

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی:

مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ

میثم پیله‌فروش،* ابوالفضل پاسبانی** و علی چشمی***

تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۶/۱۴	تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۳/۱۳
------------------------	-----------------------

این مقاله در پی پاسخ به این سؤال است که چه تفاوت‌هایی در قواعد مالی و بودجه‌ریزی سبب تفاوت در عملکرد صندوق‌های نفتی در ایران و نروژ شده است.

هرچند تشکیل صندوق‌های نفتی می‌تواند پایه‌ای صحیح برای سیاست‌گذاری در زمینه مدیریت صحیح درآمدهای نفتی باشد اما کافی نبوده و یک صندوق نفتی به تنهایی به پس‌انداز درآمدهای نفتی با هدف تثبیت اقتصاد یا انباشت بین‌نسلی قادر نیست. اگر صندوق نفتی به‌طور مناسب با بودجه دولت یکپارچه نشده باشد، مدیریت مالی را پیچیده کرده و می‌تواند به تخصیص ناکارای منابع مالی و کاهش شفافیت منجر شود. برخورداری از یک خزانه برای همه منابع دولت، انتقال مازاد واقعی بودجه به صندوق نفتی، نقش محوری بانک مرکزی در مدیریت دارایی‌های ارزی و محدود کردن کسری بودجه غیرنفتی به‌عنوان مکمل سازوکار صندوق نفتی، چهار ویژگی لازم برای داشتن بودجه یکپارچه است.

مقایسه عملکرد صندوق‌های نفتی نروژ و ایران نشان می‌دهد عدم یکپارچگی نظام مالی در ایران، نبود مدیریت واحد بر منابع عمومی، روشن نبودن میزان منابع و مصارف واقعی کشور و تحمیل برخی هزینه‌ها به صندوق‌های نفتی کشور از طریق به غیر از سند بودجه کل کشور، سبب عدم شکل‌گیری انباشت واقعی منابع و در نتیجه عدم موفقیت صندوق‌های نفتی در ایران شده است، اما عملکرد مطلوب صندوق نفتی نروژ به این دلیل است که آن سازوکار درون نظام مالی و بودجه‌ریزی یکپارچه و جامع این کشور تعبیه شده و مازاد واقعی بودجه به آن سرازیر می‌شود.

کلیدواژه‌ها: صندوق ثروت ملی؛ صندوق نفتی؛ قواعد مالی؛ بودجه دولت؛ ایران؛ نروژ

* دکتری اقتصاد، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی، جهاد دانشگاهی (نویسنده مسئول)

Email: maitham.p@gmail.com

Email: a.pasebanism@gmail.com

** استادیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه مفید؛

Email: a.cheshomi@um.ac.ir

*** استادیار دانشکده علوم اداری و اقتصادی، دانشگاه فردوسی مشهد؛

مقدمه

عملکرد حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی^۱ و ناتوانی نظام تدبیر ایران در برپایی سازوکارهایی موفق به منظور ذخیره بخشی از عواید حاصل از فروش نفت با هدف تثبیت بودجه عمومی یا انباشت بین نسلی^۲، این سؤال را مطرح می‌سازد که چرا صندوق‌های نفتی در ایران نتوانسته به اهداف تعیین شده دست یابد؟ ولی همین سازوکارها در برخی کشورها مانند نروژ عملکرد نسبتاً قابل قبولی داشته است؟

عملکرد نامطلوب صندوق‌های نفتی در ایران با شواهدی از موجودی صندوق سایر کشورها قابل تبیین است. در حالی ارزش دارایی‌های صندوق توسعه ملی ایران تا اکتبر ۲۰۱۷ حدود ۹۱ میلیارد دلار (و موجودی حساب ذخیره ارزی نیز در این تاریخ منفی) اعلام شده که ارزش دارایی‌های صندوق توسعه نفتی نروژ حدود ۹۹۹ میلیارد دلار و عربستان سعودی ۵۱۴ میلیارد دلار درج شده است (SWFI, 2017).^۳

حساب ذخیره ارزی به‌عنوان سامانه‌ای ثبات‌بخش برای اقتصاد ایران در برنامه سوم (۱۳۷۹) با دو وظیفه «ثبات بخشی به بودجه در مواقع کاهش درآمدهای نفتی و جلوگیری از آسیب رساندن شوک‌های نفتی به تعادل اقتصاد کشور» و «پس‌انداز بخشی از درآمد حاصل از نفت برای نسل‌های آینده با تبدیل درآمدهای نفتی به سرمایه‌گذاری مولد»، به تصویب رسید اما در عمل با هدف تسریع در اجرای طرح‌های عمرانی و رفع برخی مشکلات اعتباری بودجه سنواتی، در دوره زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۸ حدود ۹۰ درصد منابع حساب ذخیره ارزی (۱۴۵ میلیارد دلار) توسط دولت هزینه شد (حدود ۱۷ میلیارد دلار در

۱. حساب ذخیره ارزی ایران نوع خاصی از صندوق‌های نفتی است که هر دو وظیفه تثبیت بودجه عمومی و سرمایه‌گذاری عواید نفتی را برعهده داشت و از سال ۱۳۸۰ تأسیس شد. صندوق توسعه ملی نیز به‌عنوان صندوق نفتی با هدف سرمایه‌گذاری عواید نفتی از سال ۱۳۹۰ در کنار حساب ذخیره ارزی تشکیل شد و حساب ذخیره ارزی فقط به‌عنوان صندوق تثبیتی به کار خود ادامه می‌دهد.

۲. نگاه شود به: کریمی‌فرد (۱۳۹۰)، مهدویان (۱۳۸۵)، موسوی آزاد و کسمایی (۱۳۹۱)، هادی زنوز و پیله‌فروش (۱۳۹۳)، عزیزنژاد (۱۳۹۳)، صادقی و بهبودی (۱۳۸۳)، حسینی و باستانی (۱۳۹۳) و پناهی‌نژاد و شفیع (۱۳۹۲).

۳. مؤسسه صندوق‌های ثروت ملی (SWFI) سازمانی جهانی به منظور مطالعه و رتبه‌بندی صندوق‌های ثروت ملی است.

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۳۹
دولت هشتم و ۱۲۸ میلیارد دلار در دولت نهم) و تنها ۱۰ درصد منابع صندوق (حدود ۱۶ میلیارد دلار) به صورت تسهیلات به بخش غیردولتی (شامل بخش‌های شبه‌دولتی) پرداخت شد (هادی زنوز و پيله فروش، ۱۳۹۳).

در برنامه پنجم توسعه (سال ۱۳۹۰)، به منظور تبدیل بخشی از درآمدهای حاصل از نفت، به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی، صندوق توسعه ملی تأسیس شد. با توجه به نقاط ضعف حساب ذخیره ارزی، اساسنامه مفصلی برای صندوق توسعه ملی طراحی و تصریح شد؛ به طوری که ذکر شده است، استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است. اما استفاده دولت از منابع صندوق بلافاصله پس از ایجاد آن آغاز شد.^۱

برای تبیین چرایی تفاوت در عملکرد صندوق‌های نفتی از روش تحلیل اقتصاد نهادی استفاده می‌شود. در سطح دوم تحلیل نهادی،^۲ بخشی از تفاوت در عملکردهای صندوق‌های نفتی به سبب نهادهای رسمی متفاوت آنهاست. به عبارت دیگر، از آنجا که عوامل نهادی مختلفی در موفقیت صندوق‌های نفتی تأثیرگذار است (اوزاسکی و همکاران،^۳ ۱۳۸۹)، باید نشان داد که نهاد مورد نظر چگونه عملکرد صندوق‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. برای تبیین دلایل این واقعیت، می‌توان از عوامل مختلفی نام برد که در این مقاله فقط تأثیر قواعد مالی یا سازوکار استفاده از منابع نفتی در نظام مالی دولت بررسی می‌شود و سایر عوامل نهادی رسمی (و غیررسمی) از جمله، تأثیر نهادهای حقوقی و سیاسی که تأثیر مهمی در عملکرد صندوق‌های نفتی دارند به تحقیقات دیگر واگذار شده است.

در نتیجه، متغیر وابسته در این مقاله «عملکرد صندوق‌های نفتی» است و متغیر توضیح‌دهنده یا مستقل «قواعد مالی» است. به عبارت دیگر، موضوع اصلی مقاله این است که انتقال وجوه بین صندوق نفتی و بودجه دولت در چارچوب منسجم اقتصاد کلان و نظام

۱. برای نمونه نگاه کنید به گزارش‌های شماره ۲۳۰۱۲۸۷۱، ۱۲۲۴۶، ۱۴۷۳۸ و ۱۴۰۸۷ مرکز پژوهش‌های مجلس.

۲. با سرمشق گرفتن از دسته‌بندی ویلیامسون (۲۰۰۰) برای تحلیل واقعیت اجتماعی در چهار سطح شامل نهادهای غیررسمی (فرهنگ)، نهادهای رسمی (قانون)، نحوه تدبیر امور (سازماندهی) و عملکردها، این طبقه‌بندی صورت گرفته و در این مقاله فقط به سطح دوم پرداخته می‌شود.

مالی یکپارچه، چگونه باعث شده تا صندوق نفتی از عملکرد مطلوب تری برخوردار باشد و سؤال اساسی مقاله این است که چه تفاوت‌هایی در قواعد مالی، سبب تفاوت در عملکرد صندوق‌های نفتی در ایران و نروژ شده است؟

در مجموع، برای پاسخ به مسئله تحقیق با استفاده از روش کتابخانه‌ای اطلاعات مرتبط با سازوکار صندوق‌های نفتی در ایران و نروژ جمع‌آوری شده و به روش تطبیقی تحلیل می‌شوند. ساختار مقاله به این صورت است که ابتدا پیشینه و ضرورت موضوع مرور می‌شود. در قسمت بعد قواعد مالی تعریف شده و در قسمت سوم ویژگی‌ها و عملکرد صندوق‌های نفتی در ایران و نروژ تبیین شده است. در قسمت چهارم، بودجه یکپارچه و مؤلفه‌های آن و مشخصات هر مؤلفه با استفاده از ویژگی‌های نظام مالی نروژ تشریح می‌شود. در پایان نیز مقایسه‌ای بین صندوق‌های نفتی ایران و نروژ صورت می‌گیرد.

۱. پیشینه و ضرورت پژوهش

کارل^۱ (۱۳۸۸) بیان می‌کند که فایده اندکی درباره صندوق‌هایی در کشورهایی مانند قزاقستان، جمهوری کنگو یا گینه استوایی وجود دارد، جایی که حکومت‌ها حتی پایه‌ای‌ترین اطلاعات درباره درآمدهایشان از نفت و گاز را منتشر نمی‌کنند. در حالی که این صندوق‌ها احتمالاً روی کاغذ، خوب به نظر می‌رسند تقریباً همیشه زیر نظر و تحت کنترل قوه مجریه عمل می‌کنند و بنابراین می‌توانند نوعی از بودجه موازی را بدون اهرم‌های کنترلی تشکیل دهند.

راینسون، تورویک و وردی^۲ (۲۰۰۶) مطرح ساخته‌اند که رانت منابع طبیعی لزوماً به ناکارایی سیاسی منجر نمی‌شود بلکه به این نکته بستگی دارد که سیاستمداران در چه چارچوب نهادی اقدام به تصمیم‌گیری می‌کنند.

آسفاها^۳ (۲۰۰۷) با بررسی عملکرد صندوق‌های نفتی در جهان نشان می‌دهد این صندوق‌ها عملکرد متفاوتی داشته‌اند و صرف تشکیل این صندوق‌ها به تنهایی ضامن

1. Karl
2. Robinson, Torvik and Verdie
3. Asfaha

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۴۱

عملکرد موفقیت‌آمیز آنها نبوده است. این موضوع به‌ویژه در کشورهایی که انگیزه‌های سیاسی در جهت سیاست مالی باثبات نیست، بیشتر نمود پیدا کرده است. به‌عبارت‌دیگر، صندوق‌های تثبیت به‌خودی‌خود نمی‌توانند مشکل بی‌ثباتی درآمدهای نفتی را حل کنند. عامل کلیدی در موفقیت صندوق‌ها فراهم بودن محیط مناسب نهادی است. بنابراین انگیزه‌های نشئت گرفته از اقتصاد سیاسی که دولت‌ها با آن مواجه‌اند می‌توانند در مدیریت درست درآمدهای حاصل از منابع طبیعی مؤثر باشند.

آیزمن و گلیک^۱ (۲۰۰۹) با ارائه تحلیل‌های آماری در پی فهم بهتری از واقعیت‌های صندوق‌های ثروت ملی از قبیل انگیزه‌های ایجاد، اندازه و ساختار نظام تدبیر آنها هستند. همچنین به بررسی نظام تدبیر و شفافیت صندوق‌ها و نسبت آنها با حکمرانی داخلی و جهانی می‌پردازند.

صادقی و بهبودی (۱۳۸۳)، با ارزیابی عملکرد حساب ذخیره ارزی و با تبیین اختلالاتی که به عدم توفیق کامل در تحقق اهداف و مأموریت‌های مورد انتظار آن منجر شده، پیشنهادهایی مانند ارتقاء و تغییر عنوان حساب ذخیره ارزی به صندوق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری، تبدیل سرمایه‌های حاصل از فروش نفت خام به شکل‌های دیگری از دارایی‌های روی زمینی، تنظیم پرتفوی مناسب و اعمال مدیریت ریسک و بازده برای حفظ اصل سرمایه و حداکثرسازی قدرت خرید آن و همچنین استفاده از سود و بازده این دارایی‌ها برای موارد معین ارائه کرده‌اند.

ابراهیمی و سوری (۱۳۸۴) با اشاره به زیان‌های نااطمینانی در آمد نفت به ایجاد حساب‌های تثبیتی برای مهار نوسانات درآمد نفت پرداخته و با استفاده از یک تابع تولیدی که نرخ رشد تولید، تابعی از رشد نیروی کار و سرمایه است، نشان می‌دهند نااطمینانی درآمدهای نفتی اثر منفی و کاملاً معناداری بر رشد اقتصادی در ایران طی دوره ۱۳۷۹-۱۳۴۵ داشته است.

کریمی‌فرد (۱۳۹۰) بیان می‌کند که براساس تجربیات کشورها، زمانی عملکرد صندوق نفتی 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،

1. Aizenmanw and Glick

معیارهای شفاف و واضح برای پس انداز و خرج کردن، حسابرسی دقیق و ارائه گزارش‌های منظم و برگزاری جلسات پرسش و پاسخ و بحث علنی با حضور رسانه‌ها تأکید شود.

موسوی آزاد کسمایی (۱۳۹۱) نشان داده که حساب ذخیره ارزی نه تنها در دستیابی به اهداف، موفقیت چندانی نداشته بلکه از بعد شاخص شفافیت نیز در مقایسه با سایر صندوق‌ها، از شفافیت کمتری برخوردار بوده است.

بهبودی و همکاران (۱۳۹۱) با استفاده از الگوی تعادل عمومی محاسبه‌پذیر دو رویکرد صندوق توسعه ملی و توزیع مستقیم درآمدهای نفتی مشمول مالیات برای استفاده از منابع نفتی را تجزیه و تحلیل کرده و نشان داده‌اند رویکرد توأمان صندوق توسعه ملی و در کنار آن توزیع مستقیم مشمول مالیات سبب افزایش رشد تولید ناخالص داخلی در بلندمدت می‌شود. نادعلی (۱۳۹۲) بعد از اینکه نشان می‌دهد در عمل تغییری در الگوی رفتاری دولت، ساختار بودجه و روند فزاینده وابستگی به درآمدهای نفت ایجاد نشده است؛ به این موضوع می‌پردازد که مسیر حرکت صندوق توسعه ملی چگونه باشد تا ضمن حفظ منافع بین‌نسلی، به اهداف اولیه تصریح شده در اساسنامه صندوق دست یابد؟ وی بیان می‌کند که اول، سه شرط استقلال صندوق، اقتدار و سیاست‌های مالی و تعهد کامل به آن و پرهیز از مداخله مستقیم صندوق در عملیات اجرایی، از عمده‌ترین الزامات موفقیت صندوق در ایفای نقش توسعه‌ای آن است. دوم آنکه، در کشورهایی که انگیزه‌های سیاسی - اقتصادی دولت‌ها اجازه مدیریت محتاطانه درآمدهای صندوق‌ها را نمی‌دهد، ذخایر صندوق توسعه ملی نباید برای تحمیل مسیرهای بهینه هزینه‌های دولت استفاده شود.

پناهی نژاد و شفیعی (۱۳۹۲) با استفاده از چهار شاخص رشد تولید ناخالص داخلی به همراه رشد درآمد سرانه، تورم، رشد واقعی درآمدهای نفتی در مقابل هزینه‌های واقعی دولت و وابستگی به صادرات طبیعی، به ارزیابی عملکرد صندوق‌های نفتی پرداخته است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد صندوق‌های نفتی نروژ و الجزایر عملکرد خوبی در جلوگیری از «نفرین منابع»^۱ در اقتصادشان داشته‌اند. صندوق‌های اکوادور و مکزیک عملکرد متوسط و صندوق‌های روسیه و ونزوئلا عملکرد ضعیفی در این زمینه داشته‌اند.

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۴۳

حسینی و باستانی (۱۳۹۲) با مقایسه عملکرد ۱۰ صندوق نفتی برتر جهان به اهمیت شفافیت در عملکردها، ترکیب بهینه سبد دارایی‌ها، اتخاذ سیاست‌ها و شیوه‌های مناسب سرمایه‌گذاری، اولویت‌بندی حوزه فعالیت‌های اقتصادی برای سرمایه‌گذاری و انتخاب محدوده جغرافیایی مناسب به منظور ارتقای جایگاه و ایفای نقش صندوق توسعه ملی در فرایند توسعه اقتصادی کشورمان پرداخته است.

زمان‌زاده و الحسینی (۱۳۹۳) به بررسی راهکارهای موجود مدیریت درآمدهای نفتی با معیارهای سودمندی، پایداری، سازگاری و قابلیت اجرا پرداخته و معتقدند هیچ ضامن و شرطی برای پایداری راهکار تشکیل صندوق‌های نفتی به جز خواست سیاستمداران وجود نداشته که با توجه به کوتاه‌مدت بودن زمان دوره سیاستگذاران ایرانی شرط پایداری برقرار نیست. علاوه بر این، سازوکار صندوق نفتی نیازمند شفافیت و ثبات قوانین و وجود نهادهای قدرتمند در جهت حمایت از اهداف صندوق است که هیچ‌کدام از این موارد در کشور ما وجود ندارد و شرط سازگاری نیز برقرار نیست. تجربه کشورهایی که سرانه درآمد نفتی به جمعیت آنها آنقدر بالا نیست، نشان می‌دهد این صندوق‌ها عملاً طرح‌هایی شکست خورده محسوب می‌شوند (تجربه ایران، ونزوئلا، لیبی، الجزایر، مکزیک، سودان، چاد، آذربایجان و قزاقستان) و این صندوق‌ها به جای کمک به سیاست مالی باثبات و هموارسازی مخارج دولت، خود تبدیل به مشکل شده‌اند. صندوق‌های موفق نفتی در نروژ، ایالات متحده و کانادا در کشورهایی قرار گرفته‌اند که از قبل دارای ساختار اداری‌ای هستند که بر نظارت، شفافیت و پاسخگویی تأکید داشته و از استانداردهای حسابداری مالی روشن تبعیت کرده و همچنین نظام قضایی مستقلی دارند که می‌تواند مدیران را از تغییر و تفسیر خودسرانه مقررات بازدارد.

در نتیجه، می‌توان گفت قواعد و مقررات حاکم در کشورهای نفت‌خیز و پیچیدگی‌های فنی حاکم بر فعالیت بخش‌های اقتصادی غالباً به گونه‌ای است که دلیل و انگیزه‌های قوی در جهت ایجاد شفافیت، حساب‌دهی و برقراری عدم تمرکز در تصمیم‌گیری‌ها وجود ندارد. بلکه برعکس، غالباً درآمد نفتی در حوزه و ساختار متمرکز سیاسی حاکم به برقراری شبکه‌ای پیچیده و بسته از شرکت‌ها، مؤسسات و دولتی‌ها منجر می‌شود که هرگونه شفافیت را خطری جدی بر موجودیت خود تلقی می‌کنند (مهدویان، ۱۳۸۵).

صندوق‌های نفتی نیز در همین بستر نهادی رشد و نمو داشته و در صورت فراهم نبودن محیط، نتیجه بهتری از سایر بخش‌های اقتصاد نخواهند داشت.

هرچند صندوق‌های نفتی به‌عنوان راهی برای مقابله با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی پیشنهاد شده‌اند تا با ذخیره بخشی از درآمدهای نفت در ایامی که قیمت نفت بالاست، لنگری برای بودجه کشورهای نفتی در دورانی باشند که قیمت نفت پایین است و همچنین ممکن است به‌عنوان سازوکاری عمل کنند که اجازه دهند نسل‌های آینده در بخشی از ثروت نفت سهیم شوند، اما باید توجه داشت که صندوق نفتی نمی‌تواند جایگزین مدیریت مالی کارآمد در کوتاه‌مدت یا رویکرد بین‌دوره‌ای سنجیده برای سیاست مالی در بلندمدت در کشورهای نفتی شود.

شواهد تجربی نشان می‌دهد تأسیس صندوق‌های نفتی، تأثیری بر کاهش هزینه‌های دولت نداشته است و در نبود محدودیت برای جایگزینی در صورتی که یک منبع از دسترس دولت خارج شود دولت می‌تواند از سایر منابع (از جمله استقراض) برای تأمین هزینه‌های خود استفاده کند (دیویس و همکاران،^۱ ۱۳۸۹). در نتیجه دورکردن صوری درآمدهای نفت از دست دولت به‌خودی‌خود تأثیری بر نظام مالی نخواهد گذاشت و شناسایی عواملی که سبب عدم موفقیت صندوق‌های نفتی شده ضرورتی اساسی است.

۲. قواعد مالی ورود درآمدهای نفتی به بودجه دولت

۲-۱. تعریف و اهداف قواعد مالی

قاعده مالی^۲، به قاعده‌ای گفته می‌شود که یک قید بلندمدت را از طریق محدودیتی بر ارقام بودجه‌ای وضع می‌کند. به این ترتیب، سیاست مالی در چارچوب قواعد و ارقامی شکل داده می‌شود که به راحتی قابل انحراف یا تلاطم نیست. مهم‌ترین مشکلی که سیاست مالی ممکن است با آن روبه‌رو شود، کسری‌های ساختاری یا مقطعی ناخواسته در بودجه است. برای کاهش این تأثیرات، طیف وسیعی از نوآوری‌های نهادی - شامل ایجاد صندوق‌های نفتی و چارچوب‌های بودجه میان‌مدت - در سه دهه اخیر در دنیا به وجود آمده‌اند تا از سیاست‌های

1. Jeffrey, Ossowski, Daniel and Barnett

2. Fiscal Rule

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۴۵

مالی متعادل و محتاطانه‌تر پشتیبانی کنند و سیاست مالی را از حالت همسو با چرخه‌های درآمدی به حالت غیرچرخه‌ای یا ضدچرخه‌ای تبدیل کنند (Frankel, Vegh and Vuletin, 2011).

۲-۲. قواعد مالی خاص برای کشورهای دارای منابع زیاد

برای تنظیم میزان ورود منابع ناشی از نفت در بودجه کشورهای دارای منابع، به دو چارچوب کلی اشاره می‌شود: چارچوب پرنده در دست^۱ و چارچوب درآمد دائمی^۲.

قاعده پرنده در دست فرض می‌کند منابع نفتی در آینده نه‌چندان دور تمام شده و قبل از اتمام یا منسوخ شدن آن باید ثروت نفتی حاصل تبدیل به ثروت مالی شده باشد. در نتیجه این قاعده توصیه می‌کند که کسری‌های غیرنفتی در سال‌های اولیه استخراج بسیار کم باشد (بارنت و اوزاسکی، ۱۳۸۹). به عبارت دیگر، طبق این قاعده هزینه‌ها براساس میزان دارایی‌های موجود یا پرنده در دست صورت خواهد گرفت، در نتیجه همه درآمدهای منبع طبیعی وارد صندوق شده و صرفاً به مقدار تعیین شده (عمدتاً نرخ بازده یا نرخ سود سرمایه‌گذاری) از آن وارد بودجه می‌شود. نروژ با حق استفاده از منابع صندوق در بودجه عمومی حداکثر به اندازه نرخ بازگشت سرمایه صندوق (۴ درصد)، یک الگو در استفاده از قاعده پرنده در دست است.

در چارچوب نظریه درآمد دائمی، متغیر اصلی ثروت نفت است که با ارزش حال درآمدهای نفتی آینده تعریف می‌شود. چالش بلندمدت سیاست مالی در این رویکرد، تصمیم‌گیری درباره چگونگی تخصیص ثروت دولت (شامل ثروت نفت) بین نسل‌هاست (همان). طبق این قاعده، مصرف در هر دوره به اندازه درآمد دائمی یا در اینجا به اندازه بازدهی ضمنی ثروت دولت، محدود می‌شود.

آیا قواعد مالی می‌توانند کمکی به عملکرد بهتر کشورهای نفتی در استفاده از درآمدهای نفتی و رشد بالاتر اقتصادی کنند؟ اگرچه تأثیر این قواعد به‌تنهایی بر جلوگیری از اشتباهات سیاستگذاری به ویژه در زمان‌های رونق نفتی محل تردید است اما قواعد مالی

1. Bird In Hand Rule (BIH)

به این مفهوم که تنها در هنگامی می‌توان از داشتن پرنده مطمئن بود که آن پرنده در دستان تو باشد.

2. Permanent Income Hypothesis Rule (PIH)

مناسب می‌تواند به تغییر توجه از استفاده کوتاه‌مدت از درآمدهای نفتی به سمت تحقق ثبات مالی و رشد بلندمدت کمک کند (Bjerkholt and Niculescu, 2002). علاوه بر این، بسیاری از کشورهای دارای منابع تجدیدناپذیر به سمت تأسیس صندوق‌های نفتی به‌عنوان مکانیسم کارا کردن قواعد نفتی رفته‌اند. یک صندوق نفتی به شرطی می‌تواند جریان درآمدهای نفت را عیان‌تر و قابل رصد کند که مقید به سازوکارهای شفافیت دقیق شده باشد و انتقال وجوه بین صندوق و بودجه عمومی در چارچوب منسجم اقتصاد کلان جا گرفته باشد؛ زیرا از آنجا که یکی از کارکردهای اساسی صندوق‌های نفتی پوشش کسری بودجه (به معنای منعکس کردن تغییرات در خالص دارایی مالی دولت) است، صندوق نمی‌تواند از کارکرد بودجه‌ای جدا شود. بنابراین، به‌طور بالقوه، صندوق نفتی محور هر تلاش برای تأسیس قواعد نفتی برای ایجاد ثبات در کوتاه‌مدت و پایداری در بلندمدت شده است (Ibid.).

۳-۲. قواعد مالی در چارچوب بودجه یکپارچه

صندوق نفتی در صورتی می‌تواند موفق باشد که انتقال وجوه بین صندوق و بودجه عمومی در چارچوب منسجم اقتصاد کلان و نظام مالی یکپارچه صورت گیرد. بودجه یکپارچه از چهار قاعده زیر برخوردار است:

قاعده یکم، بر خورداری از خزانه برای همه منابع دولت به گونه‌ای که هیچ منبعی خارج از خزانه کل کشور قرار نگیرد. این ویژگی توانایی اطلاع از مجموع منابع مالی دولت و در نتیجه تخصیص کارای آن را فراهم می‌کند.

قاعده دوم، انتقال مازاد واقعی بودجه به صندوق است. در نبود یکپارچگی، حتی اگر بخشی از درآمد نفت از خزانه اصلی دولت خارج شود، دولت می‌تواند استقراض کرده و بدهی‌های خود را افزایش دهد که در نتیجه تغییری در پس‌انداز کل اقتصاد ایجاد نمی‌شود. بنابراین، اگر کنترل هزینه‌ها یا کسری بودجه ناکافی باشد، مزایای ایجاد صندوق تثبیت یا صندوق بین‌نسلی محدود خواهد بود.

قاعده سوم، نقش محوری بانک مرکزی در مدیریت دارایی‌های ارزی است. در نبود

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۴۷

این نقش و تقسیم مدیریت ارزهای دولتی امکان نظارت مؤثر بر بازار ارز با خرید یا فروش بموقع ارز از بین رفته و کنترل نرخ ارز دشوار می‌شود.

