

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تحلیل نقش و کارکرد صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
گروه پژوهشی توسعه، تامین مالی و اقتصاد بین‌الملل
مجموعه گزارش ۲۴

شناسه گزارش

عنوان	تحلیل نقش و کارکرد صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
کد شناسه	۹۷-۸-۱۰۵۴
گروه پژوهشی	گروه توسعه، تامین مالی و اقتصاد بین الملل
پدیدآورندگان	محمد کارکن ورنوسفادرانی
همکاران	رقیه ولدان، جمال کاکائی و محمدامین حواله‌دار نژاد
مشاور علمی	محمد جواد محسنی نیا
ناظر علمی	مجتبی خالصی
ناشر	مرکز پژوهش‌ها توسعه و آینده نگری
تاریخ انتشار	بهمن ۱۳۹۷
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نمی‌باشد.	
حقوق معنوی اثر متعلق به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر ماخذ بلامانع خواهد بود.	
آدرس: تهران - میدان بهارستان - خیابان صفی‌علی‌شاه کد پستی : ۱۱۴۹۹۴۳۱۴۱	
https://www.dfrc.ir/	
Email : info@dfrc.ir	

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
۱. مقدمه.....	۷
۲. مأموریت صندوق توسعه ملی و ارتباط آن با قوانین بودجه.....	۷
۳. تحلیل منابع استفاده شده از صندوق در قوانین بودجه.....	۱۰
۳-۱- رویکرد قوانین بودجه در استفاده از منابع صندوق در مقایسه با ماهیت منابع آن.....	۱۰
۳-۲- میزان انطباق منابع مورد استفاده از صندوق در مقایسه با اهداف صندوق در قوانین بودجه.....	۱۹
۴. ویژگی‌های لایحه بودجه سال ۹۸ در مقایسه با منابع مورد استفاده از صندوق.....	۲۵
۵. استفاده از منابع صندوق به‌عنوان بودجه جانبی.....	۲۸
۶. پیشنهادها.....	۳۱
۷. مآخذ.....	۳۲

فهرست جداول

- جدول ۱: مفاد قانونی تعیین سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز بر اساس قوانین بودجه سنواتی..... ۹
- جدول ۲: تکالیف ریالی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی ۱۳
- جدول ۳: تکالیف ارزی بخش نفت و گاز صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی..... ۱۴
- جدول ۴: تکالیف ارزی بخش‌های واجد اولویت صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی ۱۵
- جدول ۵: تکالیف ارزی بخش حمل و نقل صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی..... ۱۶
- جدول ۶: تکالیف ارزی بخش کشاورزی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی ۱۷
- جدول ۷: تکالیف ارزی سایر بخش‌ها صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی ۱۸
- جدول ۸: پرداخت‌های هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای / میلیارد ریال / درصد..... ۲۰
- جدول ۹: بودجه عمومی و جاری کشور طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۷ / میلیون ریال / درصد ۲۳
- جدول ۱۰: منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه سنواتی طی دوره ۱۳۹۷ - ۱۳۹۳ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ / میلیون ریال ۲۶
- جدول ۱۱: استفاده از منابع صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین و مصوبات خاص ۲۸

فهرست نمودارها

- نمودار ۱: پرداخت‌های هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای / میلیارد ریال ۲۱
- نمودار ۲: بودجه عمومی و جاری کشور طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۷ / میلیون ریال ۲۳
- نمودار ۳: سهم اعتبارات هزینه‌ای کشور طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۷ / درصد ۲۴

۱. مقدمه

هدف این گزارش تبیین و تحلیل نقش و کارکرد صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه سنواتی با تأکید بر لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ است. به این منظور، ضمن بررسی قوانین بودجه سنواتی، به تحلیل تکالیف مندرج در قوانین بودجه سنواتی برای صندوق توسعه ملی و اهداف و مأموریت‌های صندوق توسعه ملی پرداخته شده است.

بودجه‌ریزی در بخش عمومی ناظر بر پیش‌بینی منابع و مصارف مالی برای انجام مأموریت‌ها و وظایف دولت در یک سال مالی است. بررسی عملکرد مالی دولت در سال‌های قبل نشان می‌دهد که دولت علاوه بر منابع مندرج در قوانین بودجه سنواتی، از منابع صندوق توسعه ملی بهره‌مند شده است. بررسی این موضوع از آن جهت از اهمیت بالایی برخوردار است که بر اساس ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور که موضوع اساسنامه صندوق توسعه ملی است، از یک‌سو، استفاده از منابع صندوق برای تأمین هزینه‌های دولت ممنوع بوده و از سوی دیگر، منابع این صندوق باید صرف تولید ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده و همچنین حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز کشور گردد.

با توجه به اهمیت موضوع نقش و کارکرد صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه سنواتی، گزارش حاضر در شش بخش تهیه و ساماندهی شده است. «مقدمه» و «مأموریت صندوق توسعه ملی و ارتباط آن با قوانین بودجه» در بخش‌های اول و دوم ارائه شده‌اند. «تحلیل منابع استفاده شده از صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه» و «رویکردهای استفاده از منابع صندوق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸» به ترتیب بخش‌های سوم و چهارم را شامل می‌شود. بخش‌های پنجم و ششم نیز به ترتیب به «منابع صندوق و بودجه جانبی» و «ارائه پیشنهادها» اختصاص داده شده است.

۲. مأموریت صندوق توسعه ملی و ارتباط آن با قوانین بودجه

صندوق توسعه ملی بر اساس اساسنامه^۱ آن، با دو مأموریت «تبدیل بخشی از عواید فروش نفت و گاز و فرآورده‌های آن‌ها به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده» و «حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز کشور» طراحی شده است.

ایجاد صندوق توسعه ملی برای اولین بار در سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور مطرح شد. سیاست‌های مزبور از یک‌سو، به‌طور صریح الزام کاهش وابستگی منابع تأمین بودجه عمومی از محل درآمدهای حاصل از نفت و گاز و از سوی دیگر، تبدیل بخشی از عواید فروش نفت و گاز به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی با واریز سالانه حداقل بیست (۲۰) درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی را ترسیم کرد. منابع ورودی صندوق مزبور مستقل از منابع بودجه عمومی کشور بوده و مطابق با اساسنامه آن تعیین شده است،

۱- ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

به‌بیان‌دیگر، سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی در قوانین بودجه سنواتی معین می‌شود، لکن از تغییرات منابع و مصارف بودجه عمومی کشور مستقل می‌باشد؛ که یکی از نکات مثبت صندوق توسعه ملی نسبت به حساب ذخیره ارزی به شمار می‌رود.^۲ شایان ذکر است حساب ذخیره ارزی بر اساس ماده (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور همچنان از لحاظ قانونی معتبر است و فعالیت آن تداوم دارد.

صندوق توسعه ملی به‌منظور دستیابی به مأموریت‌های تعریف شده بر اساس اسناد بالادستی (قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و ...) اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی را با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور (به‌صورت ارزی و ریالی)، دنبال می‌نماید.

در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۳ ابلاغی رهبر معظم انقلاب بر «افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت» تأکید شده است و در بند دهم سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه کشور سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفت و گاز حداقل سی (۳۰) درصد و افزایش حداقل دو (۲) واحد درصد سالیانه به آن معین شده است. در سیاست‌های مزبور علاوه بر استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی، استقلال مدیریت حساب‌ها از بانک مرکزی، ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی به‌صورت ارزی و سپرده‌گذاری ارزی حداکثر بیست (۲۰) درصد از منابع ورودی صندوق، نزد بانک‌های عامل در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌های مذکور برای ارائه تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی با معرفی صندوق توسعه ملی تأکید شده است.

همان‌طور که پیش از این از نظر گذشت، در قوانین بودجه سنواتی سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز، تعیین می‌شود و رویکردهای مصارف صندوق در راستای انجام مأموریت محول شده در آن سال متناسب با برنامه‌های میان‌مدت و چشم‌انداز ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران مشخص می‌گردد. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۹۱ اساسنامه صندوق با توجه شرایط سال مزبور - تحریم‌های بین‌المللی، کاهش ارزش پول ملی - با اصلاحات ذیل اجراء شد؛

^۲ - منابع وردی حساب ذخیره ارزی زمانی تحقق می‌یابد که درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی بیشتر از مقدار پیش‌بینی شده در بودجه سنواتی باشد به‌بیان‌دیگر کاملاً وابسته به بودجه عمومی کشور است. همچنین، برداشت از منابع حساب مزبور مربوط به زمانی خواهد بود که درآمدهای ارزی پیش‌بینی شده در بودجه محقق نشود. لازم به ذکر است استفاده از وجوه حساب فوق‌الذکر، 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. در حال حاضر، ماده (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور موضوع حساب ذخیره ارزی می‌باشد.

