



**بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۵):
صندوق توسعه ملی و مدیریت بهینه درآمدهای نفتی**



شماره مسلسل: ۱۹۱۶۰

کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۵): صندوق توسعه ملی و مدیریت بهینه درآمدهای نفتی

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه استانی و شهرداری‌ها)

تهیه و تدوین: علیرضا صدیقی

ناظران علمی: سیدمحمدحسین فاطمی، سیدعباس پرهیزکاری

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

ویراستار تخصصی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. درآمدهای نفتی

۲. صندوق توسعه ملی

۳. حساب ذخیره ارزی

۴. برنامه هفتم توسعه



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۵/۳

فهرست مطالب

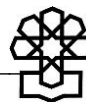
چکیده.....	۱
خلاصه مدیریتی.....	۱
مقدمه.....	۳
۱. پیشینه حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی.....	۴
۱-۱. برنامه‌های سوم و چهارم توسعه.....	۴
۱-۲. برنامه پنجم توسعه.....	۵
۱-۳. برنامه ششم توسعه.....	۶
۲. آسیب‌شناسی تجربه حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در برنامه ششم توسعه.....	۱۰
۳. صندوق توسعه ملی در لایحه برنامه هفتم توسعه.....	۱۱
۳-۱. قاعده تسهیم درآمدهای نفتی بین صندوق و دولت.....	۱۲
۳-۲. تسویه بدهی‌های دولت به صندوق.....	۱۳
۴. الگوی پیشنهادی مدیریت درآمدهای نفتی در برنامه هفتم توسعه.....	۱۴
جمع‌بندی و احکام پیشنهادی.....	۱۷

فهرست جدول

جدول ۱. احکام لایحه برنامه هفتم توسعه در خصوص صندوق توسعه ملی و پیشنهادهای اصلاحی.....	۳
--	---

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. روند قیمت جهانی نفت خام و تصویب برنامه‌های توسعه در کشور.....	۶
شکل ۲. مجموع تسهیلات پرداخت شده در هر سال از محل قراردادهای عاملیت ارزی.....	۸
شکل ۳. برآورد سهم تجمعی صندوق از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز در دوران برنامه ششم توسعه.....	۹
شکل ۴. کسری جبران شده به کمک حساب ذخیره ارزی در سال‌های برنامه ششم توسعه.....	۱۰
شکل ۵. تغییر نگاه به موضوع تثبیت منابع نفتی ورودی به بودجه دولت در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه.....	۱۱
شکل ۶. وصولی ماهیانه منابع حاصل از نفت و گاز و میعانات گازی در سال ۱۴۰۱.....	۱۲
شکل ۷. الگوی مفهومی مدیریت درآمدهای نفتی و رابطه مالی دولت و صندوق توسعه ملی.....	۱۵
شکل ۸. نحوه محاسبه منابع نفتی در قوانین بودجه سنواتی براساس الگوی کنونی.....	۱۶



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۵): صندوق توسعه ملی و مدیریت بهینه درآمدهای نفتی

چکیده

در کشورهای صادرکننده منابع طبیعی، به‌ویژه نفت و گاز، تثبیت سهم دولت از محل این منابع پرنوسان اهمیت ویژه‌ای دارد. در کشور ما و در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، این موضوع با ایجاد حساب ذخیره ارزی و طراحی یک قاعده مالی میان‌مدت دنبال شد. در این قاعده، سقف بهره‌مندی دولت از منابع نفتی در سال‌های برنامه تعیین و مازاد آن به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شد. در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه و با تأسیس صندوق توسعه ملی، عملاً موضوع تثبیت به حاشیه رفت و قاعده مالی میان‌مدت جای خود را به تعیین میزان بهره‌مندی دولت از منابع نفتی در بودجه سنواتی داد. انگیزه دولت‌ها برای بیش‌برآورد منابع نفتی در بودجه و استفاده هرچه بیشتر از این منابع، سرریز منابع به حساب ذخیره ارزی در دوران وفور درآمدهای نفتی را به حداقل رساند تا در دوران کاهش این درآمدها، دولت‌ها برای جبران کسری بودجه به برداشت‌های بی‌رویه از صندوق توسعه ملی اقدام نمایند. ارتقای جایگاه صندوق توسعه ملی و دستیابی به اهداف آن در زمینه سرمایه‌گذاری و توسعه مستلزم ایجاد و پایبندی به یک قاعده مالی میان‌مدت در خصوص میزان بهره‌مندی دولت‌ها از منابع نفتی است. از این‌رو، در این گزارش ضمن بررسی نقاط قوت و ضعف برنامه‌های توسعه پیشین، الگوی پیشنهادی در راستای مدیریت بهینه درآمدهای نفتی ارائه شده که به اختصار عبارت است از: تعیین مقدار ثابت دلاری (مثلاً ۲۰ میلیارد دلار) به‌عنوان سقف بهره‌مندی سالیانه دولت از منابع نفتی در دوران برنامه، واریز مازاد منابع به حساب صندوق توسعه ملی یا تأمین کسری منابع از محل سهم صندوق.

خلاصه مدیریتی

نوسانات شدید منابع حاصل از صادرات نفت و گاز در سال‌های اخیر بودجه عمومی کشور را دچار کسری‌های شدیدی نموده و انضباط مالی دولت‌ها را کاهش داده است. برداشت‌های بی‌رویه از منابع صندوق توسعه ملی در سال‌های اخیر (و حساب ذخیره ارزی در سال‌های قبل‌تر)، بهره‌گیری بهینه از این منابع را در راستای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های اقتصادی و مولد کشور بسیار محدود نموده است. از این‌رو ضرورت دارد ضمن آسیب‌شناسی تجربه حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در برنامه‌های توسعه پیشین، نسبت به اصلاح الگوی مدیریت درآمدهای نفتی در برنامه هفتم توسعه اقدام نمود.

با بررسی سابقه موضوع در برنامه‌های توسعه کشور می‌توان دریافت که عدم توجه به مسئله تثبیت منابع نفتی بودجه و عدم طراحی و پایبندی به یک قاعده مالی میان‌مدت در خصوص میزان بهره‌مندی دولت از منابع نفتی، از مهم‌ترین کاستی‌های برنامه‌های پنجم و ششم توسعه در زمینه رابطه مالی نفت و بودجه دولت بوده

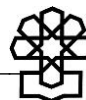
است. درحالی‌که در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، سقف میزان بهره‌مندی دولت از منابع نفتی در قالب جداولی تعیین و مازاد آن به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شد تا در شرایط عدم تحقق این منابع از آن محل جبران شود، در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه تعیین میزان بهره‌مندی دولت از منابع نفتی به بودجه‌های سالیانه واگذار شد. این تغییر در عمل موضوع تثبیت را به حاشیه برد؛ زیرا اساساً مقوله «تثبیت» باید در بازه‌های زمانی طولانی‌تری مورد توجه قرار گیرد و تغییر از نگاه میان‌مدت (پیش‌بینی سقف منابع دولت از محل صادرات نفت در افق برنامه) به نگاه کوتاه‌مدت (پیش‌بینی سهم دولت از صادرات نفت به‌صورت سالیانه) از اساس با مسئله تثبیت در تعارض است.

در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه، بخشی از منابع حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی به صندوق توسعه ملی واگذار شد، اما برداشتهای بی‌رویه دولت‌ها از منابع صندوق در شرایط عدم تحقق منابع نفتی و عدم وجود راهبردهای سرمایه‌گذاری فعالانه در صندوق توسعه ملی باعث شد تا این نهاد نیز از دستیابی به اهداف تعیین شده (سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای و حفظ سهم نسل‌های آتی) باز بماند. در دوران برنامه ششم توسعه (۱۴۰۱-۱۳۹۶)، مجموع سهم قانونی صندوق از محل منابع نفتی تقریباً معادل با مبالغی است که دولت‌ها از صندوق برداشت نموده‌اند. با تداوم این شرایط، انتظار سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های اقتصادی کشور و بسترسازی برای تحقق رشد اقتصادی از محل منابع صندوق، آرزویی محال خواهد بود.

