



شناسه دستور	مقررات - دستور جلسه ۱
عنوان دستور	<p>بررسی مشکلات ناشی از اجرای "دستورالعمل و ضوابط اجرایی رفع تعهد ارزی صادرکنندگان و برگشت ارز حاصل از صادرات کالا به چرخه اقتصادی کشور"، موضوع بخشنامه شماره ۹۷/۲۱۰۷۸۲ مورخ ۱۳۹۷/۰۶/۲۰ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران</p>
شرح دستور	<p>پس از ابلاغ "دستورالعمل و ضوابط اجرایی رفع تعهد ارزی صادرکنندگان و برگشت ارز حاصل از صادرات کالا به چرخه اقتصادی کشور" در شهریورماه ۹۷، ارجاعات متعددی به دبیرخانه شورای گفتوگوی دولت و بخش خصوصی صورت گرفت که همگی حاکی از نارضایتی و اعتراضات گسترده فعالان اقتصادی نسبت به اجرای قانون پیمان سپاری ارزی بود. از این رو بررسی موضوع در دستورکار دبیرخانه شورا قرار گرفت.</p> <p>بر اساس این دستورالعمل، صادرکنندگان کالا مکلف شدند حداکثر ظرف مدت زمانی سه ماه از تاریخ صدور پروانه صادراتی گمرکی، حداقل ۹۵ درصد ارزش گمرکی کالای مندرج در پروانه صادراتی را به چرخه اقتصادی کشور بازگردانند و از طریق سامانه جامع تجارت به بانک مرکزی اظهار کنند. ۵ درصد باقی مانده به منظور تأمین هزینه‌هایی از قبیل بازاریابی، تبلیغات و دفاتر خارج از کشور و نظایر آن در اختیار صادرکننده قرار گرفت.</p> <p>این دستورالعمل می‌افزاید: نحوه بازگردانی ارز به چرخه اقتصادی کشور و رفع تعهد ارزی برابر مقررات و سیاست‌های بانک مرکزی می‌تواند به یک یا ترکیبی از شکل‌های واردات خود در مقابل صادرات خود، واردات اشخاص ثالث در مقابل صادرات، پرداخت اقساط بدهی ارزی تسهیلات فاینانس، ریفاینانس و یوزانس خود، فروش ارز به بانک‌ها و صرافی‌های مجاز و سپرده‌گذاری ارزی نزد بانک‌ها صورت گیرد.</p> <p>بر اساس این دستورالعمل، ارائه خدمات و تسهیلات به صادرکنندگان توسط تمام دستگاه‌های اجرائی منوط به رفع تعهد ارزی صادرکنندگان هستند.</p> <p>پس از اعلام دستورالعمل مذکور بسیاری از تجار به نتایج و تبعات این بخشنامه برای صادرکنندگان اشاره کردند و گفتند: در شرایطی که بسیاری از اقلام صادراتی کشور جهت حفظ رقابت‌پذیری به صورت اقساطی، بلندمدت و امانی در کشورهای هدف عرضه می‌شود، اجرای این ابلاغیه باعث کاهش قدرت چانه‌زنی صادرکنندگان و رقابت‌پذیری محصولات صادراتی خواهد شد. همچنین اظهار نگرانی کردند که این موضوع خصوصاً به ضرر صادرکنندگان خرد کشور تمام خواهد شد و صادرات که در پایان سال ۹۶ به دلیل واقعی شدن نرخ ارز می‌توانست مسیری منطقی طی کند در ماه‌های اخیر به دلیل بخشنامه‌های متعدد و متناقض دولت دچار مشکل شد.