



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

مدیریت ارز، بدون گرفتار کردن تجارت

مطالعه تطبیقی تجربه ایران و کشورهای منتخب در شناسایی
بازرگان، ثبت واردات، تخصیص ارز و رفع تعهد ارزی؛ همراه با نقشه
راه اصلاح نظام حکمرانی تجارت و ارز در ایران

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



عنوان پژوهش: مدیریت ارز، بدون گرفتار کردن تجارت؛ مطالعه تطبیقی تجربه ایران و کشورهای منتخب در شناسایی بازرگان، ثبت واردات، تخصیص ارز و رفع تعهد ارزی؛ همراه با نقشه راه اصلاح نظام حکمرانی تجارت و ارز در ایران

مرکز پژوهش و بررسی های اقتصادی اتاق بازرگانی اصفهان

تهیه کننده: مرتضی درخشان.

تاریخ انتشار: مردادماه ۱۴۰۵

واژگان کلیدی: کارت بازرگانی، ثبت واردات، تخصیص ارز، رفع تعهد ارزی، مدیریت ارز.

این پژوهش از یک پرسش ساده اما اساسی آغاز شده است: آیا برای مدیریت منابع محدود ارزی در شرایط خاص کشور، ناگزیر باید فعال اقتصادی را از کارت بازرگانی و ثبت سفارش تا تخصیص، تأمین، ترخیص و رفع تعهد ارزی از زنجیره‌ای طولانی از مجوزها و کنترل‌ها عبور داد؟ پاسخ پژوهش این است که مدیریت بازار ارز برای کشوری مانند ایران ضروری است، اما شکل کنونی این مدیریت، تنها شکل ممکن نیست. میان رهاسازی کامل بازار و کنترل پرونده‌به‌پرونده همه معاملات، طیف گسترده‌ای از الگوهای کارآمدتر وجود دارد.

ایران با محدودیت واقعی منابع ارزی، تحریم، دشواری انتقال پول، نوسان درآمدهای صادراتی، تورم مزمن و خطر خروج سرمایه روبه‌رو است. بنابراین، دولت نمی‌تواند نسبت به محل مصرف ارز، واردات کالاهای ضروری و بازگشت درآمدهای صادراتی بی‌تفاوت باشد. باین‌حال، بخشی از مشکلات کنونی نه مستقیماً از تحریم و کمبود ارز، بلکه از نحوه طراحی نظام اداری ناشی می‌شود. در نظام فعلی، چند هدف متفاوت بر یک پرونده سوار شده‌اند: شناسایی تاجر، کنترل صلاحیت او، محدود کردن مقدار واردات، صدور مجوز کالا، اولویت‌بندی ارز، کنترل خروج سرمایه، اثبات ورود کالا، وصول درآمد صادراتی و حتی اجرای برخی تکالیف مالیاتی و گمرکی. به همین دلیل، اختلال در یک جزء می‌تواند کل معامله و حتی فعالیت‌های بعدی بنگاه را متوقف کند.

فعال اقتصادی برای انجام یک واردات معمولی باید بنگاه خود را ثبت کند، کارت بازرگانی بگیرد، رشته و سقف فعالیت داشته باشد، پروفرما دریافت کند، ثبت سفارش انجام دهد، مجوزهای کالایی و ارزی را بگیرد، در صف تخصیص بماند، ارز را تأمین و منتقل کند، کالا را حمل و ترخیص کند و در پایان، اسناد را برای رفع تعهد تطبیق دهد. این مسیر در ظاهر خطی است، اما در عمل مرتب به عقب بازمی‌گردد. تأخیر تخصیص می‌تواند اعتبار پروفرما را پایان دهد؛ تغییر قیمت یا کرایه، ثبت سفارش را نیازمند اصلاح کند؛ اصلاح ثبت سفارش ممکن است مجوزها را دوباره فعال کند؛ و یک تفاوت طبیعی در وزن، مبلغ، زمان یا اسناد حمل می‌تواند رفع تعهد را متوقف سازد. حاصل، افزایش خواب سرمایه، دموژ، انبارداری، موجودی احتیاطی، هزینه واسطه، توقف تولید و از دست رفتن اعتبار بنگاه نزد فروشنده خارجی است.

پرسش نخست پژوهش این بود که آیا سایر کشورها نیز «کارت بازرگانی» دارند. بررسی‌ها نشان داد در بیشتر کشورها، دولت تاجر را شناسایی می‌کند، اما این شناسایی لزوماً به معنای صدور مجوز عمومی و مدت‌دار برای حق تجارت نیست. اتحادیه اروپا از شناسه گمرکی EORI و هند از شناسه IEC استفاده می‌کنند. این شناسه‌ها عموماً سقف دلاری و رشته محدودکننده ندارند و مجوز کالا از هویت تاجر جداست. چین حتی الزام عمومی ثبت جداگانه فعال تجارت خارجی را حذف کرده و نظارت را بر ثبت بنگاه، گمرک، بانک و سابقه رفتاری متمرکز کرده است. بنگلادش نزدیک‌ترین نمونه به ایران است و گواهی ثبت واردکننده مدت‌دار دارد؛ اما در آنجا نیز کنترل پرداخت و ارز بیشتر در بانک و اعتبار اسنادی متمرکز است. نتیجه آنکه کارت بازرگانی به شکل ایرانی، قاعده عمومی جهان نیست. الگوی غالب، «شناسه پایدار برای شناسایی» و «محدودیت متناسب برای معامله پریسک» است.

پرسش دوم این بود که آیا ثبت سفارش و مجوز پیشینی همه واردات در جهان متداول است. پاسخ منفی است. در اقتصادهای دارای بازار آزاد ارز، بیشتر واردات هنگام اظهار گمرکی یا اندکی پیش از ورود ثبت می‌شوند و فقط کالاهای حساس، ممنوع، سهمیه‌ای، سلامت‌محور یا امنیتی به مجوز قبلی نیاز دارند. در چین و هند نیز بیشتر کالاها آزادند و مجوز به فهرست‌های مشخص محدود است. در مقابل، ثبت قبلی گسترده معمولاً در کشورهایی شکل

می‌گیرد که با کمبود ارز یا نرخ‌های چندگانه روبه‌رو هستند. در چنین وضعیتی، ثبت واردات از یک ابزار اطلاعاتی به مجوز ورود به صف ارز تبدیل می‌شود. تجربه آرژانتین نشان می‌دهد حتی اگر نام یک مجوز حذف شود، ممکن است همان صف در قالب محدودیت پرداخت یا زمان‌بندی دسترسی به ارز ادامه پیدا کند.

پرسش سوم این بود که آیا بانک مرکزی کشورهای دیگر برای هر سفارش ارز تخصیص می‌دهد. در اقتصادهای عادی، تخصیص عمومی پرونده‌به‌پرونده وجود ندارد. واردکننده ارز را از بانک یا بازار تهیه می‌کند و بانک اصالت معامله، هویت طرفین، مقررات پول‌شویی و ممنوعیت‌ها را کنترل می‌کند. چین با وجود کنترل حساب سرمایه، پرداخت تجارت جاری واقعی را عمدتاً از طریق بانک‌های مجاز انجام می‌دهد. در هند نیز بانک معامله را بررسی و پس از پرداخت، ورود کالا را با اطلاعات گمرک تطبیق می‌دهد، اما واردکننده برای بیشتر کالاها در صف تخصیص بانک مرکزی قرار نمی‌گیرد. بنگلادش و پاکستان در دوره‌های کمبود، از اولویت‌بندی کالا، محدودیت اعتبار اسنادی و کنترل حواله استفاده کرده‌اند؛ باین‌حال، این محدودیت‌ها در نمونه‌های موفق‌تر، اضطراری و قابل کاهش تلقی شده‌اند، نه جزء دائمی تجارت.

بررسی تجربه مصر و نیجریه نیز نشان داد صف ارزی با بهبود سامانه یا رتبه‌بندی دقیق‌تر متقاضیان از بین نمی‌رود. تا زمانی که نرخ رسمی پایین‌تر از نرخ تعادلی باشد و عرضه رسمی پاسخ‌گوی تقاضای مشروع نباشد، صف بازتولید می‌شود. این کشورها برای کاهش صف ناچار شدند نرخ را واقعی‌تر و بازار را یکپارچه‌تر کنند، منابع جدید فراهم آورند، تقاضاهای معوق را تسویه و سیاست‌های پولی و مالی را اصلاح کنند. در مقابل، تجربه آرژانتین، زیمبابوه و ونزوئلا هشدار می‌دهد که تداوم نرخ‌های ترجیحی، مجوزهای چندلایه و فروش اجباری ارز با نرخ نامطلوب، به افزایش بازار موازی، کم‌اظهاری صادرات، بیش‌اظهاری واردات و گسترش رانت منجر می‌شود.

پرسش چهارم به رفع تعهد ارزی مربوط بود. این مفهوم کاملاً منحصر به ایران نیست. هند، چین، پاکستان، بنگلادش، نیجریه و زیمبابوه نیز جریان پول و کالا را تطبیق می‌دهند و صادرکننده را به وصول یا بازگرداندن درآمد صادراتی ملزم می‌کنند. تفاوت اصلی در سه موضوع است: نخست، آیا صادرکننده فقط باید وصول و بازگشت درآمد را اثبات کند یا مجبور است ارز را با نرخ خاص بفروشد؛ دوم، آیا بانک می‌تواند مغایرت‌های عادی را در چارچوب قواعد مشخص حل کند؛ و سوم، آیا یک پرونده باز، همه فعالیت‌های بعدی بنگاه را متوقف می‌کند. تجربه جهانی نشان می‌دهد باید میان «وصول درآمد»، «بازگشت یا ثبت آن در شبکه مجاز» و «فروش اجباری ارز» تفکیک کرد. اختلاط این سه، هم تشخیص تخلف را دشوار می‌کند و هم انگیزه صادرات رسمی را کاهش می‌دهد.

مهم‌ترین تشخیص پژوهش درباره ایران این است که مسئله نه صرفاً «زیادی کنترل» و نه «کمبود کنترل» است؛ مسئله، تراکم کارکردها، وابستگی زنجیره‌ای مراحل و نبود مسئولیت روشن است. کارت بازرگانی هم شناسه است، هم مجوز و هم اهرم اجرای تعهدات. ثبت سفارش هم اطلاعات معامله را می‌گیرد، هم مجوز ورود است و هم دروازه تخصیص ارز. تخصیص نیز هم‌زمان باید کمبود ارز را توزیع، یارانه را هضمند و تقاضای صوری را حذف کند. رفع تعهد نیز وصول درآمد، فروش ارز، تطبیق اسناد و ادامه فعالیت بنگاه را به هم پیوند می‌دهد. سامانه جامع تجارت این مراحل را الکترونیکی کرده، اما وحدت صفحه نمایش الزاماً به وحدت تصمیم و پاسخ‌گویی منجر نشده است.

جهت اصلاح پیشنهادی، حذف ناگهانی کنترل‌ها نیست؛ بلکه تفکیک کارکردها و انتقال نظارت از همه معاملات به نقاط واقعی خطر است. کارت بازرگانی باید به شناسه پایدار فعال تجارت خارجی تبدیل شود. رشته فعالیت بیشتر کارکرد آماری و ریسکی داشته باشد و سقف عمومی فقط برای استفاده از حمایت ارزی، تسهیلات ویژه یا بنگاه پرریسک اعمال شود. ثبت سفارش نیز به سه لایه جدا تقسیم شود: اعلام خودکار معامله، مجوز کالایی برای فهرست

مشخص و درخواست ارز حمایتی. رد حمایت ارزی نباید اصل معامله با منابع مشروع را باطل کند، مگر آنکه واردات کالا قانوناً ممنوع باشد.

در حوزه ارز، باید میان مسیر حمایتی، مسیر تجارت عادی و انتقال سرمایه تفکیک شود. ارز حمایتی محدود، شفاف، دارای سقف و قابل حسابرسی باشد. تجارت جاری واقعی تا حد امکان از طریق بانک‌های مجاز و بر پایه قواعد عمومی، اصالت معامله و مدیریت ریسک انجام شود. کنترل سخت‌تر بر خروج سرمایه، معاملات صوری، طرف‌های پرریسک و پیش‌پرداخت‌های نامتعارف متمرکز شود. در رفع تعهد نیز تطبیق داده‌های بانک، گمرک و حمل باید خودکار باشد و فقط مغایرت‌های بااهمیت به بررسی انسانی بروند.

نقشه راه پژوهش سه مرحله دارد. در شش ماه نخست می‌توان بدون آزادسازی ناگهانی، دلایل توقف و مالک هر تصمیم را منتشر کرد، زمان هر مرحله را سنجید، پرونده‌های در جریان را از تغییر ناگهانی مقررات حفظ کرد، مسیر فوری مواد اولیه و دارو را ایجاد و وضعیت‌های استثنایی رفع تعهد را استاندارد کرد. در مرحله شش تا هجده‌ماهه، اعلام معامله از مجوز و ارز حمایتی جدا، کارت به شناسه پایدار تبدیل، پرداخت پرونده‌های عادی به بانک‌های مجاز تفویض و مسیر سبز برای بنگاه‌ها و معاملات کم‌ریسک آزمایش شود. در مرحله هجده تا سی‌وشش‌ماهه نیز باید هم‌زمان با اصلاحات ضدتورمی، شکاف نرخ‌ها کاهش یابد، یارانه ارزی به حمایت بودجه‌ای یا مستقیم نزدیک شود، تخصیص مرکزی به برنامه‌های حمایتی و شرایط اضطراری محدود و الزام فروش اجباری ارز به تدریج کاهش یابد. جمع‌بندی مدیریتی پژوهش آن است که ایران ناچار به مدیریت ارز است، اما ناچار به حفظ تمام اجزای وضع موجود نیست. دولت می‌تواند تاجر را بشناسد، کالای حساس را کنترل کند، خروج سرمایه را محدود سازد و جریان پول و کالا را تطبیق دهد؛ بدون آنکه هر معامله سالم را ماه‌ها در انتظار چند مجوز و چند تصمیم نگه دارد. مدیریت بهینه ارز زمانی محقق می‌شود که مسیر معامله واقعی، روشن، قابل پیش‌بینی و کم‌هزینه باشد و توان نظارتی دولت به‌جای کنترل همگانی، بر تخلف واقعی، شبکه‌های صوری و استفاده نادرست از منابع عمومی متمرکز شود.

تجارت خارجی برای هر اقتصادی، پلی میان ظرفیت‌های داخلی و فرصت‌های جهان است؛ پلی که مواد اولیه، فناوری، ماشین‌آلات و کالا را وارد می‌کند و محصولات، خدمات و درآمدهای ارزی را به آن سوی مرزها می‌رساند. بالین حال، هرچه تعداد دروازه‌ها، ایستگاه‌ها و بازرسی‌های این پل بیشتر شود، عبور از آن دشوارتر خواهد شد. گاهی نیز آن قدر مقررات، سامانه‌ها و مجوزها در مسیر قرار می‌گیرند که خودِ پل، به جای تسهیل حرکت، به یکی از موانع اصلی تجارت تبدیل می‌شود.

فعال اقتصادی در ایران برای ورود به عرصه تجارت خارجی، با زنجیره‌ای نسبتاً طولانی از فرایندها روبه‌رو است. دریافت و تمدید کارت بازرگانی، تعیین سقف فعالیت، ثبت سفارش، اخذ مجوزهای متعدد، درخواست تخصیص ارز، انتظار برای تأمین ارز، انتقال وجه، انجام تشریفات گمرکی و در نهایت رفع تعهد ارزی، حلقه‌های اصلی این زنجیره‌اند. هر حلقه با هدف مشخصی طراحی شده است؛ یکی برای شناسایی تاجر، دیگری برای کنترل واردات، حلقه‌ای برای اولویت‌بندی مصارف ارزی و حلقه‌ای دیگر برای اطمینان از ورود کالا یا بازگشت درآمدهای صادراتی. مسئله از جایی آغاز می‌شود که هر کدام از این ابزارها، خود به فرایندی پیچیده، زمان‌بر و گاه پیش‌بینی‌ناپذیر تبدیل می‌شود. برای فعال اقتصادی، این فرایند تنها مجموعه‌ای از مراحل اداری نیست؛ هر توقف می‌تواند به افزایش هزینه، از دست رفتن اعتبار نزد فروشنده خارجی، تغییر قیمت کالا، تأخیر در تولید یا توقف یک خط تولید منجر شود. اعتبار ثبت سفارش ممکن است پیش از تخصیص ارز پایان یابد؛ تخصیص صادر شود اما تأمین ارز به تعویق بیفتد؛ ارز تأمین شود اما انتقال آن با مانع روبه‌رو شود؛ کالا وارد شود اما به دلیل مغایرت‌های اسنادی ترخیص نشود؛ و سرانجام، واردکننده یا صادرکننده در مرحله رفع تعهد با مسئله‌ای مواجه شود که منشأ آن نه تخلف، بلکه ناهماهنگی میان سامانه‌ها، مقررات و واقعیت‌های تجارت بوده است. به این ترتیب، فرایندی که برای نظم‌بخشیدن به تجارت طراحی شده، گاهی خود بر بی‌نظمی و نااطمینانی می‌افزاید.

در برابر انتقاد فعالان اقتصادی، معمولاً یک پاسخ تکرار می‌شود: منابع ارزی کشور محدود است، بازار ارز را نمی‌توان رها کرد و دولت ناچار است مصارف ارزی را مدیریت کند. اصل این استدلال قابل انکار نیست. هیچ دولتی، به‌ویژه در شرایط محدودیت منابع، تحریم و بی‌ثباتی درآمدهای ارزی، نمی‌تواند نسبت به جریان ورود و خروج ارز بی‌تفاوت باشد. اما مسئله اصلی، انتخاب میان «کنترل کامل» و «رها سازی کامل» نیست؛ مسئله، چگونگی کنترل است. مدیریت ارز لزوماً به معنای افزودن بر صف‌ها، مجوزها و تصمیمات موردی نیست؛ همان‌گونه که تسهیل تجارت نیز الزاماً به معنای کنار گذاشتن نظارت نیست.

تجربه جهانی نشان می‌دهد کشورها با الگوهای متفاوتی این مسئله را مدیریت کرده‌اند. در برخی کشورها، بازار ارز نقش اصلی را در تخصیص منابع بر عهده دارد و دولت به جای تأیید تک‌تک معاملات، بر سلامت پرداخت‌ها، مبارزه با پول‌شویی، کالاهای حساس و جریان‌های غیرعادی نظارت می‌کند. در گروهی دیگر، به دلیل محدودیت ارزی یا کنترل حساب سرمایه، پرداخت‌های خارجی و درآمدهای صادراتی تحت نظارت قرار دارند؛ اما این نظارت از طریق

بانک‌های عامل، اتصال خودکار اطلاعات گمرکی و بانکی، اعتبارسنجی فعالان و کنترل مبتنی بر ریسک انجام می‌شود. برخی کشورها نیز تجربه‌هایی نزدیک‌تر به ایران، مانند مجوز واردات، اولویت‌بندی مصارف ارزی یا الزام بازگشت درآمدهای صادراتی دارند، اما کوشیده‌اند این ابزارها را شفاف‌تر، سریع‌تر و کم‌هزینه‌تر اجرا کنند. بنابراین، صرف جست‌وجوی نام‌هایی مانند «کارت بازرگانی»، «ثبت سفارش» یا «رفع تعهد ارزی» در قوانین سایر کشورها کافی نیست؛ ممکن است ابزارها نام‌های متفاوتی داشته باشند، اما کارکرد یکسانی را دنبال کنند. باید دید هر کشور چگونه تاجر را شناسایی می‌کند، واردات را تحت نظارت قرار می‌دهد، مصارف ارزی را اولویت‌بندی می‌کند، پرداخت خارجی را با ورود کالا تطبیق می‌دهد و از وصول درآمد صادراتی اطمینان می‌یابد. این پژوهش در پی آن است که ابتدا تصویر دقیق و یکپارچه‌ای از زنجیره تجارت و ارز در ایران ارائه کند و نقاط توقف، تداخل و تحمیل هزینه را بشناسد. سپس تجربه دو گروه از کشورها را بررسی خواهد کرد: کشورهایی که مدیریت بازار ارز را بدون سازوکارهایی مانند تخصیص اداری ارز و رفع تعهد فراگیر انجام می‌دهند، و کشورهایی که از ابزارهای مشابه ایران استفاده می‌کنند اما آنها را با معماری نهادی، سامانه‌ای و نظارتی متفاوتی به کار گرفته‌اند. هدف نهایی، یافتن نسخه‌ای آماده برای تقلید نیست؛ بلکه شناسایی اصول و تجربه‌هایی است که بتواند نظارت ارزی را حفظ کند، بی‌آنکه تجارت خارجی را در هزارتوی فرایندهای اداری گرفتار سازد.

فصل اول: چارچوب مفهومی و تبیین مسئله

۱-۱. بیان مسئله؛ مسئله کنترل نیست، شیوه کنترل است

منابع ارزی برای هیچ کشوری نامحدود نیست؛ اما محدودیت منابع در اقتصادهایی مانند ایران که درآمدهای ارزی آنها ناپایدار، دسترسی‌شان به شبکه مالی بین‌المللی محدود و بازار ارز آنها در معرض شوک‌های سیاسی و انتظاری است، معنای جدی‌تری پیدا می‌کند. در چنین شرایطی، دولت نمی‌تواند نسبت به چگونگی مصرف ارز، ترکیب واردات، خروج سرمایه و بازگشت درآمدهای صادراتی بی‌تفاوت باشد. پرسش اصلی نیز این نیست که «آیا بازار ارز باید مدیریت شود یا خیر؟» بلکه این است که؛

مدیریت بازار ارز با چه ابزارهایی، در کدام سطح، با چه هزینه‌ای و بر اساس چه سازوکاری انجام شود؟ در ایران، مدیریت ارز و تجارت خارجی در قالب زنجیره‌ای از کنترل‌های اداری شکل گرفته است: صلاحیت فعال اقتصادی از طریق کارت بازرگانی احراز می‌شود؛ ورود کالا به ثبت سفارش یا ثبت آماری و دریافت مجوزهای مختلف وابسته است؛ دسترسی واردکننده به منابع ارزی به تأیید و تخصیص ارز نیاز دارد؛ خرید و انتقال ارز در مرحله تأمین انجام می‌شود؛ ورود کالا باید با اطلاعات ثبت سفارش و پرداخت ارزی تطبیق پیدا کند؛ و در پایان، واردکننده یا صادرکننده باید تعهد ارزی خود را رفع کند. هرکدام از این مراحل، به‌تنهایی هدفی قابل دفاع دارد؛ اما قرارگرفتن آنها در کنار یکدیگر، بدون هماهنگی کافی، می‌تواند مسیری ایجاد کند که عبور از آن برای فعال اقتصادی دشوار، زمان‌بر و پیش‌بینی‌ناپذیر باشد.

در واقع، مسئله از تعدد ابزارها آغاز نمی‌شود؛ از نامشخص بودن مرز میان کارکرد ابزارها آغاز می‌شود. ثبت سفارش گاهی هم‌زمان نقش ثبت اطلاعات، مجوز ورود، ابزار کنترل مقدار واردات، پیش‌شرط تخصیص ارز و مبنای ترخیص کالا را ایفا می‌کند. تخصیص ارز گاهی به معنای اولویت‌یافتن یک تقاضا و گاهی به‌منزله وعده دسترسی به ارز تلقی می‌شود، درحالی‌که با تأمین واقعی ارز فاصله دارد. رفع تعهد ارزی نیز از یک سازوکار حسابرسی برای اطمینان از ورود کالا یا بازگشت درآمد صادراتی، به مرحله‌ای مستقل و پیچیده تبدیل می‌شود که ممکن است حتی پس از انجام واقعی معامله، پرونده فعال اقتصادی را باز نگه دارد.

در نتیجه، مسئله پژوهش حاضر را می‌توان چنین صورت‌بندی کرد: چگونه می‌توان منابع محدود ارزی را به‌گونه‌ای مدیریت کرد که نیازهای ضروری و مولد اقتصاد تأمین شود، خروج غیرقانونی سرمایه و سوءاستفاده از منابع ترجیحی کاهش یابد و در عین حال، فرایند تجارت قانونی گرفتار هزینه، تأخیر و عدم قطعیت نشود؟ پاسخ به این پرسش مستلزم آن است که ابتدا تفاوت میان مدیریت نرخ ارز، مدیریت منابع و مصارف ارزی و کنترل اداری تجارت روشن شود. سپس باید بررسی کرد که کشورهای دیگر هر یک از این کارکردها را با چه ترکیبی از بازار، مقررات، بانک، گمرک، سامانه‌های اطلاعاتی و نظارت مبتنی بر ریسک انجام می‌دهند.

۱-۲. مفهوم حکمرانی ارزی و تجاری

حکمرانی ارزی و تجاری را نباید صرفاً مجموعه‌ای از قوانین، بخشنامه‌ها و سامانه‌ها دانست. حکمرانی، معماری کامل تصمیم‌گیری است؛ یعنی مشخص می‌کند چه نهادی تصمیم می‌گیرد، بر اساس چه اطلاعاتی تصمیم می‌گیرد، چه

معیاری برای اولویت‌بندی دارد، مسئولیت نتیجه بر عهده چه کسی است، فعال اقتصادی چگونه به تصمیم اعتراض می‌کند و در صورت تغییر شرایط، نظام چگونه خود را اصلاح می‌کند.

بر این اساس، حکمرانی ارزی مجموعه قواعد، نهادها و فرایندهایی است که نحوه تعیین قیمت ارز، دسترسی اشخاص به ارز، خرید و فروش و انتقال آن، نگهداری دارایی ارزی، ورود و خروج منابع ارزی و نظارت بر معاملات خارجی را تنظیم می‌کند. بانک مرکزی، شبکه بانکی، بازارهای رسمی ارز، صرافی‌ها، نهادهای مبارزه با پول‌شویی و دستگاه‌های ناظر، اجزای اصلی این نظام هستند.

حکمرانی تجاری نیز مجموعه ترتیباتی است که تعیین می‌کند چه اشخاصی، چه کالاهایی، تحت چه شرایطی و با طی چه مراحل می‌توانند وارد یا صادر شوند. شناسایی تاجر، طبقه‌بندی کالا، ثبت اطلاعات، صدور مجوز، اعمال استانداردهای فنی و بهداشتی، تشریفات گمرکی، پرداخت حقوق ورودی و نظارت پس از ترخیص در این حوزه قرار می‌گیرد.

نقطه اتصال این دو حوزه، «حکمرانی ارزی تجارت خارجی» است؛ یعنی جایی که معامله تجاری به پرداخت یا دریافت ارزی منتهی می‌شود. ثبت سفارش، تخصیص و تأمین ارز، تطبیق پرداخت با ورود کالا و نظارت بر درآمد صادراتی در این نقطه قرار دارند. بسیاری از مشکلات ایران نیز نه در قلمرو خالص تجارت و نه در قلمرو خالص سیاست ارزی، بلکه در محل اتصال این دو شکل می‌گیرند.

یک نظام حکمرانی مناسب باید دست‌کم پنج ویژگی داشته باشد: نخست، در تحقق هدف خود مؤثر باشد؛ دوم، هزینه اجرای آن برای دولت و فعال اقتصادی از منافعش بیشتر نشود؛ سوم، قواعد آن شفاف و قابل پیش‌بینی باشد؛ چهارم، میان فعالان کم‌ریسک و پرریسک تفاوت قائل شود؛ و پنجم، مسئولیت تصمیم‌ها و تأخیرها در آن مشخص باشد. بنابراین، دیجیتالی‌بودن به تنهایی نشانه حکمرانی مطلوب نیست. سامانه‌ای که همان مراحل زائد، استعلام‌های تکراری و تصمیم‌های غیرشفاف را الکترونیکی کند، تنها «صف کاغذی» را به «صف دیجیتال» تبدیل کرده است.

۳-۱. تفاوت مدیریت نرخ ارز با مدیریت منابع و مصارف ارزی

یکی از مهم‌ترین ابهام‌های موجود در بحث‌های سیاستی ایران، یکسان‌انگاشتن مدیریت نرخ ارز و مدیریت مصارف ارزی است؛ درحالی‌که این دو، هدف و ابزارهای متفاوتی دارند.

مدیریت نرخ ارز در سطح کلان اقتصاد صورت می‌گیرد و هدف آن اثرگذاری بر سطح، مسیر یا نوسان قیمت پول ملی در برابر ارزهای خارجی است. انتخاب نظام ارزی، سیاست نرخ بهره، کنترل تورم، انضباط مالی دولت، مداخله بانک مرکزی در بازار ارز، خرید و فروش ذخایر و برخی محدودیت‌های جریان سرمایه در این حوزه قرار می‌گیرند. صندوق بین‌المللی پول در «چارچوب سیاستی یکپارچه» تأکید می‌کند که کشورها برای مواجهه با شوک‌های خارجی، برحسب ساختار اقتصاد و عمق بازارهایشان، از ترکیبی از سیاست پولی، انعطاف نرخ ارز، مداخله ارزی، سیاست احتیاطی کلان و ابزارهای مدیریت جریان سرمایه استفاده می‌کنند. به بیان دیگر، ثبات بازار ارز محصول یک مجموعه سیاست کلان است و نمی‌توان بار آن را فقط بر دوش کنترل واردات و صادرکننده گذاشت. (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۳)

در مقابل، مدیریت منابع و مصارف ارزی به این پرسش پاسخ می‌دهد که ارز موجود از چه منابعی حاصل می‌شود و در چه مسیرهایی مصرف خواهد شد. در شرایط عادی، بازار ارز و شبکه بانکی می‌توانند بخش عمده این تخصیص را

بر اساس قیمت و اعتبار طرفین انجام دهند. اما هنگامی که نرخ رسمی پایین‌تر از نرخ تعادلی قرار گیرد یا عرضه رسمی برای پاسخ‌گویی به تقاضای مشروع کافی نباشد، دولت ناچار می‌شود میان تقاضاهای مختلف اولویت‌بندی کند. در این وضعیت، نوع کالا، سابقه واردکننده، بخش اقتصادی، فوریت نیاز، منشأ ارز و روش پرداخت به معیارهای تخصیص تبدیل می‌شوند.

بنابراین، مدیریت نرخ ارز به «قیمت» ارز مربوط است، درحالی‌که مدیریت مصارف ارزی به «مقدار، گیرنده، زمان و محل مصرف» آن مربوط می‌شود. ممکن است کشوری نرخ ارز خود را به‌شدت مدیریت کند اما برای هر محموله وارداتی ارز تخصیص ندهد؛ سنگاپور نمونه‌ای از اقتصادی است که سیاست پولی آن حول مدیریت نرخ مؤثر ارز شکل گرفته، اما این مدیریت از طریق سیاست کلان و مداخله در بازار انجام می‌شود، نه تأیید اداری تک‌تک واردات. همچنین ممکن است کشوری نرخ شناور داشته باشد، اما برخی پرداخت‌های خارجی یا جریان‌های سرمایه را به دلایل احتیاطی، امنیتی یا مبارزه با پول‌شویی کنترل کند.

این تفکیک، برای پژوهش حاضر تعیین‌کننده است. زیرا باید روشن شود کدامیک از ابزارهای ایران واقعاً برای ثبات نرخ ارز ضروری‌اند، کدام ابزارها برای اولویت‌بندی منابع محدود به کار می‌روند و کدامیک صرفاً نقش ثبت اطلاعات، نظارت و جلوگیری از تخلف را دارند. تا زمانی که این سه کارکرد از یکدیگر جدا نشوند، هر انتقاد از فرایند موجود به‌عنوان درخواست «رهاسازی بازار ارز» تعبیر خواهد شد.

در این چارچوب، بهبودسازی ارزی نیز نباید با حداقل کردن واردات یا حداکثر کردن کنترل اداری یکسان دانسته شود. بهبودسازی ارزی یعنی منابع محدود به مصارفی برسد که بیشترین ارزش اقتصادی و اجتماعی را ایجاد می‌کنند؛ بدون آنکه هزینه مبادله، توقف تولید، فساد، خروج فعالیت‌ها از مجاری رسمی و اتلاف منابع، دست‌آورد حاصل از کنترل را خنثی کند. ممکن است واردات یک قطعه کوچک از نظر ارزش ارزی ناچیز باشد، اما نبود آن یک خط تولید بزرگ را متوقف کند. بنابراین، اولویت ارزی را نمی‌توان فقط بر اساس عنوان کالا یا مبلغ ثبت سفارش تعیین کرد؛ نقش کالا در زنجیره تولید، امکان جایگزینی، فوریت مصرف و هزینه عدم تأمین نیز اهمیت دارد.

۴-۱. اهداف دولت از کنترل تجارت و ارز

کنترل تجارت و ارز می‌تواند اهداف مختلفی داشته باشد که باید از یکدیگر تفکیک شوند؛ زیرا ابزار مناسب هر هدف یکسان نیست.

نخستین هدف، حفظ ثبات خارجی و ذخایر ارزی است. دولتی که با محدودیت منابع روبه‌رو است، می‌کوشد از مصرف ذخایر برای کالاهای کم‌اهمیت جلوگیری کرده و ارز را به دارو، غذا، انرژی، مواد اولیه، ماشین‌آلات و سایر نیازهای ضروری اختصاص دهد. این هدف در دوره بحران تراز پرداخت‌ها قابل درک است، اما اگر کمبود ارز به وضعیتی دائمی تبدیل شود، سازوکار موقت سهمیه‌بندی نیز به ساختاری دائمی و رانت‌زا تبدیل خواهد شد.

هدف دوم، اطمینان از مصرف ارز در محل اعلام‌شده است. هنگامی که واردکننده ارز را با نرخ پایین‌تر از بازار یا از منابع رسمی دریافت می‌کند، دولت می‌خواهد مطمئن شود که ارز برای همان کالا و به همان میزان مصرف شده است. تطبیق حواله ارزی، اسناد حمل، اظهارنامه گمرکی و ورود کالا، پاسخی به همین نگرانی است.

هدف سوم، بازگشت درآمدهای صادراتی است. در شرایط کمبود ارز، دولت می‌کوشد اطمینان یابد که درآمد حاصل از صادرات در خارج باقی نمی‌ماند و برای واردات، عرضه در بازار رسمی یا سایر مصارف مجاز در دسترس اقتصاد قرار

می‌گیرد. با این حال، شکل این الزام می‌تواند بسیار متفاوت باشد: از صرف گزارش درآمد صادراتی تا الزام انتقال آن به داخل، فروش درصدی از ارز به بانک مرکزی یا اجازه استفاده مستقیم صادرکننده برای واردات.

هدف چهارم، جلوگیری از خروج سرمایه و معاملات صوری است. بیش‌اظهاری ارزش واردات، کم‌اظهاری صادرات، ثبت واردات غیرواقعی یا استفاده از شرکت‌های واسطه می‌تواند پوششی برای انتقال دارایی به خارج باشد. کنترل اسناد و تطبیق داده‌ها برای کاهش این رفتارها ضروری است.

هدف پنجم، اجرای سیاست‌های تجاری، صنعتی و رفاهی است. ممنوعیت یا محدودیت واردات برخی کالاها ممکن است برای حمایت از تولید داخلی، حفاظت از سلامت عمومی، امنیت ملی، محیط‌زیست یا مدیریت کالاهای یارانه‌ای اعمال شود. این هدف با مدیریت ارز ارتباط دارد، اما همان هدف نیست. ممکن است واردات کالایی به دلایل بهداشتی محدود باشد، حتی اگر واردکننده از ارز شخصی خود استفاده کند.

هدف ششم، مبارزه با پول‌شویی، تأمین مالی غیرقانونی و فرار مالیاتی است. شناسایی ذی‌نفع واقعی معامله، منشأ منابع، مقصد پرداخت و ارتباط میان طرفین تجاری، بخشی از استانداردهای نظارت مالی در تقریباً همه کشورهاست. این کنترل‌ها با حذف تخصیص ارز یا آزادسازی تجارت از میان نمی‌روند؛ بلکه معمولاً از طریق بانک‌ها، گمرک و نظام مالیاتی انجام می‌شوند.

هدف هفتم، تولید اطلاعات برای سیاست‌گذاری است. دولت برای پیش‌بینی تقاضای ارز، تأمین ذخایر راهبردی، محاسبه تراز تجاری و مدیریت بنادر به اطلاعات پیش‌بینی و پسینی تجارت نیاز دارد. اما ثبت اطلاعات زمانی موجه است که داده واقعاً استفاده شود و یک‌بار ثبت شدن آن برای همه دستگاه‌ها کافی باشد.

وجود این اهداف به معنای ضرورت اعمال یک کنترل یکسان بر تمام معاملات نیست. اصل مهم آن است که هر هدف با کم‌هزینه‌ترین ابزار مؤثر دنبال شود. اگر هدف صرفاً جمع‌آوری اطلاعات است، ثبت خودکار کفایت می‌کند؛ اگر کالایی خطر بهداشتی دارد، مجوز تخصصی لازم است؛ اگر واردکننده ارز ترجیحی دریافت می‌کند، کنترل مصرف ارز توجیه دارد؛ و اگر فعال اقتصادی سابقه روشن و نظام حسابداری قابل اتکایی دارد، می‌توان بخش مهمی از نظارت را به پس از انجام معامله منتقل کرد.

۵-۱. تعریف مفاهیم اصلی پژوهش

برای مقایسه ایران با سایر کشورها، لازم است اصطلاحات اصلی به صورت دقیق و مستقل تعریف شوند. شباهت اسامی لزوماً به معنای شباهت کارکردها نیست و نبود یک اصطلاح نیز به معنای نبود آن کارکرد در کشور دیگر نخواهد بود.

الف) ثبت واردات یا ثبت سفارش

ثبت واردات، در معنای پایه، فرایندی است که طی آن اطلاعات معامله پیش از ورود کالا در اختیار دولت قرار می‌گیرد. مشخصات واردکننده و فروشنده، نوع و ارزش کالا، کشور مبدأ، روش حمل و نحوه پرداخت از جمله اطلاعاتی است که ممکن است ثبت شود. هدف ثبت می‌تواند صرفاً آماری باشد یا برای پیش‌بینی تقاضای ارز، بررسی مقررات کالایی و پیوند با گمرک استفاده شود.

در ایران، «ثبت سفارش» فراتر از یک ثبت ساده اطلاعات عمل کرده و در بسیاری از موارد به پیش‌شرط ورود کالا، درخواست ارز و ادامه فرایند گمرکی تبدیل شده است. اصلاح ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و

واردات در سال ۱۴۰۳ نیز ورود قطعی بخش بزرگی از کالاها را، با رعایت استثنایها، به ثبت سفارش یا ثبت آماری و اخذ مجوز ورود مرتبط کرده است. بنابراین، ثبت سفارش در ایران همزمان بخشی از حکمرانی تجاری و ارزی است. از نظر تحلیلی باید میان ثبت آماری و ثبت محدودکننده تفاوت گذاشت. در ثبت آماری، درخواست کامل و صحیح اصولاً پذیرفته می‌شود و هدف اصلی، دریافت اطلاعات است. در ثبت محدودکننده، دولت می‌تواند بر اساس نوع کالا، سابقه واردکننده، سهمیه یا سایر معیارها با واردات موافقت نکند. این تفکیک در تحلیل کشورها اهمیت زیادی خواهد داشت.

ب) مجوز واردات

سازمان تجارت جهانی، مجوز واردات را فرایندی اداری تعریف می‌کند که ارائه درخواست یا اسنادی فراتر از اسناد معمول گمرکی را به شرطی پیش از واردات تبدیل می‌کند. این سازمان میان مجوزهای **خودکار** و **غیرخودکار** تفاوت می‌گذارد. در مجوز خودکار، هر متقاضی واجد شرایط باید مجوز دریافت کند و فرایند نباید اثر محدودکننده بر واردات داشته باشد. در مجوز غیرخودکار، دولت از مجوز برای اجرای سهمیه، ممنوعیت، استاندارد خاص یا هدف سیاستی دیگری استفاده می‌کند. (سازمان تجارت جهانی، موافقت‌نامه رویه‌های صدور مجوز واردات^۱). این تمایز نشان می‌دهد که هر ثبت پیشینی لزوماً مجوز محدودکننده نیست. مشکل زمانی ایجاد می‌شود که فرایندی در ظاهر «ثبت» نامیده شود، اما در عمل بدون معیارهای شفاف، زمان پاسخ مشخص و حق اعتراض، نقش مجوز غیرخودکار را ایفا کند.

پ) تخصیص ارز

تخصیص ارز به معنای پذیرش اداری تقاضای ارزی و قراردادن آن در اولویت استفاده از یک منبع مشخص است. تخصیص می‌تواند شامل تعیین مبلغ، نوع ارز، نرخ یا بازار مربوط، بانک عامل، مدت اعتبار و روش پرداخت باشد. بنابراین، تخصیص به معنای تحویل یا انتقال ارز نیست؛ بلکه نوعی مجوز یا تعهد مشروط برای ورود پرونده به مرحله تأمین است.

در اقتصادی که عرضه و تقاضای ارز در یک بازار واحد و با قیمت تعادلی به یکدیگر می‌رسند، اصولاً نیازی به تخصیص اداری برای همه معاملات وجود ندارد. بانک یا بازار، بر اساس موجودی، قیمت، اعتبار مشتری و مقررات پرداخت، ارز را فراهم می‌کند. تخصیص اداری زمانی برجسته می‌شود که منابع رسمی کمتر از تقاضای ارز در نرخ تعیین شده باشد. در این حالت، به جای آنکه قیمت میان متقاضیان تمایز ایجاد کند، صف، سهمیه و تصمیم اداری این نقش را بر عهده می‌گیرد.

ت) تأمین ارز

تأمین ارز مرحله‌ای است که در آن ارز مورد نیاز معامله عملاً از منبع تعیین شده خریداری، فراهم یا برای پرداخت آماده می‌شود. ممکن است تخصیص صادر شده باشد، اما به دلیل نبود فروشنده ارز، محدودیت منابع، مشکل بانک

¹ https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/lic_e.htm

کارگزار یا موانع انتقال، تأمین با فاصله زمانی انجام شود. از همین رو، تخصیص بدون تأمین، برای واردکننده هنوز امکان پرداخت ایجاد نمی‌کند.

تفکیک تخصیص از تأمین برای محاسبه زمان واقعی فرایند ضروری است. اگر زمان صدور تخصیص کوتاه باشد اما پرونده مدت زیادی در انتظار تأمین بماند، اعلام زمان تخصیص به عنوان معیار عملکرد، تصویری ناقص ارائه خواهد داد. همچنین اگر اعتبار ثبت سفارش، تخصیص، تأمین، مجوز کالایی و اسناد حمل با تقویم‌های متفاوت تعیین شود، فعال اقتصادی ممکن است ناچار شود یک مرحله را صرفاً به دلیل تأخیر مرحله دیگر تکرار کند.

