

- دکتر مسعود نیلی
- دکتر حسین عظیمی
- دکتر فرشاد مؤمنی

## حساب ذخیره ارزی و ریالی

### متن ماده ۶۰

مقدمه

ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه کشور، یکی از مشکلات اساسی برنامه های توسعه کشور را که ناشی از آسیب پذیری از نوسانات قیمت نفت خام و درآمدهای ارزی حاصل از صدور آن بوده، مورد توجه قرار داده و سازوکاری را برای مقابله با آن پیش بینی نموده است. مکلف بودن دولت به ارائه آئین نامه اجرایی این ماده و نیز موضوع نحوه هزینه کردن مازاد درآمدهای ارزی در سال گذشته و ماههای ابتدایی سال جاری، باعث شده است تا چگونگی اجرای این ماده، به یکی از مباحث مهم مجامع تصمیم گیری کشور تبدیل شود. مجله اقتصاد انرژی به منظور کمک به ایجاد بستر مناسبی برای تصمیم گیری درباره این موضوع و نیز ایفای وظیفه اطلاع رسانی خود، بر آن شد تا میزگردی را با حضور صاحب نظران ذی ربط تشکیل دهد و ماحصل آن را منتشر نماید. اما به دلیل بروز پاره ای از مشکلات برپایی این گردهم آیی ممکن نشد و در عمل سؤالات اساسی مطرح در این زمینه را ابتدا در یک مصاحبه حضوری با آقای دکتر مسعود نیلی، که در زمان انجام گفتگو معاونت اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه را برعهده داشتند، مطرح نمودیم و سپس اهم این سؤالات را به صورت کتبی و جداگانه از آقایان دکتر حسین عظیمی، اقتصاددان و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی و فرشاد مؤمنی، اقتصاددان و عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی، که از صاحب نظران برجسته در مسائل اقتصاد ایران هستند، مطرح ساختیم و نظرات آنان را دریافت کردیم. آنچه در پی می آید متن ماده ۶۰ قانونی برنامه سوم توسعه و ماحصل گفتگوی حضوری و نظرسنجی کتبی مذکور است.

در جهت ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی و ریالی حاصل از صدور نفت خام در دوران برنامه سوم توسعه و تبدیل دارایی حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر و سرمایه گذاری و امکان تحقق دقیق فعالیت های پیش بینی شده در برنامه، دولت مکلف است با ایجاد «حساب ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت خام» و «حساب ذخیره ریالی» اقدامات زیر را به عمل آورد:

الف - از سال ۱۳۸۰ مازاد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام در پایان هر سال نسبت به ارقام پیش بینی شده در جدول شماره (۲) این قانون در حساب سپرده دولت نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان «حساب ذخیره ارزی درآمد نفت خام» نگهداری می شود. ب - از آغاز سال سوم برنامه، در صورتی که درآمد ارزی حاصل از صدور نفت خام، کمتر از ارقام مندرج در جدول شماره (۲) این قانون باشد، دولت در فواصل زمانی شش ماهه می تواند از موجودی حساب ذخیره ارزی برداشت کند. معادل ریالی این وجوه در حساب درآمد عمومی دولت منظور می گردد.

ج - بخشی از مانده وجوه ارزی حساب موضوع بند (الف) این ماده در چارچوب اولویتهای برنامه سوم جهت توسعه فعالیت های تولیدی و سرمایه گذاری براساس نرخ مبادله روز به فروش رسیده و معادل ریالی آن در «حساب ذخیره ریالی» نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نگهداری می شود. پس از حصول اطمینان از تحقق درآمدهای ریالی پیش بینی شده در قانون بودجه هر سال، اعطای وام کوتاه مدت برای فعالیت های تولیدی و سرمایه گذاری از محل باقیمانده وجوه ارزی مجاز خواهد بود.

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

ه - آیین نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت امور اقتصادی و دارایی طی مدت سه ماه از تصویب این قانون به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

پیش بینی درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام

(میلیون دلار)

شرح سال	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	جمع
صادرات نفت خام	۱۰۹۵۱/۵	۱۱۰۸۹/۶	۱۰۸۶۴/۸	۱۱۰۵۸	۱۱۵۷۸/۸	۱۲۰۸۲/۸	۵۶۶۷۴

● در ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه سازوکاری پیشنهاد شده است که صراحتاً سه هدف را دنبال می‌کند: ۱- ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی و ریالی حاصل از صدور نفت خام در دوران برنامه ۲- تبدیل دارایی حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری ۳- امکان تحقق دقیق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه. ضمن اینکه تاریخچه شکل‌گیری این ماده را بیان می‌فرماید ارزیابی خودتان را در مورد کارایی و کفایت سازوکار پیش‌بینی شده برای تحقق این اهداف سه‌گانه را مطرح بفرمایید.

- در حقیقت با توجه به وابستگی زیادی که اقتصاد ما در کل چه در تولید و چه در سرمایه‌گذاری به درآمدهای ارزی حاصل از نفت دارد و با توجه به وابستگی قابل توجهی که بودجه دولت در منابع ریالی خودش به درآمدهای ریالی حاصل از صادرات نفت دارد، طبیعتاً تحقق هدف‌های کلان کشور به میزان زیادی تأثیرپذیر از وضعیتی است که بازار نفت به خودش می‌گیرد. وقتی که قیمت نفت کاهش می‌یابد از یک طرف، منابع ارزی کشور کم می‌شود، واردات کاهش می‌یابد واردات مواد اولیه کاهش می‌یابد و در نتیجه تولید کاهش می‌یابد و در مجموع رکودی را به اقتصاد تحمیل می‌کند که همه ما تجربه تکرار این پدیده را در طول سال‌های گذشته در اقتصاد کشورمان به دفعات داریم و از طرف دیگر، با کاهش درآمد نفت، منابع درآمدی دولت کاهش می‌یابد. شما مشاهده می‌نمایید، همیشه این‌گونه است که

زمانی که کاهش قابل ملاحظه‌ای در قیمت نفت اتفاق می‌افتد دولت گرفتار مشکل کسری بودجه می‌شود و به دنبال آن استقراض از بانک مرکزی و افزایش حجم نقدینگی و تورم را داریم. بنابراین رکود تورمی یک محصول اجتناب‌ناپذیر ساختار موجود اقتصاد ما در واکنش به کاهش قیمت نفت می‌باشد. آخرین باری که این پدیده در اقتصاد ما تکرار شد، سال ۱۳۷۷ بود که متوسط قیمت نفت در این سال ۱۰/۸ دلار بود و در حقیقت پایین‌ترین سطح قیمت‌های نفت در طول ۲۵ سال گذشته در اقتصاد ما اتفاق افتاد که همین فرآیندی را که عرض کردم، شبیه به فرآیند سال‌های ۶۵ و ۶۷ در کشور ما اتفاق افتاد. ما در مقطع تدوین برنامه سوم بودیم و با یک چنین پدیده‌ای نیز مواجه بودیم. اگر قرار بود که اهداف برنامه و تحولاتی را که قرار است در اقتصاد پیش بیاید، به پیش‌بینی بازار نفت موکول کنیم و اینکه چه حالاتی ممکن است در بازار نفت اتفاق بیافتد و نهایتاً پیش‌بینی مورد قبولی را که توسط مسئولان کشور مورد توجه قرار گیرد ملاک قرار می‌دادم، به خصوص با توجه به اهمیت ارقام کلان کشور در بعد پیش‌بینی رشد اقتصادی، میزان اشتغالی که در اقتصاد ما می‌تواند ایجاد کند و مجموع همه اینها در حقیقت به طور مستقیم به این پیش‌بینی مربوط می‌شد و طبیعتاً ما در معرض این سؤال قرار می‌گرفتیم که این چه‌نوع برنامه‌ریزی است که می‌خواهد اتفاقاتی در اقتصاد کشور رخ دهد و می‌خواهد ارزیابی نماید که تا چه اندازه برای حل مشکلات کشور توانمندی خواهیم داشت. اما همه اینها وابسته به یک پیش‌بینی است، که شما در جریان خطاهای قابل توجهی که در پیش‌بینی مربوط به بازار نفت توسط مراجع کاملاً معتبر و شناخته شده در دنیا وجود دارد هستید. ما هم طبیعتاً بهتر از این مراکز نمی‌توانستیم قیمت نفت را پیش‌بینی کنیم. در نتیجه، راه‌حلی که به نظر سازمان برنامه و بودجه

به جای یک  
پیش‌بینی از  
قیمت نفت  
در آینده،  
«قیمت»  
مدیریت‌شده»  
را ملاک کار  
قرار دادیم



رسید، این بود که به جای اینکه یک پیش‌بینی از قیمت نفت را در آینده ملاک پیش‌بینی منابع سال‌های آینده قرار دهیم، یک «قیمت مدیریت شده» را ملاک کار خود قرار دهیم. قیمت مدیریت شده به این معنی است که ما به جای پیش‌بینی قیمت نفت در آینده، کمیته را به عنوان رابطه بخش نفت در اقتصاد و منابع دولت که در حقیقت یک قرارداد است بین دولت و بخش نفت قرار دهیم، مثلاً فرض را بر این می‌گذاریم که بخش نفت خواهد توانست سالانه به طور متوسط ۱۱ میلیارد دلار اوز در اختیار دولت قرار دهد و دولت نیز بر همین مبنا خودش و بودجه‌اش را تنظیم نماید. با توجه به این رقمی که در جدول شماره ۲ برنامه پیش‌بینی شده است در حقیقت منعکس‌کننده قیمت در حدود ۱۴ دلار به ازای هر بشکه نفت خام می‌باشد، تقریباً می‌توان گفت که این قیمت کاملاً محتاطانه در نظر گرفته شده است، بنابراین کاملاً بدیهی است که ۱۴ دلار، پیش‌بینی هیچ کس برای سال‌های بعد نیست، کما اینکه ما همه پیش‌بینی‌های به عمل آمده را در آن مقطع، مقطعی که هنوز جهش‌های قابل توجهی در قیمت‌های نفت اتفاق نیفتاده بود، برآوردها همه بالاتر از این ارقام بود که طبیعتاً می‌توان گفت برنامه برای این بخش از خودش می‌تواند بدون آسیب‌پذیری حرکت نماید. قسمت بعد این بود که حالا اگر بازار نفت در طول سال‌های برنامه با نوساناتی مواجه شد، این نوسانات به چه شکلی به اقتصاد کشور منتقل شود؟ مثال روشن و بارز برای این موضوع که به لحاظ کمیت نیز جالب است، اگر این‌ها را مقایسه نمایم، شرایط اقتصادی کشور در سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶ می‌باشد، که در سال ۷۵ دولت اصلاحیه بودجه‌ای را به مجلس برد که از مجلس اجازه بگیرد تا با توجه به اینکه درآمدهای حاصل از فروش نفت خام بیش از رقمی که در بودجه پیش‌بینی شده تحقق پیدا کرده بود، اجازه هزینه نمودن ۶۰۰۰ میلیارد ریال از مجلس گرفت که بتواند این مبالغ اضافی را خرج نماید. در سال ۷۶، دولت لایحه اصلاحیه بودجه‌ای را به مجلس پیشنهاد کرد که با توجه به کاهش قیمت نفت و مشکلات مالی، مجلس اجازه دهد که در حدود ۶۰۰۰ میلیارد ریال را از بانک مرکزی استقراض نماید. این نکته بسیار بارزی است که اگر ۶۰۰۰ میلیارد ریال اضافی در سال ۱۳۷۵ در جایی حفظ شده بود، می‌توانست در سال بعد، ۱۳۷۶، مورد استفاده قرار بگیرد و در نتیجه در سال ۱۳۷۸ با آثار تورمی ناشی از استقراض

۶۰۰۰ میلیارد ریال در اقتصاد کشور مواجه نمی‌شود.

من همیشه این مثال را می‌زنم که ماده ۶۰ قانون برنامه کارکردی شبیه به ترانسفورماتور برای یک وسیله برقی دارد که وقتی ولتاژ برق از ورودی ممکن است بالاتر یا پایین‌تر از ۲۲۰ ولت برسد، هر اتفاقی بیفتد ترانسفورماتور برق ۲۲۰ ولت را به وسیله برقی منتقل می‌کند و در نتیجه مانع از آسیب دیدن وسیله برقی می‌شود. مسلماً اقتصاد کشور بسیار مهمتر از این وسیله برقی است و ضرورت طراحی یک ضربه‌گیر برای اقتصاد کشور کاملاً روشن و بدیهی است. این یک نقیصه‌ای بود به خصوص اگر می‌خواستیم برنامه‌های پنجساله را تدوین نماییم، در نتیجه ایده‌ای در سازمان برنامه و بودجه مطرح شد که از طریق یک سازوکار نوسان‌گیری در درآمدهای حاصل از نفت خام بتوانیم در متغیرهای کلان اقتصادی ثبات ایجاد نماییم. لذا هر وقتی که درآمدهای کشور بالاتر از آن حد پیش‌بینی شده قرار می‌گیرد، این مبلغ در جایی نگهداری شود و مواقعی که درآمد کشور پایین‌تر از پیش‌بینی قرار می‌گیرد از آن استفاده نماییم. در نتیجه، کشور همواره با ثبات مواجه است. به علاوه، اینکه اگر در طول زمان مواجه شدیم که این ۱۱ میلیارد دلار هر سال انباشته می‌شود، اگر شبیه به شرایط امسال متوالیاً سه سال تکرار شود، در آن موقع می‌توانیم برگردیم و در این قیمت مدیریت شده بازنگری نماییم، برای اینکه بتوانیم عدد خود را در یک حد بالاتری قرار دهیم و بر این بنا حرکت نماییم. پس، این یک رکن از ایده‌ای بود که در سازمان برنامه و بودجه مطرح شد. همزمان با این موضوع، ایده مشابهی را در وزارت نفت داشتیم و آنها نه از دید نوسان‌گیری منابع ارزی و ریالی کشور، بلکه از دید هدف دومی که در پاراگراف اول ماده ۶۰ تبدیل داراییهای کشور که در قالب نفت خام می‌باشد به داراییهای از نوع دیگر بود. این نیز یکی از مشکلات ما می‌باشد که در سالهای متوالی در بودجه ریالی دولت (هزینه‌های جاری)، که علی‌الاصول باید از محل مالیات تأمین شود، هزینه‌های عمرانی به نوعی منعکس کننده درآمدهای حاصل از صدور نفت خام باشد که تبدیل سرمایه از یک نوع به نوع دیگر باشد. در کشور ما چنین حالتی اتفاق نمی‌افتد و در بعد ارزی هم این گونه است که بخش کوچکی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، صرف واردات سرمایه‌ای می‌شود و مابقی آن یا تبدیل

به کالاهای مصرفی می‌شود و یا تبدیل به مواد اولیه. دیگر نمی‌توان اینها را در اقتصاد ردیابی کرد و مشاهده کرد که چطور تبدیل به دارایی جدیدی شده است.

بنابراین در کنار این ایده، ایده‌ای مطرح بود که صندوقی تشکیل شود که این صندوق نه مازاد بر نوسانهای در قیمت نفت را بلکه مازاد بر یک هدف فیزیکی تولید در نفت را بتواند جذب کند و در قالبی شبیه به سازوکار بانک بتواند در اقتصاد داخل کشور به صورت وامهای ارزی در اختیار سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و دولتی قرار گیرد و بتواند منابع خارجی را هم جذب نماید و در کنار هم به مرکزی برای سرمایه‌گذاری تبدیل شود و حدی را شبیه به «قیمت مدیریت شده» به عنوان رابطه بین بخش نفت و بودجه دولت مینا قرار دهد و مازاد آن را در آن صندوق برده و سرمایه‌گذاری کند. ماده ۶۰ قانون برنامه تلافی این دو ایده است به صورتی که در اینجا دیگر صندوق را ندارید و به جای آن یک حساب دارید، در حقیقت یک حساب ارزی که در بانک مرکزی افتتاح می‌شود. بنابراین، دیگر سازوکار بانک را ندارد و به علاوه در کنار این حساب ارزی، مازاد آن ۱۱ میلیارد دلار در آن حساب نگهداری خواهد شد، یک حساب ریالی هم در خزانه افتتاح می‌شود و ارزی که در حساب ارزی در بانک مرکزی نگهداری می‌شود، بخشی به بخش خصوصی یا به شرکتهای دولتی برای سرمایه‌گذاری و تولید فروخته خواهد شد و بنابراین در اینجا مشخصاً قید شده است که مصرف و محصولات مصرفی از این طریق نخواهیم داشت و ریالی را که آنها پرداخت می‌کنند جداگانه در حسابی در خزانه نگهداری خواهد شد. این منابع ارزی علاوه بر اینکه می‌تواند فروخته شود، می‌تواند به صورت وام هم داده شود که در اینجا پیش‌بینی شده است لذا آن ایده‌ای که در وزارت نفت بود، در اینجا مدنظر قرار گرفته است و بعد در صورتی که در طی سالهای برنامه، منابع برنامه پایین‌تر از این ارقامی که در اینجا پیش‌بینی شده است قرار گرفت، از آن برای تنظیم اهداف برنامه و مجموعه، فعالیت‌هایی که در برنامه پیش‌بینی شده است، استفاده خواهد شد. این تاریخچه‌ای از مجموع آن چیزی بود که در قالب این ماده پیش‌بینی شده بود و قرار است که از سال ۱۳۸۰ به اجرا درآید.

● قبل از اینکه محتوای این ماده را

بررسی کنیم، یک توضیح مقدماتی دیگر بفرمایید و آن اینکه انتهای این ماده در بند (ه) پیش‌بینی شده است که آیین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی پس از سه ماه از تصویب قانون به تصویب هیأت وزیران برسد در این زمینه توضیح بفرمایید، آیا اقدامی شده و در چه مرحله‌ای است؟

- با توجه به اینکه طی این دو هفته گذشته، در جلسه‌ای در هیأت دولت راجع به این موضوع بحث شده و دو جلسه حاشیه‌ای هم در کنار دولت با همین ترکیبی که اینجا ذکر شده است به اضافه وزیر محترم نفت، معاون حقوقی ریاست جمهوری و برخی از مشاورین رئیس‌جمهور تشکیل شد، برای اینکه سازوکار پیش‌بینی شده در ماده ۶۰ برنامه را در قالب آیین‌نامه اجرایی مورد بررسی قرار دهند و تنظیم نمایند. البته همان طور که در متن ماده قید شده است، این سازوکار از سال ۱۳۸۰ به اجرا درمی‌آید. منتها با توجه به اینکه در سال جاری به نظر می‌رسد درآمدهای ما بیش از ارقامی است که در بودجه پیش‌بینی شده بود، سازوکاری شبیه به این در تبصره ۲۹ بودجه امسال در نظر گرفته شد و به نظر می‌رسد که درآمدهای کشور از آن هم بالاتر خواهد بود، بنابراین لازم بود روشی در نظر گرفته شود که اضافه آن بر آنچه که در تبصره ۲۹ قانون بودجه پیش‌بینی شده است به چه نحوی هزینه شود که در جلسه مذکور در حال بررسی است.

● برای اینکه واقعاً بدانیم سازوکاری که در اینجا طراحی شده است چه اندازه آن اهداف سه‌گانه را تعقیب می‌کند، سؤالی که مطرح است این است که واقعاً در حال حاضر اهداف کمی بر اساس ارقام مذکور در جدول شماره ۲ بسته شده است یا اینکه به هر حال به نوعی نیازها را در یک حساب ذخیره نیازها بردیم و بعضی از کارها را موکول کردیم به اینکه درآمد نفتی در حد بالاتری محقق خواهد شد یا نه؟ در واقع این سؤال را مطرح کنیم که آیا این طور نیست که ما همان کاری را که در اصلاحیه بودجه در نیمه دوم بعضی از سالها انجام می‌دادیم به نوعی در این سازوکار قرار داده‌ایم و در همین رابطه، آیا همه آن تغییراتی که در مجلس در برنامه داده شد و قطعاً روی اهداف کمی آن اثر خواهد

گذشت، گرچه جدول اهداف کمی به نوعی در این سازوکار لحاظ شد یا نه و نهایتاً می‌خواهم بدانم که واقعاً این یک حساب ذخیره کنار گذاشته خواهد بود و یا اینکه به هر حال سازوکار سیاسی و اقتصادی کشور ما را به آن سمتی می‌برد که از این حساب مثل سالهای قبل هر جا که اضافه داریم اضافه‌تر مصرف کنیم و هر جا که کم داریم نسبت به کاهش سرمایه‌گذاری‌ها اقدام کنیم و مصارف مورد نیاز خود را تأمین کنیم؟

البته سؤال شما تقریباً دو یا سه سؤال مستقل از هم می‌باشد، یکی اینکه اهداف برنامه تا چه اندازه واقع‌بینانه تنظیم شده است و تا چه اندازه متکی بر منابع غیر قابل دسترس هست که در عمل بعد این حساب به کمک آنها می‌آید و دیگر اینکه تغییراتی که در مجلس در مجموعه پیشنهادها دولت داده شده است تا چه اندازه‌ای تحقق یا عدم تحقق اهداف را تحت‌الشعاع قرار داده و چه طور به این موضوع مربوط می‌شود و قسمت سوم، خود ماده ۶۰ است که تا چه اندازه فکر می‌کنیم که مدیریت سیاسی کشور در طی سالهای برنامه خودش را پایبند به قیودی که در این ماده پیش‌بینی شده است بداند و در نتیجه از دست‌اندازی در این منابع در زمانهای مورد توجه احتراز نماید، که در سالهای بعد مورد استفاده قرار دهد. در قسمت اول، اینکه اهداف برنامه تا چه اندازه واقع‌بینانه تنظیم شده است، باید گفت یکی از وجوه مشخص برنامه نوع رویکرد آن به کمیات است و برنامه را به سمتی بردیم که یک سند سیاست‌گذاری باشد تا یک سند از تخصیص منابع بودجه دولت و مجموعه منابع کشور که حجم زیادی از اعداد و ارقام را که به راحتی دستخوش تغییر و نوسان می‌شوند، تبدیل به چهره بیرونی برنامه نماییم. در نظام برنامه‌ریزی نیز تصریح شده است که ارقام کمی هر سال باید مورد بازنگری قرار بگیرند و درجه دقت برنامه بالا برود به این دلیل که هم به لحاظ علمی و هم به لحاظ تجربی این قابل دفاع نیست که سرنوشت کشور را به پیش‌بینی‌های یک مدل موکول نماییم که در ابتدای برنامه طراحی و تخمین زده شده است و بعد تا سال پایان برنامه همه چیز را کنار بگذاریم و براساس همان حرکت کنیم. در حقیقت قابلیت و درجه اعتماد مدل به وسیله درجه توضیح‌دهی رفتار بیرونی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، لذا چرا ما رفتار بیرونی را کنار بگذاریم و مدل را جلو ببریم اما با توجه به

اطلاعات موجود، با توجه به منابع و حجم سرمایه‌گذاری‌هایی که در برنامه پیش‌بینی شده است، کشور مطمئناً می‌تواند به این اهداف برسد، مشروط بر اینکه تقید جدی در اجرای برنامه در کشور وجود داشته باشد. طبیعتاً این کتاب هیچ خاصیت بیرونی ندارد بجز اینکه خواننده شود و بعد اجرا شود، بنابراین اگر یک پشتوانه قوی اجرایی در این برنامه وجود داشته باشد و آن تحلیل که در پشت این برنامه بوده بیانگر این است که چه سمت و سوی را اقتصاد ما باید به خود بگیرد و هویت کاملاً روشنی که این برنامه به خود گرفته در نقطه مقابل حالت است که چندین سال است اقتصاد ما دارد که مشکل اصلی آن مشکل بی‌هویتی است و چهره بیرونی مشخصی به خود نگرفته است. این امر با این قیودی که عرض کردم می‌تواند به آن اهداف برسد. تغییراتی که در مجلس در اهداف برنامه و در سیاستهایی که دولت پیش‌بینی کرده بود داده شد، ویژگی مشترکی دارند و آن این است که به طور نسبتاً هماهنگی متوجه بخش دولت است، یعنی متوجه بودجه عمومی دولت و شرکتهای دولتی است. مهم‌ترین لطمه‌ای که مصوبه مجلس به اجرای برنامه در بخش دولتی، در حقیقت در بخش تولید، وارد کرد این بود که شرکتهای دولتی بیش از ده درصد اجازه افزایش قیمت‌ها را ندارند و مابقی مصوبات مجلس نیز تکالیفی را متوجه دولت می‌کرد که هزینه‌های بودجه عمومی را در طول سالهای برنامه افزایش داد. البته مجلس مصوباتی هم داشت که در حقیقت رویکرد برنامه را تقویت نمود. به عنوان مثال، تشکیل بانکهای غیردولتی جزء پیشنهادهای دولت نبود، البته دولت از این پیشنهاد دفاع کرد و نهایتاً هم در شورای نگهبان مورد توافق قرار گرفت و یکی از ویژگیهای برنامه در حقیقت نوع تفسیری بود که از اصل ۴۴ قانون اساسی مورد توافق بین مجلس، شورای نگهبان و دولت برای اولین بار قرار گرفت که این بعد از ۲۰ سال پدیده کاملاً جدیدی است بدون اینکه اصلاحی در قانون اساسی صورت بگیرد، در حقیقت تفسیری جدید از اصل ۴۴ قانون اساسی ارائه کردیم و شورای نگهبان هم آن را پذیرفت. بنابراین نکته‌ای که در اینجا به برنامه وارد شده است، این است که بار مالی دولت را افزایش داده است. جمع‌بندی ما در هیأت دولت این بود که دولت از طریق همکاری که با مجلس ششم می‌تواند داشته باشد به هنگام تقدیم لوائح بودجه می‌تواند این نکته را در مجلس مطرح

نماید و در بودجه‌های سالانه از این که آن بار بدوش دولت بیفتد احتراز کند و برنامه را تحت تأثیر قرار دهد، لذا تنها نکته‌ای که باقی می‌ماند، آن مصوبه ده درصدی مربوط به قیمت محصولات شرکتهای دولتی است که امیدواریم آن را هم به نحوی بتوانیم حل کنیم. پس به این ترتیب، منابعی برای برنامه پیش‌بینی کرده‌ایم که در بعد ارزی حدود ۵۶ میلیارد دلار از محل صادرات نفت خام و بعد چیزی در حدود ۸ میلیارد دلار صدور فرآورده‌های نفتی و حدود ۳۵ میلیارد دلار صادرات غیرنفتی و خدمات، مجموع منابع ارزی برنامه را تشکیل می‌دهند، لذا منابع ناشی از ماده ۶۰ قانون برنامه را در این جدول منظور نکردیم، زیرا آن قسمتی بوده که فرض کردیم غیر قابل پیش‌بینی است. به هر میزان که این ارقام تحقق پیدا کنند مشروط بر اینکه مابقی ارقام نیز تحقق پیدا بکنند، کمک برنامه خواهد بود در حرکت‌های بالاتر، اگر در بخش‌هایی از منابع عدم تحقق داشته باشیم آن به بخش‌هایی دیگر برنامه کمک خواهد کرد. اما اینکه چه اندازه مدیریت سیاسی کشور از استفاده از این منابع احتراز خواهد کرد، چیزی است که از الان نمی‌توانیم برای آینده آن را پیش‌بینی کنیم. آنچه که ما می‌توانیم انجام دهیم این است که به طور مستمر منطق حاکم بر این ماده را توضیح دهیم. این نقطه قوت الان در دولت وجود دارد که خود جناب آقای خامنه‌ای روی این مطلب که باید سعی کنیم درآمدهای حاصل از استخراج یک سرمایه کشور را به سرمایه دیگری تبدیل کنیم. خیلی تأکید می‌کنند که این امر می‌تواند یک پشتوانه‌ای خوب برای اجرای این قسمت باشد. تأکید ایشان باز در عملکرد دولشان روی عدم استفاده از منابع بانک مرکزی محسوس بود که باز این ذخیره می‌تواند مانع از بروز چنین پدیده‌ای شود، اینها پشتوانه این ماده خواهد بود که امیدواریم اجرا شود.

● اجازه دهید مجدداً روی هدف اول و سازوکاری که به کار برده شده است، متمرکز شویم. اگر سناریویی را در نظر بگیریم که برای چندین سال درآمد نفتی ما بالاتر از این جدول شماره ۲ باشد و حسابی ایجاد شود و منابعی در آن حسابها انباشت شود. هم در سازوکاری که در اینجا پیش‌بینی شده و هم در بحث‌هایی که این روزها در دولت در زمینه صندوق ذخیره ارزی جریان دارد، حکایت از

این دارد که قرار نیست این ذخایر بلااستفاده بمانند و به نوعی از آن استفاده خواهد شد، این استفاده‌هایی است که در اهداف کمی برنامه پیش‌بینی نشده است، در واقع یک متوسط ۱۱ میلیارد دلار داریم که در برنامه برای آن هدف‌گذاری کمی شد و حالا منابعی مازاد بر آن پیدا خواهیم کرد که مازادی است که برنامه‌ای برای آن نداریم و نحوه مصارفش اولویت‌بندی نشده و مشخص نیست که علی‌القاعده می‌خواهد از طریق این آیین‌نامه پیگیری شود. این سازوکاری است که از ظاهر این مواد استنباط می‌شود، در مقابل آن یک روش مدیریتی دیگر آن است که می‌گوید به جای اینکه روی تهیه و تصویب یک برنامه و عدم تغییر آن در افق برنامه تأکید کنیم، غلظت مناسب در برنامه داشته باشیم، یعنی هر جا که اضافه یا کسری منابع به طور جدی می‌بینیم یا در آینده نزدیک قابل پیش‌بینی است، بیایم برنامه را متناسب با آن مورد تجدیدنظر قرار دهیم، ظاهراً در کشور ما این استنباط به وجود آمده که برنامه یک بار تصویب می‌شود و برای پنج سال جاری است، حتی ما در اواخر سال ۷۳ یا ۷۴ که تغییرات عمده‌ای در سیاست کلان اقتصادی داشتیم، اصلاحیه برنامه‌ای در کشور ارائه و تصویب نمی‌شود به نظر شما با توجه به مسئولیتی که در سازمان برنامه دارید، راه‌حل اساسی این است که ما غلظت‌های مناسب در برنامه ایجاد کنیم یا اینکه از این نوع ضربه‌گیرها استفاده کنیم و بعد برای هدایت این منابع اضافی دچار تصمیم‌گیری مرحله دوم یا برنامه‌ای از نوع دوم بشویم؟

- براساس آن چیزی که در برنامه پیش‌بینی شده‌است، من فکر می‌کنم که این دو مطلب مانع‌الجمع نیستند. یعنی این طور نیست که ما باید یا یک برنامه‌ریزی غلظت‌دار داشته باشیم و دیگر آن حساب ذخایر ارزی را نداشته باشیم، یا باید این حساب را در نظر بگیریم و برنامه را برای دوره ۵ ساله تثبیت کنیم همان طور که گفتیم، از ابتدای طراحی نظام برنامه‌ریزی این نکته را به طور جدی مدنظر قرار دادیم که آن عنصر ثابت و ماندنی برنامه باید عنصر سیاسی و سیاست‌گذاری آن باشد نه عنصر تخصیص منابع. این عنصر است که به دنبال خود ثبات سیاست‌گذاری می‌آورد و ثبات سیاست‌گذاری، رفتارها را قابل پیش‌بینی می‌کند و نتایج خود را بروز می‌دهد. اما عنصر تخصیص منابع، تابع

شرایطی خواهد بود که در طول زمان تحقق پیدا می‌کند. آنچه که به طور تصریح شده در برنامه سوم مدنظر قرار گرفته، این است که برنامه دو جزء دارد، یک جزء قسمت سیاست‌گذاری است، لذا نه تنها در این قسمت که به عنوان قانون برنامه سوم است، بلکه در سند برنامه که راهکارهای اجرایی هم برای آن نوشته شده است، ردپایی از جداول تخصیص منابع پیدا نمی‌کنید. این قانون یک بار در نیمه سال ۸۱ مورد بازنگری قرار می‌گیرد به دلیل اینکه در سال ۸۰ انتخابات ریاست‌جمهوری است و این مشکلی است که تقویم سیاسی کشور دارد. به جز این قسمت که مربوط به قانون می‌شود و یکبار در سال ۸۱ انجام خواهد شد، راهکارهای اجرایی مصوب هیأت وزیران است که سال به سال می‌تواند تغییر کند و بعد مرحله سوم برنامه است که در شرف اتمام است، قسمت تخصیص منابع در بخشهای مختلف انجام می‌شود که قرار ما این است که هر سال دولت هنگامی که لایحه بودجه سال بعد را تقدیم مجلس می‌کند همراه آن برنامه یک ساله به مجلس بدهد. بنابراین کاملاً نظام برنامه‌ریزی در برنامه سوم، نظام برنامه‌ریزی غلظت‌دار است. سال به سال کمیات مورد بازنگری قرار می‌گیرد، متها در ماده ۶۰ دنبال ثباتی فزاینده از ثبات یک‌ساله بودیم که آن فضای باثبات را در طول پنج سال بتواند ایجاد بکند، حالا اگر دولت به دنبال این است که این منابع را به چه نحوی مصرف نماید به منطق قرار دادن سال ۸۰ برای شروع برمی‌گردد. آن زمانی که این قانون نوشته می‌شد در کنار این سازوکار تحلیلی داشتیم که فکر می‌کنم همه روی این موضوع حضور ذهن دارند که در سال ۱۳۷۶ رشد اقتصادی ما چیزی حدود ۲/۵ درصد بود و در سال ۷۷، ۱/۶ درصد، یعنی اینکه در آن سال تغییر درآمد سرانه ما صفر بود و در سال ۷۸ رشد اقتصاد باز حدود ۲/۵ درصد بود و درآمد سرانه کشور چند سال بود که تغییر نداشت و به نظر می‌رسید که اقتصاد ما نیاز دارد که در اولین سال خود حرکتی را به خود بگیرد که بتواند شتاب موردنیاز اهداف برنامه را در طول سالهای برنامه بگیرد، یعنی برای سال ۷۹ سرعت اولیه‌ای را نیاز داشتیم. اگر می‌خواستیم این ماده ۶۰ را از سال ۷۹ اجرا نماییم، به این معنی بود که تمام مازاد درآمدهای ارزی که در سال ۷۹ بود در صندوقی نگه می‌داشتیم، یعنی حالا که درآمد نفت زیاد شده است این باز خودمان ترمزی به اقتصاد می‌دادیم و می‌گفتیم که این را نگه داریم که ممکن است در

سالهای بعد مورد نیاز باشد و اقتصاد را که نیاز به یک سرعت اولیه در سال اول داشت، این دفعه خودمان آن را کند می‌کردیم. بنابراین تأکید داشتیم که این سازوکار از سال ۸۰ آغاز شود تا اقتصاد در سال ۷۹ حرکت اولیه‌ای به خود بگیرد حتی وقتی این لایحه دولت در کمیسیون اصلی رسیدگی به برنامه مورد بررسی قرار گرفت، کمیسیون علی‌رغم این توضیحات این کار را به سال ۷۹ بازگرداندند که بعد با توضیحی که در مجلس دادیم و از نمایندگان درخواست کردیم که با بازگشت این سال به سال ۸۰ موافقت نمایند، خوشبختانه مورد موافقت قرار گرفت. در نتیجه، امسال را همانطور که در بودجه سال ۷۹ در بند «ب» تبصره ۲۹ پیش‌بینی شده که افزایش درآمدهای ارزی کشور حاصل از صادرات نفت خام را برنامه‌ریزی کرده و گفته شده است که ۳۰۰۰ میلیارد ریال به صورت وجود «اداره شده» در اختیار بانکها قرار دهیم و کمک به سرمایه‌گذاری شود و بدهی دولت به نظام بانکی پرداخته شود که اثر ضد تورمی دارد و کمک به دستگاههایی بکند که نرخ ارزشان از ۳۰۰ تومان به ارز واریزنامه‌ای تبدیل شده و الان هم در حال بحث است که اضافه بر آنچه را که در بند «ب» تبصره ۲۹ پیش‌بینی شده است بتواند به صورت وام ارزی به جای اینکه از منابع فاینانس خارجی استفاده کنیم، این منابع را به صورت وام ارزی در اختیار بخشهای تولیدی قرار دهیم. بنابراین، تصور اینکه ما برای مثلاً ۵۶ میلیارد ریال برنامه‌ای تهیه کردیم که مشخص است صنعت، کشاورزی و غیره... به چه نحو می‌خواهند استفاده کنند. ممکن است چیزی در حدود ۳۰ میلیارد دلار در کنار این باشد که هیچ برنامه‌ای برای آن در نظر گرفته نشده باشد، این طور نیست زیرا ما مجموع اینها را در قالب جهت‌گیری‌های برنامه هزینه می‌کنیم نه در قالب جداولی که از ابتدا تثبیت کرده باشیم.

● این برنامه عملیاتی یک ساله را که قرار بود با بودجه سال ۷۹ مطرح بشود و تصویب بشود توضیح دهید که چه سرنوشتی پیدا کرد؟

- این با توجه به اینکه مراحل تصویب برنامه تا فروردین ماه امسال طول کشید، پس از ابلاغ قانون، سازمان برنامه آن قسمت از کار را با هماهنگی دستگاهها ادامه داد. همین روزها در حال نهایی کردن آن برنامه عملیاتی هستیم که در

حقیقت ملاک تنظیم کمیته‌ها است.

● شما چه قدر آن سازوکاری را که اینجا برای تحقق هدف دوم ماده ۶۰ که تبدیل ذخایر حاصل از فروش نفت به سرمایه پیش‌بینی شده است، کارآمد می‌بینید؟ اصولاً تصور می‌کنید در این مباحثی که الان در دولت برای تدوین آیین‌نامه اجرایی و همچنین برای اضافه درآمد‌های باقی مانده از سال گذشته مطرح می‌شود، ما را به این سمت خواهد برد که درآمدهای مازاد را به سرمایه تبدیل نماییم؟

- الان سازوکاری که در اینجا پیش‌بینی شده، دو قسمت است: ۱- نوسان‌گیری از درآمدهای نفتی در بودجه دولت ۲- تبدیل این منابع ارزی به سرمایه و صرف کردن آن در سرمایه‌گذاری و تولید. در اینجا گفته شده است بخشی از مانده وجوه ارزی حساب ارزی موضوع بند الف، (همین حسابی است که افتتاح می‌شود) و در چارچوب اولویت‌های برنامه سوم جهت توسعه فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری، براساس نرخ مبادله روز به فروش می‌رسد. پس عملاً نرخ ارزی که در اینجا مورد مبادله قرار می‌گیرد، نرخ ثابت از پیش تعیین شده‌ای نیست. منظور این بوده که در استفاده آن هزینه فرصت دقیقاً مدنظر قرار بگیرد و صرفاً هم در فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری باید مورد استفاده قرار بگیرد. گفته شده است که اعطای وام‌های کوتاه‌مدت باز هم برای فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری از محل باقی مانده وجوه ارزی مجاز خواهد بود. پس در همین ماده پیش‌بینی شده است که به چه نحوی هزینه شود، به اضافه اینکه در بند «د» نکته دیگری وجود دارد که استفاده از وجوه حساب ذخیره ریالی برای تأمین هزینه‌های عمومی بودجه دولت، صرفاً در صورت کاهش درآمد حاصل از صادرات نفت خام به رقم مصوب می‌تواند استفاده شود، نه اینکه مثلاً هنگامی که درآمدهای مالیاتی تحقق پیدا نکرده از این درآمد ریالی برای جبران آن استفاده کنیم. این همان تفکری است که سرمایه را به سرمایه تبدیل نماییم، نه اینکه این را جایگزین آن بخش دیگری از درآمدهای دولت بکنیم که به هزینه‌های جاری باید وصل شود و نه به هزینه‌های عمرانی. بنابراین در نگارش این متن به نظر می‌رسد که در حد کافی دقت اعمال شده است که این منابع در موارد مصرفی مطلقاً مورد استفاده قرار نگیرد و

در تولید و سرمایه‌گذاری از این منابع استفاده بشود، هم به صورت فروش و هم به صورت اعطای وام و هم اینکه در بعد ریالی هم باز برای تأمین افت و خیزهای درآمد نفت مورد استفاده قرار بگیرد. آنچه که در سال جاری استفاده می‌شود، به این ترتیب است که اولاً در قانون بودجه سال ۱۳۷۹ تکلیف بخشی از این منابع به طور کامل مشخص شده و کاملاً همسو با این هدف است. مثلاً برای تأمین وجوه اداره شده که صرف سرمایه‌گذاری می‌شود و موارد دیگر...، مازاد بر این را هم به صورت وام ارزی در قالب فاینانس شبیه به آنچه که ما از کشورهای دیگر دریافت می‌کنیم، صرف سرمایه‌گذاری می‌شود و به همان صورت منتها در یک قالب داخلی که به میزانی که از این منابع در قالب فاینانس داخلی بتوانیم استفاده کنیم، استفاده از فاینانس خارجی را کاهش دهیم. بنابراین، این جایگزینی است فقط به لحاظ سالم‌سازی تأمین منابع خارجی و نه در جهت اینکه کل منابع را افزایش دهد البته این موضوع هنوز به تصویب نرسیده ولی جزو مفاد بحث‌هایی هست که در جریان است.

● در اصولاً اعطای وام که اینجا ذکر شده است از محل اعتبارات حاصل از افتتاح حساب ارزی و ذخیره‌سازی درآمد ارزی مازاد در آن حساب خواهد بود یا از محل خود وجوه و اگر از محل خود وجوه باشد دیگر آن بحث ذخیره ماندن به چه صورت درمی‌آید؟ دیگر اینکه، آیا با توجه به قانون پولی و بانکی کشور و قانون عملیات بانکی بدون ربا، اصولاً اعطای وام ارزی با همان شرایط فاینانس که فرمودید، با این ساختارهای قانونی مطابقت دارد یا نه؟

- البته آنچه که در برنامه قید شده است، امکان استفاده از اعتبار ارزی را هم منع نمی‌کند، تنها نکته‌ای که بر عهده مدیریت مالی کشور سپرده شده، این است که پس از حصول اطمینان از ثبات در بودجه دولت می‌توانید از این سازوکار استفاده کنید، بنابراین، برنامه قیدی قوی دارد که بودجه دولت باید با ثبات پیش برود. زمانی که به اطمینان رسیدید هر سال برای سال بعد ذخیره‌ای را که نگه داشته‌اید، می‌تواند این نوسانات را به خود بگیرد، مازاد بر آن را هم می‌توانید بفروشید و هم وام دهید. یعنی در قالب آیین‌نامه اجرایی، این ماده هست که وقتی نوشته شود می‌تواند این امکان را برای بانک مرکزی فراهم نماید که مبتنی بر این منابع ارزی، اعتباری

را در نظر بگیرید که براساس آن بتواند وام ارزی بدهد. در نتیجه، موکول به آیین‌نامه اجرایی این ماده خواهد بود. ماده دیگری که در این قانون هست، ماده ۸۵ قانون برنامه، راجع به تعهدات ارزی و استفاده از منابع بین‌المللی است. این را با ماده ۶۰ تلفیق می‌کند که بتواند در قالب مجوزهایی که در آنجا داده شده است، بتوانیم از این منابع استفاده کنیم. لذا از این نظر مشکلی وجود ندارد. اما اینکه آیا این امر در تعارض با قانون پولی و بانکی است یا نه؟ در قانون پولی و بانکی چیزی راجع به اعطای اعتبار ارزی نداریم، یعنی اصولاً قانون پولی و بانکی برای پول کشور نوشته شده است. بنابراین با محوزی که در اینجا دولت گرفته است می‌تواند عمل نماید. چون قانون مؤخر بر قوانین قبل است، مجوزی است برای اینکه دولت بتواند وام‌هایی کوتاه‌مدت برای تأمین پروژه‌های سرمایه‌گذاری در داخل کشور بدهد.

● دو نکته وجود دارد. یکی اینکه مضمون ماده ۱ قانون پولی و بانکی این است که کلیه عملیات اقتصادی در کشور با پول رایج کشور صورت گیرد و اگر خاطر شما باشد در زمان جنگ، بحث فروش بلیط هواپیما به ارز که مطرح شد، به استناد همین قانون متوقف ماند، زیرا به‌مرحال فروش خدمات به پولی غیر از پول رایج کشور بود. دیگر آنکه سازوکار فاینانس متفاوت از سازوکاری است که ما با قراردادهای پیش‌بینی شده در قانون عملیات بانکی بدون ربا داریم. از این دو حیث فکر می‌کنم که اعطای وام به صورت ارزی یک مقدار با شکل حقوقی مواجه خواهد بود، آیا در این زمینه بحثی شده است، و آیا در این زمینه به نتیجه رسیده‌اند؟

- البته من راجع به این تعارض بحثی را ننشیده‌ام، ولی موارد دیگری را هم در قانون برنامه سوم داریم که قانون جاری کشور را نقض می‌کند: به عنوان مثال: فصل سوم که فصل واگذاریها و خصوصی‌سازی است. در عمل قانون ایشاگران مصوبه سال ۱۳۷۳ مجلس را نقض می‌کند زیرا با آن قانون کاملاً در تعارض است. نه تنها اینجا، بلکه در تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ که راجع به واگذاریها تصویب شده آن هم به معنی نقض قانون ایشاگران در سال ۱۳۷۳ بوده است و این را هم مجلس و هم

شورای نگهبان و هم بخش حقوقی دولت کاملاً پذیرفته‌اند که وقتی قانون به تصویب می‌رسد و مؤخر بر قانون دیگر است، قانون مؤخر ملاک است. شاید جالب باشد تا به این موضوع توجه کنید که برنامه سوم هم که به تصویب رسید و بعد از اینکه مجلس برنامه را تمام کرد بررسی بودجه را آغاز کرد، منتها به دلیل اینکه مباحث بین شورای نگهبان، مجلس و دولت در مورد برنامه به طول انجامید، قانون برنامه در فروردین ماه به تصویب رسید و در اردیبهشت ماه ابلاغ شد، قانون بودجه در اسفند ماه ابلاغ شد. ما احکامی در اینجا داریم که در حقیقت همه می‌گویند که برنامه مؤخر بر بودجه ابلاغ شده و برای اجرا این ملاک است، در حالی که در عمل برعکس بوده، اما صرفاً زمان ابلاغ به لحاظ حقوقی نافذ است که این طرف سال ابلاغ شده که می‌گویند این مؤخر بر قانون بودجه سال ۷۹ است و این ملاک است. بنابراین ما بر مبنای احکام مشخص که در اینجا داده شده است، عمل می‌کنیم به جز مواردی که تعارض با قانون اساسی مطرح باشد قاعدتاً شورای نگهبان به این موضوع توجه کرده است و در سایر موارد و سایر قوانین کشور در صورتی که در اینجا چیزی به تصویب رسیده و در تعارض باشد این قانون ملاک است، بنابراین نگرانی در این مورد نخواهیم داشت.

● نگرانی که به ذهن می‌رسد، مربوط به مباحثی است که در رابطه با وجوه مازاد پایان سال ۷۸ و ۷۹ مطرح بوده و این نگرانی باعث شده است که همین نگرانی در مورد این حساب هم به وجود آید و آن در مورد نحوه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری و اداره این وجوه است. می‌خواستم نظر جناب عالی را در این زمینه پیرسبم آیا از دید شما هم باید، مثل برخی پیشنهادهایی که مطرح است، درباره این وجوه به دنبال ایجاد نهادهای جدیدی برای سیاست‌گذاری و اداره وجوه باشیم، در قالب بانکی غیر از بانک مرکزی یا بانک مرکزی یا هیئت امنایی در رأس آن، یا اینکه برداشت جناب عالی آن است که حتی این وجوه مازاد را در قالب برنامه عملیاتی که به تصویب خواهیم رساند و توسط همان نهادهایی که تخصیص‌دهنده بقیه بودجه توسعه‌ای کشور بوده‌اند، تخصیص دهیم. آیا اصلاً این نگرانی درستی هست؟

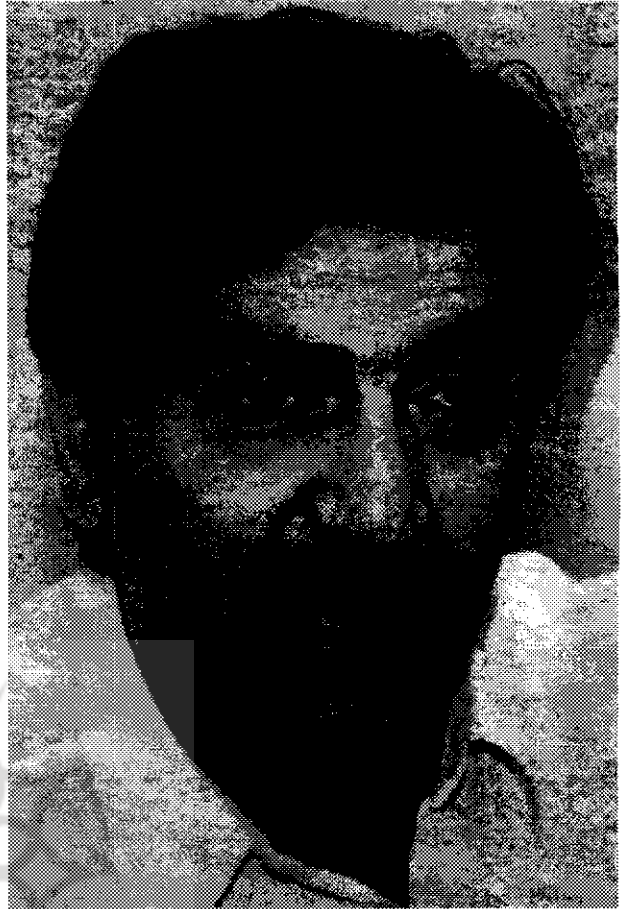
- البته همان طوری که ابتدای بحث عرض کردم، نوع نگاه به این موضوع مبتنی بر این ایده بود که این منابع باید در قالب یک صندوق و نه یک حساب مورد سیاست‌گذاری واقع شود و نهادی هم ایجاد شود برای اینکه آن صندوق باشد و این نهاد کارکردی شبیه به یک بانک داشته باشد، مثلهایی هم که زده می‌شد، نوعی مشابهت با کارکرد سازمان برنامه و بودجه در سالهای خیلی دور داشت که بانکی در حقیقت زیر نظر برنامه و بودجه بود که آن هم بانک توسعه بود و بعداً به بانک صنعت و معدن تبدیل شد، اما نوع نگاه این بود که چیزی شبیه به آن بانک که در آن زمان برای ریال زیر نظر سازمان برنامه بود و در آن قالب منابعش مورد بهره‌برداری قرار می‌گرفت، حالا به عنوان یک صندوق اما با کارکردی شبیه به بانک برای ارز مجدداً مثلاً زیر نظر سازمان برنامه مورد استفاده قرار بگیرد و به این نحو عمل شود. ما در سازمان کاملاً با این ایده مخالف بودیم و علی‌رغم اینکه نهادی را در سازمان برنامه ایجاد می‌کرد، اما تأکید داشتیم که نام صندوق بر این نهاد گذاشته نشود و نام حساب باشد، به همین دلیل است که وقتی صندوق را به تصویب برسانید، باید نهادهای جدیدی اتفاق بیافتد و به نظر می‌رسد که در قالب نهادهای موجود این کار کاملاً عملی است. آنچه که مورد نیاز است، سیاست‌گذاری است، که سیاست‌گذاری هم سیاست‌های برنامه است. بنابراین اصلاً نیازی به این موضوع نیست و چون هر دو ایده به طور مفصل در مرحله تصمیم‌گیری به بحث گذاشته شد، از دید ما خوشبختانه این ایده تصویب شد و حتی در مجلس هم که بحث شد، این متن با حداقل تغییر نسبت به پیش‌نویس کارشناسی اولیه که در سازمان برنامه تهیه کرده بودیم، تصویب شد. الان در متن قانون اشاره شده است که هیچ نوع نهاد جدیدی را در درون خودش ندارد و هیچ نوع نهاد سیاست‌گذاری جدیدی را نیز در بر ندارد. این ماده، مجموعه اینها را به آیین‌نامه اجرایی واگذار کرده است، شبیه به بقیه مواد قانون برنامه و ما در سازمان برنامه تأکید داریم که همین ماده و همین قید به اجرا دربیاید و به طور جدی از ایجاد نهاد جدید در ارتباط با این کار اجتناب کنیم.

● حتی برای مصرف مازاد وجوه سال گذشته و امسال؟  
- بله، زیرا این موضوع در دولت هم مجدداً

مطرح بود اما گروهی که از طرف دولت مسئول بررسی آن شدند، بعد از یک مرور مجدد بر ماده ۶۰ برنامه به این جمع‌بندی رسیدند که ما نمی‌توانیم برای یک سال نهادی را ایجاد کنیم که سال بعد قرار است با مروری دیگر این کار انجام شود، لذا در قالب همین سازوکار پیش‌بینی شده در بودجه سال ۷۹ و برنامه ۸۳-۷۹ این منابع اضافی هزینه بشود.

● برای اینکه ارتباطی بین این بحث و اقتصاد انرژی برقرار نماییم، می‌خواستم بدانم فکر می‌کنید که از مازاد وجوهی که مربوط به امسال و سال گذشته است، خود بخش نفت و گاز چقدر بتواند در قالب همان قراردادهای فاینانس بهره‌مند بشود؟

- بخش نفت و گاز در مقایسه با بقیه بخش‌های اقتصادی بیشترین جذابیت را برای جلب سرمایه‌گذارهای خارجی دارد، از این نظر که یک سرمایه نسبتاً سهل‌الوصول در مقایسه با بقیه بخش‌های دیگر در این بخش وجود دارد و می‌تواند مورد استفاده قرار بگیرد بنابراین، شاید از این نظر بتوانیم بگوییم که بخش نفت و گاز از منابع دیگر می‌تواند به راحتی استفاده کند و با توجه به جذابیت جلب سرمایه‌گذاری خارجی در این بخش و منابعی که در حاشیه بخش نفت و گاز قرار می‌گیرد، شاید نیاز نباشد که بخواهیم از این منابع برای بخش نفت و گاز استفاده بکنیم. به عنوان مثال، در صنایع پتروشیمی تمایل بسیار زیادی راجع به سرمایه‌گذاری‌های خارجی و کمک‌هایی که در این زمینه در قالب انواع روش‌های بیع متقابل و غیره انجام می‌شود، وجود دارد. بنابراین، نام هیچ بخشی در اینجا برده نشده و منعی برای هیچ بخشی وجود ندارد و این مطلب که در قالب سیاست‌گذاری‌ها در آیین‌نامه اجرایی نوشته می‌شود، قاعدتاً روشن خواهد شد. منتها شاید بخش نفت و گاز ما نسبتاً بی‌نیاز خواهد بود از این جهت که منابع دیگر را می‌تواند جذب کند، به خصوص که در ماده ۱۲۰ قانون برنامه بند «ب» این مطلب را داریم که: درصدی از درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام که میزان آن در قوانین بودجه سنوایی تعیین خواهد شد در قالب سازوکاری که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد در اختیار شرکت نفت ایران قرار خواهد گرفت تا به منظور تحقق اهداف برنامه طبق قوانین و مقررات موجود هزینه شود. همین طور که می‌دانید تبصره ۳۸



## پیش‌بینی این

نکته که آیا

مدیریت سیاسی

کشور طی

برنامه سوم

تاچه حد پایبند

قیود مطرح شده

در ماده ۶۰

خواهد بود،

کاری است

بسیار مشکل و

نمی‌توان اطمینان

داشت که التهابات

و هیجانات

به زودی به

سطوح نازلی

کاهش یابد

## نظر دکتر عظیمی

● سؤال (۱) - در ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه، روشی پیشنهاد شده است که براساس آن قرار است سه هدف دنبال شود که عبارتند از:

۱. ثبات در میزان درآمدهای ارزی و ریالی حاصل از صدور نفت خام
۲. تبدیل دارایی حاصل از فروش نفت خام به دیگر ذخایر و سرمایه‌گذاری‌ها
۳. امکان تحقق دقیق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه

ارزیابی خود را از کارایی و کفایت سازوکار پیش‌بینی شده، ارائه فرمایید.

- از جمله نوآوری‌های قانون برنامه سوم نسبت به برنامه‌های اول و دوم توسعه، ماده ۶۰ این قانون در جهت ایجاد حسابهای ذخایر ارزی و ریالی می‌باشد. به طور خلاصه و مشخص مصوبات یا ماده عبارتند از:

الف- در صورتی که دولت درآمد مازاد ارزی (نسبت به پیش‌بینی برنامه) داشته باشند، باید این درآمد در حسابی به نام حساب ذخیره ارزی نزد بانک مرکزی قرار گیرد و بلافاصله مصرف نشود.

ب- بخشی از وجوه این حساب می‌تواند به نرخ روز برای تولید و سرمایه‌گذاری به فروش رسیده و وجوه حاصله در حساب ذخیره ریالی نگهداری شود.

ج- وجوه موجود در حسابهای ذخیره ارزی و ریالی می‌تواند برای ایجاد ثبات در سیاست‌گذاری دولت جهت تأمین کمبود احتمالی درآمد نفت و بودجه دولت از وجوه ارزی و ریالی پیش‌بینی شده در برنامه مورد استفاده قرار گیرد.

سؤال این است که آیا این پیش‌بینی‌ها می‌تواند برای اقتصاد ایران دارای کارایی لازم باشد؟ در این زمینه باید عنایت داشت که سال‌هاست که اقتصاد ایران همراه با نوسانات در ارز حاصله از صدور بخش نفت و هم جهت با این نوسانات در تحرک بوده است. به عبارت دیگر، آنگاه که درآمد حاصل از صدور نفت و گاز کشور به هر یک از دلایل افزایش قیمت و با افزایش صادرات اضافه شده است، این درآمدها بلافاصله به اقتصاد تزریق گردیده و رونق را در

روشهایی جزئی‌تر که در هیئت وزیران مورد بحث قرار می‌گیرد، با توجه به اولویتی که دارد، می‌تواند به سرمایه‌گذاری‌های بخش نفت کمک بکند.

● فرمودید که در اعطای وام برای سرمایه‌گذاری اولویتی برای بخش خاصی در نظر گرفته نشده است. اما آیا برای اینکه این وام در اختیار بخش خصوصی و دولتی قرار بگیرد اولویتهایی وجود دارد؟

- نخیر، در پیش‌نویس‌های اولیه ذکر شده بود که فقط به بخش خصوصی داده شود و با توجه به اینکه به نظر می‌رسید بخش دولت هم می‌تواند از این نام استفاده بکند، بنابراین به طور کلی قید شده است که اعطای تولید و سرمایه‌گذاری اعم از بخش خصوصی و دولتی می‌تواند باشد و مرجع آن آیین‌نامه و قوانین بودجه سالانه است که در آن مشخص شده است از این منابع، دولت و یا بخش خصوصی تا چه میزان می‌توانند برخوردار شوند.

قانون بودجه سال ۵۹ این حکم را که بخش نفت منابعی را که استخراج و صادر می‌شود، درآمدهای حاصل از آن را بعد از این که نیازهای خود را تأمین می‌کرد سابقاً را به دولت می‌داد، تبصره این را معکوس کرد به این شکل که بخش نفت باید کل درآمدهایی را که کسب می‌کند به خزانه واریز نماید و مثل بخش‌های دیگر، برای اینکه از منابع دولت استفاده نماید، در صف قرار بگیرد. بخش نفت در برنامه سوم به دنبال این بود که این تبصره به نوعی یا به طور کامل حذف شود و یا اینکه مورد اصلاح و بازنگری قرار بگیرد. نهایتاً این گونه شد که آن درصد به قوانین بودجه سالانه واگذار شود، اما سازوکار را به دولت واگذار کرده و این اختیار خیلی بزرگی است که برنامه به هیئت وزیران داده است که می‌تواند آن قوانین قبلی را حتی حذف کامل نمایند. البته، با توجه به این سازوکاری که در اینجا پیش‌بینی شده، به نوعی آن تبصره تغییر کرده است، منتها اینکه این درصد به چه صورتی باشد، این بخش تنها بخشی است که از یک چنین سازوکاری می‌تواند برای درآمدهای کشور استفاده کند و به نظر می‌رسد که این روش مناسبی است و



جامعه از دیدگاه اقتصادی فراهم آورده است. در شرایط معکوس، یعنی در زمان‌های کاهش درآمد نفتی، عکس این مسئله اتفاق افتاده و اقتصاد چار بحران گردیده است.

به عنوان مثال، در سال ۱۳۶۵ درآمد حاصل از صدور نفت کشور به حدود ۶ میلیارد دلار کاهش یافت و اقتصاد ما شدیداً دچار بحران کرد، ولی این درآمدها در سال‌های ۷۰ و ۷۱ شدیداً افزایش یافت و رونقی را برای اقتصاد به ارمغان آورد. این مسئله در عین حال به معنی این است که یکی از عواملی که می‌توانسته فرایند اجرایی برنامه‌های توسعه کشور را دچار اختلال نماید، نوسانات درآمد نفتی بوده است. با توجه به این نکات، علی‌الاصول باید از سال‌ها قبل به فکر ایجاد سازوکاری برای جلوگیری از این پدیده می‌بودیم. این نکته بارها توسط اقتصاددانان مختلف از جمله اینجانب در سال‌های قبل مطرح گردیده و هرچند با تأخیر فراوان، ولی خوشبختانه نهایتاً در برنامه اخیر مورد توجه قرار گرفته است.

اما با توجه به تأخیر اتفاق افتاده در تنظیم این خط‌مشی و حوادثی که طی سال‌های قبل به وقوع پیوست، اکنون تردیدهایی در اثربخشی این ماده در شرایط فعلی وجود دارد. اول اینکه، حجم درآمد ارزی پیش‌بینی شده برای اجرای برنامه طی سال، مجموعاً حدود ۵۶ میلیارد دلار (سالانه حدود ۱۱ میلیارد دلار) می‌باشد. این مقدار درآمد ارزی با توجه به تجربه سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ مورد عنایت قرار گرفته و درآمدهای رازی حاصله از این بخش، طی ۵ سال برنامه می‌تواند به مراتب بیش از این مقدار باشد. لذا این نکته، یعنی پیش‌بینی درآمدهای بسیار محدود ارزی برای اجرای برنامه سوم نیز می‌تواند وجود داشته باشد و سبب تداوم مکث و رکود در اقتصاد جامعه شود و دولت را متماایل و احتمالاً مجبور به استفاده سریع و وسیع از این ذخایر (بدون توجه به قانون برنامه) نماید. نکته قابل ذکر دیگر در این زمینه اینکه، کشور طی سال‌های اجرای برنامه‌های اول و دوم توسعه، دچار حجم وسیعی از بدهی‌های خارجی گردید، بدهی‌هایی که بهره‌های سنگین را بر اقتصاد کشور تحمیل کرده است و هنوز نیز دچار بازپرداخت این بدهی‌ها همراه با بهره‌های سنگین آن هستیم. بهتر بود که در این زمینه، ارتباطی بین حساب ذخیره ارزی و بدهی‌ها نیز ایجاد می‌شد و احتمالاً به بازپرداخت سریع‌تر این بدهکاری می‌پرداختیم و مجبور به تحمّل

بهره‌های سنگین آنها نمی‌شدیم. نکته سوم در این زمینه اینکه، آیین‌نامه تنظیمی برای این ماده از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است و تا حد قابل توجهی تعیین‌کننده میزان اثربخشی این اقدامات خواهد بود. به عنوان مثال، علی‌الاصول باید سقف حساب ذخیره ارزی در آیین‌نامه مشخص گردد و روشن شود که اگر مثلاً امسال حسابهای درآمد ارزی کشور به ۱۸ میلیارد دلار رسید و ۷ میلیارد دلار مازاد این درآمد (نسبت به پیش‌بینی برنامه) به حساب ذخیره ارزی انتقال یافت و همین فرایند در سال ۸۰ هم پیش آمد و... تا کجا باید این فرایند ذخیره‌سازی را دنبال کنیم. فراموش نکنید که ذخیره‌سازی کمک می‌کند که ثبات در سیاست‌گذاری ایجاد شود، ولی ما را از استفاده سریع از مازاد درآمد محروم می‌سازد. پس بحث آیین‌نامه‌ذی‌ربط دارای اهمیت اساسی است. این آیین‌نامه باید مشتمل بر سقف ذخیره ارزی و ریالی، مقدار ثابت فروش ارز در هر سال، نحوه استفاده از ذخایر، سازوکارهای تصمیم‌گیری در این زمینه‌ها و مسائلی از این قبیل باشد. در این رابطه به ویژه باید تأکید کرد که تصمیم‌گیری در این زمینه‌ها راهبردی را براساس آیین‌نامه را انحصاراً در اختیار بخش دولتی قرار ندهیم و حداقل بخشی از این تصمیمات را به هیأتی منتخب از شخصیت‌های اقتصادی شناخته شده (در هر دو حوزه علمی-تجربی) براساس قانونی ویژه قرار دهیم.

نکته آخر در زمینه سؤال شما اینکه، برنامه سوم در شرایط التهاب سیاسی تدوین گردیده و احتمالاً در شرایط اجرایی نیز از این التهاب متأثر خواهد شد. در این شرایط بدیهی است که نمی‌توان از پیش‌بینی‌های ماده ۶۰ قانون برنامه انتظار بیش از حد داشت و تصور کرد که این پیش‌بینی‌ها می‌تواند باعث اجرای برنامه گردد. مسلم است که این پیش‌بینی‌ها به اجرای برنامه کمک خواهد کرد ولی این کمک در شرایط گفته شده احتمالاً محدود خواهد بود.

● سؤال (۲) - به نظر شما آیا مطابق ماده ۶۰، این حساب واقعاً یک حساب ذخیره کنار گذاشته شده خواهد بود؟ یا اینکه تأمین نیازهای روزمره از طریق حساب ذخیره ارزی و ریالی انجام خواهد شد و کاری که در سال‌های قبل در اصلاحیه‌های بودجه انجام می‌شد، با این سازوکار صورت خواهد گرفت؟

● سؤال (۳) - فکر می‌کنید، تا چه اندازه مدیریت سیاسی کشور در طی سال‌های برنامه سوم پایبند به قیود و پیش‌بینی‌های این ماده خواهد بود و از دست‌اندازی به منابع این حساب خودداری خواهد کرد؟

- سؤالات دوم و سوم یکسانند و لذا یکجا به آنها می‌پردازیم. پیش‌بینی این نکته که آیا مدیریت سیاسی کشور طی برنامه سوم تا چه حد پایبند قیود مطرح شده در ماده ۶۰ خواهد بود، کاری است بسیار مشکل. به ویژه که در شرایط فعلی اقتصاد ایران، التهابات و هیجانات سیاسی بسیار قابل توجه می‌باشد و نمی‌توان اطمینان داشت که این التهابات و هیجانات به زودی به سطوح نازلی کاهش یابد. در عین حال باید عنایت داشت که اقتصاد ایران در شرایط فعلی دچار مسئله و مشکل اساسی در هم‌ریختگی شدید ساختار اداری اجرایی از یکسو و مشکل در هم‌ریختگی در ساختار قضایی و امنیت اقتصادی از سوی دیگر می‌باشد. در همین شرایط است که فرایند جهانی شدن اقتصاد، تبدیل به قدرت «گریز از جامعه» و حرکت به سوی جامعه بین‌المللی برای اقتدار نسبتاً کلان اقتصادی مردم و خروج سرمایه از یکسو، و ورود شدیدتر انواع کالاها و خدمات از سوی دیگر می‌شود. در این وضعیت، اقتصاد کشور الزاماً دچار بحرانی بنیادین می‌شود و این احتمالاً تبدیل به مسائلی اصلی برای اتخاذ تصمیمات مهم اقتصادی می‌شود. ساده‌ترین راه ایجاد رونق نسبی و یا کاهش اثرات بحران در این شرایط، تزریق درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت و گاز و یا حاصل از انواع استفاده از اعتبارات خارجی است. با توجه به نکات گفته شده، به نظر می‌رسد با توجه به قیمت نفت‌خام، فقط در صورت تداوم وضعیت مطلوب فعلی برای سال‌های برنامه که عملاً می‌تواند به وفور درآمد ارزی بیانجامد، می‌توان به تحقق معنی‌دار پیش‌بینی‌های ماده ۶۰ قانون برنامه سوم امیدوار بود. در غیر این صورت به احتمال فراوان، شرایط بحرانی جامعه، دولت را مجبور به عدول از این پیش‌بینی‌ها خواهد کرد.

● سؤال (۴) - در ماده ۶۰ از ایجاد حساب ذخیره ارزی و ریالی به عنوان یک ضربه‌گیر برای درآمدهای حاصل از صدور نفت خام استفاده شده است. استفاده از این روش در مقایسه با روش غلثت در برنامه در

مواقع نیاز را ارزیابی فرمایید. آیا با استفاده از روش پیش‌بینی شده در قانون، به نوعی منابع کشور را به تخصیص بر طبق برنامه و تخصیص غیر برنامه‌ای هدایت نخواهیم کرد؟

- در این سؤال تأکید شما بر استفاده از روش غلتش در برنامه و یا «برنامه لغزان» به جای پیش‌بینی‌های ماده ۶۰ می‌باشد. به عبارت دیگر سؤال شما این است که آیا بهتر نیست در یک سیستم نهادینه شده و منظم به تعدیل برنامه در زمانهای مشخص (آن گونه که در ماده ۶۰ آمده است) احتراز کنیم. به نظر بنده، باید پاسخ این سؤال را مجدداً در نکته اساسی فروپاشی نظام اداری و اجرایی تهیه و اجرای برنامه به دست آوریم. تأکید می‌کنم که ساختار اداری اجرایی کشور طی سالیان دراز تحت تأثیر سیاست‌هایی قرار گرفته که موازین فنی لازم برای انجام وظیفه با حداقل کارایی لازم را از دست داده است. مجال ورود به این بحث در اینجا نیست، ولی در عین حال نمی‌توان این واقعیت را نادیده گرفت. در این شرایط، حتی تهیه اصل برنامه نیز دچار مسئله و مشکل اساسی است که تا چه رسد به تعدیل مثلاً سالانه این چنین برنامه‌ای. لحظه‌ای به شرایط تهیه و تدوین برنامه سوم بیاندیشید. دقت کنید که قرار بود این برنامه در مراحل تهیه شود و مثلاً پس از تهیه جهت‌گیری و تصویب آن، کمیات برنامه، پروژه‌های اصلی و... نیز تهیه شده و برای تصویب به مجلس ارسال گردد و مجموعه این جهت‌گیری‌های اصلی، کمیات و پروژه‌های اصلی تشکیل‌دهنده برنامه سوم باشد. در این فرایند، توانستیم جهت‌گیری‌ها را به مجلس بفرستیم و با تعدیلاتی به تصویب برسانیم، ولی مراحل اصلی بعدی نه تنها باقی ماند بلکه فراموش شد، چرا؟ امروز حتی به این مسئله نمی‌پردازیم که یک قانون برنامه بدون جداول کمی لازم و بدون رئوس پروژه‌های عمده یک پدیده تازه در ادبیات برنامه‌ریزی است و برنامه‌ای است که علی‌اصول قدرت اجرایی محدودی دارد... در این شرایط به نظر بنده نمی‌توان آرمان خواهی کرد و انتظار داشت که روش غلتش برنامه مورد عمل قرار گیرد، مگر آنکه فقط به صورت مسئله توجه داشته باشیم و نه به محتوای کار، که مسلماً منظور شما از سؤال، پرداختن به مسائل صوری نیست.

● سؤال (۵) - استفاده از منابع این حساب برای بخش‌های مختلف فعال در

اقتصاد کشور و تعیین اولویت‌های بخش خصوصی و دولتی کشور در چارچوب خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه سوم را چگونه قابل اجرا می‌بینید؟

● سؤال (۶) - استفاده از مازاد وجوه این حساب برای بهره‌مندی بخش نفت و گاز کشور، جهت تحقق هدف دوم ماده ۶۰، یعنی تبدیل درآمد حاصل از صدور نفت خام به ذخایر و سرمایه‌گذاری‌ها را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

- به سؤالات پنجم و ششم نیز یکجا پاسخ می‌دهم. در این ارتباط قبلاً در پاسخ به سؤال اول به نکاتی اشاره کردیم. در اینجا لازم می‌دانم به چند نکته دیگر نیز در همین رابطه بپردازم. اولین و اساسی‌ترین نکته این است که در زمینه چگونگی استفاده از ارز بخش نفت کشور باید تغییراتی به صورت بنیادین ایجاد کرد. در این زمینه احتمالاً لازم است در قدم اول، سازوکارهای مربوط به خرید و فروش ارز و تخصیص درآمد ارزی کشور از نظر سازمان‌های اجرایی تغییر یابد. به عبارت دیگر، اولین سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا درگیری بانک مرکزی در خرید و فروش حجم عظیم ارز نفتی کشور با سایر وظایف بسیار مهم این بانک دچار تضاد نمی‌شود. بانک مرکزی براساس وظیفه، حفظ ارزش پول ملی، تجهیز پس‌انداز در سطح جامعه، تخصیص پس‌اندازهای حاصله به سرمایه‌گذاری، تنظیم حجم عرضه پول برای انجام معاملات و مبادلات (عمدتاً با استفاده از شبکه و نظام بانکی) را برعهده دارد. این وظایف مشابه وظایف بانکهای مرکزی در سایر کشورهاست. تمامی بانکهای مرکزی جهان در جهت انجام وظایف مزبور و به ویژه در جهت حفظ ارزش پول اصلی به عملیات نسبتاً محدود خرید و فروش ارز در بازار آزاد ارز نیز می‌پردازند. ولی این نوع خرید و فروش ارز، با خرید و فروش متوسط سالانه بیش از ۱۵ میلیارد دلار ارز حاصل از صدور نفت و گاز کاملاً متفاوت است. این حجم عظیم از خرید و فروش ارز به همراه رانت‌های حاصله (رانت‌های پولی و قدرتی) می‌تواند هر سازمانی و از جمله بانک مرکزی کشور را از مسیرهای اصلی انجام وظایف خود دور سازد (و احتمالاً دور ساخته است). باید در این زمینه فکری تازه و طرحی نو درانداخت و احتمالاً بانک مرکزی کشور را از این وظیفه نامیمون دور ساخت و اجازه داد که این سازمان عظیم و بسیار مهم اقتصادی کشور دوباره در

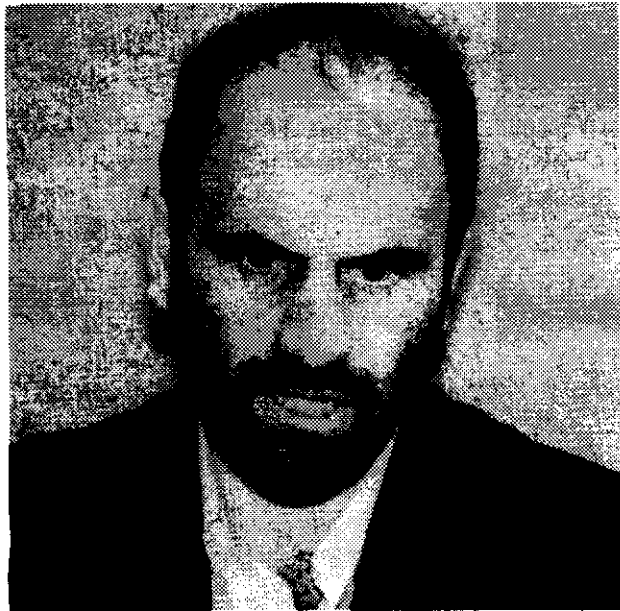
مسیر اصلی انجام وظایف خود قرار گیرد. اما اینکه این کار چگونه می‌تواند صورت گیرد و خرید و فروش ارز حاصل از نفت و گاز باید به چه صورتی و در کدام سازمان صورت گیرد، مسئله‌ای پیچیده است که باید در جایی دیگر و در مجالی دیگر به آن پرداخت. آنچه در این جا مورد تأکید است این که، در بحث تخصیص منابع حاصل از صدور مواد نفتی و یا بخشی از این منابع که در حساب ذخیره ارزی قرار می‌گیرد، مسائل و پیچیدگی‌های بسیار زیادی مطرح می‌گردد و بحث حساب ذخیره ارزی، بحث بسیار کوچکی در مجموعه‌ای از مسائل است. نکته این است که به دلایلی متعدد، جامعه ما سال‌هاست که نتوانسته منابع حاصل از نفت خود را به صورت عمده به منابع تولیدی فعال تبدیل نماید و در فرآیندی روزافزون مشغول فروش نفت (ثروت ملی) و مصرف آن در امور جاری بوده و هست. تغییر این فرایند با اقدامات از قبیل ایجاد حساب ذخیره ارزی به نحوی که در ماده ۶۰ قانون برنامه سوم پیش‌بینی شده است، امکان‌پذیر نیست و تمهیدات وسیع دیگری می‌خواهد که گفتگو در این زمینه‌ها در مجال این بحث نیست.

### پاسخ‌های دکتر مؤمنی

● سؤال (۱) - در ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه، روشی پیشنهاد شده است که براساس آن قرار است سه هدف دنبال شود که عبارتند از:

۱. ثبات در میزان درآمد ارزی و ریالی حاصل از صدور نفت خام
۲. تبدیل دارایی حاصل از فروش نفت خام به دیگر ذخایر و سرمایه‌گذاری‌ها
۳. امکان تحقق دقیق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه ارزیابی خود را از کارایی و کفایت سازوکار پیش‌بینی شده، ارائه فرمایید.

- در طی ۱۰ ساله گذشته، کشورمان همواره گرفتار نگاه «مکانیکی» مسئولان به امور اقتصادی بوده است و تا زمانی که این نگاه غلط اصلاح نشود، به طور مرتب شاهد «بدنام» شدن ایده‌های خوب خواهیم بود. به نظر می‌رسد این



**بر اساس برخی  
گزارش‌های رسمی  
انتشار یافته،  
میزان تعهداتی که  
وزارت نفت از  
طریق قراردادهای  
بیع متقابل برای  
کشور ایجاد نموده،  
چندین برابر سقف  
مجاز قانونی  
است**

به دشواری می‌توان بر مشکلات اقتصادی و فضای رانت جریانه حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی، غلبه پیدا کرد. در تجربیات موفق جهان در این زمینه، معمولاً توسعه سیاسی برای آنکه آثار مثبت قابل توجهی بر عملکرد اقتصاد ملی داشته باشد، دولتها برنامه‌های مشخصی برای مبارزه با فساد ارائه می‌دهند و نیز خود را مقید به پاسخگویی به صورت نهادمند می‌نمایند و فرایندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری را نیز شفاف و مشارکت جویانه می‌نمایند. در هیچ یک از اسناد منتشر شده مربوط به برنامه سوم، هیچ ایده مشخصی در این خصوص مشاهده نمی‌شود تا چه رسد به برنامه مشخص در این زمینه‌ها. بنابراین، در صورت حرکت به سمت عملکرد مطلوب در این زمینه به سختی می‌توان چنین حرکتی را به خود برنامه نسبت داد. تجربه سال قبل نیز که دولت به محض احساس افزایش درآمدهای نفتی به سرعت بخشی از آن را در بازار سیاه تبدیل به ریال نموده و حجم هزینه‌های جاری خود را در حدی فراتر از پیش‌بینی‌های مصوب افزایش داد، می‌توان به عنوان یک تجربه دم دست مورد توجه قرار داد.

● سؤال (۳) - فکر می‌کنید، تا چه اندازه مدیریت سیاسی کشور در طی سال‌های برنامه سوم پایبند به قیود و پیش‌بینی‌های این ماده خواهد بود و از دست‌اندازی به منابع این حساب خودداری خواهد کرد؟

- واقعیت این است که پاسخ‌گویی به این سؤال با توجه به این مسئله که کشورمان در مدت زمانی کمتر از یک سال دیگر در معرض انتخابات ریاست جمهوری قرار دارد، بسیار دشوار می‌باشد. اما اگر فرض کنیم که انشاءا...، مخالفان دولتی و به ویژه مخالفان شخص جناب آقای خاتمی، از طریق استمرار و تداوم تولید بحران‌های جدید برای دولت، آقای خاتمی را از نامزدی مجدد برای ریاست جمهوری منصرف نکنند و اگر ریاست محترم جمهور پس از انتخاب مجدد بتوانند به درستی از تجربیات ۴ ساله دوره اول ریاست جمهوری خود استفاده نموده و کابینه‌ای بر مبنای شایسته‌سالاری و اعتقاد به شعارهای خود، انتخاب نمایند و اگر مخالفت‌هایی که طی چند ساله اخیر در زمینه ارتقای کیفیت و کارآمدی نهادهای مدنی وجود داشته است از طریق سازوکارهای قانونی و به شیوه‌ای مسالمت‌آمیز عادلانه و غیر خشونت‌بار

شده است که تجربه تأمین ارز از طریق روش‌هایی مانند بیع متقابل و فاینانس، کشور را با گران‌ترین شیوه‌های قابل تصور، همراه با تعهدات و تحمیل‌های غیر متعارف و به کلی ضد اشتغال، روبرو نموده است. ولی علی‌رغم این تجربه، هنوز نشانه‌ای از هرگونه تمهید برای پیشگیری از تکرار این تجربه تلخ و شکست خورده ملاحظه نمی‌شود و از همه مهمتر آنکه، از یک سو بیش از ۳۰۰ تعهدات ارزی پیش‌بینی شده به بخش صنعت مربوط می‌شود و از سوی دیگر در گزارش پیوست شماره ۲ برنامه تصریح شده است که بخش صنعت قادر به کمکی قابل توجه به حل و فصل بحران اشتغال در کشور نیست.

● سؤال (۲) - به نظر شما آیا مطابق ماده ۶۰، این حساب واقعاً یک حساب ذخیره کنار گذاشته شده خواهد بود؟ یا اینکه تأمین نیازهای روزمره از طریق حساب ذخیره ارزی و ریالی انجام خواهد شد و کاری که در سال‌های قبل در اصلاحیه‌های بودجه انجام می‌شد، با این سازوکار صورت خواهد گرفت؟

- در مورد این سؤال اگر بخواهیم با منطق خود دولت پاسخ دهیم، باید به صراحت اظهار داشت که بسیار بعید است که این حساب واقعاً بتواند یک حساب ذخیره کنار گذاشته شده باشد. منطق دولت طی ۳ ساله گذشته این بوده است که بدون حرکت معنی‌دار به سمت توسعه سیاسی

بار، نوبت اهداف سه‌گانه مطرح شده در ماده ۶۰ قانون برنامه سوم است که دچار عارضه بدنامی شود. البته در دوره ۱۰ ساله گذشته، هدف‌های شماره ۱ و ۳ همواره مطرح شده‌اند، اما در عمل خلاف آنها انجام شده است. برای مثال، ارقام بودجه سال آخر برنامه دوم تقریباً ۷ برابر ارقام مصوب بودند و بی‌ثباتی و روزمرگی هم حتی در سال‌های جنگ به مراتب کمتر از سال‌های به اصطلاح اجرای برنامه‌های اول و دوم بوده است، اما این بار به نظر می‌رسد که ایده خوب تبدیل‌داری‌های حاصل از فروش نفت خام به دیگر ذخایر و سرمایه‌گذاری‌ها، قربانی اصلی این دوره باشد.

واقعیت این است که یکی از مهمترین ویژگی‌های لایحه برنامه سوم که بخش مهمی از آن به قانون نیز تبدیل شده است، خصلت عدم «شفافیت» آن می‌باشد. بسیاری از مسائل کلیدی برنامه به صورتی کاملاً مبهم مطرح شده که البته در درون این ابهام‌ها تناقض‌های بیشماری نیز قابل استخراج است. برای مثال، در حالی که طی چند ساله اخیر نوعی اتفاق نظر درباره مسئله اشتغال به عنوان مبرم‌ترین مسئله ملی برای ما به وجود آمده است، از یک طرف شاهد این واقعیت تلخ هستیم که به نام اشتغال مجوزهای چشم بسته و بی‌سابقه‌ای به دستگاه‌های اجرایی داده شده است تا به سهولت بتوانند به هر میزان که ضروری دانسته‌اند، کشور را بدهکار نموده و از طریق ایجاد تعهدات ارزی منابع مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری را تأمین کنند و از طرف دیگر در گزارش پیوست شماره ۲ لایحه برنامه تصریح

مهیار شود، می‌توان امید داشت که پایبندی به قانون، به تدریج در کشورمان به یک فرهنگ تبدیل شود.

● سؤال (۴) - در ماده ۶۰ از ایجاد حساب ذخیره ارزی و ریالی به عنوان یک ضربه‌گیر برای درآمدهای حاصل از صدور نفت خام استفاده شده است. استفاده از این روش در مقایسه با روش غلتش در برنامه در مواقع نیاز را ارزیابی فرمایید. آیا با استفاده از روش پیش‌بینی شده در قانون، به نوعی منابع کشور را به تخصیص بر طبق برنامه و تخصیص غیر برنامه‌ای هدایت نخواهیم کرد؟

● سؤال (۵) - همچنین استفاده از منابع این حساب برای بخش‌های مختلف فعال در اقتصاد کشور و تعیین اولویت‌های بخش خصوصی و دولتی کشور در چارچوب خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه سوم را چگونه قابل اجرا می‌بینید؟

- به نظر می‌رسد که این سؤال از اساس با یک مشکل روش شناختی روبرو باشد و آن هم عبارت از منحصر دانستن شوک‌های وارده به اقتصاد ملی به درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت است. در حالی که تجربه ۵۰ ساله گذشته اقتصاد ایران دقیقاً خلاف این مسئله را شهادت می‌دهد، اجازه دهید یک مثال مشخص در خود بخش نفت بزنم. براساس برخی گزارش‌های رسمی انتشار یافته، میزان تمهداتی که وزارت نفت از طریق قراردادهای بیع متقابل برای کشور ایجاد نموده است، چندین برابر سقف مجاز قانونی در این زمینه می‌باشد. در حالی که قدرت تأثیرگذاری کشور در بازارهای جهانی نفت و قدرتی که تولید نفت در کشور به هیچ وجه متناسب با این تمهدات، افزایش پیدا نکرده است. این مسئله، ما را به نکته‌ای راهنما می‌شود که از یک پشتوانه نظری مستحکم به نام نهادگرایی نیز برخوردار است و در فرایند تدوین برنامه سوم هم به کرات درباره آن حرف زده شد، اما آثار عملی بسیار ناچیزی از آن در اسناد برنامه قابل مشاهده است و به طور کلی حکایت از این مسئله دارد، تا زمانی که کشوری قادر به استفاده خردورانه از منابع داخلی خود نیست، به هیچ وجه نخواهد توانست از امکاناتی که از طریق خارجیان تأمین می‌شود، استفاده عقلایی کند. همچنین تجربه ۵۰ ساله توسعه در سطح جهان نشان‌دهنده این واقعیت است که برای

کشورهایی با نهادهای توسعه نیافته، وفور ارزی و ریالی نه تنها راه‌گشا نیست، بلکه به نوبه خود می‌تواند منشأ گسترش و تعمیق بحران‌های موجود و تولید بحران‌های جدید باشد. مانند آنچه که در سال‌های ۱۳۵۳ تا ۱۳۵۶ در کشورمان اتفاق افتاد و نیز تجربیات موجود حاکی از این واقعیت است که در یک جامعه با نهادهای کارآمد، محدودیت ارزی به هیچ وجه نمی‌تواند مانع جدی و مهمی تلقی شود. توجه به این تجربه تاریخی که بهای ارزی تبدیل ژاپن از یک کشور واردکننده تکنولوژی در سال ۱۹۵۰ به یک کشور صادرکننده فن‌آوری‌های پیشرفته در سال ۱۹۸۰ رقمی کمتر از ده میلیارد دلار بوده است، در حالی که بهای اقداماتی که در کشور ما طی همین دوره و با همین نیت صورت پذیرفته، رقمی بالغ بر ۱۵۰ میلیارد دلار بوده است، مسئله را به وضوح نمایان می‌سازد. ضمن آنکه معلوم نیست که دستگاه‌هایی که داوطلب استفاده از این منابع می‌شوند، آیا موظف به عمل در چارچوب برنامه هستند یا نه؟ اگر پاسخ مثبت باشد که علی‌القاعده برای تک‌تک اقدامات برنامه‌ای، منابع لازم نیز پیش‌بینی شده است و اگر قرار است به این دستگاه‌ها مجوزی برای خروج از چارچوب برنامه از این طریق داده شود، از اساس با رویکرد ریاست جمهور در زمینه قانونگرایی منافات خواهد داشت.

● سؤال (۶) - استفاده از مازاد وجوه این حساب برای بهره‌مندی بخش نفت و گاز کشور، جهت تحقق هدف دوم ماده ۶۰، یعنی تبدیل درآمد حاصل از صدور نفت خام به ذخایر و سرمایه‌گذاری‌ها را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

- براساس گزارش‌های رسمی موجود، مدیریت حاکم بر بخش نفت و گاز کشور در طی چند ساله اخیر در زمره ناکارآمدترین بخشها در زمینه استفاده از منابع ارزی و اعتبارات خارجی تأمین شده می‌باشد. بنابراین باز کردن راه جدیدی برای افزایش امکانات ارزی این بخش، قبل از انجام اصلاحات مدیریتی و نهادی در آن، به معنای صدور مجوز برای بروز اتلاف‌های گسترده‌تر در منابع مادی کشور است. باکمال تأسف در طی چند ساله اخیر، رویکرد مسلط در این بخش، انتقال بار مشکلات ناشی از تنگناهای مدیریتی خود، به عامه مردم و به نسل‌های آینده بوده است که امیدواریم با اصلاحات ساختاری

پیش‌بینی شده در برنامه سوم، حداقل بخشی از این نارسایی‌ها برطرف گردد.

● سؤال (۷) - با توجه به مازاد درآمد ایجاد شده در سال ۷۸ و پیش‌بینی ایجاد مازاد مشابه در سال ۷۹، این روزها بحث‌هایی در محافل کارشناسی و دولت در مورد نحوه استفاده از این درآمدها در جریان است. از جمله، بحث در مورد اعطای وام به صورت ارزی که بازپرداخت آن نیز به صورت ارزی خواهد بود، مطرح است. اجرای چنین روشی را تا چه میزان مطابق با قوانین پولی و بانکی و عملیات بانکداری بدون ربا سازگار می‌دانید؟ همچنین اجرای چنین روشی تا چه میزان با مصالح ملی کشور سازگاری دارد؟ آیا استمرار چنین الگویی را در راستای اجرای ماده ۶۰ برنامه سوم توصیه می‌نمایید؟

- اینجانب بحث‌های مربوط به اعطای وام ارزی به بخشهای دولتی و خصوصی را تداوم تجربه تلخ و شکست خورده سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۵ می‌دانم. در طی آن سال‌ها، مدیریت اقتصادی کشور با تن دادن به روحیه کاسب‌کارانه و سوداگرانه، تلقی عامه از دولت را که در طی سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی، به عنوان یک نهاد خیرخواه عموم مردم جا افتاده بود، تغییر داد و از این نظر ضربه‌ای کاری به حیثیت اجتماعی نهاد دولت وارد ساخت. رویه‌ای که ذکر کردید، علاوه بر آنکه با قوانین پولی و بانکی و موازین عقل سلیم مغایرت دارد، با ملاحظات ایدئولوژیک نظام جمهوری اسلامی نیز مغایرت دارد. همچنین اگر جمع‌بندی‌های مربوط به استفاده از منابع خارجی را برای پیشبرد اهداف صنعتی کشور که در سند پیوست شماره ۲ لایحه برنامه سوم آمده است بپذیریم، که حکایت از آن داشته است که وام‌گیری خارجی بدون آنکه طی ده ساله گذشته ثمره خاصی به بار آورده باشد، هزینه‌های بسیار سنگینی را نیز به کشورمان تحمیل نموده است، به نظر می‌رسد که باید بحث‌های بسیار جدی‌تری در این زمینه داشته باشیم و رویه‌هایی را که طی ده ساله گذشته به اجرا درآمده و دهها بحران کوچک و بزرگ برای کشورمان به ارمغان آورده است، کنار بگذاریم. اینجانب امیدوارم که مجلس ششم باترین روح مشارکت‌جویی و شفافیت و پاسخ‌گویی به همه اجزای پیکره دولت، زمینه‌ها را برای چنین تحولی آماده سازد. ■