

## صندوق توسعه ملی و تأمین مالی برنامه‌های توسعه بودجه سال ۱۴۰۰



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۲۱۲



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شناسه گزارش

عنوان	صندوق توسعه ملی و تأمین مالی برنامه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰
کد شناسه	۹۹-۹-۱۰۲۶۰
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورنده	محمد کارکن ورنوسفادرائی
ناظر علمی	محمدجواد محسنی‌نیا
طراح جلد	پدارم حاجی اسمعیلی
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	آذرماه ۱۳۹۹
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 نجات‌اللہی - خیابان سپند شرقی - پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
<a href="https://www.dfrc.ir/">https://www.dfrc.ir/</a>	

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ.....	خلاصه مدیریتی.....
۱.....	مقدمه.....
۴.....	۱- لایحه بودجه، سند پیشنهادی دولت برای تهیه برنامه‌ها و نحوه تأمین مالی آن.....
۵.....	۲- بخشنامه بودجه، چارچوبی برای تهیه لایحه بودجه.....
۶.....	۳- بررسی مقایسه‌ای بخشنامه‌های بودجه سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰.....
۱۳.....	۴- نقش صندوق توسعه ملی در تأمین مالی طرح‌های توسعه‌ای.....
۱۶.....	۵- سهم و منابع ورودی صندوق توسعه ملی حاصل از درآمدهای نفتی.....
۱۶.....	۵-۱- سهم صندوق مطابق برنامه پنجم.....
۱۶.....	۵-۲- سهم صندوق مطابق برنامه ششم.....
۲۵.....	۶- تأمین مالی برنامه‌های دولت با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی.....
۲۸.....	۷- درآمد دولت حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی.....
۲۹.....	۸- ویژگی‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در ارتباط با منابع مورد استفاده از صندوق.....
۳۱.....	۹- راهکارهای پیشنهادی.....
۳۳.....	منابع.....

## فهرست جداول

صفحه	عنوان
۶.....	جدول ۱: مقایسه محورهای اصلی بخشنامه‌های بودجه.....
۱۴.....	جدول ۲: منابع مالی سالانه سرمایه‌گذاری موضوع جدول ماده (۳) برنامه ششم.....
۱۵.....	جدول ۳: منابع حاصل از استفاده از منابع صندوق توسعه ملی.....
۱۷.....	جدول ۴: سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی مطابق قوانین برنامه‌های پنجم و ششم و قوانین بودجه.....
۱۹.....	جدول ۵: تکالیف ریالی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۳.....
۲۰.....	جدول ۶: تکالیف ریالی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه از سال ۱۳۹۴ به بعد.....
۲۲.....	جدول ۷: تکالیف ارزی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سنواتی.....
۲۶.....	جدول ۸: منابع مالی برنامه‌های دولت با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در تبصره (۴) قوانین بودجه.....
۲۸.....	جدول ۹: منابع حاصل از استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مندرج در قوانین بودجه.....
۳۰.....	جدول ۱۰: ساختار مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۰ در مقایسه با قانون بودجه ۱۳۹۹.....

## فهرست نمودارها

صفحه	عنوان
۱۸	نمودار ۱: روند ارزش صادرات نفتی.....
۱۸	نمودار ۲: عملکرد سهم صندوق توسعه ملی از ارزش صادرات نفتی.....





## خلاصه مدیریتی

این گزارش با هدف تبیین و تحلیل نقش صندوق توسعه ملی در تأمین مالی طرح‌ها، پروژه‌ها و سایر برنامه‌ها در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ و پیش‌بینی آن بر اساس لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ تحریر شده است.

آثار سیاست‌های اقتصاد، نشان از اقتدار حداکثری دولت در نظام اقتصادی کشور دارد که به دلیل دسترسی دولت به درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز بوده است تا آنجا که برای انجام هزینه‌های جاری و عمرانی خود را عمدتاً از این منبع، تأمین مالی کرده است. از آنجا که دولت متولی ایجاد زیرساخت‌های تولید است، مجبور به پیش‌بینی منابع مالی بیشتری در بودجه عمومی سالیانه می‌شود.

استنباط وفور و دائمی بودن درآمدهای نفتی، موجب توقع جامعه برای تأمین منابع عمومی صرفاً توسط دولت و تضعیف فرهنگ مالیات‌پردازی در جامعه شده است. این امر امکان کسب درآمد بیشتر از محل مالیات‌ها برای جایگزینی درآمدهای ارزی بخصوص در شرایط رکود اقتصادی در کوتاه‌مدت را سلب کرده است.

عواید دولت ناشی از صادرات نفت و گاز تحت تأثیر میزان تقاضا و قیمت جهانی آن است. این امر به نوبه خود درآمد دولت را با بی‌ثباتی و کاهش منابع همراه کرده و با توجه به چسبندگی هزینه‌ها و اجتناب‌ناپذیری برخی مصارف، منجر به پدیده کسری بودجه می‌شود.

بسیاری از کشورها از جمله ایران برای ثبات‌سازی منابع بودجه و کاهش اثرات نوسانات درآمدهای مزبور بر بودجه عمومی دولت، نسبت به تأسیس حساب‌ها و یا صندوق‌های ثبات‌ساز اقدام کرده‌اند. به نحوی 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 حساب یا صندوق‌های یاد شده برداشت کنند.

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 است. 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. به دنبال این نتیجه، صندوق توسعه ملی به‌عنوان یک نهاد حاکمیتی بر اساس ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه از سال ۱۳۹۰ پایه‌گذاری شد. بر این اساس، منابع ورودی سالانه صندوق معادل حداقل سی (۳۰) درصد از درآمدهای حاصل از صادرات نفتی (نفت خام، میعانات گازی، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی) در سال‌های برنامه تعیین گردید.

بر اساس قانون، صندوق توسعه ملی 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» و «حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز کشور» تشکیل شده است. صندوق مجاز است منابع ورودی را برای اولویت‌های تعیین شده به‌صورت تسهیلات در اختیار بخش غیردولتی قرار دهد و دولت برای تحقق بودجه عمومی خود اجازه استفاده از منابع صندوق توسعه ملی را ندارد.

اما آنچه در عمل اتفاق افتاده است تا حدود زیادی با اساسنامه صندوق توسعه ملی و اهداف تأسیس آن مغایر بوده است. به گونه‌ای که در قوانین بودجه‌های سنواتی، بخشی از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی به تأمین مالی برنامه‌های دولت اختصاص داده شده است. تداوم سالیانه این تخصیص‌ها به عنوان تسهیلات به دولت، موجب تراکم و انباشته شدن بدهی دولت وقت و دولت‌های آینده می‌شود.

بر اساس بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۰، شدت تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران به گونه‌ای بوده که کمترین منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی طی پنج دهه گذشته حاصل شده است. این وضعیت با شیوع ویروس کرونا تشدید شده، به نحوی که علاوه بر افت درآمدهای صادراتی و توقف برخی از خدمات عمومی، اقتصاد را با رکود تورمی مواجه کرده است. این بخشنامه، استفاده از بازار سرمایه از طریق عرضه سهام را یکی از ابزارهای تأمین منابع بودجه دانسته؛ اما در مورد نقش صندوق توسعه ملی مطلبی درج نکرده است.

همچنین بر اساس مجوزهای خاص، صندوق توسعه ملی مکلف به تأمین مالی برخی از برنامه‌های دولت اعم از ریالی و ارزی شده است که برخی به صورت تسهیلات و در مواردی به صورت «بازگشت از منابع» بوده است. مطابق اساسنامه، اعطای تسهیلات صندوق فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند. اما بر اساس قوانین بودجه و با تصویب قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، 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. این تکلیف 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.

تأمین مالی بخشی از برنامه‌های دولت با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به صورت یک روال درآمدی است. به گونه‌ای که در قانون بودجه سال ۱۳۹۶، 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.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، به دولت اجازه داده شد که معادل ۱۴۳،۷۵۰ میلیارد ریال از منابع صندوق توسعه ملی را با ماهیت «تسهیلات» و به صورت ارزی دریافت کند. قوانین بودجه برای استفاده دولت از منابع صندوق شروطی قائل شده است. یکی از این شروط، ضرورت انجام اصلاحات ساختاری و نهادی و اجرائی به منظور افزایش درآمدها و کاهش هزینه‌ها جهت 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 اجرا نشده است.

اختصاص منابع ارزی صندوق به دولت در بودجه سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ از رشد هجده (۱۸) درصدی برخوردار بوده و پیش‌بینی تخصیص این منابع در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ با دو (۲) درصد رشد صورت گرفته است. این در حالی است که معادل ریالی آن از رشد ۸۰ درصدی برخوردار بوده است. بازپرداخت تسهیلات باید از محل درآمدهای حاصل از اجرای طرح‌ها صورت پذیرد. با عنایت به اینکه تسهیلات ارائه شده به دولت عمدتاً برای اجرای طرح‌های غیرانتفاعی بوده و درآمدی از اجرای آن حاصل نمی‌شود، بر اساس مصوبات هیئت امنای صندوق توسعه ملی، بازپرداخت کلیه تسهیلات پرداختی صندوق به دولت که تا سال ۱۳۹۹ سررسید شده‌اند، بدون لحاظ سود تضمین می‌شود.

دولت موظف شده است که تسهیلات دریافتی از صندوق مطابق قانون بودجه هر سال را در لایحه بودجه سال بعد منظور و به حساب صندوق توسعه ملی واریز کند؛ اما دولت با استناد به مسئله تحریم، کرونا و شرایط اقتصادی کشور، بازپرداخت بدهی‌های خود را برای سال‌های ۱۴۰۲ به بعد امهال کرده است. اقدام در تعویق زمان بازپرداخت تسهیلات صندوق به دولت با شرایط بازپرداخت تسهیلات مندرج در قوانین بودجه سنواتی مغایر است. بر اساس لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، بازپرداخت تسهیلات مذکور باید در بودجه سال‌های ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۶ منظور و به حساب صندوق توسعه ملی واریز شود. این امر 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. بازپرداخت بدهی‌های انباشته شده دولت مستلزم انجام اصلاحات ساختاری در بودجه است که قوانین بودجه و ابلاغیه مقام معظم رهبری آن را خواستار شده‌اند.

از بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ چنین مستفاد می‌شود که دولت همچنان سیاست انبساطی اعتبارات هزینه‌ای را دنبال می‌کند. این در حالی است که با توجه به شرایط کنونی کشور مثل تحریم‌ها، شیوع بیماری کرونا و کاهش صادرات نفت خام، رکود و تورم انتظار می‌رفت رویکرد انبساطی در اعتبارات هزینه‌ای صورت نگیرد و هزینه‌هایی که از اولویت کمتری برخوردارند کاهش پیدا کنند. استفاده ریالی از منابع صندوق (به میزان ۷۵۵۰۰۰ میلیارد ریال) معادل ۷۳ درصد از اعتبارات سرمایه‌ای (به میزان ۱۰۴۰،۳۱۱ میلیارد ریال) است. این امر گویای استفاده بیشتر از منابع صندوق برای مصارف هزینه‌ای است که با مأموریت صندوق توسعه ملی همخوانی نداشته و میزان وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی را افزایش می‌دهد.

