|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **دوره دوازدهم ـ سال اول** |  | **شماره‌گزارش: 13** |
| **تاريخ چاپ : 03/10/1403** |  | **شماره رديف: 5** |

گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی

**در** خصوص:

**نظام ارزی کشور و مدیریت نوسانات ارزی و بررسی منابع و مصارف بازار ارز با رعایت احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور به ویژه ماده (11) قانون مذکور**

**در اجرای تبصره (1) ماده (107) قانون آيين‌نامه داخلي مجلس شوراي اسلامي**

معاونت نظارت

باسمه‌تعالي

**هیأت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی**

**سلام علیکم**

با احترام، مستند به تبصره (1) ماده (107) آيين‌نامه داخلي مجلس شوراي اسلامی به ‌پيوست گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی با موضوع « نظام ارزی کشور و مدیریت نوسانات ارزی و بررسی منابع و مصارف بازار ارز بارعایت احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور به ویژه ماده (11) قانون مذکور» جهت قرائت در صحن علني مجلس شوراي اسلامي ارائه مي‌شود.

**سیدشمس الدین حسینی**

**رئیس کمیسیون اقتصادی**

گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی مجلس شورای اسلامی

نظام ارزی کشور و مدیریت نوسانات ارزی و بررسی منابع و مصارف بازار ارز بارعایت احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور به ویژه ماده (11) قانون مذکور

**1. مقدمه**

نوسانات و جهش نرخ ارز یکی از مسائلی است که در دهه اخیر، اقتصاد ایران را با چالش های فراوانی مواجه کرده است. تحلیل وضعیت پرنوسان بازار ارز کشور حاکی از آن است که این نوسانات ضمن آن که تحت تأثیر تحریم های مالی و تجاری خارجی رخ داده است، ناشی از سیاست های داخلی اتخاذ شده می باشد و هم اکنون با وضعیتی در نظام ارزی کشور مواجه هستیم که عدم انجام اصلاحات در رویکردهای اتخاذ شده در مدیریت بازار ارز کشور، می تواند پیامدهای جبران ناپذیری برای اقتصاد کشور در بر داشته باشد. مطابق با مفاد بند (ت) ماده (20) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور- مصوب 10/11/1395، مقرر بوده در اجرای سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر فعال سازی منابع مالی و همچنین اصلاح و تقویت نظام مالی کشور، «نظام ارزی شناور مدیریت شده» مبنای اقدام برای سیاستگذاری در حوزه ارزی قرار گرفته و دامنه نرخ ارز با توجه به حفظ رقابت پذیری در تجارت خارجی و با ملاحظه تورم داخلی و خارجی و همچنین شرایط اقتصاد کلان تعیین گردد. حال آنکه وجود تعدد در نرخ های بازار رسمی ارز طی سال های اخیر و عدم موفقیت سیاستگذاران پولی و ارزی در کاهش واگرایی بین نرخ ارز بازار غیر رسمی با نرخ های اعلامی بانک مرکزی منجر به کاهش انگیزه فعالان اقتصادی و متعاقباً عدم تحقق اهداف قانون گذاران شده است.

درهمین راستا، گزارش های نظارتی متعدد با تأکید بر تسریع در اعمال اصلاحات در رویکردهای ارزی در مجلس دهم و یازدهم به صحن ارائه شده است که از جمله می توان به گزارش نظارتی کمیسیون اقتصادی با عنوان «سیاست و اقدامات ارزی دولت سیزدهم» در دی سال 1401، گزارش نظارتی کمیسیون اقتصادی با عنوان «سیاست های ارزی بانک مرکزی» در اردیبهشت سال 1403 و گزارش کمیسیون صنایع و معادن درخصوص « تأمین و تخصیص نیازهای ارزی واحدهای صنعتی و تولیدی کشور» در آبان ماه سال جاری اشاره داشت، اخیرا بانک مرکزی اقدام به اصلاحاتی در مدیریت ارزی کشور کرده است. همزمان این اقدام اصلاحی با افزایش نرخ غیررسمی ارز در پاییز و رسیدن آن به کانال 70 هزار تومان، توجهات را جلب کرده است. درهمین راستا، رئیس مجلس شورای اسلامی در راستای اقدامات تقنینی و نظارتی پیشین، در جلسه غیرعلنی مورخ 02/10/1403 مقرر نمودند که کمیسیون اقتصادی مجلس گزارشی در خصوص وضعیت بازار ارز ارائه نماید. با عنایت به اهمیت موضوع، کمیسیون اقتصادی به صورت ضرب العجل جلسات متعدد و فشرده ای با رئیس بانک مرکزی، وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاون سازمان برنامه و بودجه و مسئولین مرتبط در سایر دستگاه ها برگزار کرد که اینک گزارش اجمالی نتایج حاصله در اجرای تبصره (1) ماده 107 آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تقدیم می­گردد.

**1-1. آخرین وضعیت منابع ارزی حاصل از صادرات غیرنفتی**

به استناد آخرین گزارش بانک مرکزی:

* از سال 1397 تا مهر1403 کل تعهدات صادراتی 210 میلیارد یورو و میزان تعهد صادراتی سررسیدشده 199 میلیارد یورو بوده که حدود 153 میلیارد یورو در قالب روش های مختلف رفع تعهد ارزی به کشور بازگشته است.
* طی سال 1403 و هفت ماهه نخست سال 1403 به ترتیب حدود 94 و 96 درصد از مجموع بازگشت ارز به کشور در قالب عرضه در سامانه نیما و رویه ارز اشخاص بوده است. سهم بازگشت ارز صادراتی از 50 درصد سال 1402 به 57 درصد در هفت ماهه نخست سال 1403 رسیده است.

