

شماره گزارش: ۱۳۸  
ردیف: ۱۶



دوره یازدهم - سال سوم  
تاریخ چاپ: ۱۴۰۱/۱۰/۳

## گزارش کمیسیون «اقتصادی» مجلس شورای اسلامی

در خصوص:

## سیاست‌ها و اقدامات ارزی دولت سیزدهم

«ماده (۱۰۷) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

بسمه تعالی

**هیات رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی**

**سلام علیکم**

با احترام، مستند به ماده (۱۰۷) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به پیوست گزارش کمیسیون اقتصادی با موضوع "سیاست‌ها و اقدامات ارزی دولت سیزدهم" جهت قرائت در صحن علنی مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود.

**محمدرضا پورابراهیمی**

**رئیس کمیسیون اقتصادی**

# گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در خصوص سیاست‌ها و اقدامات ارزی دولت سیزدهم

## مقدمه:

افزایش نرخ ارز از پاییز سال جاری موجب نگرانی‌های در خصوص ثبات اقتصادی گردیده است. در صورت عدم اصلاح سیاست‌های ارزی ناکارآمد و هزینه‌زا، تکرار مصائبی چون ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی و تزییع منابع ارزی دور از ذهن نیست. کما اینکه تا حدی این تکرار در قالب نرخ دستوری نیمایی و افزایش فروش اسکناس ارز رخ داده و ادامه دارد. یکی از دلایل اساسی که موجب تکرار اتخاذ سیاست‌های ناکارآمد، «تعیین دستوری نرخ ارز» و «افزایش عرضه اسکناس ارز» گردیده، ادامه سیاست تثبیت نرخ اسمی ارز با وجود تورم و رشد نقدینگی است. در حالی که ماده (۲۰) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» بر لزوم تعدیل نرخ اسمی ارز متناسب با تورم داخلی و خارجی تصریح دارد که به معنی تثبیت نرخ حقیقی به جای تثبیت نرخ اسمی ارز است. این رویکرد نسبت به نرخ ارز موجب شده تا در عمل شاهد تکرار تجربه مصائب و مفاصد ارز ترجیحی مشابه ۴۲۰۰ تومانی، عرضه سنگین، بی‌قاعده و منفعلانه اسکناس، تعیین دستوری نرخ نیمایی، ایجاد چالش برای صادرکنندگان و ... باشیم.

این گزارش با هدف تبیین مسائل پیش روی مدیریت بازار ارز و ارائه راهکارهایی اصلاحی، در چهار بخش به ارائه مطالب می‌پردازد. در بخش بعدی، توصیفی از روند بلندمدت نرخ اسمی و حقیقی ارز در بازار رسمی و غیررسمی ارائه می‌گردد. در بخش دوم وضعیت بازار اسکناس و حواله ارز مورد بررسی قرار گرفته و در بخش سوم به احصاء مسائل پیش روی مدیریت بازار ارز، پرداخته می‌شود. بخش پایانی به پیشنهادات اصلاحی اختصاص دارد.

## ۱) روند نرخ ارز

### ۱-۱) روند سالانه نرخ اسمی ارز در بازار رسمی و غیررسمی

بررسی روند بلندمدت نرخ ارز در بازار رسمی و غیررسمی در چهار دهه اخیر نشان می‌دهد که از سال ۱۳۳۶ تا ۱۳۵۶، تحت نظام تک نرخی ارز، نرخ رسمی و غیررسمی برابر ۷۰ تا ۷۶ ریال بوده است. همزمان با کاهش شدید تولید و صادرات نفتی در سال ۱۳۵۷، نرخ غیررسمی ارز از نرخ رسمی فاصله گرفت. تا سال ۱۳۷۰، تأمین ارز کالاهای اساسی از محل صادرات نفتی با همان نرخ پیش از انقلاب ادامه پیدا کرد و صادرکنندگان غیرنفتی نیز مجاز به فروش ارز به قیمت بازار غیررسمی شدند. در فروردین ۱۳۷۱، با یکسان سازی نرخ ارز، نرخ رسمی ارز از حدود ۷ به ۱۵۰ تومان رسید. در نهایت پس از افزایش بیست درصدی نرخ ارز، از آذر ۱۳۷۲، مجدداً نظام چند نرخی ارز حاکم شد. مجدداً تأمین ارز کالاهای ضروری از محل ارزهای نفتی با نرخ ۱۷۵ تومان انجام می‌گرفت.

از فروردین ۱۳۸۱ یکسان سازی نرخ ارز صورت پذیرفت و نرخ رسمی از ۱۷۵۰ ریال به ۷۹۰۰ ریال افزایش یافت. متوسط رشد سالانه نرخ ارز از ۲۰٪ در دهه ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ به ۳ درصد در دهه ۱۳۸۰ کاهش پیدا کرد. این دوره مقارن با افزایش صادرات نفتی به دلیل رشد قیمت جهانی نفت از ابتدای ۲۰۰۰ میلادی است. به طوری که، صادرات نفتی از ۲۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۹، به ۱۱۹ میلیارد دلار رسید. صادرات نفتی این امکان را به بانک مرکزی داد تا در بازه ۱۳۸۲-۱۳۹۰، قریب به ۲۴۹ میلیارد دلار را تحت سرفصل مداخله برای تثبیت نرخ اسمی ارز، در بازار غیررسمی به فروش رساند.

پس از جهش ارزی در ابتدای دهه ۱۳۹۰ تا سال ۱۳۹۶، متوسط رشد سالانه نرخ ارز در سطحی پایین‌تر از دهه ۱۳۷۰ قرار داشته و برابر ۶٪ است. علاوه بر صادرات نفتی و مداخلات، نرخ بالای سود سپرده بانکی از سال ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶، تأثیر به‌سزایی در شکل‌گیری این نرخ رشد داشتند. فروش ارز بانک مرکزی تحت سرفصل مداخله، در بازه ۱۳۹۳-۱۳۹۶ برابر ۳۵ میلیارد دلار بوده است. از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶، نرخ رسمی فروش ارز به واردات (مبادله‌ای)، در حاشیه نرخ غیررسمی با اختلاف حدود ۱۵ درصدی افزایش می‌یافت. در سال ۱۳۹۷، نرخ غیررسمی ارز با بیشترین جهش در طول تاریخ ریال از متوسط ۴۰۰۰ تومان در سال ۱۳۹۶ به مقدار متوسط ۱۰۳۰۰ تومان در سال ۱۳۹۷ رسید.

از سال ۱۳۹۷ تا پاییز ۱۴۰۱، نرخ غیررسمی ارز به طور متوسط سالانه ۳۷ درصد رشد داشته و نرخ رسمی در بهار سال ۱۴۰۱ از ۴۲۰۰ تومان به ETS تغییر نمود. متوسط ماهانه نرخ غیررسمی از ۵ هزار تومان از فروردین سال ۱۳۹۷، به حدود ۳۶ هزار تومان در آذر ۱۴۰۱ رسید. به دلیل کاهش شدید ارزش صادرات نفتی و دیگر اقلام صادراتی عمده در سال ۱۳۹۹ (همه‌گیری کووید ۱۹)، نرخ ماهانه بالاتر از خط روند قرار گرفت. با نزدیک شدن به انتخابات ریاست جمهوری ایالات متحده و افزایش فضای نااطمینانی ناشی از احتمال پیروزی جمهوری خواهان و تشدید جنگ اقتصادی، این نرخ به کانال ۳۰ هزار تومان رسید. با مشخص شدن نتیجه انتخابات و بالا رفتن احتمال توافقات برای کاهش تحریم‌ها، این نرخ به خط روند همگرا شد. به دنبال افزایش صادرات نفتی از ۲۱ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۹ به ۳۹ میلیارد دلار در سال ۱۴۰۰، نرخ غیررسمی نزدیک به خط روند، افزایش یافته است. این وضعیت در سال ۱۴۰۱ نیز ادامه یافته است. لازم به ذکر است که در دو مقطع زمستان ۱۴۰۰ و تابستان ۱۴۰۱، به دلیل علامت‌دهی اخبار مبنی بر نزدیک‌تر شدن به بازگشت به توافق برجام، نرخ ارز پایین‌تر از خط روند قرار گرفته است.

## ۲-۱) روند سالانه نرخ حقیقی ارز در بازار غیررسمی

نرخ حقیقی ارز، همان نرخ اسمی ارز است که با قیمت‌های داخلی و خارجی تعدیل می‌شود. نرخ اسمی ارز نسبت ریال به دلار می‌باشد و به همین دلیل، برای تعدیل آن لازم است که تقسیم بر نسبت قیمت‌های داخلی به خارجی شود. از یک منظر، نرخ حقیقی ارز نسبت قیمت تولیدات خارجی به داخلی را نمایش می‌دهد. کاهش (افزایش) نرخ حقیقی ارز به معنای کاهش (افزایش) قیمت نسبی کالاهای خارجی به داخلی و جذاب‌تر شدن استفاده از تولیدات خارجی است. اگر از PPI به عنوان شاخص قیمتی استفاده شود، نرخ حقیقی ارز به معنای نسبت هزینه دلاری تولیدات خارجی نسبت به داخلی است. بدین معنا که با کاهش نرخ حقیقی ارز، قیمت تمام شده دلاری تولیدات داخلی افزایش می‌یابد که منجر به کاهش قدرت رقابت‌پذیری داخلی در بازارهای خارجی و داخلی می‌گردد. به بیان دیگر، با کاهش نرخ حقیقی ارز، قدرت رقابت‌پذیری تولیدات داخلی هم در بازار داخلی و هم بازارهای خارجی افت می‌کند. به همین دلیل، قانون‌گذار در بند «ت» ماده (۲۰) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» که نظام ارزی کشور را شناور مدیریت شده معرفی کرده، برای «حفظ رقابت‌پذیری در تجارت خارجی» بر تعدیل نرخ اسمی «با ملاحظه تورم داخلی و جهانی»، تحت نظام ارزی شناور مدیریت شده تأکید نموده است.

در صورت اجرای قانون، می‌بایست نرخ حقیقی ارز در سطح ثابتی قرار می‌گرفت. به لحاظ اقتصادی نیز، در صورت عدم تغییر معنادر در نسبت شاخص قیمت کالاهای صادراتی به وارداتی (رابطه مبادله بازرگانی)، نرخ بهره، نرخ بهره‌وری و موانع تجاری، انتظار می‌رود که در بلندمدت، نرخ حقیقی ارز در سطح ثابتی قرار گیرد. به عنوان مثال، در صورت افزایش قیمت جهانی محصولات نفتی (که ۷۰٪ از ارزش صادراتی در دو دهه گذشته را به خود اختصاص می‌دهد)، رابطه مبادله بازرگانی افزایش می‌یابد. افزایش رابطه مبادله بازرگانی به معنای آن است که به ازای یک مقدار مشخص از صادرات، می‌توان مقدار بیشتری وارد

کرد. این افزایش قدرت واردات به معنای افزایش قدرت ریال در واردات است که در این حالت نرخ حقیقی ارز کاهش می‌یابد. به عنوان مثالی دیگر، اگر نرخ سود سپرده بانکی بالا باشد، موجب جذابیت بیشتر دارایی‌های ریالی نسبت به دارایی‌های خارجی و به تبع آن کاهش نسبی تقاضای ارز می‌گردد. کاهش نسبی تقاضای ارز موجب کاهش رشد نرخ اسمی ارز و در نتیجه کاهش نرخ حقیقی ارز می‌گردد.

