

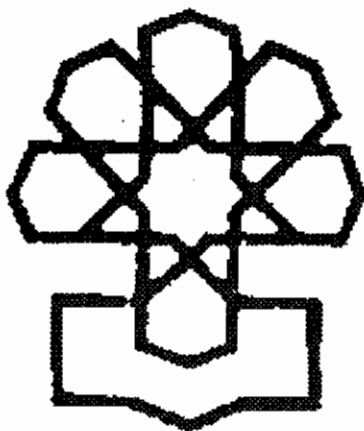
۷۲۸ شماره ترتیب چاپ:
— شماره چاپ سابقه:
۲۸۷ شماره دفتر ثبت:



دوره ششم - سال دوم
۱۳۸۰-۱۳۸۱
تاریخ چاپ ۱۳۸۰/۴/۲۳

گزارش کارشناسی درباره طرح:

لغو پیمان سپاری صادرات کلیه کالاهاى غیر نفتى کشور



کمیسیون‌های ارجاعی اقتصادی - برنامه و بودجه و محاسبات

کدموضوعی: ۱۹۰

شماره مسلسل: ۶۲۲۰

معاونت پژوهشی
مهر ۱۳۸۰

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی
دفتر برنامه و بودجه
دفتر بررسی‌های حقوقی

لغو پیمان سپاری صادرات کلیه کالاهای غیرنفتی کشور

کدموضوعی: ۱۹۰

شماره مسلسل: ۶۲۲۰

۱. پیشینه قانونی در رابطه با طرح و دلایل عدم کارایی و نواقص

موضوع درخواست پیمان سپاری ارزی با هدف حصول اطمینان از برگرداندن تمام ارزهای حاصل از صادرات کالاها و خدمات در ایران به صورت‌های مختلف از دیرباز وجود داشته است. این سیاست‌ها در زمان کمبود ارز با شدت بیش‌تر و هنگام وجود درآمدها و ذخایر ارزی باکندی و به شکل موردی انجام گرفته است.

مفاد قانون پیمان سپاری به سال ۱۳۳۶ بر می‌گردد. قانون راجع به واگذاری معاملات ارزی به بانک ملی ایران مصوب ۱۳۳۶/۱۲/۲۴ که ۱۱ ماده و ۳ تبصره دارد، نظارت بر اجرای قوانین را به عهده بانک ملی ایران گذارده است. بعد از تأسیس بانک مرکزی، کلیه وظایف مربوط به مبادلات ارزی به بانک مرکزی انتقال یافت و بانک مرکزی مسئول تنظیم سیاست‌های ارزی کشور شد.

مطابق تعریف، پیمان سپاری سندی است که به موجب آن صادرکننده متعهد می‌شود ظرف یک مدت معین، ارز مندرج در پیمان را قبل از سررسید پیمان از طریق یکی از بانک‌های مجاز به عملیات ارزی به آن بانک ارائه و در مقابل، اعلامیه خرید ارز دریافت دارد. ارزی که به بانک فروخته می‌شود بر اساس نرخ خرید رسمی اعلام شده توسط بانک مرکزی یا هر نماینده دیگر دولت است. همان‌گونه که از محتوای تعریف مشخص است، پیمان ارزی علاوه بر جمع‌آوری ارز ناشی از صادرات، نقش تثبیت و کنترل‌کننده صادرات را دارد و همچنین به عنوان یک ابزار سیاست‌گذاری توسط مقامات اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گیرد. بنابراین مطابق تعریف، پیمان ارزی یکی از شیوه‌های کنترل بازار ارز است و انحصار خرید ارز از صادرکننده با نرخ تعیین شده در یک مدت مشخص را در اختیار دولت قرار می‌دهد. شایان ذکر است که در پیمان سپاری «مدت زمان و ارزی نامه»، نرخ تبدیل ارز به پول داخلی» و «مقدار ارز تحویلی» نقش اساسی را ایفا می‌کند. از این رو بسته به درجه

