰ اردیبهشت ۱۴۰۱

مقدمه :

بروز جهش ارزی در اواخر سال ۱۳۹۶ و افزایش قیمت‌ها در طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹، موجب شد تا دولت به منظور حمایت از اقشار ضعیف و متوسط جامعه در تأمین نیازهای اساسی، سیاست تخصیص ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی را برای واردات کالاهای اساسی به ویژه اقلام غذایی (از قبیل گندم، جو، برنج، گوشت قرمز و سفید، روغن نباتی، تخم مرغ و غیره) در نظر بگیرد. هدف اصلی این سیاست کنترل نوسانات بازار داخلی و جلوگیری از افزایش قیمت کالاهای اساسی نسبت به سایر کالاها و جلوگیری از افزایش نرخ تورم کشور و همچنین جبران رفاه از دست رفته بخشی از جامعه بود. با این رویکرد دولت سیاست اختصاص ارز با نرخ ترجیحی از مردادماه ۱۳۹۷ را با تعیین ۲۵ قلم کالا به عنوان کالاهای اساسی در نظر گرفت که از همان ابتدا با مخالفت‌های کارشناسی مراجع متعدد روبرو بود. هرچند که برخی گروه‌های کالایی مانند گوشت قرمز، کره و برخی حبوبات از فهرست کالاهای مشمول دریافت ارز ترجیحی حذف شدند، اما با وجود هزینه‌های بالایی که اجرای این سیاست در پی داشت، تخصیص ارز با نرخ ۴۲۰۰ تومان متوقف نشده و سیاست‌های حمایتی هدفمندتری جایگزین آن شده که هدف این نرخ‌گذاری برای ارز، حمایت از تولیدکنندگانی بود که نهاده‌های تولید خود را از خارج از کشور تهیه می‌کنند و حمایت از مصرف‌کنندگانی که با افزایش نرخ ارز، بخشی از قدرت خرید خود را از دست داده بودند که غایت و اجرای سیاست فوق با کاستی‌هایی همراه بود.

الف – مفاهیم نرخ ارز

- **نرخ ارز:** به قیمت (نرخ) مبادله ارز (پول رایج یک کشور) با پول رایج دیگر کشورها، حق برداشت مخصوص یا طلا را اصطلاحاً نرخ ارز می‌نامند. این نوع مبادله در بازار ارز معمولاً نقدی یا مدت دار انجام می‌شوند که نرخ‌های واقعی ارزها به وسیله عرضه و تقاضای همان بازار معین می‌شود.
- **نرخ رسمی ارز:** نرخ رسمی ارز، به نرخ ثابت و رسمی گفته می‌شود که بر حسب طلا و دلار آمریکا و توسط صندوق بین‌المللی پول اعلام می‌گردد.
- **نرخ ترجیحی ارز:** به نرخ‌هایی که در یک نظام، دو یا چند نرخ باشد، نرخ ترجیحی ارز می‌گویند که بیشتر از نرخ رسمی برای خرید ارز اعلام می‌گردد که هدف از این نوع سیاست، تشویق بخش صادرات و جذب ارز خدماتی می‌باشد.

ب - تاریخچه ارز ترجیحی

ایران به واسطه ارز حاصل از صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی همواره دارای تراز تجاری مثبت بوده است. با این وجود اما در ماه‌های پایانی سال ۱۳۹۶ و نیز ابتدای سال ۱۳۹۷، بازار ارز کشور با نوسانات قابل توجهی همراه بود و نرخ ارز در بازار آزاد طی سه ماهه منتهی به فروردین ماه ۱۳۹۷، بیش از ۳۰ درصد افزایش یافت که بر اساس استانداردها، مصداق بحران ارزی است. در واکنش به نوسانات شدید نرخ ارز، ستاد اقتصادی دولت دوازدهم در راستای حمایت از مصرف‌کنندگان کالاهای وارداتی در برابر افزایش نرخ ارز، اقدام به تعریف ارز ترجیحی کرد.

