

چالش‌های اساسی پیش روی مدیریت صندوق توسعه ملی در برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)



سعیده شفیعی*

سارا مرعشی علی‌آبادی**

چکیده

یکی از الزامات بنیادین برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، تغییر نگاه به منابع و درآمدهای نفت و گاز و مدیریت درآمدهای حاصل از آن در سطح برنامه‌ریزی کلان اقتصادی عنوان شده است. جنبه اصلی این تغییر، «طرح تشکیل صندوق توسعه ملی» است که بند هشت الزامات تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله مجمع تشخیص مصلحت نظام به آن اختصاص دارد. در این مقاله به بررسی چالش‌های پیش روی صندوق در سه بخش استقلال از دولت، شفافیت و سرمایه‌گذاری منابع پرداخته شده است. بررسی نتایج نشان می‌دهد که صندوق توسعه ملی تنها تحت شرایط خاصی می‌تواند در نیل به اهداف خود موفق باشد و در برخی شرایط نه تنها مفید نخواهد بود، بلکه می‌تواند باعث بروز مشکلات در بخش مالی اقتصاد ایران شود. به منظور کارکرد بهینه این صندوق، ابتدا باید هدف از ایجاد آن به طور کامل مشخص گردد و به هیچ عنوان حق استفاده فراقانونی از اعتبار آن داده نشود. چنانچه صندوق پیشنهادی از استحکام نهادی و شفافیت لازم برخوردار نباشد و تصمیم‌گیری در مورد منابع آن به سهولت در اختیار دولت قرار گیرد، فقدان آن از وجود آن بهتر خواهد بود؛ زیرا در جایی که تخصیص بخشی از منابع درآمد ارزی کشور در فرایند تنظیم برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سالانه از فیلترهای مختلف عبور می‌کند و در نهایت به تصویب نمایندگان مردم می‌رسد، اینکه بخش قابل توجه دیگری از این منابع با سهولت بیشتر هزینه شود، نقض غرض خواهد بود. همچنین باید اطلاعات صندوق به طور شفاف در اختیار عموم مردم و کارشناسان قرار گیرد و بخشی از منابع صندوق برای سرمایه‌گذاری در راستای جبران افت تولید نفت کشور به کار گرفته شود.

واژه‌های کلیدی: برنامه پنجم توسعه، حساب ذخیره ارزی، صندوق توسعه ملی، مدیریت درآمدهای نفت و گاز، شفافیت، ثبات مالی

طبقه‌بندی JEL: Q32, Q43, Q11, R11, R58

* کارشناس ارشد اقتصاد انرژی، مدرس دانشگاه و پژوهشگر حوزه اقتصاد انرژی

s.sh1362@gmail.com

** کارشناس ارشد اقتصاد انرژی، عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران غرب

marashi.sara@gmail.com

تاریخ تصویب: ۱۳۹۱/۷/۱۷

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۳/۷

مقدمه

یکی از تهدیدات جدی پیش روی کشورهای صادرکننده نفت، برونزا بودن قیمت جهانی نفت است که باعث می‌شود این کشورها نتوانند در مورد درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز خود برنامه‌ریزی کنند و لذا همواره در مسئله برنامه‌ریزی کلان با نوعی عدم اطمینان و ریسک روبه‌رو بوده و همواره نیازمند مدیریت مناسب درآمدهای نفتی و دوری از آثار نامطلوب نوسانات آن می‌باشند. تجربه تاریخی اغلب کشورهای در حال توسعه نفت‌خیز نشان می‌دهد که برخورد منفعلانه با این پدیده و عدم مدیریت هوشمندانه آن می‌تواند آسیب‌های اقتصادی بسیاری را موجب شود. ایجاد صندوق‌های مدیریت درآمدهای نفتی رویه شناخته‌شده و تجربه موفق‌تری بوده است که برخی دولت‌های کشورهای نفت‌خیز برای مقابله با این آسیب‌ها مورد توجه قرار داده‌اند. در اقتصاد ایران نیز با اتکا به این تجربیات، در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، حساب ذخیره ارزی ایجاد شد تا به پشتوانه آن درآمدهای نفتی، مدیریت شده و اقتصاد کشور از نوسانات قیمت نفت مصون بماند.

هرچند عملکرد حساب ذخیره ارزی در برخی از ابعاد مذکور به‌طور نسبی موفقیت‌آمیز بود، اما در اکثر موارد، عملکرد آن چندان چشمگیر نبود. از حیث ضربه‌گیری شوک‌های خارجی به اقتصاد کشور و ایمن‌سازی درآمدهای عمومی دولت از نوسانات بازار نفت، به نظر می‌رسد عملکرد حساب ذخیره ارزی با موفقیت همراه بود؛ اما با توجه به برداشت‌های بی‌رویه دولت از حساب، در سایر موارد موفقیت‌چندانی در عملکرد آن مشاهده نشد. با توجه به عملکرد ناموفق حساب ذخیره ارزی، طرح تبدیل حساب ذخیره ارزی به صندوق توسعه ملی در برنامه پنجم توسعه مورد توجه قرار گرفت. این صندوق در سال گذشته هم‌زمان با آغاز برنامه پنجم توسعه، جایگزین حساب ذخیره ارزی شده است. بررسی نکات مثبت و منفی اساس‌نامه این صندوق می‌تواند به جلوگیری از تکرار تجربه ناموفق حساب ذخیره ارزی در اقتصاد ایران بینجامد. در این مقاله به بررسی این نکات و ارائه راهکارهایی در این زمینه پرداخته شده است.

این مقاله در سه بخش ارائه می‌شود. در ابتدا به مرور آمار کلان بخش نفت

(ذخایر، تولید، مصرف و صادرات نفت خام) طی چهار دهه گذشته پرداخته می‌شود. در ادامه به مبانی نظری تحقیق پرداخته شده و مدیریت درآمدهای نفتی در دو دوره قبل و بعد از انقلاب اسلامی مورد بحث قرار می‌گیرد. در بخش سوم به بررسی مبانی و عملکرد حساب ذخیره ارزی، و پس از آن به طرح صندوق توسعه ملی در برنامه پنجم توسعه و چالش‌های پیش روی آن اشاره می‌شود، و در نهایت جمع‌بندی و پیشنهادها ارائه گردیده است.

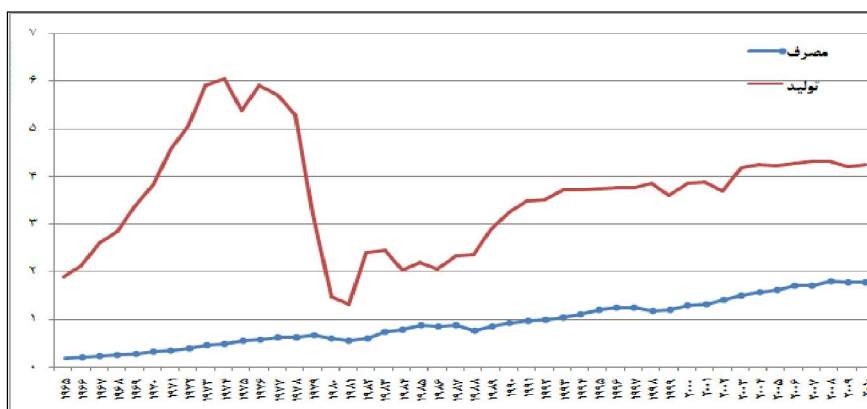
مصرف و تولید نفت خام ایران

همان‌گونه که نمودار شماره (۱) نشان می‌دهد، مصرف نفت خام در کشور طی چهار دهه گذشته روند پرنوسانی داشته و از حدود ۲۰۰ هزار بشکه در سال ۱۹۶۵ (۱۳۴۴ ش) به حدود دو میلیون بشکه در پایان سال ۲۰۱۰ رسیده است. تولید نفت خام که در سال ۱۹۶۵ به بیش از دو میلیون بشکه در روز می‌رسید، به شش میلیون بشکه در سال‌های ابتدایی دهه ۱۹۷۰ رسید که با وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۹۷۹ به زیر دو میلیون سقوط کرد. پس از این سال، اگرچه تولید نفت، روند افزایشی نشان می‌دهد، اما هرگز تولید نفت ایران به سقف مذکور نرسید و حتی طی سال‌های اخیر پایین‌تر از حد مطلوب بهره‌برداری از چاه‌های نفتی قرار داشته است. نکته قابل توجه آن است که افزایش قیمت نفت طی سال‌های اخیر سبب شده است تا مسئله کاهش تولید نفت چندان آشکار نشود؛^۱ در حالی که طی سال‌های اخیر درآمد نفتی دولت همواره با رشد مواجه بوده، اما براساس آمار رسمی منتشرشده از سوی بانک مرکزی، تولید نفت خام ایران طی چهار سال گذشته، ۵۰۱ هزار بشکه کاهش یافته است. براساس این گزارش، تولید نفت کشور در سال ۱۳۸۶ حدود چهار میلیون و ۵۷ هزار بشکه بوده، که در سال ۱۳۸۹ به سه میلیون و ۵۵۶ هزار بشکه کاهش

۱. متوسط قیمت هر بشکه نفت برنت در فروردین ۱۳۹۰، ۱۳۳ دلار و ۷۲ سنت بود که در اسفند ماه ۱۳۹۰ از مرز ۱۲۵ دلار در هر بشکه گذشت. قیمت سبد نفتی ایران در این دوره بین ۹۰ تا ۱۰۰ دلار در نوسان بود. هرچند تحریم نفت ایران وضعیت دشواری را برای این بخش ایجاد کرد، اما افزایش قیمت نفت سبب شد این مسئله مشکل چندانی در میزان درآمدهای دولت ایجاد نکند. براساس گزارش بانک مرکزی، درآمد حاصل از صادرات نفت خام و مایعات گازی طی نه ماهه سال ۱۳۹۰ برابر ۹۲ میلیارد دلار بوده است که نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۸۹، ۵۳/۴ درصد رشد نشان می‌دهد.

یافته است. این گزارش تأکید می‌کند که صادرات روزانه نفت خام ایران نیز در سال ۱۳۸۶، دو میلیون و ۵۲۲ هزار بشکه بوده، که با توجه به صادرات دو میلیون و دو هزار بشکه‌ای در سال ۱۳۸۹، ۵۲۰ هزار بشکه کاهش یافته است. این درحالی است که بنا بر اظهارات مسئولان نفتی، تأکید می‌شود که آمار بانک مرکزی مبنی بر کاهش تولید نفت، مخدوش می‌باشد و تولید نفت خام کشور در دوره مذکور به دلیل عدم سرمایه‌گذاری لازم، با ۲۸ هزار بشکه کاهش مواجه شده است.

