

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

۴۷. صندوق توسعه ملی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۷۳۸

اسفندماه ۱۳۹۴

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۱
۱. تبصره‌های مرتبط با صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵.....	۲
۲. مواد مرتبط با صندوق توسعه ملی در قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب اسفندماه ۱۳۹۳.....	۶
۳. منابع و مصارف صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵.....	۷
۴. مقایسه منابع و مصارف صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ با قوانین بودجه سال‌های قبل.....	۹
پیشنهادها.....	۱۲
منابع و مأخذ.....	۱۳



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۴۷. صندوق توسعه ملی

چکیده

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ سهم صندوق توسعه ملی از صادرات نفت خام و میعانات گازی ۲۰ درصد (معادل ۶/۵۴ میلیارد دلار) در نظر گرفته شده است و مقرر شده که این سهم از ماه یازدهم محاسبه و پرداخت شود. از طرف دیگر دولت استفاده از این منبع را برای افزایش سرمایه بانکها مجاز دانسته است. این لایحه همچنین مصارف گوناگونی را برای صندوق توسعه ملی در نظر گرفته است. بررسی منابع و مصارف صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد در این سال نه تنها وجهی به صندوق توسعه ملی واریز نمی‌شود بلکه ۶۰۰ میلیون دلار هم از منابع صندوق برداشت می‌شود. همچنین در این سال اجازه پرداخت تسهیلات تا مبلغ ۹/۷۶ میلیارد دلار از منابع صندوق صادر شده است. ادامه روند موجود در سال‌های آینده، منجر به کاهش منابع صندوق توسعه ملی و از بین رفتن فلسفه وجودی صندوق توسعه ملی خواهد شد (همان اتفاقی که برای حساب ذخیره ارزی افتاد).

مقدمه

حساب ذخیره ارزی در برنامه سوم توسعه با هدف تثبیت درآمدهای نفتی دولت و پس‌انداز بخشی از این درآمدها تشکیل شد، اما به دلیل برداشت‌های مکرر از این حساب در قوانین بودجه سنواتی، عملکرد موفقیت‌نا داشت. در برنامه پنجم توسعه، 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 (در کنار حساب ذخیره ارزی) تشکیل شد.

برای حفظ دارایی‌های صندوق در اساسنامه آن ضوابطی وضع شد. اول اینکه استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است. دوم آنکه پرداخت تسهیلات به شرکت‌هایی که بیش از بیست درصد (۲۰٪) اعضای هیئت مدیره آنها توسط مقامات دولتی تعیین می‌شوند ممنوع است. سوم پرداخت تسهیلات از منابع صندوق بدون تأیید توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی توسط بانک عامل ممنوع است و مهم‌تر آنکه پرداخت تسهیلات از صندوق تنها به صورت ارزی صورت می‌گیرد و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال را در بازار داخلی ندارند.

البته از ابتدای شروع به فعالیت صندوق توسعه ملی، به موجب بند «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰، صندوق موظف شد معادل ده درصد (۱۰٪) از منابع ورودی این سال را به پرداخت تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی اختصاص دهد. علاوه بر آن در سال‌های بعد نیز پرداخت تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی به موجب قوانین بودجه سنواتی تداوم یافته و حتی علاوه بر ده درصد (۱۰٪) به بخش کشاورزی، در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳، ده درصد (۱۰٪) منابع ورودی صندوق به پرداخت تسهیلات ریالی به بخش صنعت و معدن (از سال ۱۳۹۳ به بعد این بخش شامل بخش گردشگری هم شد) اختصاص یافت.

در صورتی که منابع صندوق تبدیل به زیرساخت‌های فیزیکی، گسترش و بهبود سرمایه انسانی و یا تبدیل به اشکال مختلف دارایی با نرخ سودآوری مناسب شود ثروت زیرزمینی به شکل مؤثری تبدیل به ثروت روی زمینی شده است. در این صورت، نسل فعلی و نسل‌های آتی از آن ثروت برخوردار خواهند شد. اما اگر ثروت زیرزمینی صرف سرمایه‌گذاری‌های بی‌حاصل شود، اقتصاد ملی دچار تبعات منفی صادرات منابع زیرزمینی خواهد شد.

