



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح حذف دلار از معاملات بین‌المللی»

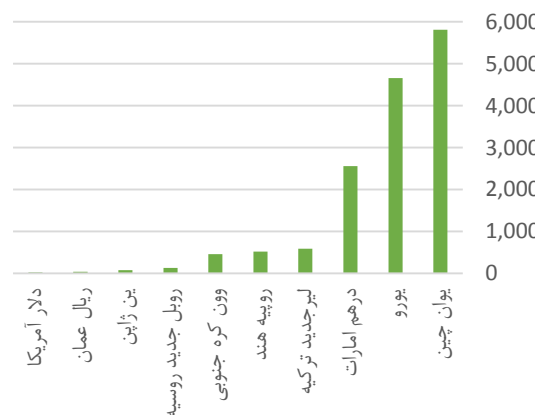
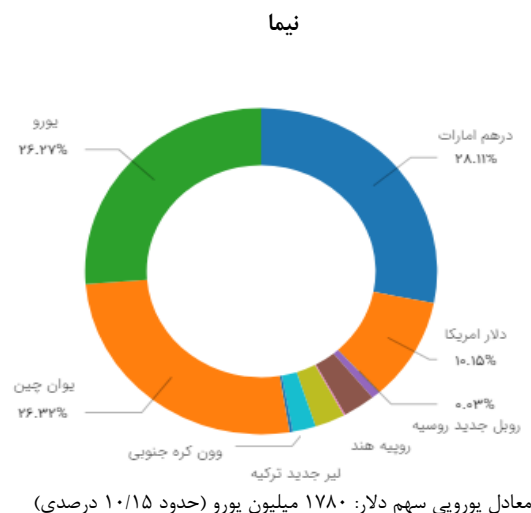
مقدمه

طرح «حذف دلار از معاملات بین‌المللی» با هدف تأمین استقلال اقتصادی و مقاوم شدن اقتصاد ملی کشور در مقابل دلار به عنوان ابزار سیاسی آمریکا مطرح شده است. در مقدمه توجیهی این طرح به حاکمیت جهانی دلار آمریکا بعد از کنفرانس برتون وودز و تبدیل شدن آن به ابزار سیاسی ایالات متحده آمریکا برای تحت فشار قرار دادن مخالفان اشاره شده است و گفته شده که سایر کشورها اعم از اتحادیه اروپا و چین تلاش‌هایی برای خروج از سلطه دلار انجام داده‌اند. اگرچه این مقدمه به درستی به آسیب‌پذیری نظام ارزی کشور اشاره کرده است ولی مفاد طرح و پیشنهادهای مطرح شده در آن واقعیت‌های مربوط به مقتضیات نظام ارزی کشور و رویکرد مطلوب و بهینه کاهش آسیب‌پذیری نظام ارزی را در نظر نگرفته است. در نتیجه پیگیری مفاد این طرح منجر به کاهش ابزارهای در اختیار حاکمیت شده و در مسیر تشدید اثرات تحریم‌ها خواهد بود. همچنین در هیچ یک از کشورهای مذکور در مقدمه این طرح، مقابله با سلطه دلار از طریق اقدامات سلبی و ممنوعیت معامله دلار پیگیری نشده است و در عوض با رویکردهای ایجابی، جهانی کردن واحدهای پولی موجود یا جدید، ایجاد نظام‌های پرداخت و تسویه جدید و سامانه‌های پیام‌رسان مالی موازی پیگیری شده است.

به طور خلاصه این طرح که در قالب ماده‌واحد و ۴ بند ارائه شده است، در بندهای «۱»، «۲» و «۳» ممنوعیت معامله دلار آمریکا را پیگیری می‌کند. متأسفانه نویسندگان طرح ملاحظات مربوط به تفکیک بازار حواله‌های ارزی و بازار اسکناس ارزی را در این طرح رعایت نکرده‌اند؛ علاوه بر این یکی از واقعیات موجود در نظام ارزی سهم اندک ارز دلار در معاملات تجاری (حواله‌های ارزی) کشور است. در نمودار زیر سهم انواع ارزها در معاملات سامانه نیما (از ابتدای تأسیس تا ۱۳ خرداد ۱۳۹۸) نشان داده شده است:

سهم ارزها در معاملات خرید ارز بابت واردات در سامانه نیما

سهم ارزها در معاملات فروش ارز صادراتی و بانک مرکزی در سامانه نیما



معادل یورویی سهم دلار: ۲۸ میلیون یورو (حدود ۰/۲ درصدی)

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۵۸

شماره چاپ:

۱۳۵۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۱/۲۶

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۴۸۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۴/۲

همان‌طور که در نمودار مشاهده می‌شود سهم دلار آمریکا به‌ویژه در معاملات خرید ارز بابت واردات بسیار اندک است. البته اندک بودن سهم دلار در بازار حواله نافی مسلط بودن این ارز در بازار نقد یا اسکناس نیست، اما سهم بازار اسکناس از کل معاملات ارزی کشور نیز به طور کلی اندک و کمتر از ۵٪ برآورد می‌شود. نکته بسیار حائز اهمیت آن است که کماکان دلار آمریکا به عنوان شاخص بازار ارز و به عنوان واحد محاسبه و نیز واسطه تبدیل ارزهای کم‌قدرت به یکدیگر کاربرد فراوانی دارد و اتفاقاً ممنوعیت معامله دلار به علت همین کاربردها بازار ارز کشور را با مشکلات فراوانی مواجه خواهد کرد و دقیقاً در امتداد تحریم‌های آمریکا خواهد بود.

بررسی متن طرح از منظر اقتصادی

۱. در بند «۱» این طرح آورده شده است که پس از تصویب این قانون «هرگونه معاملات خصوصی و دولتی با دلار ممنوع است» در ادامه، به ترتیب در بند «۲» و «۳» این طرح آورده شده است: «دارندگان دلار تا تاریخ اجرای این قانون فرصت دارند دلار خود را به کالا و ریال یا سایر ارزها تبدیل کنند.» و «از تاریخ اجرای این قانون هرگونه دلار آمریکا در حکم ارز قاچاق محسوب می‌شود و دستگاه‌های مسئول موظفند با هرگونه دلار مکشوفه و نگهدارندگان آن برابر قوانین قاچاق کالا و ارز برخورد نمایند.»

منظور از معاملات در بند «۱» مشخص نیست که معاملات اسکناس دلار در بازار داخل مدنظر قرار دارد یا معاملات بین‌المللی و تجارت خارجی در قالب بازار حواله. براساس آمار فوق‌الذکر سهم دلار در تجارت خارجی که در حال حاضر نیز به جهت تحریم‌های مالی آمریکا و رویکرد سال‌های گذشته کشور بسیار اندک است و از طرف دیگر اساساً به مصلحت کشور نیست که علاوه بر موانع خارجی و بین‌المللی، سیاست‌های داخلی نیز مانع بهره‌برداری از فرصت‌های معاملاتی و تجاری شود. در صورتی که مراد معاملات داخلی اسکناس دلار باشد باید گفت تجربه مصوبه ۲۲ فروردین ۱۳۹۷ هیئت دولت که بخشی از آن ناظر به ممنوعیت معاملات اسکناس ارز بود نیز مبین این است که چنین ممنوعیتی به مشکلات بازار ارز دامن خواهد زد چراکه توان اجرایی لازم برای مقابله انتظامی طولانی‌مدت با آن وجود ندارد، همچنین ابزارهای جایگزین برای آن ایجاد نشده است.

نکته بسیار حائز اهمیت این است که اولین ثمره عملی چنین قانونی محدود شدن بانک مرکزی برای مداخله در بازار ارز و مدیریت نوسانات آن است که قطعاً به بی‌ثباتی این بازار و به تبع آن سایر بازارها منجر خواهد شد. نکته قابل توجه دیگر این است که یکی از مهم‌ترین دلایلی که بانک مرکزی در ماه‌های اخیر به‌رغم تنش‌های سیاسی در مدیریت بازار ارز موفق بوده است، دسترسی مناسب به ذخایر اسکناس ارزی (عمدتاً دلار) بوده است که با تصویب چنین قانونی این نقطه قوت به نقطه ضعف تبدیل خواهد شد.

۲. در بند «۴» این طرح آورده شده است «وزارت امور خارجه مکلف است با رایزنی مستمر و فشرده با کشورهای مختلف به‌ویژه کشورهایی که مورد تحریم ایالات متحده قرار گرفته‌اند ایجاد ائتلاف جهانی برای تحریم دلار و حذف دلار از معاملات بین‌المللی را پیگیری و گزارش پیشرفت کار را هر سه ماه به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.»

