



عنوان: بررسی مسائل صنعت کاغذ و مقوای بسته‌بندی در ایران	
مرجع طرح موضوع: سندیکای تولیدکنندگان کاغذ و مقوای ایران	
تاریخ برگزاری جلسه: ۱۴۰۵/۰۶/۱۱	ساعت ۱۰ الی ۱۲
مقدمه صنعت کاغذ و مقوای بسته‌بندی از صنایع پیشران و واسط در زنجیره تأمین کشور است و پایداری آن مستقیماً بر بسته‌بندی کالاهای اساسی، دارویی، بهداشتی، غذایی، صنعتی و صادراتی اثر می‌گذارد. مطابق اعلام سندیکای تولیدکنندگان کاغذ و مقوای ایران، بیش از ۸۵ درصد نیاز کشور به انواع کاغذ و مقوای بسته‌بندی توسط تولیدکنندگان داخلی تأمین می‌شود؛ از این رو، اختلال در این صنعت صرفاً یک مسئله بخشی نیست، بلکه می‌تواند به افزایش قیمت تمام‌شده، کاهش عرضه کالاهای پایین‌دستی و تشدید فشار بر مصرف‌کننده نهایی منجر شود. بر اساس اسناد ارائه‌شده، مسائل اصلی صنعت در شش دسته قابل بررسی است: کمبود آخال و موانع واردات، محدودیت واردات خمیر کاغذ، کمبود اقلام مصرفی ماشین‌آلات از جمله فلت و وایر، کمبود نشاسته و مواد شیمیایی، کمبود نقدینگی و سرمایه در گردش و رکود تقاضا. از منظر حقوقی و نهادی، قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در مواد ۲ و ۳ بر استفاده از ظرفیت تشکلهای اقتصادی، اخذ نظر بخش خصوصی و رفع موانع محیط کسب‌وکار تأکید دارد. همچنین، با توجه به نقش این صنعت در پشتیبانی از تولید داخلی، موضوع با اهداف قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور (مواد ۵، ۱۶ و ۱۷) و جهت‌گیری‌های حمایتی برنامه هفتم توسعه (ماده ۴۷، تبصره ۱ جزء ۲ و ماده ۹۹، بند پ) در تقویت تولید و زنجیره‌های ارزش داخلی قابل انطباق است. بنابراین، بررسی مسائل صنعت کاغذ و مقوا باید در قالب یک بسته هماهنگ انجام شود؛ زیرا حل یک محور، بدون رفع موانع سایر حلقه‌ها، به نتیجه پایدار منجر نخواهد شد. برای نمونه، تأمین تسهیلات بانکی بدون رفع موانع واردات مواد اولیه، یا تسهیل واردات بدون تأمین سرمایه در گردش، اثر اجرایی محدودی خواهد داشت.	
۱. جایگاه اقتصادی و ضرورت مداخله	
الف- نمای کلی: صنعت کاغذ و مقوای کشور در حال حاضر در وضعیتی پارادوکسیکال قرار دارد؛ از یک سو ظرفیت اسمی نصب شده قابل توجهی (۲.۲ میلیون تن) وجود دارد، اما از سوی دیگر، بهره‌وری واقعی به شدت تحت تأثیر چالش‌های تأمین مواد اولیه، نقدینگی و بروکراسی‌های ارزی قرار گرفته است. بر اساس اطلاعات موجود، بیش از ۹۵ درصد تولید داخلی کاغذ و مقوا به آخال به‌عنوان ماده اولیه اصلی وابسته است. این سطح از وابستگی، صنعت را نسبت به اختلال در جمع‌آوری داخلی، واردات، حمل‌ونقل مرزی، استانداردهای زیست‌محیطی و تخصیص ارز بسیار آسیب‌پذیر کرده است. ضرورت مداخله سیاستی در این صنعت از سه جهت قابل تبیین است: نخست، اثر مستقیم بر صنایع بسته‌بندی و صنایع مصرف‌کننده مقوا؛ دوم، اثر بر قیمت تمام‌شده کالاهای اساسی، غذایی، دارویی و بهداشتی؛ سوم، اثر بر استمرار فعالیت واحدهای تولیدی و حفظ اشتغال.	



از حیث مبنای قانونی، حمایت هدفمند از این صنعت به معنای اعطای امتیاز غیررقابتی نیست، بلکه در چارچوب رفع موانع تولید، حفظ ظرفیت‌های داخلی و جلوگیری از اختلال در زنجیره تأمین قابل توجیه است. در این چارچوب، تصمیمات حمایتی باید مشروط، زمان‌دار، مبتنی بر داده و قابل پایش باشد تا از انحراف منابع جلوگیری شود.

وضعیت فعلی صنعت کاغذ و مقوای بسته بندی در جدول زیر ارائه شده است:

شاخص	مقدار/توضیح
ظرفیت اسمی تولید	۲.۲ میلیون تن در سال
تولید واقعی (تحقق یافته)	۱.۲ میلیون تن در سال
تقاضای آخال (کاغذ باطله)	حدود ۲ میلیون تن در سال (در بهترین حالت ۶۰٪ از داخل تأمین میشود)
تقاضای خمیر (تیشو/کاغذ خاص)	۴۵۰ الی ۵۰۰ هزار تن در سال (در بهترین حالت ۱۰٪ از داخل تأمین میشود)
تقاضای نشاسته صنعتی	حدود ۱۰۰ هزار تن در سال (تأمین کامل صورت میگیرد)

منبع: سندیکای تولید کنندگان کاغذ و مقوای ایران

۲. موانع و مشکلات

الف: کمبود آخال و موانع واردات کد تعرفه ۴۷۰۷

کاهش جمع‌آوری آخال قهوه‌ای و سفید ناشی از عواملی از جمله کاهش قدرت خرید مردم، کاهش تقاضا، رکود تولید، محدودیت واردات کالا و توقف بخشی از فعالیت‌ها بوده است. همچنین آخال در کشور متولی مشخص و استاندارد معینی ندارد.

از منظر کارشناسی، بحران آخال دارای دو بعد است: بعد مقطعی شامل کمبود عرضه، مشکلات حمل از عراق، موانع ثبت سفارش و تخصیص ارز؛ و بعد ساختاری شامل نبود نظام منسجم جمع‌آوری، طبقه‌بندی، استانداردسازی و قیمت‌گذاری شفاف. بنابراین راهکارها باید همزمان شامل مدیریت فوری واردات و اصلاح ساختار داخلی تأمین آخال باشد.

لذا پیشنهاد می‌شود وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست، گمرک جمهوری اسلامی ایران، وزارت راه و شهرسازی، سازمان ملی استاندارد و سندیکای تخصصی، اقدامات زیر را در دستور کار قرار دهد:

۱. ایجاد مسیر فوری و زمان‌دار برای ثبت سفارش آخال مورد نیاز واحدهای دارای پروانه بهره‌برداری؛

۲. تسریع تخصیص ارز یا پیش‌بینی روش‌های مجاز تأمین ارز برای واردات آخال؛

۳. رفع محدودیت‌های محیط‌زیستی غیرضرور با حفظ الزامات بهداشتی و زیست‌محیطی؛

۴. طراحی سازوکار حمل‌ونقل مرزی، به‌ویژه برای واردات از عراق؛

۵. تدوین استاندارد حداقلی برای طبقه‌بندی، کنترل کیفیت و پذیرش آخال وارداتی؛

۶. ایجاد سامانه پایش تأمین، مصرف و موجودی آخال در واحدهای تولیدی.



این پیشنهادها با فلسفه قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار و قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور قابل پشتیبانی است؛ زیرا هدف آن رفع مانع تولید و صیانت از ظرفیت تولید داخلی است، نه گسترش واردات تجاری غیرهدفمند.

ب: محدودیت واردات خمیر کاغذ کدهای تعرفه ۴۷۰۵ و ۴۷۰۶

خمیر کاغذ برای تولید برخی مقوای تخصصی، به‌ویژه در بسته‌بندی دارو، محصولات سلولزی بهداشتی و غذایی، نقش ضروری دارد و باید رفع موانع ثبت سفارش، تخصیص ارز و بهینه‌سازی ارزی این اقلام در اولویت قرار گیرد. ارزیابی کارشناسی نشان می‌دهد که سیاست‌گذاری درباره خمیر کاغذ باید مبتنی بر تفکیک مصارف باشد. خمیر مصرفی برای تولید محصولات دارای ارتباط با سلامت عمومی، بسته‌بندی دارویی، بهداشتی و غذایی باید در اولویت بالاتری نسبت به مصارف غیرضروری قرار گیرد.

پیشنهاد می‌شود وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و تشکل تخصصی، فهرست مصارف ضروری خمیر کاغذ را تهیه و بر اساس آن، اولویت‌بندی واردات، تخصیص ارز و ثبت سفارش انجام شود. این رویکرد با ضرورت صیانت از زنجیره تأمین کالاهای سلامت‌محور و حمایت از تولید داخلی قابل توجیه است.

پ: فلت، وایر و اقلام مصرفی ماشین‌آلات کدهای تعرفه ۵۹۱۱۳۲۰۰ و ۵۹۱۱۳۱۰۰

براساس اطلاعات موجود، فلت و وایر از اقلام مصرفی حیاتی ماشین‌آلات کاغذسازی هستند، تولید داخلی ندارند، عمر مصرفی آن‌ها حدود چهار تا پنج ماه است و عمدتاً از شرق و جنوب شرق آسیا و اروپا وارد می‌شوند. این اقلام ماهیت سرمایه‌ای بلندمدت ندارند، بلکه قطعات مصرفی مستمر خط تولید هستند. عدم تأمین به‌موقع آن‌ها می‌تواند به توقف خط تولید منجر شود. بنابراین محدودیت غیرهدفمند در واردات این اقلام، نه حمایت از تولید داخلی محسوب می‌شود و نه موجب جایگزینی داخلی در کوتاه‌مدت خواهد شد.

پیشنهاد می‌شود این اقلام در فهرست کالاهای ضروری و اولویت‌دار صنعت کاغذ قرار گیرد، ثبت سفارش آن برای واحدهای تولیدی دارای سابقه مصرف تسهیل شود، ترخیص آن در گمرک با حداقل توقف انجام گیرد و امکان ثبت سفارش دوره‌ای متناسب با ظرفیت تولید هر واحد فراهم شود. از منظر حقوقی، چون مطابق مستندات موجود این اقلام تولید داخل ندارند، تسهیل واردات آن‌ها با منطق قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور تعارضی ندارد؛ بلکه مکمل حفظ ظرفیت تولید داخلی است.

ت: نشاسته و مواد شیمیایی

کمبرود و افزایش شدید قیمت نشاسته، رنگ کاغذ و سایر مواد شیمیایی کمکی از عوامل فشار بر تولید هستند و لازم است اختصاص سهمیه خاص برای نشاسته مصرفی صنایع کاغذسازی در نظر گرفته شود. ارزیابی کارشناسی نشان می‌دهد اختصاص سهمیه بدون شاخص مصرف می‌تواند موجب توزیع نامتوازن، ایجاد رانت یا انحراف کالا شود. بنابراین هرگونه سهمیه‌بندی باید بر اساس ظرفیت تولید، سابقه مصرف، نوع محصول، ضریب فنی مصرف و عملکرد واقعی واحدها انجام شود.



پیشنهاد می‌شود وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری تشکیل تخصصی، ضرایب مصرف استاندارد نشاسته و مواد شیمیایی اصلی را تعیین کند و نظام پایش عرضه، قیمت و مصرف این اقلام را برقرار سازد. این اقدام باید به گونه‌ای باشد که حمایت به واحدهای فعال تولیدی برسد، نه به واسطه‌ها یا دارندگان سهمیه غیرمولد.

ث: سرمایه در گردش

کمبود نقدینگی و سرمایه در گردش و ضرورت استفاده از تسهیلات بانکی حمایتی و ابزارهای نوین تأمین مالی متناسب با شرایط صنعت نیاز به توجه جدی دارد. با توجه به ماهیت سرمایه‌بر تأمین مواد اولیه، دوره زمانی واردات، نوسان قیمت‌ها و رکود تقاضا، کمبود سرمایه در گردش می‌تواند حتی واحدهای دارای ظرفیت تولید را نیز به توقف عملیاتی بکشاند. از این رو حمایت مالی باید با زنجیره تأمین واقعی صنعت پیوند بخورد.

پیشنهاد می‌شود بانک مرکزی و شبکه بانکی، با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت، بسته تأمین مالی ویژه‌ای برای این صنعت طراحی کنند که شامل تسهیلات سرمایه در گردش، استفاده از اوراق گام، اعتبار زنجیره‌ای، تنفس متناسب با دوره تولید و فروش، و اولویت برای واحدهای تأمین‌کننده بسته‌بندی کالاهای اساسی، دارویی و بهداشتی باشد. اعطای هرگونه حمایت مالی باید مشروط به حفظ تولید، حفظ اشتغال، ارائه اطلاعات واقعی خرید و فروش، و امکان پایش مصرف منابع باشد.

ج: رکود تقاضا

رکود بازار و عدم کشش تقاضا موجب کاهش گردش نقدینگی در صنعت تولید کاغذ و مقوای بسته‌بندی شده و باید برنامه جامع و عاجل برای تحریک تقاضا تهیه و عملیاتی گردد. ارزیابی کارشناسی نشان می‌دهد تحریک تقاضا نباید صرفاً به تزریق منابع مستقیم محدود شود. راهکار پایدارتر، تأمین مالی صنایع پایین‌دستی، اعتبار زنجیره‌ای، حمایت از صادرات محصولات بسته‌بندی‌شده، مدیریت واردات کالاهای دارای مشابه داخلی، و انتشار اطلاعات منظم بازار برای کاهش نااطمینانی است.

پیشنهاد می‌شود برنامه تحریک تقاضا با محوریت وزارت صنعت، معدن و تجارت و با مشارکت بانک مرکزی، سازمان توسعه تجارت، تشکلهای پایین‌دستی و سندیکای تولیدکنندگان کاغذ و مقوا تدوین شود. این برنامه باید به جای حمایت عمومی و غیرهدفمند، بر حلقه‌های واقعی مصرف‌کننده مقوا و بسته‌بندی متمرکز باشد.

۳. پیشنهاد کارگروه

با توجه به مراتب فوق، موارد زیر به عنوان جمع‌بندی، پیشنهاد می‌گردد:

۱. وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شود با همکاری سندیکای تولیدکنندگان کاغذ و مقوای ایران، ظرف دو هفته، تراز تأمین و مصرف آخال، خمیر کاغذ، فلت، وایر، نشاسته و مواد شیمیایی اصلی را تهیه و به دبیرخانه شورای گفتگو ارائه نماید.



۲. وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست، گمرک جمهوری اسلامی ایران، وزارت راه و شهرسازی و سازمان ملی استاندارد، ظرف دو هفته پیشنهاد اجرایی رفع موانع ثبت سفارش، تخصیص ارز، حمل، ترخیص و استانداردسازی آخال وارداتی را ارائه کند.

۳. کدهای تعرفه ۴۷۰۷، ۴۷۰۵، ۴۷۰۶، ۵۹۱۱۳۲۰۰ و ۵۹۱۱۳۱۰۰ به‌عنوان اقلام مؤثر در استمرار تولید صنعت کاغذ و مقوا بررسی و حسب مورد در فهرست اقلام اولویت‌دار تولیدی قرار گیرد.

۴. بانک مرکزی و شبکه بانکی ظرف یک ماه، بسته تأمین سرمایه در گردش ویژه صنعت کاغذ و مقوا را با استفاده از تسهیلات بانکی، اوراق گام و اعتبار زنجیره‌ای تدوین و ابلاغ کنند.

۵. اجرای کلیه حمایت‌های ارزی، وارداتی و تسهیلاتی موضوع این مصوبه منوط به احراز فعالیت واقعی تولیدی، حفظ اشتغال، ارائه اطلاعات تولید و مصرف، و امکان پایش مصرف منابع باشد. احراز فعالیت می‌تواند از طریق پروانه بهره‌برداری، قبض برق، لیست بیمه، سوابق تولید، سوابق ثبت سفارش و اطلاعات سامانه جامع تجارت انجام شود.

۶. دستگاه‌های مسئول مکلف شوند گزارش پیشرفت اجرای مصوبه را حداکثر ظرف یک ماه به دبیرخانه ارائه کنند.

جمع‌بندی نهایی

درخواست سندیکای تولیدکنندگان کاغذ و مقوای ایران ناظر بر یک مطالبه صرفاً صنفی نیست، بلکه متوجه حفظ ظرفیت تولید داخلی، جلوگیری از اختلال در زنجیره بسته‌بندی، کنترل هزینه‌های تولید و کاهش ریسک انتقال بحران به بازار کالاهای اساسی، دارویی، بهداشتی و غذایی است. پیشنهادهای حمایتی این گزارش باید مشروط، زمان‌دار، مبتنی بر داده و قابل پایش باشد. راه‌حل مطلوب، ترکیب اقدامات فوری برای جلوگیری از توقف تولید با اصلاحات ساختاری در تأمین مواد اولیه، واردات اقلام مصرفی، تأمین مالی و تحریک تقاضاست. لذا توجه جدی به پیشنهادات فوق‌الذکر و اقدامات مستمر توسط دستگاه‌های ذیربط با مشارکت بخش خصوصی می‌تواند در رفع موانع و مشکلات متمرثر باشد.