



شناسه	مقررات و رویه اجرایی - دستور جلسه شماره (۱)	تاریخ	۱۴۰۱/۰۵/۱۰
عنوان	الزامات کاهش اثرات آسیب‌زای حذف ارز ترجیحی در حوزه کشاورزی و مصرف کالاهای اساسی - مشاهدات موردی در صنایع لبنی و صنایع نهاده های دامی		
مرجع طرح	مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران، مرکز پژوهش های اتاق ایران، اتحادیه واردکنندگان نهاده های دامی، شرکت های بزرگ صنایع لبنی		
شرح دستور	<p>سیاست تخصیص ارز ترجیحی از فروردین ماه ۱۳۹۷ در پی جهش های ارزی و با هدف حمایت از اقشار آسیب پذیر و دهک‌های پایین درآمدی اجرایی شد و با تغییراتی تاکنون ادامه داشته است. آسیب های چند نرخی بودن ارز شامل فراهم کردن زمینه برای رانت جویی برخی اشخاص حقیقی و حقوقی، اتلاف منابع ارزی کشور به دلیل قاچاق کالاهایی که با نرخ پائین تر تامین می شوند به خارج از کشور، مصرف مازاد برخی کالاها، سرکوب قیمتی کالاهای مشمول و از بین رفتن مزیت تولید داخلی آنها، و همچنین کم اثر بودن این سیاست در کنترل قیمت‌ها بر کسی پوشیده نیست.</p> <p>بنابر نتایج مذکور، دولت سیاست خود را درباره حذف کامل ارز ترجیحی در بودجه سال ۱۴۰۱ اعلام نمود، لیکن حذف کامل و یک دفعه ای ارز ترجیحی بدون پیش بینی دقیق اثرات و تبعات آن، مشکلات و اعتراضاتی را در بین فعالان اقتصادی ایجاد نمود که به طور مثال می توان به اعتراض بخش خصوصی و صنایع آرد بر به افزایش نرخ گندم صنف و صنعت اشاره کرد که انجام فعالیت این صنایع را به دلیل کمبود نقدینگی و سرمایه در گردش با مشکل مواجه ساخته است. همچنین وارد کنندگان نهاده های دامی که با افزایش قیمت تمام شده مواجه شده اند و همزمان مشمول قیمت گذاری دستوری هستند و از طرفی وجود رویه های تبعیض آمیزی که در حوزه تجارت شرکت های دولتی نسبت به فعالین بخش خصوصی در بحث واردات نهاده های دامی (به خصوص بحث مقررات گمرکی) وجود دارد، موجب اخلاص در فعالیت های بخش خصوصی شده است، به نحوی که این رویه موجب تأخیر طولانی بعضاً تا ۴ ماه آن در زمان تحویل نهاده های دامی شده و اعتراض مرغداران کشور را به همراه داشته است.</p> <p>از طرفی طبق اظهارات برخی از فعالان اقتصادی، چندین شرکت بخش خصوصی در آخرین روزهای تخصیص ارز ۴۲۰۰ تومانی، ۴۶۱،۴۰۸ تن کالا را به خواست وزیر جهاد کشاورزی در سامانه بازرگانه عرضه کرده اند و مقدار ۴۱۸،۱۳۱ تن آن توسط ۲۰ شرکت وارد کننده به قیمت های ریالی مصوب بر مبنای ارز ترجیحی تحویل دامدار و مرغدار معرفی شده توسط وزارت جهاد کشاورزی شده است، لیکن با وجود گذشت بیش از دو ماه از تاریخ تحویل، پیگیری های انجام شده جهت تسویه مطالبات ارزی اعضاء از طریق استمداد از رئیس جمهور و وزیر جهاد کشاورزی و معاون اول ریاست جمهوری تا این تاریخ بی نتیجه بوده است.</p> <p>اخیراً نیز قرارگاه امنیت غذایی، به دنبال تثبیت قیمت گذاری گروهی از اقلام لبنی مصوبه ای تصویب کرد که تا ۵۰ درصد میزان تولید خود را برای پاسخ به تقاضای جامعه در حد مکفی به تولید محصولاتی مانند پنیر سفید ۴۰۰ گرمی، ماست دبه‌ای ۲/۵ کیلویی، شیر نایلونی ۹۰۰ گرمی و شیر یک لیتری کم چرب اختصاص دهند. محصولاتی که مشمول قیمت مصوب نیز بودند.</p> <p>از دید کارشناسان اقتصادی، همواره سیاست‌های محدودکننده دولت در گام نخست موجب به هم ریختگی تولید و تجارت و سپس فرار سرمایه‌ها و به دنبال آن ورشکستگی صنایع و در نهایت کمبود کالا می‌شود. در تمام سال‌هایی که دولت به موضوع قیمت‌گذاری محصولات مختلف، از جمله محصولات لبنی ورود کرده، عملاً نیمی از آزادی عمل تولیدکنندگان را از بین برده است. حال با ورود دولت به بحث برنامه ریزی تولید محصولات لبنی، نیمی دیگر از آزادی عمل تولیدکنندگان نیز از آنها گرفته شده است؛ رویکردی که عملاً تولید و تجارت را به نقطه انجماد نزدیک خواهد کرد.</p> <p>به گفته اقتصاددانان، دولت‌ها صرفاً در صورتی می‌توانند در سطح تولید ورود کنند که بخواهند انحصار تولید کالایی را بشکنند، لذا ورود دولت در بحث کالاهای اساسی نظیر لبنیات و جاهت قانونی ندارد.</p>		