**1-2. آخرین وضعیت مصارف ارزی کشور**

به استناد آخرین گزارش بانک مرکزی :

* در سال های 1397 تا 1402 به طور متوسط بالغ بر 51 میلیارد دلار صرف واردات کالا و خدمات رسمی به کشور شده است.
* از سال 1400 تا کنون با کاهش نسبی تنگناهای منابع ارزی، مصارف ارزی نیز روندی افزایشی را تجربه کرده و به سطح با ثبات 69-65 میلیارد دلار طی سال های 1402-1401 و پیش بینی آن در همین سطح در پایان سال 1403 رسیده است. لازم به ذکر است میزان مجموع ارز تأمین شده در هفت ماهه سال 1403 برابر 7/38 میلیارد دلار بوده که رشد 4.1 درصدی نسبت به مدت مشابه سال قبل را تجربه کرده است. شایان ذکر است بخشی از مصارف ارزی علاوه بر منابع حاصل از صادرات غیرنفتی از محل صادرات نفت و فرآورده های نفتی تأمین می شود.

**1-3. روند رشد نرخ ارز**

به رغم نوسانات شدید نرخ غیر رسمی ارز در دهه گذشته، نرخ غیررسمی از ابتدای سال تا پیش از پاییز 1403 متوسط در سطح 60 هزار تومان باثبات بوده و در همین بازه، نرخ نیمایی از حدود 40 هزار تومان در ابتدای سال با رشد 14 درصدی به حدود 46.5 هزار تومان رسیده است. با آغاز فصل پاییز، نرخ غیررسمی ارز روند رو به رشد خود را از 60 هزار تومان آغاز نموده و تا 2 دی 1403، با ثبت رشد 27 درصدی، به حدود 76 هزار تومان افزایش یافته است. تا روز 22 آذر، روند تدریجی افزایش نرخ نیمایی ادامه داشت و به حدود 54.4 هزار تومان رسید. پس از اطلاعیه 22 آذر بانک مرکزی در خصوص افزایش سقف نیما و آغاز به کار «بازار ارز تجاری»، نرخ نیمایی در اولین روز کاری پس از اطلاعیه به 59.6 هزار تومان افزایش پیدا کرد و تا 2 دی با رشد 6 درصدی به رقم 63.3 هزار تومان رسید و بر این اساس شکاف میان ارز نیمایی و بازار غیررسمی به حدود 17 درصد کاهش یافته است، خاطرنشان می سازد شکاف این دو نرخ در پایان مهرماه حدود 30 درصد بوده است.

**شکل 1. روند روزانه نرخ ارز در بازار غیررسمی تهران و سامانه نیما از ابتدای سال 1403 تا 2 دی 1403 (هزار تومان)**

یادداشت: نمودار با استفاده از داده‌های تارنمای https://www.tgju.org/ ترسیم شده است.

**2. نظام ارزی در ایران**

اقتصاد ایران دوره های متعدد و مکرر تثبیت و جهش را تجربه کرده است. از سال1357 نرخ غیررسمی ارز از نرخ رسمی فاصله گرفت تا پس از 20 سال نظام چندنرخی برقرار شود. با وجود فروپاشی نظام پولی بین‌المللی برتون وودز و گسترش تغییر نظام ارزی کشورها از ثابت به شناور (کامل یا مدیریت شده)، سیاستگذار همچنان به تثبیت نرخ رسمی ارز در مقادیر پیش از سال 1357 ادامه داد. تلاش برای یکسان‌سازی نرخ ارز در سال 1371 شکست خورد، اما در نهایت در فروردین سال 1381 این امر محقق شد تا برای اولین بار نظام ارزی تک نرخی شناور مدیریت شده بر اقتصاد ایران حکمفرما شود. از سال 1381 تا پیش از اولین جهش ارزی به دنبال تشدید تحریم های اقتصادی در دهه1390 این نظام ارزی ادامه داشت و پس از آن تا به امروز نظام دو نرخی و از سال 1397 نظام چندنرخی حاکم بوده است.

**شکل 2. متوسط سالانه نرخ اسمی ارز (رسمی و غیررسمی) در بازه 1311 تا 1402 (ریال) در مقیاس لگاریتمی**

**3. ساختار رسمی ارز کشور در سالهای اخیر**

*در وضعیت عادی و غیرتحریمی پیش از سال 1390، «کنترل‌های ارزی[[1]](#footnote-1)» به شکل اعمال محدودیت از طریق الزام به ثبت سفارش، دریافت تخصیص، ثبت منشأ ارز، رفع تعهد وارداتی و رفع تعهد صادراتی (الزام به بازگشت ارز یا پیمان‌سپاری) وجود نداشت. معاملات نیز به طور آزاد انجام شده و صرفاً بانک‌ها و صرافی‌ها ملزم به ثبت معاملات در سامانه سنا (سامانه نظارت ارزی) جهت امور نظارتی بودند. بانک مرکزی به عنوان بازارساز، صرفاً از طریق مداخله متعارف به شکل خرید و فروش ارز در بازار ارز اقدام به مدیریت نوسانات نرخ ارز می‌نمود.*

پس از اعمال تحریم‌ها، در کنار ممنوعیت‌های وارداتی و خروج سرمایه، و الزام به رفع تعهد واردات (الزام به واردات کالاها در زمان مقرر)، ابزار ثبت‌سفارش و تخصیص ارز به عنوان مهمترین ابزار کنترل تقاضای ارز بوده و در سمت عرضه نیز، الزام به بازگشت ارز یا همان رفع تعهد صادراتی (بازگشت ارز در زمان، روش و میزان مقرر) به عنوان مهمترین ابزار مورد استفاده قرار گرفته است. فرآیندهای رسمی ارز را می‌توان به سه بخش تقسیم نمود: 1) پیشامعامله، 2) معاملات ارزی و 3) پسامعامله.

معاملات ارزی (تأمین ارز) از سه مسیر پرتال ارزی، سامانه نیما و اشخاص (توافقی) شامل واردات در برابر صادرات خود و دیگران صورت می‌گرفته است.

**3-1. پرتال ارزی[[2]](#footnote-2)**

پرتال ارزی صرفاً جهت تأمین ارز واردات کالاهای اساسی با نرخ ترجیحی از سوی بانک مرکزی مورد استفاده قرار می‌گیرد و کارکردی به عنوان یک بازار ارز ندارد.

