

باسمه تعالی

گزارش پژوهشی:

بررسی مسائل و موانع مبادلات ارزی در تجارت با کشورهای منطقه



مرداد ۱۴۰۰

فهرست مطالب

۴	خلاصه مدیریتی
۷	بخش ۱. مقدمه
۹	بخش ۲. مروری بر مسائل و موانع تبادلات ارزی در تجارت با کشورهای منطقه
۹	۱- مقدمه
۱۰	۲- مسائل مبادلات ارزی در تجارت منطقه ای
۱۰	۲-۱- تهیه و تأمین ارز از محل صادرات (بخش عرضه)
۱۱	۲-۲- تخصیص و تأمین ارز جهت واردات (بخش تقاضا)
۱۱	۳- بررسی سامانه‌های مرتبط با مبادلات ارزی
۱۲	۳-۱- مفهوم سامانه‌های ارزی
۱۲	۳-۲- ضرورت سامانه‌های ارزی
۱۳	۳-۳- عناصر موجود در سامانه‌های ارزی
۱۴	۳-۴- سامانه‌های ارزی در ایران
۲۰	۴- موانع مبادلات ارزی در تجارت منطقه ای
۲۰	۴-۱- اعمال محدودیت صادراتی به منظور بازگشت ارز ناشی از صادرات
۲۰	۴-۲- عدم اعمال نظارت کافی و انحراف در تأمین ارز توسط بانک مرکزی
۲۰	۴-۳- تحریم‌های اقتصادی
۲۱	۴-۴- وابستگی منابع ارزی کشور به درآمدهای نفتی
۲۱	۴-۵- تعدد نهادهای متولی و مؤثر در مبادلات ارزی مرتبط با تجارت خارجی
۲۱	۴-۶- تعدد بخشنامه‌ها و عدم امکان پیش‌بینی پذیری در تجارت
۲۳	بخش ۳. تبیین تاریخچه، فرایند و ابعاد «رفع تعهد ارزی صادرکنندگان» در ایران
۲۳	۱- مقدمه
۲۳	۲- تعریف پیمان سپاری ارزی
۲۴	۳- اهداف و ضرورت پیمان سپاری ارزی
۲۴	۴- عناصر مهم در پیمان سپاری ارزی
۲۵	۴-۱- چارچوب حقوقی
۲۵	۴-۲- میزان رفع تعهد ارزی

۲۵	۳-۴- مدت زمان رفع تعهد
۲۵	۴-۴- نرخ مبادله ارز صادراتی
۲۶	۴-۵- سند یا رسید رفع تعهد
۲۶	۴-۶- سیاست های تنبیهی برای متخلفین
۲۶	۴-۷- سیاست های تشویقی
۲۶	۴-۸- مدل های بازگشت ارز
۲۷	۴-۹- متولی بازگشت ارز
۲۸	۵- پیمان سپاری ارزی در ایران
۲۸	۵-۱- نقطه آغاز سیاستگذاری ارزی در زمان پهلوی اول
۲۸	۵-۲- «بازگشت ارزهای صادراتی» و جایگاه آن در سیاست ارزی کشور
۳۰	۵-۳- درآمد نفتی؛ محور تحول در سیاستگذاری ارزی ایران
۳۱	۵-۴- پیمان سپاری ارزی پس از زمان انقلاب اسلامی
۴۲	۶- انواع و ماهیت مبادلات ریالی
۴۲	۶-۱- مفهوم مبادله ریالی
۴۳	۶-۲- ضرورت و فایده مبادله ریالی
۴۳	۶-۳- مدل های تجارت ریالی
۴۶	۷- نقد و بررسی روند پیمان سپاری ارزی در ایران
۴۶	۷-۱- نقاط قوت پیمان سپاری ارزی در ایران
۴۷	۷-۲- چالش های پیمان سپاری ارزی در ایران
۴۹	۸- جمع بندی

بخش ۴. جمع بندی و نتیجه گیری ۵۰

بخش ۵. فهرست منابع ۵۲

۵۲	۱- کتب و مقالات
۵۲	۲- قوانین، مقررات، بخشنامه ها و دستورالعمل ها
۵۴	۳- سایت ها
۵۴	۴- مصاحبه ها

خلاصه مدیریتی

امروزه تجارت بین المللی به یکی از نیازهای اساسی جوامع بشری و عوامل مهم جهش اقتصادی کشورها تبدیل شده است. یکی از مهمترین مسائل مرتبط با تجارت بین المللی، تبادلات ارزی به عنوان مابه ازای پولی تجارت کالایی است. به دلیل اهمیت تبادلات ارزی در تجارت بین الملل، مدیریت بازار ارز و سازوکار پرداخت در مسئله تجارت دارای اهمیت است و به دلیل همین اهمیت، دولت ها بر مدیریت بازار ارز و جلوگیری از نوسانات ارزی حساسیت ویژه ای دارند. بنابراین اتخاذ روش هایی برای مدیریت و کنترل عرضه و تقاضای ارز در بازار از جمله اولویت های دولت هاست.

دو مسئله اصلی تبادلات ارزی مرتبط با تجارت عبارت اند از تخصیص و تأمین ارز مورد نیاز برای واردات (سمت تقاضای بازار ارز) و تهیه و بازگشت ارز حاصل از صادرات (سمت عرضه بازار ارز). آنچه که کیفیت این دو مسئله را در کشورهای مختلف مشخص می کند، ساختار منابع و مصارف ارزی است.

در اقتصاد ایران سه مؤلفه صادرات نفت، صادرات غیر نفتی و استفاده از امکانات خارجی مهمترین منابع ارزی را تشکیل می دهند (سمت عرضه بازار ارز). همچنین سه مؤلفه واردات، پرداخت بدهی های ارزی و سفته بازی از جمله مهمترین مصارف ارزی کشور اند. (سمت تقاضای بازار ارز). به علت سهم بالای ارزهای نفتی در منابع ارزی کشور، در شرایط عادی تأمین ارز توسط دولت و با استفاده از ارزهای نفتی انجام می گیرد. اما در شرایط کمبود منابع ارزی به دلایل مختلف، دولت اقدام به گروه بندی کالاهای وارداتی و تخصیص ارز بر اساس اولویت کالایی از سویی و الزام صادرکنندگان به بازگشت ارز صادراتی نموده است.

از جمله اقدامات دولت جهت کنترل مبادلات ارزی مرتبط با تجارت در کشور، راه اندازی سامانه های ارزی است. این سامانه ها بستر الکترونیکی لازم جهت ثبت و انجام کلیه فرایندهای تخصیص و تأمین ارز مورد نیاز برای واردات و بازگشت ارز حاصل از صادرات را فراهم نموده است. ایجاد شفافیت و پایش پذیری در مبادلات ارزی و تسهیل این مبادلات از جمله مزایای استفاده از سامانه های ارزی است. در حال حاضر سامانه جامع تجارت به عنوان سامانه اصلی ثبت کلیه فعالیت های تجاری، کلیه زیرسامانه های مرتبط با تجارت از جمله سامانه های ارزی را در خود پوشش داده است. سامانه نیما به عنوان بستری جهت مبادله ارز مورد نیاز واردات و ارز حاصل از صادرات غیر نفتی (به شکل حواله) و سامانه سنا به عنوان بستری جهت ثبت معاملات صرافی ها از جمله ثبت بازگشت ارز حاصل از صادرات (به شکل اسکناس) از جمله سامانه های ارزی متصل به سامانه جامع تجارت است.

اما با وجود اقداماتی که جهت تنظیم مبادلات ارزی مرتبط با تجارت شکل یافته است، چالش هایی نیز بر

سر راه تبادلات ارزی مرتبط با تجارت وجود دارد. اعمال محدودیت صادراتی به منظور بازگشت ارز ناشی از صادرات، عدم اعمال نظارت کافی و انحراف در تأمین ارز توسط بانک مرکزی، تحریم های اقتصادی، وابستگی منابع ارزی کشور به درآمدهای نفتی، تعدد نهادهای متولی و مؤثر در مبادلات ارزی مرتبط با تجارت خارجی و تعدد بخشنامه ها و عدم امکان پیش بینی پذیری در تجارت از جمله این موانع است.

یکی از اقدامات دولت به منظور مقابله با تحریم و جبران کمبود منابع ارزی ناشی از کاهش درآمد نفتی، الزام صادرکنندگان به رفع تعهد ارزی یا بازگشت ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور است. البته تصمیم گیری در این مورد منحصر در شرایط تحریم نبوده و با توجه به نقش درآمدهای نفتی در منابع ارزی کشور در طول دهه های اخیر، تحت تأثیر نوسانات درآمد های نفتی قرار داشته است. معمولاً در شرایطی که درآمدهای نفتی کشور برای پوشش دادن ذخایر ارزی و نیازهای وارداتی کافی بوده است، دولت ها نیازی به الزام صادرکنندگان به رفع تعهد ارزی ندیده اند و در نتیجه قوانین مرتبط با لغو شده است و در هنگامی که کشور به دلایل مختلف با کاهش درآمد نفتی و یا نوسانات ارزی مواجه شده است، دولت ها اقدام به الزام صادرکنندگان به بازگشت ارزهای صادراتی کرده اند. بنابراین از سال ۱۳۰۹ که اولین الزام قانونی جهت بازگشت ارز حاصل از صادرات در ایران صورت پذیرفت تا به امروز بارها مقررات مربوط به این مسئله در مقاطع مختلف مورد تغییر و بازبینی قرار گرفته است.

آخرین بسته سیاستی جهت بازگشت ارز حاصل از صادرات در فروردین ماه ۱۴۰۰ و بر اساس مصوبه هیئت وزیران در فروردین ماه ۱۳۹۷ و مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در مهر ماه ۱۳۹۷ ابلاغ شده است. بر اساس این بسته، صادرکنندگان کالاهای غیرنفتی موظفند تا ۴ ماه پس از صادرات، ۹۰ درصد ارز حاصل از صادرات خود را به یکی از این روش ها به چرخه اقتصادی کشور بازگردانند: فروش حواله ارزی (سامانه نیما)، فروش اسکناس (سامانه سنا)، واردات در مقابل صادرات خود و قبول بدهی های ارزی.

با توجه به آمار ها، از فروردین ماه ۱۳۹۷ الی بهمن ماه ۱۳۹۹ حدود ۶۹ درصد از ارزهای صادراتی به چرخه اقتصادی کشور بازگشته است. اما با این وجود، چالش هایی بر سر راه سیاستگذاری و اجرای پیمان سپاری ارزی در کشور وجود دارد. عدم ثبات و نبود چارچوب ثابت قانونی در سیاستگذاری، ایجاد محدودیت برای صادرکنندگان، ایجاد زمینه های فساد و رانت در سازوکارهای اجرایی، عدم تطبیق سازوکارهای اجرایی با واقعیت های تجارت و چالش های موجود در رفع تعهد ارزی مبادلات ریالی از جمله چالش هایی است که در الزام صادرکنندگان به بازگشت ارزهای صادراتی در ایران وجود دارد.

یکی از مهمترین چالش های رفع تعهد ارزی، بازگشت ارز مربوط به مبادلات ریالی است. با توجه به شدت تحریم های بانکی و محدودیت در استفاده از دلار در تبادلات تجاری، استفاده از ریال به عنوان یکی از

گزینه های جایگزین مبادلات دلاری مطرح می شود. در حال حاضر کشورهای همسایه ایران از جمله عراق و افغانستان به دلیل حجم بالای روابط تجاری و مسافرت میان ایران و کشور های مذکور و انتقال ریال از سوی تجار و مسافران به آن کشور ها، بیشترین حجم مبادلات ریالی با ایران را دارا هستند.

اما با وجود فرصت مهم مبادلات ریالی با کشور های همسایه، چالش های فراوانی نیز در این زمینه وجود دارد. یکی از این چالش ها، محدود بودن کشورهایی است که امکان مبادلات ریالی با ایران را دارند. در حال حاضر ظرفیت مبادلات ریالی با ایران صرفاً در تعداد محدودی از کشورهای همسایه که به دلیل تجارت و رفت و آمد زائران، گردشگران و مسافران، بیشتر در معرض انتقال ریال بوده اند، موجود است. چالش مهم دیگر در این زمینه این است که توجه به مبادلات ریالی بدون فراهم کردن سازوکارهای قانونی آن، زمینه را برای سوء استفاده برخی از صادرکنندگان به ویژه در رفع تعهد ارزی برای دور زدن قانون در پوشش تجارت ریالی فراهم نموده است. بسیاری از مبادلاتی که به عنوان مبادلات ریالی معرفی می شود، ماهیت ارزی دارند. حجم نامعلوم ریال موجود در کشورهای منطقه، منوط بودن به تجارت بالای ریالی با سایر کشورها و ابهام در سازوکار مبادلات ریالی از دیگر چالش های مبادلات ریالی در تجارت منطقه ای است.

با توجه به مسائل و موانع تبادلات ارزی مرتبط با تجارت، به نظر می رسد مهمترین چالش در مدیریت این تبادلات، نبود ثبات در سیاستگذاری است که خود را در تعدد نهادهای متولی و بخشنامه های صادره از آنها نشان می دهد. این مسئله موجب سردرگمی تجار و عدم امکان پیش بینی پذیری در تجارت خارجی کشور شده است. بی توجهی به اقتضائات و فرایندهای تجارت در سیاستگذاری ارزی مرتبط با تجارت نیز از جمله معضلات موجود در سیاستگذاری و اجرای سیاست ها در این حوزه است.

در کنار معضلات موجود در سیاستگذاری ارزی، وابستگی و اتکای منابع ارزی کشور به درآمدهای نفتی نیز از جمله چالش هایی است که بر روند مدیریت تبادلات ارزی مرتبط با تجارت مؤثر بوده و موجب شکل گیری نگاه مقطعی و کوتاه مدت سیاستگذاران در مدیریت تبادلات مذکور شده است. با این وجود، الزام صادرکنندگان به بازگشت ارز حاصل از صادرات همچنان در صدر سیاست های دولت جهت کنترل تبادلات ارزی مرتبط به تجارت قرار دارد. اگرچه اصل این اقدام به منظور کنترل تبادلات مذکور ضروری است، اما ایجاد محدودیت های قانونی به جای ایجاد انگیزه در فعالان اقتصادی به چالش مهم این اقدام تبدیل شده است. همچنین با توجه به جایگاه مبادلات ریالی در رفع تعهد ارزی صادرکنندگان و چالش های موجود در این مبادلات، به نظر می رسد میزان تأثیر گذاری این روش در مبادلات ارزی مرتبط با تجارت محدود خواهد بود و پیش از فراگیری و آماده شدن زمینه های آن، نمی توان به عنوان یک روش مستقل در مبادلات ارزی به آن توجه کرد.

بخش ۱. مقدمه

تجارت یکی از اساسی ترین نیازها و اولویت های جوامع بشری در طول زمان بوده است. تخصصی شدن در تولید محصولات مختلف و استفاده از تولیدات سایر جوامع از جمله ضروریاتی است که بشر را به سمت ایجاد روابط تجاری گسترده با سایر هممنوعان خود در سطوح مختلف ترغیب کرده است. با گسترش فناوری های نوین در عصر جدید و پیوستگی جوامع در عرصه های مختلف بین المللی از جمله اقتصاد، تجارت نیز پایه پای تحولات ایجاد شده دچار تحول شد و سهم بیشتری از روابط اجتماعی بشر را به ویژه در عرصه بین الملل به خود اختصاص داد. گسترش بازارهای بین المللی، استفاده وسیع کشورها از فناوری های پیشرفته در تولید، تنوع در تولید کالاهای صادراتی، تبدیل شدن صادرات به عنوان محور جهش اقتصادی کشورها و استفاده از بازارهای بین المللی جهت واردات محصولات مورد نیاز از جمله خصوصیات تجارت در عصر جدید است.

البته حفظ و توسعه روابط تجاری در عصر حاضر دارای لوازمی است که یکی از مهمترین آنها، توجه به مبادلات ارزی به عنوان مابه ازای تجارت کالایی است. از جمله ویژگی های تجارت بین الملل در عصر جدید، استفاده از ارز واحد بین المللی جهت پرداخت در تجارت پس از کنفرانس برتون وودز است. بدین ترتیب تهیه ارز از منابع مختلف از جمله صادرات و تخصیص آن جهت پرداخت در هنگام واردات از جمله لوازم حفظ و توسعه تجارت بین الملل است و بر همین مبنا بازار ارز در کشورهای مختلف به عنوان محلی جهت عرضه و تقاضای ارز خارجی تشکیل می شود.

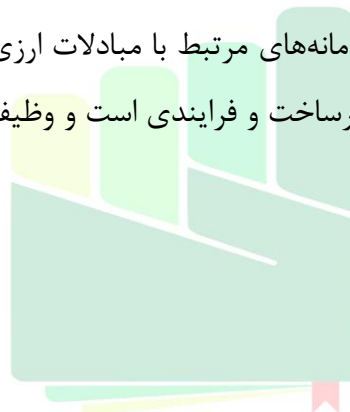
کشور های مختلف از سازوکارهای متفاوتی جهت تهیه و تخصیص ارز استفاده می کنند. معمولاً کشورها ارزی را که بدنبال صادرات بدست می آورند، جهت واردات کالاهای مورد نیاز خود استفاده می نمایند. بنابراین چنین کشورهایی معمولاً دارای تراز تجاری و تراز پرداخت های متعادل هستند. در همه حالت ها، حفظ تراز پرداخت ها و مدیریت بازار و نرخ ارز بر عهده بانک های مرکزی است.

