

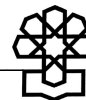
۲۸. صندوق توسعه ملی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۴	۱. مبانی نظری مصرف منابع طبیعی پایان پذیر
۴	۱-۱. دیدگاه اقتصاددانان درباره استفاده از منابع پایان پذیر
۶	۱-۲. جایگزینی کالاهای سرمایه‌ای به منظور جبران کاهش ذخایر منابع پایان پذیر در مدل‌های رشد اقتصادی
۸	۲. تجربه جهانی در مورد ایجاد صندوق‌های نفتی
۸	۲-۱. اهداف صندوق‌های نفتی
۱۰	۲-۲. نقایص صندوق‌های نفتی
۱۱	۲-۳. صندوق دائمی آلاسکا (APF)
۱۵	۲-۴. «صندوق آلبرتا» (AHSTF) در کانادا
۲۱	۲-۵. صندوق نفتی دولت نروژ
۲۴	۲-۶. صندوق‌های نفتی کشور کویت
۲۸	۳. تجربه ایران در زمینه مصرف درآمدهای نفت و گاز
۲۸	۳-۱. اهمیت ذخایر نفت و گاز و بخش بالادستی صنعت نفت در اقتصاد ایران
۳۱	۳-۲. رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت در دوران قبل و بعد از انقلاب اسلامی
۳۷	۳-۳. پرداخت یارانه به فرآورده‌های نفتی و گاز
۴۰	۳-۴. سیاست مالی دولت و استفاده از عایدات نفت و گاز در بودجه
۴۴	۳-۵. حساب ذخیره ارزی و عملکرد آن در دوره برنامه سوم و چهارم
۴۹	۳-۶. پیامدهای اقتصادی شیوه کنونی استفاده از درآمدهای نفت و گاز
۵۲	۴. تشکیل صندوق توسعه ملی و مدیریت درآمدهای نفت و گاز (بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه)
۵۲	۴-۱. تشریح بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه
۵۳	۴-۲. تعیین الزامات دستیابی به اهداف تعیین شده در سیاست‌های کلی برنامه درباره صندوق توسعه ملی
۵۴	۵. ارائه پیشنهادهایی در مورد چگونگی تشکیل صندوق توسعه ملی
۵۴	۵-۱. اهداف صندوق
۵۴	۵-۲. ارکان صندوق
۵۵	۵-۳. منابع مالی صندوق
۵۵	۵-۴. نحوه تخصیص منابع صندوق به مصارف مختلف
۵۶	۵-۵. مسئولیت‌پذیری، شفافیت مالی و پاسخگویی به شهروندان

پیوست‌ها	۵۷
پیوست ۱. بیان ریاضی قاعده «هتلینگ» در مورد استخراج منبع پایان‌پذیر.....	۵۷
پیوست ۲. جایگزینی کالاهای سرمایه‌ای به منظور جبران کاهش ذخایر منابع پایان‌پذیر در مدل‌های رشد اقتصادی.....	۵۸
پیوست ۳. آثار لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها.....	۵۹
پیوست ۴. مقایسه تطبیقی سیاست‌های کلی برنامه پنجم درباره صندوق توسعه ملی با میانی نظریه استفاده بهینه از ثروت پایان‌پذیر.....	۶۲
منابع و مأخذ.....	۶۵



۲۸. صندوق توسعه ملی

چکیده

هدف این گزارش ارزیابی امکانپذیری ایجاد صندوق توسعه ملی و مدیریت درآمدهای نفت و گاز در ایران است. برای این منظور در این تحقیق مبانی نظری مصرف منابع پایان‌پذیر تشریح و تجربه چند کشور در زمینه ایجاد صندوق نفت مرور شده و آنگاه سیاست مالی دولت و نحوه استفاده از درآمد نفت و گاز در ایران مورد بازکاوی قرار گرفته است. بالاخره پس از بررسی سیاست‌های کلی برنامه پنجم در ارتباط با تشکیل صندوق مزبور، به اهداف، ارکان و چگونگی تشکیل صندوق اشاره شده است.

مبانی نظری استفاده از عایدات منابع طبیعی پایان‌پذیر در ادبیات اقتصادی به‌طور کامل تشریح شده است. از آنجا که این منابع، ثروت بین‌نسلی تلقی می‌شوند، مصرف عایدات حاصل از استحصال این منابع براساس بهینه‌یابی بین‌دوره‌ای مطلوبیت اجتماعی تعیین می‌شود. رعایت این قاعده ایجاب می‌کند که طی زمان با توجه به رشد جمعیت کشور ثروت سرانه آحاد مردم ثابت بماند. بدین ترتیب در زمانی که عمر منابع به پایان می‌رسد، ثروتی معادل ارزش حال ثروت نفت و گاز به‌صورت دارایی‌های مالی خواهیم داشت. پایبندی به این قاعده ایجاب می‌کند که سهمی از عایدات نفت و گاز به حساب صندوق توسعه ملی واریز شود که ممکن است بیش از ۲۰ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز را شامل شود. در واقع در این چارچوب زمانی که از عایدات نفت و گاز سخن می‌گوییم منظور کل ارزش نفت خام استخراج شده و گاز طبیعی فروش رفته است نه صرفاً ارزش بخشی از آنکه صادر می‌شود.

مرور تجربه ایجاد صندوق‌های نفتی در چند کشور و منطقه حاوی درس‌های آموزنده‌ای برای ماست. برخی از آنها مانند حساب ذخیره نفتی ایران و صندوق‌های ونزوئلا، سودان و گینه‌نو اساساً با هدف تثبیت اقتصادی و مقابله با نوسانات درآمدهای نفتی به‌وجود آمده‌اند. در همین حال بعضی از صندوق‌های نفتی با هدف توجه به منافع نسل‌های آتی و برخی دیگر نیز با اهداف تثبیتی و پس‌اندازی شکل گرفته‌اند. عواملی که می‌توانند موجب موفقیت صندوق شوند، عبارتند از اینکه اهداف مشخصی برای صندوق تعریف شود، فعالیت آن شفاف و قوانین و مدیریت حاکم بر آن کاملاً تعریف شده باشد. از این نظر صندوق نفتی ایالت آلاسکا در آمریکا و نروژ موفق بوده‌اند. اما



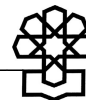
صندوق نفتی آلبرتا در کانادا چندان موفق نبوده است. صندوق نفتی کویت نیز در غیاب شفافیت و پاسخگویی مالی اداره می‌شود. به هر حال در تعمیم دادن تجاربی که مورد بررسی قرار گرفته‌اند در ایران به چند دلیل باید محتاط باشیم: اولاً این مثال‌ها تماماً مربوط به کشورها و مناطق کم‌جمعیت هستند. ثانیاً سه مثال از چهار مثال، مربوط به کشورها و مناطق توسعه یافته جهانند که دارای نظام مالیاتی پیشرفته، دولت‌های دمکراتیک و نهادهای مدنی قوی هستند. درحالی که ایران کشوری است پرجمعیت که در آن دولت وظایف اجتماعی گسترده‌ای را برعهده دارد و همین امر تقاضا برای خدمات عمومی را به شدت افزایش می‌دهد. در ضمن نظام مالیاتی ایران عقب‌مانده و یارانه‌های پیدا و پنهان انرژی در آن گسترده است. در ایران همچنین نهادهای مدنی قوی که بر کار دولت‌ها نظارت مؤثر داشته باشند، وجود ندارد.

ایجاد صندوق توسعه ملی و مدیریت درآمدهای نفت و گاز در ایران، تا حدود زیادی در گرو اصلاح ساختار سازمانی دولت و رفتار مالی است. اما تا جایی که به سیاست مالی دولت در ایران مربوط می‌شود، باید گفت در ایران اندازه دولت بزرگ است و یارانه‌های غیرهدفمند برای کالاهای اساسی و حامل‌های انرژی در مقیاسی وسیع توزیع می‌شود. در عین حال نظام مالیاتی در ایران بسیار عقب‌مانده و فرهنگ مالیاتی در کشور ضعیف است. به همین دلیل وابستگی بودجه عمومی به نفت بسیار بالاست و تلاش‌ها در برنامه‌های توسعه‌ای بعد از جنگ تحمیلی برای اصلاح نظام مالیاتی و اصلاح ساختار تشکیلاتی دولت، ناکام مانده‌اند. برنامه اصلاح قیمت حامل‌های انرژی نیز در طول برنامه سوم و چهارساله اول برنامه چهارم عقیم مانده است و لایحه دولت در ارتباط با این موضوع که در سال ۱۳۸۷ به مجلس تقدیم شده نیز هنوز به تصویب نرسیده است. از این گذشته رفتار مالی دولت‌ها در دوره رونق نفتی غیرمسئولانه بوده و هیچ تضمینی در مورد اینکه در برنامه پنجم شاهد دگرگونی اساسی در این رفتار مالی باشیم وجود ندارد. دست شستن از بخشی از درآمدهای نفتی و اختصاص آن به صندوق ملی توسعه، افزایش قیمت حامل‌های انرژی و اصلاح نظام مالیاتی هر سه برای دولت و مجلس هزینه سیاسی سنگینی را در بر دارد.

تا جایی که به الزامات شکل‌گیری صندوق مربوط است باید گفت:

اول) همان‌طور که در سیاست‌های کلی برنامه پنجم پیش‌بینی شده، لازم است تا پایان برنامه پنجم، با اصلاح نظام مالیاتی و صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفتی قطع شود و بدین ترتیب می‌توان سهم فزاینده‌ای از درآمدهای نفتی را از بودجه عمومی به سمت صندوق سوق داد.

دوم) برای کاهش هزینه‌های جاری لازم است در وظایف دولت و ساختار تشکیلاتی آن اصلاحاتی به عمل آید و اندازه دولت از این طریق کوچک شود.



سوم) لایحه دولت در مورد هدفمند کردن یارانه انرژی با اصلاحاتی در مجلس به تصویب برسد و به مورد اجرا گذاشته شود. گفتنی است که ایجاد صندوق هدفمند کردن یارانه‌ها (که در لایحه دولت پیش‌بینی شده است)، باید حذف و منابع مازاد حاصل از هدفمند کردن یارانه انرژی به صندوق نفت و گاز واریز شود.

چهارم) مجلس موظف است دولت را وادار کند تا رفتار مالی مسئولانه‌تری را همراه با شفافیت و پاسخگویی مالی بپذیرد.

پنجم) پیش‌نویس اساسنامه قانونی صندوق برای اطلاع عموم دست‌اندرکاران و کارشناسان به‌صورت گسترده منتشر شود و مجلس شورای اسلامی با دعوت عام، نظرات را جمع‌آوری و سپس آنها را منظم، مدون و تصویب کند.

اهداف و ارکان صندوق در اساسنامه صندوق تعیین خواهد شد، اما رعایت استقلال صندوق از دولت و پایداری آن به شفافیت و پاسخگویی مالی باید در اساسنامه گنجانیده شود.

مقدمه

در پی مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام و به دنبال ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی (در اواخر سال ۱۳۸۷)، ضرورت تشکیل صندوق توسعه ملی و مدیریت درآمدهای نفت و گاز به‌صورت جدی‌تر مطرح شد. در خرداد ماه سال جاری نیز وزیر امور اقتصادی و دارایی از تدوین لایحه تشکیل صندوق توسعه ملی در این وزارتخانه خبر داد.

هدف این گزارش بررسی مبانی نظری و ابعاد اجرایی مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام و سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در این زمینه است. بدین‌منظور گزارش حاضر در پنج قسمت تنظیم شده است. در قسمت اول، مبانی نظری مصرف منابع طبیعی پایان‌پذیر مورد بحث قرار گرفته است. در قسمت دوم، تجربه چند کشور و منطقه نفت‌خیز در زمینه ایجاد صندوق‌های سرمایه‌گذاری از محل عایدات نفت و گاز تشریح شده و جهات مثبت و منفی آن ارزیابی شده است. قسمت سوم گزارش، به تحلیل تجربه ایران در مورد مصرف نفت و گاز و عایدات آن و پیامدهای نامطلوب آن برای اقتصاد کشور اختصاص یافته است. در این قسمت اطلاعات آماری حتی‌الامکان دوره برنامه پنج‌ساله سوم و سه سال اول برنامه چهارم توسعه کشور را دربرمی‌گیرد. در قسمت چهارم، سیاست‌های کلی برنامه پنجم در زمینه ایجاد صندوق ملی توسعه تشریح و ارزیابی شده است و بالاخره در قسمت پایانی، اهداف، ارکان و چگونگی تشکیل صندوق توسعه ملی مورد بحث قرار گرفته و پیشنهادهایی در این زمینه ارائه شده است.



۱. مبانی نظری مصرف منابع طبیعی پایان پذیر

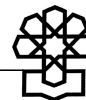
منابع طبیعی را می‌توان به دو گروه منابع تجدیدناپذیر و منابع تجدیدپذیر طبقه‌بندی کرد. منابع پایان‌پذیر منابعی هستند که اگرچه با بهره‌برداری مناسب و رعایت قواعد حفاظتی می‌توان عمر آنها را طولانی‌تر کرد، اما به هر صورت با توجه به سرعت و میزان برداشت، عمر این منابع کوتاه و محدود تلقی می‌شود. منابع پایان‌پذیر یا به صورت طبیعی تجدید نمی‌شوند و یا فرآیند تجدید آنها بسیار کند است.

اما منابع تجدیدپذیر، خود به دو گروه تقسیم می‌شوند: گروه اول شامل منابعی همچون شیلات (آبزیان)، جنگل‌ها و مراتع هستند که دارای حد بحرانی بهره‌برداری هستند. اگر از این منابع بیش از مقدار معین که در حقیقت توانایی ذخیره محسوب می‌شود، برداشت شود، مقدار برداشت از آنها در دوره‌های بعدی کاهش می‌یابد. گروه دوم منابعی مانند انرژی خورشیدی، باد و یا ریزش‌های جوی هستند که دارای حد بحرانی نیستند. به این گروه از منابع، پایان‌ناپذیر می‌گویند.

اقتصاددانان از زاویه دیگری به این مفاهیم می‌نگرند. از دید آنها تجدیدناپذیر بودن یک منبع صرفاً به دلیل ذخایر ثابت آن نیست، بلکه به دلیل محدودیت عرضه در برابر تقاضا برای آن است (NehaKhanna, 2001). در این طبقه‌بندی جدید، رانت کمیابی، ویژگی اصلی منبع پایان‌پذیر به‌شمار می‌رود. بنابراین از دید اقتصاددانان، درختانی با عمر بیش از ۱۰۰۰ سال جزء منابع تجدیدناپذیر طبقه‌بندی می‌شوند، زیرا رشد بسیار کندی دارند و به سرعت قابل جانشین شدن نیستند. همچنین درحالی که زغال سنگ جزء منابع تجدیدناپذیر طبقه‌بندی می‌شود، از دید این گروه ذخایر آن جزء منابع پایان‌پذیر نیست، زیرا مصرف سالیانه آن در جهان در حدود یک میلیارد تن است و با این سطح مصرف، منابع کنونی زغال سنگ تا ۳۰۰۰ سال دیگر نیز کفایت می‌کند. بنابراین، عنصر کمیابی در مورد این منبع مطرح نیست.

۱-۱. دیدگاه اقتصاددانان درباره استفاده از منابع پایان‌پذیر

از دید اقتصاددانان سؤال مهم این است که چه میزان از منابع طبیعی را می‌توان در زمان حال استخراج کرد و چه میزان را باید برای نسل‌های آتی باقی گذاشت. به عبارت دیگر مبنای حقوقی و قانونی و ملاک اقتصادی برای برداشت و استخراج از منابع طبیعی در زمان حال (به زیان زمان آینده) چیست؟ دانش اقتصاد برای پاسخ به این سؤال چارچوب تکنیکی - تحلیلی و معیارهای کمی روشنی را توصیه کرده است که براساس آن می‌توان تخصیص بین‌زمانی و بین‌نسلی این منابع را در قالب یک نظام بهره‌برداری مطلوب تعریف کرد.



به عقیده «مالتوس»^۱ بهره‌برداری کامل از زمین زراعی به ایجاد «رانت زمین» برای صاحب آن منجر می‌شود. جریان همزمان دیگری نیز مفهوم پایان‌پذیری منبع را بررسی می‌کرد که در واقع مبتنی بر نوعی مالتوس‌گرایی بود. «جونز»^۲ در سال ۱۸۶۵ بیان کرد که پیشرفت صنعتی بریتانیا به دلیل وجود زغال سنگ است و روزی را پیش‌بینی کرد که این منابع پایان می‌یابند و تأکید کرد رشد صنعتی بعد از آن باید متوقف شود. او معتقد بود که ممکن است با پیشرفت تکنولوژی اتمام ذخایر به تأخیر افتد. اما نسبت به آن در بلندمدت بدبین بود. او معتقد بود که با کاهش ذخایر زغال سنگ، ارزش آن افزایش می‌یابد، اما نتوانست این نظر را با مکانیسم‌های بازار تطبیق دهد. جونز پیشنهاد کرد که از مالیات فروش زغال سنگ برای پرداخت بدهی‌های ملی استفاده شود. اما او به استفاده از این عواید برای سرمایه‌گذاری توجهی نداشت و فقط بر مصرف آن تأکید می‌کرد.

«گری»^۳ نیز مسائلی را در ارتباط با کمبود طبیعی ذخایر پایان‌پذیر، در قالب رانت زمین مطرح کرده است. گری با فرض اینکه در یک کانسار ذخیره معدنی پایان‌پذیر و همگنی وجود دارد، تلاش کرد رابطه‌ای میان ارزش حال درآمدهای خالص آتی استحصال سنگ معدن و قیمت کانسار برقرار کند و نرخ مطلوب بهره‌برداری از این ذخیره معدنی را به دست آورد. او برای حل این مسئله، سنگ معدن همگنی را با عرضه ثابت در نظر گرفت و فرض کرد که هزینه‌های بهره‌برداری از معدن در هر دوره متناسب با مقدار مواد استخراج شده افزایش می‌یابد. او با بیشینه‌سازی ارزش کنونی درآمد حاصل از استخراج معدن در هر دوره، جدول زمانی بهینه استخراج و ارزش بهینه کنونی ذخیره اصلی را به دست آورد که رانتی را ایجاد می‌کند. گفتنی است که گری این مسئله را بدون استفاده از ریاضیات پیشرفته حل کرد.

«هتلینگ»^۴ در سال ۱۹۳۱ در مقاله «اقتصاد منابع پایان‌پذیر» برای اولین بار با استفاده از ریاضیات، این مسئله را حل کرد. قاعده هتلینگ بیان می‌کند که ارزش فعلی رانت حاصل از هر تن استخراج نهایی سنگ معدن در دوره‌های مختلف باید یکسان باشد. در غیر این صورت، می‌توان تعدیلاتی ایجاد کرد که در توالی استخراج‌ها در هر دوره ارزش کنونی بیشتری به دست آید. در مسئله «گری»، اگر جدول زمانی استخراج مطلوب باشد، هر یک تن نهایی که در هر دوره استخراج می‌شود، باید منافع یکسانی را با توجه به ارزش کنونی آن ایجاد کند (حداکثرسازی سود).

از آنجا که استخراج منابع پایان‌پذیر به منظور استفاده و مصرف از این منابع صورت می‌پذیرد، لذا بررسی چگونگی استخراج بهینه این منابع ما را به سوی مصرف آن رهنمون می‌کند (که در پیوست یک قاعده هتلینگ در مورد صنعت استخراج منبع پایان‌پذیر به زبان ریاضی ارائه شده است).

1. Malthus
2. Jevons
3. Grey, 1914.
4. Hotelling



۱-۲. جایگزینی کالاهای سرمایه‌ای به منظور جبران کاهش ذخایر منابع پایان‌پذیر در

مدل‌های رشد اقتصادی

«هارت ویک»^۱ (۱۹۷۷) در مقاله خود با عنوان «سرمایه بین‌نسلی و سرمایه‌گذاری رانتهای حاصل از منابع پایان‌پذیر»^۲ بیان می‌کند که تمام رانتهای و منافع حاصل از منابع تجدیدناپذیر باید در سرمایه‌های انسان ساخت سرمایه‌گذاری شود، زیرا نسل حاضر با مصرف بیش از اندازه این منابع در زمان حال به نوعی باعث تضییع حق نسل‌های آینده می‌شود و سرمایه‌گذاری این رانتهای و منافع، این مشکل را حل خواهد کرد. با این توضیح که این نوع سرمایه‌گذاری، کاهش ذخایر منابع پایان‌پذیر را به همان نسبت جبران می‌کند. بر طبق این روش، نسل فعلی با تبدیل این منابع تجدیدناپذیر به تولیدات انسان ساخت، به کمک جریان‌های فعلی از ماشین‌ها و نیروی کار زندگی می‌کند.

طبق این روش کل ذخیره سرمایه تولید شده هرگز به اتمام نمی‌رسد، زیرا در نهایت کل ذخیره منبع به سرمایه ساخته انسانی تبدیل خواهد شد. در ادامه گزارش، هارت ویک این سؤال را مطرح می‌کند که با سرمایه‌گذاری تمام رانتهای و منافع حاصل از منابع تجدیدناپذیر و تبدیل آنها به سرمایه انسان ساخت، آیا میزان مصرف و تولید افزایش می‌یابد، ثابت می‌ماند و یا کاهش می‌یابد؟ وی با استفاده از تابع «کاب-داگلاس»^۳ به این نتیجه می‌رسد که مسیر یکنواخت مصرف (در صورت ثابت ماندن جمعیت) می‌تواند حفظ شود و این در صورتی است که میزان سرمایه‌گذاری فعلی با ارزش حال کاهش ذخایر پایان‌پذیر برابر باشد.

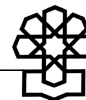
هارت ویک توسعه پایدار را مصرف غیرکاهنده در طول زمان می‌داند و این بحث را در قالب قاعده‌ای بیان می‌کند و نشان می‌دهد که چنانچه ذخایر سرمایه‌ای یک کشور در روند زمانی کاهش نیابد، پدیده عدم کاهش سطح مصرف امکان‌پذیر خواهد بود. براساس نظر وی می‌توان میزان بهره‌وری از منابع تجدیدپذیر را مشروط و محدود به عدم کاهش ذخیره «توده زنده» و اصل منبع کرد. اما در مورد منابع تجدیدناپذیر، هر برداشتی از آن موجب کاهش ذخیره می‌شود و باید چاره‌ای اندیشید. هارت ویک با استفاده از قاعده هتلینگ و با اتکا بر دو فرض در مورد تابع تولید و رابطه جایگزینی انواع سرمایه، ثابت نگه‌داشتن ذخایر سرمایه‌ای یک کشور را فقط از راه سرمایه‌گذاری مجدد تمام رانتهای حاصل از استخراج منابع تجدیدناپذیر در سرمایه‌های ساخت انسان می‌داند.^۴

1. Hart Vick

2. Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources

3. Cobb-doglas

4. Sharoen & White & Honely, 1997.



«دالی»^۱ (۱۹۹۰) بیان می‌کند محدودیت منابع طبیعی می‌تواند به دو شکل اتفاق بیفتد:

الف) محدودیت مربوط به اهداف نهایی،

ب) محدودیت مربوط به نهاده‌های اولیه.

نهاده‌های اولیه، آن چیزهایی است که طبیعت در اختیار بشر قرار داده است و نهاده‌های واسطه‌ای، ذخایر و چیزهایی است که از نهاده‌های اولیه به‌وجود آمده و حاصل آن موجب خدمات رفاهی برای بشر است. اهداف واسطه‌ای شامل خدمات گوناگون از جمله تعلیم و تربیت، بهداشت و... است و اهداف نهایی، اهدافی است که انسان براساس مذهب و یا ایدئولوژی برای خود در نظر گرفته و سعی می‌کند به آنها دست یابد.

برای تبدیل نهاده‌های اولیه به نهاده‌های واسطه‌ای، از تکنولوژی و یا علوم فیزیک و مکانیک استفاده می‌شود و برای تبدیل نهاده‌های واسطه‌ای به اهداف واسطه‌ای از اقتصاد سیاسی و برای تبدیل اهداف واسطه‌ای به اهداف نهایی از اصول اخلاقی و مذهبی استفاده می‌شود. فقط در مرحله تبدیل نهاده‌های واسطه‌ای به اهداف واسطه‌ای، اقتصاد سیاسی مورد استفاده قرار می‌گیرد و برای درک آنچه که بر روی منابع طبیعی اتفاق می‌افتد باید تمام ارتباطات در نظر گرفته شود. محدودیت مطالعات اقتصاد سیاسی آن است که به محدودیت نهاده‌های اولیه و چگونگی تعیین اهداف نهایی توجهی نکرده است. حال آنکه این دو در تعیین پدیده‌های واقعی، نقش تعیین‌کننده‌ای دارند. دالی اصول چهارگانه‌ای را معرفی کرد که اگر مورد عمل قرار گیرد، کشورها می‌توانند به سمت وضعیت توسعه پایدار حرکت کنند:

- ثابت بودن اندازه جمعیت،

- ثابت بودن ذخایر واسطه‌ای،

- وجود نسبت معقول بین مقدار کالاهای واسطه‌ای و جمعیت،

- حداقل استفاده از مواد و انرژی یا نهاده‌های اولیه.

وی درباره منابع تجدیدناپذیر می‌گوید: درآمدهای حاصل از استخراج منابع تجدیدناپذیر باید به دو بخش جریان درآمدی و جریان سرمایه‌ای تقسیم شود و فقط جریان درآمدی را برای مصرف استفاده کرد و جریان سرمایه‌ای باید فقط در زمینه‌های تجهیز منابع تجدیدپذیر، سرمایه‌گذاری شود تا وقتی که منابع تجدیدناپذیر به اتمام می‌رسد، بتوان منابع مورد نیاز را برای تأمین سطح مصرف مورد نظر از منابع جدید تأمین کرد.^۲

ساده‌ترین شکل ریاضی جایگزینی کالاهای سرمایه‌ای به‌منظور جبران کاهش ذخایر منابع

1. Dolly

۲. صادقی و بهبودی، ۱۳۸۳.



پایان‌پذیر در مدل‌های رشد اقتصادی در پیوست ۲ ارائه شده است.

همان‌طور که مشاهده شد اقتصاددانان مختلف در مورد استفاده از درآمدهای منابع پایان‌پذیر اتفاق نظر دارند و همه آنها این منابع را جزء ثروت بین‌نسلی می‌دانند و استفاده از آن را فقط برای نسل‌های کنونی مجاز ندانسته و به حداکثر کردن رفاه بین‌نسلی توجه دارند.

۲. تجربه جهانی در مورد ایجاد صندوق‌های نفتی

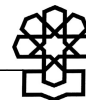
برخی از کشورهای نفتی برای یافتن راهکاری به‌منظور جلوگیری از بروز تأثیرات منفی عایدات نفتی بر اقتصاد و همچنین حفظ منافع نسل‌های آتی، اقدام به تفکیک درآمدهای حاصل از نفت از سایر درآمدهای دولت مانند مالیات و عوارض کرده و آن را از فرآیند بودجه دولت خارج کرده‌اند. تأسیس اکثر صندوق‌ها به دهه ۱۹۷۰ و بعد از شوک اول نفتی باز می‌گردد.

ایجاد صندوق‌های ذخیره ارزی یا صندوق‌های نفتی، یکی از راهکارهای مدیریت ثروت نفتی در کشورهای مختلف است. صندوق‌های نفتی معمولاً یا چاره‌ساز مشکلات ایجاد شده در نتیجه نوسان‌ها و نااطمینانی‌های درآمد نفت هستند (صندوق‌های تثبیت) و یا بخشی از درآمدهای نفتی را برای نسل‌های آینده پس‌انداز می‌کنند (صندوق‌های پس‌انداز) یا در تعقیب هر دو هدف هستند.

۲-۱. اهداف صندوق‌های نفتی

صندوق‌های نفتی به‌منظور کمک به دولت‌ها برای روبرو شدن با مسائل و مشکلات ناشی از درآمدهای نفتی و عموماً با دو هدف تشکیل می‌شوند.

۱-۲. مقابله با ناپایداری و غیرقابل پیش‌بینی بودن درآمدهای نفتی که در این حالت صندوق‌های تثبیت^۱ ایجاد می‌شوند و هدف آن، ایجاد تعادل بودجه‌ای است. به این معنی که هنگام افزایش قیمت‌های نفت، درآمدهای اضافی از بودجه به صندوق هدایت می‌شود و هنگام کاهش درآمدهای نفتی در پی کاهش قیمت نفت، کسری بودجه از صندوق تأمین می‌شود بدین‌ترتیب پایداری و ثبات درآمد بودجه‌ای دولت تضمین می‌شود. از جمله کشورهایی که صندوق تثبیت ایجاد کرده‌اند می‌توان از نروژ، قزاقستان و ایران نام برد. برای مثال صندوق تثبیت قزاقستان در سال ۲۰۰۰ با هدف کاهش تأثیرپذیری اقتصاد قزاقستان از عوامل نامساعد خارجی تأسیس شد. صندوق مالی قزاقستان برای تضمین توسعه پایدار اقتصادی و اجتماعی این کشور فعالیت خود را آغاز کرد. درآمدهای نفتی و همچنین درآمد حاصل از سایر دارایی‌های معدنی در این صندوق



سرمایه‌گذاری می‌شود. فعالیت این صندوق نیاز به تصویب سالیانه مجلس دارد و شورای مدیریت صندوق از رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و اعضای ناظر مجلس تشکیل می‌شود. علاوه بر این حسابرسی مستقل سالیانه‌ای از عملکرد مالی صندوق به عمل می‌آید.^۱

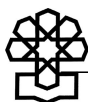
۲-۱-۲. توجه به نسل‌های آینده که در این صورت صندوق‌های پس‌انداز^۲ به‌منظور پس‌انداز کردن قسمتی از درآمدهای نفتی برای نسل‌های آینده ایجاد می‌شوند. فلسفه تشکیل این صندوق‌ها بر مبنای این استنباط استوار است که نفت ثروت ملی و دارایی محسوب می‌شود. براین اساس منابع درآمدی حاصل از نفت فقط می‌تواند برای سرمایه‌گذاری در داخل یا خارج کشور مورد استفاده واقع شود و تخصیص منابع آن به هزینه‌های جاری و مصرفی مجاز نیست. قوانین و آیین‌نامه‌های حاکم بر این صندوق‌ها بر تبدیل درآمدهای نفتی به سرمایه‌های مالی (داخلی و خارجی) و سرمایه‌های واقعی مولد تأکید دارد و مصارف بودجه‌ای فقط از محل درآمدهای جاری صندوق مجاز شناخته شده است. در صندوق‌های پس‌انداز درآمدهای نفتی، تأکید اساسی بر تخصیص درآمدهای نفتی به امور سرمایه‌گذاری، خصوصاً سرمایه‌گذاری مالی خارجی قرار دارد، به‌گونه‌ای که این سرمایه‌گذاری‌ها جریان درآمدی باثبات و دائمی را برای بودجه دولت تدارک کند. از جمله کشورهایی که این نوع صندوق را تأسیس کرده‌اند می‌توان به کشور کویت و چاد و نیز ایالت آلاسکا اشاره کرد. برای مثال براساس دستورالعمل بانک جهانی، دولت چاد صندوق بین‌نسلی تأسیس کرده است. هدف این صندوق این است که ۱۰ درصد از درآمدهای نفتی برای نسل‌های آتی در این صندوق ذخیره شود. وجوه این صندوق در یک حساب سپرده قانونی نگهداری می‌شود و به‌وسیله بانک جهانی نظارت می‌شود.^۳

به‌هر حال استفاده از صندوق نفتی سازوکار نسبتاً جدیدی برای تخصیص درآمد نفت است. عواملی که می‌توانند موجب موفقیت صندوق شود، این است که اهداف مشخصی برای صندوق تعریف شود و فعالیت آن شفاف و قوانین و مدیریت حاکم بر آن کاملاً تعریف شده باشد. در دوره ۱۹۶۰-۲۰۰۲ تعداد ۱۲ صندوق نفتی در دنیا تأسیس شده است (جدول ۱).

1. Ehtisham & Mottu, 2002, P.10.

2. Saving Funds

3. Melby, 2002, P.8.



جدول ۱. صندوق‌های نفتی موجود در دنیا

نام صندوق	کشور	سال تأسیس	موجودی تقریبی صندوق
صندوق ذخیره عمومی	کویت	۱۹۶۰	۶۵ میلیارد دلار آمریکا
صندوق تثبیت عمومی	پاپوآگینه نو	۱۹۷۴	نامشخص
صندوق ذخایر دائمی آلاسکا	ایالات متحده	۱۹۷۶	۲۷/۴ میلیارد دلار آمریکا
صندوق امانت پس‌انداز	کانادا	۱۹۷۶	۱۲ میلیارد دلار آمریکا
صندوق ذخیره عمومی دولت	عمان	۱۹۸۰	۲ میلیارد دلار آمریکا
صندوق نفتی دولت	آذربایجان	۱۹۹۹	۵۲۸ میلیون دلار آمریکا
صندوق نفتی دولت	نروژ	۱۹۹۰	۸۲ میلیارد دلار آمریکا
صندوق مدیریت درآمد	چاد	۱۹۹۹	نامشخص
حساب ذخیره ارزی	ایران	۱۹۹۹	متغیر است
صندوق سرمایه‌گذاری تثبیت اقتصاد کلان	ونزوئلا	۱۹۹۹	۳/۷ میلیارد دلار آمریکا
صندوق ملی	قزاقستان	۲۰۰۰	۱/۲ میلیارد دلار آمریکا
صندوق تثبیت نفت	سودان	۲۰۰۲	هنوز موجودی ندارد

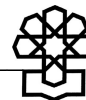
Source: Ehtisham Ahmad and Eric Mottu, "Oil Assignments: Country Experiences and Issues, 203, Monetary Fund Working Paper, 2002.

۲-۲. نقایص صندوق‌های نفتی

«صندوق تثبیت» همان‌طور که از نامش پیداست برای تثبیت بودجه است و از تأثیر نوسانات قیمت نفت بر روی بودجه جلوگیری می‌کند. اما در عمل چنین صندوقی بیشتر از اینکه ابزاری برای تثبیت بودجه باشد، مسیر درآمدهای بودجه دولت را هموار می‌کند. این هدف نیز جای ابهام دارد، زیرا هدف صندوق تثبیت هموار کردن درآمد بودجه‌ای است درحالی که هدف دولت هموار کردن هزینه است. صندوق‌های تثبیت از طریق اعمال محدودیت نقدینگی می‌توانند بر مخارج مؤثر باشند.^۱ از طرف دیگر دولت‌ها با افزایش هزینه‌های خود، حتی هنگامی که به‌لحاظ نقدینگی مشکلی ندارند، به‌منظور تأمین مالی این مخارج قرض می‌کنند و یا دارایی‌های خود را به فروش می‌رسانند. بدین ترتیب صندوق‌های تثبیت هرچند که درآمد بودجه را هموار می‌کنند، اما نمی‌توانند مانع افزایش مخارج دولت‌ها شوند. هموار کردن مخارج نیاز به تصمیمات مالی دارد که از عهده صندوق خارج است.

صندوق‌های پس‌انداز برای ذخیره کردن درصدی از درآمدهای نفتی برای نسل‌های آینده است. اگر این صندوق‌ها موفق به تجمیع پس‌اندازهای بالا شوند و دولت‌ها مخارج خود را کاهش دهند و برای تأمین مالی قرض بگیرند، تجمیع پس‌اندازها بی‌نتیجه است، زیرا این مبالغ باید صرف جبران بدهی دولت شوند. اینکه بیان می‌شود که صندوق‌ها برای جلوگیری از بیماری هلندی تشکیل

1. Davis, 2001.



می‌شوند غیرواقعی است. اگر دارایی‌های صندوق در خارج از کشور سرمایه‌گذاری شود بیماری هلندی ایجاد نمی‌شود، اما دولت و بانک مرکزی نیز می‌توانند از درآمدهای نفتی برای تقویت ذخایر ارزی یا سپرده‌های خارجی استفاده کنند که این امر نیز مانع بروز بیماری هلندی می‌شود. صندوق می‌تواند موجودی دارایی‌های نقدی دولت را افزایش دهد اگرچه دولت‌ها می‌توانند خودشان بدون صندوق نیز این کار را انجام دهند.

۲-۳. صندوق دائمی آلاسکا (APF)^۱

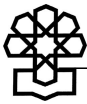
آلاسکا در سال ۱۹۵۹ چهل‌ونهمین ایالت آمریکا شد و تا سال ۱۹۶۹ تولید نفت در این ایالت بسیار اندک بود. در این سال دولت حقوق حفر چاه در ۱۶۴ قطعه از زمین‌های دولتی را واگذار کرد که درآمدی حدود ۹۰۰ میلیون دلار به همراه داشت. این درآمد در مقایسه با بودجه ۱۱۲ میلیون دلاری آلاسکا بسیار هنگفت بود. این حجم بالای درآمدی، آلاسکا را به سمت مخارج عمومی، به‌خصوص پروژه‌های سرمایه‌ای سوق داد به طوری که در سال‌های ۱۹۶۱ تا ۱۹۸۱ مخارج عمومی ۲۲ درصد رشد داشت و در سال ۱۹۸۰، سهم درآمدهای نفتی در کل درآمدهای دولت به ۹۰ درصد رسید و تولید نفت از ۱۶۰،۰۰۰ بشکه در روز در سال ۱۹۶۹ به ۲ میلیون بشکه در روز در سال ۱۹۹۸ رسید. در پی قراردادهای سال ۱۹۶۹، بحث‌های فراوانی در مورد چگونگی مصرف درآمدهای حاصل شده شکل گرفت و در آن زمان دو گزینه مطرح شد: یکی اینکه این درآمدها پس‌انداز شود و دیگر اینکه صرف امور توسعه‌ای از قبیل پروژه‌های آبرسانی، مدرسه‌سازی، ساختن جاده و فرودگاه و غیره شود. در عمل به دلیل توسعه نیافتگی آلاسکا در آن زمان، این درآمدها صرف امور توسعه‌ای شد و به سرعت به اتمام رسید. پس از اتمام این پروژه‌ها عقیده مردم بر این بود که بخشی از این درآمدها به هدر رفته است و اهداف مورد نظر نیز تحقق نیافته است. ترس از اتمام این درآمدها و آثار اقتصادی بجا مانده از صرف این وجوه موجب شد که راهکارهایی به منظور ایجاد صندوق پس‌انداز مطرح شود. طرفداران ایجاد صندوق دلایل زیر را در حمایت از شکل‌گیری آن مطرح می‌کردند:

- زمانی که ذخایر پایان می‌پذیرد؛ صندوق می‌تواند از طریق سرمایه‌گذاری منبع درآمدی برای آینده باشد.

- صندوق می‌تواند سهم ویژه دولت از درآمدها را از بین ببرد و مخارج زیادی که از طریق قانونگذاری ایجاد می‌شود را کاهش دهد.

- منابع تجدیدناشدنی را نیز به ثروت تجدیدپذیر تبدیل کند.^۲

1. Alaska Permanent Fund
2. Bacon & Tordo, 2006, P.42.



پس از بحث‌های زیاد، لوایحی برای تشکیل صندوق دائمی به مجلس تقدیم شد، اما مجلس ایالتی این لوایح را به دلیل مغایرت با قانون اساسی نپذیرفت، زیرا قانون اساسی ایجاد هر نوع سازوکاری را به منظور تخصیص درآمدهای دولت (برای اهداف خاص) ممنوع کرده بود؛ در پی رد این لوایح، اصلاحیه قانون اساسی از جانب فرماندار به مجلس تقدیم شد که به موجب آن به تمام ساکنین آلاسکا برای ایجاد صندوق دائمی حق رأی داده شد. در سال ۱۹۷۶ با برگزاری رفراندوم، صندوق دائمی آلاسکا تشکیل شد. در این اصلاحیه مقرر شده بود حداقل ۲۵ درصد اجاره معادن، بهره مالکانه، فروش حق امتیاز، دریافتی‌های حاصل از معادن مشترک فدرالی و پاداش‌های دریافت شده به وسیله دولت باید در صندوق دائمی گذاشته شود.

در پی تشکیل صندوق، بحث‌هایی پیرامون نحوه مدیریت و چگونگی استفاده از درآمدهای صندوق؛ به ویژه اینکه هدف صندوق باید توسعه اقتصادی باشد و یا صندوق به صورت سپرده بین‌نسلی عمل کند، مطرح شد. بالاخره در سال ۱۹۸۰ نقش صندوق به صورت سپرده بین‌نسلی تصویب شد و سهمی از درآمدهای نفتی دولت که به صندوق واریز می‌شد از ۲۵ درصد به ۵۰ درصد افزایش یافت. ویژگی کلیدی سپرده بودن صندوق این است که اصل سرمایه صندوق دائماً سرمایه‌گذاری می‌شود و بدون رأی اکثریت مردم نمی‌توان آن را خرج کرد. اما درآمد صندوق می‌تواند خرج شود و تصمیمات استفاده از آن هر ساله توسط مجلس گرفته می‌شود.

اهداف صندوق آلاسکا به شرح زیر تعیین شد:

- حفظ و نگهداری بخشی از درآمدهای دولت از منابع طبیعی به منظور استفاده تمام نسل‌ها،
- حفظ اصل سرمایه نفت و حداکثر کردن درآمدهای به دست آمده از آن،
- حداکثر استفاده از درآمدهای قابل تصرف برای رسیدن به اهداف قانونی.

۱-۳-۲. ساختار APF

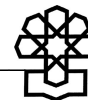
APF در ۲ قسمت تأسیس شد:

- اصل سرمایه،^۱
- ذخیره سود.^۲

درآمدهای نفت به اصل سرمایه منتقل می‌شود که بدنه اصلی صندوق را تشکیل می‌دهد، پولی که به اصل سرمایه منتقل می‌شود بدون رأی اکثریت مردم در همه‌پرسی ایالتی قابل برداشت نیست و منابع آن شامل موارد زیر است:

- درآمدهای نفتی به دست آمده طبق قانون (این مبلغ تا قبل از سال ۱۹۸۰، ۲۵ درصد و بعد از

1. Principal
2. Earnings Reserve



آن، ۵۰ درصد از درآمدهای حاصل از میادین است)،

- تخصیص‌های قانونی،

- وجوه منتقل شده از ذخیره سود که برای جلوگیری از کاهش ارزش حقیقی دارایی‌های مالی

در اثر تورم به اصل سرمایه منتقل می‌شود.

تمام درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری در طول یک‌سال به ذخیره سود منتقل می‌شود و در پایان سال مالی، مجلس درباره چگونگی مصرف آنها تصمیم می‌گیرد. به‌منظور مدیریت این درآمدها مؤسسه صندوق دائمی آلاسکا (APFC) در سال ۱۹۸۰ تأسیس شد. در آلاسکا قانونی تحت عنوان «قانون سرمایه‌گذاری آینده‌نگر»^۱ وجود دارد که سرمایه‌گذاری‌های صندوق باید از این قانون تبعیت کند. به این معنی که سرمایه‌گذاری‌هایی باید انجام شود که به کسب بازده و سود منجر می‌شود. یعنی هدف باید کسب بازده باشد نه اهداف سیاسی و اجتماعی و یکی از وظایف APFC نظارت بر این امر است.

ذخیره سود صرف امور مختلفی می‌شود از جمله:

الف) پرداخت به ساکنین آلاسکا،

ب) جبران تورم (پرداخت‌هایی به‌منظور جلوگیری از کاهش ارزش دارایی‌های مالی در اثر

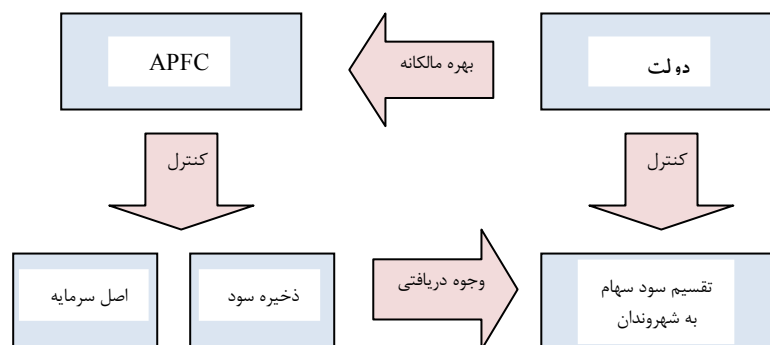
تورم)،

ج) بازگشت به اصل سرمایه.

پس از مصارف ذکر شده در موارد الف و ب مازاد ذخیره سود می‌تواند به اصل سرمایه منتقل شود؛ همچنین می‌تواند در ذخیره سود باقی بماند تا از آن برای کسری‌های احتمالی در آینده استفاده شود (برای پرداخت به ساکنین آلاسکا یا برای جبران تورم). همچنین مجلس می‌تواند وجوه «ذخیره سود» را به اهداف قانونی تخصیص دهد که این مورد تاکنون اتفاق نیفتاده است (این درحالی است که دولت آلاسکا در دوران کاهش قیمت نفت در دهه ۱۹۹۰ دچار کسری بالغ بر ۱ میلیارد دلار شد و در آن زمان بحث‌های زیادی شکل گرفت که از درآمد صندوق برای رفع کسری استفاده شود، اما در رأی‌گیری سال ۱۹۹۹، مردم آلاسکا با این امر مخالفت کردند).



نمودار ۱. صندوق دائمی آلاسکا



Source: Allan A& Russell R, 2000.

۲-۳-۲. مصارف صندوق

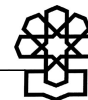
همان‌طور که اشاره شد درآمد صندوق صرف امور زیر می‌شود:

الف) توزیع سود سهام بین ساکنین آلاسکا

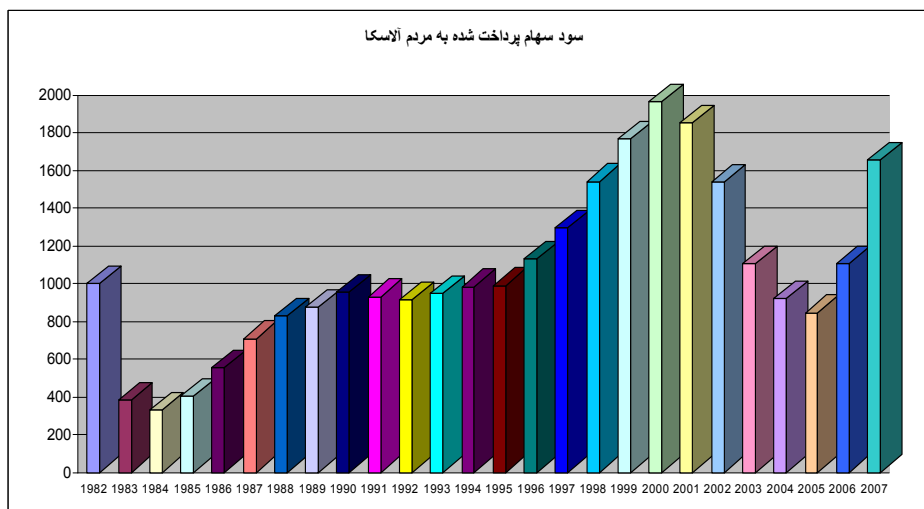
در اصلاحیه پیشنهادی فرماندار آلاسکا مقرر شده بود که باید سهمی از درآمد نفت و گاز به‌عنوان سهم ساکنین آلاسکا تعریف شود تا از این طریق مجلس نتواند درآمدهای صندوق را از طریق قانونگذاری مصرف کند. فرماندار وقت معتقد بود که این سهم باعث می‌شود تا خرج منابع صندوق به‌وسیله مجلس دشوار شود، زیرا هر نوع برداشتی از صندوق باعث می‌شود تا سود سهام پرداختی به ساکنین آلاسکا کمتر شود و از طرف دیگر این سود سهام رابطه‌ای بین شهروندان و مخارج دولت برقرار می‌کند به این معنی که مخارج بیشتر یعنی سود سهام کمتر. این سود سهام از محل درآمدهای صندوق (ذخیره سود) پرداخت می‌شود و به روش زیر محاسبه می‌شود:

$$2 / [21\% \times (\text{جمع درآمد پنج‌ساله صندوق})]$$

اولین پرداختی به ساکنین در سال ۱۹۸۲ انجام شد و در طول مدت ۱۹۸۲ تا ۲۰۰۷ سود سهام صندوق به‌طور سالیانه پرداخت شده است. در ابتدا، سود ویژه‌ای از طریق بودجه عمومی دولت در سال ۱۹۸۲ به ازای هر واحد شرایط ۱۰۰۰ دلار پرداخت شد. از آن زمان به بعد، سود سهام بین حداقل ۳۳۱ دلار در سال ۱۹۸۴ و حداکثر ۱۹۶۴ دلار در سال ۲۰۰۰ نوسان داشته است که با یک کاهش قابل ملاحظه به سمت ۸۴۵ دلار در سال ۲۰۰۵ دنبال شد و در ۲ سال بعد افزایش داشته است. میزان سود سهام بازتابی از فعالیت‌های بازار سهامی است که APF در آنها سرمایه‌گذاری کرده است. نمودار ۲ پرداختی به مردم آلاسکا (برحسب دلار) را تا سال ۲۰۰۷ نشان می‌دهد:



نمودار ۲. میزان سود سهام پرداخت شده به ساکنین آلاسکا از ابتدا تا سال ۲۰۰۷



Source: Alaska Permanent Fund Corporation.

ب) توزیع پول با هدف جبران تورم^۱

این مورد به روش زیر محاسبه می‌شود:

تراز «اصل سرمایه» در پایان سال * (درصد تغییرات CPI)

این مبلغ به «اصل سرمایه» منتقل می‌شود تا از کاهش ارزش دارایی‌های مالی در اثر تورم جلوگیری شود. همان‌طور که گفته شد اگر پولی بعد از این تخصیص‌ها اضافه ماند در «ذخیره سود» به عنوان درآمد توزیع نشده باقی می‌ماند که این مبلغ می‌تواند در دورانی که صندوق برای امور بالا دچار کسری شده، استفاده شود.

تشکیل صندوق باعث شده است که مالیات درآمد منسوخ شود، مالیات سوخت پایین باشد و مالیات بر فروش وجود نداشته باشد و به شهروندان سود سهام پرداخت شود که این پرداخت‌ها به منبع درآمد ثابتی برای آلاسکایی‌ها تبدیل شده است و قطع آن شوک بزرگی برای خانوارهای کم‌درآمد است. به همین دلیل رأی‌دهندگان به شدت با کاهش یا قطع این پرداخت‌ها مخالفند.

۲-۴. «صندوق آلبرتا»^۲ (AHSTF) در کانادا

دوسوم از زمین‌های ایالت آلبرتا در مالکیت دولت قرار دارد و اراضی سلطنتی^۳ نامیده می‌شود. این اراضی شامل مراتع، پارک‌های ملی و پایگاه‌های نظامی است و ۸۰ درصد نفت و گاز ایالتی در این

1. Inflation-proofing
2. Alberta Heritage Savings Trust Fund
3. Crown Land



زمین‌ها تولید می‌شود که مهمترین بخش درآمدهای دولت از محل بهره مالکانه تولید نفت و گاز تأمین می‌شود. نسبت نفت و گاز به GDP ایالتی از ۱۴ درصد در سال ۱۹۶۱، به ۲۳ درصد در سال ۱۹۷۳ افزایش یافت. پس از شوک نفتی در سال ۱۹۷۳ این نسبت به ۲۹ درصد رسید و سهم درآمد از دریافتی‌های نفت به ۴۱ درصد رسید.^۱

درآمدهای اصلی دولت به شکل بهره مالکانه و stumpage fees است و به دلیل وجود منابع نفتی درآمدهای حاصل از مالیات در آلبرتا پایین است.

قبل از تشکیل AHSTF، درآمدهای نفتی صرف امور توسعه اقتصادی و اجتماعی می‌شد و بحث‌هایی در مورد چگونگی استفاده از درآمدهای نفتی وجود داشت مبنی بر اینکه این درآمدها باید برای نسل‌های آینده استفاده شود و فقط به نسل حاضر تعلق ندارند و اینکه باید مکانیسمی برای تنوع بخشیدن به اقتصاد محلی ایجاد شود و نیز زیرساخت‌های اجتماعی توسعه یابد.

بعد از بحث‌های طولانی، مجلس در سال ۱۹۷۶ به حکم قانون ایالتی، AHSTF را با سرمایه‌ای بالغ بر ۱/۵ میلیارد دلار کانادا با اهداف زیر تشکیل داد:

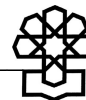
- پس‌انداز برای آینده،
- کاهش نیازهای ایالت آلبرتا به استقراض،
- افزایش سطح رفاه مردم ایالت آلبرتا،
- تنوع بخشیدن به اقتصاد آلبرتا.

این صندوق همزمان با تأسیس صندوق دائمی آلاسکا (۱۹۷۶) ایجاد شده و تقریباً همان اهداف و شیوه تزیق از محل منابع حقوق مالکانه را دنبال می‌کند، ولی عملکرد صندوق آلاسکا در مقایسه با آن به‌ویژه از لحاظ کسب درآمد بسیار موفق بوده است. صندوق آلاسکا به صورت یک شرکت عام و مستقل و به دور از تسلط ارگان‌های دولتی تشکیل شده است و در اتخاذ و اجرای استراتژی‌های سرمایه‌گذاری و مصرف مستقل است، ولی صندوق البرتا هریتیج به وسیله یک خزانه ایالتی و زیر نظر کابینه ایالت اداره می‌شود و امکان سرمایه‌گذاری و مدیریت دارایی‌های آن تنها در چارچوب مصوبات مجلس امکانپذیر است.^۲

در تأیید نکات فوق باید گفت ابتدا مقرر شده بود که سالیانه ۳۰ درصد بهره مالکانه و نیز کلیه سودهای حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها، به این صندوق واریز شود. با وجود این در سال ۱۹۸۳ این سودها به سمت بودجه عمومی منحرف شد و در دوره ۱۹۸۴ تا ۱۹۸۷ فقط ۱۵ درصد بهره مالکانه به صندوق واریز می‌شد و این درحالی بود که بازده‌ها به صندوق درآمد عمومی (GRF) می‌رفت.

۱. تجربیات صندوق‌های نفتی: ابعاد مالی و نهادی، ص ۱۷.

۲. مهدویان، ۱۳۸۵، ص ۷۷.



از سال ۱۹۸۷ هیچ جریان درآمد اضافی به سمت صندوق وجود نداشته و کلیه بازده‌ها نیز به بودجه عمومی رفته است.

در سال ۱۹۸۰ بحث‌های زیادی به‌ویژه در موارد زیر شکل گرفت:

- چه میزان از رانت منابع باید برای نسل‌های آینده پس‌انداز شود؟
- آیا سیاست تنوع‌بخشی اقتصادی و سرمایه‌گذاری در بورس‌های مختلف می‌تواند از طریق سیاست‌های مداخله‌جویانه^۱ حاصل شود؟

- میزان پاسخگویی صندوق به مجلس قانونگذاری و نیز به عموم مردم باید چقدر باشد؟

از اواسط دهه ۱۹۹۰ نظرخواهی‌های عمومی درباره اهداف و آینده صندوق انجام شد. اولین نظرخواهی در سال ۱۹۹۵ با تأکید بر سرمایه‌گذاری بلندمدت برای نسل‌های آینده برگزار شد که در نتیجه آن در سال ۱۹۹۶ AHSTF اصلاح شد و در سال ۱۹۹۷ تجدید سازمان شد. دومین نظرخواهی در سال ۱۹۹۸ انجام شد و در آن درباره سیاست‌های مالی سؤال شد (افزایش پس‌انداز صندوق، کاهش بدهی محلی، کاهش مالیات‌ها و افزایش مخارج). در این نظرخواهی افزایش پس‌انداز صندوق به‌عنوان اولین اولویت فقط ۱۹ درصد آرا را به خود جلب کرد. در سال ۲۰۰۰ در نظرخواهی دیگری این اولویت‌ها تصویب شد و در سال ۲۰۰۲، پیشنهاد داده شد که به صندوق اجازه داده شود از طریق وجوه واریزی بیشتری گسترش پیدا کند و نیز از آن برای ایجاد ثبات استفاده شود که این طرح‌ها هنوز پذیرفته نشده است. بالاخره در سال ۲۰۰۳ در نظرخواهی دیگری، مقرر شد از دریافتی‌های صندوق به‌منظور حمایت از بودجه استفاده شود.

۱-۴-۲. بخش‌های مختلف تشکیل‌دهنده صندوق آلبرتا

طبق قانون سال ۱۹۷۹، مدیریت صندوق برعهده خزانه ایالتی بود و خزانه موظف بود سالیانه به مجلس و افکار عمومی درباره میزان دریافت‌ها و پرداخت‌ها گزارش دهد. در این قانون هیچ اشاره‌ای به نحوه سرمایه‌گذاری‌ها نشده بود و فقط بیان شده بود که این سرمایه‌گذاری‌ها نباید از حد قابل قبولی پایین‌تر باشد. تا سال ۱۹۹۶ کلیه بهره مالکانه و درآمدهایی که از اراضی دولتی به‌دست می‌آمد ابتدا به خزانه دولت می‌رفت و سپس ۳۰ درصد این مبلغ به صندوق واریز می‌شد.

در ساختار اولیه تا قبل از سال ۱۹۹۶ صندوق از ۵ بخش سرمایه‌گذاری تشکیل می‌شد:

- بخش سرمایه‌گذاری آلبرتا (AID) به‌منظور پرداخت بدهی دولت ایالتی و سرمایه‌گذاری در سهام و تنوع بخشیدن به اقتصاد آلبرتا تشکیل شد.
- بخش سرمایه‌گذاری کانادا (CID) که این بخش به سایر دولت‌های محلی یا کارگزاران دولتی وام می‌داد.



- بخش پروژه‌های سرمایه‌ای (CPD) سرمایه‌گذاری در پروژه‌هایی را برعهده داشت که برای مردم آلبرتا منافع بلندمدت اقتصادی- اجتماعی ایجاد می‌کرد.
- بخش سرمایه‌گذاری تجاری (CMID) که سرمایه‌گذاری در سهام کانادایی و اوراق قرضه و بازار پول را برعهده داشت.
- بخش سرمایه‌گذاری انرژی (EID) که باید در شرکت‌های سهامی به‌منظور تسهیل توسعه‌های آتی در بخش انرژی کانادا سرمایه‌گذاری می‌کرد.^۱

۲-۴-۲. ساختار و عملکرد صندوق آلبرتا

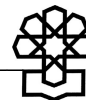
در سال‌های آغازین فعالیت صندوق، اولویت به پس‌انداز برای آینده و تنوع‌بخشی اقتصادی داده شد. بدهی‌های دولت آلبرتا به‌دنبال اجرای سیاست تنوع‌بخشی اقتصادی افزایش یافت، ولی ایجاد تنوع اقتصادی درهاله‌ای از ابهام قرار داشت. به‌دنبال افزایش بدهی‌های دولت، مجلس کاهش نیازهای استان به استقراض را به‌عنوان اولویت تعیین کرد و با استفاده دولت از منابع صندوق، موجودی صندوق به‌تدریج کاهش یافت. بنابراین، قانونگذار ناگزیر در سال ۱۹۹۷ اقدام به تجدید ساختار صندوق کرد. در آن سال مجلس اولویت را به پس‌انداز داد و ترکیب دارایی‌های صندوق به سمت ترکیب سنتی سرمایه‌گذاری‌های مالی با درآمد ثابت و منصفانه تغییر کرد.

به‌دنبال این ناکامی‌ها و تغییرات مداوم، مقامات عالی‌رتبه دولت آلبرتا تلاش کردند تا نظرات عمومی را در مورد ضرورت تجدید ساختار صندوق جلب کنند، اما در این راه به اندازه آلاسکایی‌ها موفق نبودند، زیرا در آلبرتا سنگینی بار بر دوش شهروندان بود تا نظرات خود را به مجلس منتقل کنند. از آنجا که پایه‌های تشکیل و ادامه حیات صندوق آلاسکا بدون رضایت اکثریت مردم قابل تداوم نبود، لذا در آلاسکا تلاش برای مشارکت عمومی و آموزش بسیار قوی و طولانی مدت بود، اما جلب نظرات عمومی در آلبرتا حدوداً سه سال‌ونیم به طول انجامید و بسیاری بر این اعتقادند که صندوق آلبرتا هنوز هم به شفافیت در هدف و ساختار همانند صندوق آلاسکا دست نیافته است.

در نتیجه بحث‌های عوامانه و غیرکارشناسانه و نیز عدم مقبولیت مردمی، صندوق آلبرتا هنوز هم موفق به ایجاد تعادل میان پس‌انداز برای آینده و مصرف در زمان حال نشده است. از طرف دیگر تناقض در اولویت‌های اتخاذ شده توسط مجلس ایالتی باعث تضعیف و تخریب موقعیت مالی صندوق شده است. برای مثال وام‌هایی که صندوق آلبرتا برای تنوع‌بخشی به اقتصاد به شرکت‌های تولیدی اعطا کرده است، از کارایی کافی برخوردار نبوده و نه تنها هدف تنوع‌بخشی اقتصاد را محقق نساخته، بلکه باعث تضعیف وضعیت مالی صندوق شده است.

از سال ۱۹۹۶ در یک اصلاحیه قانونی، صندوق به ۲ جزء تقسیم شد:

1. Allan A& Russell R, 2000, P.3.

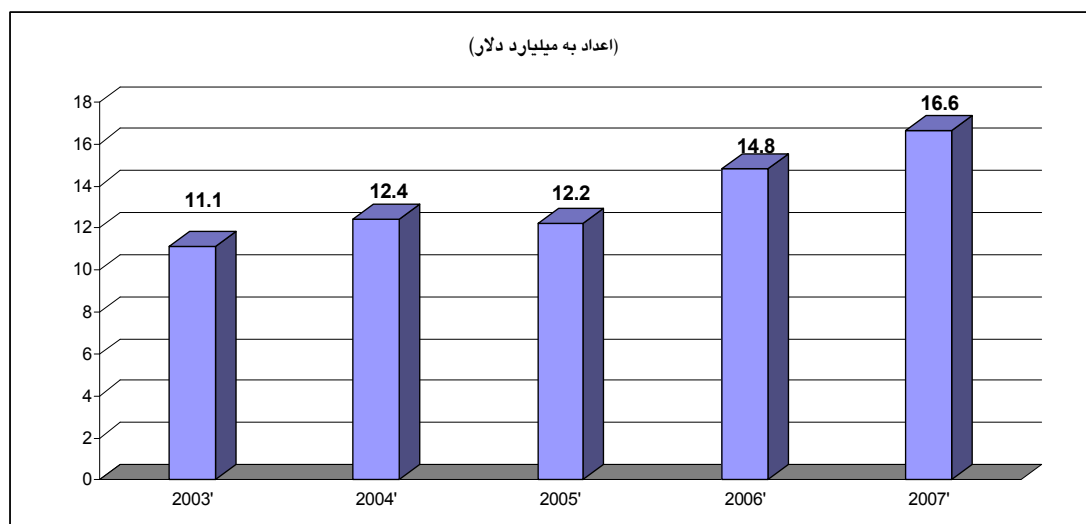


- پرتفوی موقت^۱

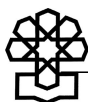
- پرتفوی دائمی^۲ که پوتفولیوی T برای نگهداری موقت تمام دارایی‌های قبلی صندوق تشکیل شد و ۱۰ درصد این دارایی‌ها به پوتفوی E واریز شد و قرار شد سالیانه ۱۰ درصد دارایی‌های پوتفوی T به پوتفوی E منتقل شود تا زمانی که موجودی پرتفوی T به‌طور کامل به اتمام برسد. وجوه پورتفوی E در بازار سهام و اوراق قرضه سرمایه‌گذاری می‌شود. که بخشی از درآمد حاصله صرف جبران ارزش سرمایه (به دلیل تورم) می‌شود و بقیه به بودجه عمومی منتقل می‌شود. اهداف سرمایه‌گذاری هر دو اینها صرفاً تجاری بود و سایر اهداف قبلی (تنوع بخشی اقتصادی و توسعه اجتماعی) از حیطه وظایف صندوق حذف شد.

در سال ۲۰۰۵ با اعلام دولت مبلغ ۲۲۶ میلیون دلار کانادا برای جبران تورم به صندوق واریز شد و نیز از درآمدهای دولتی مبلغ ۴۰۰ دلار به هر یک از ساکنین آلبرتا پرداخت شد. در عالم واقع دارایی‌های این صندوق صرف بازپرداخت بدهی‌های ایالتی می‌شود و افزایش درآمدهای نفتی به دلیل افزایش روزافزون قیمت نفت، باعث شده که هدف پس‌انداز کردن و خاصیت بین‌نسلی بودن ثروت نفت کمرنگ شود.

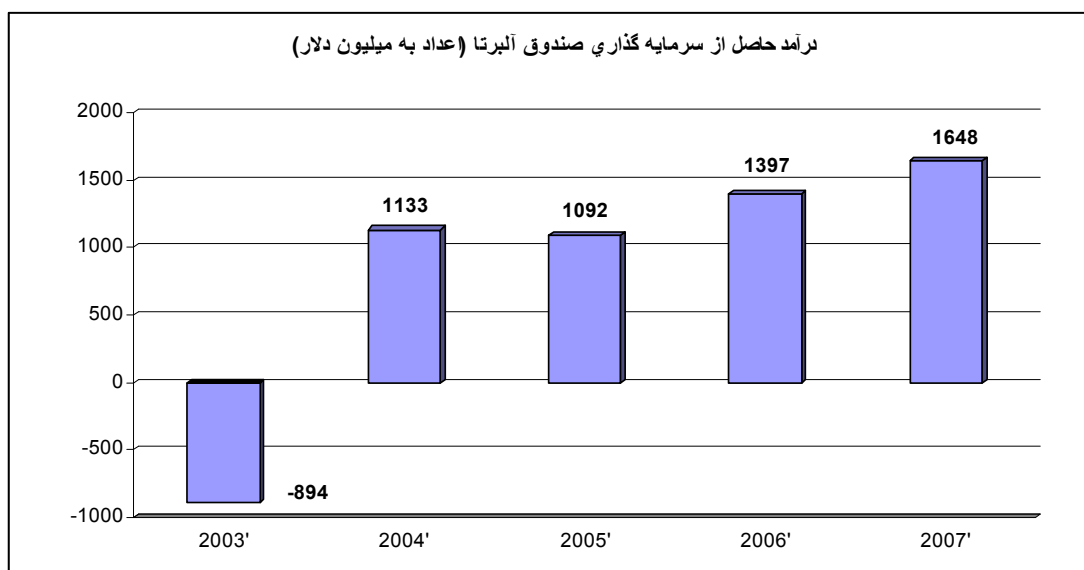
نمودار ۳. ارزش خالص صندوق آلبرتا



1. Transition (Portfolio)
2. Endowment Portfolio



نمودار ۴. درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری صندوق آلبرتا



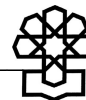
Source: Alberta Heritage Savings Trust Fund 2007 Annual Report.

درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری بعد از مبلغ پرداختی برای جبران تورم به صندوق درآمد دولت (GRF) منتقل می‌شود. برای مثال در سال ۲۰۰۶-۲۰۰۷ پس از کسر مبلغ ۰/۲۸ میلیارد دلار، به منظور جبران تورم، از کل درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری (۱/۶۵ میلیارد دلار)، مابقی به صندوق درآمد دولت واریز شده است.

۲-۴-۳. مقررات نظارتی صندوق آلبرتا

همان‌طور که گفته شد یکی از عوامل رشد صندوق آلاسکا مقبولیت عمومی برنامه توزیع سود سهام آن بوده است. مجلس ایالتی آلاسکا برای مقبولیت خود قویاً سعی می‌کند که قسمتی از درآمدهای نفتی را برای محافظت از موجودی صندوق در برابر تورم به صندوق واریز کند. همچنین در زمان وقوع بحران‌های مالی، دولت به دلیل فشار افکار عمومی از موجودی صندوق استفاده نمی‌کند. ولی صندوق آلبرتا هریتیج به‌گونه‌ای طراحی شده است که در زمان‌های نیازمندی دولت و بحران‌های مالی، همواره می‌توان با اصلاحات قانونی در مجلس از موجودی آن استفاده کرد.

تفاوت در شفافیت اطلاع‌رسانی این دو صندوق نیز به تفاوت در ساختار قانونی و عملکردی آن دو برمی‌گردد. تمامی شهروندان آلاسکایی، سهام‌داران صندوق محسوب می‌شوند. به‌همین دلیل شرکت صندوق دائمی آلاسکا موظف است که اطلاعات کافی و عامه فهم را در دسترس عموم قرار دهد. صندوق آلبرتا زیر نظر کابینه دولت اداره می‌شود و سیاست‌های داخلی دولت‌ها بر آن اثر می‌گذارد. علاوه بر آن صندوق آلبرتا اطلاعات محدودتری در مقایسه با صندوق آلاسکا در اختیار



مردم قرار می‌دهد. به‌همین دلیل امکان حسابرسی آن به‌وسیله مؤسسات مستقل وجود ندارد و عمل نظارت از طرف حسابرسان ایالتی اعمال می‌شود که امکان تخلف و فساد اداری را افزایش می‌دهد.^۱

۴-۴-۲. سرمایه‌گذاری، پس‌انداز و درآمد صندوق

صندوق آلاسکا ماهیت پس‌انداز بین‌نسلی دارد، لذا وظیفه اصلی آن تحصیل درآمد و نگهداری از سرمایه اصلی صندوق است. با این هدف هر جا که نرخ بازگشت سرمایه‌گذاری بیشتر باشد، مدیران صندوق اقدام به سرمایه‌گذاری در آن زمینه می‌کنند و اجباری برای سرمایه‌گذاری آن در داخل آلاسکا ندارند. در عمل نیز تنها ۵ درصد از سرمایه‌گذاری‌های آن در داخل آلاسکا بوده. در عین حال این اقدام مانع از ایجاد و تسری بیماری هلندی به اقتصاد آلاسکا می‌شود. اما صندوق آلبرتا هریتیج یک صندوق با ماهیت دوگانه پس‌اندازی و تثبیتی است. علاوه بر آن چندین هدف دیگر برای صندوق مزبور تعریف شده است. برای مثال تنها ۵ درصد از سرمایه‌گذاری‌ها با قصد تجاری و تحصیل سود انجام می‌شود. قسمت اعظم موجودی صندوق به‌منظور پرداخت تسهیلات به شرکت‌های آلبرتایی برای کمک به تنوع بخشی اقتصاد مصرف می‌شود که ضرورتاً بالاترین سود و درآمد را ایجاد نمی‌کند. بخش دیگری از منابع صندوق نیز جهت ارائه کالاهای عمومی مانند ایجاد پارک سبز، احداث بیمارستان و سایر طرح‌های سرمایه‌ای عام‌المنفعه که سود مالی برای آنها متصور نیست، تخصیص داده می‌شود. در مواردی نیز منابع صندوق آلبرتا هریتیج در اموری مانند تحقیقات دارویی، اعطای بورس تحصیلی و ایجاد نهالستان برای احیای جنگل‌ها استفاده شده است.

۵-۲. صندوق نفتی دولت نروژ

بعد از اعمال حاکمیت کشور نروژ بر فلات قاره نروژ (NCS) دولت تأکید کرد تمام منابع طبیعی فلات قاره تحت مالکیت دولت خواهد بود و دولت نروژ تنها مقام مسئول برای اعطای امتیاز اکتشاف و تولید است. با امتیازاتی که دولت در سال ۱۹۶۵ اعطا کرد، در سال ۱۹۶۶ اولین چاه نفت در فلات قاره نروژ حفاری و تولید نفت در اوایل دهه ۱۹۷۰ آغاز شد. در آن زمان حجم تولید نفت روزانه ۳۲۰۰۰ بشکه بود که در سال ۱۹۸۷ به ۱ میلیون بشکه و در سال ۱۹۹۶ به ۳ میلیون بشکه در روز افزایش یافت.^۲ به‌دلیل پایین بودن تقاضای داخلی در نروژ این کشور توانست به یکی از صادرکنندگان نفتی در جهان تبدیل شود.

همانند ایالت‌های آلاسکا و آلبرتا در نروژ نیز بعد از کشف نفت بحث‌های فراوانی در مورد چگونگی مصرف این درآمدها شکل گرفت و ترس از بیماری هلندی و نیز نگرانی‌های ناشی از جذب

۱. مهدویان، ۱۳۸۵، ص ۸۰.

۲. تجربیات صندوق‌های نفتی؛ ابعاد نهادی و مالی، ص ۵۵.



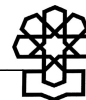
این درآمدها در اقتصاد داخلی، شدت گرفت، ولی با این حال صحبتی از ایجاد صندوق نفتی نبود به خصوص اینکه در سال ۱۹۸۶ قیمت نفت به شدت کاهش یافت و نیازی به این امر نبود. در اوایل دهه ۱۹۸۰، مصرف این درآمدها در اقتصاد تورم و افزایش بدهی‌های عمومی را به همراه داشت. در سال ۱۹۷۲ شرکت استات اوایل با تصویب مجلس (استورینگ)، به عنوان شرکت دولتی نفت تأسیس شد. براساس اهداف تعیین شده، این شرکت باید یا به تنهایی و یا با مشارکت شرکت‌های دیگر؛ اکتشاف، تولید، حمل‌ونقل، پالایش و بازاریابی نفت و فرآورده‌های نفتی را انجام دهد. در ابتدا مقرر شد که دولت در هر مجوز تولید ۵۰ درصد مشارکت داشته باشد که پس از آن مجلس تصویب کرد که این سهم می‌تواند بیشتر یا کمتر باشد. در اقدامات بعدی دارایی‌های استات اوایل در امتیازات نفتی به ۲ بخش تقسیم شد که قسمتی به طور مستقیم به دولت واگذار شد و سهم مالی مستقیم دولت (SDFI) بر این مبنا شکل گرفت و قسمت دیگر به استات اوایل واگذار شد. بدین ترتیب دولت هزینه‌های اکتشاف، سرمایه‌گذاری و هزینه‌های عملیاتی مربوط به سهم مالی مستقیم دولت را تأمین می‌کرد و سهمی از تولید و درآمد، متناسب با منافعش در هر مجوز تولید را دریافت می‌کرد. در سال ۲۰۰۱ این ساختار تغییر کرد و با تصویب مجلس ۲۱/۵ درصد از دارایی‌های سهم مالی مستقیم دولت فروخته شد. درآمدهای نفتی دولت نروژ از ۳ طریق حاصل می‌شود (یا به ۳ بخش تقسیم می‌شود):

- سهم مالی مستقیم دولت (SDFI) ^۱ سهمی است که دولت از هر مجوز تولید دریافت می‌کند.
- سود سهام استات اوایل.

در چند سال اخیر، بخشی از سهام استات اوایل به بخش خصوصی واگذار شد و این شرکت وارد بورس اوراق بهادار نیویورک و اسلو شد. دولت نروژ از طریق سود سهام خود در استات اوایل درآمد کسب می‌کند. در اول ژانویه ۲۰۰۲، دولت ۸۱/۸ درصد از سهام شرکت را در اختیار داشت و با تداوم روند خصوصی‌سازی، مجلس قانونگذاری سهام دولت در استات اوایل را به کمتر از ۶۷ درصد کاهش داد.

- تعرفه‌ها (مالیات، بهره مالکانه، حق‌الارض ^۲ و مالیات دی اکسید کربن). بهره مالکانه ۸ تا ۱۶ درصد ارزش تولید ناخالص حوزه نفتی است. که براساس قانون اخیر از اول ژانویه ۲۰۰۶ این تعرفه لغو شده است. از تعرفه‌های دیگر، حق‌الارض است. از دهه ۱۹۸۰ تا کنون بر خلاف بهره مالکانه، نرخ حق‌الارض روند صعودی داشته است و در دهه ۱۹۹۰ سالیانه از هر کیلومتر مربع ۷۰۰۰ کرون حق‌الارض دریافت شده است که در حال حاضر سالیانه به ۷۰۰۰۰ کرون در هر

1. State's direct Financial Interest
2. Area Fee



کیلومتر مربع رسیده است. از دیگر موارد تعرفه‌های دولت نروژ بر فعالیت‌های نفتی، مالیات کربن است. برای سال ۲۰۰۴ این نرخ ۰/۷۳ کرون به ازای هر متر مکعب گاز سوزانده شده و هر لیتر نفت سوخته شده بوده است.

۱-۵-۲. تأسیس صندوق نفتی نروژ

کشور نروژ با مشکل پیر شدن جمعیت روبرو است که در نتیجه باید پرداخت مستمری‌های بازنشستگی و ارائه خدمات مراقبت و پرستاری را افزایش دهد. در اواخر دهه ۱۹۸۰ بحث‌هایی در این زمینه مطرح و صندوق نفتی با هدف تأمین تعهدات آتی بازنشستگی تشکیل شد و صندوق نفتی نروژ (NGPF)^۱ در سال ۱۹۹۰ توسط مجلس به ثبت رسید و اهداف کلی آن عبارت بود از: استفاده بلندمدت از درآمدهای نفتی، مدیریت جریان نقدی دولت از نفت و تأمین کسری بودجه غیرنفتی. علاوه بر این موارد در سال ۱۹۹۰ به نقش صندوق در تأمین مالی تعهدات بازنشستگی نیز تأکید شد.

۲-۵-۲. منابع و مصارف صندوق

برخلاف آلاسکا و آلبرتا که سهمی از درآمدهای نفتی را پس‌انداز می‌کنند، کلیه درآمدهای خالص بخش نفت به صندوق نروژ واریز می‌شود:

- کلیه درآمدهای مالیاتی و بهره مالکانه حاصل از فعالیت‌های نفتی،
 - مالیات دی اکسید کربن،
 - منافع مالی مستقیم دولت (SDFI)،
 - سود سهام استات اویل،
 - منابع صندوق بیمه نفتی،
 - درآمدهای حاصل از تأسیسات فلات قاره،
 - فروش سهام منافع مالی مستقیم دولت،
 - همین‌طور درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی.
- گفتنی است که دولت برای تأمین کسری بودجه غیرنفتی از درآمدهای صندوق استفاده می‌کند. تنها پرداختی از صندوق، به‌منظور تأمین کسری بودجه غیرنفتی دولت است و از طرف دیگر هنگام مازاد بودجه نیز این مازاد به صندوق واریز می‌شود.
- وجوه صندوق در اسناد مالی خارجی از قبیل اوراق قرضه، اوراق بهادار، سهام شرکت‌ها و اسناد بازار مالی سرمایه‌گذاری می‌شود. به این ترتیب علاوه بر درآمدهای حاصل از فعالیت‌های نفتی، بازده سرمایه حاصل از فعالیت‌های مالی نیز به‌عنوان درآمد صندوق محسوب می‌شود.



۳-۵-۲. مقررات نظارتی صندوق

در سال ۲۰۰۴ موجودی صندوق نفتی نروژ در حدود ۵۰ درصد GDP این کشور بود و پیش‌بینی می‌شود تا آخر سال ۲۰۱۵ به رقمی بین ۱۲۰ تا ۱۵۰ درصد GDP برسد. افزایش سرمایه صندوق تنها از افزایش درآمدهای نفتی نشئت نگرفته است، بلکه اقدامات پیشگیرانه مجلس در جلوگیری از افزایش بی‌رویه مصرف دولت نیز در افزایش دارایی صندوق بسیار مؤثر بوده است. قوانین درآمدی و هزینه‌ای صندوق ممکن است به استحکام قوانین ناظر بر سایر کشورها نباشد، اما نمی‌توان موفقیت صندوق را بدون در نظر گرفتن زمینه شفاف و قابلیت حسابرسی متصور دانست. بنابراین نباید مقررات صندوق نروژ را عامل اصلی موفقیت آن ارزیابی کرد و از بستر بسیار مساعد اقتصاد ملی کشور و درجه بسیار بالای آگاهی عمومی غفلت کرد.

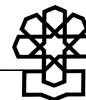
برخلاف صندوق‌های ذخیره آلاسکا و آلبرتا دولت نروژ نقش عمده‌ای در تعیین میزان ذخیره درآمدهای نفتی سالیانه ندارد و قانونی دائمی در این خصوص وجود ندارد. میزان واریز درآمدهای نفتی به صندوق نفتی نروژ همه ساله توسط پارلمان کشور و پس از تأمین کسری بودجه غیرنفتی دولت تعیین می‌شود. لذا پارلمان به سادگی قادر خواهد بود که ذخایر صندوق را تهی کرده و یا آن را با چالش‌های اساسی روبرو کند. پارلمان علاوه بر آنکه نقش تعیین بودجه دولت را برعهده دارد، در مقابل صندوق نیز پاسخگو است. به این ترتیب پارلمان نروژ در تصمیم‌های خود هر دو بعد صندوق، یعنی منابع و مصارف صندوق را در مد نظر قرار می‌دهد و این امر باعث تعدیل نسبی در برداشت از صندوق می‌شود. در واقع فقدان الزامات قانونی در مورد میزان ذخیره سالیانه درآمد در صندوق، نبود قیمت پایه برای تعیین میزان جابجایی‌های مالی و نیز عدم محدودیت برداشت از صندوق می‌تواند باعث تشویق و تشدید مصارف لجام گسیخته دولتی شود. موفقیت صندوق نروژ نه از بابت استحکام قوانین آن، بلکه به لحاظ وجود بستر شفاف مالی و تعمیق حس مالکیت عمومی و مسئولیت‌پذیری حاصل شده است. بنابراین عملکرد ضعیف صندوق‌های نفتی در کشورهای در حال توسعه را می‌توان ناشی از فقدان نهادهای قوی مدنی و نیز عدم شفافیت مالی دانست.

صندوق نروژ مثال موفق از هر دو کارکرد تثبیتی و پس‌اندازی را به نمایش می‌گذارد. کارکرد تثبیتی از طریق تأمین کسری بودجه غیرنفتی دولت توسط مجلس و کارکرد پس‌اندازی از طریق سرمایه‌گذاری مالی خارجی و واریز درآمدها به صندوق قابل ارزیابی و پیگیری است.^۱

۳-۶. صندوق‌های نفتی کشور کویت

اگر چه کویت به لحاظ جغرافیایی کشور کوچکی است که جمعیت آن تنها ۲/۳ میلیون نفر است، اما

۱. مهدویان، ۱۳۸۵، صص ۹۲ و ۹۳.



یکی از بزرگترین تولیدکنندگان نفت جهان است.

در مورد وضعیت اقتصادی کویت می‌توان گفت که GDP سرانه‌ای در حدود ۲۰,۰۰۰ دلار دارد و بخش نفت ۵۰ درصد GDP آن را تشکیل می‌دهد و در عین حال ۸۰ درصد درآمدهای دولت از محل درآمدهای نفتی است و ۹۵ درصد صادرات آن را نفت تشکیل می‌دهد. دولت کویت به‌منظور روبرو شدن با تسلط بخش نفت و تنوع‌بخشی به اقتصاد، بخشی از درآمدهای نفتی را در خارج سرمایه‌گذاری کرد و در سال ۱۹۵۲ هیئت سرمایه‌گذاری کویت (KIB) را برای مدیریت پرتفوی سرمایه‌گذاری‌های خارجی تشکیل داد که در سال ۱۹۵۸ به سازمان سرمایه‌گذاری کویت (KIO)^۱ تغییر نام یافت.

دولت کویت در سال ۱۹۶۰، صندوق ذخیره عمومی (GRF) را ایجاد کرد که از مازاد بودجه تأمین مالی می‌شد. مازاد بودجه به‌دلیل افزایش درآمدهای ناشی از صادرات نفت بود. در واقع GRF، خزانه اصلی دولت تلقی می‌شود، زیرا علاوه بر درآمدهای نفتی کلیه درآمدهای دولت به این صندوق واریز می‌شود و با صدور مجوز قانونی هزینه‌های بودجه‌ای دولت از این محل پرداخت می‌شود. در سال ۱۹۷۶ صندوق پس‌اندازی به‌نام صندوق نسل آینده (RFFG)^۲ با هدف ایجاد درآمد برای نسل‌های آتی تشکیل شد؛ پس از تشکیل RFFG، صندوق ذخیره عمومی عهده‌دار وظیفه تثبیت اقتصادی بوده است و علاوه بر این مدیریت جریان مالی دولت شامل بدهی‌های عمومی و سرمایه‌گذاری‌های داخلی دولت به این صندوق سپرده شده است. صندوق ذخیره عمومی، مازاد درآمدهای نفتی را برای تأمین کسری بودجه، هزینه‌های غیرمترقبه و پیش‌بینی نشده مورد استفاده قرار می‌دهد. ۱۰ درصد درآمدهای عمومی سالیانه، به صندوق پس‌انداز نسل‌های آتی واریز می‌شود. هدف صندوق ذخیره عمومی (GRF) روبرو شدن با نیازهای مالی کوتاه‌مدت است درحالی که صندوق نسل آینده رویکرد بلندمدت دارد. درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری بعد از درآمدهای نفت، اصلی‌ترین منبع درآمدی برای دولت کویت محسوب می‌شود. منابع درآمدی صندوق نسل آتی به شرح زیر است:

- ۵۰ درصد از موجودی صندوق ذخیره عمومی (GRF) در زمان تشکیل صندوق نسل آینده، به این صندوق واریز شد.

- مقرر شد ۱۰ درصد از درآمدهای سالیانه بودجه دولت به این صندوق واریز شود.

- درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری‌های صندوق نسل آینده نیز به این صندوق واریز

می‌شود.^۳

1. Kuwait Investment Office

2. The Reserve Fund for Future Generations of Kuwait

3. Fassano, 2000, P. 15.



این انتقالات خارج از بودجه صورت می‌گیرد و منابع به‌دست آمده به شکل دارایی‌های مالی با پرتفوی متنوع نگهداری می‌شود و سود به‌دست آمده نیز در صندوق نگهداری می‌شود. تمام موجودی صندوق به‌صورت دارایی‌های خارجی نگهداری می‌شود و بسیاری از آنها در بازارهای سرمایه خارجی سرمایه‌گذاری می‌شود.

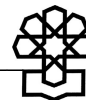
۱-۶-۲. ساختار و عملکرد صندوق‌های کویت

آژانس سرمایه‌گذاری کویت (KIA) در سال ۱۹۸۲ با هدف مدیریت صندوق ذخیره عمومی و نیز صندوق نسل آتی تشکیل شد، این آژانس توسط هیئت امنایی اداره می‌شود که شامل وزیر نفت، رئیس بانک مرکزی و وزیر خزانه‌داری کویت است. پنج کارشناس متخصص در زمینه سرمایه‌گذاری مالی که در دولت فعالیت نمی‌کنند نیز به این هیئت امناء مشاوره می‌دهند. وظایف اصلی این آژانس، تهیه استراتژی و سیاست‌های کلی، نظارت و پیگیری این سیاست‌ها، نظارت بر اجرا و تنظیم قوانین و مقررات KIA است. این آژانس قبل از ارائه بودجه به هیئت وزیران، آن را بررسی و تصویب می‌کند و این نهاد با حمایت از بخش خصوصی از طریق تأمین مالی شرکت‌ها، در آنها سهام می‌شود.

برای جلوگیری از فشار عمومی به‌منظور خرج کردن درآمدهای صندوق و نیز حفاظت صندوق در برابر دخالت‌های سیاسی، انتشار میزان دارایی‌های صندوق به‌موجب قانون ممنوع شده است. در عین حال قوانین واریز به صندوق RFFG روشن است. هر چند برداشت از صندوق به اطلاع عموم نمی‌رسد، برداشت از صندوق باید به تصویب مجلس ملی برسد.

تا قبل از جنگ خلیج فارس، دارایی‌های صندوق انباشته شده بود و حجم درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری از خود درآمدهای مستقیم نفت فراتر رفته بود و دارایی صندوق در ابتدای جنگ با عراق بین ۹۰ تا ۱۰۰ میلیارد دلار بوده است. جنگ باعث ضربه به اقتصاد کویت شد به‌طوری‌که تولید نفت این کشور متوقف شد و تأسیسات نفتی نیز آسیب دید؛ در پی آن مخارج دولت ۲۵ درصد افزایش یافت و به‌همین دلیل دولت دچار کسری بودجه شد. بین سال‌های ۱۹۹۰-۱۹۹۱ موجودی صندوق مخارج دولت را تأمین می‌کرد و علاوه بر اینها هزینه‌های مربوط به بازسازی نیز از این محل پرداخت می‌شد. تا سال ۱۹۹۳ میزان تولید نفت و GDP بهبود یافت و کسری بودجه به‌وسیله دارایی‌های صندوق جبران شد، اما میزان وجوه پرداختی به این امر هرگز اعلام نشد. به‌دلیل برداشت‌های دولت، از صندوق دارایی‌های آن کاهش یافت و صندوق قدرت تثبیت اقتصادی را از دست داد و اقتصاد کویت در مقابل نوسانات قیمت جهانی نفت بسیار آسیب‌پذیر شد.

سازمان KIA در ابتدا با نظر به تثبیت اقتصادی کشور کویت تشکیل شد. لکن به‌دنبال تسخیر کشور توسط نیروهای عراقی و آزادسازی کویت، استراتژی جدیدی برای این سازمان طراحی شد.



براساس این KIA هیئتی از کارشناسان خبره را برای ارزیابی استراتژی قدیم و نیز تدوین استراتژی نوین به خدمت گرفت. استراتژی جدید براساس قانون تشکیل KIA و نیز فلسفه وجودی صندوق ذخیره درآمدی و صندوق نسل‌های آتی تدوین شد و تلاش خود را برای سرمایه‌گذاری در دارایی‌هایی با بازده بالا و نیز تنوع‌بخشی سهام خریداری شده متمرکز کرد. به این ترتیب پرتفوی دارایی‌های KIA با نظر به توسعه بازارهای مالی جدید و بر مبنای تنوع‌بخشی به ابزارها و حوزه‌های جغرافیایی تشکیل شد. این استراتژی از انعطاف‌پذیری بالایی در برابر تغییرات بازارهای مالی بین‌المللی برخوردار است.^۱

۲-۶-۲. مقررات نظارتی سازمان سرمایه‌گذاری کویت

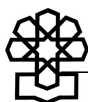
عدم شفافیت و ضعف اطلاع‌رسانی و نیز نبود بستر دمکراتیک مانع از ایجاد نهادهای مدنی جهت نظارت بر عملکرد صندوق‌های کویت شده است. علاوه بر آن احساس مشارکت عمومی و حساسیت عمومی نسبت به عملکرد KIA ضعیف است و این باعث شده است که شهروندان کویتی رغبت چندانی به نظارت بر عملکرد صندوق از خود نشان ندهند. ضعف حساسیت‌های عمومی و نبود بستر دمکراتیک موجب شده است که حکومت از منابع صندوق برای حفظ مشروعیت خود استفاده کند و لذا توجیه عقلانی و اقتصادی قوی بر مصرف از محل منابع صندوق‌های کویت وجود ندارد.

نتیجه‌گیری

هر چند تجارب مورد اشاره مربوط به کشورها و ایالت‌هایی است که در مقایسه با ایران جمعیت آنها اندک و درآمد سرانه آنها بیشتر است، با این وصف از این تجارب می‌توان درس‌های آموزنده‌ای برای اقتصاد ایران کسب کرد:

- اول آنکه می‌توان صندوق را با دو کارکرد تثبیتی و پس‌اندازی تشکیل داد.
- دوم آنکه می‌توان دو حساب جداگانه برای اندوخته سرمایه‌ای و ذخیره سود ایجاد کرد.
- سوم آنکه دولت به‌موجب قانون نباید از اندوخته سرمایه‌ای برداشت کند.
- چهارم آنکه بخشی از سود باید برای جبران تورم داخلی به حساب سرمایه‌ای واریز شود.
- پنجم آنکه برای هموارسازی درآمد بودجه دولت فقط حق خواهد داشت در مواقع کاهش درآمد نفت و گاز از حساب ذخیره سود برداشت کند.
- ششم آنکه نباید مانند صندوق آلبرتا برای صندوق اهداف متعدد و متناقض تعریف کرد.
- هفتم آنکه تجربه کویت به خوبی نشان می‌دهد که استقلال صندوق و محافظت آن از

۱. مهدویان، ۱۳۸۵، صص ۹۸ و ۹۹.



مداخله‌های دولت برای کارکرد درست آن ضروری است.

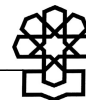
هشتم آنکه شفافیت عملکرد و پاسخگویی مسئولان شرط ضروری برای موفقیت یک صندوق است.

۳. تجربه ایران در زمینه مصرف درآمدهای نفت و گاز

در این قسمت ابتدا به اهمیت ذخایر نفت و گاز و بخش بالادستی این صنعت در ایران اشاره خواهیم کرد. در واقع اگر کشور ما از این موهبت طبیعی در این حد و اندازه برخوردار نمی‌بود و این بخش از فعالیت اقتصادی چنین اهمیتی در اقتصاد کشور نمی‌داشت، ضرورتی برای تشکیل صندوق ملی نفت و گاز وجود نمی‌داشت. از آنجاکه با ایجاد صندوق ملی مناسبات مالی دولت و شرکت نفت دستخوش تغییر خواهد شد، بنابراین درک این روابط می‌تواند برای طراحی الگوی جدید مفید باشد. به‌همین دلیل این مسئله در اینجا بازگویی خواهد شد. مسئله دیگر این است که هم‌اکنون بخش مهمی از عایدات نفت و گاز به‌صورت یارانه پیدا و پنهان به نسل حاضر تعلق می‌گیرد. با تشکیل صندوق نفت و گاز، که هدف اصلی آن توجه به عدالت بین‌نسلی است، پرداخت این حجم عظیم از یارانه برای حامل‌های انرژی فاقد منطق اقتصادی خواهد بود. از این‌رو در بخش دیگری از این قسمت موضوع هدفمند کردن یارانه حامل‌های انرژی و ارتباط درونی آن با بحث حاضر مطرح خواهد شد. سیاست مالی دولت در دوره‌های رونق نفتی موجب بروز آثار بیماری هلندی در اقتصاد ایران شده و در عین حال با کاهش درآمدهای نفتی، هم اقتصاد ایران دچار رکود می‌شود و هم بودجه دولت دچار کسری. لذا بررسی رفتار مالی دولت و امکان تغییر جهت بخشی از عایدات نفت و گاز از بودجه عمومی به صندوق ضرورتاً باید در مرکز توجه قرار گیرد. تجربه حساب ذخیره ارزی به‌عنوان تجربه ناکام و عبرت‌آموز یک حساب تثبیتی در ایران و علل شکست آن می‌تواند حاوی درس‌های مهمی برای آینده باشد. از این‌رو در بخش پایانی این قسمت به این موضوع خواهیم پرداخت.

۳-۱. اهمیت ذخایر نفت و گاز و بخش بالادستی صنعت نفت در اقتصاد ایران

ایران از موهبت ثروت عظیم نفت و گاز برخوردار است. با آنکه از زمان استخراج نفت از اولین چاه حفر شده در کشور تا پایان سال ۲۰۰۷ میلادی ۶۱ میلیارد بشکه نفت برداشت شده است (بولتن سالیانه اوپک ۲۰۰۷)، ذخایر قابل استحصال نفت خام، مایعات و میعانات گازی ایران تا پایان سال ۱۳۸۶ در حدود ۱۳۷/۶۲ میلیارد بشکه و ذخایر گاز آن، معادل ۲۹/۶۱ تریلیون متر مکعب برآورد



شده است (ایرج مهرآزما، ۱۳۸۷).

مصرف انرژی‌های اولیه در کشور در سال ۲۰۰۵ در حدود ۱۶۱/۹ میلیون تن معادل نفت و گاز بود که ۱۵۸ میلیون تن یا ۹۷/۶ درصد آن از نفت و گاز تأمین شد (گزارش سال ۲۰۰۶ اوپک). در دوره ۱۳۷۹-۱۳۸۶ تولید نفت در میادین نفتی کشور حداقل ۳۳۰۵ هزار بشکه در روز و حداکثر ۴۱۰۶ هزار بشکه در روز بوده است (جدول ۲). ایران برای حفظ سطح تولید فعلی خود، نیاز به کشف میادین نفتی جدید و افزایش توان تولید از میادین موجود دارد. در حال حاضر، ایران از نظر تولید نفت خام جایگاه چهارم و از لحاظ ظرفیت تولید فرآورده‌های نفتی رتبه چهاردهم را در جهان دارد. در این راستا، سرمایه‌گذاری کافی برای تولید فرآورده‌های نفتی، ایران را از کشوری فروشنده نفت خام و تک محصولی، به صادرکننده محصولات با ارزش افزوده بیشتر تبدیل می‌کند. به عبارت دیگر، باید بخش پایین‌دستی صنعت نفت به بخش پیش‌تاز اقتصاد کشور تبدیل شود.^۱ نسبت صادرات به تولید نفت خام در دوره بعد از انقلاب روند کاهشی را نسبت به دوره ۱۳۵۰-۱۳۵۷ داشته و در دوره ۱۳۷۹-۱۳۸۶ به‌طور متوسط به ۶۲ درصد رسیده است (از جدول ۲). در صورت عدم تغییر بنیادین در الگوی مصرف نفت خام و فرآورده‌های آن در کشور، پیش‌بینی می‌شود که این نسبت در سال‌های بعد به حدود کمتر از ۵۰ درصد کاهش یابد. از طرفی تقاضای جهانی برای نفت و فرآورده‌های آن در حال افزایش و توان تولید در کشورهای غیر اوپک به علت سن بالای چاه‌های نفت در حال کاهش است. با توجه به این مسائل اگر کشور ما بخواهد سهمیه تاریخی تولید نفت خام خود را در اوپک (حدود ۱۴,۵ درصد) حفظ و همزمان نیازهای آتی مصرف داخلی فرآورده‌های نفتی را نیز تأمین کند و سطح صادرات نفت خام و فرآورده‌های آن را در حدی نگه دارد که درآمدهای ارزی حاصل از فروش آنها جوابگوی حداقل نیازهای مستمر و روزافزون کشور باشد لازم است ظرفیت تولید نفت خام خود را در ۲۰ سال آینده افزایش دهد.^۲

۱. ترازنامه انرژی، ۱۳۸۴، ص ۱۲۴.

۲. نفت و توسعه ۴، ص ۵۴.



جدول ۲. میزان تولید و صادرات نفت خام و فرآورده‌های نفتی در دوره ۱۳۷۹-۱۳۸۶

(هزار بشکه در روز)

سال	میزان تولید نفت خام	صادرات نفت خام	صادرات فرآورده‌های نفتی	سهم صادرات نفت خام از تولید (درصد)
۱۳۷۹	۳۶۶۱	۲۳۴۵	۱۸۱	۶۴
۱۳۸۰	۳۵۷۴	۲۲۰۸	۲۱۸	۶۱
۱۳۸۱	۳۳۰۵	۲۰۲۱	۲۶۹	۶۱
۱۳۸۲	۳۷۳۶	۲۳۹۶	۲۸۲	۶۴
۱۳۸۳	۳۸۳۵	۲۵۴۸	۲۶۱	۶۶
۱۳۸۴	۴۱۰۶	۲۶۰۲	۲۴۵	۶۳
۱۳۸۵	۴۰۵۱	۲۴۳۳	۲۶۶	۶۰
۱۳۸۶	۴۰۵۸	۲۴۸۱	۱۹۹	۶۱
جمع	۳۰۳۲۶	۱۹۰۴۳	۱۹۲۱	۶۲

مأخذ: ناگرهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

به‌رغم وجود ذخایر غنی گاز در کشور، ایران بسیار دیر به فکر بهره‌برداری از ذخایر مشترک گاز ایران و بحرین در حوزه پارس جنوبی افتاد. ممنوعیت ورود به قراردادهای مشارکت با شرکت‌های خارجی به‌موجب قانون اساسی، وزارت نفت را ناگزیر به انعقاد قرار دادهای بیع متقابل با شرکت‌های خارجی کرد. عدم استقبال شرکت‌های خارجی و تحریم‌های اقتصادی کشورهای صنعتی، مانع بزرگی در راه افزایش تولید گاز در کشور به‌شمار می‌رود. به‌همین دلیل در سال‌های اخیر تولید داخلی از مصرف عقب‌تر ماند و ایران ناگزیر به واردات گاز از ترکمنستان شد. سیر تحول تولید، مصرف و صادرات گاز کشور در دوره برنامه سوم و سه سال اول برنامه چهارم در جدول ۳ ارائه شده است:

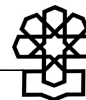
جدول ۳. تولید مصرف و صادرات گاز در دوره ۱۳۷۹-۱۳۸۶ (میلیارد متر مکعب)

سال‌ها	تولید گاز طبیعی	مصرف داخلی	سوزانده شده	صادرات	مصارف محلی و ضایعات
۱۳۷۹	۸۳/۲	۶۲/۸	۱۳/۸	۰	۶/۶
۱۳۸۰	۸۶/۵	۶۷/۲	۱۳/۲	۰/۵	۵/۵
۱۳۸۱	۹۶/۱	۷۶/۰	۱۰/۸	۱/۳	۸/۰
۱۳۸۲	۱۰۹/۶	۸۶/۶	۱۲/۷	۳/۴	۱۱/۷
۱۳۸۳	۱۱۹/۴	۹۷/۷	۱۴/۷	۳/۵	۹/۴
۱۳۸۴	۱۳۰/۶	۱۰۶/۷	۱۵/۸	۴/۸	۷/۴
۱۳۸۵	۱۴۳/۲	۱۲۱/۲	۱۵/۱	۵/۷	۵
۱۳۸۶		۱۲۳/۴		۵/۶	

مأخذ:

۱. گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی در سال‌های مختلف.

۲. خلاصه تحولات اقتصادی کشور ۱۳۸۶، بانک مرکزی.



در سال ۱۳۸۶ ارزش صادرات نفت و گاز کشور به رقم بی‌سابقه ۸۱ میلیارد ۷۶۴ میلیون دلار رسید. که از این مبلغ ارزش فرآورده‌های نفتی صادراتی به ۶/۴ میلیارد دلار می‌رسید. ارزش تولید نفت خام و گاز فروش رفته ایران (در بازارهای داخلی و خارجی) در سال ۱۳۸۶ در حدود ۱۴۱ میلیارد و ۹۰۰ میلیون دلار برآورد می‌شود. در سال ۱۳۸۶، سهم نفت در GDP به قیمت جاری حدود ۲۷ درصد بود. در دوره ۱۳۸۴-۱۳۸۶ سهم نفت و گاز در ارزش صادرات کلایبی ایران ۸۳/۱ درصد بوده است.^۱

۲-۳. رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت در دوران قبل و بعد از انقلاب اسلامی

برای روشن شدن نحوه مصرف درآمدهای نفتی در کشور ضروری است ابتدا مروری بر ساختار مالی و حقوقی حاکم بر صنعت نفت و نحوه تقسیم درآمدهای نفتی بین دولت و شرکت ملی نفت و ارقام درآمدی دولت از بخش نفت داشته باشیم. روابط مالی دولت با شرکت نفت را می‌توان به چند دوره به شرح جدول ۴ تقسیم کرد:

در ایران مطابق قوانین بودجه سنواتی و نیز قوانین دیگر، از دیرباز درآمدهای حاصل از فروش نفت خام و گاز در ردیف منابع درآمدی دولت در کنار مالیات، عوارض و نظیر اینها درج شده است و بنابراین، دولت هم خود را مالک منابع، و هم صاحب حق و مجاز بر هزینه کردن درآمدهای به‌دست آمده از فروش آنها می‌داند. براساس قوانین موجود، مالکیت منابع نفت و گاز و انحصار انجام عملیات نفتی (اکتشاف، توسعه و بهره‌برداری) در اختیار دولت است و شرکت ملی نفت ایران با مالکیت صددرصد دولتی تحت نظر وزارت نفت متصدی انجام این عملیات است. این شرکت برای انجام فعالیت‌های اکتشاف و توسعه از خدمات شرکت‌های نفتی استفاده می‌کند. اما عملیات بهره‌برداری و فروش نفت و گاز تولید شده را رأساً به‌عهده دارد. نحوه فروش و توزیع مواد نفتی به این صورت است که حدود ۴۰ درصد نفت خام و حدود ۹۰-۹۵ درصد گاز طبیعی و بخشی از مایعات گازی تولیدی در این شرکت جهت مصرف داخلی با قیمت‌های بسیار نازل در مقایسه با قیمت‌های صادراتی به شرکت‌های پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، شرکت ملی گاز و شرکت ملی صنایع پتروشیمی که همگی دولتی و وابسته به وزارت نفت هستند فروخته می‌شود. تنها بخشی از فرآورده‌های نفتی تولید شده مازاد بر مصرف داخلی جهت صادرات در اختیار شرکت ملی نفت قرار می‌گیرد.

تا قبل از انقلاب اسلامی، کلیه درآمدهای حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی در داخل و خارج، صادرات نفت خام، فروش گاز طبیعی و سایر محصولات نفتی و همچنین سود ناشی از

۱. نماگرهای آماری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۵۲، ۱۳۸۷.



سرمایه‌گذاری‌های شرکت ملی نفت در داخل و خارج از کشور و همچنین سهم درآمدی ایران از قراردادهای نفتی ابتدا به حساب شرکت ملی نفت واریز شده و این شرکت علاوه بر تأمین هزینه‌های خود مبالغی را تحت عنوان ذخایر و اندوخته‌ها (ذخیره عمومی، اندوخته مخصوص برای جبران بخشی از هزینه‌های سرمایه‌ای و سرمایه‌گذاری‌ها) از آنها برداشت کرده و مابقی را تحت عناوین مالیات بر عملکرد، سود صاحب سهام، بهره مالکانه و پرداخت‌های اضافی (پرداخت‌های مخصوص و رقم تعدیلی بابت افزایش قیمت نفت صادر شده توسط شرکت‌های بازرگانی کنسرسیوم و شرکت‌های وابسته قرارداد) به دولت پرداخت کرده است.^۱

همان‌طور که بیان شد درآمد دولت از محل نفت شامل موارد زیر بوده است (واریزی به خزانه دولت):

– مالیات بر عملکرد شرکت ملی نفت ایران، عوارض و اضافه بهای حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی،

– مالیات بر عملکرد شرکت‌های وابسته،

– مالیات بر درآمد،

– سود صاحب سهام،^۲

– بهره مالکانه کنسرسیوم معادل ۱۶/۶۷ درصد کل فروش شرکت‌های بازرگانی تحت عنوان پرداخت مشخص پس از کسر ذخیره عمومی،

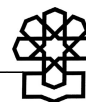
– درآمد حاصل از رقم تعدیلی و پرداخت مخصوص شرکت‌های بازرگانی و شرکت‌های وابسته پس از کسر ذخیره عمومی،

– بهره مالکانه طرف‌های دوم شرکت‌های وابسته پس از کسر ذخیره عمومی و درآمد شرکت ملی نفت ایران شامل ذخیره عمومی و اندوخته (اندوخته‌های مخصوص برای جبران بخشی از هزینه‌های سرمایه‌ای و سرمایه‌گذاری‌ها) بود.

تصویب تبصره «۳۸» قانون بودجه سال ۱۳۵۸ سبب شد که قوانین بودجه‌ای، صورت‌های مالی شرکت ملی نفت را تحت‌تأثیر قرار دهد. تفاوت رابطه مالی این دوره با دوره قبل (قبل از انقلاب تا سال ۱۳۵۸) این است که تا قبل از سال ۱۳۵۸، صادرات نفت ایران توسط شرکت‌های بازرگانی عضو کنسرسیوم، شرکت‌های مشترک طرف قرارداد با ایران و فلات قاره و همچنین توسط شرکت ملی نفت ایران صورت می‌گرفت که هر یک با سیستم جداگانه‌ای در حساب‌ها منعکس می‌شد. (امیر

۱. امیر معینی، ۱۳۸۳، ص ۱۰۷.

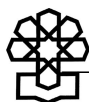
۲. شرکت ملی نفت به‌عنوان یک شرکت عملیاتی، اجازه داشت که تمامی فعالیت‌های لازم در مسیر اکتشاف، بهره‌برداری و فروش نفت را با استفاده از منابع حاصل از عملکرد خود (البته با مجوزهای دولت در قالب بودجه مصوب) انجام داده و کلیه این فعالیت‌ها را در حساب سود و زیان متمرکز کند (امیر معینی، ۱۳۸۳، ص ۱۰۸).



معینی، ۱۳۸۳، ص ۱۱۲) و کلیه درآمدهای ناشی از فروش داخلی فرآورده و نفت خام توسط شرکت ملی نفت و همچنین درآمد ناشی از فروش گاز طبیعی، مایعات گازی و سایر درآمدهای متفرقه کلاً در حساب سود و زیان شرکت ثبت می‌شود و از محل آن هزینه‌های تولید نفت خام، تولید فرآورده و حمل و نقل و توزیع و فروش آن، مالیات، عوارض و اضافه بها فرآورده‌های فروش داخلی و هزینه‌های ستادی و متفرقه شرکت پرداخت می‌گردید و باقی مانده پس از کسر مالیات بر عملکرد، کل درآمد شرکت بود (جدول ۴).

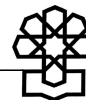
جدول ۴. نحوه توزیع درآمدهای نفتی بین دولت و شرکت ملی نفت

شرح	درآمد مستقیم دولت (وجوه واریزی به خزانه)	درآمد کل شرکت ملی نفت ایران	سهم دولت از درآمد کل شرکت ملی نفت ایران (وجوه واریزی به خزانه)	سهم شرکت نفت
دوره قبل از سال ۱۳۵۸	۱. مالیات بر عملکرد شرکت نفت، عوارض و اضافه بهای حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی ۲. مالیات بر عملکرد شرکت‌های وابسته	۱. سود ویژه ^۱ ۲. سود سهام سرمایه‌گذاری‌های خارجی ۳. بهره مالکانه کنسرسیوم معادل ۱۶/۶۷ درصد کل فروش شرکت‌های بازرگانی تحت عنوان پرداخت مشخص ۴. درآمد حاصل از رقم تعدیلی و پرداخت مخصوص شرکت‌های بازرگانی و شرکت‌های وابسته ۵. درآمد حاصل از عملیات قراردادهای نفتی ۶. بهره مالکانه قراردادهای دوم شرکت‌های وابسته	۱. مالیات بر درآمد ۲. سود صاحب سهام ۳. پرداخت مشخص پس از کسر ذخیره عمومی ۴. رقم تعدیلی پس از کسر ذخیره عمومی ۵. بهره مالکانه طرف‌های دوم پس از کسر ذخیره عمومی	۱. ذخیره عمومی ۲. اندوخته‌ها
دوره ۱۳۶۵-۱۳۵۸	۱. مالیات، عوارض و اضافه بهای حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی ۲. مالیات بر عملکرد شرکت‌های وابسته	۱. سود ویژه ^۲ ۲. درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در شرکت‌های دیگر و سود شرکت‌های وابسته پس از کسر مالیات	۱. مالیات بر عملکرد شرکت نفت ۲. سود صاحب سهام پس از کسر ذخیره عمومی	۱. ذخیره عمومی ۲. اندوخته‌ها ۳. تأمین کسری اعتبارات طرح‌های سرمایه‌ای از محل سود صاحب سهام



شرح	درآمد مستقیم دولت (وجوه واریزی به خزانه)	درآمد کل شرکت ملی نفت ایران	سهم دولت از درآمد کل شرکت ملی نفت ایران (وجوه واریزی به خزانه)	سهم شرکت نفت
دوره ۱۳۷۱-۱۳۶۶	۱. مالیات، عوارض و اضافه بهای حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی	۱. سود ویژه ^۲ ۲. درآمد حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده‌های نفتی ۳. درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌های خارجی و شرکت‌های وابسته	۱. درآمد حاصل از صادرات نفت خام ۲. درآمد حاصل از صادرات فرآورده ۳. مالیات بر عملکرد	۱. ذخیره عمومی ۲. اندوخته‌ها
دوره ۱۳۷۴-۱۳۷۲	۱. درآمد حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده‌های نفتی ۲. مالیات، عوارض و اضافه بهای حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی	۱. سود ویژه ^۴ ۲. سود سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در سایر شرکت‌های داخل و خارجی	۱. مالیات بر عملکرد شرکت ملی نفت	۱. ذخیره عمومی ۲. اندوخته‌ها ۳. مانده درآمد کل
دوره ۱۳۷۸-۱۳۷۵	۱. درآمد حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده‌ها با نفت خام معوضه	۱. سود ویژه ^۵ ۲. سود سرمایه‌گذاری‌ها	۱. مالیات بر عملکرد	۱. ذخیره عمومی ۲. اندوخته‌ها
دوره برنامه سوم	۱. درآمد حاصل از صادرات نفت خام - بازپرداخت طرح‌های بیع متقابل و معوضه (خالص درآمد صادرات نفت خام)	سود ویژه ^۶ سود سرمایه‌گذاری‌ها	مالیات بر عملکرد	۱. ذخیره عمومی ۲. اندوخته‌ها کسر می‌شود هزینه سنوات قبل

- سود ویژه = (فروش فرآورده‌های نفتی داخلی + صادرات فرآورده‌های نفتی + فروش گاز طبیعی، گاز مایع و سایر درآمدها + صادرات نفت خام) - (هزینه‌های تولید نفت خام و فرآورده‌ها و هزینه‌های حمل و نقل، بسته‌بندی و فروش آنها + سایر هزینه‌ها) - (مالیات، عوارض و اضافه بهای حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی)
- سود ویژه = (فروش فرآورده‌های نفتی داخلی + صادرات فرآورده‌های نفتی + فروش گاز طبیعی + صادرات نفت خام) - (هزینه‌های تولید نفت خام و فرآورده‌ها و گاز طبیعی و هزینه‌های حمل و نقل، بسته‌بندی و فروش آنها + سایر هزینه‌ها) - (مالیات، عوارض و اضافه بهای حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی)
- سود ویژه = (فروش داخلی فرآورده‌های نفتی + درآمدهای متفرقه) - (هزینه‌های تولید نفت خام و فرآورده‌های نفتی و هزینه‌های توزیع و فروش آنها + سایر هزینه‌ها) - (مالیات، عوارض و اضافه بهای حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی)
- (فروش فرآورده‌های نفتی داخلی + فروش گاز مایع و گوگرد + فروش گاز طبیعی سایر درآمدها) - (هزینه‌های مرتبط و غیرمرتبط) - (مالیات، عوارض و اضافه بهای حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی)
- سود ویژه = (فروش نفت خام به پالایش و پخش + فروش گاز و مایعات گازی + نتیجه عملیات بند و تبصره «۲۹» + خالص سایر درآمدها و هزینه‌ها) - (هزینه تولید نفت خام (مصرف داخلی)، گاز طبیعی و مایعات گازی + هزینه تولید نفت خام و فرآورده‌های نفتی صادراتی + سایر هزینه‌ها)
- سود ویژه = (فروش نفت خام، گاز طبیعی، مایعات و میعانات گازی داخلی + فروش فرآورده‌های صادراتی + خالص سایر درآمدها و هزینه‌های غیرعملیاتی) - (هزینه تولید فرآورده‌های صادراتی + هزینه‌های تولید نفت خام، گاز طبیعی، مایعات و میعانات گازی + سایر هزینه‌ها)



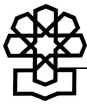
همان‌طور که جدول ۴ نشان می‌دهد، در دوره سوم یعنی در سال‌های ۱۳۶۶-۱۳۷۱ درآمد کل شرکت نفت، سود ویژه ناشی از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی، درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌های خارجی و درآمد حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده‌های نفتی بود که پس از کسر مالیات بر عملکرد و پرداخت آن به دولت و کسر ذخیره عمومی به حساب اندوخته‌ها منتقل می‌شد.

ویژگی مهم دوره چهارم این است که ارقام درآمد حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده‌ها بدون وارد شدن در حساب درآمد کل شرکت ملی نفت، به‌صورت جداگانه نگهداری شده و به حساب خزانه واریز می‌شد. در دوره بعدی نیز تا حدودی وضع بر همین منوال بوده و درآمدهای شرکت شامل درآمد ناشی از فروش نفت خام، گاز و مایعات گازی به شرکت پخش و پالایش، شرکت‌های ملی گاز و پتروشیمی و خالص درآمد و هزینه‌های غیرعملیاتی بود که از محل آن هزینه‌های عملیاتی و غیرعملیاتی تولید نفت خام مصرف داخلی و صادراتی و تولید فرآورده‌های صادراتی تأمین می‌شد و مابقی به‌عنوان سود ویژه پس از کسر مالیات و ذخیره عمومی به حساب اندوخته‌ها واریز و در طرح‌های سرمایه‌گذاری شرکت به مصرف می‌رسید.

در دوره برنامه سوم و براساس بند «الف» ماده (۱۲۰) این قانون رابطه مالی حاکم بر شرکت نفت تغییر کرد در این بند آمده است: «درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، گاز و مایعات گازی و برق حسب مورد به‌عنوان درآمد شرکت ملی نفت ایران و شرکت توانیر تلقی شده و به مصرف ارزی عملیات جاری (شامل واردات فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی) و اجرای طرح‌های سرمایه‌ای مصوب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. منابع سرمایه‌گذاری از نظر مالیاتی جزو هزینه‌های قابل قبول محسوب خواهد شد و به‌عنوان افزایش سرمایه دولت یا شرکت ملی نفت ایران حسب مورد منظور می‌شود». در این دوره فروش حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی به‌عنوان درآمد شرکت نفت در نظر گرفته شده است.

در این دوره طبق ماده (۶۰) قانون برنامه سوم، بخشی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام به‌طور مستقیم در ردیف‌های بودجه‌ای منظور شده و بخش دیگری به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود. همچنین طبق ماده (۱۲۰) قانون فوق درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، گاز و مایعات گازی حسب مورد به‌عنوان درآمد شرکت ملی نفت ایران تلقی شده و به مصرف ارزی، هزینه عملیات جاری (شامل واردات فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی) و اجرای طرح‌های سرمایه‌ای مصوب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

پس تا قبل از تصویب برنامه سوم توسعه، کل درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده‌ها مستقیماً به‌عنوان درآمد عمومی در بودجه عمومی کشور درج و پس از تحقق همراه با



سایر درآمدها برای تأمین مالی هزینه‌های جاری و عمرانی اختصاص می‌یافت و درآمد حاصل از فروش داخلی نفت و گاز به‌عنوان درآمد شرکت ملی نفت تلقی و صرف هزینه‌های تولیدی و سرمایه‌ای این شرکت می‌شد، اما پس از تصویب برنامه سوم تنها درآمد حاصل از صادرات نفت خام به‌عنوان درآمد دولت به خزانه واریز می‌شد. بنابراین براساس برنامه سوم، درآمد ناشی از صادرات نفت خام مهمترین اقلام درآمد دولت از بخش نفت بود که مورد توجه قرار گرفت.^۱

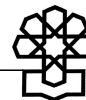
در دوره شروع برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۸)، سازوکار حساب ذخیره ارزی حفظ شده است، اما اصطلاح جدیدی تحت عنوان ارزش نفت خام تولیدی در تبصره «۱۱» قوانین بودجه سنواتی به‌کار رفته است. ارزش نفت خام تولیدی عبارت است از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده‌های نفتی و ارزش استفاده از نفت خام توسط پالایشگاه‌های کشور. براساس مفاد برنامه چهارم رابطه مالی شرکت نفت تغییری اساسی یافت و تبصره «۳۸» قانون بودجه سال ۱۳۵۸ لغو شد و این رابطه در تبصره «۱۱» بودجه‌های سنواتی تنظیم می‌شود و بر طبق این تبصره وزارت نفت مکلف به واریز صددرصد (۱۰۰٪) وجوه حاصل از صادرات نفت خام به خزانه شده است و نیز سهمی از نفت خام تولیدی به شرکت ملی نفت ایران اختصاص می‌یابد.

طبق این تبصره وزارت نفت از طریق شرکت‌های دولتی تابعه زیربط مکلف است ارزش نفت خام تولیدی از میدان‌های نفتی ایران توسط آن شرکت و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن و نیز نفت خام تولیدی ناشی از عملیات نفتی پیمانکاران طرف قرارداد را پس از وضع و کسر معادل ۶ درصد از ارزش نفت خام تولیدی به‌عنوان سهم خالص آن شرکت، معادل ۹۴ درصد (بقیه ارزش نفت خام) را به حساب خزانه واریز کند و این شرایط درحالی است که دولت در لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۳۸۷ این روند را تغییر داد.

در بند «ه» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ به رابطه مالی بین دولت و شرکت‌های تابعه وزارت نفت پرداخته شده و دولت پیشنهاد در اختیار گرفتن تنظیم رابطه مالی بین دولت و شرکت ملی نفت را مطرح کرد. طبق این بند، سهم شرکت نفت از نفت خام تولیدی مشخص نشده بود و در واقع کل وجوه حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، مسکوت مانده است. بر طبق این بند دولت مشخص می‌کند چه سهمی از ارزش نفت خام در اختیار شرکت ملی نفت و چه سهمی بابت یارانه‌های انرژی و... قرار گیرد. که البته بعد از بررسی لایحه در مجلس این بند تصویب نشد.

با توجه به مطالب گفته شده و روشن شدن رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت، با استفاده از مطالب مطرح شده، می‌توان روند واقعی استفاده از درآمدهای نفتی توسط دولت را به‌دست آورد. بدین ترتیب که باید سهم شرکت ملی نفت از درآمدهای حاصل از نفت خام یا فرآورده‌های نفتی را مد

۱. حاجی میرزایی، ۱۳۸۵، ص ۹۹.



نظر قرار داد.

نکته درخور توجه این است که در مناسبات مالی دولت با شرکت نفت به دلیل یارانه پنهان انرژی و تحویل مجانی نفت خام استخراج شده به پالایشگاه‌ها هرگز به ارزش نفت خام استحصال شده اشاره‌ای نمی‌شود. این ارزش در آمارهای رسمی نیز منتشر نمی‌شود. در واقع در بحث نحوه استفاده بهینه از درآمدهای نفتی، سؤال عمده این است که ارزش ثروت نفتی که همه‌ساله به صورت تولید نفت خام عاید کشور می‌شود چگونه مصرف شود. بنابراین وقتی از بهینه‌یابی بین‌نسلی مصرف درآمدهای نفتی سخن به میان می‌آید لازم است به سؤالات زیر پاسخ درخور داده شود:

- آیا پرداخت یارانه انرژی در داخل از دید مصرف بهینه درآمدهای نفتی موجه است؟

- چه بخش از عایدات حاصل از تولید و فروش نفت خام باید وارد بودجه عمومی دولت شود؟

- آیا تأمین مالی کسری بودجه عملیاتی دولت یعنی پوشش بخشی از هزینه‌های جاری دولت از

محل عایدات نفتی موجه است؟

- چه بخشی از عایدات حاصل از تولید و فروش نفت خام باید در صندوق توسعه ملی پس‌انداز

و صرف سرمایه‌گذاری شود؟

در زیر به هر یک از موضوعات فوق و ارتباط آنها با تشکیل صندوق ملی اشاره خواهیم کرد.

۳-۳. پرداخت یارانه به فرآورده‌های نفتی و گاز

در دوران بعد از انقلاب مانند دوره قبل از آن، دولت به منظور تأمین نیازهای داخل کشور به فرآورده‌های نفتی روزانه قسمتی از نفت تولیدی را به طور رایگان در اختیار پالایشگاه‌ها قرار می‌داد تا پس از پالایش در کشور توزیع شود. هدف دولت این بود که شرکت نفت متعهد شود در قبال دریافت نفت خام، تأمین نیاز داخلی را برعهده گیرد.

از سال ۱۳۵۸ وجوه حاصل از فروش فرآورده‌ها در داخل کشور در اختیار شرکت نفت بود تا صرف هزینه این شرکت یا احیاناً واردات فرآورده‌ها شود. در مقابل طبق تبصره دائمی «۳۸» قانون بودجه سال ۱۳۵۸ همه وجوه حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی صادراتی مستقیماً به حساب خزانه منظور می‌شد. در این دوران درآمد شرکت نفت محدود به فروش داخلی فرآورده‌ها و دریافت از محل درآمدهای عمومی طبق قوانین بودجه سنواتی بود.

از سال ۱۳۶۶ به بعد در تبصره‌های بودجه برای تأمین هزینه‌های واردات فرآورده‌ها و کمک به اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری مصوب در صنعت نفت، مجوز صادرات روزانه حدود ۳۰۰ هزار بشکه نفت داده شد. از سال ۱۳۷۹ به بعد در برنامه سوم توسعه طبق ماده (۱۲۰) همه درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، گاز، میعانات گازی به شرکت نفت داده شد تا صرف



هزینه‌های شرکت و اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری مصوب مجلس و واردات فرآورده‌های مورد نیاز کشور شود. اما با افزایش نیازهای داخلی به تدریج شرکت نفت از تأمین نیازهای داخلی ناتوان ماند و به سیاستگذاران کشور اعلام کرد که برای واردات فرآورده‌ها نیاز به کمک دارد. رقم واردات بنزین و نفت گاز در ابتدا قابل توجه نبود و به شرکت نفت اجازه داده شد بخشی از نفت خام صادراتی را با فرآورده‌ها معاوضه کند.

در لایحه برنامه چهارم در ابتدا افزایش قیمت حامل‌های انرژی منظور شد، اما مجلس هفتم اقدام به تثبیت قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۸۴ کرد و به دولت اجازه افزایش قیمت با تقدیم لوایح حداکثر تا شهریورماه را داد.

بعد از گذشت چهار سال از اجرای برنامه چهارم در پی افزایش واردات فرآورده‌ها و افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی در بازار جهانی، ارزش دلاری واردات فرآورده‌ها در سال ۱۳۸۷ به ۶/۶ میلیارد دلار رسید. دولت نهم در سال ۱۳۸۷ به این نتیجه رسید که ادامه این وضع امکان‌پذیر نیست و اصلاح یارانه انرژی ضروری است.

یارانه حامل‌های انرژی به دو صورت آشکار و ضمنی است. در یارانه آشکار جبران زیان شرکت‌های تولیدکننده انرژی و یارانه واردات فرآورده‌ها در بودجه درج می‌شود. این رقم برای سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۷ در جدول ۵ آمده است:

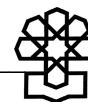
جدول ۵. یارانه آشکار حامل‌های انرژی در ایران، سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۷ (مبالغ به میلیارد ریال)

عنوان	عملکرد ۱۳۸۴	عملکرد ۱۳۸۵	عملکرد ۱۳۸۶	عملکرد ۱۳۸۷
برداشت از حساب ذخیره ارزی خارج از سقف ماده واحد به منظور پرداخت یارانه به شرکت‌ها (اعداد تقریبی است)	۱۸۰۱۶	۲۰۲۹۷	۴۱۶۴۶	۳۸۷۸۵
یارانه واردات فرآورده‌های نفتی	۳۵۷۳۶	۴۸۵۱۹	۵۳۴۷۲	۶۲۱۰۶
مجموع یارانه آشکار انرژی	۵۳۷۵۲	۶۸۸۱۶	۹۵۱۱۸	۱۰۰۸۹۱

مأخذ: میثم پيله‌فروش، یارانه انرژی در ایران، بولتن تخصصی اقتصاد ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره سوم، زمستان ۱۳۸۷.

یارانه ضمنی با محاسبه تفاوت قیمت‌های داخلی و صادراتی قابل اندازه‌گیری است. یارانه ضمنی نفت و گاز برای دوره ۱۳۸۴-۱۳۸۷ (جدول ۶)، به مراتب بیشتر از یارانه آشکار آن است:^۱

۱. برای آگاهی از نحوه محاسبه یارانه ضمنی به: میثم پيله‌فروش، یارانه انرژی در ایران، بولتن تخصصی اقتصاد ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره سوم، زمستان ۱۳۸۷ مراجعه شود.



جدول ۶. یارانه ضمنی انرژی در ایران در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۷ (ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	عملکرد ۱۳۸۴	عملکرد ۱۳۸۵	عملکرد ۱۳۸۶	عملکرد ۱۳۸۷
یارانه ضمنی نفت (میلیارد ریال)	۲۲۸۴۹۶	۲۶۲۳۰۸	۳۵۱۲۴۰	۴۸۹۲۵۸
یارانه ضمنی گاز (میلیارد ریال)	۱۰۵۵۲۷	۱۲۱۹۸۴	۱۵۷۵۸۸	۲۶۲۴۷۲
مجموع یارانه ضمنی انرژی (میلیارد ریال)	۳۳۴۰۲۳	۳۸۴۲۹۲	۵۰۸۸۲۸	۶۵۱۷۳۰
مجموع یارانه ضمنی انرژی (میلیارد دلار)	۳۷	۴۲	۵۵	۶۹
نرخ ارز (دلار به ریال)	۸۹۲۶/۶	۹۱۲۰/۵۶	۹۲۲۹/۲۵	۹۴۱۷/۳۰

مأخذ: همان.

دولت نهم در سال ۱۳۸۷ به فکر اصلاح قیمت حامل‌های انرژی افتاد و لایحه‌ای را در این زمینه تهیه و در جلسه پنجم آبان همان سال در هیئت وزیران با قید یک فوریت به تصویب رسانید. در لایحه مذکور چنین قید شده است که با توجه به سابقه طولانی استفاده از یارانه به‌عنوان یکی از ابزارهای سیاستی دولت‌ها در کشور، میزان دستیابی به اهداف تعیین شده این سیاست‌ها در مقایسه با حجم منابع مصرف شده بسیار ناچیز است به‌نحوی که طی سال‌های اخیر نسبت یارانه‌ها به تولید ناخالص داخلی کشور حدود ۳۰ درصد بوده است و در مجموع این سیاست سبب تخصیص غیربهبینه منابع، مصرف بی‌رویه انرژی، توزیع ناعادلانه ثروت و به تبع آن افزایش شکاف طبقاتی، به‌کارگیری فناوری‌های غیراقتصادی و غیررقابتی، افزایش هزینه‌های دولت و اتکای بیشتر به درآمدهای نفتی شده و ادامه وضعیت موجود امکان‌پذیر نیست.

دولت لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها را منطبق با قوانین و برنامه‌های کلان کشور دانسته و مهمترین آثار آن را تحقق عدالت، تخصیص بهینه منابع، اصلاح ساختار اقتصادی و مدیریت مصرف می‌داند (به پیوست سه مراجعه شود).

اما در این لایحه چگونگی دستیابی به آنها تصریح نشده است، بلکه از لایحه چنین برداشت می‌شود که مأموریت اصلی لایحه قیمت‌گذاری در بازار انحصاری، افزایش قیمت‌های حامل‌های انرژی و آب و واریز منابع حاصله در حسابی به‌نام صندوق هدفمند کردن یارانه‌هاست که برداشت از صندوق و هزینه کردن از آن خارج از روال معمول و بودجه سنواتی و سالیانه و بدون تصویب مجلس شورای اسلامی تنها با نظر هیئت امنا انجام می‌پذیرد. نکته اخیر با توجه به اینکه رقم واریزی در صندوق می‌تواند در حد بودجه عمومی کشور و حتی بالاتر از آن باشد، اهمیت دو چندان می‌یابد. لذا ارتباط منابع هزینه‌ای این صندوق با عملیات مالی دولت از موضوعات مهم و قابل بررسی است.

در ماده (۹) تشکیل صندوق هدفمندسازی یارانه‌ها تحت نظر هیئت امنا (رئیس‌جمهور و چند



وزیر) با تصویب اساسنامه آن توسط هیئت وزیران مطرح شده است. تشکیل چنین صندوقی اساساً به معنی نادیده گرفتن قوانین مختلف موجود در کشور و دست‌اندازی دولت به وظایف و اختیارات مجلس شورای اسلامی است.

از آنجا که تشکیل این صندوق مغایر تشکیل صندوق ملی توسعه می‌باشد لازم است رابطه این دو صندوق مشخص شود. از آنجا که سیاست‌های کلی برنامه پنجم قبلاً به تصویب رسیده و به دولت ابلاغ شده است، انتظار منطقی این است که لایحه دولت با سیاست‌های کلی سازگار شود. بدین معنی که بخشی از درآمد ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی از طریق بودجه‌های سالیانه به صورت یارانه مستقیم به خانوارها و تولیدکنندگان واجد شرایط پرداخت شود و بقیه آن به صندوق ملی واریز شود.

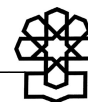
همان‌طور که می‌دانیم به دلیل عدم شفافیت هزینه‌های مربوط به پرداخت یارانه پنهان انرژی در بودجه، سهم نفت در منابع بودجه کمتر از واقع نشان داده می‌شود. اگر این یارانه پنهان در بودجه عمومی دولت شفاف شود سهم واقعی نفت در بودجه بهتر نمایان خواهد شد.

۳-۴. سیاست مالی دولت و استفاده از عایدات نفت و گاز در بودجه

در دوره بین دو جنگ جهانی درآمد نفتی که عاید دولت می‌شد وارد بودجه کشور نمی‌شد و در حساب جداگانه‌ای نگهداری و به مصارف مورد نظر می‌رسید. اما بعد از جنگ جهانی دوم دولت ایران به این فکر افتاد که با استفاده از ذخایر خارجی کشور و نیز عایدات حاصل از صدور نفت خام دست به تدوین و اجرای برنامه‌های عمرانی بزند. در دوره ۱۳۲۷-۱۳۵۷ عملاً بخش بزرگی از درآمدهای نفتی صرف اجرای طرح‌های عمرانی در کشور شد. اما با بزرگ شدن اندازه دولت تمایل به تأمین مالی کسری بودجه جاری از محل عایدات نفت افزایش می‌یافت.

در دوره ۱۳۵۸-۱۳۶۷ به دلیل انقلاب و جنگ اساساً برنامه‌ریزی عمرانی به دست فراموشی سپرده شد و بخش عمده عایدات نفتی در بودجه صرف امور جاری به‌ویژه جنگ و یارانه‌ها شد. بدین ترتیب بخش بزرگی از ثروت نفتی استحصال شده به سرمایه‌فیزیکی تبدیل نشد، بلکه صرف هزینه‌های جنگ، یارانه به کالاهای اساسی و انرژی و سایر هزینه‌های جاری دولت شد.

در دوره بعد از جنگ با رفع تحریم‌های اقتصادی و آغاز دوره سازندگی، مجدداً نظام برنامه‌ریزی کشور فعال شد و در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، عایدات نفت ضمن تأمین کسری بودجه جاری دولت به پروژه‌های عمرانی نیز اختصاص یافت. اما نکته در اینجاست که در مواقع کاهش درآمدهای نفتی معمولاً این پروژه‌های عمرانی بودند که زیان می‌دیدند و به تأخیر می‌افتادند.



تا قبل از برنامه سوم درآمدهای نفتی به‌طور عمده در بودجه عمومی دولت منظور می‌شد. در دوران برنامه سوم برای کاستن از آثار زیانبار نوسانات این درآمدها بر بودجه دولت و اقتصاد کشور، حساب ذخیره ارزی شکل گرفت.

به‌رغم شکل‌گیری حساب ذخیره ارزی در دوران برنامه سوم، از طریق اصلاحات مکرر در ماده (۱۰) قانون برنامه برداشت‌های دولت از حساب ذخیره ارزی موجب شد که سهم قابل ملاحظه‌ای از درآمد حاصل از صادرات نفت در بودجه عمومی دولت وارد شود (جدول ۷).

جدول ۷. دلارهای نفتی در بودجه دولت در برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳) (ارقام به میلیون دلار)

ردیف	شرح	دوره برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳)
۱	منابع در نظر گرفته شده در قانون برنامه	۵۶۶۷۴
۲	افزایش منابع ارزی در قوانین بودجه سنواتی	۱۲۰۲۷
۳	برداشت از حساب ذخیره ارزی بابت هزینه‌های ریالی دولت	۹۴۲۲
۴	باز پرداخت وام‌های ارزی و مابه‌التفاوت نرخ ارز تعهدات ارزی	۷۶۲۸
۵	جمع کل منابع ارزی استفاده شده توسط دولت	۸۵۷۶۱
۶	ارزش صادرات نفت و گاز	۱۳۰۲۵۵
۷	نسبت منابع ارزی دولت به عواید نفت و گاز	۶۵/۸۴

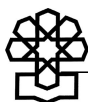
مأخذ: محمدی مهدویان، بازنگری کارکرد و ساختار حساب ذخیره ارزی، مرکز تحقیقات استراتژیک، بهمن ۱۳۸۵، ص ۵۵.

در دوره برنامه چهارم نیز به‌رغم آنکه حساب ذخیره ارزی به‌کار خود ادامه داد ولی عملاً دولت به‌طور روزافزون به سمت برداشت از اندوخته این حساب حرکت کرد. در جدول ۸ استفاده از درآمدهای نفتی در بودجه عمومی دولت در دوره برنامه چهارم نشان داده شده است.

جدول ۸. دلارهای نفتی بودجه دولت در چهار سال اول برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۷)

(ارقام به میلیون دلار)

شرح	۱۳۸۴ عملکرد	۱۳۸۵ عملکرد	۱۳۸۶ عملکرد	۱۳۸۷ مصوب، متمم و اصلاحیه
منابع مصوب در قانون برنامه	۱۵۲۳۵	۱۵۵۹۷	۱۶۳۲۱	۱۷۰۴۴
افزایش منابع ارزی در قوانین بودجه	۱۶۶۱۷	۱۵۳۳۷	۲۳۴۵۸	۲۲۵۴۰
برداشت از حساب ذخیره ارزی	۷۷۵۲	۱۵۹۲۹	۱۱۹۵۰	۱۷۲۶۹
کل منابع ارزی دولت در بودجه	۳۹۶۰۴	۴۶۸۶۳	۵۱۷۲۹	۷۱۸۵۳
ارزش صادرات نفت و گاز	۵۳۸۲۰	۶۲۰۱۱	۸۱۷۶۴	۷۳۴۳۰



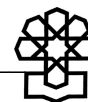
۱۳۸۷ مصوب، متمم و اصلاحیه	۱۳۸۶ عملکرد	۱۳۸۵ عملکرد	۱۳۸۴ عملکرد	شرح
۹۷/۸	۶۳/۳	۷۵/۶	۷۳/۶	نسبت منابع ارزی دولت به عواید نفت و گاز (درصد)

توضیحات

۱. منابع بودجه در برنامه چهارم به نقل از جدول ۸ قانون برنامه چهارم.
۲. صادرات نفت و گاز در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۶ به نقل از نماگرهای آماری بانک مرکزی، شماره ۵۲، سال ۱۳۸۷، ص ۱۳.
۳. منابع ریالی حاصل از حساب ذخیره ارزی در بودجه از مآخذ فوق به ریال برداشت شده و براساس نرخ ارز بودجه محاسبه شده است.
۴. ارقام مصرف ارز در بودجه سال ۱۳۸۷ براساس اطلاعات ۶ ماهه اول سال و درآمدهای ارزی نفت و گاز برآورد شده است.
۵. سطر ۴ جدول به نقل از برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس.

در دوره برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی مقرر شده بود برداشت دولت از محل درآمدهای نفتی ۸۱/۶ میلیارد دلار باشد. اما تا جایی که به عملکرد دولت مربوط می‌شود باید گفت، رفتار مالی دولت در دوران برنامه چهارم شفاف نبوده است و از این رو ارائه تصویر مالی روشن از آن مقدور نیست. براساس قرائن موجود مصرف عایدات ارزی در بودجه در چهار سال اول برنامه چهارم، رقمی در حدود ۲۱۰ میلیارد دلار خواهد شد. این درحالی است که رقم پیش‌بینی شده در برنامه برای این مدت ۶۴/۱ میلیارد دلار بود (جدول ۸).

بدین ترتیب به دنبال شوک مثبت نفتی، سیاست مالی دولت این بوده است که تا حد ممکن درآمدهای نفتی را از طریق بودجه عمومی به مصرف برساند. در دوران برنامه چهارم به همین دلیل شاهد افزایش سهم نفت در تأمین منابع مالی بودجه بوده‌ایم (جدول ۹).



جدول ۹. سهم درآمدهای نفتی از درآمد دولت در دوره ۱۳۷۹-۱۳۸۷

سال	درآمدها	درآمد نفت	سهم درآمد نفت از درآمدهای دولت
۱۳۷۹	۱۰۴۲۹۵٫۱	۵۹۴۴۸٫۵	۵۷٪
۱۳۸۰	۱۲۵۱۰۳٫۲	۷۱۹۵۷٫۱	۵۷٫۵
۱۳۸۱	۲۰۱۰۳۲٫۷	۱۲۸۵۰۲٫۴	۶۸٫۹
۱۳۸۲	۲۵۱۱۵۷٫۵	۱۷۱۴۴۳٫۹	۶۸٫۳
۱۳۸۳	۴۸۱۵۸۲٫۶۶	۲۲۶۵۸۲٫۴	۴۷
۱۳۸۴	۴۵۷۰۵۲٫۸	۳۳۵۲۸۴٫۸	۷۳٫۴
۱۳۸۵	۹۹٫۵۵۶۵۰۰	۴۱۸۰۶۸٫۲	۷۵٫۱
۱۳۸۶	۵۷۹۹۸۹٫۳	۳۶۹۸۸۳٫۴	۶۳٫۸
۱۳۸۷	۸۴۱۸۴۲٫۲	۵۰۳۰۸۹٫۱	۵۹٫۸

مأخذ: حساب‌های ملی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

توضیحات

۱. منظور از درآمدها، درآمد دولت شامل درآمد نفت، درآمد مالیاتی (مالیات اشخاص حقوقی، مالیات بر درآمد، مالیات بر ثروت، مالیات بر واردات، مالیات بر مصرف و فروش) و سایر درآمدهاست.
۲. درآمد نفت با احتساب درآمد نفت به‌علاوه حساب ذخیره ارزی بیان شده است.
۳. طبق قانون متمم قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور، به دولت اجازه داده شد معادل ارزی مبلغ ۴۵۰۰۰ میلیارد ریال از حساب ذخیره ارزی برداشت و برای تأمین اعتبار مورد نیاز واردات کالاهای اساسی و ضروری (مبلغ ۲۰۰۰۰ میلیارد ریال) و جبران خسارت ناشی از خشکسالی و سرمازدگی (مبلغ ۲۵۰۰۰ میلیارد ریال) هزینه کند. از این مبلغ، معادل ۳۸۰۰۰ میلیارد ریال در بخش پرداخت‌های هزینه‌ای (جاری) و ۷۰۰۰ میلیارد ریال در بخش تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قرار گرفته است.

واقعیت این است که به‌دنبال افزایش بهای نفت خام در بازارهای جهانی و افزایش عایدات ارزی

کشور از محل صدور نفت، وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی افزایش یافته است.

با توجه به اتکای بودجه عمومی دولت به درآمدهای نفتی، در قانون برنامه چهارم دولت موظف شده بود تا پایان برنامه، بودجه جاری خود را اساساً از محل مالیات‌ها و سایر درآمدها تأمین کند. اما واقعیت این است که چنین توفیقی به‌دست نیامد و تراز عملیاتی بودجه جاری از منهای ۱۲۸۳۳۵٫۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۳ به منهای ۱۲۳۱۳۱ میلیارد ریال رسید.^۱ رسیدن به این مقصود یعنی تراز کردن بودجه جاری دولت بدون استفاده از نفت به دلایل زیر دشوار است:

- اصلاح نظام مالیاتی در کشور بسیار دشوار می‌نماید. تجربه تصویب و اجرای مالیات بر ارزش‌افزوده خود گواه این مدعاست. مردم ایران حاضر نیستند به‌راحتی بخشی از درآمدهای خود را به‌عنوان مالیات به دولت بدهند. نظام تشخیص و وصول مالیات در کشور نیز از کارایی لازم برخوردار نیست. شاید یک دلیل این وضعیت وجود درآمدهای نفتی است. دسترسی دولت به این درآمدها آن را از اصلاح نظام مالیاتی بی‌نیاز می‌کند. ضمناً همین امر انتظارات مردم را از دولت

۱. بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، سه ماهه دوم سال ۱۳۸۷.



افزایش می‌دهد و دلیلی برای پرداخت مالیات نمی‌بینند. عدم شفافیت و پاسخگویی مالی دولت نیز در این میان بی‌تأثیر نیست.

- اصلاح ساختار دولت و کوچک کردن اندازه دولت برای کاهش هزینه‌های آن ضروری است. اما کاستن از عائله دولت در شرایطی که نرخ بیکاری در جامعه بالاست، دشوار به نظر می‌آید. در دوران برنامه چهارم نیز واگذاری تصدی‌های دولت در بخش‌های مختلف اقتصاد به بخش خصوصی به‌نحو مطلوب پیش نرفته است.

- اتخاذ سیاست مردم‌پسندانه توزیع رانت نفتی به‌صورت یارانه‌های آشکار و پنهان ظاهراً برای دولتمردان در مقایسه با اصلاح نظام مالیاتی و اصلاح ساختار دولت هزینه بسیار کمتری در بر دارد. ضمناً در کشورهای نفت‌خیز تنازع بر سر تصرف بخش اعظم رانت نفتی توسط بخش خصوصی، مقامات سیاسی و نظامی امری شناخته شده است.

به‌طوری که ملاحظه می‌شود اتخاذ تصمیم در مورد اندازه دولت و نحوه تأمین مالی بودجه آن در حوزه اقتصاد سیاسی قرار دارد. اگر دولتمردان به این نتیجه نرسند که بریدن بند ناف بودجه دولت از نفت ضروری است و اگر مردم آن اندازه قدرت نداشته باشند که بر رفتار مالی دولت مهار زنند، نمی‌توان بخشی از درآمدهای نفتی را از بودجه دریغ کرد و به صندوق نفت اختصاص داد.

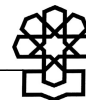
۳-۵. حساب ذخیره ارزی و عملکرد آن در دوره برنامه سوم و چهارم

در برنامه پنج‌ساله سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳) به‌منظور جلوگیری از ورود مستقیم شوک‌های نفتی به اقتصاد کشور رویکرد جدیدی اتخاذ شد و در این راستا حساب ذخیره ارزی در ماده (۶۰) قانون برنامه پنج‌ساله سوم مورد پذیرش و تصویب قرار گرفت و به‌موجب آن دولت مکلف شد از سال ۱۳۸۰ مازاد درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت خام را نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قانون برنامه به حساب ذخیره ارزی نزد بانک مرکزی نگهداری و اریز کند.

۳-۵-۱. اهداف دولت از ایجاد حساب ذخیره ارزی

حساب ذخیره ارزی به‌منظور نیل به سه هدف زیر ایجاد شد:

- جلوگیری از ورود شوک‌های برون‌زای نفت بر اقتصاد کشور.
- کاهش وابستگی بودجه دولت به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام.
- تقویت بخش غیردولتی در بخش‌های تولیدی و صادراتی.



۲-۵-۳. منابع ورودی و مصارف حساب ذخیره ارزی

الف) منابع

- مابه‌التفاوت درآمد واقعی و سهمی از درآمد نفتی اختصاص یافته به بودجه سالیانه دولت در برنامه‌های سوم و چهارم.

- باز دریافت اصل و سود تسهیلات پرداخت شده از حساب ذخیره.

- درآمد ناشی از سود دریافتی از بانک مرکزی.

همان‌طور که از جدول ۱۱ مشاهده می‌شود مازاد درآمد ارزی بیشترین سهم را در منابع

حساب ذخیره ارزی دارد.

ب) مصارف

- برداشت از حساب، معادل میزان کسری درآمدهای صادرات نفت خام پیش‌بینی شده در برنامه آن

سال (براساس بند «ب» ماده (۶۰) قانون برنامه سوم و بند «ج» ماده (۱) قانون برنامه چهارم).

- برداشت از حساب، معادل حداکثر ۵۰ درصد موجودی جهت پرداخت وام به سرمایه‌گذاران و

کارآفرینان بخش غیردولتی.

- سایر موارد طبق قانون.

در بند «د» ماده (۶۰) برنامه سوم تصریح شده است که استفاده از وجوه این حساب برای

تأمین هزینه‌های بودجه عمومی فقط در صورت کاهش درآمد ارزی حاصل از فروش نفت خام

نسبت به رقم مصوب و عدم امکان تأمین اعتبارات مصوب از سایر منابع، مجاز خواهد بود و

استفاده از آن برای تأمین کسری ناشی از درآمدهای غیرنفتی بودجه عمومی، ممنوع است.

طبق ماده (۶۰) قانون برنامه سوم و آیین‌نامه‌های مربوط، مازاد درآمد ناشی از صادرات نفت

خام (نسبت به سقف درآمدهای ارزی تعیین شده در جدول ۲ پیوست برنامه سوم)، عمده‌ترین منبع

ورودی حساب ذخیره است و عمده‌ترین مصارف این حساب پرداخت تسهیلات به بخش غیردولتی

و برداشت‌های دولت جهت انجام تکالیف بودجه‌ای که معمولاً با اصلاح قانون برنامه و قوانین

بودجه سنواتی در مجلس، میزان برداشت و نحوه مصرف آن توسط دولت تعیین می‌شود.

۳-۵-۳. عملکرد حساب ذخیره ارزی

تجربه سال‌های گذشته نشان داد ماده قانونی که قرار بود عامل تثبیت برنامه باشد بیش از همه

مواد دیگر این قانون مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفت. مضافاً اینکه قیمت‌های بالای نفت،

سیاستگذار را ترغیب کرد تا بخشی از هزینه‌های دائم بودجه را از منبعی غیردائم و ناپایدار تأمین

مالی کند. بدین ترتیب، سازوکار پیش‌بینی در قانون برنامه سوم توسعه در عمل به میزان قابل



ملاحظه‌ای تضعیف شد (جدول ۱۰).

جدول ۱۰. مقایسه پیش‌بینی سقف درآمد ارزی در برنامه سوم و اصلاحیه‌های آن

(ارقام به میلیون دلار)

سال	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳
سقف درآمدی ارزی مصوب برنامه	۱۰۹۵۱,۵	۱۱۰۸۹,۶	۱۰۸۶۴,۸	۱۱۵۷۸,۸	۱۲۰۸۲,۸
سقف اصلاح شده	۱۱۵۰۰	۱۲۸۶۴	۱۲۸۰۰	۱۵۴۳۸	۱۷۴۰۰
میزان تغییرات	+۵۴۸,۵	+۱۷۷۴,۴	+۱۹۳۵,۲	+۳۸۵۹,۲	+۵۳۱۷,۲
درصد تغییرات	۵	۱۶	۱۷,۸	۳۳,۳	۴۴

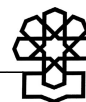
مأخذ: اصلاحیه ماده (۶۰) قانون برنامه سوم و قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۸۱، ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳.

ملاحظه می‌شود سقف درآمدهای ارزی نفت خام نسبت به پیش‌بینی‌های اولیه به‌طور وسیعی افزایش یافته است. مجموع افزایش سقف درآمدهای ارزی در سال‌های برنامه سوم حدود ۱۳۴۳۴ میلیون دلار است که در صورت پایبندی به مصوبات اولیه برنامه سوم، این مبلغ نیز باید علاوه‌بر وجوه واریز شده فعلی به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شد و در چارچوب کارکردهای تعریف شده آن مورد استفاده قرار می‌گرفت.

علاوه‌بر اصلاحات مکرر ماده (۶۰) که فلسفه وجودی حساب ذخیره ارزی را زیر سؤال برد، طبق بند ب تبصره ۲۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ به دولت اجازه داده شد در جریان یکسان‌سازی نرخ ارز به‌منظور جلوگیری از افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به میزان ۲/۱ میلیارد دلار مازاد بر ۱۲۸۰۰ میلیون دلار از درآمدهای نفتی استفاده کند و براساس بند «ع» تبصره «۲۱» این قانون به میزان ۲/۵ میلیارد دلار بابت بازپرداخت تعهدات ارزی سنوات گذشته از حساب ذخیره ارزی برداشت کند. همچنین در قانون بودجه سال ۱۳۸۲ به دولت اجازه داده شد به‌منظور تسریع در اجرای عملیات طرح‌ها با اولویت فصول کشاورزی، منابع آب و نظیر اینها نسبت به تأمین بیش از ۲ میلیارد دلار از طریق حساب ذخیره ارزی اقدام کند.

این برداشتها و اصلاحات متعدد در شرایطی انجام گرفت که نه تنها درآمد نفت از مقادیر پیش‌بینی شده صادرات نفت خام در قانون برنامه سوم کمتر نبوده، بلکه دولت در سال‌های اجرای برنامه سوم با مازاد درآمد حاصل از صدور نفت نیز مواجه بوده است. بنابراین می‌توان گفت این شیوه اجرای ماده (۶۰) قانون برنامه سوم، عدم وفاداری به مفاد قانون برنامه سوم محسوب می‌شود؛ زیرا طبق قانون، برداشت از این حساب فقط درحالتی ممکن بود که درآمد نفتی از مقدار پیش‌بینی شده کمتر باشد.

در تداوم تجربه حساب ذخیره ارزی در برنامه سوم، این روش در ماده (۱) قانون برنامه



چهارم توسعه نیز در نظر گرفته شده است. احکام مربوط به این حساب در این برنامه نیز مانند برنامه سوم است و تغییرات محسوس و قابل توجهی در آن اعمال نشده است.

عملکرد حساب ذخیره ارزی در دوره پنج‌ساله برنامه سوم توسعه و دو سال‌ونیم اول برنامه چهارم با توجه به درآمد صادرات نفت خام کشور و منابع حاصل از مازاد درآمد نفتی به شرح جدول ۱۱. همان‌طور که از جدول ۱۱ مشاهده می‌شود، در دوره ۱۳۷۹-۱۳۸۶، برداشت بابت مصارف دولتی سهم بسیار بیشتری را نسبت به اعطای تسهیلات به خود اختصاص داده است به طوری که بیش از ۸۰ درصد از کل برداشتهای صورت گرفته در این سال‌ها از ناحیه دولت انجام شده است و مابقی صرف اعطای تسهیلات به بخش غیردولتی شده است. این نشان‌دهنده این واقعیت است که صرف وجود حساب ذخیره ارزی باعث انضباط مالی دولت نشده است.

دولت در دوره برنامه چهارم گزارش مستند و تفصیلی از عملکرد حساب ذخیره ارزی منتشر نساخته است. گزارش بانک مرکزی حاکی از آن است که موجودی این حساب بدون محاسبه تعهدات آن در شهریور ماه ۱۳۸۷ در حدود ۲۵ میلیارد دلار بوده است. قراین گویای آن است که دولت به میزان واریز خود به حساب از آن برداشت کرده است.

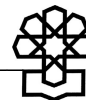


(ارقام به میلیون دلار)

جدول ۱۱. خلاصه عملکرد حساب ذخیره ارزی از سال ۱۳۷۹ تا پایان مهر ۱۳۸۶

شرح	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۶ ماهه ۱۳۸۶
مانده اول دوره	-	۵۹۴۳/۷	۷۲۹۷/۹	۸۰۸۲	۸۴۴۳/۳	۹۴۷۸	۱۰۶۸۶	۹۵۵۵
منابع								
مازاد درآمد ارزی	۵۹۴۳/۷	۲۱۶۸	۵۹۱۳	۵۷۹۸	۱۰۴۸۴	۱۳۲۰۵	۲۱۸۳۱	۱۲۶۴۸
سود متعلقه به موجودی حساب	-	۳۱۲/۱	۲۸۱/۷	۶۲۴۶/۱	۱۷۵/۲	۲۱۶/۶	۳۸۰	۱۴۹
بازپرداخت تسهیلات اعطایی	-	۴۱۷	۳۳/۳	۴۰	۱۹۶	۱۵۶	۲۵۲	۱۵۸
سود دریافتی بابت تسهیلات	-	-	۱/۷	۲/۷	۵/۵	۱۴/۶	۲۵	۱۹
برداشت از حساب (مصارف)	-	۸۱۴	۵۱۲۸/۶	۵۴۳۶/۵	۹۴۲۷/۶	۱۱۹۸۵/۳	۲۳۲۷۳	۱۳۹۸۷
بابت اعطای تسهیلات (غیردولتی)	-	۱۵۸/۳	۵۹۷/۸	۱۰۷۵/۵	۱۹۳۷/۵	۲۳۱۳/۳	۵۵۱۲	۵۲۰۲
سهم از کل برداشت از حساب (درصد)	-	۱۹/۴	۱۱/۷	۱۹/۸	۲۰/۶	۱۹/۳	۲۳/۷	۳۷/۲
شرح								
مابه‌التفاوت دیون مشمول تغییر نرخ ارز	-	-	۲۴۳۱	۲۴۱۴	۲۷۸۱	۱۶۳۲	۰	۰
بابت مصارف دولتی (برداشت‌های بودجه‌ای)	-	۶۵۵/۷	۲۱۰۰	۱۹۴۷	۴۷۳۲	۸۰۵۱	۱۷۷۶۱	۸۷۸۵
سهم از کل برداشت از حساب (درصد)	-	۸۰/۶	۴۰/۹	۳۵/۸	۵۰/۲	۶۷/۲	۷۶/۳	۶۲/۸
موجودی نقدی پایان دوره	۵۹۴۳/۷	۷۲۹۷/۸	۸۰۸۲	۸۴۴۳/۳	۹۴۷۷/۹	۱۰۶۸۵/۷	۹۵۵۵	۸۷۰۶
مطالبات مربوط به تسهیلات ارزی	۱۴۲	۷۰۵	۱۷۴۱	۱۷۴۱	۳۵۸۳	۵۷۴۰	۱۱۰۰۰	۱۶۰۴۴
دارایی حساب ذخیره ارزی	۵۹۴۴	۷۴۴۰	۸۷۸۷	۱۰۱۸۴	۱۳۰۶۰	۱۶۴۲۶	۲۰۵۵۵	۲۶۷۵۰
سپرده اعتبارات اسنادی گشایش شده و ضمانت‌نامه‌های صادره							۶۳۴۰	۵۴۰۸
تعهدات حساب							۰	۵۲۳۷
موجودی نقدی پس از در نظر گرفتن تعهدات	۵۹۴۳/۷	۷۲۹۷/۸	۸۰۸۲	۸۴۴۳/۳	۹۴۷۷/۹	۳۴۱۱	۳۲۱۵	-۱۹۳۹

مأخذ: اداره آمار و تعهدات و اداره سیاست‌ها و مقررات ارزی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.



ایجاد حساب ذخیره ارزی نتوانسته است با قطع ارتباط بین تغییرات درآمد حاصل از صادرات نفت و میزان مصرف دولت از درآمدهای نفتی به‌طور مؤثر به ایجاد انضباط مالی در کشور کمک کند. علاوه بر پایبندی ضعیف دولت به سیاست‌های تعیین شده در برنامه پنج‌ساله، ساختار حقوقی و مکانیسم مدیریتی حاکم بر حساب ذخیره نیز یکی از مهمترین دلایل ناکارآمدی حساب ذخیره جهت وصول به اهداف تعیین شده ارزیابی می‌شود.

در برنامه چهارم به‌منظور کاهش اتکای دولت به عایدات نفتی مقرر شد تا پایان برنامه، دولت اعتبارات هزینه‌ای خود را به‌طور کامل از طریق درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی تأمین کند (ماده (۲) قانون برنامه چهارم). همچنین تأمین کسری بودجه از طریق استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی ممنوع شد (همان).

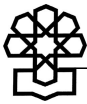
سرنوشت حساب ذخیره ارزی گویای این واقعیت است که مجلس قانونگذاری به مصوبات خود پایبند نیست و دولت تمایل غیرقابل‌مهارى برای افزایش مخارج خود از محل عایدات نفتی دارد. از آنجا که خواسته‌های مردم از دولت بی‌پایان است و نمایندگان مجلس و اعضای دولت تمایل دارند این خواسته‌ها هر چه زودتر برآورده شود، مردم و نمایندگان آنها و دولت همگی در راه خرج کردن عایدات نفتی همدل و هم‌زبان شده‌اند. اما در این میان از این نکته اساسی غفلت می‌شود که تخلیه عایدات نفتی در اقتصاد کشور نه تنها حلال مشکلات کنونی کشور نیست، بلکه موجب پیامدهای اقتصادی زیانبار می‌شود.

۳-۶. پیامدهای اقتصادی شیوه کنونی استفاده از درآمدهای نفت و گاز

از پایان جنگ جهانی دوم تا به امروز نفت در اقتصاد ایران اهمیت حیاتی داشته است و تلاش‌هایی که بعد از انقلاب در جهت رهایی از اقتصاد نفتی و متنوع کردن درآمدهای اقتصاد کشور به‌عمل آمده با توفیق کامل همراه نشده است. امروزه بخش مهمی از درآمدهای ارزی کشور و منابع بودجه عمومی دولت از طریق تولید و صدور نفت تأمین می‌شود و سهم نفت و گاز در تولید ناخالص داخلی در خور توجه است.

به تجربه این نکته به دانش عمومی تبدیل شده است که نوسانات درآمدهای حاصل از تولید و صدور نفت و گاز تأثیرات مهمی در موازنه بازرگانی کشور، نرخ ارز، بودجه دولت و متغیرهای پولی برجای می‌گذارد. تأثیر نوسانات درآمدهای نفت و گاز و پایان‌پذیری ذخایر انرژی‌های اولیه کشور اتخاذ سیاست علمی مناسب به‌منظور استفاده بهینه از ذخایر ثروت ملی به نفع رشد بلندمدت اقتصادی با ملحوظ داشتن عدالت بین‌نسلی را به یک ضرورت مبرم بدل ساخته است.

تجربه افزایش سریع قیمت نفت در دوره برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۲-۱۳۵۶) منفی بود. در آن



دوره زمامداران کشور دچار این توهم شدند که با عایدات حاصل از فروش ثروت نفتی و تزریق آن به اقتصاد می‌توان یک‌شبه ره صد ساله را پیمود و به‌سرعت قدم در راه صنعتی شدن گذاشت. اما بر خلاف تصور آنان با تزریق درآمدهای نفتی به اقتصاد کشور شاهد پیامدهای زیر بودیم:

- افزایش سریع تقاضا برای نیروی انسانی و خدمات زیربنایی با افزایش عرضه نیروی کار و خدمات زیربنایی همراه نشد. از این رو اقتصاد کشور شاهد تنگنای نیروی انسانی متخصص و کمبود برق و خدمات بندری شد. محدودیت ظرفیت مدیریت پروژه‌های بزرگ به همراه تنگناهای یاد شده موجبات تأخیرهای طولانی در اجرای پروژه‌های عمرانی گردید.

- مازاد موازنه بازرگانی به دلیل تزریق درآمدهای نفتی به اقتصاد کشور موجب افزایش بی‌سابقه ذخایر بانک مرکزی شد و همین امر موجب تقویت پایه پولی و افزایش بی‌امان نقدینگی شد. بدین ترتیب روی دیگر سیاست مالی انبساطی توسط دولت سیاست پولی انبساطی بود و این هر دو موجب تشدید فشارهای تورمی در اقتصاد کشور شد.

- تثبیت نرخ اسمی ارز به دلیل وفور دلارهای نفتی در اقتصاد به‌رغم تورم دو رقمی در داخل کشور، منجر به از دست رفتن توان رقابتی صنایع داخلی شد. همچنین اعمال سیاست درهای باز به منظور کنترل تورم و نیز واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای مورد نیاز اقتصاد کشور بیلان واردات را به نحو بی‌سابقه‌ای افزایش داد.

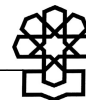
- میل به نظامی‌گری و خریدهای گسترده تسلیحات نظامی در این دوره به اوج خود رسید و بخش درخور توجهی از درآمدهای نفتی صرف خرید تسلیحات پیشرفته از خارج، پرداخت حقوق مستشاران نظامی خارجی و گسترش هزینه‌های جاری ارتش شد.

- فساد مالی در دستگاه‌های دولتی افزایش یافت و نارضایتی عموم مردم از توزیع ثمرات رشد اقتصادی تشدید شد.

- برنامه پنجم به اهداف جاه‌طلبانه آن نرسید. از این گذشته با بزرگ شدن دولت و پیشی گرفتن مخارج از درآمدهای نفتی در سال آخر برنامه، دولت وقت گرفتار کسری بودجه شد.

رونق نفتی سال‌های اخیر نیز یکبار دیگر این توهم را در نزد دولتمردان کشور به وجود آورد که دلارهای نفتی حلال مشکلات کشور خواهد بود. با این تفاوت که به جای رسیدن به یک جامعه صنعتی پیشرفته و گشودن «دروازه تمدن بزرگ» این بار دولت درصدد برآمد با تزریق درآمدهای نفتی به اقتصاد کشور مشکلات بیکاری، فقر و محرومیت توده‌های مردم را از این طریق حل کند. بدین ترتیب تلاش شد موانع موجود در جهت تزریق هر چه سریع‌تر و بیشتر درآمدهای ارزی به اقتصاد با اتخاذ تدابیر چندی از میان برداشته شود.

انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و ادغام آنها در استانداری‌ها اولین قدم در این



راستا بود. انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و ایجاد معاونت جدید برنامه‌ریزی و هماهنگی در نهاد ریاست‌جمهوری گام دوم در این جهت محسوب می‌شود. قدم سوم با نوآوری دولت در زمینه شکل ارائه بودجه سال ۱۳۸۶ به مجلس برداشته شد. دولت از این طریق می‌خواست از قید و بندهای نظارتی مجلس قانونگذاری بر تعیین مناسبات مالی دولت با شرکت ملی نفت (حذف تبصره ۲۸ قانون بودجه ۱۳۵۸) و نظارت مجلس بر نحوه دخل و خرج خود در بودجه رهایی یابد. بالاخره دولت با انتقال وظایف هیئت امنای حساب ذخیره ارزی به یکی از کمیسیون‌های دولت و استتکاف از ارائه گزارشات شفاف در مورد عملکرد این حساب دست خود را برای خرج از محل عایدات نفتی باز گذاشت.

نکته در خور تأمل این است که دولت به تخصیص منابع نفتی در بخش عمومی اکتفا نکرده و با منضم کردن سیستم بانکی به مالیه عمومی می‌خواهد شیوه تخصیص اعتبارات بانکی به بخش خصوصی را نیز یکسره تحت سیطره خود درآورد. انحلال شورای پول و اعتبار، کاهش نرخ سود تسهیلات بانکی، تخصیص ۴۳ هزار میلیارد تومان به طرح‌های زود بازده، تنظیم شیوه‌نامه جدیدی برای رفتار بانکها و غیره را در همین راستا می‌توان ارزیابی کرد.

در این میان تحریم اقتصادی اتحادیه اروپا، ژاپن و ایالات متحده موجب اختلال در تجارت خارجی شده و مانع از استفاده سهل از دلارهای نفتی شده است. بدین ترتیب ایران نمی‌تواند به سهولت از مزایای تجارت بین‌المللی و سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال تکنولوژی بهره‌مند شود.

تضعیف نهادهای برنامه‌ریزی و پولی و بانکی و تغییرات گسترده مدیران اجرایی کشور نیز موجب تضعیف ظرفیت و کیفیت سیاستگذاری در بخش عمومی شده است و فضای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را از طریق وخیم‌تر کردن محیط کسب‌وکار نامساعد کرده است.

با توجه به تضعیف نهادهای برنامه‌ریزی و پولی و بانکی و اختلال در مناسبات بین‌المللی و تنزل ظرفیت سیاستگذاری اقتصادی به‌نظر می‌رسد این بار تخلیه بی‌ضابطه دلارهای نفتی در اقتصاد نتایج منفی بیشتری به‌بار آورده است.

متأسفانه چنین پیداست که به‌دلیل بی‌توجهی به تجربه منفی گذشته تاریخ یکبار دیگر به زیان اقتصاد کشور تکرار می‌شود و نتایج منفی مشابهی از تزریق درآمدهای نفتی به‌بار می‌آید. عدم تحقق اهداف برنامه چهارم در زمینه رشد اقتصادی و ناتوانی دولت در مهار تورم، افزایش بی‌رویه بیلان واردات کشور، بزرگ شدن دولت و رکود نسبی بخش صنعت، گرانی بی‌سابقه مسکن شهری در این دوره‌تردید باقی نمی‌گذارد که تزریق بی‌محابای درآمدهای نفتی به اقتصاد آثار زیانباری در پی داشته است.^۱

۱. بهروز، هادی زنون، ۱۳۸۸.



۴. تشکیل صندوق توسعه ملی و مدیریت درآمدهای نفت و گاز (بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه)^۱

۴-۱. تشریح بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه

یکی از مهمترین مسائل سیاستگذاری در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تشکیل صندوق توسعه ملی و تغییر رویکرد به درآمدهای نفت و گاز در کشور است.

در بند «۲۲» این سیاست‌ها تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» و ایجاد «صندوق توسعه ملی» مطرح شده و مقرر شده اساسنامه آن در سال اول برنامه پنجم در مجلس شورای اسلامی به تصویب برسد. در سیاست‌های کلی برنامه پنجم در ارتباط با تشکیل صندوق ملی موارد زیر پیش‌بینی شده است:

- واریز سالیانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی.

- ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی.

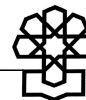
- قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه.

گفتنی است که با مراجعه به سوابق امر معلوم می‌شود که قبلاً در جلسه شورای مجمع تشخیص مصلحت نظام که در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۱۹ برگزار شده بود، موارد زیر در ادامه بحث مربوط به وظایف صندوق توسعه ملی مورد بررسی و جمع‌بندی قرار گرفت:

اهداف و وظایف صندوق

- ارائه تسهیلات ارزی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی.
- اجرای فعالیتهای مالی ارزی برای حفظ و افزایش ارزش سرمایه‌های صندوق.
- اساسنامه صندوق به نحوی به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد که اطمینان کافی از استقلال و عدم تأثیرپذیری تصمیمات و سیاستگذاری‌های آن از نوسانات و نگرش‌های کوتاه‌مدت و تغییرات مدیریت سیاسی وجود داشته باشد.
- از زمان تشکیل صندوق (از ابتدای برنامه پنجم) کلیه تعهدات، بدهی‌ها، مطالبات و موجودی حساب

۱. مقایسه تطبیقی بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم با مبانی نظریه استفاده بهینه از ثروت پایان‌پذیر در پیوست ۴ ارائه شده است.



نخیره ارزی که تا زمان مذکور از طریق بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و یا شبکه بانکی کشور انجام می‌شده است به حساب‌های صندوق یاد شده منتقل و مازاد دارایی‌ها به بدهی‌ها و تعهدات مذکور به حساب افزایش سرمایه صندوق منظور می‌شود.

- سود حاصل از فعالیت‌های صندوق مشمول پرداخت مالیات بر عملکرد سالیانه است و هرگونه برداشت از صندوق توسط دولت غیر از دریافت مالیات بر عملکرد صندوق مجاز نیست. درآمد تفاوت حاصل از تغییر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی صندوق مشمول مالیات بر درآمد نخواهد بود.

۲-۴. تعیین الزامات دستیابی به اهداف تعیین شده در سیاست‌های کلی برنامه درباره

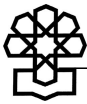
صندوق توسعه ملی

دستیابی به اهداف صندوق توسعه ملی در شرایط کنونی کشور کاری است دشوار. زیرا این کار مستلزم رعایت انضباط مالی از سوی دولت و نظارت دقیق مجلس بر رفتار مالی دولت است. در اینجا به الزامات تحقق اهداف صندوق اجمالاً اشاره کرده‌ایم:

- در سیاست‌های کلی برنامه پنجم به‌درستی دولت ملزم شده است تا پایان برنامه پنجم کسری تراز عملیاتی بودجه خود را از منابعی بجز نفت تأمین کند. اما این کار مستلزم صرفه‌جویی در هزینه‌ها، کوچک کردن اندازه دولت و اصلاح نظام مالیاتی است. برای این منظور توصیه می‌شود مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی شاخص‌های عملکرد را تنظیم و رفتار دولت را در این زمینه مورد نظارت قرار دهند. تنها از این طریق است که در غیاب اصلاح سیستم یارانه انرژی می‌توان بخشی از درآمدهای نفتی را به صندوق تخصیص داد.

- امروزه دولت بخش بزرگی از عایدات نفتی را صرف پرداخت یارانه برای حامل‌های انرژی می‌کند. این امر با قاعده مصرف بهینه درآمدهای نفتی مغایرت دارد. بنابراین اصلاح قیمت حامل‌های انرژی ضروری است. در این مورد دولت لایحه‌ای را به مجلس داده است. اما این لایحه مغایرت‌های آشکار با قانون اساسی و قوانین مالی و محاسباتی کشور دارد. ضمن تأیید ضرورت اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، رفع مغایرت‌های لایحه فوق با قوانین کشور ضروری است و نیازی به تشکیل صندوق هدفمند کردن یارانه‌ها نیست. مازاد درآمد دولت از این محل باید به صندوق درآمد نفت واریز شود.

- تجربه کشورهای دیگر نشان می‌دهد که شفافیت و پاسخگویی مالی یکی از پایه‌های ضروری موفقیت این صندوق‌ها به‌شمار می‌رود. در تنظیم اساسنامه صندوق باید به این اصل پایبند باشیم.



۵. ارائه پیشنهادهایی در مورد چگونگی تشکیل صندوق توسعه ملی

در زیر اهداف، ارکان و منابع مالی صندوق پیشنهاد می‌شود. یادآور می‌شود که در تنظیم این بخش از گزارش از پژوهش ارزشمند دکتر مهدویان (۱۳۸۵) استفاده شده است. توصیه می‌شود این نکات در تهیه اساسنامه صندوق مورد توجه قرار گیرد.

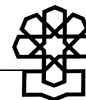
۵-۱. اهداف صندوق

- تأمین عدالت بین‌نسلی.
- ایجاد ثبات در درآمدهای بودجه و کاهش اتکا و آسیب‌پذیری بودجه و اقتصاد ملی به نفت.
- استفاده از بخشی از منابع مالی صندوق برای پرداخت دیون دولت به بانک‌ها و تقویت نظام بانکی کشور.
- توسعه و اجرای فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی از طریق اعطای وام ارزی. به طوری که ملاحظه می‌شود در کنار هدف پس‌انداز بین‌نسلی، هدف تشبیتی صندوق نیز در اینجا به صراحت مطرح شده است. این نکته‌ای است که در سیاست‌های کلی برنامه پنجم مغفول مانده است.

۵-۲. ارکان صندوق

در طراحی ارکان صندوق استقلال نسبی آن از دولت باید رعایت شود. به همین دلیل توصیه می‌شود:

- هیئت امنای صندوق مرکب از وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (یا معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی ریاست‌جمهوری)، رئیس کل بانک مرکزی و یک نفر نماینده از کمیسیون اقتصادی مجلس باشد.
- دبیرخانه هیئت امنا در بانک مرکزی خواهد بود.
- هیئت مدیره صندوق درآمد نفت از رئیس کل بانک مرکزی و سه نفر کارشناس خوشنام، خیره و متخصص در امور مالی از وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و بانک مرکزی ایران تشکیل می‌شود. رئیس کل بانک مرکزی ریاست هیئت مدیره را برعهده خواهد داشت.
- بازرس ویژه که از طرف هیئت امنا تعیین و منصوب می‌شود.



۳-۵. منابع مالی صندوق

- در ابتدای تشکیل صندوق مانده درآمدها و تعهدات مالی حساب ذخیره ارزی به صندوق منتقل خواهد شد.
- به تدریج در ظرف مدت ۱۰ سال کل درآمد نفت مستقیماً به حساب صندوق واریز خواهد شد.
- در فاصله تشکیل صندوق تا پایان افق مورد نظر، همه‌ساله بخش کاهنده‌ای از درآمد نفت به بودجه دولت و بخش فزاینده‌ای به حساب صندوق تخصیص خواهد یافت.
- فرآیند حاکم بر تولید و فروش نفت خام برای تولید فرآورده‌های داخلی نیز مشمول ترتیبات تدریجی مشابه فوق خواهد بود و تلاش خواهد شد تا پایان برنامه پنجم، فروش فرآورده‌ها در بازار داخلی به قیمت صادراتی خلیج فارس و منابع مالی فروش نفت خام آن به حساب صندوق واریز شود.
- سود حاصل از فعالیت‌های مالی صندوق.
- دو حساب سرمایه و سود شکل خواهد گرفت و برداشت دولت از حساب سرمایه امکان نخواهد داشت.