ث) رفع تعهد ارزی

رفع تعهد ارزی به معنای احراز انجام تعهدی است که در نتیجه دریافت، انتقال یا تحصیل ارز برای یک شخص ایجاد شده است. این مفهوم در واردات و صادرات دو کارکرد متفاوت دارد.

در رفع تعهد ارزی وارداتی، واردکننده‌ای که ارز دریافت یا منتقل کرده باید ثابت کند کالا یا خدمت متناظر با آن ارز، مطابق ضوابط وارد شده است. تطبیق ثبت سفارش، مبلغ پرداخت، اسناد حمل، اظهارنامه و پروانه گمرکی ابزار اصلی این احراز است. اگر کالا کمتر از میزان مقرر وارد شود، ارزش یا مشخصات آن متفاوت باشد یا اسناد در مهلت تعیین شده ارائه نشود، تمام یا بخشی از تعهد باز می‌ماند.

در رفع تعهد ارزی صادراتی، صادرکننده باید نشان دهد درآمد حاصل از صادرات را به یکی از روش‌های مجاز به چرخه موردنظر سیاست‌گذار بازگردانده یا مصرف کرده است. فروش ارز در بازار رسمی، واردات در مقابل صادرات، واگذاری ارز به واردکننده یا انتقال آن از مسیر بانکی می‌تواند از روش‌های پذیرفته شده باشد که جزئیات آنها به مقررات هر دوره بستگی دارد.

در مقایسه بین‌المللی باید میان سه مفهوم تفاوت گذاشت. نخست، وصول ارز صادراتی که به معنای دریافت وجه از خریدار خارجی است؛ دوم، بازگشت یا انتقال ارز به داخل که در ادبیات بین‌المللی از آن با عنوان Repatriation یاد می‌شود؛ و سوم، فروش یا واگذاری اجباری ارز به بانک مرکزی یا بانک‌های مجاز که Surrender نامیده می‌شود. ممکن است کشوری صادرکننده را ملزم به بازگرداندن درآمد کند، اما اجازه دهد ارز در حساب داخلی او باقی بماند؛ درحالی‌که کشور دیگری فروش تمام یا بخشی از آن را نیز الزامی سازد. گزارش سالانه ترتیبات و محدودیت‌های ارزی صندوق بین‌المللی پول این الزامات را به صورت جداگانه برای کشورها ثبت می‌کند. (پایگاه AREAER صندوق بین‌المللی پول).

۶-۱. تعارض میان کنترل ارزی و تسهیل تجارت

در نگاه نخست، کنترل و تسهیل دو هدف متعارض به نظر می‌رسند: دولت برای کاهش تخلف به اطلاعات و نظارت بیشتر نیاز دارد، درحالی‌که فعال اقتصادی برای انجام سریع معامله به مراحل و مداخلات کمتر نیازمند است. اما تجربه‌های جهانی نشان می‌دهد تعارض واقعی میان «کنترل مؤثر» و «تجارت سریع» نیست؛ بلکه میان کنترل همگانی و غیره‌دفعمند با تجارت روان و قابل پیش‌بینی است.

کنترل سنتی بر این فرض استوار است که تمام فعالان و معاملات باید پیش از انجام، به یک اندازه بررسی شوند. نتیجه چنین رویکردی آن است که منابع محدود اداری میان هزاران پرونده کم‌خطر و پرخطر توزیع می‌شود و

دستگاه ناظر، به جای تمرکز بر موارد مشکوک، بخش عمده توان خود را صرف کنترل شکلی اسناد می‌کند. در مقابل، کنترل مدرن بر شناسایی ریسک، اتصال داده‌ها، اعتبارسنجی فعالان و حسابرسی پسینی تکیه دارد. در این رویکرد، معامله کم‌خطر سریع‌تر عبور می‌کند و توان نظارتی بر اشخاص، کالاها و رفتارهای پرریسک متمرکز می‌شود. سازمان جهانی گمرک در کنوانسیون تجدیدنظرشده کیوتو، اصول گمرک مدرن را شامل شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری، ساده‌سازی اسناد، استفاده حداکثری از فناوری اطلاعات، حداقل کنترل لازم، مدیریت ریسک، حسابرسی پس از ترخیص و هماهنگی میان دستگاه‌های مرزی می‌داند. سازمان جهانی گمرک موافقت‌نامه تسهیل تجارت سازمان تجارت جهانی نیز بر تمرکز کنترل بر محموله‌های پرریسک، تسریع محموله‌های کم‌ریسک، حسابرسی پس از ترخیص، حق اعتراض و انتشار زمان متوسط ترخیص تأکید می‌کند. (سازمان تجارت جهانی، موافقت‌نامه تسهیل تجارت ۲۰۲۶).

پنجره واحد تجاری نیز بر همین منطق بنا شده است. بر اساس توصیه شماره ۳۳ مرکز تسهیل تجارت و کسب‌وکار الکترونیکی سازمان ملل، فعال تجاری باید بتواند اطلاعات استاندارد را از یک نقطه ارائه کند و هر داده الکترونیکی فقط یک‌بار دریافت شود. دستگاه‌های مختلف باید اطلاعات مورد نیاز خود را از همان بستر دریافت کرده و کنترل‌هایشان را با یکدیگر هماهنگ کنند. (کمیسیون اقتصادی سازمان ملل متحد برای اروپا، توصیه شماره ۳۳) بنابراین، سامانه جامع هنگامی به تسهیل منجر می‌شود که فرایندها را یکپارچه کند، نه آنکه سامانه‌های متعدد را پشت یک صفحه ورودی کنار هم قرار دهد. اگر هر دستگاه همچنان اطلاعات قبلی را دوباره مطالبه کند، زمان پاسخ‌گویی مشخص نباشد و مسئولیت توقف پرونده میان نهادهای جابه‌جا شود، یکپارچگی ظاهری به یکپارچگی نهادی منجر نشده است.

۷-۱. پیامدهای احتمالی کنترل‌های اداری ناکارآمد

کنترل اداری ذاتاً زیان‌بار نیست؛ اما هنگامی که با شکاف قیمتی، کمبود منابع، معیارهای مبهم و اختیار موردی همراه شود، می‌تواند پیامدهایی ایجاد کند که حتی هدف اولیه کنترل را تضعیف کند.

۱. شکل‌گیری رانت

اگر ارزش رسمی ارزان‌تر از ارزش بازار باشد، دریافت مجوز دسترسی به آن دارای ارزش اقتصادی می‌شود. رانت بالقوه هر تخصیص، تقریباً برابر است با تفاوت نرخ رسمی و بازار ضرب‌در مقدار ارزش تخصیص‌یافته. در چنین شرایطی، رقابت تنها بر سر تولید بهتر یا تجارت کارآمدتر نیست؛ بخشی از رقابت به سمت دستیابی به مجوز، سهمیه و اولویت اداری منتقل می‌شود.

هرچه شکاف نرخ بیشتر و معیار تخصیص مبهم‌تر باشد، انگیزه ثبت تقاضای بیش از نیاز، بیش‌اظهاری قیمت واردات، انتقال تقاضا به کارت‌های دیگر، تأسیس شرکت‌های فاقد فعالیت واقعی و لابی برای قرار گرفتن در گروه‌های اولویت‌دار افزایش می‌یابد. این رفتارها را نباید صرفاً با ضعف اخلاقی اشخاص توضیح داد؛ بخش مهمی از آنها واکنش به نظام انگیزه‌ای است که سیاست‌گذار ایجاد کرده است. هنگامی که سود دسترسی به یک مجوز از سود فعالیت اصلی بیشتر شود، منابع انسانی و مالی بنگاه‌ها نیز به تدریج از تولید و تجارت به سمت کسب مجوز حرکت می‌کند.

صندوق بین‌المللی پول در سیاست جدید خود درباره رویه‌های چندنرخ تأکید می‌کند که اقدام رسمی دولت برای بخش‌بندی بازار ارز یا ارزان و گران کردن گروه‌های مختلف معاملات، در صورت ایجاد شکاف معنادار، می‌تواند به رویه چندنرخ منجر شود. (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۳)

۲. تأخیر و افزایش هزینه تجارت

تأخیر اداری فقط به معنای چند روز انتظار نیست. این تأخیر هزینه تأمین مالی، انبارداری، دموراژ، تمدید ضمانت‌نامه و بیمه، تغییر قیمت فروشنده، نوسان نرخ ارز و احتمال توقف تولید را افزایش می‌دهد. گاه ارزش ارزی یک قطعه ناچیز است، اما تأخیر در ورود آن می‌تواند مجموعه‌ای از ماشین‌آلات و نیروی انسانی را بدون استفاده نگه دارد. از سوی دیگر، نامشخص بودن زمان تصمیم، زیان‌بارتر از طولانی بودن زمان مشخص است. بنگاه ممکن است خود را با فرایندی سی‌روزه تطبیق دهد؛ اما نمی‌تواند برای فرایندی برنامه‌ریزی کند که ممکن است یک هفته یا شش ماه طول بکشد. عدم قطعیت، سفارش‌گذاری، قیمت‌گذاری، قراردادهای فروش و برنامه تولید را مختل می‌کند و بنگاه را به نگهداری موجودی بیشتر وادار می‌سازد.

بر اساس شاخص‌های تسهیل تجارت OECD، اصلاحاتی مانند ساده‌سازی رویه‌های مرزی، دسترسی شفاف به اطلاعات، اتوماسیون و همکاری دستگاه‌ها می‌تواند هزینه تجارت را به‌طور معناداری کاهش دهد. گزارش ۲۰۲۵ این سازمان نشان می‌دهد اصلاحات تسهیل تجارت طی یک دهه در برخی کشورها تا حدود ۵ درصد از هزینه‌های تجاری کاسته است. (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۲۵)

۳. گسترش بازار غیررسمی ارز

هنگامی که نرخ رسمی پایین‌تر از نرخ تعادلی است و عرضه رسمی نمی‌تواند تقاضای مشروع را پوشش دهد، بخشی از تقاضا به بازار غیررسمی منتقل می‌شود. در این حالت، ایجاد صف و محدودیت ممکن است تقاضا را از سامانه رسمی حذف کند، اما الزاماً نیاز واقعی اقتصاد را از میان نمی‌برد. واردکننده‌ای که نتواند ماده اولیه ضروری را از مسیر رسمی تأمین کند، میان توقف تولید و جست‌وجوی مسیر جایگزین قرار می‌گیرد.

مطالعات صندوق بین‌المللی پول نشان داده‌اند که محدودیت شدید معاملات رسمی ارز، در صورت نبود عرضه کافی، معمولاً به شکل‌گیری بازار موازی، کاهش ورود ارز به مجاری رسمی، افزایش نوسان و تقویت فعالیت‌های رانت‌جویانه منجر می‌شود. (صندوق بین‌المللی پول، ۱۹۹۵) تجربه‌های جدیدتر نیز نشان می‌دهد اگر نرخ رسمی نتواند عرضه و تقاضای واقعی را متعادل کند، اختلاف پایدار میان نرخ رسمی و بازار موازی باقی می‌ماند و قیمت‌های داخلی به تدریج بیشتر از بازار موازی اثر می‌پذیرند. (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۱)

۴. افزایش زمینه فساد و اعمال سلیقه

هرجا یک مجوز کمیاب، منفعت مالی قابل توجهی ایجاد کند و معیار دریافت آن نیز کاملاً شفاف و قابل سنجش نباشد، زمینه اعمال نفوذ و فساد افزایش می‌یابد. فساد الزاماً به معنای پرداخت رشوه مستقیم نیست؛ دسترسی نابرابر به اطلاعات، تسریع پرونده برخی اشخاص، استفاده از روابط برای تغییر اولویت، اطلاع زود هنگام از بخشنامه‌ها و امکان عبور از محدودیت‌ها نیز می‌تواند شکل‌هایی از امتیاز نامتقارن باشد.

تعدد دستگاه‌ها این مسئله را تشدید می‌کند. هنگامی که هر نهاد فقط مسئول بخشی از فرایند است، هیچ نهادی مسئول زمان و نتیجه کل زنجیره نیست. فعال اقتصادی میان دستگاه‌ها رفت‌وآمد می‌کند، درحالی‌که هر دستگاه توقف را به تصمیم نهاد دیگری نسبت می‌دهد. در چنین ساختاری، مسئولیت توزیع می‌شود اما پاسخ‌گویی شکل نمی‌گیرد.

۵. جریمه‌شدن فعالان شفاف و تقویت رفتارهای غیرشفاف

کنترل همگانی معمولاً هزینه بیشتری بر بنگاه‌هایی تحمیل می‌کند که اطلاعات واقعی خود را ثبت می‌کنند و تمام فعالیت‌شان از مسیر رسمی می‌گذرد. در مقابل، اشخاصی که از ابتدا فعالیت خود را میان چند شرکت، کارت یا مسیر غیررسمی تقسیم کرده‌اند، ممکن است انعطاف بیشتری برای عبور از محدودیت‌ها داشته باشند. نتیجه آن است که نظامی با هدف افزایش شفافیت، به‌طور ناخواسته برای فعالیت غیرشفاف مزیت ایجاد می‌کند.

همچنین بنگاه‌های بزرگ به دلیل برخورداری از نیروی حقوقی، مالی و اداری، توان بیشتری برای مدیریت فرایندهای پیچیده دارند؛ اما بنگاه‌های کوچک ناچارند بخش قابل توجهی از منابع خود را صرف پیگیری مقررات و واسطه‌های اداری کنند. به این ترتیب، بوروکراسی می‌تواند به مانعی برای ورود بنگاه‌های جدید و عاملی برای تثبیت موقعیت فعالان قدیمی تبدیل شود.

۶. شکل‌گیری چرخه خودتقویت‌شونده کنترل

یکی از مهم‌ترین خطرهای، شکل‌گیری چرخه‌ای است که در آن هر کنترل جدید، انگیزه‌ای تازه برای دورزدن ایجاد می‌کند و هر تخلف جدید نیز بهانه‌ای برای افزودن یک کنترل دیگر می‌شود. با افزایش مراحل، خطا و مغایرت بیشتر می‌شود؛ با افزایش مغایرت، نظارت سخت‌تر می‌شود؛ و با سخت‌تر شدن نظارت، هزینه فعالیت رسمی و انگیزه خروج از مسیر رسمی افزایش می‌یابد.

در چنین وضعیتی، سیاست‌گذار ممکن است تعداد سامانه‌ها و کنترل‌ها را نشانه قدرت نظارتی بداند، درحالی‌که افزایش کنترل لزوماً به افزایش کنترل‌پذیری منجر نشده است. نظامی که حجم عظیمی از داده جمع‌آوری می‌کند اما قادر نیست آنها را به‌موقع تطبیق دهد و بر پرونده‌های پرریسک متمرکز شود، ممکن است در ظاهر فراگیر اما در عمل کم‌اثر باشد.

۸-۱. چارچوب مفهومی پژوهش

بر اساس مباحث پیش‌گفته، مطالعه تطبیقی کشورها نباید از نام ابزارهای ایرانی آغاز شود. پرسش اصلی این نیست که کدام کشور «کارت بازرگانی» یا «سامانه جامع تجارت» دارد؛ بلکه باید دید هر کشور کارکردهای مورد انتظار از این ابزارها را چگونه انجام می‌دهد. ممکن است شناسایی تاجر از طریق شماره مالیاتی یا شناسه گمرکی انجام شود؛ ثبت واردات در اظهار پیش از ورود ادغام شده باشد؛ بانک مجاز بدون تخصیص بانک مرکزی پرداخت واردات را انجام دهد؛ یا بازگشت درآمد صادراتی از طریق اتصال خودکار اطلاعات بانکی و گمرکی رصد شود. چارچوب تحلیل کشورها در این پژوهش بر پنج لایه استوار خواهد بود.

لایه نخست، زمینه اقتصاد کلان و محدودیت ارزی است. نوع نظام ارزی، وضعیت ذخایر، میزان دسترسی به منابع خارجی، شکاف نرخ رسمی و بازار، محدودیت‌های سرمایه و شرایط تحریمی هر کشور باید مشخص شود. یک سازوکار ممکن است در اقتصاد دارای ذخایر فراوان کارآمد باشد، اما برای اقتصاد گرفتار کمبود مازمن ارز مناسب نباشد. لایه دوم، کارکردهای مورد انتظار است: شناسایی تاجر، ثبت معامله، کنترل کالاهای خاص، اولویت‌بندی ارز، تأمین پرداخت خارجی، احراز ورود کالا و رصد درآمد صادراتی. این کارکردها در تمام کشورها با عناوین و شدت یکسان وجود ندارند.

لایه سوم، ابزار و معماری نهادی است. باید مشخص شود هر تصمیم را وزارت تجارت، بانک مرکزی، بانک عامل، گمرک یا بازار ارز می‌گیرد؛ اطلاعات چند بار ثبت می‌شود؛ آیا دستگاه‌ها به داده مشترک دسترسی دارند؛ کنترل پیش از معامله است یا پس از آن؛ و فعالان کم‌ریسک از چه تسهیلاتی برخوردارند.

لایه چهارم، نظام انگیزه‌ها است. نرخ‌های متعدد، ارز ترجیحی، جرایم، معافیت‌ها، امکان نگهداری ارز، اعتبار مجوز و شیوه اولویت‌بندی، رفتار فعالان را شکل می‌دهد. مقایسه مقررات بدون تحلیل انگیزه‌های ناشی از آنها، تنها ظاهر نظام‌ها را نشان می‌دهد.

لایه پنجم، نتایج و هزینه‌ها است. زمان انجام فرایند، تعداد تعاملات اداری، هزینه انطباق، شفافیت، امکان اعتراض، میزان ایجاد بازار موازی، احتمال رانت و توان نظام در جلوگیری از خروج غیرقانونی ارز باید ارزیابی شود. بر این مبنا، فرض اصلی پژوهش آن است که وجود محدودیت ارزی لزوماً به معنای ضرورت یک فرایند پیچیده و فراگیر برای تمام فعالان و معاملات نیست. شدت مشکلات بیش از آنکه فقط به وجود یا نبود کنترل وابسته باشد، به نحوه قیمت‌گذاری ارز، شفافیت معیارها، هماهنگی نهادی، کیفیت داده‌ها، تفکیک معاملات بر اساس ریسک و امکان نظارت پسینی بستگی دارد. دو کشور ممکن است هر دو صادرکننده را به بازگشت ارز ملزم کنند، اما در یکی فرایند به‌صورت خودکار و از طریق بانک انجام شود و در دیگری صادرکننده ناچار باشد میان چند سامانه و دستگاه، انجام تعهد خود را بارها اثبات کند.

۹-۱. جمع‌بندی فصل

دولت در اقتصادی مانند ایران نمی‌تواند مدیریت ارز را کنار بگذارد؛ اما مدیریت ارز نیز نمی‌تواند جایگزین اصلاحات لازم برای کاهش تورم، ایجاد تعادل مالی، تقویت صادرات و واقعی‌تر شدن بازار ارز شود. کنترل اداری می‌تواند برای یک دوره، نحوه توزیع کمبود را تنظیم کند، اما قادر نیست علت کمبود را برای همیشه برطرف سازد.

تجربه جهانی نشان می‌دهد میان نظارت و تسهیل تجارت، الزاماً تعارضی حل‌نشده وجود ندارد. کنترل می‌تواند دقیق‌تر و در عین حال کم‌هزینه‌تر باشد؛ مشروط بر آنکه اطلاعات یک‌بار دریافت شود، تصمیم‌ها بر قواعد شفاف استوار باشند، معاملات بر اساس ریسک تفکیک شوند، کنترل پسینی جای بخشی از مجوزهای پیشینی را بگیرد و مسئولیت هر توقف مشخص باشد.

از این‌رو، هدف این پژوهش اثبات ضرورت حذف همه کنترل‌ها یا دفاع از وضع موجود نیست. هدف آن است که روشن شود برای مدیریت یک واحد ارز، چه میزان کنترل واقعاً لازم است و کدام بخش از هزینه‌های فعلی، نه محصول ضرورت مدیریت ارزی، بلکه نتیجه طراحی نامناسب فرایندهاست. فصل‌های بعد با ترسیم دقیق نظام ایران

و بررسی تجربه کشورهای منتخب، این پرسش را دنبال خواهند کرد که چگونه می‌توان منابع ارزی را مدیریت کرد، بدون آنکه تجارت قانونی در هزارتوی مدیریت گرفتار شود.

فصل دوم: تصویر کامل نظام تجارت و مدیریت ارزی ایران

۱-۲. مقدمه و حدود بررسی

نظام واردات ایران را نمی‌توان صرفاً مجموعه‌ای از مقررات گمرکی یا چند خدمت الکترونیکی دانست. آنچه فعال اقتصادی با آن روبه‌رو می‌شود، زنجیره‌ای به هم پیوسته از احراز هویت، صدور مجوز، کنترل کالا، سهمیه‌بندی واردات، اولویت‌گذاری ارزی، تأمین و انتقال ارز، نظارت گمرکی و تطبیق اسناد پس از ورود است. در این زنجیره، هر حلقه برای پاسخ به یک نگرانی مشخص ساخته شده است: جلوگیری از فعالیت اشخاص فاقد صلاحیت، حمایت از تولید داخلی، کنترل ورود کالاهای ممنوع یا زیان‌آور، اولویت‌دادن به کالاهای ضروری، صیانت از منابع ارزی و اطمینان از اینکه ارز تخصیص یافته واقعاً به ورود کالا منجر شده است. با این حال، قرارگرفتن این کنترل‌ها در کنار یکدیگر، مسیری ساخته که پیچیدگی آن گاه از خود عملیات تجاری بیشتر می‌شود.

در ظاهر، مسیر واردات خطی است:

ثبت بنگاه ← دریافت کارت بازرگانی ← تعیین رشته و سقف فعالیت ← اخذ پروفرما ← ثبت سفارش
← دریافت مجوزهای کالایی و ارزی ← تخصیص ارز ← تأمین و انتقال ارز ← حمل کالا ← اظهار و ترخیص گمرکی ← تطبیق اسناد و رفع تعهد ارزی

اما در عمل، این مسیر بیشتر به شبکه‌ای از راه‌های رفت و برگشت شباهت دارد. تغییر قیمت فروشنده ممکن است پروفرما را عوض کند؛ تغییر پروفرما ممکن است اصلاح ثبت سفارش را ضروری سازد؛ اصلاح ثبت سفارش می‌تواند مجوز کالایی یا ارزی را دوباره به جریان بیندازد؛ تأخیر تخصیص ممکن است اعتبار پروفرما، ثبت سفارش یا مجوز را منقضی کند؛ ورود کالا پیش از تکمیل فرایند ارزی می‌تواند ترخیص را متوقف سازد و حتی پس از ترخیص نیز یک مغایرت جزئی در مبلغ، وزن، ارز، تعرفه یا تاریخ اسناد ممکن است پرونده رفع تعهد را باز نگه دارد. بنابراین برای شناخت نظام ایران باید میان «مسیر رسمی روی کاغذ» و «زمان و هزینه واقعی بنگاه» تمایز گذاشت.

بررسی حاضر بر مسیر عمومی واردات قطعی تجاری به سرزمین اصلی توسط یک بنگاه خصوصی متمرکز است. رویه‌هایی مانند واردات در مقابل صادرات، واردات بدون انتقال ارز، ورود موقت، مناطق آزاد، کالاهای اساسی، دارو و تجهیزات پزشکی، ماشین‌آلات خط تولید و ترخیص درصدی، مسیرهای خاص و استثنایی دارند؛ اما هر جا این استثناءها منطق عمومی نظام را روشن کنند، به آنها اشاره خواهد شد. همچنین باید توجه داشت که لایه ارزی و سهمیه‌ای این نظام به شدت متغیر است و ممکن است با بخشنامه‌های سالانه، فصلی یا حتی موردی تغییر کند. از این رو، این فصل ساختار پایدار نظام را از جزئیات متغیر آن جدا می‌کند.

۲-۲. تأسیس و ثبت بنگاه؛ ایجاد شخصیت حقوقی، نه مجوز تجارت خارجی

نخستین مرحله، ایجاد یک شخصیت اقتصادی قابل شناسایی است. فعال اقتصادی ممکن است به عنوان شخص حقیقی فعالیت کند یا شرکتی مانند سهامی خاص، با مسئولیت محدود یا تعاونی تأسیس کند. در حالت شرکتی، تعیین موضوع فعالیت، سرمایه، شرکا یا سهامداران، مدیران، صاحبان امضای مجاز و اقامتگاه قانونی و سپس ثبت شرکت، دریافت شناسه ملی و انتشار آگهی تأسیس در روزنامه رسمی ضروری است. پس از آن، تشکیل پرونده مالیاتی، دریافت یا فعال سازی شناسه اقتصادی، افتتاح حساب بانکی، ثبت دفاتر و انجام تکالیف بیمه‌ای و مالیاتی مطرح می‌شود. اگر بنگاه تولیدی باشد، مجوزهایی مانند جواز تأسیس یا پروانه بهره‌برداری نیز بر وضعیت تجاری و سقف واردات آن اثر می‌گذارد.

نکته اساسی آن است که ثبت شرکت، به خودی خود مجوز واردات نیست. شخصیت حقوقی فقط ظرف فعالیت را ایجاد می‌کند؛ اجازه ورود تجاری کالا در لایه‌های بعدی صادر می‌شود. به همین دلیل، شرکتی ممکن است کاملاً ثبت شده، دارای حساب بانکی و پرونده مالیاتی باشد، اما هنوز نتواند ثبت سفارش انجام دهد. در همین مرحله نخست، هماهنگی داده‌های هویتی اهمیت فراوان دارد. اختلاف میان نشانی، کدپستی، نام مدیرعامل، صاحبان امضا، وضعیت مالیاتی یا اطلاعات ثبت شده در سامانه‌های مختلف می‌تواند در مرحله کارت بازرگانی یا افتتاح فرایند تجاری خود را نشان دهد. از نگاه بنگاه، این اختلاف ممکن است یک اشتباه کوچک ثبتی باشد؛ اما از نگاه سامانه، هویت‌های متفاوتی ایجاد شده است که باید دوباره تطبیق داده شوند.

۳-۲. دریافت کارت بازرگانی؛ دروازه ورود به تجارت رسمی

مطابق ماده ۳ قانون مقررات صادرات و واردات، انجام واردات و صادرات کالا به صورت تجاری اصولاً مستلزم داشتن کارت بازرگانی است، مگر در موارد معافیت قانونی. کارت بازرگانی را باید «مجوز شناسایی و صلاحیت عمومی تاجر» دانست؛ نه مجوز ورود یک کالای خاص و نه تضمین دسترسی به ارز. بر اساس اصلاح ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات، درخواست کارت از طریق سامانه جامع تجارت انجام می‌شود و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران یا اتاق تعاون، کارت را پس از احراز شرایط و تأیید وزارت صنعت، معدن و تجارت صادر می‌کند. اعتبار معمول کارت یک ساله و کارت دارای رشته فعالیت معین است؛ هرچند برای برخی واحدهای تولیدی و صادرکنندگان ممتاز امکان اعتبار طولانی‌تر پیش‌بینی شده است. احراز شرایط کارت به اطلاعات دستگاه‌های متعددی وابسته است: ثبت شرکت‌ها، سازمان امور مالیاتی، بانک مرکزی و شبکه بانکی، گمرک، سازمان تأمین اجتماعی و مراجع مرتبط با سوابق کیفری و شغلی. متقاضی باید، حسب مورد، محل کسب معتبر، حساب جاری مورد تأیید، کد اقتصادی، دفاتر قانونی، وضعیت مالیاتی قابل قبول و شرایط آموزشی و عمومی مقرر را داشته باشد. تمدید کارت نیز صرفاً یک تمدید زمانی نیست؛ نداشتن بدهی قطعی گمرکی و تعهد ارزی سررسید شده وارداتی یا صادراتی می‌تواند در ادامه اعتبار کارت مؤثر باشد.

بر اساس همین مقررات، هر شخص تنها می‌تواند یک کارت داشته باشد و واگذاری کارت به دیگری ممنوع است. این محدودیت در پاسخ به پدیده «کارت‌های اجاره‌ای یا یک‌بارمصرف» وضع شده است؛ پدیده‌ای که خود تا حدی محصول شکاف میان منافع حاصل از تجارت و مسئولیت‌های مالیاتی، گمرکی و ارزی آن است. (اصلاح ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات)

۴-۲. تعیین رشته فعالیت، سقف کارت و سهمیه واردات

پس از صدور کارت، بنگاه هنوز اختیار نامحدود برای واردات ندارد. نخست، کارت بازرگانی دارای رشته یا رشته‌های فعالیت است. دوم، برای دارنده کارت سقف ارزشی واردات تعیین می‌شود. سوم، ممکن است برای گروه کالایی، حوزه فعالیت، فصل زمانی یا نوع مصرف ارز نیز سهمیه جداگانه‌ای اعمال شود. این سه مفهوم نباید با یکدیگر اشتباه شوند:

- رشته فعالیت تعیین می‌کند دارنده کارت در چه حوزه‌هایی مجاز به فعالیت است.
- سقف کارت بازرگانی حداکثر ظرفیت اعتباری واردات صاحب کارت را نشان می‌دهد.
- سهمیه یا سقف ثبت سفارش و مصرف ارزی محدودیتی است که بر مبنای سیاست تجاری، سابقه عملکرد، برنامه تولید، گروه کالایی یا منابع ارزی اعمال می‌شود.

بر اساس اصلاحیه ماده ۱۰، سقف واردات با استفاده از رتبه‌بندی اعتباری تعیین می‌شود و اگر رتبه‌بندی ممکن نباشد، سقف سال نخست با توجه به عواملی مانند گردش حساب، سرمایه ثابتی و اطلاعات مدیران، حداکثر پانصد هزار دلار است. سقف مصرف‌شده نیز پس از ترخیص و تسویه بدهی گمرکی، به میزان مقرر دوباره قابل استفاده می‌شود. برای نیاز واحدهای تولیدی، ماشین‌آلات و تجهیزات خط تولید و واردات در مقابل صادرات، امکان افزایش موردی سقف پیش‌بینی شده است.

اما سقف کارت فقط یکی از قفل‌های مسیر است. ممکن است بنگاه از حیث کارت ظرفیت کافی داشته باشد، ولی سهمیه ثبت سفارش آن باز نشده باشد؛ یا سهمیه داشته باشد، اما مجوز «بهینه‌سازی مصارف ارزی» صادر نشود؛ یا همه این مراحل را بگذراند، ولی در تخصیص بانک مرکزی متوقف بماند. نمونه‌ای از ماهیت متغیر سهمیه‌ها آن است که برای سهمیه تولیدی تابستان ۱۴۰۵، مبنای محاسبه ۶۰ درصد حداکثر ترخیص ثبت سفارش‌های تولیدی سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ اعلام شد. این نمونه نشان می‌دهد سابقه گذشته بنگاه می‌تواند ظرفیت واردات آینده آن را تعیین کند؛ سازوکاری که برای بنگاه‌های با سابقه قابل پیش‌بینی‌تر، اما برای واحدهای جدید، توسعه‌یافته یا در حال تغییر محصول محدودکننده است. (ضوابط سهمیه تولیدی تابستان ۱۴۰۵)

۵-۲. دریافت پروفرما؛ نقطه اتصال قرارداد تجاری با نظام اداری

پروفرما یا پیش فاکتور، پیشنهاد رسمی فروشنده خارجی و مبنای اولیه ثبت سفارش است. در این سند معمولاً اطلاعات فروشنده و خریدار، شرح کالا، مقدار، قیمت واحد و کل، نوع ارز، کشور مبدأ، شرایط تحویل بر اساس اینکوترمز، روش پرداخت، نحوه حمل، مدت اعتبار و سایر شرایط معامله درج می‌شود.

در این مرحله، تعیین صحیح کد تعرفه یا HS اهمیت زیادی دارد؛ زیرا کد تعرفه فقط مبنای محاسبه حقوق ورودی نیست، بلکه ممکن است ممنوعیت یا آزادی ورود، دستگاه مجوزدهنده، اولویت ارزی، استاندارد اجباری، نیاز به قرنطینه یا مجوز سلامت و حتی سقف و سهمیه واردات را تغییر دهد. یک اختلاف ظاهراً فنی در تعرفه ممکن است کل مسیر اداری و ارزی پرونده را جابه‌جا کند.

در شرایط تحریمی، فروشنده مندرج در پروفرما همیشه تولیدکننده اصلی نیست و ممکن است شرکت واسطه، تأمین‌کننده منطقه‌ای یا عامل پرداخت باشد. همچنین کشور فروشنده، کشور مبدأ، کشور محل حمل و کشور محل انتقال ارز ممکن است متفاوت باشند. این تفاوت‌ها در تجارت جهانی غیرعادی نیست، اما در نظامی که هر مرحله باید با مرحله قبل تطبیق داده شود، به منشأ بالقوه مغایرت تبدیل می‌شود.

از سوی دیگر، اعتبار پروفرما معمولاً محدود است؛ درحالی‌که زمان ثبت سفارش، مجوز و تخصیص ارز قابل پیش‌بینی نیست. اگر در فاصله انتظار، قیمت، مقدار، شرایط حمل یا حساب دریافت‌کننده تغییر کند، واردکننده باید پروفرما و احتمالاً ثبت سفارش و مجوزهای وابسته را اصلاح کند. از همین‌جا نخستین دور باطل شکل می‌گیرد: تأخیر اداری موجب تغییر سند تجاری می‌شود و تغییر سند تجاری، فرایند اداری را دوباره به حرکت درمی‌آورد.

۶-۲. ثبت سفارش؛ مجوز اداری ورود، نه تضمین ارز

واردکننده پس از دریافت پروفرما، پرونده خود را در سامانه جامع تجارت تشکیل می‌دهد. اطلاعاتی مانند فروشنده خارجی، کالا و تعرفه، مقدار و ارزش، کشور مبدأ، روش حمل، نوع معامله، محل تأمین ارز، بانک عامل و مجوزهای موردنیاز در پرونده ثبت می‌شود. سامانه، قواعد تجاری و محدودیت‌های متصل به تعرفه، هویت واردکننده، سهمیه و سابقه او را بررسی می‌کند و پرونده ممکن است برای بررسی کارشناسی یا دریافت مجوز به دستگاه‌های دیگر ارسال شود.

ثبت سفارش در معنای حقوقی و اجرایی، اعلام و تأیید مشخصات یک معامله خارجی و صدور اجازه اداری برای ورود آن است. این تأیید به معنای تخصیص یا تأمین ارز نیست؛ همان‌گونه که کارت بازرگانی نیز به معنای تأیید ثبت سفارش نبود. در نتیجه، فعال اقتصادی با چند سطح از «اجازه» روبه‌رو است که هرکدام تنها دروازه بعدی را باز می‌کنند.

طبق اصلاح ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات، ورود قطعی کالا به قلمرو گمرکی، از جمله سرزمین اصلی و مناطق آزاد و ویژه، اصولاً باید پیش از تخلیه کالا دارای ثبت سفارش یا ثبت آماری و مجوز ورود

وزارت صمت باشد؛ هرچند برای برخی رویه‌ها و موارد خاص استثناهایی وجود دارد. (اصلاح ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی و الزام ثبت سفارش پیش از تخلیه)

سامانه جامع تجارت قرار بوده است نقطه اتصال داده‌های تجاری، ارزی و گمرکی باشد. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس نیز توضیح می‌دهد که اجزای فرایند از ثبت سفارش و تخصیص تا ثبت منشأ ارز و رفع تعهد در قالب سامانه‌های مرتبط با این پنجره جمع شده‌اند. با این حال، تجمیع درگاه‌ها لزوماً به معنای وحدت تصمیم‌گیری نیست؛ پرونده واحد است، اما تصمیم‌گیران همچنان متعدّدند. (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس درباره ساختار معاملات ارزی)

۷-۲. اخذ مجوزهای کالایی و ارزی

مجوزهای واردات را می‌توان به سه گروه تقسیم کرد:

نخست، مجوز تجاری که به ممنوعیت، محدودیت، حمایت از تولید داخلی، مستعمل‌بودن کالا یا سیاست‌های وزارت صمت مربوط است. دوم، مجوز فنی و تخصصی که سلامت، ایمنی، کیفیت، محیط‌زیست یا الزامات حرفه‌ای کالا را بررسی می‌کند. سوم، مجوز یا تأیید ارزی که ضرورت کالا، اولویت آن و امکان استفاده از منابع ارزی را می‌سنجد. دستگاه مجوزدهنده بسته به کالا متفاوت است. سازمان ملی استاندارد، سازمان غذا و دارو، سازمان دامپزشکی، سازمان حفظ نباتات، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان تنظیم مقررات ارتباطات، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و دفاتر تخصصی وزارت صمت از جمله نهادهایی‌اند که ممکن است در پرونده ورود کالا نقش داشته باشند. برخی مجوزها هنگام ثبت سفارش صادر می‌شوند، برخی هنگام ورود و ترخیص و برخی در هر دو مرحله کنترل می‌شوند.

مشکل اصلی صرفاً تعداد مجوزها نیست، بلکه تفاوت منطق آنهاست. یک دستگاه درباره امکان ورود کالا تصمیم می‌گیرد؛ دستگاه دیگر درباره ضرورت تخصیص ارز؛ دستگاه سوم در مرز نمونه‌برداری می‌کند. ممکن است مجوز ثبت سفارش صادر شده باشد، اما مجوز ترخیص به نتیجه آزمایش موکول شود. همچنین تغییر جزئی در شرح، برند، مدل، وزن یا تعرفه می‌تواند مجوز قبلی را از اعتبار بیندازد.

۸-۲. درخواست تخصیص ارز؛ ورود به بخش سهمیه‌بندی منابع

پس از معتبرشدن ثبت سفارش و تکمیل تأییدهای لازم، واردکننده از طریق سامانه و بانک عامل، درخواست تخصیص ارز ثبت می‌کند. در این مرحله، بانک مرکزی یا مرجع ارزی مربوط تعیین می‌کند که آیا برای این ثبت سفارش، در چه مقدار، از چه محل و با چه نوع نرخ یا سازوکاری امکان تأمین ارز وجود دارد.

تخصیص ارز با تأمین ارز تفاوت دارد. تخصیص به معنای پذیرش یا مجازشناختن تقاضا در چارچوب سیاست ارزی است؛ اما تأمین زمانی رخ می‌دهد که ارز واقعاً خریداری یا از منبع مربوط فراهم شود. انتقال نیز مرحله دیگری است که در آن وجه به فروشنده یا ذی‌نفع خارجی می‌رسد. بنابراین ممکن است ثبت سفارشی تخصیص گرفته باشد، ولی هنوز ارز آن تأمین یا منتقل نشده باشد.

در این مرحله، عواملی مانند گروه و اولویت کالا، ضروری یا غیراساسی بودن آن، تولیدی یا بازرگانی بودن واردکننده، سابقه مصرف ارز، سهمیه باز، منبع ارز و موجودی منابع در تصمیم مؤثر است. در نتیجه، صف تخصیص الزاماً یک صف ساده «نفر اول، خدمت اول» نیست؛ بلکه ترکیبی از صف، اولویت و تصمیم سیاستی است.

۹-۲. قرارگرفتن در صف و دریافت تخصیص

صف تخصیص، مهم‌ترین نقطه عدم قطعیت در کل زنجیره است. مدت ثبت شرکت، حمل یا حتی تشریفات معمول گمرکی را می‌توان تا حدودی تخمین زد، اما زمان تخصیص به میزان عرضه ارز، گروه کالایی، سیاست روز و تغییر اولویت‌ها وابسته است. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس تصریح می‌کند که فاصله نرخ رسمی و غیررسمی، تقاضای جذاب برای ارز رسمی و صف‌های طولانی ایجاد کرده و دولت برای کنترل فشار تقاضا، محدودیت‌های بیشتری در ثبت سفارش و تخصیص اعمال کرده است. به این ترتیب، شکاف قیمتی به صف منجر می‌شود و صف نیز لایه‌های تازه‌ای از کنترل اداری می‌سازد. (مرکز پژوهش‌های مجلس، «بازار ارز تجاری و حذف سقف نیما»)

در خرداد ۱۴۰۵، امکان تفکیک درخواست‌های تأمین ارز در مرکز مبادله به معاملات مستقیم و غیرمستقیم برای ردیف‌های تعرفه واجد شرایط اعلام شد. در روش مستقیم، واردکننده می‌تواند پیش از ثبت معامله با صادرکننده مشخصی برای خرید ارز توافق کند؛ در روش غیرمستقیم، جורساز عرضه و تقاضا در بستر بازار انجام می‌شود. این تحول می‌تواند زمان انتظار بخشی از تقاضاها را کاهش دهد، اما همه کالاها و همه منابع ارزی را دربر نمی‌گیرد. (ابلاغ مسیر مستقیم و غیرمستقیم تأمین ارز در سال ۱۴۰۵)

در ارزیابی زمان انتظار باید به دام آماری مهمی توجه کرد. گاه یک بخشنامه زمان یک «زیرمرحله» را کاهش می‌دهد، اما این کاهش با مدت کل تخصیص اشتباه گرفته می‌شود. برای نمونه، در اسفند ۱۴۰۳ زمان انتظار برخی اولویت‌ها برای **ارسال اطلاعات ثبت سفارش به گمرک** از ۱۵ یا ۳۰ روز به ۷ روز کاهش یافت. این هفت روز، زمان کل تخصیص یا تأمین ارز نبود؛ فقط مدت توقف لازم برای انتقال اطلاعات به گمرک و استفاده از برخی تسهیلات ترخیص را نشان می‌داد.

۱۰-۲. تأمین و انتقال ارز

پس از تخصیص، واردکننده باید معادل ریالی، کارمزدها و تضامین احتمالی را فراهم کند. سپس ارز از طریق بانک عامل، مرکز مبادله، ارز حاصل از صادرات یا سایر روش‌های مجاز تأمین می‌شود. در این مرحله، نرخ معامله، نوع ارز، امکان تبدیل ارز، کارمزد بانک یا واسطه و دسترسی به فروشنده ارز بر هزینه نهایی اثر می‌گذارد.

اما حتی تأمین ارز پایان کار نیست. انتقال پول به فروشنده خارجی در شرایط تحریم معمولاً از شبکه عادی کارگزاری بانکی جهان انجام نمی‌شود. ممکن است بانک، صرافی، شرکت واسطه یا حساب‌های چندمرحله‌ای در کشورهای مختلف وارد معامله شوند. این ساختار هزینه انتقال، ریسک بلوکه شدن، احتمال برگشت حواله و زمان رسیدن وجه را افزایش می‌دهد. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس نیز به استفاده از مسیرهای واسطه‌ای و غیرمعارف برای انتقال ارز در شرایط تحریمی اشاره می‌کند.

در نتیجه سه لحظه متفاوت باید از یکدیگر جدا شوند:

۱. تخصیص: تقاضا از نظر سیاست‌گذار پذیرفته شده است.

۲. تأمین: ارز خریداری یا از منبع مجاز فراهم شده است.

۳. انتقال: مبلغ به ذی‌نفع خارجی رسیده یا در اختیار او قرار گرفته است.

بخش مهمی از اختلاف میان آمار رسمی و تجربه فعال اقتصادی از همین تفاوت ناشی می‌شود. ممکن است پرونده در گزارش اداری «تأمین‌شده» تلقی شود، اما فروشنده هنوز وجه قابل استفاده دریافت نکرده و کالا را آزاد نکرده باشد.

۱۱-۲. حمل و ورود کالا

پس از پرداخت یا توافق اعتباری، فروشنده کالا را آماده و حمل می‌کند. اسنادی مانند فاکتور تجاری، فهرست بسته‌بندی، بارنامه، گواهی مبدأ، بیمه‌نامه، گواهی بازرسی و اسناد فنی یا بهداشتی در این مرحله تولید می‌شوند. این اسناد باید تا حد امکان با ثبت سفارش، پروفرما و شرایط ارزی منطبق باشند.

در عمل، واردکننده همیشه نمی‌تواند تا پایان تخصیص منتظر بماند. مواد اولیه ممکن است برای جلوگیری از توقف خط تولید ضروری باشد؛ فروشنده ممکن است ظرفیت یا قیمت خود را فقط برای مدت کوتاهی حفظ کند و زمان حمل نیز طولانی باشد. بنابراین گاه واردکننده با پذیرش ریسک، کالا را پیش از تکمیل فرایند ارزی حمل می‌کند. در این حالت، تأخیر تخصیص از یک انتظار اداری به هزینه انبارداری، دموراژ، توقف کانتینر و خطر متروکه شدن کالا تبدیل می‌شود.

همچنین افزایش کرایه حمل، بیمه، هزینه واسطه یا قیمت کالا می‌تواند میان مبلغ ثبت سفارش و ارزش نهایی فاصله ایجاد کند. طرح موضوع افزایش هزینه حمل و دشواری ایفای تعهدات وارداتی در شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در تیر ۱۴۰۵ نشان می‌دهد این مسئله همچنان یکی از نقاط حل‌نشده نظام است. (مصوبات شورای

گفت‌وگو درباره هزینه حمل و تعهدات ارزی، تیر ۱۴۰۵)

۱۲-۲. اظهار و ترخیص گمرکی

با ورود کالا، شرکت حمل مانیفست و اسناد ورود را ارائه می‌کند، کالا تخلیه و قبض انبار صادر می‌شود و صاحب کالا یا نماینده قانونی او اظهارنامه گمرکی تنظیم می‌کند. طبق ماده ۳۹ قانون امور گمرکی، انجام تشریفات گمرکی اصولاً منوط به اظهار کالا است و مسئولیت صحت اطلاعات اظهارنامه و اسناد آن بر عهده صاحب کالا قرار دارد. اسناد متعارف این مرحله شامل ثبت سفارش، فاکتور، بارنامه، فهرست بسته‌بندی، گواهی مبدأ، ترخیصیه، قبض انبار، بیمه‌نامه، مجوزهای قانونی، اطلاعات منشأ ارز و اسناد بانکی است. گمرک تعرفه، ارزش، مقدار، کشور مبدأ و انطباق کالا با اسناد را کنترل می‌کند. سپس پرونده بر اساس مدیریت ریسک در مسیر سبز، زرد یا قرمز قرار می‌گیرد و ممکن است بررسی اسنادی، ارزیابی فیزیکی، نمونه‌برداری یا اخذ مجوز مرزی لازم باشد. حقوق ورودی، مالیات بر ارزش افزوده و هزینه‌های خدمات نیز پیش از خروج کالا پرداخت یا تضمین می‌شود. (قانون امور گمرکی)

در وضعیت فعلی، معماری سامانه‌ای گمرک و سامانه جامع تجارت هنوز کاملاً یکدست نیست. برای نمونه، گمرک در تیر ۱۴۰۵ اعلام کرد اظهار برخی فصول تعرفه‌ای در گمرک تهران دیگر از پنجره واحد تجارت فرامرزی گمرک انجام نمی‌شود و باید از طریق سامانه جامع تجارت صورت گیرد. این تغییر نشان می‌دهد انتقال وظایف و یکپارچه‌سازی سامانه‌ها هنوز در حال اجراست و فعال اقتصادی ممکن است بر اساس گمرک، کالا یا زمان، با مسیرهای متفاوتی مواجه شود. (اطلاعیه گمرک درباره تغییر درگاه اظهار برخی کالاها، تیر ۱۴۰۵)

۱۳-۲. تطبیق اسناد و رفع تعهد ارزی وارداتی

ترخیص کالا پایان کامل پرونده نیست. اگر ارز از مسیر رسمی تأمین شده باشد، واردکننده در برابر بانک مرکزی و بانک عامل تعهد دارد اثبات کند ارز دریافتی مطابق ثبت سفارش، صرف ورود همان کالا شده است. رفع تعهد ارزی وارداتی به معنای تطبیق و بستن این رابطه است.

در این مرحله، اطلاعات و اسناد زیر با یکدیگر سنجیده می‌شوند:

- ثبت سفارش و اصلاحات آن؛
- میزان و نوع ارز تخصیص‌یافته و تأمین‌شده؛
- اسناد انتقال یا پرداخت؛
- فاکتور و اسناد حمل؛
- مقدار، وزن و ارزش کالای واردشده؛
- اظهارنامه و پروانه گمرکی؛
- تاریخ‌های حمل، ورود و ترخیص؛
- مجوزهای تمدید یا تغییرات موردی.

اگر همه اجزا منطبق باشند، بانک عامل رفع تعهد را در سامانه‌های ارزی ثبت می‌کند. اما کسری یا اضافه‌حمل، تغییر قیمت، تخفیف فروشنده، حمل ناقص، خسارت کالا، اختلاف وزن، تغییر ارز پرداخت، برگشت حواله، اصلاح تعرفه، ورود مرحله‌ای کالا یا افزایش هزینه حمل می‌تواند مانع بسته‌شدن خودکار پرونده شود.

باید میان **رفع تعهد وارداتی و رفع تعهد صادراتی** تفاوت گذاشت. در رفع تعهد وارداتی، واردکننده اثبات می‌کند ارز تخصیص‌یافته به ورود کالا منجر شده است. در رفع تعهد صادراتی، صادرکننده باید ارز حاصل از صادرات را طبق روش‌ها و مهلت‌های مقرر به چرخه رسمی بازگرداند. این دو فرایند مستقل‌اند، اما در واردات در مقابل صادرات یا معامله مستقیم ارز به یکدیگر متصل می‌شوند.

مهلت‌های ارائه اسناد حمل، ترخیص و رفع تعهد در مجموعه مقررات ارزی تعیین می‌شوند، ولی ممکن است به دلیل شرایط حمل، نوع واردکننده یا مصوبات تمدید تغییر کنند. در شهریور ۱۴۰۴ نیز مقرر شد اعمال تمدیدهای مصوب در سامانه رفع تعهد از طریق دبیرخانه کمیته تمدید مهلت واردات سازمان توسعه تجارت انجام شود، نه رأساً توسط بانک عامل. این موضوع نشان می‌دهد حتی حل یک مغایرت زمانی نیز ممکن است نیازمند هماهنگی میان بانک، سازمان توسعه تجارت و سامانه‌های ارزی باشد. (بخشنامه مربوط به ثبت تمدید مهلت واردات)

۱۴-۲. رسیدگی به مغایرت‌ها و تخلفات

هر مغایرتی الزاماً تخلف یا قاچاق نیست. لازم است میان چهار وضعیت تمایز گذاشته شود:

نخست، **خطای ثبتی یا فنی** مانند اشتباه در شرح، مدل، واحد اندازه‌گیری یا اطلاعات اسناد که با اصلاح پرونده قابل حل است. دوم، **تغییر تجاری موجه** مانند افزایش کرایه، تخفیف فروشنده، کسری حمل یا تغییر مسیر انتقال که به اسناد و تأیید تکمیلی نیاز دارد. سوم، **تخلف اداری یا گمرکی** مانند اظهار نادرست تعرفه، ارزش یا مقدار که ممکن است به مطالبه مابه‌التفاوت، جریمه یا ارجاع به کمیسیون‌های گمرکی منجر شود. چهارم، **رفتار متقلبانه یا قاچاق** که در صورت وجود عناصر قانونی می‌تواند در تعزیرات حکومتی یا مراجع قضایی رسیدگی شود.

در حوزه گمرکی، اختلاف تعرفه، ارزش، مبدأ و میزان کالا ممکن است ابتدا در گمرک اجرایی و سپس در کمیسیون‌های رسیدگی به اختلافات گمرکی بررسی شود. در حوزه ارزی، بانک عامل، بانک مرکزی و حسب مورد کمیته‌های مرتبط با تمدید یا رفع تعهد دخالت دارند. در حوزه کارت بازرگانی نیز باقی‌ماندن تعهد سررسیدشده می‌تواند بر تمدید کارت یا دریافت خدمات بعدی اثر بگذارد.

مشکل زمانی پدید می‌آید که سامانه پیش از تعیین ماهیت اختلاف، محدودیت را اعمال کند. ممکن است یک مغایرت قابل توضیح، کارت، ثبت سفارش جدید یا دسترسی ارزی بنگاه را متوقف سازد و بنگاه برای اثبات اینکه مسئله تخلف نبوده، ماه‌ها در مسیر اداری حرکت کند. در چنین وضعیتی، ابزار پیشگیری عملاً به مجازات پیش از رسیدگی تبدیل می‌شود.

۱۵-۲. نقشه دستگاه‌ها و نقاط اصلی توقف

حوزه	دستگاه‌ها و سامانه‌های اصلی	خروجی مورد انتظار	مهم‌ترین نقطه توقف
هویت و تأسیس	ثبت شرکت‌ها، روزنامه رسمی، سازمان امور مالیاتی، بانک و تأمین اجتماعی	شخصیت حقوقی، شناسه ملی، پرونده مالیاتی و حساب بانکی	اختلاف اطلاعات هویتی، نشانی یا صاحبان امضا
صلاحیت تجارت	اتاق ایران یا اتاق تعاون، وزارت صمت و سامانه جامع تجارت	کارت بازرگانی معتبر و رشته فعالیت	استعلام‌های ناقص، بدهی، رتبه اعتباری یا تمدید
ثبت معامله	سامانه جامع تجارت و سازمان توسعه تجارت	ثبت سفارش معتبر	سهمیه، ممنوعیت، اصلاح تعرفه یا انقضای پروفرما
کنترل تخصصی کالا	وزارت صمت و دستگاه‌های بهداشت، استاندارد، کشاورزی، محیط‌زیست و سایر مراجع	مجوز فنی، تجاری یا ارزی	تعدد مجوزها، نمونه‌برداری و اختلاف کد تعرفه
کنترل و تأمین ارز	بانک مرکزی، بانک عامل، مرکز مبادله و عرضه‌کنندگان ارز	تخصیص، تأمین و انتقال ارز	صف، کمبود عرضه، تغییر اولویت و مشکل انتقال
حمل و مرز	شرکت حمل، بیمه، بندر، انبار و گمرک	ورود، اظهار، ارزیابی و ترخیص	نبود منشأ ارز، مجوز مرزی، رسوب و هزینه انبار
بستن پرونده	بانک عامل، بانک مرکزی، گمرک و سازمان توسعه تجارت	تطبیق اسناد و رفع تعهد	مغایرت مبلغ، مقدار، زمان، ارز یا اسناد حمل
رسیدگی	گمرک، کمیسیون‌های اختلاف، تعزیرات و مراجع قضایی	اصلاح، جریمه یا تعیین تکلیف نهایی	طول رسیدگی و محدودیت خدمات پیش از تعیین تکلیف

در یک پرونده ساده و بدون مجوز تخصصی، فعال اقتصادی با دست‌کم هشت کانون سازمانی یا اجرایی اصلی روبه‌رو است. در کالاهای سلامت‌محور، کشاورزی، مخابراتی، محیط‌زیستی یا استاندارد اجباری، تعداد نهادهای مؤثر می‌تواند به بیش از ده کانون برسد. این عدد به معنای مراجعه حضوری به همه دستگاه‌ها نیست؛ بلکه شمار نهادهایی است که تصمیم، داده یا تأیید آنها می‌تواند پرونده را متوقف کند.

۱۶-۲. تجربه واقعی فعال اقتصادی و مسئله زمان

زمان فرایند واردات را نمی‌توان با یک عدد واحد بیان کرد. دست‌کم چهار نوع زمان وجود دارد:

۱- زمان قانونی: مدتی که آیین‌نامه یا بخشنامه برای پاسخ دستگاه تعیین کرده است.

۲- زمان پردازش سامانه‌ای: فاصله ثبت درخواست تا ارسال یا دریافت پاسخ در سامانه.

۳- زمان صف و تصمیم: مدتی که پرونده برای سهمیه، بررسی کارشناسی یا تخصیص ارز منتظر می‌ماند.

۴- زمان واقعی بنگاه: فاصله تصمیم به خرید تا ورود کالا به انبار یا خط تولید و بسته‌شدن تعهد ارزی. ممکن است یک دستگاه اعلام کند درخواست را ظرف سه روز پاسخ داده است، اما پرونده پیش از ورود به آن دستگاه چند هفته در انتظار سهمیه بوده باشد. همچنین ممکن است سامانه پاسخ مثبت صادر کند، اما اطلاعات میان سامانه‌ها منتقل نشده باشد. بنابراین مجموع زمان واقعی برابر است با:

زمان آماده‌سازی و اصلاح اسناد + زمان ثبت سفارش و مجوزها + انتظار تخصیص + تأمین و انتقال ارز + حمل + توقف در بندر و گمرک + زمان تطبیق و رفع تعهد

در حال حاضر، گزارش عمومی و منظم از «متوسط زمان انتهابه‌انتهای واردات» به تفکیک کالا، دستگاه، منبع ارز و نوع بنگاه منتشر نمی‌شود. نبود چنین شاخصی خود یک خلأ حکمرانی است؛ زیرا هر دستگاه فقط زمان بخش خود را می‌بیند، در حالی که فعال اقتصادی مجموع زمان‌ها و وقفه‌های میان آنها را پرداخت می‌کند.

تجربه رایج بنگاه را می‌توان چنین خلاصه کرد: تولیدکننده‌ای پروفرمایی با اعتبار یک‌ماهه دریافت می‌کند؛ ثبت سفارش او به دلیل سهمیه یا مجوز متوقف می‌شود؛ پس از تأیید، پرونده در صف تخصیص قرار می‌گیرد؛ فروشنده در این فاصله قیمت یا شرایط حمل را تغییر می‌دهد؛ اصلاح پروفرما به اصلاح ثبت سفارش و تمدید مجوز نیاز پیدا می‌کند؛ کالا برای جلوگیری از توقف تولید حمل می‌شود، اما هنگام ورود هنوز بخشی از اطلاعات ارزی به گمرک نرسیده است؛ پس از ترخیص نیز اختلاف کرایه، مبلغ یا مقدار، رفع تعهد را متوقف می‌کند. هیچ‌یک از این وقفه‌ها به تنهایی ممکن است بسیار بزرگ به نظر نرسد، اما اتصال آنها سرمایه در گردش بنگاه را ماه‌ها درگیر می‌کند.

۱۷-۲. هزینه‌های پنهان فرایند

هزینه واردات فقط قیمت کالا، ارز و حقوق گمرکی نیست. کنترل‌های اداری مجموعه‌ای از هزینه‌های پنهان ایجاد می‌کنند:

- خواب سرمایه ریالی و ارزی در دوره انتظار؛
- افزایش قیمت فروشنده یا از بین رفتن تخفیف تجاری؛
- هزینه تبدیل و انتقال چند مرحله‌ای ارز؛
- دموارژ، حق توقف کانتینر، انبارداری و هزینه بندری؛
- تمدید یا اصلاح پروفرما، ثبت سفارش، بیمه و اسناد حمل؛

- هزینه مشاور، کارگزار، پیگیری اداری و نیروی انسانی؛
 - توقف خط تولید یا خرید اضطراری مواد اولیه از بازار داخلی؛
 - کاهش اعتبار بنگاه نزد فروشنده خارجی؛
 - ریسک تغییر نرخ ارز، حقوق ورودی یا ضوابط در فاصله سفارش تا ترخیص؛
 - هزینه رسیدگی به مغایرت‌ها و محدود شدن کارت یا خدمات بانکی؛
 - فرصت ازدست‌رفته ناشی از اشغال سقف یا سهمیه توسط پرونده‌ای که هنوز به پایان نرسیده است.
- بخشی از این هزینه‌ها مستقیماً از تحریم و محدودیت انتقال پول ناشی می‌شود؛ بخشی محصول طراحی داخلی فرایند است؛ و بخش مهمی نیز از برخورد این دو به وجود می‌آید. برای مثال، تأخیر انتقال ارز ممکن است ناشی از تحریم باشد، اما اگر مقررات داخلی برای همان پرونده مهلتی انعطاف‌ناپذیر تعیین کند، یک مشکل خارجی به تعهد سررسیدشده داخلی تبدیل می‌شود.

۱۸-۲. چرا این زنجیره در ایران مسئله‌ساز شده است؟

مشکل اصلی وجود نظارت یا مدیریت ارز نیست؛ اغلب کشورها بر ورود کالاهای حساس، سلامت، منشأ پول، پول‌شویی و امنیت اقتصادی نظارت می‌کنند. مسئله ایران در شیوه توزیع کنترل‌ها و تراکم آنها در سطح هر معامله است.

نخست، محدودیت ارزی به‌جای آنکه عمده‌تأ از طریق سیاست‌های کلان، قیمت، ذخایر، مقررات احتیاطی و مدیریت ریسک اعمال شود، تا سطح تک‌تک سفارش‌ها پایین آمده است. دولت می‌کوشد برای هر پروفرما تصمیم بگیرد که آیا کالا ضروری است، چه میزان ارز بگیرد، از کدام منبع تأمین شود و چه زمانی وارد شود. هرچه منابع محدودتر و فاصله نرخ‌ها بیشتر باشد، تقاضا برای دریافت ارز ترجیحی یا ارزان‌تر افزایش می‌یابد و دولت ناگزیر به سهمیه، اولویت، صف و مجوز بیشتر متوسل می‌شود.

دوم، مسئولیت‌ها پراکنده است. وزارت صمت ثبت سفارش و سیاست تجاری را اداره می‌کند؛ بانک مرکزی منابع ارزی را کنترل می‌کند؛ بانک عامل اسناد و تعهد را پیگیری می‌کند؛ دستگاه تخصصی درباره کالا نظر می‌دهد و گمرک ورود فیزیکی را کنترل می‌کند. با وجود سامانه جامع، وحدت صفحه نمایش به وحدت مسئولیت منجر نشده است. اگر پرونده متوقف شود، فعال اقتصادی همیشه نمی‌داند توقف ناشی از کدام دستگاه، کدام قاعده و چه مدتی است.

سوم، فرایند بر تطبیق دقیق اسناد بنا شده، اما تجارت خارجی ذاتاً با تغییر همراه است. قیمت، کرایه، مسیر حمل، بانک واسطه، مقدار تحویلی و زمان وصول می‌توانند تغییر کنند. هرچه نظام کمتر برای این تغییرات مسیر اصلاح سریع و روشن داشته باشد، اختلاف طبیعی تجاری به پرونده اداری تبدیل می‌شود.

چهارم، دیجیتالی شدن لزوماً به معنای حذف تشخیص موردی نیست. اگر درخواست الکترونیکی ثبت شود اما پاسخ نهایی به بررسی دستی، کمیته، بخشنامه اعلام‌نشده یا پیگیری خارج از سامانه وابسته باشد، کاغذ حذف شده ولی

عدم قطعیت باقی مانده است. افزون بر این، تمرکز فرایند در یک سامانه، در صورت اختلال یا تبادل ناقص داده، می تواند یک مشکل فنی را به توقف سراسری تبدیل کند.

پنجم، مهلت های اجزای زنجیره با یکدیگر هماهنگ نیستند. اعتبار پروفرا، ثبت سفارش، تخصیص، اسناد حمل، ترخیص و رفع تعهد ممکن است ساعت های متفاوتی داشته باشند. تأخیر در یک حلقه، ساعت سایر حلقه ها را متوقف نمی کند و فعال اقتصادی برای تمدید هر کدام باید مسیر جداگانه ای طی کند.

ششم، استفاده فراوان از استثنایا - مانند ترخیص درصدی، مجوز موردی، تمدید مهلت یا معافیت سهمیه ای - اگرچه در کوتاه مدت از توقف تولید یا فساد کالا جلوگیری می کند، در بلندمدت نشانه ناسازگاری قواعد عمومی با واقعیت تجارت است. تکرار استثنایا همچنین پیش بینی پذیری را کاهش می دهد و دسترسی به تصمیم موردی را به یک مزیت اقتصادی تبدیل می کند.

۱۹-۲. جمع بندی فصل

نظام ایران از ورود فعال اقتصادی تا رفع تعهد ارزی، یک زنجیره نظارتی چندلایه ساخته است. در این زنجیره، کارت بازرگانی صلاحیت عمومی شخص را کنترل می کند؛ رشته و سقف فعالیت ظرفیت او را محدود می سازد؛ ثبت سفارش معامله و کالا را ثبت می کند؛ مجوزها ضرورت و سلامت کالا را می سنجند؛ تخصیص و تأمین، دسترسی به منابع ارزی را مدیریت می کند؛ گمرک ورود فیزیکی را کنترل می کند و رفع تعهد، حلقه ارز را با حلقه کالا می بندد.

هر حلقه به تنهایی هدفی قابل دفاع دارد، اما مسئله از جایی آغاز می شود که کنترل های متعدد، بدون زمان بندی مشترک، مسئول پاسخگو، مسیر اصلاح سریع و اندازه گیری انتهابه انتها روی یکدیگر قرار می گیرند. در چنین ساختاری، محدودیت ارز فقط به محدودیت مقدار واردات منجر نمی شود؛ بلکه به عدم قطعیت زمانی، افزایش هزینه، رسوب کالا، کاهش سرمایه در گردش و شکل گیری تقاضا برای استثنا و دسترسی ویژه نیز می انجامد.

بنابراین پرسش فصل های بعدی این خواهد بود که آیا کشورهای دیگر تجارت و ارز را کنترل می کنند یا خیر؛ تقریباً همه کشورها درجاتی از کنترل دارند. پرسش دقیق تر آن است که آنها چه چیزی را، در چه مرحله ای، با چه ابزار

و بر مبنای چه نوع ریسکی کنترل می کنند. همچنین باید بررسی شود که آیا کنترل پیش از معامله صورت می گیرد یا پس از آن، آیا تخصیص منابع با قیمت انجام می شود یا سهمیه، آیا همه بنگاه ها یک مسیر را طی می کنند یا نظارت بر فعالان پریسک متمرکز است و آیا پنجره واحد صرفاً محل ثبت درخواست است یا واقعاً اختیار هماهنگ کردن دستگاه ها و تضمین زمان پاسخ را دارد. این معیارها مبنای مقایسه نظام ایران با تجربه سایر کشورها در فصل های بعد خواهند بود.

فصل سوم: طبقه‌بندی نظام‌های جهانی مدیریت تجارت و ارز

۱-۳. مقدمه؛ همه کنترل‌ها از یک جنس نیستند

در نگاه نخست، می‌توان کشورهای جهان را میان دو سر یک طیف قرار داد: کشورهایی که ارز در آنها آزادانه خرید و فروش می‌شود و کشورهایی که دولت برای هر دلار تصمیم می‌گیرد. اما واقعیت، پیچیده‌تر از این تقسیم‌بندی دوگانه است. میان بازار کاملاً آزاد و جیره‌بندی کامل ارز، طیفی گسترده از نظام‌ها وجود دارد: برخی کشورها بازار ارز آزاد دارند، اما بر خروج سرمایه نظارت می‌کنند؛ بعضی تجارت جاری را آزاد گذاشته‌اند، ولی پرداخت‌های خارجی باید از بانک‌های مجاز و پس از احراز اصالت معامله انجام شود؛ گروهی با کمبود موقت ارز روبه‌رو شده و واردات را اولویت‌بندی کرده‌اند؛ و برخی دیگر، در نتیجه بحران مزمن، تحریم، نرخ‌های چندگانه و ضعف سیاست‌های کلان، شبکه‌ای از سهمیه، صف، مجوز و الزام بازگشت ارز ساخته‌اند.

این تفاوت‌ها از منظر پژوهش حاضر اهمیت بنیادی دارد. اگر نظام ایران فقط با اتحادیه اروپا، بریتانیا یا کانادا مقایسه شود، نتیجه از پیش روشن است: این کشورها نه با کمبود مزمن ارز مواجه‌اند، نه از شبکه بانکی بین‌المللی کنار گذاشته شده‌اند و نه میان نرخ رسمی و غیررسمی ارز آنها شکاف بزرگی وجود دارد. بنابراین طبیعی است که واردکننده برای خرید ارز به مجوز بانک مرکزی نیاز نداشته باشد. چنین مقایسه‌ای اگرچه تصویری از مقصد مطلوب ارائه می‌کند، پاسخ مناسبی به مسئله ایران نمی‌دهد.

در مقابل، اگر ایران تنها با بحران‌زده‌ترین اقتصادهای جهان مقایسه شود، ممکن است هر میزان پیچیدگی اداری با استناد به کمبود ارز توجیه شود. مسیر درست آن است که تجربه کشورها بر اساس «نوع مسئله ارزی» و «شیوه پاسخ به آن» طبقه‌بندی شود. در این صورت می‌توان پرسید کدام کشورها بدون دخالت در تک‌تک سفارش‌ها، بازار ارز را مدیریت کرده‌اند؛ کدام کشورها با وجود کنترل سرمایه، تجارت جاری را تسهیل کرده‌اند؛ کدام کشورها در دوره کمبود ارز به اولویت‌بندی واردات روی آورده‌اند؛ و کشورهایی که تجربه‌ای شبیه ایران داشته‌اند، چگونه از چرخه چندنرخ، صف و مجوز خارج شده‌اند.

بر همین اساس، کشورها و دوره‌های زمانی مورد مطالعه در چهار گروه قرار می‌گیرند:

- ۱- اقتصادهای دارای بازار نسبتاً آزاد و یکپارچه ارز؛
 - ۲- اقتصادهای دارای کنترل سرمایه همراه با آزادی نسبی تجارت جاری؛
 - ۳- اقتصادهای گرفتار کمبود ارز و اولویت‌بندی واردات؛
 - ۴- اقتصادهای بحرانی یا چندنرخ با جیره‌بندی گسترده ارز.
- این طبقه‌بندی، رتبه‌بندی کشورها از «خوب» به «بد» نیست. یک کشور ممکن است در طول زمان از گروه چهارم به سوم و سپس به دوم منتقل شود یا در واکنش به یک بحران موقت، دوباره کنترل‌هایی برقرار کند. همچنین ممکن

است یک کشور از نظر تجارت جاری در گروه دوم و از نظر برخی کالاهای راهبردی در گروه سوم قرار گیرد. بنابراین واحد مناسب تحلیل، همیشه «کشور» نیست؛ گاه باید از «کشور در یک دوره معین» سخن گفت.

۲-۳. مبنای مفهومی طبقه‌بندی

برای طبقه‌بندی نظام‌های ارزی، باید میان سه حوزه متفاوت تمایز گذاشت:

الف) معاملات جاری

معاملات جاری شامل پرداخت‌های مربوط به واردات کالا و خدمات، دریافت‌های صادراتی، هزینه حمل‌ونقل، بیمه، بهره و سایر پرداخت‌های معمول اقتصاد است. آزادی پرداخت‌های جاری به این معناست که واردکننده‌ای که معامله قانونی و واقعی انجام داده، بتواند بدون سهمیه‌بندی و تأخیر نامتعارف، ارز موردنیاز خود را تهیه و منتقل کند. ماده هشتم اساسنامه صندوق بین‌المللی پول، اعضا را اصولاً از ایجاد محدودیت بر پرداخت‌ها و انتقالات مربوط به معاملات جاری بین‌المللی منع می‌کند؛ مگر آنکه محدودیت در چارچوب مقررات صندوق مجاز یا موقتاً تأیید شده باشد. صندوق بین‌المللی پول، اولویت‌بندی دسترسی به ارز، تعیین سقف برای خرید ارز و تأخیر اداری نامتعارف در پرداخت‌های جاری را از مصادیق بالقوه محدودیت ارزی می‌داند. (اساسنامه صندوق بین‌المللی پول و تعهدات ماده هشتم)

ب) معاملات سرمایه‌ای و مالی

معاملات سرمایه‌ای شامل خرید دارایی خارجی، سرمایه‌گذاری پرتفوی، وام‌های برون‌مرزی، انتقال سرمایه، خرید ملک در خارج و سایر جابه‌جایی‌های مالی است. یک کشور ممکن است پرداخت واردات را آزاد بگذارد، اما خروج سرمایه یا استقراض خارجی را محدود کند. این وضعیت نباید با تخصیص اداری ارز برای واردات اشتباه گرفته شود. صندوق بین‌المللی پول نیز میان محدودیت معاملات جاری و «ابزارهای مدیریت جریان سرمایه» تمایز می‌گذارد و می‌پذیرد که کنترل‌های سرمایه‌ای یا احتیاطی در شرایطی مانند ورود شدید سرمایه، افزایش بدهی خارجی یا خطر خروج بی‌ثبات‌کننده سرمایه قابل استفاده‌اند؛ مشروط بر اینکه جایگزین اصلاح سیاست‌های کلان نشوند. (دیدگاه نهادی صندوق بین‌المللی پول درباره مدیریت جریان سرمایه)

ج) مقررات تجارت و گمرک

حتی آزادترین اقتصادها نیز واردات را بدون قاعده رها نمی‌کنند. واردکننده باید اظهارنامه گمرکی ارائه کند، تعرفه و مالیات بپردازد، منشأ کالا را اعلام کند و مقررات سلامت، استاندارد، محیط‌زیست، امنیت و تحریم را رعایت کند. بعضی کالاها نیز به مجوز واردات نیاز دارند.

اما این مقررات با «ثبت سفارش برای دسترسی به ارز» تفاوت دارد. در اقتصادهای آزاد، ثبت گمرکی برای شناسایی کالا، محاسبه حقوق ورودی و اعمال مقررات فنی است؛ درحالی که خرید ارز معمولاً تابع مجوز تجاری قبلی نیست. همین تمایز، یکی از معیارهای اصلی مقایسه ایران با سایر کشورهاست.

۳-۳. شاخص‌های تشخیص چهار نظام

گزارش سالانه ترتیبات و محدودیت‌های ارزی صندوق بین‌المللی پول، نظام ارزی کشورهای عضو را از حیث نحوه تعیین نرخ ارز، ساختار بازار، محدودیت پرداخت‌های جاری، کنترل سرمایه، الزامات صادراتی و وجود نرخ‌های چندگانه بررسی می‌کند. (گزارش AREAER صندوق بین‌المللی پول)

در این پژوهش، جایگاه هر کشور با استفاده از هفت پرسش تعیین می‌شود:

- ۱- آیا نرخ ارز در بازاری نسبتاً یکپارچه و نزدیک به قیمت تعادلی شکل می‌گیرد؟
- ۲- آیا واردکننده برای خرید ارز نیازمند مجوز یا سهمیه بانک مرکزی است؟
- ۳- آیا واردات اکثر کالاها آزاد است یا به ثبت و تأیید قبلی نیاز دارد؟
- ۴- آیا صادرکننده فقط ملزم به دریافت و اعلام درآمد صادراتی است یا باید آن را به نرخ و کانال معینی واگذار کند؟
- ۵- آیا کنترل‌ها عمدتاً بر جریان سرمایه متمرکزند یا پرداخت‌های تجاری را نیز دربر می‌گیرند؟
- ۶- آیا کنترل معامله به صورت پسینی و مبتنی بر ریسک انجام می‌شود یا همه معاملات باید پیشاپیش تأیید شوند؟
- ۷- آیا بازار غیررسمی ارز کوچک و حاشیه‌ای است یا به مرجع اصلی کشف قیمت تبدیل شده است؟

بر مبنای پاسخ به این پرسش‌ها، ویژگی چهار گروه را می‌توان چنین خلاصه کرد:

ویژگی	بازار آزاد ارز	کنترل سرمایه	کمیود ارز	بحران یا چندنرخ
نحوه تعیین نرخ	بازار نسبتاً یکپارچه	بازار مدیریت شده و عمدتاً یکپارچه	بازار رسمی همراه با فشار و صف	نرخ‌های رسمی، ترجیحی و موازی
دسترسی واردکننده به ارز	خرید از بانک یا بازار	از بانک مجاز با اسناد معامله	اولویت، صف، اعتبار اسنادی یا تأیید	سهمیه و مجوزهای چندلایه
ثبت واردات	عمدتاً گمرکی و آماری	هویتی، تجاری و بانکی	ثبت قبلی و کنترل بانک مرکزی	ثبت قبلی مرتبط با تخصیص ارز
الزام صادراتی	عمدتاً ندارد	بازگشت یا اعلام در مهلت معین ممکن است	بازگشت و گاه فروش در بازار رسمی	بازگشت و واگذاری اجباری با نرخ خاص

کنترل سرمایه	اندک یا احتیاطی	گسترده تر از کنترل تجارت	معمولاً گسترده	فراگیر و گاه غیرشفاف
بازار غیررسمی	کوچک	محدود	رو به گسترش در دوره کمبود	گسترده و مرجع انتظارات
منطق نظارت	پسینی و ریسک محور	بانک محور و معامله محور	اولویت بندی مصارف	جیره بندی منابع و کنترل همه حلقه ها

۳-۴. گروه نخست: اقتصادهای دارای بازار نسبتاً آزاد ارز

۳-۴-۱. ویژگی عمومی

در این کشورها، ارز کالایی نیست که دولت میان واردکنندگان توزیع کند. بانک مرکزی ممکن است برای مهار نوسان، اجرای سیاست پولی یا مدیریت ذخایر در بازار ارز مداخله کند، اما بنگاه برای واردات معمولی منتظر «تخصیص ارز» نمی ماند. واردکننده پس از انعقاد قرارداد، ارز را از بانک یا بازار مالی با نرخ روز خریداری و به فروشنده منتقل می کند.

در این نظام، تقاضای ارز از طریق قیمت، نرخ بهره، شرایط اعتباری و وضعیت کلان اقتصاد تنظیم می شود. اگر تقاضای واردات افزایش یابد، ممکن است نرخ ارز تضعیف شود و واردات گران تر گردد. این افزایش قیمت، خود بخشی از تقاضا را تعدیل می کند. در نتیجه، کمبود ارز به صورت صف اداری ظاهر نمی شود؛ بلکه در قیمت، نرخ بهره یا کاهش ذخایر منعکس می شود.

اتحادیه اروپا، بریتانیا، ایالات متحده، کانادا، استرالیا، نیوزیلند و ژاپن از نمونه های اصلی این گروه اند. در اتحادیه اروپا، اصل آزادی حرکت سرمایه و پرداخت نه تنها میان اعضا، بلکه در روابط با کشورهای ثالث نیز به رسمیت شناخته شده است؛ البته مقررات مالیاتی، احتیاطی، مبارزه با پول شویی، امنیتی و تحریمی همچنان اجرا می شوند. (کمیسون اروپا؛ آزادی حرکت سرمایه و پرداخت)

۳-۴-۲. آیا این کشورها کارت بازرگانی دارند؟

در این کشورها معمولاً شناسه گمرکی یا مالیاتی وجود دارد، اما کارکرد آن با کارت بازرگانی ایران متفاوت است. برای نمونه، فعالان تجاری در اتحادیه اروپا باید شماره EORI داشته باشند. این شماره، شناسه یکتای فعال اقتصادی برای اظهار، واردات، صادرات و ترانزیت است؛ اعتبار آن به رشته فعالیت، سقف دلاری یا رتبه بندی واردات وابسته نیست و تاریخ انقضای دوره ای نیز ندارد. (کمیسون اروپا؛ شناسه EORI)

بنابراین EORI از نظر ظاهری ممکن است شبیه کارت بازرگانی باشد، اما از نظر کارکردی بیشتر مانند «شماره شناسایی گمرکی» است. این شماره به صاحب آن سهمیه واردات یا ارز نمی‌دهد و دولت نیز بر اساس آن تعیین نمی‌کند بنگاه چه میزان حق واردات دارد.

۳-۴-۳. ثبت سفارش و مجوز واردات

در این اقتصادها برای بیشتر کالاها ثبت سفارش به معنای ایرانی وجود ندارد. معامله در دفاتر بنگاه و بانک ثبت می‌شود و هنگام ورود، اظهارنامه گمرکی ارائه می‌گردد. فقط کالاهای خاص مانند تجهیزات نظامی، مواد خطرناک، دارو، محصولات کشاورزی حساس، گونه‌های زیستی، برخی کالاهای تحریمی یا کالاهای مشمول سهمیه تجاری به مجوز نیاز دارند.

حتی در این موارد، هدف مجوز معمولاً کنترل سلامت، امنیت، محیط‌زیست یا اجرای سیاست تجاری است؛ نه تشخیص اینکه آیا کشور ارز کافی برای آن کالا دارد. در بریتانیا نیز بیشتر کالاهای صنعتی به مجوز واردات نیاز ندارند و مجوزها به گروه‌های خاص محدود شده‌اند. راهنمای الزامات واردات بریتانیا

۳-۴-۴. تخصیص، تأمین و رفع تعهد ارزی

در این کشورها تخصیص عمومی ارز وجود ندارد. تأمین ارز از بازار و توسط بانک‌های تجاری انجام می‌شود. بانک وظیفه دارد هویت مشتری، اصالت معامله، تحریم‌ها، پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم را کنترل کند، اما درباره ضرورت اقتصادی واردات تصمیم نمی‌گیرد.

رفع تعهد ارزی فراگیر نیز وجود ندارد. واردکننده باید اسناد معامله را برای حسابداری، مالیات، گمرک و کنترل بانکی نگهداری کند، اما پس از هر پرداخت ارزی مکلف نیست به بانک مرکزی ثابت کند که کالا در مهلت معینی وارد شده است. صادرکننده نیز اصولاً مجبور نیست درآمد صادراتی را به بانک مرکزی بفروشد یا آن را با نرخ دستوری به واردکننده دیگری واگذار کند.

البته این آزادی به معنای نبود نظارت نیست. نظارت از طریق اظهار گمرکی، حسابرسی مالیاتی، مقررات بانکی، کنترل تحریم و مبارزه با پول‌شویی انجام می‌شود. تفاوت اصلی در این است که دولت معمولاً به صورت پیشینی درباره «مطلوب‌بودن هر معامله» تصمیم نمی‌گیرد.

۳-۵. گروه دوم: اقتصادهای دارای کنترل سرمایه و آزادی نسبی تجارت جاری

۳-۵-۱. ویژگی عمومی

در این کشورها، دولت میان تجارت واقعی و جابه‌جایی سرمایه تفاوت قائل می‌شود. واردات قانونی و پرداخت هزینه آن اصولاً مجاز است، اما خرید دارایی خارجی، انتقال سرمایه، سرمایه‌گذاری شهروندان در خارج، استقراض خارجی یا برخی عملیات مالی ممکن است به سقف، مجوز یا گزارش‌دهی نیاز داشته باشد.

این کشورها بازار ارز دارند، اما بانک‌ها و مؤسسات مجاز حلقه اصلی نظارت‌اند. واردکننده معمولاً اسناد تجاری، فاکتور، قرارداد یا اظهار گمرکی را به بانک ارائه می‌کند و بانک اصالت و انطباق پرداخت را بررسی می‌کند. اگر معامله قانونی و واقعی باشد، بانک در حدود اختیارات خود ارز را منتقل می‌کند و فقط پرونده‌های استثنایی به بانک مرکزی ارجاع می‌شوند.

چین و هند مهم‌ترین نمونه‌های این گروه‌اند. کره جنوبی، مالزی، اندونزی، تایلند و برخی اقتصادهای نوظهور نیز با شدت‌های متفاوت، بخشی از این ویژگی‌ها را دارند.

۲-۵-۳. چین؛ کنترل سرمایه بدون جیره‌بندی عمومی واردات

چین از سال ۱۹۹۶ تبدیل‌پذیری حساب جاری را پذیرفته، اما حساب سرمایه آن کاملاً آزاد نیست. سازمان دولتی مدیریت ارز چین، پرداخت‌ها و دریافت‌های تجاری را بر پایه اصل «اصالت و قانونی‌بودن معامله» کنترل می‌کند. بانک‌ها باید اطمینان یابند معامله خارجی واقعی است و از فاکتور، قرارداد یا ساختار تجاری صوری برای خروج سرمایه استفاده نمی‌شود.

در این الگو، کنترل اصلی بر این پرسش متمرکز است که «آیا پرداخت واقعاً تجاری است؟»؛ نه اینکه «آیا دولت ارز کافی برای این واردکننده کنار گذاشته است؟». چین در دوره‌هایی مانند بحران مالی آسیا یا افزایش خروج سرمایه در سال‌های پس از ۲۰۱۵، کنترل حساب سرمایه و نظارت بر معاملات مشکوک را تشدید کرد، اما اصل دسترسی معاملات جاری واقعی به ارز را حفظ نمود. سازمان مدیریت ارز چین این سیاست را ترکیبی از «نظارت خرد بر اصالت معاملات» و «مدیریت کلان‌احتیاطی جریان‌های فرامرزی» توصیف می‌کند. سازمان دولتی مدیریت ارز چین؛ اصلاحات نظام ارزی

بنابراین چین دارای کنترل ارزی است، اما این کنترل لزوماً به معنای ثبت سفارش، تخصیص موردی ارز و انتظار همه واردکنندگان در صف بانک مرکزی نیست. کنترل سرمایه بیشتر متوجه خروج منابع در قالب سرمایه‌گذاری، وام، خرید دارایی و معاملات صوری است.

۳-۵-۳. هند؛ هویت تجاری و تطبیق بانکی

در هند، فعال تجاری برای واردات یا صادرات به کد IEC نیاز دارد. این کد یک شناسه کسب‌وکار با اعتبار مستمر است و برای گمرک و پرداخت‌های خارجی استفاده می‌شود. برخلاف سقف کارت بازرگانی ایران، IEC به‌طور عمومی ظرفیت دلاری واردات بنگاه را تعیین نمی‌کند. (اداره کل تجارت خارجی هند؛ کد IEC)

پرداخت‌های تجاری از طریق بانک‌های مجاز انجام می‌شود. بانک، اسناد پرداخت و ورود کالا را در سامانه‌های ارزی و گمرکی تطبیق می‌دهد. مقررات بانک مرکزی هند برای واردات، ارائه شواهد ورود کالا و پیگیری مواردی را که سند ورود در مهلت مقرر ارائه نشده است الزامی می‌کند. بنابراین در هند چیزی شبیه «بستن پرونده ارزی واردات» وجود دارد؛ اما این سازوکار عمدتاً بانک‌محور، مبتنی بر تطبیق داده و تفویض شده به بانک‌های مجاز است. (بانک مرکزی هند؛ مقررات واردات کالا و خدمات)

تفاوت مهم با ایران آن است که وجود کنترل بانکی و تطبیق اسناد، الزاماً به معنای تخصیص ارز از سوی بانک مرکزی نیست. بانک کنترل می‌کند که پرداخت با معامله واقعی منطبق باشد، اما برای بیشتر واردات قانونی، واردکننده در صف سهمیه عمومی بانک مرکزی قرار نمی‌گیرد.

۴-۵-۳. بازگشت ارز صادراتی

در برخی کشورهای این گروه، صادرکننده باید درآمد صادراتی را در مهلت معینی دریافت و به کشور بازگرداند یا وصول آن را در سامانه بانکی ثبت کند. اما «بازگشت» همیشه به معنای «فروش اجباری به بانک مرکزی» نیست. صادرکننده ممکن است بتواند ارز را در حساب ارزی نگهداری، برای واردات خود مصرف یا در بازار رسمی به نرخ بازار عرضه کند.

این تمایز برای پژوهش ایران بسیار مهم است. سه مفهوم متفاوت باید از یکدیگر جدا شوند:

- الزام به وصول درآمد صادراتی؛
- الزام به بازگرداندن یا ثبت ارز در نظام بانکی؛
- الزام به فروش ارز با نرخ و کانال تعیین شده.

دو مورد نخست می‌توانند ابزار شفافیت مالی و جلوگیری از خروج سرمایه باشند؛ اما مورد سوم، به‌ویژه اگر نرخ فروش از نرخ بازار پایین‌تر باشد، به نوعی مالیات پنهان بر صادرات تبدیل می‌شود و انگیزه کم‌اظهاری، تأخیر یا انتقال معامله به کانال غیررسمی را افزایش می‌دهد.

۴-۶-۳. گروه سوم: اقتصادهای گرفتار کمبود ارز

۱-۴-۶-۳. چگونگی شکل‌گیری این نظام

کشورهای این گروه لزوماً از ابتدا اقتصادهای بسته یا چندنرخه نیستند. بحران تراز پرداخت‌ها، کاهش صادرات، افت درآمد گردشگری یا حواله‌ها، افزایش قیمت انرژی، سررسید بدهی خارجی، بلایای طبیعی یا بی‌اعتمادی سیاسی می‌تواند منابع ارزی را کاهش دهد. اگر بانک مرکزی بخواهد نرخ رسمی را بدون تعدیل کافی حفظ کند، تقاضای ارز از عرضه بیشتر می‌شود و کمبود شکل می‌گیرد.

دولت معمولاً ابتدا ذخایر ارزی می‌فروشد. اگر فشار ادامه یابد، محدودیت بر اعتبار اسنادی، پیش‌پرداخت واردات، کالاهای غیرضروری و حواله‌های خارجی اعمال می‌شود. سپس واردات به گروه‌هایی مانند دارو و غذا، مواد اولیه، ماشین‌آلات و کالاهای مصرفی تقسیم می‌شود و دسترسی به ارز بر اساس اولویت صورت می‌گیرد. در این کشورها، ثبت واردات و کنترل بانکی دیگر فقط برای احراز اصالت نیست؛ به ابزار توزیع ارز کمیاب تبدیل می‌شود. اعتبار اسنادی، حاشیه نقدی، فهرست کالاهای مجاز و ممنوع، سقف پرداخت و تأیید بانک مرکزی از ابزارهای متداول‌اند.

۲-۶-۳. بنگلادش

بنگلادش دارای نظام جامع مقررات ارزی است که واردات، اعتبار اسنادی، حواله‌های تجاری، صادرات، حساب‌های ارزی و بازگشت درآمد صادراتی را پوشش می‌دهد. معاملات از طریق بانک‌های مجاز انجام می‌شود و برای واردات و صادرات اسناد و فرم‌های مشخصی وجود دارد. (بانک مرکزی بنگلادش؛ راهنمای معاملات ارزی)

این کشور در دوره فشار ارزی پس از سال ۲۰۲۲، حاشیه نقدی اعتبار اسنادی و محدودیت واردات برخی کالاها را تشدید کرد و بانک‌ها در گشایش اعتبار اسنادی محتاط‌تر شدند. با بهبود نسبی شرایط، از مه ۲۰۲۵ انعطاف نرخ ارز افزایش یافت و بخشی از محدودیت‌های اعتبارات اسنادی کالاهای اصلی کاهش پیدا کرد. (گزارش سیاست پولی بانک مرکزی بنگلادش)

تجربه بنگلادش نشان می‌دهد کنترل‌هایی که در پاسخ به کمبود ارز وضع می‌شوند، می‌توانند موقت باشند؛ اما خروج از آنها نیازمند اصلاح نرخ ارز، تأمین مالی خارجی، بازسازی ذخایر و اعتماد به بازار است.

۳-۶-۳. پاکستان

پاکستان نیز نظام بانکی گسترده‌ای برای واردات، صادرات، حواله‌های تجاری و بازگشت درآمد صادراتی دارد. بانک دولتی پاکستان فصل‌های جداگانه‌ای از «راهنمای ارز خارجی» را به واردات، صادرات، حساب‌های ارزی، حواله‌ها و گزارش معاملات اختصاص داده است. بانک دولتی پاکستان؛ راهنمای ارز خارجی

در دوره بحران ارزی ۲۰۲۲ و ۲۰۲۳، محدودیت بر گشایش اعتبار اسنادی و پیش‌پرداخت واردات، به تأخیر در ورود مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای انجامید. صندوق بین‌المللی پول این محدودیت‌ها را از مصادیق محدودیت پرداخت‌های جاری دانست. پاکستان از ژانویه ۲۰۲۴ بخشی از محدودیت‌های باقی‌مانده بر پیش‌پرداخت واردات را حذف کرد.

گزارش صندوق بین‌المللی پول درباره محدودیت‌های وارداتی پاکستان

این تجربه برای ایران اهمیت ویژه دارد؛ زیرا نشان می‌دهد حتی در کشوری با کمبود شدید ارز، محدودیت واردات می‌تواند به‌عنوان یک اقدام اضطراری دیده شود، نه جزء دائمی ساختار تجارت. همچنین اصلاح نرخ، پشتیبانی خارجی و بازسازی ذخایر می‌تواند زمینه بازگشت از مجوزهای گسترده به نظارت بانکی را فراهم کند.

۴-۶-۳. مصر و نیجریه؛ نمونه‌های خروج از صف ارزی

مصر در سال‌های ۲۰۲۲ و ۲۰۲۳ با کمبود ارز، انباشت تقاضا در بانک‌ها، محدودیت اعتبار اسنادی و گسترش بازار غیررسمی روبه‌رو شد. در مارس ۲۰۲۴، نرخ ارز تعدیل و انعطاف‌پذیرتر شد و شکاف بازار رسمی و غیررسمی کاهش یافت. برنامه اصلاحی مصر بر حذف صف‌های ارزی، افزایش معاملات بین‌بانکی و جلوگیری از بازگشت محدودیت‌های ارزی و وارداتی استوار شد. صندوق بین‌المللی پول؛ اصلاح نظام ارزی مصر

نیجریه نیز سال‌ها چند بازار و چند نرخ رسمی داشت و دسترسی به ارز برای واردات برخی کالاها محدود بود. از سال ۲۰۲۳، اصلاحات برای یکپارچه‌سازی نرخ، کاهش محدودیت واردات و تسویه تقاضاهای معوق آغاز شد. بانک جهانی در سال ۲۰۲۶ نظام رسمی نیجریه را یکپارچه‌تر و مبتنی بر نرخ بازار توصیف کرده است. با این حال، الزام بازگشت درآمد صادراتی همچنان وجود دارد؛ بانک مرکزی نیجریه برای صادرات غیرنفتی مهلت ۱۸۰ روزه و برای نفت و گاز مهلت ۹۰ روزه تعیین کرده است. بانک مرکزی نیجریه؛ الزامات بازگشت درآمد صادراتی

این نمونه نکته مهمی را روشن می‌کند: وجود مهلت بازگشت ارز صادراتی، به‌تنهایی یک کشور را در گروه بحرانی قرار نمی‌دهد. تعیین‌کننده اصلی آن است که آیا صادرکننده می‌تواند ارز را با نرخ بازار نگهداری یا عرضه کند و آیا واردکننده قانونی بدون صف و سهمیه به ارز دسترسی دارد.

۷-۳. گروه چهارم: اقتصادهای بحرانی یا چندنرخ

۱-۷-۳. ویژگی عمومی

در این گروه، کمبود ارز با نرخ رسمی غیرتعادلی، ضعف سیاست‌های مالی و پولی، تحریم، بی‌اعتمادی یا فروپاشی منابع خارجی ترکیب شده است. دولت می‌کوشد نرخ ارز برخی کالاها را پایین نگه دارد، اما منابع کافی برای پاسخ به تمام تقاضاها ندارد. در نتیجه، نظام ارزی به مجموعه‌ای از نرخ‌های رسمی، ترجیحی، بخشی، توافقی و غیررسمی تقسیم می‌شود.

هر نرخ ترجیحی، صفی برای دسترسی به خود ایجاد می‌کند. برای کنترل صف، دولت باید واردکنندگان را رتبه‌بندی، کالاها را اولویت‌بندی، مقدار واردات را سهمیه‌بندی و ارز صادراتی را به کانال رسمی هدایت کند. در چنین شرایطی، ثبت سفارش دیگر صرفاً ثبت معامله نیست؛ مجوز ورود به صف ارز ارزان‌تر است.

چرخه این نظام را می‌توان چنین ترسیم کرد:

تثبیت نرخ رسمی در سطحی پایین‌تر از نرخ تعادلی ← افزایش تقاضای واردات و کاهش تمایل صادرکننده به عرضه ارز ← کمبود ارز رسمی ← سهمیه، صف و اولویت‌بندی ← انتقال بخشی از تقاضا به بازار غیررسمی ← افزایش شکاف نرخ‌ها ← تشدید کنترل و الزام بازگشت ارز

به این ترتیب، کنترل‌های اداری تنها واکنش به کمبود ارز نیستند؛ گاه خود به بازتولید کمبود در بازار رسمی کمک می‌کنند.

۲-۷-۳. آرژانتین در سال‌های ۲۰۲۲ و ۲۰۲۳

آرژانتین یکی از روشن‌ترین نمونه‌های معاصر نظام چندنرخه بود. دولت علاوه بر محدودیت دسترسی به بازار ارز، نرخ‌ها، مالیات‌ها و ترتیبات متفاوتی برای واردات، صادرات و بخش‌های مختلف ایجاد کرد. سامانه‌های مجوز واردات به ابزار مدیریت دسترسی به ارز تبدیل شدند و واردکننده ممکن بود مجوز ورود کالا داشته باشد، اما اجازه پرداخت آن را در زمان مورد نیاز دریافت نکند.

صندوق بین‌المللی پول گزارش کرده است که اتکای آرژانتین به محدودیت‌های ارزی و نرخ‌های چندگانه در سال‌های ۲۰۲۲ و ۲۰۲۳ افزایش یافت و این سازوکارها هزینه‌های تخصیصی و اداری قابل توجهی ایجاد کردند. (گزارش صندوق بین‌المللی پول درباره محدودیت‌های ارزی آرژانتین)

از پایان سال ۲۰۲۳ اصلاح تدریجی این نظام آغاز شد و در سال‌های ۲۰۲۵ و ۲۰۲۶ بخشی از محدودیت‌ها کاهش یافت. بنابراین آرژانتین را باید هم به عنوان نمونه نظام چندنرخه و هم به عنوان تجربه گذار از آن مطالعه کرد.

۳-۷-۳. زیمبابوه

زیمبابوه طی سال‌های مختلف با تورم بالا، بی‌اعتمادی به پول ملی، استفاده هم‌زمان از چند ارز و مداخلات گسترده دولت در بازار ارز مواجه بوده است. الزام واگذاری بخشی از درآمد صادراتی یکی از ابزارهای تأمین ارز رسمی بوده است. در سال ۲۰۲۵، سهم الزام واگذاری درآمد صادراتی از ۲۵ به ۳۰ درصد افزایش یافت. (گزارش صندوق بین‌المللی پول درباره زیمبابوه)

این تجربه نشان می‌دهد هنگامی که صادرکننده باید بخشی از ارز خود را با نرخ یا ترتیباتی نامطلوب واگذار کند، نظام رسمی از صادرات نوعی مالیات پنهان دریافت می‌کند. در مقابل، انگیزه نگهداری ارز در خارج، کم‌اظهاری صادرات یا انتقال معاملات به بازار غیررسمی افزایش می‌یابد.

۴-۷-۳. ونزوئلا

ونزوئلا نمونه‌ای تاریخی از پیوند میان کنترل ارز، مجوز واردات و نرخ‌های چندگانه است. دولت برای حفاظت از ذخایر و پایین نگه داشتن قیمت کالاهای ضروری، نرخ‌های ترجیحی ایجاد کرد و دسترسی واردکنندگان به ارز رسمی را سهمیه‌بندی نمود. نتیجه، گسترش بازار موازی، افزایش رانت مجوز، بیش‌اظهاری واردات، کم‌اظهاری صادرات و کاهش شفافیت بود. بانک جهانی؛ کنترل ارز و مجوز واردات در ونزوئلا

تجربه ونزوئلا نشان می‌دهد اگر نرخ ترجیحی با منابع پایدار، شفافیت تخصیص و اصلاح سیاست‌های کلان همراه نباشد، کنترل ارز می‌تواند به جای حفاظت از ذخایر، تقاضای صوری برای ارز ارزان ایجاد کند.

۸-۳. تفاوت چهار گروه در ثبت سفارش، تخصیص و رفع تعهد

برای مقایسه مستقیم با ایران، باید دید ابزارهای اصلی مورد بحث در هر گروه چه جایگاهی دارند.

ابزار	بازار آزاد ارز	کنترل سرمایه	کمبود ارز	بحران یا چندنرخ
شناسه تاجر	شناسه مالیاتی یا گمرکی	شناسه تجارت و بانک	مجوز یا ثبت واردکننده	مجوز محدود و گاه دارای سقف
ثبت سفارش	عمدتاً وجود ندارد؛ اظهار گمرکی جایگزین است	ثبت بانکی یا تجاری برای احراز معامله	پیش‌شرط کنترل و اولویت واردات	مجوز ورود به صف ارز
تخصیص ارز	وجود ندارد	فقط در موارد خاص	برای کالاها و اولویت‌های مختلف	گسترده و چندلایه
تأمین ارز	بازار و بانک تجاری	بانک مجاز و بازار مدیریت‌شده	بانک‌ها تحت سقف و اولویت	سهمیه، بازار رسمی و بازار موازی
تطبیق واردات	گمرک، مالیات و AML	تطبیق بانکی اسناد و اظهار	رفع تعهد وارداتی گسترده‌تر	تطبیق سختگیرانه و محدودیت بعدی
بازگشت صادرات	عموماً آزاد	وصول و ثبت در مهلت معین	بازگشت و گاه فروش رسمی	واگذاری اجباری به نرخ خاص
نوع نظارت	پسینی و ریسک‌محور	بانک‌محور و اصالت‌محور	پیشینی و اولویت‌محور	پیشینی، سهمیه‌ای و فراگیر

این جدول نشان می‌دهد «ثبت سفارش» یا «رفع تعهد» مفاهیمی کاملاً منحصر به ایران نیستند. هند ورود کالا را با پرداخت بانکی تطبیق می‌دهد؛ چین اصالت پرداخت تجاری را بررسی می‌کند؛ پاکستان و بنگلادش درآمد صادراتی و اعتبارات اسنادی را رصد می‌کنند و نیجریه برای بازگشت درآمد صادراتی مهلت تعیین کرده است. تفاوت اصلی در سه موضوع است:

- ۱- آیا این ابزار برای احراز اصالت معامله استفاده می‌شود یا برای توزیع ارز ارزان و کمیاب؟
- ۲- آیا همه بنگاه‌ها مشمول بررسی پیشینی‌اند یا نظارت بر معاملات پرریسک متمرکز است؟
- ۳- آیا بنگاه پس از رعایت مقررات، حق دسترسی به ارز بازار را دارد یا همچنان باید منتظر تصمیم اداری بماند؟

۹-۳. جایگاه ایران در این طبقه‌بندی

ایران ویژگی‌هایی از هر سه گروه دوم، سوم و چهارم را هم‌زمان دارد. کنترل خروج سرمایه و نظارت بر پرداخت‌های خارجی آن را به اقتصادهای گروه دوم نزدیک می‌کند. کمبود منابع قابل انتقال، تحریم و اولویت‌بندی واردات، ویژگی‌های گروه سوم را در آن ایجاد کرده است. اما وجود نرخ‌های متعدد، تخصیص اداری، سهمیه‌بندی واردات، الزام عرضه ارز صادراتی در کانال‌های تعیین‌شده و نقش گسترده بازار غیررسمی سبب می‌شود هسته اصلی نظام کنونی ایران در گروه چهارم قرار گیرد.

باین‌حال، ایران دقیقاً مشابه هیچ‌یک از نمونه‌های این گروه نیست. سه ویژگی وضعیت ایران را متمایز می‌کند: نخست، کمبود ایران فقط کمبود دارایی ارزی نیست؛ بخشی از ارز صادراتی وجود دارد اما به دلیل تحریم، شبکه‌های واسطه‌ای و محدودیت بانکی، انتقال‌پذیری و دسترس‌پذیری آن کاهش یافته است. بنابراین مسئله ایران ترکیبی از «کمبود ارز» و «کمبود ارز قابل انتقال در زمان و مکان موردنیاز» است.

دوم، کنترل‌ها در ایران موقتی و صرفاً واکنش به یک بحران کوتاه‌مدت نیستند، بلکه طی سال‌ها در ساختار تجارت تثبیت شده‌اند. در برخی کشورها محدودیت اعتبار اسنادی پس از بازسازی ذخایر حذف شده، اما در ایران سامانه‌ها و تشریفات اضطراری به اجزای دائمی نظام تبدیل شده‌اند.

سوم، مسئولیت کنترل میان وزارت صمت، بانک مرکزی، بانک عامل، دستگاه‌های مجوزدهنده و گمرک توزیع شده است. در بسیاری از اقتصادهای دارای کنترل سرمایه، بانک مجاز بخش اصلی بررسی اصالت معامله را انجام می‌دهد؛ اما در ایران تأیید تجاری، مجوز کالایی، مجوز مصرف ارزی، تخصیص، تأمین و رفع تعهد میان چند دستگاه تقسیم شده است.

از این‌رو، پرسش اصلاحی درباره ایران نباید فقط این باشد که «کنترل‌ها حذف شوند یا باقی بمانند». پرسش دقیق‌تر این است که کدام کنترل‌ها به دلیل تحریم و محدودیت ارزی واقعاً ضروری‌اند، کدام یک وظیفه تکراری انجام می‌دهند، کدام کنترل باید از بررسی فراگیر به نظارت مبتنی بر ریسک تبدیل شود و کدام تصمیم را می‌توان به بانک‌های مجاز یا پنجره واحد واقعی واگذار کرد.

۱۰-۳. پویایی طبقه‌بندی و مسیر حرکت کشورها

چهار گروه معرفی‌شده، چهار اتاق بسته نیستند؛ پله‌های یک مسیرند. کشورها ممکن است در اثر بحران از بازار آزاد یا کنترل سرمایه به سمت اولویت‌بندی و چندنرخ‌شدن حرکت کنند. مسیر معمول تشدید بحران چنین است:

کاهش منابع ارزی ← مداخله بانک مرکزی ← محدودیت بر برخی حواله‌ها ← اولویت‌بندی واردات ← انباشت تقاضای پرداخت‌نشده ← شکل‌گیری بازار موازی ← ایجاد نرخ‌های ترجیحی و سهمیه‌ای ← گسترش کنترل و تعهد ارزی

مسیر اصلاح، معمولاً در جهت معکوس است:

اصلاح سیاست مالی و پولی ← تعدیل نرخ رسمی ← کاهش شکاف نرخ ها ← افزایش عرضه در بازار رسمی ← حذف صف های ارزی ← محدود کردن مجوزها به کالاهای حساس ← واگذاری کنترل اصالت معامله به بانک ها ← تمرکز دولت بر نظارت پسینی و مدیریت ریسک

تجربه مصر، نیجریه، پاکستان، بنگلادش و آرژانتین نشان می دهد یکسان سازی یا انعطاف نرخ ارز، شرط مهم خروج از صف و جیره بندی است؛ اما به تنهایی کافی نیست. اگر کسری بودجه، رشد نقدینگی، بدهی خارجی، بی اعتمادی یا محدودیت انتقال ارز ادامه پیدا کند، بازار رسمی دوباره با کمبود روبه رو می شود و کنترل ها بازمی گردند. در مقابل، حذف ناگهانی همه محدودیت ها بدون ثبات کلان نیز می تواند به جهش نرخ، خروج سرمایه و فشار اجتماعی منجر شود. از همین رو، اصلاح موفق معمولاً میان سه حوزه هماهنگی ایجاد می کند: سیاست کلان برای کاهش تقاضای اضافی ارز، اصلاح نرخ برای حذف رانت و بازطراحی اداری برای کاهش هزینه تجارت.

۱۱-۳. کشورهای منتخب برای بررسی تفصیلی

بر اساس این طبقه بندی، مطالعه تطبیقی در فصل های بعد بهتر است بر نمونه های زیر متمرکز شود:

کشور یا منطقه	گروه یا دوره	دلیل انتخاب
اتحادیه اروپا	بازار آزاد ارز	تفکیک شناسه گمرکی و مجوز کالایی از مدیریت ارز
چین	کنترل سرمایه	تجارت جاری نسبتاً آزاد همراه با نظارت بر اصالت پرداخت
هند	کنترل سرمایه	شناسه واردکننده، بانک مجاز و تطبیق اسناد بدون تخصیص عمومی
بنگلادش	کمبود ارز	اعتبار اسنادی، اولویت واردات و بازگشت درآمد صادراتی
پاکستان	کمبود ارز	محدودیت واردات در بحران و فرایند کاهش تدریجی آن
مصر	گذار از کمبود	یکسان سازی نرخ و حذف تقاضاهای معوق بانکی
نیجریه	گذار از چندنرخی	حذف نرخ های متعدد در کنار حفظ الزام بازگشت صادرات
آرژانتین	نظام چندنرخی	پیوند مجوز واردات، مالیات ارزی و دسترسی به ارز رسمی
زیمبابوه	نظام بحرانی	الزام واگذاری بخشی از ارز صادراتی و بازارهای موازی

این ترکیب دو مزیت دارد. نخست، ایران فقط با اقتصادهای توسعه‌یافته مقایسه نمی‌شود و کشورهایی با کمبود، بدهی، بازار موازی و کنترل ارزی نیز در نمونه حضور دارند. دوم، مطالعه فقط وضعیت‌های ناموفق را توصیف نمی‌کند؛ بلکه تجربه کشورهایی را بررسی می‌کند که از نظام صف و چندنرخ فاصله گرفته‌اند.

۱۲-۳. معیارهای ارزیابی تجربه کشورها

در بررسی تفصیلی هر کشور، باید به پرسش‌های یکسانی پاسخ داده شود:

- ۱- واردکننده برای آغاز تجارت به چه شناسه یا مجوزی نیاز دارد؟
- ۲- آیا شناسه واردکننده فقط هویتی است یا سقف و رشته فعالیت تعیین می‌کند؟
- ۳- کدام کالاها به مجوز پیشینی واردات نیاز دارند؟
- ۴- آیا ثبت واردات به گمرک محدود است یا پیش از خرید و حمل انجام می‌شود؟
- ۵- چه نهادی اصالت معامله را تأیید می‌کند؟
- ۶- آیا بانک مرکزی برای هر سفارش ارز تخصیص می‌دهد؟
- ۷- ارز با نرخ بازار، نرخ رسمی یا نرخ ترجیحی تأمین می‌شود؟
- ۸- آیا واردکننده باید پس از انتقال ارز، ورود کالا را اثبات کند؟
- ۹- صادرکننده فقط باید درآمد را وصول کند یا مکلف به فروش آن نیز هست؟
- ۱۰- کنترل‌ها فراگیرند یا بر اساس ریسک و سابقه بنگاه اعمال می‌شوند؟
- ۱۱- متوسط زمان پرداخت و ترخیص چقدر است؟
- ۱۲- در صورت مغایرت، مسیر اصلاح و اعتراض چگونه است؟
- ۱۳- آیا سامانه واحد فقط داده را جمع می‌کند یا دستگاه‌ها را به پاسخ در مهلت معین ملزم می‌سازد؟
- ۱۴- کشور چگونه کمبود ارز را کاهش داده یا از نظام چندنرخ خارج شده است؟
- ۱۵- چه بخش‌هایی از تجربه آن کشور با تحریم و ساختار ایران قابل انتقال است؟

۱۳-۳. جمع‌بندی فصل

بررسی جهانی نشان می‌دهد مدیریت ارز و کنترل تجارت دو مفهوم یکسان نیستند. اقتصادهای دارای بازار آزاد، تجارت را از طریق گمرک، استاندارد، مالیات، مقررات بانکی و نظارت پسینی کنترل می‌کنند، اما ارز را میان واردکنندگان توزیع نمی‌کنند. اقتصادهای دارای کنترل سرمایه، خروج منابع مالی را محدود می‌سازند، ولی پرداخت تجارت واقعی را از طریق بانک‌های مجاز تسهیل می‌کنند. اقتصادهای گرفتار کمبود ارز، به‌طور موقت به اولویت‌بندی واردات، کنترل اعتبار اسنادی و الزام بازگشت درآمد صادراتی روی می‌آورند. اقتصادهای چندنرخ و بحرانی، علاوه بر این ابزارها، ناچار به سهمیه‌بندی گسترده، کنترل پیشینی و ایجاد نرخ‌های متفاوت می‌شوند.

مهم‌ترین نتیجه این فصل آن است که ثبت سفارش، تخصیص ارز و رفع تعهد ارزی اجزای طبیعی و اجتناب‌ناپذیر هر نظام ارزی نیستند. این ابزارها زمانی گسترش می‌یابند که سیاست‌گذار بخواهد ارز را با قیمتی پایین‌تر از نرخ تعادلی و در مقداری کمتر از تقاضا توزیع کند. هرچه شکاف قیمت و کمبود بزرگ‌تر باشد، نیاز به صف، اولویت، مجوز و نظارت نیز بیشتر می‌شود.

بالین‌حال، تجربه چین و هند نشان می‌دهد می‌توان بر خروج سرمایه و اصالت پرداخت‌های خارجی نظارت کرد، بدون آنکه بانک مرکزی برای همه واردات ارز تخصیص دهد. تجربه بنگلادش و پاکستان نشان می‌دهد اولویت‌بندی واردات می‌تواند ابزاری موقت برای عبور از کمبود باشد. تجربه مصر و نیجریه نشان می‌دهد با اصلاح نرخ و بازسازی بازار رسمی می‌توان صف‌های ارزی را کاهش داد و تجربه آرژانتین، زیمبابوه و ونزوئلا هشدار می‌دهد که تثبیت نرخ‌های ترجیحی و جیره‌بندی طولانی‌مدت، به گسترش رانت، بازار موازی و کنترل‌های اداری بیشتر منجر می‌شود. بنابراین مسئله اصلی برای ایران انتخاب میان «رهاکردن بازار ارز» و «کنترل کامل تجارت» نیست. طیف وسیعی از گزینه‌ها میان این دو قرار دارد. می‌توان جریان سرمایه را کنترل کرد، پرداخت‌های مشکوک را رصد کرد، واردات کالاهای حساس را مجوزدار ساخت و بازگشت درآمد صادراتی را پیگیری کرد؛ اما درعین‌حال، دسترسی تجارت واقعی به ارز را از صف‌های طولانی و تصمیم‌های چندلایه جدا ساخت. فصل‌های بعد باید نشان دهند هر یک از کشورهای منتخب، این مرز ظریف میان نظارت و مداخله را چگونه ترسیم کرده‌اند.

فصل چهارم: شناسایی و صلاحیت فعالان تجاری

۴-۱. مقدمه: آیا تجارت خارجی به «کارت» نیاز دارد؟

هر معامله خارجی دست کم سه پرسش برای دولت ایجاد می‌کند: چه کسی معامله را انجام می‌دهد؟ آیا کالای مورد معامله مجاز است؟ و اگر تعهد مالیاتی، گمرکی یا ارزی ایجاد شد، چه کسی باید پاسخ‌گو باشد؟ پاسخ به این پرسش‌ها لزوماً مستلزم صدور یک مجوز عمومی برای «تاجر بودن» نیست. در بسیاری از کشورها، ثبت قانونی بنگاه و انتساب یک شناسه یکتا برای آغاز تجارت کافی است؛ مجوز فقط برای کالای خاص، فعالیت حساس یا استفاده از یک امتیاز ویژه مطالبه می‌شود. در گروه دیگری از کشورها، به‌ویژه اقتصادهای دارای کمبود ارز یا سنت اداری کنترل‌گرا، واردکننده یا صادرکننده باید علاوه بر ثبت بنگاه، گواهی جداگانه‌ای برای ورود به تجارت خارجی دریافت و آن را به‌طور دوره‌ای تمدید کند.

کارت بازرگانی ایران در گروه دوم قرار می‌گیرد، اما ویژگی مهم آن تراکم کارکردهاست. کارت در ایران فقط شناسه گمرکی نیست؛ مجوز ورود به تجارت، ابزار تعیین رشته فعالیت، مبنای سقف صادرات و واردات، دروازه کنترل بدهی‌های مالیاتی و گمرکی و تعهدات ارزی، و در مواردی نشانه‌ای از صلاحیت اولیه دارنده نیز هست. همین تراکم سبب می‌شود هر اختلال در یک حوزه، فعالیت تاجر را در حوزه‌های دیگر نیز متوقف کند. برای مثال، مسئله‌ای درباره رفع تعهد ارزی می‌تواند به تمدیدنشدن کارت و در نتیجه ناتوانی بنگاه در انجام معاملات بعدی بینجامد. مطالعه تطبیقی نشان می‌دهد پرسش درست این نیست که «کدام کشور کارت بازرگانی دارد؟»، زیرا ممکن است سندی با نام کارت وجود نداشته باشد، ولی نظام ثبت واردکننده‌ای با همان کارکرد برقرار باشد. پرسش دقیق‌تر آن است که کشور چگونه هویت، صلاحیت، ریسک و مسئولیت فعال تجاری را مدیریت می‌کند و آیا این چهار کارکرد را در یک مجوز جمع کرده یا میان ابزارهای جداگانه تقسیم کرده است.

۴-۲. تفکیک شش ابزار متفاوت

در بحث‌های داخلی، چند مفهوم متفاوت گاه به‌جای یکدیگر به کار می‌روند. تفکیک آنها برای مقایسه ضروری است.

ابزار	کارکرد اصلی	پرسشی که پاسخ می‌دهد
ثبت بنگاه یا شخصیت حقوقی	ایجاد موجودیت قانونی و تعیین مدیران و مالکان	طرف حقوقی معامله چه کسی است؟
شناسه مالیاتی	اتصال درآمد، هزینه و معاملات به مؤدی	مالیات و تکالیف مالی بر عهده چه کسی است؟

شناسه گمرکی یا واردکننده	شناسایی یکتای شخص در اظهار و ترخیص	اظهارکننده و مسئول گمرکی چه کسی است؟
مجوز عمومی تجارت خارجی	اجازه کلی برای واردات یا صادرات تجاری	آیا این شخص اصولاً حق ورود به تجارت خارجی دارد؟
مجوز کالایی یا بخشی	اجازه معامله یک کالای حساس یا محدود	آیا این کالا با این شرایط قابل ورود یا خروج است؟
مجوز کارگزار گمرکی	احراز صلاحیت حرفه‌ای نماینده‌ای که برای دیگران اظهار می‌کند	چه کسی می‌تواند خدمات تخصصی گمرکی به دیگران ارائه دهد؟

برنامه «فعال اقتصادی مجاز» یا AEO ابزار هفتمی است که نباید با مجوز ورود به تجارت اشتباه شود. AEO امتیازی اختیاری برای بنگاه‌های خوش سابقه است. سازمان جهانی گمرک و موافقت‌نامه تسهیل تجارت سازمان تجارت جهانی، معیارهایی مانند سابقه رعایت مقررات، نظام مناسب نگهداری سوابق، توان مالی و امنیت زنجیره تأمین را برای اعطای تسهیلات بیشتر مطرح می‌کنند. نتیجه این ارزیابی، کاهش اسناد، بازرسی کمتر، ترخیص سریع‌تر یا تضمین سبک‌تر است؛ نه محروم کردن همه بنگاه‌های فاقد این عنوان از تجارت. این تفاوت برای ایران مهم است: اعتبارسنجی در بسیاری از نظام‌های موفق، وسیله اعطای تسهیل بیشتر است، نه شرطی برای اصل ورود به بازار.

۳-۴. نظام ایران: یک کارت با چندین مأموریت

مبنای اصلی کارت بازرگانی، ماده ۳ قانون مقررات صادرات و واردات و ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی آن است. در اصلاحیه ابلاغی اسفند ۱۴۰۱، درخواست کارت از طریق سامانه جامع تجارت انجام می‌شود؛ شعب اتاق بازرگانی یا اتاق تعاون آن را به نمایندگی صادر می‌کنند و اعتبار آن منوط به تأیید وزارت صنعت، معدن و تجارت است. مدت معمول کارت یک سال و صدور آن با رشته فعالیت مشخص است؛ واحدهای تولیدی دارای پروانه بهره‌برداری و صادرکنندگان ممتاز یا نمونه می‌توانند بنا بر درخواست، کارتی با اعتبار حداکثر پنج‌ساله دریافت کنند.

شرایط صدور برای اشخاص حقیقی مجموعه‌ای از ضوابط هویتی، آموزشی، مالی، مکانی و انتظامی را شامل می‌شود: حداقل سن، مدرک تحصیلی یا سابقه جایگزین، محل کسب، حساب جاری، نداشتن برخی محکومیت‌ها یا سوابق ورشکستگی متقلبانه، گواهی مالیاتی، موفقیت در آزمون توجیهی بازرگانی، نداشتن بدهی قطعی گمرکی و برخورداری از کد اقتصادی. برای شخص حقوقی نیز بخش مهمی از شرایط به مدیرعامل، صاحبان امضای مجاز و اعضای هیئت‌مدیره تسری می‌یابد.

کارت علاوه بر شرط ورود، حامل محدودیت مقداری نیز هست. بر اساس اصلاحیه ماده ۱۰، سقف ارزشی واردات و صادرات باید با رتبه‌بندی اعتباری تعیین شود و در صورت نبود امکان رتبه‌بندی، سقف سال نخست با توجه به

شاخص‌هایی مانند گردش حساب، اطلاعات مدیران و سرمایه ثابتی، حداکثر ۵۰۰ هزار دلار است. سقف واردات پس از تسویه بدهی گمرکی و سقف صادرات پس از رفع تعهد ارزی دوباره قابل استفاده می‌شود. رشته و تعداد فعالیت‌ها، به‌ویژه در کالاهای اساسی و حساس، نیز می‌تواند به رتبه اعتباری وابسته باشد.

در تمدید کارت، باقی‌بودن شرایط صدور، نداشتن تعهد ارزی سررسیدشده و حسب مورد نداشتن بدهی بیمه‌ای مطالبه می‌شود. هر شخص فقط می‌تواند یک کارت داشته باشد و واگذاری کارت ممنوع است. رفتار سوءتجاری، فقدان شرایط، بدهی‌ها و برخی تخلفات می‌تواند به تعلیق یا ابطال منجر شود. از نظر طراحی نهادی، بنابراین کارت ایران پنج لایه را به هم متصل کرده است: هویت، صلاحیت اولیه، اعتبار تجاری، سقف فعالیت و انضباط پس از معامله.

این اتصال یک مزیت دارد: دولت نقطه واحدی برای توقف بنگاه متخلف در اختیار دارد. بااین‌حال، هزینه آن نیز بالاست. توقف یا خطای یک جزء، همه فعالیت بنگاه را مختل می‌کند؛ معیارهای ورودی مانند مدرک، محل یا آزمون لزوماً ریسک واقعی یک معامله را پیش‌بینی نمی‌کنند؛ و سقف پایین یا دشواری دسترسی، تقاضا برای استفاده از کارت اشخاص دیگر را افزایش می‌دهد. به بیان دیگر، ابزاری که برای جلوگیری از کارت اجاره‌ای ساخته شده، اگر ورود رسمی را بیش از حد پرهزینه کند، ممکن است خود بازار اجاره هویت را تقویت کند.

۴-۴. اتحادیه اروپا: شناسه دائمی به جای مجوز عمومی

در اتحادیه اروپا، نزدیک‌ترین ابزار به شناسه تجاری، شماره EORI است. این شماره برای انجام عملیات گمرکی مانند واردات، صادرات و ترانزیت الزامی است، اما ماهیت آن شناسایی است، نه اعطای صلاحیت حرفه‌ای. هر شخص در یک زمان فقط یک شماره معتبر دارد؛ شماره را مرجع گمرکی کشور محل استقرار بنگاه یا، برای اشخاص خارج از اتحادیه، کشور نخستین عملیات گمرکی صادر می‌کند. EORI تاریخ انقضا ندارد و در صورت درخواست دارنده یا توقف فعالیت بنگاه بی‌اعتبار می‌شود.

برای گرفتن EORI، آزمون تجارت، مدرک تحصیلی، سرمایه حداقلی یا تعیین رشته عمومی واردات وجود ندارد و شماره سقف ارزشی تجارت ایجاد نمی‌کند. اگر واردات یک محصول به مجوز بهداشت، استاندارد، محیط‌زیست، امنیت یا سهمیه نیاز داشته باشد، مجوز در سطح همان کالا یا همان رویه اخذ می‌شود. بنابراین، شناسه شخص از مجوز کالا جداست و خطای مربوط به یک کالای خاص، لزوماً اصل هویت گمرکی بنگاه را از بین نمی‌برد.

قانون گمرکی اتحادیه همچنین میان نمایندگی مستقیم و غیرمستقیم تفکیک می‌کند. در نمایندگی مستقیم، نماینده به نام و حساب صاحب کالا اقدام می‌کند؛ در نمایندگی غیرمستقیم، به نام خود ولی برای دیگری عمل می‌کند و دامنه مسئولیت او گسترده‌تر است. اصل مهم آن است که استفاده از نماینده، مسئولیت صاحب معامله را محو نمی‌کند و نوع نمایندگی باید آشکار باشد. این شفافیت، امکان «پنهان شدن پشت نماینده» را کاهش می‌دهد.

۴-۵. چین: حذف مجوز عمومی و تقویت نظارت اعتباری

چین نمونه مهمی است، زیرا کنترل سرمایه و نظارت بانکی گسترده دارد، اما از این کنترل نتیجه نگرفته که همه بنگاه‌ها باید کارت بازرگانی مدت‌دار دریافت کنند. در پایان سال ۲۰۲۲، الزام ثبت جداگانه «فعال تجارت خارجی» حذف شد و مراجع تجاری دیگر نمی‌توانند هنگام درخواست مجوزهای کالا، سهمیه یا اسناد مرتبط، گواهی آن ثبت عمومی را مطالبه کنند. بنگاه همچنان باید موجودیت قانونی، ثبت گمرکی و دسترسی سامانه‌ای داشته باشد، ولی اجازه عمومی تجارت خارجی به یک مجوز مستقل و دوره‌ای تبدیل نشده است.

در مقابل، چین از نظام اعتبار گمرکی و AEO استفاده می‌کند. بنگاه‌های دارای انطباق و کنترل داخلی بهتر، مزایایی مانند بازرسی کمتر و تشریفات سریع‌تر دریافت می‌کنند؛ شرکت‌های پرریسک یا بدسابقه تحت کنترل بیشتر قرار می‌گیرند. کنترل ارز نیز عمدتاً در سطح پرداخت و از طریق بانک‌ها و قواعد اصالت معامله اعمال می‌شود. در نتیجه، چین سه حوزه را از هم جدا کرده است: حق عمومی انجام تجارت، اعتبار گمرکی بنگاه، و مشروعیت پرداخت خارجی. این تجربه برای ایران از آن جهت مهم است که نشان می‌دهد حتی در یک اقتصاد دارای کنترل سرمایه، می‌توان از مجوزدهی عمومی به سمت ثبت هویت و نظارت رفتاری حرکت کرد. کنترل سرمایه الزاماً مستلزم تعیین رشته و سقف تجارت بر روی شناسه تاجر نیست.

۴-۶. هند: شناسه مادام‌العمر با به‌روزرسانی سالانه

در هند، Importer Exporter Code یا IEC شناسه اصلی تجارت خارجی است. این شناسه برای اغلب واردات و صادرات تجاری الزامی و به اطلاعات مالیاتی بنگاه متصل است. IEC اساساً اعتبار مادام‌العمر دارد، اما دارنده باید اطلاعات آن را در دوره مقرر سالانه تأیید یا به‌روزرسانی کند؛ عدم به‌روزرسانی می‌تواند به غیرفعال شدن شناسه بینجامد و پس از اصلاح اطلاعات، امکان فعال‌سازی دوباره وجود دارد.

برای IEC آزمون بازرگانی، مدرک تحصیلی یا سقف عمومی واردات و صادرات وجود ندارد. مجوزهای کالایی برای اقلام ممنوع یا محدود جداگانه صادر می‌شوند. همچنین گواهی عضویت در شوراهای توسعه صادرات، که برای برخی مشوق‌ها و خدمات لازم است، با IEC تفاوت دارد و نباید مجوز عمومی تجارت تلقی شود.

نکته قابل توجه هند آن است که آزمون و شرایط حرفه‌ای بیشتر متوجه «کارگزار گمرکی» است؛ یعنی شخصی که برای دیگران خدمات تخصصی اظهار و ترخیص انجام می‌دهد. واردکننده می‌تواند صاحب معامله باشد، اما اگر به نمایندگی حرفه‌ای از دیگران می‌پردازد باید صلاحیت مرتبط را داشته باشد. این مدل، آموزش را در جایی قرار می‌دهد که واقعاً مهارت تخصصی موضوعیت دارد.

۴-۷. بنگلادش: نزدیک‌ترین نمونه به مجوز عمومی واردکنندگی

بنگلادش در میان نمونه‌های منتخب، بیشترین شباهت را به منطق کارت بازرگانی ایران دارد. واردکنندگان تجاری و صنعتی باید Import Registration Certificate یا IRC دریافت کنند. مرجع آن دفتر کنترل‌کننده اصلی واردات و صادرات زیر نظر وزارت بازرگانی است و طبق پرتال رسمی تجارت، گواهی نیازمند تمدید سالانه است. مدارکی مانند مجوز کسب، عضویت اتاق یا انجمن، شناسه مالیاتی، گواهی توان مالی بانک و اسناد ثبت شرکت مطالبه می‌شود.

برای واردکننده صنعتی، توصیه یا تأیید نهاد سرمایه‌گذاری و ارتباط واردات با نیاز کارخانه اهمیت بیشتری دارد. نظام بنگلادش همچنین سابقه طبقه‌بندی واردکنندگان بر اساس سقف ارزش سالانه و دریافت هزینه متناسب با طبقه را دارد. با این حال، آزمون عمومی تجارت عنصر اصلی این نظام نیست و کنترل ارز عمدتاً از طریق بانک معرفی‌شده، اعتبار اسنادی و مقررات بانک مرکزی انجام می‌شود.

شباهت بنگلادش با ایران در مدت‌دار بودن مجوز، نقش عضویت تشکلی، گواهی بانکی و پیوند با سقف واردات است. تفاوت مهم آن است که در بنگلادش، کنترل معامله ارزی از مسیر بانک و اعتبار اسنادی برجسته‌تر است، در حالی که ایران رشته فعالیت، سقف، ثبت سفارش، تخصیص و تعهد ارزی را با شبکه بزرگ‌تری از نهادها به هم متصل کرده است.

۸-۴. پاکستان و سایر اقتصادهای منتخب

در پاکستان، شناسایی تاجر بر ثبت مالیاتی، اشتراک در پنجره واحد پاکستان و ارتباط پروفایل تاجر با سامانه گمرکی استوار است. تاجر یا کارگزار پس از اشتراک در PSW، نقش خود را با نظام مدیریت گمرکی مرتبط می‌کند. مجوزهای موردی دستگاه‌های مختلف در همان پنجره درخواست می‌شود. بنابراین، شناسه پایه با مجوز کالایی تفکیک شده و سامانه واحد، محل تبادل داده میان تاجر، گمرک، بانک و سازمان‌های مجوزدهنده است.

مصر همچنان نمونه‌ای از ثبت صلاحیتی‌تر است و اداره کنترل صادرات و واردات آن، دفاتر ثبت جداگانه‌ای برای واردکنندگان، صادرکنندگان و نمایندگان تجاری دارد. در نیجریه، آرژانتین و زیمبابوه، محدودیت اصلی معمولاً در سطح ثبت مالیاتی و گمرکی، فرم معامله، دسترسی به ارز و تطبیق پرداخت قرار دارد، نه در قالب آزمون عمومی برای ورود به تجارت. این کشورها ممکن است در بحران، تجارت را بسیار محدود کنند؛ اما ابزار محدودیت آنها غالباً «پرونده معامله و پرداخت» است، نه کارتی شبیه کارت ایران با مجموعه کامل شروط آموزشی، مکانی و سقف سالانه.

۹-۴. مقایسه نظام‌های شناسایی و صلاحیت

کشور یا منطقه	ابزار پایه	ماهیت غالب	اعتبار	آزمون عمومی تاجر	سقف عمومی روی شناسه	محل اصلی کنترل ریسک
ایران	کارت بازرگانی	شناسه، مجوز و اهرم کنترل	معمولاً یک ساله	دارد	دارد	کارت، ثبت سفارش، ارز و گمرک
اتحادیه اروپا	EORI	شناسه گمرکی	بدون انقضا	ندارد	ندارد	معامله، کالا و سابقه انطباق
چین	ثبت گمرکی و شناسه بنگاه	شناسه و اعتبار رفتاری	وابسته به بقای بنگاه	ندارد	ندارد	گمرک، بانک و نظام اعتبار
هند	IEC	شناسه تجارت خارجی	مادام العمر با تأیید سالانه	ندارد	ندارد	بانک مجاز، گمرک و مجوز کالا
بنگلادش	IRC	مجوز عمومی واردات	سالانه	عمدتاً ندارد	طبقه بندی ارزشی دارد	IRC، بانک معرفی شده و اعتبار اسنادی
پاکستان	ثبت مالیاتی، PSW و گمرک	شناسه متصل به پنجره واحد	وابسته به اعتبار ثبت	ندارد	معمولاً ندارد	پرو فایل تاجر، کالا و پرداخت بانکی
مصر	ثبت وارد کننده	ثبت صلاحیتی	قابل تمدید	شرایط صلاحیتی دارد	کنترل بیشتر کالایی/معامله ای	ثبت تجاری، کالا و گمرک
نیجریه	شناسه مالیاتی و فرم های معامله	شناسایی به علاوه کنترل بانکی	وابسته به بقای بنگاه	ندارد	روی شناسه عمومی ندارد	فرم معامله، بانک و گمرک

آرژانتین	ثبت مالیاتی و گمرکی	شناسه همراه با کنترل ارزی	وابسته به وضعیت مالیاتی	ندارد	محدودیت در دسترسی معامله به ارز	بانک مرکزی و گمرک
زیمبابوه	ثبت مالیاتی، گمرکی و ارزی	شناسه همراه با ثبت معامله	وابسته به اعتبار ثبت	ندارد	محدودیت بیشتر در پرداخت	بانک مجاز و سامانه‌های ارزی

۱۰-۴. مسئولیت صاحب شناسه، نماینده و کارگزار

یکی از ریشه‌های کارت اجاره‌ای، ابهام یا گسست میان «صاحب اسمی شناسه» و «ذی‌نفع واقعی معامله» است. ممنوع‌کردن واگذاری کارت ضروری است، اما کافی نیست. اگر سود و کنترل معامله متعلق به شخص دیگری باشد و نظام فقط صاحب کارت را ببیند، فرد کم‌دارایی می‌تواند به سپر مسئولیت تبدیل شود و عامل واقعی از دسترس خارج بماند.

در الگوهای پیشرفته، چهار نقش جداگانه ثبت می‌شود: واردکننده یا صادرکننده اصلی، صاحب کالا، اظهارکننده و نماینده یا کارگزار. نوع نمایندگی آشکار و حدود مسئولیت هر طرف مشخص است. کارگزار حرفه‌ای موظف به احراز هویت و کنترل اختیارات موکل است و صاحب کالا نیز با استخدام کارگزار از تکالیف خود معاف نمی‌شود. در برخی اشکال نمایندگی غیرمستقیم، نماینده می‌تواند در بدهی گمرکی با صاحب معامله مسئولیت مشترک پیدا کند. این طراحی دو اثر دارد. نخست، بنگاه واقعی مجبور نیست هویت خود را به کارگزار واگذار کند؛ کارگزار فقط نماینده ثبت‌شده اوست. دوم، کارگزار انگیزه دارد مشتری، اسناد و ارزش معامله را بررسی کند، زیرا مصونیت مطلق ندارد. برای ایران نیز راه‌حل پایدار، ممنوع‌کردن صرف «اجاره کارت» نیست؛ باید امکان نمایندگی رسمی، قابل رهگیری و مسئولانه توسعه یابد تا استفاده مشروع از متخصص با پنهان کردن مالک معامله اشتباه نشود.

۱۱-۴. مقابله با کارت اجاره‌ای و شرکت صوری

تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد مقابله مؤثر بر پنج ستون استوار است. نخست، شناسایی ذی‌نفع واقعی. استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی تأکید می‌کنند که مراجع صالح باید به اطلاعات کافی، دقیق و به‌روز درباره مالک و کنترل‌کننده واقعی اشخاص حقوقی دسترسی سریع داشته باشند. ثبت نام مدیرعامل به‌تنهایی کافی نیست؛ زنجیره مالکیت، اشخاص نامزد، صاحبان امضا، حساب‌های بانکی و روابط کنترلی باید قابل مشاهده باشد.

دوم، اتصال جریان پول به هویت معامله‌گر. پرداخت بهای واردات و دریافت درآمد صادرات باید از حساب‌های اعلام‌شده و سازگار با هویت بنگاه انجام شود. واریز و برداشت سریع از حساب اشخاص نامرتبط، گردش نامتناسب با سرمایه و سابقه، و تغییر مکرر صاحبان امضا باید علامت خطر تلقی شود.

سوم، اعتبارسنجی رفتاری. سابقه اظهار صحیح، پرداخت حقوق ورودی، تسویه مالیات، ورود واقعی کالا، وصول صادرات و پاسخ‌گویی به حسابرسی، از مدرک تحصیلی و متراژ محل فعالیت قدرت پیش‌بینی بیشتری دارد. بنگاه تازه‌وارد می‌تواند با تضمین متناسب آغاز کند و با ایجاد سابقه، محدودیت‌هایش کاهش یابد.

چهارم، مسئولیت چندلایه و متناسب. مسئولیت باید تا مدیران مؤثر، ذی‌نفع واقعی، صاحب امضا و کارگزار متخلف امتداد پیدا کند، اما نباید هر خطای شکلی به محرومیت کامل همه مدیران منجر شود. تمایز میان اشتباه قابل اصلاح، تخلف اداری، تقلب و سازمان‌دهی شرکت صوری ضروری است.

پنجم، استفاده از تحلیل شبکه‌ای. تشابه نشانی، شماره تماس، حساب، دستگاه ورود به سامانه، کارگزار، فروشنده خارجی، مسیر حمل و الگوی فاکتورها می‌تواند شبکه‌ای از شرکت‌های یک‌بارمصرف را آشکار کند. کنترل موردی هر کارت، بدون دیدن شبکه روابط، معمولاً پس از ایجاد بدهی وارد عمل می‌شود.

۱۲-۴. جمع‌بندی و دلالت‌ها برای ایران

کارت بازرگانی در جهان یک قاعده عمومی نیست. الگوی غالب، شناسه یکتای نسبتاً دائمی، مجوز جداگانه برای کالای خاص، کنترل معامله از طریق گمرک و بانک، و اعتبارسنجی پسینی است. بنگلادش و تا اندازه‌ای مصر به نظام مجوز عمومی نزدیک‌ترند؛ اما حتی در آنها همه اجزای کنترل ارزی و تجاری الزاماً در یک کارت جمع نشده است.

برای ایران، اصلاح واقع‌بینانه به معنای حذف ناگهانی امکان شناسایی تاجر نیست. جهت مناسب، تفکیک کارکردهاست: کارت یا شناسه پایه می‌تواند دائمی و متصل به شناسه ملی و مالیاتی باشد؛ مجوز کالا در سطح همان کالا صادر شود؛ سقف و تضمین، اگر ضرورت دارد، مبتنی بر ریسک و سابقه معامله باشد؛ صلاحیت حرفه‌ای برای کارگزار گمرکی مطالبه شود؛ و تعلیق کلی هویت فقط در تقلب جدی، فقدان شخصیت واقعی یا خطر بالای غیرقابل کنترل اعمال گردد. در چنین مدلی، دولت همچنان تاجر را می‌شناسد، اما برای شناختن او مجبور نیست هر سال حق تجارتش را از نو اعطا کند.

فصل پنجم: ثبت سفارش، مجوز واردات و کنترل ورود کالا

۱-۵. مقدمه: ثبت اطلاعات یا اجازه معامله؟

هر نظام تجاری پیش از ورود کالا به اطلاعاتی درباره نوع، ارزش، مبدأ و طرف معامله نیاز دارد. اختلاف کشورها نه در اصل نیاز به اطلاعات، بلکه در زمان، دامنه و اثر حقوقی آن است. در یک الگو، اطلاعات هنگام اظهار گمرکی یا اندکی پیش از رسیدن کالا ثبت می‌شود و فقط کالاهای محدود به مجوز قبلی نیاز دارند. در الگوی دیگر، همه واردات تجاری باید پیش از خرید، حمل یا پرداخت در سامانه‌ای ثبت و از چند دستگاه تأیید بگیرند. ثبت در این حالت دیگر «اطلاع‌رسانی» نیست؛ شرط اعتبار و امکان ادامه معامله است.

در ایران، ثبت سفارش در عمل نقطه اتصال سیاست تجاری و سیاست ارزی است. واردکننده اطلاعات پروفرما، تعرفه، فروشنده، کشور مبدأ، مقدار، ارزش، روش حمل، منشأ ارز و نوع عملیات را وارد می‌کند؛ مجوزهای کالایی اخذ می‌شود؛ سقف و سابقه کنترل می‌گردد؛ و پرونده برای درخواست تخصیص و تأمین ارز به جریان می‌افتد. اصلاح یا تمدید هر جزء می‌تواند بر اجزای بعدی اثر بگذارد. به همین دلیل، ثبت سفارش هم‌زمان نقش ثبت آماری، مجوز واردات، کنترل ارز و دروازه ورود به گمرک را بر عهده گرفته است.

۲-۵. چهار مفهوم که نباید یکی تلقی شوند

«ثبت واردات» صرفاً اعلام اطلاعات معامله به دولت است. «مجوز واردات» اجازه ورود کالایی است که به دلایل سلامت، امنیت، محیط‌زیست، تنظیم بازار یا تعهد بین‌المللی محدود شده است. «اظهار گمرکی» اعلام رسمی کالا برای تعیین حقوق ورودی و اعمال کنترل مرزی است. «ثبت سفارش ارزی» نیز می‌تواند درخواست استفاده از بازار رسمی یا منابع ترجیحی باشد. در ایران این چهار لایه تا حد زیادی روی یک پرونده سوار شده‌اند؛ اما در بسیاری از کشورها از نظر حقوقی و سامانه‌ای تفکیک می‌شوند.

این تفکیک فقط واژگانی نیست. اگر ثبت آماری به اشتباه مجوز تلقی شود، تغییر یک داده بی‌اهمیت به توقف معامله می‌انجامد. اگر مجوز کالا با تخصیص ارز ادغام شود، رد درخواست ارز ممکن است به ممنوعیت عملی واردات با منابع خود شخص تبدیل شود. و اگر اظهار گمرکی تابع اعتبار ثبت قبلی باشد، کالایی که به درستی حمل شده ممکن است به دلیل پایان اعتبار یک مجوز اداری در بندر متوقف شود.

۳-۵. معیارهای بین‌المللی مجوز واردات

موافقت‌نامه رویه‌های صدور مجوز واردات سازمان تجارت جهانی میان مجوز خودکار و غیرخودکار تفکیک می‌کند. در مجوز خودکار، درخواست اصولاً باید پذیرفته شود و رویه نباید اثر محدودکننده بر واردات ایجاد کند. مجوز

غیرخودکار برای اجرای یک محدودیت تجاری مشروع به کار می‌رود و نباید فراتر از خود محدودیت، اثر اخلاط گر یا محدودکننده اضافی داشته باشد. قواعد، مدارک، مهلت‌ها و مبانی تصمیم باید منتشر و بار اداری تا حد ممکن محدود شود.

این اصول یک معیار تحلیلی مهم به دست می‌دهد: اگر دولت تنها به آمار نیاز دارد، ثبت باید خودکار باشد؛ اگر نگرانی درباره ویژگی یک کالا دارد، مجوز باید کالامحور باشد؛ و اگر قصد سهمیه‌بندی ارز یارانه‌ای را دارد، محدودیت باید به همان منبع ارزی محدود بماند، نه اینکه اصل واردات از منابع مشروع دیگر را نیز بی‌دلیل متوقف کند.

۴-۵. ایران: ثبت سفارش به عنوان گلوگاه چندمنظوره

ثبت سفارش ایران به دلیل چندمنظوره بودن، نسبت به تغییرات سیاستی حساس است. تغییر اولویت کالا، محدودیت برند یا کشور، شیوه تأمین ارز، سابقه واردکننده، سهمیه تولیدی یا ضابطه فنی می‌تواند پرونده را از مسیر خارج کند. از سوی دیگر، قرارداد خارجی همیشه ثابت نیست: مقدار نهایی، هزینه حمل، زمان تحویل، تولیدکننده، بندر بارگیری یا شرایط پرداخت ممکن است تغییر کند. اگر سامانه اصلاح را به عنوان «پرونده جدید» تلقی کند یا مجوزهای قبلی را از اعتبار بیندازد، بنگاه در برابر تغییرات عادی تجارت آسیب‌پذیر می‌شود.

تعدد دستگاه‌ها مشکل را تشدید می‌کند. سامانه ممکن است محل ثبت واحد باشد، اما تصمیم واحد نیست. سازمان استاندارد، غذا و دارو، دامپزشکی، قرنطینه، محیط‌زیست، وزارتخانه تخصصی، بانک مرکزی و گمرک هر یک بخشی از پرونده را کنترل می‌کنند. اگر مهلت پاسخ، قاعده سکوت، مسئول نهایی و مسیر اعتراض روشن نباشد، «پنجره واحد» به صفحه‌ای برای مشاهده پراکندگی قدرت تبدیل می‌شود.

۴-۵. اتحادیه اروپا: اظهار پیشینی و مجوزهای هدفمند

در اتحادیه اروپا، اصل عمومی آن است که بنگاه با شناسه EORI، اظهار گمرکی ارائه کند. پردازش پیش از ورود کالا برای تسریع ترخیص وجود دارد، اما همه معاملات نیازمند اجازه عمومی پیش از خرید نیستند. مجوزها به حوزه‌هایی مانند کالاهای دواکاری، سلاح، گونه‌های حفاظت‌شده، پسماند، برخی محصولات کشاورزی، دارو و کالاهای مشمول سهمیه محدود می‌شوند. مالیات، ارزش، منشأ و ایمنی در گمرک و نظام‌های تخصصی کنترل می‌شود. این الگو نشان می‌دهد «ثبت پیش از ورود» الزاماً به معنای «صدور اجازه برای هر سفارش» نیست. داده می‌تواند زودتر دریافت شود تا مدیریت ریسک انجام گیرد، اما پاسخ سامانه در اغلب معاملات کم‌ریسک باید پذیرش داده باشد، نه تصمیم اداری درباره ضرورت اقتصادی خرید.

۴-۵. چین و هند: فهرست منفی به جای اجازه فراگیر

در چین، کالاها بر اساس سیاست تجاری در گروه‌های آزاد، محدود، سهمیه‌ای یا ممنوع قرار می‌گیرند. برای بخش بزرگی از تجارت، بنگاه پس از ثبت قانونی و گمرکی، اظهار و اسناد لازم را ارائه می‌کند. مجوز یا سهمیه برای اقلام معین مطالبه می‌شود. پنجره واحد تجارت بین‌المللی امکان ارائه یک‌باره اطلاعات به دستگاه‌های متعدد را فراهم می‌کند و نظام اعتبار بنگاه بر شدت کنترل اثر می‌گذارد.

در هند نیز سیاست تجارت خارجی بر طبقه‌بندی کالاها استوار است. اقلام آزاد بدون مجوز موردی وارد می‌شوند؛ اقلام محدود یا ممنوع تابع مجوز یا شروط خاص‌اند. بانک مجاز پیش از پرداخت بررسی می‌کند که کالا با سیاست تجارت خارجی سازگار و معامله واقعی باشد، اما بانک مرکزی برای هر واردات عادی سهمیه ارزی صادر نمی‌کند. در نتیجه، کنترل کالایی در DGFT و گمرک و کنترل پرداخت در بانک از هم متمایز، ولی با داده مشترک مرتبط‌اند.

۷-۵. بنگلادش و پاکستان: کنترل شدیدتر در شرایط کمبود

بنگلادش افزون بر IRC، واردات را از طریق بانک معرفی‌شده، اعتبار اسنادی و اسناد مقرر در سیاست واردات کنترل می‌کند. در شرایط فشار بر ذخایر، بانک مرکزی می‌تواند حاشیه نقدی اعتبار اسنادی را افزایش دهد، گشایش اعتبار برای کالاهای غیرضروری را محدود و کالاهای اساسی یا مواد اولیه را در اولویت قرار دهد. به این ترتیب، شدت کنترل بیش از آنکه از مجوز کالایی ناشی شود، از امکان تأمین مالی و پرداخت خارجی ناشی می‌شود.

پاکستان نیز در دوره بحران تراز پرداخت‌ها، از محدودیت گشایش اعتبار و اولویت‌بندی واردات استفاده کرد. پنجره واحد پاکستان، اظهار و مجوز دستگاه‌ها را دیجیتالی کرده است و در برخی حوزه‌ها فرم‌های جداگانه پیشین با اظهار واحد جایگزین شده‌اند. با این حال، تجربه این کشور نشان می‌دهد حتی سامانه نسبتاً یکپارچه نمی‌تواند اثر کمبود واقعی ارز یا تصمیم بانک مرکزی برای محدودکردن پرداخت‌ها را از بین ببرد؛ سامانه فقط محل اعمال تصمیم را شفاف‌تر و کم‌هزینه‌تر می‌کند.

۸-۵. آرژانتین: وقتی ثبت واردات به صف ارز تبدیل می‌شود

آرژانتین نمونه روشن پیوند مجوز واردات با دسترسی به بازار رسمی ارز است. در دوره‌های مختلف، سامانه‌های ثبت واردات نه فقط اطلاعات گمرکی، بلکه زمان و شرایط امکان خرید ارز رسمی را تعیین کرده‌اند. تأخیر در اجازه پرداخت سبب ایجاد بدهی تجاری واردکنندگان، قیمت‌گذاری احتیاطی و انتقال تقاضا به مسیرهای جایگزین شد. اصلاحات بعدی برخی مجوزهای پیشینی را کاهش داد، اما گزارش ۲۰۲۶ صندوق بین‌المللی پول نشان می‌دهد محدودیت‌هایی بر پیش‌پرداخت، پرداخت خدمات اشخاص مرتبط و برخی دسترسی‌های بازار رسمی همچنان باقی بوده است. درس آرژانتین آن است که حذف نام یک مجوز لزوماً به حذف کنترل نمی‌انجامد. اگر محدودیت به زمان‌بندی پرداخت یا دسترسی به ارز منتقل شود، صف می‌تواند با نام دیگری ادامه یابد. بنابراین، ارزیابی اصلاح باید بر زمان واقعی معامله و امکان پرداخت متمرکز باشد، نه تعداد فرم‌های حذف‌شده.

۹-۵. ارزیابی تطبیقی

الگو	محل ثبت اصلی	دامنه مجوز پیشینی	پیوند با ارز	ریسک اصلی
اتحادیه اروپا	گمرک و سامانه‌های کالایی	محدود به کالاها و رویه‌های خاص	ناچیز	تعدد مقررات فنی تخصصی
چین	پنجره واحد، گمرک و بانک	فهرست اقلام محدود یا سهمیه‌ای	نظارت بانکی بر اصالت	کنترل شدیدتر بنگاه‌های پرریسک
هند	DGFT، گمرک و بانک مجاز	اقلام محدود در سیاست تجارت	تطبیق پرداخت و ورود کالا	مغایرت اسناد و تأخیر تطبیق
بنگلادش	E&CCI، بانک و گمرک	گسترده‌تر، همراه با IRC	قوی و مبتنی بر LC	کمبود ارز و محدودیت تأمین مالی
پاکستان	PSW، گمرک و بانک	کالامحور، ولی قابل تشدید در بحران	قوی در دوره کمبود	بازگشت محدودیت بانکی
آرژانتین	سامانه واردات، گمرک و بانک مرکزی	متغیر و بحران‌محور	بسیار قوی	تبدیل ثبت به صف پرداخت
ایران	سامانه جامع تجارت و دستگاه‌های متعدد	فراگیر برای تجارت رسمی	جزء جدایی‌ناپذیر فرایند	توقف زنجیره در اثر هر مغایرت

۱۰-۵. پیشنهاد تحلیلی برای ایران

اصلاح ثبت سفارش باید از تعیین کارکرد آغاز شود. یک پرونده می‌تواند سه لایه داشته باشد: «اعلام معامله» که خودکار و صرفاً اطلاعاتی است؛ «مجوز کالا» که فقط برای اقلام فهرست‌شده مطالبه می‌شود؛ و «درخواست برخورداری از ارز حمایتی» که تابع اولویت و منابع محدود است. رد لایه سوم نباید خودبه‌خود لایه اول را بی‌اعتبار کند، مگر آنکه واردات از هر منشأ ارزی به‌طور قانونی ممنوع باشد.

همچنین باید اصل حفظ حقوق مکتسبه معامله پذیرفته شود. کالایی که پیش از تغییر مقرره خریداری یا حمل شده، جز در خطر جدی سلامت و امنیت، نباید تابع ممنوعیت ناگهانی شود. اصلاحات عادی پروفرا باید در دامنه‌های مشخص به‌صورت خودکار پذیرفته شود؛ دستگاه‌ها باید مهلت پاسخ داشته باشند؛ و رد یا توقف پرونده باید با ذکر دلیل، ماده قانونی و مسیر اعتراض همراه باشد.

۱۱-۵. جمع‌بندی فصل

کشورها برای شناخت جریان واردات اطلاعات جمع می‌کنند، اما همه آنها هر سفارش را به پرونده‌ای برای اثبات «ضرورت واردات» تبدیل نمی‌کنند. هرچه ارز با قیمت یارانه‌ای‌تر و منابع محدودتر باشد، تمایل دولت به کنترل پیشینی بیشتر می‌شود. با این حال، تجربه تطبیقی نشان می‌دهد می‌توان سه هدف آمار، سلامت کالا و تخصیص حمایت را با ابزارهای جداگانه دنبال کرد. مشکل اصلی ایران اصل ثبت اطلاعات نیست؛ جمع‌شدن چند تصمیم مستقل در یک ثبت و وابستگی زنجیره‌ای تمام مراحل به اعتبار آن است.

فصل ششم: مدیریت تقاضای ارز، تخصیص و تأمین ارز واردات

۱-۶. مسئله اصلی: کمبود ارز چگونه به صف اداری تبدیل می‌شود؟

کشوری که با محدودیت منابع ارزی روبه‌روست ناگزیر باید میان مصارف رقابت‌کننده انتخاب کند. اما این انتخاب می‌تواند در دو سطح کاملاً متفاوت انجام شود. در سطح نخست، دولت با نرخ ارز، نرخ بهره، سیاست مالی، ذخایر، مقررات احتیاطی و محدودیت حساب سرمایه، تقاضای کل ارز را مدیریت می‌کند. در سطح دوم، دستگاه اداری برای هر سفارش تصمیم می‌گیرد چه کسی، چه مقدار، در چه زمانی و با چه نرخی ارز بگیرد. ایران بخش بزرگی از مدیریت مصارف ارزی را به سطح دوم منتقل کرده است.

تخصیص ارز وعده یا اجازه استفاده از یک منبع و نرخ مشخص است؛ تأمین ارز لحظه‌ای است که ارز واقعاً خریداری یا در اختیار بانک قرار می‌گیرد؛ انتقال ارز مرحله پرداخت به ذی‌نفع خارجی است. فاصله این سه مرحله منشأ بخش مهمی از ناطمینانی فعال اقتصادی است. ممکن است سفارش ثبت و حتی تخصیص صادر شود، اما تأمین یا انتقال هفته‌ها و ماه‌ها بعد انجام شود. در این فاصله، قیمت فروشنده، کرایه حمل، اعتبار پروفرا و برنامه تولید تغییر می‌کند.

۲-۶. چرا تخصیص اداری ایجاد می‌شود؟

تخصیص پرونده‌ای معمولاً از ترکیب چهار عامل پدید می‌آید: نرخ رسمی پایین‌تر از نرخ تعادلی، محدودیت ذخایر قابل دسترس، هدف حمایت از برخی کالاها، و نگرانی از خروج سرمایه یا معامله صوری. وقتی قیمت ارز رسمی از بازار کمتر است، تقاضا برای آن از عرضه بیشتر می‌شود. دولت ناچار است کمبود را با صف، سهمیه، اولویت یا تشخیص اداری توزیع کند. بنابراین، بخش بزرگی از بوروکراسی تخصیص نه حاصل نیاز فنی پرداخت، بلکه پیامد شکاف قیمت‌هاست.

در بازار تک‌نرخی و نقدشونده نیز دولت می‌تواند واردات کالای لوکس را با تعرفه یا مالیات محدود و کالای ضروری را با یارانه بودجه‌ای حمایت کند. اما در نظام چندنرخی، خود ارز به یارانه تبدیل می‌شود و هر درخواست واردات هم‌زمان درخواست برخورداری از رانت قیمتی است. در چنین محیطی، کنترل ارزش، مقدار، سابقه، مصرف نهایی و ورود کالا از دید دولت منطقی‌تر می‌شود، ولی هزینه کنترل و انگیزه دورزدن نیز افزایش می‌یابد.

۳-۶. زنجیره تخصیص در ایران

پس از ثبت سفارش و اخذ مجوزها، واردکننده منشأ و روش تأمین را انتخاب و از طریق بانک عامل یا مسیر مقرر، درخواست تخصیص می‌کند. اولویت کالا، سهمیه دستگاه تخصصی، سابقه بنگاه، سقف کارت، وضعیت تعهدات، نوع

ارز و موجودی منابع می‌تواند بر تصمیم اثر بگذارد. پس از تخصیص، تأمین ممکن است از منابع بانک مرکزی، بازار تجاری، ارز حاصل از صادرات خود یا دیگری، حساب ارزی، ارز اشخاص یا سایر مسیرهای مجاز صورت گیرد. از منظر بنگاه، مهم‌ترین مشکل این است که زمان تصمیم و زمان تأمین قابل اتکا نیست. واردکننده پیش از اطمینان از ارز، با فروشنده مذاکره و پروفرما دریافت می‌کند؛ پس از انتظار ممکن است قیمت یا شرایط قرارداد تغییر کند و اصلاح پرونده دوباره مجوزها را درگیر سازد. تولیدکننده‌ای که ماده اولیه می‌خواهد، علاوه بر هزینه پول، با ریسک توقف خط تولید مواجه است. هزینه پنهان تخصیص فقط «زمان اداری» نیست؛ موجودی احتیاطی، جریمه فروشنده، از دست رفتن تخفیف، کرایه دمو راژ و بی‌اعتباری تجاری نیز بخشی از آن است.

۴-۶. اتحادیه اروپا: مدیریت نرخ و ثبات کلان، نه سهمیه سفارش

در اتحادیه اروپا تخصیص عمومی ارز برای واردات وجود ندارد. بنگاه از بانک یا بازار ارز مورد نیاز را با نرخ بازار تأمین می‌کند و دولت بر تحریم‌ها، پول‌شویی، کالاهای محدود و گزارش‌دهی مالی نظارت دارد. بانک مرکزی اروپا نرخ ارز را با هدف تخصیص ارز به کالاهای مدیریت نمی‌کند؛ سیاست پولی بر ثبات قیمت‌ها متمرکز است و نرخ ارز یکی از متغیرهای مؤثر بر تورم و شرایط مالی است.

این الگو برای ایران قابل انتقال مستقیم نیست، زیرا یورو ارز قابل تبدیل، بازار عمیق و شبکه بانکی بین‌المللی دارد. باین‌حال، یک اصل قابل انتقال است: حمایت از کالا یا خانوار را می‌توان از قیمت ارز جدا کرد. در این صورت، بانک به جای داوری درباره «اولویت اقتصادی هر سفارش»، وظیفه پرداخت، اعتبارسنجی و رعایت مقررات را انجام می‌دهد.

۵-۶. چین: کنترل سرمایه همراه با آزادی بیشتر تجارت جاری

چین حساب سرمایه را کنترل می‌کند و بانک‌ها تحت نظارت اداره دولتی ارز، اصالت و انطباق دریافت‌ها و پرداخت‌های خارجی را بررسی می‌کنند. باین‌حال، پرداخت واردات عادی و واقعی لزوماً منتظر تخصیص موردی بانک مرکزی نمی‌ماند. بانک مجاز اسناد، هویت طرفین، ماهیت معامله و سازگاری جریان پول را بررسی و پرداخت را در چارچوب مقررات انجام می‌دهد.

این ساختار نشان می‌دهد میان کنترل خروج سرمایه و سهمیه‌بندی ارز برای هر واردات تفاوت وجود دارد. دولت می‌تواند خرید دارایی خارجی، وام برون‌مرزی یا انتقالات سرمایه‌ای را محدود کند، اما تجارت جاری واقعی را از مسیر بانک‌ها عبور دهد. کنترل چین «اصالت‌محور» و «ریسک‌محور» است؛ هرچند در دوره‌های فشار ارزی می‌تواند سخت‌گیرانه‌تر شود.

۶-۶. هند: بانک مجاز به عنوان دروازه پرداخت

در هند، بانک‌های مجاز رده یک می‌توانند برای واردات قانونی اعتبار اسنادی باز و حواله صادر کنند. مطابق دستورالعمل بانک مرکزی هند، به‌جز کالاهای فهرست منفی یا محدود که مجوز DGFT می‌خواهند، بانک‌ها در چارچوب مقررات اجازه پرداخت دارند. بانک باید KYC را رعایت، واقعی بودن معامله را احراز و پس از پرداخت، ورود کالای معادل را در سامانه IDPMS با اظهارنامه گمرکی تطبیق دهد.

در اینجا بانک مرکزی به هر سفارش «ارز تخصیص» نمی‌دهد. مدیریت ارزی از طریق قواعد کلی، بانک مجاز، بازار ارز و کنترل پسینی انجام می‌شود. برای پیش‌پرداخت‌های بزرگ یا بخش‌های پرریسک ممکن است تضمین بانکی، بررسی سابقه و اسناد بیشتر لازم باشد. شدت کنترل با مبلغ، نوع کالا، سابقه و روش پرداخت تغییر می‌کند. این الگو برای ایران اهمیت زیادی دارد، زیرا نشان می‌دهد می‌توان اثبات ورود کالا را حفظ کرد، بدون آنکه همه معاملات در صف تخصیص مرکزی قرار گیرند.

۶-۷. بنگلادش: تخصیص عملی از مسیر اعتبار اسنادی

بنگلادش در شرایط فشار ارزی به الگوی ایران نزدیک‌تر می‌شود. واردکننده دارای IRC معمولاً از طریق بانک معرفی‌شده اعتبار اسنادی باز می‌کند. بانک مرکزی با تعیین حاشیه نقدی، محدودیت برای کالاهای غیرضروری، اولویت کالاهای اساسی و مواد اولیه، و نظارت بر تعهدات بانک‌ها، تقاضای ارز را کنترل می‌کند. بنابراین، سهمیه‌بندی ممکن است بدون صدور برگه‌ای با عنوان «تخصیص بانک مرکزی» رخ دهد؛ بانک تجاری در چارچوب محدودیت‌های کلان، درخواست‌ها را می‌پذیرد یا به تعویق می‌اندازد.

مزیت نسبی این مدل، کوتاه‌تر بودن فاصله نهادی میان ارزیابی معامله، تأمین مالی و پرداخت است. عیب آن این است که در کمبود شدید، بانک‌ها می‌توانند به دروازه‌های غیرشفاف تخصیص تبدیل شوند و دسترسی بنگاه‌های کوچک دشوار شود. از این رو، نبود سامانه تخصیص مرکزی به‌خودی‌خود تضمین‌کننده نبود صف یا تبعیض نیست.

۶-۸. پاکستان: محدودیت اضطراری و هزینه آن برای تولید

پاکستان در بحران ۲۰۲۲ و ۲۰۲۳ محدودیت‌های جدی بر گشایش اعتبار و پرداخت برخی واردات اعمال کرد و کالاهای ضروری، انرژی، دارو و مواد اولیه را در اولویت قرار داد. این سیاست به کاهش سریع خروج ارز کمک کرد، اما رسوب کالا، کمبود نهاده، کاهش تولید و تعطیلی موقت برخی خطوط را نیز در پی داشت. سپس با بهبود شرایط و تعهدات برنامه صندوق بین‌المللی پول، محدودیت‌ها به تدریج کاهش یافت.

درس پاکستان این است که کنترل واردات می‌تواند ابزار اضطراری باشد، ولی اگر طولانی و غیرقابل پیش‌بینی شود، خود باعث کاهش صادرات و عرضه داخلی می‌شود؛ زیرا بسیاری از صادرات و تولیدات به مواد اولیه و قطعات وارداتی وابسته‌اند. اولویت‌بندی کالا بدون توجه به پیوندهای زنجیره تولید ممکن است ارزی را که امروز ذخیره می‌کند، از محل کاهش صادرات فردا از دست بدهد.

۹-۶. مصر، نیجریه، آرژانتین و زیمبابوه

مصر پیش از یکسان سازی نرخ در مارس ۲۰۲۴ با تقاضاهای معوق، فاصله نرخ رسمی و بازار موازی و دشواری تأمین ارز واردات روبه‌رو بود. تعدیل نرخ، ورود منابع خارجی، سیاست پولی انقباضی و آزادتر شدن بازار به کاهش صف‌ها کمک کرد. تجربه مصر نشان می‌دهد پاک کردن صف فقط با دستور اداری ممکن نیست؛ باید قیمت و منابع بازار نیز تغییر کند.

نیجریه در ۲۰۲۳ پنجره‌های ارزی را یکپارچه‌تر کرد و به سمت نرخ بازارمحور رفت. اصلاحات، در کنار هزینه تورمی و افت اولیه ارزش نایرا، به بهبود شفافیت و کاهش تدریجی معوقات کمک کرد. با این حال، برخی محدودیت‌های جریان سرمایه و الزامات درآمد صادراتی باقی ماند. گزارش ۲۰۲۶ صندوق بین‌المللی پول از حذف یکی از محدودیت‌های نگهداری درآمد شرکت‌های نفتی و برنامه کاهش تدریجی سایر محدودیت‌ها خبر می‌دهد.

آرژانتین نمونه‌ای است که دسترسی به بازار رسمی ارز برای پرداخت واردات در آن با زمان‌بندی و شروط متعدد کنترل شده است. حتی پس از اصلاحات ۲۰۲۴ تا ۲۰۲۶، محدودیت‌هایی بر پیش‌پرداخت و برخی پرداخت‌های مرتبط باقی بود. زیمبابوه نیز از بازار بین‌بانکی «خریدار مایل - فروشنده مایل» استفاده کرده و در ۲۰۲۵ سقف‌های هفتگی خرید ارز را حذف کرده است، اما سامانه رفع تعهد پرداخت وارداتی و قواعد درآمد صادراتی را حفظ کرده است.

۱۰-۶. مقایسه ابزارهای مدیریت مصارف ارزی

الگو	ابزار اصلی	آیا تخصیص عمومی سفارش به سفارش وجود دارد؟	نقش بانک	خطر اصلی
بازار آزاد ارز	نرخ بازار، سیاست پولی و نظارت مالی	خیر	پرداخت و رعایت مقررات	انتقال شوک نرخ به قیمت‌ها
کنترل سرمایه چین	تفکیک حساب جاری و سرمایه، احراز اصالت	معمولاً خیر برای تجارت واقعی	دروازه احراز معامله	سخت‌گیری نامتوازن بانک‌ها
هند	بازار ارز و بانک مجاز، IDPMS	خیر	پرداخت و تطبیق پسینی	مغایرت و انباشت پرونده باز

بنگلادش	LC، حاشیه نقدی و اولویت کالا	به صورت غیرمستقیم و بانکی	تخصیص عملی و تأمین مالی	تبعیض و محدودیت بنگاه کوچک
پاکستان در بحران	محدودیت گشایش LC و اولویت بندی	در دوره بحران بله، عملی	اجرای محدودیت بانک مرکزی	کمیبود نهاده و افت تولید
آرژانتین	زمان بندی دسترسی به بازار رسمی	بله، در عمل	اجرای قواعد دسترسی	بدهی تجاری و بازار موازی
زیمبابوه	بازار بین بانکی، ارز صادراتی و ثبت پرداخت	محدود و ترکیبی	ثبت، تطبیق و معامله ارز	بازار موازی و اعتماد پایین
ایران	ثبت سفارش، تخصیص، تأمین و انتقال	بله	واسطه پرونده و پرداخت	صف طولانی و رانت نرخ

۱۱-۶. گزینه های سیاستی برای ایران

یک معماری جایگزین می تواند واردات را به سه مسیر تقسیم کند. مسیر نخست، واردات با ارز خود یا ارز خریداری شده در بازار رسمی رقابتی است؛ در این مسیر دولت اصالت معامله و ورود کالا را کنترل می کند، اما ارز یارانه ای تخصیص نمی دهد. مسیر دوم، واردات حمایت شده است؛ حمایت باید در بودجه یا یک صندوق شفاف ثبت، معیارها و سقف آن منتشر و ترجیحاً به مصرف کننده یا تولیدکننده نهایی پرداخت شود. مسیر سوم، واردات اضطراری و راهبردی است که در بحران واقعی می تواند سهمیه بندی شود، ولی مدت، دامنه و راه خروج آن از ابتدا مشخص باشد.

این تفکیک به معنای نادیده گرفتن تحریم نیست. در ایران انتقال ارز ممکن است به صرافی، تهاتر، ارز صادراتی و مسیرهای غیرمستقیم نیاز داشته باشد. اما دشواری انتقال، دلیل کافی برای ارزان کردن اداری ارز یا تشکیل صف برای همه معاملات نیست. دولت می تواند شبکه پرداخت را مدیریت و مسیرهای مشروع را ثبت کند، درحالی که قیمت و اولویت را تا حد ممکن از پرونده اداری جدا نگه می دارد.

۱۲-۶. جمع بندی فصل

کشورهای دیگر نیز در کمبود ارز واردات را محدود کرده‌اند، اما دو تفاوت تعیین‌کننده وجود دارد: بسیاری محدودیت را از طریق بانک و قواعد پرداخت اعمال می‌کنند، نه زنجیره‌ای از مجوزهای مستقل؛ و کشورهایی که موفق به کاهش صف شده‌اند، هم‌زمان نرخ ارز، سیاست پولی، منابع خارجی و اعتماد بازار را اصلاح کرده‌اند. تخصیص اداری می‌تواند در بحران کوتاه‌مدت لازم باشد، ولی اگر نرخ ترجیحی و کمبود مزمن باقی بماند، سامانه هر قدر هم هوشمند باشد فقط صف را دیجیتالی می‌کند.

فصل هفتم: نظارت پس از پرداخت، بازگشت ارز و رفع تعهد ارزی

۷-۱. سه تعهد متفاوت

اصطلاح «رفع تعهد ارزی» در ایران چند تکلیف متفاوت را در یک عبارت جمع می‌کند. در واردات، تعهد اصلی این است که ارزی که برای خرید کالا پرداخت شده، واقعاً به ورود کالا یا بازگشت وجه منجر شود. در صادرات، تکلیف نخست وصول درآمد از خریدار است؛ تکلیف دوم انتقال یا بازگرداندن آن به شبکه مالی مورد قبول کشور؛ و تکلیف سوم، در برخی نظام‌ها، فروش تمام یا بخشی از ارز با نرخ و در بازار تعیین شده دولت است.

این سه مرحله باید از هم جدا شوند. ممکن است صادرکننده درآمد را وصول و در حساب خارجی مجاز نگهداری کند؛ ممکن است آن را به حساب داخلی بیاورد ولی نفروشد؛ و ممکن است به دستور دولت مجبور به تبدیل آن با نرخ خاص شود. کشورهای مانند هند و چین عمدتاً بر وصول، بازگشت و ثبت بانکی تمرکز دارند. کشورهای مانند زیمبابوه و در دوره‌هایی آرژانتین، الزام واگذاری یا تبدیل بخشی از درآمد را نیز اعمال کرده‌اند. ایران «بازگشت به چرخه اقتصادی» را با روش‌های خاصی مانند عرضه، واردات در مقابل صادرات یا انتقال به دیگری پیوند داده است.

۷-۲. رفع تعهد وارداتی در ایران

پس از تأمین و انتقال ارز، واردکننده باید در مهلت مقرر ورود کالا را با اسناد گمرکی اثبات کند. بانک، اطلاعات ثبت سفارش، حواله یا اعتبار اسنادی، اظهارنامه و ارزش ترخیص شده را تطبیق می‌دهد. کسری یا اضافه‌حمل، تغییر ارزش، خسارت، کالای جایگزین، برگشت وجه، مرجوعی یا تأخیر حمل می‌تواند مغایرت ایجاد کند. در پرونده‌های عادی، مغایرت ممکن است ناشی از واقعیت تجارت باشد؛ اما از دید نظارتی همان علامتی است که در معامله صوری یا بیش‌اظهاری نیز دیده می‌شود.

مسئله طراحی آن است که آیا نظام می‌تواند میان این دو تمایز بگذارد. اگر هر مغایرت به سرعت به تعهد سررسیدشده، محدودیت کارت یا منع عملیات بعدی تبدیل شود، بنگاه سالم نیز هزینه سنگین می‌پردازد. اگر مسیر اصلاح بیش از حد آسان باشد، فرصت خروج سرمایه ایجاد می‌شود. راه‌حل، تعریف کدهای علت، مهلت‌های متناسب، مدارک جایگزین، سطح‌بندی ریسک و حسابرسی هدفمند است.

۷-۳. تعهد صادراتی در ایران

منطق سیاست‌گذار آن است که درآمد صادرات بخشی از منابع ارزی کشور است و باید به چرخه رسمی بازگردد. صادرکننده می‌تواند حسب مقررات از روش‌هایی مانند عرضه در بازار تعیین شده، واردات در مقابل صادرات خود،

واگذاری ارز برای واردات دیگری یا بازپرداخت تعهدات مجاز استفاده کند. عدم ایفای تکلیف بر برخورداری از معافیت‌ها، تمدید کارت و دسترسی به خدمات تجاری اثر می‌گذارد.

چالش اصلی در اقتصاد تحریمی، فاصله میان ارزش گمرکی صادرات و ارز واقعاً قابل وصول است. هزینه حمل و بازاریابی، تخفیف، کارمزد واسطه، ریسک کشور مقصد، تهاتر، ماندن بخشی از وجه برای هزینه‌های خارجی و استفاده از شبکه غیررسمی می‌تواند مبلغ و زمان وصول را تغییر دهد. اگر مقرر فقط عدد اظهارنامه را ببیند، ممکن است تعهدی بالاتر از درآمد خالص قابل انتقال ایجاد کند. در مقابل، نبود ردیابی نیز صادرات صوری یا خروج سرمایه را تسهیل می‌کند.

۴-۷. هند: تطبیق دیجیتال به جای تخصیص مرکزی

هند برای واردات از Processing and Monitoring System Import Data یا IDPMS و برای صادرات از EDPMS استفاده می‌کند. بانک مجاز پس از حواله وارداتی، پیام پرداخت را با اظهارنامه گمرکی تطبیق می‌دهد و باید اطمینان یابد کالایی معادل مبلغ پرداخت شده وارد شده است. اگر مدرک به دلایل واقعی دیر برسد، بانک در حدود اختیار خود مهلت می‌دهد و پرونده‌های حل نشده را پیگیری می‌کند.

در صادرات نیز اطلاعات اظهار گمرکی و دریافت بانکی با هم تطبیق می‌یابد و صادرکننده مکلف به تحقق و بازگرداندن درآمد در مهلت مقرر است. بانک مجاز می‌تواند در مواردی مانند تخفیف، مطالبات غیرقابل وصول، تمدید مهلت یا حذف مبالغ کوچک، در چارچوب ضوابط تصمیم بگیرد. نکته کلیدی این است که «رفع تعهد» در هند بیشتر بسته شدن یک رکورد بانکی - گمرکی است؛ صادرکننده عموماً مجبور نیست ارز را به دولت با نرخ ترجیحی بفروشد.

۵-۷. چین: اصالت، طبقه‌بندی ریسک و انعطاف بیشتر بنگاه معتبر

در چین بانک‌ها باید اصالت و معقول بودن دریافت و پرداخت تجاری را بررسی و داده‌ها را به نظام نظارت ارزی گزارش کنند. بنگاه‌هایی که سابقه منطبق و نظام داخلی مناسب دارند از پردازش ساده‌تر برخوردار می‌شوند و شرکت‌های مشکوک مدارک و کنترل بیشتری تحمل می‌کنند. تمرکز بر سازگاری جریان کالا، قرارداد و پول است. صادرکننده باید درآمد را از مسیر مجاز دریافت و گزارش کند، اما سیاست چین میان درآمد جاری شرکت و تخصیص اداری ارز به هر واردات فاصله گذاشته است. شرکت می‌تواند در چارچوب مقررات حساب‌های ارزی داشته و نیازهای تجاری را مدیریت کند. کنترل شدیدتر عمده‌تأ متوجه انتقالات سرمایه‌ای، معاملات غیرعادی و تفاوت‌های ناموجه است.

۶-۷. پاکستان و بنگلادش: الزام بازگشت با نقش محوری بانک

در پاکستان، اظهار صادرات و تعهد وصول درآمد از طریق بانک مجاز و پنجره واحد به هم مرتبط است. بانک‌ها مهلت وصول را پیگیری و برای تأخیر یا عدم وصول، طبق مقررات اقدام می‌کنند. اصلاحات اخیر، اظهار و گواهی تحقق درآمد را بیشتر الکترونیکی کرده است. همچنین برای برخی صادرکنندگان امکان نگهداری درصدی از درآمد در حساب ارزی ویژه برای هزینه‌های مرتبط با صادرات وجود دارد؛ این انعطاف مانع از آن می‌شود که بنگاه ابتدا همه ارز را تبدیل و سپس برای هزینه بازاریابی خارجی دوباره درخواست ارز کند.

بنگلادش نیز بازگشت درآمد صادراتی را از طریق بانک‌های مجاز کنترل می‌کند. اسناد صادرات، اظهار گمرکی و دریافت بانکی به یکدیگر متصل‌اند و مهلت وصول وجود دارد. در هر دو کشور، در دوره کمبود ارز سخت‌گیری بیشتر می‌شود؛ ولی بانک تجاری همچنان محل اصلی پیگیری است و پرونده پس از معامله در شبکه بانکی بسته می‌شود.

۷-۷. نیجریه، آرژانتین و زیمبابوه

نیجریه صادرکنندگان را به ثبت اظهار صادرات و بازگرداندن درآمد از طریق بانک‌های مجاز ملزم می‌کند. اصلاح بازار ارز از ۲۰۲۳ نرخ‌ها را به هم نزدیک‌تر کرد، اما الزامات گزارش و بازگشت را حذف نکرد. تجربه نیجریه نشان می‌دهد یکسان‌سازی نرخ می‌تواند انگیزه پنهان کردن درآمد را کاهش دهد، درحالی‌که ردیابی قانونی صادرات باقی می‌ماند.

آرژانتین در دوره کنترل شدید، صادرکنندگان را به فروش درآمد در بازار رسمی و در مهلت‌های بخشی ملزم کرده است. این الزام یکی از منابع عرضه ارز رسمی است، اما وقتی نرخ رسمی پایین‌تر از نرخ جایگزین باشد، مانند مالیات ضمنی بر صادرات عمل و انگیزه کم‌اظهاری، تأخیر و دورزدن را تقویت می‌کند.

زیمبابوه نمونه صریح واگذاری بخشی از درآمد صادراتی است. بانک مرکزی از ارز تسلیمی برای مداخله و تأمین نقدشوندگی بازار استفاده کرده است. در کنار آن، صادرکننده در سامانه CEPECS ثبت و پرداخت‌های وارداتی در CEBAS رفع تعهد می‌شود. دستورالعمل‌های ۲۰۲۵ و ۲۰۲۶ نشان می‌دهد واردکننده دارای پرداخت خارجی رفع تعهد نشده «پرچم قرمز» می‌گیرد و برای پرداخت‌های بعدی جریمه اداری می‌پردازد، هرچند از حضور در بازار بین‌بانکی محروم نمی‌شود. این طراحی از نظر وجود رفع تعهد وارداتی به ایران نزدیک است، اما واکنش آن به تخلف می‌تواند به جای توقف کامل، هزینه و نظارت بیشتر باشد.

۷-۸. الگوی مطلوب تطبیق پس از معامله

یک نظام متناسب باید پنج وضعیت را جدا کند: معامله بسته و منطبق؛ معامله باز ولی در مهلت؛ تأخیر دارای دلیل و سند؛ مغایرت قابل اصلاح؛ و تخلف پرریسک یا صوری. اکنون در بسیاری از سامانه‌ها، دو یا سه وضعیت میانی به سرعت با تخلف نهایی هم‌ردیف می‌شوند. نتیجه، انباشت پرونده و کاهش تمرکز ناظر بر موارد واقعاً خطرناک است.

برای هر رکورد باید امکان ثبت رویدادهایی مانند اصلاح ارزش، خسارت بیمه، عدم تحویل، جایگزینی کالا، برگشت وجه، تهاتر، هزینه خارجی، تخفیف پس از فروش و اختلاف قضایی وجود داشته باشد. بانک یا گمرک می‌تواند پرونده‌های کم‌ریسک را با اسناد استاندارد ببندد و فقط پرونده‌های بزرگ، تکراری یا شبکه‌ای را به مرجع بالاتر ارجاع دهد.

۷-۹. تفکیک وصول، بازگشت و فروش ارز

مرحله	هدف مشروع دولت	ابزار متناسب	خطر اختلاط
وصول درآمد صادراتی	جلوگیری از صادرات صوری و فرار سرمایه	مهلت وصول، گزارش بانک و اظهار گمرک	نادیده گرفتن مطالبات سوخت‌شده یا اختلاف تجاری
بازگشت یا ثبت در شبکه مجاز	شفافیت جریان خارجی و مبارزه با پول‌شویی	حساب ارزی، بانک مجاز و گزارش تراکنش	منع استفاده مشروع از ارز برای هزینه‌های خارجی
فروش یا تبدیل ارز	تأمین عرضه بازار رسمی	بازار رقابتی یا الزام محدود و شفاف	مالیات ضمنی و انگیزه عدم اظهار در نرخ دستوری

۷-۱۰. دلالت‌های سیاستی برای ایران

اصلاح نخست، تغییر عنوان و منطق پرونده از «اثبات برائت» به «تطبیق جریان» است. سامانه باید از ابتدا داده گمرک، بانک و حمل را خودکار تطبیق دهد و فقط مغایرت را به کاربر نشان دهد. اصلاح دوم، تفکیک تعهد وصول از تکلیف فروش است. دولت می‌تواند وصول و بازگشت را الزام کند، اما اگر به عرضه در بازار مشخص نیاز دارد، باید هزینه نرخ دستوری را شفاف و محدود کند.

اصلاح سوم، ایجاد حساب ارزی عملیاتی برای صادرکننده است تا هزینه‌های بازاریابی، حمل، ضمانت، نمایشگاه، خدمات حقوقی و خرید نهاده خارجی را از درآمد خود بپردازد. اصلاح چهارم، واگذاری اختیار حل موارد متعارف به بانک عامل در چارچوب استاندارد و قابل حسابرسی است. اصلاح پنجم، اعمال محدودیت متناسب است: پرونده باز کوچک نباید همه فعالیت بنگاه را متوقف کند، اما تقلب سازمان‌یافته باید به ذی‌نفع واقعی و مدیران مؤثر تسری یابد.

۷-۱۱. جمع‌بندی فصل

رفع تعهد ارزی پدیده‌ای منحصر به فرد در ایران نیست. هند، چین، پاکستان، بنگلادش و زیمبابوه نیز جریان کالا و پول را تطبیق می‌دهند و صادرکننده را به وصول یا بازگرداندن درآمد ملزم می‌کنند. تفاوت اصلی در سه چیز است: آیا ارز با نرخ دستوری واگذار می‌شود؛ آیا بانک اختیار حل مغایرت‌های عادی را دارد؛ و آیا پرونده باز به توقف همه فعالیت‌های بعدی منجر می‌شود. مسئله ایران را باید در همین سه نقطه جست‌وجو کرد، نه در اصل نیاز به نظارت پس از پرداخت.

فصل هشتم: معماری نهادی و سامانه‌های تجارت و ارز

۸-۱. سامانه واحد، تصمیم‌های متعدد

دیجیتالی‌شدن می‌تواند زمان و مراجعه را کاهش دهد، اما اگر قاعده و تقسیم کار اصلاح نشود، فقط بوروکراسی کاغذی را به صفحه نمایش منتقل می‌کند. تفاوت اساسی میان «درگاه واحد» و «پنجره واحد» در همین نکته است. درگاه واحد جایی است که کاربر درخواست‌های چند دستگاه را می‌بیند؛ پنجره واحد واقعی ترتیبی نهادی است که اطلاعات یک بار ارائه، میان دستگاه‌ها مبادله و نتیجه هماهنگ در زمان معین اعلام می‌شود. موافقت‌نامه تسهیل تجارت، ارائه الکترونیکی پیش از ورود، مدیریت ریسک، حساسی پس از ترخیص و انتشار زمان متوسط ترخیص را تشویق می‌کند. توصیه‌های بین‌المللی پنجره واحد نیز بر «ارائه یک‌باره داده استاندارد» تأکید دارند. بنابراین، معیار موفقیت تعداد خدمات روی سامانه نیست؛ تعداد داده‌های تکراری حذف‌شده، زمان پاسخ، قابلیت پیش‌بینی و کاهش تعامل انسانی است.

۸-۲. معماری ایران

سامانه جامع تجارت کوشیده است ثبت تاجر، ثبت سفارش، مجوزها، عملیات ارزی، انبار، حمل و برخی ارتباطات گمرکی را در یک بستر گرد آورد. این ظرفیت از نظر ایجاد رد داده و کاهش مراجعه فیزیکی مهم است. با این حال، مالکیت تصمیم‌ها همچنان میان وزارت صمت، بانک مرکزی، بانک عامل، گمرک، سازمان مالیاتی و دستگاه‌های تخصصی تقسیم شده است.

فعال اقتصادی گاه یک داده را با قالب‌های متفاوت وارد می‌کند؛ وضعیت پرونده را می‌بیند، اما علت دقیق توقف یا زمان پاسخ روشن نیست؛ تغییر یک داده ممکن است تأییدهای قبلی را از نو مطالبه کند؛ و خطای ارتباط دو سامانه به‌عنوان نقص پرونده متقاضی ظاهر شود. در چنین ساختاری، سامانه واحد می‌تواند به جای کوتاه‌کردن زنجیره، وابستگی متوالی مراحل را بیشتر کند، زیرا هیچ مرحله‌ای بدون پاسخ دیجیتال مرحله قبلی پیش نمی‌رود.

۸-۳. اصل «یک بار ارائه اطلاعات»

داده پایه بنگاه، مدیران، نشانی، حساب‌ها، مالیات و مجوز تولید نباید در هر درخواست دوباره بارگذاری شود. سامانه باید مرجع معتبر هر داده را بشناسد: ثبت شرکت‌ها برای شخصیت حقوقی، سازمان مالیاتی برای شناسه مالیاتی، بانک مرکزی برای حساب، گمرک برای اظهار، سازمان استاندارد برای گواهی و سامانه حمل برای بارنامه. کاربر فقط داده معامله جدید و تغییرات تأییدنشده را اعلام کند.

این اصل مسئولیت را نیز روشن می‌کند. اگر داده ثبت شرکت اشتباه است، اصلاح باید در مرجع اصلی انجام و به همه سامانه‌ها منتشر شود. مطالبه فایل اسکن‌شده از کاربر برای جبران نبود ارتباط میان دستگاه‌ها، هزینه نقص دولت را به بنگاه منتقل می‌کند و احتمال تناقض را بالا می‌برد.

۴-۸. چین: پنجره واحد همراه با اشتراک داده

پنجره واحد تجارت بین‌المللی چین به بنگاه اجازه می‌دهد اظهار کالا، حمل، مالیات و خدمات مرتبط را با یک ورودی انجام دهد. گزارش‌های رسمی از اتصال وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های متعدد و ارائه صدها خدمت سخن می‌گویند. نکته تعیین‌کننده، حذف ارائه تکراری و استفاده مشترک دستگاه‌ها از داده است. پنجره واحد چین جای سیاست تجاری یا کنترل ارز را نگرفته است؛ بلکه قواعد آنها را در یک جریان داده اجرا می‌کند. این تفکیک مهم است: سامانه خوب نمی‌گوید چه کالایی باید محدود شود، اما می‌تواند تضمین کند محدودیت مصوب فقط یک بار، با دلیل مشخص و برای مخاطب درست اعمال شود.

۵-۸. هند: اتصال سامانه‌های تخصصی با شناسه مشترک

در هند، DGFT، گمرک و بانک مرکزی سامانه‌های تخصصی جدا دارند، اما IEC و اطلاعات اظهار امکان تطبیق را فراهم می‌کند. IDPMS و EDPMS داده پرداخت و وصول را با اظهارنامه‌های گمرکی مرتبط می‌کنند. مزیت این مدل، تمرکز هر نهاد بر وظیفه خود است؛ عیب آن، احتمال مغایرت داده و نیاز به هماهنگی میان سامانه‌هاست. هند نشان می‌دهد «یکپارچگی» الزاماً به معنای یک نرم‌افزار عظیم واحد نیست. معماری می‌تواند شبکه‌ای باشد، مشروط بر آنکه شناسه مشترک، استاندارد داده، رابط تبادل و مسئولیت اصلاح خطا روشن باشد. گاه چند سامانه تخصصی متصل از یک سامانه واحد با تصمیم‌گیران نامتصل بهتر عمل می‌کنند.

۶-۸. پاکستان: اظهار واحد و ادغام تدریجی مجوزها

پاکستان Single Window را به‌عنوان نقطه واحد ارائه اطلاعات برای الزامات واردات، صادرات و ترانزیت توسعه داده است. تاجر پس از اشتراک و اتصال نقش خود به نظام گمرکی، اظهار واحد ثبت می‌کند و مجوز برخی سازمان‌ها در همان جریان درخواست می‌شود. جایگزینی فرم‌های ارزی و صادراتی جداگانه با اظهار الکترونیکی، نمونه‌ای از حذف فرم با استفاده مجدد از داده است.

تجربه پاکستان همچنین نشان می‌دهد پنجره واحد پروژه‌ای مرحله‌ای است. همه دستگاه‌ها در یک زمان و با کیفیت یکسان متصل نمی‌شوند. موفقیت به قانون تبادل داده، استاندارد مشترک، اختیار نهاد راهبر و پذیرش تصمیم الکترونیکی توسط دستگاه‌ها بستگی دارد.

۷-۸. بنگلادش و اقتصادهای در حال گذار

بنگلادش پرتال تجارت را برای انتشار مقررات و توسعه پنجره واحد به کار گرفته و خدمات E&CCI و نهاد سرمایه‌گذاری را دیجیتال کرده است، اما بخشی از فرایند همچنان به بانک معرفی‌شده و مجوزهای بخشی وابسته است. مصر نیز ثبت‌های تجاری و خدمات GOEIC را به سمت خودکارسازی برده است. در آرژانتین و نیجریه، سامانه‌ها علاوه بر تجارت، ابزار اجرای محدودیت ارزی بوده‌اند؛ بنابراین تجربه کاربر به سیاست پایه وابسته مانده است. این نمونه‌ها یادآور می‌شوند که سامانه شفاف می‌تواند یک سیاست سخت را قابل پیش‌بینی‌تر کند، اما آن را لزوماً تسهیل‌گر نمی‌سازد. اگر قاعده دسترسی به ارز محدود و متغیر باشد، دیجیتالی‌کردن فقط زمان ثبت درخواست را کاهش می‌دهد، نه زمان انتظار برای تصمیم.

۸-۸. حقوق کاربر در سامانه

سامانه باید برای هر توقف پنج داده نمایش دهد: دستگاه مسئول، علت حقوقی، اقدام لازم، مهلت پاسخ و مسیر اعتراض. تصمیم خودکار یا انسانی باید قابل رهگیری باشد و هر تغییر مقرر تاریخ اجرا و دامنه شمول مشخص داشته باشد. کاربر باید بتواند نسخه‌های پرونده و دلیل بی‌اعتبارشدن تأیید قبلی را ببیند. برای درخواست‌های کم‌ریسک می‌توان قاعده «تأیید خودکار پس از پایان مهلت» را برقرار کرد. در امور سلامت و امنیت ممکن است سکوت به معنای تأیید مناسب نباشد، اما حتی آنجا نیز دستگاه باید زمان استاندارد و اخطار تأخیر داشته باشد. نبود مهلت، هزینه تعلل دولت را بی‌حد و مرز بر بنگاه تحمیل می‌کند.

۹-۸. سنجش عملکرد، نه شمار خدمات

سازمان جهانی گمرک در راهنمای مطالعه زمان ترخیص، اندازه‌گیری فاصله ورود تا آزادی کالا و زمان اجزای فرایند را توصیه می‌کند. برای ایران باید زمان از دریافت پروفرما تا ثبت، از ثبت تا مجوز، از درخواست تا تخصیص، از تخصیص تا تأمین، از ورود تا ترخیص و از ارائه سند تا رفع تعهد جداگانه اندازه‌گیری شود. میانگین به‌تنهایی کافی نیست؛ میانه، صدک ۹۰ و تفاوت بنگاه کوچک و بزرگ نیز ضروری است. همچنین باید «زمان سکون» از «زمان پردازش» تفکیک شود. ممکن است بررسی واقعی یک پرونده دو ساعت باشد، ولی چهل روز در صف بماند. اصلاح فرایند وقتی موفق است که زمان انتظار، تعداد رفت‌وبرگشت، نرخ خطا و عدم قطعیت را کاهش دهد، نه فقط فرم کاغذی را حذف کند.

۱۰-۸. الگوی پیشنهادی معماری داده ایران

معماری مناسب چهار لایه دارد. لایه هویت شامل ثبت بنگاه، مالیات، ذی‌نفع واقعی و حساب‌های بانکی است. لایه معامله شامل قرارداد، کالا، ارزش، طرف خارجی و حمل است. لایه مجوز فقط پاسخ دستگاه‌های تخصصی درباره کالا است. لایه ارز شامل منشأ، روش پرداخت و تطبیق پسینی است. هر نهاد مالک داده و تصمیم خود می‌ماند، اما تبادل از طریق استاندارد واحد انجام می‌شود.

در این معماری، یک شناسه معامله همه اسناد را پیوند می‌دهد. اصلاح اطلاعات پایه در مرجع اصلی منتشر می‌شود؛ تغییر غیرماهوی معامله تأییدهای نامرتبط را از بین نمی‌برد؛ و تصمیم هر دستگاه مستقل ولی قابل مشاهده است. نهاد راهبر سامانه باید اختیار الزام دستگاه‌ها به استاندارد داده و مهلت پاسخ داشته باشد، بدون آنکه خود به صادرکننده مجوز تازه تبدیل شود.

۸-۱۱. جمع‌بندی فصل

سامانه جامع تجارت از نظر ایجاد رد داده و امکان هماهنگی، زیرساختی ارزشمند است؛ اما مشکل ایران با افزودن زیرسامانه جدید حل نمی‌شود. پنجره واحد زمانی واقعی است که اطلاعات یک بار ارائه شود، مسئولیت دستگاه‌ها روشن باشد، تأخیر اندازه‌گیری و منتشر شود و خطای ارتباط سامانه‌ها به توقف بی‌دلیل بنگاه نینجامد. دیجیتال‌سازی باید از بازطراحی قاعده پیروی کند؛ وگرنه تنها صف را از راهرو اداره به داشبورد منتقل می‌کند.

فصل نهم: نظارت مبتنی بر ریسک، رسیدگی به مغایرت‌ها و حقوق فعال اقتصادی

۹-۱. از کنترل همگانی تا کنترل هوشمند

هیچ نظام تجاری جدی، واردات و پرداخت خارجی را بی نظارت رها نمی‌کند. تفاوت نظام کارآمد و ناکارآمد در «وجود کنترل» نیست؛ در محل، شدت و منطق کنترل است. کنترل همگانی فرض می‌کند هر معامله تا زمان اثبات خلاف آن مشکوک است و بنابراین همه پرونده‌ها را از ایستگاه‌های یکسان عبور می‌دهد. کنترل مبتنی بر ریسک فرض می‌کند منابع نظارتی محدود است و باید بر معامله‌ای متمرکز شود که احتمال یا پیامد تخلف در آن بیشتر است. نتیجه، کاهش اصطکاک برای اکثریت منضبط و افزایش احتمال کشف تخلف واقعی است.

ماده ۷ موافقت‌نامه تسهیل تجارت سازمان تجارت جهانی از اعضا می‌خواهد کنترل گمرکی را تا حد امکان بر محموله‌های پرریسک متمرکز و ترخیص محموله‌های کم‌ریسک را تسریع کنند. همان ماده، حسابرسی پس از ترخیص و انتشار متوسط زمان ترخیص را نیز توصیه می‌کند. چارچوب SAFE سازمان جهانی گمرک، برنامه فعال اقتصادی مجاز را بر سابقه رعایت مقررات، نظام ثبت سوابق، توان مالی و امنیت زنجیره تأمین بنا می‌گذارد. معنای مشترک این اسناد آن است که نظارت باید از «تعداد امضا» به «کیفیت انتخاب پرونده» منتقل شود.

۹-۲. اجزای یک موتور ریسک تجاری و ارزی

ریسک را نمی‌توان با یک رتبه ثابت برای کل بنگاه خلاصه کرد. یک شرکت خوش سابقه نیز ممکن است معامله‌ای غیرعادی داشته باشد و یک بنگاه تازه‌وارد الزاماً متخلف نیست. ارزیابی مناسب دست‌کم پنج بُعد دارد:

بُعد ریسک	نمونه شاخص‌ها	پاسخ متناسب
ریسک هویتی	عمر بنگاه، ذی‌نفع واقعی، تغییر ناگهانی مدیران، حساب واسط	احراز هویت تقویت‌شده و محدودیت نمایندگی
ریسک کالایی	کالای حساس، دوکاربردی، سلامت‌محور یا دارای تعرفه بالا	مجوز تخصصی یا بازرسی هدفمند
ریسک معاملاتی	جهش ارزش، قیمت نامتعارف، طرف مرتبط، پیش‌پرداخت بزرگ	بررسی قرارداد، قیمت و تضمین پرداخت
ریسک رفتاری	مغایرت‌های تکراری، تأخیر در بستن پرونده، تخلف قطعی	نمونه‌گیری بیشتر، تضمین یا حسابرسی
ریسک شبکه‌ای	ارتباط با شرکت صوری، ذی‌نفع مشترک یا گردش مالی حلقوی	تحلیل شبکه و ارجاع به واحد تحقیق

خروجی موتور ریسک نباید فقط «قبول یا رد» باشد. مسیر سبز می‌تواند ثبت و پرداخت خودکار با تطبیق پسینی باشد؛ مسیر زرد اسناد تکمیلی یا تضمین بخواهد؛ مسیر قرمز به بررسی انسانی یا توقف موقت برسد. دلیل مسیر باید ثبت شود تا تصمیم قابل بازبینی و الگوریتم قابل ارزیابی باشد.

۳-۹. حسابرسی پس از ترخیص و پس از پرداخت

کنترل پیشینی گران‌ترین شکل کنترل است، زیرا معامله سالم را نیز متوقف می‌کند. حسابرسی پس از ترخیص اجازه می‌دهد کالا با تضمین یا سابقه مناسب آزاد شود و سپس اسناد تجاری، موجودی، حسابداری، مالیات و پرداخت بانکی در محل یا به‌صورت داده‌ای بررسی شود. این روش به‌ویژه برای مواد اولیه تولیدی و واردکنندگان منظم ارزش دارد؛ تأخیر مرزی را کاهش می‌دهد، اما امکان وصول مابه‌التفاوت و اعمال جریمه را حفظ می‌کند. در حوزه ارز نیز می‌توان بخشی از اثبات را پسینی کرد. بانک پرداخت را با شناسه معامله ثبت می‌کند؛ گمرک اطلاعات ورود را می‌فرستد؛ اختلاف مبلغ، مقدار و زمان به‌طور خودکار محاسبه می‌شود؛ و فقط مغایرت‌های بااهمیت بررسی می‌شوند. اگر تمام پرونده‌ها برای بستن دستی منتظر کارشناس بمانند، سامانه به جای کنترل هوشمند، انبار پرونده می‌شود.

۴-۹. تفکیک خطا، مغایرت و تقلب

یکی از ضعف‌های رایج نظام‌های اداری آن است که خطای تایپی، تغییر تجاری متعارف و معامله صوری را در یک طبقه قرار می‌دهند. نظام منصفانه سه سطح را جدا می‌کند:

۱. خطای اصلاح‌پذیر: اشتباه قلمی، تغییر بندر، تفاوت جزئی وزن یا کد نزدیک؛ با ثبت سابقه اصلاح می‌شود.
 ۲. مغایرت نیازمند توضیح: تغییر محسوس قیمت، کسری حمل، خسارت، برگشت وجه یا تأخیر خارج از اختیار؛ با سند، تمدید یا تعدیل بسته می‌شود.
 ۳. تخلف یا تقلب محتمل: سند مجعول، بیش‌اظهاری سازمان‌یافته، عدم ورود بدون استرداد وجه، انتقال به ذی‌نفع نامرتب یا شرکت صوری؛ مستلزم توقف هدفمند و رسیدگی انتظامی یا قضایی است.
- اصل تناسب اهمیت دارد. مطابق ماده ۶ موافقت‌نامه تسهیل تجارت، جریمه باید با شدت تخلف متناسب و اصولاً متوجه شخص مسئول باشد. محروم کردن کل شرکت از همه خدمات به سبب مغایرت محدود، یا مسئول شناختن صاحب کالا برای تقلب مستقل کارگزار بدون احراز تقصیر، هزینه انطباق را بالا و انگیزه همکاری را کم می‌کند.

۵-۹. حق اطلاع، اصلاح و اعتراض

فعال اقتصادی باید بداند کدام نهاد، با استناد به کدام قاعده و بر پایه کدام داده تصمیم گرفته است. پیام‌هایی مانند «عدم تأیید دستگاه» یا «مغایرت سیستمی» برای اعمال محدودیت کافی نیست. تصمیم قابل دفاع باید شامل دلیل، مستند قانونی، داده محل اختلاف، مهلت اصلاح، مرجع اعتراض و اثر اعتراض بر سایر مراحل باشد.

ماده ۴ موافقت‌نامه تسهیل تجارت، حق اعتراض یا بازبینی تصمیم گمرکی را به رسمیت می‌شناسد. همین منطق باید به تصمیم‌های تجاری و ارزی نیز تسری یابد. اعتراض مرحله اول می‌تواند در همان دستگاه اما نزد واحدی مستقل از تصمیم‌گیر اولیه باشد؛ مرحله دوم مرجع اداری بین‌دستگاهی؛ و مرحله نهایی رسیدگی قضایی. برای کالای فاسدشدنی، دارو و مواد اولیه خط تولید، مسیر فوری ضروری است.

۶-۹. نماینده، کارگزار و مسئولیت واقعی

نماینده‌گی باید شفاف باشد، نه ممنوع. در اتحادیه اروپا، نمایندگی مستقیم و غیرمستقیم در قانون گمرکی تعریف شده و اثر مسئولیت هر یک روشن است. ایران نیز می‌تواند وکالت و حق‌العمل‌کاری را به ثبت دیجیتالی دامن‌ه اختیار، زمان، اظهارنامه و حساب پرداخت متصل کند. در این صورت استفاده قانونی از متخصص ممکن می‌ماند، ولی واگذاری پنهان کارت دشوار می‌شود.

برای مقابله با کارت اجاره‌ای، صرف مسئول دانستن صاحب کارت کافی نیست؛ زیرا فرد کم‌اطلاع ممکن است سپر اشخاص سازمان‌دهنده شود. باید ذی‌نفع واقعی، سفارش‌دهنده، پرداخت‌کننده ریالی، صاحب حساب، گیرنده انبار، اظهارکننده و فروشنده داخلی به هم پیوند بخورند. مسئولیت هر شخص بر اساس نقش و علم او تعیین شود و طراح شبکه بیش از دارنده صوری مجازات شود.

۷-۹. شاخص‌های عملکرد نظارت

نظام نظارتی باید نه فقط تعداد پرونده و کشف، بلکه هزینه تحمیل‌شده به معاملات سالم را بسنجد. مجموعه حداقلی شاخص‌ها عبارت است از:

شاخص	هدف تحلیلی
میان‌ه و صدک ۹۰ زمان هر مرحله	آشکارکردن صف‌های عادی و موارد بسیار دیرکرد
درصد پرونده‌های خودکار، زرد و قرمز	سنجش واقعی گزینشی بودن کنترل
نرخ کشف در مسیر قرمز	ارزیابی دقت انتخاب ریسک
نرخ نقض تصمیم در اعتراض	شناسایی خطای اداری یا قاعده مبهم
تعداد درخواست‌های تکراری سند	سنجش رعایت اصل ارائه یک‌باره اطلاعات

هزینه توقف، دموراژ و تضمین	دیدن هزینه‌ای که در بودجه دولت ثبت نمی‌شود
سهم مغایرت‌های بسته‌شده با اصلاح ساده	جلوگیری از کیفری‌سازی خطای عادی

راهنمای مطالعه زمان ترخیص سازمان جهانی گمرک روش سنجش فاصله ورود تا آزادسازی کالا و سهم هر بازیگر را فراهم می‌کند. برای ایران، مطالعه زمان باید از ثبت سفارش تا بستن تعهد ارزی گسترش یابد تا تأخیرهای پیش از مرز و پس از پرداخت نیز دیده شود.

۸-۹. جمع‌بندی فصل

راه‌حل مسئله نظارت، حذف کنترل نیست؛ تغییر نسبت کنترل پیشینی و پسینی و تمرکز بر ریسک است. ایران به جای آنکه سابقه را صرفاً برای تعیین سقف و محرومیت به کار گیرد، می‌تواند آن را مبنای تسهیل کند. حق اصلاح و اعتراض، مسئولیت متناسب، حسابرسی پسینی و انتشار زمان‌ها چهار ستون اعتمادند. بدون این ستون‌ها، داده بیشتر فقط قدرت توقف را افزایش می‌دهد؛ با آنها، همان داده می‌تواند تجارت سالم را سریع‌تر و تخلف واقعی را آشکارتر کند.

فصل دهم: تجربه کشورها در بحران ارزی و مسیر خروج از کنترل‌های گسترده

۱-۱۰. چرا مطالعه «دوره» مهم‌تر از برچسب کشور است؟

یک کشور ممکن است در چند سال از بازار نسبتاً آزاد به کنترل شدید و دوباره به آزادسازی تدریجی برسد. بنابراین، مقایسه باید دوره‌محور باشد. پاکستان زمان فشار ذخایر با پاکستان پس از حذف محدودیت‌های موردی یکسان نیست؛ مصر پیش از مارس ۲۰۲۴ با دوره پس از یکسان‌سازی نرخ تفاوت دارد؛ آرژانتین نیز بارها میان تشدید و کاهش کنترل‌ها حرکت کرده است. هدف این فصل رتبه‌بندی کشورها نیست، بلکه کشف رابطه میان «منشأ کمبود»، «بزار کنترل» و «شرط خروج» است.

۲-۱۰. اتحادیه اروپا: تفکیک سیاست ارزی از مجوز تجارت

اتحادیه اروپا نمونه بحران کمبود ارز نیست، اما خط مبنای نهادی مهمی فراهم می‌کند. EORI شناسه گمرکی است، مجوزهای کالا به خطرهای مشخص مربوط‌اند، اظهار در گمرک انجام می‌شود و ارز از بازار تأمین می‌گردد. حمایت از خانوار یا صنعت، اگر لازم باشد، از بودجه، مالیات، اعتبار یا سیاست صنعتی می‌آید؛ قیمت ترجیحی ارز به هر سفارش پیوند نمی‌خورد.

درس قابل انتقال، آزادسازی فوری حساب سرمایه نیست. درس این است که هویت تاجر، سلامت کالا، اظهار گمرکی، پرداخت بانکی و حمایت اقتصادی پنج مسئله جدا هستند. ادغام آنها در یک مجوز، توان سیاست‌گذاری را زیاد نمی‌کند؛ نقاط شکست را به هم متصل می‌کند.

۳-۱۰. چین: حصار پیرامون حساب سرمایه، مسیر بازتر برای تجارت جاری

چین با کنترل حساب سرمایه، نظارت بانکی بر اصالت معامله و مدیریت جریان‌های برون‌مرزی، ثبات را دنبال می‌کند؛ در عین حال، الزام عمومی ثبت «فعال تجارت خارجی» را از پایان ۲۰۲۲ حذف کرد. گمرک و پنجره واحد داده معامله را می‌گیرند، بانک درباره اصالت پرداخت مسئول است و نظام اعتبار گمرکی شدت کنترل را تغییر می‌دهد. این تجربه نشان می‌دهد کنترل سرمایه لزوماً به تخصیص موردی ارز برای هر واردات منتهی نمی‌شود. مرز میان معامله جاری واقعی و انتقال سرمایه‌ای باید روشن باشد. با این حال، قابلیت انتقال چین محدودیت دارد: ذخایر، مازاد تجاری، ظرفیت اجرایی، بازار بزرگ و دسترسی بانکی آن با ایران متفاوت است.

۴-۱۰. هند: آزادسازی تدریجی با بانک مجاز و تطبیق داده

هند شناسه IEC را برای شناسایی تجارت حفظ کرده، اما مجوز کالایی را به اقلام محدود سپرده است. بانک مجاز پرداخت واردات واقعی را انجام می‌دهد و ورود کالا از طریق IDPMS تطبیق می‌یابد. صادرکننده مکلف به وصول درآمد در مهلت مقرر است، اما نظارت بر مبنای گزارش بانکی و گمرکی انجام می‌شود و بانک مرکزی برای هر سفارش سهمیه مرکزی تعیین نمی‌کند.

ارزش تجربه هند برای ایران در «میانه راه» است: می‌توان کنترل ارزی و اثبات ورود یا وصول را حفظ کرد، ولی تصمیم عملیاتی را به بانک‌های پاسخ‌گو تفویض و پرونده‌های عادی را خودکار کرد. شرط آن، دسترسی بانک به داده گمرک، قواعد روشن بستن پرونده و مسئولیت واقعی بانک است.

۵-۱۰. بنگلادش: کنترل از مسیر بانک و اعتبار اسنادی

بنگلادش واردکننده را از طریق IRC شناسایی و پرداخت واردات را عمدتاً در شبکه بانک‌های مجاز و اعتبار اسنادی کنترل می‌کند. در دوره فشار ذخایر، بانک مرکزی گشایش اعتبار برای کالاهای غیراساسی را محدود، حاشیه نقدی را افزایش و نظارت بر قیمت و اسناد را تشدید کرده است. کنترل در عمل می‌تواند موجب صف و دشواری تولید شود، اما نقطه اصلی آن بانک و ابزار پرداخت است، نه صدور یک اجازه ارزی جدا از شبکه بانکی برای هر گام. این نمونه هشدار می‌دهد که بانک‌محور بودن به‌تنهایی کافی نیست. اگر ارز واقعاً کمیاب و نرخ تثبیت‌شده باشد، بانک نیز صف را منتقل می‌کند. مزیت بالقوه، کوتاه‌شدن زنجیره مسئولیت است؛ موفقیت به شفافیت اولویت‌ها، زمان‌بندی، نرخ و امکان استفاده از منابع مشروع جایگزین بستگی دارد.

۶-۱۰. پاکستان: محدودیت موقت و هزینه تصمیم‌های غیرشفاف

پاکستان در دوره کاهش ذخایر، بانک‌ها را به اولویت‌دادن به واردات ضروری و اخذ موافقت پیشینی برای برخی معاملات هدایت کرد. این محدودیت‌ها به انباشت کانتینر، کمبود مواد اولیه و کاهش تولید کمک کرد. سپس با بهبود نسبی چارچوب کلان و تعهدات برنامه اصلاح، محدودیت‌های اداری موردی کاهش یافت و قواعد عمومی بانکی جایگزین شد.

درس اصلی، ضرورت «بند غروب» است. محدودیت بحرانی باید تاریخ آغاز، معیار ادامه، دامنه، گزارش اثر و برنامه خروج داشته باشد. اگر ابزار اضطراری به قاعده دائمی تبدیل شود، بنگاه نمی‌تواند قرارداد، موجودی یا قیمت را برنامه‌ریزی کند و خود نااطمینانی به تقاضای احتیاطی ارز دامن می‌زند.

۷-۱۰. مصر: صف ارزی با اصلاح سامانه به‌تنهایی پاک نشد

مصر تا اوایل ۲۰۲۴ با تثبیت نرخ، بازار موازی و تقاضای معوق واردکنندگان روبه‌رو بود. در مارس ۲۰۲۴ نرخ رسمی تعدیل و بازار انعطاف‌پذیرتر شد؛ هم‌زمان ورود منابع خارجی، حمایت بین‌المللی و سیاست پولی انقباضی به تأمین نقدینگی و کاهش تقاضاهای معوق کمک کرد. صندوق بین‌المللی پول در ارزیابی‌های بعدی بر حفظ انعطاف نرخ و اجتناب از انباشت محدودیت‌های جدید تأکید کرد.

پیام روشن است: صف ارزی را نمی‌توان صرفاً با رتبه‌بندی بهتر صف از میان برد. تا زمانی که قیمت رسمی تقاضای مازاد می‌سازد و عرضه قابل دسترس کافی نیست، سامانه فقط کمبود را توزیع می‌کند. اصلاح نرخ نیز بدون مهار تورم، حمایت هدفمند و ترمیم اعتماد اجتماعی پایدار نمی‌ماند.

۸-۱۰. نیجریه: ادغام پنجره‌های ارزی و دشواری گذار

نیجریه در ۲۰۲۳ پنجره‌های معاملاتی را ادغام و اجازه داد نرخ بیشتر بر عرضه و تقاضا متکی باشد. بانک مرکزی هم‌زمان برای پاک‌سازی مطالبات ارزی معوق، افزایش عرضه رسمی و اصلاح قواعد بازار اقدام کرد. گذار با کاهش ارزش نایرا و فشار تورمی همراه شد، اما هدف آن کاهش فاصله نرخ‌ها و بازگرداندن معاملات به بازار رسمی بود. تجربه نیجریه نشان می‌دهد اعلام تک‌نرخ شدن کافی نیست. بازار به شفافیت معاملات، دسترسی واقعی، تسویه به‌موقع و پرهیز از ایجاد بدهی ارزی جدید نیاز دارد. الزام بازگشت یا عرضه درآمد صادراتی اگر با نرخ غیرجذاب و دسترسی نامتقارن همراه باشد، می‌تواند بازار غیررسمی را بازتولید کند.

۹-۱۰. آرژانتین: هنگامی که کنترل ارزی به لایه‌های مالیاتی و تجاری تکثیر می‌شود

آرژانتین در دوره‌های متعدد از مجوز واردات، مهلت دسترسی به ارز رسمی، مالیات بر خرید ارز، نرخ‌های متفاوت و الزام فروش درآمد صادراتی استفاده کرده است. این ابزارها در کوتاه‌مدت مصرف ذخایر را کاهش می‌دهند، اما با انباشت بدهی واردکنندگان، پیش‌پرداخت‌های غیررسمی، بیش‌اظهاری واردات و کم‌اظهاری صادرات همراه می‌شوند. اصلاحات جدیدتر در پی کاهش تدریجی محدودیت‌ها و بازسازی ذخایر بوده‌اند، ولی پایداری آنها به انضباط مالی و پولی وابسته است.

برای ایران، آرژانتین آینه‌ای مهم است: هرگاه نرخ ترجیحی بزرگ باشد، ثبت سفارش از ابزار آماری به دروازه دستیابی به رانت تبدیل می‌شود. در آن شرایط، افزودن مالیات و مجوز تازه ممکن است نشی یک کانال را ببندد، اما کانال دیگری می‌سازد.

۱۰-۱۰. زیمبابوه: الزام واگذاری ارز و تداوم بازار موازی

زیمبابوه با نظام‌های چندارزی، تغییر پول ملی، بازار بین‌بانکی و الزام واگذاری بخشی از درآمد صادراتی تجربه‌ای طولانی دارد. دستورالعمل‌های ارزی بانک مرکزی، ثبت صادرکننده، بازگشت درآمد و قواعد پرداخت واردات را تعیین می‌کند. در ۲۰۲۵ محدودیت‌های هفتگی بازار بین‌بانکی کاهش یافت، اما تفاوت نرخ و اعتماد محدود همچنان بر رفتار اثر گذاشت. سامانه‌های گزارش‌دهی می‌توانند عدم تطبیق را شناسایی کنند، ولی نمی‌توانند جای ثبات پولی را بگیرند.

این تجربه حد نهایی کنترل اداری را نشان می‌دهد: اگر نگهداری پول ملی پرریسک و نرخ رسمی نامعتبر باشد، اجبار به فروش ارز مانند مالیات سنگین تلقی می‌شود. صادرکننده انگیزه دارد درآمد را خارج نگه دارد یا ارزش را کمتر اظهار کند و واردکننده برای ارز به بازار موازی برود.

۱۱-۱۰. مقایسه سازوکار خروج

کشور/دوره	ابزار فشار یا کنترل	اقدام محوری اصلاح	پیش شرط موفقیت	هشدار برای ایران
چین	کنترل سرمایه و اصالت پرداخت	تسهیل تجارت جاری و اعتبارسنجی	بانک و داده توانمند	کنترل سرمایه را با سهمیه هر سفارش یکی نکنیم
هند	نظارت ارزی بانکی	تفویض به بانک و تطبیق پسینی	اتصال گمرک و بانک	اثبات ورود بدون صف مرکزی ممکن است
بنگلادش	LC و محدودیت کالاهای غیراساسی	اولویت‌بندی بانکی و تعدیل تدریجی	قواعد شفاف و عرضه کافی	بانک می‌تواند صف را فقط جابه‌جا کند
پاکستان	موافقت پیشینی در بحران	حذف تدریجی محدودیت موردی	برنامه کلان و بند غروب	ابزار اضطراری را دائمی نکنیم
مصر	نرخ تثبیت‌شده و تقاضای معوق	انعطاف نرخ، منابع جدید، انقباض پولی	حمایت اجتماعی و اعتماد	اصلاح سامانه جای اصلاح قیمت را نمی‌گیرد
نیجریه	پنجره‌های متعدد و بدهی معوق	ادغام بازار و پاک‌سازی معوقات	شفافیت و تسویه واقعی	تک‌نرخ اسمی کافی نیست
آرژانتین	مجوز، مالیات و نرخ‌های چندگانه	کاهش مرحله‌ای کنترل‌ها	انضباط مالی و ذخایر	انباشت لایه‌ها دورزدن را زیاد می‌کند

زیمبابوه	surrender و بازار چندارزی	کاهش محدودیت معامله	ثبات پول و اعتبار سیاست	اجبار بدون اعتماد عرضه رسمی نمی‌سازد
----------	------------------------------	------------------------	----------------------------	---

۱۲-۱۰. شش قاعده مشترک تجربه‌ها

نخست، کمبود ارزی پایدار منشأ کلان دارد و با گردش کار اداری درمان نمی‌شود. دوم، چندنرخ بودن تقاضای رانت و نیاز به احراز اداری را افزایش می‌دهد. سوم، کنترل حساب سرمایه را می‌توان از پرداخت تجارت جاری واقعی جدا کرد. چهارم، بانک مجاز و تطبیق داده می‌تواند جای بخشی از تخصیص مرکزی را بگیرد. پنجم، محدودیت بحرانی باید موقت، منتشرشده و قابل سنجش باشد. ششم، خروج موفق معمولاً بسته‌ای است: نرخ واقع‌بینانه‌تر، سیاست پولی و مالی سازگار، منابع کافی، حمایت اجتماعی و نهاد پرداخت قابل اعتماد.

۱۳-۱۰. جمع‌بندی فصل

هیچ کشور بررسی‌شده‌ای با ساختن سامانه‌ای پیچیده‌تر از کمبود ارز خارج نشده است. سامانه در بهترین حالت، تصمیم را اجرا و داده را آشکار می‌کند. کشورهایی که صف و بازار موازی را کاهش داده‌اند، علت ایجاد تقاضای مازاد و کمبود عرضه را هدف گرفته و سپس کنترل را از مجوز همگانی به نظارت بانکی و ریسک‌محور منتقل کرده‌اند. برای ایران، پرسش محوری باید از «چگونه صف را دقیق‌تر اداره کنیم؟» به «کدام صف واقعاً ضروری است و چه اصلاحی آن را کوتاه یا حذف می‌کند؟» تغییر کند.

فصل یازدهم: تشخیص مسئله ایران

۱-۱۱. مسئله ایران «زیادی کنترل» یا «کمبود کنترل» نیست

در روایت رسمی، زنجیره کارت، ثبت سفارش، تخصیص، تأمین و رفع تعهد پاسخی ناگزیر به محدودیت ارز، تحریم و خطر خروج سرمایه است. در روایت فعال اقتصادی، همین زنجیره مجموعه‌ای از توقف‌های نامعلوم، قواعد متغیر، هزینه‌های پنهان و مسئولیت‌های نامتناسب است. هر دو روایت بخشی از واقعیت را می‌گویند. ایران نمی‌تواند محدودیت دسترسی بانکی و منابع قابل انتقال را نادیده بگیرد؛ اما از این ضرورت، ضرورت هر کنترل موجود و هر ترتیب اجرایی نتیجه نمی‌شود.

تشخیص دقیق‌تر آن است که ایران چند هدف مشروع را با ابزارهایی به هم پیوسته دنبال می‌کند: شناخت تاجر، کنترل کالای ممنوع یا حساس، مدیریت تقاضای ارز، توزیع ارز ترجیحی، جلوگیری از خروج سرمایه، وصول درآمد صادرات، کنترل مالیاتی و ثبت آمار. چون همه این اهداف بر یک پرونده و چند شناسه وابسته شده‌اند، اختلال یک هدف کل معامله را متوقف می‌کند. مسئله، «تراکم کارکرد»، «وابستگی زنجیره‌ای» و «فقدان مرز مسئولیت» است.

۲-۱۱. شجره علی مسئله

ریشه نخست، محدودیت واقعی عرضه ارز قابل استفاده است؛ تحریم، هزینه انتقال، نوسان درآمدهای نفتی و نااطمینانی سیاسی آن را تشدید می‌کند. ریشه دوم، تورم مزمن و رشد نقدینگی است که تقاضا برای دارایی ارزی و واردات را بالا می‌برد. ریشه سوم، فاصله نرخ‌های رسمی و بازار است که تقاضای مازاد و رانت ایجاد می‌کند. ریشه چهارم، پاسخ اداری به این شکاف است: سهمیه، صف، اولویت و مجوز. ریشه پنجم، تلاش برای مهار آثار ناخواسته همان پاسخ با کنترل‌های بعدی است: سقف، سابقه، محدودیت کارت، تطبیق و تعهد. چرخه را می‌توان چنین خلاصه کرد:

علت	واکنش سیاستی	پیامد رفتاری	واکنش بعدی دولت
ارز محدود و نرخ ترجیحی	تخصیص و اولویت‌بندی	تقاضای بیش از نیاز و رقابت برای سهمیه	سند و مجوز بیشتر
امکان رانت	سقف کارت و رشته فعالیت	استفاده از کارت یا شرکت دیگر	سخت‌گیری هویتی گسترده
تأخیر تأمین	سفارش احتیاطی و چندباره	بزرگ‌شدن صف ظاهری	پالایش و نوبت‌بندی بیشتر

نرخ فروش اجباری نامطلوب	تأخیر یا عدم عرضه صادرات	کمبود عرضه رسمی	تشدید تعهد و محرومیت
قواعد متغیر	انبار کردن، پیش‌دستی و واسطه‌گری	بی‌ثباتی تقاضا و قیمت	بخشنامه‌های کوتاه‌مدت‌تر

این چرخه به معنای بی‌فایده‌بودن همه کنترل‌ها نیست. نشان می‌دهد بخشی از تقاضایی که نظام می‌کوشد کنترل کند، محصول طراحی خود نظام است. تا این بازخورد دیده نشود، هر اصلاح سامانه‌ای در همان منطق قبلی گرفتار می‌شود.

۳-۱۱. تراکم کارکرد در کارت بازرگانی

کارت بازرگانی در ایران هم دروازه ورود، هم ابزار احراز صلاحیت، هم حامل رشته و سقف، هم وثیقه اجرای تعهدات گذشته و هم نقطه اتصال چند دستگاه است. این تمرکز سه مشکل می‌سازد. نخست، محدودیت در یک حوزه به محرومیت فراگیر تبدیل می‌شود. دوم، ارزش اقتصادی خود کارت بالا می‌رود و بازار اجاره یا استفاده صوری شکل می‌گیرد. سوم، دستگاه به جای شناسایی عامل واقعی معامله، به دارنده سند تکیه می‌کند.

کشورهای مقایسه‌ای غالباً شناسه را از امتیاز جدا می‌کنند. شناسه برای ردیابی پایدار است و حتی متخلف نیز برای پرونده‌های گذشته باید قابل شناسایی بماند؛ تعلیق بر عملیات مشخص اعمال می‌شود؛ صلاحیت حرفه‌ای کارگزار جداسازی و تسهیلات بیشتر از طریق AEO یا اعتبارسنجی اعطا می‌شود. در ایران، تبدیل کارت به شناسه پایدار و انتقال محدودیت‌ها به سطح «عملیات و ریسک» می‌تواند هم مسئولیت را روشن‌تر و هم انگیزه اجاره را کمتر کند.

۴-۱۱. ثبت سفارش به‌عنوان ظرف چند تصمیم

ثبت سفارش هم اعلام معامله، هم کنترل سیاست تجاری، هم دروازه مجوز کالایی، هم شرط درخواست ارز و هم مرجع تطبیق گمرک است. نتیجه آن است که تغییر پروفرما، ارزش، فروشنده، بندر یا زمان ممکن است چند تأیید مستقل را دوباره فعال کند. دستگاه صادرکننده مجوز کالایی گاه ناخواسته در زمان‌بندی ارزی اثر می‌گذارد و تصمیم ارزی نیز امکان واردات با منبع مشروع دیگر را محدود می‌کند.

در الگوی تفکیک‌شده، اعلام معامله یک ثبت خودکار با شناسه یکتا است؛ مجوز فقط برای فهرست کالای محدود اعمال می‌شود؛ درخواست ارز حمایتی یک لایه مستقل است؛ و اظهار گمرکی می‌تواند با نسخه نهایی اسناد انجام شود. تفاوت‌ها به جای ابطال کلی، رویداد اصلاحی ایجاد می‌کنند. ایران زیرساخت داده‌ای چنین تفکیکی را تا حد زیادی دارد، اما منطق حقوقی پرونده هنوز «همه یا هیچ» است.

۵-۱۱. تخصیص: محل تلاقی کمبود، یارانه و عدم قطعیت

بخش اصلی رنج بنگاه از این واقعیت ناشی می‌شود که تخصیص نه قرارداد قطعی تأمین است و نه زمان آن قابل پیش‌بینی. دولت با یک صف می‌کوشد هم ارز کمیاب را توزیع، هم یارانه را هدمند، هم کالای ضروری را تأمین و هم تقاضای صوری را حذف کند. چون قیمت ترجیحی انگیزه تقاضا را زیاد می‌کند، بررسی پرونده سنگین می‌شود؛ چون عرضه متغیر است، زمان وعده قابل اتکا نیست؛ و چون زمان نامعلوم است، بنگاه سفارش احتیاطی می‌دهد. بدین ترتیب صف تا حدی خودتقویت‌شونده است.

در تجربه‌های موفق‌تر، سه بازار یا مسیر از هم جدا می‌شوند: ارز حمایتی محدود با بودجه و معیار روشن؛ ارز تجاری با نرخ نزدیک بازار و دسترسی قاعده‌مند؛ و پرداخت‌های سرمایه‌ای با کنترل سخت‌تر. در ایران، هم‌پوشانی این سه باعث می‌شود کنترل لازم بر خروج سرمایه به واردات جاری واقعی نیز سرایت کند.

۶-۱۱. رفع تعهد: غلبه منطق بستن پرونده بر واقعیت تجارت

هدف مشروع رفع تعهد وارداتی آن است که ارز پرداخت‌شده به واردات واقعی یا استرداد وجه منتهی شود. هدف مشروع تعهد صادراتی نیز وصول درآمد و جلوگیری از انتقال پنهان سرمایه است. مشکل زمانی آغاز می‌شود که فروش اجباری ارز با نرخ خاص، اثبات وصول، مالیات، کارت و ادامه فعالیت در یک ضمانت اجرای واحد جمع شوند. تجارت واقعی پر از رویدادهای غیرخطی است: کسری حمل، افت کیفیت، برگشت کالا، تخفیف پس از فروش، هزینه کارگزاری، توقیف وجه، ورشکستگی طرف، تهاتر، تمدید اعتبار و اختلاف قضایی. اگر سامانه برای این حالت‌ها وضعیت استاندارد و مهلت تصمیم نداشته باشد، پرونده سالم به مغایرت تبدیل می‌شود. فعال اقتصادی برای اصلاح باید میان بانک، گمرک، وزارت صمت و بانک مرکزی رفت‌وآمد کند، در حالی که مالک تصمیم روشن نیست.

۷-۱۱. مسئله زمان و نبود تعهد متقابل دولت

فعال اقتصادی برای اعتبار پروفرما، ورود کالا، ارائه اسناد و بازگشت ارز مهلت دارد؛ اما دستگاه‌ها غالباً برای پاسخ، تخصیص یا حل مغایرت تعهد خدمت قابل استناد ندارند. این عدم تقارن یکی از منابع اصلی بی‌اعتمادی است. مهلت بدون ضمانت اجرا برای دولت، هزینه تأخیر را به بنگاه منتقل می‌کند. حتی اگر تأخیر ناشی از کمبود واقعی ارز باشد، اعلام نوبت، احتمال تأمین و امکان خروج بدون جریمه می‌تواند عدم قطعیت را کاهش دهد. شاخص میانگین نیز کافی نیست؛ پرونده‌های بسیار دیرکرد در میانگین پنهان می‌شوند. انتشار میانه، صدک ۹۰، تعداد پرونده‌های خارج از مهلت و زمان هر دستگاه باید بخشی از پاسخ‌گویی عمومی باشد.

۸-۱۱. کثرت نهادها و یتیمی تصمیم

در زنجیره ایران، اتاق، وزارت صمت، دستگاه تخصصی، بانک عامل، بانک مرکزی، گمرک، سازمان مالیاتی و نهادهای نظارتی هر یک بخشی از تصمیم را دارند. چندنهادی بودن فی نفسه غیرعادی نیست؛ در همه کشورها سلامت، امنیت، مالیات و گمرک متولی جدا دارند. مسئله آن است که داده و تصمیم به یک مالک قابل پاسخ‌گویی منتسب نیست. کاربر وضعیت نهایی را در یک سامانه می‌بیند، اما سامانه صاحب اختیار حل مسئله نیست. پنجره واحد واقعی باید برای هر فیلد «مالک داده»، برای هر تصمیم «مرجع مسئول»، برای هر توقف «دلیل و مهلت» و برای هر اختلاف «مسیر ارجاع» تعیین کند. بدون این چهار عنصر، یکپارچگی ظاهری صفحه نمایش، پراکندگی نهادی را پنهان می‌کند.

۹-۱۱. بخشنامه‌پذیری و ریسک حقوقی

در محیط کمبود، قواعد به سرعت تغییر می‌کنند؛ اما تغییر بدون دوره گذار، معامله‌ای را که با قاعده قبلی آغاز شده در میانه راه بی‌اعتبار می‌کند. اصل حقوق مکتسبه به این معنا نیست که سیاست هرگز تغییر نکند؛ یعنی پرونده باید بداند کدام نسخه قاعده بر آن حاکم است و تغییر در چه مرحله‌ای اثر می‌گذارد. ثبت نسخه مقرر، تاریخ اجرا، حکم معاملات در جریان و ارزیابی اثر باید اجباری شود. قاعده مبهم نیز اختیار غیررسمی می‌سازد. عباراتی مانند «حسب نظر دستگاه»، «با تشخیص مرجع» یا «در صورت کفایت منابع» اگر بدون معیار و گزارش باشند، قابل پیش‌بینی نیستند و امکان رفتار متفاوت با پرونده مشابه را افزایش می‌دهند.

۱۰-۱۱. هزینه‌های پنهان و توزیعی

هزینه نظام فقط ساعات کارمند دولت یا کارمزد رسمی نیست. خواب سرمایه، انبارداری، دموراژ، توقف تولید، خرید موجودی اضافی، کاهش اعتبار نزد فروشنده، هزینه واسطه، اختلاف نرخ، جریمه تغییر قرارداد و فرصت ازدست‌رفته باید محاسبه شود. این هزینه‌ها برای بنگاه کوچک سهم بزرگ‌تری از فروش دارند؛ در نتیجه، نظامی که ظاهراً با سقف و کنترل از تازه‌وارد مراقبت می‌کند، ممکن است عملاً مزیت بنگاه بزرگ دارای نقدینگی و شبکه اداری را تقویت کند.

رانت نیز فقط تفاوت نرخ نیست. «اطلاع زودتر از تغییر قاعده»، «توان اصلاح سریع پرونده»، «دسترسی به کارشناس»، «تحمل صف» و «شناخت مسیر استثنا» انواع رانت اداری‌اند. اندازه‌گیری و انتشار زمان و نتیجه، ارزش این مزایا را کاهش می‌دهد.

۱۱-۱۱. چه چیزهایی از جهان به ایران قابل انتقال نیست؟

بازار آزاد اتحادیه اروپا را نمی‌توان بدون دسترسی بانکی، ثبات قیمت و ذخایر کافی کپی کرد. تفویض هند به بانک زمانی کار می‌کند که بانک بتواند پرداخت را انجام دهد و داده گمرک قابل اتکا باشد. مدل چین بر ظرفیت اجرایی و ذخایر بزرگ تکیه دارد. آزادسازی ناگهانی نرخ نیز در اقتصادی با تورم بالا و حمایت اجتماعی ضعیف می‌تواند شوک معیشتی و تولیدی ایجاد کند.

بنابراین، انتقال باید کارکردمحور باشد، نه نهادمحور. اصول قابل انتقال عبارت‌اند از تفکیک شناسه از مجوز، محدودکردن مجوز به خطر مشخص، تفکیک تجارت جاری از حساب سرمایه، پاسخ‌گویی بانک، تطبیق خودکار، کنترل مبتنی بر ریسک، حق اعتراض، بند غروب و انتشار زمان. سرعت و دامنه اجرای این اصول باید با محدودیت ارزی و تحریمی سازگار شود.

۱۱-۱۲. جمع‌بندی تشخیص

مشکل ایران آن نیست که می‌خواهد ارز را مدیریت کند؛ مشکل این است که مدیریت را تا سطح مجوزدهی موردی و پیوسته برای تقریباً همه حلقه‌های معامله پایین آورده و چند هدف را در یک پرونده انباشته است. شکاف نرخ، کمبود قابل انتقال و بی‌ثباتی قواعد، تقاضای کنترل را تولید می‌کند؛ کنترل فراگیر نیز تأخیر، رانت و تقاضای احتیاطی را افزایش می‌دهد. اصلاح باید هم‌زمان دو جبهه را ببیند: جبهه کلان برای کاهش منشأ کمبود و چندنرخ، و جبهه نهادی برای کاهش اصطکاک حتی تا زمانی که کمبود ادامه دارد.

فصل دوازدهم: الگوی پیشنهادی اصلاح و نقشه راه ایران

۱۲-۱. هدف: مدیریت ارز با کمترین اصطکاک مشروع

هدف پیشنهادی نه رهاسازی بازار بدون آمادگی است و نه حفظ تمام کنترل‌های موجود. هدف، تضمین دسترسی منصفانه به منابع محدود، جلوگیری از خروج سرمایه در پوشش تجارت و حفظ سلامت کالا با کمترین توقف برای معامله واقعی است. معیار موفقیت باید از «تعداد پرونده‌های کنترل‌شده» به «زمان قابل پیش‌بینی، نرخ تخلف کشف‌شده، هزینه انطباق و پایداری بازار رسمی» تغییر کند.

۱۲-۲. هشت اصل طراحی

- ۱- هر هدف یک ابزار: هویت، مجوز کالا، ارز حمایتی، پرداخت تجاری و تعهد پسینی در لایه‌های جدا.
- ۲- شناسه پایدار، محدودیت موقت: هویت حذف نشود؛ عملیات پرریسک محدود شود.
- ۳- مجوز فقط بر مبنای خطر یا محدودیت قانونی مشخص.
- ۴- تجارت جاری واقعی در مسیری متفاوت از انتقال سرمایه‌ای بررسی شود.
- ۵- ارز حمایتی محدود، شفاف و بودجه‌پذیر باشد؛ ارز تجاری تا حد امکان قاعده‌مند.
- ۶- داده یک بار اخذ و در مرجع اصلی اصلاح شود.
- ۷- کنترل بر اساس ریسک و عمدتاً پسینی باشد؛ توقف پیشینی استثنا.
- ۸- هر تصمیم دلیل، مهلت، مسئول و مسیر اعتراض داشته باشد.

۱۲-۳. معماری هدف

معماری پیشنهادی پنج ماژول مرتبط اما حقوقاً مستقل دارد:

ماژول	کارکرد	قاعده پیشنهادی
هویت تجاری	شناسه بنگاه، ذی‌نفع واقعی، نمایندگان	دائمی؛ تغییرپذیر؛ بدون سقف عمومی ورود به تجارت
اعلام معامله	قرارداد، کالا، ارزش، طرف، حمل	ثبت خودکار و تولید شناسه معامله
مجوز تخصصی	سلامت، امنیت، استاندارد، سهمیه قانونی	فقط برای فهرست منتشرشده و با مهلت پاسخ
تأمین و پرداخت	منبع ارز، نرخ، بانک، ذی‌نفع	مسیر حمایتی جدا از مسیر تجاری؛ کنترل اصالت توسط بانک

تطبیق و حسابرسی	و ورود کالا، وصول صادرات، اصلاح مغایرت	خودکار، ریسک محور و دارای وضعیت های استثنا
-----------------	--	--

شناسه معامله حلقه اتصال است، نه یک مجوز مرکب. رد درخواست ارز حمایتی اعلام معامله را باطل نمی کند. پایان اعتبار یک مجوز کالایی فقط در حدود همان مجوز اثر دارد. اصلاح بندر یا کرایه، تأیید سلامت کالا را از نو آغاز نمی کند مگر ماهیت خطر تغییر کرده باشد.

۴-۱۲. اصلاح کارت بازرگانی

در گام نخست، کارت فعلی می تواند به «شناسه فعال تجارت خارجی» تبدیل شود و شرط تمدید سالانه آن حذف یا به به روزرسانی اطلاعات تقلیل یابد. رشته فعالیت برای آمار و ارزیابی ریسک ثبت شود، نه ممنوعیت عمومی معامله. سقف واردات فقط برای برخورداری از ارز یارانه ای، تسهیلات بدون وثیقه یا بنگاه پرریسک کاربرد داشته باشد؛ واردات با منابع مشروع و پاسخ گو تابع کنترل اصالت و مالیات باشد. صلاحیت حرفه ای کارگزار گمرکی جدا باقی بماند. نمایندگی دیجیتال با دامنه اختیار و تاریخ انقضا ثبت شود. حساب پرداخت ریالی، صاحب کالا، انبار مقصد و ذی نفع واقعی به شناسه معامله متصل شوند. بدین ترتیب، مبارزه با کارت اجاره ای از محدودیت همگانی به کشف عامل واقعی منتقل می شود.

۵-۱۲. اصلاح ثبت سفارش و مجوزها

ثبت سفارش به سه محصول حقوقی شکسته شود:

- اعلام واردات: خودکار، فوری و برای آمار و اتصال داده؛
- مجوز کالایی: فقط برای اقلام فهرست شده با مبنای قانونی و مهلت مشخص؛
- درخواست حمایت ارزی: انتخابی و فقط برای منابع یا نرخ ترجیحی.

فهرست مجوزها باید همراه با کد کالا، دلیل، مرجع، اسناد، هزینه، مهلت و مسیر اعتراض منتشر شود. سکوت دستگاه برای مجوزهای کم خطر می تواند پس از مهلت به تأیید مشروط تبدیل شود؛ برای سلامت و امنیت، به جای سکوت مثبت، ارجاع خودکار به مقام بالاتر مناسب تر است. تغییرات غیرماهوی با ثبت نسخه اصلاحی انجام و تأییدهای نامرتب حفظ شود.

۶-۱۲. بازطراحی تخصیص و تأمین ارز

تا زمانی که منابع ترجیحی محدود است، تخصیص باید بودجه‌ای و قابل حسابرسی شود: مقدار کل هر برنامه، کالا یا ذی‌نفع هدف، فرمول اولویت، منابع تأمین، نوبت و عملکرد ماهانه منتشر شود. یارانه ارزی هر جا امکان دارد به حمایت مستقیم از مصرف‌کننده یا اعتبار ریالی تولیدکننده تبدیل شود تا بانک درباره ضرورت اقتصادی هر سفارش داوری نکند.

برای ارز تجاری، بانک‌های مجاز بر اساس قواعد عمومی، سقف ریسک و منابع بازار اجازه پرداخت داشته باشند. بانک مرکزی به جای تأیید تک‌پرونده‌ای، حدود احتیاطی، الزامات شناخت مشتری، اصالت معامله و گزارش‌دهی را تعیین و بانک را حسابرسی کند. تراکنش بزرگ، طرف پریسک یا پیش‌پرداخت نامتعارف به مسیر تقویت‌شده برود؛ پرونده عادی منتظر سهمیه موردی نماند.

اگر به سبب تحریم انتقال فوری ممکن نیست، تخصیص باید «پنجره زمانی و احتمال انجام» نشان دهد و واردکننده بتواند بدون جریمه از صف خارج، منبع را تغییر یا معامله را اصلاح کند. تخصیص نباید وعده مبهم و نامحدود باشد.

۷-۱۲. بازطراحی تعهد ارزی

سه تکلیف از هم جدا شود: اثبات ورود یا استرداد ارز وارداتی؛ اثبات وصول درآمد صادراتی؛ و فروش ارز در بازار تعیین‌شده. ضمانت اجرای هر یک متناسب با هدف باشد. عدم فروش در یک نرخ خاص نباید خودکار به معنای عدم وصول یا قاچاق تلقی شود.

سامانه باید وضعیت‌های استاندارد برای خسارت، برگشت کالا، تخفیف، هزینه خارجی، اختلاف قضایی، توقیف وجه، ورشکستگی طرف، تمدید و تهاتر داشته باشد. بانک عامل اختیار بستن پرونده‌های کم‌مبلغ و مستند را در چارچوب قواعد داشته باشد. پرونده‌های شبکه‌ای و عمدی به مرجع تحقیق بروند. مهلت‌ها بر اساس نوع کالا، قرارداد و کشور مقصد تعیین و تمدید موجه دیجیتال باشد.

در مسیر اصلاح نرخ، الزام فروش اجباری باید مرحله‌ای کاهش و به الزام گزارش و بازگشت درآمد به شبکه قابل ردیابی نزدیک شود. هر نرخ یا سهم واگذاری باید اثرش بر صادرات رسمی و انگیزه کم‌اظهاری ارزیابی شود.

۸-۱۲. منشور حقوق فعال اقتصادی

یک منشور الزام‌آور خدمات باید حقوق زیر را تضمین کند: ارائه یک‌باره اطلاعات؛ مشاهده مالک و وضعیت تصمیم؛ دریافت دلیل رد؛ اصلاح خطای غیرماهوی؛ مهلت پاسخ دستگاه؛ اعتراض مستقل؛ حفظ تأییدهای نامرتب؛ اعمال قاعده زمان شروع معامله مگر حکم صریح انتقالی؛ و جبران یا بخشودگی جریمه‌ای که مستقیماً از تأخیر دستگاه ناشی شده است.

این منشور امتیاز به بخش خصوصی نیست؛ سازوکار افزایش کیفیت تصمیم دولت است. وقتی دلیل و زمان ثبت شود، امکان سنجش دستگاه، کشف قاعده معیوب و کاهش رابطه شخصی بیشتر می‌شود.

۹-۱۲. نقشه راه سه مرحله‌ای

مرحله اول: تثبیت و شفاف‌سازی؛ صفر تا شش ماه

بدون نیاز به آزادسازی ناگهانی می‌توان اقدامات کم‌ریسک زیر را انجام داد:

- انتشار فرهنگ جامع وضعیت‌ها، دلایل توقف و مالک هر تصمیم؛
- داشبورد عمومی میانه و صدک ۹۰ زمان هر مرحله و هر دستگاه؛
- تثبیت نسخه مقررات برای پرونده‌های در جریان و تعیین دوره گذار؛
- ایجاد مسیر فوری برای مواد اولیه خط تولید، دارو و کالای فاسدشدنی؛
- تعریف فهرست تغییرات غیرماهوی که تأییدها را باطل نمی‌کنند؛
- استاندارد کردن حالت‌های استثنای رفع تعهد؛
- ثبت ذی‌نفع واقعی و وکالت دیجیتال به جای اتکای صرف بر کارت؛
- اعلام موجودی برنامه‌ای، نوبت و معیار تخصیص منابع حمایتی.

مرحله دوم: تفکیک و تفویض؛ شش تا هجده ماه

- تفکیک حقوقی اعلام معامله، مجوز کالا و درخواست ارز حمایتی؛
- تبدیل کارت به شناسه پایدار و محدود کردن سقف به امتیاز یا ریسک خاص؛
- واگذاری پرداخت معاملات عادی به بانک‌های مجاز در چارچوب ریسک؛
- تطبیق خودکار داده بانک، گمرک، مالیات و حمل با شناسه واحد؛
- اجرای آزمایشی مسیر سبز برای بنگاه‌های خوش سابقه و معامله‌های کم‌ریسک؛
- تأسیس مرجع اداری مستقل برای اعتراض بین‌دستگاهی؛
- مطالعه زمان انتها به انتها و انتشار داده باز غیرمحرمانه.

مرحله سوم: اصلاح ساختاری؛ هجده تا سی و شش ماه

- کاهش تدریجی شکاف نرخ‌ها و ادغام بازارهای تجاری با برنامه ضد تورمی؛
- انتقال یارانه کالاهای اساسی از نرخ ارز به بودجه یا مصرف‌کننده، با ملاحظات اجرایی؛
- محدود کردن تخصیص مرکزی به برنامه‌های حمایتی مصوب و شرایط اضطراری؛
- تمرکز کنترل شدید بر حساب سرمایه، معاملات صوری و شبکه‌های پرریسک؛
- کاهش الزام فروش اجباری صادرات هم‌زمان با عمیق شدن بازار رسمی؛
- درج بند غروب و ارزیابی اثر برای تمام محدودیت‌های بحرانی.

۱۰-۱۲. پایلوت پیشنهادی

اصلاح سراسری هم‌زمان پریسک است. یک پایلوت می‌تواند بر گروهی از مواد اولیه تولیدی با مجوز کالایی کم و سابقه داده مناسب اجرا شود. بنگاه‌های منتخب بر اساس معیار منتشرشده وارد می‌شوند؛ اعلام معامله خودکار است؛ بانک مجاز پرداخت را انجام می‌دهد؛ ورود از گمرک تطبیق می‌شود؛ و تنها مغایرت بااهمیت بررسی می‌گردد. گروه کنترل مشابه، فرایند معمول را ادامه می‌دهد.

شاخص‌های پیش و پس شامل زمان ثبت تا پرداخت، زمان ورود تا ترخیص، هزینه سرمایه، تعداد مراجعه، نرخ مغایرت، نرخ کشف تخلف، قیمت تمام‌شده و توقف تولید است. موفقیت تنها با سرعت سنجیده نمی‌شود؛ اگر سرعت زیاد و کشف تخلف سقوط کند، طراحی نیازمند اصلاح است.

۱۱-۱۲. حکمرانی اجرای اصلاح

اصلاح نباید صرفاً پروژه فناوری وزارتخانه‌ای باشد. شورای راهبری کوچک با اختیار حقوقی و مشارکت بانک مرکزی، وزارت صمت، گمرک، وزارت اقتصاد، دستگاه‌های مجوزدهنده و نمایندگان مستقل بخش خصوصی لازم است. دبیرخانه باید مالک استاندارد داده، جدول زمان خدمت و گزارش اثر باشد؛ اما مجوز جدید صادر نکند. هر تغییر با «برگه اثر مقرر» منتشر شود: مسئله، مبنای قانونی، گروه‌های متاثر، هزینه انطباق، داده پشتیبان، تاریخ اجرا، حکم پرونده‌های جاری، شاخص موفقیت و تاریخ بازبینی. صورت جلسه و داده عملکرد، جز در موارد محرمانه، عمومی باشد.

۱۲-۱۲. مدیریت ریسک اصلاح

ریسک اصلاح	پاسخ پیشنهادی
جهش تقاضای ارز پس از تسهیل	اجرای مرحله‌ای، حدود احتیاطی و نرخ واقع‌بینانه‌تر
انتقال تخلف به بانک ضعیف	مجوز بانک، حسابرسی، جریمه و داشبورد کیفیت
حذف حمایت از مصرف‌کننده	جایگزینی هم‌زمان یارانه مستقیم و پایش قیمت
سوءاستفاده از مسیر سبز	انتخاب معامله‌محور، نمونه‌گیری تصادفی و خروج سریع از امتیاز
مقاومت دستگاه‌ها در اشتراک داده	مالکیت داده روشن و الزام حقوقی استاندارد مشترک
شوک مقرراتی به پرونده‌های جاری	دوره گذار و اصل عدم عطف نامساعد بدون تصریح قانون
افشای اطلاعات تجاری	سطح‌بندی دسترسی، ثبت مشاهده و انتشار فقط داده تجمیعی

۱۲-۱۳. شاخص‌های سنجش موفقیت

اهداف کمی باید پس از اندازه‌گیری خط مبنا تعیین شوند، اما چارچوب شاخص از ابتدا روشن است:

- کاهش میانه و صدک ۹۰ زمان ثبت تا تأمین و ورود تا بستن تعهد؛
- افزایش سهم پرونده‌های بدون مداخله انسانی؛
- کاهش تعداد مجوز و سند تکراری برای هر معامله؛
- کاهش نرخ نقض تصمیم در اعتراض؛
- کاهش ارزش تقاضاهای معوق و اختلاف نرخ رسمی و غیررسمی؛
- افزایش نسبت درآمد صادراتی وصول شده از مسیر قابل ردیابی؛
- حفظ یا افزایش نرخ کشف تخلف در پرونده‌های هدف؛
- کاهش هزینه دمووراز، توقف تولید و موجودی احتیاطی؛
- افزایش رضایت قابل سنجش کاربران، نه صرفاً تعداد خدمات الکترونیکی.

۱۴-۱۲. اولویت تصمیم‌های سیاستی

اگر امکان اجرای همه اصلاحات هم‌زمان وجود نداشته باشد، ترتیب پیشنهادی چنین است: ابتدا شفافیت زمان و مالک تصمیم؛ سپس تفکیک ثبت آماری از مجوز و حمایت ارزی؛ بعد تطبیق خودکار و تفویض پرونده عادی به بانک؛ و در نهایت، هم‌زمان با اصلاحات کلان، کاهش نرخ‌های ترجیحی و فروش اجباری. این ترتیب اجازه می‌دهد حتی در دوره تداوم محدودیت ارزی، هزینه غیرضروری کاهش یابد و در عین حال زیرساخت خروج تدریجی از تخصیص موردی ساخته شود.

۱۵-۱۲. نتیجه‌گیری

مطالعه جهان نشان نمی‌دهد که دولت‌ها تجارت و ارز را رها کرده‌اند. همه کشورها هویت تاجر را می‌شناسند، کالاهای حساس را مجوز می‌دهند، پرداخت خارجی را از نظر پول‌شویی و اصالت بررسی می‌کنند و با تخلف برخورد دارند. تفاوت در این است که بسیاری از آنها این کارکردها را از هم جدا، مسئولیت را روشن و شدت کنترل را بر اساس ریسک تنظیم کرده‌اند. اقتصادهای دچار کمبود نیز از اعتبار اسنادی، اولویت واردات، محدودیت حواله و بازگشت درآمد صادرات استفاده کرده‌اند؛ اما تجربه‌های خروج نشان می‌دهد این ابزارها وقتی دائمی و چندلایه شوند، خود به مانع تولید، منبع رانت و محرک بازار موازی تبدیل می‌شوند.

برای ایران، پاسخ واقع‌بینانه دو بخشی است. از یک سو، تورم، چندنرخ، محدودیت انتقال و ناترازی‌های کلان باید اصلاح شود؛ هیچ سامانه‌ای نمی‌تواند جای آن را بگیرد. از سوی دیگر، لازم نیست تا حل کامل مسائل کلان، فعال اقتصادی در زنجیره‌ای مبهم گرفتار بماند. تفکیک کارکردها، شناسه پایدار، مجوز کالامحور، مسیر بانکی برای تجارت واقعی، تطبیق پسینی، حق اعتراض و تعهد متقابل دولت اصلاحاتی‌اند که همین امروز نیز معنا دارند. مدیریت ارز آنگاه بهینه می‌شود که دولت نه بر هر حرکت سالم سایه بیندازد، بلکه مسیر سالم را روشن و مسیر تخلف را پرهزینه کند.

۱۳- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

این پژوهش با یک مناقشه آشنا آغاز شد. فعالان اقتصادی از طولانی‌بودن ثبت سفارش، بلا تکلیفی تخصیص ارز، تغییر مداوم مقررات، تعدد مجوزها و دشواری رفع تعهد سخن می‌گویند؛ در مقابل، سیاست‌گذار بر محدودیت منابع ارزی، تحریم، خطر خروج سرمایه و ضرورت تأمین کالاهای اساسی تأکید می‌کند. بررسی انجام‌شده نشان می‌دهد هر دو طرف بخشی از واقعیت را بیان می‌کنند. ایران واقعاً با محدودیت ارز قابل انتقال و دسترسی دشوار به شبکه مالی جهانی روبه‌رو است؛ اما این واقعیت، همه اجزای نظام کنونی و همه هزینه‌هایی را که به تجارت رسمی تحمیل می‌شود، اجتناب‌ناپذیر نمی‌کند.

مسئله اصلی، انتخاب میان «رهاسازی ارز» و «ادامه کنترل‌های موجود» نیست. پرسش درست این است که چه چیزی باید کنترل شود، این کنترل در کدام مرحله انجام گیرد، مسئول آن چه نهادی باشد، چه هزینه‌ای ایجاد کند و چگونه بتوان تشخیص داد که به هدف خود رسیده است. از این منظر، نظام مطلوب نه نظام بی‌نظارت است و نه نظامی که هر معامله را از ابتدا مشکوک فرض کند. نظام مطلوب، معامله واقعی و کم‌ریسک را سریع عبور می‌دهد و توان نظارتی خود را بر خروج سرمایه، معاملات صوری، استفاده نادرست از ارز حمایتی، کالاهای حساس و شبکه‌های پرریسک متمرکز می‌کند.

ترسیم زنجیره ایران نشان داد فعال اقتصادی از زمان تأسیس بنگاه تا بسته‌شدن تعهد ارزی با مجموعه‌ای از اجازه‌های متوالی مواجه است. ثبت شرکت، کارت بازرگانی، رشته و سقف فعالیت، پروفرما، ثبت سفارش، مجوزهای تخصصی، تخصیص، تأمین، انتقال، حمل، گمرک و رفع تعهد، حلقه‌های این زنجیره‌اند. هیچ‌یک از این حلقه‌ها بدون هدف نیستند؛ اما اتصال سخت آنها به یکدیگر سبب شده است تأخیر یا مغایرت در یک مرحله، همه مراحل دیگر را تحت تأثیر قرار دهد. در نتیجه، فعال اقتصادی نه فقط هزینه اجرای هر کنترل، بلکه هزینه ناهماهنگی میان کنترل‌ها را نیز می‌پردازد.

این هزینه فقط چند فرم یا چند روز مراجعه نیست. زمان نامعلوم تخصیص، قرارداد خرید را بی‌اعتبار می‌کند؛ تغییر قیمت یا کرایه به اصلاح ثبت سفارش می‌انجامد؛ اصلاح ثبت سفارش، مجوزهای قبلی را دوباره فعال می‌کند؛ تأخیر ارز، کالا را در بندر متوقف می‌سازد؛ و تفاوت عادی در وزن، مبلغ، روش پرداخت یا زمان حمل، پرونده رفع تعهد را باز نگه می‌دارد. خواب سرمایه، دموراث، توقف خط تولید، موجودی احتیاطی، هزینه واسطه و کاهش اعتبار نزد فروشنده خارجی، بخش واقعی اما کمتر دیده‌شده قیمت این نظام‌اند. این هزینه‌ها برای بنگاه‌های کوچک و تازه‌وارد سنگین‌ترند و به‌طور ناخواسته به نفع بنگاه‌هایی عمل می‌کنند که نقدینگی، نیروی اداری یا دسترسی بیشتری به مسیرهای استثنایی دارند.

مطالعه تطبیقی نشان داد هیچ کشور جدی تجارت خارجی را بی‌قاعده رها نمی‌کند. همه کشورها فعال تجاری را شناسایی می‌کنند، کالاهای حساس را تحت مجوز قرار می‌دهند، مقررات گمرکی و مالیاتی را اجرا می‌کنند، پرداخت‌های مشکوک را بررسی و با پول‌شویی و خروج غیرقانونی سرمایه مقابله می‌کنند. تفاوت اصلی در تفکیک کارکردهاست. در بسیاری از کشورها، شناسه تاجر فقط برای شناسایی است؛ مجوز به کالای خاص تعلق می‌گیرد؛ بانک اصالت پرداخت را کنترل می‌کند؛ گمرک ورود کالا را می‌سنجد؛ و حمایت اقتصادی از طریق بودجه، مالیات یا اعتبار اعمال می‌شود. این ابزارها به یک مجوز مرکب و شکننده متصل نشده‌اند.

بررسی کارت بازرگانی نشان داد شکل ایرانی آن استثنایی تر از اصل شناسایی تاجر است. اتحادیه اروپا EORI، هند IEC و پاکستان شناسه‌های مالیاتی، گمرکی و سامانه‌ای دارند؛ اما این ابزارها عموماً حق تجارت را هر سال از نو اعطا نمی‌کنند و سقف عمومی واردات را بر شناسه هویتی تحمیل نمی‌سازند. بنگلادش و تا اندازه‌ای مصر به نظام مجوز عمومی نزدیک‌ترند، ولی حتی در این کشورها نیز همه کنترل‌های کالایی، بانکی و ارزی در یک کارت جمع نشده‌اند. بنابراین، جهت اصلاح باید تبدیل کارت از «مجوز مرکب» به «شناسه پایدار» باشد. محدودیت باید بر عملیات پرریسک یا برخورداری از امتیاز خاص اعمال شود، نه بر اصل هویت بنگاه.

بررسی ثبت سفارش نیز نشان داد اصل دریافت اطلاعات پیشینی لزوماً مسئله‌زا نیست. دولت برای برنامه‌ریزی، کنترل کالا و تطبیق ارز به اطلاعات نیاز دارد. مشکل زمانی پدید می‌آید که ثبت اطلاعات، مجوز ورود، کنترل سیاست تجاری، شرط تخصیص ارز و مبنای ترخیص همگی در یک پرونده ادغام شوند. در الگوی مطلوب، «اعلام معامله» خودکار و اطلاعاتی است؛ «مجوز کالا» فقط برای اقلام دارای خطر یا محدودیت قانونی مطالبه می‌شود؛ و «درخواست حمایت ارزی» لایه‌ای جدا و انتخابی است. اگر ارز حمایتی در دسترس نباشد، اصل معامله با منابع مشروع نباید از بین برود، مگر آنکه خود کالا ممنوع باشد.

در حوزه تخصیص ارز، مهم‌ترین یافته آن است که صف اداری عمدتاً هنگامی ایجاد می‌شود که ارز رسمی ارزان‌تر از بازار و مقدار آن کمتر از تقاضاست. در چنین وضعیتی، دولت ناچار می‌شود آنچه را قیمت توزیع نکرده است، با سهمیه، اولویت و مجوز توزیع کند. این سازوکار تقاضای بیش از نیاز، سفارش احتیاطی، تلاش برای دستیابی به سهمیه و استفاده از شرکت یا کارت دیگر را افزایش می‌دهد. دولت برای مهار این پیامدها، کنترل‌های تازه‌ای وضع می‌کند و چرخه‌ای شکل می‌گیرد که در آن هر کنترل، انگیزه‌ای برای دورزدن و هر دورزدن، دلیلی برای کنترل بیشتر ایجاد می‌کند.

تجربه مصر و نیجریه نشان داد صف ارزی با اصلاح گردش کار به تنهایی حذف نمی‌شود. کاهش شکاف نرخ، افزایش عرضه قابل دسترس، تسویه معوقات، اصلاح سیاست پولی و مالی و بازسازی اعتماد، اجزای ضروری خروج از صف‌اند. تجربه پاکستان و بنگلادش نشان داد محدودیت واردات ممکن است در بحران لازم شود، اما باید موقت، شفاف، قابل سنجش و دارای مسیر خروج باشد. تجربه آرژانتین و زیمبابوه نیز نشان داد تداوم نرخ‌های چندگانه و اجبار به واگذاری ارز با نرخ نامطلوب، عرضه رسمی را کاهش و بازار موازی را تقویت می‌کند. بنابراین، تخصیص اداری می‌تواند کمبود را برای مدتی توزیع کند، اما علت کمبود را درمان نمی‌کند.

در عین حال، پژوهش نشان داد کنترل سرمایه را می‌توان از تجارت جاری واقعی جدا کرد. چین خروج سرمایه و معاملات صوری را کنترل می‌کند، اما برای بیشتر پرداخت‌های تجاری واقعی تخصیص موردی بانک مرکزی ندارد. هند نیز پرداخت واردات را به بانک‌های مجاز سپرده و پس از آن، داده پرداخت را با ورود کالا تطبیق می‌دهد. این تجربه‌ها عیناً قابل انتقال به ایران نیستند؛ زیرا شرایط بانکی، ذخایر و دسترسی بین‌المللی متفاوت است. با این حال، اصل تفکیک قابل استفاده است: واردات واقعی، خرید دارایی خارجی و انتقال پنهان سرمایه نباید لزوماً در یک مسیر و با یک شدت کنترل شوند.

رفع تعهد ارزی نیز باید از نو تعریف شود. هدف مشروع در واردات آن است که ارز پرداخت‌شده به ورود کالا یا استرداد وجه منجر شود. هدف مشروع در صادرات، احراز واقعی بودن صادرات و وصول درآمد است. اما وصول درآمد، بازگرداندن آن به شبکه مجاز و فروش ارز با نرخ تعیین‌شده، سه تکلیف متفاوت‌اند. جمع کردن آنها در یک عنوان و یک ضمانت اجرا سبب می‌شود صادرکننده‌ای که درآمد را وصول کرده اما درباره نحوه مصرف یا نرخ فروش اختلاف

دارد، با صادرکننده صوری یکسان دیده شود. همچنین مغایرت عادی وارداتی ممکن است به محرومیت کلی از خدمات منجر شود. نظام اصلاح شده باید خطای ثبتي، تغيير تجاری موجه، مغایرت نیازمند توضیح و تقلب عمدی را جدا و برای هر کدام پاسخ متناسب تعیین کند.

یکی دیگر از نتایج مهم پژوهش آن است که سامانه جامع به تنهایی پنجره واحد نیست. سامانه جامع تجارت زیرساخت ارزشمندی برای ثبت داده و ایجاد رد الکترونیکی فراهم کرده است؛ اما پنجره واحد واقعی زمانی شکل می گیرد که داده فقط یکبار دریافت شود، مالک هر داده و تصمیم روشن باشد، دستگاهها مهلت پاسخ داشته باشند، تغییر غیرماهوی تأییدهای نامرتب را از بین نبرد و کاربر بتواند دلیل توقف و مسیر اعتراض را مشاهده کند. در غیر این صورت، صف کاغذی به صف دیجیتال تبدیل می شود و خطای تبادل میان سامانهها به عنوان نقص بنگاه ظاهر خواهد شد.

برآیند پژوهش، ضرورت یک اصلاح دوجهبه ای است. جبهه نخست، اصلاحات کلان برای کاهش تورم، محدود کردن رشد تقاضای ارزی، کاهش تدریجی شکاف نرخها، افزایش منابع قابل انتقال و تقویت بازار رسمی است. بدون این اصلاحات، صف و انگیزه رانت دائماً بازتولید می شوند. جبهه دوم، بازطراحی نهادی و فرایندی است که نباید به حل کامل مشکلات کلان موکول شود. حتی در شرایط تداوم تحریم و کمبود ارز نیز می توان مسئولیتها را روشن، دادههای تکراری را حذف، زمانها را منتشر، مجوزها را محدود و کنترل را ریسک محور کرد.

در کوتاه مدت، اولویت باید شفاف کردن وضع موجود باشد: انتشار دلیل توقف و دستگاه مسئول، اعلام میانه و صدک ۹۰ زمان هر مرحله، تثبیت مقررات برای پروندههای در جریان، ایجاد مسیر فوری برای مواد اولیه تولید، دارو و کالای فاسدشدنی، تعریف تغییرات غیرماهوی و استاندارد کردن حالت های استثنایی رفع تعهد. همچنین صف و منابع حمایتی باید دارای معیار، نوبت، میزان موجودی و گزارش عملکرد قابل مشاهده باشند. اعلام این اطلاعات، حتی پیش از اصلاح ساختار، عدم قطعیت و ارزش دسترسی های غیررسمی را کاهش می دهد.

در میان مدت، باید کارت به شناسه پایدار تبدیل، اعلام معامله از مجوز کالا و درخواست حمایت ارزی جدا و پرداخت معاملات عادی به بانکهای مجاز و پاسخ گو تفویض شود. بانک، گمرک، مالیات و حمل باید با شناسه واحد معامله داده مبادله کنند و پروندههای منطبق به صورت خودکار بسته شوند. مسیر سبز برای معاملات کم ریسک، حسابرسی پسینی، نمایندگی دیجیتال، ثبت ذی نفع واقعی و مرجع مستقل اعتراض باید به صورت پایلوت آغاز شود. اعتبارسنجی نیز به جای آنکه مانع ورود باشد، باید برای اعطای تسهیل بیشتر استفاده شود.

در بلندمدت، تخصیص مرکزی باید به منابع حمایتی مصوب و وضعیت های اضطراری محدود شود. یارانه کالاهای اساسی تا حد امکان از نرخ ارز به بودجه، اعتبار ریالی یا حمایت مستقیم منتقل شود. همزمان با عمیق تر شدن بازار رسمی، الزام فروش اجباری درآمد صادراتی کاهش یابد و تمرکز نظارت بر وصول، گزارش، معاملات صوری و خروج سرمایه قرار گیرد. هر محدودیت بحرانی نیز باید بند غروب، تاریخ بازبینی و ارزیابی اثر داشته باشد تا ابزار اضطراری به ساختار دائمی تبدیل نشود.

اجرای این اصلاحات نیازمند یک پروژه نرم افزاری تازه نیست؛ به حکمرانی اصلاح نیاز دارد. یک نهاد راهبر کوچک و دارای اختیار باید استاندارد داده، جدول زمان خدمت، تقسیم مسئولیت و گزارش عملکرد را مدیریت کند. هر مقرر جدید باید مسئله مورد نظر، مبنای قانونی، هزینه انطباق، اثر بر پرونده های جاری، شاخص موفقیت و تاریخ بازبینی خود را اعلام کند. موفقیت نیز نباید با تعداد خدمات الکترونیکی یا پرونده های کنترل شده سنجیده شود؛

معیارهای درست، کاهش زمان و عدم قطعیت، افزایش سهم پردازش خودکار، کاهش هزینه توقف و دمووراز، کاهش تصمیم‌های نقض‌شده در اعتراض و افزایش نرخ کشف تخلف در پرونده‌های واقعاً پرریسک است. نتیجه نهایی پژوهش روشن است: مسئله ایران، اصل مدیریت ارز نیست؛ شیوه‌ای است که مدیریت ارز را به کنترل پیوسته همه مراحل تجارت تبدیل کرده است. محدودیت منابع و تحریم، بخشی از کنترل را ضروری می‌کند، اما چندنرخ‌بودن، تراکم مجوزها، پراکندگی مسئولیت و نبود حقوق روشن برای فعال اقتصادی، هزینه‌ای فراتر از ضرورت ایجاد کرده‌اند. ایران می‌تواند بدون رهاکردن بازار و بدون چشم‌پوشی از تخلف، مسیر معامله سالم را کوتاه‌تر، شفاف‌تر و قابل پیش‌بینی‌تر کند. هدف اصلاح باید این باشد که دولت کمتر بر همه معامله‌ها سایه بیندازد و بیشتر بر نقاط واقعی خطر مسلط شود؛ یعنی مسیر تجارت قانونی را روشن کند و مسیر سوءاستفاده از منابع عمومی و خروج پنهان سرمایه را پرهزینه‌تر سازد.

پیوست یک: کارت تنظیم‌گری کشورهای منتخب

اتحادیه اروپا

- شناسه فعال: EORI؛ شناسه یکتای گمرکی که اصولاً یک‌بار صادر می‌شود و مجوز عمومی تجارت نیست.
- مجوز کالا: فقط برای کالاها و رژیم‌های مشخص مانند سلامت، امنیت، دوکاربردی و سهمیه‌ها.
- ثبت واردات: اظهار گمرکی و الزامات پیش‌ورود؛ ثبت سفارش عمومی پیش از خرید وجود ندارد.
- ارز: تأمین بازار؛ بدون تخصیص پرونده‌ای بانک مرکزی.
- تطبیق: گمرک، مالیات و کنترل بانکی؛ حسابرسی پس از ترخیص.
- تعهد صادرات: الزام عمومی فروش ارز صادراتی وجود ندارد.
- نکته انتقالی: تفکیک شناسه، مجوز کالا، پرداخت و حمایت اقتصادی.

چین

- شناسه فعال: ثبت بنگاه و گمرک؛ الزام عمومی ثبت اپراتور تجارت خارجی از پایان ۲۰۲۲ حذف شده است.
- مجوز کالا: برای فهرست‌های محدود، سهمیه‌ای یا حساس.
- ثبت واردات: اظهار و داده پنجره واحد؛ نه مجوز عمومی برای همه معاملات عادی.
- ارز: کنترل سرمایه؛ بررسی اصالت و انطباق پرداخت جاری توسط بانک زیر نظارت SAFE.
- تطبیق: داده بانک و گمرک، نظارت ریسک و اعتبار بنگاه.
- تعهد صادرات: وصول و گزارش در شبکه رسمی؛ شدت قواعد تابع مقررات ارزی.
- نکته انتقالی: حصار سخت‌تر پیرامون سرمایه و مسیر قاعده‌مندتر برای تجارت واقعی.

هند

- شناسه فعال: IEC از DGFT؛ شناسه ده‌رقمی مرتبط با PAN و نیازمند تأیید/به‌روزرسانی سالانه اطلاعات.
- مجوز کالا: بر اساس سیاست کالایی DGFT؛ اغلب کالاها آزاد و اقلام مشخص محدود.
- ثبت واردات: اظهار گمرکی؛ مجوز فقط در موارد محدود.
- ارز: بانک مجاز پرداخت را برای معامله واقعی انجام می‌دهد؛ تخصیص عمومی موردی وجود ندارد.
- تطبیق: IDPMS برای ورود و پرداخت؛ سامانه متناظر برای صادرات و وصول.

- تعهد صادرات: وصول در مهلت و بستن رکورد بانکی؛ نه لزوماً فروش اجباری عمومی به بانک مرکزی.
- نکته انتقالی: حفظ کنترل و تطبیق بدون صف تخصیص مرکزی.

بنگلادش

- شناسه فعال: IRC برای واردکننده تجاری یا صنعتی، با ثبت و تمدید/به‌روزرسانی مقرر.
- مجوز کالا: بر اساس سیاست واردات و مقررات بخشی.
- ثبت واردات: اسناد و ثبت بانکی، معمولاً حول اعتبار اسنادی.
- ارز: بانک مجاز؛ در کمبود، اولویت کالا، حاشیه نقدی و سخت‌گیری LC.
- تطبیق: بانک، گمرک و اسناد حمل.
- تعهد صادرات: وصول درآمد در شبکه رسمی و مقررات بانک مرکزی.
- نکته انتقالی: تمرکز کنترل کمبود در شبکه بانکی، همراه با خطر انتقال صف به بانک.

پاکستان

- شناسه فعال: ثبت مالیاتی/گمرکی و اشتراک Pakistan Single Window؛ کارت عام مشابه ایران محور اصلی نیست.
- مجوز کالا: سیاست واردات و دستگاه‌های تنظیم‌گر در پنجره واحد.
- ثبت واردات: اظهار واحد و اسناد بانکی.
- ارز: بانک مجاز؛ در بحران از اولویت و موافقت پیشینی استفاده شد و سپس بخشی از محدودیت‌ها کاهش یافت.
- تطبیق: ارتباط اظهار، بانک و اسناد؛ قواعد SBP.
- تعهد صادرات: وصول طبق مقررات ارزی و گزارش بانکی.
- نکته انتقالی: ضرورت موقتی‌بودن محدودیت و اعلام مسیر خروج.

مصر

- شناسه فعال: ثبت واردکننده نزد GOEIC برای فعالیت‌های مشمول؛ مقررات صلاحیتی و کالایی وجود دارد.
- مجوز کالا: کنترل‌های استاندارد، سلامت و وارداتی.
- ثبت واردات: ثبت تجاری/گمرکی و در مواردی سامانه‌های پیش‌اطلاعات محموله.
- ارز: بانک؛ پیش از اصلاح ۲۰۲۴ صف و بازار موازی جدی بود.

- گذار: انعطاف بیشتر نرخ، ورود منابع و کاهش تقاضاهای معوق.
- تعهد صادرات: تابع مقررات بانکی؛ محور اصلی اصلاح اخیر، بازار و دسترسی ارز بود.
- نکته انتقالی: صف با اصلاح نرخ و عرضه پاک شد، نه صرفاً با اصلاح ثبت.

نیجریه

- شناسه فعال: ثبت بنگاه، مالیات و شناسه‌های گمرکی/فرم‌های تجاری.
- مجوز کالا: فهرست ممنوع یا محدود و مقررات بخشی.
- ثبت واردات: اسناد تجاری و بانکی؛ گمرک و سامانه‌های مربوط.
- ارز: پس از ادغام پنجره‌ها، هدف حرکت به بازار واحدتر؛ دسترسی و معوقات چالش‌زا.
- تعهد صادرات: گزارش و بازگشت درآمد تحت قواعد بانک مرکزی.
- نکته انتقالی: ادغام نرخ باید با تسویه واقعی، شفافیت و کنترل تورم همراه باشد.

آرژانتین

- شناسه فعال: شناسه مالیاتی/گمرکی و ثبت‌های مقرر.
- مجوز کالا: مجوزهای کالایی و در دوره‌های مختلف سامانه‌های پیشینی فراگیرتر.
- ثبت واردات: در دوره کنترل شدید، ثبت پیشینی به دسترسی ارز رسمی پیوند خورد.
- ارز: محدودیت دسترسی، مهلت‌بندی، مالیات یا پنجره‌های متفاوت در دوره‌های مختلف.
- تعهد صادرات: وصول و فروش درآمد در مهلت‌های مقرر، با تفاوت بخشی.
- نکته انتقالی: تکثیر نرخ، مالیات و مجوز، دورزدن و بدهی تجاری را افزایش می‌دهد.

زیمبابوه

- شناسه فعال: ثبت مالیاتی/گمرکی؛ صادرکننده در سامانه‌های بانک مرکزی نیز ثبت می‌شود.
- مجوز کالا: بر اساس فهرست‌ها و دستگاه‌های تخصصی.
- ثبت واردات: گمرک و شبکه بانکی؛ پرداخت‌های فاقد تطبیق در سامانه نظارتی علامت‌گذاری می‌شوند.
- ارز: بازار بین‌بانکی/چندارزی همراه با محدودیت‌ها و قواعد بانک مرکزی.
- تعهد صادرات: بازگشت و واگذاری بخشی از درآمد طبق مقررات دوره.

- نکته انتقالی: کنترل گزارش‌گیری بدون ثبات پولی و اعتماد، بازار موازی را حذف نمی‌کند.

پیوست دو: ماتریس چهارده پرسش ثابت کشورها

در جدول زیر، پاسخها فشرده‌اند و باید همراه با فصل‌های چهار تا ده خوانده شوند. «خیر» به معنای نبود کنترل نیست؛ به معنای نبود تخصیص عمومی موردی یا مجوز فراگیر است.

شاخص	اتحادیه اروپا	چین	هند	بنگلادش	پاکستان	مصر	نیجریه	آرژانتین	زیمبابوه
شناسه آغاز تجارت	EORI	ثبت بنگاه/گمرک	IEC	IRC	مالیات/گمرک/PS/ W	ثبت واردکننده	ثبت/مالیات/گمرک ک	مالیات/گمرک	مالیات/گمرک
سقف یا رشته در شناسه	عموماً خیر	عموماً جدا	خیر؛ سیاست کالایی جدا	نوع تجاری/صنعتی	عموماً جدا	شرایط ثبتی	جدا	تابع دوره	جدا
مجوز پیشینی کالا	فقط اقلام خاص	اقلام خاص	اقلام محدود	طبق سیاست کالا	طبق سیاست کالا	اقلام/فعالیت مشمول	فهرست‌ها	گسترده‌تر در کنترل	فهرست‌ها
ثبت پیش از خرید/حمل	عمومی خیر	عمومی خیر	عمومی خیر	بانکی/LC/ مهم	بانکی و پنجره واحد	در موارد مقرر	اسناد بانکی	در دوره‌ها بله	بانکی/گمرکی
احراز اصالت معامله	بانک و کنترل مالی	بانک زیر نظر SAFE	بانک مجاز	بانک مجاز	بانک مجاز	بانک	بانک	بانک/مالیات/گمرک ک	بانک مرکزی/بانک
تخصیص هر سفارش توسط بانک مرکزی	خیر	عموماً خیر	خیر	در فشار، کنترل منابع	در بحران محدودیت	در دوره کمبود صف	پیش از اصلاح پنجره‌ای	در کنترل شدید بله/محدود	محدودیت و قواعد بازار

نرخ تأمین	بازار	بازار مدیریت شده	بازار	رسمی/بانکی مدیریت شده	بازار بانکی مدیریت شده	پس از اصلاح انعطاف پذیری رتر	بازار ادغام شده هدف	چندگانه در دوره ها	رسمی/بین بانکی/اموازی
اثبات ورود پس از پرداخت	گمرکی/بان کی حسب مورد	تطبیق داده	IDPMS	بله	بله	بله	بله	بله	بله
تکلیف صادرکننده	گزارش مالی/مالیاتی	وصول/گزارش	وصول و بستن رکورد	بازگشت طبق مقررات	وصول طبق مقررات	طبق مقررات بانکی	بازگشت طبق قواعد	وصول و فروش در مهلت	بازگشت و surrender
فروش اجباری فراگیر	خیر	نه به شکل ایران	عمومی خیر	تابع مقررات	تابع مقررات	محور اصلی نیست	قواعد خاص	در دوره کنترل بله	سهم مقرر
کنترل مبتنی بر ریسک	قوی	رو به توسعه/اعتبار	بانک و گمرک	ترکیبی	ترکیبی	ترکیبی	ترکیبی	کنترل گسترده در بحران	کنترل گسترده
مسیر اصلاح/اعتراض	اداری و قضایی	اداری	بانک/DGFT/قضایی	اداری	اداری/PSW	اداری	اداری	اداری/قضایی	اداری

نقش پنجره واحد	تبادل داده/گمرک	ملی و گسترده	سامانه‌های متصل	در حال توسعه	PSW یکپارچه	چند سامانه	سامانه‌های تجاری	سامانه‌های مالیاتی/گمرکی	سامانه‌های ارزی/گمرکی
درس انتقالی	تفکیک ابزار	تجارت جاری در حصار سرمایه	تفویض بانکی	بانک محوری با خطر صف	بند غروب	اصلاح نرخ و عرضه	تسویه و شفافیت	خطر تکثیر کنترل	تقدم ثبات و اعتماد

پیوست سه: مقایسه شناسه، مجوز و اعتبارسنجی

ویژگی	کارت بازرگانی ایران	EORI اتحادیه اروپا	IEC هند	IRC بنگلادش	الگوی مطلوب پیشنهادی
ماهیت	مجوز مرکب و شناسه	شناسه گمرکی	شناسه تجارت	گواهی ثبت واردکننده	شناسه پایدار هویتی
اعتبار	معمولاً مدت‌دار	اصولاً بدون انقضا	پایدار با به‌روزرسانی	دوره‌ای/تمدیدی	پایدار با به‌روزرسانی
رشته فعالیت	اثر محدودکننده دارد	ندارد	سیاست کالا جداست	نوع ثبت اثر دارد	آماري/ریسکی، نه منع عمومی
سقف عمومی	بر پایه رتبه/سابقه	ندارد	ندارد	حسب نوع/سیاست	فقط برای امتیاز یا ریسک خاص
اتصال به تعهد ارزی	تمدید و خدمات متاثر	چنین کارکردی ندارد	رکورد ارزی جدا	قواعد ارزی جدا ولی مرتبط	محدودیت عملیاتی متناسب
نماینده‌گی	امکان وکالت؛ خطر اجاره	مستقیم/غیرمستقیم روشن	نماینده‌گی حرفه‌ای	نماینده‌گی طبق قواعد	وکالت دیجیتال و مسئولیت نقش‌محور
اعتبارسنجی	می‌تواند شرط سقف باشد	AEO برای تسهیل	ریسک گمرکی/بانکی	بانکی و ثبتی	امتیاز برای تسهیل، نه حق ورود

پیوست چهار: مقایسه نظام تأمین و کنترل ارز

الگو	قیمت ارز	تصمیم درباره هر معامله	نقطه کنترل	مزیت	خطر
بازار آزاد ارز	بازار	بانک مرکزی دخالت پرونده‌ای ندارد	بانک، تحریم، AML و گمرک	سرعت و نبود صف سهمیه	نیازمند ثبات و بازار عمیق
کنترل سرمایه با تجارت جاری باز	بازار مدیریت شده	بانک مجاز طبق قاعده	اصالت معامله و مرز جاری/سرمایه	حفظ نظارت بدون صف مرکزی	انتقال سرمایه در پوشش تجارت
کمیود ارز بانک‌محور	نرخ مدیریت شده	بانک بر اساس اولویت و منابع	LC، حواله و اسناد	مسئولیت کوتاه‌تر	جابه‌جایی صف به بانک
تخصیص مرکزی چندنرخ	چند نرخ	دستگاه/بانک مرکزی برای پرونده	ثبت، اولویت، سهمیه و تعهد	هدف‌گیری مستقیم منابع	رانت، تأخیر و تقاضای مازاد
الگوی گذار پیشنهادی ایران	حمایت محدود + نرخ تجاری نزدیک بازار	مرکزی فقط برای حمایت؛ بانکی برای تجارت عادی	ریسک، اصالت و تطبیق پسینی	کاهش اصطکاک با حفظ کنترل	نیازمند انضباط کلان و نظارت بانک

پیوست پنج: نقشه فرایند جاری ایران و نقاط شکست

مرحله	خروجی رسمی	نهادهای اصلی	نقطه توقف متعارف	هزینه پنهان
ثبت بنگاه	شخصیت و شناسه ملی/مالیاتی	ثبت شرکت‌ها، مالیات	مغایرت اطلاعات پایه	رفت و آمد و تأخیر آغاز
کارت بازرگانی	اجازه/شناسه تجارت	اتاق، وزارت صمت	شرط، آزمون، محل، بدهی	بازار واسطه و اجاره
رشته و سقف	ظرفیت مجاز	صمت/سامانه رتبه	سابقه و رتبه ناکافی	محرومیت تازه‌وارد
پروفرما	شرایط معامله	فروشنده/خریدار	پایان اعتبار یا تغییر قیمت	بی‌اعتباری نزد فروشنده
ثبت سفارش	شماره و وضعیت پرونده	سامانه جامع تجارت	ضابطه، سهمیه، تغییر بخشنامه	تکرار اصلاح و خواب سرمایه
مجوز کالا	تأیید تخصصی	دستگاه‌های مجوزدهنده	پاسخ نامعلوم یا داده تکراری	توقف کل پرونده
درخواست ارز	ورود به مسیر ارزی	بانک/صمت/بانک مرکزی	اولویت و موجودی	صف و سفارش احتیاطی
تخصیص	اجازه استفاده از منبع	بانک مرکزی/بانک	زمان نامعلوم	ریسک نرخ و قرارداد
تأمین و انتقال	پرداخت خارجی	بانک/صرافی/کارگزار	منبع، کانال تحریمی، کارمزد	هزینه انتقال و ریسک طرف
حمل و ورود	اسناد حمل/قبض	حمل، بندر، گمرک	ناهماهنگی زمان مجوز	دموراژ و انبارداری
اظهار و ترخیص	پروانه گمرکی	گمرک و دستگاه‌های مرزی	ارزش، تعرفه، مجوز	توقف تولید و تضمین
تطبیق و رفع تعهد	بستن پرونده	بانک، گمرک، بانک مرکزی	اختلاف ارزش/مقدار/زمان	محرومیت خدمات و نقدینگی
مغایرت و اعتراض	اصلاح یا تصمیم نهایی	چند نهاد	مالک نامشخص تصمیم	مراجعه حضوری و ریسک حقوقی

پیوست شش: نقشه‌های مرجع جایگزین

الگوی بازار آزاد ارز

ثبت بنگاه و شناسه گمرکی ← بررسی مجوز کالای خاص ← خرید ارز از بانک/بازار ← اظهار و ترخیص مبتنی بر ریسک ← حسابرسی پسینی. در این الگو، مرحله مستقل تخصیص عمومی و رفع تعهد فروش ارز وجود ندارد.

الگوی کنترل سرمایه با تجارت جاری قاعده‌مند

شناسه تاجر ← اعلام/اظهار معامله ← بانک مجاز: KYC و اصالت ← پرداخت ← تطبیق خودکار ورود یا وصول ← ارجاع مغایرت پرسیک. بانک مرکزی قاعده و حدود ریسک را تعیین می‌کند، نه نوبت تک‌پرونده عادی را.

الگوی کمبود ارز بانک‌محور

ثبت واردکننده ← اعتبار اسنادی/درخواست پرداخت ← اعمال فهرست اولویت و حاشیه نقدی در بانک ← پرداخت در حد منابع ← ورود و تطبیق. خطر اصلی این است که نبود منابع، صف را در بانک بازتولید کند؛ بنابراین انتشار اولویت، نوبت و بند غروب ضروری است.

الگوی گذار پیشنهادی ایران

شناسه پایدار ← اعلام خودکار معامله ← مجوز کالایی فقط در صورت نیاز ← انتخاب مسیر «حمایتی» یا «تجاری» ← پرداخت بانکی مبتنی بر ریسک ← تطبیق خودکار ← حسابرسی و اعتراض. مسیر حمایتی سهمیه دارد؛ مسیر تجاری واقعی تابع کنترل اصالت است و به مجوز یارانه وابسته نیست.

پیوست هفت: منابع و مراجع منتخب

منابع بین‌المللی و روش‌شناختی

۱. سازمان تجارت جهانی، موافقت‌نامه تسهیل تجارت، به‌ویژه مواد ۴، ۶، ۷ و ۱۰:
https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm
۲. سازمان تجارت جهانی، موافقت‌نامه رویه‌های مجوز واردات:
https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/23-lic.pdf
۳. سازمان جهانی گمرک، چارچوب استانداردهای SAFE، نسخه ۲۰۲۵:
https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-2025_en.pdf
۴. سازمان جهانی گمرک، راهنمای مطالعه زمان ترخیص، نسخه چهارم ۲۰۲۵:
<https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/time-release-study/wco-time-release-study-guide--version-4-2025.pdf>
۵. بانک جهانی، پنجره واحد تجارت؛ ملاحظات نهادی و اجرایی:
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099100324110110525/pdf/P176587-a23b0b3b-5917-4d79-a42f-e30a723a5843.pdf>
۶. FATF، راهنمای ذی‌نفع واقعی اشخاص حقوقی، ۲۰۲۳:
<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html>

ایران

۷. قانون مقررات صادرات و واردات و آیین‌نامه اجرایی، پایگاه ملی قوانین و مقررات:
<https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=17966535687488854953>
۸. هیئت وزیران، اصلاح ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات، تصویب‌نامه شماره ۲۴۳۱۹۹/ت ۶۰۸۹۲ هـ ۲۸ اسفند ۱۴۰۱: <https://dotic.ir/news/14066>
۹. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مجموعه مقررات ارزی، بخش مقررات واردات کالا و خدمت و رفع تعهد ارزی وارداتی، نسخه‌های جاری در تاریخ گزارش: <https://cbi.ir/datedlist/3354.aspx>

۱۰. سامانه جامع تجارت ایران، راهنماها و رویه‌های ثبت سفارش و عملیات تجارت خارجی:

[/https://www.ntsww.ir](https://www.ntsww.ir)

۱۱. گمرک جمهوری اسلامی ایران، قوانین، بخشنامه‌ها و رویه‌های اظهار و ترخیص: [/https://irica.gov.ir](https://irica.gov.ir)

اتحادیه اروپا

۱۲. کمیسیون اروپا، **EORI Economic Operators Registration and Identification**:

https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs/customs-procedures-import-and-export/customs-operations/economic-operators-registration-and-identification-number-eori_en

۱۳. اتحادیه اروپا، **Union Customs Code**، مقرر ۲۰۱۳/۹۵۲: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R0952)

[content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R0952](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R0952)

چین

۱۴. شورای دولتی چین، لغو ثبت اپراتور تجارت خارجی، ۲۰۲۳:

https://english.www.gov.cn/statecouncil/ministries/202301/04/content_WS63b4b197c6d0a757729e50de.html

۱۵. شورای دولتی چین، اصلاح قانون تجارت خارجی، ۲۰۲۵:

[https://english.www.gov.cn/news/202512/27/content_WS694f542ec6d00ca5f9a084bc.h](https://english.www.gov.cn/news/202512/27/content_WS694f542ec6d00ca5f9a084bc.html)

[tml](https://english.www.gov.cn/news/202512/27/content_WS694f542ec6d00ca5f9a084bc.html)

۱۶. شورای دولتی چین، پنجره واحد تجارت بین‌المللی:

https://english.www.gov.cn/state_council/ministries/2017/11/30/content_281475959448690.htm

۱۷. Administration of Foreign Exchange State، مقررات و اطلاعیه‌های بررسی اصالت تجارت:

<https://www.safe.gov.cn/en/2023/1208/2262.html>

۱۸. گمرک چین، نظام مدیریت اعتبار بنگاه‌ها:

<https://english.customs.gov.cn/statics/06e7cf08-47cf-42fd-80f3-cec28eae9125.html>

هند

۱۹. General of Foreign Trade Directorate، **Management IEC Profile**:

<https://www.dgft.gov.in/CP/?opt=iec-profile-management>

۲۰. DGFT، اطلاعیه شماره ۵۸ درباره بهرورسانی سالانه IEC، ۱۲ فوریه ۲۰۲۱:

<https://content.dgft.gov.in/Website/dgftprod/74893b60-2434-4b7c-b90d-ee9fe0eb7320/Notification%2058%20Date%2012-02-2021%20English.pdf>

۲۱. Bank of India Reserve، **Import of Goods and Services – Master Direction**:

https://rbi.org.in/scripts/BS_ViewMasDirections.aspx?id=10201

بنگلادش و پاکستان

۲۲. Bangladesh Trade Portal، **Import Registration Certificate Commercial**:

<https://bangladeshtradeportal.gov.bd/index.php?id=61r=searchProcedure%2Fview1&>

۲۳. Bangladesh Trade Portal، **Import Registration Certificate Industrial**:

<https://bangladeshtradeportal.gov.bd/index.php?id=68r=searchProcedure%2Fview1&>

۲۴. Bangladesh Investment Development Authority، پرسش‌های متداول ثبت و مجوز:

<https://bida.gov.bd/faq>

۲۵. Single Window Pakistan، درگاه و راهنماها: <https://psw.gov.pk>

۲۶. Single Window Pakistan، **Registration Subscription and**:

<https://psw.gov.pk/subscription>

۲۷. Bank of Pakistan State، مجموعه مقررات و بخشنامه‌های ارزی ۲۰۲۵:

<https://www.sbp.org.pk/epd/2025/FECL7.htm>

مصر، نیجریه، آرژانتین و زیمبابوه

۲۸. Organization for Export and Import Control General، مصر، خدمات و الزامات ثبت:

<https://www.goeic.gov.eg/en>

۲۹. Arab Republic of Egypt، **Article IV Consultation and Fourth** ۲۰۲۵: صندوق بین‌المللی پول،

Review

<https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2025/07/15/arab-republic-of-egypt-2025-article-iv-consultation-fourth-review-under-the-extended-568598>

۳۰. صندوق بین‌المللی پول، گزارش برنامه مصر و اصلاح نرخ ارز، ۲۰۲۴: <https://www.imf.org/en/-/media/files/publications/cr/2024/english/1egyvea2024001.pdf>

۳۱. Nigeria 2026 Article IV، **Consultation**، صندوق بین‌المللی پول،

<https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2026/english/1ngaea2026001.pdf>

۳۲. صندوق بین‌المللی پول، **Review Argentina 2026 Program**

<https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2026/english/largea2026001.pdf>

۳۳. Bank of Zimbabwe Reserve، **Guidelines Foreign Exchange**، مارس ۲۰۲۶:

https://www.rbz.co.zw/documents/Regulations_Acts/2026/Foreign_Exchange_Guidelines_FXD5_version_2._March_2026.pdf

۳۴. Bank of Zimbabwe Reserve، **Statement at a Glance Monetary Policy**، فوریه ۲۰۲۵:

https://www.rbz.co.zw/documents/mps/2025/MPS_At_A_Glance_February_06_2025.pdf

۳۵. Bank of Zimbabwe Reserve، **Statement Monetary Policy**، ۲۰۲۶:

https://www.rbz.co.zw/documents/mps/2026/2026_MPS_FINAL_-_At_A_Glance.pdf

همه پیوندها تا ۶ اوت ۲۰۲۶ بررسی شده‌اند.

پیوست هشت: راهنمای مصاحبه با فعالان اقتصادی و دستگاه‌ها

الف) مشخصات پاسخ‌دهنده

نوع فعالیت، اندازه بنگاه، سال‌های سابقه، کالای اصلی، مقصد یا مبدأ، روش پرداخت، نوع ارز، تولیدی یا تجاری بودن، و دفعات واردات/صادرات در سال ثبت شود. نام شخص یا شرکت فقط با رضایت او در گزارش بیاید.

ب) پرسش‌های فرایندی از واردکننده

۱. آخرین معامله را از دریافت پروفرما تا بستن تعهد، مرحله به مرحله توصیف کنید.
۲. در هر مرحله چه داده یا سندی دوباره مطالبه شد؟
۳. کدام مرحله طولانی‌ترین و کدام مرحله غیرقابل پیش‌بینی‌ترین بود؟
۴. فاصله ثبت سفارش، تخصیص، تأمین، انتقال، ورود و ترخیص چند روز بود؟
۵. در دوره انتظار چه هزینه‌ای بابت نرخ، خواب سرمایه، انبار، دموراژ یا توقف تولید ایجاد شد؟
۶. چند دستگاه و چند بار مراجعه حضوری یا تماس غیررسمی لازم شد؟
۷. آیا دلیل توقف و نام مرجع تصمیم‌گیر را در سامانه می‌دیدید؟
۸. چه تغییر ساده‌ای باعث تکرار مجوز یا بازگشت پرونده شد؟
۹. آیا امکان استفاده از منابع ارزی مشروع دیگر داشتید؟ اگر نه، چرا؟
۱۰. در رفع تعهد چه مغایرتی رخ داد و حل آن چقدر زمان برد؟
۱۱. آیا مسیر رسمی اعتراض مؤثر بود؟
۱۲. اگر یک کنترل حذف شود، چه ریسکی برای دولت ایجاد می‌شود و چگونه می‌توان آن را جایگزین کرد؟

ج) پرسش‌های صادرکننده

۱. روش وصول ارز، هزینه انتقال و زمان واقعی وصول چیست؟
۲. تفاوت مبلغ فاکتور با مبلغ قابل بازگشت از چه هزینه‌هایی ناشی می‌شود؟
۳. کدام روش ایفای تعهد با مدل کسب‌وکار شما سازگارتر است؟
۴. نرخ و مهلت مقرر چه اثری بر قیمت صادرات و انتخاب بازار دارد؟
۵. چه استثناهایی در سامانه به‌درستی پیش‌بینی نشده است؟
۶. تأخیر طرف خارجی، تحریم یا توقیف وجه چگونه اثبات و رسیدگی می‌شود؟

۷. ضمانت اجرا چه اثری بر ادامه صادرات و کارت داشته است؟
۸. آیا الزام فروش ارز انگیزه صادرات رسمی را تغییر داده است؟

د) پرسش‌های دستگاه، بانک و گمرک

۱. هدف قانونی دقیق هر کنترل چیست و چه شاخصی موفقیت آن را می‌سنجد؟
۲. چه سهمی از پرونده‌ها خودکار، کم‌ریسک و پرریسک‌اند؟
۳. میانه و صدک ۹۰ زمان تصمیم چقدر است؟
۴. بیشترین علت برگشت یا مغایرت چیست؟
۵. کدام داده از مرجع دیگری قابل دریافت است ولی دوباره از کاربر خواسته می‌شود؟
۶. اختیار بستن پرونده یا اصلاح مغایرت در کدام سطح است؟
۷. چه تعداد تصمیم در اعتراض تغییر می‌کند؟
۸. محدودیت اضطراری موجود چه تاریخ بازبینی یا بند غروبی دارد؟
۹. اگر کنترل پیشینی به حسابرسی پسینی تبدیل شود، چه داده و نیرویی لازم است؟
۱۰. چه مانع حقوقی یا سازمانی برای اشتراک داده وجود دارد؟

ه) الگوی ثبت زمان و هزینه

برای هر معامله یک خط زمانی واقعی تهیه شود. تاریخ درخواست، تاریخ تکمیل مدارک، تاریخ نخستین پاسخ، تعداد رفت و برگشت، تاریخ تصمیم نهایی، هزینه رسمی، هزینه واسطه، هزینه سرمایه و هزینه توقف جدا ثبت شود. زمان ناشی از نقص بنگاه از زمان انتظار دستگاه تفکیک گردد. برای مقایسه، میانه و صدک ۹۰ گزارش شود و موارد بسیار دیرکرد به صورت مطالعه موردی تحلیل شوند.

و) اصول تحلیل مصاحبه

روایت فرد به تنهایی اثبات قاعده عمومی نیست. هر ادعا با سند سامانه، بخشنامه، رسید زمانی یا روایت دست‌کم دو گروه دیگر تطبیق داده شود. تجربه بنگاه کوچک، بزرگ، تولیدی، تجاری، تازه‌وارد و خوش سابقه جدا کدگذاری شود. هدف مصاحبه یافتن «مقصر» نیست؛ یافتن نقطه‌ای است که قاعده، داده یا مسئولیت در آن به تأخیر و رفتار غیررسمی تبدیل می‌شود.

