

ارائه الگوی مناسب صندوق ثروت ملی ایران با تاکید بر مقاومت‌سازی اقتصاد

علی حسین نبی‌زاده؛ محمدرضا فرزین؛ احسان خاندوزی^۳

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۸/۱۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۴/۰۴

چکیده

اقتصاد ایران به دلیل وابستگی به نفت، علاوه بر مشکلات متداول ناشی از وابستگی به درآمدهای نفتی با چالش‌ها و تهدیدات مختلفی در غالب تحریم‌های هوشمند مواجه است. به همین دلیل در بندهای ۱۲ و ۱۳ اقتصاد سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر افزایش قدرت مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور و مقابله با ضربه‌پذیری درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز تاکید شده است. از سوی دیگر در بند ۱۸ این سیاست‌ها نیز بر نقش صندوق توسعه ملی از طریق افزایش سالانه سهم صندوق از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز به دنبال کاهش و در نهایت قطع وابستگی بودجه به نفت تاکید شده است. از طرفی مدیریت کنونی درآمدهای نفتی که در برنامه‌های سوم تا ششم طراحی و به اجرا درآمده، نشان می‌دهد که امکان مقابله با این آسیب‌پذیری و تاب‌آوری اقتصاد محقق نشده است. از این‌رو در پژوهش حاضر به دنبال آن است تا بتواند ضمن کمک به بهبود اقتصاد و کاهش اثرات منفی وابستگی به درآمدهای نفتی، زمینه کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد از تکانه‌های برون‌زا و در نهایت افزایش قدرت دفاع و تاب‌آوری اقتصاد کشور را فراهم آورد.

کلیدواژه‌ها: صندوق ثروت ملی، تاب‌آوری اقتصاد، اقتصاد مقاومتی، مدیریت درآمدهای نفتی.

۱- دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی و نویسنده مسئول (رایانامه: nbtek@yahoo.com)

۲- دانشیار دانشگاه علامه طباطبایی

۳- استادیار دانشگاه علامه طباطبایی

مقدمه

پس از کشف نفت و تبدیل شدن آن به عنوان منبع اصلی تامین انرژی دنیا، برخی از کشورها از این ثروت ذاتی نفت برخوردار و در برهه‌های مختلف تاریخی از درآمدهای نفتی بهره‌مند بوده‌اند؛ اما روند اقتصادی کشورهای وابسته به درآمد نفتی نشان داده است نه تنها این موهبت منجر به ارتقاء اقتصاد این کشورها نگشته، بلکه بسیاری از کشورها با چالش‌های متعدد اقتصادی و سیاسی مواجه گشته‌اند. به همین دلیل راهکارهای متعددی در خصوص مدیریت درآمدهای نفتی مطرح گردید که در این بین پس از تجربه موفق نروژ در خصوص مدیریت درآمدهای نفتی خود با ابزار صندوق ثروت ملی، نگاه‌ها به این نهاد مالی به‌طور روزافزونی افزایش یافت. موفقیت این نهاد به‌گونه‌ای پیش رفت که بسیاری از کشورهای غیرنفتی نیز با الگوبرداری از آن، صندوق‌های ثروت ملی خود را تاسیس نمودند. کشور ایران نیز به‌تبع همین تحولات و با توجه به آسیب‌پذیری اقتصاد و فراز و فرودهای درآمدهای نفتی، از برنامه سوم توسعه به دنبال مدیریت درآمدهای نفتی خود بود و در نهایت صندوق ثروت ملی خود را تحت‌عنوان صندوق توسعه ملی از سال ۱۳۹۲ تاسیس نمود. این نهاد اقتصادی هم‌اکنون با دارا بودن بیش از ۹۲ میلیارد دلار منابع به یکی از مهم‌ترین نهادهای اقتصادی تبدیل شده است. اما به نظر می‌رسد این نهاد نوپا که با الگوبرداری از صندوق ثروت ملی نروژ تاسیس گشته با ساختارها و نیازهای اقتصادی ایران که از یک‌سو به شدت با مشکلات ساختاری و اقتصادی داخلی و از سوی دیگر با تهدیدات اقتصادی بیرونی نظیر تحریم‌های مالی و بانکی مواجه است، تطابق نداشته و در نتیجه از کارایی لازم برخوردار نمی‌باشد. از این‌رو پژوهش حاضر به دنبال بررسی مشکلات این نهاد اقتصادی و ارائه راهکارهای لازم جهت بهره‌برداری از ظرفیت موجود با هدف دستیابی به اهداف اقتصاد مقاومتی با تاکید بر افزایش تاب‌آوری اقتصاد ایران می‌باشد.

مبانی نظری و پیشینه‌شناسی پژوهش

تئوری‌های استاندارد اقتصادی با توجه به حجم عظیم درآمدهای نفتی اکتساب شده، مطرح می‌نماید که این درآمدهای نفتی، باید کشورهای تولیدکننده را حداقل از دو جنبه منتفع سازد؛ اول، جریان کلان درآمدی ناشی از صادرات، فرصت سرمایه‌گذاری در پروژه‌ها و برنامه‌هایی را که توسعه را ارتقاء می‌بخشد، فراهم کند. دوم، جریان ارز خارجی ناشی از صادرات منابع طبیعی می‌تواند بر مشکلات تحلیل "شکاف دوگانه" فائق آید (پناهی‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۲).

در واقع عمده دیدگاه‌های اقتصادی در خصوص درآمدهای نفتی، ایفای نقش کمک خارجی برای پر کردن شکاف‌های اقتصادی بوده است؛ اما در این بین برخی از این کشورها قادر می‌باشند که این ثروت‌های بادآورده را برای رشد و توسعه خود به‌کار گیرند و این امر در صورتی میسر است که نهادها و زیرساخت‌های مدیریتی آن‌ها مطلوب باشند؛ ولی بسیاری از کشورها، علی‌رغم موهبت و وفور منابع طبیعی، عملکرد و رشد ضعیفی را در مقایسه با سایر کشورها از خود نشان داده‌اند.

در این بین ساچز و وارنر (۱۹۹۵)^۱ با یافتن رابطه منفی بین فزونی منابع طبیعی و رشد اقتصادی نشان دادند که به جز چند استثنا، مزایای بالقوه درآمد نفت و سایر منابع طبیعی در بیشتر کشورها محقق نشده‌اند و بیشتر کشورهای دارای منابع طبیعی نتوانسته‌اند از درآمد ناشی از استخراج منابع طبیعی برای فایده رساندن به جامعه خود بهره‌برند. این نتیجه ضعیف، اولین بار در دهه ۹۰ "نفرین منابع" نامیده شد.

واژه نفرین منابع اولین بار توسط ریچارد اوتی در کتابی با عنوان "پایدار کردن توسعه در کشورهای متکی بر منابع معدنی: نظریه نفرین منابع" در سال ۱۹۹۳ مطرح گردید. در حقیقت این بحث به‌عنوان یک مسأله از دهه ۱۹۷۰ به بعد که عملکرد ضعیف کشورهای در حال توسعه دارای منابع طبیعی آشکار شد، پایه‌ریزی شد. اوتی بیان می‌کند که استفاده از اصطلاح نفرین منابع ناخودآگاه این تلقی را در ذهن ایجاد می‌کند که تمام کشورهای دارنده منابع طبیعی دارای عملکرد خوبی از لحاظ رشد و پیشرفت اقتصادی نیستند. در واقع، نفرین منابع به پارادوکسی اطلاق می‌شود که در آن کشورها با فزونی منابع طبیعی به‌ویژه منابع تجدیدناپذیر، رشد اقتصادی کمتر و دستاوردهای توسعه‌ای ضعیف‌تری نسبت به کشورهای با منابع طبیعی از خود نشان می‌دهند (همان).

