



جمهوری اسلامی ایران
وزارت صنعت، معدن و تجارت

سند نقشه راه تنظیم بازار کشور

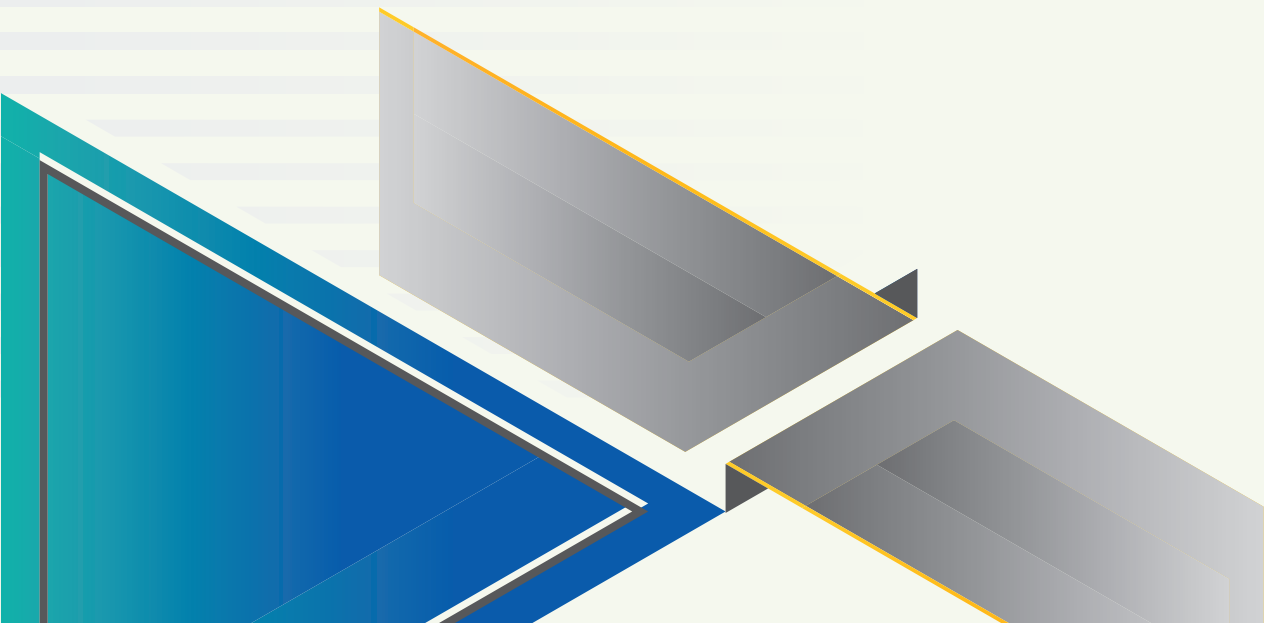


مؤسسه مطالعات پژوهش های بازرگانی

WWW.ITSR.IR

فهرست مطالب

۵	مقدمه
۵	چارچوب سند نقشه راه تنظیم بازار
۵	روش شناسی مورد استفاده در آسیب شناسی تنظیم بازار
۶	مدل مفهومی نقشه راه تنظیم بازار کالا
۷	بخش اول: بررسی وضع موجود و آسیب شناسی تنظیم بازار
۷	شاخص های بخش کلان
۹	شاخص های بخش تأمین و توزیع
۱۱	آسیب شناسی تنظیم بازار
۱۲	بخش دوم: نقشه راه تنظیم بازار کشور
۱۲	تعاریف
۱۲	چشم انداز تنظیم بازار
۱۲	ضرورت تدوین نقشه راه تنظیم بازار
۱۳	رویکردهای نقشه راه تنظیم بازار
۱۴	اهداف نقشه راه تنظیم بازار
۱۴	الزامات تحقق اهداف نقشه راه تنظیم بازار
۱۵	چارچوب مفهومی نقشه راه تنظیم بازار
۱۶	نقشه راه تنظیم بازار در یک نگاه
۱۷	نهادها و تقسیم وظایف نهادی
۱۸	بازیگران مرتبط با تنظیم بازار کالا در حوزه های کارکردی و اهم وظایف کلیدی
۲۰	بخش سوم: چارچوب برنامه های عملیاتی و پشتیبان اجرای نقشه راه تنظیم بازار کشور



مقدمه

تنظیم بازار به عنوان یک مقوله کلیدی اثرگذار در تمامی دوره‌ها و دولت‌ها، نقش بسزایی در مدیریت پیامدهای تکانه‌های پیرامونی به ویژه آثار تحریم‌های ظالمانه، شوک‌های ناشی از تغییر متغیرهای کلان و عدم تحقق کامل اهداف سیاست‌های بخشی و همچنین شکست‌های بازاری داشته است. در این راستا و به منظور ارتقاء هدفمند اجرای این سیاست‌ها، برخورداری از نقشه راه مدون و منسجم متناسب با اقتضات زمانی و در راستای اهداف اسناد بالادستی کشور ضروری است.

بر اساس مصوبات سی و پنجمین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا (شماره ۱۳۷۲۳-۹۸/م مورخ ۱۳۹۸/۵/۲) که به تأیید مقام معظم رهبری نیز رسیده است، بر لزوم تدوین نقشه راه و برنامه‌های عملیاتی تنظیم بازار کشور با هدف جلوگیری از هرگونه آسیب به تولید و ادامه رشد و بالندگی تولید داخل در جهت مقابله با اهداف جنگ اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی دشمن؛ حفظ آرامش سفره مردم و تأمین کسری نیاز کالایی کشور در بخش معیشتی و مواد اولیه تولید و متناسب‌سازی منابع و امکانات برای به حداقل رساندن آثار سوء بروز کمبود یا نبود کالایی؛ تأمین به موقع کالاها و مواد اولیه؛ کاهش مخاطرات ناشی از عدم تأمین منابع ارزی و ریالی؛ هدایت و هزینه کردن منابع محدود متناسب با اولویت‌های کالایی در زمان صدور مجوز و همچنین جلوگیری از تخلفات اقتصادی در بخش خرد بر تهیه نقشه راه تأکید شده است.

باید توجه داشت که حوزه مداخلات دولت در امور تنظیم بازاری در بسیاری از موارد جنبه هماهنگی میان تمام نهادهای دخیل در تنظیم بازار، تسهیل‌گری و تسریع در امور اجرایی مرتبط با آن به‌ویژه در زمان‌هایی است که شوک‌های پیرامونی و بی‌ثباتی متغیرهای کلان اقتصادی رخ می‌دهد. یکی از رسالت‌های اصلی تدوین نقشه راه تنظیم بازار کمک به ارتقای این هماهنگی، تسهیل و تسریع در امور است. از طرفی با توجه به فرابخشی بودن و ماهیت پیچیده تنظیم بازار، تدوین نقشه راه تنظیم بازار کشور نیازمند طراحی مدلی است که هم بتواند ابعاد این ماهیت فرابخشی و پیچیده را در نظر گرفته و هم بر اساس بررسی وضع موجود و آسیب‌شناسی آن، رویکردهای لازم را برای تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها برای ایجاد درکی مشترک میان همه دست‌اندرکاران تنظیم بازار کشور و همراه کردن تمامی دستگاه‌های مسئول، ارایه کند.

چارچوب سند نقشه راه تنظیم بازار

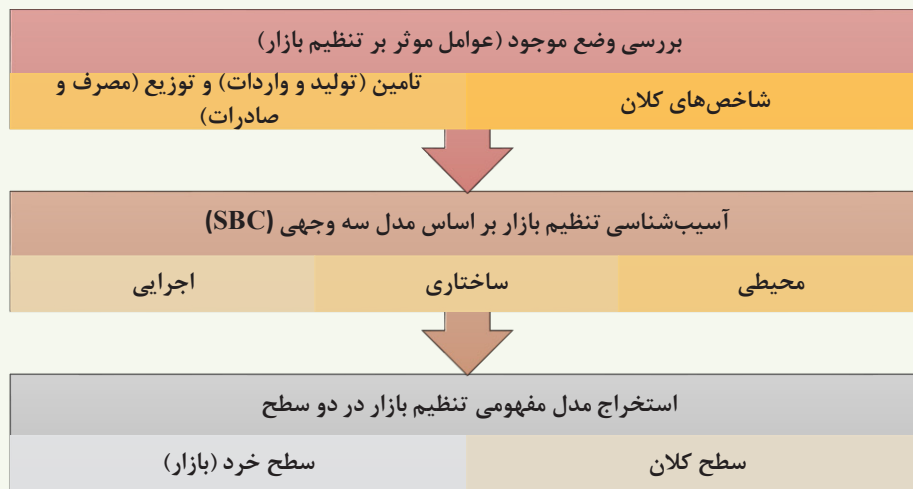
بخش اول به صورت خلاصه در بردارنده بررسی وضع موجود و آسیب‌شناسی است.

بخش دوم شامل اجزای اصلی سند نقشه راه تنظیم بازار مشتمل بر تعاریف، اهداف مورد انتظار، الزامات تحقق آن‌ها و چارچوب مفهومی برای تعیین سیاست‌های مختلف اثرگذار بر تنظیم بازار و همچنین تعیین متولیان امر در هر از یک از سطوح سیاستی و تعیین اهم وظایف و انتظارات از آن‌ها است.

بخش سوم با هدف تعیین چارچوب برنامه‌های عملیاتی و پشتیبان اجرای نقشه راه مشتمل بر کاربرگ‌هایی است که به منظور تکمیل آن کارگروه تنظیم بازار کشور موظف است با همکاری تمام دستگاه‌های متولی، نسبت به تکمیل و ارایه آن در زمان بندی مشخص، اقدام کند.

روش‌شناسی مورد استفاده در آسیب‌شناسی تنظیم بازار

مدل مورد استفاده در آسیب‌شناسی تنظیم بازار کشور بهره‌گیری از روش ساختار، زمینه و رفتار (روش سه وجهی - SBC)^۱ است. این مدل این امکان را فراهم می‌کند تا آسیب‌های عمده تنظیم بازار کشور در سه سطح محیطی، ساختاری و اجرایی طبقه‌بندی شود. علت نام‌گذاری این مدل به «سه وجهی» آن است که ارتباط بین عوامل زمینه‌ای (محیطی)، ساختاری و اجرایی (محتوایی) به گونه‌ای است که قادر است آسیب‌های مرتبط با هر پدیده را شناسایی کند.



