

گزارش نظارتی کمیسیون اقتصادی در خصوص وضعیت صنعت استخراج رمز ارزهای جهان روا و مبادلات داخلی آن در کشور

موضوع تبصره (۱) ماده (۴۵) قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

مقدمه :

با توسعه روز افزون فناوری اطلاعات و اهمیت اقتصاد دیجیتال شاهد پیدایش تکنولوژی های نوین همچون رمز ارزها (ارز های دیجیتال یا رمز دارایی ها) به عنوان محصولات مبتنی بر تکنولوژی بلاکچین در جهان هستیم.

رمز ارز، پدیده ای مبهم و با ریشه نامشخص است و حتی صاحب ایده مذکور (آقای ساتوشی ناکاموتو) نیز یک اسم غیرواقعی می باشد. از این رو، اینکه سناریوی طراحی شده در پس پرده این پدیده و به ویژه بزرگترین مصداق آن یعنی «بیت کوین» چه می باشد خود موضوع بحثی جداگانه است.

ماهیت نامتمرکز بودن رمز ارزها و تأکید فعلی بر ناشناس بودن دارندگان و مبادله کنندگان و عدم احراز هویت آنان، بزرگترین چالش فراروی کشورها برای تصمیم گیری در این حوزه است. قاعدتاً بانکهای مرکزی کشورها چندان موافقتی با وجود چنین پدیده ای که می تواند بستر انواع اقدامات مخرب در اقتصاد زیرزمینی و تبهکاری و کاهش قدرت بانک مرکزی در اعمال سیاستهای اقتصادی خود باشد، ندارند.

احتساب رمز ارز بعنوان پول یا ارز، محل تأمل کارشناسان اقتصادی است؛ چرا که ارزش و قدرت خرید آن تقریباً به صورت لحظه ای تغییر می کند، هرچند این پدیده به عنوان وسیله مبادله در ابتدا تعریف شده و شکل گرفته است و نمی توان از این جنبه آن غفلت نمود و کاملاً آن را نفی کرد. ضمناً این پدیده قابلیت تعریف به صورت دارایی نامشهود و در یک نگاه، بعنوان دارایی مالی را دارد. در هر کدام از این نگاه ها، آثار اقتصاد کلان این پدیده به صورت متفاوتی قلیل تبیین است. برخی نیز این پدیده را نوعی شبیه سازی از فلزات گرانبها می دانند که اکثراً به واسطه محدودیت در تعداد قابل ایجاد، توانسته اند در عمر حدود ۱۰ ساله خود، طرفداران زیادی جمع نمایند. عدم محدودیت جغرافیایی این پدیده، باعث شکل گیری اقتصاد و صنعتی فرامرزی شده که در دنیا، و از جمله در کشور ایران، هم در بعد ایجاد (استخراج) و هم در بعد مبادلات، متقاضیان زیادی دارد. این متقاضیان به دلیل عدم ساماندهی، در شرایط غیررسمی و بعضاً زیرزمینی فعالیت می نمایند. پدیده رمز ارز علاوه بر تبدیل شدن به موضوعی در حال بسط و تاثیرگذاری بر اقتصادهای ملی و جهانی، منجر به ایجاد بازارهای داخلی و صنایع مرتبط شده است و همانقدر که مدیریت صحیح آن می تواند موجب ایجاد فرصتهایی برای اقتصاد شود، عدم توجه به آن می تواند آسیب زا باشد. با این شرح، رمز ارزها بعنوان موضوعی مهم و حساس، مورد بررسی کمیسیون اقتصادی قرار گرفت که نتایج آن به شرح زیر تقدیم می شود:

نتایج بررسی:

ارزش کل بازار رمزارز دنیا ۱.۵ تریلیون دلار با گردش روزانه ۱۵۰ میلیارد دلار تخمین زده میشود که بیت کوین به تنهایی ۵۷ درصد این بازار را به خود اختصاص داده است. میزان استخراج سالیانه رمز ارزها در دنیا ۱۵ میلیارد دلار و در ایران ۱.۱ میلیارد دلار (در شرایط غیر رسمی فعلی) برآورد می شود. لازم به ذکر است در حال حاضر از ۳۲۴ هزار بیت کوین استخراجی سالانه دنیا ۱۹۵۰۰ بیت کوین بصورت غیر رسمی در ایران استخراج میشود.