بر اساس بند ۵ مصوبه هیات وزیران در تاریخ ۲۲ فروردین ۹۷ نرخ ارز به طور یکسان برای «همه» مصارف ارزی براساس هر دلار معادل ۴۲۰۰۰ ریال تعیین شد. با اعلام رسمی این تصمیم انتقادات فراوانی از سوی کارشناسان به دولت دوازدهم در ارتباط با تأمین ارز واردات همه کالاها با نرخ ترجیحی مطرح شد اما این نقدها نتوانست تصمیم دولت را تغییر دهد تا اینکه به تدریج و در فاصله بسیار کوتاهی آثار وخیم این سیاست نمایان و موجب شد تا در اواخر خردادماه سال ۱۳۹۷ کالاهای وارداتی به ۴ گروه به شرح ذیل تقسیم شوند:

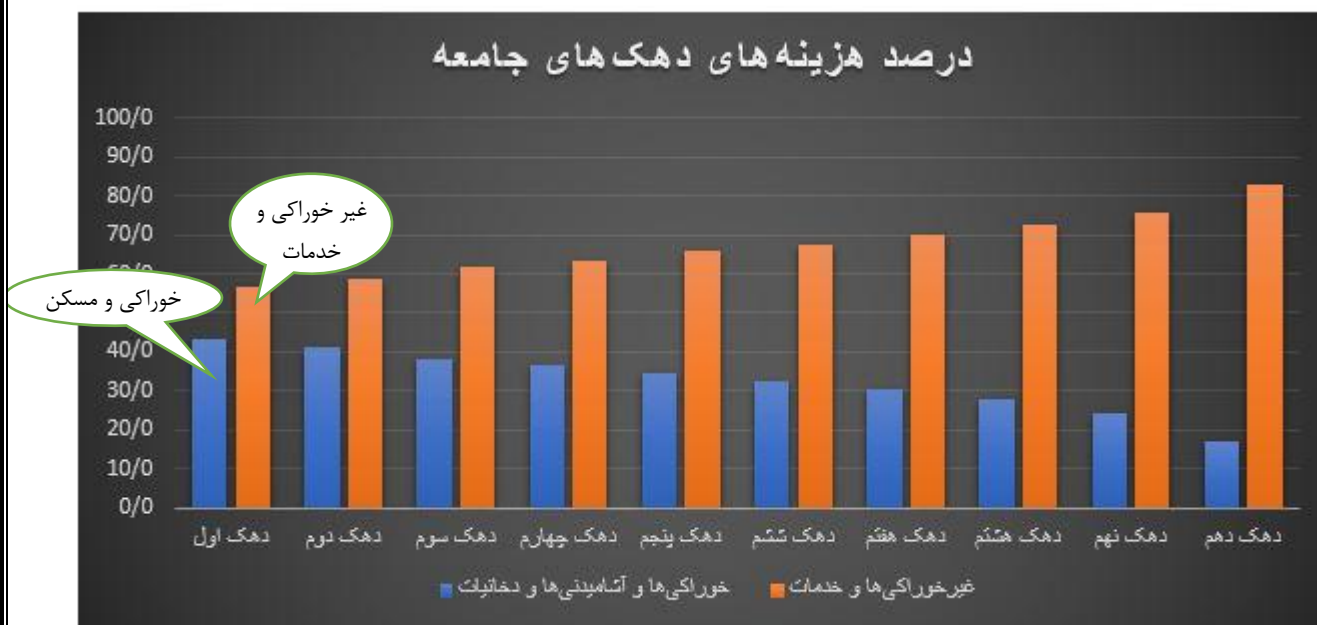
گروه کالاهای وارداتی	نوع کالا	محل تأمین ارز	قیمت
گروه ۱	کالاهای اساسی و ضروری	درآمدهای ناشی از فروش نفت	نرخ بانک مرکزی همراه با یارانه ۴۰۰۰ ریالی
گروه ۲	مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای	از محل عرضه ارز حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، پتروشیمی، محصولات فولادی و فلزات رنگی در سامانه نیما	نرخ بانک مرکزی
گروه ۳	کالاهای مصرفی	از محل عرضه ارز حاصل از صادرات صادرکنندگان خرد و غیرحاکمیتی در بازار ثانویه	نرخ توافقی
گروه ۴	کالاهای لوکس و غیرضروری و کالاهایی که مشابه تولید داخل دارد.	واردات ممنوع	