مدل مفهومی نقشه راه تنظیم بازار کالا

طراحی مدل مفهومی تنظیم بازار بر اساس بررسی‌های نظری و تفکیک ارایه شده در آسیب‌شناسی و همچنین تجارب اجرایی کارگروه تنظیم بازار در دو سطح کلان و خرد (بازار) تدوین شده است. آنچه در این مدل حائز اهمیت است تأکید بر هماهنگی میان سیاست‌های کلان و بخشی (تولیدی و تجاری) با سیاست‌های تنظیم بازار کشور است. چنانچه این هماهنگی به صورت کامل نباشد و یا بی‌ثباتی در متغیرهای کلان به نحوی رخ دهد که تعادل بازار از میان برداشته شود، ضرورت می‌یابد دولت با سیاست‌های تنظیم بازاری این عدم تعادل را رفع کند. البته باید توجه داشت که حتی اگر ثبات متغیرهای اقتصادی در سطح کلان برقرار باشد، سیاست‌های تنظیم بازاری دولت به سبب بروز شکست‌های بازاری همچون رفتارهای انحصارطلبانه در بازار، عدم تقارن اطلاعات، عدم توازن عرضه و تقاضا در ایام خاص؛ محدودیت‌های زیرساختی و تضییع حقوق مصرف‌کنندگان اهمیت می‌یابد، اگرچه که عمده این مداخلات نیز به منظور هماهنگی و تسهیل‌گری در امور مرتبط با بازار است. در ارتباط با سیاست‌های تنظیم بازاری، مجموعه ابزارهای مورداستفاده در تنظیم بازار و مهم‌ترین نهادهای دخیل در آن (دولتی، غیردولتی و نهادهای مدنی) در این مدل شناسایی و ارایه شده است.

رویکردهای تدوین چارچوب برنامه‌های عملیاتی و پشتیبان



بخش اول: بررسی وضع موجود و آسیب‌شناسی تنظیم بازار

در این بخش بررسی وضع موجود و آسیب‌شناسی تنظیم بازار با هدف بررسی اهم شاخص‌ها و عوامل مؤثر بر تنظیم بازار مورد توجه قرار گرفته است.

شاخص‌های بخش کلان مخاطرات و ریسک‌های بین‌المللی

مجموعه تحولات بیرونی به‌ویژه تحریم‌های ظالمانه آمریکا علیه کشور، مخاطرات پیشروی فعالان اقتصادی را افزایش داده است. بر اساس گزارش بین‌المللی ریسک کشوری در سال ۲۰۱۹، ایران در زمینه ریسک اقتصادی، تجاری، سیاسی و مالی در رده کشورهای پرریسک قرار دارد. ریسک بالا، بسیاری از فرآیندهای تأمین، عرضه و توزیع کالا را تحت تأثیر قرار می‌دهد و ضمن تحریک انتظارات، بر افزایش قیمت و نوسانات قیمتی و مقداری در بازار کالاها اثرگذار است. از این منظر، ضرورت دارد برقراری آرامش و تأمین معیشت مردم در اولویت قرار گیرد.

وضعیت ایران در شاخص‌های بین‌المللی کسب‌وکار

رتبه ایران در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار جهانی در سال ۱۳۹۸ برابر با ۱۲۷ بوده که نسبت به سال قبل آن، یک پله صعود داشته است. علاوه بر این، رتبه کشور در زیرشاخص تجارت فرامرزی نیز در این سال ۱۲۱ بوده است که نسبت به سال قبل بهبود قابل توجهی را نشان می‌دهد، هرچند همچنان تا وضعیت مطلوب (هزینه و زمان انجام فرایندهای تجاری) فاصله وجود دارد. در شاخص رقابت‌پذیری جهانی، رتبه ایران از ۸۹ در سال ۱۳۹۷ به ۹۹ در سال ۱۳۹۸ تنزل داشته است و همچنین در شاخص حقوق مالکیت نیز کشور توانسته رتبه ۱۰۳ را به خود اختصاص دهد که نشان‌دهنده تنزل ۱۲ پله‌ای وضعیت ایران در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ در این شاخص است.

رشد اقتصادی

نرخ رشد اقتصادی بدون نفت ایران در سال ۱۳۹۷ معادل (۲/۴- درصد) و با نفت معادل (۴/۹- درصد) و در عمده بخش‌ها نیز رشد اقتصادی منفی بوده است. پس از کاهش ۱۳/۹ درصدی در رشد زیرگروه معدن، استخراج نفت و گاز طبیعی، بیشترین کاهش رشد اقتصادی در زیرگروه صنعت (ساخت) (۶/۵- درصد) و زیرگروه عمده و خرده‌فروشی، هتل و رستوران (۶- درصد) رخ داده است. همچنین بر اساس محاسبات اولیه بانک مرکزی رشد اقتصادی بدون نفت در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۸ حدود ۰٫۵ درصد بوده است. در سه‌ماهه دوم سال جاری رشد اقتصادی بدون نفت ۰٫۶ درصد و رشد بخش‌های کشاورزی، صنعت و معدن و خدمات به ترتیب معادل ۹/۵، ۰/۴ و ۱/۴- درصد است.

حجم نقدینگی و کسری بودجه

یکی از عوامل طرف تقاضای بروز تورم، افزایش شتابان نقدینگی و افزایش حجم سپرده‌های بلندمدت در رشد نقدینگی است. حجم نقدینگی در پایان اسفندماه سال ۱۳۹۷ به ۱۸۸۱ هزار و ۷۸۵ میلیارد تومان رسید که نسبت به اسفندماه سال ۹۶ رشد ۲۳ درصدی داشته است. همچنین بر اساس آخرین آمار بانک مرکزی در مهر سال ۱۳۹۸ میزان نقدینگی نسبت به دوره مشابه سال قبل ۲۷/۳ درصد رشد داشته است. بدیهی است که چنانچه نقدینگی ایجاد شده به سمت تولید هدایت نشود می‌تواند ضمن بسترسازی شکل‌گیری تورم، بر عملکرد تنظیم بازار در بلندمدت هم اثر نامطلوبی داشته باشد. بر اساس آخرین اطلاعات بودجه‌ای، میزان کسری درآمدهای عمومی به اعتبارات هزینه‌ای در ۸ ماه نخست سال جاری به رقمی حدود ۶۸ هزار میلیارد تومان رسیده است.

تغییرات نرخ ارز

بدون شک اعمال تحریم‌های یکجانبه آمریکا بر درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی و ایجاد محدودیت در مبادلات مالی بین‌المللی، تأثیر مستقیمی داشته است. کاهش درآمدهای نفتی از یک سو تأمین ارز کالاهای



اولویت دارا را با محدودیت روبرو کرده است و از سوی دیگر با اثرگذاری بر عرضه ارز به افزایش نرخ ارز و چند نرخ شدن آن منتهی شده است. هم‌زمان با برخی از محدودیت‌های دولت در تأمین و انتقال ارز ۴۲۰۰ ریالی برای کالاهای اساسی، نرخ ارز نیمایی از حدود ۹ هزار تومان در ابتدای سال ۱۳۹۸ به حدود ۱۱ هزار تومان در پایان آذرماه رسیده است. این امر، از طریق افزایش قیمت کالاهای وارداتی مصرفی و نیز قیمت نهاده‌های وارداتی تولید به افزایش شاخص قیمت تولیدکننده و در نهایت به تورم منجر شده است. علاوه بر این، فهرست کالاهای مشمول ارز دولتی نیز در طول زمان کاهش یافته است.

شاخص قیمت تولیدکننده

با عنایت به اینکه تغییرات شاخص قیمت تولیدکننده تا حدی تغییرات شاخص قیمت مصرف‌کننده را نیز توضیح می‌دهد، یک شاخص پیش‌نگر است. اگرچه در چند ماه اخیر روند رو به رشد آن تا حدی کنترل شده، لیکن همچنان نرخ آن بالا است؛ به طوری که این شاخص در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶، ۴۷/۵ درصد و در تابستان سال ۱۳۹۸ نسبت به مدت فصل مشابه در سال ۱۳۹۷، ۴۹/۵ درصد رشد داشته است. همچنین بیشترین رشد شاخص قیمت تولیدکننده در سال ۱۳۹۷ مربوط به صنعت بوده است. بخشی از این افزایش مربوط به افزایش هزینه‌های تولید و قیمت نهاده‌های تولیدی ناشی از افزایش نرخ ارز و بخشی نیز ناشی از رشد قیمت‌های بین‌المللی کالاها و نهاده‌های وارداتی در این سال بوده است؛ بنابراین بهبود ساختار نظام تأمین از طریق ارتقاء تولید داخلی و مدیریت واردات با استفاده از روش‌های نوین و افزایش رقابت‌پذیری صادراتی در کاهش هزینه‌های تولیدی کاملاً مؤثر است.

شاخص قیمت مصرف‌کننده

در شرایط فعلی تحریمی، بالا بودن نرخ تورم علاوه بر تأثیر منفی بر قدرت خرید آحاد جامعه و مواجه کردن مردم با مشکل معیشت، در بلندمدت بر روند سرمایه‌گذاری، تشکیل سرمایه و تقاضا برای نیروی کار نیز آثار سوئی خواهد داشت. تورم دوازده‌ماهه مصرف‌کننده در سال ۱۳۹۷ برابر با ۲۶/۹ درصد و تورم نقطه‌به‌نقطه آن برابر با ۴۷/۵ درصد بوده که رشد تورم در این بازه زمانی عمدتاً ناشی از افزایش تورم گروه خوراکی‌ها، آشامیدنی‌ها و دخانیات (۳۸/۲ درصد) بوده است. تورم سالانه آذرماه ۱۳۹۸ برای خانوارهای کشور ۴۰ درصد و نرخ تورم نقطه‌ای مصرف‌کننده در همین نقطه در قیاس با مدت مشابه سال قبل، ۲۷/۸ درصد رشد داشته است. نرخ تورم نقطه‌ای گروه‌های عمده «خوراکی‌ها، آشامیدنی‌ها و دخانیات» و «کالاهای غیرخوراکی و خدمات» به ترتیب ۲۸/۸ و ۲۷/۷ درصد بوده است. نرخ تورم دوازده‌ماهه منتهی به ماه آذرماه نسبت به دوره مشابه سال قبل در خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها ۵۵/۷ درصد و در کالاهای غیرخوراکی و خدمات ۳۳/۴ درصد بوده است. خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها سهم ۳۱/۷ درصدی از نرخ تورم را در ۹ ماهه نخست سال جاری داشته‌اند.

ضریب جینی (شاخص برابری)

ضریب جینی از مهم‌ترین شاخص‌های توزیع درآمد است. اگرچه این شاخص از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۲ کم‌وبیش روندی کاهشی داشته است، با این حال از سال ۱۳۹۲ رو به افزایش بوده؛ به نحوی که از ۰٫۳۶۵ در این سال به ۰٫۴۰۹۳ در سال ۱۳۹۷ رسیده است. این ارقام بر افزایش بیشتر شکاف درآمد در سطح کشور در سال‌های اخیر دلالت دارد. در حال حاضر بررسی وضعیت بودجه خانوار نیز نشان می‌دهد که مابه‌التفاوت هزینه و درآمد پنج دهک اول خانوارهای روستایی و سه دهک اول خانوارهای شهری منفی است. این در حالی است که بخش عمده‌ای از سیاست‌های تنظیم بازاری بهبود رفاه این خانوارها را هدف قرار می‌دهد.

تسهیلات بانکی به بخش‌های اقتصادی

در سال ۱۳۹۷ بیشترین میزان تسهیلات اعطایی به بخش‌های اقتصادی با ۳۷/۴ درصد به بخش خدمات اختصاص داشته است. این سهم در بخش صنعت و معدن ۲۷ درصد و در بخش کشاورزی ۷/۶ درصد بوده است. طی ۹ ماهه نخست سال جاری نیز تسهیلات اعطایی به بخش‌های اقتصادی نسبت به دوره مشابه سال قبل آن ۲۹/۸ درصد رشد داشته است. در این مدت حدود ۳۰/۵ درصد از کل تسهیلات اعطایی نظام بانکی به بخش صنعت و معدن و حدود ۸/۴ درصد به بخش کشاورزی پرداخت شده است.



شاخص‌های بخش تأمین و توزیع

تأمین (واردات و تولید)

- علی‌رغم افزایش تولید برخی از کالاهای اساسی طی سنوات اخیر، همچنان نسبت واردات به مصرف در برخی دیگر از کالاهای اساسی، بیش از ۵۰ درصد است. این امر سبب می‌شود تغییرات قیمت جهانی، تغییرات نرخ ارز و هزینه‌های زنجیره تأمین از جمله حمل‌ونقل، جابه‌جایی منابع مالی، عدم تنوع مبادی وارداتی و حتی آثار ریسک‌های تجاری، مالی و سیاسی بر تنظیم مناسب بازار این نهاده‌ها و رشته فعالیت‌های مرتبط اثرگذار باشد.
- ترکیب واردات کشور نشان می‌دهد که ۶۳ درصد واردات در سال ۱۳۹۷ کالای واسطه‌ای بوده است. این سهم از کالاهای واسطه‌ای در واردات نشان‌دهنده وابستگی تولید داخلی به واردات مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای از خارج است.
- بررسی مصوبات کارگروه تنظیم بازار در سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد که بیشترین فراوانی در تصمیمات کارگروه مربوط به تسهیل و ساماندهی واردات و همچنین تأمین ارز بوده است؛ بنابراین می‌توان عنوان داشت که رویکرد کارگروه در دو سال اخیر عمدتاً تسهیل و تسریع امور در موضوع تأمین کالا بوده است.
- بر اساس آخرین بررسی‌ها، تعهدات دولت در خصوص سیاست‌های تنظیم بازار بالغ بر ۲۱۸۶۹ میلیارد ریال بوده که مربوط به وزارت جهاد کشاورزی (مطالبات کارخانه‌های تولید شکر، کارخانه‌های آرد)، شرکت سهامی پشتیبانی امور دام (تنظیم بازار تخم مرغ، گوشت قرمز، مطالبات از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بابت سبد کالا) و سازمان مرکزی تعاونی روستایی (ضرر و زیان ناشی از تنظیم بازار میوه در سال‌های ۹۷-۱۳۹۴) بوده است.
- عمده‌ترین بازیگران حوزه تأمین شامل تولیدکنندگان، واردکنندگان، تشکل‌های وارداتی، مباشرین تأمین دولت (پشتیبانی امور دام، شرکت بازرگانی دولتی ایران) تشکل‌های طرف عرضه و تشکل‌های طرف تقاضا هستند.
- در راستای انجام تکالیف قانونی در اجرای طرح‌های تنظیم بازار، خرید تضمینی و توافقی محصولات کشاورزی و تکمیل و گردش موجودی ذخایر راهبردی، در سال ۱۳۹۷ حدود ۱۸۰۰۰ میلیارد تومان از محل منابع مختلف و مبلغ ۹۵۰ میلیون دلار از محل صندوق توسعه ملی تأمین شد. در سال ۱۳۹۸ نیز تاکنون در مجموع مبلغ ۲۰۳۰۰ میلیارد تومان و ۲۰۴ میلیون دلار به شرکت‌های مبادی اختصاص یافته است.

ذخایر راهبردی

در حال حاضر بر اساس مصوبه شورای عالی امنیت ملی کالاهای گندم، برنج، روغن خام، شکر (توسط شرکت بازرگانی دولتی ایران)، ذرت، کنجاله، جو، گوشت قرمز، گوشت مرغ (توسط شرکت پشتیبانی امور دام) ذخیره‌سازی می‌شوند. بر اساس آخرین اطلاعات و همچنین وابستگی تأمین داخل به واردات، ذخایر راهبردی در حوزه گندم، برنج، روغن، شکر و مرغ نیازمند توجه بیشتر است. در این ارتباط، متناسب با مقتضیات زمانی نسبت به تغییر میزان مصوب ذخایر سیاست‌گذاری می‌شود.

وضعیت ثبت سفارش، واردات و تأمین ارز

وضعیت ثبت سفارش و واردات کل کالاها از ابتدای سال ۱۳۹۸ تا انتهای آذرماه و مقایسه آن با مدت مشابه سال قبل نشان می‌دهد که میزان ثبت سفارش در این دوره ۴۳/۹ میلیارد دلار بوده که نسبت به مدت مشابه سال قبل کاهش ۳۳ درصدی را نشان می‌دهد. همچنین ارزش واردات کالا طی این دوره ۳۲/۳ میلیارد دلار بوده که کاهش ۳/۸ درصدی را تجربه کرده است. میزان تخصیص ارز برای ثبت سفارش‌های سال جاری حدود ۲۸ میلیارد دلار بوده است. همچنین ارزش واردات کالاهای منتخب اساسی و ضروری (غیر از حوزه دارو) تریخیص شده در ۹ ماه نخست سال جاری ۸/۶ میلیارد دلار بوده که این مقدار نسبت به مدت مشابه سال قبل ۲۲/۸ درصد رشد داشته است. همچنین، از مجموع حدود ۲۸ میلیارد دلار تخصیص ارز در ۹ ماه نخست سال جاری، تأمین ارز دولتی و تأمین ارز از بازار نیما به ترتیب معادل ۶/۹ و ۶/۶ میلیارد دلار بوده است.



تجارت غیررسمی و قاچاق معکوس

هرچند در دو سال اخیر حجم تجارت غیررسمی کاهش یافته است، براساس آخرین اطلاعات ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، قاچاق کالا در سال ۱۳۹۷ حدود ۱۲،۵ میلیارد دلار برآورد شده است که حجم قابل توجهی نسبت به واردات رسمی در کشور محسوب می شود. علاوه بر این، با توجه به شکاف میان نرخ ارز رسمی و نرخ ارز بازار ثانویه و غیررسمی، پدیده قاچاق معکوس نیز در ارتباط با برخی از کالاهای مشمول ارز رسمی مشاهده شده است. در حال حاضر با افزایش قابل توجه نرخ ارز، توجیه پذیری قاچاق کالا کمتر شده است. هرچند قاچاق کالا می تواند در مواردی رفاه مصرف کننده را افزایش دهد، به عنوان رقیب اصلی تولید بر رفاه تولیدکنندگان و در نهایت رفاه کل جامعه اثرگذار است.

مصرف کالاهای اساسی

در مجموع مصرف ۱۰ قلم کالای اساسی مهم در کشور (شامل گندم، برنج، گوشت مرغ، تخم مرغ، روغن خام، شکر خام، جو، ذرت، کنجاله و دانه های روغنی) بیش از ۴۲ میلیون تن است که حدود نیمی از آن از تولید داخل تأمین می شود.

اهم بازیگران نظام توزیع

واحدهای صنفی: در حال حاضر بیش از ۲،۶ میلیون واحد صنفی دارای پروانه کسب به صورت رسمی در بخش های بازرگانی داخلی کشور و در حوزه های تولیدی، توزیعی، خدماتی و خدمات فنی و مهندسی فعالیت دارند. شرکت های پخش: در سال ۱۳۹۷ حدود ۶۵۰ شرکت پخش در سطح کشور مشغول به فعالیت بوده اند که نسبت به سال قبل از آن حدود دو برابر شده است.

فروشگاه های زنجیره ای: در سال ۱۳۹۷ تعداد فروشگاه بزرگ چندمنظوره، فروشگاه بزرگ زنجیره ای و فروشگاه زنجیره ای همگن به ترتیب به ۱۲۱،۸۵۹ و ۱۸ رسیده است.

