

بررسی حساب ذخیره ارزی بر اساس الگوی ارزیابی رسمی

□□ علی اکبر نیکواقبال

استادیار گروه اقتصاد اجتماعی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران

حسین پوزش شیرازی

کارشناس ارشد سیاستگذاری عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

اباذر براری

کارشناس ارشد روابط بین الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۸۸/۲/۲۲ - تاریخ تصویب: ۸۸/۱۰/۱۳)

چکیده:

تاسیس حساب ذخیره ارزی در ایران عمدتاً با این هدف بود که اقتصاد ایران از نوسانات ناشی از تغییرات قیمت نفت مصون باشد تا بتواند با ایجاد اندوخته مکفی در زمانی که کشور با کاهش درآمدهای نفتی مواجه شد آن را جبران کند. اما عملکرد حساب ذخیره ارزی با برداشت های بی رویه و عدم تخصیص بهینه اعتبارات به مرور از اهداف خود دور شد. در این نوشتار با استفاده از الگوی ارزیابی رسمی، حساب ذخیره ارزی بر اساس مقایسه میان اهداف رسمی و عملکرد آن بررسی می شود تا شکاف میان اهداف و آنچه که در عمل اتفاق افتاد آشکار شود.

واژگان کلیدی:

ارزیابی رسمی، حساب ذخیره ارزی، اهداف، عملکرد

تحقیقات کیفی در علوم اجتماعی

یکی از شیوه‌های تحقیقاتی، شیوه موسوم به تحقیقات کیفی است که خود طیفی از نگرش‌ها و روش‌های اطلاعاتی را شامل می‌شود. استفاده از تحقیقات کیفی در علوم اجتماعی به اواخر قرن نوزدهم بر می‌گردد که واکنشی به روش‌های اثبات‌گرایانه در علوم اجتماعی بود. تحقیقات کیفی در تلاش بود تا با تلفی از زندگی اجتماعی به عنوان پدیده‌ای که بوسیله مردم تجربه می‌شود اهمیت اساسی را به عاملیت و تجربه انسانی دهد. به این ترتیب، هدف اغلب تحقیقات کیفی اجتماعی، آن است که تا حد ممکن درک تفسیر و تجربیات افراد عادی را در زندگی و شرایط روزمره‌شان مورد بررسی قرار دهد. با وجود این، اشتراک نظر کمی درباره تعریف از تحقیقات کیفی وجود دارد و دلیل آن به ریشه‌ها و رویکردهای مختلف برمی‌گردد. اما به نظر می‌رسد روی مولفه‌ها و ویژگی‌های کلیدی آن نظیر شرایط رویکردها، اداره و انجام تحقیق و شرایط استفاده و ارائه اطلاعات تحقیق اتفاق نظر وجود داشته باشد. به جهت همین ویژگی‌های کلیدی است که تحقیقات کیفی نقشی ممتاز در ارزیابی سیاست‌ها ایفا می‌کند. ارزیابی به عنوان فرایند سیستماتیک توصیف عناصر و نتایج یک خدمت یا اقدام سازمان‌یافته با هدف بهبود کیفیت خدمات دریافتی و یا مستند کردن اثرات مفید برنامه است و تحقیقات کیفی به سبب توانایی در درک عمیق از زمینه کاربرد فرآیند و خروجی‌هایی که سیاست‌ها در آن به اجرا در می‌آیند در زمینه ارزیابی سیاست‌ها نقشی چشمگیر دارد. تحقیقات کیفی علاوه بر ارزیابی سیاست‌ها می‌تواند نقشی مهم در توسعه سیاست‌ها ایفا کند. به علاوه این نوع از تحقیقات نقش اساسی در درک اثرات و خروجی‌های یک سیاست دارد. تحقیقات کیفی می‌تواند با ایجاد بینش جدید به کنترل پیامدهای پیش‌بینی نشده سیاست پرداخته و پیچیدگی‌هایی که در ضمن سیاست به وجود می‌آید را کشف کند.

ارزیابی سیاست‌ها

ارزیابی سیاست‌ها به معنای استفاده از روش‌های علمی برای فهم میزان موفقیت یا شکست در اجرای برنامه است. در حوزه سیاستگذاری عمومی، ارزیابی به بررسی نتایج اقدامات دولتی در عرصه عمومی معطوف می‌شود. در این فرایند، داده‌ها و ستاده‌ها مورد مقایسه قرار می‌گیرند تا بتوان عمل دولت را مورد قضاوت عینی و ارزشی قرار داد (وحید، ۱۶۸، ۱۳۸۳). ارزیابی سیاست‌ها در ساده‌ترین مفهوم خود فهم پیامدها و نتایج سیاستگذاری‌ها است. ارزیابی برای تعیین تأثیرات سیاست، دو معنا را در بر می‌گیرد: یکی پیشینی یا آینده‌نگر؛ یعنی تعیین و توصیف تأثیرات سیاستی که قرار است اجرا شود و دیگر پسینی یا گذشته‌نگر به این معنا که

پس از اینکه سیاست عمومی به اجرا گذاشته شد، با بررسی ارزیابانه روشن شود چه کارهایی صورت گرفته و چه تاثیراتی برجای گذاشته است (وحید، ۱۳۸۳، ۱۷۵).

روش های ارزیابی کیفی

در قالب ارزیابی کیفی، تنوعی از روش ها وجود دارد از جمله:

روش مصاحبه باز: روش مصاحبه باز یا مصاحبه غیر ساختارمند از متداول ترین روش های تحقیق کیفی در ارزیابی سیاست دولت است. در این روش افرادی که از سیاستی متاثر می شوند مورد سوال قرار می گیرند و به این ترتیب، باورها، احساسات و تجربیات افراد نقشی مهم در آن دارد. لذا این شیوه به خوبی زبان، تاکید و عقاید افراد را آشکار می کند. نحوه چیدمان و شکل سوالات که در این تحقیق مورد استفاده قرار می گیرد بسیار مهم است و یک مصاحبه خوب باید طیف متنوعی از سوالات را در بر بگیرد.

روش گروه های متخصصین: گروه های متخصصین یا مباحثه معمولاً شامل گروه های ۴ تا ۸ نفره است که ممکن است این افراد با یکدیگر آشنا یا غریبه باشند. در این روش افراد را به دور یکدیگر جمع کرده و از آنها خواسته می شود درباره یک موضوع خاص با همدیگر شروع به مباحثه نمایند. در این روش اطلاعات از طریق مکالماتی که میان افراد رد و بدل می شود شکل یافته و تصفیه می شود. اگرچه اطلاعاتی که طی این روش به دست می آید عمیق است اما مانند سطح فردی- مصاحبه- عمق ندارد. اما اهمیت اطلاعات حاصل از این تحقیق اینست که حاصل شنیدن اظهارات دیگران و تفکر بیشتر است. در این تحقیق نقش پژوهشگر یا تسهیل کننده برای اثر بخشی بر گروه متخصصین بسیار اساسی و کلیدی است.

