

بررسی قلمرو قانونی و چالش های پیش روی صندوق توسعه ملی از منظر حقوق ایران

نبی اله جهانگیری

دانشجوی دکتری رشته فقه و حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد خمین،

ایمیل jahangiri_n_4674@yahoo.com (نویسنده مسئول)^۱

محمد اختریان اصل

دانشجوی دکتری رشته فقه و حقوق و اندیشه های امام (ع)، دانشگاه آزاد اسلامی واحد خمین،

ایمیل amirakhtar408@gmail.com.ir

چکیده

صندوق ثروت ملی، که در ایران با نام صندوق توسعه ملی از آن یاد می‌گردد، صندوقی است که در سطح بین‌المللی بسیار مورد توجه است. صندوق ثروت ملی، صندوقی در تملک دولت بوده که از دارایی‌های مالی یا دیگر ابزارهای مالی مربوط به دارایی‌های سرمایه‌گذاری شده در مبادلات خارجی، تشکیل شده است. الزام به استحکام قلمرو قانونی صندوق‌های ثروت ملی در قوانین کشور، جهت جلوگیری از سوء مدیریت یکی از مهمترین عوامل اصلی موفقیت صندوق ملی ثروت است. این مطالعه به بررسی قلمرو قانونی و چالش‌های پیش روی صندوق توسعه ملی از منظر حقوق ایران پرداخته است. روش مورد استفاده در این پژوهش به صورت توصیفی و تحلیلی می‌باشد. هدف اصلی این پژوهش، بررسی قلمرو قانونی صندوق توسعه ملی و تبیین راهکارهای مناسب در بهبود عملکرد صندوق و قلمرو قانونی و ساختار حاکمیت شرکتی صندوق توسعه ملی است. یافته‌های مطالعه نشان داد که در جهت تغییرناپذیری صندوق توسعه ملی، قوانین صندوق می‌بایست در بالاترین قوانین کشور (قانون اساسی) مورد تصویب قرار گیرد. علاوه بر این، قوانین برداشت و واریز باید به شیوه‌ای باشد که امکان دست‌اندازی به منابع غیرممکن یا حداقل بسیار سخت باشد. در خصوص ساختار مدیریت صندوق توسعه ملی ایران، استقلال صندوق از دولت در روش‌های مدیریت صندوق‌های ثروت ملی و ارتباط بین آنها و دولت مورد تأکید است. علاوه بر استقلال بخش نظارتی، مدیران اجرایی صندوق توسعه ملی ایران نیز باید دارای استقلال کامل تصمیم‌گیری باشند و دولت هیچ نوع دخالتی در انتخاب آنها نداشته باشد.

واژگان کلیدی: صندوق توسعه ملی، قلمرو قانونی، استقلال صندوق، چالش‌ها

۱. مقدمه

بیش از نیم قرن است که در بیشتر کشورهایی که با مزاد درآمد ارزی روبه‌رو بوده‌اند، به منظور استفاده بهینه از این درآمدها، صندوقی به نام صندوق ثروت ملی تشکیل شده است (معتمدی، ۱۳۸۹: ۳). قدمت تشکیل صندوق‌های ثروت ملی مربوط به بیش از ۵۰ سال پیش است، اما از سال ۲۰۰۵ در مقاله روزالف این نام برای اولین بار به کار رفت. از سال

¹ (Corresponding Author)

۲۰۰۵ تعداد این صندوق‌ها به طور قابل توجهی افزایش پیدا کرده است و نقش برجسته‌ای در عرضه‌های اقتصادی دارد (محمدی، ۱۳۹۰: ۶۳). دولت‌ها برای انجام مأموریت‌ها و مسئولیت‌های اقتصادی و غیر اقتصادی خود به منابع مالی تأمین شده از محل درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی نیازمندند. درآمدهای غیرمالیاتی وجوهی است که دولت معمولاً با مداخله در حوزه‌های تصدی و ورود در فعالیت‌های اقتصادی به دست می‌آورد (بهبودی و همکاران، ۱۳۹۱: ۴۰). ایجاد صندوق‌های ذخیره ارزی یا صندوق‌های نفتی، یکی از راه‌های مدیریت ثروت نفتی در کشورهای مختلف است. صندوق‌های نفتی یا چاره‌ساز مشکلات ایجاد شده در نتیجه نوسان‌ها و ناطمینانی‌های مربوط به درآمد نفتی کشورهای صادرکننده نفت هستند یا بخشی از درآمدهای نفتی را برای نسل‌های آینده پس‌انداز می‌کنند. تجربه کشورهای نفتی، (به استثنای نروژ) نشان داده است که این صندوق‌ها به جای آنکه بخشی از راه‌حل‌های مربوط به سیاست مالی و چالش‌های ناشی از درآمدهای سرشار نفتی باشند، خود غالباً بخشی از مشکل این کشورها بوده و هستند (عباسی، ۱۳۸۷: ۱۰۳). ضعف در قلمرو حقوقی و قانونی تشکیل حساب ذخیره ارزی و نبود وفاق در اهداف این حساب، از دلایل مهم عدم توفیق حساب ذخیره ارزی در دستیابی به اهداف مورد انتظار آن بوده است (عباسی، ۱۳۸۷: ۱۰۷). از آنجا که اکثر سیاست‌های به کار گرفته در کشورمان در خصوص مدیریت درآمدهای نفتی چندان موفق نبوده و عوارض منفی متعددی همچون وابستگی به نفت، اقتصاد تک‌محصولی، بیماری هلندی و ... تداوم یافته است لذا ضرورت بررسی قلمرو قانونی و حقوقی صندوق توسعه ملی بیش از پیش احساس می‌گردد. بدین ترتیب، پژوهش حاضر به بررسی قلمرو قانونی و چالش‌های پیش روی صندوق توسعه ملی و طرح راهکارهای بهینه پرداخته است. روش تحقیق پژوهش حاضر ترکیبی است از روش‌های توصیفی، اسنادی و تحلیلی، که تحلیل‌هایی مطالب به شیوه تجزیه و تحلیل کیفی صورت گرفته است.

در ایران نهادی شبیه صندوق ثروت ملی، با نام «صندوق توسعه ملی» در سال ۱۳۸۹ شکل گرفت. این صندوق با ماهیت توسعه‌ای و در راستای سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه آغاز به کار کرد، زیرا که در سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم از سوی مقام معظم رهبری، معظم‌له: «تغییر نگاه درآمدهای مازاد ارزی، از تأمین بودجه به فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های مولد و زاینده اقتصادی» را از سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم عنوان نمودند (لاجوردی و همکاران، ۱۳۹۴: ۹۲). نظام مالی یکپارچه و داشتن چارچوب میان‌مدت مخارج نیز می‌تواند نقش مهمی در عملکرد صندوق‌های نفتی داشته باشد و قانون محکم و خلل‌ناپذیر نقش اساسی و مؤثری در عملکرد صندوق‌ها داشته، اما چنانچه سیاسیون در دموکراسی ناقص نخواهند به قانون عمل کنند هیچ مانع جدی در مقابل آن‌ها نخواهد بود (پاسبانی و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۷۷-۲۷۸). به نظر می‌رسد صندوق توسعه ملی در حفظ حقوق نسل‌های آینده و سرمایه‌گذاری در امور زیربنایی و زیرساخت‌ها می‌تواند در حفظ اصل سرمایه نفت گام مؤثری بردارد و روش توزیع مستقیم مشمول با ملاحظاتی از قبیل اخذ مالیات از این درآمدها، اتکای مستقیم اقتصاد و به‌ویژه بودجه جاری دولت به نفت را کاهش و حساسیت مردم را در بهبود و ارتقای نحوه مدیریت درآمدهای نفتی افزایش دهد (بهبودی و همکاران، ۱۳۹۱: ۴۱).

۲. روش پژوهش

نوع تحقیق حاضر بر اساس هدف توصیفی-تحلیلی است. روش کتابخانه است به این صورت که گردآوری اطلاعات از طریق مراجعه به کتاب‌های معتبر و مقالات می‌باشد. ابزار گردآوری اطلاعات در این روش با استفاده از فیش‌برداری می‌باشد. و پس از گردآوری اطلاعات به تجزیه و تحلیل آن پرداخته می‌شود. در پژوهش حاضر جهت نگارش تئوری و

ادبیات پژوهش علاوه بر کتب از مقالات و پایان نامه های داخلی نیز استفاده شده است. همچنین جهت غنی سازی ادبیات پژوهش و افزایش اعتبار آن از مجلات و سای های اینترنتی بهره گرفته شده است.

۳. مبانی نظری و پیشینه تجری

نخست به شناسایی مفاهیم و مبانی نظری پژوهش پرداخته می شود و سپس موضوع اصلی پژوهش «بررسی قلمرو قانونی و چالش های پیش روی صندوق ثروت ملی از منظر حقوق ایران» مورد تحلیل و بررسی قرار خواهد گرفت.

۳-۱. مفهوم صندوق ثروت ملی

صندوق ثروت ملی، که در ایران با نام صندوق توسعه ملی از آن یاد می شود، صندوقی است که در سطح جهانی بسیار مورد توجه است و تفاسیر و تحلیل های فراوانی برای آن ارائه می شود. یکی از تعاریفی که توسط موسسه صندوق های ثروت ملی بیان شده است این است که: «صندوق ثروت ملی، صندوقی در تملک دولت است که از دارایی های مالی مانند سهام، اوراق قرضه، املاک و مستقالات، یا دیگر ابزارهای مالی مربوط به دارایی های سرمایه گذاری شده در مبادلات خارجی، تشکیل شده است». همچنین، می توان برای صندوق های ثروت ملی همانند یک صندوق یا یک شرکت سرمایه گذاری، ساختار تعریف نمود. برخی از صندوق ها همچنین به طور غیرمستقیم در سازمان های داخلی دولتی سرمایه گذاری می کنند.

