

تحلیلی بر وضعیت بازار ارز،
بررسی اقدامات دولت و ارائه پیشنهادهای تکمیلی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۸۶۶
خردادماه ۱۳۹۷

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۴.....	مقدمه
۴.....	۱. درآمدی بر وضعیت بازار ارز کشور.....
۸.....	۲. بررسی علل افزایش نرخ ارز.....
۹.....	بخش اول - عوامل مؤثر بر بازار حواله.....
۱۳.....	بخش دوم - عوامل مؤثر بر بازار اسکناس (نقد).....
۱۴.....	۳. تشریح اقدامات دولت و بانک مرکزی.....
۱۶.....	۴. ارزیابی اقدامات دولت و بانک مرکزی.....
۱۶.....	بخش اول - نقاط قوت.....
۱۹.....	بخش دوم - نقاط ضعف.....
۲۵.....	ارائه پیشنهادهای.....
۲۵.....	بخش اول - پیشنهادهایی که قابلیت اجرا به صورت عاجل و فوری دارد و اجرای فوری آنها ضرورت دارد:.....
۲۸.....	بخش دوم - پیشنهادهایی که در میان مدت و بلندمدت باید پیگیری شود.....



تحلیلی بر وضعیت بازار ارز، بررسی اقدامات دولت و ارائه پیشنهادهای تکمیلی

چکیده

ایران، به واسطه ارز حاصل از صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی و پتروشیمی همواره دارای تراز تجاری مثبت بوده است و براساس گزارش صندوق بین‌المللی پول در حال حاضر حدود ۱۱۰ میلیارد دلار ذخایر ارزی دارد. با وجود این در ماه‌های پایانی سال ۱۳۹۶ و نیز از ابتدای سال ۱۳۹۷، بازار ارز کشور با تلاطمات قابل توجهی همراه بود و نرخ ارز در بازار آزاد طی سه ماهه منتهی به ۲۰ فروردین ماه ۱۳۹۷، بیش از سی درصد افزایش یافت.

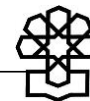
علل افزایش نرخ ارز را باید در دو دسته عوامل زمینه‌ای و تشدیدکننده پیگیری کرد. مهمترین عوامل زمینه‌ای که در طول سالیان گذشته ایجاد شده و کشور را از ناحیه نظام ارزی آسیب‌پذیر کرده است، عبارت‌اند از: رشد افسارگسیخته نقدینگی، محدودیت‌های بانک‌های ایرانی در ارتباط با بانک‌های بین‌المللی و به تبع نقل و انتقال وجوه و جایگزین شدن صرافی‌ها، وابستگی مسیرهای انتقال وجوه ارزی کشور به برخی نقاط خاص مانند دوی در امارات متحده عربی، وابستگی به ارزهای واسط مانند دلار و یورو، وابستگی به پیام‌رسان متمرکز سوئیفت، واردات مدیریت نشده (قاچاق) و...؛ اما عواملی که منجر به تشدید افزایش نرخ ارز شدند، عبارت‌اند از: افزایش شدید خروج سرمایه به واسطه ناطمینانی در فضای اقتصادی کشور و اظهارنظرهای مقامات آمریکایی مبنی بر خروج از برجام و نیز ایجاد محدودیت‌های جدید در مسیرهای نقل و انتقال ارزی کشور در دوی، ترکیه و چین که به دلایل مختلف اعم از مالیات قانون مالیات بر ارزش افزوده در دوی، تشدید نظارت‌ها و... به محدود شدن مسیرهای تنفس ارزی کشور منجر شده است و انتقالات ارزی کشور را دشوارتر، پریسک‌تر و پرهزینه‌تر کرده است و لذا مدیریت بازار ارز را با مشکل مواجه کرده است.

شایان ذکر است برآوردهایی که از خروج سرمایه از کشور در سال ۱۳۹۶ شده است، نشان‌دهنده بیش از ۱۴ میلیارد دلار کسری حساب سرمایه و حدود ۱۲ میلیارد دلار افزایش بدهی ارزی بانک‌ها در نه ماهه اول سال ۱۳۹۶ است. در پی افزایش خروج سرمایه از کشور، از ابتدای سال ۱۳۹۵ تا آذرماه ۱۳۹۶، ذخایر ارزی بین‌المللی کشور، ۱۶/۳ میلیارد دلار کاهش یافته است. مهمتر اینکه این روند که از سال ۱۳۹۵ آغاز و در سال ۱۳۹۶ تشدید شده است، احتمالاً در سال ۱۳۹۷ با خروج ایالات متحده آمریکا از برجام، وضع مجدد تحریم‌ها و تشدید شرایط سخت اقتصادی ادامه خواهد یافت و ضروری است برای جلوگیری از آن برنامه‌ریزی کرد و اقدامات مؤثر انجام داد.

دولت و بانک مرکزی از ۲۰ فروردین ماه تاکنون اقداماتی را با هدف مدیریت بازار ارز انجام داده‌اند که مهمترین آنها عبارت است از: اعلام تک‌نرخی شدن نرخ ارز، تعهد برای تأمین ارز مورد نیاز برای کلیه مصارف مجاز به قیمت ۴۲۰۰۰ ریال برای هر دلار، الزام کلیه صادرکنندگان به فروش ارز حاصل از صادرات به شبکه بانکی و تلاش برای انتقال عملیات ارزی از شبکه صرافی به بانک‌ها. اگرچه موضع‌گیری فعال دولت و بانک مرکزی در ارتباط با بازار ارز، قابل تقدیر است؛ ولی ارزیابی کارشناسی حاکی از نقاط ضعف قابل توجه است و برخی از مسائل مهم نیز مورد غفلت قرار گرفته است. برای مثال اصرار دولت به ارز تک‌نرخی در شرایط فعلی و به رسمیت نشناختن بازار آزاد ارز (که البته بعد از گذشت یک ماه از تصمیم دولت و به‌رغم اقدامات امنیتی و پلیسی وجود دارد) و تعهد به تأمین ارز برای واردات «کلیه» کالاها - حتی کالاهای مصرفی لوکس - با نرخ ۴۲۰۰۰ ریال برای هر دلار، در شرایطی که دسترسی‌های ارزی کشور با محدودیت‌های جدی مواجه است و وضع مجدد تحریم‌ها، این محدودیت‌ها را تشدید خواهد کرد؛ نادرست است و به توزیع رانت، تقویت واردات و تضعیف کالاهای تولید داخل و صادرات و در نهایت کاهش ذخایر ارزی کشور منجر خواهد شد.

همچنین الزام صادرکنندگان به فروش ارز حاصل از صادرات به قیمت ۴۲۰۰۰ ریال برای هر دلار، ضمن اینکه تضعیف صادرات است، پیمان‌سپاری ارزی را که مهمترین راهبرد پیش‌روی کشور جهت جلوگیری از خروج سرمایه است تضعیف خواهد کرد و انگیزه صادرکنندگان برای کم‌اظهاری درآمد صادراتی و فروش ارز مازاد در بازار سیاه برای تأمین مالی قاچاق و خروج سرمایه را افزایش خواهد داد. موضوع قابل توجه دیگر این است که عمده اقدامات انجام شده ناظر به مدیریت بازار ارز در داخل کشور است و در رابطه با تغییر اکوسیستم ارزی کشور، در جهت تسهیل نقل و انتقال ارزی اقدامی صورت نگرفته است، حال آنکه یکی از مهمترین عوامل تشدیدکننده افزایش نرخ ارز، محدودیت‌های جدید در دسترسی به منابع ارزی بین‌المللی و نقل‌وانتقال وجوه بوده است که با توجه به تصمیم اخیر ایالات متحده آمریکا در ۱۸ اردیبهشت‌ماه و آغاز دوران جدید تحریم‌های یک‌جانبه این کشور در دو مقطع ۱۵ مردادماه (پایان دوره ۹۰ روزه) و ۱۳ آبان‌ماه ۱۳۹۷ (پایان دوره ۱۸۰ روزه)، این محدودیت‌ها تشدید خواهد شد. مضاف بر این، تلاش‌هایی برای تضعیف صرافی‌ها و انتقال عملیات ارزی از صرافی‌ها به شبکه بانکی نیز صورت گرفته است که در شرایط فعلی کشور در حکم «خود تحریمی» خواهد بود؛ زیرا صرافی‌ها نقش قابل توجهی در انتقالات ارزی کشور ایفا می‌کنند و بالغ بر ۷۰ درصد حواله‌های ارزی کشور از لحاظ ارزش را کارسازی می‌کنند که با توجه به محدودیت‌های عملیات ارزی توسط بانک‌ها، قابل انتقال به آنها نخواهد بود.

لذا پیشنهاد می‌شود دولت به جای اصرار بر تک‌نرخی کردن ارز در این مقطع تلاش خود را معطوف به ساماندهی و مدیریت عرضه و تقاضای ارز و اجرای پیمان‌سپاری ارزی با هدف بازگشت کلیه درآمدهای



ارزی کشور به چرخه اقتصاد و جلوگیری از خروج سرمایه و تأمین مالی قاچاق کند و تعهد خود برای تأمین ارز واردات را محدود به کالاهای ضروری کند. همچنین ضروری است بانک مرکزی نسبت به ساماندهی بازار آزاد ارز و اجرای پیمان سپاری ارزی برای کلیه صادرکنندگان به قیمت توافقی، اقدام کند و با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت امور اقتصادی و دارایی تدابیری برای جلوگیری از بیش‌اظهاری و دیگر اظهاری در واردات کالاهای ضروری و کم‌اظهاری در درآمد صادراتی، اتخاذ نماید و به مرحله اجرا درآوردند.

همچنین باتوجه به آغاز دوره جدید تحریم خرید اسکناس دلار، ضروری است بانک مرکزی از توزیع اسکناس ارز با نرخ ترجیحی (۴۲۰۰۰ ریال برای دلار) برای کلیه مصارف ارزی خودداری کند و با اتخاذ تدابیری مانند عوارض تصاعدی خرید اسکناس، پاداش تصاعدی فروش اسکناس، اعطای مجوز حمل اسکناس دلار فراتر از ۱۰ هزار یورو به صادرکنندگان مرزی و صادرکنندگان به عراق و افغانستان یا واردکنندگان این کشورها و رفع محدودیت‌های ناظر بر ورود ارز همراه مسافر از کشورهای همسایه، زمینه را برای تأمین اسکناس ارز کشور توسط عموم مردم (نه بانک مرکزی) - که قابلیت رصد و تحریم ندارد - فراهم کند.

همچنین در میان‌مدت و بلندمدت ضروری است اقدامات زیر برای مقاوم‌سازی نظام ارزی کشور صورت گیرد:

- مذاکرات دیپلماتیک با طرف‌های عمده تجاری (چین، ترکیه، روسیه و ...) و اتحادیه اروپا جهت تسهیل نقل و انتقالات ارزی،
- اجرای پیمان‌های پولی دو و چندجانبه با کشورهای طرف تجاری (در فرآیند اجرای پیمان ضروری است از استفاده از «ریال» برای افتتاح حساب‌ها یا تسویه و نیز از پیام‌رسان‌های متمرکز مانند سوئیفت اجتناب شود)،
- طراحی یا استفاده از پیام‌رسان مالی غیرمتمرکز (مبتنی بر فناوری زنجیره بلوک) به‌عنوان جایگزین پیام‌رسان‌های مالی متمرکز مانند سوئیفت،
- ممانعت از افزایش ناگهانی سرعت گردش پول با منوط کردن جابجایی مبالغ کلان در سپرده‌های بانکی به مشخص شدن محل مصرف،
- تغییر در اکوسیستم انتقال ارز و جایگزین کردن کشورهای مانند امارات متحده عربی یا کشورهای همراه‌تر مانند روسیه، چین و عمان،
- تغییر در نظام تجاری (مبادی و مقاصد تجاری) کشور با هدف هماهنگ‌سازی با محدودیت‌های نظام انتقالات ارزی،

– ارائه پیشنهادهای جذاب سرمایه‌گذاری برای مدیریت تقاضای تبدیل دارایی و تقاضای سفته‌بازی مانند انتشار صکوک ارزی یا ایجاد صندوق پروژه برای پروژه‌های ارزآور مانند پروژه‌های نفتی.

مقدمه

براساس استانداردهای ادبیات بحران ارزی، جهش بالاتر از ۳۰ درصدی در نرخ ارز بازار طی سه ماهه منتهی به ۲۰ فروردین‌ماه ۱۳۹۷ مصداق یک بحران محسوب می‌شود و با توجه به تجربه آثار چنین بحرانی در سال ۱۳۹۱، لازم است با قید فوریت نسبت به علاج آن اقدامات عاجل صورت گیرد. در واکنش به این نوسانات شدید ارزی، ستاد اقتصادی دولت در تاریخ ۲۰ فروردین‌ماه سال جاری تصمیماتی اتخاذ کرد که در تاریخ ۲۲ فروردین‌ماه به تصویب هیئت وزیران رسید و بانک مرکزی با بخشنامه‌های متعدد به نظام بانکی و اطلاعیه‌های عمومی ابعاد آن را تبیین کرد و این جریان کماکان ادامه دارد. مرکز پژوهش‌های مجلس پس از برگزاری جلساتی با برخی از کارشناسان، ذی‌نفعان و فعالان بازار ارز، تلاش کرده است در این گزارش، ضمن تحلیل چرایی افزایش نرخ ارز در ماه‌های گذشته و ارزیابی تدابیر دولت و بانک مرکزی، پیشنهادهایی را برای اصلاح وضعیت کنونی ارائه کند.

۱. درآمدی بر وضعیت بازار ارز کشور

برای فهم چرایی نوسانات اخیر نرخ ارز ضروری است پیش از بررسی و تبیین علت‌ها، تصویری از ساختار و اندازه بازار ارز ایران و ویژگی‌های خاص آن ارائه شود. در جدول ۱ ورودی (عرضه) ارز در کشور و خروجی (تقاضا) آن در سال ۱۳۹۵ و ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۶ به تفکیک اجزای آنها (صادرات و واردات کالا و خدمات، حساب درآمدی، حساب انتقالات جاری، حساب سرمایه و اشتباهات و از قلم‌افتادگی‌ها) بیان شده است:



جدول ۱. ورود و خروج ارز در اقتصاد ایران (میلیون دلار)

خروج (تقاضای) ارز			ورود (عرضه) ارز		
۹ ماهه اول سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۵	اقلام	۹ ماهه اول سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۵	اقلام
۱۴۴۱	۱۳۸۸	واردات گاز و فرآورده‌های نفتی	۴۶۳۷۰	۵۵۷۵۲	صادرات نفتی ^۱
۵۱۲۶۹	۶۱۷۴۸	واردات کالاهای غیرنفتی	۲۲۷۰۸	۲۸۲۲۶	صادرات کالاهای غیرنفتی
۱۴۱۷۷	۱۶۰۰۱	واردات خدمات	۷۶۱۰	۱۰۰۶۰	صادرات خدمات
۱۰۶۳	۱۶۰۸	پرداخت درآمد ارزی	۱۸۳۳	۲۵۳۶	دریافت درآمد ارزی
۴۱۳	۴۴۳	حساب انتقالات جاری (پرداخت)	۷۵۴	۱۰۰۰	حساب انتقالات جاری (دریافت)
حساب جاری			حساب جاری		
۱۴۱۱۱+B	۱۸۲۸۸+A	خروج سرمایه	B	A	ورود سرمایه
حساب سرمایه			حساب سرمایه		
۲-۱۴۱۱۰	-۱۸۲۸۸		اشتباهات و ازقلم‌افتادگی ^۳		
-۵۴۳۵	-۵۷۶۶		موازنه کل (تراز پرداخت‌ها - تغییر در ذخایر ارزی بین‌المللی)		
-۸۶۳۱	-۷۶۶۶				

مأخذ: بانک مرکزی.

در جدول ۱ بزرگ‌ترین عنوان در بخش ورود ارز، صادرات نفتی است و در قسمت خروج ارز، واردات کالاهای غیرنفتی. صادرات نفتی کشور در سال ۱۳۹۵ (۵۵/۷ میلیارد دلار) تقریباً دو برابر صادرات غیرنفتی در این سال (۲۸/۲ میلیارد دلار) بوده است. با این میزان ارز ناشی از صادرات نفت، امکان تأمین ارز ۹۰ درصد واردات کالاهای غیرنفتی (۶۱/۷ میلیارد دلار) وجود داشته است.

با توجه به اینکه ورود و خروج سرمایه در تراز پرداخت‌های کشور به تفکیک بیان نمی‌شود و تنها خالص حساب سرمایه می‌آید، نمی‌توان حجم دقیق جریان ورودی و خروجی ارز کشور را به تفکیک بیان کرد، اما براساس جدول ۱ در سال ۱۳۹۵ (۷/۷ میلیارد دلار) و ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۶ (۸/۶ میلیارد دلار) کشور با کسری تراز پرداخت‌ها یا فزونی خروج ارز نسبت به ورود آن مواجه بوده است. به عبارت دیگر از ابتدای سال ۱۳۹۵ تا آذرماه ۱۳۹۶، ذخایر ارزی بین‌المللی کشور تقریباً ۱۶/۳ میلیارد دلار کاهش یافته است.

۱. نفت خام، فرآورده نفتی، گاز طبیعی، میعانات و مایعات گازی.

۱. بانک مرکزی در اردیبهشت‌ماه سال جاری، اطلاعات حساب سرمایه در ۹ ماهه ۱۳۹۶ را که قبلاً اعلام کرده بود، به میزان ۲۲۱۷ میلیون دلار کاهش داده است و به‌عنوان اشتباهات و از قلم‌افتادگی ثبت کرده است، در این صورت حساب سرمایه به عدد ۱۱۷۹۳- کاهش خواهد یافت و اشتباهات و از قلم‌افتادگی به عدد کم سابقه ۷۷۵۲- خواهد رسید. شایان ذکر است با این تغییر، نسبت اشتباهات و از قلم‌افتادگی به مجموع صادرات و واردات کشور برابر ۶/۴ درصد خواهد که از استاندارد بین‌المللی که برابر ۵ درصد است، تجاوز خواهد کرد.

۲. از قلم‌افتادگی و اشتباهات آماری در واقع نقش ترازکننده را در تراز پرداخت‌ها ایفا می‌کند. چرا که ثبت مبادلات در تراز پرداخت‌ها باید به‌گونه‌ای باشد که جمع جبری حساب جاری، حساب سرمایه برابر با تغییر در ذخایر بین‌المللی کشور شود. شایان ذکر است اشتباهات و از قلم‌افتادگی به صورت خالص ذکر می‌شود، لذا خالص میزان بیش‌نمایی یا کم‌نمایی ارقام تراز پرداخت‌ها را نشان می‌دهد و اندازه آن چندان حائز اهمیت نیست. خالص از قلم‌افتادگی و اشتباهات آماری در نتیجه کم‌نمایی و بیش‌نمایی اقلام تجارت خارجی، کم‌نمایی در میزان تجارت غیرقانونی (قاچاق)، خروج ارز از مبادی غیررسمی، کم‌برآورد کردن سرمایه‌گذاری خارجی، پوشش آماری غیرجامع تجارت خارجی و انتقالات مالی، ثبت نادرست عملیات حسابداری ارزی توسط بانک‌ها و بنگاه‌های اقتصادی، وجود نرخ‌های چندگانه ثبت عملیات ارزی، عدم انطباق زمانی عملیات تجاری-مالی در روش حسابداری نقدی و تعهدی و... است.

در نگاه اول شاید این آمار و ارقام عجیب باشد، زیرا معمولاً بیان می‌شود که ایران به واسطه ارز حاصل از صادرات نفت خام، مازاد عرضه ارز دارد. واقعیت آن است که تراز حساب جاری کشور - که شامل صادرات و واردات کالا و خدمات، حساب درآمد و حساب انتقالات جاری می‌شود- در سال ۱۳۹۵ و ۹ ماه اول سال ۱۳۹۶ به ترتیب ۱۶/۳ و ۱۰/۹ میلیارد دلار مثبت بوده است. به عبارت دیگر اقتصاد کشور برای تأمین ارز مورد نیاز واردات کالا و خدمات و سایر اجزای حساب جاری با مشکلی مواجه نیست و حتی مازاد هم دارد. آنچه تراز پرداخت‌های کشور را منفی کرده است، کسری شدید حساب سرمایه در این دو سال است. براساس جدول ۲ تراز حساب سرمایه کشور در ۱۰ سال گذشته عموماً منفی بوده است، اما ویژگی خروج سرمایه در سال ۱۳۹۵ و ۹ ماهه اول ۱۳۹۶ آن است که تراز منفی حساب سرمایه بیش از تراز مثبت حساب جاری است.

جدول ۲. تراز حساب جاری و حساب سرمایه کشور (میلیون دلار)

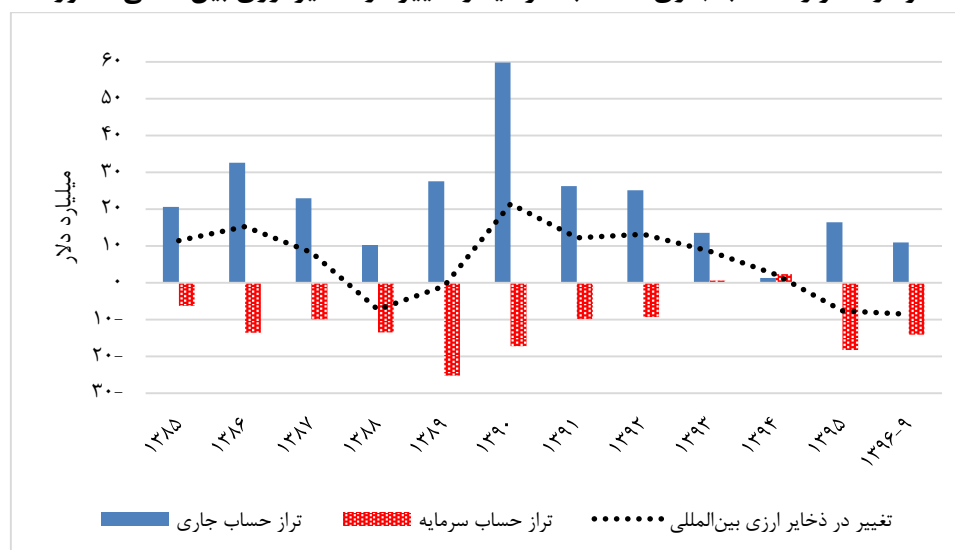
سال	تراز حساب جاری	تراز حساب سرمایه	تراز پرداخت‌ها (تغییر در ذخایر ارزی بین‌المللی)
۱۳۸۵	۲۰۵۸۵	-۶۳۰۶	۱۱۳۸۹
۱۳۸۶	۳۲۵۹۴	-۱۳۵۹۷	۱۵۲۵۴
۱۳۸۷	۲۲۹۰۳	-۹۹۵۸	۸۲۲۹
۱۳۸۸	۱۰۲۸۲	-۱۳۵۲۹	-۷۲۶۸
۱۳۸۹	۲۷۵۵۴	-۲۵۲۴۲	-۹۴۷
۱۳۹۰	۵۹۷۸۷	-۱۷۲۱۴	۲۱۴۳۶
۱۳۹۱	۲۶۲۷۱	-۹۸۳۵	۱۲۲۱۳
۱۳۹۲	۲۵۱۰۵	-۹۳۲۱	۱۳۱۸۹
۱۳۹۳	۱۳۵۷۱	۵۵۹	۸۵۶۱
۱۳۹۴	۱۲۳۷	۲۳۴۶	۲۲۳۳
۱۳۹۵	۱۶۳۸۸	-۱۸۲۸۸	-۷۶۶۶
۹ ماهه اول ۱۳۹۶	۱۰۹۱۴	-۱۴۱۱۰	-۸۶۳۱

مأخذ: همان.

برای شهود بهتر اطلاعات جدول، در نمودار ذیل نیز نشان داده شده است:



نمودار ۱. تراز حساب جاری، حساب سرمایه و تغییر در ذخایر ارزی بین‌المللی کشور



مأخذ: همان.

برای تخمین دقیق‌تر خروج سرمایه باید تغییرات بدهی ارزی شبکه بانکی را هم ملاحظه کرد. در واقع تغییرات بدهی‌های ارزی شبکه بانکی را می‌توان به‌عنوان شاخص تقریبی از ورود / خروج سرمایه به کشور (مقادیر A و B در جدول ۱) محسوب کرد. در پایان اسفندماه ۱۳۹۴، پایان اسفندماه ۱۳۹۵ و پایان آذرماه ۱۳۹۶ به‌ترتیب حجم وام‌ها و بدهی‌های ارزی شبکه بانکی به‌ترتیب ۱۷۷/۷، ۱۸۴/۱ و ۲۲۷/۴ هزار میلیارد تومان بوده است. براساس این تغییرات وام‌ها و بدهی‌های ارزی در سال ۱۳۹۵ برابر با ۶/۴ هزار میلیارد تومان و در ۹ ماهه اول ۱۳۹۶ برابر با ۴۳/۳ هزار میلیارد تومان است.^۱ نرخ ارز در سامانه بانک مرکزی در پایان اسفندماه ۱۳۹۵ و در پایان آذرماه ۱۳۹۶ به‌ترتیب ۳۲۴۲ و ۳۵۸۵/۹ تومان بوده است. بر این اساس تغییرات بدهی‌های ارزی بانک‌ها (ورود سرمایه) به کشور در سال ۱۳۹۵ و ۹ ماهه اول ۱۳۹۶ به‌ترتیب ۱/۹۷ میلیارد دلار و ۱۲/۰۷ میلیارد دلار است؛ بنابراین تخمینی از مقدار A و B در جدول ۱، به‌ترتیب ۱/۹۷ و ۱۲/۰۷ میلیارد دلار است. براساس این محاسبه، حجم تقریبی خروج سرمایه از کشور در سال ۱۳۹۵ و ۹ ماهه اول ۱۳۹۶ به‌ترتیب ۲۰/۲ و ۲۶/۲ میلیارد دلار بوده است.^۲

یکی از ویژگی‌های خاص بازار ایران که به‌واسطه تحریم‌های بین‌المللی و ترس بانک‌های بزرگ از تعامل با بانک‌های ایران صورت گرفته، آن است که بخش قابل توجهی از نقل‌وانتقالات ارزی کشور نه از بستر بانک‌ها، بلکه از طریق حواله و از بستر صرافی‌ها صورت می‌گیرد. ویژگی دیگر مسیر نقل‌وانتقالات ارزی کشور آن است که از مسیر کشورهای محدود و خاصی انجام می‌شود که به آسیب‌پذیری کشور در صورت وقوع شوک در این کشورها منجر خواهد بود.

۱. گزیده آمارهای اقتصادی- بخش پولی و بانکی - نارنمای بانک مرکزی.

۲. با فرض تداوم این روند تا پایان سال ۱۳۹۶، میزان خروج سرمایه نزدیک به ۲۵ میلیارد دلار برآورد می‌شود.

ویژگی دیگر بازار ارز کشور، پررنگ بودن نقش اسکناس ارز در بازار کشور است. البته کماکان سهم اسکناس از کل نقل و انتقالات ارزی کشور بسیار اندک است. عمده تقاضا برای اسکناس ارز ناشی از تقاضای مسافرتی و تقاضای تبدیل دارایی و سفته‌بازی است. با توجه به عدم اتصال به شبکه‌های پرداخت بین‌المللی کارت، عمده مسافران خارجی برای تأمین نیازهای خود ارز را به صورت اسکناس می‌خرند و به همراه خود می‌برند. براساس آمارهای سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری تعداد گردشگران بین‌المللی ورودی به کشور در ۵ ماهه نخست سال ۱۳۹۶ حدود ۲/۱۵ میلیون نفر بوده است در حالی که در همین مدت تعداد گردشگران خروجی ۳/۴۷ میلیون نفر است.^۱ این آمار برای سال ۱۳۹۵ به ترتیب برابر ۴/۹ میلیون نفر و ۹/۲ میلیون نفر بوده است.^۲ مضاف بر اینکه سرانه ارزآوری (به‌ویژه ارز اسکناس) گردشگران خارجی نیز با سرانه ارزی گردشگران ایرانی متفاوت است. با توجه به اینکه خالص ورودی و خروجی مسافر کشور به شدت منفی است (خروج مسافر داخلی از کشور بسیار بیش از ورود مسافر خارجی به کشور است) کشور هر ساله به میزان قابل توجهی اسکناس (معمولاً دلار) نیاز دارد که با توجه به تحریم دلار، تأمین آن بسیار دشوار است. رئیس‌جمهور در نشست هم‌اندیشی مدیران ارشد دولت، دشواری‌های تأمین اسکناس (دلار) را بیان کردند.^۳ نکته مهم دیگر در خصوص تقاضای اسکناس دلار آن است که با توجه به عدم اعتماد مردم به سپرده‌گذاری ارزی در بانک‌ها، در شرایط نا اطمینانی، تقاضای ناشی از سفته‌بازی وارد بازار اسکناس ارز خواهد شد که با توجه به محدودیت شدید در عرضه اسکناس ارز، شاهد نوسانات قابل توجهی خواهیم بود.

۲. بررسی علل افزایش نرخ ارز

برای تبیین بهتر علل افزایش نرخ ارز ضروری است بازار حواله و بازار نقد را به صورت مجزا تحلیل کنیم و در هر یک از این بازارها میان عوامل طرف تقاضا و عوامل طرف عرضه تفکیک قائل شویم. از سوی دیگر ماهیت برخی از عوامل زمینه‌ای است در حالی که برخی دیگر عاملی تشدیدکننده محسوب می‌شوند. پیش از بیان عوامل تشدیدکننده (علل نزدیک) افزایش نرخ ارز، باید عوامل زمینه‌ای (میان‌مدت و بلندمدت) مؤثر تحلیل شود، زیرا در بستر شرایطی که عوامل زمینه‌ای ایجاد کرده‌اند، علل تشدیدکننده منجر به تکانه ارزی می‌شوند. علاوه بر این برای حل اساسی مشکلات بازار ارز کشور ضروری است که عوامل زمینه‌ای مورد توجه قرار گیرند.

