

بررسی گزارش مصارف ارزی و ریالی صندوق
توسعه ملی
تحلیلی بر مصارف غیرمنطبق با اساسنامه

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۶۵۵۵
مردادماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|---------|--------------------------------|
| ۱..... | چکیده |
| ۲..... | مقدمه |
| ۵..... | ۱. تسهیلات ارزی |
| ۱۰..... | ۲. سپرده‌گذاری ارزی |
| ۱۲..... | ۳. تسهیلات و سپرده‌گذاری ریالی |
| ۱۴..... | جمع‌بندی |
| ۱۵..... | پیشنهاد |
| ۱۶..... | منابع و مآخذ |



بررسی گزارش مصارف ارزی و ریالی صندوق توسعه ملی تحلیلی بر مصارف غیرمنطبق با اساسنامه

چکیده

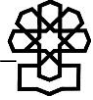
در این گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس تا تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۹ بررسی شده است. بررسی‌ها حکایت از آن دارد که بخش قابل توجهی از منابع صندوق توسعه ملی با کسب مجوز و یا تصویب قوانین مختلف، خارج از روال مندرج در اساسنامه صندوق، هزینه شده است.

- تاکنون بیش از ۴۱ درصد کل تسهیلات ارزی مسدود شده توسط صندوق، خارج از روال قوانین صندوق و در قالب مصوبات بودجه‌ای و غیربودجه‌ای هزینه شده است. کل تسهیلات ارزی پرداخت شده توسط صندوق ۶۷/۸۷ میلیارد دلار بوده است.
- تاکنون بیش از ۶۱۳ هزار میلیارد ریال قرارداد جهت تسهیلات ریالی منعقد شده که حدود ۴۵ درصد آن خارج از روال اساسنامه صندوق توسعه ملی بوده است.
- بخشی از منابع ارزی صندوق، نزد بانک‌های سپرده‌پذیر، سپرده‌گذاری شده است، این رقم تاکنون حدود ۶/۰۶ میلیارد دلار بوده که بالغ بر ۹۳ درصد آن در قالب مصوبات بودجه‌ای است.

مقدمه

صندوق توسعه ملی با هدف کاهش وابستگی بودجه عمومی به درآمدهای نفتی ایجاد شد تا بدین وسیله درآمدهای نفتی به جای هزینه در مخارج جاری کشور به ثروت‌های ماندگار و بین‌نسلی تبدیل شود. براساس آنچه در اساسنامه صندوق توسعه ملی آمده است این صندوق می‌تواند جهت تحقق اهداف مذکور در اساسنامه به سه بخش خصوصی، عمومی غیردولتی و تعاونی‌ها تسهیلات ارزی و ریالی پرداخت کند، اما شواهد حاکی از آن است که منابع ورودی این صندوق به بخش‌هایی غیر از این سه بخش هم نیز پرداخت شده است. در این گزارش نشان داده می‌شود که چه میزان از درآمدهای ورودی صندوق توسعه ملی، در محلی غیر از سه بخش مذکور هزینه شده است. البته این بدان معنا نیست که این پرداخت‌ها غیرقانونی بوده است، بلکه بدین معناست که مغایر با اهداف مندرج در اساسنامه صندوق توسعه ملی بوده است.^۱ این موضوع نشان می‌دهد که قواعد مالی حاکم بر تقسیم درآمدهای نفتی در کشور دارای ضعفی است که بر هم خوردن این قواعد را تقویت می‌کند، در پایان گزارش و پس از بررسی مغایرت پرداخت صندوق با اساسنامه، تلاش می‌شود این موضوع نیز به‌طور مفصل بررسی شود. پیش از بررسی پرداخت‌های صندوق شایان ذکر است که گزارش‌های صندوق توسعه ملی از واژگانی تخصصی بهره می‌برند که بدون درک مفهوم آن واژگان، فهم روابط مالی صندوق تا حدی دشوار خواهد شد، بنابراین در همین مقدمه و پیش از شروع موضوع اصلی گزارش تلاش می‌شود که

۱. شایان ذکر است منظور از پرداخت‌های مغایر با اساسنامه ولی قانونی این است که در اساسنامه برداشت از منابع ورودی صندوق در راستای احکام بودجه‌ای و لویح دولتی و... ممنوع است، اما اگر این موارد دارای ضرورت باشند به‌نحوی که بتوان برای آنها پس از اذن رهبر معظم انقلاب، قانون تصویب کرد اصطلاحاً این برداشت‌ها دارای مجوز و قانونی خواهند شد. لذا در این گزارش به تسهیلاتی که خارج از فرایند تصمیم‌گیری هیئت امناء، هیئت عامل و بانک تخصیص می‌یابد «پرداخت‌های خارج از روال صندوق» گفته می‌شود.



مفاهیم تخصصی مربوط به صندوق توسعه ملی تعریف و تبیین شود.

طرح‌های اعلام وصول شده: پس از آنکه طرحی توسط بخش خصوصی به بانک عامل ارائه و مورد تأیید قرار گرفت،^۱ به صندوق توسعه ملی ارسال می‌شود تا در سازوکار اعطای تسهیلات قرار گیرد. به مجموعه این طرح‌ها در ادبیات تخصصی صندوق توسعه ملی «طرح‌های اعلام وصول شده» گفته می‌شود. در واقع وقتی در گزارش‌های صندوق توسعه ملی از مبلغ طرح‌های اعلام وصول شده صحبت می‌شود به‌هیچ‌وجه معیار مناسبی برای داوری در مورد میزان منابع تسهیلات داده شده صندوق توسعه ملی نیست.

طرح‌های اعلام مسدودی شده: از میان طرح‌هایی که بانک‌های عامل آنها را تأیید کرده و برای صندوق توسعه ملی ارسال می‌کنند، برخی ممکن است به تأیید هیئت عامل صندوق توسعه ملی نرسد. به میزان اعتبار طرح‌هایی که هیئت عامل آنها را تأیید می‌کند، از منابع صندوق توسعه ملی نزد بانک مرکزی مسدود خواهد شد. میزان مبلغ این طرح‌ها «طرح‌های اعلام مسدودی شده» گفته می‌شود. در گزارش‌ها آمار مربوط به طرح‌های اعلام مسدودی شده می‌تواند مهم‌تر از سایر انواع باشد، زیرا وجوه صندوق در این مرحله تعیین تکلیف می‌شود و دیگر نمی‌توان در مورد آنها تصمیم جدیدی گرفت، مگر اینکه به هر دلیلی طرح‌های اعلام مسدودی شده ملغی شوند.

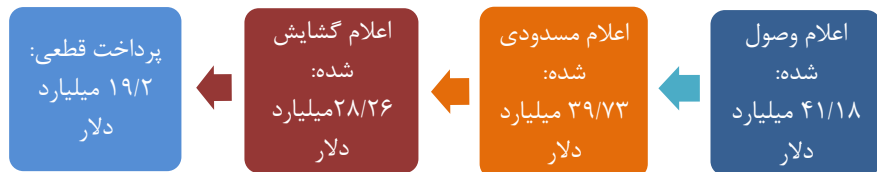
طرح‌های گشایش شده: از میان طرح‌های اعلام مسدودی شده نزد بانک مرکزی برخی به دلایل مختلف از جمله وجود برخی نواقص در مراحل اداری، ممکن است به مرحله گشایش نرسند. بنابراین تا زمانی که مراحل قانونی گشایش به‌صورت کامل انجام نشود، اعتبار نزد بانک مرکزی مسدود خواهد ماند.

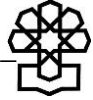
۱. بانک‌ها با انتخاب صندوق توسعه ملی نقش عاملیت برای پذیرش و بررسی طرح‌های پیشنهادی بخش خصوصی، عمومی غیردولتی و تعاونی را برعهده دارند. میزان عاملیت هر بانک برای پذیرش طرح و پروژه را صندوق توسعه ملی بر مبنای امتیاز آن بانک سالیانه مشخص می‌کند.

پرداخت‌های قطعی: پرداخت تسهیلات صندوق توسعه ملی در اقساط مختلف انجام می‌شود و پرداخت قسط‌های جدید مستلزم شروع فازهای جدید هر پروژه است. ممکن است در برخی پروژه‌ها تکمیل فازهای جدید مستلزم زمان زیادی باشد یا اینکه تسهیلات‌گیرنده از اجرای فازهای جدید منصرف شود. در نتیجه معمولاً شرایط به‌نحوی نیست که به اندازه کل مبالغ گشایش شده، پرداخت قطعی صورت گرفته باشد و میزان پرداخت‌های قطعی معمولاً کمتر از میزان اعتبار طرح‌های گشایش یافته است.

در شکل ۱ رقم هر چهار نوع پرداخت مختلف از منابع صندوق جهت اعطای تسهیلات ارزی از ابتدا تا پایان سال ۱۳۹۷ نشان داده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود از ۴۱/۱۸ میلیارد دلار طرح اعلام وصول شده بالغ‌بر ۳۹/۷۳ میلیارد دلار مسدود، ۲۸/۲۶ میلیارد دلار گشایش و ۱۹/۲ میلیارد دلار پرداخت قطعی شده است. شایان ذکر است مبلغ اعلام مسدودی شده از اهمیت بالایی برخوردار است، زیرا گاهی تصور می‌شود از آنجا که فقط ۱۹/۲ میلیارد دلار پرداخت قطعی صورت گرفته، پس می‌توان برای سایر منابع صندوق تکلیف ایجاد کرد، این در حالی است که وقتی اعتبار یک طرح مسدود می‌شود دیگر نمی‌توان در مورد آن مبلغ، تکلیفی ایجاد کرد، مگر اینکه شرایط خاصی اتفاق بیفتد که موجب ملغی شدن پروژه‌های شود که اعتبار برای آن مسدود شده است.

