

شماره چاپ: ۱۲۴۷

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت: ۵۲۵

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۵

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

## ۷۳. صندوق توسعه ملی

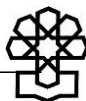
معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۶۳۱۸  
بهمن‌ماه ۱۳۹۷

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۳.....	مقدمه.....
۴.....	الف) عملکرد صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس تا شهریورماه ۱۳۹۷.....
۴.....	۱. تسهیلات ارزی.....
۷.....	۲. سپرده‌گذاری ارزی.....
۹.....	۳. تسهیلات ریالی.....
۱۰.....	ب) صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.....
۱۲.....	۱. سقف دوم و صندوق توسعه ملی.....
۱۳.....	۲. تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و صندوق توسعه ملی.....
۱۵.....	جمع‌بندی.....
۱۶.....	منابع و مأخذ.....



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۷۳. صندوق توسعه ملی

### چکیده

بررسی عملکرد صندوق توسعه ملی در پرداخت تسهیلات ارزی، سپرده‌گذاری ارزی و تسهیلات ریالی نشان‌دهنده این موضوع است که علی‌رغم صراحت اساسنامه صندوق بر مستقل بودن صندوق توسعه ملی از مصارف بودجه‌ای، در سال‌های اخیر مصارف صندوق توسعه ملی متأثر از قوانین بودجه‌ای بوده است. بررسی تسهیلات ارزی نشان می‌دهد مجموع تسهیلات ارزی پرداخت شده از زمان تأسیس صندوق تا ۱۳۹۷/۰۶/۳۱، حدود ۱۶/۸ میلیارد دلار بوده است که ۷/۱۴ میلیارد دلار آن به بخش عمومی غیردولتی و ۹/۶۳ میلیارد دلار آن به بخش خصوصی و ۷۶ میلیون دلار به بخش تعاونی پرداخت شده است. همچنین ۷/۲ میلیارد دلار سپرده‌گذاری ارزی برای پرداخت تسهیلات توسط صندوق توسعه ملی انجام شده است. از سوی دیگر صندوق توسعه ملی برای اجرای تکالیف دیگری مانند طرح ملی آب و خاک، تکالیف بند «د» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ از جمله بازسازی مناطق آسیب‌دیده از زلزله، تولید واکسن سینه‌پهلو، رفع مشکل برق و مقابله با ریزگردهای خوزستان، تقویت بنیه دفاعی و ... بالغ بر ۲۳/۵ میلیارد دلار تسهیلات ارزی پرداخت کرده است. علاوه بر این صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه، ماده (۵۲)

قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری، در حال حاضر حدود ۳۱۵ هزار میلیارد ریال از منابع خود را به تسهیلات ریالی اختصاص داده است.

در مورد سهم صندوق توسعه ملی از عواید حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ می‌توان به نکات ذیل اشاره کرد:

۱. بر اساس بند «الف» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ سهم صندوق توسعه ملی معادل بیست درصد (۲۰٪) منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در نظر گرفته شده است.

۲. با توجه به فروض دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ جهت برآورد درآمدهای نفتی، سهم صندوق توسعه ملی (با در نظر داشتن کاهش سهم صندوق توسعه ملی به ۲۰ درصد)، ۶/۷ میلیارد دلار خواهد بود که البته با توجه به بیش‌برآوردی دولت در پیش‌بینی درآمدهای نفتی وصول این میزان ورودی دور از انتظار خواهد بود.

۳. تأمین منابع سقف دوم لایحه بودجه (۴۰۰ هزار میلیارد ریال) از محل منابعی از جمله منابع ورودی صندوق توسعه ملی (به غیر از ۱۴ درصد استفاده شده در سقف اول) در نظر گرفته شده است.

۴. در تبصره‌های «۴»، «۱۸»، «۱۹» و «۲۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ تکالیف دیگری نیز بر منابع صندوق توسعه ملی اعمال شده است. با اینکه تکالیف تبصره‌های مذکور عمدتاً دارای قید «از محل برداشت مجاز» و «در چارچوب سیاست‌های صندوق» هستند، اما با توجه به شرایط پیش‌رو لازم است در حد امکان منابع صندوق برای مصارف ضروری در سال‌های آتی پس‌انداز شود.



صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع مذکور تشکیل شد، اما ضعف‌های ساختاری در بدنه اقتصاد کشور، مسائل مرتبط با اقتصاد سیاسی و کاهش منابع در برخی سال‌ها موجب شده است که این صندوق از اهداف خود دور بماند و منابع آن توسط دولت و مجلس به تکالیف بودجه‌ای و غیر بودجه‌ای اختصاص یابد. علی‌رغم تأکید اسناد بالادستی صندوق در رابطه با ممنوعیت تکالیف بودجه‌ای بر منابع صندوق، هر ساله در لویح بودجه سنواتی شاهد اختصاص منابع صندوق به ردیف‌هایی غیر از اهداف ذکر شده در اساسنامه صندوق هستیم. برای مثال در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ عملاً برای حدود ۷ درصد از منابع صندوق توسعه ملی در قانون بودجه تعیین تکلیف شد.<sup>۱</sup> ضمن اینکه بر اساس مصوبه شورای هماهنگی اقتصادی در تاریخ ۱۳۹۷/۰۴/۲۶ مقرر شد ۱۲ واحد درصد از سهم ۳۲ درصدی منابع ارزی صندوق برای «نیازهای ضروری کشور در شرایط نامطلوب» در حسابی مخصوص به نام صندوق ذخیره شود.<sup>۲</sup> همچنین در تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نیز به صورت برداشت مجاز، ۱۴ درصد از سهم صندوق کسر شده است و سهم صندوق توسعه ملی به ۲۰ درصد رسیده است و در صورت برداشت بیش‌تر از صندوق برای تأمین

---

۱. در قانون بودجه ۱۳۹۷ از محل منابع ورودی صندوق، اعتباری بالغ بر ۱۴۲ هزار میلیارد ریال بابت پروژه‌های موضوع بند «د» تبصره «۴» اختصاص یافت. البته بر اساس بند «ز» تبصره «۴» این برداشت به عنوان تسهیلات لحاظ شد که باید در قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲ به حساب صندوق توسعه ملی بازگردانده شود.

۲. در مورد این ۱۲ واحد درصد شایان ذکر است که اولاً برداشت از حساب مذکور مستلزم حکم قانون و پس از اخذ مجوز لازم (اذن رهبری) انجام می‌گیرد و ثانیاً سهم مذکور به عنوان بازگشت از منابع تلفی نمی‌شود.

منابع در سقف دوم، پیش‌بینی می‌شود که در سال ۱۳۹۸ عملاً سهم صندوق توسعه ملی از صادرات نفت به کم‌تر از ۲۰ درصد کاهش یابد. علاوه بر موارد مذکور، در تبصره‌های «۴»، «۱۸»، «۱۹» و «۲۱» لایحه بودجه ۱۳۹۸ تکالیف دیگری تحت عناوین از «محل برداشت مجاز» و «در چارچوب سیاست‌های صندوق» بر منابع صندوق توسعه ملی اعمال شده است که در ادامه در مورد آنها توضیح داده خواهد شد. در این گزارش ضمن مروری گذرا بر عملکرد صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس تاکنون، به بررسی وضعیت صندوق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ پرداخته خواهد شد.

### الف) عملکرد صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس تا شهریورماه ۱۳۹۷

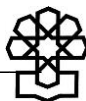
در این بخش از گزارش، ابتدا عملکرد تجمیعی تسهیلات پرداختی و سپرده‌گذاری ارزی و سپس تسهیلات تجمیعی ریالی صندوق از ابتدای تأسیس تا تاریخ ۱۳۹۷/۰۶/۳۱ ارائه خواهد شد.

#### ۱. تسهیلات ارزی

بر اساس آخرین گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی، مبلغ کل تسهیلات ارزی پذیرش شده توسط صندوق (اعلام وصول شده<sup>۱</sup>)، تا تاریخ ۱۳۹۷/۰۶/۳۱، معادل ۴۰/۳ میلیارد دلار بوده است از این مقدار معادل ۳۷/۷ میلیارد دلار به مرحله تخصیص ارز (صدور نامه مسدودی به بانک مرکزی)<sup>۲</sup> رسیده، و از مجموع تسهیلات ارزی مسدود شده مبلغی معادل

