

نقش مرکز مبادلات ارزی در مدیریت آثار تحریم در بخش واردات

علیرضا گرشاسبی

استادیار و عضو هیات علمی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی
H_garshasbi13@yahoo.com

مرکز مبادلات ارزی / واردات / اولویت‌های ده‌گانه

چکیده

در جریان تشدید تحریم‌ها در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ ضمن کاهش درآمدهای ارزی ناشی از فروش نفت، خدمات مرتبط با تجارت هم متوقف و بانک مرکزی هم تحریم شد. در این دوره نوسانات نرخ ارز را می‌توان پیامد مهم تحریم در کشور دانست که بر واردات بسیار تاثیرگذار است. در طی دوره تشدید تحریم‌ها، راه‌اندازی مرکز مبادلات ارزی و تخصیص ارز در قالب اولویت‌های ده‌گانه کالایی، مهمترین سیاست عمومی دولت برای مقابله با تحریم بود. نقش مرکز مبادلات ارزی در مدیریت آثار تحریم در بخش واردات هدف اصلی این مقاله است. نتایج نشان داد هرچند مرکز آثار مثبتی بر مدیریت آثار تحریم داشته است، تاخیر در راه‌اندازی مرکز مبادلات، پایبند نبودن شرکت‌های دولتی وابسته به وزارت نفت و صندوق توسعه ملی به عرضه ارز در مرکز، فقدان ملاک‌های شناسایی در شرایط یکسان، ایجاد وقفه در تامین ارزهای پرمقاضی، دشواری زمانبندی در فرآیند دریافت ارز، فقدان نظام انتقال ارز در مرکز و همچنین نبود مکانیسمی برای کشف قیمت مهمترین مشکلات مرکز در ارتباط با واردات بوده است.

مقدمه

از سال ۱۳۸۹، دور جدیدی از تحریم‌های بین‌المللی ضد ایران آغاز شد که هدف آن عمدتاً محدودیت بیشتر صادرات نفت و در نتیجه درآمدهای ارزی کشور بود؛ تا بتواند در کنار مواردی همچون تحریم نقل انتقالات مالی، تحریم ناوگان حمل‌ونقل دریایی، جریان ورود کالا به کشور را محدود سازد. از آن هنگام تا انتهای دولت دهم، فشارهای تحریمی لحظه به لحظه افزوده شد. با توجه به آنکه، مجاری اثرگذاری تحریم‌ها عمدتاً از طریق کانال‌هایی است که اقتصاد ایران با اقتصاد بین‌الملل ارتباط دارد و یکی از مهمترین آن‌ها واردات است لذا، بدیهی است

که میزان وابستگی اقتصاد ایران به جامعه بین الملل، شدت تاثیرپذیری تحریم‌ها را تعیین کنند. در پایان سال ۱۳۹۱، مجموع واردات رسمی کشور - صرف نظر از قاچاق که گفته می‌شود مجموع ارزش آن حدود ۲۰ میلیارد دلار است- به ۵۳/۴ میلیارد دلار رسید که در قیاس با سال ۱۳۹۰ معادل ۱۳/۵ درصد کاهش را نشان می‌دهد. با این همه، مقدار واردات قطعی کشور در پایان سال ۱۳۹۱ - پس از کاهش به سبب تحریم‌ها - از مقدار برنامه‌ریزی شده برای واردات کالا برای سال ۱۳۹۱ در قانون برنامه پنجم نیز بیشتر است. ترکیب واردات نیز به گونه‌ای است که عمده اقلام، نیاز اساسی برای تداوم چرخه تولید به شمار می‌روند؛ به گونه‌ای که بیش از ۸۵ درصد آن را مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای تشکیل می‌دهد. پس از تشدید تحریم‌ها، آنچه بیش از عوامل حوزه تجارت (خرید کالا، پرداخت مالی کالای خریداری شده، خدمات مالی، حمل و نقل و ...) بر واردات تاثیر گذاشت، تامین و تخصیص ارز برای متقاضیان ورود کالا به کشور بود؛ زیرا با کاهش درآمدهای ارزی ناشی از فروش نفت به کمتر از نصف و مشارکت نکردن جدی بخش خصوصی در بازار ارز، صادرات نفت تنها منبع درآمدهای ارزی برای پوشش نیازهای وارداتی به شمار می‌رفت. یکی از روش‌های مورد استفاده برای مقابله با آثار تحریم‌ها در بخش واردات، راه‌اندازی مرکز مبادلات ارزی همزمان با اولویت‌بندی واردات کالایی بود. با توجه به نقش واردات در تولید داخلی، هدف این مقاله نیز بررسی آثار راه‌اندازی این مرکز در مدیریت آثار تحریم‌های مالی بر جریان واردات است.

۱. اثر تحریم‌های اقتصادی بر واردات

تحریم اقتصادی به تدابیری گفته می‌شود که توسط کشور یا گروهی از کشورها علیه کشوری اعمال می‌شود که به قوانین بین‌المللی تجاوز و از معیارهای اخلاقی مقبول تخطی کرده است. هدف تحریم‌کننده آن است که کشور متخلف را مجبور کند از اهداف خود دست بشوید یا حداقل برای پایان دادن به رفتار غیرقابل قبولش پشت میز مذاکره بنشیند. [۱] هرچند، در حال حاضر به دلیل جهانی شدن اقتصاد و از میان برداشته شدن مرزهای اقتصادی، در خصوص میزان دستیابی به اهداف تحریم‌ها چالش اساسی وجود دارد، محققین اذعان دارند تحریم‌ها در دستیابی به اهداف خود موفق نبوده‌اند. موفقیت تحریم‌ها در دستیابی به اهداف به شش رکن هدف، شرکای کشور تحریم‌شونده، هزینه‌های اجرایی تحریم، ارتباطات، رفتار تحریم‌کننده و کالاهای مورد تحریم بستگی دارد. [۲]

در ارتباط با موفقیت تحریم اقتصادی در دستیابی به اهداف خود، لاپز و کارت‌رایت [۳] تحریمی را موفق می‌دانند که هزینه تحریم برای اقتصاد کشور هدف بیش از دو درصد تولید ناخالص ملی باشد یا نسبت تولید ناخالص کشور تحریم‌کننده حداقل ۱۰ برابر کشور تحریم‌شده باشد و یا امکان تسلط بر بیش از ۲۵ درصد کل تجارت کشور هدف برای تحریم‌کننده وجود داشته باشد. بنابراین واردات یکی از حوزه‌هایی است که موفقیت تحریم‌ها را برای تحریم‌کننده تعیین می‌کند. لذا شناخت مجاری اثرگذاری تحریم‌ها بر واردات بسیار مهم است. در خصوص اقتصاد ایران سهم ۱۱ و ۱۲ درصدی واردات از تولید ناخالص داخلی در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ [۴] از یکسو و سهم بیش از ۸۰ درصدی کالاهای مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای از کل واردات [۵] خود گواهی بر این مدعا است.

با اعمال تحریم‌های بین‌المللی کاهش تامین کالاهای از محل واردات و افزایش قیمت کالاهای وارداتی (هم از بعد فروشندگان و هم از بعد حمل و نقل محموله‌ها) [۶]، افزایش هزینه‌های خرید کالاهای وارداتی (غیر از نرخ ارز) [۷] و افزایش نرخ ارز مهمترین مجاری تاثیرگذاری تحریم بر واردات کشور تحریم‌شونده هستند.

با تشدید تحریم‌ها و محدودیت در صادرات نفت و سایر انواع کالاها، عرضه ارز با کاهش روبرو می‌شود. کاهش عرضه ارز در هر نظام ارزی می‌تواند نرخ‌ها را برای افزایش تحریک کند. آرایش عوامل در نظام بازاری ارز هم براساس انتظارات و هم با توجه به کاهش حجم عرضه، نرخ ارز را افزایش می‌دهد. در نظام‌هایی که سیاست‌گذار پولی نقش تثبیت‌کننده نرخ ارز را برعهده دارد، نظام‌هایی مانند ایران، اعمال و تشدید تحریم‌ها توان عرضه ارز در بلندمدت را از مقام پولی سلب می‌کند. نرخ ارز در نهایت افزایش خواهد یافت. با افزایش نرخ ارز، واردکننده برای

خرید ارز نقدینگی بیشتری می‌پردازد. هر یک از موارد یادشده خود می‌تواند سرآغاز اثرات دیگری در اقتصاد باشد که از آن جمله می‌توان به درآمدهای دولت، بیکاری، تورم، اختلال در بازارهای ارز، سرمایه و پول اشاره کرد. از دیگر اثرات می‌توان به دشوار شدن ورود کالاهای سرمایه‌ای به کشور هدف یاد کرد که به دلیل اولویت‌بندی‌های ناشی از ورود کالاهای اساسی و استراتژیک از یکسو و نظارت شدید کشورهای تحریم‌کننده در بازارهای جهانی برای عدم صدور این کالاها از سوی دیگر ناشی می‌شود.