## ۲) نرخ‌های ارز در نظام ارزی رسمی و بازار غیررسمی

در نه دهه از آغاز به کار ریال، نظام ارزی کشور انواع نرخ‌های ارز را تجربه کرده است. به طور معمول، در پی اعمال کنترل‌های ارزی، نظام چندنرخه ارز شکل می‌گیرد. منظور از کنترل‌های ارزی که بعضاً تحت عنوان کنترل حساب سرمایه نیز از آن یاد می‌شود، مجموعه اقدامات سیاست‌گذار جهت کنترل نرخ ارز می‌باشد. در مواجهه با بحران‌ها و جهش‌های ارزی، اعمال کنترل‌های ارزی از اقدامات اولیه سیاست‌گذاران به حساب می‌آید. محدودیت در اقلام وارداتی، الزام به بازگشت ارز در موعد زمانی مشخص، الزام به ثبت سفارش و دریافت تخصیص ارز برای ادامه فرآیند واردات، الزام به ثبت منشأ ارز برای ترخیص کالا، ممنوعیت خروج سرمایه و ... را می‌توان از مهمترین اقدامات دولت در راستای کنترل‌های ارزی، پس از تنش‌های ارزی سال ۱۳۹۷ دانست. این تصمیمات سیاست‌گذار منجر به بوجود آمدن نرخ‌های متعدد گردیده است. گرچه بخشی از اختلافات در نرخ‌های ارز نتیجه طبیعی اعمال کنترل‌های ارزی است، اما بخش مهمی از اختلافات و تعدد در نرخ‌های ارز فعلی، ناشی از اتخاذ سیاست‌های ارزی ناکار است.

در این بخش به بررسی روند ماهانه نرخ‌های ارز مهم و اثرگذار در بازار ارز و مبادلات تجاری پرداخته می‌شود. نرخ‌های ارز در بستر مبادلاتی رسمی و غیررسمی به شرح ذیل می‌باشد:

- ۱) نرخ حواله سنا: این نرخ به صورت روزانه و با یک روز تأخیر در سایت رسمی <http://www.sanarate.ir/> گزارش می‌شود. این نرخ از متوسط نرخ ارز معاملات حواله صرافی‌ها و بانک‌ها بدست می‌آید. صرافی‌ها و بانک‌ها در صورت خرید و فروش ارز به صورت حواله، ملزم به ثبت معامله در سامانه سنا هستند.
- ۲) نرخ حواله نیما: در چند ماه اخیر، این نرخ به صورت اطلاعیه در سایت بانک مرکزی گزارش می‌شود. در سامانه نیما، بانک مرکزی و صادرکنندگان (که شرکت‌های ملی نفت، گاز و پخش و پالایش را در بر می‌گیرد) ارز خود را به صرافان و بانک‌های حاضر در سامانه نیما می‌فروشند. صرافان نیز ارز دریافتی را می‌بایست به واردکنندگان بفروشند.
- ۳) نرخ حواله ETS: این نرخ مبنای حسابداری‌های رسمی کشور مانند محاسبه ارزش ریالی واردات برای دریافت حقوق ورودی است. در عمل، این نرخ بسیار نزدیک به نرخ حواله سنا و نیما است.
- ۴) نرخ اسکناس مسافری: نرخ ارزی است که معمولاً توسط صرافی ملی گزارش می‌شود. صرافی‌ها می‌توانند تحت سرفصل مسافری و در قبال دریافت مستندات مربوط به مسافرت (بلیط و ویزا)، کارت ملی و کارت بانکی به نام شخص، اسکناس به متقاضیان عرضه کند. این معامله در سامانه سنا، تحت سرفصل مسافری ثبت می‌شود.
- ۵) نرخ اسکناس توافقی: این نرخ به طور لحظه‌ای در سایت بازار متشکل <https://www.ice.ir/> قابل مشاهده است. این نرخ برابر با نرخ پایانی معاملات ارز در بازار متشکل است. صادرکنندگان می‌توانند تعهد بازگشت ارز خود را به صورت فروش ارز به صورت اسکناس به صرافی‌ها ثبت کنند. صرافی ملزم است که ارز خریداری شده را در بازار متشکل به دیگر صرافان عرضه کند. صرافان نیز می‌توانند با نرخ سود مشخصی به متقاضیان اسکناس در صرافی‌ها، تحت سرفصل‌های مجاز خدماتی (مسافری، درمانی، دانشجویی، ... و سایر) به فروش رسانند.

۶) نرخ اسکناس سنا: همچون مورد حواله، این نرخ به صورت روزانه و با یک تأخیر در سایت رسمی <http://www.sanarate.ir/> گزارش می‌شود. این نرخ از متوسط نرخ ارز معاملات اسکناس صرافی‌ها و بانک‌ها بدست می‌آید. صرافی‌ها و بانک‌ها در صورت خرید و فروش ارز به صورت اسکناس، ملزم به ثبت معامله در سامانه سنا در سر فصل‌های مربوطه هستند.