انعطاف پذیری هر سه عامل، سیستم‌های مختلفی به وجود می‌آیند که ممکن است نتایج متفاوتی را در جذب و جمع‌آوری ارز صادراتی به بار آورند. بنابراین، اگرچه پیمان سپاری به‌طور کلی می‌تواند باعث کاهش انگیزه‌های صادراتی گردد، اما درجه انعطاف پذیری یا انعطاف‌ناپذیری این موارد (انعطاف سه عامل ذکر شده) می‌تواند آثار منفی پیمان سپاری بر صادرات را کم یا زیاد کند. از این رو به منظور حذف پیمان سپاری، برداشتن گام‌های حساب شده به صورت ایجاد انعطاف تدریجی در سه عامل مذکور ممکن است ارجح‌تر از برداشتن گام سریع برای حذف پیمان سپاری و جلوگیری از بروز تکانه‌های احتمالی آن بر اقتصاد باشد.

۲. بیان مقاصد طرح

طرح پیشنهادی به منظور رفع موانع و مشکلات توسعه صادرات غیرنفتی تنظیم شده و در این خصوص، پیمان سپاری، عامل محدودکننده توسعه صادرات غیرنفتی محسوب گردیده و حذف آن پیشنهاد شده است. مطلوب بودن وضعیت ارزی کشور یکی از دلایل پیشنهاد حذف پیمان ارزی در شرایط کنونی اقتصاد کشور بوده است.

۳. ارزیابی مقاصد طرح

جدول ۱ جریان ارزش صادرات غیرنفتی، ارزش صادرات مشمول پیمان و ارزش صادرات مشمول پیمان سپاری؛ تسویه شده و نشده را در دوره ۱۳۷۸-۱۳۶۰ به نمایش می‌گذارد. مطابق جدول، هرچه کالاهای صادراتی غیرنفتی بیش‌تر تقلیل می‌یابد؛ چراکه با افزایش پیمان، علاوه بر حجم (ارزش) صادرات غیرنفتی بیش‌تر تقلیل می‌یابد؛ چراکه با افزایش پیمان، علاوه بر کاهش انگیزه‌های صادراتی، ارزش صادرات غیرنفتی کم‌تر از آنچه صادر شده، مورد ارزش‌گذاری قرار می‌گیرد. ضمناً هرچه قیمت خرید ارز حاصل از صادرات غیرنفتی کم‌تر از نرخ ارز بازار آزاد باشد، صادرکنندگان حتی الامکان از فروش ارز به بانک مرکزی خودداری کرده، آن را با تأخیر به نظام بانکی عودت می‌دهند که این امر خود باعث کاهش صادرات غیرنفتی می‌گردد. به‌طور کلی، اگرچه اتخاذ سیاست حذف پیمان مطابق تحلیل فوق می‌تواند باعث حذف بخشی از موانع صادرات غیرنفتی گردد، اما مراحل و فاز بندی این حرکت و همچنین آثار حذف پیمان بر اقتصاد در خور بررسی است که در قسمت بعد به آن پرداخته می‌شود.

جدول ۱ جریان ارزش صادرات غير نفتی، مشمول پيمان ارزى و مقادير تسويه شده آن

(ارقام به ميليون دلار)

(۱۳۶۰-۱۳۷۸)

