

آسیب‌شناسی نظام بانکی

۸. نحوه تسویه درآمدهای ارزی حاصل از نفت بین دولت و بانک مرکزی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۸۵۷
خردادماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	۱. عوامل مؤثر بر تغییرات خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی
۵	۲. مروری بر انواع نظام‌های ارزی و وضعیت ایران
۷	۳. شیوه تجهیز و تخصیص درآمدهای نفتی در قوانین کشور
۷	۳-۱. سهم وزارت نفت و شرکت ملی نفت
۸	۳-۲. سهم صندوق توسعه ملی
۸	۳-۳. سهم درآمد عمومی دولت
۸	۳-۴. سهم حساب ذخیره ارزی
۹	۴. نظام حقوقی تسویه درآمدهای نفتی بین خزانه‌داری کل و بانک مرکزی
۱۱	۵. تحلیل آمارهای درآمدهای نفتی، نرخ ارز و ذخایر ارزی بانک مرکزی
۱۷	۶. مروری بر تجربه نروژ در استفاده از درآمدهای ارزی منابع طبیعی
۲۲	۷. مروری بر تجربه عربستان در استفاده از درآمدهای ارزی حاصل از نفت
۲۴	جمع‌بندی
۲۵	منابع و مآخذ



آسیب‌شناسی نظام بانکی

۸. نحوه تسویه درآمدهای ارزی حاصل از نفت بین دولت و بانک مرکزی

چکیده

یکی از مسائل مهم در تعریف رابطه میان دولت و بانک مرکزی، خصوصاً در کشورهای نفت‌خیز، نحوه تسویه درآمدهای ارزی حاصل از نفت بین دولت (به‌عنوان مالک درآمدهای نفتی) و بانک مرکزی (به‌عنوان سیاستگذار ارزی) است. هرچند این مسئله ماهیتاً مستقل از نوع نظام ارزی انتخاب شده برای کشور نیست، اما در کشورهایی نظیر ایران که نرخ ارز در عمل، به‌عنوان لنگر اسمی تورم ایفای نقش می‌کند، اهمیت مضاعفی می‌یابد. بررسی‌ها نشان می‌دهد به‌دلیل عدم تعریف رابطه صحیح میان دولت و بانک مرکزی در این خصوص، نحوه تبدیل درآمدهای ارزی دولت (حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی) به ریال و واریز این وجوه به خزانه‌داری کل کشور، همواره یکی از کانال‌های انتقال بی‌انضباطی مالی دولت به نظام پولی و یکی از مصادیق سلطه مالی در اقتصاد است. در واقع هرگونه نوسان در درآمدهای نفتی دولت، بلافاصله در سیاست‌های پولی (به واسطه تغییر خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی) و یا در سیاست‌های ارزی (به واسطه تغییر حجم منابع عرضه شده در بازار) نمود می‌یابد.

در گزارش حاضر، پس از مرور مختصری بر انواع نظام‌های ارزی، عوامل مؤثر بر تغییرات خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و همچنین شیوه تجهیز و تخصیص درآمدهای نفتی مطابق قوانین کشور مورد تشریح شده است. تشریح نظام حقوقی تسویه درآمدهای نفتی بین خزانه‌داری کل و بانک مرکزی و بررسی آثار آن از طریق تحلیل آمارهای درآمدهای نفتی، نرخ ارز و ذخایر ارزی بانک مرکزی، مؤید ادعای مطرح شده در این گزارش است.

در پایان نیز تجربه دو کشور نروژ و عربستان و فرآیندهای تعریف شده در این دو کشور برای تسویه درآمدهای ارزی میان دولت و بانک مرکزی تشریح شده است. این بررسی نشان می‌دهد تجربه عربستان به‌دلیل انتخاب نظام ارزی میخکوب (نسبت به دلار)، قابل استفاده برای ایران نیست. اما فرآیندهای تعریف شده در کشور نروژ از کارآمدی بالایی برخوردار بوده و آموزه‌های مهمی برای بازطراحی نظام ارزی، نظام بودجه‌ریزی و شیوه استفاده از درآمدهای نفتی برای ایران دارد.

مقدمه

در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی باور اقتصاددانان بر این بود که ثروت ناشی از نفت رونق اقتصادی کشورها را به همراه خواهد داشت؛ سرازیری این ثروت هنگامی که بودجه دولت‌ها این امکان را فراهم می‌کرد که با دست و دلبازی بیشتری خرج کنند و دوراندیشی را وانهادند. از این پس بود که این منبع ثروت رخی دیگر نمود و مشکلات مختلفی از جمله تورم، رکود، بیکاری و... را به ارمغان آورد که از آن به نفرین نفت یاد می‌شود.^۱

تجربه کشورهای نفت خیز به دلیل رویارویی با آسیب‌های سوء مدیریت درآمد نفت، لزوم شناخت دقیق و برنامه‌ریزی برای این درآمد را نشان می‌دهد. کشورهای دارنده منابع تجدیدنپذیر نفت و گاز همواره با این سؤال مواجه هستند که درآمد عظیم حاصل از فروش این منابع چگونه باید مدیریت شود؟ هر کشور متناسب با سطح توسعه‌یافتگی و براساس ساختارهای بومی خود قواعدی را جهت بهره‌گیری بهینه از درآمدهای حاصل از این منابع که عمدتاً به صورت ارز است انتخاب کرده و به کار می‌بندد. در ایران نیز با کشف و استخراج نفت این سؤال بروز پیدا کرد، اما ساده‌ترین راه که همان تبدیل ارز به ریال و اختصاص آن به بودجه دولت است، برگزیده شد.

طی بیش از بیست سال گذشته، با توجه به بالاتر بودن نرخ تورم داخلی نسبت به تورم خارجی، جهت حفظ رقابت‌پذیری تولیدات کشور با کالاها و خدمات خارجی و جلوگیری از واردات بی‌رویه و توسعه صادرات، ضروری بوده است که نرخ ارز بازار به‌طور مداوم متناسب با مابه‌التفاوت دو نرخ فوق، تعدیل شود. از طرفی با توجه به وابستگی ساختار تولید کشور به مواد اولیه و کالاهای سرمایه‌ای، افزایش نرخ ارز موجب افزایش هزینه‌های تولید نیز می‌شده است. از طرف دیگر نیز وابستگی درآمدهای ریالی دولت به درآمدهای ارزی حاصل از نفت، خصوصاً در شرایط افت قیمت نفت یا کاهش صادرات نفت (از جمله در شرایط تحریم)، این انگیزه را در دولت ایجاد می‌کرده که نرخ ارز کاهش داده نشود. برایند این نیروها و محرک‌ها، در دوره‌های مختلف موجب اتخاذ سیاست‌های ناپایدار و صلاح‌دیدگی در حوزه ارزی کشور شده است که نوسانات و جهش‌های یکباره در نرخ ارز رسمی کشور، گویای این واقعیت است. همچنین طی سال‌های اخیر، به دلیل تشدید تحریم‌های بانکی و تجاری کشور و ناتوانی بانک مرکزی در مدیریت بازار ارز، فاصله زیادی میان نرخ ارز بازار و نرخ ارز رسمی ایجاد شد. اگر چه پس از سال ۱۳۹۲ این فاصله کاهش یافته است اما کماکان ادامه دارد. این شرایط علاوه بر افزایش امکان بروز فساد و تشدید رفتار رانت‌جویی، اجرای سیاست‌های ارزی کشور را نیز با مشکل مواجه می‌کند. معضل چندگانگی نرخ ارز و پیدایش مسئله‌ای به نام «یکسان‌سازی نرخ ارز» که به‌طور متوسط هر ده سال یکبار در ایران مطرح می‌شود (ابتدای دهه ۷۰، ابتدای ۸۰ و ابتدای دهه ۹۰)، ناشی از خلأ جدی در

1. The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations



حوزه سیاستگذاری ارزی کشور است.

معضل دیگری که در نظام ارزی کشور از دیرباز وجود داشته است، نقش و شیوه مداخله بانک مرکزی در بازار ارز است. در حال حاضر، بانک مرکزی به‌عنوان بزرگ‌ترین عرضه‌کننده ارز در بازار نقش‌آفرینی می‌کند. به بیان دیگر، درآمدهای ارزی دولت (حاصل از فروش نفت)، توسط بانک مرکزی به بازار ارز تزریق می‌شود (از کانال مرکز مبادلات ارزی یا صرافی‌های مجاز). این در حالی است که بانک مرکزی به‌عنوان نهاد سیاستگذار و ناظر نظام پولی و ارزی، نباید خود به‌عنوان یک بازیگر عمده بازار فعالیت نماید؛ بلکه نقش اصلی مقام ارزی باید نقش‌آفرینی مقطعی در بازار، صرفاً به منظور جلوگیری از نوسانات کوتاه‌مدت نرخ ارز باشد.

از سوی دیگر نیز فرآیندهای مربوط به مداخله بانک مرکزی در بازار ارز، از عدم شفافیت شدید برخوردار است. نهادها و گروه‌های ذی‌نفع فعال در نظام ارزی کشور عبارتند از: بانک مرکزی، دولت، بانک‌ها، صرافی‌ها، بنگاه‌های صادرکننده، بنگاه‌های واردکننده و مردم. شوک ارزی که پس از اعمال تحریم‌ها ایجاد شد، نشان داد که نهادهای ارزی کشور فاقد توانایی کنترل بازار و سیاستگذاری مؤثر در این بازار هستند که بخش قابل توجهی از این ناتوانی ریشه در عدم شفافیت بازار ارز دارد. این عدم شفافیت هم درخصوص فرآیندهای عرضه و تقاضای (فروش و خرید) ارز و هم در حوزه نرخ تسویه معاملات ارزی وجود دارد. همچنین نه تنها معاملات خرد ارزی، بلکه حتی معاملات ارزی کلان واقع شده بین بانک مرکزی و بانک‌ها نیز، هم از حیث فرآیند و هم نرخ تسویه، غیرشفاف بوده و گزارش روشنی در این خصوص ارائه نمی‌شود.

در سال‌های اخیر سامانه‌هایی به‌منظور رفع نسبی این مشکل در بازار ارز کشور ایجاد شد، نظیر پورتال ارزی، که کلیه مراحل واردات (ثبت سفارش، تخصیص ارز، ترخیص از گمرک) را شفاف نمود. راه‌اندازی این سامانه، تأثیر قابل توجهی نیز بر کاهش مفاسد موجود در فرآیند واردات و تخصیص ارز داشته و یکی از عوامل مهم در کنترل نوسانات ارزی بوده است. اما همچنان به‌نظر می‌رسد نیاز به ساماندهی نهادها و یا حتی ایجاد نهادهای جدید در نظام ارزی کشور وجود دارد که اولاً قدرت سیاستگذاری بانک مرکزی را افزایش دهد و ثانیاً شفافیت لازم را به این بازار برگرداند.

هرچند در مقاطع مختلف زمانی، ساختارها و نهادهای جدیدی به‌منظور استفاده بهینه از درآمدهای نفتی و پیشگیری از آثار زیانبار آن طراحی و پیاده‌سازی شد، لکن این نهادها نیز تدریجاً دستخوش تغییراتی شده و عملاً از اهداف اولیه خود منحرف شدند. تأسیس «حساب ذخیره ارزی» در برنامه سوم توسعه و تأسیس «صندوق توسعه ملی» در برنامه پنجم توسعه به‌منظور رفع بخشی از مشکلات ناشی از ورود بی‌ضابطه درآمدهای نفتی به اقتصاد ایران انجام شد.

در واقع نحوه تبدیل درآمدهای ارزی دولت (حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی) به ریال و واریز این وجوه به خزانه‌داری کل کشور، همواره یکی از کانال‌های انتقال بی‌انضباطی مالی دولت به نظام

پولی بوده که یکی از مصادیق سلطه مالی در اقتصاد است.