کسب و کارهای اینترنتی: در سال ۱۳۹۷ حدود ۹۵۴ مجوز برای کسب و کار مجازی و ۳۱ مجوز برای بازاریابی شبکه ای صادر شده است که رشد قابل ملاحظه ای در قیاس با سال قبل از آن دارد.

شرکت های تعاونی مصرف: براساس آخرین اطلاعات در دسترس، ۲۵۶ فروشگاه اتکا (اداره تدارکات کارمندان ارتش) در سراسر کشور، ۶۰۰ شعبه اتما (اتحادیه تعاونی مصرف فرهنگیان ایران) و ۴۰۰ هزار مترمربع انبار و فضای توزیعی در ۲۹ استان کشور در خصوص اتحادیه امکان (اتحادیه مرکزی تعاونی های مصرف کارگران ایران) نقش قابل توجهی در توزیع کالا در کشور را بر عهده دارند.

سیاست گذاری در حوزه تنظیم بازار

بررسی مصوبات کارگروه تنظیم بازار در سال ۱۳۹۸ نشان می دهد که محور تأمین سهم ۴۱ درصدی، قیمت گذاری و کنترل قیمت سهم ۱۰ درصدی، توزیع و عرضه سهم ۱۲ درصدی، نظارت و بازرسی سهم ۱۷ درصدی و سایر موارد سهم ۲۰ درصدی را از مصوبات تنظیم بازار داشته اند.

حوزه نظارت و بازرسی

- در سال ۱۳۹۷ تعداد ۳،۸ میلیون فقره بازرسی توسط سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان انجام شده که نسبت به سال قبل ۵،۶ درصد رشد داشته است. همچنین در ۸ ماهه نخست سال ۱۳۹۸ تعداد بازرسی های انجام شده بیش از ۲/۶ میلیون فقره رسیده که ۱۳/۶ درصد نسبت به مدت مشابه سال قبل افزایش داشته است.
- هرچند به منظور تقویت سازوکارهای بازرسی و نظارت بر بازار، اعتبارات هزینه ای دستگاه های مربوط در قانون بودجه ۱۳۹۸ افزایش داشته است، لازم است برای تقویت این فرایند منابع اعتباری لازم برای سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان و سازمان تعزیرات حکومتی در نظر گرفته شود.



آسیب‌شناسی تنظیم بازار

آسیب‌شناسی تنظیم بازار کشور براساس روش سه وجهی (SBC) و همچنین بررسی تجربه و عملکرد تنظیم بازار در کشور نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از دخالت‌های دولت در بازار ریشه در وقوع شوک‌های پیرامونی و نوسانات متغیرهای کلان اقتصادی و نیز عدم تحقق کامل اهداف سیاست‌های بخشی داشته که این امر همواره نیاز به مداخله دولت برای متعادل کردن عرضه و تقاضا و جلوگیری از نوسانات قیمت را در بازار اجتناب‌ناپذیر کرده است. با عنایت به اینکه تنظیم بازار مقوله‌ای فرابخشی است و موضوعات متعددی بر عملکرد کارآمد آن اثرگذار است، آسیب‌شناسی این حوزه گامی مهم در تدوین نقشه راه تنظیم بازار خواهد بود. با عنایت به بررسی‌های به‌عمل‌آمده براساس مدل‌های آسیب‌شناسی سه وجهی و با تکیه بر تجارب کارگروه تنظیم بازار کشور، عمده آسیب‌های این حوزه را می‌توان در سه سطح محیطی، ساختاری و اجرائی طبقه‌بندی کرد.

طبقه‌بندی آسیب‌های عمده تنظیم بازار کشور

محیطی	ساختاری	اجرائی
<ul style="list-style-type: none"> - افزایش مخاطرات ناشی از تکان‌های بیرونی همچون تحریم‌ها و تشدید ناامنی‌های منطقه‌ای - کاهش رشد اقتصادی و افزایش تورم (رکود تورمی) - کاهش درآمد ارزی نفتی و آثار آن بر تأمین مالی واردات کالاهای اساسی - آثار سوء جهش، نوسان و بی‌ثباتی متغیرهای کلان اقتصادی به‌ویژه نرخ ارز بر قیمت کالاها و نهاده‌ها - اثرپذیری قیمت کالاها و نهاده‌ها در بازار داخل از نوسانات قیمت جهانی - عدم هماهنگی کامل میان سیاست‌های کلان و بخشی (تولیدی، تجاری، فناوری) با سیاست‌های تنظیم بازاری - عدم تحقق پیش‌بینی‌ها و برنامه‌های تولید داخل - ضعف در محیط کسب‌وکار به‌ویژه در بخش تجارت فرامرزی 	<ul style="list-style-type: none"> - تداخل و تناقض برخی از قوانین بخشی با حفظ تعادل در بازار - محدودیت‌های زیرساختی، عدم تقارن اطلاعاتی، بالا بودن هزینه‌های مبادله - وابستگی تأمین به واردات در برخی از کالاهای اساسی و نهاده‌های تولیدی - بالا بودن هزینه‌های تولید (بهره‌وری و صرفه‌های مقیاس پایین) و توزیع و آثار آن بر قیمت در بازار - محدودیت در رصد و پایش کالاها در طول زنجیره و ضعف در حلقه‌های نظام توزیع - مبادلات کالا از مجاری غیررسمی (قاچاق کالا) - عدم تعادل عرضه و تقاضا ناشی از نوسانات فصلی تولید و مصرف در کالاهای تنظیم بازاری (امکان اختلال در عرضه) - افزایش تقاضا (مناسبت‌های خاص، انتظارات و تقاضای سوداگرانه، احتکار، عدم عرضه و عرضه خارج از شبکه) - مازاد تقاضای کالا ناشی از آثار اقتصادی تغییر متغیرهای کلان برای حفظ ارزش پول - عدم کارایی کامل ابزارها و سیاست‌های قیمتی در حمایت از عاملین اقتصادی - کم‌توجهی به آمایش سرزمین در ارتباط با فعالیت‌های تولیدی (کشاورزی و صنعتی) و تجاری 	<ul style="list-style-type: none"> - عدم تناسب جایگاه و اختیارات نهاد تنظیم بازار در کشور در مقایسه با تجربیات گذشته و الزامات و اقتضات کنونی - نگاه گذرا و کوتاه‌مدت به مسائل تنظیم بازاری - عدم شفافیت اطلاعات و نبود سامانه جامع برخط حاوی تمامی اطلاعات مربوط به تأمین و توزیع به‌صورت یکجا - عدم تطابق کامل قوانین، مقررات و بخشنامه‌ها با توجه به شرایط اقتصادی موجود - عدم هماهنگی کامل میان دستگاه‌های متولی - به‌هنگام نبودن اجرای برخی از سیاست‌ها و برنامه‌های تأمین (تولید و واردات) و توزیع (مصرف و صادرات) - بهره‌گیری ناکامل از ظرفیت تشکلهای بخش خصوصی و نهادهای مدنی در اجرای سیاست‌های تنظیم بازار - تدوین و اجرای سیاست‌های تنظیم بازاری عمدتاً بر اساس وقایع گذشته‌نگر و عدم توجه کامل به آینده‌نگری و پیش‌بینی در این حوزه - اتخاذ تصمیمات بر اساس اولویت‌های استانی و بخشی (ترجیح منافع بخشی در تأمین نیازهای استان بر منافع ملی) - طولانی و زمان‌بر بودن فرایندهای واردات و تأمین کالا در برخی از موارد و افزایش رسوب کالا در بندر - محدودیت‌های تأمین اعتبارات به‌هنگام ارزی و ریالی برای تأمین و توزیع

بخش دوم: نقشه راه تنظیم بازار کشور

تعاریف

نقشه راه: سندی است که به طور معمول در برنامه ریزی بلندمدت مورد استفاده قرار می‌گیرد تا مسیری را نشان دهد که وضعیت فعلی را به آینده یا وضعیت مطلوب پیوند دهد. هر نقشه راه از دو بعد زمان و کارکردهای مورد انتظار تشکیل شده و فرآیند تدوین آن شامل تعیین اهداف، مسیرهای مختلف رسیدن به آن‌ها و متمرکز کردن منابع بر روی فعالیت‌های کلیدی است.

تنظیم بازار: تنظیم بازار مجموعه‌ای از مقررات، سیاست‌ها و برنامه‌ها و اقداماتی است که به منظور ایجاد همگرایی در عملکرد حلقه‌های کل زنجیره ارزش کالاها و خدمات در بازار و حمایت، هدایت و نظارت تمامی عاملین آن (مصرف‌کنندگان، تأمین‌کنندگان (تولید و واردات)، توزیع‌کنندگان، انجمن‌ها و تشکل‌های غیردولتی و ...) اتخاذ و در راستای کاهش نوسانات غیرمنطقی دو متغیر کلیدی قیمت و مقدار با استفاده از ابزارهای سیاستی مناسب در حوزه‌های تأمین، توزیع و مصرف اعمال می‌شود که به تخصیص بهینه منابع، رفع شکست‌های بازاری و افزایش رفاه اجتماعی کمک کند.

قلمرو تنظیم بازار: سیاست‌های تنظیم بازاری عمدتاً برای کالاهای اولویت‌دار (اساسی و ضروری) در وضعیت شوک‌های سطح کلان اقتصاد و شکست‌های بازاری شامل وجود انحصار طبیعی و ساختارهای غیررقابتی در بازار، وجود آثار خارجی، عدم تقارن اطلاعات، تولید کالاهای عمومی و یا محدودیت‌های زیرساختی، نوسانات فصلی و عدم توازن عرضه و تقاضا در برهه‌های زمانی خاص، نقص‌های نهادی در بازار به ویژه در حمایت از حقوق مصرف‌کننده، کاهش تولید در وضعیت رکود تورمی یا حوادث طبیعی، کمبود یا نبود منابع ارزی، تغییرات الگوی مصرف ناشی از تحولات سیاسی و اقتصادی و محدودیت محیط کسب و کار برای رسیدن به اهداف و چشم‌انداز کلی طراحی و تنظیم می‌شود.

