



اتاق بازرگانی
صنایع، معادن و کشاورزی
اصفهان
ISFAHAN CHAMBER OF COMMERCE
INDUSTRIES, MINES AND AGRICULTURE

عدم بازگشت ارز یا تغییر مسیر گردش ارز؟

واکاوی میزان و ریشه ارز برگشت نشده به کشور و شفاف سازی واقعیت

مرکز پژوهش و بررسی های اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان



عنوان پژوهش: عدم بازگشت ارز یا تغییر مسیر گردش ارز؟

مرکز پژوهش و بررسی‌های اقتصادی اتاق بازرگانی اصفهان

تهیه کننده: مرتضی درخشان، زینب جمشیدی، محمدرضا واعظ دلیلی.

تاریخ انتشار: تیرماه ۱۴۰۵

واژگان کلیدی: ارز بازگشت نشده، قاچاق کالا، اقتصاد غیر رسمی.

خلاصه مدیریتی

بحث «عدم بازگشت ارز صادراتی» در سال‌های اخیر به یکی از مهم‌ترین موضوعات حکمرانی ارزی کشور تبدیل شده است. روایت رایج، این پدیده را عمدتاً به تخلف صادرکنندگان و خروج ارز از کشور نسبت می‌دهد؛ اما بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد که مسئله پیچیده‌تر از این برداشت ساده است. بخش قابل توجهی از ارزی که در آمارها «بازنگشته» تلقی می‌شود، الزاماً از اقتصاد ایران خارج نشده، بلکه مسیر گردش آن از شبکه رسمی به شبکه‌های غیررسمی تغییر کرده است.

از همین رو، عددهایی که درباره حجم ارز بازنگشته اعلام می‌شود، نیازمند پالایش و بازآورد دقیق است. بخشی از این مبالغ، طبق قوانین و مقررات از الزام بازگشت ارز معاف بوده‌اند یا به‌طور قانونی صرف نیازهای ارزی همان شرکت‌های صادرکننده، از جمله واردات مواد اولیه، تجهیزات یا تسویه تعهدات خارجی شده‌اند. بخشی دیگر نیز ممکن است نه به‌صورت رسمی، بلکه از مسیرهای غیررسمی به اقتصاد کشور بازگشته و تقاضای ارزی واردات غیررسمی، تجارت مرزی، ته‌لنجی، کولبری یا حتی نیازهای فوری تولید را تأمین کرده باشد. بنابراین، نمی‌توان همه ارقام ثبت‌شده در فهرست‌های عدم رفع تعهد را معادل «ارز خارج‌شده از کشور» یا «منابع در اختیار صادرکنندگان متخلف» دانست.

گزارش نشان می‌دهد که این وضعیت محصول مجموعه‌ای از عوامل به‌هم‌پیوسته است. شکاف میان نرخ رسمی و نرخ بازار، انگیزه خروج ارز از شبکه رسمی را افزایش داده و در برخی موارد به استفاده از کارتهای بازرگانی یکبارمصرف دامن زده است. از سوی دیگر، بخش مهمی از تقاضای ارزی کشور در بیرون از مسیر رسمی شکل می‌گیرد؛ از واردات غیررسمی و قاچاق تا تجارت مرزی، نیازهای فوری تولید، خروج سرمایه و مهاجرت. همچنین در برخی موارد، ارز صادراتی در زنجیره‌های واسطه مالی و اعتباری یا شبکه‌های تسویه غیررسمی قفل می‌شود و با وجود آنکه از اقتصاد کشور خارج نشده، در آمارها به‌عنوان تعهد ایفاننده ثبت می‌شود. بنابراین مسئله اصلی فقط «بازنگشتن ارز» نیست، بلکه جابه‌جایی مسیر گردش ارز از شبکه رسمی به شبکه‌های غیررسمی است.

بنابراین، برخورد یکسان با همه پرونده‌های عدم رفع تعهد ارزی، نه کارآمد است و نه عادلانه. سیاست‌گذار باید میان سوءاستفاده و فساد، مشکلات اجرایی، پیامدهای تحریم و واکنش طبیعی فعالان اقتصادی به انگیزه‌های نادرست تفکیک قائل شود. راه‌حل اصلی نیز صرفاً تشدید برخوردهای قضایی نیست، بلکه اصلاح قواعد حکمرانی ارزی، کاهش شکاف نرخ‌ها، تسهیل تجارت رسمی، تسریع تخصیص و تسویه ارز، و افزایش جذابیت شبکه رسمی است.