^۳ - بند هجده (۱۸) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی رهبر معظم انقلاب در ۱۳۹۲/۱۱/۲۹

۱. ده (۱۰) درصد از منابع جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب و کشاورزی تخصیص می‌یابد.

۲. ده (۱۰) درصد از منابع صندوق به صورت ریالی برای بخش غیردولتی صنعت و معدن به استثناء بخش ساخت مسکن اختصاص می‌یابد.

در اساسنامه صندوق توسعه ملی اعطای تسهیلات، به صورت ارزی پیش‌بینی شده است^۴، اما در قوانین بودجه سال‌های^۵ ۱۳۹۱ الی ۱۳۹۳ و ماده (۵۲) قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳، امکان اعطای تسهیلات ریالی برای تحرک بخشی به بخش‌های آب و کشاورزی، صنعت و معدن، صنایع تبدیلی و تکمیلی و گردشگری بخش‌های خصوصی و تعاونی و عمومی غیردولتی فراهم شد.

بر اساس مندرجات قوانین بودجه سنواتی سهم صندوق فوق‌الذکر از درآمدهای نفت و گاز و فرآورده‌های آن از زمان تأسیس - سال ۱۳۸۹ - به شرح جدول ذیل بوده است؛

جدول ۱: مفاد قانونی تعیین سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز بر اساس قوانین بودجه سنواتی

مفاد قانونی	سهم صندوق	قوانین بودجه (سال)
جزء «د» بند (۴) ماده واحده	بسیست (۲۰) درصد	۱۳۸۹
تبصره (۲) جزء «ب» بند (۱) ماده واحده	بسیست (۲۰) درصد	۱۳۹۰
تبصره (۲) جزء (۲-۳) بند (۳) ماده واحده	بسیست و سه (۲۳) درصد	۱۳۹۱
جزء (۲-۳) بند (۳) ماده واحده	بسیست و شش (۲۶) درصد	۱۳۹۲
بند «ب» تبصره (۲) ماده واحده	بسیست و نه (۲۹) درصد	۱۳۹۳
جزء «ب» تبصره (۲) بند «ب» ماده واحده	بسیست (۲۰) درصد	۱۳۹۴
جزء «ب» تبصره (۱) بند «ب» ماده واحده	بسیست (۲۰) درصد	۱۳۹۵
تبصره (۱-الف) بند «ب» ماده واحده	سی (۳۰) درصد	۱۳۹۶
تبصره (۱) بند «ب» ماده واحده	سی و دو (۳۲) درصد	۱۳۹۷
جزء «الف» تبصره (۱) بند «ب» ماده واحده	بسیست (۲۰) درصد	۱۳۹۸ (لایحه)

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۹ - ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

^۴ - تبصره (۲) بند «خ» (مصارف صندوق) ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

^۵ - جزء (۱) و (۲) بند (۵) قوانین بودجه سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ و بند (د) و (ه) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳

با عنایت به مطالب فوق، کاهش وابستگی منابع تأمین بودجه عمومی به درآمدهای حاصل از نفت و گاز و تبدیل بخشی از عواید فروش نفت و گاز به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی، دو مأموریت اصلی صندوق توسعه ملی به شمار می‌رود که بدین منظور در قوانین بودجه سنواتی با توجه به چشم‌انداز درآمدهای سال آتی سهم صندوق تعیین می‌گردد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز، بیست (۲۰) درصد می‌باشد.

۳. تحلیل منابع استفاده شده از صندوق در قوانین بودجه

۳-۱- رویکرد قوانین بودجه در استفاده از منابع صندوق در مقایسه با ماهیت منابع آن

صندوق توسعه ملی با توجه به مأموریت‌های یاد شده در قسمت پیشین، نقشی فراتر از تأمین منابع بودجه عمومی دارد و در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه کشور بر «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی» تأکید شده است. در این قسمت هدف پاسخ به این سؤال است که آیا از منابع صندوق توسعه ملی برای تأمین منابع مورد نیاز بودجه کل کشور استفاده شده است یا خیر و در صورت مثبت بودن پاسخ کم و کیف آن طی سالهای مختلف چگونه بوده است. بررسی قوانین بودجه‌های سنواتی حاکی از آن است که از سال ۱۳۹۰ به این سو، به شیوه‌ها و طرق مختلف از منابع صندوق توسعه ملی برای تأمین منابع مورد نیاز بودجه کل کشور استفاده شده است.^۶ لازم به ذکر است در قوانین بودجه به‌طور مستقیم از منابع صندوق - به‌جز پرداخت عیدی^۷ سال ۱۳۹۱ - در هزینه‌های جاری استفاده نشده است.

استفاده از منابع صندوق توسعه ملی بر اساس ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (اساسنامه صندوق)^۸ مشروط به تسهیلات و پرداخت و بازپرداخت آن به‌صورت ارزی - دلار - می‌باشد، لکن؛ در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور و سال‌های بعد از آن، امکان اعطای تسهیلات ریالی نیز فراهم شد. همچنین در قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)^۹ این امکان دائمی گردید. تسهیلات ریالی بر اساس ماده (۵۲) قانون فوق‌الذکر و همچنین بودجه‌های سنواتی به‌طور متوسط حداکثر بیست (۲۰) درصد از منابع ورودی صندوق توسعه ملی را شامل می‌شود. این منابع در قالب پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، زیست‌محیطی و مالی و اهلیت متقاضی به‌صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب، کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، منابع طبیعی و محیط زیست و صادرات محصولات

^۶ - مصداق‌های این بحث در جداول شماره (۲) الی (۷) ارائه شده است.

^۷ - در سال‌های بعد از محل درآمدهای نفتی بازپرداخت شد.

^۸ - اساسنامه صندوق توسعه ملی ابتدا در قالب ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه تصویب شد.

^۹ - مصوب ۴ اسفندماه سال ۱۳۹۳ مجلس شورای اسلامی

کشاورزی (ده درصد) و بخش صنعت، معدن، گردشگری و صادرات کالاهای صنعتی و معدنی به استثنای بخش ساخت مسکن (ده درصد) هدف گذاری شده است.

لازم به ذکر است پنج (۵) درصد از منابع ماده فوق‌الذکر، با سیاست گذاری شورای عالی اشتغال و با معرفی کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و سایر دستگاه‌های اجرائی مرتبط جهت پرداخت تسهیلات اشتغال‌زایی و کمک به توسعه کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط تخصیص می‌یابد. همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت به‌طور مستقیم از منابع صندوق توسعه ملی در تأمین بودجه عمومی کشور استفاده نشده است، اما همواره تحت عناوین مختلف استفاده از منابع صندوق صورت پذیرفته است و بعضی از آن‌ها نیز به‌عنوان «بازگشت از منابع» ثبت شده‌اند. به‌عنوان مثال می‌توان به جزء «ج» تبصره (۵) بند «ب» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور در خصوص منابع تخصیص داده شده به صندوق نوآوری و شکوفایی^{۱۰} اشاره نمود. در جداول شماره (۲) الی (۷) تکالیف بودجه‌ای صندوق توسعه ملی تشریح شده است.

بررسی قوانین بودجه سنواتی حاکی از آن است که استفاده از منابع صندوق توسعه ملی (تکالیف بودجه‌ای صندوق) را می‌توان عمدتاً در سه بخش کلی خلاصه کرد؛

۱. بخش کشاورزی و محیطی زیستی

۲. بخش صنعت و معدن به‌جز ساخت مسکن^{۱۱}

۳. بخش حمل و نقل و گردشگری^{۱۲}

قابل ذکر است برخی منابع اختصاص یافته در قالب تسهیلات و بازگشت از منابع بوده است و مبالغی که به‌صورت ارزی بوده زیر نظر بانک مرکزی به ریال تبدیل شده است. بررسی استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در بودجه‌های سنواتی نشان می‌دهد منابع صندوق همواره متناسب با رویکرد برنامه یک‌ساله کشور - قوانین بودجه - مورد استفاده قرار گرفته است. به‌عنوان مثال، در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ در فضای پسابرجام، اعطای تسهیلات به برنامه‌ها و طرح‌های نوسازی ناوگان حمل و نقل و برنامه‌های توسعه بالادستی نفت و گاز با اولویت میدان‌های مشترک و جمع‌آوری گازهای همراه مورد تأکید قرار گرفته است (بند (ب) تبصره (۴) قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ کل کشور).

^{۱۰} - منظور از بازگشت از منابع یا برگشت از منابع، کمک‌های بلاعوض و یا عدم بازپرداخت منابع تخصیص یافته به صندوق است.

^{۱۱} - بخش نفت و گاز را نیز شامل می‌شود.

^{۱۲} - به‌منظور کسب اطلاعات بیشتر در خصوص فعالیت‌های واجد اولویت اعطای تسهیلات ارزی و ریالی از محل منابع صندوق توسعه ملی بر اساس مصوبات هیأت‌امنا به تارنماهای روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد سازمان برنامه و بودجه کشور و یا ستاد صندوق توسعه ملی مراجعه شود. قابل توجه است گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی در تارنمای صندوق موجود است.

نظر به اینکه مسائلی مانند خشک‌سالی‌های پایی و ریزگردها مشکلات عدیده‌ای را پیش‌روی کشور می‌گذارد، از محل صندوق توسعه ملی منابعی به طرح‌های آبیاری تحت فشار، کم‌فشار و سامانه‌های نوین آبیاری، آبرسانی روستایی و توسعه شبکه آن و مقابله با ریزگردها اختصاص داده شده است. همچنین برای افزایش تقویت بنیه دفاعی کشور و افزایش سطح خدمات رسانه ملی صداوسیما جمهوری اسلامی ایران نیز از منابع یادشده استفاده گردید (بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶). در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ که رویکرد اصلی آن ایجاد اشتغال در کشور و تحقق برنامه ششم توسعه کشور بود از منابع صندوق توسعه ملی نیز در همین ارتباط استفاده شد. در این راستا می‌توان به استفاده از (۱۴۳،۷) هزار میلیارد ریال برای تأمین منابع مالی برنامه ششم^{۱۳} و استفاده از منابع ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در ارتباط با ایجاد اشتغال اشاره نمود.^{۱۴}

با توجه به مطالب فوق، همانگونه که جدول شماره (۲) استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه سنواتی از بدو تأسیس - سال ۱۳۸۹ - را نشان می‌دهد، امکان اعطای تسهیلات ریالی در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور و سال‌های بعد از آن و قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) فراهم شده است. بررسی قوانین بودجه حاکی از آن است اعطای تسهیلات ریالی در سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ به بخش‌های آب و کشاورزی و صنعت و معدن^{۱۵} - به استثناء بخش ساخت مسکن - بوده که هرکدام از بخش‌های مزبور، به ترتیب ده (۱۰) درصد منابع ورودی آن سال‌ها را به خود اختصاص می‌دادند.^{۱۶} نظر به اینکه در سال ۱۳۹۳ بر اساس ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) امکان اعطای بیست (۲۰) درصد منابع صندوق معین گردید، از سال ۱۳۹۴ به این‌سو، در قوانین بودجه سنواتی سیاست‌گذاری استفاده از منابع صندوق به شکل ریالی کم‌رنگ‌تر شده است. به‌عنوان مثال، در قوانین بودجه سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ هیچ نوع سیاست‌گذاری در ارتباط با منابع صندوق به شکل ریالی صورت نپذیرفته است و تکالیف بودجه‌ای سال ۱۳۹۷ نیز در راستای تحقق اهداف معین شده در قانون برنامه ششم توسعه بوده است.

تکالیف بودجه‌ای صندوق در راستای استفاده از منابع ارزی همواره متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور صورت گرفته است. به عنوان مثال اعطای تسهیلات به منظور حمایت از صادرات و یا تجهیز و تأمین نقدینگی کارگاه‌های

^{۱۳} - بند (د) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، مواد قانون برنامه ششم توسعه مورد اشاره در این تبصره عبارتند از: صداوسیما (ماده ۹۳)، تقویت بنیه دفاعی (ماده ۱۰۶)، آبیاری تحت فشار (ماده ۳۵) و آبخیزداری (ماده ۳۸) و رفع مشکل برق و مقابله با ریزگردها در خوزستان (ماده ۳۸) قانون برنامه ششم توسعه، تولید واکسن سینه‌پهلو. بازسازی مناطق زلزله‌زده و آبرسانی به روستاها

^{۱۴} - بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه کل کشور

^{۱۵} - قابل توجه است در سال ۱۳۹۳ اعطای تسهیلات به فعالیت‌های مرتبط با گردشگری نیز در این بخش دیده شده است.

^{۱۶} - مجموع تسهیلات پرداختی مصوب دو بخش صنعت و معدن و آب و کشاورزی، بیست (۲۰) درصد منابع هر سال بوده است.

ایرانی و شرکت‌های صادراتی که در مناقصه‌های خارجی برنده می‌شوند، مورد تأکید بوده که متناسب با رویکرد افزایش صادرات غیر نفتی است.

جدول ۲: تکالیف ریالی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی

مفاد قانونی	تکلیف بودجه‌ای	سازمان / اشخاص استفاده کننده	بخش	توضیحات
بند (۵) جزء (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	ده (۱۰) درصد از منابع**	غیردولتی	صنعت و معدن	صنعت و معدن به استثناء بخش ساخت مسکن
بند (۵) جزء (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	ده (۱۰) درصد از منابع	غیردولتی	آب و کشاورزی	طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی
بند (۵) جزء (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	ده (۱۰) درصد از منابع	غیردولتی	صنعت و معدن	صنعت و معدن به استثناء بخش ساخت مسکن
بند (۵) جزء (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	ده (۱۰) درصد از منابع	غیردولتی	آب و کشاورزی	طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی
بند (د) تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۳	ده (۱۰) درصد از منابع	غیردولتی	صنعت و معدن	صنعت و معدن به استثناء بخش ساخت مسکن
بند (ه) تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۳	ده (۱۰) درصد از منابع	غیردولتی	آب و کشاورزی	طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی
بند (ط) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	بیست (۲۰) درصد از منابع سهم بخش کشاورزی	خصوصی و تعاونی	آب و کشاورزی	توسعه زراعت و باغداری با معرفی وزارت جهاد کشاورزی. حداکثر سقف تسهیلات از این محل سیصد (۳۰۰) میلیون ریال است.
بند (د) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷	۱۴۳۷۵۰ میلیارد ریال	برای تأمین مالی منابع برنامه ششم توسعه	زیر بنائی، کشاورزی و خدمات	تقویت بنیه دفاعی، بازسازی مناطق زلزله زده، آبیاری تحت فشار (ماده ۳۵) و آب‌رسانی به روستا، آبخیزداری (ماده ۳۸) و رفع مشکل برق و مقابله با ریزگردها در خوزستان (ماده ۳۸) و تولید واکسن سینه پهلوی.
بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۷	اختصاص منابع ماده (۵۲) قانون الحاق (۲)	حقیقی و حقوقی	بخش‌های واجد اولویت	برنامه تولید و اشتغال

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۷

** لازم به ذکر است منظور از منابع، منابع ورودی آن سال است به عبارت دیگر، منابع ورودی سال ۱۳۹۱ در اینجا مدنظر است.

جدول ۳: تکالیف ارزی بخش نفت و گاز صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی

مفاد قانونی	تکلیف بودجه‌ای	سازمان / اشخاص استفاده کننده	توضیحات
بند (۵) جزء (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	هجده (۱۸) درصد از منابع	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک با تضمین وزارت نفت
بند (۵) جزء (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	هجده (۱۸) درصد از منابع	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک با تضمین وزارت نفت
بند (۵) جزء (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	هجده (۱۸) درصد از منابع	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک با تضمین وزارت نفت
بند (م) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	هجده (۱۸) درصد از منابع	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	هجده (۱۸) درصد از منابع به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک
بند (ل) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	چهار و هشت‌دهم (۴٫۸) میلیارد دلار	بخش خصوصی، تعاونی با معرفی شرکت دولتی طرف این قرارداد	اجرای طرح توسعه میادین مشترک نفت و گاز
بند (ه) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	اولویت تسهیلات	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میدان‌های مشترک با تضمین وزارت نفت و بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و تولیدی
بند (ب) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۵	اولویت تسهیلات	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میدان‌های مشترک با تضمین وزارت نفت و بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و تولیدی
بند (ب) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	اولویت تسهیلات	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میدان‌های مشترک با تضمین وزارت نفت و بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و تولیدی

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۷

جدول ۴: تکالیف ارزی بخش‌های واجد اولویت صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی

مفاد قانونی	تکلیف بودجه‌ای	سازمان / اشخاص استفاده کننده	توضیحات
بند (ب) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	بیست (۲۰) درصد از منابع	غیردولتی	طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی
بند (ح) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	دویست (۲۰۰) میلیون دلار*	صندوق شکوفایی و نوآوری	افزایش سرمایه صندوق شکوفایی و نوآوری (حمایت از شرکت‌های دانش بنیان)
بند (ک) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	دو (۲) میلیارد دلار	-	خط اعتباری تجهیز و تأمین نقدینگی کارگاه‌های ایرانی و شرکت‌های صادراتی که در مناقصه‌های خارجی برنده می‌شوند
بند (ج) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	سیصد (۳۰۰) میلیون دلار*	صندوق شکوفایی و نوآوری	بابت افزایش سرمایه صندوق شکوفایی و نوآوری بابت حمایت از شرکت‌های دانش بنیان
بند (ز) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	سیصد (۳۰۰) میلیون دلار	صندوق ضمانت صادرات و صندوق‌های مشترک این بند	حمایت از صادرات و تضمین‌نامه‌های آن
بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۵	دویست (۲۰۰) میلیون دلار*	صندوق شکوفایی و نوآوری	بابت افزایش سرمایه صندوق شکوفایی و نوآوری بابت حمایت از شرکت‌های دانش بنیان
بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	دویست (۲۰۰) میلیون دلار*	-	افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۷

* بازگشت از منابع

جدول ۵: تکالیف ارزی بخش حمل و نقل صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی

مفاد قانونی	تکلیف بودجه‌ای	سازمان / اشخاص استفاده کننده	توضیحات
بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۰	دو (۲) میلیارد دلار	شهرداری‌ها	قطارهای شهری و حمل و نقل عمومی شهری
بند (۵) جزء (۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	دو (۲) میلیارد دلار	شهرداری‌ها	قطارهای شهری و حمل و نقل عمومی شهری
بند (۵) جزء (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	پنج (۵) درصد از منابع	شرکت‌های هواپیمایی غیردولتی ایرانی	خرید هواپیما
بند (۵) جزء (۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	دو (۲) میلیارد دلار	شهرداری‌ها	قطارهای شهری و حمل و نقل عمومی شهری
بند (۵) جزء (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	پنج (۵) درصد از منابع	شرکت‌های هواپیمایی غیردولتی ایرانی	خرید هواپیما
بند (و) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	اولویت تسهیلات	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	توسعه شقوق مختلف حمل و نقل
بند (ج) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۵	اولویت تسهیلات	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	توسعه شقوق مختلف حمل و نقل
بند (ج) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	اولویت تسهیلات	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	توسعه شقوق مختلف حمل و نقل
بند (و) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷	تأمین پانزده (۱۵) درصد فاینانس‌های خارجی	خصوصی و تعاونی	طرح ریلی

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۷

جدول ۶: تکالیف ارزی بخش کشاورزی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی

مفاد قانونی	تکلیف بودجه‌ای	سازمان / اشخاص استفاده کننده	توضیحات
بند (ع) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	یک (۱) درصد از منابع	کشاورزی و دامپروران	افزایش بهره‌وری تولید گوشت فرمز سالم و عرضه مناسب به بازار مصرف در قالب طرح پرواربندی دام عشایر با اصلاح و افزایش بهره‌وری زنجیره تولید
بند (د) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۵	پانصد (۵۰۰) میلیون دلار	آبیاری تحت فشار بخش کشاورزی	-
بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	دویست (۲۰۰) میلیون دلار*	-	طرح‌های آبیاری تحت فشار، کم فشار و سامانه‌های نوین آبیاری
بند (ه) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷	سیصد و پنجاه (۳۵۰) میلیون دلار**	انتقال آب به دشت‌های سیستان	-

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۷

* بازگشت از منابع

** معادل ریالی

جدول ۷: تکالیف ارزی سایر بخش‌ها صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی

مفاد قانونی	تکلیف بودجه‌ای	سازمان / اشخاص استفاده کننده	بخش	توضیحات
بند (۵) جزء (۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	اولویت تسهیلات	شرکت‌های خصوصی و تعاونی ایرانی صادرکنندگان کالاها و خدمات فنی و مهندسی	حمایت صادرات	حمایت صادرات
بند (۵) جزء (۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	اولویت تسهیلات	شرکت‌های خصوصی و تعاونی ایرانی صادرکنندگان کالاها و خدمات فنی و مهندسی	حمایت صادرات	حمایت صادرات
بند (ص) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	سه و نیم (۳,۵) میلیون دلار	خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی وابسته به مؤسسات عمومی غیر دولتی	کشاورزی و صنعت و معدن	تأمین سرمایه در گردش
بند (ح) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	پانصد (۵۰۰) میلیون دلار	آبرسانی به روستاها	-	-
تبصره (۲۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	یک و دودهم (۱,۲) میلیارد دلار**	نیروی‌های مسلح	-	-
بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	دویست (۲۰۰) میلیون دلار*	-	دفاعی	تقویت بنیه دفاعی در اجرای ماده (۱۰۶) قانون برنامه ششم توسعه
بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	دویست (۲۰۰) میلیون دلار*	-	رسانه ملی	سازمان صداوسیما در اجرای ماده (۹۲) قانون برنامه ششم توسعه
بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	دویست (۲۰۰) میلیون دلار*	-	زیربنایی	طرح‌های آبرسانی روستایی و توسعه شبکه آن
بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	دویست (۲۰۰) میلیون دلار*	-	زیربنایی	مقابله با ریزگردها

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۷

۳-۲- میزان انطباق منابع مورد استفاده از صندوق در مقایسه با اهداف صندوق در قوانین بودجه

صندوق توسعه ملی به دنبال برپایی حساب ذخیره ارزی که بر اساس ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه ایجاد شده بود، شکل گرفت. به بیان دیگر با کالبدشکافی و بازبینی حساب ذخیره ارزی، در سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم توسعه ایجاد صندوق توسعه ملی پیشنهاد شد که این نهاد در سال ۱۳۸۹ در قانون بودجه آن ایجاد و منابع ورودی آن مشخص گردید و در آن سال نیز به‌عنوان یکی از مواد قانونی برنامه پنجم توسعه کشور تصویب گردید.^{۱۷}

حساب ذخیره ارزی بر اساس مفاد قانونی آن^{۱۸}، در پی دستیابی به اهداف «ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی و ریالی حاصل از صدور نفت خام»، «تبدیل دارایی حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری» و «افزایش تحقق‌پذیری فعالیت‌های پیش‌بینی‌شده در برنامه‌های میان‌مدت توسعه» بود که علاوه بر مأموریت ثبات ساز بودجه، نسبت به اعطای تسهیلات به بخش غیردولتی نیز اقدام می‌نمود. بر اساس قوانین مرتبط^{۱۹}، دولت در صورتی اجازه برداشت از این حساب را داشت که درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت و گاز از مقدار پیش‌بینی شده در بودجه‌های سنواتی کمتر باشد. از این‌رو، جبران کاهش درآمدهای دولت از محل مالیات و سایر درآمدها از حساب ذخیره ارزی ممنوع بود. لکن، وجود نواقص در مواد قانونی مربوط به حساب ذخیره ارزی این فرصت را به ساختار سیاسی کشور می‌داد تا در صورت افزایش درآمدهای ارزی، بودجه عمومی کشور - به‌ویژه بودجه جاری - به‌طور قابل ملاحظه‌ای افزایش یابد؛ به عبارت دیگر قوانین حساب ذخیره ارزی در برنامه سوم و چهارم توسعه صرفاً با فرض پس‌انداز در دوره مازاد و برداشت در دوره کسری تدوین شده بود و انضباط مالی را الزام‌آور نمی‌ساخت. به‌عنوان مثال، متوسط پرداخت‌های هزینه‌ای دولت در سال ۱۳۸۸ نسبت به سال ۱۳۸۴ قریب به هشتاد (۸۰) درصد و متوسط سالانه دوره ۱۳۸۸ - ۱۳۸۴ حدود بیست‌ودو (۲۲) درصد افزایش یافته است.

^{۱۷} - در سال ۱۳۹۵ ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه کشور که اساسنامه صندوق توسعه ملی را شامل می‌شد و پس از آن به‌عنوان ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور تصویب و ابلاغ گردید.

