

## 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 و 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 مشتقات آن 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 بوده است.

به هر روی، جدای از دیدگاه‌ها پیرامون نقش دولت در اقتصاد، در عمل شاهد ظهور 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 برخوردار 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 مبذول 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، بنابراین، استقبال 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، انجام 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 نهادی با عنوان صندوق توسعه ملی ذکر شده که بررسی کلیات آن بیانگر نهادی 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، نهادی است با 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 ثبات اقتصادی، پس انداز بین نسلی، انجام سرمایه‌گذاری خارجی و حمایت از اقتصاد داخلی است. به عبارت دیگر، این نهاد مدل ارتقاء یافته حساب ذخیره ارزی و یا همان صندوق ثروت ملی نوع یکم است. از این‌روی، صندوق توسعه ملی ایران نهادی است توسعه‌ای که همسو با اهداف و سیاست‌های کلان کشور عمل می‌کند و پس از ایجاد و راهبری، مؤثرترین صندوق توسعه‌ای بین نسلی است که به منظور تأمین مالی و سرمایه‌گذاری مولد، در راستای توسعه ایرانی-اسلامی در منطقه و جهان، ایجاد شده است.

در طول نیم قرن اخیر، تحولات جهانی با روند سریع و ابعادی 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 روشی 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 مشارکت واقعی 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 مدیرانه 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 شده‌ی 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 این‌گونه 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 جریان 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 تحلیل قرار خواهد گرفت و ضمن بیان افزایش کل سرمایه‌گذاری‌ها در سال‌های اخیر، پدیده تسریع در جابه‌جایی و جریان آزاد سرمایه در جهان و افزایش فعالیت نهادها و مؤسسات مالی دولتی و خصوصی در کشورهای 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 بازنشستگی 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 امریکا (ایالت آلاسکا)، تجربه ایران نیز در زمینه انجام سرمایه‌گذاری خارجی با مدیریت نهاد دولتی اشاره شده است و بدین منظور، شرکت سرمایه‌گذاری‌های خارجی ایران (ایفیک) مورد بررسی و مطالعه قرار می‌گیرد.

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

**فصل چهارم** با عنوان "**برنامه ریزی 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 زنجیره‌ای و کاربرد مهندسی سیستم‌ها در نظام برنامه‌ریزی است که با نگاهی علمی به مقوله مهم برنامه‌ریزی پرداخته می‌شود. مبحث پایانی این فصل را روش شناختی نظام برنامه‌ریزی یکپارچه تشکیل می‌دهد که به 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 ارتقاء 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.