

تحلیل و بررسی سیاست‌های پولی در قوانین بودجه و آسیب‌شناسی روندهای موجود



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه ریزی، بودجه ریزی و مدلسازی

مجموعه گزارش شماره ۷۶

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	تحلیل و بررسی سیاست‌های پولی در قوانین بودجه و آسیب‌شناسی روندهای موجود - مقدمه‌ای بر تدوین الگوی سیاست‌گذاری پولی
کد شناسه	۹۸-۹-۱۰۱۳۲
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه ریزی، بودجه ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورنده	علی‌رضا خزائی
همکاران	-
مشاور علمی	محمد کردبچه
ناظر علمی	زهرا میراحسنی
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	آذر ۱۳۹۸
صفحه‌آرا	محمدسعید حسن‌پورزکامی
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نمی‌باشد.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع خواهد بود.	
تهران: خیابان استاد نجات‌الهی - خیابان سپند - پلاک ۱۶	
https://www.dfrc.ir/ Email: info@dfrc.ir	

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
	خلاصه مدیریتی
۱	مقدمه
۱	۱- رشد اقتصادی و سیاست‌های پولی و مالی
۴	۲- سیاست پولی
۶	۳- تحلیلی از روندهای گذشته در سیاست‌گذاری پولی
۸	۴- بررسی و تحلیلی بر سیاست‌های اتخاذ شده
۸	۴-۱- نرخ ارز
۱۰	۴-۲- صندوق توسعه ملی
۱۲	۴-۳- کالاهای اساسی
۱۳	۴-۴- تورم
۱۳	۴-۵- بررسی رابطه بودجه و نرخ ارز و تورم
۱۵	۴-۶- عدم تعادل‌های ارزی
۱۶	جمع‌بندی، راهکارها و اقدامات اصلاحی
۱۸	منابع
۱۹	پیوست: تکالیف پولی در قوانین بودجه سنواتی

فهرست جداول

صفحه	عنوان
۳	جدول ۱: شاخص‌های واکنش سیاست پولی و مالی، ارقام هزار میلیارد تومان، *برحسب اختلاف منابع و مصارف بودجه کل کشور
۹	جدول ۲: نرخ ارز، * دی‌ماه ۱۳۹۷، ** مرداد ۱۳۹۸
۱۲	جدول ۳: ارزش شکاف ارز کالاهای اساسی
۱۹	جدول ۴: تکالیف کمی و کیفی قانون بودجه ۱۳۹۵
۲۰	جدول ۵: تکالیف کمی و کیفی قانون بودجه ۱۳۹۶
۲۲	جدول ۶: تکالیف کمی و کیفی قانون بودجه ۱۳۹۷
۲۵	جدول ۷: تکالیف کمی و کیفی قانون بودجه ۱۳۹۸

فهرست نمودار

صفحه	عنوان
۱۰	نمودار ۱: سهم صندوق توسعه ملی
۱۴	نمودار ۲: نرخ ارز رسمی و غیررسمی و تورم

خلاصه مدیریتی

تشدید تحریم‌ها و موانع فروش نفت و دستیابی به منابع حاصل از فروش نفت در سال‌های اخیر به همراه رشد بخش هزینه‌ای دولت منجر به محدودیت‌های مالی گسترده‌ای شده است که دولت‌ها را کاربست تمامی منابع ممکن برای تأمین مالی بودجه سوق داده است.

در بروز چنین شرایطی استفاده از منابع بانکی یکی از روش‌های تأمین منابع مالی مورد نیاز است که به صورت‌های مختلف قابل اجرا است. تأمین منابع مالی از طریق نظام بانکی در صورتی که با برتری سیاست مالی همگام باشد، می‌تواند زمینه بروز اختلال در نظام پولی را شکل دهد.

سیاست‌گذاری پولی در قوانین بودجه در بلندمدت دارای آسیب‌ها و پیامدهای بسیاری است که مهم‌ترین آن اختلال در فعالیت نظام بانکی در فرایند تجهیز و ساماندهی وجوه پس‌اندازی به وجوه سرمایه‌گذاری است. وقوع تورم‌های بالا، جهش‌های ارزی، محدودیت وجوه سرمایه‌گذاری، کمبود منابع تسهیلات، تنگناهای مالی، پولی شدن بودجه، می‌تواند از پیامدهای دیگر آن تلقی شود.

با در نظر گرفتن شرایط اقتصاد ایران و لزوم دستیابی به رشد اقتصادی به‌منظور نیل به توسعه مطلوب اقتصادی داشتن برنامه‌ای جامع که متضمن هماهنگی سیاست‌های مالی با سیاست‌های پولی در چارچوبی مشخص و با هدف‌گذاری اصولی باشد، مورد نیاز است.

هدف این گزارش بررسی اثرات قوانین بودجه سنواتی بر سیاست پولی بوده و پیشنهاد می‌شود دولت با پذیرش ساختار منضبط بودجه‌ای، مصارف خود را محدود به منابع خود نموده و برای دوره گذار از وضعیت جاری به وضعیت مطلوب از سیاست‌گذاری پولی در قوانین بودجه در یک برنامه پنج‌ساله جهت حذف این سیاست‌گذاری اقدام کند. ضمن آنکه در یک برنامه مشخص سیاست‌گذاری پولی را صرفاً به بانک مرکزی واگذار کرده و به احیای سیستم استقلال بانک مرکزی کمک نماید.

در این راستا نیاز است تا نرخ بنیادی ارز به‌صورت شفاف محاسبه و مشخص شده و هرساله در بودجه اعلام شود. همچنین سازوکار حمایتی دولت از تولید و اقشار جامعه از طریق تسهیلات تکلیفی تغییر کرده و سامان‌دهی شود.

مقدمه

بودجه دولت مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری مالی دولت‌ها برای دستیابی به اهداف مدنظر در یک دوره زمانی یک‌ساله است. منابع مالی بودجه به همراه قدرت تنظیم‌گری دولت‌ها می‌تواند با اتکا به ساختارها و ظرفیت اقتصادی موجود، اقتصاد یک کشور را در مسیر رشد و توسعه قرار دهد. اساساً این نگرش به بودجه به تناسب توانایی‌ها، به یک برهه زمانی برای پیاده‌سازی نیز نیازمند بوده و به همین دلیل در کوتاه‌مدت (به میزان عمر دولت‌ها) همه اهداف مدنظر قابل دستیابی نیست. از این‌رو، دولت‌ها تلاش می‌کنند تا از اصول کلی عبور کرده و با حذف برخی محدودیت‌ها برای تسریع در فرایندهای دستیابی به رشد اقتصادی تلاش کنند.

این نکته در ابتدا حائز اهمیت است که باور به کاهش محدودیت‌های طبیعی و تسریع در دستیابی به تعادل‌های جدید یک رفتار غیرسیستمی است و از این‌رو، اقتصاد را از تعادل اولیه به سوی یک تعادل مطلوب خارج می‌کند و در مسیر این گذار با یک اقتصاد در عدم تعادل روبه‌رو خواهیم شد.

جدای از اینکه تعادل هدف دست‌یافتنی است یا خیر، خروج از وضعیت تعادل با دست‌کاری در فرایندهای نظام بازار همراه خواهد بود؛ یعنی هر آنچه در اقتصاد از یک وضعیت تعادلی به دست آمده و بر اساس نظام‌های عرضه و تقاضا حاصل شده است با یک دست‌کاری از سوی دولت‌ها همراه خواهد شد تا با به‌کارگیری نظم جدید، تلاشی برای ارتقای سیستم به دست آید.

در اینجا یک تفاوت نگرش به عملکرد مداخله‌گر سیستم وجود دارد. برخی بر این اعتقاد هستند که هر نوع مداخله‌ای مطلوب نیست و به هیچ عنوان نباید به هیچ مداخله‌گری اجازه ورود داد؛ چراکه بازارها خود بهترین عملکرد برای بهینه‌یابی را دارند و هر نوع دخالتی منجر به عدم کارایی خواهد شد. نگرش دیگر این است که هر نوع عدم مداخله نتایج نامطلوب خواهد داشت و بازارها به هیچ عنوان متضمن دستیابی به اهداف مطلوب نبوده و بازارها متأثر از تصمیمات بازارگردانانی است که نفع عمومی را حداکثر می‌کنند. در میان این دو نوع تفکر حدی رفتار میانه‌رو بر دخالت محدود به منظور تضمین عملکرد کارایی بازارها اشاره دارد، چراکه بازارها می‌توانند با شکست در کسب تعادل پایدار روبه‌رو شده یا از عدم تعادل‌های پایدار برخوردار شوند. بنابراین، حضور یک مداخله‌گر که متضمن اهداف عمومی باشد؛ می‌تواند عملکرد بهینه بازارها را ضمانت و از طرفی سرعت دستیابی به یک تعادل پایدار را نیز افزایش دهد.

از این منظر، پذیرش دخالت امری بدیهی است و رفتار دولت‌ها در حذف برخی محدودیت‌ها در جهت تسریع فرایند رشد اقتصادی از سوی خرد جمعی قابل دریافت است. با پذیرش دخالت دولت‌ها ابزار و انگیزه‌های دخالت دولت‌ها اهمیت پیدا می‌کند. این طبقه‌بندی رفتار دولت‌ها را یک رفتار ایده‌آل‌گرایانه و به دور از تعصبات سیاسی و علایق حزبی در نظر گرفته و منظور از دولت، نماینده‌ای از حاکمیت است که شامل قوای مجریه، مقننه و قضائیه می‌شود. مهم‌ترین عنصر پیش از دخالت، داشتن برنامه است. دولت‌ها برای مداخله‌گری مطلوب نیازمند برنامه‌ریزی دقیق، علمی و منضبط هستند.

با پذیرش قوانین برنامه‌های توسعه به‌عنوان برنامه بلندمدت سه ویژگی ذکر شده را در مورد آن‌ها مورد بررسی قرار می‌دهیم. پیش‌نیاز ارتقا دقت در برنامه‌ریزی، دسترسی به داده‌های آماری متقن و به‌روز است. در حال

حاضر داده‌های آماری در کشور با وقفه نسبتاً قابل توجهی به دست می‌آید، ضمن آن که آخرین داده‌ها عمدتاً برآوردی بوده و نهایی نبوده و از این‌رو، داده‌های مورد پذیرش، متضمن دقت کافی نیستند. چارچوب عملی برنامه‌ریزی، تفاوت ماهوی با برنامه‌ریزی علمی دارد. ساختار برنامه‌ریزی علمی بر تکنیک‌ها و روش‌های برنامه‌ریزی انطباق دارد، اما ویژگی علمی بودن در اینجا از واقعیت‌های ساختاری محدودکننده بخش‌های برنامه ناشی می‌شود. به‌طور مثال در برنامه‌های اخیر، همواره بر یک رشد اقتصادی ۸٪ در اقتصاد کشور تأکید شده است؛ اما به لحاظ منطق علمی، آیا ساختار اقتصاد ایران توانایی ایجاد رونقی که در آن در یک بازه پنج‌ساله، سالانه ۸٪ رشد صورت گیرد را دارد؟ بررسی داده‌های تاریخی به قدمت بیش از نیم‌قرن نشان می‌دهد چنین ویژگی در ساختار اقتصادی کشور موجود نیست. ویژگی سوم منضبط بودن، به این معنی است که برنامه با هر محدودیت و مانعی در دستور اجرا باشد. بررسی این سه ویژگی نشان می‌دهد که خروج از وضعیت تعادلی فعلی از طریق مداخله‌گری، صرفاً یک خروج از تعادل بدون تضمین در رسیدن به یک تعادل مطلوب دیگر است.

