

صندوق توسعه ملی ایران

از نظریه تا برنامه‌ریزی

تألیف

دکتر مهدی رضوی

عضو هیأت علمی و استاد دانشگاه شهید بهشتی

با همکاری

حمیدرضا رئوفی

۱۳۹۴

سرشناسه: رضوی، مهدی، ۱۳۳۱-

عنوان و نام پدیدآور: صندوق توسعه ملی ایران: از نظریه تا برنامه‌ریزی / تألیف مهدی رضوی،
با همکاری حمیدرضا رئوفی و ایراستار پرویز ساسان‌گهر
مشخصات نشر: تهران: مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران، ۱۳۹۴.

مشخصات ظاهری: ۲۸۰ صفحه.

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۶۲۳۹-۰۷-۴

وضعیت فهرست‌نویسی: فیبا

یادداشت: کتابنامه: ص. ۲۷۱.

موضوع: صندوق توسعه ملی

موضوع: سرمایه‌گذاری خارجی - ایران

شناسه افزوده: رئوفی، حمیدرضا، ۱۳۵۹-

شناسه افزوده: مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران

رده‌بندی کنگره: ۱۳۹۴ / ۵ / ۹ / HG۱۳۰۷

رده‌بندی دیویی: ۱۰۲ / ۳۲۱۳۰۹۵۵

شماره کتابشناسی ملی: ۳۹۳۰۹۷۳

عنوان: صندوق توسعه ملی ایران / نظریه تا برنامه‌ریزی

تألیف: دکتر مهدی رضوی

با همکاری حمیدرضا رئوفی

و ایراستار: پرویز ساسان‌گهر

تاریخ نشر: تابستان ۱۳۹۴

نوبت چاپ: یکم

شمارگان: ۱۰۰۰

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۶۲۳۹-۰۷-۴

قیمت: جلد گالینگور ۱۸۰۰۰۰ ریال

قیمت: جلد شمیم ۱۵۰۰۰ ریال

به نام خداوند جان و خرد

پیش گفتار

یکی از ویژگی‌های بارز عصری که در آن زندگی می‌کنیم، جهانی شدن است. جهانی شدن بر تمامی حوزه‌های فعالیت بشری از جمله اقتصاد، تجارت، کسب و کارها، دانش، تکنولوژی، ارتباطات، محیط زیست و بسیاری از فعالیت‌های دیگر، سایه افکنده و موجب تغییرات سریع و بی‌سابقه‌ای در وضعیت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشورها شده است.

آزادسازی اقتصادی، جریان آزاد سرمایه و رشد فزاینده سرمایه‌گذاری‌های خارجی، تولید جهانی، کالاها و فرآورده‌های جهانی، بازارهای جهانی، مبادلات تجاری بین‌المللی، ارزش‌های رایج جهانی، سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی و شرکت‌های فاملیتی، از جمله آثاری هستند که در روند فرآیند جهانی شدن پدیدار شده و مراحل رشد و تکامل خود را طی کرده‌اند.

رویدادهای مذکور در فرآیند جهانی شدن، زمینه‌ها و بسترهای لازم را برای سرمایه‌گذاری‌های خارجی، از هر لحاظ فراهم ساخت و موجب شد بسیاری از کشورهای صادرکننده منابع طبیعی و کشورهایی که دارای ذخایر ارزی قابل توجه به لحاظ موازنه حساب تجارتی بودند، به منظور حفظ ارزش دارایی‌های خود و درآمدزایی برای نسل‌های آینده، با ایجاد نهادهایی مشابه عنوان گوناگون - عناوینی مانند صندوق ذخایر ارزی، صندوق تثبیت نفت، صندوق ثروت ملی و مانند آن‌ها - به انجام سرمایه‌گذاری‌های مولد در کشورهای سرمایه‌پذیر و بازارهای مالی جهانی، مبادرت ورزند.

صندوق‌های ثروت ملی که عموم آنها در مالکیت دولت‌ها هستند و مدافعی همچون حاکمیت ملی، ثبات اقتصادی، پس‌انداز بین‌نسلی، حمایت از اقتصاد داخلی و انجام سرمایه‌گذاری‌های مولد در خارج از کشور را دنبال می‌کنند؛ در دهه گذشته، به ویژه در سال‌های اخیر، به گونه‌ای فزاینده رشد کرده‌اند. به گونه‌ای که ثروت تجمیع شده آنها در سال ۲۰۰۸ به رقمی در حدود ۳/۵ تریلیون دلار بالغ شده و پیش‌بینی می‌شود که تا پایان دهه جاری به ۱۰ تریلیون دلار برسد.

کشور ایران نیز که اقتصاد آن وابسته به درآمد نفت است، به منظور روبه‌رو شدن با شوک‌های حاصل از نوسان‌های درآمد نفتی و برای ایجاد ثبات اقتصادی و حمایت از اقتصاد داخلی، اقدام به ایجاد حساب ویژه‌ای تحت عنوان "حساب ذخیره ارزی" که مشابه صندوق‌های نفتی است، کرده است. "صندوق توسعه ملی ایران" که در سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه بیان شده، اقدام مهم دیگری است که به منظور انجام وظایف ثبات اقتصادی، پس‌انداز بین‌نسلی، حمایت از اقتصاد داخلی و انجام سرمایه‌گذاری‌های مولد در داخل و خارج از کشور، صورت گرفته است. این صندوق، نهادی است توسعه‌ای و همراستا با سیاست‌های کلان

اقتصادی که افزون بر بررسی عملکرد حساب ذخیره ارزی، به بررسی در مورد نهادهای دولتی که تاکنون در زمینه سرمایه‌گذاری در خارج از کشور فعالیت داشته‌اند، نیز می‌پردازد.

بدیهی است، ایجاد چنین نهادهایی به تنهایی موفقیت آن را تضمین نمی‌کند؛ بلکه لازم است، مطالعه و بررسی جامعی در مورد شناخت ماهیت، وظایف، اهداف و رسالت‌های آن انجام شود و برای پیشرفت فعالیت‌های آن در بلندمدت و میان‌مدت و کوتاه‌مدت، به‌صورت یکپارچه و دقیق، برنامه‌ریزی شود.

مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران، به منظور تقویت منابع علمی و آموزشی، همواره تألیف یا ترجمه کتاب‌های جدید را با دانش روز را در صدر برنامه‌های آموزشی خود قرار داده و در راستای تحقق این هدف، کوشش کرده است که افزون بر آموزش و پرورش نیروی انسانی ماهر و متخصص برای نظام بانکی کشور، با استفاده از اساتید صاحب‌نام و کارشناسان باتجربه بانکی، نسبت به تألیف و ترجمه و انتشار کتاب‌ها و مقاله‌های علمی جدید متناسب با دانش روز، اقدام کند.

کتاب صندوق توسعه ملی ایران از دلیلی به برنامه‌ریزی که توسط این‌جانب، با همکاری حمیدرضا رئوفی به رشته تحریر در آمده، از معدود کتاب‌هایی است که ضمن پرداختن به مبانی علمی و نظری، انواع نهادهای مالی و صندوق‌هایی که در کشورهای مختلف به نام سرمایه‌گذاری خارجی مبادرت می‌ورزند را مورد مطالعه و بررسی دقیق قرار داده و برای طراحی، اختصار شناخت ماهیت صندوق توسعه ملی ایران، با استفاده از روش‌شناختی نظام برنامه‌ریزی سیستمی یکپارچه، نیازها، مأموریت‌ها، اهداف شاخص‌های دستیابی به اهداف، محدودیت‌ها، قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی، نیازها، برنامه‌های اجرایی و شاخص‌های پیشرفت برنامه‌های اجرایی این نهاد مهم مالی را مشخص کرده است.

در پایان لازم می‌دانم از آقای حمیدرضا رئوفی، به خاطر همکاری، سهیمانه‌ی ایشان در تألیف کتاب و از آقای پرویز ساسان‌گهر، به خاطر بازخوانی و ویرایش دقیق متن کتاب، به ویژه فطنه‌نظرهای مفید اصلاحی، تشکر و قدردانی کنم. همچنین از آقایان دکتر الناز صداقت‌پرست و دکتر محمد سعید آزاد، به خاطر کمک در اصلاح برخی از جداول و از سرکار خانم مونا خسروی، به خاطر تایپ و صفحه‌آرایی کتاب، تشکر و سپاسگزارم. امید است که این اثر بتواند گام مفید دیگری در راستای تقویت منابع علمی و آموزشی باشد و مورد استفاده مدیران و کارشناسان صندوق توسعه ملی ایران و دانشجویان و دانش‌پژوهان، قرار گیرد.

دکتر مهدی رضوی

رئیس مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران



فهرست مطالب

عنوان

صفحه

پیش‌گفتار.....	۵
مقدمه.....	۱۳
بخش یک: جهانی شدن، مبانی نظری سرمایه‌گذاری خارجی و صندوق‌های ثروت ملی.....	۲۱
فصل یکم: جهانی شدن و اصل سرمایه‌گذاری خارجی.....	۲۳
مقدمه.....	۲۵
۱- روند جهانی شدن.....	۲۶
۲- تأثیر متقابل روند جهانی شدن و نقش دولت‌ها.....	۲۸
۳- بحران‌های مالی و تأثیر در پیانی نقش دولت‌ها.....	۳۱
۴- جهانی شدن و جریان آزاد سرمایه.....	۳۴
فصل دوم: روند شکل‌گیری و ماهیت صندوق‌های ثروت ملی.....	۴۱
مقدمه.....	۴۳
۱- صندوق‌های بازنشستگی.....	۴۵
۲- صندوق‌های تثبیت اقتصادی.....	۴۶
۱-۲- ارتقاء صندوق‌های تثبیت نفتی.....	۵۱
۳- گسترش صندوق‌های ملی سرمایه‌گذاری و پس‌انداز.....	۵۴
۴- صندوق‌های ثروت ملی.....	۵۷
۱-۴- تعریف‌های گوناگون از صندوق‌های ثروت ملی.....	۶۳
۴-۱-۱- تعریف کمیسیون انجمن‌های اروپایی.....	۶۳
۴-۱-۲- تعریف بانک مرکزی اروپا.....	۶۴
۴-۱-۳- تعریف کارگروه بین‌المللی برای صندوق‌های ثروت ملی (IWG).....	۶۴
۴-۱-۴- تعریف انکناد.....	۶۴

۶۷	۲-۴- تعداد صندوق‌ها.....
۷۰	۳-۴- بررسی و شناخت ویژگی‌ها.....
۷۰	۴-۳-۱- ساختار قانونی.....
۷۲	۴-۳-۲- حجم دارایی.....
۷۵	۴-۳-۳- رفتار سرمایه‌گذاری.....
۸۸	۴-۳-۴- معیارها: رده‌بندی صندوق‌ها.....
۸۸	۴-۳-۱- افافیت و پاسخگویی.....
۹۰	۴-۳-۲- ساختار.....
۹۰	۴-۳-۳-۳- مالکیت (مدیریت و نظارت).....
۹۱	۴-۳-۴- رفتار.....
۹۳	۴-۳-۵- ویژگی‌های اصلی و فرعی.....
۹۶	۵- دیدگاه‌های مختلف نسبت به فعالیت سرمایه‌گذاری صندوق‌های ثروت ملی
۱۰۱	۵-۱- دیدگاه کشورهای میزان نسبت به فعالیت سرمایه‌گذاری صندوق‌های ثروت ملی
۱۰۸	۵-۱-۱- دیدگاه اروپا.....
۱۱۰	۵-۱-۱-۱- تلاش اروپا برای تدوین اصول کل.....
۱۱۴	۵-۱-۲- دیدگاه آمریکا.....
۱۲۱	۵-۲- دیدگاه کشورهای مالک نسبت به ماهیت و فعالیت صندوق‌های ثروت ملی
۱۲۲	۵-۲-۱- ساختار سیاسی و اقتصادی کشورهای مالک.....
۱۲۳	۵-۲-۲- برخی اقدامات غیرمعمول کشورهای میزان در مورد سرمایه‌گذاری
۱۲۵	۶- تلاش‌های بین‌المللی برای همکاری و رفع نگرانی‌ها.....
۱۲۷	۶-۱- چارچوب اصول سانتیاگو.....
۱۲۷	۶-۲- شرح اصول سانتیاگو (GAPP).....
۱۳۳	فصل سوم: تجربه برخی کشورها در انجام سرمایه‌گذاری خارجی.....

۱۳۵	 مقدمه
۱۳۸	 ۱- نروژ
۱۴۶	 ۲- روسیه
۱۴۹	 ۳- سنگاپور
۱۵۴	 ۴- کره جنوبی
۱۵۸	 ۵- چین
۱۶۱	 ۶- کویت
۱۶۵	 ۷- امریکا (ایالات متحده آمریکا)
۱۶۹	 ۸- ایران
۱۷۰	 ۸-۱- شرکت سرمایه‌گذاری های زیر ایران (ایفیک)
۱۷۵	 بخش دوم: نظام برنامه‌ریزی در صندوق توسعه ملی ایران
۱۷۷	 فصل چهارم: برنامه‌ریزی و ویژگی‌های برنامه‌ریزی یکپارچه
۱۷۹	 مقدمه
۱۸۰	 ۱- تاریخچه برنامه‌ریزی
۱۸۰	 ۲- تعاریف و مفاهیم
۱۸۲	 ۳- فلسفه برنامه‌ریزی
۱۸۳	 ۳-۱- برنامه‌ریزی در حد رضامندی
۱۸۶	 ۳-۲- برنامه‌ریزی در حد مطلوب
۱۸۸	 ۳-۳- برنامه‌ریزی به منظور تغییر بنیادی
۱۹۱	 ۴- انطباق و مفهوم آن
۱۹۲	 ۴-۱- انطباق انفعالی
۱۹۲	 ۴-۲- انطباق فعال
۱۹۵	 ۵- رویکردهای برنامه‌ریزی

۱۹۶	۵-۱- رویکرد واکنشی.....
۱۹۹	۵-۲- رویکرد سکون یا غیرفعال.....
۲۰۰	۵-۳- رویکرد مترقی یا پیشرو.....
۲۰۳	۵-۴- رویکرد برنامه‌ریزی تعاملی یا اثرات متقابل.....
۲۰۴	۵-۱- اصول برنامه‌ریزی تعاملی.....
۲۰۷	۶- کاربرد ریاضات در برنامه‌ریزی.....
۲۰۸	۶-۱- ماتریس مناطق عملی.....
۲۰۹	۶-۲- ماتریس‌های خود، ناملی.....
۲۱۰	۶-۳- ماتریس‌های زنجیره‌ای.....
۲۱۲	۶-۴- کاربرد ماتریس‌های زنجیره‌ای.....
۲۱۵	۷- کاربرد مهندسی سیستم‌ها در نظام برنامه‌ریزی.....
۲۱۸	۸- روش‌شناختی نظام برنامه‌ریزی یکپارچه.....
	فصل پنجم: شناخت ماهیت صندوق توسعه ملی ایران با استفاده از روش‌شناختی
۲۲۵	نظام برنامه‌ریزی یکپارچه.....
۲۲۷	مقدمه.....
	۱- طراحی ساختار و شناخت ماهیت صندوق توسعه ملی ایران با استفاده از
۲۲۹	روش‌شناختی نظام برنامه‌ریزی یکپارچه.....
۲۳۰	۱-۱- چشم‌انداز.....
۲۳۰	۱-۲- مأموریت‌ها.....
۲۳۱	۱-۳- اهداف.....
۲۳۱	۱-۴- شاخص‌های دستیابی به اهداف.....
۲۳۴	۱-۵- محدودیت‌ها.....
۲۳۵	۱-۶- قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی.....

۲۳۶	۱-۷- نیازها
۲۳۸	۱-۸- برنامه‌های اجرایی
۲۳۹	۱-۹- شاخص‌های پیشرفت برنامه‌های اجرایی
۲۴۲	۱-۱۰- نهادهای اقتصادی و اجتماعی
۲۴۲	۲- ویژگی‌ها و ساختار صندوق توسعه ملی ایران
۲۴۳	۳- حساب ذخیره ارزی
۲۵۱	۴- ماهیت صندوق توسعه ملی ایران
۲۵۹	۵- اساسنامه صندوق توسعه ملی ایران
۲۶۳	سخن پایانی
۲۷۱	کتاب‌نامه

مقدمه

سرمایه‌گذاری خارجی به شکل‌های گوناگون، موضوعی است که به ویژه در سال‌های اخیر از تحولی چشم‌گیر برخوردار بوده است. این امر با امکان گردش سریع سرمایه که در چند دهه‌ی گذشته، به‌ویژه در سال‌های اخیر، به دنبال روند جهانی شدن و مسائل ناشی از آن حاصل شده است، دستیابی سرمایه‌گذاران به فرصت‌های مناسب در بخش‌ها و زمینه‌های گوناگون کشورهای سرمایه‌پذیر، بازارهای مالی جهان را بیش از پیش، ممکن ساخته است. در این راستا، نهادها و مؤسسات گوناگون سرمایه‌گذاری به انجام فعالیت‌های گسترده در سطح بین‌المللی پرداخته و ابزارهای مالی و مالیات‌ها را در سطحی قابل توجه گسترش یافته است. از این‌روی، آنچه که مورد توجه بوده و موضوع اصلی این کتاب را تشکیل می‌دهد، فعالیت نهادهای دولتی و یا حکومتی در انجام سرمایه‌گذاری‌های خارجی است.

امروزه، افزون بر وقایع و تحولات جهانی مباحث مختلفی پیرامون میزان مداخله و ایفای نقش دولت‌ها در امور اقتصادی مطرح شده و دیدگاه‌های گوناگون در مکاتب اقتصادی مبنی بر تغییر و تعدیل نقش آنها در امور اقتصادی، بیان شده است. در این راستا، ایجاد عرصه‌های جدید و نیز رخداد‌های به وقوع پیوسته اخیر در سراسر جهان، شواهدی بر تحول در ایفای نقش دولت‌ها در امور اقتصادی و همچنین توانایی تأثیرگذاری آنها بر اقتصاد جهانی ارائه می‌دهد.

به هر روی، جدای از دیدگاه‌ها پیرامون نقش دولت در اقتصاد، در سلسله‌ی این پژوهش دولت‌ها در عرصه‌های جدید فعالیت، از جمله انجام سرمایه‌گذاری خارجی در کشورهای سرمایه‌پذیر و بازارهای مالی سراسر جهان هستیم؛ به‌گونه‌ای که این رویه نه تنها در بین کشورهای در حال توسعه‌ی نفت خیز و وابسته از مازاد تجاری در حال افزایش بوده است، بلکه کشورهای توسعه یافته و صنعتی نیز به این امر مبادرت ورزیده و به آن توجه ویژه‌ای مبنول داشته‌اند.

هر چند مدت‌هاست که سرمایه‌گذاری خارجی و فعالیت‌های مالی توسط نهادهای مختلف حکومتی انجام پذیرفته است، لیکن در سال‌های اخیر میزان و حجم ذخایر ارزی بکار گرفته شده توسط آنها در قالب نهادهایی با عنوان صندوق‌های ثروت ملی (Sovereign Wealth Fund)، جلوه‌ای جدید از افزایش

فعالیت دولت‌ها در عرصه جهانی را آشکار کرده است. در واقع، از طریق راهبری اینگونه نهادهای مالی چند منظوره، که انجام سرمایه‌گذاری خارجی یکی از وظایف اصلی آنهاست، بخشی از ذخایر ارزی کشورها به منظور کسب بازده در بلند مدت، در قالب انجام سرمایه‌گذاری جریان می‌یابد. در این میان، آنچه که از اهمیت بالایی برخوردار است، برآوردی از حجم سرمایه‌گذاری‌های انجام شده توسط این نهادها در زمان حال و نیز در سال‌های آتی است. از سوی دیگر، این موضوع در محافل علمی و تصمیم‌گیر کشورهای سرمایه‌پذیر مورد بحث است که امکان انجام رفتارهای غیرمعمول اقتصادی - سهوی یا عمدی - توسط صندوق‌های ثروت ملی، می‌تواند چه اثراتی بر کشورهای سرمایه‌پذیر (میزبان) و بازارهای مالی به همراه داشته باشد. این دیدگاه به دلیل ذهنیت و سابقه‌ای است که اقتصاددانان و صاحب‌نظران، به‌طور کلی، از نهادهای دولتی دارند. بر این اساس، استفاده از انجام سرمایه‌گذاری‌ها توسط صندوق‌های مذکور، نگرانی‌هایی نیز در کشورهای سرمایه‌پذیر به همراه داشته است - هر چند که توجه کشورهای سرمایه‌پذیر و نهادهای بین‌المللی بر ویژگی‌های مثبت انجام سرمایه‌گذاری توسط این صندوق‌ها معطوف شده است. به هر روی، این صندوق‌ها، به دلیل بر عهده داشتن سایر وظایف و مسوولیت‌ها، از جمله ثبات اقتصادی، پس انداز بین نسلی، و حمایت از اقتصاد داخلی و همسویی با سیاست‌های کلان اقتصادی، از ابعاد مختلف مورد توجه قرار گرفته و از اهمیت بالایی برخوردار شده‌اند.

مطالعات و بررسی‌ها مؤید آن است که صندوق‌های ثروت ملی، به دو نوع کلی قابل تفکیک هستند. صندوق‌های ثروت ملی نوع یکم، در واقع مدل ارتقاء یافته صندوق‌های نفتی هستند؛ به‌گونه‌ای که ضمن برخورداری از حاکمیت ملی، وظایف اصلی ثبات اقتصادی، پس‌انداز بین نسلی، ایجاد سرمایه‌گذاری خارجی و حمایت از اقتصاد داخلی را نیز بر عهده دارند. صندوق‌های ثروت ملی نوع دوم که به‌طور معمول در کشورهای غیرنفتی ایجاد می‌شوند، از نظر کلی به لحاظ پس‌انداز بین نسلی و حمایت از اقتصاد داخلی و انجام سرمایه‌گذاری، با نوع یکم وجه اشتراک دارند و تفاوت عمده آنها با صندوق‌های نوع یکم، عدم عهده‌دار بودن وظیفه ثبات اقتصادی است.

بررسی و مطالعه صندوق‌های ثروت ملی در این کتاب از آن جهت حایز اهمیت است که ایران به‌عنوان یکی از کشورهای صادرکننده نفت، مدت‌هاست از حساب ذخیره ارزی - که به عنوان صندوق نفتی ایران شناخته شده است - برخوردار بوده و مباحث مربوط به ارتقاء و بهبود وظایف،

اهداف و عملکرد آن در نزد صاحب‌نظران و تصمیم‌گیرندگان اقتصادی کشور مطرح بوده است. همچنین، در سیاست‌های ابلاغ شده برنامه پنجم توسط دولت، ایجاد نهادهای با عنوان صندوق توسعه ملی ذکر شده که بررسی کلیات آن بیانگر نهادهای با ویژگی‌ها و ماهیت صندوق‌های ثروت ملی نوع یکم است. بنابراین، ارتقاء حساب ذخیره ارزی و یا به عبارت دیگر، ایجاد صندوق توسعه ملی، نیازمند استفاده از تمامی ظرفیت‌های موجود در کشور و نیز شناخت و استفاده از تجربیات سایر کشورها در این زمینه است. در واقع در این کتاب، آنچه که برای صندوق توسعه ملی ایران در نظر گرفته شده، نهادهای است. حاکمیت یا مدیریت و نظارت ملی یا حکومتی (شامل دولت و کنترل و نظارت نهادهای سایر ارگان‌های حکومتی همچون مجلس شورای اسلامی) که دارای وظایف ثابت اقتصادی، پس‌انداز بین‌المللی، انجام سرمایه‌گذاری خارجی و حمایت از اقتصاد داخلی است. به عبارت دیگر، این نهاد - اصلاح یافته حساب ذخیره ارزی و یا همان صندوق ثروت ملی نوع یکم است. از این‌روی، صندوق توسعه ملی این نهادهای است توسعه‌ای بین‌نسلی است که کلان‌کشور عمل می‌کند و پس از ایجاد راه‌بری، مؤثرترین صندوق توسعه‌ای بین‌نسلی است که به منظور تأمین مالی و سرمایه‌گذاری سرانجام در راستای توسعه ایرانی - اسلامی در منطقه و جهان، ایجاد شده است.

در طول نیم قرن اخیر، تحولات جهانی با روند سریع و بعدی گسترده سبب ظهور و ایجاد سیستم‌های بزرگ و پیچیده در تمامی عرصه‌ها و به ویژه در حوزه علوم انسانی و مهندسی شده است. امروزه، یافتن رویکردی علمی و کاربردی برای برنامه‌ریزی و استفاده از روش‌های جدید برای کاهش پیچیدگی و افزایش قابلیت تجزیه و تحلیل سیستم‌ها، نیازی جدی تلقی می‌شود. بنابراین، برای برنامه‌ریزی و دستیابی به اهداف سیستم‌های بزرگ و پیچیده به روش علمی و منطقی نیازمندیم - روشی که قادر باشد به طور علمی رویدادهای احتمالی را پیش‌بینی و آینده را تا حد امکان تحت کنترل در آورد. فرایند برنامه‌ریزی به منظور اجرای فعالیت‌های آتی برای دستیابی به مجموعه - ای از اهداف، افزون بر کمک خبرگان، متخصصان و اندیشمندان در زمینه‌های گوناگون، به مشارکت افرادی نیاز دارد که به طور مستقیم یا غیرمستقیم، از این برنامه تأثیر می‌پذیرند. ارزش اصلی برنامه‌ریزی برای سیستم‌های بزرگ مقیاس تنها در نفس برنامه نیست، بلکه تمایز آن با دیگر فنون برنامه‌ریزی،

مشارکت کارشناسان، متخصصان، خبرگان و سایر افراد در فرآیند برنامه‌ریزی و ایجاد شرایطی است که تمام کسانی که به نحوی نتیجه برنامه‌ریزی در زندگی آنها مؤثر است، بتوانند در آن مشارکت داشته باشند. نظام برنامه‌ریزی یکپارچه در این میان، شناخت بیش‌تر از نهادهای در حال شکل‌گیری را برای راهبری مناسب‌تر آنها، نیز از طریق شیوه‌های مختلف برنامه‌ریزی، امکان‌پذیر می‌سازد. این امر در مورد صندوق توسعه ملی ایران نیز مناسب است. در نظام برنامه‌ریزی یکپارچه، از روش شناختی مهندسی سیستم‌ها که شامل بکارگیری ارتباط ماتریس‌ها از جمله ماتریس‌های، متقاطع تعاملی و خود تعاملی است، استفاده می‌شود. ماتریس‌های مذکور حاوی اطلاعات، آگاهی‌ها و تجربیات افرادی است که در فرآیند ساخت سیستم مشارکت‌رعی داشته و نقش مؤثری در ارایه تصویر جامع از ارتباطات زنجیره‌ای میان اجزای سیستم دارند.

در مورد ایجاد نهادهای مالی توسعه‌ای، باید متذکر شد که استفاده مدبرانه از ذخایر ارزی در کشورهای در حال توسعه آسیایی و نیز کشورهای نفت خیز جهان به ویژه چین و روسیه، پیوسته از اهمیت شایان توجهی برخوردار بوده است. صیانت از دارایی‌های ملی، ضمن بکارگیری بخشی از ذخایر ارزی برای انجام سرمایه‌گذاری خارجی از طریق نهادها و شرکت‌های دولتی و حکومتی، اقدامی است که در چند دهه گذشته در دستور کار بسیاری از کشورها قرار داشته است. با تغییر در فعالیت و ماهیت صندوق‌های نفتی در عرصه جهانی، نهادهایی شکل گرفت که در سطح جهانی به صندوق‌های ثروت ملی شهرت یافته‌اند.

از این‌روی، عرصه‌های جدیدی برای فعالیت پیش آمده است که لزوم تغییرات اساسی در صندوق‌های نفتی را بیش از پیش آشکار می‌سازد. صندوق‌های ثروت ملی، نهادهای مالی چند منظوره‌ای هستند که انجام سرمایه‌گذاری مولد در خارج از کشور، یکی از وظایف اصلی آنهاست. صندوق توسعه ملی ایران نیز مدل ارتقاء یافته صندوق‌های نفتی است- در واقع، مدل بومی شده‌ای این‌گونه نهادهای مالی است.

کتاب حاضر، با نگرش سیستمی به برنامه‌ریزی، درصدد بیان و معرفی نظام برنامه‌ریزی یکپارچه به عنوان ابزاری مفید برای برنامه‌ریزی سیستم‌های بزرگ مقیاس، به ویژه صندوق توسعه ملی ایران، به‌منظور شناخت و راهبری مناسب‌تر این نهاد با اهمیت است. از این‌روی، طرح نظام یکپارچه برنامه‌ریزی صندوق توسعه ملی، تصویر جامعی از پیوند منطقی عوامل دست‌اندر کار سیستم تحت بررسی را

با استفاده از مفاهیم ریاضی ارایه می‌کند. بدین معنا که می‌توان ارتباط اجزای سیستم که مشتمل بر اهداف، محدودیت‌های دستیابی به اهداف، نیازها و برنامه‌ریزی اجرایی برای دستیابی به اهداف را در یک نگاه مشاهده و ارتباط منطقی بین آنها را از طریق ماتریس‌ها ملاحظه کرد.

کتاب حاضر، بر آن است تا ضمن بررسی و مطالعه صندوق‌های ثروت ملی و یا تمرکز بر ویژگی انجام سرمایه‌گذاری خارجی توسط آنها، فعالیت این گونه نهادها را مورد مطالعه و تجزیه و تحلیل قرار داده و در نهایت، ماهیت صندوق توسعه ملی ایران را از این دیدگاه، مورد بررسی قرار دهد. براین اساس، ضمن مطالعه و بررسی ویژگی انجام سرمایه‌گذاری خارجی صندوق توسعه ملی ایران، به ظرفیت‌های موجود کشور در این زمینه نیز توجه می‌شود و مطالب پیرامون آن بیان خواهد شد. بدین منظور، مطالب کتاب در قالب دو بخش و پنج فصل به شرح زیر ارایه می‌شود:

بخش یکم با عنوان: جهانی شدن، مبانی نظری سرمایه‌گذاری خارجی و صندوق‌های ثروت ملی "شامل سه فصل به شرح زیر است:

فصل یکم با عنوان "جهانی شدن و اصل سرمایه‌گذاری خارجی"، به بیان روند جهانی شدن و تسهیل مراودات و مبادلات اقتصادی و نیز تحلیل سرمایه در سراسر جهان می‌پردازد. در این فصل همچنین، به تأثیر نقش متقابل دولت‌ها و روند جهانی شدن پرداخته می‌شود و تغییر ایفای نقش و ایجاد عرصه‌های جدید فعالیت برای آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد. در ادامه، تأثیر بحران‌های اقتصادی بر نقش دولت‌ها در اقتصاد داخلی و اقتصاد جهانی مورد نظر قرار خواهد گرفت و ضمن بیان افزایش کل سرمایه‌گذاری‌ها در سال‌های اخیر، پدیده تسریع در جهانی‌سازی و جریان آزاد سرمایه در جهان و افزایش فعالیت نهادها و مؤسسات مالی دولتی و خصوصی در کشور، به سرمایه‌پذیر و بازارهای مالی جهان مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

فصل دوم با عنوان "روند شکل‌گیری و ماهیت صندوق‌های ثروت ملی"، ضمن بیان تجربیات و فعالیت صندوق‌های بازنشتی و صندوق‌های تثبیت اقتصادی، به تعریف صندوق‌های ثروت ملی و فعالیت آنها در گستره جهان می‌پردازد. در این فصل، ضمن بررسی صندوق‌های ثروت ملی از نظر تعداد، حجم دارایی، ساختار قانونی، رفتار سرمایه‌گذاری و ویژگی‌های اصلی و فرعی، دیدگاه‌های مختلف نسبت به فعالیت و رفتار سرمایه‌گذاری آنها مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد و دلایل نگرانی

کشورهای سرمایه‌پذیر از انجام سرمایه‌گذاری توسط این نهادهای مالی و تلاش‌های بین‌المللی برای همکاری و رفع نگرانی‌ها در این زمینه مطالعه و بررسی شود.

فصل سوم با عنوان "تجربه برخی کشورها در انجام سرمایه‌گذاری خارجی"، همان‌گونه که از نام آن مشخص است، به بیان تجربیات برخی کشورها در انجام سرمایه‌گذاری خارجی، در قالب نهادهای مالی، با عنوان صندوق‌های ثروت ملی پرداخته است. در این فصل پس از مطالعه تجربیات کشورهای نروژ، روسیه، کویت، کره جنوبی، سنگاپور، چین، هنگ کنگ و آمریکا (ایالت آلاسکا)، تجربه ایران نیز در زمینه انجام سرمایه‌گذاری خارجی با مدیریت نهاد دولتی اشاره شده است و بدین منظور، شرکت سره به‌گذار ملی خارجی ایران (ایفیک) مورد بررسی و مطالعه قرار می‌گیرد.

بخش دوم با عنوان "نقشه راه برنامه‌ریزی یکپارچه در صندوق توسعه ملی ایران" شامل دو فصل به شرح زیر است:

فصل چهارم با عنوان "برنامه ریز و ویژگی‌های برنامه‌ریزی یکپارچه"، به بیان روش شناختی نظام برنامه‌ریزی یکپارچه می‌پردازد. در این فصل ابتدا تاریخچه برنامه‌ریزی و تعاریف و مفاهیم آن ذکر می‌شود و سپس به تفصیل در مورد فلسفه برنامه‌ریزی، انواع رویکردهای برنامه‌ریزی و اصول برنامه‌ریزی تعاملی توضیح داده می‌شود؛ نکته شایان توجه در این فصل کاربرد ریاضیات در برنامه‌ریزی و استفاده از ماتریس‌های تعاملی، خود تعاملی، و زیربراهای و کاربرد مهندسی سیستم‌ها در نظام برنامه‌ریزی است که با نگاهی علمی به مقوله مهم برنامه‌ریزی پرداخته می‌شود. بحث پایانی این فصل را روش شناختی نظام برنامه‌ریزی یکپارچه تشکیل می‌دهد که ارتباط منطقی اجزای نظام برنامه‌ریزی می‌پردازد و این ارتباط سیستمی، با استفاده از ماتریس‌های زنجیره‌ای، به نمایش گذاشته می‌شود.

فصل پنجم با عنوان: "شناخت ماهیت صندوق توسعه ملی ایران با استفاده از روش شناختی نظام برنامه‌ریزی یکپارچه"، ابتدا اجزای نظام برنامه‌ریزی که مشتمل بر چشم انداز، مأموریت، اهداف، شاخص‌های دستیابی به اهداف، محدودیت‌ها، قابلیت‌ها، نیازها، برنامه‌های اجرایی، و شاخص‌های پیشرفت برنامه‌های اجرایی است. در مورد صندوق توسعه ملی ایران به مورد بحث گذاشته می‌شود و سپس ویژگی‌ها و ساختار صندوق، حساب ذخیره ارزی و ماهیت صندوق توسعه ملی ایران

مطرح و دلایل این که صندوق توسعه ملی ایران، مدل ازتقاء یافته حساب ذخیره ارزی است، به تفصیل بیان خواهد شد.

در خاتمه لازم می‌دانم از تمامی عزیزان و همکارانی که امکانات و فرصت تهیه و تدوین این کتاب را فراهم آوردند قدردانی و سپاسگزاری کنم. همچنین پیشاپیش از صاحب‌نظرانی که پس از مطالعه کتاب ما، را از طرح نظرهای ارزشمند خویش بهره‌مند می‌سازند، تشکر می‌کنم.

دکتر مهدی رضوی*

مرداد ۱۳۹۴

* عضو هیأت علمی و استاد دانشکده علوم اقتصادی و سیاسی دانشگاه شهید بهشتی.