مکانیزم عملکردی

کارل در کتاب خود بیان می‌دارد: «این منشاء درآمدهای دولت است که شیوه‌های توسعه اقتصادی، دگرگونی نهادهای سیاسی، شکل‌دهی به ترجیحات و سرانجام ظرفیت دولت‌ها در طراحی یا تغییر مسیرهای توسعه را آشکار می‌سازد. تجربه نشان می‌دهد کشورهای نفتی با وجود تفاوت‌های زیاد ساختارهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و ...، در مسیر توسعه، رفتارهای مشابهی بروز می‌دهند. نوعی عامل مشترک دامنه تصمیم‌گیری‌ها را کاهش می‌دهد و به برخی تصمیم‌ها و انواع رفتارها بیش از سایر تصمیمات و رفتارها پاداش می‌دهد. نهادها به شیوه‌ای خلق می‌شوند که باعث کاهش دامنه تصمیم‌گیری شده و به برخی از رفتارها بیش از سایر رفتارها پاداش داده و ترجیحات سیاست‌گذاران را شکل می‌دهد. به عبارت دیگر، نوع خاصی از مسیرهای توسعه سیاسی و اقتصادی را تشویق می‌کند؛ یعنی ریشه بسیاری از مسائل مختلف اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشورهای نفتی از طریق وابستگی این کشورها به درآمدهای طبیعی قابل شناسایی و تبیین است. دولت‌های نفتی به‌رغم تفاوت آشکار در نوع رژیم، فرهنگ و موقعیت ژئواستراتژیک، دارای ترتیبات نهادی و الگوهای سیاست عمومی فوق‌العاده مشابهی هستند. وابستگی به نفت، آن‌ها را به سمت تمرکزگرایی شدید قدرت سیاسی و بوروکراسی آشفتنه و نامنسجم هدایت می‌کند. نتایج حاصله به شکل مخارج عمومی کنترل‌نشده‌ای است که به زیان کشورداری و تدبیر ملک ظاهر می‌شود. در بدنه نیز این نوع دولت‌ها نهادهای ضعیف و بخش عمومی ناکارا دارند. مهم‌ترین ویژگی این کشورها در قوانینی است که حقوق نفت در زیرزمین را به دولت اعطا می‌کنند و در نتیجه رانت نفتی عظیم و طولانی مدتی عاید می‌شود که بسیار بیشتر از سود به‌دست‌آمده از بخش خصوصی است. این نوع از درآمد باعث می‌شود ساختار دولت‌های نفتی با سایر کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه از جنبه‌های مختلفی تفاوت نماید. درآمد عظیم نفتی به نرخ ارزی می‌انجامد که مانع صادرات شده و واردات را تشویق می‌کند؛ اقتصاد این کشورها با رونق و رکود نفتی دائماً دچار نوسان و بی‌ثباتی می‌شود و درآمد صادراتی نفت حجم بالایی از بودجه دولت و منابع مورد نیاز برای پیشرفت اقتصاد را شکل می‌دهد (کارل، ۱۳۸۰).

تاب‌آوری اقتصاد

بر خلاف تصور عامیانه و اولیه، شکوفایی یک بخش از اقتصاد و افزایش چشمگیر درآمدهای ارزی ناشی از آن بیش از آن‌که دربرگیرنده فرصت‌های افزایش یافته برای اقتصاد و توسعه ملی باشد، منجر به ظهور آثار تخریبی و معکوس در آن خواهد شد، مگر آنکه مدیریت توسعه با تدبیر

و شناخت عالمانه و رهیافت واقع‌نگر تصمیمات مربوط به نحوه کاربست این درآمدها را به‌گونه‌ای اتخاذ کند که بیماری مذکور مهار گشته و به دنبال آن راه برای استفاده عقلانی از آنها در فرآیند توسعه همراه گردد (مومنی، ۱۳۸۵: ۱۴).

افزایش درآمدهای نفتی در سطح خرد منجر به افزایش درآمد ناشی از شوک افزایش درآمد ارزی شده و فرصت‌های مصرفی جدید و قابل توجهی برای مصرف‌کنندگان به‌وجود می‌آورد. این کار باعث افزایش تقاضا می‌شود، درحالی‌که در کوتاه‌مدت امکان تعدیل بخش عرضه اقتصاد وجود ندارد. با افزایش تقاضا برای کالاهای قابل مبادله و غیرقابل مبادله، کالاهای قابل مبادله به سرعت از خارج از کشور وارد می‌شود، اما چون کالاهای غیرقابل مبادله را نمی‌توان وارد کرد، تقاضای آنها از عرضه بیشتر شده و قیمت آن افزایش می‌یابد. در بخش تولید نیز با افزایش قیمت کالاهای غیرقابل مبادله، تولیدکنندگان تخصیص منابع بیشتری به تولید این کالاها داده و باعث تغییر ساختار تولید و گسترش نسبی بخش تولید کالاهای غیرقابل مبادله و تضعیف بخش‌های تولیدکننده کالاهای قابل مبادله می‌شود. همچنین صادرکنندگان با عرضه کالاهای صادراتی به داخل باعث کاهش درآمد ارزی کشور می‌شوند. با کاهش درآمد ارزی می‌بایست درآمدها به همان سطح قبلی بازگردد و سطح مصرف کاهش یابد، اما به دلیل اینکه تعدیل الگوی مصرف به کاهش سطح رفاه منجر می‌شود، عرضه‌کنندگان نیروی کار و مصرف‌کنندگان در برابر کاهش آن مقاومت نشان می‌دهند.

در سطح کلان، رشد ناگهانی یک بخش و افزایش درآمد ارزی ناشی از آن منجر به افزایش درآمد ملی و نیز ایجاد مازادتراز پرداخت‌ها می‌گردد. در صورتی‌که بخش عمده و اصلی درآمدهای ناشی از این شکوفایی نصیب دولت شود، گروه‌های منتفع‌طلب اقدام به اعمال فشار بر دولت می‌نمایند تا دولت ناگزیر به هزینه کردن هر چه سریع‌تر این درآمدهای بادآورده شود. در عین حال خود دولت نیز تمایل به افزایش تقاضا برای کالاهای مصرفی خود، یعنی کالاها و خدمات عمومی خواهد داشت (همان: ۱۵).

مکانیزم‌های کنترل درآمدهای نفتی

با عنایت به مسائل مطروحه می‌توان گفت، عواملی که تعیین می‌نمایند نفت تبدیل به نفرین گردد، عبارتند از:

- توسعه‌ندادن منابع نفتی، متنوع‌سازی اقتصاد و حرکت از بخش‌های نفت و گاز و معادن به سوی سایر بخش‌ها؛

- جذب درآمد نفت در صندوق‌های ثروت ملی و در نتیجه توزیع، تخصیص و هزینه آن از طریق فرآیندهای حاکم بر عملکرد صندوق.

اما با توجه به دو رویکرد مطرح شده، تجارب موجود نشان می‌دهد کشورهای مختلف در مدیریت درآمدهای حاصل از منابع طبیعی خود بیشتر بر جذب درآمدهای نفتی تاکید داشته اما به‌منظور در امان ماندن از پدیده نفرین منابع یکی از روش‌های زیر را به‌عنوان مکانیزم انتقال آن به اقتصاد کشور خود برگزیده‌اند:

- مدیریت جریان ورودی درآمدها و انجام مخارج از طریق سیاست‌های بودجه‌ای بدون استفاده از سازوکار صندوق‌های ثروت ملی نظیر اندوختن بخشی از درآمدها در حساب ذخیره دولت نزد بانک مرکزی، اختصاص به سرمایه‌گذاری در طرح‌های خاص تولیدی یا زیربنایی، بازپرداخت سریع‌تر بدهی‌های خارجی و داخلی دولت.
- تأسیس صندوق‌های ثروت ملی و استفاده از آن برای مدیریت درآمدها و اندوختن بخشی از آن در این صندوق‌ها.

در رویکرد دوم به‌نظر می‌رسد با توجه به مصون نگه‌داشتن اقتصاد از عواقب نفرین منابع از یک‌سو و همچنین لزوم برخورداری نسل‌های آتی از این ثروت‌های ملی از سوی دیگر به یک راهکار بهینه جهت مدیریت درآمدهای نفتی به شدت مورد استقبال کشورهای تولیدکننده نفت واقع شده است.

صندوق‌های ثروت ملی به‌عنوان مکانیزم کنترل درآمدهای نفتی

صندوق‌های ثروت ملی از دهه ۱۹۵۰ بنیان نهاده شده‌اند. صندوق‌هایی که ضمن تأکید بر نقش بین نسلی و پشتوانه برای انجام سرمایه‌گذاری مولد، باید آن‌ها را به‌عنوان ابزاری نوین برای سرمایه‌گذاری خارجی و نقش‌هایی با اهمیت که در تحقق اهداف راهبردی توسعه دارند، رقم زد. صندوق‌های ثروت ملی پس از تجربه موفق کشور نروژ از دهه ۱۹۹۰ میلادی به وجهی قابل توجه در حال گسترش هستند. در حال حاضر اکثر کشورهای صادرکننده نفت از صندوق‌های ثروت ملی برخوردارند. موفق بودن این صندوق‌ها باعث شد تا بسیاری از کشورهای غیرنفتی که با مازاد تراز تجاری مواجه می‌باشند نیز اقدام به تأسیس چنین صندوق‌هایی نمایند؛ چراکه حفظ ذخایر ارزی و ارتقاء آن به‌عنوان یکی از جمله هدف‌های صندوق ثروت ملی مطرح می‌باشد. بنابراین به‌طور خلاصه می‌توان اهداف اصلی تشکیل صندوق‌های ارزی را در سه رویکرد کلی ذیل طبقه‌بندی نمود:

الف) مقابله با ناپایداری و غیرقابل پیش‌بینی بودن درآمدهای نفتی: در این حالت صندوق‌های تثبیت ایجاد می‌شوند و هدف، ایجاد تعادل بودجه‌ای است، به این معنی که هنگام افزایش قیمت‌های نفت، درآمدهای اضافی از بودجه به صندوق هدایت می‌شوند و هنگام کاهش درآمدهای نفتی در پی کاهش قیمت، کسری بودجه از صندوق تأمین می‌شود که باعث پایداری درآمد بودجه‌ای می‌شود.

ب) توسعه اقتصادی: در این حالت صندوق‌های توسعه‌ای تشکیل می‌شوند که وظیفه مدیریت و هدایت موثر منابع نفت و گاز به سمت رشد و پیشرفت اقتصاد ملی و یا پیگیری و تحقق برخی اهداف توسعه‌ای برعهده آن‌ها می‌باشد. این صندوق از آن جهت اهمیت دارد که بیان می‌دارد کشورهای دارای کمبود سرمایه می‌بایست بخشی از درآمد نفتی خود را به نیازهای سرمایه‌ای خود اختصاص دهند.

ج) توجه به نسل‌های آینده: در صورت توجه به نسل‌های آینده، صندوق‌های پس‌انداز به‌منظور پس‌انداز کردن قسمتی از درآمدهای نفتی برای نسل‌های آینده ایجاد می‌شوند. فلسفه تشکیل این صندوق‌ها بر مبنای ایجاد ثروت و دارایی از سرمایه نفت استوار است، لذا برداشت درآمد حاصل از تبدیل ثروت نفتی کشور (و نه اصل این وجوه) برای امور و مصارف بودجه‌ای دولت به رسمیت شناخته شده است. بر این اساس منابع درآمدی حاصل از نفت فقط می‌تواند برای سرمایه‌گذاری در داخل یا خارج کشور مورد استفاده واقع شود و تخصیص منابع آن به هزینه‌های جاری و مصرفی مجاز نیست. قوانین و آیین‌نامه‌های حاکم بر این صندوق‌ها بر تبدیل درآمدهای نفتی به سرمایه‌های مالی (داخلی و خارجی) و سرمایه‌های واقعی مولد تاکید دارد و مصارف بودجه‌ای فقط از محل درآمدهای جاری صندوق مجاز شناخته شده است. در صندوق‌های پس‌انداز درآمدهای نفتی، تاکید اساسی بر تخصیص درآمدهای نفتی به امور سرمایه‌گذاری خصوصاً سرمایه‌گذاری مالی خارجی قرار دارد، به‌گونه‌ای که این سرمایه‌گذاری‌ها، جریان درآمدی باثبات و دائمی را برای بودجه دولت تدارک نماید.

با توجه به این اهداف می‌توان سه نوع کارکرد برای صندوق‌های ثروت ملی در اقتصاد ملی کشورها متصور شد:

۱- صندوق‌های بین‌نسلی یا پس‌اندازی: هدف از تأسیس این نوع صندوق‌ها آن است که درآمد حاصل از منابع نفت و گاز به‌عنوان ثروتی پایان‌پذیر که در اختیار نسل امروز است، تبدیل به ثروتی ماندگار برای نسل‌های آینده شود. بر اساس نظریه درآمد دائمی در این نوع صندوق‌ها،

انباشت ثروت به این صورت است که «جز موقت درآمد نفتی» در این نوع صندوق‌ها به صورت دارایی خارجی سرمایه‌گذاری گردد و «جز دائمی درآمد نفتی» به کسری مالی کشور اختصاص یابد.

۲- صندوق‌های تثبیتی: این صندوق‌ها برای کاهش اثرات تغییر در قیمت‌ها و کاهش درآمدها (به‌ویژه درآمدهای نفتی) ایجاد می‌شود. هدف اصلی این صندوق‌ها، حمایت از سیاست‌های مالی در زمان کاهش درآمدها و یا ایجاد شفافیت بیشتر در چگونگی خرج درآمدهای نفتی است. در مکانیسم عملکردی مرتبط با این صندوق‌ها، زمانی که درآمدها نسبت به میزان تعیین شده در بودجه دولت افزایش یابد، مازاد درآمدها به صندوق واریز شده و زمانی که درآمدها نسبت به میزان معینی، کاهش یابد و یا در صورت بروز حالت‌های اضطراری مشخص، منابع صندوق به نحوی که قبلاً تعیین شده است، از طریق بودجه دولت و یا موارد مشابه، به اقتصاد تزریق می‌گردد.

۳- صندوق‌های توسعه‌ای: صندوق‌های توسعه‌ای یکی از جدیدترین انواع صندوق ثروت ملی می‌باشند. هدف از تأسیس این صندوق‌ها، مدیریت و هدایت موثر منابع نفت و گاز به سمت رشد و پیشرفت اقتصاد ملی و یا پیگیری و تحقق برخی اهداف توسعه‌ای است.

تبیین اقتصاد مقاومتی و اهمیت صندوق ثروت ملی

اقتصاد مقاومتی مفهومی است که در پی مقاوم‌سازی، بحران‌زدایی و ترمیم ساختارها و نهادهای فرسوده و ناکارآمد موجود اقتصادی مطرح شده و به دنبال کاهش وابستگی‌ها به خارج از کشور بوده است. در بند ۱۲ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر افزایش قدرت مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور و در در بند ۱۳ بر مقابله با ضربه‌پذیری درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز و افزایش تاب‌آوری اقتصاد ایران تأکید شده است. از سوی دیگر در بند ۱۸ این سیاست‌ها نیز بر نقش صندوق توسعه ملی از طریق افزایش سالانه سهم صندوق از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز به دنبال کاهش و در نهایت قطع وابستگی بودجه به نفت تأکید شده است. لذا می‌توان ملاحظه نمود در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز بر مدیریت و کنترل درآمدهای نفتی به‌طور مستقیم و غیرمستقیم به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مولفه‌های افزایش تاب‌آوری اقتصاد تأکید شده است.

به‌طورکلی مشخصه‌های فراوانی در خصوص اقتصاد مقاومتی بیان می‌گردد اما در پژوهش حاضر سه مولفه مهم در خصوص آن مدنظر می‌باشد که عبارتند از:

۱- تاب‌آوری متغیرهای کلان (رشد اقتصادی، سطح عمومی قیمت‌ها، اشتغال و نرخ ارز) در برابر تکانه‌های بیرونی؛

۲- ادامه روند رشد و شکوفایی اقتصادی و غیراقتصادی؛

۳- تعامل با اقتصاد بیرونی همراه با گسترش مرزهای اقتصادی.

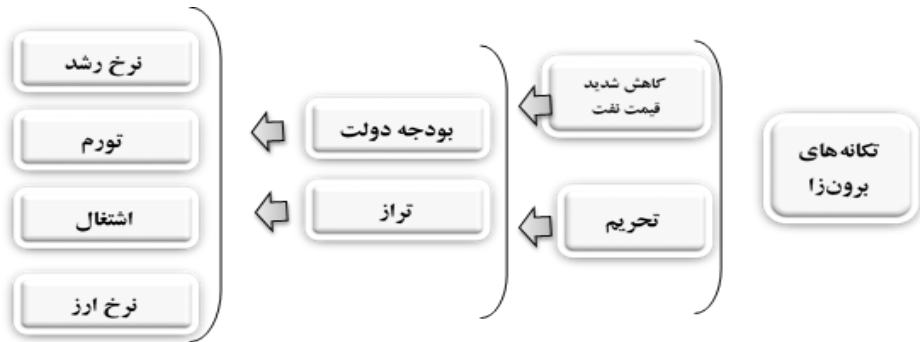
علت آن‌که تاب‌آوری در اقتصاد از اهمیت به‌سزایی برخوردار است از آن جهت است که اثرگذاری تحریم‌ها در متغیرهای اصلی اقتصاد نمود می‌یابد و اگر این مولفه‌ها در مقابل تهدیدات داخلی و خارجی از ثبات لازمه برخوردار باشند، به نوعی اقتصاد کشور در جایگاه تثبیتی خود باقی مانده و عملاً زمینه بروز تنش در اقتصاد ممکن نخواهد بود.



شکل ۱. اثرگذاری تکانه‌های بیرونی بر اقتصاد

از سوی دیگر هدف اقتصاد مقاومتی تنها به حوزه تحریم‌های بین‌المللی محدود نمی‌باشد، بلکه به دنبال کاهش اثرپذیری اقتصاد کشور از متغیرهای برون‌زایی است که برخی اوقات در غالب تحریم‌های مالی و کالایی بروز و گاهی به دلایل اقتصادی هم‌چون کاهش شدید درآمدهای نفتی به دلیل کاهش قیمت آن بروز می‌نماید. به‌معنای بهتر، اثرگذاری تحریم‌ها و تکانه‌های تحریمی در کاستی‌های داخلی است که با بکارگیری اقتصاد مقاومتی می‌توان تا حد بالایی این کاستی‌ها را بر طرف نمود. همچنین مشابهت بالایی میان تحریم‌ها که در غالب خصومت‌های دول خارجی با ایران و کاهش شدید قیمت نفت در نوع اثرگذاری آن وجود دارد که روند اثرگذاری کاهش قیمت نفت و تحریم‌ها یکسان است، گرچه با دو ماهیت متفاوت می‌باشد و راهکارهای متفاوتی در نوع مواجهه با آن می‌توان بر شمرد اما کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد ایران و ایجاد زمینه جهت افزایش تاب‌آوری آن فقط با پیگیری سیاست‌های اقتصاد مقاومتی میسر خواهد بود. نکته حائز اهمیت، نقش صندوق‌های ثروت ملی در کاهش اثرگذاری این تکانه‌ها در اقتصاد و در نهایت افزایش

تاب‌آوری اقتصاد است که در این مطالعه بر آن تاکید شده است.



شکل ۲. اثرپذیری اقتصاد از تکانه‌های برونزا در غالب تحریم و غیرتحریم

پیشینه پژوهش

از منظر مدیریت درآمد نفتی مطالعات و پژوهش‌های فراوانی صورت گرفته است اما در این بخش به برخی مطالعات در خصوص صندوق‌های حکومتی تاکید شده است.

کریمی‌فرد (۱۳۹۰) در پژوهشی تحت‌عنوان "ارزیابی صندوق درآمدهای ملی ناشی از فروش منابع طبیعی تجدیدنپذیر با تاکید بر صندوق توسعه جمهوری اسلامی ایران" با بررسی تجربه کشورها به این نتیجه رسید که در سطح ترتیبات نهادی کلان، زمانی عملکرد صندوق با موفقیت همراه است که با کاهش نقش دولت، شبکه‌ای از روابط میان دولت، نهادهای اجتماعی و صنعت شکل گیرد. همچنین در سطح خرد نیز بر عواملی هم‌چون شفافیت، پاسخ‌گویی، معیارهای شفاف و واضح برای پس‌انداز و خرج کردن، جلوگیری از اصلاحات اختیاری قانون، حساسی دقیق و ارایه گزارش‌های منظم و برگزاری جلسات علنی با حضور رسانه‌ها تاکید شده است.

شفیعی و مرعشی‌علی‌آبادی (۱۳۹۱) در پژوهشی تحت‌عنوان "چالش‌های اساسی پیش‌روی مدیریت صندوق توسعه ملی در برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)" با بررسی چالش‌های پیش‌روی صندوق در سه بخش استقلال از دولت، شفافیت و سرمایه‌گذاری به این نتیجه دست یافته‌اند که صندوق توسعه ملی تنها تحت شرایط خاصی می‌تواند در نیل به اهداف خود موفق باشد و در برخی شرایط نه‌تنها مفید نخواهد بود، بلکه می‌تواند باعث بروز مشکلات در بخش مالی اقتصاد ایران شود. همچنین پیشنهاد کرده‌اند که به‌منظور کارکرد بهینه این صندوق، ابتدا باید هدف از ایجاد آن به‌طور کامل مشخص شود. همچنین پیشنهاد شده است که اطلاعات صندوق به‌طور شفاف در اختیار عموم مردم و کارشناسان قرار گیرد و بخشی از منابع صندوق برای

سرمایه‌گذاری در راستای جبران افت تولید نفت کشور به‌کار گرفته شود.

بهبودی و متفکر آزاد (۱۳۹۱) در پژوهشی تحت‌عنوان "صندوق توسعه ملی یا توزیع مستقیم درآمدهای نفتی (بررسی مقایسه‌ای)" با ارایه یک مدل پویا از حالت‌های مختلف گردش وجوه نفت تحت دو رویکرد صندوق توسعه ملی و توزیع مستقیم درآمدهای نفتی، به این نتیجه رسیده‌اند که رویکرد صندوق توسعه ملی در بلندمدت کارکرد مناسب‌تری نسبت به رویکرد توزیع مستقیم دارد و هنگامی که هر دو رویکرد به‌طور مکمل و توأمان در نظر گرفته شوند، همگی اجزای تولید ناخالص داخلی، جز مخارج دولت بهبود یافته و در کل تولید ناخالص داخلی در مقایسه با هر یک از رویکردهای مورد بررسی، افزایش می‌یابد؛ لذا رویکرد توزیع مستقیم مشمول مالیات که مکمل صندوق توسعه ملی است پیشنهاد شده است.

برخوردار و صبوحی (۱۳۹۲) در پژوهشی تحت‌عنوان "ارزیابی گزینه‌های مختلف تخصیص درآمد نفت در ایران با استفاده از یک مدل تعادل عمومی پویای بازگشتی با ساختار نئوکلاسیکی" به بررسی رابطه مبادله میان مصرف، سرمایه‌گذاری و پس‌انداز درآمدهای نفتی ایران پرداخته‌اند. در این پژوهش دو سناریوی سرمایه‌گذاری درآمدهای نفتی در اقتصاد داخل و سرمایه‌گذاری درآمدهای نفتی در دارایی‌های خارجی (پس‌انداز در صندوق ثروت ملی) شبیه‌سازی و مورد مقایسه قرار گرفته شده و اعتبارسنجی یافته‌های مدل نیز برای داده‌های سال‌های ۲۰۱۰ - ۲۰۰۱ آزمون و مورد تایید واقع شده است. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که پس‌انداز درآمدهای نفتی چه در یک صندوق نفتی و چه سرمایه‌گذاری فیزیکی در بخش‌های داخلی منجر به رشد اقتصادی بالاتری نسبت به سناریوی پایه (مصرف درآمدهای نفتی از سوی دولت) می‌شود.

وندر پلاگ و ونابلس (۲۰۰۹) در پژوهشی تحت‌عنوان "سیاست‌های بهینه برای اقتصادهای در حال توسعه سرشار از منابع طبیعی" به این نتیجه رسیدند که سیاست مبتنی بر فرضیه درآمدی دائمی که طی آن درآمدهای حاصل از منابع طبیعی در صندوق ثروت ملی پس‌انداز شده و درآمد حاصل از بهره ناشی از سرمایه‌گذاری صندوق به مصرف می‌رسد، در مورد کشورهای در حال توسعه با کمبود سرمایه بهینه نیست. به بیان دیگر کشورهای در حال توسعه با کمبود سرمایه‌ای که در آن‌ها نرخ بهره بزرگ‌تر از نرخ ترجیح زمانی است، استفاده از سیاست مبتنی بر فرضیه درآمد دائمی، سیاست بهینه‌ای به‌شمار نمی‌رود. کشورهای در حال توسعه نیاز شدیدی به مصرف و کاهش فقر دارند. این کشورها می‌توانند سرمایه عمومی و خصوصی خود را برای شتاب بخشیدن به توسعه به‌کار گیرند و تنها اگر درآمدهای حاصل از منابع طبیعی از بدهی خارجی اولیه بزرگ‌تر

باشد، ایجاد یک صندوق ثروت ملی بهینه است.

وندربلاگ و وندریمر (۲۰۱۳) به چگونگی مدیریت مناسب ثروت ملی با رعایت ملاحظات فرضیه درآمد دائمی در قانون هتلینگ و قاعده هارتویک پرداخته‌اند. در این پژوهش لزوم ایجاد اشکال مختلف صندوق‌های ثروت ملی شامل صندوق ثروت بین‌نسلی، صندوق نقدینگی (تثبیتی) و صندوق سرمایه‌گذاری را برای مدیریت بهینه درآمدهای نفتی مورد توجه قرار داده است. بر مبنای مطالعه یاد شده صندوق ثروت بین‌نسلی به‌منظور برخورداری یکسان و یکنواخت کردن مصرف نسل فعلی و آتی از منافع ثروت بادآورده موقتی نفتی در شرایط نااطمینانی قیمت نفت ایجاد می‌شود. در طول دوره‌های که نفت تولید و به فروش می‌رسد درآمدها در این صندوق ذخیره می‌شوند. هنگامی که این ثروت بادآورده متوقف شد از بازده صندوق برای تامین مالی کسری عمومی استفاده می‌شود. صندوق تثبیت با هدف فراهم آوردن یک سپر احتیاطی در مقابل نوسانات قیمت نفت بوده و از طریق این صندوق می‌توان کشور را در شرایط کاهش قیمت نفت محافظت کرد. سرانجام ایجاد صندوق سرمایه‌گذاری به‌منظور حفظ منابع در این صندوق تا زمانی که ظرفیت‌های مناسب ایجاد شود و به دنبال آن پروژه‌های داخلی از منابع این صندوق برخوردار شوند. این مطالعه مقدار بهینه منابع صندوق‌های بین‌نسلی و تثبیتی برای کشورهای نروژ و عراق را با استفاده از روش‌های ریاضی بهینه‌یابی در شرایط پویای تصادفی محاسبه نموده است. نتایج این مطالعه نشان داد که در شرایط کمبود سرمایه، سرمایه‌گذاری‌های داخلی ثروت بادآورده با رعایت ملاحظات مربوط به ظرفیت جذب، نقشی مثبت در مسیر رشد اقتصادی ایفا می‌کند.

برگ و همکاران (۲۰۱۲) با روش تعادل عمومی پویای تصادفی به بررسی اثرات شوک نفتی و اتخاذ سیاست‌های کلان اقتصادی از جمله تصمیمات بهینه مصرف و سرمایه‌گذاری پرداختند. برگ و همکاران، نگهداری منابع حاصل از درآمدهای بادآورده نفتی در صندوق در خارج از کشور را با صرف این منابع برای سرمایه‌گذاری عمومی در داخل مقایسه نمودند. این مطالعه بیان می‌دارد اگرچه انجام سرمایه‌گذاری عمومی به دلیل کمیابی سرمایه مطلوب بوده اما نگرانی‌هایی از تبعات اقتصادی اینگونه سرمایه‌گذاری‌ها در داخل نظیر وقوع بیماری هلندی و محدودیت‌های ظرفیت جذب وجود دارد که می‌تواند ثبات کلان اقتصادی را با تبعاتی مواجه سازد. با ارتقای تدریجی ظرفیت جذب و افزایش سرمایه‌گذاری متناسب با آن می‌توان این منبع ثروت را در خدمت توسعه اقتصادی قرار داد.

در مجموع، مطالعات نشان می‌دهند که وجود صندوق ثروت ملی برای هر کشور نفتی لازم است، اما جهت‌دهی به آن به‌خصوص برای کشورهایی که با مساله کمبود سرمایه و نیاز به سرمایه‌گذاری مواجه هستند، از اهمیت به‌سزایی برخوردار است؛ به این صورت که اولاً باید نیازهای اقتصاد در برهه زمانی کنونی را در نظر گرفت و از سوی دیگر تأکید بر صرف منابع درآمدهای نفتی به‌نحوی که به رشد و بالندگی اقتصاد مواجه گردد.

یافته‌های پژوهش

ارزیابی جمهوری اسلامی ایران با رویکرد کنونی مدیریت درآمدهای نفتی

با توجه به مبانی نظری که در خصوص مدیریت درآمد نفتی و مطالعات تجربی صورت گرفت؛ مشخص شد که جمهوری اسلامی ایران به دنبال استفاده از ظرفیت صندوق‌های ثروت ملی به‌منظور مدیریت درآمدهای نفتی بوده است که در غالب حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در دو دهه ۸۰ و ۹۰ در اقتصاد کشور بروز نمود و در جدول ذیل (جدول شماره ۱) ارائه می‌گردد. همچنین در طراحی سازوکار حساب ذخیره ارزی، تثبیت درآمدهای ارزی و ریالی حاصل از صدور نفت خام و تبدیل ثروت ملی به سایر اشکال دارایی‌ها توامان مورد توجه قرار گرفته بود و حساب دو ماموریت تثبیتی و تبدیلی را هم‌زمان برعهده داشته است، اما تجربه برداشت دولت از این حساب سبب شد تا صندوق توسعه ملی ایران جایگزین آن گردد که برخلاف حساب ذخیره ارزی در احکام برنامه‌ای ایجاد صندوق توسعه ملی برای صندوق هیچ ماموریت تثبیتی در نظر گرفته نشده است و این امر منجر شد تا اقتصاد کشور در مقابل نوسانات قیمت نفت و حتی سایر تکانه‌های تحریمی سپرده دفاعی خود را از دست دهد.

جدول ۱. بررسی مدیریت درآمدهای نفتی در برنامه‌های توسعه سوم تا توسعه پنجم

نقاط قوت	اشکالات	نوع مدیریت	بازه زمانی
امکان مداخله در اقتصاد در شرایط بحرانی	- سهولت برداشت توسط دولت - عدم توجه به نیازهای توسعه‌ای	حساب ذخیره ارزی	برنامه سوم
امکان مداخله در اقتصاد در شرایط بحرانی	- سهولت برداشت توسط دولت - عدم توجه به نیازهای توسعه‌ای	صندوق ذخیره ارزی	برنامه چهارم
- تأکید بر رفع نیازهای	- عدم امکان ورود به اقتصاد در	صندوق توسعه	برنامه پنجم

نقاط قوت	اشکالات	نوع مدیریت	بازه زمانی
توسعه‌ای و اقتصادی کشور - حفظ سهم نسل‌های آتی	شرایط بحرانی		

به عبارت بهتر گرچه تاسیس صندوق توسعه ملی به‌عنوان نهادی جایگزین حساب ذخیره ارزی مبتنی بر دلایل متقنی بوده است، مضافاً آنکه صندوق توسعه ملی در شرایط برابر از ساختار کارآمدتری برخوردار است؛ اما عدم لحاظ کارکرد تثبیتی آن سبب شد تا صندوق عملاً به‌عنوان یک منبع قابل اتکاء در مواقع بروز بحران‌های اقتصادی حضور نداشته باشد و این امر سبب شده است دولت و مجلس نیز با آشکار شدن مشکلات اقدام به برداشت از این صندوق با دلایل مختلف و در غالب مصوبه‌های بودجه‌ای نمایند.

با بررسی وضعیت کنونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران نتیجه گرفته می‌شود که باید در خصوص مدیریت درآمدهای نفتی رویکرد دقیق‌تری اتخاذ شود. همچنین به‌منظور تحلیل دقیق‌تر لازم است مشخص گردد که چه عواملی دارای نقش قوت و چه عواملی دارای نقش ضعف هستند. لذا با مرور ادبیات پژوهش در زمینه اقتصادی و سایر کشورها و همچنین طوفان فکری^۱ محقق با چند تن از مسئولان و دست‌اندرکاران سابق و فعلی کشور در حوزه اقتصاد، لیستی از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده (گزینه‌های) اقتصادی جمهوری اسلامی ایران که نوع مدیریت درآمدهای نفتی بر آن تاثیرگذار می‌باشد در جدول ذیل (جدول شماره ۲) ارائه می‌گردند:

جدول ۲. نقاط قوت و ضعف صندوق توسعه ملی ایران

نقاط ضعف	نقاط قوت
- دخالت دولت در تصمیمات صندوق توسعه ملی	- حفظ بخشی از درآمدهای نفتی ثروت‌های ماندگار
- اعطای تسهیلات فقط از طریق عاملیت بانکی	- محدود شدن برداشت از منابع صندوق توسط دولت نسبت به حساب ذخیره ارزی
- عدم ورود صندوق به اقتصاد در شرایط بحرانی	- صرف منابع صندوق در جهت رشد و توسعه مرکزی
- عدم استقلال حساب‌های صندوق از بانک مرکزی	- عدم اختصاص منابع صندوق بر اساس برنامه توسعه صنعتی و آمایش سرزمینی
- عدم ریسک‌پذیری مدیران صندوق به دلایل غیراقتصادی	- حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی
- عدم استقلال مدیریت صندوق از تصمیمات دولت	- اعطای تسهیلات خرید به طرف‌های خریدار کالا و خدمات ایرانی در بازارهای هدف صادراتی کشور
- عدم رعایت عدالت استانی در اعتبارات پرداختی	- اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی
- تغییرات مکرر ضوابط و مقررات تخصیص و تجهیز منابع صندوق در قوانین بودجه	- اعطای تسهیلات خرید به طرف‌های خریدار کالا و خدمات ایرانی در بازارهای هدف صادراتی کشور
- ضعف در توسعه مبانی نظری صندوق‌های ثروت ملی برای کشورهای نفتی	- امکان استفاده از امکانات و توان کارشناسی بانک‌ها در تخصیص منابع صندوق
- برداشت از منابع صندوق توسط بانک مرکزی با مجوزهای خاص بدون اطلاع و هماهنگی صندوق	- امکان همکاری با صندوق‌های پولی و مالی بین‌المللی منطقه‌ای
- نگاه به صندوق به عنوان اولین و تنها منبع موجود جهت رفع مشکلات مالی کشور	- امکان تلفیق منابع صندوق با منابع مالی خارجی به منظور سرمایه‌گذاری در ایران
- برداشت (استقراض) دولت از صندوق جهت مصارف ریالی	- امکان در نظر گرفتن بخشی از درآمدهای حاصل از سایر انفال (معادن و منابع طبیعی) به عنوان منابع ورودی صندوق
- عدم تناسب کارکرد صندوق با نیازهای اقتصادی ایران	- کمک به دولت جهت کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی
- افزایش ریسک صندوق با توجه به عدم توان اعتباری و مالی بانک‌ها در ایفای تعهدات ایجاد شده	- افزایش صادرات از طریق اعطای اعتبار به
- افزایش ریسک سپرده‌گذاری صندوق در	

نقاط قوت	نقاط ضعف
<p>خریداران محصولات ایرانی</p> <p>- استفاده از منابع صندوق به‌عنوان اهرم مالی جهت مراودات منطقه‌ای</p> <p>- ظرفیت بالای همکاری‌های تجاری و اقتصادی با کشورهای همسایه</p> <p>- ایجاد نگرش مثبت درخصوص مدیریت هدفمند درآمدهای نفتی</p> <p>- وجود منابع عظیم گازی و دارنده دومین ذخایر نفتی</p> <p>- استفاده از ظرفیت شرکت سرمایه‌گذاری‌های خارجی ایران به‌منظور شرکت در پروژه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی</p>	<p>بانک‌های کشورهای اروپایی</p> <p>- تشدید تحریم مالی کشور و عدم حضور صندوق در بازارهای مالی و پولی بین‌المللی</p> <p>- بالا بودن ریسک اعتباری بانک‌های داخلی</p>

با بررسی جدول فوق (جدول شماره ۲) ملاحظه می‌گردد اگرچه صندوق توسعه ملی ایران به دنبال رشد و توسعه اقتصادی و افزایش تاب‌آوری اقتصاد با تاکید بر افزایش ظرفیت داخلی اقتصاد است، اما این صندوق به دلیل فقدان کارکرد مقابله با بحران‌های اقتصادی با توجه به تجربه ناموفق حساب ذخیره ارزی امکان تحقق کامل تاب‌آوری اقتصاد را دارا نمی‌باشد.

با عنایت به موارد فوق، پیشنهادهای لازم در خصوص تحقق اهداف مدنظر اقتصاد مقاومتی که در بندهای ۱۲، ۱۳ و ۱۸ بر آن‌ها تاکید شده‌اند، ارائه می‌گردد:

الف) تاسیس صندوق ثروت ملی ایران

با توجه به سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و وابستگی کشور به درآمدهای نفتی و ادبیات مربوط به مدیریت درآمد نفتی و همچنین بررسی نقاط ضعف و قوت صندوق توسعه ملی و با عنایت به اینکه:

- شوک نفتی یک تکانه بیرونی است که به‌صورت تحریمی و غیرتحریمی رخ می‌دهد؛
- به‌طورکلی بازار جهانی منابع طبیعی بی‌ثبات و نامطمئن است، لذا نمی‌توان فرایند توسعه کشور و تجهیز زیربنایها را به این منابع گره زد؛
- سرمایه حاصل از فروش نفت به دلیل تجدیدنابذیری آن باید به سرمایه تبدیل گردد نه مخارج؛



- سرمایه حاصل از فروش نفت و منابع طبیعی متعلق به تمام نسل‌ها می‌باشد؛
- کشور به یک سپر دفاعی در مقابله انواع تهدیدات بیرونی و داخلی نیاز دارد.

لذا نیازهای اقتصاد ایران علاوه بر حوزه رشد و توسعه باید در حوزه تثبیت و افزایش تاب‌آوری اقتصاد ایران نیز ایفای نقش نماید و باید الگویی پیشنهاد گردد که:

۱. بتواند به‌عنوان ضربه‌گیر کاهش درآمدهای نفتی عمل نماید؛
۲. در راستای کاهش وابستگی دولت به ارز نفتی عمل نماید؛
۳. وظیفه‌ی حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع و ثروت‌های طبیعی را ایفا نماید؛
۴. به تحقق اهداف توسعه‌ای کشور کمک نماید؛
۵. از شفافیت لازم برای عموم جامعه ایرانی برخوردار باشد؛
۶. باید به هزینه کردن بازده حاصل از دارایی‌ها و حفظ اصل آن منجر شود.

با بررسی صندوق‌های ثروت ملی کشورهای مختلف نیز ملاحظه می‌گردد که یک صندوق حاکمیتی می‌بایست تمام کارکردهای لازم را با توجه به شرایط اقتصاد هر کشور دارا باشد. بنابراین بدون توجه به نیازهای کشور و تاکید تنها بر یک کارکرد اقتصادی چون کارکرد توسعه‌ای در بلندمدت امکان فعالیت این نهاد مالی و اقتصادی میسر نمی‌باشد و سبب بروز ناهنجاری‌هایی در سطوح اجرایی و عملیاتی صندوق و چه‌بسا مدیریتی کشور می‌گردد که عملکرد صندوق توسعه ملی نیز آن را نشان داده است؛ لذا با توجه به عدالت بین‌نسلی و سهم نسل‌های آتی از درآمد نفتی و همچنین توسعه کشور در زمان کنونی و مهم‌تر از همه نیاز دولت به درآمدهای نفتی پیشنهاد می‌گردد صندوق ثروت ملی ایران با کارکردهای توسعه‌ای و تثبیتی و همچنین بین‌نسلی تاسیس گردد. همچنین نکته حائز اهمیت در خصوص صندوق ثروت ملی آن است که ساختار صندوق مستقل و متعلق به دولت جمهوری اسلامی مطابق بند ۶ اساسنامه صندوق توسعه ملی باشد.

ب) منابع صندوق ثروت ملی

در این الگو درآمدهای نفتی و مشابه آن به‌عنوان منبع ورودی صندوق شناخته می‌شود، لذا موارد زیر به‌عنوان منابع صندوق ثروت ملی پیشنهاد می‌گردند:

- ✓ کلیه درآمدهای حاصل فروش و تهاثر نفت و گاز در خارج؛
- ✓ درصدی از فروش منابع حاصل از نفت و گاز در داخل؛
- ✓ درصدی از صادرات فرآورده‌های حاصل از استخراج نفت و گاز و میعانات؛

✓ سود عملیاتی صندوق (کل تسهیلات اعطایی و اوراق مشارکت).

ج) مصارف صندوق ثروت ملی

با توجه به منابع صندوق ثروت ملی و آنکه تمام درآمدهای ناشی از انفال به این صندوق اختصاص خواهد یافت و نیازهای اقتصادی کشور چون وابسته بودن بودجه دولت به درآمدهای حاصل از نفت و گاز و همچنین نیازهای توسعه‌ای و سرمایه‌ای کشور و مهم‌تر از همه، برای حفظ سهم نسل‌های آتی از این منابع سه کارکرد مدنظر قرار گرفته است:

۱- کارکرد توسعه‌ای؛ ۲- کارکرد پس‌انداز بین‌نسلی؛ ۳- کارکرد تثبیتی.

و صندوق ثروت ملی ایران می‌بایست تمامی این کارکردها را دارا باشد. لذا مطابق تجارب سایر کشور و به‌منظور پیشرفت کشور و پاسخگویی به تمام نیازهای کشور (دولت، رشد و توسعه اقتصاد و حفظ سهم نسل‌های آتی) پیشنهاد می‌گردد که صندوق ثروت ملی ایران شامل صندوق‌های توسعه ملی، صندوق تثبیت اقتصادی و صندوق ذخیره و سرمایه‌گذاری تشکیل شود؛ همچنین بر اساس صندوق‌های فوق، مصارف صندوق ثروت ملی تبیین می‌گردد.

نکته حائز اهمیت اینکه صندوق‌ها با توجه فلسفه وجودی تشکیل خود، علاوه بر فعالیت در حوزه کارکردی به توانمندسازی و ارتقاء منابع خود نیز اهمیت دهند، درغیراین‌صورت پس از گذشت مدتی تمام منابع آن مصرف گشته و تنها بر اساس ورودی‌های منابعی خود تامین گشته و جایگاه خود در بین سایر صندوق‌های ثروت ملی در دنیا را به‌دست نخواهند آورد.



شکل ۳. صندوق ثروت ملی ایران با سه صندوق توسعه، تثبیتی و بین‌نسلی

۱) مصارف صندوق توسعه ملی

این صندوق با هدف انجام سرمایه‌گذاری با ملاحظه رشد و توسعه اقتصادی و توانمندسازی بخش خصوصی در تمام ابعاد اقتصادی تشکیل خواهد یافت و مأموریت اصلی صندوق، موارد ذیل می‌باشند:

۱. اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات

عمومی غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاری‌های دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی.

۲. اعطای تسهیلات صادرات خدمات فنی و مهندسی به شرکت‌های خصوصی و تعاونی ایرانی از طریق منابع خود یا تسهیلات سندیکایی که در مناقصه‌های خارجی برنده می‌شوند.

۳. اعطای تسهیلات خرید به طرف‌های خریدار کالا و خدمات ایرانی در بازارهای هدف صادراتی کشور.

۴. اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی به‌منظور جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری در ایران با رعایت قانون تشویق سرمایه قانون اساسی.

از سوی دیگر صندوق مجاز به سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی، سپرده‌گذاری در بانک‌های داخلی و سرمایه‌گذاری مستقیم توسط صندوق در داخل و خارج به‌منظور ارتقا و فزونی منابع خود می‌باشد و می‌تواند منابع خود را در این بخش‌ها مصرف نماید.

۲) مصارف صندوق مثبت

در واقع وظیفه اصلی جهت افزایش تاب آوری و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد از تکانه‌های برونزا برعهده این صندوق می‌باشد. اما به‌منظور اینکه صندوق به سرنوشت حساب ذخیره ارزی دچار نشود و تجربه صندوق توسعه ملی و تکالیف بودجه‌ای آن تکرار نگردد، لازم است تا قواعد روشن و شفاف درخصوص نحوه برداشت از آن وضع گردد. لذا این صندوق با هدف کمک به دولت و اقتصاد کشور برای تثبیت اقتصادی در شرایط حادی نظیر:

- واقع شدن رشد منفی اقتصادی
- نوسان (تلاطم) شدید نرخ ارز
- کاهش ناگهانی درآمد دولت و کسری شدید بودجه

امکان برداشت از آن و بهره‌گیری از منابع آن وجود خواهد داشت. همچنین مصارف اصلی منابع آن به‌صورت کمک مالی به دولت از طریق خرید اوراق مشارکت دولتی، اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه و ... می‌باشد. یعنی منابع صندوق در صورت مصرف باید برگشت‌پذیر باشد و هر نوسان اقتصادی نیز اجازه برداشت از آن را میسر نمی‌نماید. اما از آنجا که در سال‌های اولیه دولت امکان جدا شدن از درآمدهای نفتی را دارا نیست، این صندوق می‌تواند در یک فرآیند مشخص و میان‌مدت به صورت بلاعوض منابع خود را در اختیار دولت قرار دهد.

از سوی دیگر به منظور توانمندسازی و ارتقا منابع صندوق، امکان سرمایه‌گذاری در بازارهای داخلی و خارجی با توجه به معیار سرعت نقدشوندگی هم‌چون خرید اوراق مشارکت کوتاه‌مدت و بلندمدت، سپرده‌گذاری ریالی در بانک‌های داخل و سپرده‌گذاری ارزی در بانک‌های داخلی و بین‌المللی میسر می‌باشد.

۳) مصارف صندوق پس‌انداز بین‌نسلی

ماموریت اصلی این صندوق سرمایه‌گذاری در بازارهای خارجی با نگاه بلندمدت به منظور ارتقاء منابع صندوق به حداکثر مقدار ممکن می‌باشد؛ لذا براین اساس مصارف این صندوق به شرح زیر خواهند بود:

- سرمایه‌گذاری محدود در بازارهای با درآمد ثابت^۱ نظیر خرید اوراق خزانه بلندمدت دولتی، خرید اوراق قرضه خارجی.
- همکاری با صندوق‌های سایر کشورهای جهت انجام پروژه‌های اقتصادی.
- سرمایه‌گذاری در بازارهای سهام.
- خرید املاک و مستغلات.
- خرید اوراق مشارکت ارزی.
- سرمایه‌گذاری در پروژه‌های داخلی با اولویت پروژه‌های بین‌المللی مشترک.
- سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی با نگاه راهبردی.
- ایجاد صندوق‌ها و سرمایه‌گذاری مشترک با نهادهای پولی و مالی بین‌المللی.

در واقع این صندوق می‌تواند نقش اصلی در گسترش مرزهای اقتصادی ایران و پیوند با بازارهای جهانی را میسر می‌سازد. از سوی دیگر پیوند این صندوق با سایر صندوق‌های نفتی زمینه رشد و شکوفایی ایران در عرصه بین‌الملل را بیش‌ازپیش میسر خواهد ساخت.

این الگو سبب خواهد شد تا اولاً زمینه قطع وابستگی بودجه به ارز نفتی و درآمدهای نفتی محقق و از سوی دیگر منابع صندوق توسعه ملی بدون دست‌اندازی دولت و مجلس فقط در حوزه‌های توسعه‌ای و اقتصادی مصرف گردد؛ لذا زمینه تحقق اقتصادی تاب‌آور چه به لحاظ توان داخلی و چه از لحاظ مقام در برابر تهدیدات خارجی محقق می‌گردد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

اقتصاد مقاومتی بر تاب‌آوری اقتصاد از دو جنبه مقابله با تهدیدات بیرونی و همچنین تکیه بر توان داخلی به‌منظور فائق آمدن بر مشکلات اقتصادی تأکید می‌نماید. در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به‌خصوص در بندهای ۱۲ و ۱۳ بر مقابله با نوسانات درآمدهای نفتی و افزایش تاب‌آوری اقتصاد در مقابل تهدیدات بیرونی و در بند ۱۸ بر مدیریت درآمدهای نفتی و کاهش وابستگی دولت بر بودجه تأکید شده است. به‌عبارتی، میان تاب‌آور بودن اقتصاد و مدیریت درآمدهای نفتی ارتباط تنگاتنگی وجود دارد و لزوم ارائه یک راهکار به‌منظور تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی در راستای مدیریت درآمدهای نفتی از اهمیت به‌سزایی برخوردار است. تجربه جمهوری اسلامی ایران با توجه حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی نیز نشان داده است وضعیت کنونی مدیریت درآمدهای نفتی نه تنها به تاب‌آوری اقتصاد منجر نمی‌گردد، بلکه اقتصاد ایران به شدت در مقابل نوسانات نفتی آسیب‌پذیر است.

لذا پیشنهاد تاسیس صندوق ثروت ملی ایران با لحاظ کارکردهای تثبیتی و توسعه‌ای با توجه به تجربه صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی با هدف قطع وابستگی بودجه دولت از نفت و افزایش تاب‌آوری اقتصاد و همچنین تمرکز منابع صندوق توسعه فقط بر پروژه‌های اقتصادی ارائه گردید.

البته چارچوب ارائه شده نیاز به تفسیر و نگاه دقیق‌تری در تمام ابعاد پیش‌روی آن دارد. شاید مهم‌ترین بحث در خصوص آن چگونگی توزیع منابع صندوق ثروت حاکمیتی میان سه صندوق می‌باشد. روش‌ها و مدل‌سازی‌هایی در این زمینه صورت پذیرفته تا براساس متغیرهای کلان اقتصادی هر کشور سهم هر صندوق مشخص گردد که در خصوص ایران نیز با توجه به شرایط اقتصادی کشور قطعاً بررسی دقیق‌تر را نیازمند خواهد بود. اما آنچه اهیت دارد آن است که موارد زیر به‌عنوان اصول اساسی صندوق ثروت ملی ایران می‌بایست مدنظر قرار گیرد:

- مقررات مالی صندوق توسط وزارت امور اقتصاد و دارایی تدوین شود.
- در خصوص مصارف صندوق سهم‌های مشخص بر اساس کارکرد تعیین شود.
- صندوق در مشارکت‌های منطقه‌ای با سایر نهادهای مالی، فعال شود.
- دارای ساختار مناسب جهت عدم بهره‌برداری سیاسی در تغییرات دولت‌ها باشد.
- تغییر در قوانین و مقررات آن با سهولت امکان‌پذیر نباشد.

• موفقیت صندوق به اقتدار سیاست‌های مالی و الزام و تعهد کامل و در واقع عمل بر اساس قاعده (RULE) و اجتناب از مصلحت‌گرایی باشد.

نکته دیگر، چگونگی استقلال بودجه دولت از درآمدهای حاصل از نفت و گاز می‌باشد. به هر دلیل، بخش عمده درآمدهای دولت از محل نفت و گاز تامین می‌گردد و جداسازی آن با سهولت ممکن نیست؛ در این پیشنهاد قطع درآمدها مدنظر نیست، بلکه صندوق تثبیت از مصارف پیش‌بینی شده خود به‌طور بلاعوض طی یک دوره زمانی مشخص و با روندی کاهشی اقدام به تامین کسری بودجه دولت در شرایط عادی اقتصاد می‌نماید، اما پس از گذشت مدت مشخص شده، در صورت نیاز، دولت می‌تواند از سایر روش‌های پیش‌بینی شده بهره گیرد.

منابع و مأخذ

الف) منابع فارسی

- بهبودی، داود (۱۳۸۷). «نقش حساب ذخیره ارزی در ثبات درآمدهای دولت در قالب مدل تعادل عمومی محاسبه پذیر»، فصلنامه تحقیقات اقتصادی، شماره ۸۲، صص ۵۲-۲۳.
- پناهی نژاد، سعیده؛ شفیعی، سعیده (۱۳۹۲). مدیریت کارآمد درآمدهای نفتی و نقش صندوق توسعه ملی، طرح پژوهشی، تهران: موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی.
- حسینی، سیدمهدی؛ باستانی، علیرضا (۱۳۹۱). صندوق‌های ثروت ملی موفق (الگوها و رفتارها)؛ آموزه‌هایی برای صندوق توسعه ملی جمهوری اسلامی ایران، مجموعه مقالات اولین همایش ثروت ملی، توسعه پایدار، صندوق توسعه ملی، تهران.
- حقیقی، ایمان؛ آقائظری، حسن؛ شرزهای، غلامعلی (۱۳۹۲). «تحلیل تعادل عمومی پویا از اثرات قاعده بقای ثروت طبیعی در بهره‌برداری از درآمد نفت و گاز»، مجله تحقیقات مدل سازی اقتصادی، سال چهارم، شماره ۱۱، صص ۷۶-۴۹.
- رحمانی، تیمور؛ گلستانی، ماندانا (۱۳۸۹). «تحلیلی از نفرین منابع نفتی و رانت‌جویی بر توزیع درآمد در کشورهای منتخب نفت‌خیز»، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۸۹، صص ۵۷-۸۶.
- رمضان‌زاده، گلروز؛ مومنی، فرشاد (۱۳۹۲). «پدیده کوتاه‌نگری در اقتصادهای نفتی با سرمایه ناکافی»، پژوهشنامه اقتصادی، سال سیزدهم، شماره ۵۱، صص ۵۲-۱۹.
- مومنی، فرشاد؛ صمدیان، فرزانه (۱۳۹۲). «تاثیر کیفیت نهادی بر سازوکارهای تبدیل موهبت به نفرین منابع نفتی (مطالعه موردی ایران)»، مجله اقتصادی، دوره ۱۳، شماره ۳، صص ۶۲-۱۷.

ب) منابع انگلیسی

Cordon, W.M. (1984). Booming sector and Dutch disease economics: survey and consolidation, Oxford Economic Papers, 36, 359-380.

Dabla-Norris, E., J. Brumby, A. Kyobe, Z. Mills and C. Papageorgiou (2011). Investing in public investment: an index of public investment

efficiency, Working Paper 11/37, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Daniel, J.A. (2001). Hedging government oil price risk, International Monetary Fund, Working Paper WP 01/185, Washington, D.C.

Durdu, C., E. Mendoza and M. Terrones (2009). Precautionary demand for foreign assets in sudden stop economies: an assessment of the new mercantilism, *Journal of Development Economics*, 89, 194-209.

Federico, G., J.A. Daniel and B. Bingham (2001). Domestic petroleum price smoothing in developing and transition economies, Working Paper WP/01/75, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Ghosh, A.R. and J.D. Ostry (1997). Macroeconomic uncertainty, precautionary savings, and the current account, *Journal of Monetary Economics*, 40, 1, 121-139.

Gourinchas, P.-O. and O. Jeanne (2007). Capital flows to developing countries: the allocation puzzle, Working Paper 13602, NBER, Cambridge, Mass.

Hamilton, J.D. (2009). Understanding crude oil prices, *Energy Journal*, 30, 2, 179-206.

Kimball, M.S. (1990). Precautionary saving in the small and in the large, *Econometrica*, 58, 53-73.

Larson, D.F., P. Varangis and N. Yabuki (1998). Commodity risk management and development, Policy Research Working Paper WPS 1963, World Bank, Washington, D.C.

Lehavari, D. and T.N. Srinivasan (1969). Optimal savings under uncertainty, *Review of Economic Studies*, 36, 153-163.

Norwegian Ministry of Petroleum and Energy (2009) *The Norwegian Petroleum Sector: FACTS*.

Pindyck, R.S. (1980). Uncertainty and exhaustible resource markets, *Journal of Political Economy*, 88, 6, 1203-1225.

Pindyck, R.S. (1981). The optimal production of an exhaustible resource when price is exogenous and stochastic, *Scandinavian Journal of Economics*, 83, 2, 277-288.

Ploeg, F. van der (2010). Aggressive oil extraction and precautionary saving: coping with volatility, *Journal of Public Economics*, 94, 5-6, 421-433.

Ploeg, F. van der (2011). Natural resources: curse or blessing? *Journal of Economic Literature*, 49, 2, 366-420.

Ploeg, F. van der (2012). Bottlenecks in ramping up public investment, *International Tax and Public Finance*, forthcoming.

Ploeg, F. van der and A.J. Venables (2012). Natural resource wealth: the challenge of managing a windfall, *Annual Review of Economics*, 4.

Ploeg, F. van der and S. Poelhekke (2009). Volatility and the natural resource curse, *Oxford Economic Papers*, 61, 727-760.

Ploeg, F. van der and S. Poelhekke (2010). The pungent smell of “red herrings”: subsoil assets, rents, volatility, and the resource curse, *Journal of Environmental Economics and Management*, 60, 1, 44-55.

Archive of SID