

ارزیابی صندوق درآمدهای ملی ناشی از فروش منابع طبیعی تجدیدناپذیر؛ با تأکید بر صندوق توسعه

جمهوری اسلامی ایران

حسن کریمی فرد*

| | |
|----------------------|---------------------|
| تاریخ دریافت ۹۰/۲/۱۲ | تاریخ پذیرش ۹۱/۲/۱۳ |
|----------------------|---------------------|

برخی از اقتصاددانان قرن بیستم معتقدند منابع طبیعی یکی از عوامل کلیدی رشد اقتصادی محسوب می‌شود؛ اما کندی رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه که دارای منابع طبیعی اند پدیده‌ای غیرمنتظره در ادبیات توسعه اقتصادی است. نکته مهم این است که منابع طبیعی به خودی خود نه نعمت‌اند و نه مصیبت؛ بلکه عامل تعیین‌کننده، نحوه مدیریت و استفاده از این درآمدها می‌باشند. داشتن سرمایه طبیعی یکی از عوامل توسعه است و این عامل زمانی که با سرمایه‌های اجتماعی، فرهنگی و انسانی تلفیق شود، می‌تواند پیشرفت ایجاد کند. کشورهای در حال توسعه دارای منابع طبیعی برای جلوگیری از پدیده نفرین منابع تاکنون سیاست‌هایی همچون خصوصی‌سازی، تنوع بخشیدن به صادرات، توزیع مستقیم درآمدهای نفتی و صندوق درآمدهای ملی را به کار گرفته‌اند. در ایران حساب ذخیره ارزی از سال ۱۳۷۹ برای مدیریت درآمدها در دوران رونق و رکود نفتی ایجاد شد. مدعای مقاله حاضر این است که براساس تجربیات کشورها، در سطح ترتیبات نهادی کلان، زمانی عملکرد صندوق با موفقیت همراه است که با کاهش نقش دولت، شبکه‌ای از روابط میان دولت، نهادهای اجتماعی و صنعت شکل گیرد. در سطح خرد نیز بر عواملی همچون شفافیت، پاسخ‌گویی، معیارهای شفاف و واضح برای پس‌انداز و خرج کردن، جلوگیری از اصلاحات اختیاری قانون، حسابرسی دقیق و ارائه گزارش‌های منظم و برگزاری جلسات علنی با حضور رسانه‌ها تأکید شود.

کلیدواژه‌ها: نفت؛ توسعه؛ حساب ذخیره ارزی؛ صندوق توسعه ملی

* دانشجوی دکتری سیاستگذاری عمومی، دانشگاه تهران؛

E-mail: hasan.karimifar@ut.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال هجدهم، شماره شصت و هشت، زمستان ۱۳۹۰

مقدمه

برخی از اقتصاددانان قرن بیستم بر این اعتقاد بودند که منابع طبیعی یکی از عوامل کلیدی رشد اقتصادی است؛ اما کندی رشد اقتصادی کشورهای متکی به درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی و عملکرد بهتر کشورهای فقیر از نظر منابع طبیعی پدیده‌ای غیرمنتظره در ادبیات توسعه اقتصادی بود. در واقع عدم مدیریت صحیح درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی باعث ایجاد چالش‌ها و مشکلات فراوانی برای برخی از کشورها شده است.

در برخی از کشورها درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی، نوعی طرز تفکر اشتباه میان سیاستگذاران ایجاد می‌کند، آنها با دستور کار قرار دادن سیاست‌های کوتاه‌مدت به دنبال دستیابی به پیشرفت و توسعه در کوتاه‌ترین زمان ممکن هستند. یکی از مشکلات اساسی که گریبان‌گیر این کشورهاست، نوسانات قیمت منابع طبیعی می‌باشد. مثلاً نوسانات قیمت نفت بر اقتصادهای وابسته به این درآمدها تأثیر شگرفی دارد؛ چرا که اگر قیمت نفت کاهش یابد، دولت‌ها با کسری بودجه روبه‌رویند و ناچارند طرح‌های عمرانی را تعدیل کنند، در نتیجه رشد اقتصادی پایین خواهد آمد. رشد اقتصاد نفتی، رشدی برون‌زا است. به عبارت دیگر؛ اقتصادهای نفتی، اقتصادهایی وابسته به نوسانات بازار بین‌المللی نفت هستند. وابستگی درآمدهای دولت به بخش نفت یک متغیر خارجی را، که اغلب از کنترل سیاستگذاران و تصمیم‌گیران خارج است، وارد محاسبات توسعه یک کشور می‌کند و باعث می‌شود درآمد و به تبع آن اقتصاد کشور آسیب‌پذیر شود (Van der Ploeg, 2006).

شوکهایی که به بازارهای نفتی در طول همین چند دهه وارد آمده، باعث شده چرخه‌های متناوبی از رونق - افول به وجود آید. بی‌ثباتی درآمدهای ناشی از نوسانات قیمت نفت امکان برنامه‌ریزی مستمر و پایدار را برای دولت‌ها منتفی می‌کند. نوسان قیمت جهانی منابع طبیعی، تولیدکنندگان کالاهای اولیه و دیگر بخش‌های اقتصاد را با عدم اطمینان روبه‌رو می‌کند که همین نااطمینانی باعث افزایش ریسک و کاهش انباشت سرمایه می‌شود (Carneiro, 2007).

اکثر کشورهای دارای منابع طبیعی بر مبنای افق‌های زمانی کوتاه‌مدت عمل می‌کنند و معمولاً جذب موفقیت سیاسی کوتاه‌مدت می‌شوند که این امر هزینه‌های حساب جاری را افزایش می‌دهد. افزایش هزینه‌های حساب جاری موجب افزایش تورم می‌شود؛ زیرا اقتصاد این کشورها ظرفیت جذب درآمدها را ندارد و مشکلات سیاسی و اقتصادی فراوانی را به وجود می‌آورد. تورم موجب بالا رفتن هزینه صادرات کشور و ارزان شدن واردات می‌شود که در نهایت به تولید ملی آسیب می‌رساند. این شرایط صنعت داخلی را به رکود می‌کشاند و به کند شدن رشد سرمایه‌گذاری و اشتغال‌زایی در کشور دامن می‌زند. در این صورت فعالیت‌های تولیدی در حاشیه قرار می‌گیرند، سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت برای افزایش ظرفیت اقتصاد انجام نمی‌شوند و سرمایه‌گذاری‌ها به سمت مشاغل و فعالیت‌هایی با بازدهی کوتاه‌مدت (مانند مسکن) انتقال می‌یابند.

معمولاً در این کشورها زمانی که دولت تغییر می‌کند پروژه‌های قبلی، که هزینه زیادی را به خود اختصاص داده‌اند، از دستور کار خارج و برنامه‌ها و پروژه‌های جدیدی تعریف می‌شوند. به همین دلیل در اکثر این کشورها پروژه‌های فراوانی می‌توان یافت که نیمه‌کاره به حال خود رها شده‌اند، در حالی که بودجه فراوانی به آنها اختصاص یافته بود. در این کشورها وابسته بودن به قدرت و بهره‌مندی از درآمد منابع طبیعی، علت پیشرفت و سرمایه‌دار شدن است، نه کار و تلاش. درآمدهای فراوان حاصل از منابع طبیعی، روحیه نوآوری و ابتکار را در این جوامع از بین برده است. براساس همین تجربیات از نظریه‌هایی همچون نفرین منابع^۱ و پارادوکس فراوانی^۲ صحبت شده است. ایده نظریه‌ها این است که درآمدهای منابع طبیعی باعث افزایش فساد، تورم فزاینده، کشمکش و پاسخ‌گو نبودن دولت‌ها می‌شود.

نکته مهم اینکه منابع طبیعی گرچه نعمت‌های خدادادی هستند اما در اکثر کشورها

1. Resource Curse
2. Paradox of Plenty

درآمد حاصل از فروش منابع به آن اندازه که انتظار می‌رفت برای کشورها رونق و شکوفایی به ارمغان نیاورده است. عامل تعیین‌کننده در این موارد نحوه مدیریت و استفاده از این درآمدهاست. داشتن سرمایه اقتصادی یکی از عوامل توسعه می‌باشد و این عامل زمانی که با سرمایه‌های اجتماعی و انسانی تلفیق شود می‌تواند باعث پیشرفت گردد.

۱ کشورهای دارای منابع طبیعی و نظریه‌های توسعه و پیشرفت

از مشکلات بسیار مهمی که اکثر کشورهای دارای منابع طبیعی با آن روبه‌رویند و ممکن است فرایند توسعه و پیشرفت را با شکست مواجه سازد، نقش فزاینده دولت در تمام زمینه‌های اجتماعی است. در اکثر این کشورها، به دلیل دخالت دولت، بخش خصوصی به شدت به دلارهای نفتی دولت وابسته می‌باشد و نهاد بسیار ضعیفی است که توانایی نقش‌آفرینی برای پیشرفت و توسعه صنعتی کشور را ندارد.

نانسی بیردسال و آرویند سوبرامانیان^۱ معتقدند که برای دستیابی به توسعه و پیشرفت در دنیای امروز منابع طبیعی اهمیتی ندارند بلکه نهادها، هنجارها و شبکه‌ها مهم‌اند. آنها برای تأیید گفته‌های خود نظریه‌های توسعه و پیشرفت را به سه مرحله تقسیم می‌کنند. در مرحله اول، که تا دهه ۱۹۷۰ ادامه دارد، کارشناسان توسعه بر افزایش سرمایه فیزیکی یا سخت‌افزاری جامعه، مانند سدها، جاده‌ها و نیروگاه‌ها تأکید داشتند. در مرحله دوم، که در دهه ۱۹۸۰ رایج بود، ترغیب کشورهای فقیر به پیگیری سیاست‌های اقتصادی بازار آزاد معطوف شد. از جمله باز کردن مرزها برای تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی، کاهش نقش دولت و ترغیب رقابت از طریق خصوصی‌سازی. در دهه ۱۹۹۰، متولیان امر توسعه از این فکر که رشد به‌طور خودکار حاصل می‌شود، منصرف شدند و برای کاهش فقر به صورت مستقیم به بهداشت، آموزش و سرمایه‌گذاری‌های دیگر روی آوردند. البته در پایان دهه ۱۹۹۰ مشخص شده بود که برای مبارزه با فقر حتی سخت‌افزار، سیاست‌های درست و

1. Nancy Birdsall and Arvind Subramanian

برنامه‌های صحیح، رشد و توسعه مستمر را تضمین نمی‌کنند. بنابراین نظریه توسعه مجدداً شروع به تغییر کرده است. امروزه کارشناسان بر نرم‌افزار اقتصاد تأکید می‌کنند؛ نهادها، رسوم، قوانین و انسجام اجتماعی به ایجاد و استمرار بازارها (و جامعه) کمک می‌نمایند (Birdsall and Subramanian, 2004).

با تکیه بر این نظریه‌ها که براساس نقش و میزان مداخله دولت در جامعه تقسیم‌بندی شده می‌توان به سه دوره اشاره کرد: دوره اول شاهد دولت بزرگ (توسعه دولت‌محور) هستیم. دولت‌ها در این دوران تحت تأثیر افکار جان مینارد کینز^۱ و دولت رفاه و اندیشه‌های مارکسیستی قرار دارند. در این دوره اکثر نظریه‌پردازان و سیاستگذاران به دولت بزرگی اعتقاد داشتند که زمام امور را در دست گیرد. شرکت‌های دولتی در این مرحله به مثابه «قهرمانان ملی» تصور می‌شدند. در کشورهای در حال توسعه استدلال بر این بود که چون بخش خصوصی توان و سرمایه مورد نیاز برای بسیج توسعه را ندارد پس دولت از طریق شرکت‌های دولتی، منابع لازم را تجهیز می‌کند (خیرخواهان، ۱۳۸۳).

یکی از مسائل مهم درباره مدل کنترل مرکزی ازسوی دولت این است که هیچ‌گونه اقتدار مرکزی ثابت و منفردی وجود ندارد تا بتواند همه چیز را کاملاً تحت کنترل داشته باشد. بدون شک برای جلوگیری از شکست این نظریه در عمل، کنار گذاشتن یکباره برنامه‌ریزی مرکزی و خصوصی‌سازی و استفاده از رویکرد بازار و عدم مداخله دولتی امری ضروری است. همان‌گونه که مدل دوم مبتنی بر آن بنیان شده است.

دوره دوم؛ مبتنی بر دولت کوچک (توسعه بازارمحور) بود. شرکت‌ها و نهادهای دولتی در عمل نشان دادند کارایی و انعطاف‌پذیری لازم را نداشته و در معرض فشارهای سیاسی و تورم نیروی کار قرار دارند و اکثریت آنها زیان‌ده هستند. دیدگاه طرف‌داران اقتصاد بازار (مکتب شیکاگو) که خصوصی‌سازی را غایت و کمال مطلوب می‌دانستند و خواهان کاهش سهم و نقش دولت در تولید ناخالص داخلی و اقتصاد بودند در این دوران

1. John Maynard Keynes

به شدت رواج یافت. مطابق این دیدگاه، بازارها بهترین نتایج را به بار می آورند و قیمت‌ها بهترین تخصیص دهنده منابع هستند. بر مبنای این دیدگاه، هرگونه دخالت دولت برای تغییر در آنچه بازارها به وجود می آورند ضدتولیدی است (همان).

در طول تاریخ به اثبات رسیده که این دو مدل به دلیل افراط و تفریط کارایی چندانی نداشته و با شکست مواجه شده‌اند. در این دو مدل؛ رابطه دولت - جامعه - صنعت به طور صحیحی بنیان گذاشته نشده و تعامل و استقلال نهادی هم‌زمان این نهادها رعایت نشده، در نتیجه به شکوفایی و پیشرفت کشور منجر نمی‌شود.

در واقع، موضوع مداخله دولت نیست بلکه آنچه مدنظر است نحوه دخالت دولت، نوع دولت و کارآمدی سازمان اداری دولت است. به عبارت دیگر با وجود بحران‌های اقتصادی در نظام بازار آزاد، دولت با ماهیت و کارویژه‌ای متفاوت دوباره وارد صحنه اقتصادی می‌شود. در قرن بیست و یکم، دولت کارآمد؛ دولتی است که از ویژگی «استقلال متکی به جامعه»^۱ برخوردار باشد. منظور از استقلال به دیوان‌سالاری منسجم و منظور از اتکای به جامعه به رابطه‌ای که دولت با بدنه جامعه و گروه‌های اجتماعی یا مدنی دارد برمی‌گردد (اوانز، ۱۳۸۰). در این دیدگاه دولت و بخش خصوصی عمیقاً درهم تنیده شده‌اند و دولت مکمل بازار است. این اندیشه نوین نه تنها دولت و بازار را در مقابل یکدیگر نمی‌بیند بلکه برای آن دو، نقش مکملی قائل است. این دیدگاه دولت را نهادی اجتماعی معرفی می‌کند که قادر است با ایجاد نهادهای کارآمد و توانمند، محیط مناسبی برای تنظیم روابط اقتصادی افراد جامعه به صورت کم‌هزینه و به دور از اتلاف وقت مهیا کند و به عنوان دست یاری دهنده بازار باعث رشد اقتصادی شود (برادران شرکا و ملک‌الساداتی، ۱۳۸۷).

پل استریتن^۲ در مقاله‌ای با عنوان «حکمرانی خوب: پیشینه و تکوین مفهوم»^۳ بیان می‌کند: «ما معتقدیم که برای کارکرد بازارها دخالت دقیق، قوی و گسترش یافته دولت

1. Embedded Autonomy

2. Paul Streeten

3. "Good Governance: History and Development of the Concept"

(به روش‌های مناسب و در حوزه‌های مورد نیاز) ضروری است». او به وجود یک دولت قوی با برنامه‌های وسیع تأکید نموده و تصریح می‌کند بازار بدون مداخله دولت نهادی بی‌رحم و ویرانگر است (خیرخواهان، ۱۳۸۳). در واقع در این سیر حرکتی نقش دولت نیز تغییر یافته است. از نگاه نهادی هر کدام از این سه دولت به ایفای نقش‌های اداری متفاوتی می‌پردازند:

- **متولیگری:**^۱ یعنی نقشی قانونگذار، مواظب و مراقب از سوی دولت که همین قوانین ابتدایی و دست‌وپاگیر مانع اصلی برای تحول است.

- **متصدیگری:**^۲ این دولت نقش تولیدکننده را به خود می‌گیرد، یعنی مستقیماً درگیر فعالیت‌های تولیدی می‌شود و جایگزینی برای بخش خصوصی است. از این رو جایی برای پروژه‌های مشترک و کارآفرینی وجود ندارد.

- **قابله‌گری:**^۳ اولویت این نقش، تشویق بخش خصوصی و کنشگران اداری به ایفای نقش کارآفرینی است. این تشویق می‌تواند به صورت تدوین سیاست‌های حمایتی شامل دادن یارانه، محدود کردن واردات، وضع تعرفه، تشویق کارآفرینی داخلی و سرمایه‌های محلی و خارجی باشد.

- **پرورشگری:**^۴ بعد از پیدایش گروه‌های کارآفرین اداری و نوآور نوبت به حمایت از آنهاست چرا که گروه‌های جدید نیازمند تغذیه، هدایت و حمایت‌های متداوم دیگری هستند تا در چالش‌های جدید و فراز و فرود تحولات بازار جهانی، قدرت مقاومت و رشد پیدا کنند. این نقش ترکیبی از حمایت و انگیزش است (اوانز، ۱۳۸۰). مطابق این نظریه، نقش متولیگری و متصدیگری از ویژگی‌های دولت‌های حداکثری و حداقلی مداخله می‌باشند و نقش‌های قابله‌گری و پرورشگری از ویژگی‌های دولت‌هایی با سازمان‌های میانه و توسعه‌گرا، هستند.

-
1. Custodian
 2. Demiurge
 3. Midwifery
 4. Husbandry

تری لین کارل^۱ در کتاب *معمای فراوانی: رونق‌های نفتی و دولت‌های نفتی*^۲ ادعا می‌کند «آنچه وی دولت‌های نفتی می‌نامد (کشورهای نفت‌خیزی که نهادهای ضعیف و بخش عمومی ناکارا دارند) به‌رغم تفاوت‌های آشکار در نوع رژیم، فرهنگ و موقعیت ژئواستراتژیک، دارای ترتیبات نهادی و الگوهای سیاست عمومی فوق‌العاده مشابه‌ای هستند. وابستگی به نفت، آنها را به سمت تمرکزگرایی شدید قدرت سیاسی و بوروکراسی آشفته و نامنسجم هدایت می‌کند. نتیجه حاصله به صورت مخارج عمومی کنترل نشده‌ای است که به زیان کشورداری و تدبیر ملک ظاهر می‌شود» (کارل، ۱۳۸۸). با توجه به سیر نظریات توسعه و پیشرفت، دولت‌ها زمانی می‌توانند در مدیریت درآمدهای نفتی موفق باشند که با فاصله گرفتن از الگوی سلسله‌مراتبی به بازیگران دیگری نظیر جامعه مدنی، دانشگاه‌ها و صنعت در اقتصاد کشور بها داده شود تا آنها نیز نقش فعالی در مدیریت درآمدها داشته باشند.

۲ راه‌حلهایی برای مدیریت درآمدهای نفتی

کشورهای وابسته به درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی، برای پیشگیری از نفرین منابع و جلوگیری از مشکلاتی که به آنها اشاره شد، از گزینه‌ها و سیاست‌های متفاوتی استفاده می‌کنند. در این کشورها تاکنون سیاست‌هایی همچون متنوع‌سازی صادرات، توزیع مستقیم درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی، ابزارهای مشتقه مالی، افزایش نقش بخش خصوصی و صندوق درآمدهای ملی برای مدیریت درآمدها و رهایی از وابستگی به منابع طبیعی به کار گرفته شده‌اند. در ادامه ضمن بررسی هر کدام از این سیاست‌ها، نقاط قوت و ضعف آنها را نیز بازگو می‌کنیم.

۲-۱ متنوع‌سازی صادرات

متنوع‌سازی صادرات^۳ یکی از راه‌حل‌های اصلی و اساسی برای مشکلات و شوک‌های

1. Terry Lynn Karl
2. The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-states
3. Diversification

اقتصادی ناشی از وابستگی به کالا است. قیمت منابع معدنی در بازارهای بین‌المللی در معرض نوسانات شدید قرار دارد و کشورهایی که به صادرات کالا وابسته‌اند می‌دانند این نوسانات به اقتصاد داخلی‌شان نیز منتقل می‌شود، از این رو درآمدهای دولت و منابع ارز خارجی را غیرقابل اطمینان می‌کند و برنامه‌ریزی‌های بلندمدت را غیرممکن می‌گرداند.

ارتقا و تنوع بخشیدن به صادرات محرکی برای کارایی است؛ زیرا کشورهای صادرکننده در معرض رقابت‌های خارجی و تکنولوژی قرار می‌گیرند و فعالیت در گستره بازارهای جهانی باعث رشد و پیشرفت اقتصاد داخلی می‌شود. البته تنوع بخشیدن به صادرات اگر با برنامه‌ریزی همراه نباشد، ممکن است نه تنها نتایج مطلوبی به بار نیاورد بلکه آثار مخرب و خطرناکی نیز به همراه داشته باشد. بسیاری از سازوکارهایی که هدفشان سرعت بخشیدن و ارتقای تنوع است از صنایعی پشتیبانی می‌کنند که بدون حمایت آنها رقابتی نمی‌شدند؛ بنابراین برای حفظ سودآوری در این صنایع دولت مجبور شده است موانع تجاری بیشتری ایجاد کند و از درآمدهای صنعت استخراجی برای پشتیبانی از این صنایع غیررقابتی استفاده نماید. این سیاست‌های حمایت‌گرا به اقتصاد استمرارناپذیر منجر می‌شود و یک صنعت خصوصی ناکارآمد به وجود می‌آورند که به‌طور خطرناکی با بخش دولتی درهم پیچیده است (Moreen, 2007).

مالزی و تایلند در چهل سال گذشته شاهد کاهش چشمگیری در تمرکز صادرات بوده‌اند. این کشورها، علاوه بر روی آوردن به کالاهای صادراتی (نظیر لباس و وسایل برقی)، بخش‌های مبتنی بر منابع خود (مانند روغن نخل و لاستیک در مالزی و محصولات کشاورزی و ماهی در تایلند) را نیز توسعه دادند و به محصولاتی با ارزش افزوده بیشتر تبدیل کرده‌اند. شیلی هم نمونه موفق دیگری از یک اقتصاد مبتنی بر منابع تلقی می‌شود که صادرات خود را تنوع بخشیده و به فعالیت‌های اقتصادی جدیدی روی آورده است. بسیاری از محصولات صادراتی جدید نظیر ماهی آزاد، میوه‌ها، محصولات جنگلی و نوشیدنی‌ها به مزیت نسبی شیلی تبدیل شده‌اند (Hesse, 2008).

تنوع فعالیت‌های اقتصادی و صنعتی؛ برای فرار از وابستگی به اقتصاد تک‌محصولی و ضرر و زیان‌های ناشی از آن است. مثلاً کشور امارات متحده عربی در برخی از حوزه‌ها مانند هوانوردی، تأسیسات بندری، گردشگری، مالی و مخابرات به دنبال تنوع صنعتی بوده است. در عین حال با روی آوردن به موافقت‌نامه‌های مختلف تجاری و سرمایه‌گذاری در کشور خود و سایر کشورها (اروپا، آمریکا و چین) یکپارچگی اقتصادی خود را افزایش داده است. از این گذشته امارات مناطق آزاد تجاری به راه انداخته است که در آن شرکت‌های خارجی اجازه مالکیت صددرصد دارند. ارتباطات گسترده دریایی و هوایی امارات متحده عربی، با حمایت مناطق آزاد تجاری، این کشور را به کانون تجاری و انتقال کالای خلیج فارس تبدیل کرده است (بانک جهانی، ۱۳۸۷).

۲-۲ توزیع مستقیم درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی

محققان معتقدند با توزیع درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی میان مردم و اخذ مالیات، شهروندان پاسخ‌گویی و کارآمدی بیشتر از دولت خواستارند. آنها عقیده دارند وقتی دولتی بیشتر درآمدهایش را از رانت منابع به دست می‌آورد، دیگر نیازی به گرفتن مالیات‌های داخلی ندارد؛ در نتیجه مسئولیت‌پذیری‌شان نسبت به جوامعی که اداره می‌کنند، کمتر می‌شود. در واقع انسان‌ها نسبت به پولی که مستقیماً از دستشان خارج می‌شود (مانند درآمدهای مالیاتی) بسیار حساس‌ترند تا پولی که هرگز نمی‌بینند اما خرج می‌شود (مانند درآمدهای اتلاف شده منابع طبیعی). این اثر تخصیصی^۱ دلالت بر این مطلب دارد که فشار سیاسی بر دولت‌ها برای مدیریت وجوه عمومی هنگامی که منبع این وجوه مالیات است بسیار شدیدتر از حالتی است که منبع آنها درآمدهای حاصل از منابع طبیعی است. به علاوه در این نظام با بهره‌گیری از اثر اطلاعاتی^۲ و مالیات‌بندی، مردم فهم و آگاهی بهتری نسبت به درآمد ناشی از منابع طبیعی پیدا خواهند کرد. استفاده از صورت‌وضعیت‌های سرانه مرتبط

1. Endowment Effect
2. Information Effect

با درآمدهای نفتی ساده‌تر از دسترسی به حساب‌های ملی یا حتی آمار انتشار یافته توسط رسانه‌ها خواهد بود. از این رو شهروندان با کمک این صورت‌وضعیت‌ها از نوسانات درآمدهای نفتی آگاهی می‌یابند و با استفاده از پس‌انداز و تثبیت، خود را با آنها وفق خواهند داد (Sandbu, 2006).

در هر دو ایالت آلبرتا (کانادا) و آلاسکا (آمریکا) که این کار انجام شده، سود صندوق‌های نفت توزیع شده است نه خود درآمد نفت. در آلاسکا درصد خاصی از درآمد نفتی که مقدارش از طریق رفراندوم یا مقررات قانونی تعیین می‌شود، در صندوقی به نام صندوق دائمی^۱ قرار داده می‌شود؛ چنین صندوقی مقداری سود نیز به هر شهروند، به‌عنوان سود سهام، پرداخت می‌کند. پرداخت‌های مستقیم به شهروندان بسته به عملکرد صندوق از لحاظ اندازه متغیر خواهند بود. این سودهای سهم در آلاسکا از طریق «گرفتن میانگین درآمد خالص صندوق در پنج سال اخیر، تقسیم بر دو و سپس تقسیم بر دریافت‌کنندگان واجد شرایط» محاسبه می‌شود. (Karimli, 2007).



Source: Allan, Warrack and Keddie Russell (2002). "Natural Resource Trust Funds: A Comparison of Alberta and Alaska Resources", Western Centre for Economic Research University of Alberta Information Bulletin, No. 72.

شکل ۱ صندوق دائمی آلاسکا

1. Permanent Fund in Alaska

به‌عنوان مثال از سال ۱۹۸۵ تا ۲۰۰۱ صندوق یازده میلیارد دلار به شهروندان پرداخت کرده است. در سال ۲۰۰۱ هر مقیم آلاسکایی حدود ۱۸۵۰ دلار از برنامه سود سهام دریافت کرده است (Asfaha, 2007). یکی از ویژگی‌های منحصر به فرد این صندوق تصویب آن در قانون اساسی است که از تغییرات زودگذر جلوگیری می‌کند.

۲-۳ ابزارهای مشتقه مالی^۱

یکی دیگر از راه‌حل‌های اساسی برای جلوگیری از تأثیر منفی نوسانات قیمت نفت بر اقتصاد کشورها، استفاده از ابزارهای مشتقه مالی است. با استفاده از این روش دولت اطمینان می‌یابد که کاهش قیمت‌ها در آینده تأثیری بر سیاست‌های دولت و انجام تعهدات اجتماعی نخواهد گذاشت. از این نوع معاملات می‌توان به قراردادهای سلف، آتی و سواپ کالا اشاره کرد. قرارداد سلف^۲ قراردادی است که دو طرف تعهد می‌کنند که در یک تاریخ مشخص با یک قیمت معلوم کالایی (مثلاً نفت) را با کیفیت مشخصی مبادله نمایند. در این نوع قرارداد خریدار معمولاً نگران است که قیمت کالا در آینده افزایش یابد در حالی که فروشنده نیز دغدغه این را دارد که قیمت کالا کاهش یابد. قرارداد آتی^۳ توافق‌نامه‌ای مبتنی بر خرید یا فروش دارایی در تاریخ معین و با قیمت مشخص است. قرارداد سلف همانند قرارداد آتی است. اما وجه تمایز این دو در آن است که قراردادهای آتی در بورس معامله می‌شوند اما قرارداد سلف در بازارهای فرابورس. سواپ کالایی^۴ نیز توافقی میان دو طرف برای خرید یا فروش یک کالا با قیمت مشخص برای دوره‌های طولانی در آینده است (Daniel, 2001).

دولت مکزیک از این روش در سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱ برای حفاظت درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام در برابر سقوط قیمت‌ها استفاده کرد. راهبرد مکزیک در این

1. Financial Derivative Instruments
2. Forward Contracts
3. Futures Contracts
4. Commodity Swaps

دوره فروش صد میلیون بشکه نفت با تضمین دریافت حداقل هفده دلار آمریکا بود. این قیمتی بود که در بودجه سال ۱۹۹۱ دولت مکزیک برای هر بشکه نفتی در نظر گرفت. این سیاست به نفع مکزیک تمام شد چرا که قیمت نفت در اوایل سال ۱۹۹۱ افت کرد (Ibid.). نکته مهم این است که دولت‌ها بنا به دلایل سیاسی کمتر از این روش استفاده می‌کنند؛ چرا که ممکن است از سوی رقبای سیاسی به فروش ناچیز منابع طبیعی متهم شوند. در صورت افزایش نرخ ارز نیز ممکن است حداقل درآمد مالی مورد نیاز حکومت تأمین نشود. نکته مهم‌تر این است که این راه‌حل، به دنبال فروش مطمئن نفت در بازارهای جهانی و تأمین بودجه دولت است و به مدیریت صحیح درآمدهای نفتی اشاره نمی‌کند.

۲-۴ افزایش نقش بخش خصوصی

کاهش مالکیت دولت بر صنایع مرتبط با نفت روش دیگری است که از سوی اقتصاددانان پیشنهاد شده است. خصوصی‌سازی^۱ در یک تعریف کلی به افزایش نقش بازار در فعالیتهای اقتصادی اشاره می‌کند. تجربه ثابت کرده است گسترش نقش دولت در اقتصاد همواره به موازی کاری، گسترده شدن سازمان اداری و در نهایت ناکارآمد شدن مدیریت دولتی می‌انجامد.

مایکل شافر^۲ در کتابی با عنوان *برندگان و بازندگان: بخش‌ها چگونه چشم‌اندازهای توسعه دولت‌ها را شکل می‌دهند*^۳ دو مثال از موفقیت و ناکامی ارائه می‌دهد که برای توجیه آن از مبحث مالکیت استفاده می‌کند. به‌عنوان مثال بخش‌های صادراتی پسته^۴ مس در زامبیا و چای در سریلانکا به این دلیل که تحت مالکیت دولت بودند با شکست مواجه شدند، اما بخش‌های صادرات منسوجات در کره جنوبی و قهوه در کاستاریکا چون تحت مالکیت خصوصی قرار داشتند و به‌خوبی مدیریت شدند با موفقیت همراه بودند. اگر بخشی

1. Privatization

2. Michael Shafer

3. *Winners and Loser: How Sector Shape the Developmental Prospects of States*

4. Leading Export Sectors

از نفرین منابع ناشی از مالکیت دولت باشد، بنابراین خصوصی سازی راه حلی ساده برای آن است (Ross, 1999).

روند خصوصی سازی به طور کلی و نفت به طور خاص در اکثر کشورها با نتایج ناامیدکننده ای همراه بوده است. در اغلب موارد اموال و دارایی های بسیار ارزشمند با قیمت های ناچیز به یک عده افراد خوش شانس فروخته شده اند که روابط مالی و سیاسی خوبی داشتند. برای مثال در روسیه خصوصی سازی شرکت های نفتی و سایر منابع فقط نابرابری های اقتصادی موجود را مستحکم تر کرد و اعتماد مردم به ارزش هایی نظیر مالکیت خصوصی، حکومت قانون و احترام به قراردادها را کم رنگ تر ساخته است (Birdsall and Subramanian, 2004).

۲-۵ صندوق درآمدهای ملی

صندوق های درآمد ملی ابزارهای سیاستی اند که به دلیل آینده نگری نسبت به قیمت غیرقابل پیش بینی فروش منابع طبیعی در بازارهای بین المللی ایجاد شده اند. در واقع صندوق های درآمد ملی به این دلیل تأسیس می شوند که در زمان افزایش قیمت ها بخشی از درآمد حاصل از فروش به این صندوق ها واریز شود تا در دوره هایی که دولت ها با نوسان و افت قیمت مواجه اند با مشکل روبه رو نشوند. دلیل دیگری که باعث می شود تا دولت ها به این صندوق ها روی بیاورند آن است که اقتصاد کشورها ظرفیت جذب تمام درآمدهای حاصل از فروش را ندارند. هدف دیگری که برای ایجاد صندوق درآمدهای ملی ذکر می شود، تضمین برابری میان نسلی از طریق ذخیره بخشی از سودهای حاصل از منابع غیرقابل تجدید برای نسل های آینده است. براساس همین اهداف می توان به یک تقسیم بندی از صندوق درآمدهای ملی مبادرت کرد. صندوق های تثبیتی^۱ که به صندوق های روز مبادا^۲ هم مشهور هستند، به عنوان یک ضربه گیر در قبال نوسانات قیمت نفت عمل می کنند؛ به عبارتی در زمان افزایش قیمت

1. Stabilization Fund
2. Rainy Day Fund

بخشی از درآمدهای حاصل از فروش در این صندوق‌ها نگهداری می‌شود تا در زمان کاهش قیمت برای جبران کسری بودجه مورد استفاده قرار گیرند. صندوق‌های پس‌انداز^۱ به دنبال ذخیره بخشی از درآمدها و سود حاصل از منابع طبیعی برای نسل‌های آینده‌اند. این صندوق با هدف بهره‌برداری نسل‌های آینده از ذخایر موجود ایجاد می‌شود. صندوق نوع سوم ترکیبی از استراتژی‌های دو صندوق پیشین را مدنظر قرار می‌دهد.

تجربه صندوق‌های ملی نفت به‌استثنای مورد نروژ نویدبخش نبوده است. دولت نروژ در برابر اجازه دادن به درآمد نفت که جایگزین پایه درآمدی معمولی از طریق پایین آوردن مالیات‌ها شود مقاومت کرد. نروژ به‌جای اینکه نفت را جایگزین مالیات‌ستانی غیرنفتی کند، درآمد نفت را در صندوقی قرار داد که به‌منظور ذخیره کردن این ثروت در زمانی که نفت پایان می‌یابد، تأسیس شده بود (کارل، ۱۳۸۸).

مطالعات فاسانو^۲ از صندوق‌های درآمد ملی نروژ، شیلی، آلاسکا، ونزوئلا، کویت و عمان به این نتیجه‌گیری منجر شد که صندوق‌های تثبیت نمی‌توانند جانشینی برای انضباط مالی باشند. این محقق عقیده دارد طرح‌های تثبیت در کشورهایی که تعهد قوی به انضباط مالی و مدیریت اقتصاد کلان صحیح دارند، موفقیت‌آمیز بوده‌اند. این یک مسئله بنیادی را در ارتباط با صندوق‌های درآمد ملی آشکار می‌کند؛ اینکه اکثر راه‌حل‌های رایج برای نفرین منابع، که صندوق‌های درآمد ملی یکی از آنها هستند، موفقیت‌اندکی داشته‌اند. درواقع مدیریت صحیح درآمدهای نفتی مستلزم نهادهای قدرتمند (در سطح دولت و جامعه) است که در اکثر کشورهای در حال توسعه وجود ندارد. اگر نهادهای قوی برای تضمین رعایت دقیق قوانین صندوق از سوی دولت وجود نداشته باشد، صندوق درآمد ملی، غیرمؤثر و ناکارآمد است (Fasano, 2000).

در عمان تغییرات مکرر قوانین و انحراف از اهداف به شکست صندوق منجر شد.

1. Saving Fund
2. Fasano

دولت ونزوئلا صندوق تثبیت اقتصاد کلان^۱ را در نوامبر ۱۹۹۸ به وجود آورد، اما دولت در عرض چند سال قوانین مربوط به نحوه استفاده از پول صندوق نفت را شش بار تغییر داد. در نتیجه، منابع صندوق عملاً بازدهی خود را از دست دادند و دولت نتوانست مدیریت حساب شده درآمدها یا بهبود در کیفیت خرج کردن را تضمین کند (Fasano, 2000).

در قزاقستان نیز صندوق ملی نفت^۲ در ژانویه ۲۰۰۱ تأسیس شد. دولت از همان آغاز به کار صندوق تصریح کرد که درآمد نفت برای تأمین مخارج فعلی مصرف نخواهد شد، بلکه برای رفع نیازهای آینده و به عنوان ضربه گیر در برابر کاهش درآمد در صندوق نفت ذخیره خواهد شد. اما طولی نکشید که مجلس متوجه شد مسئولان و سران قزاقستان سودهای حاصل از فروش ۲۰ درصد از سهم قزاقستان در میدان نفتی تنگیز^۳ را به یک حساب مخفی در سوئیس منتقل کرده اند. میدان نفت تنگیز هم اکنون به چورون^۴ و اکسون موبیل^۵ تعلق دارد (Asfaha, 2007).

در چاد، جایی که صندوق نفت به عنوان یکی از شروط وام بانک جهانی به منظور کمک به تأمین بودجه خط لوله نفت تأسیس شد، به رغم نظارت سازمان های غیردولتی، رئیس جمهور از درآمد اول صندوق برای خرید یک هواپیمای ریاست جمهوری استفاده کرد. اگرچه صندوق مورد دستبرد واقع نشد، اما خرید هواپیما غیرمنتظره بود و با برنامه بودجه ای که وام دهندگان بین المللی بر آن توافق کرده بودند، مطابقت و سازگاری نداشت (Birdsall and Subramanian, 2004).

هزینه های موردی صندوق، در آذربایجان، شک و تردیدهایی درباره نویدبخشی طولانی مدت آن به وجود آورده است. در ضمن اطلاعاتی که صندوق نفت دولت آذربایجان^۶ ارائه کرده است فقط به بخش درآمد محدود شده اند. نکته جالب این است که افراد زیادی

1. Macroeconomic Stabilization Fund (MSF)
2. National Oil Fund
3. Tengiz Oil Field
4. Chevron
5. Exxon Mobil
6. State Oil Fund of Azerbaijan (SOFAZ)

در آذربایجان معتقدند نفت به رئیس‌جمهور کشور تعلق دارد؛ زیرا آنها نمی‌دانند پول نفت در کجا خرج می‌شود و هزینه درآمدهای صندوق جزء اختیارات رئیس‌جمهور می‌باشد. صندوق نفت دولت آذربایجان در شش ماه اول سال ۲۰۰۶، ۲۲۸ میلیون دلار داشت که ۲۹/۸ میلیون دلار آن یا بیش از ۱۰ درصد کل بودجه به پروژه‌های زیربنایی تخصیص داده شد. این کشور هیچ طرح راهبردی برای استفاده از پول نفت در جهت ارتقای رشد طولانی‌مدت ندارد؛ بنابراین صندوق نفت دولت آذربایجان به‌عنوان یک بودجه ثانویه عمل می‌کند (Karimli, 2007).

به‌طور خلاصه اگر صندوق‌های درآمد ملی به‌طور صحیح طراحی شوند، می‌توانند یک اقتصاد را از ناپایداری کلان حفظ کنند، از رکودهای محتمل بخش‌های تجاری دور نگه دارند و تضمین‌کننده بهینه‌سازی بودجه میان‌زمانی، برابری میان‌نسلی و توسعه مؤثر نهادهای اقتصادی برای متنوع‌سازی درآمد باشند. برخی از معیارهای نامناسب برای طراحی صندوق درآمدهای ملی عبارت‌اند از: شاخص‌های شفاف و واضح برای پسانداز و خرج کردن، سازوکارهای داخلی برای تضمین پیروی، شفافیت درآمد - هزینه، جلوگیری از اصلاحات اختیاری قانون و انتشار بودجه‌دهی توسط دولت (Asfaha, 2007).

بانک جهانی نیز برای مدیریت مؤثر صندوق درآمدهای ملی اعتقاد دارد که هدف‌ها، عملکردها و نوع مدیریت باید شفاف و به دور از فریب‌کاری‌های سیاسی باشد. برای جلوگیری از استفاده نادرست از این صندوق‌ها، باید از سازوکار خاصی پیروی کرد. رسیدگی مستقل (مالی و عملکرد) و ارائه گزارش‌های منظم از تمام کارهای انجام شده (از جمله جریان مالی و تخصیص اعتبار) به جلب اعتماد عمومی و حمایت از ذخیره مالی منجر می‌شود (بانک جهانی، ۱۳۸۷).

بدون شک ترکیبی از این راه‌حل‌ها و سیاست‌ها در زمینه مدیریت درآمدهای منابع طبیعی می‌تواند تأثیرگذار باشد. مثلاً دولت‌ها ناچارند برای جلوگیری از نوسانات قیمت کالای اصلی و به‌دلیل تحلیل رفتن منابع غیرقابل تجدید، نظیر نفت و گاز صادرات خود را

متنوع تر کنند. در ضمن دولت‌ها ناگزیرند بخشی از درآمدهای حاصل از منابع طبیعی را در صندوق درآمد ملی پس‌انداز یا در پروژه‌ها و اوراق بهادار مطمئن سرمایه‌گذاری کنند. همچنین دولت‌ها مجبورند از مالکیت تمام و کمال خود بر صنایع مرتبط به منابع طبیعی، برای افزایش بازدهی و ارتقای کارایی، دست بردارند.

۳ مطالعه موردی: حساب ذخیره ارزی جمهوری اسلامی ایران

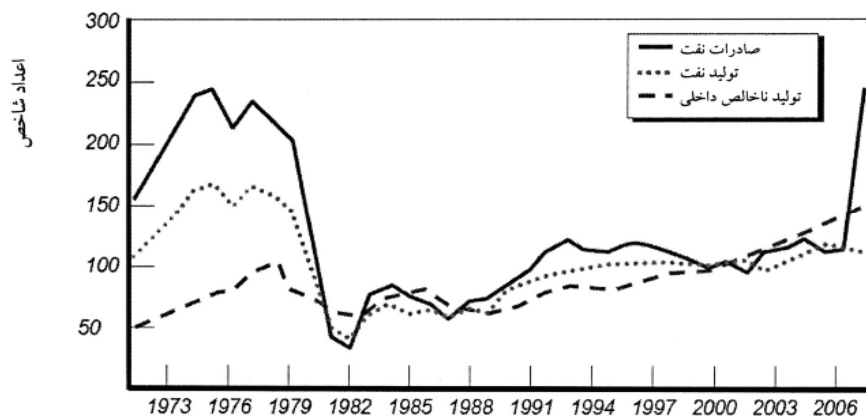
در این قسمت ابتدا به چگونگی ایجاد حساب ذخیره ارزی و تغییرات مکرر آن در طول این ده سال پرداخته می‌شود، سپس به بررسی عملکرد صندوق می‌پردازیم و در نهایت ضمن بررسی قانون صندوق توسعه ملی، توصیه‌هایی برای کارکرد بهتر صندوق ارائه می‌شود.

۳-۱ از حساب ذخیره ارزی تا صندوق توسعه ملی

نفت یکی از مهم‌ترین کالاهای صادراتی ایران است که درآمد حاصل از آن بخش عظیمی از بودجه دولت را تشکیل می‌دهد. تجزیه و تحلیل آماری درباره ارتباط میان تولید نفت و تولید ناخالص داخلی نشان می‌دهد ۱۰ درصد تغییر در تولید نفت به تغییر ۲/۷ درصدی در تولید ناخالص داخلی منجر می‌شود. نوسان در تولید نفت و صادرات آن ارتباط نزدیکی با بالا و پایین آمدن اقتصاد ایران دارد. در واقع اقتصاد ایران به‌طور فزاینده‌ای در قبال افت قیمت نفت در بازارهای جهانی یا کاهش صادرات نفت آسیب‌پذیر است، به طوری که یک افت سریع در اندازه صادرات نفت یا قیمت آن به شدت اثر منفی بر درآمدهای صادراتی، درآمدهای دولت و ثبات مالی کشور برجای خواهد گذاشت (Crane and et al., 2008). نمودار ۱ این ارتباط را بهتر نشان می‌دهد.

در سال ۱۳۷۹، حساب ذخیره ارزی، برای جلوگیری از این گونه آسیب‌پذیری‌ها و مدیریت بهتر درآمدها در دوران رکود رونق تشکیل شد. این حساب به هنگام تصویب برنامه سوم مطرح و در ماده (۶۰) قانون به تصویب رسید. در این ماده اشاره شده است که

«به منظور ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت خام در برنامه سوم توسعه و تبدیل دارایی‌های حاصل از فروش نفت خام به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری و فراهم کردن امکان تحقق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه، دولت مکلف به ایجاد حساب ذخیره ارزی حاصل از صادرات نفت خام می‌باشد. استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای تأمین هزینه‌های بودجه عمومی دولت صرفاً در صورت کاهش درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به رقم مصوب و عدم امکان تأمین اعتبارات مصوب از مالیات و سایر منابع، مجاز خواهد بود و استفاده از آن برای تأمین کسری ناشی از درآمدهای غیرنفتی بودجه عمومی دولت ممنوع است» (قانون برنامه سوم توسعه، ۱۳۸۹).



Source: Keith Crane, Rollie Lal and Jeffrey Martini (2008). Iran's Political, Demographic, and Economic Vulnerabilities, RAND Corporation.

نمودار ۱ بررسی ارتباط تولید نفت و صادرات آن با تولید ناخالص داخلی

با نگاهی به این ماده قانونی متوجه می‌شویم هدف مسئولان از ایجاد حساب ذخیره ارزی تعدیل فشارهای ناشی از نوسان قیمت نفت بر بودجه دولت بوده است. به عبارتی بهتر این حساب از نوع حساب‌های تشبیتی بوده که هدف آن پس‌انداز برای نسل‌های آینده

کشور نبوده است. دولت در زمان نوسان قیمت نفت در صورتی که نتواند از منبع دیگری این کسری را جبران کند، می‌تواند از حساب ذخیره ارزی برداشت نماید. هیئت مرکب از رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی و چهار نماینده به انتخاب رئیس‌جمهور (حداقل دو نفر از بین وزیران) به‌عنوان هیئت امنای حساب ذخیره ارزی انتخاب می‌شوند. ماده (۶۰) قانون سوم برنامه توسعه چندین بار در مجلس شورای اسلامی اصلاح شد که همگی مربوط به اجازه برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی بوده است. در واقع اصلاحیه‌های مکرر ماده (۶۰) قانون برنامه سوم برای برداشت آسان‌تر از صندوق حساب ذخیره ارزی انجام شده است.

درآمد صادرات نفت خام در کل دوره پنج‌ساله برنامه سوم توسعه معادل ۱۰۶/۴ میلیارد دلار بوده است. مازاد درآمد نفتی که بر پایه ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه، در طول پنج‌ساله برنامه به حساب ذخیره ارزی وارد شده معادل ۲۹/۱ میلیارد دلار بوده است که با رشد متوسط سالانه ۱۴/۴۷ درصد از ۵/۹ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۹ به ۱۰/۲ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۳ رسیده است. برداشت‌های دولت از حساب ذخیره ارزی در دوره برنامه سوم توسعه ۱۷/۰ میلیارد دلار بوده و با رشدی معادل ۱۲۵/۴۲ درصد در سال، از ۶۵۶/۰ میلیون دلار در سال ۱۳۸۰ به ۷/۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۳ افزایش پیدا کرد (مردوخ، ۱۳۸۴: ۲۷-۸).

سقف درآمد ارزی حاصل از صدور نفت خام در سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۸۳ که مازاد بر آن باید با کارکرد ماده (۶۰) به حساب ذخیره ارزی و ریالی منتقل می‌شد - در ردیف اول جدول ۱ ذکر شده است. مطابق این جدول ملاحظه می‌شود که سقف درآمدهای ارزی نفت خام نسبت به پیش‌بینی‌های اولیه به‌طور وسیعی افزایش یافته است، تا آنجا که این سقف در قانون بودجه سال ۱۳۸۱ معادل ۱۷/۸ درصد، در قانون بودجه سال ۱۳۸۲ بالغ بر ۳۳ درصد و در قانون بودجه سال ۱۳۸۳ بالغ بر ۴۴ درصد نسبت به سقف‌های تعیین شده در پیوست‌های قانون برنامه سوم 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

بایستی علاوه بر وجوه واریز شده فعلی به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شد و در چارچوب کارکردهای تعریف شده آن مورد استفاده قرار می‌گرفت (بهبودی و صادقی، ۱۳۸۳: ۶۵-۳۳).

جدول ۱ مقایسه پیش‌بینی سقف درآمدی ارزی در برنامه سوم و اصلاحیه‌های بعدی

| عنوان | سال | ۱۳۷۹ | ۱۳۸۰ | ۱۳۸۱ | ۱۳۸۲ | ۱۳۸۳ |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|------|
| سقف درآمد 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: داود بهبودی و حسین صادقی (۱۳۸۳). «حساب ذخیره ارزی، مبانی، تجربه کشورها و عملکرد ایران»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، ش ۱۳، ۶۵-۳۳.

اصلاحیه‌های مکرر ماده (۶۰) باعث شد که حساب ذخیره ارزی عملاً نتواند نقش مؤثری در مدیریت درآمدهای نفتی برای توسعه ایفا کند. در دوران برنامه سوم برای جبران هزینه‌های تک‌نرخ‌گذاری ارز، ۷/۶ میلیارد دلار در اختیار بانک مرکزی قرار گرفت. همچنین ۹/۴ میلیارد برای هزینه‌های اضطراری مثل پرداخت خسارت به کشاورزان زیان‌دیده از حوادث طبیعی و افزایش واردات بنزین صرف شد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵). این برداشت‌ها زمانی انجام می‌شد که در قیمت نفت کاهشی رخ نداده بود و عملاً دولت خود قانونی را که وضع کرده بود رعایت نمی‌کرد. این عمل باعث شده بود حساب ذخیره ارزی کارکرد خود را از دست بدهد. این برداشت‌های بی‌رویه در دولت‌های بعدی نیز اتفاق افتاد. دبیر هیئت امنای حساب ذخیره ارزی معتقد بود مدیریت حساب ذخیره ارزی در طول پنج سال برنامه سوم توسعه همواره در معرض سه فشار عمده قرار داشت:

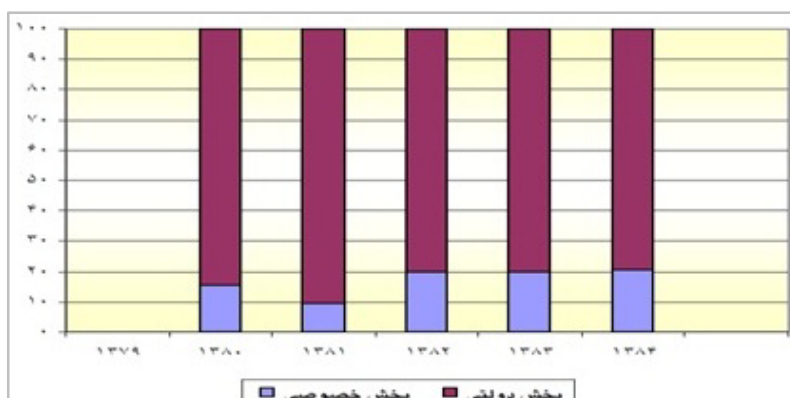
- فشار دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی برای استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی، چه

به صورت تسهیلات و وام و چه به صورت اعتبار دولتی بلاعوض، در حالی که قانون برنامه سوم توسعه به صراحت این نوع استفاده را ممنوع کرده است. بعضی از دستگاه‌ها به منظور دور زدن قانون و استفاده از موج خصوصی سازی، به سرعت اقدام به ایجاد شرکت‌های خصوصی یا خصوصی کردن شرکت‌های دولتی کردند.

- فشار سازمان‌های عمومی غیردولتی برای تأمین اعتبار طرح‌ها و برنامه‌های خود در بخش‌های تولیدی و زیربنایی که ضرورت و اولویت ملی یا منطقه‌ای آنها به جای صلاحیت و توجیه فنی و مالی مورد تأکید قرار می‌گرفت.

- فشار مستقیم تعدادی از محافل خصوصی وابسته به اشخاص و گروه‌های صاحب اقتدار و فشار غیرمستقیم تبلیغاتی افراد و یا تشکل‌های خصوصی با عنوان موجه‌نمایی مانند کندی فرایند رسیدگی و تصویب طرح‌ها در بانک‌های عامل، بالا بودن نرخ سود تسهیلات، کوتاه بودن دوران تأمین مالی، بالا بودن سهم آورده متقاضی و ... این تبلیغات و اتهامات اغلب در پوشش دفاع از بخش صنعت و توسعه صنعتی انجام می‌گرفت. البته درخواست‌هایی که کاملاً برخلاف روح و نص قانون و از طریق مکاتبات مکرر و اعمال فشار بر مقامات و مراجع برای استفاده از تسهیلات حساب ذخیره ارزی انجام می‌شد، هرگز به رسانه‌ها راه نیافت (مردوخی، ۱۳۸۴).

مطابق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی عدول دیگری که از قانون برنامه سوم راجع به حساب ذخیره ارزی انجام شد این بود که از ابتدا قرار بود ۵۰ درصد از واریزی حساب به بخش خصوصی اختصاص یابد تا به تقویت این بخش منجر شود ولی در عمل سهم بخش خصوصی ۲۰ درصد بود و ۸۰ درصد مابقی به بخش دولتی رسیده بود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵). اگر گفته دبیر هیئت امنای حساب ذخیره ارزی درباره شرکت‌های خصوصی را مبنا قرار دهیم به‌طور قطع سهم بخش خصوصی کمتر از این مقدار بوده است (نمودار ۲).



مأخذ: احمد صلواتی (۱۳۸۵). «گزارش عملکرد حساب ذخیره ارزی ۱۳۷۹ لغایت خرداد ۱۳۸۵»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۱۲۶.

نمودار ۲ نسبت مقایسه استفاده از اعتبارات حساب ذخیره ارزی

نشریه میس^۱ ارزیابی خود را از حساب ذخیره ارزی این چنین منتشر کرد: «رویکرد مصرف گرایانه و کوتاه‌بینانه علاوه بر ضربه زدن به بخش‌های مختلف اقتصاد ایران، حساب ذخیره ارزی را نیز از آسیب خود در امان نگذاشته و باعث شده است تا این حساب از مسیر اصلی خود منحرف شده، به منبع دوم تأمین نیازهای مالی دولت برای پاسخ‌گویی به انتظارات فزاینده مردم تبدیل شود و اینکه در فقدان شفاف‌سازی به نظر می‌رسد که بخش قابل توجهی از مازاد درآمد نفتی ایران در سال ۱۳۸۳ به سرعت هزینه شده است یا شاید بخشی از این منابع مهم ارزی ضایع و تلف شده باشد، به گونه‌ای که بانک مرکزی ایران در پایان سال ۱۳۸۳ هشدار داد که برداشت از حساب ذخیره ارزی ایران نرخ تورم را افزایش خواهد داد» (Amouzegar, 2005).

در برنامه چهارم توسعه، موضوع حساب ذخیره ارزی دوباره مورد توجه قرار گرفت، به طوری که ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه به این موضوع پرداخت. در برنامه چهارم

1. Middle East Economic Survey (MEES)

توسعه همانند برنامه سوم ذکر شد که استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای تأمین مصارف بودجه عمومی دولت فقط در صورت کاهش عواید ارزی حاصل از نفت و عدم امکان تأمین آن از محل سایر منابع درآمدهای عمومی مجاز خواهد بود و استفاده از حساب ذخیره ارزی برای تأمین کسری ناشی از عواید غیرنفتی بودجه ممنوع است (قانون برنامه چهارم توسعه، ۱۳۸۹). این قانون در زمان دولت نهم نیز رعایت نشد و برداشت‌های بی‌رویه از حساب ذخیره ارزی وجود داشت. دولت در سال‌های اجرای قانون برنامه چهارم بارها با ارائه لایحه به مجلس از این حساب برداشت کرد. استدلال دولت نیز این بود که موجودی حساب ذخیره ارزی را صرف تأمین اعتبار طرح‌های توسعه‌ای و عمرانی در سراسر کشور می‌کند. البته دولت بارها از حساب ذخیره ارزی برای تأمین کسری بودجه جاری خود همچون واردات بنزین و کالاهای اساسی استفاده کرد.

در طول برنامه چهارم توسعه ساختار حساب ذخیره ارزی نیز دچار تغییر شد. هیئت وزیران اختیارات هیئت امنای حساب ذخیره ارزی را به کمیسیون اقتصادی دولت محول کرد. دولت دلیل این اقدام را «اصلاحات ساختاری، حذف مجاری موازی تصمیم‌گیری، تسریع انجام وظایف و مأموریت‌های دولت» ذکر کرد (اصغری، ۱۳۸۷). این اقدام در حالی انجام شد که بسیاری از اقتصاددانان این کار را به منزله پایان کار صندوق و مغایر با قانون مصوب مجلس شورای اسلامی ارزیابی می‌کردند. آنها معتقد بودند این کار، برداشت‌های بی‌رویه از حساب ذخیره ارزی را برای دولت تسهیل می‌کند (خبرگزاری فارس، ۱۳۸۷).

طبق گزارش مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجموع منابع مصوب در قانون برنامه چهارم توسعه برای این چهار سال رقمی برابر ۶۴ میلیارد و ۱۹۷ میلیون دلار در نظر گرفته شده بود. ۸۷ میلیارد و ۹۵۲ میلیون دلار به‌عنوان افزایش منابع ارزی در قوانین بودجه منظور و ۵۲ میلیارد و ۹۰۰ میلیون دلار نیز از حساب ذخیره ارزی برداشت شده است. در مجموع، کل منابع ارزی استفاده شده از سوی دولت در بودجه این چهار سال به ۲۱۰ میلیارد و ۴۹ میلیون دلار رسید، آن هم در شرایطی که مجموع مبالغ

حاصل از صادرات نفت و گاز کشور در این چهار سال ۲۷۱ میلیارد و ۲۵ میلیون دلار بوده است (مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۸).

حساب ذخیره ارزی ایران در بررسی‌هایی که توسط نهادهای بین‌المللی انجام شده امتیاز اندکی را کسب کرده است. این نهادها معمولاً برای امتیازدهی به صندوق‌های درآمد ملی بر شاخص‌هایی همچون ساختار مشخص و مستقل صندوق، استراتژی سرمایه‌گذاری، نظارت بر صندوق، بازرسی‌ها و ارائه گزارش از عملکرد صندوق به مجلس، پاسخ‌گویی و شفافیت صندوق، حضور رسانه‌ها در جلسات هیئت امنای صندوق، ترکیب هیئت‌مدیره و مسئولان صندوق و نقش بخش خصوصی در صندوق تأکید می‌کنند. با توجه به بررسی‌هایی که در قسمت‌های قبلی از یک دهه فعالیت حساب ذخیره ارزی انجام شد، دادن امتیاز اندک به حساب ذخیره ارزی با واقعیت منطبق است. مؤسسه صندوق ثروت حاکمیتی^۱ برآوردی از لیست صندوق‌ها در سطح جهانی ارائه می‌دهد که هم‌زمان به میزان شفافیت و موجودی آن صندوق نیز می‌پردازد. طبق گزارش سال ۲۰۱۰ این نهاد، صندوق ایران ۶/۹ میلیارد دلار موجودی دارد و میزان شفافیت آن ۱ می‌باشد در حالی که کشور نروژ هم‌اکنون ۵۱۲ میلیارد دلار موجودی در صندوق دارد و میزان شفافیت آن ۱۰ است (Sovereign Wealth Fund Institute, 2010a).

شاخص شفافیت لاینبرگ - مدیول^۲ در مؤسسه صندوق ثروت حاکمیتی توسط کارل لاینبرگ و مایکل مدیول، ایجاد شده که برای ارزیابی و درجه‌بندی شفافیت کشورهای دارای صندوق حاکمیتی به کار برده می‌شود. حداقل میزان شفافیت براساس این شاخص ۱ است، اگرچه مؤسسه صندوق ثروت حاکمیتی حداقل میزان شفافیت برای ادعا کردن درباره اینکه صندوق از شفافیت کافی برخوردار است را هشت می‌داند. این شاخص براساس ۱۰ اصل بنیان‌گذاری شده است که از آن جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- صندوق فراهم‌کننده تاریخچه‌ای شامل دلایل ایجاد، مبنای ثروت و ساختار مالکیتی باشد؛

1. Sovereign Wealth Funds Institute
2. Linaburg- Maduell Transparency Index

- صندوق به طور مستقل گزارش های حسابرسی سالانه را به روز کند؛
- صندوق فراهم کننده دستورالعمل هایی درباره استانداردهای اخلاقی، سیاست های سرمایه گذاری و عملی کردن این دستورالعمل ها باشد؛
- صندوق باید فراهم کننده راهبرد و اهداف شفاف باشد؛
- صندوق وبسایت متعلق به خود را مدیریت کند؛
- صندوق زمینه ساز درصد مالکیت اموال شرکت و مکان های جغرافیایی اموال باشد؛
- صندوق در صورت امکان مدیران بیرونی را شناسایی نماید؛
- مکان اصلی صندوق مشخص باشد و اطلاعات تماس همچون تلفن و فاکس معلوم باشد؛
- صندوق فراهم کننده ارزش مجموع کل دارایی ها، اوراق بهادار و بازدهی آنها باشد؛
- صندوق در صورت امکان به صورت شفاف اطلاعات تماس و شرکت های تابعه را مشخص نماید.

هر کدام از این گزینه ها دارای امتیاز ۱ هستند که مجموع این امتیازات عدد ده است. کشوری که دارای امتیاز ۱۰ باشد از حداکثر میزان شفافیت برخوردار است (Ibid.).

مؤسسه پترسون^۱، نهادی پژوهشی است که عملکرد صندوق کشورها را براساس چهار معیار ساختار صندوق^۲؛ شامل اهداف، ارتباط با سیاست مالی حکومت و اینکه آیا از ذخایر مالی بین المللی کشور استقلال دارد، حکمرانی صندوق^۳؛ شامل نقش حکومت، مدیران صندوق و اینکه وظایف و مسئولیت صندوق چگونه تعریف شده است، رفتار صندوق^۴؛ شامل مدیریت و سیاست های مدیریت ریسک و مجموعه اوراق بهادار می شود و پاسخ گویی و شفافیت^۵ که شامل استراتژی سرمایه گذاری، فعالیت های سرمایه گذاری، گزارش دهی و حسابرسی است، بررسی می کند. در این بررسی کشورها بین یک (پایین ترین) و صد

1. Peterson Institute
2. Structure of the Fund
3. Governance of the Fund
4. Behavior of the Fund
5. Accountability and Transparency of the Fund

(بالاترین) رده‌بندی می‌شوند. براساس این چهار معیار صندوق نروژ ۹۷، آمریکا ۹۵، نیوزیلند ۹۴ و کانادا ۹۲ بالاترین عملکردها را داشته‌اند. شاخص ترکیبی حساب ذخیره ارزی ایران در این بررسی ۲۹ است که با الجزایر و نیجریه برابری می‌کند (Truman, 2010).

مؤسسه صندوق ثروت حاکمیتی براساس فعالیت‌ها و اصول پذیرفته شده عمومی^۱، اصول سانتیاگو^۲ را بنیان نهاد که براساس آن به سنجش صندوق ثروت حاکمیتی می‌پردازد. اصول سانتیاگو شامل ۲۴ اصل در سرفصل‌های چارچوب قانونی، اهداف، هماهنگی با سیاست‌های کلان اقتصادی، چارچوب نهادی و ساختار حکمرانی، چارچوب مدیریت ریسک و سرمایه‌گذاری منابع صندوق‌های ثروت حاکمیت است. این اصول با هماهنگی صندوق بین‌المللی پول تهیه شده‌اند و نتیجه چندین ماه فعالیت و جلسات اعضای کارگروه بین‌المللی صندوق ثروت حاکمیتی^۳ در اسلو، سنگاپور و سانتیاگوست. طبق گزارش صندوق ثروت حاکمیتی، اصول سانتیاگو مبتنی بر اهداف راهبردی ذیل تدوین شده‌اند:

- دستیابی به نظام مالی باثبات جهانی و جریان آزاد سرمایه‌گذاری سرمایه؛
- هماهنگی با الزامات تنظیم‌کنندگی و آشکارسازی در کشورهایی که در آنجا سرمایه‌گذاری انجام شده است؛

- سرمایه‌گذاری مبتنی بر ملاحظات ریسک و بازدهی مالی و اقتصادی؛
- ساختار حکمرانی محکم و شفاف که فراهم‌کننده کنترل‌های عملیاتی، مدیریت ریسک و پاسخ‌گویی باشد (Kelly and Okeefe, 2008).