یکی از مهمترین عوامل تاثیرگذار بر جریان واردات کشور نرخ ارز است؛ زیرا تحت تاثیر عوامل برون‌زایی تعیین می‌شود که آثار سوء بر واردات و تولید خواهد داشت. با کاهش شدید ارزش پول ملی به نصف و نوسان شدید نرخ ارز و سودآوری بالای فعالیت سفته‌بازی در مقایسه با بخش تولید، بازار ارز در کشور نوسانات کم‌سابقه‌ای را تجربه کرد. بازار ارز پیش از دور جدید تحریم‌ها در سال ۱۳۹۰، در سمت تقاضا، نیازهای واردات کالا، واردات خدمات (مسافرت خارجی، دانشجوی، بیمار، حمل‌ونقل، خدمات ساختمانی، بیمه، خدمات مالی، کامپیوتری و اطلاعاتی، حق امتیاز و حق عضویت، خدمات شخصی، خدمات دولتی و ...)، خروج سرمایه (سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، سرمایه‌گذاری در سید مالی خارجی و ...)، بازپرداخت دیون ارزی، تبدیل پس انداز ریالی به ارزی (یا طلا) را برآورده می‌ساخت

شایان ذکر است که مجموع کالاهای وارداتی براساس اطلاعات و آمار گمرک جمهوری اسلامی ایران در پایان سال ۱۳۹۱ به رقم ۵۳/۴ میلیارد دلار رسید. وزن کالاهای وارداتی به کشور در این سال از مرز ۳۹ میلیون تن گذشت. [۸] از این میزان بیشترین سهم در اختیار کالاهایی است که نقش به‌سزایی در تنظیم بازار داخلی دارد (کالاهای مانند شمش از آهن و فولاد غیرممزوج، دانه ذرت دامی، قطعات منفصله جهت تولید خودروهای سواری، برنج، گندم، شکر).

برای واردات این مقدار کالا به کشور نیاز به ارز وجود دارد. عرضه ارز برای این منظور عمدتاً از محل صادرات نفت و گاز، صادرات محصولات پتروشیمی و میعانات، صادرات اقلام غیرنفتی، صادرات خدمات (مسافر خارجی، حمل و نقل، خدمات بیمه‌ای، مالی و ...)، ورود سرمایه (سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشور، ورود سرمایه ایرانیان خارج از کشور، سرمایه‌گذاری در سید مالی کشور و ...)، بازپرداخت مطالبات ارزی به حساب ذخیره ارزی، منابع صندوق توسعه ملی و حساب ذخایر ارزی تامین می‌شد. وقوع تحریم‌ها و تشدید آن‌ها، عرضه ارز از محل صادرات نفت و گاز، محصولات پتروشیمی، صادرات خدمات، ورود سرمایه را محدود کرد. از این رو، تنش در بازار ارز یکی از مهمترین چالش‌های فراوری سیاست‌گذاران در سال ۱۳۹۱ بود. در چالش ارزی هم تهیه ارز برای نیازهای مورد اشاره و هم انتقال آن به مبادی وارداتی با مشکلاتی روبرو شد. مهمترین سیاست اجراشده برای مقابله با این وضعیت، راه‌اندازی مرکز مبادلات ارزی بود که در ادامه تلاش می‌شود به ابعاد مختلف این سیاست پرداخته شود.

۲. نظام ارزی در شرایط تشدید تحریم

طبق بند «ج» ماده ۸۱ قانون برنامه پنجم توسعه نظام ارزی کشور «شناور مدیریت‌شده» است و نرخ ارز با توجه به حفظ دامنه رقابت‌پذیری در تجارت خارجی و با ملاحظه تورم داخلی و جهانی و همچنین شرایط اقتصاد کلان از جمله تعیین حد مطلوبی از ذخایر خارجی تعیین خواهد شد. به عبارت دیگر، نرخ ارز در بازار تعیین می‌شود و دولت تلاش می‌کند نوسانات این نرخ را در محدوده‌ای مشخص حفظ کند. بنابراین، سیاست اصلی در بخش ارز یکسان‌سازی نرخ است. با توجه به نقش دولت در طرف عرضه ارز در کشور این امکان در عمل برای دولت وجود دارد که بتواند نرخ بازار را در محدوده مورد نظر نگاه دارد. اما این عمل ممکن است به صورت مصنوعی منجر به تثبیت نرخ ارز شود؛ به‌گونه‌ای که نرخ ارز تعادلی با رخ ارز واقعی تفاوت زیادی پیدا کند. ادبیات نظری گسترده و مطالعات تجربی گوناگون مهمترین عوامل تاثیرگذار بر نرخ ارز تعادلی را مشخص می‌کنند. از جمله مهمترین این عوامل می‌توان بر مخارج دولت (شاخص مداخله دولت در اقتصاد) [۹]، نرخ تشکیل سرمایه، تولید سرانه، خالص‌داری‌های خارجی بانک مرکزی به تولید ناخالص داخلی، نسبت تراز تجاری به تولید ناخالص داخلی است. سایر عوامل موثر را می‌توان نقدینگی، رابطه مبادله، درآمدهای نفتی، نرخ بهره و درجه باز بودن اقتصاد دانست. [۱۰] تغییرات نرخ ارز رسمی و بازار در اقتصاد ایران

نشان می‌دهد که نوسانات نرخ ارز به عوامل تاثیرگذار بر نرخ ارز تعادلی بی‌توجه است.

اقتصاد ایران همواره با پدیده چند نرخ بودن نرخ ارز روبرو بوده است. از سال ۱۳۶۹ و پس از اولین تجربه‌های نظام چند نرخ ارز گرایش دولت و مقام پولی به سمت آزادسازی ارز و کاهش تعداد نرخ‌ها و در نهایت رسیدن به نرخ ارز واحد بود که با سیاست‌هایی همچون ایجاد صندوق ذخیره ارزی، صادرات غیرنفتی، حذف پیمان‌سپاری ارزی و ... دنبال می‌شد. در سال ۱۳۷۲ و پس از بهبود شرایط ارزی کشور - متأثر از افزایش سهم فروش ایران در بازار و افزایش قیمت نفت عمدتاً به دلیل «بحران صحرا» و «حمله عراق به کویت» - سرانجام نرخ ارز واحد و نظام ارزی شناور شد. با کاهش قیمت نفت در سال ۱۳۷۳ نظام شناور ارز در سال ۱۳۷۴ حذف شد. با تصمیم اوپک برای کاهش عرضه نفت، قیمت جهانی نفت در سال ۱۳۷۷ افزایش یافت و با بهبود درآمدهای ارزی کشور از سال ۱۳۷۸ نشانه‌هایی از بهبود در بازار ارز مشاهده شد که این امر به کاهش شکاف نرخ ارز آزاد و رسمی در سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ کمک کرد. ثبات بازار ارز سبب شد تا سال ۱۳۸۱ تقاضای ارز تنها برای واردات کالا و خدمات صورت گیرد و تقاضای سفته‌بازی بسیار محدود شود. در سال ۱۳۸۱ همزمان با افزایش قیمت جهانی نفت سیاست تک‌نرخ کردن ارز اجرایی شد. متعاقب آن کشور رشد صادرات غیر نفتی و مزاد تراز تجاری را تجربه کرد. از سال ۱۳۸۶ و با رشد ۲۹ درصدی درآمدهای نفتی عملکرد اقتصاد چندان مطلوب نبود؛ به‌نحویکه کسری بودجه دو برابر شد، واردات شدیداً افزایش یافت، تورم به ۲۵/۴ درصد رسید و رشد اقتصادی در سطح ۰/۸ درصد محدود شد. تغییرات این متغیرهای کلیدی در تعیین نرخ ارز تعادلی سبب شد تا شکاف این متغیر از نرخ ارز بازار آزاد افزایش یابد. در سال ۱۳۸۸ کاهش قیمت جهانی نفت و قیمت سایر نهاده‌های تولیدی در بازارهای جهانی (مواد اولیه و واسطه‌ای) تاثیراتی بر بخش حقیقی اقتصاد ایران داشتند. در این سال رشد اقتصادی ایران سه درصد و تورم ۱۰/۸ درصد بود. [۱۱]