قاعده چهارم، محدود کردن کسری بودجه غیرنفتی به عنوان مکمل سازوکار صندوق نفتی است. در نبود این قاعده معلوم نمی‌شود در چه صورت اجازه استفاده از منابع نفتی انباشته شده وجود خواهد داشت و سقف استفاده از این منابع انباشته چقدر خواهد بود.

۳. معرفی صندوق‌های نفتی ایران و نروژ

۳-۱. حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در ایران

براساس ماده (۶۰) برنامه سوم، دولت مکلف به ایجاد «حساب ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت خام» و «حساب ذخیره ریالی» در نزد بانک مرکزی از سال ۱۳۸۰ شد. مازاد درآمدهای ارزی نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در برنامه در حساب ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت نگهداری و با کاهش درآمدهای نفتی در سال‌های برنامه امکان تبدیل ارز به ریال و برداشت از حساب پدید می‌آمد. براساس این قانون، جبران کاهش درآمدهای دولت از محل مالیات و سایر درآمدها از حساب ذخیره ارزی ممنوع شد. همچنین پس از حصول اطمینان از تحقق درآمدهای ریالی پیش‌بینی شده در قانون بودجه هر سال، اعطای وام کوتاه‌مدت برای فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری از محل باقی‌مانده وجوه ارزی مجاز شناخته شد.

با افزایش شدید قیمت نفت در بازار جهانی کمتر از شش ماه از ابلاغ برنامه سوم، از سوی نمایندگان مجلس پنجم، ماده (۶۰) برنامه سوم در قالب طرح اصلاح شد. در این اصلاحیه «حساب ذخیره ریالی» از ماده مذکور حذف و فقط یک حساب تحت عنوان «حساب ذخیره ارزی حاصل از صادرات نفت خام» از سال ۱۳۷۹ در نظر گرفته شد. همچنین در این اصلاحیه ارقام مربوط به درآمد حاصل از صادرات نفت در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ در جداول پیش‌بینی درآمدهای ارزی تغییراتی کرد و دولت اجازه یافت تا معادل ۵۰ درصد حساب ذخیره ارزی را برای سرمایه‌گذاری و تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز طرح‌های تولیدی در اختیار بخش غیردولتی قرار دهد. به‌طور خلاصه جریان وجوه نفت در برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳) به شرح ذیل بود.

۱. قسمت کوچکی از نفت صادراتی بابت بازپرداخت‌های بیع متقابل به شرکت‌های طرف قرارداد تعلق گرفت.

۲. بقیه نفت صادراتی را مصرف‌کننده خارجی خریداری کرده و به ازای آن ارز پرداخت کرد.

۳. ارزش‌های دریافت شده به حساب‌های بانک مرکزی واریز شد.

۴. مازاد منابع نفتی بر ارقام مصوب جداول برنامه سوم توسعه (مطابق ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه) به حساب ذخیره ارزی واریز شد.

به عبارت دیگر، از سال ۱۳۷۹ علاوه بر خزانه‌داری کل کشور، حساب ذخیره ارزی نیز در بخشی از منابع نفتی سهمیم شد. در تاریخ ۱۳۷۹/۸/۲۵ آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۰) قانون برنامه به تصویب رسید و براساس آن هیئت امنای حساب ذخیره ارزی 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) برای حسن اجرای قانون و اتخاذ تصمیم در مواردی نظیر تعیین روش محاسبه نرخ سود و زمان بازپرداخت تسهیلات اعطایی و نیز تعیین اولویت طرح‌ها برای استفاده از تسهیلات تشکیل شد.

ماده (۱) قانون برنامه چهارم نیز به حساب ذخیره ارزی اختصاص یافت. این قانون تفاوت عمده‌ای با ماده (۶۰) برنامه سوم نداشت و در بند «۲» ماده (۲۸) قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ دولت مکلف شد سیاست‌هایی را اتخاذ کند که هر ساله چهل درصد (۴۰٪) از مانده حساب ذخیره ارزی سال پیش را به بخش غیردولتی اختصاص دهد. در نتیجه، جریان وجوه نفت در برنامه چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴) به شرح زیر بود:

۱. قسمت کوچکی از نفت صادراتی (شامل نفت خام و میعانات گازی) بابت بازپرداخت‌های بیع متقابل به شرکت‌های طرف قرارداد تعلق گرفت.

۲. بقیه نفت صادراتی را مصرف‌کننده خارجی خریداری کرده و به ازای آن ارز پرداخت کرد.

۳. ارزش‌های دریافت شده به حساب‌های بانک مرکزی واریز شد.

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۴۹

۴. بانک مرکزی موظف شد سهم شرکت ملی نفت ایران از این وجوه را (مطابق با تبصره‌های قانون بودجه سنواتی) به شرکت مزبور پرداخت کند.

۵. مازاد منابع نفتی بر ارقام مصوب جداول برنامه چهارم، به حساب ذخیره ارزی واریز شد. به عبارت دیگر، از سال ۱۳۸۴ علاوه بر خزانه‌داری کل کشور و حساب ذخیره ارزی، قسمتی از درآمد حاصل از صادرات نفت مستقیماً در اختیار شرکت نفت قرار گرفت.

در ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم، ادامه کار حساب ذخیره ارزی با شرح وظایف محدودتر از گذشته تصویب شد. طبق این ماده، تأمین کسری بودجه عمومی دولت ناشی از کاهش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی از محل حساب ذخیره ارزی مشروط بر اینکه از دیگر منابع قابل تأمین نباشد با تصویب مجلس مجاز است.

در ماده (۶۰) قانون برنامه سوم و ماده (۱) قانون برنامه چهارم فقط مازاد منابع حاصل از صادرات نفت خام به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شد اما در ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم قرار شد تا مازاد منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی (به صورت نقدی و تهارتری) و درآمد دولت از صادرات فرآورده‌های نفتی و خالص صادرات گاز نیز به حساب ذخیره ارزی واریز شوند. همچنین، در قوانین قبلی ملاک تعیین مازاد جداول برنامه بود اما با توجه به اینکه برنامه پنجم فاقد جدول بود ملاک تعیین مازاد، مصارف ارزی پیش‌بینی شده در جداول قوانین بودجه کل کشور و سهم صندوق توسعه ملی است.

نکته قابل توجه درباره حساب ذخیره ارزی اینکه در تبصره «۲» ماده (۱۴) قانون نفت، حساب ذخیره ارزی تبدیل به حسابی دائمی شد و مقرر شد درآمد حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سالانه کل کشور به حساب ذخیره ارزی واریز شود.

در ماده (۱۸) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ تصمیماتی برای بازپرداخت تسهیلات حساب ذخیره ارزی گرفته شد تا اساساً دیگر منابعی از محل بازپرداخت تسهیلات به این حساب واریز نشود! طبق این مصوبه از سال ۱۳۹۵، صد درصد (۱۰۰ درصد) منابعی که از محل حساب ذخیره ارزی به عاملیت بانک‌های دولتی

صرف اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی شده است و طی سال‌های آتی وصول می‌شود، پس از کسر تعهدات قبلی به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و جهت افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی با اولویت همان بانک‌های عامل منظور می‌شود.

تحول بعدی اینکه در ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم، صندوق توسعه ملی تأسیس شد. تشکیل صندوق مذکور ابتدا در مجمع تشخیص مصلحت نظام مطرح و در بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی شد. صندوق با هدف تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» شکل گرفت. در مجموع، جریان وجوه نفت در برنامه پنجم (۱۳۹۴-۱۳۸۹) به شرح زیر بود:

۱. قسمت کوچکی از نفت صادراتی (شامل نفت خام و میعانات گازی) بابت بازپرداخت‌های بیع متقابل به شرکت‌های طرف قرارداد تعلق گرفت.

۲. بقیه نفت صادراتی را مصرف‌کننده خارجی خریداری کرده و به‌ازای آن ارز پرداخت کرد.

۳. ارزهای دریافت شده به حساب‌های بانک مرکزی واریز شد.

۴. بانک مرکزی موظف شد سهم شرکت ملی نفت ایران از این وجوه را (مطابق با تبصره‌های قانون بودجه سنواتی) به شرکت مزبور پرداخت کند.

۵. بانک مرکزی موظف شد سهم صندوق توسعه ملی را از این وجوه (مطابق ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم) به صندوق مذکور پرداخت کند.

۶. بانک مرکزی موظف شد تا سقف ریالی در نظر گرفته شده در قانون بودجه، ارزهای خارجی را به ریال تبدیل و به حساب خزانه‌داری کل واریز کند.

۷. موظف شد وجوه ارزی باقی‌مانده را به حساب ذخیره ارزی (مطابق ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم) واریز کند.

به عبارت دیگر، از سال ۱۳۸۹ علاوه بر خزانه‌داری کل کشور، حساب ذخیره ارزی و شرکت ملی نفت ایران، سالیانه قسمتی از درآمد حاصل از صادرات نفت به صندوق توسعه ملی تعلق گیرد. همچنین به نظر رسید عملکرد ناموفق حساب ذخیره ارزی به سبب نبود اساسنامه مصوب مجلس است و آنچه به‌عنوان هیئت امانا حساب ذخیره براساس آیین‌نامه

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۵۱

مصوب هیئت وزیران ایجاد شده قدرت لازم برای تحقق اهداف حساب را ندارد. در نتیجه باید اساسنامه صندوق توسعه ملی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. در این اساسنامه^۱ ارکان مجزایی شامل هیئت امناء، هیئت عامل و هیئت نظارت برای سیاستگذاری، اجرا و نظارت در نظر گرفته شد. سیاستگذاری صندوق را هیئت امنایی نه نفره شامل رئیس جمهور، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر کار و امور اجتماعی، وزیر نفت، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، دادستان کل کشور، دو نفر نماینده از کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات به انتخاب مجلس شورای اسلامی به همراه رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و رئیس اتاق تعاون ایران به عنوان عضو ناظر و بدون حق رأی انجام می‌دهند. همچنین، هیئت امناء ملزم به درج تصمیمات خود در روزنامه رسمی کشور و نیز یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار است. اداره صندوق را هیئت عامل پنج نفره‌ای انجام خواهد داد که هیئت امناء انتخاب و با حکم رئیس جمهور منصوب می‌شوند. هیئت نظارت نیز با ترکیب رئیس دیوان محاسبات کشور، رئیس سازمان حسابرسی کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور تشکیل می‌شود. این هیئت موظف است گزارش نظارتی خود را هر شش ماه یکبار به هیئت امناء و مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

۲-۳. صندوق نفتی نروژ

در سال ۱۹۹۰ پارلمان نروژ قانون تشکیل صندوق نفتی دولت را تصویب کرد. هدف از تشکیل صندوق کاهش اثرات مخرب نوسانات شدید قیمت نفت بر ثبات اقتصادی و ایجاد سرمایه جایگزین نفت در ایام پایان نفت اعلام شده است. کشور نروژ با پیر شدن جمعیت روبه‌رو است که سبب افزایش هزینه‌های دولت بابت پرداخت مستمری‌های بازنشستگی و ارائه خدمات مراقبت و پرستاری خواهد شد (Hagist and et al., 2010). توجه جدی به بازرسی نظام تأمین اجتماعی نروژ و دادن اطمینان به نروژی‌ها از وجود منابع کافی برای نسل‌های آینده و

۱. ابتدا در ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه اساسنامه صندوق تصویب و سپس در ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب اسفند ۱۳۹۵ اساسنامه صندوق توسعه ملی دائمی شد.

دوران پایان نفت برای پرداخت تعهدات آتی بازنشستگی، زمینه تغییر نام صندوق را فراهم کرد. در سال ۲۰۰۶، نام صندوق نفتی نروژ از «صندوق نفتی دولت» به «صندوق بازنشستگی دولت - جهانی»^۱ تغییر کرد.^۲ البته باید توجه داشت که برخلاف نام آن، این صندوق یک صندوق پرداخت مستمری بازنشستگی و از کارافتادگی متعارف نیست و تأمین مالی آن نه از طریق پرداخت حق بیمه بلکه از طریق منابع نفتی صورت می‌گیرد. در نتیجه عموماً این صندوق با عنوان صندوق نفتی شناخته شده و اهداف کلی آن طبق ماده (۱) قانون تأسیس صندوق عبارت است از: پشتیبانی از پس انداز دولتی برای تأمین مالی هزینه‌های طرح بیمه ملی برای پرداخت تعهدات آتی بازنشستگی و پشتیبانی از ملاحظات بلندمدت برای استفاده از درآمدهای نفتی.

قانونگذاری برای صندوق با پارلمان نروژ است و اداره عملیاتی آن توسط مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی نروژ^۳ که قسمتی از بانک مرکزی است، صورت می‌گیرد. بانک مرکزی نروژ نیز تحت نظارت وزارت دارایی که از طرف ملت نروژ مالک صندوق است (NBIM, 2015) فعالیت کرده و این وزارتخانه استراتژی‌های سرمایه‌گذاری صندوق را پس از مشورت با NBIM و همچنین پارلمان نروژ تعیین می‌کند. وجوه صندوق نیز در بانک مرکزی نروژ نگه‌داری می‌شود (ماده (۲) قانون تأسیس صندوق).

در سال ۲۰۱۳، NBIM به منظور تقویت مالکیت بلندمدت خود اداره مشورتی دولتی^۴ ویژه‌ای را تأسیس کرد. این اداره مشورتی در انتخاب موارد سرمایه‌گذاری صندوق مساعدت کرده و علاوه بر این، به مدیریت فعال دارایی‌های NBIM به منظور انتخاب بهینه فعالیت‌ها، خدمت خواهد کرد.

1. Government Pension Fund Global (GPGF)

۲. در کنار صندوق بازنشستگی دولت - جهانی (GPGF)، صندوق بازنشستگی دولت - نروژ GPFN نیز وجود دارد. این صندوق نقش صندوق بازنشستگی واقعی را بر عهده داشته و بخش اعظم دارایی‌های خود را براساس کرون نروژ در بازارهای سهام و اوراق با درآمد ثابت سرمایه‌گذاری می‌کند. در انتهای سال ۲۰۱۵ پرتفولیوی اوراق سهام و درآمد ثابت این صندوق به ترتیب حدود ۱۰ درصد ارزش بازار سهام اسلو (OSEBX) و ۳ درصد بازار اوراق قرضه نروژ را تشکیل می‌دهد (میرزاابراهیمی، ۱۳۹۵).

3. Norgs Bank Investment Management (NBIM)

4. Governance Advisory Board

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۵۳

۳-۳. منابع و مصارف صندوق نفتی نروژ

طبق ماده (۳) قانون تأسیس صندوق بازنشستگی دولت - جهانی (GPFG)، درآمد صندوق شامل خالص وجوه نقد حاصل از فعالیت‌های نفتی است که از بودجه دولت مرکزی به صندوق منتقل می‌شود. به عبارت دیگر، همه درآمدهای نفتی و سایر درآمدها وارد بودجه شده و پس از کسر هزینه‌های نفتی و سایر هزینه‌ها، مازاد آن به صندوق واریز می‌شود.

علاوه بر درآمدهای حاصل از فعالیت‌های نفتی، بازده سرمایه حاصل از فعالیت‌های مالی نیز به عنوان درآمد صندوق محسوب می‌شود (ماده (۴) قانون تأسیس GPFG). وجوه صندوق، تا پایان سال ۲۰۱۶ در سهام شرکت‌ها (حدود ۶۲/۵ درصد)، دارایی‌های با بازگشت ثابت (حدود ۳۴/۳ درصد) و مستغلات و املاک (در پایان سال ۲۰۱۴ حدود ۳/۲ درصد) سرمایه‌گذاری شده است (NBIM, 2016).

به طور کلی صندوق مجاز به سرمایه‌گذاری در تمامی نقاط جهان به جز نروژ است (و به همین جهت جهانی نامیده می‌شود) و تا پایان سال ۲۰۱۶ در ۷۷ کشور سرمایه‌گذاری کرده است. صندوق نروژ در زمینه انجام سرمایه‌گذاری‌ها، دارای تعهدات اخلاقی است به گونه‌ای که از انجام سرمایه‌گذاری در سهام شرکت‌هایی که در صنایع نظامی فعالیت دارند و نیز شرکت‌هایی که فعالیت آنان موجب گرمایش زمین و مخرب برای محیط زیست است منع شده است (همان).

ماده (۵) قانون تأسیس صندوق، تنها مصرف مجاز صندوق را انتقال به بودجه دولت مرکزی با مصوبه مجلس دانسته است.

۴. تحلیل قواعد مالی بودجه یکپارچه و اجرای آن در ایران و نروژ

۴-۱. قاعده یکم: برخورداری از خزانه واحد

در ایران قوانین ورود منابع نفتی به نظام مالی کشور به گونه‌ای است که دست کم پنج محل برای تجمع منابع نفتی وجود دارد:

اول، خزانه‌داری کل که تحت مدیریت وزارت امور اقتصادی و دارایی بوده و ارقام آن در بودجه عمومی درج شده و بخشی از منابع نفتی بعد از تبدیل شدن به ریال به آن واریز می‌شود.

دوم، شرکت ملی نفت ایران که ارقام آن خارج از بودجه عمومی و در بودجه شرکت‌های دولتی قرار می‌گیرد؛ در این محل درصدی از منابع نفتی صادراتی واریز شده و همچنین بخشی از منابع حاصل از فروش داخلی نفت نیز به آن اختصاص می‌یابد.

سوم، صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی که تحت مدیریت هیئت امناء (عمدتاً دولتی) فعالیت کرده و ارقام آن خارج از بودجه عمومی است.

چهارم، سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها که ارقام آن خارج از بودجه عمومی و در بودجه شرکت‌های دولتی است. این سازمان بخشی از منابع حاصل از فروش داخلی نفت را به خود اختصاص می‌دهد.

پنجم، منابعی که با عنوان افزایش بهره‌وری انرژی از منابع نفتی به شرکت‌های دولتی و غیردولتی تعلق می‌گیرد، با مجوز ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور بخشی از منابع احتمالی حاصل از فروش داخلی یا صادرات نفت به جای درج در بودجه عمومی به شرکت‌های مذکور اختصاص می‌یابد.

تعدد این محل‌های تجمع، نشان از عدم یکپارچگی نظام مالی کشور و نبود مدیریت واحد بر منابع نفتی ایران دارد. همین تکثر، زمینه روشن نبودن میزان منابع و مصارف ایران و تحمیل برخی هزینه‌ها به صندوق‌های نفتی ایران از طریق به‌غیراز سند بودجه شده است. این در حالی است که همه وجوه حاصل از نفت نروژ در یک خزانه گردآوری می‌شود. درآمدهای نفتی دولت نروژ به سه بخش تقسیم می‌شود.

۱. سهم مالی مستقیم دولت؛^۱ (سهمی که دولت از هر مجوز تولید نفت دریافت می‌کند)؛

۲. سود سهام استات اوایل؛^۲

۳. مالیات‌ها (مالیات، بهره مالکانه، حق‌الارض^۳ و مالیات کربن).

1. States's Direct Financial Interest (SDFI)

۲. از سال ۲۰۰۱، 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، سهام دولت در استات اوایل در ژانویه ۲۰۱۴ به ۶۷ درصد کاهش یافت (وزارت دارایی نروژ، گزارش مالی دولت، ۲۰۱۴).

3. Area Fee

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۵۵

طبق ماده (۳) قانون تأسیس صندوق بازنشستگی دولت - جهانی درآمد حاصل از فعالیت‌های نفتی به شرح ذیل است:

همه درآمدهای مالیاتی و بهره مالکانه حاصل از فعالیت‌های نفتی، مالیات حاصل از انتشار دی‌اکسید کربن (CO₂) حاصل از فعالیت‌های نفتی در فلات قاره، مالیات حاصل از انتشار NO_x حاصل از فعالیت‌های نفتی در فلات قاره، سهم مالی مستقیم دولت، درآمدهای دولت مرکزی از خالص مازاد توافقنامه‌ها شامل پروانه‌های تولید مشخص، سود سهام استات اوایل، انتقالات از صندوق بیمه نفتی، درآمدهای حاصل از تأسیسات فلات قاره، هرگونه فروش سهام دولتی که منافع مالی مستقیم دولت را نمایندگی می‌کند.^۱

سهم هر کدام از اقلام مذکور در سال ۲۰۱۴ در جدول ۱ آمده است. خالص وجوه نقد دولت نروژ از سرجمع فعالیت‌های نفتی ۳۱۱/۶ میلیارد کرون نروژ بوده که ۱۷۰ میلیارد آن به‌عنوان مالیات و ۱۱۲/۹ میلیارد آن به‌عنوان سهم مالی مستقیم دولت و بقیه از سایر عناوین حاصل شده است.

جدول ۱. ترکیب درآمدهای نفتی دولت نروژ در سال ۲۰۱۴

مقدار (میلیارد کرون)	اقلام درآمدی
۱۷۰	مالیات
۱۱۲/۹	سهم مالی مستقیم دولت
۲۲/۶	سود سهام استات اوایل
۶/۱	درآمدهای حاصل از تأسیسات فلات قاره و مالیات‌های محیطی ^۲
۳۱۱/۶	خالص وجوه نقد دولت از فعالیت‌های نفتی

Source: Norwegian Ministry of Finance, Budget, 2014.

۲-۴. قاعده دوم، انتقال مازاد واقعی بودجه به صندوق

در ایران از آنجا که درخواست‌های دولت و مجلس برای هزینه‌ها در بودجه عمومی دولت بیشتر از منابع در دسترس آنها بوده، همواره بخشی از هزینه‌ها از طریق حساب ذخیره ارزی یا صندوق توسعه ملی انجام شده است. هزینه‌هایی که جایگاه اصولی آنها درون سند بودجه عمومی دولت

1. Government Pansio Fund Act
2. Environment Taxes

و در سرفصل‌های مشخص مصارف است نه برداشت‌های غیرشفاف از صندوق‌های نفتی. در دوره زمانی ۱۳۷۹ تا ۱۳۹۰ حدود ۱۷۰ میلیارد دلار به حساب ذخیره ارزی ایران واریز و حدود ۱۶۹ میلیارد دلار نیز برداشت شد. در مجموع مصارف، حدود ۱۸ میلیارد دلار تسهیلات به بخش‌های غیردولتی (شامل بخش‌های شبه‌دولتی) پرداخت شده و مابقی (۱۵۱ میلیارد دلار) توسط دولت چه در قالب بودجه عمومی و چه در خارج بودجه عمومی هزینه شد (جدول ۲). به عبارت دیگر، حدود ۹۰ درصد منابع حساب ذخیره ارزی توسط دولت در عمل مصرف شد در حالی که طبق قانون، حساب ذخیره ارزی قرار بود این منابع برای جبران کسری بودجه‌های احتمالی در زمان ارزان شدن نفت استفاده شود.

کارل (۱۳۸۸) از صندوق‌های خارج از نظارت بودجه به عنوان «ظرف عسلی» یاد می‌کند که بدون در دسرهای مراحل تصویب بودجه در اختیار مقامات اجرایی قرار می‌گیرد. در تجربه حساب ذخیره ارزی نیز مشاهده می‌شود که ۵۸ میلیارد دلار از منابع حساب ذخیره ارزی خارج از بودجه عمومی هزینه شده است.

جدول ۲. خلاصه عملکرد حساب ذخیره ارزی ایران در سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۹۰

(میلیارد دلار)

۱۷۰	واریز به حساب
۱۶۹	برداشت از حساب:
۱۵۱	۱. برداشت دولتی:
۹۳	در قالب بودجه عمومی
۵۸	خارج از بودجه عمومی
۱۸	۲. تسهیلات به بخش غیردولتی شامل شبه‌دولتی‌ها

مأخذ: گزارش دیوان محاسبات، ۱۳۹۰ و مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.

علاوه بر این، با همه تمهیدات اندیشه شده از جمله درج اساسنامه صندوق در قانون برنامه پنجم که تغییر آن را مستلزم اخذ رأی موافق دوسوم نمایندگان مجلس می‌کند، تغییر در اساسنامه صندوق توسعه ملی از همان سال اول آغاز شد^۱ که در جدول ۳ خلاصه شده است.

۱. در بند «۱۶» و بند «۲۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۰، بند «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۱، بند «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۲، تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۳، تبصره «۵» و «۲۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ و تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵.

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۵۷

جدول ۳. برداشت از صندوق توسعه ملی با تغییر در اساسنامه آن از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵

موضوع / (درصد از منابع ورودی سال)	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵
پرداخت تسهیلات ریالی به بخش‌های غیردولتی در بخش آب و کشاورزی	%۱۰	%۱۰	%۱۰	%۱۰	%۱۰	%۱۰
پرداخت تسهیلات ریالی به بخش غیردولتی صنعت و معدن به استثنای بخش ساخت مسکن	۰	%۱۰	%۱۰	%۱۰	%۱۰	%۱۰
به منظور تسهیلات برای تأمین سرمایه در گردش بنگاه‌های اقتصادی نزد بانک‌های تخصصی، سپرده گذاری نماید	۰	۰	۰	۰	%۱۰	%۱۰
به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میداین مشترک	۰	%۱۸	%۱۸	%۱۸	۰	۰
خرید هواپیما به صورت تسهیلات ارزی برای شرکت‌های هواپیمایی غیردولتی ایرانی	۰	%۵	%۵	۰	۰	۰
ساماندهی تولید و افزایش بهره‌وری تولید گوشت قرمز سالم	۰	۰	۰	%۱	۰	۰
سپرده گذاری ارزی نزد بانک‌های داخلی خصوصی و دولتی	۰	۰	۰	%۲۰	۰	۰
تسهیلات ارزی برای قطارهای شهری کلان‌شهرها و حمل و نقل عمومی شهری (میلیون دلار)	۲۰۰۰	۲۰۰۰	۲۰۰۰	۰	۰	۰
افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی بابت حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان (میلیون دلار)	۰	۰	۰	۲۰۰	۳۰۰	۲۰۰
سپرده گذاری در بانک‌های کشور هدف به منظور صدور ضمانتنامه یا تأمین نقدینگی برای پیش‌پرداخت و تجهیز کارگاه پیمانکاران ایرانی که در مناقصه‌های خارجی برنده می‌شوند و یا شرکت‌هایی که موفق به صدور کالا یا خدمات فنی مهندسی می‌گردند (میلیون دلار)	۰	۰	۰	۲۰۰۰	۰	۰
سپرده گذاری نزد بانک‌های تخصصی تا در قالب تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی به مصرف برسد (میلیون دلار)	۰	۰	۰	۳۵۰۰	۰	۰
سپرده گذاری نزد بانک‌ها برای پرداخت تسهیلات برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای در میداین مشترک نفتی و گازی (میلیون دلار)	۰	۰	۰	۰	۴۸۰۰	۰
به منظور آبرسانی به روستاها معادل ریالی به صورت تسهیلات از محل صندوق توسعه ملی در اختیار دولت قرار می‌گیرد (میلیون دلار)	۰	۰	۰	۰	۵۰۰	۵۰۰

۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	موضوع / (درصد از منابع ورودی سال)
	۱۲۰۰					دلار یا معادل ریالی آن از صندوق توسعه ملی جهت تقویت بنیه دفاعی در اختیار نیروهای مسلح قرار می‌گیرد (میلیون دلار)

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵.

۱-۲-۴. رابطه بودجه و صندوق در نروژ

صندوق نفتی نروژ در واقع حسابی دولتی^۱ است که توسط بانک مرکزی نروژ (نروژ بانک)^۲ نگهداری و مدیریت می‌شود (Bjerkholt and Niculescu, 2002). آنچه به این حساب واریز می‌شود چیزی است که به‌عنوان مازاد بودجه ظاهر شده و آنچه از این حساب به بودجه منتقل می‌شود برای پوشش کسری بودجه غیرنفتی است. در نتیجه، انباشت دارایی‌ها در صندوق نمایانگر خالص پس‌انداز مالی دولت است.

جدول ۴، سند بودجه سال ۲۰۱۵ نروژ را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، همه درآمدها و هزینه‌های نفتی و غیرنفتی در بودجه ثبت شده و سپس مازاد بودجه مالی قبل از انتقال به GPFG از تفاوت جمع کل هزینه‌ها و درآمدها به‌دست می‌آید. این رقم برای سال ۲۰۱۵ برابر ۱۲۹۷۳۰ میلیارد کرون نروژ (معادل ۱۶ میلیارد دلار) مصوب شده است. خالص جریان نقدی از بخش نفت نیز از تفاوت سرجمع درآمدهای نفتی از هزینه‌های نفتی به‌دست می‌آید که برای سال ۲۰۱۵ برابر ۳۰۳۹۵۵ میلیارد کرون نروژ است.

مازاد نفتی تعدیل شده نیز از تفاوت مازاد بودجه مالی قبل از انتقال به GPFG و خالص جریان نقدی از بخش نفت به‌دست می‌آید که در سال ۲۰۱۵ برابر با منفی ۱۷۴۲۲۵ میلیارد کرون نروژ است. معادل همین رقم به‌عنوان انتقال از GPFG منظور شده تا مازاد بودجه مالی صفر شود.

خالص اختصاص یافته به GPFG همان مازاد بودجه مالی قبل از انتقال به GPFG خواهد بود (برای سال ۲۰۱۵ برابر ۱۲۹۷۳۰ میلیارد کرون نروژ).

در ادامه درآمد GPFG از بهره و سود سهام (برای سال ۲۰۱۵ برابر ۱۷۸۳۰۰ میلیارد کرون

1. Government Account
2. Norges Bank

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۵۹

نروژ) به خالص اختصاص یافته به GPFG اضافه شده تا کل مازاد بودجه مالی و GPFG به‌دست آید که در سال ۲۰۱۵ برابر ۳۰۸۰۳۰ میلیارد کرون نروژ (معادل ۳۸ میلیارد دلار) مصوب شده است.

جدول ۴. ارقام اساسی سند بودجه نروژ (برآورد سال‌های ۲۰۱۴ و مصوب ۲۰۱۵)

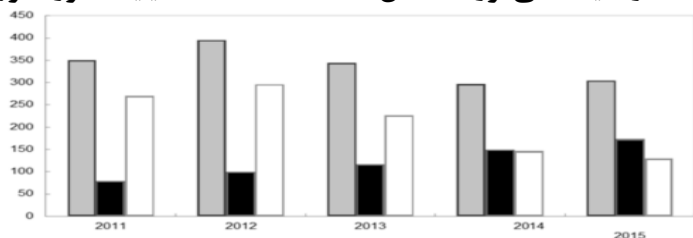
ارقام اساسی بودجه مالی و GPFG به جز انتقالات مربوط به دریافت و ارائه تسهیلات در سال ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵ (میلیارد کرون نروژ)		
مصوب ۲۰۱۵	برآورد ۲۰۱۴	
۱,۳۳۱,۵۱۴	۱,۲۷۴,۲۲۵	جمع کل درآمدهای بودجه مالی
۳۴۱,۹۵۵	۳۴۵,۹۴۶	درآمد حاصل از فعالیت‌های نفتی
۹۸۹,۵۵۹	۹۲۸,۲۷۹	درآمدها به جز درآمد نفتی
۱,۲۰۱,۷۸۴	۱,۱۲۱,۴۴۵	جمع کل هزینه‌های بودجه مالی
۳۸,۰۰۰	۳۷,۰۰۲	هزینه‌های مرتبط با فعالیت‌های نفتی
۱,۱۶۳,۷۸۴	۱,۰۸۴,۴۴۳	هزینه‌ها به جز هزینه‌های نفتی
۱۲۹,۷۳۰	۱۵۲,۷۸۰	مازاد بودجه مالی قبل از انتقال به GPFG
۳۰۳,۹۵۵	۳۰۸,۹۴۴	خالص جریان نقدی از بخش فعالیت‌های نفتی
-۱۷۴,۲۲۵	-۱۵۶,۱۶۴	مازاد نفتی تعدیل شده
۱۷۴,۲۲۵	۱۵۶,۱۶۴	انتقال از GPFG
۰	۰	مازاد بودجه مالی
۱۲۹,۷۳۰	۱۵۲,۷۸۰	خالص اختصاص یافته به GPFG
۱۷۸,۳۰۰	۱۶۱,۷۰۰	درآمد GPFG از بهره و سود سهام
۳۰۸,۰۳۰	۳۱۴,۴۸۰	مازاد کل بودجه مالی و GPFG

Source: Norwegian Ministry of Finance, Budget, 2015.

در سال‌هایی که قیمت نفت بالا بوده و مازاد بودجه زیادی ایجاد می‌شود، انتقالات به GPFG نیز زیاد شده و برعکس در سال‌های ارزانی نفت یا ورودی GPFG کاهش می‌یابد یا حتی (ممکن است) از GPFG برای کمک به بودجه استفاده شود. نکته قابل توجه اینکه GPFG تا سال ۱۹۹۶ فقط روی کاغذ بود. در سال ۱۹۹۶ با ایجاد اولین مازاد بودجه اولین انتقال به GPFG صورت گرفت.

نمودار ۱ ورودی به GPFG در سال‌های اخیر را نشان داده و گویای کاهش مشهود آن به سبب کاهش قیمت نفت است. به عبارت دیگر، صندوق نفتی نروژ علاوه بر نقش انباشت بین‌نسلی، به سبب تعیبه شدن در دل نظام مالی نروژ، نقش تثبیتی نیز برعهده دارد.

نمودار ۱. وضعیت مالی نروژ در سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۵ (میلیارد کرون نروژ)



- طوسی: خالص جریان نقدی دولت از بخش نفت،
- مشکی: کسری بودجه غیرنفتی،
- سفید: انتقال به GPFG.

Source: Aamodt, 2014.

۳-۴. قاعده سوم: نقش محوری بانک مرکزی در مدیریت دارایی‌های ارزی هرچند در ایران بانک مرکزی تا حدودی نقش اساسی در وصول ارز حاصل از صادرات نفت، توزیع آن بین ذی‌نفعان و تبدیل آن به ریال دارد اما با تشریح سازوکار صندوق نفتی نروژ، منظور از نقش محوری بانک مرکزی در نظام مالی یکپارچه آشکار خواهد شد.

۳-۴-۱. تشریح نقش بانک مرکزی در صندوق نفتی نروژ

دولت نروژ درآمدهای چشمگیری از فعالیتهای نفتی به دست می‌آورد، چه به صورت کرون نروژ^۱ و چه به صورت ارز خارجی^۲. اگر درآمد دولت از فعالیتهای نفتی به NOK بیشتر از کسری بودجه غیرنفتی باشد، بانک مرکزی نروژ به نمایندگی از دولت مازاد ایجاد شده به صورت NOK را به FX تبدیل کرده و به صندوق نفتی منتقل می‌کند (بانک مرکزی خریدار ارز بوده و انتقالات هر ماه به صورت FX صورت می‌گیرد) و برعکس اگر کسری بودجه غیرنفتی بیشتر از درآمدهای نفتی به صورت NOK شود، (یا به عبارت دیگر

1. Norwegian Krone (NOK)
2. Foreign Exchange (FX)

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۶۱

درآمدهای کرونی نفتی دولت کفاف کسری بودجه غیرنفتی را ندهد) دولت مجبور خواهد شد از FX حاصل از نفت بابت تأمین مالی هزینه‌های خود استفاده کند. در اینجا نیز بانک مرکزی نروژ به نمایندگی از دولت مسئولیت تبدیل FX به NOK را برعهده دارد (بانک مرکزی فروشنده ارز است).

توضیح بیشتر اینکه، آنچه دولت از بخش نفت به دست می‌آورد را خالص جریان نقدی دولت^۱ از بخش نفت می‌نامند که شامل خالص درآمد حاصل از فروش نفت متعلق به دولت از طریق SDFI، مالیات‌های نفتی از شرکت‌های نفتی و سود سهام شرکت استات اویل^۲ است.^۲ به عبارت دیگر، خالص جریان نقدی دولت از بخش نفت = خالص درآمد حاصل از SDFI + مالیات‌های نفتی + سود سهام شرکت استات اویل.

این جریان نقدی به دو منظور استفاده می‌شود: جبران کسری بودجه غیرنفتی و انتقال به صندوق نفتی GPFG.

درآمد حاصل از SDFI به FX است. این وجوه هر روزه در ردیف مستقل در سمت دارایی‌های ترازنامه بانک مرکزی (ذیل دارایی‌های خارجی بانک مرکزی) و با نام «حفاظت نفتی»^۳ منتقل می‌شود. به‌طور دقیق‌تر می‌توان گفت، نروژ بانک، ارزش خارجی حاصل از SDFI را خریداری کرده (در سمت دارایی ترازنامه درج می‌شود) و مابه‌ازای آن را به صورت NOK پرداخت کرده که به حساب دولت در نروژ بانک (در سمت بدهی ترازنامه) منتقل می‌شود^۴ (Aamodt, 2014).

1. Government's Net Cash Flow

۲. تغییر در میزان مالکیت دولت در شرکت استات اویل (Statoil) بر میزان خالص جریان نقدی دولت از بخش نفت تأثیر می‌گذارد.

3. Petroleum Buffer

۴. از آنجا که شرکت پترو به‌عنوان یک شرکت دولتی برای مدیریت سبب دارایی حاصل از SDFI ایجاد شده است. بانک مرکزی ابتدا ارزش حاصل از SDFI را از این شرکت خریداری کرده و NOK به حساب آن در یکی از بانک‌های نروژ پرداخت کرده و سپس درآمد حاصل از SDFI به صورت NOK از حساب شرکت پترو در یکی از بانک‌ها به حساب دولت در نروژ بانک واریز می‌شود.

هزینه‌های عملیاتی و سرمایه‌ای مرتبط با SDFI در بودجه عمومی تعبیه شده و در ابتدا از طریق برداشت از حساب دولت در بانک مرکزی نروژ تأمین می‌شود. در شرایطی که هزینه‌های مذکور به صورت FX است، تبدیل از طریق بانک پترو (Petoro's bank) صورت می‌گیرد. بعد از کسر این هزینه‌ها از SDFI خالص درآمد حاصل از SDFI به دست می‌آید.

شرکت‌های نفتی و گازی نیز مالیات خود را به صورت NOK پرداخت می‌کنند (اگر منابع آنها نیز به FX باشد موظف به تبدیل NOK و پرداخت مالیات هستند).^۱ سود سهام دولت از شرکت استات اویل نیز به NOK پرداخت می‌شود. درآمدهای نفتی دولت به صورت NOK (مالیات‌های نفتی و سود سهام استات اویل) در سال‌های بعد از ۱۹۹۶ تا ۲۰۱۴ بیشتر از کسری بودجه غیرنفتی بوده است. در نتیجه مازاد ایجاد شده به صورت NOK که باید به صندوق نفتی منتقل شود ابتدا توسط بانک مرکزی نروژ به FX تبدیل شده و سپس به حفاظ نفتی منتقل شده و به همراه ارزهای حاصل از SDFI به GPFG واریز می‌شود (Ibid.). بانک مرکزی تبدیل NOK به FX را از طریق خرید ارز در بازار صورت می‌دهد.

انتقال FX به حساب GPFG، با انتقال مبالغ کرونی مذکور از حساب دولت نزد بانک مرکزی نروژ به حساب کرونی GPFG نزد این بانک (در سمت بدهی‌های ترازنامه بانک مرکزی) و از سوی دیگر، کسر از دارایی‌های ارزی بانک مرکزی نروژ و افزودن به دارایی‌های ارزی GPFG نزد بانک مرکزی نروژ (در سمت دارایی‌های ترازنامه بانک مرکزی)، انجام می‌گیرد.

جدول ۵. ساختار کلی ترازنامه بانک مرکزی نروژ

بدهی‌ها و سرمایه	دارایی‌ها
سپرده‌های بانک‌ها	وام‌های اعطا شده به بانک‌ها
سپرده‌های دولت	ذخایر خارجی شامل: پورتفوی بلندمدت پورتفوی بازار پول
اسکناس و مسکوک	حفاظت نفتی (شامل ارز خارجی حاصل از SDFI و ارز خارجی حاصل از خرید در بازار)
حساب سرمایه	
حساب‌های کرونی دولت مربوط به GPFG	سرمایه‌گذاری‌های ارزی انجام شده برای GPFG

مأخذ: بانک مرکزی نروژ.

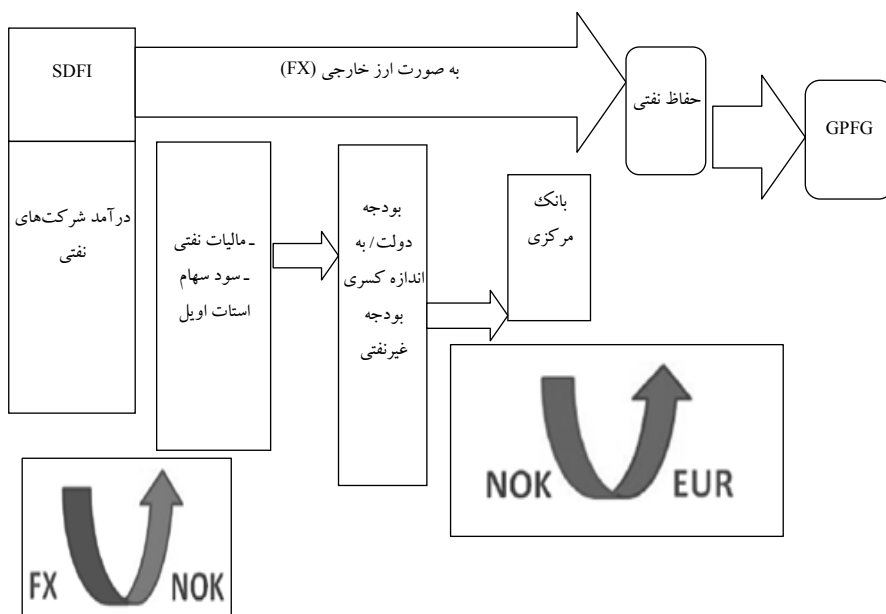
همچنین، از آنجا که صندوق موجودیت مستقلی ندارد، بانک مرکزی اوراق بهادار،

۱. مالیات نفت از حساب‌های شرکت‌های نفتی در بانک‌های نروژ به حساب دولت در نروژ بانک منتقل می‌شود. مالیات نفت ۶ بار در سال پرداخت می‌شود: اول ماه‌های فوریه، آوریل، ژوئن، اوت، اکتبر و دسامبر.

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۶۳

سهام یا املاکی که با FX برای GPFG سرمایه‌گذاری می‌کند، را به نام خود خریداری کرده و سپس از محل حساب کرونی دولت نزد خود برمی‌دارد.^۱ سازوکار GPFG در صورت مازاد بودجه در شکل ۱ به تصویر کشیده شده است.

شکل ۱. سازوکار صندوق نفتی نروژ در صورت مازاد بودجه



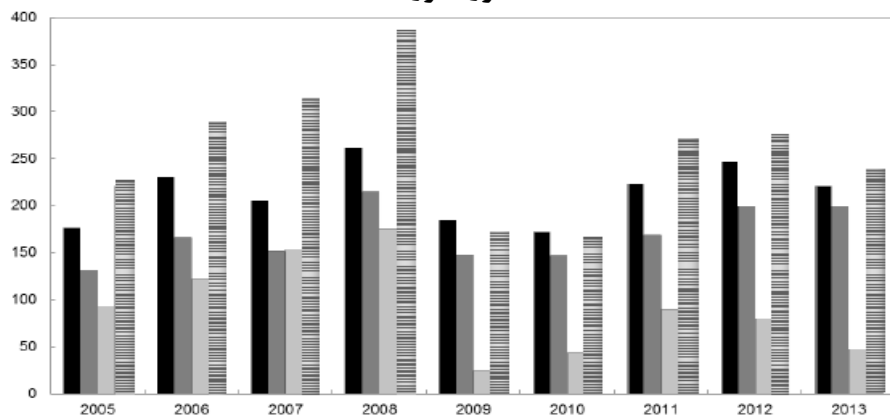
- ستون‌های مشکی جریان وجوه به صورت ارز خارجی،
- ستون‌های طوسی جریان وجوه به صورت کرون نروژ.

Source: Aamodt, 2014.

ابعاد جریان وجوه در سال‌های متفاوت متغیر است (نمودار ۲). در آمد دولت از فعالیت‌های نفتی هم قیمت نفت و هم تولید نفت در نوسان است. هزینه‌های دولت نیز وابسته به شرایط است، در دوران رونق اقتصادی کمتر خرج کرده و در دوران رکود بیشتر خرج می‌کند.

۱. بازده مربوط به این گونه سرمایه‌گذاری‌های خارجی، پس از کسر کارمزد مدیریت بانک مرکزی، به عنوان بازده صندوق تعریف می‌شود.

نمودار ۲. مالیات‌های نفتی، ارزش خارجی حاصل از SDFI، ارزش خارجی خریداری شده توسط بانک مرکزی نروژ و ارزش انتقال یافته به GPFG در سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۳ (میلیارد کرون نروژ)



- مشکی: مالیات نفتی و سود سهام استات اویل،
- طوسی: ارزش خارجی که بانک مرکزی از SDFI خریداری کرده،
- سفید: ارزش خارجی که بانک مرکزی در بازار خریداری کرده،
- هاشور: انتقال به GPFG.

Source: Ibid.

در سال ۲۰۱۴، نروژ بانک، ارزی برای انتقال به GPFG خریداری نکرد، زیرا کسری بودجه غیرنفتی تقریباً برابر درآمدهای نفتی کرونی بود و به عبارت دیگر، فقط درآمدهای ارزی نفتی حاصل از SDFI به GPFG منتقل شد. در صورت ازدیاد کسری بودجه غیرنفتی و پیشی گرفتن آن از درآمدهای نفتی که به صورت کرون نروژ به دست آمده، بانک مرکزی نروژ، ارزشهای خارجی حاصل از SDFI که در حفاظت نفتی نگه‌داری می‌شد را به کرون نروژ تبدیل کرده (بانک مرکزی نروژ فروشنده ارز) و برای جبران کسری بودجه غیرنفتی استفاده خواهد کرد (Ibid.). پیش‌بینی می‌شود در سال ۲۰۱۶ برای اولین بار بعد از ۱۹۹۶ این کار صورت گیرد و به همین منظور در سند بودجه سال ۲۰۱۶، مبلغ ۴۹۰۷ میلیون کرون نروژ برداشت خالص از صندوق در نظر گرفته شده است (Norwegian Ministry of Finance, Budget, 2016).

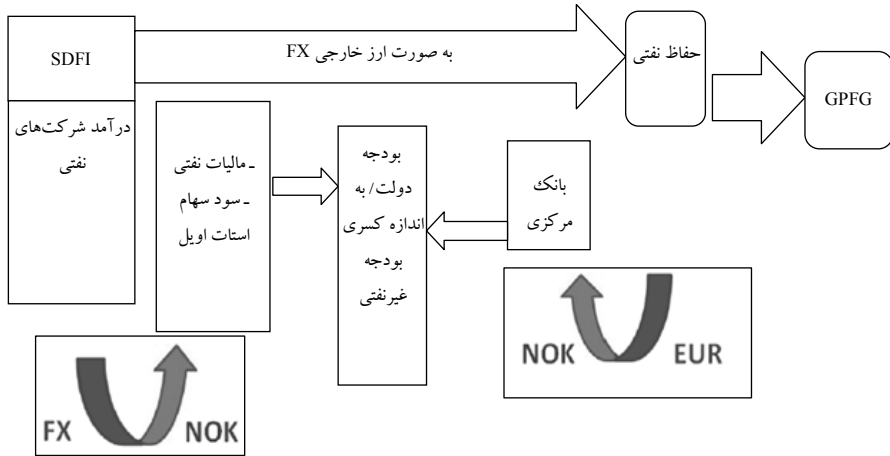
توضیح بیشتر اینکه بانک مرکزی نروژ ارزش حاصل از SDFI را خریداری کرده و موقتاً

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۶۵

مقدار کرونی آن را در حساب دولت نزد بانک مرکزی قرار می‌دهد. سپس نروژ بانک، به اندازه ارزی که برای جبران کسری بودجه لازم است در بازار فروخته و ارز باقی‌مانده نیز به GPFG منتقل می‌شود. این فروش برنامه‌ریزی شده و پیوسته و همواره طی سال صورت گرفته و هر ماه از قبل اعلام می‌شود چه مقدار ارز فروخته خواهد شد تا فعالان بازار در جریان باشند. با انتقال ارزها به حساب GPFG، معادل کرونی آن از حساب دولت نزد بانک مرکزی نروژ به حساب کرونی GPFG نزد این بانک (در سمت بدهی‌های ترازنامه بانک مرکزی) منتقل می‌شود.

سازوکار GPFG در شرایطی که نروژ بانک فروشنده ارز SDFI خواهد بود در شکل ۲ به نمایش درآمده است.

شکل ۲. سازوکار صندوق نفتی نروژ در صورت کسری بودجه



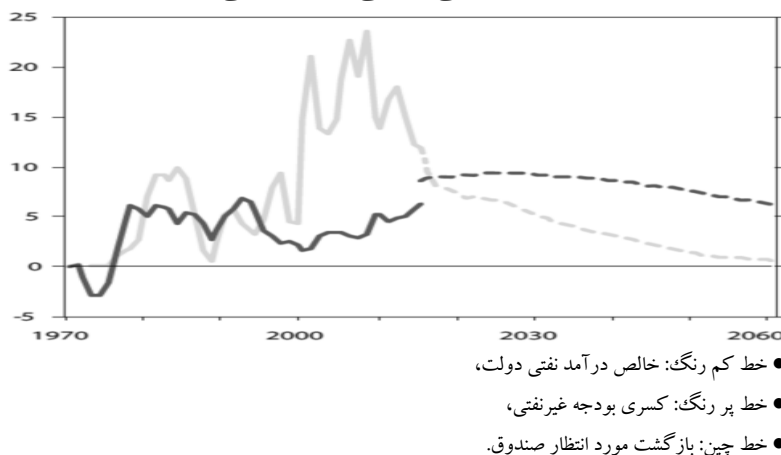
- ستون‌های مشکی جریان وجوه به صورت ارز خارجی،
- ستون‌های طوسی جریان وجوه به صورت کرون نروژ.

Source: Ibid.

در بررسی روند تاریخی سه متغیر خالص درآمدهای نفتی دولت، کسری بودجه غیرنفتی و بازگشت واقعی دارایی GPFG می‌توان مشاهده کرد که تا سال ۲۰۱۵ همواره درآمدهای نفتی بیشتر از کسری بودجه غیرنفتی بوده و در نتیجه مازاد قابل توجهی در

GPIFG نروژ انباشته شده و از سال ۲۰۱۵ با کاهش درآمدهای نفتی بازگشت دارایی‌های GPIFG (که حدود ۴ درصد در سال برآورد می‌شود) می‌تواند کسری بودجه غیرنفتی را پوشش دهد (نمودار ۳).

نمودار ۳. روند تاریخی سه متغیر خالص درآمدهای نفتی دولت، کسری بودجه غیرنفتی و بازگشت واقعی دارایی صندوق نفتی



Source: Norwegian Ministry of Finance, Budget, 2015.

نکته قابل توجه اینکه، آنچه بر نرخ تبدیل کرون نروژ به ارزهای خارجی تأثیر می‌گذارد ابعاد کسری بودجه غیرنفتی است و فروشنده یا خریدار ارز بودن بانک مرکزی به خودی خود هیچ تأثیری بر نرخ تبدیل کرون ندارد.

۴-۴. قاعده چهارم: محدودیت برای کسری بودجه غیرنفتی

هرچند در بند «ج» ماده (۲۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه ایران بر ضرورت قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه پنجم تأکید شده است، اما به‌رغم افزایش درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی، افزایش کسری تراز عملیاتی (درآمدهای غیرنفتی منهای اعتبارات هزینه‌ای) به استثنای سال ۱۳۹۳ نشان می‌دهد، پرداخت‌های هزینه‌ای با سرعت بیشتری رشد کرده است (قاسمی و مهاجری، ۱۳۹۴).

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۶۷

به عبارت دیگر، وضع قاعده کلی و غیردقیق برای کاهش کسری بودجه غیرنفتی بدون توجه به نیازهای واقعی کشور سبب اجرایی نشدن آن شده است. مقایسه این روش با قاعده‌گذاری در نروژ به فهم دقیق‌تر مطلب کمک می‌کند.

۱-۴-۴. قاعده‌گذاری برای کسری بودجه غیرنفتی در نروژ

ملاحظات بلندمدت درباره انتقالات از GPFG به بودجه عمومی سبب شده است میزان آن به عنوان یک هدف با بررسی شرایط اقتصاد کلان هر چهار سال به پارلمان ارائه شود. پیشنهاد نهایی درباره مقدار استفاده از درآمدهای نفت به همراه مقدار هدف‌گیری شده قبلی، با تغییرات صورت گرفته در بازنگری‌های دوره‌ای و انتقالات فوق‌العاده که در فرایند بودجه صورت می‌گیرد، در بودجه سالانه درج می‌شود.

هدف از این کار اطمینان یافتن از این است که ملاحظات بلندمدت، خطوط اساسی برای تصمیمات بودجه سال جاری را به همراه آزادی عمل به سبب ملاحظات کوتاه‌مدت فراهم می‌کند. خطوط اساسی برای جلوگیری از تصمیمات مالی غیرمسئولانه تعریف شده‌اند اما مداخله‌ای در مباحثات پارلمانی و تصویب بودجه ندارند و جایگزین آن نیستند. هر تصمیم پارلمانی که به انبساط مالی منجر شود باید با تصمیم صریح برای برداشت از GPFG همراه شود.

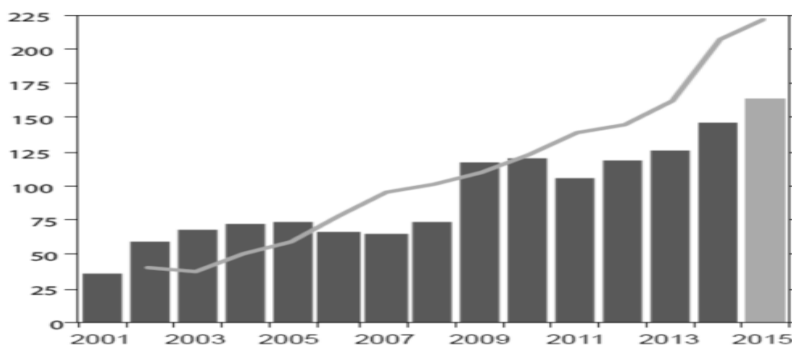
در سال ۲۰۰۱ به منظور تقویت جدایی درآمدهای نفتی پرنوسان از درآمدهای جاری، نظام جدیدی به کار گرفته شد. قاعده بودجه‌ای^۱ صریحی به مکانیسم صندوق نفتی ضمیمه شد تا فرایند نهادی سیاسی (مذاکرات پارلمانی) را کامل کند. این قاعده براساس رویکرد «پرنده در دست» ساخته شد، که بیان می‌کند مصرف درآمدهای نفت باید به اندازه منابع نقد شده از ثروت انباشته در صندوق تعیین شود.

قاعده مالی مکمل صندوق نفتی نروژ بیان می‌کند: کسری بودجه غیرنفتی باید به اندازه بازگشت دارایی‌های صندوق نفتی که (پیش‌بینی می‌شود ۴ درصد باشد) محدود شود. به عبارت دیگر، کسری بودجه غیرنفتی دولت نباید بیشتر از بازگشت واقعی سرمایه صندوق (که پیش‌بینی می‌شود حدود ۴ درصد در سال خواهد بود) بشود. اکنون با یک

1. Budgetary Rule

مثال عددی کارکرد قاعده مالی توضیح داده می‌شود. در پایان سال ۲۰۱۵ ارزش دارایی‌های GPFG نروژ حدود ۶۰۰۰ میلیارد کرون نروژ بود (Norwegian Ministry of Finance, Budget, 2015). قاعده مالی که اجازه هزینه کرد بازگشت دارایی صندوق را می‌دهد در واقع اجازه مصرف کردن حدود ۲۴۰ میلیارد کرون نروژ از درآمدهای نفتی را در سال ۲۰۱۵ صادر کرده است. در عمل به‌غیر از چند سال، کسری بودجه غیرنفتی کمتر از ۴ درصد (بازگشت دارایی GPFG) بوده است (Ibid.) (نمودار ۴).

نمودار ۴. پیش‌بینی بازگشت واقعی دارایی صندوق نفتی نروژ و کسری بودجه غیرنفتی در سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۵ (میلیارد کرون نروژ)



- ستون‌های پرننگ: کسری بودجه غیرنفتی،
- خط کم‌رنگ: ۴ درصد بازگشت واقعی.

Source: Ibid.

آیا این قاعده در ثبات اقتصاد کلان نقش مؤثری خواهد داشت یا خواهد توانست انبساط مالی را اصلاح کند؟ طبیعت تدریجی این قاعده سبب می‌شود افزایش بودجه در کمترین مقدار ممکن صورت گیرد. با این وجود، نقش اساسی بلندمدت قاعده مالی با نظام هدف‌گذاری تورم تکمیل می‌شود (Bjerkholt and Niculescu, 2002).

۵. ارتباط قواعد مالی با عملکرد صندوق‌های نفتی ایران و نروژ

۵-۱. عملکرد حساب ذخیره ارزی ایران

با شکل‌گیری حساب ذخیره ارزی مقرر شد بخشی از منابع نفتی در آن ذخیره شده تا در

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۶۹

مواقع کاهش قیمت نفت، ثابت بودجه عمومی به هم نریزد. اما اصلاحات مکرر در ماده (۶۰) قانون برنامه سوم، موجب شد که سهم قابل ملاحظه‌ای از درآمد حاصل از صادرات نفت، به جای پس‌انداز مصرف شود به گونه‌ای که درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام که در برنامه سوم توسعه به مصرف رسید (حدود ۸۶ میلیارد دلار)، نسبت به پیش‌بینی‌های اولیه برنامه (حدود ۵۷ میلیارد دلار)، افزایش یافت. سهم دولت از سرجمع صادرات نفت و گاز نیز حدود ۶۶ درصد بوده است (مهدویان، ۱۳۸۵). برداشت‌ها و تغییرات متعدد در شرایطی انجام گرفت که در هیچ سالی از سال‌های برنامه سوم، درآمد نفت از مقادیر پیش‌بینی شده صادرات نفت خام در برنامه کمتر نشد.

در دوره برنامه چهارم نیز به‌رغم آنکه حساب ذخیره ارزی به کار خود ادامه داد ولی عملاً دولت به‌طور روزافزون به سمت برداشت از اندوخته این حساب حرکت کرد. در دوره برنامه چهارم مقرر شده بود برداشت دولت از محل درآمدهای نفتی حدود ۸۱ میلیارد دلار باشد، اما مصرف دولتی عایدات ارزی در سال‌های برنامه چهارم، رقمی در حدود ۲۹۱ میلیارد دلار بوده است. همچنین، چیزی حدود ۸۰ درصد منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام، گاز طبیعی، فراورده‌های نفتی و میعانات گازی در برنامه چهارم توسط دولت در قالب بودجه سنواتی و یا غیر آن به مصرف رسید. البته برآورد می‌شود در سال‌های برنامه چهارم، شرکت ملی نفت ایران نیز حدود ۴۰ میلیارد دلار از منابع نفتی را (خارج از بودجه عمومی) مصرف کرده باشد (هادی زنوز و پیله‌فروش، ۱۳۹۳).

همچنین، در سال‌های برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹) حدود ۳۰ میلیارد دلار به حساب ذخیره ارزی واریز و حدود ۲۱ میلیارد دلار نیز برداشت شده است که کمتر از ۴ میلیارد دلار آن در قالب تسهیلات به بخش خصوصی بوده است. به عبارت دیگر، ۹ میلیارد دلار (که یک سوم ورودی‌های صندوق بود) در آن انباشته شد (همان).

در سال‌های برنامه چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴) نیز حدود ۱۳۴ میلیارد دلار به حساب ذخیره ارزی واریز و حدود ۱۴۰ میلیارد دلار نیز برداشت شده است که ۱۲ میلیارد دلار آن در قالب تسهیلات به بخش خصوصی بوده است. به عبارت دیگر، نه تنها همه ورودی خرج شده است بلکه انباشت صورت گرفته در دولت قبل نیز مصرف شد (همان).

در سال‌های برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹ به بعد) نیز نه تنها منابع جدیدی به حساب واریز نشده و در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ مازاد درآمد نفت به جای واریز به حساب ذخیره به موضوعات خاص تخصیص یافت، بلکه همه موجودی آن نیز مصرف شد. مجوز قانونی این اقدامات نیز عموماً ضمن قوانین بودجه سنواتی^۱ از مجلس اخذ شد.

در مورد تسهیلات پرداختی حساب ذخیره ارزی نیز می‌توان گفت، در مجموع ۱۹ درصد از این وام‌ها بازپرداخت شده اما به حساب ذخیره ارزی واریز نشده و بابت بدهی دولت به بانک‌های مذکور تهاتر شده است. ۴۶ درصد تبدیل به مطالبات غیرجاری (معوقات) شده و بیش از ۲۸ درصد نیز در سررسید آتی پرداخت می‌شود. درباره مابقی تسهیلات پرداختی نیز گزارش شفاف‌تری ارائه نشده است (عزیزنژاد، ۱۳۹۳). به عبارت دیگر حدود ۵۰ درصد از اقساط سررسید شده مرتبط با تسهیلات به بخش غیردولتی از حساب ذخیره ارزی معوق شده و اقساطی که وصول شده نیز صرف افزایش بازپرداخت بدهی دولت به بانک‌ها شده است.

در جمع‌بندی می‌توان گفت هدف از ایجاد حساب ذخیره ارزی که کاهش شوک‌پذیری اقتصاد کشور و به طور خاص بودجه دولت از نوسانات بازار جهانی نفت خام، کاهش وابستگی بودجه دولت به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و تقویت بخش غیردولتی در بخش‌های تولیدی و صادراتی با تأمین مالی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بود محقق نشد و عملکرد این حساب شهادی بر ناتوانی سازوکار حساب ذخیره ارزی برای مهار میل سیری‌ناپذیر مردم، گروه‌های ذی‌نفوذ، مدیران و سیاستگذاران کشور برای استفاده از درآمد نفت است. از سال ۱۳۸۹ نیز با تعطیل کردن عملی حساب ذخیره ارزی در لوایح بودجه سنواتی، تمام منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی بین شرکت ملی نفت ایران، صندوق توسعه ملی، بودجه عمومی و ذی‌نفعان خاص توزیع شده و اساساً وجوهی برای واریز به حساب ذخیره ارزی باقی نماند.

۱. بند «ع» تبصره «۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۹، بند «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۰، جزء «۲» تبصره «۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۱، بند «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۲، تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۳.

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۷۱

۲-۵. عملکرد صندوق توسعه ملی ایران

آنچه از اطلاعات نمایه شده روی سایت صندوق توسعه ملی تا پایان سال ۱۳۹۵ به دست می‌آید این است که:

۱. حدود ۴۸/۵ میلیارد دلار قرارداد عاملیت ارزی بین صندوق و بانک‌ها منعقد شده است.
۲. ارزش طرح‌های پذیرفته شده (یا اعلام وصول شده) توسط بانک‌ها برای پرداخت تسهیلات ارزی ۳۴/۹ میلیارد دلار است.
۳. جمع مسدودی برای طرح‌های فوق ۳۳/۲ میلیارد دلار است.
۴. از محل مسدودی‌ها ۱۸/۷ میلیارد دلار گشایش اعتبار صورت گرفته است.
۵. بابت طرح‌های مذکور ۱۰ میلیارد دلار پرداخت قطعی انجام شده است (صندوق توسعه ملی، ۱۳۹۶).

در نتیجه، از حدود ۳۵ میلیارد دلار تسهیلات ارزی تصویب شده (اعلام وصول شده) تا پایان سال ۱۳۹۵، فقط ۱۰ میلیارد دلار پرداخت قطعی انجام شده که با توجه به ۶ سال عمر صندوق توسعه ملی، میانگین پرداختی سال حدود ۱/۶ میلیارد دلار است.

درباره ترکیب طرح‌های پذیرفته شده، می‌توان گفت، در مجموع، بیش از ۴۲ درصد از طرح‌های پذیرفته شده متعلق به نهادهای عمومی غیردولتی است (همان). این در حالی است که طبق جزء «۴» بند «د» اساسنامه صندوق، مجموع تسهیلات اختصاص یافته از منابع صندوق با عاملیت بانک‌ها به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (مانند شهرداری‌ها، تأمین اجتماعی، بنیادها و ...) و شرکت‌های تابعه و وابسته در هر حال نباید بیش از بیست درصد (۲۰٪) منابع صندوق باشد.

همچنین در شش سال گذشته صندوق توسعه ملی جمعاً مبلغ ۲۱۱/۳۴۳ میلیارد ریال با تعداد ۱۹ بانک عامل دولتی و خصوصی قرارداد عاملیت ریالی منعقد کرده که از این مبلغ جمعاً ۱۱۸/۸۳۹ میلیارد ریال به طرح‌ها و پروژه‌های معرفی شده از طرف بانک‌های عامل، اختصاص یافته است (همان).

هرچند پرداختی‌های ریالی صورت گرفته عمدتاً با مجوزهای قانونی بوده اما هدف صندوق اعطای تسهیلات فقط به صورت ارزی است و طبق اساسنامه صندوق

سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند (تبصره «۲» بند «خ» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه^۱).
با مشاهده عملکرد صندوق توسعه ملی می‌توان گفت تغییر روش سازماندهی صندوق‌های نفتی در ایران از حساب به صندوق در برنامه پنجم در عمل دستاورد قابل توجهی نداشته است.

۳-۵. عملکرد صندوق نفتی نروژ

صندوق نروژ با حدود (۷۵۱۰ میلیارد کرون نروژ) ۸۸۳/۵ میلیارد دلار دارایی در پایان سال ۲۰۱۶ بزرگ‌ترین صندوق ثروت ملی در جهان است (NBIM, 2016) ارزش دارایی سرانه صندوق نفتی نروژ در پایان سال ۲۰۱۶ برابر ۱۶۸ هزار دلار به ازای هر نروژی است.^۲
همچنین، میانگین نرخ بازگشت دارایی‌های صندوق به کرون نروژ از بدو تشکیل مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی نروژ در سال ۱۹۹۸ تا سال ۲۰۱۴ حدود ۵/۸ درصد به قیمت‌های جاری و پس از کسر هزینه‌های مدیریتی و تورم، حدود ۳/۸ درصد بوده است. همچنین نرخ بازگشت دارایی‌های صندوق به دلار آمریکا در همان بازه زمانی ۶/۳ درصد بوده است (Ibid., 2014). در پایان سال ۲۰۱۶ نرخ بازگشت دارایی‌های صندوق از املاک و مستغلات ۰/۸ درصد، سهام حدود ۸/۷ درصد و سایر حدود ۴/۳ درصد بوده علاوه بر این نرخ بازگشت صندوق در سال ۲۰۱۵ معادل ۲/۷۴ درصد و در سال ۲۰۱۶ معادل ۶/۹۲ بوده است (Ibid., 2016).

در مقایسه عملکرد صندوق‌های نفتی ایران و نروژ می‌توان گفت، تجربه نروژ به‌عنوان الگوی موفق نظام مالی یکپارچه نشان می‌دهد هنگام تأسیس صندوق نفتی، چارچوب نهادی مناسبی برای آن وجود داشت. بانک مرکزی نروژ تا آن زمان تجارب زیادی در اداره ذخایر ارزی متداول خود کسب کرده بود و نظام‌های گزارش‌دهی و کنترل نیز به خوبی بنا نهاده شده بود. علاوه بر آن، شفاف‌سازی سابقه‌ای طولانی در ارتباط با راهبرد

۱. در بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم اجازه داده شد حداکثر ۲۰ درصد از منابع ورودی صندوق، نزد بانک‌های عامل، در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌های مذکور برای ارائه تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی با معرفی صندوق توسعه ملی، سپرده‌گذاری ارزی شود.

۲. جمعیت نروژ حدود ۵ میلیون و ۲۵۸ هزار نفر در نظر گرفته شد.

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۷۳

سیاست مالی دولت و عملیات بانک مرکزی داشت و در رهنمودهای تدوین شده برای مدیریت صندوق نفت، بین مسئولیت‌های وزارت مالیه به‌عنوان مالک صندوق و بانک مرکزی به‌عنوان مدیر صندوق، مرزبندی روشنی وجود دارد (اسکانک،^۱ ۱۳۸۹).

نروژ، مثال موفق رویکرد پرنده در دست است. موقعیت مالی قوی دولت نروژ، این کشور را به سمت هدف بلندمدت پخش منافع حاصل از نفت در طول زمان سوق داده است. این نظام مالی شامل آنچه صندوق بازنشستگی دولت - جهانی نامیده می‌شود به‌اضافه قواعد کلان مالی است که کسری بودجه غیرنفتی را به اندازه بازگشت دارایی انباشت شده محدود می‌کند.

همچنین، سازوکار صندوق نفتی نروژ، درآمدهای دولت از محل فعالیت‌های نفتی را به جبران کسری بودجه غیرنفتی اختصاص داده و مازاد آن را در صندوق نفتی ذخیره می‌کند. بانک مرکزی نروژ مسئول انتقال مازاد دولت به صندوق نفتی و همچنین تأمین مالی کسری بودجه در صورت نیاز است.

باید توجه داشت که صندوق نفتی، در واقع حساب سپرده‌ای است در بانک مرکزی نروژ که مالک آن دولت نروژ (وزارت دارایی) است. به‌عبارت‌دیگر، GPFNG نهادی جدا و مستقل نبوده و مدیران اجرایی و اداری مخصوص به خود نداشته و ساختمان و مؤسسه‌ای به نام صندوق نفتی نروژ یا همان صندوق بازنشستگی دولت - جهانی وجود ندارد و همان‌طور که شرح داده شد، این صندوق در دل بانک مرکزی نروژ و به‌صورت حساب بانکی عمل می‌کند.

علاوه بر این، تعبیه صندوق نروژ در نظام مالی واحد ناشی از توجه به موضوع امکان‌پذیری منابع برای دولت است. به این معنا که در صورتی که یک منبع از دسترس دولت خارج شود دولت می‌تواند از سایر منابع (از جمله استقراض) برای تأمین هزینه‌های خود استفاده کند. در نتیجه، دور کردن صوری درآمدهای نفت از دست دولت به‌خودی‌خود تأثیری بر نظام مالی نخواهد داشت.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ویژگی سیاست مالی در اکثر کشورهای تولیدکننده نفت، ناتوانی در مهار مخارج عمومی

در زمان افزایش قیمت نفت است. حتی با کاهش قیمت نفت، ابتدا اعتقاد بر این است که کاهش قیمت موقت خواهد بود و کسری بودجه از طریق استقراض داخلی یا خارجی جبران خواهد شد. به تدریج عدم تعادل‌های مالی، دولت را مجبور می‌کند مخارج خود را به صورت آشفته، زیانبار و دیرتر از موعد کاهش دهد (اغلب طرح‌های سرمایه‌گذاری را نیمه‌کاره رها کرده یا به تعویق می‌اندازد) که بعضی اوقات با کاهش ارزش پول ملی نیز همراه است (بارنت و اوزاسکی، ۱۳۸۹).

نکته کلیدی در موفقیت مهار رویه‌های استفاده از منابع نفتی در بودجه، توجه به امکان استقراض دولت است. اگر بخواهیم بدون توجه به نیازهای مالی دولت و با اجبار قانون، در صدی از درآمد نفت را به صندوق نفتی واریز کنیم، اما امکان استقراض دولت فراهم باشد، ضرورت‌های اداره کشور، بی‌انضباطی مالی یا بلندپروازی و تمایل به ماندن در قدرت، دولت را به سمت ایجاد تعهد و استقراض پیدا و پنهان سوق می‌دهد. به عبارت دیگر، مزایای ایجاد صندوق‌های تثبیت، در نبود محدودیت بر هزینه‌های دولت، کاهش خواهد یافت. همچنین، صندوق‌های پس‌انداز نیز لزوماً پس‌اندازها را افزایش نخواهد داد زیرا دولت می‌تواند هزینه‌ها را از طریق دیگر (جز منابع نفتی) تأمین مالی کند. به عبارت دیگر، مادامی که دولت می‌تواند برای تأمین مالی خود استقراض (آشکار یا پنهان) نماید، فایده تعیین درصد واریز منابع نفتی به صندوق پس‌انداز اندک خواهد بود، زیرا بدهکاری خالص دولت محدود نخواهد شد. به عبارت دیگر، «صندوق منابع تجدیدناپذیر باید به‌طور منسجم با فرایند بودجه یکپارچه شده باشند. حتی با وجود یک ساختار نهادی جداگانه، مرجح آن است که تمامی هزینه‌ها و انتقالات، از طریق بودجه صورت گیرد» (دیویس و همکاران، ۱۳۸۹).

به نظر می‌رسد ایجاد بودجه یکپارچه مستلزم رعایت چهار قاعده برخورداری از یک خزانه برای همه منابع دولت، انتقال مازاد واقعی بودجه به صندوق نفتی، نقش محوری بانک مرکزی در مدیریت دارایی‌های ارزی و محدود کردن کسری بودجه غیرنفتی به‌عنوان مکمل سازوکار صندوق نفتی است.

در نتیجه، صندوق‌های تثبیت و بین‌نسلی به‌خودی‌خود نه ابزاری مثبت هستند نه منفی، بلکه شرایط نهادی هر کشور کارکرد آنها را به‌طور عمده تعیین خواهد کرد. حتی مسئله

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۷۵

شفافیت درآمدهای نفتی که با ایجاد قواعد مالی از جمله صندوق نفتی می‌تواند دقیق‌تر شود، در صورت فقدان شرایط نهادی لازم، ممکن است برعکس شده و شفافیت را کمتر کند. اضافه کردن سازوکارهای خارج از بودجه به یک نظام مالی غیرشفاف و ناکارآمد می‌تواند صندوق‌های نفتی را از دسترس نمایندگان مردم دور کرده و محمولی برای گروه اندکی از تصمیم‌گیران برای بهره‌برداری از آن مطابق اولویت‌های خود فراهم کند.

اگر به سبب فقدان شرایط نهادی لازم (از جمله بودجه یکپارچه) نمی‌توان درآمدهای نفت را به خوبی مدیریت کرد، سازوکار جدید (مانند صندوق نفتی) نیز دیر یا زود به همان آفت‌های موجود در نظام مالی مستقر مبتلا خواهد شد و کمکی به حل مسائل نهادی نمی‌کند.

البته تعبیه صندوق‌های نفتی در بودجه عمومی به‌ویژه در شرایطی که منفعت سیاستمداران ایجاد کند که تصمیمات کوتاه‌مدت را بر تصمیمات بلندمدت ترجیح دهند، خطری است که همواره صندوق‌های نفتی را تهدید می‌کند. شرط موفقیت نظام‌های مالی یکپارچه، وجود نهادهایی است که منافع بلندمدت حزب یا خاندان حاکم ایجاد کند که پایبندی به قواعد محدودکننده بودجه رعایت شود که بررسی آنها نیازمند مطالعات دیگری است. در پایان، مقایسه سازوکارهای صندوق‌های نفتی ایران و نروژ در جدول زیر صورت گرفته است.

جدول ۶. مقایسه صندوق‌های نفتی ایران و نروژ

ویژگی کشور	مازاد منابع نفتی به صندوق واریز می‌شود	صندوق سهم ثابتی دارد	سازمانی مستقل برای اداره صندوق وجود دارد	صندوق و بودجه در هم ادغام شده و ساختاری یکپارچه دارند	قواعد مالی مصوبی برای اداره صندوق وجود دارد	آیا پایبندی به قواعد مالی وجود داشته است
(حساب ذخیره ارزی) ایران	بله	خیر	خیر	خیر	بله	خیر
(صندوق توسعه ملی) ایران	خیر	بله	بله	خیر	بله	خیر
نروژ	بله	خیر	خیر	بله	بله	بله

مأخذ: نتایج تحقیق.

همان‌طور که دیده می‌شود، با وجود اینکه در ایران (حساب ذخیره ارزی) و نروژ مازاد منابع نفتی به صندوق واریز می‌شود و سازمانی مستقل برای اداره صندوق نیز وجود نداشته، ادغام صندوق در نظام مالی نروژ و عدم آن در ایران یکی از عوامل عدم موفقیت صندوق‌های نفتی در ایران شده است.

نظام تصمیم‌گیری مالی دولت ایران در شرایط کنونی از یکپارچگی و انسجام لازم برخوردار نیست و نمی‌تواند با تعریف سیاست‌هایی که هزینه‌های آن به‌طور دقیق برآورد شده و در محدوده سقف معینی از درآمدها قابل اجرا باشد، اهداف برنامه‌های توسعه را اولویت‌بندی و پیگیری کند (قاسمی و مهاجری، ۱۳۹۴).

یکی از دلایل این موضوع عدم توجه به چارچوب میان‌مدت مخارج^۱ در ایران است (IMF, 2017) و به نظر می‌رسد، تعیین جدولی از سقف مجاز همه هزینه‌های دولت براساس یک پیش‌بینی واقع‌بینانه از میانگین ۱۲ سال گذشته، سال جاری و سه سال آینده از قیمت نفت، شرط موفقیت و نهادسازی اساسی برای موفقیت هر نظام بودجه‌ریزی و عملکرد مطلوب صندوق نفتی در ایران است. با مهار مخارج و تعیین سقف برای آنها، اصلاح ضروری بعدی، نشان دادن کسری بودجه غیرنفتی در سند بودجه است. این توصیه ساده و درعین‌حال کلیدی در اکثر کشورهای تولیدکننده نفت اجرا نمی‌شود (بارنت و اوزاسکی، ۱۳۸۹) و تشریح آنها نیازمند مقاله دیگری است.

در مجموع، اگر هزینه‌ها به‌صورت واقعی در نظر گرفته نشده باشد و درصدهای اجباری (مثلاً ۳۰ درصد سالانه) بدون در نظر گرفتن شرایط اقتصاد کشور به‌عنوان سهم صندوق نفتی منظور شود، واقعیت‌های اقتصاد خود را بر درصدهای صوری تحمیل خواهد کرد و دولت به هر وسیله و توجیهی شده از منابع صندوق استفاده خواهد کرد. همان‌طور که در عمل این اتفاق برای صندوق توسعه ملی ایران افتاده است.

1. Medium Term Expenditure Framework (MTEF)

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۷۷

منابع و مأخذ

۱. ابراهیمی، محسن و علی سوری (۱۳۸۴). «زیان ناشی از ناطمینانی درآمدهای نفتی بر رشد اقتصادی و ضرورت حساب ذخیره ارزی»، *نامه اقتصادی*، ج ۱، ش ۱.
۲. اسکانک، مارتین (۱۳۸۹). «سیاست مالی و مدیریت صندوق نفت نروژ»، ترجمه حسن مشاری، *مجموعه مقالات تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳. اوزاسکی، رونالدو و همکاران (۱۳۸۹). «مقالات تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت»، ترجمه گروه مترجمان، به کوشش شاهین جوادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. بارنت، استیون و رولاندو اوزاسکی (۱۳۸۹). «جوانب عملیاتی سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت»، ترجمه شاهین جوادی، *مجموعه مقالات تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. بهبودی، داود، محمدعلی متفکر آزاد، پرویز محمدزاده، سیدکمال صادقی و سیاب ممی‌پور (۱۳۹۱). «صندوق توسعه ملی یا توزیع مستقیم درآمدهای نفتی (بررسی مقایسه‌ای)»، *مجلس و راهبرد*، ش ۷۱.
۶. پناهی‌نژاد، هدی و سعیده شفیعی (۱۳۹۲). «مطالعه تطبیقی عملکرد صندوق‌های مدیریت درآمدهای حاصل از منابع طبیعی در کشورهای مختلف»، *صندوق توسعه ملی*.
۷. پیله‌فروش، میثم. «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۱۰»، *نفت و صندوق توسعه ملی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی*، گزارش شماره ۱۲۲۴۶.
۸. _____ . «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۱۰»، *صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی*، مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش شماره ۲۳۰۱۲۸۷۱.
۹. حسینی، سیدمهدی و علیرضا باستانی (۱۳۹۲). «صندوق‌های ثروت ملی موفق (الگوها و رفتارها)؛ آموزه‌هایی برای صندوق توسعه ملی جمهوری اسلامی ایران»، *صندوق توسعه ملی*، ش ۳.
۱۰. دیوان محاسبات کشور (۱۳۹۰). گزارش عملکرد حساب ذخیره ارزی.
۱۱. دیویس، جفری، رولاندو اوزاسکی، جیمز دانیل و استیون بارنت (۱۳۸۹). «صندوق‌های تثبیت و ذخیره منابع تجدیدنپذیر: تجربه و پیامدهای سیاست مالی»، ترجمه رضا حریری و محمد راستی، *مجموعه مقالات تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۲. روحانی، سیدعلی و میثم پیله‌فروش. «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۱۴۱»، صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی (تبصره‌های «۲» و «۵»)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۱۴۰۸۷.
۱۳. زمانزاده، حمید و صادق الحسینی (۱۳۹۳). *اقتصاد ایران در تنگنای توسعه*، چاپ دوم، نشر مرکز.
۱۴. صادقی، حسین و داود بهبودی (۱۳۸۳). «حساب ذخیره ارزی، مبنای، تجربه کشورها و عملکرد ایران»، پژوهش‌های رشد و توسعه پایدار، ش ۱۳.
۱۵. صندوق توسعه ملی (۱۳۹۶). «گزارش عملکرد تسهیلات ارزی و ریالی از منابع صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس تا پایان سال ۱۳۹۵».
۱۶. عزیزنژاد، صمد (۱۳۹۳). *عملکرد تسهیلات حساب ذخیره ارزی در نظام بانکی ایران*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۷. قاسمی، محمد و پریسا مهاجری (۱۳۹۴). «بررسی رفتار چرخه‌ای سیاست مالی در ایران»، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، سال پانزدهم، ش ۵۶.
۱۸. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، مصوب ۱۳۹۵.
۱۹. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵.
۲۰. کارل، تری لین (۱۳۸۸). *معمای فراوانی*، ترجمه جعفر خیرخواهان، تهران، نشر نی.
۲۱. کریمی‌فرد، حسن (۱۳۹۰). «ارزیابی صندوق درآمدهای ملی ناشی از فروش منابع طبیعی تجدیدناپذیر، با تأکید بر صندوق توسعه جمهوری اسلامی ایران»، مجلس و راهبرد، ش ۶۸.
۲۲. مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰). «گزارش تحقیق و تفحص از عملکرد برنامه چهارم توسعه».
۲۳. مهدویان، محمدهادی (۱۳۸۵). *بازنگری کارکرد و ساختار حساب ذخیره ارزی*، مرکز تحقیقات استراتژیک.
۲۴. موسوی آزاد کسمایی، افسانه (۱۳۹۱). «ارزیابی حساب ذخیره ارزی با رویکرد استفاده بهینه درآمدهای نفتی در اقتصاد کشور»، نشریه راهبرد توسعه، ش ۳۰.
۲۵. میرزاابراهیمی، رضا (۱۳۹۵). «صندوق بازنشستگی دولتی - نروژ؛ ساختار حکمرانی و فرایندهای سیاست‌گذاری»، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
۲۶. نادعلی، محمد (۱۳۹۲). «مسیر حرکت آتی صندوق توسعه ملی»، مجموعه مقالات صندوق توسعه ملی.

تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ _____ ۲۷۹

۲۷. نوروزی، پیام. «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۴۷»، صندوق توسعه ملی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۱۴۷۳۸.

۲۸. ویلیامسون، الیور (۱۳۸۱). «اقتصاد نهادگرایی جدید، دستاوردهای گذشته و نگاهی به فرارو»، ترجمه محمود متوسلی، مجله برنامه و بودجه، ش ۷۳.

۲۹. هادی‌زنوز، بهروز و میثم پیله‌فروش (۱۳۹۳). «حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در ایران تفاوت‌ها، عملکرد و مبانی قانونی»، نشریه راهبرد توسعه، ش ۴۰.

30. Aamodt, Ellen (2014). "The Petroleum Fund Mechanism and Associated Foreign Exchange Transactions by Norges Bank", Norges Bank.

31. Aizenmanw, Joshua and Glick Reuven (2009). "Sovereign Wealth Funds: Stylized Facts about their Determinants and Governance", International Finance 12:3.

32. Asfaha, Samuel G. (2007). National Revenue Funds: Their Efficacy for Fiscal Stability and Inter-Generational Equity, IISD.

33. Bjerkholt, O. and I. Niculescu (2002). "Fiscal Rules for Economies with Non-Renewable Resources: Norway and Venezuela", in Economies with Nonrenewable Resources, IMF.

34. Frankel, Jeffrey A., Carlos A. Végh and Guillermo Vuletin (2011). "On Graduation from Fiscal Procyclicality", NBER WP 17619.

35. Hagist, Christian, Raffelhüschen Bernd, Risa Alf Erling and Vardal Erling (2010). Long-Term Fiscal Effects of Public Pension Reform in Norway-A Generational Accounting Analysis, University of Bergen (Norway).

36. IMF Country Report, Islamic Republic of IRA, Selected Issues, No. 17/63, February 10, 2017.

37. IMF, Fiscal Rule Database, 2015.

38. Norges Bank Investment Management (NBIM) (2014, 2015, 2016). Government Pension Fund Global, Annual Report.

39. Norwegian Ministry of Finance (2014). Statistics Norway.

40. Norwegian Ministry of Finance, Budget 2014, 2015, 2016.

41. Robinson, A. James, Ragnar Torvik and Thierry Verdier (2006). "Political Foundations of the Resource Curse", *Journal of Development Economics*, Vol. 79, Issue 2.

42. swfinstitute.org/fund-rankings/2017.