۷) نرخ غیررسمی ارز: این نرخ از معاملات در بازارهای غیررسمی کشف شده و به طور معمول از طریق کانال‌های تلگرامی اعلام می‌شوند. برخی از نرخ‌های مهم در بازار غیررسمی به شرح ذیل می‌باشد:

- نرخ تهران: این نرخ حاصل معاملات در بستر غیررسمی چون بازارهای فردوسی، سبزه میدان است.
- نرخ امارات (دوبی): این نرخ از نرخ درهم کشف شده در بازار امارات مشتق می‌شود. با توجه به نقش حیاتی امارات در مناسبات تجاری و به تبع آن اهمیت درهم برای مبادله‌گران ایرانی (واردکننده، صادرکننده، صرافان، بانک‌ها، واردکنندگان و صادرکنندگان قاچاق، متقاضیان فرار سرمایه و ...) در مبادلات بین‌المللی، این نرخ از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. با توجه به تثبیت نسبت درهم به دلار (۳,۶۷۲۵ درهم به ازای هر دلار)، پس از کشف نرخ درهم، نرخ معادل دلاری مبنای تصمیم‌گیری معامله‌گران قرار می‌گیرد.
- نرخ هرات: این نرخ مربوط به نرخ کشف شده در افغانستان و به طور مشخص در بازار ارز هرات است.
- نرخ سلیمانیه: این نرخ در معاملات بازار ارز سلیمانیه عراق کشف می‌شود.
- نرخ سکه و طلا: این نرخ با توجه به قیمت ریالی سکه و طلا و اونس جهانی محاسبه می‌گردد. با توجه به اهمیت یافتن سکه و طلا در کشف نرخ معامله‌گران، این نرخ از اثرگذاری معناداری در تصمیمات آنها برخوردار است.

از آنجا که اغلب معاملات در سامانه نیما انجام شده و معاملات آن در سامانه سنا نیز ثبت می‌شود، نرخ حواله سنا اختلاف بسیار جزئی با یکدیگر خواهند داشت. با توجه به آنکه، معاملات ارزی بین بانکی وجود ندارد، نرخ ETS اعلامی فعلی همان نرخ حواله سنا است. به بیانی دیگر علی‌رغم تاکیدات قانون‌گذار در احکام قانونی بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، سامانه ETS به طور موثر و آنچنان که مدنظر قانونگذار بوده است وارد مناسبات ارزی کشور نشده است. بنابراین در ادامه تنها آمار گزارش شده نرخ حواله سنا بررسی می‌گردد.

## ۲-۱) نرخ حواله و اسکناس سنا

روند نرخ اسکناس سنا از سال ۱۳۹۷ تا نیمه اول سال ۱۴۰۰، تقریباً منطبق بر نرخ غیررسمی تهران بوده است. حتی در برخی از روزها نرخ اسکناس سنا بالاتر از نرخ غیررسمی قرار گرفته است. از نیمه دوم سال ۱۴۰۰، فاصله بین دو نرخ اسکناس سنا و غیررسمی تهران افزایش یافته که این افزایش تا آذر سال ۱۴۰۱ ادامه داشته است. نکته جالب توجه در چند ماهه اخیر، دستکاری فرمول محاسبه نرخ اسکناس سنا می‌باشد. طبق رویه سال‌های گذشته، نرخ اسکناس سنا می‌بایست از متوسط نرخ فروش اسکناس توسط صرافی‌ها و بانک‌ها حاصل شود. در حالی که از نیمه دوم آذرماه اغلب اسکناس‌های فروش رفته بالاتر از ۳۵ هزار تومان بوده، نرخ اسکناس سنا در این دوره حدود ۳۱ هزار تومان است. به نظر فرمول محاسبه نرخ سنا دستکاری شده است. دستکاری فرمول محاسبه نرخ اسکناس سنا از اواخر خرداد رخ داده است. پس از اعلام امکان فروش ارز تحت سرفصل سایر در خردادماه سال جاری، نرخ اسکناس سنا برابر با ارز مسافری بود. در واقع در فرمول محاسبه نرخ اسکناس سنا فقط فروش اسکناس تحت سرفصل مسافری لحاظ می‌گشت و نرخ فروش ارز سایر که بالاتر از نرخ مسافری بود در این محاسبه نقشی

نداشت. به عنوان مثال در اواخر آبان ماه سال جاری، نرخ غیررسمی تهران حدود ۳۶ و نرخ ارز سایر حدود ۳۴ هزار تومان بود، اما بانک مرکزی به کسانی که قصد مسافرت خارجی داشتند، با نرخ ۲۹ هزار تومان اقدام به فروش ارز می‌نمود. پس از افزایش نرخ ارز در ماه‌های گذشته، اعتراض‌ها مبنی بر ارزان فروشی ارز برای مسافران خارجی افزایش یافت تا بانک مرکزی از ۱۲ آذر نرخ مسافری را به تدریج افزایش داد. از ابتدای دهه سوم آذرماه، نرخ مسافری توسط صرافی ملی گزارش نمی‌شود که به نظر می‌آید که اختلاف نرخ ارز مسافری و سایر از بین رفته باشد.

