

بررسی نقش صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه ۱۴۰۱ کل کشور



صندوق توسعه ملی

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۲۸۳

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	بررسی نقش صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه ۱۴۰۱ کل کشور
کد شناسه	۱۴۰۰-۹-۱۰۳۳۱
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورنده	محمد کارکن ورنوسفادرانی
ناظر علمی	محمدجواد محسنی نیا
طراح جلد	پدرام حاجی اسماعیلی
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	دی ۱۴۰۰
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر 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 مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللهی - خیابان سپند شرقی (استاد جعفر شهری) - پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
https://www.dfrc.ir/	

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ	خلاصه مدیریتی.....
۱	مقدمه.....
۳	۱- بررسی بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۱.....
۳	۱-۱- آسیب‌شناسی اقتصاد کشور.....
۴	۱-۲- جهت‌گیری‌های اساسی.....
۴	۱-۳- تأمین منابع مالی.....
۵	۱-۴- تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.....
۶	۲- نقش صندوق توسعه ملی در تأمین مالی بودجه عمرانی.....
۹	۳- سهم صندوق توسعه ملی حاصل از درآمدهای نفتی.....
۹	۳-۱- سهم صندوق مطابق برنامه پنجم.....
۹	۳-۲- سهم صندوق مطابق برنامه ششم.....
۱۲	۴- مصارف تکلیفی صندوق توسعه ملی.....
۱۲	۴-۱- تکالیف ریالی صندوق.....
۱۵	۴-۲- تکالیف ارزی صندوق.....
۱۸	۵- تأمین مالی برنامه‌های دولت با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی.....
۲۰	۵-۱- تأمین مالی برخی از برنامه‌های دولت.....
۲۲	۶- درآمد دولت حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی.....
۲۴	۷- ویژگی‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در ارتباط با منابع مورد استفاده از صندوق.....
۲۴	۷-۱- سازوکار بازپرداخت بدهی دولت به صندوق.....
۲۷	۸- راهکارهای پیشنهادی.....
۲۹	منابع.....

فهرست جداول و نمودار

عنوان	صفحه
جدول ۱: منابع حاصل از استفاده از منابع صندوق توسعه ملی.....	۸
جدول ۲: سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی مطابق قوانین بودجه و برنامه‌های پنجم و ششم.....	۱۰
جدول ۳: تکالیف ریالی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۳.....	۱۳
جدول ۴: تکالیف ریالی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه از سال ۱۳۹۴ به بعد.....	۱۴
جدول ۵: تکالیف ارزی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی.....	۱۵
جدول ۶: منابع حاصل از استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مندرج در قوانین بودجه.....	۲۲
جدول ۷: ساختار مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۰ در مقایسه با قانون بودجه ۱۳۹۹.....	۲۵
نمودار ۱: روند ارزش صادرات نفتی و نسبت منابع ورودی صندوق توسعه ملی به ارزش صادرات نفت و گاز.....	۱۱

خلاصه مدیریتی

بهره‌برداری ناصحیح از منابع طبیعی از جمله نفت خام و گاز طبیعی موجب آثار منفی و مشکلات ساختاری در نظام اقتصادی کشور از جمله وابستگی زیاد بودجه عمومی دولت به درآمدهای صادراتی نفت و نوسانات آن، فزونی واردات نسبت به صادرات، کاهش قدرت رقابتی تولیدات داخلی نسبت به محصولات وارداتی، افزایش هزینه‌های دولتی و تورم بوده است. در پی این روند، اندیشه تأسیس صندوق‌های ثروت ملی شکل گرفته است. در ایران دو نهاد شبیه صندوق‌های ثروت ملی، شکل گرفت. نخستین نهاد با هدف ثبات‌سازی منابع بودجه و کاهش آثار نوسانات درآمدهای مزبور بر بودجه عمومی دولت با عنوان «حساب ذخیره ارزی» ایجاد شد. دومین نهاد، تأسیس صندوق توسعه ملی بوده است. این صندوق برای اهداف توسعه‌ای کشور با دو مأموریت «تبدیل بخشی از عواید فروش نفت و گاز و فرآورده‌های آن‌ها به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده، حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز کشور» و «ارائه تسهیلات به بخش غیردولتی با اولویت‌های تعیین شده» ایجاد گردیده است.

روند استفاده از منابع صندوق توسعه ملی تا حدود زیادی با اساسنامه، اهداف و مأموریت تأسیس آن ناهمخوانی داشته است. بر اساس قوانین بودجه‌های سنواتی و دیگر مجوزهای خاص، دولت مجاز شده است علاوه بر سهم خود، بخشی از سهم صندوق توسعه ملی حاصل از عواید صادرات نفتی را به خود اختصاص دهد. فارغ از آن، برخی از برداشت‌های مزبور به عنوان تسهیلات به دولت و برخی دیگر بدون بازپرداخت و دارای ماهیت «بازگشت از منابع» است. حال این پرسش مطرح می‌شود که علت این انحراف از سیاست‌های تدوین شده چیست؟ موانع اجرای قانون مزبور کدام است و راه برون‌رفت از آن چیست؟

سیاست‌های اعلامی دولت برای تأمین منابع مالی در سال ۱۴۰۱، شناسایی پایه‌های مالیاتی و ایجاد درآمدهای جدید، فروش، واگذاری و مولدسازی دارایی‌های فیزیکی، توسعه بازار بدهی، جلب سرمایه خارجی و تأمین منابع مالی داخلی و یا خارجی (فاینانس)، برنامه‌ریزی لازم برای آزادسازی منابع ارزی موجود در خارج از کشور تعیین شده است.

از زمان تأسیس صندوق توسعه ملی (۱۳۸۹) بخشی از درآمدهای صادرات نفتی به صندوق مزبور تعلق می‌گیرد. بر اساس قوانین بالادستی سهم سالانه صندوق از درآمدهای مزبور فزاینده است. فارغ از محدودیت تعیین شده در اساسنامه صندوق، بر اساس صدور مجوزهای خاص، این صندوق به عنوان یک نهاد تأمین مالی دولت مطرح شده است. مطابق پیوست شماره (۲) قوانین بودجه بخشی از منابع دولت با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی تأمین شده و در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به حساب خزانه واریز می‌شود. از سال ۱۳۹۶ تاکنون

و با فرض اضافه کردن سال ۱۴۰۱، حدود ۳۰۰ هزار میلیارد تومان از محل منابع صندوق توسعه ملی به حساب خزانه واریز شده است.

مطابق قانون برنامه پنجم، سهم صندوق مزبور از درآمدهای نفتی حداقل ۲۰ درصد تعیین شده که سالانه باید ۳ واحد درصد به این سهم اضافه شود. در قوانین بودجه سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵، سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی به ۲۰ درصد تقلیل داده شد و در مورد بازپرداخت این مابه‌التفاوت تعیین تکلیف نکرد.

در قانون برنامه ششم توسعه، برای سهم صندوق توسعه ملی در سال اول اجرای برنامه (۱۳۹۶)، سهم صندوق حداقل ۳۰ درصد و رشد سالیانه آن ۲ واحد درصد تعیین شده است. در سال ۱۳۹۷ بر اساس مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی، ۱۲ واحد درصد از سهم ۳۲ درصدی صندوق برای مصارف دولت در نظر گرفته شد. به عبارتی منابع ورودی صندوق در سال ۱۳۹۷ مطابق با قانون بودجه به ۲۰ درصد تقلیل یافت.

قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نیز سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی را ۲۰ درصد تعیین کرد. مابه‌التفاوت سهم صندوق مطابق قانون برنامه ششم تا سهم ۲۰ درصدی تعیین شده در قوانین بودجه این دو سال به عنوان تسهیلات به دولت، به حساب بدهی دولت به صندوق منظور شد. در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نیز سهم صندوق توسعه ملی وابسته به میزان صادرات نفت تعیین شد، به گونه‌ای که تا سقف صادرات یک میلیون بشکه نفت خام در روز، این سهم ۲۰ درصد و در صورت مازاد بر سقف تعیین شده، سهم صندوق ۳۸ درصد مصرح در قانون تعیین شد. از این‌رو، مابه‌التفاوت سهم صندوق (۲۰ درصد) تا ۲۸ درصد نیز به صورت بدهی برای دولت لحاظ می‌گردد.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نیز که مطابق قانون باید سهم صندوق برابر با ۴۰ درصد از درآمدهای نفتی باشد به ۲۰ درصد تقلیل یافت و منابع حاصل از ۲۰ درصد دیگر در اختیار دولت و به عنوان طلب صندوق از دولت تلقی شده است.

قوانین بودجه برای بازپرداخت بدهی‌های دولت به صندوق سازوکارهای متفاوتی ارائه کرده است. قانونگذار برای دو سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ جهت بازپرداخت بدهی دولت به صندوق، سازوکاری تعیین نکرده است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ سازوکار بازپرداخت بدهی دولت بر عهده هیئت امنای صندوق گذاشته شده است. در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، سازوکاری برای این امر تعیین نشده است.

از سال ۱۳۹۴، با تصویب قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، تکلیف صندوق توسعه ملی به پرداخت تسهیلات ریالی دائمی شد. این تکلیف علاوه بر اینکه با اهداف و فلسفه وجودی صندوق همخوانی ندارد، موجب ضرر و زیان ناشی از تسعیر ارز، پرداخت مالیات درآمد ناشی از تبدیل ارز به ریال و کاهش ارزش دارایی‌ها و منابع صندوق به دلیل کاهش ارزش پول ملی در مقابل دیگر ارزها می‌شود.

از سال ۱۳۹۶ تا سال ۱۳۹۹ تأمین مالی بخشی از برنامه‌های دولت با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در قالب تبصره (۴) قوانین بودجه سنواتی تبدیل به یک رویه شد؛ اما هنگام بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ با

ابلاغ رهبر معظم انقلاب، این روال خاتمه یافت و پیشنهاد دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ برای استفاده از منابع صندوق جهت برنامه‌های دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسید.

بازپرداخت بدهی‌های دولت به صندوق مزبور، باید در بودجه‌های سنواتی سال‌های آتی منظور و به حساب صندوق توسعه ملی واریز شود. این در حالی است که بدهی‌های دولت به صندوق توسعه ملی ناشی از قوانین بودجه سال‌های قبل روی هم انباشته شده و دولت قادر به پرداخت آن نبوده است؛ بنابراین، زمان بازپرداخت آن را به سال‌های ۱۴۰۲ به بعد موکول کرده است.

برای تأمین مالی بخشی از برنامه‌های دولت که در سال‌های قبل از محل منابع صندوق توسعه ملی استفاده می‌شد، روش جدیدی اتخاذ گردیده است. مطابق بند «ی» تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ دولت مکلف شده است از طریق شرکت ملی نفت ایران بخشی از خالص بدهی قطعی خود را که تا پایان سال ۱۳۹۹ ایجاد شده از محل تحویل نفت خام و میعانات گازی صادراتی تسویه و از طریق منابع و مصارف عمومی دولت با خزانه‌داری کل کشور، اعمال حساب کند.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نیز دولت مکلف شده است از طریق شرکت ملی نفت ایران تا مبلغ چهار میلیارد و پانصد میلیون یورو از محل تحویل نفت خام و میعانات گازی صادراتی بر اساس قیمت روز صادراتی شرکت ملی نفت ایران تسویه و از طریق منابع و مصارف عمومی دولت و بر اساس جدول (۲۱) این قانون با خزانه‌داری کل کشور، اعمال حساب کند. سازوکار پرداخت سهم چهل درصد صندوق توسعه ملی از این روش ارائه نشده است. با توجه به شرایط اقتصادی دولت، بیم آن می‌رود که سهم صندوق به مطالبات معوق صندوق از دولت اضافه شود.

سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی دولت در سال ۱۳۹۶ برابر ۱۴ درصد بوده است. در سال ۱۴۰۱ پوشش منابع عمومی بودجه دولت از طریق واگذاری دارایی‌های مالی نسبت به سال ۱۴۰۰ کاهش قابل توجهی داشته باشد، اما از آنجایی که ۲۰ واحد درصد از سهم صندوق توسعه ملی به منابع دولت اضافه می‌شود، به این ترتیب سهم صندوق توسعه ملی از واگذاری دارایی‌های مالی نیز افزایش یافته و نزدیک به ۴۶ درصد از واگذاری دارایی‌های مالی را پوشش می‌دهد.

با وجود صراحت قانون و سیاست‌های کلی نظام مبنی بر استقلال صندوق توسعه ملی از بودجه، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به عنوان یک منبع بودجه‌ای و فرابودجه‌ای همواره در دستورکار بوده است. این نگرش در زمان وفور و یا کاهش درآمدهای نفتی حاکم بوده و موجب برداشت بی‌رویه از این منبع شده است. از این‌رو عملکرد غالب صندوق توسعه ملی نسبت به مأموریت و اهداف آن همخوانی ندارد.

مقدمه

فلسفه وجودی صندوق‌های ثروت ملی، استفاده بهینه از درآمد حاصل از منابع طبیعی، توسعه اقتصادی، برقراری عدالت توزیعی و بین نسلی بوده است. در ایران نیز اکتشاف و بهره‌مندی از نفت خام بیش از صد سال است که اقتصاد کشور ایران را تحت تأثیر مستقیم قرار داده و موجب دخالت حداکثری دولت در اقتصاد شده است. این امر رابطه اقتصادی خاصی بین دولت و مردم، ساختار و فرهنگ ویژه‌ای را ایجاد کرده است؛ به نحوی که علاوه بر وظایف کلاسیک و تعهد برای ایجاد زیرساخت‌ها، این انتظار از دولت در جامعه ایجاد شده است که دولت می‌تواند در نهاد بازار از جمله تعیین تکلیف نسبت به مقدار و قیمت کالاها و خدمات برای تولیدکننده و مصرف‌کننده دخالت کند. تداوم این امر موجب ایجاد مشکلات ساختاری اقتصادی شده و فراغت از آن را بسیار مشکل ساخته است.

اقتصاد دولتی ایران نتیجه درآمدهای برون‌زا بوده و منجر به رابطه یک‌سویه اقتصادی دولت-ملت شده است، به طوری که از سالیان دور و متوالی دولت برای انجام هزینه‌های جاری و عمرانی خود عمدتاً از محل درآمدهای حاصل از صادرات منابع طبیعی و تجدیدنپذیر تأمین مالی کرده و در این رابطه دولت کمترین وابستگی مالی به فعالیت‌های مردم داشته است.

در هر صورت دولت متولی و مسئول ایجاد زیرساخت‌های تولید شده است. دولت مجبور می‌شود برای تأمین مالی ایجاد زیرساخت‌ها و ظرفیت تولید، منابع بیشتری در بودجه عمرانی سالیانه خود پیش‌بینی کند. این امر تعهدات دولت را به مرور افزایش داده که به تبع آن، منابع مالی بیشتری را طلب می‌کند. بدیهی است که این امر انگیزه سیاستگذاران برای تولید و صادرات بیشتر منابع طبیعی را افزایش خواهد داد.

عواید ارزی دولت ناشی از صادرات منابع طبیعی مانند نفت خام- به عنوان عمده‌ترین محصول صادراتی- تحت تأثیر میزان تقاضا و قیمت جهانی آن است و کشورهای صادرکننده قادر به اثرگذاری قابل توجه بر این شاخص‌ها نیستند. نوسان در مقدار تقاضا و قیمت منابع طبیعی صادراتی، به نوبه خود بی‌ثباتی شدیدی را در عواید ارزی دولت به همراه داشته است. به این ترتیب کاهش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت منجر به کاهش منابع بودجه به خصوص در بخش عمرانی گردیده که این امر موجب افزایش زمان اتمام پروژه‌های عمرانی زیربنایی و تولیدی می‌شود.

توهم وفور و دائمی بودن درآمدهای ارزی حاصل از صادرات منابع طبیعی، سهل‌گیری و بخشودگی بخشی از مالیات‌ها به عنوان سیاست تشویقی دولت برای افزایش تولید، همچنین توقع جامعه برای تأمین منابع عمومی صرفاً توسط دولت، فرهنگ مالیات‌پردازی در جامعه را کاهش داده است. این امر امکان کسب درآمد بیشتر از محل مالیات‌ها برای جایگزینی درآمدهای ارزی به خصوص در شرایط رکود اقتصادی در کوتاه‌مدت را سلب کرده است. این فراگرد نشان از پایین بودن توان و ظرفیت تحمل اقتصادی دولت دارد. کاهش ظرفیت دولت موجب افزایش هزینه مبادله شده و باعث می‌شود با وجود ظرفیت اقتصادی، امکان وصول مالیات میسر نباشد.

وضعیت مالی دولت، چسبندگی هزینه‌ها و اجتناب‌ناپذیری برخی مصارف، موجب پدیده کسری بودجه شده است. با توجه به باز بودن دست دولت برای استفاده از منابع بانک مرکزی، دولت به عنوان آسان‌ترین راه، کسری بودجه خود را با استفاده از این منبع (استقراض از بانک مرکزی) جبران می‌کند. نتیجه اینکه نوسان درآمدهای ارزی حاصل از صادرات منابع طبیعی، افزایش مداوم بودجه عمرانی و استقراض مستمر از بانک مرکزی موجب رشد شتابان پایه پولی و استمرار تورم ساختاری و دو رقمی در اقتصاد شده است.

در ایران دو نهاد مانند صندوق‌های ثروت ملی، بر اساس قانون شکل گرفت. نخستین نهاد با هدف ثبات‌سازی منابع بودجه و کاهش اثرات نوسانات درآمدهای مزبور بر بودجه عمومی دولت با عنوان «حساب ذخیره ارزی» ایجاد شد. با این مأموریت که در شرایط وفور درآمدهای ارزی حاصل از صادرات منابع طبیعی بخشی از آن درآمدها را در حساب مزبور پس‌انداز کرده تا در زمان کاهش این درآمدها از این حساب ثبات‌ساز برداشت نمایند. به این ترتیب کشور ایران در این زمینه تجربه ایجاد حساب ذخیره ارزی را از سال ۱۳۷۹ بنابر قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی آغاز کرده است که تا انتهای برنامه چهارم این سیاست را ادامه داده و از آن بهره برده است. مطابق قوانین یاد شده دولت قادر بود برای تأمین هزینه‌های عمرانی از حساب ذخیره ارزی برداشت کند، چراکه حساب ذخیره ارزی به‌عنوان بخشی از منابع پس‌انداز شده دولت است که نقش ثبات‌ساز در منابع بودجه را ایفا می‌کند. درنهایت این حساب به دلیل استفاده از منابع آن خارج از اصول مقرر، منجر به نتیجه مطلوب نشد.

تجربه دوم ایران در تأسیس صندوق ثروت ملی، بر اساس قانون بودجه سال ۱۳۸۹ و پس از آن بر اساس ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)، بوده است که بعد از آن ذیل ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، به‌صورت یک نهاد دائمی درآمد. بر مبنای اساسنامه این صندوق بخشی از عواید حاصل از درآمدهای ارزی ناشی از صادرات نفت خام، گاز و فرآورده‌های نفتی به حساب صندوق مزبور واریز تا به مصارف تعیین شده در قانون برسد. این صندوق برای اهداف توسعه‌ای کشور با دو مأموریت «تبدیل بخشی از عواید فروش نفت و گاز و فرآورده‌های آن‌ها به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده، حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز کشور» و «ارائه تسهیلات به بخش غیردولتی با اولویت‌های تعیین شده» ایجاد گردیده است. مطابق اساسنامه صندوق توسعه ملی، برای منابع آن نقش ثبات‌ساز پیش‌بینی نشده است؛ بنابراین، دولت برای تحقق بودجه عمومی خود اجازه استفاده از منابع صندوق توسعه ملی را ندارد.

طی سالیان گذشته، روند استفاده از منابع صندوق توسعه ملی تا حدود زیادی با اساسنامه، اهداف و مأموریت تأسیس آن همراستایی نداشته است. این در حالی است که سیاست‌های کلی ابلاغی نظام از جمله سیاست‌های کلی برنامه‌های پنجم و ششم توسعه و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی بر حفظ سهم صندوق توسعه ملی و عدم مصرف منابع آن در طرح‌ها و برنامه‌های دولتی تأکید داشته است. از جمله محورهای مندرج در سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه از سوی مقام معظم رهبری، «تغییر نگاه درآمدهای مازاد ارزی، از تأمین بودجه به فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های مولد و زاینده اقتصادی» بوده است.

۱- بررسی بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۱

بخشنامه بودجه به‌عنوان بخشی از فرایند تهیه لایحه بودجه کشور، سندی است مشتمل بر ضوابط و دستورالعمل‌های بودجه‌بندی که حدود و ثغور منابع و مصارف دستگاه‌های اجرایی را تعیین می‌کند. در این سند ضمن استناد به سیاست‌های کلی و برنامه‌های میان‌مدت اقتصادی، رویکردهای اصلی و جهت‌گیری‌های کلی تنظیم لایحه بودجه، سیاست‌های اجرایی، هدف‌گیری‌های مشخص، گام‌ها و ابزارهای آن را مشخص می‌کند.

۱-۱- آسیب‌شناسی اقتصاد کشور

بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۱ برخی از آسیب‌های اقتصاد کشور را به شرح زیر بیان کرده است:

- رشد اقتصادی بلندمدت مهم‌ترین معیار در اقتصاد کلان است. کم‌توجهی به ظرفیت‌های کشور ریشه‌های متوسط با روند کاهنده و پرنوسان همراه با نااطمینانی را رقم زده و زمینه را برای مشارکت جدی مردم در اقتصاد فراهم نکرده است. کاهش رشد اقتصادی ناشی از سهم پایین و حتی منفی بهره‌وری و عدم تشکیل سرمایه ثابت ناخالص که باعث کاهش شدید حجم اقتصاد کشور شده است، شرایط اقتصادی کشور را بسیار پایین‌تر از ظرفیت‌ها و استعدادهای ملی در مقیاس جهانی قرار داده است.
- کسری بودجه سنواتی و جبران آن از محل افزایش پایه پولی، کاهش ارزش پول ملی و افزایش مستمر نرخ ارز و ایجاد تورم‌های انتظاری و بی‌انضباطی در نظام پولی و بانکی در کنار تحریم‌ها باعث شده است که اقتصاد کشور از ثبات کافی برخوردار نباشد. شرایط بی‌ثبات اقتصاد ناشی از جهش نرخ ارز و افزایش فزاینده تورم، شرایط نامساعدی را برای تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران اقتصادی به وجود آورده و این نوسانات انگیزه مشارکت مردم در اقتصاد را کاهش داده است.
- وجود ردیف‌های بودجه‌ای متعدد و دستگاه‌های متکثر و طرح‌های فراوان نیمه تمام، کارایی بودجه عمومی را به حداقل رسانده و بودجه را از برنامه‌محوری به سمت ردیف‌محوری و دستگاه‌محوری سوق داده است. هزینه‌ها متصلب و رو به تزاید شده و قدرت برنامه‌ریزی و انعطاف و اولویت‌بندی را از دستگاه‌های سیاست‌گذار گرفته است. در این شرایط، ظرفیت پاسخگویی دستگاه‌ها نسبت به عملکرد خود و امکان نظارت مجلس شورای اسلامی بر عملکرد و تحقق برنامه‌ها به حداقل رسیده است و نهادی پاسخگوی عملکرد شاخص‌های کلان اقتصادی نیست.
- دستگاه‌های اجرایی به مراکز هزینه تبدیل شده و نقش آنها در تأمین منابع برای اقتصاد و تأمین منابع برای بودجه عمومی محدود و کم‌رنگ است. بانک‌های اطلاعاتی که در تسهیل فضای کسب و کار، جلوگیری از رانت و فساد، ایجاد شفافیت و گردش وجوه عمومی می‌توانند نقش مؤثری ایفاء نمایند، به صورت ناقص یا جزیره‌ای فعالیت می‌کنند.

۱-۲- جهت‌گیری‌های اساسی

با توجه به آسیب‌های مطروحه، جهت‌گیری‌های اساسی دولت در تدوین بودجه سال ۱۴۰۱ بر چهار محور است:

- ۱- رشد اقتصادی با تمرکز بر ارتقای بهره‌وری: برای سال آینده، ۸ درصد هدفگذاری شده است. توسعه صادرات در تدوین برنامه‌های دولت یک راهبرد اولویت‌دار می‌باشد. تسهیل فضای کسب و کار از طریق شفاف‌سازی و تسهیل در صدور مجوز، رانت‌زدایی از تمام منابع تولید از جمله انرژی، زمین و تسهیلات، مبارزه با فساد اداری و اقتصادی بر اساس اصول ۱۲ گانه ابلاغی دولت، حمایت‌های حقوقی، مالی برای کارآفرینان، سرمایه‌گذاران غیردولتی، کاهش مداخلات قیمتی و تعرفه‌گذاری و اشتغال‌زایی از دیگر راهبردهای جهت‌گیری رشد اقتصادی در تدوین لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ بوده است.

- ۲- ثبات اقتصادی: تنظیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به نحوی که با کسری حداقل بوده و از این طریق پایه پولی و تورم افزایش نیابد.

- ۳- عدالت‌محوری: ارائه پیوست عدالت برنامه و بودجه، توجه به معیشت مردم به‌خصوص اقشار فقیر، حمایت همه‌جانبه از مردم در مقابله با بیماری کرونا، رشد حقوق و دستمزد مبتنی بر عدالت، کاهش فاصله‌ها و عملکرد اشخاص، تأمین حداقل دریافتی برای اشخاص نیازمند و مستمری‌بگیران، اصلاح نظام یارانه‌ها به‌خصوص یارانه کالاهای اساسی، نهادهای کشاورزی، انرژی، بهداشت و درمان با جهت‌گیری شفافیت و حذف رانت، حمایت از تولید داخلی و عدالت، اولویت‌بندی اجرای طرح‌های عمرانی با معیار رشد اقتصادی و برنامه توسعه صنعتی و اجتناب از آغاز طرح‌های جدید عمرانی غیرضرور و غیراقتصادی، انجام و تحقق الزامات آمایش سرزمین و توسعه متوازن و انطباق کامل طرح‌های عمرانی با اسناد آمایش مورد تأکید است.
- ۴- تغییر ساختار بودجه و تأمین مالی اقتصاد: حذف موازی‌کاری‌ها، حذف هزینه‌های زائد، ادغام تشکیلات غیرضرور و متناسب‌سازی بدنه دولت، واگذاری فعالیت‌های تصدی‌گری دولتی، واگذاری وظایف قابل انتقال از مراکز به واحدهای استانی، نظام جبران خدمات کارکنان دولت مبتنی بر کاهش تبعیض از جمله برنامه‌های این جهت‌گیری بوده است.

۱-۳- تأمین منابع مالی

سیاست‌های تأمین منابع مالی پایدار دولت بر اساس شناسایی پایه‌های مالیاتی جدید، فروش، واگذاری و مولدسازی املاک و اراضی ساختمان‌ها و مستحدثات، توسعه بازار بدهی، جلب سرمایه خارجی و تأمین منابع مالی داخلی و یا خارجی (فاینانس)، برنامه‌ریزی لازم برای آزادسازی منابع ارزی موجود در خارج از کشور تعیین شده است.

۱-۴- تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

برای مدیریت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، سیاست دولت بر اساس توزیع اعتبارات سرمایه‌ای و الزامات و اسناد آمایش سرزمین، اولویت دادن به طرح‌های افزایش‌دهنده بهره‌وری و با ارزش افزوده بالا، متوقف کردن طرح‌های دارای بازدهی و ارزش افزوده پایین و فاقد توجیه اقتصادی، اجتماعی، فنی و زیست‌محیطی، استفاده از منابع بازار سرمایه و پول، مشارکت با بخش غیردولتی، تسهیلات صندوق توسعه ملی به وسیله اهرم نمودن اعتبارات عمومی برای طرح‌های دارای ظرفیت مشارکت است.

۲- نقش صندوق توسعه ملی در تأمین مالی بودجه عمرانی

طی دهه‌های گذشته درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفتی با نوسان همراه بوده است. برای مقابله با نوسان درآمدی، بر اساس ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه کشور «حساب ذخیره ارزی» شکل گرفت که بر اساس آن مقرر شد مازاد درآمدهای ارزی نسبت به سقف مصوب مصارف بودجه در «حساب ذخیره ارزی» نگهداری شود تا در صورت کاهش درآمدها نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قانون بودجه کشور، دولت مجاز به استفاده از این حساب باشد. این محمل قانونی بعداً موضوع ماده (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور قرار گرفت. استفاده از این حساب طی سال‌های برنامه‌های سوم و چهارم توسعه با اهداف آن فاصله گرفت تا اینکه مطابق برنامه پنجم، صندوق توسعه ملی تأسیس شد. اساسنامه صندوق توسعه ملی موضوع ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه بوده است که پس از پایان دوره برنامه مزبور، اساسنامه صندوق توسعه ملی موضوع ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور قرار گرفت.

بر مبنای اساسنامه صندوق توسعه ملی، هدف عمده تأسیس صندوق مزبور، تشکیل ثروتی ماندگار برای نسل‌های کنونی و آینده کشور بوده است. مطابق قانون، سهم فزاینده‌ای از درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت و گاز، میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به عنوان منابع ورودی سالانه، به صندوق توسعه ملی تعلق می‌گیرد. بر اساس بند «ح» اساسنامه صندوق توسعه ملی (منابع صندوق)، عمده‌ترین منابع مالی ورودی به این صندوق حداقل معادل سی (۳۰) درصد از درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز (نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی) و تهاتر آن در سال‌های برنامه است که مبلغ آن در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود. مطابق بند قانونی مزبور هر سال به سهم منابع واریزی به صندوق، سه (۳) واحد درصد افزوده می‌شود. در برنامه ششم توسعه میزان افزایش سالانه این سهم به دو (۲) واحد درصد تقلیل یافته است. در تسهیم درآمدهای نفتی، علاوه بر سهم فزاینده سالانه صندوق توسعه ملی، چهارده و نیم (۱۴/۵) واحد درصد به عنوان سهم شرکت ملی نفت ایران و سه (۳) واحد درصد به عنوان سهم مناطق نفت‌خیز، گازخیز و توسعه نیافته، از کل درآمدهای حاصل از صادرات نفتی کسر شده و از محل باقیمانده، سهم دولت تا سقف تعیین شده در قانون بودجه به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد. لازم به ذکر است مطابق بند «ح» اساسنامه صندوق توسعه ملی، پنجاه (۵۰) درصد مانده نقدی حساب ذخیره ارزی در پایان هر سال به حساب منابع درآمدی صندوق توسعه ملی واریز می‌شود.

از دیگر اسناد فرادست مربوط به صندوق توسعه ملی، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۱ ابلاغی به تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ است که در بند (۱۸) آن ذکر شده که سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت

۱. بند (۱۸) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۹

و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت باید سالانه افزایش یابد. سهم دولت از منابع حاصل از صادرات نفتی و گاز روندی کاهنده خواهد داشت، از این رو سهم صندوق مزبور از درآمدهای نفتی فزاینده خواهد بود. از سوی دیگر جهت‌گیری مصارف این صندوق، سرمایه‌گذاری این منابع در فعالیت‌های زاینده و سودآور ملی و بین‌المللی است. در این چارچوب صندوق توسعه ملی مجاز است بخشی از منابع مورد نیاز پروژه‌های بخش خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی را از طریق ارائه تسهیلات ارزی با واسطه بانک عامل تأمین مالی کند.

فارغ از محدودیت تعیین شده در اساسنامه صندوق، بر اساس صدور مجوزهای خاص، این صندوق به‌عنوان یک نهاد اثرگذار در نظام تأمین مالی کشور مطرح شده است. در برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور، صندوق توسعه ملی به‌طور رسمی، به عنوان یکی از تأمین‌کنندگان منابع مالی اجرای این برنامه، طرح‌ها و پروژه‌های آن شناخته شده است. در اسناد نظام تأمین مالی برنامه ششم، امکان استفاده از منابع ارزی صندوق در دو بخش تسهیلات ارزی به سرمایه‌گذاران داخلی و حضور در بازارهای بین‌المللی پیش‌بینی شده است. بر اساس سند مزبور مقرر شده است که ۵۰ درصد از منابع ورودی سالانه صندوق به تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های بخش غیردولتی اختصاص یابد. قانون برنامه ششم توسعه، منابع مالی سالانه سرمایه‌گذاری برنامه ششم به تفکیک، روش‌های تأمین آن را مشخص کرده است. مطابق این قانون از محل منابع صندوق توسعه ملی به‌طور متوسط سالانه ۷۱۴ هزار میلیارد ریال برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های برنامه ششم پیش‌بینی شده است. در این صورت سهم صندوق توسعه ملی در تأمین مالی برنامه ششم حدود ۹/۳ درصد خواهد بود، به گونه‌ای که برای سال ۱۳۹۶ مبلغ ۳۷۹،۵ و برای سال ۱۴۰۰ مبلغ ۹۲۸ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود.

شایان ذکر است هدف برنامه، هدایت منابع صندوق از طریق بخش غیردولتی بوده است. جدول (۱) میزان برخورداری دولت از منابع صندوق توسعه ملی طی سال‌های برنامه ششم را نشان می‌دهد که مطابق پیوست شماره (۲) قوانین بودجه در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به حساب خزانه واریز می‌شود. با فرض اضافه کردن سال ۱۴۰۱ به سال‌های برنامه، بر اساس اطلاعات این جدول، متوسط سالانه مبالغ واریز شده به خزانه از محل صندوق توسعه ملی طی سال‌های برنامه ششم، با رقم ۵۰۳/۷ هزار میلیارد ریال، حدود ۷۰/۶ درصد از منابعی است که مطابق قانون، مقرر بود از منابع صندوق توسعه ملی برای تأمین مالی این برنامه استفاده شود. نکته قابل توجه اینکه هدف برنامه ششم از تأمین بخشی از منابع مالی مورد نیاز برنامه از طریق صندوق به معنی برداشت یا استقراض دولت از صندوق نبوده است، بلکه تأمین مالی به‌صورت تسهیلات برای اولویت‌های تعیین شده در برنامه ششم توسعه بوده است. مضافاً اینکه همه برداشت‌های دولت در راستای تأمین مالی طرح‌ها و پروژه‌های برنامه ششم توسعه نبوده است.

جدول ۱: منابع حاصل از استفاده از منابع صندوق توسعه ملی

مبلغ (میلیون ریال)	قانون بودجه سال
۷۵.۹۰۰.۰۰۰	۱۳۹۶
۱۴۳.۷۵۰.۰۰۰	۱۳۹۷
۶۵۳.۵۹۲.۰۰۰	۱۳۹۸
۴۱۹.۲۵۰.۰۰۰	۱۳۹۹
۳۶۰.۰۰۰.۰۰۰	۱۴۰۰
۱.۳۷۰.۰۰۰.۰۰۰	لایحه ۱۴۰۱
۳.۰۲۲.۴۹۲.۰۰۰	جمع
۵۰۳.۷۴۸.۶۶۷	متوسط ۶ سال برنامه

مأخذ: گزارش‌های خزانه و لوایح بودجه سنواتی

۳- سهم صندوق توسعه ملی حاصل از درآمدهای نفتی

۳-۱- سهم صندوق مطابق برنامه پنجم

مطابق ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم در سال ۱۳۹۰، سهم صندوق مزبور از درآمدهای نفتی حداقل ۲۰ درصد تعیین شده که سالانه باید ۳ واحد درصد به این سهم اضافه شود. در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ و پس از آن در سال ۱۳۹۵، به دلیل کاهش چهل درصدی درآمدهای ارزی و همچنین افزایش مصارف دولت، سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی به ۲۰ درصد تقلیل داده شد، در حالی که مطابق قانون برنامه پنجم مقرر بود این سهم برای دو سال مزبور به ترتیب ۳۲ و ۳۵ درصد باشد. اما قانونگذار در مورد تفاوت سهم صندوق مطابق با قانون برنامه پنجم نسبت به سهم تعیین شده در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ تعیین تکلیف نکرد.

۳-۲- سهم صندوق مطابق برنامه ششم

جزء (۱) بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه ۱۴۰۰-۱۳۹۶ و سیاست‌های کلی دو برنامه پنجساله اخیر، برای سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی حکم صادر شده است. بر اساس این بند قانونی، در سال اول اجرای برنامه یعنی سال ۱۳۹۶، سهم صندوق حداقل ۳۰ درصد و رشد سالیانه آن ۲ واحد درصد تعیین شده است. در نخستین سال اجرای برنامه ششم توسعه یعنی سال ۱۳۹۶، سهم صندوق در قانون بودجه آن سال با قانون برنامه ۳۰ درصد تعیین شد. در سال ۱۳۹۷ نیز مطابق با قانون برنامه، صندوق با دو درصد رشد سالانه از سهم ۳۲ درصدی برخوردار گردید. اما بر اساس مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی (سران قوا)، ۱۲ واحد درصد از سهم ۳۲ درصدی صندوق برای مصارف دولت در حساب مخصوص نگهداری شده و به‌عنوان بدهی دولت به صندوق توسعه ملی تلقی گردیده است. به عبارتی منابع ورودی صندوق در سال ۱۳۹۷ مطابق با قانون بودجه به ۲۰ درصد تقلیل یافت.

قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نیز سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی را ۲۰ درصد تعیین کرد. مطابق قانون برنامه ششم، مابه‌التفاوت سهم صندوق تا سهم ۲۰ درصدی تعیین شده در قوانین بودجه این دو سال که به ترتیب ۱۴ و ۱۶ درصد است، به عنوان تسهیلات، به حساب بدهی دولت به صندوق منظور شد. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ این رویه مجدداً تکرار شده، به گونه‌ای که از سهم ۳۸ درصدی صندوق مطابق قانون برنامه ششم، ۲۰ درصد برای صندوق و ۱۸ درصد مابه‌التفاوت آن را برای دولت به عنوان بدهی دولت به صندوق در نظر گرفته شده است. اما بر اساس نظر مقام معظم رهبری در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، سهم صندوق توسعه ملی وابسته به میزان صادرات نفت شد؛ به گونه‌ای که تا صادرات یک میلیون بشکه نفت خام در روز، سهم صندوق توسعه ملی ۲۰ درصد و در صورت صادرات بیش از یک میلیون بشکه نفت خام در روز، سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت همان ۳۸ درصد مصرح در قانون تعیین شد. ۱۸ درصد مابه‌التفاوت سهم صندوق تا سهم ۳۸ درصدی نیز به حساب تسهیلات به دولت گذاشته شد. مطابق

قانون بودجه سال ۱۴۰۰، بازپرداخت بدهی دولت به صندوق با سازوکاری است که در بودجه سنواتی مشخص می‌شود. همچنین مطابق همین قانون دولت موظف است کلیه تسهیلات سررسید شده دریافتی خود از صندوق توسعه ملی را بر اساس گزارش هیئت نظارت از محل سهم دولت از مازاد یک میلیون بشکه صادرات مذکور در بند الف تبصره (۱) از محل ردیف ۶-۱۰۳۰۰۰۰ جدول شماره (۸) پیوست این قانون پرداخت کند. به این ترتیب سهم صندوق توسعه ملی تحت تأثیر نوسانات میزان صادرات نفت قرار گرفت. در حالی که باید این امر مستقل از منابع و مصارف بودجه عمومی دولت باشد و با کاهش این سهم در قوانین بودجه سال‌های اخیر، دولت به صندوق بدهکار شد.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نیز که مطابق قانون باید سهم صندوق برابر با ۴۰ درصد از درآمدهای نفتی باشد، این سهم به ۲۰ درصد تقلیل یافت و منابع حاصل از ۲۰ درصد دیگر در اختیار دولت و به عنوان طلب صندوق از دولت تلقی شده است. دریافت مجوزهای دولت برای برداشت از صندوق توسعه ملی جهت مصارف بودجه کشور باعث شده است که منابع ورودی سالانه صندوق از سهمی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین شده بود نیز، کمتر باشد.

جدول ۲: سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی مطابق قوانین بودجه و برنامه‌های پنجم و ششم (درصد)

سال	مطابق قوانین برنامه	در قوانین بودجه	به‌عنوان تسهیلات به دولت	بند مرتبط در قانون بودجه
۱۳۸۹	-	۲۰		جزء «د» بند (۴) ماده واحده
۱۳۹۰	۲۰	۲۰		جزء «ب» بند (۱) تبصره (۲) ماده واحده
۱۳۹۱	۲۳	۲۳		جزء (۳-۲) بند (۳) تبصره (۲) ماده واحده
۱۳۹۲	۲۶	۲۶		جزء (۳-۲) بند (۳) ماده واحده
۱۳۹۳	۲۹	۲۹		بند «ب» تبصره (۲) ماده واحده
۱۳۹۴	۳۲	۲۰		بند «ب» تبصره (۲) ماده واحده
۱۳۹۵	۳۵	۲۰		بند «ب» تبصره (۱) ماده واحده
۱۳۹۶	۳۰	۳۰		بند «الف» تبصره (۱) ماده واحده
۱۳۹۷	۳۲	۲۰	۱۲	بند «الف» تبصره (۱) ماده واحده
۱۳۹۸	۳۴	۲۰	۱۴	بند «الف» تبصره (۱) ماده واحده
۱۳۹۹	۳۶	۲۰	۱۶	بند «الف» تبصره (۱) ماده واحده
۱۴۰۰	۳۸	۲۰	۱۸	بند «الف» تبصره (۱) ماده واحده
۱۴۰۱ (لایحه)	۴۰	۲۰	۲۰	بند «الف» تبصره (۱) ماده واحده

مأخذ: قوانین برنامه‌های پنجم و ششم توسعه و قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور

صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه ۱۴۰۱ کل کشور



نمودار ۱: روند ارزش صادرات نفتی و نسبت منابع ورودی صندوق توسعه ملی به ارزش صادرات نفت و گاز
 مأخذ: بانک مرکزی و لوایح و قوانین بودجه

۴- مصارف تکلیفی صندوق توسعه ملی

مطابق بند «خ» اساسنامه صندوق توسعه ملی، عمده‌ترین مصارف صندوق ارائه تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی است. بر اساس تبصره (۱) بند «خ» اساسنامه مزبور، استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است.^۱ از سال ۱۳۹۴ به بعد، بر اساس مصوبات مجلس شورای اسلامی، شورای عالی هماهنگی اقتصادی، شورای عالی امنیت ملی، مجوزهای خاص و مصوبات هیئت امنای صندوق، مکلف به تأمین مالی اجرای برخی از برنامه‌های عمرانی و هزینه‌های دولت اعم از ریالی و ارزی شده است. منابعی که در این ارتباط در اختیار دولت قرار گرفته است برخی به صورت تسهیلات و در مواردی به صورت «بازگشت از منابع» بوده است؛ بنابراین، آنچه در عمل اتفاق افتاده است با اساسنامه صندوق توسعه ملی، همراستایی ندارد.

همچنین بر اساس تبصره (۲) بند «خ» اساسنامه، اعطای تسهیلات موضوع این بند فقط به صورت ارزی است^۲ و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات، اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند. اما از سال‌های اولیه تأسیس صندوق، بر اساس قوانین بودجه، صندوق مکلف شده است که حداقل بیست درصد از منابع این صندوق را به صورت ریالی در قالب پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی برای طرح‌های بخش آب، کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، منابع طبیعی و محیط‌زیست و صادرات محصولات کشاورزی، بخش صنعت و معدن، گردشگری و صادرات کالاهای صنعتی و معدنی به مصرف برساند. در ادامه مصارف تکلیفی ریالی و ارزی صندوق توسعه ملی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۴-۱- تکالیف ریالی صندوق

جدول (۳) خصوصیات تکالیف ریالی صندوق طی سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳ مطابق با قوانین بودجه را نشان می‌دهد. با وجود تأکید اساسنامه صندوق توسعه ملی بر پرداخت و بازپرداخت تسهیلات به صورت ارزی، در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۳^۳ مقرر شد ده (۱۰) درصد از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی طرح‌های بخش آب و کشاورزی و ده (۱۰) درصد به بخش صنعت و معدن به استثناء بخش ساخت مسکن اختصاص یابد.

همان‌گونه که در جدول (۳) ملاحظه می‌شود در سال ۱۳۹۳ علاوه بر تبدیل بیست درصد منابع ورودی صندوق به ریال برای ارائه تسهیلات به بخش‌های آب و کشاورزی و صنعت و معدن، بر اساس بند «ح» تبصره (۵) قانون بودجه

۱. تبصره (۱) بند «خ» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

۲. تبصره (۲) بند «خ» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

۳. جزء (۱) و (۲) بند (۵) قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ و بند «د» و «ه» تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳

سال ۱۳۹۳، پرداخت معادل ریالی مبلغ دویست (۲۰۰) میلیون دلار برای افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی بابت حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان تکلیف شده است. این اقدام آغاز استفاده‌های فرابودجه‌ای دولت از منابع صندوق توسعه ملی بوده است.

جدول ۳: تکالیف ریالی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۳

سال	بند مرتبط در قانون بودجه	مبلغ (میلیون دلار)	ماهیت و محل صرف منابع
۱۳۹۱	بند «۵» (صندوق توسعه ملی)	۲۹۳۸	ارائه تسهیلات از منابع ورودی: - ده (۱۰) درصد به بخش‌های آب و کشاورزی - ده (۱۰) درصد به بخش‌های صنعت و معدن
۱۳۹۲	بند «۵» (صندوق توسعه ملی)	۲۲۸۵	ارائه تسهیلات از منابع ورودی: - ده (۱۰) به بخش‌های آب و کشاورزی، منابع طبیعی و محیط‌زیست - ده (۱۰) درصد به بخش‌های صنعت و معدن
۱۳۹۳	بند «د» و «ه» تبصره ۵ قانون بودجه	۲۵۶۹	ارائه تسهیلات از منابع ورودی: - ده (۱۰) به بخش‌های آب و کشاورزی، منابع طبیعی و محیط‌زیست - ده (۱۰) درصد به بخش‌های صنعت و معدن
۱۳۹۳	بند «ح» تبصره (۵) قانون بودجه	۲۰۰	پرداخت به دولت برای افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی بابت حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان
۱۳۹۳	بند «ح» تبصره (۵) قانون بودجه	یک درصد از منابع ورودی	ارائه تسهیلات از منابع ورودی: به طرح‌های پرواربندی دام عشایر به منظور ساماندهی تولید گوشت قرمز سالم

توضیح: ارقام متوسط نرخ برابر ارز (دلار) بین بانکی طی سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ به ترتیب برابر ۱،۲۲۶۰، ۲۱۲۵۳ و ۲۶۵۰۹ ریال بوده است.

از سال ۱۳۹۴، با تصویب قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)^۱، تکلیف صندوق توسعه ملی به پرداخت تسهیلات ریالی دائمی شد. مطابق بندهای «الف» و «ب» ماده (۵۲) قانون مزبور، صندوق توسعه ملی موظف شده است از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی در هر سال:

الف) ده (۱۰) درصد را جهت پرداخت تسهیلات به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب، کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، منابع طبیعی و محیط‌زیست و صادرات محصولات کشاورزی سپرده‌گذاری کند.

ب) ده (۱۰) درصد را جهت پرداخت تسهیلات به بخش صنعت، معدن، گردشگری و صادرات کالاهای صنعتی و معدنی به استثنای بخش ساخت مسکن در بانک‌های دولتی و خصوصی داخلی سپرده‌گذاری کند.

بر اساس قانون مزبور، عملاً اساسنامه صندوق توسعه ملی تغییر یافته و بیست (۲۰) درصد از منابع ورودی سالانه صندوق به ریال تبدیل می‌شود. این تکلیف علاوه بر اینکه با اهداف و فلسفه وجودی صندوق در تضاد است، موجب ضرر و زیان ناشی از تسعیر ارز، پرداخت مالیات درآمد ناشی از تبدیل ارز به ریال و کاهش ارزش دارایی‌ها و منابع صندوق به دلیل کاهش ارزش پول ملی در مقابل سایر ارزها می‌شود. فعالیت‌های دارای

۱. قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳.

اولویت، نرخ سود، دوره و زمان بازپرداخت ارائه تسهیلات ریالی در نظامنامه ضوابط و شرایط ارائه تسهیلات ریالی مصوب تیرماه ۱۳۹۳ هیئت امنای صندوق توسعه ملی تعیین شده است. از آن تاریخ همواره اضافات، تغییرات و استثنائات موردی توسط هیئت امنا به تصویب رسیده است. علاوه بر تکلیف ارائه تسهیلات ریالی به میزان بیست درصد از منابع ورودی صندوق توسعه ملی، از سال ۱۳۹۴ حسب قوانین بودجه در مواردی صندوق مکلف به پرداخت ریالی شده است. جدول (۴) مشخصات برخی از پرداخت‌های تکلیفی مزبور را نشان می‌دهد.

جدول ۴: تکالیف ریالی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه از سال ۱۳۹۴ به بعد

سال	بند مرتبط در قانون بودجه	مبلغ (میلیون دلار)	ماهیت و محل صرف منابع
۱۳۹۴	بند (ج) تبصره (۵) قانون بودجه	۳۰۰	پرداخت به دولت برای افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی بابت حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان
۱۳۹۴	بند (ح) تبصره (۵) قانون بودجه	۵۰۰	تسهیلات ریالی به دولت برای اجرای طرح آبرسانی به روستاها
۱۳۹۵	(الف) تبصره (۴) قانون بودجه	۲۰۰	پرداخت به دولت برای افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی بابت حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان
۱۳۹۶	بسته‌های رونق تولید و اشتغال	۷۰۰	تسهیلات در اختیار صادرکنندگان کالاها و خدمات
۱۳۹۶	قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری	۱۵۰۰	سپرده‌گذاری به صورت قرض الحسنه نزد بانک‌های کشاورزی، پست بانک، بانک توسعه تعاون، صندوق کارآفرینی امید و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی

بر اساس قوانین بودجه کشور طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵ معادل ریالی ۷۰۰ میلیون دلار به صورت بازگشت از منابع در اختیار صندوق نوآوری و شکوفایی بابت حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان از منابع صندوق توسعه ملی برداشت شده است. در مواردی قانونگذار در جزئیات اولویت‌های تکلیفی نیز ورود پیدا می‌کند. به عنوان مثال مطابق بند «ط» تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴، «بیست (۲۰) درصد از سهم ریالی بخش کشاورزی از محل تسهیلات صندوق توسعه ملی برای توسعه زراعت و باغداری با معرفی وزارت جهاد کشاورزی از طریق بانک کشاورزی در اختیار متقاضیان قرار می‌گیرد. حداکثر سقف تسهیلات از این محل سیصد میلیون ریال تعیین می‌شود». در واقع این بند برای بخشی از ۱۰ درصد مربوط به بند «الف» ماده (۵۲) اولویت قائل شده و تکلیف ریالی بیشتری به آن اضافه نکرده است. از محل منابع ریالی صندوق ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۶ در قالب بسته‌های پنج‌گانه رونق تولید و اشتغال، صندوق توسعه ملی مکلف شده است حداقل معادل ریالی هفتصد (۷۰۰) میلیون دلار را از طریق بانک‌های عامل به صورت تسهیلات ریالی با نرخ سود سپرده مصون از تورم در اختیار صادرکنندگان کالا و خدمات قرار دهد.

دیگر تکالیف ریالی صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه، اختصاص تسهیلات به طرح احیا و توسعه اراضی کشاورزی خوزستان و ایلام، طرح مهار و تنظیم آب‌های مرزی و شبکه‌های فرعی آبیاری و زه‌کشی، طرح مهار و تنظیم آب‌های مرزی و شبکه‌های اصلی بوده که با نرخ تسعیر ارز سامانه به بخش دولتی پرداخت شده است. همچنین تسهیلات تکلیفی دیگری از منابع صندوق توسعه ملی بابت منابع مالی مورد نیاز قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری مصوب شهریور ۱۳۹۶ مجلس شورای اسلامی به مبلغ معادل ریالی یک میلیارد و پانصد میلیون دلار به صورت قرض‌الحسنه نزد بانک‌های کشاورزی، پست بانک، بانک توسعه تعاون، صندوق کارآفرینی امید و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی سپرده‌گذاری شده است. از دیگر موارد، شش هزار میلیارد ریال از محل قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق مصوب ۱۳۹۶ برای کمک به خسارت‌دیدگان ناشی از زلزله استان کرمانشاه اختصاص یافت.

برداشت از حساب مخصوص نزد صندوق توسعه ملی: ۴۵ هزار میلیارد تومان (مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی موضوع ذخیره‌سازی (۱۲) واحد درصد از سهم ۳۲ درصدی منابع ارزی صندوق توسعه ملی برای نیازهای ضروری کشور). مجوز دولت برای برداشت از صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۷، مجموعاً حدود ۵,۷ میلیارد دلار بوده است.^۱

۴-۲- تکالیف ارزی صندوق

اسناد بالادستی صندوق اعم از اساسنامه، ضوابط و شرایط اعطای تسهیلات ارزی، فعالیت‌های دارای اولویت دریافت تسهیلات ارزی را مشخص کرده است. اما قانونگذار در قوانین بودجه سنواتی علاوه بر اولویت دادن به برخی از فعالیت‌ها برای دریافت تسهیلات ارزی، با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور و بر اساس برنامه‌های پیشنهادی دولت، صندوق توسعه ملی را به تأمین مالی برخی از برنامه‌های دولت به صورت ارزی با ماهیت تسهیلات و در برخی موارد با ماهیت «بازگشت از منابع» مکلف کرده است. جدول (۵) مشخصات برخی از تکالیف ارزی مزبور را نشان می‌دهد.

جدول ۵: تکالیف ارزی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی

سال	مفاد قانونی	مبلغ تکلیفی	ماهیت و محل صرف منابع
۱۳۹۱	جزء (۳) بند (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	دو میلیارد دلار	تسهیلات برای طرح‌های قطارهای شهری کلان‌شهرها و حمل و نقل عمومی شهری
۱۳۹۱	جزء (۴) بند (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	هجده (۱۸) درصد از منابع ورودی	تسهیلات برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میدین مشترک با تضمین وزارت نفت

۱. مأخذ: سایت خبرگزاری فارس

سال	مفاد قانونی	مبلغ تکلیفی	ماهیت و محل صرف منابع
۱۳۹۱	جزء (۵) بند (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	پنج درصد (۰.۵٪) از منابع ورودی	تسهیلات برای خرید هواپیما به صورت ارزی با اقساط حداقل ده ساله
۱۳۹۲	جزء (۳) بند (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	دو میلیارد دلار	تسهیلات برای طرح‌های قطارهای شهری کلان‌شهرها و حمل و نقل عمومی شهری
۱۳۹۲	جزء (۴) بند (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	هجده (۱۸) درصد از منابع ورودی	تسهیلات برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میداین مشترک با تضمین وزارت نفت
۱۳۹۲	جزء (۵) بند (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	پنج (۵) درصد از منابع ورودی	تسهیلات برای خرید هواپیما به صورت ارزی با اقساط حداقل ده ساله
۱۳۹۳	بند (ب) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	بیست (۲۰) درصد از منابع ورودی	ارائه تسهیلات با توجه به اهداف صندوق
۱۳۹۳	بند (ک) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	دو میلیارد دلار	ارائه تسهیلات برای تأمین نقدینگی پیمانکاران ایرانی برنده در مناقصات بین‌المللی
۱۳۹۳	بند (ل) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	اولویت تسهیلات ارزی	تسهیلات به طرح‌های نیمه تمام که از حساب ذخیره ارزی تسهیلات گرفته و امکان انجام تعهدات خود را ندارند
۱۳۹۳	بند (م) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	هجده (۱۸) درصد از منابع ورودی	تسهیلات به طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میداین مشترک
۱۳۹۴	بند (ل) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	چهار و هشت‌دهم (۴.۸) میلیارد دلار	تسهیلات برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای میداین مشترک نفت و گاز
۱۳۹۴	بند (د) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	اولویت دریافت تسهیلات ارزی	تسهیلات به طرح‌های نیمه تمام که از حساب ذخیره ارزی تسهیلات گرفته و امکان انجام تعهدات خود را ندارند
۱۳۹۴	بند (ه) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	اولویت دریافت تسهیلات ارزی	تسهیلات به طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میداین مشترک
۱۳۹۴	بند (و) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	اولویت دریافت تسهیلات ارزی	تسهیلات ارزی به طرح‌های توسعه‌ای شقوق مختلف حمل و نقل با معرفی وزارت راه و شهرسازی
۱۳۹۴	تبصره ۲۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۴	یک و دو دهم (۱.۲) میلیارد دلار	جهت تقویت بنیه دفاعی
۱۳۹۵	بند (ب) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۵	اولویت دریافت تسهیلات ارزی	طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میدان‌های مشترک
۱۳۹۵	بند (ج) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۵	اولویت دریافت تسهیلات ارزی	طرح‌های توسعه‌ای موارد مختلف حمل و نقل درون و برون‌شهری
۱۳۹۵	بند (د) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۵	پانصد میلیون دلار	در اختیار بانک کشاورزی برای طرح‌های آبیاری تحت فشار
۱۳۹۶	بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	۲۳۰۰ میلیون دلار	برای مصرف در طرح‌های مندرج در جدول بند «الف» تبصره (۴)
۱۳۹۶	بند (ب) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	اولویت دریافت تسهیلات ارزی	طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میدان‌های مشترک
۱۳۹۶	بند (ج) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	اولویت دریافت تسهیلات ارزی	برای طرح‌های توسعه‌ای انواع مختلف حمل و نقل درون و برون‌شهری
۱۳۹۷	بند (د) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷	۱۴۳۷۵۰ میلیارد ریال	معادل ۴۳۰۰ میلیون دلار برای تحقق اهداف مندرج در قانون برنامه ششم توسعه
۱۳۹۷	بند (ه) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷	سیصد و پنجاه میلیون دلار	تسهیلات برای تکمیل طرح انتقال آب با لوله به ۴۶ هزار هکتار اراضی سیستان

ماهیت و محل صرف منابع	مبلغ تکلیفی	مفاد قانونی	سال
تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌های ریلی	سهم پانزده درصد (/۱۵)	بند (و) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷	۱۳۹۷
تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌های ریلی	سهم پانزده درصد (/۱۵)	بند (ج) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۸	۱۳۹۸
تسهیلات ارزی به دولت به شرح جدول شماره (۱) این تبصره	۲۳۷۵ میلیون یورو	بند (ه) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۸	۱۳۹۸
تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌های ریلی	سهم پانزده درصد (/۱۵)	بند (ج) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۸	۱۳۹۹
تسهیلات ارزی به دولت برای استفاده در موارد بند (الف) به شرح جدول این تبصره	۲۷۹۵ میلیون یورو	بند (ه) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۹	۱۳۹۹
تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌های ریلی	سهم پانزده درصد (/۱۵)	بند (ج) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۹	۱۳۹۹
تسهیلات ارزی به دولت به شرح جدول تبصره (۴)	۲۸۴۵ میلیون یورو	بند (ه) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۹	۱۳۹۹

مأخذ: قوانین بودجه‌های سنواتی

۵- تأمین مالی برنامه‌های دولت با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی

از سال ۱۳۹۶ تا سال ۱۳۹۹، تأمین مالی بخشی از برنامه‌های دولت با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در قالب تبصره (۴) قوانین بودجه سنواتی به صورت یک رویه شده بود؛ اما هنگام بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ با ابلاغ رهبر معظم انقلاب، این روال خاتمه یافت و پیشنهاد دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ برای استفاده از منابع صندوق جهت برنامه‌های دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسید.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ ذیل بند «الف» تبصره (۴)، دولت مجاز به اجرای شش برنامه به ارزش ۲۳۰۰ میلیون دلار معادل ۷۵،۹۰۰ میلیارد ریال از محل منابع صندوق توسعه ملی شده است که کل اعتبارات موضوع این بند برای صندوق توسعه ملی «بازگشت از منابع» محسوب شده و دولت تعهدی برای بازپرداخت آن نداشته است. البته مجلس شورای اسلامی برای پرداخت هر مبلغی از صندوق توسعه ملی به دولت اعم از اینکه ماهیت تسهیلات و یا بازگشت از منابع داشته باشد، نیاز به مجوز خاص از مقام معظم رهبری دارد.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ ذیل بند «د» تبصره (۴)، به منظور تحقق اهداف مندرج در قانون برنامه ششم توسعه، به دولت اجازه داده شده معادل ۱۴۳،۷۵۰ میلیارد ریال از ورودی سال ۱۳۹۷ صندوق توسعه ملی را با ماهیت «تسهیلات» دریافت و صرف هشت برنامه، ذیل این تبصره کند.

همچنین بند «ه» تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به دولت اجازه داده است به منظور تکمیل طرح انتقال آب کشاورزی با لوله به ۴۶ هزار هکتار اراضی سیستان، مبلغ سیصد و پنجاه (۳۵۰) میلیون دلار را از منابع صندوق توسعه ملی به صورت تسهیلات با نرخ سود متعارف در «نظام‌نامه ضوابط و شرایط اعطای تسهیلات ارزی» آن صندوق برداشت نماید. تسهیلات بندهای (د) و (ه) این تبصره با این شرط بوده است که بازپرداخت آن در بودجه‌های سنواتی ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۳ منظور و به حساب صندوق توسعه ملی واریز شود.

بر اساس مجوز اخذ شده، ماهیت منابع موضوع بندهای (د) و (ه) تبصره مزبور از نوع تسهیلات و صرفاً ارزی اعلام شده است. اما در نیمه دوم سال، دستگاه‌های مشمول این برنامه‌ها، بر اساس مجوزی که اخذ نمودند نیمی از منابع را از بانک مرکزی به صورت ریالی و با نرخ ارز نیمایی دریافت کردند. این در حالی است که تغییر ماهیت تسهیلات ارزی به ریال مطابق با تبصره (۲) بند «خ» اساسنامه^۱ صندوق توسعه ملی مغایرت دارد. هدف این تبصره مبنی بر ممانعت از تبدیل منابع ارزی صندوق به ریال، به گونه‌ای که در مصوبات هیئت امنای صندوق توسعه ملی^۲ نیز اشاره شده، جلوگیری از افزایش پایه پولی و آثار تورمی متعاقب آن بوده است. به خصوص هنگامی که منابع ارزی صندوق برای تبدیل به ریال از سهم بیست درصد تعیین شده در ماده (۵۲) قانون الحاق

۱. تبصره (۲) بند «خ» اساسنامه صندوق توسعه ملی (مصارف): «اعطای تسهیلات موضوع این بند فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند.»

۲. در خصوص تبدیل منابع ارزی صندوق به ریال، بر اساس مصوبه هیئت امنای صندوق توسعه ملی در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۷، بانک مرکزی باید به نحوی عمل کند که این تبدیل، آثار تورمی به دنبال نداشته باشد.

(۲) از منابع ورودی سالانه صندوق افزایش قابل ملاحظه داشته باشد. علاوه بر این، سیاست انبساطی دولت و نیز محاسبه کلیه منابعی که از محل منابع صندوق توسعه ملی تبدیل به ریال می‌شود، با نرخ سامانه نظام یکپارچه مدیریت ارزی (نیما) که در بند «د» تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۸ مقرر شده است، آثار نامطلوب تورمی مورد انتظار را تشدید می‌کند.

قانونگذار از سال ۱۳۹۷ در قوانین بودجه ذیل تبصره (۴) برای استفاده دولت از منابع صندوق، شروطی قائل شده است. یکی از این شروط، ضرورت انجام اصلاحات ساختاری، نهادی و اجرائی به منظور افزایش درآمدها و کاهش هزینه‌ها برای تأمین منابع اجرای طرح‌های مشمول مجوزهای صادره در سال‌های آتی از محل منابع بودجه عمومی (بدون استفاده از منابع صندوق توسعه ملی) بوده است. با ملاحظه روند افزایش سالانه در تعداد برنامه‌ها و میزان منابع اختصاص یافته از محل صندوق توسعه ملی برای این منظور در قوانین بودجه، به نظر می‌رسد این شرط قانونگذار اجرا نشده است. به عبارتی اصلاح ساختار بودجه و اینکه بدون استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، منابع بودجه بتواند مصارف دولت را پوشش دهد شرط قابل توجه قانونگذار بوده است. روند استفاده از منابع صندوق توسط دولت به منظور اجرای طرح‌های برنامه ششم توسعه نشانی از اصلاح ساختار بودجه ندارد. اختصاص منابع ارزی صندوق به دولت در بودجه سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ از رشد هجده (۱۸) درصدی برخوردار بوده است.

از دیگر شروط قانونگذار در استفاده از منابع صندوق توسط دولت این بوده است که بازپرداخت تسهیلات به دولت تا حد امکان از درآمدهای حاصل از اجرای طرح‌ها صورت پذیرد. در همین ارتباط اساسنامه صندوق و همچنین نظام‌نامه‌های ضوابط و شرایط اعطای تسهیلات ارزی و ریالی صندوق، ارائه تسهیلات را منوط به شرط بازدهی فعالیت متقاضی تسهیلات کرده است؛ چراکه صندوق ملزم به دریافت سود ناشی از بازدهی فعالیت‌های دریافت‌کننده تسهیلات می‌باشد. برای تحقق این امر در اساسنامه صندوق مقرر شده است که برای تسهیلات ریالی، نرخ سود مصون از تورم و برای تسهیلات ارزی نرخ سود معمول در بازارهای خارجی اعمال شود. البته با تصویب هیئت امنای صندوق با توجه به شرایط اقتصادی کشور و نوع فعالیت، تسهیلات ریالی از نرخ‌های تبعیضی برخوردار شده که بین ۱۴ تا ۱۶ درصد است. حتی این نرخ برای مناطق کمتر برخوردار، چهار درصد کمتر محاسبه می‌شود.

هیئت امنای صندوق توسعه ملی در نظام‌نامه‌های مصوب، نرخ سود تسهیلات ارزی برای فعالیت‌های نفت و گاز را سه و نیم (۳/۵) درصد و برای دیگر فعالیت‌ها یک (۱) درصد در نظر گرفته است. این نرخ‌ها فارغ از سهم بانک عامل به میزان دو و نیم (۲/۵) درصد است که به نرخ سود تسهیلات اضافه می‌شود. با این حال بر اساس آخرین مصوبات هیئت امنای صندوق توسعه ملی، مقرر شد کلیه تسهیلات پرداختی صندوق به دولت با نرخ سود یک (۱) درصد برای صدور تضمین‌نامه آن اقدام شود.

منابع اختصاص داده شده به دولت از محل صندوق توسعه ملی به موجب تبصره (۴) قوانین بودجه، همراه با تأکید بر بازپرداخت تسهیلات مزبور و سایر برداشتها بوده است. با این مضمون که برداشتهای دولت از صندوق مطابق قانون بودجه، در لایحه بودجه سال بعد منظور و به حساب صندوق توسعه ملی واریز شود. بند «ز» تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ تصریح می‌دارد که پرداخت‌های مربوط به بند «د» تبصره مزبور به‌عنوان تسهیلات قلمداد شده و بر این اساس دولت موظف است طی سال ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۳ مبلغ مزبور را بازپرداخت کند. در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ مقرر شده است که بازپرداخت تسهیلات مزبور و نیز بازپرداخت تسهیلات مربوط به برداشت دولت از صندوق در بودجه سال ۱۳۹۷، در بودجه‌های سنواتی ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۴ منظور و به حساب صندوق توسعه ملی واریز شود، با تأکید بر اینکه بازپرداخت تسهیلات تا حد امکان از درآمدهای حاصل از اجرای طرح‌ها صورت پذیرد. همچنین در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ زمان بازپرداخت تسهیلات از سال ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۵ لحاظ شده است، اما دولت با استناد به شرایط تحریم، کرونا، رکود و ... از شورای عالی هماهنگی اقتصادی مصوبه امهال بدهی خود به صندوق توسعه ملی و بازپرداخت این بدهی‌ها از سال ۱۴۰۲ به بعد را دریافت کرده است. اقدام در تعویق بازپرداخت تسهیلات اعطایی صندوق به دولت به نوعی با شیوه و شرایط بازپرداخت تسهیلات مندرج در قوانین بودجه سنواتی مغایر است.

نکته حائز توجه این است که بازپرداخت تسهیلات مذکور، در بودجه‌های سنواتی ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۶ منظور و به حساب صندوق توسعه ملی واریز شود. حال این پرسش مطرح می‌شود که آیا دولت می‌تواند این تسهیلات را از سال ۱۴۰۱ شروع به بازپرداخت کند. این امر قانونی در شرایطی است که بدهی‌های دولت به صندوق توسعه ملی ناشی از قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ روی هم انباشته شده و دولت قادر به پرداخت آن نبوده است و زمان بازپرداخت آن را برای سال‌های ۱۴۰۲ به بعد امهال کرده است. بدیهی است این امر مستلزم انجام اصلاحات ساختاری در بودجه می‌باشد که قوانین بودجه و دولت نیز آن را خواستار شده‌اند.

۵-۱- تأمین مالی برخی از برنامه‌های دولت

برای تأمین مالی بخشی از برنامه‌های دولت که در سال‌های قبل از محل منابع صندوق توسعه ملی استفاده می‌شد، ذیل بند «ی» تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ دولت مکلف شده است از طریق شرکت ملی نفت ایران در صورت درخواست دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط تا مبلغ نهصد هزار میلیارد (۹۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از خالص بدهی قطعی خود به اشخاص حقیقی، حقوقی، تعاونی، بنیاد مستضعفان، ستاد اجرائی فرمان امام (ره) و بخش‌های خصوصی که در چهارچوب قوانین تا پایان سال ۱۳۹۹ ایجاد شده و همچنین اجرای تکالیف این قانون از جمله پرداخت تعهدات مربوط به طرح‌های عمرانی، دفاعی و هسته‌ای از محل تحویل نفت خام و میعانات گازی صادراتی به این اشخاص بر اساس قیمت روز صادراتی شرکت ملی نفت ایران تسویه و از

طریق منابع و مصارف عمومی دولت و بر اساس جدول شماره (۲۱) این قانون با خزانه‌داری کل کشور، اعمال حساب کند.

اجرای این حکم منوط به اجرائی شدن سقف تعیین شده در بند (ب) این تبصره نیست و مازاد بر سقف مندرج در بند مذکور است. همچنین در صورت تقاضای اشخاص حقیقی، حقوقی، تعاونی و خصوصی دارای انواع اوراق مالی اسلامی با سررسید زودتر از خردادماه سال ۱۴۰۰ تا سقف یکصد و پنجاه هزار میلیارد (۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از طریق تحویل نفت خام صادراتی به این اشخاص به میزان ارزش اسمی اوراق با قیمت روز صادرات تسویه نماید. متناسب با میزان استفاده از سازوکار این بند معادل سی و هشت درصد (۳۸٪) جهت پرداخت سهم صندوق توسعه ملی و چهارده و نیم (۱۴/۵) درصد به عنوان سهم شرکت ملی نفت ایران، حواله تحویل نفت قابل انتقال به غیر در اختیار آنها قرار می‌گیرد.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نیز طی جدول (۲۱) با عنوان اعتبارات موضوع پرداخت بدهی قطعی دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی (موضوع بند «ی» تبصره (۱)) در خصوص برنامه تقویت بنیه دفاعی و تحقیقات راهبردی دفاعی دولت مکلف شده است از طریق شرکت ملی نفت ایران تا مبلغ چهار میلیارد و پانصد میلیون یورو از محل تحویل نفت خام و میعانات گازی صادراتی بر اساس قیمت روز صادراتی شرکت ملی نفت ایران تسویه و از طریق منابع و مصارف عمومی دولت و بر اساس جدول (۲۱) این قانون با خزانه‌داری کل کشور، اعمال حساب کند.

۶- درآمد دولت حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی

از سال ۱۳۹۳ در قوانین بودجه سنواتی، ذیل بخش درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی، یک بند تحت عنوان «منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی» با شماره طبقه‌بندی ۳۱۰۷۰۰ ایجاد شده است. جدول (۶) منابع عمومی بودجه دولت و سهم حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی و نیز سهم صندوق توسعه ملی از این منابع را نشان می‌دهد. ارقام جدول گویای این است که روند استفاده سالانه دولت از منابع صندوق توسعه ملی افزایشی بوده است.

جدول ۶: منابع حاصل از استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مندرج در قوانین بودجه (میلیارد ریال)

نسبت (۲) به (۱) (درصد)	نرخ رشد استفاده از منابع صندوق (درصد)	منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی (۲)	نرخ رشد واگذاری دارایی‌های مالی (درصد)	کل منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی (۱)	منابع عمومی بودجه	قانون بودجه سال
۱۴,۱۳	-	۷۵,۹۰۰	-	۵۳۷,۰۴۴	۳,۲۰۰,۲۷۷	۱۳۹۶
۲۲,۸	۸۹	۱۴۳,۷۵۰	۱۷	۶۳۰,۴۰۰	۳,۸۶۷,۸۶۶	۱۳۹۷
۷۱,۵	۱۵۴	۳۶۵,۲۵۰*	-۱۹	۵۱۰,۷۵۰	۴,۴۸۵,۸۱۱	۱۳۹۸
۴۱,۳	۱۸۷	۷۲۱,۳۰۶	۲۴۲	۱,۷۴۷,۲۵۰	۵,۷۱۰,۱۳۶	۱۳۹۹
۸,۵	-۵۰	۳۶۲,۰۰۰	۱۴۵	۴,۲۷۴,۷۵۰	۱۲,۷۷۹,۲۱۰	۱۴۰۰
۴۵,۹	۲۷۹	۱,۳۷۳,۵۶۰	-۳۰	۲,۹۹۱,۴۶۰	۱۳,۷۲۰,۰۰۰	۱۴۰۱

* با نرخ برابری هر یورو معادل ۱۵۰,۰۰۰ ریال و با فرض اینکه کل برداشت دولت از صندوق در سال ۱۳۹۸ همان مبلغ ذیل تبصره (۴) باشد، درآمد ناشی از واگذاری دارایی‌های مالی حاصل استفاده از صندوق توسعه ملی برابر ۳۶۵۲۵۰ میلیارد ریال می‌شود.

مأخذ: قوانین بودجه، پیوست شماره (۲)، جدول شماره (۲)، بند هفتم، شماره طبقه‌بندی ۳۱۰۷۰۰

جدول (۶) نشان می‌دهد که پوشش منابع عمومی بودجه دولت از طریق واگذاری دارایی‌های مالی تابعی از درآمدهای نفتی است، به‌گونه‌ای که طی سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ از رشد بسیار بالایی برخوردار بوده است. اما در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ با افزایش نسبی درآمدهای صادراتی نفت، منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی رشد اندک یا رشد منفی داشته است. در سال ۱۴۰۱ با فرض افزایش درآمدهای نفتی، منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی نسبت به سال ۱۴۰۰ کاهش می‌یابد.

سهم صندوق توسعه ملی از واگذاری دارایی‌های مالی نیز طی سال‌های مورد بررسی قابل توجه بوده است، به‌گونه‌ای که در سال ۱۳۹۶ این سهم برابر ۱۴ درصد بوده است. در سال ۱۴۰۰ به دلیل کاهش درآمدهای نفتی، پوشش منابع عمومی بودجه دولت از طریق واگذاری دارایی‌های مالی افزایش قابل توجهی داشته و به همین دلیل، سهم صندوق توسعه ملی از واگذاری دارایی‌های مالی نیز به شدت کاهش یافته است. با توجه به پیش‌بینی افزایش فروش نفت و افزایش نرخ تسعیر ارز برای سال ۱۴۰۱ برآورد می‌شود پوشش منابع عمومی بودجه دولت از طریق واگذاری دارایی‌های مالی نسبت به سال ۱۴۰۰ کاهش قابل توجهی داشته باشد و از

آنجایی که ۲۰ واحد درصد از سهم صندوق توسعه ملی به منابع دولت اضافه می‌شود، بنابراین سهم صندوق توسعه ملی از واگذاری دارایی‌های مالی نیز افزایش یافته و نزدیک به ۴۶ درصد از واگذاری دارایی‌های مالی را پوشش می‌دهد.

۷- ویژگی‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در ارتباط با منابع مورد استفاده از صندوق

دولت برای تحقق جهت‌گیری‌های بودجه ۱۴۰۱، ابزارهای جدیدی را مطرح کرده است. مهم‌ترین آن حذف ارز ترجیحی و یکسان‌سازی نرخ ارز می‌باشد. این امر می‌تواند منجر به کسب درآمد بیشتر برای دولت شود، هرچند هزینه‌های دولت و بخش خصوصی را نیز افزایش خواهد داد. توجه به این امر جلوگیری از رانت، فساد، ایجاد شفافیت بیشتر و عدالت در توزیع منابع بوده است. در این لایحه باز هم دولت بخشی از سهم صندوق توسعه ملی- از درآمدهای حاصل از صادرات نفتی- را استقراض کرده است.

مأموریت نهاد مالی صندوق توسعه ملی صیانت از سهم نسل‌های آتی از طریق صرف منابع در مسیر توسعه کشور است. مبانی نظری مندرج در سیاست‌های منشور نظام نیز حاکی از توسعه و استفاده از ظرفیت بخش خصوصی بوده و استفاده از منابع صندوق توسعه ملی صرفاً به‌عنوان یک اهرم تلقی شده است. به همین منظور در مصوبه اخیر هیئت امنای صندوق توسعه ملی، به منظور افزایش پوشش تسهیلات ریالی و اهرمی کردن منابع، هیئت عامل صندوق توسعه ملی مجاز شده است در قراردادهای سپرده‌گذاری ریالی صندوق مزبور، به نسبت یک سهم صندوق و تا حداقل دو برابر آن سهم آورده بانک عامل از منابع داخلی خود را منظور نماید. البته این اقدام مفید و مؤثری است، اما صرفاً برای تسهیلات ریالی ملحوظ شده و منابع ارزی صندوق برای درگیر کردن منابع ارزی بانک‌ها هنوز جنبه اهرمی پیدا نکرده است.

لازم به ذکر است بر اساس لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در صورت افزایش عواید حاصل از منابع جزء (۱) بند «ب» تبصره (۱) نسبت به ردیف‌های مصوب، دولت مکلف است به میزان افزایش منابع، سقف انتشار اوراق مالی اسلامی بند «ب» تبصره (۵) این قانون را کاهش دهد. بر اساس بند «ج» تبصره (۱) چنانچه منابع دولت از محل صادرات نفتی کمتر از سقف مقرر در بند «ب» این تبصره گردد به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به تأمین مابه‌التفاوت حاصل از منابع حساب ذخیره ارزی اقدام کند و در صورت تحقق درآمد مازاد بر سقف مقرر پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی و واریز به این صندوق به حساب ذخیره ارزی واریز نماید.

۷-۱- سازوکار بازپرداخت بدهی دولت به صندوق

در بند «الف» تبصره (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، با قبول اینکه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز) مطابق قانون برنامه ششم باید چهل (۴۰) درصد باشد، اما این سهم را بیست (۲۰) درصد در نظر گرفته و (۲۰) درصد مابه‌التفاوت تا سهم قانونی مقرر در برنامه ششم توسعه را به‌عنوان بدهی دولت و وام تلقی کرده است. این روال از سال ۱۳۹۷ شروع اما سازوکاری برای بازپرداخت آن مشخص نشده است.

قانونگذار برای دو سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ برای بازپرداخت بدهی دولت به صندوق از محل کاهش سهم صندوق، توسط قانونگذار سازوکاری تعیین نشده است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ سازوکار بازپرداخت بدهی دولت بر

عهده هیئت امنای صندوق گذاشته شده و در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و همچنین در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ سازوکاری برای این امر تعیین نشده است.

دولت باید برای بازپرداخت تسهیلات مذکور، در بودجه‌های سنواتی سال‌های آینده مبالغی را منظور و به حساب صندوق توسعه ملی واریز نماید. اینکه آیا با توجه به شرایط اقتصادی و تحریمی دولت می‌تواند این بدهی‌ها را بازپرداخت کند، جای بررسی بیشتر دارد. این امر در شرایطی است که بدهی‌های دولت به صندوق توسعه ملی مبلغ قابل توجهی شده و دولت قادر به پرداخت آن نبوده است.^۱ از این رو دولت از طریق مراجع قانونی، زمان بازپرداخت بدهی‌های خود به صندوق بابت طرح‌های موردی و برنامه‌های مندرج در تبصره (۴) قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ را به سال‌های بعد موکول کرده است.

بر اساس جدول شماره (۱) موضوع استفاده دولت از منابع صندوق توسعه ملی مندرج در پیوست شماره (۲) لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ (بند هفتم، منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی با شماره طبقه‌بندی ۳۱۰۷۰۰)، مبلغ یک هزار و سیصد و هفتاد هزار (۱,۳۷۰,۰۰۰) میلیارد ریال به حساب خزانه واریز می‌شود. این مقدار در سال ۱۴۰۰ معادل ۳۶۰,۰۰۰ میلیارد ریال بوده که در این صورت مبلغ اختصاص یافته در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۴۰۰ حدود ۲/۸ برابر شده است. اختلاف شدید این دو مبلغ ریالی واریزی به خزانه دولت می‌تواند ناشی از افزایش نرخ ارز (دلار) به ۲۳۰۰۰ تومان باشد. طبیعی است که این اقدام سهم واگذاری دارایی‌های مالی از جمع منابع عمومی دولت را افزایش می‌دهد. همچنین سهم منابع صندوق نسبت به واگذاری دارایی‌های مالی را نیز افزایش داده است، به گونه‌ای که این سهم به حدود ۴۶ درصد در سال ۱۴۰۱ رسیده است.

به هر حال از لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ چنین مستفاد می‌شود که دولت همچنان سیاست‌های قبلی در خصوص استفاده از منابع صندوق توسعه ملی را دنبال می‌کند. جدول (۷) ساختار مصارف عمومی دولت را در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نشان می‌دهد.

جدول ۷: ساختار مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۰ در مقایسه با قانون بودجه ۱۳۹۹ (هزار میلیارد تومان)

ساختار (درصد)		مصارف عمومی دولت			ماهیت مصرف
قانون ۱۴۰۰	لایحه ۱۴۰۱	نرخ رشد (درصد)	قانون ۱۴۰۰	لایحه ۱۴۰۱	
۷۲	۷۰	۵	۹۱۹	۹۶۵	هزینه‌ها
۱۴	۱۸	۴۳	۱۷۶	۲۵۲	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۴	۱۲	-۱۵	۱۸۳	۱۵۵	تملك دارایی‌های مالی
۱۰۰	۱۰۰	۷	۱۲۷۸	۱۳۷۲	جمع مصارف عمومی دولت

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

۱. بنابر اظهارات غلامرضا تاجگردون نماینده سابق مجلس شورای اسلامی، دولت به صندوق توسعه ملی (معادل ریالی بدهی ارزی) در سال ۱۳۹۹ معادل ۳۸۷۵ هزار میلیارد ریال بدهکار است.

همان‌گونه که در جدول (۷) مشاهده می‌شود، اعتبارات هزینه‌ای دولت در سال ۱۴۰۱ با رشد ۵ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ پیش‌بینی شده است. این امر می‌تواند ناشی از سیاست انقباضی دولت برای مهار و کنترل تورم باشد. با کاهش شیوع بیماری کرونا و اثرگذاری رشد اندک هزینه‌ها بر هدف کاهش و توقف بیماری کرونا با احتمال زیادی روبه‌رو نیست. دیگر اینکه این رشد اندک می‌تواند ناشی از کاهش در اعتبارات هزینه‌هایی باشد که از اولویت کمتری برخوردارند. از طرف دیگر اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای رشد ۴۳ درصدی داشته است. این در حالی است که استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به‌صورت ریالی در لایحه ۱۴۰۱ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ رشد قابل توجهی داشته است. از طرف دیگر استفاده ریالی از منابع صندوق (به میزان ۱۳۷ هزار میلیارد تومان) حدود ۵۴ درصد از اعتبارات سرمایه‌ای (به میزان ۲۵۲ هزار میلیارد تومان) می‌باشد. این امر گویای این است که بیش از پنجاه درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل منابع صندوق توسعه ملی تأمین می‌شود. همچنین سهم اعتبارات هزینه‌ای نسبت به کل مصارف عمومی دولت، بالغ بر ۷۰ درصد شده است. این امر نشان می‌دهد که دولت برای اصلاح ساختار بودجه راه زیادی در پیش دارد که مستلزم رعایت انضباط مالی و کاهش هزینه‌های غیرضروری است.

۸- راهکارهای پیشنهادی

با وجود صراحت قانون و سیاست‌های کلی نظام مبنی بر استقلال صندوق توسعه ملی از بودجه، همچنان نگرش غالب در نظام اجرایی، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به‌عنوان یک منبع بودجه‌ای و فرابودجه‌ای بوده است. این نگرش در زمان وفور و کاهش درآمدهای نفتی حاکم بوده و موجب برداشت بی‌رویه از این منبع شده است. از این‌رو عملکرد غالب صندوق توسعه ملی نسبت به مأموریت و اهداف آن در تضاد می‌باشد. حفظ و صیانت از سهم نسل‌های آتی از منابع طبیعی به‌عنوان یک ضرورت نسبت به اندیشه و باور دست‌اندرکاران در این خصوص فاصله زیادی وجود دارد. برای کاهش این فاصله، عزم راسخ کل نظام و گام‌های قابل توجهی را می‌طلبد که به نظر می‌رسد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ تا حدودی تصمیماتی در این زمینه گرفته شده که از آن جمله حذف تکالیف بودجه‌ای برای منابع صندوق و حذف برنامه‌های فرابودجه با استفاده از منابع صندوق همانند برنامه‌های ذیل تبصره (۴) در سال‌های قبل است.

با توجه به بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۱ و سیاست‌های اعلامی توسط ریاست سازمان برنامه و بودجه کشور به نظر می‌رسد دولت برای اصلاح ساختار بودجه کشور برنامه مشخصی با عنوان تغییر رویکرد در نظام بودجه‌ریزی دارد که امید می‌رود درصد قابل توجهی از آن محقق شود. بر اساس این برنامه و تأکیدات مقام معظم رهبری مبنی بر ارتقاء کیفیت بودجه‌ریزی و ثبات اقتصادی، در برنامه تغییر ریل نظام بودجه‌ریزی به سیاست عبور از ردیف‌محوری به برنامه‌محوری اشاره شده است. این راهبرد با توجه به عمده‌ترین آسیب‌شناسی بودجه، یعنی تعداد بسیار زیاد ردیف‌های بودجه اتخاذ شده است. تعداد ردیف‌ها و دستگاه‌های مطرح در قوانین بودجه کشور چندین برابر این ردیف‌ها در بودجه کشورهای پیشرفته است. تعداد بسیار بالای ردیف‌ها و دستگاه‌های بودجه موجب کاهش قدرت سیاست‌گذاری، عدم امکان نظارت مؤثر، عدم ارتباط میان هزینه‌ها با سیاست‌ها، ادامه روش چانه‌زنی برای دریافت اعتبار و عدم پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی شده است. از مزایای بودجه‌ریزی برنامه‌محور می‌توان به شاخص‌هایی از جمله ساده و قابل فهم بودن، نتیجه‌گرا بودن، نظارت‌پذیر، ممانعت از رشد هزینه‌ها و کمک‌کننده به رشد و ثبات اقتصادی نام برد.

با توجه به مطالب فوق راهکارهای مشخص و مشروح در ادامه پیشنهاد تا مورد بحث و بررسی بیشتر کارشناسان و تصمیم‌گیران قرار گیرد.

۱- لازم است دولت در جهت اصلاح ساختار بودجه محورهای زیر را دنبال کند:

- منطقی کردن هزینه‌ها، شفافیت بودجه، مأموریت‌گرایی و هدف‌گرایی در بودجه؛
- کاهش کسری بودجه ساختاری؛
- جدیت بیشتر در پیاده‌سازی نظام حسابداری تعهدی و بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد؛
- رعایت قواعد مالی مصوب و بازنگری در شیوه ایجاد تعهدات مالی توسط دولت؛

- بازپرداخت بدهی دولت به صندوق همانند بازخرید اوراق مشارکت دولتی و درج آن در قوانین بودجه؛
 - استقلال حساب ذخیره ارزی از صندوق توسعه ملی و تعیین سهمی از درآمدهای نفتی برای آن؛
 - تنوع‌بخشی به منابع ورودی صندوق؛
 - پذیرش استقلال صندوق و رعایت قاعده مالی آن.
- ۲- نگرش‌های حاکم در ارتباط با صندوق توسعه ملی باید به‌گونه‌ای تغییر یابد تا استقلال آن از بودجه عمومی کشور خدشه‌ناپذیر شود. روش‌های پیشنهادی عبارتند از:
- جلوگیری از هرگونه پرداخت خارج از چارچوب اساسنامه منابع صندوق توسعه ملی؛
 - ارائه تسهیلات ریالی صندوق تا حد منابع ریالی موجود و جلوگیری از تبدیل ارز به ریال؛
 - مقاومت در برابر درخواست‌های بازپرداخت تسهیلات ارزی با ریال؛
 - حذف پرداخت تکلیفی در قوانین بودجه و فرابودجه؛
 - حذف ماهیت بازگشت از منابع در پرداختی‌های صندوق؛
 - تعیین سهمی^۱ از سودهای حاصل از ارائه تسهیلات صندوق صرفاً برای شرایط خاص مانند وقوع بلایای طبیعی؛
 - ارزیابی مشخص و روشن از عملکرد مدیران صندوق.
- ۳- ارائه برنامه‌های توسعه‌ای و سالانه توسط هیئت عامل صندوق توسعه ملی به صورت:
- اهرمی کردن منابع آن برای اهداف توسعه‌ای کشور به شکل محدود و تعیین‌شده در برنامه‌های توسعه؛
 - صیانت از منابع صندوق از طریق عدم تبدیل ارز به ریال؛
 - ورود به بازارهای مالی بین‌المللی و همکاری با صندوق‌های ثروت ملی دیگر کشورها؛
 - مدیریت مؤثر ریسک و تقویت نظارت بر تسهیلات و پیگیری وصول مطالبات؛
 - کاهش ارائه تسهیلات خرد و ورود به تأمین مالی ابرپروژه‌ها؛
 - جدیت بیشتر برای دریافت مطالبات معوق؛
 - ایفای نقش در تسهیل مبادلات خارجی؛
 - اتخاذ سمت و سوی تدریجی برای ارائه تسهیلات به واردات تکنولوژی و دانش فنی و کاهش ارائه تسهیلات برای واردات کالاهای سرمایه‌ای؛
 - مشارکت در پروژه‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی با هدف توسعه مناطق آزاد و انتقال تکنولوژی.

۱. صندوق کشور نروژ صرفاً چهار (۴) درصد از سود سرمایه‌گذاری‌های صندوق را در نقش ثبات‌ساز استفاده می‌کند.

منابع

- تارنمای سازمان برنامه و بودجه کشور.
- تارنمای امور اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه کشور.
- تارنمای امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد سازمان برنامه و بودجه کشور.
- تارنمای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
- سیاست‌های کلی برنامه‌های پنجم و ششم، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
- قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
- قوانین برنامه‌های سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه کشور، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
- قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۹-۱۴۰۰ کل کشور، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
- کارکن، محمد، رقیه ولدان و جمال کاکائی (۱۳۹۹). تحولات حقوقی صندوق توسعه ملی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
- کاکائی، جمال و محمد کارکن (۱۳۹۸). گزارش حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کشور، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
- مذاکرات مجلس و کمیسیون‌های آن.