برای برون‌رفت از این وضعیت راهکارهایی ذیل سه طبقه‌بندی زیر پیشنهاد شده است:

- ۱- اصلاح ساختار بودجه که عزم راسخ کل نظام را می‌طلبد؛
- ۲- اصلاح اساسنامه صندوق توسعه ملی برای حصول به راهبرد استقلال آن از بودجه عمومی کشور؛
- ۳- ارائه برنامه‌های توسعه‌ای توسط هیئت عامل صندوق توسعه ملی.



## مقدمه

سهام دولت و آثار سیاست‌های آن در اقتصاد، نظام اقتصادی کشور را با نقش حداکثری دولت مواجه ساخته است. علاوه بر آن، بین مردم و نهادهای نظام (حاکمیت)، این انتظار نهادینه شده که علاوه بر وظایف کلاسیک و تعهد برای ایجاد زیرساخت‌ها، دولت می‌تواند/باید در نهاد بازار از جمله تعیین تکلیف نسبت به مقدار و قیمت کالاها و خدمات برای تولیدکننده و مصرف‌کننده نیز نقش‌آفرینی کند. این پارادایم از زمانی که دولت دسترسی بیشتر و سهل‌تری نسبت به درآمدهای حاصل از صادرات منابع طبیعی و زیرزمینی مثل نفت و گاز پیدا کرد، شدت بیشتری گرفت. قدرت و اقتدار اقتصادی که نتیجه درآمدهای برون‌زا بوده است، منجر به رابطه یک‌سویه اقتصادی دولت-ملت شده است. به‌طوری‌که از سالیان دور و متوالی دولت برای انجام هزینه‌های جاری و عمرانی خود عمدتاً از محل درآمدهای حاصل از صادرات منابع طبیعی و تجدیدناپذیر تأمین مالی کرده و در این رابطه، دولت کمترین وابستگی مالی را به مردم داشته است.

درآمدهای نفتی و تزریق آن در جامعه با آثار اولیه مثبتی همراه بوده است که از جمله می‌توان به بهبود وضعیت بهداشتی جامعه اشاره کرد. این وضعیت منجر به اثر ثانویه افزایش جمعیت شده است. افزایش جمعیت و به‌تبع آن تقاضا برای کالاها و خدمات، موجب افزایش تقاضا برای تولیدات یا واردات شده است. این امر، تقاضا برای ایجاد و توسعه زیرساخت‌های لازم جهت تولید و واردات را افزایش داده است. همچنین برخورداری و رشد سریع و شگرف کشورهای توسعه یافته در زمینه‌های رفاهی و تکنولوژی از یک طرف و احساس عقب‌ماندگی نسبت به این کشورها از طرف دیگر، تقاضا برای ایجاد و توسعه زیرساخت‌ها و ظرفیت تولید را شدت بخشیده است.

از آنجا که دولت متولی ایجاد این زیرساخت‌ها تلقی شده است، مجبور می‌شود برای تأمین مالی ایجاد زیرساخت‌ها و ظرفیت تولید، منابع بیشتری در بودجه عمومی سالیانه خود پیش‌بینی کند. این امر بودجه عمرانی دولت را به مرور افزایش داده که به‌تبع آن، منابع مالی بیشتری را طلب می‌کند. بدیهی است که این امر افزایش انگیزه سیاستگذاران برای تولید و صادرات بیشتر منابع طبیعی را به دنبال خواهد داشت.

عوااید ارزی دولت ناشی از صادرات منابع طبیعی مثل 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 عنوان عمده‌ترین منبع تأمین مالی بودجه عمرانی کشور، به نوبه خود بی‌ثباتی شدیدی را در عوااید ارزی دولت به همراه داشته است. بدین ترتیب

کاهش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت، منجر به کاهش منابع بودجه به‌خصوص در بخش عمرانی شده که این امر موجب افزایش زمان و دوره اتمام پروژه‌های عمرانی، زیربنایی و تولیدی می‌شود.

وفور و دائمی بودن درآمدهای ارزی حاصل از صادرات منابع طبیعی، سهل‌گیری و بخشودگی بخشی از مالیات‌ها به‌عنوان 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 به‌خصوص در شرایط رکود اقتصادی در کوتاه‌مدت را سلب کرده است. این فراگرد نشان از لزوم ارتقای ظرفیت تحمل اقتصادی دولت دارد. علاوه بر تقاضای جامعه، بسیاری از منویات حاکمیتی در مناسبات بین‌المللی و عملی کردن پارادایم‌های سیاست‌گذاران، بار و فشار اقتصادی مضاعفی را بر دوش دولت تحمیل می‌کند. این امر به نوبه خود موجب تشدید در نقصان ظرفیت و توان تحمل اقتصادی دولت می‌شود. در حالی که جامعه از ظرفیت اقتصادی خوبی برخوردار است، اما به دلیل بالا بودن هزینه مبادله و پایین بودن سرمایه اجتماعی، دولت قادر به استفاده از این ظرفیت نیست.

بسیاری از کشورهای مبتلابه فراگرد فوق (وابستگی منابع بودجه دولت به عواید حاصل از صادرات منابع طبیعی) از جمله ایران برای ثبات‌سازی منابع بودجه و کاهش اثرات نوسانات درآمدهای مزبور بر بودجه عمومی دولت نسبت به تأسیس حساب‌ها و یا صندوق‌های ارزی ثبات‌ساز و یا توسعه‌ای اقدام کرده‌اند. به نحوی که در شرایط وفور درآمدهای ارزی حاصل از صادرات منابع طبیعی، بخشی از آن درآمدها را در حساب اشاره شده پس‌انداز کرده تا در زمان کاهش این درآمدها، از حساب یا صندوق‌های ثبات‌ساز برداشت کنند.

کشور ایران در این زمینه تجربه ایجاد حساب ذخیره ارزی را از سال ۱۳۷۹ بنا بر قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی آغاز کرده است که تا انتهای برنامه چهارم، این سیاست را ادامه داده و از آن بهره برده است. بر اساس قوانین برنامه و بودجه کشور، عمده منابع مورد نیاز برای اجرای برنامه توسعه و عمرانی کشور از محل منابع بودجه عمرانی دولت تأمین می‌شود. مطابق قوانین وضع شده دولت قادر بوده است 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.

بر اساس قانون بودجه سال ۱۳۸۹ و نیز بر اساس ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)، نظام اقتصادی کشور تجربه دوم خود را با تأسیس صندوق توسعه ملی آغاز کرد. 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 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» و «حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز کشور» و اولویت‌های تعیین شده می‌تواند منابع خود را به‌صورت تسهیلات در اختیار بخش غیردولتی قرار دهد. مطابق اساسنامه صندوق برای منابع مزبور نقش ثبات‌ساز

پیش‌بینی نشده است. لذا دولت برای تحقق بودجه عمومی خود اجازه استفاده از منابع صندوق توسعه ملی را ندارد.

لذا در عمل بر اساس قوانین بودجه‌های سنواتی، دولت مجاز شده است علاوه بر سهم خود، بخشی از سهم صندوق توسعه ملی حاصل از عواید صادرات نفتی را برای تأمین مالی طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی و سایر برنامه‌ها اختصاص دهد. گفتنی است که مجلس شورای اسلامی اختصاص بخشی از منابع ورودی سالانه صندوق به منابع بودجه را پس از اخذ مجوز از مقام معظم رهبری مصوب می‌سازد. علاوه بر این، دولت جهت انجام هزینه برای برخی از موارد پیش‌بینی نشده و حوادث غیرمترقبه با اخذ مجوز از مقام معظم رهبری از منابع صندوق برخوردار می‌شود. برخی از برداشت‌های مزبور به عنوان تسهیلات به دولت و برخی دیگر دارای ماهیت بازگشت از منابع است؛ بنابراین علاوه بر منابع و مصارف مندرج در قانون بودجه، دولت از محل منابع صندوق توسعه ملی مصارف دیگری را در عملکرد خود دارد که به آن عنوان «فرابودجه‌ای» داده شده است. اکنون این پرسش مطرح می‌شود که آیا سیاستگذاری صورت گرفته ایراد داشته است یا مانعی دیگر موجب انحراف در اجرای قانون مزبور شده است؟ راه‌کار برون‌رفت از آن چیست؟

## ۱- لایحه بودجه، سند پیشنهادی دولت برای تهیه برنامه‌ها و نحوه تأمین مالی آن

در قریب به اتفاق کشورها، وظیفه تهیه برنامه‌های توسعه‌ای، طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی بر عهده دولت‌ها بوده است. بدیهی است که برآورد و تأمین منابع مالی مورد نیاز این برنامه‌ها و طرح‌ها نیز بر عهده همین دولت‌ها باشد. به‌گونه‌ای که در دهه‌های گذشته متداول‌ترین وظیفه دولت‌ها و حاکمیت‌ها برای مدیریت اقتصاد و توسعه کشور علاوه بر تهیه و ارائه برنامه‌های توسعه‌ای، برآورد هزینه و نحوه تأمین منابع آن در قالب تدوین سندی به نام قانون بودجه بوده است. بنابراین، محتوای این سند ضمن ارائه طرح‌ها و پروژه‌ها، برآورد هزینه‌ها و شیوه‌های تأمین مالی آن در یک دوره مالی مشخص - معمولاً یک سال - است. در ایران وظیفه تهیه پیش‌نویس سند بودجه (به‌صورت لایحه قانونی) بر عهده دولت به عنوان قوه مجریه (دولت) بوده که پس از تصویب توسط مجلس شورای اسلامی، جنبه قانونی و لازم‌الاجرا پیدا می‌کند.<sup>۱</sup>

درواقع لایحه بودجه، اظهارات دولت در خصوص سیاست‌ها، اولویت‌ها و تمامی مقاصد دولت برای دستیابی به مقاصد سال آتی را در بر می‌گیرد. قانون بودجه نیز به نوعی نشان‌دهنده برنامه اجرایی قوه مجریه در پیاده‌سازی سیاست‌ها و خط‌مشی‌های دولت است.<sup>۲</sup>

چارچوب‌هایی که دولت معمولاً در تهیه و تصویب لایحه بودجه یک سال رعایت می‌کند علاوه بر رأی نمایندگان و چانه‌زنی نهادها، جریان‌ها و مناطق کشور، اسناد قانونی و فرادستی است که عمده‌ترین آن قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور و سیاست‌های کلی آن است. به عبارتی دیگر، برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی آن ضمن تعیین راهبردهای توسعه و جهت‌گیری‌ها، سندی بالادست برای تهیه قوانین بودجه سالانه به‌عنوان سند دخل و خرج و مهم‌ترین بخش از تأمین منابع مالی نظام اقتصادی کشور است. مطابق این سند، دولت علاوه بر برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌ها، منابع تأمین مالی آن‌ها را ارائه می‌کند. منابع تأمین مالی بودجه معمولاً درآمدهای حاصل از فروش نفت خام، گاز طبیعی، فرآورده‌های نفتی، کالاها و خدمات، اخذ مالیات‌ها و سایر درآمدهای دولت است. تهیه لایحه قانونی بودجه و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی مطابق فرایندی بوده که ابتدای آن تهیه و ابلاغ بخشنامه بودجه است.