در این گزارش، ضمن بررسی شیوه تخصیص قانونی درآمدهای نفتی در حال حاضر، روش تسویه درآمدهای نفتی میان دولت و بانک مرکزی ایران مورد بررسی قرار گرفته و مهمترین آسیب‌های موجود در این فرآیند تحلیل می‌شود. سپس با بررسی تجربه کشور نروژ در این زمینه، اصولی برای روش بهینه تسویه درآمدهای نفتی استخراج خواهد شد. لازم به ذکر است که هدف این گزارش، صرفاً شناخت صحیح آسیب است و ارائه راهکار رفع آسیب نیازمند مطالعات دیگری است.

لازم به ذکر است که مطالعه حاضر، دلیل اصلی سلطه سیاست‌های مالی دولت بر سیاست‌های پولی را، شیوه تسویه درآمدهای ارزی دولت معرفی نمی‌کند؛ بلکه این مسئله را، در کنار مشکلاتی نظیر وابستگی نهادی بانک مرکزی (به عنوان مقام سیاستگذار پولی) به دولت و وابستگی بانک مرکزی (به عنوان مقام ناظر بانکی) به شبکه بانکی، از علل بروز سلطه مالی و ناکارآمدی سیاست‌های پولی معرفی می‌کند.^۱

۱. عوامل مؤثر بر تغییرات خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی

به منظور تبیین رابطه میان درآمدهای ارزی دولت و نظام پولی کشور، لازم است که اجزای پایه پولی (طرف دارایی‌های ترازنامه بانک مرکزی) مورد بررسی قرار گیرد. پایه پولی را می‌توان به صورت حاصل جمع دارایی‌های خارجی و داخلی بانک مرکزی بیان کرد. دارایی‌های خارجی بانک مرکزی عبارتند از: طلای آزاد، طلا، حق برداشت مخصوص و ارز نزد صندوق بین‌المللی پول (و سایر نهادهای بین‌المللی)، سهمیه و سهام ایران در مؤسسات بین‌المللی و دارایی‌های ارزی. مهمترین جزء دارایی خارجی بانک مرکزی، دارایی‌های ارزی است که عوامل متعددی باعث تغییر آن می‌شود. به عنوان مثال گشایش اعتبارات اسنادی و تخصیص ارز برای واردات در مرکز مبادلات ارزی، موجب کاهش دارایی‌های ارزی بانک مرکزی شده و خرید منابع ارزی حاصل از صادرات نفت از دولت، صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی باعث افزایش این دارایی‌ها می‌گردد. بر این اساس مکانیسم تسویه درآمدهای ارزی بین دولت و بانک مرکزی، آثار کوتاه‌مدت و بلندمدت قابل توجهی بر تغییرات پایه پولی و به تبع آن نقدینگی و تورم در اقتصاد دارد.

لازمه بررسی تأثیر درآمدهای نفتی بر نظام پولی ایران، اولاً در نظر گرفتن نظام ارزی حاکم بر کشور (در قوانین و در عمل) و ثانیاً اطلاع از نحوه تجهیز و تخصیص درآمدهای نفتی براساس قوانین فعلی کشور است. در واقع نوع نظام ارزی حاکم، اولاً نحوه تسویه درآمدهای ارزی بین بانک مرکزی و دولت را تعیین می‌کند و ثانیاً میزان و عمق اثرگذاری نحوه تسویه این درآمدها بر سیاست‌های پولی کشور را

۱. درخصوص سایر آسیب‌های موجود در نظام بانکی کشور که منجر به ناکارآمدی سیاست‌های پولی، سلطه مالی دولت و نظارت ضعیف بر شبکه بانکی شده است، گزارش‌های دیگری با عنوان کلی «آسیب‌شناسی نظام بانکی» توسط مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر شده است.



مشخص می‌نماید. به همین دلیل لازم است انواع نظام‌های ارزی و نظام ارزی حاکم بر کشور مختصراً بررسی شود.

۲. مروری بر انواع نظام‌های ارزی و وضعیت ایران

تغییرات نرخ ارز و تأثیر آن بر بخش‌های مختلف اقتصاد از چالش‌برانگیزترین مباحثی هستند که در کشورهای در حال توسعه مطرح است. انتخاب نظام ارزی مناسب در هر کشور براساس پاسخ به پرسش‌های زیر صورت می‌گیرد:^۱ فواید و مضرات نظام‌های ارزی مختلف چیست؟ چه محدودیت‌هایی برای انتخاب یک نظام ارزی وجود دارد و شرایط محیطی چگونه بر آن تأثیر می‌گذارد؟ آیا عملکرد اقتصاد کلان تحت نظام‌های ارزی مختلف، متفاوت است؟ و اثر تعدیل نرخ ارز بر جریان تجاری چیست؟

از طرفی تجربه ساختاری کشورهای مختلف نشان می‌دهد نظام ارزی رابطه تنگاتنگی با سیاست پولی دارد و انتخاب این دو مستقل از هم نیست؛ در واقع سیاست پولی از طریق تغییر در حجم پول، تغییر در رشد حجم پول و نرخ بهره یا شرایط اعطای تسهیلات مالی بر نرخ ارز مؤثر است^۲ و سیاست‌های ارزی نیز از کانال تغییر خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی بر سیاست‌های پولی تأثیر دارد. رابطه متقابل سیاست پولی و نظام ارزی تا حدی است که اقتصاددانان معتقدند انتخاب نوع نظام ارزی در کنار دو رویکرد هدفگذاری تورمی و هدفگذاری پولی، یکی از چارچوب‌های مطرح برای سیاستگذاری پولی هستند.^۳

به‌طور کلی نظام‌های ارزی طیفی میان دو قطب نرخ ارز ثابت مطلق^۴ و نرخ ارز شناور مطلق^۵ را تشکیل می‌دهند. البته باید توجه داشت که دسته‌بندی‌های مرسوم دوگانه (ثابت و شناور) و سه‌گانه (ثابت، میانی و شناور)، دقت لازم را ندارند و تفاوت‌های نظام‌های ارزی را به خوبی نشان نمی‌دهند.

بنابر تعریف، نظام نرخ ارز ثابت نظامی است که در آن نرخ تبدیل پول ملی به ارز خارجی یا سبده از ارزش‌های خارجی ثابت می‌ماند. در یک سر این طیف نظام ارزی میخکوب سخت^۶ قرار دارد که عمدتاً چارچوب محدود کننده‌ای برای سیاستگذار پولی به وجود می‌آورد؛ نظام‌های ارزی پذیرش پول خارجی^۷، تشکیل اتحادیه پولی^۸ و کمیته ارزی^۹ را می‌توان از نتایج و انواع نظام ارزی میخکوب سخت دانست.

با دور شدن از نظام ارزی میخکوب سخت، دامنه نوسان نرخ ارز افزایش پیدا می‌کند و سیاستگذار

1. Fahrettin Yagci "Choice Of Exchange Rate Regimes For Developing Countries", April 2001, Africa Region Working Paper Series No.16

۲. محمود هوشمند و همکاران. «رابطه بین سیاست‌های پولی و نرخ ارز در ایران»، فصلنامه اقتصادی مقداری، دوره ۹، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۱

3. Walsh, Carl. "Inflation Targeting: What Have We Learned?" International Finance, 2009 : 195-233.

4. Fixed Exchange Rate

5. Float Exchange Rate

6. Hard Pegs

7. Dollarization

8. Currency Union

9. Currency Board

تلاش می‌کند با مداخله در بازار به ثبات بخشی و کاهش نوسانات شدید ارز بپردازد. در این گروه از نظام‌های ارزی که می‌خکوب ملایم^۱ نامیده می‌شوند، معمولاً نرخ یا مسیر مشخص ارزی برای اقتصاد تعریف می‌شود و اتخاذ تصمیم برای مداخله در بازار ارز توسط مقام ارزی، براساس یک دستورالعمل (مبتنی بر محدوده نوسان نرخ ارز بازار) انجام می‌شود. تغییر هدف ارزی در این نظام‌ها کم‌هزینه‌تر و محتمل‌تر است؛ نظام‌های ارزی می‌خکوب قابل تعدیل،^۲ می‌خکوب خزننده،^۳ می‌خکوب منعطف،^۴ هدفگذاری منطقه‌ای^۵ و هدفگذاری سبک ارزی از انواع نظام‌های می‌خکوب ملایم می‌باشند.^۶

نظام‌های ارزی شناور دسته‌ای دیگر از نظام‌های ارزی هستند، که در آنها نرخ ارز آزادانه در بازار تعیین می‌شود و دخالت در بازار پول و ارز (در صورت وجود) برای رسیدن به نرخ ارز خاصی صورت نمی‌پذیرد. نظام‌های ارزی شناور دو دسته هستند: شناور مدیریت شده و شناور مطلق.

در نظام شناور مدیریت شده^۷ نرخ ارز براساس عرضه و تقاضا تعیین می‌شود و در عین حال تلاش برای تأثیرگذاری بر بازار ارز هم انجام می‌شود؛ این دخالت می‌تواند به صورت دخالت مستقیم ارزی یا تغییر نرخ بهره باشد. در این حالت هدف از دخالت، کاهش نوسانات بازار ارز، حفظ نقدشوندگی بازار^۸ یا از بین بردن انحرافات بلندمدت^۹ بازار است. در نظام ارزی شناور مطلق، هیچ‌گونه دخالتی برای تأثیرگذاری بر بازار ارز انجام نمی‌شود. در این حالت همچنان نرخ ارز از سایر ابزارهای سیاستی از جمله نرخ بهره تأثیر می‌پذیرد اما این ابزارها برای رسیدن به اهداف دیگری به غیر از تأثیرگذاری بر بازار ارز تنظیم می‌شوند.

در ایران، نظام ارزی کشور بر مبنای بند «ج» ماده (۸۱) قانون برنامه پنجم توسعه، «شناور مدیریت شده» انتخاب شده است. اما بررسی شواهد نشان می‌دهد که نظام ارزی حاکم بر کشور در برخی مقاطع، نظام می‌خکوب قابل تعدیل و در برخی مقاطع زمانی دیگر، می‌خکوب خزننده بوده است. همین انتخاب در نوع نظام پولی موجب شده است که «شیوه تسویه درآمدهای نفتی بین دولت و بانک مرکزی»، دارای تبعات مهمی در سیاستگذاری پولی کشور باشد. به بیان دیگر، در صورتی که در کشور نظام ارزی شناور مدیریت شده، یا حتی می‌خکوب منعطف حاکم می‌بود، سازوکارهایی برای تسویه درآمدهای ارزی بین دولت و بانک مرکزی طراحی می‌شد که مانع تبدیل شدن این موضوع به «مسئله مهم» در سیاستگذاری پولی کشور می‌شد.