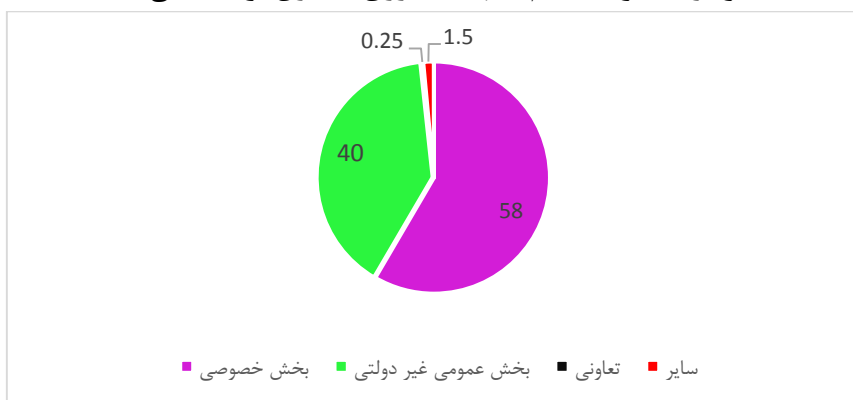
۱. طرحی را وصول شده می‌گویند که توسط بخش خصوصی به بانک عامل داده شود و بانک آن را تأیید و به هیئت امنای صندوق توسعه ملی تقدیم کند، اما صندوق در مورد رد یا تأیید آن هنوز نظری نداده باشد.

۲. منظور از طرح مسدود شده طرحی است که به تأیید هیئت امنای صندوق رسیده باشد. در نتیجه پس از تأیید طرح، معادل اعتبار مورد نیاز آن طرح نزد بانک مرکزی از حساب صندوق توسعه ملی مسدود خواهد شد.



۲۲ میلیارد دلار به طرح‌های بخش خصوصی، ۹۴ میلیون دلار به طرح‌های بخش تعاونی، ۱۵ میلیارد دلار به طرح‌های بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی و ۵۶۹ میلیون دلار به سایر موارد، اختصاص یافته است.

نمودار ۱. نحوه تقسیم تسهیلات ارزی صندوق توسعه ملی (میلیارد دلار)



مأخذ: گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی.

علی‌رغم تأکید قانون بر تخصیص مصارف صندوق به سه بخش عمومی غیردولتی، خصوصی و تعاونی سهم دولت از این مصارف صفر نیست. در جدول ذیل تمام اعتباری که بابت طرح‌های مختلف مسدود شده است به تفکیک حوزه فعالیت پروژه‌ها قابل مشاهده است.

## جدول ۱. اعتبارات ارزی مسدود شده صندوق بابت پروژه‌ها

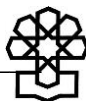
بخش اقتصادی	مبلغ (میلیون دلار)	سهم از مبالغ مسدودی (درصد)	تعداد پروژه
نفت و گاز (بالادستی)	۱۶,۷۷۵	۴۴/۴	۱۱
نیروگاه	۴,۴۹۹	۱۱/۹	۴۶
پالایشگاه	۴,۲۸۱	۱۱/۳	۶
پتروشیمی	۳,۲۱۳	۸/۵	۱۱
صنعت و معدن	۳,۰۲۸	۸	۱۵۴
فولادی	۲,۲۹۱	۶/۱	۳۱
حمل و نقل	۱,۸۰۲	۴/۸	۱۳
سایر	۱,۱۴۵	۳	۲۰
پایین دستی نفت و گاز	۳۵۸	۰/۹	۴
سیمان، کاشی، سنگ و...	۳۵۶	۰/۹	۳۲
<b>جمع</b>	<b>۳۷,۷۴۷</b>	<b>۱۰۰</b>	<b>۳۲۸</b>

مأخذ: گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس تا شهریورماه ۱۳۹۷.

شایان ذکر است که از کل مبلغ مسدود شده برای پرداخت تسهیلات از طریق قراردادهای عاملیت ارزی، مبلغ ۱۶/۸ میلیارد دلار با همکاری بانک‌های عامل و بانک مرکزی به مرحله پرداخت قطعی<sup>۱</sup> به متقاضیان رسیده است.