**3-2. سامانه نیما**

سامانه نیما شامل دو بخش است: نیمای صادرات و نیمای واردات که در هریک از آنها بازرگان با بانکها و صرافی ها ارتباط گرفته و در خارج از سامانه اقدام به معامله و جابجایی ارز و ریال میکنند و نهایتا اقدام به ثبت اطلاعات معامه در نیما می‌کنند این سامانه نیز عملاً حاصل توافق خارج از سامانه بوده و نمی‌توان عنوان بازار به آن داد که بتواند انحصار رهبری قیمت را از بازار غیررسمی به خود منتقل و ابزار قوی برای بازارسازی بانک مرکزی اعطا کند. اقتضای سامانه نیما این است که به طور معمول، فاصله واریز ریال و حواله کرد ارزی طولانی و مدت زمان آن با نااطمینانی همراه است. این امکان نیز وجود دارد که صادرکننده بدون وجود ارز در دسترس، اقدام به فروش ارز (خالی فروشی) کند و یا اقدام به معاملات پشت سامانه جهت استفاده از رانت ناشی از مابه‌التفاوت نرخ نیمایی و غیررسمی کنند. در نتیجه، امکان سوء استفاده و انحراف اعطای ارز ارزان در بستر نیما وجود دارد.

**3-3. اشخاص**

در تأمین ارز اشخاص دو حالت ممکن است. اول، صادرکننده می‌تواند پس از ثبت سفارش و دریافت تخصیص، اقدام به واردات معادل ارزش صادراتی خود کند (واردات در برابر صادرات خود). دوم، صادرکننده می‌تواند بی واسطه با توافق با یک واردکننده ارز خود را در نرخ توافقی به فروش رساند و از این طریق اقدام به رفع تعهد ارزی کند (واردات در برابر صادرات دیگران). در این بستر نیز عملاً بازار سازمان یافته و استانداری رسمی ایجاد نمی‌شود که قادر به رهبری قیمت باشد و ابزار موثری به بانک مرکزی برای بازارسازی بدهد.

*اتفاق شایعی که در این ساختار روی میدهد آن است که واردکننده که به دلایل مختلف موفق به تامین ارز نشده است، ارز مورد نیاز را از بازار غیررسمی تهیه میکند و صادرکننده هم ارز خود را در همین بازار میفروشد و آنچه در این سامانه به عنوان معامله ثبت میشود صرفاً یک معامله صوری است که به لاشه فروشی یا کوتاژ فروشی معروف است. دلیل این ثبت صوری برای واردکننده ثبت منشأ ارز و برای صادرکننده رفع تعهد ارزی است.*

**3-4. مغایرت‌های ساختار رسمی ارز کشور با اسناد بالادستی و قوانین مجلس**

آنچه در سالهای اخیر بر مدیریت بازار ارز کشور حاکم بوده است با بسیاری از قوانین بالادستی مغایر بوده است که به برخی از آنها در ذیل اشاره خواهد شد:

* بند (19) سیاست‌های کلی اقتصادی مقاومتی مبنی بر عدم ایجاد بستر فساد در حوزه ارزی و تجاری
* بند (ت) ماده (20) قانون احکام دائمی و بند (الف) ماده (44) قانون بانک مرکزی مبنی بر نظام ارزی «شناور مدیریت شده»
* هدف کمی رشد متوسط سالانه صادرات غیرنفتی به میزان ۲۳ درصد در جدول 1 برنامه هفتم پیشرفت
* جزء (1) بند (پ) ماده 4 قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر اصلاح سیاست های ارزی و زیرساخت­های تبادلات ارزی به نحوی که زمینه و امکان بیش اظهاری در واردات و کم اظهاری در صادرات کالاها وجود نداشته باشد.
* جزء (1) بند (الف) ماده 11 قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر اشراف اطلاعاتی بانک مرکزی بر جریانهای ارزی

نکته قابل توجه آنکه درگزارشهای نظارتی که در 2 سال اخیر در مجالس یازدهم و دوازدهم در مجلس قرائت شده است نیز بارها به مغایرت های سیاستهای ارزی با قوانین اشاره شده و پیشنهادهایی مشابه اقدام اصلاحی بانک مرکزی داده شده است. به عنوان مثال در گزارش نظارتی «سیاستها و اقدامات ارزی دولت سیزدهم» که در تاریخ 3/10/1401 در مجلس یازدهم قرائت شده است، «تعیین نرخ دستوری ارز در سامانه نیما» ، «مشکل بازگشت ارز صادرکنندگان غیرعمده در چرخه رسمی ارزی به دلیل نرخ دستوری نیما»، «تعدد نرخ های رسمی، توزیع رانت، ایجاد بستر فساد و انفعال در رهبری قیمت در بازار غیررسمی» به عنوان آسیب های نظام ارزی برشمرده شده است و مواردی اعم از «حداقل کردن نرخ های ارز موجود در نظام رسمی ارز کشور و کاهش فاصله نرخ ها»، «تغییر ساختار بازار متشکل ارزی به بستری برای کشف نرخ عمده اسکناس و به دست گرفتن رهبری قیمت توسط بانک مرکزی» به عنوان راهکار ذکر شده بود که متاسفانه در دو سال گذشته توسط بانک مرکزی مورد توجه قرار نگرفته بود.

**3-5. مشکلات ساختار ارزی**

تعدد نرخ های رسمی و اختلاف معنادار بین نرخ غیررسمی و نرخ نیمایی مشکلات متعددی را به شرح زیر ایجاد نمود :

* تضعیف بازار رسمی ارز و ناگریز بودن بانک مرکزی به مداخله در بازارهای غیررسمی
* حاکمیت تراستی‌ها و رسوب منابع ارزی کشور نزد آنها
* افزایش کسری تجارت غیرنفتی به رقم 17 میلیارد دلار در سال 1402 به دلیل جذابیت واردات یا بیش اظهاری آن و سرکوب انگیزه صادرات یا کم اظهاری آن (تنها در 60 ردیف تعرفه صادراتی کشور بالغ بر 4 میلیارد دلار معادل 35درصد ارزش کم اظهاری انجام شده است)؛
* اخلال در داده های تجاری کشور و غیرقابل اعتماد شدن آنها که خود منجر به اخلال در سیاستهای کشور می‌شود؛
* کاهش انگیزه صادرات و عدم امکان تحقق هدف برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر رشد سالانه 23 درصدی صادرات غیرنفتی در طول سال‌های برنامه؛
* هدایت غیرهدفمند منابع: تنبیه صادرات و تشویق واردات
* ایجاد بستر معاملات پشت سامانه که مغایر با بند (19) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر جلوگیری از «شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ... .» است.
* صف طولانی تأمین ارز (که به طور متوسط به 120 روز) به دلیل جذابیت و رانت نرخ نیمایی و افزایش اختلال در فرایند تولید و تأمین به موقع مواد اولیه تولید که به نوبه خود بر نرخ ارز در بازار آزاد فشار می آورد.
* تاخیر قابل توجه در انتقال ارز و امکان خالی فروشی ارز و ایجاد پرونده های متعدد قضایی
* عدم قابلیت نظارت قیمتی بر اقلام مصرفی خانوار که در فرآیند تولید از نهاده‌ها و ماشین‌آلات وارداتی با نرخ نیمایی استفاده کرده‌اند (به دلیل گستردگی و تنوعی اقلام وارداتی و استفاده از آنها در فرایند تولید)؛
* عدم امکان توسعه مشتقات ارزی به منظور پوشش ریسک نوسانات نرخ ارز (موضوع تبصره ماده 20 قانون رفع موانع تولید)
* تضعیف سیاستگذاری پولی در راهبری بازار ارز و برجسته شدن کانال ها و سایت های غیرمجاز مستقر در خارج کشور و خارج از کنترل بانک مرکزی

**4. اصلاحات انجام شده: راه اندازی بازار ارز تجاری و حذف سقف دستوری سامانه نیما**

با توجه به مشکلات پیشگفته و به طور ویژه فقدان یک بازار کارآمد ارزی، بانک مرکزی طی اطلاعیه‌ای در تاریخ ۲۲ آذر ۱۴۰۳ اقدام به راه اندازی «بازار ارز تجاری» نموده است. این اطلاعیه مباحثی چون ساختار جدید بازار ارز و افزایش نرخ نیمایی و آثار آن بر نرخ غیررسمی ارز و سطح عمومی قیمت‌ها را در فضای سیاست‌گذاری شامل می شود.

*مهمترین موارد در این اطلاعیه به شرح زیر است.*

*تا روز دوشنبه مورخ 26/09/1403 کلیه صادرکنندگان مشمول رفع تعهد صادراتی از طریق واگذاری ارز حاصل از صادرات به دیگران، ملزم شدند که ارزهای مذکور را از طریق بازار ارز تجاری مرکز مبادله ارز و طلای ایران عرضه کنند.*

*سایر صادرکنندگان شامل شرکت‌های صادرکننده محصولات پتروشیمی، پالایشی، فولادی، فلزات اساسی رنگین و فرآورده‌های نفتی، از تاریخ 01/11/1403 از طریق بانک‌های عامل نسبت به عرضه ارز در بازار ارز تجاری مرکز مبادله ارز و طلای ایران اقدام نمایند.*

*واردکنندگانی که دارای تخصیص از محل تأمین ارز از طریق مرکز مبادله ارز و طلا هستند، باید از تاریخ 01/11/1403، از طریق بانک‌های عامل نسبت به خرید ارز از بازار ارز تجاری مرکز مبادله ارز و طلای ایران اقدام نمایند.*

*از روز شنبه مورخ 24/09/1403 عرضه‌کنندگان و تقاضاکنندگان در سامانه نظام یکپارچه معاملات ارزی (نیما) می‌توانند نسبت به انجام معامله بر اساس نرخ‌های توافقی اقدام نمایند*.

به طور خلاصه، می‌توان گفت که دو موضوع محوری در این اطلاعیه به شرح ذیل مورد اشاره قرار گرفته است:

1. تشکیل ساختار جدید «بازار ارز تجاری» جهت معاملات ارزی تجاری به عنوان بدیل سامانه نیما و معاملات تحت عنوان ارز اشخاص؛ و
2. حذف سقف نرخ در سامانه نیما و اجازه به معامله با نرخ توافقی در بازه قیمتی معین.

**4-1. ایجاد بازار ارز تجاری**

همانطور که بیان شد، بستر تامین ارز پرتال، اشخاص و نیما، هیچ کدام بازار ارز به شکل «بازار مبادله‌ای»[[3]](#footnote-3) ارز نبوده و ابزار لازم را برای بازارسازی و نظارت بانک مرکزی را تأمین نمی‌کردند. منظور از «بازار مبادله‌ای»، بازاری است که دارای ساختار سازمان یافته، کشف قیمت مبتنی بر جورسازی (مچینگ)، اتاق پایاپای و قراردادهای استاندارد باشد.

‏مهمترین مانع برای داشتن بازار مبادله‌ای ارز، مسئله عدم همگنی ارزها و ریسک و هزینه متفاوت نگهداری و انتقال ارزها در سایه تحریم است. بازار توافقی، به مثابه یک بازار مبادله‌ای است که مسئله عدم همگنی نوع و ریسک ارزها، را با تجمیع ارزها (pooling) در بانک‌ها حل کرده است*.*

*واردکنندگان دارای تخصیص و صادرکنندگان دارای کوتاژ صادراتی می‌توانند از طریق کارگزاری بانکها اقدام به خرید فروش ارز نمایند. تابلوی معاملاتی در این بازار، به مانند تابلوی بورس تهران بوده با این تفاوت که سفارش‌های خرید و فروش برای بانکها قابل مشاهده نیست. از آنجا که بانک‌ها ضامن واردکننده و صادرکننده هستند، مسائلی چون تأخیر در واریز ارز و خالی فروشی و امکان ثبت صوری معاملات وجود ندارد. نکته حائز اهمیت دیگر آن است که بانک مرکزی قادر به ایجاد اتاق پایاپای بین بانکی در این ساختار جدید است که می‌تواند به عنوان یک بازار عمده فروشی ارز محل مداخلات مؤثر بانک مرکزی قرار گیرد. همگنی ارز و کشف قیمت به شکل جورسازی این امکان را می‌دهد تا بانک مرکزی قادر به طراحی انواع ابزارها و مشتقات ارزی جهت بازارسازی باشد.*

البته این فواید در صورتی ممکن است که بازار فاقد هرگونه مداخله قیمتی دستوری باشد و به طور مداوم با اصلاحات گسترش معاملات و قرارداد‌ها تعمیق و کاراتر شود. این بازار را باید به عنوان گامی مثبت در ایجاد یک بازار رسمی در نظر گرفت تا بتواند پس از دهه‌ها فقدان بازار ارز رسمی کارا، رهبری قیمت را تاحد خوبی از بازار غیررسمی به خود انتقال دهد.

**4-2. حذف سقف نرخ دستوری در سامانه نیما**

*سامانه نیما در سال 1397 جهت شفاف شدن معاملات ارزی بین صادرکننده، واردکننده، بانک و صرافی طراحی و اجرایی شده است و هدفی برای اعمال نرخ‌های دستوری برای این سامانه تعریف نگردیده بود.*

تا پیش از سال 1401، روند نرخ نیمایی در حاشیه بازار غیررسمی بوده است. اما از زمستان سال 1401، صرافان و بانک‌ها امکان خرید ارز از صادرکنندگان صرفاً در سقف دستوری حدود 40 هزار تومان را داشتند. فارغ از مغایرت‌های قانونی این اقدام، اعمال این سقف دستوری موجب ایجاد واگرایی معنادار بین نرخ غیررسمی ارز و نرخ نیمایی در سال 1402 و سال 1403 گردید. به طور متوسط، این اختلاف بین 30 تا حتی 50 درصد بوده است

**شکل 3. روند فصلی نرخ ارز در بازار غیررسمی ارز و سامانه نیما**

یادداشت: مأخد داده‌های بانک مرکزی است.

**5. علل افزایش نرخ ارز غیررسمی از پاییز سال 1403 همزمان با اصلاحات مدیریت ارزی**

با آغاز فصل پاییز و قبل از اتخاذ سیاست های ارزی، نرخ غیررسمی ارز روند رو به رشد خود را از 60 هزار تومان آغاز نموده و تا 2 دی 1403، با ثبت رشد 27 درصدی، به حدود 76 هزار تومان افزایش یافته است. در خصوص علل این افزایش قیمت و نسبت آن با سیاست اصلاحات ارزی سوالاتی مطرح است که بررسی کارشناسی در کمیسیون اقتصادی حاکی از موارد زیر است:

**5-1. دلایل افزایش نرخ غیررسمی ارز**

یکی از مسائل مطرح در خصوص حذف سقف نیمایی، اثر این اقدام بر نرخ غیررسمی ارز است. افزایش نرخ غیررسمی ارز را می‌توان به عوامل مختلفی نسبت داد، اما به طور عمده، ریشه در عواملی به شرح زیر داشته است:

1. روند افزایشی نرخ بلندمدت یا تعادلی نرخ ارز به دلیل ادامه ناترازی‌های کلان اقتصادی و رشدهای بالای نقدینگی و انتظارات تورمی؛

2. انتظارات منفی ناشی از رخدادها و اخبار سیاسی، امنیتی و منطقه‌ای

3. خروج سرمایه ناشی از نااطمینانی‌ها

4. افزایش تقاضاهای فصلی

5. عدم اتخاذ تدابیر کافی در انجام اصلاحات ارزی

**5-1-1. ادامه روند افزایشی نرخ بلندمدت یا تعادلی یا بنیادین نرخ ارز**

به مانند روند 4 دهه اخیر، روند بلندمدت نرخ ارز و سطح عمومی قیمت‌ها همچنان افزایشی است که ریشه در ناترازی‌های کلان اقتصادی دارد. با وجود بالا بودن سطح تورم و انتظارات تورمی و همچنین رشد نقدینگی، نمی‌توان انتظار داشت که نرخ ارز در سطح ثابتی قرار داشته باشد.

*چنانچه در پیوست 1 گزارش نشان داده شده است، مطابق انتظار و طبق بند «ت» ماده (20) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» روند بلندمدت نرخ اسمی ارز در تناسب با تورم داخلی و خارجی است. نباید انتظار داشت که بدون انجام اصلاحات اقتصادی و رفع ناترازی‌های کلان اقتصادی مانند ناترازی نظام بانکی (قریب به 2000 هزار میلیارد تومان)، ناترازی بودجه (قریب به 850 هزار میلیارد تومان صرفاً در سال 1404)، ناترازی انرژی (بیش از 30 میلیارد دلار بدهی شرکت‌های حوزه به نظام بانکی)، ناترازی شرکت‌های دولتی، ناترازی صندوق‌های بازنشستگی و ...، انتظار کاهش تورم و رشد نرخ ارز را داشت. در صورت عدم اقدام عملی دولت در اصلاح این حجم از ناترازی‌ها، چنانچه تجربه 6 سال اخیر در پیوست 2 نشان می‌دهد، روند نرخ ارز و سطح عمومی قیمت‌ها رشد خواهد نمود و اقدامات مقطعی چون نرخ‍گذاری دستوری روند کاهش ارزش پول ملی و انتظارات تورمی را کنترل نخواهد کرد. نتایج افکارسنجی مرکز پژوهش‌های مجلس در پیوست 3 این گزارش نیز بیانگر تناسب شکل‌گیری انتظارات جامعه در خصوص ارز با تورم و انتظارات تورمی است و تثبیت مقطعی نتوانسته انتظارات را تعدیل کند.*

**5-1-2. انتظارات منفی ناشی از رخدادها و اخبار سیاسی، امنیتی و منطقه‌ای**

بازار غیررسمی ارز به عنوان یک نوع بازار دارایی، به شدت به رخدادهای خارجی حساس است. طبعا کشور ایران که درگیر جنگ ظالمانه اقتصادی و ترکیبی دشمن است، آماج عملیات‌های رسانه‌ای، شایعات و اظهارنظرها جهت افزایش نااطمینانی‌ها است. این مسئله از سال 1397 وجود داشته و پدیده جدیدی نیست و صرفاً دچار نوسان و شدت و ضعف بوده است.در نتیجه، نباید از این نکته غافل بود که بخشی از افزایش نرخ ارز ریشه در اخبار و رسانه‌ها دارد. شایعاتی چون کاهش صادرات نفتی که خلاف واقع بود و دیگر اخبار سیاسی در دوره انجام اصلاحات ارزی بانک مرکزی، از این دست مثال‌ها است.

