

جایگاه صندوق‌های ثروت ملی در روند توسعه، الزامات و کارکردها

نیلوفر حسین تاش^۱

چکیده

انتظارات آیندگان از نسل کنونی با توجه به رشد آگاهی‌ها، تغییرات نیازها و خواسته‌ها و منابع در اختیار، در حال دگرگونی است. با این حال وظیفه ذاتی هر نسلی آن است که از آنچه به صورت خدادادی در اختیار داشته، با حداقل مخاطره، صیانت نموده و ضمن پرهیز از اتلاف منابع در اختیار، با روش‌های هدفمند آنرا پایدار کرده و بر پایه عدالت، این ثروت امانت داده شده را به آیندگان و نسل‌های بعدی تحویل دهد. در این راستا، مقاله پیش‌رو با مروری بر اندیشه اقتصاددانان مکاتب مختلف در خصوص مباحث مربوط به رشد و توسعه و معرفی مقوله سرمایه‌گذاری مولد و پویا بعنوان فصل مشترک توسعه کشورها؛ به موضوع توسعه پایدار ورود کرده و در ادامه با توجه به نقش کلیدی صندوق‌های ثروت ملی به عنوان بازیگران بلامنازع عرصه سرمایه‌گذاری، به کارکرد آنها در مسیر دستیابی به توسعه می‌پردازد. در انتها با مروری اجمالی بر صندوق توسعه ملی ایران؛ نقش این صندوق در دستیابی به اهداف متعالی که در اساسنامه آن ذکر است مورد بررسی قرار می‌گیرد.

واژگان کلیدی: رشد و توسعه اقتصادی، توسعه پایدار، صندوق‌های ثروت ملی، صندوق توسعه ملی

^۱ کارشناس ارشد علوم اقتصادی، کارشناس مسئول منابع و مصارف صندوق توسعه ملی

توسعه، کلیدواژه نام‌آشنایی است که حکمرانان، سیاست‌مداران، اقتصاددانان، جامعه‌شناسان، اهالی وادی فرهنگ، محیط‌زیست و ... را طی ادوار مختلف به صورت مستقیم و غیر مستقیم به خود مشغول داشته است. چرا که چندبعدی و فرآیندی بودن توسعه مقوله‌ای است که از مهمترین ویژگی‌های آن محسوب می‌شود. عموماً چندین بُعد اساسی برای توسعه تعریف می‌شود. بعد اقتصادی در حیطه تولید ثروت و بهبود شرایط فیزیکی زندگی و توزیع عادلانه منابع و دارایی تعریف می‌شود. بعد اجتماعی بر اساس بهبود و پیشرفت شاخص‌های مرتبط با بهداشت، آموزش، اشتغال، محیط‌زیست و عواملی از این دست اندازه‌گیری می‌شود. بعد سیاسی شامل ارزش‌هایی مانند حقوق بشر، آزادی، حق رأی و اشکالی از دموکراسی است و نهایتاً بعد فرهنگی درک و ارتقای فرهنگ به منظور هویت بخشی به انسان‌ها را دربرمی‌گیرد.

در این مقاله، در ابتدا بعد اقتصادی توسعه مورد تمرکز قرار گرفته و با مروری بر اندیشه‌های اقتصاددانان در خصوص رشد و توسعه، به مباحث مربوط به توسعه پایدار خواهیم پرداخت. در ادامه صندوق‌های ثروت ملی، رویکردها و کارکردهای آنها و ارتباط آنها با مباحث توسعه بررسی خواهد شد. نهایتاً با مروری اجمالی بر وضعیت صندوق توسعه ملی، جمع‌بندی مقتضی ارائه خواهد شد.

مروری بر اندیشه‌های اقتصاددانان در خصوص رشد و توسعه

به صورت کلی اقتصاددانانی که به مطالعه توسعه پرداختند بر دو زمینه کلی متمرکز شدند: علل فقر نسبی و نابرابری به خصوص در کشورهای کمتر توسعه یافته و نیز تعیین مسیر بالقوه پیشرفت اقتصادی کشورهای توسعه نیافته و یا در حال توسعه. در دیدگاه اقتصاددانان مکتب کلاسیک، فرآیند توسعه به معنای امروزی خود مطرح نبود. در واقع اندیشه‌های این اقتصاددانان بیشتر در زمینه رشد و پیشرفت اقتصادی مطرح شده است که مهمترین بخش آن از طریق گسترش بازارها جستجو می‌شد. از منظر طرفداران این مکتب، تولید و فروش هر چه بیشتر کالاها و خدمات و تأکید به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری در جامعه و متعاقب آن انباشت سرمایه، منجر به رشد فزاینده و پیشرفت اقتصادی جوامع می‌گردد.

بعد از اقتصاددانان مذکور، شومپیتر برای نخستین بار دو مفهوم رشد و توسعه اقتصادی را از یکدیگر جدا نمود. از نظر وی، رشد اقتصادی، جریان آرام و تدریجی گسترش تولید است. در واقع چنانچه بدون تغییر در روش تولید، تولید ناخالص ملی افزایش یابد، رشد اقتصادی حادث شده است. اما در مقابل بکارگیری ترکیب جدیدی از ابزارهای تولید با تحقق شروطی مشتمل بر تغییر شرایط تولید، معرفی و عرضه کالاهای نوین به بازار، کشف و عرضه منابع جدید، دستیابی به بازارهای نوین کالا و خدمات و شکل‌گیری سازمان‌ها و صنایع نوین تولیدی، منجر به توسعه می‌گردد. شومپیتر عوامل مزبور را به نوعی عامل به وجود آمدن انقلاب در تولید می‌داند. در چنین وضعیتی، اقتصاد از ایستایی به سمت پویایی حرکت کرده و توسعه محقق می‌شود. شومپیتر، چند ویژگی برای فرآیند توسعه متصور بود:

- به کارگیری همه عوامل بوجود آورنده تولید و ترکیب آنها با روش‌های نوین: به منظور پاسخگویی به نیازها و خواسته‌های روزافزون جمعیت و محدود بودن منابع، بنگاه‌های جدیدی وارد عرصه اقتصاد می‌شوند و به دنبال آن مباحث مربوط به تأمین مالی جدید شکل می‌گیرد. بنابراین تنها معرفی روش‌های نوین تولید، گرهی از مشکلات اقتصادی نمی‌گشاید، بلکه زمانی این مقوله می‌تواند در راستای توسعه اقتصادی قرار گیرد که منجر به تولید کالا و خدمات گردد. در این راستا، شکل‌گیری فعالیت‌های مذکور، نیازمند سرمایه‌گذاری در اقتصاد است.

- چگونگی تأمین مالی فعالیت‌ها در شکل جدید: شکل‌دهی به فعالیت‌های نوین در اقتصاد، نیازمند نقش سرمایه‌گذاران و تأمین‌کنندگان مالی و بانک‌هاست. با گسترش اعتبارات این گروه‌ها، ابداعات، نوآوری‌ها و محصولات و فعالیت‌های جدید در بخش‌های واقعی اقتصاد، تغییرات لازم را ایجاد نموده و اقتصاد به سوی وضعیت مطلوب (توسعه) سوق داده می‌شود.

- نقش و وظیفه معرفی‌کنندگان روش‌های نوین (کارآفرینان و نوآوران): این گروه در عمل کسانی هستند که مسئولیت تشکیلات تولیدات نوین، مدیریت اینگونه فعالیت‌ها و هزینه ریسک‌های موجود را می‌پذیرند. در واقع آن چه موجب توسعه اقتصادی می‌شود، ریسک‌پذیر بودن کارآفرینان و نوآوران است.

اقتصاددان دیگری که در اینجا به بررسی اجمالی اندیشه‌های وی در باب توسعه خواهیم پرداخت جان مینارد کینز است. گرچه وی نظریه پرداز توسعه اقتصادی نبود، اما راه‌حلی که برای خروج از بحران رکود بزرگ ارائه داد، می‌تواند الگویی برای دستیابی اقتصاد به مراحل بالاتر رشد و پیشرفت در نظر گرفته شود. از دیدگاه این اقتصاددان، حلقه اتصال درآمد، تولید، اشتغال و سرمایه‌گذاری؛ تقاضای موثر و محرک این ارتباط، میل نهایی به مصرف است. هر چه بخش بیشتری از افزایش درآمد قابل تصرف مصرف شود، تقاضای موثر افزایش یافته و در نتیجه از عوامل و منابع بیشتر استفاده می‌شود. در پاسخ به افزایش مصرف، تقاضا برای سرمایه‌گذاری نیز افزایش می‌یابد. وی مطرح می‌کند که در هنگام رکود که بیکاری ناشی از کمبود تقاضای موثر وجود دارد، با حرکت منحنی عرضه پول به سمت راست، امکان افزایش تولید به واسطه افزایش تقاضای موثر وجود دارد. زمانیکه صنایع تولیدکننده کالای مصرفی دارای ظرفیت اضافی باشند، از طریق افزایش هزینه دولت، درآمد افزایش پیدا کرده و تقاضا برای اینگونه کالاها زیاد می‌شود و در نتیجه تولید نیز با رشد مواجه خواهد شد. لذا بایستی منابع مالی لازم در اختیار عرضه‌کنندگان قرار گیرد و سرمایه‌گذاران با محدودیت منابع مواجه نباشند. به بیان دیگر برای رفع رکود اقتصادی، اعمال سیاست‌های کسری بودجه توسط دولت‌ها می‌تواند موثر واقع شود.