این گزارش به‌طور کلی به بررسی منابع و مصارف صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ می‌پردازد. ابتدا تبصره‌های مرتبط با صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور و قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی (۲) بررسی شده است. سپس مقایسه‌ای بین منابع و مصارف صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ و سال‌های گذشته صورت گرفته است. در پایان پیشنهادهایی برای منابع و مصارف صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه ۱۳۹۵ ارائه شده است.

۱. تبصره‌های مرتبط با صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

الف) تبصره‌های مرتبط با منابع صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

تبصره «۱» بند «ب» - در این تبصره سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص گاز طبیعی بیست درصد (۲۰٪) تعیین شده است. در این تبصره ذکر شده که مبلغ واریزی به صندوق از ماه یازدهم سال محاسبه و تسویه می‌شود و استفاده از سهم صندوق مذکور برای افزایش سرمایه بانک‌ها مجاز است.

در خصوص این تبصره باید گفت اولاً این تبصره برخلاف سیاست‌های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی است. زیرا در سیاست‌های کلی برنامه ششم مقرر شده که سالیانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص گاز طبیعی به صندوق توسعه واریز شده و سالیانه ۲ درصد به



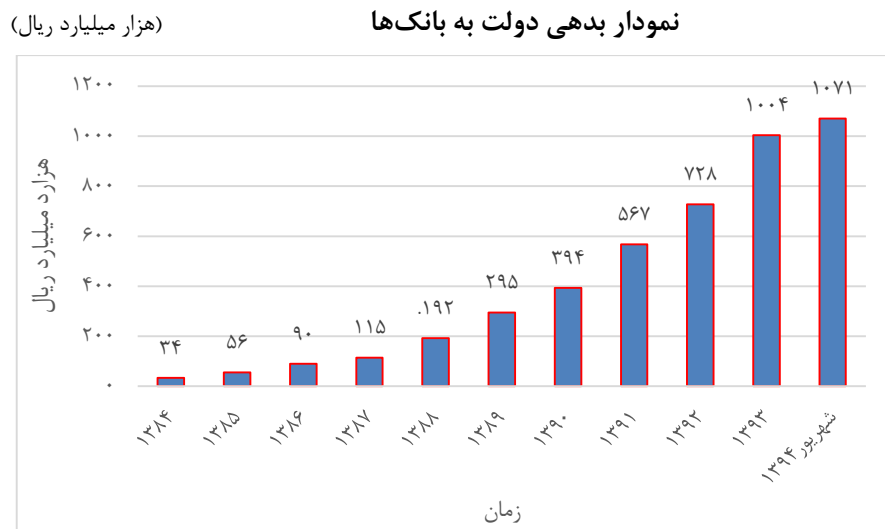
سهام مذکور اضافه شود.^۱ همچنین طبق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی نیز مقرر شده که سهم سالیانه صندوق توسعه ملی تا قطع وابستگی بودجه به نفت افزایش یابد. از این رو پیشنهاد می‌گردد سهم صندوق توسعه ملی مطابق با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ۳۰ درصد تعیین شود.

ثانیاً در این تبصره ذکر شده که مبلغ واریزی به صندوق از ماه یازدهم سال محاسبه و تسویه می‌شود. این موضوع نشان می‌دهد که مبلغ واریزی به صندوق مشروط به تحقق درآمدهای نفتی مطابق با لایحه بودجه است. یعنی ابتدا سهم بودجه عمومی از درآمدهای نفتی تا ماه یازدهم برداشته شده و با توجه به قیمت و میزان صادرات نفت خام از ماه یازدهم سهم صندوق توسعه ملی پرداخت می‌شود. لذا تا تحقق کامل سهم دولت از منابع نفتی وجهی به صندوق توسعه ملی واریز نشده که این موضوع برخلاف سیاست‌های کلی برنامه ششم و اساسنامه صندوق توسعه ملی است.