<p>البته این موضوع از بُعد دیگر نیز قابل توجه است و آن کاهش چشمگیر حجم مصرف به دنبال افزایش بهای اقلام خوراکی است. براساس گزارش مرکز آمار ایران، تورم خوراکی‌ها در خردادماه سال جاری، حدود ۲۸ درصد نسبت به تورم عمومی رشد کرده است. در ماه گذشته تورم اقلام خوراکی ۸۱ درصد بود؛ در حالی که تورم عمومی ۵۲/۵ درصد گزارش شده بود؛ تولید دستوری در شرایطی صنایع لبنی را نشانه رفته که در ماه‌های اخیر فروش این محصولات در بازار به دلیل افزایش قیمت با کاهش روبه‌رو شده است. از آنجا که محصولات نهایی کارخانه‌های لبنی عمدتاً فسادپذیر هستند، دستور افزایش تولید با کاهش تقاضا نتایج خوبی نخواهد داشت و تنها به هدررفت منابع منجر خواهد شد، ضمن اینکه شرکت‌های لبنی هم‌اکنون در جرگه شرکت‌هایی هستند که کمترین تقاضا را در بورس دارند.</p> <p>در سال ۱۴۰۰ میانگین سود سالانه شرکت‌های لبنی کمتر از ۸ درصد گزارش شده بود. در این بین حاشیه سود گاوداری‌ها نیز ۲۰ درصد بود. به این ترتیب ادامه این روند از سویی به تشدید فرار سرمایه از این بخش و تعطیلی کارخانه‌های لبنی و از سوی دیگر به کاهش تولید و زیان جامعه مصرف‌کننده و به‌ویژه دهک‌های پایین منجر می‌شود.</p> <p>از سوی دیگر وضعیت موجود موجود منجر به تعطیلی کارخانه‌های کوچک لبنی می‌شود. طبق گزارش‌های موجود، قبلاً در دهه ۸۰ بیش از هزار و ۲۰۰ کارخانه لبنی کوچک و متوسط فعالیت داشته‌اند، اما امروز تعداد آنها به کمتر از ۳۰۰ کارخانه رسیده که عموماً متوسط و بزرگ هستند. لذا هرچند تعطیلی کارخانه‌های کوچک منجر به کمبود کالا نشده و کارخانه‌های بزرگ بازار آنها را تسخیر نموده‌اند، اما میزان اشتغال این صنعت به ویژه در شهرستان‌ها کاهش یافته است.