

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تخصیص ارز با نرخ ترجیحی به کالاهای اساسی»

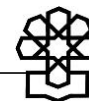
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

دوره یازدهم – سال اول
شماره چاپ: ۶۵
تاریخ چاپ:
شماره ثبت: ۶۴
کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۷۳۱۱
شهریورماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. پیامدهای اختصاص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی
۷.....	۲. برخی آثار حذف ارز ترجیحی اختصاص یافته به کالاهای اساسی
۹.....	۳. شیوه پرداخت یارانه نقدی-کالایی
۱۱.....	۴. منابع مورد نیاز
۱۵.....	جمع‌بندی و متن مصوبه پیشنهادی
۱۸.....	پیوست



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تخصیص ارز با نرخ ترجیحی به کالاهای اساسی»

چکیده

در حالی که در سال ۱۳۹۷، ۲۵ قلم کالا در فهرست کالاهای اساسی قرار گرفتند، به تدریج با کاهش درآمدهای ارزی دولت از فهرست کالاهای مشمول دریافت ارز ترجیحی کاسته شده و به نظر می‌رسد در حال حاضر تنها کنجاله سویا، روغن خام، روغن مایع و نیمه جامد، ذرت، جو، دانه‌های روغنی و دارو و تجهیزات پزشکی مشمول دریافت ارز ترجیحی هستند.

از ابتدای اجرای این سیاست، پیامدهای اقتصادی آن مانند افزایش رانت جویی، هدررفت منابع دولت، افزایش تقاضا، تضعیف تولید داخلی، قاچاق صادراتی و کاهش توان دولت در کنترل نرخ ارز، توسط کارشناسان گوشزد شد. با این حال متأسفانه حذف ارز ترجیحی و اجرای سیاست حمایتی به شیوه‌ای بهینه‌تر هیچ‌گاه در دستور کار سیاستگذار قرار نگرفت و کاهش ارقام مشمول دریافت ارز ترجیحی نیز تنها یک اجبار تحمیل شده به دولت به واسطه کاهش درآمدهای ارزی بوده است.

در کنار حذف ارز ترجیحی لازم است تا از خانوارها جهت تهیه کالاهای اساسی حمایت به عمل آید. نتایج بررسی‌های این مطالعه نشان می‌دهد که هم مصرف متوسط کشوری و هم مصرف دهک سوم (به عنوان دهک مرز خط فقر) از سال ۱۳۹۵ به بعد، از کالاهای اساسی کاهش یافته است. بنابراین لازم است تا یک برنامه حمایتی برای تأمین حداقل کالری در نظر گرفته شود. البته باید توجه داشت در صورتی که سیاست حمایتی منجر به استفاده از پایه پولی شود، تورم‌های فزاینده در پی داشته و عملاً آثار سیاست حمایتی را خنثی خواهد کرد.

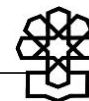
با این حال در صورتی که سیاستگذار عزم بر اجرای سیاست حمایتی دارد، باید توجه داشته باشد که برنامه حمایتی پیش‌بینی شده، نباید یک برنامه تعهدآور بلندمدت باشد. از این رو در این مطالعه پیشنهاد شده است تا حمایت دولت به صورت یک کارت نقدی-کالایی صورت گیرد. به طوری که به دارنده کارت، اعتبار خرید برای کالاهای اساسی داده شود و در صورت عدم خرید کالا، پس از سه ماه موجودی کارت قابل برداشت نقدی باشد.

باید توجه داشت که هرگونه کوپن الکترونیک بر مبنای تضمین خرید مقدار مشخصی از کالای اساسی، موجب چندنرخ شدن کالای اساسی در بازار، کمیاب شدن کالای کوپنی، درگیری دولت با سیستم توزیع کالاهای اساسی و مفسد پیش‌رو خواهد شد. لذا سیاست کوپن الکترونیک (به معنای صرفاً کالایی) قابل توصیه نیست.

همچنین نکته دیگری که لازم است به آن توجه شود آن است که پیشنهادهای این مطالعه، یک پیشنهاد کوتاه‌مدت و تنها برای عبور از شرایط افزایش نرخ ارز تخصیصی به کالاهای اساسی است. در صورتی که وضعیت بی‌ثباتی در محیط اقتصاد کلان ادامه‌دار بوده و حتی منجر به بی‌ثباتی بیشتر و کمیابی کالاهای اساسی شود، در این صورت لازم است تا تدابیر دیگری اندیشیده شود. بنابراین بسیار مهم است که این پرداخت دائمی تلقی نشده و یک بار بودجه‌ای دائمی به دولت تحمیل نکند. تخمین‌های این مطالعه نشان می‌دهد که در صورتی که دولت بخواهد پنجاه درصد ارزش ریالی سبد مصرفی خانوار از مهم‌ترین اقلام کالاهای اساسی که خانوار دهک سوم در سال ۱۳۹۵ مصرف می‌کرده را برای جمعیتی حدود ۵۸ میلیون نفر (معادل هفت دهک) برای یک سال تأمین کند، به منابعی حدود ۲/۵ میلیارد دلار نیازمند است. به‌منظور تأمین این منابع، پیشنهادهایی در انتهای گزارش ارائه شده است.

مقدمه

مجلس یازدهم از نخستین روزهای فعالیت، «طرح تخصیص ارز با نرخ ترجیحی برای کالاهای اساسی» را در دستور کار قرار داد. هدف این طرح اطمینان از تأمین ۵ میلیارد دلار ارز با نرخ ترجیحی برای کالاهای اساسی تعیین شده و همچنین اعطای یارانه به خانوارها برای جبران بخشی از افزایش قیمت ناشی از حذف ارز ترجیحی سایر کالاهای اساسی بوده است. هرچند این طرح از نخستین روزهای مجلس یازدهم در جریان قرار گرفته اما پیش از آن نیز، از سال ۱۳۹۷ با تعیین نرخ ارز ۴۲۰۰ تومان به ازای هر دلار، این موضوع در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی کرات مورد توجه قرار گرفته است. موضوع تخصیص ارز ترجیحی با نرخ ۴۲۰۰ تومان به ازای هر دلار به کالاهای اساسی از سال ۱۳۹۷ پیگیری شده و از همان زمان انتقادهای کارشناسان و مراکز پژوهشی به این سیاست نیز آغاز شد. از همان ابتدا، پیامدهای اجرای این سیاست مشخص بود و بارها توسط مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشات متعدد^۱ عنوان شد که نتیجه اجرای چنین سیاستی، تداوم چندنرخ بودن ارز، توزیع رانت در میان واردکنندگان، تضعیف تولید داخلی و عدم دستیابی به اهدافی مانند کنترل‌های قیمتی خواهد بود. اصرار سیاستگذار به تداوم اجرای این طرح، تقریباً همه پیامدهای ناگوار فوق را در اقتصاد ایران به‌بار آورد و در حال حاضر در شرایطی قرار داریم که مجموع ارز تخصیص یافته به واردات کالاهای اساسی بیش از کل درآمدهای ارزی دولت است. بنابراین به اجبار در جهت حذف ارز ترجیحی گام برمی‌داریم و کاهش تخصیص ارز به کالاهای اساسی، نه یک انتخاب، بلکه یک سیاست منفعلانه بوده است. با این حال در مجموع همچنان پیشنهاد حذف ارز ترجیحی برای همه کالاها و اجرای سیاست حمایتی به روش



کاراثر، یکی از مهم‌ترین سیاست‌های اصلاحی برای بودجه سال ۱۳۹۹ است. از طرف دیگر افزایش نرخ تورم در سال ۱۳۹۷ و تداوم تورم‌های بالای ۲۰ درصد در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ باعث شده است تا دهک‌های پایین درآمدی در تأمین حداقل کالری مورد نیاز با مشکل مواجه شوند. نگاهی به کالری دریافتی دهک‌های پایین درآمدی نشان می‌دهد که در حالی که دهک سوم کشوری در سال ۱۳۹۵ در حدود ۲۰۰۰ تا ۲۱۰۰ کیلوکالری به‌طور روزانه دریافت می‌کرده، میانگین کالری دریافتی این دهک در سال ۱۳۹۶ حدود ۱۹۵۰، برای سال ۱۳۹۷ در حدود ۱۹۰۰ و برای سال ۱۳۹۸ در حدود ۱۸۰۰ کیلوکالری بوده است.^۱

همچنین نگاهی به سبد مصرفی فقرا نشان می‌دهد علی‌رغم آنکه تقریباً تمام گروه‌های درآمدی مصرف خود از کالاهای اساسی را کاهش داده‌اند، میزان کاهش مصرف فقرا بیشتر از متوسط کشوری بوده است. در نتیجه به‌نظر می‌رسد، لازم است تا یک برنامه حمایتی (با تأکید بر عدم استفاده از منابع بانک مرکزی و شبکه بانکی) تأمین کالری برای فقرا در نظر گرفته شود.

