

بررسی تاسیس صندوق ذخیره توسعه و عمران ملی

مجری طرح: پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس

مدیر مسئول طرح : دکتر کاظم یآوری

کارفرما: معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی

سال خاتمه طرح: ۱۳۸۳

واژگان کلیدی: صندوق ذخیره توسعه، بیماری هلندی، نفت، منابع طبیعی

خلاصه‌ای از کلیات و نتایج طرح:

نفت به‌عنوان مهمترین ماده انرژی‌زا در جهان فعلی، در اقتصاد کشور ما دارای دو کارکرد متفاوت بوده است. از یک سو انرژی مورد نیاز مصارف داخلی کشور را تامین نموده و از سوی دیگر از طریق صادرات نفت خام منبع اصلی و عمده تامین درآمد ارزی کشور بوده و چرخ اقتصادی کشور را به چرخش درآورده است. ولیکن آغاز استخراج نفت در ایران نه در اثر نیازها و کارکردهای درونی اقتصاد، بلکه برحسب درخواست بیگانگان و تامین نیازهای آنان شکل گرفت و از همان ابتدا رشد نامتوازن این بخش برای صدور نفت خام به خارج و عدم توجه به سایر بخشها موجب شکل‌گیری اقتصاد تک‌محصولی گردیده است. بنابراین خلاف یک اقتصاد سالم که رشد اقتصادی از رشد متوازن بخشهای تولیدی سرچشمه گرفته و مبادلات خارجی در آن یا تامین‌کننده نیازهای توسعه سایر بخشها است و یا راهی به بازارهای برونی در جهت بازاریابی، رقابت، کسب و انتقال سود به داخل می‌باشد در کشور ما همه فعالیت‌های اقتصادی حول محور صادرات نفت خام شکل گرفت و بدین ترتیب بودجه دولت نیز که زبان مالی اهداف و برنامه‌ریزی اقتصادی است بر درآمدهای حاصل از صدور نفت خام متکی گردید. روند درآمدهای نفتی از اوایل سده اخیر تاکنون با نوسانات و شوک‌های متعددی مواجه شده است، هرچند درآمدهای ارزی ناشی از فروش این سرمایه‌های زیرزمینی و تجدیدنپذیر خدادادی به‌طور مستمر وارد اقتصاد کشور گردیده است، لیکن نه اصل تزریق این درآمدها و نه وقوع شوک‌های مثبت و منفی و نه تحولات سیاسی-اجتماعی نتوانسته اقتصاد کشور را بهبود بخشد؛ بلکه اقتصاد ایران در پرتو وجود منابع سرشار نفت و گاز، بصورت تک‌محصولی شکل گرفته و علیرغم همه تلاشها و مبارزات، وابستگی به نفت و درآمدهای حاصل از فروش نفت خام اشکال پیچیده‌تری بخود گرفته و در ابعاد مختلف نمود یافته است. این تحقیق مشتمل بر هفت فصل است که در فصل اول به بیان ماهیت اقتصاد ایران و نقش درآمدهای نفت در آن می‌پردازد. در ابتدای فصل، به سیر تطور و تاریخچه قراردادهای نفتی بطور اجمالی اشاره شده و سپس نقش و سهم درآمدهای ناشی از صدور نفت خام در درآمدهای ارزی کشور، سهم نفت در صادرات کشور و نیز نقش آن در ردیفهای بودجه عمومی مورد بررسی قرار گرفته است. سپس روند تغییرات پایه پولی و نقدینگی با درآمدهای نفتی مقایسه شده و اثرگذاری آن بر تورم بیان می‌شود.

فصل دوم به پیامدهای وابستگی به درآمدهای نفتی می‌پردازد و طی آن بر عوارض عدیده نااطمینانی و بی‌ثباتی درآمدهای نفت در اقتصاد ملی اشاره می‌شود. بروز پدیده بیماری هلندی، تضعیف رقابت‌پذیری اقتصادی، بی‌ثباتی در درآمدهای ملی و سایر متغیرهای کلان اقتصادی و نیز بروز تورم ساختاری و ناپایدار بودن رشد اقتصادی، برخی از این عوارض و پیامدهاست که ادبیات علمی و تجارب سایر کشورهای مشابه نیز بر آن صحنه می‌گذارد. همچنین در ابعاد مدیریتی و سیاسی نیز پدیده دولت‌سالاری و بزرگ بودن اندازه دولت و استقلال آن از ظرفیتها و کارکردهای درونی اقتصاد از جمله این پیامدهاست که در مباحث این فصل بدان پرداخته می‌شود.

در فصل سوم، در ادامه مباحث فصول پیشین، به ویژگی شاخص کشورهای در حال توسعه متکی بر منابع اشاره شده و سپس راهکارهای محتمل در برخورد با منابع طبیعی در این کشورها بیان گردیده، سپس اشکال مختلف گردش وجوه حاصل از فروش مستقیم و خام سرمایه طبیعت ارائه و در ادامه بر ضرورت اصلاحات ساختاری در ابعاد مختلف به منظور کاهش و جبران پیامدهای منفی وابستگی به فروش منابع طبیعی تاکید شده است.

دغدغه استفاده بهینه از منابع و عواید حاصله از فروش آنها در فرایند توسعه و نیز کاهش عوارض ناشی از شوکهای برونزای آن بر اقتصاد داخلی کشورها از موضوعاتی است که در کشورهای متعددی وجود داشته است. خصوصاً بعد از شوکهای اول و دوم نفتی و سه دهه آخر قرن بیستم ادبیات اقتصادی قابل توجهی هم در کشورهای نفتی و هم در سایر کشورهایی که دارای منابع طبیعی عمده‌ای مثل معادن فلزات اساسی (مس) و منابع طبیعی همانند جنگل و چوب بوده‌اند، شکل گرفته و تجارب ارزشمندی نیز حاصل شده است که تشکیل حساب و صندوق‌های متعدد با مأموریت‌ها و اهداف مشابه از جمله آنهاست که در ادامه این تحقیق و در فصل چهارم، برخی از این تجارب مرور خواهد شد.

فصل پنجم این تحقیق به بررسی تجربه کشورمان در استفاده بهینه از درآمدهای نفتی اختصاص یافته و طی آن ضمن مرور اجمالی زمینه‌های تاسیس صندوق، به بررسی حساب ذخیره ارزی (در طی سالهای برنامه پنجساله سوم) پرداخته شده و عملکرد این حساب در اقتصاد ملی مورد تامل قرار گرفته و سپس الگوی مطرح در برنامه پنجساله چهارم مورد اشاره واقع شده است.

در فصل ششم، ابتدا با اشاره‌ای به واقعیت‌های ملموس کشور در وابستگی درآمدهای صادرات نفت خام و نیز عدم توفیق کامل تجربه حساب ذخیره ارزی برغم آثار مثبت آن در ایجاد ثبات اقتصادی و با توجه به تجارب کشورهای مختلف که در فصول پیشین مرور گردیده، به ضرورت تاسیس نهاد نوینی به نام صندوق ذخیره توسعه و عمران ملی تصریح می‌شود. سپس نحوه گردش وجوه درآمدهای نفتی در این صندوق در مراحل و اشکال گوناگون از جمله منابع صندوق، درآمد و سود صندوق ذخیره و مصارف آن مورد اشاره قرار گرفته و در ادامه ویژگیهای الگوی پیشنهادی معرفی شده و در خاتمه مواردی به عنوان توصیه‌های سیاسی ذکر می‌گردد و نهایتاً از آنجا که تاسیس هر نهادی نیازمند تبیین چارچوب‌های حقوقی و قانونی آن می‌باشد که طی آن ارکان، نهاد، مأموریت، اهداف و وظایف آن تعریف شده و نحوه تعاملات آن با درون و برون خود تبیین می‌شود و این مهم بطور معمول در قالب قوانین موضوعی و اساسنامه تعقیب می‌شود، لذا فصل هفتم به ارائه اساسنامه پیشنهادی صندوق ذخیره توسعه و عمران ملی و نیز جایگاه و ساختار سازمانی اجمالی و کلان آن می‌پردازد.