

بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران

سیدمحمد علی حاجی میرزایی*

بحث مدیریت درآمدهای نفتی زمانی مطرح شد که به دلیل ورود این درآمدها به اقتصاد کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت و گاز (یا سایر مواد معدنی) به رغم پیش‌بینی رشد اقتصادی بیشتر این کشورها، در بعضی از موارد موجب بروز مشکلات مالی و اقتصادی در این کشورها شد و حتی رشد اقتصادی آنها را با خطر مواجه کرد. این مسئله باعث شد تا کارشناسان، ریشه‌یابی مشکلات ایجاد شده و پیدا کردن راه حل آنها را در دستور کار خود قرار دهند.

با توجه به این مشکلات و تأثیر عمیقی که درآمدهای نفتی بر مدیریت اقتصاد کلان این کشورها دارد، مدیریت این درآمدها ضروری است. برای این کار روشهای مختلفی به کار رفته، اما مهم‌ترین و کاراترین شیوه‌ای که تاکنون برای مدیریت بر درآمدهای نفتی مورد استفاده قرار گرفته، تأسیس صندوقهای نفت است. این صندوقها با سه کارکرد تثبیتی، احتیاطی و پس‌انداز برای رویارویی با ریسک نوسان یا تحقق نیافتن درآمدهای نفتی دولت و ناتوانی اقتصاد داخلی در جذب درآمدهای هنگفت و ایجاد امکان استفاده نسلهای آتی از این ثروت خدادادی، تأسیس و مورد استفاده قرار می‌گیرند. در این مقاله تلاش شده با بررسی و ارزیابی تجارب گذشته ایران در این مورد، به ویژه تشکیل حساب ذخیره ارزی و با استفاده از تجارب سایر کشورها، مبانی و چارچوب کلی ایجاد صندوق نفت در ایران مطرح شود و پیشنهادهایی نیز برای اصلاح و تکمیل حساب ذخیره ارزی ارائه شده است.

واژه‌های کلیدی: مدیریت درآمدهای نفتی، صندوق نفت.

۱. مقدمه

کشورهای تولیدکننده نفت با چالشهای مالی مختلفی مواجه هستند. این چالشها حاصل از درآمدهای نفتی تمام شدنی، نوسانی و نامطمئن بوده و بیشتر آنها از خارج از مرزهای این کشورها نشئت می‌گیرد. تمام شدنی بودن نفت، نیازمند بررسیهای پیچیده‌ای در مورد پایداری و تخصیص بین نسلی این منابع است. نااطمینانی و نوسانی بودن درآمدهای نفتی (با توجه به لزوم جلوگیری از انتقال تأثیر منفی نوسانات قیمت نفت بر اقتصاد کشور) مدیریت اقتصادی و برنامه‌ریزی مالی را پیچیده می‌کند. به دلیل آنکه درآمدهای نفتی و تغییرات در آن اغلب از خارج از مرزها به داخل اقتصاد منتقل

* کارشناس ارشد اقتصاد انرژی و بازاریابی از دانشگاه تهران و کارشناس ارشد مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی

می‌شود موجب تغییراتی در کل تعادل مالی اقتصاد شده و پیامدهای مشخصی بر اقتصاد داخلی برجای می‌گذارد.

از نظر نوع و جنس، این چالشها در کشورهای صادرکننده نفت یکسان است اما درجه نفوذ و تأثیرپذیری این چالشها بر اقتصاد این کشورها به میزان اهمیت نفت در اقتصاد هر کشور (اندازه ذخایر نفتی، درجه بلوغ صنعت نفت، مالکیت و ساختار مالیاتی در بخش نفت، درجه توسعه اقتصاد غیرنفتی و موقعیت مالی دولت)، کیفیت مدیریت و اهداف اقتصاد کلان و هماهنگی سیاستهای مالی و اقتصادی آن کشور برای جلوگیری از تأثیر منفی نوسانات و ناطمینانی‌های درآمدهای نفتی بر ثبات و رشد اقتصادی کشور بستگی دارد. از این رو هر یک از کشورهای نفتی موقعیت متفاوتی در برابر این چالشها دارند.

کشور ما نیز مانند سایر کشورهای نفتی همواره با چالشهای یاد شده روبرو بوده است و درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام منشأ آثار مختلفی است. این درآمدها بخش بزرگی از منابع ارزی کشور و بخش مهمی از درآمدهای دولت را تأمین می‌کند و با توجه به نقش مسلط دولت در اقتصاد، این درآمدها تأثیر بسیاری بر میزان رشد اقتصادی، مصرف، پس‌انداز، سرمایه‌گذاری، تراز تجاری، نرخ واقعی ارز، نرخ تورم و نظایر آن داشته و نوسانات درآمدهای نفتی در صورت مدیریت و کنترل نکردن، موجب نوسانات اقتصادی و در نهایت کاهش رفاه اجتماعی می‌شود. در صورت عدم اتخاذ تدابیر لازم، بحرانهای اقتصادی و سیاسی در سطح جهانی با وجود نوسانات قیمت جهانی نفت به سرعت به درون کشور منتقل می‌شود. ذخایر پایان‌پذیر نفت و گاز به عنوان ثروت ملی متعلق به همه نسلها بوده و دولت به عنوان اعمال‌کننده حق حاکمیت ملی موظف است به گونه‌ای عمل کند که منافع حاصل از این ثروت بین نسلهای فعلی و آتی توزیع شود.

این مقاله با هدف مطرح کردن اهمیت و ضرورت توجه به بحث مدیریت درآمدهای نفتی و بررسی امکان تأسیس صندوق نفت در کشور با توجه به تجارب موجود تدوین شده است. ابتدا دلایل و ضرورت مدیریت بر درآمدهای نفت و گاز توسط دولت از دیدگاه مدیریت اقتصاد کلان مورد بررسی قرار می‌گیرد، سپس با هدف شناخت مدلها، شیوه‌ها و سازوکارهای اجرایی به کار رفته در این رابطه، به بررسی تجارب بعضی از کشورها می‌پردازیم. در ادامه با استفاده از این تجارب، الگوی لازم برای بررسی مدیریت درآمدهای نفتی در ایران فراهم می‌شود. بر این اساس، به نقد و ارزیابی روشهای به کار رفته در سالهای گذشته به ویژه تجربه ایجاد حساب ذخیره ارزی در دوره اجرای برنامه سوم خواهیم پرداخت. در نهایت با بررسی پیش‌نیازها و مراحل استقرار سیستم مناسب مدیریت بر درآمدهای نفتی، پیشنهادهایی برای اصلاح و تکمیل روش فعلی مدیریت بر درآمدهای نفتی و تأسیس صندوق نفت ارائه خواهد شد.

۷ بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران

۲. سابقه و مبانی نظری ضرورت مدیریت بر درآمدهای نفتی

۲-۱. سابقه مدیریت بر درآمدهای نفتی

با اهمیت یافتن درآمدهای نفتی در اقتصاد کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت و شناخت پیامدهای حاصل از ورود حجم قابل توجه و به ویژه بروز نوسانات بی‌قاعده این درآمدها بر اثر وقوع شوکهای مثبت یا منفی در قیمت نفت در بازار جهانی، ضرورت مدیریت بر این درآمدها بیشتر آشکار شد و این کشورها هر یک به دنبال روش خاصی برای کنترل و هدایت آثار ورود یا نوسان این درآمدها بودند. بعضی از کشورهای صادرکننده نفت مانند عربستان سعودی، ایران، روسیه^۱ سعی در مدیریت درآمدهای نفتی در چارچوب سیاستهای مالی و بودجه‌ای داشتند و بعضی دیگر نظیر کویت، عمان، نروژ، آلاسکا (آمریکا)^۲ با تشکیل صندوقهای نفت به مدیریت این درآمدها پرداختند. البته این روشها منحصر به کشورهای نفتی نبوده و در مورد سایر کشورهایی که بخش مهمی از درآمدهای صادراتی آنها به یک یا چند کالای معدنی و کشاورزی متکی بوده نیز به کار رفته است. به عنوان نمونه می‌توان به کشور شیلی (صندوق مس)، ایالت آلبرتا در کانادا (صندوق مواد معدنی) و نظایر آنها اشاره کرد.^۳

۲-۲. مبانی نظری

از دیدگاه نظری بحث مسائل و مشکلات حاصل از درآمدهای به دست آمده از بهره‌برداری منابع طبیعی تجدیدنپذیر به ویژه نفت و گاز و ضرورت مدیریت بر این درآمدها بر اساس سه رویکرد قابل بررسی است و از نظر تاریخی، با توجه به رویکرد مسائل و مشکلات به وجود آمده و شناخت و درک نظری از آن راه‌حلهایی نیز مطرح شده است. به مهم‌ترین رویکردهایی که در این زمینه مطرح است اشاره می‌کنیم:

- رویکرد رانت‌جویی و نحوه دریافت و مصرف رانت به کمک ابزارهای مختلف مالی دولت (مثل مالیات بر درآمد و نظایر آن) با توجه به پایان‌پذیر بودن منابع نفتی، مالکیت دولت و توزیع بین نسلی منابع.
- بررسی اثر نوسانات درآمد و چگونگی مدیریت اقتصاد برای کاهش آثار مخرب آنها.
- از نظر ایجاد عدم تعادل بین بخش پولی و واقعی اقتصاد که در اصطلاح به بیماری هلندی معروف شده است.

1. David Owen, "Russia: Revenue Management Without an Oil Fund", Presented for IMF Staff, 2004.

2. Ugo Fasano, "Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries", IMF, WP/00/112, 2000.

3. *Ibid*

الف- وجود رانت منابع نفت و گاز

همان‌طور که می‌دانیم منابع نفت و گاز جزو منابع تجدیدناپذیر هستند، بنابراین با توجه به حق مالکیت، اجاره زمین، تجدیدناپذیر بودن (کمیابی منابع)، محدودیت ارائه پروانه‌های بهره‌برداری و وجود منابع استخراجی کم هزینه در مقایسه با سایر مناطق، رانت اقتصادی در فعالیتهای بخش بالادستی نفت و گاز ایجاد می‌شود. همچنین قیمت نفت خام در بازارهای بین‌المللی به جز هزینه نهایی تولید، تابع عوامل دیگری نظیر عوامل بنیادین و روانی است. پس می‌توان گفت که در این صنعت اختلاف قیمت اسمی با هزینه نهایی تولید، بیان‌کننده رانت اقتصادی یک واحد تولید است که در شرایط طبیعی به عنوان بخشی از بازده حاصل از فعالیت اقتصادی نصیب تولیدکننده می‌شود. بنابراین دولت‌ها در راستای ایفای وظایف خود به عنوان مالک منابع طبیعی و تنظیم‌کننده نظام اقتصادی سعی دارند بدون لطمه زدن به جریان تولید، آن را از تولیدکننده اخذ و با تبدیل آن به کالای عمومی موجب افزایش رفاه عمومی و توزیع بهتر درآمد شوند.

تعیین میزان رانت اقتصادی بسیار مشکل است زیرا عوامل بسیاری بر آن تأثیر می‌گذارند. مسائل و مشکلات زمین‌شناسی، تحولات فن‌آورانه و شرایط بازار که موجب نوسانات درآمدی می‌شوند، از عوامل مؤثر در تعیین رانت اقتصادی هستند.

بنابراین وجود رانت سرشار در بهره‌برداری از منابع طبیعی تجدیدناپذیر (مانند منابع نفت و گاز)، مالکیت دولت بر این منابع و لزوم اخذ رانت ایجاد شده و مصرف آن در راستای منافع عمومی توسط دولت‌های کشورهای نفتی یکی از رویکردهای مهم در بحث ضرورت مدیریت بر درآمدهای نفتی و توجه به آن است.

ب- لزوم حفظ اقتصاد کلان در برابر ریسک عدم تحقق و نوسانات درآمدهای نفتی

دریافت بخشی از رانت ایجاد شده در بهره‌برداری از منابع طبیعی تجدیدناپذیر (مانند منابع نفت و گاز) همچنین درآمدهای حاصل از مالکیت و مشارکت دولت در بهره‌برداری از این منابع معمولاً بر اساس نظامهای مالیاتی یا نظام تقسیم درآمدها بین شرکتهای عملیاتی (بین‌المللی) و دولت‌های صاحب نفت (رژیمهای مالی در بخش نفت) یا با تصدی مستقیم دولت و شرکتهای ملی نفتی انجام می‌شود. در هر صورت اخذ و تزریق حجم قابل توجه درآمدهای نفتی به اقتصاد کشور و در پی آن، مواجه شدن با ریسک و ناطمینانی‌های حاصل از تحقق این درآمدها در سیستم برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی این کشورها، به ویژه اگر به دلیل ماهیت نظامهای مالیاتی یا نحوه تزریق این درآمدها به بودجه دولت ریسک عدم تحقق و بی‌ثباتی درآمدهای مورد انتظار به دولت‌ها منتقل شود، همواره ثبات و تعادل اقتصاد کلان کشورهای صاحب نفت را در معرض تهدید قرار می‌دهد که لازم است با آن برخورد شود. بنابراین یکی دیگر از ضرورت‌های مدیریت درآمدهای نفتی، حفظ تعادل اقتصاد

۹ بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران

کلان و ایجاد ثبات اقتصادی در برابر ریسک تحقق نیافتن یا نوسانات شدید درآمدهای نفتی دولت است.

ج- لزوم حفظ ثبات و تعادل اقتصاد کلان در برابر ریسک ناتوانی جذب اقتصاد و ایجاد بی تعادلی بین بخش واقعی و بخش پولی اقتصاد (بیماری هلندی)

در بررسی چگونگی حفظ تعادل اقتصاد کلان در رویارویی با تزریق حجم قابل توجه درآمدهای نفتی به اقتصاد با توجه به قدرت جذب اقتصاد ملی، افزایش یا کاهش سریع درآمدهای نفتی را به عنوان شوکهای بی قاعده می شناسند که موجب به وجود آمدن وضع بحرانی و عدم تعادل در اقتصاد کلان می شود. زمانی تعادل در سطح کلان برقرار است که:

$$Y=A+B \text{ یا } Y=C+I+G+X-M$$

اگر در این رابطه Y درآمد ملی، A جمع کل هزینه های داخلی (جذب) نظیر مصرف خصوصی C ، سرمایه گذاری I ، هزینه های دولتی G و B عبارت از تراز تجاری یعنی صادرات X منهای واردات M باشد، زمانی که بر اثر شوک، درآمد ملی Y کاهش می یابد باید B یا A نیز کاهش پیدا کند. یعنی یا باید هزینه های داخلی کاهش یابد یا یک کسری تجاری تأمین مالی شود، اما زمانی که بر اثر شوک (افزایش سریع درآمدهای نفتی) درآمد ملی افزایش یابد در این صورت یا باید جذب A افزایش پیدا کند یا با ایجاد مازاد تجاری، داراییهای خارجی افزایش یابد. در صورت افزایش درآمدهای نفتی (و درآمد ملی) به چهار حالت ممکن است تعادل به اقتصاد کلان بازگردد:

اول: میزان جذب ثابت بماند، در این صورت باید پس انداز افزایش یابد (به داراییهای مالی خارجی اضافه شود).

دوم: تراز تجاری تعدیل شود یعنی با افزایش گرایش به واردات در اقتصاد، میزان واردات افزایش یابد یا صادرات کاهش پیدا کند (قطع شود).

سوم: پس انداز داخلی کاهش یابد، وجود مازاد درآمد نسبت به هزینه به معنی افزایش در پس انداز نسبت به سرمایه گذاری است. برای کاهش در پس انداز، باید مصرف خصوصی یا کسر بودجه دولت (یا ترکیبی از این دو) متناسب با رشد تولید ناخالص داخلی افزایش پیدا کند.

چهارم: سرمایه گذاری افزایش یابد. رشد در سرمایه گذاری متناسب با تولید ناخالص داخلی موجب بازگرداندن تعادل به تراز خارجی با سازوکار مشابه در بند ۳ می شود.

موارد سوم و چهارم موجب توسعه بسیاری خواهند شد به ویژه اگر در مورد چهارم کارایی در سرمایه گذاری وجود داشته باشد، افزایش رشد اقتصادی را در پی خواهد داشت. اگر افزایش پس انداز (خارجی) به طور کامل و مستمر صورت گیرد، دستاورد مورد اول بیشترین حد توسعه خواهد بود. در صورتی که واردات موجب افزایش سرمایه گذاری یا مصرف شود یا اگر کاهش

صادرات به افزایش منابع سرمایه‌گذاری در تولید کالاها و خدمات مصرفی در داخل منتهی شود، مورد دوم نیز موجب توسعه می‌شود. در صورتی که درآمدهای نفتی به شدت افزایش یابد بدون اینکه قیمت‌ها تعدیل شوند انتقال تغییرات و فشار بر تراز خارجی را در پی خواهد داشت. این نیروی وارد شده به بیماری هلندی معروف شده است. به این ترتیب که افزایش شدید درآمدهای نفتی موجب افزایش قیمت کالاهای غیرقابل مبادله نسبت به قیمت کالاهای صادراتی و وارداتی (قابل مبادله) شده و به انتقال منابع از بخشهای کشاورزی و صنایع کارخانه‌ای به بخش نفت و در حد امکان به کالاها و خدمات داخلی منتهی می‌شود. با فرض انعطاف‌پذیری دستمزدها و قیمت‌ها این وضع، دلیل بیکاری خواهد بود. بنابراین ضرورت دارد با طراحی سازوکارهایی در قالب مدیریت درآمدهای نفتی و هماهنگی آنها با سیاستهای اقتصاد کلان، باعث بازگرداندن تعادل و ایجاد ثبات اقتصادی شویم.

د- درآمد دائمی و استفاده بلندمدت از درآمدهای نفتی

منابع و ذخایر نفتی دارای مالکیت عمومی بوده و متعلق به همه نسل‌های حاضر و آینده است. ایجاد امکان لازم برای تنظیم میزان مصرف مطلوب در زمان حال و آینده به گونه‌ای که ارزش ثروت نفتی کاهش پیدا نکند، با سیاست تنظیم میزان مصرف بر اساس درآمد دائمی میسر است.

درآمد دائمی، درآمدی است که از تولیدات به دست می‌آید به شرطی که به نحوی مصرف شود که موجودی ثروت قابل دسترس در آینده را کاهش ندهد. موجودی ثروت نفتی عبارت است از ذخایر باقیمانده به علاوه داراییهای مالی اضافه شده (برای حفظ ارزش واقعی ثروت نفتی که از سال شروع بهره‌برداری به دست آمده است) بنابراین اگر ارزش واقعی ثروت نفتی حفظ شود، می‌توان فقط درآمد واقعی به دست آمده از ثروت نفتی را مصرف کرد.

بر آورد درآمد دائمی نیاز به اطلاعات زیادی دارد نظیر میزان ذخایر تجاری قابل استخراج، میزان تولید در طول عمر ذخایر، هزینه‌های متوسط تولید هر بشکه نفت (سرمایه‌ای و بهره‌برداری)، محدوده قیمت، نرخ بهره واقعی و نرخ رشد جمعیت. با استفاده از این اطلاعات، خالص درآمد دائمی به قیمت ثابت در هر سال محاسبه می‌شود و بر اساس این محاسبات، راهبردهای مدیریت بر درآمدهای نفتی برای حفظ ثروت نفتی و میزان مصرف مطلوب و نظایر آن طراحی می‌شود.

۳. بررسی تجربه سایر کشورها در مورد تأسیس صندوقهای نفت

مهم‌ترین شیوه مدیریت بر درآمدهای حاصل از بهره‌برداری از منابع تجدیدناپذیر نظیر نفت، تشکیل صندوقهای منابع تجدیدناپذیر^۱ است. این صندوقها جانشینی برای برقراری مدیریت کلان مالی و

1. Nonrenewable Resource Funds (NRF)

۱۱ بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران

اقتصادی آن کشور نیست اما می‌تواند پایه‌ای صحیح برای سیاستگذاری در این زمینه باشد. یک صندوق منابع تجدیدناپذیر به تنهایی قادر به ایجاد انگیزه پس‌انداز در آمد نفتی یا جلوگیری از زیاده‌روی در مصرف و اتلاف آنها نیست اما می‌تواند موجب آسان‌تر شدن سیاستگذاریها و مدیریت پس‌اندازها، همچنین از بین بردن انحرافات و رانت‌جویی یا هر پدیده‌ای شبیه به این که معمولاً در واحدهای مالی وجود دارد (با استفاده از قواعد مدیریت و نحوه ارائه خدمات صندوق) شود. طراحی مناسب یک صندوق و مدیریت شفاف آن می‌تواند از سیاست مبارزه با اتلاف درآمدها یا انحراف آنها حمایت کند.

مهم‌ترین انگیزه‌ها برای تشکیل یک صندوق منابع تجدیدناپذیر به این شرح است:

- انگیزه ایجاد و حفظ ثبات اقتصادی که موجب دور کردن فعالیتهای اقتصادی از آثار نوسانات درآمدهای نفتی می‌شود.
 - انگیزه پس‌انداز که هدفش پس‌انداز ثروت نفتی برای استفاده از آن در آینده است.
 - انگیزه احتیاطی که هدفش حفظ اقتصاد در برابر نا اطمینانی‌هایی است که در توان اقتصاد برای جذب کارای درآمدهای نفتی وجود دارد.
- بر این اساس صندوقهای تثبیتی، پس‌انداز و احتیاطی در کشورهای مختلف تشکیل شده است.

۱-۳. ساختار مالی و مدیریت درآمدهای نفتی در نیجریه

بیشتر عملیات نفتی در نیجریه را شش شرکت نفتی انجام می‌دهند (حدود ۹۸ درصد از تولید نفت را به عهده دارند). این شرکتها در چارچوب یک برنامه سرمایه‌گذاری مشترک با دولت نیجریه فعالیت می‌کنند. در این چارچوب، شرکتهای یاد شده علاوه بر تحویل مواد نفتی (نفت خام، مایعات گازی و گاز طبیعی) سهم دولت به شرکت ملی نفت نیجریه^۱ و فروش آن توسط این شرکت، بهره مالکانه، مالیات بر سود و حق الارض (اجاره سالیانه) نیز به دولت پرداخت می‌کنند. این درآمدها (پرداختهای انجام شده توسط شرکتهای طرف قرارداد و درآمد فروش نفت سهم دولت) به طور مستقیم به حساب خزانه‌داری نفت دولت فدرال نیجریه در بانک مرکزی واریز می‌شود. نظارت بر پرداخت مالیات بر سود شرکتهای نفتی^۲ را واحد خدمات درآمدی فدرال^۳ و نظارت بر پرداخت بهره مالکانه را دپارتمان منابع نفتی^۴ انجام می‌دهند.

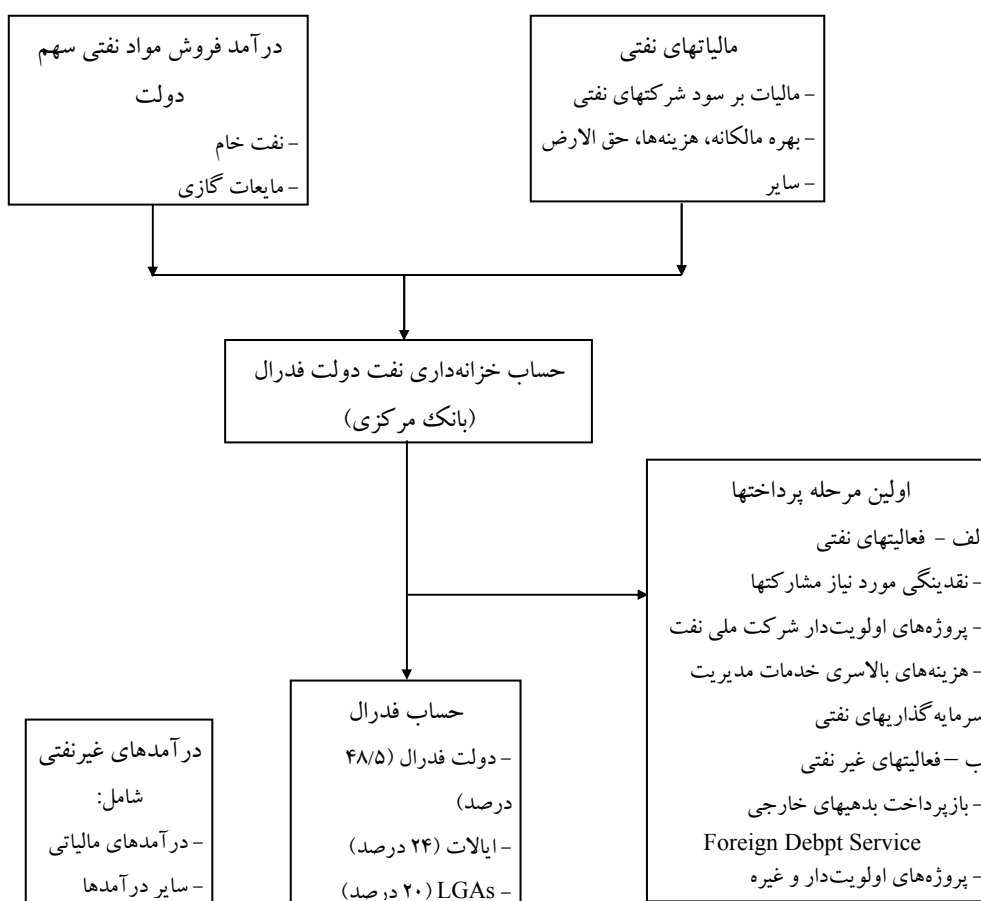
نحوه توزیع درآمدهای گردآوری شده در حساب خزانه‌داری نفت فدرال به این ترتیب است که ابتدا نقدینگی مورد نیاز قراردادهای مشارکت، هزینه اجرای پروژه‌های اولویت‌دار شرکت ملی

1. NNPC
2. PPT
3. FIRS
4. DPR

نفت نیجریه و هزینه‌های بالاسری انجام خدمات و مدیریت سرمایه‌گذاری‌های ملی نفتی^۱ به شرکت ملی نفت نیجریه داده می‌شود. در مرحله دوم هزینه‌های مربوط به بازپرداخت بدهیهای خارجی و پروژه‌های اولویت‌دار غیرنفتی نیز پرداخت می‌شود. پس از آن منابع درآمدی باقیمانده از حساب خزانه‌داری نفت فدرال همراه با درآمدهای غیر نفتی مثل درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای دولت به حساب فدرال واریز شده و ۴۸/۵ درصد آن به دولت فدرال، ۲۴ درصد به ایالات، ۲۰ درصد به LGAs و ۷/۵ درصد به صندوق ویژه پرداخت می‌شود.

با وجود ضعفهای ساختاری، نظام مدیریت درآمدهای نفتی نیجریه چارچوب مناسبی را برای نظارت بر تولید نفت خام، جمع‌آوری و توزیع درآمدهای آن به کار برده است. نمودار (۱) گردش درآمدها و نحوه توزیع آن را در نیجریه را نشان می‌دهد.

نمودار ۱. گردش درآمدهای نفتی دولت در نیجریه



1. NARIMS

بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران ۱۳

۲-۳. ساختار مالی و مدیریت درآمدهای نفتی در چاد

بانک جهانی برنامه مدیریت درآمدهای دولت در سه میدان نفتی را که در جنوب غربی چاد در حال توسعه هستند تهیه و به تصویب دولت این کشور رسانده است. درآمدهای نفتی دولت در چاد، بهره مالکانه، سود سهام و مالیات بر درآمد شرکت‌های تولیدکننده نفت را دربر می‌گیرد که در حسابهای تضمینی گردآوری شده و به این ترتیب توزیع می‌شود:

الف- بهره مالکانه و سود سهام دریافتی از سوی دولت (که در حدود ۸۵ درصد از کل درآمدهای نفتی این کشور را تشکیل خواهد داد و پیش‌بینی می‌شود در ۱۰ سال اول تولید تحقق یابد) در دو بخش سرمایه‌گذاری می‌شود:

- ۱۰ درصد آن به صندوقی با عنوان صندوق تولید آینده داده می‌شود که با ابزارهای بلندمدت و به طور مستقل سرمایه‌گذاری می‌شود.

- ۹۰ درصد آن به حساب ویژه درآمدهای نفتی^۱ در خزانه‌داری بانک خصوصی تجاری چاد واریز شده و برای تأمین مالی اجرای فعالیتهای تعیین شده با اولویت کاهش فقر، توسعه منطقه‌ای (به ویژه مناطق نفتی) و هزینه‌های ویژه دولتی (در قالب برنامه تدوین شده توسط بانک جهانی) به کار گرفته می‌شود.

طبق برنامه تهیه شده، برداشت دولت از حساب ویژه درآمدهای نفتی طبق برنامه و بودجه سالیانه کاهش فقر و با موافقت بانک جهانی و تصویب پارلمان به‌عنوان بخشی از بودجه کشور صورت می‌گیرد. کمیته مستقلی شامل سازمانهای غیردولتی و نمایندگان واحدهای تجاری بر این هزینه‌ها نظارت خواهند کرد و کنترل‌های پس از هزینه‌کرد به‌عهده ممیزان مالی و صندوق است.

ب- سومین نوع درآمدهای نفتی دولت چاد، درآمد حاصل از مالیات بر درآمد شرکت‌های تولیدکننده نفت و خطوط لوله است. این درآمدها که پیش‌بینی می‌شود از سال هفتم پس از تولید تحقق یابد، برای افزایش هزینه‌های عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

به‌طور خلاصه بر اساس برنامه تنظیم‌شده برای مدیریت درآمدهای نفتی چاد، سه منبع درآمد نفتی دولت به این صورت تجمیع و توزیع می‌شود:

- ۱۰ درصد از درآمد حاصل از بهره مالکانه و سود سهام دریافتی از سوی دولت به صندوقی با عنوان صندوق تولید آینده داده می‌شود که با ابزارهای بلند مدت و به‌طور مستقل سرمایه‌گذاری می‌شود.

- ۹۰ درصد از درآمد بهره مالکانه و سود سهام دریافتی از سوی دولت به حساب ویژه درآمدهای نفتی (SPRA) رفته و در چارچوب برنامه فقرزدایی تنظیم شده از سوی بانک جهانی هزینه می‌شود.

1. SPRA

• درآمد حاصل از مالیات بر درآمد شرکتهای تولیدکننده نفت و خطوط لوله صرف هزینه‌های عمومی توسعه در چاد می‌شود.

قانون مدیریت درآمدهای نفتی چاد که در سال ۱۹۹۹ تصویب شد از این برنامه حمایت می‌کند. همچنین با این قانون ۵ درصد از بهره مالکانه (پس از سپرده‌گذاری در صندوق تولید آینده) برای هزینه در مناطق تولیدکننده نفت در اختیار مقامات محلی قرار خواهد گرفت.

برنامه مدیریت درآمدهای نفتی، یک چارچوب مالی درازمدت نیست ولی پیوستگی صریح آن با بودجه و نقشهای روشنی که برای تخصیص درآمدهای نفتی تعیین شده، از نقاط قوت آن است. مهم‌ترین نقطه ضعف این برنامه نداشتن هدفهای روشن برای تثبیت است که از ویژگیهای مطلوب یک نظام مدیریت درآمدهای نفتی است.

۳-۳. ساختار مالی و مدیریت درآمدهای نفتی در آذربایجان (نمونه صندوقهای احتیاطی)
از ابتدای ثبات اقتصادی آذربایجان از سال ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۰ میلادی این کشور، صندوق نفت متشکلی را اداره نمی‌کرد اما یک شبه صندوق نفت داشت که با گردآوری پاداش قراردادهای پرداختی توسط شرکتهای بین‌المللی نفتی (بابت مالکیت دولت بر ذخایر نفتی) آن را برای تأمین کسری بودجه دولت استفاده می‌کرد. به علاوه شرکت نفت دولتی آذربایجان با انتقال مستقیم مالیات بر مصرف سوخت و انباشته کردن بدهیهای عقب افتاده دولت به دلیل یارانه‌های مصرف سوخت، تأمین مالی بخشی از کسری بودجه دولت را به عهده گرفت. استفاده از مالیاتهای پرداختی و پاداشها از بخش نفت تقریباً به عنوان درآمد دائمی شناخته شده و نشان‌دهنده مصرف پایدار درآمدهای نفتی در آذربایجان است. دادن یارانه همراه با انباشته کردن بدهیهای عقب افتاده جزو درآمد دائمی نیست.

از سال ۲۰۰۰ که دولت از میدان چراغ (با کنسرسیومی از شرکتهای نفتی به رهبری بریتیش پترولیوم توسعه یافت) نفت منفعتی و پاداش اضافی دریافت کرد، صندوق دولتی نفت آذربایجان (SOFAR) با فرمان ریاست جمهوری و با هدف تأمین منابع مالی اضافی مورد نیاز بودجه عمومی دولت از منبع پاداشهای قراردادهای نفتی تشکیل شد.

درآمدهای حاصل از نفت منفعتی و پاداشهای وصولی دولت در صندوق نفت ذخیره شده (تا سپتامبر ۲۰۰۲ به ۶۳۰ میلیون دلار رسید) و به جز مقدار محدودی که در موارد احتیاطی هزینه شده، در اختیار صندوق است. پیش‌بینی می‌شود بخشی از این منابع در تأمین مالی سهم ۲۵ درصدی مشارکت دولت در پروژه خط لوله صادراتی باکو - تفلیس - جیحان به کار رود.

صندوق دولتی نفت آذربایجان به طور مستقیم تحت کنترل ریاست جمهوری است هر چند هزینه‌ها فقط از طریق سیستم خزانه و در قالب بودجه کشور صورت می‌گیرد. پارلمان، بودجه کلان

بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران ۱۵

کشور (پیش از آنکه میزان هزینه‌هایی که باید از صندوق نفت تأمین مالی شود) را تصویب می‌کند. منابع صندوق برای تأمین مالی کسری بودجه دولت مورد استفاده قرار نمی‌گیرد.

صندوق دارای حسابرسی مستقل و خارج از خود بوده و همچنین مدیران سرمایه‌گذاری مستقل که به‌تازگی منصوب شده‌اند. صندوق، مقررات خاصی دارد و با آیین‌نامه‌ای که وزارت دارایی به طور غیررسمی تهیه کرده، اداره می‌شود.

این صندوق احتمالاً برای احتراز از اتلاف هزینه‌ها و ذخیره بیشتر درآمدها مفید است با این حال درآمدها می‌تواند با حکم ریاست جمهوری و هر دستورالعملی از طرف این نهاد برای هزینه‌هایی که ضروری می‌داند صورت گیرد.

۳-۴. ساختار مالی و مدیریت درآمدهای نفتی در تیمور شرقی (نمونه صندوقهای احتیاطی)
تیمور شرقی نیز مانند آذربایجان دارای صندوقی شبیه صندوق نفت است که سهم این کشور از بهره مالکانه دریافتی از توسعه میدان کوجک نفتی را (در آبهای تیمور شرقی که به مناطق تحت حاکمیت استرالیا متصل است قرار دارد) ذخیره می‌کند. انگیزه تشکیل این صندوق نیز احتیاطی است. بودجه دولت اندک و معمولاً به کمکهای مالی اعطاء شده وابسته است. با وجود این توسعه میدان نفتی موجود و نااطمینانی‌هایی که حاصل از تحقق جریان واقعی درآمدهای پروژه‌ها است، این کشور را مجاب کرده تا به تشکیل این صندوق احتیاطی همت گمارد.

۳-۵. ساختار مالی و مدیریت درآمدهای نفتی در نروژ (صندوق دولتی نفت نروژ)
در مجموع حدود ۲۰ شرکت بین‌المللی نفت و دو شرکت نروژی در بخش بالادستی منطقه فلات قاره نروژ فعالیت می‌کنند. شرکت استت اویل^۱ یک شرکت دولتی است و ۵۱ درصد از سهام شرکت نورسک هیدرو^۲ نیز در اختیار دولت است.

مهم‌ترین اقلام درآمدی دولت در بخش نفت، مالیات بر سود شرکتهای نفتی، مالیات ویژه، بهره مالکانه، حق‌الارض، بازده SDFI، سود سهام شرکتهای استت اویل و نورسک هیدرو است. با توجه به اینکه اقتصاد نروژ در بلندمدت با چالشهای قابل توجهی نظیر کاهش تدریجی درآمدهای نفتی و پیر شدن جمعیت روبرو خواهد بود و این چالشها درآمدهای دولت را کاهش و هزینه‌های دولت را برای پرداخت مستمریهای بازنشستگی، ارائه خدمات مراقبت و پرستاری افزایش خواهند داد، این کشور در سال ۱۹۹۰ صندوق دولتی نفت را تأسیس کرد. صندوق دو هدف مهم دارد:

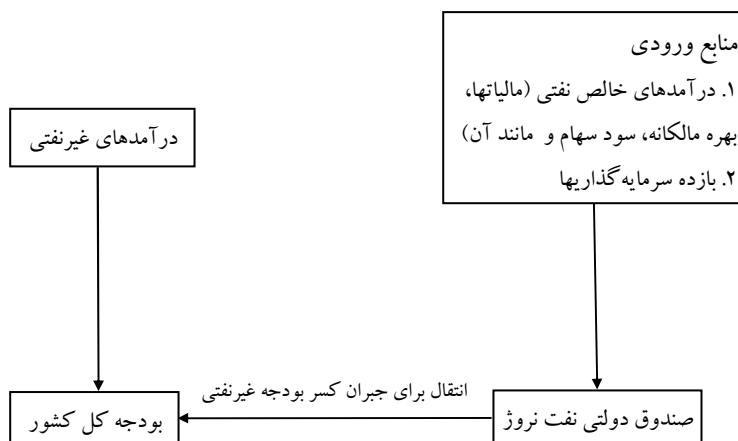
1. Statoil
2. Norsk Hydro

- صندوق باید به عنوان یک سپر، نوسانات کوتاه‌مدت درآمدهای نفتی را تعدیل کند. این پدیده اقتصاد نروژ را تقویت کرده و قدرت مانور آن را افزایش می‌دهد (انگیزه تثبیتی).
- به عنوان ابزاری برای رویارویی با چالشهای مالی مربوط به جمعیت پا به سن گذاشته و کاهش احتمالی درآمدهای نفتی وارد عمل شده و ثروت نفت را به نسل آینده منتقل کند (انگیزه پس‌انداز و احتیاطی).

اولین انتقال درآمدهای نفتی دولت به صندوق نفت در سال ۱۹۹۶ انجام شد و در چهار ماهه آخر سال ۲۰۰۳، ارزش بازاری صندوق به ۸۰۳ میلیارد کرون رسید. پیش‌بینی‌ها نشان می‌دهد که تا پایان سال ۲۰۱۰ به علت کاهش منابع نفتی مقادیر واریز شده به صندوق، کاهش یافته و موجب تنزل داراییهای صندوق خواهد شد. پیش‌بینی می‌شود که اندازه صندوق در ژانویه ۲۰۱۰ حدود ۱۶۲۰ میلیارد کرون باشد.

سازوکار فعالیت صندوق به این صورت است که سرمایه صندوق در اسناد مالی خارجی (اوراق قرضه، سهام شرکتها، اسناد بازار مالی، اوراق بهادار) سرمایه‌گذاری می‌شود. درآمدهای صندوق عبارت از خالص جریان نقدی از فعالیتهای نفتی به علاوه بازده سرمایه حاصل از فعالیتهای مالی و هزینه‌های صندوق نیز انتقالات به بودجه مالی دولت برای تأمین مالی کسری بودجه غیرنفتی است. از این رو صندوق قسمتی از منابع مالی دولت است و ارتباط مستقیمی بین استفاده از سرمایه صندوق و کسری بودجه غیرنفتی وجود دارد. (نمودار ۲)

نمودار ۲: گردش درآمدهای نفتی دولت و چگونگی کار صندوق نفت نروژ



از ۲۹ مارس ۲۰۰۱ دو اصل راهبردی در سیاست مالی صندوق در نظر گرفته شد:

- در استفاده از درآمدهای نفتی مازاد بر بودجه دولت به گونه‌ای عمل شود که این درآمدها به طور تدریجی وارد اقتصاد شود (در حدود ۴ درصد از بازده واقعی سرمایه صندوق نفت).

بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران ۱۷

- در عملکرد واقعی سیاست مالی، نوسانات ادواری تجاری در یک مسیر میان‌مدت مدنظر قرار می‌گیرد.
صندوق رسماً یک حساب کرونی در بانک مرکزی نروژ است که به نام صندوق دولتی نفت نامیده می‌شود. بانک مرکزی نروژ متناسب با این اسناد مالی در خارج از کشور و با مالکیت بانک، سرمایه‌گذاری می‌کند. مهم‌ترین هدف مدیریت صندوق این است که سرمایه صندوق را با در نظر گرفتن یک سطح ریسک قابل قبول به گونه‌ای سرمایه‌گذاری کند که قدرت خرید بین‌المللی آن به بیشترین حد ممکن برسد.
از مقرراتی که راجع به صندوق تدوین شده است چنین استنباط می‌شود که صندوق باید در خارج از کشور نروژ سرمایه‌گذاری کند. دلایل این تصمیم عبارت‌اند از:
الف - لزوم حفظ و حمایت از بودجه مالی به عنوان یک ابزار سیاستی مدیریت: اگر برای تأمین مالی سرمایه‌گذاریهای داخلی نظیر سرمایه‌گذاری در امور زیربنایی و تجارت از سرمایه صندوق استفاده شود، در این صورت صندوق به یک منبع اضافی تأمین مالی هزینه‌های دولت تبدیل می‌شود. این مسئله وضع بودجه مالی را به عنوان یک ابزار سیاستی و مدیریتی متزلزل و فرایند بودجه را ضعیف می‌کند.
ب - لزوم برخورداری از یک ساختار صنعتی متنوع: سوق دادن سرمایه‌گذاریهای مالی به خارج از کشور، وابسته نشدن ساختار صنعتی به درآمدهای نفتی را تضمین می‌کند تا در صورت کاهش یا قطع درآمدهای نفتی نیز این ساختار تداوم یابد (اجتناب از مسئله به اصطلاح بیماری هلندی). از سوی دیگر سرمایه‌گذاریهای خارجی فزاینده، ریسک بازگشت پایین‌تری را به دنبال خواهد داشت.
ج - لزوم ثبات در اقتصاد نروژ: با سرمایه‌گذاری مستقیم صندوق نفت در خارج، دولت مرکزی به جریان خروجی سرمایه که برای تطبیق مازادهای حساب جاری مورد نیاز است کمک می‌کند. اغلب سرمایه صندوق در بخشهایی که ریسک پایین‌تری دارند سرمایه‌گذاری شده است. از نظر تجربی، دولت نروژ به این نتیجه رسیده است که ترکیبی از سهام شرکتها و اوراق قرضه در مقایسه با سرمایه‌گذاری در اوراق قرضه خالص، با بازده بالاتر و ریسک کمتر همراه است. به طور خلاصه مهم‌ترین ویژگیهای صندوق نفت نروژ به این شرح است:
 - پیوستگی صندوق به فرایند بودجه‌ریزی و ذخیره خالص صندوق، مازاد واقعی بودجه است.
 - منابع صندوق به هیچ هدف خاصی تعلق ندارد یعنی فقط بر اساس معیارهای تجاری و اقتصادی این منابع سرمایه‌گذاری می‌شود.

- بخشی از منابع صندوق که برای تأمین مالی کسری بودجه غیرنفتی مورد نیاز است در فرایند بودجه هزینه می‌شود.
 - صندوق بر اساس قانون تأسیس شده و توسط وزارت دارایی، مدیریت و بر اساس مقررات، حسابرسی می‌شود.
- به طور کلی می‌توان گفت صندوق نفت نروژ با توجه به ساختار، مقررات و قواعد و ارتباطاتی که برقرار کرده و عملکردی که داشته بهترین نمونه یک ساختار مالی برای پس‌انداز بلندمدت منابع ارزیابی می‌شود.

۳-۶. صندوق دائمی پس‌انداز آلاسکا (APFC)

طی دهه ۱۹۷۰ میلادی با آغاز فوران نفت از چاه اکتشافی در میدان نفتی پرادو بی^۱ و احداث خط لوله آلاسکا - ترانس و با افزایش شدید قیمت جهانی نفت در سالهای ۱۹۷۵-۱۹۶۸ شرکت‌های نفتی مقادیر زیادی پول، برای استفاده و حفظ مجوز اکتشاف و حفاری خود به دولت پرداخت می‌کردند و پیش‌بینی می‌شد درآمد زیادی در مدت زمان طولانی نصیب دولت آلاسکا شود. بنابراین در سال ۱۹۷۶ میلادی صندوق دائمی آلاسکا تأسیس شد و در فوریه ۱۹۷۷ اولین ذخیره درآمدهای نفتی در این صندوق انجام شد. اهداف این صندوق به این شرح است:

- ایجاد امکان نگهداری بخشی از درآمدهای دولت برای استفاده همه نسل‌های آلاسکا،
- ایجاد سیستم صحیح برای حداکثر کردن کل درآمدها،
- ایجاد یک شیوه مدیریت پس‌انداز برای حداکثر کردن میزان استفاده از منابعی که بر اساس قانون اندوخته می‌شوند.

الف- ساز و کار اداره صندوق

بر اساس قوانین، صندوق دائمی آلاسکا به عنوان صندوقی مستقل، زیر نظر هیئت امانت تشکیل شده از شش عضو که دولت آنها را منصوب می‌کند، اداره می‌شود. دو نفر از هیئت امانت باید از اعضای اصلی دولت انتخاب شوند (یکی از این دو نفر باید متصدی درآمدها باشد) و چهار عضو دیگر از سایر بخشها (مقامات یا کارمندان بخش عمومی، وزارتخانه یا اداره‌های محلی، اتحادیه‌ها و نظایر آن) می‌توانند انتخاب شوند مشروط بر اینکه دارای شایستگی و صلاحیت و تجربه فراوان در مدیریتهای امور مالی، سرمایه‌گذاری یا سایر رشته‌های مرتبط در امور تجاری باشند.

اعضای هیئت امانت برای یک دوره چهار ساله انتخاب می‌شوند. این هیئت هر سال یک رئیس از بین اعضای خود انتخاب می‌کند. هیئت امانت برای اداره صندوق، مدیران اجرایی استخدام می‌کند

1. Prudhoe Bay

بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران ۱۹

و این مدیران نیز با تصویب هیئت امناء کارکنان مورد نیاز خود را استخدام می‌کنند. افراد استخدامی صندوق در سطح مدیران اجرایی یا کارکنان نمی‌توانند عضو هیئت امناء باشند. صندوق برای انجام فعالیتهای خود اقدام به تأسیس یک شرکت سهامی عام کرد که زیر نظر هیئت امناء و به عنوان دستیار دولت در دپارتمان مدیریت درآمدهای نفتی (PFD) اداره می‌شد.

ب- منابع درآمدی صندوق

- ۲۵ درصد درآمد دولت حاصل از اجاره کل معادن، حق امتیازها، عایدات فروش امتیاز، سود خالص سهام.
 - ۲۵ درصد پرداختهای حاصل از سهم درآمد معادن ایالات که دولت از قراردادهای اجاره معادن می‌گیرد.
 - ۲۵ درصد کل پاداش قراردادهای اجاره معادن که از سوی دولت دریافت می‌شود.
 - هر گونه وجهی که بر اساس قوانین به صندوق پرداخت می‌شود.
- صندوق برای انجام وظایف خود اقدام به تشکیل یک شرکت سهامی عام کرده و به عنوان دستیار دولت در دپارتمان مدیریت درآمدهای نفتی به فعالیت می‌پردازد. مهم‌ترین فعالیت صندوق برای حفظ و افزایش ارزش بخشی از درآمدهای دولت از منابع طبیعی تجدیدناپذیر (نفت و گاز)، سرمایه‌گذاری این منابع در سبدهای از طرحها و ابزارهای مالی و فیزیکی است که دارای کمترین ریسک و بیشترین بازده باشد. شرط مشخصی که قانون برای فعالیت سرمایه‌گذاری هیئت امناء قائل شده این است که داراییهای صندوق فقط برای به دست آوردن سود اقتصادی سرمایه‌گذاری شود و به عنوان سرمایه‌گذار محتاط با در نظر گرفتن یک تنوع منطقی در مقدار و نوع سرمایه‌گذاریها عمل شود. به این ترتیب در آیین‌نامه صندوق، ابزارها و موارد متعدد قابل سرمایه‌گذاری در بازارهای داخلی و بین‌المللی تعیین شده است. در حال حاضر داراییهای این صندوق ۵۵ درصد سهام، ۳۲ درصد اوراق قرضه، ۱۰ درصد املاک و مستغلات، ۲ درصد سرمایه‌گذاری در شرکتهای خصوصی و یک درصد سایر ابزارها است. ارزش بازاری داراییهای صندوق در ۳۰ ژوئن ۲۰۰۴ معادل ۲۷/۴ میلیارد دلار بوده است و بر اساس سیاستهای جاری صندوق، میزان برداشت از منابع صندوق حدود ۵ درصد ارزش بازاری صندوق (متوسط پنج سال گذشته) تعیین شده است. بنابراین برای حفظ ارزش واقعی درآمدها حداقل نرخ بازگشت مورد انتظار سرمایه‌گذاریهای صندوق در حد ۸ درصد (۵ درصد برای توزیع و ۳ درصد برای جبران اثر تورم) تعیین شده است.

۳-۷. صندوق نفت کویت

در سال ۱۹۶۰ میلادی دولت کویت اقدام به تأسیس صندوق ذخیره عمومی^۱ کرد که توسط منابع مازاد بودجه که در اثر اکتشاف و تولید و صادرات نفت ایجاد شده بود تأمین مالی می‌شد. در ابتدا این صندوق هدف خاصی نداشت و تمامی سرمایه‌گذارهای دولتی نظیر داراییهای خارجی و سهم مشارکت در شرکتهای داخلی را دربرمی‌گرفت. در سال ۱۹۷۶ دولت بر اساس قانون شماره ۱۰۶/۱۹۷۶ صندوق پس‌اندازی به نام صندوق ذخیره برای نسلهای آینده^۲ را با هدف تأمین جریان درآمد برای نسلهای آینده تأسیس کرد. منابع ورودی این صندوق عبارت است از:

- ۱۰ درصد درآمدهای سالیانه نفتی و غیرنفتی دولت،
- درآمد حاصل از داراییهای صندوق،
- ۵۰ درصد منابع صندوق ذخیره عمومی در زمان تأسیس صندوق ذخیره برای نسلهای آینده.

مانند صندوق دائمی آلاسکا انتقال منابع ورودی به این صندوق نیز به طور مستقل از سیستم بودجه یا تحولات بازار نفت صورت می‌گیرد و تقریباً تمامی داراییهای صندوق به صورت داراییهای خارجی است که در بازارهای بزرگ سرمایه‌گذاری شده است. همچنین در تلاش برای مصون ماندن صندوق از مداخلات سیاسی و حمایت از داراییها مقرر شده طبق قانون، انتشار عمومی اطلاعات مربوط به داراییهای صندوق ممنوع شود. واضح است که با وجود مقدار خالص درآمدهای نفتی و مازاد بودجه طی سالهای پس از تأسیس صندوق مقدار زیادی منابع در این صندوق انباشته شده بود که در جریان آزادسازی کویت از اشغال عراق در سال ۱۹۹۱-۱۹۹۰ که تولید و صادرات نفت امکان‌پذیر نبود، همچنین در جریان بازسازی این کشور در قالب هزینه‌های دولتی مورد استفاده قرار گرفت.

از زمان تأسیس صندوق ذخیره برای نسلهای آینده، صندوق ذخیره عمومی وظیفه پایدارسازی را به عهده دارد، به علاوه این صندوق وظیفه مدیریت جریان نقدینگی دولت نظیر بازپرداخت بدهیهای عمومی و سهم دولت در سرمایه‌گذارهای داخلی را به عهده دارد. با وجود اینکه این صندوق وجوهی که در ابتدا از فروش داراییها به دست می‌آید و سود و درآمدهایی که از مؤسسه‌های عمومی به آن منتقل می‌شود، پس از کسر ۱۰ درصد سهم صندوق ذخیره آینده را در اختیار دارد، نمی‌تواند سازوکار معینی را برای انباشت پس‌انداز در زمانهای افزایش قیمت نفت داشته باشد. به نظر می‌رسد عملیات صندوق ذخیره عمومی با داشتن انعطاف‌پذیری کافی برای تأمین مالی کوتاه‌مدت، وارد نقش انباشت و حفظ ارزش منابع مالی ورودی به آن در بلندمدت (که از اهداف صندوق ذخیره نسلهای آینده است) شود.

1. General Reserve Fund (GRF)

2. Reserve Fund for Future Generations (RFFG)

۲۱ بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران

با رشد قابل توجه مقدار منابع مالی تخصیص یافته به سرمایه‌گذاری، در سال ۱۹۸۲ یک مؤسسه مستقل حقوقی به نام سازمان سرمایه‌گذاری کویت^۱ با هدف ایجاد فرایند و تأمین کیفیت عملیات سرمایه‌گذاری تأسیس شد. این سازمان که زیر نظر وزارت مالیه قرار دارد به مدیریت و توسعه تمام ذخایر مالی کشور می‌پردازد.^۲

تأسیس صندوق نفت کویت با سیاستهای محافظه‌کارانه مالی حمایت و پشتیبانی می‌شود. طی دو دهه گذشته، کویت در وضع مالی حاصل از مازاد بودجه بیش از ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی قرار داشته (به استثنای دوره حمله عراق و بازسازی کشور در اوایل دهه ۱۹۹۰) همچنین محاسبه درآمدهای نفتی در بودجه دولت با فرض قیمت‌های محافظه‌کارانه نفت صورت می‌گیرد و هزینه‌های دولت در چارچوب بودجه محدود می‌شود. بنابراین هزینه‌های دولت بر اساس میزان درآمد قابل دسترس تعیین نمی‌شود و در عمل، سیاست مالی در کویت نقش ضد دوره‌ای را در طی سال بازی کرده است. به علاوه سود سرمایه‌گذاریهای صندوقهای کویت^۳ پس از نفت، دومین منبع درآمد دولت را تشکیل می‌دهد که در چند سال گذشته سهم آن در کل درآمدهای دولت در حدود ۳۵ درصد بوده است.

۸-۳. صندوق نفت عمان

با توجه به اینکه طول عمر ذخایر نفت عمان به طور نسبی کوتاه‌تر برآورد شده (در حدود ۱۵ تا ۲۰ سال) بنابراین در سال ۱۹۸۰ دولت این کشور با هدف ایجاد داراییهایی برای نسلهای آینده که بتواند جایگزین درآمدهای نفتی شود اقدام به ایجاد صندوق دولتی ذخیره عمومی^۴ کرد. منابع برای حمایت از بودجه در زمانهای وقوع شوکهای خارجی مورد استفاده قرار می‌گیرد. از زمان تشکیل این صندوق، شیوه کار آن چندین بار تغییر یافته است.

سهم درآمدهای نفتی که به صندوق نفت اختصاص یافته در ابتدای تشکیل صندوق ۱۵ درصد کل درآمدهای نفتی بود که از آغاز سال ۱۹۸۶ به ۵ درصد کاهش یافت. در سال ۱۹۸۹ با ایجاد یک سیستم جدید تأمین منابع در صندوق مقرر شد تمامی درآمدهای بیش از ۱۵ دلار (آمریکا) در هر بشکه به صندوق واریز شود.

با شروع به کار سیستم جدید تأمین منابع صندوق، در سال ۱۹۹۰ دولت عمان اقدام به ایجاد صندوق احتیاطی^۵ و جایگزینی آن با صندوق نفت در سال ۱۹۹۳ کرد. صندوق احتیاطی به عنوان یک صندوق تشییتی طراحی شده بود و با درآمدهای نفتی مازاد بر مقدار مشخص شده در بودجه که

1. The Kuwait Investment Authority (KIA)

۲. برای اطلاع بیشتر از ساختار سازمانی و وظایف این سازمان به <http://www.kia.gov.kv> مراجعه شود.

3. RFFG and GRF

4. State General Revenue Fund (SGRF)

5. Contingency Fund

به صندوق ذخیره عمومی انتقال می‌یابد، تأمین مالی می‌شد. به عنوان مثال، اگر قیمت هر بشکه نفت ۴۰ دلار پیش‌بینی شده بود و در عمل ۴۵ دلار فروخته می‌شد، طبق سیستم جدید باید ۲۵ دلار (تفاوت بهای ۴۰ و ۱۵ دلار) به صندوق ذخیره عمومی و ۵ دلار (تفاوت بهای ۴۰ و ۴۵ دلار) به صندوق احتیاطی واریز می‌شد.

فعالیت صندوق احتیاطی تداوم زیادی نیافت زیرا در سال ۱۹۹۳ یک صندوق نفت که برای تأمین مالی سرمایه‌گذارهای بخش نفت ایجاد شده بود، جایگزین آن شد. در این شیوه جدید برای تخصیص درآمدهای نفتی، به ازای درآمد هر بشکه نفت ابتدا ۱۵ دلار به بودجه دولت منتقل می‌شود سپس ۲ دلار مازاد بر آن به صندوق ذخیره عمومی، ۰/۵ دلار مازاد بر آن به صندوق نفت و مازاد بر آن به بودجه منتقل می‌شود. به عنوان مثال اگر قیمت هر بشکه نفت ۴۵ دلار باشد، ابتدا ۱۵ دلار به بودجه و ۲ دلار به صندوق ذخیره عمومی، ۵۰ سنت به صندوق نفت و ۲۷/۵ دلار دوباره به بودجه واریز می‌شود. با وجود اینکه این سیستم تخصیص به دنبال تأمین یک جریان با ثبات درآمد به صندوق ذخیره عمومی بود اما از سال ۱۹۹۲ داراییهای صندوق رو به کاهش نهاد. این امر نشان‌دهنده این است که دولت برای تأمین مالی کسری بودجه خود از منابع این صندوق برداشت کرده است.

مانند کویت، در کشور عمان نیز هزینه‌های دولت بر اساس میزان درآمد قابل دسترس تعیین نمی‌شود، وزارت مالیه، داراییهای صندوق ذخیره عمومی که بخش بزرگی از آن در خارج کشور سرمایه‌گذاری شده و بخش کوچکی از آن نظیر سپرده‌های خارجی در بانک مرکزی عمان نگهداری می‌شود، مدیریت می‌کند.

۹-۳. صندوق تثبیت اقتصاد کلان ونزوئلا (MSF)

در نوامبر سال ۱۹۹۸ صندوق تثبیت اقتصاد کلان ونزوئلا^۱ به منظور مصون نگه‌داشتن بودجه و اقتصاد کشور در برابر نوسانات قیمت نفت تأسیس شد. ایجاد این صندوق بخشی از فعالیت دولت برای برقراری مدیریت نفت بود که پس از چند دهه عملکرد مالی ضعیف صورت می‌گرفت. صندوق به دنبال تثبیت درآمدهای نفتی دولت مرکزی، دولتهای محلی و شرکت دولتی نفت ونزوئلا^۲ بود. صندوق نفت در کوتاه مدت روی اهداف تثبیتی تأکید داشت:

- زمانی که درآمدهای نفتی (قیمت نفت) بیشتر از "مقدار مشخص شده"^۳ باشد بخشی از درآمد نفت پس‌انداز شود.
- زمانی که درآمدهای نفتی (قیمت نفت) کمتر از مقدار مشخص شده باشد بخشی از درآمد نفت برداشت شود.

1. Macroeconomic Stabilization Fund (MSF)

2. PDVSA

3. References Value

۲۳ بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران

• منابع صندوق در داراییهای خارجی که بانک مرکزی مدیریت می‌کند، سرمایه‌گذاری شود. (صندوق هیچ اختیاری برای به‌کارگیری هر گونه عملیات مالی ندارد نظیر وام، گارانتی، انتشار ضمانت‌نامه بدهی که ممکن است برای صندوق تعهد ایجاد کند) در ابتدا صندوق نقش شفاف و مشخصی در پس‌انداز و مصرف داشت. هر دلار که بیش از ارزش مرجع به دست می‌آمد در صندوق سپرده‌گذاری و برای هر یک از هدفهای تعیین شده اختصاص می‌یافت.

منابع صندوق پس از تصویب کنگره قابل برداشت بود (بند الف) - اگر درآمد نفت در آن سال کمتر از مقدار مرجع بود، بند ب - منابع صندوق بالاتر از ۸۰ درصد متوسط سالیانه عملکرد درآمد نفت طی پنج ساله اخیر آن بود. منابع مازاد صندوق (بند ب) به وسیله دولت مرکزی برای بازپرداخت بدهیها و برای هزینه‌های سرمایه‌ای توسط دولت‌های محلی برداشت می‌شد، به علاوه تراز مالی صندوق در پایان هر سال مالی، هرگز نباید کمتر از یک سوم منابع ورودی در عملکرد پایان سال مورد نظر می‌شد.

مهم‌ترین تغییرات در شیوه فعالیت این صندوق در اوایل سال ۱۹۹۹ صورت گرفت. این تغییرات دربرگیرنده تغییر در ارزش مرجع و اختیارات ریاست جمهوری در برداشت از منابع صندوق برای استفاده در هزینه‌های اجتماعی، سرمایه‌گذاری و بازپرداخت بدهیها بود.

ارزش مرجع جدید که برای دوره ۲۰۰۴-۱۹۹۹ مشخص شده در سطح بسیار پایینی تعیین شده است (طبق روال پیشین در سال ۱۹۹۹ ارزش مرجع برای دولت مرکزی و دولت‌های محلی ۷/۹ میلیارد دلار آمریکا - ۸ درصد تولید ناخالص داخلی - و برای شرکت نفت ۱۴/۷ دلار در هر بشکه بود اما طبق روال جدید در همین سال ارزش مرجع برای دولت مرکزی و دولت‌های محلی ۳/۷ میلیارد دلار آمریکا - ۳/۸ درصد تولید ناخالص داخلی - و برای شرکت نفت ۹ دلار در هر بشکه تعیین شده) به‌علاوه صندوق در حال حاضر فقط نیمی از هر دلار را در ارزش مرجع جدید دریافت می‌کند.

تغییرات اخیر ممکن است تصمیم‌گیریهای مربوط به اهداف تثبیتی صندوق را تضعیف کند. گرچه دولت ارزشهای مرجع بسیار پایینی را برای پنج سال آینده تعیین کرده، در تلاش برای اتخاذ یک سیاست مالی انقباضی (اگر کسری بودجه به‌طور مؤثری در میان مدت حذف شود) این راهبرد می‌تواند تا حدودی امکان‌پذیری و موجودیت صندوق تثبیت اقتصاد کلان را حفظ کند. علاوه بر این در صورتی که دولت منابع انباشت شده در صندوق را به نحو سازگاری با نقش دولت در صندوق مدیریت کند و هر انباشتی در برابر تأمین مالی برای استقراض دولت صورت گیرد موقعیت مالی همچنان در حالت کسر بودجه سال ۱۹۹۹ باقی می‌ماند.

۴. بررسی ضرورت مدیریت درآمدهای نفتی در ایران

۴-۱. اهمیت و جایگاه نفت در اقتصاد

صنعت نفت با سابقه نزدیک به یک قرن فعالیت، یکی از بخشهای محوری در اقتصاد کشور است. مهم‌ترین فعالیتهای این صنعت، اکتشاف، توسعه و استخراج و فروش نفت خام و گاز طبیعی، پالایش و توزیع فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی و تولید و فروش محصولات پتروشیمی است. سهم صنعت نفت (استخراج، صادرات، پالایش، پتروشیمی و حمل و نقل) در تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ طی دوره ۱۳۸۰-۱۳۷۳ به طور متوسط ۱۵/۳ درصد و براساس قیمتهای جاری حدود ۲۰ درصد بوده است^۱ ولی عملکرد بخش نفت به دلیل تأمین بخش بزرگی از انرژی مورد نیاز کشور و اهمیت درآمدهای حاصل از صادرات نفت در بودجه دولت و تراز پرداختها، تأثیر قابل توجهی در کل بدنه اقتصاد کشور دارد که در ادامه تشریح می‌شود.

الف- سهم درآمدهای نفتی در کل درآمدهای عمومی دولت

به‌طور کلی درآمدهای عمومی دولت، درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و فروش ارز به‌دست آمده از آن، درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها را دربر می‌گیرد. متوسط سهم درآمدهای نفتی در دوره ۱۳۸۲-۱۳۶۱ حدود ۵۹ درصد محاسبه شده است، در حالی که متوسط سهم درآمدهای مالیاتی در این دوره ۳۳ درصد و سایر درآمدها ۱۴ درصد بوده است. این سهم به‌طور واقعی بیش از این میزان است. درآمدهای مالیاتی (تمام مالیاتهای مستقیم و غیرمستقیم) دولت نیز به نوعی وابسته به درآمدهای نفتی است. چون با افزایش درآمدهای نفتی میزان واردات افزایش یافته و موجب افزایش درآمدهای دولت از سود و عوارض گمرکی و مالیات بر واردات (مالیات غیرمستقیم) می‌شود و همین‌طور با افزایش واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای، میزان فعالیت و سود بنگاههای دولتی و غیر دولتی افزایش یافته و موجب افزایش درآمدهای مالیاتی (مالیات مستقیم) دولت می‌شود.

ب - رابطه بین تغییرات هزینه‌های جاری و عمرانی دولت با درآمدهای نفتی

به‌طور متوسط بیش از نیمی از درآمدهای دولت را درآمدهای نفتی تشکیل می‌دهند در نتیجه با نوسانات درآمدهای نفتی هزینه‌های دولت (اعم از جاری و عمرانی) دچار نوسان می‌شود. به‌ویژه در زمان کاهش درآمدهای نفتی هزینه‌های جاری دولت انعطاف‌پذیری کمتری برای کاهش دارند و هزینه‌های عمرانی دولت بیشتر کاهش می‌یابند، دلیل آن چسبندگی بیشتر هزینه‌های جاری نسبت به عمرانی است. به عبارت دیگر در زمانهای کاهش درآمدهای نفتی هزینه‌های جاری دولت امکان

۱. برای اطلاع بیشتر به کتاب نفت و توسعه ۵، گزارش اهم‌فعالیت‌های وزارت نفت ۱۳۸۳-۱۳۷۶، از انتشارات وزارت نفت مراجعه شود.

۲۵ بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران

کمتری برای کاهش دارند اما بودجه‌های عمرانی به سرعت در این زمانها کاهش می‌یابند و در نتیجه با طولانی شدن دوره ساخت پروژه‌ها، همواره تورم حاصل از هزینه گریبانگیر اقتصاد کشور می‌شود. واضح است که اتکای دولت به درآمدهای نفتی برای تأمین هزینه‌های خود به ویژه اعتبارات جاری (برای اداره سازمانهای دولتی که ویژگی دائمی دارند و با توجه به رشد جمعیت و لزوم توسعه و بهبود خدمات بخش عمومی) در سالهای آینده حتی به قیمت‌های ثابت نیز همواره روبه افزایش خواهند بود، مطلوب نیست. همچنین وابستگی هزینه‌های عمرانی دولت به درآمدهای نفتی با توجه به اینکه بخش مهمی از این هزینه‌ها مربوط به طرحهای غیرانتفاعی و زیربنایی است و پس از دوره ساخت نیز این طرحها دارای هزینه‌های تعمیر و نگهداری و بهره‌برداری بوده و باعث رشد بیشتر هزینه‌های جاری دولت می‌شود، شرایط مطلوبی در پی نخواهد داشت. بنابراین وابسته کردن این هزینه‌ها به درآمدهای پرنوسان نفتی دور از احتیاط بوده و لازم است با به کارگیری یک نظام مالیاتی صحیح و مدیریت صحیح درآمدهای نفتی یا کاهش اتکای بودجه دولت به درآمدهای نفتی و ایجاد درآمدهای دائمی از طریق نظام مالیاتی و مدیریت درآمدهای نفتی، تأثیر نوسانات درآمدی بر هزینه‌های دولت را به حداقل برسانیم.

بررسی سهم درآمدهای نفتی در تراز پرداختها نشان‌دهنده آن است که درآمد حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده‌های نفتی یکی از مهم‌ترین اقلام صادراتی کشور را تشکیل می‌دهد. به غیر از سالهای ۱۳۷۳ و ۱۳۷۷ همواره سهم صادرات نفتی در کل صادرات کالا بیش از ۸۰ درصد بوده است. متوسط سهم صادرات نفتی در کل صادرات کالاها در دوره ۱۳۸۲-۱۳۳۸ حدود ۸۹ درصد و به طور متوسط این درآمدها ۱۶ برابر درآمدهای غیرنفتی بوده است.

وابستگی شدید کشور به درآمدهای نفتی موجب وابستگی واردات کالاها (نظیر واسطه‌ای و سرمایه‌ای) به تغییرات درآمدهای نفتی شده است. این به معنی آن است که رشد و رونق بسیاری از فعالیتهای صنعتی که وابسته به واردات کالاهای واسطه‌ای هستند، به صادرات نفتی وابسته است. همچنین اجرای طرحهای سرمایه‌ای بخش خصوصی و دولتی که نیازمند کالاهای سرمایه‌ای خارجی است، وابسته به درآمدهای حاصل از صادرات نفت است. اتکای کشور به ارز حاصل از صادرات نفت که تحت تأثیر قیمت‌های پرنوسان نفت در بازار جهانی، با نوسانات شدیدی روبروست، مطلوب نیست زیرا با تغییراتی که در موازنه پرداختها، نرخ واقعی ارز و نظایر آن ایجاد می‌کند، موجب آثار عمیق‌تری بر روی اقتصاد می‌شود. به علاوه کاهش ناگهانی درآمدهای ارزی با توجه به بی‌کشش بودن تقاضا برای کالاهای واسطه‌ای و مصرفی ضروری و سرمایه‌ای، تولید (و سرمایه‌گذاری) در کشور را تحت فشار قرار داده و شرایط رکودی در فعالیتهای اقتصادی ایجاد می‌کند. همچنین فعالیتهای سرمایه‌گذاری در کشور نیز با وابستگی بودجه عمرانی کشور به درآمدهای دولت (که بخش عمده آن را درآمدهای نفتی تشکیل می‌دهد) و وابستگی طرحهای سرمایه‌گذاری به ارز

حاصل از صادرات نفت در راستای واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای از خارج، به عملکرد بخش نفت وابسته است.

۲-۴. نوسان درآمدهای نفتی و تأثیر آن بر رشد اقتصاد کشور الف - نوسان درآمدهای نفتی

متوسط قیمت فصلی برای یک بشکه نفت صادراتی ایران طی دوره زمانی ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۵ نسبت به میانگین دوره (۲۱/۴۱ دلار/بشکه) نوسانات زیادی داشته است. به طوری که در سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۵ این قیمت بالاتر از متوسط دوره (۷/۸ دلار در هر بشکه) و در سالهای ۱۹۸۶ تا ۲۰۰۰ میلادی قیمتها پایین‌تر از متوسط دوره (۴/۳ دلار/بشکه) بوده است. به دلیل نوسانات قیمتی، ما همواره با نوسانات درآمدی مواجه بوده‌ایم. در عمل در زمانهای کاهش قیمتها معمولاً آپک با کاهش سهمیه اعضا سعی در کنترل روند کاهش قیمتها در بازار دارد. این رفتار موجب کاهش بیشتر درآمدها نیز می‌شود. نوسانات درآمد حاصل از صادرات نفت با توجه به تأثیر این درآمدها بر بودجه دولت و تراز پرداختها به خودی خود موجب اختلال در سیاستهای مدیریت اقتصادی کشور و بی‌ثباتی در اقتصاد کلان می‌شود.

ب - بررسی تأثیر نوسانات درآمدهای نفتی بر رشد اقتصاد کشور

بررسی ارتباط بین تغییرات درآمدهای نفتی با رشد تولید ناخالص ملی، بحثی گسترده و با سابقه است که تاکنون تحقیقات متعددی در دنیا در این خصوص انجام شده است. بررسیهای انجام شده^۱ در ایران نشان‌دهنده آن است که درآمدهای نفتی نه تنها تأثیر فراوانی بر رشد اقتصادی کشور در کوتاه‌مدت و میان‌مدت دارد بلکه تغییرات ساختاری وسیعی را در اقتصاد ایران ایجاد کرده است. به طوری که ورود این درآمدها و نوسانات متعدد آنها به اقتصاد موجب تغییر ماهیت بسیاری از متغیرهای اقتصاد کلان و به دنبال آن ایجاد تغییرات ساختاری اقتصادی و اجتماعی در کل کشور و در تمام بخشهای اقتصادی شده است.^۲ تأثیر درآمدهای نفتی بر اقتصاد کشور از طریق سازوکار بودجه دولت و تراز پرداختها آغاز و سپس در کل بدنه اقتصاد کشور رسوخ کرده است.

• چنانچه معادله کلی درآمد ملی را به این صورت در نظر داشته باشیم:

۱. صادق بختیاری و زهرا حقی، "بررسی آثار افزایش درآمدهای نفتی بر بخش کشاورزی"، مجله اقتصاد کشاورزی و توسعه، ۱۳۸۰ و سید احمد نجوانی، نقش درآمدهای نفتی در تأمین منابع سرمایه‌گذاری ایران.
۲. علی سوری، "نااطمینانی صادرات نفت و رشد اقتصاد ایران"، ارائه شده در اولین همایش اقتصاد ایران و اقتصاد جهانی: چالشها و فرصتها، شیراز، اردیبهشت ۱۳۸۴.

بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران ۲۷

$$Y=C+I+G+X-M$$

افزایش درآمدهای نفتی موجب افزایش درآمدهای دولت در بودجه عمومی کشور می‌شود. دولت به دو طریق این درآمدها را هزینه می‌کند، یکی از طریق هزینه‌های جاری و دیگری هزینه‌های سرمایه‌گذاری (بودجه عمرانی). به این معنا که G افزایش می‌یابد و در مرحله بعد با افزایش رفاه عمومی و ایجاد ظرفیتهای زیربنایی و تولیدی در کشور موجب افزایش هزینه‌های مصرفی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شود. البته تحقیقات مختلف نشان داده است که در صورت نبود مدیریت صحیح اقتصادی، به دلیل کمبود ظرفیت جذب در اقتصاد، این افزایش در تقاضای کل، موجب رشد تورم، افزایش واردات و در نتیجه کاهش تقاضا برای کالاهای داخلی و در نهایت کاهش تولید ملی می‌شود. به هر حال حداقل در کوتاه‌مدت رشد هزینه‌های دولت، موجب رشد اقتصادی می‌شود.

• افزایش درآمدهای نفتی در ایران مانند سایر کشورهای کمتر توسعه یافته که بخش مهمی از منابع ارزی مورد نیاز آنها از طریق صادرات نفت (یا یک محصول کشاورزی یا معدنی) تأمین می‌شود موجب افزایش واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای شده و خود به رونق صنایع و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نیز کمک می‌کند. این پدیده موجب رشد تولید ناخالص داخلی کشور شده و درآمد ملی را افزایش می‌دهد (به ویژه با دنبال کردن سیاستهای محدودیت واردات کالاهای مصرفی و حمایت‌گرایی) همچنین موجب افزایش ظرفیت تولید داخلی شده و رشد تقاضای داخلی در کوتاه مدت، به افزایش تولید منتهی می‌شود. اما بررسیها نشان داده که در بلندمدت به دلیل کاهش بهره‌وری در اقتصاد (به سبب تداوم سیاست حمایت‌گرایی) و در نتیجه کاهش رقابت‌پذیری صنایع داخلی و افزایش واردات (به دلیل فشارهای تقاضای کالاهای مصرفی وارداتی)، تقاضا برای کالاهای ساخت داخل محدود شده و موجب رکود اقتصادی و در عین حال تورم قیمت‌ها می‌شود.^۱ این در حالی است که با کاهش درآمدهای نفتی، درآمدهای دولت کاهش یافته و موجب کسری بودجه دولت و تراز پرداختها می‌شود که نتیجه هر دو، افزایش قیمت‌ها و تضعیف پول داخلی خواهد بود. به دلیل وابستگی بخش تولید داخلی به واردات کالاهای واسطه‌ای و افزایش هزینه‌های تولید در داخل، بخش تولید داخلی نیز دچار رکود شده و ما با پدیده‌ای به نام رکود تورمی روبرو می‌شویم.

• علاوه بر مشکلات ساختاری که بر اثر ورود درآمدهای نفتی بر اقتصاد کشور تأثیر می‌گذارد، نوسانات مکرر این درآمدها و کنترل نشدن و مدیریت نکردن آنها موجب شده مدیریت اقتصادی کشور نتواند رابطه منطقی و تعریف شده‌ای را بین نفت و اقتصاد کشور برقرار کرده و این درآمدها را به سوی پیشبرد اهداف توسعه‌ای کشور هدایت کند. ایجاد یک صندوق نفت این امکان

۱. همان.

را به وجود می‌آورد که ضمن کنترل تأثیر نوسانات درآمدهای نفتی بر بودجه دولت و تراز پرداختها، امکان تصحیح رابطه کنونی نفت و اقتصاد کشور و هدایت درآمدهای نفتی برای پیشبرد اهداف توسعه‌ای کشور و استفاده نسلهای فعلی و آینده از این امکان ملی فراهم شود.

۵. بررسی روشهای مدیریت درآمدهای نفتی در ایران

سابقه مدیریت بر درآمدهای نفتی در ایران^۱ به زمان تشکیل سازمان برنامه و تدوین برنامه عمرانی اول در سال ۱۳۲۷ باز می‌گردد. هدف اولیه این بود که با انجام سرمایه‌گذاریهای زیربنایی، تولیدی و ایجاد صنایع مادر با استفاده از درآمدهای نفتی، زمینه تبدیل ثروت زیرزمینی نفت به داراییهای مولد فراهم شود و تا سال پایانی برنامه عمرانی سوم تمامی درآمدهای نفتی در اختیار سازمان برنامه قرار گیرد و این سازمان درآمدها را صرف سرمایه‌گذاریهای زیربنایی و تولیدی کند. اما در دوره برنامه عمرانی چهارم با افزایش سطح درآمدهای نفتی و تدوین و اجرای نظام یکپارچه‌سازی و تمرکز درآمدهای دولت و مصرف آن در قالب بودجه سالیانه دستاویزی شد تا دولت برای تأمین هزینه‌های جاری خود از درآمدهای نفتی استفاده کند و اجرای طرحهای (هزینه‌های) عمرانی نیز به عنوان بخشی از بودجه سنواتی مطرح شود. از آن زمان تاکنون نیز میزان سهم هزینه‌های عمرانی در کل بودجه به عنوان شاخص اندازه‌گیری توجه دولت به هدف اولیه از تشکیل سازمان برنامه، که تبدیل درآمدهای نفتی به ثروت مولد بود، همواره مطرح بوده است. این شیوه مدیریت درآمدهای نفتی از دیدگاه نظری منطبق با نظریه درآمد دائمی است اما در عمل به دلیل نبود امکان کنترل نوسانات کوتاه‌مدت درآمدها (بر اثر شوکهای نفتی) و بی‌توجهی به تنظیم جریان ورود آنها به اقتصاد، متناسب با قدرت جذب اقتصاد کلان و اجرای پروژه‌های کم‌بازده و کم‌توجهی به سیاستهای مالیاتی و تأمین هر چه بیشتر هزینه‌های جاری تحت تأثیر فشارهای سیاسی و اجتماعی موجب شد کارایی این شیوه مدیریت درآمدهای نفتی به کلی مورد تردید قرار گیرد. در انعکاس به مشکلات ایجاد شده در برنامه سوم توسعه (سال ۱۳۷۹) در قالب ماده ۶۰ قانون برنامه شیوه جدیدی برای مدیریت درآمدهای نفتی طراحی و اجرا شد که در بخشهای بعدی به تفصیل مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

۵-۱. بررسی و ارزیابی حساب ذخیره ارزی به عنوان روش مدیریت بر درآمدهای نفتی

در حال حاضر ساختار صنعت نفت براساس قوانین موجود است، به این ترتیب که مالکیت منابع نفت و گاز و انحصار انجام عملیات نفتی (اکتشاف، توسعه و بهره‌برداری) در اختیار دولت بوده و شرکت ملی نفت ایران با مالکیت ۱۰۰ درصد دولتی زیر نظر وزارت نفت متصدی انجام این عملیات است.

۱. با یزید مردوخی، دبیر هیئت امنای صندوق ذخیره ارزی، "ناگفته‌های حساب ذخیره ارزی"، (مصاحبه حضوری)، ۲۶ مرداد

بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران ۲۹

این شرکت برای انجام فعالیتهای اکتشاف و توسعه از خدمات شرکتهای نفتی خارجی در چارچوب قراردادهای بیع متقابل نیز استفاده می‌کند، ولی عملیات بهره‌برداری و فروش نفت و گاز تولید شده را خود به عهده دارد. نحوه توزیع و فروش مواد نفتی به این صورت است که حدود ۴۰ درصد نفت خام و حدود ۹۵-۹۰ درصد گاز طبیعی و بخش زیادی از مایعات گازی تولیدی در این شرکت برای مصارف داخلی با قیمت‌های بسیار نازلی (در مقایسه با قیمت‌های صادراتی) به شرکتهای ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، شرکت ملی گاز و شرکت ملی صنایع پتروشیمی که همه دولتی و وابسته به وزارت نفت هستند به فروش می‌رسد. فقط بخشی از فرآورده‌های نفتی تولید شده مازاد بر مصرف داخلی برای صادرات در اختیار شرکت ملی نفت قرار می‌گیرد.

همان‌طور که در بخش قبلی عنوان شد با تغییر رابطه مالی دولت با بخش نفت در دوره‌های زمانی گذشته، ارقام درآمد خالص دولت از بخش نفت (منابع درآمدی که دولت می‌تواند در مورد آنها تصمیم‌گیری کند) نیز تغییر کرده است. تا پیش از تصویب برنامه سوم توسعه، کل درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده‌های آن به عنوان درآمد عمومی در بودجه عمومی کشور، درج و پس از تحقق همراه با سایر درآمدها (مالیات) برای تأمین مالی هزینه‌های جاری و عمرانی کشور اختصاص می‌یافت. همواره تلاش می‌شد تا میزان هزینه‌های عمرانی دولت به میزان درآمدهای نفتی نزدیک شود که به این ترتیب، ثروت نفتی با اجرای طرح‌های زیربنایی و تولیدی به ثروت مولد تبدیل شود اما در عمل همواره فشارهای حاصل از افزایش هزینه‌های جاری دولت و تحقق نیافتن کامل درآمدهای دولت (نفتی و غیرنفتی به ویژه مالیاتی) موجب ناکامی دولت در این زمینه شده است.^۱

وابستگی بودجه دولت و منابع ارزی کشور به درآمدهای نفتی که همواره تحت تأثیر تحولات جهانی، به شدت در نوسان بود و افزایش شدید هزینه‌های جاری دولت (تحت تأثیر متقابل افزایش نقش دولت در اقتصاد ملی) به مرور کشور را با مشکلات ساختاری اقتصادی و حتی اجتماعی مواجه کرد. در واکنش به مشکلات ایجاد شده، در برنامه سوم توسعه (ماده ۶۰) سازوکار مشخصی برای کاهش اثر نوسانات درآمدهای نفتی بر بودجه کشور طراحی شد که بر اساس آن حساب ذخیره ارزی حاصل از صادرات نفت خام تشکیل شد. بر اساس این ماده قانونی اهداف دولت از ایجاد حساب ذخیره ارزی (متن ماده ۶۰) به این شرح است:

- ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت خام در برنامه سوم،
- تبدیل داراییهای حاصل از فروش نفت خام به دیگر انواع ذخایر،
- سرمایه‌گذاری و امکان تحقق فعالیتهای پیش‌بینی شده در برنامه سوم.

۱. متوسط سهم هزینه‌های عمرانی دولت از کل بودجه طی دوره ۱۳۸۰-۱۳۴۲ نزدیک به ۲۹ درصد محاسبه شده است. در زمانهایی که درآمدهای نفتی افزایش یافته این سهم نیز بالا رفته است و برعکس.

سازوکار طراحی شده برای تأمین منابع مالی این حساب به این ترتیب است که میزان درآمد دولت حاصل از صادرات نفت خام (جدول شماره ۸ پیوست قانون برنامه سوم و جدول شماره ۲ برنامه چهارم که بر اساس تعیین قیمت مرجع برای نفت خام و پیش‌بینی میزان صادرات در طول دوره برنامه است) پیش‌بینی می‌شود. در طی سال پس از تحقق میزان واقعی درآمد حاصل از صادرات نفت "مازاد درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در برنامه سوم" (بند الف ماده ۶۰) در حساب ذخیره ارزی نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی نگهداری می‌شود. نوع مصرف منابع حساب ذخیره ارزی در بندهای ب و ج ماده ۶۰ به این ترتیب است:

- تأمین کسری (میزان تحقق نیافتگی) درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در برنامه سوم: دولت می‌تواند در مقاطع سه ماهه برای تأمین کسری درآمدهای نفتی پیش‌بینی شده در برنامه، نسبت به برداشت از حساب ذخیره ارزی اقدام و معادل ریالی آن را در سقف ریالی درآمد عمومی دولت در نظر بگیرد.
 - استفاده از حداکثر ۵۰ درصد منابع حساب ذخیره برای سرمایه‌گذاری و تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز طرح‌های تولیدی و کارآفرینی بخش غیردولتی که توجیه فنی و اقتصادی آنها به تأیید وزارتخانه‌های تخصصی رسیده باشد (از طریق شبکه بانکی و بانکهای ایرانی خارج از کشور که به صورت تسهیلات و با تضمین کافی صورت می‌گیرد).
- در بند (د) تصریح شده که «استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای تأمین هزینه‌های بودجه عمومی دولت فقط در صورت کاهش درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به رقم مصوب مجاز خواهد بود و استفاده از آن برای تأمین کسری حاصل از درآمدهای غیرنفتی بودجه عمومی دولت ممنوع است.»

همچنین در این ماده موارد مصرف خاصی را نیز از محل حساب ذخیره پیش‌بینی کرده نظیر بازپرداخت بخشی از بدهیهای خارجی سررسید شده دولت، بدهی دولت به بانک مرکزی (برای اجرای سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز)، بدهی دولت به بانک کشاورزی، اجرای طرحهای تملک دارایی وزارت دفاع، اجرای طرحهای سرمایه‌ای نیمه تمام ملی و استانی، پرداخت مطالبات بازنشستگی کارکنان دولت و تأمین کسری هزینه‌های واردات بنزین در سال ۱۳۸۱.

در متن اولیه ماده ۶۰ علاوه بر حساب ذخیره ارزی، حساب ذخیره ریالی نیز پیش‌بینی شده بود، که براساس آن می‌بایست مبلغ ریالی منابعی که از محل حساب ذخیره ارزی برای سرمایه‌گذاری اختصاص می‌یافت به نرخ روز در حساب ذخیره ریالی واریز شود و به‌عنوان تسهیلات در اختیار بخش خصوصی قرار گیرد. در اصلاحات بعدی این بخش حذف شد و مصارف متعدد پیش‌بینی شده در ماده ۶۰ در قالب ۷ تبصره اضافه شد. ماده ۶۰ برنامه سوم در ماده یک قانون برنامه چهارم

۳۱ بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران

تکرار شده با این تفاوت که در متن ماده، اولویتهای سرمایه گذاری مشخص شده و به طور خاص ۱۰ درصد از منابع قابل سرمایه گذاری به بخش کشاورزی اختصاص یافته است.

در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ بخشی از مصارف خاصی که تا پیش از آن به صورت موردی و با اصلاح سقف اعتبارات ارزی مندرج در قانون برنامه سوم توسط مجلس از صندوق ذخیره ارزی برداشت می شد، مورد و میزان مصرف آن به صورت مشخص تعیین شده است:

الف- در بند چ تبصره ۲ به هیئت وزیران اجازه داده شده به منظور تسریع در اجرای طرحهایی که در سالهای ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ به اتمام می رسند در سال ۱۳۸۴ با اولویت فصول کشاورزی و منابع طبیعی، منابع آب، صنعت و معدن و مانند آن نسبت به تأمین اعتبار مبلغ ۴۲۲۸۹۰۵۰ میلیون ریال از حساب ذخیره ارزی یا اوراق مشارکت با رعایت جزء ۱ بند الف تبصره ۱ (سقف بودجه) اقدام کند.

ب- در بند ح تبصره ۲ با تعیین سقف ۸ میلیارد دلار برداشت از حساب ذخیره ارزی برای سرمایه گذاری بخش غیردولتی، موارد متعددی را برای مصرف این اعتبار مشخص کرده نظیر اعطای اعتبار به بانکهای عامل برای توسعه صادرات غیرنفتی، ۲۰ درصد از کل تسهیلات برای طرحهای مناطق توسعه نیافته، توسعه ناوگان حمل و نقل با تعیین میزان قابل استفاده هر بخش و نظایر آن.

ج- طبق بند خ تبصره ۱۱ پرداخت یارانه بنزین (برای تسویه حساب با شرکت ملی نفت) از منبع موجودی حساب ذخیره ارزی تعیین می شود.

د - طبق جزء ۸ بند (د) تبصره ۱۱ اضافه دریافتی دولت در سال ۱۳۸۴ در چارچوب مقررات این بند، از شرکت ملی نفت از محل موجودی حساب ذخیره ارزی قابل برداشت و تسویه است.

۲-۵. شیوه مدیریت حساب ذخیره ارزی

انجام عملیات مالی این حساب را بانک مرکزی (و در مورد اعطای وام به بخش غیردولتی شبکه بانکی کشور) به عنوان کارگزار دولت انجام می دهد. هدایت و نظارت بر عملیات حساب ذخیره ارزی به عهده هیئت امناء است. در ماده ۸ آیین نامه اجرایی ماده ۶۰، اعضای هیئت امناء و وظایف و اختیارات آنها بیان شده است.

اعضاء هیئت امناء عبارت اند از رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر امور اقتصاد و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی و چهار نفر به انتخاب رئیس جمهور (حداقل دو نفر از وزیران) همچنین دبیرخانه هیئت در سازمان برنامه و بودجه مستقر خواهد بود. وظایف و اختیارات هیئت امناء حساب ذخیره ارزی عبارت است از:

- تعیین شیوه اولویت بندی طرحها برای استفاده از تسهیلات ارزی حساب ذخیره،
- تعیین روش محاسبه و نرخ سود تسهیلات اعطایی بر اساس پیشنهاد بانک مرکزی،
- تعیین زمان بازپرداخت تسهیلات اعطایی،

- تعیین شیوه پیگیری وصول مطالبات،
- تعیین چارچوب قراردادهای سازمان برنامه با بانکهای عامل،
- تعیین کارمزد بانکهای عامل،
- سایر دستورالعمل‌های مورد نیاز.

با توجه به اهداف یاد شده در ابتدای ماده ۶۰ و بررسی سازوکار عمل طراحی شده در حساب ذخیره ارزی، ملاحظه می‌شود قانونگذار در درجه اول دارای انگیزه تثبیتی بوده و در مراحل بعدی انگیزه پس‌انداز دارد. ضمن اینکه حساب ذخیره را می‌توان به‌عنوان شبه صندوق در نظر گرفت زیرا در شیوه اداره آن شخصیت حقوقی مستقل وجود ندارد و تمام درآمدهای نفتی دولت را دربر نمی‌گیرد. همچنین به رغم بیان هدف تبدیل داراییهای حاصل از فروش نفت خام به دیگر انواع ذخایر در ابتدای ماده ۶۰ با توجه به تمهیدات انجام شده و عملکرد سالهای گذشته به نظر نمی‌رسد این هدف به‌طور جدی پیگیری شود. تعیین موارد مصرف (و در بودجه ۱۳۸۴ مقدار مصرف) و اولویت‌های فعالیت‌هایی که می‌توانند مصرف‌کننده منابع باشند (بر اساس معیارهای غیراقتصادی)، تعیین نرخ سود، تعیین وزارتخانه‌های تخصصی برای تأیید مطالعات فنی و اقتصادی طرحها و نظایر آن مواردی است که این حساب را از نظر ماهیت به یک حساب معین بودجه‌ای برای حمایت از سرمایه‌گذاری مانند تبصره‌های تکلیفی در قانون بودجه تبدیل کرده است. همچنین سازوکار طراحی شده (به ویژه تبصره‌ها و بندهای اضافه شده در اصلاحیه‌های متعدد) و عملکرد حساب ذخیره نشان می‌دهد به رغم تأکید بند (د) ماده ۶۰ بخش زیادی از منابع این حساب صرف تأمین مالی کسریهای واقعی بودجه دولت می‌شود، با این تفاوت که خارج از روند تصویب و تخصیص بودجه عمومی و تعادل‌های کلان مالی کشور هزینه می‌شود (البته در بند (و) ماده یک قانون برنامه چهارم بدون مشخص کردن سازوکاری معین، تأکید شده استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی فقط در قالب بودجه‌های سنواتی مجاز است که به نوعی این بند، اصلاح این نقیصه در قانون است).

در ارزیابی کلی باید گفت تصویب و اجرای ماده ۶۰ قانون برنامه سوم و تکرار آن با اصلاحات اندک در ماده یک قانون برنامه چهارم، تجربه مفیدی برای مدیریت درآمدهای نفتی بوده و از نظر کاهش آثار نوسان درآمدهای نفتی تا حد زیادی موفق بوده است، اما لازم است با استفاده از تجارب جهانی به ویژه تجربه نروژ، نقایص موجود رفع و ساختار حقوقی و سازمانی حساب ذخیره ارزی را برای تبدیل شدن به صندوق منابع تجدید ناپذیر (به ویژه نفت) با هدف پوشش هر سه انگیزه تثبیتی، پس‌انداز و احتیاطی اصلاح و تکمیل کرد.

۶. زمینه‌ها و مراحل استقرار و تأسیس صندوق نفت

بررسی تجارب کشورهای مختلف در اداره صندوقهای نفت^۱ نشان می‌دهد که مهم‌ترین چالشهای مشترک همه صندوقها برای استقرار یک نظام مدیریت مناسب عبارت است از:

- تعریف صریح و واضح و شفاف اهداف صندوق،
 - استقرار ساختار مدیریت قوی و محتاط که توسط یک بدنه نظارتی و مستقل عمومی یا چندبُعدی حمایت شده و با یک نظام حسابداری متقابل به هم مرتبط شود،
 - شفافیت در عملیات و فعالیتهای که با انتشار گزارشات عمومی، تهیه گزارش حسابرسان قانونی و انتشار آن، تأمین منابع انسانی شایسته و موفق که موجب استقرار نظام مدیریتی مناسب در صندوق شود،
 - یکپارچگی با سیستم بودجه دولت،
 - طراحی و اجرای یک راهبرد مدیریت داراییها که امکان به کارگیری داراییهای صندوق با کمترین ریسک و بالاترین بازده در بلند مدت را داشته باشد،
- با عنایت به موارد یادشده و با توجه به بررسیهای انجام شده در مورد حساب ذخیره ارزی به نظر می‌رسد اقداماتی که به آن اشاره خواهد شد برای ارتقای جایگاه حساب ذخیره ارزی و تبدیل آن به صندوق نفت ضروری است.

۶-۱. تعیین اهداف

در ماده ۶۰ قانون برنامه سوم و ماده یک قانون برنامه چهارم، سه هدف مهم برای ایجاد حساب ذخیره به این شرح ذکر شده است که مجدداً به ذکر آنها می‌پردازیم:

- الف- ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت خام در برنامه سوم،
 - ب- تبدیل داراییهای حاصل از فروش نفت خام به دیگر انواع ذخایر،
 - ج- سرمایه‌گذاری و امکان تحقق فعالیتهای پیش‌بینی شده در برنامه سوم.
- هدفهای یاد شده (به ویژه بند ۱ و ۲) می‌تواند ماهیت بلندمدت داشته باشد اما کارکرد و حوزه عمل این اهداف در چارچوب برنامه تعریف شده است و لازم است دوباره این اهداف به گونه‌ای کاملاً شفاف و سازگار تعریف شود.

1. Christian E. Peterson and Nina Budina, "Governance Framework of Oil Fund: The Case of Azerbaijan and Kazakhstan", World Bank Workshop on Petroleum Revenue Management, 2000.

۲-۶. تعیین چارچوب حقوقی، سازمانی و شیوه مدیریت و کنترل صندوق

در حال حاضر حساب ذخیره ارزی فقط یک حساب معین در خزانه است و مدیریت آن شخصیت حقوقی نیست. در حالی که یک صندوق باید دارای شخصیت از ۲۹ مارس ۲۰۰۱ دو اصل راهبردی در سیاست مالی صندوق در نظر گرفته شد:

- در استفاده از درآمدهای نفتی مازاد بر بودجه دولت به گونه‌ای عمل شود که این درآمدها به طور تدریجی وارد اقتصاد شود (در حدود ۴ درصد از بازده واقعی سرمایه صندوق نفت).
- در عملکرد واقعی سیاست مالی، نوسانات ادواری تجاری در یک مسیر میان‌مدت مدنظر قرار می‌گیرد.

صندوق رسماً یک حساب کرونی در بانک مرکزی نروژ است که به نام صندوق دولتی نفت نامیده می‌شود. بانک مرکزی نروژ متناسب با این اسناد مالی در خارج از کشور و با مالکیت بانک، سرمایه‌گذاری می‌کند. مهم‌ترین هدف مدیریت صندوق این است که سرمایه صندوق را با در نظر گرفتن یک سطح ریسک قابل قبول به گونه‌ای سرمایه‌گذاری کند که قدرت خرید بین‌المللی آن به بیشترین حد ممکن برسد.

حقوقی مشخص بوده (به صورت سازمان یا شرکت) و امکان مالکیت منابع مالی واریز شده و به- کارگیری آن (سرمایه‌گذاری و نظایر آن) را داشته باشد.

دومین قدم، تعیین ساختار سازمانی و شیوه مدیریت و انجام عملیات مالی و سرمایه‌گذاری در صندوق است. در این مورد روشهای متفاوتی را می‌توان اعمال کرد. به عنوان مثال در نروژ بانک مرکزی، تمامی عملیات مالی صندوق را انجام می‌دهد ولی در آلاسکا، مدیریت منابع مالی و سرمایه‌گذاریهای صندوق با تشکیل یک شرکت، انجام می‌شود در صورتی که برای فعالیت در بازارهای سرمایه از واحدهای مالی حرفه‌ای خارج از شرکت استفاده می‌کنند. در عمل هر کشور با توجه به حجم منابع در اختیار صندوق، راهبرد مدیریت داراییها و حوزه عملی که برای وصول به اهداف آن در نظر گرفته است، ساختار سازمانی صندوق را مشخص می‌کند.

۳-۶. تعیین و تشخیص منابع ورودی

پس از تأسیس صندوق نفت به عنوان شخصیت حقوقی مستقل، تعریف کل منابع درآمدهای که باید به صندوق واریز شود و تقسیم منابع وارد شده به دو بخش تثبیتی و پس‌انداز، سازوکار انتقال منابع مالی صندوق به بودجه طبق اهداف آن باید مشخص شود. نوع رژیم مالی حاکم در بخش نفت در هر کشور، پایه و اساس تعیین و تشخیص منابع ورودی به صندوق قرار می‌گیرد.

۳۵ بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران

در ایران به دلیل نوع رابطه مالی حاکم بین دولت و شرکت ملی نفت^۱ و نظام بودجه‌ای شکل گرفته براساس آن تا پایان برنامه سوم (سال ۱۳۸۳) تعیین دقیق میزان خالص درآمدهای نفتی دولت ممکن نبوده، بنابراین تعیین مراحل خاصی برای گردآوری و مدیریت این درآمدها در قالب صندوق نفت امکان‌پذیر نبود. تنها شیوه ممکن، تشکیل حساب ذخیره به‌عنوان یک حساب معین بودجه‌ای برای کنترل نوسانات کوتاه‌مدت درآمدهای صادراتی نفت بود که از ابتدای برنامه سوم انجام شد. طبق رابطه مالی که در سال ۱۳۸۴ به تصویب رسید اقلام درآمد خالص دولت از بخش نفت دربرگیرنده ۱۳/۹ درصد ارزش نفت خام تولیدی (به‌عنوان حداقل مالیات بر عملکرد، سود سهام دولت، علی‌الحساب بهره مالکانه گاز، اجرای الزامات بودجه‌ای)، مانده حساب بستنکاری دولت در خزانه‌داری پس از کسر شبه یارانه فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی، مانده بدهیهای مالیاتی شرکت ملی نفت پس از قطعی شدن مالیات متعلقه و با کسر پرداختیهای مربوط به بند (د) تبصره ۱۱ و مالیات و عوارض فرآورده‌های نفتی است.

بنابراین با توجه به اقلام درآمدی یاد شده باید میزان و شیوه انتقال درآمدهای دولت به صندوق نفت تعیین شود. البته نظام گردش درآمدها به این ترتیب است که تمامی درآمدهای صادرات نفت ابتدا به خزانه واریز می‌شود (تا سقف میزان تعیین شده در برنامه به حساب درآمد دولت و مازاد آن به حساب ذخیره ارزی) سپس بر اساس مراحل یاد شده بین دولت و شرکت ملی نفت تقسیم می‌شود. به نظر می‌رسد اگر صندوق نفت با دو کارکرد تثبیتی و پس‌انداز تشکیل شود، ابتدا باید کل درآمدهای نفتی (پس از کسر درآمدهای سهم شرکت نفت) به حساب ویژه‌ای واریز و سپس این درآمدها بین بخشهای مربوط به کارکرد تثبیتی و پس‌انداز تقسیم شود. شیوه تخصیص فعلی درآمدها به حساب ذخیره ارزی می‌تواند در بخش تثبیتی صندوق مورد استفاده قرار گیرد.

۴-۶. شیوه به‌کارگیری و مصرف منابع و درآمدها

بررسی تجارب بیشتر کشورهایی که با تأسیس صندوقهای نفت یا بدون استفاده از آنها به مدیریت درآمدهای نفتی خود پرداخته‌اند، نشان می‌دهد که آنها (برای حفظ ارزش درآمدهای نفتی پس‌انداز شده برای استفاده نسلهای آینده و تنظیم جریان ورود درآمدهای نفتی به اقتصاد متناسب با ظرفیت جذب اقتصاد) اقدام به ایجاد ذخایر خارجی، تبدیل داراییهای صندوقهای نفت به سبدهای از انواع داراییهای مالی و فیزیکی در خارج از اقتصاد خود کرده‌اند. در بعضی موارد که به دلیل ضرورتهای خاصی این درآمدها در داخل کشور به کار گرفته شده، سعی بر این است تا داراییهای ایجاد شده به

۱. مهران امیر معینی و محمد علی حاجی میرزایی، رژیمهای مالی در صنعت نفت، نظام مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران، انتشارات مؤسسه مطالعات انرژی، ۱۳۸۳.

بخش خصوصی واگذار شود^۱. در این مورد استدلالهای زیادی مطرح می‌شود،^۲ به هر صورت هر کشوری با توجه به سیاستهای کلان اقتصادی و نیازهای مدیریت مالی خود و در چارچوب اصول اقتصادی لازم است اقدام به طراحی و اجرای یک راهبرد مدیریت داراییهای صندوق کند، به طوری که امکان سرمایه‌گذاری منابع مالی در طرحهای (ابزارهای) سرمایه‌گذاری با کمترین ریسک و بالاترین بازده در بلند مدت را داشته باشد.

۷. خلاصه و نتیجه‌گیری

در این مقاله ما به دنبال مطرح کردن بحث مدیریت درآمدهای دولت حاصل از بهره‌برداری از ذخایر تجدیدناپذیر به ویژه نفت و گاز و شناخت ضرورت، اهمیت و ابعاد موضوع و شناخت مدلها و شیوه‌های مرسوم و عملی در تعدادی از کشورهای دارنده ذخایر تجدیدناپذیر، به ویژه نفت بودیم. این هدف تا حد ممکن در بخشهای دوم و سوم پوشش داده شد.

بررسیها نشان داد با توجه به مالکیت دولتها به این منابع در کشورهای صاحب ذخایر نفتی و به دلیل وجود رانت فراوان در بهره‌برداری از این منابع و لزوم اخذ این رانت توسط دولت و برای ایجاد ثبات اقتصاد، توزیع درآمد در جامعه، ایجاد امکان استفاده نسلهای آتی از ثروت نفت و وجود ریسک نوسان یا تحقق نیافتن درآمدهای نفتی دولت و ناتوانی اقتصاد داخلی در جذب درآمدهای هنگفت و بادآورده نفتی و تأثیر فراوان این پدیده (ریسک) در تعادل داخلی و خارجی اقتصاد کلان کشور، مدیریت این درآمدها ضروری است. برای رویارویی با ریسکهای یاد شده و پیگیری سایر اهداف (توزیع بین نسلی ثروت نفت)، صندوقهای منابع تجدیدناپذیر برای پوشش سه انگیزه تشبیتی، پس انداز و احتیاطی به عنوان مدل غالب در تجارب جهانی شناسایی شد و سازوکار عمل و ساختار

۱. راهبرد جدید سازمان سرمایه‌گذاری کویت (KIA) در بازار داخلی، ادامه برنامه خصوصی‌سازی با هدف واگذاری سهام این سازمان در شرکتهای محلی به بخش خصوصی است.

۲. در مورد صندوق نفت نروژ مهم‌ترین دلایل مطرح شده به شرح زیر است:

الف- لزوم حفظ و حمایت از بودجه مالی به عنوان یک ابزار سیاستی مدیریت. اگر برای تأمین مالی سرمایه‌گذاریهایی داخلی نظیر سرمایه‌گذاری در امور زیربنایی و تجارت از سرمایه صندوق استفاده شود، در این صندوق به یک منبع اضافی تأمین مالی هزینه‌های دولت تبدیل می‌شود. این مسئله وضع بودجه مالی را به عنوان یک ابزار سیاستی و مدیریتی متزلزل و فرایند بودجه را ضعیف می‌کند.

ب- لزوم برخورداری از یک ساختار صنعتی متنوع: سوق دادن سرمایه‌گذاریهایی مالی به خارج از کشور، وابسته نبودن ساختار صنعتی به درآمدهای نفتی را تضمین می‌کند تا در صورت کاهش یا قطع درآمدهای نفتی نیز این ساختار تداوم یابد (اجتناب از بیماری هلندی). سرمایه‌گذاریهایی خارجی فزاینده، ریسک بازگشت پایین تری را به دنبال خواهد داشت.

ج- لزوم ثبات در اقتصاد نروژ: با سرمایه‌گذاری مستقیم صندوق نفت در خارج، دولت به جریان خروجی سرمایه که برای تطبیق مازادهای حساب جاری مورد نیاز است کمک می‌کند.

۳۷ بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران

مالی و مدیریتی آنها در کشورهای نیجریه، چاد، آذربایجان، تیمور شرقی و نروژ، آلاسکا، کویت، عمان و ونزوئلا به تفصیل بررسی شد.

ارزیابی تجارب بعضی از صندوقهای موفق نشان داد، صندوق نفت نروژ مدلی موفق در مدیریت درآمدهای نفتی بوده و تجارب آنها شایسته توجه و استفاده است. در بخش چهارم با بررسی جایگاه نفت در اقتصاد ایران و بررسی نوسانات این درآمدها بر ضرورت مدیریت برآمدهای نفتی تأکید شد و در ادامه مدل به کار گرفته شده برای مدیریت درآمدهای نفتی در ایران یعنی حساب ذخیره ارزی مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفت و در بخش پنجم با استفاده از تجارب جهانی مطرح شده، چارچوب و اصول کلی طراحی صندوق نفت در ایران ارائه شده است.

۸. پیشنهادها

تأسیس صندوق نفت به عنوان یک شخصیت حقوقی مستقل و اصلاح و تکمیل و توسعه فعالیت حساب ذخیره ارزی در چارچوب صندوق به گونه‌ای که:

الف - با تعریف واضح و مشخص اهداف، ساختار مدیریت، منابع ورودی و تسهیم و تفکیک آنها بین کارکردهای مورد انتظار، راهبردها (به ویژه راهبرد سرمایه‌گذاری و مدیریت داراییها) و سیستم کنترل، حسابرسی و شفاف‌سازی عملکرد و جلب اعتماد عمومی صندوق نفت ایران تأسیس و مستقر شود.

ب- با تفکیک و تشخیص درآمدهای خالص نفتی دولت (جدا کردن درآمدهای شرکت ملی نفت به عنوان یک شرکت عملیاتی برای تأمین هزینه‌های عملیاتی خود) امکان اینکه تمامی درآمدهای نفتی در قلمرو مدیریت درآمدهای نفتی قرار گیرند، فراهم می‌شود. بنابراین حوزه فعالیت صندوق باید به گونه‌ای توسعه یابد که کل درآمدهای نفتی ابتدا در حساب ویژه‌ای گردآوری شده و سپس با توزیع این درآمدها از کانال این صندوق بر اساس کارکردهای تثبیتی، احتیاطی و پس‌انداز، امکان مدیریت بهتر این درآمدها در چارچوب سیاستهای مدیریت اقتصاد کلان کشور و برنامه‌ریزی برای کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی فراهم شود. بنابراین لازم است مواردی که عنوان می‌شود انجام پذیرد:

- سهم مشخصی از منابع ورودی به پس‌انداز بلندمدت و امکان سرمایه‌گذاری آن با معیارهای اقتصادی در قالب یک راهبرد مدون (فعال کردن صندوق پس‌انداز نفت و گاز) اختصاص یابد،
- منحصراً کردن تمامی برداشتهای دولت از صندوق (بخش تثبیتی) به میزان پیش‌بینی شده در قالب بودجه سنواتی (برداشتهای پیش‌بینی نشده دولت در بودجه به معنی انتقال نوسانات

درآمدها به بدنه اقتصاد و ضعیف شدن سیستم بودجه به‌عنوان ابزار مدیریت مالی و اقتصادی کشور است)،

- استقلال کامل تصمیمات سرمایه‌گذاری صندوق از فشارهای سیاسی و اجتماعی و تأکید بر معیارهای اقتصادی (بازده بالا در درازمدت و ریسک پایین) در انتخاب طرحهای سرمایه‌گذاری،
- ایجاد سازوکار مشخص برای انتقال منابع صندوق (نظیر درآمد حاصل از سرمایه‌گذاریها) به بودجه و پرهیز از استفاده منابع صندوق برای تأمین کسریهای واقعی بودجه دولت (مانند بدهیهای دولت به بانکها یا اشخاص دیگر و نظایر آن)،
- به‌کارگیری شیوه‌های دقیق حسابرسی داخلی و نظارت عمومی بر فعالیتهای صندوق نظیر اطلاع‌رسانی مستمر برای افزایش اعتماد عمومی ملی و بین‌المللی صندوق.

منابع

الف) فارسی

- آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۰) اصلاحی قانون برنامه سوم مصوبه شماره ۳۱۵۷۴/ت و ۲۳۳۲۰/ه مورخ ۱۳۷۹/۸/۲۵ با اعمال اصلاحات بعدی، سایت وزارت صنایع و معادن.
- ابراهیمی‌فر، یدالله (۱۳۸۱)، مدیریت منابع نفت و گاز، بررسی نقش ابزارهای مالی در تثبیت وضعیت مالی دولت، مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، بهمن.
- امیرمعینی، مهران و سید محمد علی حاجی میرزایی (۱۳۸۳)، رژیمهای مالی در صنعت نفت، نظام مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران، تهران، مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، چاپ اول.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳)، قانون برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تهران.
- سوری، علی (۱۳۸۴)، "نااطمینانی صادرات نفت و رشد اقتصاد ایران"، اولین همایش اقتصاد ایران و اقتصاد جهانی: چالشها و فرصتها، شیراز، اردیبهشت.
- وزارت نفت (۱۳۸۳)، نفت و توسعه (۴)، (فعالیت‌های وزارت نفت ۱۳۸۲-۱۳۷۶)، اداره کل روابط عمومی.
- وزارت نفت (۱۳۸۴)، نفت و توسعه (۵)، (فعالیت‌های وزارت نفت در ۱۳۸۳-۱۳۷۶)، اداره کل روابط عمومی.

ب) انگلیسی

- Alaskans Guide to the Permanent Fund (2001), "Presenting Basic Information about Your Permanent Fund", *Alaska Permanent Fund Corporation*.
- Barnett, Steven and Rolando Ossowski (2002), "Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil Producing Countries", IMF Working Paper.
- Daniel, Philip (2002), "Petroleum Revenue Management: an Overview", World Bank,

بررسی ضرورت و امکان تأسیس صندوق نفت در ایران ۳۹

- ESMAP Program.
- Devries, Peter (2002), "Fiscal Stabilization Funds: A Means to What End?", Department of Finance Canada, June.
- Everbart, Stephen and Robert Duval-Hernandez (2001), "Management of Oil Windfalls in Mexico, Historical Experience and Policy Options for the Future", *World Bank*.
- Fasano, Ugo (2000), "Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries", IMF, WP 00/112.
- Hausmann, Ricardo and Roberto Rigobon (2002), "An Alternative Interpretation of the "Resource Curse" Theory And Policy Implications", NBER W9422.
- Norwegian Ministry of Finance (2003), "The Norwegian Government Petroleum Fund", Economic Policy Department.
- Owen, David (2004), "Russia: Revenue Management without an Oil Fund", Presented for IMF Staff.
- Petersen, Christian E. and Nina Budina (2002), "Governance Framework of Oil Fund: The Case of Azerbaijan and Kazakhstan", World Bank Workshop on Petroleum Revenue Management.
- The Norwegian Petroleum Sector Ministry of Petroleum and Energy (2002), "Facts 2002".

ج) سایت

- "Annual Statistical Bulletin", www.opec.org
- "Oil: Policy Context and Economic Importance", www.iea.org/pubs/reviews/files/nor97/noro8.htm
- www.kia.gov.kw/KIA/KuwaitInvestmentAuthority/