علاوه بر تسهیلات مذکور، معادل ۱۱ میلیارد و ۳۵۰ میلیون دلار برای اعطای تسهیلات جهت اجرای طرح‌های ملی مربوط به حوزه آب، خاک و کشاورزی بر اساس قوانین مربوطه اختصاص یافته است. در این رابطه گفتنی است که در مورد «طرح‌های

۱. بعد از اینکه اعتبار مورد نیاز طرح نزد بانک مرکزی مسدود شد، ممکن است پیشنهاددهنده طرح به هر دلیلی طرح خود را دنبال نکند و نتواند طرح خود را از مرحله مسدودی به گشایش برساند، اما آن طرحی که تمام مراحل اداری آن توسط بانک عامل و بانک مرکزی تأیید شود، وارد مرحله گشایش می‌شود و هنگامی که یک طرح گشایش پیدا می‌کند بدین شکل نیست که تمام اعتبار به یکباره در اختیار آن قرار گیرد، بلکه در مراحل مختلفی این اعتبار به حساب طرح پرداخت می‌شود به همین دلیل اعتبار پرداخت قطعی شده در گزارش‌های عملکرد صندوق کمتر از اعتبار گشایش شده و مسدود شده است.



ملی» عاملیت بانکها وجود ندارد، بلکه دولت به صورت مستقیم برای بهره‌برداری از پروژه‌های مورد نظر خود که جنبه کالای عمومی دارند از صندوق توسعه ملی تسهیلات دریافت می‌کند. در ادامه فهرست پروژه‌هایی که دولت برای آنها تاکنون از صندوق، تسهیلات ارزی دریافت کرده است، ارائه شده است:

الف) معادل ۸ میلیارد دلار برای طرح‌های مهار و تنظیم آب‌های کشور،

ب) معادل ۱/۵ میلیارد دلار برای طرح‌های احیا و توسعه اراضی کشاورزی استان‌های خوزستان و ایلام،

ج) معادل ۵۰۰ میلیون دلار برای طرح‌های انتقال آب به اراضی سیستان،

د) معادل ۵۰۰ میلیون دلار برای طرح‌های آبیاری تحت فشار،

هـ) معادل ۵۰۰ میلیون دلار برای طرح‌های آبرسانی به روستاها،

و) معادل ۳۵۰ میلیون دلار برای تکمیل طرح انتقال آب به اراضی سیستان.

همچنین مبلغ ۳/۲ میلیارد دلار بابت اجرای بند «د» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و همچنین مبلغی معادل ۱۰/۸ میلیارد دلار بر اساس سایر تکالیف محوله به صندوق توسط مراجع قانونی، به طرح‌های مربوطه اختصاص یافته است. در نهایت کل مسدودی‌های تکلیفی ۲۵/۳ میلیارد دلار است که ۲۳/۵ میلیارد دلار آن تاکنون پرداخت شده است.

## ۲. سپرده‌گذاری ارزی

بخش دیگری از منابع ارزی صندوق توسعه ملی به سپرده‌گذاری ارزی در بانک‌ها اختصاص یافته است تا بانک‌های سپرده‌پذیر از طریق اعطای تسهیلات در چارچوب این قراردادها،

این منابع را به طرح‌ها و فعالیت‌های مرتبط (از جمله بخش نفت، گاز، پتروشیمی، صنعت و معدن و ...) تخصیص دهند. تا تاریخ ۱۳۹۷/۰۶/۳۱، مبلغ سپرده‌گذاری‌های ارزی انجام شده در بانک‌های عامل معادل با ۷/۲ میلیارد دلار بوده است. میزان سپرده‌های فعال از مجموع سپرده‌گذاری‌های ارزی انجام شده، در پایان شهریورماه ۱۳۹۷، مبلغ ۶/۲ میلیارد دلار است.

بدین ترتیب می‌توان گفت که خلاصه وضعیت تأمین مالی ارزی به تفکیک مسدودی‌های صادره از محل قراردادهای عاملیت، سپرده‌گذاری‌های ارزی و پرداخت‌ها بابت طرح‌های ملی و تکالیف بودجه‌ای و غیربودجه‌ای، از ابتدای تأسیس صندوق تا تاریخ ۱۳۹۷/۰۶/۳۱ به صورت زیر است.

## جدول ۲. وضعیت تأمین مالی ارزی به تفکیک قراردادهای عاملیت بانک‌ها، سپرده‌گذاری ارزی و پرداخت بابت طرح‌های ملی از ابتدای تأسیس تا پایان شهریورماه ۱۳۹۷

مبلغ (میلیارد دلار)	نوع عاملیت
۳۷/۷	عاملیت ارزی (مسدودی)
۲۵/۳	طرح‌های ملی آب، خاک، کشاورزی و سایر تکالیف بودجه‌ای و غیربودجه‌ای (مسدودی)
۷/۲	سپرده‌گذاری ارزی
۷۰/۲	جمع

مأخذ: گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی.



### ۳. تسهیلات ریالی

مجموعه تسهیلات ریالی پرداختی توسط صندوق توسعه ملی را می‌توان به سه دسته زیر تقسیم کرد.

#### الف) تسهیلات پرداخت شده تا پایان سال ۱۳۹۳ بر اساس قوانین بودجه و سایر تکالیف:

در این سال‌ها تسهیلات ریالی با عاملیت بانک‌ها پرداخت می‌شد. تا پایان سال ۱۳۹۳ بالغ بر ۱۱۸/۸ هزار میلیارد ریال تسهیلات از این روش پرداخت شد که تا تاریخ ۱۳۹۷/۰۶/۳۱ بیش از ۸۵/۷ هزار میلیارد ریال آن (بدون احتساب سود) بازپرداخت شده است و از اصل مبالغ پرداختی، مبلغ ۳۳ هزار میلیارد ریال آن نزد بانک‌ها به عنوان تسهیلات جاری باقی مانده است.

#### ب) تسهیلات ریالی پرداخت شده بر اساس سازوکار ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت<sup>۱</sup>(۲):

مطابق سازوکار این ماده سالیانه ۲۰ درصد از ورودی صندوق توسعه ملی در بانک‌های خصوصی و دولتی داخلی سپرده‌گذاری ریالی می‌شود تا به صورت تسهیلات به بخش‌های

---

۱. ماده (۵۲) - صندوق توسعه ملی موظف است از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی در هر سال: الف) ده درصد (۱۰٪) را جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، زیست‌محیطی و مالی و اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب، کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، منابع طبیعی و محیط زیست و صادرات محصولات کشاورزی در بانک‌های دولتی و خصوصی داخلی سپرده‌گذاری کند. سود سپرده‌گذاری و اقساط وصولی مجدداً جهت پرداخت تسهیلات طرح‌های موضوع این بند اختصاص می‌یابد. تبدیل ارز به ریال موضوع این بند زیر نظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صورت می‌گیرد. ب) ده درصد (۱۰٪) را جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، زیست‌محیطی و مالی و اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش صنعت، معدن، گردشگری و صادرات کالاهای صنعتی و معدنی به استثنای بخش ساخت مسکن در بانک‌های دولتی و خصوصی داخلی سپرده‌گذاری کند. سود سپرده‌گذاری و اقساط وصولی مجدداً جهت پرداخت تسهیلات طرح‌های موضوع این بند اختصاص می‌یابد. تبدیل ارز به ریال موضوع این بند زیر نظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صورت می‌گیرد.

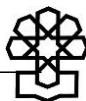
مذکور در این ماده (کشاورزی و صنعت) اختصاص یابد. سود سپرده‌گذاری و اقساط وصولی نیز مجدداً جهت پرداخت تسهیلات طرح‌های موضوع این بند اختصاص می‌یابد. مجموع سپرده‌گذاری‌های ریالی صندوق بر اساس ماده (۵۲) قانون الحاق (۲) از ابتدای سال ۱۳۹۴ تا تاریخ ۱۳۹۷/۰۶/۳۱ مبلغی معادل ۲۵۲/۷ هزار میلیارد ریال بوده است.

**ج) قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری** تا تاریخ ۱۳۹۷/۰۶/۳۱ بر اساس قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری<sup>۱</sup> با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مبلغ ۳۰ هزار میلیارد ریال در دو مرحله در بانک‌های منتخب سپرده‌گذاری شده است.

بنابراین کل تسهیلات ریالی پرداخت شده صندوق از ابتدای تأسیس تا تاریخ ۱۳۹۷/۰۶/۳۱ از سه محل قوانین بودجه سنواتی، ماده (۵۲) قانون الحاق (۲) و قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری، بالغ بر ۳۱۵ هزار میلیارد ریال است.

### ب) صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

بر اساس جزء «۱» بند «ب» ماده «۷» قانون برنامه ششم توسعه، مقرر شده است سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال اول اجرای قانون برنامه ششم توسعه سی درصد (۳۰٪) تعیین شود و سالیانه حداقل دو واحد درصد به این سهم اضافه شود. بنابراین سهم صندوق توسعه ملی برای



سال ۱۳۹۸ که سال سوم اجرای برنامه است باید ۳۴ درصد منابع حاصل از صادرات نفت در نظر گرفته می‌شد، اما به جهت تأمین منابع مورد نیاز دولت، بر اساس بند «الف» تبصره «۱» لایحه بودجه ۱۳۹۸ این سهم معادل بیست درصد (۲۰٪) در نظر گرفته شد.<sup>۱</sup> در جدول ۳ پیش‌بینی میزان منابع صندوق با توجه به فروض لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و سناریوی محتمل ارائه شده است.

### جدول ۳. منابع ورودی صندوق توسعه ملی با فرض سهم ۲۰ درصدی

عنوان		منابع صندوق توسعه ملی با فرض سهم ۲۰ درصد در سال ۱۳۹۸ (میلیارد دلار)
سناریوی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸		
مجموع صادرات نفت خام و میعانات گاز	۱/۵۴ میلیون بشکه	۶
خالص صادرات گاز	۳/۴۵ میلیون دلار	۰/۷
مجموع		۶/۷
سناریوی محتمل		
مجموع صادرات نفت خام و میعانات گاز	۱ میلیون بشکه	۳/۹۴
خالص صادرات گاز	۳/۴۵ میلیون دلار	۰/۷
مجموع		۴/۶

با توجه به فروض دولت در مورد درآمدهای نفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ یعنی قیمت نفت ۵۴/۱ دلار و فروش روزانه به میزان ۱/۵۴ میلیون بشکه، به علاوه پیش‌بینی صادرات ۳/۴۵ میلیارد دلاری گاز طبیعی و با لحاظ سهم ۲۰ درصدی صندوق توسعه ملی، سهم این صندوق ۶/۷ میلیارد دلار خواهد بود که با توجه به شرایط تحریم پیش‌بینی میزان

۱. کاهش ۱۴ واحد درصدی سهم صندوق با اذن رهبر معظم انقلاب انجام شده است.

فروش نفت دچار بیش برآوردی است. همان‌طور که در جدول ۳ عنوان شده است با در نظر گرفتن صادرات روزانه یک میلیون بشکه‌ای نفت خام و میعانات گازی و تحقق کامل منابع پیش‌بینی شده از محل خالص صادرات گاز، کل سهم صندوق توسعه ملی ۴/۶۴ میلیارد دلار خواهد بود. در ادامه ابتدا تکالیف اعمال شده بر منابع صندوق در ماده واحده (موضوع سقف دوم بودجه) و سپس تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بررسی شده است.

### ۱. سقف دوم و صندوق توسعه ملی

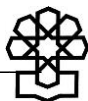
بند «ب» ماده‌واحد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به دولت اجازه داده است از محل وصول منابع مازاد از منابع عمومی (به ویژه منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز)، اصلاحات ساختاری و برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی، مصارف عمومی لایحه را تا سقف ۴۰۰ هزار میلیارد ریال افزایش داده و به دو مورد ذیل اختصاص دهد:

- ۲۰۰ هزار میلیارد ریال بابت اجرای ماده (۱۰۶) قانون برنامه ششم توسعه<sup>۱</sup> جهت تقویت بنیه دفاعی و ستاد کل نیروهای مسلح.

- ۲۰۰ هزار میلیارد ریال بابت اعتبارات ردیف‌های مندرج در جدول ۲۱ همین لایحه.

با توجه به اینکه دولت در پیش‌بینی خود نسبت به وصول درآمدهای نفتی دچار بیش‌آوردی شده است احتمال وصول منابع بیش‌تر از منابع عمومی پیش‌بینی شده، بعید به نظر می‌رسد و همچنین اصلاحات ساختاری ذکر شده در لایحه موضوع شفاف و دقیقی نیست و

۱. دولت مکلف است در اجرای بند «۵۲» سیاست‌های کلی برنامه ششم و به منظور افزایش توان دفاعی کشور در تراز قدرت منطقه‌ای و تأمین منافع و امنیت ملی، حداقل پنج درصد (۵٪) از منابع بودجه عمومی و درآمدهای اختصاصی را به عنوان سهم تقویت بنیه دفاعی در ردیف‌های تقویت بنیه دفاعی در بودجه سالیانه کشور اختصاص دهد.