</p> <p>به طور کلی موافقان حذف ارز ترجیحی معتقد هستند توزیع ارز ترجیحی برای بهبود چالش‌های اقتصادی جامعه برنامه‌ریزی شده؛ اما این سیاست با گذشت چند سال هنوز نتوانسته مشکلات اقتصادی کشور را برطرف کند و اکنون زمان این جراحی اقتصادی فرا رسیده است. ایشان باور دارند که اجرای سیاست‌های بزرگ اقتصادی در ابتدا با چالش‌هایی همراه است و در کوتاه‌مدت بر بازار اثر می‌گذارد، لیکن در بلندمدت موجب کاهش تدریجی رانت، افزایش شفافیت و کاهش مداخلات دولت در اقتصاد می‌شود. اما متأسفانه با گذشت حدود ۳ ماه از حذف ارز ترجیحی امروز تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان هر یک با چالش‌های فراوانی روبه‌رو می‌باشند که موجب نگرانی شده است.</p> <p>از سوی دیگر گروهی از کارشناسان پیشنهاد می‌دهند که در جهت کنترل پیامد‌های منفی حذف ارز ترجیحی و قیمت‌گذاری دستوری کالاهای اساسی، که اگر دولت مایل است که تولید و در نتیجه تقاضا کاهش پیدا نکند، باید تسهیلاتی برای پرداخت در گام‌های اول برای تولیدکنندگان قائل شود. همچنین باید در مورد جبران توان خرید و مصرف‌کنندگان تصمیمات درست و پایدار اتخاذ شود تا از محل کاهش تقاضا گرفتاری بیشتر برای تولیدکنندگان ایجاد نشود.</p>	
<p>۱. ایجاد رویه‌های تبعیض آمیز در حوزه تجارت شرکت‌های دولتی نسبت به فعالین بخش خصوصی در تضاد با بند (ج) و (چ) ماده ۱۱ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار</p> <p>۲. از رده خارج شدن کارخانه‌های تولیدی کوچک و افزایش سطح بیکاری در سطح کشور پیرو دستوری شدن قیمت و تولید کالاهای اساسی به دلیل کمبود شدید نقدینگی و سرمایه در گردش و همچنین کمبود انگیزه جهت تولید</p> <p>۳. فرار سرمایه فعالان اقتصادی به کشورهای دیگر به دلیل افزایش فشارهای مالی و کمبود نقدینگی در کشور</p> <p>۴. تاخیر در تحویل نهاده‌های دامی به دنبال حذف ارز ترجیحی و پیرو آن کاهش تولیدات مرغداران</p> <p>۵. کاهش شدید تقاضا به دلیل کاهش تولید به خصوص در محصولات آرد بر و لبنیات</p> <p>۶. ایجاد خسارات سنگین در بنگاه‌های تامین و تحویل نهاده‌های دامی به دلیل عدم وصول مطالبات ۲۶۵ میلیون یورویی آن‌ها در زمان تامین نهاده‌های دامی به نرخ ارز ترجیحی.</p>	<p>برخی ایرادات و موضوعات مطروحه توسط فعالان اقتصادی</p>