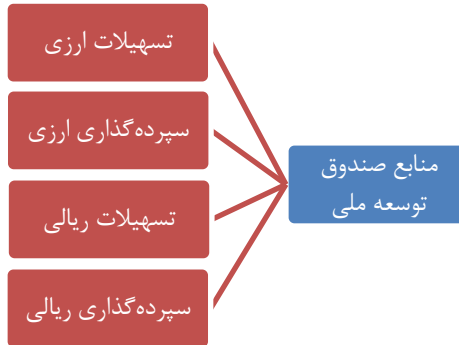
شکل ۱. انواع و میزان پرداخت‌های صندوق توسعه ملی از ابتدا تا ۱۳۹۷/۱۲/۲۹





در نهایت شایان ذکر است که طبق اساسنامه صندوق توسعه ملی منابع این صندوق در چهار حالت می‌تواند به متقاضیان بخش خصوصی، نهادهای عمومی غیردولتی و تعاونی‌ها اختصاص یابد که در شکل ۲ این حالت‌ها قابل مشاهده هستند.

شکل ۲. حالات مختلف پرداخت‌های صندوق توسعه ملی

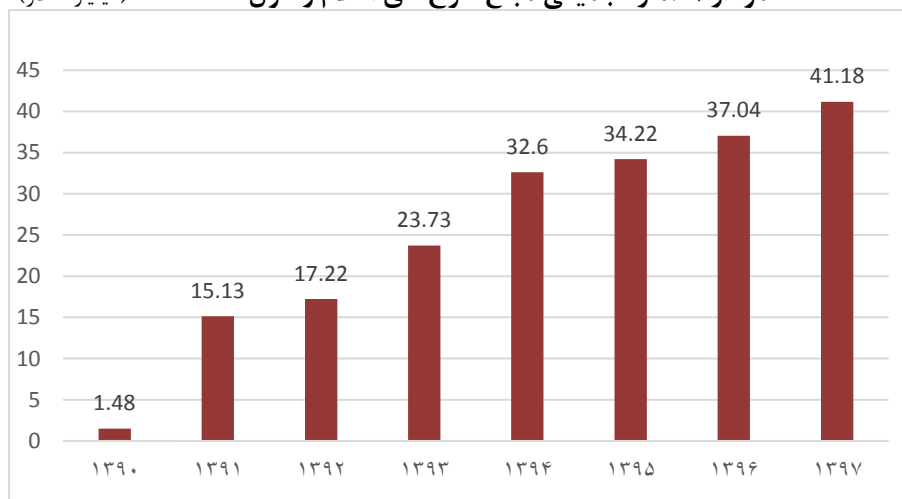


۱. تسهیلات ارزی

براساس آخرین گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی، مبلغ کل تسهیلات ارزی پذیرش شده توسط صندوق (اعلام وصول شده)، تا تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۹، معادل ۴۱/۱۸ میلیارد دلار بوده است از این مقدار معادل ۳۹/۷۳ میلیارد دلار به مرحله تخصیص ارز (صدور نامه مسدودی به بانک مرکزی) رسیده، و از مجموع تسهیلات ارزی مسدود شده مبلغی معادل ۲۳/۷۰ میلیارد دلار به طرح‌های بخش خصوصی، ۱۵/۳۶ میلیارد دلار به طرح‌های بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی، ۹۶ میلیون دلار به طرح‌های بخش تعاونی و ۵۶۹ میلیون دلار به سایر موارد، اختصاص یافته است. شایسته ذکر است

که از کل مبلغ مسدود شده برای پرداخت تسهیلات از طریق قراردادهای عاملیت ارزی، مبلغ ۱۹/۲۱ میلیارد دلار با همکاری بانک‌های عامل و بانک مرکزی به مرحله پرداخت قطعی به متقاضیان رسیده است. در نمودار ۱ مجموع مبالغ طرح‌های اعلام وصول شده برای هر سال قابل مشاهده است.

نمودار ۱. آمار تجمیعی مبلغ طرح‌های اعلام وصول شده (میلیارد دلار)



علاوه بر تسهیلات مذکور، تسهیلات ارزی دیگری به صورت تکلیفی از منابع صندوق به طرح‌های مختلف پرداخت شده که شرح آنها در ادامه خواهد آمد:

- مسدود شدن ۱۱ میلیارد و ۳۵۰ میلیون دلار برای اعطای تسهیلات برای اجرای طرح‌های ملی مربوط به حوزه آب، خاک و کشاورزی،
- مسدود شدن مبلغ ۳/۳۹ میلیارد دلار بابت اجرای بند «د» تبصره «۴» قانون



بودجه سال ۱۳۹۷^۱

• مسدود شدن مبلغ ۱۵/۸ میلیون دلار بابت اجرای بند «و» تبصره «۴» قانون

بودجه سال ۱۳۹۷^۲

• مسدود شدن مبلغی معادل ۱۳/۳۸ میلیارد دلار براساس سایر تکالیف محوله به

صندوق توسط مراجع قانونی.