باتوجه به آمار گمرک جمهوری اسلامی ایران از مجموع ۱۹ میلیون و یکصد هزار تن کالای وارداتی به کشور در ۶ ماهه نخست سال ۱۴۰۰، ۱۴ میلیون و ۳۰۰ هزار تن آن مربوط به ۲۵ قلم کالای اساسی به ارزش ۸ میلیارد و ۹۰۰ میلیون دلار بوده که ۷۵ درصد کل کالاها را تشکیل می‌دهد، کالاهایی که ارز ترجیحی به آنها تعلق گرفته ۱۲،۴ میلیون تن به ارزش ۷ میلیارد دلار بود که به لحاظ وزنی ۶۵ درصد کل کالاهای ترخیص شده را شامل می‌شود و سهم بزرگی از واردات ایران دارد.

بر اساس آمار رسمی گمرک، مهم ترین مقاصد وارداتی کشور طی نیمه نخست سال ۱۴۰۰ کشورهایمانند هند، عراق و روسیه هستند البته با بررسی مقاصد عمده واردات کشور می توان اسامی برخی از کشورهای اروپایی مانند انگلستان، هلند، آلمان و سوئیس را شاهد بود. (<https://otaghiranonline.ir/news/40445>)

ج - تخصیص ارز ترجیحی و پرداخت یارانه

شماری از کارشناسان اقتصادی معتقدند به دلیل سهم بالای کالاهای اساسی در سبد هزینه خانوارهای دهک های پایین درآمدی، لازم است به هر روش ممکن مانع از افزایش قیمت این کالاها شد تا فشار کمتری به اقشار کم درآمد جامعه وارد شود. در نتیجه این کارشناسان تخصیص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی را به عنوان سیاستی حمایتی از دهک های پایین قلمداد می کنند و آن را امری الزامی می دانند. این گروه از کارشناسان در اثبات استدلال خود به آمار و ارقام ذیل اشاره می کنند: (منبع مرکز آمار ایران)



همان طور که در جدول فوق ملاحظه می کنید، کالاهای اساسی مانند هزینه خوراکی ها و هزینه مسکن بیشترین سهم را در بین هزینه های دهک های پایین جامعه تشکیل می دهند. در نتیجه لازم است تا سیاست حمایتی مناسبی جهت تأمین مایحتاج ضروری این دهک ها اتخاذ گردد. از آنجا که بخش اعظمی از اقلام اساسی مورد نیاز این دهک به طور مستقیم یا با واسطه در زنجیره تولید خود به واردات مربوط می شود؛ تخصیص ارز ترجیحی به این اقلام امری ضروری است.

کارشناسان اقتصادی مخالف با نرخ ارز ترجیحی معتقد هستند از آنجا که مصرف گروه های پردرآمد از کالاهای تحت پوشش ارز ترجیحی نسبت به دهک های پایین جامعه بیشتر است؛ لذا این سیاست موجب بهره مندی بیشتر دهک های بالای درآمدی

از یارانه ارزی مذکور شده و هدف اصلی سیاست‌گذار مبنی بر حمایت از اقشار کم‌برخوردار جامعه از طریق تخصیص ارز ترجیحی، محقق نخواهد شد و بالعکس این اقشار ثروتمند جامعه هستند که از بیشترین سود از یارانه ارزی را کسب می‌کنند. این گروه از کارشناسان در استدلال به آمار و ارقام ذیل که یارانه دریافتی دهک‌های مختلف از کالاهای اساسی (هزار ریال) است؛ اشاره می‌کنند:



همان‌طور که ملاحظه کردید بر اساس آمار فوق، دهک‌های درآمدی بالای جامعه بسیار بیشتر از دهک‌های درآمدی پایین جامعه از یارانه ارزی برخوردار شده‌اند به‌گونه‌ای که دهک دهم حدود ۴ برابر دهک اول از یارانه‌های ارزی استفاده می‌کند.