همانطور که پیش‌تر گفته شد، نرخ حواله سنا تا حد زیادی نزدیک به نرخ نیمایی است. نرخ نیمایی تا پیش از خرداد ۱۳۹۸، به دلیل سقف گذاری بانک مرکزی فاصله زیادی با نرخ غیررسمی داشت. از اواخر اردیبهشت سال ۱۳۹۸ که سقف نرخ نیمایی برداشته شد، این فاصله به حداقل رسید. همزمان با آن، نرخ غیررسمی نیز روند کاهشی به خود گرفت. البته نمی‌توان نتیجه گرفت که برداشتن سقف نیمایی دلیل کاهش نرخ غیررسمی تهران، بوده باشد. از سال ۱۳۹۸ تا انتهای سال ۱۳۹۹ نرخ نیمایی با یک فاصله نسبتاً ثابتی از نرخ بازار غیررسمی افزایش یافت. بخشی از این فاصله به دلیل نرخ کارمزد تراکنش انتقال حواله و بخشی نیز به دلیل پایین‌تر بودن نرخ فروش ارز بانک مرکزی در سامانه است. این فاصله در نیمه دوم سال ۱۳۹۹ به صفر رسید و حتی صادرکنندگان خرد بالاتر از نرخ غیررسمی، ارز صادراتی خود را به فروش می‌رساندند.

از اوایل سال ۱۴۰۰، واگرایی بین نرخ ارز غیررسمی و نیمایی آغاز شد که تا آذرماه ۱۴۰۱ ادامه داشته است. این واگرایی به دلیل افزایش عرضه ارزهای نفتی رخ داده است. چرا که صادرات نفتی با حدود ۵۰٪ درصد افزایش، از ۲۱ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۹ به ۳۹ میلیارد در سال ۱۴۰۰ رسید.

## ۲-۲) نرخ غیررسمی ارز و نرخ ارز توافقی

بررسی روند روزانه نرخ ارز در بازار غیررسمی تهران و بازار متشکل (توافقی) نشان می‌دهد که نرخ توافقی به صورت کاملاً منفعلانه در حاشیه متوسط ۲ هزار تومان پایین‌تر از نرخ غیررسمی به فروش می‌رسد. به دلیل جذابیت در اختلاف قیمت اسکناس در دو بازار متشکل و غیررسمی، تقاضای اسکناس از بازار متشکل افزایش داشته است. به طوری که میزان فروش روزانه در این بازار از حدود ۱۲ میلیون دلار در شهریورماه به ۲۵ میلیون دلار در تاریخ ۲۶ آذر رسیده است. با توجه به میزان فروش روزانه بازار متشکل پیش‌بینی می‌شود که مجموع فروش اسکناس در صرافی‌ها در نه ماهه سال جاری بین ۳,۵ تا ۴,۵ میلیارد دلار باشد.

## ۳) مسائل و چالش‌های پیش روی بازار اسکناس و حواله ارز

با نگاه کلی به سیاست‌های ارزی اتخاذ شده، می‌توان گفت که همچنان در مولفه‌های اساسی، تصمیمات شکست خورده گذشته در حال تکرار است. تعدد نرخ‌های رسمی و فاصله معنادار با بازار غیررسمی، اتکاء خطرناک سیاست‌گذار به آمار گمراه کننده مازاد عرضه در سامانه نیما، عدم پذیرش واقعیت افزایش نرخ ارز متناسب با واقعیت‌های اقتصادی و اصرار بر سیاست شکست خورده تثبیت نرخ اسمی ارز، خروج ۱۰ میلیارد دلار ارز (به صورت اسکناس و حواله) از فرآیندهای رسمی با ادامه رویه فعلی، اهم مسائلی است که تحت شعاع نگاه کوتاه‌مدت تصمیم‌گیران در حوزه ارزی قرار گرفته است. متأسفانه، علاوه بر تکرار سیاست تمرکز بر اقدامات کوتاه‌مدت و رها کردن مسائل میان‌مدت و بلندمدت، عدم تمرکز مسئولیت‌ها و اختیارات در نهاد تخصصی (بانک مرکزی)، موفقیت در مدیریت بازار ارز را بیش از پیش محل تردید قرار داده است. در ادامه به تشریح ۷ مساله مهم در سیاست‌های ارزی به شرح ذیل پرداخته می‌شود:

### ۳-۱) نداشتن کریدور مشخص برای مدیریت نرخ ارز و ادامه سیاست غلط تثبیت نرخ اسمی ارز به جای تثبیت نرخ حقیقی ارز

طبق بند «ت» ماده (۲۰) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور، بانک مرکزی می بایست با توجه به تورم داخلی و خارجی به مدیریت نرخ ارز بپردازد که به معنای تثبیت نرخ حقیقی ارز است. می بایست این واقعیت که نرخ ارز متناسب با متغیرهای کلان اقتصادی روند افزایشی خواهد داشت را مورد پذیرش قرار داد و از بانک مرکزی انتظار داشت تا با تعیین یک کریدور (مطابق با واقعیت های اقتصادی) نوسانات حول این روند را حداقل کند. طبق گزارش رئیس کل سابق بانک مرکزی، جناب آقای سیف، از سال ۱۳۸۲ تا ۱۳۹۶، بانک مرکزی برای تثبیت نرخ ارز، ۲۸۴ میلیارد دلار ارز فروخته است که در نهایت نتیجه آن شد که همان افزایشی که می بایست به صورت تدریجی رخ می داد به شکل جهشی رخ داد با این تفاوت که منابع ارزشمند ارزی به جای تبدیل شدن به ذخایر خارجی و توسعه سرمایه گذاری و زیرساخت تبدیل به واردات (رسمی و غیررسمی) و حمایت از تولیدات خارجی گردید و هزینه بالای نااطمینانی به اقتصاد کشور تحمیل نمود. باید بین افزایش تدریجی نرخ ارز متناسب با متغیرهای کلان اقتصادی (حفظ منابع جهت مقاوم سازی اقتصاد) و افزایش جهشی آن (همراه با از دست دادن منابع ارزی) یکی را انتخاب کرد.