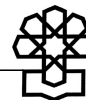
۴-۵. نحوه تخصیص منابع صندوق به مصارف مختلف

- تا سقف ۲۰ درصد وجوه انباشتی در پایان هر سال به صورت تسهیلات ارزی میان‌مدت و بلندمدت به بخش‌های غیردولتی اعطا خواهد شد.
- وجوه انباشتی صندوق از محل صادرات نفت خام صرفاً در زمینه ابزارهای مالی در بازارهای بین‌المللی سرمایه‌گذاری خواهد شد.
- در شرایط ویژه تا سقف ۲۰ درصد وجوه انباشتی صندوق برای تقویت بازار سرمایه داخلی قابل تخصیص خواهد بود.
- منابع مالی انباشتی در صندوق درآمد نفتی از محل اصلاح تدریجی قیمت فرآورده‌های داخلی صرفاً برای سرمایه‌گذاری دولت در زمینه تکنولوژی‌های نوین معطوف به صرفه‌جویی انرژی، بهبود حمل و نقل عمومی کلان‌شهرها، کاهش آلودگی هوا و بهبود محیط زیست در قالب بودجه سنواتی کشور قابل تخصیص می‌باشد.
- همه‌ساله برای جبران تورم بخشی از سود صندوق به حساب سرمایه منتقل خواهد شد.
- برداشت دولت از صندوق تنها منحصر به بخشی از مانده سود انباشته صندوق خواهد بود.



۵-۵. مسئولیت‌پذیری، شفافیت مالی و پاسخگویی به شهروندان

- منابع مالی صندوق درآمد نفت مستقل از سایر اموال و دارایی‌ها و حساب‌های انتظامی بانک مرکزی نگهداری خواهد شد.
- هیئت امنای صندوق گروه حسابرسی مستقلی را برای حسابرسی عملیات مالی صندوق تعیین و مأمور خواهد کرد.
- صندوق هر شش‌ماه یکبار توسط حسابرسان داخلی و سالی یکبار توسط حسابرسان مستقل مورد حسابرسی قرار می‌گیرد.
- گزارش‌های مالی صندوق هر سه ماه یکبار منتشر خواهد شد.
- هیئت مدیره صندوق تلاش خواهد کرد اطلاعات مربوط به صندوق را به‌طور منظم در اختیار دولت، مجلس، مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار دهد و در صورت امکان گزارش عملکرد سالیانه خود را برای اطلاع عموم انتشار دهد.



پیوست‌ها

پیوست ۱. بیان ریاضی قاعده «هتلینگ» در مورد استخراج منبع پایان‌پذیر

هتلینگ فرض کرد بنگاه‌ها بسیار کوچک و گیرنده قیمت‌اند و هر تن ذخیره معدنی را با هزینه ثابت C استخراج می‌کنند که این هزینه را نزدیک صفر در نظر گرفت. در هر لحظه از زمان بنگاه‌ها با منحنی تقاضایی مواجهند $p(q)$ که شیب آن منفی است. راه‌حل اجتماعی برای استخراج بهینه $Q(t)$ ، حداکثرسازی مازاد اجتماعی زیر است:

$$\int_0^T [B(Q(t)) - c(Q(t))] e^{-pt} dt$$

$$S \int_0^T Q(t) dt \leq \text{بارعایت قید}$$

$B(Q(t)) = \int_0^{Q(t)} p(Q)$ در تابع مازاد اجتماعی، همان مساحت زیر منحنی تقاضاست و قیمت ماده معدنی شاخصی برای ارزش اجتماعی $Q(t)$ در هر لحظه از زمان است. یعنی داریم:

$$dB/dQ = p(t)$$

درحالتی که $p(0) < \infty$ راه‌حل چنین است:

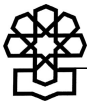
$$(p(t) - c)e^{-pt} = \text{عدد ثابت}$$

$$(p(T) - c)Q(T) = B(Q(T)) - cQ(T)$$

عدد ثابت نشان‌دهنده تابع نزولی ذخیره S است و $p(t) - c$ رانتهی است که به ازای هر تن در زمان t حاصل می‌شود و همراه با برنامه استخراج بهینه با نرخ p افزایش می‌یابد (p نرخ تنزیل اجتماعی است). درحالت برابری p با نرخ بهره بازار (r)، در برنامه بهینه استخراج، درصد افزایش رانت در هر لحظه از زمان برابر r خواهد بود.

قاعده هتلینگ جزء شرایط کارایی برای انباشت سرمایه طبقه‌بندی می‌شود و نشان‌دهنده این امر است که سرمایه حاصل شده dp/dt از هر تن استخراج اضافی در زمان t باید با سود به‌دست آمده، یعنی با $(p(t) - c)r$ ، یکسان باشد. بدیهی است اگر عواید خالص هر تن اضافی که در زمان t استخراج می‌شود در بهترین شرایط سرمایه‌گذاری شود، هر ساله r درصد سود خواهد داد.

سولو (۱۹۷۴) ایده سرمایه‌گذاری را به‌عنوان جایگزینی برای ذخایر پایان‌پذیر، به زبان ریاضی بسط داد. و هارت و یک نشان داد که مسیر یکنواخت مصرف (در صورت ثابت ماندن جمعیت) می‌تواند حفظ شود و این در صورتی امکان‌پذیر است که میزان سرمایه‌گذاری فعلی با ارزش حال کاهش ذخایر پایان‌پذیر برابر باشد.



پیوست ۲. جایگزینی کالاهای سرمایه‌ای به منظور جبران کاهش ذخایر منابع پایان‌پذیر در مدل‌های رشد اقتصادی

در مدل‌های رشد اقتصادی، محصول X به صورت زیر تعریف می‌شود:

$$X = f(K, L, R)$$

که در آن K ، سرمایه و L ، نیروی کار و R جریان منابع با موجودی محدود است. در هر لحظه X میان تقاضای مصرف (C) و تقاضای سرمایه‌گذاری (dK/dt) تقسیم می‌شود. با فرض جمعیت و نیروی کار ثابت، تخصیص میان دوره‌ای عبارت است از: چگونگی تقسیم X میان مصرف و سرمایه‌گذاری و اندازه R در هر لحظه از زمان. در یک روش (برای مثال Dasgupta and Heal, 1974) فرض می‌شود که برنامه‌ریز اجتماعی تابع مطلوبیت زیر را بهینه می‌کند:

$$W = \int_0^{\infty} U(C) e^{-\rho t} dt$$

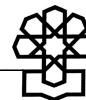
که در آن مطلوبیت ($U(0)$)، تابع مقعری از مصرف است و ρ نرخ تنزیل اجتماعی است. بهینه‌سازی W ، قاعده پس‌انداز بهینه برای محصول و قاعده استخراج بهینه، ذخیره S را به دست می‌دهد.

$$d[\partial f / \partial R] / dt = [\partial f / \partial R] [\partial f / \partial K] \quad \text{که این}$$

قاعده استخراج همان قاعده هتلینگ است. که در آن $\partial f / \partial R$ قیمت منبع پایان‌پذیر است و $\partial f / \partial K$ نرخ کنونی بازگشت سرمایه در اقتصاد است.

اگر به جای بهینه‌سازی W از قاعده پس‌انداز - سرمایه‌گذاری استفاده کنیم و لازم بدانیم که منابع طبق شرایط هتلینگ مصرف شود، با فرض نیروی کار ثابت، خواهیم دید که C در طول زمان ثابت می‌ماند و هیچ نسلی درآمد سرانه بالاتری را تجربه نمی‌کند. اگر f تابع کاب-داگلاس باشد C می‌تواند مدت زمان زیادی به صورت ثابت استمرار یابد.^۱

1. Solow, 1974.



بیوست ۳. آثار لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها

دولت در لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها آثار این لایحه را اینگونه برشمرده است:

۱. **تحقق عدالت:** یکی از اهداف دولت‌ها در سازوکار قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی و پرداخت یارانه کالاهای اساسی، برقراری عدالت از طریق ایجاد دسترسی به این کالاها برای اقشار محروم و مستضعف بوده است. تحقق این هدف به موجب اصل چهاردهم (۴۸) قانون اساسی جزء وظایف دولت است. از طرف دیگر به موجب مواد (۹۵) و (۱۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف است به منظور استقرار عدالت و ثبات اجتماعی، برنامه‌های جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی را تهیه و به اجرا گذارد. اما عملکرد موجود درخصوص یارانه برخی از حامل‌های انرژی نشان از عدم تحقق این هدف دارد به گونه‌ای که سهم دهک‌های اول و دهم هزینه‌ای در سال ۱۳۸۵ به ترتیب از یارانه بنزین ۱/۱ و ۳۲ درصد، نفت گاز ۰/۷ و ۳۲ درصد، گاز مایع ۵/۸ و ۱۳/۸ درصد، نفت سفید ۴ و ۴/۶ درصد و گاز طبیعی ۴/۲ و ۱۵/۹ درصد بوده است. لذا برای توزیع عادلانه درآمدها و منابع و کاهش نابرابری بین دهک‌های درآمدی، توزیع عادلانه بین‌نسلی منابع تجدیدناپذیر کشور و ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی، اصلاح سازوکار فعلی قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی و پرداخت یارانه کالاهای اساسی اجتناب‌ناپذیر است.

۲. **تخصیص بهینه منابع:** اختلاف شدید قیمتی حامل‌های انرژی موجب افزایش ناکارا و بی‌رویه مصرف انرژی در کشور شده است به نحوی که برای هر واحد تولید ناخالص داخلی در ایران ۸ برابر ژاپن و ۵ برابر آمریکا انرژی مصرف می‌شود و شدت انرژی بخش صنعت در ایران حدود ۱۰ برابر ژاپن و دو برابر ترکیه است. البته این وضعیت پیامدهای منفی همچون آلودگی محیط زیست و قاچاق فرآورده‌های نفتی را نیز در پی دارد. لذا برای کاهش و از بین بردن این آثار منفی، اصلاح نظام قیمت‌گذاری در جهت هدفمند کردن یارانه‌ها ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.

۳. **اصلاح ساختار اقتصادی به منظور تحقق اهداف سند چشم‌انداز و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی:** دولت به‌عنوان مجری اصلی برنامه‌های کشور به منظور تحقق اهداف چشم‌انداز و سایر برنامه‌های کشور وظیفه خود می‌داند که با اصلاح ساختار اقتصادی به‌ویژه ساختار حاکم بر نظام توزیع یارانه‌ها بستر لازم را برای تسریع در دستیابی به اهداف مذکور فراهم آورد.

۴. **مدیریت مصرف برای جلوگیری از اسراف و تبذیر منابع:** تثبیت قیمت و کاهش نسبی قیمت حامل‌های انرژی در دهه‌های اخیر موجبات افزایش فزاینده و پرشتاب مصرف منابع تجدیدناپذیر کشور شده است. مصرف سرانه (معادل تن نفت خام / نفر) حامل‌های انرژی در ترکیه



۰/۸۷، خاورمیانه ۱/۵۲ ولی در ایران رقمی معادل ۱/۷۵ است. لذا برای جلوگیری از مصرف بی‌رویه حامل‌های انرژی اجرای طرح تحول اقتصادی بالاخص هدفمند کردن یارانه‌ها الزامی است. در مورد بخش عمده نکات فوق که در توجیه لایحه توسط دولت ارائه شده است، می‌توان با نظر دولت موافق بود. اما بیشتر اختلاف صاحب‌نظران با دولت به زمان و چگونگی اجرای طرح باز می‌گردد. طبق ماده (۱) این لایحه دولت مجاز است با رعایت موارد زیر قیمت حامل‌های انرژی را اصلاح کند:

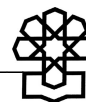
الف) قیمت فروش داخلی بنزین، نفت گاز، نفت کوره، نفت سفید و گاز مایع و سایر مشتقات متناسب با قیمت فوب خلیج فارس و شرایط اقتصادی کشور به‌گونه‌ای تعیین شود که حداکثر پس از سه سال از ابلاغ این قانون، قیمت حامل‌های یاد شده کمتر از ۹۰ درصد قیمت‌های فوب خلیج فارس با احتساب هزینه‌های مترتب (شامل حمل و نقل، توزیع و مالیات و عوارض قانونی) نباشد. این مطلب به‌طور ضمنی بدین معنی است که این قیمت‌ها را دولت می‌تواند بیشتر از قیمت‌های مرزی تعیین کند. دادن این اختیار به دولت در مقام عرضه‌کننده انحصاری حامل‌های انرژی در کشور مغایر اصل رقابت است که در قانون اجرای سیاست‌های اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی آمده است.

به‌موجب تبصره «۱» این لایحه، قیمت فروش نفت خام به پالایشگاه‌های داخلی حداقل ۹۵ درصد قیمت فوب خلیج فارس و قیمت فرآورده‌ها متناسب با آن تعیین می‌شود و بخش‌های غیردولتی مجاز به تجارت و فعالیت در بخش بالادستی نفت و گاز با رعایت قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۷ - خواهند بود.

ب) قیمت فروش داخلی گاز طبیعی به‌گونه‌ای تعیین می‌شود که ظرف سه سال پس از ابلاغ این قانون، معادل حداقل ۷۵ درصد متوسط قیمت گاز طبیعی صادراتی شود.

ج) قیمت فروش داخلی برق به‌گونه‌ای تعیین می‌شود که ظرف سه سال پس از ابلاغ این قانون معادل حداقل قیمت تمام شده آن باشد. نکته در اینجا است که اگر مبانی محاسبه قیمت تمام شده روشن نباشد، مصرف‌کنندگان داخلی برق خانگی، صنعتی و تجاری ناگزیر خواهند شد، هزینه عدم کارایی این صنعت را بر دوش کشند.

تبصره «۲» قیمت تمام شده برق، مجموع هزینه‌های تبدیل انرژی، انتقال و توزیع و هزینه سوخت با راندمان حداقل ۳۸ درصد نیروگاه‌های کشور و رعایت استانداردها محاسبه می‌شود و هر سال حداقل یک درصد به راندمان نیروگاه‌های کشور افزوده شود به‌طوری که تا ۵ سال از



زمان اجرای این قانون به راندمان ۴۵ درصد برسد.

تبصره «۳» در خصوص قیمت‌های برق و گاز طبیعی، دولت مجاز است در موارد خاص قیمت‌های ترجیحی را اعمال کند. با این تمهید دولت در نظر دارد برای مصرف‌کنندگان کم‌یارانه بپردازد و این یارانه را از محل وجوه اضافی دریافت شده از مصرف‌کنندگان عمده تأمین مالی کند. در این صورت پرداخت یارانه نقدی در کنار یارانه انرژی در این دو بخش موجه نخواهد بود. در لایحه مشخص نشده است که روش اخیر فقط در مورد مصارف خانگی اعمال خواهد شد یا مصارف صنعتی را نیز در بر خواهد گرفت.



پیوست ۴. مقایسه تطبیقی سیاست‌های کلی برنامه پنجم درباره صندوق توسعه ملی با مبانی

نظریه استفاده بهینه از ثروت پایان‌پذیر

واقعیت این است که ایجاد صندوق توسعه ملی و انحلال حساب ذخیره ارزی گامی رو به جلو تلقی می‌شود، اما با دیدگاه استفاده بهینه از ثروت پایان‌پذیر نفت تفاوت‌هایی دارد.

۱. تفاوت در اهداف: نگاه به مسئله مصرف درآمدهای نفتی مبتنی بر نظریه مصرف منابع طبیعی پایان‌پذیر است. از این دیدگاه چون نفت یک ثروت بین‌نسلی است باید عواید آن در بلندمدت چنان مصرف شود که ثروت سرانه آحاد ملت در طی زمان ثابت باقی بماند. قاعده مصرف این ثروت سرانه با توجه به شرط فوق این است که:

- ابتدا با توجه به نرخ بهره‌برداری از ذخایر نفت و گاز، قیمت متوسط هر بشکه نفت و گاز، هزینه بهره‌برداری از این ذخایر و انتخاب نرخ تنزیل مناسب، ارزش حال ثروت نفتی محاسبه می‌شود.

- سپس با توجه به اندازه جمعیت کشور در سال پایه، ارزش حال سرانه ثروت نفتی محاسبه می‌شود.

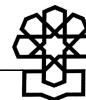
- چون هدف این است که این ارزش سرانه در طول زمان ثابت باقی بماند، در هر سال مصرف سرانه برابر خواهد بود با تفاضل نرخ بهره و رشد جمعیت ضربدر مبلغ ثروت سرانه.

- مصرف کل درآمدهای نفت و گاز با توجه به پیش‌بینی نرخ رشد جمعیت و اندازه جمعیت کشور در هر سال به سهولت قابل محاسبه خواهد بود.

روش فوق یکبار در گزارش بانک جهانی (۲۰۰۳) و بار دیگر در گزارش تحقیقی دکتر مهدویان (۱۳۸۵) و بالاخره آخرین بار در مقاله زنون تحت عنوان الگوی بهینه مصرف درآمدهای نفتی به‌کار گرفته شده است.

براساس این باید تمهیدی اندیشیده شود تا در ظرف مهلت معین کل درآمدهای نفتی به این صندوق واریز شود. آنگاه مدیریت صندوق وجوه انباشته را در بازارهای مالی جهانی در اوراق بهادار کم خطر یا بدون خطر سرمایه‌گذاری کند. البته دادن وام به بخش خصوصی و یا سرمایه‌گذاری در بازارهای مالی داخلی نیز می‌تواند در دستور کار صندوق قرار گیرد اما نباید بدون ملاحظات مربوط به سود آوری سرمایه‌گذاری‌ها روش‌های خاصی به صندوق دیکته شود. در این صورت دولت مجاز خواهد بود در مواقع لزوم بخشی از سود انباشته در صندوق را صرف پرداخت بدهی‌ها و یا تأمین هزینه‌های بودجه سالیانه خود کند.

برای آنکه صندوق در بلندمدت جایگاه واقعی خود را به‌دست آورد و دولت از وابستگی به درآمدهای نفتی رهایی یابد لازم است:



- طی دو دوره برنامه عمرانی پنج‌ساله، صندوق درآمد نفت به وضعیتی ارتقا یابد که کل درآمدهای نفتی مستقیماً به حساب صندوق منظور شود.

- در فاصله تشکیل صندوق تا پایان دوره افق مورد نظر لازم است همه‌ساله بخش کاهنده‌ای (مطلق و درصد) از درآمدهای نفتی به بودجه و بخش فزاینده‌ای به حساب صندوق تخصیص یابد.

- نحوه شاخص‌بندی روند کاهنده اتکا بودجه دولت به درآمدهای نفتی براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که پس از تصویب هیئت امنای صندوق و تأیید کمیسیون اقتصادی مجلس به مرحله اجرا گذاشته خواهد شد.

- فرآیند حاکم بر تولید و فروش نفت خام برای تولید فرآورده داخلی نیز مشمول ترتیبات تدریجی مشابه خواهد بود. بدین معنی که لازم است یارانه غیرهدفمند حامل‌های انرژی به تدریج حذف شود و دولت پس از اختصاص بخشی از درآمد اضافی از این محل به یارانه خانوارها و صنایع مشمول یارانه بقیه آن را به حساب صندوق واریز کند.

واقعیت این است که در سیاست‌های کلی برنامه پنجم این نگاه بین‌نسلی مفقود است و دولت موظف به رعایت یک قاعده رفتاری معین برای مصرف درآمدهای نفتی نشده است:

- تغییر نگاه به نفت و گاز از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی که در سیاست‌های کلی آمده به‌طور مبهم به ضرورت سرمایه‌گذاری درآمدهای نفتی اشاره دارد که در ایران دارای سابقه است.

- واریز سالیانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی اساساً قاعده خوبی نیست. زیرا بدین ترتیب معلوم نیست در چه زمانی بالاخره بند ناف بودجه از نفت بریده خواهد شد. نکته دیگر این است که در دوره انتقالی با توجه به نوسانات قیمت نفت انتقال منظم و سالیانه ۲۰ درصد درآمدهای نفتی به صندوق نمی‌تواند عملی شود.

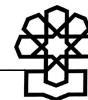
- بدین ترتیب تولید و فروش نفت در داخل، از حیطة وظایف صندوق توسعه ملی خارج خواهد بود. دولت برای این منظور در لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها ایجاد صندوق هدفمند کردن یارانه‌ها را پیش‌بینی کرده است که خود مغایر قانون اساسی و قوانین مالی و محاسباتی کشور است.

۲. **نحوه مصرف منابع صندوق:** در این مورد نیز میان سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و نگاه اقتصاددانان به موضوع تفاوت آشکاری وجود دارد. به‌موجب سیاست‌های مذکور ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی به‌منظور تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور مجاز است. ضمناً قطع وابستگی بودجه جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه پیش‌بینی شده است. یعنی منابع صندوق



صرف وام به فعالان اقتصادی داخلی می‌شود. بدین ترتیب صندوق در نقش یک مؤسسه اعتباری تخصصی برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های بخش غیردولتی ظاهر می‌شود. اما بهتر آن است که صندوق تنها مجاز باشد حداکثر تا سقف ۲۰ درصد وجوه انباشتی در پایان هر سال را به صورت تسهیلات ارزی میان‌مدت و بلندمدت صرفاً برای اجرای پروژه‌های تولیدی و تا حد نیاز ارزی پروژه‌ها به بخش غیردولتی اعطا نماید.

۳. آثار نقدینگی حجم ارز تخصیصی: همان‌طور که رونق نفتی دهه ۱۳۸۰ نشان داد در دوره رونق نفتی، تزریق عایدات حاصل از صادرات نفت به اقتصاد موجب بروز مشکلات عدیده‌ای می‌شود: اولاً تقاضای سرمایه‌گذاری بیش از ظرفیت جذب اقتصاد بالا می‌رود. ثانیاً دولت انگیزه پیدا می‌کند مصارف جاری خود را به سرعت افزایش دهد و در دوره رکود نفتی دچار کسری بودجه می‌شود. ثالثاً با بروز مازاد بازرگانی خارجی دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزایش می‌یابد و از این طریق پول پر قدرت به اقتصاد تزریق می‌شود که به دنبال آن رشد شدید نقدینگی و گرایش تورمی را در اقتصاد شاهد بوده‌ایم. رابعاً با تثبیت نرخ اسمی ارز و بالا رفتن نرخ تورم داخلی توان رقابتی اقتصاد کشور زایل می‌شود و بیلان واردات کالاها و خدمات افزایش می‌یابد.



منابع و مآخذ

۱. امیر معینی، مهران و سید محمدعلی حاجی میرزایی. رژیم‌های مالی در صنعت نفت، نظام مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران، انتشارات مؤسسه مطالعات انرژی، تهران ۱۳۸۳.
۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصادی، سه ماهه دوم، شماره ۵۳، ۱۳۸۷.
۳. پیله‌فروش، میثم. یارانه انرژی در ایران، بولتن تخصصی اقتصاد ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۳، ۱۳۸۷.
۴. حاجی میرزایی، سید محمدعلی. بررسی عملکرد حساب ذخیره ارزی به‌عنوان روش مدیریت درآمدهای نفتی در ایران، فصلنامه مدیریت و توسعه، شماره ۲۸، ۱۳۸۵.
۵. صادقی، حسین و داوود بهبودی. حساب ذخیره ارزی، مبنای، تجربه کشورها و عملکرد ایران، فصلنامه پژوهشی اقتصادی، شماره ۱۳، ۱۳۸۳.
۶. مهدویان، محمدهادی. بازنگری کارکرد و ساختار حساب ذخیره ارزی، مرکز تحقیقات استراتژیک معاونت پژوهش‌های اقتصادی، پژوهش‌نامه ۲، ۱۳۸۵.
۷. وزارت نفت، نفت و توسعه، گزارش اهم فعالیت‌های وزارت نفت (۱۳۷۶-۱۳۸۳)، انتشارات اداره کل روابط عمومی، تهران، ۱۳۸۴.
۸. هادی زنوز، بهروز. اقتصاد ایران: نظرها و نقدها، نشر توسعه، تهران، ۱۳۸۷.
9. Allan A. Warrack and Russell R. Keddie, "Alberta Heritage Fund vs. Alaska Permanent Fund: A Comparative Analysis", Paper Presented at 39th Annual Meeting of the Western Regional Science Association, Kauai, Hawaii, February, 2000.
10. Davis Jeffrey, Rolando Ossowski, James Daniel and Steven Barnett, "Oil Funds: Problems Posing as Solution?", International Monetary Fund, 2001.
11. Davis Jeffrey, Rolando Ossowski, James Daniel and Steven Barnett, "Oil Funds: Problems Posing as Solution?", International Monetary Fund, 2001.
12. Ehtisham Ahmad and Eric Mottu, "Oil Assignments: Country Experiences and Issues, 203, Monetary Fund Working Paper, 2002.
13. Fasano, U, "Review of the Experience with Oil Stabilization and Selected Countries", WP/00/112, IMF Working Paper, 2000.
14. Hartwig-John M, "Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources", American Economic Review, 67, December, 1977.
15. Melby, Erick D.K A Global Overview of Oil Funds for the IGAD Symposium, August, 2002.
16. Neha Khana, "on the Economics of non- Renewable Resources", Department of Economics Working Paper Number 0102, Binghamton University, 2001.
17. Robert Bacon and Silvana Tordo, "Experience with Oil Funds: Institutional and Financial Aspects", Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP), World Bank Group, 2006.
18. Solow, Robert M, Intergenerational Equity and Exhaustible Resources, Review of Economic Studies, Symposium, 1974.



شماره مسلسل: ۹۹۱۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ۲۸. صندوق توسعه ملی

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)

تهیه و تدوین: بهروز هادی زنوز

همکار: میثم پیله‌فروش

ناظران علمی: محمد قاسمی، حسن سبحانی

متقاضی: معاونت پژوهشی

سرپرستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. صندوق توسعه

۲. نفت

۳. برنامه پنجم

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۷/۲۷