از انتهای سال ۱۳۸۹ شکاف نرخ ارز تعادلی و بازار بیشتر شد که علت اصلی آن آغاز فاز اول «قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» و تغییرات سایر متغیرهای به‌گونه‌ای است که به افزایش نرخ ارز منجر شد. همچنین براساس اعلام بانک مرکزی روند رو به رشد خالص دارایی‌های بانک مرکزی از انتهای سال ۱۳۸۹ به کاهش مبدل شد و این روند نیز تداوم یافت. نرخ سود بانکی در بسته سیاستی و نظارتی بانک مرکزی در سال ۱۳۹۰ با اثر سوء بر سپرده‌های بانکی و هدایت نقدینگی به بخش‌های غیرمولد - بازار سفته‌بازی در بخش‌های مسکن، بورس، ارز، طلا و سکه - در نوسانات نرخ ارز سهمی قابل توجه داشته است. براساس اعلام بانک مرکزی، روند کاهشی تولید از سال ۱۳۸۹ آغاز شد که بخشی از آن در ارتباط با اجرای مرحله اول قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بود. بنابراین، جهش نرخ ارز در دوره تشدید تحریم‌های سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ به تعدیل شدن نرخ ارز در ایران متناسب با عوامل تاثیرگذار بر آن نیز مرتبط است و آن را نمی‌توان تنها به تحریم مرتبط دانست.

با تشدید تحریم‌ها در سال ۱۳۹۰ و پس از اجرای مرحله اول از قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به‌ویژه تحریم‌های نفت و تحریم بانک مرکزی ج.ا.و محدودیت در نقل و انتقال ارز عملاً نرخ ارز در کشور به شدت افزایش یافت و حتی این نرخ در برخی از پایگاه‌های اطلاع‌رسانی حدود ۳۹۰۰ تومان به ازای هر دلار رسید. بنابراین در اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۱ سه نرخ ارز به شرح زیر وجود داشت:

نرخ ارز مرجع: تعیین شده توسط دولت؛

نرخ ارز معاملاتی: تعیین شده توسط دولت بر اساس دستورالعمل دو درصد زیر نرخ بازار آزاد - بعداً این تفاوت به شدت گسترش یافت؛

نرخ ارز بازار آزاد: نرخ ارز خارج از دو شق فوق.

با توجه به وضعیت تشریح شده نظام‌های ارزی کشور به شرح زیر تغییر کرد:

- سال ۱۳۸۱ سال شناور مدیریت شده.

- سال ۱۳۹۰: دو نرخ (نرخ ارز مرجع و نرخ ارز بازار آزاد).

- نیمه اول سال ۱۳۹۱: دو نرخ (نرخ ارز مرجع و بازار آزاد).

- از مهر ماه سال ۱۳۹۱: چند نرخ شدن بازار ارز و امنیتی شدن بازار ارز (نرخ ارز مرجع، نرخ ارز مبادله‌ای، و نرخ ارز بازار آزاد و ...).

آنچه نرخ ارز را به‌عنوان خروجی نظام ارزی مهم ساخته است، اهمیت بالای آن بر تقاضای واردات و امکان مدیریت این تقاضا با مدیریت نرخ ارز است. لذا، دلایل تغییرات نرخ ارز در اقتصاد ایران با ویژگی‌های موصوف می‌تواند گامی بلند در سیاست‌گذاری در بخش واردات باشد.

۳. مدیریت آثار تحریم

سیاست‌های مقابله با تحریم در بعد اجرایی روندهایی پرمخاطره، سخت و چندلایه است و در سطحی محرمانه قرار دارد که عمدتاً دسترسی به اطلاعات آن امکان پذیر نیست. با وجود این سیاست‌های کلی را می‌توان مورد واکاوی قرار داد. در هنگام تشدید تحریم‌ها، هم‌الگوی واردات و هم تخصیص ارز دستخوش تغییراتی شد که محور اجرایی این تغییرات در مرکز مبادلات ارزی نمایان شد. با تشدید تحریم‌ها و پخش نامناسب ارز در شبکه‌های توزیع، نوسانات شدیدی در بازار ارز بوجود آمد. محدودیت یادشده سبب شد سیاست‌گذاران در بخش تجاری و نیز مدیریت واردات کشور در سال ۱۳۹۱ نظام‌های مختلفی به‌منظور اولویت‌بندی کالا - برای دریافت ارز - اجرا کنند. مجموعه این نظام‌ها در پنج دسته مشتمل بر نظام بدون اولویت‌بندی، نظام دو اولویتی، نظام سه اولویتی، نظام ده اولویتی (ویرایش اول) و نظام ده اولویتی (ویرایش دوم) قابل طبقه‌بندی است. با توجه به کاهش ارزآوری کشور ارایه ارز به واردات با استفاده از فرآیند مرکز مبادلات انجام شد که کالاهای مشمول براساس نظام ده اولویتی ارز دریافت می‌کردند. تا پیش از راه‌اندازی مرکز مبادلات ارزی مجموع سیاست‌های دولت و بانک مرکزی در راستای کاهش تخصیص ارز مرجع و محدود کردن آن‌ها به دو اولویت اول (کالاهای اساسی و نهاده‌های تولید غذا و دارو و تجهیزات پزشکی ضروری) بود که در جدول (۱) ارایه شده است.

جدول ۱- تخصیص ارز مرجع براساس نظر بانک مرکزی (۱۳۹۱)

| دوره | اولویت‌های مشمول دریافت ارز مرجع |
|------------------------|----------------------------------|
| ۱۳۹۱/۴/۱۷ الی ۱۳۹۱/۵/۳ | ۵ اولویت اول ارز مرجع |
| ۱۳۹۱/۵/۳ الی ۱۳۹۱/۵/۹ | ۴ اولویت اول ارز مرجع |
| ۱۳۹۱/۵/۹ الی ۱۳۹۱/۵/۱۲ | ۳ اولویت اول ارز مرجع |
| ۱۳۹۱/۵/۱۲ الی ۱۳۹۱/۷/۳ | ۲ اولویت اول ارز مرجع |

منبع: یافته‌های تحقیق

مهمترین بخش از محدودیت‌های تجاری را می‌توان نحوه تامین مالی واردات و روش‌های تامین ارز دانست که به‌عنوان مهمترین متغیر تاثیرگذار بر واردات در وضعیت تشدید تحریم شناخته می‌شود. نظام اولویت‌بندی کالایی در صورتی کارآمد است که بتواند تخصیص ارز را به‌نحوی موثر در ارتباط با نیازهای مصرفی و تولیدی انجام دهد.