دارایی های صندوق می تواند شامل این موارد باشند: مازاد تراز پراختها، عملیات رسمی پول خارجی، عواید ناشی از خصوصی سازی، پرداخت های انتقالی دولتی، مازادهای مالی، و یا وصولات ناشی از صادرات کالا. برخی از این صندوق ها به طور غیرمستقیم در سازمان های داخلی دولتی سرمایه گذاری می کنند. غالباً تمایل آن ها چنین است که دریافت بازده بر حسب نقدینگی را ترجیح می دهند، به این دلیل تحمل ریسک بالاتری نسبت به حساب های ذخیره ارزی مرسوم دارند.

۳-۲. انواع صندوق های ثروت ملی و اهداف آن

صندوق های ثروت ملی ضمن این که دارای انواع گوناگونی هستند، به منظور تحقق اهداف متفاوتی تشکیل می شوند که رایج ترین دسته بندی این صندوق ها عبارت است از:

۳-۲-۱. صندوق های تثبیت

صندوق های تثبیت به منظور کاهش اثر درآمد بی ثبات بر دولت و اقتصاد طراحی می شوند. از دیگر اهداف این نوع صندوق ها می توان به جمایت از انضباط مالی و ایجاد شفافیت بیشتر در هزینه کردن درآمدها اشاره کرد. این صندوق ها غالباً به صورت مشروط به قیمت یا مشروط به درآمد هستند. هدف از چنین صندوق هایی، انباشت وجوه، هنگام بالا بودن قیمت یا درآمد منابع (فرا تر از حد آستانه) و برداشت از آنها، هنگام پایین بودن قیمت یا درآمد (تنزیل به کمتر از حد آستانه دوم) است. آستانه ها به طور معمول از پیش اعلام می شوند (نشریه امنیت اقتصادی، ۱۳۹۵: ۶).

۳-۲-۲. صندوق های پس انداز

هدف از ایجاد صندوق های پس انداز، به وجود آوردن ذخیره ثروت برای نسل های آینده است. این موشوع به نسل های آینده اجازه خواهد داد تا از بخشی از درآمد حاصل از استخراج منابع طبیعی تجدیدناپذیر در دوره جاری بهره مند شوند.

صندوق‌های پس‌انداز اغلب بر قواعد مستقلی تکیه دارند؛ برای مثال، در برخی صندوق‌های پس‌انداز قاعده انباشت به این صورت تصریح شده است که درآمدهای بالغ بر سهم از پیش تعیین شده‌ای از درآمدهای حاصل از یا از کل درآمدها باید بدون توجه به شرایط بازار فروش منابع طبیعی و تحولات کلان مالی در این صندوق‌ها سپرده‌گذاری شود (نشریه امنیت اقتصادی، ۱۳۹۵: ۶). در برخی دیگر، واریز مبلغ ثابت اسمی به صندوق معین گردیده است.

۳-۲-۳. صندوق‌های تأمین مالی

در صندوق‌های تأمین مالی، قواعد عملیاتی به گونه‌ای وضع می‌شود که تراز کل بودجه به طور مؤثر تأمین مالی شود. صندوق نفت دولت نروژ بر این اساس فعالیت می‌کند. بر اساس قواعد موجود، درآمدهای خالص نفت باید به صندوق منتقل شود و صندوق نیز کسری غیرنفتی بودجه را از طریق یک نقل و انتقال معکوس تأمین مالی کند. در عمل، این مبلغ به صندوقی واریز می‌شود که تراز کل بودجه را تأمین مالی می‌کند. اگر مازاد کلی بودجه وجود داشته باشد، این مازاد به صندوق منتقل می‌شود؛ اگر کسری بودجه وجود داشته باشد، صندوق به تأمین مالی این کسری اقدام می‌کند. دارایی‌های نگهداری شده در این حساب را می‌توان بر اساس رهنمودهای جداگانه در زمینه سرمایه‌گذاری (مانند شیوه مورد استفاده در نروژ) یا به طور مشترک با دیگر منابع خزانه‌داری مدیریت کرد (نشریه امنیت اقتصادی، ۱۳۹۵: ۶).

۳-۳. اهداف صندوق توسعه ملی

مطابق با سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، صندوق توسعه ملی باید به یک نهاد مالی توسعه‌گرا، سرآمد در تأمین مالی سرمایه‌گذاری و اثرگذار بر فرآیند رشد و توسعه اقتصادی کشور تبدیل شود که ضمن رعایت اصول اخلاق حرفه‌ای، شفافیت در عملکرد و پرتفوی مناسب سرمایه‌گذاری‌ها، به عنوان یک مؤسسه برتر مالی در سطح ملی و بین‌المللی مطرح باشد و به پشتوانه ارزش دارایی‌های تحت مدیریت، جزء ۱۰ صندوق نخست ثروت ملی در جهان قرار گیرد. همچون سایر صندوق‌های ثروت ملی، صندوق توسعه ملی نیز به منظور اجرای مأموریت‌های خود، منابعی مالی باید در اختیار داشته باشد (کمال آبادی فراهانی، ۱۳۹۷: ۸۴).

این منابع در بند (ح) اساسنامه مشخص شده است. صندوق توسعه ملی در راستای تحقق مأموریت می‌تواند مطابق قوانین و مقررات از طریق تأمین مالی طرح‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری در قالب اعطای تسهیلات بانکی به بخش‌های غیردولتی و سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی اقدام کند و بنابراین لازم است که منابع صندوق به سوی سرمایه‌گذاری‌های با بازده مناسب و کمترین ریسک هدایت شوند (کمال آبادی فراهانی، ۱۳۹۷: ۸۴-۸۵).

۳-۴. ماهیت حقوقی صندوق توسعه ملی

در مقدمه ماده (۸۴) قانون پنجم توسعه که در حکم اساسنامه صندوق است تصریح شده: «اموال و دارایی‌های این صندوق متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران می‌باشد». اما در جزء «۶» بند «ی» اساسنامه «صندوق در امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی تابع این اساسنامه و قوانین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سیاست‌های پولی و ارزی دانسته شده است». به نظر می‌رسد این دو حکم در اساسنامه متناقض است و ماهیت صریح صندوق توسعه ملی را مشخص نمی‌کند (کمال آبادی فراهانی، ۱۳۹۷: ۸۳-۸۴).

لازم به ذکر است که در لایحه برنامه پنجم، صندوق توسعه ملی یک «مؤسسه عمومی غیردولتی» پیشنهاد شده بود. در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی» اینگونه تعریف شده است: «واحد سازمانی مشخص که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالیانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد»

تعریف صندوق توسعه ملی با عنوان «مؤسسه عمومی غیردولتی» سبب می‌شود از منظر مالی، محاسباتی و نظارتی و نحوه تهیه صورت‌های مالی خارج از چارچوب قوانین حاکم بر مؤسسات و شرکت‌های دولتی قرار گیرد. منابع صندوق را ارز حاصل از صادرات نفت تشکیل می‌دهد. طبق اصل چهل و پنجم قانون اساسی انفال (از جمله نفت) در اختیار حکومت اسلامی است تا طبق مصالح عام به تفضیل و ترتیبی که قانون معین کند نسبت به آن‌ها عمل نماید. با این تفاسیر و همچنین عدم ذکر صندوق توسعه ملی در فهرست نهادهای عمومی غیردولتی می‌بایست آن را دولتی دانست (کمال آبادی فراهانی، ۱۳۹۷: ۸۴).

۳-۵. ساختار «حقوقی-اقتصادی» صندوق

با توجه به اساسنامه صندوق و اهداف آن، می‌توان مطالب زیر را در مورد ساختار حقوقی-اقتصادی صندوق بیان کرد (لاجوردی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۰۹-۱۱۰):

۱. هدف تشکیل صندوق تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز به ثروت‌های ماندگار و حفظ آن برای نسل‌های آینده و تحقق عدالت است.

۲. شش عضو هیئت امانا از دولت هستند و از آنجا که تصمیمات هیئت امانا حداقل با ۵ رأی اتخاذ می‌گردد، دولت قدرت بسیار بالایی در جهت‌دهی سیاست‌های خرد و کلان صندوق دارد.

۳. بر طبق بند ح از اساسنامه (منابع صندوق) باید در سال اول تأسیس، ۲۰ درصد درآمدهای نفت و گاز به صندوق واریز شود و هر سال ۳ درصد افزایش ابد تا در افق ۱۴۰۴ بودجه کشور وابسته به درآمدهای نفتی نباشد.

۴. طبق تبصره ۲ از بند «ح» (منابع)، حساب‌های آن نزد بانک مرکزی نگهداری می‌شود و بازپرداخت اصل و سود تسهیلات به حساب صندوق واریز می‌شود و مجدداً در جهت اهداف اقتصادی استفاده می‌شود.

۵. طبق بند «ط» از اساسنامه (مصارف) استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارائی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است.

۶. طبق تبصره ۲ از بند «ط» اعطای تسهیلات فقط به صورت ارزی و تبدیل دلا نفتی به ریال خلاف قانون است. به این ترتیب دولت‌ها این راه کار آسان را در پیش رو ندارند که با فروش نفت و تبدیل آن به ریال، راهی برای مشکلات آنی و زودگذر اقتصادی انتخاب کنند.

۷. بانک‌های عامل برای صندوق به عنوان عاملیت کار می‌کنند. بررسی طرح‌های معرفی شده از نظر توجیه اقتصادی به عهده این بانک‌هاست. همچنین صندوق، امکان اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی با شرایط رقابتی و بازدهی اقتصادی و با رعایت اصل ۸۰ قانون اساسی را فراهم می‌کند (محمدی، ۱۳۹۰: ۶۴)

در مورد اصل اول از اصول چهارگانه تحقق عدالت پنج نکته قابل ذکر است (لاجوردی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۱۰-۱۱۱):

۱. با توجه به بند ح از اساسنامه صندوق که تشریح منابع صندوق است (مورد سوم در بالا)، می‌توان بیان کرد ساختار حقوقی-اقتصادی صندوق با گام اول مرحله تحقق عدالت منافت دارد؛ چراکه بر طبق معیارهای فرضی، باید اساسنامه صندوق به گونه‌ای تدوین شود که ابتدا کلیه سرمایه‌های ملی (عواید و درآمدهای ناشی از فروش نفت و گاز) به صندوق منتقل شده و سپس با توجه به شرایط کشور و معیارهای حفظ قوام، میزان تخصیص این سرمایه‌ها در بخش‌های مختلف اقتصادی اعم از هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای بودجه، بخش‌های مختلف سرمایه‌گذاری و ... مشخص شود.

۲. حتی اگر با اصلاح اساسنامه، تمام درآمدهای ملی به صندوق توسعه ملی منتقل شود، باز هم در تحقق گام اول نقص وجود دارد؛ زیرا در اهداف، تبدیل سرمایه ملی به سایر سرمایه‌ها مطرح شده است ولی میزان آن (حداقل مقدار تبدیل) مورد توجه واقع نشده است.

۳. تبدیل سرمایه ملی به سایر سرمایه‌ها و تخصیص منابع به بخش‌های مختلف اقتصادی باید متناسب و متعادل با ساختار اقتصادی بخش مذکور باشد. در حالی که طبق مورد ششم اعطای تسهیلات فقط به صورت ارزی است و تبدیل دلار نفتی به ریال خلاف قانون خواهد بود.

۴. بر اساس مصوبه هیئت عامل در تاریخ ۹ آبان سال ۱۳۹۱ میزان نرخ بازده طرح‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری برای بخش آب و کشاورزی حداقل پنج درصد و برای سایر بخش‌ها و زیربخش‌ها حداقل ده درصد تعیین شده است (بند و بخش دوم از نظام‌نامه ضوابط و شرایط اعطای تسهیلات ریالی، ۱۳۹۱).

نکته قابل توجه این است که میزان نرخ بازده تسهیلات ریالی برابر با نرخ بازده تسهیلات ارزی بوده است، در حالی که با توجه به تفاوت تورم داخلی و خارجی، اگر صندوق خواستار تحقق گام اول باشد، باید بین نرخ بازده‌ها تفاوت قائل شود و نرخ بازده تسهیلات ریالی را به میزانی افزایش دهد که حداقل، تبدیل سرمایه ملی به میزان برابر با سایر سرمایه‌ها را تضمین نماید و گرنه ارزش سرمایه ملی به مرور زمان، کاهش پیدا خواهد کرد و مسئله با بحث عدالت بین‌نسلی منافات دارد.

۵. شرایط اضطرار در اساسنامه صندوق لحاظ نشده است. بلکه بندهایی وجود دارد که متناقض با این مسئله است؛ برای مثال، در تبصره یک از بند «ط» (مصارف) بیان شده است که «استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارائی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است». قید مطلق «به هر شکل» در این تبصره باعث می‌شود که اگر در آینده به هر دلیلی دولت مجبور باشد که به منظور حفظ اقوام اجتماعی مبلغی را در حد کفاف از صندوق برداشت نماید، قادر نخواهد بود (لاجوردی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۱۲).

در مورد اصل دوم، سوم و چهارم عدالت نیز باید بیان کرد که اساسنامه نسبت به آن‌ها اشاره مستقیم نداشته، ولی در سیاست‌گذاری مصارف صندوق به نحوی است که اصول مذکور با توجه به یک‌سری ملاحظات به صورت غیرمستقیم محقق می‌شود. در توضیح باید بیان کرد که بر اساس اساسنامه، درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری‌های صندوق مجدداً باید سرمایه‌گذاری شود و از آنجا که سرمایه‌گذاری مجدد می‌تواند کمک قابل توجهی به رشد و توسعه جامعه و رفع فقر و شکاف طبقاتی نماید، لذا می‌توان بیان کرد که اصول دوم الی چهارم عدالت به صورت غیرمستقیم محقق می‌شود. البته لازم به ذکر است از آنجا که سرمایه‌گذاری در بهداشت، آموزش و پرورش باعث فراهم شدن شرایط مناسب در جهت رشد استعدادهای بالقوه افراد جامعه می‌شود، لذا پیشنهاد می‌شود که سرمایه‌گذاری مجدد در زمینه‌های بهداشت، آموزش و پرورش عمومی در مناطق محروم در اولویت قرار بگیرد. البته لازم به ذکر است که مصارف بودجه عمومی شامل هزینه‌های بهداشت، سلامت و آموزش عمومی می‌باشد و لذا باید بعد از تغییرات در ساختار هم‌پوشانی بین مصارف صندوق و بودجه عمومی از بین رود پیشنهاد می‌شود که برای جلوگیری از تعارض بخش مذکور در بودجه عمومی لحاظ شود (لاجوردی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۱۲-۱۱۳).

۳-۶. صندوق توسعه ملی در قانون ششم توسعه

بند دهم از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، به باز تعریف برخی امور صندوق توسعه ملی اختصاص دارد. همچنین به دلیل توافق سیاسی حاصل شده با کشورهای غربی، ضرورت برخورداری صندوق توسعه ملی از آزادی عمل بیشتر نیز محسوس بود. در همین راستا، در سیاست‌های کلی برنامه ششم، توجه ویژه‌ای به صندوق توسعه ملی اختصاص یافته است. بند دهم از سیاست‌های کلی برنامه ششم، به تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» و دائمی شدن اساسنامه صندوق توسعه ملی با تنفیذ اساسنامه موجود و واریز سالانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل دو واحد درصد سالیانه به آن اشاره دارد. این متن دارای چند مفهوم با اهمیت است که می‌توان آن‌ها را به شرح زیر مورد بحث قرار داد (کمال آبادی فراهانی، ۱۳۹۷: ۸۲):

- تغییر نگاه به نفت از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی. اهمیت تغییر نگاه به عواید حاصل از فروش نفت، هنگامی آشکار می‌شود که توجه کنیم طی یک‌صد سال که از استخراج نفت در ایران گذشته، هنوز نتوانسته به کشوری توسعه یافته تبدیل شود. در اساسنامه فعلی صندوق توسعه ملی، وظیفه این صندوق تبدیل عواید نفتی به ثروت‌های مولد و ماندگار عنوان شده است. موضوع تغییر نگاه به نفت، علاوه بر تفسیری مالی و فیزیکی به مفهوم تبدیل ثروت‌های نفتی به سرمایه‌های ماندگار، نیاز به تغییری فرهنگی در سطح مدیران اقتصادی کشور و حتی آحاد مردم دارد و شاید کلید توسعه ایران باشد. بر اساس سیاست‌های کلی برنامه ششم، این مهم بر عهده صندوق توسعه ملی گذاشته شده است.
- دائمی شدن اساسنامه صندوق. از آن جا که اساسنامه صندوق توسعه ملی، در واقع همان ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم بوده است، با پایان یافتن برنامه پنجم این اساسنامه نیز خودبه‌خود لغو شده و نیاز به تصویب مجدد آن بود. دائمی شدن اساسنامه صندوق (با تنفیذ اساسنامه فعلی) در قالب سیاست‌های کلی برنامه، که مرجعی فراتر از مصوبات مجلس محسوب می‌شود، به دلیل افزایش قابل توجه در قلمرو قانونی اساسنامه، استحکام عملیاتی و

مدیریتی آن افزایش قابل توجهی پیدا می‌کند. لازم به ذکر است که بر اساس اصول سانتیاگو، استحکام قانونی یکی از الزامات اساسی عملکرد مطلوب برای صندوق‌های ثروت ملی است.

- تعیین سهم صندوق. مطابق اساسنامه فعلی، سهم صندوق توسعه ملی معادل ۲۰ درصد در سال اول اجرای برنامه پنجم منظور شده است که افزایشی معادل ۳ واحد درصد در سال نیز برای آن در نظر گرفته شده است. بر اساس سیاست‌های کلی برنامه ششم، این سهم از ۳۰ درصد شروع شده و با شیب ملایم‌تری (دو واحد درصد رشد در سال) افزایش پیدا می‌کند. احتمالاً کاهش بی‌سابقه قیمت نفت و وجود نداشتن چشم‌اندازی برای افزایش آن، اصلی‌ترین دلیل این کاهش شیب است (کمال آبادی فراهانی، ۱۳۹۷: ۸۲).

۳-۷. عملکرد صندوق توسعه ملی بر اساس سیاست‌های اقتصاد مقاومتی

ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از سوی رهبر معظم انقلاب اسلامی، فرصتی را برای همه دستگاه‌های اجرایی فراهم آورد که با ترسیم سیاست‌های نوین مبتنی بر سیاست‌های اقتصاد مقاومتی گامی در جهت بهبود وضعیت موجود و مقاوم‌سازی اقتصاد کشور بردارند. صندوق توسعه ملی به دلیل جایگاه مهمی که در مدیریت درآمدهای حاصل از نفت و گاز و کاهش وابستگی ساختاری اقتصاد کشور به این درآمدها دارد، در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مورد توجه قرار گرفته است، به نحوی که در بند ۱۸ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، قانون‌گذار به «افزایش سالیانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از نفت و گاز در راستای قطع وابستگی به درآمدهای نفتی» تأکید کرده است (نشریه امنیت اقتصادی، ۱۳۹۵: ۱۲-۱۳).

بر اساس قانون برنامه پنجم توسعه، قرار بر آن بود که سهم صندوق توسعه ملی از ۲۰ درصد آغاز و سالانه ۳ درصد به سهم صندوق افزوده شود. به دلیل کاهش شدید درآمدهای نفتی و طرح دولت برای خروج از رکود تورمی و نیاز به منابع مالی، دولت در قانون بودجه ۱۳۹۴ سهم صندوق را به ۲۰ درصد کاهش داد. باید توجه داشت که ممکن است این اقدام در کوتاه‌مدت توجه‌پذیر باشد، اما در بلندمدت قابل قبول نیست، زیرا این اقدام، راه را برای برداشت‌های بیشتر از صندوق در سال‌های آتی، باز خواهد کرد. توضیح اینکه اگرچه کشور در برهه کنونی با مشکلات زیادی مانند کاهش درآمدهای نفتی مواجه است، اما این موضوع نمی‌تواند برداشت از صندوق را توجیه کند، زیرا این زمینه فراهم می‌شود که با توجه به وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی، با بروز نوسان احتمالی در قیمت نفت، بحث کسری بودجه دوباره مطرح شود و دولت‌ها خود را محقق برداشت از صندوق بدانند و برای کاهش کسری بودجه خود از راه‌های دیگر و همچنین کاهش وابستگی خود به درآمدهای نفتی تلاش نکنند. در این صورت دیری نمی‌یابد که صندوق توسعه ملی سرنوشت حساب دخیره ارزی را پیش روی خود خواهد دید (نشریه امنیت اقتصادی، ۱۳۹۵: ۱۳).

طی سال‌های اخیر و به دنبال کاهش محسوس درآمدهای نفتی دولت (به دلیل افت شدید قیمت‌های جهانی نفت و کاهش حجم صادرات نفت به دلیل تحریم‌های بین‌المللی)، دولت ناگزیر به کاهش سهم صندوق به ۲۰ درصد پایه در سال ۱۳۹۰ شد. از این رو، نکته مهم آن است که تا وقتی ظرفیت مالی غیرنفتی دولت از طریق درآمدهای مالیاتی، جلوگیری از فرار مالیاتی و کاهش معافیت‌های مالیاتی تقویت نشود و هزینه‌های دولت در راستای ارتقای کارآیی دولت کاهش نیابد، امکان تخطی از مفاد اساسنامه صندوق وجود دارد و تحقق هدف کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی مبتنی بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با چالش‌های متعددی روبه‌رو می‌شود (نشریه امنیت اقتصادی، ۱۳۹۵: ۱۳).

۴. قلمرو قانونی و ساختار حاکمیت شرکتی در صندوق ثروت ملی

ساختار و قلمرو مناسب موجب فعالیت صندوق در راستای اهداف خود است و زیرساخت‌های لازم جهت دستیابی به اهداف را نیز فراهم می‌کند. ساختار مناسب باعث می‌شود تا صندوق و اداره‌کنندگان، اهداف و راهبردهای استراتژیک تعیین شده از سوی تصمیم‌گیرندگان و مسئولان سیاسی را با تصمیمات عملیاتی روزانه همچون فعالیت‌های سرمایه‌گذاری هماهنگ کنند. ضعف و نبود تعریف مشخص از مسئولیت‌ها و نقش ارکان در صندوق همچون هیئت امناء، هیئت اجرایی، مدیران اجرایی و کمیته مشاوران باعث اتلاف منابع و موجب عدم کارایی در سرمایه‌گذاری‌ها خواهد شد. ساختار قانونی و حاکمیت شرکتی، انحراف مدیران داخلی و خارج سازمانی را به حداقل می‌رساند (محمودی و همکاران، ۱۳۹۸: ۵۹). در ادامه برخی از مؤلفه‌های مختلف قلمرو قانونی و ساختار حاکمیت شرکتی در صندوق ثروت ملی مورد بررسی قرار گرفته است:

۴-۱. ارتباط صندوق با نهادهای و سازمانی دولتی

در تبیین ابعاد یک نهاد علاوه بر ذکر مأموریت‌ها و کارکردهای آن می‌توان از نظر جایگاه و ساختار نیز به آن پرداخت. موفقیت صندوق ذخیره توسعه و عمران ملی در گرو تعهد و پایداری آن و نیز دولت به سیاست‌ها و قواعد اعلام شده و پرهیز از مصلحت‌جویی‌های مقطعی خواهد بود. بنابراین مدیریت و چارچوب اداره کردن این نهاد از حساسیت بسیاری برخوردار است و به این ترتیب اشاره به جایگاه و ساختار این نهاد و سازوکار تصمیم‌سازی آن هر چند سطحی، ضروری است. از آنجا که صندوق ذخیره توسعه و عمران ملی نیز یک نهاد است که باید تحت اداره قرار گیرد و همان‌طور که گفته شد مدیریت و اداره آن از حساسیت بالایی برخوردار است، در این قسمت به جایگاه و ساختار کلی سازمانی آن در سه سطح یاد شده اشاره می‌شود. تعیین سیاست‌های صندوق در چارچوب قوانین موضوعی مصوب مجلس شورای اسلامی و مفاد اساسنامه آن به عهده هیئت امنای صندوق خواهد بود. ترکیب هیئت امناء تشکیل شده است از شخصیت‌های دولتی، غیردولتی و نیز نمایندگان ناظر قوه مقننه. ریاست هیئت امناء به عهده رئیس جمهور بوده و دبیری آن بر عهده وزیر امور اقتصادی و دارایی خواهد بود. وظایف هیئت امناء و ترکیب اعضای آن در مواد ۹ و ۱۱ اساسنامه پیشنهادی ذکر شده است (صادقی و بهبودی، ۱۳۸۴: ۴۷-۴۸).

تنظیم فعالیت‌های صندوق و عملیاتی کردن سیاست‌های ابلاغی هیئت امناء و نیز نظارت و ارزیابی عملکردها و ارائه گزارش کارشناسی به هیئت امناء به عهده حوزه برنامه‌ریزی و نظارت قرار دارد. مسئولیت حوزه برنامه‌ریزی و نظارت به عهده مدیر عامل صندوق است که با پیشنهاد هیئت امناء و حکم رئیس جمهور منصوب می‌شود. این حوزه متشکل از سه بخش است (صادقی و بهبودی، ۱۳۸۴: ۴۸):

- مدیریت سبد سرمایه‌گذاری: در این بخش بازارهای هدف صندوق و ایجاد تنوع در پوشش جغرافیایی بازارهای بین‌المللی مورد بررسی و تأمل قرار گرفته و جارجوبهای توزیع سبد دارایی‌های صندوق به اشکال مختلف دارایی‌ها و قواعد ریسک و بازده، بررسی و تبیین می‌شود.
- برنامه‌ریزی و بررسی‌های اقتصادی: این بخش متشکل از حوزه بررسی‌های اقتصادی، آمار و اطلاعات و برنامه‌ریزی است که بر اساس اطلاعات دریافت شده از سایر حوزه‌ها و پردازش آنها در قالب مدل‌های مختلف نسبت به تنظیم برنامه عملیاتی صندوق اقدام می‌کند.

- نظارت و امور عمومی: این بخش نیز متولی نظارت بر فعالیت‌های حوزه‌های اجرایی و تهیه گزارش‌های عملکردی است. همچنین امور قراردادها و بررسی‌های حقوقی نیز در این حوزه جای می‌گیرد (صادقی و بهبودی، ۱۳۸۴: ۴۸).

به نظر می‌رسد در ایران انگیزش‌های مستتر در ساختار نهادی سبب سوق دادن سیاستمداران به اتخاذ تصمیمات کوتاه‌مدت به جای تصمیمات بلندمدت می‌شود. در نتیجه، اگر نظام انتخاباتی برانگیزنده انگیزه‌های کوتاه‌مدت باشد، سازوکارهای انباشتی و تشبیتی عموماً کار نخواهد کرد و می‌توان گفت عملکرد موفق صندوق‌های نفتی نیازمند نظام انتخاباتی تشویق‌کننده انگیزه‌های بلندمدت در سیاستمداران است. البته در صورتی منافع سیاستمداران با تصمیمات بلندمدت تأمین می‌شود که به جای در نظر گرفتن منافع اشخاص، منافع احزاب یا خاندان که فراتر از عمر اشخاص، دوام می‌آورند، مدنظر گرفته شود. در نظام‌های دموکراتیک این کار با سازماندهی انتخابات ریاست جمهوری یا مجلس مبتنی بر نقش احزاب و در نظام‌های استبدادی پدرمآب، این کار با در نظر گرفتن منافع خاندان پادشاهی صورت می‌گیرد. این چارچوب مفهومی، فرضیه‌های مقاله را تأیید کرده و تأیید نهایی آن منوط به نظر نخبگان شد که از طریق پرسشنامه صورت گرفت. نتایج حاصل از رتبه‌بندی نظر خبرگان نشان می‌دهد در بین نهادهای رسمی پایبندی سیاستمداران حزبی/خانوادگی به منافع بلندمدت حزب/خاندان مهم‌ترین مولفه موثر بر عملکرد صندوق‌های نفتی است (پاسبانی و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۸۳-۲۸۴). اما در مطالعات نشان می‌دهد نهادهای سیاسی در ایران «هر چند به ظاهر در قوانین از تشکیل احزاب حمایت کرده، اما در عمل هزینه سیاستمداران در ساختار حزبی را افزایش داده است و هزینه سیاستمداران در ساختار انفرادی را پایین نگه داشته است. بنابراین در دوره ۱۳۲۰ تا پایان دهه ۱۳۸۰ احزاب نتوانسته‌اند هزینه مبادله در امور سیاسی را بکاهند و خود منشأ بروز برخی هزینه‌های مبادله بوده‌اند» (عبادی و چشمی، ۱۳۹۲).

در این شرایط، فعالیت در احزاب به ضرر فرد است و با توجه به مدل رفتاری این مقاله تا منافع سیاستمداران ایجا نکند، آن‌ها حاضر به کنش در قالب احزاب نخواهد بود و در نتیجه چندان امکان افزایش افق تصمیم‌گیری از این روش با حفظ شرایط کنونی نهادهای سیاسی میسر نیست. علاوه بر این، همان‌طور که بیان شد، سیاست‌ورزی خانوادگی در قالب نظام‌های پادشاهی ممکن است بتواند با افزایش افق تصمیم‌گیری، سبب موفقیت در برخی حوزه‌ها شود، اما استبداد در بلندمدت به زیان توسعه کشورها عمل خواهد کرد و در نتیجه افزایش افق تصمیم‌گیری از این روش به مصلحت نیست (پاسبانی و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۸۴).

در مجموع، می‌توان گفت در قانون اساسی اختیار بررسی برنامه‌ها و بودجه‌ها به مجلس شورای اسلامی داده شده است. مجلسی که با نظام انتخاباتی اکثریتی و عموماً تک‌حوزه‌ای شکل می‌گیرد. این مجلس، مایل است دخالت بیشتری در تصمیمات اقتصادی دولت داشته باشد و نمایندگان تلاش می‌کنند لوایح بودجه را بر اساس بیشترین برخورداری مردم ساکن در حوزه نمایندگی خود تصویب کنند. نمایندگان که به مجلس راه می‌یابند پشتوانه حزبی ندارند و فاقد یک برنامه سیاسی ناظر به مسائل اقتصاد ملی هستند. بنابراین، پیش از آن که به منافع ملی وفادار باشند به منافع محلی وفادارند. نمایندگان معمولاً عامل فشاری‌اند بر دولت و سازمان برنامه برای افزایش اعتبارات طرح‌های عمرانی، هزینه‌ها و یارانه‌ها. به نظر می‌رسد، یکی از راهکارهای موثر که می‌تواند بر عملکرد صندوق‌های نفتی تأثیر مثبتی داشته باشد، تغییر قانون انتخابات مجلس و تبدیل آن از نظام اکثریتی (عموماً) تک‌حوزه‌ای فعلی به انتخابات تناسبی است. این اقدام محرکی

قوی برای شکل‌گیری احزاب در کشور خواهد بود و هر چند ممکن است مجلس برآمده از این نوع نظام انتخاباتی در آغاز کار تفاوت چشم‌گیری در مهار هزینه‌ها نداشته باشد، اما امید است با تقویت نظام حزبی از طریق نظام انتخابات مجلس، افق سیاست‌مداران را به تدریج از کوتاه‌مدت به بلندمدت سوق داد (پاسبانی و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۸۴-۲۸۵).

اصلاح نهادهای سیاسی مورد اشاره بدون توجه به سایر الزامات موفقیت صندوق‌های نفتی از جمله اصلاح نظام بودجه‌ریزی و مهار هزینه‌های دولت و اصلاحی حقوقی (قوانین مرتبط با فعالیت صندوق‌های نفتی) اثر مطلوب را نخواهد داشت به طوری که اگر صندوق نفتی به طور مناسب با بودجه دولت یکپارچه نشده باشد، مدیریت مالی را پیچیده کرده و می‌تواند به تخصیص ناکارای منابع مالی و به کاهش شفافیت منجر شود. برخورداری از یک خزانه برای همه منابع دولت، انتقال مازاد واقعی بودجه به صندوق نفتی، نقش محوری بانک مرکزی در مدیریت دارایی‌های ارزی و محدود کردن کسری بودجه غیرنفتی به عنوان مکمل سازوکار صندوق نفتی، چهار ویژگی لازم برای داشتن بودجه یکپارچه است. عدم یکپارچگی نظام مالی در ایران، نبود مدیریت جامع بر وجوه عمومی، شفاف نشدن کل منابع و مصارف عمومی و تصمیم‌گیری درباره مصارف صندوق‌های نفتی از طریق خارج از سند بودجه کل کشور بر عملکرد حساب ذخیره و صندوق توسعه ملی تاثیر نامطلوب داشته است، اما عملکرد مطلوب صندوق نفتی برخی از کشورها همچون نروژ به این دلیل است که صندوق آن در درون نظام مالی و بودجه‌ریزی یکپارچه و جامع این کشور قرار دارد (پاسبانی و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۸۵-۲۸۶).

۴-۲. اهداف مشخص در صندوق ثروت ملی

بر اساس ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور که در حکم اساسنامه دائمی صندوق توسعه ملی است: مأموریت‌های صندوق توسعه ملی 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 است.

بر مبنای مأموریت‌های مذکور و همچنین تقسیم‌بندی‌های موجود برای صندوق‌های ثروت ملی، به نظر می‌رسد اهداف صندوق توسعه ملی پس‌انداز بین‌نسلی و حمایت از اقتصاد داخلی است. توجه اساسنامه به تمهیداتی که احتمال بازگشت تسهیلات صندوق توسعه ملی را بیشتر نماید، نشانگر این است که حفظ سهم نسل‌های آینده در اهداف صندوق توسعه ملی را بیشتر نماید، نشانگر این است که حفظ سهم نسل‌های آینده در اهداف صندوق توسعه ملی ارجحیت دارد و اعطای تسهیلات به منظور حمایت از اقتصاد داخلی زمانی امکان‌پذیر است که بازگشت تسهیلات با ریسک کمی مواجه شود. از طرف دیگر تأکید بر اعطای تسهیلات به طرح‌های اقتصادی توجیه‌پذیر، باعث می‌شود حمایت از بخش مولد و زاینده اقتصاد صورت گیرد و صندوق در کنار حفظ سهم نسل آینده به حمایت از اقتصاد داخلی و ارتقاء شاخص‌های اقتصادی کمک کند (کمال‌آبادی فراهانی، ۱۳۹۷: ۸۴-۸۵).

نگاه ایران به مسأله مصرف درآمدهای نفتی مبتنی بر نظریه مصرف منابع طبیعی پایان‌پذیر است. از این دیدگاه چون نفت یک ثروت بین‌نسلی است باید عواید آن در درازمدت چنان مصرف شود که ثروت سرانه آحاد ملت در طی زمان ثابت

باقی بماند. قاعده مصرف این ثروت سرانه با توجه به شرط فوق این است که (هادی زنوز و پيله فروش، ۱۳۹۳: ۹۹-۱۰۰):

- ابتدا با توجه به نرخ بهره‌برداری از ذخایر نفت و گاز، قیمت متوسط هر بشکه نفت و گاز، هزینه بهره‌برداری از این ذخایر و انتخاب نرخ تنزیل مناسب، ارزش حال ثروت نفتی محاسبه می‌شود.

- سپس با توجه به اندازه جمعیت کشور در سال پایه، ارزش حال سرانه ثروت نفتی محاسبه می‌شود.

- چون هدف این است که این ارزش سرانه در طول زمان ثابت باقی بماند، در هر سال مصرف سرانه برابر خواهد بود با تفاضل نرخ بهره و رشد جمعیت ضربدر مبلغ ثروت سرانه.

- مصرف کل درآمدهای نفت و گاز با توجه به پیش‌بینی نرخ رشد جمعیت و اندازه جمعیت کشور در هر سال به سهولت قابل محاسبه خواهد بود.

روش فوق یکبار در گزارش بانک جهانی (۲۰۰۳) و بار دیگر در گزارش تحقیقی دکتر مهدویان (۱۳۸۵) بکار گرفته شده است. بر این اساس باید تمهیداتی اندیشیده شود تا در ظرف مهلت معین کل درآمدهای نفتی به این صندوق واریز شود. آنگاه مدیریت صندوق وجوه انباشته را در بازارهای مالی جهانی در اوراق بهادار کم‌خطر یا بدون خطر سرمایه‌گذاری کند. البته دادن وام به بخش خصوصی و یا سرمایه‌گذاری در بازارهای مالی داخلی نیز می‌تواند در دستور کار صندوق قرار گیرد اما نباید بدون ملاحظات مربوط به سودآوری سرمایه‌گذاری‌ها روش‌های خاصی به صندوق دیکته شود. در این صورت دولت مجاز خواهد بود در مواقع لزوم بخشی از سود انباشته در صندوق را صرف پرداخت بدهی‌ها و یا تأمین هزینه‌های بودجه سالانه خود نماید. برای آن که صندوق درازمدت جایگاه واقعی خود را بدست آورد و دولت از وابستگی به درآمدهای نفتی رهایی یابد لازم است (هادی زنوز و پيله فروش، ۱۳۹۳: ۱۰۰-۱۰۱):

- طی دو دوره برنامه پنج‌ساله، صندوق درآمد نفت به وضعیتی ارتقا یابد که کل درآمدهای نفتی مستقیماً به حساب صندوق منظور شود.

- در فاصله تشکیل صندوق تا پایان دوره افق مورد نظر لازم است همه ساله بخش کاهنده‌ای (مطلق و درصد) از درآمدهای نفتی به بودجه و بخش فزاینده‌ای به حساب صندوق تخصیص خواهد یافت.

- نحوه شاخص‌بندی روند کاهنده اتکا بودجه دولت به درآمدها به گونه‌ای خواهد بود که با تغییر سیاست‌گذاران تغییر نکند.

- فرایند حاکم بر فروش نفت خام برای تولید فرآورده داخلی نیز مشمول ترتیبات تدریجی مشابه خواهد بود. بدین معنی که لازم است یارانه غیرهدفمند حامل‌های انرژی به تدریج حذف شود و دولت پس از اختصاص بخشی از درآمد اضافی از این محل به یارانه خانوارها و صنایع مشمول یارانه بیه آن را به حساب صندوق واریز نماید.

واقعیت این است که در برنامه پنجم این نگاه بین‌نسلی مفقود است و دولت موظف به رعایت یک قاعده رفتاری معین برای مصرف درآمدهای نفتی نشده است (هادی زنوز و پيله فروش، ۱۳۹۳: ۱۰۱):

- تغییر نگاه به نفت و گاز از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی که در سیاست‌های کلی آمده به طور مبهم به ضرورت سرمایه‌گذاری درآمدهای نفتی اشاره دارد. این همان نگاه برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب به نفت است.

- واریز سالانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی و افزایش سالانه ۳ درصدی آن اساساً قاعده خوبی نیست. چرا که بدین ترتیب حداقل ۲۶ سال طول می‌کشد تا بودجه از نفت مستقل شود. نکته دیگر این است که در دوره انتقالی با توجه به نوسانات قیمت نفت انتقال منظم و سالانه ۲۰ درصد درآمدهای نفتی به صندوق نمی‌تواند عملی شود.

- با قوانین فعلی فروش نفت در داخل، از حیثه وظایف صندوق توسعه ملی خارج است. با رویه دولت برای اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها نیز عملاً منبعی برای واریز به صندوق توسعه ملی از محل فروش داخلی نفت و گاز نمی‌ماند (هادی زنوز و پيله فروش، ۱۳۹۳: ۱۰۱).

۴-۳. ارتباط صندوق با سیاست‌های کلان اقتصادی

از منظر کلان، سرمایه‌گذاری از طریق منابع صندوق‌ها در پروژه‌هایی با بازدهی بالا، سبب تسهیل روند رشد و توسعه اقتصادی و انتقال ثروت به نسل‌های آینده می‌شود. البته در کنار الگوهای موفق، نمونه‌هایی هم مشاهده شده است که شکست برخی از صندوق‌های ثروت ملی را تایید می‌کند. در واقع آنچه سبب تفاوت در عملکرد و نتایج کسب شده توسط این صندوق‌ها می‌شود، عمدتاً به «نحوه مدیریت»، «قواعد حاکم» و به‌طور کلی «شیوه راهبری و استفاده از این نهادهای مالی» برمی‌گردد. یکی از موضوعات مهم در صندوق‌های ثروت ملی افزایش استقلال هیئت سیاست‌گذار و ناظر و عدم تأثیرپذیری آنها از جناح‌های سیاسی است. افزایش نقش بخش خصوصی و سایر قوای حاکمیتی، می‌تواند استقلال را افزایش و موجب تعیین رهنمون‌های فراجناحی و در راستای چشم‌انداز سازمان شود (محمودی و همکاران، ۱۳۹۸: ۶۳). بررسی تجربه‌های موفق چنین صندوق‌هایی از جمله صندوق ذخیره ارزی برخی کشورها از جمله نروژ نشان می‌دهد که روند ریل‌گذاری در شکل‌دهی آنها بر «شفافیت» و «مدیریت اصولی» استوار است. ضمن آنکه این مدل از صندوق‌ها به لحاظ دارایی و مناطق جغرافیایی برای سرمایه‌گذاری بسیار متنوع عمل کرده‌اند. اما صندوق توسعه ملی در ایران به دلیل وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای حاصل از صادرات نفت، در معرض آسیب‌های ناشی از تکانه‌های قیمت نفت و در نتیجه درآمدهای ارزی قرار دارد، در واقع شیوه فعلی تخصیص درآمدهای نفتی که هر سال درصدی را به دولت، شرکت ملی نفت و صندوق توسعه ملی تخصیص می‌دهد، باعث انتقال کامل شوک‌های نفتی به هر سه بخش و آثار رفاهی منفی می‌شود. در این راستا «عدم وجود شفافیت»، «وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی»، «عدم توجه به کیفیت سرمایه‌گذاری با استفاده از منابع صندوق»، «نقض قواعد مالی» و «عدم استقلال صندوق توسعه ملی» از جمله مهم‌ترین نارسایی‌های صندوق توسعه ملی در ایران است.

در حوز اجرا و عملیات مالی و سرمایه‌گذاری است که در واقع سیاست‌ها و برنامه‌های ابلاغی را در صحنه‌های واقعی و اجرای پیاده می‌کند. این حوزه در واقع مجری تصمیمات سطوح بالاتر بوده و در چارچوب ضوابط و قواعد تعیین شده فعالیت می‌کند که به طور طبیعی از گستردگی، تنوع و حجم عملیات بیشتری برخوردار است. در این حوزه نظام اداری و

شبکه بانکی و نهادهای توسعه‌ای و صندوق‌های تخصصی ایفای نقش می‌کنند. به منظور اجتناب از توسعه تشکیلات و ایجاد هزینه‌های غیرضروری و نیز حسن استفاده از ظرفیت‌ها و توانایی‌های نهادهای کنونی در نظام اجرایی کشور نظیر نظام اداری، شبکه بانکی و نظایر آن و نیز پرهیز از تداخل و توازی در فعالیت‌ها، گرایش غالب در طراحی تشکیلات و ساختار صندوق، واگذاری عملیات اجرایی صندوق به عاملان و کارگزاران است (صادقی و بهبودی، ۱۳۸۴: ۴۸-۴۹).

در این راستا عاملیت اجرایی صندوق در مدیریت سبب دارایی و حفظ ذخایر صندوق در اشکال مختلف دارایی‌های مالی در بازارهای مالی و بین‌المللی و در چارچوب سیاست‌های ابلاغی هیئت‌امنا به عهده بانک مرکزی خواهد بود. همچنین اعطای تسهیلات یا صرف عواید صندوق در فرایندهای تصریح شده در اساسنامه از طریق بانک‌های عامل، نهادهای توسعه‌ای، صندوق‌های تخصصی و نیز سازمان‌های اجرایی مربوط انجام خواهد شد. ارزیابی اقتصادی و مالی طرح‌های بخش خصوصی به عهده بانک‌های عامل و ارزیابی طرح‌های بخش دولتی به عهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور خواهد بود. تمام نهادهایی که به عنوان عامل و کارگزار صندوق نقش‌هایی را عهده‌دار هستند موظف‌اند گزارش‌های منظمی را در چارچوب دستورالعمل‌های ابلاغی هیئت‌امنا ارائه کنند (صادقی و بهبودی، ۱۳۸۴: ۴۹).

به این ترتیب ملاحظه می‌شود صندوق از تشکیلات کاملاً فشرده و محدودی برخوردار است به این ترتیب که حوزه سیاست‌گذاری آن، از شخصیت‌های دولتی و غیردولتی آشنا به اقتصاد ملی و بین‌المللی تشکیل شده است که فقط به سیاست‌گذاری و هدایت صندوق می‌پردازند. از سوی دیگر حوزه اجرا و عاملیت نیز کاملاً در چارچوب دستورالعمل‌ها و توافق‌نامه‌های معین به شبکه بانکی و نظام اداری و به ویژه به نهادهای توسعه‌ای و صندوق‌های تخصصی واگذار شده و نهاد صندوق به طور مستقیم در عملیات اجرایی دخالت نخواهد داشت. به این ترتیب بدنه اصلی صندوق فقط به حوزه برنامه‌ریزی و نظارت تعلق خواهد داشت و در نتیجه تشکیلات آن کاملاً کوچک و محدود و البته با سطح بالای تخصص و دانایی شکل خواهد گرفت که برای چنین کاری لازم است (صادقی و بهبودی، ۱۳۸۴: ۴۹).

۴-۴. جایگاه صندوق در قوانین کشور

صندوق‌های ثروت برای تطابق بیشتر با قوانین بین‌الملل، بهبود و توسعه سرمایه‌گذاری مسئولانه و حضور در بازار جهانی، در سازمان‌های چندملیتی و بین‌المللی همچون بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، صندوق‌های منطقه‌ای توسعه اقتصادی و اجتماعی، شبکه بین‌المللی پول، صندوق‌های منطقه‌ای توسعه اقتصادی و اجتماعی، شبکه بین‌المللی حاکمیت شرکتی و سازمان سرمایه‌گذاری مسئولانه سازمان ملل مشارکت دارند. صندوق‌های ثروت ملی برای حضور در کشورهای دیگر، باید از قوانین داخلی کشور هدف و سرمایه‌پذیر پیروی کنند. در صندوق‌های ثروت مورد مطالعه واحدهای تطابق و کنترل حقوقی، عهده‌دار نظارت و اطمینان از اجزا و اطلاق قوانین و الزامات افشای اطلاعاتی هستند. تطابق با قوانین کشورهای سرمایه‌پذیر و مقررات قابل اجرا از طریق این واحد بررسی می‌شود. یکی از وظایف اصلی این واحدها در صندوق‌های آلاسکا، آلبرتا و نروژ آموزش اولیه مدیران در زمینه الزامات افشای اطلاعاتی معاملات سرمایه‌گذاری و تطابق با قوانین خارج از کشور است (محمودی و همکاران، ۱۳۹۸: ۷۱). در قوانین مستحکم و با پشتوانه اجرایی در زمینه جایگاه و موجودیت صندوق علاوه بر نوع ساختار صندوق (نهاد مستقل یا غیرمستقل) باید به فعالیت‌های عملیاتی آنها نیز اشاره شود. در برخی از صندوق‌ها همچون آلاسکا و کویت، جایگاه این نهادها در بالاترین

قانون ملی، یعنی قانون اساسی ایالت یا کشور تصویب شده است و این بدان معناست که تغییر در مفاد آن، تنها از طریق رجوع به آرای عمومی امکان‌پذیر است. جایگاه تمامی ارکان مرتبط در قوانین مختلف تعریف و تعیین شده است.

یکی از نکات مهم دیگر در زمینه قوانین، توجه به رویکردهای واریز و برداشت منابع است. در صندوق‌های برخی از کشورها تمامی جوانب و محدودیت‌های واریز و برداشت مشخص شده است اما در صندوق کشوری همچون امارات متحده عربی هیچ‌گونه قانون خاص، مصوب یا الزام‌آور برای سهم از مازاد درآمدهای نفتی و برداشت وجود ندارد که سبب می‌گردد دولت امکان برداشت بی‌قید و شرط از منابع را داشته باشد. تعدادی از آنها با توجه به وضعیت کلان اقتصادی دارای اهداف چندگانه هستند. در صورت داشتن اهداف چندگانه، تعیین زیرمجموعه‌های مختلف با اهداف تخصصی می‌تواند نقش مهمی در موفقیت آنها داشته باشد. صندوق کویت و ابوظبی بخش سرمایه‌گذاری و توسعه‌ای خود را از یکدیگر جدا کرده‌اند (محمودی و همکاران، ۱۳۹۸: ۶۳).

قوانین مشخص در زمینه واریز و برداشت و به عبارتی اطمینان از ورود منابع مستمر و عدم امکان برداشت‌های بی‌مورد می‌تواند موجب برنامه‌ریزی صحیح صندوق‌ها شود. در صندوق‌هایی که ساختار آنها به بخش‌های مختلف تقسیم شده است مثل کویت و آلبرتا تفکیک منابع به طور کامل صورت گرفته و سهم هر یک از آنها در قوانین مشخص شده است. در صندوق‌های نروژ، قطر، آلبرتا، آلاسکا و کویت امکان برداشت از بخش بین‌نسلی وجود ندارد. در برخی از صندوق‌ها مثل نروژ، آلبرتا، و آلاسکا نمی‌توان از آنها به عنوان بودجه ثانویه استفاده کرد ولی در برخی دیگر همچون قطر، کویت و ابوظبی قانون خاصی در این راستا وجود ندارد و منابع به طور کامل در اختیار دولت است. در تعدادی از صندوق‌ها همچون آلاسکا، نروژ و آذربایجان ابتدا تمام منابع درآمدی به صندوق واریز و سپس منابع مرتبط با بودجه دولت تعیین و پرداخت می‌شود. در کشورهای نروژ، آذربایجان، کانادا و امارات متحده عربی محل منابع واریزی گسترده‌تر از فروش صرف نفت و گاز صادراتی است و درآمدهای مالیاتی مرتبط به شرکت‌های فعال در حوزه نفت و گاز و سودهای تقسیمی شرکت‌های ملی نفت و گاز را نیز شامل می‌شود (محمودی و همکاران، ۱۳۹۸: ۶۵-۶۶).

۴-۵. ارتباط دولت (مالک) با صندوق

دولت از سوی مردم وظیفه اداره صندوق‌ها را عهده‌دار است که می‌تواند این وظیفه را به طور مستقیم خود انجام دهد یا همچون صندوق‌های نروژ، کویت، آلاسکا و قطر به وزارت اقتصاد دارایی یا هر نهاد مشابه دیگری تفویض نماید. در تمامی مدل‌های فوق وظیفه مدیریت سرمایه‌گذاری و دارایی‌ها به یک نهاد مستقل دیگر واگذار شده است و مالکین تنها نقش نظارتی یا تعیین سیاست‌های کلان را بر عهده دارد، به عبارتی دیگر یک ساختار نظارتی و سیاست‌گذاری در یک سو و اجرایی در سوی دیگر جهت مدیریت منابع وجود دارد. در برخی موارد، مدیریت دارایی‌ها همچون صندوق نفتی نروژ به نهادهای موجود در ساختار حاکمیت (بانک مرکزی) واگذار شده است یا همچون کشورهای آذربایجان، امارات متحده عربی، قطر، آلاسکا یک نهاد مستقل جدید تأسیس شده است (محمودی و همکاران، ۱۳۹۸: ۶۳).

یکی دیگر از موضوعاتی مهم در صندوق‌های موفق، وجود گروه مشاوره قوی و تخصصی در کنار هیئت‌امنای و رکن سیاست‌گذار است. علاوه بر استقلال بدنه نظارتی و سیاست‌گذار، مدیران اجرایی باید دارای اختیارات کامل و تصمیم‌گیری مستقل بر مبنای رهنمون‌ها و سیاست‌های مصوب باشند. وجود کمیته‌های تخصصی سرمایه‌گذاری و غیر

سرمایه‌گذاری یکی دیگر از نکات قابل توجه در ساختار حکم‌رانی است. در برخی موارد همچون صندوق نروژ، آلاسکا، آلبرتا و ابوظبی تعدد کمیته‌ها گسترده و متنوع است و در سایر موارد به دو تا سه کمیته محدود می‌شود. از جمله کمیته‌های تخصصی موجود می‌توان به تیم‌های سرمایه‌گذاری، ریسک، جبران خدمات، ارزش‌گذاری و حسابرسی اشاره کرد. تخصصی کردن واحدهای عملیاتی در بیشتر صندوق‌های ثروت ملی به چشم می‌خورد به عنوان مثال در صندوق‌های ابوظبی، قطر، آذربایجان، نروژ و کویت واحدهای سرمایه‌گذاری به حوزه‌های مختلف و تخصصی سهام داخلی و خارجی، اوراق با درآمد ثابت، املاک و مستغلات و سرمایه‌گذاری‌های جایگزین تقسیم شده‌اند (محمودی و همکاران، ۱۳۹۸: ۶۴).

۴-۶. استقلال صندوق

یکی از موضوعات اصلی در صندوق‌های ثروت ملی موفق، استقلال فعالیت آنها از سیاست‌های پولی و مالی کشور است. سرمایه‌گذاری‌های داخلی به شرط استقلال طرح‌ها از بودجه کشور، امکان‌پذیر است. به عنوان مثال در صندوق قطر و آذربایجان، منابع باید به فرصت‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری مشخص و شناخته شده و در راستای اهداف توسعه‌ای تخصیص یابد. همچنین، استقلال در تصمیمات یکی از موضوعات و مناقشات همیشگی در صندوق‌های ثروت ملی است. در برخی موارد جهت حداقل کردن تأثیرپذیری از مسائل سیاسی همچون صندوق آلاسکا یک نهاد کاملاً مستقل با ساختار دولتی مدیریتی ایجاد و تمامی تصمیمات و سیاست‌گذاری‌ها به طور کامل به این نهاد واگذار شده است. یکی دیگر از موضوعات اصلی در زمینه استقلال، مدیریت مستقل منابع از سایر منابع ارزی کشور است. در تمامی صندوق‌ها مورد بررسی، یک حساب جداگانه در بانک مرکزی برای منابع وجود دارد و بانک هیچ‌گونه دخل و تصرفی برای سایر اهداف سیاسی، مالی و ارزی ندارد. در سطح کلان‌تر صندوق‌های آلبرتا، آلاسکا و نروژ هیچ ارتباطی با سایر نهادهای دولتی و حکومتی ندارند (محمودی و همکاران، ۱۳۹۸: ۶۶).

در کشور ایران، استقلال مدیریت حساب‌ها از بانک مرکزی، بر اساس جزء یک از بند دهم سیاست‌های کلی برنامه ششم، مدیریت حساب‌های صندوق توسعه ملی از بانک مرکزی مستقل خواهد شد. در صورتی که صندوق توسعه ملی قصد ورود به بازارهای مالی بین‌المللی را داشته باشد، این استقلال کاملاً لازم است. لازم به ذکر است که این استقلال مربوط به مبادلات خارجی صندوق توسعه ملی است. چرا که در مبادلات داخلی، صندوق تنها از طریق سستم بانکی اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کند که مستقیماً تحت نظر بانک مرکزی فعالیت می‌کند. ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی به صورت ارزی. در جزء دوم از بند دهم، به ارزی بودن تسهیلات صندوق تأکید شده است. هر چند این بند به نوعی تکرار تبصره ۲ بند «ط» اساسنامه فعلی محسوب می‌شود، اما عملکرد گذشته این صندوق نشان داده است که نهادهای تصمیم‌گیری بعضاً برخلاف این بند اساسنامه قوانینی مصوب کرده‌اند. لذا این تأکید کاملاً ضروری و به‌جا است و تأثیر با اهمیتی بر حفظ ارزش منابع صندوق از یک سو و ممانعت از بروز آثار بیماری هلندی در اقتصاد ایران از سوی دیگر خواهد داشت (کمال‌آبادی فراهانی، ۱۳۹۷: ۸۳).

استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی. بر اساس جزء سوم از بند دهم سیاست‌های کلی برنامه ششم، تصویب بندهایی مربوط به صندوق توسعه ملی در قوانین عادی و بودجه‌ای ممنوع شده است. عملکرد گذشته صندوق، نشان داد که علاوه بر دولت که اقدام به تعیین برخی تکالیف به صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه‌ای

می‌نمود، مجلس نیز در مواردی قوانینی خارج از اساسنامه صندوق توسعه ملی در مورد نحوه فعالیت این صندوق تصویب می‌نموده است. این امر، علاوه بر این که استقلال عملیاتی صندوق را مخدوش کرده است، اکثراً شامل مواردی می‌شده که در راستای اهداف بلندمدت صندوق نبوده‌اند (مانند تکالیف ریالی). تصویب این بند، گام مهمی در راستای اعطای استقلال عملیاتی به صندوق و کمک به دستیابی به اهداف تعیین شده محسوب می‌شود (کریمی راهجردی، ۱۳۹۴: ۲۲-۲۳).

۴-۷. نظارت مستقل، شفافیت و پاسخگویی در صندوق ثروت ملی

نظارت کافی می‌تواند شرایط لازم برای بررسی و جلوگیری از تمرکز بیش از حد قدرت در هر یک از ارکان صندوق فراهم شود. نظارت مستقل حرفه‌ای، سبب می‌شود که نگرانی‌ها در زمینه عملکرد کاهش یابد. لازم است شکاف وضعیت صندوق با استانداردهای مقبول حکمرانی خوب شناخته تا به این روش اصلاحات از سوی مالک صورت گیرد (محمودی و همکاران، ۱۳۹۸: ۶۱). نظارت مستقل توجه عموم مردم و نهادهای نظارتی بین‌المللی به سوء مدیریت و ایجاد فشار جهت اصلاحات می‌افزاید.

پاسخگویی در صندوق ثروت ملی سبب افزایش پایداری، مدیریت کاراتر، جلوگیری از بحران‌های مالی و بودجه‌ای و افزایش اعتماد خواهد شد. افزایش کیفیت اطلاعات و داده‌ها، موجب بهبود کارایی فعالیت‌ها می‌شود. این موضوع از طریق بررسی و نظارت بهتر ارکان مختلف و مردم بر فعالیت‌ها، حاصل خواهد شد. سیاست‌گذاران می‌توانند در صورت دسترسی به اطلاعات مناسب و کافی، واکنش سریع‌تری نسبت به تغییرات اقتصادی و سوء مدیریت داشته باشند. جامعه مطلع و ارگان‌های نظارتی تعریف شده با مسئولیت و توان کافی می‌توانند سهم بسزایی در دستیابی به اهداف غائی داشته باشند.

دستورالعمل‌های اخلاقی و حرفه‌ای که برای تمامی کارکنان با تأکید بر مدیران صندوق لازم‌الاجرا باشد، می‌تواند نقش چشم‌گیری در جلوگیری از سوء مدیریت و سوء استفاده مدیران اجرایی داشته باشد (محمودی و همکاران، ۱۳۹۸: ۶۵). در حال حاضر استانداردها و اصول اخلاقی شامل سیاست‌های ضدفساد، ضد پول‌شویی، محرمانگی و افشای اطلاعات در صندوق‌های برخی کشورها در حال اجرا می‌باشد.

۵. راهکارهای پیشنهادی در قلمرو قانونی و ساختار حاکمیت شرکتی صندوق توسعه ملی

راهکارهای پیشنهادی در قلمرو قانونی و ساختار حاکمیت شرکتی صندوق توسعه ملی عبارت است از:

۱- با توجه به اینکه اساسنامه صندوق به عنوان ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، به نظر می‌رسد ثبت به عنوان یک نهاد مالی در قانون اساسی که تغییر مفاد آن از طریق آرای عمومی امکان‌پذیر باشد.

۲- با عنایت به اینکه امکان تغییر قوانین منابع و مصارف در صورت نیاز یا با احکام حکومتی وجود دارد و می‌بایست قوانین مرتبط با واریز و برداشت با در نظر گرفتن تمامی شرایط مصوب شود و غیرقابل تغییر باشد

۳- برطبق وضعیت فعلی چارچوب قانونی و ساختار حاکمیت شرکتی، عدم تفکیک منابع صندوق برای اهداف چندگانه قبال اعمال است و تعیین اهداف چندگانه برای صندوق از جمله اهداف بین‌نسلی، توسعه‌ای و تفکیک منابع هر یک از آنها می‌توان راهکار مناسبی باشد.

۴- همچنین با توجه به اینکه عدم وجود واحدهای سازمانی مناسب برای حضور در بازارهای بین‌المللی و فعالیت‌های کارشناسی در وضعیت کنونی قابل مشاهده است لذا می‌بایست بازتعریف با ایجاد واحدها و کمیته‌ها و تعیین نقش دقیق هر یک از آنها از جمله واحدهای سرمایه‌گذاری، حقوق بین‌الملل و ایجاد یک سازوکار مشخص برای استخدام افراد حرفه‌ای و امکان همکاری با افراد خارج از کشور. افراد به طور مداوم تحت آموزش قرار بگیرند.

۵- در وضعیت کنونی دبیرخانه هیئت امنای ذیل سازمان برنامه بودجه کشور قرار گرفته است که راهکار مناسب این است که صندوق به عنوان یک نهاد کاملاً مستقل از دولت تعریف شود و وزارت اقتصاد به عنوان نماینده دولت در امور صندوق باشد. استقلال کامل به مدیران صندوق اعطا شود.

۶- عدم استقلال صندوق از دولت از موارد مهم موفقیت صندوق است لذا عدم دخالت دولت در مدیریت صندوق حتی در زمینه‌های گزینش مدیران بسیار حیاتی و مهم است.

۷- عدم وجود دستورالعمل‌های رفتاری و استانداردهای اخلاقی نیز یکی دیگر از مؤلفه‌های مهم موفقیت صندوق به شمار می‌آید که با تعیین و تصویب دستورالعمل‌های رفتاری و استانداردهای اخلاقی از سوی هیئت امنای این امر امکانپذیر خواهد بود.

۸- در خصوص نقش حداکثری دولت در هیئت امنای می‌بایست افزایش قدرت بخش خصوصی و سایر قوای حاکمیتی در هیئت امنای و سهم کمتر از ۵۰ درصدی دولت در هیئت امنای، یک گروه حرفه‌ای برای مشاوره در ساختار صندوق در نظر گرفته شود (محمودی و همکاران، ۱۳۹۸: ۸۲).

۹- نقش دولت در انتخاب مدیران صندوق نیز در صندوق می‌بایست به صورت عدم دخالت در انتخاب مدیران صندوق و توجه به سوابق و تجارب آنان، اعطای استقلال کامل به مدیران اجرایی حتی در انتخاب رئیس هیئت عامل باشد.

۱۰- در خصوص عدم وجود واحد حقوق بین‌الملل می‌بایست با ایجاد واحد حقوق بین‌الملل جهت شناخت قوانین و مقررات کشورهای سرمایه‌پذیر، انطباق و پایداری کامل به اصول بین‌المللی و آموزش کارکنان و مدیران صورت پذیرد.

۱۱- عدم رعایت استانداردهای بین‌المللی و عضویت در نهادهای نظارتی نیز با رعایت استانداردها و قوانین بین‌الملل و عضویت در نهادهای نظارتی بین‌المللی امکانپذیر خواهد بود.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

از مهمترین عوامل اصلی موفقیت صندوق ملی ثروت، الزام به استحکام چکلمرو قانونی صندوق‌های ثروت ملی در قوانین کشور، جهت جلوگیری از سوء مدیریت است. براساس تحقیقاتی که در این پژوهش به عمل آمد باید بیان داشت که

قانون صندوق می‌بایست در بالاترین قوانین کشور (قانون اساسی) مورد تصویب قرار گیرد تا از تغییر پذیری آن ممانعت به عمل آید.

علاوه بر این، قوانین برداشت و واریز باید به شیوه‌ای باشد که امکان دست‌اندازی به منابع غیرممکن یا حداقل بسیار سخت باشد. از راهکارهای دیگر، تقسیم صندوق به بخش‌های مختلف، بر اساس اهداف مورد نظر است. مدیریت صندوق می‌تواند به سه حوزه اهداف بین‌نسلی، توسعه‌ای و تثبیت‌کننده تقسیم و منابع هر یک از بخش‌ها نیز کاملاً مشخص و تفکیک شده باشد. موضوع بعدی ساختار مدیریت صندوق توسعه ملی ایران است.

استقلال صندوق از دولت در روش‌های مدیریت صندوق‌های ثروت ملی و ارتباط بین آنها و دولت مورد تأکید است. صندوق توسعه ملی ایران باید به عنوان یک سازمان مستقل فعالیت داشته باشد و اداره آن به صورت کامل به مدیران صندوق واگذار شود. این نهاد می‌بایست از سوی هیئت امنایی متشکل از قوای مختلف کشور و بخش خصوصی (با حق رأی) مورد نظارت قرار گیرد. در کنار هیئت امناء، یک گروه مشاوره حرفه‌ای جهت ارائه پیشنهادها باید فعالیت داشته باشد.

موضوعات نظارتی و استقلال آن از دولت، به استقلال صندوق تأکید شده است. علاوه بر استقلال بخش نظارتی، مدیران اجرایی (هیئت عامل) صندوق توسعه ملی ایران نیز باید دارای استقلال کامل تصمیم‌گیری باشند و دولت هیچ نوع دخالتی در انتخاب آنها نداشته باشد. در این راستا لازم است گزینش بر اساس یک فرآیند معین و پس از تأیید صلاحیت حرفه‌ای و اخلاقی افراد انجام بگیرد. همچنین، برای اداره بهتر سازمان لازم است که کلیه کمیته‌ها و واحدهای سازمانی با توجه به اهداف و نیازها بازتعریف و بر حسب ضرورت راه‌اندازی گردند.

منابع

۱. بهبودی، داود؛ متفکر آزاد، محمدعلی؛ محمدزاده، پرویز؛ صادقی، سیدکمال؛ ممی‌پور، سیاب (۱۳۹۱). صندوق توسعه ملی یا توزیع مستقیم درآمدهای نفتی (بررسی مقایسه‌ای)، نشریه مجلس و راهبرد، شماره ۷۱، صص ۳۹-۸۴.
۲. پاسبانی، ابوالفضل؛ چشمی، علی؛ پیله‌فروش، میثم (۱۳۹۶). تأثیر نهادهای سیاسی بر عملکرد صندوق‌های نفتی ایران، نروژ و عربستان، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، سال هفدهم، شماره ۷۶، زمستان ۱۳۹۶، صفحات ۲۹۰-۲۵۳.
۳. صادقی، حسین؛ بهبودی، داود (۱۳۸۴). صندوق ذخیره توسعه و عمران ملی، مجله اقتصادی سال پنجم شماره‌های ۵۱ و ۵۲، صص ۲۳-۵۲.
۴. عبادی، جعفر؛ چشمی، علی (۱۳۹۲). چارچوبی تلفیقی برای تحلیل تشکیل احزاب سیاسی به روش اقتصاد هزینه‌ی مبادله، فصلنامه تحقیقات اقتصادی، شماره ۱۰۲.
۵. کریمی راهجردی، اباذر (۱۳۹۴). جایگاه صندوق توسعه ملی در سیاست‌های کلی برنامه ششم، ماهنامه تخصصی صندوق توسعه ملی، سال سوم، شماره ۱۰.
۶. کمال‌آبادی فراهانی، سمانه (۱۳۹۷). جایگاه حقوقی صندوق‌های ذخیره ارزی در مدیریت درآمدهای نفتی (مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و کویت)، پردیس فارابی دانشگاه تهران، دانشکده حقوق.
۷. لاجوردی، سیدعدنان؛ توحیدی‌نیا، ابولقاسم؛ رضایی صدرآبادی، محسن (۱۳۹۴). بررسی نقش صندوق توسعه ملی در تحقق عدالت اقتصادی، نشریه مطالعات اقتصاد اسلامی، شماره ۱۵، صص ۹۱-۱۲۰.

۸. محمدی، مریم (۱۳۹۰). بررسی جایگاه صندوق های ثروت ملی در ایران و جهان، مجله تدبیر، شماره ۲۳۶، مرکز ارزیابی و تحلیل صنعت و اقتصاد.
۹. محمودی، وحید؛ عبده تبریزی، حسین؛ شیرکانلو، سعید؛ قهرمانی، رضا (۱۳۹۸). الگوی حکم رانی و تخصیص منابع در صندوق توسعه ملی ایران، فصلنامه اقتصاد مالی، سال سیزدهم / شماره ۴۹، صص ۴۷-۱۰۰.
۱۰. معتمدی، منیره (۱۳۸۹). صندوق توسعه ملی و لایحه برنامه پنجم، تازه های اقتصادی دوره جدید، سال هفتم، شماره ۱۲۶.
۱۱. نشریه امنیت اقتصادی (۱۳۹۵). جایگاه صندوق توسعه ملی در تحقق اقتصاد مقاومتی، نشریه امنیت اقتصادی، شماره ۳۲، صص ۴-۱۶.
۱۲. هادی زنوز، بهروز؛ پیله فروش، میثم (۱۳۹۳). حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در ایران؛ تفاوتها، عملکرد و مبانی قانونی، نشریه راهبرد توسعه، شماره ۴۰، صص ۷۵-۱۰۷.