مشخص نیست که در چه حدی امکان درآمدزایی از این محل وجود داشته باشد. در همین راستا سازمان برنامه و بودجه ۱۲ عنوان برنامه جهت اصلاحات ساختاری مورد نظر دولت در سال ۱۳۹۸ ابلاغ کرده است که بیش‌تر آنها ماهیت جلوگیری از هزینه بیش‌تر را دارند تا ایجاد درآمد. لذا از این محل نمی‌توان انتظار درآمدی در حد ۱۰۰ یا ۲۰۰ هزار میلیارد ریال داشت. بنابراین ظاهراً منبع اصلی تأمین ۴۰۰ هزار میلیارد ریال سقف دوم نیز، منابع صندوق توسعه ملی در نظر گرفته شده است. از آنجا که منابع صندوق با محدودیت مواجه است به نظر می‌رسد تداوم این‌گونه تکالیف از سوی دولت ماهیت صندوق را از معنا تهی خواهد کرد.

با فرض تأمین ۲۰۰ هزار میلیارد ریال منابع مورد نیاز سقف دوم از محل منابع صندوق توسعه ملی و با در نظر گرفتن نرخ ارز ۸ هزار تومانی، بالغ بر ۲/۵ میلیارد دلار از منابع ورودی صندوق توسعه ملی کاسته خواهد شد و در صورت تأمین مابقی سقف دوم از محل منابع صندوق، (در سناریوی صادرات یک میلیون بشکه‌ای نفت)، عملاً در سال ۱۳۹۸ منابع جدیدی به صندوق اضافه نخواهد شد. علاوه بر این در تبصره‌های لایحه بودجه هم تکالیفی بر منابع صندوق اعمال شده که در ادامه به آنها پرداخته خواهد شد.

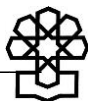
## ۲. تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و صندوق توسعه ملی

دولت در تبصره‌های «۴»، «۱۸»، «۱۹» و «۲۱» لایحه بودجه ۱۳۹۸ تکالیفی برای صندوق توسعه ملی ایجاد کرده است که در جدول ۴ قابل مشاهده هستند. همه موارد مندرج در این جدول بجز بند «د» تبصره «۴» با ذکر برداشت مجاز و در چارچوب قوانین صندوق تکلیف شده‌اند. بند «د» تبصره «۴» نیز در قانون بودجه ۱۳۹۷ مجوز لازم را اخذ کرد که احتمالاً همان مجوز برای سال ۱۳۹۸ قابل تمدید باشد.

اگرچه در متن لایحه تکالیف مرتبط با صندوق منوط به کسب اجازه یا در قالب قوانین صندوق مطرح شده است، اما به نظر می‌رسد این تکالیف موجب کاهش منابع در اختیار صندوق توسعه ملی برای امور ضروری خواهد شد.

#### جدول ۴. تکالیف لایحه ۱۳۹۸ در مورد منابع صندوق توسعه ملی

مبلغ	محل مصرف	ردیف در بودجه
نامشخص	به دولت اجازه داده می‌شود پس از عقد قرارداد با تأمین‌کننده مالی خارجی اقدامات قانونی لازم را نسبت به تأمین سهم پانزده درصد (۱۵٪) تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌های ریلی و طرح‌های صنعت آب و برق از محل صندوق توسعه ملی به عمل آورد.	بند «د» تبصره «۴»
(۲۰ درصد از ورودی صندوق توسعه ملی)	به دولت اجازه داده می‌شود اعتبارات ردیف ۲۸-۵۵۰۰۰۰۰ جدول ۹ این قانون، بخشی از اعتبارات مندرج در جدول تبصره «۱۴» این قانون را در قالب وجوه اداره‌شده، یارانه سود، کمک بلاعوض با منابع موضوع ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در چارچوب مصوبات هیئت امناء، ضوابط، مقررات و اساسنامه صندوق توسعه ملی و همچنین تسهیلات بانکی ترکیب و برای اجرای برنامه‌های ایجاد اشتغال مولد، تثبیت اشتغال موجود، اجرای سیاست‌های بازار کار و تکمیل اجرای برنامه‌های بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور هزینه کند.	بند «الف» تبصره «۱۸»
نامشخص	در صورت عدم تأمین منابع از محل سرمایه‌گذاری‌های صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری برای مابه‌التفاوت هزینه‌های مربوط به مستمری بازنشستگان در سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبار مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، تأمین اعتبار از صندوق توسعه ملی صورت بگیرد.	بند «۱» تبصره «۱۹»
نامشخص	در اجرای بند «ث» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری موظفند از ابتدای سال ۱۳۹۸ ضمن افزایش کارایی و بازدهی بنگاه‌های تحت پوشش خود، اعتبار مورد نیاز برای مابه‌التفاوت هزینه‌های مربوط به مستمری بازنشستگان در سال ۱۳۹۸	بند «الف» تبصره «۲۱»