الگوی رشد هارود-دومار پاسخی برای این مساله است که برای دستیابی به رشد اقتصادی پایدار چه شرایطی لازم است. در پاسخ به این پرسش این نتیجه حاصل شده است که رشد مستمر، مستلزم افزایش دائمی میزان سرمایه‌گذاری است. چراکه سرمایه‌گذاری بیشتر موجب افزایش درآمد و تقاضای موثر خواهد شد. افزایش تقاضا موجب ترغیب سرمایه‌گذاران (بعنوان صاحبان عوامل تولید) برای بدست آوردن سود بیشتر می‌گردد، بنابراین سرمایه‌گذاری مناسب برای رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری جدیدی است که موجب بهبود وضع تولید ناخالص داخلی گردد. مفروضات این الگو شامل آن است که پس‌انداز ضریب ثابتی از درآمد بوده و سرمایه‌گذاری تغییر در موجودی سرمایه است. همچنین بر اساس این الگو، میزان بهینه سرمایه برای تولید، به چندین عامل وابسته است: تکنولوژی، مهارت‌های مدیریتی، توانایی کارآفرینی و میل به پیشرفت، وجود نهادهای مالی رهنمون‌کننده پس‌اندازها به فعالیت‌های سرمایه‌گذاری، کارکرد نهاد دولت و حاکمیت به خصوص در پشتیبانی از فعالیت‌های سرمایه‌گذاران، ابعاد و اندازه بازارها، ثبات سیاسی و اقتصادی و نهایتاً تخصص و مهارت و توانایی نیروی کار. بر این اساس، الگوی مذکور عنوان می‌کند که نرخ رشد اقتصادی با پس‌انداز (بعنوان ضریب ثابتی از درآمد) رابطه مستقیم داشته و با نسبت سرمایه به تولید رابطه معکوس دارد. لذا هر چه اقتصاد، توانایی بیشتری برای پس‌انداز داشته و بهره‌وری سرمایه بالاتر باشد، رشد اقتصادی بالاتر است.

نظریه رشد اقتصادی بعدی مربوط به روزن اشتاین رودن است. این نظریه تحت عنوان نظریه فشار همه جانبه، جهش یا فشار بزرگ نام‌گذاری شده و شامل مفروضات ذیل است:

دولت در اقتصاد دخالت دارد؛ تکنولوژی در حال پیشرفت است؛ توابع تولید تقسیم ناپذیر است (لذا بازدهی فزاینده و صرفه‌جویی‌های خارجی تکنولوژیکی را به همراه دارد)؛ مکانیزم بازار قادر به تأمین امکانات لازم برای توسعه نیست. رودن معتقد است کشورهای در حال گذار، با رکود مواجه‌اند و خروج از این وضعیت نیازمند سرمایه‌گذاری‌های زیادی است. به علت انباشت ضعف نیروهای مولد و فقدان مکانیزم بازار برای تعدیل قیمت‌ها، دخالت دولت در اقتصاد ضروری است. این کشورها نیاز به برنامه‌ریزی کامل و جامعی دارند. این اقتصاددانان فعالیت اقتصادی دولت را مشروط و موقتی دانسته و معتقد است زمانیکه دولت اقتصاد را از رکود خارج کرد و دوران شکوفایی اقتصاد آغاز شد، بخش خصوصی جایگزین دولت می‌شود. رودن در نظریه خود به نقش صرفه‌جویی‌های خارجی، وجود وابستگی متقابل بین بخش‌های مختلف اقتصادی؛ وجود جمعیت مازاد روستایی و بیکاری پنهان؛ صرفه‌جویی‌های پولی خارجی و سرمایه ثابت اجتماعی به عنوان عوامل تاثیرگذار تاکید می‌نماید. بر این اساس نظریه فشار بزرگ عبارت است از رشد متعادل به معنای برنامه‌ریزی جامع و کامل سرمایه‌گذاری برای رفع موانع موجود بر سر راه توسعه اقتصادی کشورهای در حال گذار. در واقع به این دلیل که این دیدگاه موجب رشد تمام بخش‌ها می‌شود، آنرا نظریه فشار بزرگ یا رشد همه جانبه می‌نامند. رودن معتقد است برای توسعه اقتصادی نیاز به اقداماتی است که بدون دخالت دولت صورت نمی‌گیرد، این موارد عبارتند از تربیت نیروی انسانی ماهر و متخصص و سرمایه‌گذاری وسیع و همزمان در تمام بخش‌های اقتصادی. وی همچنین برای تأمین مخارج سرمایه‌گذاری؛ کاهش واردات کالاهای مصرفی، افزایش صادرات و استقراض را پیشنهاد می‌کند.

لویی‌س نظریه توسعه اقتصادی در شرایط عرضه نامحدود نیروی کار را مطرح نمود و در مباحث خود بر ساختار دوگانه اقتصادهای توسعه نیافته متشکل از دو بخش سنتی و مدرن (سرمایه‌داری) تأکید نمود. وی توسعه را فرآیندی می‌دانست که اقتصاد سنتی را به اقتصاد سرمایه‌داری تبدیل کند. روستو نیز مباحث خود در زمینه رشد اقتصادی را مطرح نمود. وی معتقد است کشورها برای قرار گرفتن در رشد بالای اقتصادی، بایستی از پنج مرحله عبور کنند. این مراحل شامل جامعه سنتی، مرحله ماقبل خیز (جهش) اقتصادی، مرحله خیز (جهش) اقتصادی، مرحله بلوغ اقتصادی و مرحله مصرف سرشار و انبوه می‌باشد. این دو اقتصاددان در بیانیه مشترک خود در زمینه رشد و توسعه اعلام نمودند که : ۱- رشد اقتصادی که از طریق افزایش درآمد سرانه حاصل شود، مشخص‌کننده توسعه اقتصادی است. همچنین از طریق گسترش آموزش و تخصص نیروی کار می‌بایست تغییرات ساختاری در جامعه ایجاد شود. ۲- توسعه اقتصادی در معنای عام، مستلزم تحول اقتصاد معیشتی، سنتی و راکد به سوی اقتصاد صنعتی، سرمایه‌داری و مدرن است. ۳- عامل تعیین‌کننده میزان رشد، تشکیل سرمایه است، که خود تابع سهم پس انداز از درآمد ملی است. ۴- سرمایه‌گذار کارآفرین نقش حیاتی و اصلی در رشد اقتصادی دارد، چرا که این گروه انگیزه کسب سود و درآمد بیشتری در اقتصاد دارند و از عقلانیت و منطق اقتصادی بیشتری در بکارگیری عوامل مختلف برخوردارند. ۵- برای دستیابی به حداکثر رشد اقتصادی، بخش عمده درآمد بایستی در اختیار کسانی قرار گیرد که میل به پس انداز و سرمایه‌گذاری بیشتری دارند. ۶- عامل محدودکننده رشد، کمبود سرمایه است. کشورهایی که با کمبود سرمایه در تحول از اقتصاد سنتی به اقتصاد سرمایه‌داری مواجهند، می‌توانند از منابع مالی خارجی نیز استفاده کنند.

در ادامه به بیان نظریات مکتب ساختارگرایی در خصوص رشد و توسعه اقتصادی خواهیم پرداخت. ریشه واحد نظریات اقتصاددانان مکتب ساختارگرایی (راول پریش، فورتادو، هانس سینگر، سیرز و ...) در خصوص توسعه‌یافتگی کشورها و یا عدم آن، مربوط به ساختار اقتصادی کشورهاست. از منظر این گروه، اعم دلایل توسعه نیافتگی کشورها شامل موارد ذیل است:

- بخش عمده اقتصاد این کشورها سنتی بوده و تکنولوژی و بهره‌وری تولید در آنها پایین است.