این بند برخلاف بندهای قبلی دارای رویکرد قابل قبولی است ولی فاقد تکلیف مشخص و قابل ارزیابی برای وزارت امور خارجه است و بیشتر از آنکه ماهیت قانون داشته باشد، ماهیت بیانیه دارد. به هر حال عزم حاکمیت برای پیگیری این سیاست می‌تواند زمینه‌ساز شکل‌گیری راهکارها و روش‌های معاملات بین‌المللی موازی دلاری شود. برخی از این راهکارها عبارتند از: استفاده از ظرفیت تجارت با ارزهای ملی با کشورهای طرف تجاری، ایجاد نظام‌ها و سیستم‌های پرداخت موازی دلار و پیام‌رسان‌های مالی موازی سوئیفت، ایجاد

کانال‌ها و بانک‌های معاملاتی میان ایران و طرفین تجاری که تحت سلطه آمریکا نباشد، استفاده از ظرفیت تجارت ریالی با همسایگان و تلاش برای ایجاد بازار نفت داخلی یا منطقه‌ای و قیمت‌گذاری غیردلاری نفت.

بررسی متن طرح از منظر حقوقی

در صورتی که با وجود استدلال‌ات فوق‌الذکر اصرار به بررسی و تصویب این طرح وجود داشته باشد، نکات زیر از منظر حقوقی قابل تأمل است:

۱. در بند «۱» طرح، بر «معامله دولتی» تصریح شده است. با توجه به بخش ۳ و ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، منظور از «معامله دولتی»، «معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی» است. با توجه به اینکه بخش قابل توجهی از معاملات مرتبط با دولت توسط «شرکت‌های دولتی» انجام می‌شود و بخشی از شرکت‌های دولتی مهم در تعاملات ارزی کشور، از دستگاه‌هایی هستند که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است. بنابراین باید متن این طرح به نحوی نگارش یابد که شامل این شرکت‌ها نیز شود.
۲. در بند «۱» طرح، بر «دلار» تصریح شده است که با توجه به مقدمه این طرح باید به «دلار آمریکا» تغییر یابد.
۳. در بند «۲» طرح، عبارت «کالا و ریال» باید به «کالا یا ریال» تغییر یابد.
۴. حکم بندهای «۲» و «۳» طرح با عنوان طرح تطابق ندارد، لذا لازم است عنوان طرح اصلاح شود.
۵. در بندهای «۲» و «۳» طرح، بر عبارت «تاریخ اجرای این قانون» تصریح شده است. جهت پیشگیری از تفاسیر اجرایی متفاوت با هدف مقنن، باید لفظ «اجرای» به «لازم‌الاجرا شدن» تغییر یابد.
۶. با توجه به اصل تفسیر مضیق قوانین جزایی و اصل تفسیر به نفع متهم، باید در خصوص لفظ «دارندگان» مندرج در بند «۲» و لفظ «نگهدارندگان» مندرج در بند «۳» طرح که ممکن است اطلاق آن محل ابهام واقع شود، رفع ابهام شود.
۷. در صدر بند «۳» طرح با توجه به حکم بند «۲»، باید پیش از «هرگونه»، لفظ «داشتن» اضافه شود تا افتادگی متن جبران شود.
۸. در تبصره طرح، مطلق تمدید یا تجدید، فارغ از محتوای قرارداد مورد حکم قرار گرفته است که می‌تواند در عمل به اشکالات فراوانی منجر شود؛ زیرا ممکن است در مفاد قرارداد تغییر ارز محدود یا مشروط شده باشد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

همان‌طور که بیان شد به‌رغم ضرورت تحقق هدف طرح، متن احکام این طرح متأسفانه فاقد مطالعات پشتیبانی‌کننده است و به دور از واقعیات بازار ارز تدوین شده است، بنابراین تصویب آن در مجلس نه تنها مفید نیست بلکه قطعاً مضر است و بازار ارز را با چالش‌های قابل توجهی مواجه خواهد کرد و ضروری است موضوع کاهش حذف سلطه دلار از طریق دیپلماسی اقتصادی و سایر راهکارهای ذکر شده در بالا و نظارت بر اجرای احکام قانونی مرتبط از جمله انعقاد پیمان‌های پولی دو یا چندجانبه موضوع ماده (۱۳) قانون برنامه ششم توسعه پیگیری و عملیاتی شود.