</p> <p style="text-align: center;">پیمان سپاری ارزی، اهداف و پیامدهای آن</p> <p>تعهد انتقال ارز حاصل از صدور کالا و خدمات به کشور مبدأ صادرات «پیمان سپاری ارزی» است. این تعهد طبق سندی رسمی موسوم به «پیمان‌نامه ارزی» صورت می‌گیرد و طبق آن صادرکننده می‌پذیرد که ارز به دست آمده از فروش کالا و خدمات صادرشده در خارج را طی مدت معینی به کشور انتقال دهد و آن را بر اساس مقررات ارزی کشور و نرخ تعیین شده از سوی بانک مرکزی به یکی از بانک‌های مجاز بفروشد و «واریزنامه پیمان ارزی» دریافت دارد. به زبان خیلی ساده، اگر دولت، صادرکنندگان را وادار کند که ارز حاصل از صادرات خود را به کشور بازگردانند و آن را به بانک‌های مشخصی که از سوی بانک مرکزی تعیین می‌شوند بفروشند، «پیمان سپاری ارزی» اجرایی شده است.</p> <p>پیمان سپاری ارزی، یکی از ابزارهای سیاست کنترل ارز (foreign exchange control) است که با اعمال این نوع سیاست‌ها، دولت به طور مستقیم یا غیرمستقیم در جریان پرداخت‌های بین‌المللی بخش خصوصی دخالت می‌کند و به طور انحصاری، خرید و فروش ارز را در اختیار می‌گیرد و با اجرای این دست‌قوانین، مانع از این می‌شود که نیروهای اقتصادی بازار ارز را به تعادل برسانند.</p>



شناسه دستور	مقررات - دستور جلسه ۱
	<p>معمولا اهداف اصلی دولت‌ها و بانک‌های مرکزی از کاربست سیاست کنترل ارز اصولا تصحیح تراز پرداخت‌ها و بازگرداندن آن به تعادل است همچنین حمایت از صنایع داخلی، تثبیت نرخ ارز در سطحی پایین‌تر از مقدار واقعی آن و جلوگیری از خروج سرمایه نیز از دیگر اهدافی است که دنبال می‌شود.</p> <p>لکن اجرای سیاست کنترل ارز و به ویژه روی آوردن به یکی از مهم‌ترین ابزارهای آن یعنی اعمال قانون پیمان سپاری ارزی، همواره موثر نخواهد بود و اگرچه در تعادل تراز پرداخت‌های یک کشور به دلایلی موقتی همچون ترس از جنگ، بحران تولید و مواردی از این دست، با کسری شدید مواجه با شد بعنوان یک ابزار کارآمد است اما اگر کسری در تراز پرداخت‌های یک کشور به دلایل اساسی دیگری که موقتی هم نیستند به وجود آمده باشد، به کارگیری سیاست کنترل ارز و ابزارهای آن همچون پیمان سپاری ارزی، نتیجه مثبت نخواهند داشت و حتی می‌توانند وضعیت کل اقتصاد را بدتر از پیش کنند و کشورها را با پیامدهای منفی مواجه می‌کند، از جمله:</p> <ul style="list-style-type: none"> • پیمان سپاری ارزی با اجبار صادرکنندگان به بازگرداندن ارز حاصل از صادرات خود به بانک‌های داخلی، انگیزه تولید و صادرات را کاهش می‌دهد. زیرا صادرکنندگان نخواهند توانست آن‌طور که مایل هستند از عواید تولید و صادرات خود برای حداکثرسازی سود بهره ببرند. • پیمان سپاری ارزی از آنجا که محدودیت‌های سنگینی را برای صادرکنندگان به وجود می‌آورد، می‌تواند مانع از ورود سرمایه به کشور، کاهش سرمایه‌گذاری داخلی و کاهش اشتغال شود؛ زیرا سطح تولید و صادرات را کاهش می‌دهد. • اجرای قانون پیمان سپاری ارزی، منجر به ایجاد بازار سیاه ارز خواهد شد. زیرا صادرکنندگان خواهند توانست در این بازار سیاه، ارز حاصل از صادرات خود را به قیمتی بالاتر از آنچه بانک‌های داخلی به آنها می‌پردازند به فروش رسانند. • از آنجا که این قانون، به معنای افزایش دخالت