

# قلک شکسته و صندوق بدون قفل

● شراره امین نژاد



حداقل در سطح ۴۰ درصد و جذب منابع و سرمایه‌های خارجی از یک سو و ارتقای سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی به یک سوم در پایان برنامه و بهبود فضای کسب‌وکار کشور بصراحت آمده است: نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی تغییر کند و صندوق توسعه ملی با تصویب اساسنامه آن در مجلس شورای اسلامی در سال اول برنامه پنجم ایجاد شود و بر اساس آن برای استفاده از مزیت نسبی نفت و گاز در زنجیره صنعتی و خدماتی و پایین‌دستی وابسته بدان برنامه‌ریزی شود. سیاست‌های کلی برنامه پنجم به عنوان یک سند بالادستی سه شرط را مورد تأکید قرار می‌دهد: نخست اینکه سالانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی واریز شود، دوم اینکه از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی تسهیلات داده شود و سوم هم اینکه وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه قطع شود.

## خواسته‌های گسترده دولت

اما دولت یک سال بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه پنجم، لایحه خود را به مجلس فرستاد و در آن خواسته‌های خود را در قبال تأسیس صندوق توسعه ملی بیان کرد. بر اساس این لایحه که به‌زودی در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد، پیشنهاد شده است به منظور تبدیل عواید ناشی از فروش منابع طبیعی به ثروت‌های ماندگار و مولد، صندوق توسعه ملی، به صورت مؤسسه عمومی غیردولتی، با واریز حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی، تشکیل شود که آیین‌نامه صندوق با رعایت موارد تعیین شده، ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ این قانون توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و با همکاری وزارت اقتصاد و بانک مرکزی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

این خواسته دولت با سیاست‌های کلی برنامه پنجم هم‌خوانی لازم را ندارد چرا که در سیاست‌های کلی بر تصویب اساسنامه صندوق از سوی مجلس تأکید شده، اما دولت مصمم است مجوز قانونی را از مجلس بگیرد تا به جای اساسنامه مصوب مجلس، صندوق توسعه ملی را بر اساس آیین‌نامه مصوب خود اداره کند؛ آن هم به صورت مؤسسه عمومی غیردولتی.

بر اساس خواسته دولت، صندوق توسعه ملی دارای چهار رکن کلیدی هیئت امنا، دبیر هیئت امنا، رئیس کل و هیئت نظارت خواهد بود که رئیس‌جمهور

هم دولتمردان، هم نمایندگان مجلس و هم فعالان اقتصادی و کارشناسان بر این مسئله اتفاق نظر و اجماع نسبی دارند که تجربه ۱۰ ساله حساب ذخیره ارزی نشان می‌دهد اهداف پیش‌بینی شده به‌خوبی محقق نشد و دلارهای نفتی به جای تبدیل به ثروت ملی بین نسلی، به قلکی شکسته برای دولت‌ها تبدیل شد تا به وقت تنگ‌دستی یا گشاده‌دستی آن را بشکنند و پول‌های موجود در قلک را هزینه کنند. اکنون دغدغه این است که دست کم ۲۰ درصد از درآمدهای نفت و گاز به صندوق توسعه ملی واریز شود.

اما حالا در آستانه بررسی برنامه پنجم توسعه در مجلس شورای اسلامی بار دیگر دغدغه‌ها و نگرانی‌ها بالا گرفته است که آیا صندوق بهتر است، یا حساب؟ چه اینکه نوع نگاه حاکم بر دخل و خرج دلارهای نفتی و نحوه مدیریت آن یکی از عوامل اصلی اثرگذار بر راهبرد بازار خواهد بود چرا که سوق یافتن منابع ارزی کشور به سمت شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی نشان از گسترده شدن قلمرو فعالیت، دخالت و مدیریت دولت در بازار دارد، اما اختصاص اعتبارات از محل درآمدهای نفت و گاز به سمت بخش خصوصی و تعاونی و شرکت‌های وابسته به نهادهای غیردولتی، اما عمومی، به شرط رفع انحصارات و ایجاد رقابت، می‌تواند معادلات بازار را دگرگون سازد و دولت ناظر بازار باشد، تاجر بازار و این بار غیردولتی‌ها هستند که در یک پازل، مکمل همدیگر در مدیریت بر بازار خواهند بود. ماهنامه بازار بین‌الملل با توجه به حساسیت‌ها و اثربخشی تغییر نگاه‌ها به درآمدهای نفت و گاز و نحوه مدیریت منابع ارزی ناشی از فروش نفت و گاز با کالبدشکافی سیاست‌های برنامه پنجم و البته لایحه پیشنهادی دولت، مصمم است با طرح دیدگاه‌های مطرح شده در میزگرد اخیر اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، به عنوان پارلمان بخش خصوصی، این امکان را برای طرح دیدگاه‌های کارشناسان و مدیران و کارآفرینان فراهم آورد تا در فرایند بررسی لایحه برنامه پنجم در صحن علنی مجلس، همه‌جانبه‌نگری و آینده‌نگری در نگاه نمایندگان مردم مد نظر قرار گیرد.

## اهداف صندوق در بالادست

بر اساس سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه که ۲۱ دی ماه ۱۳۸۷ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد، یکی از الزامات برنامه پنجم، رشد مناسب اقتصادی با تأکید بر تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی به میزان حداقل ۸٪ نرخ رشد سالیانه تولید ناخالص داخلی عنوان شده است. در این سیاست‌ها، افزون بر تأکید بر الزاماتی چون، توسعه سرمایه‌گذاری از طریق کاهش شکاف پس‌انداز، سرمایه‌گذاری با حفظ نسبت پس‌انداز به تولید ناخالص داخلی



دکتر بایزید مردوخی، اقتصاددان و دبیر سابق هیئت امنای ارزی

صنایع و معادن ایران، به عنوان منسجم‌ترین تشکل فعالان اقتصادی ایران، بدون ارزیابی عملکرد حساب ذخیره ارزی نمی‌توان اساسنامه جدید صندوق توسعه ملی را نوشت.

محمد نهاوندیان می‌گوید: باید ببینیم چه مشکلاتی وجود داشته و چه شکلی از مدیریت باید تعبیه شود تا دسترسی دولت برای تأمین منابع و هزینه‌های جاری، مشکل‌تر شود، نه آسان‌تر. او می‌افزاید: نکته مهم دیگر این است که مدیریت منابع ارزی ما به چه شکل ارزیابی می‌شود. در سال‌های گذشته مدیریت ذخایر به طور عمده بر عهده بانک مرکزی بوده است و باید به این پرسش پاسخ دهیم که آیا این منابع در بازارهای بین‌المللی بهتر از این می‌توانست مدیریت شود، یا خیر؟

#### درس‌ها و توصیه‌ها

دکتر بایزید مردوخی، اقتصاددان، استناد دانشگاه و دبیر سابق هیئت امنای ارزی، می‌گوید: ایجاد صندوق‌های ذخیره ارزی یا صندوق‌های نفتی، یکی از راه‌های مدیریت ثروت نفتی در کشورهای مختلف است که صندوق‌های نفتی معمولاً یا چاره‌ساز مشکلات ایجاد شده در نتیجه نوسان‌ها و ناطمینانی‌های درآمد نفتی کشورهای صادرکننده نفت هستند (صندوق‌های تثبیت‌کننده) و یا بخشی از درآمدهای نفتی را برای نسل‌های آینده پس‌انداز می‌کنند. البته صندوق‌های پس‌انداز در جست‌وجوی هر دو هدف هستند. و تجربه کشورهای نفتی (به استثنای نروژ) نشان داده است که این صندوق‌ها به جای آنکه بخشی از راه‌حل‌های مربوط به سیاست مالی و چالش‌های ناشی از درآمدهای سرشار نفتی باشند، خود غالباً بخشی از مشکل این کشورها بوده و هستند.

او با اشاره به تاریخچه این مسئله در ایران توضیح می‌دهد، هر چند در ایران جداسازی درآمد نفت از درآمد عمومی دولت و واریز آن به یک حساب مخصوص از سال ۱۳۰۸ آغاز شده بود، ظهور درآمد نفت به عنوان اصلی‌ترین منبع مالی برای انباشت سرمایه، اقتصاد ایران را بعد از دهه ۱۳۳۰ هجری شمسی وارد دوران جدیدی کرد، در حالی که وظیفه دولت‌های ایران تا قبل از دهه ۱۳۳۰، به تجهیز منابع داخلی (مالیات و حراج) برای تأمین هزینه‌های دولت در یک اقتصاد عمدتاً زراعی محدود است. از آن مقطع به بعد، دولت‌ها با وظیفه تخصیص و توزیع درآمد نفت روبه‌رو شدند.

بایزید مردوخی می‌افزاید: درآمدهای نفت در ایران همواره به عنوان سرمایه محسوب شده و استفاده از آن برای امور جاری، با مخالفت دلسوزان و سیاستمداران آگاه روبه‌رو بوده است. به طور کلی می‌توان گفت نظام برنامه‌ای

(رئیس هیئت امنای)، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (دبیر هیئت امنای)، رئیس کل بانک مرکزی، وزیران نفت و امور اقتصادی و دارایی و دو نفر از سایر وزیران به انتخاب رئیس‌جمهور در هیئت امنای صندوق عضویت خواهند داشت و سه نفر متخصص مالی به صورت موظف (تمام وقت) به انتخاب هیئت امنای مسئولیت هیئت نظارت را ایفا خواهند کرد.

در واقع تأمل در لایحه برنامه پنجم نشان می‌دهد که قرار است صندوق توسعه ملی به عنوان مؤسسه‌ای عمومی غیردولتی تشکیل شود، اما زیر نظر هیئت امنای دولتی که این مسئله ابهام دارد. اگر مؤسسه غیردولتی و عمومی است، پس ارکان حاکم بر آن هم باید به گونه‌ای انتخاب شوند که صفت غیردولتی بودن را احصا کنند.

البته ابهام جدی‌تر این است که منابع صندوق توسعه ملی، به‌واقع یک ثروت ملی و از آن حاکمیت است و سپردن مسئولیت آن به اعضای غیردولتی که به لحاظ قانونی مسئولیتی متوجه آنها نیست، توجیه ندارد و شاید از این منظر دولتی باقی ماندن ارکان صندوق قابل توجیه باشد چرا که فرض مدیریت فراقوایی بر صندوق توسعه ملی با اصل استقلال قوا هم نمی‌خواند. از این رو، به نظر می‌رسد تصویب اساسنامه صندوق در مجلس به جای آیین‌نامه مصوب دولت می‌تواند بسیاری از گره‌های موجود را باز کند.

#### دخل و خرج صندوق توسعه ملی

دولت در لایحه برنامه پنجم، شش منبع درآمدی در نظر گرفته است که شامل حداقل معادل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی، مانده حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۸، اقساط وصولی تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی، منابع قابل تحصیل از بازارهای پولی و مالی داخلی و بین‌المللی، درآمد خالص فعالیت عملیاتی صندوق توسعه ملی طی سال مالی و کمک‌ها و هدایا می‌شود. هر چند لایحه برنامه پنجم منابع تازه‌ای را برای تقویت قدرت مالی صندوق پیشنهاد می‌کند، دست کم هشت راه اضافه‌تر از آنچه در سیاست‌های کلی برنامه آمده، برای هزینه کردن منابع صندوق مطرح می‌کند که جای تأمل دارد.

بر اساس لایحه دولت قرار است منابع صندوق توسعه ملی در گام نخست صرف اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید، اجرای طرح‌های اقتصادی، زیربنایی، صنایع نوین و فعالیت‌های اقتصادی پرخطر و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج از کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی شود و در گام دوم به مشارکت‌های مالی توسعه‌ای با بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی یا کمک به آنها هم نظر داشته باشد.

افزون بر این دو محل خرج، قرار است منابع صندوق برای سرمایه‌گذاری مالی در بازارهای پولی و مالی داخلی و خارجی، سپرده‌گذاری در بانک‌های توسعه‌ای و تخصصی به منظور ارتقای قدرت تسهیلات‌دهی آنها، اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی به منظور جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری در ایران، مشارکت و اعطای تسهیلات به منظور ایجاد شرکت‌ها و بانک‌های مشترک ایرانی-خارجی، تأمین بودجه عمومی دولت معادل کاهش عواید ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی و تأمین نیازهای ارزی احتیاطی کشور در شرایط بحرانی با تشخیص شورای عالی امنیت ملی و تصویب مجلس شورای اسلامی هزینه شود.

البته دولت پیشنهاد داده بخشی از منابع صندوق برای سرمایه‌گذاری دولت در طرح‌های زاینده اقتصادی و سایر موارد با تشخیص هیئت امنای و در راستای اهداف صندوق اختصاص یابد، مشروط بر اینکه اولاً تمامی تعهدات قانونی حساب ذخیره ارزی به صندوق توسعه ملی منتقل شود؛ دوم اینکه اولویت تسهیلات اعطایی و مشارکت با سرمایه‌گذاری‌ها در داخل کشور خواهد بود و سوم، استفاده از منابع صندوق برای هزینه‌های جاری دولت ممنوع باشد.

#### نگاه کارشناسان به آینده صندوق

اکنون با توجه به آنچه در این نوشتار آمد، این پرسش مطرح است که آیا حساب ذخیره ارزی مناسب‌تر است، یا صندوق توسعه ملی؟ چه اینکه برخی بر این گمان هستند که تا زمانی که اراده‌های ملی و قوی برای تبدیل ثروت‌های به دست آمده از محل فروش نفت و گاز به سرمایه‌های زاینده وجود نداشته باشد، فرقی نمی‌کند حساب ذخیره ارزی به عنوان فلک شکسته دولت‌ها باشد، یا صندوق بدون قفل توسعه ملی. به گفته رئیس اتاق بازرگانی و





علی طیب‌نیا، استاد دانشگاه و اقتصاددان

## صندوق یا بودجه دوم دولت

دکتر علی طیب‌نیا، عضو هیئت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، می‌گوید: تجربه نشان داده کشورهای وابسته به درآمدهای نفت و منابع طبیعی همواره با مشکلاتی در اقتصادشان مواجه بوده‌اند که در عناوین اقتصادی از این مشکلات به نام بیماری هلندی نام می‌بریم که نتیجه آنها کاهش رشد اقتصادی، تورم، کسری تجاری غیرنفتی، سطح پایین بهرهوری، اندازه بزرگ دولت و نیز بخش خصوصی ضعیف و نحیف است؛ بر همین اساس و با هدف مقابله با این مشکلات، کشورها به ایجاد صندوق‌های تثبیت و پس‌انداز اقدام می‌کنند. او درباره رابطه درآمدهای نفتی در بی‌ثباتی اقتصاد کلان توضیح می‌دهد: در این میان بیماری هلندی که در اثر نوسانات درآمدهای نفتی در اقتصادهای وابسته به نفت به وجود می‌آید، موجب کاهش قدرت رقابت‌پذیری و در نتیجه کاهش صادرات و به دنبال آن توسعه واردات خواهد شد و سرکوب صادرات نیز باعث تضعیف صنعت و تولید می‌شود.

البته در بخش دوم مشکلات ناشی از نوسانات درآمدهای نفتی که اقتصاد ملی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، می‌توان به کاهش واردات کالاهای مصرفی، واسطه‌ای و ماشین‌آلات در اثر کاهش قیمت نفت اشاره کرد و نتیجه به وجود آمدن چنین مشکلی نیز کاهش تولید و افت رشد اقتصادی خواهد بود. به گفته این استاد دانشگاه، علت اصلی چنین وضعیتی هم این است که صرف وجود درآمدهای نفتی در دو حالت وجود یا عدم نوسانات برای اقتصاد مشکل‌ساز است، چرا که وجود درآمد نفتی که در اقتصاد به بیماری هلندی از آن یاد می‌شود، موجب ایجاد درآمد از محل منابع طبیعی و مصرف آن در درون اقتصاد می‌شود و به رشد تقاضا و در نتیجه قیمت‌ها می‌انجامد. اما از سویی دیگر، فروش درآمدهای حاصل از منابع طبیعی (نفت) به بانک مرکزی هم نقدینگی را بالا می‌برد و تورم را تشدید می‌کند؛ در عین حال، فراوانی ارز نیز باعث ارزان شدن ارز خارجی و قیمت‌گذاری زیاد از حد پول ملی می‌شود.

به گفته طیب‌نیا، ترکیب این اتفاقات با تورم کاهش نرخ مبادله حقیقی را موجب می‌شود و نیز کاهش درآمدهای دولت را در پی خواهد داشت چرا که دولت قادر به کاهش هزینه‌ها نیست و دست به استقراض از بانک مرکزی می‌زند و همین امر هم زمینه رشد پایه پولی و تشدید تورم می‌شود. او تأکید می‌کند: از سوی دیگر افزایش قیمت نفت نیز آثار منفی خاص خود را دارد، چرا که در این حالت خالص دارایی‌های بانک مرکزی رشد می‌کند و به نقدینگی و تورم می‌انجامد و در این میان هزینه‌های دولت نیز افزایش می‌یابد و در نتیجه تقاضا را منبسط می‌کند و باعث تورم می‌شود. البته از دیگر تأثیرات این موضوع کاهش نرخ ارز و متناسب نبودن نرخ ارز با تورم است که نتیجه آن توسعه شدید واردات و وارد آمدن آسیب جدی به تولید ملی، صنعت و اشتغال خواهد بود و این موارد همگی از منظر مشکلاتی است که نفت در بی‌ثباتی اقتصاد کلان به همراه دارد.

طیب‌نیا تأکید می‌کند: عواید ناشی از نفت (منابع طبیعی) درآمد نیست، بلکه واگذاری دارایی محسوب می‌شود و ذخایر نیز یک دارایی ملی است که به نسل‌های حاضر و آتی تعلق دارد و نسل حاضر هم حق ندارد دارایی ملی را برای خود هزینه کند، لذا باید به یک سرمایه ملی برای تمام نسل‌ها تبدیل شود و اینجاست که دولت حق ندارد از منابع نفتی برای هزینه‌های جاری خود بهره‌برداری کند و باید درآمدها را به صندوق واریز کند. به گفته این استاد دانشگاه، دولتی که عمده مخارجش را از محل درآمدهای حاصل از رانت برون‌زا تأمین می‌کند، «دولت رانتیر» است که نیاز کمتری به مالیات دارد و خود را از مردم و مالیات مستغنی می‌داند.

در این حالت، دولت بسرعت رشد می‌کند و در قبال مردم پاسخگو نخواهد بود و نهادهای نظارتی و مردمی هم در چنین جامعه‌ای توسعه نمی‌یابند و فقط دولت منابع فراوانی را در پروژه غیرموجه هزینه می‌کند، اتلاف منابع و درآمدهای نفتی گسترش می‌یابد و بخش خصوصی هم پیشرفت خود را در گرو چانه‌زنی با دولت و افزایش سهم خود می‌داند، بنابراین در چنین حالتی فساد و عدم کارایی رشد می‌یابد، لذا برخی کشورها صندوق را برای مقابله با این مشکل ایجاد می‌کنند.

این استاد دانشگاه یادآور می‌شود: نوسانات درآمدهای نفتی امکان هر گونه برنامه‌ریزی بلندمدت را از دولت سلب می‌کند، به طوری که گاهی نوسانات، برنامه‌های دولت را هم تغییر می‌دهد و آن را دچار روزمرگی می‌کند و همین برداشت بود که موجب ایجاد حساب ذخیره ارزی شد و در ابتدا قرار بود تا

و اقتصاد برنامه‌ریزی ایران که بیش از شصت سال پیش به طور رسمی و قانونی در نظام تدبیر ایران برقرار شد، محصول این درک و تفکر بود که نفت منبعی تجدیدناپذیر و یک ثروت سرمایه‌ای است که در صورت استخراج باید صرف سرمایه‌گذاری و ایجاد سرمایه‌ها و ثروت‌های جایگزینی شود که به طور مستمر و تجدیدپذیر، دارای بازده باشند و علاوه بر نسل فعلی، برای نسل‌های آینده کشور نیز ظرفیت‌های معیشت، کار و اشتغال فراهم کنند. او توضیح می‌دهد، برای مقابله با این نوسان‌ها و برای ایجاد یک جریان ثابت درآمد ارزی در برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹ - ۱۳۸۳) راه ذخیره‌سازی مبالغ ارزی مازاد و خارج از انتظار برنامه‌ریزان انتخاب شد.

با این کار فرض بر این بود که چند اصل مهم در نظام تدبیر اقتصادی کشور اعمال و رعایت شود که عبارت بودند از: اصل جداسازی و تفکیک منابع بازار از کل منابع ارزی کشور؛ اصل جلوگیری از اختلال‌زا شدن کسری یا مازاد منابع ارزی؛ اصل مولد کردن منابع بازار ارزی؛ اصل نقدشوندگی در زمان نیاز؛ اصل قانون‌گرایی و احترام به برنامه توسعه. وی با بیان اینکه «حساب ذخیره ارزی» بر پایه این اصول در قانون سوم توسعه از سال ۱۳۷۹ گشایش یافت، می‌گوید: عملکرد آن تا پایان این برنامه، می‌توانست مبانی مناسبی را برای سازوکار مطلوب‌تر و مؤثرتر نظام ذخیره ارزی کشور فراهم کند. اما در قانون برنامه چهارم توسعه نیز نهادی با همین عنوان «حساب ذخیره ارزی» و با افزودن چهار نوآوری که یکی از اصول بنیادی نظام ذخیره ارزی را مخدوش کرد، استمرار یافت.

به گفته او «صندوق توسعه ملی» روایت جدیدی از حساب ذخیره ارزی است که تحقق رشد اقتصادی پیوسته، باثبات و پرشتاب و ایجاد اشتغال، حرکت در جهت تبدیل درآمد نفت و گاز به دارایی‌های مولد به منظور پایداری فرایند توسعه و تخصیص و بهره‌برداری بهینه از منابع و تلاش برای قطع اتکای هزینه‌های جاری به نفت و تأمین آن از محل درآمدهای مالیاتی و اختصاص عواید نفت برای توسعه سرمایه‌گذاری بر اساس کارایی و بازدهی را دنبال می‌کند.

بازرسی مردوخی با اشاره به اهداف صندوق توسعه ملی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم می‌گوید: مأموریت این صندوق، ارائه تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور تعیین شده و حفظ ذخایر راهبردی ارزی به صورت جداگانه و بر اساس مصوبه شورای عالی امنیت ملی، مورد تأکید قرار گرفته است.



دکتر سیدمحمدقاسم حسینی، معاون برنامه‌ریزی معاونت ریاست جمهوری

چون شکل و محتوای حساب ذخیره ارزی به صندوق توسعه ملی تغییر می‌یابد، ارکان تصمیم‌گیری هم باید تغییر کند. به گفته حسینی، در اساسنامه‌ای که از سوی معاونت برنامه‌ریزی رئیس‌جمهور تهیه شده، پیش‌بینی شده است هیئت امنایی با مسئولیت رئیس‌جمهور و متشکل از معاون برنامه‌ریزی رئیس‌جمهور، وزیران اقتصادی و نیز اعضای صاحب نظر (۲ تا ۴ نفر) می‌توانند سیاست‌گذاری صندوق را بر عهده داشته باشند، لذا منتظریم تا اساسنامه در مجلس تصویب شود.

پس از آن می‌توان قضاوت نهایی را انجام داد. معاون برنامه‌ریزی معاونت برنامه‌ریزی ریاست جمهوری درباره جایگاه بخش خصوصی در ترکیب هیئت امنای می‌گوید: از آنجایی که منابع صندوق توسعه ملی با منابع یک بانک فرق می‌کند و یا به عبارتی، منابع و پول آن متعلق به نظام و حکومت اسلامی است، نمی‌توان تصمیم‌گیری درباره آن را به کسانی که مسئولیت مستقیم ندارند، واگذار کرد و معتقدیم منابع صندوق توسعه ملی باید در جهت خواسته‌ها و اولویت‌های نظام صرف شود و تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها باید بر این اساس انجام شود. وی با اشاره به هدایت منابع به سمت اهداف و منافع مردم گفت: برای مثال اگر تصمیم به اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ است، منابع باید به سمتی برود یا در اختیار کسانی قرار گیرد تا واحدهای اقتصادی که قرار است واگذار شود، به آنها واگذار می‌شود یا مثلاً مسکن مهر یا فولاد و یا سایر مسائل... البته در هیئت امنای چند صاحب‌نظر یا نمایندگان مجلس نیز حضور دارند.

او درباره تأمین منابع مالی صندوق یادآوری می‌کند: به غیر از پیش‌بینی واریز ۲۰ درصد از درآمدهای نفت و گاز به صندوق توسعه ملی در اساسنامه پیشنهادی به صندوق اجازه داده شده همانند یک مؤسسه عمومی غیردولتی عمل کند و برای افزایش قدرت وام‌دهی به افزایش سرمایه از طریق خرید و فروش سهام در بازارهای بین‌المللی اقدام کند، یا اینکه از سایر راه‌ها برای افزایش سرمایه بهره‌برد.

حسینی درباره مصارف صندوق توسعه ملی (در اساسنامه پیشنهادی دولت) نیز توضیح می‌دهد: مهم‌ترین مصارف پیش‌بینی شده برای منابع صندوق، وام‌دهی به بخش‌های غیردولتی است، برای مثال اگر شرکتی در خارج از کشور پروژه‌ای برنده شود، این صندوق آن را مورد حمایت قرار دهد و یا تولیدکنندگان داخلی را در بازارهای بین‌المللی تقویت کند و حتی می‌توان اعتبار خریدار پرداخت کرد، از جمله افزایش سرمایه صندوق ضمانت صادرات، سپرده‌گذاری صندوق در بانک صنعت و معدن و غیره... ■

حد ثابتی از درآمدهای نفتی در بودجه هزینه شود و مابقی به صندوق واریز شود و دو مورد مصرف شامل تبدیل دارایی‌های غیرمولد نفت به سرمایه‌های مولد و نیز اختصاص ۵۰ درصد منابع به تسهیلات‌دهی بخش خصوصی هم برای آن پیش‌بینی شد و پرداخت تسهیلات نیز برای جلوگیری از به وجود آمدن بیماری هلندی که ناشی از تبدیل دلار به ریال است، به شکل ارزی انجام می‌شد.

به گفته او، حساب ذخیره ارزی به گونه‌ای طراحی شده بود که هم بتواند مشکل بی‌ثباتی اقتصاد کلان را حل کند و هم زمینه برنامه‌ریزی بلندمدت و تحقق عدالت بین نسلی را فراهم آورد و جلوی بزرگ‌تر شدن دولت و کوچک شدن بخش خصوصی را بگیرد، اما در عمل به دلیل مقید نبودن به موارد پیش‌بینی شده در اجرایی شدن حساب ذخیره ارزی اهداف به طور کامل محقق نشد و نقش این حساب در ثبات اقتصاد کلان تعیین‌کننده نبود.

دکتر طیب‌نیا می‌گوید: مقایسه صندوق و حساب ذخیره ارزی در کنار نگاه دولت در برنامه پنجم به موضوع صندوق توسعه ملی حاکی از آن است که این تبدیل در مجموع به زیان اهداف اصلی پیش می‌رود چرا که مدیریت حساب ذخیره ارزی تا کنون از سوی بانک مرکزی با بدنه کارشناسی قوی انجام می‌گرفت، اما در مدل جدید قرار است مدیریت از آن خارج شود و در درون سازمان تازه تأسیسی که دولت با هیئت امنای دولتی و کارشناسان دولت فرموده متولی آن خواهد بود، اداره شود. باور این استاد دانشگاه بر این است که عزم بسیار جدی برای بزرگ‌تر شدن دولت با اختصاص یافتن منابع نفتی، افزایش قیمت انرژی و هدفمند کردن یارانه‌ها و عدم نظارت مجلس بر این هزینه‌گردها وجود دارد. طیب‌نیا توضیح می‌دهد: بر اساس قانون صندوق توسعه ملی به نهادهای عمومی غیردولتی اجازه داده می‌شود از این صندوق برداشت کنند، با این شرایط که از بسیاری از نظارت‌ها نیز خارج است.

اگر این راه باز شود، بخش عمده‌ای از منابع صندوق صرف سفرهای خارجی دولتی به کشورهای افریقایی و آسیای مرکزی و پروژه‌هایی می‌شود که سود آن غیر قابل برگشت خواهد بود. وی معتقد است نگاه دولت به این صندوق به عنوان یک بودجه دوم فاقد نظارت است و این یک پس‌رفت شدید نسبت به گذشته است چرا که صندوقی که ارکان آن تحت مدیریت دولت است و با تصمیم دولت عمل می‌کند، قطعاً نتیجه‌اش جز بزرگ‌تر شدن دولت و کوچک‌تر شدن بخش خصوصی نیست.

### برنامه پنجم و مزایای صندوق

اما دکتر سیدمحمدقاسم حسینی، معاون برنامه‌ریزی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، با اشاره به تفاوت صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی اظهار می‌دارد: برداشت از حساب ذخیره ارزی با تصویب مجلس امکان‌پذیر بود و فشارهای هزینه‌ای، چه از ناحیه مجلس و یا دولت، برای طرح‌ها و لوایح هر از چند گاهی منابع این حساب را از آن خارج می‌کرد و تا مدتی پس از ایجاد حساب ذخیره ارزی به فکر راه‌اندازی صندوق نیز بودیم.

او می‌گوید: هر چند حساب ذخیره ارزی شاید در برخی سال‌ها نتوانست سهم بخش خصوصی را کامل کند، اصل موضوع و اینکه یک منبع ارزی ایجاد شده بود، قوت قلبی برای بخش خصوصی محسوب می‌شد. این مقام مسئول توضیح می‌دهد، با توجه به اینکه در بحث صندوق توسعه ملی تجربه دو برنامه توسعه را در اختیار داریم و تقریباً به نقاط قوت و ضعف آن نیز اشراف پیدا کرده‌ایم، در پیش‌نویس برنامه پنجم توسعه بحث صندوق با دیدگاهی متفاوت‌تر از حساب ذخیره ارزی مطرح شد.

حسینی تفاوت عمده صندوق توسعه ملی با حساب ذخیره ارزی را غیرقابل برداشت بودن ذخایر آن از سوی دولت و هدف اصلی آن را استفاده منابع در جهت تقویت بخش غیردولتی و توسعه سرمایه‌گذاری‌ها در این بخش می‌داند و می‌افزاید: دومین تفاوت هم این است که میزان منابع واریزی به صندوق همانند حساب ذخیره ارزی مشخص نیست، بلکه حداقل ۲۰ درصد از درآمدهای نفت و فرآورده‌های نفتی به این صندوق واریز می‌شود و این امر در واقع یک الزام است و در عین حال برداشت از صندوق مقداری سخت‌تر و محکم‌تر گرفته شده، به طوری که در خود سیاست‌ها، اساسنامه و قانون بودجه هم این مهم مورد تأکید قرار گرفته است.

به گفته وی، ثبات منابع واریزی صندوق به عنوان یک منبع مطمئن، امکان برنامه‌ریزی بلندمدت و انجام کارهای زیربنایی و اساسی را فراهم می‌کند و