با توجه به نکات یاد شده، طراحی سازوکاری برای تثبیت منابع نفتی ورودی به بودجه دولت، پیش‌نیازی برای اصلاح عملکرد صندوق توسعه ملی است. به این منظور، پیشنهاد می‌شود ضمن تعیین سهم دولت از منابع نفتی در قالب یک مقدار ثابت دلاری (مثلاً ۲۰ میلیارد دلار) در دوران برنامه، مأموریت تثبیت منابع نفتی ورودی به بودجه در طول ماه‌های یک سال و در طول سال‌های برنامه به صندوق توسعه ملی محول شود. بر این اساس، الگوی پیشنهادی مدیریت درآمدهای نفتی به شرح زیر است:

۱. واگذاری مأموریت تثبیت منابع نفتی ورودی به بودجه به صندوق (ادغام حساب ذخیره ارزی در صندوق یا واگذاری مأموریت‌های آن به صندوق تحت عنوان «حساب ثبات‌ساز/تثبیت»)،
۲. واریز کلیه منابع حاصل از نفت (پس از کسر هزینه‌های تولید، انتقال و فروش) به حساب صندوق توسعه ملی،
۳. تعیین مبلغ ثابت ارزی (مثلاً ۲۰ میلیارد دلار) به‌عنوان سهم دولت از منابع نفتی و تأمین ماهیانه یک‌دوازدهم این مبلغ توسط صندوق توسعه ملی،
۴. تجمیع مازاد منابع در حساب صندوق و مکلف نمودن صندوق به حفظ بخشی از منابع به‌صورت ارزی و با نقدشوندگی بالا (حساب ثبات‌ساز) به‌منظور تثبیت جریان ورودی منابع نفتی به بودجه در شرایط کاهش درآمدهای نفتی کشور،
۵. انتقال مازاد منابع حساب ثبات‌ساز به حساب سرمایه‌گذاری صندوق جهت انجام مأموریت‌های توسعه‌ای و بین‌نسلی صندوق از طریق سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های اقتصادی و مولد کشور.

الگوی بالا، به همراه برخی ملاحظات اجرایی و عملیاتی در قالب احکام پیشنهادی جدول زیر ارائه شده و با احکام فعلی لایحه برنامه هفتم توسعه قابل مقایسه است. همچنین، با توجه به پرداختن احکام لایحه به موضوع تسویه



بدهی‌های دولت به صندوق، پیشنهادهای اصلاحی در این خصوص نیز در جدول ارائه شده است:

جدول ۱. احکام لایحه برنامه هفتم توسعه در خصوص صندوق توسعه ملی و پیشنهادهای اصلاحی

پیشنهاد اصلاحی	متن لایحه
<p>ماده (۱۴) - با هدف کاهش ناپایداری منابع مالی دولت:</p> <p>الف) قاعده تسهیم منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز براساس درصدهای ذکر شده در اساسنامه و سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه تداوم خواهد داشت.</p> <p>ب) تا پایان برنامه، سقف مجاز بهره‌مندی سالیانه دولت از این منابع مبلغ ثابت ۲۰ میلیارد دلار تعیین می‌شود و به‌صورت سالیانه ۵ واحد درصد کاهش می‌یابد. کل مبالغ مزاد سهم دولت نسبت به این سقف به پرداخت بدهی‌های دولت به صندوق توسعه ملی اختصاص می‌یابد. در صورت کمتر بودن سهم دولت از منابع حاصل، به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود از محل ورودی صندوق تا تکمیل سقف مجاز بهره‌مندی دولت، اقدام به پرداخت تسهیلات ارزی به دولت نماید.</p>	<p>ماده (۱۴) - با هدف کاهش ناپایداری منابع مالی دولت، منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز پس از کسر سهم وزارت نفت، به حساب صندوق توسعه ملی نزد بانک مرکزی واریز می‌شود. صندوق توسعه ملی مکلف است سهم دولت از این منابع را که در قوانین بودجه تعیین می‌شود، به‌صورت یک‌دوازدهم در اختیار دولت قرار دهد. بانک مرکزی معادل ریالی منابع ارزی سهم دولت را به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز می‌نماید.</p>
<p>ماده (۳) - ب - به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود با تصویب هیئت امنای و با همکاری وزارت نفت، در قالب مشارکت با سایر سرمایه‌گذاران و شرکت‌های اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید دارای صلاحیت، نسبت به دریافت پروانه توسعه و بهره‌برداری از میادین جدید نفت و گاز مشترک اقدام و علاوه بر دریافت سهم درصدی خود، از محل عواید تولیدی سهم دولت، مطالبات خود از دولت را تسویه نماید. صندوق موظف است بلافاصله پس از تسویه مطالبات از مشارکت خارج شده و سهم خود را به بخش غیردولتی واگذار نماید.</p>	<p>ماده (۳) - ب - به دولت اجازه داده می‌شود به‌منظور تسویه بدهی‌های خود به صندوق توسعه ملی از طریق وزارت نفت (شرکت ملی نفت ایران) نسبت به عقد قرارداد توسعه و بهره‌برداری از میادین جدید نفت و گاز مشترک با صندوق توسعه ملی اقدام نماید. صندوق مکلف است با جذب سرمایه‌های مردمی و سرمایه‌گذاری خارجی و از طریق شرکت‌های غیردولتی اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید دارای صلاحیت، به توسعه و بهره‌برداری از این میادین بپردازد، مشروط بر آنکه سرمایه‌گذاری صندوق کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) باشد و طی ۵ تا ۱۰ سال پس از بهره‌برداری، نسبت به واگذاری سهم خود به بخش غیردولتی اقدام نماید.</p>

مقدمه

مدیریت درآمدهای ارزی حاصل از منابع طبیعی، به‌ویژه نفت، یکی از مسائلی است که در ادبیات سیاست‌گذاری اقتصاد کلان به تفصیل به آن پرداخته شده است. نوسانات شدید قیمت نفت و ورود حجم عظیمی از منابع ارزی به اقتصاد از جمله مسائلی است که کشورهای صادرکننده نفت را بر آن داشته است تا الگوهای برای مدیریت این درآمدها طراحی کنند. مهم‌ترین اهداف و ملاحظات اصلی در طراحی این الگوها عبارتند از:

۱. جلوگیری از سرایت نوسانات قیمت نفت به بودجه و انتقال آن به اقتصاد کشور از طریق سیاست‌های بودجه‌ای

هم‌چرخه‌ای،^۱

۲. مدیریت ورود درآمدهای ارزی به اقتصاد متناسب با ظرفیت جذب اقتصاد و جلوگیری از بیماری هلندی،
۳. حفظ و افزایش ارزش ثروت‌های زیرزمینی برای نسل‌های آینده یا تبدیل منبع درآمدی پرنوسان به یک جریان درآمدی پایدار.

کشور ایران، که به جهت برخورداری از ذخایر نفت و گاز طبیعی در زمره غنی‌ترین کشورهای جهان قرار دارد، در راستای پاسخ به ملاحظات یاد شده، با طراحی قواعد مالی (بودجه‌ای)^۱ برای ورود منابع نفتی به بودجه دولت، دو نهاد حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی را جهت تأمین اهداف فوق طراحی و ایجاد نموده است. از آنجا که برنامه‌های توسعه کشور به نوعی خاستگاه هر دو نهاد یاد شده است، شناسایی نقاط قوت و ضعف الگوهای پیاده شده برای مدیریت درآمدهای نفتی می‌تواند دلالت‌های مهمی در مسیر تدوین و تصویب برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه داشته باشد. از این رو، در این گزارش، ضمن مرور مختصر پیشینه حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در قوانین توسعه، با بررسی عملکرد این دو نهاد در دوران برنامه ششم توسعه، انتقادات و پیشنهادهایی در خصوص احکام مرتبط با صندوق توسعه ملی در لایحه برنامه هفتم توسعه ارائه شده است.

۱. پیشینه حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی

۱-۱. برنامه‌های سوم و چهارم توسعه

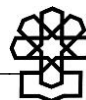
حساب ذخیره ارزی اولین سازوکار نهادی در راستای مدیریت بهینه درآمدهای نفتی بود که در قانون برنامه سوم توسعه^۲ ایجاد شد. این حساب با هدف «ایجاد ثبات در میزان منابع ارزی دولت از محل صدور نفت خام و تبدیل دارایی حاصل از صادرات نفت به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری» به وجود آمد. جایگاه حساب ذخیره ارزی، با تغییرات مختصری در نام و قوانین مرتبط با آن در قانون برنامه چهارم توسعه^۳ نیز حفظ شد. با صرف نظر از برخی جزئیات، حساب ذخیره ارزی، مبتنی بر یک قاعده مالی (بودجه‌ای) برای ورود منابع نفتی به بودجه دولت ایجاد شد. براساس این قاعده:

۱. روند پنج‌ساله منابع حاصل از صادرات نفت خام در قوانین برنامه (سوم و چهارم) پیش‌بینی می‌شد،
۲. مازاد (یا به تعبیری سرریز) منابع نسبت به این پیش‌بینی به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شد. از سوی دیگر، در صورت کاهش منابع حاصل از صادرات نفت نسبت به پیش‌بینی‌ها، صرفاً کسری نفتی بودجه از طریق برداشت از حساب ذخیره ارزی جبران می‌شد.