در ادامه در دو بخش عوامل زمینه‌ای و تشدیدکننده در بازارهای حواله و نقد را در قالب جدول بیان خواهیم کرد و به توضیح مهمترین آنها خواهیم پرداخت. نکته قابل توجه این است که عمده مشکلات

1. <http://www.ichto.ir/Portals/0/pdf/tourist-statistics/96-2.pdf>
 2. <http://www.ichto.ir/Portals/0/pdf/tourist-statistics/96-1.pdf>
 3. <https://www.isna.ir/news/97020100103>



کشور در حوزه ارزی معطوف به بازار حواله‌های ارزی است و در بازار اسکناس اگرچه مشکلاتی وجود دارد ولی از اهمیت کمتری برخوردار است:

بخش اول - عوامل مؤثر بر بازار حواله

جدول ۳. عوامل مؤثر بر بازار حواله

	<p>زمینه‌ای</p> <ul style="list-style-type: none"> - رشد افسارگسیخته نقدینگی بدون تناسب با عوامل بنیادین اقتصاد - تأمین مالی قاچاق کالای ورودی به کشور
<p>سمت تقاضا</p>	<p>تشدیدکننده</p> <ul style="list-style-type: none"> - کاهش نرخ سود بانکی در شهریورماه ۱۳۹۶ بدون انجام اقدامات تکمیلی - افزایش تقاضای خروج سرمایه در اثر بی‌اعتمادی به نظام اقتصادی و اظهارات مقامات آمریکایی در خصوص خروج از برجام و وضع تحریم‌های جدید در اشکال سرمایه‌گذاری و خرید دارایی در خارج کشور مانند خرید مسکن، احداث شرکت یا خرید دارایی مالی و سرمایه‌گذاری در رمز ارزها - افزایش فصلی تقاضای حواله
	<p>زمینه‌ای</p> <ul style="list-style-type: none"> - محدودیت بانک‌ها در نقل‌وانتقالات ارزی به‌واسطه تحریم‌ها، مقررات FATF و... و اتکای زیرساخت نقل‌وانتقالات ارزی کشور به صرافی‌ها - اتکای بستر نقل‌وانتقالات ارزی کشور به نقاط محدود مانند دویی، ترکیه، چین و عدم برنامه‌ریزی برای تنوع‌بخشی به آن - اتکا به ارزهای واسط (دلار و یورو) عدم معامله با ارزهای محلی
<p>سمت عرضه</p>	<p>تشدیدکننده</p> <ul style="list-style-type: none"> - افزایش هزینه انتقالات ارزی ناشی از وضع مالیات بر ارزش‌افزوده در دویی - تشدید سخت‌گیری‌ها و نظارت‌ها بر نقل‌وانتقالات مالی در دویی به‌واسطه افزایش تنش‌های سیاسی بین دو کشور و بین ایران و عربستان که به افزایش ریسک کار کردن با ایران منجر شده است - جریمه هالک بانک ترکیه توسط فدرال رزرو و امتناع سایر بانک‌های ترکیه از ارتباط با ایران - تشدید سخت‌گیری‌ها در نقل‌وانتقالات ارزی در چین به بهانه FATF - برگزاری مزایده توسط دارندگان بزرگ ارز (پتروشیمی‌ها و پیمانکاران شرکت ملی نفت) برای فروش ارز به بالاترین قیمت

- رشد نقدینگی

عامل زمینه‌ای اصلی تقاضای ارز به‌ویژه تقاضای سفته‌بازی و حفظ ارزش پول، رشد نقدینگی گسترده است. حجم نقدینگی در کشور به‌واسطه وضعیت نامناسب ترازنامه شبکه بانکی و نرخ بهره بالا به‌شدت در حال گسترش است و در بهمن‌ماه ۱۳۹۶ با نرخ رشد ۱۸/۸ درصدی نسبت به بهمن‌ماه ۱۳۹۵ به ۱۴۹۰۰ هزار میلیارد ریال رسیده است.^۱

۱. گزیده آمارهای اقتصادی- بخش پولی و بانکی - تارنمای بانک مرکزی

نکته قابل توجه این است که توزیع نقدینگی در بین آحاد مختلف جامعه به شدت نامتوازن است و بخش کوچکی از اقتصاد، مالک بخش قابل توجهی از نقدینگی هستند. چنانچه بخش بسیار کمی از این نقدینگی وارد بازار ارز شود، تلاطمات شدیدی ایجاد خواهد شد. برای مثال چنانچه تنها ۵ درصد از نقدینگی کشور وارد بازار ارز شود (در بازار حواله به شکل خروج سرمایه و در بازار نقد به شکل خرید اسکناس)، بر مبنای هر دلار ۴۲۰۰۰ ریال، تقاضایی به میزان ۱۷/۷ میلیارد دلار ایجاد خواهد کرد. در هر حال به دلیل بالا بودن نرخ بهره بانکی و به هزینه تعمیق رکود و افزایش بیکاری در اقتصاد، از ورود این نقدینگی جلوگیری شده است؛ اما در صورت ایجاد نوسانات شدید، امکان تحقق سودهایی بالاتر از نرخ بهره بانکی وجود خواهد داشت که می‌تواند نوسان‌های شدیدی در متغیرهایی مانند نرخ ارز و نرخ بهره ایجاد کند.

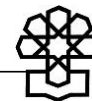
– کاهش نرخ سود بانکی در شهریورماه ۱۳۹۶

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در ۳۱ مردادماه ۱۳۹۶ طی بخشنامه هشت بندی حداکثر نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌های سرمایه‌گذاری یک‌ساله و سپرده‌های کوتاه‌مدت عادی را به ترتیب به ۱۵ و ۱۰ درصد کاهش داد.^۱ البته این نرخ‌ها پیش‌تر در بخشنامه شماره ۱۱۶۵۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۴ ابلاغ شده بود، اما بانک‌ها آن را اجرا نمی‌کردند و به سپرده‌های سرمایه‌گذاری یک‌ساله نرخ‌های ۲۰ درصدی و بالاتر پرداخت می‌کردند.

بخشنامه ۸ بندی مردادماه ۱۳۹۶ با اتمام بانک مرکزی از سوی بانک‌ها جدی گرفته شد و پس از بازه زمانی که پیش‌بینی شده بود، نرخ سود سپرده‌ها کاهش یافت. این اقدام با وضع محدودیت‌های جدید بر صندوق‌های سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار با درآمد ثابت از جمله ممنوعیت ایفای نقش بانک‌ها در این صندوق‌ها و فروش واحدهای صندوق‌ها در بانه‌ها همراه شد. پیش از این بخشنامه، بخش قابل توجهی از مردم به واسطه بالا بودن نرخ سود سپرده، پول خود را در سپرده‌های سرمایه‌گذاری یک‌ساله نگهداری می‌کردند، اما با کاهش آن انگیزه برای به جریان انداختن سپرده‌های سرمایه‌گذاری‌ها افزایش یافت.

اگرچه کاهش نرخ سود یکی از الزامات اقتصاد ایران است، ولی کاهش این نرخ در زمانی که اقتصاد کشور در آستانه تنش‌های سیاسی و ارزی قرار دارد، بدون در نظر گرفتن ملاحظات این تنش‌ها نادرست بود. به همین دلیل در تاریخ ۲۵ بهمن‌ماه ۱۳۹۶ با بالا رفتن نرخ ارز و فشار بر دولت و بانک مرکزی، این بانک از بسته‌ای با ۳ اقدام رونمایی کرد که عبارت بودند از: انتشار اوراق گواهی سپرده با سود ۲۰ درصد به مدت ۲ هفته، انتشار گواهی سپرده ریالی با پایه ارزی و پیش‌فروش سکه در مقاطع ۶ و ۱۲ ماهه. این اقدام بانک مرکزی به‌نوعی عقب‌نشینی از تصمیم قبلی و چراغ سبز به بانک‌ها برای افزایش نرخ سود سپرده بود.

1. <https://cbi.ir/showitem/16740.aspx>



– تأمین مالی قاچاق کالای ورودی به کشور

تخمین‌های متفاوتی در خصوص حجم واردات غیررسمی کالا (قاچاق) در کشور منتشر می‌شود. براساس گزارش ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، حجم قاچاق کالای ورودی به کشور از ۱۷/۲ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۲ به ۱۲/۱ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۵ کاهش یافته است. تأمین مالی این حجم از قاچاق نیاز به منابع قابل توجهی (بیش از ۱۰ میلیارد دلار) دارد که البته طبیعتاً به صورت غیرشفاف صورت می‌گیرد.

با توجه به ساماندهی برخی از مشکلات در گمرکات کشور مانند الکترونیکی شدن اظهارنامه‌ها و کاهش حجم قاچاق از آنها، در حال حاضر یکی از مهمترین مبادی ورود کالای قاچاق به کشور، می‌تواند مناطق آزاد باشد.

– تشدید خروج سرمایه از کشور

همان‌طور که در بخش قبل تشریح شد برآوردها حاکی از ثبت رکورد جدیدی در خروج سرمایه در سال ۱۳۹۶ است. خروج سرمایه در سه‌ماهه پایانی سال ۱۳۹۶ بالغ بر ۱۳ میلیارد دلار برآورد شده است که این مقدار نزدیک به ۵۰ درصد کل صادرات غیرنفتی یک سال کشور را تشکیل می‌دهد. خروج سرمایه یک پدیده اقتصادی- اجتماعی است که علل متعددی می‌تواند داشته باشد که مهمترین آنها: غیرقابل پیش‌بینی بودن وضعیت سیاسی و اقتصادی، خلأهای موجود در سیاست عمومی کشور در حمایت از سرمایه، موانع کسب‌وکار و دشوار بودن فعالیت اقتصادی، ریسک بالای سرمایه‌گذاری، تمایل به زندگی در خارج از کشور و اخذ اقامت در کشورهای خارجی است.

مهمترین مصادیق خروج سرمایه عبارت است از: سرمایه‌گذاری و خرید دارایی در خارج کشور مانند خرید مسکن، سرمایه‌گذاری در قالب احداث شرکت یا خرید دارایی مالی (اوراق بهادار، سپرده بانکی یا رمز ارزها). همچنین مهمترین سازوکار خروج سرمایه استفاده از ارز حاصل از صادرات غیرنفتی است، در واقع صادرکننده ارز حاصل از صادرات غیرنفتی را به چرخه اقتصادی کشور باز نمی‌گرداند تا صرف واردات مورد نیاز شود و یا شخصاً اقدام به خروج سرمایه می‌کند و یا منابع ارزی را در اختیار فرد دیگری که چنین قصدی دارد قرار می‌دهد و معادل ریالی آن را در ایران از وی دریافت می‌کند.

– محدودیت بانک‌ها در نقل و انتقالات ارزی

پس از تفاهمنامه برجام تعداد روابط کارگزاری بانک‌های ایرانی رشد چشمگیری داشته است، ولی افزایش روابط کارگزاری نتوانسته است گشایش چندانی در انتقالات ارزی و گشایش اعتبارات اسنادی فراهم کند و کماکان بانک‌های متوسط و بزرگ بین‌المللی به دلیل ریسک‌های سیاسی ناشی از احتمال خروج آمریکا از برجام و وضع تحریم‌های جدید و همچنین ترس از جریمه توسط نهادهای نظارتی آمریکا به دلیل تعامل با اشخاص تحریمی و نیز ریسک‌های مالی ناظر بر سلامت بانک‌های ایرانی و رعایت قوانین

بین‌المللی تمایلی به برقراری ارتباط با ایران ندارند و مهمتر آنکه بانک‌های خارجی و طرف‌های تجاری خارجی نیز تمایلی به برقراری ارتباط و افتتاح حساب و قبول حواله‌های بانک‌های کارگزار بانک‌های ایرانی نیز ندارند و این موضوع مشکلات فراوانی را برای انتقالات ارزی کشور و دسترسی کشور به منابع ارزی خود به وجود آورده است.

محدود شدن مسیرهای رسمی انتقالات ارزی، لاجرم کشور را به سمت مسیرهای غیررسمی سوق داده است و در حال حاضر بخش قابل توجهی از انتقالات ارزی کشور از طریق صرافی‌ها انجام می‌شود. نکته قابل توجه اینکه بخش قابل توجهی از صرافی‌هایی که مثلاً در کشور امارات متحده عربی امور مربوط به ایران را انجام می‌دهند، صرافی‌های بزرگ و معتبری نیستند و عمدتاً مجوز قانونی برای عملیات صرافی را ندارند و تحت مجوز عمومی فعالیت تجاری، جابجایی وجوه ارزی را کارسازی می‌کنند.

حذف نظام بانکی از ارتباطات مالی تبعات قابل توجهی مانند عدم امکان عقد قراردادهای بلندمدت و تعامل با شرکای بزرگ و همچنین استفاده از تسهیلات اعتباری بانک‌های خارجی در قالب گشایش اعتبار اسنادی را به همراه داشته است و همچنین به افزایش هزینه انتقالات ارزی کشور منجر شده است.

– محدود شدن مسیرهای انتقالات ارزی در فضای بین‌المللی

همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد بخش قابل توجهی از نقل‌وانتقالات ارزی کشور از مسیر صرافی‌ها و از طریق مناطق محدودی (مانند دوبی، ترکیه و چین) صورت می‌گیرد. در ماه‌های اخیر به‌واسطه تحولات فنی و سیاسی در این کشورها، نقل‌وانتقالات ارزی کشور نسبت به گذشته دشوارتر شده است و این عامل را می‌توان به‌عنوان یکی از مهمترین علل نوسانات اخیر ارزی دانست. مسئولین کشور زمان کافی برای تنوع‌بخشی به بسترهای نقل‌وانتقالات ارزی داشتند، اما به‌واسطه امید به گشایش‌های برجام و تسهیل نقل‌وانتقالات ارزی از مسیر بانک، اقدام مؤثری در این حوزه انجام نشده است.

افزایش هزینه نقل‌وانتقالات ارزی به‌واسطه وضع مالیات بر ارزش‌افزوده در دوبی و افزایش شفافیت مالی ناشی از تکمیل اظهارنامه معاملات فصلی برای پرداخت مالیات بر ارزش‌افزوده، به همراه تشدید سخت‌گیری‌ها و نظارت‌ها بر نقل‌وانتقالات مالی در دوبی به‌واسطه افزایش تنش‌های سیاسی بین ایران و برخی از کشورهای عربی که به افزایش ریسک کار کردن با ایران منجر شده است، منجر به ایجاد اختلالاتی در مسیر نقل‌وانتقالات ارزی کشور شده است. با توجه به اینکه دوبی به‌صورت تاریخی سهم قابل توجهی در نقل‌وانتقالات ارزی ایران به‌ویژه در دوره تحریم‌ها داشته است، این تحولات تأثیر قابل توجهی بر بازار ارز کشور گذاشت.