۱. مطابق اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد.

۲. شفافیت بودجه عامل مهم در حکمرانی خوب - معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور - تابستان ۱۳۹۳.



## ۲- بخشنامه بودجه، چارچوبی برای تهیه لایحه بودجه

برای اینکه سند بودجه کل کشور به صورت قانون توسط مجلس شورای اسلامی به دولت ابلاغ شود، لازم است دولت در قالب لایحه‌ای قانونی، بودجه پیشنهادی خود را به مجلس ارائه کند. فرایند تهیه لایحه بودجه با تدوین بخشنامه بودجه و ابلاغ آن توسط رئیس جمهور آغاز می‌شود.

بخشنامه بودجه 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. فعالیت مربوط به تهیه بخشنامه بودجه از اول مرداد هر سال شروع شده و پس از تدوین، از طرف رئیس جمهور به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود.

بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۰ در تاریخ ۱۳۹۹/۷/۳ توسط رئیس جمهور ابلاغ شده است. بر اساس توضیحات مندرج در این بخشنامه، شدت تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران به گونه‌ای بوده که کمترین منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی طی پنج دهه گذشته حاصل شده است. این وضعیت با شیوع ویروس کرونا طی ماه‌های اخیر در سال ۱۳۹۹ تشدید شده، به نحوی که سهم ارزش صادرات نفت خام و میعانات گازی در پنج ماه ابتدای سال جاری (۱۳۹۹) از کل منابع بودجه عمومی، کمتر از سه درصد بوده است.

به دنبال تحریم‌های یادشده، اقتصاد با تکانه شدید سمت عرضه مواجه شد، به نحوی که ورود به وضعیت «رکود تورمی» غیر قابل اجتناب می‌نمود. تکانه شدید شیوع ویروس کرونا موجب تشدید مجدد رکورد ناشی از تضعیف ناگهانی تقاضای مصرفی داخلی، همراه با افت درآمدهای صادراتی شد. شیوع ویروس کرونا در عمل ارائه برخی خدمات عمومی را متوقف و کند کرده است.

دولت در پاسخ به شرایط فوق‌الذکر اقداماتی در سال ۱۳۹۹ به شرح زیر انجام داده است:

- تصویب بودجه ترمیمی مقابله با بحران کرونا با استفاده از ظرفیت‌های قانونی شورای عالی امنیت ملی؛
- کمک بلاعوض از منابع سازمان هدفمندی در پنج مرحله به سه میلیون نفر (یک میلیون خانوار کم‌درآمد غیر تحت پوشش نهادهای حمایتی)؛
- اعطای تسهیلات کرونا به مبلغ یک میلیون تومان، به صورت قرض‌الحسنه به ۲۱ میلیون خانواده ایرانی؛
- پرداخت به کلیه متقاضیان بیمه بیکاری ناشی از بیماری کرونا (بهره‌مندی نزدیک به یک میلیون و صد هزار نفر از این طرح)؛
- همراهی تمامی دستگاه‌ها نسبت به امهال چندماهه مالیاتی و حق بیمه و حتی اعطای تسهیلات حمایتی به بنگاه‌های آسیب‌دیده ناشی از کرونا؛

- سیاست انبساط مالی اجرای برنامه‌های ارتقای حقوق و مزایای کارمندان دولت از طریق متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان، رتبه‌بندی معلمان، اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری، افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به منظور تحریک تقاضای بخش خصوصی؛
- انتشار اوراق مالی اسلامی و فروش دارایی و سهام دولتی در بازار سرمایه، اجرای عملیات بازار باز، نزدیک به ۷۰ هزار میلیارد تومان تأمین مالی از طریق عرضه سهام در بازار بدهی و نزدیک به ۳۰ هزار میلیارد تومان تأمین مالی از بازار سرمایه.

### ۳- بررسی مقایسه‌ای بخشنامه‌های بودجه سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰

مطالب مندرج در بخشنامه بودجه که با توجه به شرایط سال تنظیم بخشنامه و پیش‌بینی وضعیت اقتصادی سال مورد نظر تنظیم می‌شود، در واقع انگاره‌ها و مبانی نظری تنظیم لایحه بودجه را ارائه می‌کند. از این رو بررسی بخشنامه‌های بودجه کمک شایانی به بررسی و تحلیل لویح بودجه خواهد کرد. جدول ۱ محورهای اصلی بخشنامه‌های بودجه سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ را در قالب چهار محور نشان می‌دهد. در ادامه، بررسی مقایسه‌ای این محورها طی سال‌های مورد نظر انجام می‌شود.

جدول ۱: مقایسه محورهای اصلی بخشنامه‌های بودجه

سال	رویکردهای اصلی	جهت‌گیری تهیه بودجه	هدف‌گیری‌های مشخص	گام‌ها و ابزارها
۱۳۹۷	رشد اقتصادی فراگیر با لحاظ اشتغال‌زایی و ضد فقر با رویکردهای پنج‌گانه اقتصاد مقاومتی	در راستای رشد اقتصادی فراگیر: اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی و تعاونی، فعال نمودن ظرفیت‌های بلااستفاده اقتصاد کشور، تمرکز در حوزه‌های پیشران رشد اقتصادی، استفاده از ظرفیت‌های بین‌المللی، تعامل سازنده با اقتصاد جهانی، انضباط مالی و صرفه‌جویی در هزینه‌ها، استفاده از نظام جدید درآمد-هزینه استانی، در راستای اشتغال‌زایی:	رشد اقتصادی فراگیر: نرخ تورم تک‌رقمی و پایدار، کاهش هزینه‌های تأمین مالی و بهبود دسترسی بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط به تسهیلات مالی، تولید و کاهش شدت انرژی، کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای، اشتغال‌زایی: کاهش عدم تعادل بازار کار، اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاهی	رشد اقتصادی فراگیر: استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، ساماندهی نظام بانکی و افزایش سرمایه بانک‌ها، استفاده مناسب از منابع صندوق توسعه ملی، مبارزه با قاچاق کالا و ارز، افزایش کوشش و گسترش پایه مالیاتی، فروش اموال و املاک مازاد، ساماندهی درآمدهای اختصاصی، خرید خدمات عمومی به جای تولید، ساماندهی ردیف‌های بودجه‌ای، به‌کارگیری دیپلماسی اقتصادی، واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام به بخش غیردولتی، استفاده تلفیقی از منابع دولت، صندوق توسعه ملی،

صندوق توسعه ملی و تأمین مالی برنامه‌های بودجه سال ۱۴۰۰

سال	رویکردهای اصلی	جهت‌گیری تهیه بودجه	هدف‌گیری‌های مشخص	گام‌ها و ابزارها
		اشتغال جوانان و زنان با تأکید بر فارغ‌التحصیلان آموزش عالی، بهره‌برداری اهرمی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و جلب مشارکت بخش خصوصی، ساماندهی بدهی‌های دولت <b>کاهش فقر و فقرزدایی</b>	اصلاح ساختار سهام عدالت، توانمندسازی روستائیان	منابع بانکی و بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی. <b>فقرزدایی:</b> اصلاح روش پرداخت یارانه نقدی و هدایت منابع برای حمایت از اشتغال، بازتعریف مأموریت نهادهای حمایتی، فعال نمودن ظرفیت‌های بلااستفاده
۱۳۹۸	حفظ ثبات اقتصادی کشور، مهار تورم و صیانت از تولید و اشتغال، مقابله فعالانه با تحریم‌ها تأمین معیشت مردم	اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی اصل ۴۴، انضباط مالی، بهبود فضای کسب‌وکار، ارتقای سرمایه اجتماعی، استمرار سیاست‌های حافظ منابع ارزی، سیاست‌های مالی و پولی مهار رکود و تورم، اصلاح رابطه دولت با بانک‌ها، تقویت بازار سرمایه برای تأمین مالی و مهار رشد نقدینگی، افزایش درآمدهای پایدار دولت	افزایش پایداری درآمدهای دولت، تثبیت اشتغال و کنترل نرخ بیکاری، حمایت از تولید و صادرات غیرنفتی، افزایش و پایدارسازی منابع ارزی، توسعه روابط تجاری بین‌المللی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی برای تولیدات صادرات گرا، مهار تورم و کاهش سلطه مالی (کاهش وابستگی دولت به منابع بانکی)، تأمین عدالت اجتماعی و بهبود توزیع عادلانه درآمدها، کاهش عدم تعادل گرا منطقه‌ای، بهبود تراز عملیاتی، حذف فرایندها و هزینه‌های غیرضرور، اصلاح نظام تعرفه‌ای و مالیاتی و راهکارهای افزایش منابع عمومی	استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، حمایت از محصولات دانش‌بنیان و متکی بر فناوری‌های داخلی، اولویت‌بندی مصارف، برخورد جدی با قاچاق کالا، ارز و واردات غیررسمی، توسعه روابط با کشورهای همسایه، اصلاح روش پرداخت یارانه نقدی، حمایت از صندوق‌های اجتماعی مردم‌نهاد، گسترش پایه مالیاتی و کاهش فرار مالیاتی، اولویت‌بندی و بهره‌برداری اهرمی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، استفاده از مشارکت عمومی - خصوصی، ممنوعیت پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید، تأمین اعتبار طرح‌های نیمه‌تمام با پیشرفت فیزیکی بالا، نظارت دقیق و مؤثر بر تحقق اهداف برنامه‌های توسعه، قاعده‌مند کردن رابطه بودجه و نفت،
۱۳۹۹	- رشد بلندمدت، - ثبات‌سازی کوتاه‌مدت، - پیشرفت متوازن و فراگیر	- تسریع در اجرای اصلاحات ساختاری بودجه و تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، بودجه پیشنهادی	- رشد تولید ناخالص داخلی، ثبات سازی اقتصاد از طریق افزایش تاب‌آوری، پیشرفت	- اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد - اصلاح نظام یارانه پنهان انرژی و نظام مالیاتی