به‌طور مثال در طول سال‌های اخیر بحث سود بانکی همواره از مسائل جاری بانکی و مورد نارضایتی همه طرف‌های درگیر (نظام بانکی، شورای پول و اعتبار، سپرده‌گذاران، تسهیلات‌گیرندگان و غیره) بوده است. جهت‌گیری نظام بانکی برای افزایش سپرده‌پذیری، افزایش سود سپرده و جهت‌گیری شورای پول و اعتبار برای ایجاد توازن در سوددهی بازارهای موازی کنترل و کاهش سود سپرده در برخی ادوار بوده است. سپرده‌گذاران خواهان سود بیشتر و تسهیلات‌گیرندگان خواهان سود کمتر روی سپرده‌ها (کاهش در نرخ سود تسهیلات) بوده‌اند. در بازاری که رفتار هرکدام از کنشگران برخلاف جهت رفتار دیگران است، خروج از وضعیت فعلی به کدام جهت متضمن ارتقا رفاه عمومی است؟ پاسخ به این پرسش نیازمند یک چارچوب استدلالی برای نرخ مطلوب است. در اقتصاد ایران این نرخ مطلوب از مصوبات شورای پول و اعتبار و نه از یک مدل عمومی مورد پذیرش عام به دست می‌آید؛ یعنی به‌جای اینکه با تعیین یکسری متغیرهای هدف و نحوه اثرگذاری نرخ سود بانکی بر آن متغیرها مانند نرخ بیکاری یا نرخ پایه اقدام به تنظیم سود شود، صرفاً ارائه یک سری نرخ‌های دستوری و ابلاغ بخشنامه برای تعیین سود در دستور قرار می‌گیرد. شواهد بسیاری حاکی از عدم تبعیت از این وضعیت و رفتارهای خودسرانه از سوی دیگر بازیگران در اعلام و پذیرش نرخ‌های مورد تفاهم دو طرف حکایت دارد.

بر این اساس این نوشتار با هدف بررسی وجود سیاست‌گذاری پولی در قوانین بودجه سنواتی و ارتباط بین سیاست‌گذاری مالی و سیاست‌گذاری پولی بوده و با شناسایی موارد مورد نظر به بررسی گستره آن‌ها در سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۸ پرداخته است. همچنین در این بررسی به برخی نتایج و ملاحظات مرتبط با سیاست‌گذاری پولی در قوانین بودجه سنواتی پرداخته شده است. درنهایت، تلاش می‌شود تا با استناد به نتایج به دست آمده مقدمه‌ای برای تدوین الگوی مطلوب سیاست پولی برای مداخله‌گری نظام‌مند و مطلوب ارائه شود.

۱- رشد اقتصادی و سیاست‌های پولی و مالی

سیاست‌های مالی و سیاست‌های پولی دو ابزار اصلی و پایه‌ای جهت‌دهی و هدایت اقتصاد به سمت اهداف مطلوب و برنامه‌های از پیش تعیین شده است. اقتصادهای با برنامه‌ریزی متمرکز-نیمه‌متمرکز با استفاده از این ابزارها مسیر تعدیل اقتصاد را به سمت تعادل (اهداف) تسریع کرده و تلاش می‌کنند تا در نقش یک شتاب‌دهنده عمل کنند.

همیشه این احتمال وجود دارد تا یک سیستم اقتصادی با استفاده از ابزارهای خود-سیاست‌های پولی و مالی- به سمت اهداف مدنظر حرکت نکند یا حتی از آنها دور شود. مسئله‌ای که در اینجا مطرح می‌شود، این است که هماهنگی و سازگاری بین این ابزارها تا چه حد است و اینکه آیا این ابزارها می‌توانند بر یکدیگر تأثیر گذارده و در صورت وجود تأثیر، آیا این تأثیرگذاری مطلوب است؟ با تعمیق و پیچیدگی بیشتر بازارهای پولی در دهه‌های اخیر ارتباط بین کارکرد بازارهای پولی در عملکرد بهتر سیاست‌های پولی و هماهنگی با سیاست‌های مالی اهمیت بیشتری یافته است و اقتصاددانان تمرکز و توجه بیشتری به این مسئله معطوف داشته‌اند. سارجنت و والاس^۱ (۱۹۸۱)، در بررسی و تحلیل ارتباط میان سیاست‌های مذکور نشان داده‌اند که سیاست پولی بدون هماهنگی لازم با سیاست‌های مالی قادر به حفظ ثبات قیمت‌ها در کوتاه‌مدت و بلندمدت نیست. کمیجانی (۱۳۸۹) بیان می‌کند که سیاست پولی قوی باهدف ثبات قیمتی حتی باوجود استقلال بانک مرکزی و تعهد به تورم پایین، احتمالاً قابل دستیابی نیست، مگر اینکه اندازه‌گیری مشخصی برای اطمینان از سیاست‌های مالی مناسب انجام شود. باینگ^۲ (۲۰۰۶) ضمن تأکید بر تأثیر منفی سیاست‌های مالی بر تصمیمات مقامات پولی برای کنترل تورم، به این مسئله اشاره می‌کند که اگر مقامات پولی باهدف کنترل تورم، سیاست پولی انقباضی اعمال کنند، باعث افزایش بیشتر نرخ بهره شده و این باعث افزایش کسری بودجه آتی دولت به دلیل تعهدات مالی است که منجر به انتشار بیشتر پول و روند صعودی تورم می‌شود.

از طرف دیگر، دیکسیت و لامبرتینی^۳ (۲۰۰۱) با استناد به نظریه بازی‌ها بیان می‌کنند که حتی در صورتی که سیاست‌گذاران پولی و مالی اهداف مشابهی را دنبال کنند، از آنجایی که دیدگاه متفاوتی در مورد اهداف خود مانند تورم و تولید دارند، ممکن است جهت‌گیری آن‌ها برای رسیدن به تعادل واگرا بوده و منجر به دور شدن از اهداف تعادلی مورد نظر شود؛ بنابراین، هماهنگی بین سیاست‌گذاران پولی و مالی مهم و ضروری است. ابتدا برای روشن‌تر شدن موضوع به تعریف سیاست پولی و مالی پرداخته می‌شود.

سیاست مالی: سیاست مالی وسیله‌ای است که دولت به‌وسیله آن مخارج و نرخ‌های مالیاتی خود را برای کنترل و تأثیر بر اقتصاد کشور تنظیم می‌کند.

سیاست پولی: سیاست پولی شامل فرایند تهیه، اعلام و اجرای طرح اقدامات انجام‌شده توسط بانک مرکزی، هیئت‌مدیره ارز و دیگر مقامات تنظیم‌کننده پولی در کشور است که چشم‌انداز و آثار مشتقات اصلی فعالیت‌های اقتصادی را در یک کشور مشخص می‌کند. فعالیت‌هایی که جزء سیاست‌های پولی هستند، شامل دستیابی به

۱. Sargent & Wallace

۲. Baieng

۳. Dixit & Lambertini

اهداف اقتصاد کلان مانند کنترل تورم، مصرف، رشد اقتصادی و تولید و نقدینگی می‌شود. این موارد با اقداماتی مانند تغییر نرخ بهره، خرید و فروش اوراق قرضه دولتی و خرید و فروش ارز خارجی به دست می‌آیند. سیاست‌های پولی و مالی برای دستیابی به اهداف اقتصادی هر سیستم اقتصادی مانند ثبات اقتصادی و رشد اقتصادی نیازمند همکاری و هماهنگی در تدوین و اجرای سیاست‌ها است. شاخص‌هایی در این بخش برای بررسی وجود دارد، مانند متغیر نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی (RBP)^۱ و نسبت حجم نقدینگی به تولید ناخالص داخلی (RLP)^۲ به‌عنوان متغیرهایی که به ترتیب معیاری برای سیاست‌های مالی از طرف دولت و سیاست‌های پولی از سوی بانک مرکزی است، به کار گرفته می‌شوند. تمرکز مطالعه حاضر بر به‌کارگیری این دو شاخص است.

بر اساس نتایج مطالعه آهنگری (۱۳۹۶) واکنش سیاست‌گذاران پولی بانک مرکزی در مقابل افزایش RBP در جهت افزایش RLP و واکنش سیاست‌گذاران مالی در مقابل افزایش RLP توسط بانک مرکزی، در جهت کاهش RBP شکل می‌گیرد. بر اساس نتایج این مطالعه، واکنش سیاست‌گذاران پولی در مقابل افزایش کسری بودجه به‌صورت افزایش نقدینگی است که موجب تورم و بی‌ثباتی بیشتر می‌شود که حاکی از تسلط سیاست‌های مالی و کسری بودجه در تابع واکنش سیاست‌گذاران پولی است. این مسئله بیانگر واکنش شدیدتر سیاست‌گذاران پولی در مقابل سیاست‌های مالی نسبت به واکنش سیاست‌گذاران مالی در مقابل سیاست‌های پولی است.

در این میان آنچه مهم است تفوق و برتری سیاست‌های پولی و مالی است که دنباله و پیرو کدام است؟ در صورتی که سیاست مالی انبساطی در دستور باشد و بانک مرکزی به‌عنوان مقام مسئول سیاست پولی حجم پول را افزایش ندهد، سیاست پولی متغیر اصلی و سیاست مالی پیرو است؛ اما در صورتی که سیاست پولی برای جبران کمبودهای ایجادشده در اثر کاربست سیاست مالی تغییر کند، سیاست پولی پیرو سیاست مالی است.

آنچه تاکنون عملکرد برنامه‌های توسعه و بانک مرکزی نشان می‌دهد، همواره بانک مرکزی به‌عنوان مقام مسئول، سیاست‌گذار پولی متأثر از سیاست مالی بوده و هیچ‌گاه عملکرد بانک مرکزی در حوزه متغیرهای پولی مانند نقدینگی با برنامه‌های مصوب یکسان نبوده است، به همین دلیل در اقتصاد ایران در شرایط دهه‌های گذشته می‌توان سیاست پولی را متأثر از سیاست مالی پنداشت. از دلایل این موضوع می‌توان به نرخ‌های مصوب رشد نقدینگی در برنامه‌های مختلف و نرخ تحقق یافته که عموماً تا دو برابر یا بیشتر بوده است، عنوان کرد. بر اساس مطالعه کمیجانی و توکلیان (۱۳۹۱) در رابطه با سیاست‌گذاری پولی در ایران در دوران رکود، حساسیت بانک مرکزی بر روی شکاف تولید و در دوران رونق متوجه تورم است.