اتاق بازرگانی ایران از بدو تصمیم دولت دوازدهم در اختصاص ارز ۴۲۰۰ تومانی، بارها با این سیاست اعلام مخالفت نموده و بر ضرورت اصلاح این سیاست تاکید نمود. در ادامه نیز هنگام حذف اخیر ارز ترجیحی، مجدداً اتاق ایران اعلام نمود که در کنار اجرای این سیاست می بایستی یک سری از ملاحظات و مقدمات در نظر گرفته شود تا موجب به هم ریختگی بازار نشود. لذا ذیلاً به رؤس گزارش تدوین شده توسط مرکز پژوهش های اتاق ایران برگرفته از نظرات کمیسیون های تخصصی و تشکل های اقتصادی مرتبط پرداخته شده است:

#### ۱) پیامدهای اجرای سیاست حذف ارز ترجیحی بر بخش عرضه اقتصاد:

- افزایش قابل ملاحظه قیمت تمام شده کالاهای موضوع این تصمیم، به ویژه لبنیات، مرغ و روغن، اجتناب ناپذیر است.
- افزایش قیمت نهایی کالاها، مزاد عرضه محصولات در اثر کاهش تقاضای موثر در کشور را در پی خواهد داشت که خروج تولیدکنندگان کوچک و غیر بهره ور از چرخه اقتصادی را به دنبال دارد.
- افزایش هزینه های تولید، نیاز بنگاه های تولیدی به تامین نقدینگی و سرمایه در گردش به منظور تامین نهاده های تولید را افزایش خواهد داد.
- مزیت صادراتی این قسم از کالاها، به دلیل افزایش قیمت تمام شده و عدم توان رقابت با محصولات خارجی، کاهش می یابد.
- افزایش قیمت کالاهای داخلی، احتمال واردات آنها توسط دولت را افزایش می دهد که می تواند حتی لطمه های جبران ناپذیر به تولیدکنندگان داخلی بزند. (قیمت تمام شده برخی کالاها در ایران به دلایل مختلف بالاتر از قیمت بین المللی است).
- قدرت بخش خصوصی جهت واردات نهاده های دامی بدلیل بالا رفتن هزینه های واردات نهاده (بطور مثال ۹۴ درصد قیمت تمام شده مربوط به تهیه ارز می باشد که به طور مستمر افزایش می یابد) و همچنین رویه های تبعیض آمیز بین بخش دولتی و خصوصی به خصوص در بحث گمرکی کاهش می یابد.
- فرار سرمایه ها و به دنبال آن ورشکستگی صنایع و در نهایت کمبود کالا، به دلیل از بین رفتن انگیزه تولید کنندگان اتفاق می افتد.
- فشار سیاست های غیراصولی و غیرکارشناسانه بر صنعت و کشاورزی، منجر به کاهش میزان اشتغال و در نهایت کاهش میزان تولید می شود.
- ایجاد خسارت های شدید مالی به شرکت های تامین کننده نهاده مالی به دلیل عدم وصول مطالبات مرتبط به تامین نهاده داریم با نرخ مصوب ریالی بر اساس ارز ۴۲۰۰ تومانی.

پیامدهای  
اجرای  
سیاست  
های حذف  
ارز  
ترجیحی

#### ۲) پیامدهای اجرای سیاست حذف ارز ترجیحی بر بخش تقاضا در اقتصاد:

- افزایش قیمت کالاها در پی حذف ارز ترجیحی، منجر به افزایش نرخ تورم می گردد.
- افزایش قیمت تمام شده محصولات منجر به کاهش تقاضای موثر به خصوص در بحث محصولات آردبر و لبنیات می شود.
- سخت تر شدن شرایط معیشتی و افزایش فشار قابل توجه بر اقشار آسیب پذیر و دهک های پایین درآمدی در نتیجه افزایش قیمت ها محتمل است.
- امکان بروز سوء تغذیه در بخشی از اقشار جامعه به دلیل کاهش تقاضا برای گوشت و لبنیات، دور از انتظار نیست.

**الف) ملاحظات کلی:**

۱. ضرورت دارد جهت تعدیل و کاهش اثرات سوء حذف ارز ترجیحی، دو موضوع کلیدی "مهیا شدن فضای اقناعی در سطح جامعه از طریق تدوین سیاست های حمایتی برای حمایت از دهک های ضعیف و متوسط جامعه" و همچنین "تدوین برنامه مشخص برای حمایت از تولید" به طور جدی در دستور کار قرار گیرد.
۲. بهتر است حذف ارز ترجیحی کالاهای گروه یک در قالب نوبت بندی و یک به یک، به منظور جلوگیری از تنش قطعی بازار، اجرا شود. پیشنهاد می شود در شش ماه اول سال، جو و ذرت از لیست دریافت کنندگان ارز ترجیحی حذف شوند تا اثرات جانبی آن بررسی و کنترل شود. در نیمه دوم سال نیز، کنجاله سویا و روغن در نوبت حذف ارز ترجیحی قرار گیرد. همچنین اختصاص ارز ترجیحی به گندم ادامه یابد.
۳. حمایت تعرفه ای در خصوص مواد اولیه و نهاده های تولید بسیاری از کالاهای اساسی که مشمول تخصیص ارز ترجیحی بوده اند و همچنین آن دسته از کالاهای واسطه ای که امکان تولید آنها در داخل وجود نداشته باشد، برای بازه زمانی کوتاه مدت به منظور کاهش اثرات تورمی اجرای این سیاست، به عمل آید. در این راستا ضرورت دارد که ضمن استفاده از تعرفه مرکب به جای تعرفه ارزشی، نسبت به تعدیل نرخ تعرفه نهاده ها و همچنین محصولات اقدام شود.
۴. دولت و مجلس شورای اسلامی در طول دوره اجرای این سیاست از تصویب و اجرای مصوبات پراکنده که اثرات تورمی دارند به شدت پرهیز کنند.
۵. تدوین و راه اندازی بازار آتی از جمله قراردادهای آتی و اختیار معامله، به عنوان ابزارهای مدرن مدیریت ریسک قیمت، در دستور کار قرار گیرد.
۶. درباره نحوه حمایت از اقشار آسیب پذیر از تبعات قیمتی اجرای سیاست پیشنهاد اولویت دار، حمایت از طریق کارت برای خرید اقلام عمده سبد هزینه خانوار است.
۷. بهتر است سفارش های فروشگاه ها به صورت کتبی با قید تناژ و تعداد روز در هفته به هریک از کارخانه های تولیدی اعلام شود. این رویه به خصوص پس از اقدام اخیر قرارگاه امنیت غذایی و دستوری شدن تولید مفید خواهد بود.
۸. بعد از دستوری شدن میزان تولید در صنایع لبنی، فعالان این بخش پیشنهاد فروش و تحویل کالا به صورت نقدی را ارائه داده اند.

پیشنهاد  
اقدامات  
الزامی در  
اجرای  
سیاست  
حذف ارز  
ترجیحی

**ب) مهم ترین اقدامات الزامی در حوزه اختیارات دولت در حین اجرای سیاست حذف ارز ترجیحی:**

۱. پس از اقدام به حذف ارز ترجیحی، از مداخله در امر قیمت گذاری کالاهای موضوع این تصمیم گیری اجتناب شود.
۲. اقدامات لازم برای تامین ارز نیمایی به میزان کافی برای تامین به موقع نهاده ها، انجام شود.
۳. دولت از واردات کالاها با قیمت ارزان تر توسط دستگاه های دولتی خودداری کند.
۴. اعطای مشوق های صادراتی برای کالاهای موضوع این سیاست مد نظر قرار گیرد.