1. Soft Pegs
2. Adjustable Peg
3. Crawling Peg
4. Flexible
5. Target Zone

6. علی بهادر، نظام‌های ارزی: دسته‌بندی، شناسایی و آثار اقتصادی، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴.
7. Managed Float
8. Market Liquidity
9. Long Term Misalignments



۳. شیوه تجهیز و تخصیص درآمدهای نفتی در قوانین کشور

براساس قوانین بودجه سالیانه و قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴^۱، درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز طبیعی به طرق زیر حاصل می‌شود:

۱. صادرات نفت و گاز طبیعی به سایر کشورها.^۲
۲. فروش داخلی نفت و گاز طبیعی، اعم از مصرف خانگی گاز^۳ و مصرف نفت و گاز توسط پالایشگاه‌ها و نیروگاه‌های داخلی.^۴

در سال‌های برنامه پنجم توسعه، براساس قوانین بودجه سالیانه (تا سال ۱۳۹۳) و قانون فوق (از سال ۱۳۹۴ به بعد)، منابع حاصل از فروش نفت و گاز طبیعی به پنج مورد تخصیص می‌یابد که عبارتند از:

- شرکت ملی نفت،
- صندوق توسعه ملی،
- درآمد عمومی دولت،
- حساب ذخیره ارزی،
- سازمان هدفمندی یارانه‌ها.^۵

۳-۱. سهم وزارت نفت و شرکت ملی نفت

چهارده و نیم درصد (۱۴/۵ درصد) از ارزش نفت و میعانات گازی در اختیار شرکت ملی نفت ایران قرار می‌گیرد تا به‌عنوان سهم شرکت ملی نفت، بابت کلیه مصارف سرمایه‌ای و هزینه‌ای از جمله بازپرداخت بدهی و تعهدات شامل تعهدات سرمایه‌ای و بیع متقابل و ... لحاظ گردد.^۶ لازم به ذکر است که این نسبت، در سال‌های مختلف متفاوت بوده به‌گونه‌ای که قبل از سال ۱۳۸۴ و طی برنامه سوم توسعه، کل درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، گاز و میعانات گازی در اختیار شرکت ملی نفت قرار می‌گرفت.^۷ از سال ۱۳۸۴ به بعد نیز سالیانه قسمتی از درآمد حاصل از نفت مستقیماً در اختیار شرکت ملی نفت قرار گرفت که درصد آن در این سال‌ها متغیر بوده است؛ به‌عنوان مثال به‌موجب قانون بودجه سال ۱۳۸۴ این مقدار معادل ۷/۳ درصد از فروش نفت خام بود.^۸

۱. لازم به ذکر است با توجه به تکرار شدن سالیانه برخی بندها در قوانین بودجه، مجلس شورای اسلامی این بندها را با الحاق به قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۴ دائمی نمود.

۲. بندهای «الف» و «ب» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

۳. بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

۴. بندهای «الف» و «ج» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

۵. در مورد نفت تحویلی به پالایشگاه‌های داخلی، روال بدین صورت است که مبالغ واریز نقدی بابت بهای خوراک مربوط، پس از کسر مالیات موضوع مواد (۱۶) و (۲۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و سهم قانونی شرکت ملی نفت ایران، برای پرداخت یارانه‌ها به حساب سازمان هدفمندی یارانه‌ها واریز می‌شود.

۶. بند «الف» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۴.

۷. ماده (۱۲۰) قانون برنامه سوم.

۸. بند «د» تبصره «۱۱» قانون بودجه ۱۳۸۴.

۳-۲. سهم صندوق توسعه ملی

به موجب قانون برنامه پنجم توسعه مصوب سال ۱۳۸۹، سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی به شرح زیر است:^۱

الف) حداقل ۲۰ درصد منابع حاصل از صادرات نفت (شامل نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی).

ب) حداقل ۲۰ درصد ارزش صادراتی تهاتری ارقام فوق‌الذکر.

ج) افزایش سهم واریزی از منابع بندهای «الف» و «ب» مذکور هر سال به میزان سه واحد درصد.^۲

د) ۵۰ درصد مانده نقدی حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۹ و سال‌های بعد.

۳-۳. سهم درآمد عمومی دولت

طبق بند «ب» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) سال ۱۳۹۴، وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران مکلفند دریافتی‌های حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی را پس از کسر بازپرداخت تعهدات بیع متقابل، به‌عنوان علی‌الحساب پرداخت‌های موضوع این ماده، بلافاصله از طریق حساب‌های مورد تأیید بانک مرکزی به حساب‌های مربوط در خزانه‌داری کل کشور واریز نماید.

بانک مرکزی مکلف است از وجوه حاصله هر ماهه به‌طور متناسب، سهم شرکت ملی نفت، سهم صندوق توسعه ملی و سهم درآمد عمومی دولت را، 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.

۳-۴. سهم حساب ذخیره ارزی

عواید حاصل از صادرات نفت (اعم از نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی) پس از کسر مصارف ارزی پیش‌بینی‌شده در جداول قانون بودجه کل کشور و پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود.^۳ تأمین کسری بودجه عمومی دولت ناشی از کاهش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در بودجه سنواتی مشروط

۱. بند «ح» ماده «۸۴» قانون برنامه پنجم توسعه.

۲. بنابراین سهم این صندوق در بودجه سال ۱۳۹۳، ۲۹ درصد تعیین شد و در بودجه سال ۱۳۹۴ باید به ۳۳ درصد می‌رسید که در بودجه سال ۱۳۹۴، ۲۰ درصد تعیین شد که نه تنها مخالف ماده (۸۴) قانون پنجم توسعه بلکه مغایر بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است که بر افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت تأکید دارد.

۳. بند «الف» ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه.



بر اینکه از دیگر منابع قابل تأمین نباشد، با تصویب مجلس شورای اسلامی، از وظایف این حساب است.^۱ و^۲ در برنامه چهارم توسعه مازاد عواید حاصل از نفت نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در جدول ۸ این قانون نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان «حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت» نگهداری می‌شد؛ طبق بندهای مختلف ماده (۱) برنامه چهارم توسعه، دولت برای تأمین کسری بودجه غیرنفتی خود مجاز بود در فواصل زمانی سه ماهه از این حساب برداشت نماید و معادل ریالی این وجوه در حکم حساب عمومی دولت محسوب می‌شد؛ همچنین به دولت اجازه داده شده بود برای اعطای تسهیلات به بخش‌های ذکر شده در برنامه حداکثر تا ۵۰ درصد منابع حساب را اختصاص دهد.^۳

۴. نظام حقوقی تسویه درآمدهای نفتی بین خزانه‌داری کل و بانک مرکزی

طی حدود ۱۰ سال اخیر و براساس قوانین بودجه (و آیین‌نامه‌های اجرایی آن)، بانک مرکزی موظف بوده است در پایان هر ماه، معادل ریالی درآمدهای ارزی شرکت نفت را، تا سقف مقرر در بودجه سالیانه، به حساب خزانه‌داری کل واریز نماید. به‌عنوان نمونه، عبارت قوانین بودجه در این خصوص، برای سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹ به شرح زیر بوده است:

«وزارت نفت از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط مکلف است صد درصد (۱۰۰ درصد) وجوه حاصل از صادرات نفت خام را به‌ترتیب مورد عمل در سال ۱۳۸۳ ... به‌طور مستقیم از طریق بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به حساب‌های مربوط در خزانه‌داری کل کشور ... واریز نماید و در مقاطع سه ماهه براساس مفاد این بند، خزانه‌داری کل کشور مبادرت به تسویه حساب با وزارت نفت از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط نماید.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است ... براساس اعلام وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) درصدهای مذکور ... را تا سقف ارقام مصوب یاد شده از محل ارز حاصل از صادرات نفت خام تعهد، و به نرخ روز ارز به فروش رسانده و به حساب‌های درآمدهای مربوطه که توسط خزانه‌داری کل کشور اعلام می‌گردد، واریز نماید».^۴

همچنین طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳، هرچند عبارت قانون بودجه تغییر یافت، ولی مضمون فوق

باقی ماند:

۱. بند «ب» ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه.

۲. این در حالی است که در بند «ز» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به دولت اجازه داده شده است مازاد درآمدهای حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی (که می‌تواند ناشی از افزایش قیمت نفت یا صادرات نفت یا افزایش نرخ ارز باشد) تا سقف ۱۵۰ هزار میلیارد ریال بین طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عناوین کلی و مبهم که حقوق قانونگذار را مخدوش می‌کند مانند آب، راه و...) توزیع کند؛ در نتیجه اساساً وجوهی برای واریز به حساب ذخیره ارزی باقی نمی‌ماند. این رویه در سال‌های قبل هم وجود داشت و تبدیل به یک سنت غلط در نظام بودجه‌ریزی شده است.

۳. بندهای ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه.

۴. جزء ۶: بند «د» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۴، جزء «۵» بند «۵» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۵، جزء «۵» بند «ج» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۶، جزء «۵» بند «۷» قانون بودجه سال ۱۳۸۷، جزء «۵» بند «۷» قانون بودجه سال ۱۳۸۸، جزء «د» بند «۴» قانون بودجه سال ۱۳۸۹.

«بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از وجوه حاصله هر ماهه با اعلام خزانه‌داری کل به ترتیب ۱۴/۵ درصد سهم وزارت نفت و ... درصد سهم صندوق توسعه ملی را به حساب‌های مربوط واریز نماید و پس از تحقق سهم درآمد عمومی دولت با فروش مبالغ ارزی به نرخ روز ارز (به نرخ مورد تأیید بانک مرکزی) ... مازاد ارز حاصله را ... به حساب ذخیره ارزی واریز نماید»^۱.

هرچند در این سال‌ها در قوانین بودجه بر «فروش ارز حاصله به نرخ روز» تأکید می‌شد، اما در آیین‌نامه اجرایی بند مربوطه در قوانین بودجه سالیانه، تبدیل ارز به ریال توسط بانک مرکزی در پایان هر ماه الزام می‌گردید. این مسئله در عمل موجب می‌شد بانک مرکزی مستقل از اینکه آیا ارزهای حاصله را در بازار به نرخ روز به فروش رسانده یا نه، ملزم به تحویل معادل ریالی سهم درآمد دولت در پایان هر ماه باشد. به‌عنوان مثال، ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی بند «۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ تصریح می‌کند: «بانک مرکزی مکلف است از وجوه حاصله هر ماه به‌طور متناسب ۱۴/۵ درصد سهم شرکت تابعه وزارت نفت، ۲۶ درصد سهم صندوق توسعه ملی و ... را به حساب‌های مربوط واریز و ۵۷/۵ درصد را با اعلام خزانه و با فروش مبالغ ارزی به نرخ واحد برای کلیه مصارف و با رعایت ... لحاظ و مازاد وجوه حاصله نسبت به سقف ردیف‌های یادشده را ... به حساب ذخیره ارزی واریز نماید».

همچنین شایان ذکر است که طی سال‌های برنامه پنجم توسعه و به‌منظور جلوگیری از افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، قانونگذار بانک مرکزی را مکلف به فروش کلیه ارزهای خریداری شده از دولت نموده تا از افزایش پایه پولی و تحمیل تورم ناشی از آن جلوگیری نماید. در این راستا، در بند «خ» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه تصریح گردیده: «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در طول برنامه فروش مبالغ ارزی مذکور در احکام و ردیف‌های بودجه سنواتی را به گونه‌ای انجام دهد که تا تاریخ تصویب ترازنامه سال بعد آن بانک، خالص دارایی‌های خارجی نسبت به پایان سال قبل از این محل افزایش نیابد».

الزام قانون فوق که در قوانین بودجه سنواتی سال‌های مذکور نیز تکرار می‌شد، مانع افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در پایان سال مالی، از محل ارزهای حاصل از فروش نفت می‌گردد. همچنین با توجه به تشدید تحریم‌های مالی طی این سال‌ها، غالباً فروش ارز توسط بانک مرکزی در بازار بیش از ارز خریداری شده از دولت بوده. به‌عنوان مثال طی سال ۱۳۹۳ ارز خریداری شده از دولت حدود ۲۳ میلیارد دلار و فروش ارز به شبکه بانکی حدود ۳۳ میلیارد دلار بوده است.^۲

۱. جزء (ب) بند (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۰، جزء «۲» بند «۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۱، جزء «۲» بند «۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۲، بند «ب» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۳.

۲. نامه شماره ۹۴/۳۱۵۰۵۷ معاونت ارزی بانک مرکزی، مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۳۰.