ثالثاً در تبصره پیشنهادی ذکر شده که استفاده از سهم صندوق مذکور برای افزایش سرمایه بانک‌ها مجاز است. یعنی اگر در پایان ماه یازدهم سهم صندوق توسعه ملی پرداخت شود این مبلغ به‌عنوان افزایش سرمایه بانک‌ها از صندوق برداشت می‌شود. این موضوع برخلاف اساسنامه صندوق توسعه ملی است، زیرا در اساسنامه صندوق ذکر شده است که پرداخت از صندوق به بنگاه‌های اقتصادی دولتی ممنوع است.^۲ علاوه بر این، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به‌عنوان یک ثروت بین‌نسلی، تنها زمانی دارای توجیه است که بازده مورد انتظار اقتصادی، اجتماعی طرح تأمین شود.

برای افزایش قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها بهتر است اصلاحات ساختاری در نظام بانکی صورت گیرد. برای کوتاه‌مدت نیز برای افزایش قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها بهتر است دولت بخشی از بدهی خود به سیستم بانکی را پرداخت کند. نمودار ذیل بدهی دولت به بانک‌ها طی ده سال اخیر را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود بدهی دولت به بانک‌ها طی این ده سال به شکل فزاینده‌ای افزایش یافته است. به‌طوری که در پایان شهریورماه ۱۳۹۴ این بدهی‌ها به مبلغ ۱,۰۷۱ هزار میلیارد ریال رسیده است.

۱. در لایحه احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه ششم توسعه آمده است سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی از سال سوم به بعد ۳۰ درصد تعیین می‌شود.
۲. تبصره «۲» ماده (۴) اساسنامه صندوق توسعه ملی: بنگاه‌های اقتصادی که صرفنظر از نوع مالکیت بیش از بیست درصد (۲۰٪) اعضای هیئت مدیره آنها توسط مقامات دولتی تعیین می‌شوند از نظر این ماده دولتی محسوب می‌گردند و پرداخت از منابع صندوق به آنها ممنوع است.



مأخذ: بانک مرکزی.

همچنین در این تبصره حتی سقفی هم برای افزایش سرمایه بانک‌ها در نظر گرفته نشده و دولت می‌تواند تمام منابع ورودی به صندوق را به افزایش سرمایه بانک‌ها اختصاص دهد.

ب) تبصره‌های مرتبط با مصارف صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

تبصره «۱» بند «د» - در این تبصره به صندوق توسعه ملی اجازه داده شده است که به منظور پرداخت تسهیلات برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای در میداين مشترک نفتی و گازی که به تصویب شورای اقتصاد رسیده مبلغ چهار میلیارد و هشتصد میلیون (۴,۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار در بانک‌ها سپرده‌گذاری نماید.

تبصره «۴» بند «الف» - در این تبصره به منظور حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان مبلغ دو بیست میلیون دلار (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از محل صندوق توسعه ملی اختصاص یافته است. (تبدیل به ریال توسط بانک مرکزی صورت می‌گیرد).

تبصره «۴» بند «ب» - در این تبصره به صندوق توسعه ملی اجازه داده شده در سال ۱۳۹۵ نسبت به اعطای تسهیلات ارزی به سرمایه‌گذاران بخش‌های خصوصی یا تعاونی برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میدان‌های مشترک و جمع‌آوری گازهای همراه اقدام کند.

تبصره «۴» بند «ج» - در این تبصره به صندوق توسعه ملی اجازه داده شده که نسبت به اعطای تسهیلات ارزی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و یا تعاونی برای طرح‌های توسعه‌ای شقوق مختلف حمل‌ونقل با معرفی وزارت راه و شهرسازی اقدام نماید.

در خصوص تبصره «۱» بند «د» و تبصره «۴» بندهای «ب» و «ج» می‌توان گفت اگر طرحی توجیه فنی و اقتصادی داشته باشد مسلماً هیئت عامل صندوق از آن استقبال خواهد کرد و آوردن حکم در



قانون بودجه موجب خواهد شد تسهیلات اعطا شده حالت تکلیفی داشته باشد. از طرف دیگر تعیین تکلیف برای هیئت عامل، برخلاف منطق مدیریتی و اساسنامه صندوق است و می‌تواند پاسخگویی مدیران صندوق را مخدوش کند.