بنابراین کل مسدودی‌های تکلیفی از ابتدا تا ۱۳۹۷/۱۲/۲۹ معادل ۲۸/۱۴ میلیارد دلار

بوده است که ۲۷/۷۸ میلیارد دلار آن تاکنون پرداخت شده است. همان‌طور که در نمودار

۲ مشاهده می‌شود تا پایان سال ۱۳۹۷ بالغ بر ۶۷/۸۷ میلیارد دلار جهت ارائه تسهیلات

ارزی به طرح‌های مختلف از منابع صندوق توسعه ملی مسدود شده که بیش از ۴۱ درصد

آن خارج از روال قوانین صندوق و در قالب مصوبات بودجه‌ای و غیربودجه‌ای بوده است. ذکر

این نکته ضروری است که مقایسه میزان تسهیلات پرداخت شده نسبت به مسدودی

نشان‌دهنده این موضوع است که در هزینه‌های خارج از روال این نسبت حدود ۹۹ درصد و

برای مسدودی‌های انجام شده در چارچوب روال صندوق ۴۸ درصد بوده است. بدین ترتیب

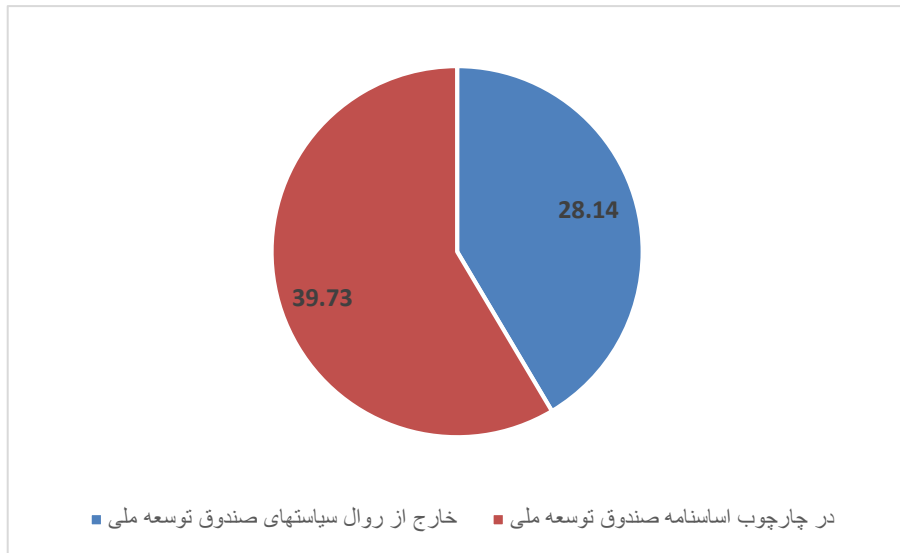
تسهیلات ارزی پرداخت شده از طریق سازوکارهای خارج از روال صندوق نسبت به کل

تسهیلات ارزی پرداخت شده بالغ بر ۵۹ درصد بوده است.

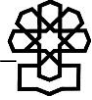
۱. برای تحقق اهداف مندرج در قانون برنامه ششم توسعه، به دولت اجازه داده می‌شود معادل مبلغ یکصد و چهل و سه هزار و هفتصد و پنجاه میلیارد (۱۴۳,۷۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از ورودی سال ۱۳۹۷ صندوق توسعه ملی برداشت و منابع حاصله را به ردیف درآمد عمومی به شماره طبقه‌بندی ۳۱۰۷۰۵ نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند.

۲. به دولت اجازه داده می‌شود پس از عقد قرارداد با تأمین‌کننده مالی خارجی اقدامات قانونی لازم را نسبت به تأمین سهم پانزده درصد تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌های ریلی از صندوق توسعه ملی به عمل آورد.

نمودار ۲. نحوه توزیع تسهیلات ارزی صندوق توسعه ملی بین طرح‌های در چارچوب و خارج از چارچوب اساسنامه صندوق توسعه ملی (واحد: میلیارد دلار)



در ادامه در جدول ۱ جزئیات پرداخت ۲۸/۱۴ میلیارد دلار مسدود شده منابع صندوق بابت تکالیف بودجه‌ای و دولتی و در جدول ۲ نحوه تقسیم اعتبارات ارزی مسدود شده صندوق توسعه ملی در قالب عاملیت ارزی به بخش‌های مختلف اقتصاد کشور گزارش شده است.



