به نام خدا

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور

۱۷. «بررسی ابعاد عاملیت بانک ملّی در فروش ارزهای دولت»

(موضوع بند «ل» تبصره «۱»)

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم ـ سال دوم

شماره ثبت:
۷۱۵

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۲۰۱۸۱۱۱

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۱۲/۱۴

مقدمه

درآمدهای ارزی ناشی از فروش نفت، میعانات گازی، خالص صادرات گاز و فراورده‌های نفتی پس از کسر سهم شرکت‌های ملّی مربوطه و صندوق توسعه ملّی، طبق قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و سایر قوانین ازجمله قانون برنامه ششم توسعه، متعلق به خزانه دولت است. در همین راستا بانک مرکزی موظف است در چارچوب بند «ب» ماده (۱) قانون الحاق (۲)،[۱] **پس از فروش ارز به نرخی که ضوابط آن را شورای پول و اعتبار تعیین می‌کند، سهم وزارت نفت، صندوق توسعه ملی و سهم درآمد عمومی را به حساب‌های مربوطه نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نماید**. در قوانین بودجه سنواتی در سال‌های اخیر شرط مهمی که در قانون الحاق (۲) در نظر گرفته شده بود تغییر کرده است، برای مثال بند «الف» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ اشعار می‌دارد:

«با گزارش وزارت نفت و اعلام خزانه‌داری کل، بانک مرکزی موظف است پس از وصول منابع بلافاصله نسبت به واریز این وجوه... اقدام نماید».

بند «الف» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نیز تصریح می‌کند:

با گزارش وزارت نفت مبنی‌بر فروش و اعلام وصول، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است بلافاصله نسبت به واریز این وجوه ... اقدام نماید.

به‌عبارت روشن‌تر قاعده پس از فروش (قانون الحاق (۲)) به قاعده گزارش وزارت نفت (لایحه بودجه ۱۴۰۱) تغییر کرده است. اهمیت این تغییر قاعده از آنجایی نشئت می‌گیرد که در سال‌های اخیر، به‌علت تشدید تحریم‌ها، بخشی از درآمدهای ارزی دولت در قالب ارزهای بلوکه شده تحصیل گشته و فروش آن امکان‌پذیر نیست. این تغییر

۱. ب) وزارت نفت از طریق شرکت دولتی اصلی تابعه ذی‌ربط، مکلف است دریافتی‌های حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی اعم از صادرات هر سال و سال‌های قبل به هر صورت را پس از کسر بازپرداخت تعهدات بیع متقابل به‌عنوان علی‌الحساب پرداخت‌های موضوع این ماده بلافاصله از طریق حساب‌های مورد تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به حساب‌های مربوط در خزانه‌داری کل کشور واریز نماید. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از وجوه حاصله هر ماهه به‌طور متناسب، سهم وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط (با احتساب بازپرداخت‌های بیع متقابل)، سهم صندوق توسعه ملی و سهم درآمد عمومی دولت را که به‌موجب قانون تعیین می‌شود، پس از فروش مبالغ ارزی به نرخی که ضوابط آن را شورای پول و اعتبار مشخص می‌کند به حساب مربوط نزد خزانه‌داری کل کشور و مازاد آن را به حساب ذخیره ارزی واریز نماید. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است سهم وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط را به حساب‌های آن شرکت مورد تأیید خزانه‌داری کل کشور در داخل و مورد تأیید آن بانک در خارج از کشور برای پرداخت به پیمانکاران، سازندگان و عرضه‌کنندگان مواد و تجهیزات مربوط به طرف قرارداد و هزینه‌های جاری و تعهدات ارزی شرکت واریز و برای قراردادهای تسهیلات مالی خارجی توثیق نماید.

قاعده موجب می‌شود، بانک مرکزی امکان قانونی خرید ارزهای بلوکه شده دولت را نیز داشته باشد و پُرواضح است که این عملیات خرید توسط بانک مرکزی با فرض عدم امکان فروش است و لذا منجر به افزایش در حجم پایه پولی از محل افزایش خالص دارایی‌های خارجی می‌شود.

در بند «ل» تبصره «۱» لایحه بودجه ۱۴۰۱، دولت مجاز شده است، بخشی از منابع ارزی حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی، گاز و فراورده‌ها را از طریق بانک ملّی ایران به فروش برساند و منابع حاصله را به حساب‌های مربوطه نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نماید. به‌عبارت دیگر، اگرچه بانک مرکزی همچنان مطابق با بند «الف» تبصره «۱» لایحه بودجه ۱۴۰۱ مکلف به خرید ارز دولت است، اما در بند «ل» همان تبصره به دولت اجازه فروش از طریق بانک ملی نیز داده شده است. این گزارش به دنبال بررسی جوانب این پیشنهاد تنظیم شده است.