از جمله دلایل، عدم نظارت کافی در ۴ مرحله واردات، تولید، توزیع و مصرف صورت می‌باشد و صرفاً پرداخت یارانه موجب ایجاد رانتی بزرگ برای واردکننده شده و اهداف اصلی خود را محقق نکرده است. افزایش درخواست واردات این نوع کالاها پس از اختصاص ارز ترجیحی نیز خود دلیل دیگری بر این مدعاست. در واقع با اتخاذ تدابیر مناسب و افزایش نظارت‌ها در ۴ مرحله ذکر شده می‌توان اطمینان حاصل کرد که کالای وارداتی با ارز ترجیحی توسط جامعه هدف که همان دهک‌های پایین جامعه هستند مصرف می‌شوند.

به نقل از وزیر امور اقتصادی و دارایی و سخنگوی اقتصادی دولت، جناب آقای خاندوزی، در حال حاضر روزانه بیش از هزار میلیارد تومان یارانه کالاهای اساسی در کشور از سوی دولت پرداخت می‌شود که متأسفانه بخش زیادی از این یارانه، نه به جیب مردم و مصرف‌کنندگان، بلکه به سمت افرادی می‌رود که این کالاها را بصورت قاچاق از کشور خارج می‌کنند و در حقیقت یارانه مزبور، در حال پرداخت به ساکنان کشورهای همسایه است.

(<https://www.rajanews.com/news/357391/>)

د- چالش‌های سیاست اختصاص ارز با نرخ ترجیحی



• خلق پایه پولی و پیامدهای تورمی

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 برای رفع کسری خود در جهت تأمین اعتبار ارز ترجیحی برای کالاهای معرفی شده، یا مجبور به تأمین منابع از محل دارایی‌های خارجی بانک مرکزی می‌شود، یا مجبور به خرید ارز در سامانه نیما و اختصاص با نرخ ترجیحی می‌شود، که در این صورت هزینه بسیاری بر دولت (و مردم) تحمیل می‌شود 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 هزینه‌های بسیاری در پی داشته و پیامدهای تورمی به بار خواهد داشت.

• 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 می‌شود. این موضوع در شرایطی 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 مجدداً افزایش می دهد. در چنین شرایطی رانت توزیع شده مجدداً افزایش یافته و تقاضا برای ارز ترجیحی بیش از پیش افزایش می یابد.

• آسیب 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 واسطه‌ای و نهاده‌های 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.

• رانت‌زا و فسادزا

افزایش تقاضا برای واردات کالای اساسی و به تبع آن افزایش تقاضا برای ارز ترجیحی (به دلیل رانت بالا)، از ابتدای سال ۱۳۹۷، هزینه‌های 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 از 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، حتماً 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 ارزیابی 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.

• افزایش دارایی دهک های بالای درآمدی

افزایش پایه پولی و نقدینگی باعث افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و باعث افزایش دارایی دهک‌های بالای درآمدی می‌شود و در عین حال دهک‌های پایین درآمدی با افزایش تورم، با افزایش هزینه‌های 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.

افزایش 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 شاهدهی بر این مدعاست. هرچند صادرات کالاهایی که مشمول ارز ترجیحی‌اند ممنوع شده است، به علت وسعت مرز و حاشیه سود بالای آن جلوگیری کامل از قاچاق این کالاها ناممکن به نظر می‌رسد. بعلاوه، برخی از نهادهای 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 نهادهای 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 مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان قرار نگرفته است.

• بیش‌اظهاری 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 می‌کند و اختلاف مبلغ را به صورت آزاد در بازار غیررسمی می‌فروشد. این موضوع به دلیل عدم اطلاع بانک مرکزی از قیمت دقیق کالاها به سادگی رخ می‌دهد و در این بین کالا با ارزشی بیشتر وارد کشور می‌شود. شاید همین عدم تقارن در دریافت و پرداخت ارزی مهمترین دلیل برای ورود به تأمین کالاهای اساسی وارداتی کشور توسط عموم فعالان اقتصادی باشد.

• اختصاص یارانه به همسایه‌های مرزی کشور

جميع موارد فوق الذکر باعث گردیده که سیاست ارز ترجیحی نوعی یارانه به همسایه‌های مرزی کشورمان باشد. طی آمار اعلامی، بیش از ۱۵ میلیون نفر از ساکنان در خارج از مرزهای کشورمان از یارانه‌های حاصل از ارز ترجیحی در حال استفاده کردن هستند.