دولت در اقتصاد است، بستر ایجاد فساد هرچه بیشتر فراهم خواهد شد. <p>پی نوشت:</p> <p>پیمان سپاری ارزی در ایران محصول روان شدن یا سخت شدن جریان نفت است. هرگاه ورود درآمدهای نفتی به دلیلی به اشکال برمی‌خورد بحث پیمان سپاری مطرح می‌شود. در سال ۱۳۱۹ و قبل از آنکه بانک مرکزی ایجاد شود در قالب قانونی به نام «قانون راجع به واگذاری معاملات ارزی به بانک ملی ایران» پیمان سپاری ارزی تصویب شد. بر اساس ماده ۵ این قانون صادرکنندگان مکلف بودند در موقع صدور کالا تعهد ارزی بر اساس ارزیابی گمرک به بانک ملی ایران سپرده و ارز حاصل از صادرات خود را به ایران انتقال داده و به بانک‌های مجاز بفروشند. از ۱۳۱۹ تا ۱۳۹۰، پیمان سپاری ارزی پنج بار قطع و وصل شده است. برای مثال در دوره دکتر مصدق این پیمان به طور سفت و سخت اجرا شد یا در دوره محمدرضا پهلوی علاوه بر احیای پیمان، صادرکنندگان تهدید شدند اگر ارز صادراتی خود را به کشور بازگشت ندهند زندانی خواهند شد. بعد از انقلاب نیز به دلیل محدودیت در درآمد ارزی تا ابتدای دهه ۸۰ پیمان ارزی برقرار بود. بعد از آنکه نرخ ارز شناور شد پیمان ارزی ماهیت خود را از دست داده بود، چون صادرکننده می‌توانست نرخ خود را با قیمت شناور در بازار بفروشد و اصلا تفاوت زیادی میان نرخ رسمی و بازار نبود.</p> <p>نتیجه اینکه:</p> <p>عدم توفیق بسیاری از طرح‌ها، نبود بستر مناسب در مرحله اجرا است. نگاهی به گذشته طرح پیمان سپاری، دال بر اثبات این مساله است. بی‌توجهی به سازوکارهای اجرایی دستورالعمل‌ها نه تنها موجب می‌گردد طرح‌های ملی در مقام عمل ناکام بمانند، بلکه ممکن است در شرایط فعلی، به مصداق بارز خودتحریمی تبدیل شوند و آنجایی که تمام عزم کارشناسی و اجرایی باید جزم گردد تا گره‌ای از مشکلات کشور باز کند، بی‌دقتی‌هایی از این دست می‌تواند به تعمیق شکاف میان رویکردهای کلان و مکانیسم‌های اجرا بیانجامد و انحرافات چون قاچاق صادرات را ترویج دهد. لذا بایسته است به این مهم توجه گردد که دستورالعمل‌های صادر شده نباید با شرایط اقتصادی و بسترهای حاکم در تضاد باشند. بخشنامه‌های پیاپی که هریک به نحوی از انحاء، فعالیت بخش واقعی اقتصاد را تحت‌الشعاع قرار می‌دهند، باید حداقل سازی شوند تا فضای عدم اعتماد به سیاست‌های اقتصادی، تجاری و ارزی در جامعه ایجاد نگردد.</p>



شناسه دستور	مقررات - دستور جلسه ۱
ایرادات و مشکلات مطروحه	<p>۱- تعارض با ماده ۱۳ قانون مقررات واردات و صادرات کشور</p> <p>ماده ۱۳ قانون مقررات واردات و صادرات کشور به صراحت اعلام می‌دارد کلیه کالاهای صادراتی کشور (به استثنای نفت خام و فرآورده‌های پائین دستی آن که تابع مقررات خاص خود هست) از هر گونه تعهد یا پیمان ارزی معاف هستند از این رو اجرای پیمان سپاری ارزی در تضاد با این ماده قانونی می‌باشد.</p> <p>اگرچه شرایطی که منجر به صدور این دستورالعمل شده است قابل درک است؛ ولی انطباق آن با نظامات حقوقی بالاسری نیز لازم الاتباع است. شمول عام تکلیف به پیمان سپاری ارزی برای کلیه صادرکنندگان در بند (۶) این دستورالعمل در تعارض با استثنای قانونی یعنی صادرکنندگان کالاهای معاف مقرر در ماده ۱۳ قانون مقررات صادرات و واردات مصوب ۴ مهرماه ۱۳۷۲، قرار می‌گیرد.</p>