پرونده هالک بانک و جریمه ۳۷/۵ میلیارد دلاری آن در ترکیه نیز که به‌ویژه در دوره تحریم‌ها نقش مهمی در نقل‌وانتقالات ارزی کشور داشت، به بسته شدن این کانال و مهمتر از آن افزایش ریسک معامله با بانک‌ها و صرافی‌های ایرانی در ترکیه منجر شد. در واقع بانک‌های ترکیه می‌ترسند که آنها هم به‌واسطه ارتباط مالی با ایران دچار مشکل شوند.



در چین نیز که بزرگ‌ترین شریک تجاری ایران است، سخت‌گیری در نقل‌وانتقالات ارزی به بهانه اجرای ملاحظات FATF گسترش یافت و از نقل‌وانتقالات ارزی کشور به‌ویژه ارز حاصل از صادرات نفت و محصولات پتروشیمی دشوارتر شد.

– برگزاری مزایده توسط دارندگان بزرگ ارز برای فروش ارز به بالاترین قیمت

یکی از عوامل افزایش نرخ ارز در ماه‌های اخیر آن بود که برخی از صادرکنندگان عمده داخلی مانند پتروشیمی‌ها و پیمانکاران شرکت ملی نفت که با این شرکت به‌صورت ارزی تسویه‌حساب کرده بودند، در جهت افزایش منافع خود و سهام‌دارانشان اقدام به فروش ارز حاصل از صادرات خود به‌صورت مزایده می‌کردند. این اقدام ایشان که برای افزایش درآمدهای ریالی این شرکت‌ها صورت می‌گیرد، به کم‌اثر شدن مداخلات بانک مرکزی برای کاهش نرخ ارز منجر شده و یکی از علل افزایش نرخ ارز محسوب می‌شود.

بخش دوم – عوامل مؤثر بر بازار اسکناس (نقد)

جدول ۴. عوامل مؤثر بر بازار اسکناس (نقد)

زمینه‌ای	
– رشد افسارگسیخته نقدینگی بدون تناسب با عوامل بنیادین اقتصاد	سمت تقاضا
تشدیدکننده	
– عوامل انتظاری	
• اظهارات برخی مقامات دولتی مبنی بر لزوم افزایش نرخ ارز	
• اظهارات مقامات آمریکایی در ارتباط با خروج از برجام و وضع تحریم‌های جدید	
– کاهش نرخ سود بانکی در شهریورماه ۱۳۹۶	
– افزایش تقاضای تبدیل دارایی با هدف حفظ ارزش دارایی‌ها	
– افزایش تقاضای سفته‌بازی	سمت عرضه
– افزایش تقاضای سفر سیاحتی خارجی و بار همراه مسافر	
– قاچاق اسکناس ارز به سلیمانیه، هرات و... جهت صدور حواله	
زمینه‌ای	
– محدودیت‌های موجود در تأمین اسکناس ارز برای بانک مرکزی	
– فقدان سازوکار مناسب برای توزیع اسکناس و محول کردن مدیریت تخصیص به صرافی‌ها –	
تخصیص ارز با ارائه کارت ملی بدون محدودیت و بدون نیاز به حضور شخص	
– محدودیت برای ورود ارز همراه مسافر به کشور از کشورهای همسایه	

– اظهارات مقامات آمریکایی در ارتباط با خروج از برجام و وضع تحریم‌های جدید

از اواخر سال ۱۳۹۶، اظهارات مقامات آمریکایی مبنی بر عدم تعلیق قانون اختیارات دفاع ملی آمریکا و خروج آمریکا از برجام در تاریخ ۲۲ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷ و وضع تحریم‌های جدید مانند قانون کاتسا و

افزایش شدن اشخاص جدید به لیست SDN، به افزایش نااطمینانی در اقتصاد کشور و انتظار افزایش نرخ ارز منجر شد. در این شرایط تقاضای ارز چه به صورت حواله برای خروج سرمایه از کشور و چه به صورت نقد برای حفظ ارزش دارایی‌ها و یا سفته‌بازی افزایش یافت. با توجه به محدودیت‌های بیشتر بازار نقد به واسطه دشواری ورود و عرضه اسکناس به ایران، شاهد رشد قابل توجهی در قیمت ارز اسکناس بودیم و در شرایطی نرخ ارز اسکناس بر نرخ حواله آن پیشی گرفت که در گذشته کم سابقه بود.

– فقدان سازوکار مناسب برای توزیع اسکناس و محول کردن مدیریت تخصیص به صرافی‌ها

یکی از رویه‌های بانک مرکزی برای پاسخ به تقاضای ارز اسکناس و همچنین کنترل نرخ ارز، عرضه دلار به صورت اسکناس از طریق صرافی‌ها عموماً به قیمت کمتر از قیمت بازار است. با توجه به اینکه بانک مرکزی سازوکاری برای شناسایی متقاضیان واقعی ارز و محدودیت برای خرید ارز توسط هر شخص نداشته است، در ماه‌های گذشته شاهد صف‌های طولانی در مقابل صرافی‌ها برای دریافت اسکناس ارزی به قیمت ارزان‌تر از بازار و فروش در بازار آزاد و کسب منفعت قابل توجه بودیم. این درحالی که بود که صرفاً بانک مرکزی صرافی‌های عامل توزیع اسکناس را موظف به درج کد ملی (صرفاً با ارائه کپی کارت ملی نه حضور شخص) نموده بود و محدودیتی برای فروش ارز به هر کد ملی وضع نکرده بود و افراد این امکان را داشتند که به هر میزان دلخواه ارز اسکناس خریداری کنند. از سوی دیگر فروش ارز به صورت اسکناس بدون نیاز به حضور شخص به سوءاستفاده بسیاری از اشخاص از کدهای ملی سایرین منجر می‌شد.

۳. تشریح اقدامات دولت و بانک مرکزی

ستاد اقتصادی دولت در تاریخ ۲۰ فروردین ماه سال جاری تصمیماتی اتخاذ کرد که در تاریخ ۲۲ فروردین ماه به تصویب هیئت وزیران رسید و بانک مرکزی با بخشنامه‌های متعدد به نظام بانکی و اطلاعیه‌های عمومی ابعاد آن را تبیین کرد.

با توجه به اظهارات رئیس کل بانک مرکزی در جلسه با مدیران عامل بانک‌ها،^۱ اقدامات دولت در حوزه ساماندهی و مدیریت بازار ارز با هدف جلوگیری از خروج سرمایه و تأمین مالی قاچاق و تقویت اجرای قانون مبارزه با پولشویی طراحی و اجرا شده است.

در جدول زیر اهم تصمیمات دولت نمایش داده شده است:

1. <https://www.cbi.ir/showitem/17677.aspx>



جدول ۵. اقدامات دولت در ارتباط با بازار حواله

<p>– تک‌نرخ شدن دلار در نرخ ۴۲۰۰۰ ریال برای همه مصارف ارزی با امکان افزایش یا کاهش در چارچوب نظام شناور مدیریت‌شده (بند «۵» مصوبه دولت) و افزایش سالیانه حدود ۵ درصد (اظهارات رئیس‌جمهور و رئیس‌کل بانک مرکزی)</p> <p>– تعهد بانک مرکزی برای تأمین ارز برای واردات «همه» کالاها با نرخ مصوب (بند «۱» اطلاعیه ۱)</p> <p>– یارانه ۴۰۰۰ ریالی بابت هر دلار به کالاهای اساسی، دارو و تجهیزات پزشکی جهت عدم افزایش قیمت (بند «۱۵» مصوبه دولت)</p> <p>– مصداق قاچاق بودن هرگونه عملیات خارج از ضوابط بانک مرکزی (بند «۱۳» مصوبه دولت)</p> <p>– ممنوعیت خریدوفروش ارز در خارج سیستم بانکی و صرافی مجاز (بند «۲» اطلاعیه ۱)</p> <p>– محدود کردن تأمین ارز واردات به مسیر بانکی (بند «۵» اطلاعیه ۱)، محدود کردن نقش صرافی‌ها به خرید ارز صادرکنندگان غیرنفتی، فروش ارز خریداری شده به متقاضیان از طریق سیستم بانکی، انتقال ارز به دستور بانک (اطلاعیه ۸) و تلاش برای انتقال فعالیت‌های ارزی از صرافی‌ها به بانک‌ها (اظهارات رئیس‌کل بانک مرکزی در جلسه مدیران عامل بانک‌ها)</p> <p>– راه‌اندازی سامانه نیما (سامانه نظام یکپارچه مدیریت ارزی)</p> <p>– الزام صادرکنندگان حاکمیتی و عمده (به‌استثنای فروشندگان بازارچه‌های مرزی و صادرکنندگان به عراق و افغانستان) به استفاده از ۹۵ درصد از ارز حاصل از صادرات خود (براساس ارزش FOB یا FCA یا EXW کالا) به‌صورت واردات در مقابل صادرات (برای تأمین نیازهای خود)، پرداخت بدهی ارزی خود، فروش ارز به بانک‌ها و صرافی‌های مجاز از طریق سامانه نیما یا سپرده‌گذاری ارزی نزد بانک‌ها تا ۶ ماه پس از صدور پروانه صادراتی گمرکی (بند «۱» مصوبه ستاد اقتصادی دولت ۳ اردیبهشت‌ماه) – عامل انگیزشی: معافیت مالیاتی (بند «۶» مصوبه دولت – بند «۷» اطلاعیه ۱)</p> <p>– اجازه به صادرکنندگان غیرحاکمیتی و خرد (حداکثر ۲۰ درصد صادرات) به واگذاری پروانه صادراتی خود به سایر واردکنندگان یا واردات فراتر از تأمین نیازهای خود (بند «۲» مصوبه ستاد اقتصادی دولت ۳ اردیبهشت‌ماه)</p>	در تاریخ ۱۳۹۷
<p>– ممنوعیت هرگونه وارداتی که نیازمند تخصیص ارز است بدون ثبت سفارش حتی در مناطق آزاد (بند «۱» مصوبه دولت)</p> <p>– منوط شدن رفع تعهد ارزی واردکنندگان کالا و خدمت به مناطق آزاد به ارائه پروانه ترخیص قطعی کالا و یا اصل صورت‌حساب قطعی انجام کار و یا تأییدیه کارفرما (اطلاعیه ۱۰)</p>	در تاریخ ۱۳۹۷

جدول ۶. اقدامات دولت در ارتباط با بازار اسکناس (نقد)

شرح عرضه	شرح تقاضا
<p>– تعهد بانک مرکزی برای تأمین اسکناس ارز برای مصادیق ۳۳گانه مصارف مجاز ارزی (اطلاعیه ۷) به قیمت ۴۲۰۰۰ ریال</p> <p>– ممنوعیت خریدوفروش اسکناس ارز خارج از سیستم بانکی (اطلاعیه ۸)</p> <p>– اقدامات امنیتی و پلیسی و برخورد با دلالان و صرافیهای غیرمجاز</p>	<p>– تعیین مصادیق ۳۳گانه مصارف مجاز ارزی (اطلاعیه ۷) که بخش قابل توجهی از آنها متقاضی اسکناس ارزی هستند</p> <p>– سهمیه‌بندی در تقاضای شخصی (مسافرتی، درمانی، اداری، آموزشی و...) (اطلاعیه‌های ۲ و ۵)</p> <p>– ممنوعیت نگهداری اسکناس ارزی بیش از ۱۰ هزار یورو (بند «۳» اطلاعیه ۱)</p> <p>– پیش‌فروش سکه در سررسیدهای ۱ ماهه تا ۲ ساله (اطلاعیه ۳) – با توجه به شدت تقاضا بعد از چند روز پیش‌فروش در سررسید ۱ و ۳ ماهه متوقف شد.</p> <p>– تضمین بازپرداخت اسکناس به سپرده‌های ارزی (بند «۴» اطلاعیه ۱) و تضمین اصل و سود توسط بانک مرکزی (اطلاعیه ۸)</p> <p>– امکان سپرده‌گذاری ارزی بانک‌ها در بانک مرکزی با نرخ بالاتر از سپرده ارزی (نطق رئیس کل بانک مرکزی در مجلس)</p> <p>– تلاش برای اتصال سویچ کارت‌های بانکی در برخی کشورهای همسایه در آینده نزدیک (اظهارات رئیس کل بانک مرکزی در جلسه مدیران عامل بانک‌ها)</p>

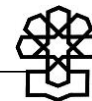
۴. ارزیابی اقدامات دولت و بانک مرکزی

بخش اول – نقاط قوت

۱. موضع‌گیری فعال به‌جای موضع‌گیری انفعالی

اقدامات دولت و بانک مرکزی قبل از مصوبه ۲۰ فروردین ماه ستاد اقتصادی دولت، به تصریح رئیس کل بانک مرکزی^۱ «واکنشی» بوده است نه «کنشی». در واقع بانک مرکزی در سال‌های گذشته به‌جای اینکه به حل علل اساسی مشکلات موجود در نقل‌وانتقالات ارزی بپردازد و اقدامات مؤثری در ارتباط با تعدیل نرخ ارز متناسب با عوامل بنیادین اقتصاد، تک‌نرخ کردن آن، جلوگیری از خروج سرمایه و راهکارهای جایگزین مانند پیمان‌های پولی دو یا چندجانبه، استفاده از پیام‌رسان‌های مالی ملی یا منطقه‌ای، جایگزین کردن کشورهای همسو با کشورهای متخاصم در حوزه نقل‌وانتقالات ارزی و... انجام دهد، منفعلانه امیدوار به رفع محدودیت‌های بانکی از قبل برجام بود و تلاش می‌کرد التهابات بازار را با عرضه ارز در بازارهای حواله در کشورهای همسایه مانند امارات متحده عربی (دوبی) و عرضه اسکناس ارزی در بازارهای نقدی داخلی مدیریت نماید که هزینه قابل توجهی برای کشور به همراه داشت.

۱. اظهارات رئیس کل بانک مرکزی در نشست هم‌اندیشی مدیران ارشد دولت تدبیر و امید، ۱ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷.



این انتقاد توسط رئیس‌جمهور نیز مطرح شده است، ایشان در نشست هم‌اندیشی مدیران ارشد دولت تدبیر و امید در تاریخ ۱ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷ اظهار داشته‌اند که از سیستم ارز کشور در چهار سال گذشته رضایت نداشته‌اند و سیستم ارزی کشور را این‌گونه توصیف کرده‌اند: «در ۴ سال گذشته ارز را با گرفتاری فراوان تهیه می‌کردیم و با هواپیما وارد می‌کردیم و با ماشین‌های مسلح ارز را به بانک مرکزی منتقل می‌کردیم و بانک مرکزی نیز به صرافی‌ها ارائه می‌داد. در صرافی‌ها هم ارز به هر شیوه‌ای که دلشان می‌خواست تقسیم می‌شد و ارز خوب‌ها در پاکت رفته و به جای دیگر منتقل می‌شد و این سیستم اداره ارز کشور بود و بانک که باید مسئولیت اصلی را داشته باشد، تماشاگر بود»^۱.