۵. دولت می‌تواند برای مدیریت مازاد عرضه کالاهای اساسی به منظور جلوگیری از کاهش مصرف این کالاها در میان مدت و بلندمدت، ساز و کاری کارا و اثربخش، طراحی و پیاده‌سازی نماید. به عنوان مثال اهتمام جدی دولت به توزیع مجدد شیر در مدارس، از یک سو به حل معضل مازاد تولید و از سوی دیگر کاهش نگرانی‌های ناشی از بروز سوء تغذیه در جامعه می‌انجامد.
۶. وزارت جهاد کشاورزی مکلف شود با عنایت به اینکه با اجرای این سیاست، نقدینگی مورد نیاز واحدهای تولیدی چند برابر وضعیت فعلی خواهد شد، برآورد دقیقی از سرمایه در گردش واردکنندگان نهاده‌های دام و طیور و تولیدکنندگان محصولات پروتئینی داشته باشد. همچنین بانک مرکزی مکلف شود از طریق بانک‌های عامل برای حل و فصل مشکل تامین نقدینگی تولیدکنندگان (با عطف توجه به رفع برخی مقررات دست و پا گیر مانند ذینفع واحد چک برگشتی و غیره حداقل در شش ماهه اول اجرای این سیاست)، اقدام عاجل صورت دهد.
۷. وزارت جهاد کشاورزی موظف شود تقویت سامانه بازرگانه را دستور کار قرار دهد.
۸. وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت صمت، ممنوعیت‌های صادراتی را حذف نماید و در زمان‌هایی که تولید داخل کشور با کمبود مواجه است، وضع عوارض صادراتی به منظور تنظیم بازار داخلی در دستور کار قرار گیرد.
۹. دولت در سال جاری امکان صادرات مرغ برای برخی از مقاطع زمانی را به منظور جلوگیری از مازاد تولید و عرضه مرغ فراهم کند.

### ج) اقدامات میان‌مدت پس از اجرای سیاست حذف ارز ترجیحی:

۱. وزارت جهاد کشاورزی برنامه‌ای برای اصلاح ساختار تولید و همچنین ساماندهی نظام توزیع با تاکید بر برقراری روابط عمودی و سیستم قراردادی، به منظور ایجاد تعامل میان حلقه‌های زنجیره تولید گوشت و در نتیجه کاهش هزینه‌ها و قیمت تمام، تهیه و اجرا کند.
۲. معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری با همکاری وزارت صمت، وزارت جهاد کشاورزی و اتاق ایران، برنامه تولید نهاده‌ها و محصولات جایگزین کالاهای هدف، نهاده‌های تولیدی از بازیافت را با اولویت فناوری‌های داخلی (مانند استفاده از کنجاله کلزا، ضایعات چغندر قند و یا محصولات دانش‌بنیان در تهیه خوراک دام) تنظیم و اجرائی نماید.
۳. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با همکاری وزارت آموزش و پرورش و سازمان صدا و سیما نسبت به آموزش بهره‌وری، فرهنگ خوب مصرف کردن و اصلاح الگوی مصرف اقدام نماید.
۴. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی، بسته الگوی هوشمند مصرف بهینه کالاهای اساسی و تامین‌کننده کالری را با هدف تامین سلامت (جلوگیری از سوء مصرف) به انضمام مشوق‌های مصرف بهینه و استاندارد تنظیم نماید.
۵. وزارت صمت با همکاری وزارت جهاد کشاورزی و اتاق ایران نسبت به ارتقای سطح آموزش و توانمندسازی مدیریت بهره‌ور تولید و مصرف اقدام نماید.
۶. وزارت صمت با همکاری اتاق‌ها، برنامه ارتقای بهره‌وری توزیع را با بهره‌گیری از نظام‌های هوشمند لجستیک و توزیع شبکه‌ای و تعاونی مبتنی بر فناوری اطلاعات تنظیم و عملیاتی نماید.



۱. نامه شماره ۱۴۴۵ مورخ ۱۴۰۱/۰۲/۰۶ اتحادیه وارد کنندگان نهاده های دام و طیور ایران	فهرست مستندات و مدارک پشتوانه
۲. نامه شماره ۱۶۴۴ مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۰۱ اتحادیه وارد کنندگان نهاده های دام و طیور ایران	
۳. نامه شماره ۱۶۴۸ مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۰۲ اتحادیه وارد کنندگان نهاده های دام و طیور ایران	
۴. روزنامه دنیای اقتصاد مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۱۴ - گزارش تاخیر ۴ ماهه در تحویل نهاده های دامی	
۵. روزنامه دنیای اقتصاد مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۲۰ - گزارش تولید اجباری با قیمت دستوری	
۶. گزارش آثار اجرای سیاست حذف ارز ترجیحی در زنجیره تولید - ۱۴۰۱ - مرکز پژوهش های اتاق ایران	