در ایران البته به دلیل نقش بسیار پررنگ ارزهای ناشی از فروش نفت در عرضه ارز و همچنین اعمال تحریم های اقتصادی، وضعیت متفاوتی حاکم است. حساسیت شرایط تهیه و تخصیص ارز باعث اتخاذ تصمیماتی در سطح حاکمیت شده که در برخی از شرایط موجب ایجاد محدودیت در روابط تجاری و فعالیت تجار (چه در واردات و چه صادرات) در تعامل با کشورهای مختلف از جمله کشورهای منطقه شده است و این مسئله با تأکید فراوانی که بر توسعه صادرات غیر نفتی ایران به خصوص با کشورهای منطقه می شود، در تناقض است.

در این پژوهش مهمترین مسائل و موانع تبادلات ارزی مرتبط با تجارت منطقه ای را مورد بررسی و ارزیابی قرار داده و از میان آنها، سه عامل مهم مبادلات ریالی، رفع تعهد ارزی صادرکنندگان و سامانه های ارزی را مورد تحلیل و بررسی قرار خواهیم داد.

سؤالات که در این پژوهش به دنبال پاسخ به آن هستیم، به شرح زیر است:

- چه مسائل و موانعی در خصوص مبادلات ارزی در تجارت با کشورهای منطقه وجود دارد؟
- تاریخچه، دلایل و اهداف پیمان سپاری ارزی و الزام صادرکنندگان به رفع تعهد ارزی توسط بانک مرکزی و آثار و تبعات آن چیست؟
- انواع و ماهیت مبادلات ریالی در تجارت با کشورهای منطقه چیست؟ چگونه انجام می شود؟ و چه مزایا و معایبی دارد؟
- سامانه های مرتبط با مبادلات ارزی، اعم از دریافت و پرداخت ارز، رفع تعهد ارزی و ... دارای چه زیرساخت و فرایندی است و وظیفه هر کدام از نهادهای دارای مسئولیت در این سامانه ها چیست؟



بخش ۲. مروری بر مسائل و موانع تبادلات ارزی در تجارت با کشورهای

منطقه

۱- مقدمه

هر معامله اقتصادی دارای دو جریان انتقال است: جریان انتقال کالا (از فروشنده به خریدار) و جریان انتقال وجه (از خریدار به فروشنده). تجارت بین الملل نیز از این قاعده مستثنا نیست. وقتی یک کالا در فضای بین الملل میان دو کشور مبادله می شود، دو جریان انتقال کالا و وجه وجود دارد. جریان انتقال کالا در تجارت بین الملل عبارت است از صادرات کالا به کشورهای دیگر و یا واردات کالا از سایر کشورهای و جریان انتقال وجه عبارت است از انتقال ارز به کشور فروشنده (در واردات) و دریافت ارز از کشور خریدار (در صادرات). بنابراین ارز خارجی به عنوان وجه قابل پرداخت در تجارت بین المللی کشور مورد توجه کشورها قرار گرفته است و سیاستگذاران اقتصادی به دنبال قاعده گذاری جهت تخصیص، تأمین و مدیریت جریان ارز خارجی مورد نیاز در تجارت خارجی بوده اند. اما تأثیر و اهمیت ارزهای خارجی در اقتصاد به واسطه گری در تجارت بین الملل محدود نمی شود. ارزهای خارجی علاوه بر کاربرد معاملاتی، نوعی دارایی باارزش نیز محسوب می شود. بنابراین در هر اقتصاد، بازاری به نام «بازار ارز» شکل گرفته و مانند بازارهای دیگر دارای دو طرف عرضه و تقاضا و نرخ تعادلی است. طرف تقاضای ارز شامل تقاضا برای واردات کالا، مصارف ارزی خدماتی، تقاضای سفته بازی و تقاضا برای خروج ارز و طرف عرضه ارز شامل ارز حاصل از صادرات (نفتی و غیر نفتی) و ذخایر بانک مرکزی است.

به جهت اهمیت بالای نرخ ارز در جریان تجارت خارجی از یکسو و تأثیرگذاری آن بر بسیاری از متغیرهای کلان اقتصادی از سوی دیگر، سیاستگذاران اقتصادی در کشورهای مختلف اقدام به مدیریت بازار ارز از طریق سیاستگذاری پولی و ارزی به منظور جلوگیری از نوسانات و حفظ نرخ تعادلی در یک بازه یا نرخ منطقی هستند.

در اقتصاد ایران مانند اقتصاد کشورهای دیگر، مجموعه ای از مسائل، عوامل، قواعد، ساختارها، نهادها و بازیگران حول محور ارزهای خارجی شکل گرفته است که برخی از این مسائل ثابت اند و برخی دیگر وابسته به شرایط و مقتضیات در طول زمان تغییر می کنند. توجه و شناخت دقیق این مسائل به سیاستگذار این امکان را می دهد تا با درک عمیق ضرورت ها، چالش ها و اولویت ها، بهترین مسیر را جهت سیاستگذاری و

حکمرانی در این زمینه انتخاب نماید.

در حال حاضر نظام مسائل ارزشهای خارجی در اقتصاد ایران دامنه وسیعی از مسائل و موضوعات را شامل می شود، اما از آنجا که نحوه ارتباط تبادلات ارزی با تجارت منطقه ای مد نظر این پژوهش است، نظام مسائل تبادلات ارزی نیز صرفاً از حیث ارتباط آن با جریان تجارت بین الملل مورد بررسی قرار گرفته است. در این قسمت از پژوهش برآنیم تا مجموعه مسائل و موانع موجود بر سر راه مبادلات ارزی در تجارت منطقه ای در ایران را شناسایی و طبقه بندی نماییم.

۲- مسائل مبادلات ارزی در تجارت منطقه ای

تبادلات ارزی مرتبط با تجارت منطقه ای در یک نگاه کلی دارای دو مسئله کلیدی است. به نحوی که سایر مسائل مرتبط با مبادلات ارزی حول محور این دو مسئله شکل می گیرد. این دو مسئله در ادامه توضیح داده شده است:

۲-۱- تهیه و تأمین ارز از محل صادرات (بخش عرضه)

یکی از اصلی ترین محورها و مسائل تبادلات ارزی مرتبط با تجارت منطقه ای، تهیه و تأمین ارز مورد نیاز جهت واردات کالاهای کشور است. آنچه که در کشورهای مختلف جهان معمول است، این است که کشورهای مختلف برای تأمین ارز مورد نیاز واردات، از ارزشهای حاصل از صادرات استفاده می نمایند و در صورت کسری تراز پرداخت ها، به روش هایی مانند استقراض خارجی رو می آورند. اما در ایران به دلیل آنکه ارزشهای حاصل از صادرات نفت، سهم عمده را در منابع ارزی به خود اختصاص می دهد، در شرایط عادی تأمین ارز توسط بانک مرکزی و با استفاده از منابع حاصل از صادرات نفت انجام می گیرد.

اما در شرایط فعلی با توجه به اعمال تحریم های اقتصادی و محدودیت در صادرات نفت و دریافت ارز حاصل از آن، دولت به منظور تأمین ارز مورد نیاز جهت واردات، اقدام به الزام قانونی صادرکنندگان به بازگشت ارزشهای صادراتی نمود. بنابراین در یک تقسیم بندی کلی، دو منبع جهت تأمین ارز مورد نیاز واردات در کشور وجود دارد:

- ارز حاصل از صادرات نفت
- ارز حاصل از صادرات کالاهای غیر نفتی که با الزام قانونی دولت، توسط صادرکنندگان در سامانه نیما عرضه می شود.

۲-۲- تخصیص و تأمین ارز جهت واردات (بخش تقاضا)

مسئله دیگری که در تنظیم مبادلات ارزی مرتبط با تجارت مورد اهمیت است، نحوه تخصیص ارز به واردات کالاهای مختلف یا مدیریت سمت تقاضای ارز جهت واردات است. در شرایط عادی که ارز حاصل از صادرات نفت به مقدار کافی در اختیار دولت بود، واردکنندگان اقدام به ثبت سفارش می نمایند و پس از کسب مجوزهای لازم جهت واردات کالای مورد نظر و تأیید سفارش مذکور توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت، تخصیص ارز به کالای مورد نظر صورت می گرفت. سپس مراتب جهت تأمین ارز به بانک مرکزی اعلام می شد و بانک مرکزی نیز بر اساس ارز تخصیص داده شده توسط وزارت صمت، اقدام به تأمین ارز می نمود.

اما با اعمال تحریم های اقتصادی، عرضه ارز ناشی از صادرات نفت خام و به تبع آن طرف عرضه ارز از این جهت دچار محدودیت شد. همین امر باعث شد دولت ضمن الزام صادرکنندگان به بازگشت ارزهای صادراتی، با هدف تخصیص بهینه ارز اقدام به گروه بندی کالاهای وارداتی نمود. این گروه بندی در طول سال های اخیر دستخوش تغییراتی شده است، اما آخرین وضعیت این گروه بندی به شرح زیر است:

- گروه اول شامل کالاهای اساسی (مانند ذرت، جو، گوشت گاو و دانه های روغنی) که ارز مورد نیاز برای واردات آنها پس از تأیید ثبت سفارش توسط وزارت جهاد کشاورزی، از سوی بانک مرکزی به واسطه بانک های عامل از محل ارز حاصل از صادرات نفت و با نرخ ارز مرجع (۴۲۰۰۰ ریال) تأمین می گردد.

- گروه دوم شامل کالاهای اعلامی از سوی وزارت صمت که با روش واردات در مقابل صادرات خود و یا دیگری قابل تأمین است و منجر به رفع تعهد ارزی صادرکننده می شود.

- گروه سوم شامل کالاهای سرمایه ای، واسطه ای و مصرفی خارج از دو گروه قبل که جزو کالاهای ممنوعه نیستند. ارز مورد نیاز برای واردات این کالاها از طریق سامانه نیما و با نرخ ناشی از عرضه و تقاضا در آن بازار تأمین می شود.

۳- بررسی سامانه های مرتبط با مبادلات ارزی

استفاده از فناوری های نوین یکی از مهمترین ویژگی های تعاملات اجتماعی در عصر جدید است. تحولات ناشی از بکارگیری فناوری های نوین موجب ایجاد جهش در همه عرصه های مرتبط با روابط اجتماعی در جوامع بشری شده است. یکی از عرصه هایی که به طور خاص از این تحولات متأثر شده است،

عرصه روابط تجاری و اقتصادی است. ایجاد سامانه های تجاری و ارزی به منظور ایجاد شفافیت و تسریع در مبادلات تجاری و ارزی را می توان از جمله مهمترین مصادیق بکارگیری فناوری نوین در حوزه تجارت محسوب کرد.

در ایران نیز اگرچه تجربه استفاده از سامانه های ارزی و تجاری کمی با تأخیر نسبت سایر کشورها ایجاد شد، اما این تجربه به دلیل شرایط تحریم و لزوم نظارت بیشتر بر مبادلات ارزی و تجاری از اهمیت بالایی برخوردار است. در این قسمت از پژوهش به بررسی زیرساخت های سامانه های مرتبط با مبادلات ارزی در ایران خواهیم پرداخت.

۱-۳- مفهوم سامانه های ارزی

سامانه های ارزی به سامانه هایی اطلاق می شود که زیرساخت لازم جهت ارتباط میان عرضه کنندگان و تقاضا کنندگان ارز را به صورت الکترونیکی فراهم می کند. این سامانه ها در بسیاری از مبادلات ارزی جایگزین مبادلات فیزیکی شده و اتصال میان عناصر مبادلات ارزی را به صورت الکترونیکی فراهم نموده است.

۲-۳- ضرورت سامانه های ارزی

استفاده از این سامانه ها از دو منظر دارای ضرورت است:

۱-۲-۳- ایجاد شفافیت و فراهم شدن امکان پایش و نظارت بر معاملات

یکی از مهمترین چالش های مبادلات ارزی، شفاف نبودن مبادلات است. پیش از استفاده از سامانه های ارزی، به دلیل گسترده بودن مراکز و رویه های تخصیص و تأمین ارز و عدم امکان جمع اطلاعات مربوط به مبادلات ارزی، این مبادلات در یک چارچوب غیر شفاف انجام می شد. در نتیجه امکان سوء استفاده از منابع ارزی و انحراف از اهداف تعیین شده فراهم می شد. با راه اندازی سامانه های ارزی و جمع کلیه مبادلات انجام شده در آنها، کلیه اطلاعات مرتبط با مبادلات مزبور به طور شفاف در سامانه ثبت شده و قابل مشاهده است. ایجاد شفافیت در مبادلات ارزی موجب فراهم شدن امکان رصد مبادلات ارزی، امکان رصد و پایش این مبادلات برای نهاد های نظارتی و جلوگیری از هدررفت و انحراف منابع ارزی می شود.

۲-۲-۳- تسریع، تسهیل و کاهش هزینه های انجام معاملات:

استفاده از سامانه های ارزی باعث کاهش هزینه های مبادله و افزایش سرعت و حجم مبادلات ارزی می

شود و از این جهت سهولت در انجام مبادله را برای طرفین مبادله و نظارت و کنترل بر مبادلات را برای نهادهای نظارتی افزایش می دهد.

۳-۳- عناصر موجود در سامانه های ارزی

در این سامانه ها معمولاً چهار عنصر فعال حضور دارند:

۳-۳-۱- تقاضا کنندگان ارز:

کسانی که برای واردات کالاهای مختلف نیاز به ارز دارند، با از ورود به سامانه و ثبت سفارش، می توانند بر اساس نوع اولویت کالای وارداتی خود ارز مورد نیاز را دریافت می نمایند.

۳-۳-۲- عرضه کنندگان ارز:

صادرکنندگان (دارندگان ارز صادراتی) و بانک مرکزی (عرضه کننده ارز ناشی از فروش نفت) به عنوان عرضه کنندگان ارز مورد نیاز، یکی از طرف های سامانه های ارزی محسوب می شوند.

۳-۳-۳- واسطه های مبادله:

بانک های عامل (منتخب بانک مرکزی) و صرافی های مجاز به عنوان واسطه مبادله در سامانه های ارزی حضور دارند. بانک های عامل ارز تخصیص یافته از سوی بانک مرکزی را به واردکنندگانی که متقاضی واردات کالاهای هدف ارز دولتی هستند، می فروشند. همچنین صرافی های مجاز که متصل به سامانه های ارزی هستند، هنگام اعلام اطلاعات ارزی صادرکنندگان و واردکنندگان نسبت به خرید و فروش حواله ارزی اقدام می نمایند.

۳-۳-۴- نهادهای مجری و ناظر:

نهادهای مجری سیاست های تجاری و ارزی نظیر بانک مرکزی و سازمان توسعه تجارت مسئولیت نظارت و تأیید فرایندهای تقاضا، تخصیص و تأمین ارز برای واردات و همچنین بازگشت ارز صادراتی را با استفاده از سامانه های ارزی بر عهده دارند.

سازمان توسعه تجارت مجری و مرجع تأیید ثبت سفارش و تخصیص ارز در واردات و تأیید بازگشت ارز حاصل از صادرات در سامانه های ارزی است. همچنین بانک مرکزی به عنوان نهاد ناظر بر مبادلات ارزی و مدیریت بازار ارز، وظیفه نظارت بر فرایند تأمین ارز واردات بر اساس گروه بندی کالاها و تأیید تأمین ارز و تأیید بازگشت ارز حاصل از صادرات در سامانه های ارزی را برعهده دارد.

۳-۴- سامانه های ارزی در ایران

۳-۴-۱- سامانه جامع تجارت:

سامانه جامع تجارت بستر تجميع، ثبت و انجام کلیه مراحل و عملیات های تجاری و ارزی در کشور است. این سامانه از دو بخش تشکیل شده است:

الف) تجارت فرامرزی

ب) تجارت داخلی

بخش تجارت فرامرزی شامل عملیات واردات، صادرات و ترانزیت و تجارت داخلی شامل عملیات لجستیک داخلی است. فرایند انجام عملیات در دو بخش مذکور شامل ۵ خوشه و به شرح زیر است:^۱

جدول (۲،۱) فرایندهای ارزی و تجاری در سامانه جامع تجارت

نوع عملیات	جزئیات
عملیات تجاری	اخذ مجوز های ورود
	ثبت سفارش
عملیات ارزی	تخصیص و تأمین ارز واردات
	رفع تعهد ارزی صادرات
عملیات گمرکی	اظهار کالا
	ترخیص کالا
عملیات لجستیک بین المللی	حمل بین المللی کالا
عملیات لجستیک داخلی	حمل داخلی کالا

بر همین اساس، دو بخش عملیات ارزی در بخش تجارت فرامرزی به شرح زیر است:

الف) تخصیص و تأمین ارز واردات

مراحل عملیات ارزی مربوط به تأمین ارز واردات در سامانه جامع تجارت به شرح زیر است:

۱- ثبت نام و اعلام مشخصات تاجر

در این مرحله، تاجر مشخصات حقیقی یا حقوقی خود و یا شرکت متبوع خود را در سامانه ثبت می کند و احراز هویت توسط سامانه انجام می گردد.

^۱ راهنمای سامانه جامع تجارت، سازمان توسعه تجارت.

۲- ثبت سفارش و دریافت مجوزهای مربوطه

در این مرحله، بازرگان با ثبت کد و مشخصات کالایی که متقاضی واردات آن است، مجوزهای لازم برای واردات کالای مزبور را از نهاد مجوز دهنده درخواست می کند. این مجوز ها شامل مجوز ورود کالا (از منظر نداشتن مشابه داخلی و نبودن در فهرست کالاهایی که واردات آنها ممنوع است) است که از سوی وزارت بهداشت (برای تجهیزات و پزشکی و دارو)، وزارت جهاد کشاورزی (برای محصولات کشاورزی و دامی) و وزارت صنعت، معدن و تجارت (برای سایر کالاها) است. پس از صدور مجوزهای مربوطه و تأیید سازمان توسعه تجارت، مقدمات تخصیص ارز فراهم می گردد.

۳- تخصیص ارز

در این مرحله، با توجه به گروه بندی کالایی صورت گرفته از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت، تخصیص ارز از سوی این وزارتخانه انجام می گیرد.