البته همه کارشناسان اصل اقدامات دولت را به‌موقع ارزیابی می‌کنند. زیرا نا اطمینانی و التهاب بدترین وضعیت را برای نظام اقتصادی کشور به همراه خواهد داشت، کما اینکه در روزهای منتهی به ۲۰ فروردین‌ماه، به دلیل نوسانات قابل توجه در بازار ارز، بسیاری از بازارهای دیگر که به‌نوعی متأثر از قیمت ارز بودند نیز به حالت نیمه‌تعطیل درآمدند و فعالین اقتصادی اقدام به معامله نمی‌کردند.

۲. تلاش برای ساماندهی ارز حاصل از صادرات

همان‌طور که در بخش آسیب‌شناسی ذکر شد یکی از علل بحران ارزی، عدم ساماندهی ارز حاصل از صادرات بوده است، در واقع صادرکننده، خود در خصوص نحوه استفاده از ارز حاصل از صادرات، تصمیم‌گیری می‌کرد و این تصمیم‌گیری تحت سیاستگذاری و نظارت بانک مرکزی قرار نداشت؛ در برخی موارد حتی صادرکنندگان عمده که به‌نوعی تحت مدیریت دولت نیز بودند، اقدام به برگزاری مزایده برای فروش ارز حاصل از صادرات خود به بالاترین قیمت می‌کردند که موجب افزایش قیمت ارز می‌شد. نتیجه عدم مدیریت و کنترل این بخش از بازار ارز، این بود که بخش قابل توجهی از منابع ارزی حاصل از صادرات کشور، صرف تأمین مالی واردات کالای قاچاق و خروج سرمایه از کشور می‌شد؛ به‌بیان دیگر مهمترین گلوگاه مبارزه با این موارد که موضوع تأمین مالی (خروج ارز از کشور) بوده است، رها شده بود. این درحالی که است که یکی از اهداف ذکر شده برای سیاست‌های ارزی جدید «بازگرداندن ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور» است و صرف اتمام به این موضوع حتماً مطلوب خواهد بود.

۳. تلاش برای تخصیص منابع ارزی کشور متناسب با اولویت نیازهای واقعی کشور

از آنجایی که در حال حاضر کشور با محدودیت منابع ارزی روبرو است، اقتضای چنین شرایطی نظارت سختگیرانه‌تر بر مصارف ارزی و محدود کردن یا سهمیه‌بندی برای مصارف غیرضروری ارز است. یکی از اجزای سیاست‌های ارزی جدید که در اطلاعیه شماره ۷ بانک مرکزی اعلام شده است، تعیین مصادیق ۳۳ گانه برای نیازهای غیروارداتی ارزی و تعیین سهمیه برای هریک از آنهاست. البته شایان ذکر است در حوزه واردات چنین رویکردی در نظر گرفته نشده است و در اطلاعیه شماره ۱، بانک مرکزی متعهد

1. <http://www.president.ir/fa/103958>

شده واردات «همه» کالاها و خدمات را تأمین مالی کند. با وجود این رئیس کل بانک مرکزی در نشست هم‌اندیشی مدیران ارشد دولت تدبیر و امید در تاریخ ۱ اردیبهشت‌ماه اعلام کرده است که «براساس نیازهای اعلام‌شده واردکنندگان [در سامانه نیما]، امکان تخصیص، اولویت‌بندی یا عدم تخصیص ارز به آنها توسط سیاستگذار وجود دارد»^۱. اتخاذ چنین رویکردی توسط بانک مرکزی که در واقع احیای اولویتهای ۱۰ گانه گروه‌های کالاهای وارداتی است، ناگزیر به نظر می‌رسد.

۴. تلاش برای کنترل تقاضای القایی اسکناس ارز

علاوه بر محدود کردن ارز مسافرتی که به کاهش تقاضای سفر سیاحتی به خارج کشور و به تبع آن واردات کالای مصرفی همراه مسافر منجر خواهد شد، اقداماتی دیگری در مجموعه سیاست‌های ارزی در نظر گرفته شده که به کاهش تقاضای اسکناس ارز منجر خواهد شد و به نوعی تقاضای ارز با هدف حفظ ارزش پول را کاهش خواهد داد که مهمترین آنها عبارت است از: پیش‌فروش سکه بهار آزادی در سررسیدهای ۱ ماهه تا ۲ ساله و امکان افتتاح سپرده ارزی با تضمین بازپرداخت اصل و سود به صورت اسکناس توسط بانک مرکزی است. البته شایان ذکر است این ابزارها صرفاً تقاضای اسکناس را کاهش می‌دهد و اثر مثبتی بر بخش واقعی اقتصاد نخواهند داشت و مطلوب‌تر این بود که ابزارهایی به مردم پیشنهاد می‌شد که هر دو هدف را پیگیری کند.

۵. ساماندهی استثنائات واردات به طور خاص واردات کالا در مناطق آزاد و مناطق ویژه اقتصادی

هدف از ایجاد مناطق آزاد تجاری و مناطق ویژه اقتصادی، تسهیل واردات مواد اولیه و کمک به تولید رقابتی و توسعه صادرات بوده است و به همین دلیل این مناطق از عمده فرآیندهای قانونی و اداری سرزمین اصلی استثناء شده‌اند که یکی از مهمترین آنها فرآیندهای گمرکی و مقررات واردات و ثبت سفارش است. از آنجایی که مشوق‌های در نظر گرفته شده برای کل منطقه است - نه صرفاً برای فعالیتهای تولیدی که به صادرات منجر می‌شود - موجب نقض غرض و تبدیل شدن این مناطق به درگاه اصلی واردات کالاهای خارجی به صورت ارزان است و لذا مناطق آزاد بیش از آنکه موجب ارزآوری برای کشور شوند، فرآیند خروج منابع ارزی کشور را تسهیل می‌کنند. یکی از اقدامات قابل تقدیر در سیاست‌های جدید ارزی ممنوعیت واردات در مناطق آزاد بدون ثبت سفارش و منوط شدن رفع تعهد ارزی واردکنندگان کالا و خدمت به مناطق آزاد به ارائه پروانه ترخیص قطعی کالا و یا اصل صورت حساب قطعی انجام کار و یا تأییدیه کارفرماست که می‌تواند تأثیرات قابل توجهی بر واردات کالا به این مناطق و قاچاق از طریق این مناطق داشته باشد.

1. <https://cbi.ir/showitem/17713.aspx>



بخش دوم - نقاط ضعف

۱. ناسازگاری مصوبات مختلف

مصوبات ستاد اقتصادی دولت و بانک مرکزی در موارد متعدد ناسازگار و متعارض است که در ذیل به برخی از آنها اشاره خواهد شد:

• تأمین نیاز واردات «همه» کالاها با نرخ ۴۲۰۰ ریال

براساس بند «۵» مصوبه هیئت وزیران در تاریخ ۲۲ فروردین ماه، نرخ ارز به طور یکسان برای «همه» مصارف ارزی از تاریخ ۱۳۹۷/۱/۲۲ براساس هر دلار معادل (۴۲۰۰۰ ریال تعیین می‌شود. با وجود این رئیس کل بانک مرکزی در نشست هم‌اندیشی مدیران ارشد دولت تدبیر و امید در تاریخ ۱ اردیبهشت ماه اعلام کرده است که «براساس نیازهای اعلام شده واردکنندگان [در سامانه نیما]، امکان تخصیص، اولویت‌بندی یا عدم تخصیص ارز به آنها توسط سیاستگذار وجود دارد»^۱ و کماکان مشخص نیست که آیا امکان اینکه بانک مرکزی برای واردات برخی کالا تأمین ارز نکند وجود دارد یا خیر؟ و همچنین مشخص نیست در صورتی که بانک مرکزی تأمین ارز نکند آیا این بخش از واردات امکان خرید ارز در خارج از سیستم بانکی دارند یا اساساً واردات آنها ممنوع خواهد شد؟

• فروش ارز حاصل از صادرات

در بند «۷» اطلاعیه شماره ۱ بانک مرکزی آمده است: «تمام صادرکنندگان» موظفند ارز حاصل از صادرات را بجز مواردی که صرف واردات توسط خود، بازپرداخت بدهی ارزی و یا سپرده‌گذاری می‌کنند، از طریق سامانه نیما به بانکها و صرافی‌های مجاز بفروشند. درحالی که براساس بند «۲» مصوبه ستاد اقتصادی دولت در تاریخ ۳ اردیبهشت ماه بخشی از صادرکنندگان غیرحاکمیتی و خرد (حداکثر ۲۰ درصد صادرات) می‌توانند پروانه صادراتی خود را به سایر واردکنندگان واگذار نمایند یا فراتر از تأمین نیازهای خود اقدام به واردات نمایند.

امکان واگذاری پروانه صادراتی به سایر واردکنندگان نشان‌دهنده دو موضوع است:

الف) بخشی از واردات قانونی توسط بانک مرکزی (با نرخ ۴۲۰۰۰ ریال) تأمین ارز نمی‌شود که واردکننده ناچار به خرید پروانه صادراتی صادرکنندگان است.

ب) واگذاری پروانه صادراتی حتماً با نرخ فراتر از قیمت ۴۲۰۰۰ ریال صورت خواهد گرفت و لذا به معنای به رسمیت شناختن نرخ بازار دوم است.

بهتر است هرچه زودتر دولتمردان براساس شرایط کشور و به دور از تعصب در مورد تصمیمات قبلی، درخصوص اشکالات، ابهامات و موارد اختلافی تصمیم قطعی را گرفته و به صورت شفاف اعلام موضع کنند.

۲. عدم چاره‌اندیشی در مورد مشکلات نقل و انتقال ارزی در خارج از کشور و تمرکز بر عرضه و تقاضای داخلی ارز

همان‌طور که در بخش اول ذکر شد، یکی از مهمترین عوامل تشدیدکننده افزایش نرخ ارز، مشکلات پیش‌آمده در ارتباط با نقل و انتقال درآمدهای ارزی کشور به محل مصرف (تسویه هزینه واردات) در خارج از کشور بوده است که در صدر آنها وضع مالیات بر ارزش افزوده در دویی و مسائل پیش‌آمده در چین و ترکیه است. با توجه به وابستگی نقل و انتقالات ارزی کشور به این مسیرها و مناطق، حل مشکلات پیش‌آمده در این کشورها یا جایگزینی تدریجی کانال‌های انتقال ارزی امن‌تر با آنها از ضروری‌ترین اقدامات است که متأسفانه تاکنون توسط دولتمردان و مسئولین بانک مرکزی چندان به آن پرداخته نشده است.

شایان ذکر است با توجه به تصمیم اخیر ایالات متحده آمریکا و آغاز دوران جدید تحریم‌های یک‌جانبه این کشور در دو مقطع ۱۵ مردادماه (پایان دوره ۹۰ روزه) و ۱۳ آبان‌ماه ۱۳۹۷ (پایان دوره ۱۸۰ روزه)، این محدودیت‌ها تشدید خواهد شد و ضروری است در این ارتباط تصمیم‌گیری عاجل به‌عمل آید.

۳. اصرار به تک‌نرخی کردن در شرایط فعلی

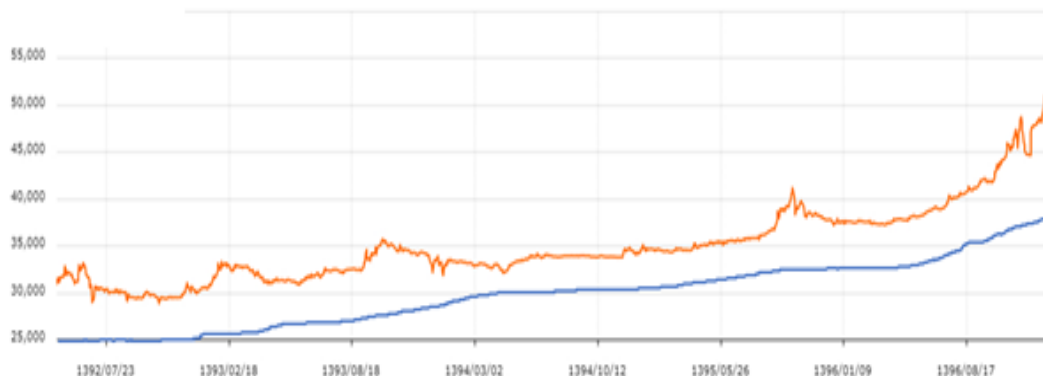
از ابتدای دولت یازدهم دولتمردان و به‌ویژه رئیس‌کل بانک مرکزی بارها تأکید کردند که به‌دنبال تک‌نرخی کردن نرخ ارز هستند و این اتفاق به‌زودی رخ خواهد داد و مقدمات آن در حال پیاده‌سازی است، ولی این اتفاق در طول ۵ سال گذشته رخ نداد و همواره علت تک‌نرخی نشدن مناسب نبودن شرایط عنوان می‌شد، در حالی که در برخی مقاطع مانند تیرماه ۱۳۹۴، فاصله نرخ رسمی دلار و نرخ بازار آزاد به کمتر از ۲۷۰۰ ریال (معادل ۸ درصد قیمت دلار) رسیده بود. با وجود این ستاد اقتصادی دولت در شامگاه ۲۰ فروردین‌ماه، در حالی که حکم به تک‌نرخی شدن ارز در نرخ ۴۲۰۰۰ ریال داد که فاصله نرخ اعلامی بانک مرکزی در این روز (۳۷۸۳۰ ریال) از نرخ بازار آزاد تقریباً ۲۰۰۰۰ ریال (معادل ۳۴ درصد قیمت دلار) بود. در نمودار زیر نرخ دلار اعلامی توسط بانک مرکزی^۱ و نرخ بازار آزاد^۲ از ابتدای مردادماه ۱۳۹۲ تا ۲۰ فروردین‌ماه ۱۳۹۷ نمایش داده شده است. همان‌طور که قابل مشاهده است شکاف موجود در دو نرخ در هیچ زمانی به اندازه ۲۰ فروردین‌ماه ۱۳۹۷ نبوده است.

1. https://www.cbi.ir/ExRates/rates_fa.aspx

2. http://www.tgju.org/chart/price_dollar_rl



نمودار ۲. نرخ ارز اعلامی بانک مرکزی و نرخ ارز بازار آزاد از ابتدای دولت یازدهم



موضوع قابل توجه دیگر این است که در حال حاضر کشور با محدودیت منابع ارزی روبرو است و در آستانه تکنانه‌های مهمی مانند خروج آمریکا از برجام و اعمال تحریم‌های جدید از جمله تحریم کاتسا قرار دارد و لذا پایبندی دولت به ارز تک‌نرخ و تأمین همه نیازهای ارزی کشور با نرخ اعلام شده به شدت دشوار به نظر می‌رسد و لذا تصمیم به تک‌نرخ کردن در شرایط فعلی اقتصادی کشور و تعهد به تأمین ارز واردات همه کالاها و خدمات بنابر تصریح مصوبه دولت، تصمیم صحیحی ارزیابی نمی‌شود.

