

به نام خدا

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
۳۹. ابعاد حقوقی نحوه بازپرداخت بدهی سررسیده شده دولت به
صندوق توسعه ملی و مصوبات هیئت امنای صندوق توسعه ملی



مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۰۰

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۳۴۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۱۰/۱۶



مقدمه و بیان مسئله

لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور در بند «الف» تبصره «۱»، سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز را ۲۰ درصد دانسته و اختلاف میان این سهم و سهم قانونی (۳۸ درصد) را به‌عنوان وام صندوق توسعه ملی به دولت تلقی کرده است. از آنجا که این حکم خلاف سیاست‌های کلی نظام بود، دولت از مقام معظم رهبری تقاضای موافقت با این امر را کرد. معظم‌له، با این تقاضا مشروط به اینکه کلیه تسهیلات سررسید شده دولت از صندوق توسعه ملی، از محل سهم دولت از مازاد بر یک میلیون بشکه در روز بازپرداخت شود، موافقت کرده‌اند.

سؤال اساسی این است که تسهیلات سررسید شده دولت از صندوق توسعه ملی چقدر است و آیا اجازات هیئت امنای صندوق توسعه ملی مبنی بر اعطای مهلت برای بازپرداخت بدهی دولت به این صندوق، کماکان معتبر بوده و تسهیلات سررسید شده، بدون لحاظ تسهیلاتی است که مهلت گرفته‌اند یا خیر. این سؤال ناشی از تصمیم هیئت امنای صندوق توسعه ملی در جلسات مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۲۹ و ۱۳۹۹/۷/۲ مبنی بر امهال بخش عمده بدهی - های سررسید شده دولت تا سال ۱۳۹۹ به صندوق توسعه ملی به سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ است. به‌موجب این تصمیم، بدهی‌های سررسید شده دولت به صندوق توسعه ملی در سال ۱۴۰۰ بسیار کاهش یافته و کمتر از ۳۰۰ میلیون دلار (در حدود ۳ هزار میلیارد تومان) خواهد بود. این درحالی است که بدون احتساب این دو امهال انجام شده، مجموع بدهی‌های سررسید شده دولت در سال ۱۴۰۰ به صندوق توسعه ملی در حدود ۱۲ میلیارد و ۲۲۱ میلیون دلار و ۵۰۰ میل|یون یورو به‌صورت ارزی و ۲۰ هزار میلیارد ریال به‌صورت ریالی خواهد بود.

نظر کارشناسی

برای پاسخ به سؤال مزبور باید بررسی کرد که هیئت امنای صندوق توسعه ملی، صلاحیت امهال بدهی سررسیده شده دولت به صندوق توسعه ملی را دارد یا خیر.

پاسخ این است که به نظر می‌رسد هیئت امنای صندوق توسعه ملی صلاحیت امهال بدهی سررسیده شده دولت را بدون اخذ اذن از مقام معظم رهبری ندارد. توضیح اینکه استفاده دولت از منابع صندوق توسعه ملی، برخلاف حکم صریح بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ و بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ مقام معظم رهبری^۲ و جزء «۱» بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه^۳ بوده است. براساس بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، مصارف صندوق توسعه ملی باید از تکالیف بودجه‌ای مستقل بوده و ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی، به صورت ارزی، صرفاً به بخش‌های غیردولتی مجاز است.

آنچه موجب رفع این مغایرت شد، حکم مقام معظم رهبری بوده است. از شروط حکم رهبری برای استفاده دولت از منابع صندوق توسعه ملی، بازپرداخت «کلیه تسهیلات اعطایی به این صندوق بوده است و به همین جهت، پیش‌تر در قوانین بودجه (برای مثال در جزء «۴» بند «ه» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و جزء «۱» بند «ز» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷)^۴ تصریح شده بود: «بازپرداخت تسهیلات مذکور و نیز بازپرداخت تسهیلات مربوط به برداشت دولت از صندوق در بودجه سال ۱۳۹۷، در بودجه‌های سنواتی ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۴ منظور و به حساب صندوق توسعه ملی واریز شود.»

همچنین با توجه به اینکه ۶ عضو از ۹ عضو دارای حق رأی هیئت امنای صندوق توسعه ملی را مقامات دولتی (قوه مجریه) تشکیل می‌دهند، به نظر می‌رسد در صورتی که تصمیم‌گیری درباره شرایط بازپرداخت بدهی‌های دولت به صندوق، رأساً در اختیار هیئت امنای باشد، همواره منافع کوتاه‌مدت دولت مد نظر قرار گرفته و بدهی دولت‌ها امهال می‌گردد که این امر با فلسفه تشکیل صندوق توسعه ملی (یعنی تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» مصرح در بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم) مغایرت دارد.

براساس جزء «۲» بند «ب» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس، «تصویب شرایط و نحوه اعطای تسهیلات برای تولید و سرمایه‌گذاری به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی» در زمره وظایف و اختیارات هیئت امنای صندوق توسعه ملی قرار دارد؛ لذا تصمیم‌گیری در خصوص شرایط تسهیلات اعطایی به بخش دولتی در صلاحیت آن قرار ندارد و حتی مجلس نیز به جهت حکم بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، مجاز به اعطای چنین صلاحیتی به این هیئت نیست. در نتیجه، تصمیم‌گیری در مورد اعطای مهلت جهت بازپرداخت کلیه تسهیلات اعطایی صندوق توسعه ملی به دولت (حتی پیش از بودجه سال ۱۳۹۷ از قبیل بودجه سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۵) در صلاحیت هیئت امنای صندوق توسعه قرار ندارد.

۱. «۱۰- ... واریز سالانه 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 سالانه به آن. ... ۱۰-۲- ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی به صورت ارزی.»

۲. «افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت.»

۳. «۱. سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال اول اجرای قانون برنامه سی درصد (۳۰٪) تعیین می‌شود و سالانه حداقل دو واحد درصد به این سهم اضافه می‌شود. بانک مرکزی مکلف است در طول سال و متناسب با وصول منابع بلافاصله نسبت به واریز این وجوه و سهم چهاردهونیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت ملی نفت ایران از کل صادرات نفت و میعانات گازی و همچنین سهم سه درصد (۳٪) مناطق نفت‌خیز، گازخیز و توسعه‌نیافته اقدام کند و از محل باقی‌مانده، سهم بودجه عمومی دولت از منابع موضوع این جزء در سقف جدول شماره (۴) این قانون تعیین و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و مابقی را به حساب ذخیره ارزی واریز نماید.»

۴. ز - تسهیلات بندهای «د» و «ه» این تبصره با شرایط زیر اختصاص می‌یابد :

۱. تسهیلات مذکور در بودجه‌های سنواتی ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۳ منظور و به حساب صندوق توسعه ملی واریز گردد.

نتیجه‌گیری

با عنایت به نکات پیش‌گفته، تصمیم جلسات مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۲۹ و ۱۳۹۹/۷/۲ هیئت امنای صندوق توسعه ملی، علاوه بر مغایرت با فلسفه تشکیل صندوق توسعه ملی (مصرح در بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم)، بدون اذن رهبری درخصوص امهال بدهی سررسیده شده دولت به صندوق، خروج از اذن قبلی رهبری است و به جهت عدم صلاحیت هیئت امناء، اعتبار ندارد. مرقومه اخیر مقام معظم رهبری نیز مبنی بر مشروط بودن کاهش سهم صندوق توسعه ملی، دلالت دیگری بر معتبر نبودن تصمیم هیئت امناء به نظر می‌رسد.