مبلغ	محل مصرف	ردیف در بودجه
	نسبت به اعتبار مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور را از محل منابع داخلی و سایر منابع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های خود تأمین کنند. در صورتی که منابع حاصل از سود و بازدهی بنگاه‌های تحت پوشش، کفایت پرداخت مابه‌التفاوت را نکنند، به دولت اجازه داده می‌شود آن را از محل برداشت مجاز از ورودی منابع صندوق توسعه ملی تأمین کند.	
۲۵ درصد اعتبار پروژه	در سال ۱۳۹۸، دولت مکلف است ضمن متوقف کردن طرح‌ها و پروژه‌های فاقد مجوز ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، از تخصیص اعتبار پروژه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای غیرحاکمیتی که پیشرفت فیزیکی آنها کم‌تر از پنجاه درصد (۵۰٪) است طی سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ خودداری کند. در صورتی که متقاضیان بخش غیردولتی خواهان اجرای این طرح‌ها (پروژه‌ها) به صورت مشارکت عمومی خصوصی باشند، به دولت اجازه داده می‌شود از محل برداشت مجاز از ورودی صندوق توسعه ملی همان سال نسبت به تأمین و پرداخت سهم خود (بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) اعتبار پروژه) اقدام کند.	بند «د» تبصره «۲۱»

### جمع‌بندی

بررسی ارقام و تبصره‌های لایحه بودجه نشان می‌دهد به واسطه کسر سهم ۱۴ درصدی صندوق توسعه ملی و اعمال تکالیفی مانند تأمین ۴۰۰ هزار میلیارد ریال سقف دوم و دیگر تکالیف تبصره‌های «۴»، «۱۸»، «۱۹» و «۲۰» از محل منابع صندوق، در سال آینده عملاً منبع جدیدی وارد صندوق نخواهد شد. این در حالی است که با توجه به شرایط پیش‌رو لازم بود در حد امکان منابع صندوق برای مصارف ضروری در سال‌های آتی پس‌انداز شود. وصول به این هدف نیازمند تمرکز بر موضوع مدیریت هزینه و اصلاحات اساسی مالیاتی (افزایش پایه‌های جدید مالیاتی، جلوگیری از فرار مالیاتی و ...) در سمت

منابع بود، اما به نظر می‌رسد چنین اقداماتی در درجه دوم اهمیت قرار گرفته است. نکته قابل تأمل در رابطه با منابع صندوق توسعه ملی این است که در سال‌های اخیر دولت فوری‌ترین طرح‌های خود در قانون بودجه را منوط به تأمین مالی آنها از صندوق توسعه ملی کرده است و همین مسئله موجب شده است که منابع صندوق توسعه ملی به شدت کاهش یابد. این اتفاق رویه نامناسبی است که تقریباً در حال از بین بردن ماهیت تشکیل صندوق توسعه ملی است.

### منابع و مآخذ

۱. لایحه بودجه کل کشور سال ۱۳۹۸.
۲. قانون بودجه کل کشور سال ۱۳۹۷.



شماره مسلسل: ۱۶۳۱۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۷۳. صندوق توسعه ملی

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدسجاد پادام، سیدعباس پرهیزکاری

ناظران علمی: داریوش ابوحمزه، سیدمحمدهادی سبحانیان، شاهین جوادی

متقاضی: کمیسیون تلفیق

واژه‌های کلیدی:

۱. توسعه

۲. توسعه ملی

۳. صندوق توسعه ملی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۱/۱۵