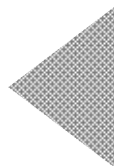


امکان سنجی و ارائه الگوی مدیریت بهینه درآمدهای نفتی (مورد مطالعه ایران)



مصطفی سلیمی فر^۱

فاضله خادم^۲

(تاریخ دریافت ۹۴/۹/۲۰ - تاریخ تصویب ۹۵/۲/۱۵)

چکیده

یکی از الزامات توسعه کشورها، منابع مالی و مدیریت آن می‌باشد. کشورهای دارای منابع طبیعی و به خصوص نفت که دارای منابع مالی فراوان می‌باشند، چنانچه نتوانند به نحو مطلوب درآمدهای فراوان نفتی را مدیریت نمایند، نه تنها در مسیر توسعه موفق نیستند، بلکه با مشکلات عدیده‌ای نیز روبرو می‌شوند. اکثر کشورهای نفت‌خیز که به دولت‌های رانتیر نیز معروف می‌باشند، با مشکل بیماری هلندی روبرو هستند و فقدان مدیریت بهینه درآمدهای نفتی منجر به بروز مشکلات اقتصادی در این کشورها می‌شود. چنانچه الگوی مدیریت درآمدهای نفتی در این کشورها به سمت کنترل و تخصیص بهینه درآمدهای نفتی در جهت توسعه اقتصادی آنها باشد، می‌توانند بر مشکلات اقتصادی و همچنین شومی منابع فائق آیند. این مقاله با استفاده از روش تحلیلی- توصیفی با تجزیه و تحلیل مکانیسم‌های انتقال درآمد نفت به اقتصاد در دولت‌های رانتیر، و با تأکید بر این نکته که نظریه دولت رانتیر و اقتصاد رانتی و همچنین مدیریت درآمدهای نفتی ناگزیر از پذیرفتن تغییر جدی به ویژه در کشور ما می‌باشد، همچنین با بررسی و آسیب‌شناسی مدیریت درآمدهای نفتی در ایران در پی آن است تا ضمن به چالش کشیدن یک

۱- استاد دانشکده علوم اداری و اقتصادی دانشگاه فردوسی مشهد، mostafa@um.ac.ir

۲- دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه فردوسی مشهد و پژوهشگر مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، khademiies@gmail.com

مدل دولت رانتیر، راهکارهای برون‌رفت از این موضوع را نشان داده و الگویی جدید را برای مدیریت درآمدهای نفتی ارائه نماید.

واژگان کلیدی: مدیریت درآمدهای نفتی، نفرین منابع، دولت رانتیر، بیماری هلندی.

۱- مقدمه

درآمدهای منابع طبیعی بخصوص نفت در کشورهایی که اقتصاد آنها وابسته به این منابع می‌باشد، منشاء اثرات مختلفی است. این درآمدها نقش عمده‌ای در منابع ارزی کشور و همچنین درآمدهای دولت داشته و با توجه به دولت محور بودن اقتصاد این کشورها، ذخایر و درآمدهای نفتی، تعیین‌کننده شاخص‌های اقتصادی مانند میزان رشد اقتصادی، پس‌انداز ملی، سرمایه‌گذاری، مصرف و می‌باشد. بدیهی است در این کشورها تکانه‌های نفتی موجب نوسانات درآمدهای ارزی و دولتی گشته و بدنبال آن موجب نوسانات و بی‌ثباتی اقتصادی و اجتماعی در این کشورها می‌گردد. لذا نحوه مدیریت و چگونگی صرف این درآمدها می‌تواند موجب تسریع در فرآیند توسعه آنها و یا اختلال در پیشرفت این قبیل کشورها گردد. پس می‌توان ادعا کرد که مدیریت درآمدهای نفتی می‌تواند کارکرد و اثرات دوگانه‌ای داشته باشد و بسته به نحوه استفاده از درآمدهای نفتی، نتایج متفاوتی حاصل می‌گردد.

زمانی که یک کشور منابع طبیعی غنی داشته باشد، تنها نهادی که مدیریت این منابع را به طور متعارف بر عهده دارد، دولت است. بنابراین مدیریت درآمدهای منابع طبیعی و توزیع منافع آن از وظایف مهم دولت محسوب می‌شود. اما آنچه که باید به آن توجه شود ماهیت متفاوت این وظیفه دولت با سایر وظایف می‌باشد. دولت برای انجام سایر وظایفش متحمل هزینه می‌گردد اما در کشورهایی که منابع طبیعی به وفور یافت می‌شود، درآمدهای حاصل از منابع طبیعی موجب پیدایش امکانات مالی تازه‌ای برای دولت می‌شود. چنانچه دولت‌ها در مدیریت این درآمدها به صورت بهینه عمل نکنند، در مسیر توسعه و پیشرفت با مشکلات عدیده‌ای روبرو می‌شوند. بنابراین منابع طبیعی در این حالت نه تنها برای این کشورها موهبت محسوب نمی‌شوند بلکه بلای شوم می‌باشند. در این کشورها، دولت‌ها توزیع‌کننده رانت حاصل از منابع طبیعی بوده و به دولت رانتیر تبدیل می‌شوند و همچنین دولت جایگزین نهادها می‌گردد و در بسیاری از

مواقع موجب فساد نهادها نیز می‌شود.

بنابراین نحوه مدیریت منابع مالی حاصل از منابع طبیعی و بخصوص نفت در سرنوشت اقتصادی و اجتماعی یک کشور بسیار مهم و ضروری می‌باشد. در این زمینه الگوهای مختلفی برای مدیریت درآمدهای نفتی توسط کشورهای دارای ذخایر طبیعی و به ویژه نفت وجود دارد که در این مقاله مورد بررسی قرار می‌گیرد. مدیریت درآمدهای منابع عظیم نفت و گاز ایران در گذشته همواره یکی از چالش‌هایی بوده است که دولتمردان با آن مواجه بوده‌اند. این مقاله به بررسی بیشتر در این مقوله می‌پردازد و در نهایت الگوی مدیریت درآمدهای نفتی را پیشنهاد می‌دهد. در این پژوهش ابتدا پیشینه تحقیق بیان می‌گردد. بعد مبانی نظری مکانیسم‌های انتقال درآمد نفت به اقتصاد در دولت‌های رانتیر تشریح شده و سپس با بررسی تجربه سایر کشورها در زمینه مدیریت درآمدهای نفتی و پس از آن تجربه ایران در این زمینه، الگوی مدیریت بهینه درآمدهای نفتی ارائه خواهد شد.

۲- پیشینه تحقیق

مروری بر ادبیات تحقیقات انجام گرفته پیرامون نحوه مدیریت درآمدهای نفتی جهت شناخت و آگاهی از روش‌ها و نتایج مطالعات علمی مرتبط با موضوع پژوهش، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در این زمینه پژوهش‌های متعددی در داخل و خارج کشور انجام شده است که در زیر به تعدادی از این مطالعات و نتایج آنها اشاره می‌شود.

لیت و ویدمن^۱ (۱۹۹۹)، با بررسی ۹۵ کشور در دوره زمانی ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ به این نتیجه رسیده‌اند که وفور منابع طبیعی، فرصت‌هایی برای رانت‌جویی ایجاد می‌کند که به ایجاد فساد اداری، افزایش جرم و کاهش سرمایه‌های اجتماعی منجر می‌شود. آن‌ها در یک مدل ساده، رابطه بین فساد اداری، وفور منابع و رشد اقتصادی را نشان داده و نتیجه‌گیری کرده‌اند که میزان فساد اداری بستگی به وفور منابع طبیعی و تمرکز دولت دارد.

کولیر و ونیل^۲ (۲۰۰۸)، مدیریت درآمدهای منابع طبیعی را در کشورهای کم درآمد مورد

۱ - Leite & Weidmann

۲ - Collier, Paul and Anthony J Venables

مطالعه قرار داده‌اند. آنها بیان می‌دارند که دولت با دریافت درآمدهای حاصل از منابع طبیعی با سه انتخاب مواجه است که عبارتند از مصرف، سرمایه‌گذاری داخلی و همچنین انباشت دارایی‌های خارجی و سپس به تحلیل و بررسی آنها می‌پردازند. در نهایت به این نتیجه می‌رسند که اولویت دولت در استفاده از درآمدهای منابع طبیعی باید در مسیر افزایش رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری در اقتصاد داخلی باشد. همچنین باید به سرعت مصرف افزایش یابد اما انباشت دارایی‌های خارجی جهت مقابله با نوسانات بوده و اولویت ندارد اما به تأسیس صندوق تثبیت ثروت در بلندمدت ارجحیت دارد.

بریسینجر و همکاران^۱ (۲۰۰۹)، مدیریت درآمدهای آینده نفت غنا را مورد پژوهش و بررسی قرار داده است. وی اشاره می‌کند که سیاست‌های اقتصاد کلان در زمان رونق درآمدهای نفتی، در کوتاه مدت از کانال مخارج عمومی موجب بیماری هلندی می‌شود و در بلندمدت اثری که از طریق تأمین مالی سرمایه‌گذاری عمومی در طرف عرضه دارد، مورد چشم‌پوشی و اغفال قرار گرفته است. وی با استفاده از مدل تعادل عمومی پویا (DCGE) اثر جریان درآمدهای نفتی را در غنا، شبیه‌سازی کرده است. نتایج این مدل پیشنهاد می‌دهد که برای رسیدن به رشد و ثبات اقتصادی؛ طراحی یک قانون، لازم و ضروری است که بر اساس آن قانون، درآمدهای نفتی به دو عامل اختصاص یابد: ۱- بهره‌وری و افزایش سرمایه‌گذاری ۲- صندوق نفت.

کیوانوکا^۲ (۲۰۱۲) در پژوهشی سیاست مدیریت درآمد نفت و گاز اوگاندا را مورد بررسی قرار داده است. وی با بررسی سیاست مالی این کشور و همچنین درآمدهای حاصل از منابع طبیعی نفت و گاز به این نتیجه می‌رسد که چالش‌های قابل توجهی در ارتباط با درآمدهای منابع وجود دارد که این چالش‌ها به طور عمده در ارتباط با اقتصاد کلان، بودجه و طبیعت دولت می‌باشد. بیشتر کشورهایی که در مدیریت بهینه درآمدهای منابع موفق بوده‌اند، برای تغییر جوامع خود بهترین شیوه مدیریت منابع را انتخاب کرده‌اند. وی در نهایت در ارتباط با ارزیابی و جمع‌آوری درآمدهای نفت و گاز دولت، انتقال مالی درآمدهای نفت و گاز بین دولت‌های محلی، مدیریت سیاست اقتصاد کلان، درآمدهای مالیاتی غیر نفتی، تأمین مالی خارجی و

۱ - Breisinger et al

۲ - Maria Kiwanuka

درآمدهای نفتی، قوانین مالی برای مدیریت درآمدهای نفت و گاز و نظارت و کنترل توصیه‌های سیاستی ارائه می‌کند.

بی رامو^۱ (۲۰۱۳) در مقاله‌ای مدیریت درآمدهای نفتی در کشورهای دارای منابع غنی نفت (مطالعه موردی: کشور آذربایجان) را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده است. وی به این مطلب اشاره می‌کند که با توجه به اینکه جریان درآمدهای نفتی طول عمر محدود دارند، دولت جمهوری آذربایجان باید یک استراتژی بلند مدت اقتصاد کلان، قاعده مالی و همچنین مکانیزمی پیاده‌سازی کند تا اطمینان حاصل شود که پول نفت را در کارآمدترین راه ذخیره و پس‌انداز کرده است و همچنین منافع سرمایه‌گذاری به نیازهای با اولویت بالا اختصاص یابد. در نهایت با تجزیه و تحلیل سناریوهای مختلف مدیریت پول نفت در جمهوری آذربایجان، استراتژی‌هایی را بدین صورت پیشنهاد می‌دهد: جداسازی پول نفت از اقتصاد و جمع‌آوری آن در صندوق نفت، عدم ورود درآمدهای نفتی به بودجه دولت، سرمایه‌گذاری منابع صندوق صرفاً در خارج از کشور. ناظمان و حسکویی (۱۳۸۸) در پژوهش خود به بررسی تخصیص بهینه درآمدهای نفتی با استفاده از یک مدل تعادل عمومی پویا پرداخته است. در یک اقتصاد چند بخشی، الگوی تخصیص درآمدهای نفتی از اهمیت بالایی برخوردار است. در این پژوهش یک مدل CGE پویای تخصیص بهینه درآمدهای نفتی ارائه شده و در قالب این مدل مسأله بهره‌برداری از منابع طبیعی پایان‌پذیر نسبت به ساز و کار یک اقتصاد چند بخشی حل شده و مسیر بهینه برداشت و تخصیص منابع پایان‌پذیر به دست آمده است. در این مدل دولت نقش مهمی برعهده دارد. دولت با استفاده از سیاست‌های بهینه اقتصادی، نرخ پس‌انداز اجتماعی را به نحوی تعیین می‌کند که رفاه اجتماعی بین زمانی حداکثر شود. همچنین، دولت نرخ برداشت از منابع پایان‌پذیر و سرمایه‌گذاری مورد نیاز بخش نفت را تعیین می‌کند. سرمایه‌گذاری پسماند نیز بر اساس سهم بخش‌های مختلف از سودآوری کل اقتصاد تخصیص داده می‌شود.

رحمانی و گلستانی (۱۳۸۸)، در مطالعه خود اثر درآمدهای بالای نفتی در ۱۶ کشور دارای منابع غنی نفتی را بر نابرابری توزیع درآمد بررسی کرده‌اند. نتایج حاصل از کار آنها نشان می‌دهد که اثر درآمدهای بالای نفتی در کشورهایی که دولت‌ها کارایی دارند، سبب کاهش نابرابری درآمد

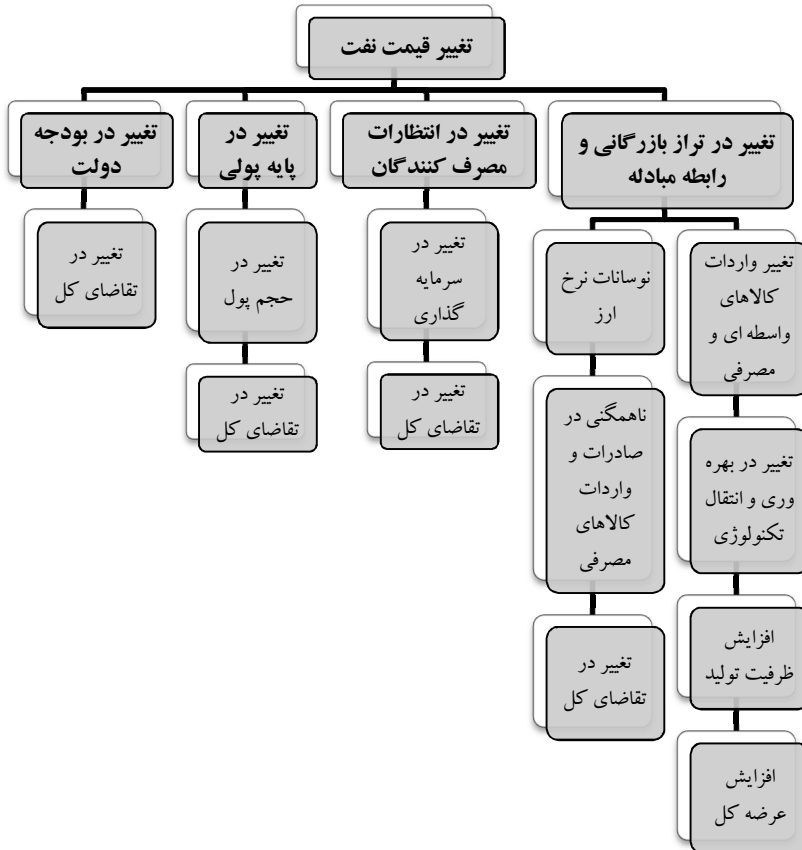
و در کشورهایی که کارایی دولت کم است، به افزایش نابرابری منجر شده است. ترکان و فرنام (۱۳۹۱) در پژوهشی مدیریت منابع نفتی و تأمین مالی پروژه‌های نفتی را بررسی کرده‌اند. آن‌ها در پژوهش خود به این یافته‌ها می‌رسند که برای تأمین نیازهای سرمایه‌گذاری بخش زیرساخت و به ویژه بخش انرژی کشور لازم است منابع حاصل از فروش نفت به درستی مدیریت شده و با اختصاص آن به توسعه پروژه‌های زیرساخت، بستر مناسبی برای رشد کشور فراهم گردد. لذا به منظور پایدارسازی فرآیند توسعه و تخصیص و بهره‌برداری بهینه از منابع بایستی وابستگی دولت به درآمدهای نفت و گاز به طور کامل قطع شود. با کاهش و قطع سهم هزینه‌های جاری دولت از درآمدهای نفتی و افزایش سهم سرمایه‌گذاری زیرساختی از آن، بستر توسعه پایدار کشور فراهم می‌شود. صامتی و درجانی (۱۳۹۲) در مقاله خود تأثیر وفور منابع طبیعی بر سیاست‌های مالی دولت در ایران طی دوره (۱۳۸۷-۱۳۵۷) با تأکید بر فرضیه نفرین منابع طبیعی را در یک مدل خطی پژوهش کرده‌اند. آنها به این نتیجه می‌رسند که بر اساس داده‌های موجود هنگام افزایش درآمدهای نفتی میزان وابستگی دولت به درآمدهای مالیاتی کاهش می‌یابد، از این رو افزایش سهم نفت در بودجه دولت و نوسان‌های درآمد حاصل از آن یکی از عوامل اثرگذار بر سیستم مالیاتی می‌باشد.

۳- مبانی نظری: مکانیسم‌های انتقال درآمد نفت به اقتصاد در دولت‌های رانتیر

نظریه اقتصادهای رانتی و مطالعات انجام شده در زمینه تسری درآمدهای باد آورده نفت، بیان‌کننده تأثیر گرفتن اقتصاد از این درآمدها می‌باشد. عملکرد کشورهای غنی از نظر منابع طبیعی نشان داده است اقتصادهای آنها به طور متوسط آهسته‌تر از اقتصادهایی رشد کرده است که از نظر منابع طبیعی فقیر بوده‌اند. برای مثال، کشورهایی همچون ایران، نیجریه، و ونزوئلا (که از نظر منابع طبیعی ثروتمندند) در چند دهه اخیر، عملکرد ضعیفی را تجربه کرده‌اند، در حالی که کشورهای آسیایی که از نظر منابع طبیعی فقیرتر بوده‌اند، از رشد سریع اقتصادی برخوردار شده‌اند (Gylfason, Thorvaldur, 2001). مهرآرا و اسکویی (۱۳۸۵) نیز در پژوهش خود نشان دادند که تکانه‌های نفتی در تغییرات متغیرهای اقتصاد کلان نقش به‌سزایی دارند. در ایران بسیاری از صاحب‌نظران اقتصادی و سیاسی بر این باورند که ثروت نفت، عملکرد اقتصادی کشور را کاهش داده و اثر سوئی بر ساختار سیاست در کشور داشته است، به گونه‌ای

که از ثروت نفت در کشور به مثابه بلا و نفرین یاد می‌کنند؛ به این مفهوم که نحوه استفاده از ثروت نفت در کشور به گونه‌ای بوده است که نتایج رفاهی و توسعه‌ای مورد انتظار از آن را به بار نیاورده است، چنانکه گویی اقتصاد کشور به بیماری هلندی گرفتار شده است. افزایش درآمدهای ناگهانی منابع طبیعی و بخصوص نفت در کشورهای تولیدکننده نفت (دائمی یا غیردائمی) که به دلیل افزایش قیمت آن منبع (نفت) بوجود آمده، و تزریق آن به اقتصاد، در اولین مرحله موجب افزایش تقاضا و در برخی مواقع نیز موجب افزایش عرضه (کانال چهارم) می‌شود. الگوی زیر کانال‌های انتقال درآمدهای ناگهانی نفت به اقتصاد را در دولت‌های رانتیر نشان می‌دهد.

نمودار (۱) - مکانیسم انتقال درآمد نفت به اقتصاد



کانال اول: در اقتصادهای رانتیر، با افزایش درآمد نفتی شوک مثبت نفتی به بودجه دولت منتقل می‌شود. بنابراین نوسانات قیمت نفت موجب نوسانات بودجه دولت می‌گردد (کمیجانی و همکاران، ۱۳۸۹). شاهد بر این ادعا اقتصاد ایران در سال ۱۳۵۳ است که برای اولین بار بیماری هلندی به اقتصاد ورود پیدا کرد. از آنجا که بسیاری از اقلام مصرفی براساس نظریه دوزنبیری چسبندگی دارند، می‌توان انتظار داشت روند افزایش هزینه‌های دولت مشابه روند کاهش (عدم تقارن) آن نباشد. بنابراین در این سال تحت تأثیر افزایش قیمت نفت، بودجه عمومی کشور افزایش یافت و به دلیل رشد واردات و کاهش سطح تولیدات داخلی همزمان با کاهش درآمدهای نفتی در فاصله سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۵۷ دوره‌ای از رکود اقتصادی آغاز شد. این در حالی بود که دولت در آن زمان خود را متعهد به صرف هزینه‌های هنگفت عمومی کرده بود و کاهش درآمدهای نفتی به دلیل کاهش قیمت نفت سبب کاهش توانایی عملی دولت در پاسخ به مطالبات عمومی شد.

کانال دوم: کانال بعدی افزایش تقاضا، تغییر در پایه پولی است. هنگامی که درآمدهای نفتی به صورت درآمدهای ارزی وارد کشور می‌شود، دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزایش می‌یابد و بدنبال آن پایه پولی نیز افزایش می‌یابد. در پی این افزایش، حجم پول با احتساب ضریب فزاینده افزایش پیدا کرده و تغییر حجم پول، تقاضای کل را تحت تأثیر قرار می‌دهد. کمیجانی و همکاران (۱۳۸۹) در پژوهشی نشان داده‌اند که درآمدهای نفتی سیاست‌های مالی را تحت تأثیر قرار داده و به دنبال آن سیاست‌های پولی نیز تحت تأثیر قرار می‌گیرد. براساس مطالعه آنها، جزء سیکلی متغیرهای پولی اجزای پایه پولی همگی به طور قوی تحت تأثیر جزء سیکلی درآمدهای نفتی قرار می‌گیرند و بخشی از این متغیرها همزمان و برخی دیگر با یک سال وقفه به نوسانات درآمدهای نفتی واکنش نشان می‌دهند.

کانال سوم: انتظارات از آینده و میزان درآمد مصرف‌کنندگان، مکانیسم دیگر افزایش تقاضا می‌باشد. بدین نحو که افزایش قیمت نفت در اقتصادهای رانتیر، این انتظار را در مصرف‌کنندگان القا می‌کند که در آینده رونق و رشد اقتصادی حادث خواهد شد و بدنبال آن سرمایه‌گذاری نیز افزایش می‌یابد و این خود به افزایش تقاضا دامن می‌زند. فرد احساس می‌کند این مسأله به علت ثروتمندتر شدن کشور و وفور درآمدهای ارزی، در آینده به افزایش درآمد ختم می‌شود. به نظر می‌رسد مصرف‌کنندگان، رابطه مثبتی با درآمدهای آتی داشته باشد. فرد با چشم‌اندازی که درباره

درآمدهای آینده دارد، مصرف خود را (به امید افزایش درآمد در آینده) از طریق استقراض از واسطه‌های مالی تأمین می‌کند. بنابراین می‌توان انتظار داشت این مسأله به افزایش انتظارات مصرفی دامن زده و به گسترش تقاضا منجر می‌شود (Guido, 2009) و (Peersman and Pozzi, 2007).

کانال چهارم: تغییر قیمت نفت و بدنبال آن درآمدهای نفتی، موجب تغییر تراز بازرگانی و رابطه مبادله می‌شود. با افزایش درآمدهای نفتی و افزایش عرضه ارز در کشور، نرخ حقیقی ارز کاهش یافته و پول ملی با افزایش ارزش مواجه می‌شود. با این اتفاق قیمت‌های خارجی کالاهای وارداتی برای مصرف‌کننده داخلی کاهش یافته و در طرف مقابل نیز قیمت کالاهای صادراتی نیز برای مصرف‌کنندگان خارجی افزایش یافته و صادرات با کاهش مواجه شده و واردات افزایش می‌یابد. بنابراین در اقتصادهای با منابع طبیعی تمایل به تقویت نرخ ارز حقیقی وجود دارد که این امر منجر به تقویت واردات و تضعیف صادرات و در نهایت کاهش رشد اقتصادی خواهد شد. چرا که بنگاههایی که فعالیتشان معطوف به عرضه کالاها در بازار داخلی است، به این نتیجه می‌رسند، که اگر به جای تولید به امر واردات کالاها پردازند، مقرون به صرفه‌تر خواهد بود. به این ترتیب، تولید و اشتغال در بخش کالاهای قابل تجارت دچار رکود می‌شود. سائز و پوش (۲۰۰۷)^۱ در پژوهش خود نشان دادند که شوک در رابطه مبادله مستقیماً به تغییرات قیمت نفت به عنوان یک انتقال خارجی مدل‌سازی شده، مربوط است. هدف آنها نشان دادن محدودیت‌های ایجادشده توسط ناهمگنی صادرات و واردات، انتقال ارز به داخل و تبدیل به پول ملی بود. براساس نتایج به دست آمده پژوهش آنها، نوسانات بخش یادشده می‌تواند قسمت مهمی از نوسانات اقتصادی را توضیح دهد.

نکته‌ای که در این قسمت لازم است به آن اشاره گردد آن است که افزایش قیمت نفت می‌تواند به شوک تکنولوژی و افزایش بهره‌وری منجر شود. از آنجا که اقتصادهای رانتیر اغلب صاحب تکنولوژی نیستند، لذا افزایش بهره‌وری عوامل تولید کل می‌تواند از طریق واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای از کشورهای پیشرفته و یا سرمایه‌گذاری خارجی تحت تأثیر قرار گیرند (کمیجانی و همکاران، ۱۳۹۳). از سوی دیگر، بخش قابل ملاحظه‌ای از فعالیت‌های

R&D توسط کشورهای صنعتی انجام شده است. این اثرات تنها مختص دنیای صنعتی نبوده و به صورت سرریز به کشورهای درحال توسعه نیز منتقل می‌شود. در این باره کو و همکارانش (۲۰۰۸)^۱ تا حدودی به این مسأله پرداخته‌اند. آنها معتقدند از طریق تجارت بین‌الملل چهار کانال انتقال بهره‌وری از یک کشور به کشور دیگر را می‌توان مشخص کرد. بر این اساس، انتقال تکنولوژی به همراه افزایش سرمایه می‌تواند ظرفیت تولید را افزایش داده و در نهایت باعث شوک طرف عرضه شود.

همانطور که در الگوی فوق نیز مشخص شده است کانال‌های اثرگذار در آمد منابع طبیعی همچون نفت بر اقتصاد، باعث افزایش تقاضا در داخل می‌شود. اگر عرضه با کشش باشد، بدون هرگونه تغییر نسبی و بدون ایجاد اثرات خنثی‌کننده^۲ عرضه زیاد می‌شود (همانند مدل کینزی)، اما معمولاً منحنی عرضه افقی نیست و شیب‌دار است. اینکه شیب منحنی عرضه چقدر باشد به اموری مربوط است که اصطلاحاً ذیل تعبیر "فضای کسب و کار" مطرح می‌شود. هرچه میزان مقررات دولت بیشتر، عدم انعطاف بازار کار بیشتر، مهارت نیروها در بازار کار کمتر و هزینه‌های واردات تجهیزات بیشتر باشد، شیب منحنی عرضه بیشتر خواهد بود. وقتی عرضه نمی‌تواند همپای تقاضا افزایش یابد، قیمت‌ها افزایش می‌یابد و تورم ایجاد می‌شود (Collier, et al . 2009).

در این وضعیت مشکل در اقتصاد از آنجایی شروع می‌شود که دولت به عنوان متولی در اقتصاد وارد شده و با دستکاری‌های مصنوعی خود در مکانیزم تعیین قیمت بازاری دخالت کرده و آنها را پایین نگه می‌دارد. پایین نگه داشتن مصنوعی قیمت‌ها توسط دولت از طریق واردات کالاهای مصرفی ارزان قیمت صورت می‌گیرد. با تقسیم اقتصاد به دو بخش "قابل تجارت" و "غیرقابل تجارت" می‌توان توضیح داد که این اقدام دولت نه تنها موجب مهار تورمی نمی‌شود بلکه آن را از بخش قابل تجارت به بخش غیرقابل تجارت انتقال می‌دهد. با واردات کالاهای مصرفی ارزان قیمت تولیدکنندگان داخلی در بخش صنعت به خاطر عدم توانایی شرکت در این رقابت ناعادلانه از بازار داخلی حذف شده، چرا که تولید داخلی با نهاده‌های تولید گران قیمت، دیگر صرفه اقتصادی نخواهد داشت. بنابراین با توقف تولید در بخش قابل تجارت که عمدتاً بخش

۱ - Coe et al

۲ - Crowding out

صنعت و کشاورزی است، منابع سرمایه‌ای به سمت بخش غیرقابل تجارت که توانایی واردات برای این قبیل کالاها از اساس وجود ندارد، هدایت شده و تقاضا برای این قبیل کالاها که عمدتاً بخش مسکن و زمین است افزایش می‌یابد؛ چرا که با افزایش تقاضای ناشی از افزایش درآمدهای نفتی افزایش تقاضا و سپس افزایش قیمت کالاهای قابل تجارت را می‌توان با واردات مهار کرد. اما پوشش افزایش تقاضا در بخش‌های غیرقابل تجارت با واردات میسر نبوده بنابراین تحت چنین شرایطی قیمت این کالاها مثل زمین، مسکن و خدمات رو به افزایش می‌گذارد و منابع مالی و سرمایه‌ای از دیگر بخش‌ها را به خود جذب می‌کند. جذب سرمایه توسط این بخش‌ها تقاضای سفته‌بازی در آنها را افزایش داده و باعث افزایش غیرحقیقی و سریع قیمت می‌شود. بنابراین بیماری هلندی از دو کانال بخش‌های "قابل تجارت" و "غیر قابل تجارت" به اقتصاد انتشار می‌یابد.

۴- مدیریت درآمدهای نفتی: تجربه سایر کشورها

یکی از مسائل مهم در عملکرد بهینه و مدیریت صحیح درآمدهای نفتی، بررسی تجربه دیگر کشورهای جهان در این زمینه می‌باشد. اکثر کشورهای دارای منابع طبیعی و بخصوص نفت با دو چالش روبرو هستند. اول پایان‌پذیر بودن ذخایر نفت و دوم نیز نوسانات قیمت نفت که درآمدهای نفتی را تحت تأثیر قرار داده و اقتصاد را با بی‌ثباتی روبرو می‌کند. یکی از انتخاب‌های بسیار پرطرفدار، جهت مقابله با نفرین منابع استفاده از صندوق‌های ثروت ملی^۱ (SWF) است (Dixon and Monk, 2011, 1). بررسی تجربه سایر کشورها نیز نشان می‌دهد که اکثر این کشورها در این شرایط، از صندوق‌های ثروت ملی جهت مدیریت بهینه درآمدهای نفتی استفاده می‌کنند. لذا در این قسمت ابتدا به فلسفه تشکیل این صندوق‌ها پرداخته می‌شود و سپس مثال‌هایی در این زمینه آورده می‌شود.

صندوق ثروت ملی با اهداف گوناگون از جمله حفظ اقتصاد از آثار بیماری هلندی، انتقال سرمایه به نسل‌های بعدی، ایجاد قاعده مالی مناسب، ثبات اقتصادی و ثبات بودجه تشکیل شده و بیشتر کشورهای دارای نفت، جهت جلوگیری از بیماری هلندی، جلوگیری از کاهش درآمد

دولت با کاهش درآمدهای نفتی، استقلال بودجه دولت از درآمدهای نفتی و افزایش نظارت بر دارایی‌های نفتی راه‌اندازی این صندوق‌ها را در دستور کار خود قرار داده‌اند (Sovereign Wealth Funds Institute, 2015).

صندوق‌های ثروت ملی که منابع مالی آنها از نفت و گاز تأمین می‌شود، ابزاری مؤثر جهت مدیریت شفاف‌تر درآمدهای نفتی، کاهش اثر نوسانات درآمدهای نفت و گاز و جداکننده مخارج و هزینه‌ها از درآمدها می‌باشند (Aoun and Boulanger, 2015, 4). طبق طبقه‌بندی که مؤسسه صندوق ثروت ملی^۱ انجام داده است، صندوق‌های ثروت ملی به ۵ طبقه تقسیم می‌شوند که عبارتند از:

۱- صندوق تثبیت کننده^۲: ایجاد ثبات اقتصادی و رفع اثر نوسانات قیمت نفت (شیلی، روسیه)؛

۲- صندوق توسعه استراتژیک^۳: ایجاد توسعه و افزایش درآمد ملی (سنگاپور، امارات متحد عربی)؛

۳- صندوق پس‌انداز^۴: حفظ ارزش درآمدها برای نسل آینده؛

۴- صندوق ذخایر بازنشستگی^۵: تسهیل ذخایر دولتی برای تطابق با رشد سریع مصارف بازنشستگی عمومی در سال‌های پیش رو و همچنین پشتیبانی از مدیریت بلندمدت درآمدهای نفتی (نروژ)؛

۵- صندوق سرمایه‌گذاری ذخایر^۶: با هدف ذخیره منابع برای استفاده در آینده، سرمایه‌گذاری در بازارهای مالی (نروژ، آلاسکا، کویت).

لازم به ذکر است که در حدود ۶۰ درصد از منابع مالی این صندوق‌ها در جهان از طریق پول نفت و گاز تأمین می‌شود و ۷۷ درصد از آنها نیز در خاورمیانه و آسیا قرار گرفته است (نمودارهای

۱ - Sovereign Wealth Funds Institute

۲ - Stabilization Funds

۳ - Strategic Development SWF

۴ - Savings / Future Generations Funds

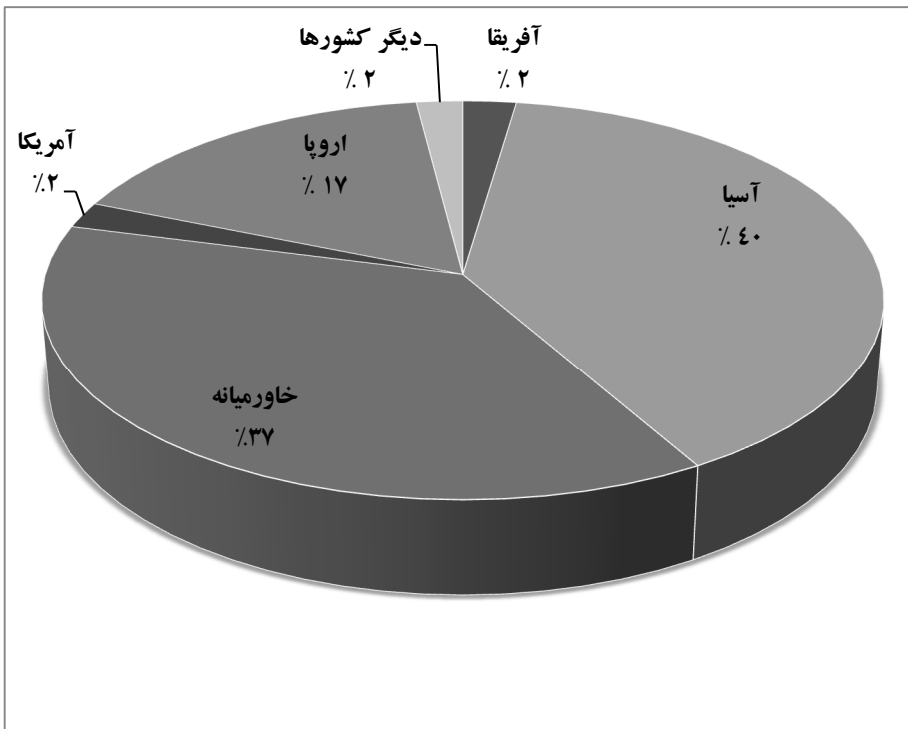
۵ - Pension Reserve Funds

۶ - Reserve Investment Funds

۲ و ۳).

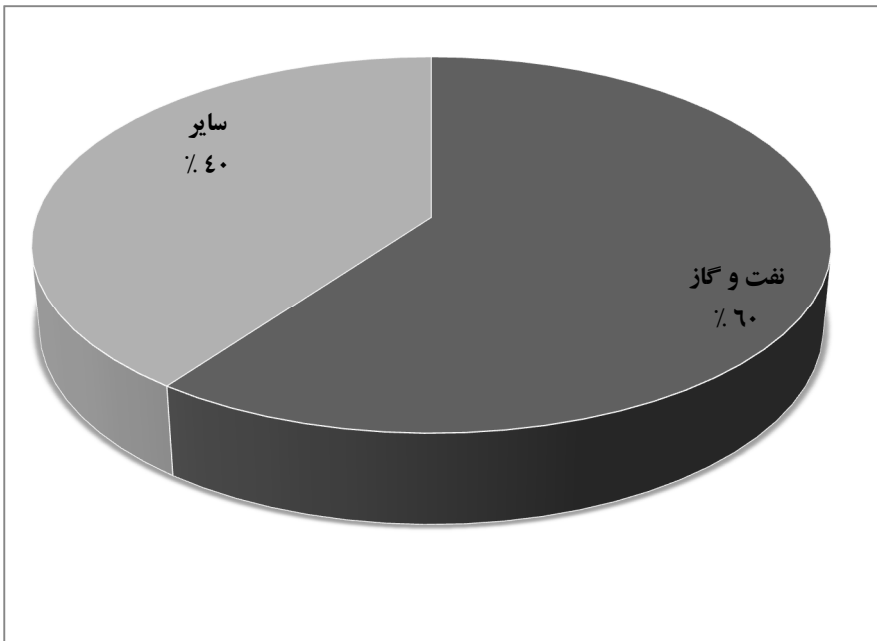
از حدود ۷۸ صندوقی که مؤسسه ثروت صندوق ملی در آگوست ۲۰۱۵ فهرست کرده است، ۴۵ صندوق بر پایه نفت و گاز تأسیس شده‌اند که از این میزان نیز ۶۲ درصد بعد از سال ۲۰۰۰ بوجود آمده‌اند. این توسعه در ایجاد صندوق‌ها را می‌توان با افزایش قیمت نفت نیز مرتبط دانست. همانطور که نمودار ۴ نیز نشان می‌دهد با افزایش سریع قیمت‌های نفت بین ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۴ تأسیس صندوق‌های نفتی نیز افزایش پیدا کرده است.

نمودار ۲: سهم پول نفت و گاز در تأمین مالی SWF نمودار



منبع: (Sovereign Wealth Funds Institute, 2014)

نمودار ۳: توزیع جغرافیایی صندوقهای ثروت ملی در جهان

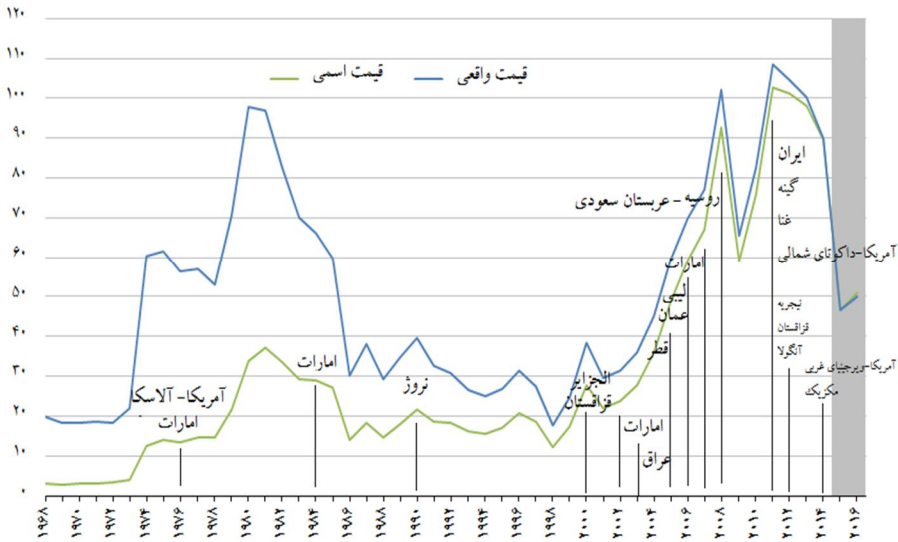


منبع: (Sovereign Wealth Funds Institute, 2014)

در واقع کشورها با افزایش قیمت نفت و به دنبال آن افزایش درآمدهای نفتی، از صندوقهای ثروت ملی به عنوان ابزاری جهت هدفمند کردن مازاد مالی و تجاری خود و همچنین سرمایه گذاری در بلندمدت، استفاده کردند. کشورهای صادرکننده نفت و گاز بدنبال هجوم ارز قابل توجه، برای ایجاد تعادل بین ظرفیت عرضه اقتصاد و جذب پول، از صندوقهای ثروت ملی کمک گرفتند تا درآمدها را مدیریت کنند. این صندوقها در سطح بین المللی نیز تأثیر قابل توجهی بر وضعیت مالی جهانی داشتند (Aoun and Boulanger, 2015, 6).

نمودار (۴) - قیمت نفت و تأسیس صندوق‌های ثروت ملی بر پایه نفت و گاز در کشورهای مختلف

دلار در هر بشکه



EIA Short-Term Energy Outlook, August 2015, Sovereign wealth funds institute, august 2015

صندوق‌های ثروت ملی که اغلب به عنوان صندوق‌های سرمایه‌گذاری عمومی هستند در درجه اول اهداف اقتصاد کلان را دنبال می‌کنند. این صندوق‌ها کشورهای صادرکننده نفت را قادر به مقابله با نوسانات بالای درآمدهای نفتی کرده و اثرات بیماری هلندی در کوتاه مدت را به حداقل رسانده و در بلند مدت نیز درآمدهای مالی برای نسل‌های آینده، به خصوص هنگامی که ذخایر نفت رو به اتمام است، خواهند داشت. همچنین صندوق‌ها کمک می‌کنند تا استفاده از درآمدهای نفتی شفاف‌تر باشد.

بسیاری از کشورهای صادرکننده نفت "صندوق تثبیت‌کننده درآمد" ایجاد کرده‌اند تا زمانی که قیمت نفت از حد آستانه‌اش بالاتر رفت، یا زمانی که قیمت پایین‌تر از قیمت حداقل از پیش تعریف شده بود، یک منبع درآمدی برای آنها باشد. ثبات درآمدهای دولت و کاهش نوسانات و عدم اطمینان مربوط به صادرات نفت خام، به جلوگیری از هر گونه اختلال در برنامه سرمایه‌گذاری دولتی و جذب سرمایه‌گذاری‌های جدید کمک می‌کند. ریموند (۲۰۰۹) معتقد

است که این اصل ساده، زمان تشخیص اینکه تغییرات قیمت گذرا یا دائمی است، در پیاده‌سازی پیچیده می‌شود. بسیاری از کشورها از صندوق‌های تثبیت‌کننده استفاده می‌کنند. به عنوان مثال کشور شیلی دارای "صندوق ثبات اقتصادی و اجتماعی"^۱، و کشورهای ایران، روسیه، مکزیک و ترکمنستان دارای صندوق تثبیت نفت می‌باشند. از آنجایی که این کشورها منبع درآمدی نامطمئن و بی‌ثبات دارند، این صندوق‌ها تمایل به اتخاذ استراتژی‌های سرمایه‌گذاری شبیه به آنچه که بانک‌های مرکزی اعمال می‌کنند، دارند. این نقش ضد سیکلی که در ارتباط با قیمت‌های جهانی نفت است برای اقتصادهایی که وابستگی زیادی به بخش هیدروکربن دارند، اساسی و بنیادی می‌باشد.

صندوق‌های پس‌انداز برای کمک به نسل‌های آینده، به نوبه خود عدالت بین نسلی را حفظ می‌کنند. منابع مالی این صندوق‌ها به طور منظم توسط یک درصد ثابت از درآمد نفت تأمین می‌شود و در دارایی‌های مالی در بازارهای بین‌المللی سرمایه، سرمایه‌گذاری می‌شوند. صندوق‌های کشورهای امارات^۲، لیبی و روسیه^۳ از این نوع می‌باشند. شاخصه این صندوق‌ها که انعطاف‌پذیری بالا و افق سرمایه‌گذاری‌های بلند مدت است، به آنها اجازه می‌دهد تا در سرمایه‌گذاری‌های پرخطر درگیر شوند.

در نهایت، برخی صندوق‌های ثروت ملی به دنبال اهداف توسعه‌ای و همچنین تخصیص منابع برای بلندمدت، پروژه‌های اجتماعی و اقتصادی با اهمیت استراتژیک برای اقتصاد داخلی و توسعه صنعتی می‌باشند. به عنوان مثال کشورهای ایران (صندوق توسعه ملی)^۴ و امارات متحده عربی (مبادله)^۵ دارای صندوق توسعه می‌باشند. صندوق‌های توسعه قسمتی از ثروت ملی را مدیریت می‌کند و در غیاب بازارهای مالی پیشرفته داخلی، تأمین مالی سرمایه‌گذاری داخلی را بر عهده دارد (Raymond, 2009).

به طور کلی، صندوق‌های ثروت ملی در کشورهای دارای منابع طبیعی و بخصوص نفت با

۱ - Economic and Social Stabilization Fund

۲ - Abu Dhabi Investment Authority

۳ - National Wealth Fund

۴ - National Development Fund

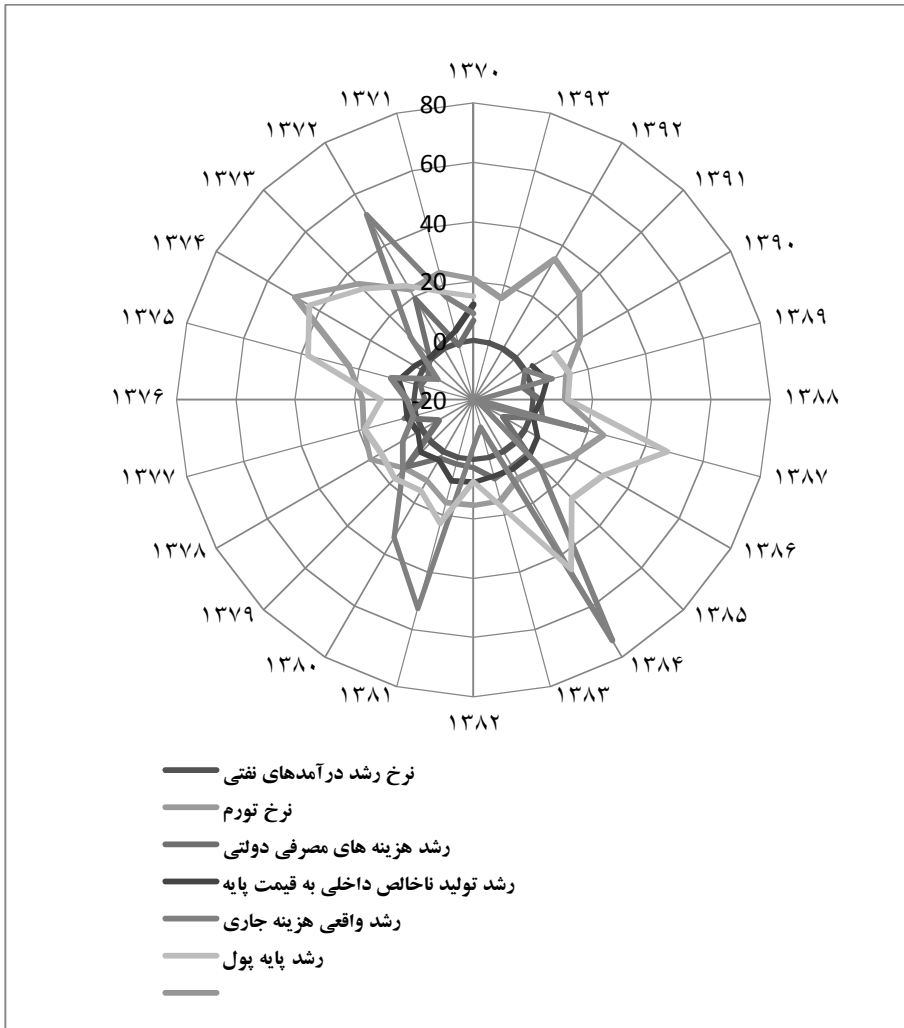
۵ - Mubadala

اهداف متعددی تأسیس شده‌اند: صندوق‌های ثبات و پس‌انداز (جمهوری آذربایجان، بوتسوانا، ترینیداد، توباگو و نروژ)؛ پس‌انداز و بازنشستگی (استرالیا)، ثبات، پس‌انداز و توسعه (قزاقستان). این صندوق‌ها در زمان آغاز به کار خود، اغلب شروع به سرمایه‌گذاری در دارایی‌های کم‌خطر (مانند اوراق قرضه) می‌کنند و سپس به تدریج به سمت تنوع در دارایی‌های جایگزین مانند املاک و مستغلات، صندوق‌های تأمین، سهام خصوصی و یا زیرساخت می‌روند. این الگویی است که در صندوق ثروت ملی نروژ نیز به تصویب رسیده است.

۵- نگاهی بر مدیریت درآمدهای نفتی در ایران و آسیب‌شناسی آن

در اقتصاد ایران، درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز نقش قابل ملاحظه‌ای در بودجه دارد. منابع نفتی مورد استفاده در بودجه روندی فزاینده داشته به طوری که این منابع از ۷۵ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۰ به بیش از ۶۸۴ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ افزایش یافته است. البته به صورت طبیعی منابع عمومی کشور نیز در این دوران افزایش یافته است، به طوری که این منابع از ۱۴۲ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۰ به ۱۴۴۲ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۱ رسیده است.^۱ سهم نفت در تأمین منابع عمومی کشور نیز دارای نوسان بوده است به نحوی که در سال ۱۳۸۰ این سهم ۵۳ درصد بوده است و در سال ۱۳۹۱ به ۴۷ درصد رسیده است.

نمودار ۵: همبستگی متغیرهای اقتصادی منتخب با نرخ رشد درآمدهای نفتی



منبع: محاسبات پژوهش بر اساس آمارهای مرکز آمار ایران

بعد از سقوط قیمت‌ها به کمتر از ۱۰ دلار در اواسط دهه ۱۳۷۰ و تحت تأثیر قرار گرفتن برنامه‌های بودجه‌ای و عمرانی که تا حدود زیادی متوقف شدند، افتتاح حساب ذخیره ارزی جهت تعدیل فشارهای حاصل از نوسان قیمت نفت بر اقتصاد ملی در برنامه سوم توسعه به عنوان سازوکاری مطرح شد تا دولت بتواند در برابر نوسانات قیمت نفت تعادل اقتصادی خود را حفظ

کند. با فعال شدن حساب ذخیره ارزی، برداشت از منابع نفتی محدود و سهم آن در تأمین منابع عمومی تا سال ۱۳۸۴ روند نزولی به خود گرفته و تا ۴۳ درصد کاهش می‌یابد. از سال ۱۳۸۴ علاوه بر افزایش نسبی قیمت نفت، برداشت از حساب ذخیره ارزی نیز با روند فزاینده‌ای مواجه می‌شود به طوری که این برداشت‌ها از ۴۹ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ به ۱۵۹ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۷ رسیده و براساس این سهم نفت در تأمین منابع عمومی تا ۶۵ درصد در سال ۱۳۸۵ و ۵۶ درصد در سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است.

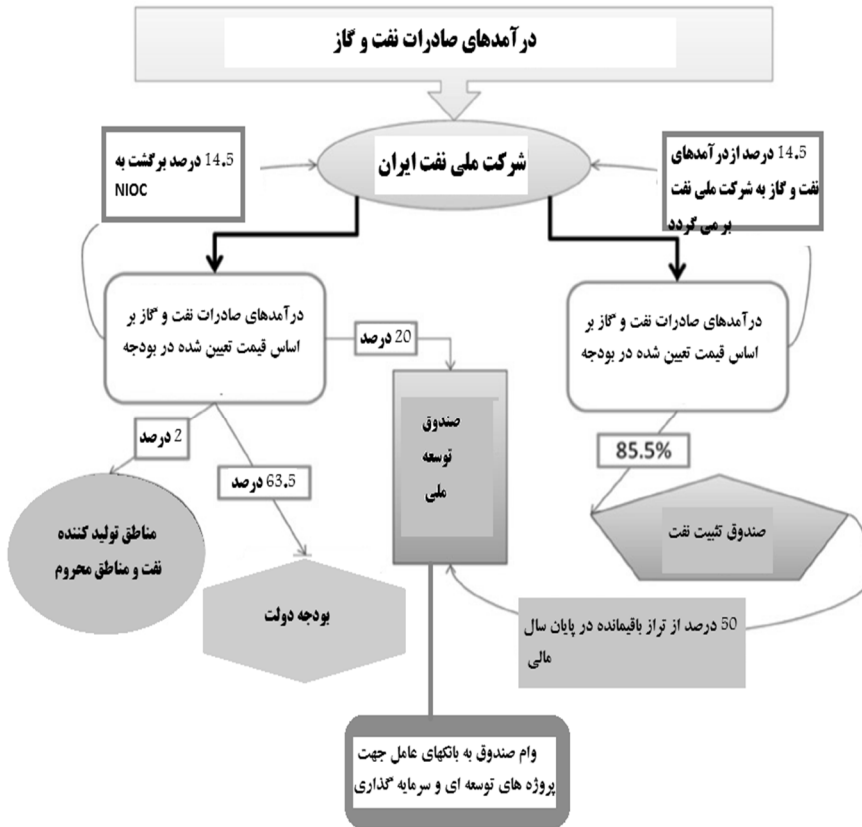
نمودار (۶) - تجربه ایران در زمینه مدیریت درآمدهای نفتی



در واقع مهمترین اهدافی که با افتتاح حساب ذخیره ارزی مورد نظر سیاستگذاران بود، یعنی کاهش نوسانات جدید در بودجه دولت، جلوگیری از بزرگ شدن دولت و گسترش بی‌رویه بودجه دولت در شرایط بهبود درآمدهای نفتی، کاهش وابستگی دولت به درآمدهای حاصل از صادرات نفت و تقویت امکان بهره‌برداری بخش غیردولتی از درآمدهای مازاد حاصل از صادرات نفت، چندان محقق نمی‌شود. از طرف دیگر، حساب ذخیره ارزی تا پیش از منحل شدن هیئت امنا در اردیبهشت ۱۳۸۷، توانست تأثیر مثبتی بر شاخص‌های کلان اقتصادی نیز از خود

نشان دهد، از این رو تغییری در شیوه عملکردی حساب رخ داد.

نمودار (۷) - الگوریتم مدیریت درآمدهای نفت و گاز

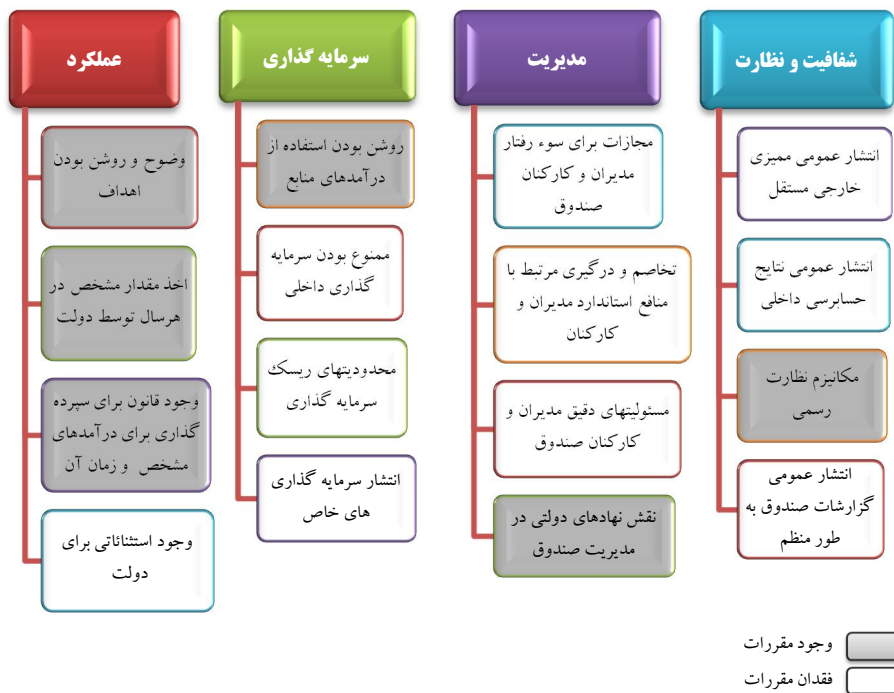


با توجه به عدم کارآیی حساب ذخیره ارزی در تخصیص منابع و سرمایه‌ها، به موجب سیاست‌های کلی برنامه پنجم ابلاغ شده توسط مقام معظم رهبری، در سال ۱۳۸۹ حساب ذخیره

۱- یکی از اهداف ایجاد حساب ذخیره ارزی، ایجاد ثبات و پایداری اقتصاد بود که در سال ۸۴ با مداخله گسترده دولت این هدف محقق نشد. همچنین منابع این حساب می‌توانست در بودجه و بصورت منظم تخصیص یابد اما از بودجه خارج شد و منابع آن به روش غیرکارآمدی تخصیص یافت. لذا با توجه به عدم تحقق اهداف مورد انتظار از حساب ذخیره ارزی، این حساب در تخصیص منابع و سرمایه‌ها با عدم کارایی مواجه شد.

ارزی با «صندوق توسعه ملی» جایگزین شد. این صندوق بر اساس نظر دولت به صورت مؤسسه عمومی و غیردولتی، با واریز حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل شده است (نمودار ۷). کمک به ثبات رشد اقتصادی، تثبیت درآمدهای نفتی دولت و کاهش وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی و همچنین توجه به ثروت‌های ماندگار برای نسل آینده به عنوان اهداف اصلی صندوق می‌باشد. با تصویب ایجاد صندوق توسعه ملی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم و اجرای آن از سال ۱۳۸۹ و همچنین با کاهش شدید منابع حساب ذخیره ارزی ملاحظه می‌شود که روند استفاده از منابع نفتی در تأمین منابع عمومی کشور طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱ تا حدودی کنترل شده است. به طوری که سهم نفت در منابع عمومی ۳۸ و ۴۷ درصد بوده است. البته خارج کردن بخش غیرنقدی (جمع‌ی - خرجی) واگذاری سهام شرکت‌های دولتی از سرجمع منابع و مصارف بودجه عمومی در سال ۱۳۹۱ باعث شده است تا رقم کل اعتبارات عمومی کاهش یافته و سهم نفت در تأمین منابع عمومی افزایش یابد. افزایش نرخ برابری دلار در سال ۱۳۹۱ نیز عامل دیگری در افزایش سهم نفت در سال یادشده در مقایسه با سال ۱۳۹۰ است. اما صندوق در برخی مأموریت‌های خود مانند ارائه تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور به توفیق چندانی دست نیافته است. در شکل زیر معیارهای مدیریت بهینه درآمدهای ارزی از طریق صندوق توسعه مشخص شده است.

نمودار(۸)- الگوی مدیریت بهینه درآمدهای ارزی از طریق صندوق توسعه ملی



برای ارتقای استفاده و حفاظت از درآمدهای منابع نفت و گاز، به استانداردهای نظارتی نیاز می‌باشد. همانطور که در شکل ۳ نیز نشان داده شده است، معیارهایی که در مستطیل‌های سفید قرار دارند، شکاف نظارتی و مقرراتی در حاکمیت صندوق توسعه ملی ایران را نشان می‌دهند. در واقع از ۱۶ معیار ذکر شده فقط شش معیار دارای قاعده‌مندی و نظارت می‌باشد. لذا با توجه به شرایط نهادی و ساختاری حاکم بر اقتصاد ایران برای مدیریت بهینه درآمدهای نفتی از طریق صندوق توسعه ملی پیش‌نیازهایی لازم است که در قسمت بعد به آن اشاره خواهد شد.

۶- الگوی پیشنهادی مدیریت درآمدهای نفتی

همانطور که در قسمت‌های قبل توضیح داده شد در اغلب اقتصادهای نفتی، با افزایش قیمت نفت و به دنبال آن افزایش درآمدهای نفتی و همچنین افزایش ارزش صادرات نفتی دولت، پدیده شوم نفرین منابع و بیماری هلندی پدیدار گشته و اقتصاد با نوساناتی مواجه می‌شود. بررسی تجربه

کشورهای صادرکننده نفت نشان داد که تأسیس صندوق توسعه ملی ابزاری مؤثر جهت مدیریت بهینه درآمدهای نفتی و اصلاح‌کننده متغیرهای اقتصاد کلان در بسیاری از کشورهای تولیدکننده نفت بوده است. مطالعات پژوهشی نیز مؤید این نکته بوده و نشان داده است که ایجاد صندوق توسعه ملی بر پایه نفت، تورم و نوسان اقتصاد کلان را کاهش می‌دهد (Shabsigh and Ilahi, 2007). اما نکته‌ای که باید به آن توجه شود آن است که صندوق‌های نفتی به تنهایی نمی‌توانند باعث بهبود مدیریت منابع نفتی شوند (Davis et al, 2001).

یکی از چالش‌هایی که این صندوق‌ها با آن روبرو هستند عملکرد آنها در حوادثی مانند شوک‌های خارجی و فشار مالی است که مدیریت صندوق را نیز با چالش مواجه می‌کند. زمانی که قیمت نفت با کاهش روبرو شد، درآمد کشورهای تولیدکننده نفت نیز پایین آمده به نحوی که درآمد کشورهای اوپک در سال ۲۰۱۵ به حدود ۳۷۵ میلیارد دلار رسید. قیمت نفت از ژوئن تا دسامبر ۲۰۱۴ با ۶۰ درصد کاهش روبرو شد (از ۱۱۵ دلار به ۴۶ دلار در هر بشکه). کاهش قیمت‌ها موجب شد تا بیشتر کشورهای صادرکننده نفت قادر نباشند مخارج عمومی‌شان را پوشش دهند. بنابراین به بودجه این کشورها فشار قابل توجهی وارد شده و نتوانستند به هدفشان که توسعه زیرساخت‌ها و رشد تقاضای اجتماعی بود پاسخ دهند. طبق پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول بسیاری از این کشورها در سال ۲۰۱۵ با کسر بودجه مواجه خواهند شد. در بین کشورهای خلیج فارس پیش‌بینی می‌شود که عربستان کسری ۳۹ میلیارد دلاری داشته باشد اما کاهش درآمدهای نفتی نمی‌تواند تهدید فوری برای این کشور مانند سایر کشورهای حوزه خلیج فارس بوجود آورد و این به دلیل ذخایر مالی قابل توجه عربستان در ۱۰ سال گذشته می‌باشد. اما چند کشور تولیدکننده نفت به مقدار زیادی از کاهش قیمت نفت تأثیر گرفته و از ذخایر صندوق توسعه ملی خود جهت پوشش اثرات منفی کاهش قیمت نفت، استفاده کردند؛ چرا که این کشورها وابستگی زیادی به صادرات نفت داشتند. به عنوان مثال کشور روسیه که به دلیل تحریم غرب، ضعیف شده بود در مقابل کاهش ناگهانی قیمت نفت بلافاصله رشد منفی پیدا کرد و در سال ۲۰۱۵ رشد ۳- درصد را تجربه کرد (IMF, 2015). این باعث شد تا چندین بانک روسیه و شرکت‌های فعال در بخش انرژی مانند روس نفت و نواتک^۱ از صندوق رفاه ملی^۱

ملی^۱ درخواست حمایت کنند. به طور مشابه، قزاقستان نیز در ماه نوامبر گذشته پرداخت سالانه ۳ میلیارد دلار بین سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۷ از صندوق ملی برای حمایت از اقتصاد را اعلام کرد. در ایران نیز این اتفاق تکرار شده و مجلس ایران نیز مجوز استفاده از ۴۸ میلیارد دلار از صندوق توسعه ملی را جهت جبران سقوط درآمدهای نفتی صادر کرد.

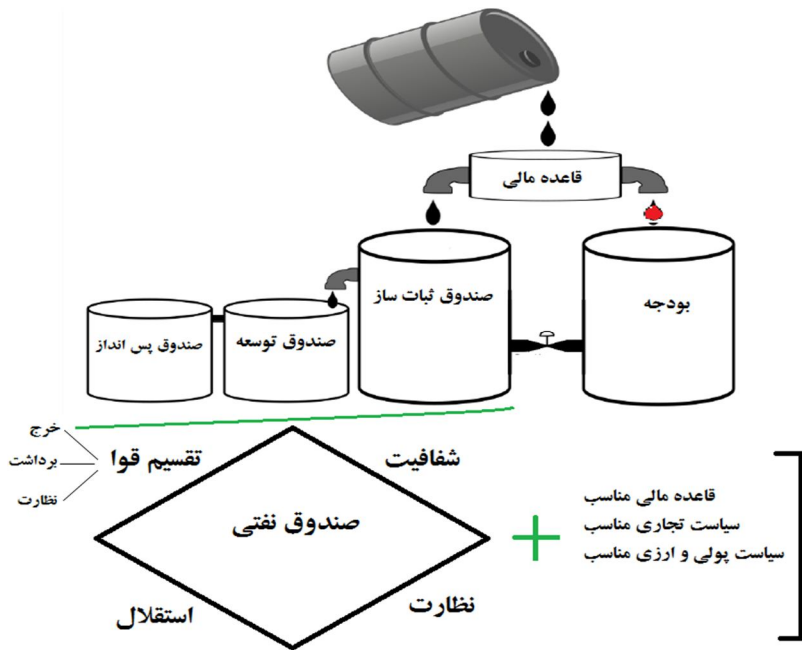
بنابراین، عملکرد صندوق‌های ثروت ملی برای ایجاد ثبات در اقتصاد، با سقوط قیمت نفت خام از ژوئن ۲۰۱۴ با بحران روبرو شد. برخی مطالعات اثر بخشی صندوق‌های ثروت ملی را به عنوان ابزاری برای ثبات اقتصادی بررسی کرده‌اند. به عنوان مثال مطالعه دیویس و همکاران (۲۰۰۱) نشان می‌دهد که هزینه‌های دولت در شیلی، کویت و نروژ با نوسانات قیمت منابع همراهی نمی‌کند. اما مطالعه‌ای دیگر نشان می‌دهد که مخارج دولت عمان با قیمت نفت بسیار همراه می‌باشد (Fasano, 2000). مطالعه‌ای دیگر نشان می‌دهد که صندوق تثبیت بخش غیر نفتی به جبران کسری تراز مالی کمک کرده و بدهی بخش غیر دولتی را کاهش می‌دهد. همچنین این مطالعه نشان می‌دهد که ثبات قواعد مدیریت صندوق یکی از عوامل کلیدی برای موفقیت اقتصاد می‌باشد (Bagattini, 2011). پژوهشی دیگر بیان‌کننده این مطلب است که کشورهایی که صندوق توسعه ملی (از نوع صندوق تثبیت) را تأسیس کرده‌اند، نسبت به کشورهایی که فاقد این ابزار هستند، نوسان کمی در مخارج خود دارند (Sugawara, 2014).

لذا حتی اگر ارزیابی این مطالعات نیز در اثبات این مطلب که صندوق‌های ثروت ملی به عنوان ابزاری برای ثبات اقتصادی هستند، صحیح باشد اما اقدام اخیر بسیاری از کشورهای نفتی عکس این مطلب را نشان می‌دهد. صندوق تثبیت نفت ایران در ابتدا برای کمک به توسعه بخش خصوصی تأسیس شد اما اغلب مخارج دولت را و یا کسر بودجه را تأمین کرده است (سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷).

بنابراین موفقیت یک صندوق توسعه ملی به اراده سیاسی و وجود یک توافق گسترده میان نهادهای سیاسی و اقتصادی در مورد ایجاد این صندوق و سیاست‌های مالی در بلند مدت مرتبط می‌باشد (Baude, 2012). بنابراین صندوق توسعه ملی یک ابزار مؤثر مدیریت درآمدهای نفتی خواهد بود؛ اگر با انضباط مالی دقیق، استقلال، پاسخگویی مدیریت، با شفافیت بالا در مورد

روش مدیریت و تخصیص درآمد همراه باشد (Raymond, 2009).

نمودار (۹) - الگوی مدیریت بهینه درآمدهای نفتی



بنابراین همانطور که در الگوی فوق (نمودار ۹) نشان داده شده است، جهت مدیریت بهینه درآمدهای نفتی مجموعه‌ای از ابزارهای سیاستی که صندوق منابع نفتی یکی از آن ابزارهاست، نیاز می‌باشد. نکته مهمی که در طراحی این الگو باید لحاظ شود لزوم وجود "قاعده مالی" مناسب است. به عنوان مثال همانطور که در سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری نیز در مورد نفت اشاره شده است یکی از راهکارهای مدیریت درآمدهای نفتی، استقلال بودجه جاری دولت از نفت می‌باشد. بدین ترتیب درآمد حاصل از نفت با برنامه‌ریزی منسجم به پروژه‌های زیرساخت و ماندگار کشور باید اختصاص یابد. بنابراین با تدوین قاعده مالی مناسب، بودجه از درآمدهای نفتی مستقل می‌شود. همچنین افزایش استقلال صندوق و فراقوه‌ای بودن آن در

برداشت و هزینه کرد منابع صندوق، به عنوان یک قاعده مالی مورد توجه قرار بگیرد. همچنین با توجه به موارد یادشده در قسمت‌های قبل، قاعده مالی‌ای تنظیم شود تا نقش تثبیت‌کنندگی، توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری صندوق تفکیک و شفاف شود. پیشنهاد می‌گردد جهت جلوگیری از ورود نوسانات قیمتی به بودجه ابتدا با توجه به اهداف اقتصادی کشور، صندوق ثبات‌ساز به همراه قاعده مالی مناسب ایجاد گردد و سپس صندوق توسعه با هدف واردات تکنولوژی از طریق جذب سرمایه‌گذاری خارجی و واردات کالای سرمایه‌ای از طریق تسهیلات برای واردات کالای سرمایه‌ای، تشکیل گردد. جهت مؤثر بودن اهداف صندوق توسعه، سیاست تجاری برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی و سیاست پولی و ارزی مناسب نیز همراه آن به اجرا درآید.

۷- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در اقتصادهای رانتیر که بر پایه درآمدهای بادآورده نفت، به بیماری هلندی و نفرین منابع دچار هستند، مدیریت درآمدهای نفتی نیز با مشکل روبرو می‌گردد. افزایش قیمت نفت منجر به افزایش ارزش صادرات نفتی دولت و به دنبال آن افزایش منابع ارزی بانک مرکزی گشته و چنانچه نقش نفت در بودجه پررنگ باشد، افزایش بودجه دولت را به همراه دارد. به دنبال این افزایش، تعهدات دولتی نیز افزایش می‌یابد و منجر به افزایش تقاضای کل می‌گردد. از طرف دیگر با افزایش ذخایر بانک مرکزی، پایه پولی و نقدینگی افزایش یافته و مجدداً تقاضای کل افزایش یافته و تورم ایجاد می‌گردد. کانال دیگری که از طریق آن افزایش درآمدهای نفتی بر اقتصاد تأثیر می‌گذارد، افزایش عرضه ارز و تأثیر بر واردات کالا می‌باشد. با افزایش عرضه ارز، نرخ ارز حقیقی کاهش یافته و واردات کالاهای مصرفی و واسطه‌ای افزایش می‌یابد. با افزایش واردات کالاهای مصرفی، رقابت‌پذیری بنگاه‌های تولیدی با کاهش مواجه شده و بدنبال آن تولید کالاهای قابل مبادله کاهش می‌یابد و با افزایش کالاهای واسطه‌ای نیز وابستگی بنگاه‌ها به کالای وارداتی افزایش می‌یابد؛ هر چند که اقتصاد ممکن است از طریق افزایش کالاهای واسطه‌ای و حتی صنعتی ورود تکنولوژی و افزایش بهره‌وری را تجربه کند.

لذا ورود درآمدهای نفتی به کشور چنانچه به صورت بهینه و حساب‌شده مدیریت نگردد، منجر به تورم، بیکاری و نوسانات اقتصادی می‌شود. اکثر اقتصادهای نفتی برای مدیریت بهینه درآمدهای نفتی، تأسیس صندوق‌های ثروت ملی (SWF) را در اولویت گذاشته‌اند. این

صندوق‌ها، برای استراتژی تخصیص دارایی‌ها فرآیندی را ایجاد می‌کنند که نه تنها ثبات و پس‌انداز برای نسل آینده ایجاد گردد بلکه بازگشت سرمایه‌گذاری و توسعه نیز حداکثر گردد. برخی از صندوق‌ها تغییر استراتژی داده و فقط سرمایه‌گذاری در خارج را در اولویت خود قرار داده‌اند. این تغییر استراتژی بیانگر آن است که این صندوق‌ها به عنوان یک بازیکن مالی در عرصه اقتصاد مطرح هستند. اما امروزه روندهای جدید استراتژی‌های تخصیص دارایی با نا اطمینانی نیز همراه می‌باشد. کاهش شدید قیمت نفت، مستقل نبودن صندوق‌های ثروت ملی، عدم شفافیت و نظارت چالش‌هایی است که این صندوق‌ها با آن مواجه هستند. لذا چنانچه پول نفت با قاعده مالی مناسب به صندوق ثروت ملی و بودجه کشور وارد گردد و صندوق‌های نفتی نیز با انضباط مالی دقیق، استقلال، پاسخگویی مدیریت، با شفافیت بالا در مورد روش مدیریت و تخصیص درآمد همراه باشند، مدیریت بهینه درآمدهای نفتی نیز به وقوع می‌پیوندد.

منابع

- ترکان، اکبر و فرنام، حامد (۱۳۹۱)، مدیریت منابع نفتی و تأمین مالی پروژه‌های نفتی، **گزارش راهبردی شماره ۱۵۶**، معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک.
- پناهی‌نژاد، هدی و شفیعی، سعیده (۱۳۹۰)، **مدیریت کارآمد درآمدهای نفتی و نقش صندوق توسعه ملی**، مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، صندوق توسعه ملی.
- ناظمان، حمید و حسکویی، مرتضی (۱۳۸۸)، تخصیص بهینه درآمدهای نفتی در قالب یک مدل تعادل عمومی پویا، **فصلنامه اقتصاد مقداری**، دوره ۶، شماره ۴، ص ۲۸ - ۱.
- مهرآرا، محسن و نیکی اسکویی، کامران (۱۳۸۵)، تکانه‌های نفتی و اثرات پویای آن بر متغیرهای کلان اقتصادی، **فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی**، شماره ۴۰، پائیز، ص ۳۲ - ۱.
- رحمانی، تیمور و گلستانی، ماندانا (۱۳۸۸)، تحلیلی از نفرین منابع طبیعی و رانت‌جویی بر توزیع درآمد کشورهای منتخب نفت‌خیز، **تحقیقات اقتصادی**، شماره ۸۹.
- صامتی، مجید و درجانی، نجمه (۱۳۹۲)، تأثیر وفور منابع طبیعی بر سیاست‌های مالی دولت در ایران طی دوره (۱۳۸۷-۱۳۵۷) با تأکید بر فرضیه نفرین منابع طبیعی، **فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی**، سال اول، شماره ۳، صفحات ۷۰-۵۳.
- کیمیجانی، اکبر و گرجی، ابراهیم و اقبالی، علیرضا (۱۳۹۳)، برآورد مدل جدیدی از سیکل‌های تجاری سیاسی، مورد مطالعه ایران، **فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی**، شماره ۷۱، تابستان ۱۳۹۳، ۳۴-۱.
- کیمیجانی، اکبر و کاوند، حسین و عباسی‌نژاد، حسین (۱۳۸۹)، فقدان استقلال بانک مرکزی و سلطه مالی دولت بر آن و حاکمیت درآمدهای نفتی بر هر دو، **فصلنامه نامه مفید**، (تأییدیه چاپ).

- Aoun , Marie-Claire and Quentin Boulanger, (2015), *The New Challenges for Oil-Based Sovereign Wealth Funds*, The French Institute of International Relations (Ifri) and OCP Policy Center .
- Baude, J., (2012), "Étude sur la création d'un fonds souverain en Nouvelle-Calédonie", Document de travail IEOM.
- Breisinger, Clemens and Schweickert, Rainer,(2009), *Managing Future Oil Revenues in Ghana*, An Assessment of Alternative Allocation Options . IFPRI Discussion Paper 00893.
- Bayramov, Vugar. (2013), *Managing Resource Revenues in Oil- Rich Countries: The Case of Azerbaijan*, Economic Policy Forum, Input Paper.
- Coe, D.T., E. Helpman and A.W. Hoffmaier(2008), "North-South R&D Spillovers", *IMF Working Paper* , No.144.
- Collier, Paul and Anthony J. Venables(2008), *Managing Resource Revenues: Lessons for Low Income Countries*, OXCarre Research Paper, No. 12, Oxford University.
- Collier, Paul and Frederick van der Ploeg and Anthony J. Venables(2009), *Managing Resource Revenues in Developing Economies*, Department of Economics, Oxford University.
- Davis, J.; Ossowski, R.; Daniel, J. and Barnett, S.(2001a), "Oil Funds: Problems Posing as Solutions?", *Finance and Development*, p.38.4.
- Dixon, Adam D. and Ashby H. B. Monk(2011), "What Role for Sovereign Wealth Funds in Africa's Development?", Oil-to-Cash Initiative Background Paper, Center for Global Development.
- Fasano, U.,(2000), "Review of the Experience with Oil Stabilisation and Saving Funds in Selected Countries", *IMF Working Paper*, WP/00/112.
- Gylfason, Thorvaldur(2001), "*Lessons from the Dutch Disease: Causes, Treatment and Cures*", Faculty of Economics and Business Administration, University of Iceland.
- Guido, Lorenzoni.(2009), "*A Theory of Demand Shocks*", MIT, Working Paper.
- Humphreys, Macartan and Martin E. Sandbu(2007), The Political Economy of Natural Resource Funds, Escaping the resource curse, digitalisiert durch: *IDS Luzern*, p 194.
- Kiwanuka , Maria (2012), Oil and Gas Revenue Management Policy, Ministry of Finance, *Planning and Economic Development*, p 7-8.
- Peersman, Gert And Lorenzo Pozzi(2007), "Business Cycle Fluctuations and Excess Sensitivity of Private Consumption", Bank of England, *Working Paper*, No. 335.
- Raymond, H.,(2009), "Les fonds souverains", *La Découverte*, p. 76-92.
- Saez, Francisco J. and Luis A. Push (2007), "*Trade Shocks and Aggregate Fluctuation in an Oil-Export Economy*", Department of Economic, Universidad Complutense de Madrid, Working Paper.
- Shabsigh, G. and Ilahi, N.,(2007), "Looking Beyond the Fiscal: Do Oil Funds Bring Macroeconomic Stability?", *IMF Working Paper*, WP/07/96.

- Sugawara, N.,(2014), “From Volatility to Stability in Expenditure: Stabilization Funds in Resource-Rich Countries”, *IMF Working Paper*, No 43.
- (2014), *Oil Stabilization Fund and the National Development Fund of Iran*, Revenue watvh, Vale Columbia Center,on Sustainable International Investment,p : 4.
- IMF publication and data(2015)