### ۳-۲) تعیین دستوری نرخ ارز در سامانه نیما و شکل گیری نرخ ترجیحی در کانال ۲۸ هزار تومان

نرخ حواله سنا همچنان فاصله بسیاری با بازار غیررسمی دارد. به عنوان مثال، در تاریخ ۲۶ آذر، نرخ حواله سنا (نیما) ۲۸۸،۴۵۱ ریال اعلام شده در حالی که نرخ غیررسمی در این تاریخ بیش از ۳۹ هزار تومان بوده است. به دلیل سهم ۸۰ تا ۹۰ درصدی صادرات عمده (صادرات نفتی، محصولات پتروشیمی و فولادی و معدنی) در عرضه حواله در سامانه نیما، نرخ پایین نیمایی به دلیل عرضه ارزهای صادرکنندگان عمده و بانک مرکزی در نرخ های ۲۹ و کمتر از ۲۹ هزار تومان است. با اختلاف بیش از ۱۰ هزار تومانی، وضعیتی مشابه با اوایل اعلام ارز ۴۲۰۰ تومانی در بهار ۱۳۹۷ ایجاد شده است. به طور قطع تقاضا برای این ارز افزایش یافته است که در عمل امکان نظارت بر اینکه این رانت ارزان فروشی ارز نصیب چه کسانی می شود وجود ندارد. ادامه رویه فعلی به مانند سال ۱۳۹۷ به تعیین نرخ ارز ترجیحی خواهد شد. عدم افزایش نرخ ارز صادرات عمده به مانند سال های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، موجب پدید آمدن نرخ ترجیحی مانند ۴۲۰۰ و معضلات بعدی آن خواهد شد.

علاوه بر معضلات ارز ترجیحی، این انگیزه ارتکاب جرم ایجاد می شود تا مجدد شاهد افزایش پدیده معامله در پشت سامانه نیما (برای پرداخت مابه التفاوت نرخ نیمایی و غیررسمی) بین صادرکنندگان عمده، صرافان و واردکنندگان باشیم. این میزان اختلاف انگیزه کافی ایجاد می کند تا معامله گران فعال، در بیرون از سامانه نیما اقدام به تبادل مابه التفاوت کنند.

### ۳-۳) مشکل بازگشت ارز صادرکنندگان غیر عمده در چرخه رسمی نظام ارزی، به دلیل نرخ دستوری نیما و نبود روش بدیل برای این دست از صادرکنندگان

صادرکنندگان عمده (مانند پتروشیمی) که از سقف دستوری نیمایی تبعیت می کنند، از مواد اولیه به نرخ دستوری (قیمت خوراک) بهره می برند، در حالی که دیگر صادرکنندگان از این امکان برخوردار نیستند. ارزش های حاصل از صادرات نفت خام، میعانات، گاز طبیعی و فرآورده های نفتی نیز به دلیل برخورداری از رانت منابع طبیعی این محصولات، می توانند سقف های دستوری را رعایت کنند. با توجه به اینکه بیش از ۸۰ درصد (تا حتی ۹۰ درصد) عرضه ارز در سامانه نیما مربوط به صادرکنندگان عمده است، سقف دستوری در این سامانه تعیین کننده نرخ تعادلی ارز است. چرا که با وجود نرخ پایین ارز صادرکنندگان عمده، واردکنندگان



حاضر به خرید ارز از صادرکنندگان خرد در نرخ‌های بالاتر نخواهند بود. در سال جاری به دلیل کاهش مصارف ارزی (به دلیل حذف ارز ترجیحی) و افزایش منابع ارزی (ناشی از افزایش قیمت‌های جهانی نفت و کامودیتی‌ها)، عرضه صادرکنندگان عمده و بانک مرکزی افزایش یافته تا بیش از پیش صادرکنندگان خرد برای فروش ارز خود به نرخ‌های بالاتر دچار چالش شوند. این مشکل موجب شده تا این صادرکنندگان برای فرار از سقف دستوری و تعهد صادراتی، با استفاده از ظرفیت کارت‌های یکبار مصرف و استثنائات تجاری اقدام به صادرات کنند و یا با عدم بازگشت ارز (بر خلاف تبصره ۶ ماده ۱۲ قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز)، جرم قاچاق را به جان بخرند. با تصویب آیین‌نامه مربوط به بازگشت ارز، مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۲۵، صادرکنندگان خرد به ناگزیر باید صادرات را متوقف کنند یا به بهانه مختلف بازگشت ارز را به تعویق بیندازند و درگیر رویه قضایی شوند و یا از طریق قاچاق، کارت بازرگانی یکبار مصرف و استثنائات تجاری، از تعهد بازگشت ارز فرار کنند. با توجه به میزان حدود ۱۲ میلیارد دلار صادرات خرد در سال، عدم اصلاح سیاست‌های ارزی در خصوص این صادرکنندگان باعث خواهد شد که بیش از ۶ میلیارد دلار ارز از چرخه رسمی خارج شود. تمامی ارزهای حاصل از صادرات برای اقتصاد ایران ارزشمند بوده و افزایش منابع ارزی عمده (که پیش‌تر بدان اشاره شد) نباید منجر به نادیده گرفتن خروج ارزهای صادرکنندگان خرد شود. این چالش‌های پیش‌روی صادرکنندگان خرد خلاف اهداف عالی دولت سیزدهم در گسترش و تنوع صادرات و پیشگیری از فساد است.