نحوه مواجهه با پدیده رمز ارز را می توان در پنج حوزه دسته بندی نمود: استفاده از رمز ارزها برای تبادلات خارجی، استخراج و تولید رمز ارزهای موجود، طراحی رمز ارزهای ملی یا چندجانبه، تبادل رمز ارز، صنایع مرتبط با رمز ارز.

(۱) در حوزه استفاده از رمز ارزها برای تبادلات خارجی، به نظر می رسد به واسطه امکانی که رمز ارزها در کاهش اثر تحریمها - به واسطه دشوارتر بودن رصد مبادلات آنها - ایجاد می کند، نمی توان نسبت به استفاده از این ظرفیت بی تفاوت و بی برنامه بود. قاعدتاً با محاسبه مخاطرات از دست رفتن سرمایه به دلایل مختلف و مقایسه آن با شرایط مبادلات غیررسمی کشور در دنیا که مخاطرات مشابهی دارد، استفاده از شیوه های گوناگون جلوگیری از رصد مبادلات مالی کشور منطقی و ضروری به نظر می رسد که استفاده از رمزارزها در این راستا، و بعنوان مسیر جایگزین معاملات تهاتری یا تسهیل کننده این نوع معاملات قابل تعریف است. در این حوزه، فارغ از بحث استخراج رمز ارزها، می توان ما به ازای صادرات کشور به کشورهای مختلف، رمز ارز دریافت و در قبال واردات نیز همان رمز ارزها را پرداخت نمود.

(۲) در حوزه استخراج و تولید (ماینینگ) رمز ارزهای موجود (و از جمله بیت کوین)، مزیت مذکور می تواند به صورت تبدیل منابع انرژی فسیلی کشور و یا سایر منابع طبیعی همچون جریان آب و باد و انرژی هسته ای به برق و سپس استخراج رمز ارز با استفاده از برق تولیدی، تعریف شود. به واقع در صورت محدود شدن صادرات انرژی فسیلی و برق کشور، مسیری برای تبدیل آن به رمز ارز و استفاده از آن برای واردات ضروری در کشور تعریف می شود. البته باید خروج ارز برای خرید دستگاهها و تجهیزات ماینینگ را نیز مد نظر قرار داد. همچنین وجود بازار پررونق جهانی رمز ارز و قابلیت تبدیل آن به ارزهای واقعی می تواند ظرفیت بالقوه ای برای دسترسی به منابع ارزی باشد.

(۳) در حوزه طراحی رمز ارزهای ملی یا چندجانبه، شاید یکی از مهمترین و مغفول ترین بخش های بحث رمز ارزها باشد که هرچند تلاشهایی برای آن انجام شده است اما ظاهراً بازخوردهای منفی زیادی مبنی بر اثربخش نبودن این اقدام وجود دارد. به نظر می رسد اتفاقاً همینجا است که همچون توجه به ظرفیتهای داخلی در ایجاد شبکه ملی اطلاعات، پیام رسانهای داخلی و ماهواره داخلی، باید اهتمام جدی سیاستگذاران و مدیران کشور به کار گرفته شود تا بتواند به جای بازی در بستری مبهم و طراحی شده، خود ایجادکننده قواعد بازی و اعمال حاکمیت باشد. بزرگترین نقطه مقاومت و مخالفت بسیاری از فعالان این بازار نیز همین جا است که باید در خصوص آن گفتگوها و بررسی های عمیق تری صورت پذیرد.