	<p>۲- قیمت‌های پایه صادراتی غیر واقعی</p> <p>مبنای تعهد سپاری ارزی، قیمت‌های پایه صادراتی موجود در گمرک می‌باشد که از تاریخ تصویب آنها چندین سال می‌گذرد و با توجه به شرایط بازارهای جهانی قیمت واقعی دچار تغییرات فراوانی گردیده است. از آنجائیکه در سالهای گذشته قیمت‌های پایه صادراتی بغیر از ارزش آماری اهمیت دیگری نداشت، حساسیت خاصی چه از طرف دولت و چه بخش خصوصی برای واقعی کردن و بروز کردن قیمت‌ها وجود نداشت. بعضی از قیمت‌های پایه صادراتی چندین برابر قیمت واقعی می‌باشد بنابراین پایه این تعهد و پیمان سپاری بر اساس ارقام غیر واقعی می‌باشد که قطعاً اجرای آن میسر نخواهد بود بنابراین قبل از وضع هرگونه قانون برای ایجاد تعهد بر مبنای نرخ‌های پایه صادراتی، باید تمامی قیمت‌های صادراتی مورد بازبینی و تجدیدنظر قرار گیرد.</p>
	<p>۳- شمولیت صادرات به عراق، افغانستان، کشورهای منطقه CIS و کشورهای حاشیه جنوبی خلیج فارس</p> <p>مشکل دیگر این بخشنامه این است که صادرات به به عراق، افغانستان، کشورهای منطقه CIS و کشورهای حاشیه جنوبی خلیج فارس یعنی کشورهایی که می‌توانیم با پول ملی ایران با آنها مبادلات تجاری انجام دهیم نیز مشمول پیمان سپاری هستند. این دو کشور در شرایطی مشمول طرح پیمان سپاری ارزی شدند که سهم عمده‌ای از صادرات ایران را به خود اختصاص می‌دهند و با ادامه این روند شاهد کاهش صادرات به این کشورها نیز خواهیم بود.</p>
	<p>۴- مشکلات مترتب بر زمان و شرایط بازگرداندن ارز حاصل از صادرات</p> <ul style="list-style-type: none"> - در بخشنامه مذکور، مدت زمان، برای بازگشت ارز حاصل از صادرات سه ماهه تعیین شده است در حالیکه کالای صادراتی که به مقصد بازارهای هدف حرکت و بوسیله کشتی حمل می‌شوند گاهاً چندین ماه زمان نیاز دارند تا به مقصد برسند. - دیگر اینکه به دلیل محدودیت‌های بین‌المللی، گشایش اعتبار اکنون با مشکل مواجه است و عملاً امکان برگشت ارز حاصل از صادرات در مدت زمان سه ماهه وجود ندارد. - جدای از آن، برای همه کشورها از عراق و افغانستان تا کشورهای دیگر و همه فعالیت‌ها و واحدهای اقتصادی از پتروشیمی‌ها و فولادی‌ها تا شرکت‌های کوچکتر و خصوصی‌ها، شرایط و زمان بازگرداندن ارز حاصل از صادرات به یک شکل تعیین شده است. - همچنین، تنوع کالایی صادراتی کشور، اجازه برخورد یکسان در برگشت ارز حاصل از صادرات را نمی‌دهد، چراکه برخی کالاها ظرف شش ماه، برخی دیگر نه ماه و برخی نیز یکسال زمان نیاز دارند تا بتوانند ارز حاصل از صادرات خود را به کشور بازگردانده شود.