در حال حاضر سه گروه کالایی در طبقه بندی موجود تعریف شده است:

- کالاهای اساسی: کالاهایی که در اولویت دریافت ارز مرجع (با نرخ ۴۲۰۰۰ ریال) قرار دارند؛ مانند نهاده های دامی و دانه های روغنی. واردکننده این کالاها پس از ثبت سفارش و اخذ مجوزهای مربوطه، کدی به نام «کد سانا» جهت دریافت ارز با نرخ مرجع از سامانه جامع تجارت دریافت می کند.
- کالاهایی که واردکننده آنها می تواند از ارز حاصل از صادرات خود یا دیگری برای واردات آنها به شیوه واردات در مقابل صادرات خود استفاده نماید. لیست این کالاها از سوی معاونت صنعت وزارت صنعت، معدن و تجارت اعلام می شود و هماکنون شامل ۳۵۰۰ قلم کالا است.
- سایر کالاهای سرمایه ای، واسطه ای و نهایی که مشمول ممنوعیت واردات نبوده و در دو قسم یاد شده نمی گنجند: ارز مورد نیاز برای واردات این کالاها از طریق اتصال به سامانه نیما تأمین می شود.^۱

۴- تأمین ارز

- پس از آنکه فرایند تخصیص ارز از سوی سازمان توسعه تجارت در سامانه جامع تجارت انجام شد، فرایند تأمین ارز بر اساس گروه بندی کالاهای وارداتی انجام شده به شرح زیر صورت می پذیرد:
- کالاهای اساسی پس از دریافت «کد سانا»، توسط بانک مرکزی جهت دریافت ارز با نرخ مرجع به

^۱ مصاحبه با دبیر کمیته اقدام ارزی سازمان توسعه تجارت

بانک های عامل معرفی می شوند.

- واردکنندگانی که قصد انجام واردات در مقابل صادرات خود را دارند و کالای وارداتی آنها در لیست تعیین شده از سوی وزارت صمت قرار دارد، پس از تأیید توسط سازمان توسعه تجارت، ضمن صدور مجوز واردات، تعهد ارزی صادرات آنها نیز ایفا می گردد.
- واردکنندگان کالاهایی که جزو دو دسته قبل نیستند و کالای وارداتی آنها مشمول ممنوعیت واردات نمی شود، جهت تأمین ارز با نرخ رقابتی به سامانه نیما هدایت می شوند.

ب) رفع تعهد ارزی صادرات

مراحل صادرات و رفع تعهد ارزی ناشی از آن به شرح زیر است:

۱- تکمیل و تسلیم اظهارنامه صادراتی

صادرکننده به منظور صادرات کالای مورد نظر خود، ابتدا اظهارنامه صادراتی را تکمیل و به گمرک تسلیم می نماید.

۲- بررسی اظهارنامه و تعیین ارزش

گمرک نیز محموله صادراتی را با اظهار نامه تطبیق داده و در صورتی که کالای مورد نظر مشمول ممنوعیت صادراتی اعلام شده نباشد، اقدام به تعیین ارزش کالای صادراتی می نماید.

۳- صدور کوتاژ (پروانه صادراتی) و اعلام به سازمان توسعه تجارت

پس از تعیین ارزش کالای صادراتی، پروانه صادراتی از سوی گمرک صادر می شود. صدور این پروانه به منزله صدور مجوز صادرات است. همزمان با صدور این پروانه، مراتب توسط گمرک به سازمان توسعه تجارت اعلام می شود و از زمان صادرات، زمان بندی سازمان توسعه تجارت جهت محاسبه مدت زمان بازگشت ارز صادراتی از سوی صادرکننده آغاز می گردد.

۴- رفع تعهد ارزی

پس از انجام صادرات و دریافت ارز ناشی از آن، صادرکننده با مراجعه به سامانه جامع تجارت و اعلام اطلاعات صادرات خود، اقدام به رفع تعهد ارزی و بازگرداندن ارز ناشی از صادرات می نماید.

این اقدام بسته به نوع صادرات شامل یکی از روش های زیر است:

- فروش ارز در سامانه نیما: در این روش، صادرکننده ارز خود را که در قالب حواله صادراتی است، در سامانه نیما عرضه می کند و پس از خرید آن توسط یکی از صرافی ها و پایان فرایند، رفع تعهد ارزی توسط سازمان توسعه تجارت تأیید می شود.

- واردات در مقابل صادرات خود یا دیگران: در صورتی که صادرکننده، خود واردکننده تجهیزات جهت تولید باشد یا قصد واگذاری ارز خود به واردکننده دیگری را داشته باشد، اگر کالای وارداتی در فهرست کالاهای اعلامی از سوی وزارت صمت باشد، می تواند ضمن ثبت سفارش از سوی خود یا دیگری، حواله ارزی خود را به واردات خود یا دیگری اختصاص دهد. پس از اینکه این فرایند در سامانه جامع تجارت ثبت شد و مورد تأیید سازمان توسعه تجارت قرار گرفت، رفع تعهد ارزی توسط سازمان توسعه تجارت تأیید می شود.
- فروش ارز در سامانه سنا: صادرکننده پس از ورود اطلاعات صادرات خود و تأیید این اطلاعات توسط سازمان توسعه تجارت، چنانچه قصد بازگشت ارز به شکل اسکناس (تا سقف ۲۰ درصد) را داشته باشند، به «سامانه سنا» متصل می شوند. پس از فروش ارز به شکل اسکناس و تأیید آن توسط صرافی، رفع تعهد ارزی توسط سامانه جامع تجارت انجام می گیرد.

۲-۴-۳- سامانه نیما

- سامانه نیما یکی از زیرسامانه های سامانه جامع تجارت است که عرضه کنندگان ارز صادراتی و تقاضا کنندگان ارز برای واردات در آن سامانه با واسطه گری صرافی های مجاز اقدام به مبادله ارز می نمایند. این سامانه تحت نظارت بانک مرکزی به عنوان بازار ثانویه ارزی، ارز مورد نیاز واردکنندگان را از محل ارز حاصل از صادرات تأمین می کند. نرخ ارز در این سامانه به صورت رقابتی تعیین می شود، اما معمولاً این نرخ کمتر از نرخ بازار آزاد و بیشتر از نرخ ارز مرجع بانک مرکزی است
- بنا بر آنچه بیان شد، این بازار دارای چهار عنصر فعال است:
- تقاضا کنندگان ارز برای واردات اولویت سوم کالاهای وارداتی؛
 - عرضه کنندگان ارز حاصل از صادرات که به دو گروه صادرکنندگان محصولات پتروشیمی و سایر صادرکنندگان تقسیم می شود؛
 - صرافی های مجاز که واسطه مبادله هستند؛
 - بانک مرکزی که وظیفه نظارت بر این سامانه را بر عهده دارد.

فرایند بازگشت ارز حاصل از صادرات و رفع تعهد ارزی در سامانه نیما

صادرکننده پس از ورود به سامانه جامع تجارت، اطلاعات مربوط به صادرات خود را بر اساس پروانه صادراتی ثبت می کند. همانطور که قبلاً بیان شد، پروانه های صادراتی پس از صدور توسط گمرک به سازمان توسعه تجارت ارسال می شود. بنابراین هنگامی که صادرکننده برای ایفای تعهد ارزی، اطلاعات

پروانه صادراتی خود را وارد سامانه جامع تجارت می نماید، این اطلاعات توسط سازمان توسعه تجارت با اطلاعات ارسال شده توسط گمرک تطبیق داده شده تأیید می شود، چنانچه صادرکننده مشمول بازگشت ارز صادراتی از طریق سامانه نیما باشد، پس از تأیید اطلاعات توسط سازمان توسعه تجارت، به سامانه نیما هدایت می شود.

فرایند بازگشت ارز صادراتی در سامانه نیما به شرح زیر است:

۱- اعلام اطلاعات حواله ارزی توسط صادرکننده

صادرکننده پس از هدایت به سامانه نیما، اطلاعات حواله ارزی خود نظیر میزان و نوع ارز و صرافی دارنده حواله را اعلام می کند.

۲- اعلام آمادگی جهت خرید ارز توسط صرافی

پس از وارد شدن اطلاعات حواله ارزی توسط صادرکننده، این اطلاعات توسط صرافی ها قابل رؤیت خواهد شد. هنگامی که یکی از صرافی ها برای خرید حواله ارزی اعلام آمادگی نماید، فرایند فروش حواله آغاز می شود.

۳- انتقال وجه و حواله

در این مرحله پس از تأیید صادرکننده و اعلام شماره حساب جهت واریز وجه ریالی، حواله از سوی صرافی مبدأ در خارج از کشور به صرافی خریدار داخلی منتقل می شود و همزمان وجه ریالی نیز به حساب صادرکننده واریز می گردد.

۴- تأیید انتقال حواله و وجه توسط طرفین و اتمام فرایند

پس از آنکه طرفین معامله، انتقال حواله و دریافت وجه را تأیید نمایند، فرایند پایان می یابد و رفع تعهد ارزی صادرکننده اعلام می گردد.

فرایند خرید ارز توسط واردکننده در سامانه نیما

واردکننده ای که ثبت سفارش او تأیید شده و جهت تأمین ارز واردات خود از طریق سامانه نیما از سوی سازمان توسعه تجارت مجاز شمرده شدند، جهت خرید ارز به سامانه نیما هدایت می شوند. فرایند خرید ارز در سامانه نیما به شرح زیر است:

۱- اعلام اطلاعات ارزی کالای وارداتی:

پس از هدایت واردکننده به سامانه نیما، اطلاعات ارزی واردکننده از جمله میزان ارز مورد نیاز و واحد پول، درخواست خرید ارز در سامانه ثبت شده و توسط صرافی ها قابل رؤیت خواهد شد.

۲- اعلام آمادگی صرافی جهت فروش ارز:

پس از نمایش اطلاعات ارزی واردکننده، هنگامی که یکی از صرافی ها برای فروش حواله ارزی اعلام آمادگی نماید، فرایند فروش حواله آغاز می شود.

۳- انتقال وجه و حواله:

در این مرحله پس از اعلام شماره حساب جهت واریز وجه ریالی توسط صرافی، وجه ریالی توسط واردکننده به حساب صرافی و همزمان حواله ارزی به صرافی مقصد کشور صادرکننده منتقل می شود.

۴- تأیید انتقال حواله و وجه توسط طرفین و اتمام فرایند:

پس از آنکه طرفین معامله، انتقال حواله و دریافت وجه را تأیید نمایند، فرایند پایان می یابد.

۳-۴-۳- سامانه سنا

این سامانه برای ثبت معاملات ارزی انجام شده توسط صرافی ها راه اندازی شده است. صرافی ها با دسترسی به این سامانه، کلیه معاملات ارزی و صورت های مالی خود از جمله میزان ارز عرضه شده توسط صادرکنندگان به صورت اسکناس را ثبت می نمایند. این سامانه تحت نظارت بانک مرکزی قرار دارد.^۱

^۱ «ایفای تعهدات ارزی و سامانه نیما» اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی

۴- موانع مبادلات ارزی در تجارت منطقه ای

غیر از مسائلی که بدانها اشاره شد، موانعی نیز بر سر راه تبادلات ارزی مرتبط با تجارت منطقه ای وجود دارد که به مهمترین آنها پرداخته می شود:

۴-۱- اعمال محدودیت صادراتی به منظور بازگشت ارز ناشی از صادرات

یکی از سیاست های تنبیهی که دولت به منظور الزام صادرکنندگان به بازگشت ارزهای صادراتی اعمال نموده است، اعمال محدودیت در فعالیت صادرکنندگانی است که اقدام به بازگشت ارز خود ننموده اند. انسداد کارت بازرگانی، عدم ارائه خدمات ارزی توسط صرافی های مجاز، عدم ارائه خدمات گمرکی و بندری و عدم اعطای معافیت های مالیاتی از جمله محدودیت هایی است که در این زمینه اعمال شده است. این محدودیت ها در حال حاضر از جمله مهمترین موانع صادرات به خصوص صادرات به کشورهای منطقه است.

۴-۲- عدم اعمال نظارت کافی و انحراف در تأمین ارز توسط بانک مرکزی

روال صحیح در تخصیص و تأمین ارز این است که پس از تایید ثبت سفارش و تخصیص ارز توسط وزارت صمت، بانک مرکزی اقدام به تأمین ارز تخصیص یافته توسط وزارت صمت نماید. اما آنچه در واقعیت اتفاق می افتد، این است که در برخی از موارد بانک مرکزی بدون طرح مبنای مشخصی، اقدام به تفکیک سفارشات ثبت شده و تأمین ارز برای برخی از آنها می نماید. به دنبال این انحراف در تأمین ارز، نظارت کافی در مصرف ارز توسط بانک مرکزی انجام نشده و در نتیجه بخشی از ارز تأمین شده توسط بانک مرکزی صرف واردات کالای اساسی نشده و در بازار آزاد ارز به فروش رسیده است. این مسئله باعث هدررفت منابع ارزی کشور به خصوص در دوران تحریم و وارد نشدن کالاهای اساسی به مقدار کافی به کشور شد.^۱

۴-۳- تحریم های اقتصادی

تحریم های اقتصادی اعمال شده از سوی آمریکا و اروپا از دو جهت موجب ایجاد اختلال در مبادلات ارزی مرتبط با تجارت شد:

- تحریم های بانکی به خصوص تحریم بانک مرکزی و تحریم سوئیفت که مانع از انتقال ارز با مدل اعتبارات اسنادی و از طریق سیستم بانکی شد. اعمال این دسته از تحریم ها موجب ایجاد محدودیت

^۱ مصاحبه با مدیران سازمان توسعه تجارت

در هر دو طرف عرضه و تقاضای ارز در کشور شد؛ از سویی واردکنندگان امکان انتقال ارز مورد نظر به فروشندگان خارجی از طریق اعتبارات اسنادی را ندارند (طرف تقاضا). از سوی دیگر بانک مرکزی امکان دریافت ارز حاصل از فروش نفت به کشور و تأمین را ندارد (طرف عرضه).

- تحریم های نفتی که باعث شد مقدار فروش و صادرات نفت خام ایران و به تبع آن درآمد ارزی کشور کاهش یابد و طرف عرضه ارز با محدودیت مواجه شود.

۴-۴- وابستگی منابع ارزی کشور به درآمدهای نفتی:

ایران در طول دهه های گذشته از درآمدهای نفتی برخوردار بوده است و حجم قابل توجهی از منابع ارزی کشور را درآمدهای نفتی تشکیل داده است. همین امر باعث وابستگی کشور در تأمین ارز مورد نیاز به درآمدهای نفتی شده و انگیزه لازم جهت گسترش و حمایت از صادرات غیرنفتی را از بین برده است. در نتیجه با اعمال تحریم های بانکی و نفتی در کشور و محدودیت در بهره مندی از ارز حاصل از فروش نفت باعث شد دولت در تأمین ارز مورد نیاز جهت واردات (طرف عرضه ارز) دچار مشکل شود.

۴-۵- تعدد نهادهای متولی و مؤثر در مبادلات ارزی مرتبط با تجارت خارجی:

در حال حاضر نهادهای گوناگونی در سطوح مختلف حاکمیتی در حکمرانی تجارت خارجی کشور ایفای نقش می نمایند. قوای سه گانه در سطح کلان، بانک مرکزی، وزارت صمت، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت، وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت نفت در سطح بخشی به همراه سازمان های تابعه خود مانند گمرک، سازمان توسعه تجارت، سازمان امور مالیاتی و سایر سازمان های مرتبط در سطح میانی از جمله نهادهای متولی و مؤثر در مبادلات ارزی مرتبط با تجارت خارجی کشور هستند. تعدد این نهاد ها، مشخص نشدن نسبت، ارتباط و جایگاه هر یک از آنها در تجارت و عدم وجود یک نهاد واحد جهت هماهنگی میان نهادهای مذکور موجب ایجاد تداخل، اختلاف، موازی کاری، اصطکاک و ناهماهنگی میان نهادهای مذکور بود. این مسئله موجب ایجاد مانع بر سر راه مبادلات ارزی مرتبط با تجارت خارجی و به تبع آن تجارت در کشور شده است.

۴-۶- تعدد بخشنامه ها و عدم امکان پیش بینی پذیری در تجارت

بخشنامه هایی که نهادهای متولی تجارت خارجی کشور صادر می نمایند، در موارد بسیاری امکان پیش بینی پذیری در تجارت را برای تجار از بین می برد. بسیاری از صادرکنندگان پس از انعقاد قرارداد صادراتی

با خریدار خارجی و آماده شدن کالا جهت صادرات، با بخشنامه های ناگهانی ممنوعیت صادراتی روبرو می شوند و در اثر عدم امکان صادرات کالای خود متحمل پرداخت خسارت به خریدار می شوند. عدم امکان پیش بینی پذیری در تجارت خارجی در حال حاضر مانع بزرگی بر سر راه تجارت خارجی است و ریشه آن، بخشنامه های متعدد و و نبود نگاه جامع در تنظیم و ابلاغ آن بخشنامه ها از سوی نهادهای متولی تجارت خارجی است.^۱



^۱ مصاحبه با کارشناسان و پژوهشگران حوزه تجارت خارجی

بخش ۳. تبیین تاریخچه، فرایند و ابعاد «رفع تعهد ارزی صادرکنندگان»

در ایران

۱- مقدمه

نرخ ارز یکی از اصلی ترین و کلیدی ترین متغیرهای اقتصاد کلان است. به دلیل تأثیری که متغیر نرخ ارز بر متغیرهای اصلی اقتصاد کلان دارد، مسئله مدیریت منابع ارزی به منظور ایجاد ثبات در بازار ارز و واقعی شدن نرخ ارز برای سیاستگذاران کشورهای مختلف اهمیت بالایی دارد. بنابراین سیاستگذاران سعی در افزایش منابع ارزی در راستای مدیریت بازار ارز دارند.