(۴) حوزه تبادل رمز ارز، و به ویژه ایجاد بسترهای تبادل رمز ارز در داخل کشور، مهمترین و پرچالش ترین حوزه بحث در زمینه رمز ارزها است که نیازمند بررسی دقیق و آینده نگری عمیق است. اتفاقاً ریسک بزرگی که متوجه اقتصاد کشور است نیز در همین بخش است که البته برخورد صرفاً سلبی و منفعل موجود با این حوزه هرگز نمی

تواند راه حل مناسبی برای مواجهه با این ریسک باشد. تبدیل این تهدید به فرصت و بررسی دقیق تر جنبه های مثبت موضوع تبادل رمز ارز، در کنار ریسکهای آن، و همچنین بررسی دقیق آثار اقتصاد کلانی تبادل رمز ارز در کشور توسط عموم مردم، از الزامات این حوزه است و البته از دولت به عنوان متولی اصلی اقتصاد و حکمرانی در کشور، انتظار می رود که هرچه سریعتر سیاستگذاری در این زمینه را انجام دهد و در صورت لزوم، مراتب را برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.

یکی از مهمترین جنبه های تبادل داخلی رمز ارز، علاقه وافر مردم به استفاده از نوسانات قیمتی و رشد قیمت رمزارزها می باشد که موجب اقبال گسترده به آن شده است. بسیار ضروری است که این موضوع توسط مسئولان اقتصادی و به ویژه سازمان بورس و اوراق بهادار و بانک مرکزی مورد توجه قرار گرفته و ابزاری برای استفاده از نوسانات قیمتی این رمز ارزها در بستر شفاف و قابل رصد، به جای اقبال به بسترهای غیرشفاف و غیرقابل سیاستگذاری ایجاد شود. به عنوان مثال بورس شیکاگو نسبت به ایجاد قراردادهای آتی بر روی بیت کوین اقدام نموده است و در کانادا نیز صندوق مشترک سرمایه گذاری در این خصوص ایجاد شده است.

(۵) در حوزه صنایع مرتبط با رمز ارز، ابتدا صنعت برق و چگونگی تسهیم برق موجود بین این بخش و سایر بخش های اقتصاد و یا توسعه ظرفیت تولید برق برای توسعه استخراج رمز ارزها مطرح می شود. همچنین تکنولوژی ایجاد و تولید رمز ارز (روش اثبات کار یا اثبات سهم یا سایر روشها که تاثیر بسیار مهمی بر مصرف برق و سایر جنبه های موضوع دارد)، محل و تأسیسات واحدهای (فارم ها یا مزارع) استخراج، و چگونگی دسترسی به دستگاههای استخراج (ماینر) از جمله واردات یا ساخت این دستگاهها از دیگر بحث های مهم صنایع مرتبط با رمز ارز هستند.

لذا لازم است دولت با هدفگذاری و برنامه ریزی مشخص، نسبت به ارزیابی و مطالعه آینده پژوهی این موضوع، ساماندهی، و استفاده از ظرفیتهای این حوزه استفاده حداکثری نموده و نسبت به افزایش قدرت کشور در این حوزه، با انتخاب راهبرد مناسب در هر پنج حوزه فوق الذکر اقدام نماید.

نکات احصا شده در این زمینه به شرح زیر می باشد:

الف- برخی برآوردها (از بررسی سایتهای صرافی آنلاین ایرانی) حاکی از آن است که در بازار داخلی روزانه ۷۰۰ بیت کوین معادل حدود ۴۰ میلیون دلار (معادل حدود ۱۰۰۰ میلیارد تومان)، بصورت غیررسمی خرید و فروش می شود. در برخی برآوردها رقم معاملات رمزارزها در بازار (اکسچنج) های معروف داخلی تا ۲ هزار میلیارد تومان نیز برآورد شده است.

علاقه وافر ایجاد شده به بهره مندی از رشد قیمت رمز ارزها (هرچند در ماهیت این رشد و نتیجه آن ابهاماتی وجود دارد)، واقعیتی غیرقابل انکار است. از این رو مردم به صورت گسترده ای در حال گرایش و فعالیت در این بازار هستند. این در حالی است که هیچ یک از بسترهای تبادل این رمزارزها در کشور دارای مجوز نمی باشند و البته هیچ سیاستگذاری برای اقدام قانونمند در این حوزه نیز در کشور انجام نشده است که از نقاط ضعف کشور در این موضوع می باشد.