جدول ۱. خلاصه عملکرد اعطای تسهیلات ارزی از منابع صندوق در اجرای تکالیف خارج از روال اساسنامه از ابتدا تا ۱۳۹۷/۱۲/۲۹

| توضیح | کل مبلغ مسدود شده | جمع کل پرداخت شده از ابتدا (مبلغ به میلیون دلار) |
|--|-------------------|--|
| مهار و تنظیم آب‌ها | ۸,۰۰۰ | ۷,۹۹۹ |
| توسعه اراضی کشاورزی خوزستان و ایلام | ۱,۵۰۰ | ۱,۴۶۰ |
| انتقال آب به اراضی سیستان | ۵۰۰ | ۵۰۰ |
| آبیاری تحت فشار (قانون بودجه سال ۱۳۹۵) | ۵۰۰ | ۵۰۰ |
| آبرسانی به روستاها (قانون بودجه سال ۱۳۹۴) | ۵۰۰ | ۵۰۰ |
| طرح تکمیل انتقال آب به اراضی سیستان (قانون بودجه سال ۱۳۹۷) | ۳۵۰ | ۳۵۰ |
| اجرای بند «د» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ | ۳,۳۹۳ | ۳,۳۹۳ |
| اجرای بند «و» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ | ۱۵/۸ | ۹/۶ |
| سایر | ۱۳,۳۸۳ | ۱۳,۰۷۱ |
| جمع | ۲۸,۱۴۱ | ۲۷,۷۸۲ |

جدول ۲. نحوه تقسیم اعتبارات ارزی مسدود شده صندوق توسعه ملی در قالب عاملیت ارزی به بخش‌های مختلف اقتصاد کشور

| بخش اقتصادی | مبلغ (میلیون دلار) | سهم از مبالغ مسدودی (درصد) |
|-----------------------|--------------------|----------------------------|
| نفت و گاز (بالادستی) | ۱۶,۷۷۵ | ۴۲/۲ |
| نیروگاه | ۴,۷۱۲ | ۱۱/۹ |
| پالایشگاه | ۴,۵۰۱ | ۱۱/۳ |
| پتروشیمی | ۳,۶۹۳ | ۹/۳ |
| صنعت و معدن | ۳,۲۴۳ | ۸/۲ |
| فولادی | ۳,۱۱۸ | ۷/۸ |
| حمل و نقل | ۱,۸۹۳ | ۴/۸ |
| سایر | ۱,۱۴۵ | ۲/۹ |
| پایین دستی نفت و گاز | ۲۹۸ | ۰/۷ |
| سیمان، کاشی، سنگ و... | ۳۵۸ | ۰/۹ |
| جمع | ۳۹/۷۳۶ | ۱۰۰ |

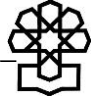
مأخذ: گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی.

۲. سپرده‌گذاری ارزی

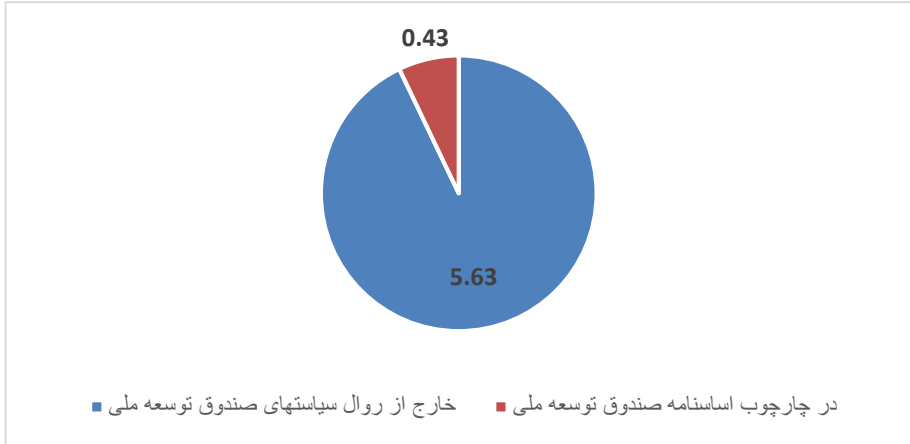
بخش دیگری از منابع ارزی صندوق توسعه ملی به سپرده‌گذاری ارزی در بانک‌ها اختصاص می‌یابد تا بانک‌های سپرده‌پذیر از طریق اعطای تسهیلات، این منابع را به طرح‌ها و فعالیت‌های مرتبط (از جمله بخش نفت، گاز، پتروشیمی، صنعت و معدن و...) در چارچوب قراردادهای مشخص، تخصیص دهند. تا تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۹، مبلغ قرارداد سپرده‌گذاری‌های ارزی صندوق توسعه ملی با بانک‌ها ۷/۲ میلیارد دلار بوده که ۶/۰۶ میلیارد دلار آن در حالت فعال قرار دارد. از این میزان ۱/۳۳ و ۴/۳ میلیارد دلار به ترتیب به اجرای بندهای «ب^۱» و «س^۲» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و بند «ل» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ اختصاص دارد. بنابراین همان‌طور که در نمودار ۳ مشاهده می‌شود بیش از ۹۳ درصد منابع ارزی سپرده‌گذاری شده ناشی از احکام بودجه‌ای است.