- بخش پیشرفته (مدرن) این کشورها، قسمت کوچکی از اقتصاد را دربرمی‌گیرد که رویکرد آن مرتبط با خارج از مرزهاست. بدین معنا که تولیدات این بخش برای صادرات بوده و کالای سرمایه‌ای و ماشین‌آلات آن از خارج، وارد می‌شود.
 - بخش سنتی اقتصاد قادر به طراحی و تولید کالای سرمایه‌ای نبوده، توانایی استفاده از منابع و تولیدات بخش مدرن را نیز دارا نمی‌باشد.
 - نیروی کار بخش پیشرفته اقتصاد، درصد کمی از کل نیروی کار را پوشش می‌دهد.
 - بخش سنتی اقتصاد که بیشتر فعالیت آن معطوف به کشاورزی است، با مدیریت محدودکننده منابع تولید و کاهنده انگیزه تولید مواجه است.
 - انعطاف ناپذیری داخلی در قسمت‌های کلیدی اقتصاد وجود دارد. در واقع حتی با وجود منابع و امکانات مکفی، بدلیل انعطاف ناپذیری در رفتار تولیدکنندگان، استفاده بهینه از منابع وجود نداشته و کمبود اطلاعات و محدودیت در دستیابی به آن و عدم شفافیت بازار در آنها نهادینه شده است.
 - رشد جمعیت بالا و درآمد سرانه پایین است و تورم بالا جزء لاینفک این اقتصادهاست.
 - ارتباط فرهنگی و اجتماعی گروه‌های با درآمد بالا در این گونه کشورها با کشورهای خارجی و عمدتاً غربی، موجب افزایش واردات کالاهای مصرفی و لوکس شده است. پس انداز این گروه غیرمولد بوده و بدون ایجاد تولید و افزایش اشتغال، صرفاً موجب ایجاد درآمد برای این قشر شده که عمده این درآمد نیز در اقتصاد غیر رسمی استفاده می‌شود.
 - الگوی مصرفی جامعه سنتی تحت تاثیر مصرف گروه پیشرفته و دهک‌های بالای درآمدی است که این امر موجب ایجاد مازاد مصرف بر تولید و متعاقب آن ایجاد کسری می‌گردد که بایستی از طریق واردات تأمین شود. لذا کسری تراز خارجی رخ داده و وابستگی اقتصاد بیشتر می‌شود.
 - کشش عرضه محصولات داخلی و کشش تقاضای واردات در بخش مدرن پایین است.
- لذا در مجموع اقتصاد این کشورها، امکان رشد پویای داخلی را ندارد. برای این کشورها، فرآیند توسعه از طریق افزایش در درآمد سرانه و تعدیل در ساختارها بوجود می‌آید. با تعدیل و اصلاحات ساختاری، به جای آنکه عوامل خارجی، موجبات رشد را فراهم کنند، ظرفیت داخلی این اقتصادها، موجب رشد می‌گردد. در این راستا، طرفداران این مکتب، استراتژی توسعه جایگزینی واردات را مطرح می‌کنند. بدین مفهوم که دولت‌ها با اتخاذ سیاست‌های مناسب در مسیر توسعه، به سمت جایگزینی واردات با تولید داخلی، حرکت کنند. از جمله ابزارهای سیاستی دولت‌ها در این زمینه برای افزایش قابلیت رقابت بخش خصوصی و افزایش کارایی اقتصاد؛ تعرفه، نرخ ارز، نرخ بهره، ابزارهای مالیاتی و امتیازات سرمایه‌گذاری است.
- دیدگاه نئوکلاسیکی توسعه بیشتر بر تحلیل رشد اقتصادی در بلندمدت اتفاق نظر داشته و عمده تمرکز اقتصاددانان این مکتب بر تخصیص بهینه منابع و عوامل تولید است. این گروه همچون دیدگاه کلاسیک‌ها، بر آزادی فعالیت‌های اقتصادی، محترم شمردن مالکیت خصوصی، گسترش رقابت و منع انحصار، کاهش دخالت دولت و ... متمرکز است. نئوکلاسیک‌ها، ریشه توسعه نیافتگی اقتصاد را ناشی از دخالت دولت در اقتصاد دانسته که موجب انحراف از عملکرد عوامل تولید می‌شود. لذا مکانیسم قیمت نقش صحیح خود در اقتصاد را ایفا نکرده و عدم کارایی ایجاد می‌شود. راهکار طرفداران این مکتب برای بهبود وضعیت توسعه؛ گسترش بازار آزاد رقابتی، خصوصی کردن بنگاه‌های دولتی، گسترش صادرات و تجارت آزاد، استفاده از سرمایه‌گذاری خارجی، حذف مقررات زائد و آزادسازی بازارهای پولی و مالی است.

مدل رشد اقتصادی سولو (مدل رشد سولو - سوان) با ویژگی برونزا و بلندمدت بودن، در قالب اقتصاد نئوکلاسیک مطرح شد. این مدل تلاش می‌کند رشد اقتصادی بلندمدت را با بررسی انباشت سرمایه، رشد جمعیت یا نیروی کار و افزایش در بهره‌وری که به‌طور معمول پیشرفت فنی شناخته می‌شود توضیح دهد. هسته اصلی این مدل تابع تولید تراکمی نئوکلاسیک کاب داگلاس است. مدل سولو - سوان، سیستم غیرخطی شامل یک معادله دیفرانسیلی است که مدل تکامل سرانه سرمایه محسوب می‌شود. دیدگاه فوق به‌طور مستقل توسط رابرت سولو و تریور سوان توسعه یافت و جایگزین مدل پساکینزینی هارود - دومار شد. مدل مزبور عنوان می‌نماید که در کوتاه‌مدت، رشد به وسیله حرکت به سوی پایداری جدید که به وسیله تغییرات سرمایه‌گذاری، رشد نیروی کار و استهلاک ایجاد شده، تعیین می‌شود. همچنین تغییر در سرمایه از تغییر در نرخ پس‌انداز حاصل می‌گردد. مدل استاندارد سولو پیش‌بینی می‌کند که در بلندمدت، اقتصاد به حالت تعادل پایدار خود نزدیک شده و رشد دائمی تنها از طریق پیشرفت تکنولوژی قابل دستیابی است. همچنین تغییرات در پس‌انداز و رشد جمعیت موجب اثرات سطحی در بلند مدت (ارزش مطلق درآمد سرانه واقعی) می‌شود.

اقتصاددانان مکتب نئومارکسیسم (پل باران، گوندر فرانک، سمیر امین و ...) درخصوص توسعه با الهام از اندیشه‌های مارکس، معتقدند که توسعه نیافتگی ریشه خارجی دارد. در واقع مهمترین علت توسعه نیافتگی برخی کشورها از منظر این گروه مربوط به سیاست‌های استعماری نظام سرمایه‌داری است.

راگنار نورکس در مباحث مربوط به توسعه، نظریه دور باطل فقر را مطرح کرد. وی معتقد است تشکیل و انباشت سرمایه، هسته مرکزی رشد و پیشرفت اقتصادی را تشکیل می‌دهد. از منظر وی، کشورهای توسعه‌نیافته با سرمایه‌گذاری کمتری مواجه‌اند که این مساله موجب گسترش فقر در این کشورها شده است. در این اقتصادها درآمد سرانه پایین بوده و لذا قدرت خرید جامعه کم است، بنابراین تقاضا برای کالای سرمایه‌ای و بدنبال آن انباشت سرمایه کاهش می‌یابد. این مسائل کاهش بهره‌وری را منجر شده و مجدداً این چرخه تکرار می‌شود. از سوی دیگر با توجه به پایین بودن انگیزه سرمایه‌گذاری در این کشورها به دلیل کوچک بودن ابعاد بازار، تقاضای سمت عرضه نیز برای کالای سرمایه‌ای کاهش یافته و این دور باطل در سمت عرضه نیز شکل می‌گیرد. وی برای برون‌رفت از این دوره، استدلال می‌کند که می‌بایست انگیزه سرمایه‌گذاری و همچنین منابع داخلی و خارجی تامین آن را افزایش داد. برای تحقق این امر، وی بر گسترش فروش بازارهای داخلی و اهمیت نقش دولت در برنامه‌ریزی تاکید می‌نماید. همانگونه که ملاحظه شد، در روند دستیابی به رشد و توسعه، اهمیت سرمایه و سرمایه‌گذاری همواره مورد تأیید اقتصاددانان بوده است. این مسأله به خصوص برای کشورهای توسعه نیافته و در حال توسعه که با مساله رشد جمعیت، پایین بودن درآمد سرانه، مشکلات ساختاری و چالش‌های مربوط به انباشت عقب ماندگی مواجهند، اهمیت بیشتری دارد. لذا مروری بر اندیشه اقتصاددانان درباب رشد و توسعه، نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری مولد و پویا و بسط آن، فصل مشترک نقطه نظر مکاتب مختلف به منظور حرکت در مسیر توسعه محسوب می‌شود.

