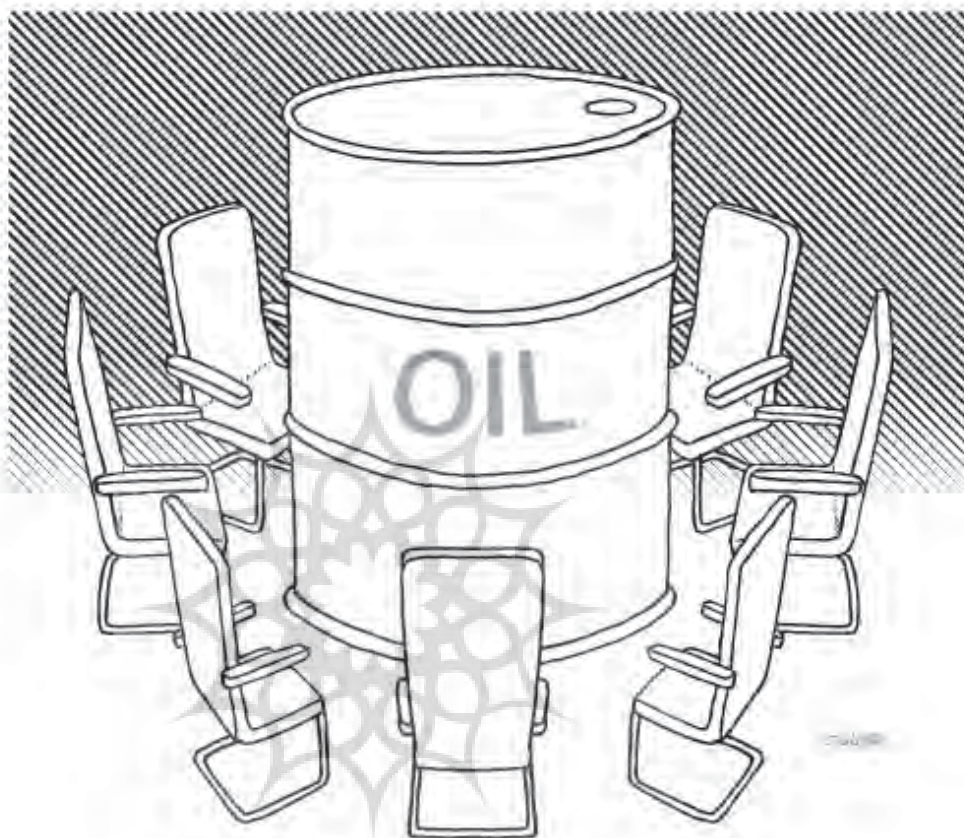


نقش نهادهای مالی در مدیریت درآمدهای نفتی

منبع: صندوق بین‌المللی پول

ترجمه و تلخیص: سیدحسین علوی لنگرودی



مقدمه

مالی پروار شده توسط نفت به دنبال خواهد داشت.

هم‌اکنون دولتمردان و سیاستگذاران عرصه‌های مالی و اقتصادی در کشورهای تولیدکننده نفت در برابر آزمون بزرگ و حساسی قرار گرفته‌اند و باید برای موفقیت در این آزمون، سیاست‌ها و برنامه‌های مدون و هدفمندی را برای هدایت درآمدهای سرشار نفتی به سمت بخش‌های غیرتورم‌زا و مولد به مرحله اجرا درآورند. نقش نهادهای مالی و پولی در به ثمر نشستن این تلاش‌ها و برنامه‌ها، انکارناپذیر و حیاتی است. در بسیاری از کشورهای تولیدکننده نفت، سازمان‌های ویژه‌ای با هدف مدیریت بر دلارهای نفتی پدید آمده‌اند که وظیفه اصلی آنها جلوگیری از وارد آمدن ضربات تورمی ناشی از هجوم درآمدهای نفتی به اقتصاد ملی و متمرکز کردن تلاش‌ها و اقدامات در راستای مصرف بهینه و قاعده‌مند درآمدهای نفتی در قالب برنامه‌های توسعه‌ای و رفاهی است.

کشورهای تولیدکننده نفت (OPCs) در سال‌های اخیر از قیمت‌های بالا و بی‌سابقه نفت بهره‌مند شده‌اند و توانسته‌اند با استفاده از آن وضعیت اقتصادی خود را در عرصه‌های بین‌المللی بهبود بخشند. میانگین قیمت هر بشکه نفت از ۱۸ دلار در سال ۱۹۹۹ به بیش از ۵۳ دلار در سال ۲۰۰۵ و ۷۰ دلار در سال ۲۰۰۶ افزایش یافت و هم‌اکنون به بیش از ۱۲۰ دلار رسیده است و انتظار می‌رود در سال‌های آتی نیز به روند صعودی خود ادامه دهد. با این حال، افزایش درآمدهای نفتی کشورهای تولیدکننده نفت پیامدهای گوناگونی برای اقتصاد آنها داشته است. بالا رفتن قیمت نفت موجب بهبود چشمگیر وضعیت حساب جاری و تراز تجاری آنها شده و در عین حال، حجم عظیمی از نقدینگی را به درون مرزهای این کشورها سرازیر کرده است که اگر کنترل و مدیریت درستی بر آن اعمال نشود، نتایج خطرناکی را برای اقتصادهای

نهادهای مالی ویژه نفت

نهادهای مالی ویژه نفت (SFIs) با هدف مدیریت بهتر و هدفمندتر دولت‌ها بر درآمدهای نفتی در زمان اوج گرفتن قیمت نفت تاسیس می‌شوند و وظیفه دارند که علاوه بر کنترل و نظارت بر نحوه به کارگیری دلارهای حاصل از صادرات نفت، برنامه‌های مدونی را برای مدیریت درآمدهای مازاد بر نیاز پیشنهاد کنند. در برخی از کشورهای تولیدکننده نفت نیز نهادهای مالی ویژه با هدف بهبود بخشیدن به عامل شفافیت دخل و خرج دولت و برخی از ملاحظات سیاسی و قانونگذاران و تصمیم‌گیران بلندپایه کشورهای تولیدکننده نفت برخوردار بوده‌اند و دامنه نفوذ و تاثیرگذاری آنها در تصمیم‌گیری‌های کلان اقتصادی قابل توجه و بسیار بیشتر از سایر سازمان‌های مالی و پولی سنتی است.

چنین نهادهای مالی ویژه‌ای تحت عناوین گوناگون با اختیارات و مسئولیت‌های متنوع در اکثر کشورهای تولیدکننده نفت تاسیس شده‌اند که نمونه‌های بارز آن در قالب ایجاد صندوق‌های ذخیره ارزی در کشورهایمانند بحرین، عربستان سعودی، امارات متحده عربی، نیجریه، ایران، کویت، لیبی، مکزیک، عمان، ونزوئلا و قطر ملاحظه می‌شود. به رغم وجود تفاوت‌هایی چند در ماهیت و عملکرد این صندوق‌ها، همگی آنها در یک چیز با هم مشترک و همسو هستند و آن کمک به فرآیند مدیریت و کنترل ورود درآمدهای غیرقابل پیش‌بینی و سعودی نفت به درون اقتصادهای ملی و عمدتاً تک محصولی کشورهای تولیدکننده نفت است.

دوران طلایی نفت

واکنش کشورهای تولیدکننده نفت در قبال افزایش بی‌سابقه و مداوم قیمت‌های نفت در سال‌های اخیر در اغلب موارد مشابه بوده است. با این وجود، این کشورها از حیث برخورداری از عوامل گوناگون اقتصادی و مالی در سطوح متفاوتی قرار دارند و تفاوت‌های بسیاری از نظر میزان توسعه‌یافتگی، ظرفیت‌های ساختاری، وضعیت کلان اقتصاد، میزان وابستگی به درآمدهای نفتی، بدهی‌های خارجی و وضعیت نقدینگی و تورم در میان کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت به چشم می‌خورد که افزایش قیمت جهانی فرآورده‌های نفتی بر اقتصاد این کشورها تأثیر متفاوتی می‌گذارد. در نتیجه واکنش این کشورها به رونق کنونی بازار نفت، تابعی از وجود شرایط خاص اقتصادی حاکم بر این کشورهاست.

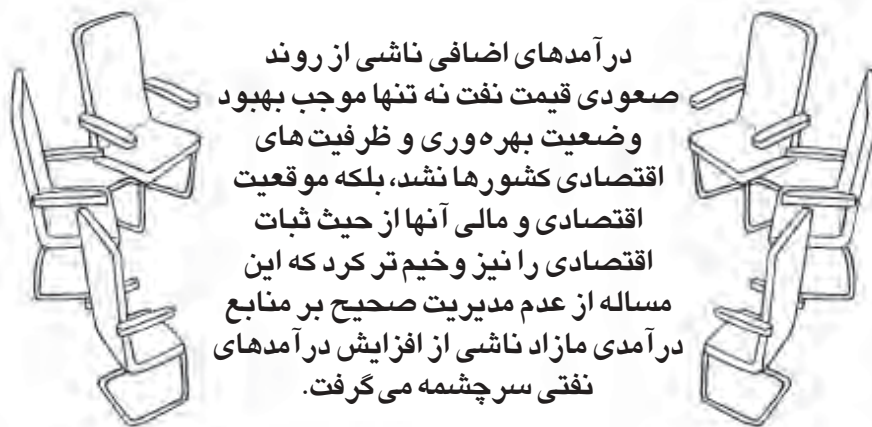
قیمت نفت که در سال ۱۹۹۸ به شدت کاهش یافته بود، به تدریج

و از سال ۲۰۰۰ رو به افزایش نهاد و در دوره زمانی ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۵ جهش خیره‌کننده‌ای یافت و به میانگین ۵۳ دلار برای هر بشکه در پایان سال ۲۰۰۵ رسید که بالاترین رقم از سال ۱۹۸۴ به بعد بود. تا پیش از سال ۲۰۰۵، بخش عمده درآمدهای مازاد نفتی صرف بازپرداخت بدهی‌های خارجی و جبران ضرر و زیان ناشی از سقوط قیمت نفت در سال‌های واپسین قرن بیستم که در قالب کسری بودجه گسترده بسیاری از این کشورها در سال‌های ۱۹۹۹ و ۱۹۹۸ جلوه‌گر شده بود، می‌شد. اما از سال ۲۰۰۵ به بعد بود که علاوه بر افزایش غیرقابل باور درآمدهای نفتی، از بدهی‌های خارجی و کسری بودجه در کشورهای تولیدکننده نفت تا حد زیادی کاسته شد و یک نوع تعادل پایدار و مثبت در اقتصاد این کشورها به وجود آمد. در نتیجه کسری بودجه همیشگی در بسیاری از کشورهای تولیدکننده نفت جای خود را به مازاد بودجه داد، به نحوی که میانگین سهم کسری بودجه این کشورها از تولید ناخالص داخلی (GDP) آنها از ۳/۵ درصد در سال ۱۹۹۹ به مازاد ۱۲ درصدی از GDP در سال ۲۰۰۵ تبدیل شد (هرچند که تفاوت فاحشی از این حیث در میان کشورهای مختلف تولیدکننده نفت به چشم می‌خورد). افزایش مخارج دولتی در میان کشورهای تولیدکننده نفت، امری محسوس و قابل ملاحظه بود، به نحوی که در دوره زمانی بین ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵ میزان مخارج عمومی این کشورها در هر سال ۱۲ درصد افزایش داشت که سهم مخارج سرمایه‌ای به مراتب بیش از مخارج جاری بود، افزایش مخارج جاری این کشورها که در دوره زمانی بین ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۹ به طور متوسط ۳/۵ درصد بود، در دوره زمانی بین ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵ به رقم ۱۲ درصد و افزایش مخارج سرمایه‌ای نیز طی این دوره به ۱۹/۵ درصد رسید. نسبت میانگین این هزینه‌ها به تولید ناخالص غیرنفتی نیز از ۸ درصد در سال ۱۹۹۹ به ۱۴/۵ درصد در سال ۲۰۰۵ رسید.

کارآمدی دولت‌ها و ثبات اقتصادی

افزایش درآمدهای نفتی و این مساله که قیمت‌های نفتی در بلندمدت نیز همچنان بالا باقی خواهند ماند، فرصت بی‌نظیری را برای کشورهای تولیدکننده نفت به وجود آورد تا نسبت به افزایش مخارج عمومی با هدف تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی خاص و مهم‌تر از همه، کاستن از مالیات‌ها اقدام کنند. در آن دسته از کشورهای تولیدکننده نفت که از وضعیت مالی و زیرساخت‌های اقتصادی مطلوب‌تری برخوردار هستند، روند به کارگیری درآمدهای سرشار نفتی در جهت اجرای برنامه‌های رفاه اجتماعی و کاهش فقر و بیکاری، بیشتر و عمیق‌تر به چشم می‌خورد. در این کشورها، افزایش مخارج عمومی دولت با کاهش کسری بودجه همراه شده و به بهبود قابل توجه وضعیت

معیشتی عموم مردم منتهی شده است، حال آنکه همین درآمدهای نفتی در کشورهایی که فاقد زیرساخت‌ها و ظرفیت‌های مطلوب بوده واز بی‌ثباتی مالی رنج می‌برند، اثرات مطلوب کمتری به دنبال داشته و کیفیت فرآیند خرج کردن و اولویت‌های اصلی در این حوزه است. پرواضح است که در صورت نداشتن تمرکز کافی دولتمردان و سیاستگذاران عرصه‌های گوناگون اقتصادی در کشورهای تولیدکننده



درآمدهای اضافی ناشی از روند صعودی قیمت نفت نه تنها موجب بهبود وضعیت بهره‌وری و ظرفیت‌های اقتصادی کشورها نشد، بلکه موقعیت اقتصادی و مالی آنها از حیث ثبات اقتصادی را نیز وخیم‌تر کرد که این مساله از عدم مدیریت صحیح بر منابع درآمدی مازاد ناشی از افزایش درآمدهای نفتی سرچشمه می‌گرفت.

نفت بر بهبود وضعیت سازمانی، هرگونه افزایش مخارج دولتی نه تنها به بهتر شدن شرایط اقتصادی و پولی کشور کمکی نمی‌کند، بلکه موج غیرقابل مهار تورم ناشی از افزایش نقدینگی تزریق شده به اقتصاد را نیز به دنبال خواهد داشت.

در سال‌های اخیر ایجاد تعادل بین نیازهای توسعه‌ای و بهبود توانایی‌های سازمانی دولت برای بهره‌گیری مناسب و مطلوب از درآمدهای نفتی از جمله حساس‌ترین و تعیین‌کننده‌ترین تصمیم‌گیری‌های کلان اقتصاد در کشورهای تولیدکننده نفت بوده که متأسفانه در بسیاری از موارد شتاب‌زدگی و بی‌برنامگی سیاستگذاران اقتصادی این کشورها از به وجود آمدن این تعادل جلوگیری کرده است.

در برخی موارد مشاهده شد که درآمدهای اضافی ناشی از روند صعودی قیمت نفت نه تنها موجب بهبود وضعیت بهره‌وری و ظرفیت‌های اقتصادی کشورها نشد، بلکه موقعیت اقتصادی و مالی آنها از حیث ثبات اقتصادی را نیز وخیم‌تر کرد که این مساله از عدم مدیریت صحیح بر منابع درآمدی مازاد ناشی از افزایش درآمدهای نفتی سرچشمه می‌گرفت.

به طور کلی چند نتیجه‌گیری کلی در این زمینه قابل بررسی و تحلیل است.

اول اینکه میزان تاثیرگذاری مستقیم و مطلوب افزایش درآمدهای نفتی بر کاهش کسری بودجه، امری مبهم و مشروط به اوضاع گوناگون است و برای درک بهتر و شفاف‌تر این رابطه باید اطلاعات کامل و مدونی را در مورد تاثیر جانبی درآمدهای نفتی بر اقتصاد کشورهای

در برخی موارد نیز به افزایش کسری بودجه غیرنفتی منجر شده است.

یکی از مهم‌ترین عوامل در تعیین نحوه تاثیرگذاری درآمدهای مازاد نفتی، نحوه عملکرد نهادهای دولتی در چارچوب مدیریت مالی عمومی در دوران رونق بازار نفت است. اگر چه میزان مخارج عمومی سازمان‌های دولتی در بسیاری از کشورهای تولیدکننده نفت در دوره زمانی بین ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵ میلادی تا حد قابل ملاحظه‌ای افزایش یافت، اما این افزایش با بهبود کارآمدی و کارایی نهادهای وابسته به دولت در این کشورها همراه نشد و در نتیجه این افزایش مخارج دولتی آن چنان که باید و شاید، به ارتقای سطح بهره‌وری و بازدهی عمومی منتهی نشد و همین مساله، تردیدهای جدی بسیاری را در مورد توانایی نهادهای وابسته به دولت برای استفاده بهینه از منابع اضافی در اذهان به وجود آورد.

تجزیه و تحلیل‌های کارشناسان و صاحب‌نظران نشان می‌دهد که یک نوع رابطه معکوس بین رشد مخارج دولت‌ها و کارآمدی و بهره‌وری نهادهای دولتی وجود دارد. از سویی دیگر، توانایی‌ها و ظرفیت‌های سازمانی که شامل مجموعه‌ای از قوانین، سازمان‌ها و رفتارهایی می‌شود که نحوه مدیریت و کنترل سیاست‌های پولی را تعیین می‌کنند، نیز پیوند مستقیم و همه‌جانبه‌ای با سطح درآمدی کشورها دارد. بنابراین کشورهایایی که نیازهای فوری و مبرمی به افزایش مخارج عمومی دارند، برای خرج کردن افسارگسیخته و سراسری با فشار فزاینده‌ای روبه‌رو می‌شوند و آن چه در این میان مورد بی‌توجهی قرار می‌گیرد،

مختلف تولیدکننده نفت، متفاوت بوده است. پایین بودن سطح کیفی این نهادها از نظر شفافیت در فعالیت‌ها و پاسخگویی در قبال عملکردها موجب کاهش کارآمدی و توانایی آنها در نیل به اهداف مقرر در اساسنامه آنها شده است.

به هر حال، صندوق‌های نفتی در کلیه کشورهای تولیدکننده نفت از یک چارچوب خاص و مشخص پیروی می‌کنند و قواعد مشترکی بر آنها حاکم هستند که از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تمام صندوق‌های نفتی با هدف ایجاد ثبات و پایداری کلی در سطوح مختلف و کلان اقتصادی به وجود آمده‌اند و دولت‌مردان می‌کوشند با هدایت درآمدهای عظیم نفتی به این صندوق‌ها، از میزان مخارج اضافی و بی‌رویه دولت بکاهند

- صندوق‌های نفتی به نوعی «پس‌انداز مالی ملی» محسوب می‌شوند.

- افزایش شفافیت در نحوه خرج درآمدهای نفتی و مدیریت منابع مالی ایجاد شده به واسطه افزایش بهای نفت می‌تواند از جمله پیامدهای اصلی ایجاد صندوق‌های نفتی باشد.

- کارکرد اصلی صندوق‌های نفتی عبارت است از وارد کردن تدریجی جریان درآمدهای نفتی به بودجه سالانه کشور و ذخیره‌سازی آن در قالب حساب‌های ملی.

- صندوق‌های نفتی باید زمینه مساعدی را برای اطلاع‌رسانی

تولیدکننده نفت جمع‌آوری کرد. دوم اینکه کیفیت حاکمیت و نحوه خرج کردن پول توسط دولت به ویژه سرمایه‌گذاری‌های عمومی تاثیر تعیین‌کننده و کلیدی بر رشد اقتصادی و در نتیجه آن ثبات پولی و مالی دارد. افزایش سرمایه‌گذاری‌های عمومی و اجرای پروژه‌های زیربنایی می‌تواند دولت را قادر سازد تا بسیاری از هدف‌ها و برنامه‌های بلندمدت و کلان اقتصادی را محقق سازد. کیفیت سیاست‌ها، نهادهای دولتی، ماهیت قوانین و تصمیم‌گیری‌های کلان اقتصادی که در قالب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه شکل می‌گیرند، نیز از دیگر عوامل تاثیرگذار در نحوه تاثیرگذاری درآمدهای مازاد نفتی بر اقتصاد کشورهای تولیدکننده نفت به حساب می‌آیند.

علاوه بر این، بروز نوسانات شدید در قیمت‌های نفتی حتی در زمانی که قیمت‌های نفتی در سطح بسیار بالایی قرار داشته باشند، موجب شده است که سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران سیاسی و اقتصادی کشورهای تولیدکننده نفت بخش قابل توجهی از درآمدهای مازاد نفتی را با هدف مقابله با بحران‌های احتمالی ناشی از سقوط قیمت نفت در آینده، ذخیره کنند. از این ذخایر عظیم معمولاً برای تعدیل وضعیت کلان اقتصادی کشورهای تولیدکننده نفت و جلوگیری از تاثیرگذاری منفی و مخرب بروز بحران‌های مالی و کسری بودجه در دوران سقوط شدید قیمت نفت استفاده می‌شود.

صندوق‌های نفتی



تا پیش از سال ۲۰۰۵، بخش عمده درآمدهای مازاد نفتی صرف بازپرداخت بدهی‌های خارجی و جبران ضرر و زیان ناشی از سقوط قیمت نفت در سال‌های واپسین قرن بیستم که در قالب کسری بودجه گسترده بسیاری از این کشورها در سال‌های ۱۹۹۹ و ۱۹۹۸ جلوه‌گر شده بود، می‌شد.



جامع در ارتباط با درآمدهای نفتی و نحوه انباشت آن به صورت دارایی‌های مالی فراهم کنند.

- واریز و برداشت پول از صندوق‌های نفتی تابعی از یک سری مقررات و قواعد خاص بوده و مقامات مسئول این صندوق‌ها باید در قبال عملکرد خود در زمینه ورود و خروج دلارهای نفتی از صندوق پاسخگو باشند.

بسیاری از کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت پس از افزایش اخیر قیمت نفت در بازارهای جهانی، به فکر تأسیس نهادهای مالی ویژه ذخیره‌سازی درآمدهای نفتی افتادند تا با استفاده از متمرکزسازی فعالیت‌ها و تصمیم‌گیری در ارتباط با دخل و خرج درآمدهای مازاد نفتی، در راستای اجرای برنامه‌های بلندمدت و راهبردی گام بردارند. با این وجود، کیفیت و میزان تاثیرگذاری این نهادها در میان کشورهای

از میان ۳۱ کشور تولیدکننده نفت در جهان، در ۲۱ کشور صندوق‌های نفتی تاسیس شده‌اند که از این میان ۱۶ صندوق نفتی پس از سال ۱۹۹۵ تاسیس شده است، دو صندوق نیز در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶، منحل

شده‌اند. از بین صندوق‌های باقی‌مانده، ۱۰ صندوق با هدف تثبیت وضعیت اقتصادی ایجاد شده‌اند، در حالی که ۸ صندوق، علاوه بر تثبیت وضعیت اقتصادی، مسئول ذخیره‌سازی دلارهای مازاد نفتی نیز هستند. با توجه به تداوم یافتن روند صعودی

در زمینه برداشت از صندوق‌های نفتی به چشم می‌خورد. به عنوان مثال، در کشورهای نظیر الجزایر، ایران، لیبی، مکزیک، روسیه و ونزوئلا با صندوق‌های نفتی به مثابه حساب‌های سپرده ارزی برخورد می‌شود که برداشت از آنها با مجوز پارلمان و تحت نظارت سایر نهادهای کنترل‌کننده بودجه کشور امکان‌پذیر است. در حالی که در کشورهای مثل کابن یا کویت، یک سهم از پیش تعیین شده و مشخص از کل درآمدهای نفتی در صندوق نفت سرمایه‌گذاری یا از آن برداشت می‌شود. در

چند کشور محدود از جمله نروژ و ترینیداد و توباگو نیز واریز و برداشت درآمدهای نفتی از صندوق به طور مستقیم و با توجه به میزان کسری بودجه غیرنفتی انجام می‌گیرد.

فلسفه وجودی سخت‌گیری و عدم انعطاف‌پذیری زیاد در قبال برداشت از صندوق نفتی از آنجا ناشی می‌شود که بر اساس بسیاری از نظریه‌های اقتصادی، حذف حجم زیادی از درآمدهای نفتی مازاد از بودجه سالانه کشورها موجب تعدیل و تنظیم هزینه‌های دولت می‌شود و تثبیت رشد اقتصادی را در پی خواهد داشت. با این همه، انعطاف‌ناپذیری بیش از حد نیز با سیاست‌های پولی واقعی (به ویژه در زمانی که دولت از نظر نقدینگی در تنگنا نباشد) همخوانی چندانی ندارد، زیرا در زمان افزایش قیمت نفت دولت‌های حاکم بر کشورهای تولیدکننده نفت از لحاظ خرج کردن دلارهای نفتی و صرف آن در بخش خدمات عمومی و پروژه‌های زیربنایی، به شدت تحت فشارهای سیاسی و اجتماعی قرار می‌گیرند. به همین دلیل برخی از کشورهای تولیدکننده نفت که تا چندی پیش از سیاست‌های سخت‌گیرانه در زمینه برداشت از صندوق‌های نفتی پیروی می‌کردند، اقدام به تغییر تاکتیک کرده و قوانین مرتبط با استفاده از درآمدهای نفتی ذخیره شده در این صندوق‌ها را تغییر داده‌اند. بالا ماندن طولانی مدت قیمت‌های نفتی در سال‌های اخیر، گرایش بسیاری از کشورهای تولیدکننده نفت را به تساهل و

قیمت نفت، بر اهمیت و اولویت خاصیت و کارکرد ذخیره‌کنندگی صندوق‌های نفتی نیز افزوده شده است و در برخی موارد نیز این صندوق‌ها وارد حوزه‌هایی چون مدیریت دارایی و حتی بانکداری شده‌اند. بنابراین رویکرد جدید کشورهای تولیدکننده نفت در ارتباط با تاسیس صندوق‌های نفتی حول محور تحقق اهداف بلندمدت اقتصادی در قالب ذخیره‌سازی درآمدهای نفتی متمرکز شده است. به عنوان مثال، دولتمردان روسیه ترجیح داده‌اند که پس از انباشته شدن مقادیر قابل توجهی از دارایی‌های ارزشمند در صندوق تثبیت قیمت نفت، برای ایجاد یک صندوق نفتی ویژه ذخیره‌سازی درآمدهای مازاد نفتی گام بردارند. شبیه همین اتفاق در کشورهای دیگری مانند آذربایجان، چاد و اکوادور نیز افتاده است و در این کشورها نیز صندوق‌های ذخیره‌سازی درآمدهای نفتی از صندوق‌های تثبیت قیمت نفت جدا شده‌اند.