چشم‌انداز تنظیم بازار

با توجه به مقتضیات زمانی و تأکید اسناد بالادستی (با تأکید بر قانون برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) بر حمایت توأمان از تأمین‌کنندگان، تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و بهبود معیشت جامعه؛ ارتقای رقابت‌پذیری و تقویت ساختار رقابتی در بازار؛ حمایت از تولید و ارتقای سطح کیفیت آن؛ رشد تولید، توسعه صادرات و مدیریت واردات؛ بازبینی در نقش دولت در بازار و کاهش تصدی‌گری‌های غیرضروری دولتی؛ حفظ نگاه آمایش سرزمین در برنامه‌ریزی بخشی؛ اطمینان از روند مناسب تأمین؛ ایجاد شفافیت در اطلاعات و کاهش فساد؛ گسترش فضای کسب و کار نوین چشم‌انداز زیر برای تنظیم بازار متصور است:

«جامعه‌ای برخوردار از شبکه‌ای جامع، کارا و رقابت‌پذیر در حوزه‌های تولید، توزیع، تجارت و نظارت، مبتنی بر ابزارهای نوین و بخش خصوصی توانمند که رونق تولید داخل و افزایش تاب‌آوری، کاهش هزینه مبادله، گسترش فرصت‌های شغلی، ارتقاء رفاه و عدالت اجتماعی را از طریق هماهنگی در سیاست‌های کلان اقتصادی، تأمین به هنگام و دسترسی آسان و مطمئن به کالاهای مصرفی و نهاده‌های موردنیاز تولید، با قیمت مناسب و در کمترین زمان در شبکه توزیع کارآمد، نوین و گسترده در حمایت از اقل‌ساز آسیب‌پذیر جامعه فراهم کند و امکان حضور و توسعه کالاهای ایرانی را در بازارهای جهانی تسهیل نماید.»

ضرورت تدوین نقشه راه تنظیم بازار

- **تأکید مقام معظم رهبری مبنی بر تدوین نقشه راه تنظیم بازار و برنامه‌های عملیاتی تنظیم بازار؛**
- اجرای مصوبات سی و پنجمین جلسه شورای عالی هماهنگی سران قوا؛
- هماهنگی میان سیاست‌های کلان و بخشی و از میان برداشتن تعارضات این سیاست‌ها در سطوح مختلف؛
- هماهنگ کردن دستگاه‌های دخیل در اجرای سیاست‌های تنظیم بازاری؛
- کاهش آثار سوء ناشی از وضع تحریم‌های ظالمانه اقتصادی بر معیشت مردم؛
- یکپارچه‌سازی سیاست‌های تنظیمی در کل زنجیره کالا؛
- توجه هم‌زمان به ارکان تنظیم بازار شامل تأمین، توزیع، قیمت، بازرسی، نظارت و اطلاع‌رسانی؛
- اتخاذ سیاست‌های تنظیم بازاری به صورت آینده‌نگر به جای سیاست‌های گذشته‌نگر؛
- بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت تشکل‌ها و انجمن‌های غیردولتی و نهادهای مدنی در حوزه تصمیم‌سازی و اجرای تنظیم بازار؛
- مشخص کردن چارچوب برنامه‌های عملیاتی و پشتیبان سیاست‌های تنظیم بازاری.



رویکردهای نقشه راه تنظیم بازار

بر اساس مقتضیات زمانی و جهت‌گیری‌های اسناد بالادستی در خصوص تنظیم بازار در کشور، رویکردهای زیر در نقشه راه تنظیم بازار مورد تأکید است:

محوورها	رویکرد
<p>- لحاظ آثار تغییر شاخص‌های اقتصادی کلان و خرد بر تنظیم بازار (از جمله شاخص قیمت مصرف‌کننده، شاخص قیمت تولیدکننده، شاخص‌های برابری اقتصاد، مخارج خانوار، شاخص فضای کسب‌وکار، تجارت خارجی، رشد اقتصادی، زنجیره ارزش کالاهای اساسی و ضروری)</p> <p>- توجه به سیاست‌های تنظیم بازاری طرف تقاضا (سیاست‌های درآمدی) و طرف عرضه (همچون اولویت‌بندی تولید، کاهش وابستگی به واردات، مدیریت بازار ارز و تقویت رقابت)</p> <p>- تقویت ارتباط با مراکز دانشگاهی، تحقیقاتی و پژوهشی برای حل مسائل مرتبط با تجارت داخلی و خارجی؛</p>	ارتقاء سیاست‌گذاری
<p>- هماهنگی در سیاست‌های کلان اقتصادی اثرگذار بر تنظیم بازار؛</p> <p>- ایجاد هماهنگی و یکپارچگی بیشتر میان دستگاه‌های متولی در حوزه‌های تأمین، توزیع، قیمت، بازرسی و نظارت و اطلاع‌رسانی؛</p> <p>- بهره‌گیری از ظرفیت استان‌ها و مناطق در تدوین و اجرای سیاست‌های تنظیم بازار؛</p>	یکپارچگی و هماهنگی سیاستی
<p>- تأمین معیشت و سفره عمومی مردم با تأکید بر کالاهای اولویت‌دار (اساسی و ضروری)؛</p>	معیشتی
<p>- گسترش زیرساخت‌های تجاری و لجستیکی همگام با توسعه ظرفیت‌های تولیدی؛</p>	تقویت زیرساخت‌ها
<p>- افزایش تاب‌آوری اقتصاد در مقابله با آثار ناشی از شوک‌های پیرامونی همچون تحریم در حوزه‌های تولید، مصرف و صادرات؛</p> <p>- حمایت از تولید داخلی و افزایش توان رقابتی و بهره‌وری تولید در راستای استفاده حداکثری از ظرفیت‌های خالی تولیدی؛</p> <p>- پیش‌بینی پذیر کردن اطلاعات مورد نیاز برای تنظیم بازار کالا در دوره‌های آتی و مواقع بحرانی با تنظیم تقویم کالایی؛</p> <p>- هماهنگی بین تأمین، توزیع، قیمت، بازرسی و نظارت و اطلاع‌رسانی در تنظیم بازار در شرایط عادی و بحرانی؛</p> <p>- کاهش فساد و تجارت غیررسمی (قاچاق) در راستای حمایت از تولید داخل؛</p> <p>- کاهش وابستگی به واردات در تأمین کالاهای اولویت‌دار (اساسی و ضروری)؛</p>	تولیدی
<p>- چابک‌سازی شبکه توزیع و دسترسی گسترده به شبکه مویرگی در توزیع کالا؛</p> <p>- گسترش و نفوذ استفاده از فناوری‌های نوین و ظرفیت استارت‌آپ‌ها در تنظیم بازار؛</p> <p>- کاهش هزینه‌های مبادله در فرایند توزیع؛</p>	توزیعی
<p>- مدیریت واردات با تأکید بر کاهش واردات کالاهای لوکس و غیرضروری و تأمین به‌موقع نهاده‌های تولید به‌ویژه در خصوص کالاهای اولویت‌دار؛</p> <p>- ایجاد هماهنگی میان تنظیم بازار داخلی، مدیریت واردات و توسعه صادرات؛</p> <p>- کنترل صادرات مواد خام به همراه توسعه صادرات محصولات نهایی با ارزش افزوده بالا (کالاهای ساخته‌شده، صنایع هایتک، صنایع خلاق و ...) با تأکید بر ظرفیت بازارهای کشورهای همسایه و توسعه و افزایش ماندگاری بازارهای صادراتی، تنوع بخشی صادرات از منظر بازار، کالا و شرکت‌های صادراتی؛</p>	تجارت
<p>- رصد و پایش موجودی و قیمت کالا به‌عنوان دو شاخص کلیدی تنظیم بازار؛</p> <p>- افزایش شفافیت و اطلاع‌رسانی در بازار با استفاده از ابزارهایی همچون برچسب کالا و ...؛</p> <p>- تسهیل دسترسی به آمار و اطلاعات با تکمیل سامانه‌های مرتبط با تولید، قیمت، تجارت و ...؛</p> <p>- تأکید بر نظارت و بازرسی با هدف پیشگیری از تخلفات در بازار و اجرای طرح‌های نظارتی و بازرسی ویژه در مناسبت‌ها؛</p>	نظارتی
<p>- تقویت نقش تشکل‌های بخش خصوصی، تعاونی‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد در تصمیم‌سازی سیاست‌های تنظیم بازار و واگذاری حداکثری امور تصدی‌گری به تشکل‌ها؛</p>	تقویت نقش تشکل‌های بخش خصوصی
<p>- تعامل مستمر با رسانه‌ها با هدف اطلاع‌رسانی به هنگام و مؤثر؛</p> <p>- تعامل مستمر با رسانه‌ها و افزایش نقش آن‌ها در همراهی افکار عمومی با سیاست‌های تنظیم بازاری؛</p>	اطلاع‌رسانی

اهداف نقشه راه تنظیم بازار

- بهبود رفاه مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان از طریق کاهش آثار نامطلوب نوسان مقدار و قیمت؛
- بهبود ساختار نظام تأمین از طریق ارتقاء کمی و کیفی تولید داخلی و مدیریت واردات با استفاده از روش‌های نوین؛
- افزایش تولیدات رقابت‌پذیر و ماندگاری در بازارهای صادراتی؛
- ارتقاء بهره‌وری نظام توزیع و کاهش هزینه‌های مبادله در سطوح عمده و خرده‌فروشی از طریق یکپارچه‌سازی، هماهنگی، هم‌افزایی فرایند و رویه‌ها؛
- گسترش تجارت الکترونیکی و رسوخ فناوری‌های نوین در کارکردهای تنظیم بازاری؛
- تقویت نظارت و بازرسی در بازار به منظور حفظ حقوق مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان؛
- کاهش سطح مداخلات غیرضروری دولتی و تقویت جایگاه تشکلهای غیردولتی و حرفه‌ای پاسخگو در فرآیند تصمیم‌سازی و امور اجرایی تنظیم بازار.

