# صندوق ذخیره توسعه و عمران ملی*

حسین صادقی** داود بهبودی***

**این مقاله با تکیه بر مبانی نظری و تجربه‌های عملی کشورهای متکی بر منابع و نیز در نظر گرفتن واقعیتهای اقتصاد ایران درصدد ارائه ایده نوینی در مورد شیوه بهره‌گیری از منابع تجدیدناپذیر و سرمایه‌های زیرزمینی نظیر نفت است. براساس این ایده، فرایند و سازوکار جدیدی برای برخورد فعال با درآمدهای حاصل از صدور نفت خام تعریف می‌شود و رویکرد غالب و سنتی که این درآمدها را جاری تلقی می‌کرده و آن را به‌طور مستقیم و در قالب بودجه عمومی دولت،اغلب صرف امور جاری و بخشی را نیز به اجرای پروژه‌های عمرانی اختصاص می‌داد، جای خود را به رویکرد دارایی می‌دهد. در رویکرد دارایی، با تأسیس نهاد مستقلی سرمایه‌های زیرزمینی تجدیدناپذیر به سرمایه‌های پایدار و دارای بازده مستمر روی زمینی تبدیل می‌شود و ضمن حفظ اصل سرمایه‌ها، منبع درآمدی جدیدی، هم‌ردیف درآمدهای حاصل از نفت شکل می‌گیرد که دارای ماهیت متفاوتی است و می‌تواند علاوه بر اینکه کارکردهای سنتی درآمدهای حاصل از نفت را بدون عوارض منفی آن پوشش دهد کارکردهای نوینی را نیز در عرصه‌های اصلاح ساختار، ثبات اقتصادی، رشد و توسعه پایدار و عدالت درون نسلی و بین‌نسلی داشته باشد. در این مقاله پیشنهاد تأسیس صندوق ذخیره توسعه و عمران ملی ارائه و فرایند گردش وجوه و نیز ویژگیها و تواناییهای آن تبیین شده و همچنین به بعضی از مواردی که برای موفقیت آن لازم است اشاره شده است.**

**واژه‌های کلیدی:** درآمد نفت، حساب ذخیره ارزی، صندوق ذخیره توسعه و عمران ملی

## ۱. مقدمه

در اقتصاد کشور ما، نفت به‌عنوان مهم‌ترین ماده انرژی‌زا در جهان کنونی، دارای دو کارکرد متفاوت بوده است. از یک سو انرژی مورد نیاز مصارف داخلی کشور را تأمین کرده و از سوی دیگر صادرات نفت خام منبع اصلی مهم تأمین درآمد ارزی کشور بوده و چرخ اقتصادی کشور را به چرخش درآورده است. ولی آغاز استخراج نفت در ایران نه در اثر نیازها و کارکردهای درونی اقتصاد بلکه به درخواست بیگانگان و تأمین نیازهای آنها شکل گرفت و از همان ابتدا رشد نامتوازن این بخش برای صدور نفت خام به خارج و

---

* این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی به همین نام است که برای وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام شده است.

** استادیار گروه اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس

*** استادیار گروه اقتصاد دانشگاه تبریز

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

بی‌توجهی به سایر بخشها موجب شکل‌گیری اقتصاد تک محصولی شد. بنابراین برخلاف یک اقتصاد سالم که رشد اقتصادی از رشد متوازن بخشهای تولیدی سرچشمه گرفته و مبادلات خارجی درآن تأمین‌کننده نیازهای توسعه‌ای سایر بخشها بوده یا راهی به بازارهای برونی در راستای بازاریابی، رقابت، کسب سود و انتقال آن به داخل است، در کشور ما همه فعالیتهای اقتصادی حول محور صادرات نفت خام شکل گرفت و به این ترتیب بودجه دولت نیز که زبان مالی اهداف و برنامه‌های اقتصادی است به درآمدهای حاصل از صدور نفت خام متکی شد.

روند درآمدهای نفتی ایران در اوایل سده اخیر همچنین قبل و بعد از انقلاب اسلامی با نوسانات و شوکهای مثبت و منفی بسیاری مواجه شده است، هر چند درآمدهای این منبع خدادادی به‌طور مستمر وارد اقتصاد کشور شده، متأسفانه هیچ یک از دو اصل تزریق مداوم درآمدها و وقوع شوکهای مثبت و منفی، اقتصاد کشور را بهبود نبخشیده است، بلکه اقتصاد ایران در پرتو منابع سرشار نفت و گاز به‌صورت تک محصولی شکل گرفته و به‌رغم همه تلاشها، وابستگی به نفت و درآمدهای آن، دارای اشکال پیچیده‌تری شده و پیامدهای فراوانی به جای گذارده است.

این مقاله با تکیه بر مبانی نظری و تجارب عملی کشورهای متکی بر منابع و نیز در نظر گرفتن واقعیتهای اقتصاد ایران درصدد ارائه ایده نوینی در مورد شیوه بهره‌گیری از منابع تجدیدناپذیر و سرمایه‌های زیرزمینی نفت است. براساس این ایده، فرایند و سازوکار جدیدی برای برخورد فعال با درآمدهای حاصل از صدور نفت خام تعریف می‌شود. برای تبیین این فرایند ابتدا در قسمت مبانی نظری به بیماری هلندی، رقابت‌پذیری و رانت جویی اشاره می‌شود، سپس تجربه‌های کشورهایی نظیر نروژ، کویت و ونزوئلا در سامان‌دهی درآمدهای نفتی و برخورد فعال با آن مورد اشاره قرار می‌گیرد، آنگاه ضمن اشاره به تجربه کشورمان در سالهای برنامه سوم در مورد حساب ذخیره ارزی، تعاملاتی را در نقش و کارکرد این حساب طرح می‌کنیم. در خاتمه با در نظر گرفتن آن موارد، ایده تأسیس نهاد مستقل و نوینی را ارائه کرده و فرایند گردش وجوه و نیز ویژگیها و تواناییهای آن را تبیین و بعضی الزامات برای موفقیت آن را یادآوری می‌کنیم.

## ۲. مبانی نظری

بعضی از نظریه‌های تجارت بین‌الملل، فراوانی مواد اولیه خام و صادرات آن را مزیت نسبی کشورهای در حال توسعه می‌دانند ولی بیشتر اقتصاددانان توسعه، تخصص‌گرایی بین‌المللی را به دلیل وابستگی شدید اقتصاد به صدور منابع طبیعی به‌صورت خام (نفت) مورد انتقاد قرار می‌دهند. در این دیدگاه، درآمدهای

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

صادراتی به‌دلیل نامطمئن و غیرقابل پیش‌بینی بودن قیمت جهانی این کالاها، دستخوش بی‌ثباتی شده و موجب بروز آثار منفی در کل اقتصاد می‌شود. همچنین در این نوع کشورها، صادرات موادخام مانند یک نهاده عمل می‌کند زیرا سهم بزرگی از واردات کالاهای سرمایه‌ای، که به‌عنوان نهاده تولیدی استفاده می‌شود، از طریق صادرات مواد خام تأمین می‌شود. بنابراین بی‌ثباتی درآمدهای صادراتی به اختلال در واردات این نهاده‌ها و در نهایت اختلال در تولید و رشد می‌انجامد. (فدر[۱] ۱۹۹۹و سینها[۲]، ۱۹۸۲)

نااطمینانی و نوسانات قیمتهای جهانی این نوع کالاها، به نوسانات کلان اقتصادی منتهی می‌شود که بیشتر در بی‌ثباتی درآمد ملی قابل مشاهده است. در دیدگاههای اولیه توسعه اقتصادی از زوایا و ابعاد مختلفی به پیامدهای منفی بی‌ثباتی کلان اقتصادی اشاره شده است. بی‌ثباتی قیمت محصولات صادراتی موجب تورم می‌شود و در چنین شرایطی که اغلب با افزایش کسری بودجه مواجه است به‌دلیل اثر چرخ‌دنده‌ای، رابطه مستقیم و مثبتی بین کسری بودجه و بی‌ثباتی درآمدهای حاصل از صادرات ملاحظه می‌شود (میردال[۳]، ۱۹۸۵). بی‌ثباتی کلان اقتصادی به بروز نااطمینانی در اقتصاد منتهی شده و آثار منفی بر تصمیم‌گیریهای سرمایه‌گذاری و پیشرفتهای فن‌آورانه برجای می‌گذارد (نورکس[۴]، ۱۹۶۲).

براساس یافته‌های جدید نظریه‌های اقتصادی، بی‌ثباتی درآمدهای صادراتی در کوتاه‌مدت موجب بروز بیماری هلندی و تضعیف رقابت‌پذیری شده و در بلندمدت به نوسان و ناپایداری رشد اقتصادی منتهی می‌شود که در ادامه ضمن پرداختن به آن، به‌صورت گذرا به پدیده‌های تورم ساختاری، رانت‌جویی و گسترش حجم دولت خواهیم پرداخت.

### ۱-۲. بیماری هلندی

بهره‌مندی از منابع طبیعی فراوان، یک پشتوانه و دارایی بزرگ برای توسعه اقتصادی است اما بعضی مواقع دامی برای بازگشت قهقرایی اقتصادی است. بعد از تجربه هلند در کشف ذخایر گاز طبیعی در دریای شمال در اواخر سال ۱۹۵۰، این پدیده با عنوان "بیماری هلندی" شناخته می‌شود. بهره‌برداری از این منابع جدید، به تراز بازرگانی هلند بهبود بسیاری بخشید اما برعکس با افزایش بیکاری موجب افت صنایع داخلی شد.

خطری که اقتصادهای دارای منابع طبیعی غنی را تهدید می‌کند این است که رونق صادرات منابع، درآمدهای حاصل از صادرات منابع را در سطح وسیعی افزایش می‌دهد اما به‌طور ناگهانی و در دوره‌ای کوتاه، ترقی شدید نرخ مبادله پول داخلی در دوره رونق، آسیب جدی و شدیدی به صنعت و کشاورزی

۱. Feder
۲. Sinha
۳. Mirdal
۴. Norcks

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

داخلی می‌زند که زیان غیرقابل جبرانی بر مهارتهای مدیریتی و نیروی کار تولیدی به‌دنبال دارد و پس از آن بروز یک رکود اقتصادی وسیع با نرخ بیکاری بالا اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

اگر در اثر بروز بیماری هلندی، بعضی از فعالیتهای تولیدی کلیدی که مکمل‌های استراتژیک برای سایر صنایع هستند به دلیل رونق منابع طبیعی نابود شوند، اقتصاد نه تنها توانایی بازگشت به مسیر توسعه سابق را نخواهد داشت بلکه ممکن است در دام تعادل سطح پایین‌تر نیز گرفتار شود. (کروگمن[۱]، ۱۹۸۷، ۱۹۹۱و ماتسویاما[۲]، ۱۹۹۱).

### ۲-۲. تضعیف رقابت‌پذیری

در بعضی از جوامع، فراوانی منابع طبیعی به علت عدم تشویق جذب سرمایه‌های خارجی همچنین تشویق نکردن صادرات سایر کالاها و خدمات، موجب کاهش باز بودن اقتصاد می‌شود. این نتیجه حاصل دو اثر است، یکی اینکه بیماری هلندی موجب کاهش انگیزه تولید کالا و خدمات برای صادرات می‌شود و دوم، درآمد حاصل از منابع طبیعی موجب غیررقابتی شدن تولیدات در بازارهای جهانی می‌شود، بنابراین تجارت و سهم آن در اقتصاد ملی کاهش می‌یابد. رانت‌جویی در اغلب موارد موجب حمایت از تولیدکنندگان داخلی به‌جای رقابت با خارج می‌شود و این حمایت به محدودیت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی منتهی می‌شود. بنابراین سرمایه طبیعی به خارج صادر می‌شود که نوعی خروج سرمایه است. این پدیده نیز نوعی از بیماری هلندی است که فراوانی منابع طبیعی موجب اعمال کنترل و محدودیت برای جذب سرمایه خارجی شده و اقتصاد را بسته‌ترمی‌کند در حالی‌که معمولاً باز بودن اقتصاد موجب تسریع در رشد می‌شود.

براساس مطالعات انجام شده در مورد ایران در کوتاه‌مدت بی‌ثباتی درآمدهای صادراتی موجب ریسک و نااطمینانی شده و عکس‌العمل عمومی بنگاهها را تغییر می‌دهد، در نتیجه بر رشد اقتصادی نیز اثر منفی می‌گذارد (ابریشمی، ۱۳۸۱). این نتیجه با نظریه بیماری هلندی که تأکید زیادی بر رابطه منفی بین بی‌ثباتی درآمدهای صادراتی و رشد اقتصادی دارد سازگار است.

منفی بودن اثر بی‌ثباتی از یک طرف به این دلیل است که بخش مهم واردات ایران (حدود ۸۵ درصد) را کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای که نقش به‌سزایی در فرایند تولید دارند تشکیل می‌دهند و منابع تأمین مالی واردات نیز از محل درآمدهای نامطمئن و بی‌ثبات صادرات نفت خام است. بنابراین کاهش درآمدهای صادراتی یا بی‌ثباتی در آن موجب بی‌ثباتی در نهاده‌های وارداتی مورد نیاز در تولید و تغییر

---

۱. Krugman
۲. Mutsoyama

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

رفتار بنگاهها شده و در نهایت به کاهش رشد منتهی می‌شود. براساس نتایج حاصل از آزمون علیت گرنجر، ملاحظه می‌شود که تکانه درآمدهای صادراتی و تکانه‌های سیاستهای صنعتی و فن‌آوری در کوتاه مدت حدود ۹۷ درصد و در میان‌مدت حدود ۸۹ و در بلندمدت حدود ۸۷ درصد نوسانات تولید ناخالص داخلی را تبیین می‌کنند.[۱]

از آنجا که در ایران بخش بیشتر درآمد دولت از فروش نفت خام تأمین می‌شود و اتکای دولت به سایر منابع درآمدی کمتر است، بنابراین ثبات درآمدهای صادراتی نفت خام از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و رشد و توسعه به همین درآمدها متکی است. بی‌ثباتی درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، نقش مهمی در درآمدها و توانایی دولت برای هماهنگی ایفا می‌کند. از آنجا که بیشتر توجه و اهتمام به صادرات غیرنفتی پس از وقوع شوکهای منفی نفتی و کاهش درآمد، مدنظر قرار می‌گیرد، هر زمان که دولت با کاهش درآمدهای حاصل از نفت خام مواجه می‌شود به اتخاذ روشهای تشویقی برای افزایش صادرات غیرنفتی مبادرت می‌کند. اتفاق جالبی که ملاحظه می‌شود نشان‌دهنده آن است که بی‌ثباتی صادرات غیرنفتی بیشتر از بی‌ثباتی صادرات نفت است.

### ۳-۲. گسترش رانت و رانت‌جویی

از انواع دیگر تأثیر منابع طبیعی بر رشد، تأثیرگذاری آن بر روی نهادهای عمومی است. این اثر را تورنل[۲] (۱۹۹۹) به‌عنوان "اثر آزمندی" نامیده است. نکته مهم اینکه تکیه بر منابع طبیعی و درآمد صادراتی آنها در بعضی از کالاها می‌تواند به یک تراژدی منتهی شود که طی آن بنگاههای اقتصادی –اجتماعی رشد می‌کنند و درآمدهای حاصل از رانت کمیابی را به خود اختصاص می‌دهند در نتیجه موجب بروز فساد اداری و شیوع فعالیتهای صوری و غیرمولد می‌شوند. به این ترتیب رانت‌جویی و عوارض منفی حاصل از آن در نهایت موجب کاهش بهره‌وری و کارایی تولید و کاهش انگیزه تولیدکنندگان و در نهایت کاهش رشد می‌شود. نتایج جدیدترین مطالعات گیلفاسون[۳] (۲۰۰۲) نشان‌دهنده آن است که:

الف- کشورهایی که دارای منابع طبیعی غنی هستند، دچار پدیده رانت‌جویی و رانت‌خواری شده‌اند به‌گونه‌ای که این وضع موجب انحراف منابع از فعالیتهای مولد شده است. به‌ویژه ترکیب فراوانی منابع، بازارهای ناقص و ساختار مالیاتی ناکارآمد موجب نتایج سوء می‌شود. به این صورت که در موارد افراطی نه

۱. حمید ابریشمی(۱۳۸۱)، "نوسانات صادرات نفتی و رشد اقتصادی"، *فصلنامه پژوهشهای اقتصاد ایران*، شماره ۱۳، صص۳۴-۱.

۲. Tornell

۳. Gylfason

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

تنها عوامل را از بخش تولید خارج می‌کند بلکه نهادهای اجتماعی و نقش قوانین را نیز تضعیف می‌کند و در موارد غیرافراطی، کشمکش وسیعی برای برخورداری از رانت منابع اتفاق می‌افتد این امر موجب تمرکز قدرت اقتصادی و سیاسی در دست گروههای خاص می‌شود که از آن برای حفظ قدرت سیاسی خود استفاده می‌کنند.

ب- رانت‌جویی اشکال ظریف‌تری هم دارد. برای مثال دولتها ممکن است بازارها را با تضمین منافع مالکان، معافیت افراد از مالکیت منابع یا وضع تعرفه‌های حمایتی مختل کنند. انگیزه رانت‌جویی، موجب بروز انحراف و فساد در دولت می‌شود. بنابراین انحراف تخصیص منابع و کاهش کارایی اقتصادی و منافع اجتماعی از پیامدهای آن است. همچنین تسلط بخش عمومی بر منابع طبیعی، دسترسی بخش خصوصی را به منابع، محدود و منوط به پرداخت می‌کند در نتیجه رانت این منابع افزایش می‌یابد و همین امر نیز زمینه‌های بروز فساد را تشدید می‌کند.

فراوانی منابع موجب می‌شود که مردم در احساس امنیت، ارزیابی عملکرد دولتها برای تأمین نیازهای کالایی و رشد مطلوب نظیر تجارت آزاد، کارایی بوروکراسی و کیفیت نهادها دچار اشتباه و توهم شوند. همچنین در این شرایط، انگیزه ایجاد رفاه از طریق سیاستهای اقتصادی و سایر نهادها و سازوکارهای مناسب کاهش می‌یابد زیرا احساس می‌شود که رفاه از درون زمین یا اعماق دریاها حاصل می‌شود.

علاوه بر این، فراوانی منابع طبیعی با توزیع نابرابر درآمد موجب تضعیف سرمایه اجتماعی می‌شود. در واقع رانت منابع طبیعی به‌طور نابرابر، خارج از سازوکار و استحقاق، توزیع می‌شود. به این ترتیب اثر منابع طبیعی بر سرمایه اجتماعی نیز به علت رانت‌جویی، فساد و تشدید نابرابری، منفی و کاهنده است.

اقتصاد ایران به‌رغم تمامی ظرفیتها و تواناییها فقط حدود پنج میلیارد دلار (طی سالهای اخیر) صادرات کالایی، اعم از صنعتی و سنتی را دارد و سالیانه به‌طور متوسط از ۱۵ میلیارد دلار رانت کلان اقتصادی حاصل از درآمدهای برون‌زای نفتی استفاده می‌کند که از فروش سرمایه‌ها و منابع تجدیدناپذیر حاصل می‌شود. بدیهی است رفتار عقلایی رانت‌جویی حکم می‌کند واحدهای اقتصادی به‌جای رقابت بر سر افزایش کارایی و کاهش هزینه و نیز نوآوری و خلاقیت، برای بهره‌مندی از این رانت با هم مسابقه بگذارند و هر کس به میزان سهمی که از این کیک رایگان و آماده برخوردار شود می‌تواند مشکلات خود را پوشش داده و برنده مسابقه‌ای نابرابر شود. دولت نیز با استفاده از همین رانت نفتی، به جای حل مشکلات، فقط آنها را پوشش داده و رفع آنها را به آینده‌ای نامعلوم موکول می‌کند. به‌عنوان مثال اعطای یارانه‌های

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

غیرهدفمند به بخشهای تولیدی و خانوارهای مصرف‌کننده، واردات ۲۰ میلیاردی در برابر صادرات پنج میلیاردی، تأمین منابع مالی از درآمد نفت به‌جای مالیات، شروع طرحهای بزرگ تحت فشارهای مختلف بدون تکیه بر ارزیابی‌های فنی، اقتصادی و مالی و مطالعات امکان‌سنجی و نیز نامناسب بودن قیمتهای نسبی در جامعه، حاملهای انرژی، نیروی انسانی و نظایر آن از جمله مصادیق این اقتصاد رانتی هستند.

### ۴-۲. ناپایدار و پایین بودن رشد اقتصادی

براساس نتایج مطالعه‌ای که جین فیلیپ و استیگنز[۱] در سال ۲۰۰۰ با عنوان "وفور منابع طبیعی و رشد اقتصادی" انجام دادند، در آینده اقتصادهایی که از نظر منابع طبیعی غنی‌تر هستند نسبت به اقتصادهایی با منابع طبیعی فقیرتر، از رشد اقتصادی کمتری برخوردار خواهند بود که آن را "رشد اقتصادی مدرن در آینده" نامیده‌اند. همچنین این نتیجه حاصل شده که کشورهایی که از نسبت صادرات منابع طبیعی به تولید ناخالص داخلی (GDP) بالایی برخوردارند، رشد اقتصادی پایین‌تری دارند. در واقع رابطه‌ای منفی بین رشد اقتصادی و نسبت صادرات منابع طبیعی به تولید ناخالص داخلی به دست آمده است.

طی دوره ۱۹۹۲-۱۹۸۳ در حالی‌که اقتصاد جهانی به‌طور متوسط، سالیانه رشدی حدود ۳/۴ درصد را تجربه کرده، در کشورهای در حال توسعه این رشد به‌طور متوسط ۴/۷ درصد بوده است. در صورتی که کشورهای نفتی در حال توسعه، رشدی معادل ۲/۶ درصد را نشان می‌دهد. طی سالهای ۲۰۰۲-۱۹۹۳ نیز رشد اقتصاد جهانی به‌طور متوسط سالیانه ۳/۵ درصد و رشد کشورهای در حال توسعه ۵/۴ درصد و رشد کشورهای نفتی در حال توسعه ۳ درصد بوده است. در همین دوره، متوسط رشد اقتصاد ایران به ترتیب ۳/۲ و ۳/۴ درصد بوده است. (جدول شماره ۱)

علاوه بر این واقعیت که متوسط رشد اقتصادی کشور ما پایین‌تر از متوسط کشورهای در حال توسعه است ملاحظه روند رشد تولید ناخالص داخلی کشورمان نشان‌دهنده ناپایداری شدید رشد اقتصادی طی دهه‌های اخیر است. (نمودار ۱) شدت دامنه نوسانات نرخ رشد، از ۱۷ درصد مثبت تا ۱۵ درصد منفی را در برمی‌گیرد. واریانس این نوسانات معادل ۵۰ و میانگین آن هفت است. بدیهی است که در چنین بستر متلاطم و پرنوسانی رسیدن به توسعه پایدار غیرممکن به نظر می‌رسد.

---

۱. Jean Philippe and C. Stings

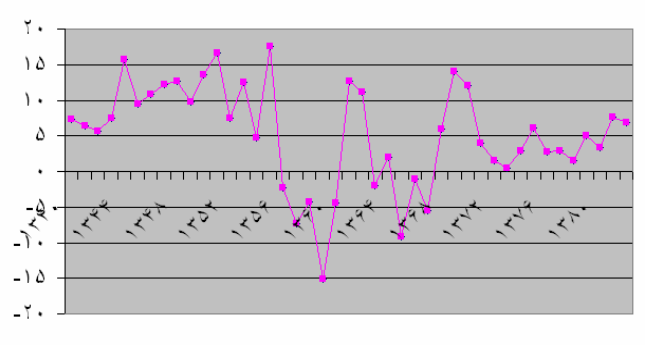
[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

**جدول شماره ۱. مقایسه رشد واقعی در کشورهای در حال توسعه نفت‌خیز با سایر کشورها**

| کشورها | دهه ۱۹۸۰ | دهه ۱۹۹۰ |
|---|---|---|
| **در حال توسعه** | ۴/۷ | ۵/۴ |
| نفت خیز | ۳/۶ | ۳ |
| سایر | ۵ | ۵/۷ |
| ایران | ۳/۲ | ۳/۱ |
| **توسعه یافته** | ۳/۳ | ۲/۷ |
| **جهان** | ۳/۴ | ۳/۵ |

**Source**: IMF, World Economic Outlook ۲۰۰۱

**نمودار ۱. نرخ رشد تولید ناخالص داخلی (۱۳۸۲-۱۳۴۰)**




**مأخذ**: حسابهای ملی – بانک مرکزی

## ۵-۲. تورم ساختاری

روند حرکت متغیرهای اقتصادی در کشور ما نشان می‌دهد که معمولاً پدیده تورم به دنبال افزایش یا کاهش درآمدهای نفتی ظهور می‌کند و با افزایش درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت خام (از آنجا که این درآمد از فرآیند تولید کالا و خدمات اقتصاد داخلی حاصل نمی‌شود و در اختیار دولت قرار می‌گیرد) مخارج دولت به‌علت تأمین نیازهای توسعه‌ای کشور فزونی می‌یابد و به همین ترتیب به‌دلیل افزایش خالص داراییهای خارجی نزد بانک مرکزی، پایه پولی و حجم نقدینگی افزایش می‌یابد و موجب انتقال منحنی تقاضای کل به سمت بالا می‌شود. همچنین افزایش درآمدهای ارزی زمینه افزایش واردات مواداولیه و واسطه‌ای را نیز فراهم کرده و تولید را با وقفه زمانی افزایش می‌دهد. تقدم و سرعت افزایش تقاضا بر عرضه و تولید موجب بروز تورم می‌شود.

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

در شرایط کاهش درآمدهای ارزی، واردات مواد اولیه و واسطه‌ای محدود شده و موجب کاهش تولید و انتقال منحنی عرضه به سمت چپ می‌شود. از سوی دیگر به علت انعطاف نداشتن هزینه‌های دولت به سمت پایین، موجب بروز کسری بودجه و در نهایت استقراض از بانک مرکزی می‌شود که گسترش پایه پولی و افزایش حجم نقدینگی را به دنبال دارد. این فرایند باعث می‌شود که منحنی تقاضای کل به راست منتقل شده و در نتیجه همزمانی انتقال به چپ منحنی عرضه و انتقال به راست منحنی تقاضا موجب بروز تورم رکودی می‌شود.

### ۶-۲. گسترش حجم دولت و دولت سالاری

تعادل اقتصاد سنتی و محدود ایران با ورود درآمدهای نفتی و تزریق این درآمدهای پولی که مستقل از ظرفیت مولد واقعی اقتصاد کشور حاصل می‌شود علاوه بر آثار اقتصادی – اجتماعی، در ساختار سیاسی حکومت نیز اثر گذاشته است. به این ترتیب که دولت به تدریج از طبقات و آحاد جامعه، مستقل و بی‌نیاز شده و به تدریج با افزایش قدرت و سلطه خود، نفوذ مردم و سایر نهادهای مردمی و مدنی را کاهش می‌دهد. بنابراین اقتدار دولت در ایران نه تنها ریشه در افزایش توان اقشار مردم و رشد واقعی و درونی اقتصاد ملی نداشته حتی به اقشار خاص مثل سرمایه‌داران و زمین‌داران نیز متکی نبوده است، بلکه وجود منبع غنی درآمدهای نفتی، دولت را از همه بی‌نیاز کرده است. به این ترتیب به‌جای اینکه برخلاف روند سالم اقتصادی، رشد اقتصادی کشور بر پایه رشد تولیدات داخلی صورت گرفته و تجارت خارجی نیز در خدمت فرایند رشد اقتصادی و توسعه متعادل و متناسب کردن ظرفیتهای تولیدی باشد، تولید و صدور نفت خام، اساس رشد نامتوازن اقتصادی قرار گرفته است.

در چنین ساخت اقتصادی و سیاسی، همواره بودجه دولت به‌عنوان یک عامل مهم و تأثیرگذار بوده البته نه با اتکا به توان درآمدزدایی اقتصاد ملی و تولید واقعی بلکه با اتکا به ثروتهای طبیعی، در حدی بیش از ظرفیت جامعه عمل کرده و موجب افزایش قدرت خرید و تقاضای کل و در نهایت موجب بروز فشارهای تورمی می‌شود. به دلیل اینکه تولید کشور نیز انعطاف لازم و توان پاسخگویی تقاضای فزاینده جامعه را ندارد به‌رغم اتخاذ رویکرد جایگزینی واردات طی دهه‌های ۱۳۵۰، ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ توسل به واردات کالاها و خدمات، روش غالب برای تأمین نیازمندیها و عرضه شده است.[1] چنانچه سهم بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی را به عنوان یک شاخص مهم در ارزیابی نقش دولت در اقتصاد ملی در نظر بگیریم می‌توان تصویر و تحلیل نسبتاً روشنی از این نقش ارائه کرد.

---

۱. علی طیب‌نیا (۱۳۷۴)، *تئوریهای تورم با نگاهی به فرایند تورم در ایران*، تهران، جهاد دانشگاهی، ص ۱۶۳.

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

طی دهه اول پس از پیروزی انقلاب اسلامی (۱۳۶۷-۱۳۵۸) بودجه کل کشور به‌طور متوسط ۵۰/۲۶ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است. با تداوم روند نزولی طی سالهای اول برنامه پنج‌ساله اول، این سهم تا ۴۱ درصد کاهش پیدا کرده ولی با شروع دوباره روند افزایش به ۵۸ درصد در سال ۱۳۷۲ رسیده است که البته متوسط آن ۴۳/۵ درصد طی دوره (۱۳۷۳-۱۳۶۸) است.

همچنین نسبت بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی طی سالهای برنامه دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۴) با تداوم روند افزایش به‌طور متوسط به ۶۲/۵ درصد رسیده است. این نسبت طی چهار سال اخیر به حدود ۷۰ درصدافزایش پیدا کرده است. همان‌طورکه ملاحظه می‌شود به‌رغم اتخاذ سیاست کوچک کردن دولت، واگذاری تصدی‌ها و نیز خصوصی‌سازی متأسفانه نقش دولت در اقتصاد ملی براساس شاخص نسبت بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی در حال افزایش بوده و در سالهای اخیر از مرز ۷۰ درصد نیز گذشته است.

بررسی عملکرد بودجه عمومی در سه دهه اخیر نشان می‌دهد که تغییرات مخارج دولت در بودجه عمومی به‌طور مستقیم وتقریباً کامل با تغییرات درآمدهای نفت همبستگی دارد. به این معنا که شوکهای برونزای نفت از طریق نقش غالب بودجه عمومی دولت به‌طور مستقیم وارد اقتصاد ملی شده و آن را متأثر کرده است. نمودارهای (۳ و۲) روند تغییرات درآمدهای عمومی و درآمدهای نفتی را نشان می‌دهند. در تمامی این دوره به‌رغم وجود درآمدی نظیر درآمد نفت به‌جز چند سال معدود، بودجه عمومی کشور دارای کسری بوده است.

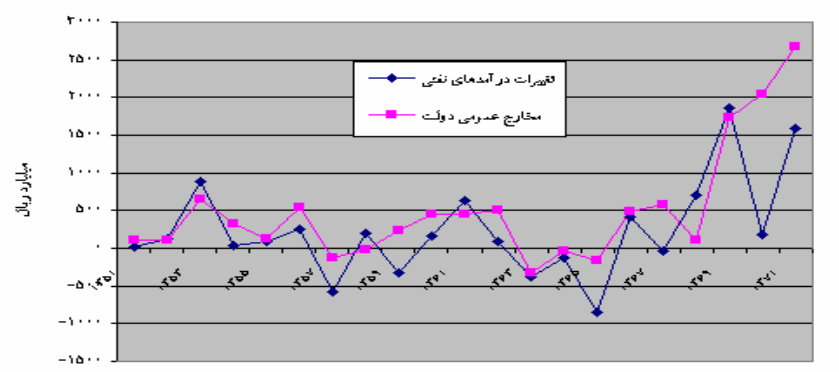
به‌دلیل اینکه سازوکار مورد عمل در اقتصاد ایران، ورود درآمدهای نفتی به منابع درآمدی دولت و هزینه کردن آنها از مجرای بودجه عمومی است. همواره حجم دولت و فعالیتهای آن نسبت به فعالیتهای بخش غیردولتی، به‌ویژه بخش تولیدی جامعه به‌طور ناموزون افزایش می‌یابد و به بروز شوکهای مثبت و گسترش بیش از پیش دولت منتهی می‌شود. به هنگام بروز شوکهای منفی نیز به علت نبود انعطاف و چسبندگی اندازه دولت به سمت کوچکتر شدن، در واقع حجم دولت حفظ می‌شود ولی به‌دلیل نبود امکانات، تجهیزات و سایر ملزومات، سطح خدمت‌رسانی از نظر کیفی و کمی افت کرده و زمینه نارضایتی مردم و ناکارآمدی فراهم می‌شود.

همان‌طور که اشاره شد مستقل بودن منابع تأمین درآمد دولت از ظرفیتهای واقعی اقتصاد به‌جای اینکه موجب پاسخگویی دولت در برابر افراد جامعه و جلب بیشتر مشارکت و اعتماد مردم و نیز تقویت بخش خصوصی شود، روحیه قیم مآبانه و تحکم با احساس بی‌نیازی به حضور و نظر مردم شکل می‌گیرد. به این ترتیب برخلاف روال اصولی که در آن رشد و اقتدار دولت در گرو رشد ظرفیتهای واقعی جامعه در ابعاد سیاسی، اقتصادی و فرهنگی و اجتماعی به دست می‌آید، در کشور ما دولت فارغ از همه این

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

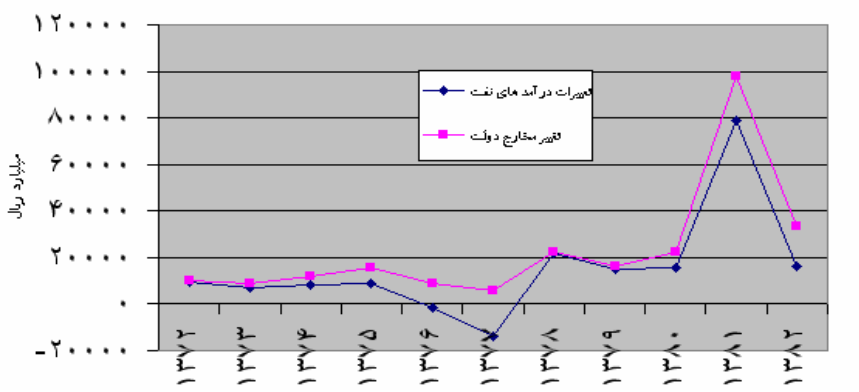
چارچوبهای سازنده، در تصمیم‌گیریها، توزیع امکانات و تخصیص منابع به‌عنوان حاکم مطلق اقدام کـرده و سازوکارهای اعمال حاکمیت به‌صورت متمرکز و دولت‌سالار شکل گرفته است.

**نمودار ۲ . تغییرات درآمدهای نفتی و مخارج عمومی دولت (۱۳۷۱-۱۳۵۱)**




**مأخذ:** حسابهای ملی – بانک مرکزی

**نمودار ۳. تغییرات درآمدهای نفت و مخارج دولت (۱۳۸۲-۱۳۷۲)**




**مأخذ:** حسابهای ملی – بانک مرکزی

## ۳. تجارب سایر کشورها

### ۱-۳. برخورد فعال با سازوکار پس‌انداز

کشورهایی که دارای منابع طبیعی و سرمایه‌های زیرزمینی سرشاری هستند یا به علت پایین بودن میزان جمعیت یا به‌دلایل توسعه نیافتگی دارای اقتصاد محدود و کوچک هستند، اغلب در گروه صادرکنندگان خالص این منابع به‌صورت خام قرار دارند. یکی از راههای متداول برای تأمین نیازهای روزمره مصرفی برای نسل حاضر، فروش سرمایه‌های طبیعی و تجدیدناپذیر است. از آنجا که این منابع به همه نسلهای کنونی و آتی تعلق دارد، حفظ منافع نسلهای آتی از دغدغه‌های مهم این جوامع است.

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

استخراج و فروش منابع طبیعی، فروش داراییها و ثروت است نه فروش کالا و محصول بنابراین نباید درآمدهای حاصل فقط برای مصارف جاری نسلهای فعلی هزینه شود بلکه باید این سرمایه‌ها برای نسلهای آتی نیز حفظ و تقویت شود.

استخراج نکردن این منابع و نگهداری آن برای آینده با ریسک و نااطمینانی روبه‌رو است از این‌رو با تغییر شکل، می‌توان آنها را دوباره به‌صورت دارایی و سرمایه مطمئن و دارای بازده برای نسلهای آتی حفظ کرد و نسلهای کنونی نیز می‌توانند از بازده این سرمایه‌ها به جای اصل آن استفاده کنند. همچنین فروش مستقیم منابع طبیعی به معنی وارد نشدن آنها به فرایند تولید است، به همین علت ظرفیتهای تولیدی جامعه به حد کافی توسعه نمی‌یابد. از سوی دیگر تزریق درآمدهای حاصل از فروش منابع موجب افزایش تقاضای مؤثر در سطح کلان اقتصادی می‌شود، بنابراین همواره بین ظرفیت تولیدی و سطح تقاضای جامعه توازنی وجود ندارد و فزونی و سبقت تقاضا بر تولید، زمینه وابستگی بیشتر و بیشتر اقتصاد به این درآمدهای برونزا را فراهم می‌کند.

مستقل بودن این درآمدها از ظرفیت و توانمندیهای واقعی اقتصاد کشور و نیز برونزا بودن نوسانات آنها زمینه ورود شوکهای مثبت و منفی بر اقتصاد کشور را فراهم کرده و آنها را با نااطمینانی و فراز و نشیبهای مخرب روبه‌رو می‌کند.

نبود سازوکار پس‌انداز و نیز برخورد انفعالی و بدون برنامه با پس‌اندازهای ایجاد شده که حاصل از افزایش درآمدها و ناتوانی از جذب اقتصاد داخلی است، نشان از بی‌احتیاطی و سطحی‌نگری و نداشتن دوراندیشی است. همچنین صرف‌نظر از پیامدهای مخرب تأمین مصارف جاری از طریق فروش سرمایه، آثار منفی بسیاری از ورود این درآمدهای برونزا بر اقتصادهای کوچک و توسعه نیافته ایجاد می‌شود که فرایند توسعه و رشد طبیعی آنها را نیز مختل می‌کند. بعضی از این آثار و عوارض عبارت‌اند از:

- پایین بودن نرخ رشد اقتصادی نسبت به کشورهای مشابه،
- پدیده تورم مزمن (با نرخهای بالاتر از میانگین نرخ تورم جهانی)،
- شکل‌گیری اقتصاد تک محصولی و متکی بر منابع خام،
- بیماری هلندی،
- نبود تعادل در تراز پرداختها،
- ناکارایی هزینه‌های سرمایه‌گذاری،
- افزایش میزان ریسک و نااطمینانی،
- بزرگ شدن اندازه بخش دولتی،
- ضعیف و غیرفعال بودن بخش خصوصی.

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

تنها راهکار مناسب، برخورد فعال با سازوکار پس‌انداز است. برای برخورد فعال با این وجوه و درآمدها، طراحی ساختارها و نهادهای مناسب و ایجاد سازوکارهایی لازم است که بتواند سرمایه‌های طبیعی را به شکلهای مالی و فیزیکی تبدیل کرده وبا اعمال مدیریت ریسک و انتخاب سبد مناسب، قدرت خرید این منابع را در چارچوب الگوهای بهینه‌یابی بین زمانی در مسیری مناسب قرار داده و به بیشترین حد ممکن برساند.

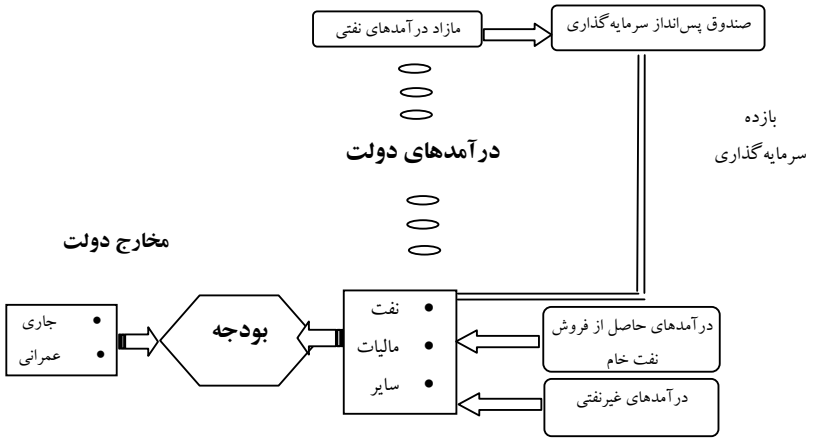
### ۲-۳. صندوقهای پس‌انداز و سرمایه‌گذاری: نهاد اصلاحات

بعضی از کشورها، نهادها و ساختارهایی برای پس‌انداز کردن بخشی از درآمدهای حاصل از فروش نفت طراحی کرده‌اند. این کشورها بیشتر با نگرش دوراندیشانه و تأمین رفاه نسلهای فعلی و آتی چنین رویکردی را انتخاب کرده‌اند. در این جوامع هر چند بخشی از درآمدهای حاصل از فروش نفت وارد فرایند بودجه‌ریزی می‌شود بخشی از آن نیز براساس سازوکارها و قواعدی در نهادهای اقتصادی پس‌انداز می‌شود. این پس‌اندازها دارایی محسوب شده و در بازارهای سرمایه به صورت سرمایه‌های مالی فعالیت می‌کند و با اعمال مدیریت ریسک و انتخاب سبد مناسب، هم اصل سرمایه برای نسلهای آتی حفظ می‌شود و هم به‌طور مستمر بازدهی آن مورد استفاده قرار می‌گیرد. این پس‌اندازها و سرمایه‌های مالی به‌عنوان پشتوانه‌ای برای ثبات اقتصادی و کاهش آثارشوکهای برونزا عمل می‌کند و با طی تشریفات خاص و اخذ مجوزهای لازم، بودجه دولت را مورد حمایت قرار می‌دهد. نمودار (۴) نمای کلی وضع پس‌انداز فعال را نشان می‌دهد.

برخورد فعال با درآمدهای حاصل از فروش منابع در قالب مدل دیگری نیز قابل ملاحظه است. در این مدل درآمدهای حاصل از فروش نفت در اصل جزو منابع درآمدی دولت در نظر گرفته نشده و وارد فرایند بودجه‌ریزی نمی‌شود بلکه از ابتدا تمامی این وجوه به نهادهای مستقلی با عناوینی نظیر صندوقهای پس‌انداز و سرمایه‌گذاری منتقل می‌شود و از طریق این صندوقها به شکلهای مختلف داراییهای مالی و دارای بازده تبدیل می‌شود. مدیریت صندوقها با انتخاب سبد مناسب قدرت خرید آن را در برابر ریسک منطقی حداکثر می‌کنند. این مدل علاوه بر مزایا و محاسن الگوی پیش گفته مزایای دیگری نیز دارد و فقط بازده حاصل از داراییهای مالی به‌عنوان یک منبع درآمدی جدید در ردیفهای درآمدی بودجه عمومی دولت در نظر گرفته شده و اصل سرمایه‌ها حفظ می‌شود.

بنابراین بعضی از این کشورها نظیر نروژ، کویت، ونزوئلا و ایالتهای آلاسکا در آمریکا و آلبرتا در کانادا به دنبال یافتن راهکارهایی به‌منظور جلوگیری از بروز عوارض منفی یادشده و حفظ منافع نسلهای آتی، اقدام به تفکیک درآمدهای حاصل از فروش منابع و سرمایه‌های طبیعی از سایر درآمدهای دولت مانند عوارض و نظایر آن کرده و آن را از فرایند بودجه دولت خارج کرده‌اند.

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]




**نمودار۴. وضع پس‌انداز فعال**

سازوکار مورد استفاده این است که جریان ورود مستقیم درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی به بودجه دولت مسدود شده و این نوع درآمدها به صندوق واریز می‌شود. مدیریت صندوق برای ایجاد درآمد مستمر و کاهش ریسک، منابع حاصل را با انتخاب سبد مناسب و در اشکال مختلف در بازارهای مالی سرمایه‌گذاری می‌کند تا ضمن کاهش ریسک و حفظ اصل سرمایه‌ها، قدرت خرید صندوق به بیشترین حد ممکن برسد.

زمان تأسیس بیشتر صندوقها در دهه ۱۹۷۰ و پس از اولین شوک نفتی است، هر چند در دهه ۱۹۸۰ و حتی در اواخر دهه ۱۹۹۰ نیز کشورهایی به تأسیس صندوق اقدام کرده‌اند بنابراین تجربه صندوق در بعضی از کشورها به بیش از ۲۵ سال رسیده است. جدول شماره (۲) نوع برخورد با درآمدهای فروش منابع طبیعی در کشورهای مختلف به‌صورت تطبیقی را نشان می‌دهد.

بعضی از جوامع برای تسریع فرایند توسعه کشور و افزایش ظرفیتهای مولد، بخشی از منابع حاصل را صرف ساخت زیربناهای اقتصادی – اجتماعی نظیر سد، نیروگاه، بزرگراه، فرودگاه، خطوط ریلی، دانشگاه، بیمارستان و نظایر آن می‌کنند.

مدیریت این صندوقها اغلب به دو سطح سیاست‌گذاری – برنامه‌ریزی، و عاملیت اجرایی تقسیم شده که به‌طور معمول سطح اول به عهده ترکیبی از ستاد دولت و سطح عاملیت اجرای آن به عهده بانکهای مرکزی است. البته در مواردی مثل ایالت آلبرتا، سیاست‌گذاری کلان از طریق آرای مردم و بقیه اقدامات از طریق هیئت امنای منتخب صورت می‌گیرد.

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

برای کاهش ریسک و بیشتر کردن قدرت خرید صندوق، بیشتر کشورها در تنظیم سبد خود به دو نکته مهم براساس متنوع کردن داراییهای سرمایه‌ای به اشکال مختلفی نظیر اوراق قرضه و سهام و نیز متنوع کردن توزیع جغرافیایی نگهداری وجوه و سرمایه‌گذاری آن در بازارهای مختلف توجه داشته‌اند. به دلیل اینکه تجربه نگهداری دارایی سرمایه‌ای در داخل کشور چندان موفق نبود، گرایش به بازارهای خارجی بیشتر شد.

**جدول شماره ۲. جدول تطبیقی نوع برخورد با درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی در کشورهای مختلف**

| نام کشور | عنوان | تأسیس | هدف | منابع | مصارف | مدیریت | ملاحظات |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| کویت | صندوق ذخیره عمومی (GRF) | دهه ۱۹۶۰ | - جلوگیری از ورود شوک و نوسانات درآمدهای نفتی به اقتصاد داخلی | مازاد درآمدهای نفتی | - سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی<br>- تأمین هزینه‌های اضطراری و کسری بودجه | هر دو صندوق تا ۱۹۸۲ با نظر وزارت دارایی اداره می‌شدند و پس از آن به موجب قانون تحت نظر سازمان سرمایه‌گذاری کویت KIA فعالیت می‌کنند | |
| | صندوق ذخیره نسلهای آتی (FFGR) | ۱۹۷۶ | -پایان‌پذیری منابع نفتی و تأمین منابع نسلهای آتی | ۱۰درصد درآمدهای سالیانه دولت | -سهام شرکتهای بین‌المللی<br>-اوراق قرضه خارجی<br>-سپرده‌های ارزی<br>- سرمایه‌گذاری در پروژه‌های اقتصادی | | |
| ونزوئلا | صندوق تثبیت اقتصاد کلان (VFMS) | ۱۹۹۸ | -پس‌انداز برای نسلهای آتی توسعه اقتصاد ملی<br>- بازپرداخت بدهیهای دولت | ۸۰ درصد مازاد درآمدهای نفتی (نسبت به میانگین متحرک ۵ سال گذشته) | - سرمایه‌گذاری در پرونده‌های اجتماعی، ۴۰ درصد سرمایه‌گذاری در بازارهای خارجی، ۳۰ درصد<br>- بازپرداخت بدهیهای دولت، ۳۰ درصد | دولتی | ونزوئلا در اواخر دهه ۱۹۷۰ نیز اقدام به تشکیل صندوق کرده بود که در دهه ۱۹۸۰ متوقف شد |
| عمان | صندوق ذخایر عمومی (SGRF) | ۱۹۸۰ | -کاهش نوسانات<br>- تأمین منابع نسلهای آتی | ۱۵ درصد درآمدهای نفتی مازاد درآمدهای نفتی | - سرمایه‌گذاری در بازارهای مالی خارج<br>- سرمایه‌گذاری در صنعت نفت | دولتی | از سال ۱۹۹۳ صندوقی به نام صندوق نفت نیز تأسیس شده است. |
| نروژ | صندوق دولتی درآمدهای نفتی (NGPE) | ۱۹۹۰ | - جلوگیری از ورود شوک درآمدهای نفتی به اقتصاد تأمین مالی و رفاه نسلهای آتی | مازاد درآمدهای نفتی | - -سرمایه‌گذاری در بازارهای مالی بین‌المللی (سهام – اوراق قرضه) | وزارت‌دارایی: سیاست‌گذاری و متولی اصلی صندوق بوده و بانک مرکزی نیز عاملیت اجرایی آن را به عهده دارد | ابتدا صندوق فقط شامل اوراق قرضه بوده که از سال ۱۹۹۷ سهام نیز به آن افزوده شده است |
| آلاسکا | صندوق دائمی (APF) | ۱۹۷۶ | - انجام سرمایه‌گذاری بلندمدت<br>- حفظ اصل سرمایه به منظور تأمین منافع نسلهای آتی | مازاد درآمدهای نفتی | سرمایه‌گذاری در بازارهی مالی | هیئت امنا | |

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

| نام کشور | عنوان | تأسیس | هدف | منابع | مصارف | مدیریت | ملاحظات |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| آلبرتا | صندوق پس‌انداز میراث (HF) | ۱۹۷۶ | - ارتقای سطح کیفی زندگی مردم با تأمین مالی و سرمایه‌گذاری<br>- حفظ اصل سرمایه و تأمین منافع نسلهای آتی | مازاد درآمدهای نفتی | -تأمین مالی پروژه و تجهیز<br>-زیربنایی اقتصادی<br>اجتماعی | هیئت امنا | از سال ۱۹۹۷ برحسب رأی مردم مقرر شده صندوق در بازارهای مالی بلندمدت فعالیت کرده و اصل سرمایه حفظ شود و از منافع آن برای تأمین نیازهای جاری استفاده شود |

## ۴. تجربه ایران در برنامه سوم توسعه

### ۱-۴. حساب ذخیره ارزی

در سالهای اخیر در چارچوب برنامه پنج ساله سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹) به‌منظور جلوگیری از ورود مستقیم شوکهای نفتی به اقتصاد کشور و نیز رفع مشکلات و چالشهای پیش‌گفته رویکرد جدیدی اتخاذ شده است. در این راستا ایده حساب ذخیره در قالب ماده ۶۰ قانون برنامه پنج ساله سوم مورد پذیرش و تصویب قرار گرفت که به موجب آن دولت مکلف شد دو حساب با عنوان "حساب ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت خام" و "حساب ذخیره ریالی" نزد بانک مرکزی افتتاح کند و از سال ۱۳۸۰ مازاد درآمدهای ارزی حاصل از نفت خام در پایان هر سال نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قانون برنامه، در این حساب نزد بانک مرکزی نگهداری شود. در صورتی که درآمد ارزی حاصل از فروش نفت خام کمتر از ارقام پیش‌بینی شده باشد دولت در فواصل شش ماهه می‌تواند از موجودی این حساب برداشت کرده و معادل ریالی آن در حساب درآمد عمومی در نظر گرفته شود. همچنین بخشی از مانده وجوه حساب ذخیره ارزی براساس نرخ مبادله روز به فروش رسیده و معادل ریالی آن در حساب ذخیره ریالی نزد بانک مرکزی نگهداری می‌شود.

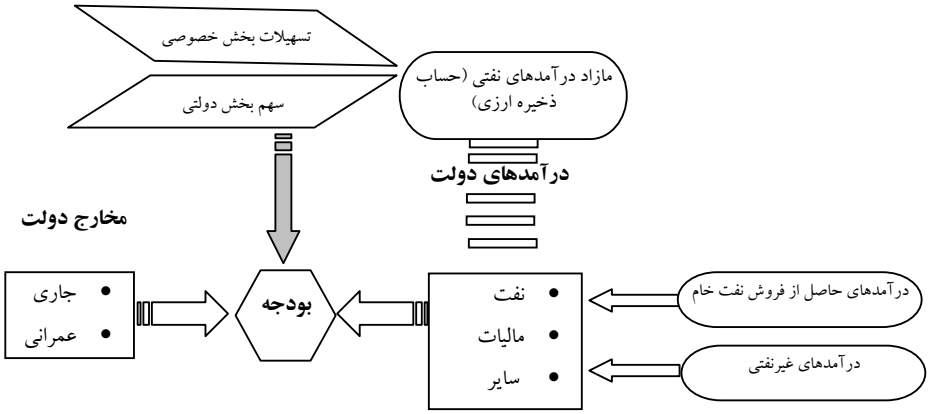
پس از حصول اطمینان از تحقق درآمدهای ریالی پیش‌بینی شده در چارچوب اولویتهای برنامه سوم برای توسعه فعالیتهای تولیدی و سرمایه‌گذاری به صورت وام کوتاه مدت به فعالان اقتصادی اعطا شود، براساس این قانون استفاده از وجوه "حساب ذخیره ریالی" برای تأمین هزینه‌های بودجه عمومی فقط در صورت کاهش درآمد ارزی حاصل از فروش نفت خام نسبت به رقم مصوب و نبود امکان تأمین اعتبارات مصوب از سایر منابع، مجاز خواهد بود و استفاده از آن برای تأمین کسری حاصل از درآمدهای غیرنفتی بودجه عمومی ممنوع است.

به دلیل آنکه در مقطع تصویب قانون برنامه سوم، قیمت نفت در بازارهای جهانی سقوط کرده و در پی آن درآمدهای ارزی کاهش یافته بود و در آن فضا برای دوره برنامه حداکثر سه میلیارد دلار مازاد درآمد پیش‌بینی نمی‌شد، از طرفی با افزایش شدید قیمت نفت در بازارهای جهانی و افزایش موجودی

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

حساب ذخیره ارزی، تلاشهایی برای پایبند نبودن به قواعد و سیاستهای اعلام شده آغاز شد، در فاصله زمانی کمتر از شش ماه از تصویب و ابلاغ قانون برنامه سوم توسعه، مفاد ماده ۶۰ اصلاح شد.

در این اصلاحیه "حساب ذخیره ریالی" از ماده ۶۰ حذف شد و فقط یک حساب با عنوان "حساب ذخیره ارزی حاصل از صادرات نفت خام" در نظر گرفته شد. همچنین در این اصلاحیه ارقام مربوط به درآمد حاصل از صادرات نفت در سالهای ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ در جدول پیش‌بینی درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام (که در قانون برنامه سوم یادآوری شده بود) تغییراتی یافت. همچنین مقرر شد سقفهای ارزی در سالهای بعد در قوانین بودجه سنواتی و نه در قالب برنامه مصوب مورد بازنگری قرار گیرد. دولت نیز اجازه یافت حداکثر معادل ۵۰ درصد حساب ذخیره ارزی را برای سرمایه‌گذاری و تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز طرحهای تولیدی و کارآفرینی صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل‌ونقل و خدمات فنی و مهندسی در اختیار بخش غیردولتی قرار دهد. به این ترتیب می‌توان الگوی حساب ذخیره ارزی را در برنامه سوم و اصلاحات آن را به‌صورت نمودار (۵) نشان داد.




**نمودار۵. الگوی حساب ذخیره ارزی ایران**
**(برنامه سوم توسعه)**

همان‌طور که در نمودار (۵) ملاحظه می‌شود به‌رغم ایجاد حساب ذخیره ارزی، درآمدهای حاصل از فروش نفت خام همچنان یکی از منابع درآمدی در بودجه عمومی دولت تلقی شده و به‌طور مستقیم به آن واریز می‌شود. چنانچه درآمدی مازاد بر پیش‌بینی‌های انجام شده در قوانین بودجه سنواتی محقق شود این وجوه مازاد به حساب ذخیره منتقل می‌شود. وجوه ذخیره شده در این حساب در دو محور مهم و متمایز

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

به‌کار گرفته می‌شود. براساس قانون، ۵۰ درصد آن باید به‌صورت تسهیلات ارزی به طرحهای بخش خصوصی اعطا شود و ۵۰ درصد دوم نیز با طی تشریفات قانونی و تصویب مجلس شورای اسلامی درقالب تبصره‌ها و ردیفهای بودجه‌ای متعدد دوباره به بودجه عمومی بازمی‌گردد. به این ترتیب هر چند در جداول پیوست لوایح و قوانین بودجه سنواتی سهم درآمدهای نفت که به‌طور مستقیم در تأمین منابع درآمدی نقش دارند در نگاه اول و سطحی کمتر دیده می‌شود ولی با برگشت دوباره این وجوه به بودجه، سهم واقعی نفت در بودجه همچنان زیاد است. در ادامه به بعضی از این موارد اشاره خواهد شد.

### ۲-۴. تأملی بر عملکرد و نقش حساب ذخیره ارزی

اهداف اولیه حساب ذخیره ارزی به‌طور عمده در راستای جلوگیری از ورود شوکهای نفتی و کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی و ایجاد ثبات اقتصادی بود که می‌توان به این صورت بیان کرد:

- کاهش وابستگی بودجه دولت به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام،
- جلوگیری از گسترش بی‌رویه بودجه در شرایط بهبود درآمدهای نفتی،
- جلوگیری از ورود شوکهای منفی نفت بر اقتصاد کشور و اعتبارات عمرانی،
- تقویت بخش غیردولتی در بخشهای تولیدی و صادراتی.

پس از مدیریت درآمدهای ارزی از طریق ذخیره کردن درآمد نفت نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قانون برنامه سوم، همزمان قیمت نفت در بازارهای جهانی رو به افزایش گذاشت و این امر ارقام پیش‌بینی شده را تغییر داد و در پی آن سهم درآمدهای نفتی از کل منابع عمومی افزایش یافت. به‌طوری که این ارقام در سال ۱۳۷۹ به ۵۵/۵ درصد و در سال ۱۳۸۰ به ۵۶/۱ درصد رسید. در سال ۱۳۸۱ نیز سهم درآمدهای نفتی از بودجه با احتساب میزان برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی برای بازپرداخت تعهدات حاصل از یکسان‌سازی نرخ ارز و طرحهای عمرانی به حدود ۶۰ درصد افزایش پیدا کرد.

ملاحظه این ارقام نشان‌دهنده آن است که حجم بزرگی از درآمدهای دولت به هزینه‌های جاری تخصیص یافته و برخلاف انتظار پس از افتتاح حساب ذخیره ارزی و همزمان با افزایش درآمدهای نفتی، سهم هزینه‌های جاری از بودجه کل افزایش یافته و در سال ۱۳۸۰ به ۸۱ درصد رسید. سهم هزینه‌های عمرانی نیز به ۱۹ درصد کاهش پیدا کرد. این سهم در سالهای ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ به ترتیب به ۲۲/۹ و ۲۱/۹ درصد تغییر یافته است.

آنچه در مورد ارزیابی تجربه حساب ذخیره ارزی می‌توان یادآور شد این است که طی چهار سال پس از تصویب قانون برنامه سوم، اصلاحات مکرر در مفاد ماده ۶۰، عدول از سقف درآمدهای پیش‌بینی شده نفت، بازنگری و تعدیل این سقفها در قوانین بودجه سنواتی، برداشت از حساب به دلایل توجیهی

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

مختلف و نیز موفق نبودن در پرداخت کامل تسهیلات منظور شده برای بخش خصوصی، موجب شده حساب ذخیره ارزی فقط به‌عنوان یک حساب جاری عمل کند[۱] و در هر مقطع که ذخایری در این حساب شکل می‌گیرد متولیان امور به بهانه‌های مختلف تشریفات لازم را برای تخلیه موجودی این حساب و برداشت وجوه طی می‌کنند. به این ترتیب در واقع درآمدهای حاصل از صدور نفت خام مانند دوره‌های پیشین اما در قالب موارد مختلف (درآمد نفت در منابع درآمدی بودجه، برداشت از حساب در قالب تکالیف تبصره‌های بودجه و برداشت با اصلاح قانون برنامه) هزینه می‌شود.

کشور نیز با فروش سرمایه‌های تجدیدناپذیر اداره می‌شود. در حالی که پیش‌بینی می‌شد سازوکار حساب ذخیره بر این مدار باطل پایان دهد و به سازوکاری برای حفظ اصل سرمایه‌ها تبدیل شود. همچنین بتواند اصل سرمایه‌ها را در اشکال نوین و در قالب ابزارهای مالی به‌صورت سرمایه‌های روی زمینی با بازده مستمر حفظ کرده و ضمن کاهش وابستگی بودجه عمومی به درآمدهای نفت، فقط به هزینه کردن عواید حاصل از داراییها منتهی شود.

نتایج مطالعات انجام شده در کشورهای مختلف بر این موضوع دلالت می‌کند که موفقیت این نهادها با اقتدار سیاستهای مالی و نیز تقید و تعهد کامل به آنها، همبستگی دارد (فاسانو[۲]، ۲۰۰۰) و تصریح شده که این نهادها نباید فقط به ابزاری در ساماندهی طرف درآمدی دولت محدود شود، بلکه باید همراه و همزمان با آن تعدیل و تثبیت مخارج دولت نیز در دستور کار قرار گیرد (انگل و والدس[۳]، ۲۰۰۰). ولی برخوردهای مقطعی با پدیده حساب ذخیره ارزی در ایران هم نشان‌دهنده مصلحت‌زدگی و بی‌قید بودن نسبت به سیاستها و قواعد اعلام شده است و هم بیان‌کننده این مطلب که سیاستهای مالی دولت در راستای تثبیت و اصلاح ساختار هزینه‌ها نبوده و به محض انباشت ذخایری اندک، همه به اشکال مختلف برای هزینه کردن آن مسابقه می‌دهند که شواهد آن در اصلاح سقف و برداشتهای مختلف از حساب ملاحظه می‌شود. بنابراین همان‌طور که تجارب سایر کشورها نیز نشان داده، با چنین روش و ساختاری حساب ذخیره ارزی به‌طور کامل به اهداف اولیه خود نخواهد رسید.

## ۵. الگوی پیشنهادی

### ۵-۱. تأسیس صندوق

واقعیت این است که صدور منابع و سرمایه‌های زیرزمینی به‌صورت خام موجب محدود ماندن ظرفیتهای اقتصاد داخلی و انتقال ارزش افزوده بالقوه آن به جوامع خارجی است. بنابراین محدود ماندن اقتصاد در یک

---

۱. در ادامه مباحث به تمایز بین مفاهیم حساب و صندوق اشاره خواهد شد.

۲. Fasano

۳. Engle and Valdes

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

مدار باطل و توسعه نیافتن ظرفیتهای مولد به محدودتر شدن درآمدهای جامعه و دولت منتهی شده و نیاز به صادرات منابع طبیعی خام را برای تأمین نیازهای روزمره ارزی شدت می‌بخشد و اقدام به صادرات بیشتر این سرمایه‌ها، دوباره اقتصاد را از بعد سرمایه تخلیه و تضعیف کرده و ظرفیت مولد را محدود و محدودتر می‌کند.

همچنین این سرمایه‌ها و منابع زیرزمینی فقط متعلق به نسل حاضر نیست بلکه به همه نسلهای آتی تعلق دارد و مصرف آن برای تأمین هزینه‌های جاری، در واقع تضییع حقوق نسلهای آتی و به ارث گذاردن اقتصادی ضعیف و بحرانی برای آیندگان است. حتی اگر این سرمایه‌ها فقط متعلق به نسل حاضر باشد، منطق و قواعد اقتصادی، فروش اصل سرمایه به‌منظور تأمین مخارج روزمره و جاری را در شرایط عادی توصیه نمی‌کند زیرا که اصولاً رفتار عقلایی اقتصادی، حفظ و انباشت اصل سرمایه و استفاده از بازده و سود آن است.

مفهوم و سازوکار "حساب ذخیره" بیشتر به‌عنوان، یک نظام حسابداری و گزارش‌گیری است که امری وابسته و بدون هویت و استقلال است. در نتیجه چنین سازوکاری برای اصلاح ساختار اقتصادی کافی نیست و فقط در حد حساب ذخیره و به‌عنوان یک فیلتر در جهت ورود درآمدهای مازاد نفت به بودجه عمومی و اقتصاد داخلی عمل می‌کند که البته این اقدام، مثبت و مفید است ولی به تنهایی کافی نیست. در اینجا به تمایز و تفاوت واژه‌های "حساب" و "صندوق" اشاره کنیم.

حساب به مفهوم عام آن، انجام یک سلسله عملیات با اعداد و ارقام است که در بخشهای مالی و پولی این عملیات در حوزه‌های مرتبط و با روشهای حسابداری صورت می‌گیرد و به‌طور عمده به انجام مراحل دریافت، نگهداری و پرداخت معطوف است.صندوق ویژگیها و تواناییهای وسیع‌تری دارد که بعضی از آنها عبارت‌اند از:

- داشتن هدف و مأموریت مشخص و معین،
- داشتن ساختار اقتصادی و حقوقی مستقل در قالب اساسنامه و قوانین مربوط،
- داشتن ساختار و ارکان مدیریتی نظیر هیئت مدیره، مدیر عامل، مجمع عمومی و نظایر آن،
- داشتن اختیار و مسئولیتهای معین و سازوکارهای نظارتی و پاسخگویی،
- داشتن اجازه فعالیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، مدیریت وجوه، تنظیم و انتخاب سبد منطبق بر قواعد علمی بازده و ریسک،
- داشتن چشم‌انداز و افق فعالیت بلندمدت.

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

به این ترتیب ملاحظه می‌شود که صندوق به‌صورت نهاد، شکل گرفته و ضمن داشتن قالب حقوقی معین، اهداف و مأموریتهای خاصی را تعقیب کرده و می‌تواند دارای فعالیت و کارکردهای تخصصی و خاصی باشد. همچنین فرایندهای سیاست‌گذاری، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در آن با در نظر گرفتن سازوکارهای پاسخ‌گویی در برابر مسئولیتها در قالبهای معین و شناخته شده‌ای انجام می‌شود که نسبت به کارکردهای حساب، به مراتب از استقلال، شفافیت و هدفمندی بیشتری برخوردار است. نکته جالب آنکه کشورهایی که تجربه آنها در این مورد بررسی شده اغلب از واژه صندوق در عبارت نهادهای مورد نظر استفاده کرده‌اند و استفاده از عنوان حساب در این مورد، گاهی فقط در ایران مشاهده می‌شود.

بنابراین لازم است با توجه به ضرورت اصلاح ساختارهای اقتصادی که بارها در خطاب مسئولان و متولیان امر و نیز در مستندات قوانین مربوط نظیر قوانین برنامه‌های پنج‌ساله، تصریح شده و ضمن بهره‌گیری از تجارب سایر کشورها در این مورد و نیز با نگرش جامع به لوازم و سازوکارهای آن، شرایط لازم برای ارتقای حساب ذخیره ارزی و تبدیل آن به یک نهاد مستقل اقتصادی را با عنوان "صندوق ذخیره توسعه و عمران ملی" فراهم کرد.

### ۲-۵. گردش وجوه در الگوی پیشنهادی

در رهیافت مورد نظر باید درآمدهای حاصل از فروش منابع تجدیدناپذیر نفت را از جریان درآمدهای جاری دولت جدا کرد سپس با بهره‌گیری از سازوکارهای نوینی این درآمدها را به اشکال جدیدی از داراییهای مالی، تبدیل و اصل آن را حفظ کرد. آنگاه با مدیریت مناسب این سبد، بازده و عواید حاصل از آن را در برابر پذیرش ریسکهای منطقی حداکثر کرد و در مرحله آخر فرایندی برای نحوه هزینه کردن بازده آنها ارائه داد.

پیشنهاد می‌شود تمامی وجوه حاصل با عنوان بهره مالکانه نفت یا مازاد درآمدهای نفتی، منابع صندوق تلقی شده و به آن واریز شود. سپس این وجوه از طریق صندوق به اشکال متنوع داراییهای مالی دارای بازده، تبدیل و سرمایه‌گذاری شود. به این ترتیب با انتخاب یک سبد مناسب و در برابر پذیرش ریسک منطقی، بازده و قدرت خرید آن حداکثر شود.

بازده سالیانه صندوق از این سرمایه‌گذاریها، ویژگی و ماهیتی کاملاً متفاوت از اصل درآمدهای نفت خواهد داشت که از مهم‌ترین آنها، پایداری و کم‌نوسان بودن است. این ویژگی در کنار حفظ اصل سرمایه‌ها که از دغدغه‌های اصلی بوده، راه و افق نوینی را پیش روی کشور و متولیان امور قرار می‌دهد و در آینده‌ای نه‌چندان دور شکل‌گیری منبع درآمدی جدیدی هم‌ردیف درآمد نفت را برای کشور نوید

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

می‌دهد که از پایداری بالا و نااطمینانی کمتری برخوردار است. به این ترتیب، ضمن توسعه ظرفیتهای درآمدی در اقتصاد ملی به کاهش نااطمینانی در وصول درآمدها و نیز متنوع کردن آنها منتهی می‌شود. وجوه حاصل از این طریق که در واقع عواید و بازده صندوق است می‌توان بدون دغدغه در مورد از بین رفتن اصل سرمایه یا تعدی به حقوق نسلهای آتی با رعایت قواعد به مصارف معینی اختصاص داد.

از آنجایی که جامعه ما جامعه‌ای در حال گذار به‌سوی توسعه است و با در نظر گرفتن ملاحظات مربوط به واقعیتهای اجتماعی – اقتصادی باید بپذیریم که نیازهای توسعه‌ای بسیاری در مورد زیرساختهای اجتماعی و اقتصادی وجود دارد و طبیعی است که بخشی از درآمدهای صندوق به این امور اختصاص یابد ولی نباید صندوق را به سطح مباشر و عامل اجرایی تنزل داد. این اقدامات را می‌توان با ایجاد، توسعه و تقویت نهادهای تخصصی و توسعه‌ای سامان داد. برای مثال چنانچه مقرر است از یک صنعت یا فعالیت خاص مانند صادرات غیرنفتی حمایت کرد می‌توان بخشی از منابع صندوق را در اختیار نهاد تخصصی مربوط قرار داد تا با سرمایه‌گذاری یا اعطای تسهیلات و حمایت، اهداف مورد نظر را دنبال کرده و تحقق بخشد.

همچنین یکی از دغدغه‌های جامعه ما نبود نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی[1] است که به‌شدت نیازمند تقویت و کارآمدسازی است و از سوی دیگر انجام اصلاحات ساختاری در موارد بسیاری نیازمند اتخاذ سیاستهای جبرانی و ایجاد شرایط حمایتی خاص و موقت است که نیازمند منابع و سازوکار شفاف است. یکی از بهترین کاربردهای عواید صندوق را می‌توان تقویت نظام رفاه و تأمین اجتماعی تلقی کرد. برابر مفاد این قانون که در اجرای اصل ۲۱ و ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب شده نظام جامع تأمین اجتماعی مشتمل بر سه حوزه بیمه‌ای، حمایتی و امدادی است.

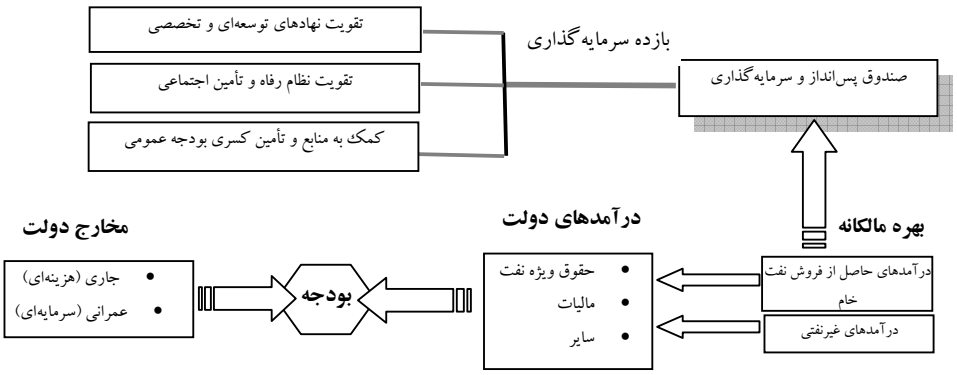
روشن است که اجرای مأموریتهای تصریح شده در این قانون به منابع مالی بسیاری نیاز دارد که ویژگیهای اصلی آن پایدار و مطمئن بودن و نیز پویا و مولد بودن است. این ویژگیها در قالب کارکردهای کنونی قابل تأمین نیست و به‌جای اینکه درآمد مستقیم حاصل از فروش سرمایه نفت را در این امور ضروری و مهم هزینه کنیم می‌توان منابع مورد نیاز را از طریق عواید صندوق تأمین کرد و در قالب صندوقهای تخصصی که منابع را به‌طور مناسب مدیریت خواهند کرد آن را به یک سرمایه پویا و پایدار که شرط اولیه خدمت‌رسانی است، هدایت کرد.

---

۱. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی پس از مراحل تصویب شورای اسلامی در خرداد ۱۳۸۳ برای اجرا ابلاغ شده است.

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

علاوه بر موارد یادشده ایفای نقش پشتوانه دولت در تأمین کسریهای احتمالی بودجه و تعدیل نوسانات برونزا و نیز پوشش دادن هزینه‌های حوادث غیرمترقبه ملی می‌تواند از دیگر کارکردهای صندوق باشد. الگوی پیشنهادی در نمودار (۶) نشان داده شده است.




**نمودار۶. صندوق ذخیره توسعه و عمران ملی**
**(پیشنهادی)**

### ۳-۵. ویژگیهای الگوی پیشنهادی

ویژگیهای الگوی پیشنهادی و تمایز آن با الگوی مورد استفاده در برنامه پنج‌ساله سوم را می‌توان به این شرح بیان کرد:

**الف - حیطه مأموریت و کارکرد:** کارکرد اصلی حساب ذخیره ارزی از ابتدای تأسیس تاکنون به جلوگیری از ورود مستقیم شوکهای مثبت و منفی بازار نفت محدود شده و در مورد اصلاح ساختار اقتصادی گامهای اساسی برداشته نشده است. مقوله حفظ اصل سرمایه‌ها و تبدیل آن به انواع داراییهای دارای بازده و توجه به حفظ و تأمین رفاه نسلهای آتی به فراموشی سپرده شده است. الگوی پیشنهادی توانایی آن را دارد که علاوه بر کارکرد فعلی حساب ذخیره، دو کارکرد جدید و مهم را نیز با محوریت اصلاح ساختار اقتصادی و حفظ و تأمین رفاه نسلهای آتی پوشش دهد.

**ب- عنوان و جایگاه:** صندوق ضمن داشتن قالب حقوقی معین به‌صورت یک نهاد با مسئولیتها و اختیارات مربوط شکل می‌گیرد و باید در برابر عملکرد خود پاسخگو باشد. همچنین اهداف و مأموریتهای خاصی را تعقیب کرده و دارای کارکردهای تخصصی است و نیز در برابر مفاد اساسنامه می‌تواند در حیطه اختیارات و مسئولیتهای خود نسبت به حضور در عرصه‌های مالی، اقتصادی و سرمایه‌گذاری اقدام و با تنظیم

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

و انتخاب سبد مناسب و در نظر داشتن قواعد ریسک – بازده نسبت به حداکثر کردن قدرت خرید داراییها اقدام کرده و نیز سود و عواید حاصل از فعالیتهایش را نیز در چارچوب موارد معین شده در قوانین موضوعی مربوط به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم اختصاص دهد. در حالی‌که آنچه به‌طور عام از عنوان "حساب" دریافت می‌شود فقط بر سازوکاری برای دریافت و انباشت وجوه و برداشت آنها در چارچوبی معین دلالت دارد. بنابراین برای پوشش دادن به رویکردها و مأموریتهای مورد نظر در بند یادشده عنوان این نهاد از "حساب" به "صندوق" ارتقا و تغییر نام یافته و به این ترتیب جایگاه نوینی برای آن تعریف شده است.

**ج- منابع صندوق:** در سازوکار مورد تجویز در برنامه سوم، انباشت وجوه در حساب موکول به تحقق درآمد مازاد بر سقفهای مصوب است. همان‌طور که در تجارب عینی و عملی مشاهده شده تعیین سقف درآمدهای ارزی به‌طور سالیانه در قالب قوانین بودجه سنواتی و نیز بازنگری ارقام مصوب موجب می‌شود مازاد کمتری در حساب شکل بگیرد. برخلاف روال دایر در الگوی پیشنهادی، کلیه وجوهی که براساس مفاد برنامه چهارم به‌عنوان بهره مالکانه وصول می‌شوند، به‌عنوان منبع اصلی صندوق در نظر گرفته شوند.

**د-حفظ اصل سرمایه:** منابع صندوق که همان بهره مالکانه حاصل از استخراج و فروش ذخایر تجدیدناپذیر نفت است در قالب یک سبد مناسب و با رعایت قاعده متنوع کردن و توزیع ریسک، به انواع داراییهای مالی (اوراق قرضه و سهام) و داراییهای واقعی تبدیل می‌شود. در روال جاری، وجوه حاصل برای مصارف جاری و عمرانی برداشت و هزینه می‌شود که حتی در خوشبینانه‌ترین حالت و حصر صرف آن در پروژه‌های عمرانی به گسترش فعالیتهای تصدی‌گری دولت منتهی شده و در آینده بهره‌برداری از این پروژه‌ها نیازمند رشد بودجه جاری نیز خواهد بود هر چند برخلاف سیاستهای اعلام شده در نهایت موجب افزایش حجم دولت می‌شود. در این الگو برخلاف روال جاری، منابع صندوق به اشکال نوینی از داراییها تبدیل شده و به این ترتیب اصل سرمایه‌های زیرزمینی در اشکال نوین و در قالب داراییهای روی زمینی حفظ و صیانت می‌شود.

**هـ خلق منبع درآمدی جدید:** تبدیل منابع صندوق به داراییهای مالی و مدیریت ریسک و بازده آنها در قالب نظریه پیشرفته "پرتفوی"[۱]، این امکان و توانایی را فراهم می‌آورد که در برابر پذیرش ریسک منطقی، بازده و عواید حاصل حداکثر شود و به این ترتیب منبع درآمدی جدید شکل می‌گیرد که هم ماهیت مستمر و جریانی دارد و هم نوسانات و ریسک آن از بازار نفت کمتر است. از همه مهم‌تر اینکه هزینه کردن این منبع درآمدی جدید همزمان با حفظ و انباشت اصل سرمایه حاصل از استخراج منابع تجدیدناپذیر است.

---

۱. Portfolio Theory

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

**د- مصارف درآمدهای صندوق:** شکل‌گیری منبع درآمدی جدید که ماهیتی مستمر و جریانی دارد این توانایی را ایجاد می‌کند که بدون دغدغه از بین رفتن اصل سرمایه، وجوه درآمدی حاصل را به مصارف معین و خاص اختصاص دهد. البته باید در طراحی فرایندهای اجرایی، از تبدیل نهاد صندوق به نهادی موازی با سایر نهادهای اجرایی پرهیز کرد. همچنین باید از ورود مستقیم صندوق به عرصه‌های تجارت، تولید، اعتبارات و تسهیلات اجتناب کرد و کارکردهای آن را از راههای غیرمستقیم و به وسیله کارگزاران ویژه مانند نهادهای تخصصی و توسعه‌ای و نظایر آن انجام داد. از مصارف خاص درآمدهای صندوق می‌توان به سه مورد تقویت نهادهای تخصصی و توسعه‌ای، تقویت نظام رفاه و تأمین اجتماعی و نیز کمک به منابع درآمدی بودجه عمومی و تأمین کسری بودجه احتمالی اشاره کرد.

### ۴-۵. ساختار کلی صندوق

در تبیین ابعاد یک نهاد علاوه بر ذکر مأموریتها و کارکردهای آن می‌توان از نظر جایگاه و ساختار نیز به آن پرداخت. همان‌طور که در بخشهای پیشین به آن اشاره شد موفقیت صندوق ذخیره توسعه و عمران ملی در گرو تعهد و پایبندی آن و نیز دولت به سیاستها و قواعد اعلام شده و پرهیز از مصلحت‌جوییهای مقطعی خواهد بود. بنابراین مدیریت و چارچوب اداره کردن این نهاد از حساسیت بسیاری برخوردار است و به این ترتیب اشاره به جایگاه و ساختار این نهاد و سازوکار تصمیم‌سازی آن هر چند سطحی، ضروری است.

در ادبیات مدیریت به‌ویژه در مباحث ساختار سازمانی، معمولاً سطوح سازمانی به سه سطح سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا دسته‌بندی می‌شود. براساس این دسته‌بندی، سیاستهای اداره یک نهاد در بالاترین سطح و مدیریت عالی تعیین می‌شود و به این ترتیب هدایت کلی مجموعه براساس سیاستهای ابلاغی انجام می‌شود. مدیریت میانی پس از دریافت سیاست و رهنمودها و چارچوبهای کلی اقدام به بررسیهای کارشناسی و تنظیم امور می‌کند. مأموریت اصلی این سطح، برنامه‌ریزی و نظارت است که طی آن ضمن تعیین هدفهای میانی، در نظر گرفتن تهدیدها و فرصتها و نقاط قوت و ضعف، سیر حرکت در قالب یک برنامه با دوره زمانی معین تبیین می‌شود. البته سطوح مدیریت میانی علاوه بر برنامه‌ریزی و تنظیم امور، در هنگام اجرا نیز، وظیفه نظارت و کنترل و جلوگیری از انحراف و تأخیر را به عهده دارد.

سطح سوم به حوزه اجرا و عاملیت اختصاص دارد. این حوزه در پرتو سیاستهای ابلاغی و در چارچوب برنامه‌های اعلام شده نسبت به اجرا کردن آنها اقدام می‌کند. معمولاً از نظر حجم عملیات این سطح نسبت به سطوح پیشین از حجم عملیات بالاتری برخوردار است.

از آنجا که صندوق ذخیره توسعه و عمران ملی نیز یک نهاد است که باید تحت اداره قرار گیرد و همان‌طور که گفته شد مدیریت و اداره آن از حساسیت بالایی برخوردار است، در این قسمت به جایگاه و ساختار کلی سازمانی آن در سه سطح یادشده اشاره می‌شود.

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

**الف- سیاست‌گذاری**

تعیین سیاستهای صندوق در چارچوب قوانین موضوعی مصوب مجلس شورای اسلامی و مفاد اساسنامه آن به عهده هیئت امنای صندوق خواهد بود. ترکیب هیئت امنا تشکیل شده است از شخصیتهای دولتی، غیردولتی و نیز نمایندگان ناظر قوه مقننه. ریاست هیئت امنا به عهده رئیس جمهور بوده و دبیری آن برعهده وزیر امور اقتصادی و دارایی خواهد بود. وظایف هیئت امنا و ترکیب اعضای آن در مواد ۹ و ۱۱ اساسنامه پیشنهادی ذکر شده است.

**ب- برنامه‌ریزی و نظارت**

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

**مدیریت سبد سرمایه‌گذاری:** در این بخش بازارهای هدف صندوق و ایجاد تنوع در پوشش جغرافیایی بازارهای بین‌المللی مورد بررسی و تأمل قرار گرفته و چارچوبهای توزیع سبد داراییهای صندوق به اشکال مختلف داراییها و قواعد ریسک و بازده، بررسی و تبیین می‌شود.

**برنامه‌ریزی و بررسیهای اقتصادی:** این بخش متشکل از حوزه بررسیهای اقتصادی، آمار و اطلاعات و برنامه‌ریزی است که براساس اطلاعات دریافت شده از سایر حوزه‌ها و پردازش آنها در قالب مدلهای مختلف نسبت به تنظیم برنامه عملیاتی صندوق اقدام می‌کند.

**نظارت و امور عمومی:** این بخش نیز متولی نظارت بر فعالیتهای حوزه‌های اجرایی و تهیه گزارشهای عملکردی است. همچنین امور قراردادها و بررسیهای حقوقی نیز در این حوزه جای می‌گیرد.

**ج- حوزه عملیات اجرایی و کارگزاران**

این حوزه، حوزه اجرا و عملیات مالی و سرمایه‌گذاری است که در واقع سیاستها و برنامه‌های ابلاغی را در صحنه‌های واقعی و اجرایی پیاده می‌کند. این حوزه در واقع مجری تصمیمات سطوح بالاتر بوده و در چارچوب ضوابط و قواعد تعیین شده فعالیت می‌کند که به‌طور طبیعی از گستردگی، تنوع و حجم عملیات بیشتری برخوردار است. در این حوزه نظام اداری و شبکه بانکی و نهادهای توسعه‌ای و صندوقهای تخصصی ایفای نقش می‌کنند.

به‌منظور اجتناب از توسعه تشکیلات و ایجاد هزینه‌های غیرضروری و نیز حسن استفاده از ظرفیتها و تواناییهای نهادهای کنونی در نظام اجرایی کشور نظیر نظام اداری، شبکه بانکی و نظایر آن و نیز پرهیز از

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

تداخل و توازی در فعالیتها، گرایش غالب در طراحی تشکیلات و ساختار صندوق، واگذاری عملیات اجرایی صندوق به عاملان و کارگزاران است.

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

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

## ۶. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

کشورهای در حال توسعه متکی بر منابع طبیعی به‌ویژه کشورهای در حال توسعه نفت‌خیز، به‌منظور غلبه بر عوارض اقتصاد تک محصولی و جلوگیری از ورود مستقیم شوکها و نوسانات برونزا و نیز حفظ منافع نسلهای آتی، ضمن بهره‌گیری از مبانی نظری توسعه پایدار، بهره‌برداری بهینه از منابع تجدیدناپذیر و نظریه پیشرفته "پرتفوی" به ایجاد نهادهایی اقدام کرده‌اند که امروزه با عنوان "صندوقهای پس‌انداز و سرمایه‌گذاری" شناخته شده است. مطالعه این اقدامها که گاه سابقه‌ای بیش از یک ربع قرن دارند و در کشورهای مختلف نظیر نروژ، ونزوئلا، کویت و ایالتهای آلاسکا و آلبرتا در آمریکا و کانادا، تجارب ارزشمندی را به وجود آورده‌اند، برای اصلاح ساختار و رفع بی‌ثباتی اقتصادی کشور سودمند است.

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

تجربه کشورمان در تأسیس حساب ذخیره ارزی طی دوره برنامه پنج‌ساله سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹) اقدامی است که در این چارچوب قابل ارزیابی است و در نظر گرفتن دوباره آن در قانون برنامه پنج‌ساله چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴) نشان‌دهنده عزم و اهتمام نظام مدیریتی کشور به تداوم این مسیر است. همان‌طور که از عنوان آن استنباط می‌شود شکل و ماهیت آن، قالب حساب دارد و در نتیجه کارکرد اصلی آن در سالهای اخیر بیشتر بر پس‌انداز (شکل‌گیری مازاد) استوار بوده است. به محض انباشت وجوهی در صندوق طی تشریفات مقتضی نسبت به برداشت از آن اقدام شده و تغییرات بسیاری در قوانین مربوط و اخذ مجوزهای متعدد برای برداشت از وجوه آن مانع شکل‌گیری کامل و ایفای نقش مؤثرتر شده که این امر نشان‌دهنده پایبند نبودن به سیاستها و قواعد اعلام شده و ضعف اقتدار سیاستهای مالی است.

پیشنهاد مشخص و توصیه‌های سیاستی برگرفته از مباحث طرح شده در این مقاله آن است که "حساب ذخیره ارزی" به" صندوق ذخیره توسعه و عمران ملی" ارتقا و تغییر شکل یابد تا امکان حفظ اصل سرمایه‌های حاصل از فروش نفت خام و تبدیل آن به داراییهای روی زمینی فراهم شود. مازاد درآمدهای نفتی و بهره مالکانه حاصل از استخراج نفت به‌عنوان منابع صندوق تلقی شده و به‌طور کامل تحت مدیریت آن قرار می‌گیرد. با تنظیم سبد دارایی مناسب و متنوع و اعمال مدیریت ریسک در برابر پذیرش ریسکهای منطقی، ضمن حفظ اصل سرمایه نسبت به حداکثر کردن بازده حاصل از داراییهای صندوق اهتمام می‌شود. بازده داراییهای صندوق به‌عنوان منبع درآمدی جدید، به‌منظور تقویت نهادهای توسعه‌ای و صندوقهای تخصصی، تقویت نظام رفاه و تأمین اجتماعی و کمک به منابع درآمدی بودجه عمومی و نیز پوشش دادن کسریهای احتمالی حاصل از تحقق نیافتن درآمدهای پیش‌بینی شده نفت مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. صندوق باید از استقلال نسبی حقوقی و اقتصادی برخوردار باشد تا چارچوبها و قواعد مورد نظر در مورد انباشت وجوه، مدیریت ریسک و بازده و متنوع کردن سبد دارایی و به دست آوردن سود و عواید آن از ثبات و پایداری لازم برخوردار باشد.

در طراحی سازمانی صندوق باید از ایجاد تشکیلات موازی و وسیع خودداری کرده و بیشتر بر سطوح سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی تکیه شود. صندوق مجاز به ورود مستقیم به عرصه عملیات اجرایی و تصدی‌گری نبوده و توصیه می‌شود که این امور به نهادهای تخصصی و اجرایی موجود نظیر بانک مرکزی، بانکهای توسعه‌ای و صندوقهای تخصصی واگذار شود. از آنجا که صندوق در طیف نهادهای تجهیز منابع و مدیریت وجوه قرار دارد بنابراین استقرار دبیرخانه صندوق در وزارت امور اقتصادی و دارایی مناسب‌تر است و لازم است از قرار گرفتن آن در محیط نهادها و سازمانهایی که متولی هزینه و تخصیص منابع هستند اجتناب شود. همچنین دولت و مجلس باید با تأکید بر اقتدار سیاستهای مالی و اجتناب از مصلحت‌گرایی

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

مقطعی به ارتقای اثربخشی صندوق در اقتصاد ملی و حفظ منافع نسلهای آتی اهتمام و عنایت ویژه داشته باشد.

## منابع

### الف) فارسی


ابریشمی، حمید (۱۳۸۱)، "نوسانات صادرات نفتی و رشد اقتصادی"، *فصلنامه پژوهشهای اقتصاد ایران*، دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی، شماره ۱۳ زمستان ص ۳۲-۱.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۲)، *حسابهای ملی*.

سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۶)، *مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی ۱۳۷۵-۱۳۳۸*.

سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۹)، *قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۹-۱۳۸۳*، مرکز مدارک اقتصادی – اجتماعی و انتشارات.

سازمان برنامه و بودجه (۱۳۸۴)، *قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۴-۱۳۸۸*، مرکز مدارک اقتصادی – اجتماعی و انتشارات.

سازمان برنامه و بودجه *قانون، بودجه سالهای مختلف*، مرکز مدارک اقتصادی – اجتماعی و انتشارات.

صادقی، حسین و داود بهبودی (۱۳۸۱)، "صندوق توسعه ملی: نهاد اصلاح ساختار اقتصادی" مجموعه مقالات دومین همایش اقتصاد ایران تهران، دانشگاه تربیت مدرس.

صادقی، حسین و داود بهبودی، (۱۳۸۳)، "*حساب ذخیره ارزی: مبانی، تجارب کشورها و عملکرد ایران*"، *فصلنامه پژوهشهای اقتصادی*، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، شماره سیزدهم، سال چهارم، پاییز، ص ۶۵-۳۳.

طیب‌نیا، علی (۱۳۷۴)، *تئوریهای دوم با نگاهی، فرایند تورم در ایران*، تهران، جهاد دانشگاهی.

عظیمی حسین (۱۳۷۱)، *مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصادی ایران*، تهران، نشر نی.

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۰)، *نگاهی به حساب ذخیره ارزی صادرات نفت خام*.

معاونت برنامه‌ریزی و بررسیهای اقتصادی وزارت بازرگانی (۱۳۸۲)، *بهبود عملکرد حساب ذخیره ارزی ایران*.

معاونت برنامه‌ریزی و بررسیهای اقتصادی وزارت بازرگانی(۱۳۸۲)، *بررسی اهداف و عملکرد حساب ذخیره ارزی در ایران*.


### ب) انگلیسی


Alaska Permanent Fund Corporation: Mission, Goals, by Laws, Resolution, http://www.apfc.org

Alier, M., and M, Kaufman (۱۹۹۹), "Nonrenewable Resources: A Case for Persistent Fiscal Surpluses," IMF Working Paper, ۴۴/۹۹.

Engel, E. and P. Meller (۱۹۹۳), *External Shocks and Stabilization Mechanisms*, Washington, D.C.: Inter – American Development Bank and


[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]

Johns Hopkins University Press.
Engel, Eduardo and Rodrigo Valdes (۲۰۰۰), "Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries", Unpublished Manuscript.
Fasano, U. (۱۹۹۹), "Intergenerational Economic Equity and Fiscal Sustainability With Exhaustible Resources – the Case of Qatar", Personal Communication.
Fasano, U. (۲۰۰۰), "Review of the Experience With Oil Stabilization and Selected Countries". WP/oo/۱۱۲, IMF Working Paper, http://www.imf.org/publications
Grisanti, A. (۲۰۰۰), "External Shocks, Political Constraints and Fiscal Stabilization: An Oil Stabilization Fund for the Venezuelan Case", Mimeo, IESA – University of Pennsylvania.
Norges Bank (۱۹۹۹), "The Petroleum Fund" ,Annual Report.
Stauffer Thomas R. (۱۹۸۶), "Oil Rich: Spend or Save? How Oil Countries Have Handled the Windfall" Center for Contemporary Arab Studies, Georgetown University, Washington D.C. Prepared for Alaska Permanent Fund.
Stijns, Jeam – Philippe (۲۰۰۰) "Natural Resource Abundance and Economic Growth Revisited", University of California at Berkeley.
Thorvaldur, Gylfason (۲۰۰۰), "Mother Earth: Ally or Adversary", *World Economic*, pp. ۱ – ۱۹.
Venezuelan Oil Fund (۱۹۹۶), "Slicing the Cake", The *Global Economics*, http://www. Morganstantley. Com

**ج) سایتهای اینترنتی**

http;//www.apfc.org
The Norwegian Government Petroleum Fund, http://odin dep. no
Welcome the Kuwait investment authority (KIA). http://www/KIA Gov. Kw/Kia
Stabilization Expenditures in Oil Rich Economies. http://wbln۰۰۱۸. world bank. org
What is the Alberta heritage savings trust fund? http://www. Reveneue. gov. ab. Ca
Alberta Heritage Savings Trust Fund Celebrates ۲۵ Strong Years. http://www/Reveneue. gov. ab. ca.
World Development Index (۲۰۰۳)
IMF World Economic Outlook (۲۰۰۱)

[ Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16 ]