روش تحلیل گفتگویی و تحلیل گفتمانی: تاکید ویژه روی صحبت و متن به عنوان منبع اطلاعات دارد. این فنون تمرکز دارند روی اینکه چطور کلمات بیان شده یا نوشته شده در موقعیت های روزمره مورد استفاده قرار گرفته و چطور ارتباطات و فهم را می سازند. تحلیل گفتمانی راه هایی را بررسی می کند که حوادث اجتماعی گزارش شده بوسیله مردمی با منافع گوناگون بیان می شوند.

روش تحقیق اسنادی: در اغلب ارزیابی ها از اسناد به عنوان بخشی از ارزیابی استفاده می شود. در برخی موارد، اسناد با ثبت آنچه که پروژه ای می خواهد به آن برسد، شرایطی که در آن پروژه گسترش یافته، اینکه چطور برنامه توسعه یافته، چه تغییراتی صورت گرفته و چطور اجرا شده است، منبعی برای بازسازی بنیانی برای ارزیابی هستند. اسنادی که در تحقیق و ارزیابی استفاده می شوند، شامل مدارک عمومی می شوند. راه تمیز اسناد، پرسیدن این پرسش است که چه کسی، چرا و برای چه کسی آنها را تولید کرده است. همه اسناد برای انجام کاری

بوجود آمده اند. رویکرد دیگر، تحلیل نوع مدارک است. از این لحاظ می توان بین مدارکی که مربوط به فعل و انفعالات رسمی بوده و اسنادی که برای منابع شخصی تولید می شوند تفکیک قائل شد. تحلیل اسنادی می تواند نوعی همکاری بین هر دو ارزیابی معطوف به شکل گیری و معطوف به نتیجه ایجاد کند. در ارزیابی معطوف به نتیجه، تحلیل اسنادی می تواند شواهدی را فراهم کند در مورد اینکه مثلاً آیا یک سیاست به اهداف خود دست یافته است و یا اینکه چه تغییراتی در آن ایجاد شده است. در ارزیابی معطوف به شکل گیری، اسناد می توانند شواهدی را در مورد فرایند تهیه کنند؛ برای مثال، اینکه چطور خدمتی جدید در طول زمان توسعه می یابد. دو شیوه ای که در آن، تحقیق اسنادی مورد استفاده قرار می گیرد عبارتند از:

- به عنوان پایگاه اطلاعاتی مستقل:
 - اسناد می توانند امکان رسیدگی و بازبینی نسبت به گذشته را فراهم آورند. این کار با تدارک دیدن و یا ضمیمه کردن اطلاعاتی که در غیر این صورت قابل دنبال کردن نبود ممکن می شود. برای مثال اسناد می توانند برای پر کردن شکافها، استفاده شوند هنگامی که ذی نفعان اصلی و یا کارمندان نمی توانند به عنوان بخشی از ارزیابی مورد مصاحبه قرار گیرند؛ همچنین به دلیل اینکه مسائل محرمانه در میان است و یا به خاطر اینکه آنها، آن خدمت را ترک کرده و یا بازنشسته شده اند. در چنین مواردی اسناد می توانند خلا؛ های موجود را جبران کنند.
 - تحلیل اسنادی می تواند فرایندهایی را در طول دوره زمانی دنبال کند.
 - اسناد می توانند اطلاعات تاریخی فرایندی و سازمان را رمزگشایی کرده و شکافهایی را پر کنند که در حافظه مصاحبه شوندگان یا در بیان آنها مشهود است.
- به عنوان بخشی از طرح تحقیقاتی بزرگ تر
 - تحلیل اسنادی می تواند اطلاعاتی راجع به طرح سوالات تحقیق و دیگر روش های جمع آوری اطلاعات بدهد.
 - تحلیل اسنادی می تواند برای مشاهده تفاوت های بین اسناد و نیز میان اسناد و مصاحبه ها به منظور توضیح اینکه چطور تفاوت ها در فهم یک مسئله می تواند بوجود آید، مورد استفاده قرار گیرد.
 - یکی از مشکلاتی که در تحلیل اسنادی وجود دارد دسترسی به اسناد است. ممکن است همه اسنادی که مورد نیاز هستند واقعا در دسترس نباشند. به علاوه بسیاری از اسناد دولتی با محدودیت مواجه اند و نیز اسناد ممکن است گم شده باشند. استفاده از سندهای خصوصی نیز طبیعتاً مسائلی را در مورد محرمانه بودن آنها به دنبال می آورد (Government Social Research Unit, 2007).

الگوی ارزیابی رسمی

نخستین کارکرد ارزیابی آن است که موجب جمع آوری اطلاعات در باره اجرای سیاست شده و بدین ترتیب مشخص می‌شود که چه میزان از اهداف و مقاصد عینی، نیازها، ارزش‌ها و فرصت‌ها در نتیجه اقدامات صورت گرفته محقق شده اند (ویلیام دان، ۳۰۰). در زمینه ارزیابی، رهیافت‌های مختلف را از هم تفکیک می‌نمایند: شبه ارزیابی، ارزیابی رسمی و ارزیابی تصمیمی - نظری. شبه ارزیابی رهیافتی برای تولید اطلاعات موثق در باره نتایج سیاست به روش توصیفی بدون توجه به فایده و ارزش این نتایج برای افراد و گروه‌ها در جامعه است. در شبه ارزیابی معمولاً روش‌هایی چون پرسشنامه، نمونه‌گیری تصادفی، روش‌های آماری و غیره به کار گرفته می‌شود تا وقوع تغییرات در نتایج سیاست توضیح داده شود. ارزیابی رسمی رهیافتی برای تولید اطلاعات معتبر در مورد نتایج سیاست‌ها به روش توصیفی است با این تفاوت که این نتایج را بر اساس اهداف برنامه‌های سیاستی که بوسیله مسئولان و تصمیم‌گیرندگان به طور رسمی اعلام شده است، ارزیابی می‌کند. فرض ارزیابی رسمی این است که اهداف رسمی و اعلام شده معیاری مناسب برای فایده و ارزش سیاست‌هاست. هر چند ممکن است اهدافی جز آنچه که به طور رسمی منتشر می‌شود در پس یک تصمیم‌گیری سیاستی باشد، اما برای ارزیابی رسمی تنها به آن جنبه از اهداف توجه می‌شود که از تریبون‌های رسمی اعلام می‌شود. قوانین، دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها، بیانات سخنگوی رسمی یک نهاد و... می‌توانند نشان‌دهنده اهداف رسمی یک اقدام سیاستی باشند. این رهیافت اگرچه از برخی جنبه‌های ناپیدا در تصمیم‌گیری‌های سیاستی در می‌گذرد، اما از آنجا که به مواضع و ادعاهای رسمی خود واضعان سیاست استناد می‌کند، راه را بر بسیاری از اختلاف‌نظرها بسته و از این رو مورد وثوق بیشتر است. یکی از اصلی‌ترین گونه‌های ارزیابی رسمی عبارت است از ارزیابی تجمیعی که در واقع تلاشی برای دستیابی به اهداف و مقاصد عینی پس از به جریان افتادن یک سیاست و یا برنامه است. در مقابل، ارزیابی توسعه‌ای به تلاش‌هایی اطلاق می‌شود که برای نظارت مستمر به قصد تحقق مقاصد عینی و اهداف رسمی انجام می‌گیرد. تفاوت اصلی این دو گونه در تعداد دفعاتی است که نتایج سیاست مورد بررسی قرار می‌گیرد. ارزیابی تصمیمی - نظری نیز تلاش در تولید اطلاعات معتبر درباره سیاست‌هایی دارد که بوسیله سهامداران به طور آشکار با ارزش تلقی شده‌اند. تفاوت اصلی این رهیافت با رهیافتهای پیشین در این است که ارزیابی تصمیمی - نظری اهداف پنهان سهامداران را نیز مانند اهداف آشکار آنان نمایان می‌سازد (ویلیام دان، ۳۰۳ تا ۳۰۸).