۴. مرکز مبادلات ارزی (اهداف، فرآیند اجرا و تخصیص ارز)

دولت به‌منظور تضمین و تسهیل تامین مهم‌ترین نیازهای کشور - به‌ویژه پس از محدودیت عرضه ارز - در تاریخ ۱۳۹۱/۷/۳ اقدام به تاسیس «مرکز معاملات ارزی» کرد و مقرر شد نرخ مبادله‌ای ارز در این مرکز به‌صورت روزانه توسط بانک مرکزی و به میزان دو درصد کمتر از قیمت بازار آزاد تعیین شود. [۱۲] در این طرح، تامین مالی واردات اولویت‌های اول و دوم همچنان براساس ارز مرجع صورت پذیرفت و سایر اولویت‌های سوم الی هشتم بتدریج از نرخ ارز مبادله‌ای برخوردار شدند. مدیریت و رصد مصارف ارزی و جلوگیری از سفته‌بازی در بازار ارز؛ تخصیص ارز به تقاضاهای واقعی (تولید و تجارت)، جلوگیری از تخصیص ارز به تقاضاهای کاذب؛ ایجاد شفافیت در بازار ارز؛ تامین مهم‌ترین نیازهای کشور ناشی از محدودیت عرضه ارز؛ شفافیت در اجزای تشکیل دهنده بهای تمام شده محصولات تولیدی؛ حمایت همزمان از تولیدکننده و مصرف‌کننده و ایجاد سازوکاری جهت تعامل عرضه‌کننده و تقاضاکننده ارز از مهمترین اهداف تشکیل مرکز مبادلات ارزی بود. [۱۳]

مرحله اول کاری مرکز تنها با بانک‌های ملت و کشاورزی و اولویت‌های ۳، ۴ و ۵ استان تهران آغاز شد. از تاریخ سوم مهرماه سال ۱۳۹۱ پذیرش ثبت سفارشات آغاز و مراجعات افزایش یافت. در مرحله بعد، ضمن دعوت از بانک‌های دیگر و ارائه آموزش‌های لازم، ثبت سفارشات

صادره از سوی سایر استان‌ها پذیرفته شد. در مرکز مبادلات ارزی، ثبت سفارش واردکنندگان در کارگروهی مورد بررسی قرار می‌گرفت و وزارت صنعت، معدن و تجارت براساس اولویت‌های کالایی، آنها را برای دریافت ارز به بانک‌های عامل هدایت می‌کرد. ترتیب کل فرآیند ثبت سفارش کالا، تخصیص ارز و همه دست‌اندرکاران از جمله نماینده بانک مرکزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، گمرک، بانک‌های عامل و حتی دستگاه‌هایی که قصد عرضه ارز را دارند در مرکز معاملات ارزی برای ارائه خدمات، متمرکز و مستقر بودند تا فرآیند تأمین ارز برای فعالان اقتصادی تسهیل شود. [۱۴] در دستورالعمل اجرایی نحوه خرید و فروش ارز به نرخ مبادله‌ای آمده است که تمامی «بانک‌های عامل» با استفاده از «بانک واسط» اقدام به خرید ارز به نرخ مبادله‌ای کرده و متقاضیان ارز با ارائه اسناد لازم به شعب ارزی بانک‌های عامل مراجعه و درخواست خرید ارز را ارائه می‌کنند. پس از بررسی اسناد، بانک عامل اطلاعات مربوط را از طریق پرتال ارزی به بانک مرکزی جهت دریافت کد تخصیص ارز ارجاع می‌دهد. [۱۵]

ارزهای عرضه شده در مرکز مطابق با مصوبه تاسیس، شامل ۱۴/۵ درصد از سهم شرکت ملی نفت، ۲۰ درصد منابع قابل تبدیل به ریال صندوق توسعه ملی و ارز حاصل از صادرات غیرنفتی بود. در نظام بدون اولویت‌بندی کالا طی دوره ۹۱/۱/۱ الی ۹۱/۲/۹ تمامی کالاها از ارز مرجع برخوردار بودند. در نظام دو اولویتی طی دوره ۹۱/۲/۹ الی ۹۱/۴/۱۱ به برخی کالاها (۳۹۹۳ ردیف تعرفه) ارز مرجع و به برخی دیگر (۱۵۵۱ ردیف تعرفه) ارز غیربانکی تخصیص داده شد. در نظام سه اولویتی طی دوره ۹۱/۴/۱۱ الی ۹۱/۴/۱۷ نیز به سه گروه کالا ارز مرجع و سایر کالاها ارز غیربانکی تخصیص داده شد. در ویرایش اول نظام ده اولویتی طی دوره ۹۱/۴/۱۷ الی ۹۱/۷/۳ به برخی اولویت‌ها (۲، ۳، ۴ و ۵ اولویت) ارز مرجع و برخی دیگر ارز غیربانکی تخصیص داده شد. از تاریخ ۹۱/۷/۳ و پس از راه‌اندازی مرکز مبادلات ارزی نیز به ۲ اولویت اول ارز مرجع و بتدریج سایر اولویت‌ها ارز مبادله‌ای دریافت کردند. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در شش ماهه اول و دوم سال ۱۳۹۱ به ترتیب ۱۳/۳ و ۷/۲ میلیارد دلار ارز برای اولویت اول (کالاهای اساسی و نهاده‌های تولید غذا) و اولویت دوم (دارو و تجهیزات پزشکی ضروری) اختصاص داد.

مرکز مبادلات ارزی از تاریخ ۱۳۹۱/۷/۳ (آغاز به کار مرکز مبادلات ارزی) تا ۱۳۹۲/۱۰/۶ مجموعاً ۳۲/۳ میلیارد دلار ارز به اولویت‌های کالایی اختصاص داده است. بیشترین رقم تخصیص یافته به یک درخواست به ترتیب مربوط به بانک‌های پاسارگاد (۲۴۶ میلیون دلار مربوط به شرکت سرمایه‌گذاری شهر آتیه)، ملی (۱۰۱ میلیون دلار مرتبط با سازمان مهندسی و عمران شهر تهران) و بانک مرکزی (۹۶ میلیون دلار مرتبط با وزارت امور اقتصادی و دارائی) است. این نکته شاید بتواند بر این ادعا صحنه بگذارد که مرکز مبادلات در تخصیص بهینه براساس ضوابط وارداتی بخش خصوصی عمل نکرد. تعداد ثبت سفارشات و تخصیص ارز در سال ۱۳۹۲ در قیاس با سال ۱۳۹۱ افزایش قابل توجهی را تجربه کرده است (جدول ۲).

جدول ۲- تعداد پرونده مورد پذیرش در مرکز مبادلات ارزی و ارزهای مبادله‌ای تخصیص داده شده

| سال | گواهی ارزی | ارز تخصیصی (میلیارد دلار) | سهم از کل ارز مورد نیاز واردات (درصد) |
|---------------------|------------|---------------------------|---------------------------------------|
| ۱۳۹۱ (از مهر ماه) | ۲۲۴۶۹ | ۶/۵ | ۷۴ |
| | مرجع | ۷/۲ | |
| ۱۳۹۲ (تا ۱۳۹۲/۱۰/۶) | ۵۸۱۸۲ | ۲۵/۸ | [۱۶] ۷۰ |
| جمع | ۸۰۶۵۱ | ۳۲/۳ | - |

طبق جدول (۲)، بانک مرکزی در نیمه دوم سال ۱۳۹۱ و در اوج شکاف ارزی میان نرخ ارز بازار آزاد و نرخ ارز رسمی تنها ۶/۵ میلیارد دلار ارز مبادله‌ای به اولویت‌های سه تا نه توزیع شد که با احتساب ۷/۲ میلیارد دلار مرجع بابت اولویت‌های اول و دوم مجموعاً ۱۳/۷ میلیارد دلار ارز در نیمه دوم سال به واردات کالاهای اولویت اول تا نهم تخصیص داده شد. با فرض آنکه نیمی از واردات در نیمه دوم سال ۱۳۹۱ عملیاتی شده است لذا، سهم تامین مالی ارزی واردات از محل ارزهای دولتی ۷۴ درصد و برای ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۲ معادل ۷۰ درصد بود. بنابراین در نیمه دوم سال ۱۳۹۱ و نه ماهه اول سال ۱۳۹۲ به ترتیب ۲۶ و ۳۰ درصد از واردات از ارزهای بخش خصوصی (ناشی از صادرات غیرنفتی، ارز در اختیار خانوار) تامین مالی شده است. تا پایان ۱۳۹۲/۱۰/۶ بانک مجموعاً ۳۲/۳ میلیارد دلار ارز مبادله‌ای به متقاضیان ارایه کردند که میزان و سهم هر یک در کل فرآیند در جدول (۳) ارایه شده است