اهمیت تناظر سیاست پولی و مالی را می‌توان در این مورد بررسی کرد که نحوه تعامل سیاست مالی و پولی، نقش اساسی در تبیین شرایط متغیرهای اقتصادی دارد. به این گونه سیاست مالی که از طریق بودجه خود را نشان می‌دهد، در صورتی که به ناترازی‌هایی بینجامد - که در حال حاضر به دلیل تحریم‌ها، جنگ اقتصادی و غیره بدیهی است - می‌تواند منجر به تغییر متغیرهای اقتصادی شود. حال پرسش اصلی این است که تبیین

۱. Ratio of Budget deficit with respect to Production(Gross Domestic Product)

۲. Ratio of Liquidity with respect to Production(Gross Domestic Product)

تحلیل و بررسی سیاست‌های پولی در قوانین بودجه و آسیب‌شناسی روندهای موجود - مقدمه‌ای بر تدوین الگوی سیاست‌گذاری پولی

سیاست‌های پولی و مالی در این شرایط آیا اقتصاد را از وضعیت تعادلی مدنظر دورتر کرده یا دستیابی به هدف مورد نظر را تسهیل کرده است؟

جدول ۱: شاخص‌های واکنش سیاست پولی و مالی، ارقام هزار میلیارد تومان، *برحسب اختلاف منابع و مصارف بودجه کل کشور

۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	
۱۷۴۴	۱۲۲۵	۱۱۵۲	۹۷۸	بودجه کل کشور
۵۲۰	۴۴۳	۳۹۸	۳۳۵	بودجه عمومی
۴۴۸	۳۸۶	۳۴۶	۲۹۴	منابع عمومی
--	--	-۱۲	-۱۰	کسری بودجه*
--	۲۴۲۹	۱۶۹۶	۱۴۱۰	تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری
--	۱۸۸۲	۱۵۲۹	۱۲۵۳	نقدینگی
--	--	%-۰,۷	%-۰,۷	RBP
--	%۰,۷۷	%۰,۹۰	%۰,۸۸	RLP
	۹۵,۸	۵۲,۸	۵۷,۶	بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی (۱)

منبع: مرکز آمار ایران و قوانین بودجه سنواتی، گزارش داده‌های پولی بانک مرکزی

در اینجا برای تبیین وضعیت از شاخص RBP و RLP استفاده می‌شود. همان‌گونه که در جدول ۱ مشاهده می‌شود شاخص RBP تنها برای سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ قابل بررسی است و از آنجایی که بنا به گزارش دیوان محاسبات کشور در این سال‌ها کسری بودجه^۱ منفی است، در این سال بودجه دارای مازاد بوده (باوجود عدم تحقق ۱۰۰٪ درآمدها) و کسری بودجه وجود ندارد. گزارش دیوان محاسبات برای سال‌های ۱۳۹۷ هنوز نهایی نشده و در اختیار عموم قرار نگرفته است.^۲

۱. **کسری بودجه:** کسری بودجه به‌طور عام به معنی تفاضل هزینه‌های دولت از درآمدهای آن است. در صورتی که این مقدار مثبت باشد، دولت دارای کسری بودجه و در صورتی که منفی باشد، دارای مازاد بودجه است. این تعریف به‌طور گسترده مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما در تعیین مضمون هر یک از درآمدها و هزینه‌ها اختلاف‌نظرهایی وجود دارد. برخی بر این باور هستند که کلیه درآمدها و کلیه هزینه‌ها فارغ از هر نوعی در این تعریف می‌گنجانند، اما برخی دیگر بر این گستردگی قائل نبوده و بر موارد اختصاصی در تعاریف به کار برده تأکید دارند. طبقه‌بندی‌های صورت گرفته درخصوص کسری بودجه دارای مبانی نظری است که در این پژوهش مورد بررسی نیست. اما آنچه در تعریف مصادیق درآمدها و هزینه‌ها مهم است، این نکته است که چه درآمدی از چه منبعی برای چه هزینه‌ای به کار برده می‌شود. به‌طور مثال، اگر درآمدهای دولت از امور مالیاتی، مدیریتی، سهامداری و موارد این‌چنینی باشد و برای هزینه‌های عمرانی استفاده شود؛ یعنی از درآمدهای جاری سرمایه‌گذاری بلندمدت به دست آمده متفاوت از وضعیتی است که با درآمد فروش ثروت مانند فروش نفت هزینه‌های جاری نظیر حقوق و دستمزد پرداخته شود، این سوخت سرمایه در مقابل سرمایه‌گذاری جدید است. از این‌رو، پرداختن به بحث کسری بودجه خود مقوله‌ای وسیع است که نیازمند توجه و دقت به موارد خاصی است. به همین سبب در این گزارش تعریف کسری بودجه مورد توجه نیست و از تعریف کسری بودجه به کار رفته توسط دیوان محاسبات برای این بررسی استفاده می‌شود.

همچنین درخصوص گزارش‌های تفریح بودجه دیوان محاسبات و سازمان برنامه و بودجه کشور پاسخی درخصوص برخی نکات مطرح شده عنوان کرده که در پیوست یک ارائه شده است.

۱۳۹۸/۰۵/۳۰۲

۲- سیاست پولی

سیاست پولی سیاستی است که بانک‌های مرکزی به منظور دستیابی به شرایط اشتغال کامل^۱ و کنترل و کاهش نرخ تورم انجام می‌دهند که می‌تواند شامل تغییر حجم پول، تغییر نرخ بهره یا تغییر شرایط اعطای تسهیلات بانکی شود. سیاست پولی شامل دو نوع انبساطی و انقباضی است که در نوع انبساطی آن بانک مرکزی برای تحریک تقاضای کل و در نتیجه افزایش اشتغال و تولید، اقدام به افزایش حجم پول از طریق اقداماتی مانند خرید اوراق قرضه دولتی می‌کند. این سیاست زمانی می‌تواند مفید واقع شود که اقتصاد دارای ظرفیت‌های خالی بوده و به اصطلاح در رکود به سر ببرد (به کارگیری این سیاست تنها به صورت مستقل برای اقتصاد ایران لزوماً متضمن نیل به نتیجه مطلوب نخواهد بود) یا اینکه ظرفیت سرمایه‌گذاری جدید در اقتصاد وجود داشته باشد. سیاست پولی انقباضی در شرایطی به کار برده می‌شود که بانک مرکزی تشخیص دهد تورم بالاست و به همین دلیل برای کاهش تورم، بانک مرکزی اقدام به فروش اوراق قرضه به اشخاص می‌نماید یا اینکه شرایط اعطای تسهیلات بانکی را مشکل‌تر می‌کند تا حجم نقدینگی در جامعه کاهش یافته و از میزان تورم کاسته شود.

بانک مرکزی برای اتخاذ سیاست‌های پولی خود از سه سیاست عملیات بازار باز، ذخیره قانونی و نرخ تنزیل استفاده می‌کند.

عملیات بازار باز: عبارت است از خرید و فروش اوراق قرضه دولتی توسط بانک مرکزی. وقتی بانک مرکزی با پرداخت ریال به مردم اوراق قرضه آن‌ها را خریداری می‌کند، پایه پولی افزایش می‌یابد و در نتیجه عرضه پول بیشتر می‌شود. وقتی بانک مرکزی اقدام به انتشار و فروش اوراق قرضه نماید، ریال‌های دریافتی از مردم باعث کاهش پایه پولی و در نتیجه کاهش عرضه پول می‌شود. عملیات بازار باز نوعی سیاست پولی است که بانک مرکزی غالباً از آن استفاده می‌کند.

ذخیره قانونی: بر اساس مقررات، بانک مرکزی حداقل نسبت ذخیره به سپرده یا نرخ ذخیره قانونی را برای بانک‌ها تعیین می‌کند. افزایش ذخیره قانونی باعث افزایش نسبت ذخیره به سپرده و در نتیجه کاهش ضریب فزاینده پولی و کاهش عرضه پول می‌شود. در بین سیاست‌های پولی بانک مرکزی از این سیاست کمتر استفاده می‌کند.

۱. اشتغال به فضای کسب‌وکار نیز بستگی دارد. در اقتصاد ایران برای مقامات پولی این دیدگاه وجود داشته است که تزریق پول زمینه‌ساز ایجاد رشد اقتصادی و اشتغال است، حال آنکه بدون زیرساخت‌های موجود و عدم توجه به فضای کسب‌وکار، تزریق پول منجر به تثبیت تورم‌های بالا در اقتصاد خواهد شد.

نرخ تنزیل: نرخ است که بانک مرکزی بر اساس آن به سایر بانک‌ها وام می‌دهد. با توجه به ذخیره قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی ممکن است بانک‌ها به تسهیلات اضافی نیاز داشته باشند. در این صورت با نرخ تنزیل از بانک مرکزی استقراض می‌کنند. هرچه نرخ تنزیل کمتر باشد، وام‌های دریافتی بانک‌ها ارزان‌تر خواهد بود. از این‌رو، کاهش در نرخ تنزیل باعث افزایش پایه پولی و در نتیجه افزایش عرضه پول می‌شود.

هرچند این سیاست‌ها ابزارهای قدرتمندی در دست بانک مرکزی برای تأثیرگذاری بر عرضه پول است، در ساختار امروزی، بانک مرکزی نمی‌تواند عرضه پول را کاملاً کنترل کند. اختیارات بانک‌ها در انجام امور بازرگانی باعث می‌شود عرضه پول برخلاف انتظارات بانک مرکزی تغییر کند. به‌عنوان مثال، بانک‌ها می‌توانند دارای ذخایر مازاد باشند، ذخایری بیش از آنچه بانک مرکزی به‌عنوان ذخیره قانونی تعیین می‌کند. هرچه مقدار این ذخایر مازاد بیشتر باشد، نسبت ذخیره به سپرده بیشتر شده و عرضه پول کمتر خواهد بود. همچنین بانک مرکزی نمی‌تواند میزان استقراض بانک‌ها از بانک مرکزی را دقیقاً کنترل کند. در صورتی که استقراض بانک‌ها از بانک مرکزی کم باشد، میزان عرضه پول کمتر خواهد بود.^۱

طبق آنچه مورد بحث قرار گرفت، کل‌های پولی در اختیار بانک مرکزی است و عملاً بانک مرکزی نهاد مستقل و منحصر در ایجاد پول در کشور است؛ اما بانک‌های مرکزی قدرت پولی مطلق کشور نیستند. این مسئله به دلیل رویکردهای بانک مرکزی به وجود می‌آید. با فرض اینکه بانک مرکزی صد درصد مستقل نیست و کل‌های پولی مستقل از دولت و تنها بر اساس اهداف خود مدیریت نمی‌کند، سایر نهادهای دیگر نیز می‌توانند بر سیستم پولی کشور مؤثر واقع شوند. این مورد را به دو بازیگر اصلی و قدرتمند خلاصه می‌کنیم:

۱- بانک مرکزی؛

۲- دولت و نهادهای مالی مستقل.

نظام بانکی از بازیگران اصلی و بسیار مهم نظام پولی کشور است، اما از آنجایی که این مقوله بسیار وسیع است و این گزارش منحصراً بر رویکرد قوانین بودجه در سیاست‌گذاری پولی که همان نقش دولت‌ها است، تأکید دارد. در مواردی که عملکرد دولت‌ها باعث تغییراتی در نحوه عملکرد نظام بانکی در فرایند مداخله پولی خواهد شد، این موضوع مورد بررسی بیشتر قرار خواهد گرفت؛ اما پرداختن به مسئله نظام بانکی و نقش آن در کل‌های پولی خود مستلزم بررسی جداگانه‌ای است.

۱. Mankiw, 2009

۳- تحلیلی از روندهای گذشته در سیاست گذاری پولی

در این بررسی از قوانین بودجه ۹۸-۱۳۹۵ استفاده شده است. در این قسمت به بررسی قوانین بودجه^۱ و تکالیف پولی پرداخته می‌شود. از آنجایی که ماهیت تبصره‌ها در قوانین مختلف به‌طور کامل در برخی موارد قابل مقایسه نیست، بودجه هر دوره به‌صورت منفرد و کلان مورد بررسی قرار گرفته است. بر این اساس، دسته‌بندی کلی از تبصره‌هایی که به نحوی بر سیاست‌گذاری پولی مؤثر هستند، مورد نظر و بررسی است. در این بخش تکالیف پولی بودجه به دو شکل کیفی، کمی و اثرگذاری آن بر ابزارهای سیاست پولی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

تکالیف پولی کمی اعم از تعیین هر نوع ضابطه و محدودیت به‌صورت مقداری بر تسهیلات و تکالیف پولی و بانکی بوده، در حالی که تکالیف پولی کیفی مشتمل بر هر نوع ضابطه‌ای است که ضوابط کلی تعیین تسهیلات را مشخص کرده و صرفاً نوعی جهت‌دهی خاص بر تسهیلات است.

بررسی تکالیف پولی در قوانین بودجه نشان‌دهنده موارد بسیاری است که به‌صورت کمی یا کیفی بر تسهیلات اعطایی مؤثر است. کلیه تبصره‌هایی که به هر نوعی بر مقادیر تسهیلات تأکید مشخص دارند مانند تسهیلات ازدواج، تسهیلات اشتغال، تسهیلات تجهیز آزمایشگاه‌ها و دانشگاه‌ها، تسهیلات مرتبط با محیط‌زیست، اختصاص دادن منابع صندوق توسعه به طرح‌های خاص و غیره به‌نوعی تکالیف کمی بودجه‌ای و مواردی نظیر هدایت اعتبارات به پروژه‌های خاص، تعیین شرایط خاص تسهیلات، تعیین دوره بازپرداخت و امهال تسهیلات، تعیین مصادیق ضمانت‌های تسهیلات به انحاء گوناگون بر سیاست‌گذاری پولی تأثیر دارند^۲. بررسی تکالیف پولی بودجه نشان می‌دهد عمده این تکالیف بر نرخ تنزیل که ابزار اصلی تنظیم سیاست پولی است، اشاره دارد. نظریات پولی دهه‌های اخیر بر این نکته تأکید دارند که رشد کل‌های پولی عموماً درون‌زا هستند و بر این اساس ابزار تنزیل از مهم‌ترین ابزارهای کنترل کل‌های پولی هستند که ثبات سیستم پولی و رشد کل‌های پولی متناسب با اهداف را امکان‌پذیر می‌کنند. به همین جهت پیشنهاد کلی بر این است، دولت جهت‌گیری‌های توسعه‌ای و برنامه‌ای خود را در چارچوب بودجه سنواتی، منطبق با قوانین و مقررات بازارها کرده و در صورتی که قصد حمایت دارد، این حمایت را بعداً بر اساس عملکرد پروژه و بر اساس کارایی به‌عنوان یارانه پرداخت کند.

۱. لایحه بودجه و قانون بودجه: در این گزارش قوانین بودجه مدنظر است که در هر یک از آن‌ها به دنبال بررسی موارد سیاست‌گذاری پولی هستیم. نکته مهمی که در اینجا وجود دارد، این است که لایحه بودجه و قانون بودجه با یکدیگر تفاوت دارند. لایحه بودجه توسط دولت تنظیم و تکمیل می‌شود و برای تأیید به مجلس می‌رود، سپس در مجلس مجموعه تغییراتی روی لایحه دریافتی از سوی دولت اعمال می‌شود که در نهایت به قانون بودجه تبدیل می‌شود. آنچه در سال‌های اخیر شاهد آن بوده‌ایم، حاکی از آن است که مجلس در سیاست‌گذاری پولی دخالت‌هایی انجام داده است. در واقع، سیاست‌گذاری پولی در قوانین بودجه از دو منبع متفاوت متأثر می‌شود، نخست آنچه در لایحه بودجه توسط دولت بدان پرداخته شده است و دوم، آنچه توسط مجلس شورای اسلامی بدان اضافه یا کم می‌شود. مجلس شورای اسلامی به‌طور مستقل نمی‌تواند سیاست‌گذاری پولی نماید، در واقع آنچه مجلس انجام می‌دهد، افزایش مخارج است که منجر به افزایش کسری بودجه و به‌طور غیرمستقیم دخالت در سیاست‌گذاری پولی می‌شود. اگرچه تأثیر عامل دوم به‌اندازه عامل اول نیست، ولی در سال‌های اخیر شاهد افزایش شدت این عامل بوده‌ایم. در نهایت، این دو عام به‌عنوان قانون بودجه مصادق بررسی نهایی است. مهم‌تر آنکه لایحه دولت مبتنی بر نیاز دستگاه‌ها و با محدودیت‌های واقعی اقتصاد همراه است، حال آنکه تصمیمات مجلس شورای اسلامی به دلیل دوگانگی رفتار قانون‌گذار و اجراکننده قانون، نمی‌تواند به دور از تعصبات سیاسی و علایق مرتبط با نمایندگی باشد.

۲. اطلاعات تکالیف پولی کمی و کیفی قوانین بودجه سنواتی در پیوست ارائه شده است.

تحلیل و بررسی سیاست‌های پولی در قوانین بودجه و آسیب‌شناسی روندهای موجود- مقدمه‌ای بر تدوین الگوی سیاست‌گذاری پولی

این مسئله از یکسو سبب شفافیت در نظام پولی و عدم دخالت دولت شده و از سوی دیگر، بهره‌مندی و کارایی حقیقی تخصیص اعتبارات را نیز مورد راستی آزمایی قرار می‌دهد.^۱

۱. به‌طور مثال به جای اینکه دولت تسهیلات اشتغال پرداخت کند، افراد خود تسهیلات اشتغال را دریافت کرده و دولت در بازپرداخت تسهیلات همکاری و مشارکت داشته باشد و این مشارکت را به‌صورت یارانه پرداخت نماید.

۴- بررسی و تحلیلی بر سیاست‌های اتخاذ شده

بودجه سنواتی به‌طور عام مجموع منابع و مصارف دولت است که برای مدت مشخصی - یک سال - تعیین می‌شود. به‌طور مشخص تأثیر برخی متغیرهای بیرونی بر این منابع و مصارف بسیار حائز اهمیت است. منابع دولت عموماً ناشی از سه بخش عمده است، درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از فروش دارایی‌های مالی و درآمد حاصل از فروش دارایی‌های سرمایه‌ای از قبیل نفت و گاز و غیره. درآمدها همگی به ریال در بودجه وارد می‌شوند، اما ویژگی این درآمدها همسان نیست؛ چراکه درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز به‌صورت ارزی تحصیل شده و سپس به ریال تبدیل می‌شوند. همچنین درخصوص برخی مصارف نیز این ملاحظه وجود دارد. به‌طور مثال عمده مصارف جاری، ماهیت ریالی دارند؛ اما مصارفی که مربوط به خرید کالاهای اساسی از خارج یا تهیه موارد اولیه خارجی می‌شوند، در عین اینکه به‌صورت ریالی وارد بودجه می‌شوند؛ ولی ماهیت ریالی ندارند و از نوسانات نرخ ارز متأثر می‌گردند. بر همین اساس، نرخ تسعیر ارز از متغیرهایی است که غیرمستقیم، تأثیر زیادی بر بودجه خواهد داشت. از آنجایی که اقتصاد کشور دارای نقاط اشتراک بسیاری با اقتصاد دولتی است، تکانه‌های وارد بر دولت به اقتصاد کشور مؤثر بوده و تغییرات نرخ ارز بر اقتصاد داخلی کشور نیز به‌واسطه وابستگی به دولت تأثیرات بیشتری می‌پذیرد.

۴-۱- نرخ ارز

انتخاب نرخ تسعیر ارز از مباحث اصلی در قوانین بودجه سنواتی است که برای هر اقتصادی از درجه اهمیت بالایی برخوردار است. در این خصوص، این متغیر در اقتصاد ایران به دو دلیل اصلی از اهمیت بالاتری برخوردار است: نخست اینکه، درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران نقش تعیین‌کننده‌ای دارد، بنابراین نرخ ارز بر درآمدهای دولت‌ها تأثیر دارد و دوم اینکه، بسیاری از مصارف و درآمدهای اقتصاد کشور مرتبط با واردات است و نرخ ارز در هزینه تمام‌شده محصولات، خدمات و کالاها اهمیت اساسی دارد. دو عامل مذکور باعث شده یکی از کارکردهای بسیار متعارف نظام پولی در اقتصاد ایران به یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های اقتصادی تبدیل شود و هرچند سال یک‌بار، بحران‌های ارزی در اقتصاد کشور به وجود آورد. مسئله نرخ ارز از جهات مختلف قابل بررسی و توجه است، اما آنچه در این گزارش مدنظر می‌باشد، انتخاب نرخ ارز معیار از سوی دولت در بودجه سنواتی است.

