

دوره دهم - سال دوم

شماره چاپ: ۷۶۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

شماره ثبت: ۳۴۸

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۳۶. صندوق توسعه ملی

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۵۶۶۶

دی ماه ۱۳۹۶

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	۱. تبصره‌های مرتبط با صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.....
۱۰.....	۲. مواد مرتبط با صندوق توسعه ملی در قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه.....
۱۱.....	۳. مروری بر وضعیت صندوق توسعه ملی.....
۱۴.....	پیشنهاد.....
۱۴.....	منابع و مآخذ.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۳۶. صندوق توسعه ملی

چکیده

مطابق لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز سی و دو درصد (۳۲٪) و معادل ۱۶/۲ میلیارد دلار خواهد بود. اگرچه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بدون در نظر گرفتن تسهیلاتی که سقف مشخصی ندارند برای حدود ۸۴ درصد از منابع ورودی صندوق، تعیین تکلیف شده است. به طور خلاصه، در این لایحه برای استفاده از منابع ورودی صندوق توسعه ملی مجوزهای زیر صادر شده است:

- تبصره «۴» بند «الف»: برداشت ۲۰۰ میلیون دلاری از صندوق برای شرکتها و مؤسسات دانش بنیان و تجاری سازی نوآوری و اختراعات و ماده (۵۱) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه مبنی بر اختصاص بودجه به معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری.

- تبصره «۴» بند «ب»: اعطای تسهیلات ارزی به طرح های توسعه ای بالادستی نفت و گاز بخش های خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی و همچنین طرح های توسعه ای و زیربنایی سازمان های توسعه ای بخش صنعت و معدن (بدون سقف مشخص).

- تبصره «۴» بند «ج»: اعطای تسهیلات ارزی برای طرح های توسعه ای انواع مختلف حمل و نقل درون و برون شهری به سرمایه گذاران بخش خصوصی و یا تعاونی (بدون سقف مشخص).

- تبصره «۴» بند «ه»: اعطای تسهیلات به مبلغ ۴۰ هزار میلیارد ریال به دولت برای خرید تجهیزات آزمایشگاه های تحقیقاتی دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری.

- تبصره «۴» بند «و»: اختصاص ۵/۸ میلیارد دلار (بیش از ۲۰۳ هزار میلیارد ریال) به ۱۱ حوزه مشخص، به منظور تحقق اهداف برنامه ششم توسعه حوزه های مذکور عبارتند از:

- آبیاری تحت فشار، کم فشار و سامانه های نوین آبیاری.
- طرح های آبرسانی روستایی و توسعه شبکه های آن
- سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران
- تقویت بنیه دفاعی
- مقابله با ریزگردها در کشور و رفع مشکل برق خوزستان
- توسعه مکران

- ساماندهی حمل‌ونقل عمومی
 - بهبود محیط زیست، آب‌خیزداری و ساماندهی پسماندهای کل کشور
 - کمک به ساماندهی بافت‌های فرسوده و بازسازی مناطق آسیب‌دیده از زلزله
 - حمل‌ونقل ریلی
 - کمک به تسویه بدهی پاداش پایان خدمت بازنشستگان وزارت آموزش و پرورش
- تبصره «۴» بند «ز»: اعطای تسهیلات ارزی به مقدار ۳۵۰ میلیون دلار جهت انتقال آب کشاورزی به اراضی سیستان و بلوچستان.
- تبصره «۱۸» جزء «۱»: سپرده‌گذاری از منابع ارزی نزد بانک‌های عامل به منظور اعطای تسهیلات به میزان ۱۵۰ هزار میلیارد ریال جهت حمایت از طرح‌های تولیدی، اشتغال و آموزش کمک به کارورزی جوانان دانش‌آموخته دانشگاهی.
- تبصره «۱۹»: اعطای حداکثر ده درصد (۱۰٪) منابع ورودی صندوق توسعه ملی به صورت ریالی (حدود ۵/۶ هزار میلیارد تومان) جهت جلب مشارکت بخش خصوصی در اجرای طرح‌های نیمه‌تمام یا جدید انتفاعی.

مقدمه

طبق نظریه‌های اقتصادی درآمدهای حاصل از منابع طبیعی زمانی می‌توانند منجر به توسعه اقتصادی شوند که مکانسیم‌های اثرگذاری منفی این درآمدها کنترل شود. از این رو صندوق توسعه ملی در برنامه پنجم توسعه با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل شد. به این ترتیب صندوق توسعه ملی با هدف پس‌انداز برای نسل آتی از درآمدهای نفتی شکل گرفت.

برای حفظ دارایی‌های صندوق در اساسنامه آن ضوابطی وضع شد. اول اینکه استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت و پرداخت تسهیلات به شرکت‌هایی که بیش از بیست درصد (۲۰٪) اعضای هیئت مدیره آنها توسط مقامات دولتی تعیین می‌شوند ممنوع شد.

دوم اینکه مجموع تسهیلات اختصاص یافته از منابع صندوق به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در هر حال نباید بیش از بیست درصد (۲۰٪) منابع صندوق باشد. حتی پرداخت این تسهیلات نیز بدون تأیید توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی توسط بانک عامل ممنوع شد و در نهایت آنکه مقرر شد که پرداخت تسهیلات از صندوق تنها به صورت ارزی صورت گیرد و سرمایه‌گذاران



استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال را در بازار داخلی نداشته باشند. اما از ابتدای تأسیس صندوق این ضوابط در قوانین بودجه سنواتی به‌طور کامل رعایت نشده است. طبق قوانین موجود ۳۰ درصد از منابع ورودی به صندوق به بخش‌های کشاورزی، گردشگری، صنعت و معدن و سرمایه در گردش بنگاه‌های اقتصادی اختصاص می‌یابد که بیست درصد (۲۰٪) از این تسهیلات به‌صورت ریالی است. همچنین در قوانین بودجه سنواتی تکالیف متعددی برای اختصاص تسهیلات از منابع صندوق به بخش‌های مختلف اقتصادی وضع شده است.

تخصیص بهینه منابع و استفاده از منابع صندوق در جهت حداکثرسازی ارزش اقتصادی این منابع بخصوص در این سال‌ها که قیمت نفت کاهش یافته است دارای اهمیت بالایی است. از همین رو باید توجه داشت که در شرایط کنونی منابع صندوق محدود بوده و مشکلات موجود در اقتصاد کشور از جمله حل مشکلات بحران آب، محیط زیست، اشتغال، طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای نیمه‌تمام و... بسیار است و حل همه این مشکلات با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به‌عنوان یک ثروت بین‌نسلی مقدور نیست.

مشکلات ناشی از وابستگی گسترده بودجه به درآمدهای نفتی به‌خصوص در سال‌هایی که قیمت نفت کاهش می‌یابد، موجب شده ضرورت ایجاد قاعده مالی مناسب برای درآمدهای نفتی بیش از پیش احساس شود. اساساً گره زدن بودجه دولت و به‌تبع آن ثبات اقتصادی کشور به یک متغیر برون‌زا به نام قیمت نفت که ذاتاً نوسانی بوده و تحت کنترل سیاستگذار نیست، امکان برنامه‌ریزی برای این درآمدها را از بین برده و بودجه دولت و ثبات اقتصادی کشور را وابسته به یک متغیر خارجی غیر ارادی می‌کند. بنابراین تقویت صندوق توسعه ملی می‌تواند در بلندمدت هم مردم و هم دولت را از حداکثر ارزش و امنیت اقتصادی بهره‌مند کند.

این گزارش به‌طور کلی به بررسی منابع و مصارف صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ می‌پردازد. ابتدا تبصره‌های مرتبط با صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور بررسی خواهد شد و سپس اسناد بالادستی مرتبط با صندوق (بجز اساسنامه) از جمله قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی (۲) و بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بررسی شده است. سپس مقایسه‌ای بین منابع و مصارف صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و سال‌های گذشته صورت گرفته و در پایان پیشنهادهای برای منابع و مصارف صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ ارائه شده است.

۱. تبصره‌های مرتبط با صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

تبصره «۱» بند «الف»: در این تبصره سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از ارزش صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز سی‌و‌دو درصد (۳۲٪) تعیین شده است. در این تبصره ذکر شده که مبالغ مذکور به صورت ماهیانه واریز و از ماه یازدهم سال محاسبه و تسویه می‌شود.

مطابق سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مقرر شده که از سال اول برنامه سی‌درصد (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از ارزش صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی اختصاص یابد و هر سال دودرصد (۲٪) به این مقدار افزوده شود. یعنی برای سال ۱۳۹۷ که سال دوم برنامه ششم توسعه محسوب می‌شود باید سی‌و‌دو درصد (۳۲٪) از درآمدهای مذکور به این صندوق اختصاص یابد.

تبصره «۴» بند «الف»: در این تبصره به منظور حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان تعاونی و خصوصی و ماده (۵۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه مبنی بر اختصاص بودجه به معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، مبلغ دویست میلیون دلار (۲۰۰۰۰۰۰۰۰) دلار از محل صندوق توسعه ملی اختصاص یافته است.

طبق تبصره «۲» ماده (۵) قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات مقرر شده سرمایه اولیه صندوق نوآوری و شکوفایی به میزان سی هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به تدریج حداکثر ظرف سه سال از محل صندوق توسعه ملی یا حساب ذخیره ارزی تأمین می‌شود. در این ماده ذکر شده که به منظور تأمین منابع مالی صندوق، دولت موظف است از سال سوم به بعد در لایحه بودجه، حداقل نیم درصد (۰/۵٪) از منابع بودجه عمومی خود را جهت کمک به این صندوق در نظر بگیرد. با توجه به اینکه اساسنامه صندوق نوآوری و شکوفایی در شهریورماه ۱۳۹۰ تصویب شده است. علیرغم تأکید قانون بر اختصاص حداقل نیم درصد (۰/۵٪) از منابع بودجه عمومی به این صندوق، تاکنون دولت صرفاً به برداشت از صندوق توسعه ملی برای افزایش سرمایه این صندوق بسنده کرده است.^۱

نکته مهمی که در این بند از تبصره «۴» جای ذکر دارد این است که در سال‌های پیش، اعتبار مورد تصویب این بند تنها به افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی اختصاص می‌یافت، اما در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بخشی از ۲۰۰ میلیون دلار مورد نظر به ماده (۵۱) قانون احکام دائمی هم نیز تخصیص می‌یابد. ماده (۵۱) قانون احکام دائمی مربوط به اعطای کمک هزینه به معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری است که مقرر شده از این محل ۷۰ میلیون دلار اعتبار تخصیص یابد. اختصاص این ۷۰ میلیون دلار به معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری تا حد زیادی امکان استفاده از منابع صندوق به صورت اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را بالا می‌برد و براساس اسناد بالادستی مربوط

۱. از محل منابع بودجه عمومی تنها در سال ۱۳۹۲ مبلغ ۷۵ میلیارد تومان به افزایش سرمایه دولت در صندوق نوآوری و شکوفایی اختصاص یافته است. گفتنی اگر نیم درصد (۰/۵٪) از منابع بودجه عمومی به این صندوق اختصاص یابد؛ نیازی به برداشت از صندوق توسعه ملی نخواهد بود.



به صندوق توسعه ملی استفاده از منابع صندوق به صورت‌های مذکور ممنوع است.

تبصره «۴» بند «ب»: در جزء «۱» بند «ب» این تبصره به بانک‌های عامل اجازه داده شده در سال ۱۳۹۷ نسبت به اعطای تسهیلات ارزی با سقفی نامشخص از منابع سپرده‌گذاری شده صندوق توسعه ملی به سرمایه‌گذاران بخش‌های خصوصی یا تعاونی برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میدان‌های مشترک و جمع‌آوری گازهای همراه بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و تولیدی از آنها اقدام کند.

همچنین در جزء «۱» بند «ب» این تبصره به بانک‌های عامل اجازه داده شده که در سال ۱۳۹۷ از محل سپرده‌های صندوق توسعه ملی با سقفی نامشخص و به صورت ارزی تسهیلات جهت طرح‌های توسعه‌ای و زیربنایی سازمان‌های توسعه‌ای بخش صنعت و معدن با مشارکت حداقل ۵۱ درصدی بخش خصوصی و تعاونی اعطا شود.

تبصره «۴» بند «ج»: در این بند از تبصره «۴» به بانک‌های عامل اجازه داده شده که از منابع سپرده‌گذاری شده صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۷ نسبت به اعطای تسهیلات ارزی با سقفی نامشخص به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و یا تعاونی برای طرح‌های توسعه‌ای انواع مختلف حمل‌ونقل با معرفی وزارت راه و شهرسازی بدون انتقال مالکیت اقدام نماید.

ویژگی مشترک بندهای «ب» و «ج» تبصره «۴» اعطای تسهیلات ارزی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و یا تعاونی، بدون انتقال مالکیت است. یعنی طرح متعلق به دستگاه‌های دولت بوده و صرفاً مجری پروژه بخش خصوصی و یا تعاونی است. باید توجه داشت که اولاً طبق اساسنامه صندوق توسعه ملی بنگاه‌های اقتصادی که صرفنظر از نوع مالکیت بیش از بیست درصد (۲۰٪) اعضای هیئت مدیره آنها توسط مقامات دولتی تعیین می‌شوند از نظر این ماده دولتی محسوب می‌شوند و پرداخت از منابع صندوق به آنها ممنوع است. **از این رو این بندها برخلاف اساسنامه صندوق توسعه ملی است.** همچنین اگر در قانون پیش‌بینی شود که انتقال مالکیت به بخش خصوصی و یا تعاونی صورت گیرد، دیگر نیازی به تصویب این بندها نیست و ظرفیت لازم در اساسنامه صندوق برای پرداخت تسهیلات ارزی به بخش خصوصی و یا تعاونی پیش‌بینی شده است.

ثانیاً این بندها به طور کلی برخلاف سیاست‌های کلی برنامه ششم است. زیرا بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم صراحتاً بر استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی تأکید دارد.

ثالثاً در بندهای «ب» و «ج» تبصره «۴» سقف مشخصی برای آن مشخص نکرده است که لازم است مجلس محترم در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ آنها را مد نظر قرار دهد.

تبصره «۴» بند «ه»: در این بند از تبصره «۴» به بانک‌های عامل اجازه داده شده که از محل

سپرده‌های صندوق توسعه ملی تسهیلات ریالی به مبلغ ۴۰ هزار میلیارد ریال برای خرید تجهیزات آزمایشگاه‌های تحقیقاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری تخصیص یابد. در خصوص بازپرداخت تسهیلات ذکر شده که پس از دو سال عدم پرداخت، متناسب با میزان دریافتی و مبتنی بر زمانبندی مورد تفاهم با صندوق اقدام می‌کنند.

این بند از تبصره «۴» در لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۹۶ هم آمده بود. نکته مهم در رابطه با این بند اینکه در بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم ذکر شده است که تنها بیست درصد (۲۰٪) از منابع ورودی صندوق توسعه ملی می‌تواند سپرده‌گذاری شود که این (۲۰٪) منابع باید از طریق بانک‌های عامل به صورت تسهیلات ریالی به «بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی» اختصاص یابد. بنابراین تخصیص ریالی از سپرده‌های صندوق توسعه ملی در غیر از بخش‌های کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی خلاف سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه است.

تبصره «۴» بند «و»: در این بند از تبصره «۴» به دولت اجازه داده شده برای تحقق اهداف مندرج در قانون برنامه ششم توسعه از محل منابع ورودی صندوق توسعه ملی به صورت برگشت از منابع اقدام کند و منابع حاصله را در ردیف درآمد عمومی به شماره طبقه‌بندی ۳۱۰۷۰۵ نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند. منابع مذکور صرف ۱۱ ردیف مندرج در جدول ذیل خواهد شد.

جدول ۱. مصارف مندرج در بند «و» تبصره «۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

ردیف	عنوان	میلیون دلار	میلیارد ریال
۱	طرح‌های آبیاری تحت فشار، کم فشار و سامانه‌های نوین آبیاری	۳۰۰	۱۰۵۰۰
۲	طرح‌های آبرسانی روستایی و توسعه شبکه‌های آن	۳۰۰	۱۰۵۰۰
۳	سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران	۱۰۰	۳۵۰۰
۴	تقویت بنیه دفاعی	۱۳۰۰	۴۵۵۰۰
۵	مقابله با ریزگردها در کشور و رفع مشکل برق خوزستان	۱۵۰	۵۲۵۰
۶	توسعه مکران	۱۰۰	۳۵۰۰
۷	ساماندهی حمل‌ونقل عمومی (موتور سیکلت، مینی‌بوس، اتوبوس، کامیون و کامیونت)	۱۰۰	۳۵۰۰
۸	بهبود محیط زیست، آبخیزداری و ساماندهی پسماندهای کل کشور	۲۰۰۰	۷۰۰۰۰
۹	کمک به ساماندهی بافت‌ها فرسوده و بازسازی مناطق آسیب‌دیده از زلزله	۱۰۰	۳۵۰۰
۱۰	حمل‌ونقل ریلی	۳۵۰	۱۲۲۵۰
۱۱	کمک به تسویه بدهی پاداش پایان خدمت بازنشستگان وزارت آموزش و پرورش	۱۰۰۶	۳۵۲۰۰
	جمع	۵۸۰۶	۲۰۳۲۰۰



این بند از تبصره «۴» در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ وجود نداشت، اما در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ در بند «الف» تبصره «۴» مواردی مشابه این بند ذکر شد. جمع اعتبار ردیف‌های جدول مشابه در قانون بودجه سال گذشته ۲/۳ میلیارد دلار بوده است، اما این رقم در لایحه سال ۱۳۹۷ به ۵/۸ میلیارد دلار افزایش یافته که حدود ۳۶ درصد کل منابع ورودی پیش‌بینی شده صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۷ را تشکیل می‌دهد.

علاوه بر اینکه این بند از تبصره براساس بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم و اساسنامه صندوق به صورت کلی با اصل استقلال صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای در تعارض است، بسیاری از ردیف‌های جدول فوق از جمله ردیف‌های شماره «۳»، «۴»، «۵»، «۹» و «۱۱» ماهیت هزینه‌ای داشته است و طبق اساسنامه صندوق توسعه ملی استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است.

تبصره «۴» بند «و»: در این بند به دولت اجازه داده می‌شود که به منظور تکمیل طرح انتقال آب کشاورزی با لوله به ۴۶ هزار هکتار از اراضی استان سیستان و بلوچستان، مبلغ ۳۵۰ میلیون دلار را از منابع صندوق توسعه ملی به صورت تسهیلات از صندوق توسعه ملی برداشت کند.

این بند هم مشابه سایر بندهای تبصره «۴» مغایر با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و اساسنامه صندوق مبنی بر اصل استقلال صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای است.

تبصره «۱۸»: بر اساس این تبصره صندوق توسعه ملی موظف شده است ۱۵۰ هزار میلیارد ریال از منابع ارزی خود را نزد بانک‌های عامل به منظور اعطای تسهیلات جهت حمایت از طرح‌های تولیدی، اشتغال و آموزش کمک به کارورزی جوانان دانش‌آموخته دانشگاهی، سپرده‌گذاری کند.

در این تبصره علاوه بر تعیین تکلیف برای منابع و هیئت امنای صندوق توسعه ملی و نقض اساسنامه این صندوق، حجم منابع مورد نظر و همچنین حوزه‌های مصرف هدفگذاری شده با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه در تعارض است.

طبق بند «۴-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه حداکثر ۲۰ درصد از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی می‌تواند نزد بانک‌های عامل در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌ها برای ارائه تسهیلات ریالی آن هم به بخش‌های خاص (کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی) سپرده‌گذاری شود. این رقم با توجه به منابع ورودی صندوق برای سال ۱۳۹۷ حدود ۱۱۲ هزار میلیارد ریال می‌شود. این در حالی است که در این تبصره ۱۵۰ هزار میلیارد ریال مورد نظر پیشنهاد شده است. به علاوه حوزه‌های مصرف در نظر گرفته شده با سیاست کلی مزبور مطابقت ندارد.

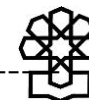
تبصره «۱۹» - براساس این تبصره به دولت اجازه داده می‌شود به منظور مشارکت هر چه بیشتر بخش خصوصی و تعاونی در اجرای طرح‌ها و پروژه‌های منتخب جدید و نیمه‌تمام و بهره‌برداری از طرح‌ها و پروژه‌های تکمیل شده یا در حال بهره‌برداری در چارچوب مقرراتی اقدام کند. بند «۱» این مقررات

تأکید می‌کند که از منابع ورودی صندوق توسعه ملی که به صورت ریالی در بانک‌ها عامل سپرده‌گذاری شده تا سقف ۱۰ درصد به موضوعات مورد نظر این تبصره پرداخت شود.

این تبصره هم مانند تبصره‌های مشابه از منظر نقض استقلال صندوق از تکالیف بودجه‌ای مخالف سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و اساسنامه صندوق توسعه ملی است.

در انتهای این بخش و در جدول ۱ در یک نمای کلی تمامی تکالیفی که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بر صندوق توسعه ملی تحمیل شده است، مشاهده می‌شود. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز ۳۲ درصد است که معادل ۱۶/۲ میلیارد دلار خواهد بود (با فرض صادرات ۲/۵۳ میلیون بشکه نفت و میعانات گازی در روز و قیمت نفت هر بشکه ۵۵ دلار).

تکالیف تحمیل شده بر صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ شامل دو قسمت اجازه پرداخت تسهیلات به بخش‌های مختلف اقتصادی و اجازه برداشت به صورت بازگشت از منابع صندوق توسعه ملی است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بدون در نظر گرفتن تسهیلاتی که سقف مشخصی ندارند (تسهیلات پرداختی به صنایع بالادستی نفت و گاز تبصره «۴» بند «ب» و تسهیلات پرداختی به بخش حمل‌ونقل (تبصره «۴» بند «ج»)، اجازه برداشت حدود ۸۴ درصد از منابع ورودی صندوق به صورت برگشت از منابع و ارائه تسهیلات صادر شده است. شایان ذکر است که حدود ۳۶ درصد کل منابع ورودی در حکم برگشت از منابع هستند که این حکم نیز خلاف اساسنامه و اهداف صندوق توسعه ملی است. همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود از سهم ۵۶۰ هزار میلیارد ریالی صندوق توسعه ملی، ۲۱۰ هزار میلیارد ریال آن به صورت برگشت از منابع برداشت خواهد شد و بیش از ۲۵۸ هزار میلیارد ریال از منابع ورودی صندوق به صورت تسهیلات و سپرده‌گذاری بر صندوق توسعه ملی تحمیل یا تعیین تکلیف شده است که همه این موارد با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم مبنی بر استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی، تعارض دارد.



جدول ۲. منابع و مصارف صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

انواع تعیین تکلیف‌های بودجه‌ای بر صندوق توسعه ملی	مبنای قانونی	هدف	مبلغ
تعیین تکلیف به صورت بازگشت از منابع	بند «الف» تبصره «۴»	جهت برداشت ۲۰۰ میلیون دلاری از صندوق برای شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات،	۲۰۰ میلیون دلار
	بند «و» تبصره «۴»	اختصاص جهت ۱۱ طرح کلان به منظور تحقق اهداف برنامه ششم	۵/۸ میلیارد دلار
	جمع تعیین تکلیف به صورت بازگشت از منابع		۶ میلیارد دلار یا ۲۱۰ هزار میلیارد ریال
تعیین تکلیف به صورت ارائه تسهیلات با رقم مشخص	بند «ه» تبصره «۴»	جهت به روزرسانی آزمایشگاه‌ها و کارگاه‌های دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی و فناوری	۴۰ هزار میلیارد ریال
	بند «ز» تبصره «۴»	جهت انتقال آب کشاورزی به اراضی سیستان و بلوچستان	۳۵۰ میلیون دلار ۱۲/۲۵ میلیارد ریال
	بند «الف» تبصره «۱۸»	براساس این تبصره مقرر شده ۱۷۴ هزار میلیارد ریال به طرح‌هایی مانند تولید و اشتغال و کمک به کارورزی جوانان اختصاص یابد. تامین این اعتبار از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی، منابع صندوق توسعه ملی و تسهیلات بانکی می‌باشد. که بنا بر جزء «۱» بند «الف» این تبصره مقرر شده ۱۵۰ هزار میلیارد ریال از محل منابع صندوق توسعه ملی به این طرح اختصاص یابد.	۱۵۰ هزار میلیارد ریال
	تبصره «۱۹»	به منظور تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به دولت اجازه داده می‌شود که ۱۰ درصد منابع ورودی صندوق توسعه ملی را جهت اختصاص به طرح‌ها و پروژه‌های نیمه‌تمام و جدید اولویت‌دار برداشت کند. با توجه به اینکه پیش‌بینی می‌شود منابع صندوق حدود ۶۰۰ هزار میلیارد ریال باشد، ۱۰ درصد منابع این صندوق ۶۰ هزار میلیارد ریال می‌باشد.	۵۶ هزار میلیارد ریال
	جمع تعیین تکلیف به صورت ارائه تسهیلات با رقم مشخص		۲۵۸/۲۵ هزار میلیارد ریال*
	بند «ب» تبصره «۴»	جهت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و نهادهای عمومی غیردولتی در بخش بالادستی نفت و گاز و اختصاص به طرح‌های توسعه‌ای و زیربنایی سازمان‌های توسعه‌ای بخش صنعت و معدن	ارائه تسهیلات به صورت ارزی
بند «ج» تبصره «۴»	جهت سرمایه‌گذاران بخش‌های خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها برای طرح‌های توسعه‌ای انواع مختلف حمل‌ونقل درون و برون شهری	ارائه تسهیلات به صورت ارزی	

* اعتبار ارزی بند «ز» تبصره «۴» در جمع به صورت ریالی آورده شده است.

۲. مواد مرتبط با صندوق توسعه ملی در قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه

علاوه بر اساسنامه صندوق توسعه ملی قوانین و اسناد بالادستی دیگری در مورد وظایف و اختیارات صندوق توسعه ملی وجود دارد که در این بخش مواد مرتبط با صندوق توسعه ملی در قانون الحاق برخی مواد به قانون بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مورد بررسی قرار گرفته می‌شود.

۲-۱. قانون الحاق برخی مواد به قانون بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

ماده (۸)

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

ماده (۵۲)

در این ماده صندوق توسعه ملی موظف شده است از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی در هر سال: **الف)** ده درصد (۱۰٪) را جهت پرداخت تسهیلات به بخش کشاورزی و محیط زیست در بانک‌ها سپرده‌گذاری نماید (تبدیل ارز به ریال توسط بانک مرکزی صورت می‌گیرد). **ب)** ده درصد (۱۰٪) را جهت پرداخت تسهیلات به بخش صنعت و معدن و گردشگری در بانک‌ها سپرده‌گذاری نماید (تبدیل ارز به ریال توسط بانک مرکزی صورت می‌گیرد). یک درصد (۱٪) از منابع این بخش به طرح پروار بندی دام عشایر اختصاص می‌یابد.

ماده (۵۷)

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

نکته قابل توجه اینکه، این احکام قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه تصویب شده و پس از ابلاغ سیاست‌ها در تیرماه ۱۳۹۴ و تصریح استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای



و قوانین عادی (بند «۱۰» سیاست‌ها)، ضروری است قوانین مغایر با آن نسخ شود.

۲-۲ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (بند «۱۰»)

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

بند «۱۰» - تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» و دائمی شدن اساسنامه صندوق توسعه ملی با تنفیذ اساسنامه موجود و واریز سالیانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن.

«۱-۱۰» - استقلال مدیریت حساب‌ها از بانک مرکزی.

«۲-۱۰» - ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی به صورت ارزی.

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

«۴-۱۰» - 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.

۳. مروری بر وضعیت صندوق توسعه ملی

همان‌طور که در جدول ۳ قابل مشاهده است، سهم صندوق توسعه ملی از منابع نفتی از بیست درصد (۲۰٪) در سال ۱۳۹۰ شروع شده و طبق قانون برنامه پنجم سالیانه سه درصد (۳٪) به آن اضافه شده و در سال ۱۳۹۳ به بیست‌وننه درصد (۲۹٪) رسید. با شدت گرفتن مشکلات مالی بودجه عمومی و کاهش قیمت نفت این درصد در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ بیست درصد (۲۰٪) باقی ماند. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ هم سهم صندوق توسعه ملی بیست درصد (۲۰٪) ذکر شد، اما در قانون بودجه با تأکید قانون برنامه ششم توسعه این سهم به سی درصد (۳۰٪) افزایش پیدا کرد و مقرر شده که در سال‌های برنامه ششم هر سال دو درصد (۲٪) به سی درصد (۳۰٪) اضافه شود. بنابراین سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ سی‌ودو درصد (۳۲٪) ذکر شده است.

جدول ۳. سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۶

عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۱	قانون بودجه سال ۱۳۹۲	قانون بودجه سال ۱۳۹۳	قانون بودجه سال ۱۳۹۴	قانون بودجه سال ۱۳۹۵	قانون بودجه سال ۱۳۹۶	لایحه بودجه سال ۱۳۹۷
درصد سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی	۲۳	*۲+۲۶	*۲+۲۹	۲۰	۲۰	۳۰	۳۲
حداقل سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی (میلیارد دلار)	۱۸/۷۱	۱۱/۴۵	۱۴/۶۸	۵/۱۷	۶/۵۴	۱۴/۵۸	۱۶/۲

مأخذ: محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس.

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

باید توجه داشت که صندوق توسعه ملی با هدف پس‌انداز و تبدیل ثروت زیرزمینی به ثروت مولد و پایدار تشکیل شده است و رسالتی تثبیتی بر عهده آن نیست، علاوه بر این، طبق بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت باید افزایش یابد. در واقع تثبیت درآمدهای حاصل از نفت و گاز برعهده حساب ذخیره ارزی است. اما استفاده از درآمدهای نفتی در دهه ۱۳۸۰ موجب ایجاد تعهدات پایدار از منبع ناپایدار نفت برای دولت شده و موجودی حساب ذخیره ارزی به قدری نبوده که وظیفه تثبیت درآمدهای دولت را برعهده بگیرد. این مسئله موجب شده که سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز کاهش یافته و اهداف برنامه پنجم توسعه در این باره محقق نشود. به همین دلیل در برنامه ششم توسعه مجدداً سعی شد که سهم صندوق از درآمدهای نفتی افزایش یابد، اما نکته‌ای که جای نگرانی دارد این است که دولت‌ها به اسناد و قوانین بالادستی صندوق توسعه ملی کم‌توجهی می‌کنند و معمولاً منابع صندوق را جزو منابعی می‌نگرند که هر گاه اراده کنند می‌توانند برای مصارف روزمره و بودجه‌ای از آن استفاده کنند. موضوع دیگری که در سال‌های اخیر به کرات اتفاق افتاده است این است که دولت مهمترین طرح‌های خود در لایحه بودجه را انتخاب می‌کند و تأمین مالی آنها را از صندوق توسعه ملی انجام می‌دهد. ویژگی این طرح‌ها اتفاق نظر نسبی بر اهمیت و ضرورت آنهاست که برداشت از صندوق را برای دولت تسهیل می‌کند. این رویه نامناسبی است که تقریباً در حال از بین بردن ماهیت



صندوق توسعه ملی است و جا دارد که نمایندگان مردم در مجلس با ایجاد انضباط مالی برای دولت و نظارت دقیق بر میزان هزینه‌های جاری، منابع را برای طرح‌های مهم آزاد کنند نه اینکه وابستگی بودجه به نفت را افزایش داده و سهم نسل‌های آینده از ثروت ملی را نادیده بگیرند.

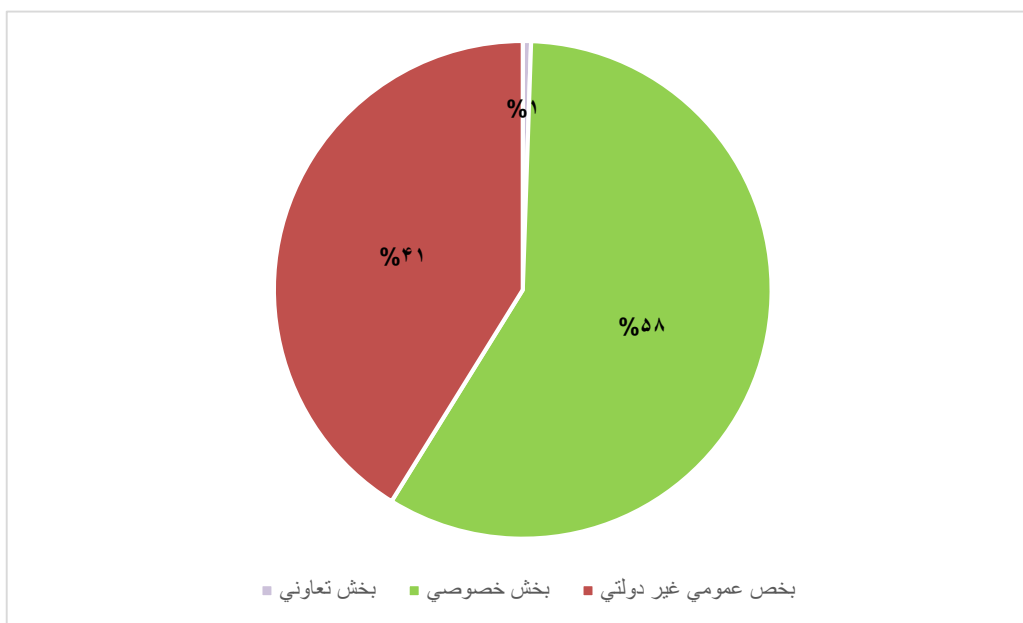
البته موضوع مهم دیگری که وجود دارد این است که علاوه بر اینکه دولت و نمایندگان مجلس در مورد اسناد بالادستی صندوق چندان توجه نمی‌کنند، خود هیئت امنای صندوق هم در اجرای قانون مصر نیست. به‌عنوان مثال در اساسنامه صندوق ذکر شده که پرداخت تسهیلات به بخش عمومی غیردولتی نباید بیش از ۲۰ درصد منابع صندوق باشد. این تأکید در بند «۴» تبصره «۳» ماده «۸۴» برنامه پنجم توسعه و همچنین در بند «۴» تبصره «۳» ماده «۱۶» قانون برنامه ششم توسعه مورد تأکید قرار گرفته است. اما همان‌طور که در نمودار ذیل مشاهده می‌شود عملکرد صندوق توسعه ملی تا پایان سال ۱۳۹۵ خلاف این موضوع را نشان می‌دهد و ۳۹ درصد از منابع صندوق تا پایان ۶ ماهه سال ۱۳۹۶ به بخش عمومی غیردولتی اعطا شده است.

جدول ۴. عملکرد پرداختی صندوق توسعه ملی از ابتدای تشکیل تا پایان ۶ ماهه ۱۳۹۶

(میلیارد دلار)

جمع	بخش عمومی غیر دولتی	بخش خصوصی	تعاونی
۱۱/۲	۴/۶۱	۶/۵۳	۰/۰۶

نمودار سهم پرداختی بخش‌های مختلف از منابع صندوق توسعه ملی



مأخذ: گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی.

پیشنهاد

حذف تکالیف لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ برای منابع صندوق توسعه ملی از جمله مواد ذیل اولویت اول است:

- بند «الف» تبصره «۴»
- بندهای «ب» و «ج» تبصره «۴»
- بند «ه» تبصره «۴»
- بند «و» تبصره «۴»
- بند «ز» تبصره «۴»
- جزء «۱» تبصره «۱۸»
- جزء «۱» تبصره «۱۹»

در صورت عدم حذف احکام مزبور و اصرار دولت و مجلس بر استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، لازم است تا مشخصات طرح‌های مورد نظر به تفصیل و دقت مشخص شوند تا منابع صندوق در هدف‌های تعیین شده و بدون انحراف مصرف شوند. به طوری که منافع کلان اجتماعی و اقتصادی طرح‌های مورد نظر مشخص باشند. به علاوه لازم است تا از استفاده از منابع صندوق برای مصارف جاری به شدت پرهیز شود.

منابع و مأخذ

۱. اساسنامه صندوق توسعه ملی.
۲. سند چشم‌انداز بیست ساله و سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران.
۳. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.
۴. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و قانون برنامه ششم توسعه.
۵. قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات.
۶. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).
۷. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۶ کل کشور.
۸. لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.
۹. گزارش عملکرد تسهیلات ارزی و ریالی از منابع صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس تا پایان ۶ ماهه سال ۱۳۹۶.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۶۶۶

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۷۶۰

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۴۸

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۳۶. صندوق توسعه ملی

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: سیدسجاد پادام

همکار: میثم پیله‌فروش

ناظران علمی: محمد قاسمی، داریوش ابوحمزه

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____



واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۰/۹