



صندوق توسعه ملی

قلکی برای نسل‌های آینده

■ شماره امینی نژاد

تجربه حساب ذخیره ارزی این بار باعث شد ایده تأسیس صندوق توسعه ملی برای ننگه داشتن بخشی از درآمدهای نفتی به عنوان ثروتی بین‌نسلی برای آیندگان دست‌کم در قانون تجلی عینی پیدا کند و مجلس شورای اسلامی به استناد سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه کم و کیف شکل‌گیری و ساختار مدیریتی صندوق توسعه ملی را روشن کند. البته مصوبه مجلس به دلیل ایرادهای شورای نگهبان و اصرار نمایندگان بر نظر خویش به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد و پرونده صندوق توسعه ملی به عنوان قلکی برای نسل‌های آینده در نشست فوق‌العاده مجمع تشخیص مصلحت نظام مهر تأیید خورد. اصلی‌ترین چالش بر سر آینده صندوق توسعه ملی از همان ابتدای ابلاغ قانون برنامه پنجم توسعه آشکار شد، آنجا که محمود احمدی‌نژاد، رئیس‌جمهور، از مصوبه قانونی مجلس و مجمع تشخیص مصلحت نظام درباره نحوه بررسی موارد اختلافی برنامه پنجم گلایه کرد. صندوق توسعه ملی گرچه ماهیتی بین‌نسلی دارد، پرواضح است که محور اصلی آن در اعطای تسهیلات معطوف به بخش غیردولتی است و برابر اساسنامه کنونی صندوق، دولت و بخش‌های دولتی حق استفاده از منابع صندوق را ندارند. از این رو، صیانت از استقلال صندوق توسعه ملی و جلوگیری از انحراف آن ضرورتی است بنیادین. لذا آگاهی از ماهیت، مدیریت و منابع و مصارف صندوق توسعه ملی، بویژه برای فعالان اقتصادی بخش‌های غیردولتی، می‌تواند راهگشای دشواری‌های پیش روی آنها برای عبور از تنگناهای سرمایه‌گذاری و تأمین نقدینگی‌شان باشد. گزارش بازار بین‌الملل را درباره اساسنامه صندوق توسعه ملی و اهداف آن بخوانید:

طرح‌های سرمایه‌گذاری را به نحوی که میانگین این نرخ‌ها کمتر از متوسط نرخ بازده سپرده‌های بانک مرکزی در بازارهای خارجی نباشد، برعهده دارد. رئیس‌جمهور (به عنوان رئیس هیئت امناء)، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزیر اقتصاد، کار و امور اجتماعی و نفت، رئیس کل بانک مرکزی، رؤسای اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و تعاون ایران (به عنوان عضو ناظر و بدون حق رأی)، ۲ نماینده از کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات به انتخاب مجلس و دادستان کل کشور، اعضای هیئت امنای صندوق توسعه ملی را تشکیل می‌دهند. بر اساس قانون برنامه پنجم توسعه، جلسات هیئت امناء حداقل

راهبردی، بودجه سالانه، صورت‌های مالی و گزارش عملکرد صندوق، انتخاب و عزل رئیس و سایر اعضای هیئت عامل و اتخاذ تصمیم درباره ارجاع دعاوی به داوری و صلح دعاوی با رعایت اصل ۱۳۹ قانون اساسی است. بی‌گمان یکی از مهم‌ترین وظایف و اختیارات هیئت امنای صندوق این است که مسئولیت تعیین انواع فعالیت‌های مورد قبول و واجد اولویت پرداخت تسهیلات در بخش‌ها و زیربخش‌های تولیدی و خدماتی زاینده و با بازده مناسب اقتصادی و تعیین حداقل نرخ بازده مورد انتظار از منابع صندوق و همچنین نرخ بازده مورد قبول طرح‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری برای پرداخت تسهیلات و تعیین نرخ سهم مشارکت در

قانون برنامه پنجم توسعه تصریح دارد صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت، گاز، میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل می‌شود. ارکان این صندوق شامل هیئت امناء، هیئت عامل و هیئت نظارت می‌شود که هیئت امناء به عنوان بالاترین رکن صندوق، دارای وظایف و اختیاراتی چون راهبری، تعیین سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، تصویب شرایط و نحوه اعطای تسهیلات برای تولید و سرمایه‌گذاری به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی، تصویب نظامنامه‌ها، برنامه‌های

سالی دو بار تشکیل می‌شود و جلسات آن با حداقل دو سوم اعضای صاحب رأی رسمیت می‌یابد و تصمیمات آن با حداقل پنج رأی اتخاذ می‌شود. البته رؤسای هیئت عامل و هیئت نظارت صندوق بدون حق رأی می‌توانند در جلسات هیئت اماناء شرکت کنند. همچنین هرگونه تصمیم هیئت اماناء در مورد تصویب ترازنامه و صورت‌های مالی صندوق و نیز انتصاب رئیس و اعضای هیئت عامل در روزنامه رسمی کشور و نیز یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار به انتخاب هیئت اماناء درج می‌شود.

اداره صندوق در دست این ۵ نفر

اما برای اداره امور صندوق در چارچوب مفاد اساسنامه و مصوبات هیئت اماناء، قرار است هیئت عامل مرکب از پنج نفر از افراد صاحب‌نظر، با تجربه و خوش‌نام در امور اقتصادی، حقوقی، مالی، بانکی و برنامه‌ریزی با حداقل ۱۰ سال سابقه مرتبط و مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد توسط هیئت اماناء انتخاب و با حکم رئیس‌جمهور منصوب شوند. هیئت عامل صندوق توسعه ملی دارای وظایف و اختیارات زیر است:

۱. پیشنهاد فعالیت‌های مورد قبول و واجد اولویت پرداخت تسهیلات در بخش‌ها و زیربخش‌های تولیدی و خدماتی زاینده و با بازده مناسب اقتصادی به هیئت اماناء.
۲. پیشنهاد موارد سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی بین‌المللی و داخلی به هیئت اماناء.
۳. تعیین چارچوب قراردادهای عملیات با بانک‌های عامل و تعیین مسئولیت‌ها و اختیارات بانک عامل در چارچوب این قراردادها.
۴. برقراری نظام حسابرسی داخلی و استقرار نظام کنترل‌های داخلی مناسب.
۵. تأیید صورت‌های مالی ارزی و ریالی و ارائه آن به هیئت اماناء.

۶. ارائه پیشنهاد به هیئت اماناء در خصوص نظامنامه‌ها و شرایط و نحوه اعطای تسهیلات.
۷. اتخاذ تصمیم نسبت به هرگونه اقدامی به نام صندوق در محدوده وظایف و اهداف مندرج در اساسنامه به جز آنچه تصمیم درباره آنها به صراحت در حوزه صلاحیت هیئت اماناء یا رئیس هیئت عامل است، مگر اینکه به هیئت عامل تفویض شده باشد.
۸. اتخاذ تصمیم راجع به تمام اموری که توسط رئیس هیئت عامل در محدوده اختیارات خود در دستور کار هیئت عامل قرار می‌گیرد.
۹. اجرای مصوبات هیئت اماناء.
۱۰. پیشنهاد ارجاع دعاوی به داور، تعیین داور و صلح دعاوی به هیئت اماناء.

۱۱. افتتاح یا بستن حساب‌های ارزی در نزد بانک مرکزی و معرفی صاحبان امضای مجاز از بین اعضای هیئت عامل، رئیس و سایر مدیران صندوق.
۱۲. انعقاد قرارداد با مشاور معتبر بین‌المللی در امور سرمایه‌گذاری و مهندسی مالی برای ارزیابی، بهبود و ارتقای عملکرد صندوق.

۱۳. سایر موارد ارجاعی از سوی هیئت اماناء.
- توضیح اینکه برکناری و قبول استعفای اعضای هیئت عامل مشروط به تأیید دو سوم اعضای صاحب رأی هیئت اماناء خواهد بود و اعضای هیئت عامل باید تمام‌وقت باشند و هیچ‌گونه فعالیت اقتصادی و شغل دیگری به استثنای تدریس نداشته باشند. البته

از ویژگی‌های برجسته صندوق توسعه ملی، نظارت فراقوه‌ای بر آن است، چه اینکه قانون برنامه پنجم تأکید دارد به منظور حصول اطمینان از تحقق اهداف صندوق و نظارت مستمر بر عملیات جاری آن و جلوگیری از هرگونه انحراف احتمالی از مفاد اساسنامه، خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها، هیئت نظارت با ترکیب رؤسای دیوان محاسبات (زیر نظر مجلس)، سازمان حسابرسی (زیر نظر دولت) و سازمان بازرسی کل کشور (زیر نظر قوه قضاییه) تشکیل می‌شود

اعضای هیئت عامل مشمول حکم مندرج در اصل (۱۴۲) قانون اساسی هستند و دوره تصدی هیئت عامل ۵ سال بوده و انتخاب مجدد اعضا بلامانع است. تمامی اوراق بهادار، چک‌ها، سفته‌ها، برات‌ها، قراردادهای و سایر اسناد تعهدآور با امضای دو عضو از سه عضو هیئت عامل که توسط این هیئت تعیین می‌شوند همراه با مهر صندوق معتبر خواهد بود و تصمیمات هیئت عامل با حداقل سه رأی نافذ است. بر این اساس، رئیس هیئت عامل که بالاترین مقام اجرایی صندوق است، از بین اعضای هیئت عامل توسط هیئت اماناء انتخاب و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود و وظایف و اختیارات تعیین شده در قانون و اساسنامه صندوق را برعهده دارد و صندوق را در چارچوب مصوبات هیئت عامل و هیئت اماناء اداره خواهد کرد.

نظارت فراقوه‌ای بر صندوق

از ویژگی‌های برجسته صندوق توسعه ملی، نظارت فراقوه‌ای بر آن است، چه اینکه قانون برنامه پنجم تأکید دارد به منظور حصول اطمینان از تحقق اهداف صندوق و نظارت مستمر بر عملیات جاری آن و جلوگیری از هرگونه انحراف احتمالی از مفاد اساسنامه، خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها، هیئت نظارت با ترکیب رؤسای دیوان محاسبات (زیر نظر مجلس)، سازمان حسابرسی (زیر نظر دولت) و سازمان بازرسی کل کشور (زیر نظر قوه قضاییه) تشکیل می‌شود و نظارت این هیئت نافی وظایف قانونی دستگاه‌های نظارتی نظیر دیوان محاسبات و بازرسی کل کشور نخواهد بود.

هیئت نظارت بر صندوق توسعه ملی وظیفه دارد به صورت‌ها و گزارش‌های مالی صندوق رسیدگی کند و گزارش‌های موردی و ادواری برای هیئت اماناء صندوق و مجلس شورای اسلامی تهیه کند و به صورت ریزداری‌ها، مطالبات، تعهدات و خلاصه حساب‌های صندوق رسیدگی و برای انتشار در روزنامه رسمی کشور گواهی صادر کند و بر عملکرد صندوق از لحاظ انطباق با موازین قانونی و اساسنامه و اهداف صندوق نظارت داشته باشد. از این رو، هیئت نظارت یادشده در ایفای وظایف خود و بدون مداخله در امور جاری، تمام اسناد، داری‌ها و حساب‌های صندوق را مورد رسیدگی

قرار می‌دهد و می‌تواند به اطلاعات، مدارک و مستندات صندوق که لازم می‌داند دسترسی داشته باشد. این هیئت موظف است گزارش نظارتی خود را هر ۶ ماه یکبار به هیئت اماناء و مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

اما شاید اصلی‌ترین سؤال این باشد که منابع صندوق توسعه ملی از کجا تأمین می‌شود و چگونه هزینه می‌شود تا بتوان برای آیندگان هم این منابع را حفظ کرد؟ بر اساس مفاد قانون برنامه پنجم توسعه قرار است دست‌کم معادل ۲۰ درصد منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی) در سال‌های اجرای برنامه به حساب صندوق واریز شود که مبلغ آن در قوانین بودجه سنواری مشخص خواهد شد. همچنین حداقل ۲۰ درصد ارزش صادرات تهارتی اقلام یادشده به حساب صندوق ریخته می‌شود و سهم‌های تعیین شده در هر سال ۳ درصد بیشتر خواهد شد. افزون بر اینها، ۵۰ درصد از مانده نقدی حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۹ و سال‌های بعد به منابع صندوق توسعه ملی اضافه می‌شود. منابع قابل تحصیل از بازارهای پولی بین‌المللی با مجوز هیئت اماناء با رعایت قوانین کشور، سود خالص صندوق در هر سال مالی، درآمد حاصل از سود موجودی حساب صندوق در بانک مرکزی، معادل میانگین نرخ سود سپرده‌های بانک مرکزی در بازارهای خارجی با محاسبه و پرداخت هر سه ماه یکبار و ۲۰ درصد منابع موضوع جزء (د) بند (۴) قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور هم جزو دیگر منابع صندوق یادشده به شمار می‌رود و بازپرداخت اصل و سود تسهیلات پرداختی از محل صندوق توسعه ملی به حساب صندوق واریز و مجدداً در جهت اهداف صندوق به کار گرفته می‌شود و حساب‌های صندوق فقط نزد بانک مرکزی نگهداری خواهد شد.

بر اساس آنچه قانون برنامه پنجم توسعه بر آن تأکید دارد، منابع صندوق توسعه ملی صرف اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاری‌های دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی خواهد شد. همچنین اعطای تسهیلات صادرات خدمات فنی و مهندسی به شرکت‌های خصوصی و تعاونی ایرانی که در مناقصه‌های خارجی برنده می‌شوند از طریق منابع خود یا تسهیلات سندیکایی و اعطای تسهیلات خرید به طرف‌های خریدار کالا و خدمات ایرانی در بازارهای هدف صادراتی کشور از دیگر مصارف صندوق محسوب می‌شود. البته قانون این اجازه را به هیئت اماناء صندوق می‌دهد تا بخشی از منابع صندوق را به سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی اختصاص دهند و یا به سرمایه‌گذاران خارجی با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی به منظور جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری در ایران با رعایت اصل (۸۰) قانون اساسی تسهیلات بدهند.

ورود دولت و تسهیلات ریالی ممنوع!

اساسنامه صندوق توسعه ملی مصوب مجلس شورای اسلامی تأکید دارد استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های



اساسنامه صندوق توسعه ملی مصوب مجلس شورای اسلامی تأکید دارد استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است. همچنین اعطای تسهیلات موضوع این ماده فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند و اعطای تمام تسهیلات صندوق صرفاً از طریق عاملیت بانک‌های دولتی و غیردولتی خواهد بود

مجلس شورای اسلامی گزارش کند. همچنین هیئت نظارت در صورت برخورد با تخلف و جرم حسب مورد مراتب را به مراجع صالحه اعلام می‌دارد. افزون بر این صدور هرگونه ضمانتنامه و پرداخت هرگونه تسهیلات از محل منابع صندوق فقط از طریق بانک‌های عامل اعم از دولتی یا غیردولتی و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی انجام می‌شود و نهایت اینکه تغییر در اساسنامه و انحلال صندوق تنها با تصویب مجلس شورای اسلامی است. اما تکلیف حساب ذخیره ارزی با تأسیس صندوق توسعه ملی چه خواهد شد؟ قانون برنامه پنجم توسعه تأکید دارد فعالیت حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت با اعمال اصلاحات و تغییراتی تداوم می‌یابد. نخست اینکه عواید حاصل از صادرات نفت اعم از نفت خام و میعانات گازی به صورت نقدی و تهارتی و درآمد دولت از صادرات فرآورده‌های نفتی و خالص صادرات گاز در سال ۱۳۸۹ و سال‌های بعد پس از کسر مصارف ارزی پیش‌بینی شده در جداول قانون بودجه کل کشور و پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود. دوم اینکه تأمین کسری بودجه عمومی دولت ناشی از کاهش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی از محل حساب ذخیره ارزی مشروط بر اینکه از دیگر منابع قابل تأمین نباشد، با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است. سوم هم اینکه پیگیری وصول اقساط و سود تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی و واریز آن به حساب مزبور از طریق بانک‌های عامل به عهده دولت است. چهارم و آخر اینکه ایفای باقیمانده تعهدات حساب ذخیره ارزی به بخش‌های غیردولتی، خصوصی و تعاونی به عهده همین حساب است و ایجاد هرگونه تعهد جدید ممنوع است.

سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است. همچنین اعطای تسهیلات موضوع این ماده فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند و اعطای تمام تسهیلات صندوق صرفاً از طریق عاملیت بانک‌های دولتی و غیردولتی خواهد بود. از سوی دیگر، سهم عاملیت بانک‌ها در شرایط رقابتی متناسب با نرخ کارمزد و توان تخصصی و کارشناسی بانک‌ها توسط هیئت عامل تعیین می‌شود و مهم‌تر اینکه پرداخت تسهیلات از محل منابع صندوق بدون تأیید توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی توسط بانک عامل ممنوع است و در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی خواهد بود. از این رو، ارزیابی گزارش‌های توجیه فنی، اقتصادی و مالی و احراز کفایت بازدهی طرح‌های سرمایه‌گذاری با لحاظ عامل خطرپذیری، به میزانی که از نرخ سود تسهیلات مورد انتظار اعلام‌شده توسط هیئت امناء کمتر نباشد، به عهده بانک عامل و به مثابه تضمین بانک عامل در بازپرداخت اصل و سود تسهیلات به صندوق است. صندوق توسعه ملی، منابع مورد نیاز طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی، آب و منابع طبیعی را از طریق بانک عامل یا صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی به صورت ارزی و با سود انتظاری کمتر در اختیار سرمایه‌گذاران بخش قرار می‌دهد. همچنین مجموع تسهیلات اختصاص یافته از منابع صندوق با عاملیت بانک‌ها به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه و وابسته در هر حال نباید بیش از ۲۰ درصد منابع صندوق باشد. بر این اساس، مؤسسات و شرکت‌ها در صورتی غیردولتی محسوب می‌شوند که حداقل ۸۰ درصد سهام، یا سهم‌الشرکه آنها مستقیم و یا با واسطه اشخاص حقوقی متعلق به اشخاص حقیقی باشد. اما مؤسسات و شرکت‌هایی که اکثریت سهام آنها متعلق به مؤسسات عمومی و عام‌المنفعه نظیر موقوفات، صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی و مؤسسات خیریه عمومی است جزو مؤسسات و شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و بنگاه‌های اقتصادی که صرف‌نظر از نوع مالکیت بیش از ۲۰ درصد اعضای هیئت مدیره آنها توسط مقامات دولتی تعیین می‌شوند، دولتی محسوب می‌شوند و پرداخت از منابع صندوق به آنها ممنوع است. البته صندوق یادشده موظف است در توزیع منابع بین بخش‌های اقتصادی و استان‌ها، توازن منطقه‌ای را مدنظر قرار دهد.

حساب ذخیره ارزی و باقی قضا با

اساسنامه صندوق توسعه ملی تأکید دارد صندوق در امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی تابع این اساسنامه و قوانین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سیاست‌های پولی و ارزی است و آیین‌نامه‌های لازم به پیشنهاد هیئت امنای صندوق به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید و طبق اصل (۱۳۸) قانون اساسی اقدام خواهد شد و رئیس هیئت عامل صندوق توسعه ملی موظف است هر شش ماه یک‌بار میزان منابع و مصارف و محل مصارف صندوق را به هیئت امناء، هیئت نظارت و