**5-1-3. خروج سرمایه ناشی از نااطمینانی‌ها**

یکی از مهمترین عوامل نوسانات ارزی در بازه زمانی کوتاه‌مدت، نوسانات شدت خروج سرمایه به شکل افزایش تقاضای نگهداری دارایی‌های خارجی نسبت به دارایی‌های داخلی است. هر نوع شوک داخلی و خارجی، نوسانات ارزی و عدم پیش‌بینی پذیری روند نرخ ارز، موجبات تشدید خروج سرمایه می‌شود.

*اگرچه که برخی عوامل خارج از کنترل بانک مرکزی است، اما با وجود رشد صادرات نفتی و تجربه انباشه، این انتظار از بانک مرکزی می‌رفت تا به نحوی اقدام به افزایش ذخایر و مدیریت نرخ ارز کند نوسانات و عدم پیش‌بینی پذیری نرخ ارز را کنترل و سیکل تثبیت-جهش را متوقف کند. البته که یکی از عوامل این نقص بانک مرکزی، عدم نگهداری ذخایر کافی به دلیل تثبیت دستوری نرخ ارز و هدررفت منابع برای این تثبیت دستوری بوده است.*

**5-1-4. افزایش تقاضای فصلی**

به طور کلی، تقاضای ارز در نیمه دوم سال به دلیل انجام تسویه‌های اخر سال میلادی و چینی و همچنین سال شمسی، افزایش می‌یابد. بنابراین، بخشی از افزایش نرخ ارز را باید به افزایش تقاضای فصلی نسبت داد.

**5-1-5. عدم اتخاذ تدابیر مراقبتی کافی در آستانه و هنگام اصلاحات ارزی**

اولاً، هر اقدام اصلاحی باید در شرایط ثبات بازار ارز انجام بپذیرد و یه از نظر این اصلاح باید در شرایط با ثبات‌تر سال 1402 و نیمه اول 1403 صورت می‌گرفت. حال که این اصلاح به هر دلیل در شرایط باثبات صورت نپذیرفته، لازم است که در شرایط تلاطمات بازار ارز که تحت فشار انواع نااطمینانی‌ها است، تدابیر ویژه‌ای انجام می‌گرفت. کاستی‌ها و ضعف اجرا به شرح زیر از مهمترین عوامل اثرگذاری احتمالی افزایش نرخ نیما بر بازار غیررسمی است.

* حذف یکباره رویه واردات در مقابل صادرات غیر که نقش ویژه‌ای در بازار غیررسمی دارد؛
* کاهش عرضه در سامانه نیما در آذر ماه سال جاری و عدم تدبیر کافی جهت عرضه در این سامانه جهت جلوگیری از شوک به بازار ارز؛
* عدم رعایت اصل اصلاح تدریجی و اعلام حذف سامانه نیما و رویه ارز اشخاص در یکم بهمن‌ماه ( اعلامی در اطلاعیه) در حالی که امکان تعمیق تدریجی بازار ارز تجاری و کاهش تدریجی حجم نیما و اشخاص وجود داشت؛
* عدم اتخاذ سیاست ارتباطی مناسب جهت آماده‌سازی فعالان بازار ارز و هم جهت کردن انتظارات با اهداف بانک مرکزی؛

**5-2. آیا افزایش نرخ غیررسمی ارز تنها به دلیل اصلاحات ارزی بوده است؟**

شایان ذکر است به طور طبیعی، بخشی از متقاضیان ارز نیمایی که به دلیل جذابیت نرخ ارز نیمایی در صف تقاضا قرار دارند، با حذف سقف نیمایی، از صف تقاضا خارج می‌شوند و انگیزه بیش‌اظهاری واردات نیز از بین می‌رود. از طرفی صادرکنندگان انگیزه بالاتری برای صادرات و بازگشت ارز پیدا می‌کند.

*با از بین رفتن صف نیمایی رجوع تولیدکنندگان به بازار غیررسمی جهت تأمین ارز برای تهیه مواد اولیه تولید کاهش می‌یابد و از طرفی بخشی از واردات که به دلیل کمبود ارز تخصیص ارز دریافت نمی‌کردند و به بازار غیررسمی جهت واردات قاچاق مراجعه می‌کردند، امکان خواهند داشت تا به صورت رسمی واردات خود را انجام داده و تقاضای خود را از بازار غیررسمی کاهش دهند. به طور خلاصه باید گفت که در مقیاس کلان و عرضه و تقاضای کل ارز، اعم از رسمی و غیررسمی، حذف سقف نیمایی موجب کاهش معنادار تقاضای ارز نسبت به عرضه ارز شده و در نهایت اثر کاهشی بر تمامی نرخ‌ها از جمله نرخ غیررسمی ارز دارد.*

این گزاره که همواره یک فاصله ثابتی بین نرخ نیمایی و غیررسمی وجود داشته و با افزایش نرخ نیمایی، نرخ غیررسمی در سطوح بالاتری قرار می‌گیرد فاقد پشتوانه تجربی است. چرا که تا پیش از سال 1401، معاملات نیمایی در سایه کنترل‌های مقداری، بدون اعمال سقف دستوری قیمتی و بر مبنای نرخ‌های توافقی صورت می‌پذیرفت که به طور متوسط با حاشیه کمی کمتر از نرخ غیررسمی ارز بود. نکته مهمتر اینکه در اردیبهشت سال 1398 نیز حذف سقف نیمایی تجربه شده بود. با وجود افزایش نرخ نیمایی، نرخ غیررسمی با کاهش مواجه شده است.

**نتیجتاً آنکه هم به جهت اثری که حذف سقف نرخ نیما بر عرضه و تقاضای ارز دارد و هم به جهت مرور تجربه سال 1398 می‌توان نتیجه گرفت که حذف سقف نرخ نیما احتمالاً اثر کاهشی بر نرخ ارز غیررسمی داشته است یا حداقل دلیل افزایش این نرخ نبوده است و همانطور که در بخش قبل گفته شد، افزایش این نرخ را باید در دلایل دیگر جستجو کرد.**

**شکل 4. روند ماهانه نرخ غیررسمی ارز و نرخ نیمایی در سال ۱۳۹۸ (ریال)**

یادداشت: مأخد داده بانک مرکزی است.

