

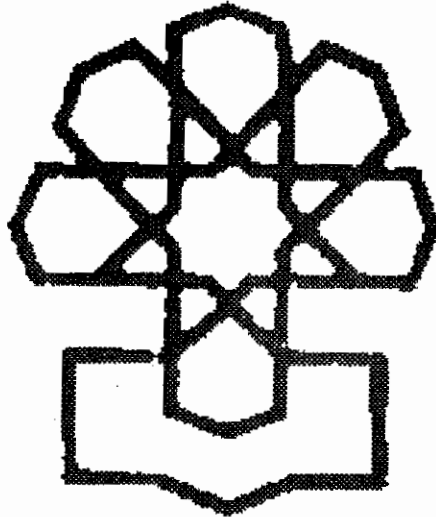


## گزارش توجیهی

# نگاهی به حساب ذخیره ارزی حاصل از صادرات نفت خام

مربوط به طرح:

اصلاح بند (ب) اصلاحی قانون برنامه سوم توسعه و الحاق یک بند به آن



کد موضوعی: ۱۷۰

شماره مسلسل: ۶۲۲۶

### فهرست مطالب

۱. شوک‌های نفتی و ماهیت گذرای آن‌ها ..... ۲
۲. تبعات شوک‌های نفتی بر متغیرهای اقتصادی ..... ۴
۳. فرایند وابستگی اقتصاد ایران به درآمد حاصل از فروش نفت ..... ۱۱
۴. استراتژی استفاده بهینه از صدور نفت ..... ۱۲
۵. ضرورت ایجاد حساب ذخیره ارزی حاصل از صدور نفت ..... ۱۴
۶. نگاهی به تجربه کشورهای دیگر در مورد حساب ذخیره ارزی حاصل از صدور نفت ..... ۱۸
۷. نگاهی به نحوه شکل‌گیری حساب ذخیره ارزی حاصل از صدور نفت و وضعیت فعلی آن .. ۲۱
۸. دیدگاه‌های مخالفان حساب ذخیره ارزی حاصل از صدور نفت و نقد دیدگاه آن‌ها ..... ۲۴
- منابع و مأخذ ..... ۲۸

## ۱. شوک‌های نفتی و ماهیت گذاری آن‌ها

بسیاری از کارشناسان امور انرژی معتقد به عدم تداوم نرخ‌های بالای قیمت نفت در بازار جهانی هستند. بین کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت اجماعی وجود دارد مبنی بر این که قیمت بالای انرژی همانند تیمت‌های پایین انرژی قابل تداوم نیست. استدلالی که عنوان می‌شود مبتنی بر این منطق است که در صورت تداوم قیمت بالای نفت، استخراج نفت از مناطقی که پیش از این با قیمت پایین نفت در بازار جهانی، فاقد توجیه اقتصادی بوده، توجیه اقتصادی می‌یابد و سرمایه گذاری‌هایی برای استخراج و عرضه نفت صورت خواهد گرفت که عرضه نفت در بازار جهانی را افزایش می‌دهد و به دنبال آن، قیمت نفت کاهش خواهد یافت. لذا یکی از مسائلی که اوپک همواره پیش روی خود دارد، تنظیم قیمت نفت در حدی است که انگیزه لازم برای عرضه بیش تر نفت توسط دیگر کشورها ایجاد نگردد.

از سوی دیگر با افزایش قیمت انرژی، سرمایه گذاری در انرژی‌های جانشین و پرهزینه‌ای نظیر انرژی هسته‌ای توجیه اقتصادی می‌یابد و بازار نفت را در آینده دچار مخاطره می‌کند. همچنین افزایش بیش از حد قیمت انرژی موجب کند شدن آهنگ نرخ رشد جهانی می‌گردد که پیامد آن با یک وقفه، کاهش تقاضا برای انرژی خواهد بود. علاوه بر این نگاهی به سابقه تشکیل اوپک نشان می‌دهد که این اتحادیه انحصاری نتوانسته به توافقات بلندمدت میان اعضا دست یابد و همگی اعضا را ملزم به رعایت سقف‌های تولید کند. دلیل این امر آن است که همواره در پیمان‌های انحصاری، کشورهایی که دارای ظرفیت بالای تولیدند بیش ترین انگیزه را برای نقض توافقات به دست آمده خواهند داشت. تمام نکات فوق مؤید آن است که قیمت‌های بالای نفت تداوم نخواهد داشت. البته چنین استدلالی را می‌توان برای قیمت‌های پایین انرژی به کار برد. در صورت تداوم قیمت پایین نفت، استخراج نفت از برخی چاه‌ها و در برخی کشورها توجیه اقتصادی نخواهند داشت. از این رو با یک وقفه، کاهشی در عرضه نفت ایجاد خواهد شد که می‌تواند به دلیل ثبات نسبی میزان تقاضا، قیمت نفت را افزایش دهد. همچنین همان‌طور که قیمت‌های بالای نفت انگیزه اعضا را برای عدم تعهد به توافقات اوپک بالا می‌برد، کاهش قیمت نفت، زمینه هماهنگی و اتحاد بیش تر

آنان را فراهم می‌سازد و لذا اعضا می‌توانند با استفاده از قدرت انحصاری خود، قیمت‌های نفت را در بازار جهانی افزایش دهند.

با توجه به مطالب فوق، همواره تلاش می‌شود تا قیمت نفت در فاصله ۲۰ تا ۳۰ دلار هدفگیری شود و در این فاصله نوسان داشته باشد تا منافع تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان نفت به‌طور همزمان حفظ گردد.

شوک‌های عمده‌ای که تاکنون به قیمت نفت وارد شده است به‌قرار زیر است:

۱. شوک نفتی سال ۱۹۷۳: این شوک قیمت نفت به‌دلیل تحریم صادرات نفت از سوی کشورهای عرب حوزه خلیج فارس مقارن با جنگ اعراب و اسرائیل ایجاد گردید و حدود یک‌سال به‌طول انجامید.

۲. شوک نفتی سال ۱۹۷۹: این شوک قیمت به‌دلیل کاهش صدور نفت ایران مقارن وقوع انقلاب اسلامی ایجاد گردید.

۳. شوک نفتی سال ۱۹۸۶: در این مقطع، قیمت نفت به کم‌ترین میزان خود در طول سال‌های پس از جنگ جهانی دوم رسید. کاهش قیمت نفت در این سال در ادامه یک روند کاهشی قیمت نفت پس از سال ۱۹۷۹ به وجود آمد.

۴. شوک نفتی سال ۱۹۹۱: در این سال به واسطه اشغال کویت توسط عراق قیمت نفت افزایش بی‌سابقه‌ای یافت.

۵. شوک نفتی سال ۲۰۰۰: این شوک در پی کاهش بی‌سابقه قیمت نفت حادث شد که از دلایل آن می‌توان به همکاری خوب اعضای اوپک و رشد مجدد کشورهای آسیای جنوب شرقی و رشد جهانی اشاره کرد.

اگر قیمت‌های نفت را به قیمت سال ۱۹۹۹ ثابت کنیم، در شوک اول قیمت نفت بالای ۳۰ دلار و در شوک دوم بالای ۶۵ دلار و در شوک آخر بالای ۲۷ دلار است. همان‌طور که دیده می‌شود شوک فعلی به لحاظ ابعاد، کوچک‌تر از شوک‌های قبلی است و لذا نباید تصور کرد که این فرصت چنان بی‌بدیل است که می‌تواند تمام اقتصاد را تغییر دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود افزایش قیمت نفت در گذشته چندین بار رخ داده، ولی نه فقط اقتصاد ایران را بهبود بخشیده، بلکه به اعتقاد برخی محققان موجب تخصیص غیربهبه منابع و وابستگی بیش‌تر

اقتصاد به نفت گردیده است. از این رو عدم توجه کافی به راهکارهای مناسب برای استفاده از فرصت به دست آمده، می‌تواند موجب خسارت‌هایی به اقتصاد گردد.

## ۲. تبعات شوک‌های نفتی بر متغیرهای اقتصادی

الف) تورم: تجربه نشان داده که معمولاً همزمان با افزایش درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران یک دوران موقتی رونق اقتصادی ایجاد می‌شود که همزمان با آن تورم نیز افزایش می‌یابد. به لحاظ مفاهیم اقتصادی می‌توان تغییرات رخ داده را به انتقال منحنی‌های عرضه و تقاضا به سمت بالا نسبت داد که همزمان با آن، تولید و تورم افزایش می‌یابد. با افزایش درآمدهای ارزی، میزان واردات مواد اولیه افزایش می‌یابد و لذا تولید افزایش یافته، منحنی عرضه به سمت راست انتقال می‌یابد.

با افزایش درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت، مخارج دولت و همچنین حجم نقدینگی به دلیل افزایش خالص داراییهای خارجی بانک مرکزی افزایش می‌یابد که این امر موجب انتقال منحنی تقاضا به سمت بالا می‌گردد. همزمانی این دو حرکت موجب افزایش تولید در اقتصاد و افزایش میزان تورم می‌شود. در دوران کاهش درآمدهای ارزی، منحنی‌های عرضه بر خلاف حالت قبل حرکت خواهند داشت.

در بعد عرضه به دلیل کاهش درآمدهای ارزی، مواد اولیه به میزان کافی برای صنایع تأمین نمی‌شود و در نتیجه، تولید کاهش می‌یابد که این امر به معنای آن است که منحنی عرضه به سمت چپ حرکت می‌کند. منحنی تقاضا نیز به دلیل کسری بودجه و استقرار دولت از بانک مرکزی و افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی و نیز متورم شدن پایه پولی و افزایش حجم نقدینگی به سمت راست منتقل می‌گردد که همزمانی این دو حرکت، موجب رکود همراه با تورم می‌شود.

همان‌طور که مشاهده می‌شود اقتصاد ایران در هر دو حالت افزایش و کاهش درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت و ایجاد رونق و رکود در اقتصاد، دچار تورم خواهد شد. از این رو از دید عموم مردم، تورم بیماری مزمن اقتصاد ایران به نظر می‌رسد. نکته مهم آن است که ریشه تورم

در هر دو حالت، افزایش شدید نقدینگی است، اما دلایل افزایش نقدینگی در هر حالت یکسان نیست.

وقتی درآمدهای ارزی افزایش می‌یابد، پایه پولی متأثر از افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی متورم می‌گردد و به دنبال آن نقدینگی گسترش می‌یابد. در دوران رکود به دلیل کسری بودجه دولت، پایه پولی از طریق افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی متورم می‌شود و لذا نقدینگی نیز به دنبال افزایش پایه پولی افزایش می‌یابد.

در سال ۱۳۷۹ علی‌رغم افزایش قیمت نفت، تجربه تلخ گذشته تکرار نگردید و نرخ تورم نه فقط افزایش پیدا نکرد، بلکه کاهش شدید یافت. براساس آمار منتشر شده توسط بانک مرکزی، نرخ تورم در سال ۱۳۷۹، ۱۲/۶ درصد گزارش گردیده که از نرخ مصوب برنامه پنج‌ساله سوم (۱۹/۹) بسیار کم‌تر است. دلیل این امر را می‌توان به سیاست‌های پولی اتخاذ شده در این سال و تدبیر حساب ذخیره ارزی حاصل از صادرات نفت خام در کنترل پایه پولی نسبت داد. همچنین در این سال ۲۴۰۰ میلیارد ریال از بدهی دولت به بانک مرکزی باز پرداخت گردید که به دلیل تأثیرش در کاهش نرخ رشد پایه پولی، اثر ضد تورمی داشته است. یادآور می‌شود که در سال ۱۳۷۹ به دلیل کسری بودجه شدید دولت - و نه افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی - پایه پولی افزایش ۱۷/۵ درصدی داشت. متأسفانه به دلیل اتخاذ سیاست‌های انبساطی در اواخر سال گذشته، نظیر کاهش ذخایر قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی و کاهش نرخ سود تسهیلات بانکی، علی‌رغم عدم افزایش شدید پایه پولی، نقدینگی در سال گذشته افزایش شدید داشت (۲۹۳ درصد) که از سال ۱۳۷۵ تا به امروز بی‌سابقه بوده و امکان دارد این توده نقدینگی، دستاورد کنترل تورم را در سال ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ از بین ببرد. به علاوه کنترل نرخ ارز که موجب کنترل نرخ کالاهای وارداتی شد و همچنین کاهش محدودیت واردات که موجب افزایش عرضه کالا در اقتصاد گردید، توانست نرخ تورم را در سال ۱۳۷۹ پایین نگه‌دارد. بدیهی است راه‌حل‌های فوق فقط نقش مسکن را در پایین نگه داشتن تورم ایفا می‌کنند و کنترل نرخ تورم به صورت پایدار فقط با کنترل نقدینگی به دست خواهد آمد.

ب) تولید، مصرف، مالیات: درآمدهای ارزی کشور صرف واردات کالاهای مصرفی،

کالاهاى سرمايه‌اى و کالاهاى واسطه‌اى نظير مواد اوليه مى‌گردد. واردات کالاهاى مصرفى بطور مستقيم مورد مصرف قرار مى‌گيرد. واردات کالاهاى وارداتى به‌طور مستقيم و واردات کالاهاى سرمايه‌اى از طريق افزايش ميزان سرمايه‌گذارى بر توليد تاثير مى‌گذارند. افزايش توليد نيز درآمدهاى مالياتى را افزايش مى‌دهد. از سوى ديگر افزايش توليد موجب افزايش درآمد و اشتغال مى‌گردد که بر مصرف تاثير خواهند داشت. اين فرآيند در تصوير ۱ ترسيم گرديده است.

ج) نرخ ارز: وارد کرد، ارز ناشى از صادرات نفت خام به بازار داخلى نيز تبعات متعددى خواهد داشت که در تصوير ۲ ترسيم گرديده است. در ذيل به‌طور مختصر به اين تاثيرات مى‌پردازيم:

۱. تاثير فروش ارز بر بودجه دولت: اولاً با عرضه ارز توسط بانک مرکزى به بازار ارز داخلى، قيمت ارز کاهش خواهد يافت. دليل اين امر آن است که تقاضاى ارز به دليل عدم گسترش واردات و بسط اقلام وارداتى متناز ثابت است، ولى عرضه ارز افزايش يافته که اين امر به کاهش نرخ ارز منجر خواهد شد. با کاهش نرخ ارز در بازار، بخشى از بودجه سالانه دولت که با فروش درآمدهاى ارزى در بازار داخلى تأمين مى‌شود، محقق نمى‌گردد و در نتيجه، بانک مرکزى ناچار به فروش مقدار بيش تری ارز خواهد گرديد که اين امر نيز موجب تشديد کاهش نرخ ارز مى‌گردد و دوباره بانک مرکزى ناچار به فروش مقدار بيش تری ارز براى تحقق بودجه مورد نياز مى‌شود. همان‌طور که ملاحظه مى‌گردد اين وضعيت یک حلقه معيوب است که دائم خود را تضعيف مى‌کند. طرح شماتيك اين فرآيند در تصوير ۳ ترسيم گرديده است.

۲. اتلاف منابع و ايجاد زمينه‌هاى رانت‌خوارى: ممکن است کسانی از کاهش نرخ ارز استقبال کنند. چراکه اين کاهش را تنويت ارزش پول ملي مى‌انگارند. در پاسخ بايد گفت که کشور در مقاطع سال‌هاى ۵۳، ۶۲، ۶۷ تجربه کاهش نرخ ارز را پشت سر گذاشته است. اما اين کاهش بسيار مقطعى بوده و دوباره نرخ ارز با یک جهش به روند معمول خود رسیده است. لذا به نظر کاهش مقطعى نرخ ارز نه فقط هيچ مشکلى را حل نمى‌کند، بلکه موجب هدر رفتن منابع و منتفع شدن عده‌اى از اين نوسان نرخ ارز مى‌گردد.

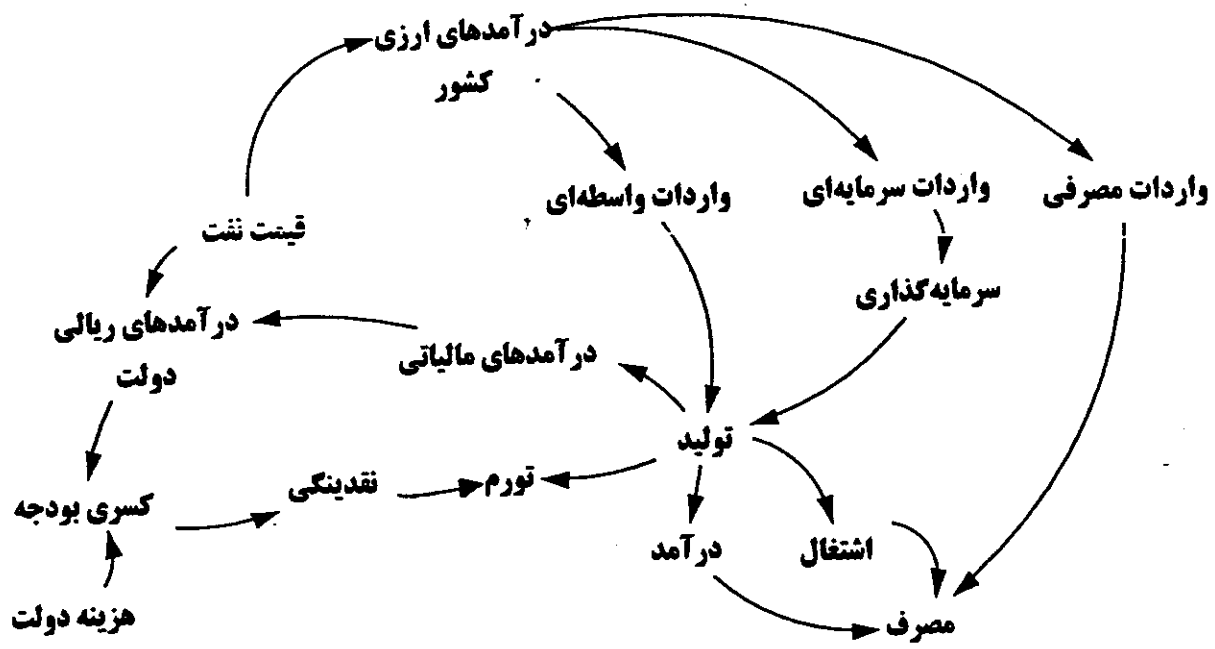
۳. تاثير فروش ارز بر صنايع داخلى: با کاهش نرخ ارز تمام صنايعى که با نرخ ارز سابق، رقيب

محصولات وارداتی بودند و رشکسته می‌گردند و قدرت رقابت خود با کالاهای خارجی را از دست می‌دهند. اهمیت این نکته وقتی بیش‌تر آشکار می‌گردد که توجه شود اکثر صنایع داخلی بر اساس تنوری جانشینی واردات شکل گرفته‌اند.

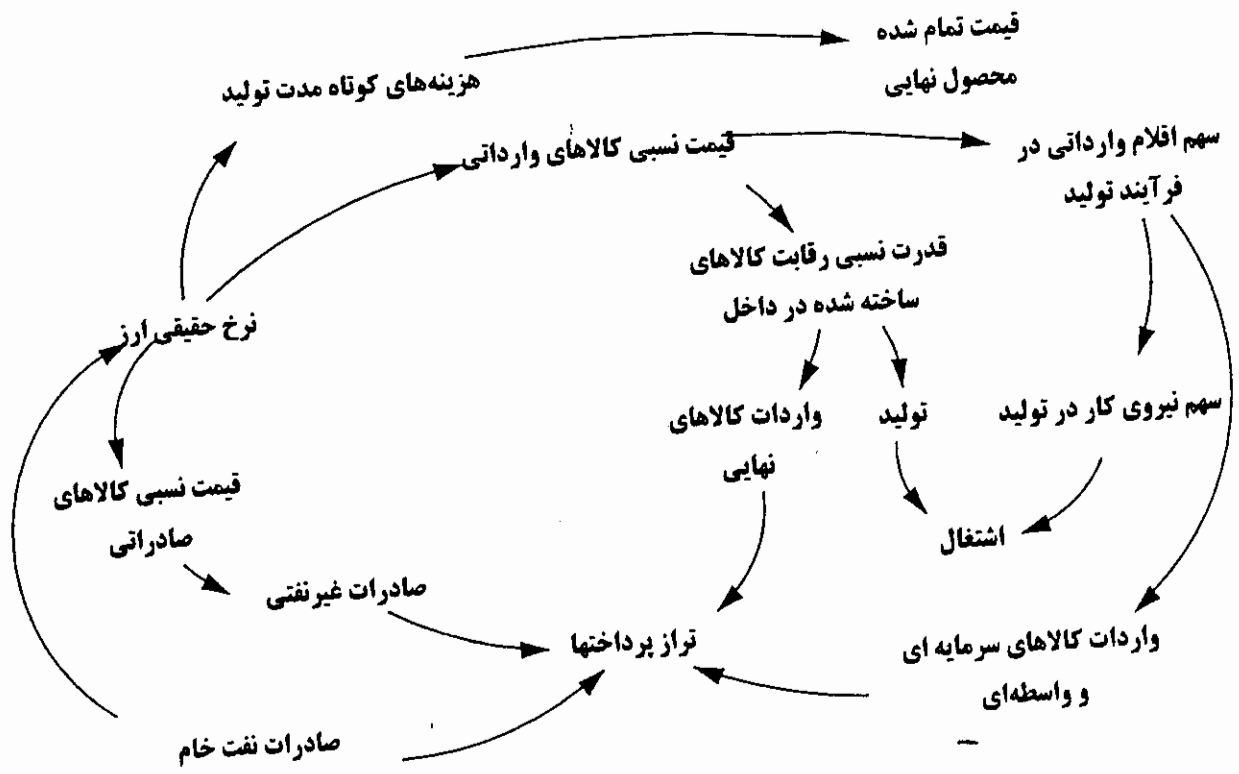
۴. تأثیر فروش ارز بر بازار کار: پیامد دیگر کاهش نرخ ارز، سرمایه‌بر بودن - و نه کاربر بودن - صنایع جدید است؛ چراکه به دلیل ارزان شدن نرخ ارز، کالاهای سرمایه‌ای وارداتی ارزان خواهند شد که این حالت، بر خلاف سیاست اشتغال‌زایی است.

۵. تأثیر فروش ارز بر صادرات غیرنفتی: با کاهش نرخ ارز، صادرات غیرنفتی کشور کاهش خواهد یافت، چراکه محصولات صادراتی گران‌تر از کالاهای خارجی خواهد گردید و لذا از توان رقابت صادراتی کشور کاسته خواهد شد. جالب آن که همواره در زمان‌های کاهش قیمت نفت، صحبت از توسعه صادرات غیرنفتی و عدم وابستگی به درآمد نفت در اقتصاد رواج می‌یابد و همه‌گیر می‌گردد، ولی با اولین افزایش قیمت نفت، تمام شعارهای پیش‌گفته فراموش شده، سیاست‌های ضد صادرات غیرنفتی اعمال می‌گردد.

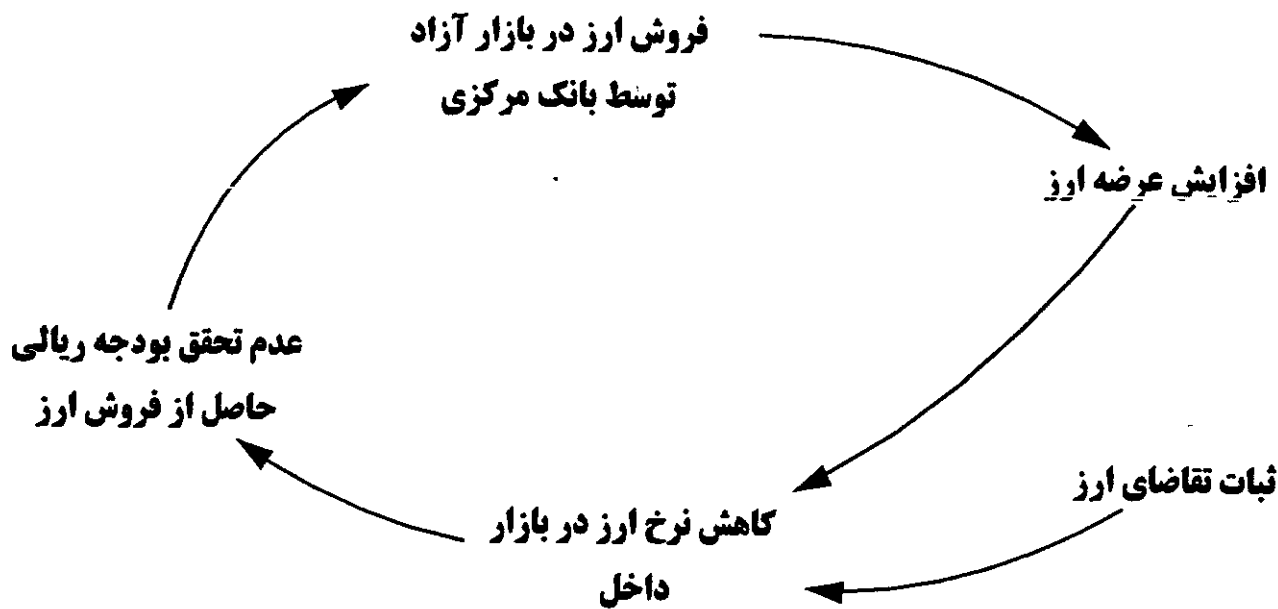
تبعات ناشی از وارد کردن حجم زیاد درآمدهای ارزی به‌طور ناگهانی به اقتصاد اصطلاحاً «بیماری هلندی» خوانده می‌شود. این تئوری که با توجه به تجارب برخی کشورهای صادرکننده نفت شکل گرفته مدعی است که وارد کردن ناگهانی درآمدهای بادآورده نظیر نفت موجب گسترش بخش غیرتجاری، مانند خدمات و ساختمان در مقایسه با بخش تجاری می‌گردد. حال چنانچه درآمدهای بادآورده مذکور تداوم نیابد اقتصاد نمی‌تواند به حالت قبل باز گردد. نتیجه فرایند مذکور، افزایش میزان واردات و کاهش صادرات و نیز افزایش تولیدات کالاهای غیرتجاری و کاهش تولیدات تجاری خواهد بود.



تصویر ۱: نقش درآمدهای ارزی  
بر بودجه دولت و تولید و دیگر  
متغیرهای اقتصادی



تصویر ۲: نقش نرخ ارز بر متغیرهای اقتصادی نظیر اشتغال، تولید، تراز پرداختها



تصویر ۳: تأثیر فروش ارز حاصل از صادرات نفت خام در بازار داخلی بر تأمین بودجه دولت

### ۳. فرایند وابستگی اقتصاد ایران به درآمد حاصل از فروش نفت

توسعه کشورهای نفتی همواره با دو مسأله بنیادی مواجه است:

۱. افزایش وابستگی به درآمدهای نفتی،

۲. کارایی پایین در استفاده از این گونه درآمدها.

به تجربه دیده شده هرچه درآمدهای حاصل از فروش نفت بیشتر شده نیاز دولت‌ها به صادرات نفت افزایش یافته که این روند به صورت یک حلقه با بازخورد (feedback) مثبت میزان وابستگی به نفت را تشدید کرده است.

در طی ۵ دهه گذشته، مبالغ هنگفتی از درآمدهای نفتی در زمینه‌های به اصطلاح انتفاعی سرمایه‌گذاری شده تا بدین وسیله، سرمایه‌های زیرزمینی نفت تبدیل به سرمایه‌های زاینده بر روی زمین شود؛ اما نه فقط سرمایه‌گذاری‌های مزبور بازگشت مثبتی نداشته‌اند، بلکه در بسیاری از موارد نرخ بازده داخلی آن‌ها منفی بوده و تأسیسات به وجود آمده حتی توان بازسازی خود را نیز نداشته‌اند.

با افزایش درآمدهای نفتی، هزینه‌های دولت نیز افزایش پیدا می‌کند تا جایی که هزینه‌های مذکور از درآمدهای دولت پیشی می‌گیرد و این امر به ایجاد کسری بودجه می‌انجامد. بنا به گفته یکی از اولین مسئولین سازمان برنامه و بودجه (ابوالحسن استهبان) انگیزه مهم تشکیل سازمان برنامه و بودجه و تنظیم برنامه‌های عمرانی، مصرف درآمد نفت برای ایجاد ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی بوده است. از زمان اجرای اولین برنامه عمرانی - برخلاف برنامه پیش‌بینی شده - دولت مجبور شد بخشی از درآمد نفت را صرف بودجه جاری کند، چرا که درآمد مالیاتی دولت، بودجه جاری را تأمین نمی‌کرده و متأسفانه این روند تا کنون ادامه داشته است. به دلیل افزایش بودجه جاری و عدم تقویت نظام مالیاتی و بسط پایه‌های مالیاتی، وابستگی به نفت برای بودجه جاری افزایش یافته است.

مکانیزمی که بر اثر آن وابستگی اقتصاد به نفت بیشتر می‌شود به‌طور مختصر در زیر

تبیین می‌شود:

با افزایش نفت، سرمایه‌گذاری‌های دولت در تأسیسات عمومی افزایش می‌یابد. با به ثمر

رسیدن این سرمایه‌گذاری‌ها، بر میزان ظرفیت تأسیسات عمومی دولت افزوده می‌شود؛ اما همسان با آن، بودجه جاری لازم برای اداره تأسیسات عمومی دولت افزایش نمی‌یابد. از آنجا که درآمدهای مالیاتی نمی‌تواند بودجه جاری لازم را تأمین کند نیاز به صادرات نفت افزایش می‌یابد و از این‌رو از طریق بودجه جاری وابستگی اقتصاد به نفت افزایش می‌یابد.

از سوی دیگر چنانچه دولت مقید باشد که ظرفیت تأسیسات عمومی را به‌طور سالانه افزایش دهد همین امر نیاز به سرمایه‌گذاری‌های بیش‌تر در تأسیسات عمومی را فزون‌تر می‌کند که این نیاز جز با افزایش صادرات نفت تأمین نخواهد شد. از این‌رو این حلقه نیز اقتصاد را بیش از پیش به نفت و صادرات نفتی وابسته می‌کند.

چنانچه دولت بخشی از درآمد حاصل از نفت را در تأسیسات انتفاعی سرمایه‌گذاری کند، ظرفیت تأسیسات غیرانتفاعی افزایش می‌یابد. حال چنانچه این تأسیسات سودآور باشند، وابستگی به صادرات نفت را کم‌تر می‌کنند، اما چنانچه زیان‌ده باشند - که در اغلب موارد این‌گونه است - برای جبران زیان آن‌ها، نیاز به درآمدهای نفتی و به تبع آن نیاز به صادرات نفت فزونی می‌گیرد و بدین ترتیب، اقتصاد به نفت وابسته‌تر می‌گردد.

چنانچه دولت خود را مقید به افزایش مدام تأسیسات غیرانتفاعی بداند، نیاز به افزایش سرمایه‌گذاری‌ها از محل درآمد نفت دارد که این امر می‌تواند نیاز به صادرات نفتی را به‌طور مشروط (در صورت زیان‌ده بودن مؤسسات غیرانتفاعی یا کم بودن میزان سوددهی) افزایش دهد و میزان وابستگی به نفت را بیش‌تر کند.

#### ۴. استراتژی استفاده بهینه از صدور نفت

نفت یکی از منابع پایان پذیر است که به همه نسل‌های این سرزمین تعلق دارد. قید پایان پذیری (depletable) و تعلق نفت به نسل‌های مختلف نکاتی هستند که با ملاحظه آن‌ها استراتژی صحیح مصرف را می‌توان ارائه کرد. هر روش و توصیه‌ای که بدون توجه به هر کدام از نکات فوق ارائه شود قابل نقد و خدشه خواهد بود. مسأله مطرح در خصوص مصرف نفت انتخاب بین زمانی (intertemporal choice) است؛ بدین معنا که کدام حالت به لحاظ

اقتصادی مقرون به صرفه است:

۱. استخراج نفت در زمان حال و سرمایه‌گذاری در آمد حاصل از صدور آن؛

۲. باقی ماندن نفت در دل زمین و استخراج آن در آینده.

باید به خاطر داشت که - علی‌رغم نوسانات پیاپی - نرخ واقعی نفت در بازار جهانی در طول سال‌ها افزایش یافته و روند این نرخ نیز روبه افزایش است. به همین دلیل، چنانچه نرخ بازده پروژه‌هایی که درآمدهای نفتی در آن‌ها هزینه شده از نرخ افزایش قیمت نفت بیش‌تر باشد، می‌توان گفت که درآمدهای نفتی به لحاظ اقتصادی به شکل توجیه‌پذیر هزینه شده‌اند، اما چنانچه نرخ بازده پروژه اجرا شده توسط درآمد نفت از نرخ افزایش قیمت نفت کم‌تر باشد، نشان از آن دارد که منابع به شکل نامطلوب تخصیص یافته و توجیه اقتصادی ندارند.

تعلق این منبع خداداد به نسل‌های بعد، قید دیگری بر استراتژی صحیح مصرف درآمدهای ناشی از فروش نفت وارد می‌کند. درآمدهای نفتی باید در مواردی هزینه شوند که اطمینان کافی از این‌که منافعش به نسل‌های آتی نیز خواهد رسید حاصل گردد. پایان‌پذیری منابع نفت، میزان استخراج بهینه در زمان‌های مختلف را تعیین می‌کند.

درآمدهای هنگفت ناشی از صدور نفت موجب اتکای بیش از پیش دولت‌ها به آن، غفلت و عدم توجه کافی به ارتقای سهم مالیات‌ها در بودجه دولت، و تکامل نظام مالیاتی گردیده است. از این‌رو درآمدهای مالیاتی بخش کمی از بودجه دولت را تشکیل می‌دهد و نظام اخذ مالیات نیز نظامی ابتدایی و عقب‌مانده باقی مانده است. جهت‌گیری اصولی نظام برنامه‌ریزی باید به سمتی باشد که هزینه‌های جاری از محل درآمدهای مالیاتی تأمین گردد و درآمدهای حاصل از صادرات نفت بابت تأمین هزینه‌های جاری صرف نشود. بلکه در هزینه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری‌های سودآوری که بتواند استخراج نفت را توجیه کند و منطق تبدیل ثروت زیرزمینی به ثروت روی زمینی را محقق گرداند به کار رود. همچنین درآمد حاصل از صدور نفت خام نباید صرف واردات کالاهای مصرفی گردد تا رفاهی را به‌طور مقطعی ایجاد کند.

با توجه به تأسیسات ایجاد شده برای استخراج نفت، سیاست‌های دولت در قبال اوپک، چشم‌انداز آتی در مورد قیمت نفت، و سیاست کشورهای رقیب، دوره پیش روی ما است:

۱. عدم افزایش تولید و صادرات و ذخیره نفت در منابع زیرزمینی،
۲. استخراج و فروش نفت و پس انداز درآمدهای حاصل از صادرات و سرمایه گذاری آن در بخش های سودده.

فکر حساب ذخیره ارزی حاصل از فروش نفت خام نتیجه انتخاب روش دوم می باشد.

### ۵. ضرورت ایجاد حساب ذخیره ارزی حاصل از صدور نفت

طراحان برنامه های اول و دوم توسعه همواره بر کنترل نقدینگی برای جلوگیری از تورم به عنوان یکی از اهداف برنامه ها تأکید کرده اند؛ اما در عمل جریان نقدینگی فاصله زیادی با اهداف برنامه پیدا کرد و لذا طراحان برنامه سوم ضمن اعلام کنترل نقدینگی به عنوان یکی از اهداف برنامه سوم برای کنترل نقدینگی، مکانیزمی را به منظور وصول به آن پیش بینی گردید. این مکانیزم، حساب مازاد درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت است. وجود این حساب می تواند هر دو سبب متورم شدن پایه پولی را در دوران رونق و رکود مهار کند. انباشت مازاد درآمدهای ارزی در حساب مذکور، مانع بسط پایه پولی به دلیل افزایش بدهی های دولت به بانک مرکزی و افزایش دارایی های خارجی بانک مرکزی می گردد.

در دورانی که درآمدهای حاصل از فروش نفت کاهش می یابد، درآمدهای عمومی پیش بینی شده در بودجه دولت تحقق پیدا نمی کند و لذا دولت برای تأمین هزینه های خود و جبران کسری بودجه به جای استقراض از بانک مرکزی می تواند معادل ریالی میزان کسری بودجه را از حساب مذکور برداشت کند. از این رو معادل بدهی های دولت به بانک مرکزی ثابت باقی می ماند و موجب بسط پایه پولی نمی گردد. زمانی که درآمدهای نفتی بیش از ارقام پیش بینی شده محقق گردد، درآمدهای مازاد به عنوان دارایی های خارجی بانک مرکزی نگهداری نمی شود و در نتیجه، پایه پولی بسط نمی یابد و به جای آن در حساب مذکور ذخیره می گردد. در تشبیه، می توان گفت همان طور که سیستم فنر بندی در اتومبیل مسافران را از نوسانات حاصل از وضعیت سطح جاده مصون نگه می دارد، حساب مذکور می تواند مانع انتقال نوسانات غیر قابل پیش بینی بازار نفت و درآمدهای ارزی به اقتصاد گردد.

در سال ۱۳۷۵ دولت با درآمدهای ارزی بیش از ارقام پیش‌بینی شده مواجه گردید و لذا لایحه اصلاح بودجه به مجلس ارائه شد تا مبلغ ۶۰۰۰ میلیارد ریال بیش از بودجه مصوب هزینه شود. در سال ۱۳۷۶ به دلیل عدم تحقق درآمدهای نفتی در اثر کاهش قیمت نفت دولت ناچار گردید اصلاحیه‌ای به مجلس ارائه دهد تا ۶۰۰۰ میلیارد ریال از بانک مرکزی استقراض کند. توجه به این تجربه تلخ نشان‌دهنده آن است که چنانچه مبلغ مذکور در سال ۱۳۷۵ نگهداری شده بود دولت در سال ۷۶ ناچار نبود این مبلغ را از بانک مرکزی استقراض کند و جامعه را با آثار تورمی آن مواجه سازد.

با توجه به افت و خیز بسیار زیاد قیمت نفت و پیش‌بینی ناپذیری آن در طول زمان، برنامه‌ریزان برنامه سوم به جای پیش‌بینی قیمت نفت، قیمت مدیریت شده‌ای را برای تنظیم بودجه‌های سالانه در نظر گرفتند. برای مثال فارغ از این که قیمت نفت چه میزان خواهد بود، مبلغ ۱۴ میلیارد دلار درآمد نفتی برای بودجه سال در نظر گرفته می‌شود که عدم تحقق این میزان پیش‌بینی شده با تدبیر حساب مازاد درآمدهای ارزی جبران خواهد شد.

**اهمیت حساب مذکور در کارکرد ثبات‌سازی آن است.** بی‌تردید مهم‌ترین وظیفه سیاست‌گذاری در عرصه اقتصاد کلان، اتخاذ سیاست‌های ثبات‌سازی (stabilization policy) است. ایجاد ثبات در عرصه اقتصاد مهم‌ترین پیش‌شرط سرمایه‌گذاری محسوب می‌شود؛ چراکه فقط در پرتو ثبات اقتصادی، پیش‌بینی‌پذیری و محاسبه سود و زیان امکان‌پذیر است. به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران یکی از عوامل عدم تشکیل سرمایه توسط بخش خصوصی در ایران، وجود نوسانات اقتصادی، سیاسی و حقوقی است. در محیط آرام و بدون تلاطم اقتصادی، زمینه برای فعالیت و رقابت در سطح خرد اقتصاد فراهم می‌گردد. در صورت وجود نوسانات اقتصادی، بیش‌ترین دغدغه بنگاه‌های تولید معطوف به همراه شدن و متضرر نشدن از نوسانات تولید می‌گردد. برای مثال توجه به تغییرات ناگهانی نرخ ارز ممکن است بیش از ارتقای کیفیت محصول بنگاه‌ها را به خود مشغول دارد. در فضای پر نوسان، بسیاری از افراد شرایط را مساعد می‌بینند تا بتوانند از طریق دلالتی و بهره‌گیری از شرایط موجود در بازار ارز، از سودهای سرشار بهره‌مند گردند. ایجاد فضای باثبات اقتصادی موجب اطمینان خاطر مدیران بنگاه‌ها برای تمرکز بر فعالیت‌های تولیدی به جای

فعالیت‌های سوداگرانه و ... می‌گردد. از این رو سیاست ثبات سازی و اندیشه حساب ذخیره ارزی، سیاستی به نفع تولید و صنعت ارزیابی می‌گردد.

یکی دیگر از کارکردهای مهم حساب مذکور، استفاده از پشتوانه ارزی فوق برای انجام اصلاحات ساختاری است. بی تردید ساختارهای اقتصادی کشور در طول سال‌های متمادی به صورت نامطلوب شکل گرفته که گواه این امر وضعیت نامناسب متغیرهای اقتصادی در مقایسه با کشورهای توسعه یافته است. از این رو برنامه سوم توسعه برای برون رفت از مشکلات دامنگیر اقتصاد، تغییر ساختارهای اقتصادی را از طریق سیاست‌هایی مانند تک‌نرخی کردن ارز، خصوصی سازی، هدفمند کردن یارانه‌ها، گسترش شبکه تأمین اجتماعی، آزادسازی تجارت خارجی، و آزادسازی قیمت‌ها مطرح کرد. از آن جا که اعمال این سیاست‌ها موجب افزایش تقاضای ارز می‌گردد می‌توان به پشتوانه مازاد درآمدهای ارزی، سیاست‌های دشوار فوق را با موفقیت عملی کرد. هم اکنون که اقتصاد کشور به لحاظ مالی و پولی در وضعیت نسبتاً با ثبات و مطلوب قرار دارد بهترین زمان برای انجام اصلاحات ساختاری و وارد کردن شوک‌های ناشی از اصلاحات مذکور به بدنه اقتصاد است. کسانی تصور می‌کنند در این زمان که اقتصاد در وضعیت نسبتاً مطلوب قرار دارد نباید چنین شوک‌های خودخواسته‌ای را به اقتصاد تحمیل کرد؛ اما در پاسخ باید گفت از آن جا که انجام اصلاحات فوق‌گریز ناپذیر است، چنانچه هم اکنون تأخیر و تردیدی در انجام آن ایجاد گردد دشواری‌های انجام آن به زمان رکود اقتصاد موقوف می‌گردد که در آن زمان، سیاست‌های مزبور به مراتب دشوارتر، پرهزینه‌تر و با فشار بیش‌تر بر اقتصاد انجام خواهد گرفت.

از دیگر کارکردهای حساب مذکور، تقویت بخش خصوصی است که در بلندمدت از میزان وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی خواهد کاست. تقویت بخش خصوصی، زمینه‌ساز افزایش سهم درآمدهای مالیاتی از بودجه دولت می‌گردد که به سهم خود از بودجه دولت در برابر نوسانات قیمت نفت محافظت خواهد کرد. اتکای روزافزون بودجه دولت به درآمدهای نفتی، زمینه‌های استقلال اقتصادی دولت از بدنه اقتصاد و به تبع آن استقلال اقتصادی و سیاسی بیش از حد دولت از جامعه را به از مغان آورده که این مسئله به یکی از عوامل حضور استبداد در تاریخ معاصر ایران پس از کشف نفت تبدیل گردیده است. به همین دلیل بسیاری

از صاحب‌نظران سیاسی معتقدند حل اساسی و ساختاری مشکل استبداد سیاسی در گرو وابسته‌تر کردن دولت به لحاظ درآمد به جامعه و تقویت اقتصاد بخش غیردولتی است. به یک تعبیر، تقویت جامعه مدنی در گرو تقویت بنیه اقتصادی بخش غیر دولتی است. نهادهای اجتماعی مستقل از دولت فقط زمانی شکل خواهند گرفت که به لحاظ مالی استقلال واقعی پیدا کرده باشند و در غیر این صورت به نهادهای دست‌ساز دولت تبدیل می‌شوند که باید خود را با اراده حاکمیت همراه سازند. لذا از منظر سیاست نیز نحوه مصرف درآمدهای نفتی از اهمیت بسزایی برخوردار است.

از دیگر مواردی که حساب مذکور می‌تواند در آن‌ها به کار گرفته شود، بازپرداخت بدهی دولت به بانک مرکزی است که خصلتی ضد تورمی دارند و در سال ۱۳۷۹، ۲۴۰۰ میلیارد ریال و در سال ۱۳۸۰، حدود ۲۰۰۰ میلیارد ریال از آن پرداخت خواهد شد.

یکی دیگر از زمینه‌هایی که مازاد درآمدهای ارزی می‌تواند در آن به کار گرفته شود، افزایش توان صادرات نفت است. به اعتقاد بسیاری از اقتصاددانان، اعضای اوپک یک اتحادیه انحصاری یا کارتل را تشکیل می‌دهند. در این کارتل کسی که بیش‌ترین ظرفیت تولید را داشته باشد بیش‌ترین قدرت چانه‌زنی را خواهد داشت و از این رو در کارتل پیشرو محسوب خواهد شد و بیش‌ترین نقش را در تعیین قیمت و تعیین میزان تولید ایفا خواهد کرد. به این علت، کشورهای صادرکننده نفت همواره در پی آن هستند که ظرفیت‌های اضافی برای استخراج نفت ایجاد کنند تا قدرت چانه‌زنی خود را بالا ببرند. در حال حاضر عربستان چندین برابر میزان صدور نفت خام خود، توان صادرات نفت خام دارد و لذا بیش از همه در تصمیم‌گیری‌های اوپک تأثیرگذار است و هیچ تصمیمی در اوپک بدون جلب نظر عربستان اخذ نمی‌شود. از سوی دیگر، همزمان با افزایش شدید قیمت‌های نفت، کشورهایایی که ظرفیت‌های استخراج و صدور نفت بیش‌تری داشته باشند می‌توانند از این افزایش قیمت بیش‌ترین سود را ببرند. عربستان به دلیل ظرفیت بالای تولید در بیش‌تر شوک‌های نفتی بیش‌ترین استفاده را برده و ایران به دلیل ظرفیت کم تولید نتوانسته چنان‌که باید از فرصت‌های مقطعی پیش آمده به شکل مناسب بهره‌مند شود. افزایش توان بالقوه صدور نفت می‌تواند در بهره‌های افزایش قیمت نفت به راحتی درآمد سرشاری را نصیب کشور کند.

برای مثال در زمان افزایش قیمت نفت در سال ۱۹۷۳ مقارن تحریم صدور نفت از سوی اعراب، ایران با توجه به توان بالقوه خود توانست منفعت زیادی از شرایط موجود کسب کند؛ یا در مقطع سال ۱۹۷۹ که مقارن انقلاب اسلامی است اعراب بیشترین بهره را از افزایش قیمت نفت بردند.

سال‌هاست که صنعت نفت ایران از همان تجهیزات فرسوده و با تکنولوژی قدیمی استفاده می‌کند. البته تحریم‌های مکرر اقتصادی علیه ایران، بازسازی و ترمیم و نوسازی صنایع نفت را با دشواری‌های بسیار روبه‌رو کرده است. از طرف دیگر، همواره درآمدهای حاصل از صدور نفت در اختیار دولت قرار گرفته شده و پس از تصویب بودجه، بخشی از این درآمدها برای نوسازی و افزایش ظرفیت استخراج و صدور نفت اختصاص می‌یابد، اما بخش نفت نتوانسته از ارزش افزوده ایجاد شده در همان بخش برای نوسازی و تجهیز خود بهره‌برداری لازم را داشته باشد. عدم توجه به سرمایه‌گذاری در بخش نفت موجب تنزل رتبه ایران در اوپک و کاهش توان صادراتی ایران گردیده است. البته برخی سیاست‌های اتخاذ شده، نظیر قیمتگذاری انرژی و نرخ رشد فزاینده مصرف انرژی، بیش از پیش قدرت صادراتی ایران را در آینده تحلیل خواهد برد.

با توجه به نکات فوق‌الذکر باید تدبیری اندیشیده شود که در صورت ایجاد مازاد درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت، بخشی از آن برای تجهیز صنعت نفت به کار گرفته شود.

## ۶. نگاهی به تجربه کشورهای دیگر در مورد حساب ذخیره ارزی حاصل از صدور نفت

کشور نروژ و کشور کویت که از جمله صادرکنندگان نفت به‌شمار می‌آیند نیز چندی است اقدام به تأسیس صندوق مازاد درآمدهای نفتی کرده‌اند.

صندوق ذخیره نفت نروژ به موجب مصوبه شماره ۳۶ مورخ ۱۹۹۰/۶/۲۲ ایجاد گردید. بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۶ به دلیل کسری بودجه دولت، وجوه قابل توجهی در صندوق ذخیره نشد و سرمایه‌گذاری وجوه عملاً از سال ۱۹۹۶ آغاز گردید. بانک مرکزی نروژ مسئولیت مدیریت اجرایی وجوه صندوق را به نیابت از طرف وزارت اقتصاد و دارایی به عهده دارد.

زمینه‌ها و علل تشکیل صندوق مزبور چنین است:

۱. درآمد حاصل از فروش نفت درآمد عادی محسوب نمی‌شود و ناشی از فروش بخشی از ثروت ملی است. برای اجتناب از کاهش ثروت ملی، این درآمد باید به شکل دیگری از دارایی انباشت شود.

۲. درآمد نفت نباید صرف دخل و خرج جاری گردد.

۳. وابستگی به نفت باید به مرور زمان کاهش یابد.

۴. باید مازاد بودجه دولت به صندوق واریز و کسری آن از محل صندوق تأمین گردد و لذا این صندوق، وظیفه تنظیم نوسانات بودجه را به عهده دارد.

۵. در آینده دولت به لحاظ مالی با چالش‌هایی نظیر افزایش میانگین سنی جامعه و افزایش پرداخت‌های مستمری بازنشستگان روبه‌رو می‌گردد که باید از هم‌اکنون تمهیداتی در خصوص آن‌ها اندیشیده شود.

در مورد چارچوب‌های سرمایه‌گذاری‌های مربوط به این صندوق نکات زیر در خور ذکر هستند:

۱. سرمایه‌گذاری باید در خارج کشور انجام شود، زیرا اگر در داخل سرمایه‌گذاری شود در هنگام کاهش درآمدهای نفتی و کسری بودجه دولت، نقد کردن سرمایه‌گذاری‌های مذکور دشوار است و به طول می‌انجامد.

۲. اگر سرمایه‌گذاری در داخل صورت بگیرد در عمل تبدیل به بخشی از بودجه دولت خواهد شد.

۳. تزیق درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت به داخل اقتصاد تورم‌زا است.

۴. به دلیل تبعات ارزی تزیق درآمدهای ارزی، شرکت‌های نروژی که در بازارهای

صادراتی و کالاهای وارداتی رقابت می‌کنند در موضع ضعف قرار خواهند گرفت.

۵. سرمایه‌گذاری در خارج کشور امکان انتخاب ابزارهای متنوع سرمایه‌گذاری در مناطق مختلف جهان را فراهم می‌کند و لذا خطر ناشی از سرمایه‌گذاری را از طریق متنوع‌سازی<sup>۱</sup> کاهش می‌دهد.

با توجه به ملاحظات فوق، راهکارهایی پیگیری شد که امکان نقد شدن بخشی از وجوه مذکور در صورت وجود کسری بودجه را فراهم سازند، ولی بخش اعظم وجوه در یک سرمایه‌گذاری بلندمدت سرمایه‌گذاری می‌شود؛ زیرا به تجربه ثابت شده که در افق سرمایه‌گذاری بلندمدت بازدهی سرمایه‌گذاری در سهام به مراتب بیش از اوراق قرضه بانرخ ثابت است.

نحوه این سرمایه‌گذاری نیز چنین است که حدود ۳۰ تا ۵۰ درصد در سهام بازار و حدود ۵۰ تا ۷۰ درصد اوراق قرضه دولتی یا تضمین دولت یا سازمان بین‌المللی سرمایه‌گذاری می‌شود.

متوسط موزون مدت سرمایه‌گذاری‌ها در اوراق قرضه بین ۳ تا ۷ سال خواهد بود. درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها پس از کسر هزینه‌های مربوط به حساب فوق واریز می‌گردد. بانک مرکزی موظف است به‌طور سه ماهه و سالانه از عملکرد صندوق گزارش تهیه کند.

برای انجام بهتر وظایف در نروژ، سازمانی جدا از بانک مرکزی، اما زیر نظر این بانک تأسیس شده است. برای ایجاد انگیزه به‌منظور استخدام پرسنل مجرب و کارادر سازمان، دستمزدهای بالا مقرر گردید. همچنین حقوق کارشناسان متناسب با بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها پرداخت می‌شود.

در فاصله سال‌های ۱۹۹۶ تا ۱۹۹۹ جمعاً مبلغ ۱۶۵۷ میلیارد کرون نروژ (معادل ۱۷/۵ میلیارد دلار) به صندوق ذخیره نفت واریز گردید. ارزش دارایی‌ها در پایان سال ۱۹۹۹، حدود ۲۲۲/۴ میلیارد کرون (معادل ۲۳۵ میلیارد دلار) بود و به موجب گزارش مالی پایان سال ۱۹۹۹، متوسط بازدهی از سال ۱۹۹۷ تا ۱۹۹۹ حدود ۱۰/۲ درصد در سال است.

۵۸ درصد دارایی‌ها در اوراق قرضه و ۴۲ درصد در بازار سهام سرمایه‌گذاری شده و ۱۰ درصد سرمایه‌گذاری‌ها در اوراق قرضه توسط بانک مرکزی انجام شده است. همچنین

۱. diversification.

۷۲ درصد سرمایه گذاری‌ها در سهام توسط ۱۰ مدیر خارجی<sup>۱</sup> انجام می‌شود. پور تفوی سهام شامل بیش از ۲۰۰۰ شرکت در ۲۰ کشور اروپایی و آمریکایی و آسیایی و اقیانوسیه است که ترکیب سرمایه گذاری در مناطق مختلف است.

## ۷. نگاهی به نحوه شکل‌گیری حساب ذخیره ارزی حاصل از صدور نفت و وضعیت فعلی آن

پیش از تنظیم برنامه سوم توسعه، کارشناسان وزارت نفت به دنبال ایجاد یک صندوق مازاد درآمدهای ارزی بودند تا مازاد تولید از سقف تولید پیشنهادی توسط دولت در آن ذخیره گردد تا در امر سرمایه گذاری به کار گرفته شود. همان‌طور که ملاحظه می‌گردد در این پیشنهاد توجهی به کارکرد نوسان‌گیری از بودجه دولت و اقتصاد نشده بود. همچنین ایجاد صندوق مزبور مستلزم ایجاد سازمانی جدا برای اداره آن بود. از این‌رو این پیشنهاد پذیرفته نشد و مکانیزمی که توسط سازمان برنامه و بودجه برای برنامه سوم پیشنهاد شده بود مورد قبول قرار گرفت. در لایحه برنامه پنج‌ساله سوم توسعه، مفاد مربوط به حساب مذکور در ماده ۵۸ آمده بود که پس از اعمال تغییراتی در کل لایحه تحت عنوان ماده ۶۰ به تصویب رسید. براساس این ماده، دو حساب «ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت» و «حساب ذخیره ریالی» توسط دولت در بانک مرکزی افتتاح شده و مازاد درآمدهای ارزی نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در برنامه در «حساب ذخیره ارزی درآمد نفت خام» نگهداری می‌گردد. همچنین براساس این قانون، جبران کاهش درآمدهای عمومی دولت از محل درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها از حساب ذخیره ارزی ممنوع گردید. همچنین پس از حصول اطمینان از تحقق درآمدهای ریالی پیش‌بینی شده در قانون بودجه هر سال، اعطای وام کوتاه مدت برای فعالیت‌های تولیدی و سرمایه گذاری از محل باقیمانده وجوه ارزی پیش‌بینی شد.

● پیش‌بینی اولیه طراحان برنامه سوم با توجه به قیمت‌های نفت در سال‌های اخیر، در صورت افزایش قیمت نفت، انباشت حداکثر ۳ میلیارد دلار بوده است. یکی از موارد اختلاف در زمان

1. external manager.

تصویب لایحه برنامه پنجساله سوم توسعه، زمان شروع انباشت درآمدهای فوق بود. کمیسیون اقتصادی مجلس به اعمال ماده ۶۰ از ابتدای سال ۱۳۷۹ اعتقاد داشت و سازمان برنامه و بودجه از تأخیر آن تا سال ۱۳۸۰ حمایت می‌کرد که سرانجام در مجلس شورای اسلامی، پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه به تصویب رسید. استدلال سازمان برنامه و بودجه، مبنی بر آن بود که به دلیل رکود حاکم بر سال‌های ۷۸-۷۶ با تزریق درآمدهای مازاد سال ۱۳۷۹ اقتصاد می‌تواند یک جهش بلند اقتصادی داشته باشد تا بتواند با مسائلی که در سال‌های بعد با اجرای برنامه پیش خواهد آمد مواجه گردد.

● با افزایش شدید قیمت نفت در بازار جهانی از سوی نمایندگان مجلس دوره پنجم، اصلاحیه‌ای به ماده ۶۰ در قالب یک لایحه طرح گردید. در مقطع زمانی فوق، علی‌رغم پشتیبانی بسیاری از نمایندگان از دلایل تأسیس حساب ذخیره درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت، طرح مزبور به تصویب رسید. خاطر نشان می‌شود که تصویب این اصلاحیه کم‌تر از ۶ ماه پس از تصویب و ابلاغ قانون برنامه سوم توسعه انجام گردید. براساس استدلال مخالفان، طرح مذکور ماده ۶۰ را بی‌اعتبار کرده و زمینه نقض اهداف مستتر در حساب مذکور و تغییر دیگر بندهای برنامه را فراهم ساخته است. در این اصلاحیه «حساب ذخیره ریالی» از ماده ۶۰ حذف گردید و فقط یک حساب تحت 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 ذکر گردیده بود - تغییراتی یافت. این تغییرات زمینه‌ساز انجام اصلاحیه بودجه سال ۱۳۷۹ بود که براساس آن، مبلغ ۶۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰ ریال در اختیار استان‌ها قرار می‌گرفت. همچنین براساس این اصلاحیه، دولت اجازه یافت تا معادل ۵۰ درصد حساب ذخیره ارزی را برای سرمایه‌گذاری و تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز طرح‌های تولیدی و کارآفرینی صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل و نقل و خدمات فنی و مهندسی در اختیار بخش غیر دولتی قرار دهد.

● در تاریخ ۲۵ ۱۳۷۹.۸ آیین‌نامه اجرایی ماده ۶۰ اصلاحی قانون برنامه سوم توسط هیأت وزیران تصویب گردید که طی دو اصلاحیه، تغییراتی در آن اعمال گردید. براساس این

مصوبه «هیأت امنای حساب ذخیره ارزی» مرکب از رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی و چهار نماینده به انتخاب رئیس جمهور (حداقل دو نفر از بین وزیران) برای حسن اجرای قانون و اتخاذ تصمیم در مواردی نظیر تعیین روش محاسبه و نرخ سود و زمان بازپرداخت تسهیلات اعطایی و نیز نحوه تعیین اولویت طرح‌ها برای استفاده از تسهیلات تشکیل گردید.

● براساس ماده ۳ این مصوبه، بانک مرکزی موظف است در چهار ماه اول هر سال، معادل ریالی ۱۰۰ درصد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام را به حساب درآمد عمومی واریز کند و از ماه پنجم تا تأمین سقف مجاز تعهدات ارزی سال، معادل ریالی یک دوازدهم سقف مزبور را به حساب درآمد عمومی و بقیه را به حساب ارزی واریز کند. پس از تأمین تمام بودجه سالانه، کلیه مبالغ دریافتی به حساب ارزی واریز می‌گردد و حداکثر ۵۰ درصد از ارز واریز شده به حساب ارزی توسط بانک‌ها و در قالب تسهیلات به طرح‌ها اختصاص می‌یابد. البته چنانچه معادل ریالی درآمد حاصل از صادرات نفت خام تا پایان بهمن ماه همان سال کم‌تر از رقم پیش‌بینی شده در بودجه سالانه باشد، بانک مرکزی کسری را از حساب یاد شده تأمین خواهد کرد.

● طرح‌های پیشنهادی پس از بررسی فنی و اقتصادی توسط بانک‌های عامل و تأیید وزارتخانه‌های ذی‌ربط از تسهیلات ارزی بهره‌مند می‌گردند. دوره استفاده از تسهیلات برای سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری آزمایشی حداکثر سه سال و مدت بازپرداخت وام حداکثر پنج سال پس از مدت یاد شده است. نکته جالب در این مصوبه مکث شدن بانک مرکزی به پرداخت سود در قبال نگهداری حساب مذکور است. این امر بانک مرکزی را ملزم خواهد کرد تا تدابیری برای نگهداری اقتصادی و سودآور منابع موجود در حساب مذکور اتخاذ کند.

● از سوی هیأت امنای حساب ذخیره ارزی، بانک‌ها مسئول اعطای وام مذکور و ارزیابی طرح‌ها گردیدند. زیرا به تجربه ثابت شده بود که ارزیابی وزارتخانه‌ها از طرح‌ها چندان قابل اعتماد نیست و بانک‌ها در صورت داشتن آزادی عمل، مسئولانه‌تر و درست‌تر به ارزیابی طرح‌ها خواهند پرداخت. براساس مصوبه هیأت مذکور، سود اعتباری اعطایی به مشتری حداکثر ۷.۵ درصد در سال خواهد بود و بانک عامل ۳ درصد از سود دریافتی مذکور

را به همان ارز دریافتی از مشتری به حساب ذخیره ارزی واریز خواهد کرد. نرخ تسهیلات برای طرح‌های بازسازی صنایع که متضمن حداقل ۵۰ درصد ماشین‌آلات و تجهیزات موجودند منهای ۰/۲۵ درصد و طرح‌های سرمایه‌گذاری در استان‌های محروم، منهای ۰/۵ درصد خواهد شد. تخفیف اعطایی از سود متعلقه برای تسریع در بهره‌برداری و بازپرداخت، نسبت به موعد برنامه‌ریزی شده ۱۰ درصد برای ۶ ماه و ۱۵ درصد برای یکسال تعیین گردید. در مصوبه هیأت امنای حساب ذخیره ارزی راجع به شرایط و ضوابط اعطای تسهیلات ارزی که در ضمیمه ۴ موجود است تدابیری در خصوص نحوه وصول تسهیلات اعطا شده و اقدامات لازم در صورت تأخیر تادیه تسهیلات در نظر گرفته شده است.

● به منظور حصول اطمینان از اقتصادی بودن طرح‌های متقاضیان وام ارزی مربوط به حساب ذخیره ارزی، بانک مرکزی شرایطی را در این مورد تعیین کرد. بر اساس اطلاعات موجود تا انتهای مردادماه ۱۳۸۰، ۶۳۵ طرح ارسال شده که از میان آن‌ها ۱۴۴ طرح به مبلغ ۷۰۱/۴ میلیون دلار به تصویب رسیده و ۴۹۱ طرح دیگر به مبلغ ۴۰۹۹/۹ میلیون دلار در دست بررسی است.

## ۸ دیدگاه‌های مخالفان حساب ذخیره ارزی حاصل از صدور نفت و نقددیدگاه آن‌ها

متأسفانه برخی افراد که از دقایق ذکر شده آگاهی ندارند، وجود حساب مذکور را به بی‌برنامگی و بی‌توجهی دولت و مجلس شورای اسلامی به حوزه اقتصاد تعبیر می‌کنند. این افراد چنین وانمود می‌کنند که پرداختن به امور سیاسی فرصت لازم برای تصمیم‌گیری‌های اقتصادی را از دولت و مجلس سلب کرده است. کسانی دیگر با اغراض سیاسی چنان وانمود می‌کردند که وجود حساب مذکور ناشی از عدم تفاهم دیدگاه‌های اقتصادی موجود در کابینه در باب نحوه هزینه کردن حساب مذکور است؛ اما از آن جا که این ادعاها فاقد وجهت علمی‌اند در این جا نقد و بررسی نمی‌شوند.

■ بعضی از افراد در مصاحبه‌ها و مقالات خود، وجود حساب مذکور را سیاستی ضد تولیدی ارزیابی کرده‌اند که با توجه به نکات فوق، سستی اظهارات ایشان آشکار می‌گردد؛ زیرا در ماده ۶۰ آمده که حدود ۵۰ درصد از حساب مذکور به صورت وام ارزی در اختیار بخش غیر

دولتی برای گسترش تولید و انجام سرمایه گذاری قرار خواهد گرفت.

■ برخی دیگر از دست‌اندرکاران دستگاه‌های دولتی با توجه به فراوانی طرح‌های نیمه تمام، نگهداری درآمدهای مذکور در حساب ذخیره ارزی و انحصار تخصیص آن به بخش غیردولتی را سیاستی نادرست می‌شمرند. در پاسخ به این گروه باید یادآور شد که اصرار بر اعطای وام مذکور به بخش غیردولتی به دلیل ملاحظات مختلفی انجام گرفت که یکی از آنها اطمینان از برگشت وام مذکور است. با کمال تأسف باید گفت که بیش‌تر طرح‌های انجام شده توسط بخش دولتی فاقد توجیه اقتصادی است و از این‌رو صرف منابع در طرح‌های دولتی، یعنی تخصیص غیربهبینه منابع به دست آمده است.

■ بسیاری عدم استقبال بخش خصوصی از وام داده شده از محل حساب مذکور را دلیلی بر شرایط سخت و دشوار اعمال شده توسط بانک مرکزی بر متقاضیان دریافت وام تفسیر کرده‌اند. این افراد نرخ بهره درخواست شده (۷/۵ درصد) بر وام‌های مذکور را بیش از توان گیرندگان وام می‌دانند. همچنین مدت زمان تعیین شده برای اتمام سرمایه‌گذاری (۳ سال) و زمان لازم برای سود دهی (۵ سال) را در مقایسه با مدت زمان انجام پروژه‌های دیگر در کشور، اندک می‌دانند.

در مقابل، بانک مرکزی اعطای وام ارزی با شرایط آسان‌تر را به نوعی پرداخت رانت تلقی می‌کند. به نظر مسئولان بانک مرکزی در نظر گرفتن نرخ بهره کم‌تر از میزان مقرر و مدت زمان بیش‌تر از مهلت ذکر شده، به معنای چشم پوشی از منافع عموم مردم است.

اعطای وام به طرح‌های فاقد توجیه اقتصادی به بهانه ترویج تولید و رونق صنعت موجب ضایع شدن و هدر رفتن منابع مذکور می‌گردد. لذا هر چند ممکن است استقبال مورد نظر از وام تسهیلات در نظر گرفته شده به عمل نیاید. ولی این اطمینان خاطر وجود خواهد داشت که صنایع رانتی و وابسته به حمایت مالی دولت گسترش نمی‌یابند و صنایع سودآور از شرایط مذکور حداکثر استفاده را می‌برند. از این‌رو، برخی از کارشناسان معتقدند نباید طوری عمل شود که شائبه تسهیلات تکلیفی در مورد وام‌های ارزی ایجاد گردد. بلکه باید به بانک‌ها استقلال لازم اعطا گردد تا بر اساس منافع و مصالح خود به اعطای وام بپردازند. فقط در این صورت، منافع جامعه حفظ خواهد شد. برخی از منتقدان گمان می‌کنند که عملکرد بانک‌ها در

راستای منافع خود لزوماً مخالف منافع جامعه و صنعت است؛ اما در پاسخ باید گفت که از اصول اولیه و پایه‌ای اقتصاد آن است که افراد و نهادها باید در راستای منافع خود حرکت کنند و به واقع از تلاقی این جهت‌گیری‌ها و منفعت‌جویی‌ها مصلحت جمعی محقق می‌گردد. لذا باید بانک‌ها از استقلال عمل مورد نیاز در مورد تعیین اولویت و پذیرش و تصویب طرح‌های ارسال شده برخوردار باشند تا بتوانند به نحو اقتصادی و کارا عمل کنند.

■ امروزه برخی مدعی‌اند در حالی که حجم نسبتاً زیادی از مازاد درآمد ارزی را کد مانده، بسیاری از صنایع در حال ورشکستگی هستند. در پاسخ به این گروه باید گفت به اذعان اکثر صاحب‌نظران، تخصیص منابع در سال‌های گذشته بهینه نبوده و ضوابط لازم برای احداث و راه‌اندازی بسیاری از طرح‌ها رعایت نشده است. از این‌رو طرح‌های مذکور زیانده و در حال ورشکستگی‌اند. حمایت مستمر از این‌گونه صنایع منجر به سودآوری و اقتصادی شدن آن‌ها نخواهد شد و صرفاً وابستگی آن‌ها به دولت را فزون‌تر می‌کند و سرانجام منابع تزیق شده در آن صنایع بی‌فایده خواهند بود. به همین علت باید به تلخی پذیرفت که بعضی از صنایع به ناچار باید تعطیل شوند و بیش از این منابع صرف بقاء و نگهداری آن‌ها نگردد. از این منظر می‌توان اختصاص ۵۰۰ میلیون دلار از حساب مذکور بابت صنایع ورشکسته نساجی را توسط هیأت دولت به نقد کشید. نباید این تصور به وجود آید که حساب ذخیره ارزی نقش جبران‌کننده صنایع فرسوده و ورشکسته را بر عهده دارد و در هر جا که بخش صنعت و تولید به بن‌بست رسید باید به حساب مذکور مراجعه شود و به صورت تکلیفی آن‌ها را تخصیص داد.

■ یکی از مسائلی که موجب عدم استقبال مورد انتظار از تسهیلات مذکور می‌گردد، این است که نحوه بازپرداخت طرح‌ها چندان روشن نیست. عدم شفافیت نحوه بازپرداخت وام‌های ارزی، امکان محاسبه هزینه و فایده را از سرمایه‌گذاران سلب می‌کند. بدیهی است که سرمایه‌گذار فقط در یک فضای شفاف می‌تواند سود و هزینه‌های خود را به لحاظ اقتصادی ارزیابی کند. این امر با توجه به نوسانات بسیار شدید قیمت ارز و نبود یک سیاست ارزی مدون طی سال‌های گذشته بیش از پیش آشکار می‌گردد. در برنامه پنجساله سوم توسعه، سیاست ارزی مبتنی بر حفظ نرخ حقیقی ارز تعریف شد. در صورتی که این سیاست تحقق

یابد. باید منتظر بود که نرخ ارز سالانه حدود ۱۳ تا ۱۵ درصد افزایش یابد. چراکه بر اساس فرضیه برابری قدرت خرید، جریان تغییرات نرخ ارز متناسب با تفاضل نرخ تورم داخلی و جهان خارج است؛ حال چنانچه نرخ تورم داخلی در حدود ۱۵ تا ۱۸ نوسان داشته باشد و نرخ تورم جهانی در حدود ۲ تا ۳ درصد، در این صورت نرخ ارز افزایش ۱۳ تا ۱۵ درصدی خواهد داشت. با وجود سیاست ارزی در برنامه سوم و پیش‌بینی‌های فوق، نگرانی دیگر آن است که مجریان اقتصادی دولت به این سیاست پای‌بند نباشند و نتوانند این سیاست ارزی را محقق کنند. از این‌رو به نظر طبیعی است که از منظر متقاضیان استفاده از تسهیلات حساب ذخیره ارزی، کیفیت بازپرداخت وام‌ها روشن و شفاف نباشد. همچنین باید توجه داشت که نرخ ارز و بازار بورس اولین متغیرهایی هستند که به عدم تعادل‌ها و نوسانات اقتصادی واکنش نشان می‌دهند و لذا از سیالیت بسیار بالایی برخوردار می‌باشند. حال چنانچه اقتصاد دچار نوسانات شدید گردد و مدیریت اقتصادی نتواند با اتخاذ سیاست‌های مناسب با این نوسانات مقابله کند، نرخ ارز شتاب بیشتری خواهد گرفت و این امر، بازپرداخت دیون توسط دریافت‌کنندگان وام را دشوارتر خواهد ساخت.

به دلیل ابهامات فوق، پیشنهادی از سوی بانک مرکزی در هیأت امنای حساب ذخیره ارزی طرح گردید که بر مبنای آن چنانچه نوسانات نرخ ارز از ۱۰ درصد بیش‌تر باشد، بانک مرکزی نیمی از خسارت وارد شده به دریافت‌کننده وام را از حساب ذخیره ارزی جبران کند. همچنین هرگونه سیاستی که موجب وارد آمدن خسارت به دریافت‌کننده وام گردد توسط دولت اعمال گردد توسط حساب مذکور جبران گردد. اما این پیشنهاد با توجه به مخالفت برخی کارشناسان، مبنی بر صرف بودجه همگانی به منظور حمایت از افراد خاص، مورد پذیرش قرار نگرفت.

۱. گفتگو با حسین کاظم‌پور اردبیلی، روزنامه همشهری، شنبه ۶ مرداد ۱۳۸۰، شماره ۲۴۶۱.
۲. «مدیریت ذخایر ارزی و صندوق ذخیره نفت دولت در بانک مرکزی نروژ»، مجله پیام بانک، س ۱۱، ش ۲۷۹، هفته چهارم دی ماه ۱۳۷۹.
۳. «مدیریت ذخایر ارزی و صندوق ذخیره نفت دولت در بانک مرکزی نروژ»، مجله پیام بانک، س ۱۱، ش ۲۸۰، هفته اول بهمن ماه ۱۳۷۹.
۴. «مدیریت ذخایر ارزی و صندوق ذخیره نفت دولت در بانک مرکزی نروژ»، مجله پیام بانک، س ۱۱، ش ۲۸۱، هفته دوم بهمن ماه ۱۳۷۹.
۵. «گفتگو با دکتر مسعود نیلی»، روزنامه همشهری، ۱۸ آبان ۱۳۷۹، ش ۲۲۳۹.
۶. «گفتگو با دکتر مسعود نیلی»، روزنامه همشهری، ۲۳ آبان ۱۳۷۹، ش ۲۲۴۳.
۷. مجاور حسینی، فرشید، «رکود صادرات غیرنفتی ایران و دلایل آن: کاربرد یک الگوی تعادل عمومی»، پژوهشنامه بازرگانی.

8. Mashayekhi, Ali N. "Public Finance, Oil Revenue Expenditure and Economic Performance :A Comparative Study of Four Countries". *System Dynamics Review*, 14(2-3):189-219