۵. تحلیل آمارهای درآمدهای نفتی، نرخ ارز و ذخایر ارزی بانک مرکزی

می‌توان پیش‌بینی نمود که الزام بانک مرکزی به تسویه کل درآمدهای ارزی بودجه دولت به ریال، موجب می‌شود تا نمود افزایش درآمدهای ارزی، یا در افزایش پایه پولی (ذخایر خارجی بانک مرکزی) و یا در کاهش نرخ ارز (افزایش فروش ارز در بازار و افزایش واردات) بروز کند. به منظور بررسی صحت این پیش‌بینی، آمارهای مربوط به درآمدهای نفتی دولت، دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، نرخ ارز رسمی و نرخ ارز بازار غیررسمی در ادامه ارائه و بررسی می‌گردد. نکات ذیل در خصوص نمودارها لازم به ذکر است:

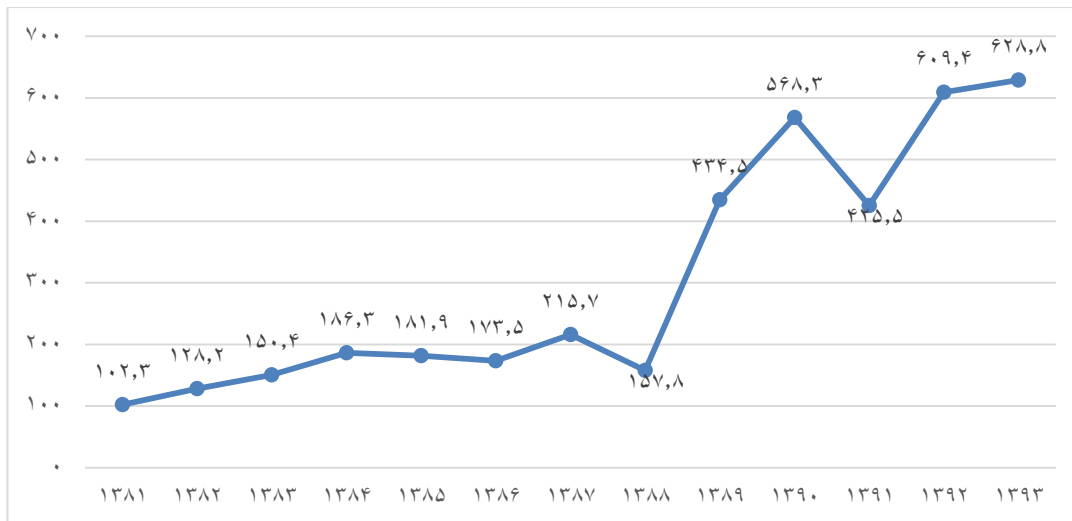
۱. نمودارهای ۱ و ۲ به نمایش روند درآمدهای نفتی دولت اختصاص دارد. در نمودار ۱، درآمد نفتی دولت که بخشی از ردیف واگذاری تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (ردیف ۲۱۰۱۰۱) در بودجه عمومی دولت است، بر حسب ریال رسم شده است. در نمودار ۲، درآمد نفتی دولت بر حسب ریال، براساس نرخ ارز اعلام شده توسط بانک مرکزی (نرخ بازار بین بانکی) در هر سال، به دلار تبدیل شده است.
۲. از آنجا که استفاده دولت از درآمدهای نفتی، منحصر در ارقام اعلام شده در قانون بودجه نبوده، و در مقاطع مختلف، خصوصاً در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹ (سال‌های برنامه چهارم توسعه)، درآمدهای نفتی از مسیرهای دیگری نیز در بودجه دولت وارد می‌شده، در نمودارهای ۳ و ۴، مجموع درآمدهای ناشی از نفت در بودجه دولت ترسیم شده است.^۱ لازم به ذکر است که نمودار ۴ براساس نرخ ارز اعلام شده توسط بانک مرکزی (نرخ بازار بین بانکی) در هر سال، به دلار تبدیل شده است.
۳. در نمودارهای ۵ و ۶، خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی بر حسب واحد ریال و دلار رسم شده است. از آنجا که به منظور محاسبه مقادیر دلاری، از نرخ ارز بازار بین بانکی استفاده شده است، ارقام نمودار دلاری، تقریبی می‌باشند.
۴. در نمودارهای ۷ و ۸ نیز نرخ ارز (دلار) در بازار رسمی (بین بانکی) و بازار غیررسمی طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳ ترسیم شده است.

۱ نمودارهای ۲ و ۴ شامل مجموع اقلام زیر است:

۱. منابع حاصل از ارزش صادرات نفت خام (ردیف ۲۱۰۱۰۱)
۲. دو درصد صادرات نفت خام برای مناطق محروم و نفت‌خیز (ردیف ۲۱۰۱۰۹)
۳. مالیات عملکرد شرکت نفت (بر حسب درصدی از ارزش نفت خام تولیدی که در قوانین بودجه تعیین می‌شود)
۴. مالیات عملکرد معوقه شرکت نفت
۵. سهم دولت از سود سهام شرکت نفت (بر حسب درصدی از ارزش نفت خام تولیدی که در قوانین بودجه تعیین می‌شود)
۶. سهم دولت از سود سهام معوقه شرکت نفت
۷. مجموع برداشت بودجه‌ای از حساب ذخیره ارزی، شامل برداشت از حساب ذخیره ارزی، ۲ درصد مناطق نفت‌خیز و محروم و برداشت از حساب ذخیره ارزی به منظور پرداخت مابه‌التفاوت قیمت حامل‌های انرژی درج شده در بودجه.

نمودار ۱. درآمد نفتی دولت (واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، ردیف ۲۱۰۱۰۱)
در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳

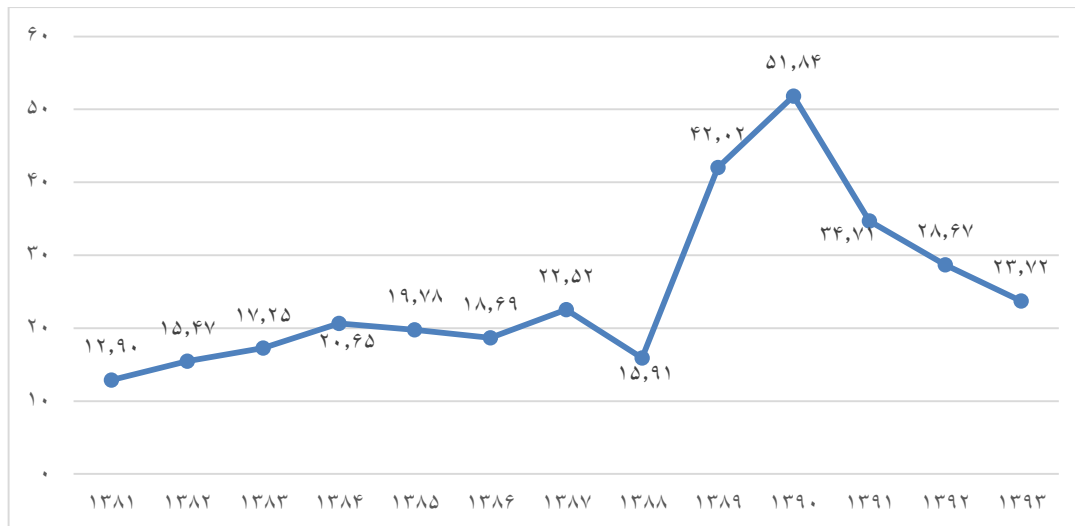
(هزار میلیارد ریال)



مأخذ آمار: بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳.

نمودار ۲. درآمد نفتی دولت (واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، ردیف ۲۱۰۱۰۱)
در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳

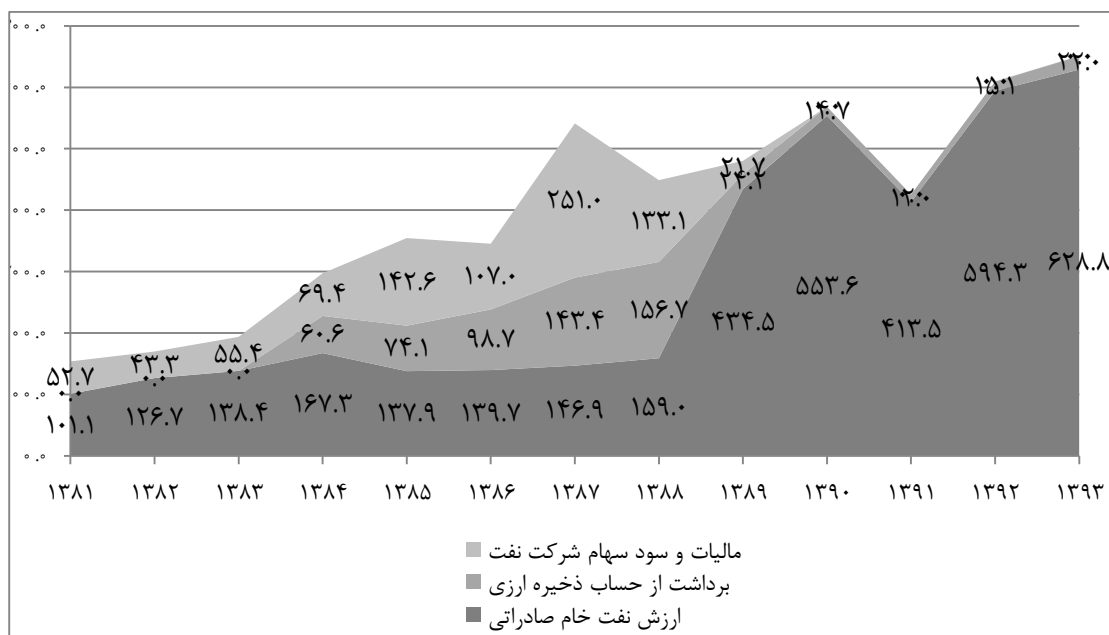
(میلیارد دلار)



مأخذ آمار: بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳- با تبدیل به میلیارد دلار براساس نرخ ارز رسمی اعلام شده توسط بانک مرکزی.

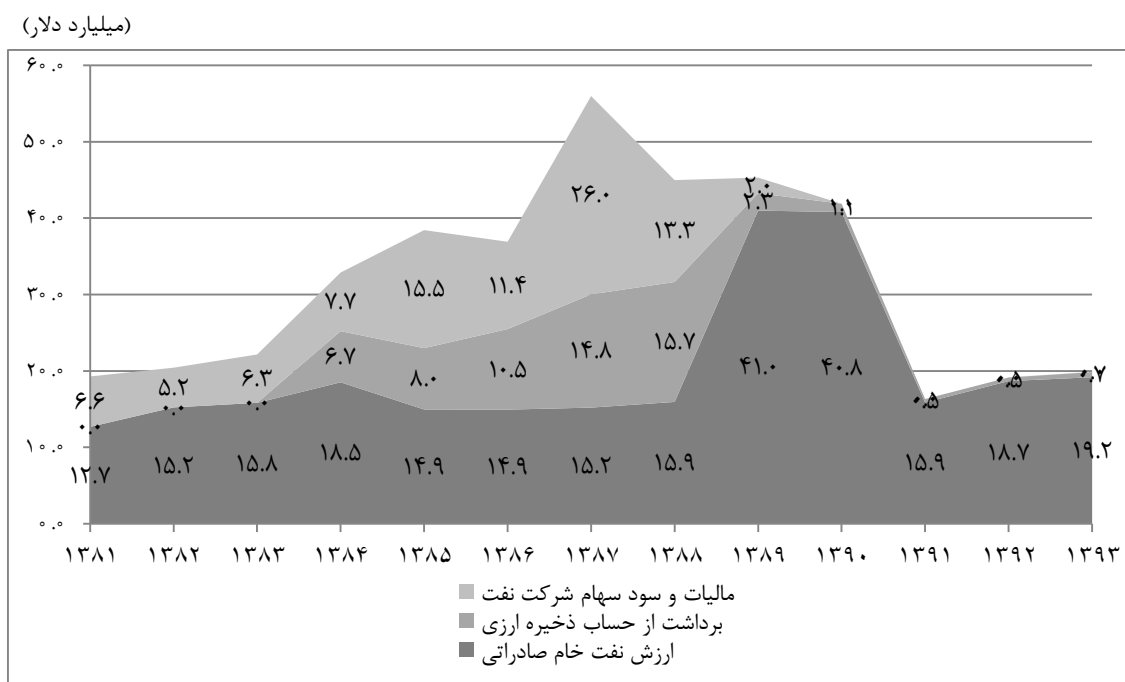


نمودار ۳. مجموع ارزش نفت خام صادراتی (واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، ردیف ۲۱۰۱)، مالیات و سود سهام دولت در شرکت نفت و برداشت از حساب ذخیره ارزی در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳ (هزار میلیارد ریال)



مأخذ آمار: بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳.

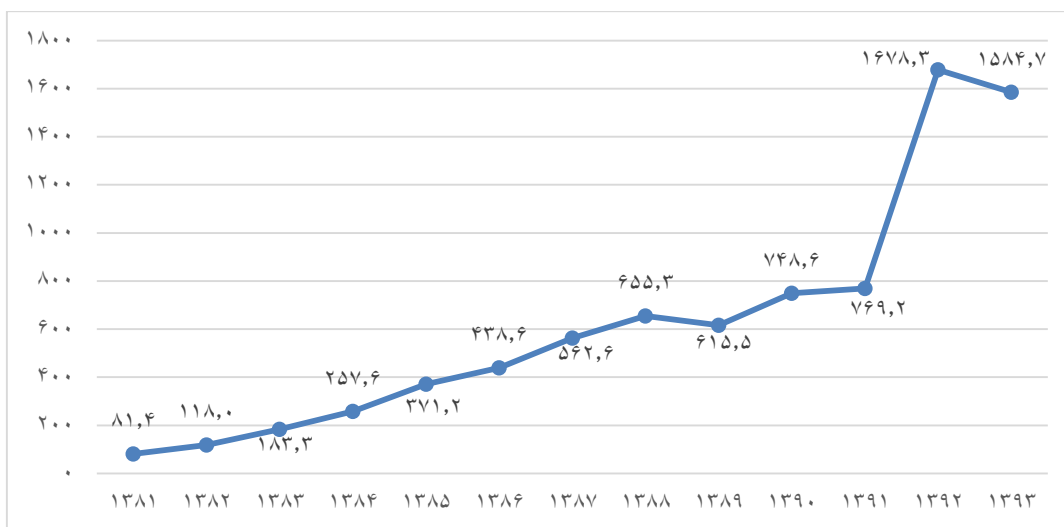
نمودار ۴. مجموع ارزش نفت خام صادراتی (واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، ردیف ۲۱۰۱)، مالیات و سود سهام دولت در شرکت نفت و برداشت از حساب ذخیره ارزی در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳ (میلیارد دلار)



مأخذ آمار: بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳ - با تبدیل به میلیارد دلار براساس نرخ ارز رسمی اعلام شده توسط بانک مرکزی.

نمودار ۵. خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳

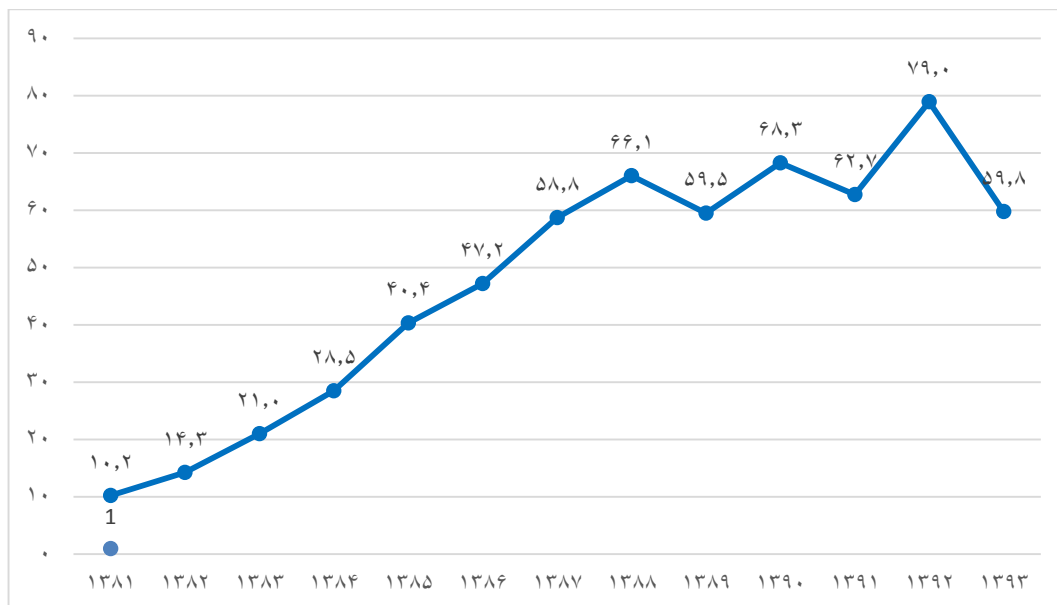
(هزار میلیارد ریال)



مأخذ آمار: بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳.

نمودار ۶. خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳

(میلیارد دلار)

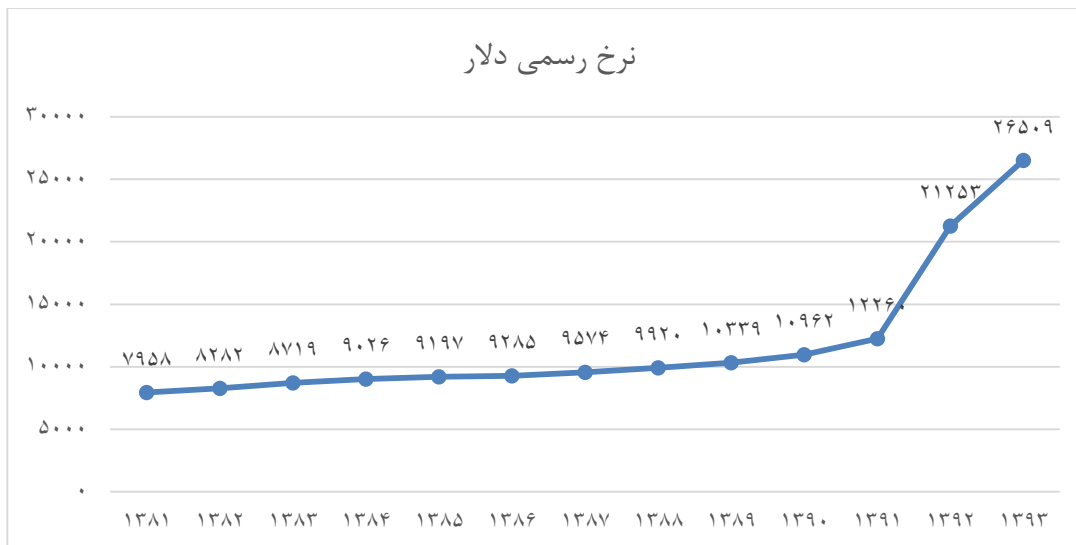


مأخذ آمار: بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳ - با تبدیل به میلیارد دلار براساس نرخ ارز رسمی اعلام شده توسط بانک مرکزی.



نمودار ۷. نرخ برابری دلار در بازار رسمی (بین بانکی) در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳

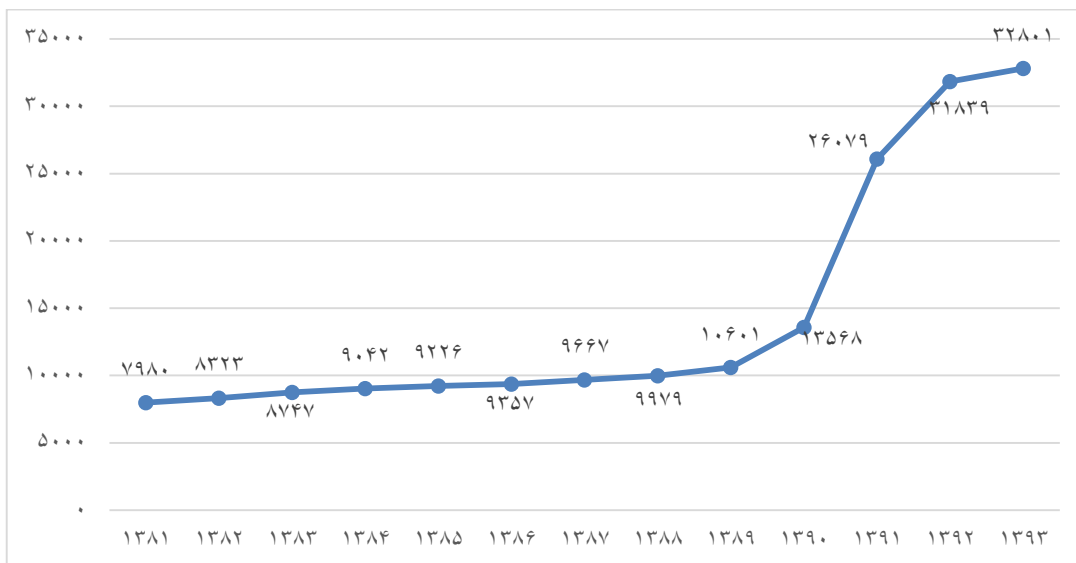
(ریال)



مأخذ آمار: بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳.

نمودار ۸. نرخ برابری دلار در بازار غیررسمی در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳

(ریال)



مأخذ آمار: همان.

چنانکه در نمودارهای فوق ملاحظه می‌شود، طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۹، ارزش دلاری درآمدهای نفتی دولت (با احتساب برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی) به‌طور پیوسته افزایش یافته است. طی این مدت نرخ برابری دلار در بازار غیررسمی تقریباً ثابت مانده است که نشان‌دهنده عرضه انبوه منابع ارزی به بازار است و موجب ثبات نرخ ارز در عین وجود تورم داخلی شده است. همچنین طی سال‌های ۱۳۸۱ تا

۱۳۸۹، ارزش دلاری خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی نیز به طور پیوسته افزایش داشته است.^۱ بنابراین می‌توان گفت طی سال‌های مذکور، افزایش درآمدهای نفتی مورد استفاده دولت، هم به صورت افزایش ذخایر ارزی بانک مرکزی و هم به صورت ثابت نگه‌داشتن نرخ ارز، خود را نشان داده است.

طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱، نرخ دلار در بازار غیررسمی روند افزایشی می‌یابد و بانک مرکزی به منظور کنترل این روند افزایشی، اقدام به عرضه دارایی‌های خارجی خود در بازار می‌نماید. به همین دلیل طی این مدت، روند افزایشی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی متوقف می‌شود، لکن در سال ۱۳۹۱ به دلیل تشدید تحریم‌های نفتی و بانکی، از یکسو ارزش دلاری درآمدهای نفتی کشور کاهش می‌یابد و ازسوی دیگر دسترسی بانک مرکزی به دارایی‌های خارجی خود محدود می‌گردد. این دو عامل موجب می‌شود پایین نگه داشتن نرخ ارز در بازار غیررسمی مقدور نباشد و جهش نرخ ارز در این بازار در سال ۱۳۹۱ رخ دهد. بنابراین طی این سال‌ها، کاهش درآمدهای نفتی در قالب جهش نرخ ارز و همچنین متوقف شدن روند افزایشی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی نمایان شد.

طی سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ نیز با توجه به اینکه ادامه روند پیشین مقدور نبود، بانک مرکزی اقدام به تغییر نرخ برابری رسمی دلار به صورت جهشی کرد که این اقدام موجب جهش ارزش ریالی خالص دارایی‌های بانک مرکزی گردید. طی این مدت، ارزش دلاری درآمدهای نفتی دولت کاهش یافت و این کاهش به صورت افزایش نرخ ارز در بازار رسمی و غیررسمی نمود پیدا کرد و ارزش دلاری خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی کاهش محسوسی نیافت.