**6. ارزیابی سیاست‌های ارزی بانک مرکزی**

با وجود پذیرش منطق حذف سقف نرخ نیمایی و تشکیل بازار ارز تجاری، ایرادات ذیل به نحوه اجرای سیاست های بانک مرکزی وارد است:

* ثبات نسبی سال 1402 و نیمه اول 1403 زمان بهتری برای اصلاحات بود و همزمان شدن این اقدام صحیح با شوکهای سیاسی کار را دشوار کرده است، اگرچه انتخاب زمان دیرتر هم اصلا به صلاح نبوده است.
* بخشی از افزایش نرخ بازار غیررسمی به عدم عرضه صادرکنندگان در سامانه نیما پس از اطلاعیه بازمی‌گردد که بیانگر عدم هماهنگی و تدبیر لازم بوده است.
* اعمال نرخ‌های دستوری مانع از آن شد تا بانک مرکزی در دوسال اخیر بتواند ذخایر ارزی بیشتری جهت مدیریت بازار ارز جمع‌آوری کند.
* حذف یکباره رویه واردات در مقابل صادرات غیر که نقش ویژه‌ای در بازار غیررسمی دارد؛
* کاهش عرضه در سامانه نیما در آذر ماه سال جاری و عدم تدبیر کافی جهت عرضه در این سامانه جهت جلوگیری از شوک به بازار ارز؛
* عدم رعایت اصل اصلاح تدریجی و اعلام حذف سامانه نیما و رویه ارز اشخاص در یکم بهمن‌ماه ( مطابق اعلامیه) در حالی که امکان تعمیق تدریجی بازار ارز تجاری و کاهش تدریجی حجم نیما و اشخاص وجود داشت؛
* عدم اتخاذ سیاست ارتباطی و اطلاع رسانی مناسب جهت آماده‌سازی فعالان بازار ارز و هم جهت کردن انتظارات با اهداف بانک مرکزی؛

**7. جمع‌بندی**

1. افزایش نرخ ارز ریشه در متغیرهای بنیادین اقتصادی، انتظارات و نااطمینانی ناشی از رخدادهای سیاسی و منطقه‌ای و تقاضاهای فصلی دارد و کاهش نوسان نیازمند ذخایر ارزی مناسب به مثابه پشتوانه قدرت مداخله بانک مرکزی است که تخصیص ارز ترجیحی و نرخ نیمایی دستوری موجب تضعیف آن شد.
2. بانک مرکزی در راستای تکلیف جزء (1) بند (پ) ماده 4 قانون برنامه هفتم پیشرفت، بازار ارز تجاری را ایجاد و سقف دستوری نرخ ارز در سامانه نیما را حذف کرده است و مجلس از این اقدام حمایت میکند.
3. ارتباط دادن افزایش نرخ غیررسمی ارز به حذف سقف سامانه نیما فاقد ادله نظری و خلاف تجربه مشابه است.
4. بازار ارز تجاری گامی مثبت در راستای ایجاد یک بازار مبادله‌ای برای رفع ایرادات سامانه نیما و ساختار بازار ارز کشور است و قدرت بازارسازی بانک مرکزی و مرجعیت این بانک در بازار ارز را افزایش می‌دهد.
5. انتظار از بانک مرکزی و وزارت اقتصاد و سایر وزارتخانه هایی که به نوعی تامین کننده درآمد ارزی کشور هستند این است که به نحوی برنامه ریزی کنند که روند بازگشت ارز حاصل از صادرات تسریع گردد. همچنین بانک مرکزی هم که در قانون بانک مرکزی و قانون برنامه هفتم اختیارات قابل توجهی دریافت کرده است، باید نقش فعال در مدیریت و بازارگردانی بازار ارز داشته باشد و ادعاهایی شبیه اینکه به دلیل تعطیلی، نرخ افزایش یافته است، مسموع نیست.

نظر به این ملاحظات، پیشنهاداتی به شرح ذیل قابل ذکر است:

1. تغییر نگاه به مسئله کاهش ارزش پول ملی به عنوان چالش کلان اقتصادی که نیازمند همراهی همه اجزای حاکمیت برای کاهش رشد مازاد نقدینگی نسبت به رشد تولید است و تغییر سیاست از تثبیت نرخ اسمی ارز (که ناگزیر شکست خورده و در نهایت منجر به افزایش جهشی نرخ ارز می‌شود) به تثبیت نرخ حقیقی ارز همراه با کمترین نوسان حول روند
2. تغییر رویکرد مدیریت نرخ ارز از کنترل نرخ با فروش صرف منابع ارزی به تمرکز بر افزایش عرضه ارز و افزایش ذخایر ارزی که مهم ترین شاخص تاب آوری اقتصاد از نگاه دشمنان است.
3. ایجاد بازار عمده فروشی ارز بین بانکها جهت ایجاد بستر حکمرانی ارزی و حرکت به سمت ایجاد نظام پرداخت رسمی .

*به منظور جلوگیری از اعمال تکانه به بازار ارز، ضروری است که سامانه نیما و رویه اشخاص (واردات در برابر صادرات خود و دیگران) همچنان باقی بمانند و انتقال حجم معاملات آنها به بازار ارز تجاری به شکل تدریجی صورت پذیرد و انتقال معاملات از سامانه نیما و رویه اشخاص به بازار ارز تجاری به شکل تدریجی انجام شود.*

1. بازار ارز تجاری به طرق مختلف میتواند با مداخلات دستوری قیمتی مواجه شود تا مجددا مشکلات پا برجا بماند که لزوم جلوگیری از بروز این مسئله را یاداور میشود.
2. همگن شدن تقاضاهای ارز وارداتی (خودرو، تلفن همراه و اقلام ضروری)، سامان بخشی به ثبت سفارشات، حذف امضای طلایی و صف‌های طولانی، با ایجاد بازار سهمیه یا مجوز واردات (کوتا) به مانند واردات خودرو موضوع مصوبه بودجه 1404 مجلس شورای اسلامی.
3. تقویت حکمرانی ریال جهت کاهش عملیات سفته بازانه و تقاضای فرار سرمایه
4. بهبود نقشه ارزی تجاری از طریق