جدول ۲: نرخ ارز، * دی‌ماه ۱۳۹۷، ** مرداد ۱۳۹۸

تومان	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸
نرخ ارز رسمی	۲۶۵۰	۲۹۵۸	۳۱۳۸	۳۴۲۱	۱۳۵۰۰	۴۲۰۰- ۲۸۰۰۰
نرخ ارز غیررسمی	۳۲۸۰	۳۴۵۰	۳۶۴۴	۴۰۴۵	۱۰۰۰۰*	۱۲۰۰۰**

منبع: بانک مرکزی ج.ا.ایران

نکته اول اینکه در بودجه‌های سنواتی نرخ تسعیر ارز است که در هر دوره عموماً نرخ ارز انتخابی برای بودجه ارزشی پایین‌تر از ارزش بازاری دارد و توجیه این مسئله هم عموماً به منظور تأمین کالاها و خدمات اقشار آسیب‌پذیر با هزینه کمتری است. در این گزارش هدف، بررسی پیامدهای این سیاست است. در حالت کلی، ارز به‌دست‌آمده توسط دولت از فروش نفت و گاز به بانک مرکزی فروخته شده و بانک مرکزی معادل ریالی آن را به دولت پرداخت می‌کند. ریال به‌دست‌آمده توسط دولت به مبلغی کمتر از ارزش بازاری ارزهای نگهداری شده توسط بانک مرکزی است. دولت این ارز را مبنای محاسبه قیمت برخی کالاها و خدمات خاص قرار می‌دهد و برخی محصولات را از این محل تأمین مالی ارزی می‌کند. توجیه هزینه کمتر پذیرفتنی است، اما سه مشکل می‌تواند بروز کند:

- ۱- نقض رقابت؛
- ۲- رانت؛
- ۳- ارزهای بانک مرکزی.

۱- نقض رقابت

دولت در فضایی اقدام به ارائه یارانه به برخی بنگاه‌های دولتی و عمومی می‌کند که بخش خصوصی از این رانت بی‌بهره است و عملاً یارانه فقط در اختیار بخش دولتی و شبه‌دولتی قرار می‌گیرد، پس بخش خصوصی واقعی نمی‌تواند در فضای رقابتی به فعالیت بپردازد.

۲- رانت

در این وضعیت دولت بنگاه‌هایی را بنا به شرایط روز که متأثر از موارد بسیاری است، مورد حمایت قرار داده و از آنجایی که این منابع برای همه بنگاه‌ها کفایت نمی‌کند، برخی بنگاه‌ها را از این نفع، بی‌بهره می‌گذارد. این

۱. <https://tinyurl.com/y83t76gs>

۲. Ibid

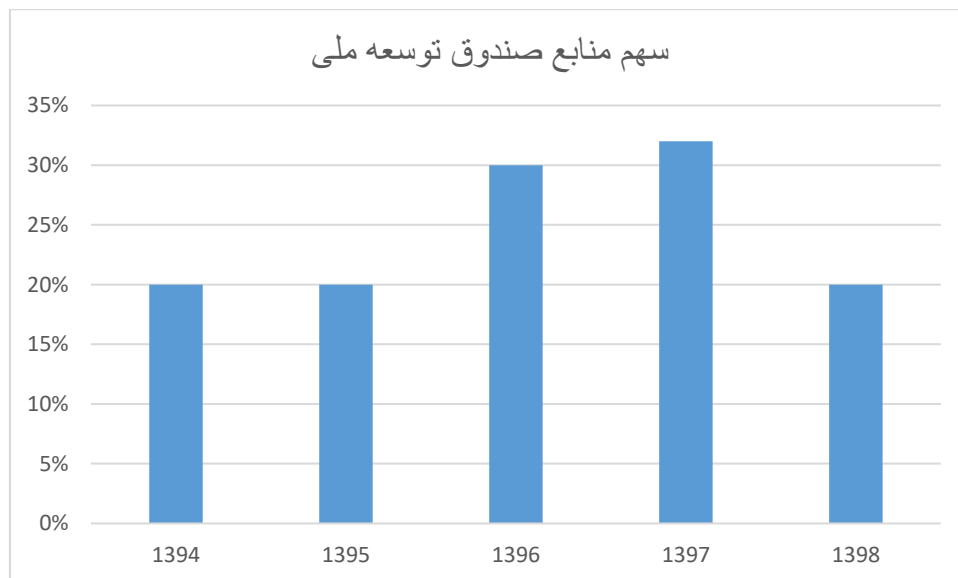
مسئله به‌خوبی توجیه‌کننده رفتار سیکلی رونق و رکود بسیاری از بنگاه‌های اقتصادی کشور است که در اقتصاد ایران فعالیت می‌کنند.

۳- ارزش‌های بانک مرکزی

ارزش‌های موجود در بانک مرکزی عموماً محصول ارزش‌های دریافت شده از دولت است، در حالی که بانک مرکزی دارای درآمدی به این میزان ارزآور برای اقتصاد کشور نیست. با در نظر گرفتن این مسئله می‌توان گفت که ارزش موجود در بانک مرکزی که آن را برای تنظیم در بازار خریدوفروش می‌کند، متأثر از ارزش‌های دولتی است. بانک مرکزی از خریدوفروش ارز در بازار، هدف تنظیم نقدینگی و کنترل حجم پول و مدیریت بازار ارز را دارد که می‌تواند یک ناترازی در قیمت‌گذاری ارز فروخته‌شده از سوی دولت به بانک مرکزی با قیمت‌گذاری ارز فروخته‌شده توسط بانک مرکزی به عوامل اقتصادی را به وجود آورد. تأثیر موارد مذکور بر دو مسئله دریافت تسهیلات از سوی بنگاه‌ها و پایه پولی است که هر دو عامل از مضامین تأثیر پولی سیاست مالی است.

۴-۲- صندوق توسعه ملی

سهام صندوق توسعه ملی در بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸ از منابع حاصل از فروش نفت و گاز به شرح زیر است. تحلیل و تفسیر تغییرات سهم صندوق خارج از ضابطه سیاست پولی است و درنهایت مربوط به درآمدهای دولت است. آنچه منابع صندوق است و اهداف آن، چارچوبی برای تحلیل ثروت است که در چارچوب این گزارش نمی‌گنجد. بنابراین، از پرداختن به مباحث صندوق و نقاط قوت و ضعف تغییر سهم صندوق در اینجا صرف‌نظر شده است.



نمودار ۱: سهم صندوق توسعه ملی

منبع: قوانین و لوائح بودجه

آنچه در ارتباط با صندوق اهمیت دارد، کنش با سیاست پولی است. صندوق توسعه ملی به واسطه منابع ارزی که دارد از ظرفیت بالایی برخوردار است که اهمیت صندوق را در مقام یک بازیگر عرصه نظام پولی برجسته می‌سازد. این نگاه از دو زاویه یکی توانایی عرضه تسهیلات و دیگری منابع ارزی قابل بررسی است.

عرضه تسهیلات صندوق به‌طور مستقیم امکان‌پذیر نیست و صندوق به‌عنوان بانک عمل نمی‌کند و برای تسهیلات خود متکی به بانک عامل است و در نهایت نیز منابع نزد بانک مرکزی بلوکه شده و مقدار ریالی مرتبط در اختیار بانک عامل قرار می‌گیرد. این مسئله از این دید که بانک عامل خود به بررسی طرح می‌پردازد و طرح‌هایی که صندوق در آن‌ها وارد می‌شود، عموماً از سوددهی مطلوبی برخوردار است که فی‌نفسه نباید مشکل‌آفرین باشد. اما چالش اصلی در خصوص بازگشت این تسهیلات است که به‌واسطه افزایش متداوم نرخ ارز در سال‌های اخیر، بازگرداندن این تسهیلات را با مشکل مواجه کرده است.

در مورد تسهیلات این نکته نیز وجود دارد که نرخ ارزی که برای ارائه و بازپرداخت در نظر گرفته می‌شود، چقدر است. با توجه به اینکه تسهیلات صندوق به‌صورت ارزی بوده و به‌صورت ارزی تسویه می‌شود، نرخ ارز مشکلی از بابت انتخاب نرخ بنیادی نخواهد داشت (تحلیل شرایط تسهیلات‌گیرندگان و بازپرداخت، مسئله‌ای مربوط به بنگاه بوده و تأثیری بر تحلیل سیاست‌های پولی و مالی نخواهد داشت).

حال پرسش اصلی این است که آیا پرداخت تسهیلات از صندوق باعث دخالت در سیاست‌های پولی خواهد شد؟ پاسخ به این پرسش به‌سادگی امکان‌پذیر نیست. در این باره دو دیدگاه وجود دارد:

۱- ارائه تسهیلات از سوی صندوق می‌تواند باعث دخالت در سیاست‌های پولی شود.

۲- ارائه تسهیلات از سوی صندوق نمی‌تواند باعث دخالت در سیاست‌های پولی شود.

گروه نخست بر این باورند که این کار به خاطر دخالت دولت منجر به بروز نوعی هدایت اعتبار و منابع به سمت پروژه‌های خاص می‌شود و دخالت غیرمستقیم در سیاست پولی است، چراکه عملاً بانک‌ها را برای تسهیلات‌دهی در موارد خاص و مقادیر خاص هدایت کرده است.

گروه دوم بر این باورند که تسهیلات صندوق به شرایطی اختصاص می‌یابد که سیستم بانکی عملاً توانایی ارائه اعتبار را در آن موارد نداشته و از این‌رو، سبب دخالت در سیاست‌های پولی نیست.

اما فراتر از این دو دیدگاه اینکه دخالت در سیاست پولی به‌طور کلی ناظر بر دو مورد است، دخالت مستقیم مانند تسهیلات تکلیفی (تکالیف کمی پولی) و دخالت غیرمستقیم (تکالیف کیفی پولی) که به‌منظور بسترسازی برای هدایت اعتبارات است.

تسهیلات صندوق را به‌واسطه وجود بانک عامل که خود، طرح را ارزیابی کرده و سوددهی پروژه را بررسی و تضمین می‌نماید و صرفاً به‌واسطه نداشتن منابع کافی نیازمند حمایت صندوق است؛ نمی‌توان به‌طور قطع تسهیلات تکلیفی و طبعاً دخالت مستقیم بر سیاست‌های پولی دانست، اما به‌واسطه دولتی بودن و نظارت دولتی نیز نمی‌توان هدایت اعتبار را نادیده پنداشت.

بر این اساس، در مورد ارائه تسهیلات در صورتی که ضوابط و قوانین به‌درستی رعایت شوند و شفافیت اطلاعات و آمارهای روشن وجود داشته باشد، می‌توان سیاست‌های مالی دولت را از طریق صندوق یک سیاست باثبات سازگار با سیاست پولی در نظر گرفت. این مورد را می‌توان برای تسهیلات ارزی صادق دانست (افزایش قیمت ارز که بازپرداخت تسهیلات را با مشکل مواجه می‌کند، مسئله برون‌زایی است که به تداخل سیاست‌های مالی و پولی مربوط نیست).

در مورد تسهیلات ریالی نیز با توجه به نظام‌نامه تسهیلات ریالی صندوق و وجود قوانین و مقرراتی که پیش‌تر اشاره شد، ضوابط معینی وجود دارد که می‌توان سیاست‌های مالی دولت را از طریق صندوق، یک سیاست باثبات سازگار با سیاست پولی در نظر گرفت.