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که هرگونه نوسان در درآمدهای نفتی دولت، بلافاصله در سیاست‌های پولی (به واسطه تغییر خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی) و یا در سیاست‌های ارزی (به واسطه تغییر حجم منابع عرضه شده در بازار) نمود می‌یابد. بخشی از این مشکل ریشه در شیوه تسویه این درآمدها بین بانک مرکزی و خزانه‌داری دولت دارد و بخشی از آن ناشی از سازوکارهای موجود برای ورود درآمدهای نفتی به بودجه دولت است. این دو عامل، کانال انتقال درآمدهای نفتی به سیاست‌های ارزی و پولی کشور است.

مصادیق روشنی از ناکارایی ضوابط ورود درآمدهای نفتی به بودجه دولت، در فرآیندهای تکرارشونده سال‌های گذشته قابل مشاهده است: به هنگام تنظیم لایحه بودجه توسط دولت و تصویب آن در مجلس، درآمدهای غیرنفتی (درآمدهای مالیاتی و...) دچار بیش‌برآورد هستند. در پایان سال مالی که تحقق درآمدهای غیرنفتی در سطح پیش‌بینی شده نبوده است، به دلیل چسبندگی هزینه‌های جاری و تعهدات ایجاد شده برای مصارف عمرانی، دولت مجبور به استفاده بیشتر از درآمدهای نفتی در قالب متمم بودجه

۱. البته به دلیل آنکه طی این مدت، سیاست عقیم‌سازی افزایش خالص دارایی‌های ارزی بانک مرکزی از طریق کاهش خالص دارایی‌های داخلی (در واقع، کاهش بدهی دولت به بانک مرکزی) دنبال شد، آثار تورمی افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی تا حدودی کنترل گردید.



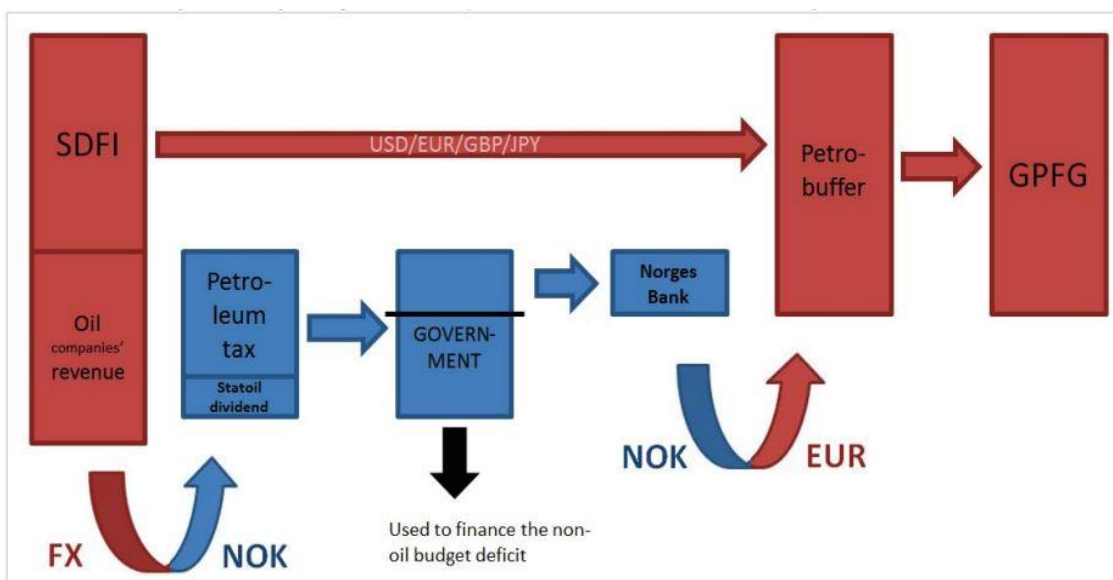
و برداشت از حساب ذخیره ارزی و کاهش سهم صندوق توسعه ملی می‌گردد. این امر، در صورتی که ارزش خریداری شده توسط بانک مرکزی از دولت، مجدداً فروش نرفته و صرف واردات نشود، منجر به افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و افزایش پایه پولی می‌گردد.

۶. مروری بر تجربه نروژ در استفاده از درآمدهای ارزی منابع طبیعی

همان‌طور که بیان شد، استفاده از درآمدهای ارزی حاصل از نفت در کشورهای نفت‌خیز باعث ایجاد مشکلاتی می‌شود که از جمله آن انتخاب بین نرخ ارز پایین با عرضه گسترده ارز نفتی در بازار، یا حفظ نرخ ارز در سطح رقابتی ولی افزایش پایه پولی و به تبع آن تورم می‌باشد. به منظور مقابله با این مشکل، کشورهای نفت‌خیز براساس ساختار اقتصادی خود، ترکیبی از سیاست‌های مختلف را اتخاذ می‌کنند. آنجا که به نظر می‌رسد پیشرفته‌ترین مدل برای استفاده بهینه از درآمدهای نفتی در کشور نروژ پیاده شده است، در این بخش تجربه این کشور معرفی می‌گردد.

مکانیسم توزیع درآمدهای حاصل از نفت و نحوه استفاده از آن در بودجه دولت، در شکل زیر ارائه شده است^۱ (خطوط قرمز نشانگر پول به ارز خارجی و آبی نشانگر کرون نروژ است). در نروژ، درآمدهای حاصل از فروش نفت از سه بخش تشکیل می‌شود:

شکل ۱. مکانیسم تخصیص و تبدیل درآمدهای حاصل از نفت در کشور نروژ در شرایط مازاد بودجه



1. The petroleum fund mechanism and associated foreign exchange transactions by Norges Bank NO. 2 |2014 AUTHOR:ELLEN AAMODT

۱. عایدی مالی مستقیم دولت (SDFI)^۱ از فروش نفت: بخش عمده منابع حاصل از فروش نفت توسط دولت به ارز خارجی است و به صورت روزانه، به حساب‌های واسطه^۲ در بانک مرکزی نروژ^۳ منتقل می‌شود. درآمدهای مذکور پیش از انتقال به حساب صندوق بازنشستگی دولت - جهانی (GPFG)^۴ که وظیفه سرمایه‌گذاری در کشورهای دیگر را دارد، در این حساب‌های واسطه نگهداری می‌شود. شیوه تبدیل این بخش از درآمدهای ارزی حاصل از نفت به کرون و بالعکس در ادامه تشریح خواهد شد.

۲. فروش نفت توسط شرکت‌های نفتی بخش خصوصی:^۵ دولت نروژ حدود ۷۸ درصد درآمد حاصل از فروش نفت شرکت‌های خصوصی نفتی را به‌عنوان مالیات دریافت می‌کند («مالیات نفتی»)^۶ که این اقدام شش بار در سال (در ابتدای هر دوره دوماهه) انجام می‌گیرد.^۷ درآمد دولت از این محل، به‌علاوه سهم دولت از سود شرکت‌های نفتی به کرون (واحد پول نروژ) دریافت می‌شود. لذا شرکت‌های نفتی خصوصی که نفت را به ارزهای خارجی می‌فروشند، خود عهده‌دار تبدیل ارز به کرون هستند.

۳. سهم سود دولت^۸ در شرکت نفتی استات‌اویل^۹ که به واحد کرون دریافت می‌شود.

در نروژ، بانک مرکزی مسئولیت ثبت کلیه تراکنش‌های پولی (کرونی) و ارزی مربوط به انتقال مازاد حاصل از فعالیت‌های نفتی به GPFG و یا جبران کسری بودجه از محل بازگشت حاصل از GPFG را برعهده دارد.

دولت نروژ همه‌ساله به‌منظور بودجه‌ریزی، درصدی از کل بودجه را به‌عنوان «کسری بودجه غیرنفتی»^{۱۰} در نظر می‌گیرد. حجم کسری بودجه غیرنفتی دولت نروژ، تابع یک قاعده مالی^{۱۱} است: به‌طور متوسط در طول زمان، کسری غیرنفتی ساختاری بودجه دولت مرکزی، نباید از بازده حقیقی سرمایه موجود در GPFG (که حدود ۴ درصد تخمین زده می‌شود) بیشتر شود.^{۱۲}

در حالت عادی، درآمد نفتی غیرمستقیم دولت که به کرون دریافت می‌شود (حاصل از مالیات شرکت‌های نفتی خصوصی و نیز سهم سود شرکت نفت دولتی نروژ در شرکت‌های خصوصی مذکور)،

1. State's Direct Financial Interest
2. Foreign Exchange Portfolio – "Portfolio Buffer"
3. Norges Bank
4. Government Pension Fund Global
5. در نروژ برخی از میادین نفتی در مالکیت شرکت‌های خصوصی است و نفت این میادین توسط بخش خصوصی به فروش می‌رسد. این شرکت‌ها موظفند بخشی از درآمد حاصله را به عنوان مالیات (بهره مالکانه) به دولت پرداخت کنند.
6. Oil Taxes
7. Ellen Aamodt. "The petroleum fund mechanism and Norges Bank's foreign exchange purchases for the GPFG", Norges Bank, 2012
8. Government's Dividend
9. Statoil
10. Non-Oil Budget Deficit
11. Fiscal Rule

۱۲. البته طبق گزارش بانک مرکزی نروژ، بازده سالیانه GPFG طی سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۱۴ به‌طور میانگین ۵/۸ درصد بوده است (<http://www.nbim.no/en>).



صرف پوشش این میزان کسری بودجه غیرنفتی دولت می‌شود. مابقی درآمدهای کرونی مذکور (یعنی مازاد بر مبالغ لازم برای تأمین کسری بودجه غیرنفتی سالیانه دولت)، به GPF منتقل می‌گردد.

به‌طور کلی رابطه زیر میان اجزای مختلف درآمدهای نفتی برقرار است:

جریان نقدی خالص دولت حاصل از فعالیت‌های نفتی = مالیات نفتی به واحد کرون (از شرکت‌های خصوصی) + درآمد خالص SDFI به واحد ارزی + سهم سود دولت در شرکت‌های نفتی = کسری بودجه بدون نفت دولت + انتقالات به صندوق GPF

پیش از سال ۲۰۱۴، درآمدهای کرونی دولت حاصل از مالیات نفتی همواره بیش از کسری بودجه غیرنفتی دولت بوده است. در این حالت بانک مرکزی نروژ مسئولیت تبدیل کرون مازاد را به ارز خارجی (با خرید ارز در بازار) و واریز آن به صندوق GPF برعهده داشته است (مطابق شکل ۱). در این فرآیند، موجودی حساب‌های دولت نروژ نزد بانک مرکزی، به میزانی که بیش از جبران کسری بودجه دولت است، از حساب‌های دولت کسر شده و صرف خرید ارز می‌شود. ارز خریداری شده نیز در پایان روز به حساب‌های واسطه ارزی منتقل می‌گردد و در انتهای هر ماه از ترازنامه بانک مرکزی خارج شده و به حساب GPF منتقل می‌گردد.^۱ به این ترتیب فرآیند خرید ارز از بازار توسط بانک مرکزی، تأثیر بر حجم پایه پولی (اندازه ترازنامه بانک مرکزی) ندارد. همچنین جمع‌آوری ارز از بازار، منجر به افزایش نرخ ارز و حفظ قدرت رقابت تولیدات داخلی نیز می‌شود.

توضیح آنکه فرآیند تبدیل منابع ارزی SDFI به کرون و بالعکس و نحوه ثبت این تراکنش‌ها در ترازنامه بانک مرکزی نروژ به شرح زیر است (ساختار کلی ترازنامه بانک مرکزی نروژ در جدول زیر ارائه شده است):

جدول ساختار کلی ترازنامه بانک مرکزی نروژ

دارایی‌ها	بدهی‌ها و سرمایه
وام‌های اعطا شده به بانک‌ها	سپرده‌های بانک‌ها
ذخایر خارجی شامل:	سپرده‌های دولت
پرتفوی بلندمدت	اسکناس و مسکوک
پرتفوی بازار پول	حساب سرمایه
حساب‌های واسطه ارزی	
سرمایه‌گذاری‌های ارزی انجام شده برای GPF	حساب‌های کرونی دولت مربوط به GPF

Source: <http://www.norges-bank.no/en/Published/Balance-sheets/>

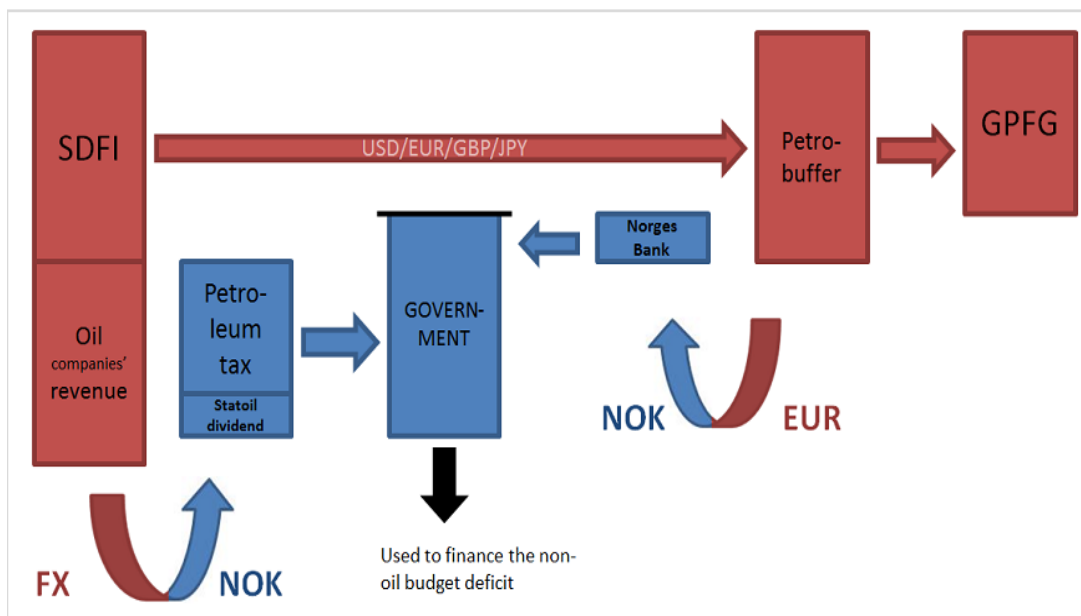
۱. بانک مرکزی نروژ کل درآمدهای ارزی ناخالص SDFI را خریداری می‌کند و معادل کرونی آن را به حساب‌های دولت نروژ نزد بانک مرکزی منتقل می‌نماید.

۲. مخارج عملیاتی و سرمایه‌گذاری SDFI از قبل در بودجه دولت مرکزی پیش‌بینی شده و از محل حساب‌های دولت نزد بانک مرکزی نروژ پرداخت می‌گردد. همچنین اگر SDFI نیاز به مخارج ارزی داشته باشد، بانک عامل SDFI مسئولیت تبدیل منابع کرونی به ارز را برعهده خواهد داشت.

۳. مابه‌التفاوت درآمدها و مخارج SDFI در پایان هر روز، توسط بانک مرکزی نروژ به ارز تبدیل شده و به حساب GPFPG منتقل می‌شود. این کار با انتقال مبالغ کرونی مذکور از حساب‌های دولت نزد بانک مرکزی نروژ به حساب کرونی GPFPG نزد این بانک (در سمت بدهی‌های ترازنامه بانک مرکزی) و از سوی دیگر، کسر از دارایی‌های ارزی بانک مرکزی نروژ و افزودن به دارایی‌های ارزی GPFPG نزد بانک مرکزی نروژ (در سمت دارایی‌های ترازنامه بانک مرکزی)، در پایان هر روز، انجام می‌گیرد.

لازم به ذکر است در شرایطی که درآمدهای کرونی حاصل از نفت، کفاف کسری بودجه غیرنفتی دولت را ندهد، بانک مرکزی نروژ، وظیفه فروش مقداری از منابع ارزی SDFI و واریز وجوه کرونی حاصله به حساب‌های دولت نروژ را نیز برعهده خواهد داشت. این اقدام (فروش ارز توسط بانک مرکزی) به صورت تدریجی در طول سال انجام می‌شود و مقدار و زمان فروش این منابع در هر ماه از پیش اعلام شده و فعالان بازار از آن اطلاع دارند.

شکل ۲. مکانیسم تبدیل درآمدهای حاصل از نفت در نروژ در حالت کسری بودجه



به این ترتیب مشاهده می‌شود که با تفکیک فرآیندهای مربوط به ۱. ذخیره‌سازی منابع ارزی (GPFPG)، ۲. عملیات بانک مرکزی نروژ و ۳. فرآیند بودجه‌ریزی دولت، بانک مرکزی نروژ عملاً امکان سیاستگذاری پولی مستقل براساس هدفگذاری تورم را دارد و هیچ‌گونه الزامی برای تبدیل درآمدهای



ارزی حاصل از نفت به کرون (و برعکس) را ندارد. در واقع بخشی از درآمدهای ارزی حاصل از نفت مطابق قاعده مالی (بودجه‌ای) مصرف شده و باقیمانده آن نیز از ترازنامه بانک مرکزی خارج می‌گردد. همچنین هرچند سیاست‌های ارزی نروژ متأثر از مقدار کسری بودجه دولت است، اما این میزان کسری بودجه نیز مطابق یک قاعده مالی مشخص، از پیش تعیین شده است و امکان مدیریت بازار ارز را نیز برای بانک مرکزی نروژ فراهم می‌نماید.

به عنوان جمع‌بندی می‌توان گفت استقلال نسبی سیاست‌های پولی، ارزی و مالی نروژ از یکدیگر، ریشه در موارد زیر دارد:

۱. بودجه‌ریزی اصولی و تعیین کسری بودجه بدون نفت مطابق یک قاعده مالی و اجازه استفاده از درآمدهای کرونی حاصل از نفت برای دولت، صرفاً در سقف کسری بودجه بدون نفت.^۱
۲. وجود صندوق GPF و تمرکز درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت (مازاد بر منابع در نظر گرفته شده برای جبران کسری بودجه بدون نفت) در آن. این صندوق هم کارکرد ذخیره ثروت بین‌نسلی را دارد و هم مانع ورود شوک‌های نفتی به درون اقتصاد می‌شود.
۳. کرونی بودن بخش عمده درآمدهای نفتی دولت (در قالب مالیات از شرکت‌های نفتی).
۴. عرضه قاعده‌مند بخشی از درآمدهای ارزی حاصل از نفت به اقتصاد (صرفاً بخشی از درآمد ارزی شرکت‌های نفتی خصوصی در بازار عرضه می‌شود).
۵. امکان دسترسی بانک مرکزی نروژ به منابع SDFI به‌منظور اجرای سیاست‌های ارزی، البته به صورت شفاف و از پیش تعیین شده که موجب شوک نشده و اخلاط‌گر نباشد. چنانکه بیان شد، در نروژ بخشی از نفت میادین توسط بخش خصوصی به فروش می‌رسد و بخش عمده درآمد حاصل از آن در قالب مالیات شرکت‌های مذکور، به واحد پولی نروژ (کرون) اخذ می‌شود. اما توجه به این نکته ضروری است که در ایران، براساس اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی، «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل معادن و... در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید». همچنین به موجب ماده (۲) قانون نفت مصوب ۱۳۶۶/۷/۲۳: «منابع نفت کشور جزء انفال و ثروت‌های عمومی است و طبق اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی در اختیار حکومت اسلامی می‌باشد. همچنین کلیه تأسیسات و تجهیزات و دارایی‌ها و سرمایه‌گذاری‌هایی که در داخل و خارج کشور توسط وزارت نفت و شرکت‌های تابعه به عمل آمده یا خواهد آمد، متعلق به ملت ایران و در اختیار حکومت اسلامی خواهد بود. اعمال حق حاکمیت و مالکیت نسبت به منابع و تأسیسات نفتی متعلق به حکومت اسلامی است که براساس مقررات و اختیارات مصرح این قانون به‌عهده وزارت نفت می‌باشد که بر طبق اصول و برنامه‌های کلی کشور عمل نماید».

۱. به عبارت دیگر سقف هزینه‌های دولت بر مبنای پولی ملی (و نه ارز حاصل از صادرات نفت) تعیین شده است.

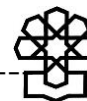
همچنین در ماده (۱) و جزء «۳» بند «ت» ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت نیز بر اعمال حق حاکمیت و مالکیت از سوی وزارت نفت به نمایندگی از سوی حکومت اسلامی و عدم انتقال آن تأکید شده است. بر این اساس، امکان اجرای مدل نروژ در خصوص نحوه فروش نفت توسط شرکت‌های خصوصی و اخذ مالیات از آنها وجود ندارد. اما این مسئله مانع اقتباس از مدل نروژ نیست، زیرا امکان فروش نفت توسط دولت به شرکت‌های خصوصی داخلی، به واحد پولی ریال، وجود دارد. شرکت‌های خصوصی مذکور نیز می‌توانند عملیات فروش نفت به خریداران خارجی را مستقلاً انجام دهند. در واقع مفاد مواد مذکور از قانون اساسی و قانون نفت، مانعی برای ورود بخش خصوصی به عرصه فروش نفت نیست. اما به هر حال باید توجه داشت که کارآمدی فرآیند به‌کار گرفته شده در نروژ، ریشه در ساختار اقتصادی این کشور و به طور خاص، توسعه بخش غیردولتی، نظام مالیاتی کارآمد و شفاف، انضباط مالی دولت و وابستگی کمتر بودجه دولت به درآمدهای نفتی دارد.

۷. مروری بر تجربه عربستان در استفاده از درآمدهای ارزی حاصل از نفت

چارچوب بلندمدت سیاست پولی در عربستان سعودی، مبتنی بر لنگر نرخ ارز است و در واقع هدف سیاست پولی^۱ عربستان، هدفگذاری نرخ ارز^۲ است. درون این چارچوب و به‌منظور تأمین انعطاف سیاست پولی، از برخی ابزارهای سیاست پولی نظیر تغییر نرخ‌های بهره سیاستی، قواعد احتیاطی برای وام‌دهی بانک‌ها^۳ و تعدیل نرخ ذخایر قانونی استفاده می‌شود. این ابزارها، دستیابی به اهداف میان‌مدت سیاست پولی را، که حفظ ثبات قیمت‌ها و ثبات مالی است، تأمین می‌کنند.^۴

انتخاب هدفگذاری نرخ ارز به‌عنوان قاعده سیاست پولی، توسط مقام پولی عربستان سعودی (SAMA)،^۵ به این دلیل انجام شده است که اولاً عربستان دارای اقتصادی مبتنی بر منابع طبیعی است که بخش عمده دریافت‌ها و پرداخت‌های ارزی آن به دلار آمریکا انجام می‌شود و ثانیاً ثبات نرخ تبدیل دلار به ریال عربستان، برای تشویق سرمایه‌گذاری در عربستان و برنامه‌ریزی بودجه‌ای دولت ضروری است. از سال ۱۹۸۶، نرخ برابری ریال عربستان در مقابل دلار آمریکا در سطح ۳/۷۵ ریال در برابر هر دلار ثابت شد. کلیه درآمدهای ارزی عربستان حاصل از صادرات نفت، در حساب‌های خارجی SAMA متمرکز می‌شود. دولت عربستان، متناسب با بودجه سالیانه خود، امکان برداشت از این حساب‌ها را دارد. در واقع SAMA به میزان تعیین شده در بودجه دولت، حساب‌های ریالی دولت نزد خود را شارژ نموده و در مقابل، با برداشت از ذخایر ارزی خارجی، آن را به‌عنوان دارایی خارجی در ترازنامه خود منظور می‌نماید.

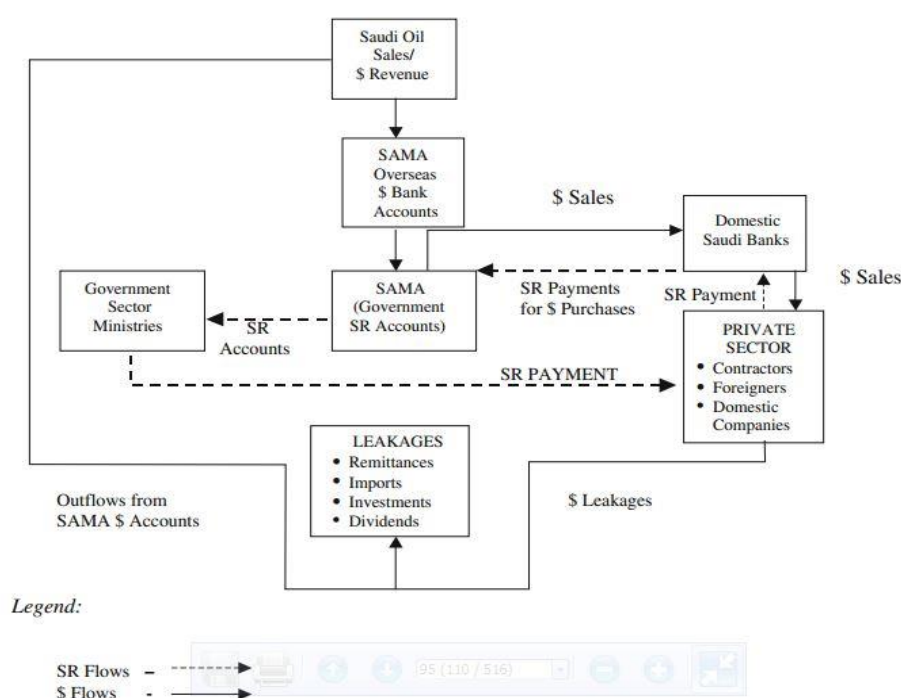
1. Monetary Policy Objective
2. Exchange Rate Targeting
3. Prudential Guidelines on Bank Lending
4. Monetary policy in Saudi Arabia, Abdulrahman Al-Hamidy
5. Saudi Arabian Monetary Agency



به منظور حفظ ثبات نرخ رشد در اقتصاد عربستان که در معرض شوک‌های تجاری ناشی از صادرات نفت است، از سیاست‌های مالی ضد ادواری^۱ استفاده می‌شود. زمانی که صادرات نفت زیاد و اقتصاد دارای مزاد تجاری است، دولت با کاهش مخارج خود ایجاد مزاد بودجه می‌کند و زمانی که صادرات نفت و دارایی‌های خارجی کاهش می‌یابد، دولت با ایجاد کسری بودجه و افزایش مخارج، تقاضای داخلی را تحریک می‌کند.^۲

فرآیندهای مربوط به تسویه درآمدهای ارزی حاصل از نفت بین دولت و بانک مرکزی عربستان، و جریان‌های ارزی و ریالی مربوط به آن، در شکل زیر نمایش داده شده است. درآمدهای ارزی حاصل از نفت در حساب‌های خارجی SAMA متمرکز می‌شود. SAMA معادل ریالی بخشی از این درآمدها را (متناسب با بودجه تصویب شده دولت) به حساب دولت منظور می‌کند و به وزارتخانه‌ها تخصیص می‌یابد. همچنین بخش دیگری از موجودی ارزی حساب‌های خارجی را، در راستای حفظ برابری دلار به ریال سعودی در سطح ۳/۷۵، به بانک‌های داخلی عربستان می‌فروشد و این بانک‌ها نیز به نوبه خود این منابع ارزی را در اختیار بخش خصوصی قرار می‌دهند تا به منظور تسویه قراردادهای انجام واردات و فروش به مسافران مورد استفاده قرار گیرد.

شکل ۳. فرآیند انتقال درآمدهای نفتی (ارزی و ریالی) در عربستان



Source: The Saudi Arabian Economy: Policies, Achievements and Challenges

1. Countercyclical Fiscal Policy
2. Monetary policy in Saudi Arabia, Abdulrahman Al-Hamidy

همان‌طور که در انتهای بخش مربوط به انواع نظام‌های ارزی بیان شد، نوع نظام ارزی حاکم بر کشور، اولاً نحوه تسویه درآمدهای ارزی بین بانک مرکزی و دولت را تعیین می‌کند و ثانیاً میزان و عمق اثرگذاری نحوه تسویه این درآمدها بر سیاست‌های پولی کشور را مشخص می‌نماید. بررسی اجمالی تجربه عربستان نشان می‌دهد، نظام مربوط به تسویه درآمدهای ارزی بین بانک مرکزی و دولت عربستان، کاملاً متأثر از انتخاب هدفگذاری نرخ ارز به‌عنوان هدف سیاست پولی این کشور است. به بیان دیگر، عربستان ثابت نمودن نرخ برابری دلار به ریال سعودی، از یکسو سازوکارهای تسویه ارزی بین دولت و بانک مرکزی خود را سامان داده، اما ازسوی دیگر عملاً امکان اعمال سیاست پولی مستقل را از خود سلب نموده است. بر این اساس، مدل مورد استفاده در عربستان به‌منظور ساماندهی شیوه تسویه درآمدهای ارزی بین بانک مرکزی و دولت، هرچند از بُعد بودجه‌ای دارای نکات مفیدی است، اما به‌دلیل سیاست ثابت بودن نرخ ارز عربستان، برای ایران قابل استفاده نیست و منجر به از دست رفتن امکان اجرای سیاست‌های مستقل پولی و ارزی می‌شود.

جمع‌بندی

الزام بانک مرکزی به تبدیل ارز دریافتی به ریال براساس تکالیف قوانین بودجه سنواتی، بدون توجه به اینکه آیا این مبالغ ارزی در بازار به فروش رسیده است یا خیر، منجر به نوسانات حجم ذخایر ارزی بانک مرکزی و به تبع آن نوسانات پایه پولی و حجم پول می‌گردد. در صورتی که بانک مرکزی تمایل به عدم افزایش پایه پولی داشته باشد، باید کل درآمدهای ارزی دولت (سهم بودجه دولت) را در بازار به فروش رساند که این امر ممکن است منجر به کاهش نرخ ارز حقیقی شود. ازسوی دیگر اگر بانک مرکزی به‌منظور حفظ رقابت‌پذیری تولیدات داخلی، بازار ارز را به گونه‌ای مدیریت کند که نرخ ارز با شیب ملایمی متناسب با تورم افزایش یابد، این خطر وجود خواهد داشت که کل درآمدهای ارزی دولت در بازار به فروش نرسیده و منجر به افزایش پایه پولی و به تبع آن تورم گردد. یکی از علل این دوگان معیوب را باید در الزام بانک مرکزی به تبدیل کل درآمدهای ارزی بودجه دولت به ریال دانست.

باید توجه داشت که بروز چنین مشکلی در اقتصاد ایران، ریشه در نظام ارزی کشور دارد، که در عمل در مقاطعی می‌خکوب منعطف و در مقاطعی دیگر، می‌خکوب خرنده بوده است. لذا اصلاح فرآیند تسویه درآمدهای ارزی بین دولت و بانک مرکزی را باید ذیل اصلاح نظام ارزی کشور و به‌عنوان یکی از مهمترین اجزای آن قلمداد کرد.

مطالعه تجربه کشور نروژ نشان می‌دهد حل معضل درآمدهای حاصل از منابع طبیعی باید در تعامل میان «شیوه بودجه‌ریزی دولت»، «نحوه ذخیره‌سازی درآمدهای نفتی»، «اختیارات و شفافیت بانک مرکزی در اعمال سیاست‌های ارزی» و «سازوکارهای پولی فروش نفت»، مورد تحلیل قرار گیرد. استقلال



- سیاست‌های پولی، ارزی و مالی از یکدیگر در نروژ، ریشه در موارد زیر دارد:
۱. وجود صندوق GPFG که هم کارکرد ذخیره ثروت بین‌نسلی را دارد و هم مانع ورود شوک‌های نفتی به درون اقتصاد می‌شود. درآمدهای ارزی حاصل از نفت، مازاد بر مقادیر پیش‌بینی شده برای جبران کسری بودجه غیرنفتی، به این صندوق واریز می‌شود.
 ۲. تعیین سقف مخارج دولت و سقف درآمدهای نفتی دولت بر مبنای پول ملی (در قالب مالیات از شرکت‌های نفتی)
 ۳. عرضه سالیانه تنها بخشی از درآمدهای ارزی حاصل از نفت به اقتصاد (صرفاً بخشی از درآمد ارزی شرکت‌های نفتی خصوصی در بازار عرضه می‌شود)
 ۴. استفاده بانک مرکزی نروژ از منابع SDFI صرفاً در شرایط کسری بودجه و به صورت شفاف و از پیش تعیین شده که موجب شوک نشده و اخلال‌گر نباشد.
 ۵. بودجه‌ریزی اصولی و تعیین کسری بودجه بدون نفت و اعطای اجازه استفاده از درآمدهای کرونی حاصل از نفت برای دولت، صرفاً در سقف کسری بودجه بدون نفت.

منابع و مآخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
 ۲. قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب ۱۳۸۹.
 ۳. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴.
 ۴. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مصوب ۱۳۹۳.
 ۵. قانون نفت، مصوب ۱۳۶۶.
 ۶. قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، مصوب ۱۳۹۱.
 ۷. آیین‌نامه اجرایی بند «۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۲.
 ۸. نامه شماره ۵۷/۲۰۵۱۵۶ معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور، مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۳۰.
 ۹. نامه شماره ۹۴/۳۱۵۰۵۷ معاونت ارزی بانک مرکزی، مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۳۰.
 ۱۰. نماگرهای اقتصادی، بانک مرکزی، سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۳.
 ۱۱. هوشمند، محمود و همکاران. رابطه بین سیاست‌های پولی و نرخ ارز در ایران، فصلنامه اقتصادی مقداری، دوره ۹، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۱.
 ۱۲. بهادر علی. نظام‌های ارزی: دسته‌بندی، شناسایی و آثار اقتصادی، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴.
13. "The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations", 2013, Princeton University Press
14. Fahrettin Yagci, "Choice Of Exchange Rate Regimes For Developing Countries", April 2001, Africa Region Working Paper Series No.16.
15. Walsh, Carl. "Inflation Targeting: What Have We Learned?" International

Finance, 2009.

16. Ellen Aamodt, "The petroleum fund mechanism and associated foreign exchange transactions by Norges Bank", Norges Bank, 2014.
17. Ellen Aamodt, "The petroleum fund mechanism and Norges Bank's foreign exchange purchases for the GPFG", Norges Bank, 2012.
18. "Monetary policy in Saudi Arabia", Abdulrahman Al-Hamidy, BIS Papers No. 57.
19. "The Saudi Arabian Economy: Policies, Achievements and Challenges", Mohamed Aly Ramady, Springer Science, 2010.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۸۵۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظام بانکی ۸. نحوه تسویه درآمدهای ارزی حاصل از نفت بین دولت و بانک مرکزی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدعلی روحانی، علی نادری‌شاهی

ناظر علمی: صمد عزیزنژاد

متقاضی: الیاس نادران (عضو کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات)

اظهار نظر کنندگان: معاونت ارزی بانک مرکزی، معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور وزارت

اقتصاد، میثم پیله‌فروش

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. درآمد نفتی
۲. درآمد ارزی
۳. تسویه درآمد ارزی
۴. بانک مرکزی
۵. بودجه‌ریزی
۶. خزانه‌داری
۷. نظام ارزی
۸. نروژ



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۳/۴