در این مقاله نگاه ما در ارزیابی حساب ذخیره ارزی، گذشته‌نگر (Evaluation a posteriori) با رویکرد ارزیابی رسمی تجمیعی است. به این ترتیب که با بررسی اهداف تشکیل حساب

ذخیره ارزی که در قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه ذکر شده و مقایسه آن با نتایج حاصل از اقداماتی که در مرحله اجرا صورت گرفته، به قضاوت در مورد تحقق اهداف از پیش تعیین شده می پردازیم.

حساب ذخیره ارزی: از اهداف تا عملکرد

از سال ها پیش این دغدغه وجود داشته که به پول نفت به عنوان درآمدی برای تامین معاش دولت؛ و نه به چشم سرمایه ملی نگاه شود و اصولاً فلسفه تشکیل سازمان مدیریت هم همین بود. تا پیش از سال ۱۳۷۹، وضع بدین گونه بود که تمامی درآمد نفت در بودجه سالانه منعکس شده و بوسیله دولت خرج می شد. بنابراین در سال هایی که درآمد نفت بالا بود، مخارج دولت هم زیاد می شد و در سال هایی که با درآمد نفتی اندک مواجه بودیم، دست دولت هم برای خرج کردن بسته بود. این وضعیت مشکلات بسیار برای اقتصاد کشور فراهم می کرد. از جمله اینکه به علت غیرقابل پیش بینی بودن درآمد، برنامه ریزی برای کشور با مشکل اساسی مواجه می شد. به علاوه اقتصاد داخلی به شدت تحت تاثیر نوسانات قیمت نفت قرار گرفته و بی ثباتی و ناپایداری را سبب شده بود. این شرایط برای سرمایه گذاران داخلی و خارجی نیز ناامنی ایجاد کرده و موجبات فرار سرمایه ها را فراهم می آورد. تجربه تلخ سقوط قیمت نفت به ارقامی کمتر از ده دلار که کشور را با وضعیتی دشوار روبرو و اجرای برنامه های بودجه ای و عمرانی را تا حدود زیاد متوقف کرد تصمیم گیری برای این مسئله را اجتناب ناپذیر ساخت. به این ترتیب، این امر مورد توجه تصمیم گیرندگان قرار گرفت که با الگو گرفتن از کشورهای دیگر و ایجاد ساز و کاری مناسب، آسیب پذیری اقتصاد داخلی از نوسانات قیمت نفت کاهش یابد. سیاستگذاران با اطلاع از وجود نوسانات دوره ای در قیمت نفت، به این فکر بودند که با تشکیل حساب ذخیره ارزی، کاری کنند تا زمانی که قیمت نفت در اثر نوسانات سینوسی خود افزایش پیدا کرد، موجودی اندوخته شده در آن بتواند در کاهش قیمت های بعدی از تبعات منفی کاهش درآمد بکاهد (مردوخ، ۱۳۸۴، ۲۳).

همانطور که گفته شد ارزیابی گذشته نگر یا ارزیابی پس از اجرا با رویکرد رسمی، قضاوتی است در مورد اینکه اجرای سیاست تا چه حد توانسته اهداف اعلامی اولیه را تحقق بخشیده و در رفع مشکل مورد نظر اثرگذار بوده باشد. به عبارت دیگر، اجرا تا چه حد توانسته اهدافی را که به شکل قانون بیان شده اند، محقق کند. در اینجا برآنیم که فاصله میان اهداف و عملکرد حساب ذخیره ارزی را با بررسی در دو سطح قوانین مربوطه و نحوه اجرا مورد ارزیابی قرار داده و دلایل این شکاف را به اختصار بیان کنیم.

هدف سیاستگذاران این بود که با ایجاد ساز و کار ذخیره ارزی، مخارج دولت صرف نظر از اینکه درآمد نفت چقدر است در بودجه مشخص شده و در شرایطی که قیمت نفت نسبت به پیش بینی برنامه‌های توسعه و بودجه سالانه بیشتر شد، مازاد در آمد در حساب مزبور وارد شود. از طرف دیگر در سال های افت قیمت نفت از موجودی این حساب برای تامین کسری بودجه دولت استفاده شود. ایجاد چنین چارچوبی باعث می شد شرایط سخت گذشته حتی الامکان تکرار نشده و پشتوانه ای برای اقتصاد کشور فراهم شود. در کنار این دلایل اولیه، تشکیل این حساب می توانست فرصتی برای پیشبرد سیاست‌های کلی دیگر از قبیل خصوصی سازی باشد. تجربه سایر کشورهای دارای حساب ذخیره ارزی از جمله نروژ نیز گواهی می داد ایجاد چنین سازوکاری می تواند مثر ثمر باشد (رک، شیرخانی، ۱۳۸۹). بر این مبنای سیاستگذاران کشور برای نخستین بار در قانون برنامه سوم توسعه ماده ای را به تشکیل حساب ذخیره ارزی اختصاص دادند. بنابراین، این فکر از کار گروه های تنظیم برنامه سوم توسعه برخاست و در قالب لایحه برنامه سوم به مجلس ارائه شد. ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه بیان می کند: در جهت ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی و ریالی حاصل از صدور نفت خام در دوران برنامه سوم توسعه و تبدیل دارایی حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر و سرمایه گذاری و امکان تحقق دقیق فعالیت‌های پیش بینی 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 ... بر این اساس اهداف برنامه نویسان سوم توسعه کشور را از تشکیل حساب ذخیره می توان حول سه محور

۱. ایجاد ثبات در میزان درآمدهای حاصل از صدور نفت خام در برنامه سوم؛
۲. تبدیل دارایی‌های حاصل از فروش نفت خام به دیگر ذخایر؛
۳. سرمایه گذاری و فراهم کردن امکان تحقق فعالیت‌های پیش بینی شده در برنامه سوم (حشمتی مولایی، ۱۳۸۳، ۳۲) دانست.