گام‌ها و ابزارها	هدف‌گیری‌های مشخص	جهت‌گیری تهیه بودجه	رویکردهای اصلی	سال
<ul style="list-style-type: none"> <li>- اصلاح نظام مالییه نفت و گاز</li> <li>- خرید خدمت از بخش خصوصی</li> <li>- ایجاد سامانه تضامین و کنترل تعهدات دولت</li> <li>- کاهش عملیات فرابودجه ای</li> <li>- بازتعریف نقش صندوق توسعه ملی در توسعه کشور و توجه به نوسان گیری درآمدهای دولت</li> <li>- استقرار نظام چندلایه تأمین اجتماعی و اصلاح در نظام بانجستگی</li> <li>- استفاده از اطلاعات خرد - داده</li> <li>- افزایش نرخ مالیات بر کالا و خدمات همراه با کاهش مالیات بر درآمد شرکت‌ها، اصلاح پایه‌های نرخ مالیات بر حقوق و اعمال مالیات عایدی سرمایه</li> <li>- اصلاح نظام پرداخت یارانه‌های مستقیم و حذف یارانه دهک‌های بالای درآمدی</li> <li>- قرار گرفتن منابع و مصارف استانی در چارچوب نظام درآمد - هزینه استان در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان</li> <li>- استفاده از فرایند و ساختار دولت باز و الکترونیک</li> <li>- مدیریت و مولدسازی دارایی‌های دولت</li> <li>- تدوین ده بسته اجرایی برای اصلاح ساختار بودجه</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>متوازن و فراگیر، اصلاح ساختار دولت</li> <li>- تأمین کالا خدمات عمومی در قالب حکمرانی کارآمد</li> <li>- حذف عوامل مخل رشد اقتصادی</li> <li>- اصلاح محیط کسب و کار</li> <li>- اصلاح در حکمرانی شرکت‌های دولتی،</li> <li>- کاهش اندازه بخش غیررسمی اقتصاد،</li> <li>- شفافیت و مبارزه با فساد،</li> <li>- توسعه دولت الکترونیک و اصلاح نظام تخصیص منابع بودجه‌ای (توزیع بدون رانت)</li> <li>- اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>خود را با رعایت انضباط و حذف فرایندها و هزینه‌های غیرضرور، ارتقای بهره‌وری،</li> <li>- بهبود فضای کسب و کار، شناسایی و عملیاتی نمودن راهکارهای افزایش منابع عمومی،</li> <li>- قطع وابستگی اعتبارات هزینه‌ای از منابع حاصل از صادرات نفت، بازنگری در روش تعیین سهم دولت از درآمدهای نفتی، سرمایه‌گذاری در بخش بالادستی نفت و گاز</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- اصلاح ساختار بودجه با محورهای درآمدزایی پایدار،</li> <li>- هزینه‌کرد کارا،</li> <li>- ثبات در اقتصاد،</li> <li>- توسعه و عدالت</li> <li>- اصلاحات نهادی نظام بودجه‌ریزی</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و ارتقای کیفیت مالیات ستانی،</li> <li>- پیاده‌سازی مالیات بر مجموع درآمد خانوار و کاهش معافیت‌های مالیاتی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- کاهش نرخ تورم به پشتوانه عملیاتی بازار باز به ۲۲ درصد</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- اجرای اصلاحات ساختاری بودجه</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- رشد بلندمدت از طریق تمرکز توسعه بر صادرات غیرنفتی</li> </ul>	۱۴۰۰

## صندوق توسعه ملی و تأمین مالی برنامه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

سال	رویکردهای اصلی	جهت‌گیری تهیه بودجه	هدف‌گیری‌های مشخص	گام‌ها و ابزارها
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مقابله فعالانه با شیوع ویروس کرونا و کاهش آثار منفی اقتصادی آن</li> <li>- تسریع در تکمیل طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌گذاری با رویکرد پیشرفت متوازن و فراگیر</li> <li>- اصلاح ساختار بودجه با رویکرد رفع موانع تولید و تسهیل فضای کسب و کار</li> <li>- توجه به معیشت مردم با اولویت تأمین کالاهای اساسی</li> <li>- توسعه الگوی مشارکت عمومی - خصوصی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- رعایت انضباط و حذف فرایندها و هزینه‌های غیرضروری،</li> <li>- ارتقای بهره‌وری،</li> <li>- فضای کسب و کار،</li> <li>- شناسایی و عملیاتی نمودن راهکارهای افزایش منابع عمومی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تأدیبه بخش عمده‌ای از مطالبات کارکنان، بازنشستگان و سازمان‌های بازنشستگی</li> <li>- تکمیل پروژه‌های عمرانی به‌ویژه اتمام طرح‌های بزرگ با اولویت مناطق محروم و کم‌برخوردار</li> <li>- حمایت از خانوارهای آسیب‌پذیر</li> <li>- بهبود معیشت مردم و کاهش فقر مطلق</li> <li>- اشتغال</li> <li>- بهبود نظام تأمین اجتماعی</li> <li>- کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای</li> <li>- چابک نمودن دولت از طریق واگذاری فعالیت‌ها و خدمات و طرح‌ها و استفاده از الگوی مشارکت عمومی و خصوصی</li> <li>- رفع عوامل محل رشد اقتصادی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تمرکز منابع مالی دولت به طرح‌های تملک با درصد پیشرفت بیشتر،</li> <li>- تمرکز بر سیاست توسعه صادرات به‌خصوص به کشورهای همسایه</li> <li>- استفاده از ظرفیت تهاجر به‌خصوص در قالب سامانه نیما</li> <li>- ارائه خدمات عمومی از طریق دولت الکترونیک به اقتضای شیوع ویروس کرونا</li> <li>- تعدیل و اصلاح در بازار سرمایه از طریق عرضه سهام</li> <li>- پرداخت یارانه هدفمندی خانوار و کمک معیشتی به خانوارهای نیازمند</li> <li>- تشدید نظارت بر ذخایر راهبردی کالاهای اساسی</li> <li>- حمایت از صندوق‌های اجتماعی مردم‌نهاد</li> </ul>

### الف) رویکردهای اصلی

مشکلات ساختاری اقتصاد موجب شده است که مسائل تأمین ثبات و رشد اقتصادی، اشتغال، مبارزه با فقر و تأمین معیشت مردم، رویکردهای اصلی مشترک در بخشنامه‌های بودجه چهار سال مورد بررسی باشد. اقتصاد مقاومتی به عنوان شعار سال‌های گذشته، یکی از رویکردهای اصلی سال ۱۳۹۷ بوده است. وضعیت پذیرش برجام در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ و اجرای سیاست جلوگیری از افزایش قیمت‌ها موجب کنترل نرخ ارز و تورم شده بود، اما افزایش نرخ ارز و به تبع آن، افزایش نرخ تورم از اواسط سال ۱۳۹۷ و نیز شدت تحریم‌ها، باعث شد مهار تورم و مقابله با تحریم در رویکردهای اصلی بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۸ قرار گیرد. ادامه تحریم‌ها و کاهش درآمدهای نفتی، اصلاح ساختار بودجه با محور درآمدزایی پایدار و استقلال بیشتر از منابع نفتی علاوه بر رویکردهای مشترک رشد و ثبات اقتصادی در بخشنامه سال ۱۳۹۹ وارد شد. بخشنامه سال ۱۴۰۰، مسئله شیوع بیماری کرونا و آثار منفی اقتصادی آن را به رویکردهای قبلی اضافه کرده است. نظر به این ظرفیت اقتصادی بالای جامعه و لزوم بهره‌مندی دولت از این فرصت، رفع موانع تولید نیز از رویکردهای اصلی بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۰ قرار گرفته است.

## ب) جهت‌گیری‌های تهیه لایحه بودجه

جهت‌گیری‌های تهیه لایحه بودجه، سناریوی انتخاب شده برای تحقق رویکردهای اصلی را تعیین می‌کند. اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، اشتغال زنان و جوانان فارغ‌التحصیل دانشگاهی، اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، استفاده از ظرفیت‌های بین‌المللی، تعامل سازنده با اقتصاد جهانی، به‌کارگیری سیاست‌های مالی و پولی برای کنترل رشد نقدینگی و مهار تورم، انضباط مالی دولت، استفاده از ظرفیت بخش خصوصی، افزایش درآمدهای پایدار دولت، اهرم کردن این درآمدها به عنوان محرک اقتصاد، از عمده‌ترین جهت‌گیری‌های تهیه لایحه بودجه در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ به منظور حفظ ثبات اقتصادی و رشد اقتصادی فراگیر بوده‌اند.

اجرای اصلاحات ساختاری بودجه، رعایت انضباط مالی و حذف فرایندها و هزینه‌های غیرضرور و افزایش منابع عمومی، قطع وابستگی اعتبارات هزینه‌ای از منابع حاصل از صادرات نفت، بازنگری در روش تعیین سهم دولت از درآمدهای نفتی، سرمایه‌گذاری در بخش بالادستی نفت و گاز، بهبود فضای کسب و کار، ارتقای بهره‌وری، جهت‌گیری‌های مطرح در بخشنامه بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ به منظور رشد بلندمدت اقتصادی بوده‌اند. جهت‌گیری سرمایه‌گذاری در بخش بالادستی نفت و گاز در بخشنامه سال ۱۳۹۹ حاکی از توجه خاص به این بخش بوده است.

## پ) هدف‌گیری‌های مشخص

محور سوم از بخشنامه بودجه، تعیین اهدافی مشخص است که با سیاست‌گذاری مناسب و تخصیص منابع در یک مقطع زمانی و در مکان مشخص قابل دستیابی است و موجب تحقق رویکردها و جهت‌گیری‌های بودجه می‌شود.

رویکردهای اصلی بخشنامه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، به‌کارگیری سیاست‌های اقتصاد مقاومتی برای مقابله با تحریم‌ها، رشد و حفظ ثبات اقتصادی فراگیر با تأکید بر اصلاح ساختار مالی دولت، اشتغال‌زایی، مهار تورم و کاهش فقر بوده است. هدف‌گیری‌های مشخص آن به ترتیب عبارتند از:

**اصلاح ساختار مالی دولت:** پایداری درآمدهای دولت، حذف فرایندها و هزینه‌های غیرضرور، اصلاح نظام تعرفه‌ای و مالیاتی و راهکارهای افزایش منابع عمومی، افزایش و پایدارسازی منابع ارزی، کاهش وابستگی دولت به منابع بانکی، توسعه روابط تجاری بین‌المللی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی برای تولیدات صادرات‌گرا، حمایت از تولید و صادرات غیرنفتی، بهبود تراز عملیاتی، کاهش هزینه‌های تأمین مالی و بهبود دسترسی بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط به تسهیلات مالی، تولید و کاهش شدت انرژی.