اگرچه مأموریت‌های دیگری نظیر اعطای وام‌های کوتاه‌مدت برای فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری از محل

1. Fiscal Rules

۲. «ماده (۶۰): در جهت ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی و ریالی حاصل از صدور نفت خام در دوران برنامه سوم توسعه و تبدیل دارایی حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری و امکان تحقق دقیق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه، دولت مکلف است با ایجاد «حساب ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت خام» و «حساب ذخیره ریالی» اقدامات زیر را به عمل آورد...».
۳. «ماده (۱): به منظور ایجاد ثبات در میزان استفاده از عواید ارزی حاصل از نفت در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تبدیل دارایی‌های حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری و فراهم کردن امکان تحقق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه، دولت مکلف است با ایجاد «حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت» اقدام‌های زیر را معمول دارد...».



باقی مانده وجوه حساب نیز برای آن در نظر گرفته شده بود، با این حال مأموریت اصلی حساب را می‌شد در «تثبیت منابع نفتی ورودی به بودجه دولت» خلاصه نمود. اگرچه عملکرد حساب در سال‌های ابتدایی و به‌ویژه در دوران برنامه سوم توسعه در مجموع موفق ارزیابی می‌شود، اما در دوران وفور درآمدهای نفتی کشور با تجمیع منابع قابل توجه در حساب، انگیزه برداشت‌های بی‌رویه (عموماً با مجوزهای اخذ شده از مجلس شورای اسلامی) از آن افزایش یافت. همین موضوع باعث شد تا در عمل این حساب کارکرد خود را از دست داده و از مأموریت خود باز بماند. همچنین، برخی نارسایی‌ها در فرایند اعطای وام از محل موجودی حساب موجب شد تا تسهیلات اعطایی از این محل، کارایی لازم را نداشته و تا همین امروز نیز بخشی از آن به‌صورت مطالبات معوق باقی مانده است.

۲-۱. برنامه پنجم توسعه

با افزایش شدید قیمت نفت در بازارهای جهانی، منابع حاصل از صادرات نفت خام افزایش قابل توجهی یافت و همین موضوع باعث شد تا مسئله استفاده بهینه از این منابع بیش‌ازپیش مورد توجه قرار گیرد. به این منظور و به پشتوانه بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه^۱ نهاد جدیدی به نام «صندوق توسعه ملی» شکل گرفت. در این طراحی جدید، صندوق مأموریتی در رابطه با تثبیت منابع بودجه دولت نداشت، اما از جهت توجه به ملاحظات جلوگیری از سرکوب نرخ ارز، از تبدیل منابع ارزی به ریال منع شد. مأموریت اصلی صندوق، تبدیل بخشی از عواید نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از طریق سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی یا اعطای تسهیلات (با عاملیت بانک‌ها) به بخش‌های غیردولتی بود. از سوی دیگر، مأموریت تثبیت منابع ورودی به بودجه دولت برعهده حساب ذخیره ارزی باقی ماند، اما قاعده مالی (بودجه‌ای) ورود منابع نفتی به بودجه دولت از دو جهت تغییر کرد:

۱. تعیین سهم درصدی کاهنده برای دولت: سهم دولت به‌صورت درصد مشخصی از منابع حاصل از صادرات نفت خام، گاز طبیعی و فراورده‌های نفتی تعیین شد که این درصد نیز در طول دوره برنامه، کاهش می‌یافت. درصدی از منابع (۲۰ درصد در ابتدای برنامه پنجم توسعه و با افزایش سالیانه) نیز در اختیار صندوق توسعه ملی قرار می‌گرفت.

۲. تثبیت پیش‌بینی «سالیانه» از منابع نفتی دولت: به‌جای پیش‌بینی منابع نفتی بودجه در قالب جداول قانون برنامه (و در افق پنج‌ساله)، این پیش‌بینی به قوانین بودجه سنواتی واگذار شد. در صورت تحقق مازاد منابع نسبت به پیش‌بینی، این منابع به حساب ذخیره ارزی واریز و در صورت تحقق کسری، از حساب برداشت می‌گردید. علاوه بر این، برای آن که منابع بیش از حد در حساب تجمیع نشود، ۵۰ درصد مانده نقدی حساب ذخیره ارزی در پایان هر سال به صندوق توسعه ملی واریز می‌شد.

به این ترتیب، تمرکز برنامه‌های توسعه کشور در حوزه مدیریت درآمدهای نفتی از مسئله تثبیت به مسئله بهره‌گیری

۱. «۲۲- تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» و ایجاد صندوق توسعه ملی با تصویب اساسنامه آن در مجلس شورای اسلامی در سال اول برنامه پنجم و برنامه‌ریزی برای استفاده از مزیت نسبی نفت و گاز در زنجیره صنعتی و خدماتی و پایین‌دستی وابسته بدان ...»

هرچه بیشتر از این منابع در جهت سرمایه‌گذاری و توسعه تغییر یافت. یکی از عوامل این تغییر نگاه به مدیریت منابع حاصل از صادرات نفت خام را می‌توان در روند قیمت نفت خام در بازارهای جهانی جستجو کرد. در شکل ۱، زمان تصویب قوانین برنامه توسعه سوم تا پنجم روی نمودار قیمت جهانی نفت خام نمایش داده شده است. به نظر می‌رسد تمرکز ویژه بر مسئله تثبیت در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه از یک‌سو، و توجه ویژه به مسئله سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای در برنامه پنجم از سوی دیگر، بی‌تأثیر از وضعیت بازار نفت خام در سال‌های منتهی به تصویب هر یک از این برنامه‌ها نبوده باشد.

شکل ۱. روند قیمت جهانی نفت خام و تصویب برنامه‌های توسعه در کشور



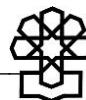
به این ترتیب، در دوران برنامه پنجم توسعه، عملاً موضوع تثبیت (حساب ذخیره ارزی) به حاشیه رفته و موضوع سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای (صندوق توسعه ملی) در اولویت قرار گرفت. با این وجود، انگیزه دولت‌ها به افزایش مخارج در دوران وفور درآمدهای نفتی و عدم وجود استراتژی سرمایه‌گذاری فعالانه در صندوق توسعه ملی موجب شد تا به بهانه‌های مختلف، برداشتهایی از این صندوق انجام شده و نگاه به صندوق به‌عنوان بودجه دوم یا قلک دولت‌ها، جایگزین طراحی‌های اولیه شود.

۳-۱. برنامه ششم توسعه

با توجه به آسیب‌های شناسایی شده در پایان دوره برنامه پنجم، بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، ضمن دائمی نمودن اساسنامه صندوق توسعه ملی با تنفیذ اساسنامه موجود، به برخی از این آسیب‌ها پرداخته و چارچوبی برای مقابله با این آسیب‌ها ارائه نموده است:

۱-۱. استقلال مدیریت حساب‌ها از بانک مرکزی.

۱-۲. ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی به صورت ارزی.



۱۰-۳. استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی.

۱۰-۴. 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.

با این وجود، عملکرد دوران برنامه ششم توسعه در هر چهار محور فوق ناموفق ارزیابی می‌شود. در ادامه، نکاتی در ارتباط با هر یک از محورهای فوق ارائه می‌گردد:

الف) استقلال مدیریت حساب‌ها از بانک مرکزی

از جمله موانع برنامه‌ریزی فعالانه صندوق در راستای سرمایه‌گذاری منابع خود، عدم دسترسی مستقیم به حساب‌ها بود که این موضوع مورد توجه سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه نیز قرار گرفت. با این وجود، تشدید تحریم‌های ظالمانه علیه کشور و مسدود شدن دسترسی به بخشی از ذخایر ارزی در بانک‌های خارجی، از جمله موانع مهم بر سر راه استقلال مدیریت حساب‌های صندوق از بانک مرکزی بوده است. ضرورت مدیریت بازار ارز و محدودیت منابع ارزی کشور در سال‌های اخیر موجب شد تا بخشی از ارزش‌های غیرقابل جابه‌جایی به حساب صندوق توسعه ملی منظور شده و مابقی در اختیار دولت و بانک مرکزی قرار گیرد.