در ایران نیز که اقتصاد با نوسانات ارزی دوره ای مواجه بوده است، این مسئله برای سیاستگذاران ارزی کشور دارای اهمیت بالایی بوده است. تأمین منابع ارزی خصوصاً در شرایط تحریم که کاهش ورودی منابع ارزی را در کشور در پی داشته است، به یکی از دغدغه های اقتصادی حاکمیت تبدیل شده است. تاکنون کارشناسان اقتصادی و پژوهشگران حوزه ارز و بانک، برای رفع مشکل مدیریت طرف عرضه راهکارهای مختلفی ارائه داده اند.

یکی از راهکارهای تأمین منابع ارزی، تلاش برای بازگشت منابع ارزی حاصل از صادرات غیرنفتی از سوی صادرکنندگان به منظور عرضه در بازار و تخصیص به نیازهای ارزی کشور است. در این پژوهش قصد داریم مهمترین مزایا و چالش های بازگشت ارزهای صادراتی، راهبردها و راهکارهای این موضوع را با استفاده از تجربیات جهانی در بستر اقتصاد ایران تحلیل و بررسی نماییم.

۲- تعریف پیمان سپاری ارزی

پیمان سپاری ارزی عبارت است از فرایندی که طی آن، صادرکنندگان از سوی دولت ملزم به بازگرداندن ارز حاصل از صادرات خود به چرخه اقتصادی کشور هستند. معمولاً دولت ها برای ایفا کنندگان تعهد ارزی مشوق هایی نظیر معافیت مالیاتی و برای متخلفان از این اقدام، مجازات هایی مانند بسته شدن کارت بازرگانی، عدم صدور مجوز صادرات کالا در دوره های بعد - در صورت عدم ایفای تعهد صادرات دوره قبل - و عدم صدور مجوز ترخیص کالا از گمرک را در نظر می گیرند.

این سیاست در حقیقت یکی از ابزارهای سیاست کنترل ارز^۱ است که توسط سیاستگذاران پولی به منظور ساماندهی به بازار ارز در راستای رسیدن به تعادل در عرضه و تقاضای بازار و رسیدن به قیمت تعادلی ارز بکار گرفته می شود.

۳- اهداف و ضرورت پیمان سپاری ارزی

نرخ ارز یکی از کلیدی ترین متغیرهای کلان اقتصادی در هر کشور است. اهمیت این متغیر از این جهت است که تغییرات در آن موجب ایجاد تغییر در سایر متغیرهای کلیدی اقتصاد کلان نظیر تراز پرداخت ها، تراز تجاری، حجم صادرات و واردات، نرخ تورم، حجم تولید و اشتغال و سایر متغیرها می گردد. بنابراین متعادل بودن بازار ارز، ثبات در این بازار و جلوگیری از نوسانات شدید نرخ ارز از جمله مهمترین اهداف دولت ها در مدیریت کلان اقتصادی کشور است. ایجاد تعادل در تراز تجاری و به تبع آن تراز پرداخت ها از جمعه مهمترین اهداف بانک های مرکزی در دولت هاست. به منظور دستیابی به این هدف مهم، بانک های مرکزی مسئولیت مدیریت منابع و مصارف ارزی را برعهده دارند.

بانک مرکزی برای کنترل بازار ارز و ایجاد تعادل در منابع (عرضه) و مصارف (تقاضا) در حوزه ارز، اقدام به اتخاذ سیاست کنترل ارز می نماید. در این سیاست، بانک مرکزی با استفاده از ابزارهای پولی و ارزی، اقدام به کنترل دو طرف تقاضا و عرضه می نماید. کنترل طرف تقاضا از طریق کنترل نقدینگی (برای کنترل تقاضای سفته بازی) و قاعده گذاری در تخصیص ارز به واردکنندگان و کنترل طرف عرضه از طریق الزام صادرکنندگان در بازگشت ارزهای صادراتی، جلوگیری از خروج ارز و استقرار خارجی صورت می پذیرد. بنابراین پیمان سپاری ارزی و یا سپردن تعهد ارزی نسبت به بازگشت ارزهای صادراتی یکی از مهمترین روش های کنترل طرف عرضه در سیاست کنترل ارز است.

بنابراین مهمترین هدف الزام صادرکنندگان به پیمان سپاری ارزی، افزایش منابع ارزی جهت کنترل بازار ارز از طریق کنترل طرف عرضه ارز است. تحقق این هدف مهم مستلزم ایجاد سازوکار ویژه ای جهت بازگشت ارزهای صادراتی و همچنین مبارزه با قاچاق و خروج ارز از کشور است.

۴- عناصر مهم در پیمان سپاری ارزی

قوانین، مقررات و بخشنامه هایی که بازگشت ارز صادراتی را به عنوان یک الزام قانونی برای

¹ foreign exchange control

صادرکنندگان در نظر می گیرد، دارای چند عنصر کلیدی است:

۴-۱- چارچوب حقوقی

معمولاً الزام به رفع تعهد ارزی و لغو آن توسط مجلس شورا و در چارچوب قانون عادی مصوب می شود. البته در مواردی که ضرورت اقتضا می کند، دولت ها نیز در قالب تصویب نامه یا بخش نامه و در چارچوب قوانین بالادستی نسبت به سیاستگذاری در این امر اقدام می نمایند.

۴-۲- میزان رفع تعهد ارزی

یکی از مهمترین شاخصه های رفع تعهد ارزی صادرکنندگان، درصد رفع تعهد ارزی صادرکنندگان است. سیاستگذاران اقتصادی در شرایط مختلف، میزان ارزی که صادرکنندگان مکلف به بازگشت آن هستند را متفاوت در نظر می گیرند. معمولاً این میزان به شرایط ارزی کشور، منابع ارزی موجود و ترکیب صادرکنندگان بستگی دارد. اگر کشور دچار کمبود منابع ارزی شده و با بحران ارزی مواجه شده باشد، میزان ارزی که صادرکنندگان ملزم به بازگشت آن هستند، بیشتر خواهد بود. از سوی دیگر سیاستگذار مقداری از ارز صادراتی را از الزام به رفع تعهد معاف می کند. دلیل این مسئله آن است که بسیاری از صادرکنندگان در فرایند صادرات خود متحمل برخی هزینه های ارزی نظیر هزینه های بازاریابی بین المللی، پرداخت اقساط وام ارزی و ... شده اند و سیاستگذار به منظور مراعات حال اینگونه از صادرکنندگان، درصدی از ارزهای صادراتی را از الزام به بازگشت به چرخه اقتصادی کشور معاف می کند.

۴-۳- مدت زمان رفع تعهد

یکی دیگر از عناصر مهم در رفع تعهد ارزی، مدت زمانی است که سیاستگذار برای بازگشت ارزهای صادراتی به صادرکننده مهلت می دهد. در برخی قوانین و بخشنامه ها برای کلیه کالاهای صادراتی زمان واحدی در نظر گرفته شده و در برخی دیگر، برای بازگشت ارز صادراتی بعضی از کالاهای صادراتی خاص، زمان متفاوتی در نظر گرفته شده است.

۴-۴- نرخ مبادله ارز صادراتی

این نرخ در ادوار مختلف معمولاً به یکی از این دو روش محاسبه می گردد:

- تعیین نرخ ارز صادراتی توسط دولت؛

- ایجاد بازار متمرکز جهت مبادله ارزهای صادرات و واردات و تعیین نرخ بر اساس عرضه و تقاضا در آن بازار.

۵-۴- سند یا رسید رفع تعهد

یکی از مهمترین عناصر رفع تعهد ارزی، سند یا رسیدی است که دال بر رفع تعهد از سوی صادر کننده است. در گذشته که معاملات ارزی به صورت دستی و فیزیکی صورت می گرفته است، بانک یا صرافی معتبر پس از دریافت ارز از صادرکننده و پرداخت وجه آن، ضمن ثبت ایفای تعهد صادرکننده مزبور، رسید مخصوصی مبنی بر رفع تعهد ارزی صادر و به او تحویل می داد. پس از راه اندازی سامانه های پیشرفته معاملات ارزی، رسید فیزیکی کارایی خود را از دست داد و هم اکنون تأیید ایفای تعهد ارزی پس از معامله ارز صادراتی به صورت خودکار توسط سامانه انجام می گیرد و به صورت برخط و الکترونیکی به نهادهای مربوطه اعلام می گردد.

۶-۴- سیاست های تنبیهی برای متخلفین

سیاستگذاران به عنوان ضمانت اجرای قوانین و بخشنامه های خود در زمینه رفع تعهد ارزی، محدودیت هایی را برای متخلفین در نظر می گیرند. در برخی از قوانین و بخشنامه ها، تخلف از بازگشت ارزهای صادراتی جرم تلقی شده و متخلفین بر اساس قانون تحت پیگرد قضایی و مجازات قرار می گیرند. اما در بسیاری از بخشنامه ها، محدودیت هایی در ارائه خدمات تجاری (مانند صدور کارت بازرگانی) و همچنین وضع جریمه نقدی برای متخلفین از بازگشت ارزهای صادراتی در نظر گرفته شده است.

۷-۴- سیاست های تشویقی

سیاستگذاران به منظور ایجاد انگیزه در صادرکنندگان به منظور بازگشت ارزهای صادراتی، مشوق هایی را برای صادرکنندگان در نظر می گیرند. معافیت های مالیاتی و استرداد مالیات بر ارزش افزوده از جمله این مشوق هاست.

۸-۴- مدل های بازگشت ارز

چارچوب ها و مدل هایی که برای بازگشت ارز حاصل از صادرات از سوی سیاستگذار در نظر گرفته میشود، با توجه به شرایط مختلف و امکانات و رویه هایی که برای این کار از سوی سیاستگذار پیش بینی

- می شود، متفاوت است. این چارچوب ها در یک تقسیم بندی کلی به ۴ قسمت طبقه بندی می شوند:
- بازگشت ارز به شکل اسکناس: در این روش، صادرکننده ارز خود را به صورت اسکناس به بانک ها و یا صرافی های معتبر عرضه می کند و در مقابل آن ریال دریافت می دارد.
 - بازگشت ارز به شکل حواله: در این روش، صادر کننده ارز خود را که به شکل حواله ارزی در یک صرافی خارجی موجود است، به صرافی خریدار در داخل کشور منتقل می کند و در ازای آن وجه دریافت می دارد.
 - بازگشت ارز به شکل اعتبارات اسنادی: در این روش، صادر کننده از طریق سیستم بانکی و با استفاده از پیام رسان و روش اعتبارات اسنادی، ارز خود را از بانک خارجی که خریدار در آن دارای حساب است، دریافت می دارد.
 - واردات در مقابل صادرات: قانون در مواردی اجازه می دهد صادرکنندگان قسمتی از ارز حاصل از صادرات را خود به شکل مستقیم به واردات کالاهای مورد نیاز برای تولید اختصاص دهند. این کار به دو شکل قابل انجام است: صادرکنندگانی که برای تولید کالای صادراتی خود نیاز به واردات کالاهای سرمایه ای و واسطه ای دارند، مقداری از ارز حاصل از صادرات خود را به واردات کالاهای مورد نیاز خود تخصیص می دهند (واردات در مقابل صادرات خود) یا ارز خود را به افراد دیگری که قصد واردات دارند، می فروشند (واردات در مقابل صادرات دیگران) و به این ترتیب تعهد مربوط به آن قسمت از ارز صادراتی ایفا می شود.

۹-۴- متولی بازگشت ارز

از آنجا که سیاست بازگشت ارزهای صادراتی یکی از سیاست های کنترل ارز محسوب می شود، معمولاً نهادی که متولی قاعده گذاری، پیگیری و اجرای قوانین مربوط به بازگشت ارز صادراتی است، همان نهاد متولی سیاست ارزی در کشور است. البته ممکن است در شرایطی، به دلیل تسلط نهادهای تجارت خارجی بر رویه ها و ملزومات صادرات غیرنفتی و به منظور رعایت کامل جوانب و شرایط صادرکنندگان، این وظیفه به نهاد متولی تجارت خارجی تفویض گردد.

۵- پیمان سپاری ارزی در ایران

۵-۱- نقطه آغاز سیاستگذاری ارزی در زمان پهلوی اول

همانطور که در قسمت قبل اشاره شد، پیمان سپاری ارزی معمولاً زمانی از سوی دولت ها اجرا می شود که منابع ارزی لازم برای پوشش دادن طرف عرضه بازار ارز و تأمین ارز مورد نیاز برای واردات کشور کاهش یابد. سابقه اجرای این سیاست در ایران نیز به نحوه مدیریت بازار ارز و دسترسی ایران به منابع ارزی وابسته بود. بنابراین به منظور بررسی سابقه اجرای پیمان سپاری ارزی در ایران، ابتدا نگاهی به پیشینه سیاست ارزی در ایران خواهیم داشت.

سیاست ارزی در ایران به اوایل حکومت پهلوی اول برمی گردد. در آن دوره به دلیل روابط بالای سیاسی و تجاری میان ایران و دولت انگلستان، ارز خارجی مسلط در اقتصاد ایران «لیره انگلیس» بود و ارزش پول ملی به نوعی در قیاس با لیره انگلیس تعیین می شد. در سالهای اول حکومت پهلوی اول نرخ لیره به ریال دچار نوسان شد. این مسئله دو دلیل داشت: اول اینکه قیمت نقره در لندن افزایش یافت و از آنجا که نقره پشتوانه پول ملی ایران بود و نقره مورد نیاز کشور از لندن وارد می شود، این افزایش قیمت به طور مستقیم بر ارزش ریال در برابر لیره انگلیس تأثیر گذاشت. دوم هم افزایش تقاضای لیره در برابر عرضه بود که باعث افزایش نرخ لیره در برابر ریال شد.^۱ این مسئله باعث شد مجلس شورای ملی در سال ۱۳۰۸ شمسی، قانونی را به منظور کنترل نرخ لیره و سامان دادن به معاملات ارزی کشور تصویب کند. بر اساس این قانون، کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون نرخ ارز» متشکل از نهادهای اقتصادی دولتی به منظور مدیریت و نظارت بر کلیه معاملات ارزی، تعیین بانک های مجاز جهت خرید و فروش ارز و حفظ تعادل بازار ارز تشکیل شد. همچنین کمیسیونی به نام «کمیسیون تفتیش» تشکیل شد که وظیفه این کمیسیون، بررسی تقاضای واردکنندگان جهت خرید ارز و تصمیم گیری درباره تخصیص ارز به واردات با توجه به وضعیت بازار ارز بوده است.^۲

۵-۲- «بازگشت ارزهای صادراتی» و جایگاه آن در سیاست ارزی کشور

پس از گذشت چند ماه از اجرای اولین گام سیاستگذاری ارزی در کشور، دولت متوجه شد تعدادی از دارندگان ارزهای خارجی اقدام به فروش ارز به واردکنندگان نموده و این کار را از طریق بانک های غیر مجاز

^۱ «خاطرات ابوالحسن ابتهاج»، جلد اول، صفحه ۴۸.

^۲ قانون اجازه تفتیش و نظارت در خرید و فروش اسعار خارجی به وسیله کمیسیون نرخ اسعار، مصوب ۱۳۰۸/۱۲/۶ مجلس شورای ملی

انجام می دهند. این مسئله از چند جهت برای دولت ایران ایجاد مشکل می کرد:

- ۱- کنترل دولت بر مبادلات ارزی که در قانون پیش بینی شده بود، از بین می رفت.
- ۲- ارزی که می توانست به کالاهای مورد نیاز کشور تخصیص یابد، صرف واردات کالاهای غیر ضروری می شد.
- ۳- دسترسی دولت به منابع ارزی کاهش می یافت و در نتیجه دولت در علاوه بر نیازهای فعلی واردات دچار مشکل می شد.

بر همین اساس، لایحه ای از سوی دولت وقت به عنوان متمم قانون قبلی در تیرماه ۱۳۰۹ شمسی تقدیم مجلس شورای ملی شد و به تصویب رسید. بر اساس این قانون، کلیه صادرکنندگان موظف بودند ۹۰ درصد ارز حاصل از صادرات خود را حداکثر تا ۲۰ روز پس از دریافت ارز به بانک های مورد تأیید کمیسیون ارز بفروشند. همچنین صادرکنندگان مذکور می توانند تعهد نمایند که تا ۵۰ درصد ارز صادراتی خود را در جهت واردات کالاهایی صرف کنند که نیاز به مجوز از کمیسیون ارز ندارد و در این صورت از بازگرداندن آن قسمت از ارز صادراتی خود معاف اند.^۱ بنابراین اولین الزام قانونی در سپردن پیمان ارزی توسط صادرکنندگان مبنی بر بازگشت ارزهای صادراتی به موجب قانون مجلس شورای ملی در سال ۱۳۰۹ شمسی در ایران ایجاد شد.

یکی دیگر از اولویت های دولت وقت در زمینه تجارت، کنترل تراز تجاری و جلوگیری از فزونی واردات بر صادرات بود. بر همین اساس در اسفند ۱۳۰۹ در مجلس شورای ملی مصوب شد صادرکنندگانی که ارز ناشی از صادرات خود را به بانک های معتبر می فروشند، علاوه بر ما به ازاء ریالی ارز مورد نظر، گواهی مخصوصی به نام «تصدیق صدور» دریافت می نمایند. کلیه واردکنندگان برای دریافت پروانه واردات، باید معادل با ارزش ارزی واردات خود اقدام به خرید تصدیق صدور از صادرکنندگان و ارائه آن نمایند. بنابراین میزان واردات معادل میزان صادرات خواهد بود.^۲

در اسفند ماه ۱۳۱۴ قانونی در مورد معاملات ارزهای خارجی در مجلس شورای ملی به تصویب رسید که به موجب آن قانون، بازه زمانی مقرر برای بازگشت ارزهای صادراتی تغییر کرد. بر اساس این قانون، صادرکنندگان موظف شدند بین ۳ روز تا ۳ ماه پس از صادرات، ارز حاصل از آن را به بانک های مجاز بفروشند.^۳

^۱ قانون متمم قانون تفتیش اسعار خارجی، مصوب ۱۳۰۹/۴/۳۱ مجلس شورای ملی، مواد ۱-۲

^۲ قانون متمم قانون انحصار تجارت خارجی، مصوب ۱۳۰۹/۱۲/۲۰ مجلس شورای ملی

^۳ قانون راجع به معاملات اسعار خارجی، مصوب ۱۳۱۴/۱۲/۱۰ مجلس شورای ملی، ماده ۵

در اسفندماه سال ۱۳۳۶ با تصویب مجلس شورای ملی، مدیریت و نظارت بر معاملات ارزی -از جمله بازگشت ارزهای صادراتی- از کمیسیون ارز به بانک ملی ایران انتقال یافت^۱ و پس از تصویب قانون بانکی و پولی کشور در سال ۱۳۳۹ کلیه وظایف بانک ملی در حوزه مدیریت و نظارت بر معاملات ارزی به بانک مرکزی ایران واگذار شد.^۲ همچنین با تصویب قانون پولی و بانکی کشور در سال ۱۳۵۱، بانک مرکزی ایران این اختیار را پیدا کرد در هر مورد که مصلحت اقتصادی و ارزی کشور ایجاب کند، با تصویب هیأت وزیران صادرکنندگان یک یا چندنوع کالا را از سپردن پیمان ارزی معاف نماید.^۳

۳-۵- درآمد نفتی؛ محور تحول در سیاستگذاری ارزی ایران

تا پیش از ملی شدن صنعت نفت، سهم ایران از درآمد های نفتی بسیار اندک بود. پس از ملی شدن صنعت نفت در سال ۱۳۲۹ دولت ایران به طور کامل اختیار استخراج نفت و به تبع آن درآمدهای نفتی را در دست گرفت. اما به دلیل تحریم های اعمال شده از سوی شرکت های نفتی خارجی در واکنش به ملی شدن صنعت نفت، دولت ایران توفیق چندانی در بهره مندی از درآمدهای نفتی پیدا نکرد و با تنگنای مالی شدید از جمله کسری در تراز پرداخت ها روبرو شد. بنابراین دولت ایران در زمان نخست وزیری دکتر مصدق به دلیل کمبود منابع ارزی، جدیت بالایی در پیگیری بازگشت ارزهای صادراتی از خود نشان داد. این مسئله در دهه ۱۳۴۰ شمسی نیز ادامه یافت. در این دهه اقتصاد ایران از نظر تبادلات ارزی دارای نوسان زیادی بود و با اینکه درآمد حاصله از نفت رو به افزایش بود، ولی پرداخت های ارزی دولت با سرعت بیشتری افزایش می یافت.

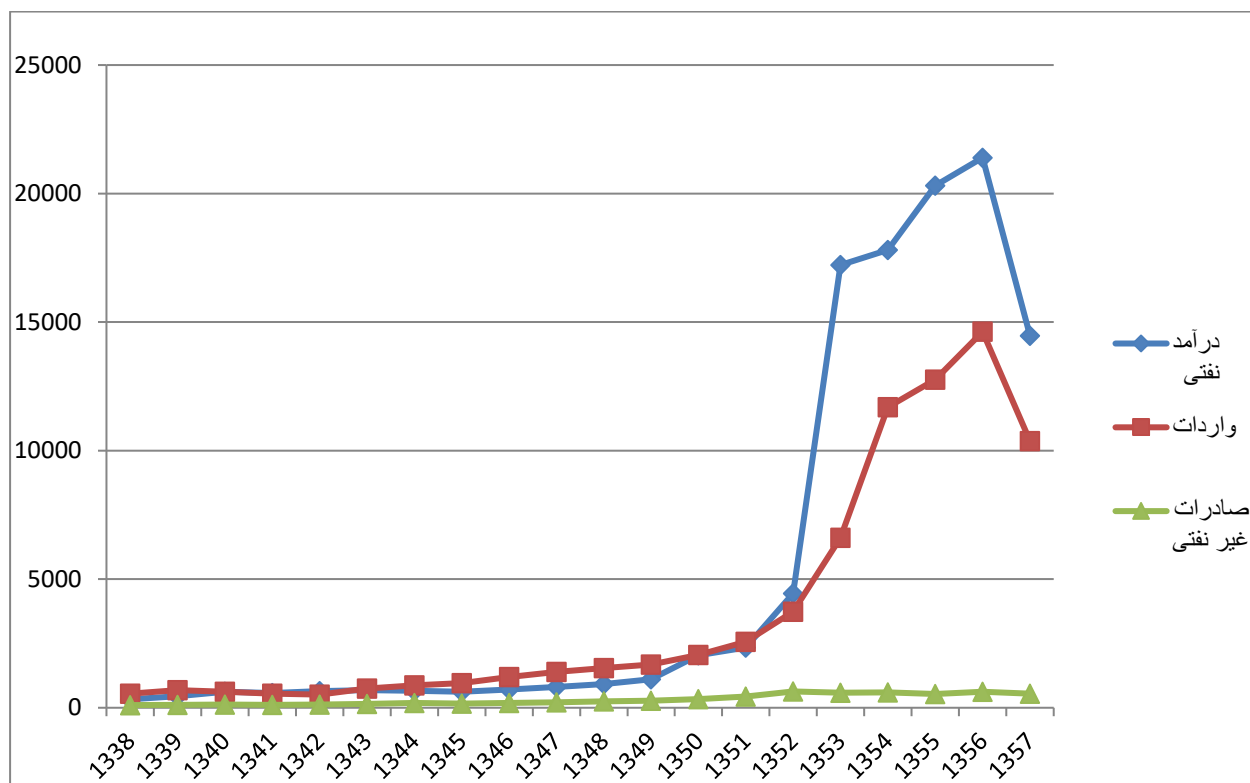
اقتصاد ایران در دهه ۱۳۵۰ شاهد افزایش درآمدهای حاصل از نفت بود که در سال ۱۳۵۳ و ۱۳۵۴ به اوج خود رسید و برای مدت کوتاهی دولت را با مازاد ارز مواجه کرد.^۴ این مازاد ارز باعث شد دست دولت در پرداخت های ارزی باز شود. در نتیجه واردات در این دوره به شدت رشد کرد. در نمودار زیر روند رشد واردات و صادرات در دوران پهلوی دوم همزمان با رشد درآمد نفتی را شاهد هستیم.

^۱ قانون راجع به واگذاری معاملات ارزی به بانک ملی ایران، مصوب ۱۳۳۶/۱۲/۲۴ مجلس شورای ملی، ماده ۵

^۲ قانون بانکی و پولی کشور، مصوب ۱۳۳۹/۳/۷ مجلس شورای ملی و مجلس سنا، ماده ۸۵، بند ۱

^۳ قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ مجلس شورای ملی، ماده ۲۹

^۴ مقاله ای با عنوان «دلاری که هفت تومنی نبود»، نشریه تجارت فردا، شماره ۲۹۱، آبان ۱۳۹۷



نمودار (۳،۱) روند درآمد ناشی از صادرات ایران ۱۳۳۸-۱۳۵۷ (میلیون دلار)

همانطور که در نمودار (۳،۱) دیده می شود، تا سال اواخر دهه ۴۰ درآمد نفتی در یک نسبت ثابت با درآمد ناشی از صادرات غیر نفتی رشد می کرد. اما به تدریج با افزایش قیمت و در نتیجه درآمد نفتی کشور، نسبت درآمد نفتی به صادرات غیر نفتی با شیب فزاینده ای افزایش یافت. این بدان معنا بود که دولت به دلیل وفور منابع ارزی نیازی به بازگشت ارز ناشی از صادرات غیر نفتی نداشت. بنابراین با مصوبه هیئت وزیران در سال ۱۳۵۱ الزام صادرکنندگان به سپردن تعهد ارزی مبنی بر بازگشت ارزهای صادراتی لغو شد.^۱ این روند تا پایان حکومت پهلوی ادامه یافت.

۴-۵- پیمان سپاری ارزی پس از زمان انقلاب اسلامی

۴-۵-۱- مقطع اول: ۱۳۵۸-۱۳۷۲؛ الزام به پیمان سپاری ارزی

با پیروزی انقلاب اسلامی و تشکیل دولت موقت، پیش بینی می شد روند صدور نفت ایران از سوی آمریکا و متحدانش با مشکل مواجه شود. همچنین با توجه به تلاش وابستگان رژیم سابق در فرار از کشور، این نگرانی وجود داشت که صادرکنندگان، سرمایه های کشور را در قالب ارز از کشور خارج نمایند. بنابراین

^۱ تصویب نامه هیأت وزیران شماره ۳۰ - ۲۶۵ مورخ ۱۳۵۲/۱۰/۱۱

به منظور جلوگیری از فرار سرمایه و کنترل تراز پرداخت ها، به درخواست وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی، هیئت دولت در اردیبهشت ماه ۱۳۵۸ مصوبه دولت در سال ۱۳۵۲ را لغو کرد و الزام صادرکنندگان به سپردن تعهد ارزی مبنی بر بازگشت ارزهای صادراتی را مجدداً برقرار نمود.^۱ اجرای این مصوبه تا سال ۱۳۷۲ ادامه داشت.

۲-۴-۵- مقطع دوم: ۱۳۷۲-۱۳۷۳؛ لغو الزام به پیمان سپاری ارزی

در مهرماه ۱۳۷۲ لایحه مقررات صادرات و واردات در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و به قانون تبدیل شد. ماده ۱۳ این قانون تصریح می کند که صادرکنندگان کلیه کالاهای صادراتی کشور (به استثنای نفت خام و فرآورده های پایین دستی) از هر گونه تعهد یا پیمان ارزی معاف می باشند.^۲ بنابراین الزام صادرکنندگان به بازگشت ارزهای صادراتی از منظر قانون لغو شد. به نظر می رسد تلاش برای حمایت از صادرات غیر نفتی و رفع موانع آن از جمله دلایل گنجانده شدن این مسئله در لایحه مذکور توسط دولت باشد.

۳-۴-۵- مقطع سوم: ۱۳۷۳-۱۳۸۱؛ الزام به پیمان سپاری ارزی

در اواخر سال ۱۳۷۲ کشور با مشکل کاهش قیمت نفت خام و سررسید وام های خارجی روبرو شد و ذخایر ارزی کشور جوابگوی نیازهای ارزی نبود. در نتیجه بازار ارز با نوسان روبرو شد و لازم بود برای جلوگیری از نوسانات نرخ ارز و افزایش منابع جهت تأمین نیازهای ارزی کشور تدابیری اندیشیده شود. در همین راستا در قانون بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور تشکیل کمیته ای به ریاست رئیس جمهور و عضویت اعضای اقتصادی کابینه به منظور ترغیب و تشویق خریدها در داخل و در حد امکان به صورت ریالی، تنظیم بازار ارز، ایجاد تعادل های لازم و تدوین سیاست های ارزی پیش بینی شد.^۳ این کمیته در بهمن ماه ۱۳۷۳ تصمیم به برقراری مجدد الزام صادرکنندگان به بازگرداندن ۵۰ درصد ارز صادراتی به کشور گرفت.

با تشدید بحران ارزی در کشور، هیئت وزیران در اردیبهشت ۱۳۷۴ طی مصوبه ای، صادرکنندگان را ملزم به پیمان سپاری ارزی و بازگرداندن ۱۰۰ درصد ارز صادراتی خود به چرخه اقتصادی کشور نمود. موعد رفع تعهد ارزی صادرکنندگان بر اساس این مصوبه برای کالای فرش تا ۶ ماه پس از صادرات و برای سایر کالاها

^۱ لغو تصویب نامه شماره ۳۰ - ۲۲۶۵ مورخ ۱۳۵۲/۱۰/۱۱ هیأت وزیران و رعایت مقررات مربوط به سپردن پیمان ارزی در مورد صدور کالاها،

مصوب هیئت وزیران ۱۳۵۸/۲/۱۳

^۲ قانون مقررات صادرات و واردات، مصوب ۱۳۷۲/۷/۴ مجلس شورای اسلامی، ماده ۱۳

^۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۲۳ مجلس شورای اسلامی، ماده واحده، تبصره ۲۹، بند ۳

تا ۳ ماه پس از صادرات است.^۱ اجرای این مصوبه تا سال ۱۳۸۱ ادامه یافت.

همانطور که قبلاً ذکر شد، یکی از اهداف الزام صادرکنندگان به سپردن پیمان ارزی، مبارزه با قاچاق ارز است. در اردیبهشت ۱۳۷۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام قانونی را درباره نحوه برخورد با قاچاق کالا و ارز تصویب نمود. بر اساس این قانون، خرید و فروش، حمل یا حواله ارز حاصل از معاملات غیر مجاز و تخلف از ترتیبات قانونی برای خروج از کشور ممنوع و در حکم قاچاق است.^۲ بنابراین از آنجا که عدم بازگشت ارز حاصل از صادرات در آن زمان بر اساس قوانین موجود تخلف ارزی محسوب می شده است، بر اساس این قانون کلیه ارز حاصل از صادرات که به چرخه اقتصادی کشور بازنگشته و در حال خروج از کشور باشد، در صورت کشف جزو مصادیق قاچاق ارز است. تصویب این قانون، ابزار قانونی لازم در برخورد با متخلفین از تعهد ارزی صادرات را فراهم کرد.

مقطع چهارم: ۱۳۸۱-۱۳۹۷؛ لغو الزام صادرکنندگان به پیمان سپاری ارزی

پس از تداوم نوسان در درآمدهای نفتی در دهه ۱۳۷۰، از اوایل دهه ۱۳۸۰ درآمد نفتی کشور روند صعودی به خود گرفت. این مسئله در کنار تأکید برنامه سوم توسعه بر لزوم تقویت صادرات غیر نفتی و رفع موانع آن^۳، موجب شد دولت در سال ۱۳۸۱ تصمیم به لغو الزام صادرکنندگان به بازگرداندن ارز صادراتی بگیرد.^۴ با تداوم روند افزایشی در درآمدهای نفتی و ثبات نرخ ارز، این تصمیم تا اواخر دهه ۱۳۹۰ ادامه یافت. حتی در سال ۱۳۹۰-۱۳۹۱ که کشور با حجم بالای نقدینگی، دور اول تحریم های اقتصادی و جهش نرخ ارز روبرو شد، سیاستگذاران اقتصادی تصمیمی برای الزام صادرکنندگان به پیمان سپاری ارزی نگرفتند.

۴-۴-۵- مقطع پنجم: ۱۳۹۷ تا کنون؛ الزام صادرکنندگان به پیمان سپاری ارزی

از زمستان ۱۳۹۶ نرخ ارز دچار نوسان شد و روند افزایشی پیدا کرد. بنابراین هیئت وزیران به منظور ساماندهی نرخ ارز و افزایش منابع ارزی تصمیماتی اتخاذ نمود. یکی از این تصمیمات، الزام صادرکنندگان به سپردن تعهد ارزی مبنی بر بازگشت ارزهای صادراتی بود. در این بخش روند تصمیم گیری در مورد الزام صادرکنندگان به بازگشت ارزهای صادراتی را بررسی خواهیم کرد:

^۱ الزام صادرکنندگان کالا و خدمات به سپردن تعهد برای برگرداندن ارز حاصل از صادرات و فروش آن به بانکهای دولتی و تعیین نرخ ارز تا پایان

سال ۱۳۷۴ مصوب ۱۳۷۴/۲/۲۷ هیئت وزیران

^۲ قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز، مصوب ۱۳۷۴/۲/۱۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام

^۳ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی، ماده ۱۱۷.

^۴ معافیت صادرات کلیه کالاها و خدمات از سپردن هرگونه پیمان و تعهد ارزی، مصوب ۱۳۸۱/۳/۲۶ هیئت وزیران

• مصوبه هیئت وزیران: فروردین ۱۳۹۷

بر اساس مصوبه هیئت وزیران در ۲۲ فروردین ۱۳۹۷، صادرکنندگان موظف اند بر اساس ترتیباتی که توسط بانک مرکزی تعیین می شود، ارز حاصل از صادرات خود را به چرخه اقتصادی کشور بازگردانند. همچنین در این مصوبه تأکید شد معافیت از پرداخت مالیات که به موجب قانون^۱ برای صادرکنندگان محصولات غیرنفتی مقرر شده است، مشروط به بازگشت ارز صادراتی اعمال خواهد شد.^۲ در راستای این مصوبه، چند اقدام توسط نهادهای مرتبط انجام شد:

۱- در ۲ اردیبهشت ۱۳۹۷ دستورالعمل و ضوابط اجرایی مصوبه فوق توسط معاون اول رئیس جمهور ابلاغ شد. برخی از مفاد این مصوبه به شرح ذیل است:

- صادرکنندگان کالا مکلفند ظرف دو ماه از تاریخ صدور پروانه صادراتی گمرکی ۹۵ درصد ارز حاصل از صادرات خود را به یکی از شکل های زیر یا ترکیبی از آنها استفاده نمایند:

الف - واردات در مقابل صادرات

ب - پرداخت بدهی ارزی خود

پ - فروش ارز به بانک ها و صرافی های مجاز

ت - سپرده گذاری ارزی نزد بانک ها

۵ درصد باقی مانده به منظور تأمین هزینه هایی از قبیل بازاریابی، تبلیغات، دفاتر خارج از کشور در اختیار صادرکننده خواهد بود. مصادیق بازگشت ارز حاصل از صادرات و دستورالعمل اجرایی این تبصره توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه خواهد شد.