#### **۳-۴) تعدد نرخ‌های رسمی، توزیع رانت، ایجاد بستر فساد و انفعال در رهبری قیمت در بازار غیررسمی**

در تجربه افزایش تقاضای هیجانی برای اسکناس، در سال‌های گذشته، بانک مرکزی با فاصله کم از بازار غیررسمی (در بسیاری از مواقع بالاتر از آن)، هم اقدام به خرید می‌کرد و هم فروش که باعث می‌شد تا با حداقل منابع نقش فعال در رهبری نرخ ارز حول روند بلندمدت افزایشی آن داشته باشد. تجربیات موفق و یادگیری‌های گذشته به یکباره به کنار گذاشته شده‌اند و با ادامه روند فعلی مدیریت اسکناس، با فرض فروش روزانه ۱۵ میلیون دلار تحت سرفصل سایر در ۳۰۰ روز سال، ۴,۵ میلیارد دلار از منابع ارزی کشور به جای مصرف در توسعه زیرساخت، سرمایه‌گذاری و ... می‌بایست صرف خروج سرمایه، قاچاق ارز، توسعه فرهنگ دلالی ارتکاب جرم قاچاق ارز (در سطح عموم جامعه)، افزایش جهشی (به جای تدریجی) نرخ ارز و ... شود. لازم به ذکر است که در حال حاضر میزان فروش روزانه به بیش از ۲۰ میلیون دلار رسیده که با در نظر گرفتن مداخلات احتمالی در بازار غیررسمی، به معنی فروش بیش از ۷ میلیارد دلار اسکناس خواهد بود.

با توجه به حجم معاملات بازار متشکل، به طور تقریبی می‌توان گفت که در ۹ ماهه سال جاری قریب به ۳ میلیارد دلار صرف ارز سایر شده است. البته ارز مسافری قابل توجهی در سه ماه اول سال که ارز سایر وجود نداشت، داده شده است. با فرض فروش ارز سایر به میزان ۳ میلیارد دلار، از ابتدای سال تاکنون حدود بیش از ۱۵۰ هزار نفر با ارائه کارت ملی اقدام به خرید ارز سایر کرده‌اند که به اذعان بانک مرکزی برای افزایش عرضه ارز در بازار غیررسمی و کنترل نرخ آن بازار بوده است که نشان از ایجاد آگاهانه انگیزه برای عموم جامعه برای اجاره کارت ملی و فروش ارز در بازار غیررسمی دارد. طبق ماده (۱۲) «قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» این نحو از فروش ارز سایر در بازار غیررسمی مصداق جرم قاچاق ارز شناخته شده است. ایجاد بستر مجرم شدن مردم (که اغلب قشر کمتر برخوردار هستند)، آن هم در سطح عموم جامعه شایسته دولت نیست که شعار از بین بردن بستر فساد را دارد. از طرفی، تا اوایل آذرماه سال جاری، روزانه ۱۰۰ هزار دلار اسکناس به متقاضیان سفر به خارج از کشور با نرخ ۲۹,۱۰۰ تومان ارائه می‌گشت که مصداق دادن ۱۸۰ میلیارد تومان یارانه به مسافرت‌های خارجی صدک‌های بالای درآمدی جامعه و بی‌عدالتی بود که پس از طرح آن در جلسه کمیسیون اقتصادی مجلس با رئیس کل بانک مرکزی، این نرخ ترجیحی مسافری در دستور حذف قرار گرفته است.

### ۳-۵) انفعال بانک مرکزی با وجود نهادهایی چون «کمیته رصد بازار ارز» و «کمیته مداخلات ارزی» و دخالت‌های دولت در امور تخصصی چون نرخ ارز

گزارشات و جلسات حاکی از آن است که اختیار تصمیم‌گیری در امور تخصصی در خصوص مدیریت بازار در اختیار دیگر نهادها و کمیته‌ها و کارگروه‌ها بوده و بانک مرکزی صرفاً مجری انجام دستورات محوله از دولت و نهادهای غیرمتخصص در امور تخصصی است. به کنار نهادن تجربه و دانش انباشته بانک مرکزی در موضوع تخصصی مانند مدیریت بازار ارز، موجب تحمیل هزینه‌های ناشی از ارتکاب اشتباهات تکراری و عدم مسئولیت‌پذیری بانک مرکزی در برخی امور خواهد شد.

### ۳-۶) عدم انطباق نقشه ارزی-تجاری کشور و ضربه‌پذیری کشور از محل درهم

طبق آمار گمرک، در هفت ماهه سال جاری، بیش از ۸ میلیارد دلار ارزش واردات از چین بوده که سهم قطعات منفصله وسایل نقلیه بیش از یک میلیارد دلار است. با وجود سهم بالای واردات از چین، بسیاری از کانال‌های تأمین ارز، همچنان از محل درهم است. با وجود نقش محوری بانک مرکزی در نحوه تشکیل سبد ارزی کشور، این نهاد نقشی در نحوه فروش نفت، به عنوان مهمترین منبع تشکیل دهنده سبد ارزی کشور، ندارد و با توسل به مازاد عرضه در نیما، چالش برانگیز شدن افزایش نرخ حواله را انکار می‌نماید. این مازاد عرضه می‌تواند مربوط به عرضه ارزهای بی کیفیت (انتقال با هزینه بالا) باشد و اساساً با وجود ناهمگنی شدید بین کیفیت ارزها، اتکا به مازاد عرضه در نیما می‌تواند گمراه کننده باشد. به دولت توصیه می‌شود به جای اتکا به مازاد عرضه در نیما، مازاد یا کسری در عرضه درهم را مد نظر قرار دهد تا از بروز شوک جلوگیری کند.