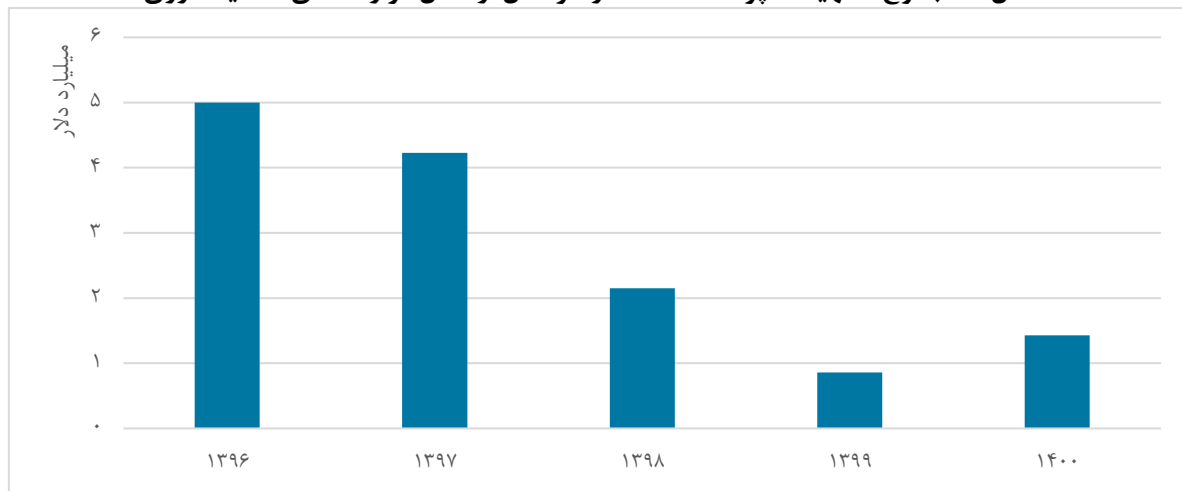
با لحاظ موانع فوق، عدم وجود راهبرد سرمایه‌گذاری فعالانه در صندوق توسعه ملی نیز به این موضوع دامن زده است. زیرا براساس برخی مذاکرات صورت گرفته، امکان استفاده اهرمی از همین منابع مسدود شده و جذب سرمایه‌گذاری خارجی به پشتوانه این منابع فراهم بوده و هست. با این حال، با توجه به ابهام در راهبردهای کلان توسعه کشور و محدود شدن عملیات صندوق به اعطای تسهیلات با عاملیت بانک‌ها، فرصتی برای برنامه‌ریزی جهت استفاده بهینه از این منابع به وجود نیامد.

ب) ارائه تسهیلات به بخش‌های غیردولتی به صورت ارزی

در ارزیابی میزان موفقیت این بند از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، نکات زیر قابل ذکر است:

• با نگاهی به ترکیب منابع و مصارف صندوق توسعه ملی، می‌توان دریافت که عمده منابع صندوق صرف ارائه وام به بخش دولتی و برای تأمین مصارف بودجه‌ای شده و سهم تسهیلات دریافتی توسط بخش‌های غیردولتی، چیزی در حدود یک‌چهارم منابع صندوق است. عملکرد تسهیلات ارزی پرداخت شده در دوران برنامه ششم توسعه (مجموعاً حدود ۱۳.۷ میلیارد دلار) در شکل ۲ آمده است.

شکل ۱. مجموع تسهیلات پرداخت شده در هر سال از محل قراردادهای عاملیت ارزی



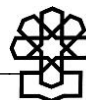
مأخذ: گزارش «عملکرد صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس تا پایان سال ۱۴۰۰».

• به‌رغم تأکید سیاست‌های کلی و اساسنامه دائمی صندوق مبنی بر عدم تبدیل منابع ارزی صندوق به ریال، به پشتوانه برخی قوانین^۱، بخشی از این منابع در قالب «سپرده‌گذاری ریالی» در بانک‌های عامل سپرده‌گذاری شد تا صرف اعطای تسهیلات به بخش‌های هدف شود. معادل دلاری تسهیلات اعطا شده از محل سپرده‌گذاری ریالی منابع صندوق توسعه ملی در دوران برنامه ششم توسعه بالغ بر ۵.۴ میلیارد دلار برآورد می‌شود.

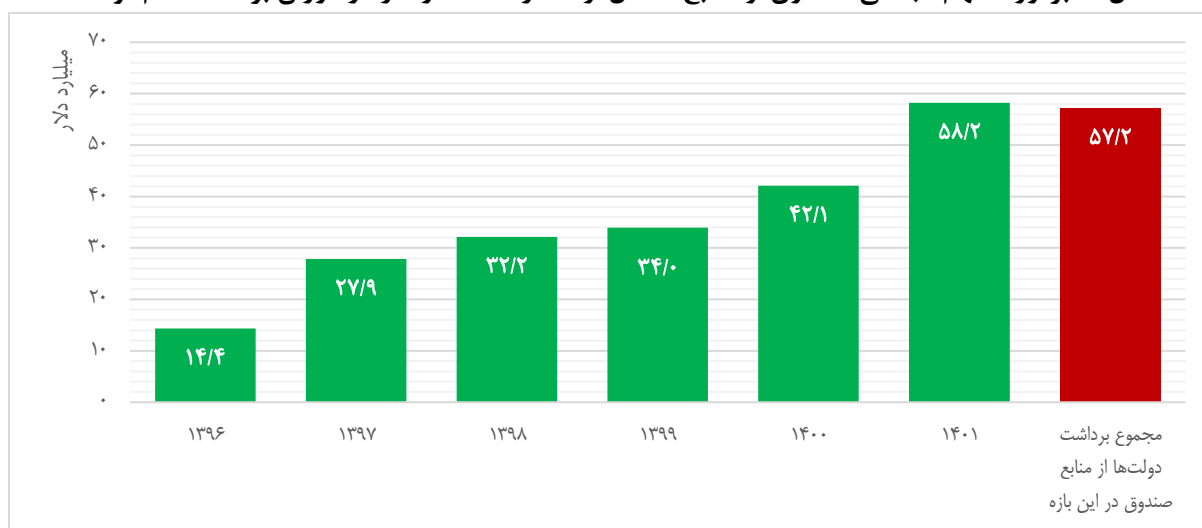
ج) استقلال از مصارف بودجه‌ای و قوانین عادی

به جرأت می‌توان ناموفق‌ترین بند از احکام سیاست‌های کلی مربوط به صندوق توسعه ملی را همین بند دانست. براساس برآوردهای انجام شده، سهم قانونی صندوق از محل صادرات نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱ مجموعاً در حدود ۵۸ میلیارد دلار بوده است (شکل ۳). این درحالی است که در همین بازه و در دوران دولت‌های دوازدهم و سیزدهم، حداقل ۵۷ میلیارد دلار از محل منابع صندوق توسعه ملی برداشت شده و صرف مصارف دولتی و حاکمیتی شده است!

۱. از جمله 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 از محل منابع صندوق توسعه ملی».



شکل ۳. برآورد سهم تجمعی صندوق از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز در دوران برنامه ششم توسعه



مأخذ: گزارش تفریح بودجه (۱۳۹۶)، گزارش‌های عملکرد مالی دولت (۱۴۰۱ - ۱۳۹۷) و محاسبات تحقیق.

به این ترتیب، مهم‌ترین آسیب در عملکرد صندوق توسعه ملی، عدم استقلال آن از مصارف دولتی است که به موجب قوانین بودجه، قوانین عادی یا مجوزهای خاص منجر به از دست رفتن بخش عمده‌ای از منابع صندوق شده است. با این وجود، ریشه اصلی این مسئله را نه در عملکرد صندوق، بلکه باید در عدم وجود راهکاری کارآمد برای تثبیت منابع نفتی ورودی به بودجه دولت جستجو کرد.

د) سپرده‌گذاری ارزی بخشی از منابع جهت اعطای تسهیلات ریالی

با استناد به گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی تا پایان سال ۱۴۰۰، این موضوع نیز تقریباً هیچ عملکردی در دوران برنامه ششم توسعه نداشته است. در موضوع سپرده‌گذاری ارزی منابع صندوق، در سال ۱۳۹۶ و در اجرای ماده (۸) قانون الحاق برخی از مواد قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) نیز وظایفی برعهده صندوق گذاشته شد که به دلیل عدم پیگیری بانک‌ها فسخ گردید. ضمناً در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ نیز به دلیل عدم درخواست بانک‌ها هیچ‌گونه قرارداد سپرده‌گذاری ارزی از محل منابع صندوق با بانک‌ها منعقد نگردید.

با توجه به نوسانات نرخ ارز، سپرده‌گذاری ارزی صندوق در بانک‌ها به این معناست که بانک‌ها نیز باید سود سپرده را به صورت ارزی پرداخت نمایند، در حالی که تسهیلات به صورت ریالی (و عموماً با نرخ‌های حمایتی) بازپرداخت می‌شود. به این ترتیب، در جهش‌های ارزی، عملاً تعهد سنگینی برای بانک سپرده‌پذیر ایجاد شده و بانک‌ها نیز به درستی زیر بار پذیرش این ریسک نرفته‌اند.

