

تئوری «نفرین منابع» یا نحوه مدیریت درآمدهای نفتی مطالعه موردی: مقایسه ایران و نروژ

محمد علی شیرخانی*

دانشیار گروه روابط بین الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

اباذر براری

دانشجوی کارشناسی ارشد روابط بین الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

حسین پوزش شیرازی

دانشجوی کارشناسی ارشد روابط بین الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۳/۹ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۵/۳۱)

چکیده:

تئوری نفرین منابع با توجه به تجربه کشورهای دارای منابع غنی بیان می دارد که درآمدهای ناشی از فروش منابع طبیعی نه تنها به رشد اقتصادی بیشتر منجر نشده، بلکه اثرات سوء اقتصادی برجای گذاشته است. این مقاله نشان می دهد که منابع طبیعی فی نفسه نمی تواند نفرین تلقی شود؛ بلکه نحوه مدیریت درآمدهای حاصله است که با اهمیت می باشد. تاسیس حساب ذخیره ارزی در ایران با هدف کنترل نوسانات ناشی از تغییرات قیمت نفت بود اما عملکرد حساب ذخیره ارزی به مرور از اهداف خود دور شد. در مقابل، کشور نروژ به عنوان الگویی موفق از چنین مکانیسمی شناخته می شود. این نوشتار مدیریت ذخیره ارزی در ایران و نروژ به روش مقایسه ای بر اساس سه شاخص مکانیسم، شفافیت و عملکرد را مورد بررسی قرار داده تا نشان دهد که اثر درآمدهای حاصل از منابع اولیه مانند نفت بر اقتصاد ملی به نحوه مدیریت درآمدها بستگی دارد.

واژگان کلیدی:

نفرین منابع، حساب ذخیره ارزی، صندوق ذخیره ارزی، مکانیسم، شفافیت، عملکرد

طرح بحث

در حالیکه ظاهراً به نظر می‌رسد درآمدهای عظیم ناشی از منابع طبیعی مانند نفت باید موجب ایجاد ثروت برای جامعه شده، فرآیندهای اقتصادی را بهبود بخشیده و فقر را کاهش دهد اما تجارب بسیاری از کشورهای صادرکننده نفت خلاف این امر را نشان می‌دهد. تعداد زیادی از کشورهای دارای منابع طبیعی غنی حتی عملکرد نسبتاً ضعیف‌تری در مقایسه با کشورهای فاقد منابع طبیعی در زمینه فرایند رشد و توسعه اقتصادی و کاهش فقر داشته‌اند. تجربه صد ساله در ایران نیز نشان می‌دهد منابع نفتی موجب افزایش وابستگی دولت به ثروت‌های طبیعی و بزرگ شدن حجم دولت، اهمال در اخذ مالیات، عدم شفافیت عملکرد دولت و پاسخگو نبودن آن، اشاعه فرهنگ رانت خواری و تبعیض، ایجاد شکاف طبقاتی و در مقاطعی مصداق نفرین منابع شده است. این روند بخصوص پس از افزایش ناگهانی قیمت جهانی نفت در دهه ۱۹۷۰ شتاب بیشتر به خود گرفت. البته باید گفت که این مسائل تنها خاص ایران نبوده است. در حقیقت از آنجا که درآمدهای حاصل از فروش نفت پس از شوک اول نفتی در ۱۹۷۳ در کشورهای نفت‌خیز مشکلات اقتصادی فراوانی را به دنبال آورد، این ایده قوت گرفت که درآمدهای عظیم حاصل از نفت می‌تواند نتایج نامطلوب برای توسعه کشورهای صادرکننده آن در پی داشته باشد. به نظر می‌رسد کاهش بهره‌وری ناشی از دلگرم بودن به منابع طبیعی و وابستگی بیشتر دولت به درآمدهای باد آورده که با سوء مدیریت و ریخت و پاش‌های بسیار منجر به بزرگ شدن حجم دولت می‌شود، از علل اصلی آنچه که نفرین منابع نامیده شده، می‌باشد.

واژه نفرین منابع نخستین بار در سال ۱۹۹۳ در ادبیات اقتصادی استفاده شد (Auty, 1993) (12). در حقیقت موضوع عملکرد اقتصادی ضعیف کشورهای دارای منابع طبیعی غنی در ادبیات اقتصادی، به عنوان فرضیه نفرین منابع معرفی شده است. ایده اساسی نظریه نفرین منابع این است که کشورهای دارای منابع طبیعی غنی عموماً در بلندمدت دارای عملکرد ضعیف‌تر و لذا رشد اقتصادی پایین‌تر نسبت به کشورهایی که بهره‌چندانی از منابع طبیعی نبرده‌اند می‌باشند (Sachs and Warner, 1995, 26). تجربه هلند در دهه ۱۹۸۰ که در پی اکتشاف حوزه گازی گرونینگن رخ داد توجهات را به بیماری هلندی که مشکلات اقتصادی مهم برای این کشور به وجود آورد معطوف کرد.

اما باید دانست که اساساً منابع نفت و رانت حاصل از آن به خودی خود نمی‌تواند یک نفرین تلقی شود و در تجارب اقتصادی موجود به صورت پراکنده نمونه‌هایی از کشورهایی وجود دارد که نشان می‌دهد به جای نفرین از موهبت درآمدهای نفتی برخوردار شده‌اند. نمونه بارز این مدعا را می‌توان کشور نروژ دانست که امروزه به عنوان الگویی برای سایر

کشورهای دارای منابع نفتی مورد توجه است. اکنون این سوال مطرح است که چرا وجود ذخایر و درآمدهای نفتی در کشوری موجبات پیشرفت اقتصادی را فراهم می کند و در کشور دیگر برعکس، منجر به شکل گیری یک اقتصاد تک محصولی و بیمار می گردد؟ فرضیه ما این است که یکی از مولفه های مهم در پاسخ به این سوال، نحوه مدیریت درآمدهای حاصل از نفت می باشد. برای نشان دادن این امر، با استفاده از روش مقایسه ای تاثیر مدیریت درآمد های نفتی را در رابطه با حساب ذخیره ارزی مورد توجه قرار می دهیم.

در بررسی ادبیات موجود در زمینه حساب ذخیره ارزی عمدتاً با دو دسته از منابع روبرو هستیم. دسته ای که به زمینه های شکل گیری و عملکرد حساب ذخیره ارزی در ایران توجه کرده و به نقد و کنکاش درباره ضعف ها و علل آن پرداخته اند. از جمله می توان به مقاله "زیان ناشی از نااطمینانی درآمدهای نفتی بر رشد اقتصادی و ضرورت حساب ذخیره ارزی" نوشته محسن ابراهیمی و علی سوری^۱ و یا "یارانه ها و عملکرد حساب ذخیره ارزی در ایران" نوشته میثم بیله فروش و اصلان قودجانی^۲ اشاره کرد که نویسندگان تنها به حساب ذخیره ارزی در ایران پرداخته اند. در مقابل دسته ای دیگر از منابع وجود دارند که سعی کرده اند با ارائه عملکرد تعداد بیشتر از کشورها گامی فراتر نهاده و به بیان اهداف و نحوه مدیریت صندوق نفتی در این کشورها بپردازند؛ اما در نتیجه عدم ارائه شاخص های لازم ارزش مقایسه ای نداشته و صرفاً جنبه توصیفی دارند. از این دست منابع می توان مقاله "حساب ذخیره ارزی، مبانی، تجربه کشورها و عملکرد ایران" نوشته حسین صادقی و داوود بهبودی^۳ یا "بررسی اهداف و عملکرد حساب ذخیره ارزی در ایران؛ مرور تجربه کشورهای منتخب" نوشته آتوسا گودرزی و دیگران^۴ را نام برد.

آنچه که در این تحقیق مورد توجه قرار گرفته و آن را از کارهای قبلی متمایز می سازد بهره گیری از روش مقایسه ای بر اساس سه شاخص است که درصدد دستیابی به چگونگی مدیریت درآمدهای نفتی در دو کشور ایران و نروژ می باشد. به نظر می رسد شفافیت، مکانیسم

۱. محسن ابراهیمی، علی سوری، «زیان ناشی از نااطمینانی در درآمدهای نفتی بر رشد اقتصادی و ضرورت حساب ذخیره ارزی»، دو ماهنامه نامه مفید، ۱۳۸۴، شماره ۴۸، صص ۵۴-۴۳.

۲. میثم بیله فروش و اصلان قودجانی، «یارانه ها و عملکرد حساب ذخیره ارزی در ایران؛ دیدگاه صندوق بین المللی پول»، مرکز پژوهش های مجلس، دفتر برنامه و بودجه، بی تا.

۳. حسین صادقی، داوود بهبودی، «حساب ذخیره ارزی، مبانی، تجربه کشورها و عملکرد ایران»، فصلنامه پژوهش های اقتصادی، ۱۳۸۳، شماره ۱۳، صص ۴۴-۳۳.