تبصره «۱۸» بند «د» - در این تبصره به بانک مسکن اجازه داده شده که مستقلاً یا با مشارکت صندوق توسعه ملی، به منظور تأمین مالی ریالی و ارزی طرح‌های توسعه‌ای که دارای توجیه فنی و اقتصادی و مالی در بخش حمل‌ونقل و مسکن و توسعه شهرهای جدید و عمران و بهسازی شهری هستند تا سقف معادل پنج میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار نسبت به صدور انواع اوراق بهادار ارزی و ریالی اقدام نماید. در این تبصره ریسک نوسانات غیرمترعارف نرخ ارز از منابع مذکور در طرح‌های مشترک برعهده صندوق توسعه ملی است.

درباره آثار این اقدام بر بازار مالی گزارش مستقلی منتشر خواهد شد و درباره مشارکت صندوق توسعه در این امر می‌توان گفت که این حکم خلاف اساسنامه صندوق توسعه ملی بوده و پیشنهاد می‌شود از لایحه بودجه حذف شود.

طی حکمی ذیل جدول ۷ آمده که مبلغ ۴۰۰ میلیون دلار از صندوق توسعه ملی برای نوسازی تجهیزات آزمایشگاهی، کارگاهی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و تأسیسات فرسوده دانشگاه در سال ۱۳۹۵ در اختیار دولت قرار می‌گیرد.

طی حکمی ذیل جدول ۸ مبلغ ۵۰۰ میلیون دلار به شکل تسهیلات از محل صندوق توسعه ملی در اختیار دولت قرار می‌گیرد تا در سال ۱۳۹۵ برای طرح آبیاری تحت فشار هزینه کند. این اعتبار طی ۸ سال از محل عواید اجرای طرح به صندوق توسعه ملی بازپرداخت می‌شود.

احکام ذیل جداول ۷ و ۸ مبنی بر اختصاص مبالغی از صندوق توسعه ملی به نوسازی تجهیزات آزمایشگاهی، کارگاهی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و تأسیسات فرسوده دانشگاه و همچنین طرح آبیاری تحت فشار توسط دولت به‌طور کلی خلاف اساسنامه صندوق توسعه ملی بوده و پیشنهاد می‌شود از لایحه بودجه حذف شود.

در مجموع درباره ارتباط با احکام مرتبط با مصارف صندوق توسعه ملی در تبصره‌های بودجه ذکر چند نکته ضروری به‌نظر می‌رسد:

اولاً این موارد به‌طور کلی مخالف سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و اساسنامه صندوق توسعه ملی است. زیرا یکی از محورهای اصلی سیاست‌های کلی برنامه ششم استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی است.

ثانیاً طبق اساسنامه صندوق توسعه ملی تعیین انواع فعالیت‌های مورد قبول و واجد شرایط پرداخت تسهیلات در بخش‌ها و زیربخش‌های تولیدی و خدماتی زاینده و با بازده مناسب اقتصادی برعهده هیئت امنای صندوق است. البته هیئت عامل می‌تواند برخی فعالیت‌ها را به هیئت امنای پیشنهاد دهد.

ثالثاً طبق اساسنامه صندوق توسعه ملی استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است.

رابعاً طبق اساسنامه صندوق توسعه ملی اعطای تسهیلات فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند.

۲. مواد مرتبط با صندوق توسعه ملی در قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب اسفندماه ۱۳۹۳

برخی مواد مرتبط با صندوق توسعه ملی که در قانون بودجه سنواتی مطرح شده بود در قانون الحاق برخی مواد به قانون بخشی از مقررات مالی دولت (۲) دائمی شده‌اند. لذا در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ این مواد ذکر نشده‌اند. این مواد عمدتاً تکالیفی را برای صندوق توسعه ملی ذکر کرده‌اند. این مواد عبارتند از:

ماده (۸)

در این ماده به صندوق توسعه ملی اجازه داده شده با رعایت قوانین مربوط به منظور صدور ضمانتنامه یا تأمین نقدینگی برای پیش‌پرداخت و تجهیز کارگاه پیمانکاران خصوصی ایرانی که در مناقصه‌های خارجی برنده می‌شوند و یا شرکت‌هایی که موفق به صدور کالا یا خدمات فنی مهندسی می‌شوند، در بانک‌های داخل و خارج سپرده‌گذاری ارزی نماید.

ماده (۵۲)

در این ماده صندوق توسعه ملی موظف شده است از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی در هر سال:

الف) ده درصد (۱۰٪) را جهت پرداخت تسهیلات به بخش کشاورزی و محیط زیست در بانک‌ها سپرده‌گذاری نماید (تبدیل ارز به ریال توسط بانک مرکزی صورت می‌گیرد).

ب) ده درصد (۱۰٪) را جهت پرداخت تسهیلات به بخش صنعت و معدن و گردشگری در بانک‌ها سپرده‌گذاری نماید (تبدیل ارز به ریال توسط بانک مرکزی صورت می‌گیرد). یک درصد (۱٪) از منابع این بخش به طرح پرواربندی دام عشایر اختصاص می‌یابد.

**ماده (۵۷)**

در این ماده به صندوق توسعه ملی اجازه داده شده است ده درصد (۱۰٪) از منابع ورودی هر سال صندوق را به منظور تسهیلات برای تأمین سرمایه در گردش بنگاه‌های اقتصادی نزد بانک‌های تخصصی، سپرده‌گذاری نماید.

نکته قابل توجه اینکه، این احکام قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه ششم تصویب شده و پس از ابلاغ سیاست‌ها در تیرماه ۱۳۹۴ و تصریح استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی (بند «۱۰» سیاست‌ها)، باید مدنظر قرار گیرد.

علاوه بر این، در بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم، به سپرده‌گذاری ارزی حداکثر ۲۰ درصد از منابع ورودی صندوق، نزد بانک‌های عامل در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌های مذکور برای ارائه تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی با معرفی صندوق توسعه ملی اشاره شده است که تنها مصرف مجاز ریالی صندوق خواهد بود.

۳. منابع و مصارف صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

در جدول ۱ منابع و مصارف صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نشان داده شده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ درآمد حاصل از فروش نفت و میعانات گازی ۳۲/۷ میلیارد دلار (با فرض صادرات ۱/۷۴ میلیون بشکه نفت در روز، ۵۰۰ هزار بشکه میعانات گازی در روز و قیمت نفت هر بشکه ۴۰ دلار) در نظر گرفته شده است. سهم بیست درصدی (۲۰٪) صندوق توسعه ملی حاصل از آن ۶/۵۴ میلیارد دلار خواهد شد که قرار است از ماه یازدهم به بعد پرداخت شود. البته باید توجه داشت که اگر فروش بودجه مبنی بر صادرات ۲/۲۴ میلیون بشکه نفت و میعانات گازی در روز و قیمت هر بشکه نفت ۴۰ دلار محقق نشود این مقدار کمتر خواهد بود. به طور مثال اگر قیمت هر بشکه نفت به طور میانگین ۳۰ دلار فرض شود سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی معادل ۴/۹ میلیارد دلار خواهد شد. از طرف دیگر سهم صندوق توسعه ملی از ماه یازدهم محاسبه می‌شود.

جدول ۱. منابع و مصارف صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ (میلیارد دلار)