بدلیل فقدان مقررات و عدم وجود بازار سازمان یافته، عموم مردم بدلیل عدم بهره مندی از دانش لازم در خرید امن رمزارزهای با قابلیت اتکای بیشتر و همچنین عدم دسترسی به صرافی و فروشندگان دارای مسئولیت داخلی، با انجام خریدهای اینترنتی دچار خسارت و یا حتی بطور ناخواسته درگیر جرایم پولشویی شده و می شوند، از این حیث لازم است ضمن تعیین متولی، به ساماندهی این تقاضاها پرداخته شود.

البته یکی از دغدغه های اساسی، تبعات رسمیت یافتن رمز ارز در تبادلات داخلی است چرا که اولاً استفاده از رمز ارز در مبادلات داخلی موجب تضعیف حکمرانی ریال و کاهش اقتدار بانک مرکزی خواهد شد ثانیاً رسمیت یافتن آن باعث اقبال عمومی به استفاده از آن می شود درحالیکه حوزه رمز ارز بدلیل ویژگیهای غیرقابل کنترلی آن میتواند زمینه ساز خسارت به مردمی شود که اطلاعات تخصصی در این حوزه ندارند.

البته در این بین، به دلیل ممنوعیت های اعلامی (و کمتر اعمالی) مبادله رسمی رمز ارزها، تقاضاهای داخلی رمز ارز به بازارهای کشورهای مجاور سوق یافته است که علاوه بر خروج حجم زیادی از ارز کشور، با ریسکهای ناشی از عدم پشتیبانی در بازارهای خارجی همراه شده است.

ب- یکی از کسب و کارهای وابسته به رمز ارز، صنعت استخراج (ماینینگ) است که در مقاطعی بدلیل عدم سیاستگذاری مشخص برای تعرفه انرژی و بهره مندی از رانت تعرفه های انرژی به واسطه استفاده از برق کاربری هایی که به موجب قوانین و مقررات برای آنها تعرفه ارزان در نظر گرفته شده است، گسترش زیادی یافته است. امروزه بنا به محدودیتهای قانونی و شفاف تر شدن تعرفه تامین انرژی مورد نیاز، از سرعت رشد آن کاسته شده است. در صورت تصمیم سیاستگذار، پاسخ به نیازهای تامین نیروی برق این صنعت می تواند موجب بهبود توزیع بار در شبکه برق، در کنار توسعه ظرفیتهای نیروگاهی بویژه بخش خصوصی شود. لازم بذکر است که درحال حاضر صنعت استخراج رمز ارز که تعداد واحدهای آنها به سرعت در حال افزایش است، عموماً در خلاء مقررات، بصورت زیرزمینی و استفاده از انشعابات برق غیرمجاز شکل گرفته است، لذا قانون گذاری، ایجاد شفافیت و استفاده از محصولات دیجیتال آن ضروری است. از فرصتها و چالشها و ظرفیتهای نیازهای ساماندهی صنعت استخراج میتوان به موارد زیر اشاره نمود:

۱. یکی از چالش های مطرح شده در زمستان سال جاری، کمبود برق در فصل زمستان بود که موضوعی جدید در سالهای اخیر و پس از توسعه صنعت برق بود. این موضوع به منزله هشدار است که علاوه بر لزوم تدبیر و سیاستگذاری برای مصرف برق جهت استخراج رمز ارزها، توجه به توزیع بار در کنار تحلیل هزینه فایده استخراج رمز ارز در مقایسه با مصارف مردم و یا کارخانجات و تولید را ضروری می سازد.

۲. این صنعت تا حد زیادی متکی به فناوری بوده و لذا دارای دوره عمر کوتاهی می باشد، همچنین سرعت تغییر تکنولوژی و استهلاک بالا و با وضعیت فعلی قیمت رمز ارزها، دوره بازگشت سرمایه کوتاه تری نسبت به سایر صنایع دارد.