۱. به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود ۲۰ درصد از منابع خود را نزد بانک‌های داخلی خصوصی و دولتی سپرده‌گذاری ارزی نماید. سود حاصل از سرمایه‌گذاری به حساب صندوق واریز و مجدداً جهت اهداف صندوق به کار گرفته می‌شود. وجوه ارزی که از این محل در بانک‌های داخلی سپرده‌گذاری می‌شود، تحت هیچ شرایطی قابل فروش به بانک مرکزی نیست.

۲. بانک‌های مذکور در بندهای «ب» و «ط» این تبصره مکلفند منابع اختصاص‌یافته به آنها از محل صندوق توسعه ملی و یا حساب ذخیره ارزی را فقط در جهت ارائه تسهیلات به بخش‌های تولیدی، صنعت، معدن، تجارت و کشاورزی بخش خصوصی و تعاونی اختصاص دهند.



نمودار ۳. نحوه توزیع سپرده‌گذاری ارزی صندوق توسعه ملی بین طرح‌های در روال و خارج از روال اساسنامه صندوق توسعه ملی (میلیارد دلار)



در جدول ۳ به طور 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 ۱۳۹۷/۱۲/۲۹ ارائه شده است.

جدول ۳. وضعیت تأمین مالی ارزی منابع صندوق توسعه ملی،

از ابتدای تأسیس تا پایان سال ۱۳۹۷

| نوع عاملیت | مبلغ (میلیارد دلار) |
|---|---------------------|
| عاملیت ارزی (مسدودی) | ۳۹/۷۳ |
| طرح‌های ملی آب، خاک، کشاورزی و سایر تکالیف بودجه‌ای و غیربودجه (مسدودی) | ۲۸/۱۴ |
| سپرده‌گذاری ارزی فعال | ۶/۰۶ |
| جمع | ۷۳/۹۳ |

مأخذ: گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی.

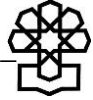
۳. تسهیلات و سپرده‌گذاری ریالی

مجموعه تسهیلات و سپرده‌گذاری ریالی پرداخت شده توسط صندوق توسعه ملی را می‌توان به سه دسته زیر تقسیم کرد:

الف) تسهیلات پرداخت شده تا پایان سال ۱۳۹۳ براساس قوانین بودجه و

سایر تکالیف: در این سال‌ها تسهیلات ریالی با عاملیت بانک‌ها پرداخت می‌شد. تا پایان سال ۱۳۹۳ بالغ بر ۲۱۱ هزار میلیارد ریال قرارداد منعقد شد که از این میزان بالغ بر ۱۱۸/۸ هزار میلیارد ریال تسهیلات به متقاضیان پرداخت شد. تا تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۹ بیش از ۸۷/۶ هزار میلیارد ریال آن (بدون احتساب سود) بازپرداخت شده است و از اصل مبالغ پرداختی، مبلغ ۳۱/۲ هزار میلیارد ریال آن نزد بانک‌ها به‌عنوان تسهیلات جاری باقی مانده است. این بخش از تسهیلات ریالی کاملاً به تکالیف بودجه‌ای مربوط بوده است.

ب) سپرده‌گذاری ریالی براساس سازوکار ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲): مطابق سازوکار این ماده که مجوز آن در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به اساسنامه صندوق توسعه ملی الحاق شده، سالانه ۲۰ درصد از ورودی صندوق توسعه ملی در بانک‌های خصوصی و دولتی داخلی سپرده‌گذاری ریالی می‌شود تا به‌صورت تسهیلات به بخش‌های مذکور در این ماده (کشاورزی، صنعت، گردشگری و...) اختصاص یابد. سود سپرده‌گذاری و اقساط وصولی نیز مجدداً جهت پرداخت تسهیلات طرح‌های موضوع این بند اختصاص می‌یابد. مجموع قراردادهای سپرده‌گذاری‌های ریالی صندوق بر اساس ماده (۵۲) قانون الحاق (۲) از ابتدای سال ۱۳۹۴ تا تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۹ مبلغی معادل ۳۳۴/۷ هزار میلیارد ریال بوده است. از این میزان ۳۶/۶ هزار میلیارد ریال به اجرای حکم بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه



۱۳۹۷، ذیل ماده (۵۲) قانون الحاق (۲) اختصاص دارد.