طبق اصول سانتیاگو کشور نیوزیلند با امتیاز ۹۸، نروژ و صندوق دائمی آلاسکا با امتیاز ۹۶ در بالاترین رده جدول قرار گرفته‌اند. ایران نیز در این رتبه‌بندی امتیاز ۳۲ را کسب کرده که با الجزایر و بحرین برابر است (Turman, 2010).

1. Generally Accepted Principles and Practices (GAPP)

2. Santiago Principles

3. International Working Group of Sovereign Wealth Funds

اعضای گروه شامل استرالیا، بوتسوانا، آذربایجان، کانادا، شیلی، چین، ایرلند، کره جنوبی، کویت، لیبی، ایالات متحده آمریکا، امارات متحده عربی، سنگاپور، روسیه، قطر، نروژ، نیوزیلند و تیمور شرقی می‌باشد.

۲-۳ صندوق توسعه ملی

ماهیت حساب ذخیره ارزی بیشتر به عنوان ضربه گیر مطرح شد. مطابق قانون دولت زمانی می تواند از حساب ذخیره ارزی برداشت کند که با کاهش قیمت نفت روبه رو شود و منبع دیگری برای جبران کسری در اختیار نداشته باشد، ایجاد حسابی دیگر از مدت ها قبل در ذهن سیاستگذاران بود تا بخشی از مازاد حاصل از درآمدهای نفتی صرف تولید و توسعه سرمایه گذاری شود. به این ترتیب بخشی از درآمدها برای ثبات نظام مالی و جبران کاهش درآمدهای نفتی اختصاص داده می شد و قسمتی هم برای سرمایه گذاری در کشور به کار می رفت.

از سیاست های کلی برنامه پنجم توسعه، تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه های زاینده اقتصادی و ایجاد صندوق توسعه ملی است. طبق برنامه پنجم توسعه سالانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فراورده های نفتی به صندوق توسعه ملی واریز می شود. در این برنامه به ارائه تسهیلات منابع صندوق توسعه ملی به بخش های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه گذاری در داخل و خارج کشور اشاره شده و همچنین از قطع وابستگی هزینه های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه صحبت شده است (لایحه برنامه پنجم توسعه، ۱۳۸۹).

در جریان بررسی ماده (۷۶) صندوق توسعه ملی اختلافاتی بین دولت، مجلس و شورای نگهبان به وجود آمد که در نهایت این ماده به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد. در نهایت مقرر شد ۲۰ درصد از درآمدهای نفت وارد صندوق توسعه ملی شود. منابع این صندوق برای طرح های خصوصی و تعاونی تعریف شده و دولت به هیچ وجه نمی تواند از منابع صندوق برای هزینه های جاری استفاده کند. جدول ۲ موارد اختلافی بین دولت، مجلس شورای اسلامی و نظر نهایی مجمع را نشان می دهد (لایحه اساسنامه صندوق توسعه ملی، ۱۳۹۱؛ خبرگزاری مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹؛ اساسنامه صندوق توسعه ملی، ۱۳۹۱).

جدول ۲ اختلافات لایحه دولت و مصوبه مجلس شورای اسلامی و نظر مجمع

تشخیص مصلحت نظام درباره صندوق توسعه ملی

| مجموع تشخیص مصلحت نظام | مجلس شورای اسلامی | دولت | نهادهای موارد اختلافی |
|--|---|--|-----------------------|
| هیئت امناء، هیئت عامل و هیئت نظارت | هیئت امناء، هیئت عامل و هیئت نظارت | هیئت امناء، هیئت عامل، رئیس کل و هیئت نظارت | ارکان صندوق |
| رئیس جمهور، معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر کار و امور اجتماعی، رئیس کل بانک مرکزی، دو نفر نماینده از کمیسیون های اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات مجلس، دادستان کل کشور، وزیر نفت، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و رئیس اتاق تعاون ایران به عنوان عضو ناظر و بدون حق رأی | رئیس جمهور، معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر کار و امور اجتماعی، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، رئیس اتاق اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات مجلس، دادستان کل کشور، وزیر نفت، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و رئیس اتاق تعاون ایران و وزیر صنایع و معادن و وزیر جهاد کشاورزی | رئیس جمهور، معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، رئیس کل بانک مرکزی، وزیر نفت، وزیر امور اقتصادی و دارایی و دو نفر از وزرا به انتخاب رئیس جمهور | هیئت امنای صندوق |
| رئیس دیوان محاسبات کشور، رئیس سازمان حسابرسی و رئیس سازمان بازرسی کل | با معرفی کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس و با رأی اکثریت مجلس شورای اسلامی | سه نفر از متخصصان مالی به صورت تمام وقت به انتخاب هیئت امنا | اعضای هیئت نظارت |

جدول ۲ اختلافات لایحه دولت و مصوبه مجلس شورای اسلامی و نظر مجمع

تشخیص مصلحت نظام درباره صندوق توسعه ملی

| مجمع تشخیص مصلحت نظام | مجلس شورای اسلامی | دولت | نهادهای موارد اختلافی |
|--|--|--|-----------------------|
| کشور | پنج نفر صاحب نظر در امور حسابرسی، مالی، اقتصادی و حقوقی به مدت دو سال انتخاب می شوند | | |
| اموال و دارایی های صندوق متعلق به دولت است و در امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی تابع اساسنامه و قوانین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سیاست های پولی ارزی است | مؤسسه عمومی و غیردولتی | مؤسسه عمومی و غیردولتی | ماهیت صندوق |
| پنج نفر از افراد صاحب نظر ... (با) مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد که توسط هیئت امنای صندوق انتخاب و با حکم رئیس جمهور منصوب می شوند | پنج نفر از افراد صاحب نظر ... (با) مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد که توسط هیئت امنای صندوق انتخاب می شوند | مشخص نشده است | اعضای هیئت عامل |
| حداقل معادل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و تعیین مبلغ آن در قوانین بودجه سنواتی، | حداقل معادل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و تعیین مبلغ آن در قوانین بودجه سنواتی، | حداقل معادل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفتی، مانده حساب ذخیره ارزی در | منابع صندوق |

جدول ۲ اختلافات لایحه دولت و مصوبه مجلس شورای اسلامی و نظر مجمع

تشخیص مصلحت نظام درباره صندوق توسعه ملی

| مجموع تشخیص مصلحت نظام | مجلس شورای اسلامی | دولت | نهادها موارد اختلافی |
|---|---|---|-------------------------|
| حداقل ۲۰ درصد ارزش صادرات تهاتری اقلام نفتی، ۵۰ درصد مانده حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۹ و سال‌های بعد، منابع قابل تحویل از بازارهای پولی بین‌المللی با مجوز هیئت امناء، سود خالص صندوق طی سال مالی و درآمد حاصل از سود موجودی حساب صندوق در بانک مرکزی | حداقل ۲۰ درصد ارزش صادرات تهاتری اقلام نفتی، ۵۰ درصد مانده حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۹ و سال‌های بعد، منابع قابل تحویل از بازارهای پولی بین‌المللی با مجوز هیئت امناء، سود خالص صندوق طی سال مالی و درآمد حاصل از سود موجودی حساب صندوق در بانک مرکزی | پایان سال ۱۳۸۸، اقساط وصولی تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی، منابع قابل تحویل از بازارهای پولی و مالی داخلی و بین‌المللی و درآمد خاص فعالیت عملیاتی صندوق توسعه ملی | |
| اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی، اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاری‌های مالی و | اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاری‌های مالی و | مشارکت‌های مالی توسعه‌ای با بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی، سرمایه‌گذاری مالی در بازارهای پولی و مالی داخلی و خارجی، اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی، | مصارف صندوق |

جدول ۲ اختلافات لایحه دولت و مصوبه مجلس شورای اسلامی و نظر مجمع

تشخیص مصلحت نظام درباره صندوق توسعه ملی

| مجمع تشخیص مصلحت نظام | مجلس شورای اسلامی | دولت | نهادها / موارد اختلافی |
|---|--|---|------------------------|
| اقتصادی، سرمایه گذاری در بازارهای پولی و مالی، استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات | هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع | اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی، تأمین کسری بودجه عمومی دولت، کمک‌های بلاعوض پرداخت یارانه، سود و کارمزد، سرمایه‌گذاری دولت در طرح‌های زاینده اقتصادی در بخش‌های مختلف با اولویت آب، کشاورزی، حمل و نقل، اشتغال و مسکن، تأمین نیازهای ارزی احتیاطی کشور در شرایط بحرانی با تصویب شورای عالی امنیت ملی، موارد ضروری و اجتناب‌ناپذیر با تشخیص هیئت امناء و سایر موارد قانونی | |
| هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است | هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است | اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی و داخلی | |

صندوق درآمد ملی در اکثر کشورهای در حال توسعه دارای ضعف‌های فنی، نهادی و سیاسی‌اند. این ضعف‌ها اغلب به هم مرتبط هستند. ماهیت توسعه نهادی و نظام سیاسی که صندوق درآمد ملی در آن کار می‌کند، بسیار مهم است. جنبه نهادی به استحکام

نهادهای نظارتی، شفافیت و پایش مرتبط است که برای راه‌اندازی و اداره مؤثر یک صندوق درآمد ملی ضروری می‌باشند. شرایط سیاسی به میل و اراده سیاسی دولت‌ها برای وفادار ماندن به قوانین صندوق درآمد ملی و میزان الزامی که دستگاه سیاسی بر حکومت برای پیروی از آن قوانین تحمیل می‌کند، بستگی دارد. نظام‌های سیاسی؛ درجه بررسی‌ها، موازنه‌ها و شفافیت و پاسخ‌گویی در مدیریت درآمد را تعیین می‌کنند. وقتی صندوق‌های درآمد ملی به‌خوبی طراحی شده باشند و دارای سازوکارهای واضحی برای برداشت و پس‌انداز باشند، می‌توانند شفافیت و پاسخ‌گویی را تقویت کنند و دولت‌ها را زیر ذره‌بین مردم قرار دهند (Asfaha, 2007).

همان‌طور که گفته شد در اکثر کشورهای در حال توسعه تجربه صندوق درآمدهای ملی با موفقیت همراه نبوده است. به‌نظر می‌رسد این مسئله منتج از این امر باشد که نهادهای قوی و مستقل برای نظارت بر پیروی دولت از قوانین صندوق‌های درآمد ملی و وادار کردن دولت به انجام این کار وجود ندارند و شفافیت و پاسخ‌گویی در این کشورها نیز نهادینه نشده است.

۴ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی در کشورهای در حال توسعه باعث مشکلات فراوانی شده است. وجود نهادهای ضعیف و عدم مدیریت صحیح این درآمدها سبب شده که توزیع درآمدها با چالش‌ها، مشکلات و درگیری‌های فراوانی روبه‌رو شود. در این کشورها که وابسته بودن و بهره‌مندی از درآمد منابع طبیعی علت پیشرفت و ترقی است؛ درآمدهای فراوان حاصل از منابع طبیعی روحیه نوآوری و ابتکار را در جامعه از بین می‌برد، نوسان قیمت‌ها امکان برنامه‌ریزی بلندمدت را از دولت سلب می‌کند، باعث افزایش در هزینه‌های جاری، گسترش سازمان اداری و ناکارآمدی شدن آن، ایجاد تورم، افزایش واردات و ... می‌شود. متنوع‌سازی صادرات یکی از راه‌حل‌های اصلی و اساسی برای

مشکلات و شوک‌های اقتصادی ناشی از وابستگی به کالا است. وقتی دولتی بیشتر درآمدهایش را از رانت منابع به دست آورد نیازی به گرفتن مالیات‌های داخلی ندارد و در نتیجه مسئولیت‌پذیری‌شان نسبت به جوامعی که اداره می‌کنند کمتر می‌شود. محققان معتقدند که با توزیع درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی میان مردم و سپس گرفتن مالیات شهروندان خواهان پاسخ‌گویی و کارآمدی بیشتری از دولت خود می‌شوند. صندوق‌های درآمد ملی ابزارهای سیاسی هستند که به دلیل آینده‌نگری نسبت به قیمت غیرقابل پیش‌بینی فروش منابع طبیعی در بازارهای بین‌المللی ایجاد شده‌اند. در واقع صندوق‌های درآمد ملی بدین دلیل تأسیس می‌شوند که در زمان افزایش قیمت‌ها بخشی از درآمد حاصل از فروش به این صندوق‌ها واریز شود تا در دورانی که با نوسان و افت قیمت دولت‌ها مواجه‌اند با مشکل روبه‌رو نشوند. زمانی دولت عملکرد موفقیت‌آمیز در مدیریت درآمدهای نفتی خواهد داشت که نهادها و سازمان‌ها به‌طور شفاف عمل کنند و مردم بر فعالیت‌های دولتمردان خود نظارت داشته باشند. تمایل و تعهد سیاسی دولت به مدیریت محتاطانه درآمدها ضروری و لازم است تا بدین وسیله احتمال توسعه اقتصادی و حرکت به سوی پیشرفت و شکوفایی کشور افزایش یابد. حساب ذخیره ارزی در سال ۱۳۷۹ برای مدیریت درآمدهای نفتی ایجاد شد ولی به نظر می‌رسد استفاده از این ابزار توفیق چندانی در مدیریت درآمدها حاصل نکرده است. در واقع مشکل اصلی صندوق توسعه ملی این است که دولت نقش منحصر به فرد دارد. زمانی عملکرد صندوق با موفقیت همراه است که نقش دولت کاهش یابد و شبکه‌ای از روابط بین دولت، نهادهای جامعه مدنی و صنعت شکل گیرد و همه این نهادها در مدیریت صندوق نقش فعال و برابر داشته باشند.

منابع و مأخذ

۱. اصغری، هاجر (۱۳۸۷). «حساب ذخیره ارزی؛ انحلال هیئت امنای حساب ذخیره ارزی و جایگزینی آن با کمیسیون اقتصادی هیئت دولت»، مؤسسه مطالعات دین و اقتصاد.
۲. اوانز، پیتر (۱۳۸۰). *توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی*، ترجمه عباس زندباف و عباس مخبر، انتشارات طرح نو.
۳. بانک جهانی (۱۳۸۷). *توسعه اقتصادی و چشم‌اندازهای آن در خاورمیانه و شمال آفریقا؛ شکوفایی نفتی و مدیریت درآمد*، ترجمه سیدصفدر حسینی، تهران، نشر دانشگاه تهران.
۴. برادران شرکا، حمیدرضا و سعید ملک‌الساداتی (۱۳۸۷). «حکمرانی خوب کلید توسعه آسیای جنوب غربی»، مجله راهبرد، ش ۴۶، زمستان ۱۳۸۶ و بهار ۱۳۸۷.
۵. بهبودی، داود و حسین صادقی (۱۳۸۳). «حساب ذخیره ارزی، مبانی، تجربه کشورها و عملکرد ایران»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، ش سیزدهم.
۶. خبرگزاری فارس (۱۳۸۷). «نادران در گفت‌وگو با فارس: انحلال هیئت امنای حساب ذخیره ارزی غیر قانونی است»، شماره: ۸۷۰۲۲۲۱۴۲۴، دسترسی در:
<http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=8702221424>.
۷. خبرگزاری مجلس شورای اسلامی (خانه ملت) (۱۳۸۹). «با تصویب نمایندگان: وظایف و ترکیب هیئت اعضای امنای صندوق توسعه ملی مشخص شد»، دسترسی در:
<http://www.icana.ir/News/Parliament/2010/12/131784/0/default.aspx>.
۸. _____ (۱۳۸۹). «در سال‌های برنامه پنجم توسعه صورت می‌گیرد؛ واریز حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت به صندوق توسعه ملی»، دسترسی در:
<http://www.icana.ir/News/Parliament/2010/12/131761/0/default.aspx>.
۹. _____ (۱۳۸۹). «در جلسه علنی عصر امروز صورت گرفت: تعیین وظایف هیئت عامل صندوق توسعه ملی»، دسترسی در:
<http://www.icana.ir/News/Parliament/2010/12/131791/0/default.aspx>.
۱۰. _____ (۱۳۸۹). «نمایندگان در تصویب بند «ی» ماده (۷۶) تأکید کردند؛ تغییر اساسنامه و انحلال صندوق توسعه فقط با تصویب مجلس»، دسترسی در:
<http://www.icana.ir/News/Parliament/2010/12/131849/0/default.aspx>.

۱۱. خیرخواهان، جعفر (۱۳۸۳). *نهادهای سیاسی و حکمرانی؛ حکمرانی خوب*، تهران، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۲. رابینسون، جیمز و تورویک راگنار (۱۳۸۷). «بیراهه پروژه‌های سرمایه‌گذاری فیل سفید»، ترجمه جعفر خیرخواهان، *روزنامه دنیای اقتصاد*، ۱۶ اردیبهشت ۱۳۸۷.
۱۳. صلواتی، احمد (۱۳۸۵). «گزارش عملکرد حساب ذخیره ارزی ۱۳۷۹ لغایت خرداد ۱۳۸۵»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۱۲۶.
۱۴. صندوق توسعه ملی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۱). «اساسنامه صندوق توسعه ملی»، دسترسی در: <http://www.ndf.ir/files/asasname.pdf>.
۱۵. کارل، تری لین (۱۳۸۸). *معمای فراوانی؛ رونق‌های نفتی و دولت‌های نفتی*، ترجمه جعفر خیرخواهان، تهران، نشر نی.
۱۶. مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹). «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، اسناد قانونی.
۱۷. _____ (۱۳۸۹). «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، اسناد قانونی.
۱۸. مردوخی، بایزید (۱۳۸۴). «مدیریت ثروت نفتی و حساب ذخیره ارزی در برنامه سوم توسعه»، فصلنامه *اقتصاد و جامعه*، ش پنجم.
۱۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹). «لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، دسترسی در: http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/771977.
۲۰. مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۸). *بازنگری کارکرد و ساختار حساب ذخیره ارزی (گزارش مقدماتی)*، تهران، معاونت پژوهش‌های اقتصادی مجمع تشخیص مصلحت نظام.
21. Agosin, Manuel (2005). "Export Diversification and Growth in Emerging Economies", Paper Provided by University of Chile, Department of Economics.
22. Amouzegar, Jahangir (2005). "Iran's Oil Stabilization Fund: A Misnomer", *Middle East Economic Survey*, Vol. XLVIII, No. 47, November.
23. Asfaha, Samuel (2007). "National Revenue Funds: Their Efficacy for Fiscal

- International Institute for Sustainable Development (IISD)", Stability and Intergenerational Equity.
24. Birdsall, Nancy and Arvind Subramanian (2004). "Saving Iraq from its Oil", *Foreign Affairs*, July-August.
 25. Carneiro, Francisco (2007). "Development Challenges of Resource-Rich Countries: The Case of Oil Exporters", *NESG Economic Indicators*, Vol. 13, No. 4.
 26. Crane, Keith, Rollie Lal and Jeffrey Martini (2008). *Iran's Political, Demographic, and Economic Vulnerabilities*, RAND Corporation.
 27. Daniel, James (2001). "Hedging Government Oil Price Risk", International Monetary Fund (IMF), Working Paper 011185, Washington, DC.
 28. Fasano, Ugo (2000). "Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries", International Monetary Fund (IMF) Working Paper No. 00/112.
 29. Hesse, Heiko (2008). "Export Diversification and Economic Growth", The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank on Behalf of the Commission on Growth and Development, Working Paper No. 21, Washington, DC.
 30. Karimli, Leyla (2007). "Informed Citizenry, Accountable Government and the Effective Management of Oil Resources", International Policy Fellowship Program, Open Society Institute, Budapest.
 31. Kelly, Andrew and Nicolas O'Keefe (2008). "The Santiago Principles: A Step Forward for Sovereign Wealth Funds", October, Available at: <http://www.lw.com/Resources.aspx?page=FirmPublicationDetail&atno=05868&publication=2350>.
 32. Moreen, Amber Linea (2007). "Overcoming the Resource Curse Prioritizing Policy Interventions in Countries with Large Extractive Industries", RAND Corporation.
 33. Ross, Michael (2001). "Does Oil Hinder Democracy?", *World Politics*, Vol. 53, No. 3, April.
 34. Ross, Michael (1999). "The Political Economy of the Resource Curse", *World Politics*, Vol. 51, No. 2, January.
 35. Sala-i-Martin, Xavier and Arvind Subramanian (2003). "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration From Nigeria", International Monetary Fund (IMF) Working Paper No. 03/139.
 36. Sandbu, Martin (2006). "Taxable Resource Revenue Distributions: A Proposal for Alleviating Natural Resource Curse", *World Development*, Vol. 34, No. 7.

37. Sovereign Wealth Fund Institute (2010a). "Sovereign Wealth Fund Rankings; Largest Sovereign Wealth Funds by Assets Under Management", Available at: <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings>.
38. Sovereign Wealth Fund Institute (2010b). "Linaburg-Maduell Transparency Index", Available at: <http://www.swfinstitute.org/statistics-research/linaburg-maduell-transparency-index/>.
39. Truman, Edwin (2010). *Sovereign Wealth Funds: Threat or Salvation?*, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, Washington DC.
40. Van der Ploeg, Frederick (2006). "Challenges and Opportunities for Resource Rich Economies", Center for Economic Studies and Ifo Institute for Economic Research (CESifo), Centre for Economic Policy Research (CEPR), Working Paper. May.
41. Warrack, Allan and Russell Keddie (2002). "Natural Resource Trust Funds: A Comparison of Alberta and Alaska Resources", Western Centre for Economic Research University of Alberta Information Bulletin, No. 72, September.

Archive of SID