علاوه بر استمرار فعالیت صندوق توسعه ملی در برنامه ششم توسعه، همچنان مأموریت تثبیت جریان ورودی منابع نفتی به بودجه دولت برعهده حساب ذخیره ارزی گذاشته شد که فعالیت آن به موجب ماده (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، استمرار یافته است. با توجه به تغییر قاعده مالی میان مدت به قاعده یک‌ساله پیش‌بینی منابع نفتی در بودجه، انگیزه دولت‌ها به بیش‌برآورد منابع حاصل از صادرات نفت موجب شده تا حساب ذخیره ارزی کارکرد خود را از دست بدهد.

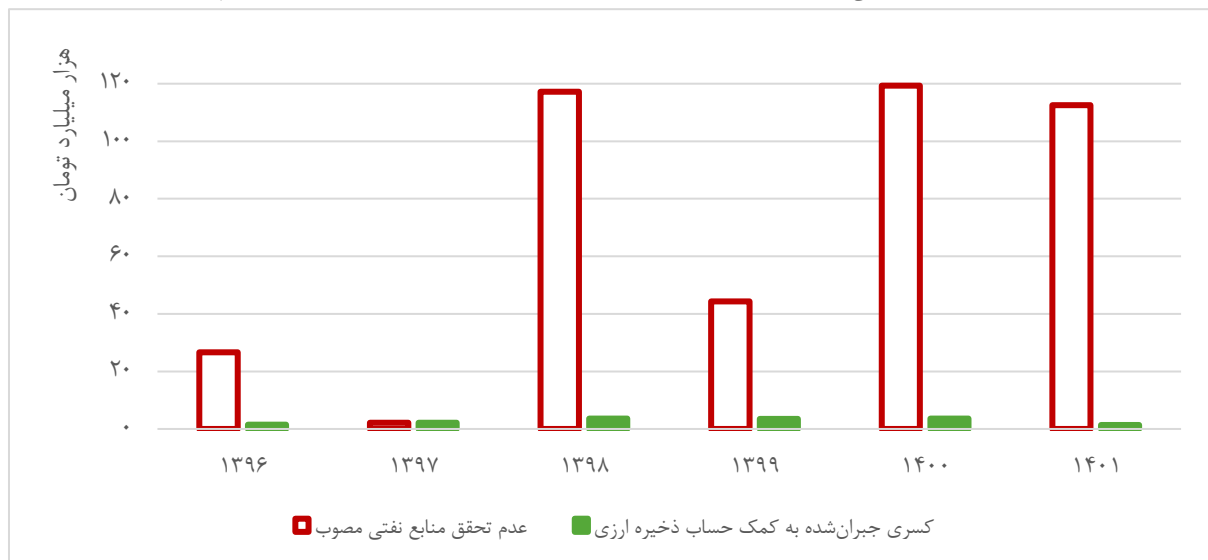
۲. آسیب‌شناسی تجربه حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در برنامه ششم توسعه

با توجه به آنچه ذکر شد، دو آسیب مهم در تجربه هر دو نهاد یاد شده قابل ذکر است:

الف) ناکارآمدی سازوکار تثبیت منابع نفتی ورودی به بودجه دولت

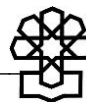
مهم‌ترین آسیب در هر دو تجربه حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در دوران برنامه پنجم و ششم توسعه، عدم انگیزه کافی دولت‌ها برای کنار گذاشتن بخشی از منابع نفتی در دوران وفور این منابع و برداشت‌های بی‌رویه از حساب و صندوق در دوران کاهش درآمدهای نفتی است. به تعبیر دیگر، مهم‌ترین عامل عدم موفقیت هر دو نهاد در دوران برنامه پنجم و ششم توسعه، عدم توجه جدی به سازوکار تثبیت جریان منابع ورودی به بودجه دولت است. شکل ۴، عملکرد حساب ذخیره ارزی در تأمین کسری منابع نفتی بودجه (بند «ج» تبصره «۱» قوانین بودجه سنواتی) را در سال‌های برنامه نمایش می‌دهد.

شکل ۴. کسری جبران شده به کمک حساب ذخیره ارزی در سال‌های برنامه ششم توسعه



مأخذ: گزارش‌های عملکرد مالی دولت (۱۴۰۱ - ۱۳۹۶).

ریشه ناکارآمدی حساب ذخیره ارزی در تثبیت منابع نفتی بودجه دولت را باید در گذار از قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه به قوانین برنامه پنجم و ششم جستجو کرد. در برنامه پنجم توسعه، در کنار تشکیل صندوق توسعه ملی به منظور سرمایه‌گذاری عواید نفتی، تغییر مهمی در قاعده مالی مربوط به تثبیت ورود منابع نفتی به بودجه دولت اتفاق افتاد و به تبع آن برنامه‌ریزی‌های بودجه‌ای دولت را متأثر کرد: در برنامه پنجم توسعه، به جای پیش‌بینی منابع نفتی در افق برنامه (پنج‌ساله)، این پیش‌بینی‌ها در فرایند بودجه‌ریزی (یک‌ساله) انجام می‌شد. این موضوع، با تقویت انگیزه دولت‌ها در بیش‌برآورد منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و استفاده بیشتر از این منابع در بودجه، موضوع تثبیت را به حاشیه برد؛ زیرا اساساً مقوله «تثبیت» باید در بازه‌های زمانی طولانی‌تری مورد توجه قرار گیرد و به این ترتیب، تغییر از



نگاه میان‌مدت (پیش‌بینی منابع حاصل از صادرات نفت در افق برنامه) به نگاه کوتاه‌مدت (پیش‌بینی سهم دولت از صادرات نفت به صورت سالیانه) از اساس با مسئله تثبیت در تعارض است.

شکل ۵. تغییر نگاه به موضوع تثبیت منابع نفتی ورودی به بودجه دولت در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه



در برنامه‌های ششم و پنجم توسعه، حساب ذخیره ارزی متولی تثبیت است و صندوق مأموریتی در این خصوص ندارد. باین‌حال، عدم ایفای صحیح نقش تثبیتی توسط حساب ذخیره ارزی، موجب شده تا با صندوق به مثابه قلم رفتار شود و برداشت‌های بی‌رویه‌ای از آن انجام شود. به این ترتیب، پیش‌نیاز اصلاح عملکرد صندوق توسعه ملی و استفاده بهینه از منابع نفتی، حل مسئله تثبیت جریان ورودی منابع نفتی به بودجه دولت است.

ب) فقدان راهبرد سرمایه‌گذاری فعالانه در صندوق توسعه ملی

همانگونه که ذکر شد، تقریباً تمام فعالیت صندوق در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه، محدود به اعطای تسهیلات به بخش‌های غیردولتی با عاملیت بانک‌ها بوده است. این رویکرد انفعالی در سرمایه‌گذاری بخش عظیمی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز کشور، موجب شده تا اولاً بخش قابل توجهی از منابع صندوق به صورت موجودی نقدی باقی بماند و ثانیاً نسبت آن با برنامه‌های توسعه کشور و اهداف کلان دولت‌ها نامشخص باشد. به تعبیر دیگر، در صورت شفاف شدن راهبردهای سرمایه‌گذاری صندوق و اتخاذ روش‌های فعالانه در سرمایه‌گذاری، بخشی از دغدغه‌های دولت در زمینه توسعه و تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و مولد کشور رفع شده، نگاه دولت به صندوق از وضعیت کنونی (قلم دولت‌ها) به وضعیت مطلوب (نهادی با مأموریت سرمایه‌گذاری در راستای راهبردهای کلان توسعه کشور) تغییر خواهد کرد.

۳. صندوق توسعه ملی در لایحه برنامه هفتم توسعه

در لایحه برنامه هفتم توسعه، از دو منظر به صندوق توسعه ملی پرداخته شده است:

۳-۱. قاعده تسهیم درآمدهای نفتی بین صندوق و دولت

در ماده (۱۴) لایحه برنامه هفتم توسعه آمده است:

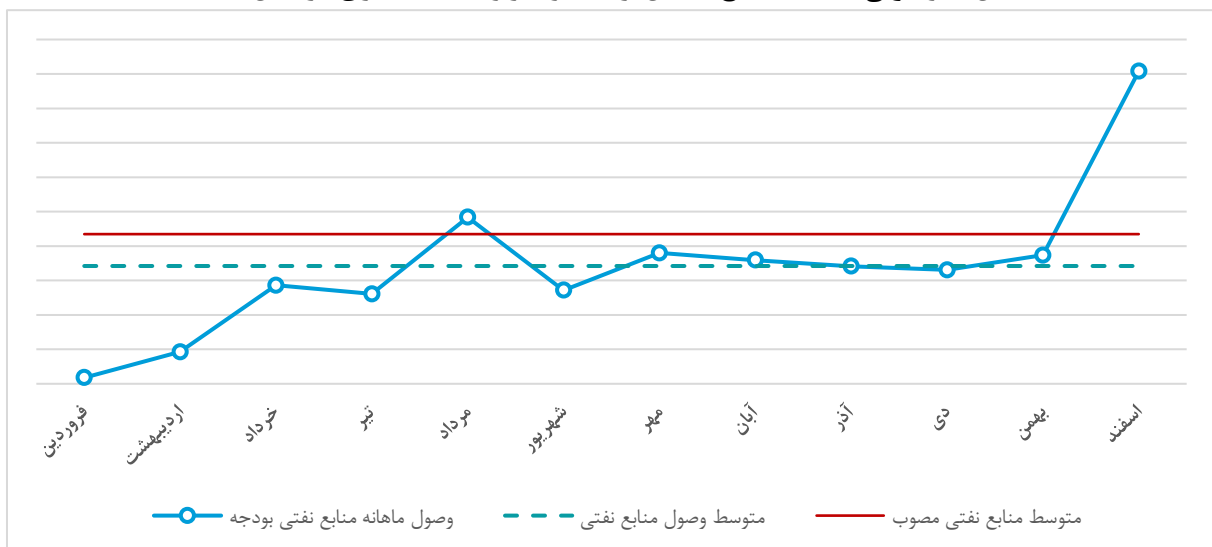
با هدف کاهش ناپایداری منابع مالی دولت، منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز پس از کسر سهم وزارت نفت، به حساب صندوق توسعه ملی نزد بانک مرکزی واریز می‌شود. صندوق توسعه ملی مکلف است سهم دولت از این منابع را که در قوانین بودجه تعیین می‌شود، به صورت یک‌دوازدهم در اختیار دولت قرار دهد. بانک مرکزی معادل ریالی منابع ارزی سهم دولت را به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز می‌نماید.

مهم‌ترین نکته در خصوص حکم بالا، ابهاماتی است که در خصوص آن مطرح است. مهم‌ترین این ابهامات عبارتند از: **؟** منطبق واریز منابع به حساب صندوق توسعه ملی و پس از آن به حساب دولت چیست و این تغییر در نحوه

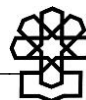
واریز منابع در پاسخ به کدام مسئله پیشنهاد شده است؟

یکی از توضیحات محتمل برای پاسخ به ابهام بالا این است که در حال حاضر و براساس قاعده تقسیم درصدی منابع، در ابتدا سهم هریک از ذی‌نفعان به حساب مربوطه پرداخت می‌شود. به این ترتیب، در صورت متغیر بودن منابع نفتی از یک ماه به ماه دیگر، این تغییرات به همه ذی‌نفعان منتقل می‌شود. با توجه به اینکه براساس این حکم، صندوق موظف است سهم دولت از منابع نفتی را که در بودجه تعیین می‌شود به صورت یک‌دوازدهم و ماهیانه در اختیار دولت قرار دهد، نوسانات درون‌سالی منابع نفتی به صندوق منتقل و بودجه دولت از این نوسانات مصون می‌گردد. برای درک بهتر این موضوع و نوسانات درون‌سالی منابع نفتی، گزارش خزانه‌داری کل کشور از روند وصول منابع نفتی در سال ۱۴۰۱ در شکل ۶ آمده است.

شکل ۶. وصولی ماهیانه منابع حاصل از نفت و گاز و میعانات گازی در سال ۱۴۰۱



مأخذ: گزارش عملکرد مالی دولت (۱۴۰۱).



شکل ۶ به خوبی نقاط قوت و ضعف حکم ماده (۱۴) لایحه برنامه هفتم توسعه را آشکار می‌کند. اگرچه تبدیل جریان ورودی منابع نفتی به بودجه در طول یک سال از یک جریان پرنوسان به جریانی ثابت و قابل برنامه‌ریزی، انضباط مالی دولت را افزایش می‌دهد، اما باید توجه داشت که با توجه به این که منابع نفتی به‌طور معمول در قوانین بودجه سنواتی بیش‌برآوردی دارد، در عمل پرداختی صندوق به بودجه دولت بیش از میزان سهم واقعی دولت از این منابع خواهد شد. به این ترتیب، این حکم مبنایی قانونی برای تخلیه منابع باقی‌مانده در صندوق توسعه ملی خواهد شد.

علاوه بر موارد یاد شده، اگرچه حکم بالا می‌تواند در تثبیت درون‌سالی منابع نفتی بودجه مؤثر باشد، اما در خصوص تثبیت بین‌سالی این منابع راهکاری دربر ندارد. به این ترتیب، موضوع تثبیت «میان‌مدت» جریان منابع نفتی ورودی به بودجه در برنامه هفتم توسعه نیز مغفول مانده است و تکرار تجربیات ناموفق حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در برنامه هفتم نیز بسیار محتمل خواهد بود.

؟ نسبت این حکم با قاعده درصدی تقسیم منابع نفتی (مندرج در اساسنامه صندوق توسعه ملی و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) چیست؟

در حکم ارائه شده، مشخص نیست که آیا قاعده درصدی کنار گذاشته شده است و تقسیم منابع بین صندوق و بودجه دولت براساس قوانین بودجه سنواتی انجام خواهد شد، یا اینکه با مفروض در نظر گرفتن قاعده درصدی، این حکم صرفاً در پی تثبیت منابع نفتی بودجه در طول یک سال است. با توجه به دائمی شدن اساسنامه صندوق توسعه ملی براساس سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، به نظر می‌رسد لغو قاعده درصدی نه تنها از منظر کاهش انضباط بودجه دولت، بلکه از لحاظ عدم انطباق با قوانین و مقررات کشور نیز در قالب برنامه هفتم توسعه قابل تصویب نمی‌باشد.

۲-۳. تسویه بدهی‌های دولت به صندوق

با توجه به اینکه حدود دوسوم منابع صندوق توسعه ملی، به‌صورت مطالبات این صندوق از دولت درآمده، لذا تعیین تکلیف نحوه تسویه این مطالبات اهمیت ویژه‌ای یافته است. اگرچه بهینه اول در خصوص تسویه بدهی‌های دولت به صندوق، واگذاری بخشی از منابع ارزی یا دارایی‌های دولت به صندوق است، اما با توجه به این که در شرایط کنونی و در تنگنای مالی دولت، این موضوع نامحتمل به نظر می‌رسد، شاید بهینه دوم آن باشد که برخی از دارایی‌های بالقوه دولت، نظیر سهم دولت در برخی میادین جدید نفت و گاز، به صندوق توسعه ملی واگذار شود. در این راستا در بند «ب» ماده (۳) لایحه برنامه هفتم توسعه آمده است:

ب) به دولت اجازه داده می‌شود به منظور تسویه بدهی‌های خود به صندوق توسعه ملی از طریق وزارت نفت (شرکت ملی نفت ایران) نسبت به عقد قرارداد توسعه و بهره‌برداری از میادین جدید نفت و گاز مشترک با صندوق توسعه ملی اقدام نماید. صندوق مکلف است با جذب سرمایه‌های مردمی و سرمایه‌گذاری خارجی و از طریق شرکت‌های غیردولتی اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید دارای صلاحیت، به توسعه و بهره‌برداری از این میادین بپردازد، مشروط بر آنکه سرمایه‌گذاری صندوق کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) باشد و طی پنج تا ۱۰ سال پس از بهره‌برداری، نسبت به واگذاری سهم خود به بخش غیردولتی اقدام نماید.