نمودار شماره ۱. روند تولید و مصرف نفت خام در ایران طی دوره (۲۰۱۰-۱۹۶۵) (واحد: میلیون بشکه)



Source: BP Statistical Review of World Energy, June 2011

این آمار درحالی منتشر می‌شود که بنا بر اعلام کارشناسان، افت تولید نفت کشور سالانه ۷ درصد تخمین زده می‌شود که در صورتی که وزارت نفت بخواهد این افت تولید را جبران و افزایش تولید نفت را مدنظر قرار دهد، باید در وهله اول این افت را جبران و پس از آن به فکر افزایش تولید باشد.

ذخایر و صادرات

همان‌گونه که جدول شماره (۱) نشان می‌دهد، ذخایر اثبات‌شده نفت ایران از ۵۸/۳ میلیارد بشکه در سال ۱۹۸۰ به ۱۳۷ میلیارد بشکه در سال ۲۰۱۰ افزایش یافته است. همچنین طی سه دهه گذشته، مصرف نفت ایران با افزایش بیش از یک میلیون و صد هزار بشکه‌ای مواجه گردیده است. اگرچه ایران هنوز در زمره تولیدکنندگان عمده نفت خام و فراورده‌های آن در جهان قرار دارد، اما تولید و صادرات ایران

کمتر از پنج درصد کل تولید و مبادلات نفتی جهان است. براساس آمار منتشره توسط شرکت بریتیش پترولیوم، نسبت ذخایر به تولید^۱ طی سه دهه گذشته در ایران علی‌رغم افزایش ذخایر اثبات‌شده، کاهش یافته و از ۱۰۷ سال در ابتدای دهه ۱۹۸۰ به ۷۰/۷ سال در پایان سال ۲۰۰۰ و ۸۸/۴ سال در انتهای سال ۲۰۱۰ رسیده است.

جدول شماره ۱. شاخص‌های بخش نفت در ایران طی دوره ۲۰۱۰-۱۹۸۰

شاخص / سال	۱۹۸۰	۱۹۹۰	۲۰۰۰	۲۰۱۰
صادرات نفت (میلیارد دلار امریکا)	۱۱/۶	۱۸	۲۴/۲	۷۱/۹
ذخایر اثبات‌شده نفت (میلیارد بشکه)	۵۸/۳	۹۲/۹	۹۹/۵	۱۳۷/۰
مصرف نفت (هزار بشکه در روز)	۶۲۱	۹۴۷	۱,۳۰۴	۱,۷۹۹
تولید نفت (هزار بشکه در روز)	۱,۴۷۹	۳,۲۷۰	۳,۸۵۵	۴,۲۴۵
نسبت ذخایر به تولید (سال)	۱۰۷	۷۷/۸	۷۰/۷	۸۸/۴

Source: BP Statistical Review of World Energy, June 2011

مبانی نظری

منابع طبیعی را می‌توان از حیث پایداری به دو گروه منابع تجدیدپذیر و تجدیدناپذیر تقسیم نمود. منابع تجدیدناپذیر عمر کوتاه و محدودی دارند و به‌طور طبیعی تجدید نمی‌شوند و یا فرایند تجدید بسیار کندی دارند؛ اما منابع تجدیدپذیر به دو گروه تقسیم می‌شوند: گروه اول شامل آبزیان و جنگل‌ها هستند که در اثر برداشت زیاد در دوره بعد مقدار برداشت کاهش می‌یابد و گروه دوم منابعی مانند انرژی خورشید و باد که حد بحرانی ندارند. طبقه‌بندی برخی دیگر از اقتصاددانان از منظر محدودیت عرضه در برابر تقاضا است. در این طبقه‌بندی جدید «رانت کمیابی» ویژگی اصلی منبع پایان‌پذیر است. به‌عنوان مثال، در نظریه مالتوس^۲، بهره‌برداری کامل از زمین زراعی به ایجاد رانت زمین برای صاحب آن منجر می‌شود.

۱. Reserve to Production (R/P): این نسبت نشان‌دهنده حجم باقی‌مانده منابع یک کشور نفتی با حفظ تولید فعلی است که به سال بیان می‌شود. روشن است که هم مقدار ذخایر در طول زمان متغیر است و هم مقدار تولید، بنابراین شاخص نسبت این دو نیز با تغییر زمان، متغیر خواهد بود. این تعریف برگرفته است از:

Feygin, M, Satkinn, R.(2004); "The Oil Reserve-to-Production Ration and its Proper Interpretation", Natural Resources Research; 13(1).

2. Malthus

هتلینگ^۱ در سال ۱۹۳۱ در مقاله خود با عنوان «اقتصاد منابع پایان پذیر» برای نخستین بار با استفاده از روش ریاضی به بررسی موضوع پرداخت. قاعده هتلینگ بیان می کند که ارزش فعلی رانت حاصل از هر تن استخراج نهایی سنگ معدن در دوره های مختلف باید یکسان باشد؛ در غیر این صورت می توان تعدیلاتی ایجاد کرد که در توالی استخراج در هر دوره ارزش کنونی بیشتری به دست آید. هتلینگ فرض کرد بنگاه ها بسیار کوچک و پذیرنده قیمت هستند و هر تن ذخیره معدنی را با هزینه ثابت C استخراج می کنند که این هزینه را نزدیک صفر در نظر گرفت. در هر لحظه از زمان بنگاه ها با منحنی تقاضایی به شکل $P(Q_t)$ مواجهند که شیب آن منفی است. راه حل اجتماعی برای استخراج بهینه $Q(t)$ ، حداکثرسازی مازاد اجتماعی زیر است:

$$\int_0^T [B(Q(t)) - c(Q(t))] e^{-pt} dt$$

$$S \int_0^T Q(t) dt <$$

$B(Q(t)) = \int_0^{Q(t)} P(Q)$ در تابع مازاد اجتماعی، همان مساحت زیر منحنی تقاضاست و قیمت ماده معدنی، شاخصی برای ارزش اجتماعی $Q(t)$ در هر لحظه از زمان است یعنی داریم: $dB/dQ = P(t)$

در حالتی که $P(0) < \infty$ راه حل چنین است:

$$\text{عدد ثابت} = [P(t) - c] e^{-pt}$$

$$P(T) - C = Q(T) = B[Q(T) - C, Q(T)]$$

عدد ثابت نشان دهنده تابع نزولی ذخیره S است و $P(t) - C$ رانتی است که به ازای هر تن در زمان t حاصل می شود و همراه با برنامه استخراج بهینه با نرخ p افزایش می یابد (p نرخ تنزیل اجتماعی). در حالت برابری p با نرخ بهره بازار (r)، در برنامه بهینه استخراج، درصد افزایش رانت در هر لحظه از زمان برابر r خواهد بود.

قاعده هتلینگ جزء شرایط کارایی برای انباشت سرمایه طبقه بندی می شود و نشان دهنده این امر است که سرمایه حاصل شده از هر تن استخراج اضافی (dp/dt) در زمان t باید با سود به دست آمده یعنی با $r(p(t) - c)$ یکسان باشد. بدیهی است اگر

1. Hotelling

عوااید خالص هر تن اضافی که در زمان t استخراج می‌شود در بهترین شرایط سرمایه‌گذاری شود، هر ساله r درصد سود خواهد داد.

سولو (Solow, 1974) ایده سرمایه‌گذاری را به‌نوعی جایگزینی برای ذخایر پایان‌پذیر، به زبان ریاضی بسط داد و هارت و ویک^۱ نشان داد که مسیر یکنواخت مصرف در صورت ثبات جمعیت می‌تواند حفظ شود و این در صورتی است که میزان سرمایه‌گذاری فعلی با ارزش حال کاهش ذخایر پایان‌پذیر برابر باشد. هات ویک در مقاله خود با عنوان «سرمایه بین‌نسلی و سرمایه‌گذاری رانت حاصل از منابع پایان‌پذیر» بیان می‌کند که تمام رانت‌ها و منابع تجدیدنپذیر باید در سرمایه‌های انسانی سرمایه‌گذاری شود؛ زیرا نسل حاضر با مصرف بیش از اندازه این منابع در زمان حال باعث تضييع حق نسل‌های آینده می‌شود و سرمایه‌گذاری این رانت‌ها و منافع، این مشکل را حل خواهد کرد.

طبق این روش، کل ذخیره سرمایه تولیدشده هرگز به اتمام نمی‌رسد، زیرا در نهایت کل ذخیره منبع به سرمایه انسانی ساخته انسان تبدیل خواهد شد. وی با استفاده از تابع کاب داگلاس^۲ به این نتیجه رسیده است که مسیر یکنواخت مصرف در صورت ثابت ماندن جمعیت می‌تواند حفظ شود و این در صورتی است که میزان سرمایه‌گذاری فعلی با ارزش حال کاهش ذخایر پایان‌پذیر برابر باشد. وی توسعه پایدار را مصرف غیرکاهنده در طول زمان می‌داند و این بحث را در قالب قاعده‌ای بیان می‌کند و نشان می‌دهد که چنانچه ذخایر سرمایه‌ای کشور در روند زمانی کاهش نیابد پدیده عدم کاهش سطح مصرف، امکان‌پذیر خواهد بود.

هات ویک با استفاده از نظریه هتلینگ و با اتکا به دو فرض در مورد تابع تولید و رابطه جایگزینی انواع سرمایه، ثابت نگه داشتن ذخایر سرمایه‌ای یک کشور را فقط از راه سرمایه‌گذاری مجدد تمام رانت‌های حاصل از استخراج منابع تجدیدنپذیر در سرمایه‌های ساخت انسان می‌داند.

دالی (Dolly, 1990) معتقد است محدودیت منابع طبیعی به دو شکل محدودیت در اهداف نهایی و نهاده‌های اولیه اتفاق می‌افتد. وی معتقد است درآمدهای حاصل

1. Hart Vick

2. Cobb-doglas

از استخراج منابع به دو بخش جریان درآمدی و سرمایه‌ای تقسیم می‌شود و تنها می‌توان جریان درآمدی را برای مصرف استفاده کرد. جریان سرمایه‌ای باید در زمینه تجهیز منابع تجدیدپذیر، سرمایه‌گذاری شود تا بتوان منابع مورد نیاز را برای تأمین سطح مصرف مورد نظر از منابع جدید تأمین کرد. ساده‌ترین شکل ریاضی جایگزینی کالاهای سرمایه‌ای به منظور جبران کاهش ذخایر منابع پایان‌پذیر در مدل‌های رشد اقتصادی مطرح شد. در مدل‌های رشد اقتصادی محصول X به صورت زیر تعریف می‌شود:

$$X = f(K, L, R)$$

که k سرمایه، L نیروی کار و R جریان منابع با موجودی محدود است. در هر لحظه X میان تقاضای مصرف (C) و تقاضای سرمایه‌گذاری (dk/dt) تقسیم می‌شود. برنامه‌ریز اجتماعی تابع مطلوبیت زیر را بهینه می‌کند:

$w = \int_0^{\infty} U(C) e^{-pt} dt$ که در آن $U(0)$ مطلوبیت و تابع مقعری از مصرف است و p نرخ تنزیل اجتماعی است. بهینه‌سازی W ، قاعده پس‌انداز بهینه برای محصول و قاعده استخراج بهینه، ذخیره S را به دست می‌آورد.

$d[\partial f / \partial R] / dt = [\partial^2 f / \partial R \partial K]$ که این قاعده استخراج همان قاعده هتلینگ است که در آن $\partial f / \partial R$ قیمت منبع پایان‌پذیر است و $\partial f / \partial k$ نرخ کنونی بازگشت سرمایه در اقتصاد است. اگر به جای بهینه‌سازی W از قاعده پس‌انداز - سرمایه‌گذاری استفاده کنیم و لازم بدانیم که منابع، طبق شرایط هتلینگ مصرف شود، با فرض نیروی کار ثابت، خواهیم دید که C در طول زمان ثابت می‌ماند و هیچ نسلی درآمد سرانه بالاتری را تجربه نمی‌کند. اگر f تابع کاب - داگلاس باشد، C می‌تواند مدت زیادی به صورت ثابت استمرار یابد.

اقتصاددانان در مورد استفاده از درآمدهای منابع پایان‌پذیر اتفاق نظر دارند و همه این منابع را ثروتی بین‌نسلی می‌دانند و استفاده از آن را فقط برای نسل‌های کنونی مجاز ندانسته و به حداکثر کردن رفاه بین‌نسلی توجه دارند.

تئوری نفرین منابع

اهمیت یافتن درآمدهای حاصل از منابع طبیعی در اقتصاد کشورهای تولیدکننده و

صادرکننده و شناخت پیامدهای حاصل از ورود حجم قابل توجه و به‌ویژه بروز نوسانات بی‌قاعده این درآمدها بر اثر وقوع شوک‌های مثبت یا منفی در روند قیمت منابع طبیعی در بازار جهانی، ضرورت مدیریت بر این درآمدها را آشکار کرده است. نگرانی نسبت به آثار منفی بالقوه یک تولیدکننده منابع طبیعی بودن در بین اقتصاددانان توسعه در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ ظهور کرد.

در ابتدا نگرانی توسط پربیش^۱ و سینگر^۲ نمایان گردید که معتقد بودند صادرکنندگان مواد اولیه (پیرامون) از مبادله با کشورهای صنعتی زیان خواهند کرد؛ زیرا شرایط مبادله برای آنها مدام بدتر می‌شود. سایرین (هیرشمن^۳ ۱۹۵۸، سیرز^۴ ۱۹۶۴، بالدوین^۵ ۱۹۶۶) این اثر منفی را با بحث بر سر اینکه پیوندهای ایجادشده از صادرات محصولات اولیه در اقتصاد نسبت به محصولات تولیدی محدود است، نشان داده‌اند. در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، نگرانی و مطالعات اقتصاددانان عمدتاً بر محصولات اولیه و منابع طبیعی متمرکز بود اما در دهه ۱۹۷۰، توجه‌ها به تجربه کشورهای صادرکننده نفتی جلب شد و این بحث پیش آمد که درآمدهای کلان نفتی می‌تواند آثار منفی بر توسعه کشورهای صادرکننده داشته باشد. این آغاز ادبیات موضوعی بود که به بررسی آثار درآمدهای حاصل از نفت و گاز بر اقتصاد کشورهای نفت‌خیز می‌پرداخت. از این رو صادرکنندگان نفت به‌صورت ویژه برای بررسی فرضیه اثر منفی منابع مورد مطالعه قرار گرفته‌اند. با این وجود برخی کشورهای عضو اوپک رابطه‌ای منفی بین درآمد نفت و تولید ناخالص ملی در بلندمدت و همچنین بین درآمدهای نفت و سرمایه‌گذاری در کوتاه‌مدت از خود نشان داده‌اند (شمس،^۶ ۱۹۸۹: ۹۷۸).

در این بین ساچز و وارنر (Sachs and Warner, 1995a) با یافتن رابطه‌ای منفی بین فزونی منابع طبیعی و رشد اقتصادی نشان دادند که به‌جز چند استثنا، متأسفانه

1. Perbisch
2. Singer
3. Hirschman
4. Seers
5. Baldwin
6. Shams

مزایای بالقوه درآمد نفت و سایر منابع طبیعی در بیشتر کشورها محقق نشده‌اند و بیشتر کشورهای دارای منابع طبیعی نتوانسته‌اند از درآمد ناشی از استخراج منابع طبیعی برای فایده رساندن به جامعه خود بهره‌برند. این نتیجه نخستین بار در دهه ۱۹۹۰، نفرین منابع^۱ نامیده شد. نفرین منابع به این پارادوکس که کشورها با فزونی منابع طبیعی به‌ویژه منابع تجدیدناپذیر، رشد اقتصادی کمتر و دستاوردهای توسعه‌ای ضعیف‌تری نسبت به کشورهای با منابع طبیعی کمتر دارند، اشاره دارد (استیونس، ۲۰۰۸: ۳۶). از دیگر ویژگی‌های نفرین منابع می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- استانداردهای کلی زندگی در کشورهای وابسته به نفت و منابع معدنی (با توجه به درآمد سرانه آنها) کم است.
- سطوح بالاتر وابستگی به منابع معدنی، همبستگی بالایی با نرخ فقر بیشتر دارد.
- کشورهای وابسته به نفت و مواد معدنی از نرخ بالای مرگ‌ومیر و امید به زندگی پایین آسیب می‌بینند.
- کشورهای وابسته به نفت با نرخ بالای سوءتغذیه کودکان، میزان پایین مخارج زندگی برای حفظ سلامت، نرخ پایین ثبت‌نام در مدارس ابتدایی و راهنمایی و نرخ پایین سواد بزرگسالان روبه‌رو هستند.
- وابستگی به مواد معدنی با نابرابری درآمدی همبستگی بالایی دارد.
- دولت‌های نفتی و منابع معدنی نسبت به شوک‌های اقتصادی آسیب‌پذیر هستند.
- دولت این کشورها از نرخ بالای فساد، دولت مستبد، بی‌اثری دولت و جنگ داخلی رنج می‌برند.

شکل‌گیری صندوق‌های نفتی

صندوق‌های نفتی معمولاً به منظور جلوگیری از ابتلای اقتصاد به پیامدهای ناشی از نفرین منابع، جلوگیری از مسائل ناشی از بی‌ثباتی و عدم قابلیت پیش‌بینی درآمدهای

1. Resource Curse

نفتی (صندوق‌های تثبیت)، یا لزوم پس‌انداز قسمتی از درآمدهای نفتی برای نسل‌های آینده (صندوق‌های پس‌انداز) و یا همه این موارد طراحی شده‌اند. از آنجا که قیمت‌های نفت، بی‌ثبات و غیرقابل پیش‌بینی است، درآمدهای نفتی نیز چنین است. به عبارت دیگر درآمدهای تحقق‌یافته، اغلب تا حد زیادی متفاوت از برآوردهای بودجه‌ای است و تعدیل مالی جبرانی (معمولاً کاهش مخارج) یا تأمین مالی کسری (عدم تحقق) لازم است. کاهش شدید مخارج در مدتی کوتاه، زیان‌بار است. کاهش مخارج جاری می‌تواند بسیار دشوار و ناخوشایند باشد و کاهش مخارج عمرانی می‌تواند به رها کردن طرح‌های کارآمدی منجر شود که برای توسعه کشور بسیار مهم است.

کشورها می‌توانند به جای کاهش مخارج، عدم تحقق درآمد را تأمین مالی کنند، اما بیشتر کشورها دارایی‌های مالی زیادی برای برداشت ندارند و برای استقراض محدودیت دارند (به‌ویژه وقتی درآمدهای نفتی شان پایین است). اگر تکانه درآمد نفت (معمولاً ناشی از کاهش شدید در قیمت‌های جهانی نفت) دائمی باشد، تأمین مالی عدم تحقق درآمد ناپایدار است. مواجهه با درآمدهای نفتی بالاتر از حد انتظار آسان‌تر است، اما استفاده کارا از آن دشوار است. مصرف سریع پول اغلب به معنی مصرف ناکارآمد پول است و شروع هر طرح در زمانی که قیمت‌های نفت افزایش می‌یابد، همراه با خطر تعلیق در زمان کاهش قیمت نفت است.

تجربیات جهانی صندوق‌های نفتی

بیش از سی کشور جهان ایجاد صندوق‌های تثبیت^۱ را طی یک دهه گذشته در جهت مدیریت درآمد حاصل از منابع طبیعی مورد استفاده قرار داده‌اند که البته این کشورها عملکردهای متفاوتی را در زمینه مدیریت این صندوق‌ها به نمایش گذاشته‌اند. صندوق نروژ به‌عنوان بهترین نمونه در بین صندوق‌های تثبیت شناخته می‌شود. موفقیت این صندوق مرهون شاخص‌های احتیاطی، نرخ بالای پس‌انداز و توسعه دارایی‌های خارجی است. بنابراین نروژ با تأسیس این صندوق از ابتلای اقتصاد خود به بیماری هلندی^۲ (پتانسیل آسیب بخش قابل مبادله غیرنفتی)

1. Stabilization Funds

2. Dutch disease

جلوگیری نموده است و قابلیت ایستادگی در قبال شوک‌های منفی بازار نفت را دارد. همچنین بعضی از این صندوق‌ها به‌عنوان الگویی برای تأسیس دیگر صندوق‌های مشابه در سایر کشورها بوده‌اند. برخی دیگر دارایی‌های خود را به اتمام رسانده‌اند (نورو)^۱ و یا توسط صندوق‌های دیگر جایگزین شده‌اند (اکوادور) و یا قوانین آنها توسط سیاستمداران به‌منظور نیل به اهداف سیاسی تغییر یافته است (چاد).^۲

در موارد بهتر، کشورهای با حکمرانی خوب در کنار انتقال بخشی از منابع صندوق به فرایند بودجه، با نظارت بر درآمدها از هزینه‌کرد بیش از حد منابع در بودجه جلوگیری نموده‌اند. حال سؤال اساسی این است که اگر ضمانتی برای موفقیت صندوق‌های تثبیت وجود ندارد، چرا بسیاری از کشورها تلاش دارند این صندوق‌ها را تأسیس کنند؟ (باگاتینی، ۲۰۱۱: ۱۵).

پاسخ به این سؤال دلایل سیاسی و اقتصادی بسیاری دارد که در ادامه به آنها اشاره می‌شود. به‌طورکلی ترکیبی از این دو عامل منجر به استفاده از این ابزار مالی می‌گردد.

الف - آثار اقتصادی یک صندوق تثبیت

صندوق‌های تثبیت می‌توانند به‌عنوان مانعی در زمان نوسانات درآمدی عمل کنند. آنها می‌توانند نااطمینانی ناشی از نوسانات قیمت کالاها و آثار آن بر درآمدهای منابع را کاهش دهند. زمانی که قیمت‌ها افزایش می‌یابند، درآمدها برای جلوگیری از بی‌ثباتی جریان درآمدی بودجه به صندوق جذب می‌شوند و مانع از بروز بیماری هلندی می‌گردند. زمانی که قیمت‌ها نزولی هستند، صندوق می‌تواند برای جبران درآمد، به بودجه پول قرض بدهد و امکان پیش‌بینی در فضای مالی را فراهم سازد. در مجموع، قوانین مالی ممکن است به‌منظور ممانعت از بروز مشکلات ناشی از اتصال هزینه‌های دولت به منابع صندوق بهبود یابند.

ممکن است طراحان صندوق، هدف ساده‌تری مانند اینکه پس‌انداز بخشی از

1. Nauru

۲. بررسی شرایط و موفقیت صندوق‌های مختلف از حوصله و موضوع این مقاله خارج است.

منابع تجدیدناپذیر که قابل استفاده برای نسل‌های آینده باشد، را مدنظر داشته باشند. هرچند یک صندوق تثبیت معجزه نمی‌کند و نمی‌تواند با یک سیاست مالی مناسب تعویض شود، اما نکته قابل توجه آن است که دلیل اقتصادی برای تأسیس دو صندوق جداگانه برای اهداف تثبیت و پس‌انداز وجود ندارد و عملیات تثبیت می‌تواند در یک کشور بدون ایجاد یک صندوق واقعی انجام گیرد. (باگاتینی، ۲۰۱۱: ۱۵)

ب - آثار سیاسی یک صندوق تثبیت

شاید مهم‌ترین دلایل ایجاد یک صندوق تثبیت، دلایل سیاسی و حاکمیتی باشد، حتی اگر هیچ دلیل اقتصادی برای تأسیس چنین صندوقی وجود نداشته باشد. تنها آگاهی از چنین تصمیمی می‌تواند علامت مؤثری به بازارها و سرمایه‌گذاران بدهد مبنی بر اینکه سیاست‌گذاران در تلاش برای موازنه بودجه هستند. اگر صندوق به صورت مناسبی طراحی شود، می‌تواند یک حس مالکیت شهروندی را نسبت به منابع صندوق ایجاد کند. برخی معتقدند که چنین صندوقی حتی می‌تواند در کاهش ریسک اختلافات درون‌کشوری مؤثر عمل کند. به‌عنوان مثال می‌توان به تخصیص سهمی از درآمد کالاها به مناطق خاص یا دولت‌های محلی برای کسب اطمینان از توزیع منطقه‌ای عادلانه‌تر درآمد نفتی اشاره نمود (باگاتینی، ۲۰۱۱: ۱۶).

مدیریت درآمد نفتی قبل از انقلاب اسلامی

صادرات نفت ایران در سال ۱۲۹۱ هجری شمسی با اتمام خط لوله نفت مسجد سلیمان به آبادان شروع می‌شود و به‌این ترتیب در دهه آخر حکومت قاجار درآمدهای نفتی به اقتصاد ایران وارد شد. طی سال‌های ۱۲۹۸-۱۲۹۱ شمسی درآمدهای نفتی حدود یک میلیون و ۳۲۵ هزار و ۵۵۲ لیتره معادل پنج میلیون و نهصد هزار دلار بوده است. در سال‌های حکومت قاجار (۱۲۸۵ شمسی) با استقرار نظام مشروطه و تأسیس دارالشورا و تصویب لوایح بودجه‌ای همچنین پس از انقراض قاجاریه و شروع حکومت پهلوی تا سال‌های ۱۳۰۸ شمسی درآمدهای حاصل از نفت بدون محاسبه، هزینه می‌شود. ولی در سال ۱۳۰۸ شمسی با تأسیس «حساب ذخیره مملکتی» در سال‌های اولیه (۱۳۲۰-۱۳۰۹) در ماده واحده قانون

بودجه هر سال عواید نفت جنوب ناشی از صادرات نفت توسط شرکت نفت انگلیس و ایران به حساب ذخیره مملکتی واریز و طبق قانون، سالانه برای مصارف احداث راه آهن، ساخت راه، ایجاد صنایع و خرید کشتی هزینه می‌شود.

از ویژگی‌های بارز بیست‌ساله اول قرن ۱۳ هجری شمسی در رابطه با درآمدهای نفتی، افزایش قابل توجه درآمدهای نفتی (به‌ویژه در اوایل دهه ۱۳۱۰) به لحاظ افزایش میزان تولید نفت و تجدیدنظر در قرارداد داری در سال ۱۳۱۱ است. طی ۲۰ سال، نرخ هر بشکه نفت حدوداً از ۱۲ سنت به ۲۲ سنت و مقدار تولید از ۲/۳ به بیش از ۹ میلیون متریک تن رسید. به‌رغم این افزایش زیاد درآمد نفت، از آنجا که وابستگی بودجه دولت به نفت زیاد نبود و از طرفی مکانیسم حساب ذخیره مملکتی و استفاده از آن در طرح‌های عمرانی و واردات مهمات موجب شد این افزایش، حداقل تا سال ۱۳۱۸ به تقاضای کاذب زیادی در بازار منجر نشود و در نتیجه تراز اقتصادی کشور دچار تزلزل نشد، اما در اواخر این دوره و در نهایت دادن مجوز برای برداشت از حساب ذخیره مملکتی و هزینه کردن درآمدهای نفتی در بودجه دولت، تورم و نابسامانی اقتصادی شکل گرفت (مهرآزما، ۱۳۸۷: ۶).

مدیریت درآمد نفتی پس از انقلاب اسلامی

پس از انقلاب اسلامی، سیاست‌گذاران اقتصاد ایران دو بار در سال‌های ۱۳۶۴ و ۱۳۷۶ تصمیم گرفتند که سیاست کشورهای نظیر کویت، نروژ و عمان را در ایجاد حساب ذخیره درآمدهای نفتی در پیش گیرند. از اواخر سال ۱۳۷۶ فکر ایجاد حساب ذخیره مازاد درآمدهای ارزی نفتی با الهام از این اصل که نفت، سرمایه است و باید صرف سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت برای تقویت اقتصاد کشور شود، از سوی وزارت نفت مطرح و در اوایل سال ۱۳۷۷ لایحه‌ای نیز بدین‌منظور تهیه و تقدیم دولت شد؛ هدف از ایجاد این حساب، روان کردن مخارج دولت و کاهش وابستگی مخارج دولت به نوسانات ناشی از درآمد نفت بود (کیانی‌زاده، ۱۳۸۵: ۷۵۰).

از اهداف دیگر تشکیل چنین حسابی، بهره‌برداری مناسب‌تر از توانایی‌های موجود در اقتصاد کشور از طریق تجهیز منابع داخلی و خارجی به‌منظور گسترش

سرمایه‌گذاری‌های تولیدی، ایجاد اشتغال، توسعه درون‌زا، افزایش مستمر صادرات غیرنفتی و در نهایت توزیع عادلانه بین‌نسلی، بخشی از درآمدهای حاصله از صدور نفت خام بود. ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه، بانک مرکزی را موظف نمود که «حساب ذخیره ارزی درآمد نفت خام» و «ذخیره ریالی» را به‌منظور تثبیت بودجه سالانه دولت طی برنامه ایجاد کند. به‌موجب مفاد این ماده مقرر شد از سال ۱۳۸۰ مازاد درآمدهای نفتی نسبت به ارقام مصوب به این حساب واریز شود.

تشکیل حساب ذخیره ارزی

آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۰) اصلاحی قانون برنامه سوم، بانک مرکزی را موظف نمود از ابتدای سال ۱۳۷۹ در طول چهار ماه اول سال، معادل ریالی صد درصد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام در ماه‌های یادشده را به حساب درآمدهای عمومی مربوطه واریز کند و از ماه پنجم تا تأمین سقف مجاز تعهدات ارزی سال، معادل ریالی یک‌دوازدهم سقف مزبور را به حساب درآمد عمومی و بقیه را به‌صورت ارزی به حساب ذخیره ارزی واریز کند. پس از تأمین بودجه سالانه، تمامی مبالغ دریافتی باید به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شد.

پس از اصلاح ماده ۶۰ قانون برنامه سوم، هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۷۹/۸/۱۸ آیین‌نامه اجرایی این قانون را تصویب نمود که در آن علاوه بر نحوه افتتاح و واریز وجوه ارزی به این حساب، مقرر شد تا ۵۰ درصد از وجوه ارزی حساب مزبور در قالب تسهیلات به طرح‌های پیشنهادی بخش غیردولتی (تعاونی و خصوصی)، به‌صورت نظارت‌شده و با هدف تأمین هزینه‌های ارزی طرح‌ها به مجری طرح پرداخت شود. در این آیین‌نامه به‌منظور نظارت بر اجرای قانون و اتخاذ تصمیم، هیئتی مرکب از رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی و چهار نفر دیگر به انتخاب رئیس‌جمهور (مشمول بر حداقل دو وزیر) به‌عنوان هیئت امنای حساب ذخیره ارزی منصوب شدند که وظایف زیر را برعهده داشتند:

- تعیین اولویت طرح‌ها برای استفاده از تسهیلات؛

- اتخاذ تصمیم در خصوص روش محاسبه نرخ سود تسهیلات اعطایی

براساس پیشنهاد بانک مرکزی؛

- تعیین زمان بازپرداخت تسهیلات اعطایی؛

- نحوه پیگیری وصول مطالبات؛

- تعیین کارمزد بانک عامل.

هیئت امنای حساب ذخیره ارزی در تاریخ ۱۳۷۹/۹/۱۵ شرایط پذیرش و ضوابط مربوط به اعطای تسهیلات ارزی را تصویب کرد و همچنین در تاریخ ۱۳۸۱/۳/۷ به منظور تسریع در پذیرش، تصویب و اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری، به بانک‌های عامل اجازه داد نسبت به تصویب طرح، انعقاد قرارداد و گشایش اعتبار از محل حساب ذخیره ارزی، فراتر از مبلغ سهمیه ارزی تخصیص قراردادهای عاملیت اقدام کنند. ۵۰ درصد باقی‌مانده حساب نیز طبق ضوابطی که پیش از این اشاره شد مبنی بر وقوع کسری بودجه دولت و همچنین تصویب مجلس، می‌توانست به دولت اختصاص یابد (سوری، ۱۳۸۵: ۳۲).

طرح تبدیل حساب ذخیره به صندوق

از اواخر برنامه سوم توسعه، بنا به دلایلی همچون کندی فرایند اعطای تسهیلات به بخش خصوصی، سازمان‌دهی نامناسب از جمله در بخش نظارتی و سایر مشکلات گزینه تبدیل حساب ذخیره ارزی به صندوق مطرح شد. در سال ۱۳۸۵ نیز جمعی از نمایندگان دوره هفتم مجلس، طرح تبدیل حساب ذخیره ارزی به صندوق را با هدف افزایش کارایی و مدیریت بهینه منابع به مجلس ارائه نمودند اما چارچوب‌های ارائه شده برای این تبدیل فاقد انسجام کافی بود و مقصود قانون‌گذار را تأمین نمود؛ در حالی که ماده یک قانون برنامه چهارم توسعه، قانون منسجمی بود که می‌توانست نیت قانون‌گذار را برآورده کند. براساس ماده مذکور، یکی از دلایل تشکیل حساب ذخیره ارزی، کنترل نوسانات ناشی از افزایش یا کاهش ناگهانی قیمت نفت با استفاده از سازوکار حساب ذخیره ارزی می‌باشد.

نکته دیگر اینکه در صورت تبدیل حساب به صندوق (با طراحی و سازوکار پیش‌بینی شده) عملاً باید تشکیلات خاصی برای آن طراحی و ایجاد شود تا بتواند مدیریت بخشی از درآمدهای ارزی را برعهده بگیرد. در آن زمان بانک مرکزی همه این

وظایف قانونی را برعهده داشت و رویه پیشنهادی به تأسیس تشکیلاتی موازی منجر می‌شد. در همین راستا طراحان پیشنهاد به این نتیجه رسیدند که تداوم پیگیری تبدیل حساب ذخیره ارزی به صندوق، موضوعیت نداشته و باید به جای آن تلاش شود نظارت دقیق‌تری بر عملکرد حساب مذکور اعمال شود. گفتنی است گزینه تبدیل حساب به صندوق طی دو طرح جداگانه از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی، همراه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق و وزارت نفت در سال ۱۳۸۱ مطرح شده بود (سوری، ۱۳۸۵: ۳۲). در ادامه به بررسی این دو طرح نیز پرداخته خواهد شد.

سایر صندوق‌های پیشنهادی

پیش‌نویس طرح پیشنهادی «صندوق توسعه ایران» و «صندوق توسعه و سرمایه‌گذاری جمهوری اسلامی ایران» به‌طور مشترک از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری کنونی) و وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه شد. در طرح پیشنهادی، بیشتر به چالش‌های پیش روی کشور در زمینه اشتغال، تولید، سرمایه‌گذاری، تخصیص کارآمد منابع ریالی و ارزی و جمع‌آوری و تسریع در گردش مجدد آن اشاره داشتند.

نکته قابل توجه در این طرح‌ها آن بود که این صندوق‌ها علاوه بر منابع مازاد ارزی، به منابع ریالی نیز توجه داشتند و هر دوی این وجوه، تحت اختیار صندوق قرار می‌گرفت و سپس با توجه به اولویت‌های سرمایه‌گذاری، تخصیص می‌یافت. در ضمن هر دو جریان وجوه باید در ارتباط مستمر با یکدیگر قرار می‌گرفت. به‌طورکلی قرار بود این صندوق‌ها شکل یک شرکت دولتی را دارا باشند. در طرح پیشنهادی وزارت امور اقتصادی و دارایی از یک سو تمامی امور بانکی از قبیل فروش اوراق مشارکت، ارز، اوراق قرضه ارزی، اخذ وام و سپرده ارزی از شهروندان ایرانی داخل و خارج کشور توسط صندوق مجاز می‌گردید که این فعالیت‌ها علاوه بر ایجاد شرایط موازی با نظام پولی و ارزی، منجر به تداخل فعالیت با سیستم بانکی کشور شده و در واقع یک حرکت موازی با فعالیت‌های بانک‌های موجود محسوب می‌شد. از سوی دیگر، رفع مشکلات مربوط به اشتغال از اهداف تأسیس صندوق معرفی شده بود و از این منظر ممکن بود تشکیل صندوق، موجب هدایت منابع

ارزی به سمت فعالیت‌هایی شود که نه تنها تولیدات‌شان در داخل به اشباع رسیده، بلکه در بازارهای بین‌المللی نیز از مزیت رقابتی برخوردار نیستند و از این رو موجب هدر رفتن سرمایه کشور می‌شد.

«صندوق توسعه اقتصادی ایران» یا «صندوق ملی پس‌انداز درآمد نفت» نیز از سوی وزارت نفت پیشنهاد شده بود که طبق آن به منظور بهره‌برداری صحیح از درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام با رعایت منافع نسل‌های کنونی و آینده، تجهیز منابع و سرمایه‌های داخلی، جلب سرمایه خارجی و جلوگیری از تأثیر منفی نوسانات درآمد حاصل از صادرات نفت خام بر بودجه عمومی دولت، تأسیس این صندوق پیشنهاد شد که در این مورد نیز سرمایه صندوق به طور کامل به دولت تعلق داشت. منابع صندوق، عبارت از منابع سرمایه‌گذاری به منظور حفظ منافع بین‌نسلی و تقویت سرمایه‌گذاری و حساب جاری به منظور کاهش نوسانات ناشی از تغییر درآمدهای نفتی بودند. این منابع از طریق مانده حساب ذخیره ارزی و اخذ ۱۵ درصد بهره مالکانه تأمین می‌شد. بنا بود در صورتی که قیمت نفت ۱۷ دلار برای هر بشکه باشد، ۱۵ درصد بهره مالکانه از آن دریافت و به حساب صندوق واریز شود و این بهره مالکانه نباید کمتر از یک میلیارد دلار می‌شد. همچنین قرار بود در صورت افزایش قیمت نفت به بیش از ۱۷ دلار، کل مازاد درآمد نفت به حساب صندوق واریز شود. همانند صندوق‌های پیشنهادی قبل، این صندوق نیز همانند صندوق‌های پیشنهادی قبل با انجام اموری چون بررسی طرح‌های پیشنهادی، حرکتی موازی با فعالیت نظام بانکی کشور داشت و ایجاد این تشکیلات اداری جدید، علاوه بر تحمیل هزینه‌های سنگین بر بودجه دولت، موجب حجیم‌تر شدن دولت نیز می‌شد که با هدف کوچک‌سازی تشکیلات دولتی در تضاد بود. همچنین به سبب عدم برخورداری از تجربه و نیروهای متخصص مورد نیاز، انتظار نمی‌رفت که صندوق مذکور در ابتدای فعالیت خود توانایی لازم و بدنه اجرایی مناسبی برای انجام وظایف محوله را دارا باشد. علاوه بر مشکلات مزبور، ایجاد مؤسسه جدید نیازمند سرمایه‌گذاری جدید به منظور تهیه ساختمان، تأسیسات، دفاتر شعب و سایر هزینه‌های مربوطه بود که این امر با توجه به امکانات موجود بانک‌ها، مقرون به صرفه نبود و بار مالی مضاعفی را به دولت تحمیل می‌کرد.

صندوق توسعه ملی

یکی از الزامات بنیادین برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، تغییر نگاه به منابع و درآمدهای نفت و گاز و مدیریت درآمدهای حاصل از آن در سطح برنامه‌ریزی کلان اقتصادی عنوان شده است. جنبه اصلی این تغییر، «طرح تشکیل صندوق توسعه ملی» است که بند هشت الزامات تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله مجمع تشخیص مصلحت نظام به آن اختصاص دارد. این صندوق هم‌زمان با آغاز برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۳-۱۳۸۹) جایگزین حساب ذخیره ارزی می‌شود. با توجه به عملکرد ناموفق حساب ذخیره ارزی، در اواخر نخستین سال اجرای برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴) طرحی توسط نمایندگان مجلس به منظور اصلاح ماده یک قانون برنامه چهارم توسعه و ارتقای حساب ذخیره به صندوق ذخیره ارزی ارائه شد که یک فوریت این طرح در تاریخ ۱۳۸۴/۱۲/۹ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. هرچند این طرح یک‌فوریتی در تیرماه ۱۳۸۵ در صحن عمومی مجلس، رأی لازم را برای تصویب کسب نکرد.

مجمع تشخیص مصلحت نظام در بند هشت الزامات تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله، به موضوع تأسیس صندوق توسعه ملی پرداخت. براساس این نگرش جدید، درآمدهای نفت و گاز به‌عنوان منبعی برای تأمین بودجه دولت به منبع و سرمایه‌ای زاینده تبدیل خواهد شد. از این رو با انحلال حساب ذخیره ارزی به‌عنوان ضربه‌گیر نوسانات قیمت نفت در بازارهای جهانی، قرار است صندوق توسعه ملی که پیش‌نویس آن را مجمع تشخیص مصلحت نظام تهیه کرده و اساسنامه آن را مجلس شورای اسلامی تأیید نموده در سال نخست برنامه پنجم (۱۳۸۹) ایجاد شود. از شواهد، چنین برمی‌آید که مجمع تشخیص مصلحت نظام در طراحی این صندوق، از تجربه‌های موفق شماری از کشورهای صادرکننده نفت الهام گرفته و درعین حال تلاش کرده است تا ناکامی‌های حساب ذخیره ارزی تکرار نشود. در ادامه چارچوب، مواد و تبصره‌های این طرح مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

چارچوب کلی طرح

برنامه تأسیس صندوق توسعه ملی در نشست‌های ۹/۲۴، ۱۰/۱۵، ۱۱/۶، ۱۲/۴،

۱۲/۱۱، ۱۳۸۶/۱۲/۲۵ و ۱/۱۷ و ۱۳۸۶/۱/۳۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد بررسی و در نهایت مورد تأیید قرار گرفته است. برخی از برنامه‌های این صندوق عبارتند از:

۱. وجوه حاصل از فروش نفت خام و گاز طبیعی (شامل میعانات و مایعات گازی) تولیدشده (پس از کسر هزینه‌های تولید شامل: سرمایه‌گذاری، مالی، نگهداری، بهره‌برداری و استهلاک)، به قیمت‌های صادراتی درآمد دولت محسوب نمی‌شود و ناشی از فروش دارایی و ثروت ملی است و برای زاینده‌گی مستمر و حفظ این ثروت‌های طبیعی باید به سرمایه مولد تبدیل شود.

۲. از ابتدای برنامه پنجم توسعه، سالانه حداقل ۴۰ درصد (این نسبت در ادامه به ۲۰ درصد کاهش یافت) از ارزش تولید موضوع بند یک، پس از اعمال حساب در خزانه‌داری کل کشور به‌عنوان تأمین و افزایش سرمایه صندوق توسعه ملی منظور شود و باقی‌مانده، صرف تأمین و جبران کسری اعتبارات هزینه‌ای، سرمایه‌ای و مالی دولت و یارانه‌های سوخت، دارو و کالای اساسی و تکانه‌های ناشی از کاهش درآمدهای نفتی می‌گردد. نسبت فوق در قالب سیاست‌های کلی برنامه ششم، قابل تجدید نظر است.

۳. وابستگی اعتبارات هزینه‌ای دولت به درآمدهای نفت و گاز باید به‌صورت سالانه کاهش یابد؛ به طوری که تا پایان برنامه پنجم توسعه، وابستگی اعتبارات هزینه‌ای دولت (به‌جز یارانه‌های پرداختی) به‌طور کامل قطع شود.

۴. اهداف و وظایف این صندوق، ارائه تسهیلات ارزی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف توسعه سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی و نیز اجرای عملیات مالی برای حفظ و افزایش ارزش سرمایه‌های صندوق در خارج از کشور می‌باشد.

۵. اساسنامه صندوق باید به‌نحوی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد که اطمینان کافی از استقلال و عدم تأثیرپذیری تصمیمات و سیاست‌گذاری‌های آن از نوسانات و نگرش‌های کوتاه‌مدت و تغییرات مدیریت سیاسی وجود داشته باشد.

۶. از زمان تشکیل صندوق، کلیه تعهدات، بدهی‌ها، مطالبات و موجودی حساب ذخیره ارزی که تا زمان مذکور از طریق بانک مرکزی جمهوری اسلامی

ایران یا شبکه بانکی کشور انجام می‌شده است، به حساب‌های صندوق یادشده منتقل و مازاد دارایی‌ها به بدهی‌ها و تعهدات مذکور به حساب افزایش سرمایه صندوق منظور شود.

۷. افزایش سالانه منابع ارزی صندوق منحصراً به حساب افزایش سرمایه صندوق یادشده منظور شود و از پرداخت مالیات بر درآمد و هرگونه حقوق دولتی دیگر معاف است.

در تبصره این طرح نیز آمده است: «درآمدهای حاصل از فروش هر بشکه نفت خام تا پایان برنامه پنجم مازاد بر یکصد دلار علاوه بر ۴۰ درصد به صورت کلی به حساب صندوق واریز می‌شود و در صورت کاهش قیمت فروش هر بشکه نفت خام به زیر ۶۰ دلار مابه‌التفاوت آن تا سقف سهم دولت، در چارچوب ارقام منظور در جداول قوانین بودجه سالانه کل کشور از موجودی حساب صندوق برداشت و به حساب منابع عمومی کشور واریز می‌شود.»^۱

منابع مالی صندوق توسعه ملی

۱. دست‌کم معادل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی؛
۲. مانده حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۸؛
۳. اقساط وصولی تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی با رعایت موضوع ماده ۷۹ این قانون؛
۴. منابع قابل تحصیل از بازارهای پولی و مالی داخلی و بین‌المللی؛
۵. درآمد خالص فعالیت عملیاتی صندوق توسعه ملی طی سال مالی؛
۶. کمک‌ها و هدایا.

مصارف صندوق توسعه ملی

۱. اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید، اجرای طرح‌های اقتصادی، زیربنایی، صنایع نوین و فعالیت‌های اقتصادی

۱. مجمع تشخیص مصلحت نظام، الزامات تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۷.

- پرخطر و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج از کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی؛
۲. مشارکت‌های مالی توسعه‌ای با بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی یا کمک به آنها برای اهداف مقرر در جزء «یک» این بند؛
۳. سرمایه‌گذاری مالی در بازارهای پولی و مالی داخلی و خارجی؛
۴. سپرده‌گذاری در بانک‌های توسعه‌ای و تخصصی به منظور ارتقای قدرت تسهیلات‌دهی آنها؛
۵. اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی به منظور جلب حمایت از سرمایه‌گذاری در ایران؛
۶. مشارکت و اعطای تسهیلات به منظور ایجاد شرکت‌ها و بانک‌های مشترک ایرانی - خارجی؛
۷. پرداخت مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی موضوع بند «د» ماده ۹۷ این قانون؛
۸. تأمین کسری بودجه عمومی دولت، معادل کاهش عواید ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی؛
۹. تأمین نیازهای ارزی احتیاطی کشور در شرایط بحرانی با تشخیص شورای عالی امنیت ملی؛
۱۰. کمک‌های بلاعوض، پرداخت یارانه سود و کارمزد، پرداخت تسهیلات در قالب وجوه اداره شده و سرمایه‌گذاری دولت در طرح‌های زاینده اقتصادی در بخش‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، زیربنایی و تولیدی با اولویت آب و کشاورزی، حمل‌ونقل، اشتغال و مسکن؛
۱۱. موارد ضروری و اجتناب‌ناپذیر با تشخیص هیئت امنای و در راستای اهداف صندوق؛ و
۱۲. سایر موارد قانونی.
- تبصره ۱- کلیه تعهدات قانونی حساب ذخیره ارزی به صندوق توسعه ملی منتقل می‌شود.
- تبصره ۲- اولویت تسهیلات اعطایی و مشارکت با سرمایه‌گذاری‌ها در داخل کشور است.

تبصره ۳- استفاده از منابع صندوق برای هزینه‌های جاری دولت ممنوع است.
و- سود خالص سالانه صندوق توسعه ملی به حساب افزایش سرمایه صندوق
یادشده انتقال می‌یابد و از مقررات مغایر، مستثنی است (ترکان، ۱۳۸۹: ۵).

موجودی صندوق توسعه ملی

براساس اعلام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مجموع منابع صندوق توسعه ملی از محل‌های پیش‌بینی شده در بند (ح) ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه (اساسنامه) شامل منابع انتقالی از سال قبل، درآمد ناشی از صادرات نفت (نفت خام، گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی)، درآمد حاصل از سود سپرده‌های صندوق، نزد بانک مرکزی و واریزی بابت ۵۰ درصد مانده حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۹، مبلغی بالغ بر ۳۴ میلیارد و ۸۰۲ میلیون دلار در پایان اسفند ۱۳۹۰ بوده است.

بر این اساس، از محل منابع صندوق، طی قرارداد عاملیت با بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک توسعه تعاون، بانک سپه، بانک توسعه صادرات ایران، بانک اقتصاد نوین، بانک ملت، بانک صادرات ایران و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، اعتباری معادل ۲۲ هزار و ۶۷۰ میلیون دلار به شرح جدول شماره (۲) و برای پرداخت به طرح‌های عمده از قبیل صنعت، نفت، پتروشیمی، نیروگاه، سیمان، فولاد، آب و کشاورزی، قطار شهری و... در نظر گرفته شده است.

جدول شماره ۲. طرح‌های عمده تأمین مالی شده از محل صندوق توسعه ملی

نام بانک	رقم قرارداد عاملیت (میلیون دلار)	نوع طرح‌های قابل پوشش	نوع تسهیلات	تاریخ انعقاد قرارداد عاملیت
بانک ملت	۷۰۰۰	طرح‌های نفت، پتروشیمی و نیرو	ارزی	اردیبهشت ۱۳۹۱
بانک صنعت و معدن	۵۵۰۰	صنعت و معدن - پتروشیمی، نیرو و نفت	ارزی	شهریور ۱۳۹۰
بانک سپه	۳۰۰۰	بخش نفت و پتروشیمی و نیرو	ارزی	دی ۱۳۹۰
بانک کشاورزی	۲۳۰۰	آب و کشاورزی	ارزی و ریالی	شهریور ۱۳۹۰
بانک توسعه صادرات ایران	۲۰۰۰	صادرات خدمات فنی مهندسی، سرمایه‌گذاری خارجی، قطارهای شهری	ارزی	دی ۱۳۹۰
بانک صادرات ایران	۱۰۰۰	بخش‌های صنعت، نیرو، نفت و گاز و سایر بخش‌ها	ارزی	اردیبهشت ۱۳۹۱
صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی	۷۰۰	آب و کشاورزی	ریالی	آبان ۱۳۹۰
بانک اقتصاد نوین	۶۷۰	صادرات خدمات فنی مهندسی و سایر بخش‌ها	ارزی	اسفند ۱۳۹۰
بانک توسعه تعاون	۵۰۰	از همه بخش‌ها - تعاونی‌ها	ارزی	آذر ۱۳۹۰
جمع کل	۲۲۶۷۰	بیست و دو هزار و ششصد و هفتاد میلیون دلار		

منبع: وبسایت صندوق توسعه ملی (www.ndf.ir).

ارزیابی اصول صندوق توسعه ملی

به نظر می‌رسد یکی از مهم‌ترین عوامل و دلایل عدم موفقیت کامل در هدف اصلی حساب ذخیره ارزی - که رفع نوسانات بازار نفت و کاهش وابستگی بودجه کشور به درآمدهای نفتی بود - ناکافی و ضعیف بودن کارکرد و ماهیت روش مورد عمل است که آن را حساب تلقی کرده و اصالت و استقلال برای آن قائل نبوده‌اند. از این رو تجربه‌های حساب ذخیره ارزی نشان داد که باید راهکارها و سیاست‌هایی اتخاذ شود تا از مداخله دولت در این زمینه بکاهند که با توجه به سازوکار تعریف شده برای صندوق توسعه ملی و نحوه کارکرد آن می‌توان امیدوار بود برخلاف حساب ذخیره ارزی، حداقل بخشی از درآمد نفت از دسترس دولت دور نگه داشته شده و امکان استفاده از آن در هزینه‌های جاری وجود نداشته باشد که مهم‌ترین تفاوت صندوق توسعه ملی با حساب ذخیره ارزی در همین نکته است.

البته صندوق توسعه ملی نسبت به حساب ذخیره ارزی، مزیت دیگری نیز دارد. در شرایط تأسیس این صندوق، دولت باید درصد مشخصی از درآمد نفت را بدون هیچ‌گونه ملاحظه‌ای به آن واریز کند تا از طریق این صندوق در اختیار بخش خصوصی قرار گیرد. در ابتدا قرار بود حدود ۴۰ درصد درآمدهای حاصل از فروش نفت به صندوق مذکور اختصاص یابد که با توجه به آخرین تغییرات، میزان ورودی درآمدهای نفت به آن به ۲۰ درصد رسیده است؛ اما باید توجه داشت که علی‌رغم مزایای موجود، معایبی نیز در این زمینه وجود دارد که در ادامه به آن پرداخته می‌شود. این معایب در سه بخش ثبات مالی، سرمایه‌گذاری منابع صندوق و شفافیت ذکر می‌شوند که به‌نظر نویسندگان مقاله، مهم‌ترین اجزای موفقیت یک صندوق تثبیت می‌باشند.

الف - عدم استقلال از دولت

تجربه صندوق‌های تثبیت در سطح جهانی و همچنین حساب ذخیره ارزی نشان می‌دهد که صندوق‌ها چه با هدف تثبیت و چه با هدف پس‌اندازی طراحی شده باشند، بدون توجه به اصل مهم «ایجاد محدودیت برای مصرف و برداشت دولت» کارایی خود را از دست می‌دهند. به‌طور کلی مخارج دولت بیشتر متشکل از هزینه در بخش‌های غیرقابل تجارت مانند ساختمان، خدمات و سرمایه‌گذاری‌ها در بخش‌های حمایت‌شده

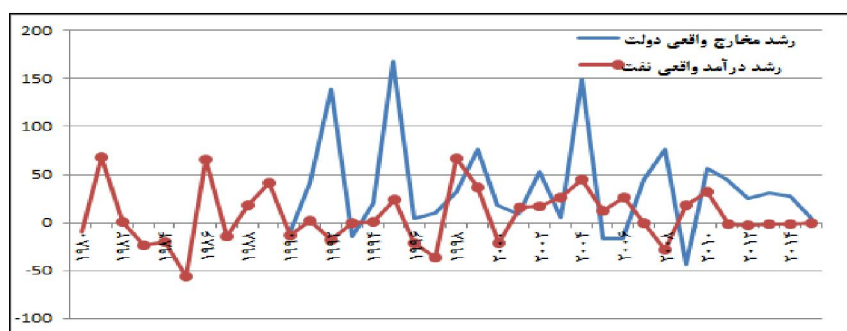
می‌باشد. به‌علاوه مخارج پرسنلی بخش مهم دیگری است. تمام این مخارج، تقاضا برای کالاهای غیرقابل تجارت را افزایش می‌دهد و سپس به فشار روبه‌بالا بر نرخ ارز واقعی منجر می‌شود. به‌علاوه افزایش جذب داخلی در نتیجه سیاست بودجه انبساطی، تقاضای اضافی برای کالاهای غیرقابل تجارت را ایجاد می‌کند که به افزایش ارزش نرخ ارز واقعی منجر می‌شود (جوادی، ۱۳۸۸: ۵۸)

این مسئله منجر به فعال شدن پتانسیل اقتصاد کشور برای بروز بیماری هلندی می‌گردد. بنابراین اگرچه در اساسنامه صندوق توسعه ملی اشاره شده است که دولت حق برداشت منابع صندوق برای پوشش هزینه‌های جاری را ندارد، اما باید توجه داشت هزینه‌کرد این منابع در هزینه‌های عمرانی هم دارای همان آثار و پیامدهای بیماری هلندی است و سیاست افزایش تقاضا محسوب شده و سبب تورم می‌گردد. همان‌گونه که نمودار شماره (۲) نشان می‌دهد طی سه دهه گذشته هر دو متغیر رشد درآمد نفت و رشد مخارج دولت با نوسانات بسیاری مواجه بوده‌اند. همان‌گونه که مشاهده می‌شود در اغلب موارد، رشد درآمد واقعی نفت همراه با رشد مخارج واقعی دولت بوده است که این مسئله بدان معنی است که توجهی به آثار منفی هزینه‌کرد بی‌رویه درآمدهای ارزی ناشی از صادرات نفت نشده است. درحالی‌که درآمد واقعی نفت طی دوره مورد بررسی تنها ۷/۵ درصد رشد داشته است، رشد مخارج واقعی دولت برابر ۳۶/۹ درصد بوده است. پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول حاکی از آن است که درآمد واقعی نفت ایران طی دوره ۲۰۱۶-۲۰۱۲ رشد منفی را در تمامی سال‌ها تجربه کند؛ درحالی‌که مخارج دولت بین ۲۷ تا ۵۶ درصد رشد مثبت داشته باشد.

سیاست‌های دولت در اقتصاد ایران (به‌ویژه طی سال‌های اخیر) سبب تغییرات پی‌درپی قوانین شده و بی‌ثباتی و عدم اطمینان به سیاست‌ها و حفاظت از منابع ارزی را در نزد کارشناسان در پی داشته است. متأسفانه در آیین‌نامه صندوق توسعه ملی به این نکته مهم توجه نشده است. «در ماده (۲) اساسنامه به معرفی هیئت امنای صندوق پرداخته شده است که علاوه بر وزرا و رئیس‌جمهور، چهار نفر صاحب‌نظر و دو نماینده مجلس به‌عنوان ناظر در ترکیب هیئت امنای لحاظ شده است. با وجود حضور افراد مذکور، ترکیب هیئت امنای کاملاً در اختیار دولت است و بخش غیردولتی جایگاهی در آن ندارد. همچنین حضور رئیس‌جمهور سبب می‌شود وزن اعضا همگون نباشد و

هیئت امنا به طور کامل تحت تأثیر تصمیمات دولت قرار گیرد. بنابراین نمی توان چندان به موفقیت صندوق توسعه ملی خوش بین بود مگر آنکه مدیریت این صندوق با هیئتی متشکل از کارشناسان غیردولتی و مستقل از دولت باشد و از هرگونه دخالت و تأثیرگذاری دولت در این بخش جلوگیری به عمل آید».

نمودار شماره ۲. رشد درآمدهای واقعی نفت و رشد مخارج واقعی دولت طی دوره ۲۰۱۶-۱۹۸۰ در ایران (درصد)



Source: World Economic Outlook (WEO), IMF, April 2011.

شایان ذکر است آمار مربوط به مخارج دولت از سال ۱۹۹۱ در دسترس بوده است. با توجه به نکات مطرح شده، شاید بتوان این نتیجه گیری مهم را حاصل نمود که چنانچه صندوق پیشنهادی از استحکام نهادی برخوردار نباشد و تصمیم گیری در مورد منابع آن به سهولت در اختیار دولت قرار گیرد، فقدان آن از وجود آن بهتر خواهد بود؛ زیرا در جایی که تخصیص بخشی از منابع درآمد ارزی کشور در فرایند تنظیم برنامه های پنج ساله و بودجه های سالانه از فیلترهای مختلف عبور می کند و در نهایت به تصویب نمایندگان مردم می رسد، اینکه بخش قابل توجه دیگری از این منابع با سهولت بیشتر و با اوامر ریاست دستگاه اجرایی به تعدادی از منصوب شدگان خود تخصیص یابد، نقض غرض خواهد بود.

ب - عدم توجه به سرمایه گذاری در بخش نفت

نکته جالب توجه آن است که با وجود اینکه تمام منابع این صندوق از صادرات نفت خام و گاز طبیعی است؛ اما در هیچ یک از بندهای دوازده گانه مصارف صندوق، اشاره ای به سرمایه گذاری منابع در این بخش نشده است. با توجه به

مطالبی که در بخش اول مقاله ارائه شد به نظر می‌رسد در صورت ادامه روند فعلی تحریم‌های نفتی، مشکلات تأمین منابع مالی در جهت حفظ و افزایش تولید و افت طبیعی مخازن، روند نزولی تولید نفت ادامه داشته باشد. این در حالی است که براساس اهداف سند چشم‌انداز در بخش نفت و گاز، ایران باید در افق چشم‌انداز (۱۴۰۴)، دومین تولیدکننده نفت در اوپک با ظرفیت ۷ درصد از تقاضای بازار جهانی و سومین تولیدکننده گاز در جهان با سهم ۸ تا ۱۰ درصد از تجارت جهانی گاز و فرآورده‌های گازی باشد که با توجه به واقعیات موجود، دستیابی به این اهداف دور از واقع به نظر می‌رسد.^۱

ج - عدم شفافیت کافی

از آنجا که صندوق‌های نفتی معمولاً خارج از نظام بودجه هستند و فقط به تعداد محدودی از منصوبین سیاسی پاسخ‌گو هستند، بنابراین صندوق‌ها نسبت به سوء استفاده و مداخله سیاسی بسیار آسیب‌پذیرند. وضعیت گزارش‌دهی و حسابرسی برای صندوق‌ها اغلب سست بوده و فقدان یکپارچگی آنها با بودجه، مراقبت از استفاده منابع عمومی را در مجموع هم برای مجلس و هم برای مردم دشوارتر می‌کند (جوادی، ۱۳۸۸: ۲۲۸). آنچه این صندوق‌ها را از مفاسد مالی و سایر برداشت‌های غیرقانونی مصون نگه می‌دارد، حس قوی مشارکت و نظارت مردمی است. تجربیات سایر کشورها نشان می‌دهد در صورتی که مردم و کارشناسان مستقل اطلاعاتی هرچند مختصر از صندوق‌ها، وظایف، کارکرد و قوانین حاکم بر آنها داشته باشند، مشکل مصرف منابع صندوق در خلاف جهت قوانین و اهداف مصوب

۱. اهداف کمی در افق چشم‌انداز عبارتند از:

الف - ایجاد ظرفیت تولید ۷ میلیون بشکه در روز نفت خام، میعانات و میعانات گازی (متوسط تولید ۵/۸ میلیون بشکه نفت خام در روز)؛

ب - تولید متوسط روزانه حدود ۱۳۰۰ میلیون مترمکعب گاز طبیعی در سال ۱۳۹۴؛

ج - رسانیدن ظرفیت پالایشگاهی کشور به ۲/۵ میلیون بشکه در روز در سال ۱۳۹۴ با تأکید بر پالایش میعانات گازی و نفت خام بسیار سنگین و بهینه‌سازی پالایشگاه‌های موجود با هدف تولید محصولات سبک و کاهش تولید مواد سنگین‌تر؛

د - تحقق ۲۰ میلیارد دلار سالیانه تولید مواد پتروشیمی با توسعه صنایع پتروشیمی مصرف‌کننده مشتقات گاز در افق ۱۳۹۴.

آن به‌ندرت پیش می‌آید (مهدویان، ۱۳۸۵: ۱۱۱).

تجربه صندوق‌های تثبیت کشورهای نروژ و قزاقستان بیانگر آن است که حسابرسی از صندوق به‌صورت دوره‌ای لازم است و نتایج این حسابرسی‌ها باید در اختیار عموم قرار داده شود که این مسئله در مورد صندوق توسعه ملی مورد توجه قرار نگرفته است. از این‌رو صندوق توسعه ملی از نظر شفافیت دارای خدشه است که کارکرد نهادی آن را به‌شدت تحت تأثیر قرار خواهد داد. لزوم توجه به این مسئله به‌طور اخص در ارتباط با موجودی این صندوق بارها احساس شده است؛ تا آنجا که موجودی صندوق، محرمانه تلقی شده و کارشناسان با ارقام به‌شدت متناقضی در این زمینه مواجه شده‌اند که لزوم تصویب قوانینی در این زمینه را مشخص می‌سازد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در اقتصاد ایران تاکنون نگرش دولتمردان به منابع نفت و گاز تنها به‌عنوان یک منبع درآمدی بوده و هرگز به‌عنوان منبع ثروت به آن نگریسته نشده است. پیش از پرداختن به هر راهکاری باید نحوه نگرش به این درآمدها را تصحیح نمود و از یک نگرش صرفاً مالی به سوی نگرشی تولیدمحور حرکت کرد. تنها از این راه است که می‌توان سرمایه‌های زیرزمینی را به سرمایه‌های روی زمینی تبدیل کرد. استفاده از روش‌های مدیریتی نوین برای حفظ و صیانت از این مخازن و اتخاذ راهکارهایی برای افزایش سرمایه‌گذاری در این صنایع در کنار هدفمندی در استفاده از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز، در توسعه و خلق ثروت در کشور معنا می‌یابد. نباید فراموش کرد که نفت و گاز منابع تأمین درآمد برای کشور نیستند، بلکه این کالاها دارایی‌های سرمایه‌ای کشور می‌باشند که تنها بهره‌برداری بهینه از آنها در راستای توسعه اقتصادی، خلق ثروت و سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی می‌تواند مدبرانه باشد.

براساس ادبیات موجود، وجود صندوق‌های تثبیت و پس‌انداز اگرچه نابسامانی‌ها را تا حدودی تخفیف داده است، اما مهم‌ترین نکته قابل توجه آن است که صندوق‌های مدیریت درآمدهای نفتی به‌هیچ‌وجه جایگزین سیاست‌های مالی و مدیریت اقتصادی سالم در کشورها نمی‌گردد و تنها سبب می‌شوند که ترکیب

سیاست‌ها با وجود این صندوق‌ها استحکام بیشتری پیدا کند. همان‌گونه که در تجربه حساب ذخیره ارزی مشاهده شد، عملکرد و سیاست‌های دولت و نحوه نگرش دولتمردان به درآمدهای نفتی می‌تواند مهم‌ترین فاکتور در این راستا تلقی شود.

مسئله اساسی تدوین و طراحی یک حساب یا صندوق یا هر سیستم ذخیره ارزی دیگری این است که در ساختار سیاسی - اقتصادی کشور، در جایگاه مناسبی تعریف شود، مدیریت حاکم بر آن به صورت قوی طراحی گردد، از شفافیت کافی برای نظارت برخوردار باشد؛ استراتژی‌های مربوط به نحوه نگهداری دارایی‌های صندوق و استراتژی‌های مربوط به هزینه منابع صندوق به صورت کارا و بهینه طراحی گردد و در نهایت و مهم‌تر از همه اینکه رابطه میان دولت و صندوق به نحو مناسبی طراحی شده و صندوق از استقلال کافی برخوردار باشد؛ به نحوی که بتواند در برابر دست‌اندازی‌های دولت به منابع آن بایستد و از آن جلوگیری کند. متأسفانه صندوق توسعه ملی، به واسطه ضعف‌های بنیادی و ساختاری در شفافیت و عدم استقلال از دولت، چشم‌انداز ناامیدکننده‌ای برای مدیریت بهینه درآمدهای نفتی در برنامه پنجم توسعه ارائه می‌دهد. صندوق توسعه ملی با چنین ساختاری، احتمالاً با سرنوشتی بهتر از حساب ذخیره ارزی در برنامه چهارم مواجه نخواهد شد. در خاتمه مقاله راهکارهای پیشنهادی برای موفقیت صندوق توسعه ملی و جلوگیری از تکرار تجربیات حساب ذخیره ارزی ارائه می‌شود.

راهکارهای پیشنهادی

الف - براساس مطالب بیان‌شده می‌توان نتیجه گرفت که صندوق توسعه ملی تنها تحت شرایط خاصی می‌تواند مفید باشد و بدون برقراری آن شرایط نه تنها مفید نخواهد بود، بلکه می‌تواند باعث بروز مشکلات در بخش مالی اقتصاد ایران شود. در وهله اول باید اهداف صندوق به‌طور دقیق مشخص شود که کدام‌یک از اهداف پس‌انداز، تثبیت یا پیشگیرانه مد نظر است. در اساسنامه صندوق توسعه ملی، هدف این صندوق بر تبدیل عواید ناشی از فروش منابع طبیعی به ثروت‌های ماندگار و مولد، تمرکز یافته است. این هدف به‌وضوح برای بهبود عملکرد مدیریت درآمدهای

نفتی، ناکافی و غیردقیق به نظر می‌رسد. به نظر می‌رسد رویکرد صحیح این است که صندوق توسعه ملی بر اهدافی مرکب و همسو تأکید ورزد که مهم‌ترین آنها عبارتند از: تثبیت درآمدهای نفتی دولت در بودجه در کوتاه‌مدت و کاهش وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی در بلندمدت. باید توجه داشت این صندوق در صورتی می‌تواند منجر به ثبات اقتصادی گردد که باعث تزیق نقدینگی مصرفی در سطح جامعه نشود و پایه پولی را افزایش ندهد که این امر می‌تواند از طریق سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری خارجی صورت پذیرد و در صورتی که دارایی حساب در امور مصرفی همچون کمک به اقشار مختلف جامعه و بالا بردن سطح مصرف مردم صرف شود، این مهم تحقق نخواهد یافت.

ب - باید پذیرفت که با توجه به تجربیات جهانی، بزرگ‌ترین مشکلات در زمینه تخصیص نابجای منابع و شکست در حفظ انضباط مالی صندوق‌ها، برای صندوق‌هایی رخ داده است که مدیریت، نظارت و تصمیم‌گیری امور آنان در ساختار دولتی و قوه مجریه تعریف شده است. از این رو باید شرایطی را فراهم کرد که در رابطه با صندوق توسعه ملی، دولت‌ها نتوانند به‌سادگی از منابع صندوق استفاده کنند و از سوی دیگر مجلس نیز باید مانع برداشت منابع صندوق توسط دولت گردد و به‌هیچ‌عنوان حق استفاده فراقانونی از اعتبار آن داده نشود. از این رو برای جلوگیری از انتقال دارایی‌های صندوق و سوء استفاده احتمالی باید هیئت‌های چندگانه حسابرسی میان مدیران صندوق، قوه مجریه و مجلس ایجاد شود. نکته بسیار قابل توجه این است که افزایش درآمدهای صندوق نباید منجر به افزایش مشابه در هزینه‌های دولت شود.

ج - ساختار تشکیلاتی مناسب صندوق‌های مدیریت منابع طبیعی در بستری دموکراتیک و شفاف رشد و توسعه می‌یابد. برای شفاف نمودن اطلاع‌رسانی باید ابتدا تمامی نقل و انتقالات صندوق در بودجه و حساب‌های خزانه‌داری منعکس شده و بر مبنای اصل قانونی انجام شده و سپس این اطلاعات در اختیار مردم و کارشناسان قرار گیرد. هرگونه محرمانه تلقی نمودن این نقل و انتقالات زمینه بروز برداشت‌های غیرقانونی را فراهم می‌سازد. در حال حاضر اطلاعات روشن و شفافی از موجودی صندوق توسعه ملی در اختیار کارشناسان و عموم مردم قرار نمی‌گیرد و

این امر راه را برای رانت‌جویی و عدم انضباط مالی دولت باز می‌کند.
ه - با توجه به کاهش تولید نفت خام کشور طی شش سال اخیر و افزایش قیمت نفت، باید بخشی از منابع صندوق برای سرمایه‌گذاری در این صنعت به‌کار گرفته شود. با توجه به تشدید تحریم‌ها و افت تولید مخازن به دلیل مسائل فنی، این مسئله بیش از پیش اهمیت می‌یابد. ضمن اینکه باید توجه داشت که کاهش درآمدهای نفتی به معنی کاهش ورودی منابع به صندوق نیز می‌باشد که این مسئله با اصول اولیه صندوق توسعه ملی در تضاد است.

منابع

الف - فارسی

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آمار و داده‌های اقتصادی. ترکان، اکبر و ابوطالبی، زینب. ۱۳۸۹. گزارش راهبردی ۱۱۹، مرکز تحقیقات استراتژیک. جوادى، شاهین و دیگران. ۱۳۸۸. مدیریت اقتصاد کلان در کشورهای صادرکننده نفت، مجموعه مقالات، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- درخشان، مسعود و دیگران. ۱۳۸۴. «ویژه‌نامه نفت و منافع ملی»، مجلس و پژوهش، شماره ۳۴، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- سوری، امیررضا. ۱۳۸۵. «تجربه حساب ذخیره ارزی در ایران و سایر کشورها»، وزارت بازرگانی، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی.
- سوری، امیررضا. ۱۳۸۷. «ضرورت تبدیل حساب ذخیره ارزی به صندوق توسعه ملی»، وزارت بازرگانی، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی.
- کیانی‌زاده، حسن. ۱۳۸۵. «بررسی تأثیر ذخیره ارزی در ایجاد ثبات اقتصادی»، مجموعه مقالات همایش اقتصاد ایران در گام نهم، برگزار شده در مردادماه ۱۳۸۵، تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی، جلد اول.
- معتمدی، زهرا. ۱۳۸۸. «صندوق توسعه ملی و لایحه برنامه پنجم»، تازه‌های اقتصاد، پژوهشکده پولی و بانکی، دوره جدید، سال هفتم، شماره ۱۲۶.
- مؤمنی، فرشاد. ۱۳۸۲. «اقتصاد سیاسی نگرش مالی به ارز نفت در برنامه‌های توسعه»، فصلنامه فرهنگ اندیشه، مؤسسه مطالعات علوم انسانی، شماره ۷.
- مهدویان، محمدهادی. ۱۳۸۵. بازنگرسی کارکرد و ساختار حساب ذخیره ارزی، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک، معاونت پژوهش‌های اقتصادی.
- مهرآرا، محسن و همکاران. ۱۳۸۹. «بررسی نقش صندوق‌های نفتی در کنترل بی‌ثباتی اقتصاد کلان در کشورهای نفت‌خیز»، راهبرد، شماره ۵۷، سال نوزدهم، مرکز تحقیقات استراتژیک، زمستان ۱۳۸۹.
- مهرآزما، ایرج. ۱۳۸۷. «صد سال نفت و بودجه؛ صیانت از عواید نفتی؟»، ارائه شده در: همایش ملی نفت، توسعه، دموکراسی، برگزار شده توسط بنیاد باران، تهران: ۲۳ و ۲۴ آذرماه ۱۳۸۷.

نادریان، محمدامین. ۱۳۸۴. «صندوق ذخیره در تئوری و عمل»، *جامعه و اقتصاد*، فصلنامه مؤسسه مطالعات دین و اقتصاد، تهران: شماره ۶.
 وبسایت صندوق توسعه ملی (www.ndf.ir)
 هادی زنوز، بهروز. ۱۳۸۸. *صندوق توسعه ملی*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.

ب - انگلیسی

- BP Statistical Review of World Energy, June 2011.
- World Economic Outlook (WEO), IMF, April 2011.
- Feygin, M, Satkinn, R. 2004. "The Oil Reserve-to-production Ration and its proper interpretation", *Natural Resources Research*, 13(1).
- Gustavo Yudi Bagattini. Jan 2011. "The Political Economy of Stabilization Funds: Measuring their Success in Resource-Dependent Countries", *Institute of Development Studies*, Working Paper 356.
- Hotelling, Harold. 1925. "A general mathematical theory of depreciation", *Journal of the American Statistical Association*, 20(151).
- Stevens, P., Dietsche, E. 2008. "Resource Curse: An Analysis of Causes, Experiences and Possible Ways Forward", *Energy Policy*, 36, 56-65.
- Solow, Robert, M. 1974. Intergenerational equity and exhaustible resources", *Review of Economic studies*, symposium.
- Neha Khana. 2001. "On the Economics of Non-Renewable Resources", *Department of Economics Working Paper number 0102*, Binghamton university.
- Shams, M. 1989. "The impact of oil revenues on OPEC economy", *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*.