تجربه‌های کشورهای مختلف در زمینه ایجاد صندوق‌های نفتی

عملکرد صندوق‌های نفتی از دیدگاه عملیاتی و کارآمدی قابل بررسی و ارزیابی است و عواملی نظیر حدود وظایف و اختیارات، رابطه با نهادهای بودجه‌ای و شفافیت در پاسخگویی و اطلاع‌رسانی در میزان تاثیرگذاری و مفید به فایده بودن این نهادها تعیین کننده است. در کشورهای مختلف، درجات متفاوت سخت‌گیری یا انعطاف‌پذیری



برخی کشورهای تولیدکننده نفت، تاثیر منفی و مخربی بر جای گذاشته است. به عنوان مثال، در کشور اکوادور برداشت بی برنامه و افسارگسیخته از صندوق نفت و توزیع آن بین مردم، با هدف جلب آرای عمومی موجب وارد آمدن ضربات تومری شدید ناشی از افزایش غیرقابل مهار نقدینگی شد و از کیفیت مخارج دولتی تا حد زیادی کاست. در این کشور، اگر چه تزریق مقادیر عظیم پول به بخش خدمات عمومی باعث بهبود نسبی کمیت و کیفیت خدمات ارائه شده به مردم شد و رضایت عمومی از سیاست‌های دولت را افزایش داد، اما در بلندمدت، اقتصاد اکوادور را به سقوط و ورشکستگی خواهد کشاند.

صندوق نفت و بودجه

یکی از مهم‌ترین معیارها در ارزیابی و سنجش تاثیر ناشی از ایجاد و نقش آفرینی صندوق‌های نفتی در کشورهای تولیدکننده نفت طی سال‌های اخیر، به نحوه تعامل آن با بودجه و اهداف مقرر در برنامه‌های بلندمدت اقتصادی کشورها مربوط می‌شود. استفاده خودسرانه و غیرمسئولانه دولت‌ها در برخی از کشورهای تولیدکننده نفت از بودجه و عدم پاسخگویی مطلوب آنها در برابر مردم و نهادهای مدنی نظیر پارلمان موجب بروز بسیاری از نابسامانی‌های اقتصادی و مالی شده است.

در صورت نبود صندوق‌های ویژه ذخیره سازی درآمدهای نفتی و انتقال مستقیم این درآمدها به بودجه، هم از کیفیت فرآیند تخصیص منابع حاصل از فروش نفت به بخش‌های نیازمند سرمایه‌گذاری کاسته و هم بر دامنه و تاثیر منفی ورود بی رویه و افسارگسیخته درآمدهای نفتی به اقتصاد کشور افزوده می‌شود. حتی در صورت وجود صندوق‌های نفتی متزلزل که فاقد اقتدار و کارآمدی کافی بوده و نظارت مستقل و مطلوبی بر نحوه برداشت از آنها وجود ندارد، نیز می‌توان شاهد بروز اختلالات اقتصادی از نوع تومری بود. به عنوان مثال، در آذربایجان و قزاقستان که دولت حاکم بلامنازع و تصمیم‌گیرنده اصلی در مورد صندوق نفت به حساب می‌آید، بخش عمده‌ای از سرمایه‌های ذخیره شده در صندوق با فرمان مستقیم رئیس‌جمهور و بدون نظری خواهی از سایر نهادها خرج می‌شود اما در کشورهایی چون ایران و کویت که قواعد و محدودیت‌های خاص را در زمینه برداشت از صندوق ویژه نفت تعیین کرده‌اند، از سرمایه‌های ذخیره شده در این صندوق برای فعالیت‌های خاصی چون اعطای وام به بخش خصوصی و جبران کمبودهای اعتباری در اقتصاد داخلی استفاده می‌شود.

از سویی دیگر، ایجاد صندوق‌هایی خاص با هدف متمرکز کردن سرمایه‌های پراکنده حاصل از فروش نفت در یک نهاد واحد می‌تواند به بهبود کمیت و کیفیت کنترل و نظارت بر چگونگی تخصیص منابع

تسامح در استفاده از سرمایه‌های ذخیره شده در صندوق‌های نفتی به دنبال داشته است. نمونه بارز این تغییر رویکردها را می‌توان به صراحت در کشورهایی مثل قزاقستان، روسیه، گابن، مکزیک و ونزوئلا مشاهده کرد. شاید بیشترین تغییر و تحولات از این حیث را بتوان در ونزوئلا سراغ گرفت که آیین نامه برداشت از صندوق نفتی آن از زمان پیدایش تاکنون، چندین بار تغییر کرده و برداشت از این صندوق آسان‌تر شده است. روشن بودن دورنمای قیمت نفت در سال‌های آینده موجب شده تا آن دسته از صندوق‌های نفتی که کارکرد اصلی‌شان، ذخیره‌سازی درآمدهای نفتی به منظور مقابله با سقوط احتمالی قیمت نفت در آینده‌ای نزدیک و یا پس‌انداز برای نسل‌های آینده بود، به دلیل ضعیف شدن یا از بین رفتن فلسفه وجودی‌شان، منحل شوند. (شبهه آنچه که در چاد، اکوادور و گینه نو اتفاق افتاد).

در برخی از کشورهایی که صندوق‌های نفتی در آنها تاسیس شده به دولت اجازه داده شد تا نسبت به انتقال بخش مشخصی از سرمایه‌های موجود در صندوق نفتی به بودجه اقدام کنند. بحرین و لیبی از جمله کشورهایی هستند که در این راستا گام برداشته‌اند. در الجزایر نیز که قوانین و مقررات مربوط به شرایط برداشت از صندوق نفت مربوط به سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ بوده و در نتیجه تا حد زیادی محافظه‌کارانه هستند، پس از اصلاح قوانین مربوطه به دولت اجازه داده شد تا هر مقدار از دارایی‌های موجود در صندوق نفت را بنا به صلاحدید و نیاز کشور، به بودجه تزریق کند.

ملاحظات سیاسی - اقتصادی بسیاری در سخت‌تر یا سهل‌تر شدن شرایط برداشت از صندوق‌های نفتی تاثیر گذارند. اهتمام برخی دولت‌ها برای اجرای پروژه‌ها و برنامه‌های پرهزینه‌ای نظیر ارتقای سطح رفاه عمومی یا فقرزدایی موجب می‌شود تا گرانش برای آسان‌تر کردن و کوتاه‌تر کردن مسیر برداشت از صندوق در نزد سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیرندگان بیشتر شود (به عنوان مثال در آذربایجان، چاد و اکوادور). حال آنکه تاکید احزاب مخالف دولت بر برداشت محدود و قاعده‌مند از حساب صندوق نفت در برخی کشورهای تولیدکننده نفت، را بر استفاده آزادانه از آن بسته است.

در آلاسکا، هر ساله بخشی از سرمایه‌های ذخیره شده در صندوق نفتی بین مردم تقسیم می‌شود. این اقدام در چارچوب مدیریت فشار افکار عمومی برای خرج کردن درآمدهای مازاد نفتی انجام می‌گیرد. به عبارت دیگر استفاده عام‌المنفعه از سرمایه‌های موجود در صندوق می‌تواند با هدف کاستن از حجم مخارج رسمی دولت و راضی نگه‌داشتن افکار عمومی از دولت انجام بگیرد.

از سویی دیگر استفاده ابزاری از سرمایه‌های صندوق نفت در

صندوق ویژه نفت فاقد هرگونه اختیار و حق تصمیم‌گیری مستقل در تعامل با نحوه خرج کردن ذخایر ارزی موجود در صندوق و سیاست‌های مالی مرتبط با بودجه است. به طور کلی هدف اصلی از ایجاد این صندوق در نروژ علاوه بر متمرکز سازی درآمدهای نفتی در یک محل، افزایش شفافیت و پاسخگویی دولت در قبال نحوه خرج کردن

حاصل از فروش نفت، کمک کند. این مساله در مورد کشورهای در حال توسعه‌ای که بخش عمده‌ای از تولیدکنندگان نفت را تشکیل داده و از بیماری‌های اقتصادی مزمنی چون عدم تعهد دولت به اجرایی کردن مطلوب بودجه و رعایت ردیف‌های بودجه‌ای رنج می‌برند، از اهمیت بیشتری برخوردار است.



در برخی از کشورهای تولیدکننده نفت، نهادهای مالی ویژه با هدف بهبود بخشیدن به عامل شفافیت دخل و خرج دولت و برخی از ملاحظات سیاسی و اقتصادی تاسیس شده است



درآمدهای نفتی بوده است.

با این حال، در برخی کشورها، تلاش‌هایی به عمل آمده است تا یک نوع پیوستگی و نزدیکی عمیق‌تر و فراگیرتر بین صندوق‌های ویژه نفت و نظام‌های بودجه‌ای به وجود آید. همه کارشناسان و صاحب‌نظران مسائل بودجه عقیده دارند که الزامات و فرآیندهای بودجه‌ای از دقت و شفافیت به مراتب بیشتری از برنامه‌های مالی کوتاه‌مدت و زودگذر برخوردارند و به همین سبب اداره صندوق‌های ویژه نفت چنانچه با استانداردها و قواعد بودجه‌ای کنترل شده باشند نیز آسان‌تر و منظم‌تر خواهد بود. به همین دلیل در سال‌های اخیر و در کشورهایی چون آذربایجان، لیبی، الجزایر و قزاقستان شاهد ارایه شدن گزارشی سالانه از عملکرد صندوق‌های ویژه نفت به همراه بودجه پیشنهادی دولت بوده‌ایم. در چنین کشورهایی صندوق ویژه نفت به عنوان مکمل و ضمیمه بودجه رسمی کشور عمل می‌کند و در نتیجه نظارت توامان و منظم‌تر نهادهای ناظر بر بودجه بر مسائل آن نیز آسان‌تر است.

نقش صندوق‌های نفتی در سطح کلان اقتصادی

وجود تعادل و ثبات مالی در صندوق‌های نفتی از جمله عوامل افزایش دهنده ثبات اقتصادی در بسیاری از کشورهای تولیدکننده نفت بوده است. افزایش ذخایر ارزی موجود در صندوق‌های نفتی در سال‌های اخیر موجب نقش آفرینی و تاثیرگذاری کلیدی این صندوق‌ها

در برخی کشورها، ضعف بنیادین و سنتی نهادهای دولتی در زمینه استفاده مطلوب و بهینه از درآمدهای نفتی موجب شده که نهادهای غیردولتی به عنوان متصدی اداره و کنترل مسائل مرتبط با صندوق‌های نفتی برگزیده شوند. به عنوان مثال در کشور چاد نگرانی از وجود فساد در بدنه دولت و ادارات دولتی باعث ایجاد صندوق نفتی تحت نظارت پارلمان این کشور شد که وظیفه اصلی آن بهره‌گیری از درآمدهای مازاد نفتی در پروژه‌های عمرانی و زیربنایی کشور بود. در ونزوئلا و اکوادور نیز استقلال نسبی صندوق ویژه درآمدهای نفتی از دولت و بودجه رسمی موجب شد تا علاوه بر انباشته شدن مقادیر قابل توجهی از دلارهای نفتی در این صندوق، یک منبع مطمئن و متمرکز مالی برای استقراض دولت در مواقع اضطراری به وجود آید.

با این همه باید پذیرفت که مسائل مالی درون صندوق‌های ویژه نفت تا حد زیادی متأثر از فرآیندهای بودجه‌ای است و میزان سرمایه‌های ذخیره شده در این صندوق دارای پیوندی نزدیک و وابستگی زیادی با سیاست‌های پولی کشورها دارد. به عنوان مثال، در نروژ صندوق ویژه درآمدهای نفتی به طور رسمی یک حساب دولتی نزد بانک مرکزی محسوب می‌شود که کلیه دریافتی‌های دولت مرکزی از محل فروش نفت و فرآورده‌های نفتی به طور مستقیم به آن منتقل می‌شود و در صورت بروز کسری بودجه، دولت مجاز است از محل این حساب به بودجه رسمی کشور پول منتقل کند. علاوه بر این خود

جدول شماره ۱: موجودی صندوق‌های ویژه نفت در برخی از کشورهای تولیدکننده نفت

کشور	موجودی صندوق در سال ۲۰۰۰ به میلیارد دلار	درصد از GDP	موجودی صندوق در سال ۲۰۰۵ به میلیارد دلار	درصد از GDP
الجزایر	—	—	۹/۹	۱/۸ درصد
آذربایجان	۰/۳	۵۰/۲ درصد	۲/۴	۱/۱ درصد
چاد	—	—	۰/۰۲	۰/۲ درصد
اکوادور	—	—	۰/۴	۱/۲ درصد
کینه استوایی	۰/۱	۱۲/۳ درصد	۲/۹	۲۳/۵ درصد
گابن	—	—	۰/۴	۲/۳ درصد
ایران	۵/۹	۴/۳ درصد	۱۱/۷	۷/۲ درصد
قزاقستان	—	—	۰/۸	۱۴/۴ درصد
لیبی	۱۳/۳	۴۰/۷ درصد	۲۶	۶۸/۷ درصد
مکزیک	۱	۰/۲ درصد	۱/۵	۰/۲ درصد
نروژ	۲۳/۷	۲۶/۳ درصد	۲۰۶/۷	۷۳/۸ درصد
روسیه	—	—	۵۳	۷ درصد
سودان	—	—	۰/۳	۱ درصد
ونزوئلا	۴/۶	۴ درصد	۰/۷	۰/۴ درصد

کشور نگهداری و سرمایه‌گذاری کنند. عامل اصلی در اتخاذ این تصمیم از آنجا ناشی می‌شود که نگهداری چنین حجم عظیمی از دارایی‌های ارزی در داخل کشور، به ارزش واحد پولی لطمه زده و پیامدهای منفی بسیاری را برای اقتصاد ملی به ارمغان خواهد آورد. در نتیجه بسیاری از دولت‌ها اقدام به انتقال سرمایه‌ها از صندوق نفت به بانک‌های مرکزی و از آنجا به خارج از کشور کرده‌اند (از جمله در الجزایر، چاد، گابن، لیبی، قزاقستان و روسیه) البته کشورهایایی مثل کویت و عمان ترجیح می‌دهند ذخایر ارزی

موجود در صندوق نفت را در قالب سرمایه‌گذاری‌های داخلی صرف کنند. در ایران نیز استفاده از ۵۰ درصد موجودی صندوق ویژه نفت برای اعطای تسهیلات ارزی به بخش خصوصی کشور مجاز شمرده شده است.

سودآوری صندوق‌های نفتی

میزان سودآوری دارایی‌های موجود در صندوق‌های ویژه نفتی نیز متفاوت بوده است. با این همه اگر بخواهیم با دیدی کلی و کلان سودآوری صندوق‌های نفتی را تحلیل کنیم، درمی‌یابیم که این صندوق‌ها از نظر افزودن بر ارزش دارایی‌های موجود، ضعیف عمل کرده‌اند. به طور کلی میانگین سود دارایی‌های موجود در کل صندوق ویژه نفت در کشورهای تولیدکننده نفت در حد زیر ۲ درصد بوده است. یکی از مهمترین عوامل موثر در پایین بودن سودآوری این صندوق‌ها، سقوط سودآوری سرمایه در سطح بازارهای بین‌المللی پول و سرمایه در آغاز قرن بیست و یکم بوده است.

علاوه بر این نبود سیاست‌ها و رویکردهای منسجم و اجرایی نشدن برنامه‌های موجود برای سرمایه‌گذاری کردن دارایی‌های صندوق‌های نفتی در بخش‌های سودآور باعث شده تا این صندوق‌ها از نظر سودآوری و فعالیت‌های انتفاعی ضعیف عمل کنند.

در شکل‌گیری اقتصادهای مقتدر و کم‌نوسان شده است.

بر اساس آمار منتشر شده از سوی صندوق بین‌المللی پول، میزان کل موجودی صندوق‌های ویژه نفت در تمامی کشورهای تولیدکننده نفت از ۶۹ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۰ به بیش از ۳۲۳ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۵ افزایش یافت. (رجوع کنید به جدول شماره ۱)

وجود قوانین و مقررات سخت‌گیرانه در زمینه برداشت از صندوق‌های نفتی در کشورهای چون آذربایجان، چاد و ایران موجب شد تا حجم عظیمی از درآمدهای مازاد نفتی در این صندوق‌ها ذخیره شود، در حالی که در کشورهای چون الجزایر، لیبی، کویت، روسیه و نروژ که موارد برداشت‌های گسترده از صندوق نفت، بیشتر بود، میزان انباشت درآمدهای نفتی کمتر بوده است. با این همه ترس از وارد آمدن ضربات تورمی بر اقتصاد کشور باعث شده تا اغلب کشورهای تولیدکننده نفت ترجیح دهند از سیاست‌های محافظه‌کارانه برای برداشت از این صندوق‌ها پیروی کنند.

به طور کلی به ندرت پیش آمده است که صندوق‌های ویژه نفت دارای یک استراتژی شفاف، جامع و دقیق در زمینه سرمایه‌گذاری در داخل کشور باشند و در اغلب کشورهای تولیدکننده نفت، گرایش سیاست‌گذاران بر این است که سرمایه‌های صندوق نفت را در خارج از