### ۳-۷) اتکاء بر اطلاعات گمراه کننده مازاد عرضه در سامانه نیما

به دلیل اهمیت درهم در معادلات ارزی و تجاری کشور، عرضه و تقاضای این ارز بیانگر واقعیت ارزی کشور است. در حالی که گزارشات بانک مرکزی در خصوص مازاد عرضه در سامانه نیما، مرجع استنتاجات از واقعیت‌های ارزی کشور شده است. به طور قطع بخشی از عرضه روزانه ارز مربوط به عرضه ارزهای بی کیفیت (سخت و پرهزینه بودن انتقال بین‌المللی) بانک مرکزی است که در کشورهایی مانند چین و عراق وجود دارد. متأسفانه به نظر می‌آید که مازاد عرضه ناشی از این ارزها موجب خوش‌بینی کاذب در تصمیم‌گیران گردیده است.

### ۴) پیشنهادات اصلاحی کمیسیون اقتصادی در مدیریت بازار ارز

ناظر به مسائل یاد شده، پیشنهاداتی برای اصلاح مدیریت بازار ارز به شرح ذیل قابل ارائه است:

- ۱) تغییر نگاه به مسأله کاهش ارزش پول ملی به عنوان چالش کلان اقتصادی که نیازمند همراهی همه اجزا حاکمیت برای کاهش رشد مازاد نقدینگی نسبت به تولید است و تغییر سیاست، از تثبیت نرخ اسمی ارزی (که به ناگزیر شکست خورده و در نهایت منجر به افزایش جهشی نرخ ارز می‌شود) به تثبیت نرخ حقیقی ارز همراه با کمترین نوسان حول روند؛
- ۲) حداقل کردن نرخ‌های ارز موجود در نظام رسمی ارزی کشور و نزدیک کردن آن‌ها به نرخ غیررسمی جهت بازگشت قدرت رهبری قیمت به بانک مرکزی (حذف فاصله نرخ فروش اسکناس تحت سرفصل سایر و مسافری با نرخ غیررسمی)؛

- ۳) تمرکز تصمیم‌گیری، اختیارات و مسئولیت‌ها در خصوص مدیریت بازار ارز در بانک مرکزی و عدم تحمیل اقدامات دستوری از سوی دولت مانند تعیین سقف نرخ ارز در معاملات رسمی؛
- ۴) تغییر رویکرد مدیریت نرخ ارز از کنترل نرخ با فروش صرف منابع ارزی و انفعال در رهبری قیمت به در دست گرفتن رهبری قیمت به وسیله خرید و فروش (که شرط لازم آن بهبود ابزارها برای مداخله در دو بازار حواله و اسکناس است)؛
- ۵) حکمرانی ریالی جهت کاهش عملیات سفته‌بازانه و تقاضای فرار سرمایه؛
- ۶) تغییر ساختار عملکرد بازار متشکل از بستری برای توزیع اسکناس به بستری برای کشف نرخ عمده اسکناس (یکی از مهمترین اهداف اولیه تشکیل بازار متشکل)؛
- ۷) افزایش تدریجی متوسط نرخ فروش ارز صادرکنندگان عمده (نفت، میعانات، گاز، محصولات پتروشیمی و فلزی) به میزان حداکثر ۵ درصد پایین‌تر از فروش نرخ ارز سایر طی دو ماه آتی (روزانه حدود ۷۵ تومان افزایش)؛
- ۸) افزایش نرخ فروش ارز صادرکنندگان غیرعمده و الزام واردکنندگان گروه کالاهای کمتر ضروری (مانند موبایل)، به خرید ارز از این صادرکنندگان از یک یا چند روش پیشنهادی ذیل:
- الف) ایجاد تالار دوم و خرید و فروش بانک مرکزی در این بازار به عنوان بازارساز؛
- ب) خرید ارز (با کیفیت مطلوب) صادرکنندگان غیر عمده توسط بانک مرکزی در نرخ توافقی و فروش آن به واردکنندگان گروه کالاهای کمتر ضروری (بدون الزام بانک مرکزی به خرید هر نوع ارزی که کیفیت لازم را نداشته باشد)؛
- ج) حذف محدودیت‌های پیش روی تأمین ارز گروه کالاهای مذکور به وسیله واردات در مقابل صادرات غیر؛
- د) ایجاد ساختار بازار امتیاز صادراتی مشابه با واریزنامه‌های اعطایی به صادرکنندگان غیر نفتی در دهه ۱۳۷۰؛
- ۹) بهبود نقشه ارزی-تجاری از طریق:
- الف) ایجاد زمینه‌های لازم برای استفاده از منابع موجود در چین به جای خرید درهم (تا حد امکان)؛
- ب) عدم تبدیل ارزهای نفتی تخصیص داده شده به کالاهای اساسی به درهم (خرید مستقیم کالاهای اساسی با پرداخت مستقیم یوان یا هر ارز دیگری که بابت فروش نفت دریافت می‌شود)؛
- ج) تعریف نقش برای بانک مرکزی در نحوه دریافت مابه‌ازای صادرات نفتی؛

در پایان متذکر می‌گردد به دلیل اهمیت موضوع مذکور، رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی طی نامه شماره ۸۹۵۶۸ مورخ ۱۴۰۱/۹/۱۹ به ریاست محترم جمهوری، ضمن تبیین شرایط فعلی بازار ارز، پیشنهادات اجرایی مرتبط با بهبود عملکرد مدیریت دولت را در این بازار ارائه نموده است.