ردیف	منابع صندوق	توضیحات	مصارف صندوق	توضیحات	
۱	۶/۵۴	سهم ۲۰ درصد از فروش نفت خام و میعانات گازی	۴/۸	تسهیلات ارزی به میادین مشترک نفتی و گازی (تبصره «۱» بند «د»)	
۲			۰/۶۵۴	تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی و محیط زیست (ماده (۵۲) قانون تنظیم)	
۳			۰/۶۴۷	تسهیلات ریالی به بخش صنعت و معدن و گردشگری (ماده (۵۲) قانون تنظیم)	
			۰/۰۰۷	تسهیلات ریالی پرداختی به طرح پروار بندی دام عشایر (تبصره «۲» ماده (۵۲) قانون تنظیم)	
۴			۰/۶۵۴	الف) صدور تسهیلات ارزی به سرمایه در گردش بنگاه‌های اقتصادی (ماده (۵۷) قانون تنظیم)	
۵			-	مجوز پرداخت تسهیلات از صندوق	
۶			-	تسهیلات ارزی به بخش حمل و نقل (تبصره «۴» بند «ج»)	
۷			-	صدور ضمانتنامه یا تأمین نقدینگی برای پیش پرداخت و تجهیز کارگاه پیمانکاران خصوصی ایرانی برنده در مناقصه خارجی (ارزی)	
۸			۲/۵	با فرض همکاری با بانک مسکن برای صدور اوراق بهادار ارزی و ریالی و پذیرش نصف تعهدات (تبصره «۱۸»)	
۹			۰/۵	تسهیلات ریالی برای طرح آبیاری تحت فشار (جدول ۸)	
			۹/۷۶	مجموع	
۱۰			۶/۵۴	ب) اجازه برداشت از صندوق	افزایش سرمایه بانک‌ها (تبصره «۱» بند «ب»)
۱۱			۰/۲	افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی (تبصره «۴» بند «الف»)	
۱۲			۰/۴	نوسازی و تجهیز دانشگاه‌ها (جدول ۷)	
	۷/۱۴	مجموع			
جمع	۶/۵۴		۱۶/۹		

مأخذ: محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس.



مصارف صندوق توسعه ملی شامل دو قسمت اجازه تسهیلات پرداختی به بخش‌های مختلف اقتصادی و اجازه برداشت از صندوق توسعه ملی است. همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود مجموع تسهیلاتی که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ (بدون در نظر گرفتن تسهیلات پرداختی به صنایع بالادستی نفت و گاز (تبصره «۴» بند ب) و تسهیلات پرداختی به بخش حمل‌ونقل (تبصره «۴» بند ج) و صدور ضمانتنامه برای پیمانکاران برنده در مناقصه خارجی (ماده (۵۷) قانون تنظیم) که مبلغ مشخصی تعیین نشده)، به صندوق اجازه پرداخت آن داده شده است حدود ۹/۷۶ میلیارد دلار است.^۱

همچنین مجموع مجوز برداشت از صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۷/۱۴ میلیارد دلار است. در مجموع مصارف صندوق توسعه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ حدود ۱۶/۹ میلیارد دلار است. به این ترتیب در سال ۱۳۹۵ نه تنها وجهی به صندوق توسعه ملی پرداخت نشده بلکه ۶۰۰ میلیون دلار هم از صندوق مذکور برداشت و همچنین اجازه پرداخت تسهیلات حدود ۹/۷۶ میلیارد دلار از منابع صندوق نیز صادر شده است. ادامه روند مذکور منجر به آن خواهد شد که صندوق توسعه ملی نیز به سرنوشت حساب ذخیره ارزی تبدیل شود.

۴. مقایسه منابع و مصارف صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ با قوانین بودجه سال‌های قبل

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ تغییری نداشته است. مطابق با سند چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی باید به صندوق توسعه ملی واریز شود. همچنین طبق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت باید افزایش یابد.

در جدول ۲ سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی مشخص شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود از سال ۱۳۹۴ با کاهش قیمت نفت سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی کاهش یافته است. به‌طوری که این درآمدها از ۱۸/۷۱ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۱ به ۵/۱۷ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است.

۱. در اینجا فرض شده که در تبصره «۱۸» بند «د» بانک مسکن در صدور اوراق بهادار ارزی و ریالی در بخش حمل‌ونقل و مسکن با صندوق توسعه ملی همکاری نماید و نیمی از صدور این اوراق متعلق به صندوق توسعه ملی باشد.

جدول ۲. سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵

عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۱	قانون بودجه سال ۱۳۹۲	قانون بودجه سال ۱۳۹۳	قانون بودجه سال ۱۳۹۴	لایحه بودجه سال ۱۳۹۵
درصد سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی (درصد)	۲۳	*۲+۲۶	*۲+۲۹	۲۰	۲۰
حداقل سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی (میلیارد دلار)	۱۸/۷۱	۱۱/۴۵	۱۴/۶۸	۵/۱۷	۶/۵۴

مأخذ: همان.

* در اصلاحیه قانون بودجه سال ۱۳۹۲ از ماه نهم سهم صندوق ۲۰ درصد منظور شد. در نتیجه میانگین سهم صندوق در سال ۱۳۹۲ حدود ۲۵/۳ درصد خواهد بود. همچنین ۲ درصد بابت بازپرداخت عیدانه سال ۱۳۹۱ به سهم صندوق در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ اضافه شد.

در جدول ۳ اجازه برداشت‌ها و تسهیلات پرداختی از صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نمایش داده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود اجازه تسهیلات پرداختی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ حدود ۹/۷۶ میلیارد دلار است که ۴۲ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ افزایش یافته است. باید توجه داشت که طبق اساسنامه صندوق توسعه ملی، اولاً پرداخت تسهیلات از محل منابع صندوق بدون تأیید توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی توسط بانک عامل ممنوع است و در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی خواهد بود. ثانیاً مجموع تسهیلات اختصاص‌یافته از منابع با عاملیت بانک‌ها به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه و وابسته در هر حال نباید بیش از ۲۰ درصد منابع صندوق باشد. این درحالی است که سالیانه تنها ۳۰ درصد از منابع ورودی به صندوق توسعه از طریق قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) به بخش‌های کشاورزی، صنعت و معدن و گردشگری و سرمایه در گردش بنگاه‌های اقتصادی اختصاص می‌یابد.

همچنین، مجوز برداشت از صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ معادل ۷/۱۴ میلیارد دلار خواهد بود که ۳۷۶ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ افزایش یافته است. این درحالی است که طبق اساسنامه صندوق توسعه ملی برداشت از صندوق برای هزینه‌های دولت ممنوع است.



جدول ۳. اجازه برداشت‌ها و تسهیلات پرداختی از صندوق توسعه ملی

در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵ (میلیارد دلار)

عنوان	قانون بودجه ۱۳۹۲	قانون بودجه ۱۳۹۳	قانون بودجه ۱۳۹۴	لایحه بودجه ۱۳۹۵
الف) اجازه تسهیلات پرداختی از صندوق توسعه ملی	تسهیلات پرداختی به بخش کشاورزی به صورت (ریالی)	۱/۱۴	۱/۴۷	۰/۶۵
	تسهیلات پرداختی به بخش صنعت و معدن و گردشگری به صورت (ریالی)	* ۱/۱۴	۱/۴۷	۰/۶۴
	تسهیلات برای خرید قطارهای شهری (ارزی)	۲	-	-
	تسهیلات برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میداین مشترک (ارزی)	۲/۰۶	۲/۶۴	۴/۸
	تسهیلات برای خرید هواپیما (ارزی)	۰/۵۷	-	-
	تسهیلات برای طرح پروار بندی دام عشایر (ریالی)	-	۰/۱۴۷	۰/۰۱
	تسهیلات برای سرمایه در گردش بنگاه‌های اقتصادی (ارزی)	-	۳/۵	۰/۶۵
	تسهیلات برای طرح‌های توسعه‌ای شقوق مختلف حمل و نقل (ارزی)	-	-	بدون سقف
	صدور ضمانتنامه یا تأمین نقدینگی برای پیش پرداخت و تجهیز کارگاه پیمانکاران خصوصی ایرانی برنده در مناقصه خارجی (ارزی)	-	۲	بدون سقف
	تسهیلات برای آبرسانی به روستاها (ریالی)	-	-	۰/۵
	تسهیلات برای طرح آبیاری تحت فشار (ریالی)	-	-	۰/۵
	صدور اوراق بهادار ریالی و ارزی با بانک مسکن (با فرض همکاری ۵۰ درصد)	-	-	۲/۵
	مجموع	۶/۹۱	۱۱/۲۲	۶/۸۶
ب) اجازه برداشت‌ها از صندوق توسعه ملی	برداشت برای صندوق افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی (ریالی)	-	۰/۲	۰/۲
	جهت تقویت بنیه دفاعی (ریالی)	-	**	۱/۲
	افزایش سرمایه بانک‌ها (ریالی)	-	-	۶/۵۴
	نوسازی و تجهیز دانشگاه‌ها (ریالی)	-	-	۰/۴
	مجموع	۰	۰/۲	۱/۵

مأخذ: همان.