در این برنامه حمایتی لازم است تا به موارد متعددی توجه شود که مهم‌ترین آن، منابع مورد نظر برای سیاست حمایتی است. باید توجه داشت که در حال حاضر هریک ریال برداشت از منابع بانک مرکزی و پایه پولی، پیامدهای تورمی را در پی خواهد داشت. همچنین با توجه به اینکه سرعت گردش پول به‌شدت افزایش یافته، هریک ریال نقدینگی اثر تورمی به مراتب بیشتر از قبل را در پی دارد. هرگونه برنامه حمایتی که منجر به برداشت از منابع بانک مرکزی شود در نهایت آثار تورمی داشته و منجر به کاهش بیشتر درآمدهای حقیقی خانوار و در نتیجه فقر بیشتر گروه‌های پایین درآمدی خواهد شد. بنابراین در صورتی که دولت می‌خواهد حمایتی را انجام دهد، این حمایت باید از منابع بودجه‌ای و بدون دست‌اندازی به منابع سیستم بانکی باشد. در این گزارش ابتدا به پیامدهای اختصاص ارز ترجیحی پرداخته و سپس به شیوه‌های مناسب برای حمایت از خانوار پرداخته خواهد شد.

۱. پیامدهای اختصاص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی

اختصاص ارز با نرخ ۴۲۰۰ تومان به ازای هر دلار برای واردات کالاهای اساسی، از سال ۱۳۹۷ تاکنون باعث هدررفت بسیاری از منابع و در نتیجه کسری بودجه دولت شده است. اختصاص ۱۴ میلیارد دلار ارز ترجیحی در سال ۱۳۹۷ و در حدود همین مقدار در سال ۱۳۹۸ منابع بسیاری را هدر داده و این در حالی است که درآمدهای ارزی دولت در ۶ ماه ابتدای سال کمتر از ارز ترجیحی اختصاص یافته برای واردات کالاهای اساسی بوده است. بنابراین اینکه در حال حاضر دولت و مجلس در حال تصمیم‌گیری برای نحوه تسعیر و تخصیص این میزان منابع ارزی است، یک انتخاب و سیاستگذاری فعالانه نیست، بلکه اجباری است که

۱. نتایج محاسبات براساس داده‌های طرح هزینه درآمد خانوار، مرکز آمار ایران.

تنها درآمدهای ارزی باقی‌مانده برای دولت را صرف واردات ضروری‌ترین کالاهای مورد نیاز می‌کند. براساس اعلام بانک مرکزی^۱، در ۶ ماه نخست سال ۱۳۹۹، میزان ۵/۲۶۷ میلیارد دلار برای واردات کالاهای اساسی با نرخ ترجیحی از سوی بانک مرکزی تخصیص و تأمین داده شده و پیش‌بینی شده که تا پایان سال در مجموع ۹ میلیارد دلار ارز ترجیحی برای کالاهای اساسی اختصاص داده شود. اختصاص ۹ میلیارد دلار ارز ترجیحی در سال ۱۳۹۹ برای کالاهای اساسی در حالی است که در حال حاضر از بین ۲۵ قلم کالای اساسی سال ۱۳۹۷، تنها ۵ قلم کالا باقی‌مانده و مقایسه میزان ارز اختصاصی برای این ۵ قلم با ۱۴ میلیارد دلار سال ۱۳۹۷ برای ۲۵ قلم، قابل توجه است. برای مثال برنج که از اقلام کالای اساسی حذف شده است، در سال‌های گذشته بالاترین رتبه‌ها در میزان تخصیص ارز ترجیحی را داشته است.^۲ در حالی که از سال ۱۳۹۷ حذف ارز ترجیحی توسط کارشناسان مطرح شده بود، به‌دلایلی مانند کنترل قیمت‌ها، سیاستگذار از این امر اجتناب ورزید. این در حالی است که کاهش درآمدهای ارزی به اجبار باعث حذف تدریجی کالاها از فهرست کالاهای اساسی شده و خواهد شد و در نهایت این کالاها افزایش قیمتی متناسب با ارز نیمایی خواهند داشت، اما سیاستگذاری منفعلانه باعث می‌شود تا این افزایش قیمت که در نهایت رخ خواهد داد، با هدررفت شدید منابع، کسری بودجه، کاهش ذخایر ارزی و ... همراه باشد. در ۲۵ مردادماه ۱۳۹۷، بیست‌وپنج قلم کالا به‌عنوان کالای اساسی تعیین شد. اما کاهش درآمدهای ارزی باعث شد تا بسیاری از اقلام از این فهرست خارج شده و به‌نظر می‌رسد در حال حاضر اقلام کنجاله سویا، روغن خام، روغن مایع و نیمه‌جامد، ذرت، جو، دانه‌های روغنی و دارو و تجهیزات پزشکی مشمول دریافت ارز ترجیحی هستند.

پیامدهای واردات کالا با ارز ترجیحی به کرات در گزارش‌های متعدد مرکز پژوهش‌ها عنوان شده است، از این‌رو در این بخش تنها به‌طور خلاصه به مهم‌ترین آنها می‌پردازیم.

۱. اثر فزاینده بر پایه پولی: طبق اظهارات مقامات بانک مرکزی، بخش قابل توجهی از منابع ارزی لازم برای واردات کالاهای اساسی به نرخ ۴۲۰۰ تومان از محل ذخایر بانک مرکزی تأمین شده است. ارزانفروشی ارز از سوی بانک مرکزی باعث رشد پایه پولی می‌شود. به‌عبارت دیگر در صورت فروش ارز به نرخ نیما حجم بالاتری پایه پولی از بین خواهد رفت (ترازنامه بانک مرکزی به میزان بیشتری کوچک می‌شود) که منجر به کاهش رشد نقدینگی و تورم می‌گردد. اما وقتی بانک مرکزی این ارزها را با نرخ ۴۲۰۰ تومان می‌فروشد عملاً از این فرصت استفاده نکرده است. همچنین در صورتی که بانک مرکزی برای تأمین ذخایر ارزی خود اقدام به تأمین ارز از دست رفته کند، برای تأمین این ارز مجبور به خرید ارز از بازار نیمایی و در نتیجه افزایش قابل توجه پایه پولی است. به بیان صریح‌تر، سیاستی که با هدف

1. <https://www.cbi.ir/showitem/20618.aspx>

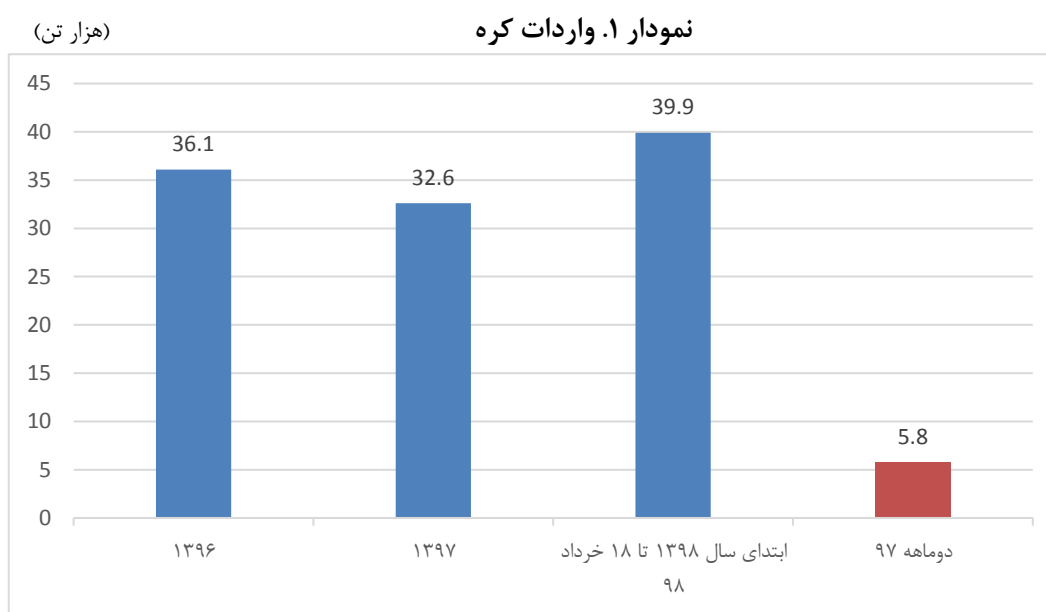
۲. هرچند در اظهارنظرهای مختلف مسئولان وزارت صمت بیان شده تنها ۵ قلم مذکور ارز ترجیحی دریافت می‌نمایند با این حال عملکرد ۶ ماهه نخست نشان می‌دهد اقلامی مثل گندم نیز همچنان ارز ترجیحی دریافت می‌نمایند.



تثبیت قیمت کالاهای اساسی اجرا می‌شود، صرفنظر از میزان تحقق اهداف، منجر به افزایش قابل توجه پایه پولی، نقدینگی و درنهایت تورم شده است.

۲. توزیع رانت در میان واردکنندگان: اختصاص ارز با نرخ ترجیحی، چیزی جز توزیع رانت در

میان واردکنندگان نیست. میزان رشد واردات برخی از این کالاها تا زمانی که مشمول دریافت ارز ترجیحی می‌شدند در کنار کاهش واردات آنها پس از خروج از شمول دریافت ارز ترجیحی، شاهد روشنی است که دلالت بر توزیع رانت قابل توجه ناشی از واردات این کالاها با نرخ ارز ترجیحی دارد. کره و چای از جمله این کالاها هستند که از ابتدای سال ۱۳۹۸ تا ۱۸ خردادماه که ارز ترجیحی اختصاص یافته به این کالاها حذف شده است، رشد شدید در واردات را تجربه کردند.



مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران.

ارقام نمایش داده شده به خوبی مؤید این ادعاست که اختصاص ارز با نرخ ۴۲۰۰ تومان به ازای هر دلار تا چه میزان منجر به هدررفت منابع و توزیع رانت میان رانت‌خواران و گروه‌های فشار شده است. واردات کره تا پایان سال ۱۳۹۸، برابر ۵۰ هزار تن بوده که واردات این محصول در سه ماهه ابتدایی سال که ارز ۴۲۰۰ تومانی دریافت می‌کرده، حدود ۴۰ هزار تن بوده در حالی که طی ۹ ماه پایانی سال که ارز ترجیحی آن حذف شده، تنها ۱۰ هزار تن واردات کره انجام شده است. درخصوص چای نیز اتفاق مشابهی رخ داده است.

جدول ۱. واردات چای در چهارماهه نخست سال ۱۳۹۸

ماه	وزن (هزار تن)		ارزش دلاری (میلیون دلار)		درصد تغییر
	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۷	
فرورین	۳،۵۰۲	۱۲/۱۵	۱۶/۹۴	۱۳۹۸	۳۹/۳۷
اردیبهشت	۱۰،۸۶۱	۲۳/۱۹	۵۱/۲۵	۱۳۹۸	۱۲۰/۹۷
خرداد	۹،۴۶۱	۲۰/۱۱	۴۷/۶۶	۱۳۹۸	۱۳۶/۹۹
تیر	۵،۷۹۳	۲۲/۲۰	۳۰/۸۹	۱۳۹۸	۳۹/۱۲
جمع	۲۹،۶۱۶	۷۷/۷	۱۴۶/۷	۱۳۹۸	۸۸/۹۵

مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران.

براساس جدول ۱، واردات چای در دو ماه اردیبهشت و خرداد ۱۳۹۸ رشد بسیار زیادی داشته است. این موضوع ناشی از تصمیم حذف ارز ترجیحی چای در انتهای فروردین ماه ۱۳۹۸ و اجرایی شدن آن در ۱۸ خردادماه ۱۳۹۸ بوده است. رانت ناشی از دریافت ارز ترجیحی باعث شده است تا واردات چای در این دوماه به شدت افزایش یابد.

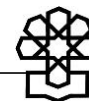
مواردی مانند عدم واردات به ازای ارز تخصیصی، اظهار قیمت کالای وارداتی بیش از مقادیر واقعی، واردات بیش از نیاز کشور و قاچاق صادراتی و عرضه کالا در داخل به قیمتی بالاتر از قیمت وارداتی و قیمت مصوب، از مواردی است که رانت بسیاری را نصیب واردکنندگان کالاهای اساسی کرده است.

۳. کاهش مصرف و افزایش واردات: در حالی که مصرف همه گروه‌های کالاهای اساسی در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۶ کاهش داشته و احتمالاً با افزایش قیمت آنها، در سال ۱۳۹۹ نیز این کاهش ادامه داشته است، اما واردات کالاهای اساسی در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ افزایش داشته که به احتمال زیاد صرف قاچاق صادراتی یا صادرات مجدد پس از فراوری جزئی شده است. در سال ۱۳۹۸ در حدود ۱۵/۵ میلیارد دلار کالای اساسی وارد شده در حالی که این مقدار برای سال ۱۳۹۷ در حدود ۱۴ میلیارد دلار بوده است.

جدول ۲. مصرف برخی اقلام کالاهای اساسی (گرم) - متوسط کشوری - سرانه در ماه

سال	۱۳۹۶	۱۳۹۸	نسبت ۱۳۹۸ به ۱۳۹۶
برنج خارجی	۱۵۵۶	۱۴۵۱	۰/۹۳
گوشت گوساله	۱۹۵	۱۵۵	۰/۷۹
گوشت گوسفند	۳۰۴	۲۳۴	۰/۷۷
مرغ ماشینی	۱۵۸۳	۱۵۹۱	۱/۰۱
روغن نباتی	۱۱۵۴	۱۰۸۴	۰/۹۴
قند و شکر	۱۰۵۰	۹۶۷	۰/۹۲

مأخذ: محاسبات تحقیق براساس داده‌های هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران.



۴. آسیب به تولید داخل: واردات با ارزش ترجیحی بیشترین آسیب را به تولید داخلی این کالاها وارد می‌کند. برای مثال پایین بودن قیمت خرید تضمینی گندم به علت قیمت کم وارداتی با ارزش ترجیحی، باعث شده است تا پیش‌بینی‌ها برای میزان وابستگی به واردات گندم در سال بعد ۴۵ درصد باشد. همچنین مثال‌های متعددی از آسیب دیدن تولیدکنندگان داخلی بذر و سموم و همچنین ماشین‌آلات کشاورزی وجود دارد.

۲. برخی آثار حذف ارزش ترجیحی اختصاص یافته به کالاهای اساسی

پیشنهاد این گزارش حذف ارزش ترجیحی اختصاصی به همه کالاهای اساسی و واردات آنها با ارزش نیمایی است. حذف ارزش ترجیحی این کالاها، مسلماً باعث افزایش قیمت آنها در بازار خواهد شد که نیازمند اجرای سیاست حمایتی ناظر به خانوارهای محروم است، اما از تداوم مفاسد و ناکارایی‌های پیش‌گفته جلوگیری می‌کند. حذف ارزش ترجیحی نهاده‌های دام و طیور، مانند ذرت، قیمت مرغ را افزایش خواهد داد، ولی انتظار این است که تأثیر قابل ملاحظه‌ای روی قیمت گوشت قرمز و فراورده‌های لبنی نداشته باشد. همچنین حذف ارزش ترجیحی دانه‌های روغنی و روغن خام و قیمت انواع روغن را نیز افزایش خواهد داد.

دارو: نکته قابل توجه در خصوص اختصاص ارزش ترجیحی به واردات دارو آن است که درحالی که ارزش با نرخ ۴۲۰۰ تومان به ازای هر دلار به واردات دارو اختصاص می‌یابد، اما تنها محصول نهایی یعنی داروی نهایی ساخته شده توسط شرکت‌های داروسازی و همچنین داروی نهایی وارد شده، مشمول قیمت‌گذاری شده و مواد اولیه وارداتی از شمول قیمت‌گذاری خارج هستند. از همین رو میزان ثبت سفارش برای واردات مواد اولیه دارویی به شدت افزایش یافته است. در نتیجه به نظر می‌رسد شیوه حمایت‌های دارویی نیز نیازمند تغییر است. **گندم:** گندم یکی از کالاهای اساسی است که تأثیرپذیری بسیاری از نرخ ارزش ترجیحی دارد. از طرفی گندم تا حدودی در برخی موارد جایگزین ذرت و جو بوده و با افزایش قیمت این دو کالا، نیاز به گندم افزایش می‌یابد و از طرف دیگر، در سال‌هایی که سطح زیرکشت گندم کاهش داشته است، نیاز وارداتی افزایش یافته و در نتیجه ارزش ترجیحی برای واردات آن اختصاص می‌یابد. این موضوع نه تنها برای گندم، بلکه تا حدودی برای ذرت و جو نیز قابل ذکر است. هر چند توان تولید کشور در ذرت و جو بسیار پایین‌تر است.

کاهش تولید داخلی گندم باعث شده است تا در سال جاری، ۱/۵ میلیارد دلار برای واردات گندم در نظر گرفته شود. علت کاهش تولید داخلی را می‌توان در قیمت پایین خرید تضمینی گندم جستجو کرد، به طوری که نرخ خرید تضمینی در سال جاری ۲۵۰۰ تومان است، اما در عمل برای هر کیلوگرم گندم وارداتی تا ورود به گمرک ۰/۲۷ دلار از منابع ارزی پرداخت می‌شود که با نرخ ۲۰ هزار تومان برای هر دلار ۵۳۹۹ تومان خواهد شد. این درحالی است که اگر قیمت خرید تضمینی گندم در سال ۱۳۸۰ که معادل ۱۲۰ ریال بوده را با استفاده از شاخص قیمت مصرف‌کننده، به قیمت‌های سال ۱۳۹۹ تعدیل کنیم، به عدد ۳۳۶۰ تومان می‌رسیم.

جدول ۳. قیمت‌های تعدیل شده، مصوب و وارداتی گندم

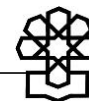
عنوان	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
قیمت تعدیل شده گندم براساس قیمت ۱۲۰ تومانی گندم در سال ۱۳۸۰	۱۸۳۰	۲۵۸۰	۳۳۶۰	۴۳۶۰
قیمت مصوب	۱۳۰۰	۱۷۰۰	۲۵۰۰	-

مأخذ: محاسبات تحقیق براساس داده‌های وزارت جهاد کشاورزی.

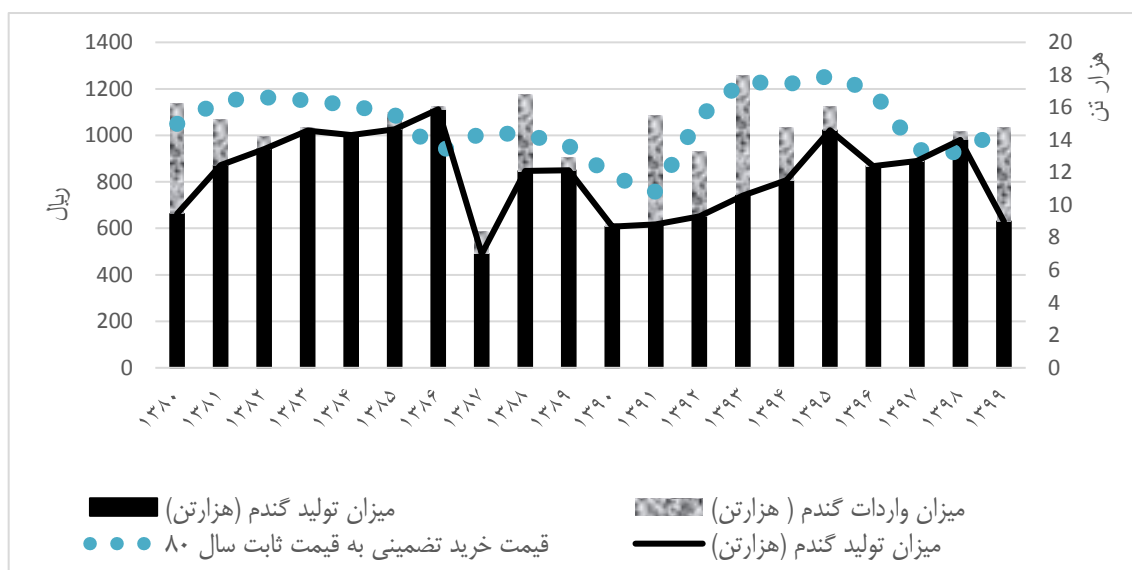
قیمت‌های تعیین شده در جدول ۳ در حالی است که حذف سایر یارانه‌های اختصاص یافته به گندم را در نظر نگیریم. این درحالی است که با مد نظر قرار دادن کل فرایند تولید گندم در سال ۱۳۸۰ و سال ۱۳۹۹ به نظر می‌رسد قیمت خرید تضمینی باید بیش از قیمت تعدیل شده در جدول ۳ باشد. قیمت تضمینی تعیین شده در سال ۱۳۸۰ در شرایطی تعیین شده بود که یارانه نهاده‌های تولید شامل یارانه کود، یارانه برای دفع آفات کشاورزی (سموم شیمیایی و روش‌های مبارزه بیولوژیک) و یارانه تهیه ماشین‌آلات کشاورزی به‌عنوان یکی از انواع یارانه‌ها، برقرار بوده است که در سال ۱۳۹۸، یارانه کودهای شیمیایی و مختصری یارانه در قالب کاهش نرخ سود تسهیلات خرید ماشین‌آلات کشاورزی، همچنان اعطا می‌شد. شایان ذکر است که یارانه سموم شیمیایی سال‌هاست که حذف شده است. در سال ۱۳۹۹ و قبل از ورود به سال زراعی ۱۳۹۹-۱۴۰۰ که خرید گندم تولیدی آن در سال ۱۴۰۰ صورت می‌گیرد یارانه کودهای شیمیایی نیز حذف شد و قیمت کود سه تا هفت برابر افزایش یافت، لذا با در نظر گرفتن تأثیر این یارانه‌ها (وجود آنها در دهه ۱۳۸۰ و حذف آنها برای تولید سال زراعی جاری)، در اجرای حداقل تعیین شده در قانون خرید تضمینی، قیمت تضمینی گندم نمی‌تواند کمتر از ۵۰۰۰ تومان به‌ازای هر کیلوگرم باشد.

نمودار ۲ نشان می‌دهد هرگاه قیمت حقیقی گندم به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۸۰ کاهش یافته است، شاهد کاهش تولید گندم بوده‌ایم. در نتیجه برای حفظ تولید دو عامل اساسی مؤثر بوده است:

۱. تعیین قیمت در سطح قیمت‌های حقیقی سال ۱۳۸۰،
۲. تداوم در حفظ قیمت حقیقی (برای سال‌های آتی).



نمودار ۲. رابطه تولید و واردات در مقایسه با قیمت حقیقی تضمینی گندم به سال پایه ۱۳۸۰



مأخذ: محاسبات تحقیق براساس داده‌های وزارت جهادکشاورزی.

بنابراین در مجموع، همچنان که برای سایر کالاهای اساسی پیشنهاد حذف ارز ترجیحی داده می‌شود، برای گندم نیز مشروط به افزایش قیمت خرید تضمینی، این اقدام قابل توصیه است.^۱ در مجموع، مضرات اختصاص ارز ترجیحی که تاکنون نیز بخش زیادی از آن در فرایندهای اقتصادی کشور نمایان شده است، لزوم حذف هرچه سریع‌تر ارز ترجیحی و مبنای قرار گرفتن ارز نیمایی برای کل واردات و در همه محاسبات کشور را نمایان ساخته است. همچنین با توجه به اثرات حذف ارز ترجیحی بر قیمت تمام شده محصولات کشاورزی، جهت جلوگیری از زیان کشاورزان و متعاقب آن تغییر در الگوی کشت و تهدید امنیت غذایی کشور، لزوم اصلاح قوانین مربوط به قیمت گذاری محصولات کشاورزی و عدم سرکوب قیمتی از سوی دولت بیش از پیش مورد نیاز خواهد بود.

۳. شیوه پرداخت یارانه نقدی-کالایی

نگاهی به مصرف خانوار از سال ۱۳۹۵ به بعد نشان می‌دهد که متوسط مصرف کشوری از کالاهای اساسی به‌طور مرتب از سال ۱۳۹۵ روند کاهشی داشته است. حذف ارز ترجیحی و افزایش قیمت این کالاها، بازهم سبب مصرفی خانوار را کوچک‌تر خواهد کرد. بنابراین لازم است تا همزمان با حذف ارز ترجیحی، از خانوار

۱. درخصوص نحوه تعیین قیمت خرید تضمینی گندم، نکات و ملاحظات زیادی وجود دارد، از جمله آنکه در هرگونه قیمت‌گذاری باید سه ملاحظه اصلی در نظر گرفته شود: اول اعلام قیمت تضمینی قبل از شروع فصل کشت، دوم اعلام قیمت تضمینی به نحوی که افزایش قیمت آن حداقل باید برابر با نرخ تورم سالانه باشد و سوم رعایت مزیت رقابتی قیمت با گندم وارداتی. با این‌حال از آنجایی‌که نحوه تعیین قیمت خرید تضمینی گندم، موضوع این گزارش نیست، پرداختن به این امر مهم از حوصله این گزارش خارج است. هدف از این بخش صرفاً بیان این موضوع است که اختصاص ارز ترجیحی برای واردات گندم نیز مانند سایر کالاها، به تولید داخلی این کالای اساسی ضربه وارد کرده است.

حمایت به عمل آید. شایان ذکر است که این حمایت تنها به منظور عبور از حالت گذار افزایش قیمت کالاهای اساسی است و نباید یک برنامه حمایتی دائمی تلقی شود. در صورتی که کشور در شرایطی قرار گیرد که بی‌ثباتی‌ها بیش از شرایط فعلی شده و مشکل کمبود کالای اساسی پیش آید، لازم است تا تدابیر دیگری اندیشیده شود.

به‌طور کلی شیوه پرداخت نقدی-کالایی نیازمند پیش‌شرط‌هایی است که بدون لحاظ آنها، تنها موجب فساد بیشتر، بار مالی برای دولت و کارایی پایین خواهد شد. در زیر به مهم‌ترین این نکات اشاره می‌شود که لازم است حتماً در نظر گرفته شوند:

۱. لزوم حذف ارز ترجیحی پرداختی به کالاهای اساسی: هرگونه طرحی برای پرداخت نقدی-کالایی، باید منوط به حذف ارز ترجیحی اختصاص یافته به این کالاها باشد. در صورتی که دنبال‌کنندگان این سیاست به دنبال توزیع کالاهای وارداتی با ارز ترجیحی به صورت کوپن باشند، باعث دونرخی شدن کالا در بازار شده و فساد مجدد در پی دارد.

۲. ضرورت مشخص بودن منابع طرح: داشتن منبع مشخص از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. یکی از ایرادهای اصلی طرح بارانه نقدی که در سال ۱۳۸۹ به اجرا گذاشته شد، ابهام در منابع این طرح بود که در برخی موارد با استفاده از منابع بانک مرکزی تأمین شد و باعث تورم‌زا شدن طرح شد. بنابراین منابع طرح باید از قبل مشخص باشد.

۳. ریالی بودن و نه کالایی بودن مبلغ کارت الکترونیک: از نکات قابل توجه و ضروری دیگری که باید به آن توجه شود آن است که کوپن الکترونیک نباید مقدار مشخصی از کالا را تضمین کند. زیرا در این صورت با افزایش قیمت کالا، منابع طرح نیز باید افزایش یابد. مناسب‌تر آن است مبلغ ریالی مشخصی در کارت شارژ شود و بابت خرید کالاهای اساسی مشخص شده قابل برداشت باشد.

تضمین پرداخت سبد کالای مشخص، باعث فرایند عریض و طویلی خواهد شد که لازم است فروشگاه‌های خاصی برای این امر اختصاص یابد تا تضمین نماید کالای مورد نظر در این فروشگاه‌ها موجود است. همچنین دولت باید وارد فرایند توزیع کالاهای اساسی شود که مفسده بسیاری بر این روش مترتب خواهد بود. در مجموع روش تضمین سبد کالای مشخص، مخصوص شرایطی است که بیم قحطی وجود داشته باشد.

۴. منظم نبودن پرداخت و عدم ایجاد تعهد برای دولت: بسیار مهم است که پرداخت‌های حمایتی برای تأمین کالای اساسی یک پرداخت دائمی تلقی نشده و بار مالی دائمی برای دولت ایجاد نکند؛ بلکه از ابتدای اجرای سیاست باید اعلام شود که این یک سیاست موقتی (برای یک سال) برای عبور از فشار تورم است. همچنین پرداخت نباید منظم باشد تا از سوی خانوار به صورت یک درآمد دائمی تلقی نشود.



۵. **عدم ایجاد رانت برای مراکز توزیع کالاهای اساسی:** باید توجه داشت که در صورتی که امکان مصرف اعتبار تخصیص یافته به خانوارها، تنها در مراکز و فروشگاه‌های خاص (بزرگ و زنجیره‌ای) وجود داشته باشد، بخش قابل توجهی از تقاضا به این فروشگاه‌ها منتقل شده و وضعیت فروشگاه‌های کوچک را (به‌خصوص در دوران کرونا که افت تقاضا رخ داده است) بدتر خواهد کرد. بنابراین لازم است تا همه فروشگاه‌های عرضه مواد غذایی که دستگاه کارت‌خوان دارند، امکان عرضه کالا به دارندگان کارت نقدی - کالایی را داشته باشند.

۶. **پویا بودن مکانیسم حذف و اضافه مشمولین طرح حمایتی:** لازم است مکانیسم مشخصی برای غربالگری مشمولین به‌صورت پویا وجود داشته باشد و افرادی که به هر دلیل درآمدشان از کف مشخصی بالاتر می‌رود حذف و افراد نیازمند جدید اضافه شوند.

۷. **قابلیت نقدشوندگی اعتبار تخصیص یافته:** یکی از مواردی که به موفقیت طرح کمک می‌کند، امکان نقدشوندگی کارت است. ترجیحات خانوار با هم متفاوت است و ممکن است خانواری به جای کالاهای اساسی در مواقعی نیاز به وجه نقد داشته باشد. از آنجایی که دولت دغدغه تأمین کالری و تأمین کالای اساسی خانوار را دارد، اعتبار تخصیص داده شده به خانوار می‌تواند به‌صورتی باشد که تا سه ماه تنها قابلیت خرید کالا را داشته باشند و پس از آن امکان نقدشوندگی از طریق دستگاه‌های خودپرداز را داشته باشند.

لازم است توجه شود که در صورتی که کارت‌ها نقدشوندگی نداشته باشند، آن بخش از خانوار که نیاز به وجه نقد دارند، می‌توانند به سادگی مبلغ داخل کارت را به ازای مقدار کمتری بفروشند (اعتبار کارت را تنزیل کنند) لذا بهتر است که این امکان به طریق قانونی و شفاف برای دارندگان کارت ایجاد شود.

۸. **پرداخت یارانه جدید در بستر کارت یارانه نقدی:** با توجه به افزایش نرخ فقر در سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، می‌توان یارانه جدید را برای سه دهک اول پرداخت کرد. و یا در صورتی که دولت نیاز می‌بیند، به همه مشمولان یارانه معیشتی (یعنی حدود ۷ دهک) پرداخت شود.

۴. منابع مورد نیاز

همان‌طور که اشاره شد، بسیار مهم است که منبع پرداخت این یارانه جدید مشخص باشد، که در این صورت باید ابتدا تخمینی از منابع مورد نیاز در دسترس باشد. برای داشتن تخمینی از میزان پرداخت در جدول ۴، سبد غذایی خانوار دهک سوم که در حدود ۲۱۰۰ کیلوکالری است (به میزانی که خط فقر را مشخص می‌کند)، به همراه سبد متوسط کشوری مورد بررسی قرار گرفته است. **این بررسی دو نکته قابل توجه دارد:** اول آنکه سبد متوسط کشوری، تقریباً در همه گروه‌های کالایی منتخب در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۵ کمتر شده است. دوم آنکه مصرف دهک سوم از کالاهای اساسی (به‌عنوان دهک مرز خط فقر و دهکی که در سال ۱۳۹۵ (به‌عنوان یک سال نسبتاً با ثبات) مقدار ۲۱۰۰ کیلوکالری مصرف کرده است) کاهش به مراتب بیشتری نسبت به مصرف متوسط کشوری داشته است.

(گرم در ماه - سرانه)

جدول ۴. سبد غذایی خانوار

نسبت ۹۸ به ۹۵		۱۳۹۸		۱۳۹۷		۱۳۹۶		۱۳۹۵		گروه
دهک سوم	متوسط کشوری	متوسط دهک سوم	متوسط کشوری	متوسط دهک سوم	متوسط کشوری	متوسط دهک سوم	متوسط کشوری	متوسط دهک سوم	متوسط کشوری	
۰.۸۲	۰.۹۲	۱۰۸۶	۱۴۵۱	۱۰۹۰	۱۳۴۳	۱۳۱۱	۱۵۵۶	۱۳۲۹	۱۵۸۴	برنج خارجی
۰.۶۴	۰.۸۰	۸۴	۱۵۵	۱۰۵	۱۷۰	۱۱۸	۱۹۵	۱۳۱	۱۹۳	گوشت گوساله
۰.۷۶	۰.۷۱	۱۱۴	۲۳۴	۹۸	۲۵۸	۱۲۶	۳۰۴	۱۴۹	۳۳۰	گوشت گوسفند
۰.۹۸	۱.۰۲	۱۱۳۴	۱۵۹۱	۱۲۵۲	۱۵۵۷	۱۲۳۴	۱۵۸۳	۱۱۶۳	۱۵۵۵	مرغ ماشینی
۰.۸۱	۰.۹۴	۷۹۰	۱۰۸۴	۹۰۴	۱۰۷۹	۹۸۰	۱۱۵۴	۹۷۱	۱۱۵۴	روغن نباتی
۰.۹۲	۰.۹۶	۶۸۶	۹۶۷	۷۵۱	۹۵۶	۷۸۲	۱۰۵۰	۷۴۹	۱۰۰۶	قند و شکر
۵	۵	۳۸۹۴	۵۴۸۲	۴۱۹۹	۵۳۶۳	۴۵۵۱	۵۸۴۲	۴۴۹۲	۵۸۲۲	مجموع
۴	۴	۳۶۹۶	۵۰۹۴	۳۹۹۶	۴۹۳۶	۴۳۰۷	۵۳۴۲	۴۲۱۲	۵۲۹۹	مجموع بدون گوشت قرمز

مأخذ: محاسبات تحقیق براساس داده‌های هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران.



همان‌طور که در جدول ۴ نشان داده شده است، مصرف دهک سوم از همه کالاهای اساسی در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۵ کاهش یافته است. بنابراین در صورتی که دولت بخواهد سبدهای را به‌عنوان معیار تعیین کند، به‌نظر می‌رسد سبدهای سال ۱۳۹۵، مناسب‌تر است. برای اجرای سیاست حمایتی، می‌توان ارزش سبدهای متوسط کشوری و یا سبدهای دهک سوم را انتخاب کرد که با توجه به محدودیت بودجه‌ای دولت، سبدهای دهک سوم پیشنهاد می‌شود.

محاسبات جدول ۵، هزینه سبدهای سال ۱۳۹۵ به قیمت‌های خردادماه ۱۳۹۹، بین ۹۷ (سبدهای بدون گوشت قرمز دهک سوم) تا ۱۷۸ (سبدهای گوشت قرمز متوسط کشوری) هزار تومان در ماه برای هر نفر است. دولت می‌تواند سه یا هفت دهک را تحت پوشش قرار دهد. همچنین بسته به درصد حمایت دولت از سبدهای هزینه‌های دولت تغییر خواهد کرد. در صورت تأمین ۵۰ درصد سبدهای دهک سوم با گوشت قرمز برای ۶ ماه پایانی سال برای هفت دهک، به حدود ۴۴ هزار میلیارد تومان^۱ (به قیمت خردادماه ۱۳۹۸) منابع نیاز است.

جدول ۵. هزینه سبدهای غذایی خانوار

هزینه سبدهای خردادماه ۱۳۹۹ (هزار تومان)		قیمت‌ها در خردادماه ۱۳۹۹	
دهک سوم ۱۳۹۵	متوسط کشوری ۱۳۹۵	کیلوگرم/هزار تومان	گروه
۳۱	۳۶	۲۳	برنج خارجی
۱۲	۱۸	۹۱	گوشت گوساله
۱۷	۳۸	۱۱۵	گوشت گوسفند
۴۲	۵۶	۳۵۸	مرغ ماشینی
۱۷	۲۱	۱۸	روغن نباتی
۷	۱۰	۹.۷	قند و شکر
۱۲۶	۱۷۸	مجموع سبدهای غذایی با گوشت قرمز	
۹۷	۱۲۳	مجموع سبدهای غذایی بدون گوشت قرمز	
۱۵۱۲	۲۱۳۷	هزینه سالیانه سرانه سبدهای (با گوشت قرمز) (هزار تومان)	
۱۱۶۳	۱۴۷۱	هزینه سالیانه سرانه سبدهای (بدون گوشت قرمز) (هزار تومان)	
۳۸	۵۳	هزینه سالیانه اجرای سیاست حمایتی برای سه دهک اول (هزار میلیارد تومان)	
۲۹	۳۷	هزینه سالیانه اجرای سیاست حمایتی برای سه دهک اول بدون گوشت (هزار میلیارد تومان)	
۸۷.۷	۱۲۴.۰	هزینه سالیانه اجرای سیاست حمایتی برای هفت دهک اول (هزار میلیارد تومان)	
۶۷.۵	۸۵.۳	هزینه سالیانه اجرای سیاست حمایتی برای هفت دهک اول بدون گوشت (هزار میلیارد تومان)	

مأخذ: محاسبات تحقیق.

توضیح: قیمت‌ها در خردادماه ۱۳۹۹ از مرکز آمار ایران استخراج شده است. قیمت روغن نباتی و برنج خارجی، قیمت تخمینی وزارت صمت با دلار نیمایی و قیمت مرغ براساس تخمین‌های مطالعه است.

۱. معادل دلاری میزان حمایت مورد نیاز دولت با فرض نرخ ارز ۱۷۶۰۰ تومان (میانگین نرخ ارز در خرداد ۱۳۹۹) در حدود ۲/۵ میلیارد دلار است.

مجدداً تأکید می‌شود که این برآوردها تنها به‌منظور تخمین منابع مورد نیاز دولت است و نباید سبب کالایی تضمین شود. همچنین درحالی که پیشنهاد اعطای اعتبار نقدی-کالایی تنها برای سال ۱۳۹۹ مطرح است، لازم است تا محل منابع مورد نیاز به‌درستی مشخص شود تا منجر به افزایش پایه پولی نشود. اما در صورتی که دولت بخواهد این سیاست را در سال ۱۴۰۰ نیز پیگیری کند، لازم است تا منابع دلاری معادل حدود ۲/۵ میلیارد دلار برای آن در نظر گرفته شود تا با تورم، منابع در دسترس نیز افزایش یابد. لازم است تا منبع تأمین مبالغ مورد نیاز در متن قانون مشخص شود. این مقدار می‌تواند از محل‌های زیر تأمین شود:

۱. **حذف ارز ترجیحی کالاهای اساسی:** با توجه به کاهش درآمدهای دولت، حذف ارز ترجیحی، منابعی را برای دولت در پی نخواهد داشت. بنابراین به‌طور کلی این منبع پیشنهاد نمی‌شود. اما در صورتی که دولت تصمیم داشته باشد تا پایان سال از محل ذخایر بانک مرکزی یا ذخایر صندوق توسعه ملی و یا سایر منابع، ارز ترجیحی به کالای اساسی اختصاص دهد، در این صورت باید توجه داشت که اختصاص تنها ۱۲/۵ میلیارد دلار ارز با نرخ ترجیحی، هزینه‌ای در حدود ۶۰ هزار میلیارد تومان برای دولت در پیش دارد. درحالی که در سه ماهه نخست سال در حدود ۴ میلیارد دلار برای واردات کالاهای اساسی^۲ بجز دارو، ارز با نرخ ترجیحی اختصاص داده شده،^۳ می‌توان انتظار داشت که در همین حدود نیز تا پایان سال اختصاص داده شود که در این صورت با حذف ارز ترجیحی و پرداخت مابه‌ازای نیمایی آن، منابع لازم برای طرح حمایتی فراهم می‌شود.
۲. **اصلاح نرخ ارز مبنای حقوق ورودی:** با وجود آنکه از اواسط سال ۱۳۹۷ نرخ ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی صرفاً به واردات کالاهای اساسی اختصاص می‌یابد با این حال نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی در گمرکات کشور، همچنان برای همه کالاها حتی کالاهایی که با نرخ نیمایی وارد می‌شوند، نرخ ۴۲۰۰ تومان است. در صورت اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی کالاها، درآمد نسبتاً زیادی از محل حقوق ورودی و مالیات بر ارزش‌افزوده قابل حصول است. نتایج برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد در صورتی که حقوق ورودی همه کالاها بر مبنای نرخ ارز نیمایی محاسبه شود، با در نظر گرفتن الگوی واردات سال ۱۳۹۸ و با احتساب ۲۰ هزار تومان برای هر دلار، ۱۶۰ هزار میلیارد تومان درآمد ناشی از حقوق ورودی گمرکی (۱۰۰ ه.م.ت) و مالیات بر ارزش‌افزوده (۶۰ ه.م.ت) است. همچنین نتایج محاسبات نشان می‌دهد با فرض کاهش ۲۰ درصدی واردات در نیمه دوم سال ۱۳۹۹ و کاهش برخی تعرفه‌های کالایی به‌منظور کاهش آثار تورمی، حداقل منابع در دسترس در نیمه دوم سال ۱۳۹۹ حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود.^۴

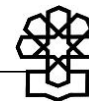
۱. با احتساب هر دلار ۲۸۲۰۰ تومان.

۲. شامل ذرت، دانه‌های روغنی، کنجاله سویا، کاغذ، کود شیمیایی و گندم.

۳. بانک مرکزی

۴. <https://www.cbi.ir/showitem/20618.aspx>

۵. برای مطالعه بیشتر به گزارش «اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح اصلاح نرخ ارز مبنای حقوق ورودی» به شماره مسلسل ۱۷۱۷۸ مراجعه نمایید.



۳. مالیات بر تراکنش‌های شبکه بانکی: در حال حاضر از تراکنش‌های کارت به کارت و خرد (زیر ۳ میلیون تومان)، عوارض دریافت می‌شود، اما از تراکنش‌های صورت گرفته در ساتنا، چکاوک، پایا و تراکنش‌های درون بانکی عوارضی دریافت نمی‌شود. مطابق بررسی‌های انجام شده، در بدبینانه‌ترین حالت در صورت دریافت یک ده‌هزارم (۰/۰۰۰۱) این تراکنش‌ها به‌عنوان عوارض (هزار تومان برای تراکنش ده میلیون تومانی) در طول یک سال ۲/۴ هزار میلیارد تومان منابع قابل حصول هست. با تعیین پنج در ده‌هزار (۵ هزار تومان برای تراکنش ده میلیون تومانی) به‌عنوان عوارض تراکنش، در یک سال ۱۲ هزار میلیارد تومان قابل حصول است. اجرای این راهکار با نرخ‌های پایین ذکر شده، می‌تواند با ایجاد اطلاعات دقیق‌تر، در سال‌های بعد امکان برنامه‌ریزی جهت افزایش مدبرانه نرخ و تأمین بخشی از کسری بودجه از این محل را نیز فراهم کند.

۴. مالیات بر ارزش‌افزوده: منبع قابل حصول دیگر، افزایش یک واحد درصدی نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده (با در نظر گرفتن معافیت‌های مربوط به سبد مصرفی اقشار آسیب‌پذیر) است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۹، برای هر یک واحد درصد مالیات ارزش‌افزوده، ۱۳ هزار میلیارد تومان منابع قابل حصول پیش‌بینی شده است. افزایش این نرخ نیز با توجه به اینکه بسیاری از کالاهای اساسی و مایحتاج عمومی مانند آرد، نان، گوشت، قند، شکر، برنج، حبوبات و سویا، شیر، پنیر، روغن نباتی و شیرخشک مخصوص تغذیه کودکان و... از این مالیات معاف هستند، فشاری متوجه افراد کم‌درآمد جامعه نخواهد کرد. شایان ذکر است که تعیین سازوکار شفاف و حساب مشخص برای تجمیع این منابع و اختصاص آن به بسته حمایتی (تأمین کالاهای اساسی)، می‌تواند به همراهی بیشتر فضای عمومی با این تصمیم منجر شود. علاوه بر موارد فوق، پیشنهادهایی که به‌منظور رفع کسری بودجه سال ۱۳۹۹ در گزارش «ترمیم بودجه سال ۱۳۹۹» ارائه شد، در اینجا نیز قابل ارائه است که البته بعضاً نیازمند زیرساخت‌های قانونی یا فنی هستند.