جدول ۳- تخصیص ارز توسط نظام بانکی به تفکیک بانک (۱۳۹۲/۱۰/۶-۱۳۹۱/۷/۳)

| سهم از کل تخصیص | تخصیص ارز (میلیارد دلار) | بانک |
|--------------------|-----------------------------|--------------|
| ۲۰/۲ | ۶/۵۴ | سامان |
| ۱۳/۸ | ۴/۴۶ | پاسارگاد |
| ۱۲/۷ | ۴/۱۱ | پارسیان |
| ۷/۲ | ۲/۳۱ | کشاورزی |
| ۶/۸ | ۲/۱۹ | سرمایه |
| ۶/۶ | ۲/۱۴ | ملت |
| ۴/۵ | ۱/۴۷ | اقتصاد نوین |
| ۴/۴ | ۱/۴۱ | کارآفرین |
| ۴ | ۱/۲۹ | تجارت |
| ۴ | ۱/۲۸ | سپه |
| ۲/۸ | ۰/۹۲ | توسعه صادرات |
| ۲/۶ | ۰/۸۴ | مسکن |
| ۲/۴ | ۰/۷۹ | رفاه کارگران |
| ۲ | ۰/۶۴ | بانک مرکزی |
| ۱/۷ | ۰/۵۳ | صادرات |
| ۱/۴ | ۰/۴۴ | ملی ایران |
| ۰/۰۷/۹ | ۰/۲۹ | پست بانک |
| ۰/۷ | ۰/۲۱ | انصار |
| ۰/۶ | ۰/۱۸ | توسعه تعاون |
| ۰/۵ | ۰/۱۵ | صنعت و معدن |
| ۰/۲ | ۰/۰۸ | سینا |
| ۰/۲ | ۰/۰۶ | مشترک اسلامی |
| ناچیز | ناچیز | خاور میانه |

| سهم از کل تخصیص | تخصیص ارزش (میلیارد دلار) | بانک |
|--------------------|------------------------------|------|
| ۱۰۰ | ۳۲/۳ | جمع |

منبع: محاسبات تحقیق

از مجموع ۳۲/۳ میلیارد دلار ارزش مبادلاتی، بانک‌های سامان پاسارگاد و پارسیان به ترتیب با سهم ۲۰/۲، ۱۳/۸ و ۱۲/۷ درصد بیشترین سهم را در فروش ارزش مبادلاتی داشته‌اند. ضمن آنکه بررسی‌های آماری با استفاده از آمار بانک مرکزی نشان می‌دهد ارزشهای یورو، روپیه، وون و یوان به ترتیب با سهم ۴۷/۸۳، ۱۶/۳۳، ۱۲/۴۴ و ۱۲/۱۹ درصد از کل ارزش دلاری ارزشهای مبادله‌ای تخصیصی بیشترین سهم را در میان ارزها به خود اختصاص داده‌اند. عرضه ارز در مرکز مبادلات براساس موارد عنوان شده از سه محل وزارت نفت، صندوق توسعه ملی و صادرات غیرنفتی تامین می‌شد. با این حال، در عمل توفیق چندانی در عرضه ارز به وجود نیامد و بانک مرکزی بیشتر از منابع در اختیار به عرضه ارز روی آورد. با وجود این، پس از عملکرد ناموفق وزارت نفت و صندوق توسعه ملی در عرضه ارز، دولت تصمیم گرفت از ارزش صادرات غیرنفتی استفاده کند. بانک مرکزی با توجه به تصمیمات اتخاذ شده، طی بخشنامه‌ای به بانک‌های عامل اعلام کرد خرید ارز صادرکنندگان با نرخ مبادله‌ای و ارایه برگه خرید ارز به صادرکنندگان به منظور استفاده از جوایز و مشوق‌های صادراتی و معافیت‌های مالیاتی بلامانع است. براساس بخشنامه یادشده، صادرکنندگانی که خواهان بهره‌گیری از معافیت‌های مالیاتی (عمدتاً عوارض صادراتی) بودند چهار گزینه پیش‌رو داشتند:

- فروش ارزشهای صادراتی به بانک‌های عامل (مرکز مبادلات ارزی کشور)؛
- استفاده از ارزشهای صادراتی برای واردات (مطابق با گروه‌های کالایی مصرف‌کننده؛ اعم از اینکه واردات توسط صادرکننده صورت گیرد یا ارز مربوط به واردکننده دیگر ارائه شود)؛
- سپرده‌گذاری منابع ارزی؛
- بازپرداخت اصل و فرع تسهیلات ارزی صادرکننده.

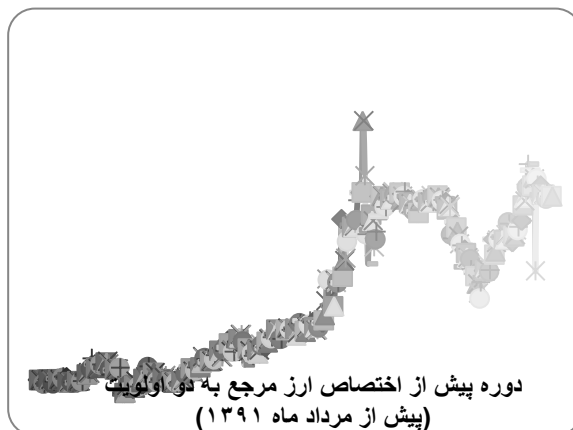
همچنین، براساس این بخشنامه مقرر شد بانک‌های عامل، ارزشهای مربوط به وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی و کلیه شرکت‌های موضوع بند «۲۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور را به نرخ مبادله‌ای خریداری کنند. با اجرای مفاد بخشنامه انتظار بر آن بود عرضه ارز تقویت شود که در عمل محقق نشد. بی‌تردید صادرکنندگان غیرنفتی، بازار مناسب‌تری برای عرضه ارز در داخل داشتند. بازار ارز آزاد با نرخ‌هایی به مراتب بالاتر از نرخ‌های مبادله‌ای رقیب جدی برای مرکز مبادلات ارزی به‌شمار می‌رفت. وجود تقاضای سفته‌بازی برای ارز - که تا ۱۸ میلیارد دلار هم برآورد می‌شود - تنور بازار ارز آزاد را داغ‌تر از همیشه کرد و این روند به بی‌میلی صادرکنندگان به عرضه ارز در مرکز منجر شد. از طرفی، طبق مفاد بخشنامه، استفاده از جوایز و مشوق‌های صادراتی و معافیت‌های مالیاتی صرفاً در صورت ارائه برگه خرید ارز به صادرکنندگان با نرخ مبادله‌ای بلامانع بود. همچنین با توجه به نیاز صادرکنندگان به واردات کالا، این گروه با سهولت می‌توانستند از منابع ارزی خود استفاده کنند. علی‌رغم وجود محدودیت‌های ناشی از روابط کارگزاری بانکی و نقل و انتقالات وجوه، یکی از اقدامات بانک مرکزی، تامین ارز برخی از تقاضاهای مرتبط با بخش خدمات است؛ به طوری که این بانک در بخشنامه‌ای فروش ارز بابت مصارف خدمات به نرخ مبادله‌ای را برای ۱۹ قلم کالا مجاز اعلام کرد. [۱۷]

۵. ارزیابی عملکرد مرکز مبادلات در مدیریت آثار تحریم

در نگاهی منصفانه، مرکز مبادلات ارزی در ثبات بخشی به نرخ ارز بازار ارز و جلوگیری از شکاف بیشتر نرخ ارز بازار آزاد و نرخ ارز مبادله‌ای آثاری داشته است. با توجه به آنکه تغییرات نرخ ارز را می‌توان مهمترین ابزار در مدیریت بخش وارداتی کشور دانست، راه‌اندازی مرکز یکی از دشوارترین بخش‌های سیاست‌های مقابله با تحریم بوده است؛ زیرا از یک سو در ارتباط با بازار ارز و مهار نوسانات آن قرار دارد و از سوی دیگر

عملکرد آن بر بخش واردات و تامین نیازهای بخش‌های تولید و مصرف اثرگذار است. پیش از آنکه تنها دو اولویت اول مشمول دریافت ارز مرجع باشند، تفاوت نرخ ارز رسمی و نرخ ارز آزاد رونق صد عودی را تجربه کرده (نمودار ۱).