| دوره زمانى | ارزش صادرات غير نفتى | مبلغ كل پيمان | مبلغ تسويه شده | مبلغ تسويه نشده |
|------------|----------------------|---------------|----------------|-----------------|
| ۱۳۶۰ | ۳۳۹/۵ | ۳۵۸ | ۳۲۴ | ۳۳ |
| ۱۳۶۱ | ۲۸۳/۷ | ۳۲۵ | ۲۷۲ | ۵۲ |
| ۱۳۶۲ | ۳۵۶/۶ | ۴۰۴ | ۳۰۵ | ۹۹ |
| ۱۳۶۳ | ۳۶۱/۱ | ۴۱۰ | ۳۴۴ | ۶۷ |
| ۱۳۶۴ | ۴۶۵ | ۵۲۶ | ۴۷۱ | ۵۴ |
| ۱۳۶۵ | ۹۱۵/۵ | ۷۹۳ | ۷۱۱ | ۸۲ |
| ۱۳۶۶ | ۱۱۶۰/۸ | ۱۱۰۷ | ۹۵۳ | ۱۵۴ |
| ۱۳۶۷ | ۱۰۳۵/۸ | ۹۹۲ | ۸۵۷ | ۱۳۵ |
| ۱۳۶۸ | ۱۰۴۳/۹ | ۱۰۲۱ | ۸۷۷ | ۱۴۴ |
| ۱۳۶۹ | ۱۳۱۲/۲ | ۱۰۴۹ | ۱۰۳۳ | ۱۶ |
| ۱۳۷۰ | ۲۶۴۸/۷ | ۰/۰ | ۰/۰ | ۰/۰ |
| ۱۳۷۱ | ۲۹۸۷/۷ | ۰/۰ | ۰/۰ | ۰/۰ |
| ۱۳۷۲ | ۳۷۴۶/۸ | ۰/۰ | ۰/۰ | ۰/۰ |
| ۱۳۷۳ | ۴۸۳۴/۵ | ۲۲۶ | ۱۳۸ | ۸۹ |
| ۱۳۷۴ | ۳۲۲۷/۲ | ۲۷۲۹ | ۲۰۱۰ | ۷۱۹ |
| ۱۳۷۵ | ۳۱۲۰ | ۳۱۳۶ | ۲۷۵۱ | ۳۸۴ |
| ۱۳۷۶ | ۲۹۱۰ | ۲۹۲۳ | ۲۵۶۰ | ۳۶۳ |
| ۱۳۷۷ | ۳۰۹۳ | ۲۵۷۴ | ۱۹۹۵ | ۵۷۸ |
| ۱۳۷۸ | ۳۱۵۰ | ۱۷۲۰ | ۹۹۱ | ۱۳۰ |

مأخذ: اداره صادرات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۱. ارز ۱۳۱۳/۱۱ لغایت ۱۳۷۴/۰۲ مبلغ كل پيمان، تسويه شده و تسويه نشده به ترتيب ۳۳۱،۵۲۷ و ۲۰۷ ميليون دلار بوده است.
۲. از ۱۳۷۴/۰۲ تا ۱۳۷۴/۱۲ مبلغ كل پيمان، تسويه شده و تسويه نشده به ترتيب ۱۳۷،۳۴۸ و ۶۰۱ ميليون دلار بوده است.
۳. علت پيش تر بودن مبلغ كل پيمان از ارزش صادرات غير نفتى در برخى سالها عدم هم‌هنگى در روش محاسبه‌هاى واحدهاى مختلف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است.

۴. تبیین آثار مستقیم و غیرمستقیم ناشی از اجرای طرح

در قسمت قبلی تبعات منفی پیمان سپاری بر صادرات غیرنفتی آشکار گردید. از سوی دیگر یکی از دغدغه‌ها و نگرانی‌های مهم کشورهای در حال توسعه در مورد آزادسازی صادرات و رفع محدودیت‌های مختلف برای صادرکنندگان، تمایل صادرکنندگان بخش خصوصی در خروج ارز از کشور است. نکته قابل توجه این که در کشورهای صادرکننده نفت به ندرت مقررات محدودکننده‌ای برای صادرکنندگان غیرنفتی به چشم می‌خورد و ایران بعد از انقلاب در این خصوص یک استثنا است که شدیدترین مقررات را برای حصول اطمینان از بازگشت درآمدهای ناشی از صادرات غیرنفتی اجرا کرده است. در واقع در بعد از انقلاب با اجرای مقررات سخت پیمان ارزی، توسعه صادرات غیرنفتی فدای جلوگیری از خروج سرمایه شده است. علی‌رغم این که در طول برنامه‌های بعد از انقلاب، توسعه صادرات به عنوان یکی از اولویت‌های مهم به شمار می‌رفته، مقررات و سیاست‌ها، هماهنگی لازم را با این اولویت و هدف نداشته‌اند. مطابق آمار وزارت امور اقتصادی و دارایی گمرک ایران (سالنامه آماری) حدود ۲۵ درصد از صادرات غیرنفتی تحقق یافته توسط مؤسسات وابسته به بخش دولتی انجام گرفته و قسمت مهم بقیه صادرات غیرنفتی نیز از واحدهایی صادر می‌شود که انگیزه‌های برای خروج دائمی ارز به دلیل نیاز وارداتی آن‌ها (واردات واسطه‌ای) از کشور ندارند. لذا به نظر می‌رسد آثار مخرب قوانین و مقررات سخت پیمان سپاری ارزی که در سال‌های بعد از انقلاب به اجرا درآمده‌اند، بر صادرات غیرنفتی بیش‌تر از آثار مثبت آن در جلوگیری از خروج ارز صادرات غیرنفتی بوده است.