شناسه دستور	مقررات - دستور جلسه ۱
	<p>۵- روش های تسویه: واردات در مقابل صادرات</p> <p>دیگر اینکه آنچنان که بیان شد واردات در مقابل صادرات در بخشنامه اخیر، یکی از روش های تسویه اعلام شده؛ به این معنا که وقتی برای ثبت سفارش کالاها، یک واردکننده حداقل دو تا چهار ماه در صف قرار می گیرد، صادرکننده ای که اظهارنامه صادراتی خود را در اختیار این واردکننده قرار داده یا خود مستقیم اقدام به واردات کرده است، چطور می تواند در گمرک تعهد بازگشت سه ماهه ارزش صادراتی خود را بدهد و رفع تعهد کند. این در حالی است که با دستور دولت، عملاً امکان ثبت سفارش از طریق کارت های حقیقی وجود ندارد و کارت های حقوقی نیز غیر از پروانه بهره برداری خود، امکان ثبت سفارش ندارند؛ پس این ها محدودیت هایی است که پیش روی اجرای بخشنامه اخیر بانک مرکزی وجود دارد.</p> <p>۶- عدم امکان نقل و انتقالات کارآمد پولی</p> <p>در شرایطی که سیستم بانکی کشور به دلیل محدودیت های ایجاد شده، امکان نقل و انتقالات کارآمد پولی را ندارد، هیچ راهکار مشخص بانکی برای نقل و انتقال ارز وجود ندارد. با توجه به تحریم هایی که برای ایران در نظر گرفته شده است و هدف اصلی آن جلوگیری از نقل و انتقال ارز می باشد، ثبت اطلاعات کامل در سامانه هایی که به راحتی قابل هک و ردیابی هست، طرفهای تجاری خارجی هم راضی به انجام رسمی و یا ثبت شده این نقل و انتقال ها نخواهند بود. از طرفی تمامی راه های غیر متعارف، نیز در زمان اندکی شناسائی و مسدود خواهد شد.</p> <p>۷- پروسه های طولانی ناشی از همسو کردن روال های جاری با مقررات متعدد و خطر فسادپذیری کالاها</p> <p>بخش قابل توجهی از صادرات غیر نفتی را مواد غذایی و محصولات دارای تاریخ مصرف و فاسد شونده در برمی گیرند و هرگونه توقف و ایجاد وقفه زمانی موجب خسارت مالی برای صادرکننده و از دست دادن بازار صادراتی می گردد که هیچکس پاسخگوی آن نیست. تجربه نشان داده که وضع قوانین و مقررات متعدد در کشور به طولانی شدن پروسه کاری انجامیده است که نمونه بارز آن رسوب حدود ۱۳۹ هزار کانتینر در بندر کشور شامل ۷ میلیون تن کالا و ۲.۵ میلیون تن کالای اساسی در پی اعلام نرخ ۴۲۰۰ برای ارز بود.</p>
پیشنهادات	<p>با عنایت به آنکه توسعه فعالیت های بخش خصوصی تنها راه گریز از اقتصاد تک محصولی است و بالاخص در شرایط تحریم های خارجی که عملاً نقل و انتقالات بانکی کشور را دشوار نموده، نحوه بازگشت ارز به چرخه اقتصاد کشور باید مورد بازبینی قرار گیرد. با توجه به کاستی های موجود، اتاق ایران با اجرای طرح پیمان سپاری بدون حل و فصل تنگناهای آن، موافق نیست. لذا در شرایط کنونی و به منظور احتراز از تجربه ناموفق پیمان سپاری ارزی در گذشته، چنانچه برابر با دستورالعمل صادره الزام به اجرای آن وجود دارد، پیشنهاد می شود موارد زیر در آن لحاظ شود:</p> <p>۱- اعتبار قانونی شمولیت عام پیمان سپاری ارزی بایستی مورد بررسی قرار گرفته و از این حیث بایستی این دستورالعمل مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرد.</p> <p>۲- قیمت گذاری کالاهای صادراتی تنها مبتنی بر نرخ ارز تعیین شده در سامانه نیما صورت پذیرد و همزمان برای اصلاح نرخ های پایه صادراتی اقدام گردد.</p> <p>۳- صادرات به کشورهایی مانند عراق، افغانستان، کشورهای منطقه CIS و کشورهای حاشیه جنوبی خلیج فارس که از بسیاری از مواقع با استفاده از ریال جمهوری اسلامی ایران انجام می شود، نمی تواند مشمول حکم بازگشت ارز به چرخه اقتصادی کشور گردد. به عبارت بهتر، با اجرای دستورالعمل موصوف، صادرات به کشورهای مذکور با مشکل و احیاناً با توقف روبرو خواهد شد.</p>