جمع‌بندی و متن مصوبه پیشنهادی

در این گزارش به‌طور اختصار به پیامدهای اختصاص ارز ترجیحی پرداخته شده و عنوان شد که لازم است ارز ترجیحی به‌طور کامل از فضای سیاستگذاری کشور حذف شود. با این حال از آنجایی که حذف ارز ترجیحی باعث افزایش قیمت کالاهای اساسی خواهد شد و نگاهی به وضعیت مصرف کالاهای اساسی در خانوار نشان می‌دهد که متوسط مصرف این کالاها در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸ به‌طور پیوسته کاهش یافته و نرخ فقر نیز روند صعودی را طی این سال‌ها نشان می‌دهد، همزمان با حذف ارز ترجیحی، اجرای یک سیاست حمایتی از خانوار در جهت تأمین بخشی از کالری مورد نیاز ایشان (در صورت وجود منابع)، ضروری است. مجدداً تأکید می‌شود که در شرایط فعلی که دولت با کسری بسیار زیادی در بودجه مواجه است (در حدود ۵۰ درصد بودجه)، هیچ‌گونه سیاستی که منجر به تحمیل بار مالی جدید به بودجه دولت شود،

توصیه نمی‌شود، زیرا اگر دولت ظرفیت اجرایی برای برخورداری از منابع جدید درآمدی (که در مواردی قابل شناسایی است و در این گزارش نیز به آنها اشاره شد) را دارد (که به نظر می‌رسد ظرفیت در شرایط فعلی بسیار پایین است)، لازم است تا این منابع برای جبران کسری بودجه استفاده شوند تا خطر پولی شدن کسری بودجه و تورم‌های فزاینده مرتفع شود.

با این حال اگر سیاست‌گذار تأکید بر اجرای سیاست حمایتی دارد، لازم است تا سیاست حمایتی اجرا شده دارای چند خصوصیت اصلی باشد:

اول آنکه دولت سبد مشخصی از کالا را تضمین نکرده و برای حمایت، اعتباری به کارت (یارانه نقدی و یارانه معیشتی) خانوار واریز شود که دارای قابلیت خرید کالاهای اساسی است. در صورتی که دولت یک سبد مشخص کالا را تضمین کند، لازم است تا وارد فرایند توزیع کالا، انتخاب برخی فروشگاه‌های منتخب، قیمتگذاری کالاهای اساسی و ... شود که مفاصد بسیاری در پی دارد. همچنین متذکر می‌شود که کوپن یا تضمین مقدار مشخصی از کالا، برای زمان قحطی (مثلاً شرایط جنگی) است.

دوم آنکه اعتبار تخصیص داده شده به کارت برای خرید کالاهای اساسی، پس از چند ماه قابل برداشت نقدی باشد تا ترجیحات خانوارها به رسمیت شناخته شود و از فروش غیرقانونی اعتبار موجود در کارت جلوگیری شود.

سوم آنکه پرداخت به صورت نامنظم و برای هر سه ماه یک‌بار انجام شود تا برای خانوار به عنوان یک درآمد دائمی تلقی نشده و امکان حذف آن توسط دولت فراهم باشد.

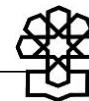
چهارم آنکه مکانیسم مشخصی برای غربالگری مشمولین به صورت پویا وجود داشته باشد و افرادی که درآمدشان از کف مشخصی بالاتر می‌رود حذف و افراد نیازمند جدید اضافه شوند.

پنجم آنکه پیشنهاد می‌شود این پرداخت در بستر کارت یارانه نقدی صورت گرفته و به سه تا هفت دهک (بسته به منابع و تصمیم دولت) اختصاص داده شود.

ششم، منابع مورد نیاز باید ۱۰۰ درصد تأمین شده و مشخص باشد، هرگونه برداشت از پایه پولی برای این طرح منجر به تورم‌های بیشتر و در نتیجه از دست رفتن قدرت خرید خانوار خواهد شد.

متن پیشنهادی مصوبه قانونی

ماده (۱)- یارانه نقدی-کالایی به هر فرد ایرانی شناسایی شده در طرح معیشت خانوار، سه بار در سال ۱۳۹۹ در فواصل زمانی که دولت تعیین می‌کند در قالب تخصیص اعتبار به کارت یارانه نقدی یا معیشتی سرپرست خانوار پرداخت خواهد شد. اعتبار موجود در کارت برای خرید کالای اساسی از مراکز توزیع که کد اقتصادی و دستگاه کارتخوان ثبت شده دارند بوده و پس از سه ماه، قابلیت نقدشوندگی از طریق دستگاه‌های خودپرداز متصل به شتاب را داراست.



تبصره «۱» - آیین‌نامه اجرایی این حکم مشتمل بر میزان یارانه سرانه و نحوه ثبت مراکز داوطلب پذیرنده کارت نقدی کالایی به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت؛ جهاد کشاورزی و سازمان برنامه و بودجه حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ماده (۲) - وزارت بهداشت مکلف است با همکاری سازمان‌های بیمه سلامت، سازمان برنامه و بودجه کشور، بانک مرکزی، انجمن‌ها و اتحادیه‌های مرتبط با تولید و واردات دارو و تجهیزات پزشکی و انجمن‌های حمایت از بیماران سازوکار لازم برای حذف ارز ترجیحی واردات دارو و انتقال یارانه اختصاص یافته به این بخش از طریق حمایت بیمه‌ای از بیمار را طراحی کند. منابع اختصاص داده شده به این بخش هزار میلیارد تومان خواهد بود.

تبصره «۲» - منابع در نظر گرفته شده برای این یارانه تا سقف ۴۰ هزار میلیارد تومان (برای پرداخت به هفت دهک) از محل‌های زیر تأمین می‌شود:

۱. اصلاح نرخ ارز مبنای حقوق ورودی به نرخ نیمایی،
۲. مالیات/ عوارض بر تراکنش‌های بانکی مشتریان،
۳. افزایش یک واحد درصد مالیات بر ارزش‌افزوده.

تبصره «۳» - از ابتدای آبان‌ماه ۱۳۹۹ واردات کلیه کالاها از جمله کالاهای اساسی با نرخ سامانه نیما خواهد بود.

پیوست

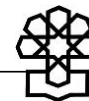
۱-پ: متن طرح اختصاص ارز با نرخ ترجیحی به کالاهای اساسی

به‌منظور جلوگیری از هدررفت منابع ارزی کشور و حمایت هدفمند و موثر از مصرف‌کنندگان و اقشار محروم: الف) جهت جلوگیری از افزایش قیمت‌ها، دولت مجاز است تا سقف منابع ارزی سهم دولت حاصل از صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی و حداکثر معادل ۵ میلیارد دلار برای واردات کالاهای اساسی با نرخ ارز ترجیحی، با اولویت ذرت، دانه‌های روغنی (سویا)، روغن خوراکی، نیمه‌جامد و مایع، جو، دارو و تجهیزات پزشکی اختصاص دهد. ارز تخصیص یافته به سایر نیازهای وارداتی با نرخ ارز سامانه نیما محاسبه می‌شود.

ب) سازمان برنامه و بودجه مکلف است با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی از محل سرجمع بودجه عمومی و تا سقف X هزار میلیارد ریال، یارانه نقدی-کالایی در قالب یک کارت الکترونیک به سرپرست خانوارهای مشمول برای کالاهای اساسی دارو از طریق بیمه‌ها پرداخت نماید. اعتبار موجود در کارت برای خرید کالای اساسی از مراکز توزیع است که دارای کد اقتصادی و دستگاه کارتخوان ثبت شده هستند و پس از ۶ ماه قابلیت نقدشوندگی از طریق دستگاه‌های خودپرداز متصل به شتاب را دارد. بانک مرکز مکلف است اطلاعات مورد درخواست وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌منظور آزمون وسیع درآمدی خانوارها را در اختیار این وزارتخانه قرار دهد.

ج) وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظف است ظرف سه ماه با اتصال سامانه‌های موجود و تکمیل آنها، امکان پرداخت یارانه دارو و تجهیزات پزشکی به بیماران از طریق بیمه‌ها را فراهم کند. دانشگاه‌های علوم پزشکی و بیمارستان‌های دارای دیف بودجه مستقل مکلفند حداکثر تا یک‌ماه پس از ابلاغ این قانون، حسابی مجزا برای گردش مالی دارو، لوازم و تجهیزات مصرفی پزشکی ایجاد کنند. شرکت‌های بیمه مکلفند هزینه‌های دارویی و تجهیزات و ملزومات مصرفی پزشکی را منحصراً در حساب‌های مذکور واریز کنند. منابع این حساب‌ها منحصراً جهت بازپرداخت هزینه‌های تأمین و تدارک دارو و تجهیزات پزشکی به داروخانه‌ها و شرکت‌های پخش تأمین‌کننده قابل استفاده است. هرگونه تخطی از احکام فوق در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است. نحوه هزینه کرد موجودی حساب‌های مذکور، از مفاد مندرج در ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ مستثنی می‌باشد.

آیین‌نامه اجرایی این حکم مشتمل بر مصادیق کالاهای اساسی مصرفی، میزان یارانه سرانه و نحوه ثبت مراکز داوطلب توزیع کالاهای اساسی یارانه‌ای و نیز خانوارهای هدف به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی و سازمان برنامه و بودجه حداکثر ظرف یک‌ماه از تاریخ ابلاغ این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.



۲-پ: برخی ملاحظات حقوقی در خصوص طرح

علاوه بر مواردی که در طول گزارش در خصوص موضوع کلی ارزش ترجیحی و شیوه حمایتی بیان شد. برخی ایرادها به لحاظ حقوقی به متن طرح پیشنهادی نیز وارد است که در زیر به مهم‌ترین آنها اشاره خواهد شد.

