

به نام خدا

بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه
فصل پنجم - اقتصادی:
صندوق توسعه ملی

شماره (۱۳)

فهرست مطالب

۱.....	پیشگفتار
۳.....	چکیده
۴.....	مقدمه
۶.....	۱. تجربه جهانی در مورد ایجاد صندوق های نفتی
۱۱.....	۲. ارزیابی مواد مرتبط با صندوق توسعه ملی در لایحه برنامه پنجم
۲۷.....	منابع و مآخذ

شماره مسلسل: ۱۰۲۶۰

خردادماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه



بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۳)
فصل پنجم - اقتصادی:
صندوق توسعه ملی

پیشگفتار

ضوابط ارزیابی لایحه برنامه پنجم در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی رویکرد مرکز پژوهش‌ها به موضوع برنامه‌ریزی و معیارهای ارزیابی لایحه برنامه پنجم توسعه در گزارش این مرکز به شماره مسلسل ۱۰۱۷۴ تبیین و در فروردین‌ماه ۱۳۸۹ منتشر شده است. امور اداری و اجرایی کشور توسط قوانین دائمی و موضوعه سروسامان داده می‌شود. براین اساس هدف از تدوین برنامه‌های میان‌مدت «اولویت‌بندی امور و اختصاص منابع انسانی و مالی محدود کشور به اولویت‌های مزبور» است. سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری اهداف و اولویت‌های کشور در پنج سال آتی را تعیین کرده‌اند. براساس این رویکرد ارزیابی احکام لایحه و پذیرش پیشنهادهای جدید بر مبنای معیارهای زیر صورت گرفته است:

۱. هر حکمی که برخلاف سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص برنامه پنجم توسعه بوده است یا به نوعی در پی اصلاح این سیاست‌ها باشد حذف یا اصلاح کلی شده است.

۲. هر حکمی که اصل یا اصولی از قانون اساسی را نقض کرده باشد حذف یا اصلاح کلی شده است. در لایحه دولت در موارد متعددی اصل هشتادوپنجم قانون



اساسی (که نمایندگی را قائم به شخص دانسته و براین اساس مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند)، اصل پنجاهویکم قانون اساسی (هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون و موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی نیز به موجب قانون مشخص می‌شود) و اصل پنجاهوسوم قانون اساسی (کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد) نقض شده بود، که حذف یا اصلاح شده است.

۳. برطبق تفسیر شورای نگهبان از اصل هفتادوچهارم قانون اساسی ارائه لایحه توسط دولت باید انجام گیرد. براین اساس نمی‌توان دولت را ملزم به آوردن لایحه کرد مگر در مواردی که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، اصلاح قانون یا رفع خلأ قانونی مورد نیاز باشد. در این‌گونه موارد پیشنهاد با عبارت «براساس بند ... سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه دولت موظف است برای ... اقدام قانونی لازم را انجام دهد» ارائه شده است.

۴. سند برنامه محل اصلاح قوانین دائمی نیست. هر حکمی که به‌طور صریح یا ضمنی قوانین جاری را نسخ کند (جز در موارد خاص که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نیازمند اصلاح قانون باشد) حذف یا اصلاح کلی شده است.

۵. در قوانین فعلی کشور، دولت اختیارات بسیاری برای اداره امور کشور دارد. بنابراین موادی که به این امور پرداخته‌اند یا اساساً انجام آن حکم نیازی به مجوز قانونگذار ندارد حذف یا اصلاح کلی شده است.

۶. احکام و پیشنهادهایی که فاقد ماهیت برنامه‌ای بوده‌اند و جزء اولویت‌های



تعیین شده در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نبوده و فاقد زمانبندی و متولی اجرایی مشخص بوده، حذف شده است.

با اتخاذ رویکرد و معیارهای فوق ۶۶ ماده از لایحه پیشنهادی دولت عیناً مورد پذیرش قرار گرفته یا اصلاح عبارتی (جزئی) شده است، ۵۶ ماده اصلاح کلی و ۷۷ ماده حذف شده است. همچنین به منظور پوشش دادن به برخی سیاست‌های کلی برنامه پنجم یا مسائل اساسی کشور (که در بررسی‌های انجام شده توسط دفاتر تخصصی مرکز استخراج شده است) ۵۶ ماده برای الحاق به لایحه پیشنهاد شده است.

چکیده

بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه به تشکیل صندوق توسعه ملی اختصاص دارد. در سیاست‌های کلی برنامه به روشنی هدف از ایجاد صندوق تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن «از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» بیان شده است.

ماده (۷۶) لایحه برنامه پنجم توسعه به تأسیس صندوق توسعه ملی اختصاص دارد. همچنین در مواد (۲۷)، (۳۳)، (۴۲)، (۴۴)، (۵۲)، (۷۷)، (۸۹)، (۹۳)، (۱۴۸) و (۱۴۹) لایحه نیز مصارف گوناگونی که عمدتاً ماهیت جاری دارند برای این صندوق در نظر گرفته شده است.

تجربه حساب ذخیره ارزی در طول برنامه سوم و چهارم توسعه و تجربه سایر کشورهایی که چنین صندوق‌هایی تشکیل داده‌اند نشانگر آن است که در طراحی این



صندوق استقلال نسبی آن باید رعایت و همچنین برای جلوگیری از بیماری هلندی بخشی از منابع صندوق در خارج از کشور سرمایه‌گذاری شود.

علاوه بر صندوق توسعه ملی برای ایجاد تعادل در منابع بودجه عمومی کشور و با هدف تثبیت منابع دولت «حساب ذخیره ارزی» نیز باید متناسب با شرایط جدید حفظ شود.

مقدمه

استفاده بهینه از درآمدهای حاصل از نفت و گاز کشور و ایجاد ثبات در میزان استفاده از این درآمدها در بودجه کل کشور همواره دغدغه مسئولان و برنامه‌ریزان ایران بوده است. در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب راه‌های مختلفی از جمله تأسیس سازمان برنامه برای استفاده مفید از این منابع پیش‌بینی شد. در برنامه سوم^۱ توسعه

۱. قانون برنامه سوم توسعه، 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:

الف) از سال ۱۳۸۰ مازاد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام در پایان هر سال نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در جدول ۲ این قانون در حساب سپرده دولت نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان «حساب ذخیره ارزی درآمد نفت خام» نگهداری می‌شود.

ب) از آغاز سال سوم برنامه، در صورتی که درآمد ارزی حاصل از صدور نفت خام، کمتر از ارقام مندرج در جدول ۲ این قانون باشد، دولت در فواصل زمانی ۶ ماهه می‌تواند از موجودی حساب ذخیره ارزی برداشت کند. معادل ریالی این وجوه در حساب درآمد عمومی دولت منظور می‌شود.

ج) بخشی از مانده وجوه ارزی حساب موضوع بند «الف» این ماده در چارچوب اولویت‌های برنامه سوم جهت توسعه فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری براساس نرخ مبادله روز به فروش رسیده و معادل ریالی آن در «حساب ذخیره ریالی» نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نگهداری می‌شود. پس از حصول اطمینان از تحقق درآمدهای ریالی پیش‌بینی شده در قانون بودجه هر سال، اعطای وام کوتاه‌مدت برای فعالیت‌های تولیدی و



جمهوری اسلامی ایده ایجاد حساب ذخیره ارزی به تصویب رسید و عملیاتی شد. در برنامه چهارم^۱ توسعه نیز این حساب حفظ شد. در سیاست‌های کلان برنامه پنجم

سرمایه‌گذاری از محل باقیمانده وجوه ارزی مجاز خواهد بود.

(د) استفاده از وجوه «حساب ذخیره ریالی» برای تأمین هزینه‌های بودجه عمومی دولت صرفاً در صورت کاهش درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به رقم مصوب و عدم امکان تأمین اعتبارات مصوب از مالیات و سایر منابع، مجاز خواهد بود و استفاده از آن برای تأمین کسری ناشی از درآمدهای غیرنفتی بودجه عمومی دولت ممنوع است.

(ه) آیین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت امور اقتصادی و دارایی طی مدت سه ماه از تصویب این قانون به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

۱. قانون برنامه چهارم توسعه، ماده (۱): به‌منظور 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:

(الف) از سال ۱۳۸۴ مازاد عواید حاصل از نفت نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در جدول ۸ این قانون در حساب سپرده دولت نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان «حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت» نگهداری می‌شود.

(ب) معادل مانده «حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت خام» موضوع ماده (۶۰) «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ با اصلاحات آن» در پایان سال ۱۳۸۳ و همچنین مانده مطالبات دولت از اشخاص ناشی از تسهیلات اعطایی از محل موجودی حساب یاد شده در ابتدای سال ۱۳۸۴ از طریق شبکه بانکی به «حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت» واریز می‌گردد.

(ج) استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای تأمین مصارف بودجه عمومی دولت صرفاً در صورت کاهش عواید ارزی حاصل از نفت نسبت به ارقام جدول ۸ این قانون و عدم امکان تأمین اعتبارات مصوب از محل سایر منابع درآمدهای عمومی و واگذاری دارایی‌های مالی مجاز خواهد بود. در چنین صورتی، دولت می‌تواند در فواصل زمانی سه‌ماهه از موجودی حساب ذخیره ارزی پرداخت نماید. معادل ریالی این وجوه به حساب درآمد عمومی دولت واریز می‌گردد. استفاده از حساب ذخیره ارزی برای تأمین کسری ناشی از عواید غیرنفتی بودجه عمومی ممنوع است.

(د) به دولت اجازه داده می‌شود حداکثر معادل پنجاه درصد (۵۰٪) مانده موجودی حساب ذخیره ارزی برای سرمایه‌گذاری و تأمین بخشی از اعتبار مورد نیاز طرح‌های تولیدی و کارآفرینی صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل‌ونقل، خدمات (از جمله گردشگری و...)، فناوری و اطلاعات و خدمات فنی - مهندسی بخش غیردولتی که توجیه فنی و اقتصادی آنها به تأیید وزارتخانه‌های تخصصی ذیربط رسیده است از طریق شبکه بانکی داخلی و بانک‌های



توسعه نیز بر تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن و ایجاد صندوق توسعه ملی تأکید شد. در این گزارش به ارزیابی مواد مرتبط با صندوق توسعه ملی در لایحه برنامه پنجم پرداخته و پیشنهادات اصلاحی برای تطبیق لایحه با سیاست‌های کلی برنامه ارائه می‌شود.

۱. تجربه جهانی در مورد ایجاد صندوق‌های نفتی^۱

برخی از کشورهای نفتی برای یافتن راهکاری به‌منظور جلوگیری از بروز تأثیرات منفی عایدات نفتی بر اقتصاد و همچنین حفظ منافع نسل‌های آتی، اقدام به تفکیک درآمدهای حاصل از نفت از سایر درآمدهای دولت مانند مالیات و عوارض کرده و آن را از فرآیند بودجه دولت خارج کرده‌اند. تأسیس اکثر صندوق‌ها به دهه هفتاد و بعد از شوک اول نفتی باز می‌گردد.

ایجاد صندوق‌های ذخیره ارزی یا صندوق‌های نفتی، یکی از راهکارهای مدیریت

ایرانی خارج از کشور به‌صورت تسهیلات با تضمین کافی استفاده نماید.

(ه) حداقل ده درصد (۱۰٪) از منابع قابل تخصیص حساب ذخیره ارزی به بخش غیردولتی در اختیار بانک کشاورزی قرار می‌گیرد تا به‌صورت ارزی ریالی جهت سرمایه‌گذاری در طرح‌های موجه بخش کشاورزی و سرمایه در گردش طرح‌هایی که با هدف توسعه صادرات انجام می‌شود توسط بانک کشاورزی در اختیار بخش غیردولتی قرار گیرد.

اصل و سود این تسهیلات به‌صورت ارزی به حساب ذخیره ارزی واریز می‌گردد.

(و) استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی موضوع این ماده صرفاً در قالب بودجه‌های سنواتی مجاز خواهد بود.

(ز) آیین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی

ایران و وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و قبل از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

۱. این بخش از گزارش شماره ۹۹۱۳ مرکز پژوهش‌ها تحت عنوان: «صندوق توسعه ملی» اکتباس شده است.



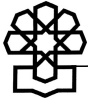
ثروت نفتی در کشورهای مختلف است. صندوق‌های نفتی معمولاً یا چاره‌ساز مشکلات ایجاد شده در نتیجه نوسان‌ها و نااطمینانی‌های درآمد نفت هستند (صندوق‌های تثبیت) و یا بخشی از درآمدهای نفتی را برای نسل‌های آینده پس‌انداز می‌کنند (صندوق‌های پس‌انداز) و یا در تعقیب هر دو هدف هستند.

۱-۱. اهداف صندوق‌های نفتی

صندوق‌های نفتی با هدف یکسانی تشکیل می‌شوند که همان کمک به دولت‌ها برای روبرو شدن با مسائل و مشکلات ناشی از درآمدهای نفتی است و عموماً با دو هدف تشکیل می‌شوند:

الف) مقابله با ناپایداری و غیرقابل پیش‌بینی بودن درآمدهای نفتی که در این حالت صندوق‌های تثبیت^۱ ایجاد می‌شوند و هدف آن، ایجاد تعادل بودجه‌ای است. به این معنی که هنگام افزایش قیمت‌های نفت، درآمدهای اضافی از بودجه به صندوق هدایت می‌شود و هنگام کاهش درآمدهای نفتی در پی کاهش قیمت نفت، کسری بودجه از صندوق تأمین می‌شود بدین ترتیب پایداری و ثبات درآمد بودجه‌ای دولت تضمین می‌شود. از جمله کشورهایی که صندوق تثبیت ایجاد کرده‌اند می‌توان از نروژ، قزاقستان و ایران نام برد. برای مثال صندوق تثبیت قزاقستان در سال ۲۰۰۰ با هدف کاهش تأثیرپذیری اقتصاد قزاقستان از عوامل نامساعد خارجی تأسیس شد. صندوق مالی قزاقستان برای تضمین توسعه پایدار اقتصادی و اجتماعی این کشور فعالیت خود را آغاز کرد. درآمدهای نفتی و همچنین درآمد حاصل از سایر دارایی‌های معدنی در این صندوق سرمایه‌گذاری می‌شود.

1. Stabilization Funds



فعالیت این صندوق نیاز به تصویب سالیانه مجلس دارد و شورای مدیریت صندوق از رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و اعضای ناظر مجلس تشکیل می‌گردد. علاوه بر این حسابرسی مستقل سالیانه‌ای از عملکرد مالی صندوق به عمل می‌آید.^۱

ب) توجه به نسل‌های آینده که در این صورت صندوق‌های پس‌انداز^۲ به منظور پس‌انداز کردن قسمتی از درآمدهای نفتی برای نسل‌های آینده ایجاد می‌شوند. فلسفه تشکیل این صندوق‌ها بر مبنای این استنباط استوار است که نفت ثروت ملی محسوب می‌شود. بر اساس این منابع درآمدی حاصل از نفت فقط می‌تواند برای سرمایه‌گذاری در داخل یا خارج از کشور مورد استفاده واقع شود و تخصیص منابع آن به هزینه‌های جاری و مصرفی مجاز نیست. قوانین و آیین‌نامه‌های حاکم بر این صندوق‌ها بر تبدیل درآمدهای نفتی به سرمایه‌های مالی (داخلی و خارجی) و سرمایه‌های واقعی مولد تأکید دارد و مصارف بودجه‌ای فقط از محل درآمدهای جاری صندوق مجاز شناخته شده است. در صندوق‌های پس‌انداز درآمدهای نفتی، تأکید اساسی بر تخصیص درآمدهای نفتی به امور سرمایه‌گذاری، خصوصاً سرمایه‌گذاری مالی خارجی قرار دارد، به گونه‌ای که این سرمایه‌گذاری‌ها جریان درآمدی باثبات و دائمی را برای بودجه دولت تدارک کند. از جمله کشورهایی که این نوع صندوق را تأسیس کرده‌اند می‌توان به کشور کویت و چاد و نیز ایالت آلاسکا اشاره کرد. برای مثال بر اساس دستورالعمل بانک جهانی، دولت چاد صندوق بین‌نسلی تأسیس کرده است. هدف این صندوق این است که ۱۰ درصد از درآمدهای نفتی برای نسل‌های آتی در این صندوق ذخیره شود. وجوه این صندوق در یک

1. Ehtisham & Mottu, 2002 P, 10.

2. Saving Funds



حساب سپرده قانونی نگهداری می‌شود و به‌وسیله بانک جهانی نظارت می‌شود.^۱ به هر حال استفاده از صندوق نفتی سازوکار نسبتاً جدیدی برای تخصیص درآمد نفت است. از جمله عواملی که می‌توانند موجب موفقیت صندوق گردند، این است که اهداف مشخصی برای صندوق تعریف شود و فعالیت آن شفاف و قوانین و مدیریت حاکم بر آن کاملاً تعریف شده باشد. در دوره ۱۹۶۰-۲۰۰۲ تعداد ۱۲ صندوق نفتی در دنیا تأسیس شده است.

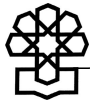
جدول صندوق‌های نفتی موجود در دنیا

(ارقام به میلیارد دلار آمریکا)

نام صندوق	کشور	سال تأسیس	موجودی تقریبی صندوق
صندوق ذخیره عمومی	کویت	۱۹۶۰	۶۵
صندوق تثبیت عمومی	پاپوا گینه نو	۱۹۷۴	نامشخص
صندوق ذخایر دائمی آلاسکا	ایالات متحده	۱۹۷۶	۲۷/۴
صندوق امانت پس‌انداز	کانادا	۱۹۷۶	۱۲
صندوق ذخیره عمومی دولت	عمان	۱۹۸۰	۲
صندوق نفتی دولت	آذربایجان	۱۹۹۹	۵۲۸
صندوق نفتی دولت	نروژ	۱۹۹۰	۸۲
صندوق مدیریت درآمد	چاد	۱۹۹۹	نامشخص
حساب ذخیره ارزی	ایران	۱۹۹۹	متغیر است
صندوق سرمایه‌گذاری تثبیت اقتصاد کلان	ونزوئلا	۱۹۹۹	۳/۷
صندوق ملی	قزاقستان	۲۰۰۰	۱/۲
صندوق تثبیت نفت	سودان	۲۰۰۲	هنوز موجودی ندارد

Source: Ehtisham Ahmad and Eric Mottu, "Oil Assignments: Country Experiences and Issues, 203, Monetary Fund Working Paper, 2002.

1. Melby, 2002, P. 8.



۱-۲. نقایص صندوق‌های نفتی

«صندوق تثبیت» همان‌طور که از نامش پیداست برای تثبیت بودجه است و از تأثیر نوسانات قیمت نفت بر روی بودجه جلوگیری می‌کند، اما در عمل چنین صندوقی بیشتر از اینکه ابزاری برای تثبیت بودجه باشد، مسیر درآمدهای بودجه دولت را هموار می‌کند. اما به هر حال صندوق‌های تثبیت از طریق اعمال محدودیت نقدینگی می‌توانند بر مخارج دولت مؤثر باشند.^۱

از طرف دیگر دولت‌ها با افزایش هزینه‌های خود، حتی هنگامی که به‌لحاظ نقدینگی مشکلی ندارند، به‌منظور تأمین مالی این مخارج قرض می‌کنند و یا دارایی‌های خود را به فروش می‌رسانند. بدین ترتیب صندوق‌های تثبیت هر چند که درآمد بودجه را هموار می‌کنند، اما نمی‌توانند مانع افزایش مخارج دولت‌ها شوند. منضبط کردن مخارج دولت نیاز به تصمیمات مالی دارد که از عهده صندوق‌ها خارج است.

صندوق‌های پس‌انداز برای پس‌انداز کردن درصدی از درآمدهای نفتی برای نسل‌های آینده است. اگر این صندوق‌ها موفق به تجمیع پس‌اندازهای بالا شوند و دولت‌ها مخارج خود را کاهش ندهند و برای تأمین مالی قرض بگیرند، تجمیع پس‌اندازها بی‌نتیجه است، زیرا این مبالغ باید صرف جبران بدهی دولت شوند در نتیجه صرف تشکیل صندوق‌ها برای جلوگیری از بیماری هلندی کافی نیست و انضباط مالی دولت‌ها شرط اساسی موفقیت صندوق است. اگر دارایی‌های صندوق در خارج از کشور سرمایه‌گذاری شود بیماری هلندی ایجاد نمی‌شود، اما دولت و بانک مرکزی نیز می‌توانند از درآمدهای نفتی برای تقویت کردن ذخایر ارزی یا سپرده‌های

1. Davis, 2001.



خارجی استفاده کنند که این امر نیز مانع بیماری هلندی می‌شود. صندوق می‌تواند موجودی دارایی‌های نقدی دولت را افزایش دهد اگرچه دولت‌ها می‌توانند خودشان بدون صندوق این کار را انجام دهند.

۲. ارزیابی مواد مرتبط با صندوق توسعه ملی در لایحه برنامه پنجم

در ماده (۷۶) لایحه برنامه پنجم توسعه، تأسیس صندوق توسعه ملی منظور شده است. همچنین در مواد (۲۷)، (۳۳)، (۴۲)، (۴۴)، (۴۸)، (۴۹)، (۵۲)، (۷۷)، (۸۹)، (۹۳)، (۱۴۸) و (۱۴۹) لایحه نیز مصارفی برای این صندوق در زمینه‌های استحکام مدارس، پرداخت بدهی به سازمان‌های بیمه‌ای، توانمندسازی افراد و گروه‌های نیازمند به‌ویژه زنان سرپرست خانوار و معلولان، برنامه جامع بیمه بیکاری کارکنان رسمی و پیمانی، پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه، تقویت و افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، ضمانت صنایع کوچک، ضمانت صادرات، بیمه محصولات کشاورزی و صنعتی، پرداخت مابه‌التفاوت قیمت‌ها، توسعه شبکه حمل‌ونقل ریلی و حمایت از تولید و عرضه واحدهای مسکونی کوچک در نظر گرفته شده است.

در بند «۲۲» سیاست‌های کلان برنامه پنجم توسعه آمده است: 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 با رعایت:



«۱-۲۲» واریز سالیانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی.

«۲-۲۲» ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی.

«۳-۲۲» قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه». در سیاست‌های کلی برنامه به روشنی هدف از ایجاد صندوق «قطع وابستگی هزینه‌های جاری کشور به نفت» عنوان شده و صریحاً «ارائه تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی» از موارد مصرف صندوق برشمرده شده است. اما در لایحه پیشنهادی دولت به این سیاست توجهی نشده و به صندوق توسعه ملی همچون صندوقی با منابع نامحدود که هزینه‌های جاری کشور را تأمین خواهد کرد نگریسته‌اند.

همچنین ساختار پیشنهادی لایحه برای صندوق توسعه ملی، صندوق را به نهادی خارج از نظارت قوه مقننه مبدل می‌سازد و دولت را قادر می‌کند تا منابع آن را به نحو دلخواه مورد استفاده قرار دهد.

ماده (۷۶)

ماده (۷۶) لایحه برنامه پنجم به بحث ایجاد صندوق توسعه ملی پرداخته است. طبق این ماده: «به‌منظور تبدیل عواید ناشی از فروش منابع طبیعی به ثروت‌های ماندگار و مولد، صندوق توسعه ملی به‌صورت مؤسسه عمومی غیردولتی، با واریز حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی، تشکیل می‌شود.



آیین‌نامه این صندوق با رعایت موارد زیر، ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ این قانون توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

الف) ارکان صندوق عبارتند از:

۱. هیئت امنا،
۲. هیئت عامل،
۳. رئیس کل،
۴. هیئت نظارت.

ب) هیئت امنای صندوق توسعه ملی مرکب از اعضای زیر است:

۱. رئیس‌جمهور (رئیس هیئت امنا)،
۲. معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (دبیر هیئت امنا)،
۳. رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،
۴. وزیر نفت،
۵. وزیر امور اقتصادی و دارایی،
۶. دو نفر از سایر وزرا به انتخاب رئیس‌جمهور.

ج) هیئت نظارت مرکب از سه نفر متخصصان مالی به صورت موظف (تمام وقت)

به انتخاب هیئت امنا.

د) منابع مالی صندوق توسعه ملی:

۱. حداقل معادل بیست درصد (۲۰٪) از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و



فرآورده‌های نفتی،

۲. مانده حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۸،

۳. اقساط وصولی تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی با رعایت

موضوع ماده (۷۹) این قانون،

۴. منابع قابل تحصیل از بازارهای پولی و مالی داخلی و بین‌المللی،

۵. درآمد خالص فعالیت عملیاتی صندوق توسعه ملی طی سال مالی،

۶. کمک‌ها و هدایا.

ه) مصارف صندوق توسعه ملی:

۱. اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف

تولید، اجرای طرح‌های اقتصادی، زیربنایی، صنایع نوین و فعالیت‌های اقتصادی

پرخاطر و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج از کشور با در نظر گرفتن شرایط

رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی،

۲. مشارکت‌های مالی توسعه‌ای با بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی

غیردولتی یا کمک به آنها برای اهداف مقرر در جزء «۱» این بند،

۳. سرمایه‌گذاری مالی در بازارهای پولی و مالی داخلی و خارجی،

۴. سپرده‌گذاری در بانک‌های توسعه‌ای و تخصصی به منظور ارتقای قدرت

تسهیلات‌دهی آنها،

۵. اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی به منظور جلب و حمایت از

سرمایه‌گذاری در ایران،

۶. مشارکت و اعطای تسهیلات به منظور ایجاد شرکت‌ها و بانک‌های مشترک



ایرانی - خارجی،

۷. پرداخت مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی موضوع بند «د» ماده (۹۷) این قانون،

۸. تأمین کسری بودجه عمومی دولت معادل کاهش عواید ارزی حاصل از

صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی،

۹. تأمین نیازهای ارزی احتیاطی کشور در شرایط بحرانی با تشخیص شورای

عالی امنیت ملی،

۱۰. کمک‌های بلاعوض، پرداخت یارانه سود و کارمزد، پرداخت تسهیلات در

قالب وجوه اداره شده و سرمایه‌گذاری دولت در طرح‌های زاینده اقتصادی در

بخش‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، زیربنایی و تولیدی با اولویت آب و کشاورزی،

حمل‌ونقل، اشتغال و مسکن.

۱۱. موارد ضروری و اجتناب‌ناپذیر با تشخیص هیئت امانا و در راستای اهداف صندوق،

۱۲. و سایر موارد قانونی.

تبصره «۱» - کلیه تعهدات قانونی حساب ذخیره ارزی به صندوق توسعه ملی منتقل می‌شود.

تبصره «۲» - اولویت تسهیلات اعطایی و مشارکت با سرمایه‌گذاری‌ها در داخل

کشور می‌باشد.

تبصره «۳» - استفاده از منابع صندوق برای هزینه‌های جاری دولت ممنوع می‌باشد.

(و سود خالص سالیانه صندوق توسعه ملی به حساب افزایش سرمایه صندوق

یاد شده انتقال می‌یابد و از مقررات مغایر مستثناست).

از مندرجات ماده (۷۶) لایحه برنامه چنين استنباط می‌شود:

اول در لایحه برنامه، اساسنامه صندوق به‌طور اجمالی در قالب این ماده ارائه



شده و سایر تصمیمات اساسی برای اداره صندوق در قالب آیین‌نامه صندوق به‌عهده

هیئت وزیران گذاشته شده است.

دوم صندوق یک مؤسسه سرمایه‌گذاری است که می‌تواند در فعالیت‌های

اقتصادی با بخش خصوصی مشارکت کند.

سوم صندوق می‌تواند مانند یک مؤسسه اعتباری دست به استقراض زده، تجهیز

منابع کند و منابع خود را به‌صورت تسهیلات در اختیار بخش خصوصی قرار دهد.

چهارم گرچه دولت نمی‌تواند برای هزینه‌های جاری خود از منابع صندوق

استفاده کند، به‌طور ضمنی پذیرفته‌اند که برداشت دولت از صندوق برای طرح‌های

تملک دارایی‌ها مجاز است.

پنجم در هیچ‌جا اشاره نشده که عملیات صندوق ارزی خواهد بود یا ریالی.

ششم با آنکه اذعان شده است که صندوق یک مؤسسه عمومی غیردولتی است،

ترکیب هیئت امانا چنان است که هیچ فرد غیردولتی در آن وجود ندارد.

وجود چنین مواردی موجب شده است که ماهیت صندوق پیشنهادی مغایر با

اهداف صندوق توسعه ملی و روح حاکم بر سیاست‌های کلی برنامه پنجم باشد. برای

برطرف کردن ایرادات وارده اصلاحاتی به‌شرح زیر در ماده (۷۶) ضروری است:

- اساسنامه صندوق باید توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب برسد نه

هیئت دولت. در اساسنامه صندوق به‌طور دقیق ارکان صندوق، منابع و مصارف آن

تعیین خواهد شد و مفاد ارائه شده در ماده (۷۶) لایحه را نمی‌توان اساسنامه دانست.

در نتیجه در این ماده فقط تأسیس صندوق براساس سیاست‌های کلی برنامه به دولت

تکلیف شود و مباحث مربوط به اداره صندوق و منابع و مصارف آن در قانون



اساسنامه صندوق توسعه ملی مطرح شود.

- در صورت تصویب ماده (۷۶) به همین صورت، تصریح شود که واریز حداقل ۲۰ درصد از عایدات حاصل از فروش نفت خام، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی باید به صورت ارزی باشد نه ریالی.

- در ترکیب هیئت امنای حضور نمایندگانی از سایر قوا و بخش‌های غیردولتی ضروری است. در غیر این صورت هیئت امنای مرکب از اعضای هیئت دولت و رئیس‌جمهور خواهد بود.

- علاوه بر ترکیب هیئت امنای بهتر است که ترکیب هیئت‌مدیره نیز در این ماده مشخص شود.

- در بند مربوط به منابع مالی صندوق، هیچ ضرورتی ندارد که صندوق، منابعی را از بازارهای پولی و مالی داخلی و بین‌المللی تحصیل کند. وظیفه صندوق اداره سودآور منابع آن است. گسترش عملیات صندوق آن را در معرض ریسک‌های تجاری و مالی بیشتر قرار می‌دهد.

- قبول هدایا و کمک‌ها توسط صندوق ضرورتی ندارد.

- باید سقفی برای پرداخت تسهیلات توسط صندوق تعیین شود، ضمناً تصریح شود که صندوق، تسهیلات ارزی به بخش خصوصی داخلی خواهد پرداخت.

- مشارکت صندوق با بخش‌های خصوصی و تعاونی و عمومی غیردولتی آن را از فعالیت‌های مالی دور می‌کند و نیروی کارشناسی زیادی باید صرف امور جاری و اداره سهام شرکت‌ها و حضور در هیئت‌های مدیره شرکت‌ها شود.

- سرمایه‌گذاری مالی صندوق در بازارهای پولی و مالی داخلی مغایر سیاست‌های



تثبیت اقتصاد کلان است. این صندوق تنها نقش توسعه‌ای ایفا خواهد کرد.

- اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی در ایران صندوق را به یک مؤسسه بانکی تمام‌عیار تبدیل می‌کند.

- ذکر بند سایر موارد مصرف به تشخیص هیئت امنای موضوع بدون حد و مرز است و ممکن است صندوق را از مسیر اصلی آن خارج کند.

ماده (۲۷)^۱

در این ماده پیشنهاد استفاده از منابع صندوق برای مقاوم‌سازی مدارس مطرح شده است. این پیشنهاد برخلاف سیاست‌های کلی برنامه پنجم است و باید منبع دیگری برای اختصاص به مقاوم‌سازی مدارس مد نظر قرار گیرد.

ماده (۳۳)^۲

در این ماده پیشنهاد شده است بخشی از بدهی دولت به سازمان‌های بیمه‌ای بابت پرداخت سهم مشارکت در حق بیمه از محل منابع صندوق توسعه ملی تأمین شود. استفاده از منابع صندوق برای این منظور برخلاف سیاست‌های کلی برنامه پنجم است.

۱. لایحه برنامه پنجم، ماده (۲۷): دولت مجاز است مابه‌التفاوت اعتبارات مصوب و اعتبارات تخصیص‌یافته (با احتساب تعدیل سال‌های اجرای طرح) موضوع قانون اصلاح ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مصوب ۱۳۸۵/۱/۳۰ مجلس شورای اسلامی را برای مقاوم‌سازی مدارس بدون استحکام از محل منابع صندوق توسعه ملی تأمین و سیاست‌های حمایتی از خیرین مدرسه‌ساز را تنظیم و اجرا نماید.

۲. لایحه برنامه پنجم، ماده (۳۳): دولت مکلف است تا پایان برنامه ضمن جلوگیری از ایجاد بدهی‌های جدید به سازمان‌های بیمه‌ای و کاهش بدهی‌های موقوفه از محل منابع صندوق توسعه ملی، واگذاری دارایی‌ها و یا سهام شرکت‌های دولتی و سایر منابع، همه‌ساله نسبت به پرداخت سهم مشارکت در حق بیمه و سایر تعهدات خود اقدام نماید.

**ماده (۴۲)^۱**

در این ماده پیشنهاد شده است به منظور توسعه کمی و کیفی بیمه‌های سلامت، دستیابی به پوشش فراگیر و عادلانه خدمات سلامت و کاهش سهم مردم از هزینه‌های سلامت در صورت لزوم از منابع صندوق توسعه ملی برداشت شود. استفاده از منابع صندوق برای این منظور برخلاف سیاست‌های کلی برنامه پنجم است.

ماده (۴۴)^۲

در این ماده پیشنهاد شده است به منظور توانمندسازی افراد و گروه‌های نیازمند به‌ویژه زنان سرپرست خانوار و معلولان نیازمند از منابع صندوق توسعه ملی نیز استفاده شود. استفاده از منابع صندوق برای این منظور برخلاف سیاست‌های کلی برنامه پنجم است.

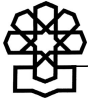
ماده (۵۲)^۳

در این ماده به دولت اجازه داده شده است برای اجرای برنامه جامع بیمه بیکاری

۱. لایحه برنامه پنجم، ماده (۴۲): به منظور توسعه کمی و کیفی بیمه‌های سلامت، دستیابی به پوشش فراگیر و عادلانه خدمات سلامت و کاهش سهم مردم از هزینه‌های سلامت به ۳۰ درصد از طرق مختلف مانند اصلاح ساختار صندوق‌ها، مدیریت منابع، کاهش تعرفه‌ها، استفاده از منابع داخلی صندوق‌ها و در صورت لزوم از محل کمک دولت و منابع صندوق توسعه ملی اقدام‌های زیر انجام می‌شود:

۲. لایحه برنامه پنجم، ماده (۴۴): به منظور توانمندسازی افراد و گروه‌های نیازمند به‌ویژه زنان سرپرست خانوار و معلولان نیازمند با تأکید بر برنامه‌های اجتماع‌محور و خانواده‌محور، با استفاده از منابع بودجه عمومی کشور، کمک‌های مردمی، کمک دستگاه‌های اجرایی و منابع صندوق توسعه ملی اقدام‌های زیر توسط دولت انجام می‌شود:

۳. لایحه برنامه پنجم، ماده (۵۲): دولت مجاز است برنامه جامع بیمه بیکاری کارکنان رسمی و پیمانی و افراد طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی را تصویب و با استفاده از منابع دستگاه‌های اجرایی، صندوق توسعه ملی و منابع حاصل از مشارکت بیمه‌شدگان و از سال دوم برنامه پنجم اجرا نماید.



کارکنان رسمی و پیمانی از منابع صندوق توسعه ملی نیز استفاده کند. استفاده از منابع صندوق برای این منظور برخلاف سیاست‌های کلی برنامه پنجم است.

ماده (۷۷)^۱

در این ماده به دولت اجازه داده شده است تا ۲۰ درصد از منابع صندوق توسعه ملی را از طریق سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها و حساب‌های قرض‌الحسنه به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص دهد. در سیاست‌های کلی برنامه پنجم هدف از ارائه تسهیلات «تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی» برشمرده شده است، در نتیجه هرگونه پرداخت تسهیلات به هر صورت باید برای تحقق این هدف صورت گیرد. همچنین بهتر است همه موارد مصرف صندوق در اساسنامه آن احصا شود.

ماده (۸۹)^۲

در این ماده به دولت اجازه داده شده است از محل منابع صندوق توسعه ملی برای تقویت و افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی،

۱. لایحه برنامه پنجم، ماده (۷۷): به منظور گسترش و نهادینه کردن سنت پسندیده قرض‌الحسنه:

(ب) دولت مجاز است سالیانه تا (۲۰) درصد از منابع صندوق توسعه ملی را از طریق سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها و حساب‌های قرض‌الحسنه به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص دهد.

۲. لایحه برنامه پنجم، ماده (۸۹): به دولت اجازه داده می‌شود از محل منابع صندوق توسعه ملی برای تقویت و افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، ضمانت صنایع کوچک، ضمانت صادرات، بیمه محصولات کشاورزی و صنعتی و بانک‌های دولتی اقدام نماید.



ضمانت صنایع کوچک، ضمانت صادرات، بیمه محصولات کشاورزی و صنعتی و بانک‌های دولتی اقدام نماید. اختصاص منابع صندوق برای تقویت و افزایش سرمایه صندوق‌های حمایتی در راستای سیاست‌های کلی برنامه پنجم است. البته بهتر است همه موارد مصرف صندوق در اساسنامه آن احصا شود. علاوه بر این استفاده از منابع صندوق برای ضمانت برخلاف سیاست‌های کلی برنامه پنجم است.

ماده (۹۳)^۱

در این ماده به دولت اجازه داده می‌شود برای پرداخت مابه‌التفاوت قیمت‌ها از محل منابع صندوق توسعه ملی استفاده کند. استفاده از منابع صندوق برای این منظور برخلاف سیاست‌های کلی برنامه پنجم است.



ماده (۱۴۸)^۱

در این ماده به دولت اجازه داده می‌شود منابع صندوق را برای رشد و توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی در زمینه توسعه شبکه حمل‌ونقل ریلی فراهم نماید. برای انطباق با سیاست‌های کلی لازم است در این ماده تصریح شود منابع به‌صورت تسهیلات و «با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی» و در سقف منابع مجاز صندوق برای اختصاص به اقتصاد داخلی پرداخت خواهد شد. همچنین تعیین مصارف گوناگون در مواد مختلف لایحه شفافیت قوانین را کاهش می‌دهد در نتیجه بهتر است همه موارد مصرف صندوق در اساسنامه آن احصا شود.

ماده (۱۴۹)^۲

در این ماده به دولت اجازه داده می‌شود برای حمایت از تولید و عرضه واحدهای مسکونی کوچک توسط بخش غیردولتی از منابع صندوق استفاده کند. برای انطباق با

۱. لایحه برنامه پنجم، ماده (۱۴۸): به‌منظور ایجاد رویکرد توسعه‌ای در شبکه حمل‌ونقل ریلی و افزایش سهم و بار مسافر به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به اصلاح ساختار راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و واگذاری بخش‌های مختلف آن به بخش خصوصی و ایجاد ظرفیت‌های جدید توسط بخش خصوصی اقدام و منابع خارجی و صندوق توسعه ملی را برای رشد و توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی در این زمینه فراهم نماید.

۲. لایحه برنامه پنجم، ماده (۱۴۹): به‌منظور حمایت از تولید و تأمین مسکن به‌ویژه مسکن زوج‌های جوان و گروه‌های کم‌درآمد، توسعه کیفی مسکن و ساختمان و جلوگیری از آسیب‌های اجتماعی، به دولت اجازه داده می‌شود اقدام‌های زیر را انجام دهد:

(ب) حمایت از تولید و عرضه واحدهای مسکونی کوچک توسط بخش غیردولتی برای اجاره به زوج‌های جوان و گروه‌های کم‌درآمد، با تخصیص سهم مناسبی از منابع احداث مسکن شامل زمین ارزاقیمت یا رایگان، واگذاری بناهای ناتمام، متعلق به دستگاه‌های اجرایی یا منابع حاصل از واگذاری بناها و زمین‌های مذکور، تسهیلات بانکی، اعتبارات وجوه اداره شده و یارانه‌ای و کمک بلاعوض و منابع صندوق توسعه ملی.

۱. لایحه برنامه پنجم، ماده (۹۳): به‌منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقای بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف‌سازی فرآیند توزیع کالا و خدمات، به دولت اجازه داده می‌شود:

(د) قیمتگذاری را با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یا ضروری محدود نماید. فهرست و ضوابط تعیین قیمت این کالاها و خدمات ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون، با پیشنهاد کارگروهی متشکل از وزارت بازرگانی، معاونت و وزارتخانه‌های ذیربط به تصویب شورای اقتصاد خواهد رسید. چنانچه قیمت فروش کالا یا خدمات به قیمت کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف شود، مابه‌التفاوت قیمت‌ها از محل منابع دولت در سال اجرا یا منابع صندوق توسعه ملی پرداخت می‌شود و یا از محل بدهی دستگاه ذیربط به دولت تهاتر می‌گردد.



سیاست‌های کلی لازم است در این ماده تصریح شود منابع به صورت تسهیلات و «با نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی» و در سقف منابع مجاز صندوق برای اختصاص به اقتصاد داخلی پرداخت خواهد شد. همچنین بهتر است همه موارد مصرف صندوق در اساسنامه آن احصا شود.

پیشنهاد جایگزین ماده (۷۶)

صندوق توسعه ملی باید به گونه‌ای طراحی شود که کارکردهای یک صندوق پس‌انداز را داشته باشد و بتواند درصدی از درآمدهای نفتی را برای نسل‌های آینده حفظ کند. همچنین برای اجرای بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه، لایحه «اساسنامه صندوق توسعه ملی» به مجلس شورای اسلامی ارسال شود. به همین منظور ماده زیر به جای ماده (۷۶) لایحه پیشنهاد می‌شود:

«الف) به منظور تبدیل عواید حاصل از فروش منابع طبیعی به ثروت‌های ماندگار و مولد، صندوق توسعه ملی به صورت شرکت دولتی با واریز حداقل ۲۰ درصد از ارز حاصل از صادرات نفت خام، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی تشکیل می‌شود. اساسنامه این صندوق ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ این قانون توسط دولت تهیه و برای تصویب تقدیم مجلس شورای اسلامی تقدیم خواهد شد.

صندوق توسعه ملی، صندوقی با ماهیت توسعه‌ای خواهد بود. لذا لازم است برای ایجاد تعادل در منابع بودجه عمومی دولت، حساب ذخیره ارزی نیز متناسب با شرایط جدید حفظ شود. این حساب ماهیت «تثبیتی» خواهد داشت. براین اساس پیشنهاد می‌شود بند زیر به ماده (۷۶) الحاق شود.



ب) به منظور ایجاد ثبات در میزان استفاده از عواید ارزی حاصل از صادرات نفت در برنامه پنجم توسعه از سال ۱۳۸۹ تا پایان برنامه مازاد عواید حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در جداول قانون بودجه کل کشور پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی (حداقل ۲۰ درصد) به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود. استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای تأمین مصارف بودجه عمومی دولت صرفاً در صورت کاهش عواید ارزی حاصل از نفت نسبت به ارقام جداول قانون بودجه و عدم امکان تأمین اعتبارات مصوب از محل سایر منابع درآمدهای عمومی و واگذاری دارایی‌های مالی مجاز خواهد بود. استفاده از حساب ذخیره ارزی برای تأمین کسری ناشی از عواید غیرنفتی بودجه عمومی ممنوع است و استفاده از وجوه این حساب صرفاً در قالب بودجه‌های سنواتی مجاز خواهد بود».

در صورت اصرار بر حفظ ماده (۷۶) به همین صورت اصلاحات زیر در آن

پیشنهاد می‌شود:

به منظور تبدیل عواید حاصل از فروش منابع طبیعی به ثروت‌های ماندگار و مولد، صندوق توسعه ملی با واریز حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل می‌شود. اساسنامه این صندوق با رعایت موارد زیر ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ این قانون توسط هیئت وزیران تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم خواهد شد. این شرکت تابع مقررات مالی و معاملاتی خاصی خواهد بود که در چارچوب اساسنامه به تصویب هیئت امنا خواهد رسید. مشمول قوانین و مقررات عمومی در مورد این شرکت مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است.

الف) ارکان صندوق عبارتند از:

- هیئت امنا،
- هیئت مدیره،
- هیئت نظارت.



ب) هیئت امنای صندوق توسعه ملی مرکب از اعضای زیر می‌باشد:

۱. معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور،
 ۲. رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،
 ۳. وزیر امور اقتصادی و دارایی،
 ۴. یک نماینده مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر به انتخاب مجلس شورای اسلامی،
 ۵. یک نفر از اعضای حقیقی مجمع تشخیص مصلحت نظام به انتخاب مجمع،
 ۶. رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران،
 ۷. رئیس اتاق تعاون ایران.
- ج) هیئت نظارت مرکب از سه نفر متخصصان حسابرسی به‌صورت موظف (تمام‌وقت)، به انتخاب مجلس شورای اسلامی. این هیئت بر تمامی فعالیت‌های صندوق نظارت داشته و هر ساله گزارش نظارتی خود را حداکثر تا پایان خردادماه به مجلس ارائه می‌دهد.
- د) هیئت‌مدیره صندوق توسعه ملی مرکب از اعضای زیر می‌باشد:
۱. رئیس کل بانک مرکزی (رئیس هیئت‌مدیره)،
 ۲. دو کارشناس خبره در امور مالی به انتخاب هیئت امناء.
- هـ) منابع مالی صندوق توسعه ملی
- در سال ۱۳۸۹ معادل ۲۰ درصد از منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی که به‌صورت ماهیانه محاسبه و به حساب صندوق واریز خواهد شد، در سال‌های برنامه پنج‌ساله ۵ درصد به این رقم اضافه خواهد شد به‌گونه‌ای که در پایان برنامه ۴۰ درصد منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی به صندوق توسعه ملی واریز شود.
- اقساط وصولی تسهیلات اعطایی از محل منابع صندوق،
- سود خالص حاصل از فعالیت‌های مالی صندوق.
- و) مصارف صندوق توسعه ملی
- اعطای تسهیلات ارزی تا سقف ۳۰ درصد منابع صندوق به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی داخلی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در «داخل» کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب.



تبصره - برای استفاده از مزیت نسبی نفت و گاز در زنجیره صنعتی و خدماتی و پایین‌دستی وابسته به آن ۱۰ درصد از تسهیلات مذکور فقط به این مصارف اختصاص خواهد یافت.

- سپرده‌گذاری حداکثر ۲۰ درصد منابع صندوق در بانک‌های توسعه‌ای و تخصصی داخل کشور به‌منظور ارتقای قدرت تسهیلات‌دهی آنها،

- مابقی منابع صندوق به سرمایه‌گذاری در ابزارهای پولی و مالی بین‌المللی و اعطای تسهیلات ارزی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی داخلی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در «خارج» کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اختصاص خواهد یافت.

- همه‌ساله برای جبران تورم، بخشی از سود خالص حاصل از عملیات مالی صندوق به حساب سرمایه آن منتقل خواهد شد.

الحاقی به ماده (۷۶)

حساب ذخیره ارزی

به‌منظور ایجاد ثبات در میزان استفاده از عواید ارزی حاصل از صادرات نفت در برنامه پنج‌توسعه، از سال ۱۳۸۹ تا پایان برنامه مازاد عواید حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در جداول قانون بودجه کل کشور پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی (حداقل ۲۰ درصد) به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود.

استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای تأمین مصارف بودجه عمومی دولت صرفاً در صورت کاهش عواید ارزی حاصل از نفت نسبت به ارقام جداول قانون بودجه و عدم امکان تأمین اعتبارات مصوب از محل سایر منابع درآمدهای عمومی و واگذاری دارایی‌های مالی مجاز خواهد بود. استفاده از حساب ذخیره ارزی برای تأمین کسری ناشی از عواید غیرنفتی بودجه عمومی ممنوع است و استفاده از وجوه این حساب صرفاً در قالب بودجه‌های سنواتی مجاز خواهد بود.



منابع و مأخذ

۱. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه.
۲. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۳. هادی‌زنوز، بهروز. صندوق توسعه ملی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۲۶۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۳)، فصل سوم - اقتصادی:
صندوق توسعه ملی

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)

تهیه و تدوین: میثم پیله‌فروش

ناظران علمی: محمد قاسمی، بهروز هادی‌زنوز

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. صندوق توسعه

۲. نفت

۳. برنامه

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۳/۱۱