

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور
۱۰. صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه
شماره مسلسل: ۲۳۰۱۲۸۷۱
تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۲/۲۰

۱. سهم صندوق توسعه ملی

صندوق توسعه ملی طبق بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه ایجاد و در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰، به میزان ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی به آن واریز شده است. این میزان در سال ۱۳۹۱ طبق قانون به ۲۳ درصد رسید. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، طبق جزء «۳» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، سهم واریزی به صندوق باید به ۲۶ درصد افزایش یابد.

طبق بند «۱» جزء «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، تعیین مبلغ واریزی صندوق توسعه ملی در بودجه سنواتی ضروری است. این الزام قانونی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور رعایت نشده است. همچنین در سال ۱۳۹۲ سهم صندوق توسعه ملی ۲۶ درصد از صادرات نفت (نفت خام و میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی) خواهد بود. محاسبات نشان می‌دهد فقط سهم صندوق از صادرات نفت خام و میعانات گازی در سال ۱۳۹۲ حدود ۱۱/۷ میلیارد دلار است. علاوه بر این متن بند «۲-۳» به‌گونه‌ای تنظیم شده است که سهم صندوق توسعه ملی از وجوه نفتی پس از پرداخت سهم شرکت ملی نفت ایران و دولت پرداخت می‌شود در نتیجه در صورت تداوم شرایط کنونی احتمال واریز وجوه به صندوق توسعه ملی بسیار کم است.

۲. برداشت از صندوق توسعه ملی

اجزای «۱-۵»، «۲-۵» و «۳-۵» ماده واحده اجازه تبدیل ۳۵ درصد منابع ارزی صندوق به ریال و اختصاص آن به بخش‌های غیردولتی آب، پساب و کشاورزی، صنعت و معدن، مسکن و بخش‌های دولتی و غیردولتی حوزه حمل‌ونقل، ارتباطات، گردشگری، محیط زیست و دفاع را درخواست کرده است.

صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل شد و تبصره «۲» جزء «ط» اساسنامه صندوق اعطای تسهیلات آن را صرفاً به صورت ارزی مجاز دانسته و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند. دلیل تصویب چنین حکمی در اساسنامه صندوق جلوگیری از آثار ناشی از تبدیل ارز به ریال در اقتصاد است. با فرض موجودی ۴۰ میلیارد دلاری صندوق توسعه ملی می‌توان گفت که ۳۵ درصد آن حدود ۱۴ میلیارد دلار است که اجازه تبدیل این دلارهای نفتی به ریال و تزریق آن به اقتصاد ایران داده شده است. تزریق بی‌محابای منابع حاصل از نفت در اقتصاد ایران بارها آزمون شده است و نتیجه خود را نه به شکل رشد اقتصادی، بلکه در قالب تورم به‌ویژه در قیمت کالاهای غیر قابل جابجایی (مسکن) و نابودی تولید ملی به سبب تبدیل شدن دلارهای نفتی به واردات نشان داده است.

۳. اجازه به بخش‌های دولتی از منابع صندوق توسعه ملی

بند «۳-۵» ماده واحده به بخش‌های دولتی و غیردولتی حوزه حمل‌ونقل، ارتباطات، گردشگری، محیط زیست و دفاع اجازه استفاده از منابع صندوق داده است. در حالی‌که تبصره «۱» جزء «ط» اساسنامه صندوق استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل را ممنوع کرده است.

علاوه بر این، بند «۶» ماده واحده به شرکت‌های ایدرو و ایمیدرو برای مشارکت با بخش‌های خصوصی و تعاونی و استفاده از تسهیلات ارزی و ریالی صندوق اجازه داده شده است. درحالی که طبق تبصره «۱» جزء «۴» بند «ی» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم، نه تنها استفاده شرکت‌های دولتی از منابع صندوق ممنوع شده، بلکه استفاده بخش عمومی غیردولتی از آن نیز محدود شده تا فضا برای بخش واقعی خصوصی ایجاد شود. طبق اساسنامه صندوق توسعه ملی، شرکت‌ها در صورتی غیرعمومی محسوب می‌شوند که حداقل ۸۰ درصد سهام آنها (به صورت مستقیم یا با واسطه اشخاص حقوقی) متعلق به اشخاص حقیقی باشد.

۴. وظایف هیئت امنای صندوق

جزء «۴-۵» ماده واحده، اجازه اعطای ۱۰ درصد منابع صندوق به بخش خصوصی یا تعاونی برای طرح‌های نفت و گاز را پیشنهاد کرده است. اگر این‌گونه طرح‌ها، سرمایه‌گذاران خصوصی داشته باشد این امر جزء اختیارات هیئت امنای صندوق است و نیازی به حکم ندارد. اگر بخش خصوصی صرفاً نقش پیمانکار داشته باشد و اصل طرح‌ها دولتی باشند، پرداخت این‌گونه تسهیلات جزء مصارف مجاز این صندوق‌ها نیست.

ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه به عنوان اساسنامه صندوق توسعه ملی وظایف و اختیارات آن را شرح داده و در جزء «ط» آن اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاری‌های دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی را از مصارف صندوق برشمرده است. در نتیجه نیاز به تکرار آن در قانون بودجه نیست. همچنین باز شدن باب تعیین تکلیف برای صندوق توسعه ملی ضمن قانون بودجه، خطر تغییر اساسنامه صندوق را در سال‌های بعد خواهد داشت.