حرکت به سوی توسعه پایدار

در حساب‌های ملی، به منظور برابری طرف تولید و درآمد، بایستی هزینه‌های سرمایه‌گذاری، مخارج دولت، پس‌انداز و مالیات با خالص تجارت (کسر صادرات از واردات) برابر شود. در داخل مرزهای اقتصاد، به منظور تأمین سرمایه می‌بایست به مازاد اقتصادی که تفاوت میان تولید و مصرف جامعه است توجه داشت. در حالت بهینه اقتصادی، چنانچه نرخ رشد تولید بیشتر از نرخ رشد مصرف باشد، مازاد اقتصادی حاصل شده که اولاً بصورت پس‌انداز خانوارها و بنگاه‌های اقتصادی در مسیر تولید و رشد اقتصاد قرار می‌گیرد؛ درثانی درآمدهای ایجاد شده (از جمله از طریق مالیات‌ها)، زمینه تأمین مالی فعالیت‌های اقتصادی را فراهم

می‌کند. اما مساله اساسی آن است که این حالت در اقتصادهای در حال توسعه و یا توسعه نیافته؛ یا تحقق نیافته و یا با چالش‌های بسیاری مواجه است.

توجه به این نکته ضروری است که سرمایه فیزیکی شرط لازم و نه کافی برای توسعه اقتصادی است. با وجود تأکید اقتصاددانان بر موضوع انباشت سرمایه فیزیکی و نقش آن در رشد و توسعه اقتصادی، در بسیاری از کشورهای توسعه نیافته و در حال توسعه، با وجود رشد در تولید، نرخ بیکاری و شکاف و نابرابری بین گروه‌های درآمدی در حال افزایش است. لذا در سالیان اخیر به همراه اهمیت به مباحث سرمایه فیزیکی، مسأله نیروی انسانی و تأکید بر مباحث درون نسلی و بین نسلی از جمله در زمینه عدالت و برابری بعنوان محورهای جدید توسعه مطرح شده است. هدف رویکرد جدید توسعه، افزایش فرصت‌های اشتغال، افزایش درآمد خانوارها، کاهش فقر و شکاف میان دهک‌های درآمدی، مباحث زیست محیطی، ثروت و انتقال آن، توجه و تمرکز بر نسل آینده و ... است. در این زمینه مروری بر اندیشه‌های آمارتیا سن اقتصاددان برجسته، مثرمتر خواهد بود. آمارتیا سن نخستین اندیشمندی است که جایزه نوبل رشته اقتصاد را نه به دلیل پیشبرد تئوری‌های اقتصاد که به دلیل نشان دادن اهمیت مقولات آموزش، بهداشت، سواد، لزوم مبارزه با سوءتغذیه و گرسنگی و ... در پیشبرد اقتصاد، به دست آورده است. او بیش از هر چیز به دلیل داشتن نگاه انسانی به علم اقتصاد شهرت دارد. عمده نظریه‌های توسعه‌یافتگی وی در زمینه تبعیض، نابرابری جنسیتی، نقش سازنده زنان در توسعه، توسعه نیروی انسانی، اصول و مبانی آزادی و حقوق اجتماعی، فقر اخلاقی در اقتصاد، محیط‌زیست، توسعه پایدار خلاصه می‌شود. آمارتیا سن معتقد است علم اقتصاد در بعد اخلاق بسیار فقیر است و بیان می‌کند که بر خلاف دیدگاه رایج که صرفاً شعار «ثروت بیشتر لذت بیشتر» را برگزیده است، دغدغه اصلی آموزه‌های اخلاقی، بر روی چگونگی توزیع ثروت متمرکز است. در توسعه از منظر آمارتیا سن، آزادی و انواع آن از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. وی اعتقاد دارد نقش انواع آزادی در مقابله با فقر مستمر، نیازهای ابتدایی ارضا نشده، بروز قحطی، گرسنگی گسترده، نقض آزادی‌های سیاسی اولیه و اساسی، بی‌اعتنایی وسیع، نقش‌آفرینی زنان، افزایش آسیب به محیط‌زیست و پایداری زندگی اقتصادی و اجتماعی؛ باید مشخص شود. رویکرد توسعه به مثابه آزادی که آمارتیا سن آن را به عنوان یک رویکرد سیستمی مطرح کرد، رویکردی نوین در مباحث توسعه محسوب شده که با تأکید بر نقش فاعلی انسان به عنوان هدف و ابزار توسعه، می‌تواند پاسخگوی نیاز کشورها به یک رویکرد مناسب توسعه باشد. در این دیدگاه انسان فردی است نقش‌آفرین، نه منفعل و نقش‌پذیر. آمارتیا سن نقش آفرینان را تحت سه عنوان تقسیم‌بندی می‌کند: نقش انسان، نقش مردم سالاری و نقش ارزش‌ها. ایده اصلی آمارتیا سن بر این اساس است که زندگی انسان صرفاً بر اساس درآمد و ثروت نیست. بلکه آزادی در این میان بسیار اهمیت دارد و زندگی باید بر اساس میزان برخورداری از آزادی اندازه‌گیری شود. برای او ظرفیت انسانی توسعه بسیار حائز اهمیت است و در بحث توسعه بر قابلیت‌های ذاتی افراد توجه می‌کند.

بر این اساس از اوایل دهه ۱۹۷۰، در رویکردهای علمی به توسعه، تجدیدنظر اساسی پدید آمد و توسعه اقتصادی، فرایندی در نظر گرفته شد که تغییرات در عوامل غیر کمی مانند نهادها، سازمان‌ها و فرهنگ را هم در برمی‌گیرد. بهبود آموزش و بهداشت و توجه به سرمایه انسانی در کنار سرمایه فیزیکی حاصل این تحولات بود. در این چهارچوب، توافق بین‌المللی جامعی شکل گرفت که بر اساس آن رشد اقتصادی بدون توجه به مخاطرات فعالیت‌های اقتصادی که بر جوامع انسانی و محیط‌زیست وارد می‌کند، پایدار نبوده و نمی‌تواند تداوم یابد. لذا مفهومی تحت عنوان توسعه پایدار مطرح گردید.

توسعه پایدار، توسعه‌ای است که نیازهای زمان حال، بدون آنکه توانایی نسل آینده در تأمین نیازهایشان به مخاطره افت را فراهم می‌کند. بنا بر تعریف کمیسیون جهانی محیط زیست و توسعه وابسته به سازمان ملل متحد، توسعه پایدار، فرآیندی است که

طی آن استفاده از منابع، هدایت سرمایه‌گذاری‌ها و سمت‌گیری توسعه فناوری، بایستی با نیازهای حال و آینده سازگار باشد. به بیان دیگر توسعه پایدار به مثابه فرآیندی است که در ارتقای مجموعه حیات جوامع بشری، بر زمینه‌سازی و ترغیب فعالیت‌های سازگار با قابلیت‌ها و تنگناهای محیطی تاکید می‌کند.

اهداف توسعه پایدار شامل ترویج عدالت و توزیع ثروت، بهبود کیفیت زندگی جوامع بشری، استفاده پایدار از منابع طبیعی و محیط‌زیست و حفاظت از آن و نهایتاً برنامه‌ریزی و استقرار بلندمدت این اهداف است. فرآیند توسعه پایدار، دو اصل ناساگار مشتمل بر پایداری محیط‌زیست و توسعه اقتصادی را با یک دیگر پیوند می‌دهد. در این راستا مهم‌ترین هدف توسعه پایدار، قابل زیست کردن عرصه‌های زندگی برای نسل‌های کنونی و آینده با تأکید بر بهبود مستمر روابط انسان با محیط زیست است. بنابراین دستیابی به این نوع از توسعه مستلزم همکاری همه مردم، دولت‌ها، سازمان‌های غیردولتی، نهادهای بین‌المللی و ... است. توسعه پایدار شامل مولفه‌های اقتصادی (از جمله رشد، کارآمدی، پایداری)، مولفه‌های اجتماعی (از جمله محیط زیست، مشارکت، نهادها، دولت‌ها)، مولفه‌های زیست محیطی (از جمله انعطاف‌پذیری، تنوع زیستی، منابع طبیعی، آلودگی) است. این مولفه‌ها اهدافی مانند عدالت درون نسلی و نیازهای معیشتی لازم (بعنوان پیونددهنده اقتصاد و اجتماع)، عدالت بین نسلی و فرهنگ‌ارزش (بعنوان پیونددهنده جامعه و محیط‌زیست) و در نهایت تولید کالاها، ثروت و انتقال آن (بعنوان پیونددهنده اقتصاد و محیط‌زیست) را دنبال می‌کنند.

در این رویکرد نوین ضمن تأکید بر اصل کارایی به‌عنوان اصل تحقق توسعه، در جهت پایداری آن بر دو نکته اساسی تمرکز شده است؛ نخستین نکته در مباحث طرفداران توسعه پایدار، توجه به محیط‌زیست به‌عنوان جزء جدانشدنی از توسعه اقتصادی است. برخورداری عموم مردم از مواهب و منافع توسعه و توجه به منافع نسل‌های آینده به‌ویژه در بهره‌برداری از منابع طبیعی دومین نکته قابل توجه در بحث توسعه پایدار است.