* در این سال تسهیلات پرداختی فقط مختص به بخش صنعت و معدن بوده است.

** در این سال قرار شد مبالغ مازاد نفتی هر سه ماه یکبار جهت تقویت بنیه دفاعی هزینه شود.

پیشنهادها

۱. **افزایش سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی:** پیشنهاد می‌شود سهم صندوق توسعه ملی مطابق با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ۳۰ درصد تعیین شود و سالیانه دو درصد به این سهم اضافه شود. در نهایت اگر اعضای محترم کمیسیون تلفیق و نمایندگان محترم صحن مجلس استدلال‌های دولت مبنی بر نیاز به استفاده از منابع صندوق یا کاهش واریزی به آن را در شرایط فعلی که قیمت‌های نفت کاهش یافته است موجه تشخیص دادند، پیشنهاد می‌شود که این مبالغ نسبت به سهم تعیین شده برای صندوق طبق سیاست‌های کلی برنامه ششم ابلاغی مقام معظم رهبری، به صورت استقراض از صندوق تصویب شود.

۲. **محاسبه سهم صندوق توسعه ملی از ماه اول:** در تبصره «۱» بند «ب» آمده که سهم صندوق توسعه ملی از ماه یازدهم محاسبه و واریز می‌شود. این به معنای آن است که دولت پرداخت به صندوق توسعه ملی را مشروط به تحقق درآمدهای نفتی مطابق با لایحه بودجه دانسته است. با توجه به بیش‌برآوردی درآمدهای نفتی این امکان وجود دارد که مبلغی به صندوق توسعه ملی واریز نشود، لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «مبالغ واریزی از ماه یازدهم محاسبه و تسویه می‌شود» از بند «ب» تبصره «۱» حذف شود.

۳. **افزایش سرمایه بانک‌ها از طریق منابع صندوق:** دولت در لایحه بودجه استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای افزایش سرمایه بانک‌ها را مجاز دانسته است. این امر اولاً برخلاف سیاست‌های کلی برنامه ششم و اساسنامه صندوق توسعه ملی است. ثانیاً از آنجا که سرمایه بانک‌ها به صورت ریالی است این کار مشروط به تبدیل ارز به ریال بوده که خود تبعات منفی بر اقتصاد خواهد گذاشت. بر همین اساس پیشنهاد می‌شود از لایحه بودجه حذف شود.

۴. **حذف مشارکت صندوق با بانک مسکن:** در شرایطی که بخشی از دارایی صندوق توسعه ملی به صورت وجه نقد است. مشارکت صندوق توسعه ملی با بانک مسکن در انتشار اوراق بهادار ارزی و ریالی مفهومی نداشته و مخالف اساسنامه صندوق است و پیشنهاد می‌شود از لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ حذف شود.

۵. **حذف احکام ذیل جداول ۷ و ۸:** دولت در ذیل جدول ۷ لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ مصارفی برای تجهیز و نوسازی دانشگاه‌ها به مبلغ ۴۰۰ میلیارد دلار آورده است که این موضوع مخالف سیاست‌های کلی برنامه ششم و اساسنامه صندوق است و پیشنهاد می‌شود حذف گردد. همچنین در ذیل جدول ۸ مبلغ ۵۰۰ میلیارد دلار تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی برای آبیاری تحت فشار در نظر گرفته شده که پیشنهاد می‌شود حذف گردد.



منابع و مأخذ

۱. اساسنامه صندوق توسعه ملی.
۲. نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۴.
۳. سند چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران.
۴. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.
۵. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه.
۶. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).
۷. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۴.
۸. لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۷۳۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۴۷. صندوق توسعه ملی

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: پیام نوروزی

ناظر علمی: میثم پیله‌فروش

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۲/۱۲