بند «۷-۹۰» نیز سپرده‌گذاری منابع صندوق نزد سیستم بانکی بابت وجه‌الضمان پیشنهاد کرده است. دلیل تعیین هیئت عامل مرکب از پنج نفر از افراد صاحب‌نظر، با تجربه و خوشنام در امور اقتصادی، حقوقی، مالی، بانکی و برنامه‌ریزی با حداقل ده سال سابقه مرتبط و مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد برای صندوق توسعه ملی که توسط هیئت امنای انتخاب و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند، این بود که مدیریت صندوق توسعه ملی - که سرمایه همه مردم ایران و نسل‌های آتی است - به دست افراد کاردان و خیره باشد تا با بهترین انتخاب‌ها در عرصه‌هایی سرمایه‌گذاری کنند که بیشترین بازدهی عاید مردم کشور شود. دخالت در تصمیم‌گیری‌های هیئت عامل و تعیین تکلیف برای آنها با تعیین درصد و موضوع، برخلاف منطبق مدیریتی و کارشناسی است و می‌تواند پاسخگویی مدیران صندوق را مخدوش کند.

۵. حساب ذخیره ارزی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ تمام منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی به قیمت ۹۵ دلار، بین شرکت ملی نفت ایران، صندوق توسعه ملی و بودجه عمومی توزیع شده است. علاوه بر این بند «۴» ماده واحده مازاد درآمدهای نفتی ناشی از افزایش قیمت نفت یا افزایش صادرات یا افزایش نرخ ارز، را به صورت ۲۵ درصد بابت جبران عدم تحقق درآمدهای دولت و ۷۵ درصد آن بابت طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای توزیع کرده است. در نتیجه اساساً جوهی برای واریز به حساب ذخیره ارزی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ باقی نخواهد ماند. این درحالی است که حساب ذخیره ارزی طبق قانون نفت و ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه برای جلوگیری از آثار نوسانات قیمت نفت بر ثبات بودجه تشکیل شده و در شرایط تحریم اقتصادی داشتن پشتوانه ثبات بخش برای بودجه کشور ضروری است. طبق ماده (۸۵) قانون برنامه عواید حاصل از صادرات نفت اعم از (نفت خام و میعانات گازی) به صورت نقدی و تهاتری و درآمد دولت از صادرات فرآورده‌های نفتی و خالص

صادرات گاز پس از کسر مصارف ارزی پیش‌بینی شده در جداول قانون بودجه کل کشور و پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود.

۶. تغییر نظام ارزی طراحی شده در قانون برنامه پنجم

طبق ماده (۸۱) قانون برنامه پنجم توسعه نظام ارزی کشور، «شناور مدیریت شده» است. نرخ ارز با توجه به حفظ دامنه رقابت‌پذیری در تجارت خارجی و با ملاحظه تورم داخلی و جهانی و همچنین شرایط اقتصاد کلان از جمله تعیین حد مطلوبی از ذخایر خارجی توسط بانک مرکزی تعیین خواهد شد. اما بند «۳» ماده واحده تعیین نرخ ارز را به کارگروهی مرکب از رئیس بانک مرکزی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی و وزیر نفت محول کرده است. این اقدام نه تنها مدیریت بانک مرکزی در منابع و مصارف ارزی را مخدوش خواهد کرد، بلکه تعیین سیاست ارزی کشور را تابعی از سیاست مالی و نیازهای بودجه‌ای خواهد ساخت.

پیشنهاد

- بند «۵»، «۶» و «۷-۹۰» حذف شود.

- بند «۲-۳» به شرح زیر اصلاح شود:

عبارت «بیست و شش درصد (۲۶٪) سهم صندوق توسعه ملی (معادل حداقل دلار)» در سطر هفتم بعد از عبارت (با احتساب بازپرداخت‌های بیع متقابل) اضافه شود. عبارت «سهم صندوق توسعه ملی از مابقی را» از سطر نهم حذف شود.

عبارت «به نرخ ارز مصوب کارگروه موضع این بند با عضویت رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» در سطر نهم حذف شود.

تبصره «۲» بند «۲-۳» به شرح زیر اصلاح شود:

عبارت «معادل حداقل ----- دلار» بعد از عبارت «پس از کسر ارزش گاز خام طبیعی وارداتی» اضافه شود.

- جایگزین بند «۴»

تمامی منابع حاصل از فروش ارز ناشی از صادرات نفت خام و میعانات گازی سهم دولت، بخشی از منابع عمومی دولت محسوب می‌شود و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است با فروش مبالغ ارزی به نرخ روز ارز طبق مفاد بند «ج» ماده (۸۱) قانون برنامه پنجم توسعه، منابع مزبور را تا سقف ارقام مندرج در ردیف ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ روزانه به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نماید. عدم اجرای این حکم به منزله تصرف غیرقانونی در اموال عمومی و مستوجب تعقیب قضایی است. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است مبالغ ارزی مازاد بر سقف ردیف‌های مزبور را پس از واریز سهم صندوق توسعه ملی طبق مفاد بند «۸۵» قانون برنامه پنجم توسعه به حساب ذخیره ارزی واریز نماید.