۳. یکی از سازوکارهای موثر در رونق صنعت رمز ارز، ایجاد ارتباط این صنعت با تولیدکنندگان برق و همچنین ایجاد شفافیت درآمدی آن از طریق امکان رصد جریان مصرف برق این واحدهای تولیدی و استفاده از بورس انرژی است. استفاده از ترانزیت برق در شبکه سراسری نیز از نیازهای تامین بهینه برق این صنعت میباشد.

۴. وزارت نیرو غالباً در انجام تعهدات مالی خود نسبت به نیروگاه داران دچار تاخیر های طولانی مدت شده و این امر موجب بروز مشکلات مالی شدید برای سرمایه گذاران خصوصی بخش نیروگاهی گردیده است که با رفع ممنوعیت های موجود و اجازه احداث نیروگاه های خود تامین برای صنعت استخراج رمز ارز میتوان آنها را به توسعه زیر ساخت ها و افزایش ظرفیت تولید برق تشویق نمود و در ایام اوج مصرف از ظرفیت های موجود آمده برای عبور از بحران تامین برق بهره برد.

۵. عدم اجرای ماده ۵۰ قانون برنامه ششم در سه سال گذشته (توسعه نیروگاههای تجدید پذیر به ۵ درصد ظرفیت تولید برق کشور)، موجب تحمیل خسارت ۱۴۰۰ هزار میلیارد ریالی به اقتصاد ملی شده است. از اصلیتترین مشکلات منجر

به این خسارت محدودیتهای تامین و تبادلات ارزی برای تجهیز نیروگاههای تجدیدپذیر میباشد که با هدایت واحدهای استخراج رمزارز به تولید این نوع انرژیها ضمن افزایش تولید برق و کمک به انجام تکالیف بخش دولتی، از بروز خسارت سالانه ۵۰۰ هزار میلیاردریالی به اقتصاد ملی جلوگیری میشود.

پیشنهاد برای تصویب:

قانون " ساماندهی ایجاد، تولید (استخراج) و بازار مبادلات داخلی رمز ارز " با مفاد زیر تصویب شود:

ماده ۱- دولت مرجع تنظیم مقررات فعالیت در حوزه رمز ارزها در داخل کشور میباشد و مکلف است ظرف مدت سه ماه از لازم الاجرا شدن این قانون نسبت به ساماندهی ایجاد، تولید (استخراج) و بازار مبادلات داخلی رمز ارزها اقدام نماید.

تبصره ۱: بکارگیری رمز ارزها، غیر از رمز ارز ملی، به عنوان ابزار پرداخت در داخل کشور و یا برای راه اندازی و اداره شبکه پرداخت داخلی ممنوع است.

تبصره ۲: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است ظرف مدت سه ماه از اجرایی شدن این قانون، مقررات اجرایی ایجاد و نظارت بر بازارهای مبادلات رمزارز را به شورای عالی بورس پیشنهاد نماید. شورای عالی بورس مکلف است ظرف مدت یک ماه پس از دریافت پیشنهاد، مقررات مذکور را بررسی و پس از اصلاحات احتمالی تصویب نماید.

تبصره ۳: سازمان بورس و اوراق بهادار مکلف است نسبت به ارائه پیشنهاد ایجاد بستر قانونی سرمایه گذاری و یا استفاده از نوسانات قیمتی رمز ارزها در قالب صندوقهای سرمایه گذاری و یا ابزارهای موضوع بندهای ۲۱ و ۲۴ ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، به شورای عالی بورس و اوراق بهادار اقدام نماید. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است در صورت لزوم، مقررات لازم برای اجرایی شدن این تبصره را به هیأت وزیران پیشنهاد نماید.

تبصره ۴: تعیین مرجع مقررات گذاری و نظارت در هر یک از حوزه های دیگر فعالیت رمزارز، برعهده هیأت وزیران می باشد.

