

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اجازه افزایش سرمایه و سهام جمهوری اسلامی ایران
در هجدهمین دور افزایش سرمایه مؤسسه بین‌المللی
توسعه از مؤسسات وابسته به گروه بانک جهانی»

مقدمه

یک فوریت لایحه مورد بررسی با ۱۶۹ رأی موافق، ۲۰ رأی مخالف و ۷ رأی ممتنع از مجموع ۲۵۲ نماینده حاضر در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۶/۳/۷ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و برای بررسی به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع شد. شایان ذکر است که نمایندگان با دو فوریت طرح مذکور با ۱۳۸ رأی موافق، ۶۹ رأی مخالف و ۶ رأی ممتنع از مجموع ۲۵۱ نماینده حاضر در جلسه مخالفت کردند.

در مقدمه توجیهی این لایحه آمده است: «با توجه به لزوم حفظ میزان سهام و حق رأی در گروه بانک جهانی و مشارکت در مؤسسه بین‌المللی توسعه، جمهوری اسلامی ایران طی سنوات گذشته همواره در افزایش سرمایه‌های آن مؤسسه مشارکت کرده است. از آنجا که بنا بر تصمیمات هیئت‌مدیره آن بانک، هجدهمین دور افزایش سرمایه مؤسسه یادشده در دست اقدام می‌باشد و با توجه به سیاستگذاری‌های کشورمان برای گسترش و تعمیق روابط و تعاملات اقتصاد بین‌المللی و قرار گرفتن نام جمهوری اسلامی ایران در فهرست کشورهای کمک‌کننده به کشورهای فقیر و مهمتر از همه حفظ جایگاه سهامداری، لایحه زیر برای طی مراحل قانونی تقدیم می‌شود».

براساس این لایحه مقرر شده است به دولت اجازه داده شود نسبت به پذیره‌نویسی و افزایش سرمایه در هجدهمین دور افزایش سرمایه مؤسسه بین‌المللی توسعه (IDA18)^۱ به ارزش سی میلیون (۳۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار آمریکا در سه قسط مساوی طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸ اقدام نماید. هدف از این کار، حفظ قدرت رأی و جایگاه جمهوری اسلامی ایران در گروه بانک جهانی عنوان شده است.

۱. درباره مؤسسه بین‌المللی توسعه

مؤسسه بین‌المللی توسعه، یکی از پنج مؤسسه گروه بانک جهانی است که مقرر اصلی آن در واشنگتن قرار دارد. این مؤسسه در سال ۱۹۶۰ به پیشنهاد ایالات متحده آمریکا جهت تکمیل بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (IBRD)^۲ و پرداخت کمک مالی (Grant) و وام‌های بلندمدت با بهره پایین به کشورهای کمتر توسعه‌یافته و فقیر که درآمد سرانه پایینی دارند و اعتبار کافی برای دریافت تسهیلات از IBRD را ندارند، تأسیس شد. یکی از مهمترین اهداف از تشکیل این مؤسسه تقویت کشورهای درحال توسعه نزدیک به بلوک غرب برای جلوگیری از تمایل آنها به بلوک شرق بوده است.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۲۶۸

شماره چاپ:

۵۱۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۳/۲۱

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفاتر: مطالعات

اقتصادی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۵۸۶۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۳/۱

1. International Development Association (IDA)

2. International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)

۱-۱. مأموریت

مأموریت مؤسسه بین‌المللی توسعه عبارت است از کاهش فقر و بی‌عدالتی و بهبود شرایط زندگی افراد از طریق حمایت از برنامه‌های محرک رشد اقتصادی. در حال حاضر این مؤسسه برنامه‌هایی در ۷۵ کشور فقیر دنیا در حال اجرا دارد^۱ که شامل ۴۰ کشور در قاره آفریقا، ۲۵ کشور در قاره آسیا، ۸ کشور در آمریکای لاتین و ۲ کشور اروپایی می‌شود.

تسهیلات پرداختی توسط این مؤسسه به کشورهای هدف بدون بهره یا ارزان‌قیمت، با دوره تنفس ۵ تا ۱۰ سال و بازپرداخت ۲۵ تا ۴۰ سال است. این مؤسسه از ۱۹۶۰ تا کنون بالغ بر ۳۱۲ میلیارد دلار در ۱۱۲ کشور سرمایه‌گذاری کرده است که این مبلغ در سه سال اخیر به‌طور متوسط ۱۹ میلیارد دلار بوده است.

این مؤسسه در هفدهمین دوره فعالیت خود (جولای ۲۰۱۴ تا جولای ۲۰۱۷) بر ۴ مقوله زیر متمرکز بوده است: تغییرات آب و هوا، کشورهای شکننده و آسیب‌دیده،^۲ برابری جنسی^۳ و رشد فراگیر.^۴ برخی از پروژه‌های مؤسسه بین‌المللی توسعه در این دوره عبارتند از: تأمین برق برای ۱۵ تا ۲۰ میلیون نفر، تأمین واکسن برای ۲۰۰ میلیون کودک، تأمین مالی خرد برای ۱ میلیون زن، خدمات بهداشتی اولیه برای ۶۵ میلیون نفر، تأمین آب آشامیدنی سالم برای ۳۲ میلیون نفر و...

همچنین برنامه این مؤسسه برای هجدهمین دوره فعالیت (جولای ۲۰۱۷ تا جولای ۲۰۲۰) متمرکز بر مبارزه با درگیری و خشونت، جابجایی اجباری،^۵ تغییرات آب و هوا، برابری جنسی و ارتقای حکمرانی و ساختار نهادی است و مهمترین پروژه‌های آن عبارت است از: تأمین نیازهای اساسی بهداشتی و غذایی برای ۴۰۰ میلیون نفر، تأمین آب آشامیدنی سالم برای ۴۵ میلیون نفر، ارائه خدمات مالی برای ۴ تا ۶ میلیون نفر، زایمان امن برای ۱۶ تا ۲۰ میلیون نفر، آموزش ۹ تا ۱۰ میلیون معلم، واکسیناسیون ۱۳۰ تا ۱۸۰ میلیون کودک، بهبود حکمرانی در ۳۰ کشور از طریق توسعه نظام آمار، افزایش ظرفیت تولید انرژی تجدیدپذیر به میزان ۵ گیگاوات.

بیشترین عاملی که در انتخاب کشورهای مورد حمایت مؤثر است درآمد سرانه است که هر ساله یک مرزی برای آن تعیین می‌شود؛ این عدد در سال ۲۰۱۶ برابر ۱۲۱۵ دلار بوده است. شایان ذکر است درآمد سرانه ایران در این سال برابر ۶۵۳۰ دلار بوده است. در اطراف ایران کشورهای افغانستان، پاکستان، هند، قرقیزستان، تاجیکستان، ازبکستان، سوریه و یمن و ... از کمک‌ها و تسهیلات این مؤسسه بهره‌مند می‌شوند و کشورهای ارمنستان، آذربایجان، اندونزی، اردن، سوریه و ترکیه در گذشته از حمایت‌های آن استفاده کرده‌اند. هیچ سابقه‌ای در ارتباط با حمایت این سازمان از ایران وجود ندارد.

۱-۲. نحوه تأمین مالی

برخلاف بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (IBRD) که عمده منابع مالی خود را از بازارهای مالی بین‌المللی تجهیز می‌کند، مؤسسه بین‌المللی توسعه براساس کمک‌های ۱۷۳ کشور عضو آن تأمین می‌شود. هر سه سال یکبار کشورهای عضو علاوه بر بازبینی سیاست‌های این مؤسسه کمک‌های مالی خود را نیز برای دوره فعالیت آینده پرداخت می‌کنند. آخرین دوره تجدید سرمایه این مؤسسه که موضوع لایحه مزبور است مربوط به هجدهمین دوره فعالیت این مؤسسه (IDA18) در مقطع زمانی جولای ۲۰۱۷ تا

۱. ۵۹ کشور صرفاً تحت حمایت IDA هستند و ۱۶ کشور علاوه بر دریافت حمایت از مؤسسه مزبور شرایط دریافت تسهیلات از IBRD را نیز دارند.

- 2 . fragile and conflict affected countries
- 3 . gender equality
- 4 . inclusive growth
- 5 . forced displacement

جولای ۲۰۲۰ است. در این دوره علاوه بر کمک‌های دول عضو بناست این مؤسسه از بازارهای بدهی بین‌المللی نیز تأمین مالی کند و به منابع خود خاصیت اهرمی دهد. تا پایان مارس ۲۰۱۷، ۵۲ کشور تعهد خود به کمک به هجدهمین افزایش سرمایه این مؤسسه را اعلام کرده‌اند. در این بین انگلستان، ایالات متحده آمریکا، ژاپن، آلمان، فرانسه و کانادا به ترتیب و در مجموع با ۵۰ درصد سهم بیشترین کمک را به این مؤسسه خواهند کرد و در صورت تصویب کمک ۳۰ میلیون دلاری جمهوری اسلامی ایران به این مؤسسه، سهم ۰/۱ درصدی در این مؤسسه خواهیم داشت.

۳-۱. نحوه تصمیم‌گیری و سلطه آمریکا و سایر کشورهای توسعه یافته

ساختار رأی‌گیری در مؤسسه بین‌المللی توسعه مانند سایر مؤسسات گروه بانک جهانی وزنی است و هریک از اعضا براساس مشارکتی که در تجدید سرمایه این مؤسسه داشته‌اند، حق رأی مشخصی دارند. براساس آخرین اعلام این مؤسسه در جولای ۲۰۱۷ جمهوری اسلامی ایران با تعداد ۱۱۵۸۸۳ حق رأی دارای ۰/۴۳ درصد سهم از کل است. بیشترین درصد حق رأی در اختیار ایالات متحده آمریکا با ۱۰/۲۱ درصد، ژاپن با ۸/۴۵ درصد، انگلستان با ۶/۲۳ درصد، آلمان با ۵/۴۶ درصد، فرانسه با ۳/۸۱ درصد و عربستان سعودی با ۳/۲۹ درصد است. این مؤسسه توسط یک گروه ۲۵ نفره از مدیران اجرایی اداره می‌شود که ۷ کشور (ایالات متحده آمریکا، ژاپن، انگلستان، آلمان، فرانسه، چین و عربستان سعودی) مستقیماً یک نماینده دارند و سایر کشورها به صورت گروهی یک نماینده با حق‌رای اعضای گروه انتخاب کرده‌اند. شایان ذکر است ایران و کشورهای ذیل در یک گروه قرار دارند که در حال حاضر الجزایر نماینده گروه است و جانشین آن پاکستان و ایران مشاور ارشد است. میزان حق رأی اعضای گروه در جدول ذیل آمده است:

جدول تعداد و درصد حق رأی اعضای گروه

کشور	پاکستان	ایران	الجزایر	مراکش	غنا	افغانستان	تونس	مجموع
تعداد حق رأی	۲۲۴۶۸۴	۱۱۵۸۸۳	۱۰۲۴۹۳	۱۰۰۱۲۲	۸۱۲۴۰	۵۴۹۸۳	۲۷۹۳	۶۸۲۱۹۸
درصد از کل	۰/۸۳	۰/۴۳	۰/۳۸	۰/۳۷	۰/۳۰	۰/۲۰	۰/۰۱	۲/۵۳
درصد در گروه	۳۲/۹	۱۷/۱	۱۵/۱	۱۴/۸	۱۱/۹	۷/۹	۰/۴	۱۰۰

مأخذ: سایت بانک جهانی.^۱

از آنجایی که تصویب تجدید سرمایه نیازمند رأی حداقل ۸۵ درصد سهامداران است، عملاً آمریکا حق وتو دارد و از این توانایی برای تأمین اهداف بلندمدت سیاست خارجی خود و کوتاه‌مدت سیاسی و اقتصادی خود بهره می‌برد.^۲ همچنین بسیاری از برنامه‌های بانک جهانی اعم از کمک‌های مؤسسه بین‌المللی توسعه از آن جا که نیاز به تأیید آمریکا (وزارت خزانه‌داری آمریکا) دارد، منوط به مصوبه‌ی کنگره‌ی آمریکا است.

بیشترین حجم انتقادات از بانک جهانی به غیردمکراتیک بودن بانک اشاره دارد. بسیاری عقیده دارند که کشورهای فقیر و در حال توسعه نقش کمی در تصمیمات بانک جهانی دارند. مهمترین دلیل کم بودن نقش کشورهای در حال توسعه، ساختار رأی وزنی است؛ در بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول هر کشوری به تناسب سرمایه‌ای که در اختیار بانک جهانی قرار می‌دهد، حق رأی

1. <http://www.worldbank.org/en/about/leadership/votingpowers>

2. Gwin, Catherine (1997). "U.S. Relations with the World Bank, 1945-1992". In Kapur, Devesh; Lewis, John P.; Webb, Richard. The World Bank: Its First Half Century. Washington, D.C.: The Brookings Institution. ISBN .2-5234-8157-0.

دارد. کشورهای صنعتی و وام‌دهنده بیش از ۶۲ درصد از سرمایه بانک را تأمین کرده و در نتیجه بیش از ۶۲ درصد رأی را در اختیار دارند. طبیعی است که در چنین شرایطی تصمیمات بانک، ضامن منافع کشورهای صنعتی باشد. نهادی که به اسم کمک به کشورهای فقیر و در حال توسعه ایجاد شده، بیشترین اختیار را در دست کشورهای توسعه‌یافته قرار داده است. بنابراین قابل حدس است که بانک جهانی به نهادی برای دخالت در اوضاع کشورهای در حال توسعه و نه کمک به آنها تبدیل شده است.^۱

۲. حمایت بانک جهانی از ایران

براساس آمار بانک جهانی^۲ این بانک (عمدتاً از طریق بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه) قبل از انقلاب اسلامی و در حد فاصل سال‌های ۱۹۵۷ و ۱۹۷۴ برای ۳۳ پروژه در مجموع به ارزش ۱/۲ میلیارد دلار کمک مالی تصویب کرده است. اما پس از انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۹۷۹ میلادی، به‌رغم درگیر بودن ایران در یک جنگ تحمیلی طولانی مدت، کلیه کمک‌های مالی بانک جهانی به ایران قطع شد. اولین تسهیلات بانک جهانی به جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۰ و برای بازسازی خرابی‌های زلزله رودبار و منجیل به میزان ۲۵۰ میلیون دلار پرداخت شد. در مجموع بانک جهانی در سال‌های دهه ۷۰ و ۸۰ برای ۲۱ پروژه در ایران در مجموع به ارزش ۲/۴ میلیارد دلار کمک مالی مصوب کرده است. عمده این پروژه‌ها در حوزه‌های آب و فاضلاب، کشاورزی و محیط زیست و حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای بوده است. شایان ذکر است از سال ۱۳۸۴ تاکنون تسهیلات خاصی از سوی بانک جهانی به ایران پرداخت نشده است. این بانک در ۳۱ مرداد ۱۳۹۶، رسماً اعلام کرده است که در حال حاضر هیچ پروژه‌ای در ایران ندارد و در حال برنامه‌ریزی برای اجرای هیچ پروژه‌ای هم نیست.^۳

۳. دلایل موافقین افزایش سرمایه ایران در بانک جهانی

در این بخش دلایل موافقین لایحه به شرح ذیل ارائه می‌شود:

الف) افزایش سرمایه در مؤسسه بین‌المللی توسعه، می‌تواند مجموع سهام جمهوری اسلامی ایران را در بانک جهانی افزایش دهد و با توجه به ساختار رأی‌دهی مبتنی بر سهام و سرمایه در گروه بانک جهانی، منجر به ارتقای جایگاه کشورمان در بانک جهانی خواهد شد. از سوی دیگر با توجه به مشارکت دیگر اعضا در این افزایش سرمایه، عدم مشارکت ایران، سهم نسبی ما و در نتیجه حق رأی ما را نسبت به بقیه کاهش خواهد داد. هر قدر سهم جمهوری اسلامی ایران در گروه بانک جهانی بیشتر باشد، اولاً از قدرت چانه‌زنی بیشتری برخوردار خواهیم بود و ثانیاً سایر کشورها در تصویب طرح‌هایشان به رأی ما، نیاز بیشتری دارند که در دیپلماسی اقتصادی قابل بهره‌برداری است. در مورد حضور و مشارکت جمهوری اسلامی ایران در مجامع بین‌المللی و خصوصاً گروه بانک جهانی، باید تا زمان گشایش بین‌المللی برای جمهوری اسلامی ایران، موقعیتهای موجود را حفظ و تقویت کرد تا در فرصت مناسب از آن به نفع اقتصاد کشور بهره‌برداری کرد.

ب) پس از اعتراض کشورهای در حال توسعه نسبت به سهم ۴۳ درصدی آنها در مقابل سهم ۵۷ درصدی کشورهای توسعه‌یافته، هیئت‌مدیره گروه بانک جهانی به‌رغم مخالفت اولیه آمریکا و سهامداران بزرگ، تصمیم گرفت طی دو مرحله، سهم کشورهای در حال توسعه به ۴۷ و ۵۰ درصد افزایش یابد. در دور قبلی افزایش سرمایه، از سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۵، سهم کشورهای

۱. اقتصاد سیاسی بانک جهانی- اندیشکده مطالعات حاکمیت و سیاست‌گذاری- بهمن ۱۳۹۵.

2. <http://www.worldbank.org/en/country/iran/projects>

3. <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/08/22/world-bank-statement-on-alleged-financing-for-iranian-railways>

در حال توسعه به ۴۷ درصد افزایش یافت و قرار است در دور جدید برای دستیابی به سهم برابر اقدام شود. لذا اگر ایران و سایر کشورهای در حال توسعه در این افزایش سرمایه مشارکت نکنند، این اقدام ابتر خواهد ماند.

۴. دلایل مخالفین افزایش سرمایه ایران در بانک جهانی

الف) بانک جهانی اگرچه نهادی بین‌المللی است ولی مانند سازمان ملل و بسیاری دیگر از نهادهای بین‌المللی، ابزار نظام سلطه به‌ویژه ایالات متحده آمریکا برای هماهنگ‌سازی سایر کشورهاست. مؤسسه بین‌المللی توسعه نیز با هدف تأمین هزینه ازسوی همه کشورها و اعطای کمک با تصمیم کشورهای موثر مانند آمریکا و به نام آنان تأسیس و سازماندهی شده است. لذا حرکت در پازل این نهادها با اهداف جمهوری اسلامی ایران همسو نیست و حفظ حداقل ارتباط فعلی جهت نشان دادن حسن‌نیت کفایت می‌کند.

ب) موارد و اسناد مورد بررسی نشان می‌دهد که بانک جهانی به‌رغم اهداف و شعارهای اولیه تأسیس خود، هم‌سو با کشورهایی که با جمهوری اسلامی ایران خصمه دارند حرکت کرده و هر دوره‌ای که ایالات متحده و کشورهای اروپایی علیه جمهوری اسلامی ایران اقدامات سختگیرانه‌ای را انجام داده‌اند، بانک جهانی نیز به‌طور ضمنی با آنها هم‌سو بوده است. برای مثال می‌توان به دوره جنگ و انقلاب (۱۳۶۹-۱۳۵۷) و دوره سال‌های (۱۳۹۴-۱۳۸۴) اشاره کرد؛ لذا با توجه به وضعیت مناسبات بین‌المللی و خروج تلویحی آمریکا از برجام و نامعلوم بودن آینده برجام، به‌نظر نمی‌رسد در آینده هم بانک جهانی منافی برای جمهوری اسلامی ایران داشته باشد.

ج) عضویت و افزایش سهم در این مؤسسه به‌طور مستقیم هیچ‌گونه منفی برای جمهوری اسلامی ایران ندارد. به‌عنوان راهبرد جایگزین، می‌توان به حمایت مستقیم از کشورهای هم‌سو، دارای منافع مشترک و یا همسایه جهت رفع فقر و حمایت از توسعه آنها پرداخت و ضمن مدیریت مستقیم حمایت‌های مالی و جهت‌دهی به آنها، منافع کشور را نیز دنبال کرد. بسیاری از کشورها چون کره جنوبی، ژاپن و ... نیز به سمت تأسیس نهادهای ملی جهت ارائه کمک‌های توسعه‌ای رفته‌اند. البته این راهبرد جایگزین می‌تواند از طریق یک نهاد ملی یا یک نهاد چندجانبه با همکاری کشورهای همراستا دنبال شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به ماهیت و سابقه عملکرد بانک جهانی و نحوه تعامل این بانک با جمهوری اسلامی ایران پس از انقلاب اسلامی، نظر مرکز پژوهش‌های مجلس به شرح ذیل است:

با توجه به اینکه کمک‌های مؤسسه بین‌المللی توسعه شامل ایران نمی‌شود و جمهوری اسلامی ایران صاحب رأی مؤثر در تعیین کشورهای هدف این کمکها نیز نیست، تصویب لایحه مورد بررسی فاقد توجیه اقتصادی است.