مقدمه

این روزها بارها این جمله را می‌شنویم که «۱۳۰ میلیارد دلار ارز صادراتی به کشور برنگشته است.» معمولاً هم بلافاصله این نتیجه گرفته می‌شود که عده‌ای صادرکننده این پول را برداشته‌اند، از کشور خارج کرده‌اند و باید با شدیدترین برخوردهای قضایی و امنیتی با آن‌ها مقابله کرد. اما آیا واقعاً ماجرا به همین سادگی است؟ واقعیت این است که این روایت، تنها بخشی از تصویر را نشان می‌دهد. بخش قابل توجهی از آنچه امروز تحت عنوان «ارز برنگشته» مطرح می‌شود، نه لزوماً از اقتصاد ایران خارج شده و نه الزاماً در حساب‌های شخصی صادرکنندگان انباشته شده است. در بسیاری از موارد، این ارز همچنان در اقتصاد کشور در گردش است، اما نه در شبکه رسمی؛ بلکه در بازارها و سازوکارهای غیررسمی. اگر این تحلیل درست باشد، مسئله اصلی دیگر «دزدیده شدن» یا «برنگشتن» ارز نیست؛ بلکه خروج جریان‌های ارزی از شبکه رسمی اقتصاد است. در این صورت نیز راه‌حل، صرفاً تشدید برخوردهای قضایی و امنیتی نخواهد بود، بلکه باید پرسید چه قواعد، انگیزه‌ها و سیاست‌هایی باعث شده‌اند فعالان اقتصادی مسیر رسمی را رها کنند و به سمت بازارهای غیررسمی بروند. این گزارش تلاش می‌کند نشان دهد که مسئله رفع تعهد ارزی، بیش از آنکه یک پرونده قضایی باشد، یک مسئله اقتصاد سیاسی و حکمرانی ارزی است؛ مسئله‌ای که بدون اصلاح نظام انگیزشی و قواعد حاکم بر بازار ارز، با ابزارهای تنبیهی حل نخواهد شد.

۱- ریشه‌های تاریخی سیاست بازگشت ارز

مسئله‌ی کسری تراز پرداخت در ایران، پدیده‌ای مختص به سال‌های اخیر یا دولت خاصی نیست، بلکه ریشه‌ای تاریخی دارد که تا دوران صفویه، قاجار و سپس پهلوی اول و حتی پهلوی دوم تا قبل از دهه ۴۰ قابل تعقیب است. در ادوار متمادی، همواره درآمدهای ارزی حاصل از صادرات (اعم از نفت، محصولات پتروشیمی، فولاد، فرش، خشکبار و سایر کالاها) با هزینه‌های ارزی مرتبط با واردات ماشین‌آلات، کالاهای سرمایه‌ای و مواد اولیه، همخوانی نداشته و همین کسری مزمن، بستری برای اتخاذ تصمیمات تقنینی و تنظیم‌گری متعدد فراهم کرده است. در عین حال خود سیاست الزام به بازگشت ارز صادراتی نیز سابقه‌ای طولانی در اقتصاد ایران دارد و محدود به سال‌های اخیر نیست. این سیاست در دوره‌های مختلف با عناوین متفاوتی اجرا شده است؛ از جمله در دهه ۱۳۷۰ که با عنوان پیمان سپاری ارزی شناخته می‌شد و هدف آن هدایت ارز حاصل از صادرات به شبکه رسمی کشور بود. در واقع آنچه پس از سال ۱۳۹۷ تغییر کرد سیاست نبود؛ محیطی بود که این سیاست در آن عمل می‌کرد. گسترش شکاف نرخ‌های ارزی محدود شدن دسترسی به شبکه‌های مالی بین‌المللی و رشد سازوکارهای غیررسمی مبادله مسئله‌ی رفع تعهد ارزی را از یک ابزار نظارتی به یکی از پیچیده‌ترین مسائل حکمرانی ارزی کشور تبدیل کرد.

۲- کالبد شکافی ارز بازگشت نشده

اخیراً فهرست هزار شرکت و فرد منتشر شده است که بخشی از تعهدات ارزی خود را ایفا نکرده‌اند و تصور رایج بر این است که حجم بالایی از ارزهای حاصل از صادرات هنوز به کشور برگردانده نشده است و بر اساس قانون دولت موظف است که این افراد و شرکت‌ها را مجبور به بازگرداندن ارز کند و به مدیریت بازار ارز کمک کند. در این مسیر تاکید می‌شود که عدم بازگشت ارزها صادرات باعث شده نیازهای کشور به ارز در وضعیت بحرانی قرار بگیرد و ما را در مقابل دشمنان آسیب‌پذیرتر کند و بنابر این ضروری است که با لحاظ امنیت ملی و همچنین افزایش تاب‌آوری کشور برای مقابله بهتر با دشمن، این ارزها برگردانده شود.

بررسی‌های اولیه و جمع مبالغ برآورد شده گاهی عددی نزدیک به ۱۳۰ میلیارد دلار را نمایش می‌دهد که بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد واقعیت فاصله قابل توجهی داشته باشد. دلیل این فاصله را نمی‌توان در فهرست و در جمع مبالغ جستجو کرد، بلکه نکات مختلف وجود دارد که نشان می‌دهد اولاً بخش مهمی از این ارزها طبق قانون از بازگشت معاف هستند و همچنین بخشی به شکل قانونی صرف مصارف ارزی همان شرکت‌های دارای صادرات شده و بخشی هم به شرایط تحریمی اساساً قابل بازگشت و رصد نیست، بخش‌هایی هم به صورت غیررسمی به کشور بازگشته که باید موارد آن در نظر گرفته شود تا عدد واقعی ارز بازگشت نشده به کشور برآورد شود. در ادامه به برخی از این موارد اشاره خواهیم کرد.

۲-۱- کارت بازرگانی یکبار مصرف و دلایل استفاده از آن

بررسی فهرست شرکت‌های دارای تعهدات ارزی ایفان‌شده که شامل بیش از هزار شخص حقوقی است یک الگوی قابل توجه را آشکار می‌کند. بخش قابل توجهی از این فهرست را نه بنگاه‌های بزرگ و شناخته شده بلکه اشخاص یا شرکت‌هایی تشکیل می‌دهند که فاقد سابقه و ظرفیت واقعی در فعالیت‌های صادراتی هستند. یکی از مهم‌ترین عوامل شکل‌گیری این وضعیت گسترش استفاده از کارت‌های بازرگانی یکبار مصرف است.

در این سازوکار کارت بازرگانی به نام افرادی صادر می‌شود که عملاً نقشی در فعالیت اقتصادی ندارند و تنها هویت حقوقی آنان در اختیار بهره‌برداران اصلی قرار می‌گیرد. پس از انجام صادرات مسئولیت ایفای تعهدات ارزی و مالیاتی نیز به نام همین اشخاص ثبت می‌شود؛ در حالی که گردانندگان واقعی فعالیت عملاً خارج از دسترس نهادهای نظارتی باقی می‌مانند. نتیجه آن است که بخشی از پرونده‌های رفع تعهد ارزی به نام افرادی ثبت می‌شود که اساساً توان مالی یا عملیاتی لازم برای ایفای این تعهدات را ندارند.

روند صدور کارت‌های بازرگانی در سال‌های اخیر نیز مؤید همین مسئله است. افزایش قابل توجه تعداد کارت‌های جدید به ویژه در مقایسه با دوره‌های پیشین این پرسش را مطرح می‌کند که آیا سازوکارهای اعتبار

سنجی و احراز اهلیت متناسب با این رشد توسعه یافته‌اند یا خیر در عمل افزایش تعداد کارت‌ها با رشد پرونده‌های رفع تعهد ارزی و گسترش استفاده از کارت‌های یکبار مصرف هم زمان شده است.

این وضعیت را میتوان با مفهوم کژگزینی^۱ در اقتصاد اطلاعات توضیح داد. هنگامی که نهاد صادر کننده، اطلاعات کافی برای ارزیابی کیفیت و اعتبار متقاضیان در اختیار ندارد احتمال ورود بازیگران پر ریسک یا فاقد صلاحیت افزایش می‌یابد. نتیجه آن است که افراد یا شرکت‌هایی که اهلیت واقعی برای فعالیت صادراتی ندارند نیز به چرخه تجارت خارجی وارد می‌شوند و در ادامه بخش قابل توجهی از هزینه‌های نظارتی مالیاتی و رفع تعهد ارزی بر دوش دولت و نظام حکمرانی باقی می‌ماند.



❖ چرا کارت‌های یکبارمصرف شکل گرفتند؟

اما پرسش اصلی این است که چه عواملی زمینه گسترش استفاده از کارت‌های بازرگانی یکبارمصرف را فراهم کرده‌اند. پاسخ را باید در ساختار انگیزشی بازار ارز جست‌وجو کرد. زمانی که میان نرخ رسمی و نرخ بازار شکاف قابل توجهی ایجاد می‌شود، هزینه پایبندی به سازوکار رسمی رفع تعهد ارزی نیز افزایش می‌یابد. در چنین شرایطی، بخشی از فعالان اقتصادی تلاش می‌کنند راه‌هایی برای دور زدن این هزینه پیدا کنند.

^۱ Adverse Selection

تثبیت نرخ ارز در سطوحی پایین تر از نرخ بازار، اگرچه با هدف کنترل هزینه واردات و مهار تورم انجام می شود، اما هم زمان انگیزه های متفاوتی برای صادرکنندگان ایجاد می کند. هرچه فاصله میان نرخ رسمی و نرخ بازار بیشتر باشد، بازگرداندن ارز از مسیرهای رسمی، به معنای چشم پوشی از بخشی از ارزش اقتصادی آن خواهد بود.

در چنین شرایطی، صادرکننده با یک انتخاب اقتصادی مواجه می شود: آیا ارز حاصل از صادرات را با نرخ رسمی عرضه کند، یا آن را از مسیرهایی به فروش برساند که ارزش نزدیک تری به قیمت بازار دارند؟ هرچه شکاف میان این دو نرخ افزایش یابد، انگیزه برای استفاده از مسیرهای غیررسمی نیز تقویت می شود.

در چنین شرایطی، فاصله میان نرخ رسمی و نرخ بازار، انگیزه لازم برای خروج از سازوکار رسمی رفع تعهد ارزی را ایجاد می کند. صادرکننده ای که بازگرداندن ارز از مسیر رسمی را به معنای از دست دادن بخشی از ارزش اقتصادی آن می داند، به دنبال راهکارهایی برای کاهش این هزینه خواهد بود. یکی از این راهکارها، استفاده از کارت های بازرگانی یکبار مصرف و ثبت صادرات به نام اشخاص ثالث است؛ سازوکاری که امکان عرضه ارز در بازار غیررسمی را فراهم می کند، در حالی که مسئولیت تعهدات ارزی بر عهده دارنده اسمی کارت باقی می ماند.

از منظر اقتصاد، این رفتار را نمی توان صرفاً به انگیزه های سوداگرانه یا تخلف فردی تقلیل داد. تا زمانی که ساختار سیاست گذاری، تفاوت معناداری میان ارزش ارز در شبکه رسمی و بازار ایجاد می کند، بخشی از فعالان اقتصادی نیز متناسب با همین انگیزه ها رفتار خود را تنظیم خواهند کرد. به بیان دیگر، رفتار بازیگران اقتصادی بیش از آنکه تابع قضاوت های اخلاقی باشد، تابع نظام انگیزه هایی است که سیاست گذار ایجاد می کند.

تجربه سال های اخیر نیز مؤید همین رابطه است. هرگاه شکاف میان نرخ رسمی و نرخ بازار افزایش یافته، استفاده از کارت های بازرگانی یکبار مصرف و سایر روش های دور زدن رفع تعهد ارزی نیز گسترش پیدا کرده است. در مقابل، هر زمان این شکاف کاهش یافته، بسیاری از صادرکنندگان ترجیح داده اند فعالیت خود را با کارت بازرگانی اصلی ادامه دهند تا اعتبار تجاری و دسترسی خود به خدمات بانکی و مالی را حفظ کنند.

۲-۲- اقتصاد غیر رسمی و حجم قاچاق

برداشت رایج مبنی بر اینکه ارز حاصل از صادرات به کشور بازنگشته است، لزوماً تمام ابعاد مسئله را توضیح نمی دهد. پرسش مهم این است که اگر بخش قابل توجهی از ارز صادراتی واقعاً از چرخه اقتصاد ایران خارج شده باشد، تقاضای ارزی بازار گسترده واردات غیر رسمی از چه منبعی تأمین می شود؟ برآوردهای مختلف

حجم تجارت غیر رسمی و قاچاق کالا را سالانه بین ۱۵ تا ۲۵ میلیارد دلار برآورد می کنند؛ بازاری که برای تداوم فعالیت خود به منابع ارزی قابل توجهی نیاز دارد.

از این منظر محتمل ترین تبیین آن است که بخش قابل توجهی از ارز حاصل از صادرات به جای ورود به سازوکار رسمی رفع تعهد ارزی در بازارهای غیر رسمی به گردش در می آید و نیازهای ارزی بخشی از اقتصاد را تأمین می کند. بنابراین مسئله را نمی توان صرفاً عدم بازگشت ارز» دانست؛ بلکه در بسیاری از موارد با تغییر مسیر گردش ارز از شبکه رسمی به شبکه غیر رسمی مواجه هستیم.

در عمل، بخشی از ارزی که خارج از سازوکار رسمی رفع تعهد ارزی مبادله می شود، در بازارهای غیررسمی و برای تأمین انواع مختلفی از تقاضای ارزی به کار گرفته می شود. مهم ترین این مصارف را می توان در چهار دسته کلی طبقه بندی کرد:

الف) تأمین تقاضای کالاهای خارج از فهرست واردات رسمی

بخشی از این منابع صرف واردات کالاهایی می شود که به دلایل مختلف، امکان ورود از مسیرهای رسمی را ندارند یا واردات آن ها با محدودیت های مقرراتی مواجه است. در چنین شرایطی، متقاضیان این کالاها ناگزیر از استفاده از بازار غیررسمی ارز و شبکه های غیررسمی تجارت هستند.

ب) تأمین ارز واردات ته لنجی و کولبری

طبق قانون ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی، دولت رسماً واردات به اشکالی از واردات غیررسمی را پذیرفته و این به منزله آن است که بخشی از ارز کشور که تأمین مالی این واردات را انجام می دهد، به صورت غیر رسمی به کشور بازمی گردد. البته بخشی از این ارز از محل صادرات قاچاق (عمدتاً به شکل قاچاق سوخت) تأمین می شود و بخشی هم از همان ارزهای بازگردانده نشده است که می بایست میزان واردات ته لنجی و کولبری را از میزان کل ارزهای بازگشت نشده کسر نمود.

ج) تأمین نیازهای فوری تولید خارج از سازوکار رسمی

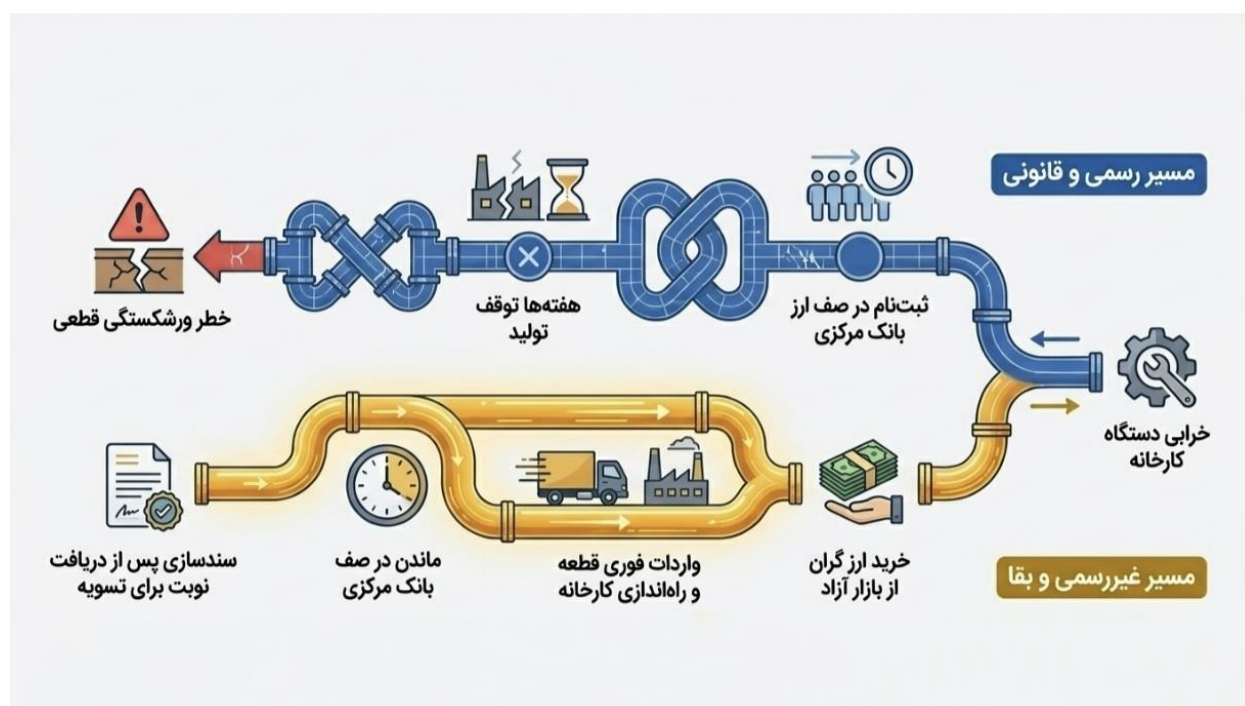
بخشی از تقاضای بازار غیررسمی ارز، از سوی تولیدکنندگانی شکل می گیرد که به دلیل زمان بر بودن فرآیند تخصیص ارز رسمی، امکان انتظار برای دریافت ارز را ندارند. وقفه در تأمین مواد اولیه، قطعات یا تجهیزات مورد نیاز، می تواند به توقف خطوط تولید و تحمیل هزینه های سنگین منجر شود؛ از این رو، برخی بنگاه ها ناچار می شوند نیاز فوری خود را از بازار غیررسمی تأمین کنند.

در چنین شرایطی، فاصله زمانی میان تأمین واقعی کالا و تکمیل فرآیندهای اداری تخصیص ارز، زمینه‌ساز شکل‌گیری انواع روش‌های تطبیق اسناد و تسویه‌های پسینی می‌شود؛ وضعیتی که نه تنها شفافیت نظام ارزی را کاهش می‌دهد، بلکه انگیزه استفاده از بازار غیررسمی را نیز تقویت می‌کند.

د) خروج سرمایه و مهاجرت

بخش دیگری از تقاضای بازار غیررسمی ارز، به خروج سرمایه و انتقال دارایی به خارج از کشور مربوط می‌شود. سیاست‌گذار به‌طور طبیعی تلاش می‌کند با محدود کردن دسترسی به ارز رسمی، از خروج سرمایه جلوگیری کند؛ اما این محدودیت، اصل تقاضا را از بین نمی‌برد، بلکه تنها مسیر تأمین آن را تغییر می‌دهد. در نتیجه، افرادی که قصد انتقال دارایی، سرمایه‌گذاری در خارج از کشور یا مهاجرت دارند، نیاز ارزی خود را از بازار غیررسمی تأمین می‌کنند. در دوره‌هایی که نااطمینانی اقتصادی و انتظارات تورمی تشدید می‌شود، این تقاضا نیز افزایش یافته و با ایجاد فشار مضاعف بر بازار غیررسمی، به نوسانات نرخ ارز دامن می‌زند.

بنابراین، چالش اصلی را نباید صرفاً در «بازنگشتن ارز» جست‌وجو کرد، بلکه باید آن را در تغییر مسیر گردش ارز از شبکه رسمی به شبکه‌های غیررسمی دید. تا زمانی که عوامل ایجادکننده این جابه‌جایی پابرجا باشند، انتظار بازگشت کامل جریان‌های ارزی به سازوکار رسمی، صرفاً با ابزارهای نظارتی و قضایی، با واقعیت‌های اقتصادی سازگار نخواهد بود.

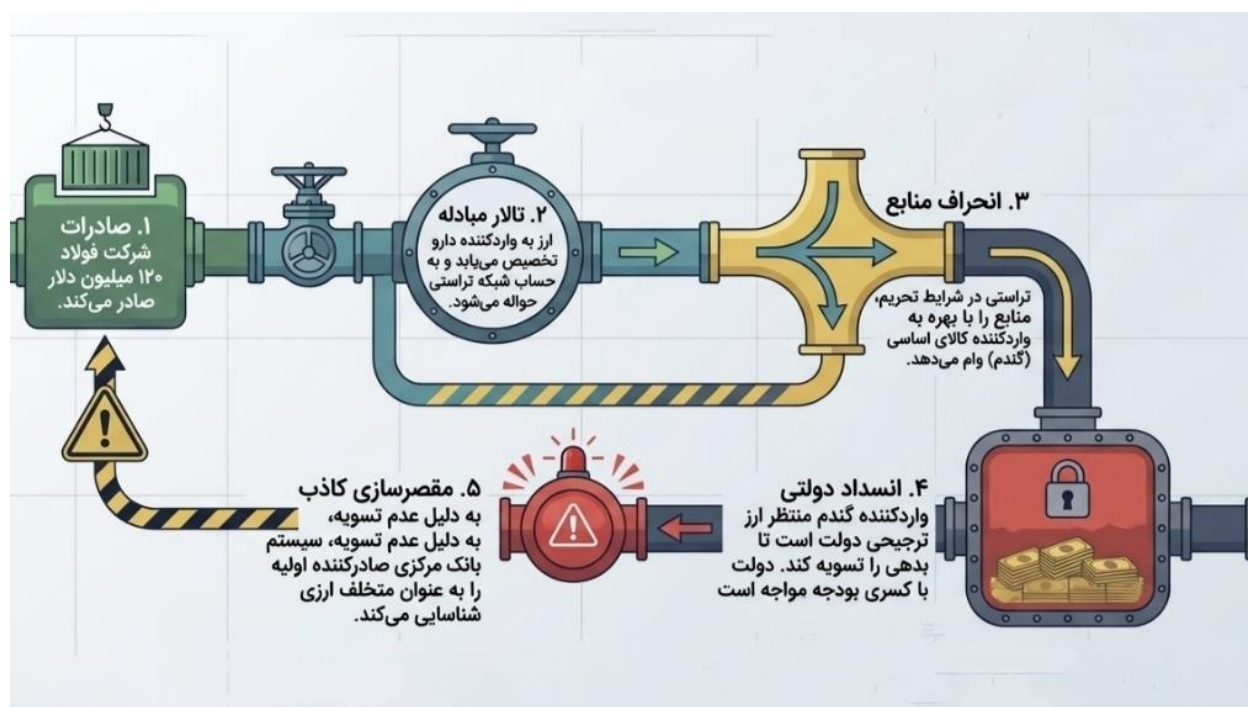


۲-۳- تراستی‌ها و قفل زنجیره تسویه ارزی

یکی از ابعاد کمتر مورد توجه در بحث رفع تعهد ارزی، به نحوه عملکرد شبکه‌های واسط مالی (تراستی‌ها) بازمی‌گردد. برای روشن شدن موضوع، یک مثال فرضی را در نظر بگیریم. فرض کنید یک شرکت بزرگ صادراتی، پس از انجام صادرات، منابع ارزی خود را در اختیار یک کارگزار مالی قرار می‌دهد تا مطابق سازوکارهای موجود، در فرآیند تأمین ارز واردکنندگان مورد استفاده قرار گیرد. در حالت عادی، این منابع پس از انجام تسویه‌ها، به نام صادرکننده ثبت شده و تعهد ارزی او ایفا می‌شود.

اکنون فرض کنید این کارگزار، به دلیل اولویت‌های اقتصادی کشور، منابع ارزی مزبور را به‌طور موقت برای تأمین مالی واردات کالاهای اساسی یا سایر نیازهای ضروری تخصیص دهد. اگر در ادامه، واردکننده به هر دلیل، از جمله تأخیر در دریافت مطالبات خود از دولت یا کندی فرآیندهای اداری، نتواند منابع مالی را در موعد مقرر بازگرداند، زنجیره تسویه متوقف می‌شود. در نتیجه، کارگزار نیز قادر به تسویه با صادرکننده نخواهد بود و تعهد ارزی صادرکننده در سامانه‌های بانک مرکزی همچنان ایفاننشده باقی می‌ماند.

در این سناریو، ارز نه مفقود شده و نه الزاماً از اقتصاد کشور خارج شده است؛ بلکه در بخشی دیگر از زنجیره تأمین و مبادلات اقتصادی درگیر شده و فرآیند تسویه آن به تعویق افتاده است. بنابراین، بخشی از آنچه در آمارها به‌عنوان «ارز بازنگشته» ثبت می‌شود، می‌تواند ناشی از قفل‌شدگی اعتباری و کندی تسویه در شبکه‌های واسط مالی باشد، نه صرفاً امتناع صادرکننده از ایفای تعهدات ارزی.



به این نکته مهم نیز باید توجه داشت که بخشی از دشواری دولت و نهادهای نظارتی در رصد مسیر بازگشت ارز صادراتی، ناشی از شکل‌گیری نظام‌های غیررسمی تسویه ارزی در شرایط تحریم بوده است. در تجارت عادی و رسمی، جریان کالا و جریان ارز تا حد زیادی به یکدیگر متصل و قابل پیگیری است. برای مثال، از طریق اسناد بانکی، ال‌سی‌های صادراتی و وارداتی و مسیرهای رسمی پرداخت، می‌توان میزان صادرات، واردات و تعهدات ارزی هر فعال اقتصادی را با شفافیت بیشتری دنبال کرد. اما در سال‌های اخیر، به دلیل محدودیت‌های ناشی از تحریم و دشواری دسترسی به شبکه‌های رسمی مالی و بانکی بین‌المللی، بخش مهمی از تجارت خارجی کشور ناگزیر از استفاده از مسیرهای غیررسمی برای تسویه ارزی شده است. همین جابه‌جایی از مسیرهای رسمی به شبکه‌های غیررسمی، شفافیت جریان‌های ارزی را کاهش داده و توان دولت برای الزام همه صادرکنندگان به بازگرداندن ارز از مسیرهای قابل رصد رسمی را محدود کرده است.

این وضعیت پیامدهای دیگری نیز به همراه داشته است. نبود امکان تجارت و تسویه ارزی رسمی، در کنار بیش‌برآوردی ارزش پول ملی و شکاف میان نرخ رسمی و نرخ بازار، انگیزه‌هایی برای بیش‌اظهاری در واردات و کم‌اظهاری در صادرات ایجاد کرده است. واردکننده ممکن است برای دسترسی به ارز ارزان‌تر، ارزش واردات خود را بیش از واقع نشان دهد و صادرکننده نیز ممکن است برای کاهش تعهدات ارزی، ارزش صادرات خود را کمتر از واقع ثبت کند. افزون بر این، تثبیت مصنوعی نرخ ارز در سطوح پایین‌تر از واقعیت بازار، رقابت‌پذیری تولید داخلی و صادرات غیرنفتی را نیز تضعیف می‌کند. بررسی دقیق این پیامدها خود نیازمند گزارشی جداگانه است.

۳- خطای سیاستی و حکمرانی؛ از تشخیص نادرست تا درمان نادرست

یکی از چالش‌های اصلی در مدیریت مسئله رفع تعهد ارزی، به نحوه تشخیص ریشه‌های آن بازمی‌گردد. هنگامی که بخش عمده تعهدات ارزی ایفان‌شده صرفاً به رفتار متخلفانه صادرکنندگان نسبت داده شود، طبیعی است که راهکارهای سیاستی نیز عمدتاً بر تشدید نظارت، افزایش برخوردهای قضایی و اعمال محدودیت‌های بیشتر متمرکز شوند. در حالی که، همان‌گونه که در بخش‌های پیشین نشان داده شد، بخشی از این پدیده ریشه در شکاف‌های قیمتی، محدودیت‌های نهادی، کندی فرآیندهای اجرایی و کمرگی و سازوکارهای موجود در بازار ارز رسمی مانند عدم تخصیص ارز به بخشی از نیازها و ممنوعیت واردات طیف گسترده‌ای از کالاها دارد.

در چنین شرایطی، تشدید اقدامات قهری لزوماً به افزایش عرضه ارز در بازار رسمی منجر نمی‌شود. حتی در برخی موارد، این رویکرد می‌تواند پیامدهای معکوس ایجاد کند. برای مثال، صادرکننده‌ای که امکان ایفای تعهد خود از محل منابع ارزی موجود را از دست داده است، ممکن است برای رفع تعهد و جلوگیری از تبعات

حقوقی، ناچار به تأمین ارز از بازار غیررسمی شود. این امر، علاوه بر تحمیل هزینه‌های مضاعف به فعال اقتصادی، می‌تواند تقاضای جدیدی در بازار آزاد ایجاد کرده و فشار بر نرخ ارز را افزایش دهد.

از این منظر، همه پرونده‌های رفع تعهد ارزی را نمی‌توان در یک طبقه قرار داد. بخشی از آن‌ها ممکن است ناشی از تخلفات عمدی و مستلزم برخورد قضایی باشند؛ اما بخشی دیگر، محصول قفل‌شدگی در فرآیندهای تسویه، ناکارآمدی سازوکارهای تخصیص ارز، یا واکنش فعالان اقتصادی به ساختار انگیزشی موجود است. یکسان‌انگاری این موارد، خطر خطای سیاستی را افزایش می‌دهد و می‌تواند موجب شود ابزارهای نظارتی و قضایی، به جای تمرکز بر پرونده‌های واقعی فساد، بر بخشی از فعالان اقتصادی اعمال شوند که مسئله آن‌ها بیش از آنکه ماهیت مجرمانه داشته باشد، ریشه در کاستی‌های نهادی و اجرایی دارد.

بر این اساس، اثربخشی سیاست‌های رفع تعهد ارزی، بیش از آنکه به شدت برخوردها وابسته باشد، به دقت در تشخیص منشأ هر پرونده و تفکیک میان تخلف عمدی و ناکارآمدی‌های ساختاری بستگی دارد. بدون چنین تفکیکی، احتمال آن وجود دارد که هزینه‌های سیاست‌گذاری افزایش یابد، در حالی که مسئله اصلی همچنان پابرجا بماند.

بررسی ابعاد مختلف پدیده‌ی عدم رفع تعهد ارزی نشان می‌دهد که ریشه‌ی اصلی مسئله، نه در فقدان ابزارهای نظارتی یا ضعف برخوردهای قضایی، بلکه در نحوه‌ی صورت‌بندی مسئله و سازوکارهای حکمرانی ارزی نهفته است. تا زمانی که تمام پرونده‌های عدم رفع تعهد، بدون تمایز میان تخلف، ناکارآمدی نهادی و پیامدهای سیاست‌های ارزی، ذیل عنوان واحد «عدم بازگشت ارز» قرار گیرند، سیاست‌گذار ناگزیر خواهد بود برای مسائل متفاوت، نسخه‌ای واحد تجویز کند؛ نسخه‌ای که در عمل، بیش از آنکه به بازگشت ارز بینجامد، به تعمیق بازار غیررسمی و افزایش هزینه‌های مبادله منجر می‌شود.

از این رو، نخستین گام اصلاح، بازتعریف خود مسئله است. بخش قابل‌توجهی از ارزی که در آمارهای رسمی «برنگشته» تلقی می‌شود، الزاماً از اقتصاد ایران خارج نشده، بلکه به دلیل ساختار انگیزشی موجود، مسیر گردش خود را از شبکه‌ی رسمی به شبکه‌ی غیررسمی تغییر داده است. در چنین شرایطی، هدف سیاست‌گذار نباید صرفاً افزایش فشار برای بازگرداندن ارز، بلکه افزایش جذابیت شبکه رسمی و کاهش انگیزه‌ی خروج از آن باشد.

تحقق این هدف، مستلزم اصلاح هم‌زمان چند حوزه است. کاهش شکاف میان نرخ‌های رسمی و غیررسمی، تسریع فرآیندهای تخصیص و تسویه ارزی، کاهش بوروکراسی، رسمی‌سازی تدریجی بخشی از تجارت‌های مرزی، تقویت نقش صرافی‌های مجاز، جذب ارز ایرانیان خارج از کشور، گردشگران و سرمایه‌های خارجی و

همچنین مدیریت انتظارات اقتصادی، مجموعه اقداماتی هستند که می‌توانند بدون توسل به مداخلات قهری، سهم بازار رسمی از گردش ارز را افزایش دهند و به تدریج عمق بازار غیررسمی را کاهش دهند.

در کنار این اصلاحات، نظام نظارت نیز نیازمند بازطراحی است. برخورد یکسان با تمامی پرونده‌های عدم رفع تعهد، نه کارآمد است و نه عادلانه. پرونده‌هایی که ناشی از سوءاستفاده و تقلب هستند، باید از مواردی که ریشه در قفل‌های اعتباری، کندی زنجیره‌ی تسویه، مشکلات عملیاتی یا پیامدهای سیاست‌های ارزی دارند، تفکیک شوند تا ابزارهای نظارتی و قضایی بر موارد پرریسک و متخلفان واقعی متمرکز شود.

در نهایت، موفقیت سیاست ارزی را نیز باید با شاخص‌های متفاوتی ارزیابی کرد. کاهش سهم بازار غیررسمی، افزایش تمایل فعالان اقتصادی به عرضه ارز در شبکه‌ی رسمی، کاهش استفاده از کارت‌های بازرگانی یکبارمصرف، کوتاه‌تر شدن زمان تخصیص و تسویه ارز و افزایش شفافیت جریان‌های ارزی، معیارهای مناسب‌تری برای سنجش اثربخشی سیاست‌ها هستند تا صرف افزایش تعداد پرونده‌های قضایی یا حجم ارز مطالبه‌شده از صادرکنندگان.

بر این اساس، گذار از وضعیت موجود، بیش از آنکه نیازمند تشدید مداخلات امنیتی باشد، مستلزم اصلاح قواعد حکمرانی ارزی و تجاری و ساختار گمرک، بازآرایی نظام انگیزشی و افزایش کارآمدی نهادهای تنظیم‌گر است. تنها در چنین چارچوبی می‌توان انتظار داشت که بخش قابل‌توجهی از جریان‌های ارزی، بدون اجبار و هزینه‌های سنگین اجرایی، به تدریج به مسیر رسمی اقتصاد بازگردند.

در نهایت، پرسش اصلی این نیست که «چه میزان ارز به کشور بازنگشته است؟»؛ بلکه این است که «چه عواملی موجب شده‌اند بخش قابل‌توجهی از جریان‌های ارزی، شبکه رسمی اقتصاد را ترک کنند؟». تا زمانی که پاسخ این پرسش در تخلف اشخاص جست‌وجو شود، سیاست‌ها نیز عمدتاً بر ابزارهای تنبیهی استوار خواهند بود ولی همچنان انگیزه‌های فعالین بخش خصوصی برای پیدا کردن راهی برای خارج کردن ارز از جریان رسمی برقرار است و با وجود چنین انگیزه‌ای حتماً راه‌های دیگری پیدا می‌شود و مقابله با آن بسیار مشکل است. اما اگر منشأ مسئله در ساختارهای انگیزشی و نهادی اقتصاد دیده شود، مسیر اصلاح نیز از برخوردهای موردی به سمت اصلاح قواعد حکمرانی ارزی تغییر خواهد کرد. شاید مهم‌ترین دستاورد این تغییر نگاه، آن باشد که سیاست‌گذار به جای تمرکز بر تعقیب پیامدها، به اصلاح علل شکل‌گیری آن‌ها بپردازد.