مهم‌ترین نکته در خصوص این بند، این است که اگرچه در صدر آن به موضوع تسویه بدهی‌های دولت به صندوق توسعه ملی اشاره شده است، اما در محتوا نه تنها سازوکار تسویه بدهی‌ها مشخص نیست، بلکه برای مصارف صندوق توسعه ملی نیز تعیین تکلیف صورت گرفته است. به بیان دیگر، مشخص نیست عقد قرارداد با صندوق توسعه ملی و سرمایه‌گذاری این صندوق در میادین جدید نفت و گاز چگونه قرار است به تسویه مطالبات صندوق از دولت منجر شود. به نظر می‌رسد در تکمیل این ماده لاقلاً باید این موضوع تصریح شود که عواید تولیدی حاصل از این میادین به صندوق توسعه ملی تعلق داشته و سهم دولت از منابع حاصل از آن به حساب تسویه بدهی‌های دولت به صندوق منظور می‌گردد. در خصوص ورود صندوق توسعه ملی به سرمایه‌گذاری مستقیم در حوزه نفت و گاز، ملاحظه دیگری نیز وجود دارد که قابل تأمل است. در شرایطی که منبع اصلی صندوق (منابع حاصل از صادرات نفت و گاز) از همین بخش اقتصادی تأمین می‌شود، سرمایه‌گذاری در این بخش می‌تواند تجمیع ریسک در صندوق را به همراه داشته باشد و منابع صندوق از نوسانات قیمت یا فروش نفت بیش‌ازپیش متأثر خواهد شد. بنابراین، اگر مأموریت صندوق را سرمایه‌گذاری مستقیم یا غیرمستقیم در زیرساخت‌های داخل کشور با هدف اجرای پروژه‌های سرمایه‌بر بدانیم، تشدید وابستگی آن به منابع نفتی به معنای سرایت این نوسانات به تأمین مالی پروژه‌ها بوده و اثر آن بر اقتصاد تفاوت چندانی با سیاست‌های بودجه‌ای هم‌چرخه‌ای دولت‌ها ندارد. به تعبیر ساده‌تر، همچنان اثرپذیری اقتصاد کشور از نوسانات نفتی به جای خود باقی خواهد بود. از این رو، تنوع‌بخشی به سبد دارایی‌ها و سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌ها، در ادبیات صندوق‌های ثروت ملی در جهان بسیار پررنگ است. همچنین به آن دسته از صندوق‌هایی که در اقتصاد داخلی خود سرمایه‌گذاری می‌کنند نیز توصیه می‌شود تا از طریق سرمایه‌گذاری عواید حاصل از صادرات منابع طبیعی در سایر بخش‌های اقتصاد، اتکای کشور به منابع حاصل از صادرات منابع طبیعی را کاهش دهند. با این توضیحات، شایسته است سقفی برای سرمایه‌گذاری سالیانه صندوق در این بخش تعیین شود تا از ورود همه منابع صندوق به این بخش و تشدید وابستگی اقتصاد به نفت جلوگیری شود.

۴. الگوی پیشنهادی مدیریت درآمدهای نفتی در برنامه هفتم توسعه

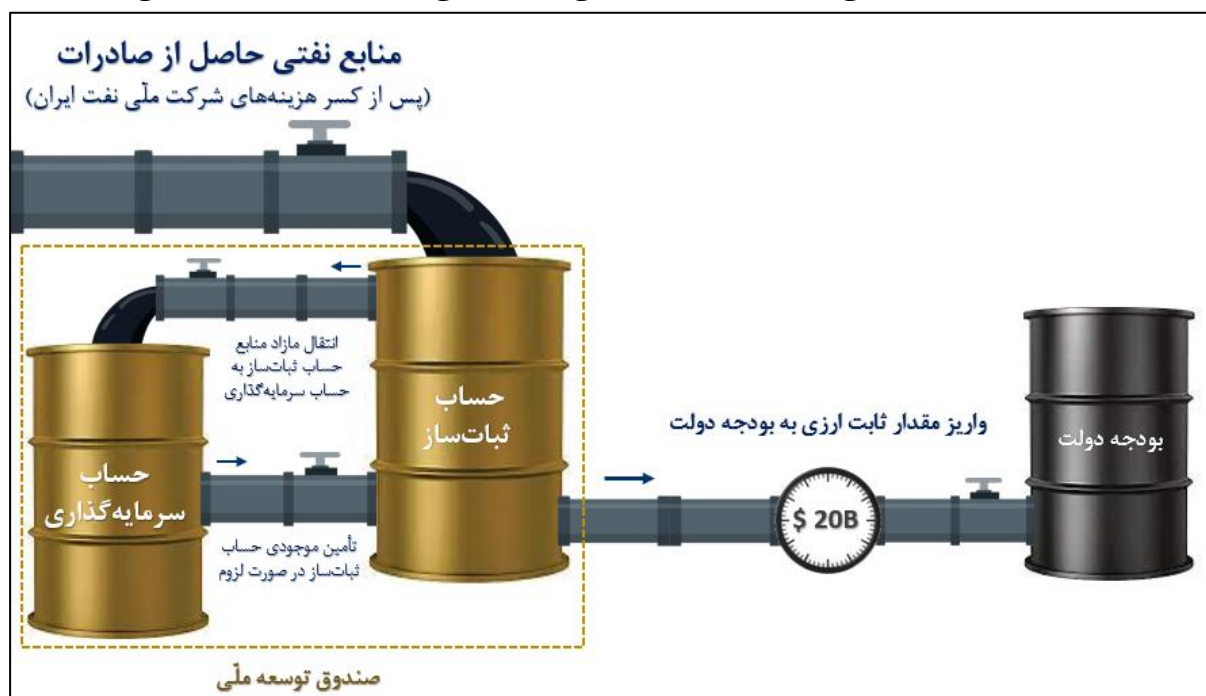
با توجه به نکات یاد شده در این گزارش، بررسی تجربه‌های جهانی در این حوزه و با تأکید بر ضرورت تثبیت جریان ورودی منابع نفتی به بودجه دولت، الگوی پیشنهادی در تقسیم منابع حاصل از صادرات نفت و گاز که در شکل ۷ نیز ترسیم شده است، به شرح زیر است:

۱. واگذاری مأموریت تثبیت منابع نفتی ورودی به بودجه دولت به صندوق توسعه ملی (ادغام حساب ذخیره ارزی در صندوق یا واگذاری مأموریت‌های آن به صندوق تحت عنوان «حساب ثبات‌ساز/تثبیت»)،
۲. واریز کلیه منابع حاصل از نفت (پس از کسر هزینه‌های تولید، انتقال و فروش) به حساب صندوق توسعه ملی،
۳. تعیین مبلغ ثابت ارزی (مثلاً ۲۰ میلیارد دلار) به عنوان سهم دولت از منابع نفتی و تأمین ماهیانه یک‌دوازدهم این مبلغ توسط صندوق توسعه ملی،
۴. تجمیع مازاد منابع در حساب صندوق و مکلف نمودن صندوق به حفظ بخشی از منابع به صورت ارزی و با

نقدشوندگی بالا (حساب ثابت‌ساز) به‌منظور تثبیت جریان ورودی منابع نفتی به بودجه در شرایط کاهش درآمدهای نفتی کشور،

۵. انتقال مازاد منابع حساب ثابت‌ساز به حساب سرمایه‌گذاری صندوق جهت انجام مأموریت‌های توسعه‌ای و بین‌نسلی صندوق از طریق سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های اقتصادی و مولد کشور.

شکل ۷. الگوی مفهومی مدیریت درآمدهای نفتی و رابطه مالی دولت و صندوق توسعه ملی



هسته اصلی این الگوی پیشنهادی، تثبیت منابع نفتی ورودی به بودجه از طریق یک قاعده مالی ساده و ثابت در طول دوران برنامه هفتم توسعه است. با توجه به نقض مکرر قوانین مرتبط با صندوق توسعه ملی در سال‌های اخیر (به‌ویژه عدم استفاده از منابع صندوق برای پرداخت‌های بودجه‌ای)، در طراحی قاعده مالی جدید باید به ساده‌بودن (و به‌تبع آن نظارت‌پذیری بیشتر) و اجرایی بودن آن توجه ویژه داشت. از دیگر دلایل توجیهی و نکات مثبت این الگوی پیشنهادی، تقویت انضباط بودجه و برنامه‌ریزی مالی دولت‌هاست.

یکی از عوامل بی‌انضباطی مالی دولت‌ها در سال‌های اخیر، برآوردهای غیرواقع‌بینانه از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز بوده است. بخش عمده کسری بودجه دولت در سال‌های اخیر نیز به‌دلیل عدم تحقق منابع نفتی بوده است. برای درک بهتر بخشی از فرایند شکل‌گیری این برآوردهای ناصحیح، به نحوه محاسبه ساده منابع نفتی بودجه در شکل ۸ توجه کنید:

شکل ۸. نحوه محاسبه منابع نفتی در قوانین بودجه سنواتی براساس الگوی کنونی



در این فرایند برآورد سه متغیر نهایتاً به برآوردی از منابع نفتی بودجه می‌انجامد که این سه متغیر عبارتند از: ۱. حجم صادرات، ۲. متوسط قیمت نفت، و ۳. نرخ تبدیل منابع ارزی به ریال. در بیشتر کشورهای نفتی، نوسان منابع نفتی عمدتاً ناشی از نوسان قیمتی است؛ اما با توجه به تحریم‌های ظالمانه علیه کشور ما، در ایران فروش نفت (یا حجم صادرات) نیز نوسانات شدیدی را در سال‌های اخیر تجربه کرده است. علاوه بر این دو عامل، برآورد نرخ ارز در سال آتی نیز در تخمین منابع حاصل از صادرات نفت و گاز مؤثر است.

