

شماره چاپ: ۱۱۳۱

دوره هشتم - سال سوم

شماره ثبت: ۴۳۶

تاریخ چاپ: ۱۳۸۹/۴/۲

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اساسنامه صندوق توسعه ملی»

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۰۳۳۵

مردادماه ۱۳۸۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۷.....	۱. تجربه جهانی در مورد ایجاد صندوق های نفتی
۱۰.....	۲. چند نکته درباره اساسنامه صندوق توسعه ملی
۱۴.....	۳. ارزیابی مواد لایحه
۲۹.....	جمع بندی
۳۰.....	پیشنهاد جایگزین
۴۱.....	منابع و مآخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اساسنامه صندوق توسعه ملی»

چکیده

۱. لایحه اساسنامه صندوق توسعه ملی در اجرای بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. هدف از ایجاد این صندوق تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی است.

۲. با توجه به تجربه عملکرد حساب ذخیره ارزی در طی دو برنامه اخیر و تجربه سایر کشورهایی که چنین صندوق‌هایی در آن ایجاد شده است، یکی از شرایط ضروری برای موفقیت در دستیابی به هدف صندوق، ساختار حقوقی روشن و دقیقی است که در آن ترکیب هیئت‌امنا، هیئت نظارت و هیئت عامل به‌گونه‌ای انتخاب شود که کارآیی سیاستگذاری، اجرا و نظارت را تضمین کند.

۳. یکی از حیاتی‌ترین مسائلی که در اساسنامه صندوق توسعه ملی باید مورد توجه قرار گیرد مشخص ساختن نهادی برای برعهده گرفتن مسئولیت محاسبه ظرفیت جذب اقتصاد بوده تا منطق تعیین میزان منابعی که در اختیار صندوق قرار می‌گیرد و همچنین منابعی که از جانب صندوق به اقتصاد ملی تزریق می‌شود بر آن محاسبه استوار باشد. مازاد منابع صندوق بر ظرفیت جذب اقتصاد ملی را می‌توان در خارج از کشور سرمایه‌گذاری کرد.



۴. علاوه بر ملاحظات مربوط به توسعه پایدار و عدالت بین نسلی، مسئله کنترل نوسانات ناشی از درآمد نفتی نیز یک مسئله سرنوشت‌ساز برای کشور است. لذا ضروری است این دو مسئله به‌صورت کامل از یکدیگر تفکیک شده و حساب ذخیره ارزی مستقل از صندوق ملی فقط برای مهار عوارض ناشی از نوسانات درآمد نفتی به‌کار خود ادامه دهد.

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 و بودجه برای استفاده مفید از این منابع پیش‌بینی شد. در برنامه سوم^۱ توسعه جمهوری

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 به‌عمل 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 صورتی‌که درآمد ارزی حاصل از صدور نفت خام، کمتر از ارقام مندرج در جدول ۲ این قانون باشد، دولت در فواصل زمانی شش‌ماهه 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



اسلامی ایده ایجاد حساب ذخیره ارزی در ماده (۶۰) به تصویب رسید و عملیاتی شد. حساب ذخیره ارزی در برنامه چهارم توسعه^۱ نیز حفظ شد. در سیاست‌های کلان برنامه

«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 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 سه‌ماه از تصویب این قانون به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

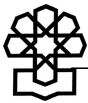
۱. قانون برنامه چهارم توسعه، ماده (۱): به‌منظور ایجاد ثبات در میزان استفاده از عواید ارزی حاصل از نفت در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تبدیل دارایی‌های حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری و فراهم کردن امکان تحقق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه، دولت 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



پنجم توسعه نیز بر تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن و ایجاد صندوق توسعه ملی در بند «۲۲» تأکید شده 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:

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

۲۲-۲. ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج

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 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.



کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی.

۲-۲۲. قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه».

در ماده (۷۶) لایحه برنامه پنجم توسعه^۱ تأسیس صندوق توسعه ملی منظور شد

۱. لایحه برنامه پنجم، ماده (۷۶):

به منظور تبدیل عواید ناشی از فروش منابع طبیعی به ثروت‌های ماندگار و مولد، صندوق توسعه ملی به صورت 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 شش‌ماه 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. هیئت‌امنا،
۲. هیئت عامل،
۳. رئیس کل،
۴. هیئت نظارت.

ب) هیئت‌امنا، صندوق توسعه ملی مرکب از اعضای زیر می‌باشد:

۱. رئیس‌جمهور (رئیس هیئت‌امنا)،
۲. معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (دبیر هیئت‌امنا)،
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 هیئت‌امنا.

د) منابع مالی صندوق توسعه ملی:

۱. حداقل معادل بیست (۲۰) درصد 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،



و در آن، اساسنامه صندوق به‌طور اجمالی ارائه شده و سایر تصمیمات اساسی برای

اداره صندوق در قالب آیین‌نامه صندوق به‌عهده هیئت وزیران گذاشته شد.

همچنین در مواد (۲۷)، (۳۳)، (۴۲)، (۴۴)، (۴۸)، (۴۹)، (۵۲)، (۷۷)، (۸۹)، (۹۳)، (۱۴۸)

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 پرخطر 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 هیئت‌امنا 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.



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 شد.^۱

همزمان با بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه، لایحه «اساسنامه صندوق توسعه ملی» تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. این گزارش به ارزیابی مواد لایحه «اساسنامه صندوق توسعه ملی» پرداخته و پیشنهادات اصلاحی (به‌خصوص با هدف تطبیق لایحه با سیاست‌های کلی برنامه) ارائه شده است.

۱. تجربه جهانی در مورد ایجاد صندوق‌های نفتی^۲

برخی از کشورهای دارنده نفت 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 کرده و آن را

۱. برای اطلاع بیشتر نگاه کنید به: میثم پیله‌فروش، بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه شماره (۱۲)، صندوق توسعه ملی، مرکز پژوهش‌های مجلس، خردادماه ۱۳۸۹.

۲. برای آشنایی بیشتر با صندوق‌های نفتی و کارکرد آنها، نگاه کنید به: بهروز هادی‌زنوز، صندوق توسعه ملی، مرکز پژوهش‌های مجلس، مهرماه ۱۳۸۸.



از فرآیند بودجه دولت خارج کرده‌اند. تأسیس اکثر صندوق‌ها به دهه ۱۳۷۰ و بعد از شوک اول نفتی باز می‌گردد.

ایجاد صندوق‌های ذخیره ارزی یا صندوق‌های نفتی، یکی از راهکارهای مدیریت ثروت نفتی در کشورهای مختلف است. صندوق‌های نفتی معمولاً یا چاره‌ساز مشکلات ایجاد شده در نتیجه نوسان‌ها و ناپایداری‌های 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.

اهداف صندوق‌های نفتی

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

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 و 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.



ب) توجه به نسل‌های آینده که در این صورت صندوق‌های پس‌انداز^۱ به‌منظور 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 این اساس 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، به‌گونه‌ای که این سرمایه‌گذاری‌ها جریان درآمدی باثبات و دائمی را برای بودجه دولت تدارک نماید. از جمله کشورهایی که این نوع صندوق را تأسیس کرده‌اند می‌توان به کشور کویت و چاد و نیز ایالت آلاسکا اشاره کرد.

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 ذیل).



جدول صندوق‌های نفتی موجود در دنیا

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

۲. چند نکته درباره اساسنامه صندوق توسعه ملی

اگر قرار است که این صندوق به‌واقع با نگرشی بلندمدت مسئله پایداری و عدالت بین نسلی را پاسداری کند، منطق رفتاری پیش‌بینی شده در اساسنامه باید به‌گونه‌ای باشد که مورد اجماع نسبی متخصصان و صاحب‌نظران این حوزه باشد و همگان به‌صورت اقتناعی خود را ملتزم و متعهد به پیشبرد اهداف آن بدانند. چارچوب پیشنهادی برای طراحی چنین اساسنامه‌ای می‌تواند موارد زیر را مورد توجه جدی و دقیق قرار دهد:

۱-۲. اگر موضوع توسعه ملی یک مسئله همگانی است می‌باید اراده و مشارکت



همگان در مورد ایجاد یک صندوق بین نسلی تأمین گردد. بنابراین، ضروری است اختیار تصمیم‌گیری در مورد چنین مسئله خطیری خصلتی فرا قوه‌ای داشته باشد. به عبارت دیگر، تحت انقیاد درآوردن موجودیت و نظام تصمیم‌گیری یک صندوق بین نسلی که با هدف پایدارسازی توسعه ملی شکل می‌گیرد و در اختیار صرفاً یک قوه قرار دادن آن صحیح به نظر نمی‌رسد (تجربه حساب ذخیره ارزی نیز از زاویه دیگری بر این امر صحه می‌گذارد).

به‌طور مشخص لازم است چارچوب‌های تصمیم‌گیری مربوط به این صندوق را به‌صورت آمیزه‌ای از مشارکت قوای سه‌گانه و برگزیدگانی از جامعه مدنی در نظر گرفت که مبتنی بر صلاحیت‌های احراز شده تخصصی و تجربی در حوزه مأموریت اصلی صندوق انتخاب می‌شوند و سازوکارهای گزینش مدیران و دست‌اندرکاران اجرایی امور در آن نیز منحصرماً می‌باید در اختیار همین برگزیدگان باشد و در اساسنامه پیشنهادی تدابیر مشخصی برای جلوگیری از اعمال نفوذهای ویژه ازسوی هریک از قوای سه‌گانه نیز پیش‌بینی گردد.

۲-۲. یکی از اهداف جانبی تشکیل این صندوق که کاملاً با ملاحظات پایدارسازی توسعه ملی و رعایت موازین عدالت بین نسلی نیز سازگار است، ایجاد مصونیت نسبی از عوارض بیماری هلندی در یک اقتصاد نفتی است. لذا لازم است تا براساس محاسبه یک نهاد مسئول ظرفیت جذب اقتصاد ملی مشخص شود. با کمال تأسف در طی ۴۰ سال گذشته با اینکه اقتصاد ایران بارها و بارها خسارت‌های بعضاً جبران‌ناپذیری را از طریق اعمال رویه‌های افراطی انبساط مالی تجربه کرده است، لکن تاکنون هرگز نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع کشور اراده و تمایلی برای محاسبه



ظرفیت جذب اقتصاد ملی از خود نشان نداده است.

به‌نظر می‌رسد یکی از مسائلی که ضروری است در اساسنامه صندوق توسعه ملی مورد توجه قرار گیرد مشخص ساختن نهادی برای برعهده گرفتن مسئولیت محاسبه ظرفیت جذب اقتصاد بوده تا منطق تعیین میزان منابعی که در اختیار صندوق قرار می‌گیرد و همچنین منابعی که از جانب صندوق به اقتصاد ملی تزریق می‌شود بر آن محاسبه استوار باشد.

۲-۳. از آنجایی که علاوه بر ملاحظات مربوط به توسعه پایدار و عدالت بین نسلی مسئله مهار نوسانات ناشی از درآمد نفتی نیز یک مسئله حیاتی و سرنوشت‌ساز برای کشور است. لذا می‌باید این دو مسئله به‌صورت کامل از یکدیگر تفکیک شده و حساب ذخیره ارزی مستقل از صندوق ملی صرفاً برای مهار عوارض ناشی از نوسانات درآمد نفتی به‌کار خود ادامه دهد. با منطق محاسبه عالمانه ظرفیت جذب اقتصاد می‌توان درآمدهای مازاد بر آن را با سازوکارهای مشخص بین این دو هدف تقسیم نمود.

۲-۴. پیش‌نیاز موفقیت صندوق آن است که مسئولان کشور باور کنند که اکتفا کردن به منابع نفتی صرفاً و منحصرماً در حد ظرفیت جذب اقتصاد، در میان‌مدت پایدارسازی توسعه ملی را تضمین می‌کند.

علاوه بر آن موضوعی که بسیار تعیین‌کننده است، برجسته ساختن ضرورت کاهش اتکا به منابع حاصل از نفت و امکان‌ناپذیری استمرار اتکا به درآمدهای نفتی کشور در سال‌های نه چندان دور و امکان کاهش چشمگیر صادرات نفت است.^۱

۱. نگاه کنید به: محمدحسن یارمحمدی و کامران آزادی، بررسی افت تولید مخازن نفتی کشور و منافع ملی، مرکز پژوهش‌های مجلس، مهرماه ۱۳۸۸.



حساسیت و اهمیت موضوع به اندازه‌ای است که باید همه دست‌اندرکاران امر تصمیم‌گیری و تخصیص منابع و اجرا در سطح قوای سه‌گانه باور کنند که به اعتبار مسائلی که در زمینه تولید نفت و روندهای پرشتاب مصرف فرآورده‌های نفتی در کشور وجود دارد احتمال قطع صادرات نفت در دهه آینده دور از ذهن نخواهد بود و در نتیجه ضروری است صندوق توسعه ملی به‌گونه‌ای تأسیس شود و به‌گونه‌ای کار کند که در یک دوره مشخص بتواند ظرفیت‌های ایمنی‌بخشی ایجاد کند تا در شرایط عدم وجود نفت کافی برای صادرات، کشور آسیب نبیند.

۲-۵. برای محاسبه حدود ظرفیت جذب اقتصاد و نیز امکانپذیر کردن خروج از مدار اقتصاد رانتی طیف متنوعی از تدابیر و تمهیدات نهادی مورد نیاز خواهد بود که در جای خود با جزئیات بیشتری قابل ارائه است. اما بدون تردید یکی از مهمترین و زیربنایی‌ترین این امور مسئله شفافیت آمار و اطلاعات و نظارت‌پذیری دست‌اندرکاران می‌باشد.

۲-۶. مسئله بسیار مهم دیگر، تمهید سازوکارهای نظارتی کارآمدی است که از یکسو محل فعالیت‌های صندوق نباشد و ازسوی دیگر تبدیل به یک نیروی محرکه برای کارآیی و بهره‌وری هرچه بیشتر صندوق گردد. این مسئله به‌خصوص از آن جهت حائز اهمیت است که می‌باید در اساسنامه صندوق حتماً قید شود که برای اجتناب از عوارض بیماری هلندی صندوق هر نوع ارتباط خود را به‌عنوان کانونی برای تخصیص‌های مازاد بر ظرفیت جذب اقتصاد ملی قطع کند و مازاد منابع خود را فقط در فعالیت‌های خارج از کشور سرمایه‌گذاری کند. ضمن آنکه دقیقاً شبیه تجربه نروژ آن‌گونه کارآمد کار کند که نوعی احساس اطمینان درباره پایداری نظام ملی را به تکتک آحاد ملت القا کند بدون آنکه کوچک‌ترین مداخله‌ای یا مجوزی درباره



دخالت‌های تخصیصی در درون اقتصاد ملی داشته باشد.

۲-۷. اگر میانی و ملاحظات پیش‌گفته مورد قبول قرار گیرد یکی از لوازم آن تمهید شرایط و بسترهای کافی برای اقناع همه آحاد کشور و به‌ویژه مسئولانی است که در فرآیندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع نقش ایفا می‌کنند. بنابراین، ضروری است مسئولان به‌صورت مستمر از مطالعات و مباحث مربوطه در زمینه چگونگی تبدیل شدن درآمدهای نفتی به بلای منابع حمایت کنند تا هم روی فرهنگ عمومی تأثیر بگذارند و هم آگاهی‌های کافی و به‌موقع و به‌روز در اختیار تصمیم‌گیران کشور و به‌ویژه دستگاه‌های نظارتی و از همه مهمتر نمایندگان ملت قرار دهند.

۳. ارزیابی مواد لایحه

۳-۱. ماده (۱) لایحه صندوق توسعه ملی را یک مؤسسه «عمومی غیردولتی» معرفی کرده است. در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی» این‌گونه تعریف شده است: «واحد سازمانی مشخص که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالیانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد».

- صندوقی که همه منابع آن را ارز حاصل از صادرات نفت تشکیل می‌دهد با تعریف ماده (۳) قانون مذکور مطابقت ندارد و نمی‌توان آن را مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی کرد. محول نمودن تخصیص منابع ناشی از وظایف حاکمیتی و انحصاری دولت به یک مؤسسه عمومی غیردولتی قابل قبول نیست.



- همچنین تعریف صندوق توسعه ملی با این عنوان سبب می‌شود از منظر مالی، محاسباتی و نظارتی و نحوه تهیه صورت‌های مالی خارج از چارچوب قوانین قرار گیرد و امکان نظارت بر آن کاهش یابد. تشکیل صندوق توسعه ملی به صورت «مؤسسه عمومی غیردولتی» باعث خواهد شد تا ۲۰ درصد عواید ناشی از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به حیاط خلوتی کشانده شود که با توجه به قوانین و مقررات موجود نظارت چندانی بر آن امکانپذیر نیست.

- به نظر می‌رسد با توجه به ماهیت عملیات صندوق و با عنایت به سیاست‌های برنامه پنجم توسعه که از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده و مؤخر بر سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است، بهتر است قالب حقوقی صندوق را به صورت «شرکت دولتی» پیشنهاد کرد تا اولاً با توجه به ماهیت عملیات آن بتواند از استقلال لازم برخوردار شده و سیستم تعهدی یا نقدی تعهدی داشته باشد و در نتیجه صورت‌های مالی تهیه کند. ثانیاً بتوان از آن به صورت قانونی درخواست انتشار سالیانه صورت‌های مالی در جراید کثیرالانتشار را داشت. ثالثاً علاوه بر هیئت‌امنا که حکم مجمع عمومی را دارد، یک هیئت نظارتی تعیین کند تا بتواند بر ۲۰ درصد عواید ناشی از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی که به عموم مردم تعلق دارد، نظارت کرده و از حقوق ملت در این صندوق پاسداری نماید (انتخاب هیئت نظارت حتی در مؤسساتی با اهمیت کمتر از صندوق بی‌سابقه نیست).

- در صورت انتخاب قالب شرکت برای صندوق یاد شده، لازم است در ماده (۱) اصلاحات لازم در این رابطه اعمال شود. در این صورت لازم است اساسنامه حداقل شامل این موارد باشد: نام شرکت، موضوع شرکت به طور صریح با الهام از بندهای



«۲۲-۲» و «۲۲-۳» سیاست‌های برنامه پنجم توسعه، مدت شرکت، مرکز اصلی شرکت و محل آن (با ذکر شعب، اگر تأسیس شعبه به مصلحت باشد)، مبلغ سرمایه و مقدار نقد و غیرنقد آن، تعداد سهام، شرایط و ترتیب افزایش یا کاهش سرمایه، مواقع و ترتیب دعوت از مجامع عمومی، مقررات راجع به حد نصاب لازم جهت تشکیل مجامع عمومی (یا هیئت‌امنا یا هر نامی که برای سهام‌داران انتخاب شود)، طریقه شور و اخذ رأی و اکثریت لازم برای معتبر بودن تصمیمات مجامع عمومی، تعداد مدیران و طرز انتخاب و مدت مأموریت آنها و نحوه تعیین جانشین برای مدیرانی که فوت یا استعفا می‌کنند یا محجور یا معزول یا به جهات قانونی ممنوع می‌گردند، تعیین وظایف و حدود اختیارات مدیران، قید اینکه شرکت حسابرس و بازرس قانونی خواهد داشت، تعیین آغاز و پایان سال مالی و موعد تنظیم صورت‌های مالی و تسلیم آن به بازرسان یا مجمع عمومی سالیانه، نحوه انحلال اختیاری شرکت و ترتیب تصفیه امور آن و نحوه تغییر اساسنامه.

۲-۳. در ماده (۲) به معرفی هیئت‌امناى صندوق پرداخته شده و با تکمیل پیشنهاد دولت در لایحه برنامه پنجم توسعه علاوه بر وزرا و رئیس‌جمهور «چهار نفر صاحب‌نظر» و «دو نماینده مجلس به عنوان ناظر» در ترکیب هیئت‌امنا لحاظ شده است. - با وجود حضور افراد فوق، هنوز ترکیب هیئت‌امنا کاملاً در اختیار دولت است و بخش غیردولتی جایگاهی در این هیئت‌امنا ندارد.

- همچنین حضور رئیس‌جمهور در ترکیب هیئت‌امنا سبب می‌شود وزن اعضا همگون نباشد و هیئت‌امنا به طور کامل تحت تأثیر رئیس‌جمهور قرار بگیرد. در نتیجه لازم است شخص رئیس‌جمهور در رأس هیئت‌امنا نباشد. بالاخص که هم‌اکنون



رئیس‌جمهور در رأس مجمع عمومی شرکت‌های نفت و گاز قرار دارد و باید شخص دیگری در رأس هیئت‌امنا قرار گیرد که بتواند از دولت در این مورد حساب بکشد و گر نه اگر هر دو یکسان باشند، حساب‌کشی مشکل خواهد شد.

- در اساسنامه باید تصریح شود که «چهار نفر صاحب‌نظر» که توسط رئیس‌جمهور انتخاب خواهند شد، واجد چگونه تخصص‌هایی هستند و چگونه انتخاب شوند.

در نتیجه پیشنهاد می‌شود:

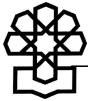
● رئیس‌جمهور از ترکیب هیئت‌امنا حذف شود.

● در ترکیب هیئت‌امنا حضور وزیر نفت هیچ ضرورتی ندارد.

● رئیس‌اتاق بازرگانی و رئیس‌اتاق تعاون به آن اضافه شود.

- در تبصره «۱» ماده (۲)، «دبیرخانه‌ای» در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور برای صندوق منظور شده است. صورت حقوقی صندوق هرچه باشد - شرکت یا مؤسسه عمومی غیردولتی - دبیرخانه معنا ندارد، زیرا دبیرخانه معمولاً برای تشکیلات تشریفاتی پیش‌بینی می‌شود که ضمناً جنبه قانونی دارند، ولی اگر صندوق خود واجد تشکیلات مناسب باشد، نقش دبیرخانه چه خواهد بود؟ مصوبات صندوق در اصل مصوبات هیئت‌مدیره خواهد بود که توسط رئیس هیئت‌مدیره ابلاغ می‌شود. همچنین طبق لایحه، صندوق مؤسسه غیردولتی خواهد بود. تعیین دبیرخانه یک نهاد غیردولتی در یک دستگاه دولتی بدین معناست که دولت یک مؤسسه غیردولتی را زیر مجموعه خود قرار داده که فاقد وجاهت است.

- تبصره «۲» ماده (۲)، اختیارات و وظایف «هیئت‌امنا» را مشخص می‌نماید. بنابراین بهتر است به صورت یک ماده مستقل درج و در هر مورد شرح لازم ارائه



شود. همچنین لازم است شرح وظایف هیئت‌امنا و مدیران صندوق بعد از آنکه موضوع فعالیت شرکت به‌درستی در اساسنامه تبیین شد به روشنی برشمرده شود.

تبصره مذکور اجازه «تخفیف»، «تقسیم»، «امهال»، «جریمه»، «حمایت»، «تضمین» و «کمک» را بدون هیچ ضابطه‌ای به هیئت‌امنا واگذار کرده است. این اختیارات گسترده و مبهم مغایر ماده (۷۱) قانون محاسبات عمومی^۱ و ماده (۵) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۲ مصوب سال ۱۳۸۰ و قانون نحوه کمک و اعانه مصوب سال ۱۳۷۸ است و سبب بی‌ضابطگی و فراهم‌سازی اعمال سلیقه‌های شخصی خواهد شد.

- در لایحه برنامه پنجم هیئت‌عامل و نظارت برای صندوق مشخص شده بود ولی در این لایحه حذف شده است. در اساسنامه ضروری است بالاترین مقام اجرایی یا هیئت‌مدیره و مسئولین نظارت بر صندوق و وظایف آنها مشخص شود تا مؤسسه دارای سازوکار مشخص و تعریف شده‌ای باشد و نظارت بر اجرای صحیح تصمیمات

۱. ماده (۷۱) قانون محاسبات عمومی - پرداخت کمک و یا اعانه به افراد و مؤسسات غیردولتی از محل بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی جز در مواردی که به اقتضای وظایف قانونی مربوط ناکزیر از تأدیه چنین وجوهی می‌باشند ممنوع است.

ضوابط پرداخت این قبیل کمک‌ها و اعانات به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید و وجوه پرداختی از این بابت توسط ذی‌مسئولان دستگاه‌های پرداخت‌کننده با اخذ رسید از دریافت‌کننده به حساب هزینه قطعی منظور خواهد شد، مگر آنکه در ضوابط مذکور ترتیب دیگری مقرر شده باشد.

۲. ماده (۵) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - پرداخت هرگونه وجهی توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۲) این قانون، به دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان کمک یا هدیه به‌صورت نقدی و غیرنقدی بجز در مواردی که در مقررات قانونی مربوط تعیین شده یا می‌شود و مبالغی که به دانشگاه‌های دولتی و احداث خوابگاه‌های دانشجویی دولتی، مؤسسات آموزش عالی، فرهنگستان‌ها و بنیاد ایران‌شناسی، طرح‌های تحقیقاتی جهاد دانشگاهی و حوزه‌های علمیه و آموزش و پرورش و سازمان تربیت‌بدنی ایران و سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد امام خمینی (ره) و شهرک‌های علمی و صنعتی فناوری و تحقیقاتی و اورژانس و پروژه‌های بهداشتی و ورزشی روستایی پرداخت می‌گردد، ممنوع است.



هیئت مدیره امکانپذیر شود. به عبارت دیگر نقش مجمع عمومی صاحبان سهام به هیئت امنای صندوق داده شود نه نقش ادارهکننده.

پیشنهاد می شود هیئت مدیره صندوق توسعه ملی طبق قانون تجارت توسط مجمع عمومی (هیئت امنای) انتخاب و شرایط آنها در این قانون تعیین شود.

- ضرورت دارد در تدوین وظایف هیئت نظارت عنایت ویژه مبذول شود. ترکیب هیئت نظارت باید از انجمن حسابداران رسمی ایران، دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور باشد و این هیئت گزارشات خود را به مجمع عمومی صاحبان سهام ارائه و تمهیداتی اندیشیده شود که بتواند یک نسخه از گزارش خود را ظرف زمانی مناسب به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. انتشار عمومی صورت‌های مالی سالیانه آن نیز می‌تواند پس از تأیید هیئت نظارت، در اساسنامه پیش‌بینی شود.

۳-۳. ماده (۳) لایحه به منابع صندوق اختصاص دارد. در اساسنامه ضمن حذف مواردی نظیر منابع و مصارف لازم است دقیقاً به پیش‌بینی «منابع مالی و درآمدها» پرداخته شود تا معلوم شود که صندوق حق وصول چه درآمدهایی را دارد و کدام درآمدها در حیطه فعالیت آن قرار نمی‌گیرند. بدیهی است تعیین تکلیف سود حاصله و مالیات متعلق بر آن، نحوه تبعیت از قوانین و مقررات، نحوه تأمین پرسنل، نوع مقررات استخدامی آنان از مهمترین موضوعات اساسنامه‌ای خواهد بود.

- در این لایحه اشاره نشده که عملیات صندوق ارزی خواهد بود یا ریالی. در نتیجه امکان عملیات ریالی برای صندوق وجود دارد. برای جلوگیری از عملیات ریالی، در بند «۱» تصریح شود که واریز حداقل ۲۰ درصد از عایدات حاصل از صادرات نفت (نفت خام و میعانات گازی) به هر صورت و درآمد دولت از صادرات فرآورده‌های



نفتی و خالص صادرات گاز باید به صورت ارزی باشد نه ریالی.

- همچنین در بند «۳» «منابع حاصل از بازارهای پولی و مالی داخلی، خارجی و بین‌المللی» جزء منابع صندوق منظور شده است. اما به نظر می‌رسد، ضرورتی ندارد که صندوق، منابعی را از بازارهای پولی و مالی داخلی و بین‌المللی تحصیل کند.

وظیفه صندوق اداره سودآور بخشی از عایدات نفت است. گسترش عملیات صندوق و اجازه استقرار از منابع داخلی و خارجی آن را در معرض ریسک‌های تجاری و مالی بیشتر قرار می‌دهد.

- در بند «۴» «منابع حاصل از فعالیت عملیاتی صندوق طی سال مالی» آمده است. اگر صندوق می‌خواهد بجز دادن تسهیلات فعالیت دیگری انجام دهد باید به روشنی حوزه فعالیت‌های صندوق تعریف شود. بحث مجوز وصول منابع در قسمت تعریف حوزه فعالیت‌های صندوق مطرح می‌شود و بنابراین باید فعالیت‌های درآمدزای صندوق ابتدا احصا شود و سپس در درآمدها برشمرده شود.

- در بند «۵» استفاده از «کمک و هدایا» به عنوان منابع صندوق در نظر گرفته شده است. اگر کمک و هدایا مربوط به سازمان‌ها و مؤسسات بین‌المللی باشد باید در قوانین بودجه سنواتی منظور شود و در غیر این صورت مغایر با ماده (۴) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۱ مصوب سال ۱۳۸۴ است. و چنانچه توسط بخش دولتی و عمومی و یا غیردولتی داخلی باشد مغایر ماده (۵)

۱. ماده (۴) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - به هیئت وزیران اجازه داده می‌شود از کمک‌های بلاعوض سازمان‌ها و مؤسسات بین‌المللی که در آنها عضویت دارد و در قوانین بودجه سنواتی معین می‌شود استفاده نماید.



قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۱ مصوب سال ۱۳۸۰ است. ضمناً دلیلی ندارد که شرکت کمک و هدایا بپذیرد و باید در موضوع فعالیت از به‌کاربردن عباراتی نظیر «و غیره» یا انجام هرگونه فعالیتی که در راستای اهداف لازم باشد یعنی عبارات ابطال‌ناپذیر، اجتناب شود.

- همچنین برای تحقق سیاست کلان «قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه» لازم است سالیانه درصد بیشتری از عایدات نفت به صندوق واریز شود.

۳-۴. در ماده (۴) لایحه به مصارف صندوق پرداخته شده است. لازم است پس از روشن شدن موضوع فعالیت صراحتاً اموری که صندوق اجازه انجام آنها را ندارد تصریح شود.

- در بند «۱» «هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای صندوق» از مصارف آن بر شمرده شده است. در ابتدا ضروری است ماهیت حقوقی صندوق تعیین و متناسب با آن تصمیم‌گیری شود. اجازه مصرف درآمدهای نفتی برای هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای صندوق برخلاف اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی و ناقض هدف تشکیل صندوق

۱. ماده (۵) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - هدایای نقدی که برای مصارف خاص به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی با رعایت ماده (۴) این قانون اهدا می‌شود باید تنها به حساب بانکی مجاز که توسط خزانه داری کل کشور برای دستگاه‌های مذکور افتتاح شده یا می‌شود واریز گردد. مصرف وجوه مذکور با رعایت هدف‌های اهداکننده، برابر آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. هدایایی که به‌طور غیرنقدی به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اهدا می‌گردد مشمول مقررات اموال دولتی خواهد بود و شرکت‌های دولتی این‌گونه موارد را باید طبق اصول حسابداری در دفاتر خود ثبت نمایند. هدایای اهدا شده به سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد امام خمینی (ره) هدایای خاص تلقی می‌شود و چنانچه اهداکننده هدف خود را اعلام نکند با نظر شورای مشارکت مردمی با بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی (ره) به مصرف خواهد رسید.



است. طبق اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی^۱ حداقل همه منابع صندوق باید نزد خزانه‌داری کل متمرکز و همه پرداخت‌های صندوق از محل اعتبار مصوب انجام گیرد. - در بند «۲» مطابق با سیاست‌های کلی برنامه، موارد مصرف صندوق را «اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی برای سرمایه‌گذاری زاینده اقتصادی در داخل و خارج از کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی» دانسته است. اما انحصار رعایت شرط «با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی» و «اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی» تنها در این بند و عدم تقید سایر مصارف بندها به این قیود برخلاف سیاست‌های کلی برنامه است. ضمناً تصریح شود که صندوق، «تسهیلات ارزی» خواهد پرداخت.

- در بند «۲» «اعطای عاملیت به بانک‌های تخصصی، توسعه‌ای و تجاری حسب مورد» مطرح شده است. بحث دادن عاملیت به بانک‌ها برای انجام وظایف صندوق از جمله مواردی است که باید قبل از تدوین موضوع فعالیت آن تعیین تکلیف شود، زیرا باید معلوم شود که بالاخره صندوق خود یک مؤسسه اعتباری غیربانکی است یا صندوق پس‌انداز است. لذا در احصای فعالیت، این نکته جایگاه خاصی دارد.

- در بند «۳» «تأمین مالی طرح‌ها و پروژه‌ها از طریق اعطای تسهیلات مشترک سندیکایی با بانک‌ها» بیان شده است. اگر تأمین مالی به‌صورت ارائه تسهیلات است که در بند «۲» ذکر شد، همچنین بانک‌های غیردولتی مانند سایر بخش‌های غیردولتی

۱. اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی - کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به‌موجب قانون انجام می‌گیرد.



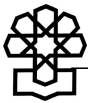
می‌توانند با رعایت قیود مطرح شده در سیاست‌های کلان برنامه پنجم از تسهیلات صندوق استفاده کنند.

- در بند «۴» «اعطای کمک‌های فنی و اعتباری شامل پرداخت یارانه سود و کارمزد، تسهیلات در قالب وجوه اداره شده و کمک‌های بلاعوض به بخش غیردولتی» جزء مصارف صندوق تعیین شده است. این مطلب برخلاف سیاست‌های کلان برنامه پنجم است. اعطای کمک بلاعوض آن هم از نوع ارزی آن از محل صندوق، ایجاد درجه جدیدی برای توزیع رانت تلقی می‌شود. اعطای کمک‌های فنی و اعتباری به بخش غیردولتی و شبه‌دولتی طبق قانون اساسی باید منحصراً در قالب بودجه سنواتی صورت گیرد. صندوق توسعه ملی نباید به‌عنوان یک صندوق خیریه تلقی شود. علاوه بر این، صندوق نباید به‌طور مستقیم قادر به انجام پرداخت و وجوه اداره شده باشد. برای این کار باید بانک عامل تعیین شود و در انتهای بند اضافه شود: «از طریق عقد قرارداد با بانک‌های عامل».

- در بند «۵» اعطای «اعتبارات صادراتی به شرکت‌های ایرانی» مطرح شده است. در بند «۲۲» سیاست‌های کلی ارائه تسهیلات به شرکت‌های غیردولتی ایرانی برای سرمایه‌گذاری در خارج از کشور در نظر گرفته شده است، در نتیجه پیشنهاد می‌شود درصد مشخصی از منابع صندوق به‌طور مشخص بدین‌منظور اختصاص یابد.

- در بندهای «۶»، «۷»، «۸» و «۹» به نوعی وام دادن و یا وام گرفتن خارجی مطرح شده است، این کار فقط با رعایت اصل هشتم قانون اساسی امکانپذیر است.^۱

۱. اصل هشتم قانون اساسی - گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد.



- در بند «۶» «ارائه ضمانت‌های شرکت در مناقصه» باعث تقویت حضور شرکت‌های ایرانی در مناقصات می‌شود. اما ادامه بند «۶» به بحث «اعطای اعتبار خریدار به طرف‌های خریدار کالا و خدمات ایرانی در بازارهای هدف صادراتی کشور» پرداخته است که علاوه بر نقض اصل هشتم قانون اساسی بر خلاف سیاست‌های کلان برنامه پنجم است. در آن سیاست‌ها ارائه تسهیلات فقط به شرکت‌های ایرانی غیردولتی در نظر گرفته شده است.

- بند «۷» «سرمایه‌گذاری در بازارهای مالی و پولی داخلی و خارجی» را مجاز دانسته است. سرمایه‌گذاری مالی همه منابع صندوق در بازارهای پولی و مالی داخلی مغایر سیاست‌های تثبیت اقتصاد کلان است و می‌تواند ابعاد تورمی وسیعی داشته باشد و باید برای آن سقفی در نظر گرفت. همچنین سرمایه‌گذاری مناسب در خارج کشور می‌تواند منابع مطمئن و مناسبی برای نسل‌های آینده کشور فراهم کند.

- در ادامه بند «۷» «مشارکت در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خارجی یا ایجاد مؤسسات اعتباری و بانک‌های مشترک ایرانی - خارجی» بیان شده است. این بدان معناست که صندوق یک مؤسسه سرمایه‌گذاری است که می‌تواند در ایجاد مؤسسه اعتباری و بانک با بخش خصوصی مشارکت کند. مشارکت صندوق حتی 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. همچنین مشارکت در ایجاد بانک با سهام دولتی مغایر سیاست‌های کلان کشور است.

- در بند «۸» «سپرده‌گذاری در بانک‌های توسعه‌ای و تخصصی» مد نظر قرار



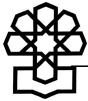
گرفته است. برای تطابق این کار با سیاست‌های کلان برنامه پنجم نمی‌توان در بانک‌های دولتی سپرده‌گذاری انجام داد. همچنین بهتر است به‌جای سپرده‌گذاری صندوق در بانک‌های غیردولتی داخلی به آنها تسهیلات داد که در بندهای پیشین مجوز آن صادر شد. به‌جای سپرده‌گذاری در بانک‌های خارجی نیز بهتر است در ابزارهای مالی پرسودتری سرمایه‌گذاری کرد که مجوز آن نیز در بند قبلی داده شد.

- در بند «۹» «اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی به‌منظور تأمین جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری در ایران» مطرح شده است. اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی در ایران صندوق را به یک مؤسسه بانکی تمام عیار تبدیل می‌کند و تطابق آن با سیاست‌های کلان محل تردید است.

- بندهای «۱۰» تا «۱۳» به دولت اجازه داده است از منابع صندوق برای «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای»، «طرح‌های عمرانی انتفاعی و زاینده اقتصادی توسط دولت»، «تأمین کسری بودجه عمومی دولت» و «تأمین نیازهای ارزی احتیاطی کشور» استفاده کند. این درحالی است که در بند «۲۲» سیاست‌های کلان برنامه پنجم به‌صراحت هدف از ایجاد صندوق «قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه» ذکر شده و این‌گونه هزینه کردن از صندوق توسعه ملی بر خلاف آن سیاست‌هاست.

- همچنین در بند «۱۰»، اعطای تسهیلات از طریق بانک‌ها یا مؤسسات واسطه به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مطرح شده است. در ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم^۱ طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تعریف شده است. نحوه اجرای

۱. ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم - اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید صرفاً براساس گزارش‌های توجیهی فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی تأیید شده برای یک‌بار و به قیمت ثابت سالی که طرح مورد



طرح‌های عمرانی نیز به استناد مواد (۲۲) و (۲۳) قانون برنامه و بودجه^۱ مصوب سال ۱۳۵۱ و مقررات حاکم بر اجرای طرح‌های عمرانی می‌باشد. بنابراین مشخص نیست اعطای تسهیلات از طریق بانک‌ها به طرح‌ها چگونه خواهد بود.

- در بند «۱۱» سرمایه‌گذاری در طرح‌های عمرانی انتفاعی و زاینده اقتصادی توسط دولت مطرح شده است. نحوه سرمایه‌گذاری در طرح‌های انتفاعی که نوعی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است با استناد به ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۲ مصوب سال ۱۳۸۰ و سایر قوانین مربوط صورت می‌گیرد.

- بند «۱۲» که به تأمین کسری بودجه عمومی دولت از محل منابع این صندوق

نظر برای اولین بار در لایحه بودجه سالیانه منظور می‌گردد، به تفکیک سال‌های برنامه چهارم و سال‌های بعد به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد

۱. ماده (۲۲) قانون برنامه و بودجه - تشخیص صلاحیت و طبقه‌بندی مهندسیین مشاور و پیمانکاران توسط سازمان براساس آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران صورت خواهد گرفت.

ارجاع کار به مهندسیین مشاور و پیمانکاران و روش تعیین برنده مناقصه براساس آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران توسط دستگاه اجرایی انجام می‌گیرد.

تبصره - ارجاع کار از طرف دستگاه اجرایی به مؤسسات علمی و یا تخصصی جهت اجرای طرح‌های مطالعاتی همچنین انعقاد قرارداد مربوط با تأیید سازمان خواهد بود.

ماده (۲۳) قانون برنامه و بودجه - سازمان برای تعیین معیارها و استانداردها همچنین اصول کلی و شرایط عمومی قراردادهای مربوط به طرح‌های عمرانی آیین‌نامه‌ای تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران براساس آن دستورالعمل لازم به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌نماید و دستگاه‌های اجرایی موظف به رعایت آن می‌باشند.

۲. ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - اعتبار طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای - منظور اعتبار مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی، فنی و اقتصادی واجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه توسعه پنج‌ساله به‌صورت سرمایه‌گذاری ثابت یا مطالعه برای ایجاد دارایی سرمایه‌ای اجرا می‌گردد و منابع مورد نیاز اجرای آن از محل اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود و به دو نوع انتفاعی و غیرانتفاعی تقسیم می‌گردد.



اختصاص یافته است مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی^۱ و ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور^۲ است. کسری بودجه باید از طریق لایحه به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. در صورت اصرار به حفظ این بند، این قید به انتهای بند اضافه شود: «در صورت عدم امکان تأمین از محل حساب ذخیره ارزی با ارائه لایحه متمم بودجه».

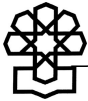
- بند «۱۳» به معنای پرداخت وام به دولت از محل منابع صندوق توسعه ملی است. این کار علاوه بر نقض سیاست‌های کلان برنامه پنجم، مغایر اصول پنجاه و سوم و پنجاه و پنجم قانون اساسی و مقررات مربوط به مسئولیت‌های مالی و محاسباتی است. در صورت اصرار به حفظ این بند، این قید به انتهای بند اضافه شود: «در صورت عدم امکان تأمین از محل بودجه‌های مصوب و حساب ذخیره ارزی با ارائه لایحه متمم بودجه».

- تبصره این ماده «اجرای تعهدات حساب ذخیره ارزی و نیز مصوبات باقیمانده هیئت امنای حساب مذکور پس از تصویب هیئت امنای صندوق را امکان‌پذیر» دانسته است. این جواز می‌تواند سبب استفاده از منابع صندوق در جهتی غیر از سیاست‌های کلی برنامه شود. با توجه به حفظ حساب ذخیره ارزی بهتر است تعهدات آن حساب همچنان برعهده همان حساب باشد.

علاوه بر این:

- باید سقفی برای پرداخت تسهیلات توسط صندوق تعیین شود.
- برای تحقق هدف «برنامه‌ریزی برای استفاده از مزیت نسبی نفت و گاز در

۱. اصل پنجاه و دوم قانون اساسی - بودجه سالیانه کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.



زنجیره صنعتی و خدماتی و پایین‌دستی وابسته بدان» که در سیاست‌های کلان برنامه ذکر شده است، درصد مشخصی از منابع صندوق به صنعت نفت و گاز اختصاص یابد. ۳-۵. ماده (۵) لایحه به تسویه حساب صندوق با بانک مرکزی اشاره دارد. در اینجا لازم است عبارت زیر اضافه شود: «پس از حسابرسی قانونی تسویه می‌شود». همچنین باید مشخص شود سهم صندوق پس از دریافت از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به چه حسابی واریز می‌شود؟ آیا کلیه عملیات مالی صندوق اعم از منابع و مصارف در حساب‌های خزانه‌داری نگهداری می‌شود؟

۳-۶. ماده (۶) لایحه به حفظ حساب ذخیره ارزی اختصاص دارد. با توجه به تقدم ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه بر ماده (۶۰) قانون برنامه سوم در ابتدای ماده «موضوع ماده (۱) قانون برنامه چهارم» اضافه شود. همچنین تأکید شود: «استفاده از وجوه این حساب صرفاً در قالب بودجه‌های سنواتی مجاز خواهد بود».

- در بند «۱» عبارت زیر اضافه شود: «در صورت عدم امکان تأمین اعتبارات مصوب از محل سایر منابع درآمدهای عمومی و واگذاری دارایی‌های مالی. 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».

- در بند «۲» برداشت از حساب ذخیره صرفاً با مجوز شورای عالی امنیت ملی در نظر گرفته شده است. این اقدام بر خلاف اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است و برداشت‌ها باید با تصویب مجلس و در قالب لایحه متمم بودجه صورت گیرد.

- در بند «۳» تأمین منابع مالی مورد نیاز طرح‌های انتفاعی دولت با تصویب مجلس شورای اسلامی مطرح شده است که این کار باید در قالب لایحه بودجه انجام شود.



- در بند «۴» این ماده «تأمین منابع مالی برای اجرای قانون برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سنواتی» درج شده اما به نظر می‌رسد نیاز به تکرار مجدد این مطلب نباشد، زیرا در صدر ماده تأمین مصارف ارزی قوانین بودجه سنواتی تصریح شده است.

- در مجموع بهتر است حساب ذخیره ارزی از اساسنامه صندوق توسعه ملی جدا و در قانون برنامه پنجم گنجانده شود.

جمع بندی

تصویب اساسنامه‌ای کارآ و دقیق برای صندوق توسعه ملی مستلزم درک پیچیدگی‌ها و دشواری‌های خلاص شدن از ساختار اقتصاد سیاسی رانتهی است.

شرط موفقیت ایجاد نهادی مانند صندوق توسعه ملی پاسخ روشن به این سؤال است که «ضرورت ایجاد این صندوق چیست؟» و «آیا نهادهای تصمیم‌گیری کشور (شامل دولت و مجلس شورای اسلامی) آمادگی ایجاد چنین نهادی را دارند؟ به عبارت دیگر ایجاد چنین صندوقی ناشی از کارکرد ساختارهای سیاسی تأثیرگذار بر اقتصاد ملی یا نهادی برای اصلاح ساختارهای کشور است؟ بدون پاسخ به این سؤال‌ها تضمینی برای موفقیت صندوق توسعه ملی در خارج ساختن بخشی از منابع حاصل از نفت از روندهای کنونی تخصیص منابع قابل تصور نیست و ایجاد یک نهاد جدید نه تنها درمانی برای اقتصاد کشور نخواهد بود، بلکه می‌تواند محملی برای استفاده آسان‌تر ساختار سیاسی کشور از منابع حاصل از نفت باشد.

اگر قرار است براساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون



اساسی بخش خصوصی موتور توسعه کشور باشد و در تحقق سند چشم‌انداز مشارکت داشته باشد باید سازوکارهای حمایتی و تقویتی آن طراحی شود. یکی از این راهکارها تشکیل صندوق توسعه ملی است و منابع این صندوق باید به صورت تسهیلات به بخش غیردولتی واگذار شود. اما سهم بخش خصوصی در این لایحه بسیار کم‌رنگ است و در اکثر بندهای لایحه اعطای تسهیلات، تضمین‌ها، سرمایه‌گذاری‌ها، سپرده‌گذاری‌ها، مشارکت‌ها، کمک‌ها و... شامل بخش دولتی و شبه‌دولتی نیز شده و همچنان آنها را در اقتصاد دولتی ایران تقویت خواهد کرد.

براین اساس در اساسنامه نباید اختیارات بدون حد و مرزی برای دولت تجویز کرد؛ ضمن آنکه سازوکاری برای نظارت بر مدیریت حاکم بر صندوق باید پیش‌بینی شود. علاوه بر این برای جلوگیری از آثار تورمی هزینه درآمدهای نفتی در داخل کشور تعیین سهم سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور متناسب با ظرفیت جذب اقتصاد ملی توسط یک نهاد رسمی و مسئول ضروری است. با توجه به این نکات در بخش بعدی پیشنهاد جایگزین ارائه شده است.

پیشنهاد جایگزین

ماده (۱)

با استناد به بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و در اجرای حکم موضوع بند «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ و به منظور تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی، صندوق توسعه ملی که در این قانون به اختصار صندوق نامیده می‌شود، در قالب



شرکت دولتی تشکیل و به صورت شرکت سهامی وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی اداره می شود.

این شرکت تابع این قانون و در موارد سکوت آن، تابع قانون تجارت و اصلاحیه های بعدی آن خواهد بود.

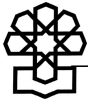
ماده (۲)

صندوق از لحاظ مقررات استخدامی تابع قانون مدیریت خدمات کشوری بوده و آیین نامه های مالی و معاملاتی آن با رعایت قانون برگزاری مناقصات، ماده (۳۱) و (۳۹) قانون محاسبات عمومی و سایر قوانین عمومی دولت توسط هیئت مدیره تهیه و به تصویب هیئت امنا (مجمع عمومی) خواهد رسید.

نیروی انسانی مورد نیاز صندوق با توجه به موضوع فعالیت آن از میان نیروهای موجود دستگاه های اجرایی از جمله بانک های دولتی تأمین خواهد شد.

ماده (۳)

سرمایه اولیه صندوق معادل بیست درصد (۲۰ درصد) منابع ارزی حاصل از صادرات نفت (نفت خام و میعانات گازی) و درآمد ارزی دولت از صادرات فرآورده های نفتی و خالص صادرات گاز در سال ۱۳۸۹ است. در سال های بعد هر ساله حداقل ۲۰ درصد از منابع ارزی حاصل از صادرات نفت (نفت خام و میعانات گازی) به هر صورت و درآمد ارزی دولت از صادرات فرآورده های نفتی و خالص صادرات گاز به حساب افزایش سرمایه دولت در این صندوق با در نظر گرفتن ترتیبات ماده (۱۴) این قانون منظور خواهد شد که از هرگونه مالیات معاف است. صد



درصد سهام صندوق متعلق به دولت است.

در راستای تحقق سیاست قطع وابستگی هزینه های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز دولت مجاز است سالیانه نسبت به افزایش درصد مزبور اقدام کند. سود خالص سالیانه حاصل از فعالیت صندوق به حساب افزایش سرمایه صندوق لحاظ می شود و از هرگونه مالیات معاف است.

ماده (۴)

مرکز صندوق در تهران است و صندوق حق ایجاد شعبه و نمایندگی در داخل و خارج کشور را ندارد.

ماده (۵)

ارکان صندوق عبارتند از:

الف) هیئت امنا (مجمع عمومی)،

ب) هیئت نظارت،

ج) هیئت مدیره.

هیئت نظارت حکم بازرس قانونی شرکت را داشته و توسط هیئت امنا همه ساله یک شخص حسابرس نیز برای حسابرسی مالی و عملیاتی صندوق مشخص و حق الزحمه آن توسط هیئت امنا تعیین می شود.

**ماده (۶)**

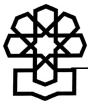
ترکیب هیئت‌امنا (مجمع عمومی) به شرح زیر است:

۱. وزیر امور اقتصادی و دارایی (رئیس هیئت‌امنا)،
۲. معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور،
۳. رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،
۴. یک نفر از طرف اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران،
۵. یک نفر از طرف اتاق تعاون ایران،
۶. چهار نفر صاحب‌نظر اقتصادی که از کارکنان دستگاه‌های اجرایی نباشند به استثنای اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها به انتخاب رئیس‌جمهور برای مدت چهار سال،
۷. دو نفر نماینده از طرف مجلس شورای اسلامی، به انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر.

ماده (۷)

وظایف و اختیارات هیئت‌امنا:

۱. انتخاب اعضای هیئت مدیره به ترتیب مقرر در این اساسنامه،
۲. تصویب آیین‌نامه‌های مورد نیاز صندوق که تصویب آن در این اساسنامه به عهده هیئت‌امنا گذاشته شده است،
۳. اتخاذ تصمیم در مورد خط‌مشی و سیاست‌های صندوق،
۴. تصویب تشکیلات تفصیلی صندوق با رعایت قوانین و مقررات مربوط،
۵. تعیین میزان حق‌الزحمه حضور در جلسات اعضای غیردولتی هیئت‌امنا و صندوق.



۶. تعیین میزان حقوق و مزایای اعضای هیئت مدیره و اعضای هیئت نظارت با رعایت تبصره «۳» ماده (۸) این قانون،
 ۷. تصویب بودجه و صورت‌های مالی حسابرسی شده منضم به گزارش‌های هیئت نظارت (بازرس قانونی) و حسابرس و اتخاذ تصمیم در مورد آنها،
 ۸. تعیین حق‌الزحمه حسابرس.
- تبصره «۱»-** جلسات هیئت‌امنا با دعوت رئیس هیئت‌امنا و با حضور دوسوم اعضا رسمیت می‌یابد. تصمیمات هیئت‌امنا با اکثریت آرا معتبر است.
- تبصره «۲»-** اتخاذ تصمیم توسط هیئت‌امنا در مورد صورت‌های مالی بدون قرائت گزارش هیئت نظارت (بازرس قانونی) معتبر نخواهد بود.
- تبصره «۳»-** از مذاکرات و تصمیمات هر جلسه هیئت‌امنا صورت‌جلسه‌ای توسط دبیر منتخب هیئت‌امنا تهیه می‌شود و به امضای اعضا می‌رسد. اظهارات اعضای مخالف با مصوبات هیئت‌امنا می‌بایست در صورت‌جلسه قید شود. همه مصوبات هیئت‌امنا باید در روزنامه رسمی کشور و نیز یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار (به انتخاب هیئت‌امنا) انتشار یابد.

ماده (۸)

هیئت نظارت به منظور نظارت مستمر بر عملیات جاری صندوق و به منظور جلوگیری از هرگونه انحراف احتمالی و حصول اطمینان از حسن اجرای امور بر طبق مفاد اساسنامه، خط‌مشی، سیاست‌ها و برنامه و بودجه صندوق، مرکب از سه نفر متخصصین حسابرسی و مدیریت امور مالی به صورت موظف و تمام‌وقت، به شرح



زیر انتخاب می‌شود:

- یک نفر از طرف دیوان محاسبات کشور به انتخاب رئیس دیوان،
- یک نفر از طرف سازمان بازرسی کل کشور،
- یک نفر از طرف انجمن حسابداران رسمی ایران؛

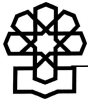
این هیئت بر تمامی مبادلات مالی صندوق نظارت داشته و به‌طور مستمر با مراجعه به کلیه مدارک و مستندات و مصوبات هیئت‌امنا، هیئت‌مدیره و گزارش‌های حسابرس و یادداشت‌های منضم به آن هرساله گزارش خود را ضمن انتشار عام صورت‌های مالی صندوق به هیئت‌امنا و رؤسای سه قوه ارائه می‌دهد.

تبصره «۱» - این هیئت یک نفر از اعضا را به‌عنوان رئیس هیئت نظارت انتخاب می‌کند. حضور رئیس یا یکی از اعضای هیئت نظارت بدون داشتن حق رأی در جلسات هیئت‌مدیره الزامی است.

تبصره «۲» - هیئت نظارت دارای دبیرخانه‌ای است که زیر نظر رئیس هیئت اداره می‌شود. کارکنان دبیرخانه از بین کارکنان صندوق توسط رئیس هیئت نظارت و با هماهنگی قبلی مدیرعامل صندوق تعیین می‌شود.

نحوه اداره و وظایف دبیرخانه براساس آیین‌نامه خواهد بود که توسط هیئت نظارت تهیه و به تصویب هیئت‌امنا می‌رسد. دبیرخانه هیئت برای انجام وظایف خود از امکانات مالی و اداری صندوق استفاده خواهد کرد.

تبصره «۳» - رئیس و اعضای هیئت نظارت به‌طور موظف و تمام‌وقت انجام وظیفه خواهند نمود. حقوق و مزایای رئیس و اعضای هیئت نظارت به‌ترتیب معادل مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره می‌باشد.



تبصره «۴» - صورت‌های مالی صندوق باید به همان ترتیبی که به حسابرس صندوق ارائه می‌شود در زمان‌های مقرر به همراه گزارشی که از سوی هیئت‌مدیره درباره فعالیت و وضع عمومی صندوق طی سال مربوط تهیه می‌شود به هیئت نظارت نیز ارائه شود.

ماده (۹)

هیئت‌مدیره صندوق مرکب از ۵ نفر متخصص امور توسعه، بانکداری و مالی خواهد بود که به‌عنوان بالاترین رکن اداره‌کننده صندوق در حدود اساسنامه و قوانین موضوعه دارای کلیه وظایف و اختیارات لازم برای اداره صندوق خواهد بود. صورتجلسات با رأی اکثریت اعضا معتبر است و اعضای که به دستورجلسه رأی منفی می‌دهند موظفند با ذکر دلیل مخالفت صورتجلسه را امضا نمایند.

هیئت‌مدیره یک نفر خارج از اعضای خود را به‌عنوان مدیرعامل انتخاب و حق الزحمه و حدود اختیارات وی را مطابق قوانین تعیین می‌کند. مدیرعامل بالاترین مقام اجرایی صندوق است.

ماده (۱۰)

اعضای هیئت‌امنا، هیئت نظارت، هیئت‌مدیره و مدیرعامل پس از انتخاب سوگند خورده و سوگندنامه‌ای را مبنی بر اینکه در انجام وظایف نهایت دقت را به‌کار برند و کلیه نظرات ابرازی و تصمیماتی که می‌گیرند مقرون به صلاح کشور خواهد بود، امضا می‌نمایند.

**ماده (۱۱)**

موضوع فعالیت صندوق عبارت است از اعطای تسهیلات منحصراً 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 و سرمایه‌گذاری در ابزارهای مالی و پولی بین‌المللی به‌گونه‌ای که تا پایان برنامه پنج‌توسعه وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز قطع شود. موضوع فعالیت صندوق منحصر در موارد مذکور بوده و صندوق اجازه انجام اموری خارج از موضوع فعالیت خود را ندارد.

با تصویب این قانون سهام شرکت سرمایه‌گذاری‌های خارجی ایران در شرکت‌های خارجی به صندوق منتقل می‌شود و شرکت سرمایه‌گذاری‌های خارجی ایران منحل و برابر مقررات تصفیه می‌شود.

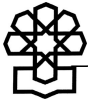
ماده (۱۲)

هرساله ظرفیت جذب اقتصاد داخلی در آن سال توسط شورای پول و اعتبار تعیین و در ابتدای سال مالی به صندوق جهت تعیین سیاست‌ها و خط‌مشی سالیانه ابلاغ می‌شود.

ماده (۱۳)

وظایف و اختیارات صندوق:

الف) منابع صندوق در داخل کشور تا سقف ظرفیت جذب اقتصاد داخلی که



همه‌ساله توسط شورای پول و اعتبار اعلام می‌شود، صرف اعطای تسهیلات ارزی با اخذ تضمین کافی با عاملیت بانک‌های تخصصی، توسعه‌ای و تجاری حسب مورد، با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب می‌شود.

تبصره «۱» - اولویت‌های ارائه تسهیلات به بخش‌های مختلف هرساله به پیشنهاد هیئت‌مدیره به تصویب هیئت‌امنای صندوق می‌رسد. در راستای اجرای بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم در استفاده از مزیت نسبی نفت و گاز در زنجیره صنعتی و خدماتی و پایین‌دستی، ارائه تسهیلات مذکور به این مصارف در اولویت خواهد بود.

تبصره «۲» - کلیه تسهیلات اعطایی با عاملیت بانک‌ها در قالب روش‌های مورد عمل نظام بانکی و طبق قوانین پولی و بانکی کشور ارائه می‌شود. بانک‌های عامل مکلفند وجوه ناشی از بازپرداخت تسهیلات مذکور را پس از کسر کارمزد متعلق به خود به حساب صندوق واریز نمایند.

ب) مازاد منابع صندوق نسبت به ظرفیت جذب اقتصاد داخلی در خارج کشور صرف امور زیر می‌شود:

۱. سرمایه‌گذاری در ابزارهای پولی و مالی بین‌المللی با رعایت بیشترین بازدهی و سودآوری.

تبصره «۱» - منظور از سرمایه‌گذاری در ابزارهای مالی موضوع این بند صرفاً خرید و فروش آنها بوده و اداره واحدهای ناشی از انواع سرمایه‌گذاری ممنوع است. این حکم شامل سهام شرکت سرمایه‌گذاری خارجی ایران که به صندوق واگذار می‌شود نیز خواهد بود.



تبصره «۲» - موارد و مصادیق سرمایه‌گذاری در ابزارهای پولی و مالی بین‌المللی طبق دستورالعملی که به پیشنهاد هیئت‌مدیره به تصویب هیئت‌امنا خواهد رسید انجام می‌شود.

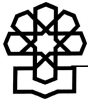
۲. اعطای تسهیلات ارزی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی داخلی در «خارج» کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب.

ج) اعطای ضمانت‌های شرکت در مناقصه، تضمین انجام تعهدات و تضمین پیش پرداخت قرارداد برای شرکت‌های غیردولتی فنی مهندسی ایرانی دارای گواهینامه تشخیص صلاحیت موضوع ماده (۲۲) قانون برنامه و بودجه کشور - مصوب ۱۳۵۱ - در مناقصه‌های بین‌المللی (داخلی و خارج از کشور) با رعایت قوانین مربوط.

د) هیئت‌مدیره صندوق با توجه به موضوع فعالیت خود به‌عنوان جبران هزینه خدمات ارائه شده، طبق آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت‌امنا می‌رسد کارمزد ارائه خدمات خود را به‌عنوان درآمد تعیین و برابر بودجه‌ای که همه‌ساله در پیوست شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت منضم به قوانین بودجه سنواتی کل کشور، به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد، به مصرف می‌رساند.

ماده (۱۴)

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است سهم صندوق توسعه ملی از منابع موضوع ماده (۳) این قانون را به‌صورت ماهیانه به حساب‌های تمرکز وجوه ارزی که از طریق خزانه‌داری کل کشور به نام صندوق توسعه ملی در نزد بانک مرکزی



جمهوری اسلامی ایران افتتاح می‌شود، واریز نماید. تسویه وجوه مزبور در پایان هر سال مالی براساس صورت‌های مالی حسابرسی شده صندوق و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران انجام خواهد شد. مبالغ نهایی موضوع این ماده ملاک تعیین سرمایه اولیه و افزایش سرمایه‌های بعدی صندوق در پایان هر سال مالی خواهد بود. حسابرس صندوق و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است در اسناد منضم به صورت‌های مالی سرفصل خاص و جداگانه‌ای را به این سرفصل اختصاص دهد. هیئت نظارت (بازرس قانونی صندوق) مکلف است در مورد این سرفصل صریحاً و به‌طور جداگانه اظهارنظر نماید.

تبصره - آیین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و صندوق توسعه ملی مکلفند هر شش‌ماه یکبار میزان منابع موضوع این ماده را در گزارش‌های جداگانه‌ای به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی گزارش نمایند.

ماده (۱۵)

اعطای هرگونه وام، کمک و اعتبار به هر صورت از محل وجوه صندوق به کلیه دستگاه‌های اجرایی از جمله شرکت‌های دولتی مستلزم تصریح یا ذکر نام (به استثنای مؤسسات عمومی غیردولتی) ممنوع است.

**ماده (۱۶)**

هرگونه تغییر و اصلاح در این اساسنامه همچنین انحلال صندوق تنها موقوف به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
۳. قانون برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
۴. قانون محاسبات عمومی.
۵. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
۶. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
۷. قانون برنامه بودجه کشور.
۸. لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
۹. پبله‌فروش، میثم. بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه شماره (۱۳)، صندوق توسعه ملی، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹.
۱۰. هادی‌زنون، بهروز. صندوق توسعه ملی، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸.
۱۱. یارمحمدی، محمدحسن و کامران آزادی. بررسی افت تولید مخازن نفتی کشور و منافع ملی، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۳۳۵

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اساسنامه صندوق توسعه ملی»

نام دفاتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)، مطالعات اقتصادی، مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: میثم پیله‌فروش

ناظران علمی: محمد قاسمی، ناهید حکیم شوشتری

متقاضی: معاونت پژوهشی

همکار: مهدی عبدالملکی (دفتر مطالعات حقوقی)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: فرشاد مؤمنی، بهروز تصدیقی، عباس محسنی،

بیژن رحیمی دانش، محمد خضری

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. نفت

۲. صندوق توسعه

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۸۹/۴/۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۸۹/۴/۳۱

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۵/۴