**اشتغال‌زایی، مهار تورم و کاهش فقر:** کاهش عدم تعادل بازار کار، تثبیت اشتغال و کنترل نرخ بیکاری، اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاهی، دستیابی به نرخ تورم تک‌رقمی و پایدار، ارتقای سطح رفاه خانوارهای با

درآمد پایین، بهبود نظام تأمین اجتماعی و افزایش کمی و کیفی خدمات، اصلاح ساختار سهام عدالت، توانمندسازی روستائیان، تأمین عدالت اجتماعی و بهبود توزیع عادلانه درآمدها، کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای. همانند سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، بخشنامه بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ برای تحقق رویکردهای رشد تولید ناخالص داخلی و ثبات‌سازی اقتصاد، بر افزایش تاب‌آوری (اقتصاد مقاومتی) و اصلاح ساختار دولت و هدف‌گیری‌های مشخص آن تأکید کرده است. علاوه بر آن، هدف‌گیری‌های مشخص متفاوتی نسبت به بخشنامه‌های سال‌های قبل را دنبال می‌کند:

- توسعه دولت الکترونیک و اصلاح نظام تخصیص منابع بودجه‌ای (توزیع بدون رانت)؛
- اصلاح در حکمرانی شرکت‌های دولتی؛
- اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی؛
- تأمین کالا خدمات عمومی در قالب حکمرانی کارآمد؛
- رفع یا حذف عوامل مخل رشد اقتصادی؛
- کاهش اندازه بخش غیررسمی اقتصاد؛
- شفافیت و مبارزه با فساد؛
- تکمیل پروژه‌های عمرانی به‌ویژه اتمام طرح‌های بزرگ با اولویت مناطق محروم و کم‌برخوردار؛
- چابک نمودن دولت؛
- تأدیه بخش عمده‌ای از مطالبات کارکنان، بازنشستگان و سازمان‌های بازنشستگی؛
- حمایت از خانوارهای آسیب‌پذیر؛
- کاهش نرخ تورم به پشتوانه عملیاتی بازار باز به ۲۲ درصد.

#### ت) گام‌ها و ابزارها

محور چهارم بخشنامه بودجه، تعیین گام‌ها و ابزارها است که عمدتاً ماهیت منابع یا فرایند را دارد. بخشنامه‌های بودجه، گام‌ها و ابزارهای متنوعی را جهت تحقق اهداف مورد نظر در نظر گرفته است. این گام‌ها و ابزارها به تفکیک سال در جدول ۱ درج شده است. با توجه به هدف این گزارش، ابزارهای تأمین منابع مالی و محل مصرف آنها انتخاب و مد نظر قرار می‌گیرد.

بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۷ نقش‌های زیر را برای صندوق توسعه ملی قائل شده است:

- استفاده مناسب از منابع صندوق توسعه ملی در راستای تشویق سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی و تعاونی بیان می‌کند.
- استفاده تلفیقی از منابع دولت، صندوق توسعه ملی، منابع بانکی و بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی.

بخشنامه بودجه سال‌های ۱۳۹۸ گسترش پایه مالیاتی و کاهش فرار مالیاتی، استفاده اهرمی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، استفاده از مشارکت عمومی- خصوصی، عمده‌ترین ابزارهای تأمین منابع برای تحقق اهداف بودجه است.

در بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۹ تلاش شده است منابع مورد نیاز برای تأمین اهداف بودجه از طریق اصلاح نظام یارانه پنهان انرژی، اصلاح نظام مالیاتی و کاهش عملیات فرابودجه‌ای، افزایش نرخ مالیات بر کالا و خدمات همراه با کاهش مالیات بر درآمد شرکت‌ها، اصلاح پایه‌های نرخ مالیات بر حقوق و اعمال مالیات عایدی سرمایه و اصلاح نظام پرداخت یارانه‌های مستقیم و حذف یارانه دهک‌های بالای درآمدی صورت گیرد. در بخشنامه بودجه این سال پیش‌بینی شده که نقش صندوق توسعه ملی در توسعه کشور و توجه به نوسان‌گیری درآمدهای دولت بازتعریف شود.

درنهایت در بخشنامه بودجه سال‌های ۱۴۰۰، استفاده از بازار سرمایه از طریق عرضه سهام یکی از ابزارهای تأمین منابع بودجه نام برده و نقشی برای صندوق توسعه ملی مطرح نشده است.



#### ۴- نقش صندوق توسعه ملی در تأمین مالی طرح‌های توسعه‌ای

همان‌گونه که ذکر شد، برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی آن ضمن تعیین جهت‌گیری‌ها، راهبردها و اقدامات اساسی لازم برای توسعه، سندی بالادست برای تهیه قانون بودجه (برنامه سالانه و نحوه تأمین منابع مالی) کل کشور است. مطابق قوانین بودجه سنواتی، منابع مالی برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌ها، عمدتاً از محل درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی و درآمدهای ریالی حاصل از اخذ مالیات، فروش کالاها، خدمات و دارائی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود.

با عنایت به اینکه طی دهه‌های گذشته درآمدهای حاصل از صادرات منابع طبیعی با نوسان همراه بوده است، در قانون برنامه سوم توسعه مقرر شد مزاد درآمدهای ارزی نسبت به سقف مصارف بودجه، در «حساب ذخیره ارزی» نگهداری شود تا در صورت کاهش درآمدها نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قانون بودجه، دولت مجاز به استفاده از این حساب باشد. 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 پنجم توسعه، اساسنامه صندوق توسعه ملی موضوع ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور قرار گرفت.

بر اساس بند «ح» اساسنامه صندوق توسعه ملی، 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 یاد شده، هر سال به سهم منابع واریزی به صندوق، سه واحد درصد افزوده می‌شود. در برنامه ششم توسعه، میزان افزایش سالانه این سهم به دو واحد درصد تقلیل یافته است. علاوه بر سهم فزاینده سالانه صندوق توسعه ملی، چهارده و نیم (۱۴/۵) واحد درصد به‌عنوان سهم شرکت ملی نفت ایران و سه (۳) واحد درصد به‌عنوان سهم مناطق نفت‌خیز، گاز خیز و توسعه‌نیافته، 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 می‌شود.

با عنایت به اینکه در بند (۱۸) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی<sup>۱</sup> ابلاغی به تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۹، ذکر شده است که سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت 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.

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 به‌عنوان منابع ورودی سالانه، به صندوق توسعه ملی تعلق

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

می‌گیرد. از سوی دیگر جهت‌گیری مصارف این صندوق، سرمایه‌گذاری این منابع در فعالیت‌های زاینده و سودآور ملی و بین‌المللی است. در این راستا، صندوق توسعه ملی مجاز است 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، 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 هر سال صندوق به تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های بخش غیردولتی اختصاص یابد. جدول ماده (۳) قانون برنامه ششم توسعه، منابع مالی سالانه سرمایه‌گذاری برنامه ششم به تفکیک روش‌های تأمین آن را مشخص کرده است. مطابق این جدول 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.

جدول ۲: منابع مالی سالانه سرمایه‌گذاری موضوع جدول ماده (۳) برنامه ششم

روش تأمین منابع مالی	عملکرد سال ۱۳۹۵	پیش‌بینی سال ۱۳۹۶	هدف‌گذاری سال ۱۴۰۰	متوسط برنامه	سهم در برنامه ششم
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۷۵	۶۲۷	۱۴۷۰	۹۹۶	۱۲/۹
تسهیلات بانکی برای سرمایه‌گذاری	۱۲۰۲	۱۴۳۰	۲۵۷۵	۱۹۰۰	۲۴/۷
صندوق توسعه ملی	۳۶۲	۳۷۹,۵	۹۲۸	۷۱۴	۹/۳
بازار سرمایه	۴۰۰	۴۸۸	۱۴۸۱	۹۵۶	۱۲/۴
شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی	۶۰۳	۷۱۲	۱۲۳۱	۹۵۷	۱۲/۴
آورده اشخاص	۱۴۴	۱۷۱	۳۰۹	۲۲۸	۳
تأمین مالی و سرمایه‌گذاری خارجی	۶۲,۵	۲۹۹	۱۵۷۵	۱۹۵۵	۲۵/۳
کل منابع تأمین مالی برنامه ششم	۳۳۴۹	۴۱۰۸	۹۵۶۹	۷۷۰۶	۱۰۰

مأخذ: قانون برنامه ششم توسعه کشور هزار میلیارد ریال / درصد

همان‌گونه که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، منابع تأمین مالی سالانه سرمایه‌گذاری برنامه ششم از محل منابع صندوق توسعه ملی موضوع جدول ماده (۳) قانون برنامه ششم، به‌طور متوسط سالانه ۷۱۴ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. به گونه‌ای که برای سال ۱۳۹۶ مبلغ ۳۷۹,۵ و برای سال ۱۴۰۰، مبلغ ۹۲۸ هزار

## صندوق توسعه ملی و تأمین مالی برنامه‌های بودجه سال ۱۴۰۰

میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. شایان ذکر است هدف برنامه، هدایت منابع صندوق به اهداف برنامه از طریق بخش غیردولتی بوده است. جدول ۳ میزان برخورداری دولت حاصل از استفاده از منابع صندوق توسعه ملی را نشان می‌دهد که مطابق پیوست شماره (۲) قوانین بودجه در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به حساب خزانه واریز می‌شود. بر اساس اطلاعات این جدول، متوسط سالانه مبالغ واریز شده به خزانه از محل صندوق توسعه ملی طی سال‌های برنامه ششم، با رقم ۴۰۹/۵ هزار میلیارد ریال، حدود ۵۷/۴ درصد از منابعی است که مطابق قانون، مقرر بود از منابع صندوق توسعه ملی برای تأمین مالی این برنامه تأمین مالی شود. نکته قابل توجه اینکه هدف برنامه ششم از تأمین بخشی منابع مالی مورد نیاز برنامه از طریق صندوق به معنی برداشت یا استقراض دولت از صندوق نبوده است، بلکه تأمین مالی به صورت تسهیلات برای اولویت‌های تعیین شده در برنامه ششم توسعه بوده است.

جدول ۳: منابع حاصل از استفاده از منابع صندوق توسعه ملی

قانون بودجه سال	مبلغ (میلیون ریال)
۱۳۹۶	۷۵,۹۰۰,۰۰۰
۱۳۹۷	۱۴۳,۷۵۰,۰۰۰
۱۳۹۸	۶۵۳,۵۹۲,۰۰۰
۱۳۹۹	۴۱۹,۲۵۰,۰۰۰
لایحه ۱۴۰۰	۷۵۵,۰۰۰,۰۰۰
جمع	۲,۰۴۷,۴۹۲,۰۰۰
متوسط برنامه	۴۰۹,۴۹۸,۴۰۰

مأخذ: گزارش‌های خزانه در خصوص عملکرد بخش واگذاری دارایی‌های مالی

## ۵- سهم و منابع ورودی صندوق توسعه ملی حاصل از درآمدهای نفتی

### ۵-۱- سهم صندوق مطابق برنامه پنجم

پس از ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم (اساسنامه صندوق توسعه ملی)، در ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب بهمن ماه ۱۳۹۵ و 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. 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 ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه نیز، سهم صندوق برای اولین سال اجرا، حداقل ۳۰ درصد تعیین شده که باید سالیانه ۳ واحد درصد به آن افزوده شود. اما در جزء (۱) بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه در سال اول اجرای برنامه، یعنی سال ۱۳۹۶ سهم صندوق حداقل ۳۰ درصد و رشد سالیانه آن ۲ واحد درصد تعیین شده است.

### ۵-۲- سهم صندوق مطابق برنامه ششم

در اولین 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 سهمی ۳۲ درصدی برخوردار شد. 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 شده است.

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 که به ترتیب ۱۴ و ۱۶ درصد بوده و به عنوان تسهیلات به دولت، به حساب بدهی دولت به صندوق گذاشته شده است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ این رویه مجدداً تکرار شده، به‌گونه‌ای که از سهم ۳۸ درصدی صندوق مطابق قانون برنامه ششم، ۲۰ درصد به‌عنوان سهم صندوق و ۱۸ درصد به‌عنوان بدهی دولت به صندوق در نظر گرفته شده است.

صندوق توسعه ملی و تأمین مالی برنامه‌های توسعه بودجه سال ۱۴۰۰

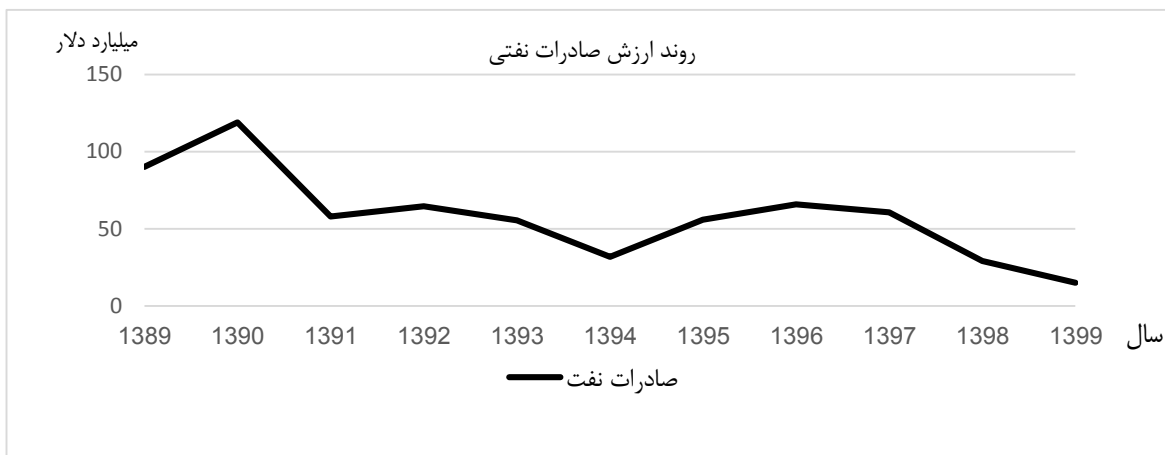
جدول ۴: سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی مطابق قوانین برنامه‌های پنجم و ششم و قوانین بودجه

سال	مطابق قوانین برنامه	در قوانین بودجه	به عنوان 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 (لایحه)	۳۸	۲۰	۱۸	بند «الف» تبصره (۱) ماده واحده

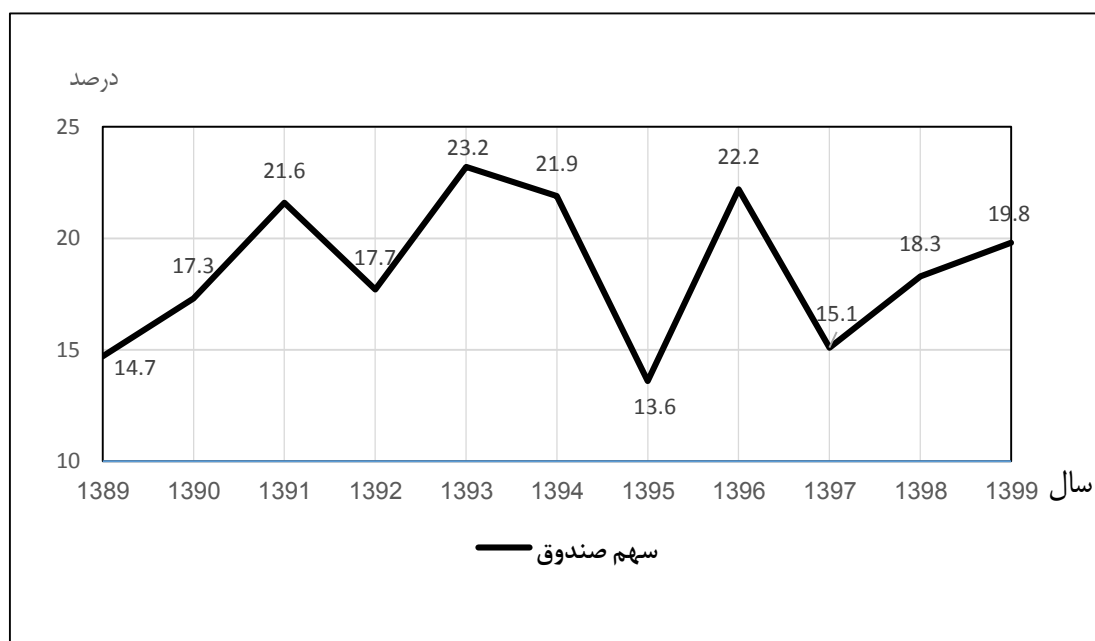
مأخذ: قوانین برنامه‌های پنجم و ششم توسعه و قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۹ - ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور

مجوزهای خاص برای برداشت از صندوق توسعه ملی با عنوان «بازگشت از منابع»<sup>۱</sup> باعث شده است که منابع ورودی سالانه صندوق از آن سهمی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین شده بود، کمتر باشد. نمودار ۱ ارزش صادرات نفتی و نمودار ۲ نسبت منابع ورودی صندوق توسعه ملی به ارزش صادرات نفت و گاز را نشان می‌دهد. مقایسه این دو نمودار به خوبی حاکی از میزان عملکرد و برخورداری صندوق از سهم قانونی آن بوده، به گونه‌ای که با نوسان درآمدهای نفتی، سهم صندوق نیز به دلیل برداشت‌هایی با ماهیت بازگشت از منابع دستخوش نوسان شده است.

۱. بازگشت از منابع، ماهیت مصارف تکلیفی و بلاعوض صندوق توسعه ملی است که به عنوان تسهیلات به حساب نمی‌آید و معادل آن از منابع ورودی صندوق کسر می‌شود.



نمودار ۱: روند ارزش صادرات نفتی  
 مأخذ: نماگرهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران



نمودار ۲: عملکرد سهم صندوق توسعه ملی از ارزش صادرات نفتی  
 مأخذ: محاسبات تحقیق

توضیح: محاسبه عملکرد از طریق کسر پرداختی‌های صندوق با «ماهیت بازگشت»، از سهم تعیین شده در قانون بودجه صورت گرفته است.

## تکالیف ریالی صندوق

جدول ۵، خصوصیات تکالیف ریالی صندوق طی سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳ مطابق با قوانین بودجه را نشان می‌دهد. در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳ 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 به‌استثناء بخش ساخت مسکن اختصاص یابد.

همان‌گونه که در جدول ۵ 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 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.

جدول ۵: تکالیف ریالی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۳

سال	بند مرتبط در قانون بودجه	مبلغ تکلیفی (میلیون دلار)	معادل ریالی (میلیارد ریال)	ماهیت و محل صرف منابع
۱۳۹۱	بند «۵» (صندوق توسعه ملی)	۲۹۳۸	۳۶۰۲۰	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	۴۸۵۶۳	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	۶۸۱۰۲	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	معادل ریالی	بازگشت از منابع: 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	معادل ریالی	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)<sup>۱</sup>، تکلیف صندوق توسعه ملی به پرداخت تسهیلات ریالی دائمی شد. مطابق بندهای «الف» و «ب» ماده (۵۲) قانون ذکر شده، 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 زاویه دارد، 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 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. جدول ۶ مشخصات برخی از پرداخت‌های مزبور را نشان می‌دهد.

**جدول ۶: تکالیف ریالی صندوق توسعه ملی بر اساس قوانین بودجه از سال ۱۳۹۴ به بعد**

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

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



## صندوق توسعه ملی و تأمین مالی برنامه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

کارآفرینی امید و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی			مناطق روستایی و عشایری
---	--	--	------------------------

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، «بسیست (۲۰) درصد از سهم ریالی بخش کشاورزی از محل تسهیلات صندوق توسعه ملی جهت 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 است 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 کالاها و خدمات قرار دهد.

مبلغ یک و نیم میلیارد دلار به صورت تسهیلات با نرخ سود متعارف صندوق برای احیا و توسعه اراضی کشاورزی خوزستان و ایلام طبق مصوبه ۱۳۹۲/۱۲/۱۹ هیئت وزیران، مبلغ ۸ میلیارد دلار از منابع صندوق به صورت تسهیلات ریالی با نرخ سود متعارف صندوق برای مهار و تنظیم آب‌های مرزی و شبکه‌های فرعی آبیاری و زه‌کشی به وزارتخانه‌های نیرو و جهاد، بر اساس مصوبه ۱۳۹۳/۵/۵ هیئت وزیران؛ افزایش تخصیص منابع معادل ۵۰۰ میلیون دلار در قانون بودجه ۱۳۹۷ و مصوبه هیئت وزیران در خصوص واریز معادل ریالی تسهیلات مربوطه به طرح مهار و تنظیم آب‌های مرزی و شبکه‌های اصلی به نرخ سامانه نیما از دیگر پرداخته‌ای منابع ارزی صندوق بوده است که معادل ریالی آن به بخش دولتی پرداخت شده است.

مطابق با قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق مصوب شهریور ۱۳۹۶ مجلس شورای اسلامی، معادل ریالی یک میلیارد و پانصد میلیون دلار از منابع صندوق به صورت قرض‌الحسنه نزد بانک‌های کشاورزی، پست بانک، بانک توسعه تعاون، صندوق کارآفرینی امید و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی سپرده‌گذاری می‌شود. البته بنا بر مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۹/۷ هیئت وزیران، 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 جهت 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.<sup>۱</sup>

### تکالیف ارزی صندوق

همان‌گونه که ذکر شد بر اساس قانون، صندوق توسعه ملی مجاز به ارائه تسهیلات ارزی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی است. اسناد بالادستی صندوق اعم از اساسنامه و 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 ۷ مشخصات برخی از تکالیف ارزی یاد شده را نشان می‌دهد.

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

سال	مفاد قانونی	مبلغ تکلیفی	دریافت‌کننده تسهیلات	ماهیت و محل صرف منابع
۱۳۹۱	جزء (۳) بند (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	دو میلیارد دلار	بخش عمومی غیردولتی	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	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	تسهیلات برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک با تضمین وزارت نفت
۱۳۹۱	جزء (۵) بند (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۱	پنج درصد (۰/۵٪) از منابع ورودی	شرکت‌های هواپیمایی غیردولتی ایرانی	تسهیلات برای خرید هواپیما به صورت ارزی با اقساط حداقل ده‌ساله
۱۳۹۲	جزء (۳) بند (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	دو میلیارد دلار	بخش عمومی غیردولتی	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	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	تسهیلات برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک با تضمین وزارت نفت

۱. مأخذ: سایت خبرگزاری فارس

صندوق توسعه ملی و تأمین مالی برنامه‌های توسعه بودجه سال ۱۴۰۰

سال	مفاد قانونی	مبلغ تکلیفی	دریافت‌کننده تسهیلات	ماهیت و محل صرف منابع
۱۳۹۲	جزء (۵) بند (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۲	پنج (۵) درصد از منابع ورودی	شرکت‌های هواپیمایی غیردولتی ایرانی	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	مجوز سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها	ارائه تسهیلات با توجه به اهداف صندوق
۱۳۹۳	بند (ک) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	دو میلیارد دلار	مجوز سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها	ارائه تسهیلات برای تأمین نقدینگی پیمانکاران ایرانی برنده در مناقصات بین‌المللی
۱۳۹۳	بند (ل) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳	اولویت تسهیلات ارزی	مجوز پرداخت تسهیلات به بخش خصوصی و تعاونی	تسهیلات به طرح‌های نیمه‌تمام 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	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	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	مجوز سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها	تسهیلات برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای میداین مشترک نفت و گاز
۱۳۹۴	بند (د) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴	اولویت دریافت تسهیلات ارزی	مجوز پرداخت تسهیلات به بخش خصوصی و تعاونی	تسهیلات به طرح‌های نیمه‌تمام 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	مجوز پرداخت تسهیلات به بخش خصوصی و یا تعاونی	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	مجوز پرداخت تسهیلات به بخش خصوصی و یا تعاونی	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	نیروهای مسلح	بازگشت از منابع: جهت تقویت بنیه دفاعی
۱۳۹۵	بند (ب) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۵	اولویت دریافت تسهیلات ارزی	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و یا تعاونی	طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میدان‌های مشترک
۱۳۹۵	بند (ج) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۵	اولویت دریافت تسهیلات ارزی	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و یا تعاونی	طرح‌های توسعه‌ای موارد مختلف حمل و نقل درون و برون شهری

سال	مفاد قانونی	مبلغ تکلیفی	دریافت‌کننده تسهیلات	ماهیت و محل صرف منابع
۱۳۹۵	بند (د) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۵	پانصد میلیون دلار	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و یا تعاونی	در اختیار بانک کشاورزی برای طرح‌های آبیاری تحت فشار
۱۳۹۶	بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	۲۳۰۰ میلیون دلار	دولت - خزانه‌داری کل کشور	بازگشت از منابع: برای مصرف در طرح‌های مندرج در جدول بند «الف» تبصره (۴)
۱۳۹۶	بند (ب) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	اولویت دریافت تسهیلات ارزی	سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی	طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میدان‌های مشترک
۱۳۹۶	بند (ج) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۶	اولویت دریافت تسهیلات ارزی	بخش‌های خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها	برای طرح‌های توسعه‌ای انواع مختلف حمل و نقل درون و برون شهری
۱۳۹۷	بند (د) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷	۱۴۳۷۵۰ میلیارد ریال معادل ۴۳۰۰ میلیون دلار	دولت - خزانه‌داری کل کشور	بازگشت از منابع: تحقق اهداف مندرج در قانون برنامه ششم توسعه
۱۳۹۷	بند (ه) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷	سیصد و پنجاه میلیون دلار	دولت - خزانه‌داری کل کشور	تسهیلات برای تکمیل طرح انتقال آب با لوله به ۴۶ هزار هکتار اراضی سیستان
۱۳۹۷	بند (و) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷	سهم پانزده درصد (۱۵٪)	دولت - خزانه‌داری کل کشور	تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌های ریلی
۱۳۹۸	بند (ج) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۸	سهم پانزده درصد (۱۵٪)	دولت - خزانه‌داری کل کشور	تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌های ریلی
۱۳۹۸	بند (ه) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۸	۲۳۷۵ میلیون یورو	دولت - خزانه‌داری کل کشور	تسهیلات ارزی به دولت به شرح جدول شماره (۱) این تبصره
۱۳۹۹	بند (ج) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۸	سهم پانزده درصد (۱۵٪)	دولت - خزانه‌داری کل کشور	تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌های ریلی
۱۳۹۹	بند (ه) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۹	۲۷۹۵ میلیون یورو	دولت - خزانه‌داری کل کشور	تسهیلات ارزی به دولت برای استفاده در موارد بند (الف) به شرح جدول این تبصره
۱۴۰۰	بند (ج) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۹	سهم پانزده درصد (۱۵٪)	دولت - خزانه‌داری کل کشور	تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌های ریلی

سال	مفاد قانونی	مبلغ تکلیفی	دریافت‌کننده تسهیلات	ماهیت و محل صرف منابع
۱۴۰۰	بند (ه) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۹	۲۸۴۵ میلیون یورو	دولت - خزانه‌داری کل کشور	تسهیلات ارزی به دولت به شرح جدول این تبصره

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

همان‌گونه که در جدول ۷ مشاهده می‌شود، فارغ از تبصره (۲۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۴ مبنی بر اختصاص یک و دو دهم (۱،۲) میلیارد دلار جهت تقویت بنیه دفاعی تا سال ۱۳۹۵ تکالیف بودجه‌ای صندوق برای پرداخت به‌صورت ارزی عمدتاً ماهیت تعیین اولویت برای حمایت از صادرات غیرنفتی یا تجهیز و تأمین نقدینگی کارگاه‌ها و فعالیت‌های صنعتی داشته است. علاوه بر آن، از سال ۱۳۹۶ تأمین مالی بخشی از برنامه‌های دولت با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به‌صورت یک روال درآمده است. در حالی که منابع صندوق برای تأمین مالی بخشی از برنامه ششم مربوط به بخش دولت نبوده است.

مشخصات برنامه‌های دولت که ذیل تبصره (۴) قوانین بودجه قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ مجاز به تأمین مالی از منابع صندوق توسعه ملی بوده است، در جدول (۸) آمده است. 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 است.

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 که فهرست آن در جدول ۸ آمده است. معادل ارزی این تسهیلات ۳۷۵۰ میلیون دلار شده است.

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 به‌صورت 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.

قانونگذار از سال ۱۳۹۷ در قوانین بودجه ذیل تبصره (۴) برای استفاده دولت از منابع صندوق شروطی قائل شده است که یکی از این شروط، ضرورت انجام اصلاحات ساختاری، نهادی و اجرائی به منظور افزایش

درآمدها و کاهش هزینه‌ها جهت تأمین منابع اجرای طرح‌های مشمول مجوزهای صادره در سال‌های آتی از محل منابع بودجه عمومی (بدون استفاده از منابع صندوق توسعه ملی) بوده است.

جدول ۸: منابع مالی برنامه‌های دولت با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در تبصره (۴) قوانین بودجه

ردیف	عنوان سال	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
		میلیون دلار	میلیون دلار	میلیون یورو	میلیون یورو	میلیون یورو
۱	طرح‌های آبیاری تحت فشار و نوین	۳۰۰	۲۵۰	۱۵۰	۱۰۰	۱۰۰
۲	آبخیزداری و آبخوان‌داری	۰	۲۰۰	۱۵۰	۱۰۰	۱۰۰
۳	مقابله با اثرات مخرب ریزگردها و تأثیر آن بر شبکه‌های برق	۱۰۰	۱۵۰	۱۰۰	۲۰	۲۰
۴	تقویت بنیه دفاعی نیروهای مسلح	۱۳۰۰	۲۵۰۰	۱۵۰۰	۲۰۰۰	۲۰۰۰
۵	سازمان صدا و سیما در اجرای ماده (۹۳) قانون برنامه ششم و توسعه کمی و کیفی برنامه‌های تولیدی، پویانمایی، مستند، فیلم و سریال	۱۰۰	۲۵۰	۱۵۰	۱۵۰	۱۵۰
۶	طرح‌های آبرسانی روستایی و عشایری و توسعه شبکه‌های آن	۳۰۰	۲۰۰	۱۵۰	۱۰۰	۱۰۰
۷	بازسازی مناطق آسیب‌دیده از زلزله و کمک به سالم‌اندگی بافت‌های فرسوده	۰	۱۰۰	۰	۰	۰
۸	تولید واکسن سینه‌پهلو (پنوموکوک) و عفونت کودکان (روتاویروس) در کشور	۰	۱۰۰	۰	۰	۰
۹	افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی	۲۰۰	۰	۰	۰	۰
۱۰	تجهیزات آزمایشگاهی و کارگاهی دانشگاه‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی	۰	۰	۴۰	۳۰	۳۰

صندوق توسعه ملی و تأمین مالی برنامه‌های توسعه بودجه سال ۱۴۰۰

۱۱	طرح‌های نوآورانه جهاد دانشگاهی	۰	۰	۱۵	۱۵	۱۵
۱۲	طرح‌های نوآورانه معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور	۰	۰	۷۰	۷۰	۷۰
۱۳	پایداری و ارتقای کیفی آب شرب شهرهای پرتنش	۰	۰	۵۰	۰	۰
۱۴	شرکت‌های دانش‌بنیان معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور	۰	۰	۰	۳۵	۳۵
۱۵	کارخانه‌های نوآوری معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور	۰	۰	۰	۲۵	۲۵
۱۶	افزایش سرمایه دولت در صندوق ضمانت صادرات	۰	۰	۰	۱۰۰	۰
۱۷	طرح‌های آب و فاضلاب شهر اهواز	۰	۰	۰	۵۰	۵۰
۱۸	طرح شهید عشوری	۰	۰	۰	۰	۹۳
۱۹	حق عضویت در مجامع بین‌المللی	۰	۰	۰	۰	۵۶
	جمع	۲۳۰۰	۳۷۵۰	۲۳۷۵	۲۷۹۵	۲۸۴۵

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

از دیگر شروط قانون‌گذار این 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 است. 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. با تصویب هیئت امنای صندوق با توجه به شرایط اقتصادی کشور، با توجه به نوع فعالیت، تسهیلات ریالی از نرخ‌های بین ۱۴ تا ۲۰ درصد برخوردار است.

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 مبالغ مزبور را

بازپرداخت نماید. 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 گردیده است؛ اما دولت با استناد به شرایط تحریم، کرونا، رکود و ... از شورای عالی هماهنگی اقتصادی تقاضای امهال بدهی خود به صندوق توسعه ملی و بازپرداخت این بدهی‌ها از سال ۱۴۰۲ به بعد را کرده است که به تصویب رسیده است.

## ۷- 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 شماره (۹) منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه‌های سنواتی نشان می‌دهد. این ارقام حاصل منابع ارزی اختصاص داده شده به دولت با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی است که با توجه به نرخ تسعیر ارز که در قانون تعیین شده است به ریال تبدیل می‌شود. ارقام جدول گویای این است که روند استفاده سالانه دولت از منابع صندوق توسعه ملی افزایشی بوده است.

جدول ۹: منابع حاصل از استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مندرج در قوانین بودجه

قانون بودجه سال	مبلغ (میلیون ریال)	نرخ رشد (درصد)	ارز اختصاصی در تبصره (۴)
۱۳۹۶	۷۵,۹۰۰,۰۰۰	-	۲۳۰۰ میلیون دلار
۱۳۹۷	۱۴۳,۷۵۰,۰۰۰	۸۹	۴۳۰۰ میلیون دلار
۱۳۹۸	* ۱	۱۵۴	۲۳۷۵ میلیون یورو
۱۳۹۹	۴۱۹,۲۵۰,۰۰۰	۱۵	۲۷۹۵ میلیون یورو
لایحه ۱۴۰۰	۷۵۵,۰۰۰,۰۰۰	۸۰	۲۸۴۵ میلیون یورو

مأخذ: قوانین بودجه، ماده واحد و پیوست شماره (۲)، جدول شماره (۲)، بند هفتم، منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی با شماره طبقه‌بندی ۳۱۰۷۰۰

\* 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.

