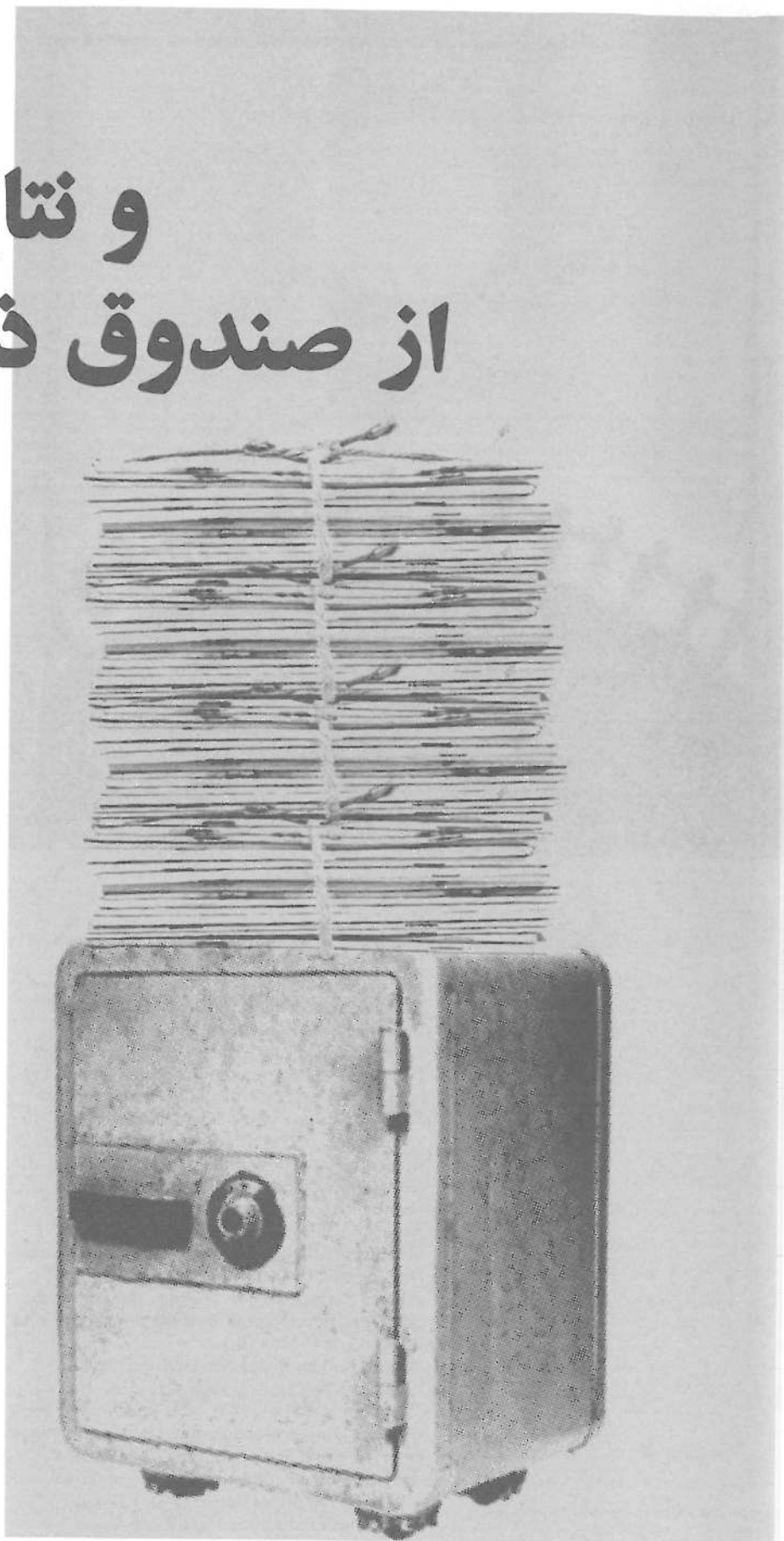


علل تشکیل و نتایج برداشت از صندوق ذخیره ارزی

دکتر خدیجه نصراللهی
عضو هیأت علمی دانشگاه اصفهان

وابستگی تمام عیار کشور و به‌ویژه بودجه‌های سالانه به میزان درآمدهای حاصل از فروش نفت داستانی تمام نشدنی است. این وضعیت موجب شده است که تکانه‌های نفتی در بازارهای جهانی، بودجه‌های سالانه را با تکانه‌های شدید مواجه کند. نخستین تکانه در اواسط دهه ۱۳۶۰ پدیدار شد و در سالهای ۱۳۶۵ و ۱۳۶۶، قیمت هر بشکه نفت در بازارهای جهانی به ۱۶ دلار رسید. این اتفاق بار دیگر در اوایل دهه ۱۳۷۰ رخ داد و نقشه دولت را برای یکسان‌سازی نرخ ارز به ورطه ناکامی کشاند. روزهای سخت یک‌بار دیگر در سال ۱۳۷۶ تکرار شد در سالهای ۷۸ و ۷۹ نیز پس از افزایش قیمت نفت، اقتصاد کشور با مازاد درآمد ارزی مواجه شد و موجب شد تا کارشناسان و مسؤولان اقتصادی برای رهایی از روزهای سخت احتمالی در آینده و مصرف بهینه آن در صورت افزایش، چاره بیندیشند تا ضمن پوشش نوسان قیمت نفت، در برنامه‌های عمرانی کشور و در بازارهای اقتصادی تحرکی به وجود آورند.

کشور ما شاید در جهان در حال توسعه، اولین کشوری بوده است که ۵۵ سال پیش اقدام به برنامه‌ریزی توسعه کرده است، حتی پیش از اینکه هندوستان، نظام اقتصادی خود را به‌صورت برنامه‌ریزی هدایت کند و حتی پیش از آنکه چین، نظام اقتصادی خود را برنامه‌ریزی نماید. این پیشتازی و پیشگامی در برنامه‌ریزی سبب شده است که برخی نهادهای توسعه در ایران پیش از سایر کشورها تأسیس شود از جمله این نهادها، سازمان برنامه‌ریزی بوده که دقیقاً با این فکر به وجود آمد که درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام جزو سرمایه این مردم است و باید صرف



ظرفیت‌سازی و آینده‌سازی برای همه نسل‌های آینده شود به همین سبب بود که در اولین برنامه عمرانی کشور در سال ۱۳۲۷، مجموع درآمد حاصل از صادرات نفت خام در اختیار سازمانی قرار گرفت که این درآمد را صرف کارهای زیربنایی و سرمایه‌گذاری کند.

با وجود این کارکرد این سازمان به‌گونه‌ای بود که موجب استقرار صنایع بزرگی در ایران شد که با امکانات فنی کشور همخوانی و سنخیت نداشت. اصولاً استقرار منظم شبکه صنایع بزرگ پیشرفته در ایران از اوایل قرن جاری هجری و با ابتکار و سرمایه دولت آغاز شد. این روند نخست با افت و خیزهایی تا اصلاحات ارضی و سپس به‌طور جدی تا تکانه نفتی اول (۱۳۵۳) و آنگاه به‌گونه‌ای تهاجمی تا سالهای پس از انقلاب اسلامی دنبال شد. اما در سالهای برنامه چهارم و پنجم عمرانی کشور پیش از انقلاب، درآمد نفت به اضافه سایر درآمدهای دولت مثل مالیات‌ها و درآمد حاصل از بنگاه‌ها و مؤسسات انتفاعی دولت را یک کاسه کردند تا هم هزینه‌های جاری و هم هزینه عمرانی را از آن تأمین کنند. همان‌گونه که اشاره شد، این امر موجب وابستگی تمام‌عیار کشور به‌ویژه بودجه‌های سالانه به میزان درآمدهای حاصل از فروش نفت و تأثیرپذیری کل اقتصاد کشور از شرایط جهانی بازار نفت شد.

تشکیل صندوق ارزی

با گسترش روابط اقتصادی ملل جهان از اوایل قرن گذشته تاکنون، بارها شاهد رکود عمیق اقتصادی در سراسر دنیا بوده‌ایم. دوران‌های رکود و رونق که در ساختار اقتصاد سرمایه‌داری، امری پذیرفته شده و تا حدودی غیرقابل اجتناب است، آثار مثبت و منفی خود را نه تنها بر زندگی ملل پیشرفته که سهم عظیمی در تجارت جهانی دارند، بلکه بر زندگی مردم در کشورهای در حال توسعه که اغلب اقتصادهای تک محصولی دارند، تحمیل می‌کند. دوران‌های رونق اقتصادی، همواره با میزان رشد بالاتر تولید ناخالص داخلی، افزایش فرصت‌های شغلی و فشارهای تورمی ناچیز همراه بوده است و برعکس در دوران‌های رکود، رشد تولید ناخالص داخلی کاهش می‌یابد یا به‌طور کلی از بین می‌رود، بیکاری گسترش می‌یابد، قدرت خرید مردم تقلیل می‌یابد و رفاه و گاهی بهداشت آنها به خطر می‌افتد.

در نیمه اول قرن بیستم نیز دنیا با پدیده «رکود تورمی» در اقتصاد آشنا شد. در دوران رکود تورمی، اقتصاد از یک سو با افت میزان رشد تولید ناخالص داخلی و از طرف دیگر فشارهای تورمی مواجه می‌شود. هر چقدر مناسبات اقتصادی میان کشورها (نقل و انتقال کالا، خدمات و

سرمایه) گسترده‌تر و پیچیده‌تر باشد، متناسب با آن سرایت بحران‌های اقتصادی از یک کشور به کشور دیگر سریع‌تر اتفاق می‌افتد.

با توجه به آثار سوء چرخه اقتصادی در کشورهای پیشرفته و سرایت آن به جوامع در حال توسعه از جمله ایران ضرورت ایجاد می‌کرد که راهکارهای مناسب برای مقابله با این روند رو به گسترش اتخاذ شود. یکی از مسیرهای مستقیمی که این روند در قالب ناپایداری قیمت منابع طبیعی می‌تواند به‌عنوان یک فاجعه بر اقتصاد کشورهای در حال توسعه اثر بگذارد از طریق تأثیر آن بر بودجه دولت است.

زمانی که قیمت منابع طبیعی افزایش پیدا می‌کند، باعث افزایش ارزش جهانی تولیدات و همچنین درآمدهای صادراتی آن کشور که خود موجب گسترش پایه مالیاتی دولت می‌شود به‌گونه‌ای که درآمد دولت نیز به تبع آن افزایش قیمت تمایل به افزایش دارد. در کشوری مانند ایران که صادرات نفت در مالکیت انحصاری دولت قرار دارد، این روند به مراتب شدیدتر بروز می‌کند. درآمدهای بیشتر می‌تواند بالقوه برای کاهش کسر بودجه، افزایش هزینه‌ها و یا در هر دو زمینه به کار گرفته شود. زمانی که قیمت‌ها کاهش می‌یابد، جهت برعکس می‌شود و به احتمال زیاد کسر بودجه بیشتر حادث می‌شود. بنابراین اگر بودجه دولت در کشورهای در حال توسعه نسبت به نوسانات قیمت محصول اصلی آنها پوشش داده نشود در این صورت تغییرات قیمت به بدنه اقتصاد ملی از طریق یک سیاست مالی انفعالی انتقال پیدا می‌کند. یعنی زمانی که نیاز نیست به اقتصاد بودجه تزریق می‌شود و زمانی که نیاز است از آن دریغ می‌گردد.

نظر به اهمیت نوسانات قیمت، محصول اصلی کشورهای تک‌محصولی در درآمد دولت و اقتصاد به‌طور کلی، بسیار مخاطره‌آمیز است، اگر بی‌پروایی نباشد، اگر هیچ‌گونه اقدامی به منظور حفاظت در مقابل این فشار قیمتی انجام نگیرد. برعکس دولت‌های این‌گونه کشورها باید و می‌توانند فشارهای مخاطره‌آمیز را بر اقتصاد خود مدیریت کنند. تأسیس صندوق ذخیره ارزی و گسترش اوراق قرضه کالایی دو خط‌مشی و راهبرد برای مدیریت خطر می‌باشند. یک سیاست و روش دیگر که مسأله را به‌طور مستقیم‌تر آدرس‌دهی می‌کند و کم هزینه‌تر نیز هست استفاده از ابزارهای اشتقاقی به‌منظور پوشش فشارهای قیمتی کالای اصلی آنها می‌باشد.

در ایران با راهبرد ایجاد ثبات در اقتصاد ملی، صندوق ارزی در قالب ماده ۶۰ برنامه عمرانی سوم تأسیس شد. براساس ماده ۶۰ قانون برنامه عمرانی سوم به‌منظور ایجاد

تأسیس صندوق

ذخیره ارزی و

گسترش

اوراق قرضه

کالایی

دو خط‌مشی و

راهبرد برای

مدیریت خطر

می‌باشند.

یک سیاست و

روش دیگر که

مسأله را به‌طور

مستقیم‌تر

آدرس‌دهی می‌کند

و کم هزینه‌تر نیز

هست استفاده از

ابزارهای اشتقاقی

به‌منظور پوشش

فشارهای قیمتی

کالای اصلی آنها

می‌باشد.

با رجوع به متن ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه می توان استنباط کرد که ایجاد انضباط در بودجه سالانه دولت، هدف اصلی تأسیس صندوق ذخیره ارزی بوده است و از دیگر اهداف تشکیل این صندوق بهره برداری مناسب از منابع موجود از طریق تجهیز منابع داخلی و خارجی به منظور گسترش سرمایه گذاری تولیدی، ایجاد اشتغال، افزایش مستمر صادرات غیرنفتی و در نهایت توزیع عادلانه بین نسلی، بخشی از درآمدهای حاصل از نفت بوده است.

ثبات در درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت خام و تبدیل دارایی های حاصل از آن به دیگر انواع ذخایر و سرمایه گذاری در جهت تحقق فعالیت های پیش بینی شده در برنامه موارد زیر در نظر گرفته شد:

الف - نگهداری مازاد ارزی حاصل از فروش نفت خام در حساب جداگانه به نام دولت نزد بانک مرکزی تحت عنوان حساب ذخیره ارزی.

ب - اختصاص حداکثر معادل ۵۰٪ حساب ذخیره ارزی برای سرمایه گذاری مولد در طرح های تولیدی و کارآفرینی بخش تولیدی که توجیه فنی و اقتصادی داشته باشد و قابلیت سودآوری و درآمدزایی به منظور باز پرداخت تسهیلات با تضمین کافی را داشته باشد.

ج - ۵۰٪ این ذخایر برای مواردی است که دولت از محل درآمدهای حاصل از نفت دچار کسری می شود.

بلافاصله در سال ۱۳۷۹، آیین نامه ای تهیه و به تصویب هیأت وزیران رسید که:

الف - موضوع استفاده از حساب ذخیره ارزی سرمایه گذاری است. ب - طرح های تولیدی و کارآفرین صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل و نقل و خدمات فنی - مهندسی بخش غیردولتی مشمول تسهیلات ذخیره ارزی هستند.

ج - توجیه فنی و اقتصادی طرحها به تأیید وزارتخانه های تخصصی مرتبط می رسد.

د - تضمین های کافی در مقابل تسهیلات اعطایی اخذ می شود. تسهیلات از طریق شبکه بانکی داخلی و بانک های ایرانی خارج از کشور اعطا می شود.

اهداف و آثار فعالیت ذخیره ارزی

با رجوع به متن ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه می توان استنباط کرد که ایجاد انضباط در بودجه سالانه دولت، هدف اصلی تأسیس صندوق ذخیره ارزی بوده است و از دیگر اهداف تشکیل این صندوق بهره برداری مناسب از منابع موجود از طریق تجهیز منابع داخلی و خارجی به منظور گسترش سرمایه گذاری تولیدی، ایجاد اشتغال، افزایش مستمر صادرات غیرنفتی و در نهایت توزیع عادلانه بین نسلی، بخشی از درآمدهای حاصل از نفت بوده است. اما کارکرد این صندوق آنچنان که پیش بینی شده بود، نبود به طور مثال معاون طرح های صنعتی سازمان گسترش و نوسازی صنایع اعلام می کند که «عملکرد صندوق های ارزی در اعطای وام به پیمانکاران ایرانی ضداشتغال است». وی تصریح می کند «در کشورهای خارجی، دولت ها پولی را به عنوان حمایت اعتباری برای پیمانکارانی در نظر می گیرد

که توانایی اجرای طرح هایی در کشورهای هدف را داشته باشند و این امر موجب ایجاد اشتغال و کسب درآمد ارزی در آن کشورها شود. این در حالی است که صندوق ذخایر ارزی در ایران، وام هایی را به متقاضیان اعطا می کند که این متقاضیان مجاز هستند با وام های دریافتی ۱۰۰٪ کالاهای مورد نیاز خود را از خارج وارد کنند و این کار یک تناقض علنی و آشکار در سیاست های اقتصادی کشور و به شدت قابل انتقاد است».

بنا بر اظهار نظر کارشناسان، بیکاری در ایران مشخصه های هشداردهنده ای دارد. مجله تحقیقات اقتصادی خاورمیانه (میز) در گزارشی با عنوان «بحران بیکاری در ایران» اعلام کرده است که میزان بیکاری دو رقمی و دیرپا در حال حاضر یگانه نگرانی شدید اقتصادی در ایران است و دارای پنج مشخصه هشداردهنده به قرار زیر می باشد:

- میزان بیکاری در بین جوانان ۱۵ تا ۲۹ سال که ۲۵٪ جمعیت را شامل می شود ۳۴٪ است، در صورتی که این میزان حفظ شود، به ۵۲٪ افزایش خواهد یافت که بیش از ۱۰ درصد تحویل کرده دانشگاهی و ۳۰ درصد دیپلمه خواهند بود. مدت زیاد بیکاری، حدود ۷۰ درصد بیکاران ایران حداقل بیش از دو سال است که بیکارند و ۳۰ درصد باقی مانده مدت بیشتری است که در پی کار هستند.

- میزان بالای بیکاری زنان، در حالی که فقط ۱۳ درصد جمعیت شاغل ایران را زنان تشکیل می دهند ۴۰ درصد است. بی سواد یا کم سواد ۴۳ درصد از شاغلان در ایران و غیرماهر بودن ۷۶٪ جمعیت بیکار ایران که شامل هزاران دانشجو و دیپلمه می شوند، مهمترین علت میزان پایین رشد اقتصادی و دومین دلیل کمبود سرمایه گذاری های کاربر و توسعه سرمایه گذاری ها به خصوص طرح های نفت و گاز، پتروشیمی، آهن و فولاد و صنایع نظامی این است که هنگامی که بر اثر رونق بخش نفت درآمد ارزی افزایش می یابد و به تبع آن ارزش ریال، واردات به ویژه واردات سرمایه ای صرفه پیدا می کند و با توجه به زمینه های رانت خواری که در این گونه کشورها وجود دارد این فرایند تشدید می شود. ویشی و شلیفر (۱۹۹۳) خاطر نشان می کنند که ناظران تجربی اغلب از این موضوع در شگفت اند که چرا ربحان های دولت های در حال توسعه به سوی فناوری های پیشرفته و اغلب غیر ضروری است تا یک فناوری مناسب برای کشورشان. آنها ریشه این امر را در تحصیل رشوه ای می دانند که دیوانسالار (بوروکرات) های این کشور از محل بیش از حد نشان دادن صورت حساب های خرید فناوری پیچیده و پیشرفته نصیب شان می شود.

همچنین به عقیده کارشناسان افزایش درآمدهای نفتی هزینه‌های غیرمولد دولت را بالا می‌برد. در حقیقت افزایش زیاد درآمدهای نفتی کشور طی دهه‌های گذشته همواره با افزایش هزینه‌های جاری و مصرف همراه بوده و تأثیر آن بر رشد تولید و اشتغال‌آفرینی جدی نبوده است. جالب است که در همین رابطه اعلام می‌شود که برداشت از صندوق ارزی به علت تحقق نیافتن درآمدهای مالیاتی است که باعث کسر بودجه شده است و از این رو از بودجه طرح‌های عمرانی کاسته است. همان‌گونه که می‌دانید در طی اجرای برنامه چهارم و پنجم عمرانی کشور پیش از انقلاب درآمد نفت به اضافه سایر درآمدهای دولت مثل مالیات‌ها و درآمد حاصل از ینگاها و مؤسسات انتفاعی دولت یک کاسه شد که هم هزینه‌های جاری را از آن تأمین کنند و هم هزینه‌های عمرانی را. شاید علت آن باشد که معمولاً اقتصاددانان در تحلیل تخصیص منابع عمومی بودجه هرگاه شاهد سهم بالای اعتبارات هزینه‌ای (جاری) از کل اعتبارات باشند از سیاست بودجه‌ای دولت انتقاد می‌کنند، اما اگر اعتبارات سرمایه‌ای سهم بالایی از اعتبارات را به خود اختصاص دهد آن را یک سیاست بودجه‌ای خوب می‌دانند. تانزی (۱۳۸۲) تأکید می‌کند این قاعده موجب می‌شود که اعتبارات هزینه‌ای صرفاً در توازن با درآمدهای عمومی تنظیم گردد. از این رو دولت‌ها به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه با توسل به آن بودجه خود را با کسری معادل کسری در بودجه سرمایه‌ای تنظیم می‌کنند و منابع لازم برای تأمین آن را نیز از محل استقراض داخلی و خارجی تدارک می‌بینند. تانزی استدلال می‌کند که این قاعده به سیاستمداران و گروه‌های خاص امکان می‌دهد تا از هدف‌گذاری آن به نفع خود بهره‌برداری کنند و در نتیجه اعتبارات سرمایه‌ای به‌صورت بی‌رویه افزایش می‌یابد.

به گزارش صندوق بین‌المللی پول دولت ایران برای سال ۱۳۸۳ حدود ۱۱۲ هزار میلیارد ریال هزینه‌های عمرانی پیش‌بینی کرده بود، اما تا پایان سال حدود ۳۰ هزار میلیارد ریال از این بودجه را کاهش خواهد داد. صندوق بین‌المللی پول با اعلام اینکه درآمد دولت در بودجه ۸۳ برابر ۳۸۵ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده، پیش‌بینی کرد که در این سال ۱۶ هزار میلیارد ریال از درآمدهای دولت در بودجه محقق نشود. براساس این گزارش در حالی که درآمد نفتی در بودجه امسال ۲۰۵ هزار میلیارد پیش‌بینی شده بود، درآمد نفتی دولت در بودجه امسال به ۲۱۳ هزار میلیارد ریال رسید در عین حال از عدم تحقق حدود ۹ هزار میلیارد از درآمدهای مالیاتی و حدود ۱۲ هزار میلیارد سایر درآمدها خبر داده بود. هزینه‌های جاری دولت در بودجه امسال ۲۱۶ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود.

جامعه باشد. این بحث از آنجا آغاز می‌شود که ثروت منابع طبیعی عامل اختلالات اقتصادی منجر به استفاده غیرمؤثرتر و ناکارآمدتر در مقایسه با وضعیت دیگری از امکانات تولید در یک جامعه شود. نتیجه این اختلال، میزان رشد حقیقی و بالقوه پایین‌تر در مقایسه با چشم‌اندازی است که از توسعه بخش تولیدات صنعتی (به‌ویژه صادرات غیرنفتی) حاصل می‌شود. این اختلالات ممکن است در زمینه‌هایی مثل فساد، قضا و قدرگرایی، زیاده‌روی در استقراض و یا دستمزدهای بالا بروز کند. توضیحات مختلفی درباره این انحراف تخصیصی مطرح شده است. نظریه‌های جدید سعی بر توضیح این واقعیت دارد که چرا غنای منابع طبیعی می‌تواند به مشکلات رفتاری منجر شود.

- وجود ثروت اضافی مانع از گسترش مهارت‌های تولیدی و مشوق کسب پول آسان می‌باشد. به عبارت دیگر این ثروت خداداد مانع از گسترش فرهنگ کار در بین چنین کشورهایی می‌شود. یعنی رفتن به دنبال فعالیتها و شغل‌هایی که نه فقط رانت جویانه است، بلکه دارای بهای خوبی است و نه عامل ایجاد ارزش افزوده.

- اثر ثروتی غنای منابع طبیعی باعث می‌شود که افراد تصور کنند خرج کردن در مقایسه با پس‌انداز مزیت بیشتری دارد، که منجر به این می‌شود، که در مقایسه با یک اقتصاد متنوع منابع کمتری برای سرمایه‌گذاری در دسترس باشد و از این رو صادرات و رشد تولیدات آسیب ببینند. دولت نیز قادر نیست از این بی‌تدبیری و بی‌احتیاطی حاصل از اثر ثروت مصون بماند. این بی‌تدبیری و بی‌احتیاطی‌های مالی در بخش دولتی منجر به کسر بودجه می‌شود در حالی که برای کشورهای صاحب صنعت این‌گونه نیست. این وضعیت منجر به ایجاد این ذهنیت برای سرمایه‌گذاران خارجی می‌شود که این کشور ورشکسته است و استحقاق استقراض بیشتر را ندارد.

- مسأله دیگر این است که درآمدهای مالیاتی حاصل از بخش تولید و صادرات منابع طبیعی مانع گسترش یک پایه مالیاتی مناسب از سوی دولت می‌شود که بتواند به‌طور مؤثر فراتر از بخش منابع طبیعی بسط پیدا کند.

به‌طور مثال در قبرها آمده بود که ۱۹٪ مالیات برنامه‌ریزی شده محقق نشد. «به این ترتیب که براساس آمارهایی که وزارت اقتصاد و دارایی اعلام کرده، وصول مالیات‌ها در سال ۸۳ با ۲۱/۲ درصد افزایش نسبت به سال ۸۰، به ۵۰ تریلیون و ۵۸۷ میلیارد ریال رسید. براساس همین آمارهای با واریز این مبلغ درآمدهای مالیاتی

عنوان دیگری که در مطبوعات جلب توجه می‌کند، «رانت جدید» است. درباره همین موضوع یکی از روزنامه‌های کشور اشاره دارد که «آنهایی که با کارکرد حساب ذخیره ارزی آشنایی دارند، می‌دانند که در سال نخست تأسیس این حساب که منابع صندوق فراوان بود، مسؤولان صنعتی و حتی رئیس کل سابق بانک مرکزی در گفت‌وگوهای خود از متقاضیان سرمایه‌گذاری خواهش می‌کردند که از منابع صندوق برداشت کنند، اما پاسخی نمی‌گرفتند. اما شرایط هر روز بیشتر به نفع متقاضیان دریافت وام می‌شد. دولت میزان سود دریافتی منابع حساب را به اندازه‌ای کاهش داد که تفاوت آن با میزان سود جهانی به کمترین حد رسید. علاوه بر این زمان بازپرداخت وام‌ها و شرایط بررسی اقتصادی طرح‌های متقاضی وام نیز به سود متقاضیان تغییر کرد. نکته مهم دیگر این بود که سیاست‌های کلان اقتصادی کشور منجر به تثبیت نرخ ارز در سالهای گذشته شده است. مجموعه این شرایط تقاضا برای وام ارزی را شتاب بخشید. اکنون صدها متقاضی دریافت وام ارزی در نوبت قرار گرفته‌اند. در چنین شرایطی دکتر مسعود نبلی که از مؤثرترین بانیان تأسیس صندوق بود، در همایش پولی تأکید کرد صندوق به انحراف کشیده شده و اکنون به عاملی برای رانت‌خواری تبدیل شده است». طبیعتاً در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که چگونه نهادهایی که در جاهای دیگر به‌طور مؤثر کار می‌کند در ایران چنین سست می‌شود، ظاهراً باید به ریشه‌های این امر پرداخت.

ریشه‌ها

روسو در فصل هشتم بخش سوم کتاب «قراردادهای اجتماعی» چنین آورده است: «عوامل طبیعی است که نوع حکمرانی و حتی نوع شهروندان یک سرزمین را مشخص می‌کند. برای مردم آزاد، زمین‌های با بازدهی متوسط مناسب است، زیرا وفور و حاصلخیزی سرزمین زمینه را برای...»

غنای منابع طبیعی در یک کشور هم می‌تواند مایه خیر و برکت بالقوه باشد و هم عامل ادبار و بدبختی. همان‌گونه که می‌دانید در متون ادبی باورهایی قوی درباره بدشگونی گنج و سرانجام‌های نامیمون برندگان قمار وجود دارد که در این باب فرهنگ عامیانه نیز هشدارهایی در بردارد با این مضمون که ثروت ممکن است به مشکلاتی منجر شود.

انحراف تخصیصی حاصل از ثروت منابع طبیعی نه تنها از مباحث داغ مکاتب اقتصادی است، بلکه از دغدغه‌های اصلی طراحان سیاست‌های روشن و کارآمد نیز هست. دلایل چندی وجود دارد، مبنی بر اینکه برخورداری از منابع طبیعی ممکن است مانعی در مقایسه با عامل رفاه در یک

**ابهام سوم
عملکرد صندوق
ذخیره ارزی در
بخش خصوصی
در این رابطه
است که مشکل
اصلی این بخش
از سرمایه‌ها، نبود
نظارت صحیح بر
چگونگی هزینه
کردن اعتبارات
صندوق ذخیره
ارزی است.**

پیش‌بینی شده کشور در بودجه سال گذشته حدود ۸۱ درصد محقق شده است.

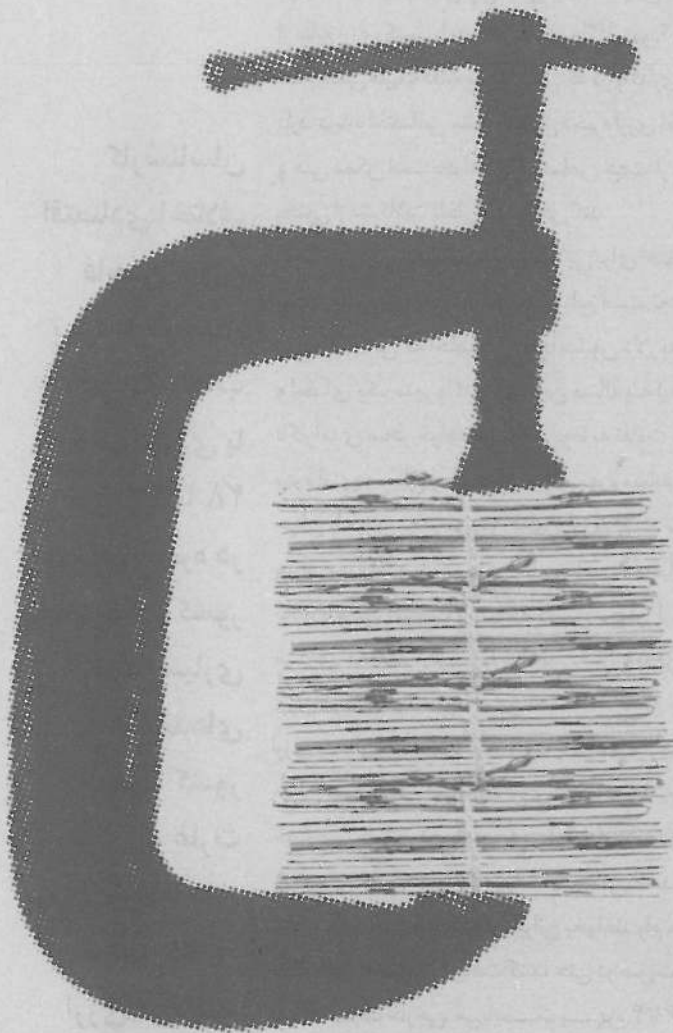
اولین نظریه اقتصادی جدید راجع به اثر انحرافی حاصل از ثروت منابع طبیعی، ناشی از مشکلات اقتصادی است که هلند پس از کشف ذخایر نفتی تجربه کرده بود و منجر به رونق این بخش و بی‌رونقی تولیدات صنعتی و کاهش رشد اقتصادی به‌طور کلی شد که بیماری هلندی نامیده شده است. این نظریه بیانگر این است که افزایش سریع صادرات نفتی منجر به افزایش سریع ذخایر ارزی یک کشور و خود منجر به افزایش ارزش پول ملی آن کشور در بازار ارز می‌شود و هر چه ارزش پول یک کشور بیشتر باشد قدرت رقابتی کمتر می‌شود و بنابراین تولیدات صنعتی و رشد اقتصادی آن کشور را تقلیل می‌دهد.

- مسأله دیگری که از این ناحیه حاصل می‌شود بهره‌مندی بخش صنعت از فناوری‌هایی با بازده فزاینده است، در حالی که بخش نفت این‌گونه نیست. بنابراین انتقال نیروی کار و سایر منابع به بخش نفت بازده کل بلندمدت و رشد بالقوه را از طریق محدود کردن نهاده‌های بخش صنعت کاهش می‌دهد.

- موضوع دیگر ناپایداری قیمت مواد اولیه مانند مواد معدنی، فلزات و تولیدات کشاورزی است. در نتیجه درآمد یک کشور بیش از هر چیز به یک منبع درآمد وابسته می‌شود. درجه بالای نوسانات درآمد واقعی به‌عنوان یکی از عوامل تقلیل سرمایه‌گذاری و رشد در یک کشور است که سطح رفاه نیز در آن کشور کاهش می‌یابد. بنابراین هزینه‌های ناشی از کاهش سطح فعالیت اقتصادی بسیار بیشتر از منافع ناشی از رونق آن است. همچنین این موضوع می‌تواند توضیحی باشد بر ناپایداری درآمدهای مالیاتی که به یک منبع کلیدی بستگی پیدا می‌کند.

این در حالی است که کارشناسان بانک جهانی در گزارش شاخص‌های توسعه در سال ۲۰۰۵ میانگین رشد تولید ناخالص داخلی ایران را در سال ۲۰۰۴، ۶/۵ درصد تخمین زده‌اند که ۰/۱ درصد از سال ۲۰۰۳ کمتر است. ایران از نظر رشد در سال گذشته میلادی در میان کشورهای در حال توسعه در مکان شانزدهم قرار گرفته است. بانک جهانی میانگین رشد تولید ناخالص داخلی ایران را در فاصله سالهای ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۳، ۳/۷ درصد برآورد کرده که ۲ درصد نسبت به دهه ۱۹۸۰ رشد داشته است. این گزارش حاکی از افت رشد صنعتی جمهوری اسلامی است. در حالی که میانگین رشد سالیانه بخش تولید در ایران در فاصله سالهای ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۳ حدود ۱/۳ درصد نسبت به دهه ۱۹۸۰ افزایش داشته،

براساس گزارشها تاکنون، ۸/۶ میلیارد دلار از درآمد کشور از طریق حساب ذخیره ارزی به بخش خصوصی اختصاص یافته است.



متوسط رشد سالانه بخش صنعت در همین مدت بیش از چهار درصد اکت داشته و به منفی ۰/۷ درصد بالغ شده است. مشاهده می‌گردد که تجربه ایران نیز شاهدی است بر مطالب گفته شده. به نظر می‌رسد که تشکیل حساب ذخیره ارزی موجب تشدید اثر ثروتی منبع نفت در ایران گردیده است، به طوری که در شرایط فعلی، حدود نیمی از موجودی صندوق ارزی، به بخش خصوصی اختصاص یافته و نظام بانکی کشور، عملاً عهده‌دار ارزیابی و اختصاص منابع به بخش خصوصی است، اما سه اشکال جدی در این ساز و کار، باعث شده است تا اختصاص این سرمایه، آن گونه که باید به توسعه و فعال شدن بخش خصوصی منجر نشود، و حتی زمینه تولید رانت برای عده‌ای فراهم شود.

ابهام اول مربوط به ساز و کار اختصاصی این منابع یعنی نظام بانکی و حداکثر بخشی از وزارت صنایع است که این ساز و کار با دو مشکل روبه‌رو است: مشکل اول، اختیارات نظام بانکی درباره سرمایه دولت است. به عبارت دیگر، زمانی که نظام بانکی کشور در استفاده درست و تخصیص صحیح منابع خود با مشکل مواجه است، چگونه می‌توان مسؤلیت تخصیص این میزان بالا از منابع ارزی کشور را به نظام بانکی واگذار نمود؟ در حالی که نظام بانکی طبیعتاً دقت و حساسیتی که در واگذاری منابع خود دارد، درباره اختصاص منابع صندوق ذخیره ارزی نخواهد داشت و حتی ممکن است بخواهد با اختصاص جهت‌دار منابع ارزی، بخشی از مشکلات داخلی خود را حل کند.

مشکل دوم، ایجاد امضاهای طلایی برای اختصاص اعتبار برای بخشی از طرحها در وزارت صنایع است. تجربه نشان می‌دهد، زمانی که اختصاص دهها میلیون دلار به تشخیص و امضای یک مدیر واگذار شود، این مسأله به ایجاد فساد و ناکارآمدی منجر خواهد شد که مربوط به تفاوت شدید میزان بهره ارزی و ریالی و همچنین میزان بهره مشابه نظام بانکی جهان با میزان بهره صندوق ذخیره ارزی است. در حالی که میزان بهره نظام بانکی ما در حال حاضر، حداقل ۱۷ درصد بوده، با وجود سیاست ثابت نگه داشتن نرخ ارز از سوی بانک مرکزی، ما فقط ۲ درصد را به‌عنوان میزان بهره اعتبارات ارزی در نظر گرفته‌ایم، که این اختلاف فاحش میزان بهره ارزی و ریالی، نیز زمینه تولید رانت را فراهم می‌آورد.

میزان بهره بانکی اعتبارات ارزی اختصاص یافته به بخش خصوصی حتی در مقایسه با وام‌هایی که دولت ایران از بانک‌های خارجی دریافت می‌کند، پایین می‌باشد. در شرایط کنونی، اگر دولت و بانک‌های ایرانی بخواهند وام مشابهی را از بانک‌های خصوصی دریافت کنند، حتی در صورت موافقت و انعطاف طرف خارجی، می‌بایست بهره ۴ تا ۶ درصدی را

پرداخت کنند، بنابراین بهره ۲ درصدی تعیین شده برای اعتبارات صندوق ذخیره ارزی به بخش خصوصی با ابهام همراه است. ابهام سوم عملکرد صندوق ذخیره ارزی در بخش خصوصی در این رابطه است که مشکل اصلی این بخش از سرمایه‌ها، نبود نظارت صحیح بر چگونگی هزینه کردن اعتبارات صندوق ذخیره ارزی است. مواردی رخ داده است که بخش خصوصی به اسم خریداری ماشین‌آلات و فناوری و با استفاده از اعتبارات صندوق ذخیره ارزی ماشین‌آلات فرسوده و از رده خارج را به قیمت آهن قراضه خریداری و آنها را به بهای ماشین‌آلات جدید و قابل استفاده قیمت‌گذاری کرده و به دلیل آنکه این ماشین‌آلات با نام بخش خصوصی خریداری شده، عملاً ارزیابی مجدد روی آن صورت نمی‌گیرد و در واقع ارز اختصاص یافته با بهره پایین، به جای سرمایه‌گذاری در صنعت، تبدیل به عامل ایجاد رانت می‌شود. براساس گزارشها تاکنون، ۸/۶ میلیارد دلار از درآمد کشور از طریق حساب ذخیره ارزی به بخش خصوصی اختصاص یافته است، برآوردهای کارشناسی، از حیث و میل گسترده بیت‌المال در این بخش خبر می‌دهد. بنابراین گزارشها، از ۸/۶ میلیارد دلار سرمایه اختصاص یافته به بخش خصوصی، صنعت سیمان با ۱/۳ میلیارد دلار، بیشترین سهم را داراست که از این مبلغ، تاکنون ۹۳۰ میلیون دلار به صنایع سیمان پرداخت شده و حدود ۳۷۰ میلیون دلار نیز در آستانه گشایش ارزی است.

کارشناسان اقتصادی اختلاف فاحش میزان بهره ۲ درصدی اعتبارات حساب ذخیره ارزی با نرخ ۱۷ تا ۲۸ درصدی بهره در نظام بانکی کشور را انگیزه بسیاری از باندهای مافیایی اقتصاد کشور برای به غارت بردن سرمایه‌های حساب ذخیره ارزی می‌دانند. باندهایی با اعمال نفوذ در وزارت صنایع و تشکیلات متولی اختصاص اعتبارات حساب ذخیره ارزی، درآمد سرشاری به دست آورده‌اند و در جریان خریدهایی که با استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی انجام می‌شود، سوءاستفاده‌های گسترده‌ای صورت گرفته است. این در حالی است که سابقه ایران در بعضی از صنایع مانند صنعت سیمان، به بیش از نیم قرن می‌رسد و تاکنون ۴۸ کارخانه سیمان در کشور خریداری و نصب شده است، مسؤولان وزارت صنایع، همچنان به خریداری یکباره کارخانه‌های سیمان از شرکت‌های اروپایی اقدام می‌کنند و به این ترتیب، صدها میلیون دلار از سرمایه ملی به هدر می‌رود، در حالی که اگر از توانایی بالای کارشناسان ایرانی برای مدیریت در موتناژ ماشین‌آلات کارخانه‌های سیمان استفاده شود، بدون تغییر شرایط فنی، حدود ۳۰ درصد از قیمت راه‌اندازی کارخانجات سیمان، کاهش پیدا می‌کند. انحراف در عملکرد وزارت صنایع در گشایش‌های ارزی و ائتلاف سرمایه‌های ملی کشور به دلیل

**کارشناسان
اقتصادی اختلاف
فاحش میزان
بهره ۲ درصدی
اعتبارات حساب
ذخیره ارزی با
نرخ ۱۷ تا ۲۸
درصدی بهره در
نظام بانکی کشور
را انگیزه بسیاری
از باندهای
اقتصاد کشور
برای به غارت
بردن سرمایه‌های
حساب ذخیره
ارزی می‌دانند.**

عملکرد غیر کارشناسی این دستگاه و ناشی از منفعت‌طلبی تعدادی از مسوولان و مؤثران در این دستگاه می‌باشد. تعدادی از مدیران و کارشناسان وزارت صنایع که به‌طور مستقیم در اختصاص اعتبارات از حساب ذخیره ارزی مؤثر هستند، با دریافت مبالغ کلان به‌صورت انتقال سهام کارخانجات یا دیگر شکل‌ها با دریافت‌کنندگان اعتبارات ارزی در جریان حیف و میل بیت‌المال سهیم می‌شوند. قرار دادن چند میلیارد دلار از سرمایه ملی در صندوق ذخیره ارزی و اختصاص آن به بخش خصوصی، بدون اینکه ساز و کارهای صحیحی برای هزینه شدن درست آن پیش‌بینی شود، موجب ایجاد خطر استفاده نامناسب از این سرمایه ملی می‌گردد. با توجه به مشکل کشور در کمبود سرمایه‌گذاری ارزی، دقت و عملکرد صحیح در مصرف اعتبارات موجود در صندوق ذخیره ارزی باعث جلوگیری از ایجاد سرمایه‌گذاری کاذب و رشد واقعی صنعت کشور خواهد شد.

مشکلات و موانع استفاده بهینه

از موجودی حساب ذخیره ارزی

- ۱- وجود ضعف کارشناسی در میان متخصصان بخش صنعت در زمینه طرح‌های سرمایه‌گذاری، بازاریابی و برنامه‌ریزی تولیدی و خدماتی
- ۲- ضعف مدیران مالی در برنامه‌ریزی مالی
- ۳- وجود دیوانسالاری گسترده
- ۴- کمبود کارشناسان متخصص بانکی در طرح‌های ارائه شده و نداشتن درک صحیح از اهمیت ورود به دانش فنی و نحوه بررسی طرح‌ها
- ۵- عدم شفافیت آمارهای ارائه شده از موجودی صندوق

برخی راهکارهای پیشنهادی

- ۱- راهنمایی سرمایه‌گذاران در حوزه‌های ستادی و استانی و ایجاد دفاتر مشاوره
- ۲- استفاده از شبکه‌های اطلاع‌رسانی ماشینی و رایانه‌ای کردن این نوع دستگاه‌ها
- ۳- به‌کارگیری نیروی متخصص و آشنا به طرح‌های تولیدی و خدماتی و حمایت از ورود دانش فنی
- ۴- تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری در رشته‌های صنعت، معدن و کشاورزی
- ۵- استفاده از تجربه سایر کشورها در صندوق ارزی
- ۶- شناسایی صنعتگران خیره و ارائه خدمات بهتر به این گروه
- ۷- هماهنگی بیشتر بین بانک‌ها و دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه بخش صنعت و معدن

میزان بهره بانکی اعتبارات ارزی اختصاص یافته به بخش خصوصی حتی در مقایسه با وام‌هایی که دولت ایران از بانک‌های خارجی دریافت می‌کند، پایین می‌باشد. در شرایط کنونی، اگر دولت و بانک‌های ایرانی بخواهند وام مشابهی را از بانک‌های خصوصی دریافت کنند، حتی در صورت موافقت و انعطاف طرف خارجی، می‌بایست بهره ۴ تا ۶ درصدی را پرداخت کنند، بنابراین بهره ۲ درصدی تعیین شده برای اعتبارات صندوق ذخیره ارزی به بخش خصوصی با ابهام همراه است.