شناسه دستور	مقررات - دستور جلسه ۱
	<p>۴- مدت زمان بازگشت ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصاد کشور که در بند (۳) دستورالعمل مذکور سه ماه در نظر گرفته شده است، محدود بوده و عملاً اجرایی نمی‌باشد. کالاها با توجه به ماهیت و شرایط فروششان، زمان بیشتری را برای بازگشت ارز به چرخه اقتصاد کشور نیاز دارند. بر این اساس، لازم است بازه‌های زمانی متفاوتی (شش ماهه، نه ماهه و یکساله) متناسب با نوع کالا در نظر گرفته شود.</p> <p>۵- اجرای بند (۴) دستورالعمل مزبور بخصوص بخش (الف) آن، شرایط را برای صادرکنندگان در رفع تعهد صادراتی دشوار می‌نماید. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود صادرکنندگان از طریق واردات در مقابل صادرات خود یا واگذاری پروانه‌های صادراتی به واردکنندگان دیگر همزمان با تسهیل کامل فرایند ثبت سفارش و حداقل بوروکراسی حاکم بر فرآیند ثبت سفارش برای افراد اعم از حقیقی و حقوقی انجام شود و همچنین فرآیند واردات برای صادرکنندگان تسهیل گردد.</p> <p>۶- دستورالعمل مزبور در خصوص صادراتی که بدلائل مختلف منجر به سوخت مطالبات می‌شود (به دلایلی مانند عدم پایبندی خریدار به تعهدات پرداختی خود، فاسد شدن کالای صادر شده در فرایند صادرات و ...) مسکوت می‌باشد. لذا، لازم است راهکارهایی برای آن دسته از صادرکنندگانی که دارای ادله مثبت در این خصوص هستند، ارائه گردد.</p> <p>۷- از آنجا که دریافت ارز برای واردکنندگان به فرآیندی زمان‌بر و دشوار تبدیل شده است، در راستای شفاف سازی بیشتر و اعتماد سازی در جامعه، در زمینه اعلام فهرست دریافت‌کنندگان ارز شفاف سازی صورت گیرد و واردکنندگان بتوانند این اطلاعات را در سامانه‌های مرتبط دریافت کنند.</p> <p>۸- چنانچه مقرر شود ارز حاصل از صادرات بخش خصوصی نیز مشمول پیمان سپاری شود، اختصاص ۵ درصد ارزش فوب کالاهای صادراتی به تأمین هزینه‌هایی مانند بازاریابی، تبلیغات و دفاتر خارج از کشور و نظایر آن کافی نخواهد بود و شایسته است این رقم به حداقل ۱۰ درصد افزایش داده شود.</p> <p>۹- دریافت تعهد محضری از صادرکنندگان حقیقی و مدیران عمال اشخاص حقوقی اعم از واحدهای تولیدی و بازرگانی برای هر بار صادرات مستلزم مراجعه مکرر ایشان به دفاتر ثبت اسناد بوده و در نتیجه اتلاف منابع و سرمایه‌های ملی (وقت، هزینه و...) را به همراه خواهد داشت</p>
<p>فهرست مستندات و مدارک پشتوانه</p>	<p>(۱) دستورالعمل و ضوابط اجرایی رفع تعهد ارزی صادرکنندگان به شماره ۹۷/۲۱۰۷۸۲ مورخ ۱۳۹۷/۰۶/۲۰</p> <p>(۲) تصویب نامه شماره ۶۳۷۹۳/ت/۵۵۵۶۳۳ مورخ ۱۶/۵/۱۳۹۷</p> <p>(۳) اصلاح تصویب نامه شماره ۶۳۷۹۳/ت/۵۵۵۶۳۳ مورخ ۱۶/۵/۱۳۹۷ (به شماره ۷۰۲۲۰/ت/۵۵۵۶۳۳ هـ - تاریخ تصویب: ۲۴/۰۵/۱۳۹۷ شماره ابلاغیه: تاریخ ابلاغیه: ۲۹/۰۵/۱۳۹۷)</p> <p>(۴) ماده ۱۳ قانون مقررات واردات و صادرات مصوب ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی</p>