الف) کلیات

۱. اصول قانون‌نویسی در این طرح رعایت نشده است و باید مشروط بر وحدت موضوعی مفاد بندها، در غالب ماده‌واحد تنظیم شود، چراکه در غیر این صورت مغایر ماده (۱۳۸) قانون آیین‌نامه داخلی خواهد بود.^۱
۲. عنوان و مفاد طرح متناسب نیست و موضوعات دیگری غیر از عنوان طرح در آن مطرح شده است و لذا مغایر ماده (۱۲۷)^۲ «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» است.
۳. احکام کلیه بندهای این مصوبه، بجز بند «ج»، ضمانت‌اجرای مشخصی ندارد و لذا باید برای هر یک، ضمانت اجرای متناسبی در نظر گرفته شود.
۴. با توجه به اینکه مصارف منابع ارزی سهم دولت از صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی و میزان ارزش اختصاص یافته به واردات کالاهای اساسی با نرخ ترجیحی، در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود (مثلاً بند «ز» تبصره «۷» «قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور»^۳)، این طرح می‌تواند اصلاح کلی یا متمم «قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور» تلقی شود و لذا اولاً طبق بندهای «۱» و «۲» نظریه تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان،^۴ باید در قالب لایحه مطرح شود و ثانیاً عنوان آن باید اصلاح یا متمم قانون بودجه باشد و گرنه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. در این خصوص برای مثال می‌توان به ماده‌واحد «قانون متمم قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور جهت تأمین اعتبار مورد نیاز واردات کالاهای اساسی و ضروری و جبران خسارت ناشی از خشکسالی و سرمازدگی»^۵ مصوب ۱۳۸۷/۴/۱۱ اشاره کرد.

۱. ماده (۱۳۸) - «نمایندگان مجلس و دولت نمی‌توانند یک طرح یا لایحه قانونی را که بیش از یک موضوع دارد به‌عنوان ماده‌واحد پیشنهاد و تقاضای تصویب نمایند...»

۲. ماده (۱۲۷) - «... طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود و همچنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد.»

۳. تبصره «۷».

۴. دولت مکلف است در سال ۱۳۹۸، تا چهارده میلیارد (۱۴/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار از منابع حاصل از صدور نفت سهم خود را به شیوه‌های ذیل حسب مورد صرف حمایت از معیشت مردم و تأمین مابه‌التفاوت ارزش برای تولید داخل نماید:

۱. واردات و یا خرید و حمایت از تولید داخل و توزیع کالاهای اساسی و تأمین دارو، تجهیزات پزشکی و نهادهای کشاورزی و دامی با نرخ ارزش ترجیحی؛

۲. واردات و یا خرید تولیدات داخل و توزیع کالاهای اساسی و تأمین دارو و تجهیزات پزشکی و نهادهای کشاورزی و دامی با نرخ ارزش نیمایی و اختصاص مابه‌التفاوت آن با نرخ ترجیحی برای معیشت مردم و حمایت از تولید (کالاهای اساسی، دارو و تجهیزات پزشکی). دولت از کالابزرگ و کارت الکترونیکی برای تأمین کالاهای اساسی مورد نیاز مردم با نرخ ارزش ترجیحی و یا پرداخت نقدی استفاده می‌کند. دولت موظف است بر حسن اجرای این برنامه نظارت و گزارش عملکرد را هر سه ماه یک بار به کمیسیون‌های «برنامه و بودجه و محاسبات»، «اقتصادی»، «کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست»، «صنایع و معادن» و «بهداشت و درمان» مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

۵. «۱» تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد، به وسیله طرح قانونی، با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکانپذیر نیست.

۲. تصویب متمم و چنددوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی، با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی جایز نمی‌باشد.

۵. ماده‌واحد- به دولت اجازه داده می‌شود علاوه بر ارقام جدول مندرج در بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور، معادل ارزشی چهار و پنج هزار میلیارد (۴۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از محل حساب ذخیره ارزی برداشت و به‌نحو زیر تخصیص دهد:

۵. ناهماهنگی مقدمه توجیهی و محتوای طرح: مقدمه توجیهی، بر مضرات تخصیص ارز با نرخ ترجیحی برای کالاهای اساسی و دارو ... تأکید دارد، ولی موضوع بند "الف" طرح، تداوم سیاست فعلی تخصیص ارز با نرخ مذکور به این کالاها است؛ از این جهت مقدمه با محتوا همخوانی ندارد.

ب) جزئیات

بند «الف»

در ذیل این بند، عبارت «سامانه نیما» به عبارت «سامانه نظام یکپارچه مدیریت ارزی (نیما)» اصلاح شود.

بند «ب»

۱. تکلیف مذکور در این بند از دو جهت بار مالی دارد و به جهت عدم پیش‌بینی طریق تأمین هزینه جدید، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است؛ یکی اصل اختصاص یارانه که «سرجمع بودجه عمومی» نمی‌تواند محل تأمین این هزینه جدید تلقی شود و دیگری قالب آن که اختصاص کارت الکترونیک به سرپرست خانوار است.

۲. با توجه به تعیین تکلیف بند «ج» در خصوص دارو، در بند «ب» باید عبارت «و دارو از طریق بیمه‌ها» حذف شود.

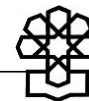
بند «ج»

۱. حکم این بند در خصوص حساب‌های مجزا، از جهت عدم تصریح به گردش خزانه و لزوم پرداخت در حدود اعتبارات مصوب، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است.

۲. حکم این بند مبنی بر مستثنابودن نحوه هزینه‌کرد موجودی حساب‌های مذکور در این بند از مفاد مندرج در ماده (۱) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مصوب ۱۳۹۵، با توجه به ماده (۱۲۲) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» مصوب ۱۳۹۵ که «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» را بخشی از «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)» دانسته است، مغایر قانون اخیرالذکر است و لذا طبق جزء «۵» بند «ج» ماده (۱۱۷) «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، برای تصویب نیازمند رأی دوسوم مجموع نمایندگان مجلس است.

۳. حکم ذیل این بند مبنی بر واگذاری تعیین «مصادیق کالاهای اساسی، میزان یارانه سرانه و خانوارهای هدف» به آیین‌نامه اجرایی مصوب هیئت وزیران، تفویض قانونگذاری بوده و لذا مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. همچنین این حکم در خصوص «میزان یارانه سرانه»، مغایر اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی

۱. مبلغ بیست هزار میلیارد (۲۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال جهت خرید و واردات کالاهای اساسی و ضروری براساس تصویب‌نامه هیئت وزیران.



نیز قلمداد می‌شود. ذکر این نکته در اینجا لازم است که در ماده‌واحد «قانون تأمین کالاهای اساسی برای اقشار آسیب‌پذیر»^۱ مصوب ۱۳۹۲، کالاهای اساسی به‌طور منجز و مشخص شامل «برنج، روغن و گوشت» دانسته شده است. همچنین در تبصره ماده (۲۱) «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)»^۲ مصوب ۱۳۹۳، نحوه تعیین کالاهای اساسی به دستورالعمل مصوب شورای اقتصاد سپرده شده است.

۴. در ذیل این بند، با توجه به اینکه آیین‌نامه اجرایی مذکور به این بند اختصاص ندارد و به بندهای «الف» و «ب» نیز مربوط است، عبارت «آیین‌نامه اجرایی این حکم» باید به عبارت «آیین‌نامه اجرایی این بند و بندهای «الف» و «ب» اصلاح شود. همچنین با توجه به اینکه «تاریخ ابلاغ»، به دلیل وجود دو ابلاغ (رئیس مجلس و رئیس‌جمهور)، مبهم است، باید عبارت «تاریخ ابلاغ» به عبارت «تاریخ تصویب» اصلاح شود.

بند «و»

- در این بند، عبارت «این تبصره» باید به عبارت «این بند و بند «د»» اصلاح شود.

۱. ماده‌واحد- به منظور حفظ امنیت غذایی مددجویان تحت پوشش کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور، دولت موظف است در مقاطع سه‌ماهه سبدهای کالایی شامل برنج، روغن و گوشت را تأمین و از طریق دستگاه‌های مزبور توزیع نماید.

۲. ماده (۲۱)- به منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقای بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف‌سازی فرایند توزیع کالا و خدمات، دولت مکلف است با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، قیمتگذاری را به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی بارانه‌ای و ضروری محدود کند.

تبصره- دستورالعمل نحوه تعیین کالاهای اساسی، انحصاری و خدمات عمومی و فهرست و قیمت این کالاها و خدمات به پیشنهاد کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، امور اقتصادی و دارایی، نیرو، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و حسب مورد وزارتخانه ذی‌ربط به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۳۱۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تخصیص ارز با نرخ ترجیحی به کالاهای اساسی»

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

تهیه و تدوین کنندگان: زهرا کاویانی، محمدرضا عبداللهی

همکار خارج از مرکز: مهدی دارابی

اظهار نظر کنندگان: امیریونسیان، محمد بختیاری علی‌آباد، حجت ورمزیاری، محمدحسین

معماریان، علی عبدالاحد، سعید شجاعی

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، سیدمحمدهادی سبحانیان، موسی شهبازی غیائی

واژه‌های کلیدی:

۱. ارز ترجیحی

۲. کالاهای اساسی

۳. سیاست حمایتی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۶/۱۰