دو ویژگی عدالت و محیط زیست، به‌صورت قابل توجهی با یکدیگر ارتباط یافته‌اند. نتایج مطالعات مختلف حاکی از آن است که در سطح جهانی، کشورهایی با توزیع درآمد برابرتر، به کیفیت بالاتری از محیط زیست تمایل دارند. همچنین در دولت‌های با نابرابری در توزیع قدرت بیشتر، سیاست‌های زیست‌محیطی با دقت کمتر و در نتیجه فشار زیست‌محیطی با شدت بیشتری وجود دارد. نتایج مطالعات صورت گرفته بر برتری عدالت بر محیط زیست تأکید نموده و نشان می‌دهد که تحلیل و زوال توسعه نه با ناپایداری اقتصادی زیست‌محیطی، بلکه با بی‌عدالتی اجتماعی آغاز می‌شود. این تأکید بر انصاف بیشتر به‌صورت هدف اجتماعی عادلانه و مطلوب با این تصدیق ارتباط دارد که اگر جامعه برای سطح بیشتری از برابری اجتماعی و اقتصادی بکوشد، اهداف بلندمدت جهان پایدارتر، احتمالاً محقق خواهد شد.

توسعه پایدار بر اساس عدالت، با اولویت قراردادن و تنظیم برنامه‌های توزیع اولیه و توزیع مجدد؛ زمینه ایجاد رفاه عمومی و برقراری عدالت در سطح درون نسلی و بین نسلی را فراهم می‌نماید. اصلاح نهادهای موجود و ایجاد نهادهای لازم جهت کنترل و نظارت بر چگونگی بهره‌برداری از منابع طبیعی و تضمین منافع نسل‌هایی که در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری حضور ندارند، از رویکردهای توسعه پایدار بر مبنای عدالت محسوب می‌شود.

صندوق‌های ثروت ملی، رویکردها و کارکردها

صندوق‌های ثروت ملی به طور کلی به مجموعه‌ای از دارایی‌های ملی اشاره می‌نماید که برای اهداف اقتصادی و اجتماعی خاصی سرمایه‌گذاری می‌شوند. در دنیای کنونی صندوق‌های ثروت یکی از مهم‌ترین بازیگران صحنه سرمایه‌گذاری بازارهای جهانی هستند. این صندوق‌ها با توجه به کارکرد خود، نقش تثبیت‌کننده داشته، سرمایه‌گذاری میان‌مدت و بلندمدت را هدف‌گذاری

می‌کنند، از بازارهای داخلی حمایت کرده و با تخصیص مجدد سرمایه‌های خود، اثرات نامطلوب انواع نوسانات را خنثی می‌کنند؛ همچنین عمق و وسعت بازار را افزایش می‌دهند.

از سوی دیگر با توجه به دارا بودن چنین موقعیت ممتازی در بازارهای مالی و پولی، می‌توانند اختلالاتی را نیز در اقتصاد ایجاد کنند. از جمله با تبدیل منابع ارزی به پول داخلی، موجب افزایش پایه پولی شده و نهایتاً تورم را افزایش دهند و یا با انتخاب نادرست اهداف سرمایه‌گذاری و عدم انجام اقدامات به موقع و راهگشا در هنگام بروز انواع بحران‌ها، بر خلاف اهداف توسعه‌ای و صیانتی خود، به جای انتقال ثروت زاینده به نسل آینده، انباشت بدهی را به آیندگان منتقل سازند.

حکمرانی خوب، حیاتی‌ترین جنبه برای توسعه استراتژی‌های سرمایه‌گذاری در صندوق‌های ثروت ملی است. پرهیز از مداخلات سیاسی در صندوق و حفظ استقلال آن توانایی صندوق‌ها برای دستیابی به اهدافشان را افزایش می‌دهد.

اهداف سرمایه‌گذاری صندوق‌های ثروت از طریق فرآیند تخصیص دارایی‌ها بروز می‌یابد. عموماً دارایی‌ها بر اساس ویژگی‌های ریسک و بازده انتخاب می‌شوند. بنابراین انتخاب میزان بهینه ریسک و بازده و افق زمانی موردانتظار صندوق‌های ثروت برای دستیابی به اهدافشان بسیار ضروری است. در افق زمانی کوتاه مدت، دارایی‌های نقد شونده مانند اوراق قرضه و سهام عمومی انتخاب می‌شود و در افق زمانی بلندتر، دارایی‌های جایگزین و غیرنقد انتخاب‌های بهینه‌ای به نظر می‌رسند.

ریسک‌پذیری صندوق‌های ثروت، عامل تعیین‌کننده استراتژی سرمایه‌گذاری‌های آنهاست. صندوق‌های ثروت باید مایل به پذیرش سطوح قابل قبول از ریسک نوسانات کوتاه‌مدت و نتایج آن بر سرمایه خود باشند و از طرفی با موضوع سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت در مواجهه با فشار بازار با احتیاط لازم برخورد کنند.

انواع کارکردهای صندوق‌های ثروت ملی بدین شرح است:

- صندوق‌های تثبیت: با هدف کمک به ایجاد تعادل در موقعیت‌های مالی کوتاه‌مدت برای دولت‌ها ایجاد می‌شوند. این صندوق‌ها به منظور تثبیت اقتصاد و بودجه دولت در برابر نوسانات طراحی شده‌اند و بعنوان ابزاری برای پرداخت‌های دولت و تعدیل انواع نوسانات از جمله قیمت‌ها، ارزها و یا بروز بحران‌ها ایفای نقش می‌کنند.
- صندوق‌های پس‌انداز یا ذخیره: با هدف سرمایه‌گذاری ذخایر مازاد به نفع نسل‌های آینده ایجاد می‌شوند. منبع اصلی این ذخایر از سرمایه‌ها و ثروت کنونی نسل حاضر ناشی می‌شود. این صندوق‌ها برای تکمیل ذخایر ارزی بوده و هدف آنها سرمایه‌گذاری در دارایی‌های تاحدودی پرریسک‌تر برای کمک به تقویت سود و بازده است.
- صندوق‌های اندوخته بازنشستگی: مازادی را پس‌انداز می‌کنند تا در آینده برای هدف خاصی استفاده شود. برخی از این صندوق‌ها از طریق درآمد‌های مازاد خارج از پایه مالیاتی فعلی، با هدف تأمین بدهی‌های مستمر مشروط و نامشخص در ترازنامه دولت تشکیل می‌شوند. صندوق‌های ذخیره (اندوخته) بازنشستگی با صندوق بازنشستگی متفاوت است. بدهی‌های حاصل از صندوق‌های ذخیره مستقیماً به خزانه دولت واریز می‌شود تا در جبران کسری سیستم از جمله موضوع بازنشستگی به دولت کمک نماید.
- صندوق‌های توسعه: با هدف اصلی تأمین مالی پروژه‌های اجتماعی و اقتصادی یا سرمایه‌گذاری در پروژه‌های خاص، عموماً در بخش‌های داخلی کشورها تشکیل می‌شوند. بنابراین مأموریت اصلی این صندوق‌ها، تقویت صنایع داخلی است؛ درحالی‌که همچنان به‌طور بالقوه افزایش در سرمایه از طریق سرمایه‌گذاری خارجی نیز از اهداف این صندوق‌ها محسوب می‌شود. به این صندوق‌ها، صندوق‌های سرمایه‌گذاری استراتژیک نیز گفته می‌شود.

همانگونه که در مطالعات مختلف اشاره شده است، منبع ورودی ثروت صندوق‌های ملی شامل چندین مورد است. برخی منابع ورودی خود را از صادرات کالاهایی مانند نفت خام و گاز حاصل می‌کنند. شناخته‌شده‌ترین این صندوق‌ها شامل نروژ، کشورهای خاورمیانه، آلاسکا و روسیه هستند. دسته‌ای دیگر از کشورها، به دلیل دارا بودن منابع طبیعی همچون مس، الماس و فسفات، از طریق فروش و یا سرمایه‌گذاری بر اینگونه کالاها، منابع اولیه ورودی صندوق‌های ثروت خود را پوشش می‌دهند. برخی دیگر که عموماً صندوق‌های کشورهای آسیایی می‌باشند، منابع خود را از مازاد تجاری و یا مازاد درآمد دولت‌ها کسب می‌کنند. امروزه ۶۰ درصد صندوق‌های ثروت مبتنی بر کالا و بقیه صندوق‌هایی غیرکالایی و مبتنی بر تجارت هستند.

صندوق‌های ثروت ملی و ارتباط آنها با مباحث توسعه‌ای

از منظر تئوری، میزان قابل توجهی از سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت به منظور پرداختن به چالش‌های امروزی جوامع در زمینه توسعه موردنیاز است. از آن جمله دستیابی به اهداف توسعه پایدار، در گرو چنین سرمایه‌گذاری‌هایی است. در سطوح جهانی، صندوق‌های ثروت ملی با دارا بودن پتانسیل‌های لازم، منبع اصلی سرمایه‌ای هستند که در سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت بخش‌های مختلف توسعه موردنیاز است. با اینحال، همواره چالش‌هایی در مسیر رشد و توسعه وجود دارد که مانع از انتقال سرمایه این صندوق‌ها به بخش‌های مرتبط با توسعه می‌شود. بخشی از این چالش‌ها به طور خاص به نحوه راه‌اندازی صندوق‌های مزبور و فرآیندها و اهداف آنها مربوط می‌شود.

نحوه تأثیرگذاری صندوق‌های ثروت بر مباحث توسعه و به خصوص توسعه پایدار با توجه به اهداف توسعه قابل تقسیم بندی است:

- مجموعه‌ای از اهداف اقتصادی توسعه که قابلیت سرمایه‌گذاری در آنها واقعی و زیاد است. در واقع اهداف توسعه در زمینه رشد اقتصادی در سید سرمایه‌گذاری و دارایی اکثر صندوق‌های ثروت ملی دنیا موجود است.
- مجموعه‌ای از اهداف زیست محیطی توسعه (توسعه پایدار) که قابلیت سرمایه‌گذاری در آنها نسبتاً کم اما قابل سنجش است. در این خصوص می‌توان به سرمایه‌گذاری در بنگاه‌های مرتبط با کشاورزی پایدار، انرژی پاک و زیرساخت‌های مرتبط با تغییرات آب و هوایی اشاره نمود.
- مجموعه‌ای از اهداف اجتماعی توسعه که دسترسی صندوق‌های ثروت به آن دشوار است. می‌توان گفت بسیاری از اهداف اجتماعی توسعه پایدار به راحتی به فرصت سرمایه‌گذاری تبدیل نمی‌شود. در واقع دستیابی به این نوع اهداف، نیازمند تلاش‌های هماهنگ و برنامه‌ریزی برای سرمایه‌گذاری است. با اینحال برخی از سرمایه‌گذاری‌های اجتماعی با هدف ارائه آموزش به جوامع کم درآمد و یا برنامه‌های کاهش فقر و نابرابری می‌تواند مستقیماً توسط صندوق‌های ثروت ملی هدف‌گذاری شود.
- مجموعه‌ای از زیرساخت‌های توسعه (توسعه پایدار) که به عنوان فرصت‌های سرمایه‌گذاری در دسترسند، اما به مدل‌های مبتکرانه و نوآورانه نیازمندند. اساساً برنامه‌های سرمایه‌گذاری در این مجموعه، پایداری را هدف قرار می‌دهند. این دسته از اهداف، مرزهای قابل دستیابی برای صندوق‌های ثروت ملی هستند. اینگونه از سرمایه‌گذاری‌ها ممکن است با سیاست‌های دولت همپوشانی داشته باشد، اما قاعده‌تاً پتانسیل قابل توجهی برای دستیابی به بازدهی بالا به همراه ریسک برای فرصت‌های خلاقانه و نوآورانه در راه دستیابی به اهداف توسعه پایدار و از طریق همکاری میان دولت‌ها و صندوق‌های ثروت ملی در این زمینه وجود دارد.

با توجه به انواع کارکردهای صندوق‌های ثروت ملی مشتمل بر صندوق‌های تشبیتی، پس‌انداز، ذخیره سرمایه‌گذاری، ذخیره بازنشستگی و صندوق‌های توسعه‌ای، نوع و نحوه سرمایه‌گذاری‌های آزادانه و بلندمدت می‌تواند تحت تأثیر قرار گیرد. اولین محدودیت کلیدی که ممکن است بر افق سرمایه‌گذاری صندوق‌های ثروت تأثیر بگذارد، مشخصات بدهی آنهاست. در این چهارچوب، صندوق‌های تثبیت که دارای ریسک محافظه‌کارانه‌تری هستند، عموماً به سرمایه‌گذاری‌های کم‌خطر و غیرفعال محدود می‌شوند. با توجه به درخواست حاکمیت و دولت در این صندوق‌ها، نیاز به برداشت‌های کوتاه‌مدت، امکان سرمایه‌گذاری در دارایی‌های غیرنقد شونده و بلندمدت را در این صندوق‌ها با محدودیت مواجه می‌نماید. بنابراین نیاز به پرداخت در کوتاه‌مدت، ممکن است توان سرمایه‌گذاری در سرمایه‌های غیرنقدی که دارای قفل طولانی مدت هستند را کاهش دهد. در صندوق‌های ثروت با رویکرد ذخیره بازنشستگی و ذخیره سرمایه‌گذاری و یا پس‌انداز، بر اساس نسبت‌های تأمین مالی آنها، این امکان وجود دارد که بدهی‌های میان‌مدت و یا بلندمدت‌تری در نظر گرفته شده و لذا انعطاف بیشتری برای سرمایه‌گذاری در دارایی‌های غیرنقد شونده با ریسک بیشتر در بلندمدت امکان‌پذیر گردد.

همچنین صندوق‌های توسعه‌ای بعنوان ابزاری برای کشورها به منظور حمایت از رشد و توسعه اقتصادی مورد استفاده قرار گرفته و منجر به نسبت بیشتری از سرمایه‌گذاری در بازارهای بخش خصوصی شده است. در واقع این نوع صندوق‌ها، با دستورالعمل‌های منعطف‌تری در مقابل سرمایه‌گذاری، می‌توانند همزمان به اهداف مالی و توسعه‌ای دست یابند.

محدودیت بعدی در صورتی رخ می‌دهد که خالص جریان خروجی از صندوق (مصارف) بیش از جریان‌های ورودی (منابع) باشد. این مساله ممکن است در صندوق‌های ذخیره بازنشستگی و یا صندوق‌های کالایی در هنگام بروز بحران‌های خاص رخ دهد. صندوق‌های ثروت ملی بعنوان سرمایه‌گذاران بلندمدت قادرند به طرق مختلف در بهبود وضعیت رشد اقتصادی، اجتماعی و اهداف توسعه پایدار تأثیرگذار باشند. با وجود افزایش و تنوع دارایی‌های صندوق‌های ثروت ملی در جهان، ویژگی منحصر به فرد آنها برای سرمایه‌گذاری در بخش‌های توسعه پایدار به راحتی در دسترس نیست.

سرمایه‌گذاری در بازار خصوصی یک اصطلاح کلی در خصوص سرمایه‌گذاری‌های غیرنقدی است که قابل فروش در کوتاه مدت نیستند. از یک سو ماهیت مبهم دارایی‌های بازارهای خصوصی و عدم تقارن اطلاعات موجب شده دسترسی به این دارایی‌ها، نیازمند واسطه برای فرآیند سرمایه‌گذاری باشد؛ از سوی دیگر نتایج مطالعات مختلف حاکی از آن است که انتظار بازدهی بالاتری در سرمایه‌گذاری‌های بازارهای خصوصی در مقایسه با بازارهای عمومی و دولتی وجود دارد. این امر به خصوص در مورد سهام خصوصی و املاک و مستغلات صادق است. سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت در طیف دارایی‌های بازارهای خصوصی مانند زیرساخت‌ها، فناوری‌های نوین و پاک، املاک و مستغلات، کشاورزی و سهام خصوصی تأثیرگذارترین راهبردها برای حمایت از اهداف توسعه‌ای به خصوص توسعه پایدار است، چراکه طیف دارایی‌های بخش عمومی و دولتی یا به اندازه کافی توسعه نیافته‌اند و یا در مسیر توسعه پایدار کافی نبوده‌اند.

یکی از مهمترین نقش‌های توسعه‌ای صندوق‌های ثروت، تأمین مالی پروژه‌های بلندمدت مانند زیرساخت‌ها (از جمله در حوزه آب و برق و نیروگاه‌ها، جاده‌ها، راه‌آهن، فرودگاه‌ها و بنادر، حوزه‌های آبخیزداری و ...)، فناوری‌های نوین و پاک، املاک و مستغلات و مباحث مربوط به کشاورزی است. چراکه این خدمات بطور مستقیم از رفاه خانوارها و فعالیت‌های بنگاه‌ها پشتیبانی می‌کند. سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها با کاهش هزینه برای مصرف‌کنندگان و افزایش سودآوری شرکت‌ها موجبات رشد اقتصادی را فراهم می‌کند. سرمایه‌گذاری در دارایی‌های بازارهای خصوصی نیز تأثیر مثبتی بر رشد اقتصادی به دنبال دارد. تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های خطر پذیر منجر به اشتغال شده و ارائه کالاها و خدمات و فرآیندهای نوین توسط شرکت‌های دانش بنیان،

منجر به رشد اقتصادی می‌شود. شرکت‌های فناوری پاک که به کاهش تغییرات آب و هوا کمک می‌کنند به بودجه قابل توجه و سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت نیازمندند؛ از سوی دیگر این نوع فناوری‌ها برای تأمین‌کنندگان مالی بازدهی قابل توجهی دارند. این مسأله کاملاً با ساختار صندوق‌های ثروت ملی که دارای دیدگاه‌های بین نسلی می‌باشند، منطبق است. همچنین سرمایه‌گذاری در توسعه املاک و مستغلات، منافع اقتصادی را به خصوص در مناطق توسعه نیافته و یا کمتر توسعه یافته ایجاد می‌کند. رشد روزافزون جمعیت و افزایش نیاز افراد به مواد غذایی و لزوم افزایش بهره‌وری و تولید بیشتر محصولات کشاورزی، اهمیت سرمایه‌گذاری صندوق‌های ثروت ملی در این زمینه را بیش از پیش بازگو می‌کند. از مجموع این نوع سرمایه‌گذاری‌ها به عنوان سرمایه‌گذاری‌های هدفمند یاد می‌شود. بر این اساس صندوق‌های ثروتی که تمرکز توسعه‌ای خاصی اتخاذ کنند، می‌توانند بازده سرمایه‌گذاری جذابی را در مسیر توسعه به خصوص توسعه پایدار کسب نمایند.

صندوق توسعه ملی، فرصت‌ها و چالش‌ها

صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل شده است. بر اساس بند (ح) ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، منابع صندوق توسعه ملی شامل ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی) در سال‌های برنامه و تعیین مبلغ آن در قوانین بودجه سنواتی؛ حداقل ۲۰ درصد ارزش صادرات تهاتری اقلام مذکور؛ افزایش سهم واریزی از منابع بندهای پیشین هر سال به میزان سه واحد درصد؛ ۵۰ درصد مانده نقدی حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۹ و سال‌های بعد؛ منابع قابل تحصیل از بازارهای پولی بین‌المللی با مجوز هیأت امانا با رعایت قوانین مربوط؛ سود خالص صندوق طی سال مالی؛ درآمد حاصل از سود موجودی حساب صندوق در بانک مرکزی و ۲۰ درصد منابع موضوع جزء (د) بند (۴) قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور است. لذا صندوق توسعه ملی، صندوقی کالا (نفت) محور می‌باشد. در خصوص منابع ورودی مربوط به صادرات نفت شایان ذکر است که از سال ۱۳۹۷، بر اساس قوانین بالادستی (از جمله مصوبه شورای عالی هماهنگی سران قوا در سال ۱۳۹۷ و قوانین بودجه سنواتی در سال‌های ۱۳۹۸ لغایت ۱۴۰۰)، سهم صندوق توسعه ملی ۲۰ درصد در نظر گرفته شده و مابه‌التفاوت مبلغ مذکور تا سهم قانونی که در سال ۱۳۹۷؛ ۳۲ درصد، در سال ۱۳۹۸؛ ۳۴ درصد، در سال ۱۳۹۹؛ ۳۶ درصد و در سال جاری ۳۸ درصد می‌باشد؛ بعنوان بدهی دولت به صندوق توسعه ملی منظور شده است. لازم به ذکر است بر اساس رویکردها و سیاست‌های مدیریتی هیأت عامل جدید صندوق، مباحث مربوط به در نظر گرفتن انفال به عنوان منابع ورودی نوین برای صندوق، در دستور کار اصلاحات لازم در قوانین مربوطه و اساسنامه صندوق توسعه ملی قرار دارد. این رویکرد هوشمندانه موجب تنوع بخشی به منابع ورودی شده، اتکای منابع ورودی صندوق به نفت و بحران‌های مربوط به آن با توجه به شرایط اقتصاد ایران را مدیریت می‌نماید.

از سوی دیگر وفق بند (خ) ماده قانونی فوق‌الذکر، مصارف صندوق توسعه ملی مشتمل بر اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به موسسات عمومی غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاری‌های دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی؛ اعطای تسهیلات صادرات خدمات فنی و مهندسی به شرکت‌های خصوصی و تعاونی ایران که در مناقصه‌های خارجی برنده می‌شوند از طریق منابع خود یا تسهیلات سندیکایی؛ اعطای تسهیلات خرید به طرف‌های خریدار کالا و خدمات ایرانی در بازارهای هدف صادراتی کشور؛ سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی؛ اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران

خارجی با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی به منظور جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری در ایران با رعایت اصل هشتم قانون اساسی و نهایتاً تأمین هزینه‌های صندوق می‌باشد.

در قوانین بودجه سنوات گذشته نیز تکالیفی برای صندوق توسعه ملی لحاظ شده است؛ از جمله در بند (الف) تبصره (۴) قانون بودجه ۱۳۹۶، بند (د) و بند (و) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۷، بند (ه) تبصره (۴) قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹. همچنین در اجرای ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و نیز قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری از منابع صندوق توسعه ملی استفاده می‌شود.

بر این اساس می‌توان گفت مصارف صندوق توسعه ملی در سه بخش حاکمیتی، غیردولتی و سایر موارد خلاصه می‌شود. منابع تخصیصی صندوق توسعه ملی به متقاضیان از محل تسهیلات اعطایی با عاملیت بانک‌ها و نیز سپرده‌گذاری‌های صورت گرفته؛ در بخش‌های نفت و گاز، پالایشگاه و پتروشیمی؛ صنعت و معدن؛ آب و کشاورزی؛ صنایع تبدیلی و گردشگری و خدمات می‌باشد. ضوابط و شرایط اعطای تسهیلات ارزی و ریالی صندوق توسعه ملی بر اساس نظام‌نامه‌های مربوطه و توسط هیأت امناء صندوق مصوب می‌گردد. گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی در پورتال این صندوق قابل دسترسی است و مورد بحث این مقاله نمی‌باشد. بر اساس راهبردهای نوین اعضای هیأت عامل جدید صندوق توسعه ملی بعنوان افراد اداره‌کننده امور صندوق در چهارچوب مفاد اساسنامه و مصوبات هیأت امناء، برای تخصیص منابع؛ سه هدف تشبیتی، توسعه‌ای و صیانتی منظور شده است. همچنین برای هر یک از این اهداف سهم مشخصی در نظر است و مقرر گردیده تا پایبندی دقیقی به آن اتخاذ گردد. با توجه به جزئیات مصارف صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس تاکنون، ضروری است توجه به اهداف کارکردی صندوق در طول و عرض آن دقیقاً تبیین شود. به بیان دیگر اولاً در نظر گرفتن هر سه رویکرد مذکور (تشبیتی، توسعه‌ای و صیانتی) برای دستیابی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع صندوق توسعه ملی اقدام کارامدی است؛ چراکه همانطور که در این مقاله ملاحظه شد در مرور ادبیات توسعه اقتصادی و کارکردهای صندوق‌های ثروت ملی، بر نقش بی‌بدیل رویکردهای سرمایه‌ای و انتخاب دارایی‌های صندوق‌ها در دستیابی به اهداف توسعه‌ای تأکید شده است.

ثانیاً تعیین سهم‌بندی‌های دقیق هر یک از این کارکردها با توجه به واقعیات شرایط اقتصاد ایران و دورنمای اثرات آن در رسیدن به اهداف صندوق باید مورد واکاوی دقیق قرار گیرد.

نکته بسیار مهم آن است که کارکرد صندوق توسعه ملی، با نهادهایی که تنها وظیفه‌شان تأمین‌کنندگی مالی است متفاوت است؛ در واقع هدف غایی صندوق توسعه ملی استفاده از سرمایه‌گذاری مولد برای انتقال ثروت ماندگار و زاینده به نسل بعدی می‌باشد. تأمین‌کنندگان مالی با هدف کسب حداکثر سود، درصد مشخصی از ریسک و بازده را انتخاب کرده و به اعطاء منابع مالی در قالب تسهیلات، سپرده‌گذاری و یا سایر روش‌های سرمایه‌گذاری می‌پردازند. درحالیکه سرمایه‌گذاری هدفمند برای صندوق توسعه ملی، ابزاری برای مولد نمودن منابع و دستیابی به اهداف توسعه‌ای از جمله مباحث توسعه پایدار و عدالت بین‌نسلی است. بنابراین مطلوب است متولیان سیاست‌گذاری در صندوق توسعه ملی، دولت‌ها و استفاده‌کنندگان از منابع صندوق، به این مهم اهتمام ورزند.

در نظر گرفتن سهم بالا برای نقش تشبیتی و تأکید بر بدهی‌های کوتاه‌مدت و فقدان سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت، منجر به ظرفیت ریسک‌پذیری کمتری برای صندوق‌های ثروت ملی می‌شود. اما از آنجا که از زمان تأسیس صندوق توسعه ملی مطابق با قوانین بالادستی، چنین نقشی برای صندوق لحاظ شده است و نمی‌توان در مجموع میزان آن را به یکباره صفر نمود؛ لذا این کارکرد صندوق (تشبیتی) بایستی کمترین میزان سهم را در مقایسه با دیگر کارکردها به خود اختصاص دهد. از سوی دیگر مقتضی

است رویکرد صندوق توسعه ملی برای نقش تثبیتی، رویکردی فعالانه بوده و از هنگام انتخاب موضوع، مشخص نمودن مبالغ و دستگاه‌های بهره‌بردار تا مرحله برداشت از حساب صندوق توسعه ملی و سپس نحوه بازپرداخت؛ با هماهنگی صندوق توسعه ملی صورت پذیرد. شایان ذکر است جزئیات نحوه بازگشت این منابع که در راستای تثبیت انواع کسری و بحران به حاکمیت/دولت اعطا شده است و تضامین مقتضی که برای آن اخذ می‌شود؛ بسیار حیاتی است.

در تعیین سهم کارکرد توسعه‌ای برای صندوق توسعه ملی، با توجه به آنکه سرمایه‌گذاری در دارایی‌های بازارهای خصوصی مانند زیرساخت‌ها، فناوری‌های نوین و پاک، املاک و مستغلات، کشاورزی و سهام خصوصی، طیف گسترده‌تری از منافع اقتصادی و اجتماعی را به وجود می‌آورد و اساساً بخش بزرگتری از جامعه را دربرمی‌گیرد، می‌بایست سهم بالاتری از کارکرد تثبیتی و کوچکتر مساوی با کارکرد صیانتی برای آن در نظر گرفت. در واقع این نوع سرمایه‌گذاری‌ها نه تنها منافع اجتماعی و اقتصادی گسترده‌تری را در راستای بسیاری از اهداف توسعه‌ای (توسعه پایدار) ایجاد می‌کند، بلکه بازده بالاتر همراه با تعدیل ریسکی جذاب را نیز ارائه می‌نماید. در این چهارچوب همچنین شایسته است منابع صندوق از حالت نقدی به دارایی‌های غیرنقد شونده مبدل گردد. در این نوع کارکرد نیز نحوه برگشت سرمایه و وصول مطالبات بسیار مهم است؛ چراکه اتخاذ هر دو رویکرد تثبیتی و توسعه‌ای، بایستی با هدف انتقال ثروت ماندگار به نسل‌های بعدی صورت پذیرد. در غیر اینصورت؛ عدم وصول مطالبات و عدم بازگشت سرمایه، منجر به انباشتی از بدهی به جای ثروت برای آیندگان خواهد شد. همچنین در بسط کارکرد توسعه‌ای صندوق توسعه ملی، می‌توان از ابزار اهرمی نمودن منابع نیز استفاده کرد. در واقع اهرمی کردن، بعنوان راهبرد کارای سرمایه‌گذاری با حداکثر بازده و ریسک است. برای این منظور می‌توان از طریق تجزیه و تحلیل ترازنامه و بررسی نسبت بدهی‌ها و نسبت بدهی به حقوق صاحبان سهام شرکت‌های مختلف؛ سرمایه‌گذاری‌های هدفمندی را صورت داد.

آنچه صندوق‌های ثروت را به عامل جذاب برای تأمین مالی و سرمایه‌گذاری‌های زاینده و مولد با حفظ سهم نسل‌های آینده مبدل می‌کند، ذات بلندمدت آنهاست. در واقع ویژگی‌های مانند مقیاس بزرگ و بازه زمانی بلندمدت این صندوق‌ها، آنها را قادر می‌سازد تا در دارایی‌های غیرنقد شونده بیشتری سرمایه‌گذاری کنند. هرچه سرمایه‌گذاری در دارایی‌های اساسی درون نسلی و بین‌نسلی بیشتر باشد، توانایی برای دستیابی به اهداف توسعه پایدار بدون تحریف بیشتر می‌شود. لذا کارکرد صیانتی، پرقدردترین و منطبق‌ترین کارکرد صندوق توسعه ملی با اهداف متعالی آن است و بایستی بیشترین سهم را به خود اختصاص دهد.

بر اساس مباحث فوق، صندوق توسعه ملی با استفاده از تمامی ابزارهای موجود؛ در قالبی فراتر از تأمین‌کننده مالی صرف پروژه‌ها و سرمایه‌گذار حداکثرکننده سود؛ می‌تواند با صیانت از منابع خدادادی که در اختیار نسل کنونی قرار داده شده، در مسیر توسعه پایدار گام برداشته و مجموعه‌ای پربار از ثروت و سرمایه مولد را بر پایه عدالت به نسل آینده تحویل دهد.

جمع بندی

اهمیت مباحث سرمایه‌گذاری بعنوان نیروی محرکه رشد و توسعه اقتصادی در طول تاریخ علم اقتصاد، همواره مورد تأیید اقتصاددانان مکاتب مختلف بوده است. به مرور زمان با رشد آگاهی، در کنار مباحث سرمایه فیزیکی، مسأله نیروی انسانی و تأکید بر مباحث درون نسلی و بین‌نسلی از جمله در زمینه عدالت و برابری بعنوان محورهای جدید توسعه مطرح شده است. توسعه پایدار با اهداف ترویج عدالت و توزیع ثروت، بهبود کیفیت زندگی جوامع بشری، استفاده پایدار از منابع طبیعی و محیط‌زیست و حفاظت از آن در بلندمدت، به صورت فرآیندی که طی آن بایستی استفاده از منابع، هدایت سرمایه‌گذاری‌ها و سمت‌گیری توسعه فناوری، با نیازهای حال و آینده سازگار باشد؛ تعریف شد. در واقع توسعه پایدار زمینه ایجاد رفاه عمومی و

برقراری عدالت در سطح درون نسلی و بین نسلی را فراهم می‌نماید. اصلاح نهادهای موجود و ایجاد نهادهای لازم جهت کنترل و نظارت بر چگونگی بهره‌برداری از منابع و تضمین منافع نسل‌هایی که در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری حضور ندارند، از رویکردهای توسعه پایدار بر مبنای عدالت محسوب می‌شود. از سوی دیگر صندوق‌های ثروت ملی با دارا بودن پتانسیل‌های لازم، منبع اصلی سرمایه‌ای هستند که در سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت بخش‌های مختلف مورد نیاز است. این صندوق‌ها دارای کارکرد تثبیتی، ذخیره‌ای (پس انداز، بازنشستگی) و توسعه‌ای بوده و قادرند سرمایه‌گذاری میان‌مدت و بلندمدت را هدف‌گذاری کرده، از بازارهای داخلی حمایت کنند و با تخصیص مجدد سرمایه‌های خود، اثرات نامطلوب انواع نوسانات را خنثی کرده و عمق و وسعت بازار را افزایش دهند. لذا این صندوق‌ها می‌توانند به طرق مختلف در بهبود وضعیت رشد اقتصادی، اجتماعی و اهداف توسعه پایدار تاثیرگذار باشند. سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت در طیف‌هایی از بازارهای خصوصی مانند زیرساخت‌ها، فناوری‌های نوین و پاک، املاک و مستغلات، کشاورزی و سهام خصوصی تأثیرگذارترین راهبرد صندوق‌های ثروت ملی برای حمایت از اهداف توسعه‌ای است. چراکه چنین سرمایه‌گذاری‌های هدفمندی منجر به کسب بازده و ریسک جذابی در مسیر توسعه به خصوص توسعه پایدار می‌گردد. صندوق توسعه ملی ایران نیز در مسیر اهداف خود در زمینه تبدیل منابع ورودی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده، ضمن بهره‌مندی از تجربه بیش از ده سال خود، می‌بایست با تعیین نقشه راه دقیق، هدفمند و با جزئیات، کارکرد صیانتی و توسعه‌ای خود را ارتقاء بخشد، تا آیندگان از پایداری و عدالت توسعه ایجاد شده محظوظ گردند.

منابع و مأخذ

- Rajiv Sharma, "SOVEREIGN WEALTH FUNDS INVESTMENT IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT SECTORS", Global Projects Center, Stanford University, ۲۰۱۷.
- TAO SUN AND HEIKO HESSE, "Sovereign Wealth Funds and Financial Stability: An Event-Study Analysis", Economics of Sovereign Wealth Funds Issues for Policymakers, International Monetary Fund, ۲۰۱۰.
- EDWIN M. TRUMAN, "The Future of Sovereign Wealth Funds", Economics of Sovereign Wealth Funds Issues for Policymakers, International Monetary Fund, ۲۰۱۰.
- Armand Kasztelan, "Green Growth, Green Economy and Sustainable Development: Terminological and Relational Discourse", Prague Economic Papers ۲۶, ۲۰۱۷.

- سن، آمارتیا، "توسعه به‌مثابه آزادی"، مترجم، مترجم راغفر، حسین، نشر کویر، ۱۳۸۱
- فراهانی فرد، سعید، "توسعه پایدار بر محور عدالت"، فصلنامه اقتصاد اسلامی سال پنجم، شماره ۱۹، ۱۳۸۹
- قره‌باغیان، مرتضی، "اقتصاد رشد و توسعه"، نشر نی، چاپ سیزدهم، ۱۳۹۳
- میر، جerald، "مباحث اساسی اقتصاد توسعه"، مترجم آزاد ارمکی، غلامرضا، نشر نی، ۱۳۷۸
- نظرات و نظام‌های اقتصادی، دانشنامه اقتصاد و مدیریت

