گزارش خبر
NEWSREPORT

کد خبر: ۴۵۷۹۳۳
یکشنبه ۱۳ شهریور ۱۴۰۱ ۱۴:۲۶

پیشنهادی برای بهبود عملکرد صندوق توسعه ملی؛

صندوق توسعه از سازوکار شرکت‌های تامین سرمایه بورسی استفاده کند

با توجه به دست‌اندازی‌های دولت‌ها به منابع صندوق توسعه ملی، سهم بالای نکول و امهال پروژه‌ها و عدم انگیزه بانک‌های عامل برای بهبود عملکردشان در انتخاب طرح‌ها و پیگیری بازگشت منابع، یکی از کارآمدترین روش‌ها برای حذف آسیب‌های مذکور، استفاده از ساز و کار شرکت‌های تامین سرمایه بورس برای صندوق توسعه ملی است.

به گزارش خبرنگاران گروه بورس، بانک و بیمه گزارش خبر، طبق ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه، حساب ذخیره ارزی به منظور ایجاد ثبات در درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام و تبدیل وجوه آن به انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری‌ها و تحقق اهداف برنامه سوم به وجود آمد. اما دست‌اندازی دولت‌ها به منابع حساب ذخیره ارزی عملا آن را از حیز انتفاع ساقط کرد. بطور مثال برداشت دولت وقت از حساب ذخیره ارزی در طول برنامه چهارم بالغ بر ۱۲۰ میلیارد دلار شد. در حالی که طبق برنامه چهارم توسعه میزان مجاز برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی طی ۵ سال ۲۵ میلیارد دلار بود. این برداشت‌ها ادامه پیدا کرد تا اینکه در مجموع در بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۸۰ از حدود ۱۷۰ میلیارد دلار منابع واریز شده به حساب ذخیره ارزی، ۱۵۴ میلیارد دلار (بیش از ۹۰ درصد) آن توسط دولت‌ها برداشت و استفاده شد.[۱]

جدول ۱. تفاوت‌های اصلی صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی

منبع: https://www.ndf.ir/Portals/۰/۱۰۳۰-NDF%۲۰SWF-Conference.pdf

هدف از تاسیس صندوق توسعه ملی

پس از تجربه ناموفق حساب ذخیره ارزی که به موجب قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹) ایجاد شد و فعالیت آن در قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۳) تصویب گردید؛ ایده تشکیل صندوق توسعه ملی در برنامه پنجم توسعه با تفاوت در دیدگاه‌ها به درآمدهای حاصل از نفت و گاز مطرح گردید. هدف از ایجاد حساب ذخیره ارزی، ثبات در میزان استفاده از عواید ارزی حاصل از فروش نفت خام و تبدیل دارائی حاصل از آن به دیگر ذخایر، تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز طرح‌های تولیدی، صنعتی، معدنی، کشاورزی و... در بخش غیردولتی از طریق شبکه بانکی، استفاده از وجوه این حساب برای تأمین مصارف بودجه در صورت کاهش عواید ارزی حاصل از نفت بود.

تغییر نگاه راهبردی به درآمدهای حاصل از نفت و گاز و تبدیل شدن آن از منبع تأمین بودجه عمومی دولت به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» از طریق ایجاد صندوق توسعه ملی، در سال ۱۳۸۷ در قالب بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران توسط مقام معظم رهبری (مدظله العالی) ابلاغ گردید. در این راستا تأسیس صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۸۹ و به موجب ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. به منظور اجرای این سیاست، بر اساس ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه کشور و با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت، گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع مذکور، صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۸۹ تشکیل و در دی ماه سال ۱۳۹۰ رسما شروع به فعالیت نمود.

منابع صندوق توسعه ملی

مطابق با اساسنامه صندوق، تامین منابع صندوق از محل‌های زیر صورت میگیرد:

۱- حداقل معادل ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی)

۲- حداقل ۲۰ درصد ارزش صادرات تهاتری اقلام فوق الذکر

۳- افزایش سهم واریزی از منابع بندهای (۱) و (۲) هر سال به میزان سه واحد درصد

۴- ۵۰ درصد مانده نقدی حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۹ و سال‌های بعد

۵- منابع قابل تحصیل از بازارهای پولی بین‌المللی

۶- سود خالص صندوق طی سال مالی

۷-درآمد حاصل از سود موجودی حساب صندوق در بانک مرکزی

جدول ۲. سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی مطابق با قوانین برنامه‌های پنجم و ششم و بودجه

منبع: https://www.ndf.ir/Portals/۰/Images/News/RAJI.pdf

تغییرات احتمالی اساسنامه صندوق

به گزارش روابط عمومی صندوق توسعه ملی، فرهاد همتی (دبیر هیأت عامل صندوق توسعه ملی) از تصویب برخی مواد جدید در اساسنامه صندوق خبر داد. این مفاد در صورت تنفیذ و ابلاغ از سوی مقام معظم رهبری (مدظله العالی) در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه کشور درج و بالتبع آن اساسنامه صندوق توسعه ملی اصلاح خواهد شد. همچنین در تحقق سیاست تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن از منبع تامین بودجه عمومی کشور به منابع و سرمایه های زاینده اقتصادی، اساسنامه صندوق توسعه ملی قرار است با اعمال اصلاحات زیر تنفیذ شود:

واریز ۴۲ درصد از عواید حاصل از صادرات نقدی و تهاتری نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی در سال شروع برنامه و افزایش ۲ واحد درصد سالیانه به آن

افزایش و تقویت منابع صندوق توسعه ملی از طریق سرمایه‌گذاری در داخل و خارج از کشور، خرید سهام، سپرده‌گذاری و مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی در طرح‌ها و پروژه‌های زیرساختی و توسعه‌ای دارای بازده مناسب مشروط بر آن که به بنگاه‌داری و توسعه تشکیلات صندوق منجر نشود (در سقف ۵۰ درصد ازسهام)

استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی و استقلال مدیریت حساب‌های آن از بانک مرکزی
ایجاد یا تملک نهاد مالی تخصصی متناسب با وظایف صندوق، بدون شعبه و بدون امکان سپرده گیری و خلق پول

مصارف صندوق توسعه ملی
بر طبق اساسنامه فعلی صندوق، منابع واریزی به حساب صندوق باید در موارد زیر مصرف شوند:
-۱اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاری‌های دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی
-۲اعطای تسهیلات صادرات خدمات فنی و مهندسی به شرکت‌های خصوصی و تعاونی ایرانی که در مناقصه‌های خارجی برنده میشوند از طریق خود یا تسهیلات اتحادیه‌ای (سندیکایی)
-۳اعطای تسهیلات خرید به طرف‌های خریدار کالا و خدمات ایرانی در بازارهای هدف صادراتی کشور
-۴سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی
-۵اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی به منظور جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری در ایران با رعایت اصل هشتادم (۸۰) قانون اساسی
آسیب شناسی عملکرد صندوق
-۱ تکرار تجربه حساب ذخیره ارزی: نقش غالب دولت در استفاده از منابع صندوق
بر اساس اظهارات آقای دکتر پورابراهیمی رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی،[۲] مجموع کل منابع صندوق توسعه ملی تا اردیبهشت ۱۴۰۱ حدود ۱۳۶ میلیارد دلار بوده است که با تصمیم مجلس حدود ۱۰ میلیارد دلار آن تبدیل به منابع ریالی شده است. از ۱۲۶ میلیارد دلار منابع ارزی صندوق حدود ۶ میلیارد دلار هنوز به صندوق اعطا نشده است و مجموع تعهدات دیگر و مانده صندوق نیز حدود ۱۵ میلیارد دلار می‌شود. در نتیجه تا اردیبهشت ۱۴۰۱ حدود ۱۰۵ میلیارد دلار به صندوق تخصیص پیدا کرده است. از این ۱۰۵ میلیارد دلار حدود ۶۵ درصد آن توسط دولت‌ها استفاده شده است (به شکل طرح‌ها یا استقراض از صندوق) و حدود ۲۰ درصد از ۳۵ درصد منابع باقیمانده هم به حوزه طرح‌های نهادهای عمومی غیردولتی اعطا شده است. در نتیجه تنها حدود ۱۵ درصد از منابع صندوق به بخش خصوصی واگذار شده است.
نه تنها دولت سهم غالبی در برداشت‌های صندوق داشته بلکه در طی ۱۰ سال صرفا ۲۰ درصد (به جای ۳۰ درصد بطور متوسط در ۱۰ سال اخیر) از درآمدهای نفتی به صندوق واریز شده و با برداشت‌های گاه و بیگاه دولت‌ها، عملا فقط ۹ درصد از سهم درآمدهای نفتی در صندوق باقی مانده است.[۳]

نمودار ۱. روند کاهشی منابع ورودی به صندوق از ابتدای تأسیس (میلیارد دلار)

منبع: https://yun.ir/l۵۰u۴۸
نمودار ۲ . میزان ورودی صندوق و مصارف ادوار دولت‌ها (میلیارد دلار)

منبع: ارائه آقای دکتر محمدرضا پورابراهیمی رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در دومین همایش ثروت ملی و عدالت بین نسلی/ ۲۷ اردیبهشت ۱۴۰۱

-۲استمهال بالای تسهیلات ارزی
یکی از ابزارهای مالی صندوق توسعه ملی جهت تامین مالی طرح‌ها و فعالیت‌های سرمایه‌گذاری، ارائه تسهیلات از طریق انعقاد قرارداد سپرده‌گذاری ارزی با بانک‌های سپرده‌پذیر دولتی و خصوصی است. فارغ از عدم شفافیت در چگونگی تخصیص سهم‌های سپرده‌ها بین بانک‌های مختلف و نرخ سود تعلق گرفته به سپرده‌های صندوق، یکی از آسیب‌های مهم این روش سهم بالای استمهال آن است. مطابق با گفته‌های آقای دکتر پورابراهیمی (رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی)، از منابع اختصاص داده شده به بخش خصوصی تقریبا همگی آنها مشمول استمهال‌های پیاپی شده‌اند و حتی یکی از سرمایه‌گذاران بخش خصوصی پیش از استمهال به تعهداتش عمل نکرده است. [۱] آخرین گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی نیز نشان می‌دهد که از کل مبلغ سپرده‌گذاری ارزی صندوق نزد بانک‌ها در اجرای بند (ل) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۴ حدود ۶۵ درصد یعنی ۲.۸ میلیارد از منابع ارزی صندوق در بانک‌های عامل امهال شده‌اند.

جدول ۳. توزیع بانکی مبلغ قراردادهای سپرده‌گذاری ارزی و مبالغ تخصیص یافته شده به متقاضیان در اجرای بند (ل) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۴ (میلیون دلار)

منبع: گزارش عملکرد تسهیلات اعطایی از محل منابع ارزی و ریالی صندوق توسعه ملی از ابتدای تاسیس تا پایان خرداد ماه سال ۱۴۰۰
-۳نکول بالای تسهیلات ارزی
یکی دیگر از آسیب‌های ناشی از روش فعلی تسهیلات‌دهی صندوق توسعه ملی، نکول بالای تسهیلات ارزی است. آمارها نشان می‌دهد که برخی از بنگاه‌های گیرنده تسهیلات ارزی (احتمالا به دلیل نوسانات بالای ارزی کشور) نتوانستند منابع قرض گرفته شده را به بانک عامل و در نهایت صندوق توسعه بازگردانند. بطوری که از سال ۱۳۸۹ در مجموع حدود ۶.۹ میلیارد دلار زیان ناشی از تغییر نرخ برابری ارز به صندوق توسعه ملی تحمیل شده است.[۱]

نمودار ۳. ضرر صندوق از نکول تسهیلات ارزی به دلیل شوک‌های ارزی

منبع: ارائه آقای دکتر محمدرضا پورابراهیمی رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در دومین همایش ثروت ملی و عدالت بین نسلی/ ۲۷ اردیبهشت ۱۴۰۱

طبق آخرین گزارش عملکرد صندوق، تا پایان خرداد ماه سال ۱۴۰۰ از مجموع ۳.۲ میلیارد دلار اقساط سررسید شده طرح‌های ارزی تامین مالی شده توسط صندوق، مجموعاً حدود ۱.۳ میلیارد دلار از مطالبات وصول شده است. با محاسبه وجه التزام اقساط واریز نشده، حدود ۲.۴ میلیارد دلار مطالبات باقی مانده محاسبه می‌شود. از این رو، در سه ماهه نخست سال ۱۴۰۰ حساب‌های ارزی ۹ بانک بابت برداشت بدهی از محل قراردادهای عاملیت ارزی به نفع صندوق مسدود گردیده است. شایان ذکر است در تسهیلات ریالی اعطایی صندوق مبلغ معوقات تقریبا صفر است. همچنین مانده مطالبات سررسید شده از محل منابع سپرده‌گذاری شده ارزی در بانک‌های عامل تا پایان خرداد ماه سال ۱۴۰۰، ۴۵۰ میلیون دلار و مربوط به بانک خاورمیانه است.
نمودار ۴. توزیع مطالبات ارزی صندوق از محل قراردادهای عاملیت ارزی به تفکیک سهم بخش اقتصادی تا پایان خرداد ماه سال ۱۴۰۰

منبع: گزارش عملکرد تسهیلات اعطایی از محل منابع ارزی و ریالی صندوق توسعه ملی از ابتدای تاسیس تا پایان خرداد ماه سال ۱۴۰۰
نمودار ۵. توزیع سهم بانکی مطالبات ارزی صندوق از محل قراردادهای عاملیت ارزی تا پایان خرداد ماه سال ۱۴۰۰

منبع: همان
-۴نقش غالب بانک عامل در انتخاب طرح‌ها و عدم تقبل ریسک توسط صندوق
صندوق توسعه در تصویب و بررسی طرح های متقاضی تسهیلات ریالی و ارزی از محل سپرده‌گذاری صندوق در بانک‌های سپرده‌پذیر هیچگونه اعمال نظری نداشته و در صورت تصویب طرح‌ها و فعالیت متقاضیان در ارکان اعتباری بانک سپرده پذیر، تسهیلات مورد نظر راسا توسط بانک ذیربط طبق ضوابط صندوق و مقررات بانک پرداخت می‌شود. در قراردادها عاملیت ارزی صندق، همچنان بانک عامل ضامن بازپرداخت اصل و سود تسهیلات دریافتی متقاضی به صندوق است؛ با این تفاوت که در این نوع از قرارداد طرح سرمایه‌گذاری باید به تصویب صندوق نیز برسد.

منبع: همان
راه حل پیشنهادی: صندوق توسعه به مثابه یک شرکت تامین سرمایه
با توجه به دست‌اندازی‌های دولت‌ها به منابع صندوق، سهم بالای نکول و امهال پروژه‌ها و عدم انگیزه بانک‌های عامل برای بهبود عملکردشان در انتخاب طرح‌ها و پیگیری بازگشت منابع، یکی از کارامدترین روش‌ها برای حذف آسیب‌های مذکور، استفاده از ساز و کار شرکت‌های تامین سرمایه بورس برای صندوق توسعه ملی است. صندوق توسعه در بستر یک شرکت تامین سرمایه میتواند به معنای واقعی کلمه در تامین مالی پروژه‌های مولد و بین‌النسلی نقش ایفا کند. صندوق توسعه با اتکا به منابع مالی‌اش نه تنها می‌تواند با ابزارهای متنوع مالی همانند انتشار اوراق برای شرکت‌های متقاضی و صندوق سرمایه‌گذاری پروژه به تامین مالی طرح‌های اقتصادی و ملی در کشور کمک کند بلکه این منابع متعلق به نسل‌های بعدی نیز با شفافیت کامل مورد استفاده قرار خواهند گرفت. سرمایه‌گذاری در پروژه‌های سوددهی همچون توسعه کریدورهای ترانزیتی، احداث پتروپالایشگاه، نهضت ملی مسکن و دیگر پروژه‌های عمرانی که با استفاده از ظرفیت بازار سرمایه، تنگنای مالی این پروژه‌ها را رفع، منابع صندوق توسعه را با احتساب سود آن ذخیره و شرایط را برای رونق اقتصادی کشور فراهم می‌کند.

[۱] سخنرانی آقای دکتر محمدرضا پورابراهیمی رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در دومین همایش ثروت ملی و عدالت بین نسلی/ ۲۷ اردیبهشت ۱۴۰۱

[۲] https://www.ndf.ir/media

[۳]https://yun.ir/l۵۰u۴۸

[۴] سخنرانی آقای دکتر محمدرضا پورابراهیمی رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در دومین همایش ثروت ملی و عدالت بین نسلی/ ۲۷ اردیبهشت ۱۴۰۱ https://www.ndf.ir/media

[۵] سخنرانی آقای دکتر محمدرضا پورابراهیمی رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در دومین همایش ثروت ملی و عدالت بین نسلی/ ۲۷ اردیبهشت ۱۴۰۱ https://www.ndf.ir/media

منبع: پایگاه خبری بازار سرمایه ایران(سنا)