

گزارش پژوهشی :

# بررسی مسائل و موانع مبادلات ارزی در تجارت با کشورهای منطقه



انديشگده اقتصاد مقاومتي

گروه توليد و تجارت

مردادماه ۱۴۰۰

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

## معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل اقتصاد کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

## بررسی مسائل و موانع مبادلات ارزی در تجارت با کشورهای منطقه

تولید و تجارت	گروه موضوعی:
پژوهشی	نوع گزارش:
۱۴۰۰۰۵۳۲۲	شناسه:
۱۴۰۰/۰۵/۱۰	تاریخ انتشار:
سید محمدرضا موسوی	تهیه و تدوین:
سید حسن محفوظی موسوی	مدیر مطالعه:
محمد مهدی یزدانی	ناظر علمی:

## خلاصه مدیریتی

امروزه تجارت بین‌المللی به یکی از نیازهای اساسی جوامع بشری و عوامل مهم جهش اقتصادی کشورها تبدیل شده است. یکی از مهمترین مسائل مرتبط با تجارت بین‌المللی، تبادلات ارزی به عنوان مابه‌ازای پولی تجارت کالایی است. به دلیل اهمیت تبادلات ارزی در تجارت بین‌الملل، مدیریت بازار ارز و سازوکار پرداخت در مسئله تجارت دارای اهمیت است و به دلیل همین اهمیت، دولت‌ها بر مدیریت بازار ارز و جلوگیری از نوسانات ارزی حساسیت ویژه‌ای دارند. بنابراین اتخاذ روش‌هایی برای مدیریت و کنترل عرضه و تقاضای ارز در بازار از جمله اولویت‌های دولت‌هاست.

دو مسئله اصلی تبادلات ارزی مرتبط با تجارت عبارت‌اند 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 می‌کند، 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 می‌دهند (سمت عرضه بازار ارز). همچنین سه مؤلفه واردات، پرداخت بدهی‌های ارزی و سفته‌بازی از جمله مهمترین مصارف ارزی کشور است. (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 می‌گیرد. اما در شرایط کمبود منابع ارزی به دلایل مختلف، دولت اقدام به گروه‌بندی 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، راه‌اندازی سامانه‌های ارزی است. این سامانه‌ها 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 پایش‌پذیری در مبادلات ارزی و تسهیل این مبادلات از جمله مزایای استفاده از سامانه‌های ارزی است. در حال حاضر سامانه جامع تجارت به عنوان سامانه اصلی ثبت کلیه فعالیت‌های تجاری، کلیه زیرسامانه‌های مرتبط با تجارت از جمله سامانه‌های 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 صرافی‌ها از جمله ثبت بازگشت ارز حاصل از صادرات (به شکل اسکناس) از جمله سامانه‌های ارزی متصل به سامانه جامع تجارت است.

اما با وجود اقداماتی که جهت تنظیم مبادلات ارزی مرتبط با تجارت شکل یافته است، چالش‌هایی 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، تحریم‌های اقتصادی، وابستگی منابع ارزی کشور به درآمدهای نفتی، تعدد نهادهای متولی و مؤثر در مبادلات ارزی مرتبط با تجارت خارجی و تعدد بخشنامه‌ها و عدم امکان پیش‌بینی‌پذیری 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 کشورهای 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 مبادلات ارزی مرتبط با تجارت، به نظر می رسد مهمترین چالش در مدیریت این مبادلات، 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 اقتضات 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 مبادلات ارزی مرتبط با تجارت مؤثر بوده و موجب شکل گیری نگاه مقطعی و کوتاه مدت سیاستگذاران در مدیریت مبادلات مذکور شده است. با این وجود، الزام صادرکنندگان به بازگشت ارز حاصل از صادرات همچنان در صدر سیاست های دولت جهت کنترل مبادلات ارزی مرتبط به تجارت قرار دارد. اگرچه اصل این اقدام به منظور کنترل مبادلات 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.

## فهرست مطالب

مقدمه.....	۷
فصل ۱. مروری بر مسائل و موانع مبادلات ارزی در تجارت با کشورهای منطقه.....	۹
۱-۱- مقدمه.....	۹
۲-۱- مسائل مبادلات ارزی در تجارت منطقه ای.....	۱۰
۱-۲-۱- تهیه و تأمین ارز از محل صادرات (بخش عرضه).....	۱۰
۲-۲-۱- تخصیص و تأمین ارز جهت واردات (بخش تقاضا).....	۱۰
۳-۱- بررسی سامانه‌های مرتبط با مبادلات ارزی.....	۱۱
۱-۳-۱- مفهوم سامانه های ارزی.....	۱۱
۲-۳-۱- ضرورت سامانه های ارزی.....	۱۱
۳-۳-۱- عناصر موجود در سامانه های ارزی.....	۱۲
۴-۳-۱- سامانه های ارزی در ایران.....	۱۳
۴-۱- موانع مبادلات ارزی در تجارت منطقه ای.....	۱۹
۱-۴-۱- اعمال محدودیت صادراتی به منظور بازگشت ارز ناشی از صادرات.....	۱۹
۲-۴-۱- عدم اعمال نظارت کافی و انحراف در تأمین ارز توسط بانک مرکزی.....	۱۹
۳-۴-۱- تحریم های اقتصادی.....	۱۹
۴-۴-۱- وابستگی منابع ارزی کشور به درآمدهای نفتی:.....	۲۰
۵-۴-۱- تعدد نهادهای متولی و مؤثر در مبادلات ارزی مرتبط با تجارت خارجی:.....	۲۰
۶-۴-۱- تعدد بخشنامه ها و عدم امکان پیش بینی پذیری در تجارت.....	۲۰
فصل ۲. تبیین تاریخچه، فرایند و ابعاد «رفع تعهد ارزی صادرکنندگان» در ایران.....	۲۱
۱-۲- مقدمه.....	۲۱
۲-۲- تعریف پیمان سپاری ارزی.....	۲۱
۳-۲- اهداف و ضرورت پیمان سپاری ارزی.....	۲۱
۴-۲- عناصر مهم در پیمان سپاری ارزی.....	۲۲
۱-۴-۲- چارچوب حقوقی.....	۲۲
۲-۴-۲- میزان رفع تعهد ارزی.....	۲۲
۳-۴-۲- مدت زمان رفع تعهد.....	۲۳
۴-۴-۲- نرخ مبادله ارز صادراتی.....	۲۳
۵-۴-۲- سند یا رسید رفع تعهد.....	۲۳
۶-۴-۲- سیاست‌های تنبیهی برای متخلفین.....	۲۳
۷-۴-۲- سیاست‌های تشویقی.....	۲۴
۸-۴-۲- مدل‌های بازگشت ارز.....	۲۴
۹-۴-۲- متولی بازگشت ارز.....	۲۴

۲۵.....	۲-۵- پیمان سپاری ارزی در ایران .....
۲۵.....	۲-۵-۱- نقطه آغاز سیاستگذاری ارزی در زمان پهلوی اول .....
۲۵.....	۲-۵-۲- «بازگشت ارزهای صادراتی» و جایگاه آن در سیاست ارزی کشور .....
۲۶.....	۲-۵-۳- درآمد نفتی؛ محور تحول در سیاستگذاری ارزی ایران .....
۲۸.....	۲-۵-۴- پیمان سپاری ارزی پس از زمان انقلاب اسلامی .....
۳۷.....	۲-۶- انواع و ماهیت مبادلات ریالی .....
۳۷.....	۲-۶-۱- مفهوم مبادله ریالی .....
۳۸.....	۲-۶-۲- ضرورت و فایده مبادله ریالی .....
۳۸.....	۲-۶-۳- مدل های تجارت ریالی .....
۴۱.....	۲-۷- نقد و بررسی روند پیمان سپاری ارزی در ایران .....
۴۱.....	۲-۷-۱- نقاط قوت پیمان سپاری ارزی در ایران .....
۴۱.....	۲-۷-۲- چالش های پیمان سپاری ارزی در ایران .....
۴۳.....	۲-۸- جمع بندی .....
۴۴.....	فصل ۳. جمع بندی و نتیجه گیری .....
۴۶.....	منابع .....

## فهرست جداول

۱۳.....	جدول ۱. فرایندهای ارزی و تجاری در سامانه جامع تجارت .....
---------	---

## فهرست نمودارها

۲۷.....	نمودار ۱. روند درآمد ناشی از صادرات ایران ۱۳۳۸-۱۳۵۷ (میلیون دلار) .....
---------	---