۵. ایرادات اساسی وارد بر طرح و ارائه پیشنهادی مشخص

حذف یکباره مقررات اخذ پیمان ارزی ممکن است دارای تبعات منفی باشد و موجب اختلال در بازگرداندن ارز حاصل از صادرات غیرنفتی گردد. تبعات منفی این امر می‌تواند به انتظارات شکل گرفته شده صادرکنندگان در مورد تداوم سیاست حذف پیمان سپاری برگردد؛ به این معنا که اگر صادرکنندگان حذف یکباره و سریع پیمان سپاری و برنامه‌های اصلاحی دولت را بدون برنامه و مقطعی تلقی کنند، حتی الامکان از بازگرداندن ارز به داخل کشور خودداری خواهند کرد. از این رو، هر نوع برنامه اصلاحی از جمله لغو پیمان ارزی باید مدبرانه و با توجه به جمیع جهات انجام گیرد. در شرایط حاضر، ایجاد انعطاف در مقررات

اخذ پیمان ارزی، از جمله حذف تشریفات غیر ضروری و مراحل اضافی پیمان سپاری ارزی، کاهش وثیقه‌های سنگین، کاهش هزینه‌های سفته برای برگشت ارز از صادرکنندگان، حرکت برای اصلاح مالی و تعدیل حجم دولت، بسترسازی مناسب برای فعالیت‌های بخش خصوصی، کاهش حاشیه ارزی بازار سیاه و یکسان‌سازی ارزی می‌تواند مدبرانه و اصولی‌تر از لغو فوری و کامل پیمان سپاری باشد. اقدامات ذکر شده می‌تواند به تدریج مقدمات لغو پیمان را مهیا سازد.

۶. جمع‌بندی کلی

با توجه به ارزیابی و دلایلی که در مورد حذف پیمان سپاری ارزی ارائه شد. می‌توان گفت که هر چند پیمان سپاری و تعهدات ارزی با شرایط و مقررات موجود برای توسعه صادرات کالاهای غیر نفتی مضر تشخیص داده می‌شود، اما حذف یکباره و سریع پیمان سپاری ارزی نیز پیشنهاد نمی‌گردد. در این باره هر نوع برنامه اصلاحی، از جمله اصلاح در مقررات پیمان سپاری ارزی باید مدبرانه و با توجه به جمع جهات انجام گیرد. در شرایط حاضر، ایجاد انعطاف در مقررات اخذ پیمان ارزی بر حذف یکباره آن ارجح است. برای حرکت به سوی حذف پیمان سپاری مراحل زیر پیشنهاد می‌گردد:

۱. حذف تشریفات غیر ضروری و حذف مراحل اضافی پیمان سپاری ارزی.
۲. حذف یا کاهش وثیقه‌های سنگین و کاهش هزینه‌های سفته برای صادرکنندگان که برای صادرات مجبور به پرداخت آن هستند.
۳. حرکت سریع برای اصلاح ساختار مالی دولت و تعدیل حجم تصدیی‌گری دولت و سرانجام بسترسازی برای فعالیت بخش خصوصی.
۴. کاهش حاشیه ارزی بازار سیاه (کاهش تفاوت نرخ‌های بازار سیاه و صادراتی و یکسان‌سازی ارزی).