- صادرکنندگانی که مقصد نهایی کالای آنها کشورهای عراق و افغانستان می باشد و مبادلات

کالایی در بازارچه های مرزی الزامی به فروش ارز به بانک ها و صرافی های مجاز ندارند.^۳

۲- در ۳ اردیبهشت ماه ۱۳۹۷ سامانه نظام یکپارچه مدیریت ارزی (نیما) با هدف تسهیل تامین ارز، ایجاد فضای امن برای خریداران و فروشندگان ارز و امکان ایجاد فضای رقابت صرافان برای تامین

^۱ قانون مالیات های مستقیم، مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ با آخرین اصلاحات تا تاریخ ۱۳۹۸/۳/۲۹ مجلس شورای اسلامی، ماده ۱۴۱

^۲ تصویب نامه درخصوص ممنوعیت واردات کلیه کالاها به صورت تجاری به کشور بدون ثبت سفارش، مصوب ۱۳۹۷/۱/۲۲ هیئت وزیران، بند ۶

^۳ دستورالعمل و ضوابط اجرایی تصویب نامه شماره ۴۳۵۳/ت-۵۵۳۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۲ در خصوص ساماندهی و مدیریت بازار ارز

مصوب ۱۳۹۷/۲/۲ معاون اول رئیس جمهور

ارز متقاضیان توسط معاونت ارزی بانک مرکزی راه اندازی شد.^۱

۳- وزارت صنعت، معدن و تجارت در ۱۳ خرداد ماه طی بخشنامه ای گروه بندی کالاهای وارداتی را اعلام کرد. بر اساس این بخشنامه گروه اول شامل کالاهای اساسی، گروه دوم شامل کالاهای سرمایه ای و مواد اولیه تولید، گروه سوم شامل کالاهای نهایی دارای مجوز وارداتی و بدون مشابه داخلی و گروه چهارم شامل کالاهای ممنوعه خواهد بود.^۲

۴- وزارت صنعت، معدن و تجارت در ۱۳ خرداد ماه طی بخشنامه ای گروه بندی کالاهای وارداتی را اعلام کرد. بر اساس این بخشنامه گروه اول شامل کالاهای اساسی، گروه دوم شامل کالاهای سرمایه ای و مواد اولیه تولید، گروه سوم شامل کالاهای نهایی دارای مجوز وارداتی و بدون مشابه داخلی و گروه چهارم شامل کالاهای ممنوعه خواهد بود.^۳

۵- در ۴ تیرماه ۱۳۹۷ طی ابلاغیه ای از سوی معاون اول رئیس جمهور، صادرکنندگان موظف شدند ارز حاصل از صادرات خود را به واردکنندگان کالاهای گروه سوم -معین شده در بخشنامه وزارت صمت- اختصاص دهند و حق استفاده از گواهی صادراتی را در بازار بورس با نرخ رقابتی به واردکنندگان این گروه از کالاها واگذار نمایند.^۴

۶- در ۱۳ تیرماه ۱۳۹۷ بازار ثانویه ارزی به عنوان ساز و کار لازم برای انجام معاملات ارز بین صادرکنندگان براساس تقسیم بندی وزارت صنعت، معدن و تجارت، صرافان مجاز و واردکنندگان کالاهای دارای اولویت سوم وزارت صمت نهایی شده و آغاز به کار کرد. این بازار با دو روش، زمینه را برای عرضه ارز صادرکنندگان و خرید آن توسط واردکنندگان گروه سوم فراهم می کند:

در روش اول که خرید و فروش ارز و امتیاز واردات به صورت توافقی است، صادرکننده به صورت توافقی، ارز و امتیاز واردات خود را با استفاده از سامانه جامع تجارت ایران به واردکننده واگذار می کند و واردکننده کالاهای اولویت سوم پس از طی مراحل ثبت سفارش، تشکیل پرونده در بانک عامل و اظهار کالا به گمرک، نسبت به واردات اقدام می کند.

در روش دوم که خرید و فروش ارز و امتیاز واردات در سامانه نیماست، صادرکننده اقدام به عرضه ارز حاصل از صادرات خود در سامانه نیما می کند و صراف با توجه به درخواست های خرید ارز موجود بابت

^۱ پایگاه اطلاع رسانی شبکه خبر <https://b2n.ir/j93970>

^۲ بخشنامه مورخ ۱۳۹۷/۳/۱۳ وزارت صنعت، معدن و تجارت

^۳ بخشنامه مورخ ۱۳۹۷/۳/۱۳ وزارت صنعت، معدن و تجارت

^۴ ابلاغیه مورخ ۱۳۹۷/۴/۴ معاون اول رئیس جمهور <https://b2n.ir/e51245>

واردات ثبت سفارش شده با اولویت سوم، به خرید ارز با نرخ اعلام شده اقدام می کند.^۱

• مصوبه هیئت وزیران: مرداد ۱۳۹۷

در ۱۶ مرداد ماه ۱۳۹۷ هیئت وزیران در مصوبه ای جدید مقرر کرد صادرکنندگان عمده شامل صادرکنندگان فرآورده های نفتی، پتروشیمی، محصولات فولادی و فلزات رنگی که از تاریخ ۱۳۹۷/۱/۲۲ نسبت به ایفای تعهدات ارزی خود اقدام نکرده اند، علاوه بر فروش ارز در بازار دوم متعهد به پرداخت مابه التفاوت ریالی حاصل از تفاوت ارزش صادرات مربوط بر مبنای نرخ بازار رسمی و نرخ بازار در روز تسویه خواهند بود. همچنین کارگروهی متشکل از وزارتخانه های امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، نفت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران میزان تعهدات را مشخص می نمایند. این تعهدات باید ظرف سه ماه به خزانه واریز شود.^۲

در راستای ماده ۳ این مصوبه، بانک مرکزی در ۱۸ شهریور ماه ۱۳۹۷ دستورالعمل و ضوابط اجرایی رفع تعهد ارزی صادرکنندگان و برگشت ارز حاصل از صادرات کالا به چرخه اقتصادی کشور را به دستگاه های ذیربط ابلاغ کرد. بر اساس این دستورالعمل:

- گمرک جمهوری اسلامی ایران مکلف است همزمان با اظهار الکترونیک صادرات در پنجره واحد تجارت فرامرزی نسبت به اخذ سیستمی تعهد بازگشت ارز حاصل از صادرات از صادرکننده یا نماینده قانونی وی اقدام کند.

- صادرکنندگان کالا مکلفند حداکثر ظرف مدت زمانی سه ماه از تاریخ صدور پروانه صادراتی گمرکی، حداقل ۹۵ درصد ارزش گمرکی کالای مندرج در پروانه صادراتی را به چرخه اقتصادی کشور بازگردانند و از طریق سامانه جامع تجارت به بانک مرکزی اظهار کنند. ۵ درصد باقی مانده به منظور تأمین هزینه هایی از قبیل بازاریابی، تبلیغات و دفاتر خارج از کشور و نظایر آن در اختیار صادرکننده خواهد بود.

- نحوه بازگردانی ارز به چرخه اقتصادی کشور و رفع تعهد ارزی برابر مقررات و سیاست های بانک مرکزی می تواند به یک یا ترکیبی از شکل های زیر صورت گیرد:

الف- واردات خود در مقابل صادرات خود

ب- واردات اشخاص ثالث در مقابل صادرات

^۱ سایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران <https://www.cbi.ir/showitem/18018.aspx>

^۲ تصویب نامه در خصوص اقدام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نسبت به تأمین ارز کالاهای فهرست گروه یک مصوب ۱۳۹۷/۵/۱۶ هیئت

وزیران، ماده ۳

ج- پرداخت اقساط بدهی ارزی تسهیلات فاینانس، ریفاینانس و یوزانس خود

د - فروش ارز به بانکها و صرافیهای مجاز

ه- سپرده‌گذاری ارزی نزد بانکها

- ارائه خدمات و تسهیلات به صادرکنندگان توسط تمام دستگاه‌های اجرائی از جمله مسیر سبز و فعالان مجاز اقتصادی (در گمرک)، تمدید کارت بازرگانی، جوایز و مشوق‌های صادراتی و سامانه اعتبارسنجی و رتبه‌بندی (وزارت صنعت، معدن و تجارت) و معافیت‌های مالیاتی (وزارت امور اقتصاد و دارایی) منوط به رفع تعهد ارزی صادرکنندگان است.
- بانک مرکزی موظف است به صورت هفتگی، تمام اطلاعات تعهدات ارزی ایفا نشده صادرکنندگان را به تمام دستگاه‌های متولی اجرایی و نظارتی ارسال کند.^۱

• مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا: مهرماه ۱۳۹۷

شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در ۱۰ مهر ۱۳۹۷ مصوب کرد:

- کلیه صادرکنندگان غیرنفتی موظفند حداکثر ۳ ماه بعد از صادرات ارز حاصل از صادرات خود را در سامانه نیما عرضه کرده یا به‌ترتیبی که بانک مرکزی معین می‌کند، ارز حاصل از صادرات خود را به چرخه اقتصادی کشور برگردانند.
- عدم رعایت این امر با تشخیص و اعلام بانک مرکزی در حکم قاچاق ارز محسوب شده و با متخلفین برخورد قضایی می‌شود.
- در راستای تأمین ارز برای واردات کالا و خدمات، کمیته‌ای با مسئولیت بانک مرکزی و متشکل از رئیس کل بانک مرکزی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر نفت و وزیر صنعت، معدن و تجارت، جهت برآورد درآمدهای ارزی ماهیانه کشور، اعم از صادرات خدمات و کالاهای نفتی و غیرنفتی، تشکیل می‌شود و میزان ارز قابل تأمین را جهت مدیریت ثبت سفارشات به وزارت صنعت، معدن و تجارت ابلاغ می‌نماید.^۲

بر اساس این مصوبه، دو بخشنامه توسط بانک مرکزی به نهادهای متولی ابلاغ شد:

۱- بانک مرکزی در ۲۸ آبان ۱۳۹۷ با ابلاغ دستورالعمل کلیه صادرکنندگان را که تا ۱۳۹۷/۱/۲۲

^۱ دستورالعمل و ضوابط اجرایی رفع تعهد ارزی صادرکنندگان و برگشت ارز حاصل از صادرات کالا به چرخه اقتصادی کشور مورخ ۱۳۹۷/۶/۱۸

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران <https://www.cbi.ir/showitem/18284.aspx>

^۲ این کمیته به «کمیته ماده ۲» معروف شد.

^۳ چهاردهمین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی مورخ ۱۳۹۷/۷/۱۰

اقدام به صادرات نموده اند، در چهار طبقه بندی تقسیم بندی و مکلف نمود ۱۰۰ درصد ارز حاصل از صادرات خود را با سازوکار زیر به چرخه اقتصادی کشور بازگردانند:

الف) تا یک میلیون یورو:

صادر کننده از فروش ارز در "سامانه نیما" معاف است و می تواند ارز حاصل از صادرات خود را با یکی از روش های زیر به چرخه اقتصادی برگرداند:

ب) بیش از یک میلیون یورو تا سه میلیون یورو:

صادر کننده تا سقف یک میلیون یورو از فروش ارز در "سامانه نیما" معاف است و مکلف است ۵۰ درصد ارز صادراتی مازاد از یک میلیون یورو را به این سامانه واگذار نماید.

ج) بیش از سه میلیون یورو تا ده میلیون یورو:

صادر کننده تا سقف یک میلیون یورو از فروش ارز در "سامانه نیما" معاف است و مکلف است ۷۰ درصد ارز صادراتی مازاد از یک میلیون یورو را در "سامانه نیما" عرضه نماید.

صادرکنندگان گروه "الف" تا "ج" مکلف اند آن مقدار از ارز صادراتی خود را که از عرضه آن به سامانه نیما معاف شده اند را با یکی از روش های زیر به چرخه اقتصادی برگردانند:

- واردات در مقابل صادرات خود
- واردات در مقابل صادرات غیر
- عرضه به صورت حواله یا اسکناس به بانکها و صرافی های مجاز با ثبت در "سامانه نظارت ارز (سنا)"

د) بیش از ده میلیون یورو:

صادر کننده تا سقف یک میلیون یورو از فروش ارز در "سامانه نیما" معاف است و مکلف است ۹۰ درصد ارز صادراتی مازاد از یک میلیون یورو را در "سامانه نیما" عرضه نماید و مابقی آن را در ازای واردات کالا و خدمات و هزینه های بازاریابی مورد نیاز چرخه تولید یا تجارت خود پس از ثبت سفارش استفاده نماید. هر کدام از صادرکنندگان ۴ دسته فوق می توانند در صورت تمایل کل ارز خود را از طریق سامانه نیما به چرخه اقتصادی کشور بازگردانند.^۱

۲- در اجرای مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، جلسه ای در ۱۳۹۹/۴/۲۲ با حضور وزرای نفت، صنعت، معدن و تجارت، امور اقتصادی و دارایی، معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان

^۱ دستورالعمل نحوه بازگشت ارز حاصل از صادرات، ابلاغیه ۱۳۹۷/۸/۲۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

برنامه و بودجه کشور و رئیس کل بانک مرکزی به منظور تعیین تکلیف تعهدات ایفا نشده صادرات سال های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ برگزار شد. مصوبات این جلسه در قالب دستورالعمل بانک مرکزی به شرح زیر ابلاغ شد:

- صادرکنندگان موظف اند حداقل ۸۰ درصد ارز صادراتی خود را در قالب حواله ارزی به سامانه نیما واگذار نمایند و حداکثر ۲۰ درصد آن را به صورت اسکناس به صرافی ها مجاز بفروشند که در این صورت لازم است در سامانه نظارت ارز سنا به ثبت برسد.
- بنگاه های تولیدی/صادراتی موظف اند حداکثر ۳۰ درصد ارز صادراتی خود را به منظور رفع نیازهای تولیدی صرف واردات کالاهای مورد نیاز خود نمایند و مابقی آن (حداقل ۷۰ درصد ارزهای صادراتی) را به صورت حواله در بازار ثانویه به فروش رسانند.
- صادرکنندگان موظف اند ارز حاصل از صادرات خود را حداکثر ظرف ۴ ماه از صدور پروانه صادراتی به چرخه اقتصادی کشور بازگردانند.
- نهادهای متولی این امر موظفند با متخلفان از این دستورالعمل به شرح زیر رفتار نمایند:

الف) وزارت صنعت، معدن و تجارت:

- عدم صدور و تمدید کارت بازرگانی
- عدم صدور یا تمدید ثبت سفارش
- عدم صدور هر گونه مجوز صادرات و واردات
- محرومیت از کلیه خدمات تجاری

ب) گمرک:

- عدم امکان استفاده از تسهیلات و خدمات
- عدم استرداد حقوق و عوارض گمرکی

پ) سازمان امور مالیاتی:

- لغو معافیت ها و مشوق های مالیاتی

ت) بانک مرکزی:

- عدم صدور گواهی ثبت آماری (تخصیص ارز)
- ارائه عملکرد حساب های مشکوک به نهادهای زیربط^۱

^۱ بسته سیاستی نحوه برگشت ارز حاصل از صادرات سال ۱۳۹۹ و رفع تعهدات ایفا نشده سال های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، ابلاغیه ۱۳۹۷/۴/۲۲ بانک

تشریح فرایند رفع تعهد ارزی تا ۲۷ تیرماه ۱۳۹۹

بر اساس بخشنامه ها و دستورالعمل های مذکور، تا تاریخ ۲۷ تیرماه ۱۳۹۹ تعیین سازوکار بازگشت ارزهای صادراتی و پیگیری اجرای این سازوکار به بانک مرکزی سپرده شده بود. بنابراین رفع تعهد ارزی صادرکنندگان تا تاریخ مذکور طبق مراحل زیر انجام می شد:

۱- صادرکننده اطلاعات موجود در پروانه صادراتی از جمله مقدار ارز صادراتی را در سامانه جامع تجارت وارد می کرد.

۲- گمرک که از طریق پنجره واحد تجارت فرامرزی به سامانه جامع تجارت متصل است، صحت اطلاعات تجاری را احراز می کرد.

۳- صادرکننده از طریق سامانه جامع تجارت به سامانه نیما متصل می شد و اطلاعات ارزی صادرات خود را وارد می کرد. این اطلاعات ارزی توسط صرافی ها یا بانک های عامل دیده می شد و هر کدام که متقاضی آن میزان ارز بودند، از طریق سامانه به صادرکننده اعلام می کردند. سپس مبادله ارز و پرداخت وجه ریالی آن انجام می شد.

۴- پس از اتمام عملیات بازگشت ارز، مراتب از طریق سامانه جامع تجارت به بانک مرکزی اعلام می شد.

۵- پس از تأیید بازگشت ارز از سوی بانک مرکزی، صادرکننده جهت دریافت مشوق ها و معافیت های مالیاتی به سازمان امور مالیاتی معرفی می شد.

• مصوبه ستاد هماهنگی اقتصادی دولت ۱۳۹۹/۴/۲۸

ستاد هماهنگی اقتصادی دولت در جلسه ۱۵۲ در تاریخ ۱۳۹۹/۴/۲۸ طی مصوبه ای، پیگیری بازگشت ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور و تعیین سازوکارهای لازم جهت استفاده از ابزارهای تشویقی و تنبیهی را از بانک مرکزی سلب و به وزارت صنعت، معدن و تجارت واگذار نمود.^۱ اما این مصوبه برای انتقال مسئولیت به وزارت مذکور کافی نبود؛ چون بانک مرکزی به استناد مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا که فراتر از ستاد هماهنگی اقتصادی دولت بود، مسئولیت پیگیری رفع تعهد ارزی صادرات را برعهده داشت.

در تاریخ ۱۳۹۹/۸/۱۸ کمیته ماده ۲ که ذیل مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا تشکیل

شده بود، مصوبه ۱۳۹۹/۴/۲۸ ستاد هماهنگی اقتصادی دولت را تأیید کرد و بدین ترتیب پیگیری بازگشت ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور و تعیین سازوکارهای لازم جهت استفاده از ابزارهای تشویقی و تنبیهی به وزارت صنعت، معدن و تجارت منتقل شد.^۱

پس از این مصوبه، کمیته اقدام ارزی ذیل سازمان توسعه تجارت تشکیل شد و مسئولیت پیگیری کلیه فعالیت های مربوط به رفع تعهد ارزی به این کمیته سپرده شد.

• مصوبه ستاد هماهنگی اقتصادی دولت ۱۴۰۰/۱/۱۵

ستاد هماهنگی اقتصادی دولت در تاریخ ۱۴۰۰/۱/۱۵ کمیته ماده ۲ شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا را ملکف کرد پیشنهادات تکمیلی خود را نسبت به نحوه بازگشت ارزهای صادراتی اعلام نماید. بر اساس این مصوبه، کمیته ماده ۲ در تاریخ ۱۴۰۰/۱/۲۱ طی مصوبه ای، بسته سیاستی بازگشت ارز صادراتی سال های ۱۳۹۷-۱۴۰۰ را تصویب نمود. مهمترین مفاد این بسته به شرح زیر است:

الف) ایفای تعهدات ارزی حاصل از صادرات سال ۱۳۹۷:

صادرکنندگانی که نسبت به فروش ریالی کالاهای صادراتی در بازه زمانی ۱۳۹۷/۱/۲۲ لغایت ۱۳۹۷/۵/۱۶ به عراق و افغانستان اقدام کرده و در موعد مقرر نسبت به ثبت اطلاعات فروش ریالی خود در سامانه جامع تجارت اقدام نکرده اند، حداکثر تا ۱۴۰۰/۳/۳۱ فرصت دارند تا با ثبت اطلاعات فروش ریالی خود در سامانه جامع تجارت، نسبت به رفع تعهدات ارزی مربوطه اقدام کنند.

سایر صادرکنندگان دارای پروانه صادراتی سال ۱۳۹۷ نیز در صورت احراز وجود ارز حاصل از صادرات کالا، امکان رفع تعهد ارزی مربوطه با رعایت شروط تعیین شده و تأیید کمیته اقدام ارزی را به شکل فروش حواله ارزی در سامانه نیما، واردات در مقابل صادرات خود و شرکت های هم گروه، بازپرداخت بدهی های ارزی و فروش ارز در سامانه سنا تا تاریخ ۱۴۰۰/۴/۳۱ خواهند داشت.

ب) ایفای تعهدات ارزی حاصل از صادرات سال های ۱۴۰۰-۱۳۹۸:

صادرکنندگان سال ۱۳۹۸ تا پایان تیرماه ۱۴۰۰ و صادرکنندگان سال ۱۳۹۹ تا پایان شهریور ماه ۱۴۰۰ مهلت خواهند داشت تا با ایفای تعهدات ارزی صادراتی خود از معافیت های مربوطه بهره مند شوند. صادرکنندگان سال های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ مکلفند ۹۰ درصد ارزش پروانه های صادراتی اعلامی توسط گمرک را به چرخه اقتصادی برگردانند.

ج) روش های برگشت ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی:

^۱ مصوبه کمیته ماده ۲ شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا ۱۳۹۹/۸/۱۸

- فروش ارز به صورت حواله در سامانه نیما
- واردات در مقابل صادرات خود
- واگذاری ارز حاصل از صادرات به غیر
- بازپرداخت بدهی تسهیلات ارزی دریافتی از شبکه بانکی، صندوق توسعه ملی، حساب ذخیره ارزی و فاینانس
- فروش ارز به صورت اسکناس به بانک‌ها و صرافی‌های مجاز با رعایت مقررات مربوطه^۱

۶- انواع و ماهیت مبادلات ریالی

یکی از مهمترین مسائلی که در حال حاضر با مسئله بازگشت ارزهای صادراتی گره خورده است، مسئله مبادلات ریالی است. مبادله با ارزهای محلی یکی از روش‌های نوین در تسویه مالی تجارت بین الملل است. این روش به ویژه در زمانی که دولت‌ها به دنبال یافتن جایگزینی برای مصون ماندن از آسیب‌های ناشی از استفاده از دلار در مبادلات مالی بین‌المللی هستند، یکی از بهترین انتخاب‌های موجود است. پیمان‌های پولی دو یا چندجانبه نیز که امروز به یکی از مدل‌های رایج تسویه در مبادلات تجاری میان کشورهای تبدیل شده است، نمونه‌ای از یک سازوکار تجربه شده در استفاده از ارزهای محلی در تبادلات مالی بین‌المللی است.

«تجارت ریالی» که در سال‌های اخیر مورد توجه فعالان و کارشناسان اقتصادی و تجاری ایران قرار گرفته است، از جمله مصادیق استفاده از ارزهای محلی در تجارت بین‌الملل است. در این قسمت از پژوهش به بررسی ابعاد تجارت ریالی در مبادلات میان تجار ایران و کشورهای منطقه خواهیم پرداخت.

۱-۶- مفهوم مبادله ریالی

مبادله ریالی به آن دسته از روابط تجاری ایران و سایر کشورها اطلاق می‌شود که تجار برای پرداخت وجه تجارت از ارز ریال استفاده می‌کنند. مبادله ریالی در حال حاضر یکی از مهمترین مدل‌های تسویه در تجارت ایران و برخی از کشورهاست. اما در این میان بخش عظیمی از تجارت ریالی با کشورهای همسایه از جمله عراق و افغانستان انجام می‌شود. به علت روابط سیاسی و

^۱ بسته سیاستی برگشت ارز حاصل از صادرات سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۷ مصوب ۱۴۰۰/۱/۲۱ کمیته ماده ۲ مصوب شورای عالی هماهنگی

فرهنگی، روابط دوجانبه اقتصادی و همچنین حجم بالای تردد میان ایران و کشورهای مذکور، نوعی اعتماد در مردم و فعالان اقتصادی آن کشور ها نسبت به ریال شکل گرفته و در نتیجه ریال در روابط تجاری و خریدهای ایرانیان در برخی از کشورهای همسایه پذیرفته می شود. اما نکته مهم آن است که پایه اصلی پذیرش ریال در بازار کشورهای همسایه، توجه به بازگشت ریال به ایران است. به بیان بهتر فعالان تجاری و اقتصادی کشورهای همسایه نسبت به این قضیه اطمینان دارند که ریال دریافتی توسط آنها از روش های مختلف از جمله خرید کالا از ایران به این کشور بازمی گردد. بنابراین واحد پولی ریال به عنوان یک دارایی باارزش در کشورهای همسایه مدنظر نیست، بلکه صرفاً ارزش مبادلاتی آن با ایران مورد توجه فعالان اقتصادی و بازرگانی کشورهای همسایه است.

۲-۶- ضرورت و فایده مبادله ریالی

مهمترین ضرورت برقراری تجارت ریالی در شرایط فعلی، مقابله با تحریم های ضد ایرانی است. اعمال تحریم های اقتصادی به ویژه تحریم های بانکی و مالی در سالهای اخیر باعث شد پرداخت های ارزی به شکل دلار آمریکا از طریق شبکه بانکی و با مدل اعتبارات اسنادی به شدت محدود شود. در نتیجه مسئله تحریم یه یکی از محدودیت های تجار در نقل و انتقال وجوه ناشی از تجارت تبدیل شد. بنابراین استفاده از ریال به عنوان ارز محلی به جای دلار آمریکا در پرداخت های بین المللی می تواند در شرایط تحریم، مبادلات مالی بین المللی را به ویژه با همسایگان تا حدودی تسهیل نماید. صادرات ریالی اما فایده مهمی نیز دارد؛ بخش قابل توجهی از صادرکنندگان ایرانی، تولیدکنندگانی هستند که بخش زیادی از کالاهای سرمایه ای و واسطه ای مورد نیازشان در داخل کشور قابل تأمین است و برای تأمین این کالاها جهت تولید در دوه های بعد نیاز به منابع ریالی دارند. از سوی دیگر دریافت حواله ارزی از سوی خریدار خارجی و فروش آن در سامانه نیما برای صادرکننده ایرانی دربردارنده هزینه تبدیل ارز به ریال توسط صرافی خواهد بود. بنابراین اگر چنین صادرکنندگانی بتوانند از طریق مبادلات ریالی و به شکل مستقیم به منابع ریالی مورد نیاز خود دسترسی یابند، از پرداخت هزینه های تبدیل ارز به ریال معاف خواهند بود و امکان صرفه جویی در هزینه های خود را خواهند داشت.

۳-۶- مدل های تجارت ریالی

تجارت ریالی با این مفهوم که واردکننده در ازای دریافت کالای صادراتی به صادرکننده ایرانی

ریال پرداخت کند، در حال حاضر به سه روش در حال انجام است:

۱- بعضی از واردکنندگان کالاهای صادراتی ایرانی در خارج از کشور، ایرانیان مقیم سایر کشورها هستند و برای پرداخت وجه تجارت خود به صادرکننده ایرانی از منابع ریالی خود در ایران استفاده می کنند.

۲- برخی از واردکنندگان کالای ایرانی در معاملات سابق خود از برخی از تجار ایرانی بستانکار هستند و از بدهکاران خود می خواهند بدهی خود را با پرداخت وجه ریالی به صادرکننده ایرانی تسویه نمایند.

۳- همانطور که در بیان مفهوم تجارت ریالی اشاره شد، برخی از کشورهای همسایه نظیر عراق مقصد بسیاری از مرادوات تجاری و سفرهای خارجی ایرانیان هستند. ایرانیان در بسیاری از خریدهای خود در کشورهای مزبور اقدام به پرداخت ریال می نمایند. عمده ریال های پرداخت شده توسط ایرانیان از طریق واردات کالای ایرانی به ایران بازمی گردد. به بیان بهتر، ریال های موجود در کشورهای همسایه به صرافی ها یا تجار آن کشور تحویل داده می شود و در ازای واردات کالای ایرانی به صادرکننده ایرانی پرداخت می گردد. در این روش، عمدتاً ریال توسط واردکننده و در خاک ایران تحویل صادرکننده می شود.

۴- بخش قابل توجهی از صادرات کالایی که در بازارچه های مرزی به خصوص مرز عراق و افغانستان انجام می شود، از طریق صرافی های موجود در همان مناطق به وسیله ریال تسویه می شود.

اما موارد دیگری نیز وجود دارد که برخی از تجار ایرانی ادعا می کنند از واردکننده خارجی ریال دریافت نموده اند، اما صحت و سقم این ادعا و کیفیت دریافت ریال محل ابهام است. این دسته از صادرکنندگان به دو قسم تقسیم می شوند:

۱- بخشی از صادرکنندگان که حواله ارزی آنها به شکل دلار بوده است، پس از انتقال حواله ارزی از صرافی خارج از کشور به صرافی ایرانی، ارز خود را به قیمت بالاتر از سامانه نیما و پایین تر از بازار آزاد به صرافی ایرانی فروخته اند. این عده از صادرکنندگان در هنگام رفع تعهد ارزی ادعا می کنند در ازای صادرات خود ریال دریافت نموده اند، در حالیکه در اصل حواله ارزی دریافت داشته اند و این حواله در ایران تبدیل به ریال شده است. در حال حاضر بخش قابل توجهی از صادراتی که ادعا می شود به شکل ریالی انجام می شود، به ترتیب فوق انجام شده است.

این قسم از صادرات به دلیل اینکه با ماهیت صادرات ریالی متفاوت است، در اقسام صادرات ریالی نمی گنجد.

۲- در حال حاضر ارزش کالاهای صادراتی در کلیه پروانه های صادراتی بر اساس واحد پولی «یورو» ثبت می شود. پس از آنکه صادرکنندگان در فروردین ماه ۱۳۹۷ ملزم به بازگشت ارز صادراتی خود شدند،^۱ بخشنامه ای از سوی معاون اول رئیس جمهور جهت تبیین ضوابط اجرایی بازگشت ارزهای صادراتی ابلاغ شد. بر اساس این مصوبه، صادرکنندگان به کشورهای عراق و افغانستان و مبادلات کالایی در بازارچه های مرزی که به شکل ریالی انجام شده است، الزامی به فروش ارز به بانک ها و صرافی های مجاز ندارند.^۲ پس از صدور این بخشنامه، بخشی از صادرکنندگان هنگام رفع تعهد ارزی ادعا کرده اند در ازای صادرات خود ریال دریافت نموده اند. اما به دلیل آنکه دریافت وجه در ازای صادرات پس از صدور پروانه صادراتی انجام می شود و سازوکاری برای ثبت نوع ارز دریافتی پس از صادرات پیش بینی نشده است، هیچ سازوکاری برای ارزیابی صحت و سقم این ادعا وجود ندارد.

بنابراین تعریف این قسم از صادرات به عنوان «صادرات ریالی» محل ابهام و تشکیک است. بر اساس آنچه که از صادرات ریالی مطرح شد، فقط چهار قسمی که در ابتدا بیان شد، مصداق صادرات ریالی محسوب می شوند.

۱-۳-۶- چالش های صادرات ریالی

- نبود سازوکار قانونی:

در حال حاضر زیرساخت های قانونی لازم برای صادرات ریالی در قوانین تجاری و ارزی کشور به طور جامع پیش بینی نشده است. مهمترین مصداق این مسئله در قوانین مربوط به رفع تعهد ارزی صادرکنندگان قابل رؤیت است. بر اساس بسته رفع تعهد ارزی، صادرکنندگانی که تا تاریخ ۱۳۹۷/۵/۱۶ اقدام به صادرات ریالی نموده اند، از بازگشت ارز صادراتی معاف اند. اما بخشی از صادرات ریالی که پس از آن تاریخ انجام شده است، هنوز از سوی سیاستگذار تعیین تکلیف نشده است و این به سردرگمی صادرکنندگان دامن زده است.

از سوی دیگر به علت ابهام در نوع ارز دریافتی صادرکنندگان و نبود سازوکار لازم، مجریان سیاست رفع تعهد ارزی در تشخیص صحت و سقم ادعای صادرکنندگان در ریالی بودن صادرات

^۱ تصویب نامه درخصوص ممنوعیت واردات کلیه کالاها به صورت تجاری به کشور بدون ثبت سفارش، مصوب ۱۳۹۷/۱/۲۲ هیئت وزیران، بند ۶

^۲ دستورالعمل و ضوابط اجرایی تصویب نامه شماره ۴۳۵۳/ت/۵۵۵۳۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۲ در خصوص ساماندهی و مدیریت بازار ارز

مصوب ۱۳۹۷/۲/۲ معاون اول رئیس جمهور

دچار مشکل شده اند.

- حجم نامعلوم ریال موجود در کشورهای منطقه

به دلیل اینکه میزان حجم ریال موجود در کشورهای همسایه برای سیاستگذار پولی ایران نامعلوم است، امکان مدیریت و سیاستگذاری برای مبادلات ریالی برای سیاستگذار وجود ندارد و در نتیجه زیرساخت رسمی برای این مبادلات وجود ندارد. نبود زیرساخت رسمی و پراکندگی این مبادلات، هرگونه سازماندهی و مدیریت مبادلات ریالی را با چالش مواجه می کند.

- منوط بودن به تجارت بالای ریال با سایر کشورها

مبادلات ریالی فقط در تعامل با کشورهای موضوعیت دارد که حجم تجارت و رفت و آمد مسافر از آنها با ایران قابل توجه باشد و در نتیجه ریال قابل توجهی با آن کشورها مبادله شود. بنابراین در حال حاضر جز دو کشور (عراق و افغانستان) سایر کشورها نمی توانند به عنوان مقصد مبادلات ریالی در نظر گرفته شوند. این مسئله موجب می شود دایره استفاده از روش مبادلات ریالی در تجارت منطقه ای محدود گردد و امکان استفاده گسترده از این روش فراهم نباشد.

- ابهام در سازوکار مبادلات ریالی و سوء استفاده از آن

به رسمیت شناخته شدن مبادلات ریالی پیش از ایجاد زیرساخت های قانونی و رسمی آن موجب می شود برخی از صادرکنندگان که مبادلات ارزی داشته اند، از پوشش مبادلات ریالی برای عدم بازگشت ارز خود به چرخه اقتصادی کشور سوء استفاده نمایند.^۱

۷- نقد و بررسی روند پیمان سپاری ارزی در ایران

با بررسی روند سیاستگذاری در حوزه رفع تعهد ارزی، چند نکته در نقد و بررسی این روند مد نظر خواهد بود:

۷-۱- نقاط قوت پیمان سپاری ارزی در ایران

۱- بازگشت حجم قابل توجهی از ارزهای صادراتی به کشور:

با اعلام دبیر کمیته اقدام ارزی سازمان توسعه تجارت، رقم بازگشت ارزهای صادراتی از ۱۳۹۷/۱/۲۲ تا

^۱ مصاحبه با مدیران سازمان توسعه تجارت

بهمن ماه ۱۳۹۹ به ۴۲,۷ میلیارد یورو از مجموع ۶۱,۹ میلیارد یورو کل ارز صادراتی کشور رسیده است.^۱ بنابراین موفقیت در بازگرداندن حدود ۶۹ درصد ارزهای صادراتی کشور نشان می دهد سازوکار بازگشت ارزهای صادراتی تا حدود زیادی موفق عمل نموده است.

۷-۲- چالش های پیمان سپاری ارزی در ایران

۷-۲-۱- ایجاد محدودیت برای صادرکنندگان:

اصلی ترین چالش پیمان سپاری ارزی در ایران، ایجاد محدودیت برای صادرکنندگان کالاهای غیر نفتی است. همانطور که در روند پیمان سپاری ارزی بیان شد، بر اساس مصوبات صادره در صورت عدم بازگشت ارزهای صادراتی، ارائه کلیه خدمات به صادرکنندگان در نهادهای متولی ممنوع می شود. اگرچه این اقدام به عنوان ضمانت اجرایی بازگشت ارز در نظر گرفته شده، اما از دو نظر دارای اشکال است:

اول اینکه گاهی صادرکننده به دلایل مختلف که بعضاً به پیچیدگی ها روند تجارت کشور مربوط است، موفق به بازگرداندن ارز صادراتی در موعد مقرر خود نمی شود و بر این اساس، از کلیه خدمات صادراتی محروم می گردد.

دوم اینکه به عقیده صادرکنندگان برای بازگشت ارز صادراتی نیازی به صدور بخشنامه و اعمال محدودیت قانونی نیست، بلکه بسیاری از صادرکنندگان با فراخوان دولت و هماهنگی با اتاق های بازرگانی نیز مایل به بازگشت ارز صادراتی هستند و از این جهت، نیازی به اعمال محدودیت های قانونی در ارائه خدمات صادراتی به صادرکنندگان نیست.^۲

سوم اینکه الزام صادرکنندگان به بازگشت ارز های صادراتی خود و عرضه آنها در قالب سامانه نیما موجب ایجاد زیان برای صادرکنندگان شده است. با توجه به اینکه بسیاری از صادرکنندگان هزینه های تولید و صادرات خود را بر اساس نرخ های آزاد بازار پرداخت نموده اند و نرخ های ایجاد شده در بازار نیما کمتر از نرخ ارز در بازار آزاد است، الزام صادرکنندگان به عرضه ارز حاصل از صادرات در سامانه نیما موجب زیان صادرکننده به اندازه فاصله میان نرخ ارز در بازار نیما و بازار آزاد شده است.

۷-۲-۲- ایجاد زمینه های فساد و رانت در سازوکارهای اجرایی رفع تعهد ارزی

در حال حاضر سازوکارهایی برای رفع تعهد ارزی صادرکنندگان به وجود آمده است که در برخی از موارد

^۱ <https://www.sena.ir/news/72195>

^۲ مصاحبه با فعالان بازرگانی

زمینه را برای سوء استفاده و ایجاد رانت و فساد و دور زدن قانون فراهم نموده است. به عنوان مثال برخی از صادرکنندگان برای دور زدن رفع تعهد ارزی و بازنگرداندن ارز صادراتی خود به چرخه اقتصادی، با شخص دیگری تباری می کنند تا او به عنوان واردکننده و با ثبت سفارش صوری با استفاده از پروانه صادراتی صادرکننده و با روش واردات در مقابل صادرات خود، اقدام به رفع تعهد ارزی نماید و در مقابل وجهی دریافت دارد.^۱

۳-۲-۷- نبود چارچوب ثابت قانونی در سیاستگذاری

چارچوب های قانونی پیمان سپاری ارزی در طول ۹۰ سال گذشته مدام در حال تغییر بوده است. الزام به پیمان سپاری ارزی و لغو آن گاهی با تصویب مجلس شورا به صورت یک قانون عادی درآمده، گاهی با تصویب برخی از نهادهای فراقانونی مانند شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا فراتر از قانون عادی شناخته شده و گاهی در چارچوب مصوبات هیئت وزیران و سایر نهادهای متولی قرار گرفته است. این پراکندگی نشان دهنده عدم هماهنگی و ثبات در چارچوب حکمرانی و سیاستگذاری در این حوزه است. این مسئله در کنار تعدد بخشنامه ها و قوانین در بازه های زمانی مختلف موجب سردرگمی فعالان اقتصادی و بازرگانی و بی ثباتی در روند فعالیت های آنان شده است.

۴-۲-۷- وابستگی به درآمد نفتی

وابستگی منابع ارزی کشور به درآمدهای نفتی یکی از مهمترین چالش های کلان ارزی کشور است. این مسئله موجب شده است سایر موضوعات مرتبط با تأمین منابع ارزی کشور نیز متأثر از وضعیت درآمد نفتی کشور قرار گیرد. بررسی روند پیمان سپاری ارزی نشان می دهد که در هنگام وفور درآمد های نفتی، دولت ها نیازی به ارزشهای ناشی از صادرات غیر نفتی نداشته اند و بر همین اساس الزام صادرکنندگان به بازگشت ارزشهای صادراتی را لغو نموده اند (مانند مصوبات هیئت وزیران در سالهای ۱۳۵۲ و ۱۳۸۱) و در هنگام کاهش درآمد های نفتی به دلایل مختلف، دولت ها با ابزارهای مختلف سیاستی اقدام به برقراری مجدد این الزام قانونی نموده اند (مانند مصوبه هیئت وزیران در سالهای ۱۳۵۸، ۱۳۷۴ و ۱۳۹۷). این مسئله موجب بی ثباتی در تصمیم گیری و سیاستگذاری در این حوزه شده است و آسیب پذیری کشور و کند شدن روند رشد صادرات غیرنفتی را بدنبال داشته است.

^۱ مصاحبه با مدیران سازمان توسعه تجارت

۵-۲-۷- نبود زیرساخت های کافی برای مبادلات ریالی

اگرچه مبادلات ریالی در حال حاضر به عنوان روشی برای کاهش اثرات ناشی از تحریم های اقتصادی در مبادلات ارزی مرتبط با تجارت با کشورهای منطقه تلقی می شود، اما نبود زیرساخت های اجرایی و قانونی لازم و ابهامات موجود در حجم و روند مبادلات ریالی موجب عدم امکان سیاستگذاری صحیح و ایجاد منافذ سوء استفاده و رانت از جانب این قضیه شده و استفاده و تجویز این روش در سطح گسترده را با چالش جدی مواجه کرده است.

۸- جمع بندی

پیمان سپاری ارزی اگرچه می تواند در افزایش درآمد ارزی کشور و بازگشت ارزهای ناشی از صادرات غیر نفتی به کشور مؤثر باشد، اما نگاه مقطعی سیاست گذاران به این مسئله و نبود چارچوب ثابت در تصمیم گیری موجب بی ثباتی در سیاستگذاری و تعدد قوانین در این حوزه شده است. همچنین محدودیت هایی که به لحاظ قانونی در ارائه خدمات به صادرکنندگان به عنوان ضمانت اجرای رفع تعهد ارزی ایجاد شده است، موجب کند شدن روند فعالیت های صادراتی و در نتیجه تأثیر منفی بر صادرات غیر نفتی کشور شده است. وابستگی منابع ارزی به درآمد نفتی نیز به عنوان مهمترین عامل در سیاستگذاری حول محور بازگشت ارزهای صادراتی موجب آسیب پذیر شدن کشور از لحاظ جذب منابع ارزی و بی ثباتی در سیاستگذاری در این حوزه شده است. بنابراین لازم است در نوع سیاستگذاری، روند ها و الگوی حکمرانی کشور در این زمینه تجدید نظر صورت گیرد.

همچنین با توجه به آنچه که از مبادلات ریالی بیان شد، به نظر می رسد در حال حاضر حجم مبادلات ریالی واقعی انجام شده توسط تجار ایرانی بسیار محدود است که به شکل پراکنده و بدون انسجام و سازماندهی در حال انجام است. از سوی دیگر هنوز سازوکار قانونی منسجمی از سوی سیاستگذاران برای مبادلات ریالی وجود ندارد. بنابراین میزان تأثیر گذاری این روش در مبادلات ارزی مرتبط با تجارت محدود خواهد بود و پیش از فراگیری و آماده شدن زمینه های آن، نمی توان به عنوان یک روش مستقل در مبادلات ارزی به آن توجه کرد.

بخش ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به آنچه که از مبادلات ارزی مرتبط با تجارت بیان شد، ذکر چند نکته به عنوان جمع‌بندی ضروری است:

- بررسی مسائل و موانع مبادلات ارزی مرتبط با تجارت نشان می‌دهد مهمترین مسئله در مدیریت تهیه و تخصیص ارز در چرخه واردات و صادرات کشور، نبودن ثبات در سیاستگذاری و حکمرانی در این زمینه است. تعدد نهادها و بخشنامه‌های صادره از آنها در کنار نبود هماهنگی میان آنها موجب عدم امکان پیش‌بینی پذیری در روند‌های تجارت خارجی و به تبع آن اختلال در مدیریت مبادلات ارزی مرتبط با تجارت شده است.

- مبادلات ارزی در یک نگاه کلی به دو دسته تقسیم می‌شوند: مبادلات مرتبط با تجارت (ارز حاصل از صادرات و ارز مورد نیاز برای واردات) و مبادلات غیر مرتبط با تجارت (مانند تقاضای سفته‌بازی در بازار ارز). یک نکته مهم و مغفول در سیاستگذاری ارزی و تجاری کشور این است که مبادلات ارزی مرتبط با تجارت خارجی-همچنان که از عنوانش مشخص است- دارای پیوستگی و درهم‌تنیدگی با جریان تجارت کالایی است. بنابراین هر گونه سیاستگذاری در این بخش از مبادلات ارزی باید در نسبت به تجارت کالایی و با در نظر گرفتن اقتضائات آن اعمال شود. سیاستگذاری در مسئله مبادلات ارزی مرتبط با تجارت صرفاً بر اساس شاخص‌ها و الگوهای پولی و ارزی و بدون توجه به اقتضائات تجاری مرتبط با مبادلات مذکور مانع بزرگی بر سر راه توسعه تجارت کالایی و مدیریت مبادلات ارزی مرتبط با آن است.

- بررسی روند سیاستگذاری ارزی در ایران به ویژه مسئله بازگشت ارزهای صادراتی نشان می‌دهد مدیریت بازار ارز در ایران تابع متغیر مهمی به نام منابع ارزی ناشی از صادرات نفت بوده است. این مسئله باعث شده نگاه سیاستگذاران به توسعه صادرات غیر نفتی و طراحی تمهیدات جهت بازگشت ارزهای ناشی از صادرات به جای یک نگاه منطقی و بلندمدت به یک نگاه مقطعی و کوتاه مدت تبدیل شود و همین مسئله موجب شده در هنگام بروز چالش در دستیابی به منابع ارزی ناشی از صادرات نفت، کشور در مدیریت مبادلات ارزی دچار مشکل شده و وقوع بحران‌های ارزی را تجربه کند. بنابراین لازم است سیاستگذاران اقتصادی کشور صادرات غیر نفتی را به عنوان یک موضوع بنیادین در تجارت خارجی کشور مدنظر قرار دهند و متناسب با آن، روندهای بازگشت ارزهای صادراتی را برای بازه بلندمدت طراحی نمایند.

- مبادلات ریالی در حال حاضر به یکی از روش های مبادله ارزی در منطقه تبدیل شده است. اما نبود سازوکارهای قانونی، ابهام در میزان ریال موجود در منطقه و وجود بستر های فساد و رانت در سایه این ابهام و عدم شفافیت باعث می شود این روش نتواند در سطح وسیعی برای مبادله ارزی تجارت مورد استفاده قرار گیرد.
- از جمله مهمترین لوازم مبادلات ارزی مرتبط با تجارت، طراحی سازوکارها با در نظر گرفتن انگیزه های صادرکنندگان و منافع ملی به صورت همزمان است؛ به نحوی که از یک سو صادرکنندگان بدون نیاز به اعمال محدودیت های قانونی و با در نظر گرفتن منافع خود اقدام به بازگشت ارزهای صادراتی نمایند و از سوی دیگر امکان سوء استفاده ایجاد رانت و فساد در فرایند ها از بین برود.
- یکی از عوامل مغفول در سیاستگذاری ارزی مرتبط با تجارت، نظارت بر اجرای صحیح قواعد و سیاست ها در بسترهای قانونی تعریف شده است. متأسفانه در سال های اخیر نظارت دقیقی از سوی دستگاه های نظارتی بر فرایند بازگشت ارزهای صادراتی و تخصیص و تأمین ارزهای مورد نیاز برای واردات انجام نشده است و همین مسئله موجب هدررفت منابع ارزی کشور در شرایط تحریم و برآورده نشده اهداف سیاستگذاران ارزی در زمینه تخصیص ارز شده است.

بخش ۵. فهرست منابع

۱- کتب و مقالات

- «خاطرات ابوالحسن ابتهاج»، جلد اول، انتشارات علمی، چاپ اول.
- مقاله با عنوان «دلاری که هفت تومنی نبود»، نشریه تجارت فردا، شماره ۲۹۱، آبان ۱۳۹۷
- «ایفای تعهدات ارزی و سامانه نیما» اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی
- راهنمای سامانه جامع تجارت، سازمان توسعه تجارت.

۲- قوانین، مقررات، بخشنامه ها و دستورالعمل ها

- قانون اجازه تفتیش و نظارت در خرید و فروش اسعار خارجی به وسیله کمیسیون نرخ اسعار، مصوب ۱۳۰۸/۱۲/۶ مجلس شورای ملی.
- قانون متمم قانون تفتیش اسعار خارجی، مصوب ۱۳۰۹/۴/۳۱ مجلس شورای ملی.
- قانون متمم قانون انحصار تجارت خارجی، مصوب ۱۳۰۹/۱۲/۲۰ مجلس شورای ملی
- قانون راجع به معاملات اسعار خارجی، مصوب ۱۳۱۴/۱۲/۱۰ مجلس شورای ملی.
- قانون راجع به واگذاری معاملات ارزی به بانک ملی ایران، مصوب ۱۳۳۶/۱۲/۲۴ مجلس شورای ملی.
- قانون بانکی و پولی کشور، مصوب ۱۳۳۹/۳/۷ مجلس شورای ملی و مجلس سنا.
- قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ مجلس شورای ملی.
- تصویب نامه هیأت وزیران شماره ۳۰ - ۲,۲۶۵ مورخ ۱۳۵۲/۱۰/۱۱.
- لغو تصویب نامه شماره ۳۰ - ۲,۲۶۵ مورخ ۱۳۵۲/۱۰/۱۱ هیأت وزیران و رعایت مقررات مربوط به سپردن پیمان ارزی در مورد صدور کالاها، مصوب هیئت وزیران ۱۳۵۸/۲/۱۳.
- قانون مقررات صادرات و واردات، مصوب ۱۳۷۲/۷/۴ مجلس شورای اسلامی.
- قانون بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۲۳ مجلس شورای اسلامی.
- مصوبه الزام صادرکنندگان کالا و خدمات به سپردن تعهد برای برگرداندن ارز حاصل از صادرات و فروش آن به بانکهای دولتی و تعیین نرخ ارز تا پایان سال ۱۳۷۴ مصوب ۱۳۷۴/۲/۲۷ هیئت وزیران.

- قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز، مصوب ۱۳۷۴/۲/۱۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی.
- معافیت صادرات کلیه کالاها و خدمات از سپردن هرگونه پیمان و تعهد ارزی، مصوب ۱۳۸۱/۳/۲۶ هیئت وزیران.
- قانون مالیات های مستقیم، مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ با آخرین اصلاحات تا تاریخ ۱۳۹۸/۳/۲۹ مجلس شورای اسلامی.
- تصویب نامه درخصوص ممنوعیت واردات کلیه کالاها به صورت تجاری به کشور بدون ثبت سفارش، مصوب ۱۳۹۷/۱/۲۲ هیئت وزیران.
- دستورالعمل و ضوابط اجرایی تصویب نامه شماره ۴۳۵۳/ت/۵۵۵۳۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۲ در خصوص ساماندهی و مدیریت بازار ارز، مصوب ۱۳۹۷/۲/۲ معاون اول رئیس جمهور.
- بخشنامه مورخ ۱۳۹۷/۳/۱۳ وزارت صنعت، معدن و تجارت.
- ابلاغیه مورخ ۱۳۹۷/۴/۴ معاون اول رئیس جمهور <https://b2n.ir/e51245>
- تصویب نامه در خصوص اقدام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نسبت به تأمین ارز کالاهای فهرست گروه یک مصوب ۱۳۹۷/۵/۱۶ هیئت وزیران.
- دستورالعمل و ضوابط اجرایی رفع تعهد ارزی صادرکنندگان و برگشت ارز حاصل از صادرات کالا به چرخه اقتصادی کشور مورخ ۱۳۹۷/۶/۱۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران <https://www.cbi.ir/showitem/18284.aspx>
- دستورالعمل نحوه بازگشت ارز حاصل از صادرات، ابلاغیه ۱۳۹۷/۸/۲۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران <https://www.cbi.ir/showitem/18549.aspx>
- بسته سیاستی نحوه برگشت ارز حاصل از صادرات سال ۱۳۹۹ و رفع تعهدات ایفا نشده سال های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، ابلاغیه ۱۳۹۷/۴/۲۲ بانک مرکزی.
- مصوبه ستاد هماهنگی اقتصادی دولت ۱۳۹۹/۴/۲۸.
- مصوبه کمیته ماده ۲ شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا ۱۳۹۹/۸/۱۸.
- بسته سیاستی برگشت ارز حاصل از صادرات سال های ۱۴۰۰-۱۳۹۷ مصوب ۱۴۰۰/۱/۲۱ کمیته ماده ۲ مصوب شورای عالی هماهنگی اقتصادی.

۳- سایت ها

- سایت سری زمانی بانک مرکزی www.tsd.cbi.ir
- سایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران <https://www.cbi.ir/showitem/18018.aspx>
- پایگاه اطلاع رسانی شبکه خبر <https://b2n.ir/j93970>
- پایگاه خبری بازار سرمایه ایران <https://www.sena.ir/news/72195>

۴- مصاحبه ها

- مصاحبه با فعالان بازرگانی
- مصاحبه با یکی از مدیران سازمان توسعه تجارت
- مصاحبه با کارشناسان و پژوهشگران حوزه تجارت خارجی