نکته دیگر منابع ارزی صندوق است که با توجه به اینکه این منابع در اختیار صندوق است و در چرخه اقتصادی کشور وارد نمی‌شود، تأثیری بر متغیرهای اسمی اقتصادی نداشته و در تحلیل ناسازگاری و برتری سیاست مالی بر سیاست پولی، می‌توان از آن صرف‌نظر کرد.

۳-۴- کالاهای اساسی

در بودجه سال ۱۳۹۸ نرخ ارز برای کالاهای اساسی با ارز^۱ ۴۲۰۰ تومانی محاسبه می‌شود. این مسئله علاوه بر آنکه حاوی منافعی برای اقشار آسیب‌پذیر جامعه است، هزینه‌هایی را برای جامعه نیز در پی خواهد داشت. در زمان ارائه لایحه بودجه ۱۳۹۸ به مجلس در اواخر پاییز ۱۳۹۷ نرخ ارز در بازار آزاد در کانال ۱۰۰۰۰ تومان نوسان می‌کرد. با احتساب ارز کالاهای اساسی ۴۲۰۰ تومان یک شکاف حدود ۶۰۰۰ تومانی به ازای هر یک دلار کالای اساسی وجود دارد. این شکاف به ازای هریک میلیارد دلار کالای اساسی، حدوداً برابر با ۶ هزار میلیارد تومان است. به ازای ۱۰ میلیارد دلار کالای اساسی، ۶۰ هزار میلیارد تومان شکاف بین قیمت‌گذاری ارز ۴۲۰۰ تومانی با نرخ ارز بازار- قیمت‌های آذر و دی ۱۳۹۸- وجود دارد. این شکاف امکان کاهش یا افزایش را خواهد داشت. بررسی چهار سناریو برای نرخ ارز در سال آتی رقم دقیق‌تری را از شکاف قیمت‌گذاری ارز کالاهای اساسی به دست خواهد داد.

جدول ۳: ارزش شکاف ارز کالاهای اساسی

سناریو	نرخ ارز آتی- تومان	نرخ ارز کالای اساسی- تومان	شکاف قیمت‌گذاری ۱ دلار- تومان	شکاف ۱ میلیارد دلار- هزار میلیارد تومان	شکاف ۱۰ میلیارد دلار- هزار میلیارد تومان
ایده‌آل	۸۰۰۰	۴۲۰۰	۳۸۰۰	۳,۸	۳۸
مطلوب	۱۰۰۰۰	۴۲۰۰	۵۸۰۰	۵,۸	۵۸
بد	۱۵۰۰۰	۴۲۰۰	۱۰۸۰۰	۱۰,۸	۱۰۸
بسیار بد	۲۰۰۰۰	۴۲۰۰	۱۵۸۰۰	۱۵,۸	۱۵۸

منبع: محاسبات محقق. انتخاب سناریوها بر اساس نظر محقق و بررسی رفتار گذشته بازار بوده است.

۱. <https://tinyurl.com/y83t76gs>

مشاهده می‌شود که حدفاصل شکاف بین سناریو ایده‌ال و سناریو بسیار بد از ۳۸ تا ۱۵۸ هزار میلیارد تومان برای واردات ۱۰ میلیارد دلار کالاهای اساسی است. اهمیت این شکاف از دو بعد رانت به وجود آمده از این میزان قیمت‌گذاری که در این بررسی مدنظر نبوده و تورم ناشی از شکاف قیمتی قابل بررسی است. در ادامه به بررسی تورم پرداخته می‌شود.

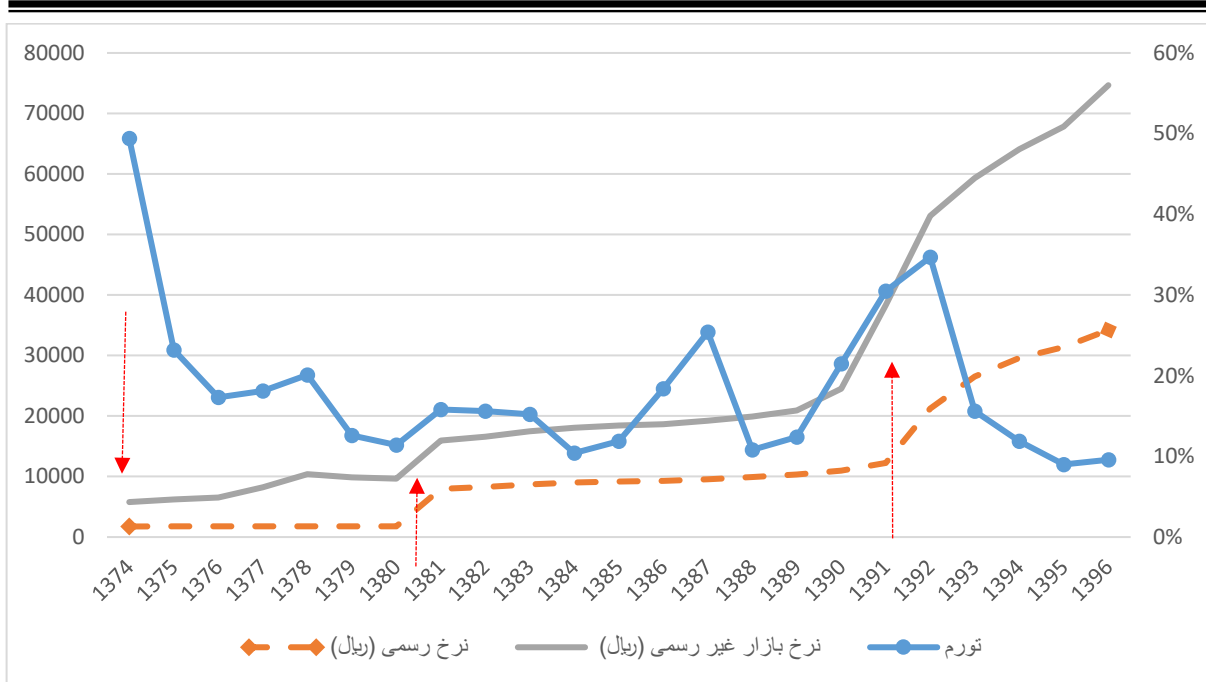
۴-۴- تورم

تورم یکی از مهم‌ترین متغیرهای اقتصادی است که در اقتصاد ایران در بازه زمانی طولانی (چند دهه) دارای مقادیر نسبتاً بالا و دورقمی بوده است. افزایش تورم و گاهی تورم‌های بالا رفتار طبیعی است که در هر اقتصادی رخ می‌دهد، اما قابل کنترل است. با این وجود، در اقتصاد ایران این مسئله شکل دیگری دارد. میلتن فریدمن می‌گوید: «تورم همیشه و همه‌جا یک پدیده پولی است». تورم را از دو بعد مورد بررسی قرار می‌دهند، تورم هزینه و تورم تقاضا. تورم ناشی از هزینه در کشورهای صادرکننده نفت عمدتاً ناشی از نرخ تسعیر ارز است و در صورتی که فزاینده باشد، باعث افزایش هزینه تمام‌شده کالاها، ناشی از افزایش هزینه خرید کالاهای وارداتی شده و تورم ایجاد می‌کند. تورم ناشی از فشار تقاضا نیز به خاطر افزایش تقاضا، بیش از عرضه آن در تعادل اولیه است که منجر به افزایش قیمت کالا می‌شود.

۴-۵- بررسی رابطه بودجه و نرخ ارز و تورم

در بودجه کشور برای نرخ ارز، بنا به دلایل متفاوت نرخ‌های پایین‌تر از نرخ بازار در نظر گرفته می‌شود. این مسئله منجر به عدم تعادل در بازار ارز شده که در هر دوره‌ای این نرخ را به تعادل نزدیک‌تر کرده و یک جهش قیمتی را در هر دوره به دنبال دارد. این مسئله باعث می‌شود هزینه تولید کالاهای داخلی در ادوار مختلف با یک جهش غیرمنتظره همراه شوند.

همچنین پایین در نظر گرفتن نرخ ارز در بودجه منجر به قدرت خرید بیشتر برای قشری از جامعه می‌شود (از بررسی آثار توزیع درآمدی و عدالت اجتماعی در اینجا صرف‌نظر شده است). این افزایش قدرت خرید در افزایش تقاضا برای اقلام و کالاها و خدمات منعکس شده که منجر به رشد تقاضا و ایجاد تورم ناشی از تقاضا در این بخش می‌شود. در بودجه سنواتی که یک بسته سیاست مالی است، با جهت‌گیری‌های خاص مانند تعیین نرخ ارز یک دخالت ناخواسته در متغیرهای پولی - نرخ تورم - از کانال تأثیرگذاری بر هزینه تولید و ایجاد مازاد تقاضا در کشور (از طریق خلق تقاضا در چارچوب غیر تولیدی و یارانه‌ای) شکل می‌پذیرد.



نمودار ۲: نرخ ارز رسمی و غیررسمی و تورم

منبع: بانک مرکزی ج.ا.ایران^۱

همان‌گونه که در نمودار ۲ مشاهده می‌شود در هر دوره که نرخ ارز رسمی با یک شوک مواجه بوده است، نرخ تورم روند فزاینده‌ای در پیش گرفته است. توجه شود که روند کاهشی تورم سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۶ کاملاً منبسط از انتظارات و رکود حاکم بوده و با افزایش نرخ ارز در سال ۱۳۹۶ و اوایل ۱۳۹۷ روند تورم، مسیر افزایشی در پیش گرفته؛ به‌گونه‌ای که تورم ۹٪ سال ۱۳۹۶ تا نیمه اول ۱۳۹۷ به ۳۴٫۴٪ (منبع بانک مرکزی) افزایش یافته است.

بررسی تفاوت بین نرخ ارز رسمی و غیررسمی در سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد که تا دی‌ماه ۱۳۹۷ که نرخ ارز رسمی ۴۲۰۰ تومان است، نرخ بازار غیررسمی حدود ۱۱۰۰۰ هزار تومان است و شکاف حدود ۷۰۰۰ تومانی در بازار وجود دارد. بر همین اساس و بنا به پیش‌بینی‌های تورم سال ۱۳۹۸ که تورم حداقل ۳۰٪ را برای سال‌های آتی نشان می‌دهد (بر اساس پیش‌بینی بانک جهانی)^۲ بیان‌کننده وجود رابطه معنادار بین ارتباط قیمت‌گذاری نرخ ارز و تورم در اقتصاد ایران است. آخرین بار در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ نرخ تورم در اقتصاد ایران به کانال ۳۰٪ وارد شد که پس از تشدید تحریم‌های نفتی در سال‌های ابتدایی دهه جاری میلادی بوده است که در آن دوره نیز اختلاف قیمت‌ها بین نرخ ارز رسمی و غیررسمی افزایش چشمگیری یافت (نمودار ۲). شواهد قوی وجود دارد که نشان می‌دهد در هنگام بروز بحران‌های ارزی، قیمت‌گذاری ارز در بودجه رابطه معناداری با بروز تورم‌های بالا در اقتصاد دارد که نیازمند تعدیل جهت‌گیری‌های تعدیلی سیاست‌های پولی در بودجه است.

۱. در زمان تهیه این گزارش، آمار مربوط به نرخ تورم از سوی بانک مرکزی برای سال ۱۳۹۷ اعلام نشده است (۹۸/۰۵/۲۰).

۲. <https://www.worldbank.org/en/country/iran/overview>

مسئله نرخ ارز و تورم دارای یک رابطه پولی می‌باشند، به گونه‌ای که با انتخاب نرخ تسعیر ارز پایین‌تر از نرخ تعادلی بازار برای مخارج و درآمدهای بودجه یک شکاف در قیمت‌گذاری پدید می‌آید (جدول ۳). این شکاف در ارقام ریالی خود را نشان می‌دهد، یعنی در نقدینگی کل به‌نوعی وارد شده و منجر به افزایش پول در اقتصاد کشور بدون مابه‌ازای تولیدی مشخص می‌شود. این مسئله در چارچوب تحلیل‌های کوتاه‌مدت منجر به رشد قیمت‌ها و تولید می‌شود، اما در بلندمدت تنها آثار اسمی در اقتصاد داشته و منجر به بروز تورم‌های بیشتر و بیشتر می‌شود.

۴-۶- عدم تعادل‌های ارزی

عدم تعادل‌های ارزی منجر به فاصله گرفتن قیمت‌ها از قیمت‌های واقعی شده و این شکاف قیمتی هرچند مدت یک‌بار بازسازی می‌شود و یک جهش قیمتی یک‌باره را به وجود می‌آورد. این یک نوع تحمیل تورم به اقتصاد کشور است که عامل مهم آن انتخاب نوع سیاست‌گذاری است و ثبات اقتصادی را خدشه‌دار می‌کند.

دوم اینکه، عدم تعادل‌های ارزی در پایه پولی مؤثر خواهد بود. یکی از اقلام دارایی‌های بانک مرکزی، دارایی‌های خارجی است که ارزشها نیز سهم بالایی در این بخش دارند. هر نوع تصمیم‌گیری مالی دولت که منجر به تغییرات غیر سیکلی ارزش ریالی این دارایی‌ها شود، می‌تواند تأثیرات لحظه‌ای بر ترازنامه بانک مرکزی و به تبع آن، نقدینگی کشور داشته باشد.

هرچند مدیریت این نقدینگی با بانک مرکزی است، اما عملاً عوامل برون‌زای دیگری همچون سیاست مالی دولت - بودجه - می‌تواند آن را متأثر سازد.

جمع‌بندی، راهکارها و اقدامات اصلاحی

بر اساس آنچه مطرح شد، این مسئله به‌خوبی روشن است که سیاست مالی در اقتصاد ایران بر سیاست پولی تأثیرگذار است. با توجه به شرایط اقتصاد ایران و بروز جنگ اقتصادی و بازگشت تحریم‌ها، این موضوع به‌نوعی قابل‌پذیرش است؛ اما باید در نظر داشت که در صورت تداوم می‌تواند منجر به بروز بحران‌های ساختاری در اقتصاد کشور گردد.

بر این اساس موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

- ۱- بر این اساس با ارائه برنامه‌های بلندمدت تأثیرات سیاست مالی در سیاست پولی در یک برنامه پنج‌ساله به صفر برسد و بانک مرکزی با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و هماهنگی هیئت دولت در این فرایند، استقلال خود را به‌عنوان متولی نظام پولی کشور به دست گیرد.
- ۲- قدم اول در این راستا، برای ایجاد استقلال بانک مرکزی مسئله تعیین نرخ بنیادی ارز و واریز مابه‌التفاوت نرخ ارز بنیادی از نرخ بازاری به حساب مسدودی به نام حساب تسویه بدهی دولت به بانک مرکزی است. با این کار، نه‌تنها شفافیت واقعی در مخارج پولی دولت به وجود می‌آید و دولت مکلف به هزینه صرفاً در حد درآمدهای خود می‌شود؛ بلکه در چارچوب یک برنامه‌ریزی معین امکان اصلاح سازگاری سیاست‌های مالی و پولی در راستای ثبات‌سازی اقتصادی فراهم می‌شود. ضمن آن‌که مانده حساب مذکور باعث کاهش بدهی دولت به بانک مرکزی و کاهش پایه پولی از این طریق می‌شود که هم باعث کاهش نقدینگی شده و هم رشد کل‌های پولی از این مسیر را متوقف می‌کند. این رقم باید سالانه شفاف در بودجه اعلام شده تا امکان رصد و پیگیری آن موجود باشد.
- ۳- دخالت در کل‌های پولی و سیاست‌های تسهیلات دهی به‌صورت صلاح‌دیدگی به صفر برسد. در این روش، در صورتی که دولت قصد اجرای طرحی در زمینه اشتغال، مسکن، بیمه و غیره دارد، باید تلاش کند تا در چارچوب مقررات سیستم بانکی اقدام به اخذ تسهیلات کرده و در انتهای پروژه در صورتی که در زمان‌بندی مشخص طرح به پایان رسید، اقدام به ارائه یارانه سود تسهیلات کند.
- ۴- در قدم بعدی اجرای این برنامه برای دستیابی به ثبات مالی پیشنهاد می‌شود تا تعیین تسهیلات تکلیفی منطبق با برنامه‌های توسعه و سند آمایش سرزمینی تنها به تعیین شرایط و ضوابط کیفی تسهیلات بسنده کرده و از تعیین سقف و کف برای تسهیلات جلوگیری به عمل آید.
- ۵- دولت می‌تواند با تعیین دقیق نرخ ارز در بودجه، امکان محاسبه شکاف ارزی و اضافه شدن نقدینگی از این محل را مشخص کرده تا برنامه‌ریزی بهتری در خصوص مدیریت کل‌های پولی توسط بانک مرکزی شکل گیرد.
- ۶- دولت باید تلاش کند که از تعیین نرخ تنزیل خودداری کرده و دستیابی به اهداف و برنامه‌های خود را در چارچوب سیاست‌های مالی حفظ کند.

۷- ورود به قیمت‌گذاری کالاهای اساسی در حجم بالا، اثرات متفاوتی از قبیل توزیع رانت، تغییر توزیع درآمد، افزایش نقدینگی، افزایش شکاف ارزی، افزایش مخارج دولت و غیره داشته و دولت‌ها باید سیاست‌های حمایتی خود را از مسیرهای دیگر که هزینه کمتری در پی داشته باشد، دنبال کنند.

منابع

- آهنگری، عبدالحمید و سیما تمنایی فر (۱۳۹۶). «بررسی رابطه دینامیک میان سیاست‌های پولی و مالی در ایران»، *مطالعات اقتصادی کاربردی ایران*، سال ششم، شماره ۲۳، ۲۰۴-۱۸۷.
- خزائی، علی‌رضا (۱۳۹۷). *نقدینگی و راهکارهای مدیریت بهینه آن*، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- خزائی، علی‌رضا (۱۳۹۷). *تأمین مالی پروژه‌های عمرانی*، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۵-۹۶-۹۷-۹۸). *قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۶-۱۳۹۷-۱۳۹۸ کل کشور*، تهران: مرکز اسناد، مدارک و انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
- Mankiw, N. G. R. E. G. O. R. Y. (2006). *Principles of macroeconomics*, Cengage Learning.

پیوست: تکالیف پولی در قوانین بودجه سنواتی

جدول ۴: تکالیف کمی و کیفی قانون بودجه ۱۳۹۵

ردیف	تکالیف پولی کمی	بازار باز	ذخیره قانونی	نرخ تنزیل	تکالیف پولی کیفی	بازار باز	ذخیره قانونی	نرخ تنزیل
۱	تبصره ۴، بند الف، ارائه ۲۰۰ میلیون دلار از منابع صندوق توسعه به تسهیلات شرکتها و مؤسسات دانش بنیان.			*	تبصره ۴. بند ب. هدایت اعتبارات به سمت پروژه های نفتی و گازی و میادین مشترک			*
۲	تبصره ۱۹، اجازه به دولت برای تسویه بدهی دولت با بانکها با بدهی بانکها با بانک مرکزی از محل حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی های خارجی			*	تبصره ۴. بند ج. ارائه تسهیلات ارزی به سرمایه گذاران بخش خصوصی و تعاونی برای توسعه طرح های حمل و نقل بدون انتقال مالکیت			*
۳	تبصره ۲۰. تسویه بدهی دولت به بانکها از طریق استفاده از اوراق مالی اسلامی.			*				*

جدول ۵: تکالیف کمی و کیفی قانون بودجه ۱۳۹۶

ردیف	تکالیف پولی کمی	بازار باز	ذخیره قانونی	نرخ تنزیل	تکالیف پولی کیفی	بازار باز	ذخیره قانونی	نرخ تنزیل
۱	تبصره ۴، بند ۵. ۴۰۰۰ میلیارد تومان تسهیلات برای دانشگاه‌ها و مراکز علمی و آموزشی و پژوهشی کشور			*	تبصره ۳. تعیین کیفی تسهیلات برای استفاده از منابع خارجی در شورای اقتصاد و اختصاص به طرح‌های بخش دولتی دارای توجیهات فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی.			
۲	تبصره ۱۶. بند ج. تسهیلات ازدواج به میزان ۱۰ میلیون تومان با دوره بازپرداخت ۱۰ ساله			*	تبصره ۴. بند ب. هدایت اعتبارات به سمت پروژه‌های نفتی و گازی و میدین مشترک		*	
۳	تبصره ۱۶، بند ۵. اختصاص ۳ هزار میلیارد تومان تسهیلات برای طرح‌های اشتغال کمیته امداد و بهزیستی			*	تبصره ۴، بند ج. اجازه به بانک‌های عامل برای تسهیلات ارزی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها برای انواع طرح‌های توسعه‌ای از محل منابع سپرده‌گذاری شده توسط صندوق توسعه ملی در بانک‌ها			*

تحلیل و بررسی سیاست های پولی در قوانین بودجه و آسیب شناسی روند های موجود - مقدمه ای بر تدوین الگوی سیاست گذاری پولی