ج) قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری: تا تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۹ براساس قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری مبلغ ۶۶/۹ هزار میلیارد ریال از منابع صندوق در دو مرحله در بانک‌های منتخب سپرده‌گذاری شده است. این بخش از تسهیلات نیز منطبق با اساسنامه صندوق توسعه ملی نبوده و براساس لایحه دولت در مورد پرداخت وام اشتغال روستایی و برای اجرا در مناطق روستایی، عشایر و شهرهای کمتر از ۱۰ هزار نفر، پرداخت شده است. در جدول ذیل می‌توان جمع سپرده‌ها و تسهیلات ریالی صندوق از ابتدا تا ۱۳۹۷/۱۲/۲۹ را مشاهده کرد.

جدول ۴. جمع سپرده‌گذاری و تسهیلات ریالی انجام شده (مبلغ به میلیارد ریال)

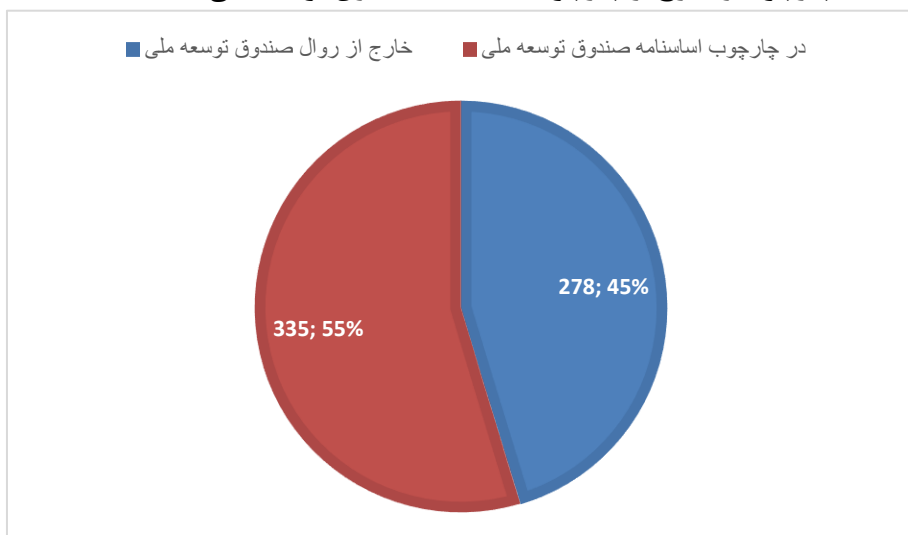
| ردیف | مرجع قانونی | میزان اعتبارات مصوب | میزان اعتبارات واریز شده |
|------|--|---------------------|--------------------------|
| ۱ | تسهیلات پرداخت شده تا پایان سال ۱۳۹۳ براساس قوانین بودجه و سایر تکالیف | ۲۱۱,۳۴۳ | ۱۱۸,۸۳۹ |
| ۲ | بندهای «الف» و «ب» ماده (۵۲) قانون الحاق (۲) | ۲۹۸,۱۲۳ | ۲۹۷,۵۷۳ |
| ۳ | ماده (۵۲) قانون الحاق (۲) و بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ | ۳۶,۶۵۰ | ۱۶,۸۷۰ |
| ۴ | قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری | ۶۶,۹۰۰ | ۶۶,۹۰۰ |
| | مجموع | ۶۱۳,۰۱۶ | ۵۰۰,۱۸۲ |

بنابراین کل تسهیلات ریالی پرداخت شده از محل صندوق از ابتدای تأسیس تا تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۹ 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 ۶۱۳ هزار میلیارد ریال قرارداد بوده که ۲۷۸ هزار میلیارد ریال (بالغ بر ۴۵ درصد) آن (مجموع ردیف‌های (۱) و (۴) جدول فوق) خارج از روال صندوق توسعه ملی بوده است.

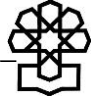
نمودار ۴. نحوه توزیع تسهیلات ریالی صندوق توسعه ملی بین طرح‌های در

چارچوب و خارج از چارچوب اساسنامه صندوق توسعه ملی (هزار میلیارد ریال)



