

به نام خدا

اظهاری نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اساسنامه صندوق توسعه ملی»

مقدمه

استفاده بهینه از درآمدهای حاصل از نفت و گاز کشور و ایجاد ثبات در میزان استفاده از این درآمدها در بودجه کل کشور، همواره دغدغه مسئولان و برنامه‌ریزان ایران بوده است. در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب، راه‌های مختلفی از جمله تأسیس سازمان برنامه و بودجه برای استفاده مفید از این منابع پیش‌بینی شد. در برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی ایده ایجاد حساب ذخیره ارزی در ماده (۶۰) به تصویب رسید و عملیاتی شد. حساب ذخیره ارزی در برنامه چهارم توسعه نیز حفظ شد. در بند «۲۲» سیاست‌های کلان برنامه پنجم توسعه نیز بر تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و ایجاد صندوق توسعه ملی تأکید شد.

در ماده (۷۶) لایحه برنامه پنجم توسعه، تأسیس صندوق توسعه ملی منظور شد و سایر تصمیمات اساسی برای اداره صندوق در قالب آیین‌نامه صندوق به‌عهده هیئت وزیران گذاشته شد. همچنین در بند «۲۲» سیاست‌های کلان برنامه پنجم به‌صراحت، بر تصویب اساسنامه صندوق در مجلس شورای اسلامی تأکید شده است. همزمان با بررسی لایحه برنامه پنجم و در راستای سیاست‌های کلان برنامه، «لایحه اساسنامه صندوق توسعه ملی» به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است.

نکاتی درباره اساسنامه صندوق توسعه ملی

چارچوب پیشنهادی برای طراحی چنین اساسنامه‌ای می‌تواند موارد زیر را مورد توجه جدی و دقیق قرار دهد:

۱. اگر مسئله توسعه ملی یک مسئله همگانی است می‌باید اراده همگان و مشارکت همگان در مورد یک صندوق بین نسلی رعایت گردد. بنابراین، ضروری است اختیار تصمیم‌گیری در مورد چنین مسئله خطیری خصلتی فراقوه‌ای داشته باشد. به‌طور مشخص لازم است چارچوب‌های تصمیم‌گیری مربوط به این صندوق را به‌صورت آمیزه‌ای از مشارکت قوای سه‌گانه و برگزیدگانی از جامعه مدنی در نظر گرفت.

۲. یکی از اهداف جانبی تشکیل این صندوق که کاملاً با ملاحظات پایدارسازی توسعه ملی و رعایت موازین عدالت بین‌نسلی نیز سازگار است، ایجاد مصونیت نسبی از عوارض بیماری هلندی در یک اقتصاد نفتی است، لذا لازم است تا براساس محاسبه نهاد مسئول ظرفیت جذب اقتصاد ملی مشخص شود.

۳. از آنجایی که علاوه بر ملاحظات مربوط به توسعه پایدار و عدالت بین نسلی مسئله مهار نوسانات ناشی از درآمد نفتی نیز یک مسئله حیاتی و سرنوشت‌ساز برای کشور است، لذا می‌باید این دو مسئله به‌صورت کامل از یکدیگر تفکیک شده و حساب ذخیره ارزی، مستقل از صندوق ملی صرفاً برای مهار عوارض ناشی از نوسانات درآمد نفتی به‌کار خود ادامه دهد. با منطق محاسبه عالمانه ظرفیت جذب اقتصاد می‌توان درآمدهای مازاد را با سازوکارهای مشخص بین این دو هدف تقسیم نمود. در مجموع بهتر است حساب ذخیره ارزی از اساسنامه صندوق توسعه ملی جدا و در قانون برنامه پنجم گنجانده شود.

۴. پیش‌نیاز موفقیت صندوق آن است که مسئولان کشور باور کنند که اکتفا کردن به منابع نفتی صرفاً و منحصرأ در حد ظرفیت جذب اقتصاد، پایدارسازی توسعه ملی را تضمین می‌کند. علاوه بر آن موضوعی که بسیار تعیین‌کننده است، برجسته ساختن ضرورت امکان‌ناپذیری استمرار اتکا به درآمدهای نفتی کشور در سال‌های نه چندان دور و امکان کاهش چشمگیر صادرات نفت است. حساسیت و اهمیت موضوع به اندازه‌ای است که باید همه دست‌اندرکاران امر تصمیم‌گیری و تخصیص منابع و اجرا در سطح قوای سه‌گانه، باور کنند به اعتبار مسائلی که در زمینه تولید نفت و روندهای پرشتاب مصرف فرآورده‌های نفتی کشورمان به آن مبتلاست احتمال قطع صادرات نفت در دهه آینده وجود دارد و در نتیجه ضروری است صندوق توسعه ملی به‌گونه‌ای تأسیس شود و به‌گونه‌ای کار کند که در یک دوره مشخص بتواند ظرفیت‌های ایمنی‌بخشی ایجاد کند تا در شرایط عدم نفت کافی برای صادرات، کشور دچار آسیب نشود.

۵. مسئله بسیار مهم دیگر، تمهید سازوکارهای نظارتی کارآمدی است که از یک‌سو مغل‌فعالیت‌های صندوق نباشد و از سوی دیگر تبدیل به یک نیروی محرکه برای کارآیی و بهره‌وری هرچه بیشتر صندوق گردد. این مسئله به‌خصوص از آن جهت حائز اهمیت است که می‌باید در اساسنامه صندوق حتماً قید شود که برای اجتناب از عوارض بیماری هلندی، صندوق هر نوع ارتباط خود را به‌عنوان کانونی برای تخصیص‌های مازاد بر ظرفیت جذب اقتصاد ملی قطع کند و مازاد منابع خود را فقط در فعالیت‌های خارج از کشور سرمایه‌گذاری کند.

نتیجه‌گیری

با توجه به تجربه عملکرد حساب ذخیره ارزی در دو برنامه اخیر یکی از شروط موفقیت صندوق توسعه ملی، ساختار حقوقی روشن و دقیقی است که در آن ترکیب هیئت امنا، هیئت نظارت و هیئت مدیره به‌گونه‌ای انتخاب شوند که کارآیی سیاستگذاری، اجرا و نظارت را تضمین کند. تصویب اساسنامه کارآ و دقیق برای صندوق مستلزم درک پیچیدگی‌ها و دشواری‌های خلاص شدن از یک ساختار اقتصاد سیاسی رانته است.

اگر قرار است براساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی بخش خصوصی موتور توسعه کشور باشد و در تحقق سند چشم‌انداز مشارکت داشته باشد باید سازوکارهای حمایتی و تقویتی آن طراحی شود. یکی از این راهکارها تشکیل صندوق توسعه ملی است و منابع این صندوق باید به‌صورت تسهیلات به بخش غیردولتی واگذار شود.

مرکز پژوهش‌ها با استفاده از نظر متخصصان و کارشناسان، ضمن ارزیابی مواد لایحه دولت، پیشنهادهای مشخصی را برای تحقق اهداف مزبور ارائه کرده است که در گزارش تفصیلی آمده است.