			تبصره ۹. اجازه دانشگاه ها برای دریافت تسهیلات تا سقف عملکرد درآمد اختصاصی	*			تبصره ۱۶، بند و. تسویه مطالبات بانک ها از بانک مرکزی با تجدید ارزیابی اموال بانک مرکزی و افزایش سهم مالکیت دولت در بانک های دولتی که حداکثر تا ۱۷۵۰۰ میلیارد تومان محدود شده است. این رقم در اصلاحیه بودجه ۱۳۹۵ برابر با حداکثر ۴۵ هزار میلیارد تومان بوده است.	۴
			تبصره ۱۶. تعیین شرایط تسهیلات ازدواج					۵
			تبصره ۱۸. تعیین شرایط کیفی تسهیلات شورای عالی اشتغال					۶
			تبصره ۱۹. شرایط تسهیل تسهیلات برای تأمین مالی طرح های تملک دارایی های سرمایه ای					۷
			تبصره ۱۹. برداشت ۱٪ از درآمد بانک ها و واریز به خزانه عمومی					۸
			اصلاحیه قانون بودجه: تعیین شرایط تسهیلات برای مناطق زلزله زده.					۹

جدول ۶: تکالیف کمی و کیفی قانون بودجه ۱۳۹۷

ردیف	تکالیف پولی کمی	بازار باز	ذخیره قانونی	نرخ تنزیل	تکالیف پولی کیفی	بازار باز	ذخیره قانونی	نرخ تنزیل
۱	تبصره ۱، بند و. بانک‌ها مجاز هستند با تضمین وزارت نفت تا ۵۰ هزار میلیارد تومان تسهیلات به شرکت‌های تابعه ذی‌ربط و شرکت‌های استانی ارائه کنند. بازپرداخت این تسهیلات ۵ ساله است.			*	تبصره ۲، تبصره ۱۸، ۱۹. تعیین جهت‌دهی تسهیلات ارزی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز و با اولویت میادین مشترک و جمع‌آوری گازهای همراه و... - طرح‌های توسعه‌ای و زیر بنایی سازمان‌های توسعه بخش صنعت و معدن			*
۲	تبصره ۲. دولت مجاز است ۱ میلیارد دلار از تسهیلات فاینانس را برای استفاده از منابع بانک‌ها و مؤسسات مالی و توسعه‌ای به‌منظور تجهیز آزمایشگاه‌ها و کارگاه‌های... با تضمین دولت و بازپرداخت آن از محل اعتبارات بودجه عمومی تأمین کند.			*	بند ح تبصره ۱۶. تعیین اوراق اسناد مالی اسلامی به‌عنوان ضمانت تسهیلات بانکی برای پیمانکاران			*
۳	تبصره ۳. در صورت تأمین ۱۵٪ سهم دستگاه توسط شهرداری‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط و تعهد			*	بند و تبصره ۱۶. ملغی شدن خسارات عدم بازپرداخت در صورت تسویه تسهیلات			*

تحلیل و بررسی سیاست های پولی در قوانین بودجه و آسیب شناسی روند های موجود - مقدمه ای بر تدوین الگوی سیاست گذاری پولی

						به بازپرداخت اصل و سود توسط همان دستگاه حداقل ۲ میلیارد دلار از تسهیلات خارجی اختصاص یابد. تضمین اصل و هزینه های این تسهیلات با دولت است	
*			تبصره ۱۶. تعیین تسهیلات ازدواج و شرایط آن	*		تبصره ۴، بند ج. اجازه به بانک ها برای ارائه ۴۰۰۰ میلیارد تومان تسهیلات برای مراکز علمی آموزشی و پژوهشی	۴
*			بند و تبصره ۱۶. ملغی شدن خسارات عدم بازپرداخت در صورت تسویه تسهیلات	*		تبصره ۴، بند د. استفاده از منابع صندوق توسعه به میزان ۱۴ هزار میلیارد تومان به طرح های توسعه ای برنامه ششم - دفاع، آب، دارو و ...	۵
			تبصره ۴، بند ز. تعیین شرایط کیفی تسهیلات			تبصره ۴، بند ه. استفاده از ۳۵۰ میلیون دلار تسهیلات با نرخ سود متعارف از صندوق توسعه ملی برای انتقال آب به دشت سیستان.	
*			تبصره ۱۶، بند ط. تجدید ارزیابی دارایی های بانک مرکزی بجای تسویه بدهی بانک های دولتی به بانک مرکزی و افزایش سرمایه دولت در این بانک ها	*		تبصره ۶، بند ف. واریز سود تعرفه خودرو صرف یارانه سود تسهیلات تولید و حمایت از اشتغال شود	۶
				*		تبصره ۷، بند ح. سرمایه دولت به میزان ۳۵۰۰ هزار میلیارد تومان بابت تسویه مطالبات صندوق	۷

						توسعه ملی و بانک عامل از شرکت هما و رجا و افزایش مالکیت دولتی در این شرکت‌ها
				*		تبصره ۱۶. مبلغ وام ازدواج ۱۵ میلیون تومان و بازپرداخت ۵ ساله
				*		تبصره ۱۶، بند ب. تعیین ۴ هزار میلیارد تومان تسهیلات برای مددجویان و طرح‌های اشتغال‌زایی؛ و ۱۰۰ میلیارد تومان به ستاد دیه
				*		تبصره ۱۶، بنده. تعیین ۱۲۰۰ هزار میلیارد تومان تسهیلات برای ارتش برای ازدواج و جهیزیه و غیره و ۸۰۰ میلیارد تومان تسهیلات برای مسکن نظامیان
				*		استفاده از منابع صندوق توسعه به میزان ۱۴ هزار میلیارد ریال به طرح‌های توسعه‌ای برنامه ششم - دفاع، آب، دارو و غیره.

تحلیل و بررسی سیاست های پولی در قوانین بودجه و آسیب شناسی روندهای موجود- مقدمه ای بر تدوین الگوی سیاست گذاری پولی

جدول ۷: تکالیف کمی و کیفی قانون بودجه ۱۳۹۸.

ردیف	تکالیف پولی کمی	بازار باز	ذخیره قانونی	نرخ تنزیل	تکالیف پولی کیفی	بازار باز	ذخیره قانونی	نرخ تنزیل
۱	تبصره ۳، بند ج. تعیین ۱ میلیارد دلار تسهیلات برای به روزرسانی آزمایشگاه ها و دانشگاه ها			*	تبصره ۳. محدودیت تسهیلات ارزی را به طرح های بخش دولتی می نماید که دارای توجیهات فنی، مالی، اقتصادی و زیست محیطی است و تعیین ویژگی های خاص برای دانشگاه ها و پژوهشگاه ها و شرایط نابرابر برای بخش خصوصی			*
۲	تبصره ۴، بند د. تعیین نرخ نیمایی برای تعیین نرخ ارز منابع صندوق توسعه ملی.			*	تبصره ۴. جهت دهی تسهیلات به سمت طرح های نفت و گاز و طرح های بخش صنعت و معدن که دارای حداقل ۵۱ درصد مشارکت بخش خصوصی باشند.			*
۳	تبصره ۴، بند ه. برداشت بیش از ۲ میلیارد یورو از منابع صندوق ذخیره ارزی برای تسهیلات به بخش های آبیاری، دفاعی، طرح های نوآورانه و	*		*	** تبصره ۵، بند م. «به منظور اجرای سیاست پولی و مدیریت نرخ های سود و کنترل تورم، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران انجام عملیات			*

			بازار باز و خرید و فروش اوراق مالی اسلامی منتشره دولت و وثیقه‌گیری اوراق مذکور را در ازای اضافه برداشت بانک‌ها و یا اعطای خط اعتباری انجام دهد»			غیره و تعیین شرایط بازپرداخت تسهیلات و استمهال به بودجه سنواتی سال‌های آتی.	
*			تبصره ۱۶. تعیین معیارهای عملکرد بانک مرکزی برای رصد تراکنش‌های بانکی			تبصره ۵، بند و. بخشش سود و جریمه تأخیر اشخاص بدهکار بانکی و الزام بانک‌ها به عدم هرگونه ادعایی در خصوص سود و دیرکرد تسهیلات.	۴
*			تبصره ۱۶. معافیت و تعیین شرایط تسهیلات اتحادیه مرکزی تعاونی‌های عشایری ایران			تبصره ۷، بند ز. دولت مکلف است تا ۱۴ میلیارد دلار از منابع حاصل از نفت را برای تأمین معیشت مردم به مصارف مورد نظر برساند.	۵
*			تبصره ۱۶، بند و. تعیین تکلیف برای بانک‌های صادرات، ایران، ملت و تجارت نسبت به تسهیلات و سود تسهیلات معوق و تسویه مطالبات			تبصره ۸. بدهی بانک مسکن به بانک مرکزی به میزان ۵۰ هزار میلیارد ریال به بدهی دولت به بانک مرکزی تغییر و سرمایه دولت در بانک مسکن به همین میزان افزایش می‌یابد.	۶

تحلیل و بررسی سیاست‌های پولی در قوانین بودجه و آسیب‌شناسی روندهای موجود- مقدمه‌ای بر تدوین الگوی سیاست‌گذاری پولی

			تبصره ۱۸. تعیین کیفی و تنظیم ضوابط تعیین تسهیلات			تبصره ۸، بند الف. بدهی بانک‌های دولتی نزد بانک مرکزی تسویه و با افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی تهاتر و از این محل افزایش سرمایه دولت در بانک صورت می‌پذیرد.	۷
				*		تبصره ۹، بند ک. اجازه به بانک‌ها برای ارائه ۴۰ هزار میلیارد ریال تسهیلات به جهت بروز رسانی آزمایشگاه‌ها و کارگاه‌های دانشگاه‌ها و مؤسسات عالی	۸
				*		تبصره ۱۶. مبلغ وام ازدواج ۳۰۰ میلیون ریال و بازپرداخت ۵ ساله	۹
				*		تبصره ۱۶. تسهیلات بانکی به میزان ۵۰ هزار میلیارد ریال برای تسهیلات کمیته امداد و ۱۵ هزار میلیارد ریال برای سازمان بهزیستی و ۲ هزار میلیارد ریال برای ستاد مردمی دیده.	۱۰
						تبصره ۱۶، بند ه. اجازه به دولت برای امهال اصل و سود تسهیلات پرداختی به شرکت‌های دولتی	۱۱

						تابعه وزارت نفت بابت تأمین مالی طرح‌های بالادستی نفت و گاز	
				*		تبصره ۱۶، بند ز. تکلیف بانک مرکزی به تخصیص بیش از ۲۰ هزار میلیارد ریال تسهیلات تکلیفی برای جهیزیه، مسکن و غیره پرسنل نظامی	۱۲
				*		تبصره ۱۶، بند ط. موظف بودن بانک مسکن به ارائه تسهیلات از محل منابع بازگشت اقساط مسکن مهر به بازنشستگان با سود ۴-۹٪.	۱۳
				*		تبصره ۱۶، بند ی. تکلیف بانک مرکزی به اختصاص ۵۰ هزار میلیارد ریال تسهیلات برای ایجاد نیروگاه خورشیدی در مناطق محروم بر اساس سود مشخص.	۱۴
				*		تبصره ۱۶، بند ل. تعیین شرایط کمی بخشودگی سود تسهیلات	۱۵