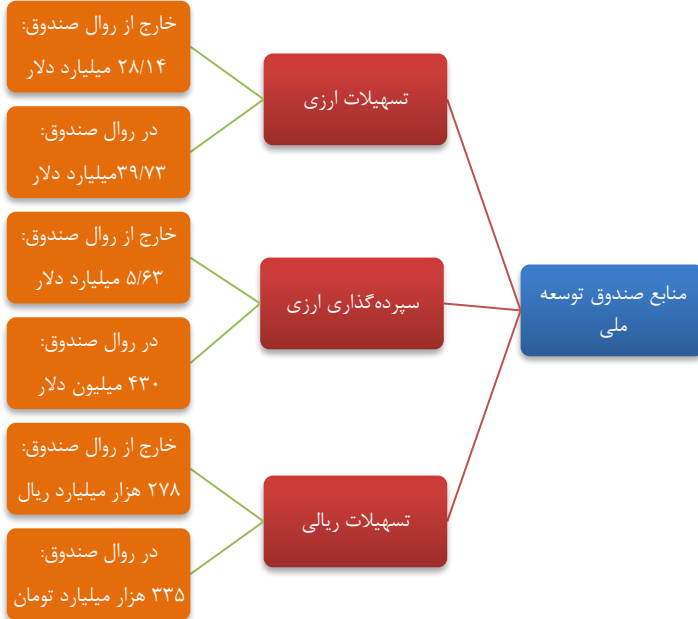
جمع‌بندی

براساس آخرین گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس تا ۱۳۹۷/۱۲/۲۹ بالغ بر ۴۱ درصد از تسهیلات ارزی مسدود شده، ۹۳ درصد از سپرده‌گذاری‌های ارزی مسدود شده و ۴۵ درصد از تسهیلات و سپرده‌گذاری‌های ریالی مسدود شده صندوق توسعه ملی



در راستای برنامه‌هایی خارج از روال اساسنامه صندوق توسعه ملی هزینه شده است که در شکل ۳ می‌توان شمایی کلی از انواع پرداخت‌های صندوق توسعه ملی را مشاهده کرد.

شکل ۳. شمایی کلی از انواع تسهیلات و سپرده‌گذاری‌های ارزی و ریالی صندوق توسعه ملی



پیشنهاد

همان‌طور که در متن گزارش مشاهده شد حجم بالایی از منابع ورودی صندوق توسعه ملی توسط سه بخش مورد تأکید (بخش‌های خصوصی، عمومی غیردولتی و تعاونی) در اساسنامه صندوق، هزینه نشد و این موضوع بیانگر نقض شدن قواعد مالی حاکم به مدیریت درآمدهای نفتی است. طی این نقض قواعد مالی، صندوق توسعه ملی به یک صندوق ضربه‌گیر بودجه

تبدیل شد و این اتفاق بیانگر یک ضعف بزرگ در قواعد مالی حاکم بر مدیریت درآمدهای نفتی است. ضعفی که فقدان توجه به آن موجب نقض پیاپی قواعد مالی حاکم بر مدیریت درآمدهای نفتی خواهد شد و این نقض هیچ ارتباطی هم با شرایط تحریمی و غیرتحریمی ندارد. بنابراین پیشنهاد می‌شود در سال‌های آتی به‌ویژه هنگام طراحی برنامه هفتم توسعه این قواعد مالی مورد بازنگری قرار بگیرد و به سؤالات ذیل در این بازنگری پاسخ داده شود.

- صندوق توسعه ملی از ابتدا تاکنون بیش از ۱۰۰ میلیارد دلار ورودی داشته که بخش خصوصی، عمومی غیردولتی و تعاونی تاکنون فقط از ۱۹ میلیارد دلار آن استفاده کرده‌اند. آیا این موضوع ناشی از آن است که ظرفیت سه بخش مذکور، در کشور به قدری بالا نیست که توانایی جذب همه این منابع را داشته باشد؟ یا مسائل دیگری در فرایند تصمیم‌گیری درباره منابع صندوق، مانع تخصیص این منابع به بخش خصوصی شده است؟
- با توجه به سؤال قبل آیا نباید در مورد سهم صندوق توسعه ملی هم از منظر میزان و هم از منظر تبدیل سهم درصدی به سهم ثابت دلاری بازنگری صورت گیرد؟
- آیا برای اقتصادی با ماهیت اقتصاد ایران که در معرض تکانه‌های مختلفی مانند نوسانات قیمت نفت، تحریم و... قرار دارد وجود سازوکاری برای ضربه‌گیری بودجه سنواتی الزامی است یا صرف وجود صندوق توسعه ملی کفایت می‌کند؟

منابع و مآخذ

۱. گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی.
۲. قانون بودجه کل کشور ۱۳۹۷.



شماره مسلسل: ۱۶۵۵۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی گزارش مصارف ارزی و ریالی صندوق توسعه ملی تحلیلی
بر مصارف غیرمنطبق با اساسنامه

نام دفتر: مطالعات مالیہ عمومی و توسعه مدیریت (گروه بودجه)

تهیه کننده: سیدسجاد پادام

مدیر مطالعه: سیدعباس پرهیزکاری

ناظران علمی: داریوش ابوحمزہ، سیدمحمدہادی سبحانیان

واژه‌های کلیدی:

۱. صندوق توسعه ملی

۲. مصارف ارزی

۳. مصارف ریالی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۵/۲۰