

صندوق توسعه ملی و لایحه برنامه پنجم

دکتر منیره معتمدی*

۱. مقدمه

لایحه برنامه توسعه پنجم یا برنامه پیشرفت و عدالت، دومین برنامه از سند چشم‌انداز می‌باشد. این لایحه با استفاده از اسناد بالادستی مانند سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تنظیم گردیده است که پس از بررسی در مجلس نهایی خواهد شد. از اسناد بالادستی برنامه، سیاست‌ها، مأموریت‌ها، راهبردها و اهداف مشخص، قابل دسترس و قابل اندازه‌گیری در برنامه استخراج می‌شود.

در یک تعریف ساده، برنامه «ابزار رسیدن از وضع موجود به وضع مطلوب» است. هدف‌گذاری وضع مطلوب و استفاده از منابع مالی و انسانی در مسیر رسیدن به این هدف با ملاحظات چگونگی نبودن اهداف و سیاست‌ها، قابلیت اجرا در یک دوره پنج ساله، تطابق لایه‌های مختلف نظام برنامه‌ریزی، در نظر گرفتن اثرات متقابل انواع سیاست‌ها و احکام فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی - امنیتی بر یکدیگر و تناسب جداول و اهداف کمی در بخش‌های مختلف میسر خواهد شد.

بدیهی است، تدوین و تنظیم درست قوانین برنامه با استفاده از آسیب‌شناسی‌هایی که نسبت به مراحل تدوین و اجرای برنامه‌های پیشین توسعه می‌شود و همچنین ارزیابی لایحه برنامه به لحاظ سازگاری با اهداف منتج از اسناد بالادستی و سیاست‌های کلان نظام، عملی می‌باشد. این نوشته ضمن ارزیابی کلی لایحه برنامه و تغییرات اصلی زیربخش ارزی آن، نگاه ویژه‌ای به صندوق توسعه ملی در لایحه برنامه پنجم دارد.

۲. لایحه برنامه پنجم

لایحه برنامه پنجم توسعه که توسط دولت جهت بررسی و تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است، در فصول مختلف سیاست‌های پنج ساله دولت از سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ را در بخش‌های نظام اداری و مدیریت، اقتصادی و بودجه و نظارت تشریح می‌کند. برنامه توسعه توسط شورای عالی برنامه و مبتنی بر «سیاست‌های کلی»، «مأموریت برنامه»، «ابعاد برنامه»، «محورها و مضامین»، «راهبردها»، «بسته‌های اجرایی»، «احکام

برنامه»، «جداول کمی و پیوست‌ها» تدوین می‌شود. همچنین اهداف کلی برنامه پنجم، استفاده هر چه بیشتر از ظرفیت‌های قانون اساسی، حرکت به سمت افق ۱۴۰۴، گسترش عدالت اجتماعی، ایجاد فرصت برابر برای آحاد مردم کاهش فاصله طبقاتی، کاهش ضریب جینی از ۰/۳۸ به ۰/۳۵ و توسعه مناطق روستایی و محروم می‌باشند.

در یک برنامه میان‌مدت چنانچه برنامه شامل اهداف کمی و قابل سنجش‌تری باشد، نظام نظارتی و کنترلی کارآیی بیشتری دارد. همچنین با ایجاد یک نظام خوداصلاح و پویا در ساختار نظام اجرایی برنامه، تحقق اهداف کمی برنامه متناسب با تغییر زمان و شرایط، عملی‌تر است.

۳. ارزیابی مواد لایحه برنامه پنجم در بخش ارز

• بخش اول: ارز و سیاست‌های ارزی در لایحه برنامه پنجم

بانک مرکزی اخیراً مطالعاتی را براساس ضروریاتی چون تطبیق نرخ ارز با سیاست‌های بخش واقعی اقتصاد، تأمین نظر تولیدکنندگان و صادرکنندگان، تأکید دولت بر عدم کنترل نرخ ارز و تجدیدنظر در سیاست‌های ارزی کشور آغاز کرده است.

با کاهش ارزش دلار در برابر یورو و سایر ارزهای معتبر و همچنین مسائل سیاسی داخلی و تحولات بین‌المللی در سال‌های اخیر، بانک مرکزی به جایگزینی ارز دیگری به جای دلار در مبادلات داخلی و خارجی مبادرت ورزید که به تعیین سبد ارزی و تبدیل ذخایر منجر شد و آثار مثبت این اقدام در اوج بحران جهانی اقتصاد نمایان گشت.

همچنین تجدید نظر در سیاست‌های ارزی در خصوص تغییر حساب‌های ارزی مهم کشور از بانک‌های اروپایی به بانک‌های آسیایی و انتشار اوراق قرضه ارزی کشور، تأسیس صندوق‌های سرمایه‌گذاری ارزی با مشارکت ایرانیان خارج از کشور به منظور تأمین مالی طرح‌های مهم داخلی از سیاست‌های آتی دولت می‌باشد. با توجه به سیاست‌های ارزی دولت آنچه در ارتباط با این بخش در پیش‌نویس لایحه برنامه پنجم قابل ذکر است، تغییر جدید در خصوص امکان تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی توسعه‌ای می‌باشد که با صدور اوراق مشارکت ارزی در بازارهای بین‌المللی توسط بانک مرکزی و شرکت‌های دولتی و به منظور تنوع بخشیدن به ابزارهای تأمین مالی صورت می‌پذیرد (ماده ۷۴ لایحه). سایر قواعد مربوط به عملیات و معاملات ارزی و استفاده از تسهیلات مالی خارجی در لایحه برنامه پنجم مشابه برنامه چهارم می‌باشد.

در یک نگاه کلی به لایحه و با توجه به سیاست بانک مرکزی جهت تغییر در نظام ارزی و تجدیدنظر در سیاست‌های ارزی و همچنین تعیین نرخ ارز در تطبیق با سیاست‌های بخش واقعی اقتصاد، چگونگی این جهت‌گیری‌ها و سیاست‌ها و تأثیر آن در لایحه برنامه پنجم مجهول است. سازگاری درونی لایحه برنامه در ارتباط با سایر بخش‌های اقتصادی، مستلزم تصریح در سیاست‌های ارزی دولت و تعیین تکلیف در خصوص تعیین نرخ ارز و اهداف کمی این سیاست‌ها طی سال‌های برنامه می‌باشد.

در یک برنامه میان‌مدت چنانچه برنامه شامل اهداف کمی و قابل سنجش‌تری باشد، نظام نظارتی و کنترلی کارآیی بیشتری دارد. همچنین با ایجاد یک نظام خوداصلاح و پویا در ساختار نظام اجرایی برنامه، تحقق اهداف کمی برنامه متناسب با تغییر زمان و شرایط، عملی‌تر است

**تدوین و تنظیم درست
قوانین برنامه با استفاده از
آسیب‌شناسی‌هایی که نسبت به
مراحل تدوین و اجرای برنامه‌های
پیشین توسعه می‌شود و همچنین
ارزیابی لایحه برنامه به لحاظ
سازگاری با اهداف منتج از اسناد
بالادستی و سیاست‌های کلان
نظام، عملی می‌باشد**

در نگاه خاص به لایحه برنامه پنجم در بخش ارزی، موارد زیر از مواد لایحه برنامه قابل ذکر است:

— ماده ۷۳

در بند (ب) ماده ۷۳ لایحه برنامه پنجم تعیین نسبت بدهی به دارایی ارزی هر بانک موقوف به «تصویب هیئت وزیران» شده و نقش نظارتی بانک مرکزی نادیده گرفته شده است. پیشنهاد می‌شود این عبارت به «پیشنهاد بانک مرکزی و تصویب هیئت وزیران» تغییر یابد. در بند (ج) همان ماده متولی تعیین «سقف هزینه‌ها» و مقادیر کمی آن در اجرای طرح‌ها با استفاده از تسهیلات خارجی، نامشخص و تصریح نشده است.

لایحه برنامه در این بخش نسبت به تغییرات نرخ ارز در سال‌های آتی انعطاف ندارد. سیاست‌های ارزی دولت در

سال‌های برنامه نامشخص است و این مسئله به عدم انسجام و ناسازگاری درونی لایحه در ارتباط با سایر بخش‌های اقتصادی می‌انجامد.

• بخش دوم: صندوق توسعه ملی در لایحه برنامه پنجم

الف) صندوق توسعه ملی، اهداف، ماهیت، بایدها و نبایدها

مهمترین تغییر در لایحه برنامه پنجم توسعه، تأسیس «صندوق توسعه ملی» به صورت مؤسسه عمومی غیردولتی و جایگزینی آن با حساب ذخیره ارزی است. بر اساس جزئیات لایحه برنامه پنجم حداقل ۲۰ درصد درآمد سالانه از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به این صندوق واریز و تمامی تعهدات قانونی حساب ذخیره ارزی به آن منتقل خواهد شد. بر همین اساس، منابع واریزی به صندوق توسعه ملی صرفاً به بخش تعاونی و غیردولتی اختصاص خواهد یافت. به علاوه، قرار است اساسنامه صندوق توسعه ملی با هدف سرمایه‌گذاری بلندمدت در نیمه اول سال ۱۳۸۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی ایران برسد.

هدف از ارزیابی لایحه در خصوص صندوق توسعه ملی، تصریح در روش حصول و انتقال درآمدها به صندوق، نوع مدیریت حاکم بر صندوق، روابط صندوق با دولت و بودجه آن، استراتژی‌های مربوط به نحوه نگهداری دارایی‌های صندوق، راهبرد نظارتی حاکم بر صندوق جهت اطمینان از شفافیت و سلامت عملکرد آن و همچنین تصریح در چگونگی هزینه نمودن منابع صندوق با توجه به اهداف تأسیس آن می‌باشد.

ارزیابی لایحه برنامه در این خصوص مستلزم تأمل در تفاوت ماهیت «حساب» و «صندوق»، اهداف و دلایل تغییر سیاست از انحلال حساب ذخیره ارزی و ادغام آن در صندوق توسعه ملی و نیز چگونگی برخورد دولت و مواد لایحه در رابطه با این دو مفهوم می‌باشد. هدف از تأسیس صندوق با ماهیت جدید آن است که در یک نظام تصمیم‌گیری برخوردار از چند قوه، با حمایت از بخش غیردولتی و با ایجاد گردش سالم مالی در این بخش، صندوق در توسعه کشور نقش مؤثری ایفا کند. انتظار می‌رود این تغییر ماهیت منجر به اصلاح در روش کار و نیز اتخاذ سیاست‌های کارا در مدیریت صندوق شود.

در نگاه کلی به لایحه برنامه پنجم ملاحظه می‌شود، با وجود آنکه اهمیت تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای آن و ضرورت قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت از درآمد نفت و گاز تا پایان برنامه پنجم در

سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری تصریح و تأکید شده است، این ضرورت‌ها به صورت اهداف کمی در لایحه بیان نشده است. بدیهی است تصریح اهداف کمی این سیاست‌ها در لایحه، شرایط واریز به صندوق را در هر دوره تعیین می‌کند و امکان ارزیابی عملکرد آن را با توجه به اهداف کمی میسر می‌سازد. عدم تعیین سقف منابع واریزی در شرایط مختلف اقتصادی ایران و جهان، با توجه به متغیر برونزای قیمت نفت، مسئله قابل تأمل این بخش از لایحه برنامه پنجم می‌باشد.

در نگرش جدید به درآمدهای نفت و گاز با توجه به لزوم چرخش از منبع تأمین بودجه دولت به سرمایه زاینده اقتصادی در برنامه پنجم و همچنین تأکید در انتقال مانده نقدی و تعهدی اعطای تسهیلات به بخش غیردولتی از حساب ذخیره ارزی به صندوق توسعه ملی، لازم است ملاحظات سیاستگذاری بانک مرکزی در لایحه دیده شود و رأی نماینده بانک مرکزی در هیئت مدیره صندوق نافذ باشد. اساسنامه صندوق با پیشنهاد مشترک بانک مرکزی، وزارت اقتصاد و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تهیه شود و پس از تصویب هیئت وزیران به تصویب مجلس برسد.

عدم تصریح در رابطه مالی دولت با صندوق توسعه از دیگر موضوع‌های قابل تأمل در لایحه برنامه پنجم می‌باشد. در این خصوص پیشنهاد می‌شود ترتیبی اتخاذ شود تا تأمین کسری بودجه از منابع صندوق فقط در صورت کاهش درآمد نفت نسبت به ارقام پیش‌بینی شده بودجه (پیش‌بینی شده در جداول کمی ضمیمه برنامه و اهداف کمی قانون برنامه) و تنها در صورت عدم امکان تأمین آن از سایر منابع میسر باشد. همچنین برداشت دولت مازاد بر سقف تعیین شده از منابع صندوق با مجوز مجلس و تحت عنوان اخذ تسهیلات کوتاه‌مدت توسط دولت، میسر شود و دولت برای تضمین بازپرداخت این تسهیلات، اوراق مشارکتی معادل آن با مجوز مجلس منتشر نماید و به تملیک صندوق درآورد.

با توجه به تجربه ناموفق در بازپرداخت تسهیلات از محل

حساب ذخیره ارزی و سهم بالای معوقه‌های بخش خصوصی مسئله ریسک عدم وصول یا تأخیر در بازپرداخت تعهدات بخش‌های غیردولتی، به دلیل تبعات ناشی از انتقال این ریسک‌ها به دولت در خور توجه می‌باشد. همچنین وجود مشکلی چون دریافت وثایق و مشکلات مشابه در تضمین وصول تسهیلات ارزی از محل صندوق، مستلزم تصریح سازوکار اجرایی مؤثر و کارآیی در لایحه به منظور ممانعت از ایجاد و گسترش رانت‌خواری می‌باشد. در این خصوص تعیین مقادیر کمی از جمله سهم بخش‌های اقتصادی از این تسهیلات، تعیین سهم نسبی سرمایه‌گذاری در داخل و خارج و شرایط ذی‌ربط از الزامات قانون برنامه پنجم می‌باشد.

همچنین صدور مجوز سرمایه‌گذاری از منابع صندوق، مستلزم توجه ویژه به ساختار اجرایی نهادهای ذی‌ربط در برنامه پنجم می‌باشد؛ زیرا ساختار نهادی ضعیف و نیز فقدان شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری منجر به ناکارآیی در تخصیص بهینه منابع خواهد شد. در این خصوص موضوع تعیین نهاد پرتفوگردان با توجه به محدودیت وجود متخصص داخلی در پرتفوگردانی بهینه و ریسک واگذاری این مهم به آژانس‌های بین‌المللی و چالش‌های سیاسی منتج از آن، قابل تأمل و مستلزم توجه ویژه به مدیریت بهینه صندوق می‌باشد.

سازگاری درونی لایحه برنامه در ارتباط با سایر بخش‌های اقتصادی، مستلزم تصریح در سیاست‌های ارزی دولت و تعیین تکلیف در خصوص تعیین نرخ ارز و اهداف کمی این سیاست‌ها طی سال‌های برنامه می‌باشد

ب) مدیریت اجرایی صندوق توسعه و ضرورت تفکیک وظایف نهادها در قوانین برنامه

با توجه به تجربه ناموفق انحلال هیئت امنای حساب ذخیره ارزی و تبعات ناشی از آن (از جمله افزایش دسترسی به اعتبار دستگاه‌های متقاضی اعتبار از منابع حساب و ناکارایی در عملکرد و تخصیص بهینه منابع حساب)، ساختار هیئت امنای صندوق نقش اساسی در عملکرد و تأمین اهداف آن دارد. از این منظر تعیین و تصریح اهداف صندوق، جایگاه و وظایف نهاد پرتفوگردان از منابع صندوق در خارج، نهاد تخصیص بهینه اعتبار، مدیریت ریسک و تصریح جنبه‌های اجرایی و عملیاتی آنها در قانون برنامه لازم می‌نماید. نمونه‌های پیشنهادی در خصوص وظایف و مسئولیت‌های نهادها در مدیریت اجرایی صندوق به شرح زیر است:

۱- راهبردهای سرمایه‌گذاری از منابع صندوق می‌بایست توسط هیئت امنای تعیین شود، گزارش عملکرد با نظارت هیئت امنای پس از تصویب در دوره‌های مشخص به اطلاع عموم برسد. همچنین مقرر شود درآمدهای نفتی مازاد بر مبالغ مندرج در جداول و اهداف کمی قانون برنامه، پس از تأیید گزارش مالی سالیانه مجمع به حساب موجودی ثابت صندوق منتقل شود و سرمایه‌گذاری در خارج نیز با اصول متعارف بین‌المللی به نهاد ذی‌ربط واگذار گردد.

۲- نهاد پرتفوگردان در خارج از بانک مرکزی، جهت تعیین ترکیب ارزی دارایی‌های صندوق، تحت نظارت

بانک مرکزی و شرایط دریافت تسهیلات ارزی تصریح شده توسط نهاد ناظر تعیین شود. این نهاد می‌بایست ملزم به مسئولیت‌پذیری، شفافیت و اطلاع‌رسانی به نهاد ناظر شود و سازوکارها و ضمانت‌های اجرایی وظایف تصریح شده در قوانین برنامه دیده شود.

۳- حسابداری داخلی و مستقل صندوق در مقاطع زمانی مشخص صورت گیرد و نهاد ذی‌ربط تحت نظارت بانک مرکزی، ضمن اطلاع‌رسانی عمومی و گزارش‌دهی مالی صندوق، نتایج عملکرد صندوق را در مقاطع زمانی تعیین شده (ترجیحاً کوتاه‌مدت ماهیانه و فصلی)

منتشر و آخرین تصمیم‌های ارکان صندوق را به صورت شفاف به اطلاع نهاد ناظر و عموم برساند.

۴- همچنین تصریح در لزوم مطالعه امکان‌سنجی توسط بانک‌های عامل و روش‌های پوشش ریسک نوسان نرخ ارز و غیره و اتخاذ قواعد احتیاطی، مستلزم معرفی و تعیین نهادهای ذی‌ربط در اجرا و نظارت در قوانین برنامه می‌باشد.

ج) صندوق توسعه و مواد لایحه برنامه پنجم

چنانچه ذکر شد، به منظور توسعه اقتصاد داخلی و تبدیل عواید ناشی از فروش منابع طبیعی به ثروت‌های ماندگار و مولد، مقرر شده است از ابتدای سال ۱۳۸۹ با ایجاد صندوق توسعه ملی کلیه موجودی‌ها و تعهدات حساب ذخیره ارزی به صندوق انتقال یابد. این منابع توسط دولت قابل برداشت نبوده و در حکم دارایی‌های صندوق می‌باشد. همچنین قرار است، درآمد خالص سالانه صندوق توسعه ملی به حساب افزایش سرمایه صندوق انتقال یابد و همزمان با تأسیس صندوق، اعطای تسهیلات جدید از محل حساب ذخیره ارزی ممنوع شود. با توجه به این جهت‌گیری‌ها، ارزیابی موارد خاص لایحه برنامه در این خصوص به شرح زیر است:

صدور مجوز سرمایه‌گذاری از منابع صندوق، مستلزم توجه ویژه به ساختار اجرایی نهادهای ذی‌ربط در برنامه پنجم می‌باشد؛ زیرا ساختار نهادی ضعیف و نیز فقدان شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری منجر به ناکارایی در تخصیص بهینه منابع خواهد شد

- ماده ۷۶

در ماده ۷۶ لایحه برنامه پنجم در عدم تفکیک درآمدهای نفتی دولت از درآمدهای مشابه در اختیار بخش خصوصی ابهام وجود دارد. پیشنهاد می‌شود این ابهام با تصریح عبارتی چون «عواید ناشی از فروش نفت و گاز در اختیار دولت» رفع گردد. همچنین ابهام در «واریز حداقل ۲۰ درصد عواید ناشی از فروش منابع طبیعی» در همان ماده از چند جهت قابل تأمل است:

۱- با توجه به ابهام در سهم صندوق، سؤال اساسی این است که آیا با توجه به قیمت نفت ۶۵ دلار و نرخ ارز تعیین شده در بودجه سال ۱۳۸۹ و عدم اطمینان در پیش‌بینی روند قیمت‌های نفت، تحقق ۲۰ درصد مازاد بر تأمین بودجه دولت میسر خواهد شد؟ در این صورت مازاد درآمدها برای سال‌های آتی برنامه چگونه پیش‌بینی شده است؟ طبیعتاً سیاست کوچک‌سازی بدنه دولت و تغییرات آتی در سهم بودجه دولت از منابع صندوق نیز باید مدنظر باشد.

۲- بر اساس سیاست و تأکید دولت بر رفع وابستگی بودجه از درآمد نفت، ثبات سهم ۲۰ درصد در سال‌های برنامه مورد ابهام است. با توجه به لزوم کاهش وابستگی بودجه از درآمدهای نفت و گاز که می‌بایست تدریجی یا پلکانی باشد، پیشنهاد می‌شود واریز به صندوق نیز به صورت پلکانی افزایش یابد. به عبارت دیگر متناسب با α درصد سهم بودجه سالانه دولت از منابع صندوق که می‌بایست نزولی باشد، واریزی سالانه به صندوق نیز به میزان سهم $(100 - \alpha)$ درصد از درآمدهای فوق‌الذکر صعودی باشد.

۳- همچنین سهمی از عواید نفتی واریزی به صندوق جهت تأمین مالی پروژه‌های وابسته به بخش صنایع نفت و گاز تخصیص یابد و در پرداخت تسهیلات ارزی به بخش غیردولتی گرایش صادراتی در اولویت باشد. لازم است تأکید در این دو مهم در تدوین قانون برنامه دیده شود.

- ماده ۷۶ بندهای (الف) تا (ه) و تبصره‌ها

اگر چه دولتی بودن ارکان صندوق با توجه به وظیفه مهم صیانت از انفال عمومی، مطلوب است، اما با توجه به ترکیب ارکان صندوق، تضمین استقلال عمل صندوق توسعه ملی به دلیل تداوم

وابستگی دولت به درآمدهای نفتی و عملکرد دولت در برنامه چهارم، محل تردید است. همچنین ترکیب هیئت عامل در ردیف دوم از بند (الف) ماده ۷۶ مشخص نشده است.

در بند (ج) ماده ۷۶ انتخاب هیئت نظارت متشکل از سه نفر متخصص مالی به هیئت امانا واگذار شده است. پیشنهاد می‌شود، انتخاب اعضا به نهادهای مستقل از دولت واگذار شود و همچنین نقش نظارتی این هیئت در پیشبرد اهداف صندوق و ضمانت اجرایی آنها تصریح شود.

در ردیف اول از بند (ه) ماده ۷۶ در مقوله «مصارف صندوق» توضیح مکملی نیازمند است. اگر منظور از اعطای تسهیلات به فعالیت‌های پرخطر، فعالیت‌های ریسک‌دار با بازدهی مورد انتظار بالا باشد، پیشنهاد می‌شود ضمن معرفی نهاد ذی‌ربط و نقش آن در تعیین دامنه ریسک‌های مجاز در سرمایه‌گذاری‌ها، ضمانت اجرایی عدول از دامنه مجاز نیز تصریح شود.

تعیین و تصریح اهداف صندوق، جایگاه و وظایف نهاد پرتفوگردان از منابع صندوق در خارج، نهاد تخصیص بهینه اعتبار، مدیریت ریسک و تصریح جنبه‌های اجرایی و عملیاتی آنها در قانون برنامه لازم می‌نماید

در ردیف هفت از بند (هـ) ماده ۷۶ پیشنهاد می‌شود موضوع پرداخت مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی، با توضیح لازم تکمیل و اضافه گردد. با توجه به ضوابط قیمت‌گذاری (موضوع ماده ۹۳) مقرر گردید چنانچه قیمت فروش کالا به قیمتی کمتر از قیمت واقعی آن تکلیف شود، مابه‌التفاوت قیمت‌ها از محل منابع دولت در سال اجرا و یا منابع صندوق توسعه ملی پرداخت شود و یا از محل بدهی دستگاه به دولت تهاتر گردد، همچنین کلیه تعهدات دولت به صندوق توسعه منتقل شود. این اقدام تنها وقتی موجه است که رقم ذکر شده بخشی از کسری بودجه دولت نسبت به ارقام پیش‌بینی شده (با توجه به نرخ ارز و قیمت نفت تعیین شده در بودجه و مابه‌التفاوت قیمت نفت) باشد. در این خصوص اهمیت و تأکید بر صیانت از دارایی‌های صندوق در قانون برنامه لازم است. در ردیف نهم از بند (هـ) ماده ۷۶، اگر منظور از تأمین نیازهای احتیاطی از منابع صندوق با تصویب شورای عالی امنیت ملی، اخذ مجوز برداشت توسط دولت باشد، این موضوع با تأکید بر ممنوعیت برداشت توسط دولت در تبصره (۳) همان ماده، سازگاری ندارد.

ردیف دهم از بند (هـ) ماده ۷۶ منظور از کمک‌های بلاعوض، یارانه سود و کارمزد، پرداخت تسهیلات در قالب وجوه اداره شده و سرمایه‌گذاری دولت در طرح‌های زاینده اقتصادی روشن شود. این موضوع و یا هر توجیه دیگری برای برداشت دولت از صندوق، قبل از تصویب قانون باید با تأمل دیده شود.

اهداف صندوق در ردیف یازده از بند (هـ) ماده ۷۶ تصریح نشده است. همچنین در عبارت «مواد ضروری و اجتناب‌ناپذیر با تشخیص هیئت امناء و در راستای اهداف صندوق»، با توجه به دولتی بودن ارکان صندوق باید مشخص شود که متولی نظارت چه نقش و یا ضمانت اجرایی در قبول یا رد این ضرورت دارد.

سؤال اساسی این است که آیا با توجه به قیمت نفت ۶۵ دلار، تعیین شده در بودجه سال ۱۳۸۹ و عدم اطمینان در پیش‌بینی روند قیمت‌های نفت، تحقق ۲۰ درصد مازاد بر تأمین بودجه دولت میسر خواهد شد؟ در این صورت مازاد درآمدها برای سال‌های آتی برنامه چگونه پیش‌بینی شده است؟ طبیعتاً سیاست کوچک‌سازی بدنه دولت و تغییرات آتی در سهم بودجه دولت از منابع صندوق نیز باید مدّ نظر باشد

همچنین در ردیف دوازده از بند (هـ) ماده ۷۶، در «سایر موارد قانونی» ابهام وجود دارد، ممنوعیت برداشت دولت با دادن همزمان مجوز قانونی برای برداشت مغایرت دارد. توصیه می‌شود ممنوعیت کلیه توجیهات برای برداشت دولت در قانون برنامه پیش‌بینی شود و توسط متولی نظارت بر صندوق توسعه به عنوان نهاد مستقل از دولت کنترل گردد. چنانچه هدف تغییر ماهیت از حساب به صندوق، استقلال عمل صندوق است، به نظر می‌رسد پیش‌بینی‌های برنامه پنجم در خصوص اخذ مجوز برداشت توسط دولت بیش از برنامه چهارم می‌باشد. همچنین با وجود آنکه منابع تأمین مالی صندوق توسعه ملی نسبت به حساب ذخیره ارزی بیشتر است، اختیارات بیشتری نیز به دولت در برداشت از منابع این صندوق داده شده است.

در تبصره (۳) ماده ۷۶، در رابطه با ممنوعیت استفاده از منابع صندوق برای هزینه‌های جاری دولت، با توجه به ردیف‌های (۱) و (۷) بند (هـ) و همچنین مقدمه ماده ۷۶، با تصریح غیردولتی بودن صندوق توسعه ملی، پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی مجاز شمرده شده است و تنها

مورد استثنا تأمین کسری بودجه دولت ناشی از کاهش قیمت نفت می‌باشد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود، ممنوعیت استفاده از منابع صندوق بند فوق شامل هزینه‌های جاری و عمرانی دولت باشد.

– ماده ۷۷

در بند (ب) از ماده ۷۷ دولت مجاز است تا ۲۰ درصد از منابع صندوق توسعه ملی را از طریق سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها و حساب‌های قرض‌الحسنه به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص دهد. با توجه به مصارف مجاز تصریح شده در بند (ه) از ماده ۷۶ در لایحه برنامه پنجم، این مجوز برای دولت استقلال عمل صندوق را به عنوان یک نهاد مستقل مخدوش می‌سازد. این موضوع شامل مجوز دولت برای استفاده از منابع صندوق با اهداف مندرج در ماده ۸۹ لایحه نیز می‌شود.

به نظر می‌رسد در شرایط نهادی – ساختاری حاکم بر ایران، در نیل به هدف مدیریت بهینه منابع درآمدی نفت، هدف رهایی از وابستگی مالی دولت به درآمدهای نفتی و حل مشکل بی‌انضباطی مالی دولت، پیش‌نیاز تأسیس صندوق توسعه ملی به عنوان نهاد مستقل باشد. بنابراین پیگیری موازی این دو هدف مستلزم توجه ویژه مسئولان در اصلاحات لایحه برنامه پنجم و تدوین قوانین ذی‌ربط می‌باشد.

با توجه به نقش سازمان مدیریت در ارزیابی سیاست‌ها و نظارت بر اجرای آنها، فعال شدن این نهاد می‌تواند اصلاح ساختار نظارتی و اجرایی کشور را تسهیل سازد. انحلال سازمان برنامه و بودجه که خود نقش نظارتی بر اجرای برنامه داشت، از اشکال‌های وارد بر نظام تصمیم‌گیری است. همچنین نظارت از نوع تحقیق و تفحص بیش از آنکه در اجرا و پیشبرد اهداف برنامه نقش ایفا کند، نقش بازدارندگی دارد.

تدوین قوانین مربوط به صندوق توسعه ملی در برنامه پنجم، مستلزم تعریف جایگاه مناسب مدیریت حاکم بر آن در ساختار سیاسی – اقتصادی کشور و استانداردهای شفافیت و نظارت، طراحی استراتژی‌های مربوط به نحوه نگهداری دارایی‌های صندوق و نیز استراتژی‌های مربوط به هزینه نمودن منابع صندوق به صورت کارا، همچنین تبیین رابطه درست میان دولت و صندوق و تضمین استقلال عمل ارکان صندوق می‌باشد. طراحی و تدوین این قوانین در برنامه پنجم توسعه در دستیابی به هدف متعالی مدیریت بهینه درآمدهای نفتی راهگشا خواهد بود.

پانوشته‌ها:

* عضو هیئت علمی پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی ج.ا.ا.

منابع و مآخذ

- ۱- تفاوت‌ها و شباهت‌های برنامه چهارم و پنجم توسعه. (۲۷ دی، ۱۳۸۸). خبرگزاری ایسنا.
- ۲- جزئیات برنامه پنجم و صندوق توسعه ملی، گفتگو با علیرضا طهماسبی عضو شورای عالی تدوین برنامه پنجم، (۱۷ بهمن، ۱۳۸۸). خبرگزاری فارس.
- ۳- حرکت بانک مرکزی برای تغییر در نظام تعیین نرخ ارز. (۳۰ آذر، ۱۳۸۸). گروه اقتصادی روزنامه قدس.
- ۴- سیاست‌های اقتصادی برنامه پنجم، برنامه پیشرفت و عدالت. (۲۳ دی، ۱۳۸۸). دنیای اقتصاد.
- ۵- متن کامل لایحه برنامه پنجم توسعه – فصل پنجم اقتصاد. (۵ بهمن، ۱۳۸۸). سرویس سیاسی خبرگزاری برنا.
- ۶- منجم‌زاده، سیدسعید؛ رفیعی، سعید حسین و تجربشی، محمدرضا. (۱۳۸۸). مدلی برای ارزیابی احکام برنامه پنج ساله توسعه. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهشی.