

روایی توسعه پایدار

آینده‌ای که به فراموشی سپرده شد؛ چشم‌انداز ۱۴۰۴ و سرنوشت مبهم منابع نفتی

در حالی که تنها چند ماه تا پایان افق چشم‌انداز ۱۴۰۴ باقی مانده، تحقق اهداف نفتی کشور همچنان با ابهام مواجه است. عملکرد صندوق توسعه ملی نیز به جای تحقق توسعه پایدار، به ابزاری برای جبران کسری‌ها و انحراف منابع تبدیل شده است.

به گزارش گروه صنعت و تجارت - پایگاه اطلاع رسانی دریا و نفت، تأسیس صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۸۹ و تأکید بر بند ۴۲ سیاست‌های کلی چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور، قرار بود الگویی برای تغییر استفاده از درآمدهای نفت و گاز در کشور باشد. در بند ۴۲ سند چشم‌انداز، حرکت به سمت تبدیل درآمد نفت و گاز به دارایی‌های مولد به منظور پایداری فرآیند توسعه و تخصیص و بهره‌برداری بهینه از منابع، به عنوان یکی از سیاست‌های کلی در افق ۲۰ ساله ترسیم شد.

هدف این بود که این درآمدها نه در مصارف جاری، بلکه در قالب سرمایه‌گذاری‌های مولد اقتصادی به کار گرفته شود و زمینه‌ای برای توسعه پایدار، عدالت بین‌نسلی و کاهش وابستگی بودجه به نفت باشد.

اما آنچه در عمل رخ داد، انحرافی سیستماتیک به این هدف بود. به جای آنکه حرکت به سمت تبدیل درآمدهای نفت و گاز به دارایی‌های مولد به منظور پایداری فرآیند توسعه و تخصیص و بهره‌برداری بهینه از منابع صورت بگیرد، صندوق توسعه ملی به عنوان ابزاری برای تحقق این هدف به محلی برای برداشت‌های متعدد دولت‌ها و نهادهای فراتر از آن تبدیل شد.

تضاد میان اهداف صندوق توسعه ملی و واقعیت موجود در کشور

صندوق توسعه ملی به عنوان مدیر و ناظر بر استفاده بهینه از منابع و ثروت ملی کشور در مسیر توسعه است؛ به نحوی که سهم آیندگان نیز در آن به بهترین شکل لحاظ شود.

ساختار صندوق توسعه ملی در برنامه پنجم توسعه با دو مأموریت صریح تحت عناوین «تبدیل بخشی از عواید فروش نفت و گاز و فرآورده‌های آنها به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده» و «حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز کشور» طراحی شد.

اما در عمل و مطابق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس از عملکرد صندوق توسعه ملی، بیش از ۶۵ درصد مصارف صندوق به برداشت‌های دولتی اختصاص یافته که این امر با اهداف اولیه صندوق در تضاد است. این برداشت‌ها به طور عمده برای تأمین کسری بودجه دولت انجام و باعث کاهش منابع صندوق برای سرمایه‌گذاری‌های مولد شده است.

از دیگر تضادهای موجود میان اهداف و واقعیت صندوق توسعه ملی می‌توان به موضوع تسهیلات اشاره کرد.

این صندوق اولویت اصلی خود را به ارائه تسهیلات ارزی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف رشد تولید، افزایش صادرات و گسترش سرمایه‌گذاری در داخل و خارج از کشور، با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی پروژه‌ها قرار داد.

این در حالی است که مطابق اساسنامه صندوق، تنها بخش کوچکی از منابع ورودی صندوق در هر سال به ریال تبدیل شده و به منظور ارائه تسهیلات ریالی نزد بانک‌ها سپرده‌گذاری می‌شود.

این منابع نیز برای تحرک بخشی به بخش‌های آب و کشاورزی، صنعت و معدن، صنایع تبدیلی و تکمیلی و گردشگری در اختیار بانک‌های عامل قرار می‌گیرد تا بخش‌های خصوصی و تعاونی و عمومی غیردولتی را حمایت کند.

اما مطابق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، تسهیلات ارزی صندوق در بازگشت سرمایه و سوددهی، عملکرد نامطلوبی داشته است. از مجموع ۲۶ میلیارد دلار مطالبات سررسید شده، حدود ۶۹ درصد به مطالبات معوق تبدیل شده است. همچنین، بخش قابل توجهی از تسهیلات به نهادهای عمومی غیردولتی تخصیص یافته که در بازپرداخت تسهیلات عملکرد ضعیفی داشته‌اند.

لازم به ذکر است که در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ایران، استقلال صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه سالانه کشور و استقلال آن در مدیریت حساب‌های ارزی به رسمیت شناخته شد.

اما به نظر می‌رسد استقلال این صندوق محقق نشده و همچنان دولت و به ویژه وزارت نفت، از منابع این صندوق استفاده می‌کنند و به بار بدهی دولت به صندوق توسعه ملی می‌افزایند. این موضوع صندوق را از ایجاد بستری برای تبدیل درآمدهای نفت و گاز به دارایی‌های مولد باز داشته است.

بدهی ۱۱۰ میلیارد دلاری دولت به صندوق توسعه ملی

برخلاف ماموریت اصلی صندوق توسعه ملی که سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مولد یا ذخیره درآمد نفت به‌عنوان یک ثروت ملی برای آیندگان است، دولت‌ها با برداشت‌های مکرر، بدون بازپرداخت مشخص یا حتی توجیه اقتصادی، منابع صندوق را به مصرف رساندند. اکنون صندوق توسعه ملی به نهدی با حجم عظیمی از مطالبات بی‌سرانجام از دولت تبدیل شده است.

بر اساس اعلام صندوق توسعه ملی، کل مطالبات صندوق از دولت‌ها بابت اضافه برداشت به‌عنوان قرض به ۱۰۰ میلیارد دلار رسیده است.

دولت سیزدهم ۲۴.۲ میلیارد دلار، دولت دوازدهم ۳۳.۹ میلیارد دلار، دولت یازدهم ۳۲.۳ میلیارد دلار و دولت دهم ۱۳.۵ میلیارد دلار از سهم صندوق توسعه ملی به عنوان قرض دریافت کرده‌اند و اکنون مطالبات صندوق توسعه ملی از دولت‌ها ۱۰۳.۹ میلیارد دلار است.

بدهی دولت به این صندوق نه‌تنها عددی نمادین نیست، بلکه به یکی از مشکلات جدی مالی کشور تبدیل شده است؛ رقمی که بازپرداخت آن، با توجه به وضعیت کنونی بودجه عمومی و اقتصاد کشور، دور از دسترس به نظر می‌رسد.

پیش‌تر فرشید شکرخدايي، رئيس کميسيون سرمايه‌گذاري و تامين مالي اتاق بازرگاني ايران، در گفت‌وگو با تجارت‌نيوز مطرح کرد: وزارت نفت حدود ۱۱۰ ميليارد دلار به صندوق توسعه ملي بدهکار است. اين بدهي به‌طور عمده به دليل واريز نشدن بدهي دولت‌ها از سال‌هاي قبل به حساب ذخيره ارزي شکل گرفته و بخشي ديگر مربوط به وام‌هايي است که پس داده نشده‌اند.

در ۳ سال اخير حتي یک ريال از پول نفت به حساب صندوق توسعه ملي واريز نشد!

صندوق توسعه ملي منبع ذخيره درآمد نفت و گاز بوده و برای جلوگیری از وابستگی بودجه به نفت و ذخیره ارزي درآمد نفت برای آیندگان و توسعه کشور تشکیل شد.

اما مسئولان از سال ۱۴۰۰، حتي یک ريال به حساب صندوق توسعه ملي واريز نکرده‌اند و پول نفت را يا صرف مخارج مصرفي بودجه جاري يا خرج مصارفي خارج از بودجه کرده‌اند که کسی از آنها خبری ندارد.

مهدی غضنفری، رئيس صندوق توسعه ملي، در نشست خبري چهاردهمين سالگرد صندوق توسعه ملي در دی ماه سال گذشته عنوان کرد: باید هر سال منابعی از نفت وارد صندوق شود، در حالی‌که در سه سال گذشته جریان ورودی جدید نفت به صندوق رخ نداده و صفر بوده است.

اين در حالی است که مسئولان مدام از شکستن رکورد صادرات نفت خبر می‌دهند. اگر صندوق توسعه ملي محل واريز پول نفت نیست، پس درآمد حاصل از صادرات نفت به کجا می‌رود؟

نه‌تنها کشور در اين ۲۰ سال به سمت نزدیک‌شدن به افق سند چشم‌انداز حرکت نکرد، بلکه روز به روز ماهيت نفت برای مسئولان کشور تغيير کرد و درآمد حاصل از آن به مذاق مسئولان خوش آمد. به بيان ديگر، سياست «تبدیل نفت به دارايی مولد» به مرحله اجرا نرسيد و نفس صندوق توسعه ملي نيز بی‌اثر شد.

در ادامه اين روند دارايی‌های مولد جدیدی از محل فروش نفت ايجاد نشد، بلکه همان منابعی که می‌توانستند به زیرساخت‌های حياتی، فناوری‌های نوين و اشتغال پایدار تبدیل شوند، صرف هزینه‌های جاري يا مصرفي شده‌اند.

امروز صندوق توسعه ملي به نمادی از انحراف در سياست‌گذاري اقتصادی تبدیل شده است؛ نهادی که می‌توانست سپر توسعه کشور در برابر بی‌ثباتی درآمدهای نفتی باشد، تبدیل به یک موسسه مالي برای تسهيل برداشت‌های مسئولان شد.

انحراف ساختاری در سياست‌گذاري اقتصادی؛ چه عاملی تغيير کارکرد صندوق را تسهيل کرد؟

صحت از انحراف در سياست‌گذاري اقتصادی مستلزم ذکر یک قيد حياتی است. قيد ساختاری بودن اين انحراف، از رويه اداره کشور و نهادهای آن نشان دارد.

طبق اصل ۴۵ قانون اساسی و قانون نفت مصوب مجلس، «منابع نفت کشور جزو انفال و ثروت‌های عمومی و در اختيار حکومت اسلامی است و کليه تاسيسات و تجهيزات و دارايی‌ها و سرمايه‌گذاري‌هایی که در داخل و خارج کشور توسط وزارت نفت و شرکت‌های تابعه به عمل آمده يا به عمل می‌آيد، متعلق به ملت ايران و در اختيار حکومت اسلامی است.»

انفال، در معنای فقهی و حقوقی، اموالی هستند که به مالکیت افراد درنیامده و در اختيار حاکم اسلامی قرار دارند تا در راستای مصالح عمومی و منافع مردم به کار گرفته شوند.

بر اين اساس، برداشت اوليه آن است که درآمدهای حاصل از نفت و گاز نه ملک شخصی مسئولان است و نه دارايی دولت به معنای کلان آن؛ بلکه امانتی است که باید در مسير توسعه پایدار، ايجاد زیرساخت‌های اساسی و نسل‌های آینده مصرف شود.

اما اين نوع از مالکیت راه افزايش سهم انفال از اقتصاد را بالا می‌برد و اجازه رشد اقتصاد صنعتی و ايجاد ارزش افزوده در اقتصاد را نمی‌دهد.

یعنی به جای درک آن به عنوان یک امانت ملی، این منابع به عنوان منابعی قابل تصرف دیده می‌شوند و بار عمده اقتصاد بر دوش آنهاست. از این رو، طبیعی است که صندوق توسعه ملی نیز از فلسفه خود فاصله بگیرد. در نتیجه به جای آنکه درآمدهای نفتی به دارایی‌های مولد تبدیل شود، این منابع صرف هزینه‌های جاری و تامین منافع مسئولان می‌شود.

این روند، تاثیر عمیقی بر ساختار اقتصاد کشور گذاشت. اقتصاد ایران به جای آنکه با تکیه بر تولید صنعتی و فناوری محور رشد کند، همچنان به نفت و جریان نقدینگی حاصل از آن وابسته مانده است.

زمانی که پول نفت و گاز بدون برنامه‌ریزی توسعه‌ای به چرخه مالی کشور تزریق شود، به جای آنکه تولید صنعتی رونق بگیرد، اقتصاد کشور متکی به بخش نفتی و مالی می‌شود؛ یعنی اقتصادی که در آن سفته‌بازی و واسطه‌گری بسیاری از نهادهای بالاتر از دولت به کمک درآمدهای نفتی رشد می‌کند، اما تولید واقعی تضعیف می‌شود.

در سه سال اخیر، با واریز نشدن سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفت و گاز، یکی از آخرین راهکارها برای گذر از اقتصاد رانتی و نفتی نیز به محاق رفت.

وقتی منابع صندوق پر نمی‌شود و برداشت‌های بی‌ضابطه جایگزین انباشت سرمایه‌های ملی می‌شود، تشدید وابستگی به نفت، تضعیف زیرساخت‌های اقتصادی، فرار سرمایه‌ها از تولید و جذب آن در بخش‌های نامولد اقتصاد امری ناگزیر است.

چگونه می‌توان از تجربه دیگر کشورها بهره برد؟

انحراف از فلسفه صندوق توسعه ملی، یکی از ریشه‌های اصلی درجا زدن اقتصاد ایران در دام وابستگی به نفت و تداوم مشکلات ساختاری اقتصادی است که ریشه در بسیاری از قوانین کشور و نحوه اداره منابع دارد.

این در حالی است که بسیاری از کشورهای جهان به دلیل تغییر ساختاری نوع نگاه به نفت، به سمت ایده‌های جایگزین حرکت کرده‌اند.

یکی از نمونه‌های ایده‌های جایگزین، صندوق دائمی آلاسکا است که بخشی از درآمدهای حاصل از فروش نفت را در یک صندوق سرمایه‌گذاری قرار می‌دهد و سود آن را سالانه بین مردم این ایالت توزیع می‌کند. در این رویکرد، مردم مالک منافع حاصل از نفت هستند، اما در مدیریت عملی آن نقشی ندارند.

در این سناریو، درآمدهای حاصل از نفت با ضوابط خاصی در اختیار دیگر بخش‌های اقتصاد قرار می‌گیرند و از سوی دیگر، به دلیل بازتعریف نوع مالکیت این منابع، سهم مردم از درآمدهای نفتی محفوظ است.

نام بردن از یک مدل خاص اداره نفت و به کارگیری آن در راستای توسعه کشور به معنای پیاده‌سازی دقیق این مدل در ایران نیست؛ چراکه هر کشور به دلیل مقتضیات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و جغرافیایی خاص خود، به در نظر گرفتن ضوابط و پیش‌شرط‌های خاص برای ارائه مدل‌های مختلف اقتصادی نیاز دارد.

تغییر مسیر فعلی استفاده از درآمدهای نفت و گاز کشور، مستلزم بازتعریف جایگاه صندوق توسعه ملی و نوع نگاه به درآمدهای نفت و گاز است. در غیر این صورت، چشم‌اندازی که برای ایران ۱۴۰۴ ترسیم شده بود، تنها در آرشیو اسناد باقی می‌ماند؛ بی‌آنکه ردی از تحقق آن در واقعیت دیده شود. / تجارت نیوز