به همین جهت، دولت مکلف شده بود تا از سال ۱۳۸۰ مازاد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام به نسبت رقم پیش بینی شده را در سپرده دولت نزد بانک مرکزی تحت عنوان حساب ذخیره ارزی واریز کند و این امکان نیز در نظر گرفته شده بود در صورتی که درآمد حاصل از نفت کمتر از رقم پیش بینی شده باشد، دولت بتواند در فواصل زمانی شش ماهه از حساب برداشت کند. 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 سرمایه گذاری، بر مبنای نرخ روز به فروش رسیده و معادل ریالی آن در حساب ذخیره ریالی نزد بانک مرکزی نگهداری شود و در صورت تحقق درآمدهای ریالی دولت در

بودجه، جهت فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری وام کوتاه مدت اعطا کند. 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 بودجه‌ای وجود نداشته باشد ولی در جهت افزایش فعالیت‌های تولیدی و گسترش سرمایه‌گذاری این برداشت صورت گیرد. بدین ترتیب، قانونگذار هیچ‌گونه روزنه‌ای را برای برداشت‌های غیر از موارد برشمرده شده در نظر نگرفته و هیچ مجوزی را برای استفاده از وجوه صندوق حتی در شرایط بحرانی و حوادث غیر مترقبه نیز صادر نکرده است. 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 بررسی ماده ۶۰ قانون برنامه سوم و ماده ۱ قانون برنامه چهارم توسعه مشاهده می‌شود برنامه سوم اصطلاح «ثبات در میزان درآمدهای ارزی و ریالی» را آورده در حالیکه برنامه چهارم به نظر می‌رسد با رفع ایرادی که در این اصطلاح دیده می‌شود آن را به «ثبات در میزان استفاده از عواید ارزی» تغییر داده است؛ در عین حال اهداف بنیادین آن تغییراتی نداشته است. اما در برنامه چهارم در مورد نحوه استفاده در برداشت از حساب ذخیره ارزی - در حالیکه حساب ریالی از آن حذف شده بود - به مانند برنامه سوم به این ترتیب عمل شد که در صورت کاهش درآمد حاصل از صادرات نفت، اگر رقم پیش‌بینی شده در بودجه محقق نشده باشد و بتوان از حساب برداشت کرد، به دولت اجازه داده شد که حداکثر ۵۰ درصد موجودی حساب را برای سرمایه‌گذاری در بخش‌های غیردولتی که توجیه فنی و اقتصادی آنها ثابت شود به‌گونه‌ای هزینه کند که حداقل ۱۰ درصد از این مقدار در اختیار بانک کشاورزی قرار گیرد تا در طرح‌های موجه بخش اقتصادی و سرمایه در گردش طرح‌هایی که با هدف توسعه صادرات می‌باشند، در اختیار بخش غیر دولتی بگذارد و البته باید اصل و سود این تسهیلات به صورت ارزی به حساب عودت داده شود.

در کل می‌توان گفت هدفی که قانونگذاران در برنامه سوم و چهارم توسعه به دنبال آن بودند، کاهش آثار ناشی از نوسانات قیمت نفت در بازارهای جهانی بر بودجه و به صورت طبیعی بر رشد اقتصادی کشور و تورم بوده است. «در واقع استدلال مطرح شده درباره تشکیل حساب ذخیره ارزی با توجه به مبانی نظری و تجربیات حاصله این بود که از طریق این

حساب، تزریق ارز به اقتصاد کشور توازن قابل قبول داشته باشد تا اقتصاد از آثار سوء نوسانات قیمت نفت در امان باشد» (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵، ص ۵). البته در کنار این، هدفی دیگر نیز ملحوظ شد و آن امکان توسعه و رشد بخش غیر دولتی بود تا اهداف کلان اقتصادی ایران محقق شده و اقتصاد، هر چه بیشتر از تصدی گری دولت خارج و به سمت غیردولتی شدن پیش رود و در هر صورت عدم برداشت برای تامین هزینه های جاری را می توان خط قرمز استفاده از این حساب دانست.

اما وضع قانون به معنی حل مشکل نیست بلکه چگونگی اجرای قانون، بسیار تعیین کننده خواهد بود. اجرای قانون را به تنهایی می توان فرایندی در نظر گرفت که از مرحله ابلاغ قانون آغاز می شود و با تعیین دستورالعمل های لازم برای اجرا و نیز انتصاب افراد مورد نیاز ادامه می یابد. پس از آن باید قانون به گونه ای اجرا شود که اهداف اولیه تامین گردد. «شایان ذکر است ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی ماده ۱ قانون برنامه چهارم، ترکیب هیئت امنای حساب ذخیره ارزی 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 وظایف آنها به شرح زیر عنوان شده است:

الف. نحوه تعیین اولویت طرح ها 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؛

ه. تعیین چارچوب قراردادهای سازمان با بانکهای عامل؛

و. تعیین کارمزد بانکهای عامل؛

ز. تعیین سایر ضوابط و دستورالعمل های مورد نیاز» (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵، ص ۱۹).

حال باید دید مسئولین ذی ربط تا چه میزان توانسته اند در برداشت از حساب ذخیره ارزی جانب احتیاط را رعایت کنند؟ برای بررسی این مسئله روشن ترین راه، بررسی برداشت های انجام شده از حساب ذخیره ارزی است. از آنجا که این برداشت ها باید با اجازه قوه مقننه صورت گیرد، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، می تواند گویای عملکرد مسئولین در رابطه با حساب مزبور باشد. عملکردی که قاعدتاً باید اهداف مورد نظر از تشکیل حساب ذخیره ارزی را محقق کند. برای بررسی قوانین مجلس در مورد برداشت ها از حساب ذخیره ارزی، می توان نگاهی به بودجه های سالانه و متمم های ارائه شده از سوی دولت به مجلس انداخت. مجوز چنین برداشت هایی را باید در اصلاحیه های قوانین توسعه سوم و چهارم ردیابی کرد.

اصلاحات قانون برنامه سوم

اصلاحات مرتبط با حساب ذخیره ارزی که در قانون برنامه سوم صورت گرفت عبارتند از:

- قانون اصلاح سقف ارزی سال ۱۳۸۱ در جدول شماره ۲ قانون برنامه سوم مصوب مجلس ۱۳۸۰/۱۱/۱

بر اساس این اصلاحیه مجوز برداشت ۲۱۰۰ میلیون دلاری از محل ۵۰ درصد دوم حساب ذخیره ارزی داده می شود.

- قانون اصلاح سقف ارزی سال ۱۳۸۲ در برنامه سوم توسعه مصوب مجلس ۸۱/۱۰/۱ این قانون به دولت اجازه می دهد در سال ۸۲ تا سقف ۲/۵ میلیارد دلار برای جلوگیری از افزایش بدهی های دولت به بانک مرکزی ناشی از یکسان سازی نرخ ارز و بازپرداخت بدهی های سررسید شده مربوط به وام های دریافتی، و بقیه برای اجرای طرح های عمرانی آب از حساب ذخیره ارزی برداشت کند.

- قانون الحاق ۵ تبصره به ماده ۱ قانون اصلاح ماده ۶۰ و جدول شماره ۲ قانون برنامه سوم توسعه مصوب مجلس ۱۳۸۲/۱۲/۲۵ این قانون به دولت اجازه می دهد:

الف- در سال ۸۳ تا سقف ۲/۹ میلیارد دلار جهت جلوگیری از افزایش بدهی های دولت به بانک مرکزی ناشی از یکسان سازی نرخ ارز و نیز بازپرداخت بدهی های سررسید شده مربوط به وام های ارزی دریافتی برداشت کند؛

ب- در سال ۸۳ تا سقف ۱۰۰ میلیون دلار جهت اجرای طرح های تملک دارایی های سرمایه ای صنعتی و تولیدی بخش دفاع برداشت نماید؛

ج- جهت اتمام عملیات و بهره برداری از طرح ها و ردیف های تملک دارایی های سرمایه ای (عمرانی) ملی و استانی که سال خاتمه آنها ۸۲ و ۸۳ بوده و نیز پرداخت تعهدات طرح ها و ردیف های تملک دارایی ها سرمایه ای تا سقف ۱/۵ میلیارد دلار برداشت و در قانون بودجه سال ۸۲ اختصاص دهد.

- قانون الحاق یک تبصره به ماده ۱ قانون اصلاح ماده ۶۰ و جدول شماره ۲ قانون برنامه سوم مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام ۱۳۸۳/۳/۱۶.

در این قانون، مجوز برداشت جدید صادر نشده، لیکن آنچه مورد توجه است مورد مصرف برداشت است. این قانون به هیات وزیران اجازه می دهد معادل ۲۵۰ میلیون دلار از مجموع مجوزهای داده شده جهت برداشت از حساب ذخیره ارزی را به منظور پرداخت بدهی های سازمان بیمه خدمات درمانی هزینه کند.

اصلاحات قانون برنامه چهارم توسعه

اصلاحات قانون برنامه چهارم که برداشت از حساب ذخیره ارزی را امکانپذیر نمودند عبارتند از:

- قانون اصلاح ماده ۱ قانون برنامه چهارم برای مقاوم سازی مدارس بدون استحکام مصوب مجلس ۱۳۸۵/۱/۳۰

بر اساس این قانون به دولت اجازه داده شده که طی سال های ۸۵ تا ۸۸ مبلغ ۳/۹۵۴ میلیارد دلار برداشت و در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار دهد.

- قانون اصلاح ماده ۳ و جدول شماره ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم و متمم بودجه ۱۳۸۴ کل کشور

این قانون به دولت اجازه می دهد که مبلغی برابر با ۳۱۸ میلیون دلار از محل درآمد حاصل از صادرات نفت خام مازاد بر ارقام مذکور در جداول شماره ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه به منظور تامین اعتبار کمک سود تسهیلات مقاوم سازی مسکن روستایی اختصاص دهد.

- قانون اصلاح جداول شماره ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم و متمم قانون بودجه سال ۸۵ کل کشور.

این قانون نیز از محل درآمد حاصل از صادرات نفت خام مازاد بر ارقام مندرج در جدول شماره ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم، اعتبارات زیر را به دولت اختصاص می دهد:

معادل ۱۵۰ میلیون دلار جهت تامین واگنهای مورد نیاز شهری تهران و کلان شهرها،

معادل ۱۵۰ میلیون دلار جهت توسعه حمل و نقل عمومی شهری،

معادل ۱۰۰ میلیون دلار جهت طرح راه و راه آهن، تکمیل فرودگاه امام خمینی، حذف نقاط حادثه خیز، راه روستایی و طرح های ملی استانی شده،

معادل ۱۰۰ میلیون دلار جهت مطالعه و احداث طرح های تامین آب،

معادل ۵۰ میلیون دلار جهت خرید تجهیزات آزمایشگاهی دانشگاهها،

معادل ۵۰ میلیون دلار جهت تکمیل و تجهیز بیمارستانهای دولتی،

معادل ۳۰ میلیون دلار جهت تهیه تجهیزات صدا و سیما،

معادل ۲۰ میلیون دلار جهت تهیه زمین و احداث زیر ساخت شهرکهای صنعتی در شهرستانها و بخشهای محروم،

معادل ۲۰ میلیون دلار جهت اکتشاف معادن،

معادل ۴۰ میلیون دلار جهت تکمیل و تجهیز مراکز فنی و حرفه ای و کمک به طرحهای اشتغال مولد،

معادل ۵۰ میلیون دلار جهت کمک به اقشار نیازمند کمیته امداد و بهزیستی،

معادل ۲۵ میلیون دلار جهت انسداد مرزها و احداث پاسگاه های انتظامی و پلیس راه،
 معادل ۱۰ میلیون دلار جهت کمک به دیه افراد معسر، مرکز رسیدگی به امور مساجد و
 کمک به برگزاری نماز جمعه در شهر های زیر یکصد هزار نفر جمعیت،
 معادل ۲۵ میلیون دلار جهت تجهیز مدارس و سرانه دانش اموزی مناطق محروم،
 معادل ۸۰ میلیون دلار جهت گازرسانی به روستاها،
 معادل ۵۰ میلیون دلار جهت آب شرب روستاها،
 معادل ۵۰ میلیون دلار جهت بهسازی روستاها،
 _ قانون اصلاح جداول شماره ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم و بودجه سال ۸۵ کل کشور به
 منظور تامین کسری اعتبار دانشگاه های علوم پزشکی ۱۳۸۵/۱۱/۴.
 براساس این قانون دولت مجوز می یابد ارقام زیر را از حساب ذخیره ارزی برداشت کند:
 معادل ۴۳۷ میلیون دلار جهت تامین کسری اعتبار جاری دانشگاه های علوم پزشکی و
 مطالعه و اجرای بیمارستان های جایگزین بیمارستان های با بیش از پنجاه سال قدمت،
 معادل ۲۰۰ میلیون دلار جهت تامین کسری اعتبار جاری دانشگاه ها.
 _ قانون اصلاح جداول شماره ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم و قانون بودجه سال ۸۶ کل
 کشور ۱۳۸۶/۹/۷.

این قانون مجوز برداشت ۹۵۰ میلیون دلار از حساب ذخیره ارزی را به منظور تامین
 کسری اعتبار گازرسانی به روستاهای کل کشور می دهد.
 آنچه که ذکر شد اصلاحیه هایی بود که در قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه صورت
 گرفت. همانطور که پیش از این نیز اشاره کردیم این اصلاحیه ها خود زمینه مساعد برای
 برداشت های بی رویه بعدی را نیز فراهم می کنند. اگر بخواهیم برداشت های سالانه را مورد
 توجه قرار دهیم باید به برداشت های مبتنی بر قوانین بودجه سالانه و نیز متمم های بودجه
 ای نگاهی بیفکنیم. بر اساس اظهارات مقامات رسمی کشور تا پایان اسفند ۱۳۸۳ یعنی در
 طول برنامه سوم توسعه مبلغ ۳۱/۳۲۶ میلیارد دلار به حساب ذخیره ارزی واریز شد و این در
 حالی است که تا پایان سال ۸۳ مبلغ ۲۲/۵۹۹ میلیارد دلار از این حساب برداشت شده است
 (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۴، ص ۱).

جدول زیر (شماره ۱) عناوین تبصره های تدوین شده در قانون بودجه از محل حساب
 ذخیره ارزی را از ۸۳ تا ۸۵ به تفکیک سال نشان می دهد. به جز موضوع افزایش برداشت از
 حساب ذخیره ارزی، موارد مصرف این برداشت ها نیز قابل توجه است.

موضوع برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی (عملکرد سال ۱۳۸۳)	میلیون دلار
تبصره ذیل ماده واحده اصلاح سقف ارزی در جدول «۲» قانون برنامه سوم	2596/6
بند «م» تبصره «۲۱»	2095

78/2	بند «ظ» تبصره «۲۱»
400/8	باز پرداخت بدهی دولت به بانک کشاورزی
78/2	طرح های بخش دفاع
224/9	پرداخت موضوع ردیف اعتباری
665	یارانه ها
263/3	بند «۲» تبصره «۲» ماده (۶)
6432	معادل ۵۵۳۶۴۷۰۰
	موضوع برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی (مصوب سال ۱۳۸۴)
4681/2	بند «ج» تبصره «۲»
1610/9	موضوع تعهدات ارزی
1509/9	واردات بنزین
7802	معادل ۷۰۶۰۸۱۰۰ میلیون ریال
	موضوع برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی (لایحه ۱۳۸۵)
14067/2	بند «و» تبصره «۲»
939/4	تعهدات ارزی
216/8	نیروگاه هسته ای
1052/6	تبصره «۱۳» توسعه حمل و نقل عمومی (ریلی شهری، ناوگان اتوبوسرانی، تاکسیرانی)
140	نوسازی تجهیزات پزشکی آزمایشگاهی دستگاههای تابعه وزارت بهداشت
20	افزایش سرمایه صندوق ضمانت صادرات
16436	معادل ۱۴۷۱۰۲۴۸۶ میلیون ریال

منبع: مرکز پژوهشهای مجلس، ۱۳۸۵.

همانطور که مشاهده می شود بسیاری از برداشتها از قبیل برداشت به منظور کاهش بدهی های دولت به نظام بانکی، پرداخت یارانه ها و یا واردات بنزین برخلاف اهداف تشکیل حساب ذخیره ارزی است. نکته قابل توجه دیگر این که در لایحه بودجه سال ۸۵، کل مبلغ پیشنهادی جهت استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی ۱۶,۴۳۶ میلیارد دلار است 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، ۱۴/۵ درصد رشد نشان می دهد (مرکز پژوهشهای مجلس، ۱۳۸۴، ص ۲۰). بنابراین شاهد سیر صعودی فزاینده در برداشت از این حساب طی دو سال هستیم. شایان ذکر است «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 پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵، ص ۳۳).
جدول زیر (شماره ۲) خلاصه عملکرد حساب ذخیره ارزی را از سال ۷۹ تا ۸۵ نشان می‌دهد.

شرح	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵
مانده اول دوره	0	5943/7	7297/8	8081/9	8443/3	9477/9	10685/6
مازاددرآمد ارزی	5943/7	1847/8	5595/9	5400/4	10207/2	12805/9	
سود متعلق به موجودی حساب	312	281/7	246/6	216/5	175/1	156	
بازپرداخت تسهیلات (غیردولتی)	17	33/3	40	96/1	14/6	5/5	
سوددریافتی بابت تسهیلات	0	1/7	2/6	5/5	13193	10483/9	
جمع کل واریزی در سال	2176/8	5912/6	5689/6	13771/7	18927/4	22671	
جمع	5943/7	8121	13210/6	13771/7	18927/4	22671	
کسر می‌شود:							
تکالیف بودجه‌ای	0	664/8	4530/8	4252/8	7512	9671/9	
تسهیلات استفاده شده (غیر دولتی)	0	158/3	597/8	1075/5	1937/4	2313/3	
مانده پایان دوره	5943/7	7297/8	8081/9	8443/3	9477/9	10685/6	

منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵.

طی سال‌های برنامه سوم و سال اول و دوم برنامه چهارم توسعه، از کل برداشت از حساب ذخیره ارزی بیش از ۷۹/۳ درصد به دولت و تنها ۲۰/۷ درصد از برداشت‌ها به بخش خصوصی اختصاص داشته است. بنا بر این، برداشت‌های 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 غیردولتی اختصاص داده شود (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۶، ص ۱۰).

جدول زیر (شماره ۳) منابع و مصارف را در سال های ۸۵ و ۸۶ نشان می دهد. (ارقام به میلیون دلار)

سال	منابع	مصارف	موجودی نقدی پایان دوره
۱۳۸۵	۲۱۸۳۱	۲۳۲۷۳	۹۵۵۵
۱۳۸۶	۳۸۰۲۶	۲۸۰۱۵	۲۳۱۷۵

منبع: عملکرد حساب ذخیره ارزی. ماهنامه اقتصاد ایران. سال یازدهم. شماره ۱۲۰. بهمن ۸۷

در سال ۸۵، برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی نسبت به سال قبل از آن ۹۵ درصد افزایش داشته است. در این سال، سقف برداشت دولت نزدیک به ۱۵ میلیارد دلار تصویب شده بود اما در حدود ۲۳ میلیارد دلار برداشت صورت گرفت که از این رقم تنها ۷ میلیارد دلار آن به بخش خصوصی اختصاص یافت. در سال ۸۶ نیز دولت مجاز به برداشت ۱۶ میلیارد دلار از حساب ذخیره ارزی بود که میزان برداشت بیشتر از آن بود؛ با وجود این حجم تسهیلات اعطا شده به بخش خصوصی ۴۲۱ میلیون دلار کاهش یافت (اقتصاد ایران، ۱۳۸۷، ص ۳۳). علاوه بر این لازم به ذکر است بر اساس تبصره ۲۱ قانون بودجه سال ۸۳، تبصره ۲ بودجه سال ۸۴ و تبصره ۲ بودجه سال ۸۵، برخی از طرح های عمرانی که ظرف سال مزبور یا حداکثر سال بعد با تزریق منابع پایان می یافتند توانستند مازاد منابع را از حساب ذخیره ارزی دریافت دارند (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۵، ص ۲۹). افزایش هزینه های دولتی با عنوان مصارف سرمایه ای اگرچه به ظاهر حاکی از رشد و توسعه کشور است اما اگر این مصارف با اولویت های همزمان در سایر بخش ها هماهنگ نشود باعث افزایش مصارف عمومی شده و تعادل در تولید و خدمات را به هم می زند. در این حالت برای جبران کمبود ایجاد شده، سعی در افزایش واردات می شود. مشکل دیگر هزینه های سرمایه ای در کشور، عدم رعایت زمان بندی پیش بینی شده برای اتمام پروژه هاست. این روند به راحتی در بودجه عمرانی کشور و به شکل ردیف های بودجه ای که سال ها در قانون استمرار یافته و توجیه اقتصادی یک طرح را کاملاً از بین برده به وضوح قابل تشخیص است.

نتیجه

در حقیقت، هدف از تاسیس سازوکار ذخیره ارزی این بود که از سرریز شدن مبالغ هنگفت درآمدهای نفتی به اقتصاد داخلی و ایجاد تورم (بیماری هلندی) جلوگیری شده و

کشور ضمن برخورداری از تثبیت اقتصادی، از آثار ناشی از نوسانات قیمت نفت در بازارهای جهانی در امان بماند. شواهد آماری نشان می دهد عملکرد دولت و مجلس در مورد حساب ذخیره ارزی کاملا مغایر با اهداف اولیه بوده است. باید گفت در ایران بدون توجه به عواقب ناشی از برداشت بی رویه از حساب ذخیره ارزی و تزریق پول آن به اقتصاد، شاهد بوده ایم شواهد نشان دادند که کارگزاران بر خلاف اهداف اولیه و بدون توجه به عواقب ناشی از برداشت بی رویه از حساب ذخیره ارزی و تزریق پول آن به اقتصاد، از ابتدای سال ۸۴ تا پایان شهریور ۸۶ جمعاً بیش از ۳/۸۰۶ میلیارد دلار و بیش از ۳۴/۸ میلیون یورو بابت ۲۸ طرح مختلف تصویب و بوسیله هیئت امنای این حساب گشایش اعتبار شده است که از این میان ۲ طرح مربوط به سال ۸۴ به میزان ۱/۱۸ میلیارد دلار، ۱۱ طرح در سال ۸۵ به میزان ۲/۶۲۴ میلیارد دلار و بیش از ۲۸۱ میلیون یورو و بالاخره ۱۵ طرح نیز مربوط به نیمه اول سال ۸۶ با برآورد اعتباری حدود ۶۶/۸۵۵ میلیون یورو بوده است (احمدی امویی، ۱۳۸۷، ۱).

شایان توجه است که انجام چنین مخارجی گرایش به بیماری هلندی را در اقتصاد ایران تشدید و زیانهای اضافه ای به شرح ذیل را هم به اقتصاد ایران تحمیل نموده است:

- افزایش نقدینگی، تورم و کاهش ارزش پول ملی؛
 - کاهش پشتوانه اعتباری کشور در عرصه بین المللی؛
 - عدم ایجاد منبع درآمد دایمی در مقابل از دست دادن دارایی های تجدیدنپذیر؛
 - بزرگ شدن دولت و عدم توجه به اصل ۴۴؛
 - کاهش سود متعلقه به موجودی حساب ذخیره ارزی (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۶، ۱۸).
- دلیل مهم این انحراف، از طریق نقض قوانین قبلی بوسیله قانونگذار امکانپذیر گردیده است. تا وقتی این امر قابل تحقق باشد که برنامه های پنج ساله توسعه که علی القاعده با پشتوانه کارشناسی و به دور از جهت گیری های سیاسی و شرایط مقطعی تهیه شده اند بوسیله مصوبات عادی مجلس نقض شود، می توان انتظار چنین انحرافات را داشت. اما نکته قابل توجه دیگر این است که آرمانگرایی نهفته در تدوین برنامه سوم و چهارم توسعه و قانونی شدن آن به احتمال زیاد می بایستی چنین نتایجی را نیز باید به همراه داشته باشد. اگر کشوری مانند نروژ درآمد نفتی خود را به میزان زیادی در خارج از این کشور سرمایه گذاری می کند در شرایطی است که نیاز حیاتی به درآمد نفت - لاقلاً به میزانی که ما به آن وابستگی داریم - ندارد، جمعیت آن یک چهاردهم ایران است و از لحاظ ساختار اقتصادی کشوری صنعتی شناخته می شود. اما کشور ما از هر جهت ویژگی های متفاوت را پیش رو دارد و به شدت از نوسانات قیمت نفت تاثیر می پذیرد. طبیعی است اختصاص ۵۰ درصد موجودی حساب ذخیره ارزی به بخش خصوصی و محروم کردن دولت از استفاده از این دارایی حتی در شرایط

خاص نظیر خشکسالی، حوادث غیر مترقبه و ... تا حدود زیادی آرمانگرایانه است. از این رو بهتر می‌بود در نحوه تخصیص وجوه حساب ذخیره ارزی سهمی برای دولت به طور قطعی مشخص و از دست اندازی بیشتر به این منبع، جلوگیری می‌گردید. بنابراین در حقیقت می‌توان گفت که هم اهداف بی‌اشکال نبودند و هم ساختار و فرآیند متناسب با اجرای اهداف طراحی و اجرا نشده بود.

از طرف دیگر، دسترسی سهل و آسان به منبع ذخیره ارزی به دلایل مختلفی مزید بر علت گردید تا اهداف پیش‌بینی شده از تشکیل حساب ذخیره ارزی محقق نشود. فرایند برداشت‌های دولت از حساب ذخیره ارزی به حدی سهل و آسان به اجرا درآمد که توانایی کوچک نشان دادن برداشت‌ها از این حساب امکان‌پذیر گردید.

در شرایط فعلی، برداشت از درآمدهای مازاد نفتی همواره از دو روش میسر است: افزایش در پیش‌بینی‌های برداشت (نسبت به جداول پیش‌بینی درآمدهای نفتی در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه) و مصوبات قانونی برای برداشت از مازاد درآمد نفتی در سال ۸۴ از روش اول و در سال ۸۵ از روش دوم استفاده شد که در نهایت موجبات انحراف در تحقق اهداف قانونگذار در برنامه سوم و چهارم را فراهم نمود (دفتر مطالعات زیربنایی: ۱۳۸۵، ص ۵).

مشکل دیگر در ایران را می‌توان فقدان رابطه مناسب میان قانون و اجرا دانست. در کشور ما اغلب قانون وسیله مشروعیت بخشی و تسهیل امر اجرا می‌شود در حالیکه قانون باید اهداف و غایات را در نظر بگیرد و اجرا در راستای تحقق آن اهداف پیش‌رود (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۵، ص ۳۱).

اضافه بر موارد فوق، عدم وجود سازوکاری استوار برای نظارت بر حساب خیره ارزی و مجبور نبودن دولت به ارائه گزارش از موجودی آن، باعث شد که گاهی مسئولین امر به وضوح از دادن اطلاعات در مورد موجودی حساب امتناع ورزیده و آن را محرمانه تلقی کنند. ذکر این نکته ضروری است که اطلاعات مربوط به موجودی و برداشت‌ها از حساب، در سال‌های پس از ۸۴ به سختی قابل دسترسی است چرا که نه تنها بانک مرکزی - که اصولاً به عنوان یک نهاد تخصصی باید به دور از جهت‌گیری‌های سیاسی باشد - این اطلاعات را به طور تفصیلی منتشر نکرده بلکه از طریق رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس، دبیر و عضو دیگر هیات امنای سابق حساب نیز نتوانستیم به این اطلاعات دسترسی پیدا کنیم؛ چرا که آنها خود از آن با خبر نبودند.

به علاوه این نکته نیز شایان ذکر است که پس از منحل شدن هیات امنای حساب ذخیره ارزی، وظایف آن به کمیسیون اقتصادی دولت به ریاست وزیر اقتصاد محول شد و به این

ترتیب بر عدم شفافیت در مورد حساب ذخیره ارزی به شدت افزوده شد (مصاحبه خبری، توکلی، ۸۷/۱۰/۲۳).

بنابراین، اینطور می توان نتیجه گیری نمود که مجموعه ای از علل و عوامل باعث شدند تا حساب ذخیره ارزی در ایران از فلسفه وجودی خویش دور و به منبعی برای تامین انواع مخارج و کسری بودجه دولت تبدیل شود، ذخیره ای که شتابزده، حساب نشده و خارج از توان جذب اقتصادی کشور مورد استفاده قرار گرفته و مهر تأییدی بر صحت نظریه نفرین منابع در اقتصاد ایران زده است.

منابع و ماخذ:

الف. فارسی:

۱. احمدی امویی، بهمن (۱۳۸۷)، "سهام پنج درصدی استان های محروم از ذخیره ارزی"، روزنامه سرمایه، شماره ۸۱۹، ۱۳۸۷/۶/۹.
۲. پارسونز، ترجمه حمید ملک محمدی (۱۳۸۵)، "مبانی سیاستگذاری عمومی و تحلیل سیاستها"، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۳. کیانپور، سعید (۱۳۸۸)، "بررسی حساب ذخیره ارزی در ایران در مقایسه با تجربیات صندوق های نفتی سایر کشورها"، در: بررسی های بازرگانی، شماره ۴۳.
۴. لوح حق (۱۳۸۷)، "مجموعه قوانین و مقررات کشور"، دفتر فن آوری های نوین مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۵. "مجموعه اصلاحات قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران"، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱، اداره کل قوانین، بی جا.
۶. حشمتی مولایی، حسین (۱۳۸۳)، "اقتصاد ذخایر ارزی انتخاب ناگزیر جوامع اسلامی"، فصلنامه بانک صادرات ایران، شماره ۲۹.
۷. دان، ویلیام، ترجمه کیومرث اشترینان و دیگران (در دست چاپ)، مقدمه ای بر تحلیل سیاستگذاری عمومی.
۸. شیرخانی، محمد علی، اباذر براری و حسین پوزش شیرازی (۱۳۸۹) "نظری نفرین منابع یا نحوه مدیریت درآمدهای نفتی؛ مطالعه موردی: مقایسه حساب ذخیره ارزی ایران و نروژ"، فصلنامه سیاست، شماره ۱۴.
۹. ماهنامه اقتصاد ایران (۱۳۸۷)، "عملکرد حساب ذخیره ارزی"، سال یازدهم، شماره ۱۲۰. بهمن.
۱۰. مردوخ، بایزید (۱۳۸۴)، "مدیریت ثروت نفتی و حساب ذخیره ارزی در برنامه سوم توسعه"، فصلنامه اقتصاد و جامعه، شماره ۵، صص ۲۷-۸.
۱۱. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۰)، «نگاهی به حساب ذخیره ارزی حاصل از صادرات نفت خام»، گزارش توجیهی.
۱۲. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۴)، "نکاتی درباره حساب ذخیره ارزی".
۱۳. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۵)، «گزارش ارزیابی عملکرد حساب ذخیره ارزی ۱۳۷۹ لغایت ۱۳۸۵».
۱۴. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶)، «با نمایندگان مردم در مجلس هشتم».

۱۵. مزینی، امیر حسین (۱۳۸۸) "درنگی بر الگوی مصرف در کشور. بررسی موردی مصرف منابع ارزی" در: اطلاعات سیاسی اقتصادی، شماره ۲۷۱-۲۷۲
۱۶. یوسفی، مهدی. (۱۳۸۴)، "گزارش کشوری انرژی: نروژ"، تهران: موسسه مطالعات بین المللی انرژی
۱۷. وحید، مجید. (۱۳۸۳)، "سیاستگذاری عمومی"، تهران: نشر میزان.

ب. خارجی:

1. Benn eifert .Alen Gelb. Nils Borje Tallroth. **Managing Oil Wealth. Fainance & Development**. Vol 40. Nob 1 March 2003 .
2. Government Social Research Unit (2007), "**Qualitative Methods of Evaluation**", London.
3. Qygunn Sundsbo Brynildsen (2009): "Borrow my pention. The norwegen government pention fund – Global. A responsible lender?" The Norwegian Ministry for Debt Cancellation www.slettgjelda.no (SLUG),