واضح است نیازهایی که به صورت رسمی بانک مرکزی تأمین نمی‌کند تقاضایی را در بازار غیررسمی ایجاد می‌کند، در صورتی که بخشی از اسکناس ارزی در دست مردم یا بخشی از درآمد ارزی صادرات به عنوان عرضه این بازار فعال شود که با توجه به نرخ ۴۲۰۰۰ ریالی تعیین شده برای فروش ارز صادراتی بسیار محتمل است، شاهد ایجاد یک بازار سیاه غیررسمی برای ارز خواهیم بود که با استفاده از شبکه‌های اجتماعی یا به صورت تلفنی فعالیت می‌کنند. این بازار غیررسمی علاوه بر اینکه با تک‌نرخ شدن در تضاد است، مضرات بیشتری نسبت به یک بازار رسمی با نرخ دوم دارد و غیرقابل پایش و نظارت نیز است.

۴. انتخاب نرخ ۴۲۰۰۰ ریال برای ارز تک‌نرخ

قیمت مصوب برای ارز تک‌نرخ را از جهات مختلف می‌توان مورد ارزیابی قرار داد که در ادامه مورد بحث قرار خواهد گرفت.

• نحوه تعیین عدد ۴۲۰۰۰ ریال؟

یکی از مهمترین سؤالاتی که درباره عدد ۴۲۰۰۰ ریال برای هر دلار وجود دارد، نحوه محاسبه آن است. مهمترین روشی که دولتمردان و اقتصاددانان عنوان می‌کنند، استفاده از روش تعدیل نرخ ارز، براساس تفاوت نرخ تورم داخلی و خارجی است؛ اما در ارتباط با این روش ملاحظات زیادی وجود دارد که در نظر گرفتن هریک از آنها منجر به عدد متفاوتی خواهد شد که ممکن است پایین‌تر یا بالاتر از عدد ۴۲۰۰۰ ریال باشد؛ انتخاب سال پایه، در نظر گرفتن تورم آمریکا، تورم جهانی یا تورم کشورهای طرف تجاری به عنوان تورم

خارجی، نحوه محاسبه تورم (شاخص قیمت مصرف‌کننده،^۱ شاخص قیمت تولیدکننده^۲ یا شاخص ضمنی تولید ناخالص داخلی)^۳ و ... در محاسبه میزان تعدیل نرخ ارز بسیار اثرگذار است. علاوه بر این اکتفا به تفاوت تورم داخلی و خارجی خالی از اشکال نیست و ضروری است سایر عوامل مؤثر مانند بهره‌وری و نیز عوامل مؤثر بر عرضه و تقاضای ارز و ظرفیت‌ها و محدودیت‌های کشور در نقل‌وانتقالات ارزی با توجه به شرایط بین‌المللی، میزان ذخایر ارزی کشور و سیاست‌های ارزی نیز در تعیین نرخ ارز لحاظ شود.

• عدم تطابق نرخ دلار براساس سایر ارزها و طلا با نرخ ۴۲۰۰۰ ریال

به‌رغم اعلام نرخ ۴۲۰۰۰ ریال توسط ستاد اقتصادی دولت، نرخ دلار محاسبه شده براساس قیمت‌های پیش‌فروش سکه اعلام‌شده در اطلاعیه شماره ۳ بانک مرکزی برای سررسیدهای یک تا ۶ ماه تقریباً برابر ۵۰۰۰ تا ۵۳۰۰۰ ریال بود که باورپذیری نرخ ۴۲۰۰۰ ریال را با مشکل روبرو می‌کرد. البته شایان ذکر است با وجود این اختلاف، از آنجایی این نرخ از نرخ بازار غیررسمی پایین‌تر بود، پیش‌فروش سکه در سررسیدهای یک و سه ماهه با استقبال زیادی روبرو شد و بانک مرکزی نهایتاً پیش‌فروش در این سررسیدها را تعطیل کرد. همچنین با توجه به غیرقانونی نبودن معامله به سایر ارزها مانند یورو و وجود نرخ بازار آزاد، با توجه به نسبت برابری جهانی دلار و یورو، نرخ محاسبه شده برای دلار با گذشت حدود دو هفته از تصمیم دولت حدود ۵۵۰۰۰ ریال است.

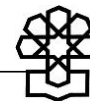
• ابهام در کارمزد انتقال

با توجه به اینکه هزینه انتقال ارزهای مختلف در کشورهای مختلف متفاوت است در حال حاضر مشخص نیست که دلار بانک مرکزی با قیمت ۴۲۰۰۰ ریال در چه کشوری تحویل می‌شود و هزینه انتقال به مقصد مورد نظر واردکننده توسط چه کسی پرداخت خواهد شد؟ در صورتی که نرخ ۴۲۰۰۰ ریال بدون در نظر گرفتن هزینه انتقال باشد نرخ تمام شده دلار با توجه به کشور موردنظر ممکن است بین ۴۴۰۰۰ تا ۴۸۰۰۰ ریال محاسبه شود.

• افزایش تورم در اثر افزایش هزینه واردات

با توجه به اینکه در سال‌های گذشته ارز مورد نیاز برای قریب به ۵۰ درصد از واردات کشور از طریق بانک مرکزی تأمین می‌شد و مصوبه ستاد اقتصادی دولت به‌معنای افزایش ۱۱ درصدی (برای دلار از ۳۷۸۳ به ۴۲۰۰) نرخ ارز بانک مرکزی بود، هزینه واردات بخشی از واردات کشور افزایش خواهد یافت. البته براساس مصوبه هیئت وزیران به کالاهای اساسی، دارو و تجهیزات پزشکی به‌ازای هر دلار ۴۰۰۰ ریال یارانه پرداخت خواهد شد تا مانع از افزایش قیمت این کالاها شود. نکته قابل توجه این است که افزایش قیمت ارز بانک مرکزی، هزینه واردات کالاهایی که با ارز آزاد وارد می‌شدند را نیز به علت تغییر واحد محاسبه در هزینه‌های گمرکی و مالیات بر ارزش‌افزوده، تا حدی افزایش خواهد داد.

1. Consumer price index
2. Producer price index
3. GDP deflator



• تشویق واردات با کاهش قیمت ارز

با توجه به اینکه ۵۰ درصد از واردات کشور که بخش قابل توجهی از آن را کالاهای مصرفی تشکیل می‌داد، با ارز آزاد انجام می‌شد و براساس سیاست‌های جدید ارزی بانک مرکزی متعهد به تأمین ارز مورد نیاز آن با نرخ ۴۲۰۰۰ ریال است، لذا در صورت اختصاص ارز با این نرخ به این کالاها، قیمت تمام شده این بخش از کالاهای وارداتی کاهش خواهد یافت و انگیزه واردکنندگان برای واردات آن افزایش خواهد یافت که این اقدام قطعاً با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و شعار سال ۱۳۹۷ که حمایت از کالاهای ایرانی است همخوانی ندارد.

موضوع قابل توجه درباره واردات، انگیزه بیش از حد اظهاری است که در صورتی که با مکانیسم‌هایی کنترل نگردد منجر به ایجاد رانت و دریافت دلار با نرخ ۴۲۰۰۰ ریالی بیش از نیاز و فروش در بازار آزاد برای تأمین ارز مورد نیاز جهت خروج سرمایه و یا واردات کالا به شکل قاچاق خواهد شد.

• تضعیف اجرای پیمان‌سازی ارزی با الزام به فروش ارز حاصل از صادرات به قیمت ۴۲۰۰۰ ریال

اگرچه تلاش برای بازگرداندن ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور امری مطلوب و در شرایط فعلی کشور ضروری بوده است ولی سازوکار اجرایی این طرح باید با در نظر گرفتن منافع ذی‌نفعان و ضمانت اجرای قوی طراحی شود. براساس آخرین مصوبه ستاد اقتصادی دولت در ۳ اردیبهشت‌ماه، صادرکنندگان کالا مکلفند ظرف ۶ ماه از تاریخ صدور پروانه صادراتی گمرکی، ۹۵ درصد ارز حاصل از صادرات خود را (براساس ارزش FOB یا FCA یا EXW کالا) به صورت واردات در مقابل صادرات، پرداخت بدهی ارزی خود، فروش ارز به بانک‌ها و صرافی‌های مجاز از طریق سامانه نیما یا سپرده‌گذاری ارزی نزد بانک‌ها استفاده کنند. براساس این مصوبه شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تحت مدیریت دولت و صادرکنندگان عمده^۱ مجاز به واگذاری پروانه صادراتی خود به سایر واردکنندگان نیستند و واردات این صادرکنندگان از محل ارز حاصل از صادرات، منحصر به تأمین نیازهای خود خواهد بود.

این مصوبه به صورت ضمنی به صادرکنندگان غیرحاکمیتی و خرد (حداکثر ۲۰ درصد از صادرات) اجازه واگذاری پروانه صادراتی خود به سایر واردکنندگان را در برخی فراتر از نرخ سامانه نیما می‌دهد. الزام بخشی از صادرکنندگان - که البته عمدتاً مرتبط با حاکمیت و یا صادرکنندگان مواد خام و با ارزش افزوده پایین هستند - به واردات برای تأمین نیازهای خود و یا فروش به بانک‌ها و صرافی‌های مجاز با نرخ ۴۲۰۰۰ ریال، انگیزه آنها را برای دیگر اظهاری برای واردات سایر کالاها و فروش کالا با قیمتی معادل ارز آزاد یا کم‌اظهاری ارزش کالای صادراتی و فروش ارز مازاد در بازار غیررسمی، به شدت افزایش خواهد داد و ضروری است با سازوکارهایی مانع از آن شد. البته این انگیزه در مورد ۲۰ درصد

۱. تبصره- فهرست صادرکنندگان عمده توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت به نحوی که با احتساب شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی حداقل ۸۰ درصد صادرات کشور را شامل شود در مقاطع سه‌ماهه اعلام می‌شود.

صادرکنندگان خرد و غیرحاکمیتی نیز با شدت کمتر وجود دارد. برای حل این موضوع مواردی در بندهای «۵» و «۶» این مصوبه دیده شده است ولی به نظر می‌رسد کافی نخواهد بود.

۵. تضعیف کانال انتقال ارزی توسط صرافی‌ها

همان‌طور که بارها مسئولان دولتی اعلام کرده‌اند صرافی‌ها نقش قابل توجهی در انتقالات ارزی کشور ایفا می‌کنند زیرا به‌رغم اینکه در پی گشایش‌های ایجادشده پس از امضای تفاهمنامه برجام، تعداد روابط کارگزاری بانک‌های ایرانی افزایش یافته است ولی این روابط کارگزاری نتوانسته است اثر چندانی در رفع نیاز کشور در زمینه انتقالات ارزی داشته باشد. همچنین با توجه به تکانه‌های مهمی مانند جدی‌تر شدن اجرای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده در دویی، خروج آمریکا از برجام و اعمال تحریم‌های جدید از جمله تحریم کاتسا و...، که احتمال روبرو شدن با آنها در آینده نزدیک وجود دارد، افزایش نیاز کشور به شبکه انتقالات ارزی ایجادشده توسط صرافی‌ها محتمل به نظر می‌رسد.

علاوه بر اینکه شبکه‌های ایجادشده توسط صرافی‌ها قدرت عمل بیشتری نسبت به بانک‌ها دارند، هزینه‌های انتقال ارز توسط آنها بعضاً از سیستم بانکی کمتر است و اضافه کردن واسطه بانکی در این مسیر به افزایش کارمزد انتقالات ارزی منجر خواهد شد.

لذا تلاش برای انتقال فعالیت‌های ارزی از صرافی‌ها به بانک‌ها که در اظهارات رئیس کل بانک مرکزی در جلسه مدیران عامل بانک‌ها مطرح شده است یا محدود کردن تأمین ارز واردات به مسیر بانکی مطابق بند «۵» اطلاعیه شماره ۱ بانک مرکزی و کاهش نقش صرافی‌ها به خرید ارز صادرکنندگان غیرنفتی، فروش ارز خریداری‌شده به متقاضیان از طریق سیستم بانکی، انتقال ارز به دستور بانک مطابق اطلاعیه شماره ۸ در شرایط فعلی قطعاً اشتباه و در راستای مصالح کشور نخواهد بود.

با توجه به بند «۹» مصوبه هیئت وزیران و نیز اظهارات رئیس کل بانک مرکزی در جلسه مدیران عامل بانک‌ها، یکی از اهداف سیاست‌های ارزی جدید، اجرای ضوابط و مقررات مربوط به مبارزه با پولشویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم بوده است و کاهش نقش صرافی‌ها نیز در این چارچوب قابل تحلیل است.

۶. عدم چاره‌اندیشی در ارتباط با صادرات به عراق و افغانستان

در مصوبه ستاد اقتصادی دولت در ۳ اردیبهشت‌ماه، صادرکنندگان به عراق و افغانستان و فروشندگان بازارچه‌های مرزی از پیمان‌سپاری ارزی معاف شده‌اند. این درحالی است که براساس آمار گمرک، سهم این دو کشور از صادرات در سال ۱۳۹۵ حدود ۲۰ درصد بوده است و صادرات کالا به این دو کشور بالغ بر ۸/۵ میلیارد دلار است. این تصمیم از آن جهت اخذ شده است که به‌واسطه حضور کم‌رنگ شبکه بانکی و صرافی در این دو کشور بعضاً انتقال وجوه به‌صورت اسکناس دلار یا براساس واحد پولی ریال انجام می‌شود. ولی با این وجود با توجه به سهم قابل‌توجه این دو کشور باید تدابیری اتخاذ شود که این حفره



منجر به شکست تصمیم دولت مبنی بر بازگشت ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور نشود. علاوه بر این نزدیکی و مرز مشترک این دو کشور ظرفیت بسیار مناسبی برای تأمین ارز اسکناس کشور است که باید از آن استفاده کرد.

ارائه پیشنهادها

در ادامه پیشنهادهایی برای برون رفت از شرایط حاضر در دو بخش پیشنهادهای «عاجل و فوری» و «میان مدت و بلندمدت» ارائه خواهد شد:

بخش اول – پیشنهادهایی که قابلیت اجرا به صورت عاجل و فوری دارد و اجرای فوری آنها ضرورت دارد:

۱. به رسمیت شمردن بازار آزاد تحت نظارت و مدیریت بانک مرکزی

پیشنهاد می شود دولت به جای اصرار بر تک نرخی کردن ارز در این مقطع تلاش خود را معطوف به ساماندهی عرضه و تقاضای ارز و اجرای پیمان سپاری ارزی با هدف بازگشت کلیه درآمدهای ارزی کشور به چرخه اقتصاد و جلوگیری از خروج سرمایه و تأمین مالی قاچاق کند.

همان طور که گفته شد براساس برخی مصوبات و اظهارات مسئولان دولتی، بخشی از واردات توسط بانک مرکزی تأمین ارز نخواهد شد و بخشی از صادرکنندگان نیز می توانند پروانه صادراتی خود را واگذار کنند. همچنین بخشی از نیاز ارز مسافرتی یا دانشجویی نیز توسط بانک مرکزی تأمین نخواهد شد. همه این گزاره ها دال بر شکل گیری یک بازار دوم برای عرضه و تقاضای ارز است که حاکمیت می تواند در مقابل آن دو موضع اتخاذ کند:

الف) به رسمیت نشناختن آن و مصداق قاچاق دانستن معامله در این بازار و تلاش برای ممانعت از آن با اقداماتی پلیسی و امنیتی که در نهایت منجر به فعالیت آن به صورت زیرزمینی یا در شبکه های اجتماعی خواهد شد.

ب) به رسمیت شناختن این بازار و تلاش برای مدیریت و نظارت بر آن.

با توجه به تجربه کشور در سال های گذشته و همچنین پیشرفت فناوری و گسترش شبکه های اجتماعی اکیداً توصیه می شود برای رویکرد دوم برنامه ریزی و سیاست گذاری و رویکرد اول تنها محدود به مبارزه با تأمین مالی قاچاق و پولشویی شود. بر این اساس به نظر می رسد سه بازار برای خرید و فروش ارز خواهیم داشت که در جدول زیر به همراه برخی پیشنهاد جزئی تر ارائه شده است:

جدول ۷. تبیین بازارهای مختلف ارزی

بازار	عرضه‌کننده	تقاضاکننده	ملاحظات و جزئیات پیشنهادی	حجم احتمالی در طول یک سال
۱. دولتی (صرفاً حواله)	<ul style="list-style-type: none"> - بانک مرکزی (سهام ۵۳/۵ درصد دولت از درآمد صادرات نفت) - شرکت ملی نفت (سهام ۱۴/۵ درصد از درآمد صادرات نفت) - شرکت‌های صادرکننده دولتی - شرکت‌های صادرکننده وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی - شرکت‌های صادرکننده تحت مدیریت دولت - صادرکنندگان عمده^۱ 	<ul style="list-style-type: none"> - متقاضیان واردات کالاهای اولویت ۱ تا ۸ - متقاضیان واردات خدمات اساسی^۲ 	<ul style="list-style-type: none"> - بانک مرکزی مطلقاً نباید اسکناس ارزی را به قیمت ترجیحی به هیچ یک از مصارف بدهد و کلیه متقاضیان اسکناس باید به بازار دوم هدایت شوند. - لزوم طراحی سازوکارهایی برای جلوگیری از کم‌اظهاری در درآمد صادراتی، بیش‌اظهاری در هزینه واردات و دیگر اظهاری 	۵۰ میلیارد دلار
۲. آزاد (تحت نظارت و مدیریت بانک مرکزی)	<ul style="list-style-type: none"> - بانک مرکزی - دارندگان اسکناس ارزی - ارز همراه مسافر ورودی - صادرکنندگان به کشورهای عراق و افغانستان - صادرکنندگان مرزی 	<ul style="list-style-type: none"> - کلیه متقاضیان اسکناس اعم از مسافرتی و ... 	<ul style="list-style-type: none"> - اختلاف قیمت از بازار اول، عوارض فروش اسکناس است. - لزوم ثبت شماره سریال اسکناس‌ها و اطلاعات هویتی خریداران و فروشندگان و احراز هویت - لزوم وضع عوارض بر فروش اسکناس به‌صورت تصاعدی برای هر کد ملی / شناسه ملی در طول هر ماه یا هر سال - لزوم وضع جایزه (از محل درآمد عوارض) برای فروشندگان اسکناس به‌صورت تصاعدی برای هر کد ملی / شناسه ملی در طول هر ماه یا هر سال^۳ - لزوم اعطای مجوز حمل اسکناس دلار فراتر از ۱۰ هزار یورو به صادرکنندگان مرزی و صادرکنندگان به عراق و افغانستان یا واردکنندگان این کشورها و ایجاد سازوکار انگیزشی برای انتقال ارز به‌صورت اسکناس به کشور - رفع محدودیت‌های ناظر بر ورود ارز همراه مسافر از کشورهای همسایه 	۳ تا ۵ میلیارد دلار

۱. بر اساس تعریف بند «۲» مصوبه ستاد اقتصادی دولت در ۳ اردیبهشت ۱۳۹۷: فهرست صادرکنندگان عمده توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت به‌نحوی که با احتساب شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی حداقل ۸۰ درصد صادرات کشور را شامل شود در مقاطع سه‌ماهه اعلام می‌شود.

۲. در اطلاعیه شماره ۷ بانک مرکزی، بخش قابل‌توجهی از خدماتی که نیازمند ارز هستند، لیست شده است که بخشی از آن باید به‌عنوان اساسی تعیین شود.

۳. با این اقدام ورود اسکناس دلار، به‌جای بانک مرکزی توسط توده مردم انجام خواهد شد و هزینه پرداخت جایزه حتماً از هزینه انتقال اسکناس به کشور توسط بانک مرکزی کمتر خواهد بود. همچنین به فروش اسکناس‌های ارزی در خانه‌ها نیز کمک خواهد کرد.



بازار	عرضه کننده	تقاضاکننده	ملاحظات و جزئیات پیشنهادی	حجم احتمالی در طول یک سال
حواله	- صادرکنندگان خرد و غیرحاکمیتی - صادرکنندگان خدمات - سرمایه گذار خارجی	- متقاضیان واردات کالاهای مجاز اولویت ۹ و ۱۰ (کالاهای نهایی بادوام و مصرفی غیرضروری) - متقاضیان واردات سایر خدمات	- اختلاف قیمت از بازار اول، هزینه پروانه صادراتی است. - لزوم طراحی سازوکارهایی برای جلوگیری از کم‌اظهاری در درآمد صادراتی - صادرکنندگان خرد و غیرحاکمیتی و صادرکنندگان خدمات اجازه واگذاری پروانه صادراتی خود به سایر واردکنندگان را در این بازار خواهند داشت. - لزوم وضع سیاست‌های تشویقی برای ورود سرمایه ایرانیان خارج از کشور و سایر اتباع خارجی (ارز مهاجرین) مانند اعطای امتیازات مختلف از جمله مجوز اقامت (کوتاه‌مدت، میان‌مدت یا حتی بلندمدت)	۸ تا ۱۰ میلیارد دلار
	اسکناس	- برخی از دارندگان اسکناس ارزی - بخشی از ارز همراه مسافر ورودی - برخی از صادرکنندگان مرزی	- متقاضیان اسکناس در حدودی که توسط بانک مرکزی غیرمجاز تعیین شده است یا با توجه به عوارض صرفه اقتصادی ندارد.	- لزوم ممنوع شدن ترخیص کالاهایی که منشأ تأمین ارز آنها بازارهای دوگانه فوق نبوده است. - به میزانی که موفق به کشف کم‌اظهاری درآمد صادراتی در سایر بازارها نشویم این بازار تقویت می‌شود. - لزوم اقدامات امنیتی و پلیسی
حواله	- صادرات غیررسمی (قاچاق) - برخی از صادرکنندگان که موفق به کم‌اظهاری درآمد صادراتی شده‌اند.	- واردات غیررسمی (قاچاق) - خروج سرمایه		

۲. تلاش‌های سیاسی و دیپلماتیک جهت تسهیل نقل و انتقالات ارزی

بخش عمده تجارت کشور با چندین کشور معدود شامل چین، امارات متحده عربی، کره جنوبی، ترکیه و هند است و به تبع نقش این کشورها در نقل و انتقالات ارزی بسیار قابل توجه است. برخی از این کشورها در سال‌های گذشته به رغم تحریم‌های بین‌المللی همکاری خوبی با جمهوری اسلامی ایران داشته‌اند، ولی متأسفانه در سال‌های اخیر این همکاری کم‌رنگ شده است و با بهانه‌های مختلف مانند FATF و... حتی انتقال وجوه در داخل همین کشورها هم با مشکل روبرو شده است. لذا یکی از اقدامات ضروری مذاکره فوری با برخی از این کشورها و تلاش برای تسهیل روابط تجاری و نقل و انتقالات ارزی است. برای مثال در برخی از این کشورها درآمد حاصل از صادرات نفت در یک بانک کوچک سپرده شده است و سایر بانک‌ها اجازه افتتاح حساب به این بانک نمی‌دهند، در صورتی که این مشکل برطرف شود و این بانک بتواند با سایر بانک‌ها در این کشور ارتباط داشته باشد بخشی از مشکلات کشور در حوزه نقل و انتقالات ارزی برطرف خواهد شد.

بخش دوم - پیشنهادهایی که در میان مدت و بلندمدت باید پیگیری شود

۱. تغییر در اکوسیستم انتقال ارزی و نظام تجاری کشور

همان‌طور که در بخش آسیب‌شناسی گفته شد تمرکز بخش قابل توجهی از انتقالات ارزی کشور در چند نقطه خاص مانند دوی منجر به آسیب‌پذیری نظام ارزی شده است و لذا در بلندمدت باید برای تمرکززدایی از نقل و انتقالات ارزی کشور و ترجیحاً انتقال آن به کشورهای همسو مانند روسیه، چین و عمان و... برنامه‌ریزی کرد. نکته قابل توجه این است که تغییر در اکوسیستم انتقال ارزی کشور ضرورتاً با تغییر در مبادی واردات کالاها و کشورهای طرف تجاری و نیز الگوی تأمین نیازهای تجاری کشور همراه خواهد بود. برای مثال انتقال اکوسیستم ارزی به روسیه در صورتی معنا خواهد داشت که بخشی از واردات غذاهای اساسی مانند گندم، کنجاله، شکر و... به کشورهای حوزه CIS که اتفاقاً زمین‌های حاصلخیز و آب فراوان دارند منتقل شود و یا با اجاره بلندمدت اراضی زراعی در این کشورها توسط بازرگانان ایرانی به کشت فراسرزمینی نیازهای غذایی کشور روی آوریم.

راهبرد دیگر تأمین نیازهای وارداتی از کشورهای مقصد صادرات کالاها ایرانی است، برای مثال در سال ۱۳۹۵ صادرات کشور به کشور ژاپن بیش از دو برابر واردات از این کشور است و از طرف دیگر واردات از برخی کشورها بیش از صادرات به آن کشورهاست، در صورتی که مبادی واردات کالاها و مقاصد کالاهای صادراتی به نحوی مدیریت شود که تراز تجاری کشور با سایر کشورها تعادل یابد، بخشی از مشکلات نظام ارزی حل خواهد شد.



راهبرد دیگر جذب سرمایه‌گذار خارجی با هدف کاهش تجارت است. برای مثال یکی از اقلام عمده صادرات کشور، صادرات سنگ آهن و یکی از اقلام عمده واردات کشور فولاد به اشکال مختلف است که در واقع محصول فرآوری شده از سنگ آهن است. موضوع جالب‌تر می‌شود اگر بدانیم که کره جنوبی طرف عمده تجاری ما در صادرات سنگ آهن و واردات فولاد است، لذا در صورتی که با سرمایه‌گذاری طرف کره‌ای تبدیل سنگ آهن به فولاد در داخل کشور انجام شود ضمن کاهش هزینه‌ها، نظام ارزی کشور نیز تقویت خواهد شد.

۲. انعقاد پیمان‌های پولی با طرف‌های تجاری

پیمان پولی دو یا چندجانبه زیرساختی است که کلیه خدمات بانکداری بین‌المللی مانند ارسال حواله، گشایش اعتبار اسنادی و صدور ضمانتنامه از طریق آن قابل ارائه است. در این ساختار در بانک‌های مرکزی کشورهای طرف قرارداد، یک «حساب ویژه» برای سایر طرف‌ها افتتاح می‌شود. **حسابداری این حساب می‌تواند براساس دارایی‌هایی همچون طلا، نفت، دلار، یورو و امثالهم باشد.** بعد از افتتاح «حساب ویژه»، بانک‌های تجاری هر کشور معادل اعتباری را که در حساب مخصوص برای یکدیگر در نظر گرفته‌اند، یک خط اعتباری به پول ملی خود ایجاد می‌کنند و براساس آن نیازهای تجار را با واحد پول ملی برطرف می‌نمایند و در مقاطع زمانی مشخص نسبت به تسویه مانده حساب ویژه از طریق روش‌های مورد تعهد اقدام می‌کنند. برقراری پیمان‌های پولی دوجانبه چند سالی است که در کشور پیگیری می‌شود و حتی در ماده (۱۳) قانون برنامه ششم توسعه نیز به تصویب رسیده است. در اواخر سال ۱۳۹۵ اولین پیمان پولی دوجانبه کشور با پاکستان منعقد شد، ولی به واسطه عدم تمهید زیرساخت‌های لازم توسط بانک مرکزی تاکنون این قرارداد منشأ اثر نبوده است. همچنین در اواسط مهرماه ۱۳۹۶، پیمان پولی دوجانبه در سطح رؤسای بانک‌های مرکزی ایران و ترکیه امضا شد و اولین اعتبار اسنادی مبتنی بر آن توسط بانک ملی در تاریخ ۲۷ فروردین‌ماه ۱۳۹۷ گشایش یافت.

بانک مرکزی ضروری است اولاً نسبت به امضای قرارداد با کشورهای عمده طرف تجارت با ایران اقدام کند. شایان ذکر است در صورتی که بانک مرکزی پیمان پولی دوجانبه با چهار کشور چین، هند، ترکیه و کره جنوبی را منعقد و عملیاتی کند، بالغ بر ۵۰ درصد حجم تجارت کشور بدون نیاز به ارز واسط انجام خواهد شد و مشکلات ارزی به صورت اساسی حل خواهد شد. ثانیاً سامانه نرم‌افزاری اجرای پیمان را طراحی و عملیاتی نماید و آیین‌نامه‌های لازم را به شبکه بانکی ابلاغ کند و ثالثاً آموزش لازم را به صادرکنندگان و واردکنندگان ارائه کند و با در نظر گرفتن مشوق‌هایی آنها را به استفاده از این زیرساخت ترغیب کند. این مشوق‌ها ضروری است در کشورهای طرف تجاری نیز در نظر گرفته شود تا عدم رغبت تجار خارجی مانع از فعالیت پیمان نشود.