تشدید ↘



منبع: محاسبات تحقیق

نمودار ۱- شکاف نرخ ارز آزاد و رسمی تا اختصاص ارز مرجع به دو اولویت اول

روند افزایشی شکاف نرخ ارز آزاد و رسمی از ابتدای سال ۱۳۹۰ آغاز و به تدریج آهنگی شتابان در پیش گرفت. اختلاف دو نرخ مذکور در ابتدای سال ۱۳۹۰ حدود ۸۶ تومان بود. این نرخ در اواخر آذر ماه سال ۱۳۹۰ به بیش از ۴۰۰ تومان رسید. با توجه به آنکه در آخرین روز سال ۲۰۱۱ و با تصویب بودجه دفاعی آمریکا در سال ۲۰۱۲ (بخش ۱۲۴۵) و با امضاء رییس جمهور آمریکا آماده اجرا شد. براساس این مستند قانونی، آمریکا می‌توانست به بهانه مقابله با تروریسم در انتقال منابع مالی به بانک مرکزی ایران محدودیت و ممنوعیت به وجود آورد. بلافاصله بعد از آن شکاف نرخ‌های ارز بالا گرفت و بانک مرکزی مجبور شد نرخ ارز رسمی را افزایش دهد و این امر شکاف را تا حدی کاهش داد. پس از آن روند افزایش نرخ ارز بازار آزاد همواره تداوم داشت. علاوه بر محدودیت در انتقال ارز از طریق بانک مرکزی ارزآوری کشور در سال ۱۳۹۱ با کاهش ۵۰ درصدی رورو شد که این امر بر سیاست‌گذاری بانک مرکزی در سال ۱۳۹۱ اثرگذار بود. با توجه به کاهش تولید نفت و نیز اعمال فشارهای آمریکا برای تحریم صادرات نفت ایران، خریداران نفت ایران مقدار خرید را کاهش دادند. مقدار خرید در سال ۲۰۱۱ و مقدار پیش‌بینی خرید در جدول (۴) ارائه شده است.

جدول ۴- خریداران عمده نفت ایران و کاهش خرید

| کشور / منطقه | متوسط ۱۳۹۰ (هزار بشکه در روز) | ۱۳۹۲ (پیش‌بینی) | سهم در خرید | سهم در واردات |
|---------------------------------------|-------------------------------|-----------------|-------------|----------------|
| منطقه یورو (ایتالیا، اسپانیا و یونان) | ۶۰۰ | ناچیز | - | کمتر از ۱ درصد |
| چین | ۵۵۰ | ۴۲۰ | ۳۹ | ۱۵/۳ |
| ژاپن | ۳۲۵ | ۲۱۰ | ۱۹ | ۱/۱ |

| کشور / منطقه | متوسط ۱۳۹۰ (هزار بشکه در روز) | ۱۳۹۲ (پیش‌بینی) نفت ایران (درصد) | سهم در خرید (درصد) | سهم در واردات ایران (درصد) |
|----------------------|--|---|--------------------------|-------------------------------------|
| هندوستان | ۳۲۰ | ۲۰۰ | ۱۸ | ۳/۸ |
| کره جنوبی | ۲۳۰ | ۱۵۰ | ۱۴ | ۹ |
| ترکیه | ۲۰۰ | ۱۲۰ | ۱۰ | ۷/۱ |
| آفریقای جنوبی | ۸۰ | ۰ | - | ۰/۱ |
| مالزی | ۵۵ | ناچیز | - | ۱ |
| سريلانکا | ۳۵ | ناچیز | - | ۴/۱ |
| تایوان | ۳۵ | ناچیز | - | - |
| سنگاپور | ۲۰ | ناچیز | - | - |
| سایر | ۵۵ | ناچیز | - | - |
| جمع (میلیون بشکه) | ۲/۵ | ۱/۱ | ۱۰۰ | - |

منبع: Iran sanctions congressional research service

در مجموع ۶۰٪ از صادرات نفت ایران در فاصله سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۰ با کاهش روبرو شده است. کاهش ۶۰ درصدی صادرات در حالی است که دو علت دیگر هم وجود دارد که درآمد ارزی کشور در سال ۱۳۹۱ محدود شده باشد. اول آنکه وزارت نفت برای ترغیب خریداران به خرید نفت از ایران راهی جز کاهش قیمت نداشته است و با حضور کشوری همچون عربستان که می‌تواند نیازهای خریداران نفت از ایران را به سرعت جایگزین کند، این امر کاملاً معقول به نظر می‌رسد. دوم آنکه با تحریم بانک مرکزی ج.ا.ا امکان انتقال ارزهای حاصل از فروش نفت در داخل وجود نداشت.

سهم هر یک از این اجزای مصارف ارزی در کل مصرف در انتهای سال ۱۳۹۱ به ترتیب برابر با ۶۳ درصد (برای مصارف کالایی واردات)، ۲۳ درصد (برای مصارف خدماتی) و ۱۴ درصد (برای سایر مصارف) بود. افزایش سهم تقاضای نوع سوم که عمدتاً در بازار آزاد خریداری می‌شد عمدتاً به سبب تورم، سفته‌بازی در بازار ارز و مواردی است که پیشتر توضیحات آن ارایه شد. سفته‌بازی در بازار آزاد سبب شد تا رانت‌های زیادی در این بازار به وجود آید و بانک مرکزی که دیگر منابع سابق را در اختیار نداشت تنها ارز مرجع را به دو اولویت اول اختصاص دهد. در هفتم مرداد ۱۳۹۱ طی بخش‌نامه شرایط فروش ارز مسافرتی را اعلام کرد. براساس مواد این بخش‌نامه فروش ارز مسافرتی هوایی، زمینی، ریلی و دریایی به مقصد کلیه کشورها به استثناء کشورهای عراق (عتبات عالیات)، سوریه و عربستان سعودی (عمره مفرده) ممنوع شد. [۱۸]

۶. نقاط ضعف مرکز مبادلات ارزی

الف. تاخیر در راه‌اندازی مرکز مبادلات. با تشدید تحریم‌های بین‌المللی علیه کشور، از فصل چهارم سال ۱۳۹۰ نوسانات نرخ ارز در بازار آزاد آغاز شد. در همان دوره هم تشدید تحریم‌های نفتی و ممنوعیت نقل و انتقال مالی با بانک مرکزی اجرا شد. چنانچه فرض شود مرکز مبادله بهترین شیوه برای مدیریت بازار ارز بود، این مرکز در نیمه دوم سال ۱۳۹۱ راه‌اندازی شد. در واقع شدیدترین شکاف میان نرخ رسمی و نرخ بازار آزاد پیش از راه‌اندازی مرکز مبادلات به وجود آمد. شاید فقدان شیوه غربالگری برای کالاها خود یکی از دلایل تاخیر بوده است. اما خدمات و سایر روش‌های واردات غیربانکی هم با مشکل روبرو شد. به نظر می‌رسد بانک مرکزی در اتخاذ سیاست مقابله با تحریم در نیمه اول سال تنها به پشتوانه ارزهای در اختیار خود اقدام به افزایش عرضه ارز در بازار کرد. اما این روند به دلیل کاهش درآمدهای ارزی نمی‌توانست مدت زمان

طولانی تداوم یابد. ضمن آنکه به‌رغم سهم بالای دولت در عرضه ارز، تقاضای کوچک بازار آزاد بود که شکاف نرخ ارز آزاد و رسمی را افزایش داد؛ زیرا سفته‌بازی در این بازار وجود داشت. یکی از مهمترین علت‌ها، سوق دادن بخشی از نیازهای ارزی به بازار آزاد بود. در مجموع ارز مبادله‌ای تخصیص داده‌شده در پایان سال ۱۳۹۱ معادل ۶/۵ میلیارد دلار اعلام شد که با احتساب واردات اولویت‌های سوم تا نهم در نیمه دوم می‌توان ادعا کرد تنها ۱۹/۱ درصد از کل واردات این اولویت‌ها در نیمه دوم سال با ارز مبادلاتی تامین مالی شده است. بحث درباره راه‌اندازی بورس ارز به‌عنوان رقیب مرکز مبادلات راه‌اندازی شاید یکی دیگر از دلایل در تأخیر راه‌اندازی این مرکز شد. باید تأکید کرد بانک مرکزی در شش ماهه اول و دوم سال ۱۳۹۱ به‌ترتیب ۱۳/۳ و ۷/۲ میلیارد دلار ارز برای اولویت اول (کالاهای اساسی و نهاده‌های تولید غذا) و اولویت دوم (دارو و تجهیزات پزشکی ضروری) اختصاص داد. این حجم عرضه بر اهمیت تامین کالاهای اساسی و ضروری سبد مصرف‌کننده در داخل کشور تأکید دارد.

ب. پایبند نبودن شرکت‌های دولتی وابسته به وزارت نفت و صندوق توسعه ملی به عرضه ارز در مرکز. با توجه به تصمیمات سیاستی در دوره تشدید تحریم‌ها، مقرر شد وزارت نفت ۱۴/۵ و صندوق توسعه ملی ۲۰ درصد از منابع قابل تبدیل ریالی خود را در این مرکز عرضه کنند. اما شنیده‌ها حاکی از آن است که این سیاست در عمل اجرایی نشد. با توجه به آنکه صادرکنندگان غیرنفتی تمایلی به ارایه ارز در این مرکز نداشتند و درآمدهای ارزی کشور با محدودیت روبرو شد، این اقدام با تضعیف بخش عرضه ارز در مرکز مبادلات ارزی امکان پاسخ‌گویی به متقاضیان را با کاهش روبرو ساخت.

ج. فقدان ملاک‌های شناسایی در شرایط یکسان. هر شخص حقیقی یا حقوقی حق ورود و معامله ارز در مرکز را ندارد. فقط اشخاصی می‌توانند از این امکان بهره‌مند شوند که نیازمند واقعی ارز باشند. اما مشخص نیست تعیین نیازمند بودن برچه ملاکی استوار است. اگر ۱۰ نفر همزمان برای دریافت ارز کالایی، در اولویت اول مراجعه کنند چه کسی می‌تواند ارز دریافت کند؟ نبود فرایندهای مکملی در مرکز مبادلات در این خصوص دو مشکل اساسی را ایجاد کرده است: ۱. ایجاد رانت برای قرار گرفتن در فهرست دریافت ارز و سوءاستفاده‌های احتمالی و ۲. سوق دادن نیازمندان واقعی ارز به بازارهای غیررسمی. این موارد خود بر افزایش شکاف نرخ ارز بازار آزاد و رسمی افزوده است.

د. ایجاد وقفه در تامین ارزهای پرمقتضی. از آنجا که بخش غالب عملیات صادرات و واردات کشور در قاره آسیا قرار دارد، دولت برای کاستن اثرات شوک‌های ارزی، سبد ارزی کشور را تغییر و دلار را از مرکز مبادلات حذف کرد. با این تصمیم ارزهای قابل مبادله اصلی در مرکز مبادلات ارزی به یمن، یونان، وون، لیر، درهم، روپیه، یورو و روبل محدود شد. با حذف دلار، تامین ارزها با مشکل بیشتری روبرو شد؛ چراکه از یکسو بخشی از تقاضاهای بازار را به سایر ارزها منتقل می‌کرد و بر قیمت آن‌ها در بازار آزاد می‌افزود و از سوی دیگر، یورو به مهم‌ترین ارز مورد تقاضا در مرکز تبدیل و تامین آن با توجه به تحریم اتحادیه اروپا با مشکل روبرو شد (سهم حدود ۴۸ درصدی در کل ارزهای عرضه‌شده در مرکز). به این علت فعالیت مرکز مبادلات به‌نحوی تداوم یافت که میان تقاضا برای ارز و پاسخ‌دهی مرکز به تقاضا حداقل سه‌ماهه وقفه وجود داشت. ضمن آنکه اختصاص ارزهای مبادله‌ای به برخی از کالاهای همچون خودرو با توجه به حجم آن زمینه را برای کمبود ارز و تأخیر در تامین ارز فراهم می‌کرد.

ه. دشواری زمانبندی در فرآیند دریافت ارز. از زمانی که متقاضی برای دریافت ارز به مرکز مبادلات مراجعه و پس از تکمیل کردن مدارک و مستندات، گواهی ثبت آماری اخذ می‌کند، ۱۵ روز زمان برای ارایه ارز نیاز است؛ در غیر این صورت گواهی مذکور باید توسط «اداره نظارت ارز بانک مرکزی» تمدید شود. پیگیری مکرر برای ارسال مستندات در زمان‌بندی بانک مرکزی، هماهنگی میان خریدار و فروشنده در خارج از کشور، تهیه ۱۳۰ درصد مبلغ ریالی وجه ارز خریداری شده، تأثیر تحریم بر افزایش خریدها (خریدهای احتیاطی یا خریدهای یک‌جا برای ذخیره‌سازی اقلام مورد نیاز در تولید) همگی از دشواری فرایندهای مرکز مبادلات به‌شمار می‌روند. اگر فرد نتواند در زمان‌بندی ارایه شده واردات را انجام دهد، تقاضا و ثبت سفارش وی باطل می‌شود که می‌تواند تبعاتی در بخش مصرف و تولید به‌همراه داشته باشد. انعطاف‌پذیری در تغییر نوع ارز مورد استفاده در هر برگه گواهی ارزی هم وجود ندارد و فرد متقاضی اگر به هر دلیل نوع ارز را تغییر دهد باید تمام فرآیند را از ابتدا آغاز

کند. فشار نقدینگی ناشی از پرداخت ۱۳۰ درصد ریالی ارز مورد تقاضا آن هم در شرایط کمبود نقدینگی واحدهای تولیدی و وقفه سه ماهه در تامین و تخصیص ارز خود یکی از مشکلات فرعی است که فعالیت مرکز برای واحدهای تولیدی به وجود آورده است (باید توجه داشت که به دلیل تضعیف ریال در برابر سایر ارزها، نقدینگی مورد نیاز به شدت افزایش یافته است).

و. فقدان نظام انتقال ارز در مرکز. خدمات ارایه شده در مرکز مبادلات ارزی تنها بر تامین و تخصیص ارز متمرکز شد؛ در حالی که صرفی‌ها در بازار آزاد به عنوان یکی از رقبای مرکز، ارز منتقل می‌کردند و از این بابت کارمزدی حدود ۱۱ درصد دریافت می‌کردند. این امر سبب شده است تا صرفی‌های ارزی بانک‌های خصوصی برای کسب این کارمزد تلاش کنند و از روش‌های مقابله با تحریم برای کاهش هزینه‌های مبادلاتی ارز استقبال چندانی نکنند؛ زیرا این امر منافع آن‌ها را با کاهش حدود ۱۰ درصدی روبرو می‌کرد. لازم است توجه شود که براساس نتایج، سیاست‌های مقابله با تحریم‌های بانکی عمدتاً راه کارهای اجرایی است که به افزایش هزینه‌های مبادلاتی واردات می‌انجامد. درجه وابستگی اقتصاد ایران به واردات و ورود سرمایه خود در تعیین این هزینه‌ها اثرگذار است. [۲۰]

جمع‌بندی و ملاحظات

با تشدید تحریم‌ها و کاهش ارزآوری و نیز انتقال ارز به کشور و نیاز بالای اقتصاد ایران به واردات برای استمرار فرآیند تولید، تامین و تخصیص ارز به یکی از مؤلفه‌های کلیدی در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ تبدیل شد. مرکز مبادلات ارزی به منظور تخصیص ارز به واردات کالاها و خدمات در سوم مهرماه سال ۱۳۹۱ راه‌اندازی شد تا با تعیین اولویت کالاهای وارداتی براساس نظام اولویت‌بندی ده‌گانه (ویرایش دوم) نسبت به تخصیص ارز اقدام کند. مقرر شد نرخ ارز در این مرکز دو درصد زیر قیمت بازار تعیین شود که عملاً هیچ‌گاه محقق نشد و شکاف گسترده‌ای میان نرخ ارز بازار آزاد و نرخ معاملاتی ارز در مرکز مبادلات وجود داشت. ضمن آنکه نرخ سومی هم در بازار وجود داشت که آن نیز نرخ مرجع بود و برای مهار آثار تورمی به دو گروه اول اولویت‌ها نرخ ارز مرجع اختصاص می‌شد که عمدتاً اقلام کالاهای ضروری و اساسی بودند. با وجود شکاف نرخ‌های ارز، مرکز مبادلات توانست از افزایش بیشتر نرخ‌ها در بازار آزاد ارز جلوگیری کند و مدیریت تخصیص ارز در چارچوب اولویت‌های وارداتی مهمترین کارکرد مثبت این مرکز به‌شمار می‌رود. البته مرکز محدودیت‌هایی را نیز با خود همراه داشت که از جمله مهمترین آن‌ها می‌توان به تاخیر در راه‌اندازی مرکز، پایبند نبودن شرکت‌های دولتی وابسته به وزارت نفت و صندوق توسعه ملی به عرضه ارز، فقدان ملاک‌های شناسایی در شرایط یکسان، ایجاد وقفه در تامین ارزهای پرمقاصی، دشواری زمانبندی در فرآیند دریافت ارز و فقدان نظام انتقال ارز در مرکز اشاره کرد. با توجه به آثار مثبت و چالش‌های پیش روی مرکز می‌توان مرکز مبادلات را توزیع کننده ارز نامید و نه تنظیم‌کننده بازار در این خصوص. با توجه به نتایج مطالعه چنانچه تحریم‌های اقتصادی تشدید شوند پیشنهاد می‌شود جهت حصول به نتایج مطلوب‌تر مرکز مبادلات ارزی موارد زیر مورد توجه قرار گیرند.