ماده ۲- دولت مکلف است اقدامات ذیل را ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون انجام و به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی گزارش نماید:

الف- برآورد گسترش ایجاد و تولید رمز ارزها و به ویژه رمزارزهای مستعد جهان روایی و تصاحب سهم بازار عمده در جهان

ب- پیش بینی آینده فناوری در حوزه ایجاد، توسعه و تبادل رمز ارزها

ج- هدفگذاری نسهم کشور از استخراج و تملک رمز ارزها حداقل برای ده سال پس از زمان ابلاغ این قانون

د- برآورد آثار گسترش استخراج رمزارزها در کشور به ویژه از جنبه اقتصاد کلان، انرژی و محیط زیست

ماده ۳- وزارت صمت متولی صنعت استخراج رمز ارز و مسئول صدور مجوز واحدهای استخراج آن می باشد.

واحدهای استخراج رمز ارز موظفند با نظارت وزارت صنعت، معدن و تجارت و همکاری سازمان نظام صنفی رایانه ای میزان درآمد رمزارزی خود را به بانک مرکزی اعلام نمایند. دستورالعمل نحوه این نظارت ظرف مدت دو ماه از تصویب این قانون به تصویب شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرایم پولشویی و تأمین مالی تروریسم میرسد.

تبصره- نیروی انتظامی ج.ا.ا مکلف است حسب اعلام وزارت صنعت، معدن و تجارت یا سازمان نظام صنفی رایانه ای، نسبت به پلمپ واحدهای غیرمجاز استخراج رمزارز و معرفی ذینفع این واحدها به مراجع قضایی اقدام نماید.

ماده ۴- دولت مکلف است به گونه ای برنامه ریزی نماید که ضمن تأمین انرژی مورد نیاز صنایع موجود و مصرف خانگی مطابق با الگوی مصرف، انرژی مورد نیاز برای استخراج رمز ارزها طبق هدفگذاری مذکور در بند (ج) ماده (۲) این قانون، با تأکید بر سرمایه گذاری بخش خصوصی، در تولید انرژی با تأکید بر انرژی های پاک و تجدیدپذیر تأمین شود.

تبصره ۱- واحدهای استخراج رمز ارز میتوانند حامل انرژی مصرفی خود را از بورس انرژی و یا با عقد قراردادهای دوجانبه با تولیدکنندگان داخلی و خارجی تأمین نمایند و مجاز به ترانزیت برق مورد نیاز و یا مازاد مصرف هر دو تا سقف نیاز اسمی واحد استخراج، از طریق شبکه سراسری برق هستند.

تبصره ۲- واحدهای استخراج رمز ارز مکلفند در صورت تأمین برق و گاز از طریق دولت و درخواست دولت، برق و گاز مصرفی را با رمز ارز تولید شده تهاتر نمایند. نرخ ارز تهاتری مورد نظر برای رمز ارزها بر اساس بالاترین نرخ تعیین شده توسط بانک مرکزی در بازه زمانی سه ماهه، مشخص میشود. وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری سازمان نظام صنفی رایانه ای مکلف به نظارت بر اصالت رمز ارز تعهدی واحد های تولیدی می باشد.

تبصره ۳- واحدهای استخراج رمز ارز میتوانند با اخذ مجوز از وزارت نیرو و با ظرفیت مورد نیاز نسبت به احداث یا مشارکت در نیروگاه برق اقدام و برق تولیدی مازاد بر مصرف خود را به وزارت نیرو با رعایت ضوابط ابلاغی و با رعایت بند ت ماده ۴۸ قانون برنامه پنج ساله ششم و یا متقاضیان داخلی و خارجی بفروشند. این نیروگاهها و نیروگاههای دارای قرارداد دوجانبه، در حد تأمین برق مورد نیاز این واحدهای استخراج مشمول تعرفه سوخت واحدهای صنعتی مقیاس کوچک میباشند.

تبصره ۳- در راستای اجرای ماده ۵۰ قانون برنامه ششم توسعه، نیروگاههای تجدید پذیر احداثی با مشارکت واحدهای استخراج رمز ارز مشمول دریافت صرفه جویی مصرف سوخت موضوع ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر میباشند.