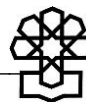
دشواری‌های برآورد دقیق این منابع در کنار انگیزه‌های دولت‌ها در جهت بیش‌برآورد منابع نفتی موجب شده تا در سال‌های اخیر، دولت به بهانه کاهش منابع حاصل از صادرات نفت و گاز (چه از محل کاهش قیمت و چه از محل کاهش حجم صادرات) درخواست مجوزهای فراقانونی جهت استقراض بیشتر نماید. این استقراض یا از طریق انتشار اوراق مالی اسلامی خارج از سقف مصوب بودجه و یا از طریق استفاده از منابع صندوق توسعه ملی انجام می‌شود. به‌این ترتیب مزیت الگوی پیشنهادی، کاهش تعداد متغیرهای برنامه‌ریزی مالی دولت و ثابت نمودن منابع دلاری حاصل از صادرات نفت و گاز است. همچنین این قاعده اجازه افزایش مخارج دولت در شرایط وفور نفتی را نمی‌دهد و از این محل موجب ثبات بیشتر اقتصاد کلان خواهد شد.

در پایان ملاحظاتی در خصوص الگوی پیشنهادی قابل ذکر است:

• حفظ انگیزه‌های کنونی دولت برای افزایش منابع نفتی

یکی از نکات مهم در تغییر از الگوی کنونی به الگوی پیشنهادی، حفظ انگیزه‌های دولت برای افزایش منابع نفتی است. در الگوی درصدی کنونی، افزایش مجموع فروش نفت کشور مستقیماً به افزایش منابع بودجه دولت می‌انجامد و از این رو، حفظ یا ارتقای درآمدهای نفتی کشور برای دولت حائز اهمیت است. این در حالی است که اگر دولت‌ها، تأمین تضمینی سهم خود از جانب صندوق توسعه ملی را مفروض در نظر بگیرند، لااقل در کوتاه‌مدت انگیزه‌های ایشان برای تأمین بسترهای لازم جهت حفظ یا ارتقای درآمدهای نفتی کاهش خواهد یافت؛ این مسئله به‌ویژه در سال‌های پایانی دولت‌ها ممکن است منجر به رفتارهای غیربهبینه در این حوزه از سوی دولت‌ها گردد. از این رو، پیشنهاد می‌شود به‌منظور تقویت انگیزه‌های دولت، صندوق توسعه ملی مکلف باشد مبلغ ثابت ارزی را صرفاً از محل منابع ورودی صندوق (منابع حاصل از صادرات در همان سال مالی) تأمین نماید.

• نحوه محاسبه مقدار ثابت سهم دولت از منابع نفتی



مهم‌ترین ملاحظه در تعیین عدد ثابت سهم دولت از منابع نفتی در افق برنامه، این است که این عدد اولاً آنقدر کم نباشد که تبعیت از این قاعده را برای دولت‌ها ناممکن کند و ثانیاً آنقدر زیاد نباشد که موضوع تثبیت و استفاده از منابع نفتی در جهت توسعه و سرمایه‌گذاری مغفول بماند. برای تعیین عددی واقع‌بینانه که درعین حال دولت‌ها را به اتکای کمتر به منابع نفتی تشویق کند، به دو عدد می‌توان استناد کرد:

مجموع بهره‌مندی دولت از منابع نفتی در برنامه ششم توسعه: براساس برآوردهای انجام شده سهم دولت از منابع نفتی تحقق یافته در دوران برنامه ششم توسعه حدود ۸۶ میلیارد دلار برآورد می‌شود. علاوه بر این، چنانچه در بخش‌های قبلی ذکر شد، میزان برداشت دولت‌ها از صندوق در این بازه حدود ۵۷ میلیارد دلار بوده است. به‌این ترتیب، دولت در دوران برنامه ششم توسعه به‌طور متوسط سالیانه ۲۴ میلیارد دلار از منابع نفتی استفاده نموده است.

منابع نفتی بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور: در بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، میزان منابع نفتی دولت حدود ۶۲۴ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. با صرف‌نظر از این که این ارقام معمولاً با برآوردهای خوش‌بینانه محاسبه می‌شوند، می‌توان گفت که با محاسبه نرخ ارز با قیمت ۳۷ هزار تومان به‌ازای هر دلار (نزدیک به نرخ رسمی حواله در سامانه ETS)، رقمی در حدود ۱۷ میلیارد دلار در بودجه دولت پیش‌بینی شده است (با محاسبه نرخ ۲۸۵۰۰ تومان برای تبدیل ریال به دلار، این عدد در حدود ۲۲ میلیارد دلار برآورد می‌شود).

با استناد به دو مورد بالا، به‌نظر می‌رسد تعیین عدد ۲۰ میلیارد دلار به‌عنوان سقف بهره‌مندی دولت از منابع نفتی در دوران برنامه، تا حد خوبی واقع‌بینانه و قابل اجرا باشد.

جمع‌بندی و احکام پیشنهادی

با توجه به آنچه در این گزارش بیان شد، اصلاحات پیشنهادی در خصوص احکام لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه مدیریت درآمدهای نفتی و صندوق توسعه ملی به‌شرح زیر است:

الف) اصلاح الگوی تسهیم درآمدهای نفتی:

ماده (۱۴) - با هدف کاهش ناپایداری منابع مالی دولت:
الف) قاعده تسهیم منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز براساس درصدی ذکر شده در اساسنامه صندوق توسعه ملی و سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه تداوم خواهد داشت.
ب) تا پایان برنامه، سقف مجاز بهره‌مندی سالیانه دولت از این منابع مبلغ ثابت ۲۰ میلیارد دلار تعیین می‌شود. کل مبالغ مازاد سهم دولت نسبت به این سقف به پرداخت بدهی‌های دولت به صندوق توسعه ملی اختصاص می‌یابد. در صورت کمتر بودن سهم دولت از منابع حاصل، صندوق توسعه ملی موظف است از محل منابع ورودی صندوق تا تکمیل سقف مجاز بهره‌مندی دولت، اقدام به پرداخت تسهیلات ارزی به دولت نماید.

ذکر چند نکته در خصوص حکم اصلاحی فوق ضروری است:

۱. در این پیشنهاد تلاش شده تا با کمترین تغییر در چارچوب کنونی مدیریت درآمدهای نفتی، اصلاحات مدنظر

در الگوی پیشنهادی به آن الحاق شود. به این ترتیب، با وجود این که یکی از ذی‌نفعان مهم در این حوزه شرکت‌های تابعه وزارت نفت می‌باشند و اصلاح رابطه مالی این شرکت‌ها و دولت یک ضرورت است، اما به منظور پرهیز از پیچیدگی بیشتر، در این حکم از پرداختن به آن صرف نظر شده است. در برخی پیشنهادهای مشابه و با فرض اصلاح رابطه مالی شرکت‌های ملی نفت و گاز با دولت، می‌توان سقف بهره‌مندی سالیانه مجموعه دولت را (اعم از منابع بودجه عمومی و سهم شرکت‌های تابعه وزارت نفت) معادل ۲۵ میلیارد دلار در نظر گرفت.

۲. به منظور سوق دادن دولت به کاهش بیشتر وابستگی بودجه عمومی به منابع نفتی، می‌توان سقف ۲۰ میلیارد دلار را در طول دوران برنامه کاهنده در نظر گرفت. البته باید در نظر داشت که تعیین همین رقم ثابت نیز به دلیل کاهش ارزش دلار در مرور زمان (متوسط تورم ایالات متحده آمریکا) تا حدودی این خواسته را محقق خواهد نمود.

۳. پیشنهاد بالا، صرفاً به امر تثبیت از منظر بودجه دولت پرداخته است. این در حالی است که موضوع تثبیت از منظر تراز پرداخت‌ها نیز حائز اهمیت است. در سایر گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی که به موضوع ارز و سیاست‌های ارزی در دوران برنامه هفتم توسعه می‌پردازد، پیشنهادهایی در این حوزه نیز ارائه شده است.

ب) تسویه بدهی‌های دولت به صندوق توسعه ملی:

ماده (۳) بند «ب» - به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود با تصویب هیئت امنا و با همکاری وزارت نفت، در قالب مشارکت با سایر سرمایه‌گذاران و شرکت‌های اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید دارای صلاحیت، نسبت به دریافت پروانه توسعه و بهره‌برداری از میادین جدید نفت و گاز مشترک اقدام و علاوه بر دریافت سهم درصدی خود، از محل عواید تولیدی سهم دولت، مطالبات خود از دولت را تسویه نماید. صندوق موظف است بلافاصله پس از تسویه مطالبات از مشارکت خارج شده و سهم خود را به بخش غیردولتی واگذار نماید.

۱. گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی تا پایان سال ۱۴۰۰.
۲. گزارش‌های عملکرد مالی دولت - خزانه‌داری کل کشور (۱۳۹۶-۱۴۰۱)
۳. گزارش‌های تفریغ بودجه دیوان محاسبات کشور (۱۳۹۶-۱۴۰۰)
۴. قوانین برنامه ۵ ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
۵. لایحه برنامه ۵ ساله هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir