

صندوق‌های نفتی و کارکرد آنها به‌عنوان ابزار کنترل رانت و فساد

محمد دهقان منشادی* و پروین پوررحیم**

جامعه‌ای که منابع مالی آن متکی به درآمدهای نفتی است، اگر در یک فرایند غیرقابل نظارت قرار بگیرد، رانت و فساد در آن جامعه گسترش یافته و اقتصاد را با نوسان‌های شدیدی مواجه می‌کند که در اثر این نوسانات، کشور با کاهش رشد اقتصادی مواجه می‌شود. با وجود رانت در اقتصاد، اصلاح و ارتقای ساختار که یکی از ابزارهای مشخصه توسعه به‌خصوص در حوزه اقتصادی است، ضروری بوده و این ارتقای ساختار بدون دسترسی به گردش صحیح مالی عملاً امکان‌پذیر نیست. از آنجا که ساختار اقتصادی ایران یک ساختار نفتی و مبتنی بر رانت حاصل از درآمدهای نفتی است و وجود نهادهای موازی و و بنیادهای متعدد، فضای اقتصادی کشور را غیرشفاف کرده است، ارائه راهکاری برای برون‌رفت از این مشکل ضروری است. این مقاله ابتدا نقش درآمدهای نفتی در ایجاد رانت و فساد در یک کشور با تأکید بر نقش نفت در اقتصاد ایران را تشریح و کارایی راهکار استفاده از یک صندوق نفتی را برای کاهش بی‌ثباتی و کنترل رانت و فساد حاصل از درآمدهای نفتی و اصلاح ساختار مالی و اقتصادی دولت بررسی می‌کند.

کلیدواژه‌ها: درآمدهای نفتی؛ دولت؛ رانت و رانت‌جویی؛ فساد؛ صندوق نفتی؛ ایران

* دانشجوی دوره کارشناسی ارشد اقتصاد دانشگاه تهران؛

E-mail: mohammad_manshadi@yahoo.com

** دانشجوی دوره کارشناسی ارشد اقتصاد دانشگاه تهران؛

E-mail: parvin_pourrahim@yahoo.com

مقدمه

امروزه اکثر اندیشمندان اقتصاد سیاسی اعتقاد دارند که فرایند توسعه یافتگی سیاسی و اقتصادی و به طبع امنیت ملی کشورهای صادرکننده نفت تحت تأثیر درآمدهای نفتی و اقتصاد نفتی این کشورها قرار دارد. تأثیرپذیری حیات سیاسی و به طور مشخص امنیت ملی و ثبات اقتصادی از نفت در چند دهه اخیر نمودهای متفاوتی داشته است.

تعامل امنیت ملی کشور با درآمدهای نفتی، تأثیری است که نفت در عرصه داخلی بر حیات اجتماعی و اقتصادی دارد. متأسفانه باید اذعان کرد که اگر نفت را از اقتصاد حذف نماییم تمام ارکان حیات اقتصادی و اجتماعی و حتی سیاسی به شدت تحت الشعاع آن قرار می‌گیرد. تزریق سرمایه به بخش صنعت، واردات کالاهای اساسی، تأمین و دستیابی به تکنولوژی جدید صنعتی و نظامی و تأمین انرژی داخلی وابسته به درآمدهای نفتی است. به عبارتی صریح‌تر امنیت اقتصادی، امنیت اجتماعی و حتی امنیت و ثبات سیاسی و اقتصادی کشور تحت تأثیر درآمدهای نفتی و اقتصاد نفتی است.

رانت نفتی در رأس درآمدهای دولت قرار دارد و دولت به هر نحوی که اراده کند این رانت را به هر بخش و یا قشری از جامعه و یا هر یک از بخش‌های اقتصادی دولتی و یا غیردولتی توزیع می‌کند و سایر منابع و رانت‌هایی که در جامعه وجود دارد تحت تأثیر قرار می‌گیرد.

با توجه به پیامدهای اقتصادی و سیاسی ناشی از درآمدهای نفتی، برخی از کشورهای تولیدکننده نفت به منظور جلوگیری از بروز عوارض منفی درآمدهای نفتی و حفظ منابع برای نسل‌های آتی، اقدام به تفکیک درآمدهای حاصل از فروش نفت و سایر منابع طبیعی از سایر درآمدهای دولت نظیر مالیات، عوارض و ... کرده و آن را از منابع تأمین بودجه دولت خارج یا محدود کرده‌اند. به همین دلیل برخی از این کشورها اقدام به طراحی و تأسیس صندوق‌های نفتی نموده‌اند که دارای اهداف مشترک و مشابهی هستند. این اهداف عبارت‌اند از:

۱. کاهش اثر نوسانات بازار نفت بر اقتصاد داخل؛

۲. کاهش وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی و اصلاحات ساختاری و مالی؛

۳. پس‌انداز بخشی از درآمدهای نفتی به‌منظور تأمین رفاه نسل‌های آتی.

سازوکار عملی این صندوق‌ها آن است که جریان ورود درآمدهای حاصل از فروش نفت به بودجه دولت را محدود یا مسدود کند و بخشی از درآمد نفتی به این صندوق‌ها واریز و تلاش شود با اعمال مدیریت مناسب، مصرف این منابع در مسیری بهینه قرار داده شود. بدین ترتیب با اعمال مدیریت ریسک و پرتفوی مناسب از یک‌طرف اصل سرمایه برای نسل‌های آتی حفظ و از طرف دیگر به‌طور مستمر بازدهی مناسبی از این جریان عاید می‌شود؛ به‌علاوه این پس‌اندازها و سرمایه‌های مالی به‌عنوان پشتوانه‌ای برای ثبات اقتصادی و کاهش آثار تکانه‌های برون‌زا عمل نموده و در صورت لزوم با تشریفات خاص و اخذ مجوزهای لازم به بودجه دولت نیز کمک می‌کند.

در بین کشورهای تأسیس‌کننده صندوق نفتی (کویت، ونزوئلا، عمان و نروژ) به‌استثنای نروژ که یک نمونه موفق درخصوص تأسیس صندوق، مدیریت ریسک و پرتفوی مناسب است، در بقیه موارد هنوز وابستگی به درآمدهای نفتی وجود دارد و با وضع قوانین و مقررات مختلف، استفاده از این منابع برای تأمین مخارج جاری دولت و دخالت ملاحظات سیاسی و اجتماعی تصمیم برای مصرف منابع صندوق، تداوم یافته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که ساختار اقتصادی به‌ویژه ساختار مالی بودجه دولت‌ها (ساختار همراه با رانت و فساد)، عدم استقلال مدیریت صندوق از تصمیم‌سازی‌های سیاسی در این کشورها مهم‌ترین عامل عدم موفقیت صندوق‌ها در تحقق اهداف تأسیس آنها بوده به‌نحوی که هرچه وابستگی یا سهم درآمدهای نفتی از درآمدهای دولت بیشتر باشد، انحراف عملکرد صندوق از اهداف تأسیس آن بیشتر خواهد بود.

۱ مروری بر ادبیات موضوعی

رانت‌جویی و فساد دو چیز متفاوت هستند. فساد به‌طور مشخص دزدی از منابع است

در حالی که رانت‌جویی را می‌توان به‌عنوان واکنش قانونی و عادی بشر که براساس منفعت شخصی است، در نظر گرفت. باین‌حال، گاهی اوقات این تمایز تا حدی مشکل‌می‌شود. برای مثال ام‌باکو غنا را به‌عنوان کشوری مطرح می‌کند که در آن فساد را می‌توان صورتی از رفتار رانت‌جویانه به‌حساب آورد (Mbaku, 1992).

داشتن پول زیاد باعث می‌شود که وسوسه فساد و رانت‌جویی در برخی از تصمیم‌گیران افزایش یابد (Leite, 1999). باین‌حال، این حوزه‌ای پیچیده و بحث‌برانگیز است. برخی بیان کرده‌اند که عامل ایجاد فساد برخورد بین ارزش‌های سنتی و هنجارهای خارجی است (Mbaku, 1992). برای مثال بیان شده که در آفریقا، اقوام کارمندان دولت در مزایای شغلی آنها بالاجبار سهیم‌اند، که چنین مشخصه‌ای در بسیاری از جوامع دیگر مشترک است (Apter, 1963; Alam, 1989). اگر این وضعیت وجود داشته باشد، اینکه در کشورهای در حال توسعه، شرکت‌های خارجی تقریباً همیشه در پروژه‌های نفت، گاز و مواد معدنی شرکت دارند، عاملی است که به تنهایی می‌تواند به تبیین اینکه چرا کشورهای دارای منابع غنی معدنی دارای سطوح بالایی از فساد هستند، کمک نماید (Hall, 1999). باین‌حال، معیارهای تشخیص اینکه آیا از قدرت و نفوذ دولتی استفاده ناصحیح شده، قابل بحث است (Alam, 1989; Bayley, 1966; Gillespie and Okruhlik, 1991). همچنین برخی ادعا نموده‌اند که، مثلاً در حوزه دریای خزر، سطح فساد بین کشورهایی که دارای منابع غنی هیدروکربنی و آنهایی که دارای منابع کم هیدروکربنی هستند، تفاوتی ندارد (Auty, 2001b). به‌علاوه فساد در بسیاری از کشورهایی که در آنها این مقوله امری پیش‌و‌پافتاده در امر سیاست است، گسترده می‌باشد. نمونه‌های مطرح در این زمینه، ایتالیا و ژاپن هستند که هر دو را می‌توان به‌عنوان کشورهای موفق به‌حساب آورد.

بنابراین مشخص نیست که چه زمانی فساد فرایند اقتصادی را بهبود بخشیده یا تخریب می‌کند. دیویس در یکی از مقالات خود بیان می‌کند که مبانی محدودی بر این ادعا که تولید مواد معدنی باعث ایجاد عدم صلاحیت بخش دولتی که کاهش‌دهنده رشد می‌باشد،

وجود دارد. همچنین او می‌گوید که نتایج منفی مورد اشاره، قاعده‌ای عمومی نبوده، بلکه برای موردی خاص می‌باشند و قاعده‌ای است که در سنجش اقتصادی استفاده می‌شود (Davis, 1999).

رانت‌جویی به اینکه مردم چگونه برای انتقالات ساختگی طراحی شده با یکدیگر به رقابت می‌پردازند مرتبط است (Tollison, 1982). بیشتر مطالعات، رفتار گروه‌های همسود را که به دنبال به چنگ آوردن انتقال‌های ایجاد شده توسط دولت می‌باشند، بررسی می‌نمایند؛ اما این مفهوم می‌تواند تلاش‌های مربوط به تصاحب حکمرانی برای ایجاد انتقال‌ها را نیز دربرگیرد (Mbaku, 1992). نتیجه این است که هزینه مذکور، ارزش اجتماعی ایجاد نکرده و مهم‌تر از آن، بازارها و بنابراین روش فعالیت‌های اقتصادی را منحرف می‌سازد (Tollison, 1982).

ادبیات در حال رشد و عظیمی درباره نقش رانت‌جویی در طرق فعالیت‌های اقتصادی وجود دارد (Baland and Francois, 2000; Lane and Tornell, 1995 and 1996; Svensson, 2000; Lane and Tornell, 1999). برخی از تبیین‌های ارائه شده به این می‌پردازند که چرا رانت‌جویی در کشورهای دارای درآمدهای عظیم نفتی، گازی یا معدنی بیشتر می‌باشد؛ بدیهی است که مهم‌ترین دلیل، خزانه بزرگ‌تر بوده است (Lane and Tronell, 1995).

گروهی معتقدند که علت بیشتر بودن رانت‌جویی این است که ثروت در بخش دولتی یا احتمالاً در تعداد معدودی از شرکت‌ها متمرکز شده است (Auty, 1998; McMahon, 1997). پس عمده رانت‌های ایجاد شده در این اقتصادها توسط بوروکرات‌ها، که اکثراً اعضای گروه سیاسی مسلط‌اند، کانالیزه می‌شوند (Mbaku, 1992).

توافقی عمومی وجود دارد که رفتار رانت‌جویانه، خسارت‌های قابل توجهی به بسیاری از کشورها وارد می‌کند. آوتی می‌گوید که چنین رفتاری که برای بیشینه کردن ایجاد و کسب رانت است، باعث فراموشی هدف‌های بلندمدت توسعه می‌شود. پس رانت‌جویی

سطح درآمد تعادلی بلندمدت و سپس سطح رشد در مسیر تعادلی بلندمدت را تنزل می‌دهد (Sache and Warner, 1997).

آوتی (Auty, 1990) و گلب (Gelb, 1988) این دیدگاه را دارند که رانت‌جویی، گروه‌های فشار بسیار قدرتمندی را ایجاد می‌نماید که قادرند سدی در برابر اصلاحات ضروری اقتصاد شوند. برای مثال آوتی (Auty, 1995) برزیل را موردی منطبق با این وضعیت معرفی می‌کند. در وضعی مشابه، آلسن بیان می‌کند که جوامع در نتیجه رفتار گروه‌های همسود خاص، با مشکلات طاقت‌فرسایی در زمینه نوآوری مواجه هستند (Sachs and Warner, 1997).

رانت‌جویی تعدیل هزینه را هنگام مواجهه با نوسانات درآمد برای دولت‌ها دشوارتر می‌کند (Auty, 2001b). نتیجه مشترک رانت‌جویی، ایجاد قدرت انحصاری در یک اقتصاد بوده و یکی از مطالعات نشان می‌دهد که هزینه‌های اجتماعی انحصارطلبی بیشتر خواهد شد در صورتی که هزینه‌های حفظ موقعیت انحصاری اضافه شود (Wenders, 1987).

باین‌حال، چنین مقولاتی صریح و روشن نیستند. یکی از معیارهای مهم اینکه برای درآمدهای حاصل از فساد و رانت‌جویی‌ای که قبلاً انجام شده، چه اتفاقی می‌افتد. اگر آنها برای سرمایه‌گذاری تولیدی در اقتصاد استفاده شوند، نتیجه بسیار متفاوت از حالتی است که آنها خرج مواردی که به‌وضوح مصرفی‌اند، شده و یا برای افزایش حساب بانک‌های خارجی مورد استفاده قرار بگیرند.

در مورد اثربخشی صندوق‌های نفتی برای مدیریت درآمدهای نفتی، می‌توان به مطالعات ذیل اشاره کرد:

دولین و لون (Devlin and Lewen, 2002) براساس شواهد تجربی مقدماتی (داده‌های پانل برای ۷۱ کشور بین سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۷۰)) گزارشی ارائه کردند که نشان می‌دهد، صندوق‌های منابع با هزینه‌های دولتی کاهش یافته و سهم‌های بالاتر سرمایه‌گذاری همبستگی دارد و با درصد نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی همبستگی مثبت

دارد. نتایج همچنین نشان می‌دهد که هرچه اندازه صندوق افزایش یابد، اثر آن بر مازادهای بودجه ممکن است منفی باشد.

دیویس و همکاران بیان می‌کنند که ایجاد صندوق اثری معنادار بر هزینه‌های دولت ندارد، «... کشورهای دارای سیاست‌های هزینه‌ای محتاطانه‌تر تمایل دارند تا یک صندوق منابع طبیعی ایجاد نمایند». همچنین آنها نشان دادند که در بسیاری از موارد که این صندوق در تمامی سیاست‌های مالی دخالت دارد، تثبیت هزینه اتفاق نمی‌افتد (Davis and Others, 2001).

شایساق و ایلاهی در مقاله خود بیان می‌کنند که باید برای قضاوت بر تأثیرات چنین صندوق‌هایی تمرکز فراوانی مبذول داشت. آنها این موضوع را آزمون می‌کنند که آیا صندوق‌های نفت در کاهش نوسانات اقتصاد کلان مؤثرند یا خیر؟ نتایج تخمین اقتصادسنجی بیان‌کننده این موضوع است که صندوق‌های نفت با کاهش بی‌ثباتی در حجم پول و سطح قیمت‌ها همراه است. همچنین یک رابطه ضعیف مابین وجود صندوق‌های نفت و بی‌ثباتی نرخ ارز حقیقی نیز وجود دارد (Shabsigh and Ilahi, 2007).

بهبودی (۱۳۸۴) در رساله دکترای خود تحت عنوان «نقش صندوق توسعه ملی در ثبات و اصلاح ساختار اقتصادی ایران» از الگوی تعادل عمومی محاسبه‌پذیر که یکی از موارد خاص بهره‌گیری از آنها، بررسی آثار شوک‌ها و متغیرهای سیاستی است، استفاده کرده است. مدل طراحی شده دارای سه بخش قابل مبادله، غیرقابل مبادله و نفت است که به‌صورت پویا بوده و در آن سه سناریوی مختلف، سناریوی پایه، سناریوی حساب ذخیره ارزی و سناریوی صندوق توسعه ملی برای تبیین تأثیرات روش‌های متفاوت گردش درآمدهای نفتی تعریف شده است. نتایج حاصل از حل پویای مدل حاکی از آن است که در تمامی انواع شوک‌ها، صندوق توسعه ملی به کاهش بی‌ثباتی و اصلاح ساختار اقتصادی منجر می‌شود.

۲ رانت و رانت‌جویی و عملکرد اقتصادی

دولت رانتیر، دولتی است که عمده مخارج خود را بر پایه درآمدهای ناشی از رانت برونزا

تأمین مالی می‌کند؛ دولت رانتیر هر چه به منابع حاصل از رانت بیشتر وابسته باشد، نیاز کمتری به اخذ مالیات از فعالیت‌های تولیدی دارد و در نتیجه چندان نسبت به ایجاد فضای مناسب برای رشد تولید، حساس نیست؛ به علاوه به دلیل نیاز کمتر به مالیات‌ستانی، کمتر نسبت به مردم پاسخ‌گو خواهد بود و این روند به تضعیف جامعه مدنی و ساختار اجتماعی - فرهنگی منجر خواهد گشت (مهدوی، ۱۹۷۰).

ظرفیت دولت رانتیر که از رانت نفت ارتزاق می‌کند، به کندی، نامتعادل و معمولاً با هزینه‌ای سنگین ارتقا می‌یابد. چنین دولتی در برخی حوزه‌ها موفق به ایجاد ظرفیت‌های چشمگیر می‌شوند و در سایر حوزه‌ها شدیداً ناقص باقی می‌مانند. برای مثال چنین دولتی در نمایش قدرت و استقرار حاکمیت خود در قلمرو سرزمینی موفق هستند در حالی که در نهادهای ساختن اقتدار کاملاً ناموفق‌اند؛ یا اینکه قابلیت نهادهای سازای اقتدار را به اثبات می‌رسانند، بدون اینکه قادر شوند تا دیوان‌سالاری‌هایی با کارکرد متفاوت که استقلال عمل در رابطه با جامعه مدنی دارند به وجود آورند (Karl, 1997).

درواقع وجود منابع رانت عظیم در یک دولت رانتیر، آن را به کانون تخصیص‌دهنده و توزیع‌کننده رانت تبدیل می‌کند، آن هم دولتی که از یک طرف حوزه اختیارات قانونی خود را افزایش داده و از طرف دیگر به نحو متناقض گونه‌ای در همان زمان اقتدار خود را در حال تنزل می‌یابد. این تنزل و کاهش اقتدار دولت و به تبع آن کل سازمان حکومت در راستاهای متفاوتی رخ می‌دهد.

وجود منابع عظیم رانت در اختیار دولت باعث استقلال مالی دولت از عملکرد واقعی اقتصاد داخلی می‌گردد. این استقلال مالی از عملکرد اقتصاد داخلی از دو جهت موجب تضعیف دولت می‌شود. از یک طرف دولت برای تأمین مالی مخارج خود به دلیل وجود منابع رانت برون‌زا احساس نگرانی نمی‌کند، برای به وجود آوردن نهادهای کارا و ساختار سازمانی با زیرساخت قانونی کارا و دقیق و نیز نظام بوروکراتیک متمرکز، قوی و منسجم برای مالیات‌ستانی از اقتصاد داخلی حساسیتی نخواهد داشت و در نتیجه موجب ضعف نظام

بوروکراتیک و نظام تصمیم‌گیری آن خواهد شد. به بیان کارل، منابع درآمدی دولت، نحوه جمع‌آوری این درآمدها و نحوه استفاده از آنها، عاملی مهم در تعیین ماهیت دولت و کارایی نظام بوروکراتیک آن خواهد بود (Ibid.).

از طرف دیگر استقلال مالی دولت از عملکرد اقتصاد داخلی موجب می‌شود تا دولت نسبت به تقویت امر تولید و روند رشد و توسعه اقتصادی و در نتیجه ایجاد پایه مالیاتی گسترده‌تر، حساسیت کمتری داشته باشد. دولتی که برای تأمین مالی خود نیاز به مالیات‌ستانی از اقتصاد داخلی دارد، قطعاً نگرانی بیشتری نسبت به عملکرد و میزان تولید اقتصادی دارد، تا دولتی که عمده منابع مالی خود را از منابع رانت برون‌زا به دست می‌آورد. این نیاز به مالیات‌ستانی، دولت و نظام بوروکراتیک آن را به این سمت هدایت خواهد کرد تا با ایجاد زمینه نهادی - ساختاری کارا به منظور تشویق فعالیت‌های تولیدی، پایه مالیاتی خود را گسترش دهد و هزینه‌های خود را بدین صورت تأمین مالی کند.

در راستای دیگر وجود منابع رانت عظیم در یک دولت رانتیر و تبدیل دولت به کانون تخصیص‌دهنده و توزیع‌کننده رانت، دولت را به هدف اصلی و اولیه عوامل رانت‌جو تبدیل می‌کند و در نتیجه عقلانیت اقتصادی را نمی‌توان به آسانی از عقلانیت سیاسی جدا کرد؛ به علاوه سرنوشت عرصه سیاست - چه اقتدارگرا باشد و چه دمکراتیک - تقریباً رابطه تنگاتنگی با عملکرد اقتصادی پیدا می‌کند (Ibid.).

رانت‌جویی عبارت است از تلاش‌های قانونی (لابی‌گری) و غیرقانونی (رشوه‌دهی) فعالان سیاسی و اقتصادی برای کسب رانت. تلاش عوامل رانت‌جو برای بهره‌برداری از فرصت‌های بالقوه کسب منفعت از دولت به‌عنوان منبع عظیم رانت، موجب نفوذ گسترده آنان به انحصار متفاوت در دولت و تغییر قواعد بازی و ساختار سازمانی دولت به سوی تأمین منافع سیاسی و اقتصادی رانت‌جو می‌شود که در نتیجه آن اقتدار دولت بیش‌ازپیش کاهش می‌یابد، در نهایت چارچوب نهادی - ساختاری طی فرایند زمانی به سمت ناکارایی و تشویق بیشتر فعالیت‌های رانت‌جویی نامولد نسبت به فعالیت‌های اقتصادی مولد سوق می‌یابد. تحت چنین

شرایطی دستیابی به چرخه رانت، نسبت به کارایی تولید اهمیت بیشتری می‌یابد. تمایلات رانت‌جویانه و ضدتولیدی، رفتار اقتصادی را تغییر داده و تصمیم‌گیری‌ها و انتخاب‌های اقتصادی را منحرف ساخته و رفتار عوامل اقتصادی در سطح سازمانی در راستای رقابت برای کسب هرچه بیشتر رانت، شکل خواهد گرفت؛ بنابراین فعالیت‌های تولیدی از کارایی لازم برخوردار نیستند (Chatelus, 1990). در واقع انگیزه برای کارآفرینی در زمینه‌های تولیدی اقتصاد تضعیف شده و کارآفرینان اقتصادی ترجیح می‌دهند تا با سوءاستفاده از نهادهای ضعیف، رانت بالایی را کسب کنند و از فعالیت‌های تولیدی که درآمد نسبی کمتری خواهند داشت، خارج شوند (Weintal and Luong, 2006).

از سوی دیگر، وجود منابع عظیم رانت در دولت رانتیر، انتظارات و تقاضای فزاینده لایه‌های متفاوت اجتماعی از دولت رانتیر و تلاش دولت برای پاسخ‌گویی به این تقاضای فزاینده، ظرفیت و اقتدار دولت را کاهش می‌دهد.

درواقع درآمدهای سرشار حاصل از رانت منابع نفتی، دولت را به منظور برنامه‌ریزی برای رشد و توسعه اقتصادی تحریک می‌کند و در نتیجه دولت رانتیر به متولی امر توسعه تبدیل می‌شود. دولت رانتیر با دستکاری در سازوکار عرضه و تقاضا و سهم شدن در فرایند اقتصادی - البته با شعار تنظیم بازار و تحقق عدالت اجتماعی - نظام اقتصادی را مختل می‌کند.

رانت عظیم حاصل از نفت و توهم قدرتی که ایجاد می‌کند، می‌تواند ضعف نزدیک‌بینی را در تصمیم‌گیران سیاسی تشدید نماید. به طوری که مسیر توسعه کشورهای عمده نفتی به وسیله یک «ذهنیت نفتی» مختل و ثروت عظیم بادآورده منتهی به رضایتمندی رختاک یا نزدیک‌بینانه در میان تصمیم‌گیران سیاسی شده و در نهایت به برنامه‌ریزی‌های اقتصادی احمال‌کارانه و تنوع اقتصادی ناکافی منجر شود (Ross, 1999). این امر به گسترش فزاینده بودجه دولت و وابستگی بیش‌ازپیش دولت به رانت نفت می‌انجامد.

از این رو رانت عظیم منابع در اختیار دولت به انتخاب‌ها و تصمیم‌گیری‌های ناسنجیده و شتاب‌زده منجر شده و این انتخاب‌ها سپس طی زمان تداوم می‌یابد، چرا که جاده‌ای

آسان در اختیار سیاستگذاران می‌گذارد. خرج کردن برای حاکمان اصل مسلم می‌شود زیرا منابع به حد کافی در دسترس هستند و چون وظایف دشواری مثل ساختن نظام و اقتدار اداری، زمان‌بر بوده و پاداش‌های آنی اندکی فراهم می‌کند، حقیقتاً خرج کردن به سازوکار ابتدایی «دولتمندی» تبدیل می‌شود؛ همچنان‌که پول، دائماً جایگزین اقتدار و توانایی می‌شود (Karl, 1997).

نخبگان حاکم که رانت عظیمی را در اختیار دارند، از قدرت انحصاری در تصمیم‌گیری درباره هزینه کردن و توزیع رانت برخوردارند؛ این نخبگان از این قدرت برای جلب حمایت و همکاری دیگر گروه‌ها و نخبگان جامعه استفاده می‌کنند. استراتژی کلی دولت رانتیر در جلب حمایت نخبگان غیرحاکم و گروه‌های مختلف اجتماعی این است که بخشی از رانت حاصل از منابع را در راستای گسترش رفاه عمومی، توزیع کند.

فراهم آوردن فرصت‌های مناسب اقتصادی مانند اشتغال، اعطای قراردادهای دولتی و همچنین ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی و خدمات عمومی مانند بهداشت و آموزش رایگان، ابزارهای دولت رانتیر در راستای تأمین استراتژی فوق است.

علاوه بر این، گسترش نظام بوروکراسی دولت رانتیر و دستگاه اداری آن می‌تواند راهبردی مؤثر برای توزیع رانت میان مردم و منبعی مهم برای اشتغال گروه‌های مختلف جامعه و ایجاد وابستگی مردم به دولت و کسب حمایت و مشروعیت از جانب آنان باشد. دریافت مقادیر هنگفت رانت توسط دولت رانتیر، وجود نظام بوروکراتیک گسترده را ضروری می‌سازد تا به‌واسطه آن دولت نه تنها در راستای استراتژی توزیع مؤثر رانت در جامعه موفق باشد، بلکه از طریق ایجاد مناصب متعدد در دستگاه بوروکراتیک دولت و به کار گماردن گروه‌های مختلف، همکاری و حمایت آنان را جلب کند (Beblawi, 1987).

درواقع دولت رانتیر تلاش می‌کند با توزیع قسمتی از رانت به بخش‌هایی خاص از جامعه، پایگاه اجتماعی مناسبی برای خود دست‌وپا کند و حامیانی برای خود تشکیل دهد

تا با استفاده از این حاشیه امنیت و حمایت، با بحران مشروعیت مواجه نشود. با این حال این امر در بلندمدت موجب شکاف میان دولت و ملت و بروز بحران مشروعیت می‌گردد. به‌طور خلاصه مشکلات به‌وجود آمده در ساختار و کارکرد دولت قبل از ورود درآمدهای نفتی به بودجه دولت عبارت‌اند از:

- حجیم شدن بیش از حد دولت نسبت به جامعه و بخش خصوصی؛
- استقلال یافتن دولت از مردم و در نتیجه نظارت‌ناپذیری آن از سوی جامعه؛
- ایجاد فساد اداری گسترده؛
- ناکارآمد شدن دستگاه دولتی در اجرای وظایف خود در برابر مردم؛
- حامی‌پروری و ارادت‌سالاری در نظام اداری و اجتماعی و حذف و کم‌رنگ شدن شایسته‌سالاری؛

- شکل‌گیری عقلانیت نفتی در تصمیم‌گیری‌ها که چیزی جز اتلاف منابع و دور شدن از تولید علمی و تخصیص بهینه منابع نیست؛

- قانون و حاکمیت به امری تجملی و بیهوده تبدیل می‌شود.

رانت نفت می‌تواند بر ساختار فرهنگی و ایدئولوژیک نیز تأثیر بگذارد. از یک طرف توزیع رانت نفت از سوی دولت بین مردم، منجر به حاکمیت ذهنیتی تن‌پرورانه در میان مردم می‌شود که می‌توان بدون کار و تلاش به ثروت دست پیدا کرد. در نتیجه حاکمیت چنین ذهنیتی، فرهنگ کار و تلاش در جامعه تضعیف می‌شود. از طرف دیگر دولت قادر نیست یا نمی‌خواهد رانت نفت را به‌طور مساوی میان تمام مردم توزیع کند، این امر در مخالفت با انگاره عدالت نزد مردم قرار می‌گیرد که می‌تواند مشروعیت حاکمیت را نزد مردم مخدوش و هزینه‌های اجتماعی و نیز هزینه‌هایی برای اعمال حاکمیت حکومت ایجاد کند. این امر موجب می‌گردد مداخلات یک دولت رانتیر فقط منحصر به بخش اقتصادی نماند، بلکه در نظام فرهنگی - اجتماعی نیز تسری و گسترش یابد تا دولت براساس آن بتواند از بروز بحران مشروعیت جلوگیری کند.

نکته دیگر اینکه عوامل رانت‌جو در یک جامعه می‌توانند علاوه بر تغییر توزیع ثروت، توزیع

قدرت را نیز در جامعه تغییر دهند. معمولاً عوامل رانت‌جو علاوه‌بر تلاشی که برای کسب این درآمد بادآورده می‌کنند، برای نفوذ در جامعه در ابعاد متفاوت نیز تلاش می‌نمایند و عموماً نیز موفق می‌شوند؛ زیرا افرادی که ثروت بیشتری دارند، از قدرت بیشتری نیز برخوردارند و به‌راحتی برکنار نمی‌شوند. چنین تغییراتی در ساختار فرهنگی - ایدئولوژیک می‌تواند در بلندمدت نظام اقتصادی را تحت‌الشعاع قرار دهد و در نهایت رشد و توسعه اقتصادی را مختل کند.

۳ نفت و شکل‌گیری دولت رانتهی در اقتصاد ایران

آغاز حیات اقتصادی صنعت نفت در ایران، مقارن با آغاز فعالیت‌های استخراج و عرضه نفت در ابعاد تجاری، به سال ۱۲۸۹ شمسی (۱۹۱۰ میلادی) بازمی‌گردد. در سالیان اولیه حیات این صنعت عظیم، حجم دریافتهای دولت از محل فروش نفت به‌دلیل انحصار شرکت نفتی ایران - انگلیس و همچنین ترفندهای گوناگون آن شرکت برای فرار از پرداخت سهم ایران، رقم ناچیزی است، از این‌رو این درآمدها جایگاه مهمی در اقتصاد کشور نداشت. در کنار این مسئله باید توجه داشت که ساختار اقتصاد ایران در سال‌های نیمه اول قرن گذشته، عملاً ساختاری سنتی و محدود به فعالیت‌های کشاورزی بوده است. پس از ملی شدن صنعت نفت، درآمدهای نفتی به‌طور قابل توجهی افزایش یافت و باعث افزایش سهم نفت در اقتصاد کشور شد. برای مثال در قبل از انقلاب سهم نفت در تأمین منابع مالی برای برنامه عمرانی هفت‌ساله اول معادل ۳۷,۱ درصد بود. همین رقم به تدریج و با زیاد شدن درآمدهای نفتی رو به افزایش گذاشت. به‌طوری‌که در برنامه دوم به ۶۴,۵ درصد، در برنامه سوم به ۶۲,۵ درصد، در برنامه عمرانی چهارم به ۶۳,۱ درصد و بالاخره در برنامه پنجم عمرانی کشور این سهم به ۵۶ درصد افزایش یافت. به‌این ترتیب سهم نفت در عایدی‌های برنامه از ۳۷,۱ درصد به بیش از ۶۰ درصد افزایش یافت. این روند پس از انقلاب نیز ادامه یافته و وابستگی اقتصاد ایران به نفت را به یک امر بدیهی تبدیل کرده است.

نفت از دو طریق متفاوت اقتصاد ایران را تحت تأثیر قرار داده است: اول، از راه

استخراج و توزیع نفت و فراورده‌های آن در داخل اقتصاد. دوم، از طریق رانت حاصل از فروش منابع نفتی به خارج و توزیع منابع ارزی حاصل در اقتصاد داخلی.

رانت نفت در مسیر اول اقتصاد ایران را با ایجاد اختلال در نظام قیمت در اقتصاد منجر به تخصیص غیربهبوده منابع انرژی در فرایند تولید و مصرف اقتصاد داخلی شده و اقتصاد کشور را به حجم عظیمی از یارانه وابسته کرده است.

رانت نفت از مسیر دوم از طریق دولت و با توجه به مالکیت دولتی نفت و درآمدهای حاصل از آن، وارد نظام اقتصادی می‌گردد. این حجم عظیم رانت از یک طرف ساختار دولت را با عدم کارایی مواجه ساخته و از طرف دیگر اختلالات و زیان‌های فراوانی برای اقتصاد ایران به بار آورده است.

مسئله مهم این است که رانت نفت دقیقاً در فرایند دولت‌سازی مدرن (زمانی که حکومت نوپا و نظام بوروکراتیک آن ضعیف، شکننده و در حال شکل‌گیری است) - موضوعی که برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه نفت‌خیز صادق است - وارد اقتصاد ایران شده است، و در نتیجه زمینه را برای تبدیل دولت به یک دولت رانتیر فراهم کرده است.

دولت در ایران به دولتی بدل شده که عمده مخارج خود را بر پایه درآمدهای ناشی از رانت برونزای نفت تأمین مالی می‌نماید؛ در نتیجه ظرفیت چنین دولتی که از رانت نفت ارتزاق می‌کند، به‌کندی، به شکل نامتعادل و معمولاً با هزینه‌ای سنگین گسترش یافته است. وجود منابع عظیم رانت در دولت در راستاهای متفاوت اقتصاد ملی و خود دولت را تضعیف نموده است.

منابع عظیم رانتی که در اختیار دولت است باعث استقلال مالی دولت از عملکرد واقعی اقتصاد داخلی شده است؛ این استقلال مالی از عملکرد اقتصاد داخلی از دو جهت موجب تضعیف دولت گشته است. از یک طرف دولت برای تأمین مالی مخارج خود به دلیل وجود منابع رانت احساس نگرانی نکرده و برای به‌وجود آوردن نهادهای کارا و ساختار سازمانی با زیرساخت قانونی و دقیق و نیز نظام بوروکراتیک متمرکز، قوی و منسجم

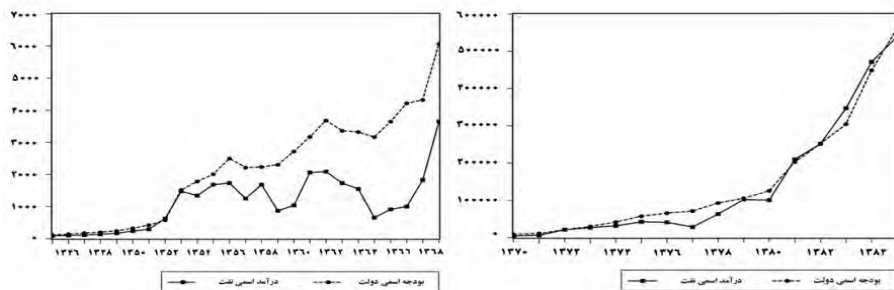
به‌منظور مالیات‌ستانی از اقتصاد داخلی حساسیتی نداشته است و در نتیجه موجب ضعف نظام بوروکراتیک و نظام تصمیم‌گیری دولت شده است.

این امر نشان‌دهنده این موضوع است که منابع درآمدی دولت، نحوه جمع‌آوری این درآمدها و نحوه استفاده از آنها، عاملی مهم در تعیین ماهیت دولت و کارایی نظام بوروکراتیک آن بوده است. از طرف دیگر استقلال مالی دولت از عملکرد اقتصاد داخلی موجب شده است تا دولت نسبت به تقویت امر تولید و روند رشد و توسعه اقتصادی و در نتیجه ایجاد پایه مالیاتی گسترده‌تر، حساسیت کمتری داشته باشد. چنین دولتی که برای تأمین مالی خود نیاز چندانی به مالیات‌ستانی از اقتصاد داخلی ندارد، قطعاً نگرانی چندانی نسبت به عملکرد و میزان تولید اقتصاد داخلی ندارد.

تبدیل شدن دولت به کانون تخصیص‌دهنده و توزیع‌کننده رانت به خاطر منابع عظیم رانتی، دولت را به هدف اصلی و اولیه عوامل رانت‌جو تبدیل نموده است و در نتیجه در چارچوب چنین دولتی عقلانیت اقتصادی را نمی‌توان به‌آسانی از عقلانیت سیاسی جدا کرد. تلاش عوامل رانت‌جو برای بهره‌برداری از فرصت‌های بالقوه کسب منفعت از دولت به‌عنوان منبع عظیم رانت، موجب نفوذ گسترده آنان به انحصار متفاوت در دولت و تغییر قواعد بازی و ساختار سازمانی دولت به‌سوی تأمین منافع عوامل سیاسی و اقتصادی رانت‌جو شده است.

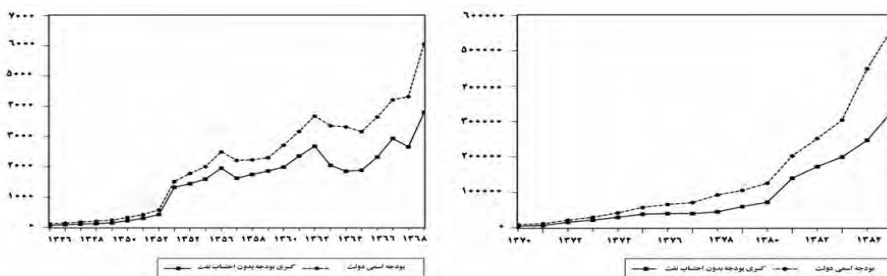
۴ رانت نفت و ساختار بودجه دولت در ایران

همان‌طور که تشریح شد، رانت نفت طی سالیان گذشته بودجه دولت را به‌شدت تحت تأثیر خود قرار داده است، به‌نحوی که همراه با افزایش درآمدهای نفتی، بودجه دولت نیز گسترش یافته است. این موضوع در نمودار ۱ و ۲ نشان داده شده است.



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و مرکز آمار ایران.

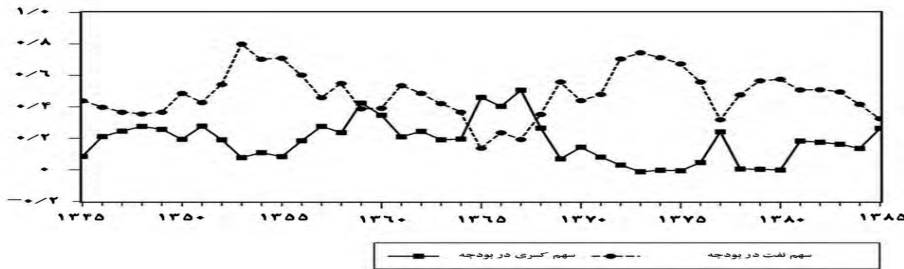
نمودار ۱ وابستگی بودجه دولت به درآمد نفت



منبع: همان.

نمودار ۲ میزان کسری بودجه بدون احتساب نفت

بررسی تغییرات بودجه دولت نشان می‌دهد که واکنش بودجه دولت به نوسانات رانت نفت کاملاً نامتقارن می‌باشد. در دوره‌های افزایش درآمد رانت نفت، هزینه‌های دولت به‌طور متناسب شروع به افزایش می‌کند، درحالی‌که در دوره‌های کاهش درآمد نفت، هزینه‌های دولت چندان کاهش نمی‌یابد. در واقع در دوره‌های کاهش درآمد نفت، عموماً کسری بودجه شروع به افزایش کرده تا اینکه مخارج دولت کاهش یابد، در واقع دولت کاهش درآمدهای نفتی خود را با کسری بودجه جبران می‌نماید.



منبع: همان.

نمودار ۳ سهم نفت و کسری در بودجه

سهم درآمدهای نفتی و کسری بودجه در سال‌های مختلف از سال ۱۳۴۵ در بودجه دولت در نمودار ۳ آمده است. تغییرات سهم درآمدهای نفتی و کسری بودجه نشان می‌دهد که روند حرکت این دو متغیر در جهت عکس یکدیگر می‌باشد؛ یعنی در سال‌هایی که سهم درآمدهای نفتی در بودجه کاهش یافته است، سهم کسری بودجه زیاد شده است و بالعکس.

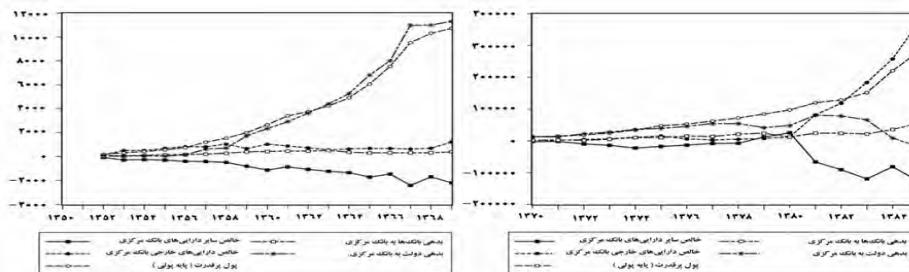
۵ رانت نفت، حجم پول و تورم در اقتصاد ایران

پول در تعریف محدود آن (M_1) شامل اسکناس و مسکوکات در دست مردم و سپرده‌های دیداری قابل برداشت موجود در بانک‌های تجاری و مؤسسات سپرده‌پذیر است. اما در تعریف گسترده‌تر آن (M_2) در ایران شامل پول (M_1) و شبه‌پول (شامل سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز، سپرده‌های سرمایه‌گذاری کوتاه‌مدت و بلندمدت و سپرده‌های متفرقه) می‌باشد که به نقدینگی بخش خصوصی موسوم است، که در این بخش عموماً تأکید بر تعریف گسترده پول (M_2) است.

از آنجا که بانک‌های تجاری و سایر مؤسسات اعتباری به اعتبار پایه پولی ایجاد شده‌اند توسط بانک مرکزی، مبادرت به اعطای وام و ایجاد پول اعتباری می‌نمایند، حجم پول همواره بیش از پایه پولی خواهد بود. کل عرضه پول از طریق پایه پولی (پول پر قدرت)

ضربدر ضریب فزاینده پولی ایجاد می‌شود. مهم‌ترین نهاد تعیین‌کننده حجم پول بانک مرکزی است و بانک‌های تجاری و سایر مؤسسات اعتباری و نیز سپرده‌گذاران و وام‌گیرندگان در تعیین آن نقش دارند.

بنابراین حجم پایه پولی نقش کلیدی در تعیین حجم پول دارد. منابع پایه پولی شامل خالص دارایی‌های خارجی (ذخایر ارزی) و ذخایر طلای بانک مرکزی، مطالبات بانک مرکزی از دولت، مطالبات بانک مرکزی از بانک‌های تجاری و سایر مؤسسات سپرده‌پذیر و وام‌دهنده و در نهایت خالص سایر دارایی‌های بانک مرکزی است. واضح است که هر عاملی سبب افزایش پایه پولی شود، به تبع آن موجب افزایش عرضه پول و حجم نقدینگی و به دنبال آن دامن زدن به تورم خواهد شد.

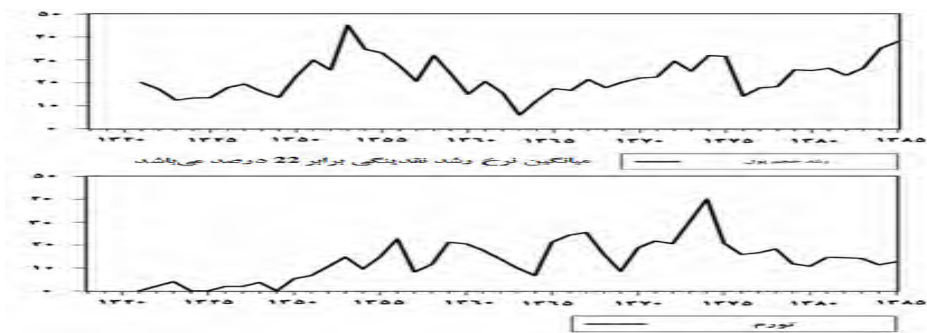


نمودار ۴ پایه پولی و اقلام تشکیل‌دهنده آن

در سال‌های گذشته بدهی دولت به بانک مرکزی و خالص دارایی‌های بانک مرکزی از اقلام عمده پایه پولی بوده‌اند. با توجه به گسترش هزینه‌های دولت در سال‌هایی که سطح درآمدهای نفتی کاهش یافته است، دولت دچار کسری بودجه شدید گردید و تأمین بخش اعظم این کسری بودجه از طریق قرض گرفتن از بانک مرکزی موجب شده است که بدهی دولت به بانک مرکزی به مهم‌ترین منبع ایجاد پول بپردازد و به تبع آن گسترش نقدینگی تبدیل شود (به‌خصوص سال‌های دهه شصت و هفتاد). اما در سال‌هایی که

درآمدهای نفتی افزایش یافته با توجه به وابستگی بیش از حد هزینه‌های دولت به درآمدهای نفتی و در نتیجه تأمین بودجه دولت از طریق فروش درآمدهای ارزی حاصل از نفت به بانک مرکزی، خالص دارایی‌های بانک مرکزی به مهم‌ترین عامل افزایش پایه پولی مبدل شده است (به‌خصوص سال‌های دهه پنجاه و دهه هشتاد) (نمودار ۴).

درواقع در اقتصاد ایران با توجه به وابستگی بودجه دولت به نفت و گسترش هزینه‌های دولت در دوران رونق نفتی و افزایش کسری بودجه در دوران رکود نفتی، سیاست‌های پولی عملاً تحت تسلط سیاست‌های مالی قرار گرفته و این سیاست‌های مالی بوده که فرایندهای پولی را تعیین کرده است. بررسی آماری نشان می‌دهد که در طول سال‌های گذشته خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی (سهمی برابر ۷۳ درصد) و خالص بدهی بخش دولت به بانک مرکزی (سهمی برابر ۴۴ درصد)، بیشترین سهم را در تشکیل پایه پولی داشته‌اند، که درواقع هر دو این اقلام در نتیجه فرایندهای بودجه‌ای دولت حاصل شده‌اند (نمودار ۵).



نمودار ۵ نرخ رشد نقدینگی و نرخ تورم

برای مثال از سال ۱۳۸۴ و به دنبال افزایش بی‌سابقه درآمدهای نفتی، هزینه‌های دولت نیز به اوج خود رسید، به طوری که در این سال با افزایش بیش از ۴۰ درصدی هزینه‌های

دولت و تأمین بخش اعظم آن از محل فروش درآمدهای ارزی به بانک مرکزی و نیز بازپرداخت بخشی از بدهی دولت به بانک مرکزی از محل حساب ذخیره ارزی، دارایی‌های خارجی بانک مرکزی با افزایش حدوداً ۴۰ درصدی مواجه شد. در نتیجه در سال‌های اخیر با توجه به رشد بدهی بانک‌های تجاری به بانک مرکزی و با وجود کاهش بدهی‌های دولت به بانک مرکزی، پایه پولی به‌طور چشمگیری افزایش یافته؛ به‌طوری‌که پایه پولی در سال ۱۳۸۴ بیش از ۴۰ درصد و در سال ۱۳۸۵ حدود ۳۰ درصد افزایش یافته است.

بنابراین با توجه به رشد پایه پولی که عمدتاً به‌دلیل گسترش بودجه دولت صورت گرفته، حجم نقدینگی به‌صورت گسترده‌ای در سال‌های گذشته افزایش یافته است. بدین ترتیب روند رشد حجم پول و نقدینگی در سال‌های گذشته، تورم مزمن و پایداری را در اقتصاد ایران ایجاد کرده است.

در نظریه اقتصادی، مرسوم‌ترین و پذیرفته‌شده‌ترین تحلیل از تورم، بر مبنای رابطه فیشر ($M*V=P*Y$) می‌باشد که پول‌گرایان جدید تفسیر نوینی از آن را ارائه دادند، که بر مبنای آن یک تورم پایدار و مستمر، همیشه و در همه جا یک پدیده پولی است. افزایش رشد حجم پول در میان مدت و بلندمدت به ناچار به افزایش تورم منجر خواهد شد، اگرچه در کوتاه مدت ممکن است آثار محدودی داشته باشد.

البته باید توجه داشت که با وجود بازارهای دارایی مالی و فیزیکی مانند بازار سهام، زمین و مسکن، طلا، ارز و امثال آن و تغییر در سرعت گردش پول نباید انتظار داشت که رابطه فیشر، بیانگر یک رابطه یک‌به‌یک بین رشد حجم پول و تورم باشد؛ زیرا همان‌طور که بیان شد بخش عظیمی از نقدینگی در حال انباشت، جذب بازارهای دارایی خواهد شد و تأثیرات خود را در آن بازارها به نمایش خواهد گذاشت و از طرف دیگر با توجه به اینکه تغییر در سرعت گردش پول در کوتاه مدت نقش مهمی در تغییرات تورم ایفا می‌کند، شکافی میان رشد حجم پول و تورم در کوتاه مدت به وجود می‌آید. در واقع اگر سرعت گردش پول، که به نوعی رفتارهای سوداگرانه تقاضای پول را هم در خود جای داده است،

بی‌ثبات و انعطاف‌پذیر شود ممکن است رابطه یک‌به‌یک میان حجم پول و تورم را مختل کند. به بیان لیدلر انعطاف در سرعت گردش پول می‌تواند وضعیتی را به‌وجود آورد که در آن افزایش نقدینگی در کوتاه‌مدت به افزایش تورم منجر نشود (Laidler, 1975). اما آنچه روشن است اینکه در بلندمدت رشد مداوم و پایدار نقدینگی با توجه به کشش اندک طرف عرضه اقتصاد و با وجود نوسانات سرعت گردش پول، در نهایت تأثیرات خود را به‌صورت بروز تورم مداوم و پایدار در اقتصاد ایران نمایان ساخته است. بررسی آمار نشان می‌دهد از سال ۱۳۴۰ تا ۱۳۸۵ نرخ رشد نقدینگی به‌طور میانگین بیش از ۲۲ درصد و نرخ تورم به‌طور میانگین بیش از ۱۳ درصد بوده است.

۶ رانت نفت و رشد اقتصادی در ایران

اثر رانت نفت بر رشد اقتصادی از دو منظر کوتاه‌مدت و بلندمدت دارای اهمیت است. بررسی آمار تولید ناخالص داخلی ایران نشان می‌دهد که رشد بلندمدت اقتصاد ایران دارای روند مطلوبی نبوده و در کوتاه‌مدت نیز بسیار پرنوسان بوده است.

بررسی رابطه رشد اقتصادی غیرنفتی ایران و شوک‌های نفتی در کوتاه‌مدت حاکی از واکنش نامتقارن رشد اقتصادی غیرنفتی نسبت به شوک‌های نفتی است. به‌نحوی که شوک‌های مثبت درآمد نفتی، اثر معناداری بر رشد اقتصادی غیرنفتی ایران ندارد، درحالی که شوک‌های منفی درآمد نفتی، رشد اقتصادی را به‌نحو معناداری تحت تأثیر خود قرار می‌دهد.

درواقع تحت حاکمیت یک ساختار اداری ناکارآمد و وجود یک دولت رانتی با نظام بوروکراتیک ضعیف و به‌شدت وابسته به رانت نفت، یک شوک مثبت نفتی، تقاضای کل اقتصاد را از طریق افزایش هزینه‌های جاری و عمرانی دولت، افزایش نقدینگی و گسترش رانت جویی، به‌شدت افزایش خواهد داد. اما در پاسخ به تقاضای فزاینده ناشی از افزایش رانت نفت، با توجه به محدودیت‌های ظرفیت تولید داخلی، موجب انقباض بخش مولد و تولید غیرنفتی از طریق گسترش رانت جویی، انقباض بخش قابل مبادله در برابر بخش

غیرقابل مبادله در داخل بخش مولد، افزایش سرمایه گذاری‌های کم‌بازده دولتی و برون‌رانی سرمایه گذاری‌های بخش خصوصی و وابستگی بیش‌ازپیش بخش خصوصی به دولت در طرف عرضه اقتصاد خواهد شد. در نتیجه یک شوک مثبت نفتی، در طرف تقاضای کل اقتصاد، منجر به افزایش شدید تقاضای کل می‌شود، در حالی که در طرف عرضه با توجه به محدودیت ظرفیت تولید، عرضه بخش غیرنفتی اقتصاد نه تنها افزایش نیافته بلکه ممکن است کاهش نیز یابد، در نتیجه افزایش رانت نفت در نهایت منجر به ایجاد اضافه تقاضای مؤثر در اقتصاد می‌شود که نتیجه نهایی آن، ایجاد فشارهای تورمی و گسترش واردات و افزایش فزاینده اختلالات اقتصادی خواهد بود.

اما هنگام مواجهه با تکانه‌های منفی نفت و در نتیجه کاهش رانت نفت، با توجه به عدم کاهش معنادار هزینه‌های دولت و در نتیجه افزایش کسری بودجه، کاهش توان واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای و در نتیجه افت توان تولیدی می‌توان چنین نتیجه گرفت که به لحاظ نظری، عملکرد و رشد اقتصادی با شدت و حدت بیشتری تحت تأثیر قرار گرفته و کاهش خواهد یافت. نتیجه اینکه واکنش عملکرد و رشد اقتصادی نسبت به نوسانات رانت نفت، نامتقارن است.

۷ بررسی کارایی صندوق‌های نفتی در مدیریت درآمدهای نفتی و کنترل رانت و فساد

درآمد حاصل از نفت را می‌توان مصرف، یا اینکه آن را پس‌انداز کرد، به‌علاوه تصمیم مربوط به فرایند مصرف - پس‌انداز درآمدهای نفتی یا باید از طریق دولت صورت گیرد یا بخش خصوصی و مردم. البته درآمدهای نفتی در نهایت هزینه خواهد شد، اما اینکه چه کسی، در چه مسیری و در چه افق زمانی این درآمدها را هزینه نماید، پیامدهای اقتصادی متفاوتی به بار خواهد آورد که این همان نحوه مدیریت، توزیع و تخصیص درآمدهای نفتی است. واقعیت این است که درآمدهای نفتی به‌طور مستقیم و به‌صورت بی‌واسطه وارد نظام

اقتصادی نمی‌شود، بلکه تحت چارچوب نهادی - ساختاری که در یک فرایند زمانی شکل گرفته و بسط یافته است، راه خود را به درون نظام اقتصادی می‌یابد، بنابراین این ویژگی‌های چارچوب نهادی - ساختاری حاکم در یک نظام اجتماعی است که به‌طور بنیادی نحوه ورود رانت حاصل از منابع نفتی به نظام اقتصادی و مسیرهای راهیابی، گردش و اثرگذاری آن بر سطوح سازمانی، نحوه تخصیص منابع و توزیع درآمد و ثروت و نیز تغییرات مسیر رشد و توسعه اقتصادی را تعیین می‌کند (زمانزاده، ۱۳۸۷).

برای ارزیابی هر یک از راهبردهای مطرح در مدیریت درآمدهای نفتی، باید اهداف اقتصادی مورد انتظار از آن راهبرد را مطرح و معیارها و اصول اساسی حاکم بر آن، جهت حصول اطمینان نسبت به دستیابی به اهداف مطروحه را روشن کرد. اهداف اساسی مورد انتظار از راهبرد مدیریت درآمدهای نفتی عبارت است از:

الف) تسهیل اعمال سیاست‌های تثبیت، از طریق جلوگیری از تأثیر نوسانات درآمد نفت بر عملکرد اقتصادی؛

ب) کاهش وابستگی دولت به درآمد برون‌زای نفتی، اصلاح ساختار و افزایش توانمندی و کارایی دولت؛

ج) استفاده بهینه درآمد نفت برای کمک و تسهیل فرایند رشد و توسعه پایدار کشور. معیارها و اصول اساسی حاکم بر راهبرد مدیریت درآمدهای نفتی برای حصول اطمینان نسبت به قابلیت امکان و عملیاتی شدن آن و نیز قابلیت تداوم آن عبارت است از:

۱. **اصل سازگاری:** راهبرد مورد نظر باید شرایط موجود اقتصادی و سیاسی کشور را مدنظر داشته باشد و تحت چنین شرایط نهادی - ساختاری، راهبردی را برای مدیریت بهینه درآمدهای نفتی طراحی کند، که بالاترین قابلیت امکان و عملیاتی شدن را دارا باشد.

۲. **اصل پایداری:** راهبرد مورد نظر باید به گونه‌ای طراحی شود که در طی زمان و در بلندمدت، باثبات بوده و تداوم یابد، چرا که در صورت عدم تداوم و پایداری، کارایی لازم به‌منظور کمک به فرایند رشد و توسعه پایدار کشور را نخواهد داشت.

مسئله مهم در مورد ارزیابی کارایی صندوق نفتی برای مدیریت درآمدهای نفتی این است که کارایی صندوق علاوه بر شرایط موجود نهادی - ساختاری، به شدت به شکل و نوع صندوق، نحوه تعریف جایگاه آن در ساختار سیاسی - اقتصادی، درجه استقلال آن به لحاظ حقوقی، نوع رابطه آن با دولت و قواعد حاکم بر مدیریت آن و ضمانت اجرایی آن و مسائلی از این دست وابسته است. بر این اساس نمی توان به طور کلی راهبرد صندوق نفتی را فارغ از جایگاه، کارکردها، قواعد حاکم بر آن و نیز ضمانت اجرایی آن مورد بحث قرار داد. بنابراین برای ارزیابی کارایی یک صندوق نفتی ابتدا باید شکل و نوع صندوق را مشخص کرد و سپس به بررسی کارایی آن پرداخت. برای تشکیل یک صندوق نفتی، مسائلی باید روشن شود که عبارت اند از:

۱. روشن نمودن هدف یا اهداف صندوق: باید روشن شود هدف از ایجاد صندوق، تثبیت اقتصادی است، یا هدف آن پس انداز است، یا هدف آن کمک به فرایند رشد و توسعه اقتصادی است یا ترکیبی از مجموعه این اهداف.

۲. روشن نمودن جایگاه صندوق در ساختار سیاسی - اقتصادی: در این مورد باید روشن گردد که آیا صندوق به لحاظ حقوقی از دولت مستقل است یا در زیرمجموعه دولت قرار دارد؟

۳. روشن نمودن قواعد، فرایندها و استراتژی های حاکم بر صندوق: در این مورد باید مجموعه ای از مسائل مربوط به ساختار بوروکراتیک صندوق روشن شود: روشن نمودن روش حصول و انتقال درآمدها به صندوق؛ روشن نمودن نوع مدیریت حاکم بر صندوق؛ روشن نمودن روابط صندوق با دولت و بودجه آن؛ مشخص کردن استراتژی های مربوط به نحوه نگهداری دارایی های صندوق؛ روشن نمودن استراتژی های مربوط به هزینه منابع صندوق و اینکه آیا هزینه های صندوق به صورت یک فرمول از پیش تعیین شده صورت می گیرد یا بنابر صلاحدید و به صورت موردی و در نهایت مشخص کردن راهبرد نظارتی حاکم بر صندوق به منظور اطمینان از شفافیت و سلامت عملکرد آن.

۷-۱ شکل بهینه صندوق نفتی

با توجه به مطالعات صورت گرفته^۱ و تجربیات سایر کشورها شکل بهینه صندوق نفتی به‌صورت زیر ارائه می‌شود:

۷-۱-۱ هدف صندوق

تسهیل فرایند تثبیت اقتصادی، پس‌انداز بخشی از درآمدهای نفتی برای نسل‌های آتی، کاهش وابستگی دولت به درآمد برون‌زای نفتی، اصلاح ساختار و افزایش توانمندی و کارایی دولت و در نهایت استفاده بهینه درآمد نفت برای کمک و تسهیل فرایند رشد و توسعه پایدار کشور تشکیل می‌شود.

۷-۱-۲ ساختار صندوق

ساختار صندوق ساختار حقوقی و اقتصادی مستقل از دولت و مجلس کشور است که تحت حاکمیت نظام حاکم بر کشور در قالب یک اساسنامه مدون تأسیس می‌شود. واقعیت این است که قوای مجریه و مقننه در ساختار سیاسی و اقتصادی کشورهای نفت‌خیز به تجربه ثابت کردند که عملاً به دلیل حاکمیت نگرش کوتاه‌مدت، نمی‌توانند به اختیار خود در چارچوب راهبردی بلندمدت عمل نمایند؛ این امر به‌خصوص در مدیریت درآمدهای نفتی صادق بوده است، بر این اساس صندوق نفتی باید در جایی خارج از زیرمجموعه دولت و مجلس تعریف شود، جایی که قدرت استقلال بالایی را به صندوق بدهد تا در برابر غلبه راهبردهای کوتاه‌مدت بر راهبردهای بلندمدت ایستادگی کند.

۸ قواعد، فرایندها و استراتژی‌های حاکم بر صندوق

مدیریت صندوق نفت در اختیار مجموعه‌ای از کارشناسان حرفه‌ای اقتصادی و مالی،

۱. دیویس و همکاران (۲۰۰۱)؛ دولین و لوین (۲۰۰۲)؛ فاسانو (۲۰۰۰)؛ هیل برونن و ...

نمایندگان قوای مجریه، مقننه و قضائیه و نمایندگان بخش خصوصی، به‌عنوان هیئت‌مدیره صندوق است. تمامی درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت باید به حساب صندوق نفت واریز شود. منابع صندوق نفت تحت سه استراتژی زیر در داخل و خارج از کشور تخصیص یابد:

یک جریان ثابت از منابع ارزی صندوق به قیمت‌های ثابت سال پایه - برای مثال A میلیارد دلار (که مقدار آن با بحث و بررسی کارشناسی تعیین خواهد گردید) - به‌عنوان منابع درآمدی به دولت تعلق می‌گیرد تا از طریق فرایندهای حاکم بر بودجه به‌صورت هزینه‌های عمرانی یا جاری هزینه کند. بنابراین مقدار منابع درآمد ارزی دولت از محل صادرات نفت، طبق یک فرمول از پیش تعیین شده (که مقدار ثابتی می‌باشد)، تخصیص می‌یابد و هیچ نوع صلاح‌دید برای برداشت بیشتر دولت به هر دلیلی - مگر در شرایط اضطراری مانند جنگ - قابل پذیرش نخواهد بود.

در این استراتژی دو نکته مدنظر قرار گرفته است. اول اینکه مقدار منابع قابل برداشت از صندوق توسط دولت، طبق یک فرمول از پیش تعیین شده و بدون هیچ صلاح‌دید تعیین می‌گردد تا جلوی برداشتهای غیرقابل کنترل دولت از صندوق گرفته شود. دوم اینکه این مقدار تعیین شده، مقدار ثابتی طی زمان خواهد بود تا از یک طرف درآمدهای دولت از محل صادرات نفت را تثبیت نماید و از طرف دیگر در فرایند رشد بودجه دولت طی زمان، وابستگی دولت به درآمدهای نفتی به تدریج کاهش یابد.

یک جریان منابع ارزی صندوق با یک رشد ثابت - برای مثال B درصد (که مقدار آن با بحث و بررسی کارشناسی تعیین خواهد گردید) - به‌عنوان سپرده بلندمدت صندوق در نظام بانکی کشور به شرط آنکه وابستگی زیادی به دولت نداشته و تحت سلطه دولتمردان نباشند - با یک نرخ سود مشخص و انعطاف‌پذیر که تحت فرایند بازار و با توافق شبکه بانکی و صندوق تعیین می‌شود - تخصیص می‌یابد. بانک‌های کشور به‌عنوان بانک‌های عامل به صلاح‌دید و براساس معیارهای اقتصادی خود و (تحت نظارت هیئت نظارتی

صندوق)، این منابع ارزی را به‌صورت وام صرفاً برای سرمایه‌گذاری در اختیار متقاضیان بخش خصوصی و تعاونی کشور قرار خواهند داد و در نهایت مسئول بازپرداخت منابع ارزی صندوق در سررسید، بانک‌های عامل می‌باشند.

بنابراین رابطه صندوق با بانک‌های عامل، صرفاً به‌عنوان رابطه میان یک سپرده‌گذار - سپرده‌پذیر شناخته خواهد شد و صندوق در فرایند تخصیص منابع سپرده خود دخالتی نداشته و استقلال نظام بانکی در مدیریت منابع خود، حفظ خواهد گشت. فرایند سپرده‌گذاری صندوق در بانک‌های عامل به این نحو خواهد بود که با انعقاد قرارداد سرمایه‌گذاری بانک عامل با متقاضی دریافت وام ارزی، صندوق به میزان قرارداد منعقد شده حساب بانک عامل گشایش اعتبار خواهد کرد. در صورت عدم تقاضای کافی برای منابع ارزی تخصیص داده شده برای این امر، مازاد منابع به پرتفوی دارایی‌های خارجی صندوق منتقل خواهد شد.

باقیمانده درآمدهای نفتی و سود حاصل از آن پس از پرداخت تعهدات به دولت و نظام بانکی به‌صورت یک پرتفوی دارایی در خارج از کشور انباشت و نگهداری خواهد شد. استراتژی مدیریت پرتفوی دارایی‌های خارجی صندوق، به‌صورت صلاح‌دید و براساس معیارهای مدیریت ریسک، توسط هیئت‌مدیره صندوق تعیین خواهد گشت.

در این استراتژی سه مسئله مورد توجه قرار گرفته است: اول اینکه این استراتژی، نوسانات بازار جهانی نفت و به‌تبع آن درآمدهای نفتی را مدنظر قرار داده و آن را به خارج اقتصاد داخلی منتقل می‌نماید. دوم اینکه این استراتژی، ظرفیت محدود اقتصاد داخلی در هضم و جذب درآمدهای نفتی به‌خصوص در دوران رونق نفتی را مدنظر قرار داده و درآمدهای مازاد بر ظرفیت داخلی را در خارج از اقتصاد نگهداری و انباشت کرده تا با گسترش ظرفیت‌های اقتصاد داخلی طی زمان، به مرور و به‌نحوی هموار، آن را وارد کشور کند. سوم اینکه این استراتژی حقوق نسل‌های آتی نسبت به منابع نفتی را به رسمیت شناخته و مورد تأکید قرار می‌دهد.

راهبرد نظارتی حاکم بر صندوق به منظور اطمینان از شفافیت و سلامت عملکرد آن، به دو طریق تأمین خواهد شد:

۱. هیئت نظارت بر عملکرد صندوق نفت با عضویت مجموعه‌ای از کارشناسان حرفه‌ای حسابداری، نمایندگان قوای مجریه، مقننه و قضائیه و نمایندگان بخش خصوصی، تشکیل شده و عملکرد صندوق را به‌طور مستمر مورد بازرسی و نظارت قرار خواهد داد.

۲. هیئت‌مدیره صندوق موظف است که به‌صورت ماهیانه گزارش‌های مدون از عملکرد صندوق تهیه و در اختیار رسانه‌های عمومی قرار دهد.

۸-۱ ارزیابی صندوق نفتی بهینه براساس قابلیت تأمین اهداف مورد نظر

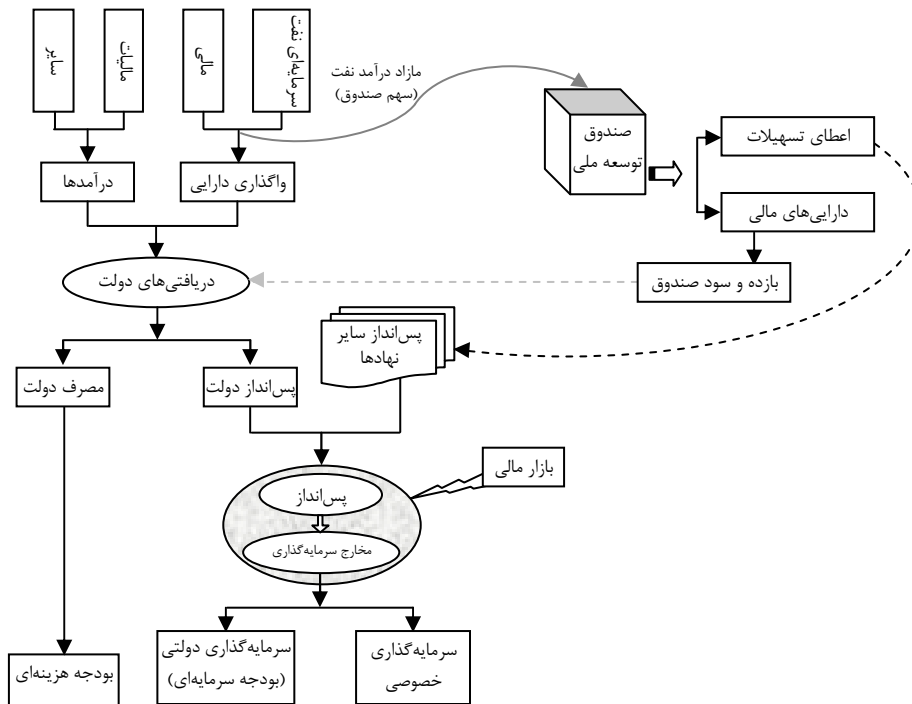
صندوق نفتی، هدف اول را مبنی بر تسهیل اعمال سیاست‌های تثبیت اقتصادی در سطح کلان از طریق جلوگیری از تأثیر نوسانات درآمد نفت بر عملکرد اقتصادی کشور را به‌نحوی کارا تأمین خواهد کرد. تحت این راهبرد، تمامی شوک‌های درآمدی نفت از طریق پرتفوی دارایی‌های خارجی، به خارج از اقتصاد کشور منتقل خواهد شد و جریان باثباتی از درآمدهای نفتی از طریق دولت و بخش خصوصی به اقتصاد وارد خواهد شد؛ در نتیجه این راهبرد تأثیرات منفی نوسانات درآمدهای نفتی بر عملکرد اقتصاد کشور را به نحو بهینه‌ای کنترل خواهد کرد.

صندوق نفتی، در تأمین هدف دوم مبنی بر کاهش وابستگی دولت به درآمدهای نفتی، اصلاح ساختار و افزایش توانمندی و کارایی دولت از کارایی نسبتاً مناسبی برخوردار است. جریان ثابت و محدود درآمد نفتی از صندوق به دولت، با توجه به فرایند رشد اقتصادی و گسترش بودجه دولت، سهم درآمدهای نفتی در بودجه را به تدریج کاهش خواهد داد و دولت کم‌کم مجبور خواهد شد تا از یک‌طرف با اصلاح ساختار بوروکراتیک و نظام مالیاتی خود هرچه بیشتر به منابع مالی درون‌زای اقتصاد کشور تکیه کند. در نتیجه وابستگی

دولت به تأمین منابع مالی خود از اقتصاد داخل، حساسیت دولت نسبت به عملکرد واقعی اقتصاد کشور افزایش یافته و به تقویت اقتصاد داخل و بخش خصوصی برای گسترش منابع درآمدی خود خواهد پرداخت. به‌علاوه این امر دولت را مجبور می‌کند تا دخالت‌های خود را در سازوکار بازار و فرایندهای حاکم بر آن محدود نموده و به امر آزادسازی اقتصاد اهتمام ورزد. در نهایت این راهبرد مسئله رانت‌جویی از طریق دولت و تبعات منفی آن از قبیل فساد اداری را با توجه به کاهش تدریجی منابع رانت در دولت، تا حد مناسبی کاهش خواهد داد.

صندوق نفتی، در تأمین هدف سوم مبنی بر استفاده بهینه درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت برای کمک و تسهیل فرایند رشد و توسعه پایدار کشور نیز از کارایی نسبتاً مناسبی برخوردار خواهد بود. واقعیت این است که توزیع تمام درآمدهای نفتی در اقتصاد داخل، تحت هر راهبردی که صورت گیرد، در نهایت با تحمیل هزینه‌های سنگین مانند بیماری هلندی، تورم و بی‌ثباتی اقتصاد، در اقتصاد داخل هضم و جذب خواهد شد. اما صندوق نفتی تحت استراتژی‌های تعیین شده در تخصیص منابع ارزی حاصل از نفت برای توزیع بخشی از درآمدهای نفتی در اقتصاد داخل از طریق بخش دولتی و خصوصی و پس‌انداز بخش دیگر در خارج از اقتصاد، تبعات منفی توزیع درآمدهای نفتی در اقتصاد را کاهش داده و کارایی هضم و جذب و استفاده از آن را در اقتصاد داخل افزایش خواهد داد و با پس‌انداز مازاد آن به‌صورت دارایی‌های با بازده در خارج، نقش اطمینان‌بخشی و فراهم‌سازی امنیت اقتصادی لازم برای دستیابی به توسعه پایدار کشور را ایفا خواهد کرد.

بنابراین صندوق نفتی، هدف اول را به نحو مطلوب تأمین می‌کند و در تأمین اهداف دوم و سوم نیز کارایی نسبتاً مناسبی دارد.



شکل ۱ جایگاه صندوق در روابط مالی دولت

۲-۸ ارزیابی صندوق نفتی بهینه براساس اصول سازگاری و پایداری

صندوق نفتی، اصل سازگاری را با در نظر گرفتن شرایط نهادی - ساختاری حاکم در کشور برای عملیاتی شدن راهبرد مورد نظر، تا حد مناسبی تأمین می‌نماید. وجود نارضایتی از راهبرد فعلی توزیع درآمدهای نفتی از طریق بودجه دولت و با توجه به فقدان کارایی مناسب راهبردهای دیگر، می‌تواند صندوق نفتی را به گزینه‌ای جدی هم به لحاظ ایجاد اراده سیاسی در حاکمیت و هم به لحاظ اقناع عموم مردم تبدیل کند. این راهبرد از یک طرف شرایط واقعی وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی را مدنظر قرار داده، از طرف دیگر نیاز اقتصاد کشور به منابع ارزی حاصل از نفت برای سرمایه‌گذاری داخلی را

مورد توجه قرار داده و در نهایت واقعیت ظرفیت محدود اقتصاد داخلی برای هضم و جذب درآمدهای بزرگ نفتی را نیز در کانون توجه خود قرار می‌دهد.

صندوق نفتی، با توجه به تعریف جایگاه آن در ساختار سیاسی و اقتصادی کشور و درجه بالایی از استقلال حقوقی و اقتصادی که برای آن مدنظر قرار گرفته، اگرچه تنها راهبرد نیست اما به لحاظ پایداری از کارایی بالایی برخوردار است. کارایی صندوق در مدیریت بهینه درآمدهای نفتی و بهبود وضعیت اقتصادی کشور، خود ضمانتی برای پایداری بیشتر صندوق فراهم خواهد کرد.

بر این اساس در ارزیابی نهایی به لحاظ تأمین اهداف و اصول سازگاری و پایداری، می‌توان حکم کرد که صندوق نفتی به‌عنوان راهبرد مدیریت بهینه درآمدهای نفتی، مناسب‌ترین راهبرد ممکن در شرایط نهادی - ساختاری حاکم بر کشورهای نفت‌خیز است و از کارایی بالاتری نسبت به راهبرد فعلی و راهبردهای ممکن دیگر برخوردار خواهد بود.

۹ حساب ذخیره ارزی در ایران

۹-۱ جایگاه، اهداف و رویکرد حساب ذخیره ارزی در ایران

به‌منظور رفع نوسانات بازار نفت و کاهش وابستگی بودجه کشور به درآمدهای نفتی، در قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ذخیره‌سازی درآمدهای مازاد حاصل از صادرات نفت خام به‌عنوان یکی از اهداف سیاستگذاران مطرح شد. به‌موجب ماده (۶۰) این قانون، دولت مکلف به افتتاح حسابی به نام ذخیره ارزی گردید و مقرر شد از سال ۱۳۸۰ مازاد درآمد حاصل از صادرات نفت نسبت به ارقام پیش‌بینی شده برنامه، در این حساب نگهداری شود. با افزایش قیمت‌های نفت در بازار جهانی، سیاستگذاران و دولتمردان درصدد تعدیل سقف‌های ارزی مندرج در برنامه برآمدند و طی لایحه یک فوریتی پیشنهاد اصلاح ماده (۶۰) قانون برنامه سوم را به مجلس شورای اسلامی ارائه دادند.

از این رو برخی از جنبه‌های حساب ذخیره ارزی تعدیل شد. که از آن جمله می‌توان به تعدیل ارقام پیش‌بینی شده مربوط به صادرات نفت خام و استفاده دولت از درآمدهای ذی‌ربط و برداشت‌های مکرر از حساب ذخیره ارزی که با مقاصد مندرج در ماده (۶۰) قانون برنامه سوم منافات داشت، اشاره کرد. این اصلاحات و برداشت‌های مکرر دولت از حساب مزبور در شرایطی صورت پذیرفت که نه تنها درآمد نفت از مقادیر پیش‌بینی شده صادرات نفت خام در قانون برنامه سوم کمتر نبود، بلکه دولت در سه سال اول برنامه از مازاد بودجه نیز برخوردار بود. بنابراین می‌توان گفت اصلاح ماده (۶۰)، فلسفه و ماهیت وجودی حساب ذخیره ارزی را مورد سؤال قرار داده و اهداف اولیه مربوط به آن را تضعیف کرد.

آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۰) اصلاحی قانون برنامه سوم، بانک مرکزی را موظف کرد از ابتدای سال ۱۳۷۹ در طول چهار ماه اول سال، معادل ریالی صد درصد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام در ماه‌های یاد شده را به حساب درآمدهای عمومی مربوط واریز کند و از ماه پنجم تا تأمین سقف مجاز تعهدات ارزی سال، معادل ریالی یک‌دوازدهم سقف مزبور را به حساب درآمد عمومی و بقیه را به صورت ارزی به حساب ذخیره واریز کند. پس از تأمین بودجه سالیانه، تمامی مبالغ دریافتی باید به حساب ذخیره ارزی واریز گردند.

پس از اصلاح ماده (۶۰) قانون برنامه سوم، هیئت وزیران آیین‌نامه اجرایی این قانون را تصویب کرد، که در آن علاوه بر افتتاح و واریز وجوه ارزی به این حساب، مقرر شد تا ۵۰ درصد از وجوه ارزی حساب مزبور در قالب ارائه تسهیلات به طرح‌های پیشنهادی بخش غیردولتی (تعاونی و خصوصی)، به صورت نظارت شده و با هدف تأمین هزینه‌های ارزی طرح‌ها به مجری طرح پرداخت شود. در این آیین‌نامه به منظور نظارت بر اجرای قانون و اتخاذ تصمیم، هیئت مرکزی از رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی و چهار نفر دیگر به انتخاب رئیس جمهور

به‌عنوان هیئت‌امنای حساب ذخیره ارزی منصوب شدند که وظایف زیر را به انجام رسانند:

۱. تعیین اولویت طرح‌ها برای استفاده از تسهیلات،
۲. اتخاذ تصمیم در خصوص روش محاسبه نرخ سود تسهیلات اعطایی براساس پیشنهاد بانک مرکزی،
۳. تعیین زمان بازپرداخت تسهیلات اعطایی،
۴. نحوه پیگیری وصول مطالبات،
۵. تعیین کارمزد بانک عامل.

هیئت‌امنای ذخیره ارزی آذر ماه ۱۳۷۹ شرایط پذیرش و ضوابط مربوط به اعطای تسهیلات ارزی را تصویب کرد و به‌منظور تسریع در پذیرش، تصویب و اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری به بانک‌های عامل اجازه داده شد نسبت به تصویب طرح، انعقاد قرارداد و گشایش اعتبار از محل حساب ذخیره ارزی فراتر از مبلغ سهمیه ارزی تخصیص قراردادهای عاملیت اقدام نمایند.

در برنامه پنج‌ساله چهارم، در راستای ایجاد ثبات در میزان استفاده از عواید ارزی حاصل از نفت در ماده (۱) برنامه نیز دولت مکلف به ایجاد حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت شد. طبق این ماده به دولت اجازه داده شد از حداکثر معدل ۵۰ درصد مانده موجودی حساب ذخیره ارزی برای سرمایه‌گذاری و تأمین بخشی از اعتبار مورد نیاز طرح‌های تولیدی و کارآفرینی صنعتی، معدنی، کشاورزی و حمل‌ونقل، خدمات، فناوری و اطلاعات و خدمات فنی - مهندسی بخش غیردولتی که توجیه فنی و اقتصادی آنها به تأیید وزارتخانه‌های تخصصی ذی‌ربط رسیده است، از طریق شبکه بانکی داخلی و بانک‌های ایرانی خارج از کشور به صورت تسهیلات با تضمین کافی استفاده کند. همچنین مقرر شد حداقل ۱۰ درصد از منابع قابل تخصیص حساب ذخیره ارزی به بخش غیردولتی در اختیار بانک کشاورزی قرار گیرد تا به صورت ارزی - ریالی برای سرمایه‌گذاری در طرح‌هایی که با هدف توسعه صادرات انجام می‌شود، توسط بانک کشاورزی در اختیار بخش غیردولتی قرار گیرد. طبق

آیین نامه اجرایی ماده (۱) قانون برنامه چهارم، بانک مرکزی مکلف شد گردش عملیات حساب ذخیره ارزی که به دو بخش دولتی و غیردولتی تفکیک می شود را در پایان هر ماه به خزانه و سازمان مدیریت و برنامه ریزی ارائه و به هیئت امنای گزارش دهد. در هر سال باقیمانده استفاده نشده از ۵۰ درصد اضافه درآمد ارزی حاصل از فروش نفت خام قابل تخصیص به بخش غیردولتی، در پایان همان سال به عنوان موجودی بخش غیردولتی به موجودی دوره های پیشین این بخش اضافه می شود که قابل تخصیص توسط هیئت امنای بانک های عامل برای اعطای تسهیلات به بخش غیردولتی خواهد بود.

همچنین طبق دستورالعمل شرایط و ضوابط اعطای تسهیلات ارزی موضوع ماده (۱) قانون

برنامه چهارم، فعالیت های قابل پذیرش برای بهره مندی از منابع حساب به این شرح تعیین شد:

۱. تمامی فعالیت های سرمایه گذاری در طرح های تولیدی و کارآفرینی صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل و نقل، خدمات (از جمله گردشگری)، فناوری اطلاعات و صدور خدمات خدمات فنی - مهندسی بخش های تعاون و خصوصی؛

۲. سرمایه گذاری برای ایجاد ظرفیت های جدید از جمله خرید تجهیزات و ماشین آلات دانش فنی و پرداخت هزینه های نصب و راه اندازی مربوط به طرح های تولیدی و کارآفرینی؛

۳. سرمایه گذاری برای توسعه و بازسازی ظرفیت های تولیدی موجود؛

۴. حمایت از طرح هایی که در چارچوب بخش های فوق به تشخیص بانک عامل و وزارتخانه ذی ربط از توجیه فنی و اقتصادی لازم برخوردارند و قادر به تأمین درآمد لازم (اعم از ریالی یا ارزی) برای بازپرداخت اقساط اصل و سود تسهیلات به صورت ارزی با تضمین کافی باشند؛

۵. صدور ضمانتنامه برای شرکت های ایرانی برنده در مناقصات بین المللی؛

۶. سرمایه در گردش طرح های کشاورزی با هدف توسعه صادرات، صرفاً با رعایت

مفاد بند «ه» ماده (۱) قانون برنامه چهارم و ماده (۶) آیین نامه اجرایی آن؛

۷. طرح‌های سرمایه‌گذاری مشترک که در چارچوب قانون جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی به تصویب برسند؛

۸. اعطای تسهیلات در قالب اعتبار فروشنده به صادرکنندگان کالا و خدمات به‌منظور تشویق و توسعه صادرات غیرنفتی.

پرداختی‌هایی که از محل حساب ذخیره ارزی انجام می‌شود براساس ارزش مورد نیاز طرح است و بازپرداخت تسهیلات نیز به همان ارزی خواهد بود که به طرح پرداخت شده است. اما واحد پول محاسبات حساب دلار آمریکاست و تمام اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که اکثریت سرمایه آنها متعلق به بخش خصوصی یا تعاونی است، می‌توانند از تسهیلات استفاده کنند.

در دوره جدید هیئت‌امنا (پس از استقرار دولت نهم) چارچوب سیاست‌های حساب ذخیره ارزی حفظ شد و روندی که در دوره قبل در ارائه تسهیلات به بخش خصوصی و متقاضیان فعالیت‌های تولیدی، خدماتی و کشاورزی وجود داشت، با در نظر گرفتن چارچوب قانون برنامه چهارم، همچنان باقی ماند. همچنین مانند دوره گذشته بانک‌های عامل در قالب قرارداد عاملیت مسئول اصلی بازپرداخت وجوه هستند. در صورتی که بانک‌ها به هر دلیل نتوانند از متقاضیان پول را دریافت کنند، خود باید اقدام به بازپرداخت منابع حساب نمایند. تشخیص توجیه فنی، اقتصادی و مالی طرح‌های متقاضی استفاده از تسهیلات ارزی، برعهده بانک‌هاست.

طرح‌هایی که توجیه فنی، اقتصادی و مالی را داشته باشند، برای پرداخت تسهیلات مورد بررسی قرار می‌گیرند. در ضمن برای اینکه طرح‌ها با سیاست‌های دولت هماهنگ باشند، باید تأیید طرح از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط اخذ شود. به عبارت دیگر، دستگاه‌های اجرایی نیز باید اعلام کنند که طرح مذکور مورد تأیید و موجه است.

بدین منظور هیئت‌امنا سطوح مختلفی از طرح‌ها را تعریف کرده است. برای طرح‌هایی که تا ۱۰ میلیون دلار نیاز ارزی دارند، بانک عامل می‌تواند ارزش مورد تقاضا را بدون استعلام

از هیئت‌امنا پرداخت کند و فقط در خصوص اعطای تسهیلات به دبیرخانه هیئت‌امنا گزارش کند. طرح‌هایی که بین ۱۰ تا ۵۰ میلیون دلار سرمایه ارزی نیاز دارند پس از تأیید توجیه فنی، اقتصادی و مالی از سوی بانک و دستگاه‌های اجرایی، در کارگروه هیئت‌امنا مورد بررسی و تأیید قرار می‌گیرند. طرح‌های بالای ۵۰ میلیون دلار نیز پس از طی همین مراحل و بررسی مشاوران، در هیئت‌امنا مورد بررسی و تصویب قرار می‌گیرند.

از نظر زمانی نیز کل دوره ارائه تسهیلات تا انتهای زمان بازپرداخت آن حداکثر هشت سال پیش‌بینی شده است. (حداکثر سه سال دوره پرداخت تسهیلات، حداکثر ۶ ماه دوره تنفس و حداکثر پنج سال دوره بازپرداخت به طوری که در مجموع کل دوره از هشت سال تجاوز نکند). البته مدت تأمین مالی در مورد صنعت سیمان و مناطق محروم به ترتیب به هفده و ده سال افزایش یافته است.

۱۰ بررسی عملکرد حساب ذخیره ارزی در ایران

براساس گزارش عملکرد حساب ذخیره ارزی که از سوی بانک مرکزی منتشر شده، نکات ذیل حائز اهمیت است:

۱. به‌رغم عدم کاهش قیمت نفت و یافتن درآمدهای نفتی از مبالغ پیش‌بینی شده، همواره برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی وجود داشته است؛
۲. برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی سال به سال افزایش یافته و از رقم ۶۵۵/۷ به رقم ۱۱۵۹۲/۸ میلیون دلار تا پایان شهریور ۱۳۸۵ رسیده است. این روند در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ ادامه پیدا کرد و با متمم‌های مکرر بودجه، میزان برداشت از حساب ذخیره ارزی به شدت گسترش یافت. نکته حائز اهمیت این است که در سال ۱۳۸۲ که اصلاحیه ماده (۶۰) قانون برنامه سوم تصویب شد در عمل سقف برداشت مصارف ارزی را نسبت به پیش‌بینی برنامه سوم افزایش داد؛
۳. بنابراین انحراف در عملکرد برداشت از حساب ذخیره ارزی از پیش‌بینی حجم

_____ صندوق‌های نفتی و کارکرد آنها به‌عنوان ابزار کنترل رانت و فساد ۶۷

بالای برداشت در برخی مواقع که در قوانین برنامه توسعه آمده محرز است. شایان ذکر است که اضافه برداشت همواره با مجوز مجلس شورای اسلامی در قالب بودجه سنواتی و یا متمم آن صورت پذیرفته است؛

جدول ۱ خلاصه عملکرد حساب ذخیره ارزی تا پایان شهریور ۱۳۸۵

(ارقام به میلیون دلار)

شرح	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	تا پایان شهریور ۱۳۸۵	جمع کل
مانده اول دوره	-	۵۹۴۲/۷	۷۲۹۷/۸	۸۰۸۲	۸۴۴۳/۳	۹۴۷۷/۹	۱۰۶۸۵/۶	۴۹۹۲۹/۳
واریزی به حساب طی دوره	۵۹۴۳/۷	۲۱۶۸/۲	۵۹۱۱/۸	۵۷۹۷/۸	۱۰۴۸۴	۱۹۵۹۹/۶	۲۱۹۰۹/۳	۷۱۸۱۴/۴
برداشت از حساب	-	۸۱۴	۵۱۲۸/۶	۵۴۳۶/۵	۹۴۲۷/۶	۱۲۲۰۹/۷	۱۴۸۸۰/۸	۴۷۸۹۷/۲
بابت اعطای تسهیلات	-	۱۲۱	۴۸۸/۴	۱۰۷۶	۱۹۳۷	۲۲۱۳	۳۲۸۸	۹۲۲۳/۴
بابت مصارف دولتی	-	۶۵۵/۷	۴۵۳۰/۸	۱۹۴۷	۴۷۳۲	۱۴۴۷۵	۱۱۵۹۲/۸	۳۷۹۳۳/۳
برگشت مزاد درآمد ارزی بابت متمم بودجه سال ۱۳۸۴	-	-	-	-	-	۶۴۲۴	-	-
مانده پایان دوره	۵۹۴۳/۷	۷۲۹۷/۸	۸۰۸۲	۸۴۴۳/۳	۹۴۷۷/۹	۱۰۴۴۳/۸	۷۰۰۵/۸	-

منبع: تجربه حساب ذخیره ارزی در ایران و سایر کشورها، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی، دفتر مطالعات اقتصادی، بهمن ۱۳۸۵.

این روند منجر به تنزل مداوم نقش و کارکرد حساب ذخیره ارزی در مدیریت درآمدهای نفتی شد، حتی در سال ۸۷ هیئت امنای حساب ذخیره ارزی منحل گردید؛ به نحوی که عملکرد ضعیف حساب ذخیره ارزی در مدیریت درآمدهای نفتی و تأمین اهداف این حساب، کارشناسان را به این نتیجه رساند که حساب ذخیره ارزی در ایران به تجربه‌ای شکست خورده تبدیل شده است.

۱۱ شواهد آماری مربوط به عملکرد صندوق‌های نفتی

۱۱-۱ اثرگذاری صندوق نفتی در کاهش بی‌ثباتی متغیرهای اقتصاد کلان

این بخش سعی دارد تا با استفاده از داده‌های آماری ارائه شده در مقاله شابسای و ایلاهی

(Shabsigh and Ilahi, 2007) اثر گذاری صندوق نفتی را در کاهش بی ثباتی متغیرهای اقتصاد کلان نشان دهد.

این مقاله بحث می کند که برای قضاوت راجع به تأثیر صندوق های نفتی نیاز است تا یک قدم از تمرکز صرف مالی به عقب برگردیم و یک نگاه جامع تر به اقتصاد کلان داشته باشیم. آنها ادعا می کنند که مزایای «خود بیمه کردن» که از صندوق های نفتی در مقابل نوسان جریان های خارجی روی می دهد، فراتر از بخش مالی گسترش می یابد. کشورهای صادر کننده نفت با به کار گرفتن یک صندوق نفتی ممکن است بتوانند نوسانات ارقام کلی پول و قیمت ها را کاهش دهند و بنابراین به ثبات اقتصاد کلان بیشتری دست یابند.

آنها با استفاده از آمار پانزده کشوری که در طول سه دهه گذشته صندوق نفتی داشته و نداشته اند و به رغم وجود محدودیت های داده ها که شامل نبود اطلاعات راجع به آمار موجودی صندوق نفتی و نبود اطلاعات راجع به متغیرهایی که نوسانات رشد و مصرف را نشان می دهد، نتیجه گرفته اند که تورم، نوسانات حجم پول و قیمت ها وقتی که ما یک صندوق نفتی را به کار می گیریم، نسبت به زمانی که آن را به کار نمی گیریم، کمتر هستند. گرچه آنها حمایت ضعیف تری را برای چنین تأثیری بر روی نوسانات نرخ ارز حقیقی پیدا کرده اند.

نمونه مورد نظر از ۹ کشور که به شدت بر صندوق نفتی تکیه دارند، تشکیل شده که عبارتند از: بحرین، شیلی، کویت، مکزیک، نروژ، عمان، سودان، ترینیداد و توباگو و ونزوئلا. کشورهای دیگری نیز بودند که صلاحیت حضور در این نمونه را داشتند ولی به خاطر داده های ناکافی کنار گذاشته شدند. علاوه بر نمونه کشورهای دارای صندوق نفتی، از یک دسته دیگر شامل ۶ کشور صادر کننده نفت که تا سال ۲۰۰۷ هیچ وقت از صندوق های نفتی استفاده نکرده اند نیز در این بررسی به عنوان گروه کنترلی استفاده می شود. این کشورها عبارتند از: مصر، اندونزی، نیجریه، عربستان، امارات و انگلستان.

جدول ۲ خلاصه آماری میانگین نوسانات متغیرهای اقتصادی در کشورهای دارای صندوق نفتی و بدون آن

کشورهای بدون صندوق نفتی	کشورهای دارای صندوق نفتی			
میانگین نوسانات در کل دوره	میانگین نوسانات در دوره بدون صندوق نفتی		کل دوره	نام متغیرها
۰/۰۷	۰/۰۶	۰/۰۹	۰/۰۸	حجم پول
۰/۰۵	۰/۰۲	۰/۰۷	۰/۰۵	شاخص قیمت مصرف‌کننده
۰/۰۵	۰/۰۳	۰/۰۶	۰/۰۴	رشد نرخ ارز حقیقی
۰/۱۲	۰/۱۴	۰/۱۱	۰/۱۲	بدهی مالی (نسبت حجم پول به تولید ناخالص داخلی)
۰/۰۴	۰/۰۴	۰/۰۳	۰/۰۴	نرخ رشد تولید ناخالص داخلی حقیقی
۰/۵۱	۰/۶۲	۰/۴۰	۰/۴۸	سهم نفت در کل صادرات
۰/۱۵	۰/۰۷	۰/۱۸	۰/۱۵	نرخ رشد قیمت نفت

آمار متغیرهای ضریب تغییرات حجم پول، شاخص قیمت مصرف‌کننده^۱ و رشد نرخ ارز حقیقی^۲ در این مقاله مورد تحلیل قرار گرفته است. مقایسه میانگین متغیرهای نمونه متشکل از ۹ کشور نفتی یک تفاوت مهم در نوسان اقتصاد کلان را در طول دوره‌ای که یک صندوق نفتی تحت بهره‌برداری است، نسبت به زمانی که تحت بهره‌برداری نیست، آشکار می‌کند. میانگین ضریب تغییرات حجم پول، شاخص قیمت مصرف‌کننده و رشد نرخ ارز حقیقی برای زمانی که صندوق‌های نفتی به کار گرفته می‌شوند تا زمانی که به کار گرفته نمی‌شوند، به‌طور معناداری پایین است.

1. Customer Price Index (CPI)
2. Real Effective Exchange Rate (REER)

هر چند نتایج آنها به وجود یک رابطه علی و معلولی اشاره نمی کند، ولی یک رابطه و همبستگی غیر علی و غیر معلولی قوی قابل مشاهده است. در جدول ۲ نتایج این بررسی قابل مشاهده می باشد.

۱۲ اثر صندوق نفتی در کاهش فساد

جاشوا آیزن من و ریون گلیک (Aizenman and Glick, 2008) در مقاله خود با استفاده از آمارهای بانک جهانی به نتایج قابل توجهی در مورد سطح حکمرانی ملی و وجود یک صندوق ثروت ملی و همچنین عوامل مؤثر بر شفافیت عملکرد صندوق دست پیدا کرده اند، که ما نیز در این مقاله از نتایج آنها در مورد رابطه مابین وجود صندوق نفتی و کنترل فساد استفاده می کنیم.

آنها بحث خود را با این سؤال آغاز می کنند که در مورد نقش حکمرانی ملی در ایجاد صندوق چه می توان گفت؟ کشورهای دارای حکمرانی قوی، تمایل به تأسیس صندوق دارند یا کشورهایی که دارای حکمرانی ضعیفی هستند؟ برای پاسخ دادن به این سؤال، آنها از شاخص های حکمرانی جهانی که توسط کافمن، کری و ماستروزی^۱ ایجاد شده اند و ابعاد کلیدی حکمرانی هر کشور را دربردارد استفاده کرده اند، که عبارت اند از:

۱. آزادی بیان و مسئولیت پذیری^۲، که میزان مشارکت عمومی در انتخاب اعضای حکومتی و نیز میزان آزادی بیان را در یک کشور نشان می دهد.
۲. تعادل سیاسی و نبود خشونت^۳، که میزان درک ما از بی تعادلی یا سرنگونی دولت توسط عناصر غیردولتی و یا جنایتکار نظیر تروریست داخلی را اندازه گیری می کند.

1. Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi (KKM, 2007)
2. Voice and Accountability (VA)
3. Political Stability and the Absence of Violence (PS)

_____ صندوق‌های نفتی و کارکرد آنها به‌عنوان ابزار کنترل رانت و فساد ۷۱

۳. **اثربخشی دولت^۱**، به‌عنوان سنج‌های برای اندازه‌گیری کیفیت سیاست‌ها و خدمات عمومی که مستقل از فشارهای سیاسی و میزان اعتبار تعهدات دولت به این سیاست‌هاست.

۴. **کیفیت نظم^۲**، سنجشی از توانایی دولت در فرموله کردن و اجرای سیاست‌های درست که سرعت بخش توسعه بخش خصوصی است.

۵. **نقش قانون^۳**، سنجشی از میزان اعتماد ارگان‌ها و اطاعت آنها از قوانین جامعه، شامل حکم تنفیذ، پلیس و دادگاه‌ها، نظیر میزان جرم و جنایت است.

۶. **کنترل فساد^۴**، میزان محدودسازی فساد و رانت‌خواری خواص وسط دولت را اندازه‌گیری می‌کند.

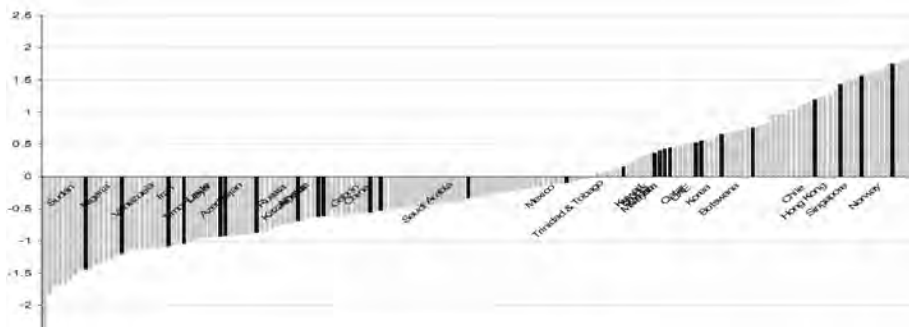
این متغیرها در محدوده استاندارد از قبل تعریف شده (۲/۵-) تا (۲/۵+) ایجاد شده‌اند، مقادیر بزرگ‌تر عملکرد بهتر را نشان می‌دهد.

توجه شود که شاخص فرعی «آزادی بیان و مسئولیت‌پذیری» میزان ترقی سازمان‌های دمکراتیک را نشان می‌دهد.

یک امتیاز ادغامی برای هر کشور توسط میانگین ۶ شاخص بالا ارائه شده است که آن را «متوسط KKM» خواهیم نامید.

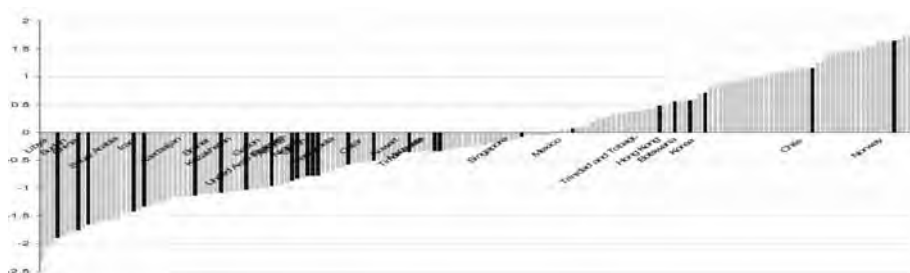
نمودار ۶ نشان‌دهنده توزیع صندوق‌ها در میان کشورهای مختلف است که براساس سطح متوسط حکمرانی KKM رده‌بندی شده‌اند. این نمودار رابطه روشنی را بین متوسط سطح حکمرانی ملی و حضور یک صندوق نشان می‌دهد. در مقابل همان‌گونه که در نمودار ۷ نشان داده شده، به‌نظر می‌رسد که کشورهای دارای صندوق از لحاظ میزان شفافیت و آزادی بیان در رده‌های پایین‌تری قرار می‌گیرند، به‌طوری‌که تنها پنج کشور از ۲۶ کشور دارای صندوق، حائز سطح دمکراسی در بین ۲۵ درصد بالای نمونه هستند و بقیه در پایین ۵۰ درصد لیست قرار دارند.

-
1. Government Effectiveness (GE)
 2. Regulatory Quality (RQ)
 3. Rule of Law (RL)
 4. Control of Corruption (CC)



نمودار ۶ متوسط شاخص حکمرانی و جایگاه کشورهای دارای صندوق

این موضوع بر این حقیقت تأکید می‌کند که کشورهای در حال توسعه‌ای که نظام حکمرانی بهتری دارند (به‌طور ویژه اگر تنها اثربخشی دولتی، کیفیت نظم و کنترل فساد را در نظر بگیریم) تمایل بیشتری به داشتن صندوق دارند. به‌طور خلاصه می‌توان نتیجه گرفت در کشورهایی که فساد محدودتر بوده است، مقاومت در برابر تشکیل صندوق ثروت ملی و به‌خصوص صندوق نفتی کمتر بوده و می‌توان یکی از عوامل عدم تشکیل صندوق و یا عملکرد ناموفق آن را به‌وجود فساد مرتبط دانست.



نمودار ۷ شاخص شفافیت و آزادی بیان و جایگاه کشورهای دارای صندوق

۱۳ سطح حکمرانی و نظام نظارت بر صندوق

بعد از بررسی ارتباط بین ویژگی‌های حکمرانی ملی و پیدایش صندوق در کشورها، این سؤال مطرح می‌شود که درباره ویژگی‌های نظام نظارتی خاص هر صندوق چه می‌توان گفت؟ میزان شفافیت نشان داده شده توسط یک صندوق در داخل و خارج از کشور دلالت بر محدوده و طبیعت فعالیت‌های آن دارد. در کشورهای دمکراتیک‌تر اعتراض‌های سیاسی بیانگر این موضوع است که برنامه کاری صندوق و اهداف تجاری بایستی هرچه بیشتر مطابق با اهداف اولیه بوده و این امر بیانگر خواست بیشتر برای شفافیت داخلی است. در چنین شرایطی شفافیت داخلی بیشتر ممکن است به افزایش میزان ذخایر محوله به صندوق منجر شود.

در کشورهای با درجه دمکراتیکی پایین‌تر، مدیریت صندوق ممکن است به داشتن یک گروه قدرت محدود تمایل داشته باشد. در این کشورها نیز شفافیت داخلی مدنظر است، زیرا شفافیت خیلی کم ممکن است به نتایج معکوسی منجر شود که نشئت گرفته از تشدید اختلاف‌نظرهای عمومی، دامن‌زنی به بی‌ثباتی سیاسی و احتمال کاهش قدرت تصدی دولت و تیم مدیریتی آن در نتیجه برکناری‌های اجباری افراد از پست‌های سازمانی باشد. باین حال داشتن شفافیت داخلی بالا ممکن است هزینه‌هایی برای حکمرانی در قالب، نارضایتی‌های بیشتر و ترغیب گروه‌های قدرتمندتر برای رقابت بر سر اندازه و قیومیت صندوق‌ها به همراه داشته باشد.

در چنین شرایطی شفافیت بیشتر ممکن است باعث شود میزان دارایی خارجی تخصیص داده شده به صندوق کمتر از آن چیزی که هست گزارش شود.

ازیک طرف اگر مدیریت صندوق از دسترسی به اطلاعات و هوش تجاری بالا بهره گیرد، شفافیت بیشتر ممکن است کاهش اثربخشی هرگونه استراتژی مطلوب به کار گرفته شده توسط صندوق را به همراه داشته باشد. ازسوی دیگر، نارسایی در شفافیت بین‌المللی باعث کاهش جذب سرمایه‌گذاری خارجی در کشور شده و ممکن است انگیزه‌های

داخلی به منظور تلاش برای کاهش دسترسی صندوق به فرصت‌های سودآور را برانگیزد. برای فراهم آوردن محتوایی تجربی از نقش نظارت در فعالیت‌های صندوق‌ها، در ادامه به بررسی مشخصه‌های نظارتی خاص صندوق‌ها می‌پردازیم.

ابتدا به این سؤال می‌پردازیم که چگونه نظام نظارت بر صندوق با شاخص‌های حکمرانی (KKM) مقایسه می‌شود؟ برای این کار از داده‌های رتبه‌بندی نظارت ترومان (Truman, 2008) در مورد صندوق‌ها (به‌غیر از صندوق‌های بازنشستگی دولتی) استفاده شده است. او چهار شاخص فرعی برای سنجش ابعاد مختلف رفتار هر صندوق ایجاد کرده است:

۱. شاخص شفافیت و مسئولیت‌پذیری صندوق: میزان وضوح استراتژی‌های تجاری، فعالیت‌های تجاری، گزارش‌ها و ممیزی‌ها را اندازه می‌گیرد.

۲. شاخص ساختار صندوق: اندازه‌گیری وضوح ساختار پایه‌ای صندوق شامل اهداف صندوق، رفتارهای مالی (مالیاتی) و استقلال از مدیریت ذخایر بین‌المللی کشور.

۳. شاخص رفتار صندوق: این شاخص روش و رویه صندوق در مدیریت اوراق خود و استفاده از اوراق قرضه را اندازه‌گیری می‌کند.

۴. شاخص مدیریت صندوق: که وجود رهنمون‌های تجاری و نقش دولت و مدیریت صندوق در اداره آنها را اندازه‌گیری می‌کند.

مقادیر بزرگ‌تر شفافیت صندوق، بیانگر افزایش میزان مسئولیت‌پذیری و شفافیت صندوق است. مقادیر بزرگ‌تر ساختار صندوق، معادل وجود رهنمودهای روشن‌تر برای دامنه فعالیت‌ها و ساختار صندوق است. مقادیر بزرگ‌تر مدیریت صندوق، شفافیت هرچه بیشتر ساختار نظارتی صندوق را بیان می‌کند. مقادیر بزرگ‌تر رفتار صندوق، نشانگر این مطلب است که صندوق از سیاست‌های مدیریتی پیشرفته‌تری در تجارت و مقابله با ریسک استفاده می‌کند. به‌علاوه ترومان یک امتیاز را برای هر صندوق ارائه می‌کند که این امتیاز به صورت جمع امتیاز مربوط به هر شاخص در مورد هر صندوق حاصل می‌شود. ما امتیاز هر صندوق را به‌عنوان سنجشی از کیفیت کلی نظارت در صندوق تفسیر می‌کنیم.

باید گفت که چهار شاخص فرعی ذکر شده در تولید امتیاز برای هر صندوق با یک وزن برابر لحاظ نشده‌اند، به‌طوری که شاخص مسئولیت‌پذیری و شفافیت تقریباً نیمی از امتیاز کل را تشکیل می‌دهد و بیانگر این مطلب است که تفاوت‌های بین صندوق‌ها در امتیاز نظارت کل منعکس‌کننده تفاوت‌های موجود از نظر میزان مسئولیت‌پذیری و شفافیت است.

با توجه به محاسبات صورت گرفته متوسط شاخص KKM و امتیاز ترومان همبستگی ضعیفی دارند. همچنین محاسبات بیانگر این موضوع است که متغیر مسئولیت‌پذیری و آزادی بیان قویاً با شاخص ترومان همبسته است. بدین سان نتیجه گرفته می‌شود که:

۱. کشورهای دارای سطح دمکراسی بالا (پایین) تمایل به داشتن صندوق با شاخص‌های نظارتی ترومان بزرگ‌تری (کوچک‌تری) هستند، به‌ویژه اینکه کشورهایی که دارای سازمان‌های دمکراتیک‌تر هستند تمایل به داشتن صندوق با میزان شفافیت و مسئولیت‌پذیری بالاتر هستند.

۲. کشورهای دارای حکمرانی خوب تمایل به داشتن صندوق‌هایی که نظارت کلی بهتری از خود نشان می‌دهند، دارند.

۳. کشورهای قدیمی‌تر تولیدکننده مواد سوختی امتیاز نسبتاً پایینی را از نظر دمکراسی داشته‌اند همچنین صندوق‌هایی با شاخص نظارتی ترومان پایین‌تر (به‌ویژه از نظر مسئولیت‌پذیری و شفافیت) را نیز دارند.

۴. صندوق‌های متعلق به کشورهای نوظهور در زمینه تولید مواد سوختی که امتیاز پایین‌تری را نیز از لحاظ سطح دمکراسی دارند، دارای شاخص ترومان بزرگ‌تری هستند که این به معنای شفافیت بیشتر آنها نسبت به صندوق‌های متعلق به کشورهای قدیمی‌تر تولیدکننده نفت است. توضیحی که می‌توان ارائه کرد این است که کشورهایی که اخیراً دست به توسعه ذخایر سوختی خود زده‌اند، انگیزه بیشتری برای توسعه روابط خود با جهان به کمک تأسیس سازمان‌هایی نظیر صندوق‌های دارایی و ثروت دارند.

۵. هنوز تفاوت بزرگی مابین استانداردهای نظارتی حاکم بر کشورهایی که صندوق

در آنها تأسیس شده اند با استانداردهای حکمرانی کشورهای صنعتی که این صندوق‌ها به دنبال سرمایه‌گذاری در آنها هستند، وجود دارد.

در پایان به این موضوع تأکید شده است که «تغییر دادن سطوح شفافیت یک صندوق بسیار ساده‌تر از تغییر دادن سیستم سیاسی یک کشور است».

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در میان افکار عمومی و بسیاری از نخبگان جامعه، تجربه حساب ذخیره ارزی به عنوان تجربه شکست راهبرد صندوق نفتی تعبیر و تفسیر شده است. در واقع منتقدان این راهبرد مدعی‌اند که در شرایط نهادی - ساختاری حاکم بر ایران، صندوق نفتی اساساً نمی‌تواند به عنوان مأمونی برای انباشت و مدیریت بهینه منابع درآمدی نفت تلقی گردد؛ در واقع استدلال این است که رهایی از وابستگی مالی دولت به درآمدهای نفتی و بی‌انضباطی مالی دولت در مدیریت بهینه درآمدهای نفتی مقدم بر وجود صندوق است و این امر تحت شرایط نهادی - ساختاری حاکم بر کشورهای در حال توسعه مانند ایران منتفی است. بنابراین در نهایت دولت وابسته به درآمدهای برون‌زای نفتی، به هر نحو کنترل منابع صندوق را در دست خواهد گرفت و صندوق را در دستیابی به اهداف خود با شکست مواجه خواهد کرد.

اما همان‌طور که تشریح شد، کارایی راهبرد تشکیل صندوق به شدت به شکل و نوع صندوق، نحوه تعریف جایگاه آن در ساختار سیاسی - اقتصادی، درجه استقلال آن به لحاظ حقوقی، نوع رابطه آن با دولت و قواعد حاکم بر مدیریت آن و ضمانت اجرایی آن و مسائلی از این دست وابسته است. در واقع حساب ذخیره ارزی در ایران هرگز با ساختاری مطلوب برای دستیابی به اهداف خود در شرایط نهادی - ساختاری ایران طراحی و تدوین نشد و همین موضوع کارایی آن را به شدت تحت تأثیر قرار داد و آن را به اذعان عموم کارشناسان به تجربه‌ای شکست‌خورده تبدیل کرد. با وجود اینکه اهداف حساب ذخیره ارزی به خوبی روشن شده بود، اما ساختار آن به نحو مناسبی برای تأمین این اهداف طراحی

و تدوین نگردیده بود. یکی از مهم‌ترین مشکلات حساب ذخیره ارزی در تأمین اهداف تعریف شده برای آن این بود که استراتژی هزینه منابع این حساب برای تأمین بودجه دولت از طریق کسب مجوزهای قانونی از مجلس را به‌صورت صلاح‌دید تدوین کرد؛ به‌نحوی که امکان جلوگیری از دست‌اندازی دولت به منابع این حساب را به حد بسیار پایینی تقلیل داد و این امر منجر به برداشت‌های مکرر و مداوم از منابع آن و در نهایت شکست حساب ذخیره ارزی گردید. بر این اساس در سال ۱۳۸۴، طرحی توسط تعدادی از نمایندگان مجلس به‌منظور اصلاح ماده (۱) قانون برنامه پنج‌ساله چهارم و ارتقای حساب ذخیره ارزی به صندوق ذخیره ارزی ارائه گردید که در نهایت رد شد. بنابراین می‌توان چنین نتیجه گرفت که با وجود حساب ذخیره ارزی از سال ۱۳۷۹، طی سالیان گذشته عملاً راهبرد مدیریت درآمدهای نفتی به جذب این درآمدها به‌عنوان درآمد دولت و در نتیجه توزیع، تخصیص و هزینه آن از طریق فرایندهای حاکم بر عملکرد بودجه دولت ختم شده است و حساب ذخیره ارزی عملاً نقش قابل توجهی در مدیریت درآمدهای نفتی ایفا نکرده است.

اما با توجه به بحث پیشین، می‌توان نتیجه گرفت که شکست تجربه حساب ذخیره ارزی در مدیریت بهینه درآمدهای نفتی را نمی‌توان به‌عنوان شکست راهبرد تشکیل هر نوع صندوقی تلقی نمود. بلکه تحت شرایط نهادی - ساختاری حاکم در کشور، می‌توان صندوقی را برای مدیریت بهینه درآمدهای نفتی طراحی و به این نکته توجه کرد که تغییر دادن سطوح شفافیت یک صندوق بسیار ساده‌تر از تغییر دادن نظام سیاسی یک کشور است.

منابع و مأخذ

- بهبودی، داوود ۱۳۸۴. «نقش صندوق توسعه ملی در ثبات و اصلاح ساختار اقتصادی ایران»، رساله دوره دکترای علوم اقتصادی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه تربیت مدرس.
- زمانزاده، حمید ۱۳۸۷. «نفت، نفرین یا موهبت؟»، رساله دوره کارشناسی علوم اقتصادی، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.
- گودرزی، آتوسا و عبدالرضا سهرابی ۱۳۸۱. «بررسی اهداف و عملکرد حساب ذخیره ارزی در ایران، مرور تجربه کشورهای منتخب»، وزارت بازرگانی، معاونت برنامه‌ریزی و بررسی‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی.
- Aizenman, J. and R. Glick 2008. "Sovereign Wealth Funds: Stylized Facts About Their Determinants And Governance", Working Paper, No 14562. NBER Working Paper.
- Alam, M. S. 1989. "Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of underdevelopment", *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 48, No. 4.
- Apter, D. E. 1963. "Ghana in transition", New York, Atheneum.
- Auty, R. 1990. "Resource-based Industrialisation: Sowing the Oil in Eight Developing Countries", New York: Oxford University Press.
- _____. 1993. "Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis", Routledge, London.
- _____. 1994a. "Industrial Policy Reform in Six Newly Industrializing Countries: the Resource Curse Thesis", *World Development*, Vol. 22, No. 1.
- _____. 1994b. "The resource curse thesis: minerals in Bolivian development, 1970-90", *Singapore Journal of Tropical Geography*, Vol. 15, No. 2.
- _____. 1995. "Industrial Policy, Sectoral Maturation and Post-war Economic Growth in Brazil: the Resource Curse Thesis", *Economic Geography*, Vol. 71, No. 3.
- _____. 1998. "Resource Abundance and Economic Development: Improving the Performance of Resource-rich Countries", The United Nations University World Institute for Development Economics, Helsinki.
- _____. 2001a. (Ed.) "Resource Abundance and Economic Development", Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2001b. "Why Resource Endowments can Undermine Economic Development: Concepts and Case Studies", Paper Prepared for the BP-Amoco Seminar, Lincoln College Oxford University.
- Baland, J. M. and P. Francois 2000. "Rent-seeking and Resource Booms",

- Journal of Development Economics*, Vol. 61.
- Bayley, D. H. 1966. "The effects of corruption in a developing nation", *The Western Political Science Quarterly*, Vol. 19, No. 4.
- Beblawi, Hazem and Giacomo Luciani 1987. "The Rentier State", London Croom Helm.
- Chatelus, M. 1990. "Policies for Development: Attitudes Toward Industry and Services", University of California Press.
- Davis, G. A. 1995. Learning to love the Dutch Disease: Evidence from the mineral economies. *World Development* 23.
- _____ 1999. "The Minerals Sector, Sectoral Analysis and Economic Development", *Resources Policy*, Vol. 24, No. 4.
- Davis, G. A. and J. E. Tilton (Undated). *Should Developing Countries renounce Mining? A perspective on the Debate*. Unpublished manuscript, Version 2001.
- Davis, J., R. Ossowski, J. Daniel and S. Barnett 2001. *Stabilization and savings Funds for Non-renewable Resources*, Occasional Paper 205, International Monetary Fund, Washington DC.
- Devlin J. and M.Lewin 2002. *Issues in Oil Revenue Management*. Paper to the World Bank/ ESMAP Workshop in Petroleum Revenue Management, Washington DC.
- Do Oil Funds Bring Macroeconomic Stability?*. IMF Working Paper, WP/07/96, Middle East and Central Asia Department.
- Fasano, U. 2000. *Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries*. IMF Working Paper WP/00/112, International Monetary Fund, Washington DC.
- Gelb A. 1988. *Windfall Gains: Blessing or Curse?*, Oxford University Press, Oxford.
- Ghiath Shabsigh and Ilahi Nadeem 2007. "Looking Beyond the Fiscal".
- Gillespie, K. and G. Okruhlik 1991. "The Political Dimensions of Corruption Clean-ups: A Framework for Analysis", *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 1.
- Hall D. 1999. "Privatisation, Multinationals and Corruption", *Development in Practise*, Vol. 9, No. 5.
- Heilbrunn J. R. (undated). *Governance and Oil Funds*, Mimeo Paper prepared on the Part of the World Bank for the Government of Azerbaijan.
- Karl, T. T. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms, Venezuela, and Other PetroStates*, Berkely: University of California Press.
- Lane, P. and A. Tornell 1995. "Power Concentration and Growth", Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper, No. 1720.
- Leite, C. and J. Weidmann 1999. *Does Mother Nature Corrupt-Natural Resources, Corruption and Economic Growth?*, IMF Working Paper 99/85, Washington DC, International Monetary Fund.

- Mahdavi, H. 1970. *The patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: the Case of Iran*. In Cook H (Ed.), Studies in the economic history of the Middle East. Oxford University Press, Oxford.
- McMahon, G. 1997. "The Natural Resource Curse: Myth or Reality?" Mimeo, World Bank Institute.
- Ross, M. 1999. "The Political Economy of the Resource Curse", *World Politics*, Vol. 51, No. 2.
- Sachs, J. D. and A. M. Warner 1995a. "Economic Convergence and Economic Policy", Working Paper, No. 5039, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- _____ 1995b. "Natural resource abundance and economic growth", NBER Working Paper, No. 5398.
- Sachs, J.D. and A. M. Warner 1997. "Natural resource abundance and economic growth", Center for International Development and Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge MA.
- Svensson, J. 2000. "Foreign Aid and Rent-seeking", *Journal of International Economics*, Vol. 51.
- Tollison, R. D. 1982. "Rent seeking: A survey", *Kyklos*, Vol. 35, No. 4.
- Tornell, A. and P. R. Lane 1999. "The voracity effect", *American Economic Review*, Vol. 89.
- Truman, E. 2008. "A Blueprint for Sovereign Wealth Fund Best Practices", Peterson Institute for International Economics, Policy Brief No. PB08-3, Washington DC.
- Weintal, Erika and Jones Luong Pauline 2006. "Combating the Resource Curse: An alternative solution to managing mineral wealth", Duke University and Brown University.
- Wenders, J. T. 1987. "On perfect rent dissipation", *American Economic Review*, Vol. 77.