^{۱۸} - ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه و ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه

^{۱۹} - ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه، ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه، ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور،

جدول ۸: پرداخت‌های هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای / میلیارد ریال / درصد

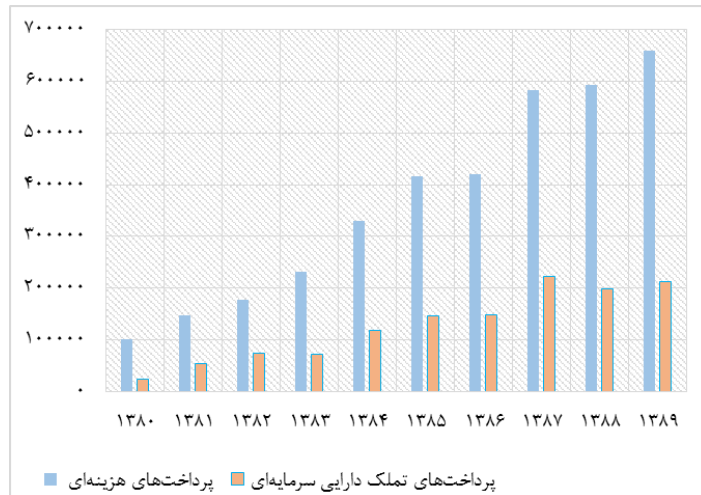
سال	تغییرات نسبت به سال قبل		پرداخت‌های تملک دارایی سرمایه‌ای	پرداخت‌های هزینه‌ای
	تملك دارایی	هزینه‌ای		
۱۳۸۰	-	-	۲۴,۳۸۰	۱۰۰,۹۱۸
۱۳۸۱	۱۲۴,۶	۴۶,۲	۵۴,۷۵۳	۱۴۷,۵۷۲
۱۳۸۲	۳۴,۸	۲۰,۸	۷۳,۸۰۰	۱۷۸,۲۵۵
۱۳۸۳	۲۰(۲,۰)	۳۰,۱	۷۲,۳۰۶	۲۳۱,۹۲۳
۱۳۸۴	۶۲,۷	۴۲,۷	۱۱۷,۶۳۹	۳۳۰,۸۸۴
۱۳۸۵	۲۳,۷	۲۵,۷	۱۴۵,۵۷۱	۴۱۵,۷۸۸
۱۳۸۶	۱,۵	۱,۳	۱۴۷,۷۵۲	۴۲۱,۲۸۵
۱۳۸۷	۵۰,۹	۳۸,۳	۲۲۳,۰۱۹	۵۸۲,۷۲۳
۱۳۸۸	(۱۱,۱)	۱,۹	۱۹۸,۱۷۳	۵۹۳,۷۸۴
۱۳۸۹	۷,۴	۱۱,۰	۲۱۲,۸۴۵	۶۵۹,۳۴۲
تغییرات سال ۱۳۸۸ نسبت به سال ۱۳۸۴				
متوسط دوره ۱۳۸۸ - ۱۳۸۴				
	۶۸,۵	۷۹,۵		
	۲۵,۵۵	۲۱,۹۷		

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

جدول شماره (۸) و نمودار شماره (۱) میزان پرداخت‌های هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت را طی دوره ۱۳۸۰ - ۱۳۸۹ نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۸ پرداخت‌های تملک دارایی سرمایه‌ای با رشد منفی مواجه بوده در حالی که در همان سال‌ها، نرخ رشد پرداخت‌های هزینه‌ای به ترتیب حدود سی (۳۰) و دو (۲) درصد بوده است.

^{۲۰} - به‌منزله منفی بودن ارقام / اعداد است.

نمودار ۱: پرداخت‌های هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای / میلیارد ریال



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

عدم تفکیک مأموریت ثبات سازی از مأموریت توسعه‌ای حساب ذخیره ارزی، در کنار وابسته بودن جریان واریزی آن به بودجه پیش‌بینی شده و بالا رفتن شدید بودجه دولت طی دوره ۱۳۸۹ - ۱۳۸۰، موجب شد برداشت از منابع حساب ذخیره ارزی در طی این دوره افزایش یابد.^{۲۱} همچنین بخشی از منابع این حساب که به صورت تسهیلات اعطاء شده (قریب به پنجاه (۵۰) درصد) بود در ردیف تسهیلات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول قرار گیرد. از این‌رو، بر اساس آنچه از نظر گذشت حساب ذخیره ارزی در دستیابی به اهداف خویش با شکست مواجه شد. عدم موفقیت حساب ذخیره ارزی را می‌توان در مواردی از جمله طراحی نادرست جایگاه حساب ذخیره ارزی در ساختار سیاسی ایران، قانون‌گریزی و برنامه‌گریزی و نواقص مواد قانونی جست‌وجو کرد.

اساسنامه صندوق توسعه ملی متناسب با شرایط اقتصاد کشور و تجربه حساب ذخیره ارزی تدوین گردید. در این اساسنامه هر سه قوه حاکمیت به منظور عدم انحراف صندوق توسعه ملی از اهداف و مأموریت‌های خود، در فرآیند تصمیم‌گیری و نظارت آن دخیل هستند. از این‌رو انتظار بر آن است میزان موفقیت این نهاد در ایفای مأموریت‌های خود قابل توجه باشد. همان‌طور که در بخش پیشین از نظر گذشت طی دوره فعالیت این نهاد، در بودجه‌های سنواتی و خارج از آن برداشت‌هایی از آن صورت گرفته است که در این بخش بر مصارف بودجه‌ای آن

۲۱- هشتاد و پنج و دو دهم (۸۵,۲) درصد از منابع حساب ذخیره‌ارزی - تکالیف بودجه‌ای (دولتی) با برداشت بابت مجوز قانونی (۶۲,۰۷ درصد)، پرداخت‌های ارزی دولتی (۱۰,۵ درصد)، تسهیلات اعطایی بخش خصوصی (۶,۵ درصد)، تسهیلات اعطایی دولتی (۴,۱۷۴ درصد) و (۱,۹۵ درصد) برای افزایش سرمایه نزد بانک‌ها، سپرده‌گذاری جهت صدور ضمانت‌نامه و صندوق ضمانت صادرات پرداخت شده است - طی دوره ۱۳۸۹ - ۱۳۸۴ مصرف شده است. به عبارت دیگر تقریباً معادل آنچه در این دوره رونق نفتی به حساب ذخیره ارزی واریز شده، برداشت شده است. (بر اساس گزارش‌های امور اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه کشور)

تأکید می‌شود^{۲۲}. قابل‌ذکر است بدون توجه و بررسی دلایل و مجموعه شرایطی که موجب شده است استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در بودجه‌های سنواتی افزایش پیدا کند امکان ارائه راهبردها و سیاست‌های اصلاحی نمی‌تواند به واقعیت‌های اقتصاد کشور قرابت داشته باشد. به همین منظور در ادامه، به مواردی که سبب تشدید استفاده از منابع صندوق می‌شود به صورت خلاصه اشاره خواهد شد.

بعد از ایجاد صندوق توسعه ملی، کشور با مجموعه چالش‌هایی از جمله تحریم‌های بین‌المللی، کاهش بهای جهانی نفت و افزایش بی‌رویه هزینه‌های جاری بودجه (که در زمان وفور درآمدهای نفتی ایجاد شده بود) مواجه گردید. همچنین اقداماتی مانند چانه‌زنی و ارائه پیشنهادهایی توسط دستگاه‌های اجرایی و نمایندگان مجلس مبنی بر استفاده از منابع صندوق توسعه ملی و گاه‌تأکید بر برنامه‌های کم‌اولویت‌تر به سیاست‌گذار و برنامه‌ریزان کشور، انضباط مالی بودجه کشور را کاهش داده است. به همین منظور استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای تأمین مالی سیاست‌گذاری‌های انجام شده افزایش پیدا کرده است. به عبارت دیگر، کمبود منابع مالی طرح‌های عمرانی با طرق مختلف از محل صندوق توسعه ملی تأمین می‌گردد.

سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است: آیا چالش‌های فوق‌الذکر و شرایط ایجابی کشور افزایش استفاده از منابع صندوق توسعه ملی را توجیه‌پذیر می‌کند؟ پاسخ منفی است زیرا همان‌طور که در سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم و ششم توسعه و اقتصاد مقاومتی تأکید شده است، صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل شده است. همچنین با توجه به اینکه احتمال می‌رود در سال‌های آتی نیز کشور با محدودیت‌هایی مانند تحریم‌های بین‌المللی مواجه باشد که این امر میزان منابع ورودی صندوق توسعه ملی را نیز کاهش می‌دهد؛ بنابراین، راهبرد افزایش انضباط مالی و کاهش هزینه‌های غیرضروری، توجیه‌پذیرتر و به افزایش تاب‌آوری، رشد و توسعه اقتصاد کشور کمک بیشتری می‌نماید.

در جدول زیر اعتبارات مصوب بودجه عمومی و هزینه‌های کشور طی دوره ۱۳۹۷ - ۱۳۹۰ نشان داده شده است همان‌طور که ملاحظه می‌شود سهم اعتبارات هزینه‌ای از حدود پنجاه و هشت (۵۸) درصد در سال ۱۳۹۰ به هفتاد و شش (۷۶) درصد در سال ۱۳۹۸ افزایش پیدا کرده است به عبارتی طی دوره مورد بررسی سهم اعتبارات مزبور قریب به هجده (۱۸) درصد رشد یافته است. بنابراین می‌توان گفت، رویکرد اعتبارات هزینه‌ای انبساطی بوده است (جداول شماره ۲ الی ۷).

^{۲۲} - به‌طور کامل تکالیفی که در قوانین بودجه‌های سنواتی برای صندوق توسعه ملی مشخص شده است در جداول شماره (۲) الی (۷) تشریح شده است.

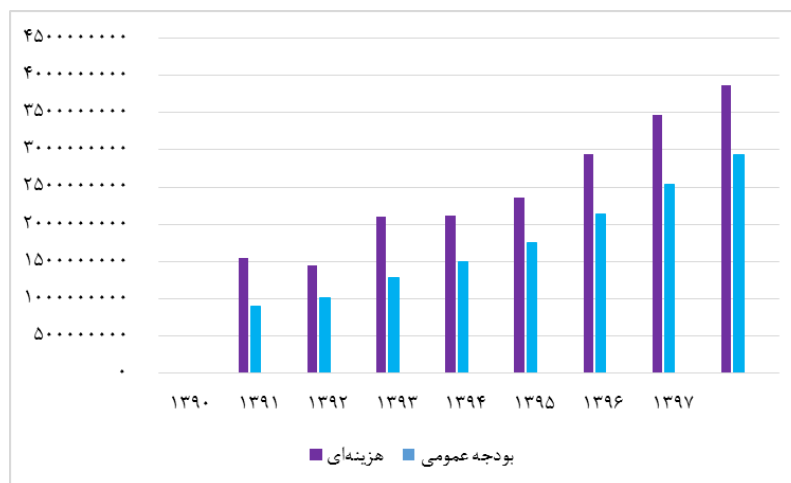
جدول ۹: بودجه عمومی و جاری کشور طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۷ / میلیون ریال / درصد

سال	اعتبارات هزینه‌ای	بودجه عمومی	تغییرات نسبت به سال قبل	
			اعتبارات هزینه‌ای	بودجه عمومی
۱۳۹۰	۸۹۷.۹۲۰.۶۸۶	۱.۵۴۵.۸۷۰.۰۹۱	-	-
۱۳۹۱	۱.۰۱۰.۷۱۳.۰۴۲	۱.۴۴۲.۶۹۹.۰۷۷	۱۲.۵۶	(۶.۶۷)
۱۳۹۲	۱.۲۸۰.۹۱۸.۰۹۱	۲.۱۰۴.۳۸۱.۷۳۵	۲۶.۷۳	۴۵.۸۶
۱۳۹۳	۱.۴۹۳.۳۲۵.۰۱۰	۲.۱۱۱.۶۵۹.۲۳۷	۱۶.۵۸	۰.۳۵
۱۳۹۴	۱.۷۴۷.۲۲۸.۷۷۵	۲.۳۶۲.۸۱۷.۱۷۱	۱۷	۱۱.۸۹
۱۳۹۵	۲.۱۳۷.۶۲۸.۲۰۹	۲.۹۴۳.۹۳۷.۱۹۹	۲۲.۳۴	۲۴.۵۹
۱۳۹۶	۲.۵۳۸.۱۹۳.۴۷۴	۳.۴۶۷.۵۲۱.۰۰۰	۱۸.۷۴	۱۷.۷۹
۱۳۹۷	۲.۹۳۹.۹۴۷.۴۳۸	۳.۸۶۷.۸۶۶.۱۴۹	۱۵.۸۳	۱۱.۵۵

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ - ۱۳۹۰

جدول شماره (۹) و نمودار شماره (۲) میزان بودجه عمومی و جاری کشور طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۷ را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در اغلب سال‌های دوره مورد بررسی نرخ رشد اعتبارات هزینه‌ای از نرخ رشد بودجه عمومی کشور بالاتر بوده است.

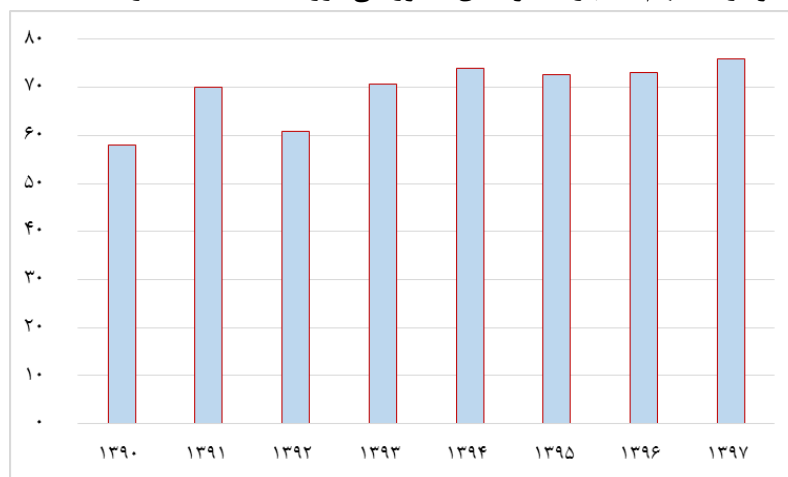
نمودار ۲: بودجه عمومی و جاری کشور طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۷ / میلیون ریال



مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ - ۱۳۹۰

نمودار شماره (۳) سهم اعتبارات هزینه‌ای مصوب طی دوره ۱۳۹۷ - ۱۳۹۰ را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در سال ۱۳۹۷ بیش از هفتادوپنج (۷۵) درصد بودجه عمومی کشور به اعتبارات هزینه‌ای اختصاص داده شده است.

نمودار ۳: سهم اعتبارات هزینه‌ای کشور طی دوره ۱۳۹۷-۱۳۹۰ / درصد



مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ - ۱۳۹۰

در این بخش به طور خلاصه تحولات حساب ذخیره ارزی و بودجه‌ای کشور طی دهه هشتاد تشریح شد. عدم تفکیک مأموریت ثبات‌سازی از مأموریت توسعه‌ای حساب ذخیره ارزی نتوانست انضباط مالی دولت را افزایش دهد و برداشت بی‌رویه از حساب ذخیره ارزی طی دوره ۱۳۸۴ - ۱۳۸۹ حدود هشتادوپنج (۸۵) درصد منابع آن را شامل می‌شود که بیش از شصت (۶۰) درصد آن تکالیف بودجه‌ای (دولتی) بوده است. همان‌طور که در جداول شماره (۲) الی (۷) نشان داده شده است استفاده از منابع صندوق توسعه ملی نیز همواره در قوانین بودجه سنواتی سیاست‌گذاری شده است. از این‌رو، با توجه به چشم‌انداز پیش‌روی کشور، راهبرد افزایش انضباط مالی و تعدیل رویکرد انبساطی بودجه عمومی به ویژه اعتبارات هزینه‌ای مورد تأکید است.

۴. ویژگی‌های لایحه بودجه سال ۹۸ در مقایسه با منابع مورد استفاده از صندوق

مهم‌ترین جهت‌گیری‌های اقتصاد کلان کشور^{۲۳} که در تهیه و تدوین لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور مورد توجه قرار گرفته است به شرح ذیل می‌باشد:

(۱) ایجاد و حفظ ثبات اقتصادی کشور

(۲) مقابله فعالانه با تحریم

(۳) مهار تورم

(۴) صیانت از تولید و اشتغال

(۵) تأمین معیشت مردم و کاهش فقر

(۶) کاهش پیامدهای چالش‌های اقتصادی کشور به‌رغم کاهش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام. نظر به اینکه صندوق توسعه ملی یک سازمان توسعه‌ای می‌باشد بایستی در نظام تصمیم‌گیری با توجه به مفهوم چشم‌انداز، مأموریت، اهداف و وسعت وظایف آن مورد توجه قرار بگیرد. لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ که در روز دوم دی‌ماه سال ۱۳۹۷ توسط رئیس محترم جمهور تقدیم مجلس گردید رویکردهای دولت را در سال ۱۳۹۸ منعکس می‌سازد که در این میان صندوق توسعه ملی با توجه به مأموریت آن از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. به همین منظور در بند «الف» تبصره (۱) ماده واحده لایحه مزبور، سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز) بیست (۲۰) درصد تعیین شده است. همچنین در بند «ج» تبصره (۱) چنین تصریح شده است که چنانچه منابع دولت از محل صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال ۱۳۹۸ کمتر از یک میلیون و چهارصد و بیست و پنج هزار و سیصد و هشتاد و دو میلیارد و یک میلیون (۱,۴۲۵,۳۸۲,۰۰۱,۰۰۰,۰۰۰) ریال شود، به دولت اجازه داده می‌شود با رعایت بند (ب) ماده (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور از محل پنجاه (۵۰) درصد مانده منابع حساب ذخیره ارزی با لحاظ پنجاه (۵۰) درصد سهم صندوق توسعه ملی نسبت به تأمین مابه‌التفاوت حاصل شده اقدام کند که این امر حاکی از توجه ویژه به حفظ سهم صندوق توسعه ملی است.

یکی از نکات قابل توجه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، تنظیم بودجه دو سقفی است. منابع و مصارف پیش‌بینی شده توسط دولت در سقف اول، بالغ بر چهارصد و هفت هزار میلیارد تومان و در سطح سقف چهارصد و چهل و هفت هزار میلیارد تومان برآورد شده است. در سقف دوم در صورت افزایش درآمدها به دولت اجازه داده شده تا مبلغ مذکور را ابلاغ کند و از محل وصول مازاد منابع عمومی این قانون نسبت به ارقام مصوب (به ویژه منابع

^{۲۳} - بر اساس بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۸ کشور

حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز)، اصلاحات ساختاری و همچنین برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی، مصارف عمومی این قانون را تا سقف سطح دوم افزایش دهد.

به همین دلیل، ذیل جدول شماره (۵) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (جدول درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی مالی)، شماره طبقه‌بندی ۳۱۰۷۰۵ در نظر گرفته شده و برای آن رقم یک میلیون ریال به عنوان «منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی» در نظر گرفته شده است تا بر این اساس دولت بتواند از منابع صندوق توسعه ملی و همچنین مازاد منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز، برای تأمین مصارف پیش‌بینی شده در این قانون تا سقف چهل هزار میلیارد تومان برداشت کند. بدین ترتیب، تعیین ردیف یادشده به منزله محمل قانونی برای واریز منابع و برداشت است. شایان ذکر است که در سال قبل برای این شماره طبقه بندی ارقام معینی در نظر گرفته شده است که به شرح جدول ذیل می‌باشد:

جدول ۱۰: منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه سنواتی طی دوره ۱۳۹۷ - ۱۳۹۳ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ / میلیون ریال

سال	شماره طبقه‌بندی	عنوان	مبلغ	منبع
۱۳۹۸ (لایحه)	۳۱۰۷۰۰	بند هفتم: منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی	۱	جدول شماره ۲ - درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای پیوست شماره ۳:
قانون بودجه ۱۳۹۷	۳۱۰۷۰۰		۱۴۳,۷۵۰,۰۰۰	
قانون بودجه ۱۳۹۶	۳۱۰۷۰۰		۷۵,۹۰۰,۰۰۰	
قانون بودجه ۱۳۹۵	۳۱۰۷۰۰		۵,۹۹۴,۰۰۰	
قانون بودجه ۱۳۹۴	۳۱۰۷۰۰		۴۲,۷۵۰,۰۰۰	
قانون بودجه ۱۳۹۳	۳۱۰۷۰۰		۴,۳۱۲,۴۹۲	

ماخذ: قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۷ - ۱۳۹۳ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ استفاده از منابع صندوق به شرح ذیل پیش‌بینی شده است:

- اختصاص چهارده (۱۴) درصد از سهم صندوق توسعه ملی برای تأمین منابع بودجه عمومی تبصره (۱)،

- تحرک بخشی به اقتصاد کشور با حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی (تأمین سهم پانزده (۱۵) درصد تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌های ریلی و طرح‌های صنعت آب و برق) (بند «د» تبصره (۴))،
- اختصاص منابع صندوق توسعه ملی به تولید و اشتغال در قالب بند (الف) تبصره (۱۸)،
- توجه به معیشت جامعه بازنشستگان (بند (الف) تبصره (۲۱))،
- اصلاحات ساختاری اقتصاد کشور (واگذاری پروژه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای غیر حاکمیتی که پیشرفت فیزیکی آن‌ها کمتر از پنجاه (۵۰) درصد باشد) با امکان برداشت مجاز از ورودی صندوق توسعه ملی همان سال نسبت به تأمین و پرداخت سهم بیست‌وپنج (۲۵) درصد اعتبار پروژه‌های مزبور در راستای واگذاری به بخش خصوصی با رویکرد مشارکت عمومی - خصوصی (بند «د» تبصره (۲۱))،

با توجه به فلسفه وجودی و مأموریت صندوق توسعه ملی و شرایط خطیر کشور^{۲۴} انتظار می‌رفت رویکرد انبساطی اعتبارات هزینه‌ای تعدیل^{۲۵} و هزینه‌هایی که از اولویت کمتری برخوردار هستند کاهش پیدا کنند. قابل توجه است شرایط خاص کشور فقط مختص سال ۱۳۹۸ نخواهد بود بلکه ممکن است سال‌های بعد از آن نیز با شرایط خاص احتمالی روبرو باشد. بنابراین نیاز است با برنامه‌ریزی و در نظر گرفتن شرایط خطیر پیش‌رو و همچنین با بسیج تمام ارکان حاکمیت کشور، متناسب با مقتضیات، تصمیمات و اقدامات لازم صورت پذیرد.

به طور خلاصه در این بخش رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و ارتباط آن با صندوق توسعه ملی ارائه گردید. ملاحظه شد که در سال ۱۳۹۸ با توجه به چشم‌انداز پیش‌روی کشور، سهم صندوق توسعه ملی چهارده (۱۴) درصد کمتر از قانون برنامه پیشنهاد شده است. همچنین استفاده از منابع صندوق برای تحرک بخشی به پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رویکرد مشارکت عمومی - خصوصی مدنظر قرار گرفته است.

^{۲۴} - تحریم‌ها، کاهش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام و کاهش ارزش پول ملی

^{۲۵} - بر اساس لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کشور، اعتبارات هزینه‌ای کشور قریب به هفتادونه (۷۹) درصد بودجه عمومی کشور را شامل می‌شود و اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای و مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به ترتیب (۱۵,۲۱) و (۶,۱۳) درصد است.

۵. استفاده از منابع صندوق به‌عنوان بودجه جانبی

فلسفه تأسیس صندوق توسعه ملی، همان‌گونه که در اساسنامه آن آمده است، حفظ سهم نسل‌های آتی از سرمایه‌های خدادادی و زیرزمینی است. این مأموریت در عمل به معنی حرکت تدریجی به سمت استقلال بودجه جاری کشور از منابع حاصل از صادرات نفت بوده و منابع صندوق توسعه ملی نیز در چارچوب اساسنامه تبدیل به سرمایه‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی می‌شود. مطابق اجماع نظر کارشناسان، این امر مستلزم برقراری انضباط و شفافیت در بودجه و مصارف آن است. از این‌رو برای تحقق اهداف صندوق توسعه ملی باید بسترهای استقلال بودجه دولت از نفت فراهم شود. در این راستا خوشبختانه قانون‌گذار همراهی کامل کرده است. به‌طوری‌که بند (ح) ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه (اساسنامه صندوق توسعه ملی) دولت را در استفاده از منابع صندوق برای تأمین اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل منع کرده است. علاوه بر این، جزء (۳) بند (۱۰) سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، بر استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی تأکید کرده است.

همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت مطابق تبصره (۲) بند «خ» (مصارف صندوق) ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور اعطای تسهیلات صندوق توسعه ملی، ارزی است^{۲۶}. ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) بیست (۲۰) درصد از منابع ورودی هر سال صندوق توسعه ملی برای تسهیلات ریالی اختصاص می‌یابد. بررسی مصارف صندوق توسعه ملی در اکثر سال‌های پس از ایجاد آن نشان می‌دهد که برداشتهایی به طرق مختلف از این صندوق صورت گرفته است به همین منظور در جدول زیر به برخی از مهم‌ترین قوانین و مصوبات مرتبط با صندوق توسعه ملی ارائه شده است.

جدول ۱۱: استفاده از منابع صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین و مصوبات خاص

نام قانون	مفاد قانونی	سیاست‌گذاری
قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	بند (الف) ماده (۵۲)	اختصاص ده (۱۰) درصد از منابع ورودی برای پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی و غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، زیست‌محیطی و مالی و اهمیت متقاضی به‌صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش‌های آب، کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، ...

^{۲۶} - لازم به ذکر است بر اساس بند (۵) جزء (۱) و (۲) قوانین بودجه سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ و بند (د) و (ه) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور سالانه بیست (۲۰) درصد از منابع آن سال برای اعطای تسهیلات ریالی فراهم شد.

سیاست گذاری	مفاد قانونی	نام قانون
<p>اختصاص ده (۱۰) درصد جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی و غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، زیست‌محیطی و مالی و اهمیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش صنعت، معدن، گردشگری و صادرات محصولات کالاهای صنعتی و معدنی به‌استثنای بخش ساخت مسکن در بانک‌های دولتی و خصوصی ...</p>	<p>بند (ب) ماده (۵۲)</p>	
<p>به‌منظور تحقق اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود تا باهدف ارتقای تولید و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با تصویب هیأت امنای صندوق، معادل ریالی یکمیلیارد و پانصد میلیون (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از منابع صندوق را به‌صورت قرض‌الحسنه نزد بانک‌های کشاورزی، پست بانک و توسعه تعاون و صندوق کارآفرینی امید و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی سپرده‌گذاری کند تا این منابع صرف اعطای تسهیلات به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی برای ایجاد اشتغال در روستاها و شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت با اولویت روستاها و شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت واقع در مناطق مرزی و مناطق عشایری شود....</p>	<p>این قانون مشتمل بر هفت ماده و پنج تبصره است که در جلسه علنی روز سه‌شنبه مورخ سی و یکم مردادماه یک‌هزار و سیصد و نودوشش مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در تاریخ ۱۳۹۶/۶/۸ به تأیید شورای نگهبان رسید.</p>	<p>قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی</p>
<p>بسته حمایت از توسعه اشتغال پایدار به استناد مصوبه شماره ۵۲۴۴۲/ت/۸۵۰۰۱ هـ مورخ ۳۱/۶/۹۴ هیأت وزیران و در راستای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، با هدف مردمی شدن اقتصاد و حداکثر سازی مشارکت اقتصادی و به‌منظور بهره‌گیری مؤثر از ظرفیت‌های جمعیت فعال کشور به‌ویژه جوانان، زنان و دانش‌آموختگان دانشگاهی و برای بهره‌برداری مؤثر از مزیت‌های نسبی و رقابتی مناطق در پهنه سرزمینی با اولویت مناطق روستایی</p>	<p>این بسته در ۲۰ ماده و ۱۰ تبصره در جلسه بیست و پنجم مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۵ به تصویب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی رسیده است.</p>	<p>بسته حمایت از توسعه اشتغال پایدار (مصوبه ستاد اقتصاد مقاومتی کشور)</p>

سیاست‌گذاری	مفاد قانونی	نام قانون
و محروم در حوزه عمل شهرستان «بسته حمایت از توسعه اشتغال پایدار» تدوین گردید.		
بسته حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی به پیشنهاد کارگروه برنامه ملی پیشبرد برون‌گرایی اقتصاد (توسعه صادرات غیرنفتی) در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۵/۹ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به تصویب رسیده است. در راستای تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی و حمایت از صادرات غیرنفتی «برنامه‌های حمایتی و تشویقی توسعه صادرات غیرنفتی کشور» می‌باشد.	این بسته در ۲۵ ماده و ۲۱ تبصره تنظیم و جایگزین بسته «حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی سال ۱۳۹۵» (موضوع ابلاغیه شماره ۲۶۰۹۱ مورخ ۱۳۹۵/۳/۴ معاون اول رئیس‌جمهوری) شده است.	بسته حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی (مصوبه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی کشور)
یک میلیارد دلار از محل صندوق توسعه ملی به‌منظور پشتیبانی از برنامه‌های تولید و اشتغال بر اساس سه محور ✓ حمایت از واحدهای تولیدی فعال، ✓ بازسازی بافت‌های فرسوده شهری و نیز ✓ نوسازی ناوگان حمل و نقل شهری و بین‌شهری در راستای اجرای بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ در اختیار دولت قرار داده شد.	شورای عالی هماهنگی اقتصادی، مبلغ یک میلیارد دلار برداشت از منابع صندوق توسعه ملی برای پشتیبانی از برنامه‌های تولید و اشتغال دولت در تاریخ ۱۳۹۷/۰۴/۱۴ مصوب نمود.	برداشت مبلغ یک میلیارد دلار بابت تولید و اشتغال

مأخذ: مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی و تارنمای روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

همان‌طور که در جدول شماره (۱۰) نشان داده شد علاوه بر موارد مندرج در قوانین بودجه سنواتی، از منابع صندوق توسعه ملی به‌منظور اجرای سیاست‌گذاری‌های انجام شده نیز استفاده می‌شود. به بیان دیگر، صندوق توسعه ملی به‌عنوان یک منبع تأمین‌کننده بودجه عمل می‌کند. بنابراین در عمل رقم مصارف سالیانه دولت بیشتر از رقم منابع مندرج در قانون بودجه خواهد بود.

۶. پیشنهادها

برای تحقق اهداف صندوق توسعه ملی و حفظ استقلال آن از بودجه عمومی کشور موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

- ۱- در ماده (۱۶) احکام دائمی برنامه‌های توسعه، ضمن اصلاح تبصره (۱) بند «۶» یعنی ممنوعیت برداشت دولت‌ها، میزان مجاز برداشت دولت از منابع صندوق در شرایط خاص اقتصادی ذکر شود. این امر میزان انحراف از قواعد تعیین شده، در زمانی که اقتصاد با شرایط خاص (از قبیل: کاهش شدید رشد اقتصادی، بحران اقتصادی، کاهش درآمدهای نفتی یا وقوع بلایای طبیعی) مواجه است، بیان می‌کند.
- ۲- برای انحراف دولت از قاعده برداشت در شرایط خاص اقتصادی، حد آستانه‌ای برای میزان برداشت در این شرایط مشخص شود. مانند تجربه کشور نروژ مبنی بر ارتباط صندوق آن کشور با بودجه عمومی آن^{۲۷}
- ۳- پس از بیان جزء (۷) بند «د» - سایر مقررات - ماده (۱۶) احکام دائمی (در خصوص ارائه گزارش شش ماهه هیأت عامل برای میزان واریز و برداشت صندوق)، باید میزان استفاده دولت‌ها در هر سال مالی تعیین و اعلام شود. هزینه آن باید در تبصره‌ای ذیل بند «د» به‌طور شفاف مشخص شود.
- ۵- در صورتی که قواعد برداشت مانند سنوات گذشته، در قوانین برنامه پنج‌ساله اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تعریف شوند، باید در تبصره یا بندی از ماده قانون مذکور، عدم تغییر قواعد مذکور در قوانین بودجه سنواتی توسط مجلس و دولت ذکر شود.
- ۶- اهرمی کردن تسهیلات اعطایی صندوق توسعه ملی، با طراحی و اجرای سازوکارهای مربوط ساماندهی و عملیاتی شود. توسعه سازوکار مشارکت عمومی - خصوصی یکی از راهکارها می‌باشد.

پیشنهاد برای مطالعات آتی

- بررسی میزان عملکرد تکالیف بودجه‌ای صندوق توسعه ملی و مقایسه آن با عملکرد کلی صندوق
- تحلیلی بر سیاست‌گذاری استفاده از منابع صندوق توسعه ملی از بدو تأسیس تاکنون (بودجه‌ای و غیر بودجه‌ای)
- مقایسه ارتباط صندوق توسعه ملی و بودجه‌های سنواتی با سایر صندوق‌های حاکمیتی بین‌المللی

^{۲۷} - ارتباط صندوق کشور نروژ تنها و تنها پرداخت چهار (۴) درصد از سود سرمایه‌گذاری‌های صندوق است و نه از درآمدهای نفتی.

۷. مآخذ

- برمکی، افشین، قواعد مالی، تجربه جهانی و ایران (۱۳۹۵)، تارنمای امور اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه کشور،
- پيله فروش، میثم، (۱۳۹۱)، آشنایی با حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی، شماره مسلسل ۱۲۴۲۴، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- تارنمای امور اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه کشور،
- تارنمای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
- سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، پایگاه اطلاع رسانی دفتر مقام معظم رهبری
- سیاست‌های کلی برنامه‌های پنجم و ششم، پایگاه اطلاع رسانی دفتر مقام معظم رهبری
- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، انتشار داده شده در تارنمایی روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران
- قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، انتشار داده شده در تارنمایی روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران
- قوانین برنامه‌های سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه کشور، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور
- قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۷ کل کشور، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور
- کارکن، محمد، ولدان، رقیه، کاکائی، جمال (۱۳۹۷)؛ تحولات حقوقی صندوق توسعه ملی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور
- لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور
- مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی شماره‌های (۲۶۰۹۱ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۰۴)، (۸۷۹۹، مورخ ۱۳۹۶/۰۱/۳۰) و (۷۵۱۴۷ مورخ ۱۳۹۶/۰۶/۲۱).
- مصوبه جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۱۴ شورای عالی هماهنگی اقتصادی