تا سال ۱۳۹۷ حساب دخل و خرج ارزی در قانون بودجه، بر مبنای دلار صورت می‌گرفت و از سال ۱۳۹۸ برای محاسبات ارزی از یورو استفاده می‌شود. در ردیف مربوط به قانون بودجه سال ۱۳۹۸، رقم یک میلیون ریال به عنوان «منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی» در نظر گرفته شده است. در زمان تصویب قانون بودجه، هنوز مجوز برداشت از صندوق اخذ نشده بود، اما لازم بود که این ردیف در قانون پایدار بماند تا پس از اخذ مجوز، این بند از درآمدهای بودجه قابل اصلاح شده و بر این اساس دولت بتواند از منابع صندوق توسعه ملی



برای تأمین مصارف پیش‌بینی شده در این قانون برداشت کند. حداقل مبلغی که دولت در این سال نیاز داشت مطابق بند «ه» تبصره (۴) قانون بودجه سال مزبور مبلغ ۲۳۷۵ میلیون یورو برای طرح‌های نامبرده ذیل همین بند بوده است. با نرخ تبدیل هر یورو به ۱۵۰،۰۰۰ ریال، ارزش ریالی مبلغ ۲۳۷۵ میلیون یورو تخصیصی ذیل بند «ه» تبصره (۴) برابر ۳۵۶،۲۵۰ میلیارد ریال می‌شود. درآمد ناشی از واگذاری دارایی‌های مالی حاصل استفاده از صندوق توسعه ملی برای سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ به ترتیب برابر ۴۱۹،۲۵۰ و ۷۵۵،۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است.

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

همان‌گونه که ذیل سرفصل بررسی مقایسه‌ای بخشنامه‌های بودجه مطرح شد، رویکردهای اصلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ رشد بلندمدت اقتصادی، مقابله فعالانه با شیوع ویروس کرونا، اصلاح ساختار بودجه، رفع موانع تولید و تسهیل فضای کسب و کار است. برای تحقق هر یک از این رویکردها، جهت‌گیری مشخصی که حاصل انتخاب یک سناریو است تعیین می‌شود. جهت‌گیری‌های انتخاب شده عبارتند از: رعایت انضباط و حذف فرایندها و هزینه‌های غیرضرور، ارتقای بهره‌وری، رفع عوامل مخل رشد اقتصادی، بهبود فضای کسب و کار و شناسایی و عملیاتی کردن راهکارهای افزایش منابع عمومی.

تحقق رویکردها و جهت‌گیری‌های انتخاب شده صرفاً از طریق هدف‌گیری‌های مشخصی است که با سیاست‌گذاری مناسب و تخصیص منابع، قابل دستیابی است. دولت برای سال ۱۴۰۰، هدف‌گیری‌های مشخص متفاوتی نسبت به بخشنامه‌های سال‌های قبل ذکر کرده است، به گونه‌ای که به‌طور مستقیم افزایش منابع مالی دولت را دنبال نمی‌کند و بیشتر به دنبال اصلاح و توسعه ساختارها و رفع موانع است. هدف‌گیری‌هایی همانند: توسعه دولت الکترونیک و اصلاح نظام تخصیص منابع بودجه‌ای (توزیع بدون رانت)، اصلاح در حکمرانی شرکت‌های دولتی، اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی، تأمین کالاهای خدمات عمومی در قالب حکمرانی کارآمد و رفع یا حذف عوامل مخل رشد اقتصادی و استفاده از عملیات بازار باز برای کاهش نرخ تورم به ۲۲ درصد.

دولت برای تحقق هدف‌گیری‌های بودجه ۱۴۰۰، گام‌ها و ابزارهایی (منابع و فرایندهایی) متنوع مطرح کرده است. از این جنبه، دولت بر اجرای سیاست‌های اصلاح نظام‌های مالیاتی، صادراتی، بازار سهام و ارز تمرکز کرده که نتیجه آن می‌تواند منجر به کسب درآمد بیشتر شود. البته دولت در سال ۱۳۹۹ در نظر داشت به‌عنوان یکی از گام‌ها و ابزارها، نقش صندوق توسعه ملی در توسعه کشور و توجه به نوسان‌گیری درآمدهای دولت را بازتعریف کند.

انتظار می‌رود که صندوق توسعه ملی به‌عنوان یک نهاد مالی با مأموریت توسعه‌ای مورد توجه نظام تصمیم‌گیری قرار گیرد. مبانی نظری مندرج در سیاست‌های منشور نظام حاکی از توسعه و استفاده از ظرفیت بخش خصوصی

بوده و استفاده از منابع صندوق توسعه ملی صرفاً به‌عنوان یک اهرم تلقی شده و استفاده استثنایی از این ابزارها صرفاً باید برای یک دوره کوتاه‌مدت است. مطابق سیاست‌های منشور نظام، باید نگاه به درآمدهای حاصل نفت و گاز تغییر کرده و از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» تبدیل شود.

بر اساس جدول شماره (۲) از پیوست شماره (۲) لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ (بند هفتم، منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی با شماره طبقه‌بندی ۳۱۰۷۰۰)، مبلغ هفتصد و پنجاه و پنج هزار (۷۵۵،۰۰۰) میلیارد ریال به‌عنوان معادل ریالی منابع ارزی اختصاص داده شده به صندوق توسعه ملی به حساب خزانه واریز می‌شود. شایان ذکر است مبلغ ارزی اختصاص یافته به دولت موضوع تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به‌عنوان تسهیلات ارزی معادل ۲۷۹۵ میلیون یورو بوده است. این رقم در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ با دو درصد رشد به ۲۸۴۵ میلیون یورو افزایش یافته است. اختلاف شدید نرخ رشد مبلغ ریالی واریزی به خزانه دولت نسبت به نرخ رشد تسهیلات ارزی موضوع تبصره (۴) می‌تواند ناشی از کاهش ارزش تخصیصی با نرخ تسعیر ۴۲۰۰۰ ریال و افزایش میانگین نرخ تسعیر ارز در سال ۱۴۰۰ باشد. جدول ۱۰ ساختار مصارف عمومی دولت را در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد.

جدول ۱۰: ساختار مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۰ در مقایسه با قانون بودجه ۱۳۹۹

ساختار (درصد)		مصارف عمومی دولت			ماهیت مصرف
قانون ۱۳۹۹	لایحه ۱۴۰۰	نرخ رشد (درصد)	قانون ۱۳۹۹	لایحه ۱۴۰۰	
۷۶	۷۶	۴۶	۴۳۶	۶۳۷	هزینه‌ها
۱۵	۱۲	۱۸	۸۸	۱۰۴	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۸	۱۲	۱۱۳	۴۷	۱۰۰	تملك دارایی‌های مالی
۱۰۰	۱۰۰	۴۷	۵۷۱	۸۴۱	جمع مصارف عمومی دولت

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ ارقام (هزار میلیارد تومان)

## ۹- راهکارهای پیشنهادی

از آنجائی که نگرش به صندوق توسعه ملی به عنوان یک منبع بودجه‌ای و فرابودجه‌ای چه در زمان وفور و یا کاهش درآمدهای نفتی و برداشت بی‌رویه از این منبع، می‌تواند منجر به ایجاد زاویه در تحقق مأموریت و فلسفه وجودی صندوق مزبور شود راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود:

۱- اصلاح ساختار بودجه با عزم راسخ کل نظام به شکل:

- منطقی کردن هزینه‌ها، شفافیت بودجه، مأموریت‌گرایی و هدف‌گرایی در بودجه؛
- کاهش کسری بودجه ساختاری؛
- حذف تکالیف بودجه‌ای برای منابع صندوق؛
- حذف تدریجی برنامه‌هایی همانند برنامه‌های ذیل تبصره (۴)؛
- 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؛
- فعال‌سازی حساب ذخیره ارزی و تعیین سهمی از درآمدهای نفتی همانند سهم‌های تعیین شده برای صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت، صرفاً برای هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر کشور، به‌عنوان ثبات‌ساز بودجه؛

۲- در اصلاح اساسنامه صندوق توسعه ملی به‌گونه‌ای که استقلال آن خدشه‌ناپذیر شود، روش‌های پیشنهادی عبارتند از:

- جلوگیری از هرگونه پرداخت خارج از چارچوب اساسنامه منابع صندوق توسعه ملی؛
- حذف تسهیلات ریالی صندوق در تمام قوانین؛
- عدم امکان تبدیل ارزهای تسهیلاتی صندوق به ریال که منجر به وارد شدن مالیات ناشی از درآمد ریالی شده و جلوگیری از زیان ناشی از کاهش تبدیل ارز پایه به سایر اسعار؛
- تغییر در ترکیب هیئت امنای صندوق به شیوه افزایش نسبت اعضای غیردولتی با حق رأی؛
- تبدیل شیوه مدیریت هیئت امنای صندوق به حالت شورایی؛
- ایجاد هیئت نظارت بر صندوق برای جلوگیری از انحراف در قواعد تعیین شده، به‌خصوص واریز دقیق سهم صندوق از درآمدهای نفتی؛
- تعیین سهمی<sup>۱</sup> از سودهای حاصل از ارائه تسهیلات صندوق به‌عنوان ثبات‌ساز بودجه صرفاً برای شرایط خاص مانند کاهش در رشد اقتصادی بیشتر از ۵ درصد و وقوع بلایای طبیعی؛

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

- ارزیابی مشخص و روشن از عملکرد مدیران صندوق.
- ۳- ارائه برنامه‌های توسعه‌ای توسط هیئت عامل صندوق توسعه ملی به صورت:
  - اهرمی کردن منابع آن برای اهداف توسعه‌ای کشور به شکل محدود و تعیین‌شده در برنامه‌های توسعه؛
  - ایجاد زمینه‌های تشویقی دولت برای جلب نظر صندوق از جمله ورود صندوق در سازوکار مشارکت عمومی- خصوصی با لحاظ ارزیابی سرمایه‌گذاری توسط صندوق با مسئولیت هیئت عامل صندوق؛
  - بازپرداخت بدهی دولت به صندوق همانند بازخرید اوراق مشارکت دولتی و درج آن در قوانین بودجه؛
  - ورود به بازارهای مالی بین‌المللی و همکاری با صندوق‌های ثروت ملی سایر کشورها.

## 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 لغایت ۱۳۹۹ کل کشور، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
- کارکن، محمد، رقیه ولدان و جمال کاکائی (۱۳۹۹). تحولات حقوقی صندوق توسعه ملی، تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور.
- لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور (۱۳۹۹). تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور