

صندوق توسعه ملی : نهاد اصلاح ساختار اقتصادی

دکتر حسین صادقی^۱ و داوود بهبودی^۲

چکیده

هرچند روند درآمدهای نفتی ایران در دهه های اخیر با نوسانات و شوکهای مثبت و منفی عدیده ای مواجه بوده ولیکن درآمدهای این منبع خدادادی بطور مستمر وارد اقتصاد کشور گردیده است. متأسفانه نه تزریق مدام درآمدها و نه وقوع شوکهای متعدد، هیچیک اقتصاد ایران را بهبود نبخشیده بلکه در پرتو وجود این منابع سرشار، اقتصاد ایران به صورت اقتصادی تک پایه شکل گرفته و علیرغم همه تلاشها، این وابستگی ها اشکال پیچیده تری بخود گرفته است.

فروش صادرات نفت خام و وارد نمودن مستقیم درآمدهای حاصل از آن به بودجه دولت از چند زاویه قابل تأمل است : اول اینکه رفتار عقلایی اقتصادی، فروش سرمایه به منظور تأمین مخارج جاری و روزمره را تجویز نمی کند، خصوصاً که این سرمایه ها و منابع زیرزمینی صرفاً متعلق به نسل حاضر نیست بلکه به همه نسلهای آتی تعلق دارد. لذا مصرف آن در هزینه های جاری علاوه بر اینکه با منطق اقتصادی سازگار نیست، در واقع تضييع حقوق نسلهای آتی و به ارث گذاردن اقتصادی ضعیف و بحرانی به آیندگان است.

نکته دیگر اینکه صدور نفت و سرمایه های زیرزمینی بصورت خام موجب محدود ماندن ظرفیت اقتصاد داخلی و انتقال ارزش افزوده آن به جوامع خارجی است لذا در یک مدار باطل، محدود ماندن اقتصاد و عدم توسعه ظرفیتهای مولد به محدودتر شدن درآمدهای جامعه و دولت منجر شده و نیاز به صادرات منابع طبیعی خام را برای تأمین نیازهای روزمره ارزی و حتی ریالی تشدید می کند و اقدام به صادرات بیشتر و تداوم آن، مجدداً اقتصاد را هم از بعد سرمایه تخلیه و تضعیف می کند و هم ظرفیت مولد را محدود و محدودتر می کند.

همچنین از آنجا که بازارهای نفت خام جهانی پرنوسان و توأم با نااطمینانی است که نسبت به اقتصاد ما یک متغیر برونزا محسوب می شود و با عنایت به سهم قابل توجه درآمدهای نفت در بودجه دولت، ورود مستقیم این درآمدها به منابع درآمدی بودجه، در قدم اول موجب ورود شوکهای مثبت و منفی بصورت برونزا بر اقتصاد کشور می گردد و بالتبع اقتصاد محدود و توسعه نیافته کشور را دچار نوسانات و نابسامانی های ناخواسته و پیش بینی نشده می کند و در فرایندهای بعدی تبعات منفی آن ساختارهای اقتصادی را متأثر می کند که می توان به برخی از تبعات این فرایند غلط که ساختارهای اقتصادی کشور ما را تحت الشعاع قرار داده و آن را ناکارآمد می کند اشاره نمود :

۱. استادیار دانشگاه تربیت مدرس.

۲. عضو هیأت علمی دانشگاه تبریز و دانشجوی مقطع دکتری دانشگاه تربیت مدرس.

ظهور و تداوم پدیده تورم، عدم ثبات بازار ارز، فزونی واردات بر صادرات غیر نفتی کشور، گسترش حجم دولت، تقویت ساختار متمرکز اداری و اقتصادی، عدم شکل گیری ظرفیتهای مولد و ساز و کارهای منطقی اقتصاد، اجرای پروژه های کم بازده و فاقد توجیه...

یکی از راههای انجام اصلاحات ساختاری در اقتصاد ایران تأسیس نهاد اقتصادی مستقلی است که این نهاد مأموریت و اهداف ذیل را عهده دار گردد:

- تأمین رفاه نسلهای آتی

- جلوگیری از ورود شوکهای برونزای نفتی به اقتصاد داخل کشور

- تقویت ظرفیتهای مولد اقتصاد ملی

و از این طریق می توان اصلاحات ساختاری اقتصاد در محورهای ذیل را به انجام رساند:

- ثبات اقتصادی و تعدیل نوسانات

- مدیریت ریسک درآمدهای نفتی

- تبدیل سرمایه های زیرزمینی به سرمایه مولد در اشکال ابزارهای مالی

- مدیریت ریسک سرمایه

- قاعده مندی پس انداز و برداشت از منابع وعدم استفاده از درآمدهای نفتی به عنوان پایه اول

- توسعه و تقویت جامعه مدنی و ایجاد دولت پاسخگو

- تقویت بخش خصوصی و تسریع در فرایند کوچک سازی دولت

- توسعه منطقی ظرفیت اقتصاد ملی و بسط ساز و کارهای اقتصادی

- تنوع بخشی به ساختار صنعت و حمایت از فعالیتهای اولویت دار و بخشهای پیشرو

- شکل گیری اقتصاد بدون اتکا به درآمدهای نفت خام

این نقشها در جهت انجام اصلاحات ساختاری اقتصاد ایران را می توان با تشکیل «صندوق توسعه

ملی» و تغییر مسیرهای گردش وجوه درآمدهای حاصل از فروش نفت خام و حذف تدریجی این درآمدها از بودجه دولت و سوق دادن آن به صندوق به انجام رساند.

۱- مقدمه

رفتار عقلایی اقتصادی، فروش سرمایه های طبیعی به منظور تأمین مخارج جاری و روزمره را تجویز نمی کند خصوصاً که این سرمایه ها و منابع زیرزمینی صرفاً متعلق به نسل حاضر نیست بلکه به نسل های آتی نیز تعلق دارد. همچنین صدور منابع طبیعی به صورت خام، موجب محدود ماندن ظرفیت مولد اقتصاد داخلی گردیده و تداوم آن به محدودتر شدن درآمدهای درونزای جامعه و دولت انجامیده و نیاز به درآمد ناشی از صادرات نفت و منابع طبیعی برای تأمین نیازهای روزمره ارزی و حتی ریالی را تشدید می کند که همین پدیده امروزه بصورت پدیده شوم وابستگی اقتصاد کشور و بویژه بودجه دولت به درآمدهای حاصل از صدور نفت خام ظهور یافته است. از طرف دیگر نااطمینانی و نوسان در بازار جهانی نفت موجب ورود

مستقیم شوک های برونزای بازار نفت بر اقتصاد ملی می شود و ساختارهای آن را متأثر می سازد که عوارض منفی عدیده‌ای از قبیل تداوم تورم، عدم ثبات بازار ارز، عدم تناسب صادرات و واردات، گسترش حجم دولت، تشدید ساختار متمرکز اداری و اقتصادی و بر جای می گذارد. لذا لازم است مکانیزم روشنی برای اصلاح ساختار اقتصادی اتخاذ گردد.

بدین منظور در این مقاله ابتدا بحثی در خصوص ماهیت اقتصاد ایران و نقش درآمدهای نفت در آن ارائه خواهد شد و طی آن به آثار و عوارض برونزای شوک نفتی بر ساختار اقتصادی و متغیرهای کلان اقتصادی اشاره می گردد. سپس به شیوه گردش وجوه درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران و نیز تجربه حساب ذخیره ارزی طی برنامه سوم خواهیم پرداخت؛ آنگاه تشکیل نهاد اقتصادی مستقلی به نام «صندوق توسعه ملی ایران» مطرح و به مأموریت ها و نقش ها و کارکردهای آن در اصلاح ساختار اقتصادی اشاره خواهد گردید.

قبل از ورود به بحث مروری گذرا و اجمالی بر ادبیات موضوع را لازم و ضروری می دانیم. هرچند استخراج و استفاده از نفت سابقه نسبتاً طولانی دارد و لیکن بازار جهانی نفت از دهه پنجم قرن گذشته اهمیت بیشتری یافته و اقتصادهای متکی به صادرات نفت خام ظهور یافته اند. استفاده بهینه از درآمدهای نفتی در فرایند توسعه کشورهای جهان سوم خصوصاً بعد از وقوع شوک اول نفتی (سال ۱۹۷۳ میلادی) شوک دوم (۱۹۷۹م.) و نیز شوک های بعدی به عنوان یک دغدغه اصلی و اساسی کشورهای صادرکننده نفت خام درآمد؛ بویژه برونزا بودن این شوک ها که هم بصورت درآمدهای حجیم و بادآورده ای که بطور پیش بینی نشده وارد اقتصاد می شد و هم در مقطعی بطور پیش بینی نشده دچار کاهش شدید می شد، این کشورها را بر آن داشت به منظور کاهش عوارض و پیامدهای برونزا و منفی این شوک ها به دنبال چاره جویی باشند. (Levy & Sarant ۱۹۷۵) در مقاله ای با عنوان بحران جهانی نفت، ایده تنوع بخشی به درآمدهای نفتی در اشکال مختلف سرمایه گذاری های غیر نفتی روی زمین را مطرح نموده و رفتار کشورهای نفتی را در قالب یک مدل پرتفولیوی دو زمانی تحلیل کرده^۳ و به بررسی درسهایی از تجارب کشورهای نفتی در مناطق مختلف جهان پرداخته و در آن به ویژگی های اقتصادی و اجتماعی این کشورها و آثار و عوارض ناشی از درآمدهای نفتی اشاره نموده‌اند. آنها همچنین^۴ نحوه برخورد کشورها را با درآمدهای بادآورده نفتی تحلیل نموده و به دنبال تبیین رفتار کشورهای ثروتمند نفتی در پس انداز یا هزینه کردن این درآمدها بوده‌اند. در مقاله اخیر به تشکیل صندوق های درآمد نفت کویت، ونزوئلا، ایالت آلاسکای آمریکا و آلبرتای کانادا نیز اشاره شده است. دکتر حسین عظیمی (۱۳۷۵) در کتاب مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران به خارج نمودن درآمدهای نفتی از بودجه جاری و اختصاص کامل آن به پروژه های عمرانی و توسعه ای کشور تأکید نموده و البته در مباحث ایشان هیچ اشاره‌ای به تشکیل نهاد صندوق نشده است. در سالهای

1. Gillis Malcom; "The Effect of In-state Investment : Lessons from Oil Fired Development in Other Parts of the World"; Harvard Institute; 1981.

2. Thomas R. Stauffer; "Oil Rich : Spend or Save? How Oil Countries Have Handled the Whindfall"; Center for Contemporary Arab Studies Georgetown University Washington. D.C. prepared for Alaska Permanent Fund. H#P// WWW.Apfc.org.

اخیر موضوعاتی مرتبط با نفت و اثرات آن بر اقتصاد کشور به صورت‌های مختلف تهیه و منتشر شده است: کیهانی (۱۳۷۱)، یداله‌زاده (۱۳۷۲)، قلی‌زاده (۱۳۷۷)، همتی (۱۳۷۷)، بهرامی (۱۳۷۷) و ... که هیچیک از اینها به ضرورت تشکیل صندوق و مکانیزم‌های آن اشاره‌ای نداشته‌اند.

۲- ماهیت اقتصاد ایران و نقش درآمدهای نفت در آن

روند درآمدهای نفتی ایران چه در اوایل سده اخیر و چه قبل و بعد از انقلاب اسلامی با نوسانات و شوک‌های مثبت و منفی عدیده‌ای مواجه گردیده است هرچند درآمدهای این منبع خدادادی به طور مستمر وارد اقتصاد کشور گردیده است ولیکن متأسفانه نه اصل تزریق مداوم درآمدها و نه وقوع شوک‌های مثبت و منفی هیچیک اقتصاد کشور را بهبود نبخشیده است؛ بلکه اقتصاد ایران در پرتو وجود منابع مشابه نفتی و گاز به صورت تک‌محصولی شکل گرفته و علیرغم همه این تلاشها، وابستگی به نفت و درآمدهای آن، اشکال پیچیده‌ای به خود گرفته و تبعات متعددی بر جای گذاره است که ذیلاً به برخی از آثار شوک‌های نفتی بر ساختار و متغیرهای کلان اقتصادی اشاره می‌شود:

تورم: روند حرکت متغیرهای اقتصادی در ایران نشان می‌دهد که معمولاً هم به دنبال افزایش درآمدهای نفتی و هم به دنبال کاهش درآمدهای نفتی پدیده تورم ظهور می‌کند. با افزایش درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت خام - از آنجا که این درآمد از فرایند تولید کالا و خدمات در اقتصاد داخلی حاصل نشده، مضاف بر آن صرفاً در اختیار دولت قرار می‌گیرد - از یک طرف مخارج دولت به علت تأمین نیازهای توسعه داخلی و ... فزونی می‌یابد و از طرف دیگر به دلیل افزایش خالص داراییهای خارجی نزد بانک مرکزی، پایه پولی و حجم نقدینگی افزایش می‌یابد و موجب انتقال منحنی تقاضای کل به سمت بالا می‌شود. همچنین افزایش درآمدهای ارزی، زمینه افزایش واردات مواد اولیه و واسطه‌ای را نیز فراهم نموده و تولید با وقفه زمانی انجام و تقدم و سرعت افزایش تقاضا بر عرضه موجب بروز تورم می‌شود.

در شرایط کاهش درآمدهای ارزی، واردات مواد اولیه و واسطه‌ای محدود گردیده و موجب کاهش تولید و انتقال به سمت چپ منحنی عرضه کل می‌شود. از طرف دیگر به علت عدم انعطاف هزینه‌های دولت به سمت پایین، موجب بروز کسری بودجه و نهایتاً استقراض از بانک مرکزی می‌شود که بسط پایه پولی و افزایش حجم نقدینگی را به دنبال دارد و این فرآیند به انتقال به سمت راست منحنی تقاضای کل منجر می‌گردد و در نتیجه همزمانی انتقال به چپ منحنی عرضه و انتقال به سمت راست منحنی تقاضا موجب بروز تورم رکودی می‌گردد.

بنابراین همان‌طور که ملاحظه می‌شود هم در شرایط افزایش درآمدهای ارزی فروش نفت و هم در شرایط کاهش درآمدهای ارزی فروش نفت که منجر به افزایش و یا کاهش درآمدهای ارزی می‌گردد، پدیده تورم ظهور می‌کند. البته در هر دو حالت تورم، ناشی از افزایش نقدینگی است که با ریشه‌های مختلف واقع شده است.

عدم ثبات بازار ارز: از آنجا که بخش عمده درآمدهای ارزی کشور ناشی از فروش نفت خام است تغییرات برونزای درآمدهای نفتی، نرخ اسمی ارز را دچار شوک می‌کند، هرچند نرخ رسمی ارز، سالها با سیستم نرخ ثابت تعیین می‌شده ولیکن بعد از انقلاب اختلاف فاحش نرخ های رسمی و آزاد و نیز بی ثباتی بازار ارز، فضای برنامه ریزی، سرمایه گذاری، تولید، صادرات و واردات را دچار اختلال نموده و موجب بروز ناطمینانی و ریسک گردیده است.

عدم تناسب صادرات و واردات: از آنجا که ساختار اقتصادی کشور، عمدتاً مبتنی بر سیاست جایگزینی واردات شکل گرفته، کاهش نرخ واقعی ارز موجب می‌شود صنایع مورد حمایت داخلی بیش از پیش قدرت رقابت خود را از دست داده و آسیب پذیر گردند و بالمآل واردات افزایش یابد. افزایش نرخ واقعی ارز نیز موجب افزایش قیمت تمام شده مواد اولیه وارداتی گردیده و به شکل دیگری با افزایش قیمت تمام شده، قدرت رقابت را از تولیدات داخلی می‌گیرد.

به همین ترتیب نوسانات سریع و برونزای نرخ ارز، صادرات غیرنفتی را نیز تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. کاهش نرخ ارز (تقویت پول ملی) موجب گرانت‌تر شدن کالاهای صادراتی در بازارهای خارجی گردیده و توان رقابت را در بازارهای محدود خارجی کاهش خواهد داد و افزایش نرخ ارز نیز عمدتاً ناشی از کاهش درآمدهای نفتی است هرچند موجب عطف توجه به توسعه صادرات غیر نفتی به منظور تأمین ارز مورد نیاز می‌گردد ولیکن پس از گذار از دوره پایین قیمت نفت و شروع روند افزایش قیمت ها و درآمدهای نفتی به بوته فراموشی سپرده شده و اهتمام به صادرات دوباره به حاشیه رانده می‌شود.

پدیده شوک های نفتی در شکل افزایش قیمت، موجب افزایش درآمدهای ارزی می‌گردد. ورود ناگهانی درآمدهای برونزای نفتی به درون اقتصاد موجب افزایش سریع تقاضا می‌شود که به علت عدم توان پاسخگویی طرف عرضه اقتصاد، این تقاضا به سمت کالاهای وارداتی و نیز به سمت خدمات و عمدتاً با انگیزه سوداگری به سمت بخش های غیرقابل تجارت مثل زمین و ساختمان سوق پیدا می‌کند و لذا منابع محدود جامعه به بخش غیرقابل تجارت تخصیص یافته و زمینه صادرات غیر نفتی محدود تر گردیده و نهایتاً واردات افزایش می‌یابد.

گسترش حجم دولت: از دیگر پدیده هایی که به واسطه وجود درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران بروز کرده، گسترش روزافزون حجم دولت و حضور آن در عرصه های تصدی گری است. مکانیزم مورد عمل در اقتصاد ما که همانا ورود درآمدهای نفتی به منابع درآمدی دولت و هزینه کردن آن از طریق ساختار بودجه دولتی می‌باشد، موجب می‌گردد حجم فعالیت های دولت نسبت به فعالیت های اقتصادی و بخش مولد به طور ناموزون افزایش یابد. گسترش حجم دولت، موجب می‌شود روز به روز نیاز دولت به منابع درآمدی نفت تشدید شده و وابستگی به آن شدت یابد. این وابستگی، به هنگام بروز شوک های مثبت به گسترش بیش از پیش از حجم دولت و به هنگام بروز شوک های منفی موجب کاهش امکان اجرای برنامه های

اقتصادی دولت و محدودیت در ارائه خدمات دولتی می‌گردد و بدین ترتیب انتظارات و توقعات ایجاد شده در مردم برآورد نشده و موجبات نارضایتی مردم و ناکارآمدی دولت می‌گردد.

ضعیف شدن بخش خصوصی: از آنجا که درآمدها از مجاری بودجه دولتی وارد اقتصاد می‌شود لذا ابتدا نیاز دستگاه های دولتی را تأمین می‌کند و نهایتاً سرریز و مازاد احتمالی آن به سمت بخش خصوصی جریان می‌یابد. بدین ترتیب درآمدهای نفتی به طور کاملاً نامناسب بین دو بخش دولتی و خصوصی توزیع می‌شود. اگر به این مطلب، اختلاف نرخ دولتی و نرخ آزاد ارز را نیز در طی سالهای متمادی بعد از انقلاب بیافزاییم به طور طبیعی بخش دولتی از رانت نفت استفاده برده و بخش خصوصی به حاشیه رانده می‌شود. لذا بخش خصوصی در یک شرایط نابرابر قرار داشته و فاقد توان لازم برای رقابت با بخش دولتی بوده و تضعیف می‌گردد.

دولت سالاری و تمرکزگرایی: جریان درآمدهای نفتی علاوه بر منجر شدن به ظهور پدیده هایی همانند بخش دولتی حجیم و بخش خصوصی ضعیف درگذر تاریخ به عارضه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی دیگری منجر شده است. از آنجا که درآمدهای نفتی مستقل از ساز و کار و ظرفیت واقعی اقتصاد کشور اعم از تولید، درآمد و مالیات و بوده و لذا بخش عمده درآمدهای دولت به صورت مستقل از فعالیت های مولد جامعه و بخش خصوصی شکل می‌گیرد، لذا به جای اینکه روحیه پاسخگویی در قبال آحاد جامعه و جلب مشارکت های مردمی و تقویت بخش خصوصی شکل بگیرد و رشد دولت در گرو رشد ظرفیت های واقعی جامعه در ابعاد سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی مقرر گردد، دولت با روحیه قیم مابانه و تحکم ظاهر می‌شود و از آنجا که در تصمیم گیریها و توزیع امکانات و منابع به صورت فعال مایشاء اقدام می‌کند، مکانیزم های اعمال حاکمیت به صورت متمرکز و دولت سالاری شکل می‌گیرد.

اجرای پروژه های کم بازده و فاقد توجیه: از آنجا که منابع درآمدی دولت، برونزا و مستقل از ظرفیت های داخلی و واقعی اقتصاد است که دولت در مورد آنها احساس مسؤولیت پاسخگویی نداشته و صرفاً به طور یکجانبه و بدون ساز و کار مشارکت طلبی درصدد تأمین نیازهای توسعه و توسعه زیرساخت های اقتصادی و اجتماعی بوده و لذا انتخاب پروژه ها بجای اینکه مبتنی بر ارزیابی های دقیق و جامع فنی، اقتصادی، مالی و متناسب با نیازها و امکانات باشد عمدتاً مبتنی بر روزمرگی، فشارهای کانون های قدرت سیاسی و اقتصادی بوده و عموماً هم اصل انتخاب پروژه ها و هم مکان یابی آنها و هم تکنولوژی آنها به صورت غیر بهینه بوده و مضاف بر آن تعداد بیش از حد پروژه های نیمه تمام و نوسانات منابع درآمدی بیش از پیش موجب تطویل زمان اجرای پروژه ها گردیده است. البته این واقعیت تلخ را باید مجدداً متذکر شد که حتی اتمام این پروژه ها که اعتبار مورد نیاز آنها حداقل معادل ۶ سال اعتبارات عمرانی کل کشور می‌باشد، نیز به لحاظ اینکه تعریف پروژه، مکان یابی، تکنولوژی، ظرفیت و ... با تأمل و تدبیر کافی صورت نگرفته، مشکلی را حل نکرده و باز هم به کاهش کارایی سرمایه منجر خواهد شد.

همه آنچه ذکر شد ابعادی از ماهیت اقتصادی کشور می باشد که به علت عدم برخورد مدیرانه با درآمدهای نفت و نوسانات برونزای آن بوده است. در سایه نگرش صرف دولتی و روزمره به این منبع خدادادی، علیرغم همه پتانسیل ها و استعدادهای طبیعی، انسانی، فرهنگی و تاریخی، اقتصاد ایران به صورت یک اقتصاد تک پایه و محدود مانده است و اقتصاد که عملاً فقط ۴ میلیارد دلار صادرات غیرنفتی دارد سالانه به طور متوسط از ۱۵ میلیارد دلار رانت نفتی به صورت کلان استفاده نموده و به جای حل ریشه ای مشکلات، صرفاً آنها را پوشش داده و به آینده نامعلوم موکول می کند. همه آنچه ذکر شد از موانع اصلی برای اتخاذ سیاست های اصولی، تدوین استراتژی توسعه پایدار و اصلاح ساختار اقتصادی می باشد.

۳- شیوه گردش وجوه درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران

در کشور ما مطابق قوانین بودجه سنواتی، از دیرباز درآمدهای حاصل از فروش نفت خام و گاز در ردیف منابع درآمدی دولت در کنار مالیات، عوارض و درج شده است و لذا دولت خود را محق و مجاز بر هزینه کردن این درآمدها می داند.

ایده و اندیشه برخورد اصولی و با تدبیر با درآمدهای نفتی از چندین دهه پیش وجود داشته است. تلاشهایی که در مقاطع مختلف برای اصلاح قراردادهای اکتشاف و استخراج نفت با شرکتهای خارجی از دوره قاجار تا نهضت ملی شدن نفت در سال ۱۳۲۹ انجام گرفته را می توان در چارچوب احقاق حقوق ملت برای بهره مندی از منافع ذخایر ملی و بالمال استفاده بهینه از آن تحلیل نمود.

همچنین یکی از انگیزه های مهم و اولیه تشکیل سازمان برنامه (۱۳۲۸)، صرف درآمدهای نفتی، ایجاد ظرفیت های تولیدی و زیربنایی خارج از چارچوب بودجه های سنواتی بوده است. در برنامه هفت ساله دوم عمرانی (۴۱-۱۳۳۴) مقرر بود که از سال (۳۶-۱۳۳۴) شصت درصد درآمدهای نفتی و در سالهای بعد هشتاد درصد این درآمدها در اختیار سازمان برنامه قرار گیرد تا صرفاً به اجرای پروژه های عمرانی و تأمین و توسعه زیر ساخت های اقتصادی - اجتماعی اختصاص یابد.^۵

برخلاف پیش بینی ها و تمهیدات برنامه، از همان ابتدای اجرای برنامه به علت محدود بودن درآمدهای مالیاتی دولت مجبور گردید بخش بیشتری از درآمدهای نفت را صرف بودجه جاری نماید که در اوایل سهم سازمان برنامه به ۵۵٪ تقلیل یافت و به تدریج این مکانیزم مهم نیز به فراموشی سپرده شده است. لذا در این فرآیند درآمدهای نفتی که ناشی از فروش سرمایه بود نیز همانند سایر درآمدها مستقیماً وارد طرف درآمدهای بودجه دولت گردیده و در این چارچوب صرف فعالیت های جاری و عمرانی گردید که به طور طبیعی غلبه با هزینه های جاری بوده و هزینه عمرانی در عمل به علت ضرورت ها و روزمرگی ها به حاشیه رانده می شود.

۱. سازمان برنامه و بودجه برنامه های اقتصادی و عمرانی ایران، تهران، ۱۳۴۰ ص ۴.

متأسفانه این روند، علیرغم گذشت قریب ۵ دهه و تغییرات وسیع ساختاری و نهادی و نیز وقوع انقلاب اسلامی و همچنین تأکید همه برنامه های کلان قبل و بعد از انقلاب به کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی، هنوز ادامه دارد و ابعاد به مراتب پیچیده تری به خود گرفته است.

۴- حساب ذخیره ارزی : تجربه برنامه سوم^۶

در چارچوب برنامه پنج ساله سوم پس از انقلاب اسلامی (۱۳۷۸-۱۳۸۳) به منظور جلوگیری از ورود مستقیم شوک های نفتی، ایده حساب ذخیره در قالب تبصره ماده ۶۰ برنامه مورد پذیرش و تصویب قرار گرفت که به موجب آن دولت مکلف شد دو حساب تحت عنوان «حساب ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت خام» و «حساب ذخیره ریالی» نزد بانک مرکزی افتتاح نماید و از سال ۱۳۸۰، مازاد درآمدهای ارزی حاصل از نفت خام در پایان هر سال نسبت به ارقام پیش بینی شده در قانون، در این حساب نزد بانک مرکزی نگهداری شود و در صورتی که درآمد ارزی حاصل از فروش نفت خام کمتر از ارقام پیش بینی شده باشد دولت در فواصل ۶ ماهه می تواند از موجودی این حساب برداشت نموده و معادل ریالی آن در حساب درآمد عمومی منظور گردد.^۷

همچنین بخشی از مانده وجوه حساب ذخیره ارزی بر اساس نرخ مبادله روز به فروش رسیده و معادل ریالی آن در حساب ذخیره ریالی نزد بانک مرکزی نگهداری می شود و پس از حصول از اطمینان تحقق درآمدهای ریالی پیش بینی شده در چارچوب اولویت برنامه سوم جهت توسعه فعالیتهای تولیدی و سرمایه گذاری، به صورت وام کوتاه مدت به فعالان اقتصادی اعطا می شود.

استفاده از وجوه «حساب ذخیره ریالی» برای تأمین هزینه های بودجه عمومی صرفاً در صورت کاهش درآمد ارزی حاصل از فروش نفت خام نسبت به رقم مصوب و عدم امکان تأمین اعتبارات مصوب از سایر منابع، مجاز خواهد بود و استفاده از آن برای تأمین کسری ناشی از درآمدهای غیرنفتی بودجه عمومی ممنوع است.

با افزایش شدید قیمت نفت در بازار جهانی از سوی نمایندگان مجلس دوره پنجم، اصلاحیه ای به ماده ۶۰ در قالب یک لایحه طرح گردید. در مقطع زمانی فوق، علی رغم پشتیبانی بسیاری از نمایندگان از دلایل تأسیس حساب ذخیره درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت، طرح مزبور به تصویب رسید. خاطرنشان می شود که تصویب این اصلاحیه کمتر از ۶ ماه پس از تصویب و ابلاغ قانون برنامه سوم توسعه انجام گردید. بر اساس استدلال مخالفان، طرح مذکور، ماده ۶۰ را بی اعتبار کرده و زمینه نقض اهداف مستتر در حساب مذکور و تغییر دیگر بندهای برنامه را فراهم ساخته است. در این اصلاحیه «حساب ذخیره ریالی» از ماده ۶۰ حذف گردید و فقط یک حساب تحت عنوان «حساب ذخیره ارزی حاصل از صادرات نفت خام» در نظر

۲. نگاهی به حساب ذخیره ارزی حاصل از صادرات نفت خام (۱۳۸۰)، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

۳. قانون برنامه سوم، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، تهران، ۱۳۷۹.

گرفته شد. همچنین در این اصلاحیه ارقام مربوط به درآمد حاصل از صادرات نفت در سال ۱۳۷۹ بود که بر اساس آن، مبلغ ۶۰۰ میلیارد ریال در اختیار استان ها قرار می‌گرفت. همچنین بر اساس این اصلاحیه، دولت اجازه یافت تا معادل ۵۰ درصد حساب ذخیره ارزی را برای سرمایه‌گذاری و تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز طرح های تولیدی و کارآفرینی صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل و نقل و خدمات فنی و مهندسی در اختیار بخش غیر دولتی قرار دهد.

در تاریخ ۱۳۷۹/۸/۲۵ آیین نامه اجرایی ماده ۶۰ اصلاحی قانون برنامه سوم توسط هیأت وزیران تصویب گردید که طی دو اصلاحیه، تغییراتی در آن اعمال گردید. بر اساس این مصوبه «هیأت امنای حساب ذخیره ارزی» مرکب از رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی و چهار نماینده به انتخاب رئیس جمهور (حداقل دو نفر از بین وزیران) برای حسن اجرای قانون و اتخاذ تصمیم در مواردی نظیر تعیین روش محاسبه و نرخ سود و زمان بازپرداخت تسهیلات اعطایی و نیز نحوه تعیین اولویت طرح ها برای استفاده از تسهیلات تشکیل گردید.

پس از اصلاح ماده مذکور، هیأت امنای ذخیره ارزی در تاریخ ۱۳۷۹/۹/۲۷ شرایط و ضوابط اعطای تسهیلات ارزی را تصویب نمود. تا آبان ماه ۱۳۸۰ جمعاً سهمیه ای به مبلغ ۱۱۵۰ میلیون دلار برای اجرای پروژه ها و ۷۰۰ میلیون دلار برای توسعه صادرات در اختیار بانکهای عامل قرار داده شد. بانکهای عامل تا پایان تاریخ مذکور جمعاً ۱۰۷۵/۱ میلیون دلار از مجموع ۱۸۵۰ میلیون دلار سهمیه ارزی را برای طرح های مختلف متقاضیان به تصویب رساندند.^۱

هیأت امنای حساب ذخیره ارزی در تاریخ ۱۳۸۱/۳/۷ به منظور تسریع در پذیرش تصویب و اجرای طرح های سرمایه‌گذاری به بانکهای عامل اجازه داد نسبت به تصویب طرح انعقاد قراردادهای اعطای تسهیلات به متقاضیان و گشایش اعتبار مربوط از محل حساب ذخیره ارزی فراتر از مبلغ سهمیه ارز تخصیصی قراردادهای عاملیت اقدام نمایند. در این راستا بانک مرکزی مکلف گردید درخواستهای موجه بانکهای عامل را بدون نیاز به تخصیص سهمیه جدید از سوی هیأت امناء از محل موجودی حساب ذخیره ارزی تأمین و مراتب را در هر مورد به دبیرخانه هیأت امناء اعلام نماید.

طبق گزارشهای منتشره، بانکهای عامل تا پایان خرداد ماه ۱۳۸۱ تعداد ۳۴۹ طرح متقاضیان با حجم سرمایه گذاری به مبلغ ۱۳۶۹/۵ میلیون دلار را پس از بررسی و تأیید فنی - اقتصادی تصویب نمودند. همچنین قراردادهای منعقد شده با مشتریان بانکهای عامل ۱۹۹ فقره به مبلغ ۶۲۳/۳ میلیون دلار تا پایان خردادماه می‌باشد. جمع اعتبارات اسنادی گشایش یافته تا تاریخ فوق ۶۱۶/۳ میلیون دلار و مبلغ استفاده شده از تسهیلات ۱۹۸/۵ میلیون دلار است.

۱. گزارش های بانک مرکزی به هیأت امنای حساب ذخیره ارزی، سال ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱.

جدول ۱ - تسهیلات اعطایی بانکهای عامل از محل حساب ذخیره ارزی

(ارقام به میلیون دلار)

استفاده از تسهیلات	اعتبارات اسنادی گشایش یافته	مجموع قراردادهای منعقد شده		طرحهای مصوب		طرحهای تحت بررسی		سهیمیه ارزی بانکهای عامل	
		مبلغ	تعداد	مبلغ	تعداد	مبلغ	تعداد		
۷۱/۵	۲۷۱/۳۶	۳۵۴۸۵	۱۰۲	۱۰۷۵	۳۳۴	۳۸۲/۸۰۵	۴۴۸	۱۸۵۰	تا آبان ماه ۱۳۸۰
۱۹۸/۵	۶۱۶/۳	۹۲۳/۳	۱۹۹	۱۳۶۹۷	۳۴۹	۲۵۶۰/۵	۴۰۱	۳۷۶۸/۸	تا خرداد ماه ۱۳۸۱

با توجه با روند جذب و به کارگیری منابع فوق، استنباط می شود که عملکرد حساب ذخیره ارزی حاکی از وجود مشکلات و موانعی در مراحل مختلف اقدامات اجرایی و همچنین در مقررات و سیاستهای ناظر بر عملیات این حساب است. نسبت های زیر نیز مؤید این مطلب می باشد.

همان طور که ملاحظه می شود اگر چه نسبت های مذکور بیانگر بهبود عملکرد بانکهای عامل طی ۶ ماهه اخیر می باشند اما به طور کلی نسبت های محاسبه شده بیانگر وضع بانکها در ارایه تسهیلات اعتباری می باشند. به گونه ای که نسبت جمع مبلغ قراردادهای منطقه به طرحهای مصوب در خردادماه ۱۳۷۱ به میزان ۴۵ درصد است. از این مقدار تنها ۳۲ درصد استفاده شده است. به این ترتیب بانکها از کل سهمیه در اختیار خود ۳۶/۳۴ درصد را مورد تصویب قرار داده و ۴۵ درصد از طرحهای مصوب به مرحله عقد قرار داد رسیده اند. در خصوص ۵۵ درصد از طرحهایی که تصویب شده اند هنوز قراردادی با مشتریان منعقد نشده است و از کل سهمیه ارزی که در اختیار بانکها قرار گرفته شده تنها ۳۴ درصد گشایش اعتبار شده اند.

جدول ۲ - نسبت های عملکردهای تسهیلات اعطایی بانکهای عامل از محل حساب ذخیره ارزی

درصد تغییر	آبان ماه ۱۳۸۰ (درصد)	خرداد ماه ۱۳۸۱ (درصد)	
۰/۶۶	۳۶/۳۴	۲۰۰	نسبت جمع مبلغ طرحهای در دست بررسی (تقاضا برای منابع صندوق) به کل سهمیه در اختیار بانکها
۰/۳۷	۵۳/۵	۵۸	نسبت جمع مبلغ طرحهای مصوب به کل سهمیه در اختیار بانکها
۰/۹۰	۴۵/۵	۲۸/۱	نسبت جمع مبلغ طرحهای مصوب به جمع مبلغ طرحهای در دست بررسی
۰/۳۸	۹۸/۹	۳۳	نسبت جمع مبلغ قراردادهای منطقه به جمع مبلغ طرحهای مصوب
۰/۲۹	۳۱/۸	۷۶/۵	نسبت جمع مبلغ اعتبارات اسنادی گشایش یافته به جمع مبلغ قراردادها
۰/۵۸	۳۱/۸	۲۰/۱	نسبت جمع مبالغ استفاده شده از تسهیلات (پرداختی) به جمع مبلغ قراردادها
۰/۳۷	۲۴/۷۰	۵/۵	نسبت مبلغ گشایش یافته به کل سهمیه در اختیار بانکها

ارقام از جدول ۱ استخراج شده اند.

همان طور که ملاحظه می شود هرچند مکانیزم حساب ذخیره ارزی در سالهای اخیر که درآمدهای نفتی دارای بازار بوده اند توانستند مانع ورود شوک مثبت درآمدهای نفتی به اقتصاد داخل گردد و از آن طریق به ثبات بازار ارز و تثبیت اقتصاد داخلی و تا حدی کنترل تورم کمک کند ولی در عین حال نتوانسته منابع ارزی موجود را در خدمت اهداف توسعه اقتصادی قرار دهد و پس از گذشت بیش از ۱۸ ماه فقط ۲۴٪ از کل مبالغ ارزی برای بانکهای عامل گشایش اعتبار شده است و بیش از ۷۵٪ این منابع ارزی بصورت راکد و غیرفعال مانده است.

به نظر می رسد عدم موفقیت کامل در اهداف موردنظر در یک نگرش کلی، ریشه در دو عامل داشته

باشد:

- ناکافی و ضعیف بودن مکانیزم و ماهیت حساب ذخیره؛

- ناکارآمدی نظام بانکی و ضعف بخش های اقتصادی در جذب منابع؛

این مقاله بر روی عامل اول متمرکز شده و بر اصلاح و ارتقاء مکانیزم حساب ذخیره تأکید دارد. اساساً مفهوم و مکانیزم «حساب ذخیره» عمدتاً یک نظام حسابداری و گزارش گیری است که امری تبعی و فاقد هویت و استقلال می باشد و لذاست که چنین مکانیزمی برای اصلاح ساختار اقتصادی کفایت نمی کند و صرفاً همان طور که از اسمش پیداست در حد حساب ذخیره و صرفاً به عنوان یک فیلتر در ورود درآمدهای مازاد نفت به بودجه عمومی و اقتصاد داخلی عمل می کند که البته این اقدام هرچند مثبت و مفید است ولی به تنهایی کافی نیست.

واقعیت این است که صدور منابع و سرمایه های زیرزمینی بصورت خام موجب محدود ماندن ظرفیت های اقتصاد داخلی و انتقال ارزش افزوده بالقوه آن به جوامع خارجی است؛ لذا در یک مدار باطل محدود ماندن اقتصاد و عدم توسعه ظرفیت های مولد؛ به محدودتر شدن درآمدهای جامعه و دولت منجر شده و نیاز به صادرات منابع طبیعی خام برای تأمین نیازهای روزمره ارزی را تشدید می کند و اقدام به صادرات بیشتر این سرمایه ها مجدداً اقتصاد را هم از بعد سرمایه تخلیه و تضعیف می کند و هم ظرفیت مولد را محدود و محدودتر می کند.

همچنین این سرمایه و منابع زیرزمینی صرفاً متعلق به نسل حاضر نیست بلکه به همه نسل های آتی نیز تعلق دارد و مصرف آن در هزینه های جاری در واقع تضييع حقوق نسل های آتی و به ارث گذاردن اقتصادی ضعیف و بحرانی به آیندگان است. مضاف بر اینکه حتی اگر این سرمایه متعلق به نسل حاضر بود نیز هیچ عقل سلیمی، در شرایط عادی، فروش سرمایه به منظور تأمین مخارج روزمره و جاری را تجویز و توصیه نمی کند و اصولاً رفتار عقلایی اقتصادی، حفظ و انباشت اصل سرمایه و استفاده از بازده و سود آن را مدنظر دارد.

بنابراین لازم است با توجه به ضرورت اصلاح ساختارهای اقتصادی که بارها و بارها در خطاب مسئولان و متولیان امر و نیز در مستندات قوانین مربوط از جمله قوانین برنامه های پنجساله تصریح شده، با نگرش جامع، لوازم و ساز و کارهای آن را با ارتقاء حساب ذخیره ارزی و تبدیل آن به یک نهاد مستقل اقتصادی فراهم نمود. تجربه سایر کشورهای نفتی نیز تأسیس چنین نهادهایی است. برخی از این کشورها به دنبال یافتن راهکاری به منظور جلوگیری از بروز عوارض منفی فوق الذکر و نیز برای حفظ منافع نسل های آتی، اقدام به تفکیک درآمدهای حاصل از فروش منابع و سرمایه های طبیعی از سایر درآمدهای دولت همانند مالیات، عوارض و ... نموده و آن را از فرایند بودجه دولت خارج نموده اند.

تنها راهکار مناسب، برخورد فعال با مکانیزم پس انداز می باشد. لازمه برخورد فعال با این وجوه و درآمدها، طراحی ساختارها و نهادهای مناسب و تعبیه مکانیزم هایی است که بتواند سرمایه های طبیعی را به

صور مختلف مالی و فیزیکی تبدیل نموده و با اعمال مدیریت ریسک و انتخاب پرتفولیوی مناسب، قدرت خرید این منابع را در چارچوب الگوهای بهینه یابی بین زمانی در مسیری بهینه قرار داده و حداکثر نماید. برای تضمین حسن عملکرد ساختارها و نهادها و مکانیزم های این ایده باید با ملحوظ نمودن ویژگی های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور، حتی الامکان باید از چارچوب ها و اشکال مستقل بهره گرفت و از تداخل و توازی با نهادهایی همانند بانک مرکزی، دستگاههای دولتی و ... اجتناب نمود. به نظر می رسد ساختار مورد نظر تأسیس نهادهای جدید به نام «صندوق»^۹ می باشد که خارج از چارچوب ها و اقدامات سیاسی دولت و رویه های معمول بانک مرکزی شکل گرفته است. در واقع این صندوق ها دارای شخصیت و هویت مستقل حقوقی و اقتصادی می باشند.

مکانیزم مورد استفاده این است که جریان سیستم ورود درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی به بودجه دولت مسدود شده و این نوع درآمدها به صندوق واریز می گردد. مدیریت صندوق برای ایجاد درآمد مستمر و کاهش ریسک، منابع حاصله را با پرتفولیوی مناسب و در اشکال مختلف در بازارهای مالی سرمایه گذاری می نماید تا ضمن کاهش ریسک و حفظ اصل سرمایه ها، قدرت خرید صندوق حداکثر گردد.

برخی از جوامع برای تسریع توسعه کشور و افزایش ظرفیت های مولد، بخشی از منابع حاصله را صرف ساخت زیر بناهای اقتصادی - اجتماعی از قبیل سد، نیروگاه، بزرگراه، فرودگاه، خطوط ریلی، دانشگاه، بیمارستان و ... می نمایند.

مدیریت این صندوق ها عموماً به دو سطح سیاست گذاری - برنامه ریزی و عاملیت اجرایی تفکیک شده که به طور معمول سطح اول به عهده ترکیبی از ستاد دولت می باشد و سطح عاملیت اجرای آن به عهده بانکهای مرکزی است؛ البته در مواردی - مثل ایالت آلبرتا - سیاست گذاری های کلان از طریق آرای مردم و بقیه اقدامات از طریق هیأت امنای منتخب صورت می گیرد.

زمان تأسیس اکثر صندوق ها به دهه هفتاد و بعد از شوک اول نفتی بر می گردد هر چند که در دهه ۸۰ و حتی در اواخر دهه ۹۰ نیز کشورهایی به تأسیس صندوق اقدام نموده اند لذا تجربه صندوق در برخی از کشورها به متجاوز از ربع قرن رسیده است.

برای کاهش ریسک و حداکثر نمودن قدرت خرید صندوق، اکثر کشورها در تنظیم پرتفولیوی خود به دو نکته ذیل عنایت داشته اند:

- تنوع بخشی به اشکال دارایی های سرمایه ای از قبیل اوراق قرضه و سهام؛
 - تنوع بخشی به توزیع جغرافیایی نگهداری و سرمایه گذاری و جوه در بازارهای مختلف.
- و نیز از آنجا که تجربه نگهداری دارایی سرمایه ای در داخل کشور چندان موفق نبود، گرایش به بازارهای خارجی بیشتر است. در ۲۵ سال گذشته هم اشکال نگهداری داراییهای سرمایه ای و پرتفولیوی صندوق ها و

هم تخصیص منابع درآمدهای آنها به مصارف مدنظر با توجه به تجارب حاصله و شرایط اقتصادی - اجتماعی کشورها تغییر نموده است.^{۱۰}

۵- پیشنهاد تشکیل «صندوق توسعه ملی ایران»^{۱۱}

با توجه به تحلیل‌های ارایه شده و تجارب ارزشمند سایر کشورهای نفتی، تشکیل نهاد مستقلی به نام «صندوق توسعه ملی ایران» پیشنهاد می‌شود. این صندوق، نهادی اقتصادی است که با مأموریت‌های ذیل تأسیس می‌شود:

- تأمین رفاه نسل‌های آتی؛

- جلوگیری از ورود شوک نفتی به اقتصاد داخلی؛

- تقویت ظرفیت‌های مولد اقتصاد داخلی؛

- این صندوق از لحاظ حقوق و اقتصادی دارای شخصیت و هویت مستقل می‌باشد که موظف است اصل سرمایه صندوق را حفظ و قدرت خرید آن را حداکثر نموده و درآمدهای حاصله را در چارچوب قوانین و مقررات مربوط هزینه نماید.

سیاست‌گذاری در زمینه تعیین و انتخاب استراتژی سرمایه‌گذاری، پرتفولیوی داراییها و ریسک در سطحی عالی انجام می‌شود. فعالیت‌هایی از قبیل مدیریت ریسک، حسابداری، گزارش‌دهی و عاملیت اجرایی آن می‌تواند با نهادهایی از قبیل بانک مرکزی باشد.

از آنجا که در حال حاضر تمام درآمدهای نفتی در اختیار دولت قرار می‌گیرد که اشکالات مطروحه در مباحث پیشین بدان وارد است ولیکن شدت وابستگی بحدی است که قطع یکباره این درآمدها از درآمدهای دولتی مقدور نیست و لذا باید در یک برنامه زمان‌بندی میان مدت نسبت بدان اقدام نمود تا از یک طرف به کاهش تدریجی این وابستگی‌ها و از طرف دیگر افزایش ظرفیت‌های وصول دیگر درآمدهای دولت در بخشهای مالیاتی و ... به طور متوازن اهتمام نمود.

در حال حاضر درآمدهای حاصل از افزایش نفت خام عمدتاً صرف فعالیت جاری می‌گردد و بخش محدودی از آن به توسعه زیربنای اقتصادی و اجتماعی صرف می‌شود و حتی در منابع اندوخته شده در حساب ذخیره ارزی، اصل بر حفظ سرمایه و حضور در سرمایه‌های ملی پربازده نیست بلکه به عنوان ذخیره احتیاطی برای تأمین کسری و درآمدهای دولت در مواقع کاهش درآمدهای نفتی استفاده می‌شود و یا به صورت وامهای کوتاه مدت در اختیار واحدهای تولیدی قرار می‌گیرد. در حالی که باید جهت‌گیری به این سمت باشد که:

۱. تجارب ارزشمندی در مورد این نهادها در کشورهای مختلف از جمله نروژ، کویت و ونزوئلا وجود دارد که پرداختن بدانها نیازمند مقاله مستقلی است.

- با یک برنامه زمانبندی معین به تدریج، سهم درآمدهای ناشی از صادرات سهم نفت خام در بودجه جاری را کاهش داده و کم کم به صفر برسانیم.

- هرچند با توجه به حجم جمعیت، نیازهای توسعه کشوری، تداوم نقش دولت در تقویت و تجهیز زیربنای اقتصادی و اجتماعی ضروری است ولیکن با توجه به مشکلات و ضعفهایی که در نظام تعریف پروژه های عمرانی دولتی وجود دارد به نظر می رسد صندوق، عهده دار نقش تأمین منابع پروژه های زیر ساخت های اقتصادی و اجتماعی گردد و لذا باید سهم این بخش از فعالیتها از درآمدهای نفتی را به حد معقول و مناسبی افزایش داد.

- نکته دیگری که تا بحال مورد غفلت بوده، تبدیل سرمایه های زیرزمینی - که حفظ آنها در زیرزمین توام با ریسک و نااطمینانی است - به اشکال دارایی های مالی است که با تنظیم پورتفولیوی مناسب و مدیریت ریسک و تنوع بخشی به داراییها و بازارها می توان به حداکثر نمودن قدرت این داراییها و کسب بازده های مستمر پرداخت که خود می تواند هم به عنوان منابعی برای تقویت صندوق و هم به عنوان منبع جدیدی برای درآمدهای دولت محسوب گردد و در نهایت دولت بجای اینکه با فروش اصل سرمایه ها به تأمین مخارج جاری مبادرت نماید، صرفاً از سود حاصل از این سرمایه و با حفظ اصل سرمایه، نیازهای درآمدی خود را تأمین کند.

- نکته دیگری که در جهت گیری این صندوق می توان ملحوظ نمود، برنامه ریزی برای تقویت ظرفیت های مولد اقتصاد داخلی می باشد که نهایتاً اصولاً تمامی منابع خام استخراج شده بجای صادرات، در داخل کشور به فرآیند تولید وارد گردیده و به تولید کالا و خدمات منجر شود که هم زمینه ساز ایجاد فرصتهای شغلی و سرمایه گذاری است که موجب افزایش درآمد ملی و رشد اقتصادی می شود و هم ارزش افزوده بالقوه موجود در منابع خام را نصیب اقتصاد داخلی می نماید.^{۱۲}

۶- برخی از کارکردها و اهداف ایجاد صندوق توسعه ملی ایران

ثبات اقتصادی: یکی از وظایف مهم سیاست گذاری در اقتصاد کلان، ایجاد ثبات اقتصادی است. زیرا در شرایط نوسانات اقتصادی، بیشترین دغدغه بنگاه های تولیدی معطوف به متضرر نشدن در نوسانات و یا همراه شدن آنها با نوسانات برای منتفع شدن از آن است که بدین ترتیب تصمیمات سرمایه گذاری مختل گردیده و پیش بینی و برنامه ریزی برای آینده تقریباً ناممکن می گردد و اقدامات در یک فضای کوتاه مدت شکل می گیرد نه در افق بلندمدت. به اعتقاد بسیاری از صاحب نظران، عدم ثبات اقتصادی یکی از عوامل عمده در عدم تشکیل سرمایه بخش خصوصی در ایران است.

۱. البته بدیهی است که تشکیل صندوق و نیز تضمین موفقیت آن مستلزم مهندسی مجدد نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی کشور و تغییر نقشها و کارکردهای سازمان مدیریت و برنامه ریزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی و به طور اعم مجموعه دولت می باشد که باید در طراحی تفصیلی اساسنامه و آیین نامه و ساز و کارهای صندوق ملحوظ گردد و صرفاً با چنین تحولی اساسی است که می تواند صندوق توسعه ملی را به عنوان نهاد اصلاح ساختار اقتصادی شکل دهد.

تعدیل نوسانات و ضربه‌گیری: کاهش و تعدیل آثار شوک‌های مثبت و منفی درآمدهای نفتی از جمله مواردی است که با تشکیل صندوق میسر می‌شود و در واقع این صندوق می‌تواند نقش فنر اتومبیل در یک جاده ناهموار را ایفا نموده و مانع وارد شدن مستقیم و کامل ضربات ناشی از ناهمواری‌ها گردیده و می‌تواند با سرعت مناسب حرکت نمود. در بستر اقتصاد نیز صندوق می‌تواند به عنوان یک ضربه‌گیر عمل نموده و در موارد کاهش یا افزایش غیر مترقبه درآمدها از فشار شکننده جلوگیری نموده و اقتصاد در یک بستر مطمئن به حرکت خود ادامه دهد.

مدیریت ریسک درآمدهای نفتی: با توجه به نوسانات و شوک‌های منفی و مثبت قیمت جهانی نفت و بالتبع درآمدهای نفتی دولت، می‌توان از طریق صندوق ذخیره ارزی ریسک درآمدهای نفتی را مدیریت و از این طریق زمینه کاهش ریسک و تعدیل آن را فراهم نمود.

تقویت بخش خصوصی: تزریق یک سویه درآمدهای نفتی به منابع دولت در طی سالیان متمادی باعث حجیم‌تر شدن نامتناسب دولت و ضعیف ماندن بخش خصوصی شده است. در وضعیت فعلی درآمدهای نفتی ابتدا نیاز ساختارها و نهادهای دولتی را تأمین می‌کند و چنانچه سرریز و مازادی از آن باقی بماند نصیب بخش خصوصی می‌گردد. اگر به این واقعیت تلخ، واقعیت تلخ دیگر اختلاف نرخ دولتی و آزار ارز را نیز بیافزاییم در طی سالهای متمادی، بخش دولتی به طور طبیعی از رانت استفاده برده و بخش خصوصی را در عمل به حاشیه رانده است و لذاست که بخش خصوصی فاقد توان لازم در مقایسه با بخش دولتی بوده است. و بدین ترتیب دولت سالاری و تمرکزگرایی بصورت قدرت اقتصادی و سیاسی راه را بر بخش خصوصی بسته است. لذا علیرغم همه سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها، سیاست کوچک کردن دولت و خصوصی سازی در حد شعار باقی مانده و عملی نشده است. با استفاده از مکانیزم این صندوق می‌توان دسترسی دولتی به منابع درآمدهای نفتی را محدود و حداقل امکان دسترسی به این منابع را برای بخش خصوصی و دولتی به طور علی‌السویه فراهم نمود. بدین ترتیب می‌توان ضمن ایجاد پشتوانه‌ای قوی برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی زمینه‌های عملکرد مناسب آنان را نیز فراهم کنیم که در نهایت منجر به افزایش ظرفیت تولید، صادرات کشور و کسب مقدمه پیشرفت می‌گردد.

قاعده‌مندی پس انداز و برداشت: احساس مالکیت مطلق دولت بر درآمدهای نفتی و نیز سهل‌الوصول بودن آن همواره به دولت اجازه داده است در فراز و نشیب‌های مختلف بدون هیچ دغدغه و محدودیتی و متأسفانه بدون هیچ مسؤولیت و تعهدی برای بازپرداخت آتی از این منابع استفاده کند.

وجود این صندوق می‌تواند مکانیزم روشنی برای نحوه ذخیره نمودن وجوه و تجهیز منابع و نیز نحوه برداشت، تعریف کند و آنرا قاعده‌مند نماید تا تعهد و پایبندی به سیاست‌ها و چارچوب‌ها و ساز و کارهای اقتصادی جای خود را به مصلحت‌جویی‌های مقطعی ندهد و در بلندمدت اعتبار سیاست‌ها و تصمیمات دولت افزایش یابد.

عدم استفاده از درآمدهای نفتی به عنوان پایه پولی و پشتوانه پول: در وضع فعلی درآمدهای ارزی در اختیار بانک مرکزی قرار می‌گیرد لذا در شرایطی که درآمدهای نفتی بیش از ارقام پیش بینی شده محقق می‌شود، درآمدهای مازاد به عنوان خالص دارایی‌های خارجی (ارزی) بانک مرکزی نگهداری می‌شود و از طرف دیگر در شرایط عدم تحقق درآمدهای پیش بینی شده، کسری بودجه دولت از طریق استقراض از بانک مرکزی تأمین و لذا هر دو حالت به بسط پایه پولی و افزایش نقدینگی منجر می‌شود و موجب بروز تورم می‌گردد. در حالی که وجود مکانیزم صندوق می‌تواند از طرفی مانع افزایش خالص داراییهای خارجی ناشی از افزایش برونزای درآمدهای نفتی شود و از طرف دیگر ضمن تأمین کسری بودجه، مانع افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی می‌گردد و لذا رابطه نقدینگی و بالمال تورم از شوک های برونزای نفتی قطع می‌شود. همچنین وجود مکانیزم صندوق مانع از این می‌شود که بانک مرکزی از مازاد ذخایر ارزی نفتی به عنوان پشتوانه نشر اسکناس استفاده نماید.

تبدیل سرمایه های زیرزمینی به سرمایه های مولد روی زمینی: در طی چند دهه گذشته (قبل و بعد از انقلاب) درآمدهای حاصل از صادرات نفت هم در تأمین بودجه جاری دولت و هم در بودجه عمرانی صرف شده است. پروژه‌های عمرانی دولت در زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی عمدتاً غیرانتفاعی است و در زمینه اقتصادی عموماً انتفاعی تلقی می‌شود. صرف نظر از پروژه‌های غیر انتفاعی که بازده اقتصادی از آنها انتظار نمی‌رود و به طور معمول حتی در دوره بهره‌برداری نیز هزینه‌های تعمیر و نگهداری را بر دولت تحمیل می‌کنند. پروژه‌های انتفاعی باید ماهیت اقتصادی داشته و دارای بازده باشند. در واقع طی ۵ دهه گذشته مبالغ هنگفتی از درآمدهای نفتی در زمینه‌های انتفاعی سرمایه‌گذاری شده تا بدین وسیله سرمایه‌های زیرزمینی نفت به سرمایه‌های مولد و دارای بازده روی زمینی تبدیل شوند ولیکن عدم دقت کافی در ارزیابی فنی و اقتصادی طرحها، طولانی شدن دوره ساخت و از همه مهمتر اعمال نفوذ فشارهای سیاسی در مکان‌یابی این پروژه‌ها، انتخاب تکنولوژی تعریف این پروژه‌ها و... باعث گردیده‌اند تنها این سرمایه‌گذارها را از انتفاعی بودن خارج نموده بلکه در موارد زیادی نرخ بازده آنها منفی بوده و توان اداره خود و حتی حفظ تأسیسات را ندارد که عامل اصلی این انحراف و کارکرد ضعیف پروژه‌های سرمایه‌گذاری اقتصادی را می‌توان در ساز و کار دولتی بودن منابع تأمین آنها دانست. مکانیزم صندوق می‌تواند به عنوان یک نهاد اقتصادی و با تکیه بر معیارها و ارزیابی‌های دقیق اقتصادی و فنی، مکان‌یابی صحیح، کاهش زمان ساخت و به حداقل رساندن فشارها و اعمال نفوذها در اجرای اقتصادی و انتفاعی این طرحها موفق شده و هدف تشکیل سرمایه‌های مولد روی زمینی را محقق کند و از این طریق منافع حاصل در اختیار نسلهای آتی قرار گیرد.

مدیریت ریسک سرمایه: در حال حاضر صرف نظر از ریسک شوک‌های نفتی که بر درآمد اثر می‌گذارد، فواید حاصل از مصرف این درآمدها نیز دارای ریسک است. زیرا که بخش قابل توجهی از آن صرف هزینه‌های جاری دولت و نیز پروژه‌های عمرانی غیرانتفاعی می‌گردد و اصولاً بازده اقتصادی ندارد. حتی بخش دیگری که صرف پروژه‌های عمرانی انتفاعی و سرمایه‌گذارهای مولد می‌شود نیز دارای بازده نمی‌باشد.

بنابراین در مجموع بازده حاصله هم بشدت پایین است و هم نامطمئن، و مکانیزم صندوق می‌تواند با تعریف پرتفولیوی مناسب، به تعیین ترکیب بهینه نگهداری داراییهای سرمایه‌ای پردازد تا بازده حاصله و قدرت خرید آن حداکثر شود. که از جمله آنها می‌توان به سرمایه‌گذاری در بازارهای سرمایه خارجی (بخش خصوصی، اوراق و سهام) و اعطای تسهیلات اجرای پروژه‌های زیربنایی و اقتصادی و اشاره نمود.

تنوع بخشی ساختار صنعت: تزریق درآمدهای نفتی به اقتصاد داخل کشور، معمولاً منجر به شکل‌گیری صنعتی می‌شود که با نوسانات نفتی همبستگی مستقیم دارد و در شرایط کاهش درآمدهای نفتی دوام نمی‌آورد، لذا هدایت بخشی از سرمایه‌گذاریها به خارج، بعد از تأمین نیازهای توسعه داخلی می‌تواند این همبستگی را کاهش داده و مانع از این می‌شود که سطح سرمایه‌گذاری حقیقی داخلی از درآمدهای نفتی متأثر شود و نیز سرمایه‌ها در بخش‌های متنوعی که دارای بازده بالایی هستند سرمایه‌گذاری شوند.

توسعه و تقویت جامعه مدنی و شکل‌گیری دولت پاسخگو: از دیگر ابعادی که از طریق صندوق ذخیره ارزی حاصل می‌شود، تقویت پیوند دولت با بدنه اقتصادی و اجتماعی جامعه است. بدین ترتیب حل اساسی و ساختاری مشکلات جامعه میسر می‌گردد. به تعبیر دیگر تقویت جامعه مدنی و شکل‌گیری دولت‌های مسئول و پاسخگو در گرو تقویت بنیه بخش غیر دولتی است. در واقع نهادهای اجتماعی مستقل از دولت فقط در شرایطی شکل می‌گیرند که حداقل به لحاظ مالی مستقل باشند و اگر نه معمولاً به نهادهای همراه با اراده حاکمیت تبدیل می‌شوند.

صندوق ذخیره ارزی به عنوان نهاد مالی: از نقش‌های برجسته‌ای که صندوق ذخیره ارزی از نظر اقتصاد خرد ایفا نماید این است که به عنوان یک نهاد مالی به بنگاهها و فعالان اقتصادی خدمات ارائه و در واقع می‌تواند مانند یک بانک قوی را در ارتباط مستقیم با بنگاهها عمل کند و یا اینکه سایر بانک‌ها را به عنوان کارگزار خود به خدمت بگیرد. و بدین ترتیب در شکل‌گیری نهادهای مالی کارآمد در ساختار اقتصادی کشور ایفای نقش نماید.

لذا ذخایر ارزی حاصل از نفت نباید صرفاً در یک حساب ذخیره در اختیار بانک مرکزی محدود شود، بلکه این وجوه می‌تواند در این صندوق و به طور مستقل از بانک مرکزی به عنوان نهاد مالی با اهداف جامعه و ابزار کافی عمل نماید. و جایگاه موثر و مهمی در نظام پولی و اعتباری و بانکی بیابد.

حمایت از فعالیتهای اولویت‌دار و بخشهای پیشرو: تشکیل صندوق‌های تخصصی در زمینه‌های مختلف مثل صنایع خاص، محیط زیست، فرآورده‌های معدنی، توسعه صادرات، انتقال تکنولوژی و اشتغال می‌تواند یکی از دستاوردهای تأسیس صندوق ذخیره ارزی باشد و بدین ترتیب بصورت تخصصی و کاملاً نزدیک می‌توان با این بخش‌ها و فعالیت‌های اولویت‌دار ارتباط برقرار نمود و در تعامل نزدیک به آنها بستر توسعه را فراهم نمود.

از آنجا که بازار نفت خام جهانی پر نوسان و توأم با نااطمینانی بوده و نسبت به اقتصاد ما یک متغیر برونزا محسوب می‌شود، لذا ضمن اینکه ورود مستقیم این درآمدهای نامطمئن به منابع درآمدی بودجه در وهله اول موجب ورود شوک‌های مثبت و منفی بصورت برونزا به اقتصاد کشور می‌گردد. ساختارهای اقتصادی را نیز متأثر ساخته و آنرا ناکارآمد می‌کند که می‌توان به عوارضی از قبیل ظهور و تداوم پدیده تورم، عدم ثبات بازار ارز، عدم تناسب صادرات و واردات، گسترش حجم دولت، تشدید ساختار متمرکز اداری و اقتصادی، عدم شکل‌گیری ظرفیت‌های مولد و ساز و کارهای منطقی اقتصاد، اجرای پروژه‌های کم‌بازده و فاقد توجیه و نیز تأخیر و تطویل در اجرای آنها اشاره نمود.

علاوه بر مسائل فوق، رفتار عقلایی اقتصادی، فروش سرمایه‌های طبیعی به منظور تأمین مخارج جاری و روزمره را تجویز نمی‌کند خصوصاً که این سرمایه‌ها و منابع زیرزمینی صرفاً متعلق به نسل حاضر نیست و بلکه به نسل‌های آتی نیز تعلق دارد. همچنین صدور منابع طبیعی بصورت عام، موجب محدود ماندن ظرفیت اقتصاد داخلی و انتقال ارزش افزوده آن به جوامع خارجی است؛ لذا در این مدار باطل، محدود ماندن اقتصاد و عدم توسعه ظرفیت‌های مولد به محدودتر شدن درآمدهای جامعه و دولت منجر شده و نیاز به صادرات منابع طبیعی خام را برای تأمین نیازهای روزمره ارزی و حتی ریالی تشدید می‌کند و اقدام به صادرات بیشتر و تداوم آن مجدداً اقتصاد را هم از بعد سرمایه‌تخلیه و تضعیف می‌کند و هم ظرفیت مولد را محدود و محدودتر می‌کند.

با عنایت به اینکه اقدام مؤثر و موفق برای اصلاح مکانیزم گردش وجوه درآمدهای نفتی تا قبل از برنامه پنج‌ساله سوم انجام نگرفته بود و تجربه برنامه سوم نیز تحت عنوان «حساب ذخیره ارزی» صرفاً در جلوگیری از ورود مستقیم درآمدهای نفتی و شوک‌های ناشی از آن مؤثر بوده و به دلایل نسبتاً روشنی برای اصلاح ساختار اقتصادی کفایت نمی‌کند که نمونه آن عدم استفاده مؤثر از ذخایر ارزی حاصل از مازاد درآمدهای نفتی و نیز عدم توفیق مکانیزم اعطای تسهیلات ارزی به واحدهای تولیدی می‌باشد. این مقاله تأسیس و تشکیل نهاد اقتصادی و مالی مستقلی به نام «صندوق توسعه ملی ایران» را پیشنهاد می‌کند که دارای سه مأموریت عمده و اساسی: تأمین رفاه نسل‌های آتی، جلوگیری از ورود شوک‌های برونزای نفتی به اقتصاد ملی و تقویت ظرفیت‌های مولد اقتصاد ملی است که می‌تواند با ساز و کارهای مناسب ضمن شکل‌دهی اقتصاد بدون اتکا به درآمدهای نفت خام، اصلاحات ساختاری اقتصاد را در زمینه‌های ثبات اقتصادی، مدیریت ریسک درآمدهای نفتی، تبدیل سرمایه‌های زیرزمینی به سرمایه مولد در اشکال ابزارهای مالی، مدیریت ریسک سرمایه و تنظیم پرتفولیوی مناسب، قاعده‌مندی پس‌انداز و برداشت از منابع و عدم استفاده از درآمدهای نفتی به عنوان پایه پولی، توسعه و تقویت جامعه مدنی و ایجاد دولت پاسخگو، تقویت بخش خصوصی، تسریع در فرایند خصوصی‌سازی، کوچک‌سازی دولت توسعه منطقی ظرفیت اقتصاد ملی و بسط ساز و کارهای اقتصادی و نیز تنوع بخشی به ساختار صنعت و حمایت از فعالیت‌های اولویت‌دار و بخش‌های پیشرو محقق نماید.

فهرست منابع

الف - فارسی

- ۱- برنامه های اقتصادی و عمرانی ایران؛ سازمان برنامه، تهران، ۱۳۴۰.
- ۲- قانون برنامه سوم: مستندات، پیوست ها؛ سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۷۹.
- ۳- گزارشات بانک مرکزی به هیأت امنای حساب ذخیره ارزی ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱.
- ۴- نگاهی به حساب ذخیره ارزی حاصل از صادرات نفت خام؛ مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸.

ب- انگلیسی

- ۱- *Malcom Gillis; "The Effect of In-State Investment: Lessons form Oil Fired Development in Other Parts of the World"; Harvard Institue for International Development and Department Economics; Harvard University, Prepard for Alaska Permanent fund.*
- ۲- *Stauffer. Thomas R.; "Oil Rich: Sepend or Save? How Oil Countries have Nanded the Whindfall"; Center for Contemporary Arab Studies Georgtwn University Washington. D.C. Prepared for Alaska Permanent Fund. <http://www.Apfc.org>.*
- ۳- *Stabilization Expenditures in Oil Rich Economies. [http:// wbln.18.worldbank. Org](http://wbln.18.worldbank.Org)*
- ۴- *. KIA. Gov.kw/kia.<http://www>The Kowait Investment Authority (KIA).*
- ۵- *The Norwagian Government Petroleum Fund. [http://odin. Dep.no](http://odin.Dep.no)*