۱. آسیب‌شناسی مختصر از وضعیت فعلی تسویه معاملات ارزی دولت با بانک مرکزی

در مورد وضعیت فعلی تسویه ارزی دولت و بانک مرکزی در کشور چند نکته بسیار مهم و اساسی وجود دارد که به‌صورت مختصر در این بخش به برخی از آنها اشاره می‌شود.

اولین نکته و آسیب به تغییر قاعده‌ای که پیش‌تر از آن سخن به میان آمد، باز می‌گردد. در شرایطی که بانک مرکزی، سهم درآمد عمومی از ارزهای حاصل از صادرات نفت و گاز و فراورده‌ها را از دولت دریافت می‌کند و مکلف است به محض اعلام وصول، در قبال آن ریال به خزانه دولت واریز می‌کند دو حالت زیر را می‌توان در نظر گرفت:

۱. اگر بانک مرکزی در قبال دریافت ارز دولتی و پرداخت ریالی به دولت بابت آن، ارزها را به همان قیمت به فروش برساند و معادل ریالی آن را دریافت کند، این اقدام باعث می‌شود که در نهایت ورود درآمد نفتی به بودجه دولت، اثر افزایش پایه پولی نداشته باشد.[۱]

۲. اگر بانک مرکزی در قبال دریافت ارز دولتی و پرداخت معادل ریالی آن به دولت، ارز را در بازار به فروش نرساند و یا نتواند بفروشد، در این صورت صرفاً پایه پولی افزایش پیدا می‌کند و در شرایطی خود می‌تواند زمینه‌ساز رشد نقدینگی و احیاناً ایجاد تورم شود.

به‌نظر می‌رسد، شرایط فعلی که درآمدهای نفتی تحت تحریم قرار دارد، حالت دوم امکان وقوع بیشتری داشته و دولت در قبال ارزهای بلوکه شده نیز، از بانک مرکزی معادل ریالی آن را دریافت می‌کند و عملاً پایه پولی از محل افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزایش می‌یابد که می‌تواند منجر به افزایش تورم گردد.

در سال‌های اخیر برداشت‌هایی که از منابع صندوق توسعه ملی اتفاق افتاده نیز به مشکل فوق دامن زده است. بخشی از ارزهای بلوکه شده صندوق توسعه ملّی نیز طبعاً قابلیت فروش در بازار را نداشتند، لذا برداشت‌های دولت از صندوق توسعه ملّی و واگذاری آن به بانک مرکزی، منجر به افزایش پایه پولی گردیده است.

دومین نکته در آسیب‌شناسی ارتباط ارزی دولت و بانک مرکزی به موضوع تخصیص ارز ترجیحی باز می‌گردد. در صورتی‌که ارز مورد نیاز برای تخصیص ارز ترجیحی، از محل درآمدهای ارزی دولت، تأمین ارز شود، (یعنی ارزهای مزبور در دسترس باشد و بانک

---

۱. در عین اینکه فروش ارز در بازار و پرداخت معادل ریالی آن به دولت از رشد پایه پولی جلوگیری می‌کند، امّا می‌تواند اثرات منفی نیز در اقتصاد برجای داشته باشد. یکی از اثرات منفی فروش بیش از حد ارز در بازار، کاهش نرخ ارز (قیمت پول خارجی) است. کاهش نرخ ارز بدون تناسب با کاهش ارزش پول ناشی از تورم و بدون تناسب با اختلاف رشد بهره‌وری، باعث تضعیف قدرت رقابت تولیدات داخلی و کاهش توان صادراتی شده و واردات را در اقتصاد افزایش می‌دهد. علی‌رغم اینکه در شرایط فعلی، کشور با این مسئله مواجه نیست، امّا در شرایط معمولی و غیرتحریمی، کاهش نرخ ارز می‌تواند نگرانی جدّی تلقی شود. ادبیات بیماری هلندی نیز به این موضوع اشاره دارد.

مرکزی، با دریافت ۴۲۰۰ تومان از واردکننده کالاهای اساسی و دارو، ارز را به وی تخصیص داده و مبلغ ۴۲۰۰ تومان به خزانه دولت واریز کند)، این تخصیص ارز ترجیحی تأثیری بر سطح متغیرهای پولی ندارد. اما اگر درآمدهای ارزی سهم دولت، کفاف منابع لازم برای تخصیص ارز ترجیحی را ندهد و بانک مرکزی بخواهد از محل ذخایر خود این ارز را تأمین کند، این تخصیص که با نرخی پایین‌تر از نرخ بازار صورت گرفته، پایه پولی کمتری را جمع‌آوری کرده و درنهایت منجر به افزایش پایه پولی خواهد شد. به‌عنوان مثال فرض کنید بانک مرکزی موظف باشد ۵ میلیارد دلار ارز ترجیحی (نرخ ۴۲۰۰) را از محل ذخایر خود تأمین نماید. با چنین تخصیصی بانک مرکزی معادل ۲۱ هزار میلیارد تومان پایه پولی جمع می‌کند، اما در صورتی‌که چنین الزامی وجود نداشته باشد و به نرخ مثلاً ۲۰ هزار تومان این فروش ارز اتفاق بیفتد، معادل ۱۰۰ هزار میلیارد تومان پایه پولی جمع‌آوری می‌شد. مابه‌التفاوت ۷۹ هزار میلیارد تومانی در مثال مذکور همان عدم کاهش پایه پولی (افزایش بالقوه) است که به‌واسطه تخصیص ارز ترجیحی اتفاق افتاده است.

بنابراین در صورتی‌که درآمدهای ارزی دولت کفاف تأمین ارز لازم برای واردات کالاهای اساسی را ندهد و این ارز از محل ذخایر بانک مرکزی (بدون جبران مابه‌التفاوت توسط دولت) اتفاق بیفتد، رقمی معادل تفاوت نرخ ارز ترجیحی از نرخ ETS ضرب در میزان ذخایر ارزی تخصیص داده شده به نرخ ترجیحی، را می‌توان افزایش پایه پولی قلمداد کرد.

در حالت سوم، اگر درآمدهای ارزی سهم دولت، کفاف منابع لازم برای تخصیص ارز ترجیحی را ندهد و بانک مرکزی با خرید ارز از صادرکنندگان غیردولتی (سامانه نیما)، واردات کالاهای مشمول ارز ترجیحی را تأمین ارز نماید، به‌ازای هر دلار تأمین ارز ترجیحی، به میزان مابه‌التفاوت نرخ ترجیحی و نرخ خریداری شده به پایه پولی کشور افزوده می‌شود. در سال ۱۳۹۹ به‌واسطه این عملیات مخرب، حدود ۱۲۰ هزار میلیارد تومان به پایه پولی کشور افزوده شد.

به‌طور خلاصه، تکلیف بانک مرکزی به خرید ارزهای دولت در شرایطی که بخشی از ارزهای مزبور امکان فروش در بازار را ندارند و تکلیف بانک مرکزی به تخصیص ارز ترجیحی در حالی‌که درآمدهای ارزی دولت تکافوی لازم را ندارد، با افزایش رشد پایه پولی، ثبات اقتصاد کلان کشور را مورد خدشه قرار می‌دهد. با توجه به نکته پیش‌گفته، دستیابی به ثبات اقتصاد کلان مستلزم تنظیم رابطه ارزی دولت و بانک مرکزی است. البته باید توجه داشت که رفع تکالیف فوق و گسترش دامنه آزادی عمل بانک مرکزی در حوزه سیاستگذاری ارزی لزوماً به افزایش بهینگی سیاستگذاری ارزی منجر نمی‌شود، ولی می‌توان آن را یکی از شرایط لازم برای سیاستگذاری ارزی بهینه تلقی کرد.

۲. بررسی پیشنهاد بند «ل» تبصره «۱» لایحه بودجه

پس از تبیین مختصر آسیب‌های تسویه ارزی دولت با بانک مرکزی، در این قسمت پیشنهاد بند «ل» تبصره «۱» در لایحه بودجه و تناسب آن با آسیب‌های فوق‌الذکر ارزیابی می‌گردد.

همان‌طور که اشاره شد، یکی از این آسیب‌ها، مکلف ساختن بانک مرکزی به خرید سهم دولت از ارزهای نفتی است که در برخی موارد (ارزهای بلوکه شده) منجر به افزایش پایه پولی می‌گردد. در این شرایط لایحه بودجه، مجوز فروش ارز **از طریق بانک ملّی و واریز منابع حاصله از آن به حساب خزانه** را به دولت داده است. به‌عبارت روشن‌تر به دولت اختیار داده است که بخشی از درآمدهای ارزی را به‌جای فروختن به بانک مرکزی، از طریق بانک ملی ایران به فروش برساند. ارزیابی تناسب این مجوز با آسیب‌های تسویه ارزی دولت، مستلزم توجه به **ابهامات** و **ملاحظات** متن لایحه است که در ادامه به آنها پرداخته خواهد شد.

الف) ابهامات

- **ضرورت قانونگذاری**

اولین سؤالی که باید بدان پاسخ داد اینکه آیا اساساً دولت در فروش ارز خود از طریق بانک ملّی با مانع قانونی مواجه بوده است؟

طبق بند «ب» مادّه (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و جزء «۱» بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه[1] و بند «الف» تبصره «۱» قانون بودجه سالیانه، بانک مرکزی مکلف است ارزهای حاصل از صادرات نفت، گاز و فراورده‌ها را تسهیم نموده و سهم درآمدهای عمومی را در چارچوب قواعدی که در مقدمه به آن اشاره شد، به حساب‌های خزانه واریز نماید. **لذا بانک مرکزی مکلف به خرید ارز شده است، اما هیچ‌گاه دولت مکلف نشده ارزهای نفتی را صرفاً به بانک مرکزی بفروشد.** لکن علاوه بر رویه همیشگی فروش ارزهای سهم دولت به بانک مرکزی، از آنجایی‌که قانون صرفاً از این مسیر برای فروش ارزهای نفتی سخن گفته و نسبت به قاعده‌گذاری آن اقدام نموده است، به‌نظر می‌رسد علی‌رغم نبود مانع قانونی، تصریح بر این مجوز در کنار قاعده‌گذاری این مسیرِ خلاف رویه، به‌نحوی که در پایان پیشنهاد شده است، می‌تواند مؤثر واقع گردد.

- **تسهیم درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز و فراورده**

براساس قوانینی که در بخش‌های قبل به آنها اشاره شد، بانک مرکزی دو تکلیف داشته است: ۱. تسهیم درآمدهای نفت و گاز و فراورده و ۲. واریز معادل ریالی پس از فروش/ اعلام وصول به حساب‌های خزانه. یکی از ابهاماتی که باید درخصوص رفع آن چاره‌جویی کرد این است که در بند «ل» تبصره «۱» مشخص نشده که با مجوز فروش ارز از طریق بانک ملّی، تسهیم درآمدها بین شرکت‌های تابعه وزارت نفت، صندوق توسعه ملی و درآمدهای عمومی نفتی نیز توسط بانک ملی انجام می‌گیرد یا کماکان بانک مرکزی موظف است تسهیم مزبور را انجام دهد؟

به‌نظر می‌رسد از آنجایی که بانک ملی صرفاً بخشی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز و فراورده‌ها را به فروش می‌رساند، نمی‌توان حسابداری و تسهیم کلیه درآمدهای مزبور را به وی واگذار کرد. علاوه بر این، با توجه به حاکمیتی بودن موضوع تسهیم درآمدهای فوق، لازم است تسهیم درآمد طبق روال سنوات گذشته توسط بانک مرکزی انجام شود و با رفع این ابهام صرفاً واگذاری بخشی از دومین تکلیف بانک مرکزی (فروش ارز متعلق به دولت) به بانک ملّی در قالب بند «ل» تبصره «۱» مجاز گردد.

- **قاعده‌گذاری فروش ارز**

درخصوص تطور قواعد تملک ارز دولت توسط بانک مرکزی در مقدمه سخن گفته شد. مهم‌ترین سؤال و ابهامی که در مورد این بند نیز وجود دارد این است که بانک ملی تحت چه قاعده‌ای ارزهای دولت را به فروش می‌رساند؟ آیا بانک ملّی صرفاً فروشنده ارز دولت بوده و **عاملیت دارد** و پس از فروش ارز، منابع حاصله را به خزانه واریز می‌کند (مشابه قاعده تعیین شده در بند «ب» ماده (۱) قانون الحاق (۲)) یا اینکه باید با گزارش وزارت نفت مبنی‌بر فروش و اعلام وصول، معادل ریالی را به حساب خزانه واریز نماید (قاعده مذکور در بند «الف» تبصره «۱» لایحه بودجه ۱۴۰۱)؟ نکته شایان توجه آن است که تحت قاعده دوم امکان **خرید ارز توسط خود بانک**

---

۱. ۱ـ سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال اول اجرای قانون برنامه سی درصد (۳۰٪) تعیین می‌شود و سالیانه حداقل دو واحد درصد به این سهم اضافه می‌شود. بانک مرکزی مکلف است در طول سال و متناسب با وصول منابع بلافاصله نسبت به واریز این وجوه و سهم چهارده‌ونیم درصد (۱٤/٥ %) شرکت ملی نفت ایران از کل صادرات نفت و میعانات گازی و همچنین سهم سه درصد (۳ %) مناطق نفت‌خیز، گازخیز و توسعه‌نیافته اقدام کند و از محل باقی‌مانده، سهم بودجه عمومی دولت از منابع موضوع این جزء در سقف جدول شماره (۴) این قانون تعیین و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور و مابقی را به حساب ذخیره ارزی واریز نماید.

ملی و یا شرکت‌های زیرمجموعه آن، نیز وجود دارد. عبارت «از طریق بانک ملّی به فروش رسانده» در بند «ل» و سکوت این بند درخصوص قاعده تملک ارز، این ابهام را ایجاد می‌کند و رفع این ابهام به شرحی که در ادامه خواهد آمد، برای تبدیل نشدن این بند به یک تهدید در انضباط مالی دولت ضروری است.

اگر بانک ملّی صرفاً به‌عنوان عامل دولت در فروش منابع ارزی ایفای نقش کند، می‌بایست منابع ارزی را دریافت کرده و پس از فروش آنها در بازار، وجوه ریالی دریافت‌شده را به حساب خزانه دولت واریز کند. در این حالت، اگر به هر دلیلی بخشی از درآمدهای ارزی در بازار فروش نرفته باشد، بانک ملّی هیچ تعهدی به پرداخت مابه‌ازای ریالی آن به خزانه نخواهد داشت. در این حالت بخشی از امور اجرایی مربوط به فروش ارز به بانک ملّی منتقل می‌شود که می‌تواند مفید واقع گردد. کما اینکه در حال حاضر نیز بانک ملی عاملیت فروش بخشی از ارزهای شرکت ملی نفت را برعهده داشته و پس از فروش ارز، معادل ریالی آن‌را به حساب‌های شرکت نزد خزانه واریز می‌نماید.

امّا در مقابل اگر عبارت «از طریق بانک ملّی به فروش برساند» به امکان خرید ارز توسط بانک ملّی یا شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آن نیز ترجمه گردد و تحت قاعده موضوع بند «الف» تبصره «۱» لایحه تفسیر شود، بند «ل» تبصره «۱» نتایج کاملاً متفاوتی در پی خواهد داشت. در این حالت با توجه به اینکه دولت مالک بانک ملّی است، می‌تواند بانک ملّی و نهادهای وابسته به آن را موظف کند، ارزهای دولت که می‌تواند بلوکه شده باشد یا حتی هنوز توسط بانک ملی وصول نشده باشد را خریداری نمایند. از آنجایی‌که قدرت چانه زنی بانک ملی در مقابل دولت به‌مراتب کمتر از قدرت چانه‌زنی بانک مرکزی است، این تهدید به‌صورت جدی وجود دارد که دولت به‌مراتب راحت‌تر از گذشته ارزهای بلوکه شده را به بانک ملی تحمیل کند و حتی معادل ریالی ارزهای وصول نشده را از بانک ملی مطالبه نماید.

موظف ساختن شرکت‌های زیرمجموعه بانک ملی به خرید ارزهای فروخته شده از طریق بانک ملی در قبال دریافت تسهیلات از بانک ملی نیز تهدیدی است که آثار آن تفاوتی با خرید ارز توسط خود بانک ملّی ندارد. به‌منظور بررسی اثرات و عواقب این حالت در ذیل به شرح آن پرداخته شده است:

برای واضح شدن مطلب با فرض اینکه کل درآمد ارزی دولت بلوکه شده باشد، مثال زیر را در نظر بگیرید: فرض کنید دولت برای سال ۱۴۰۱ معادل صد هزار میلیارد تومان (ه.م.ت) ارز بلوکه شده دارد؛ سهم سپرده‌های بانک ملّی از کل سپرده‌های شبکه بانکی ۱۰ درصد باشد و تمامی پرداخت‌های دولت (حقوق، تملک دارایی مالی و سرمایه‌ای) به ذی‌نفعان نهایی به حساب آنها نزد بانک ملی واریز شود. اگر دولت این ۱۰۰ (ه.م.ت) ارز بلوکه شده را به بانک ملّی واگذار کند، بانک ملّی موظف است به میزان ۱۰۰ همت سپرده خود، نزد بانک مرکزی را به حساب دولت نزد بانک مرکزی (حساب خزانه) واریز نماید. اگر بانک ملّی حداقل ۱۰۰ (ه.م.ت) ذخیره مازاد داشته که قبلاً در بازار بین بانکی عرضه می‌کرد، می‌تواند این سپرده را در اختیار دولت قرار داده و در ازای آن ارز بلوکه شده دولت را دریافت نماید. در این شرایط ترازنامه بانک ملّی در سمت دارایی میزان ۱۰۰ (ه.م.ت) ارز بلوکه شده زیاد شده و میزان ۱۰۰ (ه.م.ت) سپرده بانک ملّی نزد بانک مرکزی کم می‌شود. امّا دولت ۱۰۰ (ه.م.ت) افزایش در حساب خزانه را برای پرداخت حقوق کارمندان و سایر مخارج خود در اختیار بانک ملّی قرار می‌دهد. بانک ملّی در این شرایط حساب سپرده کارمندان دولت را در سمت بدهی ترازنامه خود افزایش داده و حساب سپرده بانک ملّی نزد بانک مرکزی نیز که در سمت دارایی ترازنامه بانک ملّی قرار دارد ۱۰۰ (ه.م.ت) افزایش می‌یابد. با توجه به اینکه کارمندان دولت و سایر دریافت‌کنندگان وجه از دولت، پول دریافت‌شده را خرج می‌کنند،

سپرده‌های آنها از بانک ملّی خارج شده و انتظار می‌رود تنها به میزان سهم بانک ملّی از کل سپرده‌های شبکه بانکی که همان ۱۰ درصد باشد به میزان ۱۰ (ه.م.ت) نزد بانک ملّی باقی خواهد ماند. در این شرایط بانک ملّی ۹۰ (ه.م.ت) از سپرده‌های مازاد خود نزد بانک مرکزی را از دست داده و سپرده مازاد سایر بانک‌ها به میزان ۹۰ (ه.م.ت) افزایش یافته است. اگر بانک ملی سپرده مازاد نزد بانک مرکزی نداشته باشد برای پرداخت معادل ریالی ارز غیر قابل فروش به خزانه، باید از بازار بین بانکی تسهیلات دریافت کند و در صورت عدم امکان مجبور می‌شود از بانک مرکزی اضافه برداشت نماید.

مشخص است که این عملیات ارزی در شرایطی که بانک ملی سپرده مازاد داشته باشد، نسبت به حالتی‌که دولت ارزهای بلوکه شده خود را به بانک مرکزی فروخته و بانک مرکزی معادل ریالی آن را جمع‌آوری نکند، از افزایش پایه پولی جلوگیری می‌نماید؛[1] اما اولاً شاهد یک پدیده برون‌رانی خواهیم بود که بانک ملی به‌جای تسهیلات‌دهی به بخش خصوصی، دارایی دولت (ارز نفتی) را تملک می‌کند. ثانیاً پس از پرداخت حقوق‌ها و خروج پول، بانک ملّی با کمبود سپرده نزد بانک مرکزی مواجه می‌شود و از خالص تسهیلات‌دهنده در بازار بین بانکی به خالص تسهیلات‌گیرنده تبدیل می‌شود.

اما اگر شبکه بانکی ذخیره مازاد نداشته باشد و بانک ملی مجبور شود برای خرید ارز دولت، از بانک مرکزی اضافه برداشت کند، با مسامحه می‌توان گفت فروش ارز به بانک ملی مزیت قابل توجهی نسبت به فروش ارز به بانک مرکزی ندارد و در هر دو حالت شاهد افزایش پایه پولی خواهیم بود.

به‌طور خلاصه اگر بانک ملی در محیط قاعده لایحه بودجه ۱۴۰۱ به تملک ارز بپردازد و خود یا شرکت‌های زیرمجموعه نسبت به خرید ارزهای بلوکه شده دولت اقدام نمایند مشکلات بیان شده در قسمت آسیب‌شناسی، از بانک مرکزی به بانک ملّی منتقل می‌شود و این اقدام لایحه را نمی‌توان گام مثبت معناداری تلقی کرد.

براساس ابهام بیان شده و دلالت‌های آن به‌نظر می‌رسد ضروری است اولاً قاعده فروش ارز توسط بانک ملّی در بند «ل» تبصره «۱» تصریح شود و بانک ملی صرفاً عاملّیت فروش ارز را داشته باشد. ثانیاً خرید ارز توسط بانک ملّی و کلیه نهادها و مؤسسات وابسته به آن از این طریق ممنوع گردد تا اینکه از فروش اجباری ارز بلوکه شده به بانک ملّی از هر طریقی ممانعت به‌عمل آید.

- **تعیین تکلیف سازوکار فروش ارز شامل نرخ و بازار**

ابهام دیگر این است که ضوابط مربوط به نرخ و سازوکار معاملاتی فروش ارز با عاملیت بانک ملی مشخص نیست. با توجه به اینکه در حال حاضر، بانک مرکزی سامانه نیما را برای فروش حواله و بازار متشکل ارزی را برای فروش عمده اسکناس طراحی کرده است، تصریح بر فروش در این بازارها با نرخ ETS توصیه می‌شود.

ب) ملاحظات

علاوه بر ابهامات پیش‌گفته، ملاحظاتی درخصوص عاملیت بانک ملی در فروش ارزهای حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی، خالص صادرات گاز و فراورده‌های نفتی وجود دارد که در این بخش به‌طور مختصر به آنها اشاره می‌شود.

---

۱. در اینجا فرض می‌شود افزایش پایه پولی از این محل انحراف از روند بهینه رشد پایه پولی تلقی شود در حالی که می‌دانیم لزوماً و در هر شرایطی رشد پایه پولی غیربهینه نیست و ممکن است حسب اتفاق، این افزایش پایه پولی مطلوب باشد که فعلاً محل بحث این گزارش نیست.

- **نوسانات نرخ سود بین بانکی**

اولین ملاحظه در این رابطه نوسانات نرخ سود بین بانکی است که با فروش ارز توسط بانک ملی و پرداخت ریال آن به حساب خزانه ایجاد می‌شود. در حالتی که بانک ملّی صرفاً عاملّیت در فروش ارز داشته باشد و یا اینکه بانک ملّی ارز را خریداری نماید، معادل ریالی ارزهای خریداری شده به حساب سپرده دولت نزد بانک مرکزی منتقل می‌شود. این عمل در ابتدا باعث افزایش نرخ سود در بازار بین بانکی خواهد شد، امّا در ادامه با توجه به اینکه دولت درآمد ایجاد شده را خرج خواهد کرد، موجودی حساب سپرده دولت نزد بانک مرکزی کاهش یافته و موجودی حساب بانک‌های عامل نزد بانک مرکزی افزایش می‌یابد. این عمل باعث می‌شود که عرضه وجوه در بازار بین بانکی مجدداً افزایش یافته و نرخ سود بین بانکی کاهش پیدا کند. درنهایت انتظار می‌رود، نرخ سود بین بانکی به حالت اولیه خود برگردد. پس می‌توان اثر این سیاست را این‌گونه خلاصه کرد که ابتدا با پرداخت معادل ریالی ارز به دولت، نرخ سود بین بانکی افزایش و سپس با هزینه‌کرد دولت مجدداً نرخ سود بین بانکی کاهش پیدا می‌کند. به‌منظور حداقل‌سازی این نوسانات در نرخ‌های سود بین بانکی، لازم است بانک مرکزی دائماً در این بازار دخالت کرده و نرخ سود بین بانکی را تعدیل نماید. به‌طور دقیق‌تر اگر بانک مرکزی بخواهد به‌طور کامل از سیاست نرخ سود هدف خود در بازار بین بانکی حمایت کند، لازم است در مدتی که نرخ سود افزایش زیادی دارد (واریز وجوه به حساب خزانه) عرضه وجوه را در بازار بین بانکی افزایش دهد و سپس هنگامی که نرخ سود در حال کاهش است (پرداخت حقوق توسط دولت) وجوه مازاد را از بازار بین بانکی جمع‌آوری نماید.

- **تضعیف قدرت سیاستگذاری ارزی بانک مرکزی**

در حال حاضر، بانک مرکزی هم‌زمان به‌عنوان سیاستگذار و عامل در بازار ارز دخالت می‌کند و به اتکای اینکه ارزهای دولت توسط وی خریداری و مدیریت می‌شود، قدرت بازار فراوانی دارد. در صورتی که دولت به‌صورت مستقل از بانک مرکزی و به عاملّیت بانک ملّی ارز خود را به فروش برساند، قدرت بانک ملی به‌واسطه منابع ارزی دولت افزایش یافته و بازیگر قدرتمندی در کنار بانک مرکزی قرار می‌گیرد و می‌تواند اجرای سیاست‌های ارزی بانک مرکزی را تحت تأثیر قرار دهد.

- **گسترش مصادیق بانک‌های عامل**

با توجه به اینکه سایر بانک‌های دولتی نیز همچون بانک ملی نسبت به عملیات ارزی مبادرت دارند، گسترش مصادیق این مجوز به تمام بانک‌های دولتی، پیشنهاد می‌شود.

۳. نتیجه‌گیری و پیشنهادهای اصلاحی

مجوز موضوع بند «ل» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ مبنی‌بر امکان فروش ارز حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی، خالص صادرات گاز و فراورده‌های نفتی از طریق بانک ملی حاوی ابهامات و ملاحظاتی است. آسیب‌شناسی نحوه تسویه معاملات ارزی بانک مرکزی و دولت نشان می‌دهد برخی از ابهامات موجود در متن این بند می‌تواند اثرات مثبت این مجوز را به کلی از بین برده و تمامی آسیب‌های قبلی تعامل ارزی دولت و بانک مرکزی را به بانک ملی منتقل نماید.

مهم‌ترین ابهام، عدم تصریح قاعده تملک ارز توسط دولت است، اگر قاعده همان قاعده حاکم بر لایحه بودجه ۱۴۰۱ باشد (که باید پس از گزارش وزارت نفت مبنی‌بر فروش و اعلام وصول، معادل ریالی ارزها به حساب خزانه واریز شود)، طبعاً بانک ملی نیز با توجه به دولتی بودن و فقدان قدرت چانه‌زنی در مقابل دولت، مجبور خواهد شد معادل ریالی ارزهای بلوکه شده یا حتی ارزهای وصول

نشده را نیز به خرانه واریز نماید و در شرایطی می‌تواند منجر به اضافه‌برداشت بانک ملی و افزایش پایه پولی گردد. لذا ضروری است **اولاً** قاعده فروش ارز توسط بانک ملّی در بند «ل» تبصره «۱» تصریح شود و بانک ملی صرفاً عاملّیت فروش ارز را داشته باشد (واریز منابع ریالی پس از فروش ارز به شخص ثالث)؛ **ثانیاً** خرید ارز توسط بانک ملّی و کلیه نهادها و مؤسسات وابسته به آن از این طریق ممنوع گردد تا اینکه از فروش اجباری ارز بلوکه شده به بانک ملّی از هر طریقی ممانعت به‌عمل آید. **ثالثاً** لازم است تصریح شود که تسهیم درآمدهای ارزی بین صندوق توسعه ملی، شرکت‌های تابعه وزارت نفت و خزانه توسط بانک مرکزی انجام خواهد شد. **رابعاً سازوکار فروش ارز شامل نرخ و بازار** مقصد فروش نیز در متن لایحه تعیین تکلیف نشده و لازم است به عرضه در سامانه نیما و یا بازار متشکل ارزی تصریح شود.

همان‌طور که در قسمت آسیب‌شناسی گذشت مشکلات جدّی نحوه تسویه دولت با بانک مرکزی صرفاً از طریق این اقدام حل نمی‌شود. به‌طور خاص حتی اگر بر عاملّیت بانک ملّی در فروش ارز تصریح شود، دولت کماکان می‌تواند ارزهای بلوکه شده خود را به بانک مرکزی واگذار کرده و بابت آن ریال دریافت نماید، چراکه بانک مرکزی براساس قانون مکلف به خرید ارزهای دولت است. به‌طور مشخص اگر دولت قصد اصلاح رابطه ارزی دولت و بانک مرکزی را داشت لازم بود قاعده مندرج در بند «الف» تبصره «۱» لایحه بودجه را اصلاح کرده و همان قاعده مصرح در بند «ب» ماده (۱) قانون الحاق (۲) (واریز پس از فروش ارز دولت با نرخی که ضوابط آن را شورای پول و اعتبار تعیین می‌کند) را برای سال ۱۴۰۱ تنفیذ می‌نمود. با این همه، **در صورتی که ابهامات مطرح شده در این گزارش رفع شود و ملاحظات آن مدنظر قرار گیرد، می‌توان این اقدام را اولین گام برای اصلاح رابطه ارزی دولت و بانک مرکزی تلقی کرد.**

متن پیشنهادی برای اصلاح بند «ل» تبصره «۱»

متن لایحه	متن پیشنهادی
به دولت اجازه داده می‌شود بخشی از منابع ارزی حاصله از صادرات نفت خام، میعانات گازی، خالص صادرات گاز و فراورده‌های نفتی را از طریق بانک ملی ایران به فروش رسانده و منابع حاصله را حسب مورد به حساب‌های مربوط نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نماید.	به دولت اجازه داده می‌شود بخشی **از سهم درآمد عمومی** از منابع ارزی حاصله از صادرات نفت خام، میعانات گازی، خالص صادرات گاز و فراورده‌های نفتی **که پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی و شرکت‌های تابعه وزارت نفت، موضوع بند «ب» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و بند «الف» این تبصره، توسط بانک مرکزی تعیین می‌شود** را **با عاملیت بانک‌های دولتی** به فروش رساند. **بانک‌های دولتی عامل موظفند، پس از فروش ارزهای مزبور در سامانه‌های ارزی تحت نظارت بانک مرکزی به نرخ ETS و وصول معادل ریالی آن از خریدار،** منابع ریالی را به حساب مربوطه نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نمایند. **هرگونه تکلیف به بانک‌های دولتی و شرکت‌های زیرمجموعه آنها برای خرید ارز موضوع این بند ممنوع است.**