الزامات تحقق اهداف نقشه راه تنظیم بازار

الف. الزامات سطح کلان (سیاست افقی)

- ثبات نسبی در متغیرهای کلان اقتصادی؛
- هماهنگی سیاست‌های کلان (بازار کالا، کار، پول و ارز) و سیاست‌های تنظیم بازار؛
- هماهنگی سیاست‌های بخشی (تولیدی و تجاری) و سیاست‌های تنظیم بازار؛
- تسهیل مقررات حوزه کسب و کار مؤثر بر سیاست‌های تنظیم بازار و ثبات قوانین و مقررات مؤثر بر حوزه تنظیم بازار؛

ب. الزامات سطح کارکردی و عمودی

- اصلاح نهادها و ساختارها؛
- اصلاح زیرساخت‌ها؛
- اصلاح فرایندها؛
- اصلاح رویه‌ها؛

ج. الزامات اجرای نقشه راه

- اعطای اختیارات متناسب با اجرا به کارگروه تنظیم بازار همچون اختیارات اصل ۱۲۷ و ۱۳۸ قانون اساسی؛
- التزام تمامی دستگاه‌های متولی به اجرای سیاست‌های تنظیم بازاری؛
- تأمین منابع و اعتبارات موردنیاز برنامه‌ها؛
- راه‌اندازی، تکمیل و توسعه سامانه‌ها و پایگاه‌های اطلاعاتی موردنیاز.

۱. اصل ۱۲۷: «رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، برحسب ضرورت با تصویب هیات وزیران نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیات وزیران خواهد بود.»

اصل ۱۳۸: «علاوه بر مواردی که هیئت‌وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت‌وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت‌وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس‌مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آن‌ها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد.»

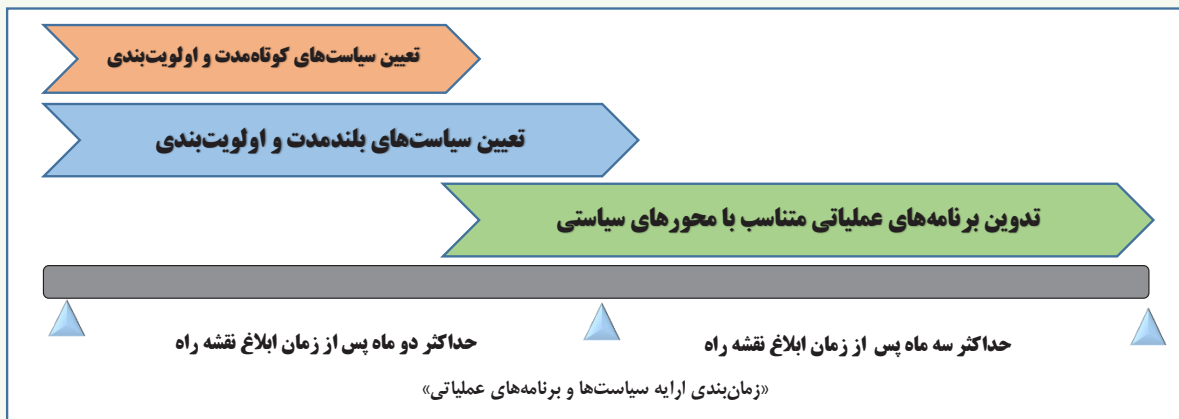
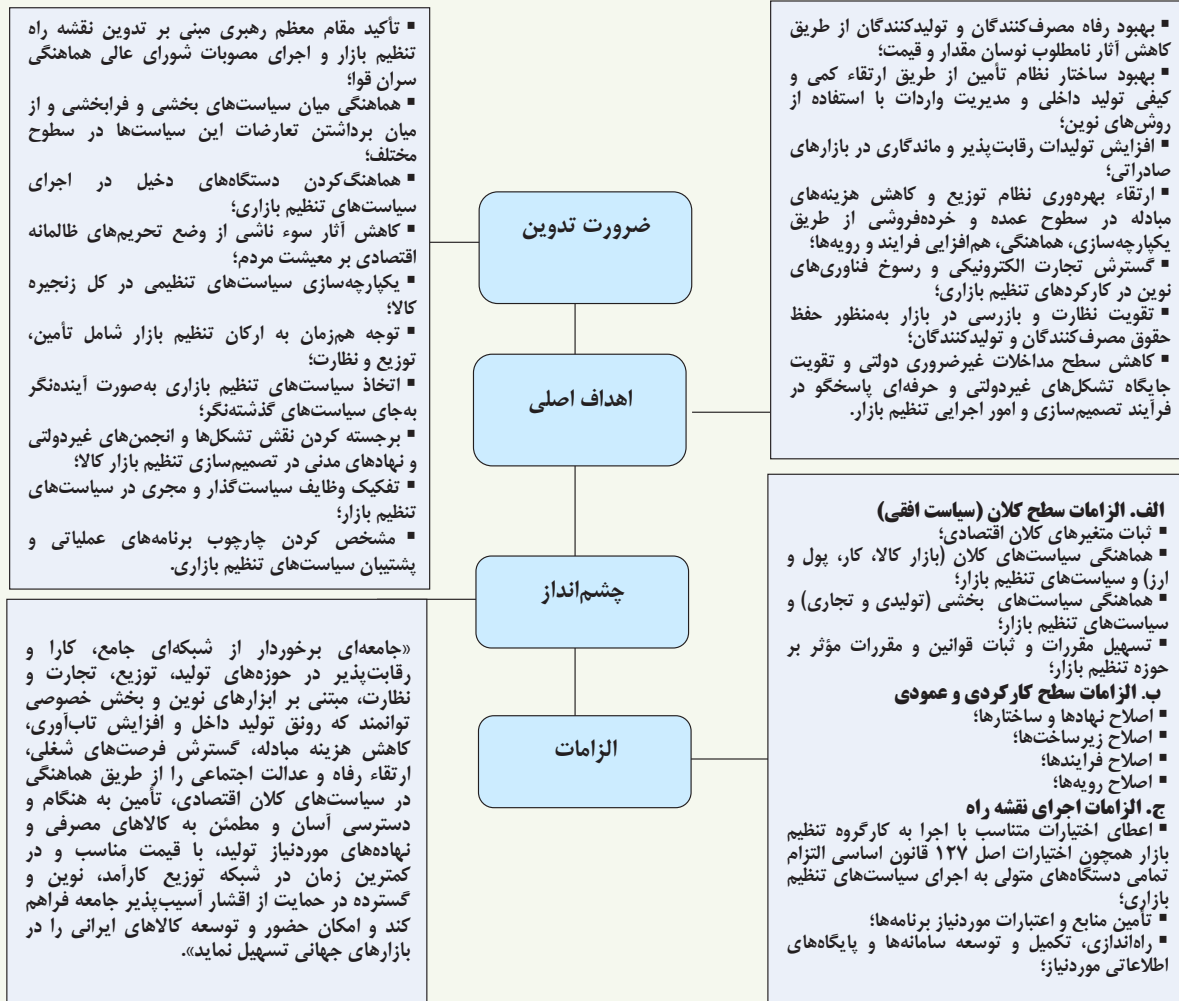


چارچوب مفهومی نقشه راه تنظیم بازار



*در صورت تشدید وضعیت بحرانی در کشور (همچون تحریم و یا جنگ)، مجموعه نهادهای تنظیم گر امکان استفاده خاص از ابزارهای مورد اشاره و تشدید شیوه های مستقیم و میدانی را برای مدیریت و تنظیم بازار کشور در چنین وضعیتی در اختیار خواهند داشت.

نقشه راه تنظیم بازار در یک نگاه



نهادهای و تقسیم وظایف نهادهای

سیاست	نهادهای ذی ربط	تکالیف، سیاستها و برنامهها
افقی (کلان)	<ul style="list-style-type: none"> - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران - سازمان برنامه و بودجه کشور - وزارت امور اقتصادی و دارایی - وزارت صنعت، معدن و تجارت - وزارت جهاد کشاورزی - وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی - وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی 	<ul style="list-style-type: none"> - ثبات نسبی در متغیرهای کلان اقتصادی؛ - هماهنگی سیاستهای کلان و سیاستهای تنظیم بازار؛ - هماهنگی سیاستهای بخشی (تولیدی و تجاری) و سیاستهای تنظیم بازار؛ - تسهیل مقررات و ثبات قوانین و مقررات مؤثر بر حوزه تنظیم بازار؛
کارکردی*	<ul style="list-style-type: none"> - وزارت صنعت، معدن و تجارت (متولی) - وزارت جهاد کشاورزی - وزارت راه و شهرسازی - وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - وزارت اطلاعات - وزارت دادگستری - وزارت کشور - وزارت نفت - آموزش و پرورش - وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران - سازمان حمایت مصرفکنندگان و تولیدکنندگان - سازمان ملی استاندارد ایران - سازمان تعزیرات حکومتی - اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران - اتاق تعاون ایران - اتاق اصناف ایران - سازمان صداوسیما 	<ul style="list-style-type: none"> - اطمینان بخشی از تأمین کالاها و نهادهای تولیدی با تکیه بر توان تولید داخلی و واردات با کمترین هزینه و زمان ممکن، با لحاظ آمایش سرزمین و ارتقای کیفیت محصولات متناسب با استاندارد داخلی و بین المللی و اصلاح ساختار نظام تعرفه ای در این ارتباط؛ - ساماندهی جریان گردش کالا از تولید تا مصرف (نظام توزیع)، شفاف سازی فرایندها در نظام توزیع، نوین سازی روشها و ابزارهای توزیع کالا؛ - ایجاد و تکمیل بانک اطلاعاتی جامع و برخط مورد نیاز تولیدکنندگان و مصرفکنندگان و گسترش؛ سیستمهای فناوری اطلاعات جهت توزیع کالا و کاهش ضایعات در این بخش؛ - ذخیره سازی راهبردی و احتیاطی در کالاهای مشمول با استفاده از پیش بینی روند تحولات مقداری و قیمتی کالاها؛ - نوین سازی، روزآمدسازی و بازطراحی شیوههای نظارت و بازرسی بر بازار و همچنین تسریع در فرایند رسیدگی به شکایات؛ - کشف قیمت مناسب و بهبود کارایی سیاستهای قیمت گذاری در سطح کلان و به هنگام سازی ضوابط قیمت گذاری کالاها و خدمات؛ - تقویت، نوین سازی و توسعه زیرساختهای نظام توزیع (انبار، سردخانه، پایانههای توزیع، لجستیک و...) و یکپارچه سازی اطلاعات حمل و نقل، موجودی کالا، انبارداری، جابه جایی و توزیع کالا؛ - اصلاح الگوی مصرف مطابق با استانداردهای جهانی و پیش بینی مناسب از مصرف کل سال به منظور تأمین به موقع کالاهای اولویت دار؛ - توسعه صادرات و نیازسنجی بازارهای هدف و تعیین عوارض صادراتی متناسب با سیاستهای تأمین از داخل؛ - یکپارچه سازی سامانههای اطلاعاتی در حوزه تولید و تجارت؛ - گسترش تجارت الکترونیک و بهره گیری از فناوریهای نوین در فعالیتهای تنظیم بازار؛ - اطلاع رسانی و مدیریت افکار عمومی در خصوص فعالیتهای حوزه تنظیم بازار.
عمودی	<ul style="list-style-type: none"> - وزارت صنعت، معدن و تجارت (متولی) - کارگروه تنظیم بازار و نهادهای مرتبط با آن در سطوح ملی و استانی - کمیته های تخصصی تنظیم بازار - استانداریها - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران - سازمان حمایت مصرفکنندگان و تولیدکنندگان - سازمان توسعه تجارت ایران - سازمانهای صنعت، معدن و تجارت استانی - سازمان دامپزشکی کشور - سازمان راهداری و حمل و نقل جادهای - سازمان حفظ نباتات - سازمان ملی استاندارد ایران - سازمان غذا و دارو - سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران - سازمان میادین میوه و تره بار - شرکت بازرگانی دولتی ایران - شرکت پشتیبانی امور دام - شرکت بورس کالای ایران - تشکلهای بخش خصوصی (اتاقها، انجمنها و...) - مناطق آزاد و بازارچههای مرزی - گمرک جمهوری اسلامی ایران - سازمان بنادر و دریانوردی 	<ul style="list-style-type: none"> - تدوین تقویم کالاهای اولویت دار** و تعیین وضعیت بازار در وضعیت عادی، هشدار و بحرانی با تأکید بر رویکرد پیش نگر؛ - تدوین بستههای سیاستی پیشنهادی از سوی کمیتههای تخصصی تنظیم بازار جهت طرح و تصویب در کارگروه ملی برای مداخلات بازاری (تعیین ابزار مداخله / زمان مداخله و نهاد مداخله گر در ایام عادی، هشدار و بحرانی)؛ - تدوین برنامهها و سیاستهای مورد نیاز برای مقابله با آثار شوکهای بیرونی همچون تحریم در حوزههای تأمین، توزیع و نظارت کالاهای اولویت دار (اساسی و ضروری) با بهره گیری از ابزارهای مداخله ویژه این شرایط؛

*سیاست و برنامههای حوزه کارکردی به عنوان برنامه عملیاتی اجرای نقشه راه تنظیم بازار، بر اساس کاربرگ شماره (۱) از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت (کارگروه تنظیم بازار) و با مشارکت نهادهای ذی ربط تدوین می شود.

** تدوین تقویم کالایی در حوزه عمودی در قالب کاربرگ شماره (۲) از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت (کارگروه تنظیم بازار) و با مشارکت نهادهای ذی ربط تدوین و به صورت مستمر از سوی کمیتههای تخصصی رصد و پایش می شود.



بازیگران مرتبط با تنظیم بازار کالا در حوزه‌های کارکردی و اهم وظایف کلیدی

حوزه‌های کارکردی	اهم بازیگران اصلی	اهم وظایف کلیدی
حوزه تأمین و ذخیره‌سازی	<ul style="list-style-type: none"> - نهادهای صادرکننده مجوزهای تولید و واردات - دفتر مقررات صادرات و واردات - بانک مرکزی و بانک‌های عامل - مباشرین تأمین غیردولتی (شرکت‌ها و تشکل‌های بخش خصوصی) - مباشرین تأمین دولتی (شرکت‌های بازرگانی دولتی ایران، پشتیبانی امور دام، سازمان تعاون روستایی و شرکت تأمین نهاده‌های دامی جهاد) - تولیدکنندگان و واردکنندگان 	<ul style="list-style-type: none"> - صدور مجوز واردات با هدف تأمین مکفی و به هنگام با تأکید بر توان تولید داخلی؛ - تعیین اولویت تخصیص ارز؛ - حمایت از تولید داخلی به منظور ارتقای تأمین از تولید داخل و افزایش توان رقابتی؛ - تأمین معیشت اقشار هدف، گروه‌های آسیب‌پذیر و ... در شرایط عادی و بحرانی؛ - ذخیره‌سازی کالاهای اولویت‌دار؛ - رصد مداوم تولید و ذخیره‌سازی کالاهای اولویت‌دار (اساسی و ضروری)؛ - شناسایی عوامل مؤثر بر کاهش زمان و هزینه فرایند تأمین از محل واردات؛
حوزه توزیع، لجستیک و زیرساخت‌های تجاری	<ul style="list-style-type: none"> - سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان - سازمان بازرگانی استانی و واحدهای تابعه - شرکت بازرگانی دولتی ایران - شرکت پشتیبانی امور دام - سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران - شرکت بورس کالای ایران - فروشگاه‌های زنجیره‌ای (خرده‌فروشی و بزرگ) - شهرداری (میادین میوه و تره بار) - شرکت‌های پخش - تعاونی‌های مصرف - مراکز عرضه مستقیم کالا - نمایشگاه عرضه کالا (موقت و دائم) - اصناف و بازرگانان - تولیدکنندگان و واردکنندگان 	<ul style="list-style-type: none"> - کارآمد کردن نظام توزیع؛ - چابک‌سازی شبکه توزیع و دسترسی به شبکه مویرگی در توزیع کالا با تأکید بر ظرفیت اصناف؛ - رصد مداوم توزیع کالاهای اولویت‌دار (اساسی و ضروری)؛ - بهره‌گیری از تعاونی‌های صنفی در توزیع کالا؛ - کاهش هزینه‌های مبادله؛ - بازاررسانی مناسب کالاها در جامعه؛ - توزیع سبک کالایی، کالابزرگ و سهمیه‌بندی کالایی در شرایط بحرانی؛ - ساماندهی مراکز لجستیک ذخیره‌سازی کالا؛ - نوسازی، بهسازی و گسترش زیرساخت‌های تجاری و لجستیک - تجاری و استفاده از ظرفیت‌های بنادر و باراندازهای کالا؛
قیمت	<ul style="list-style-type: none"> - شورای اقتصاد - کارگروه تنظیم بازار ملی و استانی - سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان - هیات تعیین و تثبیت قیمت‌ها - دفتر مقررات صادرات و واردات - اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران - کمیسیون‌های نظارت صنفی - مجامع و اتحادیه‌های صنفی - انجمن‌ها و تشکل‌های تولیدی - انجمن ملی حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان - شرکت بورس کالای ایران - شورای شهر - شهرداری (میادین میوه و تره بار) - تولیدکنندگان و واردکنندگان 	<ul style="list-style-type: none"> - به هنگام‌سازی ضوابط قیمت‌گذاری کالاها و خدمات در بازار؛ - پایش مستمر تحولات قیمتی در خصوص کالاها و خدمات؛ - تنظیم بازار و کنترل قیمت‌ها با توسعه بازارهای محلی؛ - تعیین دامنه تغییرات قیمت برای انجام مداخلات تنظیم بازاری؛



حوزه‌های کارکردی	اهم بازیگران اصلی	اهم وظایف کلیدی
حوزه بازرسی و نظارت	<ul style="list-style-type: none"> - وزارت کشور - سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان - مجامع و اتحادیه‌های صنفی - کمیسیون‌های نظارت صنفی - انجمن‌ها و تشکل‌ها - سازمان‌های استانی صنعت، معدن و تجارت - سازمان ملی استاندارد ایران - سازمان غذا و دارو - سازمان تعزیرات حکومتی - انجمن حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان (ملی و استانی) - سازمان‌های مردم‌نهاد - شهرداری‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> - برخورد با قاچاق و ورود یا خروج غیرقانونی کالا؛ - نظارت بر توزیع مناسب کالاها در شبکه تا مصرف‌کننده نهایی؛ - اجرای برنامه‌های ویژه بازرسی و نظارت در ایام خاص و شرایط بحرانی؛ - تأکید بر نظارت و بازرسی با هدف پیشگیری و برخورد مستقیم با تخلفات رایج (گرانفروشی، احتکار و ...) - بازرسی مستمر مراکز نگهداری کالا؛ - روزآمد کردن روش‌های نظارت و بازرسی؛ - سامان‌دهی بازرسی و نظارت در صنوف - ساماندهی استفاده از نظارت مردمی؛
صادرات	<ul style="list-style-type: none"> - سازمان توسعه تجارت ایران - دفتر مقررات صادرات و واردات - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران - گمرک جمهوری اسلامی ایران - سازمان ملی استاندارد ایران - بانک توسعه صادرات - صندوق ضمانت صادرات ایران - شرکت بورس کالای ایران - تشکل‌های بخش خصوصی و تعاونی - تولیدکنندگان و صادرکنندگان 	<ul style="list-style-type: none"> - شناسایی بازارهای هدف و بازارهای جدید صادراتی (تنوع کالایی، بازاری و شرکتی)؛ - برنامه‌ریزی برای توسعه و ماندگاری بازارهای صادراتی؛ - استفاده از ظرفیت شرکت‌های مدیریت صادرات (EMC)؛ - رصد و پیش‌بینی رفتار رقبای بازارهای هدف صادراتی؛ - تعیین اولویت‌های کالایی صادراتی به کشور همسایه؛ - تدارک و گسترش زیرساخت‌های تجاری صادراتی؛ - تقویت خوشه‌های صادراتی در بخش صنعت و صنوف تولیدی؛ - اعطای مشوق‌های صادراتی هدفمند؛
فناوری‌های نوین و تجارت الکترونیک	<ul style="list-style-type: none"> - مرکز توسعه تجارت الکترونیکی - سازمان توسعه تجارت ایران - تشکل‌های بخش خصوصی و تعاونی - مرکز شماره‌گذاری کالا و خدمات ایران 	<ul style="list-style-type: none"> - گسترش و نفوذ استفاده از فناوری‌های نوین در حوزه تنظیم بازار؛ - توسعه ابزارهای نوین و الکترونیکی کردن فعالیت‌ها؛ - بکارگیری روش‌های نوین تنظیم بازار با الگوبرداری از کشورهای موفق؛
اطلاع‌رسانی	<ul style="list-style-type: none"> - دبیرخانه کارگروه تنظیم بازار - سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان - سازمان تعزیرات حکومتی - سازمان صدا و سیما - رسانه‌های مکتوب و اجتماعی - تشکل‌ها و انجمن‌های صنفی - روابط عمومی وزارتخانه‌ها - تشکل‌های مردم‌نهاد 	<ul style="list-style-type: none"> - اطلاع‌رسانی گسترده قیمت و مقررات عرضه کالاها در فروشگاه‌ها با استفاده از سامانه اطلاع‌رسانی فراگیر برای دسترسی مردم؛ - برجسته کردن نقش اطلاع‌رسانی با تأکید بر ابزارهایی همچون برجسته قیمت؛ - آموزش، اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی در حوزه‌های تنظیم بازار؛

بخش سوم: چارچوب برنامه‌های عملیاتی و پشتیبان اجرای نقشه راه تنظیم بازار کشور

اجرای کامل نقشه راه علاوه بر تدوین مدل مفهومی، تعیین سیاست‌های افقی، کارکردی و عمودی و نگاهت نهادی، نیازمند تدوین برنامه‌های اجرایی و پشتیبان تنظیم بازار در دو بازه زمانی کوتاه مدت و میان مدت و نیز بلندمدت است. در این ارتباط لازم است که به صورت دقیق سیاست‌ها و برنامه‌های مورد نیاز برای تحقق وظایف مشخص شده در جدول بازیگران مرتبط با تنظیم بازار کالا در حوزه‌های کارکردی و مهم وظایف کلیدی آن‌ها ارایه شود. لذا، چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌های کارکردی و عمودی نقشه راه تنظیم بازار کشور در قالب کاربرگ‌های شماره (۱) و (۲) مشخص شده است. در کاربرگ (۱) سیاست‌های کارکردی در حوزه‌های مرتبط با تنظیم بازار ارایه می‌شود و در کاربرگ (۲) چارچوب تقویم کالایی به منظور برنامه‌ریزی پیش‌نگر برای اجرای سیاست‌ها توسط دستگاه‌های متولی تهیه می‌شود.

کاربرگ (۱). چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌های کارکردی در تدوین نقشه راه تنظیم بازار کالا در کشور
(با تاکید بر کالاهای مرتبط با حوزه‌های صنعتی و معدنی، کشاورزی، صنایع تبدیلی، بهداشتی و درمانی، تجهیزات پزشکی و حمل و نقل)

سیاست‌های کارکردی در تنظیم بازار				تبيين وضع مطلوب	وضع موجود آسیب‌های	کارکردها
زمانبندی	شاخص ارزیابی	نهادهای اجرایی	ابزارهای سیاستی			
						تولید داخل
						واردات
						موجودی و ذخیره‌سازی
						لجستیک و زیرساخت‌های تجاری
						توزیع
						نظارت و بازرسی
						صادرات
						قیمت
						فناوری‌های نوین و تجارت الکترونیک
						اطلاع‌رسانی



کاربرگ (۲). چارچوب برنامه سیاست‌های عمودی در تدوین نقشه راه تنظیم بازار کالا
(تقویم کالایی تنظیم بازار کالای X - کمیته‌های تخصصی کالایی)

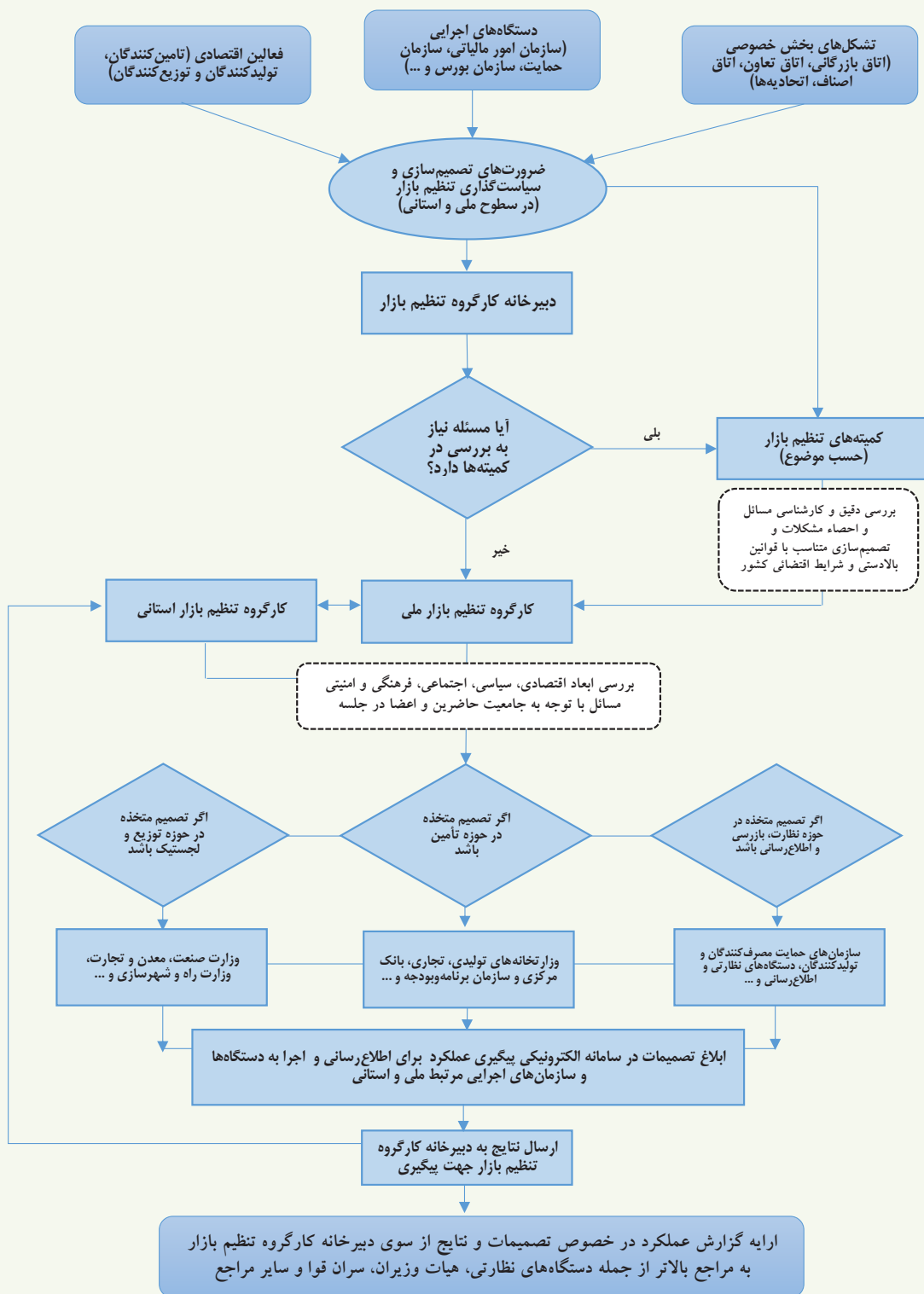
اسفند	بهمن	...	خرداد	اردیبهشت	فروردین	ابعاد/ماه	
						مصرف (نیاز)	وضعیت تامین توزیع و مصرف
						تامین از داخل	
						مبادی تامین از داخل	
						تامین از واردات	
						مبادی وارداتی	
						صادرات	
						کسری / مازاد	
						قیمت (عمده فروشی)	وضعیت قیمت داخلی و خارجی
						قیمت (خرده فروشی)	
						قیمت‌های جهانی	
						ارز مورد نیاز	تامین ارز
تعیین وضعیت بازار* (وضعیت سبز-عادی) ■ وضعیت زرد - هشدار ■ وضعیت قرمز-بحران ■							
مداخلات بازاری (تعیین ابزار مداخله / زمان مداخله** و نهاد مداخله‌گر)							

* تعیین شاخص‌های وضعیت عادی، هشدار و بحران بر عهده کارگروه تنظیم بازار (کمیته‌های تخصصی کالایی) است.
** یکی از مهمترین کارکردهای تقویم کالایی امکان پیش‌بینی تغییرات عرضه و تقاضا در مناسبت‌های ملی همچون نوروز، شب یلدا، بازگشایی مدارس و مناسبت‌های مذهبی همچون ماه رمضان، محرم و ایام حج است.

پس از تدوین تقویم کالایی، کمیته‌های تخصصی کارگروه تنظیم بازار موظفند ضمن رصد و پایش مستمر، نسبت به بروزرسانی اطلاعات و ارائه پیشنهادات لازم به کارگروه تنظیم بازار در خصوص مداخلات بازاری به تفکیک وضعیت‌های هشدار و بحرانی اقدام نمایند.

کمیته‌های کارگروه تنظیم بازار موظفند به منظور کاهش هزینه و زمان فرایند تأمین به ویژه از محل واردات نسبت به شناسایی تمامی فرایندها و مقررات ناظر بر آن اقدام و پیشنهادات سیاستی لازم را برای کاهش آن به کارگروه تنظیم بازار ارائه کنند.

فرایند گردش کار در تصمیم‌سازی، سیاست‌گذاری و اجرا در تنظیم بازار



فرایند تصمیم‌سازی، سیاست‌گذاری و اجرا