* کاهش استفاده از مسیرهای غیررسمی تسویه‌های ارزی با جایگزینی توافقات دو و چندجانبه با استفاده از دیپلماسی اقتصادی با کشورهای دارای حجم تجاری بالا، به طور خاص در خصوص کالاهای اساسی.
* رفع موانع تامین کالاهای اساسی از مسیرهای جدید و استفاده از روش‌های تهاتری از طریق فراهم کردن امکان تامین ارز کالای اساسی از بازار ارز تجاری و پرداخت ما به تفاوت به صورت ریالی توسط بانک مرکزی

**9. پیوست‌ها**

**پیوست 1.** مطابق انتظار، روند بلندمدت نرخ اسمی ارز در تناسب با تورم است. طبق بند «ت» ماده (20) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مدیریت نرخ ارز متناسب با تورم خارجی و داخلی تکلیف شده است. همانطور که در شکل ملاحظه می‌شود، از سال 1397 به بعد، روند بلندمدت نرخ ارز در تناسب روند نرخ ارز متناسب با تورم داخلی و خارجی (نرخ ارز PPP) است. لازم به ذکر است، عدم انطباق دو روند در دهه 1380، به دلیل افزایش قابل ملاحظه عرضه ارزهای نفتی و مداخله ارزی بیش از 240 میلیارد دلاری بانک مرکزی است که با وجود شرایط فعلی امکان تکرار ندارد. در بازه 1393-1396، علاوه بر اثر ارزهای نفتی، بالا بودن نرخ حقیقی سود سپرده موجب به تعویق افتادن تقاضا و در نتیجه کاهش رشد نرخ ارز به صورت مقطعی شده است. با اعمال تحریم در سال 1397، کاهش صادراتی نفتی و عدم جذابیت سود سپرده بانکی، روند نرخ ارز پس از وقفه 16 ساله به روند بلندمدت خود بازگشته است. در صورت عدم تغییر معنادار در میزان صادرات نفتی انتظار می‌رود که در سال‌های آتی نیز شاهد رشد نرخ ارز متناسب با تورم باشیم. این مسئله نافی علیت دو طرفه بین این دو متغیر در بازه زمانی کوتاه‌مدت نیست. اما در میان و بلندمدت ناترازی‌های کلان اقتصادی تعیین کننده تورم و رشد نرخ ارز است.

**شکل 5. روند سالانه نرخ ارز حاصل از رابطه برابری قدرت خرید PPP و نرخ غیررسمی ارز**

**یادداشت**: نمودارها با استفاده از داده‌های بانک مرکزی و داده‌های بانک جهانی ترسیم شده است. از متوسط نرخ ارز در هر سال استفاده شده است. محور عمودی بر مبنای لگاریتم پایه 10 است. به دلیل سطح یکسان رابطه مبادله در دهه 1370 و سال‌های پس از 1397، سال 1370 به عنوان سال پایه انتخاب شده است.

**پیوست 2**. در کشورهای دارای تورم‌های بالا، سرعت تعدیل قیمت‌ها و نرخ ارز بالا بوده در مدت زمانی کوتاهی در تناسب با یکدیگر رشد می‌کنند. چنانچه در شکل 6 ملاحظه می‌شود، از سال 1397، تورم و نرخ ارز پس از واگرایی، در مدت کوتاه چند فصل، به یکدیگر همگرا شده‌اند. در صورت عدم توقف موتورهای تورمی چون ناترازی‌های کلان اقتصادی همچنان باید شاهد رشد قیمت‌ها و نرخ ارز در تناسب یکدیگر بود. این موضوع منافاتی با اثرگذاری دو متغیر بر یکدیگر ندارد. نکته مهم و واقعیت کف میدان آن است که در صورت عدم اصلاحات اقتصادی، نرخ ارز و شاخص قیمت‌ها در تناسب با یکدیگر رشد خواهند کرد.

**شکل 6. روند فصلی نرخ ارز متناسب با تورم داخلی و خارجی و نرخ غیررسمی ارز**

**یادداشت**: نمودارها با استفاده از داده‌های بانک مرکزی و داده‌های بانک جهانی ترسیم شده است.

**پیوست 3.** چنانچه در شکل 7 مشاهده می‌شود، روند انتظاری نرخ ارز نیز افزایشی بوده است. گفتنی است که رقم انتظاری نرخ ارز برای انتهای سال 1403 مربوط به افکارسنجی سال 1402 است که سطح نااطمینانی‌ها نسبت به سال 1403 کمتر بوده است.

**شکل 7. روند فصلی نرخ ارز انتظاری و نرخ غیررسمی ارز**

یادداشت: داده‌ها حاصل افکارسنجی فصلی مرکز پژوهش‌های مجلس است. ارقام انتظاری هر سال حاصل افکارسنجی سال گذشته است.

**پیوست 4.**

**شکل 8. نرخ تورم ماهانه تولیدکننده و مصرف کننده در سال 1398**

یادداشت: مأخد داده بانک مرکزی است.

1. Foreign exchange controls [↑](#footnote-ref-1)
2. پرتال ارزی در تاریخ 19 بهمن 1390 و همزمان با آغاز نوسانات ارزی ابتدای دهه 1390 به منظور افزایش نظارت‌پذیری فرآیندهای ارزی-تجاری، اعمال کنترل‌های ارزی و اتصال دیگر نهادهای دخیل در امر تجارت، یعنی وزارت صمت و گمرک راه‌اندازی شد. پرتال ارزی حاصل اتصال شامل 8 سامانه مجزا از مرحله ثبت‌سفارش و تخصیص تا ثبت منشأ ارز و رفع تعهد ارزی است. به نوعی، پرتال ارزی به مانند سامانه جامع تجارت فعلی شامل سامانه‌های مختلفی است. در حال حاضر، به دلیل جایگزینی سامانه جامع تجارت، 8 سامانه یادشده تحت این سامانه جامع فعالیت می‌کنند [↑](#footnote-ref-2)
3. Exchange Market [↑](#footnote-ref-3)