۴. آتوسا گودرزی، عبدالرضا سهرابی و محسن واشقانی، «بررسی اهداف و عملکرد حساب ذخیره ارزی در ایران؛ مرور تجربه کشورهای منتخب»، تهران: دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۸۱.

و عملکرد حساب ذخیره ارزی که سه ضلع مثلث کارآیی در استفاده از درآمدهای ناشی از منابع طبیعی را تشکیل می دهند، می توانند معیاری مناسب برای مقایسه دو کشور باشند. سه نوع عمده از تحلیل مقایسه‌ای در علوم اجتماعی وجود دارد: مطالعات موردی کشورها در چارچوب مقایسه‌ای، مطالعات نظام‌مند تعداد معدودی از کشورها و مقایسه جهانی بر پایه تحلیل آماری. در نوع دوم از تحلیل مقایسه‌ای با دو رهیافت «مقایسه کشورهای نسبتاً مشابه» و «مقایسه کشورهای نسبتاً متفاوت» که تحلیل گر را وادار به یافتن مجموعه‌ای از اجزاء مشترک در میان تفاوت‌های موجود می کند مواجه هستیم. در رویکرد اخیر که در این تحقیق مورد استفاده قرار گرفته، اعتقاد بر این است که مقایسه میان کشورهای متفاوت باعث می شود تا برخی تفاوت‌ها نادیده گرفته شده و در نتیجه تحلیل بر اساس نقاط اشتراک صورت پذیرد (مارش و استوکر، ۱۳۸۴، ۲۹۰).

در این ارتباط باید توجه داشت که نروژ کشوری است با حدود ۵ میلیون نفر جمعیت که سهم نفت و گاز در تولید ناخالص داخلی آن کمتر از ۲۵ درصد می باشد. درحالیکه ایران با حدود هفتاد میلیون نفر جمعیت بیش از پنجاه درصد تولید ناخالص داخلی آن از نفت تامین می گردد و به همین دلیل همیشه مفهوم اقتصاد رانتی درباره آن به کار می‌رفته است (رک حاج یوسفی، ۱۳۷۶) اما نکته پراهمیت که نباید از آن غفلت کرد این که در هر یک از دو کشور با توجه به ساختار سیاسی و اقتصادی خاص آن، تلاش شد که با تاسیس مکانیسم ذخیره ارزی از سرریز شدن مبالغ هنگفت درآمدهای نفتی به اقتصاد داخلی و ایجاد تورم جلوگیری شده و هر کدام از کشورها ضمن برخورداری از تثبیت اقتصادی، از آثار ناشی از نوسانات قیمت نفت در بازارهای جهانی در امان بمانند. این موارد اهدافی است که نه تنها میان ایران و نروژ، بلکه بین تمامی کشورهای دارای صندوق‌های ذخیره نفتی مشترک بوده است. حال هر کشور با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی خود نحوه استفاده بهینه از این ثروت خدادادی را تعریف می‌نماید؛ نروژ به دنبال ایجاد رفاه بازنشستگان و کمک به حفظ محیط زیست از قبل درآمدهای نفتی بوده و ایران به فکر حمایت از بخش خصوصی. اما همان طور که ملاحظه خواهد شد عملکرد دو کشور در رسیدن به اهدافی که خود تعیین کرده بودند متفاوت از کار درآمد. در حالی که نروژ از جمله کشورهایی است که ادعا می شود از نفرین منابع در امان مانده است (Wright and czelutsa, 2002, 143). ایران از مشکلات ناشی از وابستگی شدید اقتصاد به درآمدهای نفتی رنج می برد.

مسلماً لازمه یک پژوهش مقایسه‌ای نظام مند، در وهله اول ارائه شاخص‌های معین برای مقایسه است. به این منظور مدیریت حساب ذخیره ارزی در ایران و صندوق ذخیره ارزی در

نروژ را بر اساس سه شاخص مکانیسم، شفافیت و عملکرد (نحوه استفاده از اعتبارات) مورد بررسی قرار خواهیم داد.

اهداف و ضرورت‌های تشکیل حساب ذخیره ارزی در نروژ و ایران

اکتشاف نفت در نروژ برخلاف سایر نقاط نفت خیز جهان از جمله کشورهای خاورمیانه یا آمریکا که سابقه یکصد ساله دارند، از قدمت کمی برخوردار است و به دهه ۱۹۷۰ برمی گردد. از چهل سال پیش تا کنون نروژ یک کشور نفتی به شمار آمده و ۲۵ درصد از تولید ناخالص داخلی آن از طریق درآمدهای نفت تامین می گردد (صوفی نژاد، ۱۳۸۷، ۲۵). استحصال نفت و گاز نروژ از سه حوزه دریای شمال، دریای نروژ و دریای برنتس صورت می گیرد. افزایش قیمت نفت در سال‌های ۱۹۷۳ و ۷۴ درآمد زیادی را به اقتصاد این کشور وارد کرد. دولت نروژ با پیش‌بینی ادامه روند افزایش قیمت‌ها اقدام به اجرای یک سری برنامه های اقتصادی پرهزینه نمود اما با محقق نشدن شرایط پیش‌بینی شده در ۱۹۷۷، نروژ با بالاترین میزان بدهی در طول تاریخ این کشور یعنی ۵۰ درصد تولید ناخالص ملی مواجه شد. با نزول قیمت ها در اواخر دهه ۱۹۸۰ دولت تصمیم گرفت برای کاهش وابستگی اقتصاد خود به نوسانات قیمت نفت، محدودیت‌هایی را در نحوه هزینه کردن درآمدهای نفتی وضع کند. اما به دلیل آشفتگی اقتصاد کشور و بحران‌های مالی دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، زمان زیادی طول کشید تا این قضیه صورت اجرایی به خود بگیرد (کارآفرین، ۱۳۸۶، ۲۶). در اوایل دهه ۱۹۸۰ پارلمان نروژ به فکر تشکیل صندوقی برای تثبیت هزینه‌ها و درآمدهای دولت افتاد و لذا در سال ۱۹۹۰ صندوق ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت با عنوان "صندوق نفتی دولتی" (State Petroleum Fund (SPF)) به طور رسمی تاسیس شد و این ایده در میان سیاستگذاران آن کشور پسندیده افتاد که نباید پول حاصل از فروش این منبع با ارزش را وارد چرخه اقتصادی کرد. اگرچه به دلیل پایین بودن خالص درآمد نفتی و مخارج بالای مربوط به نفت، هیچ مبلغی تا سال ۱۹۹۵ به صندوق نفتی نروژ واریز نشده بود (عزیز نژاد، ۱۳۸۵، ۲۱)، در ۱۹۹۶ نخستین انتقال سرمایه به این صندوق به میزان ۴۰۰ میلیون دلار آمریکا صورت گرفت. ارزش وجوه مربوط به صندوق نفتی دولت نروژ در ابتدای سال ۲۰۰۵ میلادی، حدود ۷۸ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشور را تشکیل می داد (گودرزی و دیگران، ۱۳۸۱، ۲۱-۱۴).

هدف از تشکیل صندوق، نه تنها محافظت از اقتصاد در برابر نوسانات قیمت نفت، بلکه حمایت مقتصدانه و حسابگرانه از سرمایه نفتی نروژ، ایجاد اندوخته درازمدت برای انجام دادن تعهدات مالی کشور در آینده، کاهش مصرف جاری و حرکت به سمت اقتصادی غیرنفتی بود. از یک طرف با توجه به هرم سنی جمعیت در نروژ و وجود دولت رفاه، صندوق بایستی

ابزاری در جهت حمایت از بازنشستگان و ایفای وظایف رفاهی بوده و از طرف دیگر ثروت نفت را که سرمایه‌ای ملی است برای نسل‌های آینده هم حفظ می‌نمود. به عبارت دیگر سیاست کلان نروژ در زمینه انرژی بر مبنای این نگرش تدوین شد که نفت و گاز بخشی از ثروت ملی این کشور محسوب می‌شود که متعلق به همه نسل‌ها است. بنابراین ساختار و شیوه عملکرد صندوق ذخیره ارزی به گونه‌ای طراحی شد که بتواند کارکردهای زیر را تحقق بخشد:

- مقابله با هر گونه نوسان اقتصادی ناشی از تغییرات قیمت محصولات صادراتی؛
- ایجاد اطمینان لازم برای بازارهای مالی خارجی نسبت به توانایی کشور در زمینه پرداخت تعهدات ارزی در شرایط بحرانی یا بروز شوک‌های خارجی؛
- امکان سودآوری جاری ذخایر ملی؛
- کمک به حفظ ارزش پول ملی؛
- منبعی جهت سرمایه‌گذاری در خارج از کشور (حشمتی مولایی، ۱۳۸۳، ۳۲).

در واقع دولت نروژ با ایجاد صندوق نفتی، مکانیسمی را برای انتقال ثروت از نسل فعلی به نسل آتی طراحی کرده است. عموماً دارایی‌های چنین صندوق‌هایی برای نگهداری و حفظ ذخایر نبوده و به منظور مداخله در نرخ ارز مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. هرچند ممکن است دارایی‌های مزبور در صورتحساب تراز بانک مرکزی به عنوان ستون «دارایی‌های خارجی» به صورت جدا نشان داده شوند، اما در اصل این دارایی‌ها به مفهوم دخالت در نرخ ارز نیست (عزیز نژاد، ۱۳۸۵، ۲۲).

در خصوص ایران باید گفت که دارای دومین ذخایر بزرگ نفت و گاز در جهان است (تهرانی، ۱۳۸۴، ۷۳). صدور نفت و گاز، بخش عمده صادرات و درآمدهای حاصل از آن، نقشی قابل ملاحظه در بودجه دارد. پس از پشت سر گذاشتن تجربه تلخ سقوط قیمت نفت به ارقامی کمتر از ده دلار در اواسط دهه ۱۳۷۰ که کشور را با وضعیت دشواری مواجه کرد و اجرای برنامه‌های بودجه‌ای و عمرانی را تا حدود زیادی متوقف کرد، از سال ۱۳۷۹ این فکر به طور جدی مطرح شد که با ایجاد ساز و کاری در قالب حساب ذخیره ارزی، آسیب پذیری ناشی از پیشامد مجدد چنین وضعیتی به حداقل برسد. بدین ترتیب تصمیم بر این شد که در شرایطی که قیمت نفت نسبت به پیش‌بینی برنامه‌های بودجه سالانه بیشتر شود مازاد درآمد در قالب چارچوبی تحت عنوان حساب ذخیره ارزی قرار گیرد. در واقع فلسفه شکل‌گیری این حساب در ایران، بیشتر در راستای تعدیل فشارهای ناشی از نوسان قیمت نفت بر اقتصاد ملی بوده تا با ایجاد حساب پس‌انداز، دولت بتواند در برابر نوسانات قیمت نفت تعادل اقتصادی خود را حفظ کند. بر این اساس زمانی که درآمدهای نفتی بالاست باید بخشی از این درآمدها در صندوق ذخیره شود تا در زمان کاهش درآمد، کسری بودجه تأمین گردد. شایان ذکر است که

در ایران نوسانات قیمت نفت به طور طبیعی بر تورم و رشد اقتصادی تاثیرگذار است و در شرایطی که قیمت نفت سقوط می‌کند دولت به دلیل وابستگی شدید به درآمدهای نفتی با کسری بودجه مواجه می‌شود.

بر پایه ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه ((در جهت ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی ریالی حاصل از صدور نفت خام در دوران برنامه سوم توسعه و تبدیل دارایی حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری و امکان تحقق دقیق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه، دولت مکلف است با ایجاد «حساب ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت خام» و «حساب ذخیره ریالی» اقدامات زیر را به عمل آورد (...)). که بر این اساس اهم اهدافی که با افتتاح حساب ذخیره ارزی مدنظر سیاستگذاران قرار گرفت عبارت بودند از:

- ۱- کاهش نوسانات شدید در بودجه دولت؛
- ۲- جلوگیری از گسترش بی رویه بودجه دولت در شرایط بهبود درآمدهای نفتی، که به بزرگتر شدن دولت منجر می‌شود؛
- ۳- کاهش وابستگی دولت به درآمدهای حاصل از صادرات نفت؛
- ۴- تقویت امکان بهره‌مندی بخش غیردولتی از درآمدهای مازاد حاصل از صادرات نفت (گودرزی و دیگران، ۱۳۸۱، ۶۴).

به همین جهت دولت مکلف شده بود تا از سال ۱۳۸۰ مازاد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به رقم پیش بینی شده را در سپرده دولت نزد بانک مرکزی تحت عنوان حساب ذخیره ارزی واریز کند و در صورتی که درآمد حاصل از نفت کمتر از رقم پیش بینی شده باشد دولت می‌توانست در فواصل زمانی شش ماهه از موجودی حساب ذخیره ارزی برداشت نماید. همچنین در برنامه پیش بینی شده بود که بخشی از مانده وجوه ارزی حاصل از مازاد درآمد نفت در چارچوب اولویت‌های برنامه سوم جهت توسعه فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری، بر مبنای نرخ روز به فروش برسد و معادل ریالی آن در حساب ذخیره ریالی نزد بانک مرکزی نگهداری شود و جهت فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری، وام کوتاه مدت اعطا گردد. به عبارت دیگر بر اساس برنامه سوم قانون‌گذاران تنها در صورتی برداشت را مجاز می‌دانستند که یا کسری بودجه ناشی از کاهش قیمت نفت نسبت به نرخ مصوب بوجود آمده و قابل جبران از طریق سایر منابع درآمدی نظیر مالیات نباشد و یا اینکه کسری بودجه ای وجود نداشته باشد ولی در جهت افزایش فعالیت‌های تولیدی و گسترش سرمایه‌گذاری این برداشت صورت گیرد (مجموعه قوانین و مقررات کشور، ۱۳۸۷).

ماده یک برنامه چهارم توسعه تغییراتی در ماده ۶۰ برنامه سوم که سرآغازی برای تاسیس حساب ذخیره ارزی بود بوجود آورد. بر اساس ماده یک برنامه چهارم مقرر شد (به منظور

ایجاد ثبات در میزان استفاده از عواید ارزی حاصل از نفت در برنامه چهارم ... و تبدیل دارایی‌های حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر سرمایه‌گذاری و فراهم کردن امکان تحقق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه دولت ... با ایجاد «حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت» اقدامات زیر را معمول دارد...

در برنامه چهارم به جز در صورت کاهش درآمد حاصل از صادرات نفت در شرایطی که رقم پیش‌بینی شده در بودجه محقق نشده باشد و بتوان از حساب برداشت کرد، به دولت اجازه داده شده بود حداکثر ۵۰ درصد موجودی حساب را برای سرمایه‌گذاری در بخش‌های غیر دولتی که توجیه فنی و اقتصادی آنها ثابت شده هزینه کند. بر این اساس مقرر شد حداقل ۱۰ درصد از این مقدار از طریق بانک کشاورزی در زمینه طرح‌های موجه بخش اقتصادی و سرمایه در گردش طرح‌هایی که با هدف توسعه صادرات است در اختیار بخش غیردولتی قرار گیرد و باید اصل و سود این تسهیلات به صورت ارزی به حساب عودت داده شود. بنابراین می‌توان اهداف و زمینه‌های شکل‌گیری حساب ذخیره ارزی را ایجاد ثبات در میزان درآمدهای حاصل از فروش نفت خام، تبدیل دارایی‌های حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر، توسعه فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری، تامین بخشی از اعتبار مورد نیاز برای اجرای طرح‌های تولیدی و کارآفرینی بخش غیردولتی و فراهم کردن امکان تحقق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه دانست. در ادامه به بررسی شاخص‌های تعیین شده در مورد صندوق ذخیره ارزی نروژ و حساب ذخیره ارزی ایران پرداخته می‌شود.

شاخص اول: مکانیسم ذخیره ارزی در نروژ و ایران

مکانیسم صندوق ذخیره ارزی در نروژ متناسب با شرایط اقتصادی و نیازهای این کشور طراحی شده است. در نروژ دولت بخش‌های کلیدی اقتصاد بویژه بخش حیاتی نفت را در کنترل خود دارد. به عبارت دیگر نظام اقتصادی این کشور مبتنی است بر کنترل دولت بر بخش‌های کلیدی اقتصاد، و بازار آزاد در سایر بخش‌ها. از ژوئن ۱۹۹۰ بر اساس قانون، صندوق نفت دولت نروژ، تحت مدیریت وزارت دارایی قرار گرفت. از اکتبر ۱۹۹۷ این وزارتخانه مسئولیت مدیریت عملیاتی صندوق را به بانک مرکزی واگذار کرد و در توافقی که بین وزارت دارایی و بانک مرکزی صورت گرفت چگونگی کار تشریح شد (بوسفی، ۱۳۸۴، ۱۲۵). بدین ترتیب وزارت دارایی نروژ مالک اصلی صندوق محسوب شده و بر همین اساس در مورد استراتژی‌های سرمایه‌گذاری آن تصمیم‌گیری می‌نماید. البته اعمال تغییرات اساسی در صندوق باید در پارلمان به بحث و بررسی گذاشته شود (اقتصاد ایران، ۱۳۸۳، ۱۱). در عین حال بانک مرکزی مدیر عملیاتی صندوق و مسئول ارزش افزوده آن است. تقسیم مسئولیت میان

وزارت دارایی و بانک مرکزی به این صورت است که اتخاذ وظایف کلان راهبردی در مورد سرمایه گذاری، تعیین محدوده ریسک و تنظیم میزان پرتفوی بر اساس سرمایه گذاری‌های گذشته به عهده وزارتخانه، و انجام استراتژی سرمایه گذاری، مدیریت ریسک، حسابداری، ارائه گزارش و مشاوره دادن به وزارت دارایی به صورت تخصصی به عهده بانک مرکزی می باشد. همچنین وظیفه ارزیابی نحوه مدیریت بانک مرکزی بر سرمایه صندوق با وزارت دارایی است. این وزارتخانه برای ارزیابی میزان کارایی و موفقیت صندوق از کارشناسان خارجی نیز استفاده می کند (یوسفی، ۱۳۸۴، ۴۵).

برای ارزیابی و نظارت بر کارکرد صندوق یک پرتفوی استاندارد تعریف شده که متشکل از وضعیت شاخص‌های بازارهای مالی کشورهایی است که سرمایه‌گذاری در آنها مجاز می‌باشد و لذا کارکرد صندوق با پرتفوی استاندارد سنجیده می‌شود. علاوه بر این وزارت دارایی محدودیت‌هایی برای میزان سرمایه‌گذاری در شرایط انحراف از پرتفوی استاندارد تعیین کرده و به عنوان عامل مدیریت ریسک عمل می‌کند. همچنین اداره‌ای تحت عنوان «اداره حسابرسی و بازرسی»، مسئولیت حسابرسی و بازرسی از صندوق و ارائه گزارش به مجلس را به عهده دارد (گودرزی و دیگران، ۱۳۸۱، ۱۰).

در ایران طرح ایجاد حساب ذخیره ارزی در قالب ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه در سال ۷۹ به تصویب مجلس رسید و متعاقباً آیین نامه اجرایی آن نیز آبان ماه همان سال از سوی هیات وزیران تصویب شد. مضمون ماده ۶۰ قانون برنامه سوم در ماده ۱ قانون برنامه چهارم نیز تکرار شد و در ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی ماده ۱ قانون برنامه چهارم، ترکیب هیئت امنای حساب ذخیره ارزی با اندکی تغییر نسبت به گذشته شامل رئیس جمهور، رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس بانک مرکزی و دو نفر از وزرا به انتخاب رئیس جمهور تعیین و اهم وظایف آنها به شرح زیر عنوان شد:

الف. نحوه تعیین اولویت طرح‌ها برای استفاده از تسهیلات؛

ب. تعیین روش محاسبه و نرخ سود تسهیلات بر اساس پیشنهاد بانک مرکزی؛

ج. تعیین دوره استفاده و باز پرداخت تسهیلات اعطایی؛

د. تعیین نحوه پیگیری وصول مطالبات (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵، ۱۹).

اما این هیات امنا از سال ۸۴ دیگر تشکیل جلسه نداده و عملاً منحل گردید. هم‌اکنون وظایف مربوط به هیات امنا در کمیسیون اقتصادی دولت انجام می‌گیرد (مردوخی، ۱۳۸۷). برداشت از این حساب با ارائه لایحه به مجلس و تصویب آن در مجلس امکان پذیر است. اتفاقی که از همان بدو تشکیل حساب ذخیره ارزی بارها تکرار شده است. در واقع آنچه که رخ داد این بود که چون قرار بود درآمد مازاد بر رقم اعلام شده در برنامه کنار گذاشته شود، زمانی که دولت

مجلس با افزایش قیمت نفت متوجه شدند که رقم کنار گذاشته شده بسیار بزرگ است، ناگزیر برای آن برنامه های فرعی تدوین کردند و همین امر منجر به برداشتهای بی رویه از حساب ذخیره ارزی شد. در وضعیت اخیر دولت به روشنی به این نتیجه رسیده است که قیمت نفت و به تبع آن درآمد کشور از فروش آن افزایش یافته و بنابراین دولت حق دارد در مورد نحوه هزینه کردن آن اظهار نظر نماید (قاسمی و دیگران، بی تا، ۸). به علاوه به نظر می آید که نه تنها دولت، بلکه مجلس نیز در ایران بیشتر به منافع کوتاه مدت و میان مدت نظر دارد تا به اهداف بلند مدت. بنابراین مجلسی که باید با نظارت دقیق مانع دستیابی دولت به اندوخته های نفتی که قرار است عواید آن به نسل های بعد نیز برسد شود، خود به کمک دولت در برداشتهای از این حساب می آید. شایان ذکر است که یکی از دلایل بوجود آمدن چنین وضعیتی، برابر بودن وزن قوانین و امکان نقض قوانین برنامه های توسعه توسط مصوبات عادی مجلس می باشد. برنامه های پنج ساله سوم و چهارم با پشتوانه کار کارشناسی توسط متخصصان مربوطه، مصارف وجوه حساب ذخیره ارزی را با توجه به اهداف شکل گیری آن تبیین نموده اما مصوبات عادی مجلس در شرایط خاص سیاسی و اقتصادی مقطعی، اجازه برداشتهای گوناگون را به دولت می دهد. بنابراین می توان گفت ضعف قوانین مربوطه، قدرت دولت در انحلال غیررسمی هیات امنای حساب ذخیره ارزی، سهولت برداشت از حساب و همسویی دولت و مجلس در برداشت بی رویه با عنایت به اهداف کوتاه مدت و نبود ساز و کار مستقل و قوی برای نظارت بر ورودی ها و خروجی های حساب، نشان دهنده کمبودهای اساسی در ساز و کار تعریف شده برای حساب ذخیره ارزی در ایران است.

شاخص دوم: شفافیت عملکرد ذخیره ارزی در نروژ و ایران

شفافیت صندوق ذخیره ارزی در نروژ را در دو سطح می توان مورد بررسی قرار داد. در درجه اول این شفافیت مربوط به مکانیسم و ساختار تصمیم گیری صندوق است که به آن پرداخته شد و در درجه دوم در رابطه با نحوه عملکرد آن. ساختار مدیریت صندوق نروژ بر اساس یک تقسیم بندی روشن مسئولیت بین مقامات سیاسی و مدیران اجرایی شکل گرفته است. در عملکرد نیز، شفافیت و آشکار سازی اطلاعات شاخصه مهم صندوق ذخیره ارزی می باشد. تمامی اصول سرمایه گذاری و دستورالعمل ها به طور علنی و به صورت گزارش سالانه به اطلاع عموم مردم رسانده می شود (صوفی نژاد، ۱۳۸۷، ۲۵).

شفافیت عملکرد، هزینه ها و درجه ریسک پذیری صندوق هر سه ماه یکبار بوسیله بانک مرکزی نروژ به اطلاع عموم مردم می رسد. همچنین گزارش های فصلی صندوق نیز بر روی وب سایت آن قرار می گیرد. به موازات آن به طور مرتب بعد از تشکیل جلسات اعضای

صندوق با مسئولان وزارت دارایی، یک کنفرانس خبری در مورد عملکرد فعلی صندوق ترتیب داده می شود. در گزارش سالانه فهرست تمامی سرمایه‌گذاری‌ها، درصد مالکیت‌ها و درآمدها اعلام می گردد (کارآفرین، ۱۳۸۶، ۲۵).

در مورد ایران عدم وجود مکانیزم استواری برای نظارت بر حساب و مجبور نبودن دولت به ارائه گزارش از موجودی آن، باعث شده که شفافیت چندانی در حساب ذخیره ارزی وجود نداشته باشد. به طوری که گاهی مسئولین امر به وضوح از دادن اطلاعات در مورد موجودی حساب امتناع ورزیده و اظهار می دارند: "ما هیچ وقت نمی‌توانیم برای حساب ذخیره ارزی عددی بگوییم چرا که محرمانه است ولی دولت به جز مصوبات قانونی نمی‌تواند حتی یک دلار را بردارد چرا که قانون حد و مرزها را مشخص کرده است" (روزنامه آفرینش، ۱۳۷۸، شماره ۳۱۵۵). اطلاعات مربوط به موجودی و برداشت‌ها از حساب، در سال‌های پس از ۸۴، به سختی قابل دسترسی است. چرا که نه تنها بانک مرکزی - به عنوان یک نهاد تخصصی - این اطلاعات را به طور تفصیلی منتشر نکرده بلکه رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس و دبیر هیات امنای سابق حساب نیز از موجودی آن اظهار بی‌اطلاعی می‌کنند (توکلی و مردوخ، ۱۳۸۷). اطلاعات مربوط به عملکرد حساب ذخیره ارزی به شکل منظم در اختیار مردم قرار نگرفته و پایگاه اینترنتی مخصوص به خود هم ندارد. در واقع ارقامی که از موجودی حساب ذخیره ارزی در سال‌های مقارن با اجرای برنامه چهارم توسعه منتشر می‌شود تنها به صورت نقل قول و منتشر شده در جرائد بوده و به شکل مکتوب و مستند آماری در پایگاه‌های اطلاع‌رسانی رسمی ارائه نمی‌گردد. وانگهی بررسی عملکرد حساب ذخیره ارزی به صورت یکپارچه و در کنار بررسی اسناد بودجه توسط مجلس انجام نمی‌شود. این نکته نیز شایان ذکر است که پس از منحل شدن هیات امنای حساب ذخیره ارزی و واگذاری وظایف آن به کمیسیون اقتصادی دولت به ریاست وزیر اقتصاد، هیچ گزارشی از عملکرد حساب ذخیره ارزی ارائه نشده و به این ترتیب بر عدم شفافیت در مورد این حساب افزوده گشته است (بیله فروش و فودجانی، بی تا، ۱۹). لازم به ذکر است به علت لزوم بررسی و تصویب برنامه پنج ساله پنجم بوسیله مجلس شورای اسلامی، بی‌اطلاعی نمایندگان از موجودی حساب ذخیره ارزی و ارائه آمارهای متناقض از سوی دولتمردان نگرانی‌هایی را در میان آنها برانگیخت. به این ترتیب پس از آنکه نمایندگان مجلس برای فهم دقیق موجودی ذخیره ارزی، دولت و بانک مرکزی را تحت فشار قرار دادند، رئیس کل بانک مرکزی به کمیسیون اقتصادی مجلس فراخوانده شد تا گزارشی از این حساب ارائه کند. پس از اتمام این جلسه نمایندگان حاضر، روایت‌های مختلف از موجودی نهایی حساب ذخیره ارزی ارائه و علت این امر را تفاوت در آمارهای ارائه شده از سوی بانک مرکزی در جلسه مذکور عنوان کردند. آمارهای ارائه شده برای آخرین موجودی

حساب ذخیره از سوی نمایندگان عبارت بود از صفر، ۷، ۱۰ و ۲۵ میلیارد دلار.^۱ (سایت نواندیش) قطع نظر از آخرین میزان موجودی حساب ارزی، دولت گزارش شفافی از میزان واریزی‌ها و برداشت‌های خود از حساب ذخیره ارزی نمی‌دهد. ارائه آمار و ارقام متفاوت از سوی مسوولان ذیربط بانک مرکزی و دولت، نحوه خرج کرد و نگرانی مجلس از آینده اقتصاد و منابع بودجه ای کشور در مواجهه با بحران جهانی، باعث شد تا نمایندگان طرح تحقیق و تفحص از حساب ذخیره ارزی را تقدیم هیات رئیسه مجلس کنند.

شخص سوم: عملکرد ذخیره ارزی در نروژ و ایران

از اوایل دهه ۱۹۷۰ تا کنون اهداف کلی سیاست‌های نروژ در زمینه نفت و گاز بر کنترل و مدیریت ملی صنعت نفت و ایجاد امکان مشارکت دولت و مردم، در راستای منافع کشور استوار بوده است. در نروژ یک ذهنیت واحد و مشخص و یک هدف والا در بین نمایندگان پارلمان، وزرای نفت و دارایی و سایر وزارتخانه‌ها، سازمان‌های مدیریت و نظارت بر نفت، بانک مرکزی و غیره منبعت از قانون اساسی آن کشور وجود دارد و آن اینکه منابع نفتی و گازی این کشور به عموم مردم تعلق داشته و دولت موظف است برای منتفع نمودن نسل کنونی و آینده از منافع این منابع خدادادی، آن را مدیریت و کنترل نماید و ارزش حال و آینده آن را به حداکثر برساند. میزان ذخایر این صندوق بیانگر خالص گردش وجوه نقدی دولت مرکزی از محل فعالیت‌های نفتی و بازگشت سرمایه‌های خود صندوق می‌باشد. دولت نروژ تمامی درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز خود را به صندوق واریز کرده و به هیچ وجه حق برداشت از آن را ندارد و از سود آن برای پرداخت تعهدات بلندمدت صندوق بازنشستگی آن کشور استفاده می‌کند (کارآفرین، ۱۳۸۶، ۲۶). همچنین شرکت‌های نفتی فعال در نروژ سالانه ۷۸ درصد سود بابت مالیات به دولت می‌پردازند. دولت نروژ مازاد مالیات‌های دریافتی از بخشهای مختلف را پس از تامین کسری بودجه به صندوق نفت واریز می‌کند (اقتصاد ایران، ۱۳۸۳، ۱۵).

۱. رامین پاشایی فام معاون اقتصادی بانک مرکزی، آخرین موجودی حساب ذخیره ارزی را در همایش بحران جهانی، چالش‌ها و فرصت‌های ایران ۲۳ میلیارد و ۱۷۰ میلیون دلار عنوان کرد. در عین حال موسی الرضا ثروتی عضو کمیسیون برنامه و بودجه به نقل از وزیر آموزش و پرورش موجودی حساب ذخیره ارزی را صفر اعلام کرد به گفته او گزارش‌های اعلام شده از سوی وزیر اقتصاد، بانک مرکزی و وزیر آموزش و پرورش مغایرت دارد به گونه ای که وزیر اقتصاد ضمن اینکه آماری از موجودی این حساب نمی‌دهد آن را در وضعیت خوب ارزیابی می‌کند و مسوولان بانک مرکزی هم موجودی حساب را ۲۵ میلیارد دلار اعلام می‌کنند. (محمود فراهانی و باران محمدی، «موجودی حساب ذخیره ارزی ناچیز است»، روزنامه سرمایه شماره ۸۸۰، پنجشنبه ۲۳ ابان ۱۳۸۷)

یکی دیگر از مواردی که برای استفاده از صندوق در نظر گرفته شده، سرمایه‌گذاری است. عمدتاً صندوق در جاهایی که ریسک پایین‌تر دارد سرمایه‌گذاری می‌کند و بر اساس نتایج تجربی، دولت نروژ به این نتیجه رسیده است که ترکیبی از سهام شرکت‌ها و اوراق قرضه در مقایسه با سرمایه‌گذاری صرف در اوراق قرضه، بازده بالاتر و ریسک کمتر را به دنبال دارد. بنابراین از اول ژانویه ۱۹۹۸ معیار تخصیص دارایی صندوق به این صورت تعیین شد که ۶۰ درصد در اوراق قرضه و ۴۰ درصد در سهام شرکت‌ها سرمایه‌گذاری شود. صندوق در منطقه آسیا - پاسیفیک، در بورس‌های استرالیا، کره جنوبی، ژاپن، هنگ‌کنگ، تایوان، سنگاپور و در اروپا در بورس‌های اتریش، بلژیک، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، یونان، ایرلند، ایتالیا، هلند، پرتغال، اسپانیا، سوئد، سوئیس، ترکیه و بریتانیا سرمایه‌گذاری کرده است (صنعت خودرو، ۱۳۸۴، ۱۹). ویژگی دیگر سرمایه‌گذاری توسط صندوق ذخیره ارزی نروژ این است که صندوق باید در خارج از کشور سرمایه‌گذاری کند. دلایلی که برای این تصمیم ذکر می‌شود عبارتند از:

۱. جلوگیری از تبدیل شدن صندوق به یک منبع اضافی برای تامین مالی هزینه‌های دولت. اگر از وجوه صندوق در سرمایه‌گذاری داخلی استفاده شود، به بخشی از بودجه دولت تبدیل می‌گردد که عواقب خاص خود را در پی دارد.
۲. سوق دادن سرمایه‌گذاری‌ها به خارج از کشور باعث می‌شود که ساختار صنعتی به درآمدهای نفتی وابسته نگردد. از این‌رو در صورت کاهش یا قطع درآمدهای نفتی نیز این ساختار قابل دوام خواهد بود.
۳. ضرورت تثبیت اقتصاد نروژ با سرمایه‌گذاری مستقیم منابع صندوق نفت در خارج از کشور. این امر فشار در زمینه تقویت ارزش نرخ ارز یا کاهش نرخ‌های بهره را کم می‌کند و اقتصاد داخلی را در مقابل تاثیرات ناشی از درآمدهای بالاتر نفتی مورد حمایت قرار می‌دهد.
۴. مصرف درآمدهای ارزی در داخل کشور می‌تواند آثار تورمی برجای گذارد. به علاوه در شرایطی می‌تواند منجر به ضعف شرکت‌های داخلی در برابر واردات ائبوه گردد (یوسفی، ۱۳۸۴، ۱۲۳-۱۲۱).

بر اساس بخش دوم قانون سوم اکتبر ۱۹۹۷ در رابطه با مدیریت دولتی نفت، در ۲۵ ژانویه ۲۰۰۱ آیین‌نامه‌ای توسط وزارت دارایی برای تشکیل صندوق زیست محیطی تنظیم و نهاد مزبور در ۳۱ ژانویه همان سال تاسیس شد. این صندوق بخشی از صندوق دولتی نفت نروژ می‌باشد که بوسیله وزارت دارایی در سطح کلان اداره می‌گردد و مدیریت عملیاتی آن بر عهده بانک مرکزی است. وجوه این صندوق در بورس ۲۲ کشور مذکور در فوق سرمایه‌گذاری شده است. به علاوه صندوق می‌تواند در شرکت‌هایی که می‌پذیرند اثرات منفی کمتر بر محیط زیست داشته باشند سرمایه‌گذاری کند و همین‌طور ممکن است در دیگر شرکت‌ها نیز

سرمایه گذاری نماید مشروط به اینکه این شرکت ها یک گزارش زیست محیطی منتشر کرده یا از یک سیستم مدیریتی زیست محیطی رضایت بخشی برخوردار باشند.

از اوایل دهه ۱۹۹۰ دولت نروژ در سیاست‌های نفتی خود بر بهینه‌سازی و افزایش کارایی انرژی تأکیدی ویژه داشته است. از این رو در ۲۷ مارس ۲۰۰۱ مجلس این کشور، تأسیس شرکت انوا (ENOVA) را تصویب کرد. انوا یک شرکت کاملاً دولتی است که توسط وزارت نفت اداره می‌شود و در زمینه بهینه‌سازی انرژی، انرژی‌های تجدیدپذیر و انرژی‌هایی که دارای اثرات زیست محیطی کمتر هستند فعالیت می‌کند. هدف عمده انوا این است که از لحاظ زیست محیطی، تولید و استفاده از انرژی، منطقی و بی خطر باشد (یوسفی، ۱۳۸۴، ۹۸).

در نتیجه عملاً تأسیس صندوق ذخیره ارزی و خط‌مشی‌های کلان دولت نروژ در بحث مدیریت ارزی بویژه نفت و گاز منجر به موارد ذیل شده است:

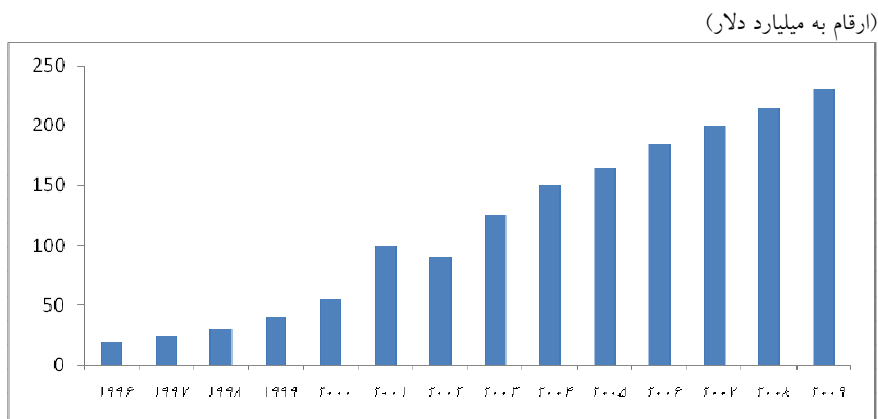
۱. کل درآمد ناشی از فروش نفت به عنوان منبع ملی خدادادی برای مردم همه نسل‌ها باقی می‌ماند و همه از مزایای آن بهره‌مند می‌شوند.

۲. تمامی فعالیت‌های دولت اعم از عمرانی و جاری عمدتاً از محل درآمدهای مالیاتی تأمین می‌شود و منابع حاصل از فروش ثروت کشور در دست دولت قرار نمی‌گیرد و لذا دولت و اقتصاد، شکل رانتی به خود نگرفته و از همین رو به دلیل نیاز دولت به مردم جهت تأمین هزینه‌ها، دولت در مقابل اعمال خود باید پاسخگو باشد (حاجی یوسفی، ۱۳۷۸، ۳۶-۳۹).

۳. رونق صنعت نفت در نروژ باعث شده فرصت‌های شغلی زیادی به طور مستقیم و غیرمستقیم ایجاد شود.

۴. تعداد زیادی متخصص و تکنسین در رشته‌های نفت و گاز در نروژ تربیت شده‌اند که حتی با پایان مخازن نفتی می‌توانند با کار در سایر کشورها برای نروژ درآمد ایجاد کنند و سرمایه بیاورند.

در حال حاضر نروژ روزانه ۳,۲۶ میلیون بشکه نفت و سالانه ۵۴,۵ میلیارد متر مکعب گاز تولید می‌کند. مصرف داخلی نفت و گاز نروژ به ترتیب ۱۷۱ هزار بشکه در روز و ۴,۱ میلیارد متر مکعب در سال است. بدین ترتیب این کشور توان صادرات ۳,۱ میلیون بشکه نفت در روز و ۵۰,۵ میلیارد مکعب گاز در سال را دارد. نمودار زیر روند گذشته و پیش بینی آینده درآمد نفتی نروژ را به تصویر می‌کشد (اقتصاد ایران، ۱۳۸۳، ۲۲).



منبع: مجله اقتصاد ایران، ۱۳۸۳، شماره ۳، ص ۲۲

در ایران بر اساس قانون برنامه سوم و چهارم توسعه قرار بر این شد که دولت تنها در شرایطی اجازه برداشت از حساب ذخیره ارزی را داشته باشد که درآمد نفت نتواند رقم پیش بینی شده را تامین کند و درآمدهای دیگر از جمله مالیات نیز جوابگوی این کسری نباشد. به علاوه دولت موظف بود که ۵۰ درصد منابع ذخیره ارزی را در طرح های سرمایه گذاری بخش غیر دولتی به مصرف برساند. به این ترتیب، قانونگذاران هر گونه برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی برای مصارف پیش بینی نشده در بودجه در شرایط بالا بودن قیمت نفت را ممنوع دانستند. اما آنچه که اتفاق افتاد عملاً خلاف این بود (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۶، ۱۰). در واقع علی‌رغم تاکید همه مسئولان کشور در کاهش اتکا به درآمد نفت، هر سال عملاً بودجه دولت اتکای بیشتری به نفت یافته است. نحوه میزان افزایش وابستگی به درآمدهای نفتی همواره از سه طریق اتفاق افتاده است:

۱. افزایش سقف درآمد ارزی به صورت سنواتی؛
۲. افزایش ارزش برابری دلار در مقابل ریال؛
۳. افزایش ارزش پایه هر بشکه نفت در تعیین سقف ارزی بودجه (مرکز پژوهش های مجلس،

۱۳۸۵، ۳۴).

هرچند قانون برنامه های سوم و چهارم توسعه را مجلس شورای اسلامی با کار کارشناسی، تصویب کرده بود اما در دسترس بودن منبع ذخیره ارزی به دلیل عدم تشکیل یک صندوق مستقل از نظر حقوقی با مدیریت مشخص و مستقل باعث شده بود تا اهداف پیش بینی شده از تشکیل حساب ذخیره ارزی محقق نگردد. در شرایط فعلی برای برداشت از درآمدهای مازاد نفتی همواره دو روش میسر است: افزایش در پیش‌بینی‌های برداشت (نسبت به جداول پیش بینی درآمدهای نفتی در برنامه های سوم و چهارم توسعه) و مصوبات قانونی برای برداشت از مازاد درآمد نفتی؛ که هر دو عدول از اهداف تعیین شده است (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۵، ۳۸).

مجلس از طریق اصلاحیه های متعدد قانون برنامه سوم توسعه اجازه برداشت ۹۳۷۳۰۰۰۰۰۰۰ دلار را به دولت داد (مجموعه قوانین و مقررات کشور، ۱۳۸۷). همچنین اصلاحیه های قانون برنامه چهارم توسعه دست دولت را برای برداشت ۱۹۰۵۴۹۵۴۰۰۰۰۰۰ ریال از حساب ذخیره ارزی باز گذاشت (اداره کل قوانین، ۱۳۸۶). هرچند که در بعضی موارد دولت نتوانست این مبالغ را جذب نماید (سیحانی، ۱۳۸۷). در حقیقت دادن مجوز به دولت برای برداشت از حساب ذخیره ارزی برای انجام اموری غیر از آنچه که در ماده ۶۰ برنامه سوم و ماده ۱ برنامه چهارم پیش بینی شده، فلسفه و ماهیت وجودی حساب ذخیره ارزی را تغییر داده است. بر اساس اظهارات مقامات رسمی کشور تا پایان اسفند ۱۳۸۳ یعنی در طول برنامه سوم توسعه مبلغ ۳۱۳۲۶۰۰۰۰۰۰ دلار به حساب ذخیره ارزی واریز شده و این در حالی است که تا پایان سال ۸۳ مبلغ ۲۲۵۹۹۰۰۰۰۰۰ دلار از این حساب برداشت شده است (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۴، ۱). به نظر می آید مجلس با وضع قوانین و تصویب لایحه های دولت در انحراف از اهداف برنامه های سوم و چهارم با دولت همراهی کرده است. در لایحه بودجه سال ۸۵، کل مبلغ پیشنهادی جهت استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی ۱۶۴۳۶۰۰۰۰۰۰ دلار بود که این مبلغ نسبت به برداشت سال ۸۴ ۱۰۷/۶ درصد رشد نشان می دهد. در حالیکه برداشت در سال ۸۴ نسبت به سال ۸۳ نشان دهنده ۱۴/۵ درصد رشد است. بنابراین شاهد یک سیر صعودی فوق العاده در برداشت از این حساب در طی دو سال می باشیم. شایان ذکر است که در بند «م» تبصره «۲۱» قانون بودجه ۸۳ درباره طرح های عمرانی، پیشنهاد شده که اعتبار مورد نیاز از دو محل فروش اوراق مشارکت و حساب ذخیره ارزی تامین شود. اما عملکرد سال ۸۳ نشان داد که فقط ۱۰ درصد از طریق فروش اوراق مشارکت تامین و باقی مانده از حساب ذخیره ارزی برداشت شده است. همین روند در سال ۸۴ (بند ج تبصره ۲ قانون بودجه ۸۴) به میزان ۱۰۰ درصد از منابع قابل دسترس حساب ذخیره ارزی استفاده کرده و اصلاً به سراغ اوراق مشارکت نرفته است (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۵، ۳۳). طی سال های برنامه سوم و سال اول و دوم برنامه چهارم توسعه، از کل برداشت از حساب ذخیره ارزی، بیش از ۷۹/۳ درصد مربوط به دولت و تنها ۲۰/۷ درصد از برداشت ها به بخش خصوصی اختصاص داشته است. بنابراین برداشت های دولت از حساب ذخیره ارزی در حدود ۴ برابر بخش خصوصی بوده است. این در حالی است که بر اساس برنامه سوم و چهارم توسعه، قرار بود تا ۵۰ درصد از منابع، به بخش غیر دولتی اختصاص داده شود (مرکز پژوهش های مجلس، بی تا، ۱۰). این نکته نیز شایان ذکر است که علی رغم اینکه انتظار می رفت استقبال سرمایه گذاران خصوصی از طرح پرداخت وام ارزی با نرخ بهره بین المللی به بخش خصوصی زیاد باشد (زیرا بسیاری از طرح های سرمایه گذاری به ویژه در بخش صنایع و معادن به منابع ارزی نیازمند است) اما در عمل چنین نبود و مهمترین علت آن نحوه بازپرداخت این اعتبارات بود. چرا که بازپرداخت این اعتبارات تنها به صورت ارز باید

صورت می‌گرفت و این مسئله نگرانی‌هایی را برای وام‌گیرندگان در پی داشت. این نگرانی از آنجا نشأت می‌گرفت که اگر نرخ ارز افزایش یابد و ارزش ریال در برابر دلار با اهدافی همچون کمک به جهش در صادرات غیر نفتی تضعیف گردد، بازپرداخت تعهدات به ارز برای آن دسته از متقاضیانی که طرح‌های صادرات‌گرا ندارند و نمی‌توانند بخشی از فروش خود را از طریق صادرات تامین کنند، بسیار دشوار خواهد بود و حتی ممکن است اینگونه صنایع را به ورطه ورشکستگی بکشاند. در حقیقت شمار اندکی از سرمایه‌گذاران این اعتماد را دارند که قدرت رقابت در بازارهای خارجی را خواهند داشت و لذا حاضر نیستند از اعتبارات ارزی استفاده کنند (بررسی‌های بازرگانی، ۱۳۸۰، ۲۲). جدول زیر منابع و مصارف حساب ذخیره ارزی از بدو شکل‌گیری تا سال ۸۶ را نشان می‌دهد (ارقام مربوط به سال‌های ۸۴ تا ۸۶ تخمینی می‌باشد). (ارقام به میلیون دلار)

سال	منابع	مصارف	موجودی نقدی پایان دوره
۱۳۷۹-۱۳۸۲	۱۹۸۴۰	۱۱۳۹۷	۸۴۴۳
۱۳۸۳	۱۰۴۸۴	۹۴۵۰	۹۴۷۷
۱۳۸۴	۱۳۱۹۴	۱۱۹۸۵	۱۰۶۸۶
۱۳۸۵	۲۱۸۳۱	۲۳۲۷۳	۹۲۴۴
۱۳۸۶	۳۸۰۲۶	۲۸۰۱۵	۱۹۲۵۵

منبع: مجله اقتصاد ایران، ۱۳۸۳، شماره ۶۳، ص ۱۷

بنابراین می‌توان گفت که حساب ذخیره ارزی در ایران به هیچ یک از اهداف مهم تاسیس خود به طور شایسته دست نیافت و بر عکس به بی‌انضباطی مالی دولت و افزایش هزینه‌های جاری منجر شد. در حقیقت پس از تشکیل حساب ذخیره ارزی نه تنها وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی کاهش نیافته بلکه با افزایش درآمدهای نفتی سهم آن در بودجه کل دولت افزایش یافته است. استفاده بیشتر دولت از درآمد سرشار نفتی بویژه در هنگام بالا بودن قیمت نفت و در مقابل بی‌نصیب ماندن بخش خصوصی از آن منجر به بزرگ شدن دولت شده که دقیقاً برخلاف اهداف تشکیل حساب ذخیره ارزی بوده است.

نتیجه

تئوری نفرین منابع ناظر به شرایطی است که در آن کشورهای دارای منابع طبیعی غنی، دارای عملکرد اقتصادی ضعیف‌تر نسبت به کشورهای مشابه اما فاقد این منابع هستند. اما در واقع پدیده نفرین منابع یک قانون آهنین نیست؛ بلکه می‌توان شرایطی را در نظر داشت که با استفاده صحیح از این منابع خدادادی، موجبات رشد اقتصادی و توسعه دانش فنی فراهم شده و از آسیب‌های اجتماعی آن همچون ایجاد روحیه رانت‌خواری اجتناب گردد. بنابراین با در نظر گرفتن جایگاه نفت در اقتصاد کشورها و در سطحی وسیع‌تر در میان افکار عمومی و

سیاستگذاران و با ملحوظ داشتن تفاوت‌های اساسی در بررسی عملکرد کشورهای نفتی در دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده، آنچه که به نظر می‌رسد در رشد اقتصادی چنین کشورهایی مهم است فراوانی منابع به خودی خود نبوده بلکه کیفیت مدیریت درآمدهای حاصل از آن و نحوه مدیریت اقتصادی و کیفیت نهادها در حالت کلی می‌باشد (Gylfason, Herbertson and Zoega, 1999, 8). به همین جهت در این مقاله نحوه مدیریت درآمدهای نفتی را در ایران با کشور نروژ به عنوان الگویی موفق در این خصوص مقایسه کردیم. این مقایسه بر پایه سه شاخص مهم که به نظر می‌آید نقش اساسی در موفقیت یا عدم موفقیت مدیریت وجوه حاصل از نفت ایفا می‌کنند یعنی مکانیسم، شفافیت و عملکرد صورت گرفته و تفاوت‌های موجود نمایان شد. در حقیقت ایران و نروژ هر دو به عنوان کشورهایی که با مازاد تولید نفت مواجه هستند، از مقطعی به فکر ایجاد مکانیسم کنترل نوسانات قیمت نفت بر اقتصاد ملی افتادند. اگرچه شرایط و زمینه‌هایی که سبب تشکیل صندوق و حساب ذخیره ارزی در نروژ و ایران گردید با هم متفاوت بوده و این امر تا میزان بسیار زیادی به نوع نگاه به درآمد نفت برمی‌گردد، اما اهداف اصلی شکل‌گیری چنین ساختاری در هر دو کشور مشابه بوده است. علی‌رغم این، در عمل شاهد هستیم که حساب ذخیره ارزی ایران از اهداف اولیه خود دور افتاده و این در حالیست که نروژ به موفقیت‌های چشمگیری در این زمینه دست یافته است. از جمله این دستاوردهای مهم در نروژ استفاده از صندوق به منظور ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاری است که در توسعه میادین نفتی فعالیت می‌کنند. این کشور توانسته با تشویق این‌گونه سرمایه‌گذاران تلاش آنها را برای به کار بردن آخرین تکنولوژی روز دنیا و ابداع روش‌های جدید جهت افزایش هر چه بیشتر ضریب بازیافت میادین نفتی دو چندان کند. از این طریق بازیافت نفت در برخی از میادین نروژ به حدود ۷۰ درصد رسیده؛ در حالی که این رقم برای اکثر مخازن ایران حداکثر ۳۰ درصد است. به عبارت دیگر نروژی‌ها توانسته‌اند از یک میدان نفتی بیش از دو برابر برداشت کنند. یکی دیگر از ویژگی‌های مهم صندوق ذخیره ارزی نروژ نقش آن در صندوق بازنشستگی این کشور می‌باشد که عملکرد مناسب آن طی سال‌های اخیر این صندوق بازنشستگی را به کارآمدترین در نوع خود تبدیل کرده است. از دیگر موفقیت‌هایی که نروژ توانسته است در قریب به چهار دهه از استخراج نفت به آن دست یابد افزایش شمار شرکت‌های بین‌المللی این کشور در عرصه انرژی است. به عنوان مثال، شرکت استات اویل به عنوان بزرگ‌ترین شرکت نفتی نروژ رتبه ۲۹ را در میان شرکت‌های نفتی جهان به خود اختصاص داده است. یک نکته بسیار مهم در مورد صنعت نفت نروژ این است که با وجود اینکه تاکنون این صنعت باعث رشد و توسعه اقتصادی چشمگیری شده است ولی به منظور حفظ و تداوم منافع برای آیندگان، دولت نروژ سعی دارد به تدریج از حجم فعالیت‌های آن در زمینه استخراج بکاهد. اگرچه فعالیت‌های سودآور از جمله فعالیت

شرکت‌های بین‌المللی که درآمد آنها گاه از درآمد فروش نفت بیشتر است تداوم خواهد داشت (اقتصاد ایران، ۱۳۸۳، ۲۱-۲۰).

تاسیس حساب ذخیره ارزی در ایران با هدف جلوگیری از انتقال آثار منفی نوسان قیمت نفت بر اقتصاد داخلی صورت گرفت. ایران همچنین در تلاش بود تا با ذخیره سازی مازاد درآمد نفتی، از بخش خصوصی نیز حمایت نماید. اما در ایران برداشت بی رویه از حساب ذخیره ارزی و تزریق پول آن به اقتصاد را شاهد بوده ایم. از طرف دیگر در دسترس بودن منبع ذخیره ارزی به دلیل عدم تشکیل یک صندوق مستقل از نظر حقوقی با مدیریت مشخص و مستقل نیز امکان دستیابی دولت به آن را سهل کرده و باعث شده تا اهداف پیش بینی شده از تشکیل حساب ذخیره ارزی محقق نگردد. شایان ذکر است که در ایران آنچه که ما داریم - برخلاف نروژ - حساب ذخیره ارزی است نه صندوق ذخیره ارزی. شکل‌گیری صندوق به معنی ایجاد نهاد عمومی مستقلی است که هیات‌مدیره و مدیر عامل خاص خود را دارد و امکان تصمیم‌گیری مستقل روی سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی و سودآور را دارا می‌باشد. بدین ترتیب این تشکیلات جدید می‌تواند نسبت به ارزیابی طرح‌ها و پرداخت وامها راسا اقدام کرده و در عین حال بر بازگشت منابع نیز نظارت نماید. در این صورت با وجود مدیریت شفاف امکان نظارت عمومی و دقیق نیز بر صندوق وجود خواهد داشت.

لذا می‌توان گفت شکل‌گیری حساب ذخیره ارزی در ایران نه تنها به نتایجی که مدنظر داشت نرسیده بلکه در مقطعی خود به عنوان مشکل ظاهر شده است. در واقع عدم توجه به دلایل و زمینه‌های شکل‌گیری این حساب سبب شد که عاملی که می‌توانست به رشد و توسعه کشور کمک کند و ابزاری در راستای اهداف کلان کشور باشد، باعث افزایش نقدینگی و تورم، افزایش وابستگی دولت به درآمدهای نفتی، بزرگ شدن دولت، افزایش توقعات و کاهش انضباط مالی دولت گردد.

منابع و مأخذ:

الف. فارسی:

۱. اداره کل قوانین، (۱۳۸۶)، «مجموعه اصلاحات قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱». بی جا.
۲. اقتصاد ایران، (۱۳۸۷)، «عملکرد حساب ذخیره ارزی: پر از خالی»، شماره ۱۲۰.
۳. اقتصاد ایران، (۱۳۸۳)، «تجربه نروژ؛ الگویی برای نفت و اقتصاد ایران»، شماره ۶۳.
۴. بررسی‌های بازرگانی، (۱۳۸۰)، «نحوه استفاده از اعتبارات حساب ذخیره ارزی»، شماره ۱۶۹.
۵. پیله فروش، میثم و اصلاان قودجانی، (بی تا)، «یارانه‌ها و عملکرد حساب ذخیره ارزی در ایران؛ دیدگاه صندوق بین‌المللی پول»، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر برنامه و بودجه.
۶. تهرانی، فرشاد، (۱۳۸۴)، «تجربه کشور نروژ در مورد متنوع سازی اقتصادی صنعت نفت و کاربردهای آن برای ایران»، فصلنامه مطالعات اقتصاد انرژی، شماره ۷.
۷. حاجی یوسفی، امیر محمد، (۱۳۷۸)، دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

۸. -----، (۱۳۷۶)، «رانت، دولت رانتیر و رانتیرسیم: یک بررسی مفهومی»، *مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، سال دوازدهم، شماره ۱۲۶.
۹. حشمتی مولایی، حسین، (۱۳۸۳)، «اقتصاد ذخایر ارزی انتخاب ناگزیر جوامع اسلامی»، *فصلنامه بانک صادرات ایران*، تابستان، شماره ۲۹.
۱۰. *روزنامه آفرینش*، (۸۷/۷/۱۸)، «احمدی نژاد: موجودی حساب ذخیره محرمانه است»، نسخه شماره ۳۱۵۵.
۱۱. *صنعت خودرو*، (۱۳۸۴)، «حساب ما، صندوق نوژن»، شماره ۹۰.
۱۲. صوفی نژاد، مجید، (۱۳۸۷)، «اهداف و تجربیات بودجه نفت نوژن»، *تازه های انرژی*.
۱۳. عزیز نژاد، صمد، (۱۳۸۵)، «راهکارهای مدیریت بهینه ذخایر ارزی (تجربه برخی کشورها)»، *دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش های مجلس*.
۱۴. قاسمی، محمد و محمد تقی فیاضی و محمد خضری، (بی تا)، «اظهار نظر کارشناسی درباره طرح: اصلاح ماده ۱ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران؛ تبدیل حساب ذخیره ارزی به صندوق ذخیره ارزی»، *مرکز پژوهش های مجلس*، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
۱۵. *کارآفرین*، (۱۳۸۶)، «راه نوژی، تدبیر کویتی»، شماره ۵۶.
۱۶. گودرزی، آتوسا و عبدالرضا سهرابی و محسن واشقانی، (۱۳۸۱)، «بررسی اهداف و عملکرد حساب ذخیره ارزی در ایران؛ مرور تجربه کشورهای منتخب»، *دفتر مطالعات اقتصادی*.
۱۷. لوح حق (مجموعه قوانین و مقررات کشور)، (۱۳۸۷)، *دفتر فن آوریهای نوین مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی*.
۱۸. مارش، دیوید و جری استوکر، (۱۳۸۴)، «روش و نظریه در علوم سیاسی»، ترجمه امیر محمد حاجی یوسفی، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ دوم.
۱۹. *مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی*، (۱۳۸۵)، «گزارش ارزیابی عملکرد حساب ذخیره ارزی ۱۳۷۹ لغایت ۱۳۸۵».
۲۰. *مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی*، (۱۳۸۴)، «نکاتی درباره حساب ذخیره ارزی».
۲۱. *مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی*، (۱۳۸۶)، «با نمایندگان مردم در مجلس هشتم».
۲۲. مصاحبه خبری، (۱۳۸۷/۱۰/۲۳)، دکتر احمد توکلی.
۲۳. مصاحبه خبری، (۸۷/۹/۲۳)، دکتر حسن سبحانی.
۲۴. مصاحبه خبری، (۱۳۸۷/۱۰/۲۱)، دکتر بایزید مردوخ.
۲۵. یوسفی، مهدی، (۱۳۸۴)، «گزارش کشوری انرژی: نوژن»، تهران: موسسه مطالعات بین المللی انرژی.
۲۶. www.noandish.com/print.php?id=13022

ب: خارجی

1. Auty, R, (1993), "Sustaining Devopment in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis", Routledg.
2. Gylfason, T, T. T. Herbertson & G. Zoega, (1999), "A Mixed Blessing: Natural Resources & Economic Growth", *Macroeconomic Dynamics*, Vol 3.
3. Sachs, J. D and A. M. Warner, (1995), "Economic Convergence and Economic Policy", Working Paper, Cambrdge MA.
4. Wright, G & J. Czelutsa, (2002), "Resource_based Eeconomic Growth, Past & Present", Stanford University.

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در همین مجله منتشر شده است:

"کاربرد آمار در علوم سیاسی و سیاستگذاری عمومی"، شماره ۳۲، سال ۷۳؛ "اقتصاد سیاسی کنترل خود به خودی جمعیت: رهیافتی نو"، شماره ۳۵، سال ۷۵؛ "رابطه لشگری کشوری در دوران بعد از حکومت های خودکامه در آسیای مرکزی"، شماره ۴۲، سال ۷۷؛ "یکپارچه شدن جهانی و توسعه اقتصادی - اجتماعی کشورهای در حال توسعه"، شماره ۵۷، سال ۸۱؛ "هژمونیسیم تجاری آمریکا: شرایط دوره پس از جنگ سرد"، شماره ۲، سال ۸۷. "عمل گرائی در سیاست خارجی و گسترش روابط اقتصادی ایران و چین (۱۹۷۹-۱۹۹۹)"، شماره ۴، سال ۸۷؛ "اوپیک و شوک های نفتی؛ آسیب شناسی رفتار اوپیک در بازار جهانی نفت"، شماره ۲، سال ۸۸؛ "امنیت انرژی خاورمیانه و توسعه اقتصادی آسیا و اقیانوسیه (۲۰۰۸-۱۹۷۳)"، شماره ۴، سال ۸۸.