- با کاهش درآمدهای ارزی نمی‌توان بازار ارز را به عوامل بازاری سپرد (رویکرد اقتضایی در شرایط بحرانی). از این رو به نظر می‌رسد میخکوب کردن نرخ ارز بتواند در این شرایط کمک باشد. اما با توجه به آنکه دولت ارز کافی برای پوشش مالی همه واردات در اختیار نخواهد داشت، به احتمال زیاد بازار سیاه ارز به وجود خواهد آمد که به ضرر اقتصاد است. لذا، ضرورت دارد برنامه‌ریزی به‌گونه‌ای باشد که اولویت‌های اساسی و مهم را دولت و مابقی را بخش خصوصی تامین ارز کند. از این رو، مناسب است سیاست توزیع ارز در مرکز مبادلات کشور با نظارت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با هدف شفاف‌سازی و پرهیز از زمینه‌های ایجاد فساد (بند ۱۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) تداوم یابد.
- تجربه نشان می‌دهد ثابت نگاه داشتن نرخ ارز مرجع در شرایطی که درآمدهای ارزی کشور محدود شود، نمی‌تواند نظام ارزی را در وضعیت تک‌نرخ نگه دارد و به سرعت نرخ ارز بازار آزاد از نرخ رسمی فاصله می‌گیرد. بنابراین، در چنین وضعی لازم است مرکز مبادلات صرفاً به ارایه ارز به دو گروه زیر پردازد.

- گروه اول. واردکنندگان مواد غذایی، نهاده‌های دامی، داروها و تجهیزات پزشکی دارای سابقه برای تامین کالاهای مورد نیاز کشور.
- گروه دوم. نیازهای گروه‌های تولیدی با ریسک بالای تامین ارز مطابق با رشته فعالیت‌های عنوان شده - آن هم در صورت در اختیار داشتن ارز.
- تخصیص ارز در مرکز مبادلات، علاوه بر ملاک‌های کنونی، به تعدادی ملاک‌های تکمیلی برای غربالگری و شناسایی نیاز دارد. به عبارت دیگر تمام متقاضیان برای واردات کالا نباید با وزن یکسان در دریافت ارز روبرو شوند. کمیته‌ای متشکل از وزارت صنعت، معدن و تجارت، بانک مرکزی ج.ا.ا، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت جهاد کشاورزی و وزارت اقتصاد (گمرک) لازم است تا ملاک‌های شناسایی را مطابق با واقعیت‌ها و با هدف تامین نیازهای جامعه مورد توجه قرار دهند تا مبنای کار مرکز مبادلات ارزی در وضعیت تشدید تحریم‌ها باشد.
- تعیین نرخ مبادله‌ای در مرکز و گره زدن آن به نرخ بازاری همواره به رشد این نرخ می‌انجامد. بهتر است از این قاعده در تشدید تحریم‌ها استفاده نشود و راه کار مبتنی بر کنترل بازار بر آن حکم فرما باشد.
- با تشدید تحریم، هرگونه اقدامی برای حوزه ارز در قالب مرکز مبادلات ارزی باید انتقال ارز را نیز مد نظر قرار دهد.

پی‌نوشت‌ها

۱. پزدان پناه (۱۳۷۴)، ص: ۲۲-۱۴.
2. Pape, (1998) pp: 66-77.
3. Gorge lapez and David Cartright (1995)
۴. محاسبات محقق با استفاده از آمار مرکز آمار ایران و گمرک ج.ا.ا.
۵. گمرک ج.ا.ا.
6. Wassink and Carbaugh
۷. مالکی امین (۱۳۹۱). برای مطالعه بیشتر در این حوزه به گزارش‌های مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی مراجعه شود.
۸. گمرک ج.ا.ا.
۹. از دلایل اهمیت این شاخص می‌توان به حجم بالای دولت در اقتصاد ایران اشاره داشت که تامین مالی مخارج آن استفاده از سیاست تضعیف پول ملی را به سیاستی جاری و ساری برای دولت تبدیل می‌کند
۱۰. باقری و موسوی نیک، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱) صص: ۹-۸.
۱۱. همان
۱۲. البته در تاریخ دوم مهر ماه ۱۳۹۱ عنوان «اتاق ملاقات دارندگان و متقاضیان ارز» بر این مرکز اطلاق می‌شد و قرار بود دولت در این مرکز ارزی را عرضه نکند. عرضه ارز مربوط به صادرکنندگان، پتروشیمی و صندوق توسعه ملی بود.
۱۳. بانک مرکزی ج.ا.ا.
۱۴. تشکینی و سوری (۱۳۹۱)
۱۵. بانک مرکزی ج.ا.ا.
۱۶. گزارش عملکرد بانک مرکزی از تخصیص ارز مرجع به نقل از معاون ارزی این بانک (جلسه شورای گفتگو دولت و بخش خصوصی، دوشنبه ۱۳۹۲/۲/۱۶)
۱۷. مبنای محاسبه تا انتهای آذر ماه معادل ۰/۹ تخصیص ارز ده ماهه
۱۸. بانک مرکزی ج.ا.ا.

۱۹. فروش ارز مسافرتی به مقصد عراق (عتبات عالیات) به مبلغ ۲۰۰ دلار، سوریه ۲۰۰ دلار و عربستان سعودی (عمره مفرده) ۲۰۰ دلار و مجموعاً یک بار در سال با رعایت سایر ضوابط مندرج در بند ۱ از قسمت "ب" بخش سوم مجموعه مقررات ارزی امکان‌پذیر شد. همچنین فروش ارز مسافرتی به مسافری با سن قانونی کمتر از ۱۲ سال ممنوع شد و فروش ارز به بیماران و همچنین دانشجویان کماکان به قوت خود باقی ماند.

۲۰. نایب رییس اتاق ایران و تهران معتقد است در سال ۱۳۸۹ تحریم‌ها ۳۰ میلیارد دلار هزینه برای اقتصاد ایران به همراه داشته است که این هزینه ناشی از محرومیت از سرمایه‌گذاری خارجی، توسعه نیافتن زیرساخت‌ها و کندی و توقف توسعه میادین نفت و گاز نظیر پارس جنوبی بوده است. رک: روزنامه ایران، مورخ ۱۳۹۲/۸/۳۰. ص ۶.

منابع

- باقری، شعله، موسوی نیک، هادی، «بررسی عوامل تعیین‌کننده نرخ ارز تعادلی و ریشه‌یابی تحولات اخیر بازار ارز در اقتصاد ایران» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، زمستان ۱۳۹۲.
- پایگاه اطلاع‌رسانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- پایگاه اطلاع‌رسانی گمرک جمهوری اسلامی ایران.
- تشکینی، احمد، سوری، امیر رضا، «مستندسازی واردات»، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، پاییز ۱۳۹۱.
- حیدری، حسن، «بررسی نقش قراردادهای سلف و بیمه نرخ ارز در کاهش مخاطرات پیش‌روی صادرکنندگان غیرنفتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهار ۱۳۸۷.
- گرشاسبی، علیرضا، یوسفی، مجتبی و رضایی، جواد، «ارزیابی اثرات