۳. طراحی پیام‌رسان مالی غیرمتمرکز به‌عنوان جایگزین پیام‌رسان‌های مالی متمرکز مانند سوئیفت

سوئیفت^۱ یک پیام‌رسان مالی است که به بانک‌ها این امکان را می‌دهد که در یک محیط امن با سایر بانک‌ها ارتباط برقرار کنند و به انتقال وجوه در فضای بین‌المللی بپردازند. مشکل اینجاست که سوئیفت یک سامانه متمرکز است و همه اطلاعات تراکنش‌های مالی بانک‌ها و کشورها که در واقع آئینه تجارت بین‌المللی آنها نیز هست، در اختیار مسئولان آن قرار دارد و عنداللزوم به نهادهای نظارتی گزارش می‌کنند. برای مثال این سامانه در قالب برنامه رهگیری مالی تروریسم (TFTP) اطلاعات تراکنش‌های بانک‌های ایرانی را در اختیار وزارت خزانه‌داری آمریکا قرار می‌دهد و آنها به‌سادگی می‌توانند بانک‌های طرف مقابل ما را تهدید کنند.^۲ لذا یکی از علل محدودیت‌های بانک‌های ایرانی در برقراری روابط کارگزاری وابستگی نظام بانکی بین‌المللی به این پیام‌رسان مالی است. به همین منظور برای کاهش اشراف وزارت خزانه‌داری آمریکا بر تراکنش‌های بانکی و به‌تبع کاهش اشراف بر تجارت خارجی کشور ضروری است از سامانه‌های موازی سوئیفت استفاده کنیم. نکته قابل توجه این است که سامانه موازی ضرورتاً باید غیرمتمرکز باشد؛ لذا در میان مدت می‌توان این مشکل را از طریق پیام‌رسان «زنجیره بلوک»^۳ به‌راحتی حل کرد. این موضوع در برخی دیگر از کشورها نیز در حال پیگیری است؛ برای مثال مقامات بانک مرکزی روسیه اعلام کرده‌اند که «نظام جایگزین سوئیفت روسیه تا سال ۲۰۱۹ بر بستر زنجیره بلوک فعالیت خود را آغاز خواهد کرد».^۴

شایان ذکر است بانک مرکزی در سال ۱۳۹۱ که ارتباط برخی از بانک‌های ایرانی به‌واسطه تحریم‌ها با سامانه سوئیفت قطع شده بود، سامانه پیام‌رسان «سپام» را برای ارتباط بین بانک‌های داخلی راه‌اندازی کرد. در حال حاضر ضروری است بانک‌های ایرانی از استفاده از سامانه سوئیفت برای تبادلات با بانک‌های ایرانی منع شوند و به‌عنوان راه‌حل کوتاه‌مدت به بانک‌های خارجی داوطلب نیز دسترسی به این سامانه داده شود. شایان ذکر است برخی کشورهای اروپایی، آمریکا، چین، روسیه و هند نیز هم‌اکنون سامانه‌های موازی سوئیفت برای ارتباط داخلی دارند.

۴. ساماندهی قاچاق و واردات به مناطق آزاد

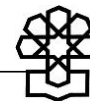
همان‌طور که در بخش قبل گفته شد در مقررات جدید ارزی تدابیر قابل‌تحسینی در ارتباط با کنترل قاچاق و واردات در مناطق آزاد و برگرداندن این مناطق به هدف اصلی خود که همانا صادرات است، اتخاذ شده است؛ در ادامه پیشنهادهایی برای تکمیل اقدامات فوق ارائه خواهد شد:

1. Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT)

2. <https://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/terrorist-finance-tracking/pages/tftp.aspx>

3. Block Chain

4. <https://www.trustnodes.com/05/05/2018russias-equivalent-swift-run-blockchain-says-central-bank-might-use-ethereum>



• ساماندهی بندرها و کنترل ورود و خروج کالاها

در حال حاضر کالاهایی که در بندر بارگیری می‌شوند، تنها در صورتی توسط گمرک بررسی می‌شوند و تشریفات گمرکی را طی می‌کنند که بخواهند ترخیص شوند؛ در غیر این صورت هیچ نظارتی بر کالاهای موجود در بندرها و انبارها صورت نمی‌گیرد. از آنجا که حجم کالای بارگیری شده و انبارشده به دلیل خصوصی بودن انبارهای بندر قابل تشخیص و شفاف نیست، امکان کشف کالای قاچاق در این مناطق وجود ندارد. در چنین حالتی کالاهایی که ترخیص نمی‌شوند، ممکن است وارد مناطق آزاد شوند. در صورت ورود کالا به منطقه آزاد یا سرزمین اصلی و توزیع آن امکان رهگیری کالای قاچاق به شدت دشوار خواهد بود. راه‌حل پیشنهادی اتصال سامانه‌های اطلاعاتی گمرک و بنادر و یا استقرار گمرک، پلیس و دیگر نهادهای نظارتی در بندرها و مناطق آزاد و فراهم شدن امکان نظارت این نهادها بر جریان کالا در این مناطق است.

• ساماندهی مناطق آزاد مبتنی بر کارکرد توسعه صادرات

به منظور ساماندهی مناطق آزاد و توسعه صادرات در این مناطق باید سیاست‌هایی طراحی شود و سطح امتیازاتی که به مناطق آزاد تخصیص داده می‌شود مبتنی بر میزان صادرات هر منطقه تعیین شود. به عنوان مثال چون زیربنای تولید در مناطق آزاد براساس واردات بدون تعرفه است، مناطق آزاد به اندازه صادراتی که داشته‌اند، می‌توانند واردات انجام دهند و ارزش لازم برای واردات فقط از محل صادرات کالاهایی که در این مناطق ساخته شده‌اند، تأمین می‌شود. بدین صورت مناطق آزاد به جای واردات ماشین‌های لوکس و ترویج مصرف‌گرایی، مواد اولیه لازم برای تولید و توسعه صادرات را وارد خواهند کرد. همچنین لازم است مزایای در نظر گرفته شده برای مناطق آزاد به صورت زمان‌دار و محدود باشد و صادرات و توسعه آن به عنوان شرط لازم و کافی برای تمدید مزایا در نظر گرفته شود و از مناطق آزادی که وارد مقوله صادرات نمی‌شوند سلب امتیاز شود.

• احیای مالیات بر ارزش افزوده در مناطق آزاد

کلیه واردات به مناطق آزاد، صرف‌نظر از اینکه کالا مصرفی است یا مواد اولیه تولید است از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده معاف شده است و همین موضوع منجر به افزایش صرفه اقتصادی واردات در این مناطق شده است. لذا ضروری است اخذ مالیات بر ارزش افزوده در این مناطق احیا شود و مالیات بر ارزش افزوده اخذ شده از نهادهای تولید در صورت صادرات کالای نهایی، با هدف حمایت از صادرات مسترد گردد یا به تولیدکنندگان اعتبار مالیاتی تعلق گیرد و بعد از صادرات تسویه حساب شود.

۵. ممانعت از افزایش ناگهانی سرعت گردش پول

همان‌طور که در بخش اول گفته شد، یکی از علل زمینه‌ای بحران ارزی، افزایش قابل توجه نقدینگی در سال‌های اخیر و عدم تخلیه آثار این رشد نقدینگی در تورم به واسطه کاهش سرعت گردش پول به دلیل

افزایش نرخ بهره بوده است. لذا باید با اتخاذ راهبردهایی مانع از افزایش ناگهانی سرعت گردش پول و هجوم نقدینگی به بازارهای مختلف اعم از ارز و... شد. در ادامه پیشنهادهایی در این رابطه ارائه خواهد شد:

• **منوط شدن جابجایی مبالغ کلان در سپرده‌های بانکی تا مشخص شدن محل مصرف**

در بسیاری از کشورها جابجایی مبالغ قابل توجه در سپرده‌های بانکی نیازمند ارائه توضیحات و ارائه اسناد دال بر علت جابجایی است و در برخی موارد این موضوع محدود می‌شود. ضروری است فوراً آیین‌نامه نظارت بر گردش وجوه قابل توجه توسط بانک مرکزی تدوین شود و به مرحله اجرا برسد. این موضوع با توجه به قانون مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم نیز ضروری است.

• **تفکیک حساب‌های شخصی و کاری و محدود کردن تراکنش‌های حساب‌های شخصی**

یکی از روش‌های دیگر مدیریت سرعت گردش پول، محدود کردن تراکنش حساب‌های شخصی در محدوده مورد نیاز متعارف خانوارها و کاهش محدودیت‌ها برای حساب‌هایی است که به‌عنوان حساب کاری ثبت شده‌اند و مشمول نظارت‌های مالیاتی می‌شوند.

۶. **ارائه پیشنهادهای جذاب سرمایه‌گذاری برای مدیریت تقاضای تبدیل دارایی و تقاضای سفته‌بازی**

نکته حائز اهمیت این است که حتی‌المقدور باید نقدینگی موجود در اقتصاد به نفع بخش واقعی اقتصاد جمع‌آوری شود، لذا با این رویکرد علاوه بر اقداماتی که توسط بانک مرکزی برای جذب نقدینگی مردم و نیز بازگرداندن اسکناس‌های ارزی به چرخه اقتصادی کشور انجام شده است، پیشنهادهای زیر قابل ارائه است:

۱. انتشار صکوک ارزی یا ایجاد صندوق پروژه برای پروژه‌های ارزآور مانند پروژه‌های نفتی،

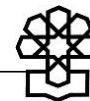
۲. صکوک ارزی با فروش ریالی/فروش با اسکناس دلار،

۳. فروش واحدهای صندوق‌های سرمایه‌گذاری طلا در پیشخوان بانک‌ها.

۷. **ساماندهی سفرهای سیاحتی خارجی و برنامه‌ریزی برای جذب توریست**

یکی از مصارف ارزی کشور، سفرهای سیاحتی خارجی و بار همراه مسافر است. در سال ۱۳۹۶ بالغ بر ۱۲ میلیون سفر خارجی توسط ایرانیان انجام شده است^۱ که کشورهای همسایه (ترکیه، عراق، امارات، جمهوری آذربایجان، ارمنستان و گرجستان) سهم قابل توجهی از این میزان را دارا هستند. علت اصلی استقبال از این سفرها، هزینه اندک در مقایسه با تورهای گردشگری داخلی است. در کوتاه‌مدت با افزایش تصاعدی عوارض خروج از کشور برای دفعات اول تا چهارم (دفعات بعدی با قیمت کمتر از سفر اول) می‌توان ضمن پرهزینه کردن سفرهای سیاحتی خارجی و کاهش انگیزه اقتصادی برای انجام آن، از خلال در سفرهای کاری و تجاری جلوگیری کرد. ولی در میان‌مدت و بلندمدت ضروری است با شناسایی فرصت‌های گردشگری و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های رفاهی، توسعه اقامتگاه‌های کوچک خانوادگی،

۱. آمار قطعی ارائه نشده است. عدد ۱۲ میلیون توسط رئیس‌کل بانک مرکزی در کمیسیون اقتصادی مجلس اعلام شده است.



کم کردن بوروکراسی صدور روادید و بازاریابی خارجی برای گردشگری ایرانی و ... هزینه‌های گردشگری را کاهش داد تا گردشگران ایرانی سفر به مناطق گردشگری داخل کشور را ترجیح دهند و همچنین بتوانیم سهم گردش از گردش مالی صنعت گردشگری جهانی را افزایش دهیم. همچنین می‌توان برگزاری تورهای خارجی توسط آژانس‌های مسافرتی را منوط به جذب گردشگر خارجی توسط آنها کرد (این الگو قبلاً در ارتباط با واردات خودرو خارجی و اسقاط خودروهای فرسوده پیاده‌سازی شده است) و یا برای آژانس‌هایی که بتوانند گردشگر خارجی جذب نمایند مشوق‌هایی را تعریف کرد.

۸. تلاش برای مدیریت متمرکز ارز گردشگری

در صورتی‌که به گردشگران ایرانی که عازم سفر خارجی هستند، کارت بانکی به واحد پول کشورهای مقصد و متقابلاً به گردشگران خارجی که قصد سفر به خارج از کشور را دارند، کارت بانکی ریالی ارائه شود و یا سوئیچ شبکه کارت‌های بانکی کشور به کشورهای همسایه متصل گردد، اولاً تقاضای اسکناس ارزی برای سفرهای خارجی کاهش پیدا خواهد کرد و ثانیاً ارز همراه گردشگر خارجی به صورت متمرکز و توسط بانک مرکزی مدیریت خواهد شد و منجر به عرضه اسکناس در بازار نخواهد شد.

۹. توسعه استخراج (ماینینگ) رمزارزها

رمزارزها یا Cryptocurrencyها پدیده جدید حوزه فناوری‌های مالی هستند و کشورهای مختلف در قبال آنها استراتژی‌های برخورد مختلفی را اتخاذ کرده‌اند. در کشور ما کماکان استراتژی خاصی در این ارتباط اتخاذ نشده است، ولی آنچه از جهت کارشناسی و در فضای نظام ارزی قابل بیان است این است که تسهیل معدن‌کاوی، استخراج یا ماینینگ این رمزارزها حتماً قابل دفاع است. ماینینگ رمزارزها فرآیندی است که توسط کامپیوترهایی با قدرت پردازش بالا انجام می‌شود و نتیجه‌اش تولید و اکتساب واحدهای جدید رمز ارزهاست. در واقع با ساخت یا واردات این ماشین‌ها و استفاده از انرژی برق می‌توان به واحدهای جدید رمزارزها دست پیدا کرد. تولید این رمزارزها در داخل کشور علاوه بر تولید ارزش افزوده در کشور، می‌تواند مانع از خروج سرمایه برای خرید رمزارزها توسط کسانی که قصد سرمایه‌گذاری در این حوزه را دارند بشود و میزان مازاد آن نیز قابل فروش در بازار بین‌المللی است و در حکم صادرات است. همچنین استفاده از رمزارزها می‌تواند یکی از راهبردهای دور زدن تحریم‌ها و انجام نقل‌وانتقال وجوه در فضای بین‌المللی باشد و از این جهت برای صاحبان ارزهای متمرکز جهان روا مانند دلار و یورو تهدید و برای سایر کشورها به‌ویژه کشورهایی که درگیر تحریم‌های جدی در حوزه مالی هستند، فرصت است. لذا توسعه و تسهیل ماینینگ رمزارزها حداقل از لحاظ بهبود وضعیت ارزی کشور قابل دفاع است. البته این موضوع نافی لزوم در نظر گرفتن جنبه‌های دیگر از جمله شبکه تولید و مصرف برق و... نیست.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۵۸۶۶

عنوان گزارش: تحلیلی بر وضعیت بازار ارز، بررسی اقدامات دولت و ارائه پیشنهادهای تکمیلی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدمهدی بنی‌طبا، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی

همکاران خارج از مرکز: مجید شاکری، عبدالعظیم ملایی، مهدی رعنائی

ناظران علمی: محمد قاسمی، سیداحسان خاندوزی

اظهار نظر کنندگان: عباس شاکری، اسفندیار جهانگرد، محمدرضا عبداللهی، محمد لاهوتی،

اباذر میرزایی، علیرضا رضواندوست

متقاضی: محمدرضا پورابراهیمی (رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بحران ارزی

۲. خروج سرمایه

۳. پیمان‌سپاری ارزی

۴. دلار

۵. انتقال وجوه بین‌المللی

۶. بانک و صرافی

۷. برجام



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۳/۲